



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
กองทุนเพื่ออนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 2
Fund for the Future: Size and Management Issues Phase II

โดย
พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์
ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวุธ
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ตุลาคม 2549

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
กองทุนเพื่ออนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 2
Future for the Future: Size and Management Issues Phase II

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำวนศิลป์	คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
2. รศ.ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ	คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
3. ศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดโครงการระบบปกป้องทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.และสสส.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกที่กำลังเผชิญกับสถานการณ์ของการเพิ่มขึ้นในจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุ อันเนื่องมาจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์และอัตราการเกิดอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความสำเร็จของการพัฒนาด้านสาธารณสุขทำให้อายุคาดเฉลี่ยของประชากรสูงขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2568 การเตรียมระบบปกป้องทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและเร่งด่วนสำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะการสร้างระบบเพื่อประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เพราะ อายุที่สูงขึ้นจนเข้าสู่วัยสูงอายุแปรผันโดยตรงกับความเสื่อมถอยของสังขาร และแปรผกผันกับรายได้เมื่อเทียบกับรายได้ที่เคยได้รับในอดีต ความสัมพันธ์ระหว่างอายุ สภาพสุขภาพ และภาวะเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่นำพาผู้สูงอายุไปสู่ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ และปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากบุคคลขาดการเตรียมความพร้อมที่เพียงพอในอันที่จะรองรับกับภาวะความชราที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต และรองรับการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่ขาดหายหรือที่ลดลง

ด้วยตระหนักถึงความจำเป็นและสำคัญดังกล่าว สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จึงได้มอบหมายให้คณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อออกแบบระบบความคุ้มครองและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยได้แบ่งระยะของการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 ระยะ อันได้แก่ ระยะที่ 1 การสร้างแบบจำลองเชิงระบบเชิงพลวัตที่แสดงถึงความสัมพันธ์เชิงระบบของระบบประชากร เศรษฐกิจ และสังคม พร้อมทั้งการจำลองแบบเพื่อคาดประมาณและฉายภาพประชากรไทย จำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพ ในช่วงปีพ.ศ. 2543-2568 เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาในระยะที่ 2 นี้ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคาดประมาณรายได้ และรายจ่ายของประชาชนตลอดสิ้นอายุขัย ศักยภาพในการออมของประชาชน รวมทั้งการพัฒนารูปแบบกองทุนเพื่ออนาคตที่มุ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

งานวิจัยในครั้งนี้จะสำเร็จลงไม่ได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและวิชาการจากสองสถาบันที่ได้กล่าวนามไปแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายแพทย์สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะรวมทั้งการสนับสนุน ส่งเสริมในทุกรูปแบบเพื่อให้งานชิ้นนี้เสร็จสิ้นไปด้วยดี Professpr Gayl D. Ness แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ให้ข้อมูลทุกคน และหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ของพื้นที่ตัวอย่าง ที่ได้เอื้ออำนวยความสะดวกระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล อันได้แก่ จังหวัดลำปาง ร้อยเอ็ด ลพบุรี จะเข้เกรา เพชรบุรี และกระบี่ รวมทั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในการจัดการกองทุนชุมชน มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้อนุมัติเวลาให้คณะผู้วิจัยได้มีโอกาสทำงานวิจัย รวมทั้งนักวิชาการและผู้ที่ไม่ได้เอื้อนามอีกหลายท่าน ที่ได้ให้การสนับสนุนแก่คณะผู้วิจัยเป็นอย่างดี จนงานวิจัยได้บรรลุตามเป้าหมาย

กองทุนเพื่ออนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 2

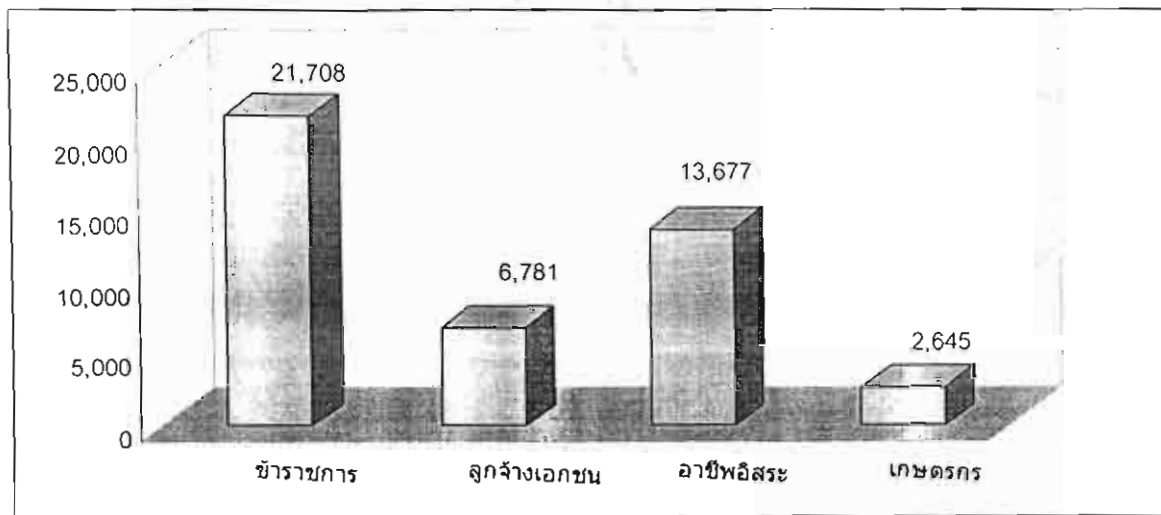
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบประกันทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ แต่ระบบที่มีอยู่ส่วนใหญ่มีความครอบคลุมเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ในระบบเงินเดือนเท่านั้น ซึ่งก็เป็นเพียงผู้สูงอายุส่วนน้อยจากผู้สูงอายุทั้งหมดของประเทศ กลุ่มที่อยู่นอกระบบเงินเดือนอันเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ยังขาดหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อวัยสูงอายุ ขณะเดียวกันในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีหลักประกันทางเศรษฐกิจ ก็ยังมีข้อสงสัยว่า ผลตอบแทนที่ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ได้รับมีความเพียงพอต่อการใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุหรือไม่ ดังนั้น การออกแบบระบบประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจในวัยสูงอายุสำหรับประชาชนทุกคนโดยถ้วนหน้ากันเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อความจำเป็นพื้นฐาน จึงเป็นความจำเป็นและเร่งด่วนสำหรับประเทศไทย เพื่อรองรับกับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอนาคตอันใกล้

การศึกษาวิจัยเพื่อออกแบบระบบความคุ้มครองทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ได้ดำเนินการใน 2 ระยะ โดยในระยะที่ 1 เป็นการคาดประมาณและฉายภาพจำนวนประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2568 เพื่อใช้เป็นฐานในการคาดประมาณรายได้และรายจ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ส่วนการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาระยะที่ 2 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประมาณค่าใช้จ่ายพื้นฐานโดยเฉลี่ยของผู้สูงอายุ โดยจำแนกตามอาชีพในอดีตก่อนเมื่อถึงวัยสูงอายุ 2) ศึกษาถึงศักยภาพและความเต็มใจของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานในการออมเงินกับกองทุนเพื่ออนาคตในลักษณะเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในยามชรา และ 3) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการของเงินกองทุนนี้

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนทั่วไปมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 7,915 บาท ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีรายจ่ายเฉลี่ย 6,000 บาทต่อเดือน (เงินจำนวนนี้เมื่อคิดเป็นมูลค่าในปีพ.ศ. 2568 จะมีค่าประมาณ 10,000 บาท) เมื่อพิจารณารายจ่ายเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุโดยจำแนกตามอาชีพ พบว่าผู้สูงอายุที่เคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจมีรายจ่ายสูงสุดคือประมาณ 21,708 บาทต่อเดือน รองลงมา ได้แก่ ผู้เคยประกอบอาชีพอิสระมีค่าใช้จ่ายประมาณ 13,677 บาทต่อเดือน ลูกจ้างเอกชนประมาณ 6,781 บาทต่อเดือน และเกษตรกรประมาณ 2,645 บาทต่อเดือน (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของผู้สูงอายุ จำแนกตามกลุ่มอาชีพ

2. ศักยภาพการออมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากเงินเหลือจ่ายจากรายได้ตลอดชีพ พบว่าประชาชนในทุกกลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพยังคงมีเงินเหลือจ่าย ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ปรากฏในตารางสรุปที่ 1 ที่แสดงเงินเหลือจ่ายตลอดช่วงการทำงานของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่เริ่มการทำงานตั้งแต่อายุ 20-24 ปี จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบอาชีพอิสระชายที่เริ่มทำงานในปีพ.ศ. 2549 ในขณะที่มีอายุ 20-24 ปี หากทำงานไปจนถึงอายุ 60 ปี จะมีเงินคงเหลือจ่ายประมาณ 4.9 ล้านบาทสำหรับชายและประมาณ 2.5 ล้านบาทสำหรับหญิง เมื่อคิดเป็นมูลค่าของปีพ.ศ. 2549 และด้วยคตินฐานที่กำหนดให้มีการปรับเงินเดือนหรือขึ้นค่าจ้างในอัตราปีละ 1 เปอร์เซ็นต์ ทำให้มีเงินเหลือจ่ายเพิ่มมากขึ้นไปตลอดในทุกกลุ่มอายุและกลุ่มอาชีพ เมื่อทำงานครบ 60 ปี ดังนั้น ผู้ประกอบอาชีพอิสระในรุ่นกลุ่มอายุ 20-24 ปี เมื่อทำงานไปโดยเฉลี่ยประมาณ 38 ปี จะมีเงินเหลือจ่ายประมาณ 5.2 ล้านบาทสำหรับชาย และประมาณ 3.8 ล้านบาทสำหรับหญิง ในกลุ่มอาชีพอื่น ๆ จะมีเงินเหลือจ่ายจากรายได้ตลอดชีพน้อยกว่ากลุ่มอาชีพอิสระ โดยที่กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างของรัฐที่เป็นชายจะมีเงินเหลือจ่ายประมาณ 7.6 แสนล้านบาทในหมู่ผู้ที่เริ่มทำงานในปีพ.ศ. 2549 และเพิ่มเป็นเกือบ 3 ล้านบาทในหมู่ผู้ที่เริ่มทำงานในปีพ.ศ. 2568 ในหมู่ลูกจ้างเอกชนจะมีเงินเหลือจ่ายมากกว่าข้าราชการอันเนื่องมาจากมีจำนวนมากกว่า คือ ประมาณ 1.6 ล้านบาทสำหรับชาย และประมาณ 1.3 ล้านบาทสำหรับหญิงที่เริ่มทำงานในปี พ.ศ. 2549 เงินเหลือจ่ายตลอดอายุการทำงานนี้จะเพิ่มขึ้นเกือบ 2 ล้านบาทสำหรับชาย และประมาณ 2.2 ล้านบาทสำหรับหญิง ในกลุ่มผู้ที่เริ่มทำงานในปีพ.ศ. 2568 เกษตรกรแม้จะเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุดและมีรายจ่ายต่ำที่สุด แต่ก็ยังคงมีเงินเหลือจ่ายตลอดช่วงการทำงานแต่ต่ำกว่าทุกกลุ่มอาชีพ คือ ต่ำกว่า 1 ล้านบาท ในหมู่หญิงที่เริ่มเข้าสู่แรงงานทางการเกษตรไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใดระหว่างปีพ.ศ. 2549 ถึงปีพ.ศ. 2568 เฉพาะเกษตรกรชายที่เริ่มทำงานในปีพ.ศ. 2568 เท่านั้นที่มีเงินเหลือจ่ายมากกว่า 1 ล้านบาทเพียงเล็กน้อย

ตัวเลขเงินเหลือจ่ายตลอดช่วงการทำงานในตารางสรุปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการออมหรือจ่ายเงินส่วนหนึ่งจากรายได้เข้าร่วมสมทบในกองทุนเพื่ออนาคต อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้ผู้อ่าน

ต้องเข้าใจว่า เมื่อถึงอายุ 60 ปี มิได้หมายความว่า ประชากรไทยในอนาคตจะมีเงินสดหรือเงินออมฝากไว้กับสถาบันการเงินตามตัวเลขที่คำนวณได้ในตารางสรุปที่ 1 แต่ตัวเลขนี้หมายความว่า ศักยภาพในทางการเงินที่ประชากรในวัยแรงงานโดยรวมสามารถออมได้ในตลอดช่วงอายุการทำงาน

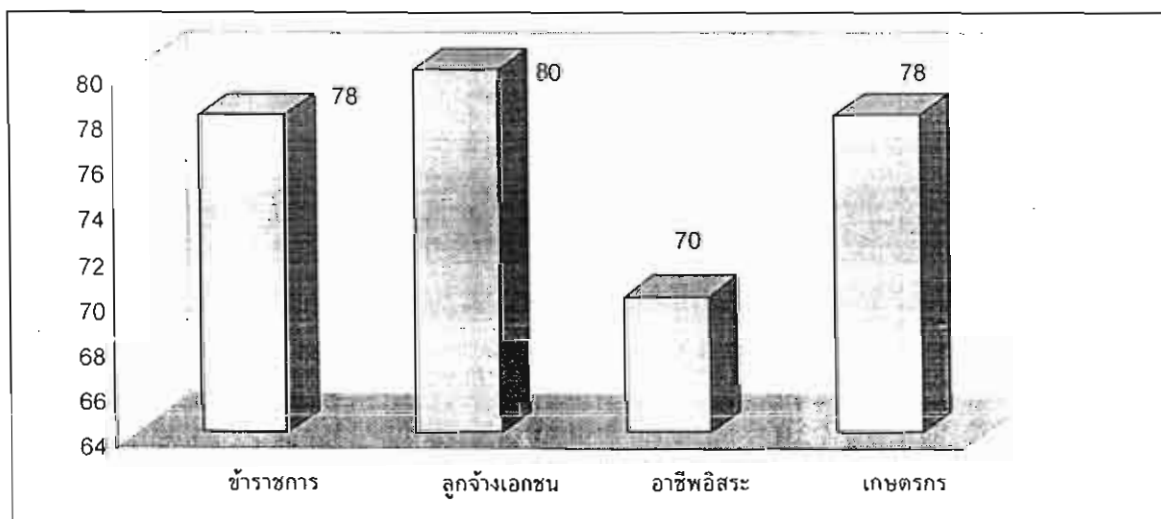
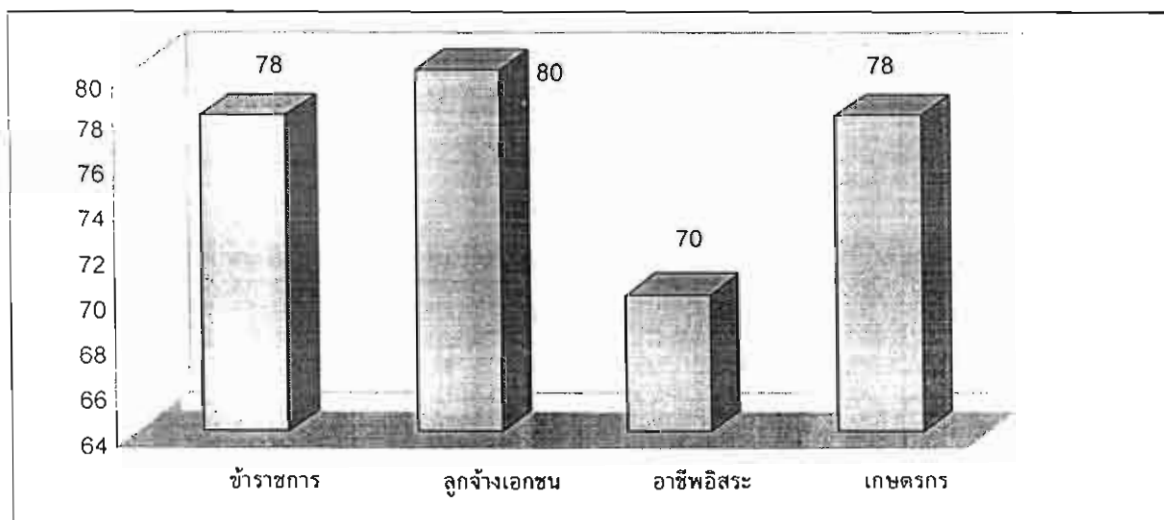
ในความเป็นจริง ประชากรส่วนใหญ่ได้ใช้เงินเหล่านั้นส่วนหนึ่งไปในการจ่ายเป็นภาษีเงินได้ ในตลอดช่วงระยะเวลาที่ทำงาน และจะมีส่วนหนึ่งเหลือเพื่อการใช้จ่ายในรายการที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายปกติ เช่น ค่าใช้จ่ายกรณีอุบัติเหตุ หรือเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ๆ เงินเหลือจ่ายตลอดช่วงการทำงานนี้ส่วนหนึ่งน่าจะถูกนำมาเข้าสู่ระบบเงินออม โดยรัฐจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ประชากรที่สมทบเงินเข้ากองทุน อาจสามารถนำเงินออมมาหักค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลเพื่อลดหย่อนภาษีเงินได้ส่วนบุคคลให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด เช่นเดียวกันกับสมาชิกกองทุน กบข.

เมื่อพิจารณาความตระหนักในการเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 60 คิดว่า ตนเองมีเงินออมไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายตลอดอายุขัย ในกลุ่มที่คิดว่าตนเองมีเงินไม่เพียงพอนี้ มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ที่ยังไม่มีเตรียมสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ทั้ง ๆ ที่ตนเองมีศักยภาพที่จะออมเงินไว้ใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

ตารางสรุปที่ 1 การคาดประมาณเงินเหลือจ่ายตลอดช่วงการทำงานเมื่อคิดเป็นมูลค่าของปี 2549 จำแนกตามเพศ และกลุ่มอาชีพ ระหว่างปี พ.ศ.2549-2568 คิดเฉพาะกลุ่มที่เริ่มทำงานเมื่อมีอายุ 20-24 ปี

กลุ่มอาชีพ	พ.ศ.					
	2549	2553	2557	2561	2565	2568
ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ						
ชาย	763,914	1,889,818	2,080,128	2,288,369	2,529,384	2,740,763
หญิง	456,505	567,761	740,645	929,588	1,122,742	1,298,696
ลูกจ้างเอกชน						
ชาย	1,598,461	1,792,599	1,974,158	2,173,892	2,407,536	2,606,810
หญิง	1,309,055	1,478,150	1,635,907	1,823,964	2,037,829	2,221,161
ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ						
ชาย	4,946,211	3,593,174	3,951,041	4,342,228	4,794,571	5,191,423
หญิง	2,450,130	2,618,359	2,875,523	3,178,168	3,519,374	3,820,602
เกษตรกรรวม						
ชาย	438,140	794,240	844,425	926,251	1,019,964	1,102,840
หญิง	216,751	469,655	825,257	538,644	604,904	657,173

เมื่อถามประชาชนว่า “เห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนออมเงินของส่วนหนึ่งของรายได้ของตนโดยรัฐร่วมสมทบจ่ายในอัตราส่วนเท่ากับประชาชน” ประชาชนกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว ในหมู่ผู้ที่เห็นด้วยกับนโยบายนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 77 ที่มีความยินดีและสมัครใจที่จะเข้าร่วมในโครงการการออมเพื่ออนาคต โดยกลุ่มที่สมัครใจออมสูงสุดได้แก่ กลุ่มลูกจ้างเอกชน (ร้อยละ 80) รองลงมาได้แก่ กลุ่มเกษตรกรและลูกจ้างรัฐบาล(ร้อยละ 78 เท่ากัน) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ร้อยละ 70) (ดูภาพที่ 2) เมื่อมองในภาพรวมของประเทศ จะเห็นได้ว่า ในหมู่ผู้ที่มีความเต็มใจที่จะจ่ายสมทบเข้ากับกองทุนเพื่ออนาคตนี้ ทุกคนยินดีที่จะให้หักเงินรายได้ของตนเองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 เข้าสมทบในกองทุนเพื่ออนาคต



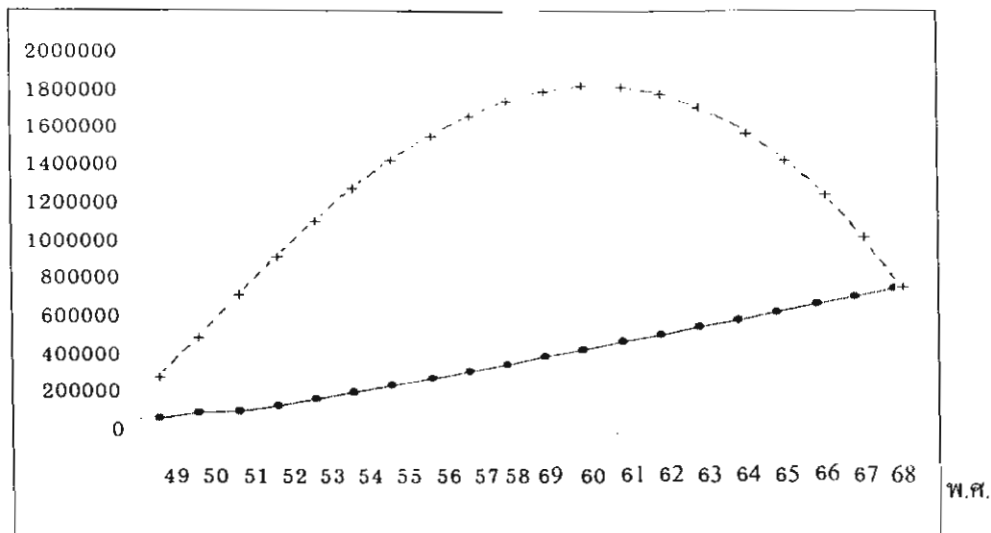
ภาพที่ 2 ร้อยละของประชาชนที่สมัครใจเข้าร่วมในโครงการการออมเพื่ออนาคต

3. ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำข้อมูลด้านความสมัครใจในการออม ศักยภาพในการออมมาพัฒนาเป็นรูปแบบในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุในลักษณะ

การร่วมจ่ายสมทบระหว่างรัฐกับประชาชนผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานในอัตราร้อยละ 3 ของรายได้ของประชาชน

ในการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอขนาดของกองทุนไว้ 4 แบบ ภายใต้คติฐานต่าง ๆ กัน อันได้แก่ คติฐานที่ 1 ภายใต้คติฐานนี้รัฐบาลมีนโยบายบังคับให้ประชาชนคนไทยที่อยู่ในวัยแรงงานและมีรายได้ทุกคนจะต้องนำเงินรายได้ร้อยละ เข้าร่วมออมในกองทุนเพื่ออนาคตนี้ ในลักษณะกองทุนบำนาญแห่งชาติ (โดยไม่มีการจำกัดเพดานสูงสุดในการจ่ายสมทบ) โดยรัฐสมทบจ่ายให้อีกเท่าตัว หากสมมติว่ารัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้นในปีพ.ศ. 2549 และกองทุนเริ่มต้นจ่ายผลประโยชน์ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการค่าครองชีพพื้นฐานให้กับประชาชนผู้ที่เข้าสู่วัยสูงอายุในอีก 1 ปีต่อมา (ซึ่งถือว่าเป็นกำหนดแต่ในความเป็นจริงควรจะกำหนดให้สมาชิกต้องส่งเงินเข้ากองทุนหรือเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 5 ปี) คือ ในปีพ.ศ. 2550 โดยคิดอัตรา 10,000 บาท/คน/เดือน

จะต้องใช้งบประมาณสวัสดิการจำนวนถึง 32,212 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้เกิดผลในทางจิตวิทยาและการเมืองในการกระตุ้นให้เกิดการระดมเงินทุนของประเทศจากการออมได้ต่อไปอย่างมากและรวดเร็วในอนาคต หากรัฐบาลเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินไว้ซ้ำเกิน 5 ปี กล่าวคือ กำหนดว่า บุคคลจะต้องเป็นสมาชิกเกินกว่า 5 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุนจะมีผลทำให้ประชาชนลดความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วม หรือสนับสนุนนโยบายการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคต จะเห็นได้ว่า ภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากการจัดตั้งกองทุนจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการจากนโยบายโดยการประกันอนาคตจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเกิน 1 ล้านคน และจะเพิ่มถึงกว่า 6 ล้านคน ภายในระยะเวลาเพียงไม่ถึง 20 ปี ตัวเลขผู้สูงอายุนี้แม้จะเพิ่มในอัตราที่เร็วแต่เร็วมาก แต่เนื่องด้วยขนาดของประชากรในวัยแรงงานที่มีมาก อันเนื่องมาจากอัตราภาวะเจริญพันธุ์ที่สูงในอดีต ทำให้เงินออมของประชากรในวัยแรงงานที่จะร่วมสมทบกับกองทุนมีมากพอที่จะรองรับค่าใช้จ่ายทางด้านเงินสวัสดิการที่จะจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุ ดังจะเห็นได้ว่า รายรับของกองทุนสูงกว่ารายจ่ายด้านสวัสดิการทุกปี และในปีพ.ศ. 2568 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุไทยแม้จะสูงถึงเกือบ 7 แสนล้านบาท แต่เนื่องจากกองทุนมีเงินสะสมจากดอกเบี้ย (คิดในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี) และเงินเหลือจ่ายที่สะสมมาในอดีต ทำให้กองทุนยังมีเงินเหลือจ่ายในปี พ.ศ. 2568 สูงถึง 7.2 แสนล้านบาท (ดูภาพที่ 3) แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อสังเกตว่า แม้กองทุนจะมีเงินเหลือจ่ายในปี พ.ศ. 2568 ที่มากอย่างไม่น่าหวัวิตก แต่จากภาพที่ 3 ที่สถานะเงินกองทุนเหลือจ่ายที่เริ่มลดลง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป ผู้บริหารกองทุนจะต้องบริหารอย่างระมัดระวัง และมีการวางแผนการลงทุนเพื่อหารายได้ให้ได้กำไรมากกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคาร



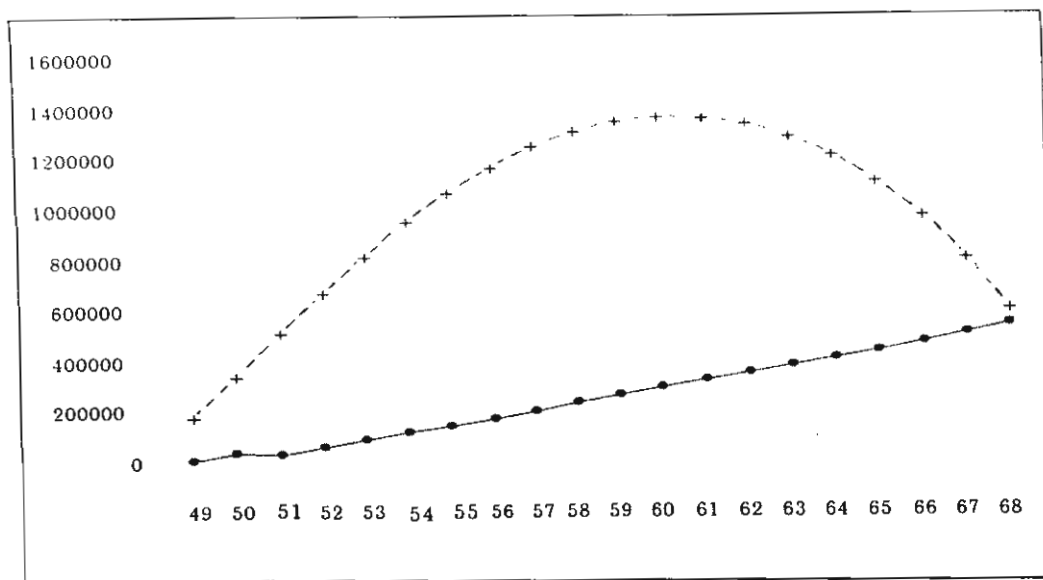
ภาพที่ 3 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานะภาพเงินกองทุนเหลือจ่ายในคดีฐานที่ 1

----- หมายถึง สถานะเงินกองทุนเหลือจ่าย
 ————— หมายถึง จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่าย

คดีฐานที่ 2 อิงอยู่บนสมมติฐานที่ว่า วัยแรงงานที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอาจจะไม่ได้เข้าร่วมในกองทุนนี้ทุกคน แต่คิดสัดส่วนของวัยแรงงานที่เข้าร่วมเฉพาะผู้ที่เต็มใจเข้าร่วมในกองทุนเพื่ออนาคตนี้ โดยอาศัยข้อมูลร้อยละของวัยแรงงานที่ระบุว่า หากรัฐมีนโยบายที่จะจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคต ตนเองมีความเต็มใจและพร้อมเข้าร่วมโครงการโดยจ่ายเงินรายได้อะไร 3 เข้าร่วมในกองทุนสมทบกับจำนวนเงินจ่ายสมทบจากรัฐบาล (โดยไม่มีเพดานจำกัดสูงสุดเช่นกันกับคดีฐานที่ 1)

ขนาดของกองทุนภายใต้คดีฐานนี้จะมีมูลค่า 169,474 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2549 และเพิ่มเป็นเกือบประมาณ 3 แสนล้านบาทในปีพ.ศ. 2568 ส่วนจำนวนเงินที่ต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุจำนวน 2.6 หมื่นล้านบาทในปีพ.ศ. 2549 จะเพิ่มเป็น 5.3 แสนล้านบาทในปีพ.ศ. 2568 (ดูภาพที่ 4)

เมื่อพิจารณาสถานะภาพเงินกองทุนเหลือจ่ายภายหลังจากที่ได้มีการเริ่มจ่ายให้กับผู้สูงอายุในปีพ.ศ. 2550 ด้วยอัตรา 10,000 บาทต่อคน/ต่อเดือน โดยใช้การบริหารจัดการเช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวไว้แล้วในคดีฐานที่ 1 ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นว่า สถานะของกองทุนจะมีแนวโน้มที่จะลดลงเร็วกว่าในคดีฐานที่ 1 อยู่ 3 ปี คือเริ่มลดลงในปีพ.ศ. 2561 แทนที่จะเป็นปีพ.ศ. 2564 ดังที่ปรากฏในคดีฐานที่ 1 ดังนั้น ผู้บริหารกองทุนจะต้องเร่งวางแผนการลงทุนให้ได้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงและต้องได้ผลตอบแทนรวดเร็วกว่าตัวแบบตามคดีฐานที่ 1



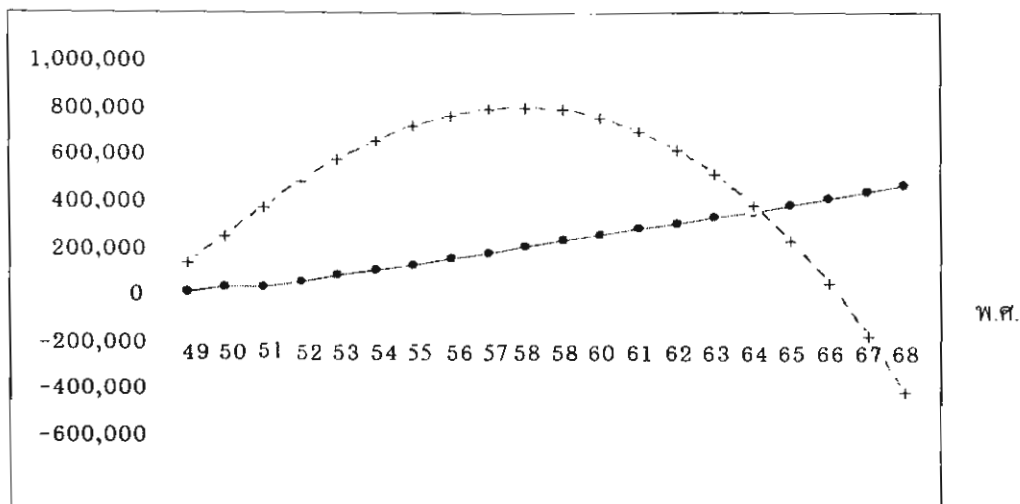
พ.ศ.

ภาพที่ 4 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเหลือจ่ายในกรณีที่ 2

----- หมายถึง สถานะเงินกองทุนเหลือจ่าย
 ————— หมายถึง จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่าย

กรณีที่ 3 อิงอยู่บนสมมติฐานที่ว่า กลุ่มผู้ที่มีบำเหน็จบำนาญ อันได้แก่ กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มลูกจ้างเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมไม่เข้าร่วมในโครงการนี้ กลุ่มที่เข้าร่วมเป็นกลุ่มที่อยู่นอกเหนือระบบบำเหน็จบำนาญหรือระบบประกันสังคม ดังนั้น กลุ่มวัยแรงงานที่พิจารณาในกรณีที่ 3 นี้จึงพิจารณาเฉพาะกลุ่มอาชีพเกษตรกร กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และกลุ่มลูกจ้างเอกชนบางส่วนที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมเท่านั้นและคิดอัตราการจ่ายเงินสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุภายใต้กรณีที่ 3 นี้จะจ่ายในอัตราเดือนละ 10,000 บาท เช่นกัน

ภายใต้กรณีที่ 3 นี้ตัวเลขของเงินที่ไหลเข้ากองทุนนี้จะมีมูลค่า 124,602 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2549 และจะเพิ่มอย่างสม่ำเสมอไปจนถึง 222,845 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2568 แต่การไหลเข้าของเงินกองทุนภายใต้กรณีที่ 3 นี้จะเป็นไปด้วยอัตราเพิ่มที่ช้ากว่าอัตราการเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกของกองทุน คือ ในช่วงระยะเวลาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกจาก 1 ล้านคนแรก จะใช้เวลาประมาณ 6 ปี และใน 1 ล้านที่สองต่อมาจะใช้ระยะเวลา 4 ปี และใน 1 ล้านที่สามจะใช้เวลาเพียง 3 ปีเท่านั้น จึงทำให้เงินกองทุนมีภาระที่จะต้องจ่ายเงินสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราที่เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของเงินรายรับ ผลคือ เงินกองทุนที่เหลือหลังจากการจ่ายเงินค่าสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุจะเริ่มลดลงอย่างสม่ำเสมอ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 จนกระทั่งถึงขนาดที่กองทุนติดลบถึงเกือบ 2 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2567 และถึงกว่า 4 แสนล้านบาท ในปีพ.ศ. 2568 (ดูภาพที่ 5) ดังนั้น ตัวแบบของระบบเงินออมภายใต้กรณีที่ 3 นี้ดูเหมือนจะไม่มี ความมั่นคงด้านสถานะทางการเงิน จึงมีความเป็นไปได้ในทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการน้อย



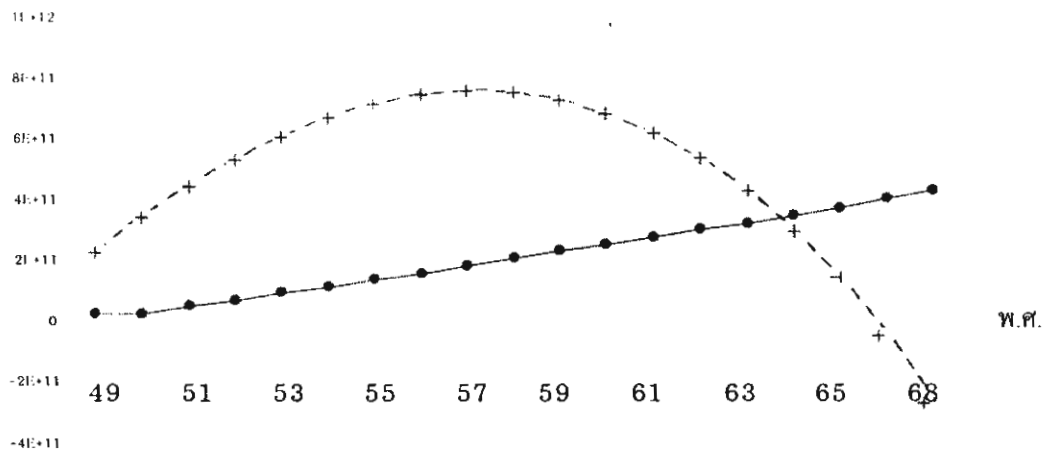
ภาพที่ 5 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเหลือจ่ายในกรณีที่ 3

----- หมายถึง สถานะเงินกองทุนเหลือจ่าย
 ————— หมายถึง จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่าย

กรณีที่ 4 อิงอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า กลุ่มประชาชนที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบบำนาญ บำนาญ อันได้แก่ ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มลูกจ้างเอกชนประมาณ 76 เปอร์เซ็นต์ ที่เป็นสมาชิกภายใต้ระบบประกันสังคมอยู่แล้ว ไม่ได้เข้าร่วมในการเป็นสมาชิกของกองทุนเงินสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุแต่อย่างใด เช่นเดียวกันกับกรณีที่ 3 แต่เงื่อนไขที่เพิ่มเติมจากกรณีที่ 3 คือ ภายใต้กรณีที่ 4 นี้เรากำหนดว่าจะมีเพียงประมาณร้อยละ 90 ของประชากรในกลุ่มอาชีพเกษตรกรรมและกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่เข้าร่วมในกองทุนนี้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ประมาณร้อยละ 10 เป็นผู้ที่ทางกองทุนไม่สามารถติดตามให้เข้ามาลงทะเบียนหรือสมัครเป็นสมาชิกของโครงการได้ และในจำนวนผู้ที่ไม่เข้าร่วมในกองทุนนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้สูงเกินเดือนละ 60,000 บาท เพราะผู้มีรายได้ที่สูงเกินเงินจำนวนนี้จะได้รับผลตอบแทนเฉลี่ยรายเดือนที่จ่ายตอบแทนเดือนละ 10,000 บาท ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่ไม่สูงนัก จึงอาจไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการดึงดูดผู้ที่มีรายได้สูงให้เข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนได้มากนัก

ในกรณีที่ 4 นี้ยังได้อิงอยู่บนหลักของการจ่ายผลตอบแทนตามสัดส่วนของเงินออมที่สมาชิกจ่ายเป็นรายเดือน โดยได้มีเงื่อนไขการจ่ายเงินสวัสดิการตอบแทนว่า สมาชิกในวัยแรงงานที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนจำนวนเดือนละ 300 บาท หรือต่ำกว่าจะได้รับเงินตอบแทนเดือนละ 5,000 บาท เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ส่วนผู้ที่ส่งเงินสะสมระหว่าง 450 บาท ถึง 750 ต่อเดือน จะได้รับเงินสวัสดิการเดือนละ 8,000 บาท และผู้ที่ส่งเงินสะสมเกินกว่าเดือนละ 750 บาทขึ้นไป จะได้รับเงินสวัสดิการเดือนละ 10,000 บาท ด้วยกรณีและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้ พบว่า ตัวแบบนี้จะพบกับปัญหาของความมั่นคงของสถานะทางการเงินของกองทุนเช่นเดียวกันกับกรณีที่ 3 กล่าวคือ ในขณะที่สถานะของกองทุนเพิ่มขึ้นตลอดทุกปี แต่สถานะภาพทางการเงินเหลือจากการจ่ายเป็น

สวัสดิการให้กับผู้สูงอายุจะเริ่มลดลงอย่างสม่ำเสมอ ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป จนถึงในท้ายที่สุดจะติดลบที่ปี พ.ศ. 2567 (ดูภาพที่ 6) เช่นเดียวกันกับกรณีที่ 3



ภาพที่ 6 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเฉลี่ยจ่ายในกรณีที่ 4

----- หมายถึง สถานเงินกองทุนเฉลี่ยจ่าย
 ————— หมายถึง จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่าย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า กองทุนเพื่ออนาคตที่จัดตั้งขึ้นจะต้องดำเนินการโดยใช้ตรรกะของการดำเนินการในระดับมหภาค ซึ่งก็คือ ระดับประเทศ หากดำเนินการในระดับจุลภาคหรือแยกย่อยเป็นกองทุนระดับชุมชน จะทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนแก่สมาชิกในอัตราที่สูงถึง 10,000 บาทต่อคนต่อเดือน และยังมีความเสี่ยงที่กองทุนอาจจะล้มละลายเพราะ การไม่ได้สัดส่วนของโครงสร้างอายุประชากร กล่าวคือ ในชุมชนหลายแห่งอาจมีผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนที่สูงมากทำให้กองทุนในระดับชุมชนไม่สามารถแบกรับภาระที่จะดูแลให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังอาจประสบกับปัญหาด้านภาวะผู้นำและความสามารถในการบริหารจัดการของผู้บริหารกองทุน ซึ่งรวมถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของกองทุนต่าง ๆ ในระดับชุมชน อาจเป็นข้อที่ยังไม่อาจจะตรวจสอบได้พร้อม ๆ กันในทุกชุมชนของประเทศ

กองทุนเพื่ออนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 2

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประมาณค่าใช้จ่ายชั้นพื้นฐานโดยเฉลี่ยของผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยจำแนกตามอาชีพในอดีตก่อนเมื่อถึงวัยสูงอายุ 2) ศึกษาถึงศักยภาพและความเต็มใจของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานในการออมเงินกับกองทุนเพื่ออนาคตในลักษณะเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในยามชราตามแนวทางของกองทุนบำนาญแห่งชาติ และ 3) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเงินกองทุนนี้ให้มีรายรับสูงเพื่อให้เกิดความมั่นคง

ระเบียบวิธีวิทยาที่ใช้ในการศึกษานี้ ใช้วิธีการที่เรียกว่า การจำลองระบบเชิงพลวัต เพื่อคาดประมาณประชากรและฉายภาพรายได้ และรายจ่ายตลอดช่วงอายุขัยของประชากรในปี พ.ศ. 2549 ถึง 2568 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจตัวอย่างประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปเป็นฐานในการคาดประมาณรายได้และรายจ่ายในอนาคต

ในการศึกษานี้ได้เลือกตัวอย่างของประชาชนโดยการกำหนดโควตาในแต่ละกลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุ เพื่อให้ได้ขนาดตัวอย่างในแต่ละกลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละกลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพ มาจำนวน 2,553 คนจาก 6 จังหวัด อันได้แก่ ลำปาง ร้อยเอ็ด ฉะเชิงเทรา ลพบุรี เพชรบุรี และกระบี่ เพื่อเก็บข้อมูลด้านรายจ่าย ศักยภาพและความเต็มใจในการออมกับกองทุนเพื่ออนาคตเพื่อใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ข้อมูลจากการสำรวจได้ถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารจัดการกองทุนในระดับชุมชน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ประชาชนทั่วไปมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 7,915 บาท ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีรายจ่ายเฉลี่ย 6,000 บาทต่อเดือน (เงินจำนวนนี้มีมูลค่าในปี พ.ศ. 2568 ประมาณ 10,000 บาท) เมื่อพิจารณารายจ่ายของผู้สูงอายุจำแนกตามกลุ่มอาชีพ พบว่า กลุ่มลูกจ้างรัฐบาลมีรายจ่ายสูงสุด (21,708 บาท) รองลงมา ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (13,677 บาท) ลูกจ้างเอกชน (6,781 บาท) และเกษตรกร (2,645 บาท) ตามลำดับ

เมื่อวิเคราะห์เงินเหลือจ่ายจากรายได้ตลอดชีพ และความตระหนักในการต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ พบว่า ประชาชนทุกกลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพมีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าร่วมในการออมเพื่อสร้างหลักประกันในอนาคตเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ กล่าวคือ เมื่อนำเอารายได้และรายจ่ายตลอดชีพมาพิจารณาร่วมกันจะเห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนไทยวัยแรงงานที่มีรายได้ในภาพรวมยังคงมีเงินเหลือจ่าย

เมื่อถามประชาชนว่า “เห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนออมเงินจากส่วนหนึ่งของรายได้ของตนโดยรัฐร่วมสมทบจ่ายในอัตราส่วนเท่ากับประชาชน” ประชาชนกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว ในหมู่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ พบว่า ประมาณร้อยละ 77 ยินดี

สมัครใจที่จะเข้าร่วมในโครงการการออมเพื่ออนาคต โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพที่สมัครใจออมสูงสุด คือ กลุ่มลูกจ้างเอกชน (ร้อยละ 80) รองลงมาได้แก่ กลุ่มเกษตรกรและลูกจ้างรัฐบาล (ร้อยละ 78 เท่ากัน) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ร้อยละ 70) ในหมู่ผู้ที่มีความเต็มใจที่จะจ่ายสมทบเข้ากับกองทุนเพื่ออนาคตนี้ ยินดีที่จะให้หักเงินรายได้ของตนเองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 เข้าสมทบในกองทุนเพื่ออนาคต

ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำเสนอเกี่ยวกับขนาดและการบริหารจัดการกองทุนไว้ 4 รูปแบบ ภายใต้คตินฐานที่ต่างกัน อันได้แก่ รูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนวัยแรงงานที่มีรายได้ทุกคน เข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุน มีการร่วมสมทบจ่ายในอัตราเท่าๆกัน คือ ร้อยละ 3 ระหว่างรัฐกับประชาชน และกำหนดเงินสวัสดิการที่ประชาชนจะได้รับเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุเดือนละ 10,000 บาทต่อคนต่อเดือน รูปแบบที่ 2 คัดครอบคลุมเฉพาะประชาชนวัยแรงงานที่มีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกองทุนเท่านั้น โดยมีอัตราการจ่ายเงินสวัสดิการเท่ากับรูปแบบที่ 1 รูปแบบที่ 3 คัดเฉพาะวัยแรงงานในกลุ่มอาชีพเกษตรกรรม ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และกลุ่มลูกจ้างเอกชนเฉพาะผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ส่วนเงื่อนไขอื่นๆ เช่นเดียวกับกับรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 4 คัดเฉพาะกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบที่ 3 จำนวนเพียงร้อยละ 90 เท่านั้นที่เข้าร่วม และอิงอยู่บนหลักของการจ่ายผลตอบแทนตามสัดส่วนของเงินออมที่สมาชิกจ่ายเป็นรายเดือนภายใต้เงื่อนไขที่ว่า หากสมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุนจำนวนเดือนละ 300 บาทต่อเดือน จะได้รับเงินสวัสดิการเดือนละ 5,000 บาทเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ หากสมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุนเดือนละ 450 ถึง 750 บาท จะได้รับเงินสวัสดิการเดือนละ 8,000 บาท และผู้ที่ส่งเงินสะสมเกินกว่าเดือนละ 750 บาทขึ้นไป จะได้รับเงินสวัสดิการเดือนละ 10,000 บาท เมื่อเปรียบเทียบความยั่งยืนและความมั่นคงของทั้ง 4 รูปแบบแล้ว ผลจากการศึกษาครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลควรที่จะมีการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติหรือกองทุนเพื่ออนาคตในลักษณะบังคับมากกว่าสมัครใจ เพื่อให้คนไทยทุกคนที่มีอายุ 60 ปีทุกคนได้รับเงินสวัสดิการโดยถ้วนหน้ากัน

Fund for the Future: Size and Management Issues Phase II

Abstract

This study has three objectives: 1) to estimate the living expenditures for basic minimum life maintenance for the elderly persons, broken down by occupations; 2) to assess the potential and willingness to participate in a saving scheme with a fund for the future, to be set up as a national pension for all elderly in Thailand; and 3) to provide management guidelines for the fund in order to ensure sustainability of the fund.

The method of system dynamic modeling was employed to project the life-time earnings and life-time expenditures for the population of Thailand between the years 2006 and 2025. Data for a sample of population aged 15 and over were used to estimate the future incomes and expenditures of the population. This study used quota method to select a sample of 2,553 persons from 4 occupational and age groups from six provinces namely, Lampang, Roiet, Lopburi, Phetchaburi, Chachoengsao and Krabi.

Data regarding incomes and expenditures were also collected and willingness to participate in the fund for the future, allowed to be drawn at age 60 and above, was solicited. These data were analyzed jointly with secondary demographic data and qualitative data from the in-depth interviews of some community fund managers.

The result showed that the average income for the total sample was 7,519 baht per month. In addition, it was found that an elderly would have an average monthly expenditure of 6,000 baht. Broken down by occupational group found that the highest average expenditure of 21,708 baht among the retirees from the government sector, followed by independent workers at 13,677 baht, employees of private sector at 6,781 baht and agricultural related workers at 2,645 baht. This study also found that there was a high potential for saving, regardless of age and occupation. Looking at the differences between life time earnings and life time expenditures confirmed the high potential for saving.

When the interviewees were asked about their willingness to save with the fund for the future, about 90 percent replied affirmatively. Among them, about 77 percent would like to be a member of the fund. Employees of private sector showed the highest level of willingness (80%), followed respectively by agricultural related workers (78%), government workers (78%) and independent workers (70%). The average rate of saving, calculated as percent of total individual income was 3 percent.

In assessing the economic and management feasibility of the fund, 4 models based on different assumptions were made. The first model was a forced model, assuming that all population in labor force participated in this scheme and that the fund would pay out at 10,000 baht per month for the elderly. The second model assumed a voluntary principle. People in the labor force would have a choice of not participating in this saving scheme. The third model conservatively assumed that only those who were agricultural related workers and only 24 percent of private employees who did not registered in the social security fund joined this scheme. The fourth model was even more conservative and estimated only 90 percent of the groups would actually be members of the fund. In this model, the payment was based on a pro rata basis. Those who pay 300 baht or less would receive the benefit of 5,000 baht per month. Those who pay between 450 and 750 baht per month would enjoy a benefit of 8,000 baht per month. The benefit of 10,000 baht per month would be provided to those who pay more than 750 baht per month. Judging the sustainability of all 4 models indicated that a forced model would be more realistic.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อ	ฅ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ด
สารบัญภาพ	ธ
บทที่ 1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	8
บทที่ 2 การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจเพื่ออนาคตสำหรับผู้สูงอายุ	
แนวคิดการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจ	9
ระบบการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุบางประเทศ	11
ประเทศเยอรมัน	11
ประเทศชิลี	13
ประเทศญี่ปุ่น	18
ประเทศสิงคโปร์	23
ประเทศเกาหลีใต้	25
บทบาทของครอบครัวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ	31
การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน	33
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาระยะที่ 1	43
สัญลักษณ์ที่ใช้ในการลงแบบเพื่อฉายภาพประชากร	47
การฉายภาพประชากรในปีพ.ศ. 2543-2568 จำแนกตามกลุ่มอายุและกลุ่มอาชีพ	48
ระเบียบวิธีวิจัยในระยะที่ 2	49
ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้	54
ข้อควรพิจารณาที่ใช้ในการจำลองแบบ	55
แผนการสุ่มตัวอย่าง	71
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	74
การวิเคราะห์ข้อมูล	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	
ลักษณะของตัวอย่างที่ใช้เป็นพื้นฐานในการคาดประมาณรายได้	75
และรายจ่ายของประชาชน	
รายได้และแหล่งของรายได้	77
รายได้โดยรวมต่อปีของประชากรแต่ละกลุ่มอายุ และรายได้ตลอดชีพ	85
รายจ่ายโดยรวมต่อปีของประชากรแต่ละกลุ่มอายุและรายจ่ายตลอดชีพ	91
รายจ่ายเพื่อความจำเป็นพื้นฐานของผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป	99
ศักยภาพในการออมในระดับบุคคล	103
อัตราการจ่ายสมทบในกองทุนเพื่ออนาคต	112
ขนาดของกองทุนและการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน	116
ความเป็นไปได้ในเชิงการบริหารจัดการ	127
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	
สรุป	130
รายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของประชาชน	132
รายจ่ายโดยรวมต่อปีของประชากรแต่ละกลุ่มอาชีพและรายจ่ายตลอดชีพ	133
ศักยภาพในการออม	134
ขนาดของกองทุนและการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน	135
ข้อเสนอแนะ	137
เอกสารอ้างอิง	139
ภาคผนวก ก ตารางชีพเพื่อใช้ในการจำลองแบบภาวะการทำงานของประชากรชายไทย	144
ระหว่างปีพ.ศ. 2543-2568	
ภาคผนวก ข เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	171
ภาคผนวก ค รายได้โดยรวมของประชากรแต่ละกลุ่มอาชีพ เมื่อคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน	182
จำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ ระหว่างปีพ.ศ. 2549 -2568	
ภาคผนวก ง เงินรายได้เมื่อปรับมูลค่าของเงินในปัจจุบันเป็นมูลค่าในอนาคต	203
เมื่อถึงอายุ 60 ปี และตลอดชีพของประชากร	
จำแนกตามอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ ระหว่างปีพ.ศ. 2549-2568	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก จ	224
รายจ่ายเป็นปีของประชากรแต่ละกลุ่มอาชีพ จำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ ระหว่างปีพ.ศ. 2549-2568	
ภาคผนวก ฉ	245
เงินรายจ่ายเมื่อปรับมูลค่าของเงินในปัจจุบันเป็นมูลค่าในอนาคต เมื่อถึงอายุ 60 ปี และตลอดชีพของประชากร จำแนกตามอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ ระหว่างปีพ.ศ. 2549-2568	
ภาคผนวก ช	266
เงินคงเหลือเมื่อปรับมูลค่าของเงินในปัจจุบันเป็นมูลค่าในอนาคต เมื่อถึงอายุ 60 ปี และตลอดชีพของประชากร จำแนกตามอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2568	
ภาคผนวก ซ	287
รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 จำนวน และสัดส่วนของประชากรจำแนกตามกลุ่มวัย อัตราส่วนพึ่งพิงวัยเด็ก อัตราส่วนการพึ่งพิงวัยสูงอายุ อัตราส่วนการพึ่งพิงรวม และดัชนีชี้วัด ภาวะสูงอายุของประชากรระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2568	3
ตารางที่ 3.1 ค่าอัตราเจริญพันธุ์รายอายุ (ASFR) ที่ยังไม่ได้กลืนและที่กลืนแล้ว จำแนกตามกลุ่มอายุต่าง ๆ	57
ตารางที่ 3.2 ข้อคิดฐานเกี่ยวกับอัตราการตายต่อพันในแต่ละกลุ่มอายุในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2568 (หญิง)	58
ตารางที่ 3.3 ข้อคิดฐานเกี่ยวกับอัตราการตายต่อพันในแต่ละกลุ่มอายุในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2568 (ชาย)	59
ตารางที่ 3.4 อัตราการเคลื่อนที่จากกลุ่มอายุหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มอายุหนึ่ง จำแนกตาม กรอบแนวคิด	61
ตารางที่ 3.5 คติฐานสัดส่วนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรหญิง และชายที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ภายใต้อัตราการทำงานที่ต่างกัน ระหว่างปี พ.ศ.2543-2568	62
ตารางที่ 3.5 คติฐานสัดส่วนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรหญิง และชายที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ภายใต้อัตราการทำงานที่ต่างกัน ระหว่างปี พ.ศ.2543-2568 (ต่อ)	63
ตารางที่ 3.5 คติฐานสัดส่วนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรหญิง และชายที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ภายใต้อัตราการทำงานที่ต่างกัน ระหว่างปี พ.ศ.2543-2568 (ต่อ)	64
ตารางที่ 3.5 คติฐานสัดส่วนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรหญิง และชายที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ภายใต้อัตราการทำงานที่ต่างกัน ระหว่างปี พ.ศ.2543-2568 (ต่อ)	65
ตารางที่ 3.6 คติฐาน ของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากร ระหว่างปี พ.ศ.2544-2568 จำแนกตามกลุ่มอาชีพ	67
ตารางที่ 3.7 จำนวนหน่วยตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศและอาชีพ	71
ตารางที่ 3.8 จังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่างในแต่ละภาค	72
ตารางที่ 3.9 ขนาดตัวอย่างที่จำแนกตามจังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่าง	73
ตารางที่ 3.10 จำนวนหน่วยตัวอย่างที่ทำการเก็บรวบรวมได้ จำแนกตามกลุ่มอายุ และอาชีพ	73

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ลักษณะทั่วไปของประชาชนที่ตกเป็นตัวอย่าง (N = 2,553 คน)	75
ตารางที่ 4.1 ลักษณะทั่วไปของประชาชนที่ตกเป็นตัวอย่าง (N = 2,553 คน) (ต่อ)	76
ตารางที่ 4.2 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของประชาชนจำแนกตามกลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุ	79
ตารางที่ 4.3 รายได้ของข้าราชการ และลูกจ้างเอกชนเมื่อเปรียบเทียบผลที่ได้จากการ คาดประมาณและการสำรวจ จำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ	80
ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบรายได้ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ และเกษตรกรจากการ คาดประมาณและการสำรวจจำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ	82
ตารางที่ 4.5 ร้อยละของประชาชนที่ตกเป็นตัวอย่าง จำแนกตามอายุและแหล่ง ของรายได้	84
ตารางที่ 4.6 การคาดประมาณรายได้โดยรวมเมื่อคิดเป็นมูลค่าของปี 2549 จำแนกตามเพศ และกลุ่มอาชีพระหว่างปี พ.ศ. 2549-2568 คิดเฉพาะกลุ่มที่เริ่มทำงานเมื่อมีอายุ 20-24 ปี	87
ตารางที่ 4.7 เงินรายได้เมื่อปรับมูลค่าของเงินในปัจจุบันเป็นมูลค่าในอนาคต เมื่อถึงอายุ 60 ปี และตลอดชีพของผู้ที่เริ่มต้นทำงานที่มีอายุ 15-19 ปี คาดประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2568	90
ตารางที่ 4.8 รายจ่ายประจำเดือนเฉลี่ยของประชากร จำแนกเป็นกลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุ	93
ตารางที่ 4.9 ฐานนิยมของรายจ่ายต่อเดือนของประชากร จำแนกตามรายการ และบุคคลที่จ่ายให้	94
ตารางที่ 4.10 ฐานนิยมของรายจ่ายต่อเดือนของประชาชนอาชีพข้าราชการหรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ	95
ตารางที่ 4.11 ฐานนิยมของรายจ่ายต่อเดือนของประชาชนอาชีพลูกจ้างเอกชน	96
ตารางที่ 4.12 ฐานนิยมของรายจ่ายต่อเดือนของประชาชนผู้ประกอบอาชีพอิสระ	97
ตารางที่ 4.13 รายจ่ายต่อเดือนของประชาชนอาชีพเกษตรกร	98
ตารางที่ 4.14 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของผู้สูงอายุ จำแนกตามอาชีพ เมื่อครั้งที่อยู่ในวัยแรงงาน	100
ตารางที่ 4.15 รายจ่ายเป็นปีโดยรวมของประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2549-2568 จำแนกตามเพศ	101
ตารางที่ 4.16 เงินรายจ่ายของประชากรเมื่อถึงอายุ 60 ปี และตลอดชีพของประชากร ที่เริ่มทำงานตั้งแต่อายุอยู่ในช่วง 15-19 ปี จำแนกตามกลุ่มอาชีพ และเพศ	102

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.17 การเปรียบเทียบรายได้กับรายจ่ายของประชากรกลุ่มตัวอย่าง จำแนกเป็นเพศ กลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุ	104
ตารางที่ 4.18 เงินคงเหลือเมื่อปรับมูลค่าของเงินในปัจจุบันเป็นมูลค่าในอนาคต เมื่อถึงอายุ 60 ปี และตลอดชีพของผู้ที่เริ่มต้นทำงานที่มี อายุ 15-19 ปี คาดประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2568 จำแนกตามกลุ่มอาชีพ และเพศ	106
ตารางที่ 4.19 ร้อยละของประชาชนที่คิดว่าตนเองมีเงินไม่พอใช้ตลอดชีวิต จำแนกเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ	108
ตารางที่ 4.20 ร้อยละของประชาชนที่ยังไม่มีการเตรียมการในเรื่องค่าใช้จ่าย จำแนกเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ	109
ตารางที่ 4.21 ร้อยละของประชาชนที่เห็นด้วยหากมีนโยบายการออม จำแนกเป็น กลุ่มอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ	111
ตารางที่ 4.22 ร้อยละของประชาชนที่เต็มใจออม จำแนกเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ	113
ตารางที่ 4.23 จำนวนเงินที่ประชาชนเต็มใจออม จำแนกเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มอายุ และเพศ	114
ตารางที่ 4.24 ร้อยละของรายได้ที่ประชาชนเต็มใจออม จำแนกเป็นกลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุ	115
ตารางที่ 4.25 จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินสวัสดิการค่าครองชีพพื้นฐาน ขนาด ของกองทุนเพื่ออนาคตภายใต้ คดีฐานที่ 1 และจำนวนเงินงบประมาณ สวัสดิการที่จะต้องจ่าย จำแนกเป็นรายปี	118
ตารางที่ 4.25 จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินสวัสดิการค่าครองชีพพื้นฐาน ขนาด ของกองทุนเพื่ออนาคตภายใต้ คดีฐานที่ 1 และจำนวนเงินงบประมาณ สวัสดิการที่จะต้องจ่าย จำแนกเป็นรายปี (ต่อ)	119
ตารางที่ 4.26 สถานะของกองทุนภายใต้คดีฐานที่ 1	119
ตารางที่ 4.27 จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินสวัสดิการค่าครองชีพพื้นฐาน ขนาด ของกองทุนเพื่ออนาคตภายใต้ คดีฐานที่ 2 และจำนวนเงินงบประมาณ สวัสดิการที่จะต้องจ่าย จำแนกเป็นรายปี	121
ตารางที่ 4.28 สถานะของกองทุนภายใต้คดีฐานที่ 2	121
ตารางที่ 4.28 สถานะของกองทุนภายใต้คดีฐานที่ 2 (ต่อ)	122
ตารางที่ 4.29 จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินสวัสดิการค่าครองชีพพื้นฐาน ขนาด ของกองทุนเพื่ออนาคตภายใต้ คดีฐานที่ 3 และจำนวนเงินงบประมาณ สวัสดิการที่จะต้องจ่าย จำแนกเป็นรายปี	123

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.30 สถานะของกองทุนภายใต้คตินฐานที่ 3	124
ตารางที่ 4.31 จำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินสวัสดิการค่าครองชีพพื้นฐาน ขนาด ของกองทุนเพื่ออนาคตภายใต้ คตินฐานที่ 3 และจำนวนเงินงบประมาณ สวัสดิการที่จะต้องจ่าย จำแนกเป็นรายปี	126
ตารางที่ 4.32 สถานะของกองทุนภายใต้คตินฐานที่ 4	126
ตารางที่ 4.32 สถานะของกองทุนภายใต้คตินฐานที่ 4 (ต่อ)	127

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 ตัวแบบเชิงความคิดของการฉายภาพประชากร	44
ภาพที่ 3.2 ตัวแบบพลวัตของประชากร	46
ภาพที่ 3.3 แบบจำลองเชิงความคิด	49
ภาพที่ 3.4 ตัวแปรในแต่ละระบบย่อย	50
ภาพที่ 3.5 แบบจำลองเชิงการวิจัย	53
ภาพที่ 3.6 ตัวแบบพลวัตของประชากรและเศรษฐกิจ	70
ภาพที่ 4.1 รายได้ของข้าราชการ ลูกจ้างเอกชนเมื่อเปรียบเทียบผลที่ได้จากการ คาดประมาณและการสำรวจจำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ	81
ภาพที่ 4.2 รายได้ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ และเกษตรกรเมื่อเปรียบเทียบผลที่ได้ จากการคาดประมาณและการสำรวจจำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ	83
ภาพที่ 4.3 รายได้โดยรวมของประชากรกลุ่มที่อยู่ในระบบเงินเดือน เมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้ประชากรทั้งหมด ในปีพ.ศ. 2549-2568	85
ภาพที่ 4.4 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเหลือจ่าย ในคตินฐานที่ 1	120
ภาพที่ 4.5 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเหลือจ่าย ในคตินฐานที่ 2	122
ภาพที่ 4.6 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเหลือจ่าย ในคตินฐานที่ 3	125
ภาพที่ 4.7 จำนวนเงินสวัสดิการที่จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับสถานภาพเงินกองทุนเหลือจ่าย ในคตินฐานที่ 4	127

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตในวัยชรา เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงปรารถนา ในจำนวนความมั่นคงที่มนุษย์แสวงหา นั่น ความมั่นคงทางด้านสุขภาพและเศรษฐกิจ จะเป็นสิ่งที่จัดอยู่ในลำดับความต้องการต้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบุคคลเข้าสู่หรือย่างเข้าสู่วัยชรา เพราะอายุที่สูงขึ้นจนเข้าสู่วัยสูงอายุแปรผันโดยตรงกับความเสื่อมถอยของสังขาร และแปรผกผันกับรายได้เมื่อเทียบกับรายได้ที่เคยได้รับในอดีต ความสัมพันธ์ระหว่างอายุ สภาวะสุขภาพ และภาวะเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่นำพาผู้สูงอายุไปสู่ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ และปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากบุคคลขาดการเตรียมความพร้อมที่เพียงพอในอันที่จะรองรับกับภาวะความชราที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต และรองรับการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่ขาดหายหรือที่ลดลง

สภาวะความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มที่เพิ่มและขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบันกำลังเผชิญกับภาวะประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ดังจะพบได้จากข้อมูลในปี ค.ศ. 1985 จำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทั่วโลกมีประมาณ 290 ล้านคน และเพิ่มสูงขึ้นเป็นมากกว่า 415 ล้านคนในปี ค.ศ. 1998 (Rosenberg and Everitt, 2001) และคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นถึง 1.2 พันล้านคนในปี ค.ศ. 2025 ในปี ค.ศ. 2030 องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่า สัดส่วนของประชาชนผู้สูงอายุทั่วโลกจะมีสูงถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด และสัดส่วนนี้จะเพิ่มสูงถึงร้อยละ 30 ในปี ค.ศ. 2050 (Jackson, 2002; WHO, 2002) นอกจากนี้ประเทศหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกก็กำลังก้าวเข้าสู่สภาวะที่เรียกว่า สังคมผู้สูงอายุ (aging society) แม้ว่าจะมีอัตราเร่งที่แตกต่างกัน บางประเทศเร็ว บางประเทศช้า ดังจะเห็นได้จากประเทศออสเตรเลียได้ก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1950 ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้เวลาประมาณ 72 ปีในการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประเทศฝรั่งเศสใช้เวลายาวนานกว่าสหรัฐอเมริกา คือ 117 ปี ในขณะที่ประเทศสวีเดนใช้เวลา 85 ปี ส่วนประเทศแถบเอเชียกลับมีอัตราของการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ และก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยใช้เวลาสั้นกว่าประเทศแถบตะวันตก เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่ก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุค่อนข้างเร็ว คือ 25 ปี คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 และต่อมาในปี ค.ศ. 1995 มีประชากรผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของประชากรทั้งหมด ส่วนสิงคโปร์คาดว่าจะใช้เวลาเพียง 17 ปี (United Nations อังอิงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) การมีอัตราเร่งในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน ย่อมหมายความว่า การมีเวลาในการปรับตัวและเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุแตกต่างกัน ประเทศที่ก้าวเข้าสู่

* สังคมผู้สูงอายุ (aging society) หมายถึง การที่สังคมนั้น ๆ มีสัดส่วนของผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 United Nations อังอิงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

การเป็นสังคมผู้สูงอายุช้าย่อมมีเวลาที่จะปรับตัว และปรับเปลี่ยนระบบที่จะรองรับปัญหาของผู้สูงอายุได้ดีกว่าประเทศที่มีอัตราในการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่รวดเร็ว

สำหรับประเทศไทยก็กำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน และด้วยอัตราที่เร็วกว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วหลาย ๆ ประเทศ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยใช้เวลาเพียง 22 ปีเท่านั้น (Jitapunkul et al, 2002) อันเป็นผลมาจากการลดลงของอัตราภาวะเจริญพันธุ์และอัตราการตายที่ลดลง ผลที่ตามมาทำให้ประเทศไทยมีทั้งสัดส่วนและจำนวนประชากรผู้สูงอายุสูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุจำนวน 1.21 ล้านคนหรือเท่ากับร้อยละ 4.6 ของประชากรทั้งหมดในขณะนั้น แต่ 10 ปีต่อมา คือ ในปี พ.ศ. 2513 จำนวนผู้สูงอายุได้เพิ่มขึ้นเป็น 1.71 ล้านคนหรือเท่ากับร้อยละ 4.9 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.9 ในปี พ.ศ. 2523 และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นไป จำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วคือ มีผู้สูงอายุถึงกว่า 4 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 7.3 ของประชากรทั้งหมด และเพิ่มเป็น 5.7 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2543 หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของประชากรทั้งหมด ส่วนในปี พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2563 ได้มีการคาดการณ์ไว้ว่า ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 11 และ 16.8 ของประชากรทั้งหมดในเวลาดังกล่าว (ดูตารางที่ 1.1) (พิรสิทธิ์ คำนวนศิศิลป์ และคณะ, 2547; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548) การเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้สูงอายุนี้ทำให้ประเทศไทยกำลังก้าวไปสู่สถานะที่เรียกว่า สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบคุ้มครองทางด้านเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุขึ้นในประเทศไทย

ลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอายุของประชากร จากการศึกษาของพิรสิทธิ์ คำนวนศิศิลป์ และคณะ (2547) ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรไทยในช่วงปี พ.ศ. 2543-2568 มีการเปลี่ยนแปลงจากการมีประชากรวัยเด็กมากกว่าผู้สูงอายุ กลับกลายเป็นมีประชากรผู้สูงอายุมากกว่าวัยเด็ก การลดลงของสัดส่วนประชากรวัยเด็กทำให้อัตราการพึ่งพิงวัยเด็กลดลงจากร้อยละ 37.4 ในปี พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 29.3 ในปี พ.ศ. 2568 ส่วนภาวะพึ่งพิงของผู้สูงอายุมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 14 ในปี พ.ศ. 2543 เพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าในปี พ.ศ. 2568 การเปลี่ยนแปลงการพึ่งพิงดังกล่าวทำให้อัตราการพึ่งพิงรวมเพิ่มสูงจากร้อยละ 51.7 เป็นร้อยละ 60.2 ค่าอัตราการพึ่งพิงรวมที่เพิ่มสูงขึ้นนี้แสดงให้เห็นถึง การมีจำนวนผู้ที่ต้องพึ่งพิงมากขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ที่ทำงานได้ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2543 มีผู้ที่ต้องพึ่งพิงบุคคลอื่นประมาณ 52 คนต่อผู้ที่สามารถทำงานได้ 100 คน แต่ในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า จะมีจำนวนผู้ที่ต้องพึ่งพิงคนอื่นซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้สูงอายุกับเด็กถึงประมาณ 60 คนต่อผู้ที่สามารถทำงานได้ 100 คน (ดูตารางที่ 1.1) นั้นย่อมหมายความว่า ภาระอันใหญ่หลวงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตกับสังคม หากไม่มีการเตรียมความพร้อมที่จะรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ในสถานการณ์เช่นนี้ มีความน่าเป็นห่วงว่า รัฐจะไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุได้แต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาอัตราส่วนค่าจุนผู้สูงอายุ (potential support ratio) ซึ่งเป็นดัชนีที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรที่มีศักยภาพเป็นที่พึ่งพิงของผู้สูงอายุ กับจำนวนผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพิงผู้อื่น หรือกล่าวได้ว่า อัตราส่วนค่าจุนเป็นค่าที่ใช้ในการอธิบายให้เห็นว่า ในจำนวน

ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป 1 คน จะมีผู้ดูแลค่าเงินในวัยแรงงานก็คน ข้อมูลที่ได้พบว่า อัตราส่วนค่าเงินผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2563 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2503 ผู้สูงอายุไทย 1 คน มีประชากรวัยแรงงานที่มีศักยภาพที่จะค่าเงินผู้สูงอายุในสังคมได้มากถึง 19 คน อัตราส่วนนี้มีค่าลดลงเหลือเพียง 11 คน ในปี พ.ศ. 2543 และ คาดว่าจะมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือเพียง 6 คน ในปี พ.ศ. 2563 (ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒนางศ์, 2547) การลดลงของอัตราส่วนค่าเงินผู้สูงอายุ สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐจะต้องหามาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมในการดูแลหรือสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้สูงอายุ

ตารางที่ 1.1 จำนวน และสัดส่วนของประชากรจำแนกตามกลุ่มวัย อัตราส่วนพึ่งพิงวัยเด็ก อัตราส่วนการพึ่งพิงวัยสูงอายุ อัตราส่วนการพึ่งพิงรวม และดัชนีชี้วัดภาวะสูงอายุของประชากรระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2568

พ.ศ.	วัยเด็ก		วัยแรงงาน		วัยสูงอายุ		อัตราส่วนการพึ่งพิง			ดัชนีชี้วัดภาวะ สูงอายุของประชากร
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	วัยเด็ก	ผู้สูงอายุ	รวม	
2543	15,343,160	24.7	41,025,833	65.9	5,867,166	9.4	37.4	14.3	51.7	38.2
2548	14,722,372	22.8	43,085,071	66.6	6,836,845	10.6	34.2	15.9	50.0	46.4
2553	14,176,964	21.3	44,364,308	66.5	8,170,765	12.2	32.0	18.4	50.4	57.6
2558	13,719,158	20.0	44,834,775	65.5	9,872,394	14.4	30.6	22.0	52.6	72.0
2563	13,309,864	19.1	44,681,569	64.0	11,787,082	16.9	29.8	26.4	56.2	88.6
2568	12,914,897	18.3	44,085,133	62.4	13,633,422	19.3	29.3	30.9	60.2	105.6

ที่มา: พริสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ (2547)

ในอดีต สถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่เป็นระบบปกป้องและคุ้มครองทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ ครอบครัว แต่ในปัจจุบันนอกจากจะได้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างของประชากรแล้ว ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างครอบครัวไปด้วยพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ครอบครัวไทยได้เปลี่ยนโครงสร้างจากส่วนใหญ่ที่เป็นครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว จำนวนสมาชิกในครอบครัวทั้งครอบครัวเดี่ยว และครอบครัวขยายก็ได้ลดลง จากขนาดครัวเรือนเฉลี่ย 5.6 คนในปีพ.ศ. 2503 เหลือเพียง 3.6 ในปีพ.ศ. 2544 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2544) ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการวางแผนครอบครัวที่ทำให้กลุ่มคนโดยเฉพาะกลุ่มที่มีอายุ 22-42 ปี ในปัจจุบันที่จะต้องกลายเป็นผู้สูงอายุในอีก 20 ปีข้างหน้ามีบุตรน้อยลง และอยู่เป็นโสดมากขึ้น (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2548) นอกจากนี้ยังมีปรากฏการณ์ของการเกิดครอบครัวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียวมากขึ้น ประมาณหนึ่งในสามของครอบครัวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียวนี้ เป็นครอบครัวของบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป การเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างครอบครัวเช่นนี้ ทำให้ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันที่จะคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้แก่ผู้สูงอายุได้เหมือนในอดีต (มัทนา พนานิรามัย, 2542; ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2548)

ดังนั้น ในอนาคตสังคมหรือรัฐควรที่จะมีบทบาทรับผิดชอบโดยตรงกับการสร้างหลักประกัน เพื่ออนาคตสำหรับผู้สูงอายุ ที่นอกจากจะมีจำนวนและสัดส่วนมากขึ้นแล้วยังจะพบว่า ผู้สูงอายุมีอายุยืนยาวมากขึ้น ซึ่งหมายความว่า การดำรงชีวิตของประชาชนในช่วงหลังวัยแรงงาน (after working age) จะยาวนานขึ้น และในช่วงระยะเวลาวัยสูงอายุ ที่ผู้สูงอายุอยู่นานขึ้นนี้ก็จะเป็นการอยู่โดยมีลูกหลานที่อยู่ใกล้ชิดหรืออยู่ด้วยน้อยลง ดังนั้น เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ผู้สูงอายุก็ควรที่จะดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง หรือสามารถพึ่งตนเองได้

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาด้านประชากรและสังคม โดยการคาดการณ์แนวโน้มอนาคต พบว่า ในอนาคตผู้สูงอายุไม่เพียงแต่จะมีอายุยืนยาวขึ้นเท่านั้น ผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มที่จะเป็นโสด หย่า เป็นหม้ายอยู่คนเดียว และไม่มีบุตรมากขึ้น แม้ผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มที่จะมีการศึกษาดีขึ้น แต่ในด้านเศรษฐกิจ คาดคะเนว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีการคาดประมาณว่าร้อยละ 25 ของผู้สูงอายุจะมีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อปี เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ หรือการมีรายได้ไม่เพียงพอ และจากข้อมูลดังกล่าว ประมาณ 1 ใน 4 ของผู้สูงอายุมีความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย นอกจากนี้ยังพบว่า ในกลุ่มผู้สูงอายุที่เกษียณอายุการทำงานมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เนื่องจากมีเงินออมสะสมในช่วงวัยแรงงานต่ำเพียงประมาณร้อยละ 35 ของเงินเดือนที่เคยได้รับก่อนเกษียณ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

เมื่อเป็นเช่นนั้นบุคคลทุกคนจึงควรที่จะต้องมีการเตรียมการเพื่อรองรับสังขารที่เริ่มเสื่อมและรายได้ที่ลดลง ด้วยการออมให้มากขึ้นในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้มีเงินออมที่จะใช้จ่ายเพียงพอในช่วงหลังเกษียณจากการทำงานหรือเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ นอกจากนี้การออมยังเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างประเทศไทย แต่จากการศึกษาสถานการณ์การออมของประเทศไทย ของ Pootrakool et al (2005) พบว่า ถึงแม้ว่ามูลค่าการออมสุทธิของประเทศไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 693.8 พันล้านบาทในปี 2542 เป็น 791.5 พันล้านบาท ในปี 2544 และ 1,037.8 พันล้านบาท ในปี 2546 ก็ตาม แต่หากพิจารณารายละเอียดของประเภทการออมและอัตราการเพิ่มของการออมแล้ว พบว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อัตราการออมของประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากที่เคยสูงที่สุดร้อยละ 35.2 ในปี 2534 ลดลงเหลือร้อยละ 32.9 ในปี 2540 และร้อยละ 30.5 ในปี 2546 โดยเฉพาะการออมสุทธิของภาคครัวเรือนนั้นได้ลดลงเหลือร้อยละ 14.4 ในปี 2546 สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการออมลดลงนั้น มาจากการออมสุทธิของภาครัฐบาลและการออมสุทธิของภาคครัวเรือนลดลง โดยเฉพาะครัวเรือนในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จะมีการออมลดลงมากเมื่อเทียบกับกลุ่มรายได้อื่น นอกจากนี้ธรรมชาติของการพิศัญ (2548) ยังชี้ให้เห็นว่า ประชาชนไทยให้ความสำคัญกับการออมน้อยแต่บริโภคมาก ในปี พ.ศ. 2542 การออมระดับบุคคลมีร้อยละ 13.4 ของรายได้สุทธิ (disposable income) และลดลงเหลือร้อยละ 5.5 ในปีพ.ศ. 2545 แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.30 ในปีพ.ศ. 2546 แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำ เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตและเสี่ยงจากการขาดหลักประกันรายได้เมื่อถึงวัยสูงอายุของประชาชน

นอกจากนี้ผลการศึกษาของหลายหน่วยงาน อาทิเช่นโครงการวิจัยร่วมระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย พบว่า การออมของประเทศไทยยังไม่อยู่ในระดับที่ส่งเสริมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เท่าที่ควร ในขณะที่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุยังไม่สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอหลังการเกษียณอายุได้ การกระตุ้นและสร้างระบบการออมเพื่ออนาคตจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการ (กรณีการเอกเผ่าพันธุ์, 2548)

ในส่วนของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุที่มีจำนวนและสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น หมายถึง งบประมาณหรือรายจ่ายของรัฐที่จะต้องเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ความมั่นคงทางด้านสุขภาพอนามัยเป็นค่าใช้จ่ายหลักของรัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งอธิบายได้จากนโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภายใต้ชื่อว่า โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีรายได้สูงซึ่งปกติไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งสวัสดิการรักษายาบาลฟรีของรัฐได้มาใช้บริการรักษายาบาลฟรีในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ขณะเดียวกันโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคก็ไม่ได้มีประโยชน์ต่อผู้สูงอายุโดยตรง ทั้งนี้เพราะ ผู้สูงอายุสามารถรับบริการรักษายาบาลฟรีจากการใช้บัตรผู้สูงอายุที่กระทรวงสาธารณสุขได้มีนโยบายออกบัตรดังกล่าวให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีใช้ข้าราชการบำนาญอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ว่าการเปลี่ยนประเภทของสวัสดิการจะไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลเฉพาะในส่วนของผู้สูงอายุเปลี่ยนไปหรือเพิ่มขึ้นในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้วจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะค่ารักษายาบาลของผู้สูงอายุมิราคาดันทุนสูงกว่าผู้เจ็บป่วยทั่วๆ ไปในวัยแรงงาน (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และคณะ, 2547; Butler and Pirie, 1995) นอกจากนี้หากจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น แต่ระบบการส่งเสริมหรือสร้างเสริมสุขภาพแก่ผู้สูงอายุยังคงเหมือนเดิม จำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังย่อมจะต้องมีเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ทำให้แนวโน้มค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลของผู้สูงอายุที่รัฐจะต้องจ่ายจะมีมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ข้อมูลในปีงบประมาณ 2538 ชี้ให้เห็นว่า ผู้สูงอายุมีการใช้บริการผู้ป่วยนอก 10.6 ล้านครั้ง และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 15.7 ล้านครั้งในปี พ.ศ. 2542 และบริการผู้ป่วยในเพิ่มจาก 5.3 แสนรายเป็น 6 แสนรายในช่วงเวลาเดียวกัน จำนวนวันนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลเพิ่มจาก 1.21 ล้านวันเป็น 2.5 ล้านวัน ค่าใช้จ่ายในการรักษายาบาลสำหรับทุกกลุ่มอายุเพิ่มจาก 2,174 ล้านบาท เป็น 3,976 ล้านบาทในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อแยกค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ จำแนกตามกลุ่มอายุแล้วพบว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดบริการให้กลุ่มผู้สูงอายุสูงกว่าค่าใช้จ่ายในกลุ่มอายุอื่นๆ (สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ และคณะ, 2543) นอกจากนี้ในรายงานการวิจัยแหล่งเดียวกันนี้ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาสุขภาพที่แท้จริงของผู้สูงอายุคือภาวะทุพพลภาพและการพึ่งพา โดยพบว่าผู้สูงอายุไทยมีภาวะทุพพลภาพทุก 1 ใน 4 คน (วรรณภา ศรีธัญรัตน์ และคณะ, 2545) และแนวโน้มภาวะทุพพลภาพของผู้สูงอายุจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของประชากรผู้สูงอายุ (สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล, 2545) จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ รัฐเองจึงต้องให้ความสนใจกับแนวโน้มรายจ่ายด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในอนาคตรัฐจะต้องหันมาทบทวนและศึกษาว่า ยังคงมีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายค่ารักษายาบาลให้กับผู้สูงอายุได้มากน้อยเพียงใด และควรจ่ายค่าสวัสดิการอะไรบ้างให้กับผู้สูงอายุ

นอกจากความมั่นคงทางด้านสุขภาพที่รัฐบาลพยายามจะสร้างหลักประกันให้แก่ผู้สูงอายุแล้ว ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการสร้างหลักประกันด้านการเงินให้กับผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน โดยก่อนหน้าปี พ.ศ. 2535 สวัสดิการทั่วไปเพื่อค้ำประกันด้านการเงินมีจำกัดอยู่เพียงประชากรบางกลุ่ม เช่น กลุ่มข้าราชการ พนักงานสภาาชาดไทย และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่เมื่อเกษียณอายุราชการมีระบบบำเหน็จและบำนาญ ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่นๆ และองค์กรเอกชนขนาดใหญ่บางแห่งจะมีเพียงระบบบำเหน็จเท่านั้น ตั้งแต่ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินโครงการเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนหรือโครงการเบี้ยยังชีพ โดยได้มีการมอบเงินยังชีพ 200 บาทแก่ผู้สูงอายุที่มีความจำเป็นด้านการเงิน ขาดผู้ดูแลหรือผู้อุปการะ และเป็นผู้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ซึ่งโครงการนี้ในปี พ.ศ. 2542 ได้เพิ่มเงินยังชีพให้ผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 200 บาทเป็นคนละ 300 บาท แต่จำนวนผู้ที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพดังกล่าวรวมกันทั่วประเทศมีเพียงประมาณ 400,000 คนเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุที่น้อยมาก (พิรสิทธิ์ คำวนณศิลป์ และคณะ, 2547) นอกจากนี้แล้ว ในปีเดียวกันนี้ประเทศไทยก็ได้เริ่มมีการบังคับให้ลูกจ้างเอกชนในภาคอุตสาหกรรมเข้าเป็นสมาชิกกองทุนชราภาพ ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ได้รับบำนาญไปตลอดชีวิต

ในปี พ.ศ. 2542 เช่นกัน รัฐได้มีความพยายามที่จะสร้างหลักประกันด้านเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุให้ครอบคลุมจำนวนผู้สูงอายุให้มากขึ้น แต่เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของการรับผิดชอบตนเองโดยได้มีการออกกฎหมายรองรับให้ลูกจ้างเอกชนในภาคอุตสาหกรรมสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนชราภาพ โดยพนักงานหรือลูกจ้างของภาคเอกชนสามารถส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราระหว่าง 2-15 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เข้ากองทุนประกันสังคม และในขณะเดียวกันนายจ้างจะต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าในส่วนที่พนักงานได้หักเข้าร่วมออมและสมทบในกองทุน เงินที่หักและสมทบเข้ากองทุนนี้จะถูกนำไปรวมกันเป็นบัญชีเงินสะสมของลูกจ้างหรือพนักงานของภาคเอกชนและเงินที่สะสมนี้ก็จะได้รับดอกเบี้ยตามอัตราของธนาคาร

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวัตถุประสงค์ของเงินประกันชีวิตมิใช่เพียงเพื่อสร้างหลักประกันหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจในยามชราภาพของคนงานหรือพนักงานลูกจ้างของภาคเอกชนแต่จะพ่วงวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองการตกงานหรือเลิกจ้างของนายจ้างในขณะที่อยู่ในวัยแรงงานเข้าไปด้วย ดังนั้นบ่อยครั้งจึงพบว่า เงินออมที่พนักงานแต่ละคนส่งสะสมเข้ากองทุนถูกใช้ไปหมดก่อนที่จะบุคคลแต่ละคนจะเข้าสู่วัยชรา กล่าวคือ มีการใช้เงินนี้ภายหลังที่ตกงานหรือนายจ้างเลิกจ้างหรือเกิดอุบัติเหตุขึ้นในระหว่างปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงยังเป็นที่สงสัยกันว่ากองทุนนี้จะมีศักยภาพเพียงพอที่จะสร้างหลักประกันหรือคุ้มครองผู้สูงอายุได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังมีข้อชวนสงสัยเชิงคณิตศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ว่า ถึงแม้พนักงานหรือลูกจ้างของภาคเอกชนจะส่งเงินออมเข้ากองทุนประกันสังคมตลอดระยะเวลาการทำงานจนกระทั่งถึงอายุ 60 ปี เงินออมที่ออมตลอดระยะเวลานั้นเมื่อกองทุนได้จ่ายเงินให้ก็จะเพียงพอที่จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายพื้นฐานตลอดระยะเวลาในชีวิตที่เหลืออยู่หรือไม่ โดยในกรณีนี้สมมติว่า ผู้สูงอายุทุกคนได้รับการคุ้มครองจากบัตรทองของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค แต่เมื่อคาดคะเนจากผลการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุข (2544) ทำให้ชวนสงสัยต่อไปว่าน่าจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพียงประมาณ 80% เท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองด้านหลักประกัน

สุขภาพ ยิ่งไปกว่านั้นในกลุ่มที่มีหลักประกันสุขภาพนี้ ผู้สูงอายุยังต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเพิ่มด้วย เงินตนเองอีกถึงร้อยละ 20 ดังนั้นจึงตั้งเป็นข้อสมมติฐานเพิ่มเติมได้ว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบ บำนาญแก่ข้าราชการทุกประเภท มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ลูกจ้างเอกชนสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยความสมัครใจ และเริ่มมีผลคุ้มครองให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ได้รับบำนาญไปตลอดชีวิตเมื่อเป็นผู้สูงอายุ แต่เงินบำนาญรัฐจ่ายให้ก็น่าจะเพียงพอสำหรับการครองชีพของพนักงาน ลูกจ้างของเอกชนเมื่ออย่าง เข้าสู่วัยสูงอายุ (ลูกจ้างเอกชนที่จ่ายเงินสมทบ 35 ปี จะได้รับบำนาญร้อยละ 35 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ในขณะที่ข้าราชการที่ทำงานในระยะเวลาเดียวกันก็จะได้รับบำนาญถึงร้อยละ 70 ของ เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย) เพราะที่ผ่านมาแม้แต่ข้าราชการเองก็ยังมีความรู้สึกว่าตนเองมีเงิน บำนาญไม่พอจ่าย ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประชาชนทุกคนจะต้องตระหนักและ เตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับอนาคตของตนเอง ไม่เว้นแม้แต่บุคคลกลุ่มอาชีพที่ถือว่า มีระบบประกันอนาคตเช่น ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

นอกจากนี้จากการศึกษาของพีรสิทธิ์ คำนวนคิลปีและคณะ (2547) ที่ได้ทำการศึกษา แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพของแต่ละกลุ่มอายุ พบว่า โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีการ เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนจากพื้นฐานของระบบเกษตรกรรมมาสู่การเป็นเศรษฐกิจบนพื้นฐานความรู้ อุตสาหกรรมและการบริการ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีมากขึ้น ซึ่งทำให้มีผู้ที่ไม่อยู่ในระบบ ประกันสังคมหรือไม่มีโอกาสจะได้รับบำเหน็จบำนาญจะมีเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต และกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มี รายได้เฉลี่ยในวัยแรงงานสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การเป็นฐานภาษีที่สำคัญของรัฐ นอกจากนี้ การดึงกลุ่มที่อยู่นอกระบบเงินเดือนเข้าสู่การออม จะเป็นการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใน ระยะยาวได้อีกทางหนึ่ง พร้อม ๆ กับการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุหลังการ ทำงานที่ยาวนานขึ้น การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวน่าจะส่งผลให้เกิดวินัยในการออมให้กับประชาชนอีกทาง หนึ่ง

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนั้น คำถามที่น่าสนใจได้เกิดขึ้นว่า บนพื้นฐานของความสมัครใจของ ประชาชน รัฐจะสามารถดำเนินการในการสร้างหลักประกันเพื่ออนาคตให้แก่ประชาชนไทยทุกคนได้ หรือไม่ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างหรือพนักงานของสถาน ประกอบการเอกชนที่เข้าร่วมในโครงการประกันสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนประมาณร้อยละ 60 ของ ประชากรทั้งหมด เพราะการสร้างหลักประกันเพื่ออนาคตให้คนไทยทุกคนได้รับด้วยความเสมอภาค และเท่าเทียมกันเป็นความชอบธรรมและเป็นจริยธรรมทางการพัฒนาที่รัฐพึงดำเนินการให้กับประชาชน และขณะเดียวกันรัฐควรจะดำเนินการเร่งระดมเงินออมภาคครัวเรือน ในรูปของการออมแบบผูกพัน ระยะยาวอันจะนำไปสู่การช่วยสร้างสวัสดิการที่ดีให้กับแรงงานในประเทศและเป็นเงินออมเพื่อการ เกษียณอายุ เพื่อที่จะหาคำตอบของคำถามนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยโดยมีคำถามที่ เฉพาะเจาะจงว่า

1. ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ทั้งในปัจจุบันและในอีก 20 ปี ข้างหน้า จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากน้อย เท่าใด สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านสังคม อื่น ๆ ตามความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Minimum Need) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายตั้งแต่ผู้สูงอายุมีอายุ 60 ปีขึ้นไป จนถึงอายุของผู้สูงอายุ

2. จากจำนวนเงินที่ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะต้องใช้จ่ายตลอดช่วงอายุ บุคคลจะต้องมีการเตรียมเงินออมไว้เป็นจำนวนเดือนละมากน้อยเพียงใด จึงจะสามารถสร้างหลักประกันสำหรับตัวเองเมื่อยามเข้าวัยสูงอายุได้

4. รัฐบาลสามารถหรือควรออกเงินสมทบกองทุนนี้เป็นจำนวนเท่าไร และจะมีวิธีบริหารเงินกองทุนนี้ได้อย่างไร

5. เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบันประชาชนในชนบทก็มีการสร้างหลักประกันทางสังคม เช่น เงินกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ เงินออมสหกรณ์ต่างๆ อยู่บ้างแล้ว มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดที่ประชาชนเหล่านี้ ซึ่งอยู่นอกระบบเงินเดือนจะเข้ามาร่วมส่วนหนึ่งในโครงการเก็บเงินออมเพื่อสร้างหลักประกันอนาคต ซึ่งเป็นระบบใหญ่ของประเทศ

วัตถุประสงค์

ระเบียบวิธีวิจัยในระยะที่ 2 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ

1) คำนวณหรือประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Minimum Need) ของประชากรผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป โดยจำแนกตามกลุ่มอาชีพในอดีต (ก่อนที่จะถึงอายุ 60 ปี) และประเภทของค่าใช้จ่าย

2) คำนวณค่าใช้จ่ายและเงินออมที่ประชากรวัยแรงงานในแต่ละกลุ่มอาชีพควรที่จะจ่ายเพื่อเข้าร่วมสมทบในกองทุนเพื่ออนาคต

3) ศึกษารูปแบบและวิธีการบริหารจัดการเงินกองทุนเพื่ออนาคตสำหรับผู้สูงอายุในระดับต่างๆ อันได้แก่ ระดับชุมชน ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของการบริหารเงินกองทุนให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็วในการเบิกจ่ายและประสิทธิภาพในการบริหารของกองทุนเพื่ออนาคต และ

4) ศึกษาความเป็นไปได้ของการนำเอากองทุนเพื่ออนาคตที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนที่มีอยู่แล้วเพื่อให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงประชาชนทั่วไปที่อยู่นอกระบบเงินเดือน เช่น เกษตรกร เป็นต้น

บทที่ 2

การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจเพื่ออนาคตสำหรับผู้สูงอายุ

เนื่องด้วยประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ที่มีความมั่งคั่งหรือพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว ได้ผ่านเส้นทางและวิวัฒนาการทางประชากรมาก่อน จึงมีประสบการณ์กับปัญหาการเพิ่มของสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมาก่อน และได้มีเวลาเตรียมรองรับปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุมาก่อน ประเทศไทยจึงควรเริ่มต้นด้วยการดูว่า ประเทศต่าง ๆ ในโลกมีระบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้สูงอายุอย่างไร ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของบางประเทศในตะวันตก อันได้แก่ เยอรมัน ชิลี และบางประเทศในทวีปเอเชีย ซึ่งได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ การกล่าวถึงนี้จะเริ่มต้นมองในภาพรวมถึงระบบประกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ หลังจากนั้นจะแยกพิจารณาในบางประเทศต่อไป และในท้ายบทนี้จะได้วิเคราะห์ถึงอุปสรรค ประเด็นปัญหาและข้อดี ข้อเสียของแต่ละรูปแบบของการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจ

แนวคิดการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจ

ในอดีตที่ผ่านมาสถาบันครอบครัวโดยเฉพาะบุตรหลานเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจที่สำคัญของบุคคลเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวและบทบาทของครอบครัวอ่อนแอลง อันเป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสังคมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุในรูปของสวัสดิการสังคม จากการศึกษาของ ธนาคารโลก (The World Bank, 1994) พบว่า รูปแบบการประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุมีอยู่ 3 รูปแบบ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 คือ รูปแบบที่พื้นฐานความคิดมาจากสวัสดิการสังคมของรัฐที่มุ่งแก้ไขหรือผ่อนคลายนโยบายความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจหรือทางการเงินเพื่อใช้จ่ายในความเป็นอยู่พื้นฐานของบุคคลเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ (ที่ส่วนใหญ่ไม่มีบทบาททางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากความเสื่อมถอยของร่างกาย) แนวคิดนี้มองว่า รัฐหรือหน่วยงานที่ผู้สูงอายุเคยทำงานอยู่จะต้องเป็นผู้เลี้ยงดูผู้สูงอายุ เมื่อยามที่ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานได้ เพื่อเป็นการตอบแทนที่ผู้สูงอายุเคยมีบทบาททางเศรษฐกิจมาก่อน หลักของการประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจนี้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของรัฐในการขจัดปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุ (anti-poverty pillar) ดังนั้น รูปแบบการประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจนี้จึงไม่ได้อาศัยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชากรในวัยแรงงานที่จะต้องมีส่วนร่วมในการส่งเงินออมเข้ากองทุนประกันอนาคต เพื่อไว้ใช้ในยามชรา บทบาทการมีส่วนร่วมของประชากรในวัยแรงงานเป็นการร่วมในทางอ้อมในรูปของการจ่ายภาษีรายได้ปกติ ภายใต้วิธีคิดของการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุในรูปแบบนี้ รัฐจะนำเอาเงินส่วนหนึ่งจากภาษีมาจัดสรรเป็นสวัสดิการหรือเงินตอบแทนรายเดือนที่รัฐหรือหน่วยงานจะให้แก่ผู้สูงอายุ จำนวนเงินผลประโยชน์ที่จะจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่กล่าวนี้ ก็จะมีการกำหนดอัตราไว้ล่วงหน้าเท่ากันว่า ผู้สูงอายุจะได้รับคนละเท่าใด รูปแบบนี้มีชื่อเรียกว่า รูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแบบกำหนดผลตอบแทนหรือ

ผลประโยชน์ไว้วางหน้า หรือที่เรียกว่า กองทุนแบบ “Defined Benefits” อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ หรือเงินสวัสดิการที่ผู้สูงอายุจะได้รับนั้นผู้สูงอายุแต่ละคนอาจจะได้รับไม่เท่าเทียมกันก็ได้ โดยที่หลาย ๆ ประเทศได้กำหนดเงินตอบแทนไว้วางหน้าว่าเป็นสัดส่วนเท่าใดของเงินเดือนหรือมีสูตร ในการคำนวณเฉพาะว่าจะจ่ายเท่าใดหรือเป็นร้อยละเท่าใดของเงินเดือน เป็นต้น ตัวอย่างของการให้ หลักประกันความมั่นคงทางด้านการรายได้แก่ผู้สูงอายุในรูปแบบนี้ที่ประเทศไทยได้ใช้ ได้แก่ บำนาญ ข้าราชการที่ข้าราชการไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบในแต่ละเดือน แต่เมื่อทำงานจนครบ 25 ปีขึ้นไปก็ จะได้เงินตอบแทนเป็นเงินบำนาญจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ได้รับ ถ้า ทำงานไม่ครบ 25 ปีก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินบำเหน็จโดยเอาจำนวนปีที่ทำงานคูณกับ เงินเดือนเดือนสุดท้าย ทำให้ได้เงินตอบแทนผลประโยชน์จำนวนหนึ่ง หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือเงิน สวัสดิการที่รัฐบาลจ่ายให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ (บางคนและเป็นส่วนน้อย) คนละ 300 บาท ที่เรียกว่า เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

รูปแบบที่ 2 เป็นการสร้างหลักประกันในลักษณะของการบังคับให้ออมโดยภาครัฐ การออม เป็นการออมในลักษณะที่มีการบังคับให้ผู้ทำงานและในบางกรณีจะคลุมถึงผู้ว่าจ้างแรงงานให้มีการ จ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุน โดยกำหนดไว้เป็นสูตรต่าง ๆ กัน ลักษณะเฉพาะของรูปแบบ การประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแบบที่ 2 นี้คือ มีการกำหนดหรือจัดเป็นบัญชีรายชื่อเฉพาะตัวของ ผู้ออมหรือผู้ที่เป็สมาชิกกองทุนไว้ สมาชิกทุกคนจะรู้ว่าในแต่ละเดือนหรือแต่ละปี หรือแต่ละระดับ ของรายได้จะต้องจ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบแก่กองทุนเท่าใด และจะต้องจ่ายนานเท่าใดจึงจะได้รับ ผลประโยชน์จากกองทุน แต่จะรับผลประโยชน์เท่าใดขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของแต่ละบุคคล เช่น ความ เสี่ยงในเรื่องของอัตราการเจ็บป่วยหรืออายุขัยโดยเฉลี่ย กล่าวคือ คนเจ็บป่วยมากก็จะได้รับค่า รักษาพยาบาลมากกว่าคนที่ไม่เจ็บป่วยหรือเจ็บป่วยน้อย หรือคนที่มียายุยืนก็จะได้รับเงินเบี้ยตอบแทน ยาวนานและมากกว่าคนที่อายุสั้น กองทุนนี้มีชื่อเรียกว่า กองทุนที่มีการกำหนดเงินสะสมหรือการมีส่วน ร่วมสมทบกองทุนไว้อย่างชัดเจน (Defined Contributions) แต่ไม่มีการกำหนดผลตอบแทนที่ชัดเจน กองทุนนี้ดำเนินการอยู่ได้โดยการเฉลี่ยความเสี่ยงของรายบุคคลเข้ารวมกันในกลุ่มเดียวกัน นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ตอบแทนของสมาชิกแต่ละคนจะได้รับไม่เท่าเทียมกัน ส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับเงินออมหรือเงินสะสมที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเนื่องมาจากรายได้ หรือระยะเวลาในการเป็น สมาชิกไม่เท่าเทียมกัน ระบบนี้จะดำเนินการอยู่ได้จะต้องอาศัยการบริหารจัดการกองทุนที่ดีของภาครัฐ

รูปแบบที่ 3 เป็นรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเป็นกองทุนธุรกิจมากขึ้น โดยแก้ไข จุดอ่อนของการบริหารกองทุนที่มีลักษณะเป็นการบริหารโดยภาครัฐที่ไม่ต้องมีการแข่งขันกันในเรื่อง ของการหาสมาชิกกองทุนและจากการที่ไม่มีผลตอบแทนสูงนัก (เนื่องจากถือว่ามีความมั่นคงหรือมี ความเสี่ยงน้อย) และหลีกเลี่ยงการบีบบังคับให้ออมซึ่งอาจจะจำเป็นสำหรับกลุ่มประชากรผู้มีรายได้ น้อยหรือผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้ต่ำหรือไม่แน่นอน แต่ไม่เป็นที่น่าดึงดูดใจสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูง

การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุทั้งรูปแบบที่ 1 และ 2 นี้ ต่างก็เป็น ภาระแก่สังคม โดยรูปแบบที่ 1 เป็นภาระแก่สังคมมากที่สุด จึงได้มีผู้คิดรูปแบบที่ 3 ขึ้นโดยที่รูปแบบ ของกองทุนประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ ในรูปแบบที่ 3 นี้มีความแตกต่างจาก รูปแบบที่ 1 และ 2 อยู่ 2 ประการคือ 1) มีการสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน และ 2) มีการ

บริหารจัดการกองทุนที่มีลักษณะของกองทุนธุรกิจมากขึ้น ดังนั้นกองทุนนี้จึงอาจจะเป็นกองทุนที่ลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยสมัครใจตามอัตราที่กำหนดไว้เพื่อผลประโยชน์ตอบแทนที่ต่างกัน ถ้าหากสมาชิกกองทุนต้องการผลตอบแทนมากก็จะจ่ายเงินเข้ากองทุนมาก แต่อย่างไรก็ตามกองทุนรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ชัดเจนแต่ไม่มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนในยอดรวมอย่างแท้จริง เพราะจำนวนผลประโยชน์ตอบแทนรายบุคคลขึ้นกับความเสี่ยงต่าง ๆ ซึ่งนอกจากความเสี่ยงด้านปัจจัยส่วนตัวของสมาชิกแล้วยังอาจจะเกิดจากความเสี่ยงในธุรกิจที่เงินกองทุนนำไปลงทุนด้วย ประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการดำเนินการกองทุนในลักษณะนี้มากขึ้น เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ หรือที่รู้จักกันในชื่อ (Retirement Mutual Fund) กองทุนสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุแบบนี้จึงเป็นระบบการออมที่รองรับสำหรับผู้ที่มีความพร้อมและต้องการออมเพิ่มเติม เพื่อเสริมรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อเติมในยามวัยชราของผู้สูงอายุและไม่เป็นภาระแก่สังคมแต่อย่างใด

จากลักษณะของระบบสวัสดิการเพื่อประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ 3 ลักษณะดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งสามลักษณะมีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน ในงานเขียนของ Rust (2002) ที่ได้วิเคราะห์รายงานของธนาคารโลกที่มีชื่อว่า Averting the Old Age Crisis ได้สรุปว่าระบบสวัสดิการเพื่อความคุ้มครองทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุในอนาคตควรที่จะมีลักษณะเป็นการผสมผสานทั้ง 3 ลักษณะมากกว่าการมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกควรที่จะให้ความสนใจและเริ่มต้นดำเนินการเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุที่จะมีจำนวนมากขึ้นในอนาคต

ระบบการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุบางประเทศ

เนื่องด้วยประเทศตะวันตกที่พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ต่างก็ผ่านวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรจากประเทศที่มีประชากรในวัยเด็กและแรงงานในสัดส่วนที่สูงมาสู่การเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุอย่างช้า ๆ โดยใช้ระยะเวลาานาน ดังได้กล่าวแล้ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทำความเข้าใจกับแนวทางของการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุไทย

ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันนี้เป็นประเทศแรกที่มีระบบประกันการเกษียณอายุ (The Germany Retirement Insurance System) เป็นระบบบำเหน็จบำนาญที่เป็นทางการระบบแรกของโลกที่เกิดขึ้นเมื่อกว่า 100 ปีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Bismarck และประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่งในเรื่องของความน่าเชื่อถือและการจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเมื่อสมาชิกเกษียณอายุ ซึ่งทำให้ตัวแบบของระบบบำเหน็จบำนาญของประเทศเยอรมันกลายเป็นตัวแบบของระบบสวัสดิการสังคม (social security system) ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ

เยอรมนี อาทิเช่น การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Great Depression) รวมทั้งการรวมประเทศเยอรมันให้เป็นหนึ่งเดียว ระบบประกันของเยอรมันก็ยังคงอยู่รอดได้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ระบบประกันการเกษียณอายุในประเทศเยอรมันเริ่มต้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 ซึ่งระยะเริ่มต้นนั้นเป็นการประกันการทุพพลภาพหรือประสบอันตรายจากการทำงาน (disability) ของกรรมกรผู้ใช้แรงงาน (blue collar workers) แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตของการประกันจากการทุพพลภาพเป็นการประกันรายได้ภายหลังจากการเกษียณอายุการทำงานให้มีบำนาญ โดยให้นายจ้างและรัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายของการประกันสังคม คนงานเมื่อเกษียณอายุจะได้รับบำนาญจำนวนประมาณเท่ากับรายได้เฉลี่ยตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ระบบบำนาญในยุคแรก ๆ ของเยอรมันจึงมีลักษณะเป็นการประกันการเกษียณอายุ (retirement insurance) มากกว่าที่จะเป็นลักษณะสวัสดิการสังคม (social security) ซึ่งระบบนี้อิงอยู่บนปรัชญาและหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนซึ่งหมายถึง ผู้ทำงาน นายจ้าง และรัฐจะต้องร่วมกันรับผิดชอบต่ออนาคตของผู้สูงอายุ และเงินตอบแทนในระบบบำนาญนี้จะต้องสัมพันธ์หรือผูกพันกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เมื่อครั้งประชากรอยู่ในวัยแรงงาน ดังนั้นบุคคลที่ไม่ได้มีประวัติการทำงานหรือไม่เคยทำงานก็จะไม่ได้รับประโยชน์หรือไม่ครอบคลุมโดยกองทุนประกันรายได้หลังวัยเกษียณอายุการทำงาน

อย่างไรก็ตามในอีก 2 ปีต่อมาคือ ปีค.ศ. 1891 ประเทศเยอรมันได้ตรากฎหมายประกันสังคมฉบับแรกขึ้นบังคับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในเรื่องค่ารักษาพยาบาล ยารักษาโรค และจะให้ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย หากผู้ประกันตนไม่สามารถทำงานได้ อันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลา 13 สัปดาห์ โดยลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองจะต้องมีค่าจ้างหรือรายได้ไม่เกิน 2,000 มาร์คต่อปี และลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการด้วย 2 ส่วน ในขณะที่นายจ้างจ่ายเพียง 1 ส่วนของเงินสมทบทั้งหมด

หลังจากนั้นต่อมาอีก 1 ปี ในปี พ.ศ. 1892 การประกันการประสบอันตรายก็ได้เกิดขึ้นโดยในระยะแรกได้เริ่มใช้ในภาคอุตสาหกรรมก่อน เพื่อให้ นายจ้างรับผิดชอบต่อการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้าง การประกันประเภทนี้จะให้ความคุ้มครองในเรื่องค่าใช้จ่ายในกรณีเจ็บป่วย จากการทำงานของลูกจ้าง รวมไปถึงการจ่ายบำนาญให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสูญเสียความสามารถในการทำงาน การจ่ายบำนาญนี้ครอบคลุมรวมถึงผู้ที่อยู่ในอุปการะของนายจ้างหรือลูกจ้างที่เคราะห์ร้าย หรือเสียชีวิต ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าทำศพด้วย ต่อมาเมื่อภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า The Great Depression เงินกองทุนของรัฐบาลเยอรมันมีจำนวนลดน้อยลง รัฐบาลเยอรมันประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจจนไม่สามารถรักษาเงินกองทุนนี้ไว้ให้ดำเนินการได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนระบบบำนาญใหม่ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 เป็นแบบการจ่ายตอนออกหรือที่เรียกว่า Pay-as-you-go ในช่วงนี้เองที่การจ่ายเงินค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์จากกองทุนได้เพิ่มมากขึ้น จนถือได้ว่าระบบประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมันเป็นระบบที่จ่ายเงินค่าตอบแทนสูงที่สุดในโลก ส่งผลทำให้เงินกองทุนไม่พอจ่ายและขาดความมั่นคงทางการเงิน สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ และการลดลงของประชากรที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่ม

ผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 60-64 ปี ได้ลดลงจากร้อยละ 75 ในปีค.ศ. 1970 จนเหลือเพียงร้อยละ 33 ในปี ค.ศ.1995 ขณะเดียวกันอัตราการว่างงานของประเทศในภาพรวมก็ได้เพิ่มขึ้น จึงทำให้มีเงินเข้ากองทุนไม่พอรายจ่าย ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ประเทศเยอรมันจึงได้มีการปฏิรูประบบเงินทุนประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกครั้ง และมีการลดเงินค่าตอบแทนสำหรับผู้เกษียณตัวเองก่อนวัยเกษียณอายุการทำงาน แม้จะปฏิรูประบบเงินประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจครั้งนี้โดยการเพิ่มเงินสมทบเข้ากองทุนและลดค่าตอบแทนลงก็ตาม ในปี ค.ศ.1998 ประเทศเยอรมันก็ยังคงมีความจำเป็นต้องเพิ่มเงินสมทบเข้ากองทุนจากผู้ทำงานหรือจากนายจ้างอีก และปัจจุบันก็ยังไม่มีข้อยุติว่าระบบการประกันความมั่นคงที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร

ในปัจจุบันประเทศเยอรมันมีกองทุนประกันรายได้ เมื่อเกษียณอายุ 3 ลักษณะ หรือสามเสาหลัก ได้แก่ 1) บำนาญภาครัฐ (Public Pension) ที่มีลักษณะเป็นการจ่ายเมื่อตอนเกษียณ 2) บำนาญบริษัทของเอกชน (Firm Pension) และ 3) การเตรียมการด้วยตนเอง (own provision) ซึ่งมีหลายลักษณะ อาทิเช่น การออมหรือการช่วยเหลือหรือการถ่ายโอนเงินจากสมาชิกภายในครอบครัว (family transfer) แต่ส่วนใหญ่แล้วชาวเยอรมันที่เกษียณอายุจะมีรายได้หลักจากบำนาญภาครัฐมากกว่าอีก 2 ด้าน กล่าวคือ สำหรับผู้ที่อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป บำนาญที่ได้รับจากกองทุนบำนาญภาครัฐมีสูงถึงประมาณร้อยละ 85 ของรายได้ที่ได้จากบำนาญ ประมาณน้อยกว่าร้อยละ 5 ได้มาจาก Firm pension ในขณะที่ได้มาจากเงินออมหรือจากการถ่ายโอนทรัพย์สินหรือเงินออมของสมาชิกภายในครัวเรือนอีกประมาณร้อยละ 10 เมื่อเป็นเช่นนั้น กองทุนบำนาญภาครัฐของประเทศเยอรมันจึงมีขนาดใหญ่กว่าหลายประเทศทั่วโลก มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 10.3 ของ GDP (ในปี ค.ศ. 1997) ซึ่งถือว่าสูงกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาถึง 2.5 เท่า และเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของเงินที่จ่ายเพื่อการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้สูงอายุจะมีเพียงประมาณร้อยละ 5 ของวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อจ่ายให้แก่ผู้เกษียณอายุการทำงาน ส่วนบำนาญบริษัทเอกชน (firm pension) มีมูลค่าประมาณร้อยละ 1 ของ GDP (Borsch – Supan, 2001)

ประเทศชิลี

ประเทศชิลีเป็นประเทศต้นแบบในการปฏิรูประบบบำนาญจากระบบบำนาญแบบจ่ายเงินสะสมไปเรื่อยจนกว่าจะมีสิทธิ์ได้รับเงินตอบแทนเมื่อครบระยะเวลาหรืออายุที่กำหนด (pay – as – you – go system) โดยมีการกำหนดเงินตอบแทนหรือผลประโยชน์จากการออมไว้ล่วงหน้า หรือ แบบ defined benefit มาเป็นเงินออมของแต่ละบุคคล หรือ individual account system พร้อม ๆ กับกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินไว้ล่วงหน้าในลักษณะ defined contribution (Mittelstaedt and Olsen, 2003) ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงจะได้กล่าวถึงระบบบำนาญของประเทศชิลี

ระบบบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศชิลีเริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1924 มีลักษณะเป็นแบบรัฐบาลจ่ายให้จากเงินของรัฐ (Fully Funded) และกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกไว้ล่วงหน้า (Defined Benefit) และบริหารจัดการโดยภาครัฐ ต่อมาประเทศชิลีพบว่า กองทุนประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐไม่สามารถหาเงินมาจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุได้เพียงพอและกองทุนเริ่มประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน เนื่องจากนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเงินไป

ลงทุนเพื่อสร้างความมั่งคั่งหรือหาผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุน นอกจากนี้ยังมีการนำเอาเงินกองทุนไปใช้จ่ายในสวัสดิการด้านต่าง ๆ เช่น สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายหรือค่าเลี้ยงดูบุตรหรือค่าใช้จ่ายในครอบครัว และจ่ายเป็นเงินสนับสนุนดอกเบี้ยจำนองบ้านหรือเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ดังนั้นในปีค.ศ. 1952 จึงได้มีการปฏิรูประบบเงินบำนาญระบบจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้สูงอายุจากเงินของรัฐทั้งหมด มาเป็นระบบจ่ายเงินสะสมไปเรื่อย ๆ (pay-as-you-go) และไปรับผลประโยชน์เมื่อถึงกำหนดหรือในวัยสูงอายุแต่ยังมีการกำหนดผลประโยชน์หรือผลตอบแทนไว้ชัดเจนล่วงหน้า (Defined Benefits) ซึ่งในการกำหนดผลตอบแทนไว้ล่วงหน้าได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะมีการแยกสวัสดิการรักษายาของคนที่วัยแรงงานหรือของสมาชิกออกจากกองทุนประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ และมีการเพิ่มค่าธรรมเนียมหรือเงินออมของสมาชิกที่ส่งเข้าสะสมในกองทุน แม้จะมีการปฏิรูประบบครั้งนี้แต่ประเทศชิลีก็พบว่า ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เหมาะสมหรือความไม่สมดุลระหว่างเงินออมเข้ากองทุนและเงินจ่ายค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ และนอกจากนี้ยังพบว่า ระบบที่ใช้ในประเทศชิลีไม่สามารถครอบคลุมหรือเข้าถึงผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน (OECD, 1998) นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาเงินเพื่อที่รุนแรงซึ่งสร้างความไม่มั่นคงให้แก่ประชากรในวัยแรงงานว่าค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจะมีผลครอบคลุมหรือเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในอนาคตที่ค่าของเงินจะตกต่ำลงและค่าครองชีพจะสูงขึ้น ประกอบกับการด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทำให้เกิดกระแสกดดันให้รัฐบาลชิลีต้องมีการปรับปรุงระบบเงินกองทุนสำหรับผู้สูงอายุอีกครั้ง

ต่อมาในปีค.ศ. 1981 ประเทศชิลีได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบำนาญ เพื่อการชราภาพจากเดิมเป็นระบบการออมภาคบังคับเพียงอย่างเดียวมาเป็นระบบที่มีทั้งการออมภาคบังคับและภาคสมัครใจตามศักยภาพและความสามารถของแต่ละบุคคลไปพร้อม ๆ กัน กองทุนในลักษณะหลังนี้จะมีภาคเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการเงินกองทุนที่มีชื่อที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Administrators de fondos de pensioners หรือ AFPs ควบคู่ไปกับระบบเดิมที่มีอยู่ ทำให้ประเทศชิลีมีระบบประกันสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจพร้อม ๆ กัน 3 ระบบดังนี้

ระบบที่ 1 เป็นระบบประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุจากการสงเคราะห์ของภาครัฐ โดยมุ่งให้ความสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่ยากจน การกำหนดว่าใครเป็นบุคคลที่ยากจนนั้นจะดำเนินการโดยการประเมินก่อนว่าเป็นผู้ยากจนจริงหรือไม่ และต้องเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ได้ร่วมในโครงการสะสมเงินออมหรือเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญหรือเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมใด ๆ จึงจะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเงินในรูปของเงินกู้เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพประมาณ 36 ดอลลาร์สหรัฐหรือคิดเป็นมูลค่ากว่าร้อยละ 12 ของเงินเดือนโดยเฉลี่ยของประชากรในปีค.ศ. 1998

ระบบที่ 2 ประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจในรูปของการบังคับให้สมาชิกออมเงินเข้ากองทุนและกองทุนนำเงินสะสมไปลงทุนในธุรกิจต่าง ซึ่งเงินกองทุนนี้จะมีการบริหารโดยบริษัทบริหารเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญซึ่งเป็นบริษัทของเอกชน สมาชิกของกองทุนนี้ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกของบริษัทมีอยู่ 3 กลุ่มด้วยกันคือ 1) ผู้ใช้แรงงานหรือผู้ทำงานที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุน 2) ผู้ใช้แรงงานหรือผู้ทำงานที่ไม่ได้ส่งเงินสะสมเข้ากองทุน 3) สมาชิกผู้ได้รับบำนาญที่ตกทอดหรือโอนมาจากระบบเดิม ในระบบนี้บริษัทบริหารเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญจะมีการรับผิดชอบและให้บริการแก่สมาชิกในเรื่อง

การเก็บเงินสะสมจากสมาชิก การนำเงินสะสมไปลงทุนเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกและให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานภาพของเงินกองทุนแก่สมาชิก

ในขณะนี้เมื่อสมาชิกปลดเกษียณซึ่งจะตรงกับอายุ 65 ปี สำหรับคนงานชายและ 60 ปี สำหรับคนงานหญิง สมาชิกจะสามารถเลือกทางเลือกได้ 2 ทาง คือ 1) ได้รับเงินสะสมแต่เป็นการจ่ายในรูปของแยกจ่ายเป็นรายปีตามอัตราและตามจำนวนปีที่กฎหมายกำหนด หรือ 2) เลือกจะจ่ายเป็นเงินตอบแทนรายปีจากบริษัทประกันชีวิตก็ได้

ระบบที่ 3 เป็นระบบสมัครใจโดยให้บุคคลที่มีรายได้สามารถส่งเงินรายได้ของตนเข้าออมเพื่อเป็นทุนสำรองเลี้ยงชีพในยามชรา โดยให้ผู้ออมสามารถนำเงินออมไปหักลดหย่อนภาษีจากเงินรายได้ แต่ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนี้ได้จะต้องเป็นผู้ที่เข้าสู่ระบบบังคับระบบที่ 2 ควบคู่ไปด้วยกัน ระบบนี้จึงเป็นทางเลือกและเป็นระบบบำนาญอีกแบบของประเทศชิลีที่ควบคู่ไปกับระบบอื่นอีก 2 ระบบ

นับตั้งแต่หลังวันที่ 1 มกราคม 1983 เป็นต้นมา บุคลากรในวัยแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศชิลีทุกคนจะมีหลักประกันทางเศรษฐกิจเมื่อยามเข้าสู่วัยชรา โดยรัฐได้กำหนดเงินตอบแทนไว้ชัดเจนโดยใช้ระบบบังคับกับสมาชิกที่ทำงานและมีเงินเดือนประจำ และเป็นระบบทางเลือกสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ในส่วนของลูกจ้างที่เข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนปี 1983 สามารถเลือกได้ว่าจะอยู่ในระบบเดิมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือระบบใหม่ที่มีภาคเอกชนเป็นผู้บริหารเงินกองทุน โดยสมาชิกสามารถเลือกบริษัทที่จะเข้ามาบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง ซึ่งบริษัทจะนำเงินกองทุนเหล่านี้ไปลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินในตลาดเงิน / ตลาดทุนอื่น ๆ ได้ เช่น ตราสารหนี้ พันธบัตร หุ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การลงทุนของบริษัทกับเงินในกองทุนเกษียณอายุมีสิทธิที่แยกกันตามกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่าบริษัทเหล่านี้จะล้มละลายจากการลงทุนก็ไม่ส่งผลกระทบต่อกองทุนเกษียณอายุ

ลูกจ้างหรือพนักงานทั้งของรัฐและเอกชนจะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนในสัดส่วนอย่างน้อยร้อยละ 10 ของค่าจ้าง แต่ไม่เกินร้อยละ 20 ของค่าจ้างที่ได้รับ โดยเงินสมทบดังกล่าวสามารถนำไปหักภาษีรายได้ส่วนบุคคล สำหรับนายจ้างก็ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน หรือที่เรียกว่า Contracted Deposits โดยฝากเข้าบัญชีของลูกจ้าง เงินสมทบดังกล่าวถือเป็นค่าใช้จ่ายทางธุรกิจที่สามารถนำไปหักลดภาษีได้เช่นกัน นอกจากนี้ลูกจ้างยังจะต้องจ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 3 ของค่าจ้างที่ได้รับในแต่ละเดือนเพื่อเป็นค่าธรรมเนียมสำหรับการประกันภาวะทุพพลภาพและประกันชีวิต ระบบของการจ่ายเงินสมทบนี้ประเทศชิลีเรียกว่า Capitalization scheme (Butler and Pirie, 1995)

ในส่วนของการเกษียณอายุ ประชาชนชาวชิลีมีทางเลือกที่จะเกษียณอายุการทำงานแตกต่างกัน ภายใต้ระบบบำนาญระบบเดิม อายุที่จะต้องเกษียณอายุการทำงานจะมีความแตกต่างกันไปตามอาชีพ อาทิเช่น ลูกจ้างหรือคนงานในลักษณะที่เป็นผู้ใช้แรงงาน จะต้องเกษียณอายุเมื่อวัย 65 ส่วนผู้ที่ทำงานในสำนักงานที่มีลักษณะเป็น white - collar worker สามารถเกษียณเมื่ออายุครบ 55 ปี และในกลุ่มลูกจ้างหรือพนักงานของธนาคารสามารถเกษียณการทำงานเมื่อทำงานครบ 25 ปี ในขณะที่กลุ่มนักกฎหมายหรือสมาชิกสภาสามารถเกษียณอายุเมื่อทำงานครบ 15 ปี (Butler and Pirie, 1995)

แต่ภายใต้ระบบบำนาญใหม่ สมาชิกกองทุนสามารถเลือกวันที่จะเกษียณอายุได้ตามความสมัครใจ และสามารถที่จะวางแผนได้ว่าตนเองจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเกษียณอายุการทำงานได้ตามอายุที่ต้องการ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราต้องการเกษียณเมื่อ 55 ปี เราก็สามารถไปที่บริษัทกองทุน

บำนาญบริษัทใดบริษัทหนึ่งและนั่งลงตรงหน้าเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ได้รับการออกแบบโปรแกรมไว้เพื่อคำนวณจำนวนเงินที่ลูกจ้างจะต้องจ่ายสมทบเมื่อโปรแกรมถามว่า เราต้องการเกษียณอายุกี่ปีและให้เราป้อนข้อมูลสมมติว่า 55 ปี โปรแกรมคอมพิวเตอร์จะคำนวณให้เราเห็นว่า เราต้องจ่ายเงินสมทบประมาณร้อยละ 12.1 ของค่าจ้างทั้งหมดที่ได้รับ เมื่อทราบจำนวนเงินที่ตนเองจะต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนเป็นจำนวนเท่าใด ลูกจ้างก็จะให้นายจ้างจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวจากค่าจ้างทั้งหมดที่ลูกจ้างพึงจะได้รับสู่กองทุนที่ลูกจ้างเลือกและตัดสินใจไว้แล้ว (Butler and Pirie, 1995)

ด้านการบริหารจัดการกองทุน ระบบบำนาญแบบใหม่ของประเทศชิลีบริหารจัดการโดยกลุ่มธุรกิจที่เรียกว่า AFPs ซึ่งบริษัทต่าง ๆ ในกลุ่มนี้จะมีการแข่งขันกันสูง แต่ละบริษัทดำเนินธุรกิจในลักษณะที่เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (mutual fund) ที่บริษัทนำเงินไปลงทุนในหลายลักษณะ อาทิเช่น การลงทุนในตลาดหุ้น ซื้อพันธบัตร หรือปล่อยให้รัฐบาลกู้ ซึ่งทำให้ AFPs กลายเป็นกลุ่มนักลงทุนที่สำคัญในตลาดหุ้นของประเทศชิลี (Garcia-Cantera and Pearl, 1996) ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี ค.ศ. 1985-1993 สินทรัพย์ของกลุ่ม AFPs มีการเจริญเติบโตในอัตราดอกเบี้ยทบต้นเฉลี่ยถึงร้อยละ 34 ต่อปี และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนสิ้นปี 1994 มีจำนวนสมาชิกประมาณ 4.7 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของประชากรในวัยแรงงานของประเทศชิลี

ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนเหล่านี้มีอิสระเสรีที่จะเลือกสะสมเงินของตนเองกับบริษัทใดบริษัทหนึ่งได้ และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงบริษัทได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ซึ่งการเปิดเสรีนี้ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างบริษัท AFPs ที่จะต้องเสนอผลตอบแทนที่สูงกว่ารวมทั้งการให้บริการที่เหนือกว่าบริษัทอื่นแก่สมาชิก หรือแม้กระทั่งการลดค่านายหน้า (commissions) ที่ต่ำกว่าบริษัทอื่น ซึ่งค่านายหน้านี้จะเก็บจากสมาชิกเป็นรายเดือนซึ่งคิดเป็นสัดส่วนของค่าจ้างทั้งหมดต่อเดือน

AFP มีเป็นอิสระแยกออกไปจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (mutual fund) ดังนั้นแม้ว่า การประกอบธุรกิจของAFP จะไม่ประสบผลสำเร็จล้มละลายหรือขาดทุน แต่สินทรัพย์ของ mutual fund ซึ่งเป็นการลงทุนของลูกจ้างหรือสมาชิก ก็จะไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด เมื่อบริษัท AFP ล้มละลาย คณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุมกำกับบริษัทเหล่านี้ก็จะมาควบกิจการ (Take over) และเข้ามาบริหารจัดการกองทุน และขอให้สมาชิกกองทุนได้ทำการเปลี่ยนแปลงบริษัท AFP ใหม่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกว่าจะไม่มีทางที่เงินจะสูญหายไปไหน อย่างไรก็ตามเท่าที่ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปี 1995 ยังไม่มี AFP ใด เลยที่ประสบปัญหาขาดทุนหรือล้มละลาย (Butler and Pirie, 1995)

เมื่อถึงวัยเกษียณอายุ สมาชิกกองทุนสามารถที่จะเลือกรับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

ทางเลือกที่ 1 สมาชิกรับเงินตอบแทนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนหรือรายปีไปจนตลอดชีวิต หรือต่อมาสมาชิกสามารถที่จะโอนเงินสะสมที่เหลืออยู่ในบัญชี (ที่คำนวณจากอายุที่เหลือโดยเฉลี่ย) ไปซื้อประกันจากบริษัทประกันชีวิต ที่มีเงื่อนไขการจ่ายเงินคืนในลักษณะเป็นรายเดือนหรือรายปีตลอดช่วงชีวิตที่เหลืออยู่หลังวัยเกษียณ ในกรณีนี้บริษัทประกันชีวิตจะต้องเสนอจำนวนเงินบำนาญที่จะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเป็นจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าเงินบำนาญขั้นต่ำที่สมาชิกควรจะได้รับจากกองทุนเมื่อถึงวัยเกษียณอายุ _____

ทางเลือกที่ 2 คือ สมาชิกกองทุนได้แสดงความจำนงไว้ตั้งแต่ต้นที่จะนำเงินสะสมส่วนหนึ่งที่อยู่บัญชีไปซื้อประกันจากบริษัทประกันชีวิต เพื่อให้บริษัทประกันจ่ายเงินตอบแทนเป็นรายปีจนสิ้นอายุขัย โดยสมาชิกสามารถระบุปีเริ่มต้นที่ตนจะได้รับเงินตอบแทนคืนจากบริษัทประกันชีวิตได้

ส่วนทางเลือกสุดท้าย ได้แก่ สมาชิกกองทุนเก็บเงินสะสมฝากไว้ในบัญชีฝากส่วนบุคคลในบริษัท AFP เดิม และเมื่อถึงวันเกษียณอายุการทำงานสมาชิกสามารถถอนเงินบำนาญรายเดือนจนกว่าเงินที่สะสมไว้ในกองทุนจะหมด ซึ่งเรียกว่า programmed withdrawal plan

ในช่วงที่ยังทำงานอยู่ สมาชิกสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกได้กล่าวคือ หากสมาชิกเลือกทางเลือกที่ 1 สามารถเปลี่ยนมาเป็นทางเลือกที่ 3 ได้ และสมาชิกที่เลือกวิธีการที่ 3 สามารถเปลี่ยนเป็นวิธีการที่ 1 ได้ แต่เมื่อเปลี่ยนไปแล้วจะไม่สามารถจะหันกลับมาเลือกทางเลือกที่ 3 ได้อีก

นอกจากนี้แล้วกลุ่มของ AFPs จะต้องทำสัญญากับบริษัทประกันชีวิตเพื่อคุ้มครองภาวะทุพพลภาพและความคุ้มครองชีวิตแก่สมาชิก ในกรณีที่สมาชิกกองทุนมีภาวะทุพพลภาพก่อนที่จะถึงวัยเกษียณอายุ จะได้รับบำนาญประมาณร้อยละ 70 ของเงินค่าจ้างทั้งหมดโดยเฉลี่ยต่อเดือน โดยปรับอัตราเงินเพื่อ (หากเป็นสมาชิกมาครบ 10 ปี) แต่ในกรณีที่สมาชิกน้อยกว่า 10 ปี บำนาญที่ได้รับจะคิดจากฐานค่าจ้างที่ได้รับในขณะนั้น ดังนั้น เงินผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเกิดภาวะทุพพลภาพ จึงมีลักษณะเป็น defined benefits คือ มีการกำหนดวงเงินค่าตอบแทนไว้ล่วงหน้า

ในกรณีที่สมาชิกเสียชีวิตก่อนเกษียณอายุ คู่สมรสหรือบุตรของสมาชิกมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญ ซึ่งมีจำนวนที่แปรเปลี่ยนไปตามจำนวนของผู้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์และความสัมพันธ์ของผู้ตาย ถ้าผลรวมของเงินที่สะสมไว้ในบัญชีของสมาชิกไม่เพียงพอที่จะจ่ายเป็นบำนาญตามที่สมาชิกต้องการ บริษัทประกันชีวิตจะต้องจ่ายสมทบในส่วนต่างนั้น ทั้งนี้เพราะ บริษัท AFPs ได้ทำสัญญาซื้อประกันชีวิตในนามของสมาชิกที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยหักเงินไปจากเงินสะสมรายเดือนของสมาชิกเพื่อจ่ายให้แก่บริษัทประกันชีวิต (Garcia- cantera and Pearl, 1996) หากเกิดสภาวะบริษัทประกันล้มเหลวไม่สามารถที่จะจ่ายตามเงื่อนไขในความคุ้มครองให้แก่ทายาทผู้ได้รับผลประโยชน์ รัฐบาลจะต้องจ่ายสมทบถึงร้อยละเก้าสิบสำหรับเป็นบำนาญขั้นต่ำแก่ทายาทของสมาชิก

ในส่วนของภาครัฐจะดำเนินการใน 2 ส่วน คือ 1) เป็นผู้กำหนดกฎ ระเบียบ และควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด เช่น ให้ความเห็นชอบ/ปฏิเสธข้อเสนอโครงการของบริษัท ควบคุมการดำเนินงานของบริษัทในทางกฎหมาย การเงิน และการบริหารงาน เป็นต้น 2) จัดหาโครงข่ายคุ้มครองสำหรับคนงาน โดยการรับประกันเงินสะสมแก่ลูกจ้าง เช่น ลูกจ้างมีการจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 20 ปี รัฐบาลจะจัดหากองทุนบำนาญสวัสดิการให้ หรือถ้าลูกจ้างมีการจ่ายเงินสมทบมากกว่า 20 ปี แต่เงินสะสมมีไม่เพียงพอกับเงินบำนาญขั้นต่ำที่กำหนดตามกฎหมาย รัฐบาลจะจัดหาเงินเพิ่มเติมให้ได้ตามสิทธิที่กำหนด และถ้ากองทุนประสบปัญหาด้านเงินทุนหมุนเวียน รัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินบำนาญขั้นต่ำแก่สมาชิก อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนทั่วไป (Butler, 1996)

ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนับเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบของการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจขั้นต่ำให้กับประชาชนอย่างถ้วนหน้า ดังนั้นการศึกษาบทวนการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ

พัฒนาการของระบบประกันรายได้ขั้นต่ำแบบถ้วนหน้านี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศญี่ปุ่นตัดสินใจก้าวเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1941 ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าว มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวญี่ปุ่น อันเนื่องมาจากรัฐได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมหาศาลไปใช้ในการทหารและอาวุธยุทธโปกรณ์มากกว่าที่จะนำไปใช้เพื่อความอยู่ดี มีสุขของประชาชน ทำให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นในช่วงเวลานั้น ประสบกับปัญหาความยากจนหิวโหยและขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคแม้กระทั่งน้ำ และอาหาร กลุ่มบุคคลที่ประสบความทุกข์ยากมากที่สุดได้แก่กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็กกำพร้าจำนวนมากมาย เหตุการณ์เหล่านี้ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1945

เมื่อสถานการณ์ทางสังคม และประชากรเป็นเช่นนั้น ประกอบกับการถูกจำกัดกำลังทางการทหารในฐานะที่เป็นประเทศผู้แพ้สงคราม ทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายในการพัฒนาประเทศจากการมุ่งเป็นมหาอำนาจทางการทหาร (Military State) มาสู่การเป็นรัฐสวัสดิการสังคม (Welfare State) ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายสวัสดิการสังคมสำหรับเด็ก ในปี ค.ศ. 1947 และออกกฎหมายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ ในปี ค.ศ. 1949 นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนบำนาญภาครัฐ (public pension program) เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำของประชาชน เมื่อเข้าสู่วัยเกษียณอายุการทำงาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว กองทุนบำนาญภาครัฐนี้ได้มีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1941 แต่ในยุคนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้ลูกจ้างหรือคนงานที่ทำงานในเมือง หรือในอุตสาหกรรมหนักขนาดใหญ่ซึ่งเป็นกำลังหลักสำคัญในการผลิตอาวุธยุทธโปกรณ์เพื่อนำไปใช้ในสงคราม เพื่อที่จะให้คนงานเหล่านี้ได้ทุ่มเททำงานเพื่อให้ประเทศชาติชนะสงครามมากกว่าที่จะเป็นการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจให้กับตนเอง ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการระดมทุนโดยอาศัยกองทุนบำนาญที่สร้างขึ้นเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายในการสงคราม (Maeda, 2003) ต่อมาในปี ค.ศ. 1944 ระบบบำนาญภาครัฐนี้ได้รับการทบทวนและปรับปรุงเพื่อให้ครอบคลุมคนงานและลูกจ้างเกือบทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชนที่มีลูกจ้างเพียงไม่กี่คน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นที่มีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อถึงกลางปี ค.ศ. 1950 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศญี่ปุ่นได้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเจริญรุดหน้าของภาคอุตสาหกรรม และมีอัตราเจริญพันธุ์และอัตรายาลดลง ประชากรผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปมีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว ประกอบกับศักยภาพของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุเหล่านี้ลดลง อันเนื่องมาจากประชากรวัยแรงงานมีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรในเขตชนบทไปสู่ภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรืออยู่เพียงลำพังกับคู่สมรสมีมากขึ้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบสวัสดิการบำนาญแบบถ้วนหน้า ต่อมาในปี ค.ศ. 1961 ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีระบบบำนาญที่

ครอบคลุมลูกจ้างทุกคน (Employed person) รวมทั้งมีการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (universal health insurance) ด้วยเช่นกัน ระบบนี้กลายมาเป็นพื้นฐานของระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน

ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นมี 3 ลักษณะ (National Institute of Population and Social Security Research, 2003) โดยมีทั้งบำนาญภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้รับประกันหรือบริหารเงินกองทุน หากผู้รับประกัน (insurer) และผู้บริหารกองทุนเป็นรัฐบาลก็จะเรียกว่า public pension หากผู้รับประกันหรือผู้บริหารเป็นเอกชนก็จะมีชื่อเรียกว่า private pension ลักษณะบำนาญทั้ง 3 ระบบที่จะกล่าวถึงนี้มีดังต่อไปนี้

ลักษณะแรก (First tier) คือ ระบบบำนาญพื้นฐาน (Basic Pension) หรือมีชื่อในภาษาญี่ปุ่นว่า Kiso Nenkin หรือ The National Pension (Kokumin Nenkin) ระบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1959 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับประกันรายได้ขั้นต่ำแก่ประชาชนทุกคนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ระบบบำนาญพื้นฐานนี้ครอบคลุมประชากรทุกคนโดยถ้วนหน้ากัน ระบบนี้ผู้ที่ป็นสมาชิกจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเงินประมาณ 13,300 เยนต่อเดือน (ในปี ค.ศ. 1999) (Clark and Mitchell, 2002) อย่างไรก็ตาม บุคคลที่มีรายได้ต่ำและคู่สมรสที่ไม่ได้ทำงานหรือไม่มีงานทำไม่ต้องจ่ายเงินสะสม หรือถ้าจ่ายก็จ่ายในอัตราต่ำหรือได้รับส่วนลด ระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นแบบ pay-as-you-go และกำหนดผลตอบแทนให้ทราบไว้ล่วงหน้าในอัตราเดียวคงที่ (flat rate) โดยสมาชิกจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อมีอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือเมื่อจ่ายเงินสมทบอย่างต่ำ 25 ปีขึ้นไป

ในระยะแรกรูปแบบของการดำเนินงานลักษณะที่ 1 นี้รัฐบาลกลางจะเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนทั้งหมด และร่วมสมทบในการจ่ายเงินออมให้แก่สมาชิกอีก 1 ใน 3 ของเงินสมทบที่บุคลากรในวัยแรงงานทุกคนเข้าร่วมสมทบ ทำให้แต่ละบุคคลมีเงินออมกับกองทุน 1.33 เท่าของเงินที่แต่ละคนสมทบจ่าย และได้รับเงินผลประโยชน์จากการลงทุนของกองทุนเพื่อสมทบอีกภายหลัง แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลได้เพิ่มเงินออมสมทบให้แต่ละคนเพิ่มอีกเป็น 1 ใน 2 ของเงินออมที่บุคคลในวัยแรงงานแต่ละคนจ่ายสมทบ ทำให้แต่ละบุคคลมีเงินออมกับกองทุน 1.5 เท่าของที่แต่ละคนจ่ายสมทบ

ในปัจจุบันประชากรประมาณร้อยละ 96 ของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจะได้รับบำนาญพื้นฐาน โดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 49,000 เยน ซึ่งก็ไม่สูงนัก แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถสนับสนุนทางด้านงบประมาณเพื่อให้จ่ายได้มากกว่านี้

ลักษณะที่สอง ได้แก่ ระบบประกันบำนาญสำหรับลูกจ้าง (The Employees' Pension Insurance: Kose Nenkin Hoken) บุคคลที่มีงานทำและมีรายได้ทุกคนจะต้องเข้าระบบนี้และถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นสมาชิกหรือได้รับผลประโยชน์จากระบบบำนาญพื้นฐานไปด้วยพร้อม ๆ กัน ระบบนี้ได้รับการตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1986 เพื่อเป็นมาตรการประกันรายได้ให้กับลูกจ้างทุกคนที่เกษียณอายุการทำงาน โดยรัฐให้การคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีการจ้างงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป โดยนายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมกันจ่ายค่าเบี้ยประกัน (premium) ประมาณร้อยละ 8.7 ของเงินเดือนลูกจ้าง ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันตลอดไม่ว่ามีรายได้มากหรือน้อย อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ทดแทนของผู้ประกัน (ลูกจ้าง) จะมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงินรายได้จะมากน้อยเพียงใด ถ้าหากมีเงินรายได้สูงลูกจ้างก็จะส่งเงินสะสมได้มากจึงทำให้สามารถได้รับผลประโยชน์ทดแทนจากเงินสะสมที่มี

มากหรือสูงตามไปด้วย แต่เมื่อมองในภาพรวมจะพบว่า เงินตอบแทนที่ผู้สูงอายุจะได้รับจากระบบประกันลักษณะที่สองนี้เฉลี่ยมีมูลค่าประมาณ 176,000 บาทต่อเดือน ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 56 ของรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนของสมาชิก ส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการระบบประกันลักษณะที่สองก็เช่นเดียวกันกับลักษณะที่หนึ่งที่ใช้จ่ายในการบริหารจัดการได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง

ส่วนลักษณะที่สาม ได้แก่ ระบบประกันแบบสมัครใจเลือก (The Optional Scheme) เป็นการประกันในลักษณะที่นายจ้างหรือบริษัท ธุรกิจต่าง ๆ สามารถดำเนินโครงการประกันรายได้ในลักษณะการจ่ายเงินชดเชยให้กับลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัทหรืออาจเป็นการประกันเข้าร่วมโครงการประกันรายได้ของรัฐสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ เช่น ทนายความ และแพทย์ เป็นต้น ระบบประกันในลักษณะที่สามนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านต้นทุนการบริหารจัดการจากรัฐบาลแต่อย่างใด แต่ก็มีกฎหมายควบคุมเพื่อประกันความมั่นคงของเงินออมให้แก่ประชาชนทุกคนที่ส่งเงินเข้ากองทุน ระบบประกันลักษณะที่สามยังประกอบด้วย 2 ลักษณะย่อย ได้แก่

1. National Pension Fund เป็นการดำเนินการในลักษณะการให้ทางเลือกสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน เพราะไม่ได้เป็นสมาชิกของ The Employees' Pension Insurance พบว่า มีผู้ประกอบอาชีพอิสระเพียง 40 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นที่เป็นสมาชิกของระบบประกันแบบนี้

2. Corporate Pensions Schemes and Retirement Allowance เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้ประกอบการหรือบริษัทธุรกิจเอกชนของประเทศญี่ปุ่นที่มีพนักงานตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 90 ได้จัดระบบประกันความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่ลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัทตน ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 เช่นกัน มีเงื่อนไขที่จะจ่ายเงินประกันค่ายังชีพเมื่อเกษียณอายุการทำงาน ในลักษณะการจ่ายเป็นบำเหน็จ ขณะเดียวกันมีธุรกิจหรือบริษัทประมาณร้อยละ 52 ที่เสนอทางเลือกให้พนักงานหรือพนักงานที่ปลดเกษียณสามารถรับเป็นเงินบำนาญ แต่ในความจริงพบว่า พนักงานส่วนใหญ่ต้องการเงินก้อนจึงเลือกรับเป็นบำเหน็จ หรืออย่างน้อยก็รับเงินบำเหน็จส่วนหนึ่งและบำนาญอีกส่วนหนึ่งภายหลัง

การจัดระบบประกันความมั่นคงทางด้านรายได้ของประเทศญี่ปุ่นในภาพรวม จะมีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ อันได้แก่ 1) การระบุผลประโยชน์ตอบแทนไว้ล่วงหน้า (Defined Benefit) และ 2) การให้ประโยชน์ทดแทนตามจำนวนเงินที่จ่ายสมทบ (Defined Contribution) ที่ได้มีการกำหนดเงินสะสมหรือการมีส่วนร่วมในการสมทบกองทุนไว้อย่างชัดเจน

การจัดการผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบที่ให้ประโยชน์ทดแทนแบบระบุประโยชน์ชัดเจนไว้ล่วงหน้า (Defined Benefit) เช่น ผลประโยชน์ที่ได้รับจาก The Employees' Pension Fund เป็นการให้ค่าตอบแทนเสริมจากเงินตอบแทนจากเงินบำเหน็จหรือบำนาญปกติที่บุคคลจะพึงได้รับจากกองทุนบำนาญแห่งชาติอยู่แล้ว ซึ่งการดำเนินงานของกองทุนนี้นายจ้างและลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 1.6 ถึง 1.9 ของเงินเดือนของลูกจ้าง ดังนั้น จึงมีการกำหนดผลประโยชน์ไว้ชัดเจนให้แก่ลูกจ้างจากเงินส่วนสมทบของนายจ้าง ในปัจจุบันมีลูกจ้างสถานประกอบการประมาณร้อยละ 36 เข้าร่วมในกองทุนนี้

ผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่บริษัทที่มีการจัดระบบประกันความมั่นคงให้แก่พนักงานโดยสมัครใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้าอาจกำหนดในรูปของการได้รับการยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลจากการคำนวณยอดจากเงินจ่ายสมทบให้แก่พนักงานมีระยะเวลา 10 ปี หลังจากนั้นก็จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลของบริษัทตามปกติ โครงการนี้เรียกว่า The Tax (exempt) Qualified Pension Scheme กองทุนนี้ครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการประมาณร้อยละ 31 ลูกจ้างที่เข้าร่วมในกองทุนนี้จะได้รับประโยชน์โดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 58,499 เยน

ในส่วนของลูกจ้างของบริษัทอาจมีการกำหนดจำนวนเงินตอบแทนเป็นก้อนในลักษณะเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินตอบแทนแบบนี้ได้รับความนิยมมากกว่าการจ่ายเป็นบำนาญรายเดือน ภายใต้โครงการนี้ นายจ้างจะให้เงินชดเชยจากการเกษียณอายุแก่ลูกจ้าง โดยอาจจ่ายเป็นก้อนแก่ลูกจ้างหรือให้เป็นเงินบำเหน็จ ซึ่งจำนวนเงินบำเหน็จคำนวณและกำหนดโดยสถานประกอบการ ส่วนใหญ่จะมีจำนวนเท่ากับประมาณ 39-46 เดือนของเงินเดือนลูกจ้างที่ทำงานครบตามกำหนดเวลา (ประมาณ 38 ปี สำหรับผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือ ประมาณ 42 ปีสำหรับผู้จบการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี)

ส่วนโครงการที่กำหนดเงินสมทบไว้ชัดเจนแต่ไม่กำหนดเงินตอบแทนที่ชัดเจน (Defined Contribution Pension scheme: DC) มี 2 ประเภท ได้แก่ The Individual based Defined-Contribution Scheme สำหรับผู้ประกอบการอิสระ โครงการลักษณะนี้บริหารจัดการโดย The National Pension Fund Association วิธีการจ่ายเงินออมนั้นเป็นเรื่องที่แต่ละคนสามารถยืดหยุ่นตามความสามารถและศักยภาพของตนเอง แต่ผลตอบแทนของการออมในอนาคตนั้นจะขึ้นอยู่กับว่าผลกำไรหรือผลตอบแทนของการนำเงินกองทุนไปลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ โดย The National Pension Fund Association หากมีกำไรมากบุคคลแต่ละคนก็จะได้ผลตอบแทนมาก ดังนั้น ผู้ออมเงินจึงรู้ว่าตนเองจะต้องออมเป็นสัดส่วนเท่าใดของเงินรายได้แต่ไม่รู้ว่าจะได้เงินตอบแทนมากน้อยเท่าไร

อีกประเภทหนึ่งของการประกันรายได้ในลักษณะนี้ ได้แก่ การดำเนินการในลักษณะกำหนดเงินจ่ายสมทบจากบริษัทหรือนายจ้างไว้แน่นอน แต่ไม่ได้กำหนดผลประโยชน์ตอบแทน (The Corporation-based Defined Contribution Pension) ความแตกต่างของโครงการประกันความมั่นคงแบบนี้กับวิธีแรกอยู่ที่ภาระในการจ่ายเงินสมทบ วิธีแรกจ่ายโดยลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัท แต่วิธีหลังผู้จ่ายเงินสมทบคือบริษัท ซึ่งการจ่ายวิธีนี้ก็ไม่ได้เป็นภาระแก่บริษัท เพราะบริษัทหรือผู้ประกอบการได้มีการคิดเงินจ่ายสมทบกองทุนไว้เป็นต้นทุนในการดำเนินการของบริษัทแล้ว

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนมักจะชื่นชอบระบบประกันในลักษณะที่เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์ทดแทนตามจำนวนเงินที่จ่ายเงินสมทบแต่ไม่กำหนดชัดเจนว่าเป็นจำนวนเท่าใด (Defined Contribution) มากกว่าที่จะเป็นลักษณะของ Defined Benefit หรือกำหนดผลตอบแทนไว้ชัดเจน อันเนื่องมาจากการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในลักษณะที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าย่อมก่อให้เกิดภาระอันหนักและเสี่ยงแก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือการลงทุนจากเงินออมไม่ให้ผลตอบแทนสูงตามที่คาดคิดไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่นที่มีอายุตั้งแต่ 20 ถึง 60 ปีจะได้รับความคุ้มครองพื้นฐานตามกฎหมายทางด้านหลักประกันทางเศรษฐกิจจากโครงการ

บำนาญแห่งชาติ (National Pension: NP) ขณะเดียวกันถ้ากลุ่มประชาชนเหล่านี้เป็นลูกจ้างที่ทำงานให้กับภาคเอกชน ก็จะมีหลักประกันทางเศรษฐกิจจากโครงการ Employee & Pension Insurance (EPI) เพิ่มเติมอีก แต่ถ้าเป็นข้าราชการหรือผู้ทำงานในภาครัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลางหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับ ความคุ้มครองทางด้านเศรษฐกิจจากสมาคมช่วยเหลือเลี้ยงชีพ (The Mutual And Associations: MAA) ซึ่งคุ้มครองบุคลากร 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ลูกจ้างของภาครัฐ 2) ลูกจ้างหรือพนักงานท้องถิ่น และ 3) ลูกจ้างของโรงเรียนเอกชน โดยภาพรวมประชากรญี่ปุ่นส่วนใหญ่จึงมีแหล่งเงินรายได้เพื่อการครองชีพที่มากกว่าหนึ่งแหล่ง

สถานการณ์ปัจจุบัน ของระบบบำนาญ (Pension system) ของประเทศญี่ปุ่น

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่น จะมีการเตรียมความพร้อมทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุในหลากหลายลักษณะดังได้กล่าวมาแล้ว แต่สถานการณ์ของระบบประกันในประเทศญี่ปุ่นที่กำลังเผชิญกับปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

วิกฤตการณ์ทางการเงิน และบำนาญภาครัฐ (Financial crisis of public pension) แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะได้ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับชั้นนำของโลก แต่ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นก็จำเป็นที่จะต้องพัฒนาปรับปรุง หรือปฏิรูประบบ อันเนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสัดส่วนผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นอีกทั้งอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำและอัตราดอกเบี้ยต่ำจนเกือบเข้าใกล้ศูนย์ (near - zero interest rates) ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กองทุนบำนาญแห่งชาติ (The National Pension) และกองทุนประกันบำนาญลูกจ้าง (The Employee's Pension Insurance) กำลังเผชิญกับความยากลำบากในการที่จะจัดการหารายได้จากการลงทุนให้มีขนาดและปริมาณเพียงพอต่อการที่จะต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกของกองทุนในอนาคตได้ ดังนั้น กองทุนต่างๆ เหล่านี้จึงได้มีการปฏิรูปการจัดการหลากหลายรูปแบบ อาทิ เช่น การลดผลประโยชน์ตอบแทนที่สมาชิกจะได้รับในอนาคต การเพิ่มค่าธรรมเนียม (premiums) รวมทั้งการยืดอายุการเกษียณการทำงานจากอายุ 60 เป็น 65 ปี เป็นต้น นอกจากนี้แล้วการเพิ่มเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกัน รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของภาษีการบริโภค (consumption tax) เป็นต้น

นอกเหนือจากผลกระทบของปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว สิ่งหนึ่งที่เป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของกองทุนเพื่อเลี้ยงชีพผู้สูงอายุของญี่ปุ่น ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของกลุ่มคนที่ไม่ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนบำนาญแห่งชาติหรือเข้าร่วมแต่ไม่ยอมจ่ายเงินสมทบกองทุน ดังจะเห็นได้จากในปี ค.ศ. 1998 มีสัดส่วนของผู้ที่ควรจะเข้าร่วมแต่ไม่ได้เข้าร่วมหรือไม่ยอมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำนาญแห่งชาติสูงถึงร้อยละ 5

แม้แต่ใน Cooperate pension scheme อันเป็นโครงการที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของบริษัทธุรกิจต่างๆ ก็ยังพบความยุ่งยากในการรักษาระดับความร่วมมือในการจ่ายเงินสมทบในอัตราที่แน่นอนของผู้ประกอบการในอันที่จะร่วมจ่ายเงินสมทบเพื่อประกันรายได้ให้กับลูกจ้างเมื่อเกษียณอายุ ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายเพื่อบังคับให้สมาชิกส่งเงินออมให้แก่กองทุน ทั้งในส่วนของบุคคล และในส่วนของบริษัทต่าง ๆ

นอกจากนี้ ปัญหาหนึ่งที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญ ได้แก่ การเปลี่ยนงานและการเปลี่ยนสถานภาพในการเป็นสมาชิกกองทุน โดยเฉพาะปัจจุบันสตรีชาวญี่ปุ่นนิยมทำงานนอกบ้านมากขึ้น แต่เมื่อสตรีเหล่านี้ตั้งครรภ์และมีบุตร ก็จะออกจากงานที่ทำอยู่ชั่วคราวเพื่อมาเลี้ยงดูบุตร และเมื่อบุตรโตหญิงเหล่านี้ก็จะกลับไปทำงานใหม่อีกครั้งหนึ่ง การทำงานที่ไม่ต่อเนื่องย่อมส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการเป็นสมาชิกที่จะต้องจ่ายเงินสมทบตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เพราะระบบเงินประกันความมั่นคงของประเทศญี่ปุ่นได้ถูกออกแบบไว้ว่า สำหรับกองทุนบำนาญแห่งชาติ (The Nation Pension) หากสมาชิกจะได้รับผลประโยชน์เต็มจำนวนที่คำนวณไว้ สมาชิกจะต้องจ่ายเงินออมสมทบ ถึง 25 ปี เป็นอย่างน้อย การจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 25 ปี จึงก่อให้เกิดปัญหากับระบบเงินประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุของญี่ปุ่น

ประเทศสิงคโปร์

ประเทศในเอเชียอีกประเทศหนึ่งที่มีอัตราแรงในการจะก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุเร็วที่สุดประเทศหนึ่งของโลกคือ ประเทศสิงคโปร์ (Turner, 2002) การเตรียมความพร้อมและสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุของประเทศนี้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรที่จะได้มีการศึกษาทบทวน

สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูงสุดในโลก (Turner, 2002) ดังนั้นแนวทางในการเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจของประชาชนหรือการประกันรายได้ของประชาชนจึงมุ่งเน้นไปที่การพึ่งตนเองของปัจเจกบุคคลมากกว่าพึ่งพิงรัฐ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่ปัจเจกบุคคลมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ รัฐก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ (มัทนา พนานิรามัย, 2545; Butler and Pirie, 1995) เมื่อแนวคิดและปรัชญาในทางเศรษฐกิจเป็นเช่นนั้นหลักการในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนชาวสิงคโปร์จึงมีลักษณะที่ประชาชนทุกคนจะต้องรับผิดชอบในการออมเงินเพื่ออนาคตของตนเองแทนที่จะเป็นสวัสดิการที่จะต้องได้รับจากรัฐ นั่นคือ แทนที่รัฐจะเป็นผู้ที่กำหนดหรือจัดการอนาคตของประชาชน แต่ประชาชนชาวสิงคโปร์จะมีการจัดการกับอนาคตของตนเองโดยการเก็บออมและสะสมเงินของตนเองเพื่อใช้จ่ายเมื่อถึงวัยเกษียณอายุ เงินที่เก็บออมไว้นี้ประชาชนสามารถนำไปใช้เพื่อซื้อประกันชีวิตและการประกันภาวะทุพพลภาพหรือใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัย แม้กระทั่งการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตร นอกจากนี้ในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลเมื่อยามเจ็บไข้ได้ป่วย แทนที่ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะเป็ภาระของรัฐเพียงอย่างเดียวตามรูปแบบของรัฐสวัสดิการ แต่ประชาชนชาวสิงคโปร์จะต้องเก็บออมเงินของตนเองจำนวนประมาณร้อยละ 6 ของรายได้ต่อปี เพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล (Butler and Pirie, 1995) ลักษณะดังกล่าวนี้จึงเป็นแนวคิดของ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง หรือ Central Provident Fund (CPF) ของประเทศสิงคโปร์

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางหรือ CPF เป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุในประเทศสิงคโปร์ กองทุนนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดย The British Colonial Administration ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 (Asher, 2000) ประชาชนชาวสิงคโปร์ที่ทำงานทุกคน (ยกเว้นผู้ที่ทำงานชั่วคราวและผู้ที่ทำงานไม่เต็มเวลา ตลอดจนผู้ที่มีรายได้น้อย ข้าราชการพลเรือนและแรงงาน

ต่างชาติ) จะต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งจากค่าจ้างที่ตนเองได้รับสะสมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และส่วนหนึ่งจะได้รับการสมทบจากนายจ้างจนกระทั่งลูกจ้างจะมีอายุครบ 55 ปี

ประเทศสิงคโปร์ถือได้ว่า เป็นประเทศที่มีอัตราการจ่ายเงินสมทบ (Contribution rate) เข้าสู่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสูงสุดในโลก (Asher, 2000) นับตั้งแต่กลางปีค.ศ. 1980 ที่มีอัตราสูงถึงร้อยละ 50 และลดลงเหลือร้อยละ 30 ในปี ค.ศ. 1999 ต่อมาในปีค.ศ. 2000 อัตราการจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 32 รวมทั้งลูกจ้างและนายจ้าง (Doyle et al, 2001)

อัตราการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิกแต่ละคนจะมีอัตราที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับอายุและรายได้ต่อเดือนที่ได้รับ ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกกองทุนที่มีรายได้น้อยกว่า S\$500 ต่อเดือน จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน และถ้ามีรายได้ต่อเดือนมากกว่า S\$750 จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 20 ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน โดยที่อัตราเงินที่จะต้องจ่ายสมทบนี้จะขึ้นอยู่กับอายุของสมาชิกในกองทุน สมาชิกที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไปจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราปกติทั่วไป อัตราการจ่ายเงินสมทบนี้มีอัตราลดลงเมื่อเข้าสู่วัยสูงขึ้น อันเนื่องมาจากรายได้เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุลดลงและเป็นแรงจูงใจทางหนึ่งสำหรับนายจ้างที่จะร่วมสมทบในกองทุน และเมื่อลูกจ้างอายุครบ 55 ปี นายจ้างจะหยุดจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

นอกจากนี้อัตราการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างก็จะจ่ายในอัตราที่แตกต่างกันขึ้นกับเงินเดือนของลูกจ้าง อาทิเช่น นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน กรณีที่ลูกจ้างมีรายได้น้อยกว่า S\$50 ต่อเดือน หรือนายจ้างจะต้องจ่ายในอัตราร้อยละ 13 ของเงินเดือนของลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้ระหว่าง S\$50-S\$500 ต่อเดือน เป็นต้น นายจ้าง ลูกจ้างและผู้ประกอบการอิสระสามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมมากกว่าอัตราที่กำหนดโดยความสมัครใจได้ สำหรับรัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแต่อย่างใด

นอกจากอัตราการจ่ายเงินสะสมจะขึ้นกับเงินเดือนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับอายุของการเป็นสมาชิกกองทุนด้วย ดังจะเห็นได้จาก อัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของนายจ้างที่ลูกจ้างมีอายุ 55-60 ปี เท่ากับร้อยละ 16.5 สำหรับลูกจ้างที่มีอายุ 60-65 ปี อัตราการจ่ายสมทบของนายจ้างเท่ากับร้อยละ 9.5 และ ร้อยละ 7 ในกรณีที่ลูกจ้างอายุมากกว่า 65 ปี (Turner, 2002) การจ่ายสมทบนี้เป็นการจ่ายภาคบังคับยกเว้นกรณีที่ลูกจ้างเป็นชาวต่างประเทศ ซึ่งมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 20 ของลูกจ้างทั้งหมด และลูกจ้างชั่วคราว (Ramesh, 2000)

การสมทบเข้าสู่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางของประเทศสิงคโปร์จะเก็บอยู่ในรูปของเงินสะสมใน 3 บัญชี อันได้แก่ 1) บัญชีทั่วไป (Ordinary account) โดยเงินที่สะสมไว้ในบัญชีนี้อาจถอนออกใช้ได้ทั้งหมดเมื่อบุคคลมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป แต่ก่อนที่จะถึงอายุดังกล่าวสมาชิกกองทุนสามารถถอนออกไปใช้เพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อการลงทุนและเพื่อการศึกษาของบุตร 2) ในบัญชีที่ 2 ที่เรียกว่า Medisave Account ซึ่งเป็นการเก็บออมเงินเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับค่าธรรมเนียมในการประกันสุขภาพ (health insurance premiums) และจ่ายค่ารักษาพยาบาลในกรณีที่ไม่สามารถเบิกได้จากเงินกองทุนประกันสุขภาพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นการประกันสุขภาพในสภาวะวิกฤติหรือโรคที่ใช้ค่าใช้จ่ายสูง เพื่อเป็นการรับประกันได้ว่า ประชาชนสามารถที่จะปกป้องและดูแลตนเองได้โดยไม่ล้มละลาย อันเนื่องมาจากการเป็นโรคที่อยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า Catastrophic

Illness สมาชิกกองทุนนี้สามารถใช้เงินที่สะสมไว้ในบัญชีที่เรียกว่า Medisave Account เฉพาะเมื่อไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลของรัฐหรือโรงพยาบาลเอกชนที่ได้รับการรับรองแล้วเท่านั้น ผู้ที่ทำงานทุกคนจะต้องออมเงินประมาณร้อยละ 6 ของรายได้ตลอดช่วงชีวิตการทำงานไว้ในบัญชีนี้ และ 3) ในบัญชีที่ 3 คือ บัญชีพิเศษ จ่ายเฉพาะเมื่อเกษียณอายุเท่านั้น (Turner, 2002) ซึ่งในส่วนที่สำรองไว้เมื่อเกษียณอายุที่อยู่ในบัญชีเฉพาะนี้มีเพียงประมาณร้อยละ 4 ของเงินสมทบเท่านั้น ในปัจจุบันสมาชิกกองทุนมากกว่าครึ่งได้ถอนเงินสะสมในบัญชี 1 และบัญชี 2 จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางเพื่อที่อยู่อาศัยและถอนก่อนเกษียณอายุถึงร้อยละประมาณ 84 ของผู้ที่เป็นสมาชิกทั้งหมด (Ramesh, 2000) ส่วนในอีกร้อยละ 16 ที่เหลือที่ยังคงมีเงินออมในบัญชี ในจำนวนนี้มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 61.6 ที่ระบุว่าเงินออมในบัญชีดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายตลอดจนสิ้นอายุขัย (Asher, 2000; มัทนาพนานิรามย์, 2545) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้จากการจ่ายสมทบของลูกจ้างและนายจ้างส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลจะนำไปลงทุนในพันธบัตรของรัฐบาล (government bonds) ซึ่งพันธบัตรเหล่านี้จ่ายดอกเบี้ยต่ำสุดร้อยละ 2.5 เท่ากับอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป

ในปีค.ศ. 1998 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพดังกล่าวของสิงคโปร์มีจำนวนสมาชิก 2.8 ล้านคน ซึ่งครอบคลุมร้อยละ 88.5 ของประชากรสิงคโปร์ แต่ก็ยังมีเพียงจำนวน 1.2 ล้านคนเท่านั้นหรือร้อยละ 43 ที่ยังคงจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอ (Asher, 2000)

นอกจากการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังมีอีกโครงการที่ออกแบบเพื่อเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการช่วยเหลือทางสังคม (Public Social Assistance Scheme) ซึ่งมีเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างเข้มงวดสำหรับผู้ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการนี้ จะได้รับเบี้ยยังชีพไม่เกิน S\$230 ต่อเดือน และจะได้รับบริการด้านการรักษาพยาบาลฟรีด้วยในกรณีที่ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลจากแหล่งอื่น หรือโครงการอื่น ในปี ค.ศ. 1999 มีผู้สูงอายุจำนวน 1,789 คน ที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการนี้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้ได้รับความช่วยเหลือทั้งหมดของโครงการ โครงการดังกล่าวนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย

ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ถือว่าประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอ ๆ กันกับประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่น มีการกล่าวกันว่า เกาหลีใต้ใช้เวลาในการพัฒนาประเทศเพื่อก้าวเข้าสู่ผู้นำทางเศรษฐกิจของเอเชียเพียงครึ่งหนึ่งของประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น และขณะเดียวกันก็เป็นประเทศที่มีอัตราการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วประเทศหนึ่งในโลก ดังนั้นในหัวข้อต่อไปจะได้อธิบายถึงพัฒนาการของการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้

การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประชาชนชาวเกาหลีใต้ได้เริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในเดือนมกราคม ค.ศ. 1998 ภายใต้โครงการที่มีชื่อว่า โครงการบำนาญแห่งชาติ (The National Pension Scheme: NPS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมความมั่นคงของชีวิต โครงการ NPS นี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการสวัสดิการสังคมของเกาหลีใต้ (Korea's Social Security Program)

ซึ่งนอกจากจะประกอบไปด้วยโครงการบำนาญแห่งชาติแล้ว ยังประกอบไปด้วยบำนาญภาครัฐ (Public Pension) การประกันสุขภาพสังคม (Social Health Insurance) การทดแทนการว่างงาน (Unemployment Compensation) และการประกันอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Accident Insurance) ในความเป็นจริงแล้ว โครงการบำนาญเป็นโครงการแรกของประเทศเกาหลีใต้ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นครั้งแรก เมื่อปีค.ศ. 1960 เพื่อให้ความคุ้มครองและสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้สำหรับข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ โดยจ่ายเป็นบำนาญสำหรับข้าราชการและลูกจ้างภาครัฐเมื่อเกษียณอายุการทำงาน ต่อมาในปีค.ศ. 1963 รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ได้ขยายโครงการบำนาญให้ครอบคลุมบุคลากรทางการทหารและ ในปี ค.ศ. 1975 ได้ขยายครอบคลุมไปสู่ครูโรงเรียนเอกชน และต่อมาลูกจ้างภาคเอกชนโดยทั่ว ๆ ไป

ในระหว่างช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 1960 รัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้ในขณะนั้นได้ยึดถือนโยบายที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อน และต่อมาจึงค่อยพัฒนาด้านสังคมและกระจายความเจริญไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ต่อไป ภายใต้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเองก็ยังมีการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาความเจริญเติบโตในภาพรวมก่อนแล้วจึงค่อยพัฒนาด้านการกระจายรายได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “economic growth first and distribution next” ด้วยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่รวดเร็วในช่วงทศวรรษปีค.ศ. 1960 และด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตเป็นหลัก ประเทศเกาหลีใต้ก็เหมือนประเทศไทย ได้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสและการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในประเทศ คนที่รวยอยู่เดิมแล้วก็มีความร่ำรวยมากขึ้น ในขณะที่คนจนก็ยิ่งจนลง ความแตกต่างระหว่างไทยกับเกาหลีใต้คือ รัฐบาลเกาหลีใต้ในขณะนั้นมุ่งมั่นจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้อย่างจริงจังมากกว่าไทย ดังนั้นรัฐบาลเกาหลีใต้จึงหาและกำหนดแนวทางในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ยากจน โดยการจัดตั้งโครงการสวัสดิการสังคมที่มีชื่อว่า The National Welfare Pension Act ในปี ค.ศ. 1973 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและขณะเดียวกันเป็นโครงการบำนาญบำนาญให้กับประชาชนทั่วไปทุกคน แต่อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวมีความล่าช้าในการดำเนินการ อันเนื่องมาจากอุปสรรคและปัญหาภาวะการถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้ อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน (oil shock) ในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งส่งผลให้อัตราการว่างงานสูงและมีอัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 16 (Yang, 2001)

ต่อมาเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ในปีค.ศ. 1980 รัฐบาลจึงได้มีการทบทวนโครงการ National Welfare Pension Act ซึ่งเคยได้ริเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 อีกครั้งหนึ่ง และปรับเปลี่ยนชื่อเป็น The National Pension Act ในปีค.ศ. 1986 และโครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกในเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 ซึ่งถือว่าเป็นโครงการบำนาญภาครัฐ (public pension) โครงการแรกของประเทศเกาหลีใต้ โครงการนี้ในระยะเริ่มต้นได้บังคับให้ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเข้าร่วมในโครงการนี้ ในระยะต่อมาคือ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1992 ความครอบคลุมภาคบังคับนี้ได้ขยายไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และขยายความครอบคลุมสู่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (self-employed) ในเขตชนบทในปี ค.ศ. 1995 รวมทั้งขยายสู่กลุ่มชาวต่างชาติที่ทำงานในสถานประกอบการอีกด้วย รัฐบาลเกาหลีใต้ได้พยายามขยายความ

ครอบคลุมภาคบังคับไปสู่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่อยู่ในเขตเมือง ในปี ค.ศ. 1998 แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศเกาหลีใต้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤติภาวะเศรษฐกิจของไทย ในปีค.ศ. 1997 ขณะนั้นมีผลส่งให้แผนการขยายความครอบคลุมดังกล่าวหยุดชะงักลง

จากพัฒนาการของการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนของประเทศเกาหลีใต้ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น สะท้อนให้เห็นได้ว่า การจัดตั้งกองทุนหรือโครงการบำนาญของประเทศเกาหลีใต้ได้มีพัฒนาการของการจัดตั้งหลักประกันดังกล่าวมาโดยตลอด และเพิ่มสัดส่วนของประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อนำให้เกิดพัฒนาการของการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้มีดังต่อไปนี้

ปัจจัยแรก ที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบของกองทุนดังกล่าว ได้แก่ โครงสร้างประชากร การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 3 ทศวรรษหลัง การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุดังกล่าว มีผลส่งให้โครงสร้างประชากรของประเทศเกาหลีใต้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจาก “ปิรามิด” (Pyramid) เป็นลักษณะของประเทศกำลังพัฒนามาเป็นลักษณะของ “ปิรามิดกลับหัว” (inverted pyramid) ซึ่งโครงสร้างประชากรดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาหรือความวิตกกังวลทางด้านความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศว่า จะสามารถรองรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสร้างหลักประกันให้กับผู้สูงอายุหลังจากเกษียณอายุการทำงาน ในการแก้ปัญหานี้ประเทศเกาหลีใต้ได้จัดตั้งโครงการบำนาญแห่งชาติ (The National Pension scheme)

ปัจจัยที่สอง นอกจากโครงสร้างประชากรมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว วิถีชีวิตที่แปรเปลี่ยนและโอกาสทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน รวมทั้งขนาดของครอบครัวที่มีขนาดเล็กลง ส่งผลให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องอาศัยอยู่ตามลำพังหรือไม่ได้อาศัยอยู่กับลูกหลานมากขึ้น ทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจก็ตาม ทั้งๆ ที่ในอดีตแล้ว สังคมเกาหลีใต้มีจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันอย่างเข้มแข็งในเรื่องการตอบแทนบุญคุณของผู้มีพระคุณต่อบุตร ดังนั้นบุตรต้องตอบแทนด้วยการดูแลและเลี้ยงดู ในระดับสังคม ผู้สูงอายุเป็นผู้ร่วมสร้างสังคมในอดีต ดังนั้นสังคมจึงต้องดูแลผู้สูงอายุเป็นการตอบแทนในทางปฏิบัติ การทดแทนบุญคุณในระดับครอบครัวมีการถือปฏิบัติมากกว่าในระดับสังคม นั่นคือคนส่วนมากเห็นว่า การดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ภายในครอบครัว ครอบครัวจึงถือว่าเป็นแหล่งสนับสนุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของผู้สูงอายุภายหลังจากการเกษียณอายุการทำงาน แต่เมื่อโครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนไปเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรือที่อยู่กับคู่สมรสเท่านั้นมีจำนวนมากขึ้นกว่าผู้สูงอายุที่จะอยู่กับบุตรหลาน ซึ่งทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุกลายเป็นปัญหาทางสังคมที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางในการสร้างระบบเพื่อปกป้องภายหลังการเกษียณอายุการทำงาน

ปัจจัยที่สาม การที่ประเทศมีนโยบายที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดผลที่ตามมา คือ ไม่เพียงแต่เกิดช่องว่างทางด้านรายได้จากการมีรายได้ที่แตกต่างกันเป็นอย่างมากระหว่างคนรวยกับคนจนเท่านั้น แต่ยังทำให้ผู้ที่ร่ำรวยรู้สึกตนเองว่าเป็นคนละชั้นคนละพวกกับคนจน และอาจจะทำให้คนจนเกิดความรู้สึกว่าตนเองได้ถูกแบ่งแยกออกไปจากสังคม ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง

ระบบบำนาญแห่งชาติ (The National Pension System) ขึ้นเพื่อทดแทนการกระจายรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำ และขณะเดียวกันเพื่อลดผลกระทบในทางลบที่จะเกิดขึ้นได้กับคนจน

ปัจจัยที่สี่ ภาวะความเป็นเมือง (urbanization) และการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องของภาคอุตสาหกรรมได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนคนทำงานและอัตราส่วนร้อยละของพนักงานที่ได้รับอุบัติเหตุมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 7.5 ต่อปี เป็นร้อยละ 11.8 ต่อปี ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องปกป้องรายได้ของครัวเรือนไม่ให้รับผลกระทบหรือไม่ให้ลดน้อยถอยลงเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

ปัจจัยที่ห้า ได้แก่ ระดับหรือจำนวนเงินรายได้เมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นทำให้รัฐสามารถจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติได้ในปี ค.ศ. 1980 อันเนื่องมาจากประชาชนทั่วไปตกลงใจที่จะจ่ายเงินส่วนหนึ่งของค่าจ้างที่ได้รับเป็นค่าธรรมเนียมบำนาญ (pension premiums) สำหรับผลตอบแทนที่จะได้รับในอนาคต

ปัจจัยที่หก ได้แก่ ความชัดเจนและพันธสัญญาของรัฐในเชิงนโยบาย หากผู้กำหนดนโยบายของประเทศให้การสนับสนุนกองทุนบำนาญอย่างเข้มแข็ง อันเนื่องมาจากกรมมองเห็นว่า กองทุนบำนาญเป็นแหล่งเงินกองทุนเพื่อการลงทุนสำหรับโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล อาทิเช่น โครงการอุตสาหกรรมหนัก และโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวที่มีรายได้ปานกลางในช่วงปลายปี ค.ศ. 1980

จากปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ระบบประกันความมั่นคงหรือกองทุนบำนาญแห่งชาติก็ย่อมจะดำเนินการไปได้ด้วยดี จึงทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ นักการเมือง คนงาน ครัวเรือน และรัฐบาล เห็นพ้องต้องกันในการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเป็นกองทุนการออมระยะยาวภาคบังคับ แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการบางกลุ่มที่มองว่า เหตุผลหลักในการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ การระดมทุนเพื่อนำไปลงทุนในโครงการหลักของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นสวัสดิการสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วไป (Jun, 1988; Oh, 1993)

นโยบายการสร้างหลักประกันรายได้และสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศเกาหลีใต้ เมื่อนำมาปฏิบัติสามารถจำแนกได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) โครงการบำนาญของรัฐ (Public Pension Schemes) 2) โครงการความช่วยเหลือของรัฐ (Public Assistance) 3) บำนาญแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ (Elder-Respect Pension หรือ ERP) 4) โครงการให้เกียรติแก่ผู้สูงอายุ (The Elder Honor Program) และ 5) โครงการเพื่อสร้างรายได้ (Income-Generating Programs) ให้แก่ผู้สูงอายุ ในที่นี้จะกล่าวถึงโครงการทั้ง 5 ประเภทพอสังเขป

โครงการบำนาญของรัฐของประเทศเกาหลีใต้ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุชาวเกาหลีใต้ ภายใต้โครงการนี้ยังสามารถจำแนกเป็นหลายโครงการย่อย กลุ่มแรกเป็นโครงการย่อยที่ให้บำนาญตามกลุ่มอาชีพ อันได้แก่ บำนาญสำหรับข้าราชการพลเรือน บำนาญสำหรับข้าราชการทหาร และบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชน โครงการกลุ่มนี้มีลักษณะคล้ายกันคือ เป็นบำนาญที่จ่ายให้ฝ่ายละครั้ง ยกเว้นในโครงการสำหรับครูที่เป็นลูกจ้างเอกชน เป็นการจ่ายเงินสมทบจาก 3 ฝ่าย คือ ครู โรงเรียน และรัฐ โครงการย่อยทั้ง 3 นี้เมื่อรวมกันสามารถ

ครอบคลุมประมาณร้อยละ 6.2 ของลูกจ้างทั้งหมด และร้อยละ 4.3 ของประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไป ได้รับบำนาญจากโครงการทั้ง 3 นี้รวมกัน

ในปัจจุบัน รัฐบาลเกาหลีใต้มีนโยบายจะคุ้มครองให้บำนาญแก่ผู้สูงอายุทุกคนและทุกอาชีพ โดยรัฐบาลจะจ่ายบำนาญแก่ลูกจ้างที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 20 ปี และครบ 60 ปีขึ้นไป นโยบายนี้เพิ่งเริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1999 ดังนั้น ในปัจจุบันนี้จึงยังไม่มีใครได้รับบำนาญเต็ม ภายใต้โครงการนี้ อย่างไรก็ตาม มีการให้บำนาญในอัตราที่ต่ำลงสำหรับผู้ที่ยังอายุครบ 60 ปี แต่ยังไม่จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 20 ปี สำหรับลูกจ้างทั่ว ๆ ไป ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายจากเงินสมทบของลูกจ้าง และนายจ้าง สำหรับผู้ประกอบการอิสระต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างทั่วไป เพราะเป็นผู้จ่ายเพียงฝ่ายเดียวไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายสมทบ สำหรับลูกจ้างในภาคการเกษตรและการประมง ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบร่วมกับภาครัฐซึ่งจ่ายในอัตรากว่าอัตราหนึ่ง ภายใต้นโยบายนี้ รัฐบาลเกาหลีใต้มีจุดมุ่งหมายให้ชาวเกาหลีใต้ทุกคน (มิได้เจาะจงเฉพาะผู้สูงอายุ) มีหลักประกันที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำระดับหนึ่งที่สังคมยอมรับได้ ร้อยละ 80 ของงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายนี้ได้มาจากรัฐบาลกลาง อีกร้อยละ 20 มาจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินช่วยเหลือต้องเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้รับผิดชอบดูแลหรือเลี้ยงดูตามกฎหมายหรือผู้รับผิดชอบเลี้ยงดูตามกฎหมายนั้นมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถเรียกเงินที่ให้การอุดหนุนแก่ผู้สูงอายุคืนจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหากปรากฏภายหลังว่า บุคคลผู้นั้นอยู่ในฐานะที่จะให้การอุปการะแก่ผู้สูงอายุได้ ในปัจจุบันร้อยละ 8 ของผู้สูงอายุได้รับเงินอุดหนุนภายใต้โครงการนี้ การดำเนินการตามนโยบายในส่วนนี้อยู่ในส่วนของการช่วยเหลือของรัฐ

ผู้สูงอายุสามารถมีหลักประกันด้านรายได้อีกทางหนึ่งโดยผ่านโครงการบำนาญแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ หรือ ERP ซึ่งเป็นโครงการช่วยเหลือผู้สูงอายุในปัจจุบันที่ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากโครงการบำนาญแห่งชาติ แต่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณจึงกำหนดให้ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำก่อน และเงินบำนาญที่ให้กับค่อนข้างต่ำด้วยโครงการนี้รัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมกันแบกภาระ มีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 13.8 ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ในปัจจุบันโครงการนี้มีลักษณะคล้ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในไทย

เพื่อเป็นการให้เกียรติแก่ผู้สูงอายุและเป็นการตอบแทนผลงานของผู้สูงอายุที่ได้ทำงานให้แก่สังคมมาตลอด รัฐบาลเกาหลีใต้จึงได้จัดโครงการช่วยค่าครองชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน นโยบายนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายแรงงานที่ออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นายจ้างทั้งภาครัฐและเอกชนต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนเกษียณอายุ (Retirement Benefit) ปีละหนึ่งเดือนของค่าจ้างทุกปี สำหรับลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาไม่ต่ำกว่า 1 ปี ดังนั้น เมื่อลูกจ้างเกษียณอายุจะได้รับเงินก้อนจากกองทุนนี้ ก่อนที่จะได้รับประโยชน์เต็มจากโครงการบำนาญแห่งชาติ ลักษณะการดำเนินการของโครงการนี้จึงคล้ายกับการให้บำเหน็จดำรงชีพในระบบราชการไทย

นอกเหนือจากโครงการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีโครงการอีกกลุ่มหนึ่งที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสดำรงงานต่อไปได้ เช่น การสร้างศูนย์อำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน ตลอดจนการชักชวนให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป พยายามจ้างผู้สูงอายุ

ไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของลูกจ้างทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติยังมีน้อยมาก เพราะไม่มีกฎหมายบังคับ แต่ให้สถานประกอบการดำเนินการเองตามความสมัครใจ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันเพื่ออนาคตของประเทศต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า เราสามารถจำแนกหลักประกันด้านรายได้ ได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การประกันโดยอาศัยเงินออมที่เป็นผลจากการประกอบอาชีพในอดีต 2) การให้เงินสงเคราะห์ 3) การเพิ่มหรือขยายโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ทำงานและมีรายได้มากขึ้น

การประกันรายได้โดยอาศัยเงินออมจากการประกอบอาชีพ จะมี 2 ลักษณะ ได้แก่

ก) แบบ defined contribution ที่เกิดจากการสะสมเงินออมของู้ทำงานเองและในกรณีที่ผู้ทำงานเป็นลูกจ้าง นายจ้างจะจ่ายเงินสมทบให้อีกส่วนหนึ่งในนามของลูกจ้าง (มีบางกรณีที่รัฐร่วมสมทบด้วย แต่เป็นส่วนน้อย) เมื่อเกษียณอายุผู้ทำงานจะได้รับเงินก้อนที่เกิดจากผลรวมของเงินที่ทุกฝ่ายร่วมจ่ายสมทบรวมดอกผลจากเงินจำนวนดังกล่าว

เช่น ซิลี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และเยอรมันที่มีกองทุนบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเป็นโครงการที่ครอบคลุมผู้ทำงานทุกคน โครงการนี้จะจ่ายบำนาญแก่ลูกจ้างที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 20 ปี และมีอายุครบ 60 ปี มีการให้บำนาญในอัตราที่ต่ำลงสำหรับผู้ที่ยังอายุครบ 60 ปี แต่ยังจ่ายเงินสมทบยังไม่ครบ 20 ปี สำหรับลูกจ้างทั่ว ๆ ไปประโยชน์ทดแทนจะจ่ายจากเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้างสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างทั่วไป เพราะเป็นผู้จ่ายเพียงฝ่ายเดียวไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายสมทบ

สิงคโปร์ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีกองทุนในลักษณะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพื้นฐาน สำหรับคนสิงคโปร์ที่ทำงานทุกคน (ยกเว้นผู้ที่ทำงานชั่วคราว และผู้ที่ทำงานไม่เต็มเวลา ตลอดจนผู้ที่มีรายได้ต่ำ ข้าราชการพลเรือน และแรงงานต่างชาติ) โดยเงินจำนวนนี้สามารถทยอยถอนออกไปได้เมื่อบุคคลมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป แต่ช่วงก่อนอายุดังกล่าวเงินบางส่วนสามารถถอนออกไปเพื่อใช้ในการลงทุน การซื้อที่อยู่อาศัย การศึกษาบุตร และการรักษาพยาบาล

ข) แบบ defined benefits เป็นโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่มีลักษณะให้ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองทำงานครบตามเงื่อนไขที่กำหนดจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของบำนาญรายเดือน จนกว่าบุคคลนั้นจะเสียชีวิต ประเทศที่มีโครงการในลักษณะนี้ ได้แก่ เกาหลีใต้

การประกันรายได้โดยการให้เงินสงเคราะห์

นอกจากกองทุนเลี้ยงชีพพื้นฐานแล้วยังมีการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ และจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่คนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลได้ ประเทศที่มีการดำเนินการในลักษณะนี้มี เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เป็นต้น

การเพิ่มโอกาสและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ทำงานและมีรายได้มากขึ้น

เนื่องจากปัญหาทางด้านค่าใช้จ่ายของกองทุนต่าง ๆ ที่สูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีมากขึ้น หลาย ๆ ประเทศจึงได้ริเริ่มหรือมีโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานต่อไปได้ หรือขยายเวลาในการเกษียณอายุออกไป เช่น เกาหลี สิงคโปร์ เป็นต้น

และในประเทศญี่ปุ่นก็มีการขยายอายุการเกษียณการทำงานจาก 60 ปี เป็น 65 ปี ในหลายอาชีพ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

บทบาทของครอบครัวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันเพื่อให้ประชากรผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีเงินรายได้เพียงพออย่างสมศักดิ์ศรี และมีหลักประกันทางการรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร พบว่า ทุกประเทศ (โดยเฉพาะประเทศที่มีขีดระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมสูง) จะต้องมีนโยบายการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน เพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาจำนวนและสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ทุก ๆ ประเทศที่มีนโยบายดังกล่าวต่างก็มีวิวัฒนาการทางด้านการสร้างหลักประกันความมั่นคงที่ยาวนาน

นโยบายและวิธีการแก้ไขปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในระยะเริ่มต้นที่ผ่านมาหลาย ๆ ประเทศจะมองปัญหาของผู้สูงอายุเป็นปัญหาเศรษฐกิจในลักษณะของปัญหาความยากจนและมองปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุเป็นปัญหาสังคมที่รัฐต้องเข้ามาแก้ไข การแก้ไขปัญหของผู้สูงอายุจึงเป็นการแก้ไขปัญหาแบบแยกส่วนไม่เป็นระบบเดียวกัน ขาดความร่วมมือและขาดการประสานงานจากหน่วยงานต่าง ๆ และมักใช้โครงสร้างของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิมให้แยกกันทำหน้าที่แต่ละส่วน เช่น ปัญหาเศรษฐกิจก็มอบให้กระทรวง หรือกรมที่รับผิดชอบทางด้านการจัดสวัสดิการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ ส่วนทางด้านสุขภาพอนามัย ก็มอบให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ และในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ มักจะใช้กรอบแนวคิดของการแก้ไขปัญหาความยากจนมาเป็นแนวทางในการให้สวัสดิการสังคมในการแก้ไขปัญหาความยากจนหรือมีรายได้ต่ำของผู้สูงอายุ และใช้วิธีการให้บริการในสถานบริการของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมากกว่าที่จะเป็นบริการสังคม ที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

เมื่อวันเวลาผ่านไปหลาย ๆ ประเทศมีสัดส่วนและจำนวนของผู้สูงอายุมากขึ้นจนเริ่มเป็นภาระแก่รัฐมากขึ้นตามไปด้วยทำให้หลาย ๆ ประเทศมีความวิตกกังวลว่าจะไม่สามารถให้สวัสดิการคุ้มครองผู้สูงอายุได้ทั่วถึง จึงได้มีการรณรงค์ให้ครอบครัวมารับผิดชอบและเป็นภาระในการให้การดูแลให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุแทนรัฐ ขณะเดียวกันหลายประเทศได้หันมาทบทวนความสามารถของสถาบันครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุพร้อม ๆ กันก็ได้มีการหันมาทบทวนพลังทางวัฒนธรรมดั้งเดิม ว่ายังคงมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดในการดูแลผู้สูงอายุ หลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะประเทศในเอเชียมีวัฒนธรรมที่ถือว่าผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ควรแก่การเคารพ เป็นผู้มีอุปการะคุณแก่สังคม และเป็นผู้ที่บุตรหลานจะต้องให้การดูแล ตอบแทนบุญคุณที่ได้เลี้ยงตนเองมา ผลงานวิจัยหลาย ๆ เรื่องหันมาวิเคราะห์ความสามารถและความพร้อมของบุตรหลานที่จะดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะ (Ogawa and Retherford, 1997) นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ด้วยอัตราภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดลง หากแม้ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมในการดูแลผู้สูงอายุ (โดยเฉพาะบิดามารดา) บุตรหลานก็ต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุมากขึ้นและยาวนานขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นภาระที่หนักมาก โดยเฉพาะในหลาย ๆ ประเทศอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น พบว่าประชากรในวัยแรงงาน 2 คน

จะต้องดูแลผู้สูงอายุ 1 คน ซึ่งประชากรในวัยแรงงานนั้นจะรวมไปถึงสตรีที่มีแนวโน้มจะต้องออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น ย่อมทำให้ขาดบุคคลที่โดยธรรมชาติเป็นผู้ที่มีความถนัดและเป็นผู้ให้การดูแลครอบครัวมาทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งหมายความว่า ตัวเลขประชากรในวัยแรงงานต่อสัดส่วนผู้สูงอายุเป็นตัวเลขที่สะท้อนถึงพลังทางเศรษฐกิจของประเทศที่จะนำมาใช้ในการสร้างหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุมากกว่าที่จะบอกว่าครอบครัวจะเป็นแหล่งดูแลผู้สูงอายุได้ดี

จากการศึกษาของ ฟิริสท์ คำนวณศิลป์ และคณะ (2542) พบว่า ในหมู่ผู้สูงอายุไทยที่มีบุตรจะอาศัยอยู่กับบุตรตนเองถึงร้อยละ 70 แต่ก็มิได้หมายความว่า บุตรเหล่านี้จะอยู่ดูแลผู้สูงอายุได้ตลอดเวลา เพราะบุตรต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ด้วยเหตุผลเช่นนี้บทบาทและความสำคัญของสถาบันครอบครัวจะลดน้อยลงจนในท้ายที่สุดสถาบันครอบครัวจะไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุได้เหมือนที่เคยดูแลมาในอดีต จึงมีความจำเป็นที่จะทบทวนและปรับเปลี่ยนแนวคิดที่เชื่อว่า “สถาบันครอบครัวจะเป็นสถาบันหลักในการดูแลผู้สูงอายุ” มาเป็นว่า “แม้แต่สถาบันครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันสังคมที่เข้มแข็งที่สุดและเก่าแก่ที่สุด ก็ยังไม่อาจบรรเทาปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ” ในไม่ช้าเราจะเห็นหรือสังเกตได้ว่าในหลาย ๆ ครอบครัวจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปี ต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 80 ปี นโยบายการดูแลผู้สูงอายุจึงต้องอยู่บนหลักการของระบบประกันรายได้และระบบประกันสุขภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับหลาย ๆ ประเทศได้เล็งเห็นปัญหานี้ จึงได้จัดวางแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) เพื่อกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ในการรองรับการเพิ่มขึ้นของขนาดและจำนวนผู้สูงอายุ ซึ่งในยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ได้กำหนดมาตรการ 3 มาตรการ เพื่อคุ้มครองและสร้างความมั่นคงแก่ผู้สูงอายุ มาตรการทั้ง 3 ได้แก่ 1) มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ ซึ่งเน้นการสร้างและขยายหลักประกันยามชราภาพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคน 2) มาตรการด้านหลักประกันสุขภาพมุ่งให้ความคุ้มครองและสร้างระบบประกันสุขภาพแก่ผู้สูงอายุทุกคน และ 3) มาตรการด้านการส่งเสริมบทบาทของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ โดยเน้นการให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพชีวิตจนวาระสุดท้ายของชีวิตและลดภาระของครอบครัวโดยการลดหย่อนภาษีสำหรับบุตรที่ดูแลบิดามารดาที่สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้

เพื่อให้การดูแลและคุ้มครองผู้สูงอายุสามารถดำเนินการได้ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกองทุนเพื่ออนาคตของประชากรเมื่อย่างเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ ดังที่ประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้วหลาย ๆ ประเทศได้ดำเนินการมา ในการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคตนั้น ประเทศไทยสามารถศึกษาจากประสบการณ์ในการจัดตั้งกองทุนประกันอนาคตหรือกองทุนสวัสดิการต่าง ๆ ที่ให้แก่ผู้สูงอายุในต่างประเทศดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่เนื่องด้วยขนาดประชากร ระบบเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมืองของประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เราจึงไม่สามารถที่จะลอกเลียนแบบหรือใช้รูปแบบการดำเนินการของประเทศอื่น ๆ โดยตรง โดยไม่มีการปรับให้สอดคล้องกับความต้องการของประชากรผู้สูงอายุไทยทางการเงินและการเข้ารับบริการสังคมที่จำเป็น

การที่ประเทศไทยจะสามารถออกแบบระบบเพื่อการเตรียมความพร้อมและความมั่นคงของผู้สูงอายุในประเทศไทยได้ จำเป็นที่จะต้องรู้และเข้าใจวิธีการในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพื่อที่จะให้ข้อเสนอแนะในอนาคต

การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะสร้างหลักประกันอนาคตของประชากรเช่นเดียวกันกับในต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น หลักประกันเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันมีหลายลักษณะ อันได้แก่ 1) ระบบบำนาญบำนาญสำหรับข้าราชการ 2) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 3) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ 4) กองทุนประกันสังคม และ 5) การช่วยเหลือในรูปของเงินสงเคราะห์ยังชีพ ซึ่งจะกล่าวถึงโดยสังเขปต่อไป

ระบบบำนาญบำนาญสำหรับข้าราชการ

ประเทศไทยเริ่มมีหลักประกันด้านเศรษฐกิจสำหรับข้าราชการในรูปของบำนาญบำนาญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ในยุคแรก ๆ นั้นข้าราชการที่ทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปเมื่อออกจากราชการมีสิทธิ์ที่จะได้รับบำนาญเป็นเงินก้อนเท่ากับจำนวนปีที่ทำงานคูณด้วยจำนวนเงินเดือนเดือนสุดท้าย และถ้ามีระยะเวลาในการทำงานตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปก็จะมีสิทธิ์เลือกรับเป็นบำนาญรายเดือนไปจนกว่าจะเสียชีวิตหรืออาจเลือกรับบำนาญก็ได้ การจ่ายบำนาญหรือบำนาญสำหรับข้าราชการถือว่าเป็นการทดแทนรายได้ให้กับบุคคลที่ตัดสินใจเลือกที่จะทำงานให้รัฐ แทนที่จะเป็นการทำงานให้กับเอกชน เพราะโดยทั่วไปแล้วการทำงานให้กับรัฐจะได้ค่าตอบแทนต่ำกว่าภาคเอกชน แต่ต่อมาเนื่องจากข้าราชการมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น และขณะเดียวกันข้าราชการบำนาญก็มีอายุยาวนานขึ้น ทำให้รายจ่ายของรัฐสำหรับบำนาญบำนาญมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าร้อยละ 20 ต่อปีในช่วงปีพ.ศ. 2533-2539 (Phananiramai, 2004)

นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง อัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนของภาคเอกชนมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากซึ่งยิ่งส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของภาคราชการและภาคเอกชน ความแตกต่างของค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ได้รับระหว่างภาคราชการและภาคเอกชน ทำให้เกิดภาวะที่เรียกว่า “สมองไหล” จากภาคราชการสู่ภาคเอกชนมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลในยุคนั้นจึงได้ปรับค่าจ้างและเงินเดือนของข้าราชการให้สูงขึ้นเพื่อให้อยู่ในระดับเดียวกันกับภาคเอกชน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวแม้ว่าจะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายได้ภาครัฐและภาคเอกชน แต่ก็สร้างภาระที่ใหญ่หลวงให้กับรัฐในการที่จะต้องจ่ายบำนาญบำนาญเป็นจำนวนเงินที่สูงขึ้น

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2534 รัฐจึงได้มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนระบบบำนาญบำนาญข้าราชการ ซึ่งเป็นระบบที่ตัวข้าราชการเองไม่ต้องมีการจ่ายเงินสมทบมาเป็นระบบการจ่ายเงินล่วงหน้า (Pre-funded) และมีการจ่ายเงินสมทบในอัตราที่กำหนดไว้แน่นอน (defined contribution) ที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า กองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนกบข.

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนกบข.

ลักษณะของกองทุนเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการ และมีการบริหารงานโดยสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เนื่องจากรัฐบาลในฐานะนายจ้างได้จัดตั้งกองทุนนี้ให้กับข้าราชการ โดยความสมัครใจ ปัจจุบันกองทุนนี้ครอบคลุมข้าราชการที่เข้าทำงานหลังวันที่ 27 มีนาคม 2540 ทุกคน ข้าราชการในส่วนที่เป็นข้าราชการก่อนหน้านี้นี้สามารถเลือกที่จะเป็นสมาชิกของกองทุนนี้ที่มีชื่อย่อว่า “กบข.” ก็ได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าสามารถที่เลือกอยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญระบบเก่าหรือระบบใหม่ก็ได้ ข้าราชการที่ไม่เลือกเป็นสมาชิกกองทุนกบข. ก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญจากรัฐบาลในระบบเดิมที่ไม่ต้องมีการจ่ายเงินสมทบ

ข้าราชการ (ที่เข้าทำงานก่อนหรือในวันที่ 27 มีนาคม 2540) หากเลือกที่จะอยู่ในระบบใหม่จะได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับเมื่ออยู่ในระบบเก่า ไม่น้อยไปกว่าเดิมโดยการทดแทนเงินก้อน (lump sum compensation) ซึ่ง จะเก็บสะสมไว้ในบัญชีส่วนตัวของข้าราชการระบบใหม่ คือเป็นสมาชิกกองทุนกบข. และส่วนที่ทดแทนนี้จะได้รับเมื่อเกษียณอายุราชการ

การปรับเปลี่ยนระบบบำเหน็จบำนาญแบบใหม่ทำให้อัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายของรัฐเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญลดลงจากเดิมร้อยละ 20 ต่อปี เป็นร้อยละ 12 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2544 แต่ก็คาดการณ์ว่าค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ยังคงเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต แม้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นจะลดลงก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้าราชการส่วนใหญ่เลือกที่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญระบบเดิม แทนที่จะสมัครใจเข้าอยู่ในระบบใหม่หรือที่เรียกว่า กองทุนกบข. ที่มีลักษณะเป็นกองทุนมีการกำหนดอัตราเงินสะสมหรือเงินสมทบไว้อย่างแน่นอนในลักษณะที่เรียกว่า Defined Contribution โดยข้าราชการผู้ที่เป็นสมาชิกและรัฐบาลร่วมกันจ่ายเงินสะสม/สมทบ ในอัตราฝ่ายละร้อยละ 3 ของเงินเดือนที่ได้รับ แต่ก็เปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถเพิ่มการออมได้ถึง 15% ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของสมาชิก

ผลประโยชน์ที่สมาชิกกบข. จะได้รับเมื่อยามเกษียณอายุราชการจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสะสม/สมทบ รวมกับผลตอบแทนที่ผู้บริหารจัดการกองทุนกบข. นำกองทุนกบข. ไปลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ขณะนี้มีจำนวนเงินลงทุนทั้งสิ้น 255,814.13 ล้านบาท ครอบคลุมข้าราชการจำนวน 1,151,691 คน (กรรณิการ์ เอกเผ่าพันธุ์, 2548)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนเพื่อการออมเงินไว้ใช้ในวัยชราโดยสมัครใจ ในลักษณะการออมผูกพันระยะยาว กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งที่นายจ้าง อันได้แก่ บริษัทห้างร้าน และองค์กรต่าง ๆ ให้กับพนักงาน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความผูกพันกับนายจ้างมากขึ้น

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2526 โดยกระทรวงการคลัง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นครั้งแรก ซึ่งได้กำหนดวิธีการเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้ด้วย

ซึ่งได้กำหนดให้นายจ้างผู้จัดตั้งกองทุนต้องนำกองทุนไปจดทะเบียนกับนายทะเบียนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งในขณะนั้นคือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (สำนักนโยบายการออมและการลงทุน, 2549) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพถือว่าเป็นแหล่งเงินออมที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของรัฐบาล เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ส่งเสริมให้นายจ้างที่ประกอบกิจการต่าง ๆ จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด โดยนายจ้างและลูกจ้างที่ร่วมกันจัดตั้งกองทุนจะได้สิทธิประโยชน์ทางมาตรการภาษี ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้นายจ้างมีการจัดตั้งกองทุนมากยิ่งขึ้น กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสะสม และเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่น้อยกว่าร้อยละ 2-15 ของค่าจ้างรายเดือน โดยกำหนดว่านายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบให้ลูกจ้าง ในอัตราที่ไม่น้อยกว่าที่ลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุน สำหรับลูกจ้างและนายจ้างรายใดต้องการจะจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตรามากกว่าร้อยละ 15 ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นราย ๆ ไป

เดิมกระทรวงการคลังกำหนดให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะต้องเป็นผู้จัดการกองทุนซึ่งเป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารจัดการกองทุน โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการกองทุนในขณะนั้นว่า ต้องเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยมีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดจึงสามารถเป็นผู้จัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ ซึ่งผู้จัดการกองทุนสมัยเริ่มแรกได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงการคลังมีอยู่ 10 รายเท่านั้น แต่ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 17 ราย

เพื่อให้เกิดความมั่นคงและไม่เป็นการเสี่ยง กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการนำเงินกองทุนไปลงทุน โดยคำนึงถึงความมั่นคงและความยั่งยืนของกองทุนเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้ผู้จัดการกองทุนต้องนำเงินกองทุนไปลงทุนในสินทรัพย์ที่ความมั่นคงสูง เช่น พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หรือเงินฝากธนาคาร เป็นต้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน และลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงน้อยกว่า หรือเสี่ยงมากกว่า (เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน ธนาคาร) รวมแล้ว ไม่เกินร้อยละ 25 แต่ละหุ้นไม่เกินร้อยละ 5 หรือหน่วยลงทุนไม่เกินร้อยละ 5 เป็นต้น แต่รวมทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน

เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะมีบทบาทในการสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้แก่สมาชิกเมื่อสูงอายุหรือเมื่อถึงวัยเกษียณอายุการทำงาน เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2530 กระทรวงการคลังจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนสวัสดิการ และเป็นหลักประกันที่มั่นคงอย่างแท้จริง เมื่อลูกจ้างเกษียณอายุหรือออกจากงานและเพื่อให้ความคุ้มครองต่อผลประโยชน์ของลูกจ้าง ต่อมากระทรวงการคลังได้ประกาศกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 จำนวน 7 ฉบับ ซึ่งถือเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานการจัดการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อีกทั้งเป็นการรองรับสถานะของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้เป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากความเป็นนิติบุคคลของนายจ้าง และนิติบุคคลของผู้จัดการกองทุน ทั้งนี้เพื่อให้กองทุนปลอดภัยจากเจ้าหนี้ของนายจ้างหรือผู้จัดการกองทุน รวมไปถึงเจ้าหนี้ของตัวเอง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้เกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศแก้ไขกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พร้อมทั้งออกกฎหมายใหม่แก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2543 และมีบทเฉพาะกาล 1 ปี (สิ้นสุด ณ วันที่ 29 มีนาคม 2544) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงนายทะเบียนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มาเป็นสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) โดยให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และให้ถือว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนส่วนบุคคลประเภทหนึ่ง นอกจากนั้นยังได้ปรับเปลี่ยนการจ่ายเงินเข้ากองทุนให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงลดลงในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ และบรรเทาปัญหาการยกเลิกกองทุน รัฐบาลจึงได้มีการปรับลดอัตราการจ่ายเงินขั้นต่ำเข้ากองทุนจากเดิมจ่ายในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้าง มาเป็น ร้อยละ 2 ของค่าจ้าง นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมากกระทรวงการคลังได้ให้การส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอย่างต่อเนื่อง โดยมีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลังกับบริษัทผู้จัดการกองทุนในขณะนั้น และกรมสรรพากร เกี่ยวกับการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างที่ร่วมกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งจดทะเบียนแล้วนั้น นับตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมาสมาชิกกองทุนจึงได้รับสิทธิประโยชน์ภาษีเพิ่มขึ้น ปัจจุบันกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 1,692,737 คน และมีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 350,985 ล้านบาท (สำนักนโยบายการออมและการลงทุน, 2549)

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund)

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ หมายถึง กองทุนรวมที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมและการลงทุนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในวัยสูงอายุ สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระต่าง ๆ เช่น แพทย์ หนายความ สถาปนิก หรือวิศวกร รวมทั้งลูกจ้างที่นายจ้างไม่พร้อมที่จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และลูกจ้างที่ร่วมเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่แล้วก็สามารถเป็นสมาชิกในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพได้

ดังนั้น กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพนี้ จึงถือว่าเป็นเครื่องมือทางการออมอีกทางหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้ที่ต้องการจะออมเงินไว้ให้เป็นหลักประกันให้แก่ตนเองหรือครอบครัวเมื่อเกษียณอายุ แต่ไม่สามารถเลือกช่องทางการออมผ่านทางกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ เนื่องจากการออมผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะต้องเป็นเงื่อนไขการออมสำหรับคนทำงานที่นายจ้างได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง ส่วนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการก็เป็นเงื่อนไขการออมสำหรับข้าราชการ เท่านั้น

ผู้ลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มากกว่าการลงทุนในกองทุนรวมโดยทั่วไป เนื่องจากเงินลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ถึงปีละ 300,000 บาท ในกรณีที่สมาชิกเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จ

บำนาญข้าราชการก็ให้นำเงินลงทุนดังกล่าวมารวมคำนวณในการขอหักลดหย่อนภาษีเงินได้ด้วย แต่รวมกันต้องไม่เกินปีละ 300,000 บาท ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ผู้ลงทุนจะได้รับประโยชน์จากการประหยัดภาษีเงินได้โดยนับทันทีตั้งแต่ปีแรกที่เริ่มลงทุน

การจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพนั้นได้ใช้แนวทางของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการชราภาพแบบสมัครใจเช่นกันมาเป็นเกณฑ์ โดยใช้เครื่องมือทางด้านตลาดเงินเข้ามาช่วย ซึ่งได้แก่ กองทุนรวม นั้นเอง

ในการจัดตั้งโครงการลงทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ จะมีการขายหน่วยลงทุนให้แก่ผู้ออมและผู้ที่ต้องการลงทุน แต่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากกองทุนรวมโดยทั่วไปคือ ได้มีการสร้างข้อกำหนดพิเศษบางประการให้แตกต่างไปจากกองทุนรวมอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพมีลักษณะการออมอย่างต่อเนื่องและเป็นการออมระยะยาว ผู้ที่ลงทุนหรือออมโดยผ่านกองทุนนี้จะไม่สามารถไถ่ถอนเงินที่ออมหรือลงทุนจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำ 5 ปีขึ้นไป ในบางกรณีอาจต้องถึง 15 ปี และผู้ลงทุนจะต้องมีอายุ 55 ปีขึ้นไปจึงจะสามารถไถ่ถอนเงินได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการออมเพื่อการชราภาพในระยะยาวนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ได้มีการตั้งกฎเกณฑ์ไว้ว่า หากผู้ถือหน่วยลงทุนไถ่ถอนก่อนกำหนดจะต้องเสียค่าปรับ และจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีด้วย

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพสามารถจำแนกได้ตามความเหมาะสมของผู้ลงทุนเอง ซึ่งการลงทุนอาจลงทุนในกองทุนใดก็ได้แบบใดแบบหนึ่งในมาตรฐาน 10 แบบของสำนักงาน ก.ล.ด. โดยที่แต่ละแบบจะมีความเสี่ยงและผลตอบแทนในระดับที่ต่างกัน ทั้งนี้ผู้ลงทุนจะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบก่อนการลงทุนทุกครั้ง โดยเลือกลงทุนให้เหมาะสมกับอายุของตนเอง รวมทั้งต้องมีการยอมรับความเสี่ยงและการคาดคะเนผลตอบแทนที่ตนจะได้รับด้วย การลงทุนทั้ง 10 แบบมาตรฐานของสำนักงาน ก.ล.ด. ได้แก่ 1) กองทุนรวมตราสารแห่งทุน (Equity fund) 2) กองทุนรวมตราสารแห่งหนี้ (General fixed income fund) 3) กองทุนรวมตราสารแห่งหนี้ระยะยาว (Long-term fixed income fund) 4) กองทุนรวมตราสารแห่งหนี้ระยะสั้น (Short-term fixed income fund) 5) กองทุนรวมผสม (Balanced fund) 6) กองทุนระบบผสมแบบยืดหยุ่น (Flexible portfolio fund) 7) กองทุนรวมหน่วยลงทุน (Fund of funds) 8) กองทุนรวมใบสำคัญแสดงสิทธิ (Warrant funds) 9) กองทุนรวมกลุ่มธุรกิจ (Sector fund) และ 10) กองทุนรวมตลาดเงิน (Money) จากข้อมูลของสำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน (2549) พบว่ากองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพทั้ง 10 แบบนี้มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 64 กองทุน และมีเงินกองทุนรวมกันเป็นจำนวน 19,529.5 ล้านบาท

กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน ภายใต้แนวคิดของการให้ประชาชนร่วมกันรับผิดชอบตนเองและสังคมด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม และภายใต้หลักการสำคัญที่มุ่งให้ประชาชนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามที่ไม่มีรายได้ รายได้ลดลงหรือมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น โดยไม่เป็นภาระให้ผู้อื่นและสังคม การประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิต ทั้งในปัจจุบันและในยามชราภาพ

กองทุนประกันสังคมมีผลบังคับใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2534 โดยบังคับให้บุคคล 3 ฝ่ายได้แก่นายจ้างลูกจ้างและรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่า ๆ กันในอัตราเพดานร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยเริ่มต้นจากการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง 4 กรณี (เรียกว่า กองทุน 4 กรณี) ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย โดยครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และได้ขยายออกไปเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2536 และขยายไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป

สมาชิกของกองทุนจะได้ประโยชน์จากการคุ้มครองในเรื่องของ 1) ค่ารักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วยหลังจากทำงานและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 3 เดือน 2) กรณีคลอดบุตรหลังจากส่งเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายใน 15 เดือนก่อนการเข้ารับการดูแลในสถานคลอด 3) การเกิดทุพพลภาพที่ไม่ได้เกิดจากการทำงานหลังจากส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายใน 15 เดือนก่อนการเข้ารับการรักษา และ 4) กรณีตายที่ไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน แต่จะได้รับสิทธิต่อเมื่อสมาชิกได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายใน 6 เดือน ก่อนตาย

กองทุนประกันสังคมมีผลต่อการสร้างหลักประกันในยามชราภาพให้แก่ผู้ทำงาน ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2542 โดยให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้บริหารกองทุนให้เป็นระบบบำนาญบำนาญ ในระบบการออมผูกพันแบบบังคับ (Compulsory saving) ให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง โดยให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อการชราภาพ เพื่อต้องการให้ผู้เกษียณอายุมีรายได้ไว้ใช้จ่ายยามหลังเกษียณอายุ โดยกำหนดผลประโยชน์ทดแทนให้กับสมาชิกไว้แน่นอน (Defined benefits) คือ กำหนดไว้ที่ ร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายของวงเงินสมทบ และเพิ่มอีกปีละร้อยละ 1 สำหรับการทำงานเพิ่มขึ้นทุก ๆ 1 ปี โดยจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้งในรูปบำนาญชราภาพ (รับเป็นเงินก้อนครั้งเดียว) และบำนาญชราภาพ (รับเป็นรายเดือนจนถึงแก่กรรม) โดยสมาชิกกองทุนจะได้รับผลประโยชน์จากกองทุนก็ต่อเมื่อเกษียณอายุการทำงานที่ 55 ปี สำหรับความคุ้มครองของกองทุนชราภาพจะคุ้มครองในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป การกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบ กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่เท่า ๆ กัน คือ อัตราเพดานร้อยละ 3 ของค่าจ้าง แต่เนื่องจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมายแก้ไข พ.ร.บ.ประกันสังคม เพื่อให้รัฐไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง จึงได้มีการปรับเปลี่ยนอัตราการเก็บเงินสมทบ โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ ร้อยละ 1 ของค่าจ้าง และในปี พ.ศ. 2543-2545 นายจ้างและลูกจ้างจ่ายฝ่ายละ ร้อยละ 2 ของค่าจ้าง และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป นายจ้างและลูกจ้างจ่ายฝ่ายละ ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ทั้งนี้ในส่วนของรัฐบาลจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการสงเคราะห์บุตรในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างโดยตลอด สำหรับเพดานค่าจ้างคือ 15,000 บาทต่อเดือน

ในการจ่ายเงินช่วยเหลือในกรณีคนงานหรือสมาชิกชราภาพจะมีการจ่ายใน 2 รูปแบบคือ 1) บำนาญชราภาพจะจ่ายเป็นรายเดือน และ 2) บำนาญชราภาพจะจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียว ในกรณีที่จ่ายเป็นเงินบำนาญนั้นจะจ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือนให้รับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพขึ้นอีกร้อยละ 1 ต่อ

ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุก 12 เดือน เช่น ทำงาน 20 ปีได้ ร้อยละ 20 ของค่าเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย กรณีจ่ายเงินบำเหน็จ จะจ่ายให้กับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเท่ากับจำนวนสะสมที่ผู้ประกันตนจ่ายสะสมในกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพ แต่ถ้าหากจ่ายเงินสะสม ตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเท่ากับจำนวนเงินสะสมที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด สำหรับกรณีผู้รับเงินบำเหน็จบำนาญเสียชีวิตก่อนจะได้รับเงินชราภาพ ให้จ่ายเป็นเงินบำเหน็จชราภาพแก่ทายาท แต่ถ้าหากผู้รับเงินบำนาญตายภายใน 60 เดือน หลังจากได้สิทธิรับเงินบำนาญชราภาพ กองทุนฯจ่ายเงินบำเหน็จ 12 เท่า ของบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับให้กับทายาท (สำนักนโยบายการออมและการลงทุน, 2549)

ต่อมาสำนักงานประกันสังคมได้มีนโยบายที่จะขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบภายในปี 2549 เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 โดยแบ่งกลุ่มแรงงานนอกระบบออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้างมีรายได้ และไม่มีนายจ้าง เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ รับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) ฯลฯ และกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า หารับจ้างลอย ทุนความ แพทย์ ฯลฯ โดยในระยะแรกจะเป็นระบบสมัครใจ (พ.ศ. 2549-2551) และระยะต่อไปจะเป็นระบบบังคับ ทั้งนี้ในระยะแรกกำหนดการคุ้มครองขั้นพื้นฐานเฉพาะกรณีทุพพลภาพ ชราภาพและเสียชีวิต เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายสมทบและส่วนใหญ่มีรายได้ที่ไม่แน่นอน แต่ถ้ามีความสามารถในการจ่ายได้มากกว่านี้ก็สามารถซื้อความคุ้มครองเพิ่มขึ้นจากประกันของภาคเอกชนได้

การช่วยเหลือแบบให้เปล่าโดยการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน

การช่วยเหลือแบบนี้เป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่ากับผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงดูตนเองได้ โดยรัฐจะให้เงินสนับสนุนรายละ 300 บาท ต่อเดือนไปจนตลอดชีวิต ในปี 2547 มีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพทั้งสิ้น 440,000 ราย และปี 2548 มีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเป็น 527,083 ราย ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบมาตรการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วง 6 เดือนหลังของปี 2548 (มาตรการมงบอร์ด) เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2548 โดยมีการขยายการให้เบี้ยยังชีพคนชราที่ยากไร้ให้ครบทุกคน (1.07 ล้านคน) โดยเริ่มให้งวดแรกในวันที่ 31 ตุลาคม 2548 สำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนและมีทะเบียนบ้านอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนละ 500 บาทต่อเดือน โดยในปี 2546-2548 มีผู้สูงอายุมาขอรับเบี้ยยังชีพจำนวน 1,038,123 และ 1,447 ราย ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในความจริงแล้วหลักประกันทางด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยรัฐในปัจจุบัน ครอบคลุมผู้สูงอายุเพียงบางส่วนเท่านั้น และที่สำคัญอาจจะมีข้อคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงของกองทุนเพื่ออนาคต อันเนื่องมาจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น

แม้กระทั่งกับกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีสิทธิ์ได้รับบำนาญเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เพราะระบบเบี้ยบำนาญรูปแบบเดิมเป็นระบบที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าและจ่ายตอนออก (pay- as-you- go) ซึ่งเป็นการจ่ายจากเงินงบประมาณหรือภาษีของคนทำงาน ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ ในอนาคตจำนวนคนทำงานไม่เพิ่มขึ้น แต่จำนวนผู้สูงอายุมีมากขึ้น ขณะเดียวกันต้องนำเงินภาษีจากคนทำงานมาจ่ายเป็นบำนาญให้ผู้สูงอายุที่นับวันจะมีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น (นวพร เรื่องสกุล, 2544) รูปแบบของระบบบำนาญนี้จึงเป็นรูปแบบที่จะไม่ยั่งยืนในอนาคต เพราะมีแรงกดดันจากภาระที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น (World Bank, n.d.)

ในส่วนของระบบประกันสังคมในกองทุนประกันสุขภาพที่ครอบคลุมเฉพาะประชากรที่ทำงาน ในองค์กรที่มีนายจ้าง แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทุกการจ้างงาน (วรรณภา ศรีธัญรัตน์ และคณะ, 2545) ก็ใช้หลักการเช่นเดียวกันกับระบบบำนาญบำนาญ คือ มีการกำหนดผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้า (defined benefit) และเป็นการจ่ายตอนออก (pay- as- you- go) ซึ่งจากการศึกษาของสุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคณะ (2544) พบว่า กองทุนนี้จะติดลบในเวลาประมาณ 20 ปีหลังเริ่มดำเนินการ ซึ่งหมายความว่า กองทุนจะมีเงินไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินบำนาญสุขภาพให้คนงานที่เกษียณอายุที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (วิณา ฉายติลปะรุ่งเรือง, 2541; วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชพงศ์, 2546) เมื่อเป็นเช่นนั้น การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจึงควรที่จะได้มีการปรับเปลี่ยนมาสู่รูปแบบของการสมทบร่วมจ่ายหรือที่เรียกว่า defined contribution และสร้างระบบการออมเพื่อการสุขภาพที่บุคคลพึงจะได้วางแผนและกำหนดวิถีชีวิตในอนาคตของตนเองเป็นเบื้องต้นก่อน มิใช่ปล่อยให้เป็นการของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นสำคัญ ในหัวข้อถัดไปผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง รูปแบบของการออมโดยสมัครใจของประชาชนทั่วไปเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก่อนที่จะได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว ใคร่ขอกล่าวถึงการออมและความสำคัญของการออมซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบประกันสุขภาพในทุกสังคมดังต่อไปนี้

การออม

การออม (saving) เป็นพฤติกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของปัจเจกชน ครอบครัว หรือส่วนรวม การออมเป็นเสมือน “ข้อต่อ” ที่เชื่อมระหว่างปัจจุบันกับอนาคต คนทุกคนจะต้องมีเงินออมไว้ ไม่มากก็น้อย เพื่อความไม่ประมาทเนื่องจากความไม่แน่นอนอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น ในยามรายได้ลดลงอย่างกะทันหัน เพราะเหตุว่าตกราง หรือมีรายจ่ายที่เราคาดไม่ถึง เช่น เจ็บป่วย อุบัติเหตุ อุบัติภัยต่าง ๆ มีผู้เปรียบว่า เงินออมมีหน้าที่เสมือน “หมอน” หรือ “กันชน” (cushion, buffer) ช่วยให้เราไม่ต้องลดการใช้จ่ายตามปกติในชีวิตประจำวัน ถ้าปราศจากเงินออม การใช้จ่ายบริโภคก็จะต้องลดทอนลงทันที อย่างกะทันหัน ในแง่เงินออมจึงมีประโยชน์เป็นเครื่องมือช่วยทำให้การบริโภคสม่ำเสมอ (Deaton, 1990)

นอกจากการออมจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระดับปัจเจกชนแล้ว การออมยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย เพราะโดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตโดยอาศัยปัจจัยทุน ซึ่งการสะสมทุนในรูปของการลงทุนใหม่ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากภายในประเทศในรูปของเงินออม และเงินกู้จากต่างประเทศ การกู้เงินลงทุนจากต่างประเทศควรเป็นไปในระยะแรกเริ่มเท่านั้นในขณะที่

เงินออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการการลงทุนภายในประเทศ ดังนั้นในระยะแรกเริ่ม หากจะต้องอาศัยเงินตราจากต่างประเทศหรือเงินกู้จากต่างประเทศแล้ว ก็ควรจะเป็นไปในระยะหนึ่งเท่านั้น หลังจากนั้นแล้วรายได้ประชาชนและการออมภายในประเทศก็ควรที่จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย อันจะมีผลส่งให้การพึ่งแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศมีขนาดลดลงตามไปด้วย (โสภณ โรจน์ธำรง, มปป.) ดังนั้นการออมในระดับปัจเจกชนสูง ย่อมหมายถึงการมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การออมในประเทศจึงเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีเสถียรภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจการออมของครัวเรือนไทยครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2541 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า อัตราการออมลดลงมาโดยตลอด จากร้อยละ 30 ในปีพ.ศ. 2523 เหลือร้อยละ 27.5 และ 17.3 ในปีพ.ศ. 2536 และ 2541 ตามลำดับ โดยเป็นผลมากรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเพิ่มขึ้นไม่มากหรือไม่อยู่ในอัตราเดียวกับรายจ่ายกล่าวคือ เพียงร้อยละ 15.1 ระหว่างปี 2536-2541 (ต่ำกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 34.2 ในช่วงเวลาเดียวกัน) ขณะที่รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้นร้อยละ 34.1 และเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้ จะเท่ากับร้อยละ 71.4 เทียบกับร้อยละ 60.3 ในการสำรวจครั้งก่อน มีผลทำให้การออมของครัวเรือนลดลงร้อยละ 27.6 และเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้จะเท่ากับร้อยละ 17.3 เทียบกับร้อยละ 27.5 ในการสำรวจครั้งก่อน ทั้งนี้ การที่เศรษฐกิจเริ่มชะลอตัวตั้งแต่ปี 2540 และหดตัวมากขึ้นในปี 2541 จากวิกฤตการณ์ทางการเงิน ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของครัวเรือนในการพยายามรักษาระดับมาตรฐานการครองชีพ ทำให้สัดส่วนการออมลดลง การลดลงของภาวะการออมดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ความท้าทายและสั่นคลอนต่อการมีหลักประกันทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เพราะจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า ความสำเร็จในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุเป็นหน้าที่หนึ่งที่ประชาชนเองต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของการออมและการสะสมเงินเพื่ออนาคตของตนเอง

การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุสามารถทำได้โดยผ่านสถาบันทางการเงินของภาคเอกชนในรูปของการออมกับสถาบันทางการเงิน อันหมายถึงการฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ หรือการออมกับธุรกิจประกันชีวิต ซึ่งอาจดำเนินการในลักษณะการประกันชีวิตแบบตลอดชีพ หรือแบบสะสมทรัพย์ การออมกับธุรกิจประกันชีวิตนี้พบว่า ครอบคลุมประชาชนเพียงส่วนน้อยคือ ประมาณ 1.7 ล้านคนเท่านั้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2546)

นอกจากการออมกับสถาบันการเงินและการออมโดยผ่านการประกันชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ แล้วประชาชนในชุมชนบางแห่งก็ได้มีการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจในรูปของกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งเป็นการระดมทุนด้วยการออมเพื่อช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนที่ครอบคลุมและให้หลักประกันแก่สมาชิกตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์บ้านน้ำขาว อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา กลุ่มสัจจะออมทรัพย์จังหวัดตราด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มออมทรัพย์นี้มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงเวลาสั้น ๆ เช่น ระดมเงินออมจากหมู่สมาชิก เพื่อให้สมาชิกได้กู้เพื่อนำไปใช้จ่ายหรือลงทุนมากกว่าการออมเงินไว้ใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

นอกจากการออมทรัพย์ในลักษณะที่สมาชิกกองทุนได้ร่วมกันสะสมเงินไว้ในกลุ่ม เพื่อการ
ลงทุนแล้ว ชุมชนบางแห่งยังได้ร่วมกันสะสมเงินไว้ในกลุ่มเพื่อนำมาใช้เป็นสวัสดิการแก่สมาชิกทั้งในรูป
สิ่งของ เงินทอง อาทิเช่น กลุ่มสวัสดิการชุมชนตำบลประดู่ยืน อำเภอลานสั๊ก จังหวัดอุทัยธานี ระดม
ทุนโดย “การออมวันละบาท” ดอกผลที่ได้จากกองทุนจะถูกนำมาจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปัจจุบัน
สามารถขยายผลให้เกิดสวัสดิการให้แก่สมาชิก ตั้งแต่เกิดถึงตาย กล่าวคือ เมื่อแรกเกิดจะได้รับเงิน
รับขวัญเปิดบัญชีออมทรัพย์ 1,000 บาท เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจะได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 300 บาทต่อ
เดือน เมื่อยามเจ็บป่วยจะได้รับค่ารักษาพยาบาลไม่เกินปีละ 500 บาท เมื่อเสียชีวิตจะได้รับเงิน
ฌาปนกิจสงเคราะห์ไม่เกิน 20,000 บาท นอกจากนี้ยังมีการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจนในชุมชนอีก
ด้วย แต่จะเห็นได้ชัดเจนว่า กองทุนชุมชนทุกแห่งในประเทศไทยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้าง
หลักประกันให้แก่สมาชิกเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุแต่อย่างใด ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง
ออกแบบระบบประกันความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้กับประชาชนทุกคนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุใน
ประเทศไทย

บทที่ 3

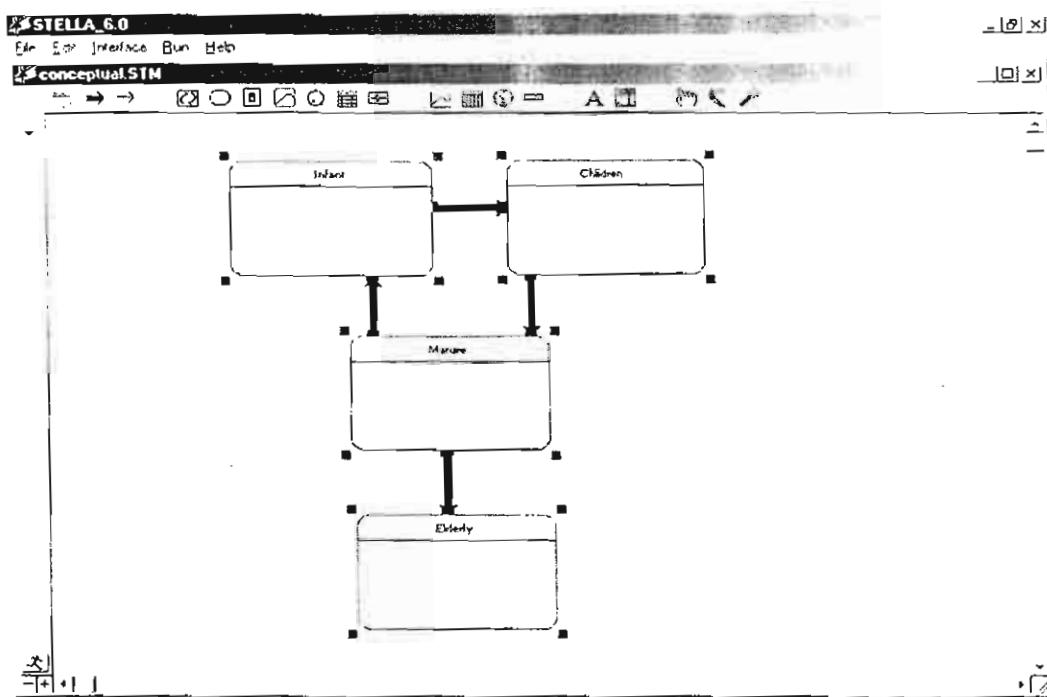
ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเพื่อสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประเทศไทย ภายใต้แนวคิดที่ประชาชนจะต้องออมเพื่ออนาคตของตนเองตั้งแต่เมื่อครั้งอยู่ในวัยแรงงาน ประกอบกับการร่วมจ่ายสมทบอีกส่วนหนึ่งจากรัฐ ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระยะ อันได้แก่ ระยะที่ 1 เป็นการฉายภาพจำนวนประชากรจำแนกตามเพศ อายุ และกลุ่มอาชีพตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543-2568 และระยะที่ 2 จะเป็นการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนไทยเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการ แม้ว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้จะได้นำเสนอเฉพาะผลการศึกษาในระยะที่ 2 แต่เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงความเป็นมาของการศึกษาในระยะที่ 1 ที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยใคร่ขอกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาในระยะที่ 1 ก่อนพอสังเขป [รายละเอียดของการศึกษาในระยะที่ 1 สามารถดูได้ในพิธีสิทธิ์ คำวนณศิลป์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ (2547)]

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาระยะที่ 1

การศึกษาระยะที่ 1 ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อการฉายภาพประชากรตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543-2568 ได้ใช้วิธีการที่เรียกว่า System Dynamic Modeling and Simulation ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสร้างแบบจำลองเชิงความคิด 2) การสร้างแบบจำลองเชิงการวิจัย และ 3) การตรวจสอบความแนบเนียนของตัวแบบ แต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

การสร้างแบบจำลองเชิงความคิด เพื่อฉายภาพจำนวนประชากรในปีพ.ศ. 2543-2568 อิงอยู่บนหลักความคิดและวิธีการทางประชากรศาสตร์ที่เรียกว่า วิธีส่วนประกอบตามรุ่น (Cohort – Component Method) โดยมีหลักการว่า ประชากรในแต่ละรุ่นเมื่อเวลาผ่านไปในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจะมีการเจริญเติบโตขึ้นไปและเลื่อนไปอยู่ในกลุ่มอายุต่อไป จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์ คือ ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปก็จะเริ่มให้กำเนิดทารก การให้กำเนิดทารกนี้จะให้ต่อไปจนกระทั่งถึงอายุ 49 ปี โดยที่อัตราเจริญพันธุ์ของหญิงวัยเจริญพันธุ์ในแต่ละรุ่นจะมีความแตกต่างกันไป นอกจากนี้หญิงวัยเจริญพันธุ์ในแต่ละกลุ่มนี้ก็จะเคลื่อนที่ไปสู่อายุรุ่นต่อไป และเป็นประชากรผู้สูงอายุต่อไปจนสิ้นอายุขัย แบบจำลองเชิงความคิดแสดงไว้ในภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 ตัวแบบเชิงความคิดของการฉายภาพประชากร

การสร้างแบบจำลองเชิงการวิจัย ภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้สร้างแบบจำลองเชิงความคิดแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการเปลี่ยนแบบจำลองเชิงความคิดไปสู่แบบจำลองเชิงการวิจัย โดยอาศัยโปรแกรม STELLA Modeling and Simulation (ดูภาพที่ 3.2)

ตัวแบบพลวัตประชากรที่จำลองขึ้นในการศึกษาครั้งนี้ ดังที่ ปรากฏในภาพที่ 3.2 มีลักษณะ เป็น Stock and Flow Diagram สามารถเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์เพื่อฉายภาพประชากร ที่แยก เป็นเพศหญิง และเพศชายของแต่ละกลุ่มอายุ ณ เวลา t ได้ดังต่อไปนี้

เพศหญิง

$$fe_i(t) = fe_i(t-1) + [(fesur_{i-1})(fave_{i-1}) - (fe_i)(fave_i) - ((fe_i)(fdr_i)/1000)]$$

โดยที่ fe_i = จำนวนประชากรหญิงกลุ่มอายุ ที่ i ; โดยที่ $i = 2, 3, 4, \dots, 18$

$Fesur_i$ = จำนวนประชากรหญิงรอดชีพ

$fave_i$ = อัตราความเร็วในการขยับเคลื่อนจากกลุ่มอายุหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มอายุหนึ่งของประชากรหญิงกลุ่มอายุที่ i

fdr_i = อัตราตายต่อพันของประชากรหญิงกลุ่มอายุ ที่ i

i = กลุ่มอายุต่าง ๆ ซึ่งเริ่มตั้งแต่กลุ่ม 0 ปี กลุ่มอายุ 1-4 ปี ไปจนถึงกลุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมีจำนวนกลุ่มอายุทั้งสิ้น 18 กลุ่ม ($i=1, 2, 3, \dots, 18$)

ส่วนการฉายภาพจำนวนเด็กหญิงเกิดมีชีวิต ณ เวลา t ใด ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการฉายภาพประชากรและการขับเคลื่อนของประชากรหญิงในอนาคตจะแยกคำนวณได้ต่างหากได้ดังสูตรต่อไปนี้

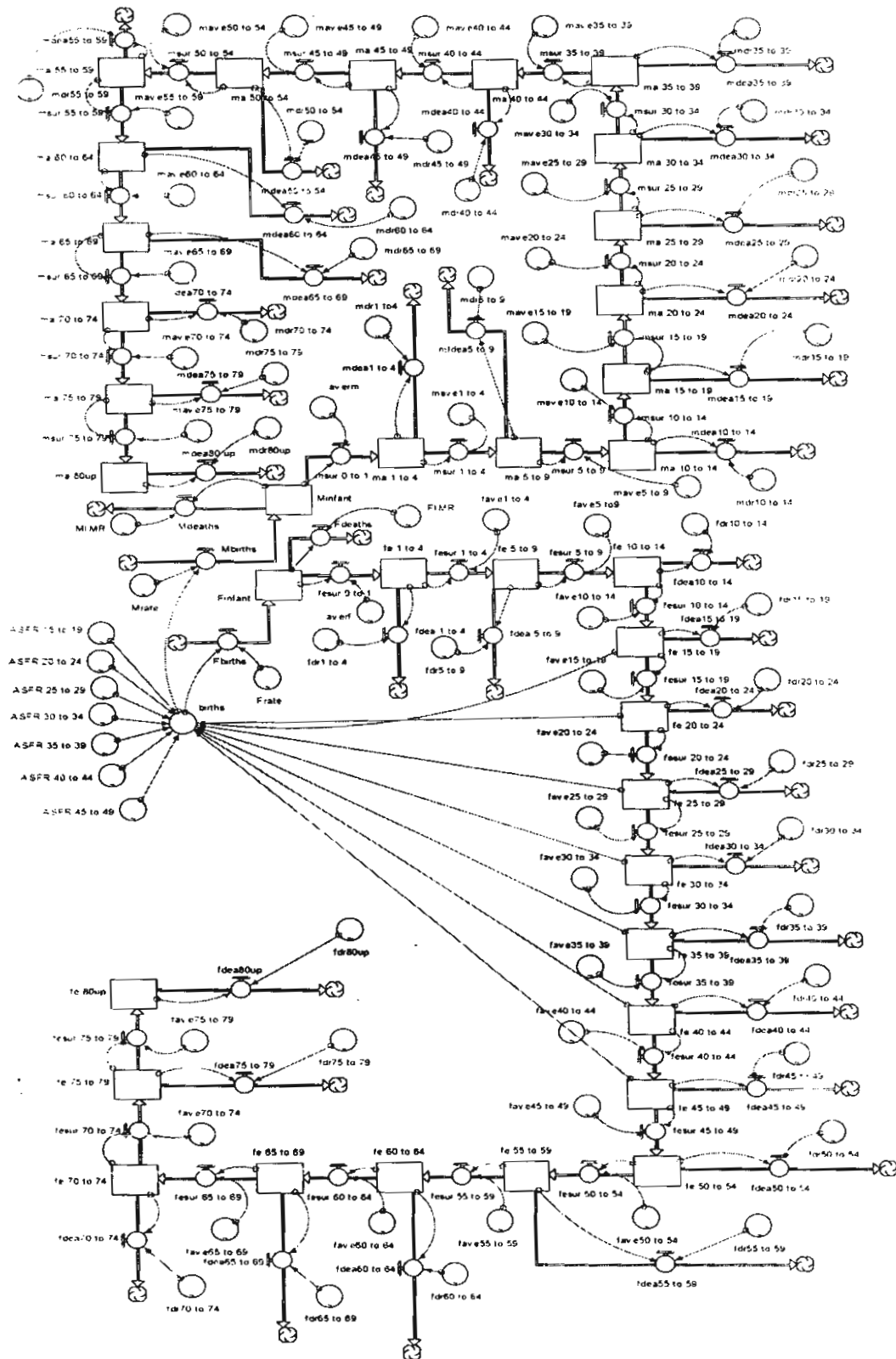
$$\begin{aligned} \text{Finfant}(t) &= \text{finfant}(t-1) + [(fe_i) \cdot (ASFR_i)(frate) - ((\text{finfant}) \cdot (FIMR)/1000) - (\text{Finfant}) (averf)] \\ \text{โดยที่ } \text{Finfant}(t) &= \text{จำนวนเด็กหญิงเกิดมีชีวิต ณ เวลา } t \text{ ใด ๆ} \\ fe_i &= \text{จำนวนหญิงในวัยเจริญพันธุ์กลุ่มอายุที่ } i; \text{ โดยที่ } i = 5, 6, \dots, 11 \\ ASFR_i &= \text{อัตราเจริญพันธุ์รายอายุเฉลี่ยต่อคนตามกลุ่มอายุ ที่ } i \\ Frate &= \text{อัตราส่วนเพศหญิงเมื่อแรกเกิด} \\ FIMR &= \text{อัตรารายของทารกหญิง} \\ averf &= \text{อัตราความเร็วในการขับเคลื่อนของกลุ่มทารกหญิงไปสู่กลุ่มอายุ 1-4 ปี ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้กำหนดให้มีค่าเท่ากับ 1} \end{aligned}$$

เพศชาย

$$\begin{aligned} \text{ma}_i(t) &= \text{ma}_i(t-1) + [(msur_{i-1})(mave_{i-1}) - (ma_i)(mave_i) - ((ma_i)(mdr_i)/1000)] \\ \text{โดยที่ } \text{ma}_i &= \text{จำนวนประชากรชายกลุ่มอายุที่ } i; \text{ โดยที่ } i = 1, 2, 3, \dots, 18 \\ msur &= \text{จำนวนประชากรชายรอดชีพ} \\ mave_i &= \text{อัตราส่วนเพศเมื่อแรกเกิด} \\ FIMR &= \text{อัตราความเร็วในการขับเคลื่อนของประชากรชายจากกลุ่มอายุหนึ่งไปสู่กลุ่มอายุหนึ่งของประชากรชายกลุ่มอายุ ที่ } i \\ mdr_i &= \text{อัตรารายต่อพันอายุของประชากรชายกลุ่มอายุ ที่ } i \end{aligned}$$

ส่วนการฉายภาพจำนวนเด็กชายเกิดมีชีวิต ณ เวลา t ใด ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการฉายภาพประชากรและการขับเคลื่อนของประชากรชายในอนาคตจะแยกคำนวณได้ต่างหากได้ดังสูตรต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{Minfant}(t) &= \text{Minfant}_{(t-1)} + [(fe_i) (ASFR_i)(Mrate) - ((\text{Minfant}) (MIMR_{(i)})/1000) - (\text{Minfant}) (averm)] \end{aligned}$$



ภาพที่ 3.2 ตัวแบบพลวัตของประชากร

โดยที่	$Minfant(t)$	=	จำนวนเด็กชายเกิดมีชีวิต ณ เวลา t ใด ๆ
	fe_i	=	จำนวนหญิงในวัยเจริญพันธุ์กลุ่มอายุที่ i ; โดยที่ $i = 5, 6, \dots, 11$
	$ASFR_i$	=	อัตราเจริญพันธุ์รายอายุเฉลี่ยต่อคนตามกลุ่มอายุที่ i
	$Mrate$	=	อัตราส่วนเพศชายเมื่อแรกเกิด
	$MIMR$	=	อัตราตายของทารกชาย
	$averm$	=	อัตราความเร็วในการขยายเคลื่อนของกลุ่มทารกชายไปสู่กลุ่มอายุ 1-4 ปี ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้กำหนดให้มีค่าเท่ากับ 1

การฉายภาพจำนวนทารกเกิดในแต่ละปีจะมีค่าเท่ากับผลรวมของจำนวนทารกที่เกิดจากการให้กำเนิดของหญิงวัยเจริญพันธุ์ในแต่ละกลุ่มอายุ โดยที่จำนวนทารกจะมีค่าเท่ากับจำนวนหญิงวัยเจริญพันธุ์ในแต่ละกลุ่มอายุ ($FR_{(i)}$) คูณด้วยอัตราเจริญพันธุ์รายอายุ ($ASFR_{(i)}$) ของหญิงในแต่ละกลุ่มอายุ ชุดคำสั่งในการจำลองตัวแบบที่ใช้ในการทำงานของคอมพิวเตอร์ในการศึกษาครั้งนี้สามารถดูได้จากภาคผนวกที่ ก

การตรวจสอบความแนบเนียนของตัวแบบ ภายหลังจากที่ได้มีการสร้างแบบจำลองเชิงการวิจัยแล้ว คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความแนบเนียนของแบบจำลองการวิจัยโดยการเปรียบเทียบจำนวนประชากรที่เป็นผลที่ได้จากการจำลองแบบและผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2568 ของเกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ (2546) และการฉายภาพประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2568 ของคณะทำงานฉายภาพของประชากร สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2546) เป็นตัวเปรียบเทียบ แหล่งข้อมูลและประชากรฐานในการฉายภาพในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชากรจากผลการสำรวจสำมะโนประชากรและการเคหะ พ.ศ. 2543 โดยได้มีการปรับจำนวนประชากรจากข้อมูลที่ได้จากการสำมะโนประชากรและการเคหะ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2543 ให้เป็นจำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2543 ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2543 และใช้ประชากรฐานคือ จำนวนประชากร ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2543 ที่ได้จากการศึกษาของเกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ (2546) เป็นฐานในการฉายภาพประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า

สัญลักษณ์ที่ใช้ในการลงแบบเพื่อฉายภาพประชากร

สัญลักษณ์ที่ผู้วิจัยใคร่กล่าวถึงได้แก่



เรียกว่า Stocks หมายถึง จำนวนประชากร ณ เวลาใด ๆ หรือแทนด้วยสัญลักษณ์ $X_{(t)}$