



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ของ
การจัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียแห่งชาติในประเทศไทย

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา

สิงหาคม 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ของ การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวช สวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นายเทอดศักดิ์ ชมโตะสุวรรณ ผู้ช่วยนักวิจัยประจำโครงการ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

คำนำ

หากยึดเอาสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 เป็นเกณฑ์ตัดสินแล้ว พบว่าประเทศไทยได้ก้าวอย่างเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ ปี พ.ศ.2545 เป็นต้นมา ประชาชนสูงอายุที่มีจำนวนมากขึ้นจะทำให้ชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้อย่างไร ผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายหรือไม่ และแหล่งรายได้มาจากที่ไหน รวมไปถึงประเด็นปัญหาด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลหรือการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว เหล่านี้เป็นประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญของประเทศไทยภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ หากเราลองหันมาพิจารณาเฉพาะในประเด็นของหลักประกันทางด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุยามชราภาพ พบว่าประเทศไทยมีระบบบำนาญภาคีรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพียงเฉพาะเพื่อผู้มีอาชีพบางอาชีพเท่านั้น อันได้แก่ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างเอกชน ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ยังมีประชากรที่ทำงานในภาคนอกระบบหรือ Informal Sector อีกจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดหลักประกันด้านรายได้อายุยามชราภาพอยู่ จะว่าไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ ล้วนแล้วแต่เคยผ่านพัฒนาการทางประชากรและทางนโยบายในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทยในวันนี้มาก่อน ในการวิเคราะห์ถึงการออกแบบระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบนั้น คงจะเป็นประโยชน์ไม่น้อยหากได้ศึกษาพัฒนาการทางด้านระบบบำนาญของประเทศเหล่านี้

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ โดยการใช้ระบบบำนาญแห่งชาติหรือ National Pension ที่ครอบคลุมประชากรวัยทำงานของประเทศทั้งหมดไว้ในระบบแบบบังคับ ประการที่สอง เพื่อวิเคราะห์เงินสมทบ ความพอเพียงของเงินบำนาญ และความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังเมื่อจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ และประการสุดท้าย เพื่อประเมินค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นภายใต้แนวทางของระบบบำนาญแห่งชาติ ในกรณีที่รัฐบาลจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแบกภาระด้วย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้คงจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้หากขาดการสนับสนุนอันสำคัญจากหลายฝ่าย ที่มิวิจัยขอขอบคุณ พญ.ลัดดา ดำริการเลิศ และคุณยุวดี คาดการณ์ไกล แห่งมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ที่จุดประกายให้เริ่มงานชิ้นนี้ และขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สำหรับเงินทุนสนับสนุนการวิจัย อีกทั้งที่มิวิจัยยังได้รับ

ขอคิดเห็นอันมีค่าทางวิชาการจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิอันได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล รองศาสตราจารย์ ดร.มัทนา พนานิรามัย รองศาสตราจารย์ ดร.นภาพร ชโยวรรณ และคุณนพพร เรืองสกุล รวมทั้งศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ในกระบวนการพัฒนาข้อเสนอโครงการและ/หรือการให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในชั้นรายงานความก้าวหน้า ทีมวิจัยยังได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลเป็นอย่างดีจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในการอนุเคราะห์ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2549 ทีมงานวิจัยยังขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านจากหลายหน่วยงาน ที่ได้ช่วยให้ความเห็นต่อร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล รศ.ดร.มัทนา พนานิรามัย คุณนพพร เรืองสกุล รศ.จารุพร ไวยนันท์ ผศ.ดร.แกมทอง อินทร์รัตน์ ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ นพ.สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ นพ.ภูษิต ประครองสาย และคุณสุวัฒนา ศรีภิรมย์ สุดท้ายนี้ ทีมงานวิจัยยังได้รับการช่วยเหลือในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ช่วยวิจัยหลายคน ซึ่งผลักดันมาช่วยงานในแต่ละช่วงของโครงการ ได้แก่ คุณจริยภัทร รัตโนภาส คุณเอกสิทธิ์ พิสิฐพจมาน และคุณจุติเทพ อำนาจพรประสิทธิ์ ขอขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้โอกาสทำงานวิจัยชิ้นนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใดเกี่ยวกับงานวิจัย ทีมวิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา

หัวหน้าโครงการ

บทสรุปผู้บริหาร

■ ระบบบำนาญของประเทศไทยกับแรงงานนอกระบบ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ทว่าในด้านการเตรียมความพร้อมนั้น การสร้างหลักประกันด้านรายได้ดูเหมือนจะเป็นประเด็นที่ยังหลงเหลือประเด็นเชิงนโยบายอยู่ สำหรับประเทศไทย หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุนั้นมีสองลักษณะ ได้แก่ หลักประกันที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับ และหลักประกันที่มีการจัดการแบบไม่เป็นทางการ ในด้านหลักประกันที่เป็นทางการอาจจะเรียกในภาพรวมได้ว่า เป็นระบบบำนาญภาครัฐบนพื้นฐานของอาชีพหรือที่เรียกว่า Occupational-based Public Pension System ซึ่งจะเป็นระบบบำนาญสำหรับแรงงานในระบบ ซึ่งได้แก่ สิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพสำหรับสมาชิกกองทุนประกันสังคม เงินบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ระบบบำนาญข้าราชการ กองทุนบำนาญข้าราชการ ระบบบำนาญข้าราชการสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นในองค์กรเพื่อบำนาญหลังเกษียณของพนักงาน จากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2549 พบว่ากลุ่มนี้มีจำนวนประชากรประมาณ 13.68 คนจากจำนวนประชากรผู้มีงานทำ 35.50 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 38.5 เท่านั้น ยังมีประชากรอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีหลักประกันด้านบำนาญ

■ ชุมชนหรือภาคประชาชนกับบทบาทของรัฐบาลเพื่อสร้างหลักประกันรายได้

ในทางวิชาการ มีแนวคิดในการขยายหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพไปสู่แรงงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดด้านการใช้กลไกอาชีพ กลไกศาสนา หรือกลไกชุมชน โดยเฉพาะในปัจจุบันแนวคิดการใช้กลไกชุมชน ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้จัดให้มีสวัสดิการเสริม (หรือแทน?) รัฐบาล แต่ทว่า การจัดสวัสดิการในระดับชุมชนนั้นมีข้อจำกัดมากมาย ได้แก่ ระบบเป็นแบบสมัครใจ ไม่สามารถรับรองได้จะมีคนรุ่นใหม่มาเข้าสู่ระบบตลอดเวลา อีกทั้งระบบบำนาญที่ตั้งไว้ใช้ลักษณะระบบบำนาญ Pay-as-you-go ซึ่งความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวจะขึ้นกับโครงสร้างประชากรเป็นหลัก ยังมีข้อกังขาถึงความไม่สมดุลของพารามิเตอร์ของระบบทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น เงินบำนาญหรืออัตราเงินสมทบ ดังนั้น แนวคิดในการขยายผลระบบบำนาญของภาคประชาชนนั้นควรจะทำในรูปอ้อมทรัพย์ เนื่องจากระบบลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรหรือการย้ายถิ่นของประชากร เนื่องจากชุมชนหรือภาค

ประชาชนประสบข้อจำกัดต่างๆดังกล่าว รัฐบาลคงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาจัดการปัญหาหลักประกันด้านรายได้อย่างจริงจัง ประเด็นอยู่ที่ว่า ในทางปฏิบัติจะมีวิธีการอย่างไร

■ ประสพการณ์ของบางประเทศในเอเชีย

ที่จริงแล้ว ประเทศญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้เคยมีประสบการณ์คล้ายคลึงกับปัจจุบันของประเทศไทยเมื่อ 60 กว่าปีก่อนและ 20 กว่าปีก่อนตามลำดับ ณ.ขณะนั้น ญี่ปุ่นมีระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างเอกชนในสถานประกอบการขนาดใหญ่และกลาง ข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ครูเอกชน ผู้ประกอบอาชีพด้านพาณิชยกรรม เกาหลีใต้มีระบบบำนาญสำหรับเพียงแค่ 3 อาชีพ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และครูสถานศึกษาเอกชน ไม่ว่าประเทศใด ประชาชนอีกเกือบสองในสามขาดหลักประกันด้านบำนาญ ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้เลือกที่จะสร้างระบบบำนาญแห่งชาติขึ้นมา โดยทั้งสองสร้างระบบขนาดใหญ่ระดับชาติขึ้นมารองรับคนที่เหลือของสังคม ญี่ปุ่นเลือกที่จะสร้างระบบแบบเก็บเงินเป็นก้อน โดยไม่พิจารณารายได้ของสมาชิก และจ่ายให้เป็นเงินก้อนตามระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ ขณะที่เกาหลีออกแบบระบบให้การเก็บเงินสมทบขึ้นกับรายได้ และเงินบำนาญที่จ่ายจะขึ้นกับทั้งรายได้ส่วนตัวและรายได้ของส่วนรวม ในแง่นี้ระบบของเกาหลีได้จัดให้มีการกระจายรายได้ใหม่ค่อนข้างสูง

■ ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับสังคมไทย

การขยายความครอบคลุมของระบบบำนาญที่เป็นทางการโดยรัฐบาล เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มคนที่เหลือนั้น ก่อนอื่นต้องพิจารณาว่าจะเลือกแนวทางใดระหว่างทางเดินสายหลัก 2 สาย ซึ่งจัดประเภทตามการมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมจ่ายของผู้รับเงินบำนาญ ดังต่อไปนี้

[ทางเดินสายที่ 1] ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่ต้องสมทบร่วม (Non-contributory Pension System)

ทางเดินสายที่หนึ่งนี้ รัฐบาลจะจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลจะใช้รายได้จากภาษีอากรมาจ่าย โดยผู้รับเงินบำนาญนั้นไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบหรือเงินสะสมร่วมด้วย โดยทั่วไป รัฐบาลอาจจะกำหนดระบบนี้ให้เป็นแบบครอบคลุมจักรวาล (Universal system) กล่าวคือให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนดอย่างถ้วนหน้า หรือแบบคัดเลือก (selective system หรือ mean-tested system) กรณีหลังนี้ตรงกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยในปัจจุบัน

[ทางเดินสายที่ 2] ระบบบำนาญแบบผู้รับบำนาญต้องสมทบร่วม (Contributory Pension

System)

ทางเดินสายที่สอง ได้แก่ การสร้างระบบบำนาญแบบผู้รับเงินบำนาญจะต้องมีส่วนสมทบร่วม หากสังคมเลือกทางเดินสายนี้ ยังจะต้องตกลงกันได้อีกหลายประเด็น ได้แก่ ระบบสมัครใจหรือระบบบังคับ ขนาดหรือขอบเขตของกลุ่มเป้าหมาย และวิธีการหาเงินทุน (Public Finance)

- ◆ **ระบบสมัครใจหรือระบบบังคับ**
- ◆ **ลักษณะตามขนาดหรือขอบเขตกลุ่มเป้าหมาย** ระบบบำนาญอาจออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ ระบบบำนาญรายพื้นที่ (รายภูมิภาคหรือรายจังหวัด) หรือระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศ
- ◆ **วิธีการหาเงินทุน** ระบบบำนาญแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ตามวิธีการได้มาซึ่งเงินทุนเพื่อจ่ายบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ได้แก่ ระบบแบบสะสมทรัพย์ (Fully Funded System) และ ระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น (Pay-as-you-go System) ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์เป็นระบบบำนาญที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมเงินในช่วงวัยทำงาน (Force Saving) เมื่อเจ้าตัวเกษียณอายุการทำงาน รัฐบาลจะนำเงินออมพร้อมกับผลตอบแทนที่ได้มาจ่ายเป็นเงินบำนาญ ในขณะที่ระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น จะเป็นระบบที่โอนเงินจากประชาชนวัยทำงานไปยังผู้สูงอายุ กล่าวคือรัฐบาลจะจัดเก็บเงินสมทบจากประชาชนวัยทำงาน แล้วนำเงินนั้นมาจ่ายเป็นเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ประชาชนวัยทำงานดังกล่าวนั้นเมื่อแก่ตัวลง ก็จะได้รับเงินบำนาญจากคนรุ่นต่อไปที่จะกลายมาเป็นประชาชนวัยทำงาน หากพิจารณาจากมุมมองการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่นแล้ว ระบบแบบสะสมทรัพย์เป็นระบบที่เน้นการบังคับออมส่วนบุคคลเป็นสำคัญ แน่นอนว่า ในทางปฏิบัติจริงระบบบำนาญแบบผสมระหว่างแบบสะสมทรัพย์และระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งเหมือนกัน ระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์บางส่วน (Partially Funded System)

■ เราควรพิจารณาเลือกทางเดินอย่างไรในฐานะ “ระบบบำนาญแห่งชาติ”?

การที่จะตัดสินว่าระบบแบบใดเหมาะสมกว่ากันนั้นไม่ใช่เรื่องที่ย่ายนักร กรณี **รัฐบาลเลือกทางเดินสายที่ 1 หรือระบบบำนาญแบบผู้รับไม่ต้องสมทบร่วม** โดยการขยายผลระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคน โดยใช้เงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว ข้อดีคือผู้สูงอายุทุกคนได้รับเงินบำนาญพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า และความง่ายในการปฏิบัติ **แต่ข้อเสียก็มี** กล่าวคือ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณสูงมาก หากลองประมาณการเบื้องต้นจากผู้สูงอายุจากข้อมูลทะเบียนราษฎรในปีพ.ศ. 2549 จำนวน 5,561,782 คน รัฐบาลต้องจ่ายเงินถึงประมาณ 33,307 ล้านบาทเพื่อจ่ายเป็นเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุทุกคน หากพิจารณาถึงความพอเพียงโดยการเพิ่มเงินให้เป็น 2 เท่า รัฐบาลต้องจ่ายเงินในแต่ละปีถึง 66,741 ล้านบาท คิดเป็นประมาณกว่าร้อยละ 3-6 ของงบประมาณในปัจจุบัน อีกทั้งจำนวนผู้สูงอายุจะมีมากขึ้นทุกปีๆ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ก็จะเพิ่มขึ้นไปอีก นอกจากนั้นแล้ว การให้เงินบำนาญในลักษณะนี้อาจจะ

ก่อให้เกิดความครอบคลุมได้ง่ายก็จริง แต่ไม่ส่งผลดีกับเศรษฐกิจมหภาคในแง่ของการไม่ส่งเสริมการออม อันจะทำให้ศักยภาพของประเทศในระยะยาวแย่งได้

เนื่องด้วยเหตุผลข้างต้น และความสำคัญในการปลูกฝังให้ประชาชนทุกคนเล็งเห็นความสำคัญของการออม **ทางเดินที่น่าจะเหมาะสมกว่าคือทางเดินสายที่ 2 หรือระบบบำนาญแบบผู้รับต้องสมทบร่วม** เหมือนกับระบบที่เป็นทางการสำหรับกลุ่มแรงงานในระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อเข้าสู่ระบบแล้ว ควรต้องจ่ายเงินสมทบเสมือนหนึ่งออมเงินกับระบบเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วจึงจะมีสิทธิรับเงินบำนาญ และ**เพื่อบรรลุเป้าหมายความครอบคลุมอย่างทั่วถึงควรจะต้องใช้ระบบบังคับ** เนื่องจากว่า หากเป็นระบบสมัครใจแล้ว ประชาชนอาจจะไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อยามชราภาพ หรือมองเพียงผลประโยชน์อันใกล้ เน้นการบริโภคในปัจจุบันจึงเลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบ แต่ก็ต้องยอมรับว่า ระบบบังคับอาจจะได้รับการยอมรับจากประชาชนไม่มากนัก จึงควรต้องมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีและต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความตระหนักและความเข้าใจถึงความสำคัญของการออมในหมู่ประชาชน

ในด้านประเด็นของขอบเขตของระบบนั้นมีข้อถกเถียงอยู่บ้างว่า ควรกำหนดในกลุ่มอาชีพ พื้นที่ หรือระดับประเทศ ในทางหลักการมีข้อยุติในระดับหนึ่งว่า **ควรจะสร้างระบบบำนาญแบบบังคับในระดับประเทศหรือเป็น “ระบบบำนาญแห่งชาติ”** เหมือนอย่างญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้ กล่าวคือ หากออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบมีข้อดีในแง่ที่ว่า สามารถสร้างกฎกติกาของระบบให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกได้ไม่ยากนัก แต่ระบบดังกล่าวจะกลายเป็นกำแพงที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนอาชีพในสังคมที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างอาชีพ แม้จะในระยะสั้นอย่างกรณีของประเทศไทย อีกทั้งการสร้างระบบบำนาญรายอาชีพจะทำให้เกิดกองทุนขนาดเล็กจำนวนมากมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุน และข้อเสียอีกประการหนึ่งคือ ระบบจะไม่ครอบคลุมคนบางกลุ่มในสังคมไทย เช่น แม่บ้าน พระสงฆ์ ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ เป็นต้น

ถ้าหากออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายพื้นที่ จะทำให้มีระบบบำนาญครอบคลุมทั่วประเทศ และคนทุกกลุ่มที่ขาดหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพสามารถเข้าสู่ระบบได้ แต่ว่าจะมีกองทุนขนาดเล็กจำนวนมากมายเกิดขึ้น อีกทั้ง เนื่องจากเงื่อนไขทางประชากร ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน จึงมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดความแตกต่างระบบบำนาญในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่ดึงดูดและไม่ดึงดูดในแง่ของบำนาญขึ้น และในที่สุดพื้นที่ที่มีเงื่อนไขของการเข้าสู่ระบบบำนาญที่ไม่ดึงดูดก็จะทำให้เกิดการโยกย้ายออก

ของประชากรขึ้น ท้ายที่สุดระบบบำนาญของพื้นที่ดังกล่าวก็จะขาดความมั่นคงและความเชื่อมั่น ในที่สุด ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การสร้างระบบบำนาญแห่งชาติซึ่งครอบคลุมทั้ง ประเทศคงจะเป็นระบบที่เหมาะสมกว่า

ต่อประเด็นสุดท้ายที่ว่า ควรออกแบบระบบบำนาญให้เป็นแบบสะสมทรัพย์ หรือแบบ ช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่นนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย นอกจากความแตกต่างในเชิงปรัชญาอันเป็น พื้นฐานของระบบทั้งสองแล้ว โดยตัวของระบบเองมีจุดแข็งและจุดอ่อนแตกต่างกัน จุดแข็งของ ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์คือ การไม่ต้องรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ประชากรและไมก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างกันระหว่างรุ่นในการแบกภาระดูแลผู้สูงอายุ ส่วน จุดอ่อนได้แก่ เงินบำนาญที่ได้รับในอนาคตอาจจะมีมูลค่าน้อยจนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตจาก การเปลี่ยนแปลงของภาวะเงินเฟ้อ นอกจากนั้นแล้วเนื่องจากเป็นระบบที่เน้นการออมส่วนบุคคล จึงอาจจะก่อให้เกิดปัญหาผู้มีที่ออมเงินไม่ทันขึ้นในสังคม ส่วนจุดแข็งของระบบบำนาญแบบ ช่วยเหลือกันระหว่างรุ่น ได้แก่สามารถหาแหล่งเงินเพื่อจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุในปัจจุบันได้ ไม่ยากลำบาก และแก้ไขปัญหาปัญหาเงินเฟ้อได้โดยรัฐบาลกำหนดเงินบำนาญที่เหมาะสมกับ ภาวะเศรษฐกิจได้ จุดอ่อนคือระบบดังกล่าวจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนระหว่างผู้สูงอายุกับประชากรวัยทำงาน เงิน สมทบและเงินบำนาญจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ปัญหา ดังกล่าวอาจจะนำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นได้ หากโครงสร้างประชากรเปลี่ยนไป เป็นสังคมผู้สูงอายุ

■ ข้อจำกัดบางประการของระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์

เนื่องจากระบบบำนาญเป็นระบบเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพ ดังนั้นระบบ บำนาญที่ดีควรจะนั้นอย่างน้อยควรจะประกันเงินบำนาญที่เพียงพอในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน (ต่อไปเรียกว่า เงินบำนาญพื้นฐาน) แน่่อนว่าการเปลี่ยนแปลงของภาวะเงินเฟ้อก็ทำให้เงิน บำนาญพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาด้วย ดังนั้น หากรัฐบาลเลือกใช้ระบบบำนาญแบบ สะสมทรัพย์และต้องการสร้างหลักประกันรายได้ขั้นพื้นฐานยามชราภาพ จะเกิดประเด็นที่เป็น ข้อจำกัด 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก หากรัฐบาลเก็บเงินสะสมในระดับต่ำ เงินบำนาญที่ได้รับ อาจจะไม่ถึงระดับเงินบำนาญพื้นฐานที่ตั้งเป้าไว้ ดังกรณี 1 หรือกรณี 2 ในตารางที่ 1 ประชาชน ได้รับเงินบำนาญยามเกษียณต่ำกว่าระดับบำนาญพื้นฐาน (ซึ่งเท่ากับเงินบำนาญในกรณี 3) หาก เก็บในระดับสูงเกินไป อาจจะมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีศักยภาพในการออมน้อยไม่สามารถแบก ภาระเงินสะสมได้ ในอีกมุมมองหนึ่ง ประการที่สอง เมื่อคิดย้อนกลับว่า หากรัฐบาลต้องการประกัน

เงินบำนาญขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนโดยพิจารณาภาวะเงินเฟ้อด้วย แต่ละคนจะต้องจ่ายเงินสมทบโดยเฉลี่ยต่อเดือนให้กับระบบเป็นเงินเท่าไร ประชาชนที่เข้าสู่ระบบบำนาญเมื่ออายุน้อยจ่ายเงินสะสมต่อเดือนไม่สูงมากนัก ในขณะที่ประชาชนวัยกลางคนจะต้องจ่ายเงินสะสมในอัตราต่อเดือนที่สูงมาก เงินดังกล่าวอาจจะสูงกว่าศักยภาพในการออมของประชาชนก็ได้ ประเด็นนี้มีความสำคัญมากในการออกแบบบำนาญเพื่อประชาชนกลุ่มที่เหลือนี้ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีความหลากหลายด้านลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ รวมไปถึงระดับรายได้

■ ข้อเสนอการจัดตั้ง “ระบบบำนาญแห่งชาติ” สำหรับประเทศไทย

ในที่นี้จึงขอเสนอ “การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ” ซึ่งเป็นระบบแห่งชาติแบบบังคับ โดยครอบคลุมประชาชนกลุ่มที่ยังขาดหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพทั้งหมด โดยใช้รูปแบบการผสมผสานระหว่างแบบสะสมทรัพย์และแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น โดยให้ผู้เป็นสมาชิกแต่ละคนต้องจ่ายเงินสะสมหรือออมเงินกับระบบเป็นระยะเวลาหนึ่ง แต่ไม่ควรยาวนานเกินไปจนทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนขึ้นไปเข้าสู่ระบบได้ยาก ลักษณะสำคัญของระบบบำนาญแห่งชาติมีดังต่อไปนี้

- **กลุ่มเป้าหมาย** - ผู้ที่มีอายุ 25-55 ปีที่อยู่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ที่เป็นผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงประชาชนกลุ่มอื่นๆ ในช่วงอายุ 25-55 ปีที่ไม่ใช่ผู้มีงานทำและยังไม่มีหลักประกัน เช่น แม่บ้าน พระสงฆ์ ผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากสาเหตุใดๆ แรงงานต่างด้าว เป็นต้น
- **คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญ** - จ่ายเงินสมทบติดต่อกัน 10 ปีขึ้นไปและมีอายุ 60 ปี (แต่กรณีเข้าสู่ระบบบำนาญเมื่ออายุ 51 ปีขึ้นไป จะรับเงินบำนาญเมื่ออายุมากกว่า 60 ปี)

ในส่วนของการเรียกเก็บเงินสมทบและการจ่ายบำนาญอย่างเหมาะสมนั้น กติกาอย่างไรที่ทำให้สมาชิกแต่ละคนสามารถเข้าถึงระบบได้ไม่ยากนัก กติกาอย่างไรสามารถก่อให้เกิดเงินบำนาญที่พอเพียงต่อการดำรงชีวิตของผู้รับเงินบำนาญ อีกทั้งกติกาอย่างไรจะก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินการคลังมากหรือน้อยเพียงไร เป็นประเด็นในเชิงประจักษ์ จากผลการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองเหลื่อมรุ่นและใช้ข้อมูลแรงงานไทยนอกระบบในปัจจุบันจำนวน 18,275,541 คน พบว่า หากใช้บรรทัดฐาน 3 ข้อต่อไปนี้ สัดส่วนของมูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญตลอดชีพและเงินอัตราเงิน

สมทบตลอดชีพ ซึ่งค่าเฉลี่ยควรสูง และค่าต่ำสุดควรมากกว่า 1 (ซึ่งหมายความว่า อย่างน้อยทุกรุ่นที่เป็นสมาชิกแรกเข้าได้ประโยชน์จากระบบบำนาญ) ความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นไม่สูงมาก และภาระหนี้ของกองทุนไม่ควรจะสูงมากนัก กติกาที่มีฟังก์ชันสำหรับการปรับอัตราเงินเพื่อฟังก์ชันดังกล่าวจะช่วยให้อุ่นหนุนสาวที่อยู่ในระบบนานกว่า ได้รับการปรับส่วนของผลประโยชน์มากขึ้น จึงทำให้ผลประโยชน์ของคนรุ่นหนุ่มสาวสูงขึ้นโดยเปรียบเทียบและบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นลงไปบ้าง แต่แน่นอนว่าในส่วนของ ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นอาจจะสูงกว่ากรณีที่ไม่ปรับเงินบำนาญตามภาวะเงินเฟ้อ นอกจากนั้นการพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบเป็นระยะๆ น่าจะเป็นเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการออกแบบกติกาที่น่าพึงประสงค์อีกด้วย เนื่องจากจะช่วยให้อาหารหนี้ในระยะยาวของกองทุนไม่สูงมากนัก ตัวอย่างของกติกาที่น่าพึงประสงค์ของระบบบำนาญแห่งชาติ ที่เป็นไปตามบรรทัดฐานข้างต้น

อัตราเงินสมทบ

เงินบำนาญ

จ่ายเท่ากันทุกรุ่น 300 บาทต่อเดือน และเพิ่มอีก 50 บาท ทุกๆ 5 ปี	รุ่น 25 ปี 1,500 บาท / รุ่น 30 ปี 1,400 บาท รุ่น 35 ปี 1,300 บาท / รุ่น 40 ปี 1,200 บาท รุ่น 45 ปี 1,100 บาท / รุ่น 50 ปี 1,000 บาทต่อเดือน โดยปรับมูลค่าตามอัตราเงินเฟ้อ 2% ทุกปีและคงที่ตลอดชีวิตเท่ากับบำนาญปีแรกที่แต่ละรุ่นเริ่มรับบำนาญ
---	--

■ ข้อสังเกตด้านการบริหารจัดการระบบบำนาญแห่งชาติ

จากประสบการณ์ในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ทำให้เราเห็นถึงข้อพึงระวังหลายประการในการบริหารจัดการระบบบำนาญแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

■ การสนับสนุนการเข้าสู่ระบบและการสร้างแรงจูงใจ

เนื่องจากระบบบำนาญแห่งชาติเป็นระบบบำนาญแบบบังคับ การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญและสมัครเข้าสู่ระดับอย่างมีแรงเสียดทานน้อยที่สุดนั้น จะเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับรัฐบาลและจะเกี่ยวโยงกับความยั่งยืนทางการคลังของระบบในระยะยาว ดังนั้นในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศไทยนั้น คงจะต้องมีข้อสังเกตในด้านแรงจูงใจดังต่อไปนี้

- การทะยอยเข้าสู่ระบบของแรงงานนอกระบบ (อย่างกรณีของเกาหลีใต้) การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ เป็นการนำผู้ที่อยู่ในแรงงานนอกระบบและประชากรอยู่ในวัยทำงานที่เหลือเข้าสู่ระบบพร้อมกัน แต่ทว่าในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาความ

พร้อมทางการเงินของประชาชนในกลุ่มเหล่านั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องดึง
กลุ่มเป้าหมายที่พร้อมและทะยอยเข้าสู่ระบบ ซึ่งอาจจะพิจารณาเกาหลีใต้เป็น
แบบอย่าง ซึ่งของเกาหลีจะเริ่มจากขยายผลจากแรงงานในระบบในสถาน
ประกอบการใหญ่ กลาง และเล็กไปสู่เกษตรกร ชาวประมง และผู้ประกอบการธุรกิจ
ส่วนตัว (self-employed) ในพื้นที่เกษตรและประมง จนท้ายที่สุดขยายผลไปสู่ผู้
ประกอบธุรกิจส่วนตัวในเขตเมือง ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดย่อม ลูกจ้าง
ทำงานชั่วคราว ลูกจ้างทำงานรายวัน กรณีของประเทศไทยอาจมีความจำเป็นใน
การจัดลำดับเช่นนี้เช่นเดียวกัน ในส่วนนี้อาจพิจารณาตามลักษณะการหารายได้และ
ศักยภาพในการออมของแต่ละกลุ่ม

- **การอุดหนุนเงินสมทบให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำโดยรัฐบาล** (อย่างกรณีของเกาหลีใต้)
เนื่องจากการเก็บเงินสมทบของระบบบำนาญ แห่งชาติมีลักษณะเหมือนกับการ
เก็บภาษี บางกรณีเรียกว่า Social Security Tax ในความเป็นจริงคงจะมีประชากร
จำนวนหนึ่งโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาจประสบปัญหา
ภาระทางการเงินในการเข้าสู่ระบบ รัฐบาลอาจพิจารณาช่วยกลุ่มคนเหล่านี้ อย่างใน
กรณีของเกาหลีใต้ที่รัฐบาลอุดหนุนเงินสมทบให้กับเกษตรกรและชาวประมง 2,200
วอนต่อคนต่อเดือน การช่วยเหลือคนบางกลุ่มที่เป็นคนฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีขึ้นใน
ระบบบำนาญนั้น จะเป็นการเสริมการกระจายรายได้ใหม่ให้เกิดขึ้นในระบบ จะดีกว่า
การช่วยเหลือระบบทั้งระบบ เหมือนกรณีญี่ปุ่นที่รัฐบาลจ่ายเงินให้กับผู้รับบำนาญใน
สัดส่วน 1 ใน 2 ของรายจ่ายเงินบำนาญ กรณีเช่นนี้ จะทำให้เกิดการอุดหนุนกับคนมี
ฐานะดีไปพร้อมกับระบบประกันสังคมจะสูญเสียบทบาทการประกันสังคมไปด้วย
- **การจัดทำสิทธิประโยชน์เพื่อสร้างแรงจูงใจ** (อย่างกรณีของญี่ปุ่น) นอกเหนือจาก
สิทธิประโยชน์บำนาญแล้ว เพื่อให้เกิดแรงจูงใจ ระบบบำนาญแห่งชาติอาจจะเสริม
สิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติม เพื่อให้สมาชิกเห็นความสำคัญของการออมเงินเพื่ออนาคต
ตัวอย่างกรณีของประเทศญี่ปุ่น ที่ระบบบำนาญแห่งชาติได้จัดให้มีสิทธิประโยชน์
บำนาญทุพพลภาพ และบำนาญตกทอด (เงื่อนไข - จ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบเกิน
กว่า 2/3 ของระยะเวลาทั้งหมด และไม่ค้างชำระหรือเคยขอยกเว้นการชำระ) ในกรณี
ของบำนาญทุพพลภาพจะจำกัดเฉพาะกรณีที่ระดับรุนแรง และมีการเพิ่มเงินให้กรณี
มีบุตร ส่วนบำนาญตกทอดนั้นจะให้เฉพาะกับบุตรหรือภรรยาที่มีบุตร การช่วยเหลือ
ครอบครัวของสมาชิก น่าจะเป็นแรงจูงใจที่ดีให้กับประชาชนในการตัดสินใจเข้าเป็น
สมาชิก โดยที่เงื่อนไขที่ตั้งไว้ควรจะมีลักษณะการให้รางวัลกับผู้ที่มิวันยามกว่าให้

อย่างเหวี่ยงแห แต่ทว่าวิธีการให้เงินบำนาญลักษณะนี้คงจะต้องพิจารณาความเหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพิ่มเติมอีก

■ การยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ

แม้ว่าระบบบำนาญแห่งชาติจะเป็นระบบบังคับให้สมาชิกมีวินัย จ่ายเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเงินรับเงินบำนาญเต็มจำนวนในอนาคต แต่ทว่า เนื่องจากบางช่วงของชีวิตของสมาชิกอาจจะ มีปัญหาทางการเงินก็เป็นได้ ดังนั้นในการบริหารจัดการระบบบำนาญแห่งชาติ มีความจำเป็นต้อง สร้างระบบยกเว้นเงินสมทบ (ชั่วคราว) เพื่อขอยกเว้นเงินสมทบในบางเดือน แน่นอนว่า การขอยกเว้นเงินสมทบนี้ทำให้จำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับลดลงไปตามส่วนที่ไม่ได้จ่ายด้วย ในกรณีของญี่ปุ่น การขอยกเว้นทำให้กรณีรายได้น้อยและกรณีสมาชิกเป็นนักเรียน นักศึกษา การขอยกเว้นเงินสมทบอาจจะมีผลต่อการไม่ได้รับบำนาญทุกพหุภาพหรือบำนาญตกทอด

■ ความง่ายในการเข้าถึงระบบบำนาญแห่งชาติ

จากการเข้าเป็นสมาชิกระบบบำนาญแห่งชาติของประชาชน ทุกคนจะต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนด การจัดให้มีหลากหลายช่องทางในการเข้าถึงระบบบำนาญแห่งชาติได้ จะเป็นประเด็นที่จะเพิ่มควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากในแรงงานนอกระบบมีจำนวนไม่น้อยที่อยู่ภาคเกษตร อย่างเช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น สมาชิกสามารถจ่ายเงินสมทบได้ โดยใช้เอกสารการชำระเงินที่ระบบบำนาญแห่งชาติส่งไปให้ และสมาชิกสามารถได้ที่สถาบันการเงิน ไปรษณีย์ (เป็นสถาบันที่มีเครือข่ายกว้างขวางที่สุด) และสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ นอกจากนั้นในปัจจุบันยังสามารถจ่ายเงินผ่านร้านค้าสะดวกซื้อได้ ซึ่งขณะนี้มีย่านค้าสะดวกซื้อจำนวน 13 บริษัทเข้าร่วมกับระบบ นอกจากนั้นยังมีวิธีการจ่ายเงินผ่านธนาคารอินเทอร์เน็ต (Internet Banking) ผ่านโทรศัพท์มือถือ หรือผ่านเครื่อง ATM

■ ความสอดคล้องของระบบบำนาญแห่งชาติกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

สร้างความสอดคล้องให้เกิดขึ้นระหว่างระบบบำนาญภาครัฐ (ระบบบำนาญแบบมีส่วนร่วมสมทบ) และเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (ระบบบำนาญแบบไม่มีส่วนร่วมสมทบ) โดยการกำหนดให้ผู้ที่ได้รับเงินได้รับบำนาญจากระบบบำนาญภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นระบบบำนาญสำหรับข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ต้องไม่สามารถรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้

สารบัญ

คำนำ	๗
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๘
สารบัญ	๙
สารบัญตาราง	๑๐
สารบัญรูปภาพ	๑๑
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ปัญหาที่ทําวิจัยและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ระบบบำนาญภาครัฐและแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	7
2.1 ระบบบำนาญภาครัฐในประเทศไทย	7
2.2 ภาพรวมของจำนวนแรงงานนอกระบบของประเทศไทย	9
2.3 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอาชีพและอายุ	13
2.4 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอายุ ภูมิภาค และจังหวัด	16
บทที่ 3 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติของบางประเทศในเอเชีย	22
3.1 ภาพรวมของระบบการประกันรายได้ของผู้สูงอายุของญี่ปุ่น	22
3.2 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติในญี่ปุ่น	24
3.3 ระบบบำนาญของญี่ปุ่นในยุคปัจจุบัน	31
3.4 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติในเกาหลีใต้	37
3.5 ระบบบำนาญของเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบัน	39

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4 ทางเลือก “ระบบบำนาญแห่งชาติ” สำหรับประเทศไทย	44
4.1 การสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นไปได้	44
4.2 ทางเลือกระบบบำนาญที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย	47
4.3 เราควรพิจารณาเลือกทางเดินอย่างไรในฐานะ “ระบบบำนาญแห่งชาติ”	51
4.4 ข้อจำกัดบางประการของระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์	54
บทที่ 5 การจัดตั้ง “ระบบบำนาญแห่งชาติ”	65
5.1 ข้อเสนอการจัดตั้ง “ระบบบำนาญแห่งชาติ” สำหรับประเทศไทย	65
5.2 กรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของระบบบำนาญแห่งชาติ	66
5.3 ผลการวิเคราะห์การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติรูปแบบต่างๆ	73
5.4 ระบบบำนาญแห่งชาติ VS. ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ	88
บทที่ 6 บทสรุปและข้อสังเกต	90
6.1 บทสรุป	90
6.2 ข้อสังเกต	96
บรรณานุกรม	100
ภาคผนวก	
ภาคผนวก-ก การประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับความจำเป็นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ	104
ภาคผนวก-ข ผลการประมาณการระดับอัตราเงินสมทบและเงินบำนาญรายบุคคล กรณีต่างๆ	113
ภาคผนวก-ค ผลการประมาณการสถานะการทางการเงินในระยะยาวของระบบ บำนาญแห่งชาติ	135

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2-1	การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอายุในปี 2549	12
ตารางที่ 2-2	การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอาชีพในปี 2549	12
ตารางที่ 2-3	การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายภูมิภาคและอายุในปี 2549	13
ตารางที่ 2-4	การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบรายอายุและอาชีพ	15
ตารางที่ 2-5	การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบรายอายุและภูมิภาค	17
ตารางที่ 2-6	การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคกลางรายอายุ	18
ตารางที่ 2-7	การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคเหนือรายอายุ	19
ตารางที่ 2-8	การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือรายอายุ	20
ตารางที่ 2-9	การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคใต้รายอายุ	21
ตารางที่ 3-1	สถิติทางประชากรของประเทศญี่ปุ่น	23
ตารางที่ 3-2	จำนวนผู้ประกันตนในระบบบำนาญแต่ละระบบของญี่ปุ่นในปี 1958	27
ตารางที่ 3-3	ภาพรวมของระบบบำนาญของเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบัน	41
ตารางที่ 4-1	อัตราเงินสมทบกับระดับเงินบำนาญที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของทั้งสองเท่ากันพอดี กรณี Defined Contributions (เงินสมทบสองอัตรา)	59
ตารางที่ 4-2	อัตราเงินสมทบกับระดับเงินบำนาญที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของทั้งสองเท่ากันพอดี กรณี Defined Contributions (เงินสมทบต่างกันทุกกลุ่ม)	60
ตารางที่ 4-3	อัตราเงินสมทบกับระดับเงินบำนาญที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของทั้งสองเท่ากันพอดี กรณี Defined Benefits (ฐานคำนวณบำนาญ 1,300 บาท)	63
ตารางที่ 4-4	อัตราเงินสมทบกับระดับเงินบำนาญที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของทั้งสองเท่ากันพอดี กรณี Defined Benefits (ฐานคำนวณบำนาญ 1,000 บาท)	64
ตารางที่ 5-1	กรณีต่างๆที่พิจารณาสำหรับการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ	72
ตารางที่ 5-2	สัดส่วนเงินบำนาญตลอดชีพต่อเงินสมทบตลอดชีพของทุกกลุ่มในแต่ละกรณี	78
ตารางที่ 5-3	สรุปผลตัวชี้วัดของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติกรณีต่างๆ	80
ตารางที่ 5-4	กติกาส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ	84
ตารางที่ 5-5	สถานะทางการคลังในระยะยาวของกองทุนเมื่อพิจารณารายได้ดอกเบี้ย	84

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 5-6	ผลของการเปลี่ยนแปลงอายุขัยเฉลี่ยของสมาชิกต่อสถานะทางการเงิน ของระบบบำนาญแห่งชาติ กรณี Senario XVII	86
ตารางที่ 5-7	ประมาณการค่าใช้จ่ายภาครัฐโดยการขยายผลระบบเงินสงเคราะห์เพื่อ การยังชีพเป็นเงินบำนาญพื้นฐาน	89

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 1-1	ภาพรวมหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน	4
รูปภาพที่ 2-1	ภาพรวมระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน	8
รูปภาพที่ 3-1	โครงสร้างระบบบำนาญของญี่ปุ่นก่อนปี 1959 และช่วง 1959-1984	29
รูปภาพที่ 3-2	การสร้างเอกภาพให้กับระบบบำนาญ	31
รูปภาพที่ 3-3	ภาพรวมระบบบำนาญเพื่อประกันรายได้หลังเกษียณอายุของญี่ปุ่น	32
รูปภาพที่ 3-4	พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้	39
รูปภาพที่ 4-1	วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติแบบที่ 1	48
รูปภาพที่ 4-2	วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติแบบที่ 2	49
รูปภาพที่ 4-3	วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติแบบที่ 3	50
รูปภาพที่ 4-4	วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติแบบที่ 4	50
รูปภาพที่ 4-5	ระบบบำนาญแบบ PAYG	54
รูปภาพที่ 4-6	ระบบบำนาญแบบ Funded System	54
รูปภาพที่ 4-7	ระดับเงินบำนาญที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายในการจ่ายในปีต่างๆ	56
รูปภาพที่ 5-1	แบบจำลองเหลื่อมรุ่น	67
รูปภาพที่ 5-2	การกระจายตัวของสมาชิกระบบบำนาญแห่งชาติรายอายุ	71
รูปภาพที่ 5-3	ค่า CGUO ในปี 2601 กับสัดส่วนมูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญตลอดชีพกับเงินสมทบตลอดชีพ	83
รูปภาพที่ 5-4	ค่า CGUO ในปี 2601 กับความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น	83

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

จากผลจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยในอนาคตข้างหน้า เช่นงานวิจัยของ เกื้อ วงศ์บุญสินและคณะ (2546) แสดงให้เห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของประเทศไทยที่สำคัญ กล่าวคือโครงสร้างของประชากรกำลังเปลี่ยนผ่านสู่ Aging Society หรือสังคมชราภาพเหมือนกับหลายประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ในการเปลี่ยนผ่านของสังคมกล่าวโดยสรุป จำนวนประชากรสูงอายุมีมากขึ้น จนกระทั่งในองค์ประกอบของประชากรมีสัดส่วนของวัยสูงอายุเพิ่มมากขึ้น หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนประชากรวัยแรงงานที่จะต้องดูแลประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนลดลงเรื่อยๆโดยเปรียบเทียบ สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรดังกล่าวนั้น นอกจากปัจจัยด้านการลดลงของอัตราการตายของประชากร อันสืบเนื่องมาจากสุขภาพอนามัยของประชากรไทยที่ดีขึ้น จนทำให้อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเพิ่มจาก 59 ปีเมื่อเกือบ 50 ปีที่ผ่านมาเป็นประมาณ 72 ปีในปี 2548 แล้ว (ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒนวศ์, 2548) แล้ว การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่จะเร่งให้สังคมไทยเข้าสู่สังคมชราภาพเร็วขึ้นอีกด้วย ดังนั้นแล้ว ภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมชราภาพนี้ ปัญหาเชิงนโยบายประการหลายประการที่เกิดขึ้นตามมาคือ ผู้สูงอายุที่มีจำนวนและสัดส่วนของประชากรมากขึ้นนี้จะใช้ชีวิตอยู่อย่างมีความสุขได้อย่างไร ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายหรือไม่และแหล่งรายได้มาจากที่ไหน รวมไปถึงประเด็นปัญหาด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลหรือการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long Term Care)

งานวิจัยชิ้นนี้จับภาพที่แนวทางประเภทที่หนึ่งแนวทางการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ เพื่อพิจารณาถึงมาตรการการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐที่เหมาะสม หากพิจารณาระบบการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจกล่าวอย่างสั้นๆได้ว่า ประเทศไทยของเราใช้ระบบบำนาญตามอาชีพ หรือ Occupational Based Pension System อาชีพหรือสถานภาพการทำงานที่มีระบบบำนาญรองรับหลังเกษียณอายุการทำงาน ได้แก่ ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 1 คนขึ้นไป

ระบบที่รองรับกลุ่มคนดังกล่าวได้แก่ ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบเก่า ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการภายใต้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (หรือ กบข) ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ระบบบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม ทั้งนี้ นอกจากระบบบำนาญตามอาชีพแล้ว ประเทศไทยเรายังมี “ระบบเบี้ยยังชีพคนชรา” ไว้เป็นโครงข่ายทางสังคมอีกชั้นหนึ่งเพื่อรองรับผู้สูงอายุด้วยโอกาสที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถทำงานได้ และไม่มีลูกหลานเลี้ยงดู แม้ว่าประเทศไทยของเรามีมาตรการรองรับในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุไว้บ้างแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการ ดังเช่น แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีเครื่องมือใดๆ สำหรับสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจหลังเกษียณอายุ กรณีของแรงงานในระบบนั้น ระดับเงินบำนาญที่ได้รับจากระบบที่มีอยู่ดังที่กล่าวแล้วนั้น เพียงพอต่อการยังชีพหรือไม่ ต่อปัญหาดังกล่าวนั้นเพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับการจัดให้มีหลักประกันทางเศรษฐกิจ สำหรับผู้สูงอายุอย่างครอบคลุมและให้เพียงพอ หากยึดเอาเกณฑ์ของผู้จัดให้มีหรือเจ้าภาพเป็นหลักแล้ว พบว่าในปัจจุบันมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาความครอบคลุมของการได้รับสวัสดิการด้านรายได้หลังเกษียณ 2 แนวทางกล่าวคือ

แนวทางประเภทที่หนึ่ง แนวทางนี้เป็นการขยายโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมโดยภาครัฐให้ครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ในบริบทของการประกันรายได้หลังเกษียณหรือยามชราภาพนั้น ปัจจุบัน มีความเคลื่อนไหวด้านนโยบายในระดับกระทรวงและ/หรือกรมหลายรูปแบบ ในส่วนของกระทรวงการคลังได้เสนอมมาตรการการบังคับออมแบบใหม่ โดยจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (National Pension Fund: NPF) โดยที่กลุ่มเป้าหมายคือผู้มีรายได้สูง ขณะเดียวกันกองทุนประกันสังคมพยายามผลักดันให้มีการขยายขอบเขตของสมาชิกกองทุนประกันสังคมให้กว้างขึ้น โดยพยายามขยายขอบเขตผู้แรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีความพยายามที่จะริเริ่มจัดตั้งระบบบำนาญใหม่สำหรับกลุ่มเกษตรกรที่เป็นลูกค้าของธนาคาร เป็นต้น

แนวทางประเภทที่สอง แนวทางนี้เป็นการอาศัยกลไกเสริม นอกเหนือจากโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมเช่นการจัดตั้งองค์กรการเงินชุมชนเพื่อสร้างระบบสวัสดิการภาคประชาชนโดยภาคประชาชนหรือชุมชน ปัจจุบันมีการจัดทำสวัสดิการภาคประชาชนอยู่จำนวนไม่น้อยเลยในหลายพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน สถาบันการเงินชุมชน เป็นต้น) รายละเอียดดูใน อภิปัญญา เวชยชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547) ในความหลากหลายขององค์กรการเงินชุมชนในพื้นที่ต่างๆ มี

องค์กรการเงินจำนวนหนึ่งที่ได้จัดเป็นองค์กรการเงินเพื่อสวัสดิการชุมชน โดยจัดให้มี “เงินบำนาญ” เป็นหนึ่งในสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับด้วย องค์กรการเงินชุมชนที่จัดให้มีเงินบำนาญเพื่อสมาชิกหลังเกษียณอายุมีตัวอย่างเช่น กองทุนสวัสดิการภาคประชาชนหรือกลุ่มสัจจะลดรายจ่าย วันละ 1 บาท จังหวัดสงขลา เครือข่ายองค์กรออมทรัพย์ชุมชนจังหวัดลำปาง กองทุนสวัสดิการชุมชนของจังหวัดลำปาง “โซนใต้”) ประกอบด้วย กองทุนสวัสดิการชุมชนบ้านดอนไชย บ้านเหล่า ตำบลแม่พริก ตำบลพระบาทวังตวง (ข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้กลไกชุมชนเพื่อเงินบำนาญอาจจะดูรายละเอียดได้จากงานวิจัยของสมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี นุ่นพยนต์ (2548) ส่วนประเด็นของปัญหาที่อาจจะเกิดหากใช้กลไกชุมชนดูงานวิจัยของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2550)

หากพิจารณาจากภาพรวมของหลักประกันทางเศรษฐกิจ สำหรับผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน แล้ว พบว่า การขยายขอบเขตโดยภาครัฐในปัจจุบันโดยกระทรวงการคลังหรือกองทุนประกันสังคม นั้น ยังจำกัดเฉพาะกลุ่มเท่านั้น และยังไม่มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตไปยังประชาชนทุกคนได้ เพื่อไปถึงเป้าหมายความครอบคลุมที่กว้างขึ้น แนวทางการใช้กลไกชุมชนเพื่อขยายขอบเขตของการจัดให้มีเงินบำนาญไปทั่วประเทศนั้นดูเหมือนจะได้รับความสนใจจากหลายฝ่าย แต่กลไกชุมชนเองก็มีข้อจำกัด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของความเสียงอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งชุมชนบางชุมชนอาจจะแบกรับความเสียงไม่ได้จนทำให้มีผลเสียต่อความยั่งยืนทางการเงินของกลไกชุมชนหรือกลไกชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้ในบางพื้นที่ นอกจากนั้นกลไกชุมชนนั้นโดยพื้นฐานเป็นระบบสมัครใจ และเกิดขึ้นมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและ/หรือทุนทางสังคมของพื้นที่นั้นๆ การขยายขอบเขตโดยอาศัยตัวแบบกลไกชุมชนจากแห่งหนึ่งไปสู่อีกแห่งหนึ่ง อาจจะขัดกับปรัชญาเดิมของกลไกชุมชน อีกทั้ง กลไกชุมชนที่เหมาะสมในพื้นที่หนึ่งอาจจะไม่ประสบความสำเร็จในพื้นที่อื่นก็ได้ ในความหมายนั้น กลไกชุมชนอาจจะเป็นกลไกทางเลือกที่ควรสนับสนุนอย่างมากในพื้นที่ที่มีทุนทางสังคมที่แข็งแกร่ง และควรพิจารณาตำแหน่งให้เป็นกลไกเสริมจากระบบบำนาญภาครัฐที่มีอยู่ มากกว่าที่จะมาทำหน้าที่แทนเงินบำนาญจากภาครัฐอย่างสมบูรณ์

หากกล่าวไปแล้ว สถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นมิได้แตกต่างไปจากหลายประเทศในอดีต ที่ปัจจุบันได้ชื่อว่ามียุทธศาสตร์บำนาญแห่งชาติหรือ National Pension ที่ครอบคลุมประชากรวัยทำงานของประเทศทั้งหมดไว้ในระบบ ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น หากพิจารณาประเทศญี่ปุ่นเมื่อประมาณเกือบ 50 ปีที่แล้วก่อนการเริ่มใช้ระบบบำนาญแห่งชาติหรือ *Kokumin Nenkin Seido* นั้น ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญตามอาชีพสำหรับประชากรวัยทำงานบางกลุ่มเท่านั้น อันได้แก่ แรงงานในระบบที่อยู่ในสถานประกอบการขนาดเล็กขึ้นไปเท่านั้น

ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานในรัฐวิสาหกิจ ครูโรงเรียนเอกชน ผู้มีอาชีพ ลูกเรือ เป็นต้น ผู้ที่ทำงานในระบบที่อยู่ในสถานประกอบการขนาดเล็ก ผู้ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ แม้บ้านนั้นไม่อยู่ในโครงข่ายของระบบบำนาญ ขณะเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งของญี่ปุ่นเอง มีความพยายามที่จะจัดให้มีสวัสดิการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่ของตน โดยการจัดทำข้อบัญญัติของท้องถิ่นขึ้นมา แต่ระบบดังกล่าวภายใต้ข้อจำกัดทางกาคคลังของท้องถิ่น สามารถให้เงินบำนาญเพียงเล็กน้อยแก่เฉพาะผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปได้เท่านั้น ประกอบกับการคาดประมาณประชากรของกระทรวงสวัสดิการพบว่า จำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ จึงส่งผลให้ท้ายที่สุด ประเทศญี่ปุ่นต้องนำระบบบำนาญแห่งชาติมาใช้

งานวิจัยนี้จะจับภาพไปที่ความเป็นไปได้ในสร้างระบบบำนาญแบบครอบคลุมประชากรทั้งประเทศหรือระบบบำนาญแห่งชาติ ขึ้นในประเทศไทย โดยยึดเป้าหมายเชิงนโยบายสำคัญสองประการได้แก่ ความพอเพียงของเงินบำนาญ และความเป็นไปได้ทางการเงินการคลัง ภายใต้เป้าหมายดังกล่าว งานวิจัยนี้จะพยายามเสนอแนวทางต่างๆที่เป็นไปได้ในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ และประเมินค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นภายใต้แนวทางแต่ละประเภทอีกด้วย

รูปภาพที่ 1-1 ภาพรวมหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน

	ภาคทางการ				ภาคไม่เป็นทางการ	
ออมส่วนบุคคล	การออมส่วนบุคคลเพื่อเตรียมการยามชราในรูปแบบต่างๆ เงินฝากธนาคารพาณิชย์ / RMF / LMF					
สวัสดิการชุมชน	กองทุนสวัสดิการภาคประชาชน / กองทุนออมทรัพย์ชุมชน แบบมีสวัสดิการบำนาญ) ไม่จำกัดเพศ / อายุ / อาชีพ / สถานภาพการทำงาน / รายได้ / ทรัพย์สิน(					
บำนาญบริษัท				กองทุน สำรอง เลี้ยงชีพ		
บำนาญบน พื้นฐานอาชีพ	กองทุนบำเหน็จ			บำนาญ	แห่งชาติ	
	กองทุน ครู เอกชน	ชรก. ท้องถิ่น	ชรก. กบข.	กองทุน ประกันสังคม SSF	S S F	
	- Debate เกี่ยวกับแนวทางที่น่าจะเป็น - 1. ใช้กลไกกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน 2. ใช้กลไกภาครัฐ					
บำนาญพื้นฐาน						
สังคมสงเคราะห์	เบี้ยยังชีพคนชรา					

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ โดยการใช้ระบบบำนาญแห่งชาติหรือ National Pension ที่ครอบคลุมประชากรวัยทำงานของประเทศทั้งหมดไว้ในระบบแบบบังคับ
2. เพื่อวิเคราะห์เงินสมทบ ความพอเพียงของเงินบำนาญ และความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังเมื่อจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ
3. เพื่อประเมินค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นภายใต้แนวทางของระบบบำนาญแห่งชาติ ในกรณีที่รัฐบาลจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแบกภาระด้วย

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

1. สำนวจสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรในอนาคต โดยอาศัยข้อมูลสถิติจากวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และ/หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการฉายภาพเอาไว้แล้ว และใช้ข้อมูลดิบจากการสำรวจต่างๆของสำนักงานสถิติแห่งชาติช่วยสนับสนุน
2. ศึกษารูปแบบของระบบบำนาญโดยเฉพาะในประเทศที่มีใช้ระบบบำนาญพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นตัวอย่างแนวทางในการนำเสนอแนวทางของประเทศไทย
3. สร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการวิเคราะห์ระบบบำนาญ โดยใช้แบบจำลองเหลื่อมรุ่น หรือ Overlapping Generation Model
4. นำเสนอระบบบำนาญแห่งชาติ โดยอาศัยข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) ของผู้สูงอายุที่เป็นผลลัพธ์ของโครงการ “การประมาณการความจำเป็นพื้นฐานของผู้สูงอายุ” มาใช้ในการกำหนดเงินบำนาญพื้นฐาน และทำการประเมินถึงค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้น และความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังในอนาคตข้างหน้าของระบบที่นำเสนอ

5. วิเคราะห์ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆภายใต้ระบบบำนาญที่นำเสนอ เพื่อให้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกนโยบาย โดยตัวชี้วัดที่จะพิจารณานั้น มีดังนี้เช่น
- 5.1 ระดับการจ่ายเงินสมทบของประชาชน
 - 5.2 ระดับของเงินบำนาญ
 - 5.3 ตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น โดยยึดแนวทางของบัญชีรุ่น หรือ Generational Accounting
 - 5.4 ตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินการคลังของระบบ เช่น Crossover Date, Trust Fund Exhausted Date, Plan Termination, Closed Group Unfunded Obligation, Opened Group Unfunded Obligation เป็นต้น
 - 5.5 ระดับของค่าใช้จ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
6. ศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะ Plug-in แนวทางที่นำเสนอในการวิจัยครั้งนี้ รวมถึงความสอดคล้องและความเข้ากันได้กับระบบบำนาญที่มีอยู่เดิม

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้

- 1. ทราบความเป็นไปได้ในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ และลักษณะเชิงเศรษฐศาสตร์ของแนวทางต่างๆดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นระดับการจ่ายเงินสมทบของประชาชน ระดับของเงินบำนาญ ความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น และความยั่งยืนทางการเงินการคลัง
- 2. ทราบถึงความจำเป็นในการใช้เงินของภาครัฐเพื่อบรรลุเป้าหมาย ความครอบคลุม ความพอเพียง และความเป็นไปได้ทางการเงิน (ความยั่งยืนทางการเงิน) ของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ
- 3. ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐในสังคมชราภาพ

บทที่ 2

ระบบบำนาญภาครัฐและ แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

2.1 ระบบบำนาญภาครัฐในประเทศไทย

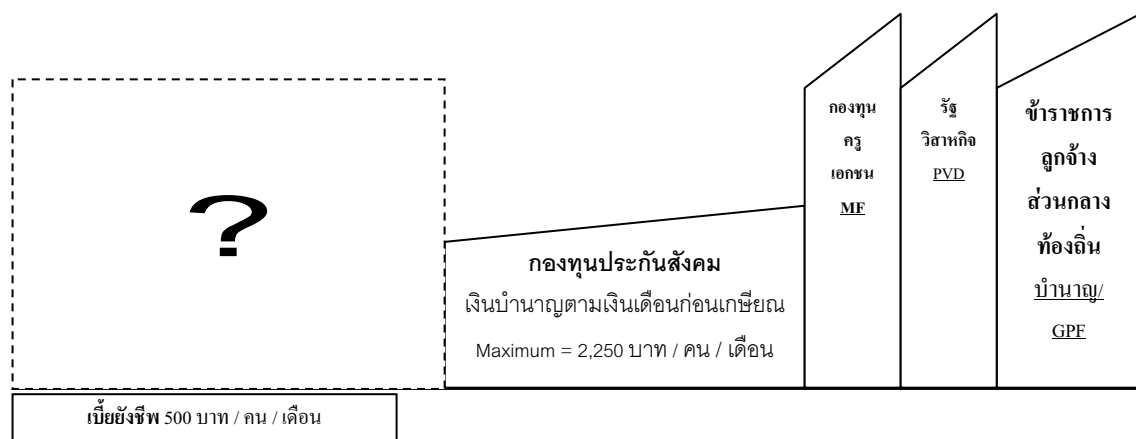
สำหรับประเทศไทย หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุนั้นมีสองลักษณะ ได้แก่ หลักประกันที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับ และหลักประกันที่มีการจัดการแบบไม่เป็นทางการ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2549)

หลักประกันที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับนั้น ได้แก่ระบบบำนาญที่จัดให้มีโดยภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง สำหรับประเทศไทยระบบบำนาญในภาพรวมจัดได้ว่าเป็นระบบบำนาญภาครัฐบนพื้นฐานของอาชีพหรือที่เรียกว่า Occupational-based Pension System ซึ่งจะเป็นระบบบำนาญสำหรับแรงงานในระบบ ซึ่งได้แก่ สิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพสำหรับสมาชิกกองทุนประกันสังคม เงินบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ระบบบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นในองค์กรเพื่อบำนาญหลังเกษียณของพนักงาน (รายละเอียด ดูได้ในวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2549) จากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปีพ.ศ. 2549 พบว่ากลุ่มนี้มีจำนวนประชากรประมาณ 13.68 คน จากจำนวนประชากรผู้มีงานทำ 35.50 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 38.5 เท่านั้น

นอกจากระบบบำนาญบนพื้นฐานของอาชีพแล้ว ประเทศไทยมีระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หรือที่เรียกกันติดปากว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รองรับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ระบบดังกล่าวเป็นโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมประเภทหนึ่ง สำหรับรองรับผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสจำนวนหนึ่ง ระบบนี้เริ่มขึ้นในปี 2536 มีกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้กับผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้

อุปการะเลี้ยงดูและไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ปัจจุบันภารกิจนี้ได้ถูกถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้คัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ อันจะทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดาร ยากแก่การเข้ารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ได้รับการพิจารณาดูแลให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง ในปัจจุบัน จากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ที่ได้มีการอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน เพื่อให้เพียงพอต่อสภาวะการดำรงชีพในปัจจุบัน ในปีงบประมาณ 2550 มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพทั่วประเทศประมาณ 1.7 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรผู้สูงอายุ สำหรับหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่ง หรือระบบแบบไม่เป็นทางการนั้น เช่น การช่วยเหลือกันภายในครอบครัว สวัสดิการภาคประชาชนหรือชุมชน เป็นต้น ภาพรวมระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบันสามารถเขียนแสดงดังรูปภาพที่ 2-1

รูปภาพที่ 2-1 ภาพรวมระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน



จากรูปภาพที่ 2-1 จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันระบบบำนาญจัดให้มีโดยภาครัฐนั้นยังครอบคลุมประชาชนอยู่เฉพาะกลุ่มแรงงานในระบบ จึงเกิดคำถามขึ้นว่า ถ้ารัฐบาลต้องการขยายความครอบคลุมของการมีหลักประกันด้านรายได้ไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบ (ในกรอบที่ล้อมรอบเครื่องหมายคำถามในรูปภาพที่ 2-1) จะต้องสร้างระบบอย่างไรขึ้นมารองรับ แนวคิดหนึ่งที่มีการกล่าวถึง คือ การขยายแนวคิดระบบบำนาญของชุมชน ดังเช่นแนวคิดของครูชบ ยอดแก้ว หรือในงานของสมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หนูนพยนต์ (2548) แต่ในงานวิจัยของ วรเวศม์ สุวรรณระดา

(2550 ก) และ (2550 ข) ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของของสวัสดิการภาคประชาชน ในกรณีที่จะดำเนินการจัดให้มีสวัสดิการบำนาญหรือขยายผลไปสู่ระดับจังหวัด โดยได้ศึกษาลงในรายละเอียดของกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทของจังหวัดสงขลาและลำปางโซนใต้ เนื่องจากระบบเป็นแบบสมัครใจ ไม่สามารถรับรองได้จะมีคนรุ่นใหม่มาเข้าสู่ระบบตลอดเวลา อีกทั้งระบบบำนาญที่ตั้งไว้ใช้ลักษณะระบบบำนาญ Pay-as-you-go ซึ่งความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวจะขึ้นกับโครงสร้างประชากรเป็นหลัก ยังมีข้อกังขาถึงความไม่สมดุลของพารามิเตอร์ของระบบทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น เงินบำนาญหรืออัตราเงินสมทบ ดังนั้นแนวคิดในการขยายผลระบบบำนาญของภาคประชาชนนั้นควรจะทำในรูปออมทรัพย์ เนื่องจากระบบลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรหรือการย้ายถิ่นของประชากร แต่แน่นอนว่าการจัดทำสวัสดิการภาคประชาชนในส่วนของคุณประโยชน์อื่นนั้น ไม่ได้มีปัญหาเหมือนกับกรณีของบำนาญ ในส่วนนั้นควรส่งเสริมบทบาทของชุมชนเสียด้วยซ้ำ นอกจากนั้น ในอดีตที่ผ่านมา ได้มีงานศึกษาวิจัยเฉพาะในเรื่องของแรงงานนอกระบบเพื่อแสวงหาทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ เช่น งานของ สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นยนต์ (2548) โดยงานวิจัยนั้นได้เจาะลึกลงไปในเรื่องกลุ่มและรายอาชีพโดยละเอียด ได้แก่ แรงงานนอกระบบในกลุ่มกองทุนออมทรัพย์ชุมชน อาชีพคนขับรถแท็กซี่และตุ๊กตุ๊ก อาชีพผู้ค้าหาบเร่และแผงลอย อาชีพนักบัญชี อาชีพคนงานก่อสร้าง ซึ่งผู้วิจัยก็ได้เสนอแนวความคิดในการสร้างระบบบำนาญรายอาชีวดังกล่าวด้วยเหมือนกัน

2.2 ภาพรวมของจำนวนแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบครั้งล่าสุดในปี 2549 ซึ่งเป็นการสำรวจครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการสำรวจไปพร้อมกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในไตรมาสที่ 3 (เดือนกรกฎาคม-กันยายน) การสำรวจครั้งนี้ได้ให้คำจำกัดความของแรงงานในระบบไว้ว่า “แรงงานในระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน” ส่วนคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบได้ให้ไว้ว่า “แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามแบบแรงงานในระบบ”

จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2549 รายงานใน “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2549” พบว่า ประเทศไทยมียอดรวมประชากรทั้งสิ้นประมาณ 65.22 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 50.40 ล้านคน และผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีจำนวน 14,823.1 คน ในจำนวนผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปนั้น ผู้ที่จัดเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานรวมมีจำนวนประมาณ 36.40 ล้านคน และจัดเป็นกำลังแรงงานปัจจุบันประมาณ 36.11 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นผู้มีงานทำประมาณ 35.50 ล้านคน หากคิดจำนวนผู้มีงานทำเป็นร้อยละ พบว่ามีจำนวนร้อยละ 97.53 ของกำลังแรงงานรวม นอกจากนั้นผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานมีประมาณ 14.00 ล้านคน ในจำนวนนั้นจัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่ทำงานบ้านจำนวน 4.67 ล้าน กลุ่มที่กำลังเรียนหนังสือ 4.03 ล้านคน และยังเด็ก ขราหรือไม่สามารถทำงานได้อีก 4.30 ล้านคน

ในจำนวนผู้มีงานทำ 35.50 ล้านคน แบ่งเป็นแรงงานในระบบจำนวนประมาณ 13.68 ล้านคน และแรงงานนอกระบบจำนวนประมาณ 21.82 ล้านคน ในส่วนเฉพาะแรงงานนอกระบบพบการกระจายตัวในมิติต่างๆดังนี้

- **เพศ** - หากพิจารณาตามเพศของแรงงานนอกระบบแล้ว พบว่า มีแรงงานนอกระบบที่เป็นเพศชายจำนวน 11.94 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 54.7 ของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด และเพศหญิงจำนวน 9.87 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 46.3
- **อายุ** - หากพิจารณาตามอายุของแรงงานนอกระบบ ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง 2-1 พบว่าแรงงานนอกระบบที่มีอายุนั้นอยู่ในสัดส่วนที่สูง แรงงานนอกระบบที่อายุ 60 ปีขึ้นไปมีถึงเกือบร้อยละ 10 ในขณะที่แรงงานนอกระบบในช่วงอายุ 45-59 ปีนั้นมีสัดส่วนสูงถึง 31.07 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนแรงงานนอกระบบในช่วงอายุดังกล่าวกับแรงงานในระบบแล้ว พบว่าสูงกว่ามาก ในทำนองเดียวกันหากพิจารณาผู้มีงานทำที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปีแล้วพบว่า สัดส่วนของแรงงานนอกระบบนั้นมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20.71 ขณะที่สัดส่วนของแรงงานในระบบที่มีอายุระหว่าง 15-29 ปีสูงถึงร้อยละ 36.12 ประเด็นด้านการกระจายของอายุของแรงงานนอกระบบจะมีความสำคัญต่อแนวทางการออกแบบระบบบำนาญ โดยเฉพาะในประเด็นของการคลังของบำนาญ
- **อาชีพ** - หากพิจารณาตามอาชีพของแรงงานนอกระบบ ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง 2-2 พบว่าแรงงานในระบบนั้นจะกระจายตัวอยู่ในหลากหลายอาชีพ ในขณะที่การ

กระจายตัวของแรงงานนอกระบบนั้นจะกระจุกตัวอยู่ในอาชีพไม่กี่ประเภท ดังต่อไปนี้ อาชีพด้านการเกษตรและประมง พนักงานบริการ อาชีพพื้นฐานต่างๆ ผู้บัญญัติกฎหมายและผู้จัดการ และผู้ปฏิบัติงานโรงงานเครื่องจักร ประเด็นด้านการกระจายของอาชีพของแรงงานนอกระบบจะมีความสำคัญต่อแนวทางการออกแบบระบบบำนาญค่อนข้างมาก ในประเด็นของการสร้างระบบบำนาญแบบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด หรือควรจะทำระบบบำนาญแบบรายอาชีพ

■ **อายุและภูมิภาค** – จากตาราง 2-3 พบว่าในจำนวนแรงงานนอกระบบ 21.81 ล้านคนนั้นจะกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด กล่าวคือมีจำนวนถึง 8.75 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 40.11 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ขณะที่แรงงานนอกระบบในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้จะมีจำนวนน้อยลงตามลำดับ ในส่วนของกรุงเทพมหานคร จะมีแรงงานนอกระบบอยู่ประมาณ 1.18 ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ 5.41 ของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด หากหันมาดูโครงสร้างอายุของแรงงานนอกระบบรายภูมิภาคแล้วพบว่า ประมาณร้อยละ 10 ของแรงงานนอกระบบในภาคอื่นๆยกเว้นกรุงเทพมหานคร จัดเป็นผู้มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีเพียงประมาณร้อยละ 5 ในทางกลับกันภาคต่างๆ จะมีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบที่มีอายุ 15-29 ปีมากกว่ากรุงเทพมหานคร ประเด็นการกระจายของอายุและภูมิภาคมีความสำคัญต่อการสร้างระบบบำนาญแบบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด หรือควรทำระบบบำนาญรายภูมิภาค

ตารางที่ 2-1 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอายุในปี 2549

ช่วงอายุ	ผู้มีงานทำ		แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
15-19 ปี	1,520,070	4.28	517,718	3.78	1,002,352	4.59
20-24 ปี	3,415,977	9.62	1,830,490	13.38	1,585,487	7.27
25-29 ปี	4,525,207	12.75	2,594,563	18.96	1,930,644	8.85
30-34 ปี	4,789,481	13.49	2,341,765	17.11	2,447,716	11.22
35-39 ปี	4,873,065	13.73	2,001,338	14.63	2,871,727	13.16
40-44 ปี	4,635,851	13.06	1,611,890	11.78	3,023,961	13.86
45-49 ปี	4,080,229	11.49	1,289,511	9.42	2,790,718	12.79
50-54 ปี	3,005,627	8.47	773,419	5.65	2,232,208	10.23
55-59 ปี	2,231,188	6.28	474,692	3.47	1,756,496	8.05
60 ปี ขึ้นไป	2,425,567	6.83	248,723	1.82	2,176,844	9.98
รวม	35,502,262	100.00	13,684,109	100.00	21,818,153	100.00

ที่มา: ตารางที่ 1 ในการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2549

ตารางที่ 2-2 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอาชีพในปี 2549

ช่วงอายุ	ผู้มีงานทำ		แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผู้บัญญัติกฎหมายและ ผู้จัดการ	2,548,413	7.18	635,473	4.64	1,912,940	8.77
วิชาชีพต่างๆ	1,450,742	4.09	1,394,708	10.19	56,034	0.26
วิชาชีพเทคนิค	1,476,698	4.16	1,336,855	9.77	139,842	0.64
เสมียน	1,312,970	3.70	1,225,185	8.95	87,785	0.40
พนักงานบริการ	5,073,896	14.29	1,387,206	10.14	3,686,690	16.90
ด้านเกษตรและประมง	12,218,666	34.42	852,012	6.23	11,366,654	52.10
ด้านงานฝีมือ	4,201,928	11.84	2,394,302	17.50	1,807,626	8.28
ผู้ปฏิบัติงาน โรงงานเครื่องจักร	3,006,113	8.47	2,286,216	16.71	719,897	3.30
อาชีพพื้นฐานต่างๆ	4,166,392	11.74	2,127,455	15.55	2,038,938	9.35
ประเภทอื่นๆ	46,445	0.13	44,696	0.33	1,748	0.01
รวม	35,502,263	100.00	13,684,108	100.00	21,818,154	100.00

ที่มา: ตารางที่ 3 ในการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2549

ตารางที่ 2-3 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายภูมิภาคและอายุในปี 2549

ภาค	กรุงเทพมหานคร	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคต่อ./เหนือ	ภาคใต้
จำนวน	1,182,484	4,389,298	4,700,467	8,750,626	2,795,278
ช่วงอายุ					
15-19 ปี	1.63	3.85	4.46	5.10	5.65
20-24 ปี	3.24	6.18	6.84	8.14	8.65
25-29 ปี	8.44	8.31	7.91	9.64	8.96
30-34 ปี	14.34	11.70	9.53	11.52	11.03
35-39 ปี	15.22	13.17	12.19	13.60	12.56
40-44 ปี	16.46	14.48	14.92	13.17	12.16
45-49 ปี	15.35	13.47	14.43	11.53	11.82
50-54 ปี	11.87	10.33	10.91	9.79	9.63
55-59 ปี	7.90	7.84	8.71	8.00	7.51
60 ปี ขึ้นไป	5.55	10.66	10.12	9.50	12.03
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
15-29 ปี	13.31	18.35	19.20	22.89	23.26
30-44 ปี	46.02	39.36	36.63	38.29	35.75
45-59 ปี	35.12	31.64	34.05	29.32	28.96
60 ปี ขึ้นไป	5.55	10.66	10.12	9.50	12.03

ที่มา: ตารางที่ 3 ในการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2549

2.3 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอาชีพและอายุ

ในตอนที่ผ่านมา เราได้แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ในปี 2549 ข้อมูลดังกล่าวของสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้นได้ผนวกแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาตินั้น เราจะยังไม่พิจารณาแรงงานต่างด้าวก่อน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องประมวลข้อมูลของแรงงานนอกระบบใหม่ โดยอาศัยข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ข้อมูลในส่วนนี้จะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในบทต่อไปอีกด้วย

ผลจากการประมวลข้อมูลแรงงานนอกระบบใหม่โดยตัดข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งสองกลุ่มออกไปแล้วนั้นพบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบมีจำนวนประมาณ 18,351,701 คน ดังแสดงในตารางที่ 2-4 ซึ่งนำเสนอการกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบรายอาชีพและอายุ อาชีพผู้

บัญญัติกฎหมายและผู้จัดการ วิชาชีพเทคนิค อาชีพด้านการเกษตรและประมง อาชีพด้านงานฝีมือ รวมถึงอาชีพพื้นฐานต่าง ๆ นั้นมีแรงงานที่อายุมากกว่า 60 ปีประมาณร้อยละ 10 หรือร้อยละ 10 ขึ้นไปทั้งสิ้น นอกจากนั้นหากพิจารณาแรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 45-59 ปีแล้ว ไม่ว่าอาชีพใดยกเว้นเสมียน สัดส่วนจะมากกว่าร้อยละ 25 โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพผู้บัญญัติกฎหมายและผู้จัดการ สัดส่วนดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 40 ในส่วนของแรงงานนอกระบบที่มีอายุอยู่ในช่วง 15-29 ปีนั้นไม่ว่าอาชีพใดจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ยกเว้นในอาชีพผู้บัญญัติกฎหมายและผู้จัดการ สัดส่วนดังกล่าวมีเพียงประมาณร้อยละ 6

ตารางที่ 2-4 การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบรายอายุและอาชีพ

อาชีพ	ผู้บัญญัติกฎหมายและ ผู้จัดการ	วิชาชีพต่างๆ	วิชาชีพเทคนิค	เสมียน	พนักงานบริการ	ด้านเกษตรและ ประมง	ด้านงานฝีมือ	ผู้ปฏิบัติงาน โรงงานเครื่องจักร	อาชีพพื้นฐาน	รวม (รวมอาชีพอื่นๆ)
จำนวน (คน)										
15-19 ปี	945	1,566	1,778	3,888	169,777	500,715	46,082	16,126	33,996	774,873
20-24 ปี	11,385	3,211	8,578	5,301	322,559	704,270	107,957	43,652	45,758	1,252,671
25-29 ปี	50,039	3,975	16,496	13,779	379,963	901,586	97,522	57,892	78,542	1,599,794
30-34 ปี	91,637	4,975	15,916	11,786	423,027	1,186,340	140,315	82,435	94,099	2,050,530
35-39 ปี	116,551	6,535	17,676	8,255	483,719	1,386,318	154,948	102,340	128,414	2,404,756
40-44 ปี	147,630	5,108	19,464	10,459	477,875	1,469,407	175,074	101,663	118,566	2,525,562
45-49 ปี	153,496	6,977	15,053	7,238	449,593	1,383,416	126,921	83,161	110,201	2,336,353
50-54 ปี	129,283	4,983	10,208	5,542	329,544	1,204,580	105,942	58,039	70,872	1,918,993
55-59 ปี	118,372	246	7,982	2,026	253,939	1,014,427	70,905	35,477	48,258	1,551,632
60 ปี ขึ้นไป	142,653	2,686	12,174	3,605	290,066	1,284,883	113,512	28,747	58,211	1,936,537
รวม (คน)	961,991	40,262	125,325	71,879	3,580,062	11,035,942	1,139,178	609,532	786,917	18,351,701
ร้อยละ										
15-19 ปี	0.10	3.89	1.42	5.41	4.74	4.54	4.05	2.65	4.32	4.22
20-24 ปี	1.18	7.98	6.84	7.37	9.01	6.38	9.48	7.16	5.81	6.83
25-29 ปี	5.20	9.87	13.16	19.17	10.61	8.17	8.56	9.50	9.98	8.72
30-34 ปี	9.53	12.36	12.70	16.40	11.82	10.75	12.32	13.52	11.96	11.17
35-39 ปี	12.12	16.23	14.10	11.48	13.51	12.56	13.60	16.79	16.32	13.10
40-44 ปี	15.35	12.69	15.53	14.55	13.35	13.31	15.37	16.68	15.07	13.76
45-49 ปี	15.96	17.33	12.01	10.07	12.56	12.54	11.14	13.64	14.00	12.73
50-54 ปี	13.44	12.38	8.15	7.71	9.20	10.92	9.30	9.52	9.01	10.46
55-59 ปี	12.30	0.61	6.37	2.82	7.09	9.19	6.22	5.82	6.13	8.45
60 ปี ขึ้นไป	14.83	6.67	9.71	5.02	8.10	11.64	9.96	4.72	7.40	10.55
รวม (ร้อยละ)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา: ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 ประมวลใหม่โดยผู้วิจัย

2.4 การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบรายอายุ ภูมิภาค และจังหวัด

นอกจากการกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบตามอาชีพและอายุแล้ว ในตอนนี้เราจะหันมาพิจารณาการกระจายตัวตามภูมิภาคและอายุ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2-5 ในภาพรวมนั้นจะไม่แตกต่างจากที่รายงานในตอนๆ 2.1 มากนัก ไม่ว่าจะเป็นภูมิภาคใด แรงงานไทยนอกระบบจะกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุ 30-44 ปีมากที่สุด นอกจากนั้นจะพบแนวโน้มที่ว่า ในเขตกรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนของแรงงานไทยนอกระบบในช่วงอายุ 15-29 ปีน้อยกว่าภูมิภาคอื่นๆ ขณะที่นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครแล้ว ไม่ว่าภูมิภาคใดมีสัดส่วนของแรงงานไทยนอกระบบสูงกว่าร้อยละ 10 ทั้งสิ้น

ตารางที่ 2-6 ถึงตารางที่ 2-9 แสดงการกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบรายช่วงอายุในแต่ละจังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ เพื่อความสะดวกในการนำเสนอจึงแสดงเฉพาะ 4 ช่วงอายุ (15-29 ปี 30-44 ปี 45-59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป)

- **ภาคกลาง (ตารางที่ 2-6) -** พบว่าแรงงานไทยนอกระบบส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุ 30-44 ปี ยกเว้นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สิงห์บุรี ปราจีนบุรี สมุทรสงครามที่แรงงานนอกระบบกระจุกตัวในช่วงอายุ 45-59 ปี นอกจากนั้นพบว่าในจังหวัดปทุมธานี ตราด สระแก้ว ราชบุรี กาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์เท่านั้นมีแรงงานไทยนอกระบบในช่วงอายุ 15-29 ปีมากกว่าร้อยละ 20 จังหวัดที่เหลือจะมีน้อยกว่าร้อยละ 20 ด้านแรงงานที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปของจังหวัดในภาคกลางนั้นค่อนข้างมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ สัดส่วนต่ำสุดได้แก่จังหวัดปทุมธานี ร้อยละ 5.04 และสัดส่วนสูงสุดที่สมุทรสงคราม ร้อยละ 17.76
- **ภาคเหนือ (ตารางที่ 2-7) –** เช่นเดียวกันกับภาคกลาง พบว่าแรงงานไทยนอกระบบส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุ 30-44 ปี ยกเว้นในจังหวัดลำพูน ลำปาง เชียงราย อุทัยธานี กำแพงเพชร และพิจิตรที่แรงงานนอกระบบกระจุกตัวในช่วงอายุ 45-59 ปี นอกจากนั้นพบว่าเกือบทุกจังหวัดในภาคเหนือ มีแรงงานไทยนอกระบบในช่วงอายุ 15-29 ปีมากกว่าร้อยละ 15 โดยเฉพาะในจังหวัดแม่ฮ่องสอนจะสูงถึงร้อยละ 41.25 มีเพียงจังหวัดลำพูน ลำปาง เชียงราย และพิษณุโลกเท่านั้นที่มีน้อยกว่าร้อยละ 15 นอกจากนั้นในด้านของแรงงานที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปของจังหวัดในภาคเหนือนั้นค่อนข้างมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ สัดส่วนต่ำสุดได้แก่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ร้อยละ 5.36 และสัดส่วนสูงสุดที่จังหวัดแพร่ ร้อยละ 15.47
- **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 2-8) –** แตกต่างจากภาคเหนือและภาคกลาง

พบว่าแรงงานไทยนอกระบบในทุกจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุ 30-44 ปี ซึ่งมีค่าระหว่างร้อยละ 35-43 ของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัด นอกจากนี้พบว่าแรงงานไทยนอกระบบในช่วงอายุ 15-29 ปีจะมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 15 ในทุกจังหวัด

๓ ภาคใต้ (ตารางที่ 2-9) – คล้ายคลึงกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าแรงงานไทยนอกระบบในแทบทุกจังหวัดของภาคใต้จะกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุ 30-44 ปี ยกเว้นจังหวัดปัตตานี สัดส่วนของแรงงานในช่วงอายุดังกล่าวอยู่ในช่วงร้อยละ 30-45 ของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัด นอกจากนี้พบว่าแรงงานไทยนอกระบบในช่วงอายุ 15-29 ปีจะมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 20 ในทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดภูเก็ต

ตารางที่ 2-5 การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบรายอายุและภูมิภาค

ภูมิภาค	กรุงเทพมหานคร	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
จำนวน (คน)					
15-19 ปี	13,068	123,916	148,868	351,305	137,715
20-24 ปี	34,845	214,188	243,311	548,411	211,918
25-29 ปี	89,126	297,228	288,173	699,712	225,558
30-34 ปี	143,786	422,196	354,486	856,697	273,364
35-39 ปี	147,445	472,566	441,963	1,032,372	310,409
40-44 ปี	161,199	529,453	536,023	998,633	300,254
45-49 ปี	151,577	475,978	522,239	889,593	296,963
50-54 ปี	116,475	378,277	410,724	766,069	247,448
55-59 ปี	75,874	296,427	338,837	647,794	192,698
60 ปี ขึ้นไป	51,922	404,482	399,778	778,799	301,557
รวม (คน)	985,317	3,614,711	3,684,402	7,569,385	2,497,884
ร้อยละ					
15-19 ปี	1.33	3.43	4.04	4.64	5.51
20-24 ปี	3.54	5.93	6.60	7.25	8.48
25-29 ปี	9.05	8.22	7.82	9.24	9.03
30-34 ปี	14.59	11.68	9.62	11.32	10.94
35-39 ปี	14.96	13.07	12.00	13.64	12.43
40-44 ปี	16.36	14.65	14.55	13.19	12.02
45-49 ปี	15.38	13.17	14.17	11.75	11.89
50-54 ปี	11.82	10.46	11.15	10.12	9.91
55-59 ปี	7.70	8.20	9.20	8.56	7.71
60 ปี ขึ้นไป	5.27	11.19	10.85	10.29	12.07
รวม (ร้อยละ)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
15-29 ปี	13.91	17.58	18.47	21.13	23.03
30-44 ปี	45.92	39.40	36.17	38.15	35.39
45-59 ปี	34.91	31.83	34.52	30.43	29.51
60 ปี ขึ้นไป	5.27	11.19	10.85	10.29	12.07

ที่มา: ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 ประมวลใหม่โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2-6 การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคกลางรายอายุ

จังหวัด	จำนวนแรงงาน นอกระบบ (คน)	สัดส่วนแรงงานนอกระบบรายอายุ (ร้อยละ)			
		15-29 ปี	30-44 ปี	45-59 ปี	60 ปี ขึ้นไป
สมุทรปราการ	161,559	10.55	52.33	27.84	9.28
นนทบุรี	192,624	18.04	44.63	30.57	6.76
ปทุมธานี	117,024	20.46	49.92	24.58	5.04
พระนครศรีอยุธยา	128,678	14.55	33.27	37.51	14.67
อ่างทอง	66,385	11.60	34.91	37.56	15.93
ลพบุรี	201,136	12.57	35.79	36.95	14.68
สิงห์บุรี	54,437	9.84	32.86	43.25	14.05
ชัยนาท	121,521	16.42	36.81	32.64	14.13
สระบุรี	131,005	15.24	36.84	36.13	11.79
ชลบุรี	204,372	17.78	44.16	31.24	6.82
ระยอง	97,572	12.21	45.63	33.75	8.42
จันทบุรี	179,971	19.70	38.83	30.09	11.37
ตราด	71,088	22.50	37.83	28.21	11.47
ฉะเชิงเทรา	153,156	11.41	43.10	35.87	9.62
ปราจีนบุรี	80,896	11.30	34.65	41.73	12.32
นครนายก	63,557	18.71	36.63	33.14	11.52
สระแก้ว	247,607	27.52	36.82	25.66	10.00
ราชบุรี	215,371	21.49	32.57	31.99	13.95
กาญจนบุรี	240,999	23.31	39.35	27.34	9.99
สุพรรณบุรี	262,275	15.44	36.49	33.07	15.00
นครปฐม	220,279	16.74	44.21	29.71	9.34
สมุทรสาคร	89,554	17.44	40.18	34.18	8.21
สมุทรสงคราม	45,626	15.59	32.00	34.65	17.76
เพชรบุรี	125,688	17.09	39.05	32.69	11.17
ประจวบคีรีขันธ์	142,331	22.63	34.18	28.97	14.22

ที่มา: ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 ประมวลใหม่โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2-7 การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคเหนือรายอายุ

จังหวัด	จำนวนแรงงาน นอกระบบ (คน)	สัดส่วนแรงงานนอกระบบรายอายุ (ร้อยละ)			
		15-29 ปี	30-44 ปี	45-59 ปี	60 ปี ขึ้นไป
เชียงใหม่	432,622	17.35	36.60	34.38	11.66
ลำพูน	110,839	10.17	35.57	40.37	13.89
ลำปาง	223,077	11.47	36.66	38.94	12.93
อุดรดิตถ์	147,239	15.80	37.89	36.16	10.14
แพร่	138,070	16.32	34.71	33.50	15.47
น่าน	189,297	21.57	38.45	30.12	9.87
พะเยา	166,238	17.63	39.23	32.89	10.25
เชียงราย	368,010	11.62	38.15	40.13	10.09
แม่ฮ่องสอน	110,602	41.25	30.30	23.09	5.36
นครสวรรค์	318,538	19.49	35.35	31.05	14.12
อุทัยธานี	98,195	17.29	34.75	35.98	11.97
กำแพงเพชร	264,351	25.97	32.79	33.50	7.74
ตาก	132,865	24.74	35.48	29.72	10.06
สุโขทัย	229,823	18.36	37.08	34.73	9.83
พิษณุโลก	235,912	13.98	38.89	35.57	11.56
พิจิตร	200,993	17.73	33.56	35.97	12.73
เพชรบูรณ์	317,726	22.88	35.36	34.22	7.54

ที่มา: ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 ประมวลใหม่โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2-8 การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือรายอายุ

จังหวัด	จำนวนแรงงานนอกระบบ (คน)	สัดส่วนแรงงานนอกระบบรายอายุ (ร้อยละ)			
		15-29 ปี	30-44 ปี	45-59 ปี	60 ปี ขึ้นไป
นครราชสีมา	805,869	15.70	41.02	31.96	11.32
บุรีรัมย์	522,475	21.15	37.30	30.31	11.24
สุรินทร์	464,005	15.39	35.68	34.64	14.29
ศรีสะเกษ	696,455	23.66	37.21	27.47	11.66
อุบลราชธานี	585,675	22.96	39.43	28.88	8.74
ยโสธร	228,483	19.59	36.24	32.56	11.61
ชัยภูมิ	372,743	18.53	40.04	29.65	11.78
อำนาจเจริญ	222,948	21.21	37.48	30.09	11.22
หนองบัวลำภู	280,239	28.97	38.16	26.41	6.46
ขอนแก่น	456,717	15.71	37.29	36.33	10.67
อุดรธานี	384,828	21.61	42.92	26.31	9.16
เลย	284,631	26.40	39.82	26.11	7.66
หนองคาย	354,768	27.50	35.47	28.61	8.43
มหาสารคาม	328,213	16.41	36.05	35.71	11.83
ร้อยเอ็ด	504,837	20.99	34.21	33.85	10.95
กาฬสินธุ์	352,111	22.23	39.10	30.05	8.62
สกลนคร	354,173	26.02	39.15	28.76	6.07
นครพนม	227,033	25.14	37.88	27.72	9.26
มุกดาหาร	143,199	24.18	39.10	27.00	9.72

ที่มา: ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 ประมวลใหม่โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2-9 การกระจายตัวของแรงงานไทยนอกระบบในจังหวัดภาคใต้รายอายุ

จังหวัด	จำนวนแรงงาน นอกระบบ (คน)	สัดส่วนแรงงานนอกระบบรายอายุ (ร้อยละ)			
		15-29 ปี	30-44 ปี	45-59 ปี	60 ปี ขึ้นไป
นครศรีธรรมราช	551,504	23.44	30.54	29.73	16.29
กระบี่	115,378	25.31	41.40	26.40	6.88
พังงา	60,880	20.55	37.47	30.78	11.20
ภูเก็ต	62,097	17.36	45.09	26.57	10.98
สุราษฎร์ธานี	284,794	21.77	37.83	30.52	9.89
ระนอง	54,455	22.71	37.40	31.49	8.40
ชุมพร	170,965	20.74	38.68	27.64	12.94
สงขลา	354,220	22.81	38.13	27.65	11.41
สตูล	79,269	28.51	35.02	30.04	6.43
ตรัง	185,125	26.50	34.68	27.47	11.34
พัทลุง	176,520	23.18	32.31	31.36	13.15
ปัตตานี	144,754	22.26	30.16	34.26	13.32
ยะลา	140,311	23.08	36.79	30.11	10.01
นราธิวาส	117,608	21.77	36.91	30.92	10.39

ที่มา: ข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 ประมวลใหม่โดยผู้วิจัย

บทที่ 3

พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติ ของบางประเทศในเอเชีย

3.1 ภาพรวมของระบบการประกันรายได้ของผู้สูงอายุของญี่ปุ่น

จากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของญี่ปุ่นที่ผ่านมาดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3-1 เราสามารถกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นได้ค่อยๆก้าวเข้าสู่“สังคมชราภาพ-บุตรน้อย” (*Kourei Shoushi Shakai*; Aged and Small Birth Rate Society) ในปัจจุบัน จำนวนประชากรรวมของญี่ปุ่นเริ่มต้นที่จะลดลงแล้วตั้งแต่ปี 2004 จากการคาดประมาณประชากรในอนาคตพบว่า จำนวนประชากรรวมของญี่ปุ่นจะลดลงไปเรื่อยๆ ในขณะที่ประชากรผู้สูงอายุที่มี อายุ 65 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน จำนวนประชากรวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุ 1 คน ก็จะลดต่ำลงเรื่อยๆ จนมีประชากรวัยแรงงานเพียง 2 คนต้องดูแลผู้สูงอายุ 1 คน แนวโน้มนี้บ่งชี้ถึงภาระของวัยแรงงานที่จะเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังที่จะได้นำเสนอรายละเอียดในตอนต่อไปว่า ภายใต้กระบวนการการเปลี่ยนแปลงทางประชากรดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นได้เตรียมการในเรื่องของหลักประกันด้านรายได้หลังเกษียณอายุมายาวนานพอสมควร พัฒนาการด้านหลักประกันด้านรายได้หลังเกษียณอายุรูปแบบได้ดำเนินมาตั้งแต่สมัยเมจิ เริ่มแรกนั้นมีเพียงบางกลุ่มอาชีพเท่านั้นที่ได้รับเงินบำนาญซึ่ง ได้แก่ ทหารและข้าราชการส่วนกลาง จนก่อนการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สองในปี 1945 มีเพียงผู้ประกอบการอาชีพพาณิชย์หรือลูกเรือเท่านั้นที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชนที่มีหลักประกันด้านบำนาญ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้เริ่มมีการจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับกลุ่มอาชีพต่างๆและ/หรือกลุ่มสถานภาพการทำงานทั้งในภาครัฐและเอกชน จนกระทั่งในปี 1961 พัฒนาการของระบบบำนาญของญี่ปุ่นได้ดำเนินการถึงการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเป็นระบบเพื่อประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบบำนาญตามกลุ่มอาชีพหรือสถานภาพการทำงานได้ และรูปแบบของระบบบำนาญแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นแบบบำนาญพื้นฐานในปี 1985 ซึ่งเป็นระบบที่รวมระบบ

บำนาญทุกระบบเข้าด้วยกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อประกันเงินบำนาญคงที่ (บำนาญพื้นฐาน) สำหรับประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในอาชีพหรือสถานภาพการทำงาน หรืออยู่ในกำลังแรงงาน หรือไม่อยู่ในกำลังแรงงาน (เช่น แม่บ้าน เป็นต้น)

ตารางที่ 3-1 สถิติทางประชากรของประเทศญี่ปุ่น

ปีค.ศ.	สัดส่วนประชากร %*		อัตราการ พึ่งพิง %*	จำนวนประชากร วัยแรงงานต่อ ผู้สูงอายุ 1 คน (คน) *	อายุขัยเฉลี่ย (ปี)**		TFR**
	วัยเด็ก	วัยสูงอายุ			ชาย	หญิง	
1930	36.6	4.8	70.5	12.3	44.82	46.54	5.10***
1950	35.4	4.9	67.5	12.1	59.57	62.97	3.65
1960	30.0	5.7	55.7	11.2	65.32	70.19	2.00
1970	23.9	7.1	44.9	9.8	69.31	74.66	2.13
1980	23.5	9.1	48.4	7.4	73.35	78.76	1.75
1990	18.2	12.1	43.5	5.8	75.92	81.90	1.54
2000	14.6	17.4	46.9	3.9	77.72	84.60	1.36
2004	13.9	19.5	50.1	3.4	78.64	85.59	N.A.
2010	13.4	22.5	56.1	2.8			
2020	12.2	27.8	66.7	2.2			
2030	11.3	29.6	69.0	2.0			
2040	11.0	33.2	79.3	1.7			
2050	10.8	35.7	86.7	1.5			

ที่มา ตารางที่ 1 ในเวอร์คมี สุวรรณระดา (2549)

หมายเหตุ * คำนวณโดยผู้เขียนจากการประมาณการประชากรของสถาบันวิจัยแห่งชาติปัญหาประชากรและโครงสร้างค้ำครองทางสังคม

** Health and Welfare Statistics Association (2002) *** เป็นสถิติปี 1925

ภาพรวมของระบบบำนาญของญี่ปุ่นในปัจจุบัน ประชากรสูงอายุของญี่ปุ่นจะได้รับบำนาญหลังเกษียณอายุภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติหรือ National Pension System (NPS) ที่บังคับให้ประชาชนอายุ 20-60 ปีทุกคนมีหน้าที่ต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกและต้องจ่ายเงินสมทบเงินบำนาญที่ได้รับจากส่วนนี้ เป็นเงินบำนาญที่ได้รับในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกันลูกจ้างเอกชน ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ครู และพนักงานในสถานศึกษาเอกชน ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรการเกษตร ประมงและป่าไม้ ฯลฯ จะถูกบังคับให้เข้าเป็นสมาชิกของระบบ Welfare Pension System หรือ Mutual Fund ต่างๆไปพร้อมกันด้วยและจ่ายเงินสมทบเพิ่มต่างหากตามรายได้ เงินบำนาญที่ได้รับเพิ่มในส่วนหลังนี้มองได้ว่าเป็นเงินบำนาญได้รับเพิ่มเติมเนื่องจากเป็นผลมาจากการเลือกอาชีพ และมีระดับแตกต่างกันไปตามระดับรายได้ นอกเหนือ จากระบบบำนาญแบบบังคับที่ได้กล่าวแล้วนั้น ยังมีระบบบำนาญแบบสมัครใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสออมเงินเพื่อเงินบำนาญหลังเกษียณได้มากขึ้น ในกรณีของลูกจ้างเอกชน นายจ้างยังอาจจะจัดให้มีระบบบำนาญภายในบริษัทหรือสถานประกอบการขึ้น ในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวหรืออาชีพอิสระ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้จัดตั้ง

National Pension Fund ขึ้นมารองรับอีกด้วย

นอกเหนือจากระบบบำนาญแบบบังคับแล้ว ในการสร้างหลักประกันด้านรายได้หลังเกษียณอายุที่มั่นคงนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สร้างโครงข่ายอีกชั้นหนึ่งรองรับครัวเรือนที่ประสบความยากลำบากทางการเงินเพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน ซึ่งรวมถึงครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุ หรือครัวเรือนผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการขาดรายได้เพื่อการบริโภคทั่วไป หรือการขาดรายได้เนื่องด้วยเหตุด้านค่าใช้จ่ายการศึกษา ค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร การประกอบอาชีพ ค่าใช้จ่ายเพื่อการฌาปนกิจ รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อการดูแลระยะยาว ระบบดังกล่าวเรียกว่า **ระบบคุ้มครองการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน (Seikatsu Hogo)** ซึ่งเป็นการช่วยเหลือทางการเงิน (in-cash benefits) ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงการช่วยเหลือนี้จะกระทำภายใต้การประเมินฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่เข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้หรือทรัพย์สิน (mean and asset tests) และจำนวนเงินที่จะให้การช่วยเหลือนั้นจะพิจารณาจากหลายองค์ประกอบ ตามสถิติในปัจจุบันพบว่า ครอบครัวยุคส่วนใหญ่ที่ขอความช่วยเหลือจากภาครัฐในลักษณะนี้ จะเป็นครอบครัวผู้สูงอายุ ครอบครัวพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว และครอบครัวที่มีผู้ทุพพลภาพ

3.2 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศญี่ปุ่น

ในตอนนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศญี่ปุ่น โดยจะแบ่งระยะเวลาออกเป็น 3 ช่วงได้แก่ ช่วงก่อนการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในปี 1959 ช่วงหลังการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ และช่วงเวลาในการสร้างเอกภาพให้กับระบบบำนาญหลังปี 1986 นอกจากนั้นยังจะสรุปให้เห็นภาพในปัจจุบันของระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นด้วย

3.2.1 ระบบบำนาญก่อนการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเป็นระบบบังคับให้ประชาชนที่มีอายุมากกว่า 20 ปีขึ้นไปเข้าเป็นสมาชิกของระบบนี้ แน่นอนว่าก่อนที่ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นจะพัฒนามาจนถึงจุดนี้นั้น ปัญหาต่างๆที่ประเทศญี่ปุ่นประสบในอดีต โดยเฉพาะในประเด็นความครอบคลุมนั้นมิได้แตกต่างจากประเทศไทยมากนัก กล่าวคือระบบบำนาญในช่วงแรกนั้นเป็นระบบที่อิงตามสถานภาพการทำงาน (work status) หรืออาชีพ (occupation) เนื้อหาในตอนนี้จะฉายภาพให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น โดยจะชี้ให้เห็นถึงภาพของระบบก่อนและหลังการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

ระบบบำนาญโดยภาครัฐของญี่ปุ่นนั้น เริ่มต้นที่การช่วยเหลือผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นข้าราชการเป็นอันดับแรก โดยที่ระบบบำนาญสำหรับทหารบกและทหารเรือ (*Rikugun-Kaigun Onkyu Rei*) เป็นระบบแรกที่เกิดขึ้น โดยเป็นการขยายผลจากระบบการสงเคราะห์และช่วยเหลือทหารบาดเจ็บและเสียชีวิต รวมถึงครอบครัวของทหารดังกล่าวซึ่งจัดตั้งในปี 1875 ถัดจากนั้นอีก 17 ปีกล่าวคือในปี 1892 ได้มีการจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับข้าราชการพลเรือน (*Kanshi Onkyu Rei*) ขึ้นในทำนองเดียวกัน ต่อมาในปี 1923 ได้มีการออกกฎหมายบำนาญ (*Onkyu Hou*) โดยได้มีการรวบรวมสองระบบดังกล่าวข้างต้นเข้าด้วยกันเป็น ในปี 1939 ได้มีการออกกฎหมายระบบประกันสำหรับลูกเรือ หรือ *Funa-in Hoken Hou* เพื่อสร้างความคุ้มครองด้านต่างๆแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ลูกเรือ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การตกงาน บำนาญ คลอดบุตร ฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี 1875 จนถึง 1939 รวมระยะเวลาประมาณ 65 ปี การประกันรายได้ยามชราภาพโดยภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นนั้นยังมีความครอบคลุมไม่สูงมาก และจำกัดขอบเขตอยู่ในวงของข้าราชการทหารและพลเรือน และผู้ใช้แรงงานเอกชนเฉพาะภาคพาณิชยนาวีเท่านั้น จนกระทั่งในปี 1941 ระบบบำนาญของญี่ปุ่นได้ขยายวงไปสู่ผู้ใช้แรงงานทั่วไปในภาคเอกชนอย่างกว้างขวางเป็นครั้งแรก กล่าวคือ ในปีดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายการประกันสำหรับผู้ใช้แรงงานหรือ *Roudousha Hoken Hou* ซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นกฎหมายการประกันสำหรับบำนาญสวัสดิการ (*Kousei Nenkin Hoken Hou*) ในปี 1944 หากพิจารณาจากระบบบำนาญปัจจุบันของญี่ปุ่นที่มีทั้งส่วนที่เป็นจำนวนเงินคงที่เหมือนกันทั่วประเทศ และส่วนที่ขึ้นกับรายได้ของผู้ประกันตนก่อนเกษียณแต่ละคน ระบบบำนาญสำหรับผู้ใช้แรงงานที่จัดตั้งขึ้นตอนต้นทศวรรษ 1940 นี้ เงินบำนาญจะมีเฉพาะส่วนที่ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของผู้ประกันตนก่อนเกษียณ

ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากมีการบาดเจ็บล้มตายของทหารเป็นจำนวนมาก รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ริเริ่มระบบบำนาญสำหรับทหาร (*Gunjin Onkyu*) ขึ้นมาใหม่ในปี 1953 และในห้วงเวลาเดียวกันนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการออกกฎหมายต่างๆเพื่อรองรับการจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับผู้ปฏิบัติงานในสาขาวิชาชีพต่างๆทั้งในภาครัฐและเอกชน ลูกจ้างในภาครัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจต่างๆหรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน เช่น โรงพิมพ์ (*Insatsu Kyoku*) โรงกาปณ์ (*Zouhei Kyoku*) สำนักงานบริหารจัดการป่าไม้ (*Eirin Kyoku Cho*) บรรษัทสำหรับการค้าผูกขาด (*Senbai Kousha*) การรถไฟแห่งชาติ (*Kokutetsu*) หรือการโทรศัพท์ (*Denden Kousha*) เป็นต้น ที่ยังไม่มีโอกาสเข้าไปอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายบำนาญปี 1923 ขณะเดียวกันแต่ละองค์กรต่างก็มีการจัดตั้ง Mutual Fund ขึ้นมา ในปี 1948 ได้มี

การรวมกฎหมาย Mutual Fund ของแต่ละองค์กรและตราเป็น National Public Employees Mutual Fund Law ในทำนองเดียวกันในปี 1953 ก็ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับการจัดตั้ง Mutual Fund สำหรับบุคลากรด้านการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน

ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายบำนาญแห่งชาติในปี 1959 นั้น ได้มีการปฏิรูป แก่กฎหมาย และจัดระเบียบระบบบำนาญของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐใหม่ โดยในปี 1958 นั้นได้มีการออกกฎหมายชื่อ Public Enterprises Employees Mutual Fund Law ขึ้นมารองรับการจัดสวัสดิการต่างๆสำหรับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ และได้มีการรวมกฎหมายบำนาญ (Onkyu Hou) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายคือข้าราชการส่วนกลาง ระบบบำนาญสำหรับทหาร (Gunjin Onkyu) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายคือทหารบาดเจ็บและเสียชีวิตจากสงคราม รวมถึงครอบครัว และบางส่วนของลูกจ้างภาครัฐในบางหน่วยงาน โดยตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาภายใต้ชื่อ National Public Employees Mutual Fund Law ในปี 1958 สำหรับการจัดสวัสดิการเพื่อข้าราชการส่วนกลาง ทหาร และลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน นอกจากระบบที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีระบบบำนาญสำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรด้านเกษตรกรรม (เกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง) และข้าราชการในระดับท้องถิ่น

ณ.จุดนี้ก่อนการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นได้มีระบบบำนาญสำหรับผู้ปฏิบัติงานในสาขาอาชีพต่างๆ หากประเมินเบื้องต้นในแง่โครงสร้างของระบบบำนาญตามอาชีพ ในภาพรวมนั้นจะไม่แตกต่างจากประเทศไทยในปัจจุบันเท่าไรนัก ตารางที่ 2-2 แสดงจำนวนของผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบบำนาญต่างๆในปี 1958 จะเห็นได้ว่าผู้ที่อยู่ในโครงข่ายบำนาญรวมทั้งหมดประมาณ 13.63 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 32.2 ของผู้มีงานทำรวมทั่วประเทศ ในจำนวนนั้นส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนซึ่งอยู่ในโครงข่ายประมาณ 10.27 ล้านคน ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐและอยู่ในโครงข่ายของบำนาญมีจำนวนประมาณ 3.3 ล้านคน

3.2.2 ระบบบำนาญหลังการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

ก่อนมีการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น มีการกล่าวถึงปัญหามำนาญของประเทศอยู่หลายประเด็น เช่น การตระหนักถึงปัญหาสังคมผู้สูงอายุที่กำลังจะเกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่น แต่ยังมีประชาชนอีกมากยังไม่ได้อยู่ในโครงข่ายการคุ้มครองทางด้านการประกันรายได้หลังเกษียณ จากข้อมูลใน Welfare White Paper ในปี 1958 รายงานไว้ว่า แม้ประเมินในภาคเอกชน ก็ยังมีลูกจ้างอีกกว่าหนึ่งในสี่ของลูกจ้างทั้งหมดยังไม่มีหลักประกันด้านบำนาญ ลูกจ้างส่วนใหญ่ที่เวลานั้นจะอยู่ในสถานประกอบการขนาดเล็กและย่อย นอกจากนั้นยังมีปัญหาการขาดเอกภาพใน

การบริหารจัดการบำนาญในภาพรวม เนื่องจากระบบต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้นได้แยกการบริหารจัดการอยู่ตามกระทรวงต่างๆ เป็นต้น

ตารางที่ 3-2 จำนวนผู้ประกันตนในระบบบำนาญแต่ละระบบของญี่ปุ่นในปี 1958

ภาค	ระบบ	จำนวน (หน่วย: พันคน)
เอกชน	ระบบประกันสวัสดิการบำนาญ	10,023
	Mutual Fund สำหรับบุคลากรในสถานศึกษาเอกชน	66
	ระบบประกันสังคมสำหรับผู้ปฏิบัติงานพาณิชย์นาวี	189
	รวม	10,278
รัฐ	บำนาญข้าราชการ	1,722
	(ส่วนกลาง)	(482)
	(ระดับจังหวัด; Todoufukun)	(980)
	(ระดับเมือง; Shi)	(260)
	National Public Employees Mutual Fund	660
	Public Enterprises Employees Mutual Fund	681
	Local Governments Employee Mutual Fund	121
	Local Governments Employees Pension Union	172
	รวม	3,356
จำนวนผู้มีงานทำ		42,380

ที่มา: Ministry of Welfare, Welfare White Paper in 1958.

นอกจากนั้น ในช่วงเวลาการเตรียมการเพื่อก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับแนวทางการสร้างระบบบำนาญแห่งชาติในภาพรวมที่ควรจะเป็น ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้ (สรุปจาก Welfare White Paper ปีต่างๆ)

- พิจารณาระบบโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมได้ตั้งเป้าหมายไว้ที่ระบบถ้วนหน้า แต่ควรจะรอนกว่าเศรษฐกิจฟื้นตัว ระหว่างนั้นพึงมีระบบ Non-contributory เพื่อผู้ที่ยังไม่อยู่ในโครงข่ายหลักประกันรายได้หลังเกษียณอายุ (เฉพาะกรณี)
- 1953 คณะกรรมการพิจารณาระบบโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมมีความเห็นว่า ควรจะรวมระบบบำนาญทุกระบบเข้าด้วยกัน และให้ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก และ Self-employed เข้ามาอยู่ในระบบใหม่ด้วย
- ในภาพรวม มีแนวทางหลัก 2 ทางในการสร้างระบบบำนาญแห่งชาติ ได้แก่ การขยายความครอบคลุมจากระบบ Contributory ในปัจจุบันไปสู่วงกว้างจนครอบคลุมทั้งหมด หรืออีกทางหนึ่งอาจจะเก็บภาษีเงินได้จากประชาชนแล้วนำมาจ่ายเป็นเงินบำนาญก็ได้ หรือจะสร้างสองระบบ (Contributory & Non-contributory) ให้อยู่คู่กันได้หรือไม่

- 1957 พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยหรือ LDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลขณะนั้น มีความเห็นว่า ในการมุ่งสู่ระบบถ้วนหน้า ควรใช้ระบบ Contributory System หรือระบบผู้รับประโยชน์มีส่วนร่วมในการสมทบเงินเป็นหลัก โดยอาจจะให้มีระบบ Non-contributory ร่วมอยู่ด้วยในขณะเดียวกันสำหรับประชาชนเฉพาะกลุ่มเท่านั้น
- ระบบการคลังของระบบบำนาญที่จะสร้างขึ้นมานั้น หากเป็นระบบผู้รับประโยชน์มีส่วนร่วมในการสมทบเงิน จะใช้แนวทางใด Funded System หรือ PAYG System เป็นต้น

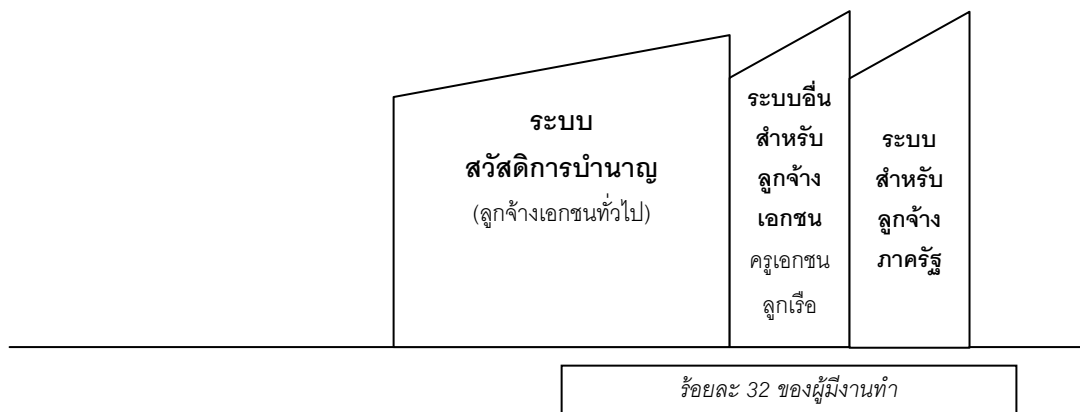
จนในที่สุดในปี 1959 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายบำนาญแห่งชาติหรือ *Kokumin Nenkin Hou* และได้เริ่มต้นระบบบำนาญแห่งชาติในอีกสองปีถัดมา โดยระบบที่ได้ตั้งขึ้นนั้นเป็นระบบที่มีเป้าหมายเพื่อการจัดให้มีบำนาญสำหรับประชาชนทั่วไปอายุ 20-59 ปีผู้ซึ่งยังไม่ได้อยู่ในโครงข่ายระบบบำนาญตามอาชีพที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชนในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดย่อม อีกทั้งกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวหรือ Self-employed ลักษณะสำคัญของระบบบำนาญแห่งชาติที่เริ่มต้นในปี 1961 นี้ มีดังต่อไปนี้

- เงินสมทบรายเดือนของสมาชิกเดือนละ 100 เยน สมาชิกที่มีอายุมากกว่า 35 ปีขึ้นไป เงินสมทบจะเพิ่มเป็นเดือนละ 150 เยน
- อายุเริ่มรับเงินบำนาญ 65 ปี
- เงินบำนาญที่ได้รับจะแตกต่างกันไปตามระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ
- ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ (มาตรฐาน) 25 ปี รับเงินบำนาญ 2,500 เยน
 - หากจ่ายเงินสมทบ 10 ปี รับเงินบำนาญ 800 เยน
 - หากจ่ายเงินสมทบ 40 ปี รับเงินบำนาญ 3,200 เยน (จำนวนเงินบำนาญสูงสุด)
- มีข้อตกลงในเรื่องการปรับปรุงระบบบำนาญแห่งชาติทุกๆ 5 ปี

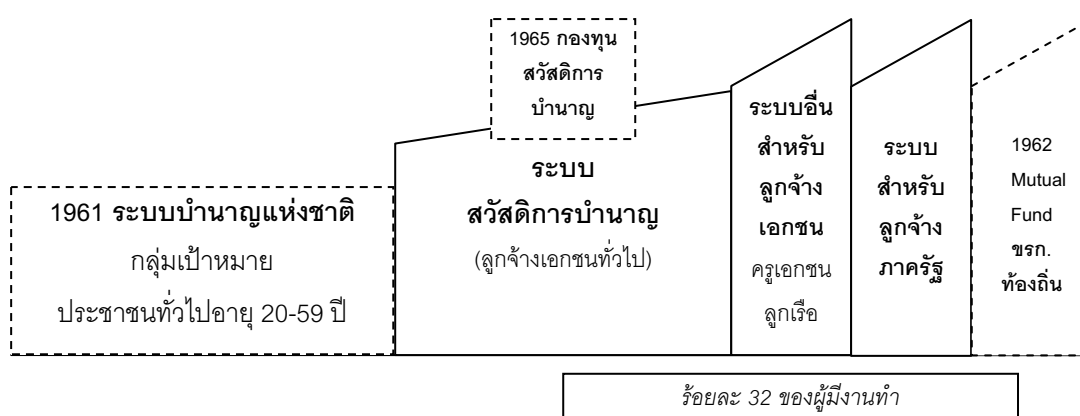
พร้อมกับการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาตินี้ ได้มีการจัดตั้งระบบเงินบำนาญสวัสดิการ (เรียกภาษาญี่ปุ่นว่า *Fukushi Nenkin*) ขึ้นมาด้วยสำหรับผู้สูงอายุแล้ว ณ.วันที่จัดตั้งระบบ และผู้พิการซึ่งมีความยากลำบากในการร่วมจ่ายเงินสมทบ นอกจากนั้น ยังมีการตั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับบำนาญได้จากหลายระบบอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนสังกัดระบบบำนาญของสมาชิก ระหว่างการทำงานอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงาน โดยมีกติกากว่าสมาชิกที่เปลี่ยนระบบบำนาญที่สังกัดจะสามารถได้รับเงินบำนาญจากทุกระบบ โดยสามารถรับเงินบำนาญได้เท่ากับจำนวนเงินที่สอดคล้องกับระยะเวลาทำงานภายใต้แต่ละระบบบำนาญ

รูปภาพที่ 3-1 โครงสร้างระบบบำนาญของญี่ปุ่นก่อนปี 1959 และช่วง 1959-1984

- ก่อนปี 1959 -



- ช่วงปี 1959-1984



หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบบำนาญตามที่กำหนดไว้ทุก 5 ปี ในช่วงแรกหลังจากเริ่มระบบใหม่ๆ การปรับระบบบำนาญแห่งชาตินั้นมีประเด็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสำคัญอยู่ 2 ประเด็นได้แก่ ประเด็นแรกคือ การปรับเงินบำนาญให้มีความเท่าเทียมกับระบบอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับระบบบำนาญสวัสดิการสำหรับลูกจ้างเอกชนทั่วไป ซึ่งเงินบำนาญจะมีสองส่วนได้แก่ ส่วนคงที่ และส่วนที่ตามรายได้ ในขณะที่เงินบำนาญของระบบบำนาญแห่งชาติจะเป็นเงินบำนาญแบบคงที่ประเภทเดียว ดังจะเห็นได้จากการปรับระบบในปี 1965 และ 1970 ในปี 1965 เพิ่มเงินบำนาญ ระยะเวลาค่าเงินสมทบ 25 ปี เงินบำนาญ 5,000 เยน ปี 1970 เพิ่มเงินบำนาญ ระยะเวลาค่าเงินสมทบ 25 ปี เงินบำนาญ 10,000 เยนภายใต้สโลแกน “สามมีภรรยา เงินบำนาญ 20,000 เยน

ประเด็นที่สองของการปรับเปลี่ยนคือ การนำระบบ Inflation Adjustment มาใช้ในการปรับเงินบำนาญ โดยในปี 1973 ได้ริเริ่มระบบการผูกเงินบำนาญกับภาวะเงินเฟ้อ โดยกำหนดไว้หากอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ย (คำนวณโดยสำนักนายกรัฐมนตรี) เคลื่อนไหวเกิน 5% เงินบำนาญจะปรับเป็นสัดส่วนกับส่วนที่เกินนั้น ในช่วงทศวรรษ 1970 นี้ เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันถึงสองครั้ง จึงมีการปรับเพิ่มเงินบำนาญมากพอสมควร จะเห็นได้ว่า ในปี 1976 ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ 25 ปี เงินบำนาญเพิ่มเป็นถึง 75,000 เยนสำหรับสามีภรรยา

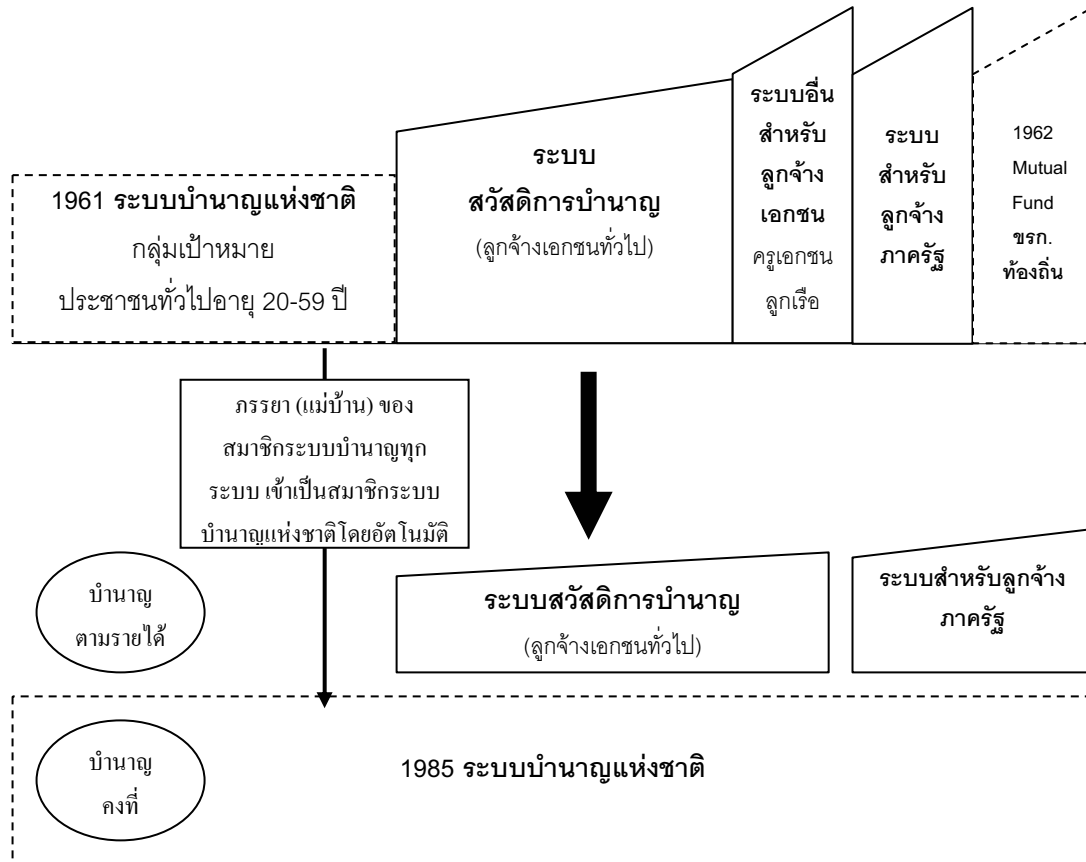
3.2.3 การสร้างเอกภาพให้กับระบบบำนาญ

การเปลี่ยนแปลงของระบบบำนาญแห่งชาติของญี่ปุ่นหลังจากเริ่มระบบ ในทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980 แทบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงใดๆเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากการปรับเงินบำนาญตามสภาวะเงินเฟ้อดังที่กล่าวมาแล้ว จนกระทั่งในปี 1985 ได้มีกฎหมายบำนาญแห่งชาติซึ่งนำไปสู่การทำระบบบำนาญที่มีอยู่เป็นเอกภาพหรือกลืนเป็นเนื้อเดียวกันมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำมาสู่โครงสร้างของระบบบำนาญของญี่ปุ่นในยุคปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงของระบบบำนาญครั้งนี้ ได้สรุปในรูปภาพที่ 3-2 ประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเชิงโครงสร้าง ได้แก่

- เชื่อมโยงระบบบำนาญทุกระบบเข้าด้วยกันโดยระบบบำนาญแห่งชาติ โดยการแบ่งออกเป็นส่วนบำนาญคงที่และเงินบำนาญตามรายได้ ลูกจ้างเอกชนและข้าราชการจะได้รับทั้งสองส่วน (เป็นสมาชิกระบบบำนาญเดิมของตน และเป็นสมาชิกของระบบบำนาญแห่งชาติด้วย) ประชาชนที่เหลือจะกลายเป็นสมาชิกของระบบบำนาญแห่งชาติรับเฉพาะเงินบำนาญในส่วนคงที่
- โครงสร้างระบบบำนาญจะเปลี่ยนไปเป็นระบบสองชั้น โดยชั้นแรกประชาชนรับเงินบำนาญในฐานะประชาชน และชั้นที่สองรับเงินบำนาญตามอาชีพของตน
- เดิมภรรยาของสมาชิกระบบบำนาญที่เป็นลูกจ้างเอกชนหรือข้าราชการจะสามารถสมัครเป็นสมาชิกระบบบำนาญแห่งชาติเดิมได้โดยสมัครใจ ภายใต้ระบบใหม่ จะเข้าเป็นสมาชิกระบบบำนาญแห่งชาติโดยอัตโนมัติ

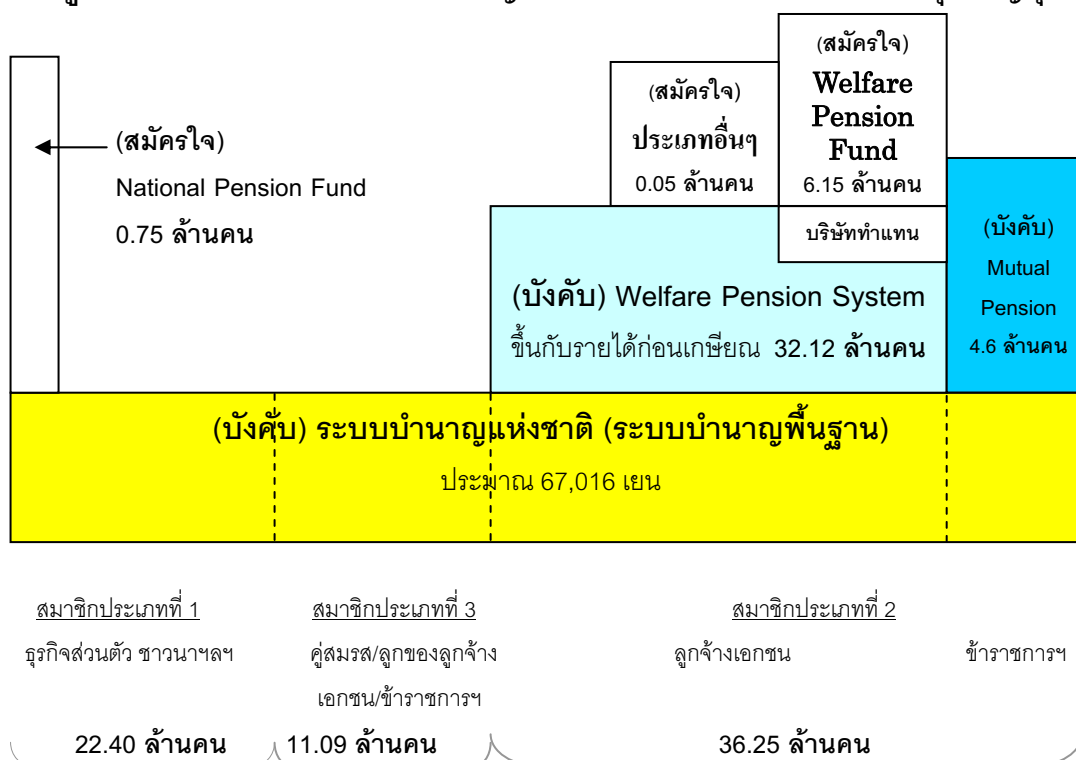
รูปภาพที่ 3-2 การสร้างเอกภาพให้กับระบบบำนาญ



3.3 ระบบบำนาญของญี่ปุ่นในยุคปัจจุบัน

ภาพรวมของระบบบำนาญของญี่ปุ่นในปัจจุบันสรุปไว้ในรูปภาพที่ 3-3 ประชากรสูงอายุของญี่ปุ่นจะได้รับบำนาญหลังเกษียณอายุภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติ เงินดังกล่าวเป็นเงินบำนาญที่ได้รับในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนลูกจ้างเอกชนข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ครูและพนักงานในสถานศึกษาเอกชน ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรการเกษตร ประมงและป่าไม้ ฯลฯ จะถูกบังคับให้เข้าเป็นสมาชิกของระบบ Welfare Pension System หรือ Mutual Fund ต่างๆ เงินบำนาญที่ได้รับเพิ่มในส่วนหลังนี้มองได้ว่าเป็นเงินบำนาญได้รับเพิ่มเติมเนื่องจากเป็นผลมาจากการเลือกอาชีพ และมีระดับแตกต่างกันไปตามระดับรายได้ นอกจากนั้นยังมีระบบบำนาญแบบสมัครใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสออมเงินเพื่อเงินบำนาญหลังเกษียณได้มากขึ้น

รูปภาพที่ 3-3 ภาพรวมระบบบำนาญเพื่อประกันรายได้หลังเกษียณอายุของญี่ปุ่น



ที่มา: Ministry of Welfare and Labor (2006)

3.3.1 ระบบบำนาญภาคบังคับถ้วนหน้า - ระบบบำนาญแห่งชาติ

ประชาชนอายุ 20-60 ปีทุกคนมีหน้าที่เป็นสมาชิกของระบบบำนาญแห่งชาติ หรือ National Pension System (NPS) ระบบบำนาญแห่งชาติมีหน้าที่ในการประกันรายได้หลังเกษียณอายุ (ทุพพลภาพหรือเสียชีวิต) หรือบำนาญพื้นฐานของประชาชนอย่างถ้วนหน้าและเท่าเทียมกันทุกคน สมาชิกของระบบบำนาญแห่งชาตินี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

- สมาชิกประเภทที่ 1 ผู้มีถิ่นฐานพำนักในญี่ปุ่นทุกคน **ยกเว้น** สมาชิกประเภทที่ 2 และ 3 สมาชิกประเภทนี้ จะต้องจ่ายเงินสมทบรายเดือนแบบจำนวนคงที่เท่ากับ 13,860 เยน และเงินสมทบเพิ่มเติมเดือนละ 400 เยน โดยจะขึ้นทุกปี ปีละ 280 เยนไปจนถึงปี 2017 ซึ่งจะตรึงอัตราไว้ที่ 16,900 เยนตลอดไป
- สมาชิกประเภทที่ 2 ผู้ถูกประกันในระบบ Welfare Pension System (ลูกจ้างเอกชน) และสมาชิกของ Mutual Fund ประเภทต่างๆ (ข้าราชการส่วนกลาง ท้องถิ่น ฯลฯ) สมาชิกประเภทที่ 2 นั้นจะจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ของ ระบบ Welfare Pension หรือ Mutual Fund ที่ตนสังกัดอยู่ โดยการจ่ายเงินสมทบนั้นจะถือเสมือนหนึ่งจ่ายเงินสมทบให้กับระบบบำนาญแห่งชาติด้วย เงินสมทบของสมาชิกประเภทที่ 2 นั้นเป็นเงินสมทบตามรายได้มาตรฐาน ซึ่งเงินสมทบขั้นต่ำที่สุดนั้นจะเท่ากับเงินสมทบรายเดือนแบบจำนวนคงที่ที่สมาชิก

ประเภทที่ 1 ดังนั้นจึงเสมือนหนึ่งว่าเงินสมทบของสมาชิกประเภทที่ 2 จะประกอบด้วย องค์ประกอบสองส่วนคือ ส่วนที่คงที่ (เท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1) และส่วนที่ขึ้นอยู่กับรายได้

- สมาชิกประเภทที่ 3 คู่สมรสหรือลูกของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มีอายุ 20-60 ปี สมาชิกประเภทที่ 3 นั้นสามารถรับเงินบำนาญหลังเกษียณได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

สมาชิกประเภทที่ 1 หากมีปัญหาทางการเงินเนื่องจากทุพพลภาพหรือรายได้น้อย สามารถยื่นขอผ่อนปรนการชำระเงินสมทบได้ หรือในกรณีอายุต่ำกว่า 30 ปีและมีรายได้ต่ำกว่า เกณฑ์ มีการลดหย่อนเงินสมทบด้วย เช่นกรณียังเป็นนักเรียน นักศึกษาอยู่เป็นต้น หากจ่ายเงิน สมทบรวมแล้วมากกว่าหรือเท่ากับระยะเวลา 25 ปี จะสามารถรับบำนาญได้หลังอายุ 65 ปีเป็นต้น ไป โดยที่จำนวน “เงินบำนาญชราภาพพื้นฐาน” (ต่อปี) (*Rourei Kiso Nenkin*) คำนวณจากสูตร ดังต่อไปนี้

$$OldAgeBasicPension = 794,500 \times \frac{A + B \times \frac{1}{3} + C \times \frac{2}{3}}{40 \times 12}$$

$$AdditionalOldAgeBasicPension = 200 \times D$$

โดยที่ A หมายถึง จำนวนเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบ

B หมายถึง จำนวนเดือนที่สมาชิกได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ

C หมายถึง จำนวนเดือนที่ได้รับการยกเว้นเงินสมทบครึ่งหนึ่ง

D หมายถึง จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบเพิ่มเติม

จากวิธีการคำนวณดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า หากจ่ายเงินสมทบคงที่และเงินสมทบเพิ่มเติมติดต่อกัน 40 ปีหรือ 480 เดือนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพพื้นฐานรายเดือน 66,208 เยน และเงินบำนาญชราภาพพื้นฐานส่วนเพิ่มรายเดือนเท่ากับ 8,000 เยน

ระบบเงินบำนาญสวัสดิการ (*Fukushi Nenkin*)

เนื่องด้วยระบบบำนาญแห่งชาติที่เริ่มขึ้นในปี 1961 มีข้อบังคับให้ประชาชนอายุ 20-60 ปีทุกคนมีหน้าที่เป็นสมาชิกของระบบบำนาญ และทุกคนจะมีสิทธิรับบำนาญก็ต่อเมื่อจ่ายเงิน สมทบติดต่อกันในระยะเวลาหนึ่ง แต่ทว่าก็มีบางกรณีที่ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถทำให้เกิด คุณสมบัติตามนั้นได้ ตัวอย่างเช่น บางคนเมื่อเริ่มระบบบังคับดังกล่าวเป็นผู้สูงอายุอยู่แล้ว บางคน ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบได้อย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเนื่องจากมีปัญหาทางเศรษฐกิจ พิกัด แยกทาง กับคู่สมรส บางคนนั้นต้องอยู่ในสภาวะทุพพลภาพตั้งแต่อ่อนอายุ 20 ปี ในกรณีต่างๆเหล่านี้ รัฐบาลจัดให้มีเงินบำนาญสวัสดิการเอาไว้ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้แบกรับภาระทั้งหมด หรือกล่าวอีกนัย

หนึ่งก็คือ นำเงินภาษีอากรมาใช้ในส่วนนี้ ณ.ปี เงินบำนาญแบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุเท่ากับ 34,333 เยน (จะถูกหักบางส่วนหากบุตรมีรายได้สูง) ณ.ปี 2004 มีผู้ที่ได้รับเงินบำนาญประเภท นี้ เหลือเพียงแค่ประมาณ 62,000 คน

3.3.2 ระบบบำนาญตามอาชีพภาคบังคับ - *Welfare Pension System และ Mutual Fund*

■ ระบบ Welfare Pension System

ระบบ Welfare Pension System เป็นระบบประกันรายได้หลังเกษียณอายุ (ทุพพลภาพหรือเสียชีวิต) สำหรับลูกจ้างเอกชนทั่วไปในบริษัทหรือโรงงาน ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเดิมบางกิจการ (JR, NTT, JT, กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในองค์กรการเกษตร ป่าไม้และประมง) พนักงานในองค์กรการเกษตร การป่าไม้ และการประมง ระบบนี้จะเพิ่มเติมเงินบำนาญหลังเกษียณให้กับสมาชิกนอกเหนือจากเงินบำนาญชราภาพพื้นฐานแล้ว เงินบำนาญของสมาชิกระบบนี้จะได้เพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งด้วยการจ่ายเงินสมทบมากขึ้นโดยคิดเป็นสัดส่วนกับรายได้ อัตราเงินสมทบกำหนดไว้เท่ากับ 14.288% ของเงินเดือนรวมโบนัสโดยการจ่ายเงินสมทบจะแบ่งคนละครึ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกของ Welfare Pension หรือสมาชิกประเภทที่ 2 ของระบบบำนาญแห่งชาติจ่ายเงินสมทบมากกว่าเงินสมทบรายเดือนแบบจำนวนคงที่ที่สมาชิกประเภทที่ 1 ต้องจ่าย อัตราเงินสมทบนี้จะเพิ่มสูงขึ้นทุกๆปีโดยจะเพิ่มขึ้นไปถึง 18.300% ในปี 2017

ในส่วนของเงินบำนาญชราภาพของ Welfare Pension นั้น โดยพื้นฐานสมาชิกของ Welfare Pension System เมื่ออายุถึง 65 ปี (เดิม 60 ปี) จะได้รับบำนาญชราภาพสองส่วน ส่วนแรกคือ เงินบำนาญชราภาพพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนคงที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบบำนาญแห่งชาติ ส่วนที่สองคือ เงินบำนาญชราภาพจาก Welfare Pension (*Rourei Kousei Nenkin*) เงินบำนาญส่วนหลังนี้จะประกอบด้วยเงินบำนาญส่วนเฉพาะของสมาชิก ซึ่งเป็นสัดส่วนกับรายได้ของสมาชิก และส่วนที่ขึ้นกับลักษณะของครอบครัว (คู่สมรส/จำนวนบุตร) โดยคำนวณจากสูตรดังต่อไปนี้ (ส่วนสีเหลืองในแผนภาพ)

$$OldAgeWelfarePension = \left(E \times \frac{5.481^*}{1,000} \times Month \right) \times InflationAdjustRate$$

$$+ ExtraWelfarePension$$

โดยที่ E : รายได้มาตรฐานเฉลี่ยรายเดือน

* : สัมประสิทธิ์ปรับรายได้มาตรฐานเฉลี่ย แตกต่างกันตามอายุมีค่าระหว่าง 5.481–9.5

Month : จำนวนเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบ

InflationAdjustRate : สัมประสิทธิ์ปรับเงินเฟ้อ

ExtraWelfarePension: เงินบำนาญส่วนที่ขึ้นกับครอบครัว มีหลักการคำนวณดังนี้

คู่สมรสได้รับ 224,700 เยน

บุตร (อายุต่ำกว่า 18 ปีหรืออายุต่ำกว่า 20 ปีและพิการ)

- สองคนแรกได้รับคนละ 224,700 เยน

- คนที่ 3 เป็นต้นไปได้รับคนละ 74,900 เยน

เนื่องจากระบบบำนาญแห่งชาติเริ่มจ่ายบำนาญเมื่ออายุถึง 65 ปี และเดิมระบบ Welfare Pension System นั้นจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิกตั้งแต่อายุ 60 ปี แต่ปัจจุบันเนื่องจากปัญหาด้านการคลังของระบบบำนาญจึงต้องปรับให้เป็น 65 ปี ในช่วงเปลี่ยนผ่านของการปฏิรูประบบ จึงมีการตั้งกฎเกณฑ์การจ่ายเงินบำนาญชราภาพพิเศษระหว่างที่สมาชิกอายุ 60-64 ปีขึ้นมาเพื่อไม่ให้ผู้เป็นสมาชิกของระบบเดิมเสียผลประโยชน์ โดยที่ระบบ Welfare Pension จะจ่ายเงินให้กับสมาชิก 60-64 ปีทั้งส่วนที่เป็นบำนาญพื้นฐานและบำนาญส่วนที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ ตามสูตรดังต่อไปนี้

SpecialOldAgeWelfarePension =

OldAgeBasicPension + *OldAgeWelfarePension*

ซึ่งบำนาญพื้นฐานคำนวณดังต่อไปนี้ นอกจากนั้นเหมือนกับข้างต้น

$$OldAgeBasicPension = (1,676^{**} \times AdjustCoefficient \times Month) \times InflationAdjustRate$$

โดยที่ *AdjustCoefficient* มีค่าระหว่าง 1.000 ถึง 1.875 ขึ้นอยู่กับวันเดือนปีเกิด

๘ ระบบ Mutual Fund

ระบบ Mutual Fund เป็นระบบประกันรายได้หลังเกษียณอายุสำหรับกลุ่มข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการท้องถิ่น และครูในสถานศึกษาเอกชน ในทำนองเดียวกับระบบ Welfare Pension System ระบบ Mutual Fund จะเพิ่มเติมเงินบำนาญหลังเกษียณให้กับสมาชิกนอกเหนือจากเงินบำนาญชราภาพพื้นฐานแล้ว ด้วยการจ่ายเงินสมทบมากขึ้นโดยคิดเป็นสัดส่วนกับรายได้ อัตราเงินสมทบมีข้อกำหนดไว้ดังนี้ กรณีของระบบ Mutual Fund ของข้าราชการส่วนกลาง (ณ.ปี 2002) นั้นกำหนดไว้เท่ากับ 18.39% ของเงินเดือน โดยเงินสมทบจะแบ่งคนละครึ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กรณีของ Mutual Fund ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้เท่ากับ 16.56% และกรณีของ Mutual Fund ของครูในสถานศึกษาเอกชน กำหนดไว้เท่ากับ 13.3% ไม่ว่าจะเป็นกรณีของข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือครูในสถานศึกษาเอกชน สมาชิกจะได้รับเงินบำนาญเมื่ออายุถึง 65 ปี เงินบำนาญนั้นจะประกอบด้วยเงินบำนาญ

ส่วนพื้นฐานดังที่กล่าวไปแล้ว เงินบำนาญส่วนเฉพาะของสมาชิกและคู่สมรส/บุตรของสมาชิก (*Retirement Pension*) หรือ โดยคำนวณจากสูตรดังต่อไปนี้

$$\text{Retirement Pension} = \left(D \times \frac{5.481}{1,000} \times E \right) + \left(D \times \frac{1.425}{1,000} \times E \right) + \text{Extra Welfare Pension}$$

โดยที่ *D* หมายถึงรายได้มาตรฐานรายเดือนโดยเฉลี่ย และ *E* หมายถึงจำนวนเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบ ส่วน *Extra Welfare Pension* มีหลักการคำนวณดังนี้ คู่สมรสได้รับ 224,700 บาท บุตร (อายุต่ำกว่า 18 ปีหรืออายุต่ำกว่า 20 ปีและพิการ) สองคนแรกได้รับคนละ 224,700 บาท และคนที่ 3 เป็นต้นไปได้รับคนละ 74,900 บาท

3.3.3 ระบบบำนาญแบบสมัครใจ

นอกเหนือจากระบบบำนาญแบบบังคับที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้เงินสำหรับการดำรงชีวิตหลังเกษียณมีมากพอและสอดคล้องแบบแผนการดำรงชีวิตของแต่ละปัจเจกบุคคล ยังมีระบบบำนาญแบบสมัครใจเพิ่มเติมจากระบบบำนาญแห่งชาติและระบบ Welfare Pension System หรือระบบ Mutual Fund ดังรายละเอียดต่อไปนี้

National Pension Fund System สำหรับสมาชิกประเภทที่ 1

จากแผนภาพภาพ 1 เห็นได้ชัดว่าภายใต้ระบบบำนาญภาคบังคับ ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมนั้น จะมีเพียงเงินบำนาญพื้นฐานเท่านั้นสำหรับการดำเนินชีวิตหลังเกษียณ ประกอบกับผู้ประกอบธุรกิจจำนวนไม่น้อยมีรายได้สูง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้เริ่มระบบ National Pension Fund (ต่อไปนี้จะเรียกว่า NPF) ขึ้นในปี 1992 โดยเป็นระบบบำนาญจัดการโดยภาครัฐแต่ไม่ใช่ภาคบังคับ โดยเน้นไปที่ผู้ประกอบการหรือผู้มีอาชีพอิสระที่มีรายได้สูง โดยที่รูปแบบของการบริหารจัดการนั้นจะมี 2 รูปแบบ ได้แก่ Area-Based National Pension Fund และ Occupational-Based National Pension Fund ซึ่ง Area-Based NPF นั้นจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนจังหวัดของญี่ปุ่นคือ 47 แห่ง และมี Occupational-Based NPF อยู่จำนวน 25 แห่ง ณ.ปี 2003 ผู้ที่ต้องการเป็นสมาชิกของ NPF จะต้องเลือกเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนประเภทใดประเภทหนึ่ง และมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ไม่เป็นสมาชิกของกองทุนบำนาญสำหรับเกษตรกร ไม่เป็นผู้ได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบระบบบำนาญแห่งชาติ และไม่เป็นผู้จ่ายเงินสมทบเพิ่มเติม (เดือนละ 400 บาท) เข้าระบบบำนาญแห่งชาติ ถึงแม้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกจะเป็นแบบสมัครใจ แต่มีข้อห้ามการเลิกเป็นสมาชิก ยกเว้นบางกรณีเช่น การย้ายถิ่นฐานที่อยู่อาศัย หรือการเลิกการประกอบอาชีพ เป็นต้น ณ.ปี 2003 มีจำนวนสมาชิกของ NPF ประมาณ 790,000 คน

Welfare Pension Fund System สำหรับสมาชิกประเภทที่ 2

กรณีสมาชิกระบบบำนาญแห่งชาติประเภทที่ 2 ที่เป็นลูกจ้างเอกชน สถานประกอบการบางประเภทสามารถจัดตั้ง Welfare Pension Fund System (ต่อไปเรียกว่า WPF) ขึ้นมาเป็นนิติบุคคลแยกออกจากสถานประกอบการเพื่อบริหารจัดการเงินสมทบบางส่วน ของ Welfare Pension ของลูกจ้างให้ได้รับผลตอบแทนสูงขึ้นเพื่อเงินบำนาญที่สูงขึ้น ลักษณะของการจัดตั้ง WPF นั้นมีได้หลายลักษณะ ได้แก่ สถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างจำนวน 500 คนขึ้นไปเป็นผู้จัดตั้ง สถานประกอบการหลายแห่งที่มีความสัมพันธ์เป็นบริษัทแม่-บริษัทลูกรวมตัวกันจัดตั้ง แต่ต้องมีลูกจ้างรวม 800 คนขึ้นไป สถานประกอบการหลายแห่งที่เป็นกิจการประเภทเดียวกันหรืออยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเดียวกันหรืออยู่ในย่านการค้าเดียวกันร่วมกันจัดตั้ง แต่ต้องมีลูกจ้างรวมมากกว่า 300 คนขึ้นไป

ณ.ปี 2004 จำนวนของ WPF มีประมาณ 838 กองทุน เมื่อสถานประกอบการจัดตั้ง WPF ขึ้นมาแล้ว เงินสมทบเข้าสู่ระบบ Welfare Pension บางส่วนจะถูกละเว้นไม่ต้องสมทบ อัตราของการละเว้นเงินสมทบนี้จะอยู่ในช่วง 32%-38% ของอัตราเงินสมทบของ Welfare Pension (ดูหน้า 3.1.2) เงินสมทบส่วนที่ยกเว้นนี้ ซึ่งจะกลายมาเป็นเงินสมทบเข้า WPF นายจ้าง และลูกจ้างจะแบกภาระกันคนละครึ่ง แล้ว WPF จะนำเงินส่วนนี้มาบริหารจัดการ (มีกรณีที่เก็บเงินสมทบเพิ่ม) เพื่อให้ได้คืนกลับมาในรูปของบำนาญ ซึ่งจะมีข้อแม้ว่าจะต้องประกันผลประโยชน์มากกว่ากรณีของ Welfare Pension อย่างน้อยร้อยละ 10

3.4 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้

ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ยุคปัจจุบัน ระบบบำนาญของภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเรียกว่าเป็นระบบบำนาญแห่งชาติได้เหมือนกัน แม้ว่าในเชิงโครงสร้าง ระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้นั้นจะมีลักษณะคล้ายกับระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นก่อนปี 1985 แต่เกาหลีใต้ได้สร้างลักษณะเฉพาะของตนขึ้นมาจนทำให้ภาพรวมนั้นมีความแตกต่างไปจากระบบของญี่ปุ่นไป ในภาพรวม ระบบบำนาญของภาครัฐของเกาหลีใต้จะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะ และระบบบำนาญแห่งชาติ ระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะได้แก่ ระบบบำนาญข้าราชการพลเรือน ระบบบำนาญข้าราชการทหาร และระบบบำนาญของครูในสถานศึกษาเอกชน แตกต่างจากระบบของญี่ปุ่นในอดีตและปัจจุบัน (Welfare Pension System) รวมถึงระบบของประเทศไทยในปัจจุบัน (สิทธิประโยชน์ชราภาพของกองทุนประกันสังคม) เกาหลีใต้ไม่มีระบบบำนาญภาครัฐเฉพาะลูกจ้างเอกชน ระบบบำนาญแห่งชาติได้ผนวกทั้งลูกจ้างเอกชน

ในสถานประกอบการใหญ่เล็ก ผู้ประกอบอาชีพอิสระและธุรกิจส่วนตัวในเขตเมืองและเขตเกษตรกรรมและประมง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงเข้ามาเป็นสมาชิกภายใต้ร่วมของระบบบำนาญแห่งชาติ

3.4.1 ระบบบำนาญก่อนการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ: 1960 – 1988

ก่อนปี 1960 สืบเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบของเหตุการณ์ภายในประเทศ เกาหลีได้ยังไม่มีระบบบำนาญเกิดขึ้น จนได้มีการก่อตั้งระบบบำนาญภาครัฐสำหรับข้าราชการขึ้นในปี 1960 หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งระบบบำนาญเฉพาะอาชีพขึ้นมาอีก 2 ประเภท ได้แก่ ระบบบำนาญข้าราชการทหาร และระบบบำนาญของครูในสถานศึกษาเอกชนในอีก 3 ปีและ 15 ปีถัดมาตามลำดับ ในช่วงเวลานี้ประมาณปี 1973 ในประเทศเกาหลีได้มีความคิดริเริ่มที่จะก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติขึ้นมา โดยมีการออกกฎหมายสวัสดิการบำนาญแห่งชาติขึ้น แต่เนื่องจากปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันสองครั้งในช่วงทศวรรษ 1970 รัฐบาลเกาหลีได้ในขณะนั้นจึงได้เลื่อนการก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติออกไปอย่างไม่มีกำหนด

3.4.2 ระบบบำนาญหลังก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ: หลังปี 1988

จนกระทั่งในปี 1986 ได้มีการปฏิรูปแก้ไขกฎหมายบำนาญแห่งชาติ และก่อตั้งระบบบำนาญแห่งชาติขึ้นมาในที่สุดในปี 1988 โดยแนวทางของการจัดตั้งและการขยายผลของระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีได้นั้นใช้แนวทางที่เรียกว่า “การขยายระบบอย่างเป็นลำดับขั้น” เนื่องจากเกรงปัญหาในการแบกรับภาระการจ่ายเงินสมทบของสมาชิกเป็นสำคัญ ดังนั้นในเบื้องต้น ณ.จุดเวลาที่ก่อตั้งระบบขึ้นมา กลุ่มเป้าหมายของระบบบำนาญแห่งชาติจึงมีเพียงแค่ว่า “ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 10 คนขึ้นไป” หลังจากนั้น ระบบบำนาญแห่งชาติได้ขยายผลความครอบคลุมไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ สรุปได้ดังต่อไปนี้

- ปี 1992 ขยายผลไปสู่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 5 คนขึ้นไป
- ปี 1995 ขยายผลไปสู่เกษตรกร ชาวประมง และผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว (self-employed) ในพื้นที่เกษตรและประมง
- ปี 1999 ขยายผลไปสู่ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวในเขตเมือง ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดย่อม ลูกจ้างทำงานชั่วคราว ลูกจ้างทำงานรายวัน

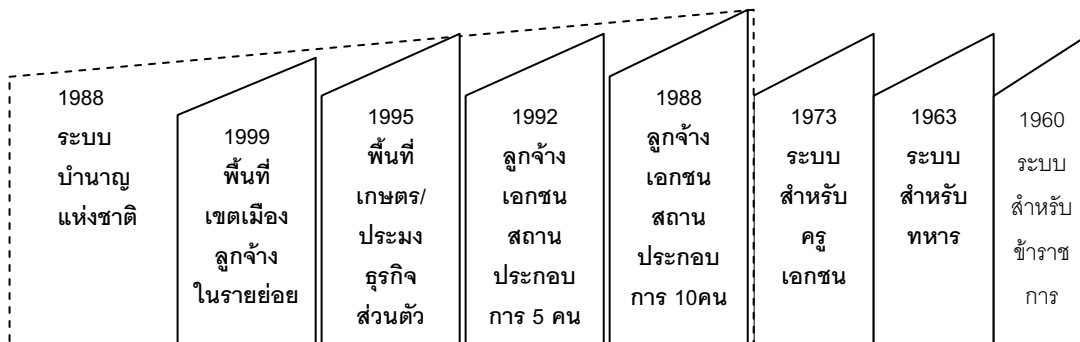
จะสังเกตได้ว่า ในแ่งมุ่มของกลุ่มเป้าหมายของระบบบำนาญ ลูกจ้างเอกชนกับผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว และเกษตรกร (รวมผู้มีอาชีพประมง) จะอยู่ในระบบบำนาญเดียวกัน

รูปภาพที่ 3-4 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้

- ระหว่างปี 1960 -1988 -



- หลังปี 1988 ถึงปัจจุบัน -



แหล่งที่มา: เรียบเรียงจากเนื้อหาใน Kim Yeong-Woo (2001) และเขียนแผนภาพโดยผู้วิจัย

3.5 ระบบบำนาญของเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบัน

ภาพรวมของระบบบำนาญของเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบันนั้นประกอบด้วย 2 ระบบหลักอยู่ร่วมกันอย่างอิสระต่อกัน ได้แก่ ระบบบำนาญแห่งชาติ และระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะ (ระบบบำนาญข้าราชการพลเรือน ระบบบำนาญข้าราชการทหาร และระบบบำนาญของครูในสถานศึกษาเอกชน) ตารางที่ 3-3 ได้สรุปรายละเอียดในประเด็นต่างๆของแต่ละระบบไว้ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมาย อัตราเงินสมทบ เงื่อนไขการรับบำนาญ ระดับเงินบำนาญ หรือการมีส่วนร่วมทางการเงินของรัฐบาล

3.5.1 ระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะ

นอกเหนือจากประเด็นของกลุ่มเป้าหมายแล้ว ระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะทั้ง 3 ระบบจะมีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือเป็นระบบ Partially Pay-As-You-Go อัตราเงินสมทบเท่ากับ 17% โดยที่กรณีของลูกจ้างรัฐบาล สมาชิกจะต้องจ่ายคนละครึ่งหนึ่งกับนายจ้าง (รัฐบาล) ในขณะที่กรณีของครูเอกชนนั้น ลูกจ้างจ่าย 8.5% โรงเรียนจ่าย 5.0% และรัฐบาลจ่าย 3.5% ในการรับเงินบำนาญนั้น จะเกิดสิทธิเป็นสมาชิก 20 ปีขึ้นไป สมาชิกที่เข้าสู่ระบบก่อนปี 1996 จะได้รับเงินบำนาญหลังจากออกจากงาน แต่สมาชิกที่เข้าสู่ระบบหลังจากนั้น จะรับเมื่ออายุถึง 60 ปี ระดับของเงินบำนาญนั้นจะขึ้นกับสองปัจจัยได้แก่ จำนวนปีที่เป็นสมาชิก และเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่สมาชิกได้รับ สูตรในการคำนวณเงินบำนาญของระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะเป็นไปดังสมการข้างล่างนี้ นอกจากนี้ยังมีการปรับเงินบำนาญด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคด้วย

$$Pension_{occupation} = (0.5 + 0.02 * N) * W_{last}$$

โดยที่ $Pension_{occupation}$: เงินบำนาญสำหรับสมาชิกระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะ

N : จำนวนปีที่สมาชิก

W_{last} : เงินเดือนเฉลี่ยเดือนสุดท้ายของสมาชิก

ในระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะนี้ รัฐบาลในฐานะรัฐบาล (กรณีของข้าราชการพลเรือนและทหาร รัฐบาลจ่ายในฐานะนายจ้าง) ไม่ได้มีส่วนร่วมสมทบเพิ่มเติมใดๆ ยกเว้นการจัดให้มีเงินบางประเภทเพื่ออุดหนุนสมาชิกของระบบบำนาญ

Hyung Pyo Moon (2000) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะในหลายประเด็น เช่น ปัญหาสัดส่วนระหว่างจำนวนผู้รับบำนาญกับจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบสูงขึ้นเรื่อยๆ ในทั้งสามอาชีพ โดยเฉพาะสมาชิกระบบบำนาญข้าราชการซึ่งมีจำนวนสมาชิกลดน้อยลงเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปภาครัฐ ปัญหาสถานการณ์ทางการเงินของกองทุน โดยเฉพาะกองทุนสำหรับบำนาญข้าราชการทหารซึ่งมีเงินไม่พอจ่ายมาตั้งแต่ปี 1977 โดยรัฐบาลต้องเข้ามาช่วยแบกภาระในส่วนนี้ ในส่วนของกองทุนสำหรับบำนาญข้าราชการรายจ่ายเงินบำนาญสูงกว่ารายได้ตั้งแต่ปี 1998 และเงินกองทุนเริ่มหมดในปี 2001 จนต้องกู้เงินจากรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของกองทุน

ตารางที่ 3-3 ภาพรวมของระบบบำนาญของเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบัน

ระบบ	ระบบบำนาญแห่งชาติ	ระบบบำนาญข้าราชการ	ระบบบำนาญครู สถานศึกษาเอกชน	ระบบบำนาญทหาร
ปีก่อตั้ง	1988	1960	1975	1963
กลุ่มเป้าหมาย	ประชาชนที่อยู่ใน ประเทศอายุ 18-60 ปี (ยกเว้นผู้เป็นสมาชิก ระบบบำนาญ 3 อาชีพ / ผู้รับเงินสงเคราะห์ / ผู้ต้องขังในเรือนจำ 3 ปี ขึ้นไป / ผู้สูญหาย / ผู้รับ เงินสงเคราะห์ผู้พิการ)	ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการครูใน สถานศึกษาของรัฐ ตำรวจ อัยการ ผู้ พิพากษา	ครูและเจ้าหน้าที่ใน สถานศึกษาเอกชน (โรงเรียนประถม มัธยม ต้น มัธยมปลาย วิทยาลัย มหาวิทยาลัย)	ทหารผู้ปฏิบัติราชการ
ผู้รับบำนาญ/จำนวน สมาชิก	2.7%	14.1%	5.2%	34.1%
อัตราเงินสมทบ	9%	15% (สมาชิกและนายจ้างจ่ายคนละครึ่ง)		
เงื่อนไขรับเงิน	เป็นสมาชิก 10 ปีขึ้นไป และมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ (ในปี 2013 เพิ่มเป็น 61 ปี หลังจากนั้นจะปรับ เพิ่มอีก 1 ปีทุก ๆ 5 ปี จน เป็นอายุ 65 ปีในปี 2033)	เป็นสมาชิก 20 ปีขึ้นไป และจ่ายเมื่อออกจากงาน (ผู้เริ่มทำงานหลังปี 1996 – จ่ายเมื่ออายุ 60 ปีเท่านั้น)		
ระดับเงินบำนาญ	60% (เป็นสมาชิก 40 ปี เทียบกับรายได้เฉลี่ย ตลอดชีพ)	76% (เป็นสมาชิก 33 ปี / เทียบกับเงินเดือนสุดท้าย)		
การร่วมแบกภาระของ รัฐบาล	รัฐบาลอุดหนุนเงินสมทบ ให้กับเกษตรกรและ ชาวประมง 2,200 วอน ต่อคนต่อเดือน	รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือบางประเภทให้ เช่น Retirement Benefits / เงินชดเชย ความสูญเสียจากวินาศภัย เป็นต้น		

ที่มา: ตารางที่ 1 ใน Kim Yoeng-Woo (2001)

3.5.2 ระบบบำนาญแห่งชาติ

กรณีระบบบำนาญแห่งชาติ ประชาชนที่อยู่ในประเทศอายุ 18-60 ปี (ยกเว้นผู้เป็นสมาชิกระบบบำนาญสำหรับอาชีพเฉพาะ ผู้รับเงินสงเคราะห์ ผู้ต้องขังในเรือนจำ 3 ปีขึ้นไป ผู้สูญหาย ผู้รับเงินสงเคราะห์ผู้พิการ) โดยที่สมาชิกแต่ละคนจะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตรา 9% ของรายได้รายได้นี้จะเป็นรายได้ที่รายงานเพื่อการประเมินภาษีอากร ฐานรายได้ของสมาชิกจะแบ่งออกเป็น 45 ขั้นรายได้ โดยที่ขั้นรายได้ต่ำสุด (ขั้นรายได้ที่ 1) อยู่ที่ 220,000 วอน และขั้นรายได้สูงสุด (ขั้นรายได้ที่ 45) อยู่ที่ 3,600,000 วอน (Phang, 2004) ลักษณะนี้ของระบบบำนาญ

แห่งชาติของเกาหลีใต้จะคล้ายกับ Welfare Pension System ของประเทศญี่ปุ่น นอกจากนั้นการ
จัดเก็บจะเหมือนกันทั้งลูกจ้างและผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว

เมื่อเป็นสมาชิก 10 ปีขึ้นไปและมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกก็จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญ
การคำนวณเงินบำนาญสำหรับสมาชิกส่วนหนึ่งนั้น จะพิจารณาทั้งรายได้เฉลี่ยทั้งหมดของ
สมาชิกในปัจจุบัน และรายได้ตลอดชีพของสมาชิกคนนั้นๆ (ที่ถูกรายงานในอดีตตลอดมาจนถึง
ปัจจุบัน) และ หรืออีกนัยหนึ่ง ส่วนแรกเป็นส่วนกระจายรายได้ใหม่ (ที่เรียกเช่นนี้เพราะคนที่มี
รายได้ต่ำจะได้เท่ากับค่าเฉลี่ย ซึ่งอาจจะมากกว่ารายได้ของตน ในขณะที่คนที่มีรายได้มากจะ
ได้รับเพียงค่าเฉลี่ย ซึ่งอาจจะน้อยกว่ารายได้ของตน)

$$Pension_{national} = BasicPension * AdjustmentRate + SupplementaryPension$$

โดยที่เงินบำนาญพื้นฐาน หรือ Basic Pension คำนวณได้ดังนี้

$$BasicPension = [0.2(A + 0.75B) * (M_1 / M) + 0.15(A + B) * (M_2 / M)] * (1 + 0.05N)$$

โดยที่

A : มูลค่าของรายได้ (รายงานและถูกเก็บภาษี) เฉลี่ยของสมาชิกทั้งหมดในรอบ 3 ปี

B : เงินเดือนหรือค่าจ้างรายบุคคลตลอดช่วงเวลาที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบ

M_1 : จำนวนเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบระหว่างปี 1988-1998

M_2 : จำนวนเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปี 1999

M : จำนวนเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสมทบให้กับระบบบำนาญแห่งชาติตลอดชีวิต

N : จำนวนปีจ่ายเงินสมทบ - 20 ปี

$AdjustmentRate$: ดัชนีราคาผู้บริโภค

นอกจากนั้น ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการสมทบของรัฐบาลนั้น รัฐบาลให้การอุดหนุน
เงินสมทบให้กับเกษตรกรและชาวประมง 2,200 วอนต่อคนต่อเดือน (Kim, 2001)

ในปีที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในปี 1988 นั้น จำนวนสมาชิกจะมี
อยู่ประมาณ 4.43 ล้านคน และหลังจากที่ขยายผลครอบคลุมประชากรกลุ่มต่างๆในปี 1999 ปี
ถัดไปมีสมาชิกเพิ่มถึง 16,230,000 คน ในปี 2002 มีสมาชิกเพิ่มเป็น 16,500,000 ล้านคน โดย
แบ่งเป็นสมาชิกที่เป็นลูกจ้างประมาณ 6.5 ล้านคน และที่ไม่ใช่ลูกจ้างประมาณ 10.0 ล้านคน แต่
คาดประมาณว่าในจำนวนดังกล่าวมีประชากรเกือบ 1 ใน 3 หรือเกือบ 40% ได้รับการยกเว้นไม่
จ่ายเงินสมทบด้วยเหตุผลต่างๆ (Moon, 2000) ที่สำคัญคือ สมาชิกผู้ซึ่งรายงานว่ามีรายได้ของ
ตนเองเท่ากับศูนย์ ได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ จึงทำให้อัตราการครอบคลุมแท้จริงน้อยกว่า

ที่ควรจะเป็น กล่าวคือ จำนวนผู้จ่ายเงินสมทบจริงจะอยู่ที่ประมาณ 12 ล้านคนในปี 2004 (Phang, 2004)

ระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้มีความพยายามรักษาระดับการจ่ายเงินบำนาญที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือประมาณ 50%-70% ของรายได้เฉลี่ยตลอดชีพของสมาชิก แต่ผลจากการวิเคราะห์พบว่าถ้าต้องการรักษาระดับดังกล่าว อัตราการจัดเก็บเงินสมทบควรจะต้องสูงถึง 22.4% หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างอัตราเงินสมทบและเงินบำนาญ จึงมีการคาดการณ์ว่าประมาณ 2031 กองทุนของระบบบำนาญแห่งชาติจะเริ่มมีเงินไม่เพียงพอ เนื่องจากความกังวลต่อสถานการณ์ทางการคลังดังกล่าว ในปี 1998 จึงได้มีการแก้ไข National Pension Act โดยกำหนดให้มีการลดระดับเงินบำนาญ และขยายอายุเริ่มจ่ายเงินบำนาญจาก 60 ปีเป็น 65 ปี ในปี 2013 อายุรับเงินบำนาญจะเพิ่มเป็น 61 ปี หลังจากนั้นจะปรับเพิ่มอีก 1 ปีทุกๆ 5 ปี จนเป็นอายุ 65 ปีในปี 2033 และมีข้อกำหนดให้เพิ่มอัตราเงินสมทบทุกๆ 5 ปี

นอกจากนั้นแล้ว ภายใต้ระบบการเรียกเก็บเงินสมทบของระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้ในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันภายในรุ่น หรือ Horizontal Inequity กล่าวคือ ในระบบบำนาญแห่งชาติของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน จะมีสมาชิกทั้งลูกจ้างและผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว ลูกจ้างมีแนวโน้มรายงานรายได้ของตนถูกต้องและครบถ้วน ในขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวมีแนวโน้มที่จะแจ้งรายได้ตนเองไม่ครบถ้วนเนื่องจากต้องการเลี่ยงภาษี ทำให้ระดับการแบกภาระเงินสมทบมีความแตกต่างกันระหว่างผู้มีรายได้เท่ากัน แต่รายงานรายได้แตกต่างกัน

บทที่ 4

ทางเลือก “ระบบบำนาญแห่งชาติ” สำหรับประเทศไทย

กลับมาที่ประเด็น “การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ” สำหรับประเทศไทย เราควรมีระบบบำนาญอย่างเป็นทางการเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ยังขาดหลักประกันอย่างไร เราควรจะเดินทางเดียวกันกับญี่ปุ่นเมื่อ 60 ปีที่แล้ว หรือเกาหลีใต้เมื่อ 20 กว่าปีที่แล้ว หรือควรจะคิดหาทางออกแบบอื่นๆ เนื้อหาของบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงระบบบำนาญในเชิงทฤษฎี ทางเลือก “ระบบบำนาญที่เป็นไปได้” สำหรับประเทศไทย รวมไปถึงข้อดีและข้อเสียของทางเลือกต่างๆ

4.1 การสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นไปได้

ในทางทฤษฎี หากยึดถือเอาการมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบต่อหลักประกันนั้นโดยตรงของเจ้าตัวเป็นเกณฑ์แล้ว หรือวิธีการจัดหาเงินทุนของภาครัฐเป็นเกณฑ์ การจัดให้มีหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุโดยภาครัฐ แบ่งออกได้เป็น 2 แบบ ได้แก่ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ หรือ Non-contributory System และระบบบำนาญแบบผู้รับมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ หรือ Contributory System

4.1.1 [ทางเดินสายที่ 1] ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ

ภายใต้ระบบบำนาญแบบนี้ รัฐบาลจะจัดให้มีเงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุโดยการใช้แหล่งเงินทุนจากภาษีอากร (Tax Finance) โดยที่ไม่ได้จัดเก็บเงินสมทบเพื่อการนี้โดยเฉพาะจากผู้รับเงินบำนาญ ในการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุนั้น รัฐบาลอาจจะจ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคน (Universal Coverage) หรือจ่ายให้กับผู้สูงอายุบางคน (selective) ที่มีคุณสมบัติที่รัฐบาลกำหนดไว้ ในกรณีแรกนั้น รัฐบาลพิจารณาว่าเงินบำนาญเป็นสิทธิของผู้สูงอายุที่ควรจะได้รับไม่ว่าจะตกอยู่ในสถานะใดๆ หรือบางทีเราอาจจะใช้คำว่าเป็น “การประกันรายได้พื้นฐานฉบับผู้สูงอายุ” (Basic Income for the elderly) ในกรณีหลังนี้ ส่วนใหญ่รัฐบาลจะกำหนดให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มี

รายได้น้อยและ/หรือด้อยโอกาสเท่านั้น

ในกรณีของประเทศไทย เรามีระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ หรือที่เรียกกันว่า “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” ซึ่งจัดว่าเป็นการให้เงินบำนาญแบบ Non-contributory แก่ผู้สูงอายุ เดิมเป็นภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ภายใต้กระแสนของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปัจจุบันภารกิจได้ถูกถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้นในการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแก่ผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดใน **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548** ซึ่งกำหนดไว้ว่า เป็นผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูและไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ในระเบียบเดียวกันได้กำหนดการให้ลำดับความสำคัญในระดับต้นแก่ ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติพื้นฐานที่มีปัญหาซ้ำซ้อน และผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ งบประมาณสำหรับการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นจะได้มาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ งบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรให้กับท้องถิ่นโดยตรง) และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในกรณีของส่วนหลังนี้จะให้เพิ่มเติมจากงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ให้ หรือให้มากน้อยเพียงไรนั้น ในระเบียบฯได้กำหนดไว้ว่าให้ขึ้นกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันได้มี **มติคณะรัฐมนตรี การปรับเปลี่ยนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ** เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ให้มีการปรับเปลี่ยนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน สำหรับแต่ละท้องถิ่นนั้น ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นจะมีสองส่วนได้แก่ ส่วนแรก ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพมาตั้งแต่ก่อนมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น และส่วนที่สอง ผู้สูงอายุที่ท้องถิ่นคัดเลือกขึ้นมายุ่งภายหลังการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น

4.1.2 [ทางเดินสายที่ 2] ระบบบำนาญแบบผู้รับมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ

ทางเดินสายที่สอง ได้แก่ การสร้างระบบบำนาญแบบผู้รับเงินบำนาญจะต้องมีส่วนสมทบร่วม (Contributory Pension System) หากสังคมเลือกทางเดินสายนี้ ยังจะต้องตกลงกันในอีกหลายประเด็น ได้แก่

■ ระบบสมัครใจหรือระบบบังคับ

■ ลักษณะตามขนาดหรือขอบเขตกลุ่มเป้าหมาย ระบบบำนาญอาจออกแบบให้เป็นระบบ

บำนาญรายกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ ระบบบำนาญรายพื้นที่ (รายภูมิภาคหรือรายจังหวัด) หรือระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศ

- **วิธีการหาเงินทุน** (Public Finance) ระบบบำนาญแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ตามวิธีการได้มาซึ่งเงินทุนเพื่อจ่ายบำนาญให้กับผู้สูงอายุ หรือตามความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบที่เจ้าตัวจ่ายและเงินบำนาญที่ตนได้รับ ได้แก่ ระบบแบบสะสมทรัพย์ (Fully Funded System) และ ระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น (Pay-as-you-go System) ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ เป็นระบบบำนาญที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมเงินในช่วงวัยทำงาน (Force Saving) เมื่อเจ้าตัวเกษียณอายุการทำงาน รัฐบาลจะนำเงินออมพร้อมกับผลตอบแทนที่ได้มาจ่ายเป็นเงินบำนาญ ในขณะที่ระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น เป็นระบบบำนาญที่มีลักษณะของระบบประกันสังคม (social insurance) หรือมีการช่วยเหลือกันระหว่างรุ่น บนพื้นฐานของสัญญาประชาคม ในที่นี้หมายถึงคนรุ่นหนุ่มสาวและวัยทำงานจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สูงอายุ โดยจ่ายเงินในรูปของเงินสมทบ (contribution) หรือภาษีประกันสังคม (social security tax) รัฐบาลก็จะนำเงินนั้นไปให้กับผู้สูงอายุขณะนั้น โดยมีข้อตกลงเบื้องต้นภายในสังคมว่า เมื่อตนเอง (คนรุ่นหนุ่มสาว/วัยทำงานที่เคยช่วยผู้สูงอายุ) จะได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากคนรุ่นหนุ่มสาวและวัยทำงานในรุ่นต่อไปด้วย หากพิจารณาจากมุมมองการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่นแล้ว ระบบแบบสะสมทรัพย์เป็นระบบที่เน้นการบังคับออมส่วนบุคคลเป็นสำคัญ แน่นอนว่า ในทางปฏิบัติจริง ระบบบำนาญแบบผสมระหว่างแบบสะสมทรัพย์และระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งเหมือนกัน ระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์บางส่วน (Partially Funded System)

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ในรายละเอียดของการออกแบบระบบบำนาญ ยังมีอีกประเด็นหนึ่งคือ แนวทางในการกำหนดเงินสมทบหรือเงินสะสม และผลประโยชน์เงินบำนาญ แนวทางดังกล่าวมีได้ 2 ทางได้แก่ แนวทางแบบแรกเป็นแบบ Defined Benefits หรือ แบบกำหนดเงินบำนาญ ในกรณีนี้เงินบำนาญจะเป็นตัวแปรต้นและอัตราเงินสมทบจะเป็นตัวแปรตาม กล่าวคือ ระบบบำนาญจะกำหนดว่าจะจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิกในจำนวนหนึ่งที่เห็นว่าเหมาะสม โดยอาจจะยึดกับรายจ่ายพื้นฐานของผู้สูงอายุ ระดับเส้นความยากจน หรือระดับรายได้ใดๆเป็นเกณฑ์ แล้วใช้ระดับเงินบำนาญนั้นเป็นหลักในการกำหนดอัตราเงินสมทบที่สมาชิกจะต้องจ่าย แนวทางแบบที่สองเป็นแบบ Defined Contributions หรือ แบบกำหนดอัตราเงินสมทบ กรณีนี้อัตราเงินสมทบจะเป็นตัวแปรต้นและเงินบำนาญจะเป็นตัวแปรตาม กล่าวคือ ระบบบำนาญจะกำหนดระดับอัตราเงินสมทบขึ้นมา โดยยึดตามความสามารถในการแบกรับภาระของสมาชิก แล้ว

พิจารณาว่าจะจ่ายเงินบำนาญเท่าไร แน่นอนว่า อาจจะมีความเป็นไปได้ที่ระบบบำนาญจะกำหนดตัวแปรทั้งสองพร้อมกันมาพร้อมกัน เช่น ยึดหลักความสามารถในการจ่ายของสมาชิกของสังคม และยึดหลักความพอเพียงของเงินบำนาญโดยกำหนดให้ระดับบำนาญเป็นรายจ่ายขั้นต่ำของผู้สูงอายุ ที่สอดคล้องกับภาวะการทางเศรษฐกิจสังคมในขณะหนึ่ง โดยรัฐบาลอาจจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่ออุดหนุนต่างที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเงินบำนาญไว้สูงกว่าอัตราเงินสมทบที่เก็บ

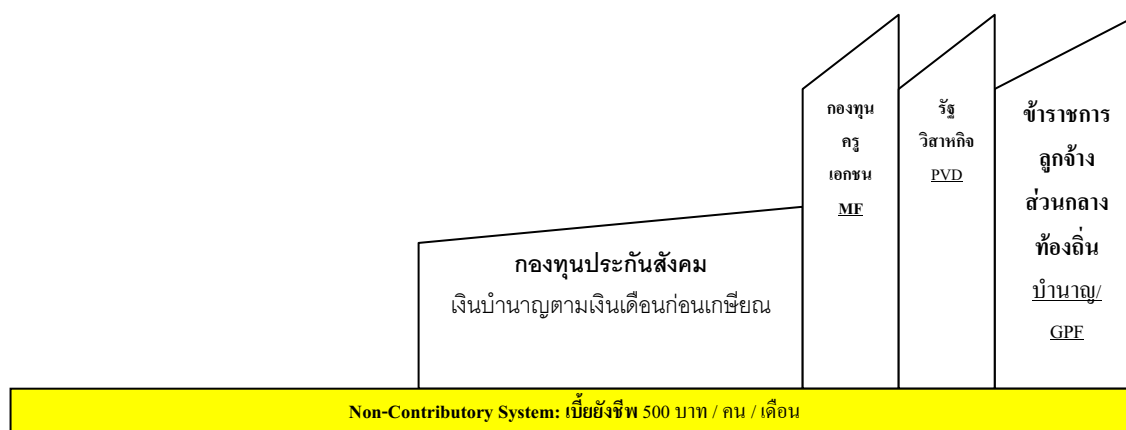
4.2 ทางเลือก “ระบบบำนาญที่เป็นไปได้” สำหรับประเทศไทย

จากแนวทางของระบบบำนาญในทางทฤษฎีในส่วนที่แล้ว ในส่วนนี้จะนำเสนอทางเลือก “ระบบบำนาญที่เป็นไปได้” สำหรับประเทศไทย โดยจะนำเสนอในเชิงรูปภาพไปพร้อมกับรายละเอียดของแต่ละทางเลือก เพื่อให้เห็นความเหมือน ความแตกต่าง และความสอดคล้องกับระบบอื่นๆที่มีอยู่เดิม

4.2.1 การจัดให้มี “เงินบำนาญพื้นฐาน” (แบบที่ 1)

- ✓ หลักการ - รัฐบาลประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุทุกคน
- ✓ ขยายผลจากมาตรการ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” โดยแปลง ให้เป็น “เงินบำนาญพื้นฐาน” เป็นเงินก้อนคงที่ สำหรับผู้สูงอายุทุกคน ระบบนี้จะสอดคล้องกับระบบบำนาญเดิม
- ✓ ก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐ แต่รัฐอาจจะใช้หลักการ “ให้เงินจำนวนน้อยน้อยแต่ให้อย่างทั่วถึง” และปรับเงินบำนาญพื้นฐานตามสภาวะเงินเฟ้อของประเทศ
- ✓ มีความเสมอภาคและยุติธรรมในแนวนอน กล่าวคือ ผู้สูงอายุมีลักษณะเหมือนกันไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใด จะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน แต่จะมีปัญหาความไม่ยุติธรรมในแนวดิ่ง กล่าวคือผู้มีฐานะดีได้รับการปฏิบัติเสมอกับผู้ด้อยโอกาส
- ✓ เนื่องจากการจัดตั้งระบบบำนาญที่เพิ่มภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลฯ อาจจำเป็นต้องขึ้นภาษีอากรเพื่อหาเงินมาใช้เพื่อการดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการอภิปรายต่อไปว่าจะหาเงินทุนนี้มาจาก “ภาษีทางตรง” หรือ “ภาษีทางอ้อม” ซึ่งมีผลดีผลเสียต่อเศรษฐกิจสังคมต่างกัน กรณีแรกจะเป็นการขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กรณีหลังจะต้องขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วนำรายได้นั้นมาใช้บำนาญ

รูปภาพที่ 4-1 วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแบบที่ 1

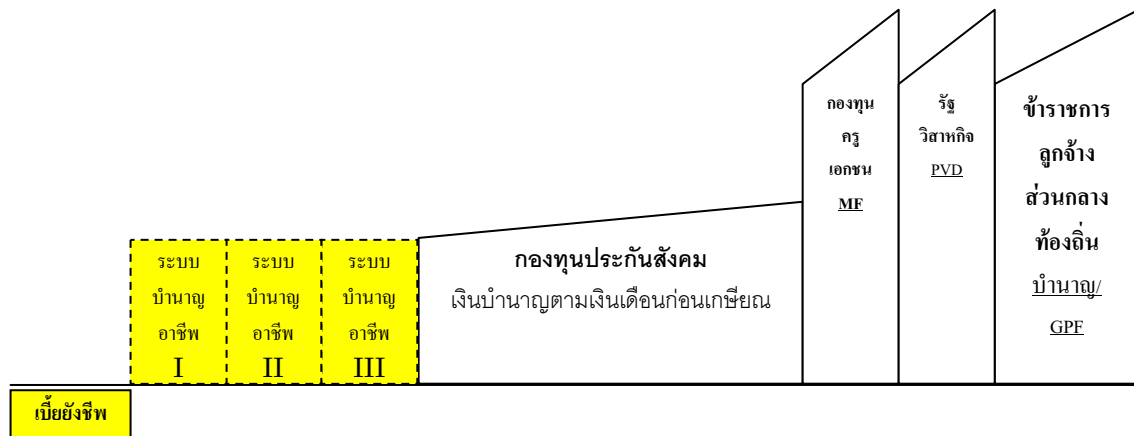


หมายเหตุ: บริเวณที่แรเงาเป็นส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบปัจจุบัน

4.2.2 การสร้างระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบรายอาชีพ (แบบที่ 2)

- ✓ หลักการ - รัฐสนับสนุนให้มีการจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพ โดยใช้แนวทางของระบบบำนาญแบบ Contributory System
- ✓ จะไม่มีระบบบำนาญแห่งชาติเกิดขึ้น และระบบบำนาญตามอาชีพ (Occupation-based Pension System) จะกลายเป็นแกนหลักของระบบบำนาญของประเทศ
- ✓ ในงานวิจัยที่ผ่านมา ผู้ที่เคยเสนอความคิดนี้ได้แก่ สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นยนต์ (2548 ก) ในงานวิจัยเรื่องโครงการศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยมีการศึกษากลุ่มแรงงานนอกระบบออกไปตามกลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มประกอบอาชีพอิสระ กลุ่มประกอบอาชีพเฉพาะที่มีฝีมือทั่วไป กลุ่มรับจ้างทั่วไปนอกบ้าน กลุ่มรับเหมา-รับช่วงงาน กลุ่มรับจ้างทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล กลุ่มขับรถรับจ้าง กลุ่มประมง กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอื่นๆโดยประกอบอาชีพที่ไม่มีลูกจ้างและไม่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม จากการศึกษาพบว่า จากบรรดากลุ่มต่างๆดังกล่าว ความสามารถในการออมเงินได้ถัวเฉลี่ยรายเดือนจะอยู่ในช่วง 429.87 บาท (กลุ่มเกษตรกร ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ) – 13,235.29 บาท (กลุ่มอาชีพเฉพาะที่มีฝีมือสูง วิศวกร สถาปนิก เภสัชกร แพทย์ ทนาย)

รูปภาพที่ 4-2 วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแบบที่ 2

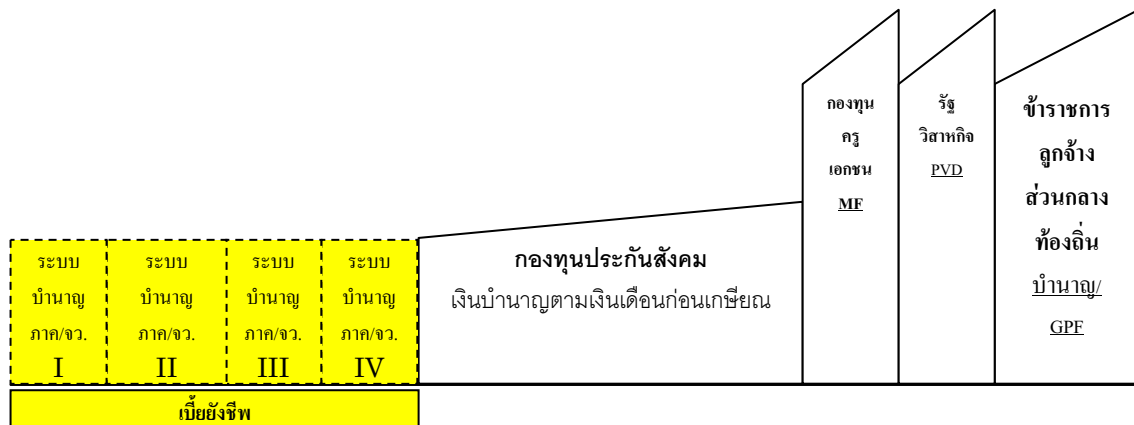


หมายเหตุ: บริเวณที่แรเงาเป็นส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบปัจจุบัน

4.2.3 การสร้างระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบรายพื้นที่ (แบบที่ 3)

- ✓ หลักการ - รัฐสนับสนุนให้มีการจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบในแต่ละพื้นที่ โดยใช้แนวทางของระบบบำนาญแบบ Contributory System ในทางปฏิบัติ อาจจะไม่กีดกันคนอื่นก็ได้
- ✓ ระบบบำนาญของประเทศจะมีสองแกนหลักคือ ระบบบำนาญตามอาชีพสำหรับแรงงานในระบบ และระบบบำนาญตามพื้นที่ (Area-based Pension System)
- ✓ ที่ผ่านมา สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรสวัสดิ์ หุ่นพยนต์ (2548 ก) และ (2548 ข) หรือกลุ่มสนับสนุนสวัสดิการโดยภาคประชาชนหรือโดยชุมชน เช่น ดร.ครูชบ ยอดแก้ว เป็นต้น เสนอความคิดเกี่ยวกับการใช้กลไกชุมชนในการจัดให้มีสวัสดิการบำนาญ ในงานวิจัยนี้ จะนำความคิดพื้นฐานจากผู้วิจัยเหล่านั้น มาขยายต่อเป็นการจัดตั้งระบบบำนาญรายพื้นที่ แต่คำว่าพื้นที่นี้หมายถึงจังหวัด ซึ่งมีนัยว่าเป็นการขยายกลไกชุมชนไปสู่ทั้งจังหวัดอย่างครอบคลุม หรืออาจมองว่าเป็นการจัดตั้งระบบบำนาญระดับพื้นที่โดยภาครัฐ

รูปภาพที่ 4-3 วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแบบที่ 3

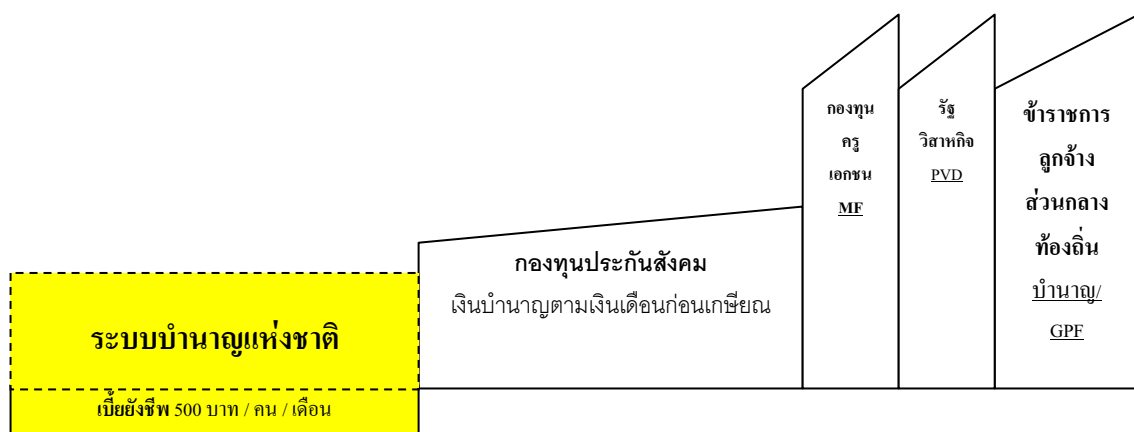


หมายเหตุ: บริเวณที่แรเงาเป็นส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบปัจจุบัน

4.2.4 การสร้างระบบบำนาญแห่งชาติคลุมประชาชนกลุ่มที่เหลือทั้งหมด (แบบที่ 4)

- ✓ หลักการ - รัฐสนับสนุนให้มีการจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบโดยใช้แนวทางของระบบบำนาญแบบ Contributory System และ ขยายผลให้ครอบคลุมผู้ที่ไม่ใช่ผู้มีงานทำด้วยก็ได้ (ก็จะเหมือนกับระบบบำนาญแห่งชาติของญี่ปุ่นดังที่นำเสนอในบทก่อน) หากขยายผลในลักษณะนี้ ระบบบำนาญจะมีรูปแบบคล้ายกับระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของประเทศไทยในปัจจุบัน
- ✓ ระบบบำนาญของประเทศจะมีสองแกนหลักคือ ระบบบำนาญตามอาชีพสำหรับแรงงานในระบบ และระบบบำนาญแห่งชาติ(National Pension System)

รูปภาพที่ 4-4 วิธีการจัดตั้งระบบบำนาญแบบที่ 4



4.3 เราควรพิจารณาเลือกทางเดินอย่างไรในฐานะ “ระบบบำนาญแห่งชาติ”

การที่จะตัดสินว่าระบบแบบใดเหมาะสมกว่ากันนั้นไม่ใช่เรื่องที่ย่ายนักร กรณี
รัฐบาลเลือกระบบบำนาญแบบที่ 1 หรือระบบบำนาญแบบผู้รับไม่ต้องสมทบร่วม โดยการ
ขยายผลระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคน โดยใช้เงินงบประมาณ
เพียงอย่างเดียว ข้อดีคือผู้สูงอายุทุกคนได้รับเงินบำนาญพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า และความง่ายใน
การปฏิบัติ แต่ข้อเสียก็มี กล่าวคือ รัฐบาลต้องสิ้นงบประมาณสูงมาก หากลองประมาณการ
เบื้องต้น จากผู้สูงอายุจากข้อมูลทะเบียนราษฎรในปีพ.ศ. 2549 จำนวน 5,561,782 คน รัฐบาล
ต้องใช้เงินถึงประมาณ 33,307 ล้านบาทเพื่อจ่ายเป็นเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุทุกคน หาก
พิจารณาถึงความพอเพียงโดยการเพิ่มเงินให้เป็น 2 เท่า รัฐบาลต้องใช้เงินในแต่ละปีถึง 66,741
ล้านบาท คิดเป็นประมาณกว่าร้อยละ 3-6 ของงบประมาณในปัจจุบัน อีกทั้งจำนวนผู้สูงอายุจะมี
มากขึ้นทุกปีๆ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ก็จะเพิ่มขึ้นไปอีก นอกจากนั้นแล้ว การให้เงินบำนาญในลักษณะ
นี้อาจจะก่อให้เกิดความครอบคลุมได้ง่ายก็จริง แต่ไม่ส่งผลดีกับเศรษฐกิจมหภาคในแง่ของการไม่
ส่งเสริมการออม อันจะทำให้ศักยภาพของประเทศในระยะยาวแอ่งลงได้

เนื่องด้วยเหตุผลข้างต้น และความสำคัญในการปลูกฝังให้ประชาชนทุกคนเล็งเห็น
ความสำคัญของการออม ทางเดินที่น่าจะเหมาะสมกว่าคือทางเดินสายที่ 2 หรือระบบ
บำนาญแบบผู้รับต้องสมทบร่วมเหมือนกับระบบที่เป็นทางการสำหรับกลุ่มแรงงานในระบบที่มี
อยู่ในปัจจุบัน และเมื่อเข้าสู่ระบบแล้ว ควรต้องจ่ายเงินสมทบเสมือนหนึ่งออมเงินกับระบบเป็น
ระยะเวลาหนึ่งแล้วจึงจะมีสิทธิรับเงินบำนาญ และเพื่อบรรลุเป้าหมายความครอบคลุมอย่าง
ทั่วถึงควรจะต้องใช้ระบบบังคับ เนื่องจากว่า หากเป็นระบบสมัครใจแล้ว ประชาชนอาจจะไม่
ตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อยามชราภาพ หรือมองเพียงผลประโยชน์อันใกล้ เน้นการ
บริโภคในปัจจุบันจึงเลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบ แต่ก็ต้องยอมรับว่า ระบบบังคับอาจจะได้รับการ
ยอมรับจากประชาชนไม่มากนัก จึงควรต้องมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีและต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความ
ตระหนักและความเข้าใจถึงความสำคัญของการออมในหมู่ประชาชน

ในด้านประเด็นของขอบเขตของระบบว่าควรจะเป็นระบบบำนาญแบบที่ 2 (รายอาชีพ)
แบบที่ 3 (รายพื้นที่) หรือแบบที่ 4 (ครอบคลุมทั่วประเทศนั้น) ถึงแม้ว่าจะมีข้อถกเถียงอยู่บ้างว่า
ควรกำหนดในกลุ่มอาชีพ พื้นที่ หรือระดับประเทศ ในทางหลักการมีข้อยุติในระดับหนึ่งว่า ควร
จะสร้างระบบบำนาญแบบบังคับในระดับประเทศหรือเป็น “ระบบบำนาญแห่งชาติ”
เหมือนอย่างญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ กล่าวคือ

หากออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบมีข้อดีในแง่ที่ว่า สามารถสร้างกฎกติกาของระบบให้เหมาะกับฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกได้ไม่ยากนัก แต่ระบบดังกล่าวจะกลายเป็นกำแพงที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนอาชีพในสังคมที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างอาชีพ แม้จะในระยะสั้นอย่างกรณีของประเทศไทย อีกทั้งการสร้างระบบบำนาญรายอาชีพ จะทำให้เกิดกองทุนขนาดเล็กจำนวนมากมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุน และข้อเสียอีกประการหนึ่งคือ ระบบจะไม่ครอบคลุมคนบางกลุ่มในสังคมไทย เช่น แม่บ้าน พระสงฆ์ ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ เป็นต้น ถ้าหากออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายพื้นที่ จะทำให้มีระบบบำนาญครอบคลุมทั่วประเทศ และคนทุกกลุ่มที่ขาดหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพสามารถเข้าสู่ระบบได้ แต่อาจจะมีกองทุนขนาดเล็กจำนวนมากมาเกิดขึ้น อีกทั้ง เนื่องจากเงื่อนไขทางประชากร ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน จึงมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดความแตกต่างระบบบำนาญในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่ระบบบำนาญดึงดูดและไม่ดึงดูดประชาชน ในที่สุดพื้นที่ที่มีเงื่อนไขของการเข้าสู่ระบบบำนาญที่ไม่ดึงดูดก็จะทำให้เกิดการโยกย้ายออกของประชากรขึ้น ท้ายที่สุดระบบบำนาญของพื้นที่ดังกล่าวก็จะขาดความมั่นคงและความเชื่อมั่นในระยะยาว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การสร้างระบบบำนาญแห่งชาติซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศคงจะเป็นระบบที่เหมาะสมกว่า

ต่อประเด็นสุดท้ายที่ว่า ควรออกแบบระบบบำนาญให้เป็นแบบสะสมทรัพย์ หรือแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่นนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย นอกจากความแตกต่างในเชิงปรัชญาอันเป็นพื้นฐานของระบบทั้งสองแล้ว โดยตัวของระบบเองมีจุดแข็งและจุดอ่อนแตกต่างกัน

ระบบบำนาญแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น เป็นระบบบำนาญที่โอนเงินจากประชาชนวัยทำงานไปยังผู้สูงอายุ กล่าวคือรัฐบาลจะจัดเก็บเงินสมทบจากประชาชนวัยทำงาน แล้วนำเงินนั้นมาจ่ายเป็นเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ประชาชนวัยทำงานดังกล่าวนั้นเมื่อแก่ตัวลง ก็จะได้รับเงินบำนาญจากคนรุ่นต่อไปที่จะกลายมาเป็นประชาชนวัยทำงาน ข้อดีของระบบนี้ ได้แก่ สามารถจัดหาแหล่งเงินเพื่อผู้สูงอายุในปัจจุบันได้ไม่ยากลำบาก และแก้ไขปัญหาปัญหาเงินเฟ้อได้จากการปรับเงินสมทบ แต่ข้อเสียคือ ระดับของเงินสมทบและเงินบำนาญจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ปัญหาดังกล่าวอาจจะนำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นได้ หากโครงสร้างประชากรเปลี่ยนไปเป็นสังคมชราภาพ¹

¹ เนื้อหาส่วนนี้นำมาจากบางส่วนของบทที่ 3 ใน วรรณคดี สุวรรณระดา (2550), ระบบสวัสดิการภาคประชาชนจากมุมมองของเศรษฐศาสตร์, จัดพิมพ์โดยมูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ.

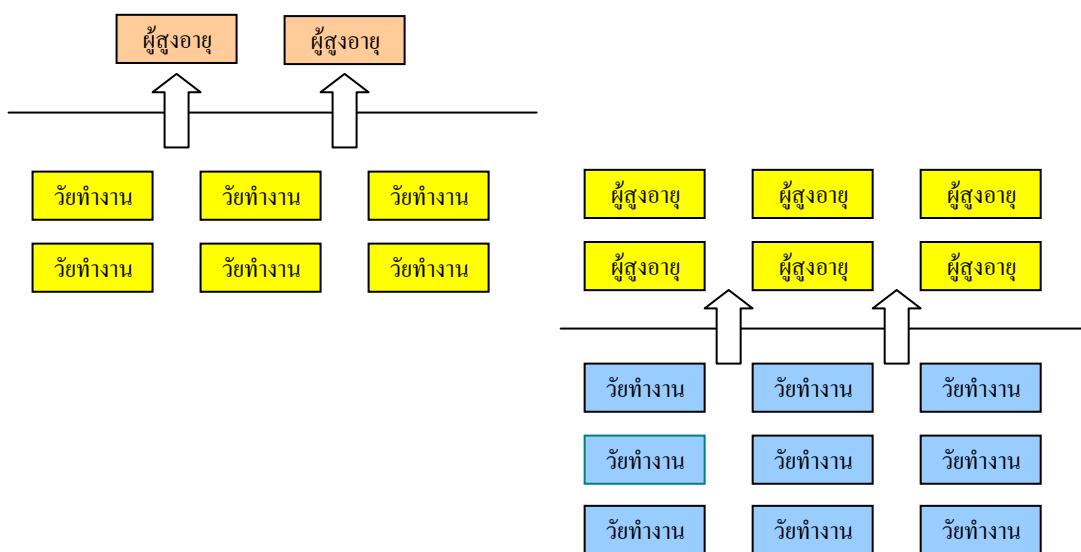
ลองสมมติสังคมจำลอง ซึ่งประกอบด้วยคนสองรุ่นอยู่ร่วมในสังคม. ขณะเวลาหนึ่งๆ ดังรูปภาพ 4-1 ในปัจจุบันมีผู้สูงอายุจำนวน 2 คน และมีวัยทำงานจำนวน 6 คน ซึ่งวัยทำงานนี้จะต้องจ่ายเงินสมทบให้กับรัฐบาลเพื่อใช้เป็นเงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุ เมื่อเทียบสัดส่วนผู้สูงอายุกับวัยทำงานแล้วจะเท่ากับ 1 ต่อ 3 สมมติระบบบำนาญแบบกำหนดเงินบำนาญชัดเจนหรือ Defined Benefits System² โดยให้เงินบำนาญที่ผู้สูงอายุได้รับเท่ากับ 300 บาทต่อเดือน ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องหาเงินจำนวน 600 บาทมาเพื่อจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุจำนวน 2 คน นั้นหมายความว่ารัฐบาลจะต้องเรียกเก็บเงินสมทบจากวัยทำงาน 6 คนๆ ละ 100 บาท สมมติว่าในอนาคตเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรใหม่ วัยทำงาน 6 คนในปัจจุบันกลายเป็นผู้สูงอายุโดยที่มีวัยทำงานซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่เกิดมา กำหนดให้มีจำนวน 9 คน ดังนั้นสัดส่วนผู้สูงอายุกับวัยทำงานแล้วจะเท่ากับ 1 ต่อ 1.5 หากรัฐบาลต้องการให้เงินบำนาญที่ผู้สูงอายุได้รับเท่ากับ 300 บาทต่อเดือน ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องหาเงินมารวมทั้งหมดเป็นเงิน 1,800 บาทเนื่องจากมีผู้สูงอายุเพิ่มเป็น 3 เท่า ดังนั้นรัฐบาลต้องเรียกเก็บเงินสมทบจากวัยทำงาน 9 คนๆ ละ 200 บาท จำนวนเงินดังกล่าวจะมากกว่าวัยทำงานรุ่นก่อนหน้าซึ่งจ่ายเงินสมทบเพียงคนละ 100 บาท จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า การใช้ระบบบำนาญแบบช่วยเหลือเกื้อกูล เมื่อสัดส่วนผู้สูงอายุกับวัยทำงานเพิ่มสูงขึ้นหรือสังคมเปลี่ยนเข้าสู่สังคมชราภาพ ภาระของวัยทำงานเพื่อสนับสนุนเงินบำนาญของผู้สูงอายุจะมากขึ้น

ขณะที่ระบบบำนาญแบบ Funded System นั้นจะเป็นระบบบำนาญที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมเงินในช่วงวัยทำงาน เมื่อเจ้าตัวเกษียณอายุการทำงาน รัฐบาลจะนำเงินออมพร้อมกับผลตอบแทนที่ได้มาจ่ายเงินบำนาญ หากกล่าวว่า ระบบ PAYG จะเน้นหลักการช่วยเหลือกันระหว่างรุ่นแล้ว ระบบบำนาญแบบ Funded System จะเป็นระบบที่เน้นการบังคับออมส่วนบุคคลเป็นสำคัญ ข้อดีของระบบนี้คือ ระบบนี้ไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และไม่ก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างกันระหว่างรุ่นในการแบกภาระดูแลผู้สูงอายุ แต่ข้อด้อยก็มี อาทิเช่น อาจประสบปัญหาความเสี่ยงในการบริหารจัดการเงินออม อีกทั้งเงินเพื่ออาจทำให้เงินบำนาญที่จะได้รับยามชราภาพมีมูลค่าน้อยลง จนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้นอกจากนั้นแล้ว ในการเริ่มต้นระบบบำนาญของประเทศโดยใช้ระบบนี้จะก่อให้เกิดปัญหาที่มีผู้ที่ออมเงินไม่ทันขึ้นในสังคม

² ระบบบำนาญอีกประเภทหนึ่งได้แก่ ระบบบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบชัดเจน หรือ Defined Contribution System

รูปภาพที่ 4-5 ระบบบำนาญแบบ PAYG

ปัจจุบัน

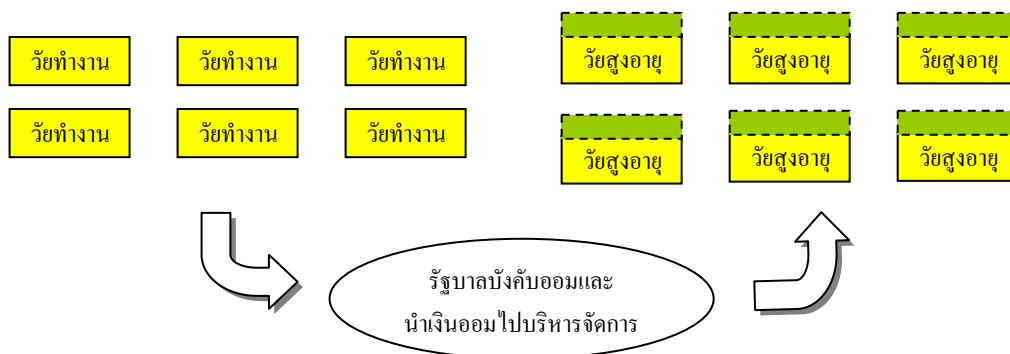
อนาคต

แหล่งที่มา: รูปภาพ 3-1 ในวเรศม์ สุวรรณระดา (2550)

รูปภาพที่ 4-6 ระบบบำนาญแบบ Funded System

ปัจจุบัน

อนาคต



แหล่งที่มา: รูปภาพ 3-2 ในรเวศม์ สุวรรณระดา (2550)

4.4 ข้อจำกัดบางประการของระบบบ้านนาญแบบสะสมทรัพย์

ระบบบำนาญเป็นระบบเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพ อย่างน้อยที่สุด ระบบบำนาญที่ดีควรจะประกันเงินบำนาญที่เพียงพอในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน (ต่อไปเรียกว่า เงินบำนาญพื้นฐาน) แน่หน่อว่าการเปลี่ยนแปลงของภาวะเงินเฟ้อก็ทำให้เงินบำนาญพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาด้วย ดังนั้นหากรัฐบาลเลือกใช้ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์และต้องการ

สร้างหลักประกันรายได้ขั้นพื้นฐานยามชราภาพ จะเกิดประเด็นที่เป็นข้อจำกัด 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก หากรัฐบาลเก็บเงินสะสมในระดับต่ำ เงินบำนาญที่ได้รับอาจจะไม่ถึงระดับเงินบำนาญพื้นฐานที่ตั้งเป้าไว้ หากเก็บในระดับสูงเกินไป อาจจะมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีศักยภาพในการออมน้อยไม่สามารถแบกรับภาระเงินสะสมได้ ประการที่สอง เมื่อคิดย้อนกลับว่า หากรัฐบาลต้องการประกันเงินบำนาญขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนโดยพิจารณาภาวะเงินเฟ้อด้วย แต่ละคนจะต้องจ่ายเงินสะสมโดยเฉลี่ยต่อเดือนให้กับระบบเป็นเงินเท่าไร ประชาชนที่เข้าสู่ระบบบำนาญเมื่ออายุน้อยจ่ายเงินสะสมต่อเดือนไม่สูงมากนัก ในขณะที่ประชาชนวัยกลางคนจะต้องจ่ายเงินสะสมในอัตราต่อเดือนที่สูงมาก เงินดังกล่าวอาจจะสูงกว่าศักยภาพในการออมของประชาชนก็ได้ ประเด็นนี้มีความสำคัญมากในการออกแบบบำนาญเพื่อประชาชนกลุ่มที่เหลือนี้ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีความหลากหลายด้านลักษณะทางประชากร สังคม เศรษฐกิจ และระดับรายได้

ในตอนนี้อย่างไรก็ตาม เราจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยใช้แบบจำลองทางการเงินส่วนบุคคลอย่างง่าย โดยสมมติว่าหากระบบบำนาญแห่งชาติที่ใช้เป็นระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์และพยายามที่จะตอบคำถามที่ว่า ภายใต้ระบบดังกล่าว ระดับเงินบำนาญพื้นฐานที่รัฐบาลต้องการจะจ่ายให้กับประชาชนจะมีทางเป็นไปได้ทางการเงินหรือไม่ อย่างไร

4.4.1 วิธีการกำหนดแบบกำหนดอัตราเงินสมทบ (Defined Contributions)

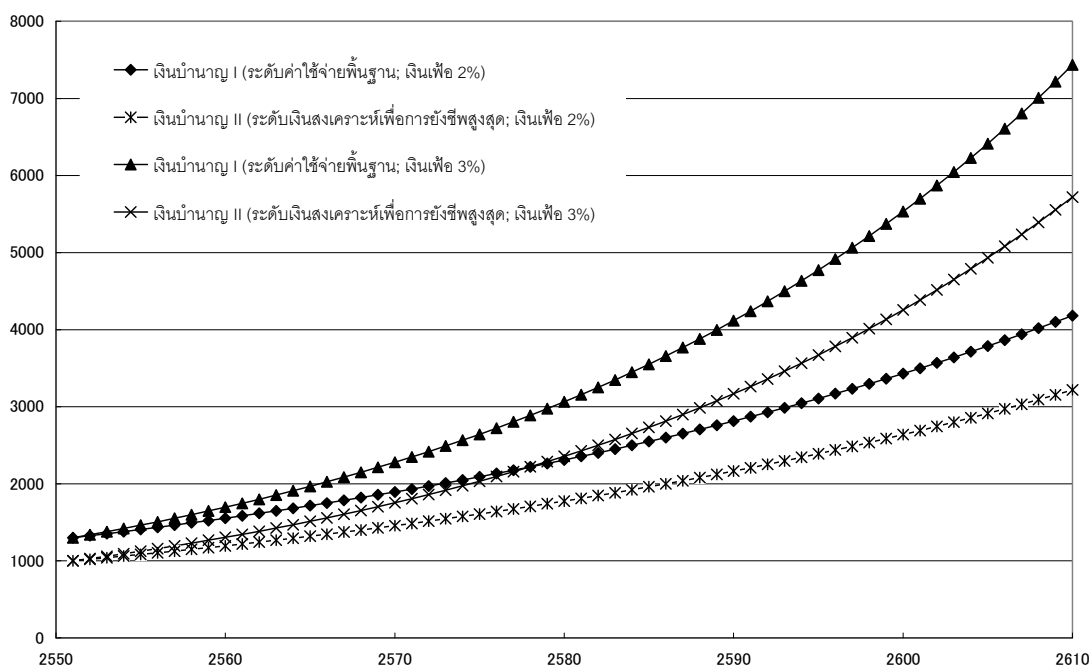
การวิเคราะห์ในส่วนนี้มีเป้าหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่า ภายใต้ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ หากกำหนดอัตราเงินสมทบในระดับใดๆแล้ว คนแต่ละรุ่นที่เข้ามาเป็นสมาชิกของระบบมีโอกาสจะได้รับเงินบำนาญเฉลี่ยเดือนละเท่าไร ระดับเงินดังกล่าวน้อยหรือมากเพียงไร

■ สมมติฐานเบื้องต้น

ประเด็นที่พิจารณาได้แก่ หากกำหนดอัตราเงินสมทบต่ำและคงที่ตลอด สมาชิกของระบบบำนาญแต่ละคนจะมีโอกาสได้รับบำนาญในอนาคตได้ประมาณเดือนละกี่บาท นอกจากนั้นยังพิจารณากรณีที่ว่า หากอัตราเงินสมทบ แต่มีการปรับขึ้นทุก 5 ปี (ขึ้นครั้งละ 50 บาทหรือครั้งละ 100 บาท) จะมีโอกาสได้รับบำนาญได้ประมาณเดือนละกี่บาท ระดับของเงินสะสมที่ใช้ในการวิเคราะห์นั้น ได้อ้างอิงตัวจากงานวิจัยของ สมชัย ฤชุพันธุ์ และสรวิศวดี หุ่นพยนต์ (2548 ข) ซึ่งพบว่า ความสามารถในการออมเงินได้ถัวเฉลี่ยรายเดือนของกลุ่มต่ำที่สุด (กลุ่มเกษตรกร ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ) จะอยู่ที่ 429.87 บาทต่อเดือน โดยสมมติว่าแต่ละคนจะออมต่อคนที่ระดับ 200-500 บาทต่อเดือน โดยพิจารณากรณีอัตราดอกเบี้ยเท่ากับ 3%, 4% และ 6% และสมมติอายุขัยเฉลี่ยของประชาชนเท่ากับ 75 ปี

ในการเปรียบเทียบว่า เงินสะสมข้างต้นนั้นบรรลุระดับเงินบำนาญพื้นฐานที่รัฐบาลต้องการจะจ่ายให้กับประชาชนหรือไม่นั้น จะพิจารณาจากจำนวนเงิน 1,300 บาทต่อคนต่อเดือน (ประมาณเส้นความยากจน) ซึ่งจะใกล้เคียงกับ ค่าใช้จ่ายสำหรับความจำเป็นพื้นฐานของผู้สูงอายุ คำนวณในงานวิจัยของโครงการวิจัย “การประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับความจำเป็นพื้นฐานของผู้สูงอายุ”³ ซึ่งผู้วิจัยได้รับเงินอุดหนุนเงินทุนวิจัยจากศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย งานวิจัยดังกล่าวใช้ข้อมูลการสำรวจลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือนปี 2547 ซึ่งคำนวณจากการใช้จ่ายของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียว โดยอาศัยนิยามของหมวดค่าใช้จ่ายจำเป็นแบบต่างๆ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก) ในกรณีนี้จะสมมติเงินบำนาญพื้นฐานเท่ากับ 1,300 บาทต่อคนต่อเดือน นอกจากนั้นก็จะอ้างอิงกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้ผู้สูงอายุได้สูงสุด 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน (งบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและงบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จ่ายได้สูงสุดรวมกัน) นอกจากนั้น เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินบำนาญพื้นฐานตามภาวะเงินเฟ้อ (คนแต่ละรุ่นรับเงินคนละปี) เรายังกำหนดให้เงินบำนาญดังกล่าวนั้น จะปรับตัวตามภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ เราสมมติให้มีการปรับตัวตามอัตราเงินเฟ้อ (2% หรือ 3%) ทั้งสองกรณี การเปลี่ยนแปลงของเงินบำนาญจะเปลี่ยนแปลงตามรูปภาพที่ 4-7

รูปภาพที่ 4-7 ระดับเงินบำนาญที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายในการจ่ายในปีต่างๆ



³ ผู้วิจัยได้รับเงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

■ ผลการวิเคราะห์

ตารางที่ 4-1 และ 4-2 แสดงผลการประมาณการระดับเงินบำนาญที่แต่ละรุ่นได้รับ ภายใต้ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ภายใต้กรณีต่างๆ ผลการวิเคราะห์ในรายละเอียดกรุณาดูในภาคผนวก ข (ตารางที่ ข-1 ถึง ตารางที่ ข-5)

ผลการประมาณการเงินบำนาญที่เป็นไปได้ภายใต้การกำหนดอัตราเงินสมทบ 2 อัตรา ได้สรุปไว้ในตารางที่ 4-1 กรณีนี้จะสมมติให้จัดเก็บเงินสมทบกับคนรุ่นอายุต่ำกว่า 40 ปีเท่ากับ 300 บาทต่อคนต่อเดือน และคนรุ่นอายุสูงกว่านั้นเก็บในอัตรา 450 บาทต่อคนต่อเดือน ความแตกต่างนั้นเนื่องมาจากระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบแตกต่างกัน ส่วนกรณีของรุ่นอายุ 60 ปีเนื่องจากระยะเวลารับเงินบำนาญสั้นมาก จึงทดลองสมมติให้จ่ายเงินเพียง 300 บาทต่อคนต่อเดือน จะเห็นได้ว่า

- คนรุ่นอายุ 25 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่เดือนละ 300 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 1,519-3,442 บาท เมื่ออายุ 60 ปี
- คนรุ่นอายุ 35 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่เดือนละ 300 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 916-1,695 บาท เมื่ออายุ 60 ปี
- คนรุ่นอายุ 45 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่เดือนละ 300 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 701-1,078 บาท เมื่ออายุ 60 ปี
- คนรุ่นอายุ 55 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่เดือนละ 300 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 604-806 บาท เมื่ออายุ 60 ปี

หากยึดเอาระดับค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุต่อเดือนที่ 1,300 บาทเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยพิจารณาอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยปีละ 2 % พบว่า แม้ว่าในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยสูงอย่างกรณี 6% ต่อปี มีเพียงรุ่นอายุต่ำกว่า 35 ปีเท่านั้นที่สามารถรับเงินบำนาญมูลค่ามากกว่าค่าใช้จ่ายพื้นฐานในปีแรกที่ได้รับบำนาญ

ขณะเดียวกัน หากสมมติอัตราเงินสมทบเริ่มต้นเหมือนกรณีข้างต้น แต่กำหนดให้มีการปรับขึ้นของเงินสมทบทุกๆ 5 ปีโดยให้เพิ่มครั้งละ 50 บาท จากตารางที่ 4-1 จะเห็นได้ว่า เงินบำนาญที่มีโอกาสได้รับจะเพิ่มขึ้น ยิ่งรุ่นหนุ่มสาวมากก็จะมีอัตราการเพิ่มสูงกว่า สาเหตุก็เนื่องมาจากเงินสมทบ (เงินออม) ที่มากขึ้นและระยะเวลาสะสมมากขึ้น จะเห็นได้ว่า

- คนรุ่นอายุ 25 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่แต่มีการปรับอัตราทุกๆ 5 ปีละ 50 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 2,132-4,538 บาท เมื่ออายุ 60 ปี
- คนรุ่นอายุ 35 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่แต่มีการปรับอัตราทุกๆ 5 ปีละ 50 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 1,177-2,101 บาท เมื่ออายุ 60 ปี

- คนรุ่นอายุ 25 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่แต่มีการปรับอัตราทุกๆ 5 ปีๆละ 50 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 771-1,175 บาท เมื่ออายุ 60 ปี
- คนรุ่นอายุ 25 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่แต่มีการปรับอัตราทุกๆ 5 ปีๆละ 50 บาท มีโอกาสรับเงินบำนาญในช่วง 635-844 บาท เมื่ออายุ 60 ปี

ในทำนองเดียวกัน หากเปรียบเทียบระดับเงินบำนาญดังกล่าวกับ ระดับค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุต่อเดือนที่ 1,300 บาทโดยพิจารณาอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยปีละ 2 % พบว่า ผลลัพธ์จะเหมือนกับข้างต้น อีกทั้งในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยต่ำอย่างกรณี 4% ต่อปี แม้จะจ่ายเงินสะสมเพิ่มขึ้นจะมีเพียงรุ่นอายุต่ำกว่า 25 ปีเท่านั้นที่สามารถรับเงินบำนาญมูลค่ามากกว่าค่าใช้จ่ายพื้นฐานในปีแรกที่เริ่มรับบำนาญ

เมื่อสมมติวิธีการสะสมเงินอีกแบบหนึ่ง โดยกำหนดให้รุ่นอายุ 20 ปีและ 25 ปีจ่ายเงินสมทบในอัตราเดือนละ 200 บาทและ รุ่นที่อายุมากขึ้นจะจ่ายมากขึ้นอีกรุ่นละ 50 บาท รุ่น 55 ปีและรุ่น 60 ปีจะจ่ายสูงสุดคือ 500 บาทต่อเดือน ดังในตารางที่ 4-2 จะเห็นได้ว่า

- คนรุ่นอายุ 25 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่ 200 บาท ตลอดไป จะได้รับบำนาญ 1,013-2,295 บาท/เดือน เมื่ออายุ 60 ปี หากมีการปรับเงินสมทบขึ้น 50 บาท ทุก 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 1,625-3,390 บาท /เดือน และหากมีการเปลี่ยนแปลงเงินสมทบ 100 บาท ทุกๆ 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 2,238-4,486 บาท/เดือน
- คนรุ่นอายุ 35 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่ 200 บาท ตลอดไป จะได้รับบำนาญ 916-1,694 บาท/เดือน เมื่ออายุ 60 ปี หากมีการปรับเงินสมทบขึ้น 50 บาท ทุก 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 1,177-2,101 บาท /เดือน และหากมีการเปลี่ยนแปลงเงินสมทบ 100 บาท ทุกๆ 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 1,437-2,507 บาท/เดือน
- คนรุ่นอายุ 45 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่ 200 บาท ตลอดไป จะได้รับบำนาญ 623-958 บาท/เดือน เมื่ออายุ 60 ปี หากมีการปรับเงินสมทบขึ้น 50 บาท ทุก 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 693-1,055 บาท /เดือน และหากมีการเปลี่ยนแปลงเงินสมทบ 100 บาท ทุกๆ 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 763-1,152 บาท/เดือน
- คนรุ่นอายุ 55 ปี หากจ่ายเงินสมทบด้วยอัตราคงที่ 200 บาท ตลอดไป จะได้รับบำนาญ 672-895 บาท/เดือน เมื่ออายุ 60 ปี หากมีการปรับเงินสมทบขึ้น 50 บาท ทุก 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 703-933 บาท /เดือน และหากมีการเปลี่ยนแปลงเงินสมทบ 100 บาท ทุกๆ 5 ปี เงินบำนาญจะเป็น 734-972 บาท/เดือน

จะเห็นได้ว่า เฉพาะกรณีที่ดอกเบี้ยสูงและกรณีที่ปรับเงินสะสมในอัตราที่สูงเท่านั้นที่จะทำให้ระดับเงินบำนาญที่รับของกลุ่มคนรุ่นใหม่ๆเท่านั้นสูงกว่าค่าใช้จ่ายพื้นฐาน

ตารางที่ 4-1 อัตราเงินสมทบกับระดับเงินบำนาญที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของทั้งสองเท่ากันพอดี กรณี Defined Contributions (เงินสมทบสองอัตรา)

รุ่นอายุ	ระยะเวลา จ่ายเงิน สมทบ (ปี)	ระยะเวลา รับเงิน บำนาญ (ปี)	ปีรับเงิน บำนาญ (พ.ศ.)	อัตราเงินสมทบคงที่ตลอด				อัตราเงินสมทบปรับทุกๆ 5 ปี (50 บาท)				มูลค่าค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับผู้ สูงอายุต่อเดือนในปีที่เริ่มรับบำนาญ (บาท) (ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ 2% ต่อปี)	
				อัตรา เงิน สมทบ	ระดับเงินบำนาญ ณ. อัตราดอกเบี้ยต่างๆ			อัตรา เงิน สมทบ	ระดับเงินบำนาญ ณ. อัตราดอกเบี้ยต่างๆ				
					3%	4%	6%		3%	4%	6%	1,000 บาท	1,300 บาท
20 ปี	40	15	2591	300	1,895.00	2,564.00	4,780.00	300-650	2,760.75	3,637.00	6,450.00	2,208	2,870
25 ปี	35	15	2586	300	1,519.50	1,987.50	3,442.00	300-600	2,132.00	2,729.00	4,538.00	2,000	2,600
30 ปี	30	15	2581	300	1,195.50	1,513.50	2,442.00	300-550	1,609.00	2,003.00	3,130.50	1,811	2,355
35 ปี	25	15	2576	300	916.25	1,123.75	1,695.00	300-500	1,177.00	1,426.00	2,101.00	1,641	2,133
40 ปี	20	15	2571	300	675.30	803.50	1,136.50	300-450	823.40	971.80	1,353.00	1,486	1,932
45 ปี	15	15	2566	450	701.10	810.50	1,078.50	450-550	771.40	888.80	1,175.30	1,346	1,750
50 ปี	10	15	2561	450	432.15	486.00	610.75	450-500	454.35	510.25	639.70	1,219	1,585
55 ปี	10	10	2561	450	604.75	666.00	806.00	450-500	635.90	699.50	844.30	1,219	1,585
60 ปี	10	5	2561	300	751.00	809.00	938.50	300-350	809.00	870.00	1,005.50	1,219	1,585

หมายเหตุ รายละเอียดดูได้ในตาราง ข-1 และ ข-2 ในภาคผนวก-ข

ตารางที่ 4-2 อัตราเงินสมทบกับระดับเงินบำนาญที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของทั้งสองเท่ากันพอดี กรณี Defined Contributions (เงินสมทบต่างกันทุกรุ่น)

รุ่นอายุ	ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ (ปี)	ระยะเวลารับเงินบำนาญ (ปี)	ปีรับเงินบำนาญ (พ.ศ.)	อัตราเงินสมทบคงที่ตลอด				อัตราเงินสมทบปรับทุกๆ 5 ปี (50 บาท)				อัตราเงินสมทบปรับทุกๆ 5 ปี (100 บาท)			
				อัตราเงินสมทบ	ระดับเงินบำนาญ ณ. อัตราดอกเบี้ยต่างๆ			อัตราเงินสมทบ	ระดับเงินบำนาญ ณ. อัตราดอกเบี้ยต่างๆ			อัตราเงินสมทบ	ระดับเงินบำนาญ ณ. อัตราดอกเบี้ยต่างๆ		
					3%	4%	6%		3%	4%	6%		3%	4%	6%
20 ปี	40	15	2591	200	1,263.30	1,709.50	<u>3,186.50</u>	200-550	2,129.00	2,782.50	<u>4,856.00</u>	200-900	2,995.00	<u>3,855.50</u>	<u>6,525.00</u>
25 ปี	35	15	2586	200	1,013.00	1,325.00	2,295.00	200-500	1,625.70	2,066.50	<u>3,390.00</u>	200-800	2,238.20	<u>2,808.50</u>	<u>4,486.00</u>
30 ปี	30	15	2581	250	991.10	1,254.00	2,022.00	250-500	1,404.50	1,743.50	<u>2,710.00</u>	250-750	1,817.80	<u>2,233.00</u>	<u>3,399.00</u>
35 ปี	25	15	2576	300	916.20	1,123.70	1,694.50	300-500	1,177.00	1,426.00	2,101.00	300-700	1,437.60	1,728.30	<u>2,507.00</u>
40 ปี	20	15	2571	350	787.80	937.40	1,325.50	350-500	936.00	1,105.70	1,542.50	350-650	1,084.10	1,274.20	1,759.00
45 ปี	15	15	2566	400	623.15	720.40	958.70	400-500	693.50	798.80	1,055.50	400-600	763.65	877.00	1,152.50
50 ปี	10	15	2561	450	432.10	485.90	610.70	450-500	454.40	510.25	639.80	450-550	476.60	534.60	668.80
55 ปี	10	10	2561	500	672.00	740.20	895.50	500-550	703.00	773.50	933.60	500-600	734.15	806.90	972.00
60 ปี	10	5	2561	500	1,251.50	1,348.50	1,564.50	500-550	1,309.50	1,409.30	1,631.50	500-600	1,367.50	1,470.00	1,698.50

หมายเหตุ รายละเอียดดูได้ในตาราง ข-3 ข-4 และ ข-5 ในภาคผนวก-ข

4.4.2 วิธีการกำหนดแบบกำหนดเงินบำนาญ (Defined Benefits)

ในทางกลับกัน หากพิจารณาอัตราเงินสมทบรายเดือนที่พอจ่ายเงินบำนาญในอนาคตที่ตั้งเป้าเอาไว้ สมาชิกในแต่ละรุ่นจะต้องจ่ายเงินสะสมเดือนละมากน้อยเพียงไร โดยพิจารณาในหลักคิดที่ว่าเงินบำนาญที่รับนั้นได้จากเงินสมทบของตนเอง

ตารางที่ 4-3 แสดงผลการประมาณการหาอัตราเงินสะสมที่แต่ละรุ่นจะต้องจ่ายแต่ละเดือน กรณีที่รัฐบาลมีระดับเงินบำนาญเป้าหมายไว้โดยสมมติว่ารายได้สำหรับคำนวณเงินบำนาญในพ.ศ. 2551 เท่ากับ 1,300 บาทต่อเดือน และรัฐบาลปรับค่าใช้จ่ายพื้นฐานดังกล่าวด้วยอัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 2% หรือ 3% ภายใต้อัตราดอกเบี้ยต่างๆ

- คนอายุ 25 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุขัยประมาณ 2,600-3,430 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 255-585 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 3,658-5,533 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 382-881 บาท/เดือน
- คนอายุ 35 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 2,133-2,814 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 426-796 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 2,722-4,117 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 578-1,087 บาท/เดือน
- คนอายุ 45 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 1,750-2,309 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 823-1,280 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 2,025-3,064 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 1,014-1,585 บาท/เดือน
- คนอายุ 55 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 1,585-1,894 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 959-1,284 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 1,747-2,280 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 1,102-1,479 บาท/เดือน

ตารางที่ 4-4 แสดงผลการประมาณการหาอัตราเงินสะสมที่แต่ละรุ่นจะต้องจ่ายแต่ละเดือน กรณีที่รัฐบาลมีระดับเงินบำนาญเป้าหมายไว้โดยสมมติว่ารายได้สำหรับคำนวณเงินบำนาญในพ.ศ. 2551 เท่ากับ 1,000 บาทต่อเดือน และรัฐบาลปรับค่าใช้จ่ายพื้นฐานดังกล่าวด้วยอัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 2% หรือ 3% ภายใต้อัตราดอกเบี้ยต่างๆ

- คนอายุ 25 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 2,000-2,639 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 196-450 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 2,814-4,256 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 294-677 บาท/เดือน
- คนอายุ 35 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 1,641-2,165 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 327-162 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 2,094-3,167 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 445-836 บาท/เดือน
- คนอายุ 45 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 1,346-1,776 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 633-985 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 1,558-2,357 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 780-1,219 บาท/เดือน
- คนอายุ 55 ปี หากรัฐบาลต้องการเงินบำนาญจนสิ้นอายุประมาณ 1,219-1,457 บาท (ราคาอนาคต) เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 738-988 บาท/เดือน และหากระดับบำนาญที่รัฐกำหนดสูงขึ้นเป็น 1,344-1,754 บาท/เดือน เขาจะต้องจ่ายเงินสมทบ 848-1,138 บาท/เดือน

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะตั้งเป้าหมายระดับเงินบำนาญต่อเดือนไว้เพียงเดือนละ 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน เพื่อที่จะได้รับเงินบำนาญในอนาคตให้มีมูลค่าดังกล่าวนั้น คนรุ่นอายุสูงจะต้องสะสมในอัตราต่อเดือนที่ค่อนข้างสูงในปัจจุบัน ซึ่งในบางรุ่นสูงมากกว่าเดือนละ 1,000 บาท จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของ สมชัย ฤชุพันธุ์ และสรวิศดี หุ่นพยนต์ (2548 ข) ที่ค้นพบว่าความสามารถในการออมเงินได้ถัวเฉลี่ยรายเดือนของกลุ่มต่ำที่สุด (กลุ่มเกษตรกร ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ) จะอยู่ที่ 429.87 บาทต่อเดือน แสดงว่าการออกแบบระบบบำนาญในลักษณะนี้จะมีผลทำให้คนบางส่วนเข้าสู่ระบบบำนาญยาก