

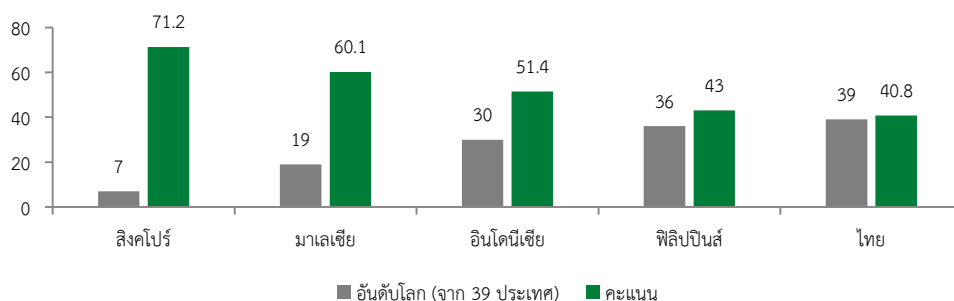
หลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ : เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุได้ออกแบบอย่างครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม แต่ยังมีประเด็นด้านความเพียงพอต่อการดำรงชีพ จึงมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงเพื่อให้ผู้สูงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยภาครัฐควรส่งเสริมการออม จัดทำมาตรการเพิ่มรายได้ และเพิ่มความรอบรู้ด้านการเงินให้ผู้สูงอายุ

ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุ โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ในปี 2566 และสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในปี พ.ศ. 2576 ซึ่งประชากรที่สูงอายุจะมีสัดส่วนร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว แต่พบว่าการออมในผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความมั่นคงในชีวิต จากรายงานเรื่องการเตรียมความพร้อม ด้านการเงินและสุขภาพในสังคมอายุยืน³ ของ TDRI (2562) ระบุว่าคนรายได้ปานกลางที่อาศัยในเขตเมืองจะต้องเก็บออมเงินประมาณ 4.3 ล้านบาทเมื่ออายุ 60 ปี ถึงจะมีเงินเพียงพอใช้จ่ายจนถึงอายุ 100 ปี ส่วนคนรายได้ปานกลางที่อาศัยในเขตชนบทจะต้องมีเงินออมประมาณ 2.8 ล้านบาท เมื่ออายุ 60 ปี ถึงจะมีเงินเพียงพอใช้จ่ายจนถึงอายุ 100 ปี ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2562 พบว่า มีครัวเรือนเพียง 1.2 แสนครัวเรือนเท่านั้นที่มีเงินออมสูงกว่า 2.8 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.5 ของครัวเรือนทั้งประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าสถานะการออมของครัวเรือนในปัจจุบันยังไม่เพียงพอกับระดับดังกล่าว

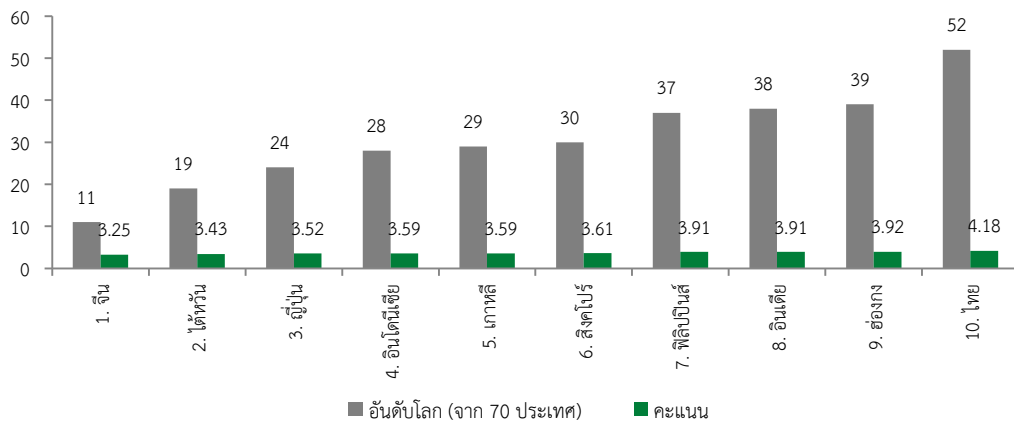
แผนภาพ 26 คะแนนและอันดับดัชนีระบบบำนาญโลกในภูมิภาคเอเชีย ปี 2563 (Global Pension Index 2020)



ที่มา: Mercer CFA Institute Global Pension Index Report

³ รายงานการเตรียมความพร้อม ด้านการเงินและสุขภาพในสังคมอายุยืน, TDRI 2562 สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2019/08/financial-and-health-preparation-in-a-longevity-society/>

แผนภาพ 27 คะแนนและอันดับตัวชี้วัดระบบบำนาญโลก ปี 2563 (Allianz Pension Index 2020)



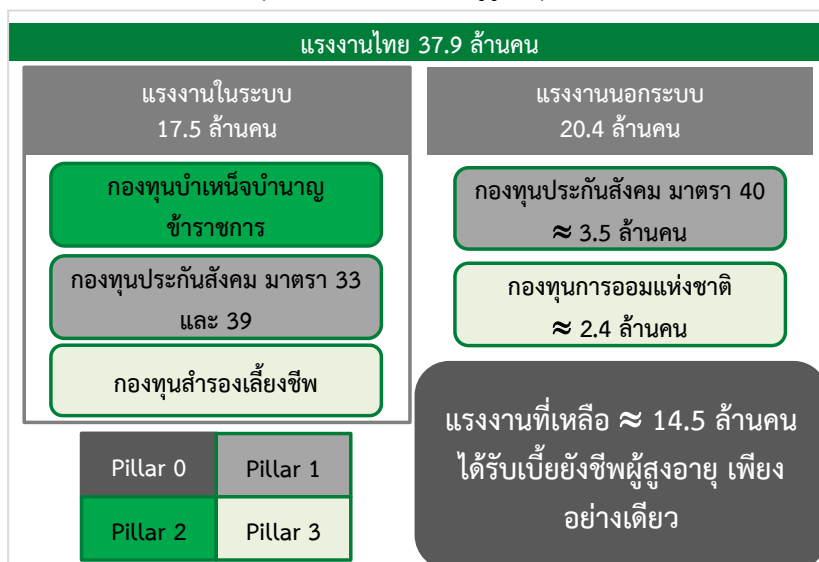
ที่มา: Allianz Global Pension Report 2020

นอกจากนี้ ในปี 2563 สถาบันระดับโลก 2 สถาบันคือ Mercer CFA และบริษัท Allianz นำเสนออันดับบำนาญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งรายงานดังกล่าวระบุตรงกันว่า ประเทศไทยมีคะแนนและอันดับของระบบบำนาญอยู่ในระดับต่ำ โดยสถาบัน Mercer CFA นำเสนอดัชนีระบบบำนาญโลก (Global Pension Index 2020) โดยพิจารณาจาก 3 มิติหลักคือ (1) ความเพียงพอ (Adequacy) (2) ความยั่งยืน (Sustainability) และ (3) การตรวจสอบได้ (Integrity) รายงานว่าประเทศไทยถูกจัดเป็นอันดับสุดท้ายจาก 39 ประเทศทั่วโลก โดยได้รับคะแนนอยู่ที่ 40.8 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ขณะที่เมื่อพิจารณามิติย่อยของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนต่ำสุดในด้านความเพียงพอ โดยมีคะแนน 36.8 อยู่ในอันดับที่ 38 ขณะที่ด้านความยั่งยืนประเทศไทยได้รับคะแนน 40.8 อยู่ในอันดับที่ 29 และการตรวจสอบได้ได้รับคะแนน 47.3 อยู่ในอันดับที่ 35 เช่นเดียวกับรายงานของบริษัท Allianz ที่นำเสนอตัวชี้วัดระบบบำนาญ “Allianz Pension Indicator : API” ใน 3 ด้านเช่นกัน คือ (1) ประชากรศาสตร์และการคลัง (2) ความยั่งยืนของระบบ และ (3) ความเพียงพอของเงินบำนาญ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพ และพบว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 52 ของโลกจาก 70 ประเทศทั่วโลก และอันดับ 10 ของภูมิภาคเอเชีย โดยมีคะแนนในมิติด้านความเพียงพอ และประชากรศาสตร์และการคลังในระดับต่ำเช่นกัน จากรายงานข้างต้นประกอบกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของประเทศที่จะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Completely Aged Society) ในปี 2566 และสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในปี 2576 ทำให้ไทยต้องทบทวนระบบบำนาญของประเทศอีกครั้ง โดยเฉพาะในมิติด้านความเพียงพอ

หลักประกันด้านรายได้ผู้สูงอายุของไทย สามารถจำแนกตามเสาหลักได้เป็น 5 เสาหลักสำคัญ คือ

1. เสาหลักที่ 0 (Pillar 0) เป็นระบบบำนาญตามหลักสากลซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับผู้สูงอายุ ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ ระบบบำนาญรูปแบบเดิมซึ่งรัฐให้เป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการ
2. เสาหลักที่ 1 (Pillar 1) เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกษียณ ได้แก่ ระบบประกันสังคมมาตรา 33 และ 39
3. เสาหลักที่ 2 (Pillar 2) เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเพื่อรองรับการเกษียณ ซึ่งการออมสามารถกำหนดรูปแบบให้ผู้ออมเลือกนโยบายการลงทุนเองได้ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
4. เสาหลักที่ 3 (Pillar 3) เป็นการออมภาคสมัครใจ ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคมมาตรา 40
5. เสาหลักที่ 4 (Pillar 4) เป็นระบบการออมในรูปแบบทรัพย์สินอื่น และการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตการเกษียณ ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การสนับสนุนจากครอบครัว โครงการสังคมอื่น เช่น ประกันสุขภาพ

แผนภาพ 28 ความครอบคลุมของหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ ปี 2563



ที่มา: กองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ และข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกำลังแรงงานไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 37.9 ล้านคน ตามหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุที่มีอยู่ จะพบว่าแรงงานไทยอย่างน้อยอยู่ในหลักประกันรายได้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 5 เสาหลัก กล่าวคือ (1) แรงงานในระบบจำนวน 17.5 ล้านคน มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 และมาตรา 39 รองรับ ซึ่งจะได้รับบำนาญจากทั้งกองทุน

ประกันสังคม และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ (2) แรงงานนอกระบบจำนวน 20.4 ล้านคน ซึ่งไม่มีการออมภาคบังคับ แต่มีการออมภาคสมัครใจที่รัฐจัดให้ แบ่งเป็นกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 จำนวน 3.5 ล้านคน (ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคม ณ เดือนพฤศจิกายน 2563) และกองทุนการออมแห่งชาติ 2.4 ล้านคน (ข้อมูลจากกองทุนการออมแห่งชาติ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2563) ซึ่งทั้งสองกลุ่มจะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย โดยแรงงานที่เหลือ 14.5 ล้านคนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างเดียว

ทั้งนี้ หากพิจารณาความเพียงพอของบำนาญหลังเกษียณจากข้อมูล Gross Pension Replacement Rate (pension benefit as a share of individual lifetime average earnings) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ใช้วัดความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณซึ่งนำเสนอไว้ในรายงานของ OECD ในปี 2018 พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนที่ร้อยละ 37.5 แตกต่างจากค่าเฉลี่ยของ OECD อยู่ที่ร้อยละ 52 ค่อนข้างมาก และต่างจากข้อเสนอการศึกษาของ Deloitte & Touche Consulting Group ภายใต้การดำเนินการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่ระบุระดับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ โดยมีชีวิตความเป็นอยู่ในระดับพื้นฐานหรืออัตราทดแทนรายได้หลังเกษียณ (Replacement Rate) ของไทยควรอยู่ที่ร้อยละ 50-60 ซึ่งหากพิจารณารายได้หลังเกษียณในหลักประกันประเภทต่าง ๆ จะพบว่าไม่มีเพียงข้าราชการที่จะมีรายได้เพียงพอที่ร้อยละ 50-70 ของเงินเดือนเดือนสุดท้ายเท่านั้น โดยหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุอื่นจะได้รับบำนาญขั้นต่ำระหว่าง 24,600-83,800 บาท ขณะที่เงินบำนาญจะได้รับระหว่าง 1,024-8,850 บาทต่อเดือน

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนว่าภาครัฐมีหลักประกันทางรายได้ของผู้สูงอายุให้กับประชาชนทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม แต่อาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งภาครัฐควรดำเนินการคือ

1. **ด้านการเพิ่มการออมเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุ** โดย (1) ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนรับรู้ และเพิ่มช่องทางการเข้าถึงการมีหลักประกันให้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น ทั้งในด้านการสมัครและการขอรับสิทธิประโยชน์ และ (2) พิจารณาทบทวนฐานเงินเดือนสูงสุดสำหรับการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม และปรับอัตราการออมเพิ่ม เพื่อเป็นช่องทางให้แรงงานสามารถออมได้มากขึ้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนยังสามารถเตรียมความพร้อมด้านรายได้หลังเกษียณของตนเองควบคู่กับการเข้าถึงหลักประกันที่จัดสรรโดยรัฐ

2. **ด้านการเพิ่มรายได้และความรู้ทางการเงิน** โดย (1) ส่งเสริมการมีรายได้หลังเกษียณ โดยอาจกำหนดประเภทงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและปลอดภัยกับผู้สูงอายุ เพื่อเป็นช่องทางการหารายได้ทดแทนรายได้หลักหลังเกษียณ และ (2) เพิ่มความรู้ในการบริหารจัดการการเงิน (Financial literacy)

ตาราง 16 ระบบหลักประกันทางรายได้ของผู้สูงอายุในยามเกษียณอายุที่ 60 ปี

บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	กองทุนประกันสังคม			กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
<u>กรณีเป็นสมาชิก กบข.</u> - บำเหน็จ: เงินเดือนเดือนสุดท้าย x เวลาราชการ - บำนาญ: (เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือน x เวลาราชการ) / 50 หมายเหตุ: บำนาญต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย และเวลาราชการ เศษเดือน เศษวัน เป็นจุดทศนิยม	มาตรา 33 และ 39 <u>กรณีเข้าเงื่อนไข (สมทบครบ 180 เดือน)</u> : บำนาญตลอดชีวิต : $20 + [1.5 \times (\text{จำนวนปีที่ทำงาน} - 15) / 100]$ x ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย	มาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 บำเหน็จ : $(50 \text{ บาท} \times \text{จำนวนเดือน} + \text{เงินออมเพิ่ม}) + \text{ผลตอบแทน}$	มาตรา 40 ทางเลือกที่ 3 บำเหน็จ : $(150 \text{ บาท} \times \text{จำนวนเดือน} + \text{เงินออมเพิ่ม}) + \text{ผลตอบแทน} + 10,000 \text{ (หากเกิน 180 เดือน)}$	<u>กรณีเข้าเงื่อนไข (ยอดเงินสะสมอย่างน้อย 144,000 บาท)</u> : บำนาญตลอดชีวิต : ยอดสะสมทั้งสิ้น / 240 <u>หากอายุ 60 ปีขึ้นไป</u> : ได้รับเงินดำรงชีพ 600 บาท/เดือน เงินสะสมทั้งหมด (ไม่ตลอดชีพ)	ผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี : 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 70-79 ปี : 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปี : 800 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป : 1,000 บาทต่อเดือน
<u>กรณีไม่เป็นสมาชิก กบข.</u> - บำเหน็จ: เงินเดือนเดือนสุดท้าย x จำนวนปีเวลาราชการ - บำนาญ: (เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือน x จำนวนปีเวลาราชการ) / 50 หมายเหตุ: บำนาญอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย	<u>กรณีไม่เข้าเงื่อนไข</u> - สมทบน้อยกว่า 12 เดือน : ได้ส่วนสมทบของตนเองคืน - สมทบ 12-179 เดือน : ได้ส่วนสมทบของตนเองและนายจ้างคืน				

ที่มา: บทความ “ทำอะไร จะสูงวัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ 1 ระบบประกันสังคมไทย” สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2563 และศูนย์การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ กองบัญชาการกองทัพไทย คำนวณโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.