

ถอดโมเดล

ระบบบำนาญแห่งชาติ
เพื่อผู้สูงอายุ



ระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ... ที่ใกล้ความจริง!

แม้ประเทศไทยจะผ่านช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติครั้งใหญ่มาแล้ว ทว่าบทบาทของการเมืองภาคประชาชนที่ต่อสู้กันในเรื่องการเพิ่มสิทธิสวัสดิการคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานเพื่อผู้สูงอายุไทยก็ยังคงเข้มข้นและพร้อมเดินทางต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายบำนาญภาคประชาชนและคณะทำงานเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ที่นำโดยประธานเครือข่ายฯ “**คุณอรุณี ศรีโต**” ซึ่งได้เข้ายื่นหนังสือเพื่อเร่งผลักดันให้เกิดการบังคับใช้ “**พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554**” ต่อหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2557 หลังจากที่ถูกชะเลยมานานกว่า 3 ปี จึงถือเป็นการทำงานเชิงรุกครั้งใหญ่ที่สำคัญของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ในฐานะหน่วยงานหลักทางวิชาการที่คอยส่งแรงเชียร์สนับสนุนอยู่ไม่ห่าง และเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการสร้างหลักประกันด้านรายได้ในระยะยาวของผู้สูงอายุอย่างมหาศาลตามมา

โดยปัญหาสำคัญคือ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวแม้จะมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่ 12 พฤษภาคม 2554 แต่เนื่องจากรัฐบาลในอดีตอ้างว่าเป็นกฎหมายที่ออก

โดยพรรคฝ่ายค้าน ทำให้ไม่เกิดการบังคับใช้ ทั้งที่เงื่อนไขที่กำหนดให้มีการเปิดรับสมัครสมาชิก กอช. และจ่ายเงินสะสมเมื่อพ้นกำหนด 360 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลังนั้นได้ประกาศให้เริ่มรับสมัครสมาชิก กอช. ตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2555 เป็นต้นมา แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลก่อนหน้ากลับไม่เสนอร่างกฎหมายลำดับรองต่างๆ ต่อคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบเพื่อเปิดรับสมัคร

จึงเป็นเรื่องที่ต้องจับตามองต่อไปว่า “มือเศรษฐกิจของคสช.” จะออกแบบโมเดลประเทศไทยใหม่เพื่อพลิกโฉมด้านสวัสดิการโอกาสของผู้สูงอายุให้สามารถดูแลตนเองจากการเกษียณอายุได้อย่างไร อีกทั้งประเทศไทยจะปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติและสร้างระบบให้ครอบคลุมการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินให้กับครอบครัวที่ประกอบด้วยเรื่องวินัยทางการเงิน แผนการเงิน และการบริหารความเสี่ยงในการลงทุนให้ออกมาในรูปแบบใด เนื่องจากวันนี้ทุกฝ่ายมีฉันทามติตรงกันว่า ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรมีการสร้างความมั่นคงทางเงินแก่ผู้สูงอายุและครอบครัวให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน 

ถอดโมเดล

ระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ

ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ควรขยายผลในเชิงวิธีการเพิ่มเติม กับข้อสรุปจากเวทีเสวนาวิชาการ “**เดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ**” ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2557 ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ โดย **มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.)** แผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ ด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

จุดประสงค์หลักของการจัดเวทีเสวนาวิชาการนี้ก็เพื่อสร้างความตระหนักด้านการออมให้แก่ประชาชนก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ รวมทั้งเพื่อเป็นข้อเสนอแนะทางนโยบายต่อภาครัฐและฝ่ายการเมือง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 150 คน ประกอบด้วยนักวิชาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาควิชาที่ทำงานด้านผู้สูงอายุภาคประชาชนและภาคการเมือง

โดยข้อสรุปขั้นต้นเห็นว่า โอกาสที่ผู้สูงอายุจะสามารถดูแลตนเองหลังเกษียณนั้นยังทำได้ยากลำบากมาก แต่สังคมส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึง

ต้องเร่งให้เกิดการปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติและสร้างระบบภูมิคุ้มกันทางการเงินให้แก่ครอบครัว ทั้งเรื่องวินัยการเงิน แผนการเงิน และการบริหารความเสี่ยงในการลงทุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่ผู้สูงอายุและครอบครัวได้มากพอ

โดยเฉพาะประเด็นข้อเสนอแห่งชาติที่ว่าด้วยเรื่อง “**การออกแบบอนาคตระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ**” จากเวทีเสวนาฯซึ่งนับเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องมีการหาข้อมูลเพื่อศึกษาต่อ ปัจจุบันพบว่าในระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของไทยมีเพียงระบบ “**เบี้ยยังชีพ**” ซึ่งเป็น “Social pension” แบบถ้วนหน้าที่ผู้รับไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจ่าย แต่จะใช้เงิน



งบประมาณทั้งหมดจาก 500 บาทมาเป็นขั้นต่ำ 600-1,000 บาท/คน/เดือนตามอายุ ซึ่งจะมีจำนวนผู้รับเงินล่าสุดมากถึง 7,400,000 คน และครอบคลุมประมาณร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุทั้งหมด

ข้อสรุปจากเวทีเสวนาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบเบี้ยยังชีพมีทิศทางที่ต้องปฏิรูปใน 3 เรื่อง ได้แก่ ความครอบคลุม ความเพียงพอ และความมั่นคงทางการเงินการคลังของรัฐ

ด้านความเพียงพอเมื่อพูดถึงจำนวนเงินในปัจจุบัน 600-1,000 บาทต่อเดือน หากสังคมมองว่าน้อยไป “แล้วจำนวนเท่าไรจะเพียงพอ” จึงกลายเป็นคำถามที่ต้องร่วมคิดต่อ เช่นเดียวกับเรื่องความยั่งยืนและความเพียงพอที่มักจะเป็นประเด็นขัดแย้งกันเสมอ

ข้อมูลจากเวทีเสวนายังชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาในเรื่องนี้ต้องคำนึงถึงความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคตภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ โดยข้อสรุปจึงเห็นว่าหากจัดระบบ “เบี้ยยังชีพ” ไม่ดี แนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่เส้นทางประชานิยม แต่หากทำออกมาได้ดีก็จะมุ่งหน้าสู่แนวคิดของการเป็น “บำนาญพื้นฐาน” ได้

แนวทางข้อเสนอที่ถือเป็น “หัวใจหลักในการปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติ” แบ่งเป็น 7 ประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ตั้งเป้าในการปฏิรูปให้มีการออมที่พึงประสงค์ และประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือในการออม

2. นำบำเหน็จบำนาญของแรงงานทั้งในและนอกระบบมาไว้รวมกัน โดยให้มีบัญชีการออมรายบุคคล และจ่ายบำนาญจากบัญชีรายบุคคล เพื่อป้องกันผลที่จะเกิดจากภาวะการคลังในอนาคตเมื่อเข้าสู่สังคมชราภาพ และให้คงระบบบำนาญพื้นฐานที่เป็นเบี้ยยังชีพไว้ในระดับพื้นฐานกับการออมเพิ่มเพื่อเป็นชั้นที่สองที่จะช่วยให้สามารถออกแบบการออมได้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคลที่มีเป้าหมายหลังเกษียณอายุแตกต่างกัน

3. รวมระบบบำเหน็จบำนาญของประชาชนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการและมีอายุ 20-60 ปีทั้งหมดไว้ภายใต้กองทุนเดียวกัน ซึ่งควรเป็นกองทุนการออมแห่งชาติ ส่วนประกันสังคมช่วยดูแลเรื่องเจ็บป่วยหรือว่างงานของแรงงาน แต่ไม่ควรดูแลในด้านกับการออมและการลงทุนเพื่อบำนาญ

4. บริหารจัดการกองทุนบำเหน็จบำนาญต่างๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกัน โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายประกันสังคมเพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการ

5. สร้างหลักประกันรายได้ตลอดชีพ ซึ่งต้องเน้นหนักที่การได้รับบำนาญแน่นอน หลีกเลี่ยงการเปิดโอกาสให้แรงงานลาออกจากระบบเพื่อรับเงินก้อน เพราะเป้าหมายคือการมีเงินใช้เมื่อถึงเวลาที่ต้องใช้

6. เรื่องของหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมบริหารเงินออมของตนเองต้องมีระบบที่ไว้ใจได้ สามารถจัดการความเสี่ยงให้กับทุกฝ่ายได้

7. รัฐมีหน้าที่สร้างกลไกกำกับดูแลระบบบำนาญ บำนาญของประเทศเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชน ในการมีหลักประกันที่ปลอดภัย ส่งเสริมให้ประชาชน ตื่นตัวกับการเตรียมเกษียณอายุ มีกลไกในการประเมิน และติดตาม มีระบบการรายงานที่เป็นมาตรฐาน เดียวกัน มีช่องทางสำหรับประชาชนในการมีส่วนร่วม ปรับปรุงระบบ มีกลไกให้ชุมชนมีส่วนร่วม และสร้างความมั่นใจได้ว่าทุกกองทุนบำนาญจะมีการ บริหารจัดการที่ดี

ประเทศไทยในทุกวันนี้ขึ้นอยู่กับความท้าทายในการ เดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุที่ ประกอบด้วยหลักการความมั่นคงของแรงงานหรือ รายได้ รูปแบบที่ต้องมีการผสมผสานระหว่าง การกำหนดสิทธิประโยชน์ (Defined Benefit, DB) กับ ระบบร่วมจ่ายหรือการออม (Defined Contribution, DC) และการกำหนดขอบข่ายความคุ้มครองว่าจะ ครอบคลุมทั้งหมด (Universal) หรือเฉพาะกลุ่มอาชีพ (Employment Related)0

ข้อเสนอวิธีการ REMODELING ระบบบำนาญแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุ

ขั้นแรก: ต้องสร้างความชัดเจนว่า “บำนาญขั้น พื้นฐานคืออะไร” และเหตุใดทุกคนทุกกลุ่มจึงต้องได้ รับสิทธิ รวมทั้งจะมีการสนับสนุนจากท้องถิ่นและ จากภาษีรายได้ได้อย่างไร

ขั้นที่สอง: ภาคเอกชนมีส่วนร่วมสมัครใจในการสร้าง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพร่วมกับประกันสังคมภาค บังคับ และหากรู้ว่าไม่เพียงพอจะต้องมีการกระตุ้น หรือเสริมให้ประชาชนสามารถออมเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้ ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปรับรูปแบบและ องค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ก็คือ รัฐต้องให้การ ส่งเสริมการออม มีการกระจายอำนาจให้การ ปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยมี ประชาชนเป็นศูนย์กลาง นั่นหมายถึงบำนาญต้อง เป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงจะได้รับ

นอกจากนี้ข้อสรุปจากเวทีเสวนายังระบุว่า ระบบ บำนาญในปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อการย้ายข้ามไปมา ระหว่างแรงงานทั้งในและนอกระบบซึ่งมักจะมีการ

เปลี่ยนอาชีพไปมาอยู่บ่อยครั้ง ท้ายที่สุดด้วยกฎกติกา ที่แต่ละภาคส่วนออกแบบขึ้นเองอย่างเป็นเอกเทศจะ ทำให้ประชาชนทุกคนต้องการรับเฉพาะบำนาญ การ รับเบี้ยยังชีพในช่วงอายุ 60 ปีเป็นก้อนเงินที่ประชาชน ส่วนใหญ่มองว่าน้อยเกินไป เพราะฉะนั้นระบบที่เป็น อยู่ทุกวันนี้จึงยังไม่เอื้อให้เกิดการสร้างหลักประกันที่ดี และมั่นคงได้

เหล่านี้ทำให้เห็นถึงขนาดของการก้าวสู่ระบบบำนาญ ที่พึงประสงค์ร่วมกันว่า ต้องเริ่มคิดพิจารณาในระบบ ที่เรียกว่า “Grand design pension system” สำหรับ ประเทศไทยต้องมี “องค์คณะ” ที่จะเข้ามาดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพื่อดูทั้งเรื่องเบี้ยยังชีพและระบบ บำนาญบนพื้นฐานของการออมว่าควรดำเนินการ อย่างไรต่อไป รวมทั้งระบบบำนาญอื่นๆ ควรปรับ ปรับปฏิรูปไปในแนวทางใด หากไม่ทำในลักษณะนี้แต่ ปลดปล่อยให้แต่ละภาคส่วนดำเนินการกันเอง ประเทศไทย จะไม่สามารถก้าวสู่ระบบบำนาญแห่งชาติได้เลย 

“ประเทศไทยต้องมองไกลสู่ระบบบ้านาตุที่พึงประสงค์”

“ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์” ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ช่วยตอบข้อสงสัยได้อย่างดีถึงเหตุผลที่คนไทยต้องมี “ระบบบ้านาตุที่พึงประสงค์” อย่างชัดเจน และยังถือเป็นการตอกย้ำอนาคตของระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เร่งด่วนเพื่อ “การขับเคลื่อนระบบบ้านาตุแห่งชาติ” นับจากนี้

ดร.วรวรรณ กล่าวว่า “ระบบบ้านาตุที่พึงประสงค์” คือระบบที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันออกแบบให้เกิดเป็นระบบบ้านาตุที่สามารถตอบสนองและสนับสนุนการตั้งเป้าหมายของประชาชนแต่ละคนแบบยืดหยุ่นได้ เพราะประเทศได้เข้าสู่ยุคของสังคมสูงวัยแล้ว การจะรับบ้านาตุโดยไม่มีส่วนของการร่วมออมจะสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจและระบบการคลังในอนาคต คนไทยจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการออม ดังนั้นเมื่อระบบบ้านาตุเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของเงินออม นั้นหมายถึงคนที่จะออมย่อมต้องการระบบที่มี 3 สิ่งนี้เป็นหัวใจหลัก นั่นคือ



1. เป็นระบบที่ไว้ใจได้
2. เป็นระบบที่จัดการความเสี่ยงได้กับทุกฝ่าย
3. เป็นระบบที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม

คำถามคือระบบร่วมออมที่ประเทศไทยมีอยู่นี้เป็นอย่างไร สอดคล้อง โปร่งใส ไว้ใจได้และจัดการความเสี่ยงได้มากน้อยเพียงใด นี่เป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ไปที่ละระบบ

ระบบที่ไว้ใจได้คืออะไร

ดร.วรวรรณ ให้ความหมายของ “ระบบที่ไว้ใจได้” ไว้ว่า เมื่อระบบบำนาญกำหนดให้คนไทยมีส่วนร่วมออม ดังนั้นจะต้องสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้น นั่นคือเมื่อใดที่ประชาชนต้องการใช้เงินจะต้องสามารถนำเงินออกนั้นมาให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ และควรง่ายต่อการตรวจสอบว่าได้ออมไปแล้วเท่าไร และนานแค่ไหนจึงจะได้ใช้เงินในอนาคต

อีกทั้งผู้ออมสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาว่ามีการจัดการเกี่ยวกับเงินออมหรือนำไปลงทุนอย่างไร มีดอกผลเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด เพื่อให้มั่นใจและไว้ใจได้ว่ารัฐจะให้การติดตามกำกับดูแลเป็นอย่างดีกับเงินของประชาชนทั่วประเทศ

ซึ่งจากกรณีการบริหารระบบการเงินในประกันสังคมที่มีการแก้ พ.ร.บ.ประกันสังคม เมื่อ พ.ศ.2542 เรื่องการจ่ายเงินสมทบในมาตรา 46 ที่ทำให้ผู้ประกันตนหรือผู้ออมเสียประโยชน์ ซึ่งแต่เดิมนั้นใน พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 46 ได้ให้นายจ้าง รัฐบาลและลูกจ้างสมทบในอัตราฝ่ายละเท่าๆ กัน

โดยในแนบท้ายของกฎหมายมีกำหนดเพดานไว้ว่าจะต้องเป็นจำนวนเท่าไร แต่ปรากฏว่าใน พ.ศ.2542 เกิดการเปลี่ยนแปลงมาตรา 46 ผลที่ได้ก็คือเมื่อมีการแก้กฎหมายทำให้ผู้ประกันตนสูญเสียประโยชน์เงินสะสมจึงสูญเสียไปประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ของเงินสะสมทั้งหมด

เรื่องนี้ ดร.วรวรรณ ระบุถึงปัญหาใหญ่ข้อแรกว่าด้วยเรื่องความไว้ใจได้ว่า “สาระสำคัญในวรรคที่สองของ พ.ร.บ.ประกันสังคม กล่าวว่ารรัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นที่มาของความรู้สึกว่าผู้ประกันตนไม่ได้รับการปกป้อง เพราะการที่รัฐจ่ายเงินน้อยลงนั้นหมายถึงสิทธิประโยชน์ก็ย่อมลดลงด้วย และเมื่อนายจ้างและลูกจ้างจะต้องสมทบเงินเพื่อสงเคราะห์บุตรและชราภาพจึงมีการนำ 2 ส่วนนี้มารวมกันในอัตรา 3 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้าง โดยรัฐจะสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนสองส่วนนี้ที่ 1 เปอร์เซ็นต์ หากไม่แก้กฎหมายนี้รัฐจะต้องสมทบถึง 3 เปอร์เซ็นต์ แต่เมื่อมีการแก้กฎหมายจะมีผลให้ผู้ประกันตนสูญเสียประโยชน์ในเงินที่สะสมไว้ถึงประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ของเงินสะสมทั้งหมด ซึ่งนอกจากเงินส่วนนี้จะหายไปแล้วยังจะเกิดผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนที่มีอายุครบ 55 ปีหรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตน

ยกตัวอย่างเช่น กรณีสมทบไม่เกิน 180 เดือน ประชาชนจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ วิธีการคำนวณบำเหน็จจะกำหนดให้ได้รับเงินส่วนที่ตนเองออมกับส่วนที่นายจ้างออมบวกดอกผลคืนกลับมา ในขณะที่

รัฐสมทบเพื่อสงเคราะห์และชราภาพ 1 เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่ให้คืนกลับมาด้วย หากเป็นกรณีนี้ที่ผู้ประกันตนเกษียณโดยที่ไม่ได้ลาออกจากการหรือกระทำความผิดจะได้คืนเฉพาะแค่ส่วนของตนเองและนายจ้าง ส่วนของรัฐ 1 เปอร์เซ็นต์จะไม่ได้รับคืน

ทำให้เห็นว่าการรวมสิทธิประโยชน์ของการสงเคราะห์บุตรและชราภาพเข้าไว้ด้วยกันจะทำให้ผู้ประกันตนเสียประโยชน์ สรุปแล้วการแก้ พ.ร.บ.ประกันสังคมในปี พ.ศ.2542 ผู้ประกันตนจะเสียประโยชน์ไปหลายชิ้นมาก”

ทั้งยังกล่าวด้วยว่าการบริหารเงินของประกันสังคมจะต่างจากกองทุนสงเคราะห์ครู ครูใหญ่ โรงเรียนเอกชนที่สมทบ 3 ฝ่าย เมื่อถึงเวลาเกษียณอายุ เงินที่ครูเจ้าของโรงเรียนและรัฐสมทบไว้จะถูกนำมาคำนวณบวกดอกผลคืนให้กับครูรายนั้นทั้งหมด

ดร.วรวรรณ ยังได้ระบุถึงกับดักเงินออมที่ซับซ้อนซ่อนเงื่อนของระบบในประเทศไทยด้วยว่า “สิทธิประโยชน์ชราภาพก็ซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ ทางเลือกที่ 3 คืออะไรก็ยังเป็นเรื่องที่สับสนและยุ่งยาก ประชาชนที่เข้าร่วมมาตรา 40 จะจำได้หรือไม่หรือจะคิดออกหรือไม่ว่าเขาควรที่จะเลือกทางใด หากเขาเลือกทางเลือกเหล่านี้วันสุดท้ายหลังจากเกษียณจะได้เงินคืนเท่าไร แค่เลือกว่าจะออมเท่าไรยังคิดไม่ออก แล้วในวันที่ต้องเกษียณอายุจะยิ่งคิดไม่ออกมากขึ้นจากความซับซ้อนนี้

มีข้อกำหนดให้มีการออมโดยสมัครใจและให้ทางเลือกไว้ 4 ทาง แต่ข้อมูลที่ได้กลับไม่เพียงพอต่อการ

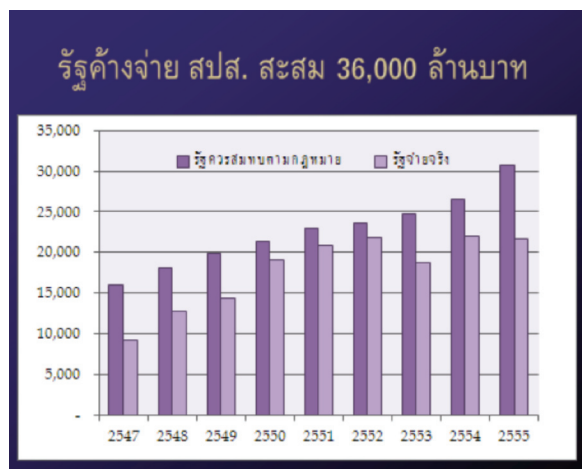
ตัดสินใจจนเกิดเป็นคำถามตามมาว่า การสมทบของรัฐมีเพดานหรือไม่ การออมกับประกันสังคม (สปส.) ทำให้หมดสิทธิการรับเงินเบี้ยยังชีพด้วยหรือไม่ หากหมดสิทธิแล้วจะออมไปเพื่ออะไร คิดแค่รอรับ 600 บาทแล้วไม่ต้องออมคงดีกว่า ตรงนี้ประชาชนทราบหรือไม่ว่าการสมทบของรัฐขาดความเป็นธรรม

เราจึงเห็นได้ว่ามาตรา 33 นั้นไม่มีทางเลือกอื่น มีเพียงทางเดียวคือเมื่ออายุเกิน 55 ปี และเมื่อสะสมเงินครบ 180 เดือนก็ได้รับบำนาญ ส่วนจะรับเท่าไรก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง สำหรับคนที่มีทางเลือกตามมาตรา 40 รัฐต้องสมทบคนเหล่านี้แตกต่างกันไป วิธีการที่รัฐสมทบหรือช่วยเหลือประชาชนจะแตกต่างกันตามแต่วิธีที่เขาจะได้รับเงินในช่วงสุดท้าย”

จัดการความเสียได้จริงหรือ

ดร.วรวรรณ ระบุถึงการบริหารจัดการกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพของเอกชนที่กำหนดไว้ไม่เกิน 2 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ เงินกองทุนสะสมชราภาพของประกันสังคมไม่เคยคำนวณมูลค่าสินทรัพย์สุทธิว่ามีอยู่เท่าไร แม้ว่าเราจะเป็นประเภทกองทุน Defined Benefit ที่คำนวณได้เพราะมีกองทุนสะสมที่ชัดเจน มีมูลค่าการลงทุนที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับค่าบริหารจัดการต่อปีของประกันสังคมเทียบกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของ สปสช. ซึ่งไม่เกิน 1 เปอร์เซ็นต์ของยอดรายจ่ายรวมหรือยอดรายได้รวม ขณะที่ประกันสังคมหากเทียบกับค่าใช้จ่ายรวมคือ 18.7 เปอร์เซ็นต์ หรือเปรียบเทียบกับรายได้รวมจะอยู่ที่ประมาณ 3 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (กฎหมายกำหนดไว้ที่ 10 เปอร์เซ็นต์)

ดร.วรวรรณระบุว่า “หากเราเปรียบเทียบกับต่างประเทศจะเห็นว่าไม่เกิน 2 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเราจะสูงกว่า หากเราประหยัดในจุดนี้ได้ก็จะยังทำให้กองทุนยั่งยืน ต้องพิจารณาว่าเมื่อสมทบเข้ากองทุนชราภาพมาแล้ว 15 ปี ต้องมีการประเมินเรื่องความเสี่ยงของการลงทุนหรือไม่ ควรวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่ หรือต้องวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัยหรือไม่ และหากสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นต้องรายงานต่อสาธารณชนอย่างไร”



	ค่าบริหารจัดการเป็น % ของค่าใช้จ่ายรวม	ค่าบริหารจัดการเป็น % ของรายได้รวม
สำนักงานประกันสังคม (2012)	8.7%	3.0%
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (2012)	0.96%	0.97%
Social Security Administration, US (2012)	1.6%	1.5%
Public Pension Plan, Japan (2011)	0.5%	0.5%
Swedish Pension Agency, Sweden (2012)	2.1%	1.9%

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจริงหรือ

ข้อมูลจาก ดร.วรวรรณ ทำให้เห็นว่า ถ้ารวมแรงงานนอกระบบเข้ามาก็จะเข้าข่ายผู้ประกันตนมาตรา 40 แต่กลับขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมใดๆ กับระบบของประกันสังคม กลไกที่มีอยู่ในคณะกรรมการประกันสังคมจะมีตัวแทนจากภาครัฐเข้าร่วม 5 คน ในขณะที่นายจ้างและลูกจ้างมีผู้แทนรวมกันอีก 10 คนที่มาจากระบบการคัดเลือกที่ขาดการมีส่วนร่วม แต่จริงๆ แล้วตัวแทนเหล่านั้นกลับไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่มีอยู่ 10 ล้านคน

ดร.วรวรรณกล่าวถึงปัญหาในเรื่องนี้ว่า “ประชาชนกว่า 10 ล้านคนไม่เคยทราบเรื่องนี้ ทั้งยังขาดการวิจัยที่จะนำไปสู่การปรับปรุงระบบประกันสังคม อาจไม่ต้องพูดถึงด้วยซ้ำว่ามาตรา 40 ที่ 35 ล้านคนจะได้ไปรวมอยู่ในกรรมการประกันสังคมด้วยหรือไม่ และที่ผ่านมามีการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนก็ค่อนข้างน้อย โดยแท้จริงแล้วกรรมการเป็นผู้แทนของประชาชนประมาณ 300,000 คนซึ่งเป็นสมาชิกของ



สภากาแฟนั้น ทำให้กรรมการไม่ได้กระทำการใดๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกันตน เช่น การแก้ไขมาตรา 46 หากกรรมการเป็นตัวแทนของประชาชนก็จำเป็นต้องออกมาปกป้อง เงินส่วนที่หายไป 20 เปอร์เซ็นต์เมื่อรวมกับวิธีการที่จะจ่ายเงินให้กับผู้ประกันตนย่อมจะเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

แต่กรณีนี้กรรมการก็เสียเปรียบเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น เราจึงไม่สามารถรู้เลยว่ารัฐได้สมทบเงินน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในขั้นแรกรัฐตกลงจะสมทบทุกปี ทำให้เข้าใจว่ารัฐจะใส่เงินลงในระบบ อีกทั้งเมื่อเงินเดือนออกเราก็จะถูกหักเงิน แต่ปรากฏว่ารัฐไม่ได้ใส่เงินตามที่สัญญาไว้ รัฐค้างจ่ายเงินสมทบประมาณ 3 หมื่น 6 พันล้านบาทในช่วงปี พ.ศ.2547-2555 และเพียงปีเดียวเสียผลประโยชน์จากการลงทุนไปประมาณ 2 พันล้านบาท กรรมการควรทำหน้าที่ติดตามนำเงินส่วนนี้กลับมาให้ครบถ้วน เงินของประชาชนทุกคน

ซึ่งผู้ที่เป็นตัวแทนต้องมีหน้าที่ตามนำเงินกลับมา แต่กักตุนเงินเฉยไม่มีติดตามแต่อย่างใด”

ทั้งนี้ยังได้ย้ำถึงปัญหาสำคัญอีกเรื่องหนึ่งด้วยว่า “เรามีอัตราเงินสมทบแบบท้าย พ.ร.บ. ที่เก่าเกินไปแล้วหรือไม่ ควรที่จะปรับปรุงหรือไม่ หรือแม้แต่อัตราเงินสมทบขั้นต่ำขึ้นสูงเรากำหนดเพดานเงินเอาไว้มากสุด 15,000 บาท ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 ใช้มา 20 ปี ก็ยังไม่ปรับ ควรที่จะปรับหรือไม่อย่างไร ต้องมีการศึกษาวิจัย

กรรมการประกันสังคมทราบว่าเงินสมทบนี้ต่ำ และในที่สุดเงินที่สะสมอยู่จะไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินบำนาญ แต่ปัญหาคือหากต้องขึ้นอัตราเงินสมทบก็ต้องทำด้วยความยากลำบาก มีปัญหาอยู่ที่การขาดการมีส่วนร่วม ไม่มีการเปิดเผยข้อมูล บริหารจัดการก็ราคาแพง ขาดความไว้วางใจ ผู้ออมไม่มั่นใจว่าเงิน

ที่ออกมาไว้จะได้ใช้จริงหรือไม่เมื่อเกษียณอายุ ปัญหาเหล่านี้ทั้งหมดทำให้ผู้ประกันตนไม่ยอมให้ขึ้นเงินสมทบ เมื่อไม่ขึ้นเงินสมทบก็จะไม่เพียงพอต่อระบบจ่ายเงินบำนาญในอนาคตด้วย ทุกอย่างก็จะกลายเป็นปัญหาที่พันกันไปมา”

เสนอเส้นทางนับหนึ่งสู่การปฏิรูปการออมที่พึงประสงค์

ข้อเสนอจาก ดร.วรวรรณ คือการเห็นว่าข้อดีในการนำบำนาญของเอกชนกับลูกจ้างแรงงานนอกระบบมาไว้รวมกันที่ประกันสังคมจะเป็นการลดต้นทุนด้านบริหารจัดการให้อยู่ในระบบเดียวกัน แต่การรวมระบบบำนาญของประชาชนตั้งแต่ 20-60 ปีที่ไม่ใช่ข้าราชการนั้นควรรวมไว้ภายใต้กองทุนเดียวกันที่มีชื่อเรียกว่า “กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)” ประกันสังคมควรให้การดูแลกลุ่มแรงงานด้านปัญหาการเจ็บป่วยและการว่างงาน โดยไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการออมและการลงทุนเพื่อบำนาญ

โดยการรวมการออมสองกลุ่มนี้เข้าไว้ด้วยกันแล้วสร้างกองทุนการออมแห่งชาติให้เกิดผลอย่างแท้จริงนั้นควรวางระบบดังนี้

- ต้องมีภาครัฐกำกับดูแล ภาครัฐควรสนับสนุนแรงงานไม่ว่าในหรือนอกระบบ และไม่ว่าจะเคลื่อนย้ายแรงงานไปอยู่ในหรือนอกระบบควรจัดให้เข้ามาอยู่ในระบบระบบการออมเดียวกัน

- ให้มีบัญชีการออมรายบุคคลและจ่ายบำนาญจากบัญชีรายบุคคลเพื่อป้องกันผลที่จะเกิดจากการคลังในอนาคตเมื่อเราเข้าสู่สังคมชราภาพ
- ให้ระบบบำนาญพื้นฐานที่เป็นเบี่ยยังชีพยังคงเอาไว้การออมกับ กอช.เป็นบำนาญระดับขั้นที่สองที่มาช่วยให้เราออกแบบการออมได้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละคนซึ่งมีเป้าหมายหลังเกษียณอายุแตกต่างกันจะมีช่องทางที่จะออมแตกต่างกันด้วย
- รัฐสนับสนุนการออมอย่างเป็นธรรมไม่ว่าจะเป็นแรงงานในหรือนอกระบบผ่าน กอช. เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง คนที่เข้าร่วมออมใน กอช. ควรมีช่องทางให้มีส่วนร่วมและรัฐควรสร้างกลไกในการดูแลระบบบำนาญบำนาญของประเทศอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
- ชุมชนที่มีกองทุนสวัสดิการ มีกลไกที่จะเชื่อมโยงถึงกัน ควรจะออกแบบให้รัฐมีกลไกที่จะกำกับดูแลทั้งระบบให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าจะมีหลักประกันที่ปลอดภัย

เพราะผู้ออมเงินย่อมต้องการความปลอดภัยจากเงินที่ออมไปเพื่อให้ได้ใช้ยามเกษียณอายุ ดังนั้นต้องมีกลไกการประเมินและติดตาม มีระบบการรายงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบด้วยเพื่อสร้างความมั่นใจว่าทุกกองทุนจะมีการบริหารจัดการที่ดี เพราะในที่สุดทุกคนก็จะได้รับบำนาญตามที่ตั้งเป้าไว้ได้ นี่คือนโยบายปฏิบัติเพื่อการปฏิรูปการออมที่พึงประสงค์และเป็นไปได้จริงในอนาคต 



ระบบบำนาญแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุ

