

เปิดต้นแบบ ระบบบำนาญพื้นฐาน

เพื่อการออกแบบ

ระบบบำนาญแห่งชาติ

ที่ทั่วถึงและเท่าเทียม

มส.ผส.

สสส
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย

ที่อยู่ 1168 ซ.พหลโยธิน 22 ถ.พหลโยธิน แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2511-4963 โทรสาร 0-2511-4962

www.thaitgri.org

เปิดต้นแบบระบบบำนาญพื้นฐาน

เพื่อการออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติที่ทั่วถึงและเท่าเทียม

ปัจจุบันประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคน ยกเว้นผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ จากรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ บำนาญ เบี้ยหวัดบำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้พิการและผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 จะต้องได้รับเบี้ยยังชีพทุกคน ซึ่งตามหลักแล้วเบี้ยยังชีพควรเป็นบำนาญขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุทุกคน ดังนั้นแผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมสูงอายุอย่างมีคุณภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่วมกับ รศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา จากวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงจัดทำโครงการวิจัยในประเด็นบำนาญพื้นฐานเพื่อการออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติขึ้น

“**บำนาญพื้นฐาน**” ตามแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization หรือ ILO) หมายถึงชุดของสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานอันประกอบด้วยการรับประกันความมั่นคงตามสังคมขั้นต่ำที่จะต้องคุ้มครองตลอดวงจรชีวิต ทั้งเรื่องการเข้าถึงสินค้าและบริการตามที่กำหนดไว้ในระดับชาติ การรักษาพยาบาลที่จำเป็น การได้รับการดูแลด้านการศึกษาและเลี้ยงดูสำหรับเด็ก ความมั่นคงทางรายได้สำหรับคนวัยทำงานที่จะต้องมีรายได้ที่พอเพียง โดยเฉพาะกรณีที่เจ็บป่วย ว่างงาน คลอดบุตร หรือพิการ และสุดท้ายคือความมั่นคงทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุ



ผลกระทบของ

บำนาญพื้นฐาน



มิติทางด้านเศรษฐกิจ

สำหรับผลกระทบของบำนาญในด้านมิติทางเศรษฐกิจ เบี้ยยังชีพทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น และความยากจนลดลงทั้งในระดับบุคคล และครอบครัว ส่งเสริมสิทธิและความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ และสำหรับประเทศไทยหากรวมเบี้ยยังชีพเป็นแหล่งรายได้แล้ว เบี้ยยังชีพสามารถลดความยากจนของผู้สูงอายุ และยังส่งผ่านไปยังครัวเรือนของผู้สูงอายุได้อีกด้วย ซึ่งส่งผลทำให้ความยากจนของครัวเรือนลดลง ลดความเหลื่อมล้ำทั้งในระดับบุคคลและครัวเรือนของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังพบว่าทำให้เกิดการจ้างงานและการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดการขยายตัวในเศรษฐกิจของชุมชนและของประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย



มิติทางด้านสังคม

สำหรับผลกระทบของบำนาญในแง่สังคม จะพบว่าเมื่อผู้สูงอายุได้รับเบี้ยบำนาญ บุตรหลานที่อยู่อาศัยร่วมกับผู้สูงอายุจะได้รับเบี้ยบำนาญดังกล่าวด้วย โดยในประเทศแถบเอเชียและแอฟริกา ผู้สูงอายุจะนำเงินที่ได้รับจากเบี้ยบำนาญส่วนหนึ่ง ไปซื้อเสื้อผ้าและหนังสือเรียนให้บุตรหลาน ซึ่งการได้รับเบี้ยบำนาญจะทำให้ผู้สูงอายุ รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า สามารถเป็นส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือครอบครัวได้

มิติด้านสุขภาพและความอยู่ดีมีสุข

สำหรับผลกระทบของเบี้ยบำนาญพื้นฐานต่อสุขภาพและความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุ พบว่าเมื่อผู้สูงอายุได้รับเบี้ยบำนาญแล้ว ส่วนใหญ่นำไปใช้เกี่ยวกับรายจ่ายประเภทอาหาร และรายจ่ายด้านสุขภาพและยารักษาโรค หรือค่าเดินทางในการรักษา ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้มีผลโดยตรงต่อโภชนาและสุขภาพของผู้สูงอายุ

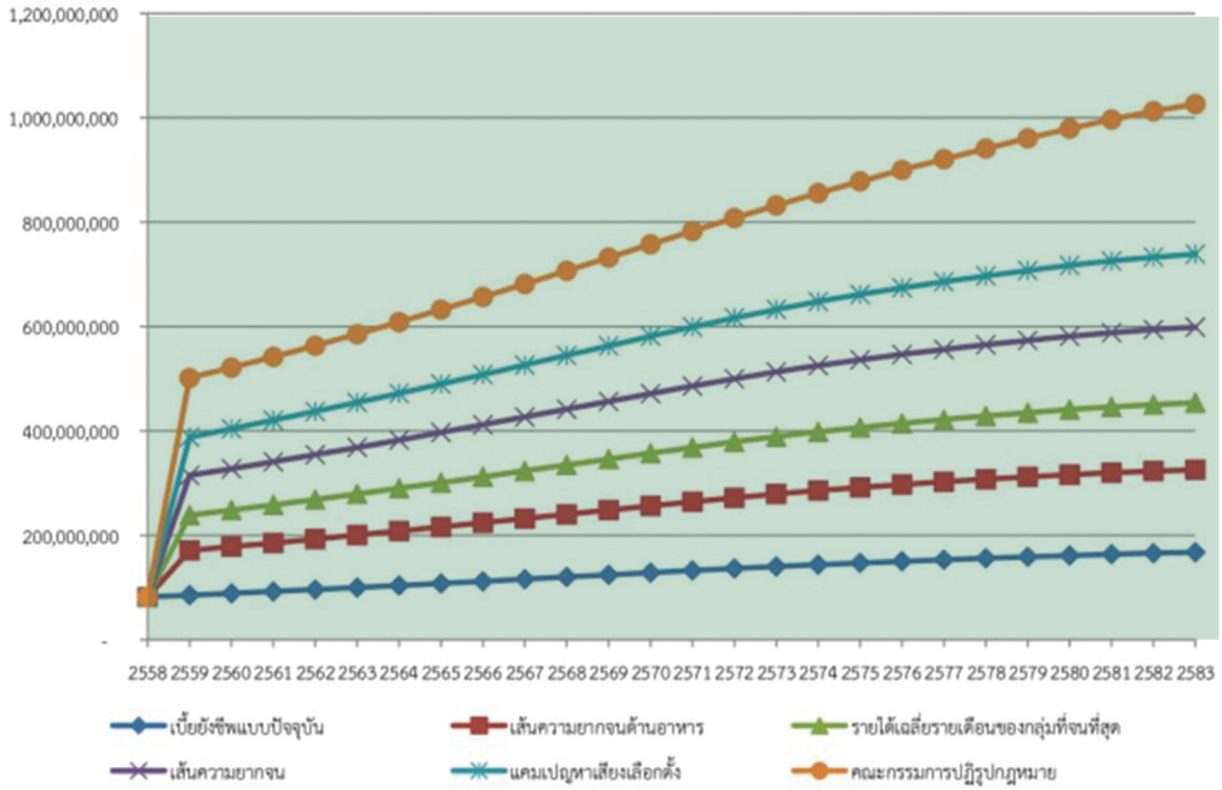


ระบบบำนาญ

พื้นฐานในต่างประเทศ

ทั้งนี้การที่จะประเมินความเหมาะสมของระดับเบี้ยยังชีพพื้นฐานของผู้สูงอายุของประเทศไทย สามารถนำระบบบำนาญของประเทศต่างๆ มาพิจารณาประกอบได้ว่ามีรูปแบบอย่างไร เพื่อนำไปประเมินความเหมาะสมของระดับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อาทิ ระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่น ในปัจจุบันเป็นระบบบำนาญชั้น ประกอบด้วย ชั้นที่หนึ่งเป็นระบบบำนาญแบบบังคับถ้วนหน้าคือประชาชนวัยทำงานทุกคนจะต้องเป็นผู้ประกันตนจ่ายเบี้ยประกันในอัตราที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ชั้นที่สองเป็นระบบบำนาญเฉพาะกลุ่มลูกจ้างเอกชน ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งจะถูกบังคับเป็นสมาชิกของระบบบำนาญตามกลุ่มอาชีพหรือสถานภาพการทำงาน โดยแต่ละคนจะต้องจ่ายเบี้ยประกันตามระดับเงินเดือน และรับเงินบำนาญพื้นฐานและบำนาญส่วนเพิ่มตามระดับเงินเดือนเช่นเดียวกัน ส่วนชั้นที่สามเป็นระบบบำนาญตามความสมัครใจของปัจเจกบุคคลหรือบริษัท ระบบบำนาญในส่วนนี้มักจะมีลักษณะในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีการจัดตั้งในระดับพื้นที่เพื่อกลุ่มอาชีพอิสระ เกษตรกร กลุ่มลูกจ้าง เป็นต้น

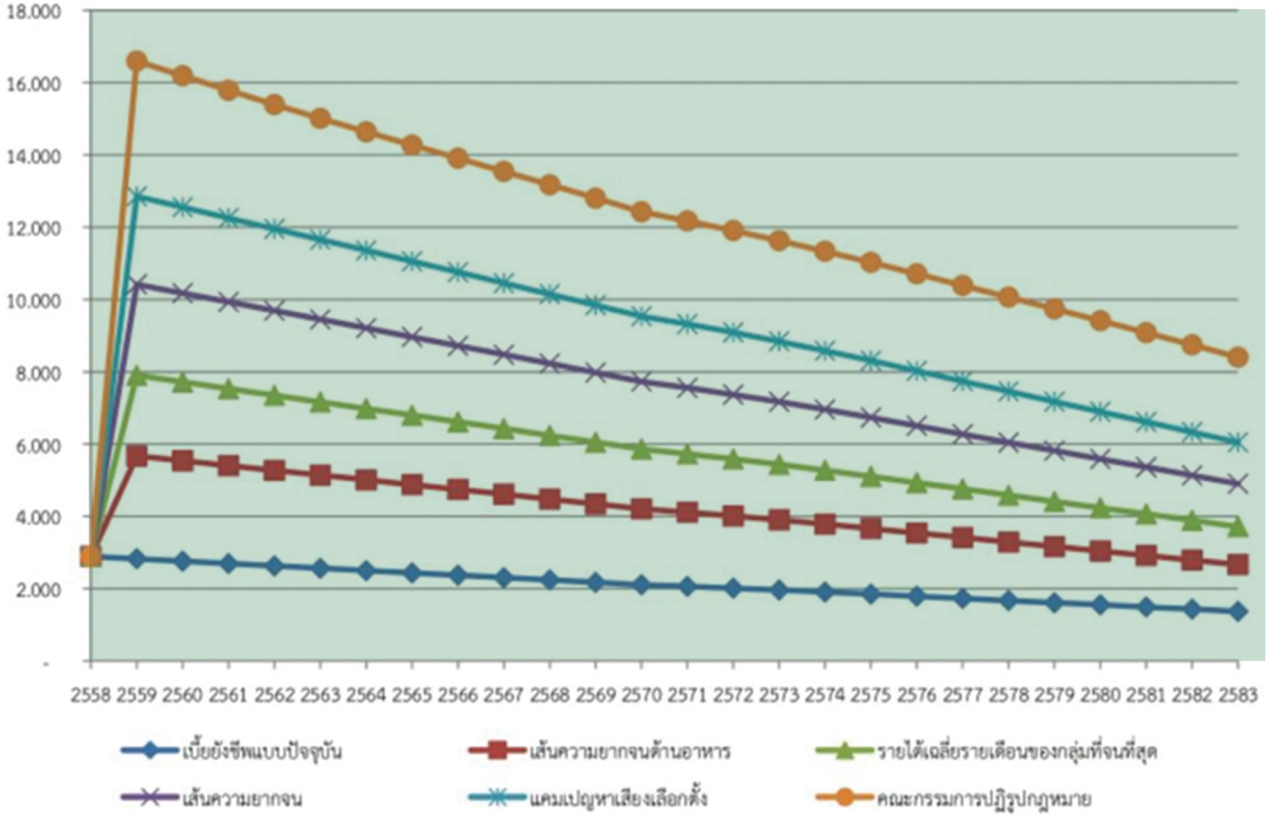
งบประมาณเบี้ยยังชีพในอนาคตตามมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำนิยามต่างๆ (หน่วย พันบาท)

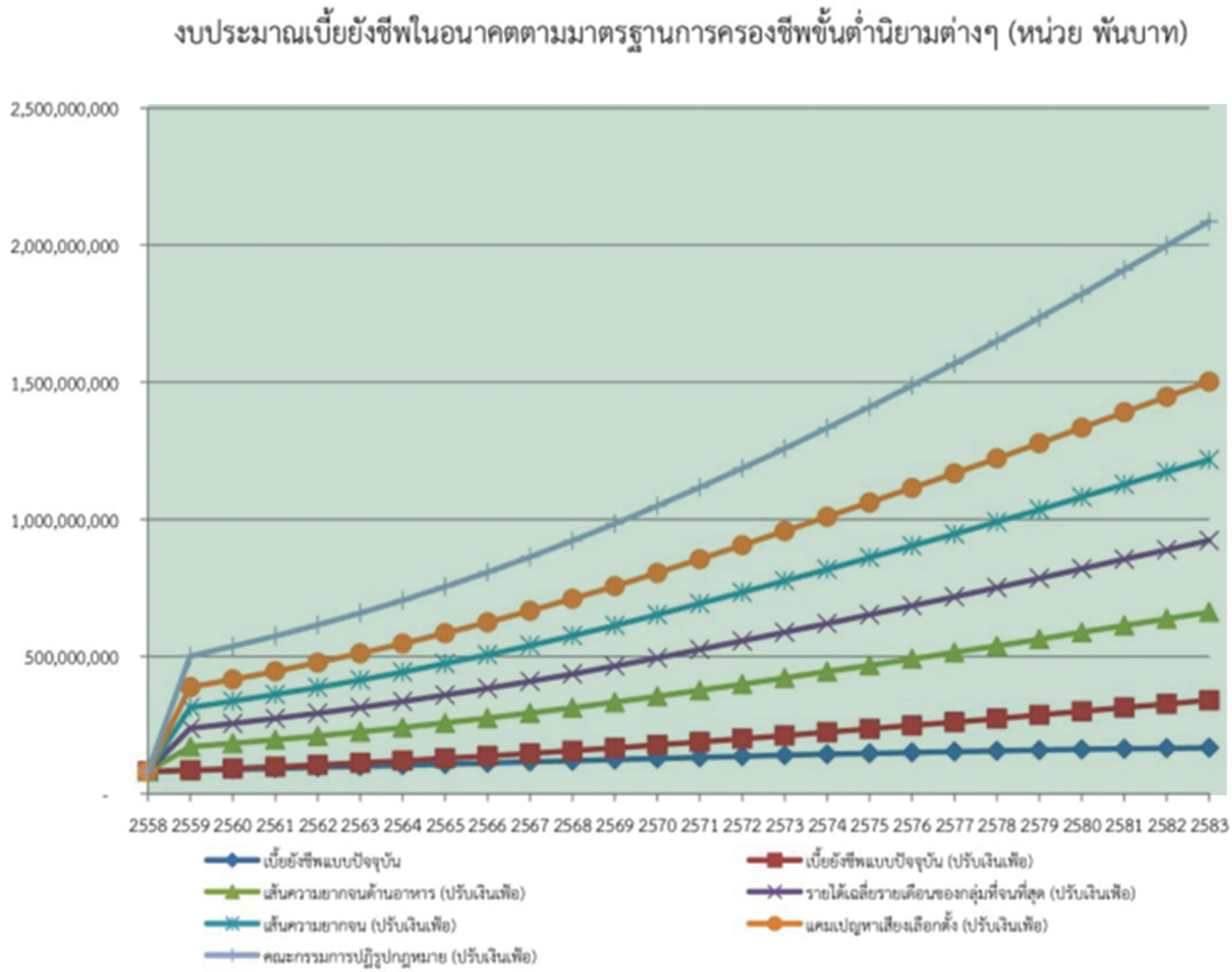


ขณะที่บำนาญของประเทศชิลีจะมีทั้งแบบสะสมทรัพย์ (Mandatory individual account) แบบประกันสังคม และ ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ระบบบำนาญพื้นฐาน ซึ่งผู้ที่จะได้รับสิทธิ์เป็นบุคคลที่มีอายุ 65 ปี เป็นพลเมืองชาวชิลี เป็นระยะเวลา 20 ปี รวมถึง อย่างน้อยเป็นพลเมืองชิลี 5 ปีสุดท้าย และไม่ได้รับการจ่ายสาหรับบำนาญระบบอื่นๆ ทั้งนี้ครอบครัวของผู้รับบำนาญอยู่ในกลุ่มของคนจน 60% จากประชากรทั้งหมด โดยประเมินจากสำมโนประชากร

นอกจากนี้แล้วยังมีประเทศอื่นๆ ที่ยังมีระบบบำนาญชาติที่น่าสนใจและสามารนำมาเป็นต้นแบบในการศึกษาได้อีกด้วย อาทิ ประเทศเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เม็กซิโก เกาหลีใต้

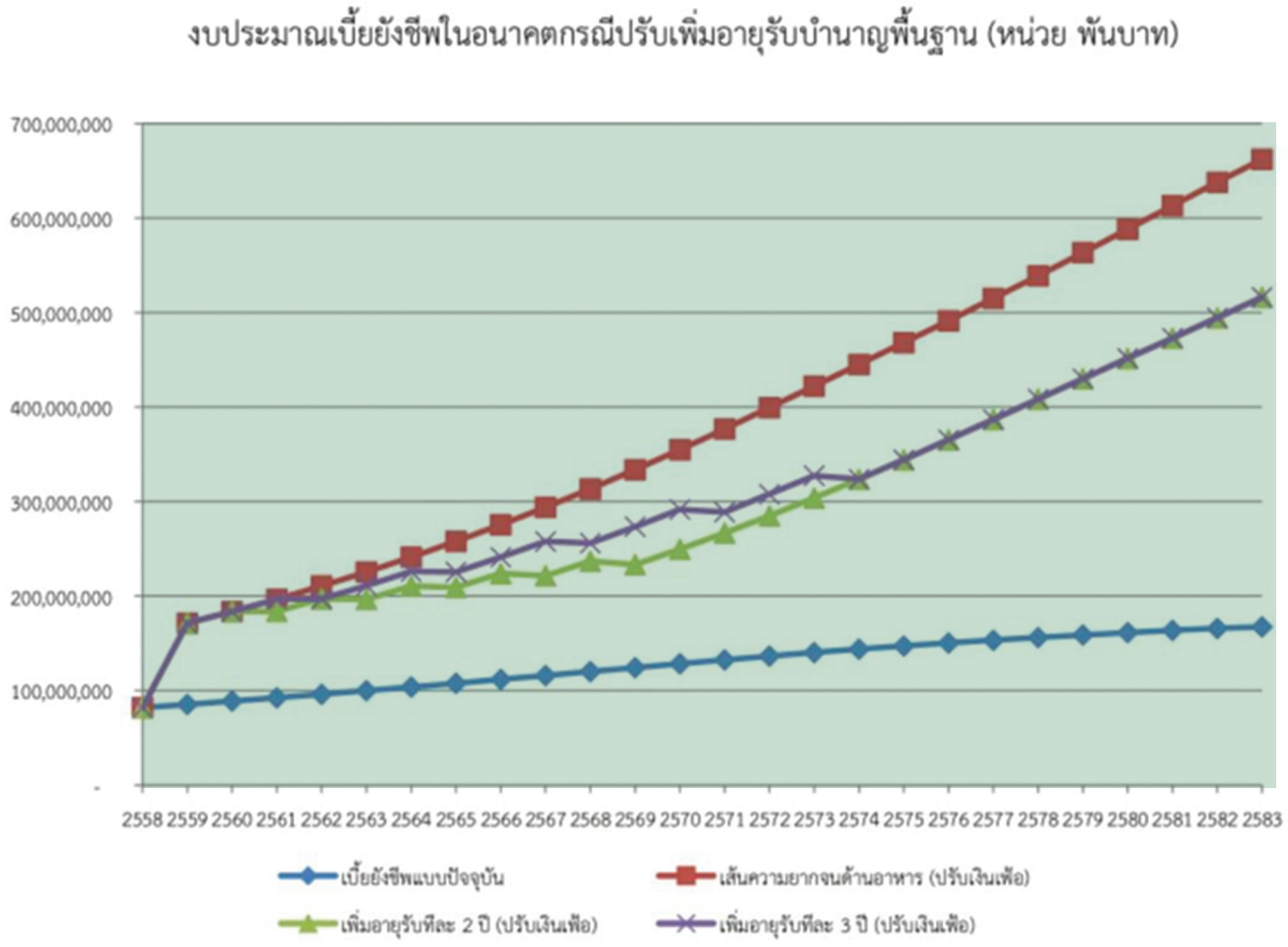
สัดส่วนงบประมาณเบี้ยยังชีพตามมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำนิยามต่างๆต่อรายรับของรัฐบาล กรณีภาวะเศรษฐกิจดี (หน่วย ร้อยละ)





อย่างไรก็ตามแม้จะนำผลการศึกษาจากหลายประเทศมาเป็นต้นแบบแล้ว แต่ประเด็นที่ยากที่สุดสำหรับประเทศไทย คือเราจะกำหนดความเหมาะสมของระดับจำนวนเงินบำนาญขั้นพื้นฐานอย่างไรและยึดอะไรเป็นเกณฑ์ เช่น เส้นความยากจนด้านอาหาร รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่จนที่สุดต่อคนต่อเดือน เส้นความยากจนด้านอาหารและไม่ใช่อาหาร 10 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ และ 40 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เฉลี่ยของประชากรต่อเดือนต่อคน เป็นต้น นอกจากนี้จะต้องนำเรื่องภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลหรือศักยภาพของเศรษฐกิจมาเป็นตัวพิจารณาด้วย เพราะยิ่งกำหนดค่าเบี้ยยังชีพให้สูงเท่าไหร่ อาจจะยิ่งส่งผลให้ประเทศมีปัญหาความยั่งยืนทางการเงินการคลังได้

โดยอัตราเบี้ยยังชีพที่จัดสรรในปัจจุบันในอัตราแบบขั้นบันไดตามอายุของผู้รับเบี้ยยังชีพ คือ ผู้สูงอายุ 60-69 ปี จะได้รับเดือนละ 600 บาท , อายุ 70-79 ได้รับเดือนละ 700 บาท , อายุ 80-89 ปี ได้รับเดือนละ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาทต่อเดือน ซึ่งจะทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณถึง 81,990 ล้านบาท ดังนั้นหากจะมีการปรับอัตราบำนาญขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ ผู้สูงอายุควรได้รับเบี้ยยังชีพประมาณ 1,300 – 3,200 บาท ต่อเดือน ซึ่งจะทำให้รัฐต้องเตรียมงบประมาณไว้ 85,000 – 450,000 ล้านบาท จึงจะเพียงพอ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวอาจจะมาจากการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ผลกำไรของกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นต้น



ตัวอย่างตารางเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุกับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำตามนิยามต่าง ๆ

เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุกับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำตามนิยามต่างๆ

มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำตามนิยามต่างๆ	จำนวนเงิน (หน่วย บาทต่อคนต่อเดือน)
เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุแบบอัตราเดียว	500
เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุแบบอัตราขั้นบันได	600-1,000
เส้นความยากจนด้านอาหาร*	1,323
รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่จนที่สุดต่อคนต่อเดือน*	1,844
เส้นความยากจน (ด้านอาหาร+ไม่ใช่อาหาร)*	2,492
10 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ**	3,000
40% ของรายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อเดือน	3,201
รายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อเดือน*	8,007

หมายเหตุ * ข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ** ข้อเสนอเงินส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. ... ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)