

ระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

26 มีนาคม 2550

หมายเหตุ เนื้อหาของบทความนี้ส่วนใหญ่มาจากงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ของผู้เขียนหัวข้อ “กองทุนสวัสดิการภาคประชาชน จังหวัดสงขลา — แนวทางการแบ่งงานกันทำระหว่างภาคประชาชน รัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และต้นฉบับหนังสือของผู้เขียนที่กำลังจัดทำ “ระบบสวัสดิการภาคประชาชนจากมุมมองของเศรษฐศาสตร์” งานวิจัยดังกล่าวได้รับการอุดหนุนทุนวิจัยจากมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

เนื้อหาของกรนำเสนอ

1. สถานการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไทย
2. ระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทยโดยภาครัฐ (เน้นประเด็นการประกันรายได้)
3. ระบบสวัสดิการภาคประชาชน
4. แนวทางการสร้างระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทย

1. สถานการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไทย

- สัดส่วนผู้สูงอายุมีแนวโน้มสูงขึ้น – อีกประมาณเกือบ 20 ปี เรา จะกลายเป็นเหมือนญี่ปุ่นปัจจุบันในแง่ของ โครงสร้างประชากร
- สัดส่วนประชากรกำลังแรงงาน (15-29ปี) ต่อผู้สูงอายุ (ประชากร 60 ปีขึ้นไป) 1 คนกำลังลดลงเรื่อยๆ
- ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนยังมีจำนวนมาก

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทย

(เมื่อ วัตถุประสงค์และคณะ, 2546)

กลุ่มอายุ / ปีพ.ศ.	2543	2545	2550	2555	2560	2565	2568
0-14 yrs (พันคน)	15,344	15,079	14,678	14,066	13,759	13,266	12,977
15-59 yrs (พันคน)	41,026	41,913	43,977	45,314	45,599	45,268	44,859
60 yrs up (พันคน)	5,867	6,150	7,038	8,404	10,388	12,866	14,452
Total (พันคน)	62,237	63,142	65,693	67,784	69,746	71,400	72,288
0-14 yrs (%)	24.7	23.9	22.3	20.8	19.7	18.6	18.0
15-59 yrs (%)	65.9	66.4	66.9	66.9	65.4	63.4	62.1
60 yrs up (%)	9.4	9.7	10.7	12.4	14.9	18.0	20.0
จำนวนประชากรวัยแรงงาน (คน) ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ 1 คน	7.0	6.8	6.2	5.4	4.4	3.5	3.1

จำนวนผู้สูงอายุในครัวเรือนยากจน

(รวบรวม ข้อมูลด้วยวิธีและคณะ, 2549)

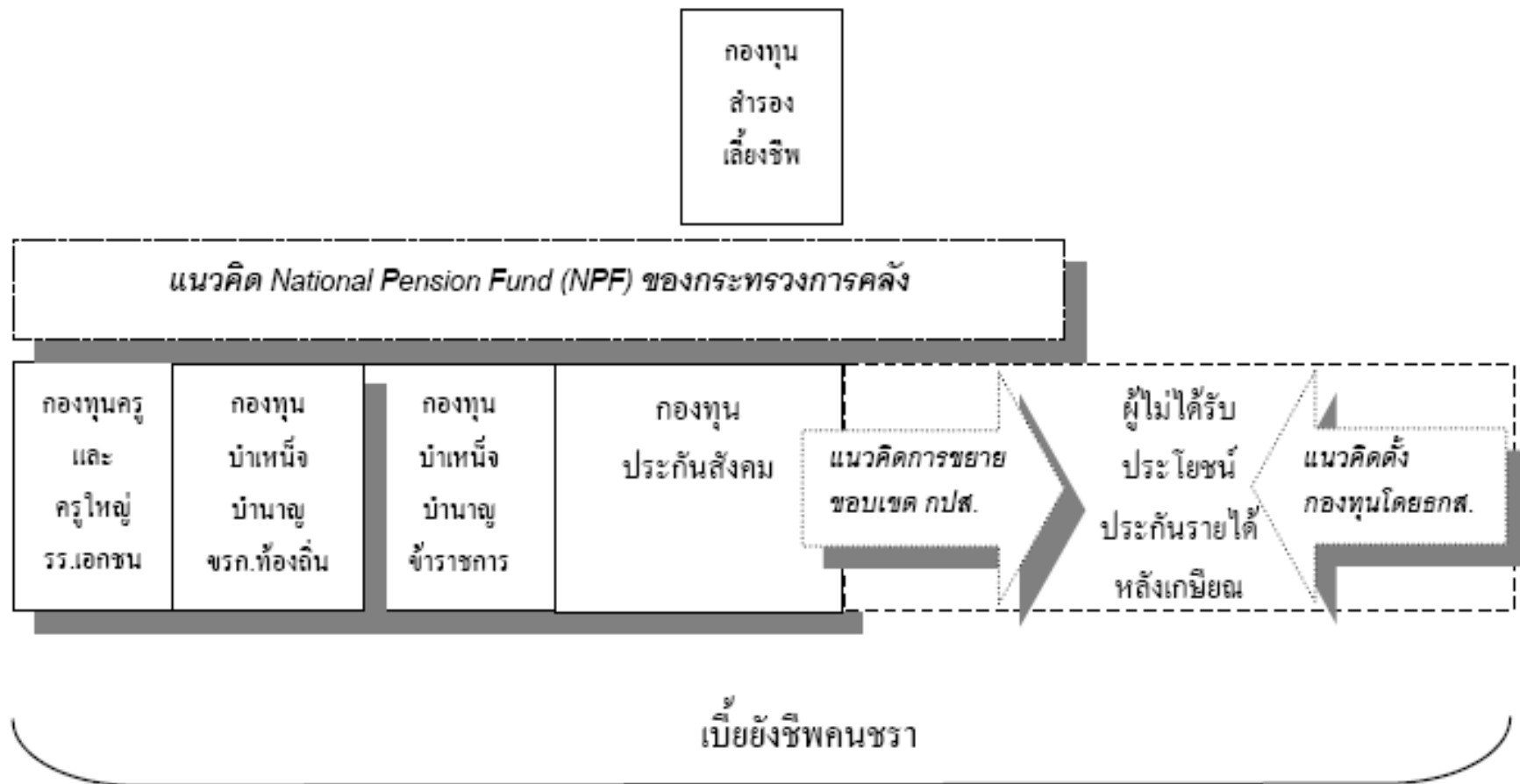
ปีพ.ศ.	2545		2547	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
จำนวนประชากร A	61,172,225		62,889,774	
ประชากรยากจน B (B/A)	9,135,362	(14.93)	7,018,592	(11.16)
จำนวนผู้สูงอายุ C	7,227,871		8,108,073	
ประชากรสูงอายุใน ครัวเรือนยากจน D (D/C)	1,386,476	(19.18)	1,181,903	(14.57)
สัดส่วนประชากรสูงอายุ ยากจนต่อประชากรสูงอายุ (D/B)		(15.17)		(16.83)

2.ระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทยโดยภาครัฐ

- ภาครัฐได้เตรียมความพร้อมสำหรับการมาถึงของสังคมชราภาพไว้เพียงไร
 - การรักษาพยาบาล / การดูแลระยะยาว / ระบบประกันความมั่นคงด้านรายได้
- ระบบประกันความมั่นคงด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทยโดยภาครัฐ
 - ระบบบำนาญบนพื้นฐานของอาชีพ (Occupational-Based Pension System)
 - ลูกจ้างเอกชนในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 1 คน / ข้าราชการ / ลูกจ้างประจำ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ / ข้าราชการส่วนท้องถิ่น / ครูโรงเรียนเอกชน
 - ระบบเบี้ยยังชีพคนชรา – สำหรับรองรับผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ

2.ระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทยโดยภาครัฐ

แผนภาพ 1 – การประกันรายได้หลังเกษียณของประเทศไทยและแนวคิดการขยายขอบเขต



2.ระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทยโดยภาครัฐ

- ปัญหาความครอบคลุมของระบบบำนาญ

- ปีพ.ศ. 2547: จำนวนกำลังแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) มีจำนวนประมาณ 42.7 ล้านคน
 - สมาชิกกองทุนประกันสังคม 7,831,436 คน
 - บำเหน็จบำนาญข้าราชการ 1,736,954 คน
 - ในจำนวนนั้นเป็น สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ 1,146,009 คน
 - ข้าราชการส่วนท้องถิ่น 94,203 คน
 - ครูโรงเรียนเอกชน 134,846 คน
 - พนักงานรัฐวิสาหกิจ (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) / ลูกจ้างประจำ (บำเหน็จ)
(อ้างจาก วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์และคณะ, 2549)
- ยังมีประชากรในวัยกำลังแรงงานอีกจำนวนมาก (เช่น อาชีพอิสระ ธุรกิจส่วนตัว เกษตรกร แม่บ้าน เป็นต้น) ประมาณ 32 ล้าน (รวมนักเรียน / นักศึกษา)

2.ระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทยโดยภาครัฐ

- ระบบเบี้ยยังชีพคนชรา
 - ภารกิจถูกถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - เกณฑ์การคัดเลือก (เกณฑ์ประชาสงเคราะห์)
 - อายุ 60 ปีขึ้นไปที่มีฐานะยากจน
 - ไม่สามารถทำงานได้
 - ไม่มีลูกหลานดูแลหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินใดๆ
 - บางพื้นที่มีความคิดริเริ่มในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้รับเบี้ยยังชีพคนชรา
 - 500 บาท/คน/เดือน (เกณฑ์เส้นความยากจน ประมาณ 1,300 บาท/คน/เดือน)
 - 500 บาท/คน/เดือนไม่สะท้อนความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุ
 - ปีพ.ศ. 2547 มีผู้ได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา 340,000 คน
 - จำนวนผู้สูงอายุในครัวเรือนยากจนของปีเดียวกันมี 1,181,903 คน (ร้อยละ 28.7)

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน

- ภาคประชาชน (ชุมชน) จัดให้มี “สวัสดิการภาคประชาชน” / “สวัสดิการชาวบ้าน”
ครบวงจรชีวิต
 - **เกิด** สวัสดิการครบคร้ว (ค่าคลอดบุตร ทูนาการศึกษา) / **แก่** เงินบำนาญ / **เจ็บ** ค่า
เย็บไข้ / **ตาย** ค่าทำศพ / **เงินกู้**เพื่อการประกอบอาชีพ / เงินช่วยเหลือ
ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน
- รูปแบบองค์กร – มีมากมายหลายรูปแบบ เช่น
 - สวัสดิการภาคประชาชนบนพื้นฐานของ**องค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว** เช่นกลุ่มออม
ทรัพย์/กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ / สวัสดิการชุมชนพัฒนาจากกลุ่มสตรีหรือกลุ่ม
ฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น
 - สวัสดิการภาคประชาชนโดยใช้**เงินสัจจะลดรายจ่าย** / **เงินออมบุญ**วันละ 1 บาท

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

- ระบบสวัสดิการภาคประชาชนกับการจัดให้มีเงินบำนาญ

องค์กร/กลุ่ม	เงื่อนไขการจ่ายเงินบำนาญ		
	จำนวนปีจ่ายเงินสมทบ	อายุเริ่มจ่าย	จำนวนเงินบำนาญต่อเดือน
ตำบลแม่นะ เชียงใหม่	N.A.	70 ปี	300 บาท
เครือข่ายองค์กรออมทรัพย์ชุมชน ลำปาง	15 ปีขึ้นไป	70 ปี	300 บาท
โซนใต้ ลำปาง	15 ปีขึ้นไป	75/85 ปี	300 บาท
กลุ่มสัจจะและสะสมทรัพย์ เขาสมิง ตราด	15 ปีขึ้นไป	60 ปี	300 บาทขึ้นไป (ขึ้นบันได)
กองทุนสวัสดิการภาคประชาชน สงขลา	15 ปีขึ้นไป	60 ปี	300 บาทขึ้นไป (ขึ้นบันได)

แหล่งที่มา - จากการสำรวจของ NESDB / สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน / หน่วยจัดการความรู้องค์กรการเงินชุมชน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (สนับสนุนโดยสกว.) นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การคลังเพื่อสังคม – การสังเคราะห์รูปแบบองค์กรการเงินชุมชน” โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2549

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

- ตัวอย่างระบบสวัสดิการภาคประชาชน – กองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท
- กองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทจังหวัดสงขลาริเริ่มโดยครูชบ ยอดแก้ว (กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท ต.น้ำขาว อ.จะนะ จ.สงขลา) เมื่อปี 2547
- จากการขยายผลในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาโดยการสนับสนุนของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และ UNDP ปัจจุบัน.....
 - มี 66 กลุ่ม (กองทุน) ทั่วทุกอำเภอในจังหวัดสงขลา
 - สมาชิก 43,167 คน
 - ยอดเงินกองทุนรวมประมาณ 15,978,188บาท (ณ.16 ตุลาคม 2549)
- แต่ละกลุ่มบริหารจัดการกันอย่างอิสระภายใต้กติกาต่างๆที่ตกลงกันในสมาคมสวัสดิการภาคประชาชนจังหวัดสงขลา (ไม่มีการ pool ทรัพยากรทางการเงินร่วมกัน)

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

ตาราง 2-1: กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทจังหวัดสงขลา รายขนาดกลุ่ม

จำนวนสมาชิก	จำนวนกลุ่ม	ร้อยละ
ต่ำกว่า 300 คน	23	34.8
300 - 500 คน	14	21.2
500 - 1,000 คน	17	25.8
1,000 - 1,500 คน	4	6.1
1,500 - 2,000 คน	5	7.6
2,000 คนขึ้นไป	3	4.5
รวมทั้งหมด	66	100.0

ที่มา - แบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทเพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชนสงขลา (ณ.วันที่16 ตุลาคม 2549)

ตาราง 2-2: กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทจังหวัดสงขลา รายอำเภอ

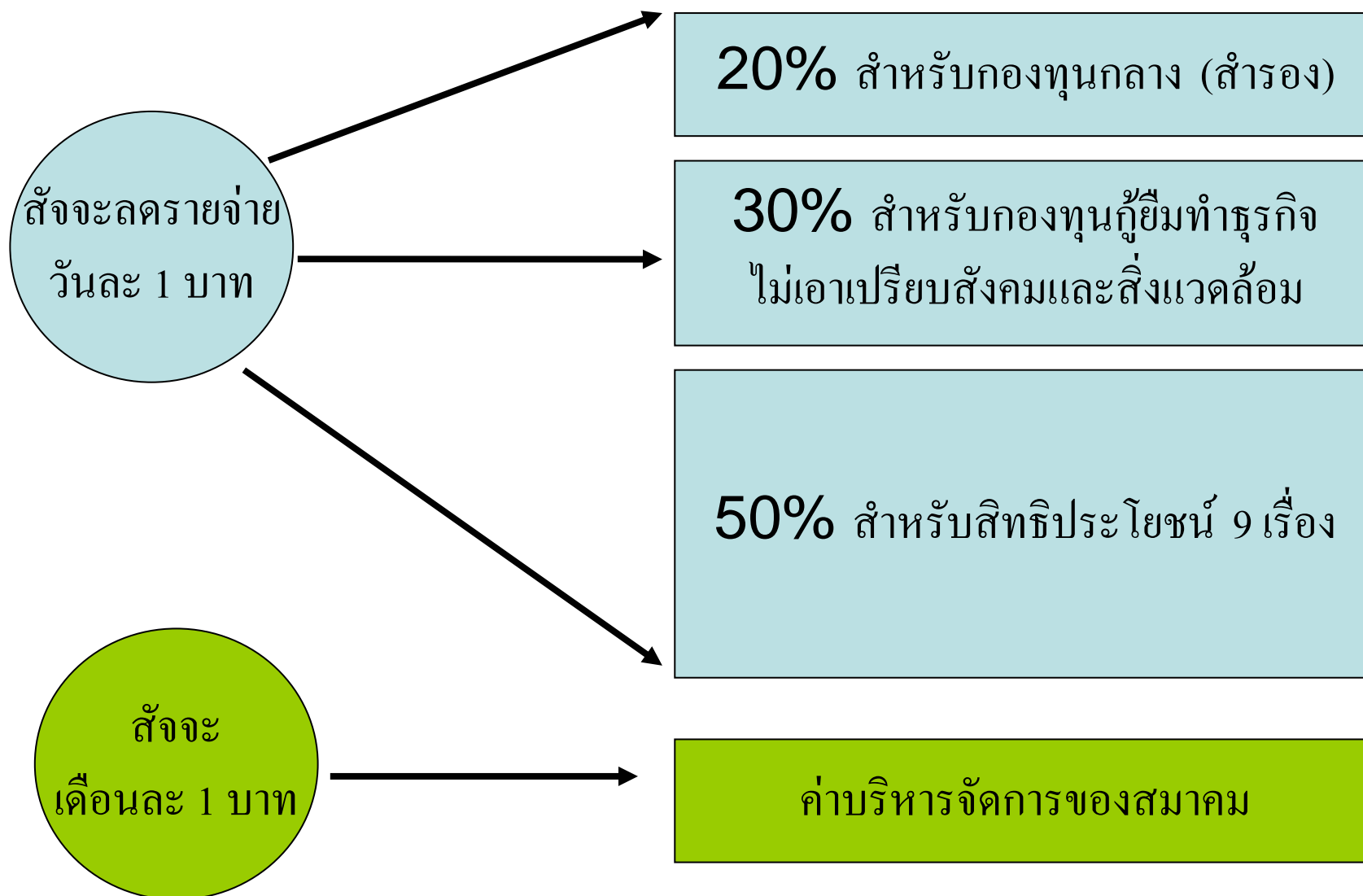
อำเภอ	จำนวนกลุ่ม	ร้อยละ	จำนวนสมาชิก	ร้อยละ
อำเภอเมืองสงขลา	2	3.0	1,689	3.9
อำเภอสทิงพระ	3	4.5	1,011	2.3
อำเภอจะนะ	11	16.7	10,304	23.9
อำเภอนาทวี	8	12.1	3,449	8.0
อำเภอเทพา	3	4.5	1,357	3.1
อำเภอสะบ้าย้อย	4	6.1	4,622	10.7
อำเภอระโนด	9	13.6	2,847	6.6
อำเภอกระแสสินธุ์	4	6.1	1,930	4.5
อำเภอรัตนภูมิ	4	6.1	4,184	9.7
อำเภอสะเดา	1	1.5	149	0.3
อำเภอหาดใหญ่	4	6.1	4,537	10.5
อำเภอคลองหอยโข่ง	3	4.5	1,914	4.4
อำเภอนาหม่อม	2	3.0	541	1.3
อำเภอควนเนียง	5	7.6	3,431	7.9
อำเภอบางกล่ำ	1	1.5	200	0.5
อำเภอสิงหนคร	2	3.0	1,002	2.3
รวม	66	100.0	43,167	100

ที่มา - แบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทเพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชนสงขลา (ณ.วันที่16 ตุลาคม 2549)

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

- กฎ กติกาทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุน
 - ต้องสมัครใจที่จะทำสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน โดยพื้นฐานแล้ว สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ตั้งแต่แรกเกิด โดยพ่อแม่สมัครเป็นสมาชิกให้ และต้องทำสัจจะไปจนถึงอายุ 60 ปี
 - ผู้สมัครต้องเป็นคนที่มิถุนิลำเนาอยู่ที่ตำบลที่ตั้ง หรือเป็นลูกเป็นหลาน หรือแต่งงานกับคนตำบลนั้นๆ
 - ต้องเป็นผู้ไม่มีประวัติเสียทางการเงิน และต้องเสียค่าสมัครปีนสมาชิก คนละ 20 บาท ค่าสมัครจะไม่คืนให้ไม่ว่ากรณีใดๆ
 - วิธีสัจจะให้สัจจะไว้ที่บ้านวันละ 1 บาท และทุกวันที่ 1 ของเดือน เวลาบ่าย 2 โมง ให้นำเงินสัจจะมารวมกัน ณ ที่ทำการที่คณะกรรมการกำหนดไว้
 - สมาชิกจะได้รับสวัสดิการทุกเรื่องที่กองทุนจัดขึ้น
 - การบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิก จะให้อยู่ในวาระหรือไม่ แล้วแต่ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก
 - สมาชิกขาดสัจจะเมื่อใด หากสภาพเป็นสมาชิก แต่ได้รับเงินสัจจะคืนเฉพาะคนที่ไม่เคยได้รับสวัสดิการเลย คำว่าขาดสัจจะในที่นี้ มิได้มีความหมายถึงแต่การขาดการส่งเงินสัจจะวันละ 1 บาทเท่านั้น การไม่ปฏิบัติตามแผนวิสาหกิจที่ตั้งไว้เวลาออมเงินทุนจากกองทุนก็ถือว่าเป็นการขาดสัจจะเช่นเดียวกัน
 - หากมีปัญหาเรื่องอื่นๆ คณะกรรมการสามารถออกกติกาเพิ่มเติมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกติกาเดิม

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)



3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

- กฎ กติกาทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากกองทุน

สิทธิประโยชน์	รายละเอียด
เกิด	เด็กแรกเกิด 500 บาท แม่นอนรพ. ได้คืนละ 100 บาท ไม่เกิน 5 คืน/ครั้ง ปีละไม่เกิน 2,000 บาท
เจ็บ	นอน รพ. ได้คืนละ 100 บาท ปีละไม่เกิน 10 คืน (ค่าเยี่ยมไข้)
ตาย	สัจจะ 180 วันขึ้นไป หากเสียชีวิตได้รับค่าทำศพ (2,500 บาท – 30,000 บาท)
สวัสดิการเงินกู้	กองทุนใช้คืนให้ในวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท (กู้มาแล้วไม่น้อยกว่า 365 วัน เงินกู้นั้นต้องเป็นเงินกู้จากกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่ และมีหลักฐานการคืนเงินยืมอย่างต่อเนื่องและตรงเวลา)
สวัสดิการเงินฝาก	จ่ายเพิ่มให้ 50 เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่เกินวงเงิน 15,000 บาท (จำกัดเฉพาะเงินฝากกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่ กองทุนจะฝากเงินเข้าบัญชีทายาทเดือนละ 100 บาทไปเรื่อยๆ จนครบ)
ทุนการศึกษา	ยืมกองทุน 30 เปอร์เซ็นต์
คนด้อยโอกาส	กองทุนจ่ายเงินสัจจะให้แทน
สวัสดิการคนทำงาน	จ่ายให้คนละ 130 บาท ต่อวัน ฝากออม 100บาท 30 บาทฝากสัจจะ

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

สิทธิประโยชน์	จำนวนปีจ่ายเงินสัจจะ	จำนวนเงินบำนาญ
แก่ (เมื่ออายุ 60 ปี) ปัจจุบันกองทุนยังไม่เริ่ม จ่ายเงินบำนาญ (จากนี้ไปอีกประมาณ 13 ปี; 2562 จะเริ่มจ่าย บำนาญ)	15 ปี	เดือนละ 300 บาท
	20 ปี	เดือนละ 400 บาท
	25 ปี	เดือนละ 500 บาท
	30 ปี	เดือนละ 600 บาท
	35 ปี	เดือนละ 700 บาท
	40 ปี	เดือนละ 800 บาท
	45 ปี	เดือนละ 900 บาท
	50 ปี	เดือนละ 1,000 บาท
	55 ปี	เดือนละ 1,100 บาท
60 ปี	เดือนละ 1,200 บาท	

3.ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (ต่อ)

- ระบบสวัสดิการภาคประชาชน (พื้นที่) เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่าย นอกจากนั้นการใช้เงินสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทเป็นกุศโลบาย ทำให้คนรายได้น้อยเข้าถึงระบบได้ง่าย
- **ข้อกังวลจากมุมมองนักเศรษฐศาสตร์**
 - สมดุลระหว่างระดับของเงินบำนาญกับเงินสัจจะวันละบาทที่ตั้งไว้ (ระดับบุคคล)
 - กองทุนแบบสมัครใจกับสมาชิกใหม่ (ระดับกลุ่ม)
 - การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรในระดับภูมิภาค (ระดับจังหวัด)
 - **3 ประเด็นดังกล่าว นำมาสู่ปัญหาความยั่งยืนหรือไม่!?**
- ผลการศึกษาของวรเวศม์ สุวรรณระดา (2549)
 - พื้นที่หรือกลุ่มที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากกว่า ภาระหนี้ในระยะยาวจะสูงกว่า
 - กองทุนสวัสดิการ (ไม่รวมบำนาญ) สามารถอยู่ได้ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง
 - หากยังคงรวมเงินบำนาญไว้ต้องเพิ่มเงินสัจจะถึง 3 บาท

4. แนวทางการสร้างระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทย

- ความเคลื่อนไหวในภาครัฐ

- การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (เน้นเพื่อเงินบำนาญที่มากขึ้น)
- การขยายขอบเขตของกองทุนประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ (สมัครใจ)
- การจัดตั้งกองทุนทวิสุขสำหรับเกษตรกรลูกค้าธกส. (สมัครใจ)

- การใช้กลไกภาคประชาชนเสริม (การจัดตั้งกองทุนบำนาญระดับพื้นที่)

- จะเกิดกลไกภาคประชาชนได้ในทุกพื้นที่หรือไม่ และโมเดลใด (ขึ้นกับทุนทางสังคม)
- (สมัครใจ) สมาชิกใหม่มีเพียงไร / ปัญหา adverse selection ของระบบ
- (บังคับ) พื้นที่รับความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรได้หรือไม่

4. แนวทางการสร้างระบบประกันความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุไทย

- การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) แบบบังคับครอบคลุมประชากรทั้งหมดแบบประเทศญี่ปุ่นก็มีอุปสรรคมาก
 - ความสอดคล้องกับระบบที่มีอยู่เดิม
 - การเลือกระบบบำนาญ PAYG หรือ Funded System
 - การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความยั่งยืนทางการคลังของระบบ
 - การค้างจ่ายหรือเลี้ยงจ่ายเงินสมทบของประชาชน
 - การแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุในช่วงเปลี่ยนผ่านระบบ (ช่วงจ่ายเงินสมทบสั้นเกินกว่าจะรับเงินบำนาญที่พอเพียง)

จบการนำเสนอ

