

การปฏิรูประบบบำนาญชราภาพของประเทศไทย: ถาม-ตอบ

จัดทำโดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ)

กุมภาพันธ์ 2565

ระบบบำนาญชราภาพของประเทศไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับความท้าทายอะไรบ้าง

ระบบประกันสังคมของประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายจากประชากรที่กำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้แน่ใจว่าประชากรจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่ดีและมีการจัดการบริหารเงินทุนอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ มีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบบำนาญชราภาพปัจจุบันให้มีความแข็งแกร่ง มากกว่าการออกมาตรการที่อาจทำให้ระบบอ่อนแอลงหรือการนำเสนอระบบหรือโครงการใหม่ๆ มาใช้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) จึงขอเสนอมาตรการในการปฏิรูประบบซึ่งจะช่วยเพิ่มสิทธิประโยชน์ของระบบปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้ประกันตนควรได้รับอนุญาตให้ถอนผลประโยชน์ในรูปแบบเงินก้อน (เงินบำเหน็จ) หรือไม่

แม้ว่าอาจจะดูเป็นทางเลือกที่น่าสนใจ แต่จากประสบการณ์ในหลายๆ ประเทศแสดงให้เห็นว่าคนส่วนใหญ่จะไม่สามารถบริหารจัดการเงินก้อนที่ได้รับอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ในประเทศมาเลเซีย ร้อยละ 95 ของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน (Employees Provident Fund) ใช้เงินก้อนที่ได้รับหมดภายในห้าปีแรกหลังเกษียณอายุ

ค่าใช้จ่ายในวัยเกษียณอายุ เช่น ค่าเช่า ค่าอาหาร ค่าไฟฟ้า ค่าเดินทาง ฯลฯ เป็นภาระผูกพันรายเดือน นี่เป็นเหตุผลสำคัญที่ระบบประกันสังคมควรจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุเป็นรายได้ประจำ จึงไม่น่าแปลกใจว่าในประเทศที่มีเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้วจะไม่มี การจ่ายเงินบำเหน็จในระบบการประกันชราภาพ แต่จะจ่ายเป็นเงินบำนาญซึ่งเสมือนเป็นรายได้ประจำหลังเกษียณ ซึ่งถือเป็นหลักการในระดับสากลที่มาจากกรรับรู้ว่าสิทธิประโยชน์บำนาญควรจ่ายเป็นรายได้ประจำ ไม่ควรเป็นเงินก้อนเดียว ซึ่งอนุสัญญาของไอแอลโอระบุว่าควรจ่ายสิทธิประโยชน์หลังเกษียณอายุเป็นแบบรายได้ประจำ

สถานการณ์ในประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้เป็นอย่างไร

ไม่เพียงแต่ในประเทศมาเลเซียเท่านั้นที่ไอแอลโอเห็นความยากลำบากที่เกิดขึ้นเมื่อมีการอนุญาตให้ถอนเงินก้อน ประเทศสิงคโปร์ก็เคยอนุญาตให้สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) ถอนเงินของตนได้ แต่ไม่นานมานี้ก็มีการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว บังคับให้สมาชิกของกองทุนเปลี่ยนการออมเงินก้อนในบัญชีของกองทุนมาเป็นแบบเรียกรับรายเดือน (รับเงินบำนาญปกติ) เป็นเวลาหลายปีที่ประเทศเวียดนามให้ทางเลือกในการถอนเงินก้อน (รับบำเหน็จ) ปัจจุบันมีความพยายามในการลดทางเลือกนี้ลง ในประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน ฟิลิปปินส์ ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ทางเลือกในการจ่ายเงินประกันสังคมในรูปแบบของเงินก้อน จากแนวปฏิบัติที่ระดับสากล อนุสัญญาของไอแอลโอ และจากประสบการณ์ในระดับภูมิภาคแสดงให้เห็นว่าประเทศที่มีการจ่ายเงินก้อนกำลังพยายาม

ปฏิรูประบบเพื่อจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นรายได้ประจำแบบเงินบำนาญแทน ซึ่งหากประเทศไทยอนุญาตให้ผู้ประกันตนสามารถถอนเงินสิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนจะทำให้การพัฒนาระบบประกันสังคมในประเทศดุดอยลง

จะเป็นอย่างไรหากนำเงินไปลงทุนในธุรกิจหลังเกษียณ

การลงทุนในธุรกิจใดๆ ก็ตามมีความเสี่ยงและไม่สามารถรับประกันได้ว่าการลงทุนในธุรกิจจะคุ้มครองหรือสร้างรายได้ในวัยชรา เมื่อพิจารณาถึงอัตราการรอดของธุรกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมแล้ว การให้ผู้ประกันตนนำเงินออกจากกองทุนเพื่อใช้หลังเกษียณอายุไปลงทุนในธุรกิจหมายถึงการเปลี่ยนจากการมีรายได้ประจำที่มีความมั่นคงสูงและรับประกันได้ว่าจะได้รับเงินดังกล่าวจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตไปใช้ในทางเลือกที่มีความเสี่ยงสูงและไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะประสบความสำเร็จ มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ประกันตนที่นำเงินสำหรับการเกษียณไปลงทุนจะจบลงที่การพึ่งพาครอบครัวเพื่อการรอด หรือขอความช่วยเหลือการอุดหนุนทางสังคมจากภาครัฐในภายหลัง

ผู้ประกันตนควรได้รับอนุญาตให้ถอนเงินร้อยละ 30 จากกองทุนมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นการระบาดของโรคโควิด-19 หรือไม่

ไอแอลโอไม่แนะนำให้ผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคมเข้าถึงเงินที่จัดสรรไว้สำหรับการจ่ายเงินบำนาญในอนาคตทั้งทางตรงหรือทางอ้อม โดยทั่วไปคนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะจัดลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาในระยะสั้นโดยยอมเสี่ยงกับปัญหาในระยะยาว และเมื่อถอนเงินออกจากกองทุนก็จะเกิดความเสียหายอย่างแท้จริงโดยพวกเขาจะต้องเผชิญกับความยากจนในอนาคต ในประเทศต่างๆ มาตรการที่ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการตอบสนองต่อผลกระทบของโรคโควิด-19 หรือในกรณีเกิดวิกฤตต่างๆ จะไม่ใช่เงินจากกองทุนเกษียณอายุ แต่จะใช้วิธีการแก้ปัญหาโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ มีการกล่าวถึงตัวอย่างจากประเทศต่างๆ ในรายงานของไอแอลโอที่ได้สรุปมาตรการเพื่อรับมือกับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19

หากมีการอนุญาตให้ผู้ประกันตนถอนเงินจากกองทุนได้ร้อยละ 30 จะเกิดความเสียหายอย่างไร

การจัดหาเงินทุนและการลงทุนของสำนักงานประกันสังคมได้รับการออกแบบมาเพื่อให้จ่ายเงินแบบประจำ ไม่สามารถจ่ายแบบร้อยละ 30 ของเงินที่ผู้ประกันตนส่งสมทบสะสมในเวลาอันสั้นได้ หากมีผู้ประกันตนจำนวนมากเลือกที่จะถอนเงินในระยะเวลาอันสั้น (เช่น ในกรณีที่เกิดวิกฤตอีกครั้ง) ปัญหาสภาพคล่องทางการเงินอาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังจะนำไปสู่ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งอาจทำให้ต้องมีการจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมและต้องมีการฝึกอบรมเพิ่มเติมอีกมาก ประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบและพิจารณาจากรัฐบาลอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายหรือระบบใด ๆ

ความเสี่ยงเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่ถอนเงินจากกองทุนเท่านั้นหรือไม่

ความเสี่ยงจะตกอยู่กับระบบประกันสังคมโดยรวม สำนักงานประกันสังคมจะต้องใช้กลยุทธ์การลงทุนอย่างระมัดระวังมากขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีเงินเพียงพอสำหรับจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อน ซึ่งจะนำไปสู่อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ที่ลดลง ในทางกลับกันหมายถึงการที่จะต้องขึ้นอัตราการลงทุนเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเดิม ผู้ประกันตนและนายจ้างจะเสียผลประโยชน์อย่างมากจากมาตรการนี้

การเปลี่ยนแปลงระบบจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่กำลังประสบปัญหาทางการเงินหรือไม่

การบรรเทาทุกข์ในระยะสั้นแบบนี้จะนำไปสู่ปัญหาในระยะยาว การถอนเงินจากกองทุนประกันสังคมก่อนกำหนดจะส่งผลให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในระดับที่ต่ำกว่าหลังการเกษียณอายุ เมื่อผู้ประกันตนมีอายุมากขึ้นจะหาแหล่งรายได้อื่นได้ยากขึ้นและโอกาสที่จะเข้าสู่ความยากจนก็จะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

การใช้เงินในกองทุนประกันสังคมเป็นหลักประกันเงินกู้จะช่วยผู้ที่อาจต้องยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบหรือไม่

ในหลายประเทศ ผู้ที่ประสบปัญหาทางการเงินพบว่าเป็นเรื่องยากที่จะเข้าถึงแหล่งเงินกู้หรือความช่วยเหลือทางการเงินจากแหล่งเงินที่เชื่อถือได้ อย่างไรก็ตาม วิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาคือการออกกฎหมายด้านการธนาคารและการช่วยเหลือให้ตรงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการใช้เงิน การอนุญาตให้ผู้ประกันตนใช้เงินจากกองทุนประกันสังคมเป็นหลักประกันเงินกู้จะส่งผลเสียต่อกองทุนประกันสังคม เนื่องจากกองทุนจะตกอยู่ในความเสี่ยงหากสมาชิกผิดนัดในการชำระคืนเงินกู้จากประสบการณ์ของไอแอลโอ **ไม่มีประเทศใดในโลกที่อนุญาตให้ใช้สิทธิประโยชน์การเกษียณอายุของผู้ประกันตนเป็นหลักประกันเงินกู้** เนื่องจากมีความเสี่ยงที่สูงในกลุ่มที่มีความเปราะบางอยู่แล้ว

ทางออกของความท้าทายในปัจจุบันคืออะไร

จากประสบการณ์ของไอแอลโอ เห็นว่าแนวทางที่ดีที่สุดคือการปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติ ให้รวมสิทธิประโยชน์จากแหล่งต่างๆ ไม่ใช่แค่จากกองทุนประกันสังคมเพียงแหล่งเดียว แต่รวมถึงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและแหล่งสิทธิประโยชน์อื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ รายงานของสหประชาชาติที่จะเผยแพร่ในวันนี้ได้นำเสนอทางเลือกในการปฏิรูประบบที่เป็นอยู่