



Thai Social Security Pension Fund: An Analysis of Sustainability and Inter-generational Fairness (in Thai)*

Euamporn Phijaisanit**

Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, 10200, Thailand, E-mail: euamporn@econ.tu.ac.th

This paper portrays the non-sustainability of the Thai Social Security Pension Fund. Actuarial mathematics and mixed methods are used in the analysis. Inequity across generations arises from the risks encountered by the later generations of not being fully obtaining their old-age benefits. The results indicate that in 2030 there will be a net expenditure of cumulative reserves; and hence, net liabilities will start to accumulate from that year. All of the fund reserves will be depleted in 2039. In the short run, the research suggests reconsidering the rates of contributions and benefits. Meanwhile the contributors should be informed about the rates that they would have to pay and would receive throughout their work-age periods. In the long run, the research suggests reconsidering some other possible options for restructuring the Fund to be more in line with the demographic structure of the Thai labour force and Thai society.

Keywords: social security system, welfare policy, intergenerational fairness

JEL Classification: H55, I31, I38, J78

* This article is part of the research paper presented at the 34th Economic Symposium organized by Faculty of Economics, Thammasat University, July 20, 2011. The author is grateful for the invaluable comments from Mrs. Panit Nitithanprapas, Ombudsman; Associate Professor Dr. Worawet Suwanrada, Faculty of Economics, Chulalongkorn University; and the two anonymous referees. Any errors are the author's.

** Corresponding author: Associate Professor Euamporn Phijaisanit, Ph.D., Faculty of Economics, Thammasat University, 2 Prachan Road, PhraNakorn District, Bangkok, 10200, Thailand. Tel: +66 2 6132415, Fax: +66 2 2249428, E-mail: euamporn@econ.tu.ac.th

กองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย: บทวิเคราะห์ความยั่งยืนและ ความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ*

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ**

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 อีเมลล์: euamporn@econ.tu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอข้อค้นพบเชิงวิชาการถึงความไม่ยั่งยืนของกองทุนชราภาพ ภายใต้อัตราเงินสมทบและอัตราผลตอบแทนที่ขึ้นอยู่กับอายุที่เป็นอยู่ในระบบกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย การวิเคราะห์ใช้คณิตศาสตร์ประกันภัยและวิธีผสมในการฉายภาพ ความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในรูปความเสี่ยงของผู้ประกันตนรุ่นหลังที่อาจจะไม่ได้รับเงินบำนาญอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามกำหนดเวลา กองทุนฯ จะเริ่มมีการใช้เงินสะสมในปี พ.ศ. 2573 ดังนั้นหนี้สินสุทธิของกองทุนจะเริ่มก่อตัวขึ้นนับตั้งแต่ปีดังกล่าว และเงินกองทุนฯ จะถูกใช้หมดในปี พ.ศ. 2582 ในระยะสั้นมีข้อเสนอว่า กองทุนประกันสังคมควรพิจารณากำหนดอัตราเงินสมทบและผลประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมโดยยึดหลักทฤษฎีระบบการเงินประกันสังคม พร้อมกับแจ้งให้ผู้ประกันตนทราบชัดเจนถึงอัตราที่จะปรับเป็นขั้นบันไดตลอดช่วงระยะเวลาการทำงาน ในระยะยาวเสนอว่า หากการปรับกฎเกณฑ์ไม่สามารถเป็นไปตามทฤษฎีและโครงสร้างประชากรมีจำนวนคนทำงานไม่พอที่จะเลี้ยงคนเกษียณ กรณีนี้ก็ควรมีการทบทวนรูปแบบโครงการบำนาญในระบบประกันสังคมไทยเสียใหม่ให้เหมาะสมกับโครงสร้างอายุแรงงานไทยและบริบทของสังคมไทย

คำสำคัญ: ระบบประกันสังคม นโยบายสวัสดิการสังคม ความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ

บทนำ

ประเทศไทยมีระบบประกันสังคมภายใต้การดูแลของสำนักงานประกันสังคม 2 กองทุน คือ กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน โดย “กองทุนประกันสังคม” เป็นการให้หลักประกันกับผู้ประกันตนว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย โดยไม่ได้มีสาเหตุมาจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ส่วน “กองทุนเงินทดแทน” เป็นเงินสมทบที่เก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียว กองทุนนี้จะจ่ายค่าทดแทนให้กับลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะ ทูพพลภาพ ตายหรือสูญหาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้กับนายจ้าง (Social Security Office, 2008)

สำนักงานประกันสังคมจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนภาคบังคับตามกฎหมาย มาตรา 33 รวม 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552 กองทุนประกันสังคมมีเงินลงทุนรวม 665,171 ล้านบาท แบ่งออกเป็น 3 กองทุน ประกอบด้วย 1) กองทุนกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย หรือเรียกว่า “กองทุน 4 กรณี” มีเงินในกองทุนคิดเป็นร้อยละ 14 2) กองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพ หรือเรียกว่า “กองทุน 2 กรณี” เงินกองทุนร้อยละ 80 และ 3) กองทุน

กรณีว่างงาน มีเงินกองทุนร้อยละ 6 (Social Security Office, 2009) นายจ้างและลูกจ้างจะต้องนำส่งเงินสมทบ (คำนวณจากฐานค่าจ้าง) เข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน โดยรัฐบาลจะออกเงินสมทบเข้ากองทุนด้วยส่วนหนึ่ง สัดส่วนการสมทบโดยรัฐบาลต่อเงินสมทบในแต่ละประเภทกองทุนคิดเป็นร้อยละ 33, 14 และ 20 ตามลำดับ โดยรวมรัฐบาลสมทบประมาณร้อยละ 21 ของการสมทบจากทุกฝ่ายในกองทุนประกันสังคม (รายละเอียดดังตารางผนวกที่ 1)

จากการที่รัฐบาลสมทบกองทุนประเภท 4 กรณี คิดเป็นร้อยละ 33 ทำให้นายจ้างกับลูกจ้างต้องรับภาระค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลเองในสัดส่วนร้อยละ 67 ส่วนกองทุนประเภท 2 กรณี ดูผิวเผินอาจเข้าใจได้ว่ารัฐบาลสมทบร้อยละ 14 ในกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพรวมกันทั้งสองกรณี แต่จากเนื้อหาในคู่มือผู้ประกันสังคมระบุไว้ว่า “สำหรับเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นส่วนที่รัฐบาลจ่ายสนับสนุนให้กับผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ 1 และกรณีชราภาพเป็นการหักเงินสมทบเพื่อการออม โดยผู้ประกันตนจะจ่ายเงินสมทบร้อยละ 3 และนายจ้างสมทบร้อยละ 3 รวมเป็นร้อยละ 6 ของทุกเดือน” (Social Security Office, 2008: 6) นั่นคือ ผู้ประกันตนจะต้องรับผิดชอบภาระด้านการออมเพื่อชราภาพเอง และในวงเงินกองทุนเดียวกันนี้ยังต้องถูกเกลี่ยไปช่วยรัฐบาลแบกรับค่าใช้จ่ายการสงเคราะห์บุตร ซึ่งเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในระยะสั้นในปัจจุบัน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อกระแสเงินสดของการออมในระยะยาวที่จะต้องสะสมไว้จ่ายผู้ประกันตนในวัยชราภาพ

บทความนี้นำเสนอข้อค้นพบเชิงวิชาการถึงความไม่ยั่งยืนและความไม่เป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุของผู้ประกันตน ที่เกิดจากกรณีกองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย โดยอาศัยคณิตศาสตร์ประกันภัยในการคำนวณข้อมูลสถิติที่มีอยู่ภายใต้สถานการณ์คาดการณ์ที่อิงกับตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง การนำเสนอประกอบด้วยห้าส่วน ส่วนถัดไปอธิบายพื้นฐานทฤษฎีระบบการเงินประกันสังคมโดยสังเขปเพื่อเป็นหลักเกณฑ์อ้างอิงในการวิเคราะห์ ส่วนที่สามแสดงการคำนวณข้อมูลพื้นฐานและแหล่งข้อมูลที่น่ามาใช้ในการศึกษา ส่วนที่สี่เป็นผลการศึกษถึงความไม่ยั่งยืนและความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกันตนต่างรุ่นอายุ ส่วนที่ห้าเป็นสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวคิดและทฤษฎี

การวิเคราะห์ใช้หลักทฤษฎีคณิตศาสตร์ประกันภัย (social security actuarial mathematics) (Iyer, 1999) ซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดมาจาก Zelenka (1958) ที่ถูกนำมาใช้อ้างอิงในการศึกษาส่วนใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกี่ยวกับโครงการบำนาญในระบบประกันสังคมแห่งชาติที่มีการบริหารจัดการและมีเงินสมทบบางส่วนจากรัฐ ในที่นี้กำหนดให้ช่วงระยะเวลาของกองทุนไม่มีที่สิ้นสุด (infinite interval) สอดคล้องตามข้อสมมติในการวิเคราะห์ที่ยอมรับกันในทางทฤษฎีว่า จำนวนสมาชิกในกองทุนระดับชาติจะต้องไหลเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอโดยไม่มีวันจบสิ้น ระบบการเงินในโครงการบำนาญในระบบประกันสังคมจึงเป็นลักษณะกองทุนเปิด (open fund) ดังนั้นจำนวนประชากรในระยะแรกกับสมาชิกใหม่ที่จะเข้ามาอยู่ในกองทุนในอนาคตจึงถือเสมือนว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน

กรอบการวิเคราะห์พัฒนาการระบบการเงินในโครงการบำนาญ จะมีสมการหลัก ๓ ช่วงเวลา t ประกอบด้วย สมการค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ทดแทน (expenditure function), $B(t)$, สมการเงินเดือนที่มีหลักประกันการจ่าย (insured salary function), $S(t)$, สมการอัตราการจ่ายเงินสมทบ (contribution rate function), $C(t)$, ซึ่งบ่งบอกถึงลักษณะของกองทุน, สมการเงินสมทบและ

ผลตอบแทนสะสม (reserve function), $V(t)$, คำนวณจากส่วนต่างระหว่างการไหลเข้าและการไหลออกของเงินกองทุนที่สะสมได้ในรูปมูลค่าปัจจุบัน (present value) โดยใช้อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตร (repurchase rate) ของธนาคารกลางเป็นอัตราคิดลด (discount rate), ϕ , โดยความสัมพันธ์ระหว่างสมการดังกล่าวสามารถแสดงโดยสมการเชิงอนุพันธ์ (differential equation) ในสมการที่ (1)

$$dV(t) = V(t)\phi dt + C(t)S(t)dt - B(t)dt \quad (1)$$

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงของเงินสะสมในหนึ่งช่วงเวลา t เท่ากับรายได้ที่เพิ่มจากเงินสะสมบวกกับส่วนเกินของเงินสมทบหลังจากหักค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ทดแทนแล้วในระยะเวลาเดียวกัน

เมื่อกำหนดหาปริพันธ์ (integrate) สมการที่ (1) ในช่วง (n, m) จะได้ความสัมพันธ์ระหว่างค่าเงินสะสมที่ $t=n$ และ $t=m$ ในสมการที่ (2)

$$V(m)e^{-\phi m} = V(n)e^{-\phi n} + \int_n^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\phi t} dt \quad (2)$$

จากสมการที่ (2) $V(m)$ สามารถนำมาแสดงในสมการที่ (3)

$$V(m) = V(n)e^{-\phi(m-n)} + \int_n^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\phi(m-t)} dt \quad (3)$$

หาก $n = 0$ และ กำหนดให้ $V(0) = 0$ สมการย้อนหลัง (retrospective equation) สำหรับ $V(m)$ สามารถแสดงในสมการที่ (4)

$$V(m) = e^{-\phi m} + \int_0^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\phi t} dt \quad (4)$$

สมการดุลยภาพสำหรับโครงการบำนาญตลอดช่วงระยะเวลาสามารถแสดงโดยความสัมพันธ์สมมูล (equivalence) ระหว่างรายรับกับรายจ่าย โดยพิจารณามูลค่าของเงินตามเวลา สมการสามารถเขียนโดยกำหนดให้มูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสมทบในอนาคตเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของกระแสรายจ่ายผลประโยชน์ในอนาคตดังสมการที่ (5)

$$\int_0^\infty C(t)S(t)e^{-\phi t} dt = \int_0^\infty B(t)e^{-\phi t} dt \quad (5)$$

ในสมการที่ (5) มูลค่าด้านซ้ายและด้านขวาจะทยอยบรรจบกันภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ในระยะเริ่มแรก อัตราส่วน $B'(t)/S'(t)$ จะเริ่มเพิ่มขึ้นจากศูนย์จนกระทั่งถึงเวลาหนึ่ง สมมติว่ากำหนดให้เป็น $t = t^*$ อัตราส่วนจะกลายเป็นค่าคงที่ (constant) ซึ่งโครงการได้ถึงจุดที่มีสภาพครบกำหนดหรือ “การเจริญเต็มที่ทางการเงิน” (financial maturity) โดยส่วนใหญ่จะพบว่า การเจริญเต็มที่ทางประชากร (population maturity) จะครบกำหนดเร็วกว่าการเจริญเต็มที่ทางการเงิน ในอดีตหากมีการจ่ายผลประโยชน์มากเท่าใดให้แก่ประชากรกลุ่มแรก การเจริญเต็มที่ทางการเงินก็จะยิ่งมาถึงเร็วขึ้น อัตราส่วนตามช่วงเวลาสามารถสรุปได้ดังแสดงในสมการที่ (6)

$$\begin{aligned} B'(t) &> 0 && \text{ระยะแรกเริ่มโครงการ} \\ B'(t)/B(t) &> S'(t)/S(t) && \text{ณ เวลา } t < t^* \\ B'(t)/B(t) &= S'(t)/S(t) = \sigma + \gamma && \text{ณ เวลา } t \geq t^* \end{aligned} \quad (6)$$

โดยที่ σ คือ อัตราการเพิ่มของสมาชิกใหม่ในกองทุน และ γ คือ อัตราการเติบโตของเงินเดือน

สมการที่ (5) เป็นสมการพื้นฐานในการพิจารณาโครงการบำนาญที่จะก่อตั้งขึ้น ซึ่งมีนัยแสดงในสมการที่ (7)

$$\int_0^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\phi t} dt = \int_m^\infty [B(t) - C(t)S(t)]e^{-\phi t} dt \quad (7)$$

หากนำสมการที่ (4) มาแทนค่าในสมการที่ (7) จะได้สมการที่ (8) ซึ่งเป็นสมการคาดคะเน (prospective equation)

$$V(m) = \int_0^{\infty} [B(t) - C(t)S(t)]e^{-\phi t} dt \quad (8)$$

หากยึดหลักตามทฤษฎีตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้งโครงการ จะเห็นได้ว่าสมการเงินสมทบ, $C(t)$, ในรูปแบบใดก็ตามที่สามารถตอบสนองสมการดุลยภาพที่ (5) ได้ และจะมีระดับเงินสะสมตามแสดงในสมการที่ (4) หรือ (8) ก็จะเป็นโครงการที่มีระบบการเงินที่มีความเป็นไปได้ที่จะอยู่รอดอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เหมาะสม ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างเงื่อนไขสำหรับ $C(t)$ และ $V(t)$ เนื่องจากว่า หาก $C(t)$ มีมูลค่าเป็นลบ ก็หมายความว่า โดยสุทธิแล้วโครงการกำลังจะชำระเงินคืนให้แก่ผู้จ่ายเงินสมทบ หรือหาก $V(t)$ มีมูลค่าเป็นลบ ก็หมายความว่า โครงการดังกล่าว กำลังจะสร้างหนี้เพื่อจ่ายค่าผลประโยชน์ขาดเสียให้แก่สมาชิก ดังนั้นในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องตั้งเงื่อนไขว่า $C(t) \geq 0$ และ/หรือ $V(t) \geq 0$ ในทุกช่วงเวลา t

สำหรับกรณีประเทศไทย ระบบการเงินในโครงการที่ใช้ในโครงการบำนาญที่เป็นกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพในกองทุนประกันสังคม จะเป็นลักษณะระบบอัตราเดียวเฉลี่ย หรือระบบ general average premium (GAP) ที่สมาชิกในกองทุนประกันสังคมทุกคนจ่ายสมทบในอัตราเดียวกันหมด กล่าวคือ ร้อยละ 5 ของเงินเดือน โดยคิดจากเงินเดือนตั้งแต่ 1,650 ถึง 15,000 บาท เท่านั้น และจ่ายสมทบตลอดระยะเวลาการทำงาน ในระบบการเงินประกันสังคมแบบอัตราเดียวเฉลี่ย กำหนดให้ ณ เวลา $t = m$ และสามารถกำหนดให้ $C(t) = C$ (อัตราคงที่) ดังนั้นจากสมการที่ (8) จะได้สมการที่ (9) สำหรับช่วงเวลา (m, ∞)

$$C = \frac{\int_m^{\infty} B(t)e^{-\phi t} dt - V(m)e^{-\phi m}}{\int_m^{\infty} S(t)e^{-\phi t} dt} \quad (9)$$

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อัตราการเงินสมทบที่สมาชิกจะต้องจ่ายเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์หลังจากหักเงินสะสมในกองทุนหารด้วยเงินเดิณทั้งหมดตลอดช่วงเวลาเพื่อให้เกิดดุลยภาพในระบบ ซึ่งหากจะพิจารณาตั้งแต่การเริ่มโครงการ สมการที่ (9) ก็สามารถเขียนเป็นอัตราสมทบเฉลี่ย หรือ GAP ได้ดังสมการที่ (10)

$$GAP = \frac{\int_0^{\infty} B(t)e^{-\phi t} dt}{\int_0^{\infty} S(t)e^{-\phi t} dt} \quad (10)$$

หากจะพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งเพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้น อัตราสมทบในสมการที่ (10) อาจมองว่าเป็นค่าเฉลี่ยระหว่างกลุ่มประชากรสมมติสองกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่เป็นสมาชิกในยุคแรกเริ่ม และกลุ่มที่สองเป็นสมาชิกในช่วงหลัง สมมติว่ากำหนดให้ $B(t) = B1(t) + B2(t)$ และ $S(t) = S1(t) + S2(t)$ โดยที่ $B1(t)$ และ $S1(t)$ เป็นของประชากรกลุ่มที่หนึ่ง และ $B2(t)$ และ $S2(t)$ เป็นของประชากรกลุ่มที่สอง สมการอัตราเงินสมทบหรือ average premium (AP) ของทั้งสองกลุ่ม จะได้ดังสมการที่ (11) และ (12) ตามลำดับ

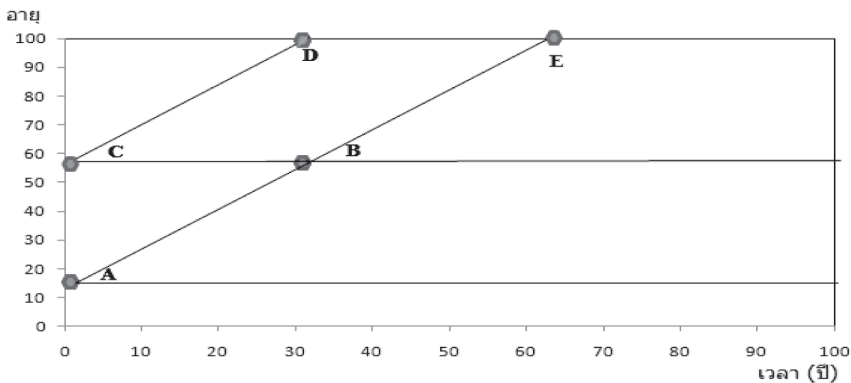
$$AP1 = \frac{\int_0^{\infty} B1(t)e^{-\phi t} dt}{\int_0^{\infty} S1(t)e^{-\phi t} dt} \quad (11)$$

$$AP2 = \frac{\int_0^{\infty} B2(t)e^{-\phi t} dt}{\int_0^{\infty} S2(t)e^{-\phi t} dt} \quad (12)$$

ในกรณีนี้จึงสามารถเขียนสมการ GAP ได้ใหม่ในสมการที่ (13) ซึ่ง GAP ก็คือ ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักระหว่าง AP1 และ AP2

$$GAP = \frac{AP1 \int_0^{\infty} S1(t)e^{-\phi t} dt + AP2 \int_0^{\infty} S2(t)e^{-\phi t} dt}{\int_0^{\infty} S(t)e^{-\phi t} dt} \quad (13)$$

จากภาพที่ 1 อัตราเงินสมทบ AP1 คือ อัตราการจ่ายเงินสมทบของกลุ่มคนในพื้นที่ $\triangle ABC$ เพื่อนำไปจ่ายค่าผลประโยชน์สำหรับผู้รับบำนาญในพื้นที่ $\square BCDE$ ส่วนอัตราเงินสมทบ AP2 คือ อัตราการจ่ายเงินสมทบของคนในกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ปลายเปิดด้านขวามือของเส้น $\overline{AB}$ เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายผลประโยชน์สำหรับผู้รับบำนาญในพื้นที่ปลายเปิดด้านขวามือของเส้น $\overline{BE}$ จากการดำเนินโครงการในแต่ละช่วงระยะเวลา



ภาพที่ 1 การจ่ายเงินสมทบระหว่างประชากรสองกลุ่ม

จากสมการที่ (11) และ (12) สังเกตได้ว่า อัตราการจ่ายเงินสมทบสำหรับคนกลุ่มแรกจะต้องสูงกว่ากลุ่มที่สอง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสมการที่ (14) จึงต้องเป็นจริงเสมอ

$$AP1 > GAP > AP2 \quad (14)$$

ส่วนในระบบที่มีอัตราการจ่ายเงินสมทบหลายอัตรา (multiple rates of premium system) จำเป็นต้องเริ่มต้นเก็บเงินสมทบจากประชากรกลุ่มแรกตอนเริ่มโครงการบำนาญในอัตราที่สูงกว่า และในเวลาต่อมาเมื่อประชากรกลุ่มที่สองเข้าร่วมโครงการจะสามารถจ่ายในอัตราที่ลดลงและยังคงสภาพดุลยภาพในระบบได้ ดังนั้นระบบดังกล่าว (ซึ่งไม่ค่อยเป็นที่นิยมในทางการเมืองสำหรับประเทศกำลังพัฒนา) จะสามารถเก็บเงินสะสมเข้ากองทุนได้มากกว่ากรณีที่เป็นระบบอัตราเดียวเฉลี่ย นัยเชิงปฏิบัติก็คือ ในระบบอัตราเดียวเฉลี่ย แม้จะมีความง่ายในการบริหารจัดการ แต่ก็มีจุดด้อยคือ หากมีการกำหนดอัตราการสมทบและเพดานเงินเดือนอย่างไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามพื้นฐานของความเป็นจริง จะทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของการไหลเข้าของเงินสมทบในแต่ละปีอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของการไหลออกของเงินกองทุนที่ใช้จ่ายผลประโยชน์แก่ผู้รับบำนาญ

แม้ในระยะแรกเริ่มอาจดูเหมือนว่าการไหลเข้ามีมูลค่าสูงกว่าการไหลออกก็ตาม สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ในระยะแรกเริ่มยังไม่มีกระจายผลประโยชน์แก่ผู้ได้รับบำนาญเนื่องจากอายุการทำงานของสมาชิกยังไม่ถึงเกณฑ์ แต่เมื่อมีการจ่ายผลประโยชน์เต็มจำนวนเมื่อใด เงินสะสมในกองทุนก็มีแนวโน้มที่จะถูกใช้หมดได้ก่อนเวลาอันควร

งานวิจัยในภูมิภาคเอเชียที่ใช้การคำนวณตามหลักวิชาการดังกล่าวมีปรากฏในงานของ Giang (2008) ศึกษากรณีประเทศเวียดนาม โดยประมาณการสัดส่วนหนี้กองทุนบำนาญของผู้รับบำนาญและสมาชิกผู้จ่ายเงินสมทบในระบบจ่ายให้เมื่อออกไป (pay-as-you-go หรือ PAYG) ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 ถึง ค.ศ. 2050 ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ โดยคนในอนาคตมีแนวโน้มต้องจ่ายเงินสมทบ GAP ในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องภายใต้ข้อสมมติว่าอัตราดอกเบี้ยธนาคารกลางอยู่ที่ร้อยละ 3 นอกจากนี้ Giang ยังพบว่า อัตรา GAP จะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.4 ของเงินเดือน หากต้องการให้กองทุนอยู่ได้ไปอีก 50 ปี

วิธีการศึกษาและข้อมูล

การฉายภาพโครงสร้างประชากรในระบบประกันสังคมสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ วิธีทางคณิตศาสตร์ประกันภัย (actuarial methods) วิธีทางเศรษฐมิติ (econometric methods) หรือวิธีผสม (mixed methods) ทั้งนี้อิงหลักการประกันภัยทั่วโลกนิยมใช้วิธีทางคณิตศาสตร์ประกันภัย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์โครงสร้างกองทุนประกันสังคมเป็นอย่างมาก (Iyer, 1999: 65) ส่วนวิธีทางเศรษฐมิติเป็นการประมาณค่านอกช่วง (extrapolation) ของแนวโน้มที่ผ่านมาโดยใช้สมการถดถอย (regression) วิธีแรกจะอาศัยปัจจัยภายใน (เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นต้น) ส่วนวิธีที่สองจะอาศัยปัจจัยภายนอก (เช่น ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค เป็นต้น) ในงานวิจัยนี้ใช้วิธีทางคณิตศาสตร์และวิธีผสมร่วมกันทั้งสองวิธี

การประมาณการโครงสร้างประชากรในระบบประกันสังคมระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2588 ในที่นี้อาศัยข้อมูลจากการฉายภาพประชากรไทยระดับประเทศ แยกตามอายุและเพศ ภายใต้สถานการณ์ความแปรปรวนปานกลาง (medium-variant scenario) จากฐานข้อมูลสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ปี พ.ศ. 2549 โดยในปัจจุบันระบบประกันสังคมครอบคลุมประชากรประมาณร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด หรือร้อยละ 25 ของผู้จ้างทำ (Social Security Office, 2009) ในการคำนวณจะจัดกลุ่มประชากรตามอายุและเพศ และคาดคะเนว่าองค์ประกอบจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรตามกาลเวลา ซึ่งสามารถประมาณการตัวแปรที่ต้องการตามอัตราส่วนโดยอาศัยสมการถดถอยเชิงเส้นตรง (linear regression) ในสมการที่ (15)

$$Y = mx + b \quad (15)$$

โดยที่ Y คือ ตัวแปรที่ต้องการประมาณการ ส่วน x คือตัวแปรอธิบาย (explanatory variable) และ

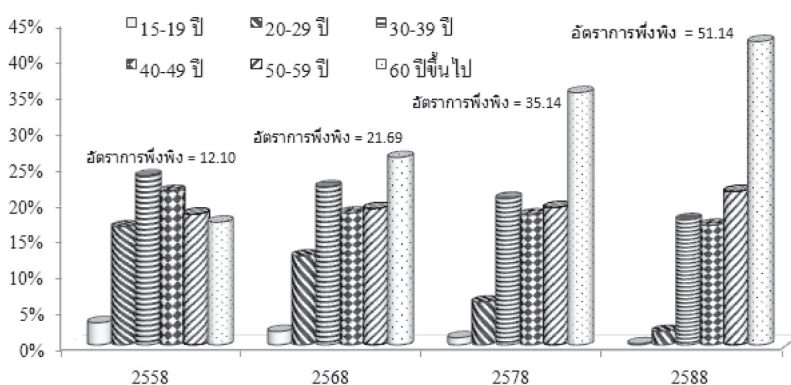
$$\text{ให้ } b = \bar{y} - m\bar{x}, m = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sum (x - \bar{x})^2} \text{ คือ ตัวประมาณค่าโดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (least-squares estimator) ส่วน } \bar{X}, \bar{Y} \text{ คือ ค่าเฉลี่ยของสถิติที่ผ่านมา}$$

ความคลาดเคลื่อนที่จะเกิดขึ้นจากการคำนวณจะไม่นับสำคัญในภาพรวม เนื่องจากผลการคำนวณจะนำมาพิจารณาเป็นสัดส่วนประกอบกับอัตราการว่างงาน โดยเฉลี่ยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาไม่แปรผันไปจากอัตราว่างงานเฉลี่ยร้อยละ 1.6 อย่างมีนัยสำคัญ และอัตราการเพิ่มขึ้นของ

ประชากรต่อปีในช่วงเวลาเดียวกันก็อยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.6 (ข้อมูลจาก World dataBank) นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานก็ค่อนข้างจะคงที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 และอัตราเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ประกันตนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.6 ดังนั้นการคำนวณและฉายภาพโครงสร้างจำนวนผู้ประกันตนตามสัดส่วนประชากรไทยจึงอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถยอมรับได้

ในลำดับต่อไป จะต้องทราบข้อมูลความเสี่ยง (risks) หลายประการ เช่น ความเสี่ยงในการมีชีวิตอยู่จนถึงปีต่อไป ความเสี่ยงที่จะเลิกทำงานในแต่ละปี ความเสี่ยงที่จะเผชิญกับสภาวะทุพพลภาพ และความเสี่ยงที่จะเกิดการเกษียณก่อนกำหนดเวลา ฯลฯ ทั้งนี้ Iyer (1999) อธิบายว่าการคาดการณ์สามารถอาศัยเมตริกซ์ที่ประกอบด้วยการคูณซ้ำ $n_t = n_{t-1} \cdot Q_{t-1}$ โดยที่ n_t คือ เวกเตอร์แนวนอน (row vector) ซึ่งมีองค์ประกอบเป็นสมาชิกประกันสังคมประเภทต่างๆ (เช่น ผู้ทำงาน ผู้เกษียณ ผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนทุพพลภาพ ฯลฯ) ณ เวลา t และ Q_{t-1} เป็น สแควร์เมตริกซ์ที่มีองค์ประกอบคือความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้ประกันตนประเภทหนึ่งไปเป็นผู้ประกันตนอีกประเภทหนึ่งระหว่างช่วงเวลา $(t-1, t)$ ในที่นี้คำนวณอัตราความเสี่ยงในการตายระหว่างปีที่นำเสนอโดย Prasartkul and Rakchanyaban (2002) ซึ่งเป็นการคำนวณตารางชีวิต (life table) สำหรับกลุ่มอายุรุ่นเดียวกันทีละ 5 ปี ที่เกิดระหว่างปี พ.ศ. 2533-2543 สำหรับกลุ่มผู้ประกันตนที่เกิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ขึ้นไปจะใช้ข้อมูลจาก WHO Life Table 2010 ส่วนความเสี่ยงในตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากนี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่อยอดจากงานวิจัยทางด้านประชากรศาสตร์ที่คงรอไว้เป็นการศึกษาในอนาคต

ผลการคำนวณโครงสร้างผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมไทย โดยใช้ข้อมูลสถิติพื้นฐานจากสำนักงานประกันสังคม และ ตารางชีวิตใน Prasartkul and Rakchanyaban (2002) และ WHO Life Table 2010 ตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าอัตราการพึ่งพิงผู้ประกันตนชราภาพต่อผู้ประกันตนวัยทำงานร้อยละ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 12.10 ในปี 2558 ที่เริ่มมีการจ่ายเงินบำนาญ เป็นร้อยละ 51.14 ในปี 2588 โดยอัตราการพึ่งพิงในระบบประกันสังคม คือ จำนวนผู้ประกันตนที่รับบำนาญ (อายุ 55 ปีขึ้นไป) ต่อผู้ประกันตนที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุ 15-55 ปี) ร้อยคน (ภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 โครงสร้างอายุผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมไทย และอัตราการพึ่งพิง ปี พ.ศ. 2558, 2568, 2578 และ 2588 ที่มา: จากการคำนวณ

ทั้งนี้ ข้อมูลหลักทางด้านการประกันสังคมและด้านประชากรศาสตร์ที่นำมาใช้ในการคำนวณ และการอ้างอิงในงานวิจัยนี้ ได้รับความอนุเคราะห์มาจากกองวิจัยและพัฒนา และสำนักบริหาร กองทุน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สำหรับตัวแปรทางเศรษฐกิจอ้างอิงจาก World Development Indicators 2010, CIA Factbook สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษา

ในที่นี้วิเคราะห์เฉพาะกรณีกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนที่มีสัดส่วนมูลค่ามากที่สุดในการบวกรวมกองทุนที่กล่าวมาข้างต้น กองทุนนี้มีผลต่อผู้ประกันตนในระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญเพราะเป็นการสะสมเงินเพื่อให้ผู้ประกันตนมีเงินใช้ในวัยชรา จากสมการที่ (4) สามารถนำมาประยุกต์ในการวิเคราะห์สำหรับช่วงเวลา t_0 ถึง t_1 เพื่อคำนวณฟังก์ชันเงินสะสมในกองทุน, $\Phi(t)$, ในสมการที่ (16) ซึ่งเป็นการคำนวณมูลค่าปัจจุบันของเงินสะสมหลังจากหักผลประโยชน์ส่วนมูลค่าปัจจุบันของเงินสมทบทั้งหมดในแต่ละปีตั้งแต่ปี 2543-2588 การใช้สัดส่วนจะทำให้สามารถบอกทิศทางได้แม่นยำโดยเปรียบเทียบ มากกว่าการคำนวณมูลค่าตามหน่วย ซึ่งสามารถมีความคลาดเคลื่อนได้เนื่องจากข้อจำกัดทางข้อมูลสถิติและข้อสมมติต่าง ๆ

$$\Phi(t_1) = \frac{e^{\phi_{t_1}} \int_{t_0}^{t_1} [C(t)_{\sigma\alpha} \cdot S(t)_{\sigma\alpha} - B(t)] e^{-\phi t} dt}{\int_{t_0}^{t_1} 2C(t)_{\sigma\alpha} S(t)_{\sigma\alpha} e^{-\phi t} dt} \quad (16)$$

การคำนวณมีข้อสมมติดังต่อไปนี้ 1) ผู้ประกันตนทุกคนมีอายุอยู่ได้สูงสุดถึง 75 ปี ทั้งนี้ ข้อมูลจาก CIA Factbook 2010 ประมาณการในปี 2554 ว่าคนไทยมีอายุเฉลี่ยประมาณ 73.6 ปี 2) ผู้ประกันตนทุกคนมีระยะเวลาทำงานและจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมอย่างต่ำสุด 15 ปี และอย่างสูงสุด 40 ปี กล่าวคือ สามารถเริ่มทำงานและจ่ายเงินสมทบตั้งแต่อายุ 15 ปี 3) ไม่มีผู้ประกันตนที่ต้องเผชิญกับสภาวะทุพพลภาพจนถึงอายุ 75 ปี 4) ไม่มีผู้ประกันตนที่ว่างงานหรือเลิกทำงานก่อนอายุ 55 ปี 5) เงินเดือนของผู้ประกันตนจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งอิงตามอัตราเฉลี่ยใน Adecco Industrial Salary Survey 2008/2009 (Adecco, 2009) 6) อัตราดอกเบี้ยธนาคารกลางกำหนดให้เป็นร้อยละ 3 ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยดอกเบี้ยธนาคารกลางช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา 7) ไม่มีการจ่ายผลประโยชน์ใดๆ หลังจากการตาย 8) ไม่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ (อัตราการบริหารจัดการตามสถิติที่ผ่านมาอยู่ที่ร้อยละ 10 โดยประมาณ) และกำหนดให้อัตราผลประโยชน์ในสงเคราะห์บุตรและบำนาญชราภาพเป็นอัตราเฉลี่ยตามหลักเกณฑ์กองทุนประกันสังคม (ตารางผนวกที่ 1) 9) ความเสี่ยงด้านเดียวที่มีอยู่คือ ความเสี่ยงที่ผู้ประกันตนตายระหว่างช่วงเวลาของแต่ละปี นับตั้งแต่เริ่มต้นปีจนถึงสิ้นสุดปีในแต่ละปี และ 10) ผู้ประกันตนจะมีบุตรเฉพาะในช่วงอายุวัยทำงาน และจะอยู่ในวัยทำงานจนกระทั่งบุตรอายุครบ 6 ปี

ในกรณีประเทศไทย ซึ่งใช้ระบบ GAP อัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพหรือที่สำนักงานประกันสังคมเรียกว่า “กองทุน 2 กรณี” จะมีอัตราเท่ากันทุกคน ดังนั้น $C(t)_{\sigma\alpha} = C_p = 0.03$ จำนวนส่วนในเลขเศษส่วน (denominator) ในสมการที่ (16) ได้มีการคูณด้วย 2 เนื่องจากรวมเงินสมทบของนายจ้างด้วย จึงทำให้สมการที่ (16) สามารถเขียนใหม่ในสมการที่ (17)

$$\Phi(t_1) = \frac{e^{\phi_1} \int_{t_0}^{t_1} [C_p \cdot S(t) - B(t)] e^{-\phi t} dt}{\int_{t_0}^{t_1} 2C_p \cdot S(t) e^{-\phi t} dt} \quad (17)$$

โดยที่ $S(t) = \sum \Sigma (1 - \mu(t)_{\sigma\alpha}) \cdot n(t)_{\sigma\alpha} \cdot S(t)_{\sigma\alpha}$ และ $n(t)_{\sigma\alpha}$ คือ จำนวนผู้จ่ายเงินสมทบที่ยังทำงานอยู่ เพศ σ ในกลุ่มอายุ α ณ เวลา t , $s(t)_{\sigma\alpha}$ คือ เงินเดือนประกันการจ่ายในเพศ σ กลุ่มอายุ α ณ เวลา t , $\mu(t)_{\sigma\alpha}$ คือ ความเสี่ยงต่อการตายในเพศ σ กลุ่มอายุ α ณ เริ่มเวลา t จนถึงเวลา t

กำหนดให้ $t =$ ปี 2557 ซึ่งเป็นปีที่จะต้องจ่ายเงินบำนาญในระบบประกันสังคมเป็นปีแรก หาก $t < t_p$ จะได้ว่า

$$B(t) = \bar{B}_c(t) \cdot \sum \Sigma n(t)_{\sigma\alpha} \cdot (1 - \mu(t)_{\sigma\alpha}) + \bar{B}_p(t) \cdot \sum \Sigma q(t)_{\sigma\alpha} \cdot (1 - \mu(t)_{\sigma\alpha})$$

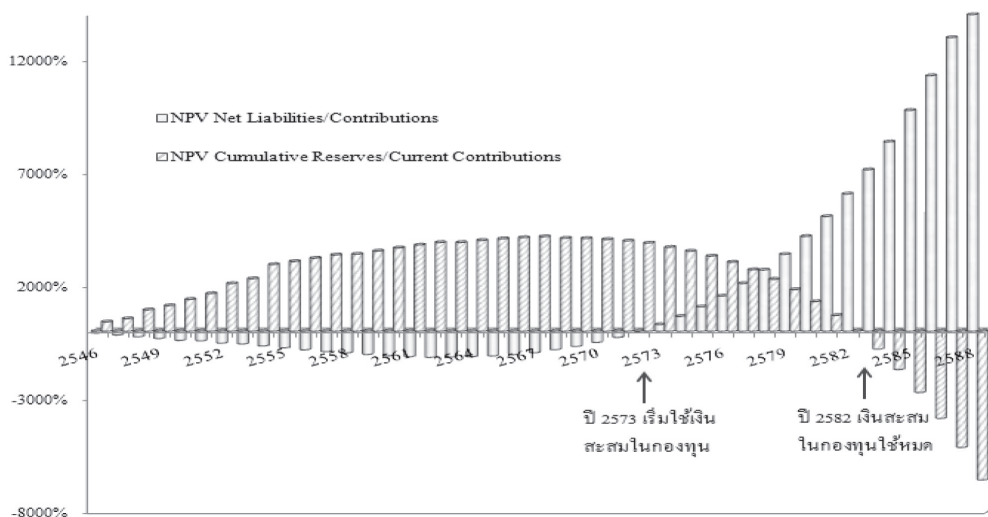
ถ้าหาก $t \geq t_p$ จะได้ว่า

$$B(t) = \bar{B}_c(t) \cdot \sum \Sigma n(t)_{\sigma\alpha} \cdot (1 - \mu(t)_{\sigma\alpha}) + \bar{B}_p(t) (1 + \delta_p) \cdot \sum \Sigma q(t)_{\sigma\alpha} \cdot (1 - \mu_{\sigma\alpha})$$

โดยที่ $t' = t - 1$ และ $q(t)_{\sigma\alpha}$ คือ จำนวนผู้รับบำนาญในเพศ σ และกลุ่มอายุ α ณ เวลา t , δ_p คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้รับบำนาญ, $\bar{B}_c(t)$ คือ เงินสงเคราะห์บุตรเฉลี่ยต่อคน ณ เวลา t , $\bar{B}_p(t)$ คือ เงินบำนาญเฉลี่ยต่อคน ณ เวลา t

สำหรับค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ในการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ คำนวณโดยใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนที่แสดงในรายงานประจำปี 2552 ของสำนักงานประกันสังคม (Social Security Office, 2009) บนข้อสมมติที่ว่า อัตราจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งในความเป็นจริงก็มีแนวโน้มที่จะต้องมีการปรับเพิ่มตามสภาวะสังคมเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องปกติ จากการคำนวณสัดส่วนมูลค่าปัจจุบันหนี้สินในส่วนของกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพต่อเงินสมทบรวมจากทุกฝ่ายในแต่ละปี และสัดส่วนมูลค่าปัจจุบันเงินสะสมในกองทุนต่อเงินสมทบรวมในแต่ละปี สามารถแสดงทิศทางดังภาพที่ 3 ทั้งนี้ หากมีการปรับเปลี่ยนตัวแปรและสถานการณ์จำลองในการวิเคราะห์ เช่น อัตราดอกเบี้ยธนาคารกลาง ผลตอบแทนจากการลงทุน หรืออัตราการเติบโตของเงินเดือน ฯลฯ ก็ย่อมสามารถทำได้และการคาดการณ์ก็จะคลาดเคลื่อนบวกหรือลบไปได้อีกประมาณ 5 ปี ซึ่งก็ไม่ได้เปลี่ยนข้อสรุปของผลการวิเคราะห์อย่างมีนัยสำคัญ

จากภาพที่ 3 สังเกตได้ว่า ตามข้อสมมติดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งตัวแปรโดยส่วนใหญ่อิงกับอัตราที่เป็นจริงในปัจจุบัน กองทุนจะมีการเริ่มใช้เงินสะสม (cumulative reserves) ในปี พ.ศ. 2573 กล่าวคือ ในปีดังกล่าว รายจ่ายที่เกิดขึ้นจะสูงกว่ารายรับจากเงินสมทบ ดังนั้นหนี้สินจึงเริ่มก่อตัวเป็นบวกนับจากนั้นเป็นต้นไป และเงินสะสมก็เริ่มจะมีปริมาณลดลงไปเรื่อยๆ จนถูกนำมาใช้จนหมดในปี พ.ศ. 2582 แม้ว่าในแบบจำลองได้ลองแยกการสงเคราะห์บุตรออกจากกองทุนชราภาพแล้วก็ตาม การคำนวณพบว่า ช่วงเวลาการเริ่มมีการใช้เงินกองทุนมากกว่าการออม และช่วงเวลาที่เงินในกองทุนจะหมดสามารถยืดออกไปได้อีกเพียง 8 ปี ดังนั้นหากพิจารณาในแง่ของความยั่งยืนในระยะยาว การรวมการสงเคราะห์บุตรกับชราภาพไว้ในกองทุนเดียวกัน จึงไม่มีนัยสำคัญมากนัก แต่หากจะทำให้เกิดความเป็นธรรมเชิงหลักการจากการใช้เงินให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุนและทำให้หน่วยงานผู้บริหารจัดการสามารถเฝ้าระวังสถานะของกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก



ภาพที่ 3 สัดส่วนมูลค่าปัจจุบันหนี้สินต่อเงินสมทบ และสัดส่วนมูลค่าปัจจุบันเงินสะสมในกองทุนต่อเงินสมทบในกองทุน 2 กรณี

ที่มา: จากการคำนวณ

ยิ่งขึ้นนั้น ควรพิจารณาแยกการบริหารจัดการการสงเคราะห์บุตรซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะสั้นจนบุตรอายุครบ 6 ปี ออกจากเงินบำนาญชราภาพซึ่งเป็นเรื่องการออมระยะยาวในวัยชราภาพ

ด้วยกฎเกณฑ์กำหนดอัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ในกองทุนชราภาพที่เป็นอยู่ ทำให้ผู้ประกันตนรุ่นหลังจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่สูงกว่าต่อการไม่ได้รับเงินบำนาญอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตรงตามเวลา และการไม่ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน โดยไม่ทราบว่ ณ วันใดวันหนึ่งจะต้องถูกบังคับให้จ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นเท่าใด และแผนการบริหารจัดการกองทุนในระยะยาวจะเป็นอย่างไร ตามทฤษฎีที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น กองทุนประกันสังคมที่บริหารจัดการโดยภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดอัตราการสะสมสำหรับผู้ประกันตนรุ่นแรกสูงกว่าของคนรุ่นหลัง เพื่อสร้างความสมดุลในกองทุนในระยะยาว แต่ก็คงเป็นเรื่องยากทางการเมืองที่จะออกกฎเกณฑ์ตามทฤษฎี และทำให้คนรุ่นปัจจุบันยอมรับไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็ตาม ดังนั้นจึงเกิดความไม่เป็นธรรมต่อคนรุ่นหลังเพราะอัตราผลประโยชน์คาดการณ์ตามความเสี่ยงต่อเงินสมทบของคนรุ่นหลังจะต่ำกว่าของคนรุ่นปัจจุบัน ดังกรณีตัวอย่างหลายประเทศในยุโรปเห็นประจักษ์ถึงปัญหาเงินกองทุนประกันสังคมหมด ทำให้ต้องลดหรือตัดให้ผลประโยชน์ที่ผู้ประกันตนพึงจะได้รับตามแผนโครงการที่กำหนดไว้ในอดีต ถึงแม้จะเป็นกองทุนที่ค้ำประกันโดยรัฐบาลก็ตาม

สรุปและข้อเสนอแนะ

การกำหนดอัตราเงินสมทบและผลประโยชน์ตามหลักเกณฑ์กองทุนประกันสังคมที่เป็นอยู่ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกันตนต่างรุ่นอายุ บทความนี้มีข้อเสนอว่า ควรมีการกำหนดอัตราเงินสมทบและผลประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมตามพื้นฐานทฤษฎีระบบการเงินประกันสังคม โดยควรปรับอัตราเงินสมทบที่เป็นอัตราเดียวเฉลี่ยเป็นระบบขั้นบันไดตามระยะเวลา และควรแจ้ง

ให้ผู้ประกันตนทราบถึงอัตราดังกล่าวตลอดช่วงเวลาในชีวิตการทำงานอย่างโปร่งใสตั้งแต่เริ่มต้นเข้ากองทุน ดังนั้นแล้วจึงจะสามารถยืดอายุกองทุนและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกันตนในแต่ละรุ่นได้ ส่วนการคำนวณอัตราต่างๆ อยู่นอกเหนือจากขอบเขตงานวิจัยชิ้นนี้ สำหรับกรณีประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้เสนอแนวทางให้ขยายกำหนดเกษียณอายุ (Thailand Development Research Institute, 2008) แต่แนวทางนี้ยังเป็นเรื่องที่มีความเห็นหลากหลายจากหลายฝ่าย อย่างไรก็ตาม การขยายช่วงอายุก็เป็นเพียงมาตรการที่สามารถระดมงบประมาณไปได้ช่วงระยะหนึ่งเท่านั้น การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องพิจารณาทุกๆ ตัวแปรและทุกๆ มิติที่เกี่ยวข้อง

ในระยะยาว หากการปรับอัตราต่างๆ ไม่สามารถเป็นไปตามทฤษฎี ประกอบกับโครงสร้างประชากรที่จำนวนคนทำงานไม่สามารถเลี้ยงคนเกษียณได้ กรณีนี้มีข้อเสนอว่าควรมีการทบทวนในหมู่ประชาคมถึงรูปแบบการบริหารจัดการของโครงการบำนาญในระบบประกันสังคมไทยว่าควรเป็นอย่างไร กล่าวคือ การนำเงินในอนาคตมาใช้ในการจ่ายสิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลประกันว่าจะให้ (defined benefits) แต่ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าคนรุ่นหลังจะยังมีเงินในกองทุนเหลืออยู่ หรือควรจะเป็นระบบที่เป็นการเก็บออมภาคบังคับในระยะยาวสำหรับวัยชรภาพ ซึ่งสามารถคำนวณเงินบำนาญที่คาดว่าจะได้รับตามมูลค่าปัจจุบันบวกกับผลตอบแทนจากการลงทุน (defined contribution)

อีกทางเลือกหนึ่งที่ได้รับค่านิยมในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา คือ ระบบกองทุนบำนาญผลประโยชน์ตามการคาดการณ์ (notional defined contribution) เป็นกองทุนที่มีลักษณะจ่ายเมื่อออกไป หรือ pay-as-you-go เช่นเดียวกับระบบที่มีการระบุผลประโยชน์ หรือ defined benefit แต่ผลประโยชน์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงินเดือนและเวลาการทำงาน ผลประโยชน์จะขึ้นอยู่กับบัญชีเงินสะสมของแต่ละบุคคล ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจสำหรับการแก้ไขปัญหาการขาดดุลในกองทุนและปัญหาขาดแรงจูงใจในการทำงาน ที่ผ่านมามีหลายประเทศที่นำระบบดังกล่าวมาใช้ เช่น สวีเดน (ค.ศ. 1994) อิตาลี (ค.ศ. 1995) ลัตเวีย (ค.ศ. 1996) โปแลนด์ (ค.ศ. 1999) และ มองโกเลีย (ค.ศ. 2000) ซึ่งประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งและมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่า ระบบนี้น่าจะมีการแพร่หลายและพัฒนามากขึ้นในอนาคต (Williamson, 2004)

เอกสารอ้างอิง

- Adecco. 2009. *Industrial Salary Survey 2008/2009*. Adecco Phaholyothin Recruitment Ltd., Bangkok.
- Giang, T. L. 2008. "Aging population and the public pension scheme in Vietnam: A long-term financial assessment." *East & West Studies* 20 (1): 171-193.
- Iyer, S. 1999. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*. A joint technical publication of International Labour Office (ILO) and the International Social Security Association (ISSA). Geneva: ILO.
- Prasartkul, P. and U. Rakchanyaban. 2002. *Estimated Generation Life Tables for Thailand for Five-year Birth Cohorts: 1900-2000*. IPSR Publication No. 261, Institute for Population and Social Research, Mahidol University.

- Social Security Office. 2008. **Handbook on Social Security**. Social Security Office, Ministry of Labour, Bangkok. (in Thai)
- Social Security Office. 2009. **Annual Report 2009**. Social Security Office, Ministry of Labour, Bangkok. (in Thai)
- Thailand Development Research Institute. 2008. **Building and Expanding Basic Social Insurance for the Old-Age: The Case of Retirement Age Extension and Pensioners' Savings**. Final research report submitted to the Office of the Permanent Secretary, Ministry of Labour, Bangkok. (in Thai)
- Williamson, J. B. 2004. **Assessing the Defined Contribution Model**. Centre for Retirement Research, Boston College.
- World dataBank. **World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF)** (Online). <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?CNO=2&Step=12&id=4>, December 16, 2010.
- Zelenka, A. 1958. "Quelques remarques sur le régime financier." **International Social Security Association: Actuarial and Statistical Problems of Social Security**, Vol. III, Geneva and Rome.

ภาคผนวก

ตารางผนวกที่ 1 สิทธิประโยชน์และอัตราเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ร้อยละของเงินเดือน)

ประเภท	สิทธิประโยชน์	อัตราเงินสมทบ (ร้อยละ)			สัดส่วนสมทบโดยรัฐบาลต่อเงินสมทบรวมในแต่ละกองทุน (ร้อยละ)
		ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล	
กองทุน 4-กรณี	เจ็บป่วย ทพพลภาพ	1.5	1.5	1.5	33.33
	ตาย คลอดบุตร				
กองทุน 2-กรณี	สงเคราะห์บุตร	3	3	1*	14.29*
	ชราภาพ				
กองทุนกรณีว่างงาน	ว่างงาน	0.5	0.5	0.25	20.00
รวม	รวม	5	5	2.75	21.57%

หมายเหตุ: * รัฐบาลสมทบเฉพาะกรณีสงเคราะห์บุตร

ที่มา: Social Security Office (2008); คอลัมน์สุดท้ายมาจากการคำนวณ