ส่องรธน.ฉบับปฏิรูป เตรียมผุดระบบบำนาญแห่งชาติ แก้ปัญหารายได้ผู้สูงอายุ

นำเสนอเมื่อ : 24 มิ.ย. 2558

หากรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปผ่าน และถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ รวมถึงต้นแบบของระบบบำนาญชาติได้ถูกรับไม่ต่อไปดำเนินการให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม จะทำให้คนไทยไม่เพียงเฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้นที่จะมีหลักประกันในทุกโมงยามของชีวิต ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยจากรายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยในปี 2557 พบว่า ประเทศไทยมีประชากรสูงอายุคิดเป็นร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งสิ้น และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี

การมีหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำรงชีพของผู้สูงอายุ เพื่อไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ “แก่ก่อนรวย”

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้จึงได้รวมกันยกร่างให้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยระบุในเรื่องของการปฏิรูปด้านสังคมและการดูแลผู้สูงอายุ ให้มีการจัดทำแผนระยะยาวและดำเนินการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดให้ระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชรา และการเตรียมความพร้อมสู่วัยผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประชาชน การปรับปรุงระบบการเกษียณอายุที่เหมาะสม การปฏิรูประบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพเพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ระบบบำเหน็จบำนาญของไทยยังประสบปัญหาในเรื่องความครอบคลุม เพียงพอ และยั่งยืน โดยระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุของไทยที่มีการดำเนินการในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็นระบบสำหรับข้าราชการ ระบบสำหรับลูกจ้างเอกชน และระบบสำหรับประชาชนทั่วไป มีกองทุนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีการกำกับดูแลโดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพของลูกจ้างเอกชนที่บริหารจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม (สปส.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่บริหารจัดการโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จึงได้จัดทำรายงานการวิจัยเรื่องการบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ ภายใต้การสนับสนุนของของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อเป็นต้นแบบตั้งต้นให้การผลักดันเรื่องบำนาญแห่งชาติเป็นรูปธรรมและยั่งยืนเหมือนในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปกำหนดไว้

โดยรายงานระบุว่า สภาพปัญหาของระบบบำนาญไทยยังเป็นแบบแยกส่วน มีความแตกต่างกันทั้งในด้านเงื่อนไขการเกิดสิทธิ การสมทบจากรัฐ และระดับสิทธิประโยชน์ ทำให้ผู้มีงานทำไม่สามารถเชื่อมต่อระบบบำนาญหลายระบบได้เมื่อมีการเปลี่ยนการจ้างงาน การที่แต่ละหน่วยงานมีคณะกรรมการกำกับดูแล (board) หรือผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลคนละคณะ และแต่ละคณะมิได้มีการทำงานที่บูรณาการกัน

ทำให้มีข้อจำกัดในด้านความเป็นเอกภาพและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขและปรับปรุงให้มีกลไกการบูรณาการเชิงนโยบายของระบบบำเหน็จบำนาญของไทยโดยมีคณะกรรมการกลางที่จะช่วยให้ระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุของไทยเป็นระบบที่มีการมองในภาพรวม มีนโยบายที่สอดคล้องกัน มีความเป็นธรรม ส่งเสริมสร้างความต่อเนื่องของการออม สร้างองค์ความรู้ และมีความยั่งยืน รวมทั้งลดต้นทุนในการบริหารจัดการ

ทั้งนี้ในการศึกษา คณะผู้วิจัยได้ทบทวนรูปแบบระบบบำนาญของกลุ่มประเทศยุโรป (EU) และญี่ปุ่น โดยเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศที่มีระบบบำนาญมายาวนานจนประสบผลสำเร็จ และมีพัฒนาการในการเชื่อมโยงระบบบำนาญ ซึ่งต้นแบบระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่นนั้น แบ่งผู้ประกันตนออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ คู่สมรสและผู้ที่ไม่ได้ทำงานที่มีอายุระหว่าง 20-60 ปี

2) ลูกจ้างภาคเอกชน และภาครัฐ

และ 3) คู่สมรสของกลุ่มที่ 2 และแบ่งระบบบำนาญออกเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นที่ 1 ระบบบำนาญแห่งชาติ ครอบคลุมประชาชนในช่วงวัยทำงานทุกคน โดยได้รับบำนาญขั้นพื้นฐาน ชั้นที่ 2 ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง ครอบคลุมทั้งลูกจ้างของภาครัฐ และเอกชน โดยเป็นบำนาญที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากบำนาญขั้นพื้นฐาน และชั้นที่ 3 ระบบบำนาญแบบสมัครใจสำหรับลูกจ้าง และบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ระบบบำนาญของรัฐจะครอบคลุมเฉพาะชั้นที่ 1 และ 2 โดยเป็นแบบ Pay as you go ส่วนบำนาญชั้นที่ 3 จะดำเนินการโดยภาคเอกชน

ประเทศญี่ปุ่นมีการปฏิรูประบบบำนาญมาเป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่เริ่มต้นการให้สวัสดิการบำนาญในปีพ.ศ. 2485 จากทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ
คณะกรรมการบำนาญเพื่อให้ระบบบำนาญสามารถครอบคลุมประชาชนทุกคน มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และยุติธรรม รวมทั้งให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้
ประชาชนทุกคนต้องได้รับบำนาญพื้นฐาน การป้องกันภาระที่จะตกแก่คนวัยทำงานในอนาคต
การจ่ายเงินบำนาญที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ การสร้างความยั่งยืนของระบบบำนาญ
และการสร้างระบบที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ

สำหรับระบบบำนาญชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้นในงานวิจัยระบุว่า เพื่อความสอดคล้องกัน ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของระบบบำเหน็จบำนาญของไทย
การกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญควรคำนึงถึง ความเป็นธรรม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร
การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน ความเพียงพอของบำนาญ
การเชื่อมต่อและความต่อเนื่องของการอยู่ในระบบบำนาญ และความยั่งยืนของกองทุน

นอกจากนี้ควรจัดตั้งคณะกรรมการกลางด้านบำเหน็จบำนาญที่เข้ามาดูแลด้านนโยบาย และประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่ให้บริการบำเหน็จบำนาญ และการจัดการข้อมูลสมาชิกร่วมกัน เพื่อสร้างความสอดคล้องกันในการกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญ
และลดความซ้ำซ้อนของการกำกับดูแลโดยหลายหน่วยงาน

อย่างไรก็ตามหากรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปผ่าน ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ รวมถึงต้นแบบของระบบบำนาญชาติได้ถูกรับไม้ต่อไปดำเนินการให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม จะทำให้คนไทยไม่เพียงเฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้นที่จะมีหลักประกันในทุกโมงยามของชีวิต ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ที่มา สำนักข่าวอิศรา วันที่ 23 มิถุนายน 2558