

บทที่ 6

สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ และการสมทบเงินของรัฐบาลต่อกองทุน



6.1 ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน

ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน (Sustainability) คือ ความสามารถในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคตได้อย่างไม่มีกำหนด กองทุนที่มีความสามารถในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่มนุษย์ในปัจจุบันได้ไม่ได้หมายความว่ามีความยั่งยืนทางการเงินเสมอไป

ในการวัดความยั่งยืนทางการเงินนี้ Gokhale and Smetter (2005) ได้แบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 2 หมวดใหญ่ด้วยกัน คือ

1. ตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินแบบเก่า (Traditional Ad-hoc Measure) เป็นการพิจารณาความยั่งยืนทางการเงิน โดยพิจารณาความยั่งยืนไปจนถึงวันหรือปีใดๆ ที่เงินสะสมของกองทุนหมดหรือมีค่าเท่ากับศูนย์ (Trust fund exhaustion date) และพิจารณาถึงวันหรือปีใดๆ ที่ประโยชน์ทดแทนที่ต้องจ่ายให้กับสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีมูลค่ามากกว่าเงินสมทบของกองทุนที่ได้รับจากสมาชิกเมื่อปีนั้น (Crossover date) อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดแบบนี้ก็มีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถบอกข้อมูลทางการเงินของกองทุนในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มีมิติเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องได้

2. ตัวชี้วัดทางบัญชีแบบใหม่ (New accounting Measure) เป็นตัวชี้วัดที่อธิบายความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะมีตัวชี้วัด 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่

- Open-group unfunded obligation จะเป็นวิธีที่พิจารณาภาระทางการเงินจากมูลค่าปัจจุบันของประโยชน์ทดแทนของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพครอบคลุมทั้งสมาชิกรุ่นอดีต รุ่นปัจจุบัน และรุ่นอนาคต (ที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทน) หักออกด้วยมูลค่าปัจจุบันของเงินสมทบที่พวกเขาจ่ายเข้ากองทุน

- Closed-group unfunded obligation เป็นวิธีพิจารณาภาระการเงินจากมูลค่าปัจจุบันของประโยชน์ทดแทนของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเฉพาะสมาชิกรุ่นอดีตและรุ่นปัจจุบัน หักด้วยมูลค่าปัจจุบันของเงินสมทบที่พวกเขาจ่ายเข้ากองทุน

นอกจาก ตัวชี้วัดแบบ Closed-Group Unfunded Obligation จะมีบทบาทสำคัญในการวัดความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนแล้ว ยังช่วยทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ต่อเศรษฐกิจ ความสำคัญของตัวชี้วัด Closed-Group ที่มีต่อระบบบำนาญแบบ pay-as-you-go มี 2 เหตุผลด้วยกัน คือ

1) Closed-Group Unfunded Obligation เป็นตัวชี้วัดภาระทางการเงินที่ถูกสับเปลี่ยนจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง หรือเป็นตัวชี้วัดที่บอกลักษณะนี้ของคนรุ่นอนาคตที่จะต้องแบกรับตามสัญญาที่กองทุนประกันสังคมให้ไว้กับสมาชิกรุ่นปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพสามารถเพิ่มขึ้นได้ โดยการเพิ่มอัตราการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ถ้าใช้ตัวชี้วัดแบบอื่นวัดภาระทางการเงินจะไม่สามารถชี้ชัดได้ แต่ถ้าใช้ตัวชี้วัด Closed-group unfunded obligation นี้ จะพบว่าภาระนี้ของกองทุนจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากนโยบายการเพิ่มอัตราเงินสมทบนี้จะเป็นการถ่ายโอนความมั่งคั่ง (wealth) จากคนรุ่นอนาคตมายังคนรุ่นปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้คนรุ่นอนาคตต้องจ่ายเงินสมทบในรูปมูลค่าปัจจุบันมากกว่ามูลค่าปัจจุบันของประโยชน์ทดแทนที่พวกเขาจะได้รับ

2) Closed-Group Unfunded Obligation จะชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในระดับเศรษฐศาสตร์มหภาคของระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go ซึ่งระบบบำนาญแบบนี้จะทำให้เกิดปัญหา crowding out effect แก่เงินออมของภาคเอกชน นั่นก็คือ ถ้าเพิ่มอัตราการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ จะทำให้เงินออมภาคเอกชนในวันนี้ลดลง ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น การลงทุนต่างๆ ก็จะลดลง เมื่อนั้นค่าจ้างแรงงานก็จะลดลง และส่งผลให้รายได้ประชาชาติลดลงในที่สุด (Gross Domestic Product)

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาศถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพและภาระทางการคลังของรัฐบาลต่อกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ โดยตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการศึกษา คือ Closed-group unfunded obligation ในส่วนถัดไปจะนำเสนอกรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุน สถานะทางการเงินของกองทุน และส่วนสุดท้ายนำเสนอภาระการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในส่วนของรัฐบาล

6.2 กรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

ในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เราจะใช้แบบจำลองเหลื่อมรุ่น (Overlapping Generation Model) และแนวคิดตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน

(Gokhale and Smetters, 2005) แบบ Closed Group Unfunded Obligation (CGUO)¹ ซึ่งจะยึดเฉพาะสมาชิกที่เริ่มสมทบเงินเข้ากองทุนรุ่นปัจจุบันและอดีต แต่จะไม่สนใจสมาชิกในอนาคต เริ่มการวิเคราะห์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นไป และกองทุนจะเริ่มจ่ายเงินบำนาญในปี พ.ศ.2557 เป็นปีแรก

ข้อสมมติฐานเบื้องต้น

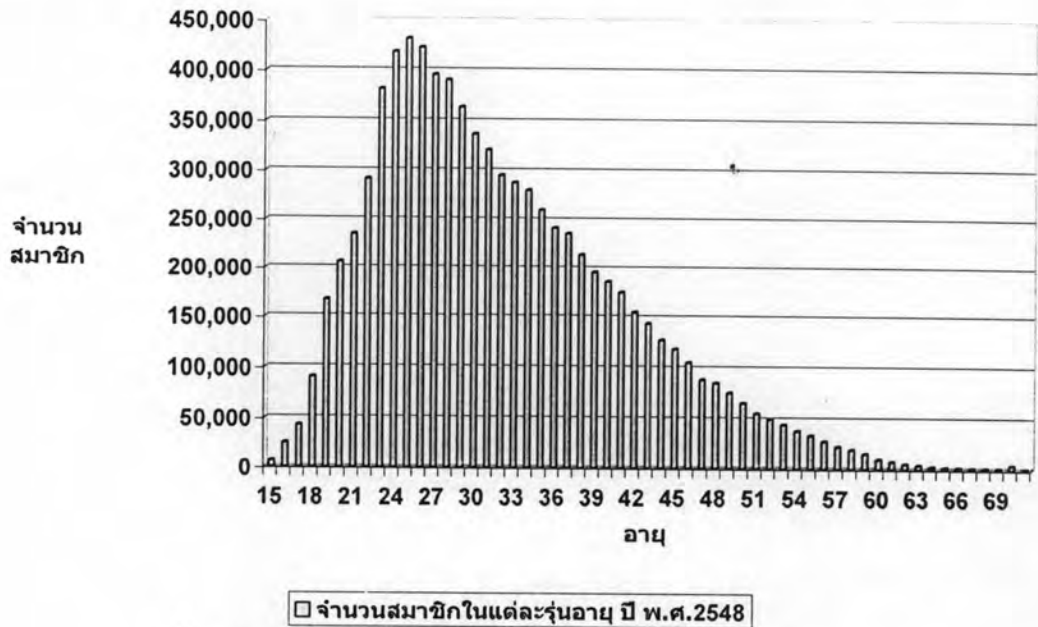
1. ในการวิเคราะห์มูลค่าปัจจุบัน ให้ปี พ.ศ.2549 เป็นปีฐาน
2. ในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนจะทำการวิเคราะห์เฉพาะสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพตามมาตรา 33 และกำหนดให้สมาชิกกองทุนมีอายุขัย 80 ปี
3. ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ กำหนดให้กองทุนประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพเป็นกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพทั้งหมด
4. ข้อมูลของโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ ตั้งแต่ 15-65 ปี ใช้ข้อมูลของสถิติงานประกันสังคมปี พ.ศ.2548 และข้อมูลของจำนวนสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจำแนกตามรายได้ ภาคประมาณจากข้อมูลสำรวจภาวะการทำงานรายไตรมาส โดยจำแนกตามระดับรายได้ของปี พ.ศ.2548 ซึ่งรายละเอียดเพิ่มเติมอยู่ในภาคผนวก ฉ
5. ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้ทำการวิเคราะห์แบบ Scenario Analysis โดยให้อายุเกษียณของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมี 3 รุ่นอายุ คือ กรณีเกษียณเมื่ออายุ 55 ปี 60 ปี และ 65 ปี นอกจากนี้ยังได้สมมติให้มีการเพิ่มอัตราเงินสมทบ โดยให้ปี พ.ศ.2551 เริ่มเก็บเงินสมทบร้อยละ 6 ของเงินเดือน และผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนไม่นำมารวมในการคำนวณ
6. ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ใช้อัตราส่วนลดสองอัตรา คือ ร้อยละ 4.8 และ ร้อยละ 6

6.3 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

สมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในปี พ.ศ.2548 มีทั้งสิ้น 8,225,477 คน โดยรุ่นอายุที่มีจำนวนมากที่สุด คือ รุ่นอายุ 25 ปี นอกจากนี้ในรุ่นอายุ 15- 30 ปี มีจำนวนร้อยละ 51.17 รุ่นอายุ 31-45 ปี มีจำนวนร้อยละ 39.41 สมาชิกรุ่นอายุ 46-60 ปี มีจำนวน ร้อยละ 9.03 และสมาชิกรุ่นอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนร้อยละ 0.38 รายละเอียดในแผนภาพที่ 6.1

¹ Closed Group Unfunded Obligation เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน โดยสนใจเฉพาะสมาชิกปัจจุบันเป็นหลัก โดยพิจารณาว่าเงินกองทุนในปัจจุบันที่ได้รับจากเงินสมทบของสมาชิกที่ต้องจ่ายจนถึงอนาคต (ปีใดปีหนึ่ง) รวมกับผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนของกองทุนจะเพียงพอที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกในอนาคตได้หรือไม่

แผนภาพที่ 6.1 โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพตามรุ่นอายุ



ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

ในการคำนวณภาระหนี้ของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เราสามารถแสดงสมการได้
ดังนี้

$$CGUO = \sum_{t=2548}^y \frac{\sum B_t^s}{(1+r)^{t-2549}} - A_{2548} - \sum_{t=2548}^y \frac{\sum P_t^s}{(1+r)^{t-2549}} \quad (6.01)$$

- เมื่อ
- B คือ ประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกกองทุนได้รับ
 - P คือ เงินสมทบที่สมาชิกกองทุนจ่ายเข้ากองทุน
 - A คือ มูลค่าสินทรัพย์ ณ ปี พ.ศ.2548
 - t คือ ปี พ.ศ.ใดๆ
 - y คือ ปี พ.ศ.ที่ทำการศึกษาความยั่งยืนทางการเงิน
 - r คือ อัตราส่วนลด
 - s คือ รุ่นอายุต่างๆ ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนหรือเงินสมทบ

ในการศึกษาสถานะทางการเงินของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ส่วนแรกจะนำเสนอภาพรวมของสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ หลังจากนั้น เราจะนำเสนอสถานะทางการเงินของกองทุนเปรียบเทียบตามรุ่นอายุที่เกษียณ โดยนำเสนอ ณ อัตราเงิน

สมทบร้อยละ 3 และ ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 6 และจะนำเสนอเปรียบเทียบเมื่ออัตราส่วนลดเพิ่มขึ้น ตามลำดับ

6.3.1 ภาพรวมสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

ในช่วง 40 ปีแรกของการก่อตั้งกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ สถานะทางการเงินของกองทุนมีมูลค่าเกินดุล โดยกองทุนเริ่มติดลบปีแรกในปี พ.ศ.2582 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาสถานะทางการเงินของกองทุนก็เริ่มขาดดุล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาระทางการเงินของกองทุนในอนาคตที่ต้องแบกรับ จากตารางที่ 6.1 สถานะทางการเงินในอีก 48 ปีข้างหน้า ในปี พ.ศ.2590 เป็นได้ว่าภาระทางการเงินจะสูงถึง 1.75 แสนล้านบาท โดยการภาระทางการเงินจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งสูงสุดในปี พ.ศ.2599 และจะค่อยๆ ลดลง เนื่องจากสมาชิกในกองทุนที่ทำการศึกษาเริ่มเหลือในกองทุนลดลงตามอายุขัย รายละเอียดในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

หน่วย : บาท

ปี พ.ศ.	มูลค่าสินทรัพย์	เงินสมทบที่ได้รับ	ประโยชน์ทดแทน	CGUO
2550	233,982,174,569	35,729,549,405	544,605,848	258,450,377,306
2560	-	20,281,497,427	2,701,234,382	367,099,422,829
2570	-	8,604,019,381	13,259,120,829	266,328,992,190
2580	-	1,465,391,467	26,160,879,427	29,842,941,566
2590	-	-	19,320,835,735	-175,276,254,855
2600	-	-	7,821,205,794	-218,521,158,777
2610	-	-	250,078,395	-157,593,650,473

ที่มา : - คำนวณโดยผู้วิจัย

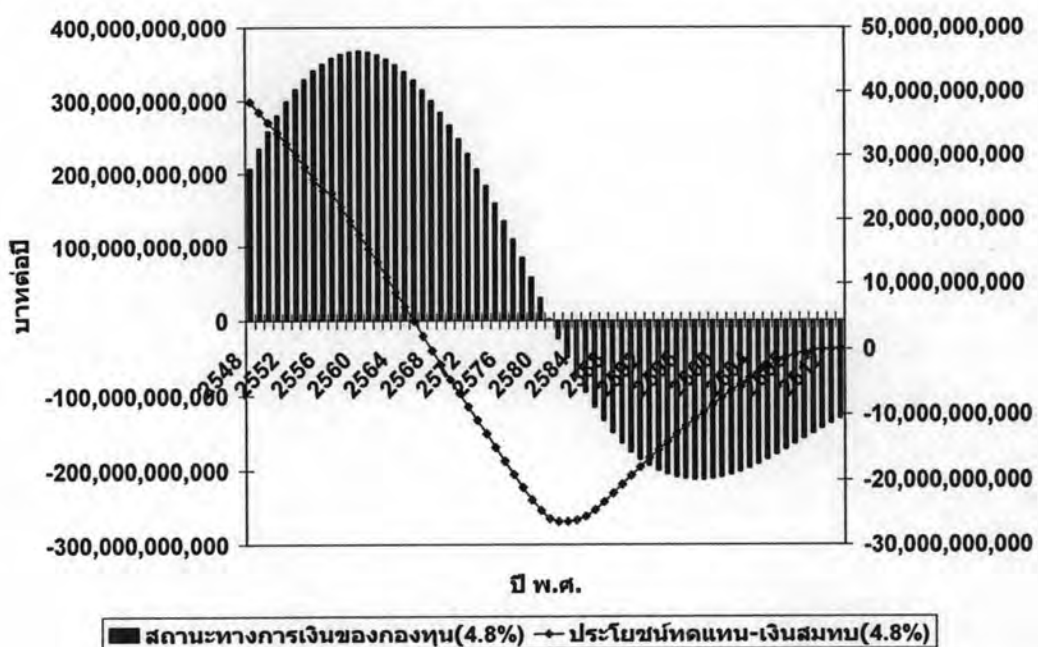
- อัตราส่วนลดในการคำนวณ คือ ร้อยละ 4.8
- สมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เกษียณเมื่ออายุ 55 ปี
- มูลค่าเงินกองทุนคงเหลือจากข้อมูลสถิติงานประกันสังคมในปี พ.ศ.2548 คือ 160,545,600,000 บาท
- เริ่มจ่ายเงินบำนาญเมื่อ ปี พ.ศ.2557
- ข้อมูลเงินสมทบที่ได้รับ ประโยชน์ทดแทน เป็นข้อมูล ณ ปี พ.ศ.นั้นๆ

ในส่วนถัดไปจะเป็นการนำเสนอผลการเปรียบเทียบสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในรุ่นอายุที่เกษียณ การเปลี่ยนแปลงในอัตราเงินสมทบ และการเปลี่ยนแปลงในอัตราส่วนลด

6.3.2 สถานะทางการเงินของกองทุนเมื่อรุ่นอายุที่เกษียณมีการเปลี่ยนแปลง กรณีสมาชิกกองทุนเกษียณอายุ 55 ปี

ในกรณีสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเกษียณอายุ 55 ปีนั้น จะพิจารณา สถานะทางการเงินของกองทุน ไปจนถึงปี พ.ศ.2613 ซึ่งเป็นปีที่สมาชิกรุ่นอายุ 15 ปี ในปี พ.ศ.2548 มีอายุ 80 ปี ถ้าพิจารณาเฉพาะรายรับและรายจ่ายของกองทุนในแต่ละปี จะเห็นได้ว่าส่วนเกินของ รายรับและรายจ่ายจะติดลบในปี พ.ศ.2568 และจะจุดสถานะทางการเงินของกองทุนให้ติดลบในปี พ.ศ.2582 ซึ่งเป็นปีที่กองทุนเริ่มจ่ายบำนาญเพียง 25 ปีเท่านั้น รายละเอียดในแผนภาพที่ 6.2

แผนภาพที่ 6.2 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเมื่อเกษียณอายุ 55 ปี

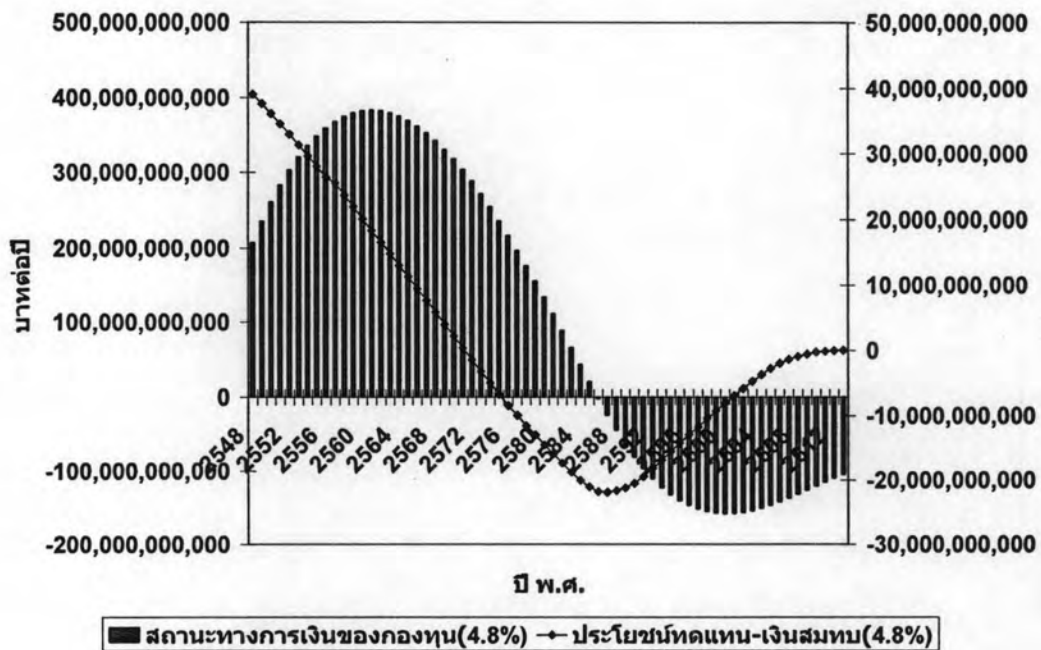


ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

กรณีสมาชิกกองทุนเกษียณอายุ 60 ปี

สำหรับกรณีสมาชิกกองทุนที่เกษียณอายุ 60 ปีนั้น จะพิจารณาสถานะทางการเงินของกองทุนไปจนถึงปี พ.ศ. 2613 ซึ่งเป็นปีที่สมาชิกรุ่นอายุ 15 ปี ในปี พ.ศ.2548 มีอายุ 80 ปี โดยส่วนเกินของเงินรายรับและรายจ่ายของกองทุนจะติดลบในปี พ.ศ.2572 และจุดให้สถานะทางการเงินของกองทุนติดลบในปี พ.ศ.2586 ซึ่งเป็นปีที่กองทุนจ่ายบำนาญเป็นปีที่ 29 รายละเอียดในแผนภาพที่ 6.3

แผนภาพที่ 6.3 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเมื่อเกษียณอายุ 60 ปี

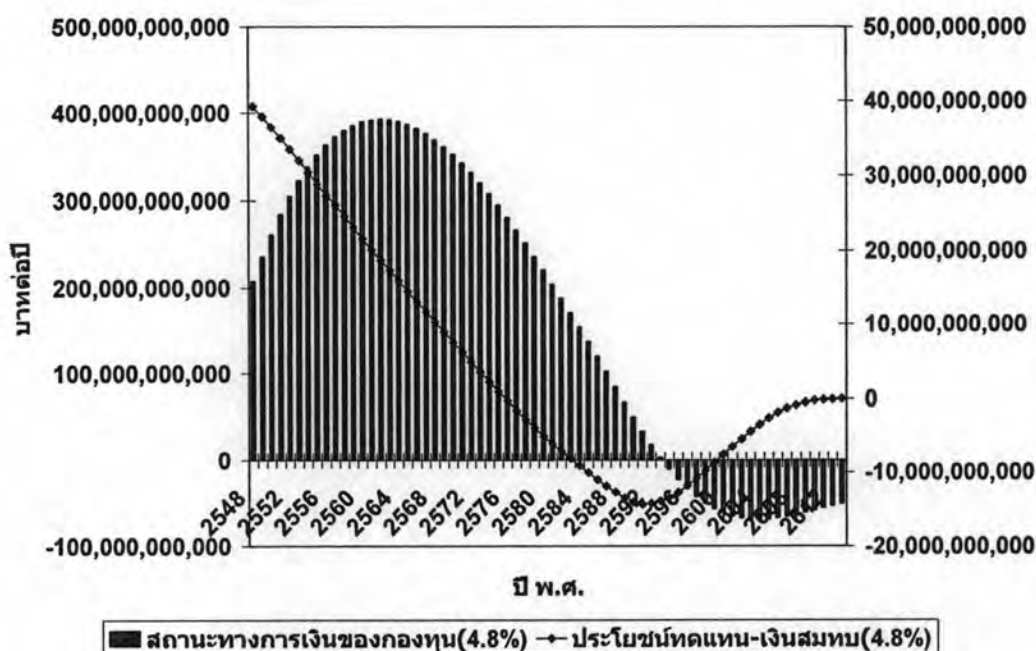


ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

กรณีสมาชิกกองทุนเกษียณอายุ 65 ปี

หากเราสมมติให้กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพขยายเวลาเกษียณอายุออกไปที่ 65 ปี แล้ว เราจะพิจารณาสถานะทางการเงินของกองทุนถึงปี พ.ศ.2613 ซึ่งเป็นปีที่สมาชิกรุ่นอายุ 15 ปี ในปี พ.ศ.2548 มีอายุ 80 ปี ซึ่งส่วนเกินของรายรับและรายจ่ายของกองทุนจะติดลบซ้ำลงเป็นปี พ.ศ.2576 และจุดให้สถานะทางการเงินของกองทุนติดลบซ้ำลง โดยติดลบหลังจากมีการจ่ายบำนาญ 37 ปี ในปี พ.ศ.2594 รายละเอียดในแผนภาพที่ 6.4

แผนภาพที่ 6.4 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเมื่อเกษียณอายุ 65 ปี



ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

กรณีกองทุนมีอัตราเงินสมทบเป็นร้อยละ 6

สมมติให้กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเพิ่มอัตราเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเป็นฝ่ายละร้อยละ 6 ต่อเดือน และให้รัฐบาลสมทบร้อยละ 2 ต่อเดือน โดยเริ่มในปี พ.ศ.2551 จากผลการศึกษาพบว่าปีที่ส่วนเกินเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนติดลบ และปีที่สถานะทางการเงินของกองทุนติดลบจะช้ากว่าการเก็บเงินสมทบที่ร้อยละ 3 และกล่าวได้ว่าถ้ามีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ กองทุนจะมีความยั่งยืนมากกว่าการเก็บอัตราเงินสมทบที่ร้อยละ 3 รายละเอียดในตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 ปีที่ส่วนเกินเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนติดลบและปีที่สถานะทางการเงินของกองทุนติดลบ

อัตราเงินสมทบ	อายุเกษียณ	ปีที่ส่วนเกินเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนติดลบ	ปีที่สถานะทางการเงินของกองทุนติดลบ
ร้อยละ 3	55 ปี	พ.ศ.2568	พ.ศ.2582
	60 ปี	พ.ศ.2572	พ.ศ.2586
	65 ปี	พ.ศ.2576	พ.ศ.2594
ร้อยละ 6	55 ปี	พ.ศ.2572	พ.ศ.2588
	60 ปี	พ.ศ.2575	พ.ศ.2594
	65 ปี	พ.ศ.2580	หลังปี พ.ศ.2613

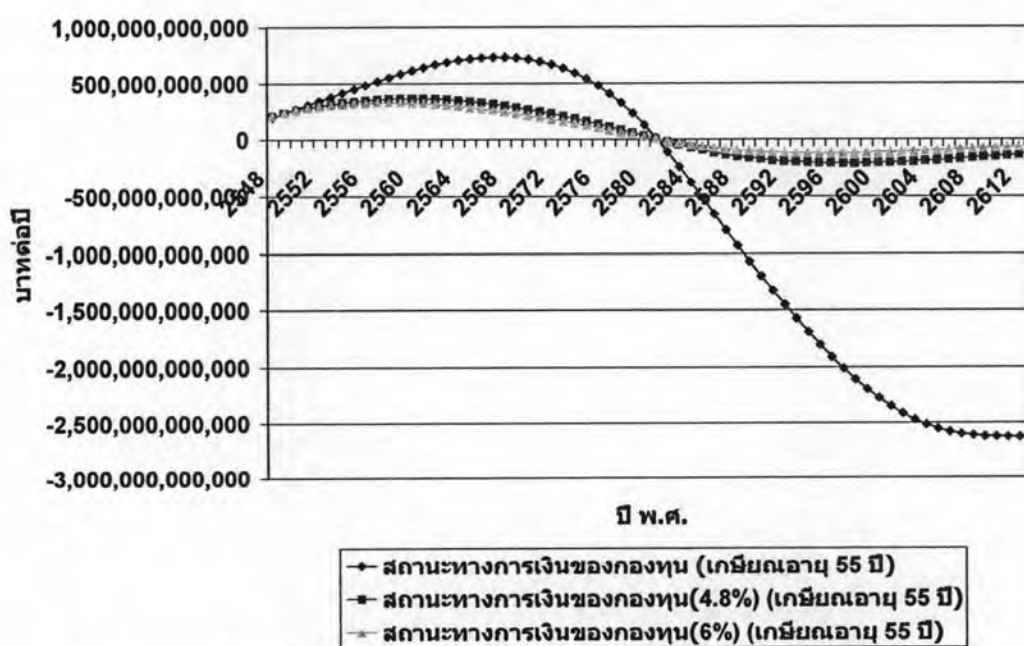
ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

6.3.3 สถานะทางการเงินของกองทุนเมื่ออัตราส่วนลดมีการเปลี่ยนแปลง กรณีอัตราส่วนลดเพิ่มเป็นร้อยละ 6

จากผลการศึกษาพบว่าแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยในการคิดมูลค่าส่วนลดและมูลค่าปัจจุบันจะเพิ่มเป็นร้อยละ 6 แต่ปีที่ส่วนเกินเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนติดลบ และปีที่สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพติดลบก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลง มีเพียงมูลค่าทางการเงินเท่านั้นที่มีการเปลี่ยนแปลง โดย ณ อัตราส่วนลดร้อยละ 6 มูลค่าทางการเงินจะติดลบน้อยกว่าอัตราส่วนลดร้อยละ 4.8 และมูลค่าที่เป็นตัวเงินแสดงรายละเอียดในแผนภาพที่ 6.5-6.10 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนลดไม่มีผลต่อระยะเวลาความยั่งยืนทางการคลังเท่ากับการเพิ่มอายุเกษียณและการเพิ่มอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

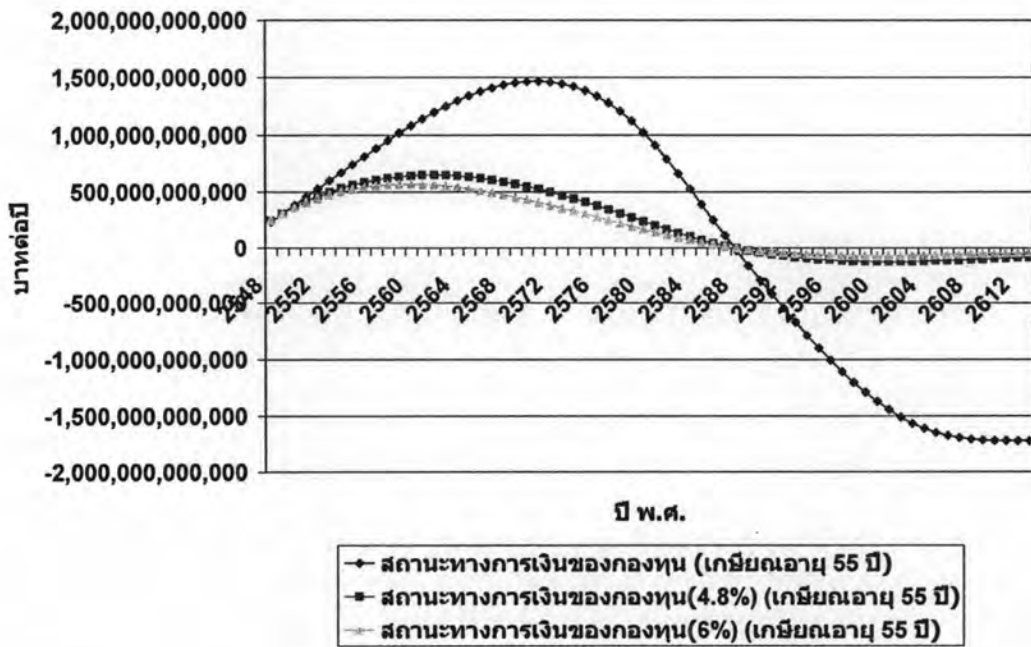
แผนภาพที่ 6.5 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ(เกษียณอายุ 55 ปี)

ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 3



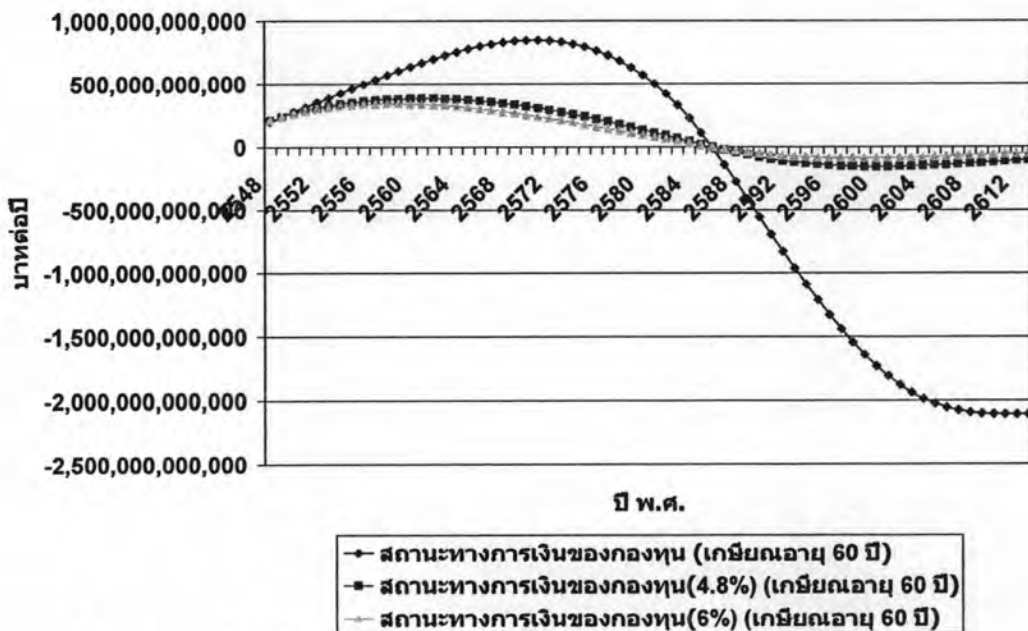
ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

แผนภาพที่ 6.6 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ(เกษียณอายุ 55 ปี)
ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 6



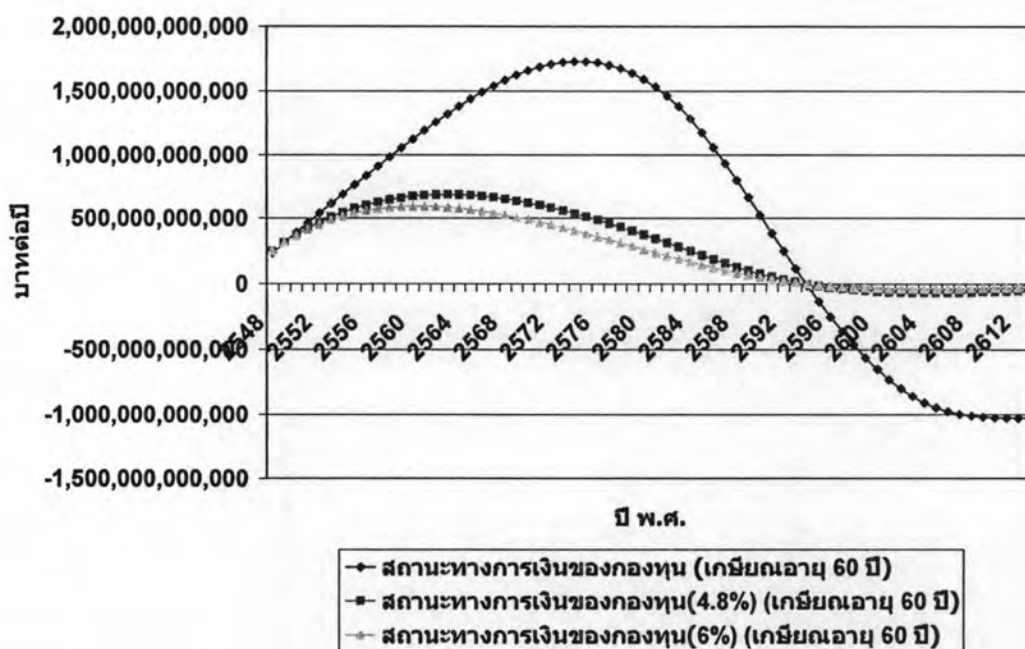
ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

แผนภาพที่ 6.7 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ(เกษียณอายุ 60 ปี)
ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 3



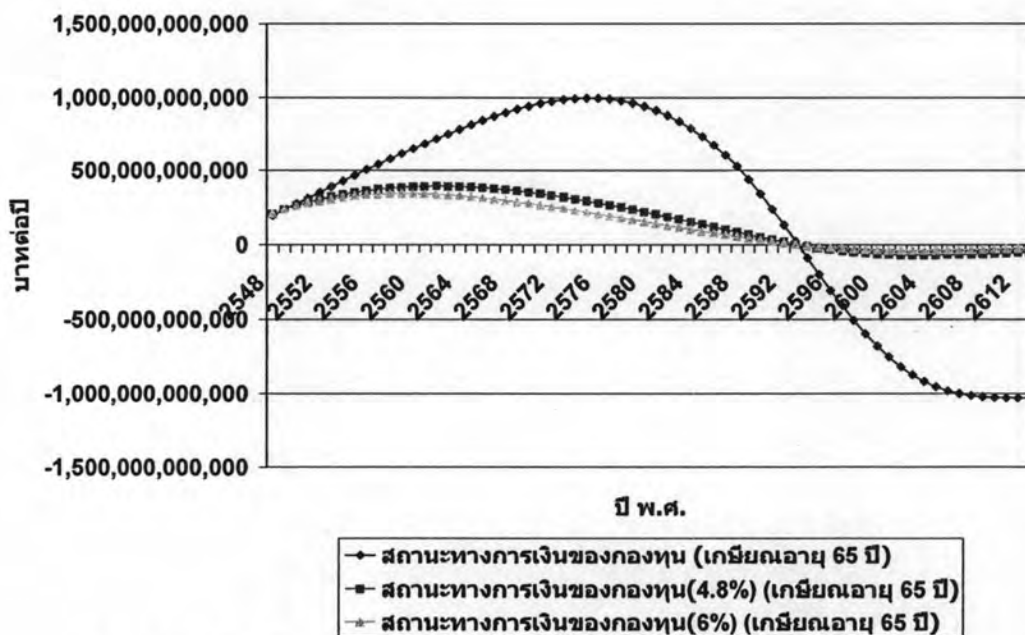
ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

แผนภาพที่ 6.8 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ (เกษียณอายุ 60 ปี)
ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 6



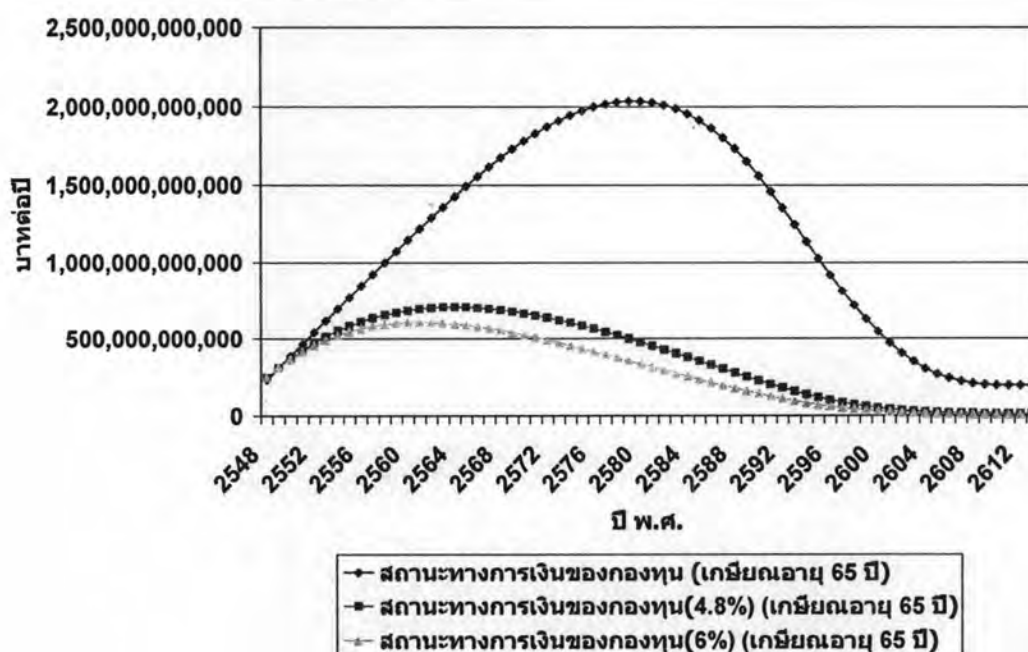
ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

แผนภาพที่ 6.9 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ(เกษียณอายุ 65 ปี)
ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 3



ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

แผนภาพที่ 6.10 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ (เกษียณอายุ 65 ปี)
ณ อัตราเงินสมทบร้อยละ 6



ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

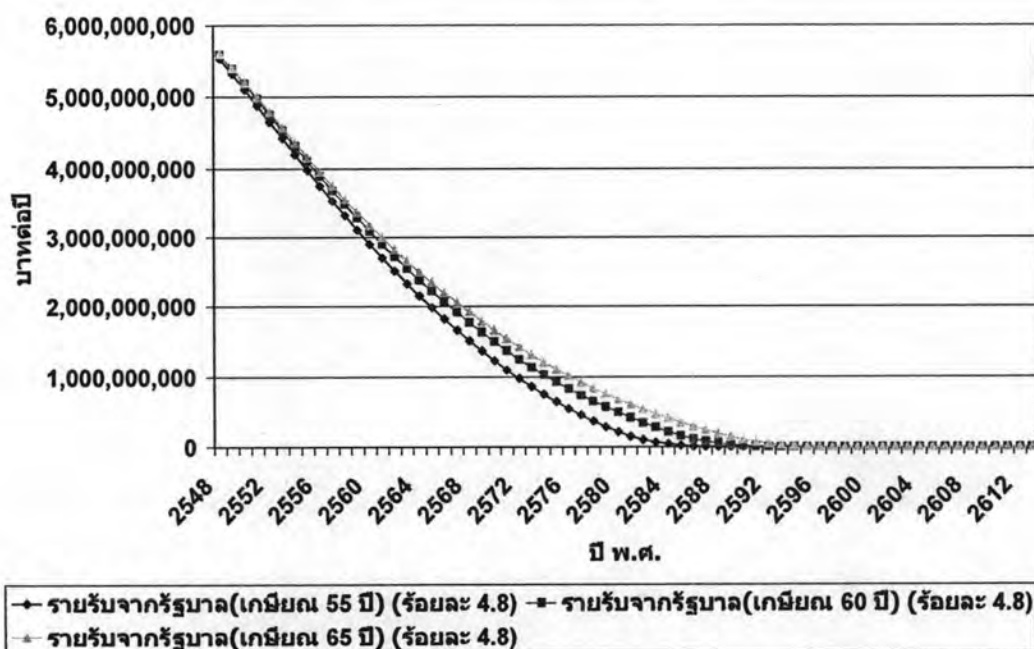
จากการศึกษาสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เราสามารถสรุปได้ว่าการขาดดุลของกองทุนจะสามารถเลื่อนระยะเวลาการขาดดุลออกไปได้ ถ้ามีนโยบายเพิ่มอายุการเกษียณหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบ แต่การใช้นโยบายทั้งสองนี้ก็ไม่ได้สร้างความยั่งยืนทางการเงินให้แก่กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ หากเป็นเพียงการยืดระยะเวลาการขาดดุลหรือเลื่อนภาระทางการคลังของคนรุ่นอนาคตให้ไกลออกไปเท่านั้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนลดนั้น การที่อัตราส่วนลดเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้สถานะทางการเงินขาดดุลลดลง แต่จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการขาดดุลทางการเงินได้

6.4 สัดส่วนในการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลต่อกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

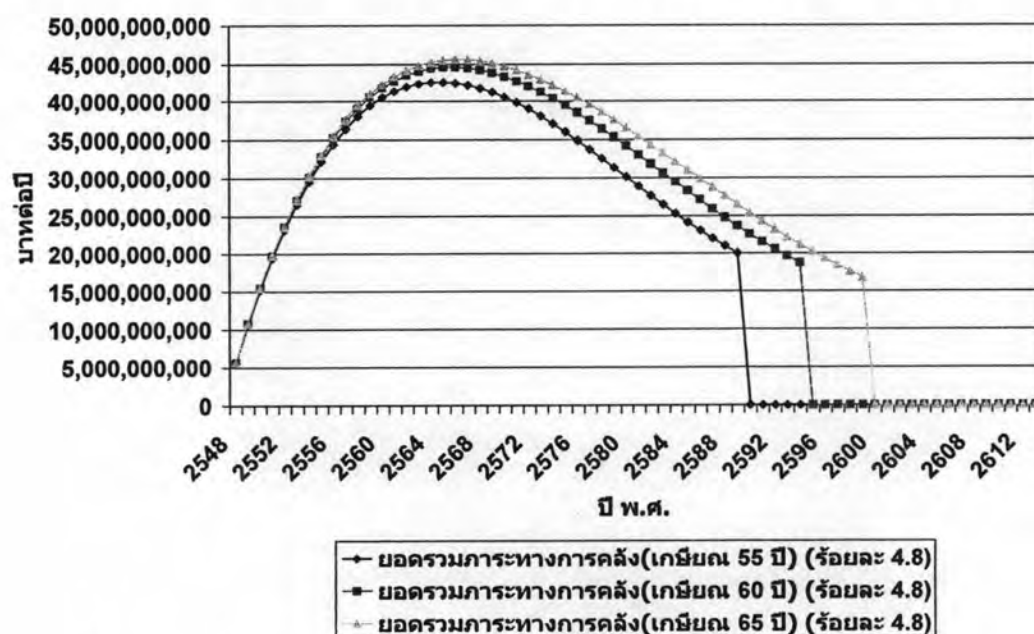
ในส่วนรายรับของกองทุนนั้น นอกจากจะมาจากเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้างร้อยละ 3 แล้ว ยังมีอีกส่วนที่กองทุนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล นั่นก็คือ ส่วนที่รัฐบาลร่วมสมทบให้แก่สมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพที่ได้รับเงินบำนาญ โดยรัฐบาลจะร่วมสมทบร้อยละ 1 ของเงินเดือน แม้ว่าจะดูเหมือนมีมูลค่าไม่มาก แต่ด้วยจำนวนสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพที่มีจำนวนถึง 8 ล้านกว่าคน ภาระการคลังที่รัฐบาลต้องแบกรับในการสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจึงมีมูลค่าไม่น้อยเลย ซึ่งในสถานการณ์ที่ทำการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลาของกองทุนในแต่ละรุ่นอายุเกษียณ ได้แก่ รุ่นเกษียณ 55 ปี 60 ปี และ 65 ปี รัฐบาลต้องแบกรับภาระการคลัง (มูลค่าที่เป็นตัวเงิน) ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านบาท และมีมูลค่ารวมตลอดกองทุน

(มูลค่าตัวเงิน) ไม่ต่ำกว่า 180 ล้านบาท รายละเอียดในแผนภาพที่ 6.11 และ 6.12 ภาระการคลังที่รัฐบาลต้องแบกรับนี้ ภาครัฐควรต้องแบกรับหรือไม่ หรือว่าควรรนำรายจ่ายของรัฐในส่วนนี้ไปสนับสนุนเป็นสวัสดิการเพื่อคนชราในรูปแบบอื่น?

แผนภาพที่ 6.11 ภาระการคลังของรัฐบาลในการร่วมสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในแต่ละปี (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.8)



แผนภาพที่ 6.12 สัดส่วนเงินสมทบของรัฐบาลรวมตลอดกองทุน (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.8)



ที่มา : คำนวณ โดยผู้วิจัย

จากแผนภาพที่ 6.11 และ 6.12 ในอีกมุมมองหนึ่ง แม้ว่าภาระของรัฐบาลในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะเพิ่มสูงขึ้นตามอายุเกษียณที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ถ้ามองภาพรวมในด้านรายจ่ายของกองทุนในการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพแล้วนั้นก็ถือว่ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีรายจ่ายที่ลดลงเนื่องจากอายุเกษียณที่เพิ่มขึ้น ทำให้ช่วงระยะเวลาที่กองทุนจ่ายเงินบำนาญลดลง

ข้อสังเกต

เนื่องจากกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go ทำให้สถานะทางการเงินของกองทุนต้องติดลบไม่วันใดวันหนึ่ง การที่เพิ่มอัตราเงินสมทบหรือเพิ่มอายุการเกษียณ แม้ว่าจะทำให้สถานะทางการเงินของกองทุนติดลบช้าลง แต่ก็ยังเป็นเพียงการเลื่อนหน้าตาการติดลบออกไปเท่านั้น นอกจากนี้ด้วยความเสี่ยงของระบบบำนาญแบบ Pay-as-you-go ที่สถานะทางการเงินขึ้นอยู่กับโครงสร้างประชากร และการลงทุนของกองทุน ก็ทำให้กองทุนแบบ pay-as-you-go มีปัจจัยเสี่ยงต่อภาระทางการเงินของกองทุนมากกว่าระบบบำนาญแบบ Fully-funded system ที่มีปัจจัยเสี่ยงเพียงแค่การลงทุนของกองทุน อย่างไรก็ตาม การจะคงให้ระบบบำนาญแบบ fully-funded system มีประสิทธิภาพก็ต้องทำให้ผลตอบแทนจากกองทุนมีมูลค่ามากกว่าการที่ประชาชนออมด้วยตนเอง การบริหารกองทุนจึงต้องเลือกตลาดการลงทุนที่มีขนาดใหญ่และให้ผลตอบแทนที่สูง แต่การลงทุนมักมีปัจจัยเสี่ยง ระบบบำนาญแบบ fully-funded จึงยังไม่ใช่คำตอบของระบบบำนาญที่ดีที่สุด แต่ถ้าหากเราสามารถนำข้อดีของทั้งระบบ PAYG² และ Fully-fund มารวมกันในสัดส่วนที่พอเหมาะได้ เราก็จะได้ระบบบำนาญแบบ Partially-funded system ที่มีผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดีและสามารถครอบคลุมส่วนเกินรายจ่ายของสถานะกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพได้

² แต่อย่างไรก็ตาม มุมมองของระบบ PAYG กับระบบ fully-funded ก็แตกต่างกัน เนื่องจาก PAYG เป็นระบบประกันรายได้หลังเกษียณที่มีมุมมองแบบการเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายรายได้จากคนรุ่นอนาคตหรือแรงงานในปัจจุบันมาให้แรงงานที่เกษียณอายุ ข้อดีของระบบ PAYG จึงส่งผลให้แรงงานที่ใกล้เกษียณที่ไม่มีเงินออมในวัยแรงงานสามารถมีรายได้หลังเกษียณได้ในขณะที่ระบบ fully-funded เป็นการประกันรายได้หลังเกษียณที่มีมุมมองแบบเงินออม ใครออมในวัยแรงงานมากก็ย่อมมีรายได้หลังเกษียณมาก การจะนำมุมมองสองระบบมาเปรียบเทียบกันในเรื่องการกระจายรายได้และความเท่าเทียมกันจึงไม่สามารถทำได้