



สกสว

POLICY BRIEF

ปีที่ 12 • ฉบับที่ 9/2566

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)
ร่วมกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การสร้างหลักประกันรายได้ ในบั้นปลายชีวิตให้แก่แรงงาน ด้วยระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่ยั่งยืน



การสร้างหลักประกันรายได้
ในบั้นปลายชีวิตให้แก่แรงงานด้วย

ระบบบำนาญพื้นฐาน

ถ้วนหน้าที่ยั่งยืน



ประเด็นสำคัญ

- การจัดทำระบบบำนาญถ้วนหน้าให้ครอบคลุมกลุ่มผู้สูงอายุทุกกลุ่มเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยมีเป้าหมายให้ผู้สูงอายุทุกคนมีรายได้อย่างชราเพียงพอต่อการยังชีพ
- การใช้รูปแบบการตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติส่งผลดีต่อทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบประกันสังคมที่อยู่ในวัยสูงอายุ โดยเฉพาะการทำให้พวกเขาที่มีเงินเพื่อยังชีพอยู่ได้อย่างมีความสุขและสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ตกเป็นการระงอบบุตรหลานและครอบครัว
- การเพิ่มความยั่งยืนให้ระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ทำได้ด้วยการขยายฐานภาษีและการปฏิรูประบบประมาณ โดยใช้ช่องทางในการปฏิรูประบบภาษี และเพิ่มแหล่งรายได้จากการเก็บภาษีความมั่งคั่ง พร้อมกับการปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นของรัฐ โดยพิจารณาลำดับความสำคัญตามผลประโยชน์ประชาชนเป็นที่ตั้ง



ผู้เขียน

- ผศ.ดร.เอกพลณัฐ ณิชูพิทรนันท์
- นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ
- นายภูมิพิชญ์ ยาสีการ์
- นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ
- นางสาวอารียา สุงโต

กองบรรณาธิการ

- รศ.ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ
- นางสาวเยาววิไลยา อ่อนโพธิ์ทอง
- นางสาวณิศาชกมล คงศรี
- นายกัศวัฒน์ ภูริพงษ์ธนวัต

จัดทำโดย

- โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ (The Policy-Research Platform : PRP)
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

สถานที่ติดต่อ

- โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระ-จันทร์)

📍 เลขที่ 2 แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

☎ 0-2613-2840 📠 0-2623-5250

* Policy Brief ฉบับนี้จัดทำขึ้นจากการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการจัดทำเอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 29-30 มกราคม 2567



การสร้างหลักประกันรายได้ที่ยั่งยืนในบั้นปลายชีวิต แรงงาน : ปัญหาเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข

สวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมประชากรวัยชราภาพของไทยมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ บำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอและบางส่วนก็มีความซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่ผู้สูงอายุซึ่งได้รับความคุ้มครองด้านสวัสดิการจากรัฐขยายจำนวนสูงชันอย่างมาก ทั้งนี้ จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ระบุว่า ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนมากกว่า 13 ล้านคน (ร้อยละ 18.8 ของประชากรทั้งหมด) ส่งผลให้ไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และจำนวนเกือบ 5 ล้านคนของคนกลุ่มนี้เป็นผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่ (คิดเป็นจำนวนเกิน 1 ใน 3 ของผู้สูงอายุทั้งหมด) (นพรัตน์ วรรณเทพสกุล, 2566: 76 - 77) ยิ่งกว่านั้น ยังเป็นการทำงานในภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการซึ่งทำให้คนกลุ่มนี้ขาดความคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม (World Bank, 2020: 20)

ผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในแง่จำนวนและสัดส่วนตลอดช่วง 1-2 ทศวรรษถัดไป ซึ่งกระทบต่อโครงสร้างทางประชากรของไทย ประกอบกับปัจจัยด้านขนาดของภาคการจ้างงานนอกระบบ (Informal Sector) ที่มีขนาดใหญ่ และสภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้สูงอายุมีอัตราความยากจนสูงกว่าประชากรกลุ่มอื่นจึงเป็นความท้าทายสำหรับไทยว่าจะสามารถดูแลความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุได้อย่างไร โดยไม่ตกอยู่ในสภาพที่ต้องใช้ชีวิตในระดับที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน เมื่อการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วส่งผลให้มีประชากรที่ยากจนและเสี่ยงจนเพิ่มมากขึ้นด้วย (ทีปกร จิริจิตกุลชัย, 2566 : 5)

แม้ว่าระบบบำนาญของภาคการจ้างงานในระบบปัจจุบันจะถูกประเมินว่ายังคงมีเสถียรภาพแต่นั่นก็เป็นเพราะสัดส่วนผู้ประกันตนหรือสมาชิกที่ออมเงินสะสมซึ่งอยู่ในวัยเกษียณมีสัดส่วนไม่มากนัก ทว่าหากพิจารณาในแง่ความยั่งยืนของระบบดังกล่าวย่อมเล็งเห็นว่าเป็นระบบที่อาจปรากฏปัญหาขึ้นในอนาคตอันใกล้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเงินบำนาญและสิทธิประโยชน์ซึ่งเป็นรายจ่ายของระบบที่มีโอกาสสูญสลายไปเพิ่มมากขึ้น อันจะนำไปสู่การขาดความยั่งยืนทางการคลังระยะยาวดังการคาดการณ์ในรายงานของธนาคารโลกที่เผยแพร่ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2559 (World Bank 2016 : 7) อีกทั้งเกณฑ์อายุเกษียณของไทยยังอยู่ระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอายุเฉลี่ย ณ วัยเกษียณการทำงานและช่วงอายุของประชากรในปัจจุบันที่ยาวนานขึ้น จึงต้องแย่งชิงทรัพยากรการคลังในแหล่งที่มีอยู่เดิมซึ่งถูกนำไปใช้จัดสรรเป็นงบประมาณสวัสดิการอื่น ๆ ซึ่งมีค่อนข้างจำกัด การแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่เพื่อรองรับระบบบำนาญที่ครอบคลุมผู้สูงวัยอย่างถ้วนหน้าจึงเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคือที่ต้องทำอย่างเร่งด่วน



สถานการณ์ความยากจนและลักษณะประชากรของผู้สูงอายุและคนใกล้วัยเกษียณ

แม้จำนวนผู้สูงอายุของไทยในปี 2566 จะเพิ่มเป็น 13.5 ล้านคน (ร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ) แต่สัดส่วนผู้สูงอายุไทยก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง คนกลุ่มนี้ไม่เพียงแต่มีแนวโน้มต้องอยู่ลำพังเพิ่มสูงขึ้น แต่ถึงแม้มีครอบครัวก็ยังคงต้องทำงานเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว และมีจำนวนถึง 1 ใน 5 ที่ต้องพึ่งพารายได้หลักจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่หน่วยงานราชการจัดทำให้ ขณะที่จำนวนอีก 2 ใน 5 ที่มีรายได้ในระดับแค่อยู่รอดไปวันต่อวัน ยิ่งกว่านั้น ผู้สูงอายุมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่มีเงินออม (นพนนท์ วรรณเทพสกุล, 2566 : 113 - 114)

สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนเป็นปัญหาสำคัญของครัวเรือนไทย โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนสูงอายุ เกือบร้อยละ 40 มีหนี้สิน หากพิจารณาเฉพาะกรณีที่มีหัวหน้าครัวเรือนอายุ 65 ปีขึ้นไปจะพบว่า ครัวเรือนประเภทนี้มีรายได้เฉลี่ยหลังหักค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 4,000 บาทต่อเดือน โดยภาระค่าใช้จ่ายหนี้ต่อเดือนนั้นส่งผลกระทบต่อกลุ่มวัยที่กำลังจะเข้าสู่วัยสูงอายุ มีผลทำให้เงินออมในวัยทำงานไม่เพียงพอ ปัจจัยนี้ส่งผลให้รายได้หลังหักค่าใช้จ่ายสุทธิ ซึ่งควรนำไปใช้เก็บออมหลังเกษียณ ต้องถูกนำไปชำระหนี้ประมาณครึ่งหนึ่ง

นอกจากนี้ กลุ่มผู้สูงอายุกว่าร้อยละ 13 มีความเสี่ยงที่จะใช้ชีวิตอยู่ต่ำกว่าระดับความยากจน ประกอบกับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น ราคาสินค้าเกษตร มีความสัมพันธ์ต่ออัตราความยากจนของผู้สูงอายุ ซึ่ง 2 ใน 3 ของผู้สูงอายุทำงานอยู่ในภาคการเกษตร การประเมินเบี้ยบำนาญที่เหมาะสมในการคุ้มครองความยากจนของผู้สูงอายุ โดยพิจารณาส่วนต่างระหว่างเส้นความยากจนและค่าใช้จ่ายในการบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว สรุปได้ว่า ระดับบำนาญพื้นฐานที่เหมาะสมในปัจจุบัน ซึ่งคำนวณถึงภาวะเงินเฟ้อในระยะสั้นที่เพิ่มขึ้นราว ๆ ร้อยละ 5 - 10 รวมด้วย ควรกำหนดขั้นต่ำอย่างน้อย 2,000 บาท/คน/เดือน และเมื่อประเมินจากเส้นความยากจนและค่าใช้จ่ายบริโภคของครัวเรือนจนสุดที่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต คนกลุ่มนี้จึงต้องได้ระดับความคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งกำหนดเป็นเงินขั้นต่ำ 3,000 บาทต่อเดือน (ทีปรกร จิริจิตกุลชัย, 2566: 65 - 67 และ 80 - 81)

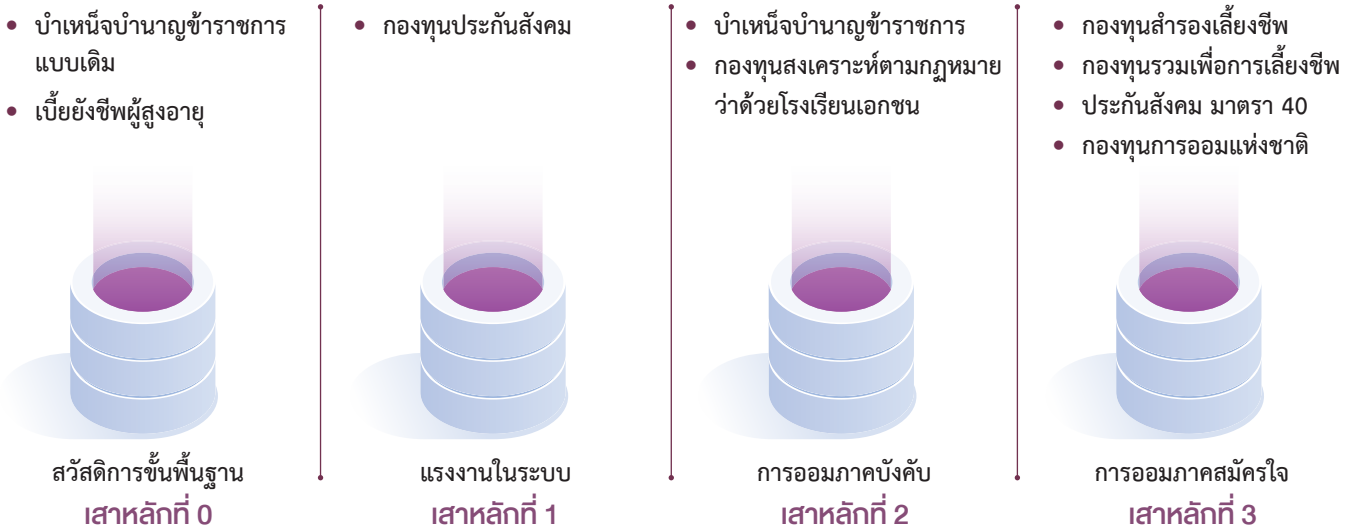


การตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการจัดสรรเงินบำนาญ

ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่แหล่งบำนาญมีการจัดสรรเงินบำนาญให้ผู้สูงอายุในจำนวนน้อยมากและยังไม่ถึงระดับมาตรฐานการครองชีพ จึงจำเป็นต้องพิจารณาจำนวนเงินที่จะใช้เพื่อระดับบำนาญพื้นฐานตามมาตรฐานการยังชีพเป็นสำคัญ เพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้ผู้สูงวัยสามารถมีชีวิตได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี สามารถเลี้ยงชีพได้อย่างมั่นคง

รูปแบบกองทุนบำนาญของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันดังภาพที่ 1 ยังไม่สามารถรองรับได้อย่างทั่วถึง ยังมีกลุ่มคนที่หลุดจากระบบการช่วยเหลือของกองทุนที่มีอยู่ ปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการระบบบำนาญระดับชาติในประเทศไทย คือ การที่มีประชากรจำนวนมากอยู่ในตลาดแรงงานที่ไม่เป็นทางการหรือมีงานทำไม่แน่นอน (เช่น การขายของหาบเร่แผงลอย การทำงานเป็นแม่บ้านทั้งที่รับจ้างและไม่ได้รับจ้าง การรับจ้างทำงานทำไปปรายวัน การขับรถรับจ้าง และอื่น ๆ) ทำให้ภาครัฐไม่มีฐานข้อมูลและไม่สามารถทำฐานข้อมูลของประชากรเหล่านั้น ตลอดจน ประชากรจำนวนมากมีรายได้ต่ำกว่าที่จะเสียภาษีหรือตั้งใจหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ทำให้ฐานข้อมูลในระบบภาษีอากร

ภาพที่ 1 : ระบบบำนาญของประเทศไทย



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556 อ้างใน ที่ปกร จิรัฏฐิติกุลชัย และคณะ (2566 : 10))

ของประชากรเหล่านี้ไม่สมบูรณ์ ปัญหาการบริหารจัดการ คือ การย้ายถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และไม่มีการรายงานการย้ายถิ่นกับทางการ ทำให้ระบบทะเบียนราษฎรขาดข้อมูลประชากรที่มีความเป็นปัจจุบัน การออกแบบระบบบริหารจัดการจึงต้องคำนึงถึงปัญหาเหล่านี้ และเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่จะทำให้การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ

การทำระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าเพื่อสร้างสิทธิประโยชน์และสวัสดิการให้แก่ผู้สูงวัยมักถูกมองเป็นเรื่องภาระค่าใช้จ่ายของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ในความเป็นจริงแล้วเงินบำนาญพื้นฐานมีส่วนช่วยสร้างประโยชน์ต่อสังคมอย่างมากแบบทวีคูณ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เงินที่จ่ายไปเป็นบำนาญดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าจำนวนเงินที่เสียไป แต่สัดส่วนประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นก็ขึ้นอยู่กับปริมาณเงินและระยะเวลาความต่อเนื่องที่จัดสรรเข้าสู่ระบบในช่วงเริ่มต้นด้วย ดังข้อค้นพบจากงานวิจัยที่ว่า การจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าเดือนละ 3,000 บาท ระยะ 5 ปีต่อเนื่องกัน จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่วัดจากมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (GDP) ในปีที 5 หลังจากจัดสรรเงินดังกล่าว เพิ่มขึ้น

ร้อยละ 1.55 ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงกว่าเงินที่ภาครัฐใช้จัดสรรเป็นบำนาญพื้นฐาน อีกทั้งเงินดังกล่าวยังส่งผลทางสังคมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดภาระค่าใช้จ่ายของบุตรหลานของผู้สูงวัย การลดความเครียดทางการเงิน และการเพิ่มเกียรติและศักดิ์ศรีของผู้สูงวัยที่มีโอกาสดูแลตัวเองได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อค้นพบจากงานวิจัยปรากฏว่า เงินบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ซึ่งจะทำให้ผู้สูงวัยจำนวนมากกว่า 10 ล้านคนได้รับประโยชน์โดยตรง ยังทำให้ระดับความเสมอภาคเท่าเทียมกันของคนในสังคมเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณ ซึ่งเป็นการส่งอิทธิพลในสัดส่วนสูงกว่าการจัดสวัสดิการด้านอื่น ๆ ให้แก่คนกลุ่มอื่น (เด็กและคนวัยทำงาน) โดยเปรียบเทียบ เพราะการจัดสวัสดิการสำหรับคนกลุ่มอื่นนั้นจะมีความสลับซับซ้อนกว่า และอาจไม่เห็นผลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่รวดเร็วเท่ากับการจัดสวัสดิการบำนาญถ้วนหน้าของผู้สูงวัย (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธนันท์, ษ์ชัยธรรมย์ ธรรมบุษยตี, และศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 111 – 118)

การขยายฐานภาษีและการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง

การจัดทำระบบบำนาญผู้สูงอายุควรคำนึงถึงเป้าหมาย “การเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” ของคนในสังคม เพราะผู้สูงอายุทั้งหลายโดยทั่วไปต่างเป็นผู้ที่อุทิศร่างกายแรงใจเพื่อการพัฒนาประเทศมาตลอดชีวิตของเขา คนเหล่านี้จึงควรได้รับการเกื้อกูลจากสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่มีฐานะดี ซึ่งอยู่ในสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่ได้เปรียบคนกลุ่มอื่นโดยทั่วไปในสังคม อีกทั้งยังมีแนวโน้มเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในประเทศสูงกว่าคนกลุ่มอื่น จึงสมควรจ่ายมากขึ้นเพื่อสมทบระบบบำนาญผู้สูงอายุ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อความ เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบก็ตาม กล่าวคือ **รูปแบบแรก** การจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ โดยมองว่าผู้เสียภาษีควรเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาล แต่ก็จะนำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้มากขึ้น และ**รูปแบบที่สอง** การจัดเก็บภาษีตามความสามารถในการจ่าย โดยมองว่าการจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรมจะต้องแปรผันไปตามความสามารถในการชำระภาษี ซึ่งวัดจากฐานะทางเศรษฐกิจหรือกิจกรรมการบริโภคของผู้เสียภาษี

อย่างไรก็ตาม กรณีการสร้างระบบบำนาญผู้สูงอายุที่ยั่งยืนนี้ รูปแบบการเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าโดยเฉพาะการเก็บภาษีความมั่งคั่งจากผู้มีทรัพย์สินมหาศาลของประเทศ ควรเป็นแนวทางที่นำมาใช้มากกว่ารูปแบบการจ่ายตามกำลังความสามารถ เพราะฐานภาษีความมั่งคั่งยังสามารถขยายการจัดเก็บได้อีกมาก จึงจะสอดคล้องกับการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบภาษีของไทย (ทีปกร จิริจิตติกุลชัย และคณะ, 2566 : 28 และ 117) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้า เพื่อลดการส่งต่อความร่ำรวยจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่ทายาทของตน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างทางชนชั้นขึ้น และจะต้องเก็บภาษีจากผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายสูง มากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายต่ำกว่าในลักษณะของการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าบนฐานรายได้และฐานความมั่งคั่งด้วยเช่นกัน (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธนันท์, ชัชวรัณย์ ธรรมบุษดี, และ ศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 9)

ถ้าพิจารณาแนวทางการกำหนดอัตราก้าวหน้าความมั่งคั่งที่เหมาะสมและสร้างประโยชน์ให้กับสังคมมากที่สุดจากประสบการณ์ต่างประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส จะพบว่า แหล่งรายได้สำคัญที่สุดต่างมาจากภาษีทรัพย์สินทั้งสิ้น และตัวแบบที่มีลักษณะใกล้เคียง



กับไทยและมีความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้มากที่สุดตัวแบบหนึ่งคือ ตัวแบบของเกาหลีใต้ที่เก็บภาษีส่วนต่างราคาซื้อ-ขายทรัพย์สิน โดยพิจารณาร่วมกับระยะเวลาการถือครองทรัพย์สิน แทนที่แนวทางหักค่าใช้จ่ายได้เพียงเล็กน้อยตามประมวลรัษฎากร ซึ่งมีช่องโหว่ของกฎหมายทำให้รัฐสูญเสียรายได้ไปจำนวนมาก ซึ่งการนำระบบภาษีความมั่งคั่งมาใช้จะช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นถึง 30,000 ล้านบาทต่อปี แต่ควรมุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้มีทรัพย์สินจำนวนมากและยกเว้นผู้ที่ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาทเพื่อลดแรงต้านทางการเมือง (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธนันท์, ชัชวรัณย์ ธรรมบุษดี, และ ศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 9 – 10)

ทั้งนี้ สถานการณ์โดยภาพรวมของไทยช่วง 5 ปีก่อน หากพิจารณาจากการถือครองทรัพย์สินครัวเรือนของกลุ่มคนที่มีฐานะดีที่สุดสัดส่วนร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศ คนกลุ่มนี้ถือครองทรัพย์สินรวมกันประมาณร้อยละ 47 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งประเทศ ขณะที่กลุ่มผู้ถือครองทรัพย์สินมูลค่ามากที่สุด หรือเรียกว่ากลุ่มคนร้อยละ 1 ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นนายทุนนักธุรกิจ และเมื่อพิจารณาการจัดอันดับมหาเศรษฐีไทยจะพบว่า ในช่วงปี 2552-2564 ทรัพย์สินของมหาเศรษฐีไทย 40 อันดับแรกนั้นเพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 6 เท่าตัว ซึ่งเป็นแนวโน้มนการเพิ่มขึ้นแบบต่อเนื่อง (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธนันท์, ชัชวรัณย์ ธรรมบุษดี, และ ศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 125) โดยเฉพาะมูลค่าทรัพย์สินของอภิมหาเศรษฐี 50 อันดับแรก ตามที่ฟอร์บส์ ประเทศไทย (Forbes Thailand) รายงานไว้จะมีมูลค่ารวมกันสูงถึง 5,014,900 ล้านบาทเลยทีเดียว

กองทุนเบี้ยยังชีพ
ผู้สูงอายุ

กองทุนรวม
เพื่อการเลี้ยงชีพ

บำนาญบำนาญ
ข้าราชการ



ดังนั้น หากคิดภาษีความมั่งคั่งจากกองทรัสต์ดังกล่าวในแบบคงที่ด้วยอัตราร้อยละ 1 จะทำให้รัฐมีรายได้ภาษีเป็นมูลค่าสุทธิอยู่ที่ 50,149 ล้านบาท แต่ถ้าคิดภาษีในอัตราร้อยละ 0.5 จะทำให้รัฐมีรายได้ภาษีเป็นมูลค่าสุทธิ 25,075 ล้านบาท (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธรินทร์, ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี, และ ศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 60 – 61) ซึ่งทำให้เห็นว่า การเก็บภาษีความมั่งคั่งนั้นจะช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ในการนำไปใช้จัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนได้มากขึ้นและทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าการเก็บภาษีด้วยอัตรากคงที่ แต่ปัญหา คือ รัฐจะทําอย่างไรเพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่จะนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สถานการณ์ความไม่เท่าเทียมกันของฐานะรายได้ (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธรินทร์, ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี, และศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 27)

อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีความมั่งคั่งนั้นเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย จึงต้องอาศัยการศึกษาบทเรียนจากประเทศอื่น ๆ ที่เคยมีประสบการณ์เก็บภาษีความมั่งคั่ง เพื่อพิจารณาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการเก็บภาษีประเภทนี้มีประสิทธิภาพ (เอกพลณัฐ ญัฐพิทธรินทร์, ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี, และศุภลักษณ์ บำรุงกิจ, 2565 : 27)



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อประชากรวัยทำงานเข้าสู่วัยสูงอายุและไม่มีรายได้จากการทำงานให้มีเงินบำนาญเพียงพอที่จะใช้ใช้จ่ายใช้สอยเพียงพอต่อการดำรงชีพ จำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้เพียงพอกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และควรที่เป็นสิทธิสำหรับผู้สูงอายุทุกคน มิใช่การสงเคราะห์ที่ดั่งเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ใด แนวทางการบริหารจัดการระบบหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ หรือระบบบำนาญระดับชาติที่ชัดเจนและครอบคลุม ซึ่งจะทำให้ภาครัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด คือ **“ระบบถ้วนหน้า”** ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคมมากที่สุด ทั้งต่อตัวผู้สูงวัยและครอบครัวที่ลดภาระการดูแลพื้นฐาน ลดความตึงเครียดทางการเงิน และยังเพิ่มโอกาสให้ลูกหลานกลับมาดูแลผู้สูงอายุได้มากขึ้น อีกทั้งตัวผู้สูงวัยจะไม่ต้องเสื่อมเสียเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองจากระบบพิสูจน์ความยากจนตามเกณฑ์การคัดกรองแบบสังคมสงเคราะห์ที่อีกด้วย (นพนันท์ วรรณเทพสกุล และคณะ, 2566: 136 - 150)

การใช้ระบบถ้วนหน้าจึงดีกว่าจะพิจารณาจากความเปราะบางของแต่ละกลุ่มแรงงานเพื่อป้องกันปัญหาการตกหล่นและเป็นการยืนยันถึงสิทธิพื้นฐานของพลเมืองที่ควรได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญต่อรายได้ที่มั่นคง ค่าแรงที่เป็นธรรม และการเข้าถึงสวัสดิการที่เหมาะสมในการทำงาน เพื่อแก้ปัญหาด้านรายได้ หนี้สิน สวัสดิการ สุขภาพ ของแรงงานซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังเข้าใกล้วัยเกษียณ พวกเขาที่ยังขาดความมั่นคงในชีวิตเพิ่มสูงขึ้น (ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี และคณะ, 2566;)

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ระบบรายได้ผู้สูงอายุยังคงกระจุกกระจายหลายระบบและแยกส่วน จึงต้องบูรณาการระบบบำนาญโดยรวมทุกกองทุนที่มีอยู่ โดยแยกการบริหารแต่จ่ายเพียงจุดเดียว และในอนาคตจำเป็นต้องปฏิรูประบบบำนาญของไทย ดังเช่น การยกเลิกระบบบำนาญหรือการให้เงินก้อนแล้วเปลี่ยนเป็นระบบบำนาญ โดยเฉพาะกรณีกองทุนบำนาญข้าราชการที่จะต้องปรับรูปแบบข้อตกลงและโครงสร้างเงินเดือนให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และเพื่อลดปัญหาภาระทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ ยังมีแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบำนาญผู้สูงอายุในลักษณะอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนระบบบำนาญเป็นแบบเงินสมทบ การปรับเบี้ยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น การขยายอายุเกษียณออกไป การลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ และการตัดงบประมาณที่ไม่มีความจำเป็น เป็นต้น (นพนันท์ วรรณเทพสกุล และคณะ, 2566: 156 - 159)



เอกสารอ้างอิง

- ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และคณะ. (2566). การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- นพนนท์ วรรณเทพสกุล และคณะ. (2566). โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ : สภาองค์กรของผู้บริโภค.
- ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี และคณะ. (2566). รายงานใกล้เกษียณในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ : ทบทวนสถานะสวัสดิการ สุขภาพ รายได้ หนี้สิน และนโยบายระยะเชิงนโยบายเพื่อก้าวสู่ผู้สูงอายุที่มีความมั่นคง. กรุงเทพฯ : สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- เอกพลณัฐ ญัฐพัชรัตน์, ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี และศุภลักษณ์ บำรุงกิจ. (2565). การประยุกต์ใช้ภาษีความมั่งคั่งเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงานด้วยความเป็นธรรมและยั่งยืนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันคลังสมองของชาติ.
- World Bank. (2016, June). **Thailand Economic Monitor : Aging Society and Economy**. Bangkok : World Bank Group. Available from : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/830261469638312246/pdf/107267-WP-PUBLIC-Thailand-Economic-Monitor-2016.pdf> (16 February 2024)
- World Bank. (2020, January). **Thailand Economic Monitor : Productivity for Prosperity**. Bangkok : World Bank Group. Available from : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/394501579357102381/pdf/Thailand-Economic-Monitor-Productivity-for-Prosperity.pdf#page=31> (16 February 2024)



โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ
(The Policy-Research Platform : PRP)

เลขที่ 2 แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ : 0-2613-2840 โทรสาร : 0-2623-5250