

การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง

รเวศม์ สุวรรณระดา¹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคสังคมสูงวัยหรือ Ageing Society แล้ว ปัจจุบันสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ต่อประชากรทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 10 อันเป็นเกณฑ์ที่สหประชาชาติได้ตั้งไว้สำหรับนิยามสังคมสูงวัย ประชากรวัยสูงอายุประมาณ 10.35 ล้านคนโดยคิดเป็นร้อยละ 15.9 ของจำนวนประชากรทั้งหมด จนถึงวันนี้ทั้งจำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในอนาคตจากการคาดประมาณประชากร พ.ศ. 2553-2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ในปี พ.ศ. 2565 จะมีประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 13 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด จนในปี พ.ศ. 2583 จะมีประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 20 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 32 ของประชากรทั้งหมด

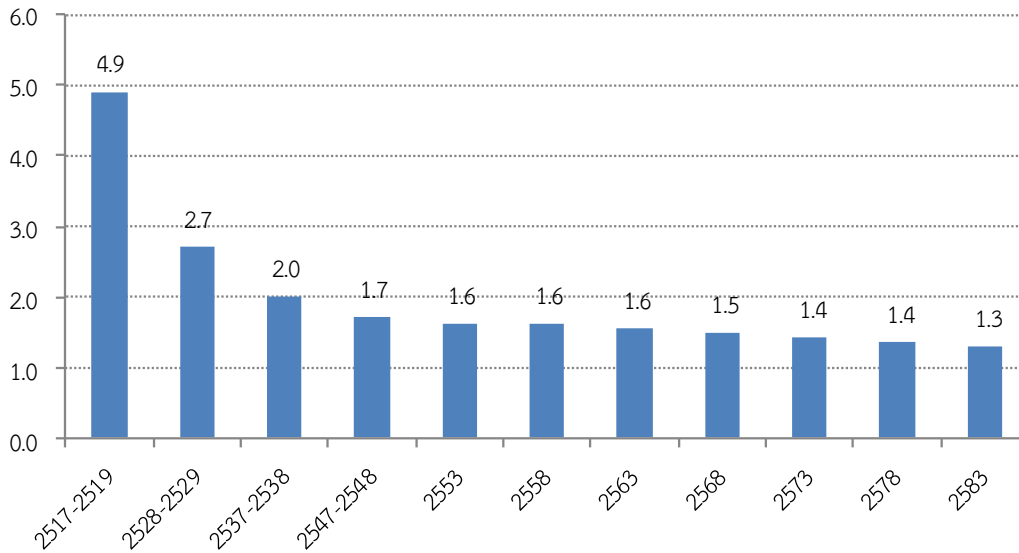
สาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรผู้สังคมสูงวัยได้แก่ คนไทยมีลูกโดยเฉลี่ยลดน้อยลงเรื่อยๆ อีกทั้งอายุคาดหมายเฉลี่ยของประชากรไทยทั้งเพศชายและเพศหญิงก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Knodel J. and N. Chayovan, 2008) จากการคาดประมาณประชากร พ.ศ. 2553-2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ปัจจุบัน อายุคาดเฉลี่ยของเพศชายอยู่ที่ 71.6 ปี และของเพศชายอยู่ที่ 78.4 ในอีกประมาณ 30 ปีข้างหน้าจะเพิ่มเป็น 75.3 ปีและ 81.9 ปีตามลำดับ

อีกด้านหนึ่ง เมื่อประมาณ 40 ปีที่แล้ว อัตราภาวะเจริญพันธุ์รวม (อัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมสะท้อนจำนวนบุตรที่มีตลอดชีวิตโดยเฉลี่ยของสตรีวัยเจริญพันธุ์ 1 คน) ของสังคมไทยอยู่ที่ระดับประมาณ 4.9 หลังจากนั้นอัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจนต่ำกว่าระดับทดแทนเมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว ปัจจุบันคาดการณ์ว่าอัตราภาวะเจริญพันธุ์ของสังคมไทยลดลงมาถึงประมาณ 1.5-1.6 (รูปภาพที่ 1) เมื่อมองจากอีกมุมหนึ่งโดยพิจารณาจำนวนบุตรที่มีชีวิตโดยเฉลี่ยของประชากรวัย 50 ปีขึ้นไปจากข้อมูลสถิติการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2554 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า กลุ่มประชากรที่มีอายุมากมีจำนวนบุตรที่มีชีวิตโดยเฉลี่ยสูงกว่า เช่น กลุ่มประชากรที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปจะมีจำนวนบุตรที่มีชีวิตโดยเฉลี่ยประมาณ 4.6 คน ขณะที่กลุ่ม

¹ รองศาสตราจารย์, คณบดี วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

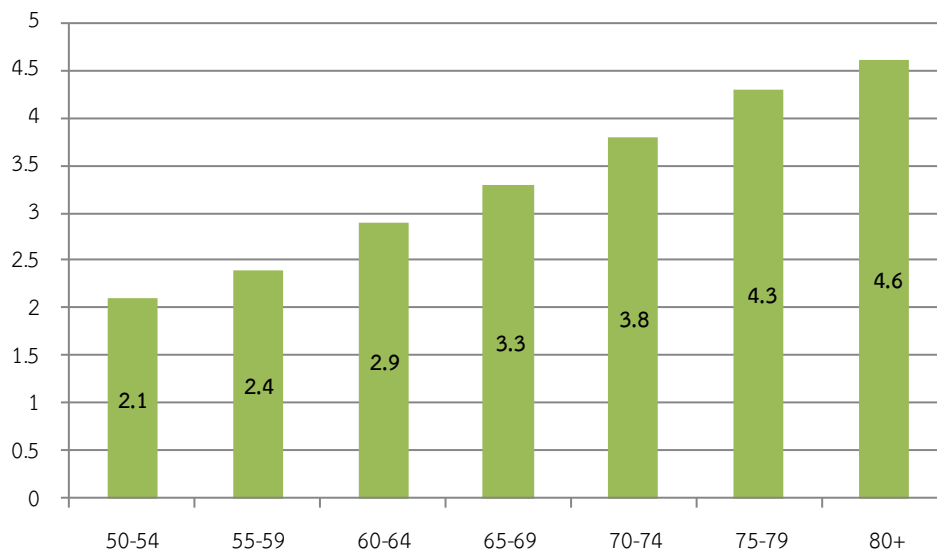
ประชากรที่มีอายุ 70-74 ปีมี 3.8 คน กลุ่มประชากรที่มีอายุ 60-64 ปีมี 2.9 และกลุ่มประชากรที่มีอายุ 50-54 ปีมี 2.1 คน จะเห็นได้ว่ายังเป็นประชากรรุ่นหลัง ยังมีบุตรกันน้อยลง (รูปภาพที่ 2)

รูปภาพที่ 1: แนวโน้มของอัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมในอนาคต



แหล่งที่มา: 1. สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554 2. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปีพ.ศ. 2553-2583 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปภาพที่ 2: จำนวนบุตรที่มีชีวิตโดยเฉลี่ยของประชากรวัย 50 ปีขึ้นไป (หน่วยเป็นคน)



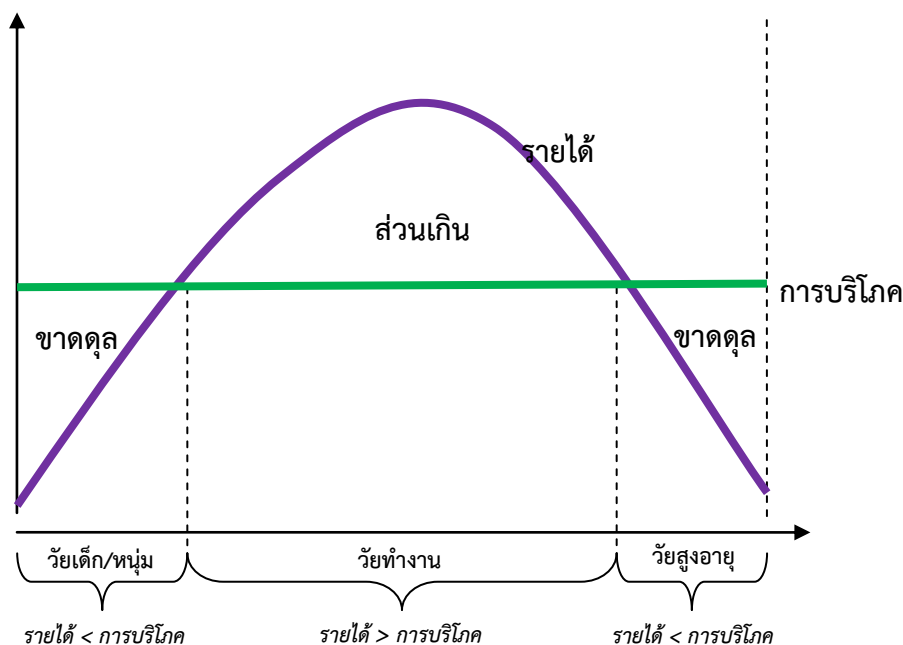
แหล่งที่มา การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2554 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร 2 ประการดังที่กล่าวข้างต้นมีนัยสำคัญอย่างยิ่งในเชิง เศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพของผู้สูงอายุ หากย้อนกลับไปพิจารณาแบบจำลองวงจรชีวิตเสนอโดย Modigliani โดยแบ่งช่วงชีวิตของคนออกเป็น 3 ช่วงได้แก่ ช่วงวัยเด็ก/หนุ่ม ช่วงวัยทำงาน และช่วงวัยสูงอายุ แต่ละช่วงชีวิตปัจเจกบุคคลจะมีรายได้และค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน ช่วงวัยเด็ก/หนุ่ม บุคคลอาจจะมีรายได้เลยเนื่องจากอยู่ในวัยเด็กที่ยังไม่สามารถทำงานได้หรือกำลังศึกษาอยู่ หรืออาจจะมีรายได้บ้างแต่น้อยกว่าระดับของการบริโภคจนทำให้ในช่วงชีวิตนี้เกิดสถานะการขาดดุลทาง ทรัพยากร ค่าใช้จ่ายในช่วงนี้ส่วนใหญ่มีแหล่งที่มาของเงินจากการโอนจากพ่อแม่ ต่อมาในช่วงวัยทำงานเมื่อ บุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อทำงานหลังสำเร็จการศึกษา รายได้อาจจะเริ่มมากกว่าการบริโภคจนทำให้เกิด ทรัพยากรส่วนเกินขึ้น ส่วนเกินนี้จะถูกเก็บรักษาไว้ในรูปแบบของการออม เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ รายได้อาจ กลับมาน้อยกว่าการบริโภคอีกครั้งหนึ่งหรือรายได้อาจจะไม่มีเลยก็ได้หากไม่ได้ทำงานเลย ดังนั้นการบริโภคใน ยามชราภาพอาจมีแหล่งที่มาของเงินจากทั้งการทำงานและการนำทรัพยากรส่วนเกินที่เกิดขึ้นในช่วงวัยทำงานที่ เก็บเอาไว้ในรูปแบบของการออม แน่นอนว่า มีความเป็นไปได้ว่า อาจจะได้รับ การโอนทรัพยากรจากลูกหลาน ร่วมด้วยก็ได้ (อ้างใน วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557) การเพิ่มขึ้นของอายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยส่งผลให้ ระยะเวลาของการใช้จ่ายยามชราภาพยาวมากขึ้น ค่าใช้จ่ายอาจเพิ่มขึ้นและมีโอกาสส่งผลต่อเนื่องทำให้รายได้ และ/หรือเงินออมที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันสถานการณ์ในอนาคตที่ประชากรไทยมีลูกกันน้อยลง สะท้อน ให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า แม้ว่าผู้สูงอายุในปัจจุบันจะยังคงได้รับการเกื้อหนุนทางการเงินจากบุตร แต่สำหรับ ผู้สูงอายุในอนาคตจำนวนหนึ่งจะไม่มีบุตรหรือมีบุตรจำนวนน้อย ทำให้ผู้สูงอายุเหล่านั้นจะต้องพึ่งตนเองมาก ขึ้นในการเตรียมการสร้างหลักประกันทางรายได้เพื่อการดำรงชีวิตยามชราภาพ

ขณะที่สังคมไทยกำลังเผชิญความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรซึ่งส่งผลต่อความ มั่นคงทางการเงินยามชราภาพของผู้สูงอายุดังที่กล่าวมาแล้ว แต่จากผลการสำรวจในระดับประเทศพบว่า มี ประชากรวัยแรงงานจำนวนหนึ่งซึ่งจะกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคตยังขาดการเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อ การดำรงชีวิตยามชราภาพ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2550 และ 2554 ประมาณร้อยละ 90 ของประชากรวัยกำลังแรงงานที่ตกเป็นตัวอย่าง มีความเห็นว่า ควรจะมีการเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบการสำรวจสองรอบพบว่า มีสัดส่วนของผู้ที่ ตอบว่า “ไม่ควร” หรือ “ไม่แน่ใจ” เพิ่มขึ้น สำหรับประชากรวัยทำงานที่ตกเป็นตัวอย่างและเห็นว่าควรมีการ เตรียมตัวเพื่อวัยสูงอายุ เกือบทั้งหมดมีความเห็นว่าควรเตรียมการด้านการเงินเพื่อวัยสูงอายุ สัดส่วนดังกล่าวสูง กว่าสัดส่วนผู้ที่เห็นว่าควรมีการเตรียมการด้านสุขภาพหรือด้านที่อยู่อาศัย แต่เมื่อได้สอบถามถึงการออมหรือ สะสมเงินทองทรัพย์สินให้เพียงพอใช้สำหรับวัยสูงอายุ พบว่า ความคิดเห็นและการปฏิบัติจริงยังมีช่องว่างอยู่ กล่าวคือ เมื่อสอบถามว่าได้มีการเตรียมการจริงหรือไม่ พบว่าไม่ถึงร้อยละ 60 ที่ตอบว่าได้เตรียมการการออม

หรือสะสมเงินทองทรัพย์สิน ประมาณร้อยละ 30 ตอบว่าไม่ได้เตรียมการใดๆ ขณะที่ประมาณร้อยละ 10 ที่ตอบว่าไม่เคยคิดเรื่องการเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุเลย

รูปภาพที่ 3: แบบจำลองวงจรชีวิตของปัจเจกบุคคล



ตารางที่ 1: การเตรียมการและการออมเพื่อวัยสูงอายุของประชากรวัยทำงาน

ปีที่สำรวจ	การเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ			ประเด็นที่ ควรเตรียมการ มากที่สุด	การออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สิน		
					ให้เพียงพอใช้		ไม่เคยคิด
	ควร	ไม่ควร	ไม่แน่ใจ		เคยคิด ได้เตรียม	ไม่ได้เตรียม	
2550	91.4	3.7	4.9	การเงิน 98.8 สุขภาพ 96.9 ที่อยู่อาศัย 96.5	57.6	32.3	10.1
2554	87.1	6.8	6.8	การเงิน 98.4 สุขภาพ 97.3 ที่อยู่อาศัย 97.1	53.8	33.9	12.3

แหล่งที่มา: การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2550 และ 2554

หลังจากสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย กอปรกับความจำเป็นในการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพมีเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งผลจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2552) พบว่า การเตรียมความพร้อมของสังคมไทยเพื่อรองรับการเป็นสังคมสูงวัยตามยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพและยุทธศาสตร์การสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของความพยายามที่จะตอบสนองเชิงนโยบายต่อการเปลี่ยนโครงสร้างอายุของประชากรสู่สังคมสูงวัยในประเด็นระบบบำนาญพบว่า ในช่วงระยะเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลมีการดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับประเด็นนี้อย่างต่อเนื่องตามลำดับ กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. 2549 สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพ.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการปรับเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากเดิม 300 บาทต่อคนต่อเดือนเป็น 500 บาทต่อคนต่อเดือนเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพในขณะนั้น

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2552 สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะในฐานะประธานคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ซึ่งต่อมาภายหลังในเดือนตุลาคม ปีเดียวกันกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติดังกล่าว แท้จริงแล้วการออกระเบียบดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากการใช้ปรัชญาการสงเคราะห์โดยใช้วิธีการคัดเลือกผู้สูงอายุด้วยโอกาสที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ (means-tested system) มาเป็นการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าตามสิทธิ แต่ยังคงอัตราการจัดสรร 500 บาทต่อคนต่อเดือนไว้เช่นเดิม โดยเว้นไม่จัดสรรเบี้ยยังชีพให้กับผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้พิการและผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

² คำว่า “บำนาญ” ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายเป็นรายเดือนในบทความนี้คำว่า “ระบบบำนาญ” จะถูกใช้เป็นคำใหญ่ มิได้หมายถึงระบบบำนาญของข้าราชการเท่านั้น แต่มีความหมายรวมไปถึงระบบอื่นที่จัดให้มีเงินจ่ายรายเดือนแก่ผู้สูงอายุในยามชราภาพที่อาจจะไม่ได้เรียกว่า “บำนาญ” และระบบอื่นที่มีวัตถุประสงค์ตั้งเพื่อการสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพ

ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเช่นเดียวกัน รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ผลักดันให้เกิด “พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554” เพื่อที่จะสร้างเสริมหลักประกันทางการเงินยามชราภาพบนพื้นฐานของการออม ให้กับประชากรวัยทำงานกลุ่มแรงงานนอกระบบและผู้ที่ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงาน เพื่อให้มีเงินบำนาญไว้ใช้ในยามชราภาพเพิ่มเติมจากสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (ปาริฉัตร คลั่งทอง, 2551) แต่การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ชะงักไประยะหนึ่ง (การวิเคราะห์สาเหตุการไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ คูใน วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557)

ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ปรับอัตราการจัดสรรเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจาก 500 บาทต่อคนต่อเดือนเป็นแบบขั้นบันไดตามอายุของผู้รับ กล่าวคือ ผู้สูงอายุ 60-69 ปีรับเดือนละ 600 บาท 70-79 ปีรับเดือนละ 700 บาท 80-89 ปีรับเดือนละ 800 บาท และ 90 ปีขึ้นไปรับเดือนละ 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน นอกจากนี้รัฐบาลได้ชะลอการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ขณะเดียวกันได้หันไปให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพให้กับประชากรวัยทำงานกลุ่มแรงงานนอกระบบและผู้ที่ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงานผ่านประกันสังคม มาตรา 40 แทน โดยใช้แนวทางที่ใกล้เคียงกันกับพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

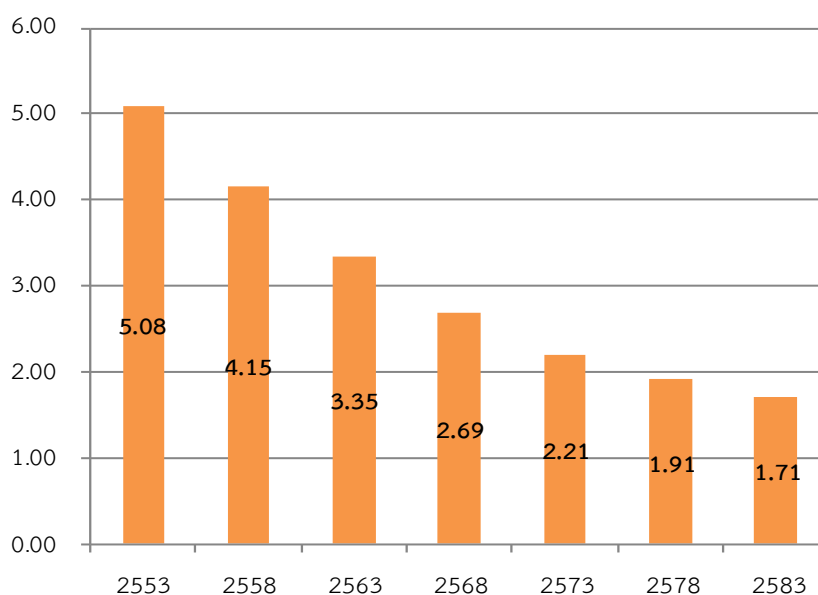
หลังการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ในยุคของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพคุณประยุทธ์ จันทร์โอชา ประเด็นการสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพได้รับความสนใจจากรัฐบาลด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการผลักดันให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 จนได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมารัฐบาลได้ผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ให้ลูกจ้างสามารถจ่ายเงินสะสมในอัตราที่สูงกว่านายจ้างจ่ายเงินสมทบได้อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถออมเงินได้เพิ่มขึ้น แก้ไขหลักเกณฑ์การจ่ายเงินจากกองทุนแก่ลูกจ้างที่สิ้นสมาชิกภาพเพราะออกจากงานให้สามารถขอรับเงินจากกองทุนเป็นงวดได้ เป็นต้น นอกจากนี้สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติก็ได้เสนอข้อเสนอเพื่อปฏิรูประบบบำนาญเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมสูงวัยด้วยเช่นกัน

ระบบบำนาญต่างๆที่ได้ดำเนินการดั่งข้างต้นครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆด้วยวิธีการทางการเงินการคลังที่แตกต่างกันไปดังที่จะกล่าวอย่างละเอียดในตอนถัดไป บางระบบเป็นระบบบำนาญที่ใช้เงินของรัฐบาลทั้งหมด บางระบบเป็นการใช้หลักการประกันสังคม (social insurance) บางระบบอยู่บนพื้นฐานของการออมเพื่อยามชราภาพ ดังนั้นภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลในระยะยาวจึงเกิดขึ้นทั้งจากการใช้งบประมาณของรัฐบาลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกองทุนประกันสังคม และการสมทบร่วมในระบบการออม

เพื่อขามชราภาพ นอกจากนั้นแล้วยังจะมีภาระผูกพันตามกฎหมายในรูปแบบของเงินอุดหนุนที่อาจจะเกิดขึ้น กรณีที่เงินกองทุนประกันสังคมมีไม่พอจ่าย

สิ่งที่กลายมาเป็นข้อกังวลสำหรับสังคมไทยคือ ภายใต้สถานการณ์ที่จำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุกำลังเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ในอีกไม่ถึงหนึ่งทศวรรษ สัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุจะมีมากถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และจะเพิ่มเป็นประมาณหนึ่งในสามในอีกประมาณ 25 ปีข้างหน้า ไม่เพียงเท่านั้น หากพิจารณาอัตราศักยภาพเกื้อหนุน (Potential Support Ratio) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงจำนวนประชากรวัยกำลังแรงงาน (15-59 ปี) ต่อจำนวนประชากรวัยสูงอายุ 1 คน ซึ่งจะลดลงอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญและมีผลกระทบยาวต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร หรือมากน้อยเพียงไร

รูปภาพที่ 4: อัตราส่วนศักยภาพเกื้อหนุน (Potential Support Ratio)



แหล่งที่มา: การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปีพ.ศ. 2553-2583 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและกล่าวได้ว่าเป็น new normal สำหรับประเทศไทย การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยมิใช่จะเป็นเพียงแค่เรื่องของผู้สูงอายุเท่านั้น แต่สังคมสูงวัยเป็นเรื่องของคนทุกวัยและมีผลกระทบต่อสังคมไทยโดยรวม บทความนี้ชี้ให้เห็นเชิงประจักษ์ถึงภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรสู่สังคมสูงวัย และพยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว องค์ประกอบของบทความนี้มี

ดังนี้ ตอนที่ 1 เป็นบทนำจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรผู้ตั้งคมสูงวัยและความเชื่อมโยงกับระบบบำนาญซึ่งเป็นที่มาที่ไปของบทความ รวมไปถึงวัตถุประสงค์ของบทความ ตอนที่ 2 จะทบทวนระบบบำนาญในภาพรวมของประเทศไทยและรายละเอียดที่บ่งบอกถึงลักษณะของระบบบำนาญย่อยแต่ละระบบโดยสังเขป และประมวลลักษณะสำคัญของระบบบำนาญของประเทศไทย ตอนที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่าภายใต้ระบบบำนาญที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรแล้ว จะส่งผลต่อภาระทางงบประมาณและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลมากน้อยเพียงไร รวมถึงการระบุให้เห็นถึงความเสี่ยงในอนาคต ตอนที่ 4 เป็นตอนสุดท้ายที่จะสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์และเสนอข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบบำนาญ

2. ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบัน

2.1 ระบบบำนาญที่มีอยู่ในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้มีการเตรียมการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับผู้สูงอายุในรูปแบบของระบบบำนาญลักษณะต่างๆ จนปัจจุบันเรามีระบบบำนาญต่างๆมากมายหลายระบบ

ระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันได้แก่ บำเหน็จบำนาญข้าราชการสำหรับทหารและข้าราชการพลเรือน (ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539) บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500) บำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516) ระบบบำเหน็จบำนาญของรัฐวิสาหกิจ กองทุนประกันสังคม (ตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533) กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่ โรงเรียนเอกชน (ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550) เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546) กองทุนการออมแห่งชาติ (ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ)

ตารางที่ 3 สรุประบบบำนาญที่มีอยู่ในประเทศไทยแต่ละระบบโดยพิจารณา ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในความครอบคลุม การมีส่วนร่วมจ่าย วิธีการทางการเงินการคลัง ลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้รับ และแหล่งที่มาของเงิน

- ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในความครอบคลุมในที่นี้หมายถึง ประชากรกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากระบบบำนาญนั้นๆตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย
- การมีส่วนร่วมจ่าย หมายถึง ระบบบำนาญนั้นมีการมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบหรือเงินรูปแบบอื่นๆเป็นส่วนหนึ่งของการได้รับผลประโยชน์ด้วยหรือไม่ โดยทั่วไปจะแบ่งระบบออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ระบบที่มีส่วนร่วมจ่ายกับระบบที่ไม่มีส่วนร่วมจ่าย
- วิธีการทางการเงินการคลัง แบ่งออกเป็น ระบบบำนาญที่ใช้งบประมาณภาครัฐทั้งหมด ระบบบำนาญที่ใช้หลักการการประกันสังคม (social insurance) หรือระบบบำนาญที่อยู่บนพื้นฐานของการออม
- ลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้รับ แบ่งเป็นการรับในลักษณะของบำนาญ บำเหน็จ หรือเงินที่ได้รับรายเดือนที่มีชื่อเรียกอื่น หรือเป็นเงินก้อน
- แหล่งที่มาของเงินจะแสดงให้เห็นว่าระบบแต่ละระบบนำเงินมาจากแหล่งใดเพื่อจ่ายเป็นบำนาญหรือสิทธิประโยชน์ที่เทียบเท่าให้กับประชากรกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในความครอบคลุมของระบบนั้นๆ

รายละเอียดของแต่ละระบบสรุปไว้ในตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3: สรุปลักษณะของระบบบำนาญแต่ละระบบจำแนกตามลักษณะสำคัญ

ระบบ	ประชากรกลุ่มเป้าหมาย	การมีส่วนร่วมจ่าย	วิธีการทางการเงินการคลัง	ลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้รับ	แหล่งที่มาของเงิน
บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการสำหรับ ทหารและ ข้าราชการพลเรือน	ทหารและข้าราชการพลเรือน	ไม่มี	ใช้งบประมาณ ภาครัฐ	บำนาญ (หรือบำเหน็จ)	เงินงบประมาณ
บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร	ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	ไม่มี	ใช้งบประมาณ ภาครัฐ	บำนาญ (หรือบำเหน็จ)	เงินงบประมาณ กรุงเทพมหานคร
เบี้ยยังชีพ สำหรับผู้สูงอายุ	ผู้มีสัญชาติไทย อายุ 60 ปีขึ้นไป และไม่เป็น ผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ผู้สูงอายุใน สถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็น ประจำ ยกเว้นผู้พิการและผู้ป่วยเอดส์ตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงิน สงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	ไม่มี	ใช้งบประมาณ ภาครัฐ	เงินจ่ายเป็น รายเดือน	เงินอุดหนุนทั่วไป แบบมีวัตถุประสงค์
บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น	ข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานซึ่ง เรียกชื่ออื่นขององค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบล	ไม่มี	ใช้งบประมาณ ภาครัฐ (มีกองทุน กอง ทุนบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ ท้องถิ่น)	บำนาญ (หรือบำเหน็จ)	รายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สมทบเข้ากองทุนฯ โดยคำนวณจาก งบประมาณรายรับที่ ไม่รวมพันธบัตร เงินกู้ เงินที่มีผู้ถือให้ และเงินอุดหนุน ส่วน ที่เหลือหลังจ่าย บำนาญนำส่งเข้า กองทุนฯ

ระบบ	ประชากรกลุ่มเป้าหมาย	การมีส่วนร่วม	วิธีการทางการเงินการคลัง	ลักษณะของผลประโยชน์ที่รับ	แหล่งที่มาของเงิน
กองทุนประกันสังคม	มาตรา 33 ลูกจ้าง (อายุ 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนอยู่แล้ว มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ที่ยังเป็นลูกจ้างต่อ)	มี (เจ้าตัว/ นายจ้าง)	การประกันสังคม มีกองทุน	สิทธิประโยชน์ ชราภาพ (บำนาญ)	เงินจากกองทุนประกันสังคม (เจ้าตัว+นายจ้าง+ดอกผลการบริหารจัดการ)
	มาตรา 39 ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ซึ่งจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า และ ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจาก สิ้นสภาพเป็นลูกจ้าง	มี (เจ้าตัวฝ่าย เดียว)	การประกันสังคม มีกองทุน	สิทธิประโยชน์ ชราภาพ (บำนาญ)	เงินจากกองทุนประกันสังคม
	มาตรา 40 ผู้ที่มีใช้ลูกจ้างตามมาตรา 33 และสมัคร ใจเข้าเป็นผู้ประกันตน (เฉพาะทางเลือก บำนาญ)	มี (เจ้าตัว/ รัฐบาล)	การออม (บัญชี รายบุคคล) มีกองทุน	บำนาญรายเดือน	เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ ตอบแทน
กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ	ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการ รัฐสภาสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ และข้าราชการซึ่ง กฎหมายบัญญัติให้เป็นข้าราชการตาม พรบ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	มี (เจ้าตัว/ นายจ้าง)	การออม (บัญชี รายบุคคล) มีกองทุน	เงินก้อน	เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ ตอบแทน
กองทุนสงเคราะห์ ครูและครูใหญ่ โรงเรียนเอกชน	ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการ ศึกษาของโรงเรียนในระบบ	มี (เจ้าตัวสะสม โรงเรียน และ กระทรวงศึกษาธิการร่วม สมทบ)	การออม (บัญชี รายบุคคล) มีกองทุน	เงินก้อน โดย เรียกว่าเงินทุน เลี้ยงชีพ	ได้รับ 2 ส่วน (1) เงินสะสมและ ดอกผล (2) เงินสมทบของ โรงเรียนและ กระทรวงฯแต่ไม่รวม ดอกผล (ดอกผล นำไปใช้เพื่อ สวัสดิการอื่น)

ระบบ	ประชากรกลุ่มเป้าหมาย	การมีส่วนร่วม	วิธีการทางการเงินการคลัง	ลักษณะของผลประโยชน์ที่รับ	แหล่งที่มาของเงิน
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	ลูกจ้างในสถานประกอบที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งกองทุนขึ้นและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	มี (เจ้าตัว/นายจ้าง)	การออม (บัญชีรายบุคคล) มีกองทุน	เงินก้อน (หรือแบ่งเป็นงวด)	เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทน
กองทุนการออมแห่งชาติ	ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และ <u>ไม่เป็น</u> ผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม สมาชิกกองทุน กบข. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามกำหนดโดยกฎกระทรวง	มี (เจ้าตัว/รัฐบาล)	การออม (บัญชีรายบุคคล) มีกองทุน	บำนาญ (หรือเงินดำรงชีพ)	เงินสะสมและเงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทน

หมายเหตุ

1. ทหาร หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และข้าราชการกลาโหมพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร
2. บุคลากรทางการศึกษา (ตามพระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550) หมายถึง ผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในโรงเรียน

2.2 ลักษณะของระบบบำนาญของประเทศไทย

จากรายละเอียดของระบบบำนาญที่มีอยู่ในประเทศไทยแต่ละระบบที่สรุปไว้ในตอนที่ 2.1 เราสามารถสรุปให้เห็นภาพรวมของระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบันได้ดังต่อไปนี้

2.2.1 ระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่ภายใต้การรับผิดชอบและ/หรือการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วย

ระบบบำนาญที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอยู่หลายแห่งได้แก่ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ

บำนาญข้าราชการสำหรับทหารและข้าราชการพลเรือน มีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังรับผิดชอบ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนเป็นนิติบุคคล มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการบริหารกองทุน **บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ **บำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ **ประกันสังคม** อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการประกันสังคมและดูแลบริหารกองทุนประกันสังคม **กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน** อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ กองทุนเป็นนิติบุคคล มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ **เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ** เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจในการออกประกาศหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง **กองทุนการออมแห่งชาติ** เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมและบริหารของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ

ในส่วนของ**กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ** เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นจากความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง เดิมได้มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการ และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และได้แต่งตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังเป็นนายทะเบียนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต่อมากระทรวงการคลังได้โอนหน้าที่ในการกำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันมีหลายระบบ แต่ละระบบมีผู้รับผิดชอบแตกต่างกันไป การบริหารจัดการแต่ละระบบเป็นไปแบบแยกส่วนไม่ขึ้นแก่กันและกัน ขาดการประสานงานกันในเชิงนโยบาย (Coordination failure) การบริหารแบบแยกส่วนมีโอกาทำให้ภาพรวมของระบบบำนาญของประเทศไทยดำเนินไปอย่างไรทิศทาง การขาดความเชื่อมโยงระหว่างระบบส่งผลให้ระบบบำนาญมิได้ทำหน้าที่สร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพให้กับผู้สูงอายุได้ตามคาดหวัง อีกทั้งการบริหารแบบแยกส่วนจะทำให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุขาดการกำกับดูแลและมีโอกาสทำให้เพิ่มขึ้น ต่อประเด็นนี้ศ วัชรกุลป์ และคณะ (2558) ได้เสนอว่าควรจัดตั้งคณะกรรมการกลางด้านบำนาญที่เข้ามาดูแลด้านนโยบาย และการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่ให้บริการบำนาญบำนาญ และการจัดการข้อมูลสมาชิกร่วมกัน เพื่อสร้างความสอดคล้องกันในการกำหนดนโยบายด้านบำนาญ และลดความซ้ำซ้อนของการกำกับดูแล โดยหลายหน่วยงาน

2.2.2 การมีส่วนร่วมจ่ายของผู้รับบำนาญและผลประโยชน์ที่เรียกอย่างอื่น

ภายใต้ระบบบำนาญในปัจจุบันของไทย มีทั้งที่เป็นระบบที่เจ้าตัวผู้รับเงินบำนาญไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่ายและระบบมีส่วนร่วมจ่าย ระบบที่ไม่มีส่วนร่วมจ่ายได้แก่ บำนาญบำนาญข้าราชการสำหรับทหารและข้าราชการพลเรือน บำนาญบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น บำนาญบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนที่เหลือเป็นระบบร่วมจ่ายและมักบริหารจัดการในรูปแบบของ “กองทุน” อันได้แก่ กองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การมีส่วนร่วมจ่ายนั้นก็สามารถแบ่งได้ออกเป็นอีก 2 ประเภท ได้แก่ การจ่ายนั้นอยู่ในรูปแบบของการจ่ายเงินสมทบหรือเบี้ยประกัน และการร่วมจ่ายในรูปแบบของการออม กรณีของประเทศไทย กรณีของกองทุนประกันสังคมเป็นจ่ายแบบเงินสมทบ ส่วนที่เหลือเป็นแบบการออม

2.2.3 วิธีการทางการเงินการคลัง

วิธีการทางการเงินการคลัง (Financing Method) มี 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบบำนาญที่ใช้งบประมาณภาครัฐทั้งหมด ระบบบำนาญที่ใช้หลักการประกันสังคม (social insurance) หรือหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (solidarity) และระบบบำนาญที่อยู่บนพื้นฐานของการออม

ระบบบำนาญที่ใช้งบประมาณภาครัฐทั้งหมด ได้แก่ เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ บำนาญบำนาญข้าราชการ บำนาญบำนาญของกองทุนบำนาญข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น ภายใต้ระบบนี้ ผู้รับเงินบำนาญบำนาญไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบหรือเงินสะสมใดๆทั้งสิ้น และมีแหล่งที่มาจกงบประมาณแผ่นดินหรือ

เงินของรัฐ จำนวนเงินบำเหน็จบำนาญจะมีกฎระเบียบหรือกติกาที่กำหนดไว้ชัดเจน จึงเรียกระบบลักษณะนี้ว่า Defined Benefits

ระบบบำนาญที่ใช้หลักการประกันสังคม (social insurance) หรือหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (solidarity) ภายใต้ระบบนี้ ผู้รับเงินบำเหน็จบำนาญจะต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบเข้าสู่เงินกองทุนและได้รับเงินบำเหน็จบำนาญภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด จำนวนเงินบำเหน็จบำนาญจะมีกฎระเบียบหรือกติกาที่กำหนดไว้ชัดเจน เช่นเดียวกัน ระบบบำนาญลักษณะนี้ มีลักษณะเป็นระบบ Defined Benefits เช่นเดียวกัน ระบบบำนาญที่มีลักษณะเช่นนี้ได้แก่ กองทุนประกันสังคม

ระบบบำนาญที่อยู่บนพื้นฐานของการออม ภายใต้ระบบนี้ ผู้รับเงินบำเหน็จบำนาญจะต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินสะสมหรือเงินออมเข้าสู่กองทุนตามอัตราหรือจำนวนเงินที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน (จึงเรียกระบบลักษณะนี้ว่า Defined Contribution) และได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตามจำนวนเงินสะสมและ/หรือระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสมหรือเงินออมของตนเอง รวมทั้งผลตอบแทนจากการบริหารจัดการกองทุน ตัวอย่างของระบบบำนาญที่ใช้แนวคิดนี้ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่ โรงเรียนเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกันสังคมมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ

2.2.4 ประชาชนคนหนึ่งอาจจะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญจากหลายระบบพร้อมกันตามสถานภาพการทำงาน (labor status) และ/หรือการประกอบอาชีพของตน หรือตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

เนื่องด้วยระบบบำนาญแต่ละระบบเกิดขึ้นไม่พร้อมกัน มีปรัชญา หลักคิดเบื้องต้น วัตถุประสงค์และพัฒนาการ ในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมจ่ายหรือไม่มีส่วนร่วมจ่าย วิธีการทางการเงินการคลังที่แตกต่างกัน แนวทางการดำเนินการด้านบำนาญของรัฐบาลเปลี่ยนไปตามเวลา จึงทำให้ประชาชนคนหนึ่งสามารถเข้าถึงระบบบำนาญหลายระบบได้พร้อมกัน อันมีผลให้ประชาชนคนหนึ่งๆมีโอกาสได้มีหลักประกันทางการเงินยามชราภาพเพิ่มขึ้นจากหลายระบบ ยกตัวอย่างเช่น

ผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบที่เข้าข่ายได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หากได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติตั้งแต่ยังอยู่ในวัยทำงาน หากนโยบายปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลง เขาจะได้รับเบี้ยยังชีพและเงินบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติเมื่ออายุ 60 ปี

ลูกจ้างบริษัทเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม มีโอกาสได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุเมื่ออายุ 60 ปี ขณะที่บำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมสามารถรับได้ตั้งแต่อายุ 55 ปี และหากเขาเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชนที่นายจ้างได้ก่อตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และตนเองก็ได้ออมเงินในระบบนี้มาด้วย จะทำให้เมื่อ

เกษียณอายุจากบริษัทก็จะได้รับเงินก่อนจากระบบนี้ด้วย ในทำนองเดียวกันข้าราชการส่วนใหญ่ก็มีโอกาสได้รับบำนาญเมื่อเกษียณอายุราชการ 60 ปีพร้อมกับรับเงินก่อนจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอีกด้วย

จากลักษณะที่เป็นอยู่จริงดังที่กล่าวข้างต้น ระบบบำนาญของประเทศในปัจจุบันจึงมีลักษณะที่เรียกว่า ระบบบำนาญแบบหลายเสาหลัก (Multi-pillars System) ตามแนวคิดของธนาคารโลก³ หรืออาจจะพิจารณาว่าเป็นแบบหลายชั้น (Multi-layers System)

2.2.5 ระบบบำนาญในปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นระบบครอบคลุมถ้วนหน้าตามกฎหมาย

เนื่องด้วยในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2552 ได้มีการเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากการใช้ปรัชญาการสงเคราะห์โดยใช้วิธีการคัดเลือกผู้สูงอายุด้วยโอกาสที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้มาเป็นการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าตามสิทธิ โดยจัดสรรให้ผู้สูงอายุสัญชาติไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคน โดยยกเว้นไม่จัดสรรเบี้ยยังชีพให้กับผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน (รวมไปถึงผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้พิการและผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548) จึงกล่าวได้ว่าในทางกฎหมาย ผู้สูงอายุสัญชาติไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีหลักประกันทางการเงินยามชราภาพทุกคน หากไม่ได้รับบำนาญหรือสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์เทียบเท่าจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ หรืออีกนัยหนึ่งบำนาญทั้งสองประเภทนั้นทำหน้าที่เป็น “บำนาญพื้นฐาน” เป็นฐานของการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) ตามแนวคิดขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ⁴

³ แนวคิดเกี่ยวกับบำนาญของ World bank ได้มีการกำหนดเสาหลักทางเงินในยามชราภาพไว้ 5 ชั้น จุดประสงค์สำคัญของสังคมหนึ่งๆในการมีระบบบำนาญได้แก่ การลดความยากจน และการทำให้ระดับการบริโภคแต่ละช่วงเวลามีความต่อเนื่อง (Consumption smoothing) ธนาคารโลกเสนอแนวคิดระบบบำนาญ 5 ชั้น ประกอบด้วย Pillar 0 (ขั้น ศูนย์) บำนาญพื้นฐาน อาจเป็น universal หรือ means tested Pillar 1 (ขั้น หนึ่ง) บำนาญภาคบังคับของรัฐ สำหรับผู้มีรายได้สมทบ Pillar 2 (ขั้น สอง) บำนาญภาคบังคับของอาชีพหรือหน่วยงานต่างๆ Pillar 3 (ขั้น สาม) บำนาญแบบสมัครใจของอาชีพหรือหน่วยงานต่างๆ Pillar 4 (ขั้น สี่) บำนาญแบบทางอ้อม เช่น เงินจากบุตรหลาน โครงการรักษาพยาบาล (อ้างจาก Old-age income support; World Bank, 2007) รายละเอียดดูในภาคผนวก ก.

⁴ ฐานความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) จากคำจำกัดความขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึงชุดของสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐาน อันประกอบด้วย การรับประกันความมั่นคงทางสังคมขั้นต่ำ การประกันความคุ้มครองขั้นต่ำตลอดวงจรชีวิต บุคคลที่มีความจำเป็นต้อง

ในความเป็นจริง ความครอบคลุมของระบบบำนาญทั้งสองเป็นอย่างไร ผลการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ผ่านมาโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่รับเงินโอนจากรัฐบาลในรูปแบบบำนาญ บำนาญหรือเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเรื่อยๆเทียบกับประชากรสูงอายุทั้งหมดจากประมาณร้อยละ 4.6 ในรอบการสำรวจ พ.ศ. 2537 เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.3 ในปีพ.ศ. 2545 ร้อยละ 29.8 ในปีพ.ศ. 2550 และก้าวกระโดดเป็นร้อยละ 88.9 ในปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ในการสำรวจรอบล่าสุดในปีพ.ศ. 2557 สัดส่วนผู้สูงอายุที่รับบำนาญหรือเบี้ยยังชีพมีสูงถึงร้อยละ 91.2 โดยแบ่งเป็นสัดส่วนผู้รับบำนาญเท่ากับร้อยละ 6.3 และผู้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 84.9 (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4: แหล่งรายได้และแหล่งหลักของรายได้ของผู้สูงอายุไทย (หน่วยเป็น %)

แหล่งรายได้	สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ (ตอบได้หลายคำตอบ)					สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่อไปนี้เป็น แหล่งหลักของรายได้			
	2537	2545	2550	2554	2557	2537	2550	2554	2557
การทำงาน	38.0	37.7	37.8	42.7	38.8	31.5	28.9	35.1	33.8
บำนาญ	4.1	4.3	5.4	7.5	6.3	4.0	4.4	6.0	4.8
เบี้ยยังชีพ	0.5	3.0	24.4	81.4	84.9	0.0	2.8	11.4	14.9
ดอกเบี้ย/การออม/ค่าเช่า	17.1	18.0	31.7	35.7	n.a.	1.7	2.9	2.6	3.8
คู่สมรส	21.4	17.4	23.3	21.4	25.2	4.6	6.1	3.1	4.3
บุตร	84.5	77.2	82.7	78.5	78.9	54.1	52.3	40.1	36.8
ญาติ	11.4	6.9	11.0	8.9	10.0	2.4	2.3	1.5	1.4
อื่นๆ	8.8	2.6	1.5	2.5	1.6	1.7	0.5	0.2	0.2
รวม	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0	100.00

แหล่งที่มา: สำหรับปี 2537, 2545, 2550, 2554 จาก Table 4.2 in Knodel, Prachuabmoh and Chayovan (2013)'s "The Changing Well-being of Thai Elderly: An update from the 2011 Survey of Older Persons in Thailand", College of Population Studies, Chulalongkorn University and HelpAge International. สำหรับปี 2557 จากบทความ John Knodel, Bussarawan Teerawichitchainan, Vipap Prachuabmoh and Wiraporn Pothisiri (2015), The Situation of Thailand's Older Population: An Update based on the 2014 Survey of Older Persons in Thailand, forthcoming.

สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่จำเป็นได้และควรรับประกันรายได้ขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้งการเข้าถึงสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานในระดับชาติได้ สำหรับการประกันความมั่นคงพื้นฐานที่กล่าวมาในฐานะความคุ้มครองทางสังคม (อ้างจาก International Labour Office. "Social protection for older persons: Key policy trends and statistics." SOCIAL PROTECTION POLICY PAPERS, 2014.)

3. ระบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง

หลังจากที่สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย สิ่งที่เป็นข้อกังวลที่สำคัญคือ การเพิ่มขึ้นของทั้งจำนวนและสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุอาจจะส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลและมีผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล ในตอนนี้เราจะพิจารณาว่า ระบบบำนาญอย่างที่เป็นอยู่จะส่งผลกระทบต่อภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังอย่างไรและมากน้อยเพียงไร โดยที่ตอนที่ 3.1 จะแสดงให้เห็นถึงช่องทางของผลกระทบของระบบบำนาญต่อภาระทางงบประมาณของรัฐบาล ตอนที่ 3.2 จะทำการประมาณการภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงพารามิเตอร์สำคัญบางตัว ตอนที่ 3.3 จะพิจารณาภาระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) และกองทุนประกันสังคมโดยสังเขป

3.1 ระบบบำนาญกับภาระงบประมาณของรัฐบาล

ก่อนอื่นเรามาดูการเกิดภาระงบประมาณของรัฐบาลเฉพาะส่วนของรัฐบาลกลาง (Central Government) สรุปภาพรวมของระบบบำนาญในตารางที่ 3 ทำให้เห็นได้ว่า ภายใต้ระบบบำนาญในปัจจุบัน รัฐบาลมีภาระทางงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายเกี่ยวกับบำนาญอย่างน้อย 3 รูปแบบ โดยกฎหมาย ได้แก่ การจ่ายเงินบำนาญบำนาญและเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ การร่วมกับนายจ้างและลูกจ้างสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และการร่วมออมกับประชาชนภายใต้ระบบการออมเพื่อยามชราภาพประเภทต่างๆ กล่าวโดยรวมภาระงบประมาณของรัฐบาลจะมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยสำคัญได้แก่ จำนวนคนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญนั้นๆ (เช่น จำนวนผู้รับบำนาญ จำนวนสมาชิกที่ออมเงินหรือจ่ายเงินสมทบ) อัตราการจ่ายเงินบำนาญ และอัตราการมีส่วนร่วมจ่ายของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือที่จ่ายจริง รายละเอียดของภาระงบประมาณของรัฐบาลที่เกิดขึ้น ภายใต้ระบบบำนาญแต่ละระบบมีดังต่อไปนี้

3.1.1 ภาระงบประมาณจากการจ่ายเงินบำนาญและเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

1. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กรณีข้าราชการไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึง 10 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้บำเหน็จ (เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว) โดยการคำนวณจาก

เงินบำเหน็จ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย \times จำนวนปีเวลาราชการ ส่วนข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการ

สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิได้บำนาญ โดยการคำนวณจากสูตร

$$\text{เงินบำนาญ} = \text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ} \div 50$$

กรณีที่ข้าราชการไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การคำนวณบำเหน็จใช้สูตรเดียวกันกับข้างต้น แต่เงินบำนาญโดยการคำนวณจากสูตร

$$\text{เงินบำนาญ} = \text{เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ} \div 50$$

2. เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ: สำหรับผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี 600 บาทต่อคนต่อเดือน อายุ 70-79 ปี 700 บาทต่อคนต่อเดือน อายุ 80-89 ปี 800 บาทต่อคนต่อเดือน และอายุ 90 ปีขึ้นไป 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน

3.1.2 ภาระงบประมาณจากการร่วมกับนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม

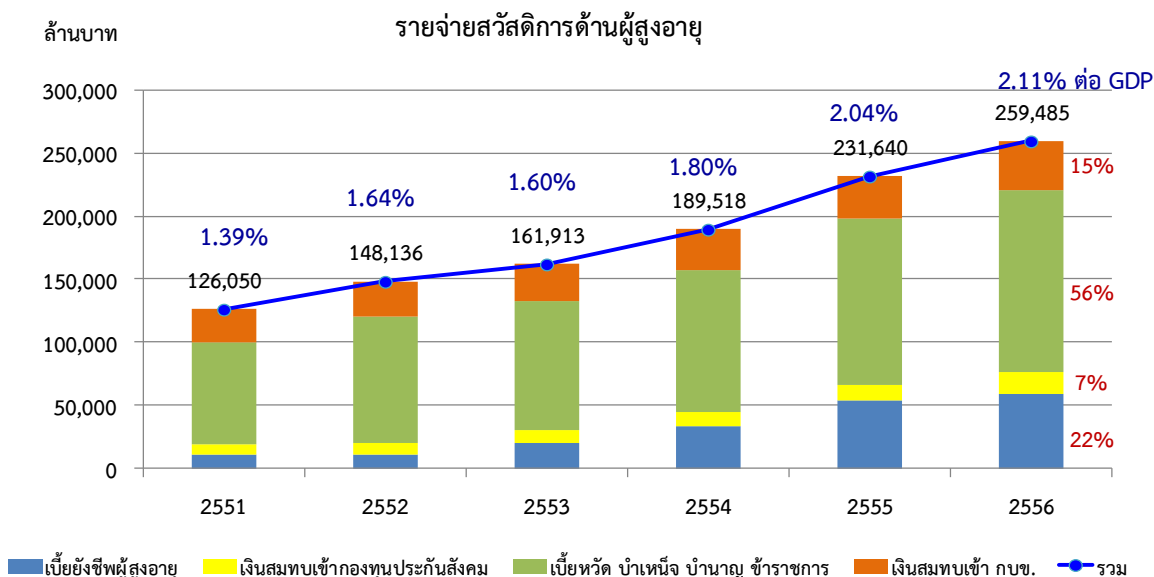
เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม กรณีผู้ประกันตนมาตรา 33 รัฐบาลสมทบร้อยละ 2.75 ของค่าจ้าง แต่กำหนดเพดานของค่าจ้างไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน (ขณะที่ลูกจ้างและนายจ้างสมทบร้อยละ 5 ของค่าจ้าง) ทั้งในจำนวนเงินสมทบของรัฐบาลดังกล่าว เป็นเงินสมทบส่วนที่เข้ากองทุนส่วนของสิทธิประโยชน์ชราภาพและสงเคราะห์บุตรคิดเป็นเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น (อ้างจากกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2557 บัญชี ข) เป็นที่ทราบว่า การสมทบในส่วนร้อยละ 1 นั้นเป็นการสมทบเพื่อจ่ายเงินสงเคราะห์บุตรมิใช่เพื่อสิทธิประโยชน์ชราภาพ

3.1.3 ภาระงบประมาณจากการร่วมออกกับประชาชนภายใต้ระบบการออมเพื่อยามชราภาพประเภทต่างๆ ประกอบด้วยภาระงบประมาณที่มีต่อ 3 กองทุนดังต่อไปนี้

1. เงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ: อัตราเงินสมทบ 3% ของเงินเดือนทุกเดือนของข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข.
2. เงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน: เงินสมทบเป็นจำนวนเงินสองเท่าที่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาสะสม (ทั้งนี้ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาจะต้องส่งเงินสะสมไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินเดือน ตามที่กองทุนกำหนด และต้องไม่เกินวงเงินตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ โดยที่โรงเรียนจะสมทบเป็นจำนวนเงินเท่ากับเงินสะสมของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาสะสม)
3. เงินสมทบเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ: เงินสมทบตามอายุสมาชิกกองทุน อายุ 15-30 ปี ร้อยละ 50 ของเงินออม แต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี อายุ 30-50 ปี ร้อยละ 80 ของเงินออม แต่ไม่เกิน 960 บาทต่อปี อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 100 ของเงินออม แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี

ที่ผ่านมา สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ประมาณการว่า ภาระงบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพของรัฐบาลกลางอันเกิดจากเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ในปี 2551 ภาระในส่วนนี้เท่ากับประมาณ 126,050 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 1.39 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และภาระดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2556 ภาระดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 259,485 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.11 ของ GDP

รูปภาพที่ 5: รายจ่ายสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับบำเหน็จบำนาญ



แหล่งที่มา: “ภาพรวมระบบบำเหน็จบำนาญของไทย” โดย นวพร วิริยานุพงศ์ เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง การประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติและเศรษฐกิจเพื่อรองรับสังคมสูงวัย วันที่ 1 กรกฎาคม 2558 ณ ห้อง 114 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 2

3.2 การประมาณการภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต

จากข้อกังวลที่สำคัญว่าการเพิ่มขึ้นของทั้งจำนวนและสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุจะส่งผลกระทบต่อภาระการเพิ่มขึ้นของภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลและมีผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล ในตอนนี้เราจะได้ทำการคาดการณ์การภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตระหว่างปีพ.ศ. 2557-

2583 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดประมาณประชากรล่าสุด

3.2.1 ข้อตกลงเบื้องต้นในการประมาณการ

การคาดประมาณภาระทางการเงินการคลังในอนาคต มีข้อกำหนดในการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- **ข้อมูลประชากรในอนาคต** ข้อมูลประชากรระหว่างปีพ.ศ. 2558-2563 ใช้ข้อมูลการคาดประมาณประชากร พ.ศ. 2553-2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นฐานในการประมาณการจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายของระบบบำนาญประเภทต่างๆ
- **ขอบเขตของภาระงบประมาณจากระบบบำนาญที่พิจารณา** ได้แก่ ภาระงบประมาณจากการจ่ายเงินบำนาญข้าราชการและเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุและภาระงบประมาณจากการร่วมออมกับประชาชนภายใต้ระบบการออมเพื่อยามชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนการออมแห่งชาติ ข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับการคำนวณภาระงบประมาณของระบบบำนาญแต่ละระบบ มีรายละเอียดดังในตารางที่ 5
- **ข้อตกลงเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจในอนาคต**

แนวโน้มของภาระทางงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตจะพิจารณาจาก จำนวนเงินของภาระทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องและสัดส่วนภาระทางงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) (%) ตามลำดับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในอนาคต คำนวณจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปัจจุบันเผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การประมาณการค่าในอนาคตจะสมมติภาวะเศรษฐกิจในอนาคตโดยการสมมติสถานการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจ 2 ลักษณะ ได้แก่

1. กรณีเศรษฐกิจเติบโตดี อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ย (nominal) 2558-2570 ร้อยละ 6 และ 2571-2583 ร้อยละ 5
2. กรณีเศรษฐกิจชะลอตัว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ย (nominal) 2558-2565 ร้อยละ 6 2566-2575 ร้อยละ 5 และ 2576-2583 ร้อยละ 4

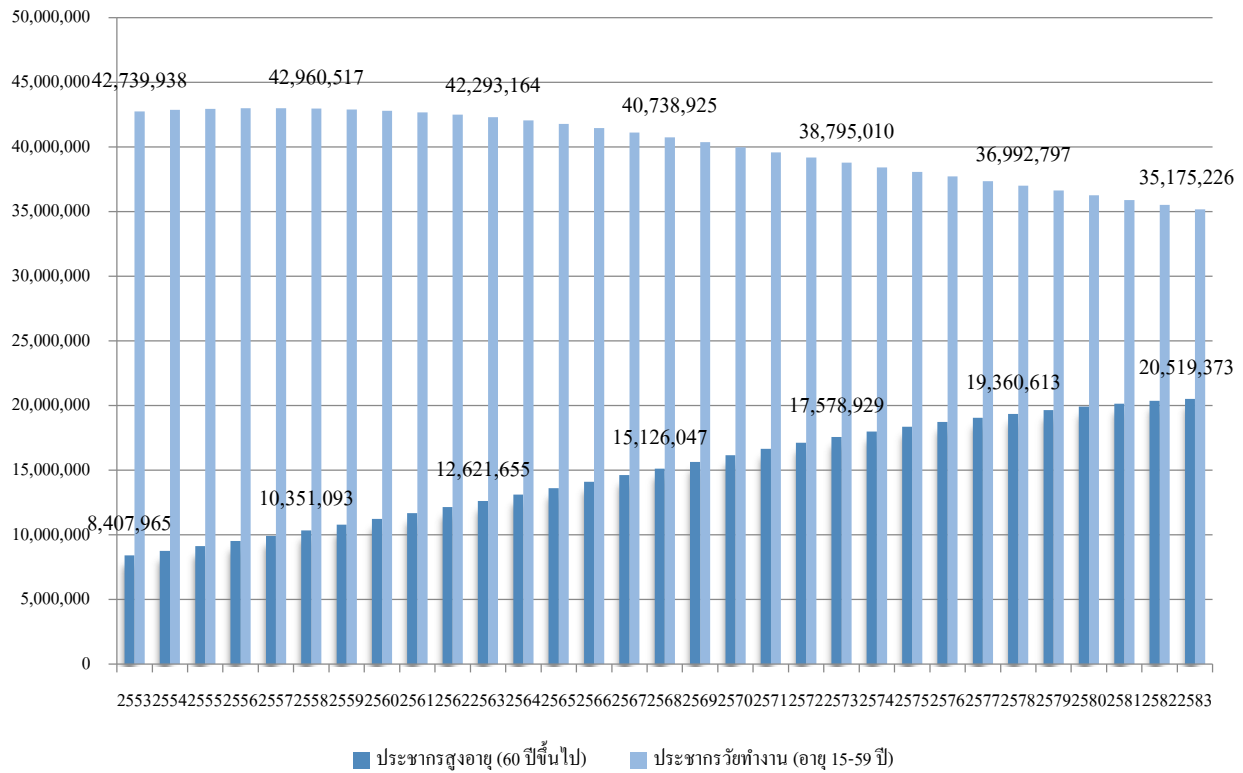
สรุปข้อมูลจำนวนประชากรวัยสูงอายุและประชากรวัยทำงานในอนาคต และผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่ใช้ในการประมาณการครั้งนี้ เป็นไปตามตารางที่ 6

ตารางที่ 5: สรุปแนวทางการประมาณการระบบประมาณในอนาคตของระบบบำนาญ

การระบบประมาณ	ตัวแปรสำหรับประมาณการ	วิธีการประมาณการหรือแหล่งที่มาของข้อมูล
เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ	จำนวนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพแต่ละช่วงอายุแต่ละปี	ประชากรวัยสูงอายุแต่ละช่วงอายุแต่ละปีคูณกับสัดส่วนผู้สูงอายุแต่ละช่วงอายุที่รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
	ประชากรวัยสูงอายุแต่ละช่วงอายุแต่ละปี	ข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรฯ
	สัดส่วนผู้สูงอายุแต่ละช่วงอายุที่รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	สัดส่วนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อประชากรสูงอายุทั้งหมด (ใช้ค่าเดียวกันสำหรับทุกช่วงอายุ) ข้อมูลจากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยปี พ.ศ. 2557 = ร้อยละ 84.9*
	อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพแต่ละช่วงอายุ	60-69 ปี 600 บาทต่อเดือน 70-79 ปี 700 บาทต่อเดือน 80-89 ปี 800 บาทต่อเดือน และ 90 ปีขึ้นไป 1000 บาทต่อเดือน
เงินสมทบของรัฐบาลในกองทุนการออมแห่งชาติ	จำนวนประชากรอายุ 15-59 ปีที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ	สมมติสัดส่วนของประชากรในแต่ละช่วงอายุ 15-29 ปี, 30-49 ปี และ 50 ปีขึ้นไป ที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ 2558-2559 (5%), 2560-2564 (10%), 2565-2569 (15%), 2570-2574 (20%), 2575-2579 (25%), 2580-2583 (30%)
	อัตราการสมทบเงินเข้ากองทุนของรัฐบาล	เงินสมทบตามอายุสมาชิกกองทุน อายุ 15-30 ปี ร้อยละ 50 ของเงินออม แต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี อายุ 30-50 ปี ร้อยละ 80 ของเงินออม แต่ไม่เกิน 960 บาทต่อปี อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 100 ของเงินออม แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี
การจ่ายเงินบำนาญข้าราชการ	จำนวนผู้สูงอายุที่รับบำนาญราชการแต่ละปี	ประชากรวัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปคูณกับสัดส่วนผู้สูงอายุที่รับบำนาญ
	สัดส่วนผู้สูงอายุที่รับบำนาญ	ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนผู้สูงอายุที่รับบำนาญต่อประชากรสูงอายุทั้งหมดจากข้อมูลจากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย 3 ปีล่าสุดได้แก่ ปี พ.ศ. 2550 (ร้อยละ 5.4) 2554 (ร้อยละ 7.5) และ 2557 (ร้อยละ 6.3) = ร้อยละ 6.4 *
	จำนวนเงินบำนาญต่อหัวผู้รับบำนาญ	ค่าเฉลี่ยของจำนวนเงินบำนาญปกติที่จ่ายให้ผู้รับบำนาญข้าราชการและสมาชิก กบข. ต่อจำนวนผู้รับเงินบำนาญปกติในปี 2551-2556 (ดูภาคผนวก ข.) โดยปรับเพิ่มตัวเลขในอนาคตเพิ่มด้วยอัตราเพิ่มปีละ 4% เนื่องจากเงินเดือนปรับเพิ่มทุกปี
เงินสมทบของรัฐบาลในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	จำนวนสมาชิก กบข.	จำนวนสมาชิก กบข. ในอดีตที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรอายุ 25-59 ปี โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยของสัดส่วนดังกล่าวปี 2555-2557 (ดูภาคผนวก ค.)
	จำนวนเงินสมทบต่อหัวสมาชิก กบข.	ค่าเฉลี่ยของเงินรับจากกระทรวงการคลังที่เรียกว่าเงินสำรองต่อสมาชิก 1 คน (บาท) ปี 2555-2557 โดยปรับเพิ่มตัวเลขในอนาคตเพิ่มด้วยอัตราเพิ่มปีละ 4% (ดูภาคผนวก ค.)

หมายเหตุ ข้อมูลจากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยปี พ.ศ. 2557 อ้างอิงจากบทความ John Knodel, Bussarawan Teerawichitchainan, Vipap Prachuabmoh and Wiraporn Pothisiri (2015), The Situation of Thailand's Older Population: An Update based on the 2014 Survey of Older Persons in Thailand, forthcoming.

รูปภาพที่ 6: จำนวนประชากรวัยสูงอายุและประชากรวัยทำงานในอนาคต (หน่วย คน)



แหล่งที่มา: National Economic and Social Development Board (NESDB), Population Projection in Thailand: 2010-2040.

ตารางที่ 6: สรุปตัวแปรสำหรับการคาดประมาณภาระงบประมาณและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต

ปี พ.ศ.	ประชากร วัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)*	ประชากร วัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี)*	GDP กรณีเศรษฐกิจ เติบโตดี** (ล้านบาท)	GDP กรณีเศรษฐกิจ ชะลอตัว** (ล้านบาท)
2558	10,351,093	42,960,517	13,548,223	13,548,223
2559	10,783,378	42,899,083	14,361,116	14,361,116
2560	11,225,822	42,802,714	15,222,783	15,222,783
2561	11,678,958	42,670,438	16,136,150	16,136,150
2562	12,144,101	42,500,775	17,104,319	17,104,319
2563	12,621,655	42,293,164	18,130,578	18,130,578
2564	13,109,695	42,049,293	19,218,413	19,218,413
2565	13,605,614	41,771,250	20,371,518	20,371,518
2566	14,108,069	41,459,824	21,593,809	21,390,093
2567	14,615,623	41,115,721	22,889,437	22,459,598
2568	15,126,047	40,738,925	24,262,803	23,582,578
2569	15,638,572	40,366,148	25,718,572	24,761,707
2570	16,149,465	39,975,788	27,261,686	25,999,792
2571	16,649,964	39,576,887	28,624,770	27,299,782
2572	17,129,151	39,180,558	30,056,009	28,664,771
2573	17,578,929	38,795,010	31,558,809	30,098,010
2574	17,994,245	38,425,315	33,136,750	31,602,910
2575	18,375,186	38,065,279	34,793,587	33,183,055
2576	18,725,754	37,710,788	36,533,266	34,510,378
2577	19,052,792	37,354,809	38,359,930	35,890,793
2578	19,360,613	36,992,797	40,277,926	37,326,425
2579	19,650,423	36,623,284	42,291,822	38,819,482
2580	19,918,378	36,249,839	44,406,414	40,372,261
2581	20,157,900	35,878,780	46,626,734	41,987,151
2582	20,360,170	35,518,694	48,958,071	43,666,637
2583	20,519,373	35,175,226	51,405,975	45,413,303

หมายเหตุ * จากคาดประมาณจำนวนประชากรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2583 ** จำนวนจากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติล่าสุดและข้อสมมติเกี่ยวกับสถานะเศรษฐกิจในอนาคต (หน่วย ล้านบาท)

3.2.2 ผลการประมาณการภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้น

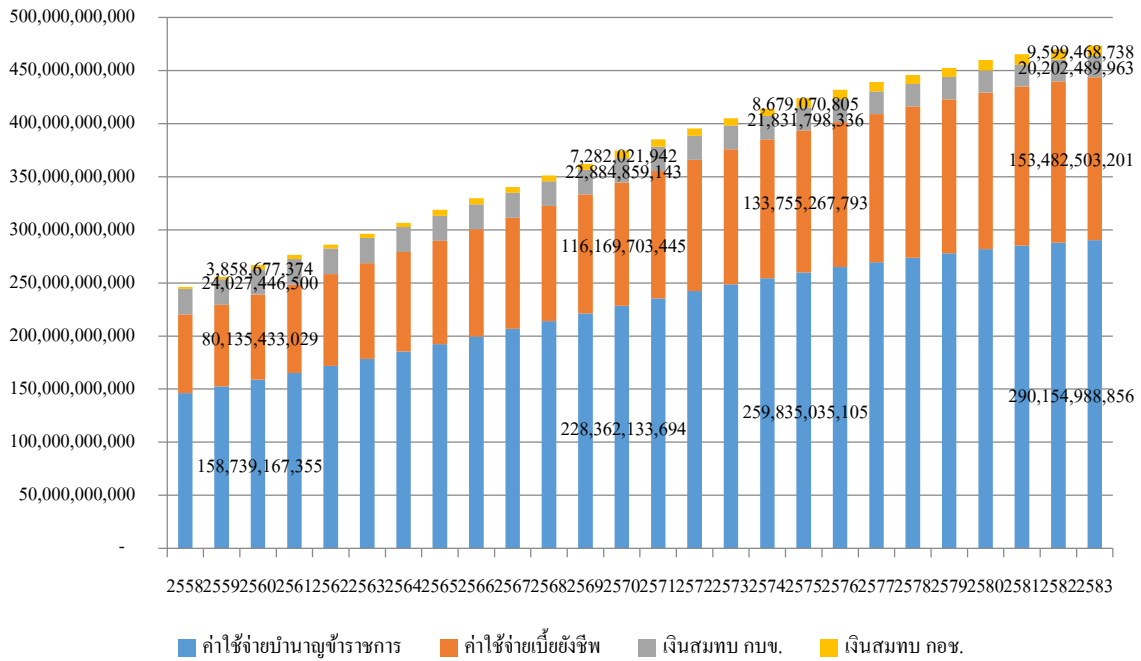
ผลการประมาณการภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตสรุปในรูปภาพที่ 7 รูปภาพที่ 8 และรูปภาพที่ 9 บนพื้นฐานข้อตกลงเบื้องต้นที่ระบุในตอนต้นที่ 3.2.1

รูปภาพที่ 7 แสดงให้เห็นถึงภาระงบประมาณที่รัฐบาลจำเป็นต้องแบกรับภายใต้ระบบบำนาญต่างๆ ในปี พ.ศ. 2560 ภาระงบประมาณของบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะอยู่ที่ประมาณ 158,739 ล้านบาท เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 80,135 ล้านบาท เงินสมทบกองทุนหนึ่งบำนาญข้าราชการ 24,027 ล้านบาท และเงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติ คาดการณ์ว่าประมาณ 3,858 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 266,760 ล้านบาท เมื่อถึงปี พ.ศ. 2583 ภาระงบประมาณรวมทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็น 473,439 ล้านบาท อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลา 25 ปี ภาระงบประมาณดังกล่าวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.69 ต่อปี โดยที่ ภาระงบประมาณของบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะอยู่ที่ประมาณ 290,154 ล้านบาท เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 153,482 ล้านบาท เงินสมทบกองทุนหนึ่งบำนาญข้าราชการ 20,202 ล้านบาท และเงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติคาดการณ์ว่าประมาณ 9,599 ล้านบาท

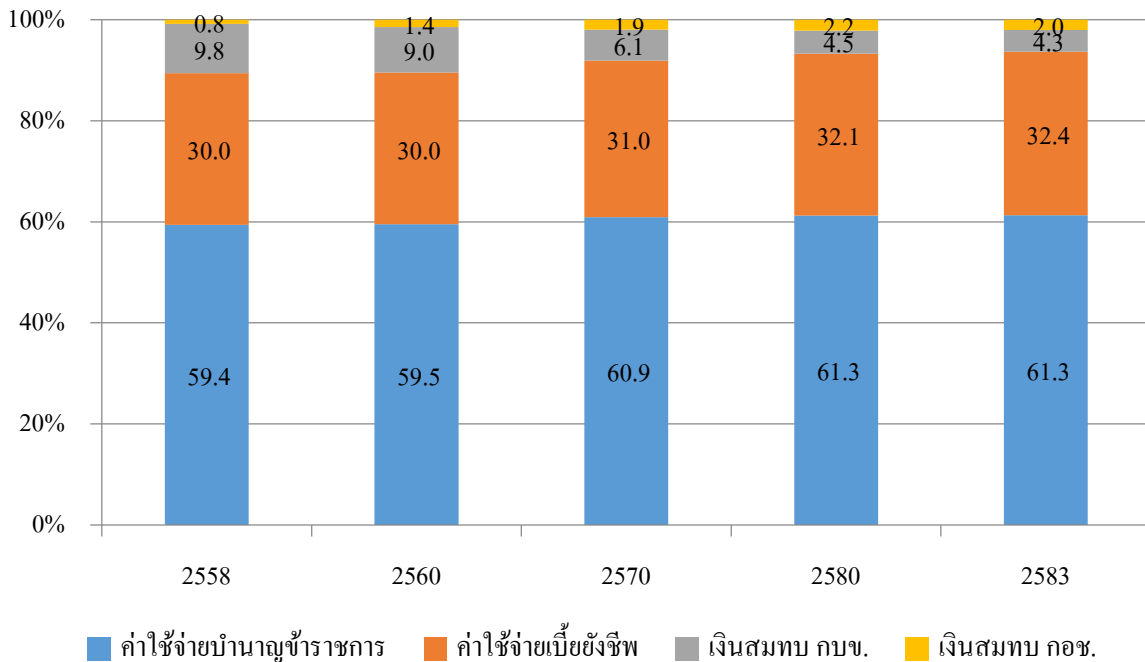
รูปภาพที่ 8 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลของระบบบำนาญแต่ละระบบ ในปี พ.ศ. 2560 สัดส่วนของภาระงบประมาณของบำเหน็จบำนาญข้าราชการต่อภาระงบประมาณบำนาญทั้งหมดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 59.5 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายुर้อยละ 30.0 เงินสมทบกองทุนหนึ่งบำนาญข้าราชการร้อยละ 9.0 และเงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติคาดการณ์ว่าประมาณร้อยละ 1.4 ขณะที่ในปีพ.ศ. 2583 สัดส่วนดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก สัดส่วนของภาระงบประมาณของบำเหน็จบำนาญข้าราชการต่อภาระงบประมาณบำนาญทั้งหมดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 61.3 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายुर้อยละ 32.4 เงินสมทบกองทุนหนึ่งบำนาญข้าราชการร้อยละ 4.3 และเงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติคาดการณ์ว่าประมาณร้อยละ 2.0

รูปภาพที่ 9 แสดงสัดส่วนภาระงบประมาณด้านบำนาญของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2560 ภาระงบประมาณด้านบำนาญคิดเป็นประมาณร้อยละ 1.75 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ กรณีข้อสมมติภาวะเศรษฐกิจเติบโตดีสัดส่วนดังกล่าวจะค่อยๆลดลงจนเหลือประมาณร้อยละ 0.92 ในปี พ.ศ. 2583 ขณะที่ภายใต้ข้อสมมติภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว สัดส่วนดังกล่าวจะลดลงไปอยู่ที่ระดับร้อยละ 1.04 ผลการศึกษาที่ส่งผลให้สัดส่วนภาระงบประมาณด้านบำนาญของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ลดลงเรื่อยๆเป็นผลมาจากการกำหนดข้อสมมติเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าอัตราการเพิ่มของภาระงบประมาณซึ่งเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.69 ต่อปี

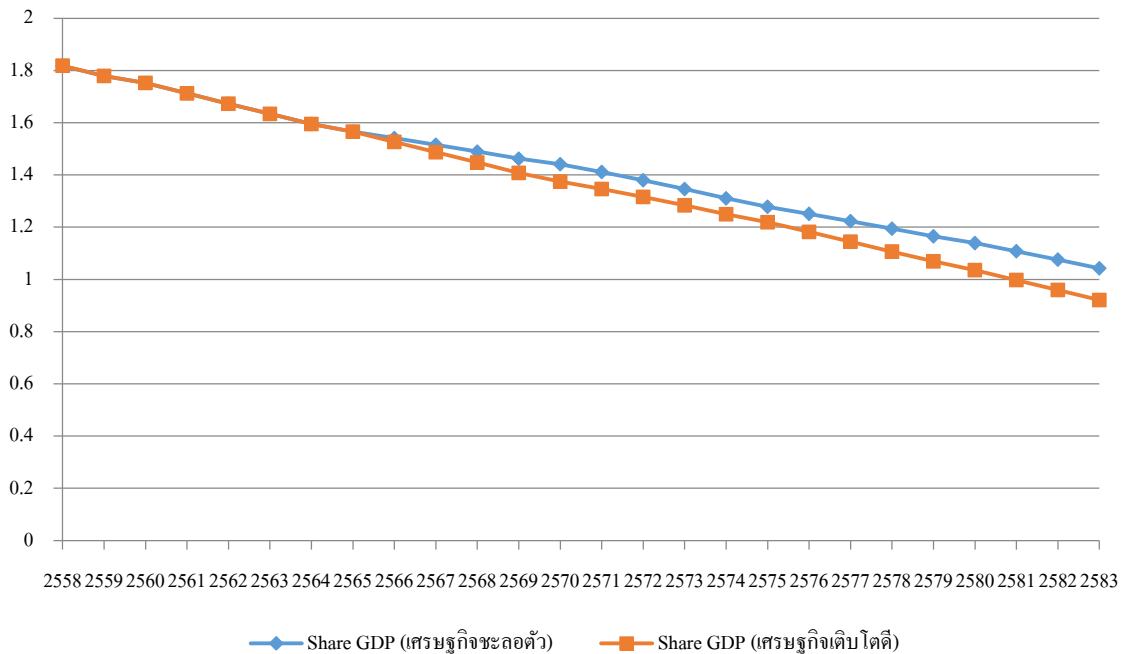
รูปภาพที่ 7: ภาระงบประมาณของรัฐบาล



รูปภาพที่ 8: สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลของระบบบ้านาญแต่ละระบบ



รูปภาพที่ 9: สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%)



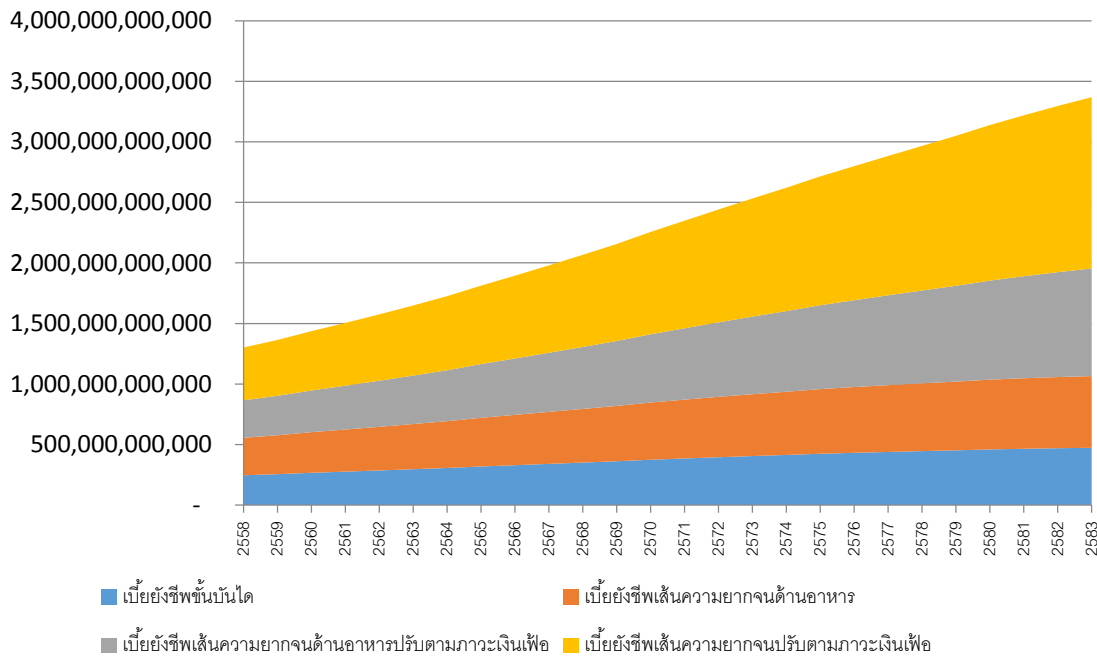
3.2.3 ผลการประมาณการความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตเมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพ

อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในปัจจุบันมีลักษณะเป็นขั้นบันไดตามอายุ จำนวนเงินอยู่ในช่วง 600-1,000 บาท อย่างไรก็ตามจำนวนเงินดังกล่าวมักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ไม่เพียงพอ” ต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน หากกลับไปพิจารณาตารางที่ 3 จะพบว่า แม้ว่าเบี้ยยังชีพในปัจจุบันเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก อย่างไรก็ตามพบว่ามีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 14.9 ของผู้สูงอายุทั้งหมดมีเบี้ยยังชีพเป็นแหล่งหลักของรายได้ ในตอนนี้เราจะทำการวิเคราะห์ว่า หากรัฐบาลได้ปรับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุให้มากขึ้นกว่าปัจจุบันจะส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณและความยั่งยืนทางการคลัง ทั้งนี้เราจะใช้แนวคิดเส้นความยากจนมากำหนดระดับของเบี้ยยังชีพ⁵ โดยจะสมมติกรณีต่างๆดังนี้ (1) ให้อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเท่ากับรายได้ที่ระดับเส้นความยากจนเฉพาะด้านอาหาร ประมาณ 1,300 บาทต่อคนต่อเดือน⁶ (2) ให้อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเท่ากับรายได้ที่ระดับเส้นความยากจนเฉพาะด้านอาหาร ประมาณ 1,300 บาทต่อคนต่อเดือนและปรับอัตราทุกปี (เพิ่มปีละ 3%) (3) ให้อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเท่ากับรายได้ที่ระดับเส้นความยากจน ประมาณ 2,500 บาทต่อคนต่อเดือนและปรับอัตราทุกปี (เพิ่มปีละ 3%) ผลการศึกษาสรุปไว้ในรูปที่ 10 และ 11

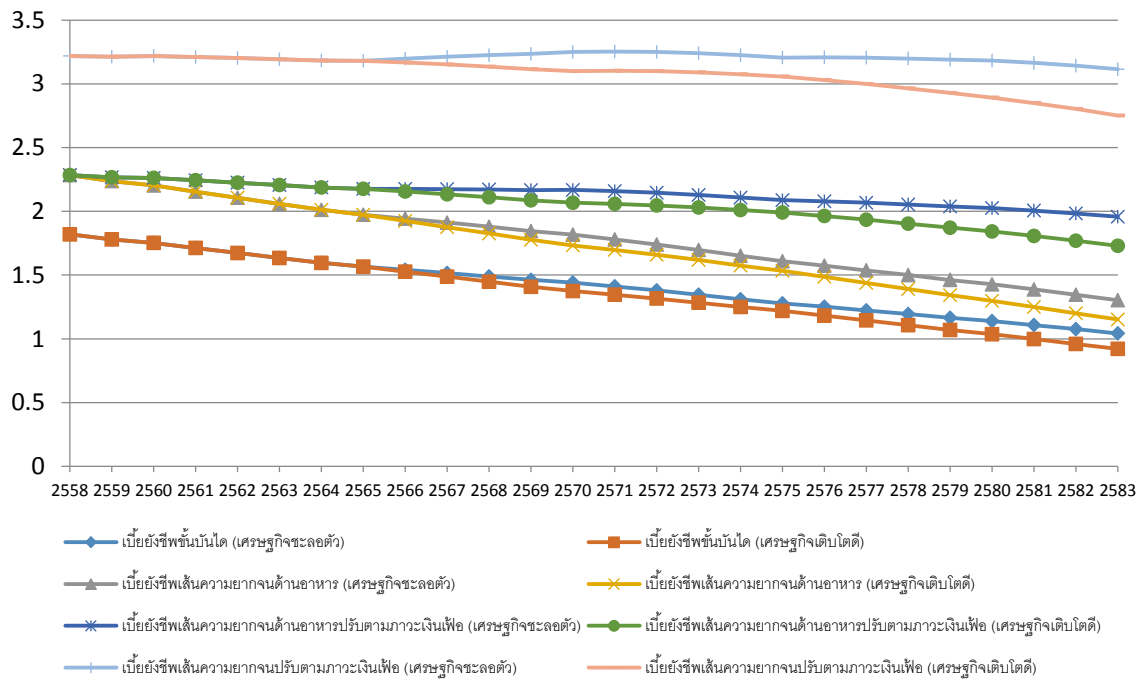
⁵ การศึกษาในทำนองเดียวกันนี้ เช่น วรเวศม์ สุวรรณระดา (2558) โครงการวิจัยประเด็นบ้านาญพื้นฐานเพื่อการออกแบบระบบบ้านาญแห่งชาติ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).

⁶ อ้างอิงจากการคำนวณเส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปภาพที่ 10: การระบบประมาณด้านบำนาญทั้งหมดเมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ



รูปภาพที่ 11: สัดส่วนการระบบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%) เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ



รูปภาพที่ 10 แสดงภาระงบประมาณด้านบำนาญทั้งหมดเมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ในปีพ.ศ. 2560 กรณีที่ใช้อัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ภาระงบประมาณด้านบำนาญทั้งหมดจะอยู่ที่ประมาณ 266,760 ล้านบาท หากใช้อัตราเส้นความยากจนด้านอาหารภาระงบประมาณจะเพิ่มเป็น 335,304 ล้านบาท หากมีการปรับเงินเพื่อ จะเพิ่มไปอีกเป็น 344,359 และหากเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เท่ากับเส้นความยากจนภาระงบประมาณจะเพิ่มเป็น 489,959 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2583 ภาระงบประมาณในแต่ละกรณีจะเท่ากับ 473,439 ล้านบาท (เพิ่มจากปัจจุบันเฉลี่ยร้อยละ 3.69 ต่อปี) 591,723 ล้านบาท (เพิ่มจากปัจจุบันเฉลี่ยร้อยละ 3.65 ต่อปี) 888,976 ล้านบาท (เพิ่มจากปัจจุบันเฉลี่ยร้อยละ 7.49 ต่อปี) และ 1,414,224 ล้านบาท (เพิ่มจากปัจจุบันเฉลี่ยร้อยละ 8.97 ต่อปี)

รูปภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (%) เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได การเพิ่มอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพให้สอดคล้องกับระดับรายได้ ณ เส้นความยากจนส่งผลต่อสัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แน่แน่นอนว่าการปรับอัตราการจ่ายเพิ่มทุกๆปีทำให้สัดส่วนดังกล่าวสูงกว่ากรณีไม่ปรับ เมื่อเปรียบเทียบทั้ง 4 กรณีจะเห็นได้ว่า หากอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพไม่สูงจนเกินไปแม้ว่าจะมีการปรับมูลค่าตามภาวะเงินเฟ้อ ศักยภาพทางเศรษฐกิจตามข้อสมมติยังคงรองรับได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีอัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได กรณีเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร และกรณีเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร และมีการปรับเงินเพื่อ สัดส่วนภาระงบประมาณของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติจะค่อยๆลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวแม้จะมีภาวะชะลอตัวบ้าง

3.3 ภาระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) และกองทุนประกันสังคม

จากการวิเคราะห์ข้างต้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายใต้ระบบบำนาญอย่างที่เห็นในปัจจุบัน หากการกำหนดอัตราจ่ายบำนาญเป็นอย่างไรในปัจจุบันหรือพยายามเพิ่มเบี้ยยังชีพในระดับที่ตอบความต้องการพื้นฐานไม่ให้ผู้รับตกอยู่ในภาวะอดอยากและเศรษฐกิจของไทยหากยังคงมีการเติบโตในระดับหนึ่ง เศรษฐกิจยังคงพอที่จะรองรับระบบบำนาญในปัจจุบันได้ อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยสำคัญเชิงระบบอีก 2 ประการที่อาจส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต นับเป็นข้อจำกัดของการศึกษาคั้งที่ที่ยังไม่ได้นำเสนอประเด็นทั้งสองดังกล่าวผูกเข้ามาในการวิเคราะห์

ปัจจัยสำคัญดังกล่าวได้แก่ ภาระงบประมาณระบบบำนาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาระผูกพันในอนาคตของกองทุนประกันสังคม ก่อนยุติการวิเคราะห์บทความนี้ เราจะได้อภิปรายถึงปัจจัยทั้งสองโดยสังเขป

3.3.1 ภาระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities)

นอกจากงบประมาณที่รัฐบาลกลางต้องใช้เพื่อเป็นเงินบำเหน็จบำนาญในปัจจุบันและเงินสมทบเพื่อร่วมกับประชาชนสร้างหลักประกันทางเงินในอนาคตดังที่กล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีภาระงบประมาณในส่วนนี้เช่นเดียวกัน

กรณีของบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าผู้รับบำนาญ ซึ่งในที่นี้คือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เกษียณอายุราชการไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่าย แต่วิธีการทางการเงินการคลังของระบบนี้ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2500 มาตรา 6 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หักเงินจากประมาณการรายรับในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อส่งสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ (กบท.) ในอัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงไม่เกินร้อยละสาม และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 7 และ ข้อ 8 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถหักเงินที่ต้องส่งสมทบ กบท. ไว้จ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ และกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินงบประมาณสมทบ กบท. ไม่พอจ่ายบำเหน็จบำนาญตลอดปี หรือมีรายจ่ายเกิดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ส่งเงินไปสมทบ กบท. แล้วให้ดำเนินการขออนุมัติโอนเงินจาก กบท. เพื่อนำไปจ่ายส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเพิ่มต่อไป อัตราการส่งเงินสมทบ กบท. เป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งได้มีการประกาศใช้แล้วรวม 4 ฉบับ ดังนี้ ฉบับแรก (พ.ศ.2501) ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510) ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515) และฉบับที่ 4 (พ.ศ.2542) โดยกฎกระทรวงฉบับแรกได้กำหนดอัตราการส่งเงินสมทบ กบท. ในอัตราร้อยละ 3 และในฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ได้ลดลงเป็นร้อยละ 2 และร้อยละ 1 ตามลำดับ สำหรับฉบับปัจจุบัน ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2542) ได้มีการปรับเพิ่มอัตราการส่งเงินสมทบ กบท. เฉพาะเทศบาลและเมืองพัทยาเป็นร้อยละ 2 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ดังนั้นหากเราจะพิจารณาภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาล ภาระการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐบาล รวมไปถึงสถานะทางการเงินการคลังในระยะยาวของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ควรที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วยว่าเพียงพอสำหรับการจ่ายบำนาญให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่

3.3.2 ภาระผูกพันกรณีกองทุนประกันสังคม

ในส่วนของกองทุนประกันสังคม ภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลเกิดขึ้น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรกคือการร่วมสมทบของรัฐบาลเข้ากองทุนประกันสังคมตามที่ได้ระบุไว้แล้วในตอน 3.1 แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลจะสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมร้อยละ 1 ของค่าจ้าง (โดยมีเพดานไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน) เป็นเงิน

สมทบส่วนที่เข้ากองทุนส่วนของสิทธิประโยชน์ชราภาพและสงเคราะห์บุตร แต่เงินส่วนนี้จะนำไปใช้เพื่อเพียงแค่ส่วนของเงินสงเคราะห์บุตรเท่านั้น

ภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลต่อกองทุนประกันสังคมรูปแบบที่สองได้แก่ ความรับผิดชอบทางการเงินในกรณีกองทุนประกันสังคมมีเงินไม่พอจ่ายสิทธิประโยชน์ต่างๆรวมถึงบำนาญชราภาพ โดยตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 24 ระบุไว้ว่า

เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทรงพระราชกรัให้ตามความจำเป็น

กล่าวได้ว่า มาตราดังกล่าวนี้ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระผูกพันเกิดขึ้นกับกองทุนประกันสังคมโดยกฎหมาย ในกรณีที่กองทุนประกันสังคมมีข้อจำกัดทางการเงินในอนาคตไม่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ รัฐบาลอาจจะต้องแบกรับภาระส่วนนั้นแทนกองทุนประกันสังคม ที่ผ่านมามีการศึกษาจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นประเด็นนี้ เช่น กอบศักดิ์ ภูตระกูล และอนรรฆ เสิร์เชษฐพงษ์ (2550), วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2552), เอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2554) โดยที่ผลการศึกษาล่าสุดเฉพาะกองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทยโดย เอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2554) ชี้ให้เห็นว่ากองทุนชราภาพนั้นจะไม่มีที่ยั่งยืน ผู้ประกันตนรุ่นหลังมีโอกาสที่จะไม่ได้รับเงินบำนาญอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามกำหนดเวลา กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2573 หนี้สินกองทุนจะเริ่มก่อตัวในปีนั้นและเงินกองทุนจะถูกใช้หมดในปี พ.ศ. 2582 หรือในอีกไม่ถึง 25 ปีข้างหน้า งานของวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2552) ประมาณการไว้ว่า เงินสะสมของกองทุนจะไม่เหลือพอจ่ายบำนาญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2588

การศึกษาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้กองทุนประกันสังคมในส่วนของบำนาญชราภาพต้องตกอยู่ในสภาพนี้คือ การกำหนดอัตราเงินสมทบที่ต่ำเกินไป วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2552) ได้ชี้ให้เห็นว่าอัตราเงินสมทบที่พอจ่ายบำนาญต้องเท่ากับร้อยละ 14.5 ของค่าจ้าง (ลูกจ้างนายจ้างแบ่งคนละครึ่ง) มิใช่ร้อยละ 6 อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากพิจารณาในระดับบุคคล ภายใต้กติกาที่มีอยู่ในปัจจุบันเงินที่สมาชิกสมทบเข้าไปในกองทุน (รวมไปถึงเงินสมทบที่นายจ้างร่วมจ่าย) เมื่อพิจารณาตลอดช่วงชีวิตของเขาแล้วพบว่า น้อยกว่าสิทธิประโยชน์ชราภาพที่ได้รับ นั่นแสดงให้เห็นว่า ระบบการประกันสังคมในปัจจุบันเป็นระบบที่ต้องการการอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อหล่อเลี้ยงให้อภิบาลระบบให้อยู่ได้ การไม่ปรับพารามิเตอร์ของระบบ (เช่น อัตราเงินสมทบ สิทธิประโยชน์ เป็นต้น) ให้เหมาะสม จะก่อให้เกิดปัญหาความยั่งยืนทางการเงิน

การคลังในระยะยาว กล่าวคือไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิกหนุ่มสาว ดังตัวอย่างที่แสดงให้เห็นต่อไปนี้ สมมติสมาชิกอายุ 23 ปี 2 คน ทั้งสองทำงานไปจนถึงอายุ 55 ปี สมาชิกคนแรกเงินเดือนเริ่มแรก 5,000 บาทต่อเดือน คนที่สองเงินเดือนเริ่มแรก 15,000 บาทต่อเดือน สมมติให้เงินเดือนขึ้นเฉลี่ยปีละ 4% ต่อปี ทั้งสองจ่ายเงินสมทบ 3% ของค่าจ้าง (เฉพาะส่วนบำนาญ) โดยมีนายจ้างสมทบด้วยเป็นระยะเวลา 32 ปี ดังนั้นสัมประสิทธิ์สำหรับคำนวณบำนาญ = 20% (สำหรับ 15 ปี) + (1.5% x 17) = 45.5 % สมมติว่ารับบำนาญจากอายุ 55 ปีไปจนอายุ 80 ปี เปรียบเทียบเงินที่ทั้งสองจ่ายเข้ากองทุนตลอดระยะเวลาการทำงาน (23-54 ปี) และสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ (บำนาญ) ตั้งแต่ 55-80 ปี ทอนจำนวนเงินเป็นมูลค่าปัจจุบัน (2558) ด้วยอัตราคิดลด 3% คนแรกจ่ายเงินเข้าระบบประกันสังคมเฉพาะส่วนของบำนาญรวมเงินสมทบนายจ้างเท่ากับ 137,459 บาท ขณะที่รับเงินบำนาญรวมเป็นเงินทั้งหมด 553,822 บาท ขณะที่คนที่สองมีเงินเดือนสูงกว่าในช่วงแรกจึงจ่ายเงินเข้าระบบประกันสังคมสูงกว่า และรับเงินจากประกันสังคมรวมแล้วเท่ากับ 553,822 บาทเช่นเดียวกับคนแรก เนื่องจากในช่วงท้ายก่อนเกษียณทั้งสองมีเงินเดือนเกินเพดานสูงสุด 15,000 บาท จึงใช้ฐานเงินเดือนเดียวกันคือ 15,000 บาทในการคำนวณบำนาญ ส่วนต่างของเงินสมทบเข้ากองทุนและเงินบำนาญที่ได้รับจากกองทุน สะท้อนว่าประกันสังคมต้องหาเงินจากที่อื่นมาชดเชยหรือบริหารกองทุนให้ได้ผลตอบแทนสูง หากไม่ปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบหรือปรับลดจำนวนเงินสิทธิประโยชน์

พร้อมกันนั้นระบบบำนาญในกองทุนประกันสังคมกำลังจะประสบความยากลำบากจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรด้วยเหมือนกัน จากระบบบำนาญของกองทุนประกันสังคมที่ใช้หลักการการประกันสังคม (social insurance) ซึ่งเป็นระบบ Defined Benefits มีการกำหนดจำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับไว้ชัดเจน ระบบดังกล่าวมีโอกาสก่อให้เกิดปัญหาภาระทางการเงินการคลังของประชากรวัยทำงานในอนาคต เนื่องจากมีลักษณะเป็นแบบ Pay-as-you-go ซึ่งมีลักษณะที่นำทรัพยากรของประชากรรุ่นปัจจุบันถ่ายโอนไปให้ประชากรวัยสูงอายุ สมาชิกที่เป็นคนหนุ่มสาวในวัยทำงานจะเป็นคนที่จ่ายเงินเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อรองรับเงินบำนาญที่ผู้สูงอายุจะดึงออกไปก่อน ด้วยลักษณะแบบนี้สถานะทางการเงินการคลังของกองทุนจะขึ้นกับการสูงวัยทางประชากรของสังคมโดยรวมหรือโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนด้วย ภายใต้สถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงทางประชากรซึ่งอัตราส่วนศักยภาพเกื้อหนุน หรืออัตราส่วนประชากรวัยทำงาน (15-59 ปี) ต่อประชากรวัยสูงอายุ 1 คน ลดลงจาก 5 ต่อ 1 ในปัจจุบันเป็นประมาณ 2 ต่อ 1 ในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้าภาระส่วนใหญ่ตกไปอยู่ที่สมาชิกกองทุนรุ่นหลังอย่างแน่นอน สะท้อนให้เห็นว่า อนาคตระบบบำนาญบำนาญของประเทศไทยพึงเน้นไปที่ระบบแบบร่วมจ่ายและเป็น Defined Contribution มากขึ้น

4. บทส่งท้าย: แนวทางการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง

ในยุคที่สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มตัว หลักประกันทางการเงินยามชราภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบบำนาญเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญจากรัฐบาลมากขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากความต่อเนื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับบำนาญในประเด็นต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้รวมถึงในยุคของการปฏิรูปซึ่ง สภาพปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้วยเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม จำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน

จากการวิเคราะห์ในตอนต้นที่ 2 และตอนที่ 3 พบว่า ขณะเดียวกันระบบบำนาญที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังคงมีความท้าทายอยู่หลายประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง แม้ว่าระบบบำนาญมีหลายระบบย่อยครอบคลุมคนหลากหลายกลุ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้หลายระบบพร้อมกันก็ตาม แต่การดำเนินการยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานหรือการร่วมมือระหว่างระบบ ซึ่งมีโอกาสส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบบำนาญในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเพียงพอของเงินบำนาญและความยั่งยืนของระบบ

ประการที่สอง แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบบำนาญที่ทำหน้าที่เป็นบำนาญขั้นพื้นฐานรองรับประชากรวัยสูงอายุแล้วก็ตาม แต่จำนวนเงินที่จัดสรรในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จะเห็นได้จากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุเป็นระยะๆ พบว่า มีผู้สูงอายุยากจนที่อาศัยเงินเบี้ยยังชีพนี้เป็นหลักในการดำรงชีวิต ในทางปฏิบัติจำนวนเงินดังกล่าวมีแนวโน้มถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อหาเสียงได้ง่าย แต่ก็ต้องไม่ลืมว่า การเพิ่มจำนวนเงินมากเกินไปจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบบำนาญในภาพรวม

ประการที่สาม ระบบบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบันหลายระบบยังคงใช้วิธีการทางการเงินการคลังแบบใช้งบประมาณภาครัฐทั้งหมดหรือใช้หลักการการประกันสังคม (social insurance) แนวทางนี้มีข้อดีที่ทำให้ประชาชนได้รับเงินบำนาญที่แน่นอนยามชราภาพก็จริง แต่เมื่อสังคมมีจำนวนผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้รับบำนาญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะมีโอกาสส่งผลให้ภาระงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นตาม

ประการที่สี่ ภาระทางงบประมาณของรัฐบาลที่มีต่อระบบบำนาญต่างๆ มีหลายรูปแบบ จำเป็นที่รัฐบาลต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นภาระทางงบประมาณของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภท และงบประมาณที่ยังไม่เกิดขึ้นที่อยู่ในรูปของภาระผูกพันตามกฎหมาย

ประการที่ห้า กองทุนประกันสังคมก็มีโอกาสขาดความยั่งยืนในระยะยาวได้จากการยื่นยันของงานวิจัยหลายชิ้น เพราะอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้เมื่อเปรียบเทียบกับเงินบำนาญที่ได้รับต่ำเกินไป อนาคตประชากรไทยมีอายุ

คาดหมายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆอีกทั้งสัดส่วนจำนวนประชากรผู้รับบำนาญต่อประชากรวัยหนุ่มสาว (ที่แบกรับภาระเงินสมทบอยู่) หรือประชากรวัยทำงาน (ที่เป็นผู้สร้างรายได้และจ่ายภาษี) 1 คนนั้นจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของกองทุนและการเพิ่มขึ้นของภาระของคนรุ่นใหม่ที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระ

ดังนั้นการปฏิรูประบบบำนาญเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งขาด เพื่อที่จะให้ระบบบำนาญของไทยตอบโจทย์คุณลักษณะที่น่าพึงประสงค์ทั้งความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืน รวมไปถึงมีการอภิบาลระบบในภาพรวม สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการปฏิรูประบบบำนาญมีด้วยกัน 3 ประการ⁷ ได้แก่

ประเด็นปฏิรูปประการที่หนึ่ง ควรมีการจัดโครงสร้างใหม่ในการการอภิบาลระบบบำนาญแห่งชาติ โดยการตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติขึ้นมารับผิดชอบด้านกิจการนโยบายบำนาญของประเทศ และทำหน้าที่เสนอและกลั่นกรองงานด้านนโยบายบำนาญให้กับคณะรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบบำนาญใดๆสมควรดำเนินการอย่างต่างคนต่างทำ จะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการชุดนี้เพื่อได้พิจารณาในภาพรวมด้วยหน้าที่หลักของคณะกรรมการชุดนี้ได้แก่ การกำหนดนโยบายบำนาญ/การออมเพื่อยามชราภาพ พิจารณานโยบายในระยะยาวซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นตลอดเวลา เพื่อให้ระบบบำนาญภาครัฐในภาพรวมมีทิศทาง เอกภาพ และสามารถตอบโจทย์ “คุณสมบัติที่น่าพึงประสงค์ของระบบบำนาญ” อันได้แก่ ความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืนได้พร้อมกัน ต้องคิดในเชิงวิชาการ ไม่ติดกับระบบใดระบบหนึ่ง มองการณ์ไกลโดยพิจารณาทั้งมิติทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคม คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่เสนอและกลั่นกรองงานด้านนโยบายบำนาญก่อนส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ/อนุมัติ คณะกรรมการชุดนี้ควรที่จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีตัวแทนของกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาสังคม เศรษฐกิจมหภาคในภาพรวมและภาวะเศรษฐกิจในอนาคต ควรมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องที่มีวิสัยทัศน์และองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับบำนาญ (เช่น นักประชากรศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักการเงินการลงทุน นักสังคม นักกฎหมาย ฯลฯ) โดยให้หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ การมีกลไกที่พิจารณาภาพรวมแบบไม่ต่างคนต่างทำจะส่งเสริมระบบบำนาญของไทยให้มีการอภิบาลระบบที่ดีและสร้างระบบบำนาญที่คุณสมบัติที่น่าพึงประสงค์ของระบบบำนาญ” อันได้แก่ ความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืนได้พร้อมกัน

⁷ ปรับปรุงจากจากรายงานข้อเสนอการปฏิรูประบบบำนาญเพื่อรองรับสังคมสูงวัยของคณะกรรมการปฏิรูประบบบำนาญรับทราบการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ประเด็นปฏิรูปประการที่สอง ควรจะต้องทำให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีสถานะเป็นบำนาญพื้นฐานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองขั้นพื้นฐานด้วยสิทธิที่สมกับการเป็นผู้สูงวัย การให้เบี้ยยังชีพเป็นลักษณะสงเคราะห์ที่ให้ความรู้สึกเชิงลบกับผู้รับที่เคยทำคุณประโยชน์กับครอบครัว เศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนี้ การให้เบี้ยยังชีพโดยออกเป็นระเบียบกระทรวงอาจเป็นเหตุให้เกิดการนำไปใช้เพื่อประชาภิยมปรับเปลี่ยนอัตราโดยขาดกลไกที่รัดกุมทางการคลัง การกำหนดให้มีบำนาญพื้นฐานอยู่บนหลักการสำคัญได้แก่ ให้กับประชาชนทุกคน รวมถึงข้าราชการบำนาญหรือผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากระบบอื่นๆที่ได้รับไม่ถึงจำนวนเงินบำนาญพื้นฐาน และบำนาญพื้นฐานต้องไม่สูงมากจนเกินไปจนทำให้เกิดภาระทางการเงินการคลังบำนาญพื้นฐานทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้ผู้สูงอายุตกอยู่ในภาวะยากจน ในเบื้องต้นอาจใช้เกณฑ์เส้นความยากจนด้านอาหารช่วยกำหนดระดับของเงินบำนาญพื้นฐาน การดำเนินการในส่วนนี้จะช่วยเสริมในด้านความเพียงพอของเงินบำนาญ โดยต้องระมัดระวังผลกระทบต่อความยั่งยืน

ประเด็นปฏิรูปประการที่สาม ในระยะสั้นหากกองทุนประกันสังคมไม่สามารถปรับกฎกติกาด้านอัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์บำนาญเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงได้ ผลที่ตามมาก็คือ ความไม่ยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาวของกองทุนประกันสังคมในส่วนของสิทธิประโยชน์ชราภาพ อันจะนำมาซึ่งภาระทางงบประมาณของรัฐบาลในการเข้ามามีจัดการภาระผูกพันดังกล่าวในระยะยาว ควรจะต้องพิจารณาทางเลือกในการปรับส่วนของบำนาญในกองทุนประกันสังคมให้มีลักษณะเป็นระบบ defined contribution มากขึ้น วิธีการหนึ่งที่น่าดำเนินการได้ก็คือการบูรณาการสิทธิประโยชน์ชราภาพเข้ากับกองทุนการออมแห่งชาติ โดยให้มีการดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 ประกันสังคมหยุดการรับสมาชิกใหม่ในส่วนของสิทธิประโยชน์ชราภาพ ขั้นตอนที่ 2 สมาชิกกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน (มาตรา 33, 39) สามารถย้ายมาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติให้แรงงานในระบบสามารถออมได้โดยรัฐบาลช่วยสมทบการออมเช่นเดียวกันกับสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติคนอื่นๆ และขั้นตอนที่ 3 ประชากรวัยทำงานรุ่นใหม่ que เริ่มทำงานในระบบให้เริ่มเข้าเป็นสมาชิก กอช. โดยเป็นภาคบังคับ และมีการสมทบ 3 ฝ่าย เจ้าของบัญชี นายจ้าง และรัฐบาล อัตราการสมทบระหว่างเจ้าของบัญชีและนายจ้างให้เป็นไปตามอัตราเดิมที่เคยสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ส่วนผู้ที่ไม่มียายจ้างให้ออมเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ใน พรบ.กอช. ทั้งนี้จำนวนเงินที่รัฐบาลสมทบจะเท่ากับที่ให้กับกลุ่มสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

บรรณานุกรม

1. กลุ่มนโยบายการออม สำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน (2548), รายงานการศึกษาโครงการนำร่องการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและชราภาพของชุมชนโดยกลไกชุมชน. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังร่วมกับสถาบันการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาของชุมชน (สรพช.) โดยการสนับสนุนของโครงการร่วมมือเพื่อพัฒนาความคุ้มครองทางสังคม, ธันวาคม.
2. กระทรวงการคลัง (2549), การดำเนินโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ, ข่าวกระทรวง การคลัง ฉบับที่ 28/2549 (29 มีนาคม 2549), กลุ่มการประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
3. กอบศักดิ์ ภูตระกูล ธรรมนุญ สดศรีชัย และเกียรติพงศ์ อริยปรัชญา (2548), การออมในประเทศไทย: ความพอเพียงและความเสี่ยง, Discussion Paper, ธนาคารแห่งประเทศไทย, พฤศจิกายน 2548.
4. กอบศักดิ์ ภูตระกูล และอนรรฆ เสรีเชษฐพงษ์ (2550), ทางรอดระบบประกันสังคมไทย: แนวทางปฏิรูปสู่ความยั่งยืน (Safeguarding Our Nation's Nest Egg: Necessary Reforms to our Social Security System), บทความนำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ธนาคารแห่งประเทศไทย.
5. กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2551), การออมกับอนาคตของครัวเรือนไทย: ปัญหาที่มีทางออก, เอกสารประกอบในสัมมนาเชิงปฏิบัติการรายเดือน, 1 กุมภาพันธ์ 2551.
6. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2549), การคลังเพื่อสังคม – จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า, กุมภาพันธ์, พี.อี.ลีฟวิ่ง, กรุงเทพฯ.
7. ปาริฉัตร คลั่งทอง (2551), โครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) ผลกระทบและการเตรียมความพร้อม, เอกสารประกอบสัมมนาวิชาการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 5 ประจำปี 2551 อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้ภูมิทัศน์ใหม่ทางเศรษฐกิจ.
8. นงนุช สุนทรชวกานต์ (2551), รายงานการสังเคราะห์รูปแบบการออมเพื่อเป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ, เอกสารประกอบเรื่องการเพิ่มรายได้ การส่งเสริมการออม และระบบบำนาญผู้สูงอายุไทย สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
9. มัทนา พนานิรามัย (2546), การสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย. ในระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของไทย: ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

10. มัทนา พนานิรามัย (2550), การเปลี่ยนแปลงในวิธีการปิดงบดุลรายได้ในประเทศไทย, รายงานการวิจัยเพื่อนำเสนอในสัมมนาประจำปี พ.ศ. 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย เรื่อง จะแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างไร แข่งขัน สวัสดิการ หรือแจกจ่าย
11. พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และคณะ (2549), กองทุนเพื่ออนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 2, ชุดโครงการระบบปกป้องทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ.
12. ยศ วัชรคุปต์ และคณะ (2558), การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).
13. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2544), โครงการค่ายคุ้มครองทางสังคมและการประกันว่างงาน, บทความตีพิมพ์ในรวมบทความการสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2544 เรื่องยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
14. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2544), โครงการค่ายคุ้มครองทางสังคม, รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 31, ธันวาคม, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
15. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2549), หลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุกับความยากจนในประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
16. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2549), การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การประเมินการคุ้มครองทางสังคมในระดับองค์กร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
17. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2550), คนไทยพร้อมจะจ่ายค่ารัฐสวัสดิการหรือ ?, รายงานการวิจัยเพื่อนำเสนอในสัมมนาประจำปี พ.ศ. 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย เรื่อง จะแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างไร แข่งขัน สวัสดิการ หรือแจกจ่าย.
18. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551), หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
19. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2552), ทางเลือกของสวัสดิการสำหรับสังคมไทย, บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2552, ทีดีอาร์ไอ.
20. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2550), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก็อบบี้ (ประเทศไทย), 143 หน้า.

21. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2550), การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดตั้งระบบบ้านอายุแห่งชาติในประเทศไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
22. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2551), แบบจำลองสำหรับคาดการณ์ความยั่งยืนทางการคลังของระบบบ้านอายุที่ดำเนินการในระดับกองทุนชุมชน, รายงานฉบับสมบูรณ์, ได้รับทุนสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ตุลาคม 2551.
23. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2551), ระบบบ้านอายุแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 187 หน้า.
24. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2551) ระบบบ้านอายุแห่งชาติ พิมพ์ครั้งที่ .1. กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 187 หน้า.
25. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2557) ปฏิรูปบ้านอายุภาครัฐสู่สังคมสูงวัยด้วยบ้านอายุอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน, โครงการตำราวิจัย ลำดับที่ 9 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.
26. วรเวศม์ สุวรรณระดา (2558) โครงการวิจัยประเด็นบ้านอายุพื้นฐานเพื่อการออกแบบระบบบ้านอายุแห่งชาติ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
27. วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553), สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร, บริษัทคิวพี จำกัด หน้า 31-154.
28. วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2552), รายงานการศึกษาโครงการสร้างระบบการติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564), วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
29. สมชัย ฤชุพันธ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548), โครงการศึกษาความเชื่อมโยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย, รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยการสนับสนุนของ กระทรวงแรงงาน กองทุน ASEM และธนาคารโลก.
30. สมชัย ฤชุพันธ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548), รายงานการศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกชุมชน, รายงานฉบับสมบูรณ์ ภายใต้การสนับสนุนของ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง และธนาคารโลก.
31. สุปรานี จันทมาศ และนวพร วิริยานุพงศ์, ระบบบำนาญของประเทศไทย, เอกสารดาวนโหลด. (<http://www.fpo.go.th/S-I/Source/Article/Article146.pdf>) เข้าถึงเมื่อ 1 สิงหาคม 2557
32. สุวัฒนา ศรีภิรมย์ (2547), โครงการขยายคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ, บทความวิชาการนำเสนอในการประชุมวิชาการนโยบายสาธารณะด้านการเงินการคลัง

เพื่อสังคม 30 มีนาคม 2548 ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ จัดโดยแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีภายใต้มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

33. สุวัฒนา ศรีภิรมย์ (2551), แนวทางในการจัดระบบการออมเพื่อเพิ่มสวัสดิการให้กับสังคมและแรงงานนอกระบบ “ระบบการออมเพื่อสวัสดิการ และการชราภาพ, เอกสารประกอบการประชุม มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม.
34. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. 2553. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพไทย. http://www.thaipvd.com/content_th.php?content_id=00293
35. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550), การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2543 – 2573.
36. สำนักงานสถิติเศรษฐกิจสังคมและประชาชาติ, รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. ต่างๆ , สำนักงานสถิติแห่งชาติ
37. สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550), รายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550.
38. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 2556. การประเมินการคุ้มครองทางสังคมจากการรักษาหรือระดับชาติ เพื่อก้าวสู่ฐานการคุ้มครองทางสังคม ภายใต้บริบทของประเทศไทย (www.unicef.org/thailand/tha/ILO_TH.pdf)
39. เอื้อมพร พิชัยสนธิ (2554) กองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย: บทวิเคราะห์ความยั่งยืนและความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ, วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ 18(2), 32-44.
40. Deacon B. (2013), Global Social Policy in the Making – The foundations of the social protection floor, Policy Press, Great Britain.
41. HelpAge International (2009), Enhancing social protection for older people in Thailand: National workshop on social pensions in Chiang Mai, Thailand, 8 November 2008, Workshop Report, Chiang Mai.
42. HelpAge International (2009), Sustainable universal social pension for older persons in Thailand, Workshop Report. Bangkok.

43. International Labour Organization (ILO) (2004a), Technical Note on the Extension of Social Security to the Informal Economy in Thailand, Bangkok.
44. International Labour Organization (ILO) (2004b), Thailand Social Security Priority and Needs Survey, Bangkok.
45. Knodel J. and N. Chayovan (2008). Population Ageing and the Well-Being of Older Persons in Thailand: Past Trends, current situation and future challenges. UNFPA Thailand and Asia and the Pacific Regional Office. Bangkok.
46. Knodel J., Prachuabmoh V. and N. Chayovan (2013), The Changing Well-being of Thai Elderly: An update from the 2011 Survey of Older Persons in Thailand, College of Population Studies, Chulalongkorn University and HelpAge International.
47. Knodel J., Teerawichitchainan B., Prachuabmoh V. and W. Pothisiri (2015), The Situation of Thailand's Older Population: An Update based on the 2014 Survey of Older Persons in Thailand, forthcoming.
48. Robert Holzmann and Richard Hinz (2005), Old Age Income Support in the 21st Century –An International Perspective on Pension Systems and reform, The World Bank.
49. Sakunphanit T. and W. Suwanrada (2011), 500 Baht Universal Pension Scheme, in United Nations Development Programme (eds), Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences. New York, Special Unit for South-South Cooperation, 401-415.
50. Suwanrada, W. (2009). Poverty and Financial Security of the Elderly in Thailand, Ageing International. Volume 33. Number 1-4. Springer.
51. Suwanrada, W. (2013a), in Boni Li et.al., Global Aging Issues and Policies: Understanding the Importance of Comprehending and Studying the Aging Process, Charles C. Thomas Publisher, USA.
52. Suwanrada, W.(2013b), “Old Age Allowance System in Thailand”, in Fabio V.S., Radhika L. and H. Ryan et.al., Recent Developments in the Role and Design of Social Protection Programmes: A Policy Dialogue, Expert Workshop and South-South Learning Event, Poverty in Focus, No. 25, IPC-IG, UNDP.
53. World Bank. 2008. **The world bank pension conceptual framework.**
http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก: แนวคิดระบบบำนาญแบบ Multi-Pillars ของธนาคารโลก⁸

Pillar	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย			Main Criteria		
		Life-time poor	นอก ระบบ	ใน ระบบ	ลักษณะ	การมีส่วนร่วม	แหล่งเงินทุน/หลักประกัน
0 สวัสดิการขั้นพื้นฐาน	ความคุ้มครอง ความยากจนยาม ชราภาพ	✘	✘	x	“พื้นฐาน” หรือ Social pension อย่างน้อย ต้องเป็นระบบช่วยเหลือ ทางสังคม (Social assistance) , ไม่ ต้องมีการจ่ายสมทบ	ได้รับทุก คน / กลุ่ม เฉพาะ	งบประมาณ รัฐบาล/ ราชรับ รวม
1 ระบบ ประกันสังคม	ความคุ้มครอง ความยากจนยาม ชราภาพ/ความ สม่ำเสมอในการ บริโภคน			✘	แผนบำนาญสาธารณะ (Public pension plan) / แบบบำนาญเป็น แบบกำหนดประโยชน์ทดแทน หรือแบบกำหนดเงินสมทบโดยมี การประมาณไว้	ภาค บังคับ	เงินสมทบที่ร่วม จ่าย /Financial Reserves
2 การออมภาค บังคับ	ความสม่ำเสมอใน การบริโภคน/ความ คุ้มครองความ ยากจนยามชรา ภาพ ด้วยวิธีการมี บำนาญขั้นต่ำ			✘	แผนการบำนาญส่วนบุคคล / กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีลักษณะ เป็นกองทุนที่จ่ายสมทบเต็ม จำนวน / แบบบำนาญเป็นแบบ กำหนดประโยชน์ทดแทน, เป็น แบบกำหนดเงินสมทบ	ภาค บังคับ	ทรัพย์สินที่เป็น ตัวเงิน
3 การออมภาค สมัครใจ	ความสม่ำเสมอใน การบริโภคน	x	✘	✘	แผนการบำนาญส่วนบุคคล / กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยเป็น กองทุนที่จ่ายสมทบเต็มจำนวน / จ่ายบางส่วน , แบบบำนาญเป็น แบบกำหนดประโยชน์ทดแทน/ เป็นแบบกำหนดเงินสมทบ	ภาค สมัครใจ	ทรัพย์สินที่เป็น ตัวเงิน
4 Non- financial	ความคุ้มครอง ความยากจนยาม ชราภาพ/ความ สม่ำเสมอในการ บริโภคน	✘	✘	✘	การเข้าถึงการสนับสนุนจาก ครอบครัว , การเข้าถึงโปรแกรม ทางสังคม เช่นด้านสุขภาพ / ทรัพย์สินทางการเงินส่วนบุคคล หรือ ทรัพย์สินที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น สิทธิการครอบครองบ้าน	ภาค สมัครใจ	ทรัพย์สินที่เป็น เงิน/ ทรัพย์สินที่ ไม่ใช่ตัวเงิน

หมายเหตุ : ขนาดของ ✘ แสดงถึงลักษณะความสำคัญของแต่ละ Pillar ในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

⁸ Holzman and Hinz, Old Age Income Support in the 21st Century, Table 1, p.10 อ้างจาก The world bank pension conceptual framework. (2008) อ้างจาก วรเวศม์ สุวรรณระดา (2558)

ในปัจจุบัน การสร้างนโยบายแบบหลายชั้น (multi pillar) นั้นมีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากสามารถตอบสนองเป้าหมายได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ในประเทศหนึ่งๆ จึงควรมีการผสมผสานนโยบายในชั้นอื่นๆ ด้วย ธนาคารโลกเสนอว่า ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ ควรมุ่งเน้นนโยบายในชั้นที่ ศูนย์ และ หนึ่ง เพื่อลดความยากจนและเพิ่มความครอบคลุมให้ผู้สูงอายุ ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ ถึง ปานกลาง นั้นก็ควรเริ่มให้ความสำคัญของนโยบายในชั้น สาม และ สี่ เพื่อให้อัตราการทดแทนรายได้ที่ สูงขึ้นเมื่อสูงอายุเลิกทำงานแล้ว โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้สูง และที่สำคัญนโยบายชั้นที่ ห้า การเข้าถึงการบริการอื่นๆก็เป็นสิ่งสำคัญ เช่น การรักษาพยาบาล การสนับสนุนเงินระหว่างรุ่น (informal support) เมื่อพิจารณาทุกระบบบำนาญแล้ว บำนาญควรครอบคลุมคนทุกระดับรายได้ ประเทศหนึ่งๆควรจะบำนาญขึ้นพื้นฐาน(ขั้นศูนย์) เพื่อเป็นการประกันรายได้ให้กับคนที่มียาได้ต่ำ (low lifetime income) เช่นการมีนโยบายบำนาญแบบ mean tested (รายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด) นั้นจะช่วยลดความยากจนได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละประเทศด้วย การเตรียมการเพื่อมีกองทุนบำนาญนั้นอาจมีประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วย (อ้างจาก วรเวศม์ สุวรรณระดา 2558)

ภาคผนวก ข: ข้อมูลพื้นฐานสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญต่อหัวเพื่อใช้ในการประมาณการภาระงบประมาณ

ปี	จำนวนเงินที่จ่ายให้ผู้รับบำเหน็จบำนาญปกติข้าราชการและสมาชิก กบข. (บาท)*	จำนวนผู้รับบำเหน็จบำนาญปกติ**	บำเหน็จบำนาญต่อหัว (บาท)
2551	68,097,227,549	346,413	196,578
2552	75,873,813,296	376,313	201,624
2553	83,942,254,963	406,911	206,291
2554	94,469,529,517	439,259	215,066
2555	101,952,447,493	451,856	225,630
2556	114,469,328,711	498,776	229,500
เฉลี่ย			212,448

แหล่งที่มา: กรมบัญชีกลาง

ภาคผนวก ค: ข้อมูลพื้นฐานสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญต่อหัวเพื่อใช้ในการประมาณการภาระงบประมาณ

ปี	จำนวนสมาชิก กบข. (คน)*	เงินรับจาก กระทรวงการคลังที่ เรียกว่าเงินสำรอง (ล้านบาท)*	จำนวนประชากรวัย ทำงานอายุ 25-59 ปี (คน)**	สัดส่วนสมาชิก กบข. ต่อประชากรวัย ทำงาน 25-59 ปี	เงินรับจาก กระทรวงการคลังที่ เรียกว่าเงินสำรองต่อ สมาชิก 1 คน (บาท)
2555	1,164,085	16,462	33,899,504	0.034	14,142
2556	1,188,937	20,856	33,905,001	0.035	17,542
2557	1,204,632	32,405	33,890,373	0.036	26,900
เฉลี่ย 3 ปี				0.035	19,528

แหล่งที่มา: * รายงานประจำปี กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ** ข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรฯ