

Policy Forum on Thailand's Pension Reform:
Towards an Inclusive, Adequate and Sustainable Pension System

ภาพรวมและความท้าทายระบบบำนาญ
บำนาญของไทยในปัจจุบัน

รศ.ดร. วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์

10 มีนาคม 2564



ข้าราชการ

แม่บ้าน

ลูกจ้าง
เอกชน

ระบบบำเหน็จบำนาญที่จัดให้โดยงบประมาณของรัฐ

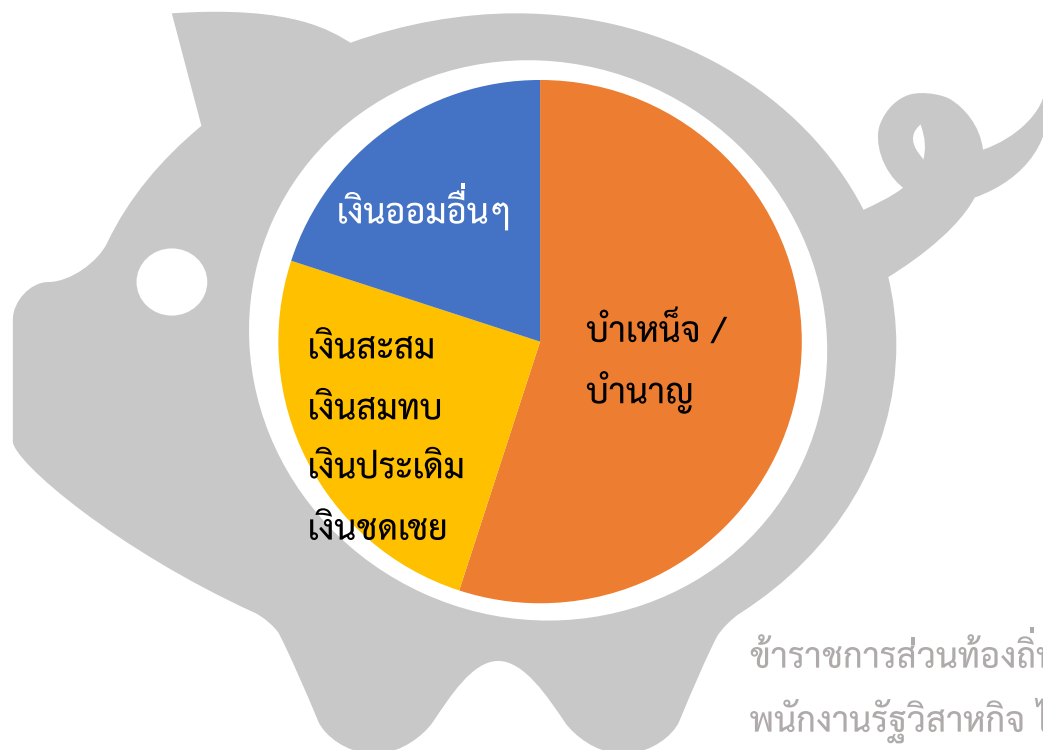
1 ระบบบำเหน็จบำนาญ
สำหรับมนุษย์เงินเดือน
หรือ
แรงงานในระบบ



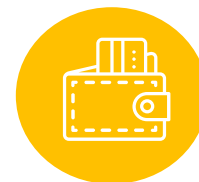


ผู้ที่ทำงานภาครัฐ

ข้าราชการทหารและพลเรือน และพนักงานของรัฐในบางกรณี



แหล่งเงินจากงบประมาณ



กบข.

ข้าราชการสะสม 3-15%

รัฐบาลสมทบ 3%

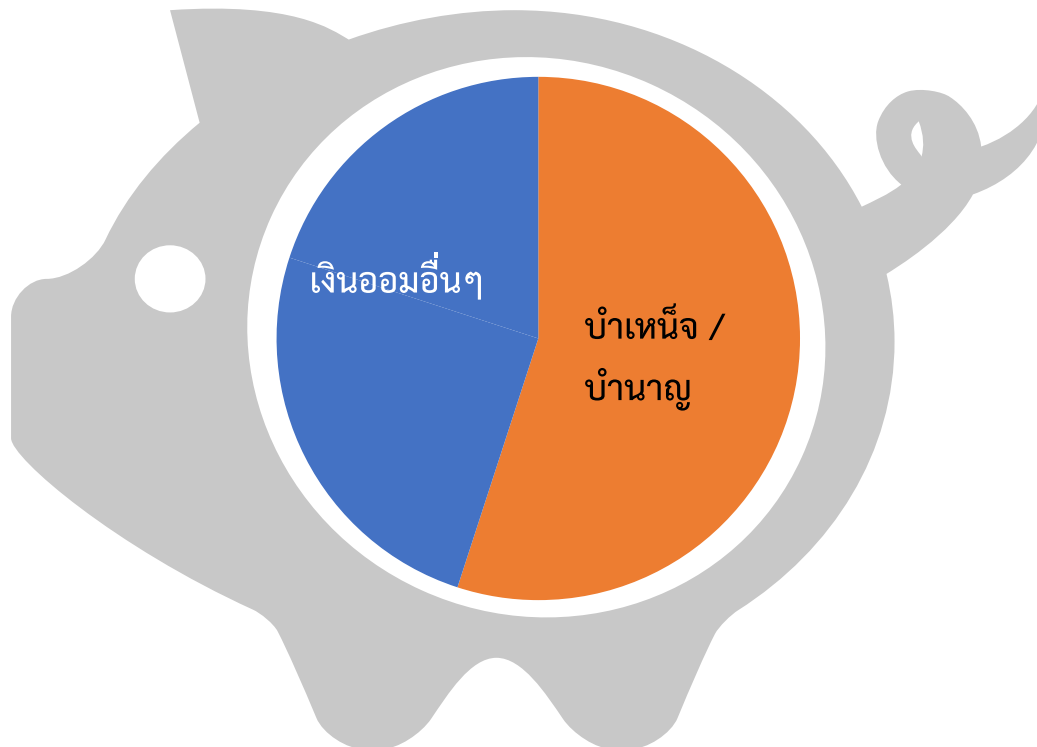
และเงินชดเชย 2%

ภาคบังคับ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและ กทม ได้รับบำเหน็จ บำนาญ แต่ไม่เป็นสมาชิก กบข.
พนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ลูกจ้างเอกชน

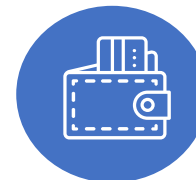
ลูกจ้างนอกภาคเกษตร (ม.33 และ ม.39)



แหล่งเงินจาก สปส. ซึ่งมาจากการ
สมทบ 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง 3%
ลูกจ้าง 3% รัฐ 1%

ภาคบังคับ

เป็นที่เข้าใจกันใน สปส. ว่าส่วนที่รัฐสมทบ 1%
เป็นการสมทบเพื่อการสงเคราะห์บุตร



การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
ได้รับการสมทบจากนายจ้าง
(ไม่มีส่วนที่รัฐสมทบ)

ภาคสมัครใจ

ครูโรงเรียนเอกชน ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์

2 ระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ

แม่บ้าน

ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน

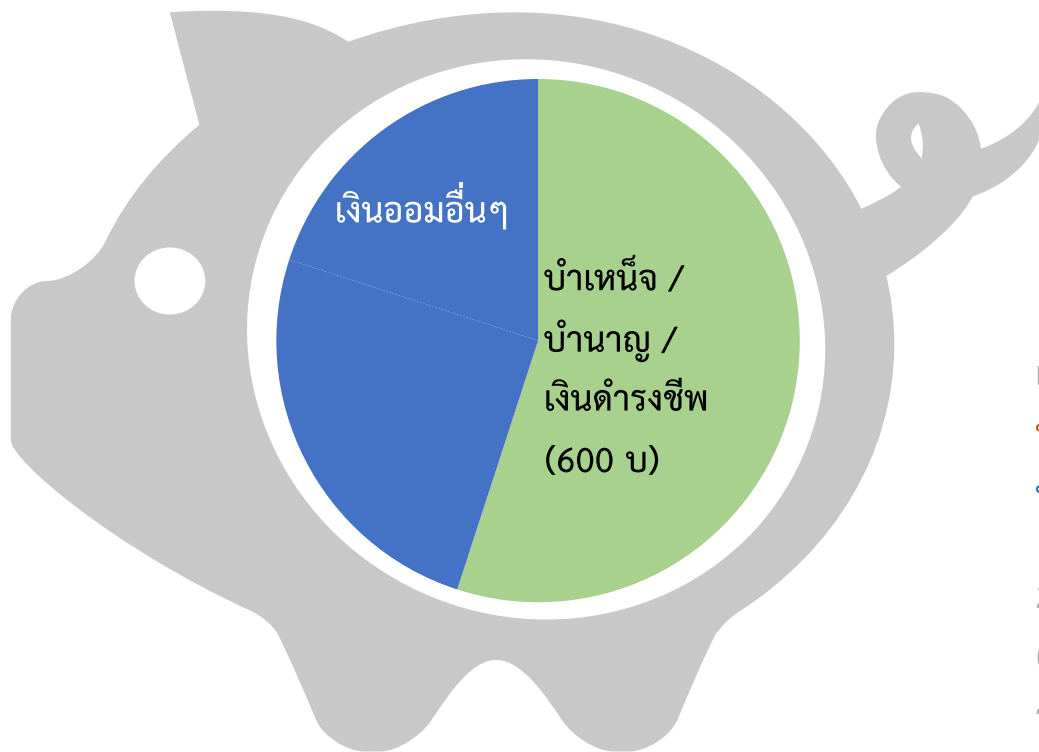
ผู้ไม่มีงานทำ





ผู้ที่ทำงานนอกระบบ

แรงงานภาคเกษตร อาชีพอิสระ เจ้าของกิจการ แม่บ้าน คนไม่มีงานทำ คนไม่อยู่ในกำลังแรงงาน



ทางเลือกการออม
2 ประเภท

ภาคสมัครใจ

1 บำเหน็จ จากกองทุนประกันสังคม (สปส.) เฉพาะทางเลือก 2 และ 3 ของ ม. 40 แหล่งเงินจากสมาชิก และรัฐบาล

ทางเลือก 2 สมทบ 100 บ/เดือน และทางเลือก 3 สมทบ 300 บ/เดือน รัฐสมทบ (50 และ 150 บ)

2 บำนาญหรือเงินดำรงชีพ จากกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งเงินจากสมาชิก สะสมขั้นต่ำ 50 บ/ปี และ รัฐบาล สมทบ 50%/80%/100% ขึ้นอยู่กับช่วงอายุ รัฐสมทบไม่เกิน 1200 บ/ปี)



3 หลักประกันรายได้ขั้นพื้นฐาน - เบี้ยยังชีพ



แหล่งเงินจากงบประมาณ

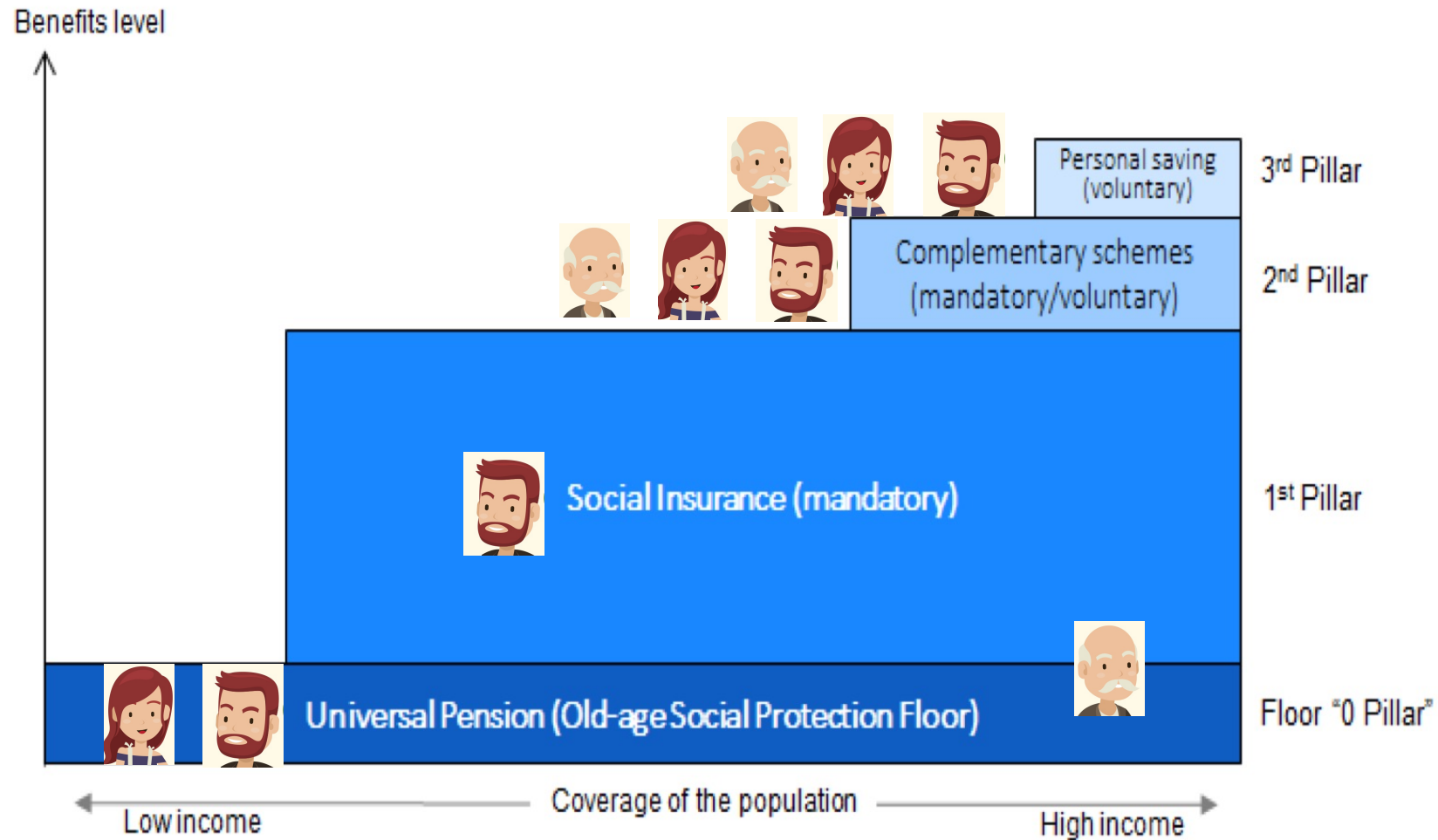


เริ่มตั้งแต่ปี 2546 จ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุยากจน

ปัจจุบันเป็นสิทธิของผู้สูงอายุทุกคน ที่ไม่ได้รับบำนาญ เบี้ยหวัด หรือ
บำนาญพิเศษจากรัฐ

อัตราเบี้ยยังชีพ 600 / 700 / 800 / 1000 บาทต่อเดือน ตามช่วงอายุ

Social Protection: ILO Multi-Pillar Model



ความท้าทายของการปฏิรูประบบบำนาญของไทย



1 บ้านาญที่มีความเพียงพอต่อการดำรงชีพ



บำนาญที่มีความเพียงพอต่อการดำรงชีพ

สมมติ ชายอายุ 22 ปี สองคน จบ ป.ตรี เริ่มต้นชีวิตการทำงาน เงินเดือน 15,000 บาทต่อเดือน เงินเดือนเพิ่มปีละ 3% เท่ากัน คนแรกเป็นข้าราชการ คนที่สองเป็นลูกจ้างเอกชน หญิง จบ ป.ตรี เป็นแม่บ้านเพื่อดูแลบุตรให้มีคุณภาพ

ข้าราชการ

อายุ 22: รายได้ปีแรก 180,000 สะสม กบข.
3% เงินเหลือก่อนหักภาษี **174,600 บาท**
อายุ 60: รายได้ปีสุดท้าย 553,461 เงินเหลือ
ก่อนหักภาษี **536,857 บาท**

บำนาญ เดือนละ **~30,500 บาท**
มีเงินออมใน กบข. กว่า **1.1 ล้านบาท**
($r=6\%$)

แม่บ้าน

อายุ 20: เริ่มสะสมเงิน กับ กอช. เดือน
ละ 1,100 บาท เต็มเพดาน

บำนาญ เดือนละ **8,353 บาท**
($r=4.5\%$ ที่มา: สศค.)
เบี้ยยังชีพ 600-1,000 บาท ตามอายุ

ลูกจ้าง เอกชน

อายุ 22: รายได้ปีแรก 180,000 สมทบ
ประกันสังคม 5% สะสม PVF 3% เงินเหลือ
ก่อนหักภาษี **165,600 บาท**
อายุ 60: รายได้ปีสุดท้าย 553,461 เงินเหลือ
ก่อนหักภาษี **527,857 บาท**

บำนาญ เดือนละ **8,400 บาท** (ทำงาน 39 ปี)
มีเงินออมสะสมใน PVF กว่า **8 แสนบาท** ($r=6\%$)
เบี้ยยังชีพ 600-1,000 บาท ตามอายุ

บ้านานาญที่มีความเพียงพอต่อการดำรงชีพ

จำนวนเงินในธนาคาร 39 ปี	มูลค่าปัจจุบัน เงินเฟ้อ 2%
30,500	~14,000
9,000	~4,200
1 ล้านบาท	4.6 แสน



ตระกร้าของสินค้าในการดำรงชีพ
ค่าอาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค ค่า
เช่าบ้าน ค่าน้ำค่าไฟ ค่าเดินทาง
และติดต่อสื่อสาร

ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายจำเป็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ค่าสมาชิกระบบ cloud TV Sport App Health
การอยู่เป็นครอบครัวจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่า

เฉลี่ยคนไทย	ค่าใช้จ่าย บาท/เดือน ปี 2561
นอกเขตเทศบาล	4,500
ในเขตเทศบาล	7,000

เฉลี่ยคนรวย 5%	ค่าใช้จ่าย บาท/เดือน ปี 2561
นอกเขตเทศบาล	12,000
ในเขตเทศบาล	19,000

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2561

2 ระบบที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

จำนวนสมาชิกและผู้รับประโยชน์

หน่วย: คน

	จำนวน (ล้าน)	ผู้รับบำเหน็จ	ผู้รับบำนาญ
ข้าราชการพลเรือน*	1.48	1,015	696,447
กบข.	1.15		
ประกันสังคม ม.33+39	11.06+1.83	277,192	321,358
ประกันสังคม ม.40	3.53		
กอส.	2.40		
รวม	~21.45		

หมายเหตุ: * ไม่รวมข้าราชการทหาร ~2 แสนคน

2562

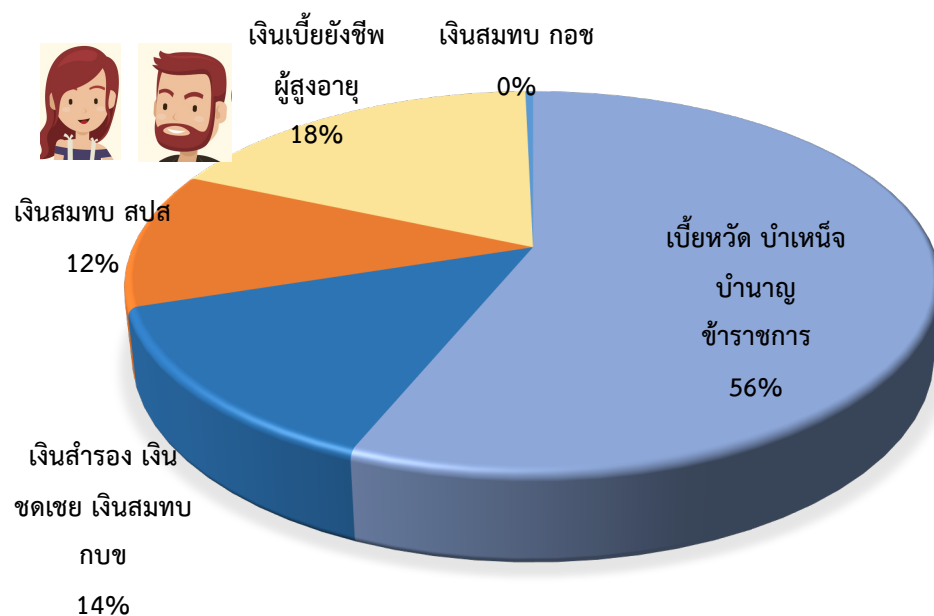
ปี 2563 จำนวนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป 57 ล้านคน จำนวนกำลัง

2563

แรงงาน 39.5 ล้านคน จำนวนแรงงานนอกระบบ 20.5 ล้านคน

2564

การจัดสรรงบประมาณเพื่อบำเหน็จบำนาญ ปีงบประมาณ 2562



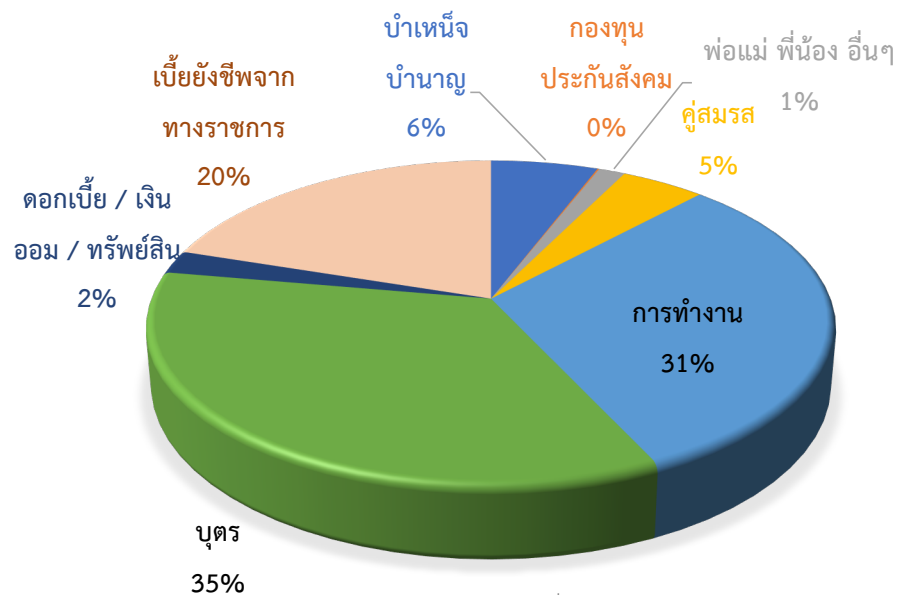
สองส่วนที่เป็นสวัสดิการของข้าราชการ คิดเป็น 70%

ที่มา: สำนักงบประมาณ, เอกสารงบประมาณปี 2562

งบประมาณ 3 ล้านล้านบาท 

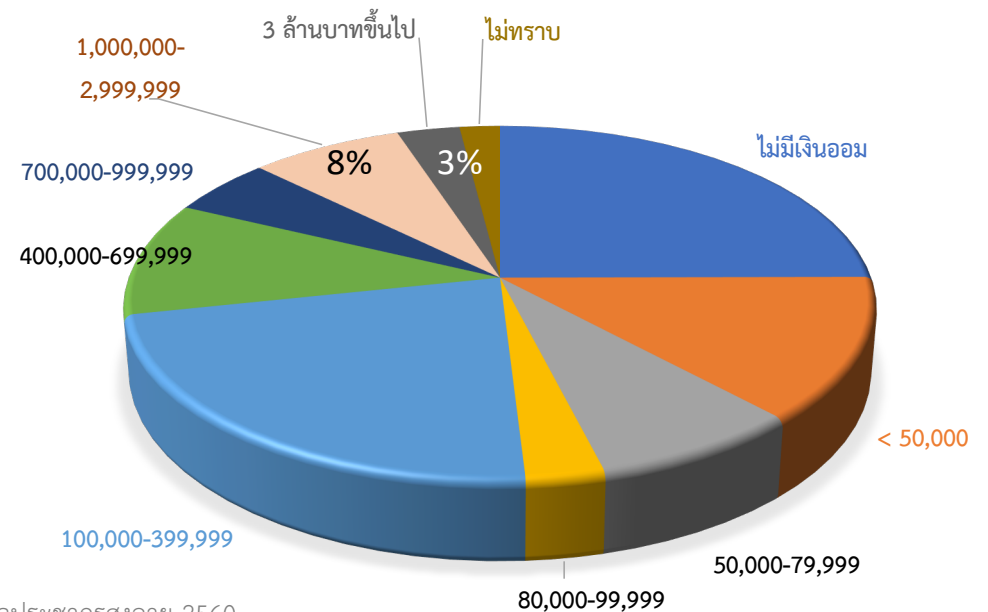
งบบำเหน็จบำนาญ เงินสมทบ 3 กองทุน
และเบี้ยยังชีพ 4 แสนล้าน คิดเป็น 14%
บำนาญมักให้ผ่านผู้มีงานทำ มักไม่
ครอบคลุมไปถึงคู่สมรส

แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ



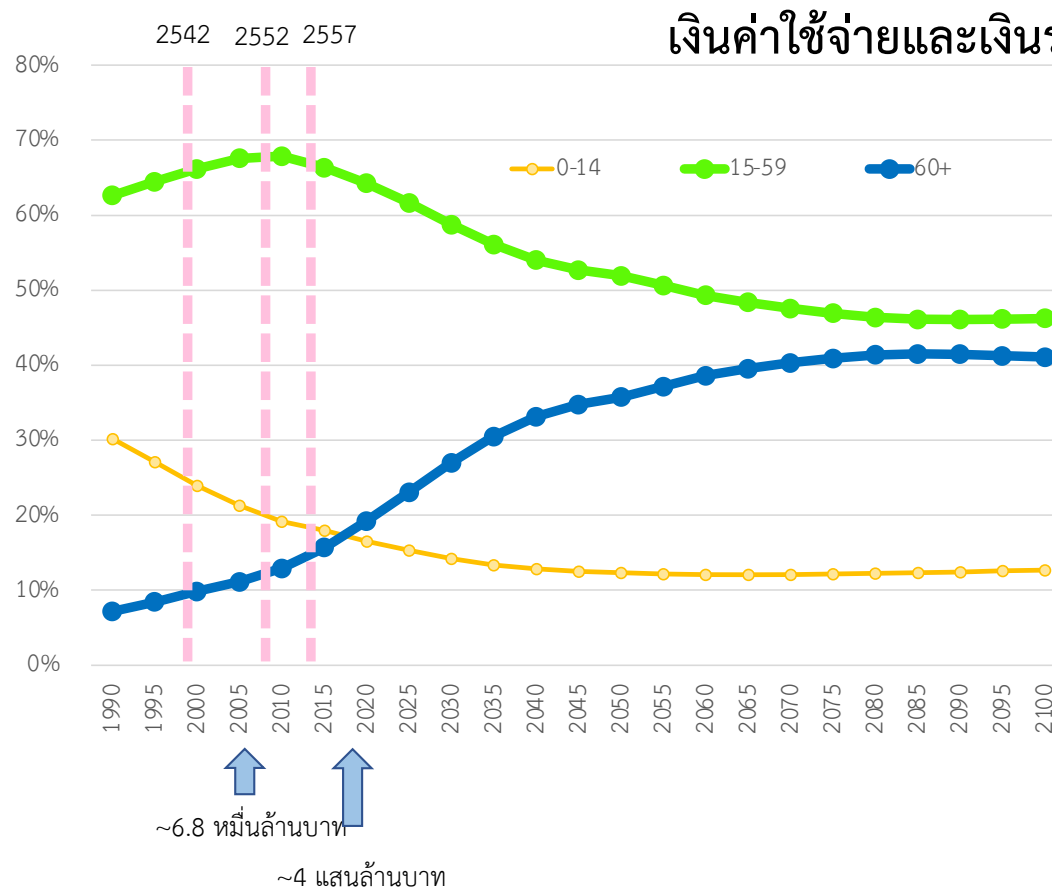
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจประชากรสูงอายุ 2560

สัดส่วนการมีเงินออมของผู้สูงอายุ



การระบาดของโควิด-19 จนนำไปสู่การ Lock down ในปี 2563 ยังได้เผยให้เห็นว่า ความยากลำบากของคนไทยจำนวนมากไม่มีเงินออมใช้ในยามฉุกเฉิน

3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความยั่งยืนของระบบบำนาญ:



ที่มา: UN, World population prospects 2019

สปส. เริ่มเก็บเงินสมทบกรณี ชราภาพ สิ้นปี 2542
เริ่มจ่ายบำนาญ สิ้นปี 2557

ปี 2549 ค่าใช้จ่ายสำหรับบำนาญ บำนาญ เบี้ยยังชีพ เงิน
สมทบ 2 กองทุน 68,000 ล้านบาท

ปี 2552 มีการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทุกคน

ปี 2562 ค่าใช้จ่ายสำหรับบำนาญ บำนาญ เบี้ยยังชีพ เงิน
สมทบ 3 กองทุน 4 แสนล้านบาท

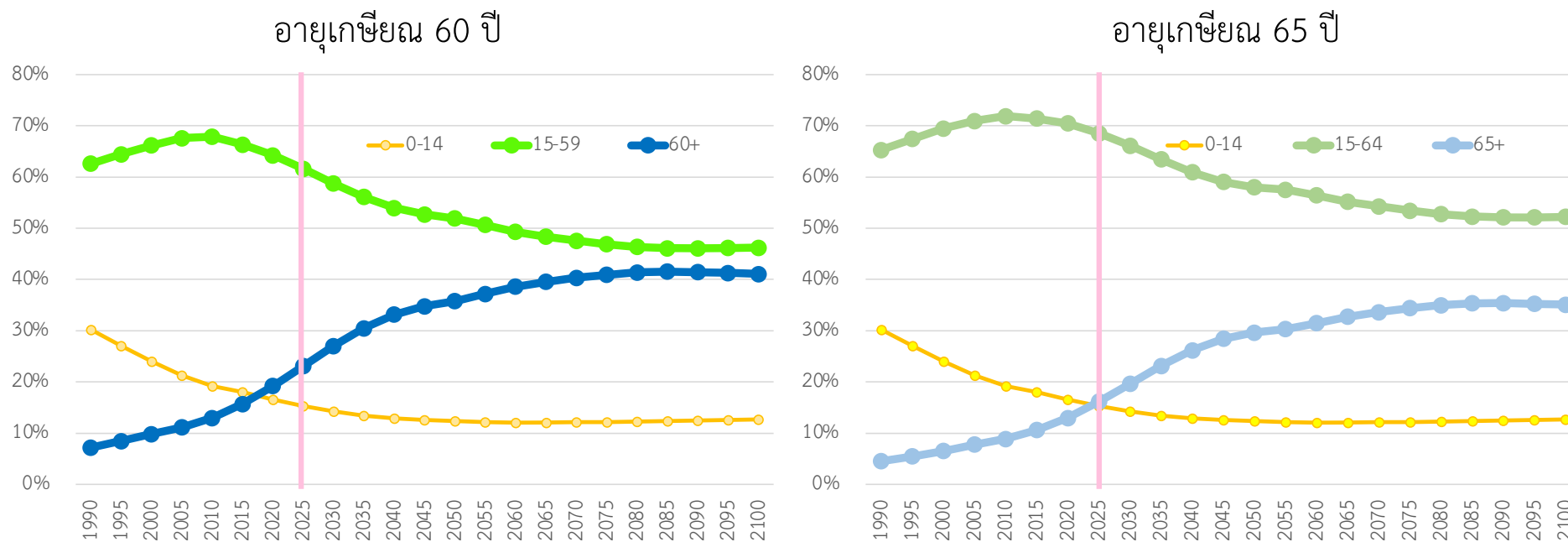
แม้จะไม่เปลี่ยนแปลงอัตราสิทธิประโยชน์

ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุ

จำนวนคนวัยทำงานลดลง และสัดส่วนการทำงานในระบบ
อาจจะลดลง มีผลต่อฐานภาษีรายได้บุคคลธรรมดา

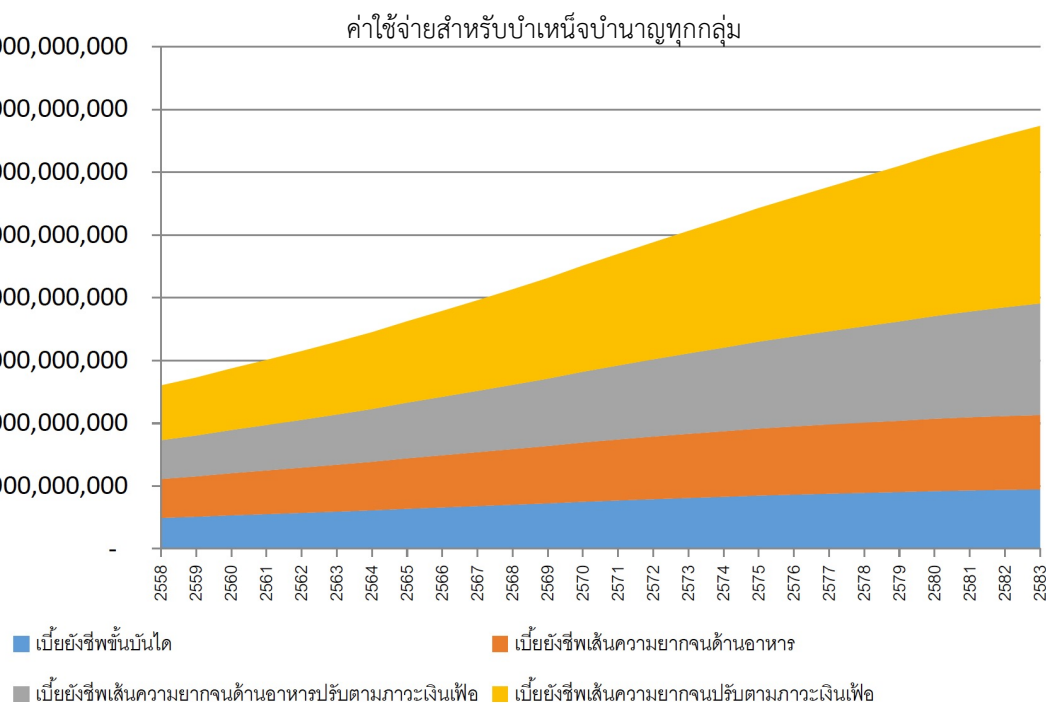
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความยั่งยืนของระบบบำนาญ:

อายุเกษียณ



ที่มา: UN, World population prospects 2019

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความยั่งยืนของระบบบ้านนาญ: ถ้ามีการปรับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น

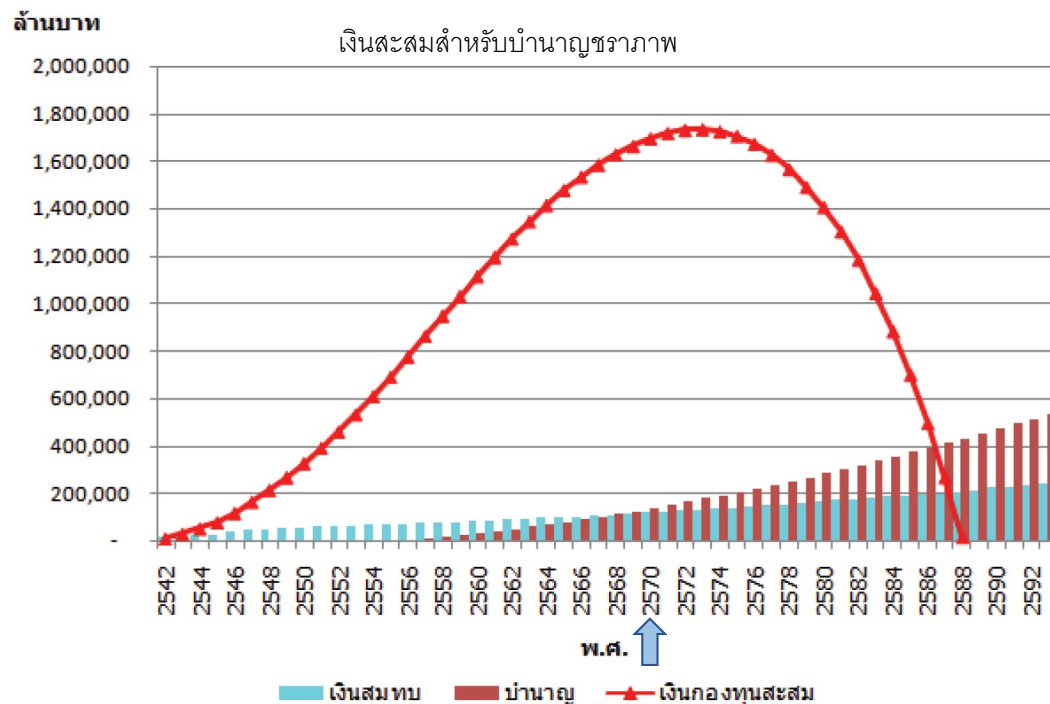


การศึกษาโดย วรเวศม์ สุวรรณระดา (2558)
ถ้าปรับเบี้ยยังชีพ เท่ากับความยากจนด้าน
อาหาร (1,300 บาท) หรือเส้นความยากจน
(2,500 บาท) และปรับตามภาวะเงินเฟ้อ

ที่มา: วรเวศม์ สุวรรณระดา (2558) “การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง”

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับความยั่งยืนของระบบบำนาญ:

เงินสะสมเพื่อจ่ายบำนาญแก่ผู้ประกันตน



ที่มา: วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553) “ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย”

จำนวนคนมีสิทธิรับบำนาญสะสมมากขึ้น
คนมีอายุยืน แต่จ่ายเงินสมทบในอัตราที่ต่ำ

หลังปี 2570 (โดยประมาณ) รายรับจากเงิน
สมทบในแต่ละปีจะต่ำกว่าค่าใช้จ่ายบำนาญ
เงินสะสมจะเริ่มถูกดึงมาใช้
เมื่อถึงเวลานั้น เงินสะสมลดลงต่อเนื่อง

นักวิชาการหลายคน มีข้อสรุปเดียวกันว่า เงินสะสม
กองทุนจะมีไม่พอจ่ายในอนาคต 35-45 ปีหลังจากเริ่ม
เก็บเงินสมทบเพื่อการชราภาพ
ผลการศึกษาที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับข้อสมมุติ

ทางเลือกในการปฏิรูปเพื่อเผชิญความท้าทายเหล่านี้



ด้านโครงสร้างประชากร: ส่งเสริมการมีครอบครัว มีบุตร เปิดรับแรงงานต่างด้าววัยหนุ่มสาวเข้าสู่ระบบประกันสังคม ขยายอายุเกษียณ



ด้านการสะสมเงิน: ปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบประกันสังคม ปรับเพิ่มเพดานเงินเดือน สร้างความไว้วางใจให้แก่ระบบประกันสังคม มีการออมภาคบังคับกับแรงงานนอกระบบ



นโยบายบำนาญแห่งชาติ สร้างความตระหนักรู้ในสิทธิของตน ระบบข้อมูลที่ทำให้ทุกคนรู้ว่าเงินที่ออมเพื่อการเกษียณสามารถใช้ได้ถึงอายุกี่ปี บำนาญที่ครอบคลุมคู่สมรส



ปฏิรูประบบภาษี: ขยายฐานภาษีรายได้ ลดภาษีด้านรายได้/เพิ่มภาษีด้านการบริโภค

Policy Forum on Thailand's Pension Reform:
Towards an Inclusive, Adequate and Sustainable Pension System

ขอขอบคุณค่ะ

