



International
Labour
Organization



JOINT SDG FUND

► การทบทวน ระบบบำนาญในประเทศไทย

ภาพรวม

มีนาคม 2564



การทบทวนระบบบำนาญ ในประเทศไทย

จัดทำโดย:

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย กับพหุชา และ สภารณประชาริปไทยประชณลาว
และ คณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำรงงานที่มีคุณค่าประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแปซิฟิก

This note is still a draft to be revised when the main pension report is concluded.

ข้อความสรุปที่สำคัญ

รายงานฉบับนี้นำเสนอภาพรวมความคุ้มครอง ความพอเพียงเหมาะสม ความยั่งยืนทางการเงินและความสอดคล้องของนโยบายระบบบำนาญของไทย รายงานนี้เป็นรายงานสรุปจากรายงานฉบับเต็ม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะสู่การอภิปรายนโยบายบำนาญแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง และ ให้ข้อมูลต่อการศึกษาวิเคราะห์การคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม ซึ่งองค์การสหประชาชาติกำลังดำเนินการศึกษาร่วมกับรัฐบาลไทย ตามด้วยการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยที่ใช้เพื่อการประมาณการกองทุนประกันสังคม

ระบบบำนาญของไทยได้รับการประเมินว่ามีความก้าวหน้าอย่างมากในแง่ของการคุ้มครอง แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญ ในแง่ของความเพียงพอเหมาะสม ความยั่งยืนทางการเงินและความสอดคล้องของนโยบาย ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญคือเรื่องโครงสร้างระบบบำนาญและการแยกสิทธิประโยชน์บำนาญออกตามประเภทต่าง ๆ ของแรงงาน โครงสร้างในลักษณะนี้ไม่สะท้อน หรือไม่รองรับความสามารถในการเคลื่อนย้ายแรงงานและพลวัตของตลาดแรงงานไทย และการจ้างงานที่มีรูปแบบแตกต่างไปจากมาตรฐานการจ้างงานทั่วไป และงานอิสระที่เพิ่มสูงขึ้น หากประเด็นดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข อาจส่งผลทำลายประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบบำนาญในบริบทการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอแนะแบ่งออกเป็น 2 แนวทางที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปอย่างเร่งด่วนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบำนาญ

การปฏิรูปควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเพิ่มเงินบำนาญให้เพียงพอต่อการยังชีพและรักษาคุณภาพชีวิตหลังเกษียณไว้ได้ การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในระบบบำนาญ และการช่วยเหลือสนับสนุนครัวเรือนต่าง ๆ ผ่านโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากผลกระทบการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 โดยมีแนวทางที่สำคัญได้แก่:

- เพิ่มมูลค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้มีหลักประกันบำนาญที่มีความเหมาะสมมากขึ้น และมีการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือครัวเรือนให้สามารถฟื้นตัวจากวิกฤตได้
- กำหนดให้มีการปรับปรุงค่าคงที่ ที่ใช้ในการคำนวณเงินบำนาญของกองทุนประกันสังคม เพื่อเพิ่มผลประโยชน์บำนาญให้มีความเพียงพอ รวมถึง (ก) การเพิ่มเพดานค่าจ้างในการคำนวณสิทธิประโยชน์ และ (ข) การกำหนดกรอบระยะเวลาการจ่ายสิทธิประโยชน์ให้กับแรงงานที่จ่ายเงินสมทบสั้นกว่าข้อกำหนดปัจจุบันซึ่งกำหนดให้ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี
- เชลยโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ออกไป เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบำนาญอย่างเป็นระบบมากขึ้น

2. พัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการปฏิรูประบบบำนาญ

ยุทธศาสตร์แห่งชาติกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อเป็นแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบำนาญอย่างต่อเนื่องในทิศทางที่ทำให้เกิดความสอดคล้องของนโยบาย วิสัยทัศน์ดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ การจัดหาเงินทุน และความสอดคล้องเชื่อมโยงของระบบบำนาญในโครงการต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยเพื่อสร้างระบบบำนาญหลายชั้นที่สอดคล้องและให้ความคุ้มครองประชาชนด้วยสิทธิประโยชน์ที่พอเพียงเหมาะสมและยั่งยืน รายงานฉบับนี้เสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ระบบบำนาญแต่ละชั้นเป็นส่วนเสริมและสนับสนุนต่อกันเพื่อเกิดความสมบูรณ์ที่สามารถช่วยเหลือแรงงานไทยตลอดช่วงชีวิตการทำงาน โครงสร้างของระบบนี้ควรประกอบไปด้วย:

- ชั้น 0: ระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เสริมด้วยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และเบี้ยยังชีพคนพิการ) การรวมวิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันสังคมเข้าด้วยกันจะช่วยให้เกิดความพอเพียงของเงินบำนาญ ความยั่งยืนของระบบ และการจ่ายสิทธิประโยชน์ได้ดีขึ้นรวมทั้งช่วยให้ระบบมีความโปร่งใสและความยุติธรรมมากขึ้น และสามารถสร้างแรงจูงใจของตลาดแรงงานเชิงบวกอีกด้วย
- ชั้น 1: สิทธิประโยชน์ที่สัมพันธ์กับรายได้ที่มีการประกันผลตอบแทน (กองทุนประกันสังคม) กรณีนี้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนค่าคงที่ที่ใช้ในการคำนวณสิทธิประโยชน์เพื่อเสริมสร้างความพอเพียงและความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมให้เกิดความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ รายงานฉบับนี้กำหนดทางเลือกเพื่อขยายสิทธิประโยชน์กรณีราภาพที่สัมพันธ์กับรายได้ที่มีการประกันผลตอบแทน และที่จ่ายตามรอบระยะเวลาไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับเงินในรูปแบบค่าจ้าง
- ชั้น 2: เงินสะสมเพิ่มเติมที่สอดคล้องเชื่อมโยง กรณีนี้รวมถึงการรับรองว่ามีทางเลือกโครงการเงินสะสมที่หลากหลาย (กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.), ข้อเสนอ กบข. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ให้มุมมองที่สอดคล้องและมีประสิทธิภาพสำหรับสมาชิกในการออม

ประเด็นเพิ่มเติมที่ควรพิจารณาคือการรวมระบบบำนาญข้าราชการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยในการปฏิรูประบบบำนาญ (รวมถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ และนโยบายตลาดแรงงานต่าง ๆ)

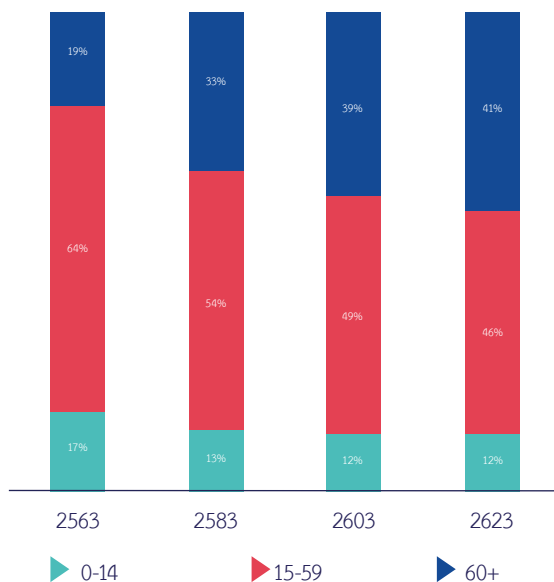
ภาพรวมของรายงาน

บริบทระบบบำนาญไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และสังคมในประเทศไทยแสดงถึงความจำเป็นที่เพิ่มขึ้นในการเสริมสร้างความยั่งยืนและประสิทธิภาพของระบบบำนาญของประเทศ ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรสูงส่งคนผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วที่สุด (ภาพที่ 1) แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม สังคมที่มีผู้สูงอายุมักจะมีข้อท้าทายด้านความเจ็บป่วยและความพิการที่เพิ่มขึ้นซึ่งลดศักยภาพในการหารายได้ (ภาพที่ 2) ผู้สูงอายุรุ่นถัดไปในอนาคตจะพึ่งพาบุตรหลานของตนได้น้อยลงกว่าผู้สูงอายุรุ่นก่อนๆ และความคาดหวังให้รัฐมีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุก็จะสูงขึ้น

ประชากรไทยจะกลายเป็นกลุ่มผู้สูงอายุในอีกไม่กี่ทศวรรษที่จะถึงนี้

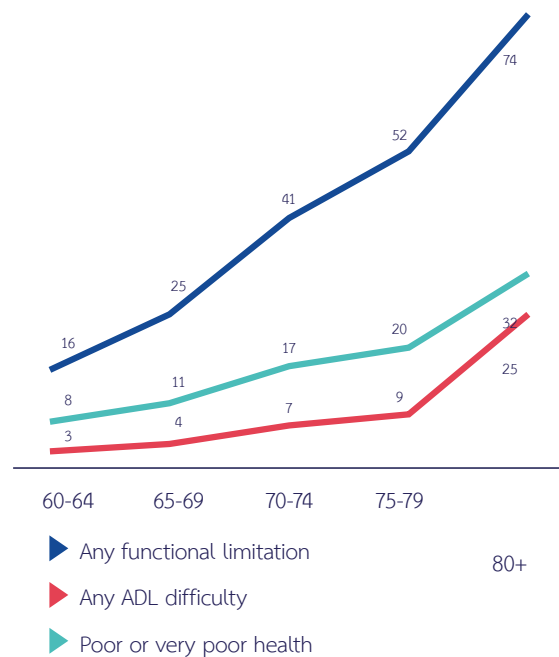
ภาพที่ 1: ประชากร แบ่งตามกลุ่มอายุ, 2563 - 2623



ที่มา: UN Population Division (2562)

อุปสรรคจากสภาพการและความเจ็บป่วยต่อการหารายได้ในกลุ่มผู้สูงอายุ

ภาพที่ 2: สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่มีข้อจำกัดด้านสมรรถภาพและความยากลำบากในการดำเนินชีวิตประจำวัน แบ่งตามช่วงอายุทุก 5 ปี



ที่มา: บุขรารณ ธีระวิจิตชัยนันท์ และอื่น ๆ (2562)

นโยบายบำนาญสามารถสร้างผลเชิงบวกต่อการฟื้นตัวจากวิกฤตการแพร่ระบาดโรคโควิด 19 ไปสู่วิถีทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมั่นคงมากขึ้น หลายปีที่ผ่านมาพบว่าภาคเศรษฐกิจของไทยมีการชะลอตัวลง และเป็นครั้งแรกในหลายๆทศวรรษที่ผ่านมา ที่พบว่ามีความยากจนเพิ่มขึ้น โรคโควิด 19 สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มขึ้นไปอีก กระนั้นก็ตาม วิกฤตดังกล่าว เน้นย้ำบทบาทที่สำคัญของมาตรการคุ้มครองทางสังคมในการคุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงและผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงและการอำนวยความสะดวกให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมั่นคง เงินบำนาญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม จะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นในมิติต่าง ๆ ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ รวมถึงตลอดถึงการเพิ่มผลิตภาพ การสร้างตลาดแรงงานใหม่แบบแผน และการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ระบบบำนาญที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการปรับตัวต่อโครงสร้างและพลวัตรของตลาดแรงงานไทย พบว่าครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานไทยมีการจ้างงานที่เปราะบางไม่มั่นคง และกว่าครึ่งเป็นการจ้างงานในเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างไรก็ตามดังกล่าวยังไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่งอยู่กับที่ บ่อยครั้งพบว่าแรงงานหลายคนมีการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานตลอดชีวิตการทำงาน ระบบบำนาญจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับแรงงานที่มีการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายนี้ รวมถึงการส่งเสริมการทำตลาดแรงงานให้มีแบบแผนที่เป็นทางการอีกด้วย

การประเมินระบบบำนาญของไทยในปัจจุบัน

โครงการบำนาญต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยในปัจจุบันมีจุดแข็งหลายประการ แต่ก็พบว่ามีจุดอ่อนที่สำคัญหลายด้านด้วยเช่นกัน รายงานฉบับนี้ประเมินระบบบำนาญของไทย โดยพิจารณาจากผลลัพธ์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความคุ้มครองที่ครอบคลุม ความพอเพียง และความยั่งยืน รวมถึงประเด็นด้านความสอดคล้องของนโยบายอีกด้วย โดยการศึกษาอ้างอิงถึงระบบบำนาญแบบขั้น (หรือเสาหลัก) ที่อธิบายโดยกรอบแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยระบบบำนาญที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนหลายชั้น

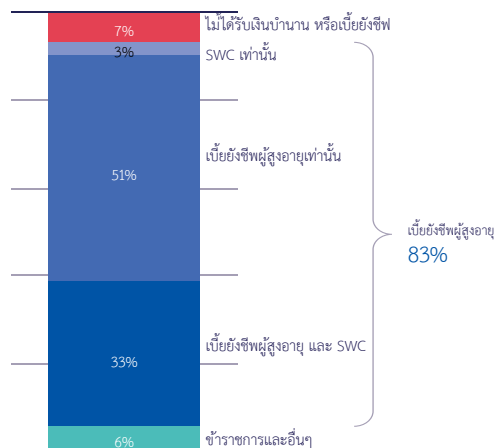
ความคุ้มครองที่ครอบคลุม

หลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในการสร้างระบบบำนาญที่ใกล้เคียงกับระบบบำนาญถ้วนหน้า (ภาพที่ 3) ความสำเร็จนี้ขึ้นอยู่กับ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เป็นเงินอุดหนุนจากรายได้ภาษีของรัฐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ซึ่งคุ้มครองครอบคลุมผู้สูงอายุคิดเป็นสัดส่วน ประมาณ 4 ใน 5 คน ส่วนที่เหลือคือผู้เกษียณอายุที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ กลุ่มผู้สูงอายุอีกจำนวนเล็กน้อยที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเงินสงเคราะห์จากที่ใดเลย กว่าหนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีเงินได้เพิ่มจากบำตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เพิ่งจะเริ่มมีผลบังคับใช้ ในขณะที่มีผู้สูงอายุจำนวนไม่มากได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการที่เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

รายงานพบว่า ความคุ้มครองของโครงการสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ที่เกิดจากการจ่ายเงินสมทบค่อนข้างต่ำมาก (ภาพที่ 4) โครงการสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2543 หมายความว่าจนกระทั่งปัจจุบันมีผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจำนวนไม่มากนัก ปัจจุบัน ประมาณร้อยละ 44 ของประชากรที่มีงานทำจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ กองทุนประกันสังคม ซึ่งประกันการคุ้มครองจากการจ่ายเงินสมทบในระดับที่สูงขึ้นสำหรับผู้สูงอายุรุ่นถัดไปในอนาคต มีการเพิ่มขึ้นของความคุ้มครองในทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงโครงการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบโดยตรงอีกด้วย (กอช. และมาตรา 40 กองทุนประกันสังคม) อย่างไรก็ตามก็พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานไทยไม่ได้มีการจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพเป็นประจำ

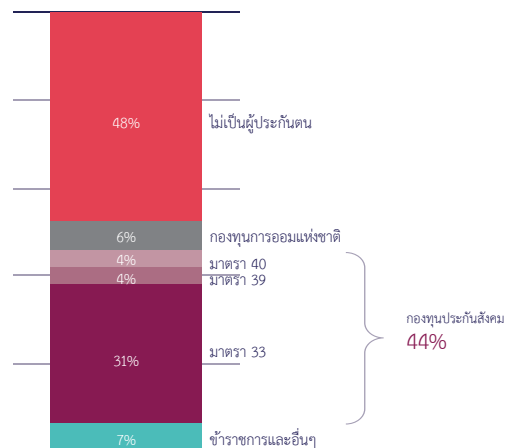
กว่าร้อยละ 90 ของผู้สูงอายุในประเทศไทยได้รับเงินบำนาญหรือเบี้ยยังชีพ

ภาพที่ 3: ร้อยละของผู้สูงอายุ (อายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป) ได้รับเงินบำนาญหรือเบี้ยยังชีพ แยกตามประเภท, พ.ศ. 2561



มีเพียงครึ่งหนึ่งเป็นผู้ประกันตนภายใต้โครงการบำนาญที่ต้องมีการจ่ายเงินสมทบ

ภาพที่ 4: ร้อยละของประชากรที่มีงานทำซึ่งเป็นผู้ประกันตนโครงการบำนาญต่าง ๆ แยกโดยประเภทโครงการ, พ.ศ. 2561



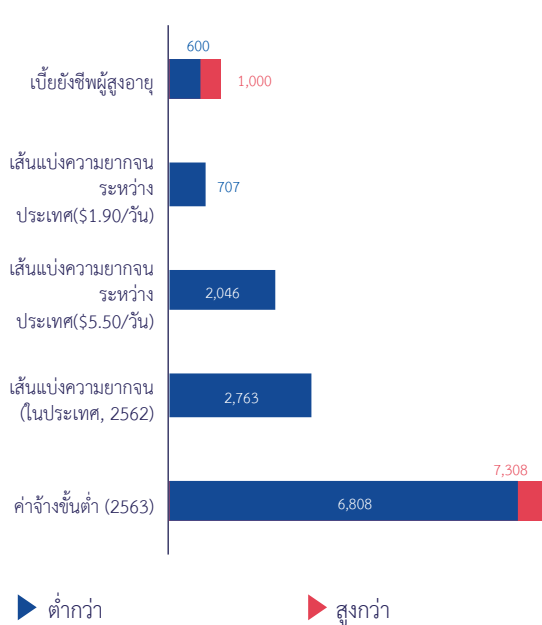
บันทึกเพิ่มเติม: กอช. รวมสมาชิกทุกคน (โดยไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกที่จ่ายเงินสมทบ) ภายใต้ประเภท ข้าราชการและอื่นๆ บำนาญอื่น ๆ หมายถึง กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายโรงเรียนเอกชนและบำนาญที่ให้กับพนักงานราชการ

ความเพียงพอ

แม้ว่าจะมีผู้ได้รับการคุ้มครองจำนวนมาก สิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานระดับประเทศและระหว่างประเทศ และยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นบำนาญขั้นพื้นฐาน (ขั้น 0) ในขณะที่โครงการบำนาญมีผลกระทบที่สำคัญในการลดความยากจน แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับผู้สูงอายุในการดำรงชีพโดยไม่ต้องมีรายได้เพิ่มเติมจากการทำงานและการช่วยเหลือสนับสนุนจากครอบครัว สิทธิประโยชน์ (ประมาณ 600 – 1000 บาท ต่อเดือน) ถือเป็นจำนวนเงินที่ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ และถือเป็นสิทธิประโยชน์บำนาญขั้นพื้นฐานที่ต่ำที่สุดในภูมิภาค และในโลก เมื่อเปรียบเทียบกับจากรายได้เฉลี่ย (ที่ร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ) (ภาพที่ 5 และ 6) การไม่มีการปรับค่าตามดัชนีราคายังหมายความว่าสิทธิประโยชน์ที่สูงสูญเสียไปประมาณหนึ่งในห้าของมูลค่าที่แท้จริง นับตั้งแต่การปรับปรุงดัชนีราคาเพิ่มขึ้นครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2554 แม้ว่าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม แต่ก็ยังมีส่วนช่วยเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในการลดปัญหาด้านความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ และโครงการนี้ไม่ได้กำหนดเป้าหมายไปยังกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนที่สุดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

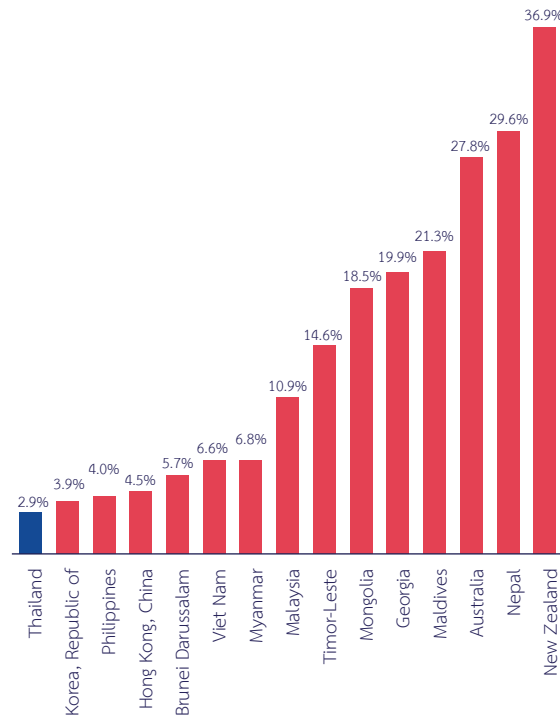
สิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานระดับชาติ

ภาพที่ 5: สิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง (2562 – 2563)



และถือเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้สิทธิประโยชน์บำนาญขั้นพื้นฐานที่ต่ำที่สุดในโลก

ภาพที่ 6: ระดับสิทธิประโยชน์ของบำนาญทางสังคมในประเทศต่าง ๆ, ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปีล่าสุด

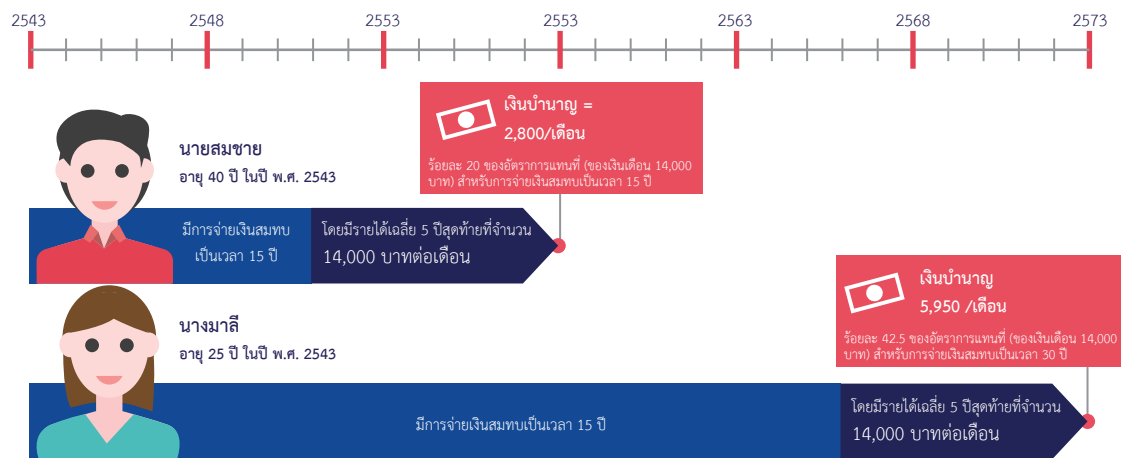


ที่มา: องค์กรช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (2561)

ในเชิงหลักการ สิทธิประโยชน์ภายใต้กองทุนประกันสังคมสามารถให้สิทธิประโยชน์ที่สัมพันธ์กับรายได้ที่เพียงพอ (ขั้น 1) ระบบบำนาญภายใต้กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33) กำหนดว่าจะจ่ายเงินบำนาญร้อยละ 42.5 ของรายได้ก่อนหน้าของแรงงาน หลังจากที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วเป็นเวลา 30 ปี¹ ซึ่งสามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ฉบับที่ 102 ปัจจุบัน โครงการบำนาญเริ่มดำเนินการมาไม่นานทำให้ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุแล้วอยู่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพในระดับที่ต่ำมาก แต่กรณีดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเวลาเปลี่ยนไป (ภาพที่ 7)

แรงงานที่เกษียณอายุในอนาคตจะได้รับสิทธิประโยชน์สูงกว่าแรงงานที่เพิ่งจะเกษียณอายุในรอบหลายปีที่ผ่านมา

ภาพที่ 7: สิทธิประโยชน์บำนาญสำหรับแรงงานที่มีการจ่ายเงินสมทบในระยะเวลาที่ต่างกัน แต่มีประวัติค่าจ้างเท่ากันในช่วง 5 ปีสุดท้ายของการจ่ายเงินสมทบ



อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขใด ๆ เกิดขึ้น ปัจจัยบางประการที่สำคัญจะลดระดับความพอเพียงในอนาคตให้ต่ำลง สิ่งที่ต้องดำเนินการโดยเร็วที่สุดคือการขึ้นเพดานค่าจ้างในการคำนวณสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ (จำนวน 15,000 บาท/เดือน) ซึ่งไม่เคยมีการเพิ่มขึ้นเลย และไม่สอดคล้องกับรายได้ของผู้ประกันตนอีกต่อไป ประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่ทำให้ความเพียงพอลดลง รวมถึง การกำหนดวัยเกษียณที่ต่ำ สูตรการคำนวณเงินบำนาญที่ใช้ ข้อเท็จจริงที่ว่าสิทธิประโยชน์เงินบำนาญไม่ได้มีการปรับปรุงดัชนีตามอัตราเงินเฟ้อหรือค่าจ้าง เมื่อผู้ประกันตนเกษียณอายุ

โครงการเงินสะสมต่าง ๆ มุ่งเป้าไปที่แรงงานนอกระบบโดยส่วนใหญ่จะให้ผลประโยชน์ที่ต่ำ สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพแบบเงินบำนาญตามมาตรา 40 กองทุนประกันสังคม โดยส่วนใหญ่จะจ่ายเงินจำนวนน้อย (เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบในจำนวนที่ต่ำ) และไม่ได้ก่อให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ในระดับที่คาดการณ์ได้ในช่วงชราภาพ ในขณะที่ กอช. ให้สิทธิประโยชน์เป็นรายงวดเป็นระยะเวลา 20 ปีต่อเนื่อง ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่จะได้รับเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 600 บาทต่อเดือน (และมักจะได้รับไม่ครบ 20 ปีเต็ม) เนื่องจากเงินสมทบที่จ่ายให้กับกองทุนอยู่ในระดับที่ต่ำ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือกรณีเงินบำนาญตามมาตรา 39 กองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่เปลี่ยนจากการเป็นแรงงานในระบบ มาเป็นการจ้างงานตนเองในช่วงปีท้ายๆ ของชีวิตการทำงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ลดลงอย่างมาก

สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพแบบเงินบำนาญพบได้ทั่วไปในระบบบำนาญ เป็นภัยต่อวัตถุประสงค์ของระบบบำนาญและลดแรงจูงใจในการเข้าเป็นสมาชิก พบว่า มีการจ่ายเงินบำนาญให้กับแรงงานที่จ่ายเงินสมทบระยะสั้นภายใต้กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33) และเงินบำนาญข้าราชการ และมาตรฐานการจ่ายเงินบำนาญภายใต้ กบข. และสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 (กองทุนประกันสังคม) สำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ เงินที่ได้รับมักจะหมดไปในช่วงปีแรกๆของการเกษียณอายุ ซึ่งในทางกลับกัน กรณีนี้จะสร้างปัญหาเกี่ยวกับความเพียงพอของรายได้ในช่วงเกษียณอายุของผู้สูงอายุ นอกจากนี้กรณีดังกล่าวจะส่งผลต่อประเด็นปัญหาความยั่งยืนทางการเงิน เนื่องจากเงินสะสมที่หมดไปนี้สร้างแรงกดดันเพิ่มเติมต่อการสนับสนุนช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ (เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และโครงการความช่วยเหลือที่ไม่ต้องมีการร่วมจ่ายเงินสมทบ)

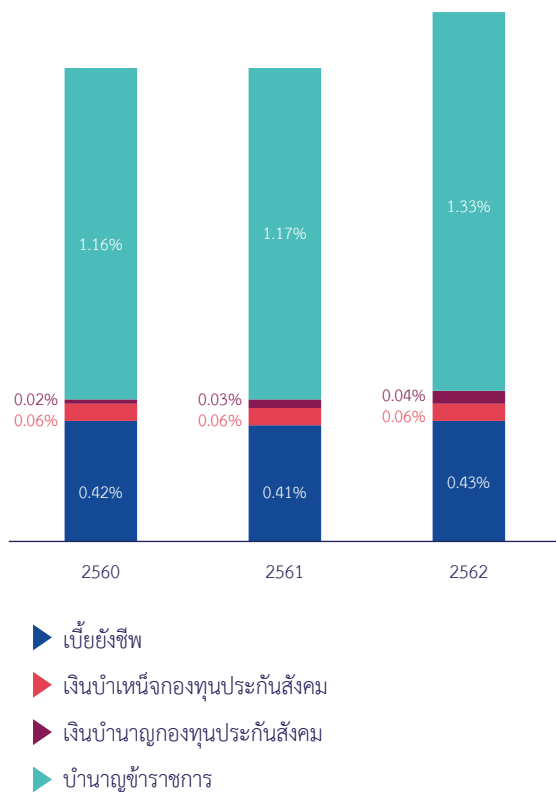
1 คำนวณจากฐานรายได้เฉลี่ยของเงินเดือน 5 ปีสุดท้าย

ความยั่งยืน

โดยทั่วไป การจ่ายเงินบำนาญในประเทศไทยมีจำนวนค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่เผชิญกับการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุที่คล้ายๆ กัน ปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับเงินบำนาญ และโครงการความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 1.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ภาพที่ 8) ซึ่งถือเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศจีน มองโกเลีย เกาหลีใต้ และเวียดนาม ปัจจุบัน มากกว่า 2 ใน 3 ของค่าใช้จ่าย (ร้อยละ 1.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) เป็นเงินบำนาญของข้าราชการ โดยค่าใช้จ่ายส่วนที่เหลือส่วนใหญ่เป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 0.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2603 ค่าใช้จ่ายของระบบบำนาญข้าราชการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรายได้ภาษีของรัฐจะสูงถึงร้อยละ 2.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศซึ่งให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุจำนวนไม่มาก แม้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะเป็นการคุ้มครองแบบถ้วนหน้า พบว่าค่าใช้จ่ายโครงการดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลางตามมาตรฐานระหว่างประเทศ (ภาพที่ 9) ส่วนค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ชราภาพของกองทุนประกันสังคมยังไม่สูงมากนักเนื่องจากเพิ่งเริ่มมีการจ่ายสิทธิประโยชน์ชราภาพไปได้ไม่นาน คาดการณ์ว่าโครงการดังกล่าวจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า

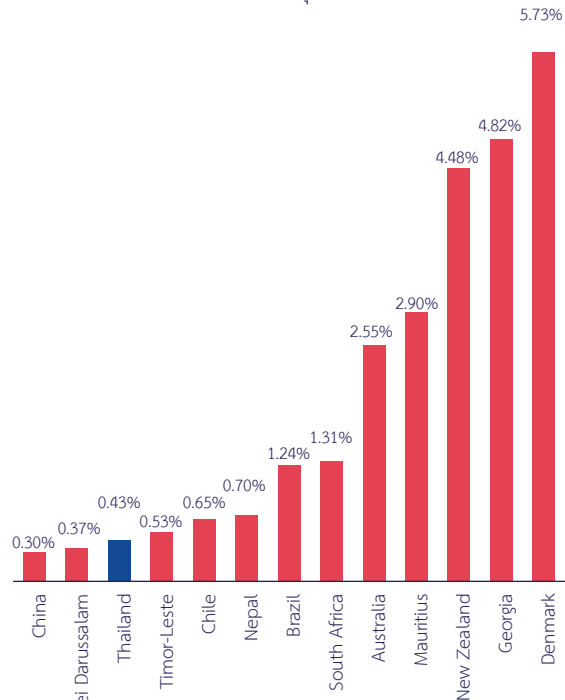
ค่าใช้จ่ายเงินบำนาญในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นเงินบำนาญข้าราชการ

ภาพที่ 8: ค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากทุกระบบการคุ้มครองทางสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทย, พ.ศ. 2560 – 2562



ค่าใช้จ่ายจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ภาพที่ 9: ค่าใช้จ่ายระบบบำนาญพื้นฐาน, แบ่งตาม ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปีล่าสุด



ที่มา: องค์กรช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (2561)

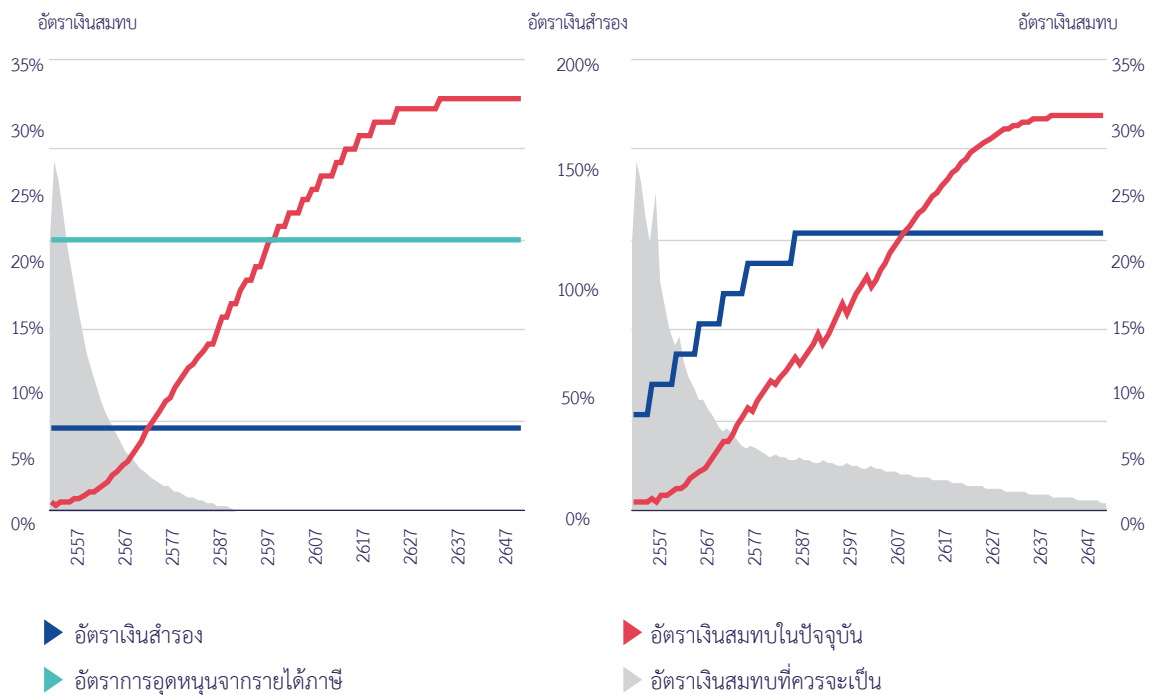
หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ สถานะทางการเงินของสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพภายใต้กองทุนประกันสังคมจะอ่อนแอลงในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า (ภาพที่ 10) อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปในทางปฏิบัติจะทำให้ระบบบำนาญมีฐานทางการเงินที่แข็งแกร่ง การประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ระยะสั้นที่สุดที่จัดทำโดยไอแอลโอพบว่า การเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสมทบและอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้ระบบบำนาญมีรากฐานที่แข็งแกร่งมั่นคงไปจนถึงปี พ.ศ. 2643 (ภาพที่ 11) การปรับเปลี่ยนที่จำเป็นนี้สอดคล้องกับการปฏิรูปโครงการบำนาญต่าง ๆ ในประเทศรายได้ปานกลาง และรายได้สูงอื่น ๆ

หากไม่มีการปฏิรูป เงินสำรองกองทุนบำนาญภายใต้กองทุนประกันสังคมจะหมดลงภายในปี พ.ศ. 2597

ภาพที่ 10: ประเด็นที่สำคัญจากการประมาณการทางการเงินของระบบบำนาญกองทุนประกันสังคม

แต่หากมีการปฏิรูปค่าคงที่ที่ใช้ในการคำนวณบำนาญจะทำให้ระบบมีรากฐานทางการเงินที่ดี

ภาพที่ 11: แบบจำลองการปฏิรูปที่มีการเพิ่มอายุเกษียณและอัตราเงินสมทบ



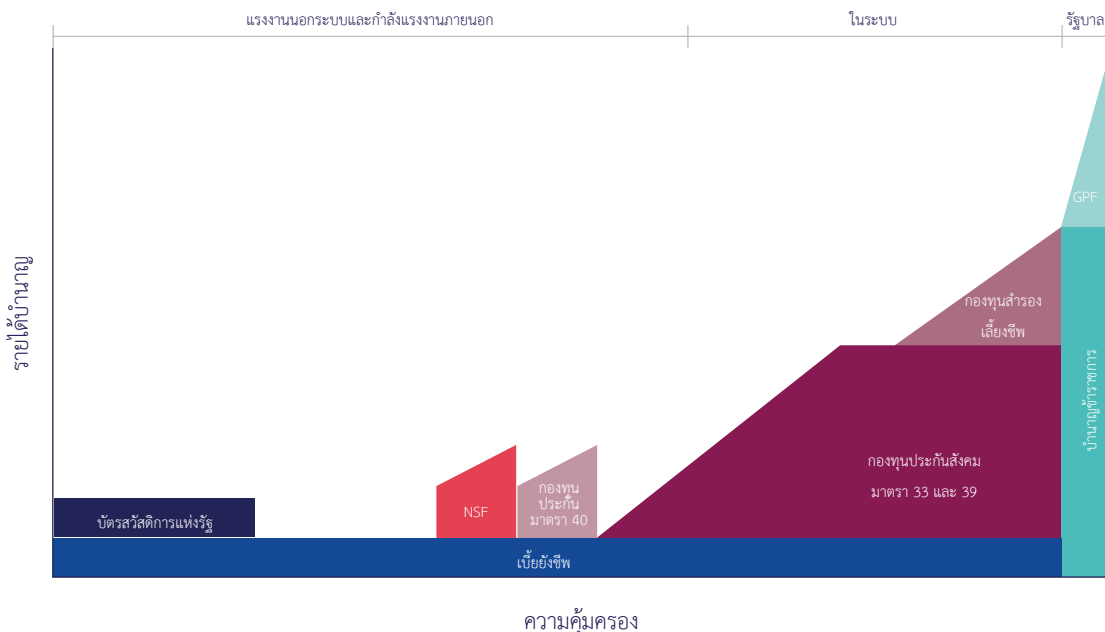
ที่มา: ไอแอลโอ (2559)

ความสอดคล้องและความกลมกลืนของนโยบาย

การแบ่งประเภทของระบบบำนาญ โดยพิจารณาจากรูปแบบการจ้างงานที่ต่างกัน ไม่สอดคล้องกับลักษณะที่สั่นไหวของตลาดแรงงานไทย (ภาพที่ 12) โครงการบำนาญโดยทั่วไปจัดตั้งขึ้นตามสถานภาพการจ้างงานของแรงงาน ซึ่งไม่ได้รับการย้ายรูปแบบการจ้างงานของแรงงาน ในช่วงชีวิตของการทำงาน จากการศึกษาพบว่า มีแนวโน้มที่จะแยกระบบบำนาญออกเป็นโครงการย่อย ๆ ภายในกลุ่มแรงงานประเภทเดียวกันอีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กองทุนประกันสังคม และ กอช. ที่เสนอโครงการบำนาญที่คล้าย ๆ กันให้กับแรงงานนอกระบบ และ ข้อเสนอ กบข. ที่กำลังจะตั้งขึ้นคู่ขนานกับกองทุนประกันสังคม การตัดสินใจให้นาสีสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม มารวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นขั้นตอนที่ดี แต่พบว่าทั้งสองโครงการยังคงแยกกันในเชิงการบริหารจัดการ

ระบบบำนาญของไทยมีการแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ตามรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน

ภาพที่ 12: แสดงระบบบำนาญไทยในปัจจุบัน



การแยกระบบบำนาญออกเป็นโครงการย่อย ๆ มีผลเสียต่อความพอเพียง แรงจูงใจและความยั่งยืนทางการเงิน การไม่สามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ส่งผลต่อสถานการณ์ที่แรงงานที่ทำงานมาอย่างยาวนานและมีการจ่ายเงินสมทบจำนวนมากให้กับกองทุนประกันสังคมอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่เพียงพอ การแยกระบบบำนาญเป็นโครงการย่อย ๆ ยังมีส่วนต่อต้นทุนทางการเงิน ประการแรก สิทธิประโยชน์ที่ไม่เพียงพอจากการมีระบบบำนาญแบบแยกเป็นโครงการย่อยสร้างแรงกดดันอย่างมากต่อโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรายได้ภาษีของรัฐ และ ประการที่สอง การตัดสินใจที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันส่งผลให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในระบบ ตัวอย่างที่เห็นคือ ความเป็นไปได้ในการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีนัยสำคัญของ กบข. ที่เข้ามาดบัง โครงการบำนาญ กองทุนประกันสังคมไม่ให้มีการสร้างรากฐานทางการเงินที่ดี (กล่องที่ 1) นอกจากนี้ยังเป็นการสูญเสียโอกาสในการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมให้กับแรงงานที่ ซึ่งจะสามารถนำมาสนับสนุนกระบวนการต่าง ๆ ในการสร้างรูปแบบการจ้างงานที่มีแบบแผนเป็นทางการอีกด้วย

กล่องที่ 1: ข้อเสนอ กบข.

ปัจจุบันรัฐบาลไทยกำลังพิจารณานำ กบข. ซึ่งเป็นระบบการจ่ายเงินสมทบภาคบังคับมาใช้ เมื่อมีการบังคับใช้อย่างเต็มตัวแล้ว โครงการดังกล่าวจะกำหนดให้ลูกจ้างทุกคนในธุรกิจที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปเป็นสมาชิก กบข.² นายจ้างและลูกจ้างแต่ละฝ่ายต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือนของลูกจ้าง (รวมทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 20) โดยมีทางเลือกในการเพิ่มเงินสมทบถึงร้อยละ 15 เงินสมทบอาจมีการลงทุนโดยสถาบันทางการเงิน เมื่ออายุครบ 60 ปี สมาชิกสามารถรับเงินสะสมทั้งหมดเป็นเงินก้อน (เงินบำเหน็จ) (บวกกับดอกเบี้ย) หรือรับเงินบำนาญตลอดระยะเวลา 20 ปี โดยเสนอให้เริ่มต้นโครงการอย่างค่อยเป็นค่อยไป

แม้ว่าการนำระบบการจ่ายเงินสมทบภาคบังคับมาจะเป็นใช้ถือเป็นองค์ประกอบเชิงบวกที่สำคัญของระบบบำนาญ มีประเด็นข้อห่วงใยที่สำคัญต่อโครงการ กบข. ดังต่อไปนี้:

- **ผลกระทบของอัตราเงินสมทบ กบข. ต่อความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม** อัตราเงินสมทบสำหรับ กบข. (ร้อยละ 20) ไม่สอดคล้องกับอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม (ประมาณร้อยละ 18) ซึ่งจำเป็นต่อการประกันความยั่งยืนของกองทุน การนำอัตราเงินสมทบมารวมเข้าด้วยกันไม่อาจเป็นไปได้ทั้งทางทฤษฎี เมือง สังคม และเศรษฐกิจ พบว่าการขยาย กบข. อาจเป็นความเสี่ยงในการทำลายความพยายามที่จะทำให้กองทุนประกันสังคมมีรากฐานทางการเงินที่มั่นคง
- **ข้อจำกัดของสิทธิประโยชน์ที่จ่ายในรูปแบบบำเหน็จ** ทั้งในแง่ของความเพียงพอและความสามารถในการคาดการณ์
- **การลงทุนของกองทุน:** ความสำเร็จของ กบข. ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนการลงทุนอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติไม่ได้กำหนดหลักการเฉพาะในประเด็นเหล่านี้
- **การแยกโครงการบำนาญออกเป็นโครงการย่อย** ๓: มีคำถามที่สำคัญหลายข้อว่าโครงการบำนาญจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบอื่น ๆ (กบข. และ กอช.) และกองทุนประกันสังคม ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสมาชิกกลุ่มเดียวกันอย่างไร

จากประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้และบริบททางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ถือเป็นเหตุผลที่สำคัญในการพิจารณาชะลอการเปิดตัว กบข. ออกไปเป็นการชั่วคราว

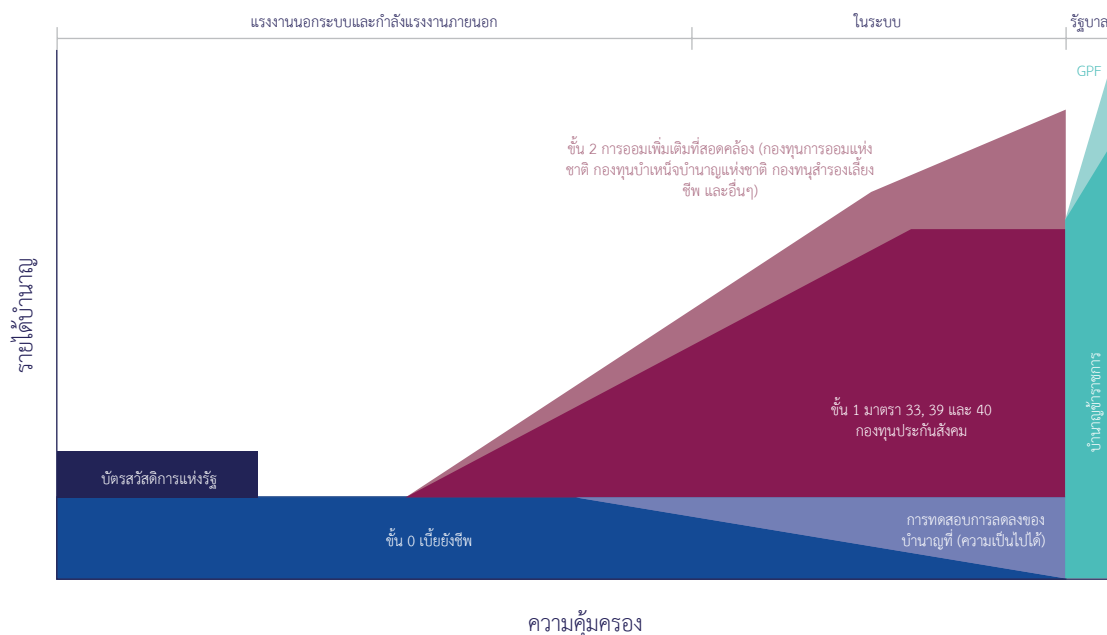
2 ข้อยกเว้นใช้กับ (1) เจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างประจำของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และส่วนท้องถิ่น (2) ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาสังกัดโรงเรียนเอกชน และ (3) สมาชิกกองทุนหรือบุคคลภายใต้ระบบบำนาญอื่น ๆ ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

การดำเนินการก้าวต่อไป

จากการวิเคราะห์ระบบบำนาญในปัจจุบัน รายงานฉบับนี้กำหนดวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อสร้างระบบบำนาญหลายชั้นที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันมากขึ้น การยกระดับประสิทธิภาพจะสร้างความคุ้มครองของระบบบำนาญในปัจจุบันให้มั่นคงแข็งแรง และจะสร้างระบบที่ให้เงินบำนาญอย่างเพียงพอในบริบทที่มีการจ้างงานนอกระบบและการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับสูงในประเทศไทย กรณีนี้อาจรวมถึงการเปลี่ยนจากระบบที่จัดแบ่งแรงงานออกเป็นประเภทต่าง ๆ ไปสู่การจัดการแบบหลายชั้นที่สามารถติดตามแรงงานที่มีเส้นทางการประกอบอาชีพที่หลากหลาย (ภาพที่ 13) แนวทางดังกล่าวมุ่งสร้างแรงจูงใจสำหรับแรงงานและนายจ้างให้สอดคล้องสัมพันธ์กันมากขึ้น สนับสนุนการขยายระบบบำนาญที่ต้องจ่ายเงินสมทบ และกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบที่เป็นทางการควบคู่กันไป ระบบบำนาญหลายชั้นที่รวมเป็นหนึ่งเดียวกันจะสร้างโครงสร้างบำนาญที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ระบบสามารถให้ความคุ้มครองรายได้ที่เพียงพอในทิศทางที่มีความยั่งยืนทางการเงินอีกด้วย

ระบบบำนาญหลายชั้นเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องมากขึ้นสำหรับแรงงานในสถานการณ์ที่หลากหลาย

ภาพที่ 13: แสดงแบบจำลองในอนาคต สำหรับระบบบำนาญของไทย



แม้ว่าไม่ได้มีการแจกแจงแนวทางการดำเนินการโดยละเอียด สำหรับการดำเนินงานในก้าวต่อไป รายงานนี้ได้จัดทำข้อเสนอองค์ประกอบกว้าง รวมถึงทางเลือกเฉพาะต่างๆ ไว้ซึ่งอาจต้องทำการการวิเคราะห์เพิ่มเติมโดยละเอียด และต้องมีการเจรจาหรือเพิ่มเติม องค์ประกอบหลักที่สำคัญสำหรับแนวทางนี้มีดังต่อไปนี้:

1. **เพิ่มความพอเพียงให้กับระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน (ชั้น 0)** เบื้องต้นผ่านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีนี้มีความสำคัญต่อกลุ่มผู้สูงอายุรุ่นปัจจุบัน และ กลุ่มที่กำลังจะเข้าสู่วัยชราเร็วๆ นี้ซึ่งไม่สามารถรอเวลาให้ระบบบำนาญที่ต้องจ่ายเงินสมทบมีความพร้อมสมบูรณ์ได้ มีหลายสถานการณ์จำลองที่ใช้ในการออกแบบระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมถึง ความเป็นไปได้ในการทดสอบการลดบำนาญลง (การลดผลประโยชน์สำหรับผู้ที่มีรายได้บำนาญจากโครงการอื่น ๆ) บทบาทเพิ่มเติมของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และเบี้ยยังชีพคนพิการ และการปรับอายุที่มีสิทธิได้รับบำนาญ
2. **เพิ่มการสนับสนุนเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม** เนื่องจากเป็นระบบบำนาญหลักที่สัมพันธ์กับรายได้ (ชั้น 1) โดยจัดให้มีสิทธิประโยชน์ที่เพียงพอในรูปแบบที่มีความยั่งยืนทางการเงิน กรณีนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงค่าที่นำมาคำนวณเงินบำนาญเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของความพอเพียงและความยั่งยืน รวมถึง อัตราเงินสมทบ เพดานค่าจ้าง วิธีการคำนวณสิทธิประโยชน์และอายุเกษียณ การประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยที่ผ่านมาให้ฐานที่สำคัญเพื่อทำความเข้าใจขอบเขตและระดับของการปฏิรูปที่จำเป็น และ การประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยกองทุนประกันสังคมที่จะเกิดขึ้นจะให้น่าสนใจที่ทันสมัยขึ้น
3. **ปรับปรุงโครงการสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่มีอยู่ภายในกองทุนประกันสังคม** เพื่อขยายสิทธิประโยชน์ที่สัมพันธ์กับรายได้ที่มีการประกันผลตอบแทน (ชั้น 1) ไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับเงินในรูปแบบค่าจ้าง แนวทางดังกล่าวจะพยายามให้สิทธิประโยชน์ที่สัมพันธ์กับรายได้ที่มีการประกันผลตอบแทนให้กับแรงงาน รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และแรงงานในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หากมีการออกแบบที่ดี กรณีนี้จะช่วยสนับสนุนความพยายามในการทำให้ตลาดแรงงานไทยมีการจ้างงาน

ที่เป็นแบบแผนทางการอีกด้วย และสามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่มีการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน นอกจากนี้จำเป็นต้องมีการดูแลที่ดีเพื่อสร้างแรงจูงใจที่มีพลัง

4. **4. การดำเนินการเพื่อให้โครงการเงินสะสมเพิ่มเติมมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน (ขั้น 2)** กรณีนี้ขึ้นอยู่กับระบบบำนาญขั้น 1 ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น จุดมุ่งหมายคือการกำหนดระบบเงินสะสมเพิ่มเติมที่มีอยู่ (กช. กบช. ข้อเสนอ กบช. และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ให้เป็นแผนโครงการเงินสะสมที่มีสอดคล้องเชื่อมโยงกัน กรณีนี้มุ่งที่จะให้เกิดโครงสร้างที่ชัดเจนขึ้นให้กับสมาชิกผู้จ่ายเงินสะสม สามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ได้มากขึ้น และมีผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดีขึ้น รวมถึงการสร้างความสะดวกประสานระหว่างโครงการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น หรือการพิจารณาควรวางโครงการต่าง ๆ บางโครงการ (หรือหน้าที่ต่าง ๆ ภายใตโครงการ)
5. **5. การรวมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และกองทุนประกันสังคมเข้าด้วยกัน** กรณีนี้จะทำให้มีการจ่ายสิทธิประโยชน์ทั้งสองประการ ในระบบการจ่ายบำนาญเดียวกัน ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปหลัก 2 ประการด้วยกัน (ก) การนำการทดสอบการลดบำนาญลงมาใช้ ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปหลัก 2 ประการด้วยกัน (ก) การนำวิธีการทดสอบการลดบำนาญลงมาใช้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินของระบบในระยะยาว และ (ข) การแทนที่การจ่ายสิทธิประโยชน์ในรูปแบบบำนาญหนึ่ง สำหรับกลุ่มที่จ่ายเงินสมทบระยะสั้น ให้ได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญพร้อมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ในการบูรณาการระบบปรากฏในรายงานฉบับเต็ม
6. **6. พิจารณาให้มีการรวมระบบบำนาญของข้าราชการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติ** ทางเลือกนี้อาจนำมาใช้รวมถึงการสร้างความสามารถในการเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ เพื่อให้สอดคล้องกับค่าคงที่ของแต่ละโครงการ และหรือการเริ่มให้พนักงานราชการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม อย่างค่อยเป็นค่อยไป
7. **7. สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิรูประบบบำนาญ** พบว่า มีหลายโครงการที่ไม่อยู่ในขอบเขตของนโยบายบำนาญ แต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สำคัญกับระบบบำนาญ และอาจนำมาพิจารณาเป็นตัวกระตุ้นให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ กรณีเหล่านี้แบ่งออกเป็นสองประเภท:
 - นโยบายต่าง ๆ ที่ต้องบังคับใช้เพื่อเพิ่มอายุของผู้มีสิทธิที่ได้รับบำนาญ กรณีเหล่านี้รวมถึง (ก) นโยบายตลาดแรงงานที่สนับสนุนช่วงชีวิตการทำงานที่ยาวขึ้น สำหรับแรงงานที่ยังทำงานได้ และประสงค์จะทำงาน และ (ข) การเสริมสร้างระบบสิทธิประโยชน์ของคนพิการ (ทั้งระบบการจ่ายเงินสมทบ และเงินอุดหนุนจากภาครัฐ เพื่อให้การช่วยเหลือบุคคลที่เผชิญกับภาวะความพิการก่อนจะครบอายุเกษียณที่มีสิทธิได้รับบำนาญ
 - การบริการ และโครงการอื่น ๆ เพื่อลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุลง กรณีเหล่านี้รวมถึงทางออกในการคุ้มครองดูแลระยะยาว การเข้าถึงการดูแลสุขภาพในราคาที่เอื้อมถึงได้ และเงินอุดหนุนอื่น ๆ เช่น เพื่อการเดินทาง

เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการกระบวนกรต่าง ๆ นี้ รายงานนี้เสนอขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเพื่อใช้ในการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการปฏิรูประบบบำนาญ ที่แสดงถึงวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนสำหรับระบบบำนาญในประเทศไทย แนวทางดังกล่าวรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่ไกลไปกว่าการหารือในระดับโครงการ เพื่อพิจารณากำหนดรูปแบบระบบบำนาญโดยรวม กรณีนี้รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในระบบบำนาญเข้ามามีส่วนร่วม และ การสำรวจข้อเสนอต่าง ๆ ในการปฏิรูปโดยละเอียด

อย่างไรก็ดี รายงานฉบับนี้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบบำนาญโดยเร่งด่วนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบโดยทันที กรณีนี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ 3 ประการ คือ (1) การสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุโดยทันที (2) การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในระบบบำนาญ โดยการเพิ่มระดับความพอเพียง และ (3) การจัดให้มีการกระตุ้นรายได้ของครัวเรือนที่เอื้อต่อการฟื้นตัวจากวิกฤตโควิด 19

การปฏิรูปมีความหมายต่อบุคคลอย่างไร?

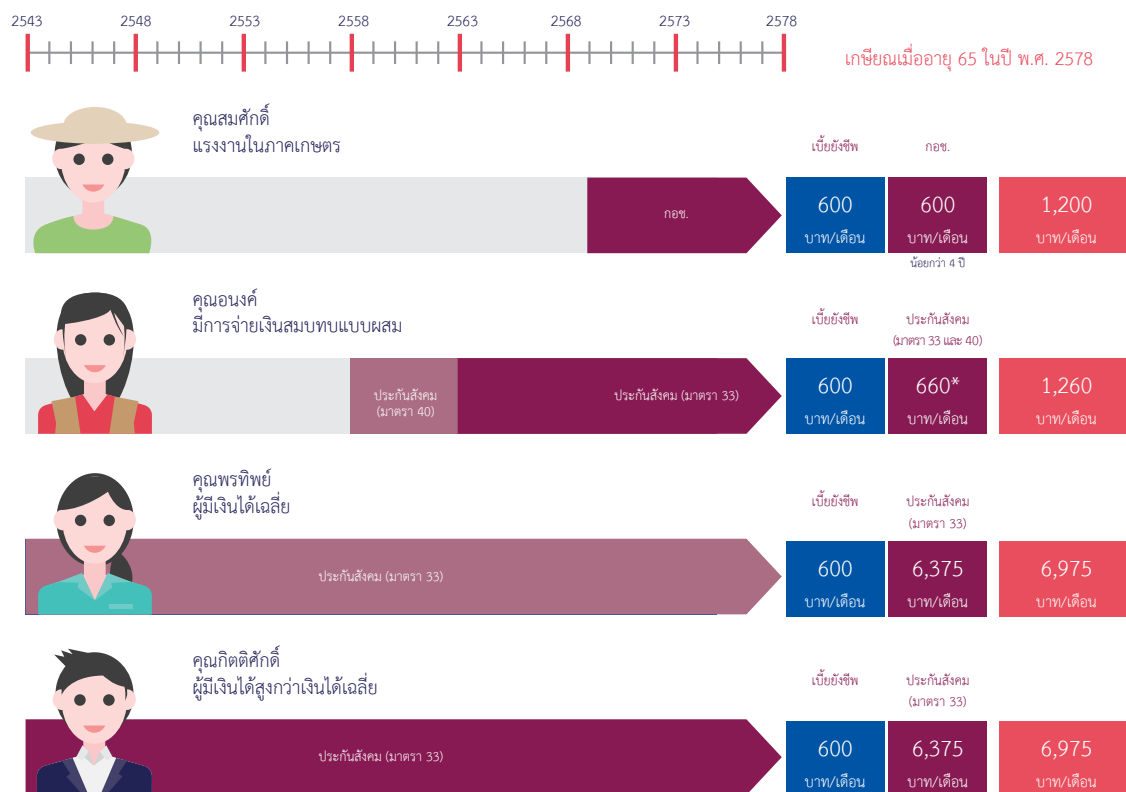
เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของการปฏิรูประบบที่อาจเกิดขึ้น ส่วนสุดท้ายนี้จะพิจารณาแนวทางการปฏิรูปที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลที่มีลักษณะต่างกันได้อย่างไร หากสมมติว่าบุคคลทุกคนจะต้องเกษียณอายุที่อายุ 60 ปีในเดือนมกราคม พ.ศ. 2578 ภาพด้านล่างแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ผู้เลือกในการปฏิรูป และที่ไม่ได้ใช้ตัวเลือกในการปฏิรูป ซึ่งรวมถึง

- การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน 2,000 บาท ต่อเดือน ให้กับผู้สูงอายุ อายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป (และมีการปรับปรุงดัชนีตามอัตราเงินเฟ้อ)
- สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่จ่ายให้กับผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมที่มีการจ่ายเงินสมทบในระยะสั้น (การใช้อัตราคงค้างร้อยละ 1.33 ต่อปี)
- การเพิ่มขึ้นของเพดานเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เป็น 20,000 บาท ในปี พ.ศ. 2564 และ ต่อมาภายหลัง มีการปรับปรุงดัชนีค่าจ้างเฉลี่ย
- การทดสอบการลดบำนาญลง มีการลดลงของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 1 บาท สำหรับเงินทุก ๆ 3 บาทของเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม ที่สูงกว่า 4,000 บาท ต่อเดือน

ตัวเลือกดังกล่าวอาจพิจารณาตามภาพประกอบ ส่วนตัวเลือกเฉพาะอาจต้องมีการวิเคราะห์และเจรจาหารือเพิ่มเติม

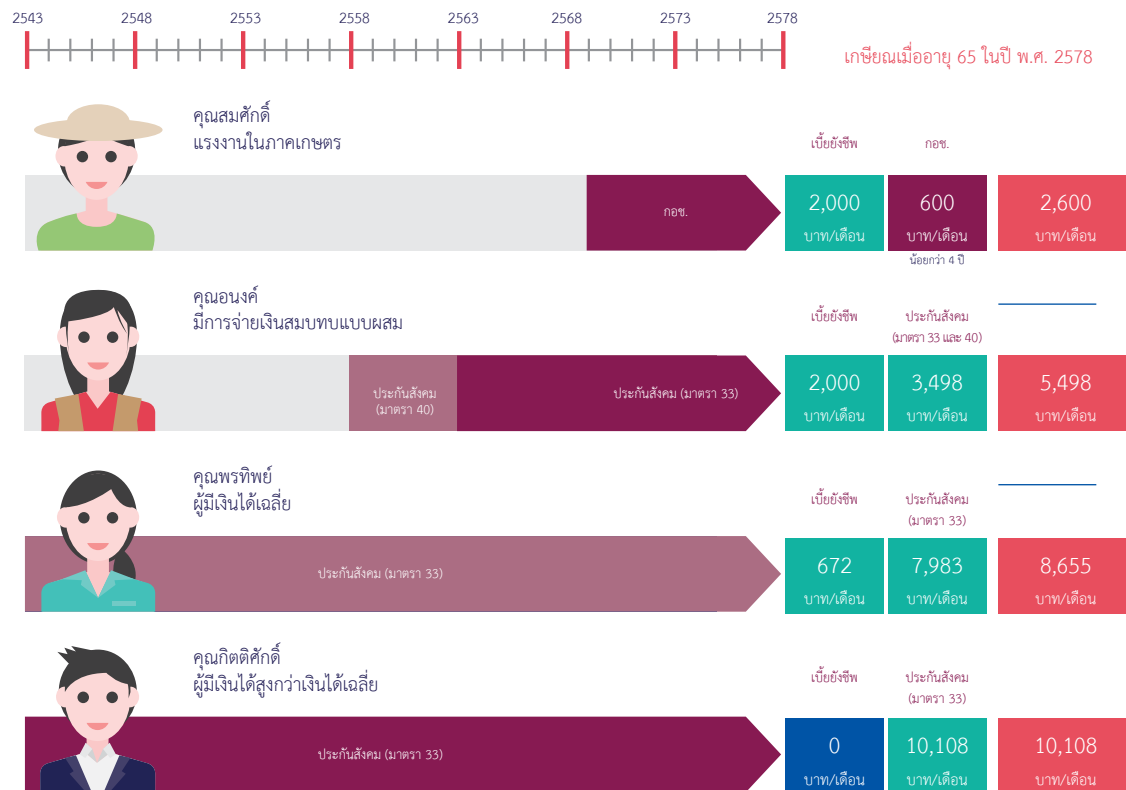
การปฏิรูประบบบำนาญส่งผลให้มีสิทธิประโยชน์ที่สูงกว่ามากสำหรับแรงงานในสถานการณ์ต่างๆ

ภาพที่ 14: กรณีไม่มีการปฏิรูป



* มูลค่ารายเดือนของคุณนงค์ คือมูลค่าทั้งหมดของผลประโยชน์ที่จ่ายแบบบำนาญ (207, 858 บาท) หักด้วยอายุคาดเฉลี่ยของผู้หญิงระหว่างปี พ.ศ. 2578 – 2583 (คิดเป็น 26.2 ปี)

ภาพที่ 15: กรณีที่มีการปฏิรูป



ตารางที่ 1 อธิบายภาพจำลองของบุคคลและสาเหตุว่าทำไมสิทธิประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับนั้นสูงกว่า โดยรายละเอียดเพิ่มเติมของคำอธิบายปรากฏในรายงานฉบับสมบูรณ์

ตารางที่ 1: ข้อมูลบุคคลและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิรูประบบบำนาญ และจากการที่ไม่ปฏิรูประบบบำนาญ

ข้อมูลบุคคล	ผลกระทบจากการปฏิรูป
 คุณสมศักดิ์ เป็นแรงงานในภาคเกษตรที่ใช้ชีวิตนอกระบบการคุ้มครองทางสังคม เมื่อคุณสมศักดิ์อายุ 51 ปี ในปี พ.ศ. 2569 เขาตัดสินใจเข้าร่วม กอกช. โดยจ่ายเงินสมทบเป็นเงิน 100 บาทต่อเดือน (เท่ากับจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลร่วมจ่าย) โดยคุณสมศักดิ์จ่ายเงินสมทบทุกเดือนจนอายุครบ 60 ปี	สิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพที่เพิ่มขึ้นทำให้สิทธิประโยชน์บำนาญของคุณสมศักดิ์ใกล้เคียงกับความยากจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม คุณสมศักดิ์ยังคงรับสิทธิประโยชน์จาก กอกช. เป็นจำนวนเงิน 600 บาทต่อเดือน เป็นเวลาประมาณ 3.5 ปี ระดับของสิทธิประโยชน์ที่ต่ำนี้เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบจำนวนน้อยในระยะเวลานาน
 คุณอนงค์เริ่มประกอบอาชีพอิสระขายของหาบเร่ เมื่ออายุ 41 ปี หลังจากที่เป็นแม่บ้านดูแลบุตรหลานมาหลายปี คุณอนงค์จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 มาเป็นเวลา 5 ปีก่อนที่จะเข้าสู่การทำงานในระบบเมื่ออายุ 46 ปี โดยได้รับรายได้เฉลี่ย คุณอนงค์ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 เป็นเวลา 14 ปี ก่อนเกษียณอายุ	หากไม่มีการปฏิรูประบบบำนาญ คุณอนงค์ไม่สามารถขอรับเงินบำนาญรายเดือนจากกองทุนประกันสังคมได้ เนื่องจากคุณอนงค์จ่ายเงินสมทบไม่ครบตามหลักเกณฑ์ขั้นต่ำจำนวน 15 ปี ดังนั้นคุณอนงค์จะได้รับเงินบำนาญ 2 ก่อน (ทั้งจากมาตรา 33 และมาตรา 40) ทำให้มีจำนวนเงินบำนาญที่ไม่เพียงพอตลอดอายุเกษียณ หากมีการขยายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพให้กับผู้จ่ายเงินสมทบในระยะเวลาที่สั้นกว่าข้อกำหนด การปฏิรูปจะทำให้ได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังทำให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างมาก สถานการณ์ของคุณอนงค์อาจดีขึ้นหากรวมมาตรา 33 และมาตรา 40 เข้าด้วยกัน

ข้อมูลบุคคล



คุณพรทิพย์ทำงานในระบบโดยได้รับค่าจ้างเฉลี่ย และจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2577

ผลกระทบจากการปฏิรูป

ช่วงที่ค่าจ้างของคุณพรทิพย์ต่ำกว่าเพดานเงินสมทบในปี พ.ศ. 2563 ภายใน ปี พ.ศ. 2577 จะมีเงินสมทบจำนวนที่สูงกว่ามาก (19,610 บาท ต่อเดือน) การเพิ่มขึ้นของเพดานเงินสมทบจะเพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสังคมอย่างมีนัยสำคัญ การมีสิทธิประโยชน์การประกันสังคมที่สูงขึ้นหมายความว่าคุณพรทิพย์ได้รับผลจากการทดสอบการลดบำนาญลงสำหรับเบี่ยยังชีพ ซึ่งรวมอยู่ในการปฏิรูปด้วย อย่างไรก็ตาม เบี่ยยังชีพจำนวน 672 บาทต่อเดือน ที่คุณพรทิพย์ได้รับนั้นยังคงสูงกว่าสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้มีการปฏิรูป



คุณกิตติศักดิ์ ก็ทำงานในระบบ แต่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาท*

แม้ว่าจะมีค่าจ้างที่สูงกว่า สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของคุณกิตติศักดิ์จากกองทุนประกันสังคม เท่ากับของคุณพรทิพย์ เนื่องจากการคำนวณที่สัมพันธ์กับเพดานเงินสมทบ การเพิ่มขึ้นของเพดานเงินสมทบจะเพิ่มเงินบำนาญของคุณกิตติศักดิ์ให้สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สิทธิประโยชน์การประกันสังคมที่สูงขึ้นและการทดสอบการลดบำนาญลงสำหรับเบี่ยยังชีพหมายความว่าคุณกิตติศักดิ์จะไม่ได้รับเงินเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ

* ค่าจ้างเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2563 เท่ากับ 14,460 บาท (ข้อมูลจากการสำรวจกำลังแรงงาน พ.ศ. 2562) สำหรับการคำนวณสิทธิประโยชน์ในอนาคต สันนิษฐานว่าค่าจ้างโดยเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.2 ต่อปี ซึ่งอาจเกิดขึ้นจริง มีการประเมินว่าค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2577 เป็นเงินจำนวน 19,610 บาท (ราคาในปี พ.ศ. 2563) และค่าจ้างเฉลี่ยในช่วง 5 ปีก่อนเกษียณอายุ คิดเป็น 18,784 บาท



รายการอ้างอิง

องค์กรช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (2561) *Social Pensions Database*. Available at: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/> (เข้าค้นคว้าข้อมูล: 1 ตุลาคม 2558).

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2559) *Actuarial Valuation of Thailand Social Security Scheme administered by the Social Security Office as of 31 December 2013*. เจนีวา.

บุษราวรรณ จีระวิชิตชัยนันท์ และอื่นๆ. (2562) *Thailand's Older Persons and Their Well-being: An Update based on the 2017 Survey of Older Persons in Thailand*. เชียงใหม่ doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.

UN Population Division (2562) *World Population Prospects 2019, Online Edition*. Rev. 1. New York.



International
Labour
Organization

**สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ
ประจำประเทศไทย กัมพูชา และ สปป.ลาว**

อาคารสหประชาชาติ
ถนนราชดำเนินนอก
กรุงเทพฯ 10200, ประเทศไทย
โทรศัพท์: +662 288 1766
โทรสาร: +662 280 1735
อีเมล: info@ilo.org
www.ilo.org

