



การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย การทบทวนระบบบำนาญ ในประเทศไทย



ลิขสิทธิ์ © องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. 2565

พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรก ปี พ.ศ. 2565

สิ่งพิมพ์เผยแพร่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้รับลิขสิทธิ์ภายใต้พิธีสารข้อบทที่ 2 ของอนุสัญญาลิขสิทธิ์สากล อย่างไรก็ตาม การคัดลอกเนื้อหาเพียงบางส่วน สามารถทำได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตบนเงื่อนไขว่าต้องมีการระบุแหล่งที่มา สำหรับสิทธิในการทำซ้ำหรือแปลเอกสารทั้งหมด สามารถยื่นขอได้ที่ ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland หรือทางอีเมล: rights@ilo.org สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศยินดีรับคำขอดังกล่าว

ห้องสมุด สถาบันต่าง ๆ และผู้ใช้งานทั่วไป ที่ลงทะเบียนกับองค์กรจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์เพื่อการทำซ้ำอาจทำสำเนาตามใบอนุญาตที่ออกให้เพื่อการนี้ ดู www.ifrro.org เพื่อหาองค์กรจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์สำหรับการทำซ้ำในประเทศของท่าน

ISBN: 9789220353660 (print), 9789220353677 (web pdf)

Also available in English: ISBN: 9789220353646 (print), 9789220353653 (web pdf)

คำเรียกต่าง ๆ ที่ใช้ในสิ่งพิมพ์ของไอแอลโอ (ซึ่งยึดตามแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ) และการนำเสนอเนื้อหาในที่นี้ไม่ถือเป็นการแสดงความคิดเห็นใด ๆ ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของประเทศใด พื้นที่ใดหรือดินแดนใด หรือผู้มีอำนาจของพื้นที่นั้น หรือเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดน

ความรับผิดชอบต่อความคิดเห็นที่แสดงในบทความ งานศึกษา และงานอื่นที่ลงชื่อผู้เขียนนั้นย่อมเป็นของผู้เขียนเท่านั้น และการเผยแพร่ไม่ได้เป็นการรับรองความคิดเห็นเหล่านั้นโดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

การอ้างอิงถึงชื่อบริษัทและผลิตภัณฑ์และกระบวนการทางการค้าไม่ได้หมายถึงการรับรองโดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และการไม่ได้กล่าวถึงบริษัท ผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการทางการค้าใดก็ได้ไม่ได้เป็นการแสดงถึงความไม่เห็นชอบ

สิ่งพิมพ์และงานเผยแพร่ฉบับดิจิทัลของไอแอลโอสามารถหาได้จาก www.ilo.org/publns

พิมพ์ในประเทศไทย

ลิขสิทธิ์ภาพถ่าย © Amy Elting

การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

การทบทวนระบบบำนาญในประเทศไทย



สารบัญ

คำนำ	vii
กิตติกรรมประกาศ	viii
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	1
สาระสำคัญ	1
รายงานผลการศึกษาทบทวนที่สำคัญ	2
อักษรย่อ	7
1 บทนำ	8
2 บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย	9
2.1 แนวโน้มด้านเศรษฐกิจและสังคมของไทย	9
2.2 ภาวะสูงอายุในประเทศไทย	11
2.3 บำนาญและการคุ้มครองทางสังคม ในการวางแผนการพัฒนาประเทศของไทย	15
3 วัตถุประสงค์ของการมีระบบบำนาญที่ครอบคลุม	16
3.1 ความคุ้มครอง	16
3.2 ความเพียงพอ	18
3.3 ความยั่งยืน	19
3.4 การกำกับดูแลและการบริหารจัดการ	20
3.5 การสร้างระบบบำนาญหลายชั้น	20
4 การประเมินโครงการบำนาญในประเทศไทย	26
4.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	29
4.2 โครงการอื่นที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ	34
4.3 สำนักงานประกันสังคม	35
4.4 กองทุนการออมแห่งชาติ	51
4.5 บำนาญข้าราชการ	52
4.6 กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	55
5 มุ่งสู่การบูรณาการระบบบำนาญหลายชั้นในประเทศไทย	57
5.1 สรุปการประเมินระบบบำนาญของไทย	57
5.2 วิสัยทัศน์ต่อระบบบำนาญหลายชั้น	60
5.3 การปฏิรูปเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ระบบบำนาญแห่งชาติมีการประสานเชื่อมโยงกัน	61
5.4 ผลกระทบจากการปฏิรูปในระดับบุคคล	73
6 ข้อเสนอแนะ	77
บรรณานุกรม	78
ภาคผนวกที่ 1 ความแตกต่างของช่วงวัยในรูปแบบการจ้างงานของแรงงานไทย	81
ภาคผนวกที่ 2 การพยากรณ์สิทธิประโยชน์บำนาญมาตรา 40 กองทุนประกันสังคม	83
ภาคผนวกที่ 3 ความคุ้มครองบำนาญทั้งหมดโดยประมาณ	86
ภาคผนวกที่ 4 สถานการณ์จำลองกรณีที่มีความเพียงพอของบำนาญเพิ่มขึ้น	87

รายการตาราง รูปภาพ และกล่องข้อความ

รูปภาพ

รูปภาพที่ 2.1:	อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) (ราคาคงที่), ข้อมูลย้อนหลัง (ปี 2523-2562) และการประมาณการ (ปี 2563-2564)	9
รูปภาพที่ 2.2:	ประชากรแยกตามกลุ่มอายุ ปี 2563-2623	11
รูปภาพที่ 2.3:	อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุ ปี 2563-2623	11
รูปภาพที่ 2.4:	สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีข้อจำกัดทางร่างกาย และข้อจำกัดในการดำรงชีวิตประจำวัน จำแนกตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี	12
รูปภาพที่ 2.6:	อัตราส่วนประชากรที่ได้รับการจ้างงาน แบ่งตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี ปี 2562	12
รูปภาพที่ 2.5:	สัดส่วนของผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ที่ได้รับการจ้างงาน ปี 2553-2562	12
รูปภาพที่ 2.7:	การจ้างงานตามลักษณะการจ้างงาน แบ่งตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี ปี 2562	13
รูปภาพที่ 2.8:	กิจกรรมทางธุรกิจ แบ่งตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี	13
รูปภาพที่ 2.9:	อัตราความยากจนและภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ โดยกลุ่มอายุ, 2562	14
รูปภาพที่ 3.1:	ระบบการออมหลายชั้นในประเทศสวีเดน แคนาดา และโปรตุเกส	24
รูปภาพที่ 4.2:	ครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) แบ่งตามผู้ได้รับบำนาญและกลุ่มตามระดับความมั่งคั่ง ปี 2556	30
รูปภาพที่ 4.3:	ผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แบ่งตามกลุ่มอายุ 5 ปี ข้อมูลปี 2557	30
รูปภาพที่ 4.4:	สิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง (ปี 2562-2563)	31
รูปภาพที่ 4.5:	ระดับสิทธิประโยชน์จากบำนาญทางสังคมรายประเทศ ตามร้อยละของจีดีพีต่อหัว ปีล่าสุด	31
รูปภาพที่ 4.6:	แหล่งรายได้หลักของผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ในปี 2537 ปี 2550 ปี 2554 ปี 2557 และปี 2560	32
รูปภาพที่ 4.7:	มูลค่าแท้จริงของสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ราคาปี 2554 ระหว่างปี 2554 – 2562	32
รูปภาพที่ 4.8:	อัตราความยากจนตามช่วงอายุ ในกรณีที่มี และไม่มีโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเบี้ยยังชีพคนพิการ ปี 2562	33
รูปภาพที่ 4.9:	ค่าใช้จ่ายรายปีของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในปี 2536 – 2562 ในหน่วยพันล้านบาท และร้อยละของจีดีพี	33
รูปภาพที่ 4.10:	ค่าใช้จ่ายโครงการบำนาญทางสังคมที่ครอบคลุมในวงกว้าง ตามร้อยละของจีดีพี ข้อมูลปีล่าสุด	34
รูปภาพที่ 4.11:	สัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แบ่งกลุ่มตามความสามารถในการบริโภค ปี 2562	35
รูปภาพที่ 4.12:	สัดส่วนของประชากรที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการ แบ่งตามกลุ่มอายุ ปี 2562	35
รูปภาพที่ 4.13:	การจำแนกประชากรซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามโครงการของสำนักงานประกันสังคม แบ่งตามอายุและเพศ ปี 2562	37
รูปภาพที่ 4.14:	ขนาดของประชากรที่มีงานทำ ซึ่งไม่ใช่ผู้ประกันตนตามโครงการของสำนักงานประกันสังคม ปี 2561	37
รูปภาพที่ 4.15:	ร้อยละของแรงงานที่ไม่ใช่บุคลากรภาครัฐ ที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แบ่งตามขนาดสถานประกอบการ ข้อมูลปี 2561	38
รูปภาพที่ 4.16:	ร้อยละของแรงงานที่ไม่ใช่บุคลากรภาครัฐ ที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แบ่งตามกลุ่มรายได้ ข้อมูลปี 2561	38
รูปภาพที่ 4.17:	จำนวนผู้ประกันตน และผู้ที่ไม่ประกันตนกับกองทุนประกันสังคม แบ่งตามภาคการจ้างงาน (ในระบบ/นอกระบบ) ข้อมูลปี 2561	39

รูปภาพที่ 4.18:	สัดส่วนของกำลังแรงงานที่จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบันของโครงการบำนาญ รายประเทศในเอเชียแปซิฟิก ข้อมูลปีที่ผ่านมา	39
รูปภาพที่ 4.19:	ร้อยละของกำลังแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองโดยโครงการบำนาญของกองทุนประกันสังคม ปี 2544-2562	40
รูปภาพที่ 4.20:	องค์ประกอบหลักของกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 กรณีบำนาญกรณีชราภาพ	41
รูปภาพที่ 4.21:	จำนวนปีโดยเฉลี่ยของผู้ประกันตนที่มีการจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 33 แยกตามอายุและเพศ ข้อมูลเดือนตุลาคม 2563	43
รูปภาพที่ 4.22:	รูปแบบการทำงานโดยทั่วไปของสมาชิกกองทุนประกันสังคม ปี 2545-2553	43
รูปภาพที่ 4.24:	ค่าจ้างเฉลี่ย (ลูกจ้าง) ปี 2547-2562	44
รูปภาพที่ 4.25:	มูลค่าของบำนาญของคุณมาลี ในช่วงกรอบเวลา 20 ปี	44
รูปภาพที่ 4.26:	ปัจจัยหลักในการพยากรณ์สถานะทางการเงินกรณีบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม	48
รูปภาพ ที่ 4.27:	รวมสถานการณ์จำลองของการปฏิรูปกองทุนฯ จากการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัย ของไอแอลโอ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556)	49
รูปภาพที่ 4.28:	อายุเกษียณปกติในกลุ่มประเทศโออีซีดี โดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย	50
รูปภาพที่ 4.29:	อัตราเงินสมทบโครงการบำนาญ (ชราภาพ ทพพลภาพ และผู้อยู่ในอุปการะ) ตามรายประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ, ปีล่าสุด	50
รูปภาพที่ 4.30:	สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ แบ่งตามอาชีพ ข้อมูลปี 2562	51
รูปภาพที่ 4.31:	สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ตามสัดส่วนของประชากรผู้มีงานทำ แบ่งตามกลุ่มอายุ ข้อมูลปี 2562	51
รูปภาพที่ 4.32:	ค่าจ้างเฉลี่ยของข้าราชการ และผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33 แบ่งตามกลุ่มช่วงอายุ 5 ปี ข้อมูลปี 2561	54
รูปภาพที่ 5.1	แสดงระบบบำนาญไทยในปัจจุบัน	57
รูปภาพที่ 5.2:	ร้อยละของผู้สูงอายุ (อายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป) ได้รับเงินบำนาญหรือเบี้ยยังชีพ แยกตามประเภท, พ.ศ. 2562	58
รูปภาพที่ 5.3:	ร้อยละของประชากรที่มีงานทำซึ่งเป็นผู้ประกันตนโครงการบำนาญต่าง ๆ แยกโดยประเภทโครงการ, พ.ศ. 2562	58
รูปภาพที่ 5.4:	ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560 – 2562	59
รูปภาพที่ 5.5	แสดงสถานการณ์จำลองอนาคตระบบบำนาญไทย	60
รูปภาพที่ 5.6:	กรณีไม่มีการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ	69
รูปภาพที่ 5.7:	กรณีตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ	69
รูปภาพที่ A.1:	การวิเคราะห์รูปแบบการจ้างงานตามกลุ่มแรงงาน (2553, 2558 และ 2563 ไตรมาส 1)	81

กล่องข้อความ

กล่องข้อความที่ 3.1: หลักการออกแบบและปฏิรูประบบบำนาญของไอล่าโอ	16
กล่องข้อความที่ 3.2: การกระจายทรัพยากรและการประกันในระบบบำนาญ	17
กล่องข้อความที่ 3.3: ปัจจัยหลักในการออกแบบโครงการบำนาญ	21
กล่องข้อความที่ 4.1: ตัวอย่างสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม	42
กล่องข้อความที่ 4.2: ตัวอย่างประเด็นด้านความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 39	46
กล่องข้อความที่ 4.3: การพยากรณ์สถานะทางการเงินของบำนาญชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม	47
กล่องข้อความที่ 5.1: ประสบการณ์ของประเทศอูรูกวัยในการขยายความคุ้มครองบำนาญให้กับแรงงานนอกระบบ	66
กล่องข้อความที่ 5.2: ข้อกำหนดเบื้องต้นต่อโครงการบำนาญ ขั้น 2 ที่มีประสิทธิภาพ	67
กล่องข้อความที่ 5.3: ทางเลือกสำหรับการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญในรูปแบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	68
กล่องข้อความที่ 5.4: สถานการณ์การจำลองในการแทนที่การจ่ายบำนาญหนึ่งปีเป็นการจ่ายเงินบำนาญรายงวด	70

ตาราง

ตารางที่ 2.1: คาดการณ์การเติบโตของจีดีพี ปี 2563-2564 (ร้อยละ)	10
ตารางที่ 4.2: ผู้จ่ายเงินสมทบให้กับสำนักงานประกันสังคมในปัจจุบัน แบ่งตามมาตรา ข้อมูลเดือนธันวาคม 2562	36
ตารางที่ 5.1: การประเมินและพยากรณ์ต้นทุนค่าใช้จ่ายในปัจจุบันของสถานการณ์จำลองต่างๆ สำหรับระดับสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ปี พ.ศ. 2563 – 2603)	63
ตารางที่ 5.2: ข้อมูลบุคคลและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิรูประบบบำนาญ และไม่ปฏิรูประบบบำนาญ	74
ตารางที่ A.1: การพยากรณ์สิทธิประโยชน์บำนาญ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม สำหรับทางเลือกที่ 2 (การจ่ายเงินสมทบจำนวน 100 บาท/เดือน)	84
ตารางที่ A.2: การพยากรณ์สิทธิประโยชน์บำนาญ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม สำหรับทางเลือกที่ 3 (การจ่ายเงินสมทบจำนวน 300 บาท/เดือน)	85
ตารางที่ A.3: ผู้ประกันตนที่ยังมีการจ่ายเงินสมทบโครงการบำนาญ พ.ศ. 2562	86
ตารางที่ A.4: สถานการณ์จำลองที่มีการปรับปรุง (2578)	87

คำนำ

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและเป็นผู้บุกเบิกในภูมิภาคในหลาย ๆ ด้าน รวมถึงด้านการคุ้มครองทางสังคม แต่ถึงแม้ว่ามีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันกลับพบว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในสังคมผู้สูงอายุที่เห็นได้ชัดที่สุด รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ เช่น ในโครงสร้างครอบครัว สังคม และการขยายตัวของความเป็นเมืองอีกด้วย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ การพัฒนาเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จำเป็นต้องมีการพัฒนานโยบายเชิงรุกเพื่อจัดการกับความต้องการของประชากร ครอบครัว และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้ข้อจำกัดเชิงงบประมาณของรัฐและการจ่ายเงินสมทบของภาคเอกชนในโครงการคุ้มครองทางสังคม ดังนั้น การหารือเกี่ยวกับทางเลือกเชิงนโยบายในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากยิ่งขึ้นอย่างไม่อาจปฏิเสธ

ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญระดับภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งรวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภัยธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ การย้ายถิ่น ความขัดแย้งทางการเมือง และตลาดแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และมีการจ้างงานในรูปแบบที่ไม่มีความมั่นคงมากขึ้น

ระบบบำนาญเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนา “เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Silver Economy)” เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน และสนับสนุนตลาดแรงงานเพื่อส่งเสริมงานที่มีคุณค่าอย่างสมบูรณ์ ระบบบำนาญของประเทศไทยถือได้ว่าเป็นหนึ่งในตัวอย่างที่ดีที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบบำนาญของประเทศไทยเป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมในระดับสูงจากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และบทบาทของโครงการกองทุนประกันสังคมที่เป็นโครงการร่วมจ่ายเงินสมทบที่เป็นกรอบที่มั่นคงสำหรับสิทธิประโยชน์รายได้ที่เพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ระบบยังเผชิญกับข้อท้าทายที่สำคัญในมิติความคุ้มครองที่ครอบคลุม เพียงพอ มีความยั่งยืนทางการเงิน เป็นธรรม และมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ เช่นเดียวกับระบบบำนาญในประเทศอื่นๆ ทั่วโลกที่กำลังพัฒนาเติบโต ระบบบำนาญของประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนาเพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ เหล่านี้ เพื่อให้ระบบสามารถดำเนินการตามบทบาทอันสำคัญในการสร้างหลักประกันรายได้ที่มั่นคงสำหรับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง

การจัดการกับข้อท้าทายเหล่านี้จำเป็นต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติที่กำหนดวิสัยทัศน์สำหรับระบบบำนาญแบบหลายชั้น (multi-tier pension system) ด้วยเหตุนี้ ส่วนหนึ่งของแผนระยะยาวจึงควรมีการกำหนดบทบาทและวัตถุประสงค์ของแต่ละชั้นและมีการวัดผล กรณีนี้ จะทำให้การปฏิรูปซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในระดับโครงการต้องพิจารณาภาพรวมของระบบบำนาญทั้งระบบด้วย

รายงานฉบับนี้จะนำเสนอการประเมินระบบบำนาญในปัจจุบันและให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ระดับชาติที่ควรกำหนดไว้ ในประเด็นนี้ ข้อเสนอหลักที่สำคัญคือการพัฒนาระบบบำนาญแบบหลายชั้นที่เปลี่ยนออกมาจากการดำเนินการที่แยกเป็นส่วนใหญ่ ๆ เพื่อนำไปสู่โครงการบำนาญแบบหลายชั้นที่สามารถปรับให้เข้ากับความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดช่วงชีวิตของแรงงานได้ดียิ่งขึ้น

รายงานนี้จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย (Thailand Social Protection Diagnostic Review) ภายใต้กรอบโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองทางสังคมสำหรับทุกคน ในประเทศไทย (UN Joint Programme on Social Protection for All in Thailand) ที่นำโดยคณะทำงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย ประกอบด้วยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม) องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่งสหประชาชาติ (ยูเอ็นวีเมน) รวมถึงรัฐบาลไทย ดังนั้น ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบบำนาญในรายงานฉบับนี้ถือเป็นส่วนสำคัญและสอดคล้องกับการทบทวนระบบการคุ้มครองทางสังคมในภาพรวม

การระบาดของโควิด-19 ได้ตอกย้ำความสำคัญของการคุ้มครองทางสังคมในฐานะกลไกที่ช่วยในการจัดการผลที่เกิดจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและทางสาธารณสุข และแสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ที่มีระบบการคุ้มครองทางสังคมและระบบบำนาญที่ครอบคลุมจะสามารถจัดการกับผลกระทบของวิกฤตได้ดีกว่า โดยเฉพาะในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง รวมถึงผู้สูงอายุด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้ง 17 เป้าหมาย การประกันความมั่นคงทางรายได้ในกลุ่มผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพื่อรับประกันว่าจะไม่มีผู้สูงอายุคนใดถูกทอดทิ้ง ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจควรพิจารณาว่าระบบบำนาญให้มีความครอบคลุมและบูรณาการแบบครบวงจรตามหลักการความเป็นสากลถ้วนหน้า อันที่จริงแล้ว การพัฒนาระบบบำนาญที่ครอบคลุมสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ และมีผลกระทบเชิงบวกแบบทวีคูณนอกเหนือจากการจัดความยากจนในทุกรูปแบบ (เป้าหมาย SDG 1) ระบบบำนาญยังสนับสนุนและส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทสตรีอย่างมีนัยสำคัญ (เป้าหมาย SDG 5) และช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันภายในประเทศและระหว่างประเทศอีกด้วย (เป้าหมาย SDG 10)

องค์การสหประชาชาติเชื่อว่าประเทศไทยมีโอกาสมากที่จะเปลี่ยนข้อท้าทายเหล่านี้ให้เป็นโอกาสโดยการพัฒนาจุดแข็งที่มีอยู่แล้วในระบบบำนาญให้ดียิ่งขึ้น การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมและระบบบำนาญมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง มีความเสมอภาค และมีความยั่งยืนมากขึ้น นี่จะเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดการฟื้นตัวซึ่งเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง



กิตา ซับบรวาล

ผู้ประสานงานสหประชาชาติประจำประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้จัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย (Social Protection Diagnostic Review หรือ SPDR) ซึ่งจัดทำโดยโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองทางสังคมสำหรับทุกคนในประเทศไทย โดยร่วมมือกับรัฐบาลไทย และได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนร่วมเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ

รายงานนี้เขียนโดย Charles Knox-Vydmanov, Simon Brimblecombe และ Nuno Meira Simoes da Cunha การวิเคราะห์ทางสถิติของการสำรวจกำลังแรงงานและการสำรวจการจ้างงานนอกระบบดำเนินการโดย Yamei Du รายงานยังได้ดึงการวิเคราะห์ที่ดำเนินการไปแล้วจากส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย การวิเคราะห์และส่งมอบข้อมูลดำเนินการโดย ฌนุมี สุวรรณภูมิ พิสิฐ ศรีรัตนวงศ์ และกรวรรณ เลิศธัญธนา จากสำนักงานประกันสังคม

รายงานนี้ได้รับการสนับสนุนข้อมูลเพิ่มเติมจาก Virginia Barberis (Oxford Policy Management หรือ OPM), Christina Behrendt (ไอแอลโอ), Fabio Duran-Valverde (ไอแอลโอ), Kroum Markov (ไอแอลโอ), Fred Merttens (OPM), สุพรรณิกา ลือชาศรี (OPM), Robert Palacios (ธนาคารโลก) และ Shahra Razavi (ไอแอลโอ) นอกจากนี้ รายงานนี้ยังใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประชุมเชิงนโยบายเรื่องระบบบำนาญซึ่งจัดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างไอแอลโอ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ โดยมีผู้เข้าร่วมจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประกันสังคม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ อีกด้วย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สาระสำคัญ

รายงานฉบับนี้นำเสนอผลการประเมินความคุ้มครอง ความเพียงพอ ความยั่งยืนทางการเงินและความสอดคล้องของนโยบายบำนาญของไทย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนการอภิปรายเชิงนโยบายบำนาญแห่งชาติที่กำลังดำเนินอยู่และ ให้ข้อมูลต่อการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย (Social Protection Diagnostic Review หรือ เอสพีดีอาร์) ซึ่งองค์การสหประชาชาติกำลังดำเนินการศึกษาร่วมกับรัฐบาลไทย ตามด้วยการประเมินทางคณิตศาสตร์ ประกันภัยที่ใช้พยากรณ์กองทุนประกันสังคม

ประเด็นหลักที่ต้องมุ่งเน้น คือ องค์ประกอบของระบบบำนาญและความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างโครงการบำนาญของแรงงานประเภทต่างๆ องค์ประกอบเหล่านี้ไม่สะท้อนหรือเอื้อประโยชน์ต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน พลวัตของตลาดแรงงานไทย และการจ้างงานที่มีรูปแบบแตกต่างไปจากมาตรฐานการจ้างงานทั่วไป และการจ้างงานอิสระที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงมีผลกระทบโดยตรงต่อระดับสิทธิประโยชน์ของบุคคลที่จะได้รับเมื่อเกษียณอายุ หากประเด็นดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบบำนาญในบริบทการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็น 2 แนวทางที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ▶ **ดำเนินการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน** โดยเน้นส่งเสริมความเพียงพอของบำนาญ การสร้างความเชื่อมั่นในระบบบำนาญ และการช่วยเหลือสนับสนุนครัวเรือนต่าง ๆ ผ่านโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากผลกระทบการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เช่น
 - **เพิ่มมูลค่าของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** เพื่อให้หลักประกันบำนาญมีความเหมาะสมมากขึ้น และมีการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือครัวเรือนให้สามารถฟื้นตัวจากวิกฤตได้
 - **ปรับปรุงองค์ประกอบของโครงการประกันสังคม** เพื่อเพิ่มความเพียงพอ ได้แก่ (ก) การเพิ่มเพดานค่าจ้าง และ (ข) การจ่ายสิทธิประโยชน์รายงวดให้แรงงานที่มีประวัติจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 15 ปี และ (ค) เริ่มกระบวนการขยายอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไป
 - **ชะลอโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.)** ออกไป เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบำนาญให้เป็นระบบมากขึ้น
- ▶ **พัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการปฏิรูประบบบำนาญ** โดยกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อเป็นแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบำนาญอย่างต่อเนื่องในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ดังกล่าวแสดงถึงหน้าที่ การบริหารการเงิน และความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างโครงการบำนาญต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยเพื่อสร้างระบบบำนาญหลายชั้นที่สอดคล้องและให้ความคุ้มครองประชาชนด้วยสิทธิประโยชน์ที่เพียงพอเหมาะสมและยั่งยืนเป็นไปตามมาตรฐานการประกันสังคมระหว่างประเทศ รายงานฉบับนี้เสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ระบบบำนาญแต่ละชั้นเป็นส่วนเสริมและสนับสนุนต่อกันให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบที่สามารถช่วยเหลือแรงงานในประเทศไทยตลอดช่วงชีวิตการทำงาน โครงสร้างของระบบนี้ควรประกอบไปด้วย:
 - **ขั้น 0: ระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน** (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เสริมด้วยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และเบี้ยยังชีพคนพิการ) ในขั้น 0 นี้ การบูรณาการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันสังคมจะมีศักยภาพสนับสนุนความเพียงพอของเงินบำนาญ ความยั่งยืนของระบบ และการจ่ายสิทธิประโยชน์ได้ดีขึ้นรวมทั้งช่วยให้ระบบมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น และสามารถสร้างแรงจูงใจของตลาดแรงงานเชิงบวกอีกด้วย
 - **ขั้น 1: สิทธิประโยชน์การประกันแบบสัมพันธ์กับรายได้ (กองทุนประกันสังคม)** ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเพียงพอและความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม รายงานฉบับนี้เสนอให้มีการขยายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ซึ่งเป็นภาคบังคับไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีเงินจากเงินเดือน และไม่อยู่ในบังคับ มาตรา 33 แห่งพรบ. ประกันสังคม

- **ชั้น 2: การออมเสริมแบบบูรณาการ (กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.), ข้อเสนอกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ภารกิจหลักคือการกำหนดกรอบที่ชัดเจน สอดคล้องและและมีประสิทธิภาพสำหรับการออมของแต่ละบุคคล**

ประเด็นเพิ่มเติมที่ควรพิจารณาคือการบูรณาการระบบบำนาญข้าราชการให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิรูประบบบำนาญ (รวมถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ และนโยบายตลาดแรงงานต่าง ๆ) และการพัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวเพื่อกลไกการบริหารการเงินที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ

รายงานผลการศึกษากบวบทกที่สำคัญ

บริบทระบบบำนาญไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และสังคมในประเทศไทยทำให้มีความจำเป็นในการเสริมสร้างความยั่งยืนและประสิทธิภาพของระบบบำนาญของประเทศ ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรสูงสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม การเข้าสู่วัยผู้สูงอายุมักจะมาพร้อมกับข้อท้าทายด้านสุขภาพและความทุพพลภาพที่เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้บุคคลมีความสามารถในการหารายได้ลดลง การเปลี่ยนแปลงทางประชากรและการเปลี่ยนแนวคิดทางสังคมทำให้ผู้สูงอายุรุ่นถัดไปในอนาคตจะพึ่งพิงบุตรหลานของตนได้น้อยลงกว่าผู้สูงอายุรุ่นก่อนๆ และความคาดหวังให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุก็น่าจะมากขึ้น

นโยบายบำนาญส่งผลที่ดีต่อการฟื้นตัวจากวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไปสู่วิถีทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมั่นคงมากขึ้น หลายปีที่ผ่านมาพบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยมีการชะลอตัวลง และเป็นครั้งแรกในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ที่พบว่ามีความยากจนเพิ่มขึ้น วิกฤตโรคโควิด-19 ยิ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยถดถอยลงไปอีก กระนั้นก็ตาม วิกฤตดังกล่าว ทำให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของความคุ้มครองทางสังคมในการคุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงและการชะงักงันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงและการอำนวยความสะดวกให้การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมั่นคง เงินบำนาญซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม จะมีส่วนช่วยที่สำคัญในมิติต่าง ๆ ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญมากขึ้น ประกอบด้วย การส่งเสริมผลิตภาพ การทำให้ตลาดแรงงานเป็นระบบ และการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ระบบบำนาญที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับโครงสร้างและพลวัตของตลาดแรงงานไทย ครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานไทยมีการจ้างงานที่เปราะบางไม่มั่นคง และกว่าครึ่งเป็นการจ้างงานนอกระบบ อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการจ้างงานดังกล่าวไม่คงที่ บ่อยครั้งพบว่า แรงงานหลายคนมีการทำงานในรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่าง ตลอดชีวิตการทำงาน ระบบบำนาญจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับแรงงานที่มีรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย รวมถึงการส่งเสริมการสร้างตลาดแรงงานให้เป็นระบบ

การประเมินระบบบำนาญไทยในปัจจุบัน

โครงการบำนาญปัจจุบัน ในประเทศไทยมีจุดแข็งหลายประการ แต่ก็พบว่ามีจุดอ่อนที่สำคัญหลายด้านด้วยเช่นกัน รายงานฉบับนี้ประเมินระบบบำนาญของไทย โดยพิจารณาจากผลลัพธ์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความคุ้มครอง ความเพียงพอ และความยั่งยืน รวมถึงได้ประเมินความสอดคล้องของนโยบายอีกด้วย การประเมินได้ยึดตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศด้านความคุ้มครองทางสังคม

ความคุ้มครอง

หลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในการสร้างระบบบำนาญที่มุ่งสู่ระบบบำนาญถ้วนหน้า ความสำเร็จเกิดจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและภาษี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 มีผู้สูงอายุประมาณ 4 ใน 5 ได้รับการคุ้มครองจากโครงการดังกล่าว ช่องว่างของความคุ้มครอง ประกอบด้วย ผู้เกษียณอายุที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ ผู้สูงอายุจำนวนไม่มากที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเงินสงเคราะห์จากโครงการใดเลย กว่าหนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีเงินได้เพิ่มจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เพิ่งจะเริ่มนำมาใช้

สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ จากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบให้ความคุ้มครองที่ต่ำมาก สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2543 โดยปัจจุบันมีผู้สูงอายุที่จำนวนไม่มากนัก ที่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ประมาณร้อยละ 40 ของประชากรที่มีงานทำจ่ายเงินสมทบ กรณีชราภาพ กองทุนประกันสังคม ซึ่งผู้สูงอายุรุ่นถัดไปในอนาคตจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวในระดับที่สูงกว่าคนรุ่นปัจจุบัน ในทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าการคุ้มครองเพิ่มขึ้น รวมถึงมีโครงการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบอีกด้วย (เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ และมาตรา 40 กองทุนประกันสังคม) อย่างไรก็ตามพบว่า แรงงานไทยจำนวนมากเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งโดยปกติไม่ได้จ่ายเงินสมทบเข้าโครงการสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ

ความเพียงพอ

แม้ว่าจะมีผู้ได้รับการคุ้มครองจำนวนมาก ระดับสิทธิประโยชน์ก็ยังชีพผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานระดับประเทศ และมาตรฐานระหว่างประเทศ และยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นฐานบำนาญขั้นพื้นฐาน (ขั้น 0) สิทธิประโยชน์ (ประมาณ 600 – 1000 บาท ต่อเดือน) ถือเป็นจำนวนเงินที่ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ และเป็นบำนาญทางสังคมที่มีมูลค่าต่ำที่สุดในภูมิภาค และในโลก เมื่อเปรียบเทียบกับจากรายได้เฉลี่ย (ที่ร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) การไม่คิดค่าดัชนียังหมายความว่ามีการสูญเสียสิทธิประโยชน์ไปประมาณหนึ่งในห้าของมูลค่าที่แท้จริง นับตั้งแต่การเพิ่มสิทธิประโยชน์ครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2554 แม้ว่าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม แต่ไม่ได้ลดปัญหาด้านความเพียงพอของบำนาญ เนื่องจากโครงการนี้ทำให้สิทธิประโยชน์ที่ต่ำ และไม่เต็มมุ่งเป้าไปยังกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนที่สุดได้อย่างถูกต้อง

ในหลักการ โครงการประกันสังคมสามารถให้สิทธิประโยชน์ที่เพียงพอ และสามารถคาดการณ์จำนวนสิทธิประโยชน์ได้ (ขั้น 1) ระบบบำนาญภายใต้กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33) กำหนดว่าจะจ่ายเงินบำนาญร้อยละ 42.5 ของรายได้ของแรงงานที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วเป็นเวลา 30 ปี¹ ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ฉบับที่ 102 ปัจจุบัน โครงการบำนาญมีระยะเวลาในการดำเนินการมาได้ไม่นานทำให้ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุแล้วได้รับบำนาญในระดับที่ต่ำมาก แต่กรณีดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาการเติบโตของโครงการ

อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขใด ๆ เกิดขึ้น ปัจจัยที่สำคัญบางประการจะส่งผลต่อปัญหาความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ ซึ่งจะมียกระดับที่ต่ำลงในอนาคต ดังนั้นประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ คือการเพิ่มเพดานค่าจ้างที่นำมาคำนวณเงินบำนาญโดยเร็วที่สุด เนื่องจาก เพดานเงินเดือนที่ใช้ (15,000 บาท/เดือน) ไม่เคยมีการปรับเพิ่มขึ้นเลยนับแต่เริ่มโครงการ และเพดานค่าจ้างดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรายได้ของผู้ประกันตนและแรงงานในตลาดแรงงานอีกต่อไป ประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่ทำให้ความเพียงพอของบำนาญลดลง ประกอบด้วย อายุเกษียณที่น้อยไป สูตรการคำนวณเงินบำนาญและข้อเท็จจริงที่ว่าบำนาญไม่ได้คำนวณตามดัชนีอัตราเงินเฟ้อหรือค่าจ้าง เมื่อผู้ประกันตนเกษียณอายุ

โครงการเงินออมต่าง ๆ ที่มุ่งเป้าไปที่แรงงานนอกระบบมักให้สิทธิประโยชน์ที่ค่อนข้างต่ำ แม้ว่าจะมีการเพิ่มจำนวนผู้ประกันตน มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม และ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แต่ก็ยังคงให้ความคุ้มครองแรงงานส่วนน้อยที่อยู่นอกขอบเขตการคุ้มครองมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม เช่นเดียวกับหลายประเทศ ซึ่งพบว่า การขยายความคุ้มครองผ่านการดำเนินโครงการภาคสมัครใจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การจ่ายเงินบำนาญตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมส่วนใหญ่จะมีจำนวนค่อนข้างน้อย (เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบในจำนวนที่ค่อนข้างต่ำ) และไม่ได้ก่อให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ในระดับที่คาดการณ์ในช่วงชราภาพ ในขณะที่ กอช. ให้สิทธิประโยชน์เป็นรายงวดเป็นระยะเวลา 20 ปีต่อเนื่อง สมาชิกส่วนใหญ่มีแนวโน้มว่าจะได้รับเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 600 บาทต่อเดือน (และมักจะได้รับไม่ครบ 20 ปีเต็ม) เนื่องจากเงินสมทบที่จ่ายให้กับกองทุนอยู่ในระดับที่ต่ำ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่พบคือ กรณีเงินบำนาญตามมาตรา 39 กองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่เปลี่ยนจากแรงงานในระบบ มาประกอบอาชีพอิสระ ในช่วงปีท้ายๆ ของชีวิตการทำงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ลดลงอย่างมาก

สิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนที่มีอยู่ในระบบบำนาญจะส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของโครงการและแรงจูงใจของสมาชิก เงินก้อนจะจ่ายให้กับแรงงานที่มีประวัติการจ่ายเงินสมทบระยะสั้นภายใต้มาตรา 33 ของสำนักงานประกันสังคม และนำมานายข้าราชการ อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ปฏิบัติอยู่ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและโครงการประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือกในการรับสิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนปรากฏในข้อเสนอโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (NPF) ขณะที่สิทธิประโยชน์แบบนี้

1 คำนวณจากฐานรายได้เฉลี่ยของเงินเดือน 5 ปีสุดท้าย

ให้มูลค่าทางการเงินเพียงน้อยนิดแก่แต่ละบุคคล (ตัวอย่างเช่น เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิประโยชน์บำนาญเป็นเงินก้อนของสำนักงานประกันสังคม) ซึ่งจะหมดไปในช่วงปีแรกๆ ของการเกษียณอายุ ซึ่งในทางกลับกัน การจ่ายเงินบำนาญก็ก่อให้เกิดปัญหาด้านความยั่งยืนทางการเงิน เนื่องจากเงินบำนาญที่ใช้หมดส่งผลกระทบต่อโครงการสนับสนุนช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ (เช่น โครงการสวัสดิการอื่น) การใช้เงินบำนาญเพื่อประโยชน์อื่น ๆ เช่น แห่เงินลงทุนสำหรับธุรกิจ หรือจ่ายค่าเล่าเรียนให้กับบุตรหลานอาจเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมสำหรับคนรุ่นถัดไปที่ไม่อาจสามารถพึ่งพาหรือได้รับเงินช่วยเหลือจากบุตรหลานของตน

ความยั่งยืน

โดยทั่วไป การใช้จ่ายเงินบำนาญในประเทศไทยยังมีจำนวนค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่เผชิญสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2562 ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวกับเงินบำนาญ และโครงการความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 1.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศจีน มองโกเลีย เกาหลีใต้ และเวียดนาม ปัจจุบัน มากกว่า 2 ใน 3 ของค่าใช้จ่าย (ร้อยละ 1.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) เป็นเงินบำนาญของข้าราชการ และเกือบหนึ่งในสี่ (ร้อยละ 0.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) เป็นค่าใช้จ่ายในโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แม้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการคุ้มครองเกือบจะถ้วนหน้า แต่ค่าใช้จ่ายโครงการดังกล่าวอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ส่วนค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคมยังมีจำนวนไม่มากนักเนื่องจากเพิ่งเริ่มมีการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพไปได้ไม่นาน

หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ สถานะทางการเงินของบำนาญภายใต้กองทุนประกันสังคมจะตกต่ำลงไปอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า อย่างไรก็ตามการแก้ไขปรับเปลี่ยนอย่างจริงจังและค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้ระบบบำนาญมีฐานทางการเงินที่แข็งแกร่ง การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยล่าสุดที่จัดทำโดยโอแอลโอพบว่า การเพิ่มอัตราเงินสมทบและอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้ระบบบำนาญมีรากฐานที่แข็งแกร่งมั่นคงไปจนถึงปี พ.ศ. 2643 การปรับเปลี่ยนที่จำเป็นสอดคล้องกับการปฏิรูปโครงการบำนาญต่าง ๆ ในประเทศรายได้ปานกลาง และรายได้สูงอื่น ๆ อย่างไรก็ตามสถานการณ์ทางการเงินปัจจุบันของโครงการจำเป็นต้องมีการเพิ่มขึ้นของเงินสมทบอย่างเร่งด่วนเพื่อให้โครงการมีความยั่งยืนและเป็นธรรมต่อคนทุกรุ่น

การนำโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (NPF) มาใช้จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความยั่งยืนของระบบ เมื่อมีการบังคับใช้อย่างเต็มที่แล้ว โครงการดังกล่าวจะบังคับให้ลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปเป็นสมาชิก NPF โดยลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 10 ของรายได้ (รวมกับร้อยละ 10 ของนายจ้าง) ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เนื่องจากอัตราเงินสมทบที่เสนอนี้ (รวมร้อยละ 20) จะต้องจ่ายพร้อมกับอัตราเงินสมทบที่จำเป็นต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม ที่มีฐานทางการเงินที่ดี (ซึ่งอาจจำเป็นต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบอย่างน้อย ร้อยละ 18 ในช่วงเวลา 30 ปีข้างหน้า) ดังนั้น การนำโครงการ เอ็นพีเอฟ มาใช้อาจขัดขวางความพยายามในการเพิ่มความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม

เงินบำนาญข้าราชการถือเป็นค่าใช้จ่ายสูงสุดของรัฐบาลในระบบบำนาญของไทย และจะเพิ่มมากขึ้นในทศวรรษที่จะมาถึง แม้ว่าจะมีการปฏิรูปในช่วงทศวรรษ 1990 และมีการนำระบบกำหนดเงินสมทบเข้ามาใช้ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สิทธิประโยชน์บำนาญอยู่ในระดับค่อนข้างดีมาก สิทธิประโยชน์เงินบำนาญข้าราชการส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดินและภาษี กองทุนการเงินระหว่างประเทศ คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2603 ค่าใช้จ่ายของระบบบำนาญข้าราชการจะสูงถึงร้อยละ 2.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแต่ให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุจำนวนน้อย (ปัจจุบันคิดเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 6)

ความสอดคล้องและความเชื่อมโยงของนโยบาย

การแบ่งประเภทของระบบบำนาญ โดยพิจารณาจากรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน ไม่สอดคล้องกับตลาดแรงงานไทยที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงได้ง่าย โครงการบำนาญโดยทั่วไปจัดตั้งขึ้นตามลักษณะการจ้างงานที่ไม่ได้ตระหนักว่าแรงงานอาจมีการเปลี่ยนรูปแบบการทำงานตลอดช่วงชีวิตการทำงาน จากการศึกษาพบว่า มีแนวโน้มของความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่างๆ ของแรงงาน ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กองทุนประกันสังคม และ กอช. ที่เสนอการคุ้มครองบำนาญที่คล้าย ๆ กันให้กับแรงงานนอกระบบ และ ข้อเสนอกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (เอ็นพีเอฟ) ที่กำลังจะดำเนินการคู่ขนานกับกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 การตัดสินใจให้นาสหิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมเสริมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นขั้นตอนที่ดี แต่พบว่าทั้งสองโครงการยังคงแยกกันบริหารจัดการ

ความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในระบบมีผลเสียต่อความเพียงพอ แรงจูงใจและความยั่งยืนทางการเงิน การไม่สามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ส่งผลให้แรงงานที่มีการทำงานมายาวนานและมีการจ่ายเงินสมทบจำนวนมากให้กับกองทุนประกันสังคมอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่เพียงพอ ในทางกลับกัน กรณีดังกล่าวจะ ส่งผลต่อความยั่งยืนทางการเงินเนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่ไม่เพียงพอจากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบสร้างแรงกดดันอย่างมากต่อโครงการที่มาจากงบประมาณแผ่นดินและภาษี ความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในระบบเป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ

การดำเนินการในก้าวต่อไป

จากการวิเคราะห์ระบบบำนาญในปัจจุบัน รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำวิสัยทัศน์ของระบบบำนาญหลายชั้นที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันมากขึ้น การปรับปรุงประสิทธิภาพจะทำให้ความคุ้มครองของระบบบำนาญในปัจจุบันมั่นคงแข็งแรง และเพียงพอต่อลักษณะการจ้างงานนอกระบบและการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับสูงในประเทศไทย กรณีนี้อาจรวมถึงการเปลี่ยนจากระบบที่จัดแบ่งแรงงานออกเป็นประเภทต่าง ๆ ไปสู่การบริหารจัดการระบบที่มีฐานหลายชั้น (multi-layered) ที่สามารถติดตามแรงงานที่มีเส้นทางการประกอบอาชีพที่หลากหลาย แนวทางนี้จะทำให้แรงงานและนายจ้างมีแรงจูงใจที่ไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น ซึ่งจะสนับสนุนการขยายระบบบำนาญที่ต้องจ่ายเงินสมทบ และขณะเดียวกันกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่การจ้างงานในระบบ การบูรณาการระบบบำนาญหลายชั้นจะทำให้โครงสร้างบำนาญมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ระบบสามารถให้ความคุ้มครองรายได้ที่เพียงพอในทิศทางที่มีความยั่งยืนทางการเงินอีกด้วย

รายงานนี้ได้จัดทำข้อเสนอภาพรวมองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการดำเนินการก้าวต่อไป รวมถึงทางเลือกเฉพาะต่าง ๆ ซึ่งอาจต้องการการวิเคราะห์เพิ่มเติมโดยละเอียด องค์ประกอบหลักที่สำคัญสำหรับแนวทางนี้มีดังต่อไปนี้:

1. **เพิ่มความเพียงพอให้กับฐานบำนาญเบื้องต้นผ่านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** กรณีนี้มีความสำคัญต่อผู้สูงอายุรุ่นปัจจุบัน และกลุ่มที่กำลังจะเกษียณอายุเร็ว ๆ นี้ ซึ่งไม่สามารถรอเวลาให้ระบบบำนาญที่ต้องจ่ายเงินสมทบมีความพร้อมสมบูรณ์ได้ มีหลายสถานการณ์จำลองที่ใช้ในการออกแบบระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมถึง บทบาทของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ความเป็นไปได้ในการตรวจสอบสิทธิบำนาญ (การลดสิทธิประโยชน์ลงสำหรับคนที่มีรายได้บำนาญจากโครงการอื่น ๆ) และการปรับอายุผู้ที่มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ ควรมีการสร้างฐานบำนาญด้วยมุมมองที่ว่าจะไม่มีความสูงเกินไปจนเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนระดับชาติ
2. **เพิ่มการสนับสนุนเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม** เนื่องจากเป็นระบบบำนาญหลักที่สัมพันธ์กับรายได้ของลูกจ้าง (ขั้นที่ 1) โดยจัดให้มีสิทธิประโยชน์ที่เพียงพอในลักษณะที่เน้นความยั่งยืนทางการเงิน กรณีนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์ประกอบเพื่อให้เกิดความเพียงพอและความยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น อัตราเงินสมทบ เพดานค่าจ้าง สูตรการคำนวณเงินบำนาญ และอายุเกษียณ การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยที่ผ่านมาให้ฐานคิดที่สำคัญต่อการทำความเข้าใจขอบเขตและระดับของการปฏิรูปที่จำเป็น และการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยกองทุนประกันสังคมรอบถัดไปจะให้ความสำคัญที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น
3. **ปรับปรุงโครงการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกองทุนประกันสังคม เพื่อขยายสิทธิประโยชน์ (ขั้นที่ 1) ไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับรายได้ในรูปแบบค่าจ้าง** แนวทางดังกล่าวจะพยายามให้มีการประกันสิทธิประโยชน์แบบสัมพันธ์กับรายได้ให้กับแรงงาน ประกอบด้วย กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และแรงงานในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หากมีการออกแบบที่ดีจะทำให้ตลาดแรงงานไทยเป็นการจ้างงานในระบบมากขึ้น และสามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ของแรงงานในรูปแบบต่าง ๆ ของการจ้างงาน การดูแลที่ดีเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานในการจ่ายเงินสมทบ และเพื่อให้รูปแบบการบริหารและการจัดหาเงินทุนมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมต่อแรงงานที่ไม่ได้รับรายได้ในรูปแบบค่าจ้าง
4. **การสร้างระบบการดำเนินการโครงการเงินออมเสริมให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน (ขั้น 2)** กรณีนี้ขึ้นอยู่กับระบบบำนาญขั้น 1 ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น จุดมุ่งหมายคือการจัดวางระบบเงินออมเสริมที่มีอยู่ (กอบ. กบข. ข้อเสนอ เอ็นพีเอฟ และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน การบูรณาการนี้จะให้ภาพที่ชัดเจนสำหรับผู้จ่ายเงินออม สามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ได้มากขึ้น และมีผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดีขึ้น กรณีนี้รวมถึงการทำให้โครงการต่าง ๆ มีความสอดคล้องกันมากขึ้น หรือการควรวมโครงการต่าง ๆ บางโครงการ (หรือหน้าที่ต่าง ๆ ภายใต้โครงการ)

5. การบูรณาการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และกองทุนประกันสังคมเข้าด้วยกัน กรณีนี้จะทำให้มีการจ่ายสิทธิประโยชน์ทั้งสอง ประการพร้อมกัน ซึ่งจะให้เกิดการปฏิรูปหลักที่สำคัญ 2 ประการ (ก) การนำวิธีการทดสอบบำนาญมาใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินของระบบในระยะยาว และ (ข) การแทนที่การจ่ายเงินบำนาญ ให้กลุ่มที่มีประวัติการจ่ายเงิน สมทบระยะสั้น ให้ได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญพร้อมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การบูรณาการอาจกระทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ
6. พิจารณาให้มีการบูรณาการระบบบำนาญของข้าราชการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติ เพื่อส่งเสริม ความยั่งยืนทางการเงิน ความเป็นธรรมและความสอดคล้องเชื่อมโยงกันทางเลือกต่างๆ ประกอบด้วย การกำหนดให้มีการ เคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการได้ จัดทำองค์ประกอบของโครงการให้สอดคล้อง และ/หรือการนำพนักงาน ราชการเข้ากองทุนประกันสังคม อย่างค่อยเป็นค่อยไป
7. สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิรูประบบบำนาญ แนวคิดริเริ่มหลายประการที่ไม่อยู่ในขอบเขตของนโยบายบำนาญ แต่มี ปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สำคัญกับระบบบำนาญ และอาจนำมาพิจารณาเป็นตัวกระตุ้นให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ กรณี เหล่านี้แบ่งออกเป็นสองประเภท:
 - นโยบายต่าง ๆ ที่ต้องใช้เพื่อเพิ่มอายุของผู้มีสิทธิที่ได้รับบำนาญ กรณีเหล่านี้รวมถึง (ก) นโยบายตลาดแรงงานที่ สนับสนุนให้มีการขยายช่วงเวลาการทำงานที่ยาวขึ้น สำหรับแรงงานที่ยังทำงานได้ และประสงค์จะทำงาน และ (ข) การเสริมสร้างระบบสิทธิประโยชน์ของคนพิการ (ทั้งระบบการจ่ายเงินสมทบ และเงินอุดหนุนจากภาครัฐ) เพื่อให้การ ช่วยเหลือบุคคลที่เผชิญกับภาวะความพิการก่อนจะครบอายุเกษียณที่มีสิทธิได้รับบำนาญ
 - การบริการ และโครงการอื่น ๆ เพื่อลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุลง ประกอบด้วย ทางออกในระบบการดูแลผู้สูง อายุระยะยาว การเข้าถึงการรักษาพยาบาลในราคาที่เหมาะสมได้ และเงินอุดหนุนอื่น ๆ เช่น เพื่อการเดินทาง

รายงานนี้เสนอขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเพื่อใช้ในการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการปฏิรูประบบบำนาญ ที่แสดง ถึงวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนสำหรับระบบบำนาญในอนาคต วิธีดังกล่าวประกอบด้วย การหารือกันระหว่างโครงการระดับต่างๆ เกี่ยวกับการ เคลื่อนย้ายของโครงการ เพื่อพิจารณาลักษณะของระบบบำนาญในภาพรวม โดยจะได้สำรวจรายละเอียดในข้อเสนอการปฏิรูป โดยเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องผ่านกระบวนการหารือทางสังคมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของระบบ (ประกอบด้วย ผู้แทนนายจ้างและ แรงงาน) เพื่อพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วมกันเกี่ยวกับระบบบำนาญในอนาคต กระบวนการนี้จะได้รับประโยชน์จากการพิจารณาว่าระบบ บำนาญควรมีปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่นๆ ของระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างไร (เช่นการได้รับบริการด้านการดูแลสุขภาพ สังคม สิทธิประโยชน์ของผู้พิการ และสวัสดิการแห่งรัฐ) การปรับปรุงระบบบำนาญหลายชั้นอาจเชื่อมโยงไปถึงการหารืออื่นๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมตลอดช่วงชีวิต (เช่น ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว กรณีคลอดบุตร และกรณีพิการ)

อย่างไรก็ตาม รายงานนี้ขอเสนอให้ดำเนินกิจกรรมการปฏิรูปบำนาญโดยทันที เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบำนาญอย่าง เร่งด่วน ซึ่งจะส่งเสริมการเพิ่มความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ เพิ่มความเชื่อมั่นในระบบบำนาญและส่งเสริมรายได้ครัวเรือน ที่ช่วยให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจากวิกฤตโควิด-19 ข้อเสนอที่สำคัญ ประกอบด้วย (1) การสร้างมูลค่าเพิ่มให้เบี้ยยังชีพผู้สูง อายุ (2) การปรับองค์ประกอบของบำนาญภายใต้กองทุนประกันสังคม เพื่อเพิ่มความเพียงพอของบำนาญและความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน และ (3) การเลื่อนการเริ่มโครงการบำนาญแห่งชาติ (NPF) ออกไป เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบ บำนาญอย่างเป็นระบบมากขึ้น

อักษรย่อ

ADB	ธนาคารพัฒนาเอเชีย
GAP	เงินสมทบเฉลี่ยตลอดช่วงเวลาของการพยากรณ์
GDP	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
IES	การสำรวจแรงงานนอกระบบ
ILO	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
IMF	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
LFS	การสำรวจกำลังแรงงาน
MSDHS	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
NESDC	สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
NPF	กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ
NSF	กองทุนการออมแห่งชาติ
PPP\$	ภาวะเสมอภาคของอำนาจซื้อ ดอลลาร์สหรัฐ
PAYG	รับมาจ่ายไป
SES	การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม
OAA	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
SSO	สำนักงานประกันสังคม
SWC	บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
UN	องค์การสหประชาชาติ

1 บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร สังคม และเศรษฐกิจแบบที่ไม่เคยเป็นมาก่อนในทศวรรษที่กำลังจะมาถึง ระบบบำนาญที่มีประสิทธิผล จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้สมาชิกในสังคมไทยสามารถใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีรายได้ที่มั่นคงเมื่อสูงอายุ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างยั่งยืน ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

รายงานฉบับนี้มุ่งประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบบำนาญของไทย ในแง่การคุ้มครอง ความเพียงพอ ความยั่งยืน และความสอดคล้องเชิงนโยบายในปัจจุบันและในอนาคต และเป็นข้อมูลเสริมให้กับการหารือระดับชาติในประเด็นนี้ โดยใช้แนวทางการศึกษาองค์รวมทั้งระบบบำนาญ แทนที่การเน้นศึกษารายโครงการ

รายงานฉบับนี้ทบทวนวรรณกรรมและงานศึกษาที่มีอยู่จำนวนมากในปัจจุบัน และนำมาวิเคราะห์โดยใช้กรอบการศึกษาแบบองค์รวมที่อ้างอิงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และหลักฐานอ้างอิงระดับโลกในด้านนโยบายและการปฏิรูประบบบำนาญ หลักฐานอ้างอิงเหล่านี้ยังได้รับการสนับสนุนจากงานศึกษาวิเคราะห์หลายฉบับใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความเป็นไปได้ รวมถึงการนำเสนอสถานการณ์จำลองของต้นทุนค่าใช้จ่าย รายงานฉบับนี้ช่วยสนับสนุนองค์ความรู้ให้กับการวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับระบบบำนาญในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยรอบถัดไปของสำนักงานประกันสังคม

รายงานนี้มุ่งให้ข้อมูลต่อการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย (Social Protection Diagnostic Review หรือ เอสพีดีอาร์) ซึ่งองค์การสหประชาชาติกำลังดำเนินการศึกษาโดยความร่วมมือกับรัฐบาลไทย วัตถุประสงค์สูงสุดของ เอสพีดีอาร์ คือการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม ประสานกันเป็นหนึ่งเดียว สอดคล้อง และยั่งยืน รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการคลัง โดยผู้เขียนคาดหวังว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นข้อมูลที่ใช้ในการหารือระดับชาติ เรื่องอนาคตของการคุ้มครองทางสังคม

รายงานนี้มีโครงสร้างการนำเสนอประกอบไปด้วย บทที่ 2 อธิบายองค์ประกอบสำคัญของบริบททางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการวิเคราะห์นโยบายบำนาญ บทที่ 3 กำหนดกรอบการวิเคราะห์ระบบบำนาญของไทย โดยการประเมินวัตถุประสงค์และหน้าที่ต่าง ๆ ของระบบบำนาญ และบทบาทของระบบบำนาญหลายชั้น (multi-tier pension systems) บทที่ 4 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานรายโครงการของระบบบำนาญไทยโดยใช้กรอบการศึกษาที่ปรากฏในบทที่ 3 บทที่ 5 สรุปผลการประเมินระบบบำนาญ และสำรวจแนวทางดำเนินงานขั้นถัดไป โดยมุ่งเน้นการกำหนดเป้าหมายที่สำคัญสูงสุดของระบบบำนาญ และทางเลือกในการปฏิรูประบบ ฯ ที่ท้ายที่สุด บทที่ 6 จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2 บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

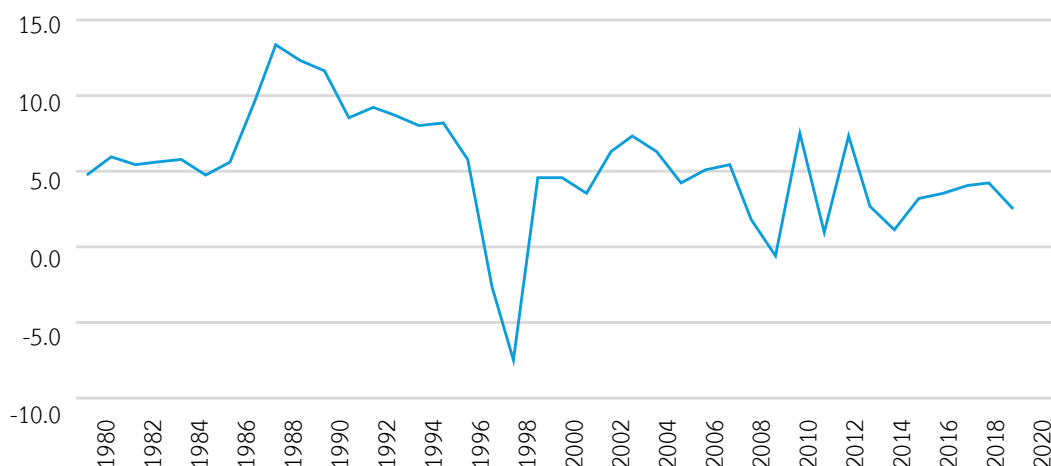
ระบบบำนาญมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การปฏิรูปและการออกแบบระบบบำนาญจะต้องตอบสนองต่อบริบทเหล่านี้ในขณะเดียวกัน บำนาญก็มีผลโดยตรงต่อผลลัพธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในหลายแง่มุม เนื้อหาในบทนี้มุ่งศึกษาลักษณะสำคัญของบริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมของไทย ซึ่งเกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะกับการออกแบบและการทำงานของระบบบำนาญ ซึ่งจะได้มีการอธิบายในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.1 แนวโน้มด้านเศรษฐกิจและสังคมของไทย

ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วต่อเนื่องกันหลายทศวรรษ แต่การเติบโตชะลอตัวลงในหลายปีก่อนเกิดวิกฤตโควิด-19 หลังจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ 1980 และ 1990 การเติบโตของเศรษฐกิจไทยได้ชะลอตัวลงในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย (Asian Financial Crisis) และชะลอตัวลงอีกครั้งหลังวิกฤตการเงินโลก (Global Financial Crisis) การเติบโตจีดีพีของไทยเริ่มชะลอตัวลงตั้งแต่ปลายปี 2561 มาอยู่ที่ร้อยละ 2.4 ในปี 2562 ในช่วงก่อนวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด-19 (ภาพที่ 2.1) ทั้งนี้ มีการอภิปรายและถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงปัจจัยที่ขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจไทยชะลอตัวลง รวมถึงปัจจัยฝั่งอุปทานทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ลดลง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างอันได้แก่ การเติบโตด้านผลิตภาพที่ล่าช้า และการลงทุนในระดับต่ำ ระดับการเติบโตที่ตกต่ำเป็นอุปสรรคสำคัญของไทยในการบรรลุความพยายามที่จะขึ้นเป็นประเทศรายได้สูงภายในปี 2580 (World Bank, 2020a)

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สถานการณ์ความยากจนที่เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยที่น่ากังวล ความคืบหน้าของไทยในการลดความยากจนเป็นไปตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยสถิติอัตราความยากจนของไทยลดลงจากร้อยละ 65 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 10 ในปี 2561 อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงในช่วงหลังทำให้ระดับความยากจนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี 2559 และ 2561 ซึ่งปรากฏการณ์นี้สัมพันธ์กับรายได้ต่อครัวเรือนช่วงปี 2558-2560 และการลดลงของรายได้จากตลาดแรงงาน ปรากฏการณ์นี้ยังสอดคล้องกับข้อมูลปี 2559 ที่แสดงอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของครัวเรือนที่มีรายงานว่าไม่มีรายได้เพียงพอที่จะหาที่พักอาศัยหรืออาหารในช่วงปีที่ผ่านมา (World Bank, 2020b) สืบเนื่องจากการเติบโตของเศรษฐกิจในปี 2562 ที่ยังชะลอตัว จึงมีความเป็นไปได้ว่าสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของไทยจะเลวร้ายลงอีก

ภาพที่ 2.1: อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) (ราคาคงที่), ข้อมูลย้อนหลัง (ปี 2523-2562) และการประมาณการ (ปี 2563-2564)



ที่มา: ADB (2020a), IMF (2020a), World Bank (2020c)

ลักษณะของตลาดแรงงานที่มีการจ้างงานนอกระบบและการจ้างงานที่เปราะบางในระดับสูง ในปี 2562 เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 48) ของประชากรที่มีงานทำในไทย ทำงานในสถานการณ์ที่จัดกลุ่มได้ว่าเป็น “การจ้างงานที่เปราะบาง” (รวมถึงผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ และผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัว)³ นอกจากนี้พบว่าในกลุ่มประชากรที่มีงานทำ ส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานนอกระบบ (ร้อยละ 54) โดยแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่ต้องจ่ายเงินสมทบ หรือสิทธิประโยชน์อื่นจากสถานที่ทำงาน (ILO, 2020) แรงงานเหล่านี้พบมากในภาคเกษตรกรรม รวมถึงแรงงานทำงานบ้าน ภาคการบริการ และการก่อสร้าง โดยการจ้างงานนอกระบบพบมากในกลุ่มผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัว⁴ และผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง (ร้อยละ 74) แต่ก็พบว่ามีส่วนของแรงงานในการจ้างงานนอกระบบเป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงอย่างมีนัยสำคัญ การจ้างงานที่เปราะบาง และการจ้างงานนอกระบบเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างตลาดแรงงาน ซึ่งมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ การจ้างงานในภาคการเกษตรมีกำลังการผลิตอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค (World Bank, 2020a) การขยายตัวของภาคการผลิตมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและผลิตภาพของไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 และทศวรรษที่ 1990 แต่แนวโน้มนี้เริ่มชะลอตัวลงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งในภาพกว้าง แม้ระดับการว่างงานจะทรงตัวในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่อัตราส่วนประชากรในวัยทำงานที่กำลังแรงงานของไทยได้ลดลง (จากร้อยละ 84 ในปี 2553 มาอยู่ที่ร้อยละ 81 ในปี 2562) โดยมีสาเหตุหลักจากกำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนลดลง ในกลุ่มประชากรช่วงอายุ 15-24 ปี และ 60-64 ปี⁵

วิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด-19 ยังเป็นปัจจัยขัดขวางความพยายามในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยไทยเป็นหนึ่งในประเทศแรกที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางสาธารณสุข วิกฤตทางบุคลากร และวิกฤตทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ไทยนับได้ว่าเป็นหนึ่งในกรณีที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันการแพร่ระบาดของไวรัสในช่วงปี 2563 และออกมาตรการที่ไม่เคยมีมาก่อน (ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองทางสังคม) เพื่อคุ้มครองประชาชนจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นผลจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจทั่วโลก ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยการส่งออกของไทย

มีการประมาณการกันว่าเศรษฐกิจไทยจะหดตัวลง โดยมีตัวเลขจีดีพีระหว่างร้อยละ -6.5 และ -7.8 ของจีดีพีในปี 2563 และคาดการณ์ (แต่ยังไม่แน่นอน) ว่าจีดีพีจะเติบโตระหว่างร้อยละ 2.8-4 ในปี 2564 (ตารางที่ 2.1) จากการวิเคราะห์ของไอแอลโอ พบว่ามากกว่าครึ่งของประชากรผู้มีงานทำ (21 ใน 37 ล้านคน) อยู่ในภาคธุรกิจที่มีผลผลิตทางเศรษฐกิจลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ในระดับปานกลาง ถึงสูง ซึ่งเป็นผลจากโควิด-19 โดยธุรกิจที่ได้รับผลกระทบสูงสุดเป็นภาคส่วนที่มีการจ้างงานนอกระบบในระดับสูง (ยกเว้นภาคการเกษตร ซึ่งโดยเปรียบเทียบแล้วได้รับผลกระทบน้อยกว่า) (ILO, 2020)

ตารางที่ 2.1: คาดการณ์การเติบโตของจีดีพี ปี 2563-2564 (ร้อยละ)

	2562	2563	2564
กระทรวงการคลัง (มกราคม 2564)	2.4	-6.5	2.8
เอดีบี (ธันวาคม 2563)	2.4	-7.8	4.0
ไอเอ็มเอฟ (ตุลาคม 2563)	2.4	-7.2	4.0
ธนาคารโลก (มกราคม 2564)	2.4	-6.5	4.0

ที่มา: ADB (2020b), IMF (2020b), Reuters (2021) and World Bank (2021)

3 จากการคำนวณของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2562

4 โดยคำจำกัดความ แรงงานครัวเรือนส่วนบุคคลจัดอยู่ในประเภทการจ้างงานนอกระบบได้

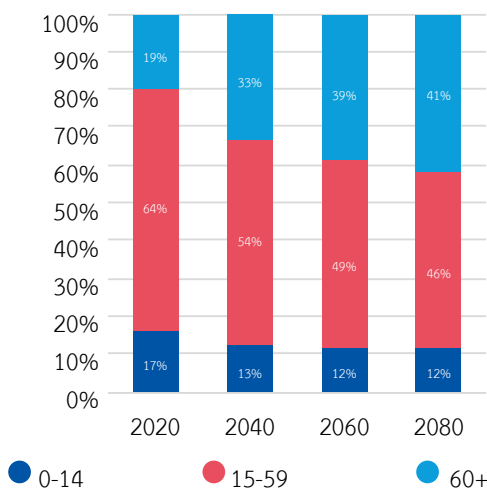
5 จากการคำนวณของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจกำลังแรงงานของประชากร ปี 2553, 2558 และ 2562

2.2 ภาวะสูงอายุในประเทศไทย

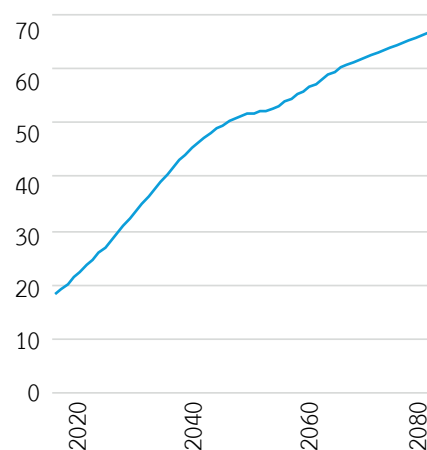
หนึ่งในพัฒนาการที่สำคัญมากของประเทศไทย คือการต้องเผชิญหน้ากับประชากรสูงอายุอย่างรวดเร็วในทศวรรษหน้า การลดลงของอัตราเจริญพันธุ์แบบที่ไม่เคยมีมาก่อน และการเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งการเติบโตในเชิงสัมพัทธ์และเชิงสัมบูรณ์ จากการคาดการณ์แนวโน้มประชากรของสหประชาชาติ สัดส่วนของคนไทยอายุ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้น จากปัจจุบันอยู่ที่ 1 ใน 5 (ร้อยละ 19) เป็น 1 ใน 3 ภายในปี 2583 (ร้อยละ 33) และเป็นร้อยละ 41 ในปี 2623 (ภาพที่ 2.2)

หากนำเสนอในวิธีการที่ต่างกัน ภาพที่ 2.3 ชี้ให้เห็นว่า อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุ (อัตราส่วนของประชากรอายุ 65-100 ปี ต่อประชากรที่มีอายุระหว่าง 15-64 ปี) คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก 18 ในปี 2563 ไปอยู่ที่ราว 50 ในช่วงกลางศตวรรษ และเพิ่มเป็น 66 ในปี 2623 แนวโน้มนี้โดยหลักเป็นการสะท้อนแรงบวกของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย และถึงแม้ว่าไทยจะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราส่วนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุด แต่ปรากฏการณ์นี้ก็เป็กระบวนการที่หลายประเทศกำลังเผชิญอยู่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้สร้างความท้าทายที่แท้จริงต่อประเด็นความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ รวมถึงบทบาทของระบบบำนาญด้วย

ภาพที่ 2.2: ประชากรแยกตามกลุ่มอายุ ปี 2563-2623



ภาพที่ 2.3: อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุ ปี 2563-2623



ที่มา: UN Population Division (2019)

ภาวะสูงอายุเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญกับประเด็นสุขภาพ และคุณภาพชีวิต ซึ่งทำให้การหารายได้ของประชากรกลุ่มนี้เป็นเรื่องยาก ภาพที่ 2.4 ให้ข้อบ่งชี้ประเด็นด้านสุขภาพซึ่งผู้สูงอายุต้องเผชิญในไทย โดยการนำเสนอตัวชี้วัดระดับของความพิการตามกลุ่มอายุกลุ่มย่อย ข้อจำกัดการทำหน้าที่ของร่างกาย⁶ สัมพันธ์กับความยากลำบากในการเคลื่อนไหวทางร่างกาย และการทำกิจกรรมเพื่อดำรงชีวิตประจำวัน⁷ ที่เกี่ยวกับการดูแลตัวเอง ข้อจำกัดการทำหน้าที่ของร่างกายพบมากและมีผลกระทบต่อผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในช่วงอายุ 75 ปีขึ้นไป โดยระดับความยากลำบากในการทำกิจกรรมเพื่อดำรงชีวิตประจำวันเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป ซึ่งบ่งชี้ถึงสัดส่วนของความต้องการการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นตามอายุที่มากขึ้น

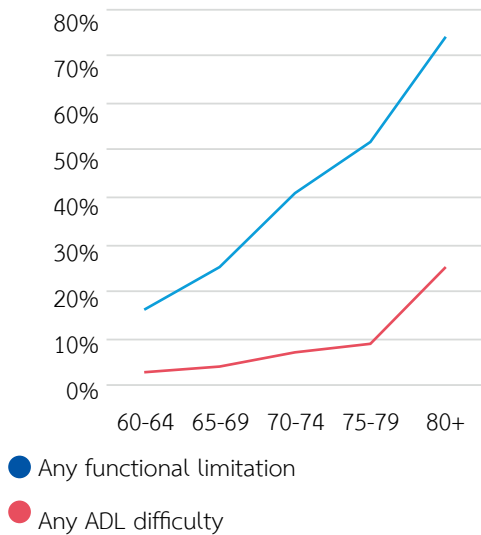
ขณะที่ประมาณ 2 ใน 5 ของผู้สูงอายุยังมีรายได้จากการทำงาน แต่สัดส่วนของผู้มีรายได้ลดลงมากเมื่ออายุมากขึ้น ข้อมูลจากการสำรวจกำลังแรงงานของไทยชี้ให้เห็นว่า ร้อยละ 35 ของผู้สูงอายุที่มีการจ้างงานในปี 2562 (ภาพที่ 2.5) โดยผู้ชายมีสัดส่วนสูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 51) เมื่อเทียบกับผู้หญิง (ร้อยละ 28) ในขณะที่ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุจำนวนมากยังอยู่ในกำลังแรงงาน ระดับการจ้างงานมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มย่อยของกลุ่มอายุผู้สูงอายุ (ภาพที่ 2.6) ในช่วงอายุ 60 ถึง 69 ปี ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย (ร้อยละ 66) และผู้หญิง (ร้อยละ 45) ยังมีการจ้างงาน ในขณะที่ตัวเลขนี้ลดลงอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 31 ในกลุ่มผู้ชาย และร้อยละ 16 ในกลุ่มผู้หญิงอายุระหว่าง 70 ถึง 74 ปี ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าความท้าทายในการหาเลี้ยง

6 การวัดข้อจำกัดการทำหน้าที่ของร่างกาย ได้แก่ การยกน้ำหนัก 5 กิโลกรัม การนั่งยอง การเดิน 200-300 เมตร และการขึ้นบันได 2-3 ขั้น

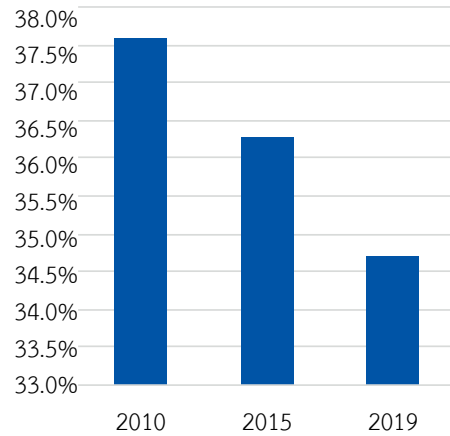
7 ข้อจำกัดในการทำกิจกรรมเพื่อดำรงชีวิตประจำวัน ได้แก่ การลุกขึ้นจากนอน ใช้ห้องน้ำ อาบน้ำ แต่งตัว ล้างหน้า/แปรงฟัน ใส่รองเท้า ดูแลความสะอาดเรียบร้อยของตัวเอง และการกิน

ชีวิตเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อบุคคลเข้าสู่วัยสูงอายุ ซึ่งเกี่ยวข้องอย่างมากกับระดับสุขภาพที่ย่ำแย่ลงและความทุพพลภาพ นอกจากนี้ มีสัญญาณแสดงระดับการจ้างงานในกลุ่มผู้สูงอายุลดลงเล็กน้อยในหลายปีที่ผ่านมา (ภาพ 2.5)

ภาพที่ 2.4: สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีข้อจำกัดทางร่างกาย และข้อจำกัดในการดำรงชีวิตประจำวัน จำแนกตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี



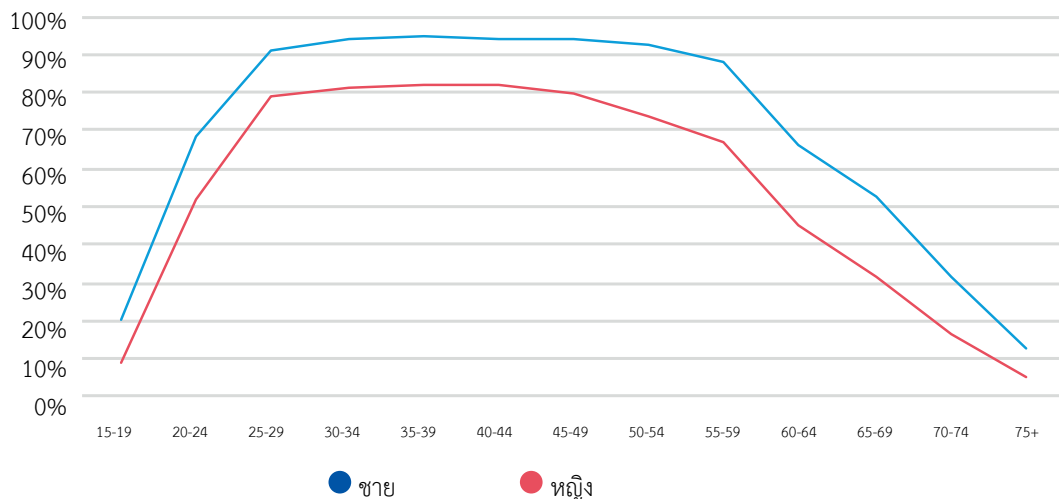
ภาพที่ 2.5: สัดส่วนของผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ที่ได้รับการจ้างงาน ปี 2553-2562



ที่มา: จากการคำนวณของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2553, 2558 และ 2562

ที่มา: Teerawichitchainan et al. (2019)

ภาพที่ 2.6: อัตราส่วนประชากรที่ได้รับการจ้างงาน แบ่งตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี ปี 2562

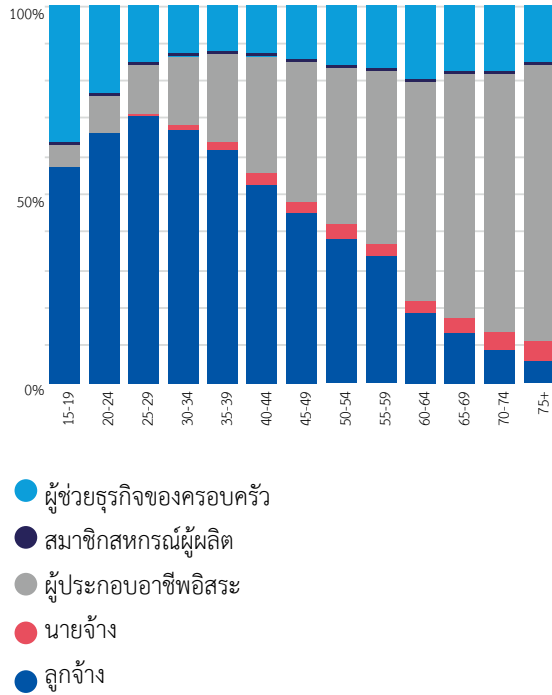


ที่มา: จากการคำนวณของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจกำลังแรงงานของประชากร ปี 2562

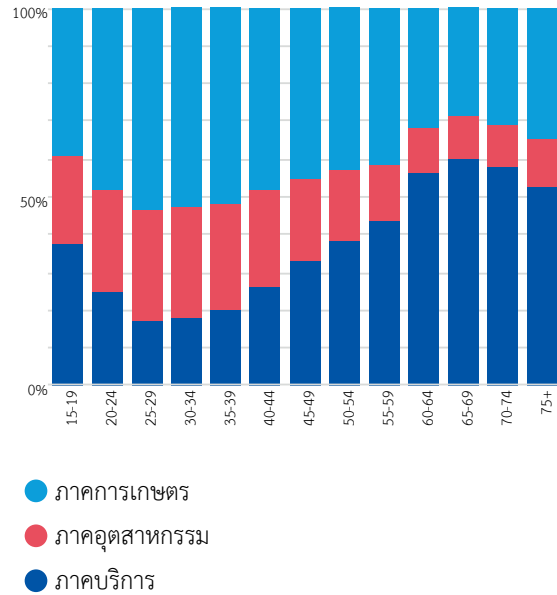
พบว่าผู้ที่ยังคงทำงานในวัยสูงอายุ อยู่ในสภาพการจ้างงานที่เปราะบางมากขึ้นและได้รับค่าตอบแทนที่น้อยลง ภาพที่ 2.7 แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์จ้างงานในประเทศไทยมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญตามช่วงอายุ คนทำงานอายุน้อยส่วนใหญ่เป็นลูกจ้าง ในขณะที่กลุ่มผู้ที่มีอายุมากส่วนใหญ่มักเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ภาคธุรกิจที่จ้างงานก็มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญตามอายุ โดยคนทำงานสูงอายุมิแนวโน้มที่จะทำงานในภาคเกษตรกรรมมากกว่าคนทำงานที่มีอายุน้อย ซึ่งมักทำงานในภาคบริการหรือ

ภาคอุตสาหกรรม (ภาพที่ 2.8) ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะการทำงานของผู้สูงอายุมีความมั่นคงน้อยกว่า และมีรายได้น้อยกว่า หรือเป็นรายได้ที่คาดการณ์ได้ยาก แน่แน่นอนว่า จากการวิเคราะห์ค่าตอบแทนเฉลี่ยของผู้จ้างพบว่าค่าตอบแทนเฉลี่ยลดลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่อายุ 60 ปี ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้ที่มีการจ้างงานในช่วงอายุนี้นี้ คือผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า

ภาพที่ 2.7: การจ้างงานตามลักษณะการจ้างงาน แบ่งตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี ปี 2562



ภาพที่ 2.8: กิจกรรมทางธุรกิจ แบ่งตามกลุ่มอายุย่อยทุก 5 ปี



ที่มา: จากการคำนวณของโอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจกำลังแรงงานของประชากร ปี 2562

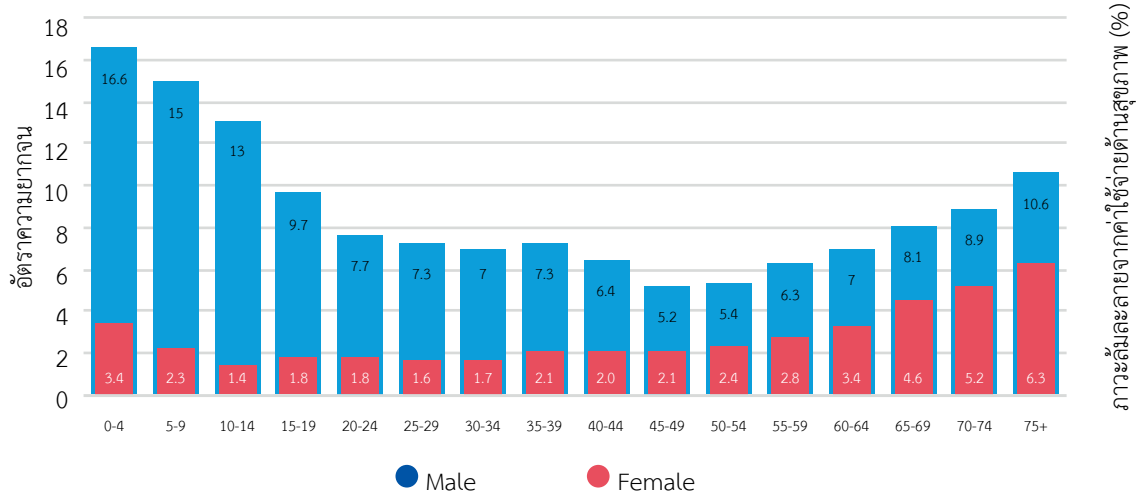
ในปัจจุบัน ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากครอบครัว แต่มีข้อบ่งชี้ว่าลักษณะเช่นนี้เริ่มจะเปลี่ยนแปลง ในปี 2560 มากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 51) ของผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่กับบุตรที่เติบโตเป็นผู้ใหญ่น้อย 1 คน และประมาณร้อยละ 75 มีบุตรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ในขณะที่ 4 ใน 5 คน (ร้อยละ 79) มีรายได้จากบุตร อย่างไรก็ตาม ลักษณะการสนับสนุนเช่นนี้ กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยผู้สูงอายุ 80 ปีขึ้นไป มีบุตรเฉลี่ย 4.1 คน ในขณะที่ผู้สูงอายุระหว่าง 50 ถึง 54 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างรวดเร็ว มีบุตรเฉลี่ยเพียง 1.9 คน นอกจากนี้ ร้อยละของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับบุตร (ผู้ใหญ่) ยังลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จากร้อยละ 71 ของผู้สูงอายุกลุ่มนี้ในปี 2538 เหลือเพียงร้อยละ 51 ในปัจจุบันการขยายเมืองมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ โดยปัจจุบันระดับของการสนับสนุนด้านการเงินและด้านอื่นที่มีต่อผู้สูงอายุมีความใกล้เคียงกันระหว่างในเมืองและในชนบท อย่างไรก็ตาม ลักษณะเช่นนี้กำลังจะเปลี่ยนแปลงเมื่อภาวะการไม่มีบุตรหลานพบได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ในกลุ่มประชากรเมือง โดยคาดว่าร้อยละ 17 ของผู้สูงอายุอาศัยในเมืองอายุระหว่าง 50 ถึง 59 ปี จะเข้าสู่วัยสูงอายุโดยไม่มีบุตร (Teerawichitchainan et al., 2019)

เพศสภาพมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อแนวทางที่ผู้สูงอายุจะเข้าถึงความมั่นคงทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ระดับการจ้างงานที่ต่ำกว่าในกลุ่มผู้สูงอายุเพศหญิง หมายถึงคนกลุ่มนี้มีแนวโน้มจะมีรายได้จากการทำงานที่น้อยลง ในขณะที่กลุ่มนี้ใช้ระยะเวลาช่วงหนึ่งอยู่นอกตลาดแรงงาน ทำให้คนกลุ่มนี้มีโอกาสน้อยกว่าในการเก็บสะสมเงินออม หรือมีสิทธิในการเข้าถึงบำนาญ การสนับสนุนผู้สูงอายุภายในครอบครัวก็มีมิติของเพศสภาพเช่นกัน สถิติแสดงให้เห็นว่าเกือบครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุเพศหญิง (ร้อยละ 42) เป็นหม้าย เปรียบเทียบกับเพศชายกลุ่มเดียวกันที่มีเพียงร้อยละ 14 ซึ่งหมายความว่าผู้สูงอายุเพศหญิงต้องแสวงหาความ

ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัวเมื่อมีความจำเป็น ด้วยลักษณะเช่นนี้ พบว่าบุตรมักเป็นแหล่งหลักของรายได้ของผู้สูงอายุเพศหญิง (ร้อยละ 41) มากกว่าผู้สูงอายุเพศชาย (ร้อยละ 28) นอกจากนี้ โดยเฉลี่ยผู้หญิงมีอายุยืนยาวกว่าเพศชาย ซึ่งหมายถึงผู้สูงอายุเพศหญิงเป็นประชากรส่วนใหญ่ในกลุ่มสูงอายุมาก ซึ่งต้องพบกับระดับความพิการและความยากจนที่สูงกว่าเพศชาย และมักต้องพึ่งพิงสมาชิกในครอบครัว

ความท้าทายที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญ คือ ระดับความยากจนที่สูงขึ้นเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ในขณะที่อัตราความยากจนในไทยสูงสุดคือกลุ่มเด็ก แต่กลับพบว่าอัตราความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุสูงกว่าค่าเฉลี่ยในประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก (ภาพที่ 2.9) นับว่าเป็นเรื่องดีที่ระดับผู้สูงอายุที่ยากจนลดลงจากสถิติในทศวรรษก่อนหน้านี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการมีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและมาตรการการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ (World Bank, 2012) อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุยังต้องเผชิญความเสี่ยงเฉพาะบางประการ นอกจากอัตราความยากจน ในภาพที่ 2.8 แสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนของคนในแต่ละกลุ่มอายุที่มีภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายครัวเรือน ขณะที่อัตราภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีสัดส่วนน้อยในประเทศไทย กลับพบว่าเมื่ออัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุ

ภาพที่ 2.9: อัตราความยากจนและภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ โดยกลุ่มอายุ, 2562



ที่มา: SES 2019, from analysis undertaken as part of the Thailand Social Protection Diagnostic Review.

2.3 บำนาญและการคุ้มครองทางสังคม ในการวางแผนการพัฒนาประเทศไทย

ไทยตระหนักถึงข้อท้าทายที่มากับโครงสร้างประชากรที่สูงอายุมากขึ้น โดยกำหนดในแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยหลายฉบับ ประเด็นผู้สูงอายุอยู่ในความสนใจอันดับต้นๆมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ ซึ่งเน้นด้านการดูแลสุขภาพ การดูแลระยะยาว การจ้างงานในกลุ่มผู้สูงอายุ และการคุ้มครองทางสังคม ยุทธศาสตร์เหล่านี้ไม่ได้กล่าวถึงรูปแบบเฉพาะของระบบบำนาญ แต่ได้อธิบายถึงความสำคัญอย่างยิ่งของบำนาญในการนำเสนอประเด็นของสังคมผู้สูงอายุ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในวงกว้างในทศวรรษที่กำลังจะมาถึง

การเข้าสู่วัยสูงอายุของประชากร และสถานการณ์ผู้สูงอายุ เป็นหัวข้อสำคัญในยุทธศาสตร์ชาติ ปี 2561-2580 โดยยุทธศาสตร์ชาติ ๓ ได้อธิบายโครงสร้างประชากรที่สูงอายุขึ้นว่าเป็นแนวโน้มซึ่ง “จะเป็นประเด็นความท้าทายสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเงิน การคลังของประเทศ การลงทุนและการออม การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงทางสังคมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ชาติ ๓ ได้เน้นว่า “ประชากรสูงอายุจะก่อให้เกิดโอกาสในการพัฒนาธุรกิจใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง” ระดับของโอกาสดังกล่าวขึ้นอยู่กับผู้สูงอายุที่มีความมั่นคงทางรายได้ อย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้ผู้สูงอายุยังคงสถานะการเป็นผู้บริโภคที่มีอำนาจการซื้อสินค้าและบริการในเศรษฐกิจไทย

ยุทธศาสตร์ชาติ ๓ ได้กำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อการส่งเสริมระบบบำนาญของประเทศ “ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความเท่าเทียมและความเสมอภาคทางสังคม” ได้บรรจุ “คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ” เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดหลัก และระบุมาตรการเฉพาะเพื่อ “สร้างโครงการประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเพียงพอสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะมีความสามารถหรืออายุเท่าใด เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของสังคมสูงวัย” ยุทธศาสตร์ชาติ ๓ ไม่ได้ระบุถึงลักษณะของข้อริเริ่มดังกล่าว แต่ได้กำหนดหน้าที่สำคัญ อันได้แก่ การบริหารจัดการระบบสวัสดิการ การผลักดันให้คนทำงานทั้งในและนอกระบบลงทะเบียนในระบบประกันสังคม การสนับสนุนการออมและการลงทุนระยะยาว และการทำระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Royal Government of Thailand, 2018)

ประเด็นเรื่องบำนาญและการคุ้มครองทางสังคม เป็นประเด็นที่โดดเด่นในกฎหมายและยุทธศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับผู้สูงอายุ แม้ไม่ได้ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรก แต่ภายหลังในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ได้เพิ่มบทบัญญัติ “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” เป็นหนึ่งในหัวข้อการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีสิทธิในการเข้าถึง (MSDHS, 2010) การคุ้มครองทางสังคมยังเป็นมิติสำคัญที่ปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2546-2564) ล่าสุด ระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (พ.ศ. 2561-2580) กำหนดให้ “การสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการผู้สูงอายุ” เป็นองค์ประกอบหลักในการดำเนินมาตรการ “เพื่อไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและคนทุกวัย”

3 วัตถุประสงค์ของการมีระบบบำนาญที่ครอบคลุม

เป้าหมายหลักของบำนาญผู้สูงอายุ คือการให้ความมั่นคงทางรายได้ ในบริบทที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจ ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหลักข้อนี้ประกอบด้วยเป้าหมายเฉพาะจำนวนหนึ่ง ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้จะอธิบายเป้าหมายหลักของระบบบำนาญ และบทบาทของระบบบำนาญหลายชั้นเพื่อรับมือกับข้อท้าทายทางเศรษฐกิจที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญ ไอแอลโอ ได้อธิบายสรุปหลักการสำคัญในการออกแบบระบบบำนาญ (กล่องที่ 3.1) โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มวัตถุประสงค์หลักของระบบบำนาญ ได้แก่ *ความคุ้มครอง ความเพียงพอ และความยั่งยืน* ซึ่งต้องมีรากฐานมาจากการกำกับดูแลและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในบทนี้จะอธิบายทั้ง 4 ประเด็นหลักนี้ และอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้ระบบบำนาญหลายชั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้

กล่องข้อความที่ 3.1: หลักการออกแบบและปฏิรูประบบบำนาญของไอแอลโอ

- หลักการที่ 1 ความถ้วนหน้า
- หลักการที่ 2 ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมและการร่วมสนับสนุนทางการเงิน
- หลักการที่ 3 ความเพียงพอ และสิทธิประโยชน์ที่สามารถคาดการณ์ได้
- หลักการที่ 4 ความรับผิดชอบโดยรวม และความรับผิดชอบหลักของรัฐ
- หลักการที่ 5 การไม่เลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมทางเพศ และการตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะ
- หลักการที่ 6 ความยั่งยืนทางการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจ
- หลักการที่ 7 การบริหารจัดการและการกำกับดูแลด้านการเงินที่โปร่งใสและแข็งแกร่ง
- หลักการที่ 8 การมีส่วนร่วมของพันธมิตรทางสังคม และการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น

ที่มา: ILO (2018)

3.1 ความคุ้มครอง

วัตถุประสงค์หลักของระบบบำนาญที่ครอบคลุม คือการประกันความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุทุกคน หลักการของความถ้วนหน้า (หลักการที่ 1 ในกล่อง 3.1) เป็นหลักการที่ปรากฏในตราสารสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ รวมถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งระบุว่าทุกคนมีสิทธิเข้าถึงความมั่นคงทางสังคมเมื่อสูงอายุ⁸

หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองโดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ ล่าสุดไอแอลโอได้รับรองข้อเสนอฉบับที่ 202 ว่าด้วยฐานการคุ้มครองทางสังคม ปี 2555 ซึ่งระบุว่าควรมี “ความมั่นคงของรายได้พื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ อย่างน้อยที่สุดเท่ากับระดับรายได้ขั้นต่ำที่กำหนดในระดับชาติ” เป็นหนึ่งใน 4 ของการรับประกันความมั่นคงทางสังคม อันเป็นส่วนประกอบของฐานการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2012)

ความถ้วนหน้าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งยวด ด้วยเหตุผลดังนี้

- ▶ ความถ้วนหน้ารับรองว่าจะไม่มีผู้ตกหล่นจากระบบบำนาญ ไม่ว่ารูปแบบการทำงานหรือเหตุการณ์เฉพาะในช่วงชีวิตของแต่ละบุคคลจะเป็นอย่างไร ประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างมากในการเข้าถึงประชากร ได้แก่ ผู้หญิง แรงงานข้ามชาติและ

8 ข้อบทที่ 22 กำหนดว่า “ทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม” และข้อบทที่ 25 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้ง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยการรักษายาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกัน ยามว่างงาน เจ็บป่วย พักการ หมายชราภาพ หรือความขาดแคลนในการดำรงชีพอื่น ในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน”. สิทธิมนุษยชนนี้ได้รับการรับรองในตราสารสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง.

ผู้พลานามัย แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และผู้อยู่ในภาวะยากจน หรือผู้ที่ถูกกีดกันทางสังคม ระบบบำนาญแบบถ้วนหน้าเป็นส่วนขับเคลื่อนสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ เป้าประสงค์ที่ 1.3 ในการ “ดำเนินการให้มีระบบและมาตรการการคุ้มครองทางสังคมเพื่อประชาชนทุกคนในระดับประเทศที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงฐานการคุ้มครองทางสังคม” รวมถึงเป้าหมายและเป้าประสงค์อื่น ๆ⁹

- ▶ **ความถ้วนหน้าเป็นเงื่อนไขในการเติมเต็มเป้าหมายระบบบำนาญ** ในการกระจายและแบ่งปันความเสี่ยง (การประกัน) ระบบบำนาญสามารถสนับสนุนรูปแบบการกระจายความเสี่ยงและการประกันความเสี่ยงได้หลากหลายช่องทาง (กล่องที่ 3.2) แต่จะสามารถเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมกลุ่มความเสี่ยงที่ใหญ่เพียงพอจะคุ้มครองสมาชิกทุกคนในสังคม
- ▶ **ความถ้วนหน้าเป็นกุญแจสำคัญเพื่อให้ระบบบำนาญสนับสนุนความสมานฉันท์และควมมีเสถียรภาพของสังคม** ในอดีตพัฒนาการของนโยบายบำนาญมักผูกอยู่กับความกังวลเกี่ยวกับความสมานฉันท์ทางสังคม ตั้งแต่เริ่มมีโครงการประกันทางสังคมเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมนีในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 19 จนถึงกรขยายตัวครั้งใหญ่ของระบบบำนาญในยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการขยายโครงการบำนาญของจีนไปสู่ประชากรในชนบทและในเมืองตั้งแต่ปี 2552 เหตุการณ์เหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องกับบทบาทของระบบบำนาญที่มีต่อการลดความยากจน การแบ่งปัน และการกระจายความเสี่ยง ซึ่งตีความได้ว่าระบบดังกล่าวได้สร้างเสาหลักสำคัญของสัญญาประชาคมในกลุ่มประเทศรายได้สูง ซึ่งมีบำนาญเป็นส่วนสำคัญของค่าใช้จ่ายภาครัฐ เมื่อไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ และสังคมอย่างไม่เคยพบมาก่อนในช่วงทศวรรษที่กำลังจะมาถึง ระบบบำนาญแบบถ้วนหน้าที่มีประสิทธิผลจะเป็นส่วนประกอบสำคัญในการส่งเสริมความสมานฉันท์ในสังคม

กล่องข้อความที่ 3.2:

การกระจายทรัพยากรและการประกันในระบบบำนาญ

ในขณะที่ทุกคนคาดหวังว่าจะเติบโต แนวทางการดำเนินชีวิตของแต่ละคนไปสู่วัยสูงอายุ รวมถึงชีวิตในช่วงวัยสูงอายุมีความแตกต่างกันอย่างมาก และมักไม่สามารถคาดการณ์ได้ บางกลุ่มเข้าสู่วัยสูงอายุภายหลังชีวิตที่ทำงานที่ยาวนานและประสบความสำเร็จ ในขณะที่หลายกลุ่มมีชีวิตการทำงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำ และใช้เวลาชีวิตช่วงหนึ่งอยู่นอกกำลังแรงงาน บางกลุ่มมีชีวิตอยู่อย่างยาวนานหลังอายุเกษียณ ในขณะที่บางกลุ่มเสียชีวิตเร็วกว่ามาก ระดับของสุขภาพที่เสื่อมโทรมและความทุพพลภาพก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก นอกจากนี้ บางกลุ่มเข้าสู่วัยเกษียณในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตเต็มที่ ในขณะที่บางกลุ่มกลับเกษียณในช่วงการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

ระบบบำนาญเป็นกลไกในการกระจายทรัพยากรเพื่อลดความไม่เท่าเทียม และความเสี่ยงที่คาดการณ์ไม่ได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับวัยสูงอายุ เมื่อเปรียบเทียบกับประกันเอกชน ลักษณะที่สำคัญของระบบการคุ้มครองทางสังคมของรัฐคือการแสวงหาการกระจายความเสี่ยงในกลุ่มสมาชิกในสังคมในองค์รวม มากกว่าการกระจายความเสี่ยงในประชากรกลุ่มเล็ก หรืออยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยงรายบุคคล

ระบบบำนาญสามารถสนับสนุนการกระจายทรัพยากรในหลากหลายแนวทาง ดังนี้

- ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงและกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ
- ระหว่างรุ่นอายุ
- ระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย
- ระหว่างผู้มีบุตรและผู้ไม่มีบุตร

บำนาญเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดระดับความไม่เท่าเทียมของรายได้ โดยเป็นส่วนสำคัญในการลดค่าสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของประเทศในสหภาพยุโรป รวมถึงประเทศรายได้ปานกลาง เช่น จอร์เจียและบราซิล ซึ่งมีการลงทุนอย่างสำคัญในระบบบำนาญ (ISSA, 2013; World Bank, 2009) สาเหตุเหล่านี้จึงทำให้บำนาญเป็นส่วนสำคัญในการลดความไม่เท่าเทียมและสนับสนุนการเติบโตอย่างครอบคลุม

9 เป้าประสงค์ที่ 1.3 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ระบุว่า “ดำเนินการให้ทุกคนมีระบบและมาตรการการคุ้มครองทางสังคมระดับประเทศที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงฐาน การคุ้มครองทางสังคม (floors) โดยให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรยากจน และกลุ่มเปราะบางให้มากที่สุด ภายในปี พ.ศ. 2573” ซึ่งวัดความคืบหน้าตามตัวชี้วัดที่ 1.3.1 ซึ่งกล่าวถึงผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ซึ่งจะวัด “สัดส่วนของประชากรที่ได้รับความคุ้มครองตามระบบและมาตรการการคุ้มครองทางสังคม จำแนกตามเพศ และแบ่งเป็น เด็ก ผู้ว่างงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หญิงตั้งครรภ์ เด็กเกิดใหม่ ผู้ที่ประสบอันตรายจากการทำงาน ผู้ที่ยากจนและเปราะบาง”

ระบบบำนาญเป็นการประกันลักษณะหนึ่งโดยการรวมความเสี่ยง ซึ่งอาจเข้าใจได้ง่ายที่สุดโดยการเปรียบเทียบระบบบำนาญกับการออมรายบุคคล ตัวอย่างเช่น

- ความเสี่ยงของการมีอายุยืนยาว ซึ่งบุคคลอาจมีชีวิตรยาวนานกว่าที่เงินออมจะสามารถครอบคลุมได้ โครงการบำนาญจะช่วยประกันความเสี่ยงโดยรับรองว่าบุคคลนั้นจะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นระยะอย่างสม่ำเสมอจนเสียชีวิต
- ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ การออมรายบุคคลอาจมีความอ่อนไหวต่อวิกฤตเศรษฐกิจ โครงการบำนาญสามารถรวมความเสี่ยงเหล่านี้ในกลุ่มสมาชิก เพื่อการรับผลกระทบดังกล่าวร่วมกัน

หน้าที่ในการกระจายทรัพยากรและการประกัน มีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับหลักการที่ 2 (ในกล่องที่ 3.1) ด้านความเป็นปึกแผ่นทางสังคมและการสนับสนุนทางการเงินแบบองค์รวม

3.2 ความเพียงพอ

ความเพียงพอของระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุมีสองมิติที่สำคัญ ดังนี้

- ▶ **มิติแนวราบ:** ระบบบำนาญควรประกันความเพียงพอขั้นต่ำสำหรับทุกคนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ไม่ว่าบุคคลจะมีประวัติการทำงานเป็นอย่างไร ตรรกะนี้เป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดเรื่องฐานการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งกำหนดโดยข้อเสนอ ฉบับที่ 202 ของไอแอลโอ ได้กำหนดระดับสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำที่บุคคลสามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และอาจกำหนดโดยสัมพันธ์กับเกณฑ์ระดับชาติ เช่นเส้นความยากจน นอกจากนี้ ระบบเช่นนี้ต้องมีการประเมินนโยบายในด้านอื่น เช่น การรักษาพยาบาล และที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจมีอิทธิพลสำคัญต่อการบริโภคของกลุ่มผู้สูงอายุ
- ▶ **มิติแนวตั้ง:** ระบบบำนาญควรให้สิทธิประโยชน์อย่างเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ในช่วงชีวิตที่ผ่านมาของบุคคลตามแนวคิดเรื่องการทดแทนรายได้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งระบุว่าสิทธิประโยชน์ของบำนาญผู้สูงอายุต้องสามารถเติมเต็มอัตราการทดแทนรายได้ขั้นต่ำ โดยเปรียบเทียบกับรายได้ที่ผ่านมาซึ่งอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ 102 ระบุอัตราเงินทดแทนขั้นต่ำที่ร้อยละ 40 ของค่าจ้างอ้างอิง ในขณะที่อนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ 128 (1967) ว่าด้วยประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพชราภาพและผู้อยู่ในอุปการะ ระบุอัตราขั้นต่ำร้อยละ 45 ซึ่งหน้าที่ของระบบบำนาญในข้อนี้มักถูกเรียกว่าเป็นแนวทางการรักษาระดับการบริโภค ที่ให้บุคคลเลื่อนเวลาการบริโภคออกไป (โดยการจ่ายเงินสมทบกองทุนบำนาญ) เพื่อให้มั่นใจว่าระดับการบริโภคจะไม่ลดลงเมื่อถึงวัยสูงอายุ

การมุ่งเน้นระบบบำนาญในมิติแนวราบ (ขั้นต่ำ) หรือมิติแนวตั้ง (แนวทางการรักษาระดับการบริโภค) เพียงมิติเดียวยังไม่เพียงพอ ระบบบำนาญซึ่งถูกออกแบบมาเพียงเพื่อทดแทนรายได้มักจะให้ความคุ้มครองที่ไม่เพียงพอกับผู้ที่มิรายได้ต่ำ หรือรายได้ปานกลางในช่วงชีวิตการทำงาน โดยมีได้คำนึงถึงผู้อยู่นอกกำลังแรงงานเป็นระยะเวลานาน ในทางกลับกัน หากระบบ ๓ ให้เพียงสิทธิประโยชน์พื้นฐานขั้นต่ำ หมายถึงสิทธิประโยชน์บำนาญสำหรับผู้มีรายได้สูงกว่า จะมีมูลค่าน้อยกว่ารายได้ในช่วงชีวิตการทำงานเป็นอย่างมาก แม้ประเด็นนี้แทบไม่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่อาจมีผลอย่างมีนัยสำคัญเป็นการลดความชอบธรรมของระบบ และลดการสนับสนุนจากชนชั้นกลาง

สิทธิประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดเช่นกัน ความสามารถในการคาดการณ์ได้มีหลากหลายมิติ ได้แก่

- ▶ **การคาดการณ์สิทธิประโยชน์เมื่อบุคคลเข้าสู่วัยสูงอายุ** ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ 2 ข้อ ประเด็นแรกคือลักษณะของสิทธิประโยชน์ที่มีการจ่ายเป็นรายงวด หรือการจ่ายเป็นก้อน มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับได้ระบุว่าสิทธิประโยชน์ควรจ่ายออกเป็นงวดหรือจ่ายรายปี (เป็นการจ่ายรายปีเกินกว่าผู้รับประโยชน์เสียชีวิต) เนื่องจากความยากและความเสี่ยงในการจัดการสิทธิประโยชน์ที่จ่ายให้เป็นก้อนเพียงครั้งเดียวเพื่อให้คุ้มครองครอบคลุมตลอดช่วงชีวิตหลังเกษียณ ประเด็นที่สอง คือ การคิดค่าดัชนีของสิทธิประโยชน์ จะเป็นกุญแจสำคัญต่อการจัดให้มีรายได้ที่คาดการณ์ได้ในบริบทที่มีพลวัต เช่น เมื่อมีภาวะเงินเฟ้อจากการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคา
- ▶ **สิทธิประโยชน์ในอนาคตที่คาดการณ์ได้สำหรับคนรุ่นถัดไป** ซึ่งหมายความว่าบุคคลในกลุ่มอายุที่น้อยกว่ารู้ถึงลักษณะและระดับของสิทธิประโยชน์ที่ว่าจะได้รับในวัยสูงอายุ ด้วยเหตุผลนี้ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับได้กำหนดไว้

ว่า สิทธิประโยชน์ควรได้รับการประกันไว้ระดับหนึ่ง เช่น กำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งควรเป็นลักษณะเดียวกันกับโครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (กล่าวคือเป็นระบบบำนาญที่มีการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่แน่นอนไว้ล่วงหน้า) ความสามารถคาดการณ์ได้ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจของวัยอื่นๆ ซึ่งยังไม่เข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อให้สามารถลงทุน และรับความเสี่ยงได้โดยมีความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เช่น ในประเทศจีนแรงจูงใจในการขยายบำนาญผู้มีถิ่นที่อยู่ในจีนตั้งแต่ปี ค.ศ.2009 คือการลดระดับเงินออมครัวเรือน เพื่อผลักดันให้มีการออมเงินล่วงหน้าไว้ใช้ในช่วงสูงอายุ (Zhao et al., 2016)

ความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่แตกต่างกันในสังคม เกี่ยวข้องกับประเด็นความรู้ ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ระบบบำนาญอาจถูกมองว่าไม่เป็นธรรม หากบุคคลได้รับผลตอบแทนที่ไม่สมดุลกับการจ่ายเงินสมทบตลอดชีวิต ทั้งการจ่ายแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตัวอย่างเช่นผลตอบแทนที่แตกต่างอย่างมากระหว่างลักษณะการจ้างงานที่ไม่เหมือนกัน (อาทิ การจ้างงานภาครัฐเทียบกับภาคเอกชน) ระหว่างผู้ชายกับผู้หญิง และระหว่างรุ่นอายุ ผู้ออกนโยบายบำนาญจึงต้องออกแบบระบบอย่างรอบคอบเพื่อให้ระบบสนับสนุนความเป็นธรรมและความเสมอภาค ประเด็นนี้จึงเป็นอีกทางหนึ่งซึ่งนโยบายบำนาญเชื่อมโยงกับความสมานฉันท์ในสังคม

3.3 ความยั่งยืน

ความกังวลอย่างยิ่งเกี่ยวกับนโยบายบำนาญหนึ่งในหลายประการคือ ทำอย่างไรจึงจะบรรลุเป้าหมายความคุ้มครองและความเพียงพอในอนาคต โดยที่ระบบยังคงความยั่งยืนทางการเงิน ความยั่งยืน หมายถึง ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะแบกรับต้นทุนของระบบบำนาญ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต (หลักการที่ 6 ในกล่อง 3.1) (ILO, 2018) ในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศรายได้สูง บำนาญเป็นสัดส่วนสำคัญของค่าใช้จ่ายภาครัฐ ในขณะที่วงโคจรสร้างประชากรที่สูงอายุมากขึ้นอย่างรวดเร็ว หมายถึง ต้นทุนของโครงการที่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของโครงการ เช่น ระดับสิทธิประโยชน์หรือกำหนดอายุเกษียณ ข้อกังวลที่พบมากคือการเพิ่มขึ้นของต้นทุนจะทำให้เหลือค่าใช้จ่ายส่วนอื่นที่สำคัญน้อยลง ส่งผลทางลบกับเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่จะทำให้ระบบบำนาญมีความยั่งยืนทางการเงินยังมีการหารือกันอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ประเทศรายได้สูงหลายประเทศมีสัดส่วนสำคัญของค่าใช้จ่ายสำหรับบำนาญชราภาพ แต่มีหลักฐานน้อยมากที่ชี้ว่าแนวปฏิบัตินี้ส่งผลทางลบต่อผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจหรือผลลัพธ์ทางสังคมอื่น ๆ มีความเข้าใจกันว่าประเทศที่มีประชากรผู้สูงอายุมาก จะต้องจัดสรรทรัพยากรไปใช้กับประเด็นผู้สูงอายุมากกว่า และยังไม่มีความชัดเจนว่าระดับค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในประเด็นดังกล่าวคือเท่าไร การที่ค่าใช้จ่ายบำนาญต่ำอาจทำให้ “ต้นทุน” ของผู้สูงอายุลดลง โดยเฉพาะในระบบที่ครอบครัวและชุมชนให้การสนับสนุนซึ่งอาจนำไปสู่ผลทางด้านลบต่อสังคมและเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศต่างๆ ต้องกำหนดแนวทางที่ดีที่สุดที่จะจัดสรรต้นทุนค่าใช้จ่ายจากหลายแหล่งซึ่งการประเมินความยั่งยืนทางการเงิน ในบริบทของไทย จะกล่าวถึงในบทต่อไป

ระบบบำนาญมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าค่าใช้จ่ายบำนาญประเด็นนี้ครอบคลุมเกินกว่าประเด็นนี้จะส่งผลเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในวงกว้าง ประกอบด้วย ผลผลิตภาพ อุปสงค์ การออม และแรงจูงใจบนพื้นฐานที่ว่าผลการดำเนินงานของระบบบำนาญมีอิทธิพลอย่างมากต่อผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจของชาติ ดังนั้นระบบบำนาญควรสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและจะสร้างวงจรที่สนับสนุนซึ่งกันและกันได้ (Barr and Diamond, 2006) ผลกระทบเฉพาะของระบบบำนาญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับบริบทเศรษฐกิจของประเทศ และการออกแบบระบบบำนาญ

ท้ายที่สุด ระบบบำนาญควรส่งเสริมความยั่งยืนทางสังคม มีการเตรียมการล่วงหน้าโดยคำนึงถึงความยั่งยืนทางการเงิน อาจส่งผลให้มีการลดค่าใช้จ่ายบำนาญ อย่างไรก็ตาม ระบบที่มีต้นทุนต่ำซึ่งไม่สามารถจัดการกับประเด็นหลากหลายที่กล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบทางสังคมอย่างรุนแรง ได้แก่ ความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น ครอบครัวผู้สูงอายุมีภาระที่ในการช่วยเหลือที่สูงเกินไป และความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ส่งผลทางลบต่อความสมานฉันท์ทางสังคมและเสถียรภาพทางการเมือง การสร้างระบบบำนาญที่เป็นธรรมจึงเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างสันติภาพทางสังคม ที่สำคัญ ระบบบำนาญซึ่งสนับสนุนความเท่าเทียมกัน ไม่จำเป็นต้องมีการสนับสนุนที่เหมือนกันสำหรับคนต่างรุ่น ในความเป็นจริงแล้วระบบบำนาญสามารถเป็นกลไกที่สำคัญในการกระจายเงินปันผลที่ได้จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปสู่ผู้สูงอายุ ซึ่งใช้เวลาในช่วงชีวิตการทำงานเพื่อสนับสนุนกระบวนการนี้ แต่ไม่สามารถได้ประโยชน์จากตลาดแรงงานได้อีกต่อไป

3.4 การกำกับดูแลและการบริหารจัดการ

ภาครัฐมีความรับผิดชอบโดยรวมในการจัดให้มีระบบบำนาญที่ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นนี้ได้นำเสนอในหลักการของความรับผิดชอบโดยรวม และหลักความรับผิดชอบของภาครัฐ (หลักการที่ 4 ในกล่องที่ 3.1) ซึ่งกำหนดในตราสารสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (ได้แก่ อนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ 102 และข้อแนะไอแอลโอ ฉบับที่ 202) ในอดีต รัฐบาลมักพยายามสร้างระบบบำนาญ โดยจำกัดบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐต่อความมั่นคงทางรายได้ของกลุ่มผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม สุดท้ายระบบบำนาญที่ล้มเหลวก็ส่งผลกระทบทางการเมืองย้อนกลับเป็นภาระของภาครัฐ ปรากฏการณ์นี้ไม่ได้หมายความว่าภาครัฐจะต้องบริหารจัดการหรือให้เงินสนับสนุนทุกส่วนของระบบบำนาญ แต่หมายถึงการออกแบบสถาบันและข้อกำหนด ที่จะสามารถขับเคลื่อนระบบบำนาญตามวัตถุประสงค์หลักได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสำคัญของการกำกับดูแล และการบริหารจัดการระบบบำนาญ ได้แก่

- ▶ **การทำให้โครงการบำนาญที่หลากหลายรองรับซึ่งกันและกัน ภายใต้ระบบที่มีความสอดคล้อง** ประเด็นนี้เป็นกุญแจสำคัญในการทำให้ระบบบำนาญหลายชั้น (อธิบายเพิ่มเติมในเนื้อหาส่วนถัดไป) สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างระบบแบบบูรณาการหมายถึงการกำหนดระบบบำนาญที่มีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่ครอบคลุม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ของระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยรวม
- ▶ **การบริหารจัดการและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ** ได้แก่ จัดให้มีการสื่อสารเกี่ยวกับลักษณะของโครงการอย่างชัดเจน และช่องทางที่คนสามารถมีส่วนร่วมกับระบบได้ในฐานะผู้จ่ายเงินสมทบและผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ โครงการบำนาญควรต้องสามารถเข้าถึงได้ โดยใช้ประโยชน์ของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และให้บริการอย่างมีคุณภาพ เพื่อสนับสนุนความยั่งยืนของระบบ โครงการแบบจ่ายเงินสมทบพึ่งพาทักษะและแนวปฏิบัติด้านการลงทุนและการวิเคราะห์ด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย รวมถึงการพึ่งพาระบบการเก็บเงินสมทบที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนความยินยอมในการจ่ายเงินสมทบ
- ▶ **การหาหรือทางสังคมระดับชาติกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย** ประเด็นนี้เชื่อมโยงกับหลักการของการมีส่วนร่วมของพันธมิตรทางสังคมและการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ (กล่องที่ 3.1) การสนทนาและปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพเป็นกุญแจในการสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์และความต้องการของกลุ่มที่หลากหลาย ในกลุ่มคนทำงานและกลุ่มผู้สูงอายุซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับระบบบำนาญ ถึงแม้การออกแบบและการปฏิรูประบบบำนาญ เป็นหนึ่งในหัวข้อที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดในการออกนโยบายสาธารณะ ระบบดังกล่าวยังเป็นกลไกหลักในการสร้างฉันทามติและการยอมรับ ซึ่งส่งผลให้ระบบบำนาญมีความยั่งยืนทางสังคม

3.5 การสร้างระบบบำนาญหลายชั้น

การจัดการวัตถุประสงค์ที่หลากหลายของระบบบำนาญต้องอาศัยการสร้างระบบบำนาญหลายชั้นอย่างรอบคอบ (หรืออาจเรียกว่า ระบบที่มี “หลายเสาหลัก”¹⁰) หลักการสำคัญของระบบบำนาญหลายชั้น คือระบบบำนาญที่ให้ประโยชน์กับผู้คนต่างกลุ่มในสถานการณ์ที่หลากหลาย ในช่วงชีวิตที่ต่างกัน สำหรับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำตลอดชีวิต สิ่งสำคัญอันดับแรกคือจัดให้กลุ่มนี้เข้าถึงความคุ้มครองพื้นฐานของการคุ้มครองทางสังคมเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ในทางกลับกันกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่ามักหากโอกาสเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าในยามสูงอายุ ซึ่งการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้มักไม่สามารถทำได้โดยใช้เครื่องมือเดียว นอกจากนี้ ความหลากหลายของการจัดงบประมาณสนับสนุนโครงการบำนาญสามารถลดความเสี่ยงของระบบ และความเสี่ยงต่อบุคคล เมื่อเทียบกับการให้สิทธิประโยชน์ผ่านเพียงช่องทางเดียว อย่างไรก็ตาม ระบบบำนาญหลายชั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่หลากหลายของการให้บำนาญตามที่กล่าวข้างต้น ต้องมีการออกแบบอย่างรอบคอบอย่างน้อยที่สุด ในแง่ของปฏิสัมพันธ์ของชั้นต่างๆ ที่แตกต่างกัน

ระบบบำนาญหลายชั้น ประกอบด้วย 4 ชั้นหลักที่สำคัญ ชั้นเหล่านี้มีความแตกต่างกันที่การจัดงบประมาณสนับสนุน ความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบกับสิทธิประโยชน์ เป็นแบบบังคับหรือแบบสมัครใจ กล่องที่ 3.3 ได้สรุปอิทธิพลพิเศษเฉพาะ ไอแอลโอได้กำหนดส่วนประกอบ 4 ชั้น ในโมเดลระบบบำนาญหลายชั้นของไอแอลโอ (ILO, 2018) ซึ่งสอดคล้องกับบำนาญหลายชั้นซึ่งกำหนดโดยองค์กรเช่นธนาคารโลก แต่มีการปรับบางส่วนเล็กน้อยในประเด็นที่เน้นให้ความสำคัญ

10 รายงานเล่มนี้ใช้คำว่า “หลายชั้น” กับ “หลายเสาหลัก” โดยมีความหมายเดียวกันในภาพรวม ซึ่งคำว่า “หลายชั้น” จะถูกใช้ปรากฏทั่วทั้งรายงานมากกว่าการใช้คำว่า “หลายเสาหลัก” เนื่องจากคำว่า “หลายชั้น” สามารถแสดงให้เห็นถึงลักษณะความทับซ้อนขององค์ประกอบของระบบบำนาญได้เด่นชัดกว่า

- ▶ **ขั้น 0: ฐานบำนาญขั้นต่ำ** – วัตถุประสงค์ของโครงการขั้นนี้ คือการประกันรายได้ขั้นต่ำแบบถ้วนหน้าสำหรับผู้สูงอายุ ที่บรรลุความครอบคลุมของบำนาญในมิติแนวราบ โครงการระดับนี้มีความสำคัญโดยเฉพาะในบริบทเช่นประเทศไทย ซึ่งการจ้างงานนอกระบบและการทำงานที่มีรายได้ต่ำ สะท้อนให้เห็นว่ามีประชากรที่มีงานทำจำนวนไม่น้อยไม่สามารถเข้าร่วมโครงการบำนาญแบบจ่ายเงินสมทบได้อย่างน้อยที่สุดในระยะสั้น บำนาญขั้นนี้จะเป็นโครงการที่ไม่จ่ายเงินสมทบโดยได้รับเงินสนับสนุนจากภาษี การให้บำนาญในขั้นนี้สามารถดำเนินการโครงการแบบถ้วนหน้า โครงการที่ต้องตรวจสอบรายได้ หรือโครงการที่ต้องตรวจสอบสิทธิในการได้รับบำนาญจากโครงการอื่น ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศ และการออกแบบบำนาญขั้นอื่นๆ

ขั้นที่ 1 2 และ 3 เป็นผลให้สามารถบรรลุความคุ้มครองในมิติแนวตั้ง เช่น การให้เงินทดแทนการขาดรายได้/รักษาระดับการบริโภค นอกจากนี้ โครงการในขั้นเหล่านี้ยังสนับสนุนฐานบำนาญ โดยการลดความต้องการบำนาญแบบไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ โครงการทั้งสามขั้นนี้มักถูกออกแบบในแนวทางที่ต่างกัน ดังนี้

- ▶ **ขั้น 1: โครงการการประกันสังคม** – วัตถุประสงค์ของขั้นนี้คือการประกันระดับของเงินทดแทนในช่วงสูงอายุ ซึ่งมักทำได้โดยจัดตั้งโครงการบำนาญแบบบังคับและกำหนดประโยชน์ทดแทนที่ต้องจ่ายเงินสมทบ โดยรวมความเสี่ยงในกลุ่มสมาชิก
- ▶ **ขั้น 2: โครงการบำนาญเสริม** – วัตถุประสงค์ของโครงการขั้นนี้ คือการเสริมระดับของเงินทดแทนการขาดรายได้ ซึ่งทำได้โดยโครงการบำนาญวิชาชีพตามลักษณะการจ้างงานหรือตามลักษณะอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชีพ โครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนหรือโครงการแบบกำหนดเงินสมทบ โครงการลักษณะนี้มักเป็นโครงการที่บริหารโดยเอกชนตามข้อกำหนดของภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นโครงการแบบสมัครใจหรือภาคบังคับ
- ▶ **ขั้น 3: เงินออมส่วนบุคคลภาคสมัครใจ** – โครงการขั้นนี้ให้การเสริมระดับรายได้ทดแทนเพิ่มเติม ซึ่งโดยทั่วไปมักบริหารโดยผู้จัดการกองทุนบำนาญเอกชน ในตลาดที่แข่งขันเสรี ภายใต้ข้อกำหนดของภาครัฐ

กล่องข้อความที่ 3.3: ปัจจัยหลักในการออกแบบโครงการบำนาญ

โครงการบำนาญสามารถมีลักษณะเป็น

- **โครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ:** ซึ่งการเกิดสิทธิเกิดขึ้นจากการจ่ายเงินสมทบ โดยสิทธิประโยชน์มาจากเงินสมทบ
- **โครงการที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ:** ซึ่งการเกิดสิทธิขึ้นอยู่กับสถานะการมีถิ่นที่อยู่/สถานะพลเมือง และเกณฑ์อื่น (เช่น รายได้ และทรัพย์สิน) โดยสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ มีการสนับสนุนทางการเงินจากรายได้ภาครัฐ (มักเรียกว่าเป็น “งบประมาณจากภาษี”)

โครงการแบบต้องจ่ายเงินสมทบ สามารถเป็นโครงการแบบสมัครใจหรือภาคบังคับ ซึ่งคนทำงาน (ในกรณีถูกจ้างและนายจ้าง) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายเงินสมทบให้กับโครงการ

ในกลุ่มโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบและสิทธิประโยชน์สามารถจัดวางไว้ในหลายแนวทาง

- **โครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (defined-benefit)** โดยบำนาญจะถูกคำนวณโดยใช้สูตรการคำนวณเงินบำนาญตามจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบ และรายได้ที่นำมาคำนวณในช่วงระยะเวลาหนึ่ง สูตรการคำนวณบำนาญมักคิดจากการประกันการให้บำนาญรายปี ซึ่งเป็นอัตราที่กำหนดเป็นร้อยละจากรายได้รายปี (เรียกว่าอัตราสะสม) ต่อปีที่มีการจ่ายเงินสมทบ อัตราสะสมคูณกับจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเป็นอัตราเงินทดแทน โดยเงินบำนาญจะถูกคำนวณโดยการคูณอัตราเงินทดแทนกับรายได้อ้างอิงของผู้ได้รับประโยชน์ทดแทน รายได้อ้างอิงอาจเป็นรายได้ล่าสุดของผู้จ่ายเงินสมทบ หรือรายได้เฉลี่ยตามจำนวนปีที่กำหนด
- **โครงการแบบกำหนดเงินสมทบ (defined-contribution)** ผู้จ่ายเงินสมทบจะออม หรือลงทุนในเครื่องมือหรือบัญชีของแต่ละบุคคล (ถึงแม้มีโครงการแบบกำหนดเงินสมทบที่ดำเนินการแบบกลุ่มอยู่เช่นกัน) บัญชีจะมีเงินสมทบเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป จากยอดเงินสมทบและดอกเบี้ย หรือผลตอบแทนจากการลงทุน โดยหักค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง เมื่อถึงเวลาเกษียณ เงินสะสมไว้นี้จะถูกจ่ายออกเป็นเงินก้อน และ/หรือ ถูกคำนวณจ่ายเป็นเบี้ยหวัด (เป็นรายได้บำนาญรายเดือน ซึ่งจ่ายเงินผู้รับประโยชน์เสียชีวิต และในบางโครงการจ่ายให้กับคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ด้วย)

- โครงการที่เรียกว่าโครงการที่กำหนดเงินสมทบตามค่าดัชนี (notional defined-contribution) โครงการลักษณะนี้ดำเนินงานโดยใช้หลักการเดียวกันกับโครงการกำหนดเงินสมทบ ซึ่งแต่ละบุคคลมีบัญชีส่วนตัว และมูลค่าเงินสมทบจะเป็นผลต่อรายได้ช่วงหลังเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม โครงการลักษณะนี้ไม่มีการสะสมทุน เงินคงเหลือจะมีการคิดค่าดัชนีเป็นรายปีเพื่อรักษามูลค่าของเงินบำนาญ และไม่แสดงถึงมูลค่าของสินทรัพย์เหมือนในกรณีโครงการแบบกำหนดเงินสมทบ เงินคงเหลือในบัญชีเพิ่มขึ้นทุกปีตามอัตราผลตอบแทนซึ่งปกติแล้วจะกำหนดในกฎหมาย แต่มักแปรผันตามปัจจัยอื่น เช่น จีดีพี และ/หรือการเติบโตของอัตราค่าแรง ปัจจัยเหล่านี้จะถูกใช้ในการแปรยอดเงินสะสมเป็นรายได้บำนาญเมื่อเกษียณอายุซึ่งกำหนดการคำนวณโดยกฎหมาย และอาจขึ้นอยู่กับบริบทด้านโครงสร้างประชากร

โครงการบำนาญแบบจ่ายเงินสมทบบริหารการเงินในหลายแนวทาง

- การสะสมทุนเต็มจำนวน (fully-funded) หมายถึง ระดับเป้าหมายของสินทรัพย์หรือเงินสำรองในโครงการ ณ เวลาหนึ่งควรจะครอบคลุมมูลค่าของบำนาญที่เป็นภาระการจ่ายของโครงการ ณ เวลาเดียวกัน โดยโครงการแบบกำหนดเงินสมทบมักเป็นโครงการที่สะสมเงินเพื่อจ่ายเต็มจำนวน เนื่องจากภาระการจ่ายให้กับบุคคลที่จ่ายเงินสมทบมีมูลค่าเท่ากับมูลค่าเงินที่บุคคลนั้นออมไว้ (ถ้าได้มีการกำหนดอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย) ในขณะที่โครงการบำนาญเสริมแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนมักถูกกำหนดตามกฎหมายให้มีการสะสมทุนเต็มจำนวน แต่โครงการประกันทางสังคมแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนมักไม่มีการสะสมทุนเต็มจำนวน
- การสะสมเงินสำรองบางส่วน (Partial funding) หมายถึง ณ เวลาหนึ่ง โครงการบำนาญนั้นจะต้องมีเงินสำรองขั้นต่ำตามที่กำหนด ซึ่งมักถูกกำหนดตามกฎหมาย และต่ำกว่ามูลค่าเมื่อเปรียบเทียบกับทางคณิตศาสตร์ประกันภัยกับภาระการจ่ายในอนาคตทั้งหมด ความเป็นจริงที่ว่าคนทำงานรุ่นใหม่ยังคงเข้าเป็นสมาชิกโครงการการประกันสังคมภาคบังคับได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้การมีเงินสำรองเพียงส่วนหนึ่งสามารถทำได้ เนื่องจากเงินสมทบของคนเหล่านี้จะช่วยประกันภาระการจ่ายของโครงการในอนาคต เงินสำรองของโครงการลักษณะนี้รองรับวัตถุประสงค์ในการรักษาระดับอัตราเงินสมทบ และช่วยลดผลกระทบในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
- แบบรับมาจ่ายไป (PAYG) เป็นระบบซึ่งสิทธิประโยชน์จะจ่ายออกจากรายได้ของโครงการในปัจจุบันเมื่อถึงกำหนดจ่าย และไม่มีการสะสมเงินล่วงหน้าตามภาระการจ่ายสิทธิประโยชน์ในอนาคต ในความเป็นจริง โครงการบริหารการเงินในระบบที่มีเงินสำรองในระดับต่ำ โดยพิจารณาตามความผันผวนของรายได้จากเงินสมทบและการจ่ายสิทธิประโยชน์ โครงการที่จัดสรรเงินโดยระบบรับมาจ่ายไป จะพึ่งพาเงินสมทบในอนาคตของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตทั้งหมด เพื่อจ่ายบำนาญให้กับรุ่นที่ได้รับเงินบำนาญอยู่ในช่วงเวลาปัจจุบัน

โครงการประกันสังคมแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนมักจะมีเงินสำรองบางส่วน เนื่องจากส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาเงินสมทบจากสมาชิกในปัจจุบันและสมาชิกในอนาคตในการจ่ายบำนาญให้กับกลุ่มประชากรที่เป็นผู้รับบำนาญในปัจจุบัน หรือผู้จะเกษียณอายุในอนาคต

โครงการที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ มี 3 รูปแบบหลัก

- บำนาญแบบถ้วนหน้า ให้สิทธิประโยชน์กับผู้สูงอายุทุกคนเมื่ออายุถึงเกณฑ์ที่กำหนด โดยพิจารณาเพียงสถานะพลเมือง และ/หรือ สถานะการมีถิ่นที่อยู่
- โครงการที่ต้องตรวจสอบรายได้ โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีทรัพยากรอย่างจำกัดตามเกณฑ์ที่กำหนด (ทั้งด้านรายได้ และ/หรือทรัพย์สิน)
- โครงการที่ต้องตรวจสอบสิทธิในการได้รับบำนาญจากโครงการอื่น ซึ่งสิทธิในการได้รับ (และ/หรือ ระดับของสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ) จะเป็นผลจากการตรวจสอบว่าบุคคลนั้นได้รับรายได้บำนาญจากโครงการอื่นหรือไม่ การตรวจสอบสิทธิการได้รับบำนาญจะทำให้จำนวนบำนาญจากโครงการที่ไม่จ่ายเงินสมทบลดลงตามระดับของการได้รับบำนาญจากโครงการแบบจ่ายเงินสมทบ

จุดเน้นที่สำคัญ คือความเข้าใจว่าการคุ้มครองแบบถ้วนหน้า ไม่เหมือนกับการให้บำนาญแบบถ้วนหน้า ระบบบำนาญสามารถให้การคุ้มครองถ้วนหน้าผ่านโครงการที่หลากหลาย โดยไม่จำเป็นต้องมีโครงการบำนาญที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแบบครอบคลุมถ้วนหน้า

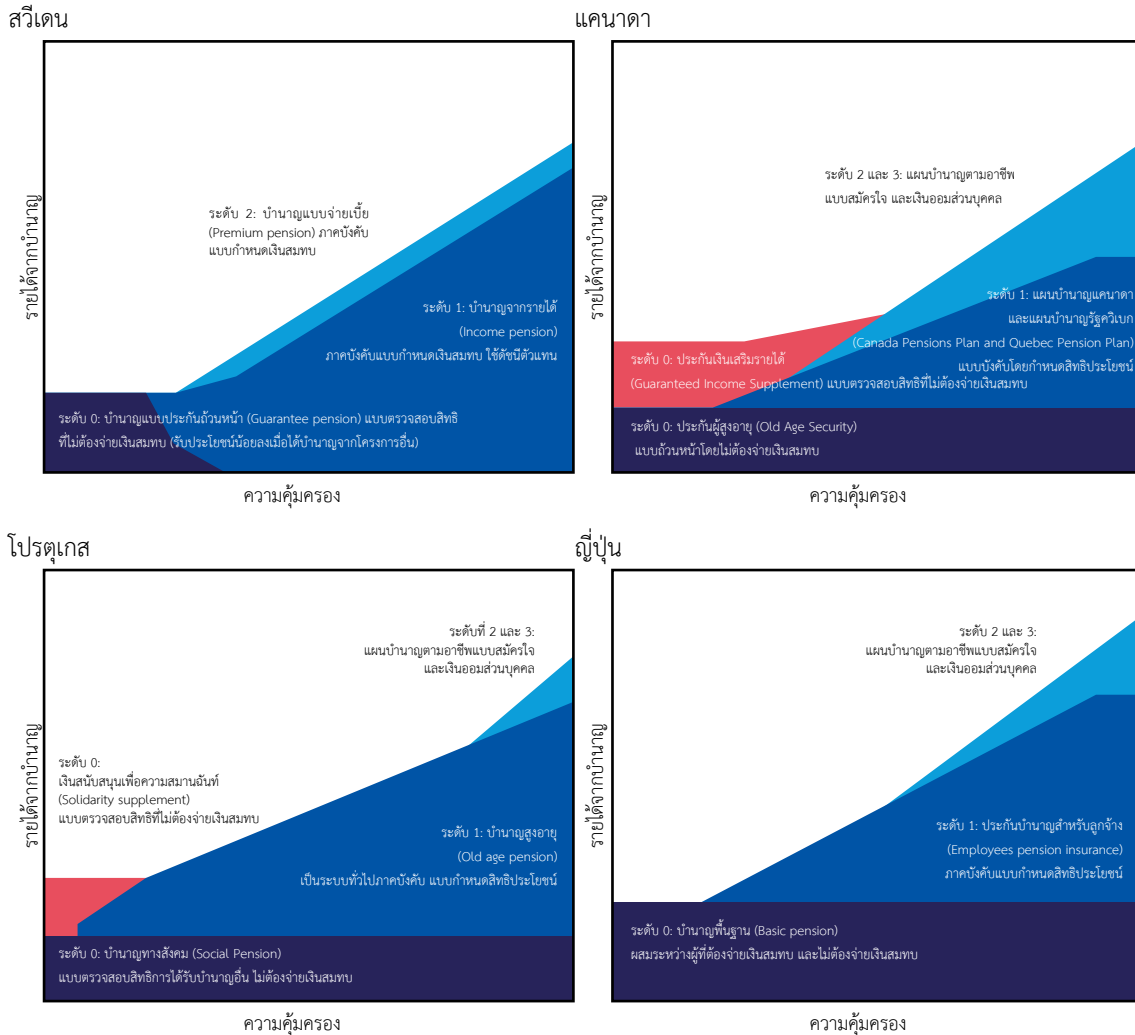
โดยหลัก ลักษณะเฉพาะของระบบบำนาญหลายชั้น คือ ความคุ้มครอง ความเสี่ยง เงินสนับสนุน และทรัพยากรจะถูกนำมาเฉลี่ยในแนวทางที่ต่างกัน เมื่อเลื่อนจากชั้น 0 ไปชั้น 3 ชั้น 0 – ซึ่งรับเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินและภาษี และได้รับสิทธิประโยชน์แบบอัตราคงที่ – กระจายข้อท้าทายพื้นฐานทางเศรษฐกิจของผู้สูงวัยในวงกว้างทั่วทั้งสังคมในภาพรวม ชั้น 1 เป็นกลไกสำหรับผู้มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเพื่อร่วมกันเสี่ยงเพื่อให้ได้เงินทดแทน โดยทั่วไปจะเป็นที่เข้าใจว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายจะจ่ายโดยเงินสมทบจากสมาชิกโครงการ โครงการในชั้น 2 มักมีความเสี่ยงไปที่บุคคลมากกว่า โครงการบำนาญวิชาชีพจะมีนายจ้างจะเป็นผู้รับความเสี่ยงมากกว่า ในขณะที่ลูกจ้างเสี่ยงร่วมกัน ชั้น 3 นำความเสี่ยงของการออมสำหรับวัยสูงอายุไว้ที่บุคคล เมื่อเปลี่ยนระดับจากชั้น 0 ถึง ชั้น 3 ความคุ้มครองที่ได้รับก็เปลี่ยนจากการคุ้มครองประชากรทั้งหมด ไปสู่กลุ่มที่มีศักยภาพในการจ่ายเงินสมทบสูงสุด

แนวทางของระบบซึ่งสามารถรวมโครงการแต่ละชั้นด้วยกัน มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ภาพที่ 3.1 แสดงให้เห็นถึงรูปร่างของระบบบำนาญหลายชั้นในประเทศแคนาดา โปรตุเกส สวีเดน และญี่ปุ่น

- ▶ **ในสวีเดน** ส่วนประกอบหลักของระบบบำนาญ คือ โครงการที่กำหนดเงินสมทบตามค่าดัชนีเป็นแบบรับมาจ่ายไปและสัมพันธ์กับรายได้ (ชั้น 1) และยังมีโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบแบบบังคับขนาดเล็ก (ชั้น 2) ในขณะที่ผู้ซึ่งไม่มีรายได้หรือรายได้จากบำนาญน้อย จะมีสิทธิรับบำนาญแบบประกันถ้วนหน้า (ชั้น 0) ซึ่งผู้มีรายได้จากบำนาญโครงการอื่นสูงอยู่แล้ว จะถูกตัดสิทธิประโยชน์จากโครงการแบบประกันถ้วนหน้า นอกจากนี้ มีความสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ (เช่น ที่พักอาศัย) ซึ่งให้กับผู้สูงอายุรายได้ต่ำ
- ▶ **ในแคนาดา** ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการประกันบำนาญผู้สูงอายุ (ชั้น 0) ซึ่งเป็นโครงการแบบถ้วนหน้าและไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ และผู้ที่มีรายได้ต่ำสามารถได้รับบำนาญจากโครงการประกันเงินเสริมรายได้ที่ต้องตรวจสอบสิทธิ (ชั้น 0) ส่วนชั้น 1 ประกอบด้วยแผนบำนาญแคนาดาที่เป็นแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน ซึ่งให้อัตราเงินทดแทนและเพดานเงินเดือนต่ำ ส่งผลให้โครงการบำนาญวิชาชีพแบบสมัครใจ (ชั้น 2) และเงินออมเอกชนอื่น ๆ (ชั้น 3) มีบทบาทสำคัญในระบบนี้ โดยให้เงินทดแทนรายได้สำหรับผู้ที่มีรายได้สูงกว่า
- ▶ **ในโปรตุเกส** ระบบบำนาญมีรากฐานอยู่ที่โครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนภาคบังคับ (ชั้น 1) บำนาญสังคม (ชั้น 0) คุ้มครองผู้สูงอายุซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันทางสังคมที่ต้องจ่ายเงินสมทบอื่นๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าทุกคนได้รับบำนาญขั้นต่ำ นอกจากนี้ มีโครงการที่ต้องตรวจสอบสิทธิหรือ “เงินสนับสนุนเพื่อความสมานฉันท์” (ชั้น 0 เช่นเดียวกัน) เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับผู้รับบำนาญซึ่งได้รับการประเมิน (โดยใช้รายได้ครัวเรือน) แล้วว่าไม่สามารถเข้าถึงความเป็นอยู่ที่ดีในระดับต่ำสุดได้
- ▶ **ระบบบำนาญของญี่ปุ่น** มี 2 องค์ประกอบหลัก คือ บำนาญพื้นฐานที่ให้การคุ้มครองในรูปแบบของชั้น 0 โดยให้สิทธิประโยชน์แบบอัตราคงที่โดยเป็นโครงการที่มีผู้ต้องจ่ายเงินสมทบ และไม่ต้องจ่ายเงินสมทบปะปนกัน คนทำงานต้องจ่ายเงินสมทบให้กับโครงการ แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นการจ่ายเงินสมทบหลายประการ เพื่อให้มั่นใจว่ากลุ่มที่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบก็สามารถเข้าถึงความคุ้มครองได้ นอกจากนี้มี ความช่วยเหลือทางสังคมทั่วไปเพื่อสนับสนุนผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง และให้เพิ่มสำหรับผู้ที่ได้รับการคุ้มครองเพื่อให้ถึงระดับรายได้ขั้นต่ำ (ไม่ได้แสดงในภาพที่ 3.1) ส่วนประกอบหลักที่ 2 คือ การประกันบำนาญของลูกจ้าง เป็นโครงการภาคบังคับที่กำหนดสิทธิประโยชน์ ซึ่งให้สิทธิประโยชน์ที่อ้างอิงตามรายได้ (ชั้น 1)

ตัวอย่างเหล่านี้ได้เน้นระบบบำนาญที่มีโครงการหลายชั้นที่สามารถบริหารจัดการได้หลากหลายแนวทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันในการให้ความคุ้มครองทั้งในมิติแนวราบและแนวตั้ง

ภาพที่ 3.1: ระบบการออมหลายชั้นในประเทศสวีเดน แคนาดา และโปรตุเกส

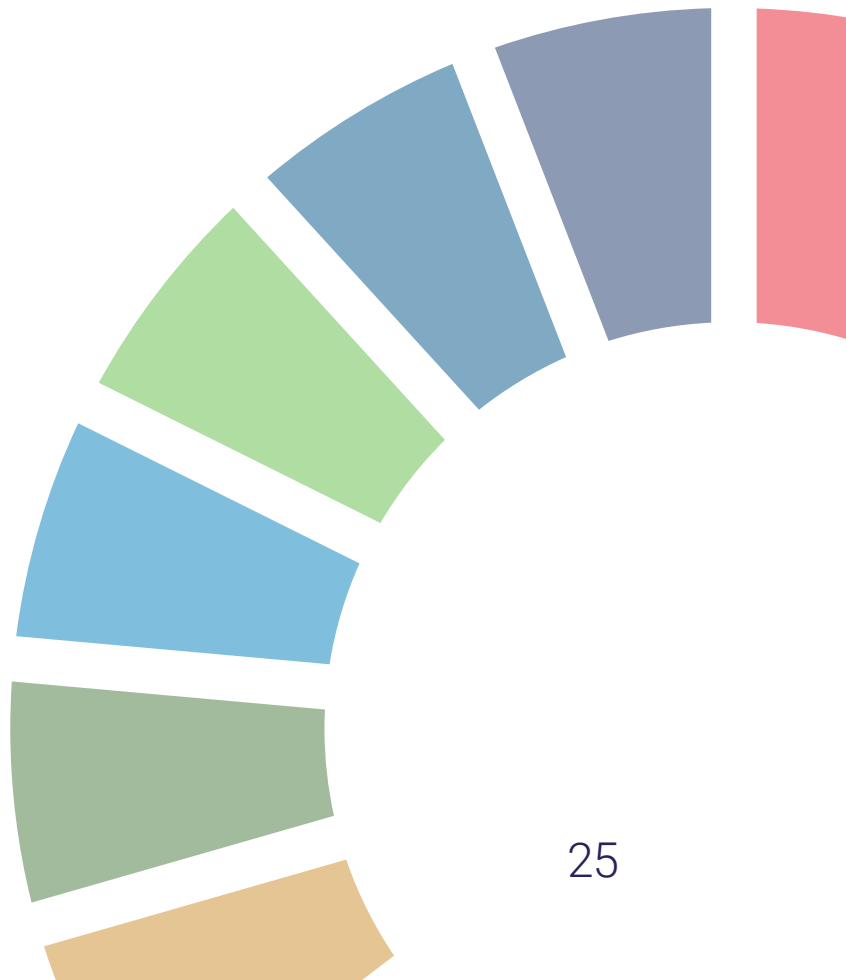


ที่มา: OECD (2018), OSFI (2019), Swedish Pensions Agency (2019), European Commission (2020) and Japan Pension System (2020)
หมายเหตุ: เพื่อแสดงภาพระบบบำนาญระดับชาติให้เข้าใจง่ายที่สุด แผนภาพนี้แสดงโครงการระดับ 2 และ ระดับ 3 โดยมีรายละเอียดจำกัด

ประเด็นหลักในการออกแบบระบบบำนาญหลายชั้น คือการสร้างระบบที่บูรณาการและมีความสอดคล้องกันระหว่างโครงการแต่ละชั้น โดยมีเหตุผลหลายประการที่สะท้อนความสำคัญของประเด็นนี้

- ▶ **การบูรณาการมีผลต่อแรงจูงใจ และพฤติกรรมของบุคคลในการเข้าร่วมในระบบ:** ระบบที่มีประสิทธิภาพคือระบบที่แรงงานและผู้รับบำนาญสามารถทำตามระบบ โดยมีความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของพฤติกรรมการทำงานและการออมที่แตกต่างกัน และควรเป็นระบบที่เคลื่อนตัวได้ง่าย กล่าวคือ เปิดให้คนทำงานสามารถเปลี่ยนแปลงลักษณะการจ้างงานได้หลากหลาย แต่ยังสามารถสะสมสิทธิในการได้บำนาญ ระบบซึ่งไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันในแต่ละชั้น เป็นระบบที่เข้าใจยาก ซึ่งทำให้บุคคลไม่สามารถตัดสินใจเลือกแนวทางที่ดีที่สุด หรือนำไปสู่การตัดสินใจผิดพลาด ซึ่งอาจโดนตัดสิทธิออกจากโครงการทั้งหมดในทางกลับกัน ความไม่สอดคล้องระหว่างโครงการอาจทำให้เกิดแรงจูงใจในทางตรงข้าม ตัวอย่างเช่น เมื่อบุคคลที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ถูกตัดสิทธิจากโครงการที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ หากไม่มีการออกแบบอย่างระมัดระวัง จะจูงใจให้บุคคลนั้นลาออกจากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ

- **การสนับสนุนเงินให้กับระบบ:** ถึงแม้โครงการบำนาญแต่ละโครงการจะออกแบบมาแตกต่างกัน ท้ายที่สุดแล้วโครงการเหล่านี้ก็ต้องใช้ทรัพยากรจากแหล่งเดียวกัน นั่นคือระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยการใช้กลไกที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้แก่ การจ่ายเงินสมทบ และเงินภาษี ฉะนั้น การมองระบบบำนาญในภาพรวมถึงแหล่งที่มาของเงินสนับสนุนจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก และการพิจารณาแต่ละโครงการแยกออกจากกันอาจนำมาซึ่งการออกนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่นการออกแบบโครงการซึ่งมีอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ไม่สอดคล้องกับระดับการจ่ายเงินสมทบที่เป็นอยู่ หรือได้รับเงินสนับสนุนจากภาษีของกลุ่มคนทำงานกลุ่มหนึ่งเท่านั้น



4 การประเมินโครงการบำนาญในประเทศไทย

ระบบบำนาญของไทยมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นในหลายมิติ แต่ยังคงมีข้อท้าทายสำคัญหลายประการ ตารางที่ 4.1 ให้ได้ภาพรวมของโครงการบำนาญและการประกันรายได้ผู้สูงอายุที่มีอยู่ในประเทศไทย โดยเน้นว่าโครงการเหล่านี้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในด้านที่มาของเงินสนับสนุน ความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองกับการจ่ายเงินสมทบ และกลุ่มประชากรที่ได้รับการคุ้มครอง เนื้อหาส่วนนี้จะประเมินโครงการที่หลากหลายในระบบบำนาญ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ที่อธิบายในเนื้อหาส่วนก่อนหน้า (เน้นความคุ้มครอง ความเพียงพอ และความยั่งยืน) และในบทที่ 5 จะเริ่มประเมินระบบบำนาญของไทยในภาพรวม

ตารางที่ 4.1: โครงการบำนาญหลักในประเทศไทย

โครงการ (ปีที่เริ่มดำเนินงาน)	กลุ่มที่มีสิทธิได้รับ บำนาญ	ขอบเขตของ โครงการ	ปัจจัยพิจารณา (อัตราการจ่ายเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
ชั้น 0: ฐานบำนาญ			
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	พลเมืองไทยที่ไม่ได้ รับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	ไม่ต้องจ่ายเงิน สมทบ (สนับสนุน โดยเงินภาษี)	การจ่ายเงินสมทบ: ไม่มี สิทธิประโยชน์: ระหว่าง 600 ถึง 1,000 บาทต่อเดือน ขึ้นอยู่กับอายุของผู้ได้รับบำนาญ อายุขั้นต่ำที่จะได้รับบำนาญ: 60 ปี
ชั้น 1: การประกันทางสังคม			
กองทุนประกัน สังคม มาตรา 33	ลูกจ้างในสถาน ประกอบการเอกชน ยกเว้นบางกลุ่ม เช่น แรงงานฤดูกาล และแรงงานทำงาน บ้าน ¹¹	โครงการภาคบังคับ ที่ต้องจ่ายเงิน สมทบ แบบกำหนด ประโยชน์ทดแทน (สะสมเงินสำรอง บางส่วน)	อัตราการจ่ายเงินสมทบ: ร้อยละ 7 (ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 3 นายจ้างจ่ายร้อยละ 3 รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1) สำหรับสิทธิประโยชน์ 2 กรณี (กรณีบำนาญชราภาพ และสงเคราะห์บุตร เงินสมทบร้อยละ 0.65 จัดสรรให้ กรณีสงเคราะห์บุตร) สิทธิประโยชน์: ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี (180 เดือน) จึงจะได้รับบำนาญ (ผู้ที่ยำน้อย กว่า ระยะเวลา นี้ จะได้รับเงินเป็นก้อน) บำนาญที่ได้รับ คำนวณโดยใช้ฐานค่าเฉลี่ยเงินเดือน 5 ปีย้อนหลัง อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี
กองทุนประกัน สังคม มาตรา 39	บุคคลที่เคยเป็น ผู้ประกันตนตาม มาตรา 33	โครงการภาคสมัคร ใจที่ต้องจ่ายเงิน สมทบ แบบกำหนด ประโยชน์ทดแทน (สะสมเงินสำรอง บางส่วน)	การจ่ายเงินสมทบ: อัตราคงที่ 432 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 9 ของฐานเงินเดือน 4,800 บาท) สิทธิประโยชน์: คำนวณโดยใช้สูตรเดียวกันกับมาตรา 33 อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี

11 กลุ่มนี้ได้แก่ ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและผู้ที่ประจำการในต่างประเทศ ครู หรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายกำกับโรงเรียนเอกชน นักเรียน นักศึกษาพยาบาล นักศึกษาปริญญาตรี หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของสถานศึกษา หรือโรงพยาบาล รัฐวิสาหกิจ แรงงานฤดูกาลในภาคการเกษตร ป่าไม้ และประมง คนทำงานตามสัญญาจ้างครั้งเดียว หรือสัญญาตามฤดูกาล การจ้างงานทั่วไปโดยบุคคลที่ไม่ใช่นายจ้างหรือธุรกิจ (เช่น แรงงานทำงานในบ้าน) และ หาบเร่แผงลอย

โครงการ (ปีที่เริ่มดำเนินงาน)	กลุ่มที่มีสิทธิได้รับ บำนาญ	ขอบเขตของ โครงการ	ปัจจัยพิจารณา (อัตราการจ่ายเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
ระดับ 2: โครงการเสริม			
กองทุนประกัน สังคม มาตรา 40	บุคคลที่ไม่ได้รับ การประกันจาก โครงการบำนาญ แบบบังคับอื่นๆ	โครงการแบบสมัคร ใจที่ต้องจ่ายเงิน สมทบ โดยกำหนด อัตราเงินสมทบ	<p>การจ่ายเงินสมทบ: 100 บาทต่อเดือน และภาครัฐ สมทบเพิ่ม 50 บาท (ทางเลือกที่ 2) หรือ 300 บาทต่อ เดือน โดยภาครัฐสมทบเพิ่ม 150 บาท (ทางเลือกที่ 3) ผู้ประกันตนสามารถจ่ายเงินสมทบได้ถึง 1000 บาทต่อ เดือน (ถึงแม้ส่วนที่ภาครัฐสนับสนุนสูงสุดจะอยู่ที่ 150 บาทต่อเดือน)</p> <p>สิทธิประโยชน์: ได้เป็นก้อนคำนวณจากการจ่ายเงิน สมทบรายเดือน (จ่ายโดยบุคคลและส่วนที่รัฐสนับสนุน) คูณจำนวนเดือน และบวกดอกเบี่ย</p> <p>อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี</p>
กองทุนการออม แห่งชาติ	บุคคลที่ไม่ได้รับ การประกันจาก โครงการบำนาญ แบบบังคับอื่นๆ	โครงการภาคสมัคร ใจแบบกำหนดเงิน สมทบ	<p>การจ่ายเงินสมทบ: 50-13,200 บาทต่อปี รัฐบาลจ่าย สมทบ 600 หรือ 960 หรือ 1200 บาทต่อปี ขึ้นอยู่กับ อายุของสมาชิก</p> <p>สิทธิประโยชน์: มูลค่าของของบำนาญจะคำนวณจาก เงินออมทั้งหมด (รวมดอกเบี่ย)หารด้วย 240 (12 เดือน คูณ 20 ปี) โดยจำนวนเงินขั้นต่ำที่ได้รับคือ 600 บาทต่อเดือน ซึ่งจะหมดอายุเมื่อเงินออมหมดลง หาก ผู้ได้รับบำนาญเสียชีวิตก่อนอายุ 80 ปี เงินที่เหลือ ทั้งหมดจะจ่ายให้กับทายาท</p> <p>อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี การจ่ายเงินเป็นก้อนสามารถ ทำได้ก่อนอายุ 60 ปี หากผู้ออมมีความพิการ ในกรณี ที่ผู้ออมถอนตัวจากโครงการก่อนอายุ 60 ปี ผู้ออม สามารถได้รับเงินก้อน (ในกรณีที่ผู้ออมจ่ายเงินสมทบไว้ เท่านั้น รวมกับดอกเบี่ย แต่ไม่ได้ส่วนที่รัฐจ่ายสมทบ)</p>
กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ (บริหารโดย เอกชน)	โครงการสำหรับ ลูกจ้าง เป็น โครงการแบบ สมัครใจที่จัดตั้งโดย นายจ้าง	โครงการภาคสมัคร ใจแบบกำหนดเงิน สมทบ	<p>การจ่ายเงินสมทบ: ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบ ระหว่างร้อยละ 2 ถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือนของ ลูกจ้าง</p> <p>สิทธิประโยชน์: จ่ายเป็นก้อนตามจำนวนเงินสมทบที่ สะสมไว้ พร้อมกับผลตอบแทนจากการลงทุนที่หักค่า ใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว อาจได้ผลประโยชน์ทางภาษีที่ หลากหลาย ทั้งในส่วนเงินสมทบ และเมื่อได้รับสิทธิ ประโยชน์</p> <p>อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี (เมื่อถอนเงินก่อนอายุ เกษียณ จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี)</p>

โครงการ (ปีเริ่มต้นดำเนินงาน)	กลุ่มที่มีสิทธิได้รับ บำนาญ	ขอบเขตของ โครงการ	ปัจจัยพิจารณา (อัตราการจ่ายเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
โครงการสำหรับข้าราชการ			
บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	ข้าราชการ	โครงการแบบ ไม่ต้องจ่ายเงิน สมทบ โดยกำหนด ประโยชน์ทดแทน (ได้เงินสนับสนุน จากเงินภาษี)	การจ่ายเงินสมทบ: ไม่มี สิทธิประโยชน์: ผู้ซึ่งมีอายุราชการครบ 25 ปี จะได้ สิทธิประโยชน์โดยคำนวณจากจำนวนปีที่ทำงาน และ อัตราเงินเดือนสุดท้าย (หากเป็นสมาชิกตั้งแต่ปี 2540 คำนวณจากค่าเฉลี่ยเงินเดือน 60 เดือนสุดท้าย) ผู้ที่รับ ราชการระหว่าง 10-25 ปีจะได้รับเงินก้อน อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี
กองทุนบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	ข้าราชการ	โครงการภาคบังคับ แบบจ่ายเงินสมทบ โดยกำหนดอัตรา เงินสมทบ	การจ่ายเงินสมทบ: ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือนลูกจ้าง (การจ่ายเงิน สมทบมากกว่าร้อยละ 3 สามารถทำได้ตามความสมัคร ใจ) รัฐบาลสนับสนุนรวมร้อยละ 5 สิทธิประโยชน์: เมื่อเกษียณอายุ ผู้เกษียณอายุสามารถ ถอนเงินเต็มจำนวนเงินที่ออมไว้ได้เป็นก้อนโดยไม่เสีย ภาษี หรือแบ่งจำนวนถอนได้ อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี

ที่มา: กฎหมายและเอกสารของสำนักงานประกันสังคม และ World Bank (2012), ILO (2016), IMF (2019a), Paitoonpong et al. (2016) and Ratanabanchuen (2019)

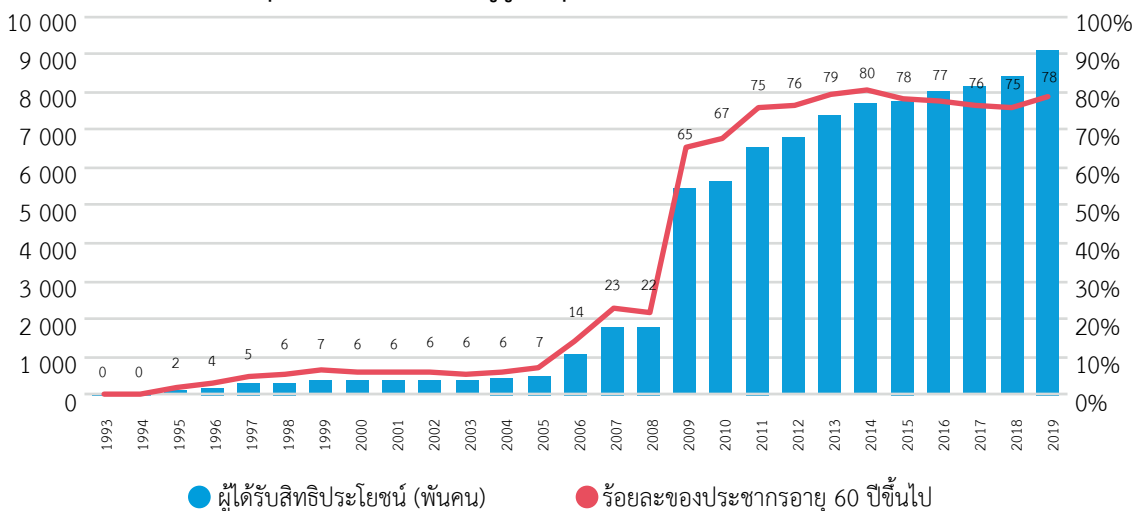
มีโครงการบำนาญ การเกษียณอายุ และการลงทุน หลายโครงการที่ไม่ได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในรายงานเล่มนี้ ซึ่งหมายรวมถึงโครงการบำเหน็จบำนาญพนักงานรัฐวิสาหกิจ กองทุนสวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น และกองทุนสงเคราะห์ครูเอกชน เนื่องจากโครงการเหล่านี้ให้ความคุ้มครองกับคนทำงานกลุ่มเล็กในตลาดแรงงานไทย นอกจากนี้ รายงานเล่มนี้ไม่วิเคราะห์เครื่องมือการลงทุนอื่นๆ เพื่อการหักภาษี เช่น กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อส่งเสริมการออมระยะยาว (เดิมเรียกว่ากองทุนรวมหุ้นระยะยาว)

4.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

4.1.1 ความคุ้มครอง

ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้ความคุ้มครองของบำนาญผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนสูงในไทย คือการมีโครงการเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุซึ่งได้เงินสนับสนุนจากเงินภาษี ในทางกฎหมาย พลเมืองไทยทุกคนซึ่งไม่ได้รับบำนาญข้าราชการมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งให้สิทธิประโยชน์ระหว่าง 600 ถึง 1,000 บาทต่อเดือน ขึ้นอยู่กับอายุของผู้ได้รับประโยชน์ (ดูตารางที่ 4.1) โครงการนี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นโครงการแบบ “ต้องตรวจสอบสิทธิในการได้รับบำนาญจากโครงการอื่น” (ดูกล่องที่ 3.3 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น) ถึงแม้ว่าโครงการที่ต้องตรวจสอบสิทธิที่เป็นที่รู้จักของไทย จะเป็นกลไกของบำนาญข้าราชการเท่านั้น การใช้การตรวจสอบสิทธิในการรับบำนาญจากโครงการอื่นช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถได้รับเงินจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และบำนาญจากกองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ และแหล่งอื่น นอกจากนี้ การขยายขอบเขตผู้ได้รับสิทธิจากเดิมที่เป็นโครงการที่เน้นกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนในปี 2552 นำไปสู่ความคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มากกว่าร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุในไทยได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการนี้ ข้อมูลในภาพที่ 4.1 (จากการเปรียบเทียบข้อมูลฝ่ายปกครองและข้อมูลประชากร) แสดงให้เห็นว่าร้อยละ 78 ของผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แม้ข้อมูลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าตัวเลขอาจสูงถึงเกือบร้อยละ 85 (Teerawichitchainan, 2019, p. 43)¹² ข้อมูลการสำรวจ ฯ ยังแสดงให้เห็นอีกว่า มีสัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมากกว่า (ระหว่างร้อยละ 86 ถึงร้อยละ 88) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ชาย (ระหว่างร้อยละ 80 ถึงร้อยละ 82)¹³

ภาพที่ 4.1: ความคุ้มครองของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี 2536-2562



ที่มา: สศช. (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) หมายเหตุ: ระหว่างปี 2536 ถึง 2552 ใช้ข้อมูลของ UN Population Division ระหว่างปี 2553 ถึง 2562 ใช้ข้อมูลของ สศช. (ที่มา: Population Estimates of Thailand 2010-2040 (Revised) Office of the National Economic and Social Development Council)

ยังคงมีกลุ่มที่ตกหล่นจากความคุ้มครอง แต่พบว่าส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะดี และกลุ่มที่เพิ่งมีอายุครบ 60 ปี ภาพที่ 4.2 แสดงให้เห็นว่าในกลุ่มครัวเรือนที่มีความมั่งคั่ง มีสัดส่วนของครัวเรือนที่ไม่ได้รับรายได้จากบำนาญสูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 11) มากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มยากจน (ร้อยละ 4) นอกจากนี้ พบว่ามีความคุ้มครองสูงกว่าในพื้นที่ชนบทเมื่อเทียบกับในเมือง (Teerawichitchainan et al., 2019) ข้อมูลเหล่านี้ตีความได้ว่าผู้สูงอายุในครัวเรือนที่มีฐานะดี อาจตัดสินใจไม่ขอใช้สิทธิเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยกลุ่มเหล่านี้อาจมองว่าเป็นสิทธิประโยชน์ในระดับต่ำ¹⁴ แต่ในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนกว่า พบว่ากลุ่มที่ตกหล่นเป็นผลมาจากประเด็นเรื่องความรู้ ช่องทางการเข้าถึงทางกายภาพ หรือเอกสารสำคัญซึ่งเป็นหลักฐานในการสมัคร

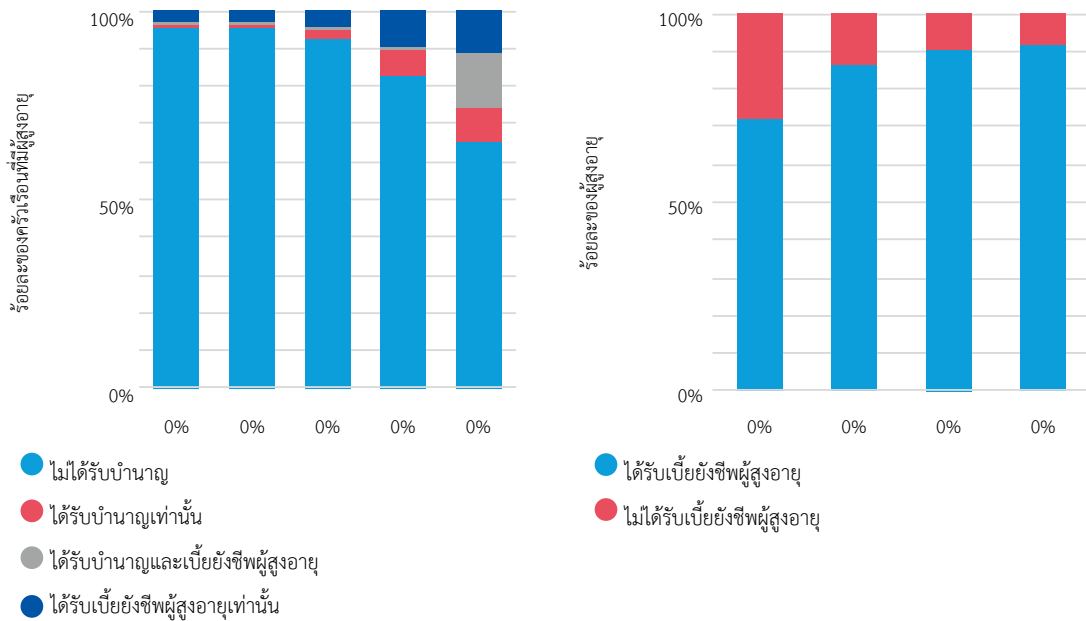
12 วิเคราะห์จากผลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปี 2562 ซึ่งให้เห็นว่าร้อยละ 83.5 ของประชากรผู้สูงอายุได้รับสิทธิประโยชน์

13 วิเคราะห์จากข้อมูลของ (Teerawichitchainan et al., 2019) และผลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจปี 2562 โดยตัวเลขที่ต่ำกว่า มาจากข้อมูลของผลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจปี 2562

14 จากงานวิจัยโดย Suwanrada and Wesumperuma (2012) และค้นพบหลักฐานอื่นที่สะท้อนปรากฏการณ์นี้

รับสิทธิประโยชน์ อีกปัจจัยหนึ่งคือสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์มีสูงอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มที่อายุไม่สูงมาก (ภาพที่ 4.3) ข้อมูลนี้ชี้ว่าเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ตกหล่นจากการคุ้มครอง อาจเป็นเพราะความล่าช้าในการลงทะเบียนเมื่อบุคคลเริ่มเข้าสู่อายุที่เข้าข่ายได้รับสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ คำถามที่ใช้การสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจข้อที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อาจประเมินความคุ้มครองในกลุ่มผู้มีอายุ 60 ปี¹⁵ ต่ำกว่าความเป็นจริง

ภาพที่ 4.2: ครีวเรือนที่มีผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ภาพที่ 4.3: ผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แบ่งตามกลุ่ม
แบ่งตามผู้ได้รับบำนาญและกลุ่มตาม ระดับความมั่งคั่ง ปี 2556 อายุ 5 ปีข้อมูลปี 2557



ที่มา: ผลการสำรวจสภาพทางสังคม ปี 2556 จาก HelpAge International (2017)

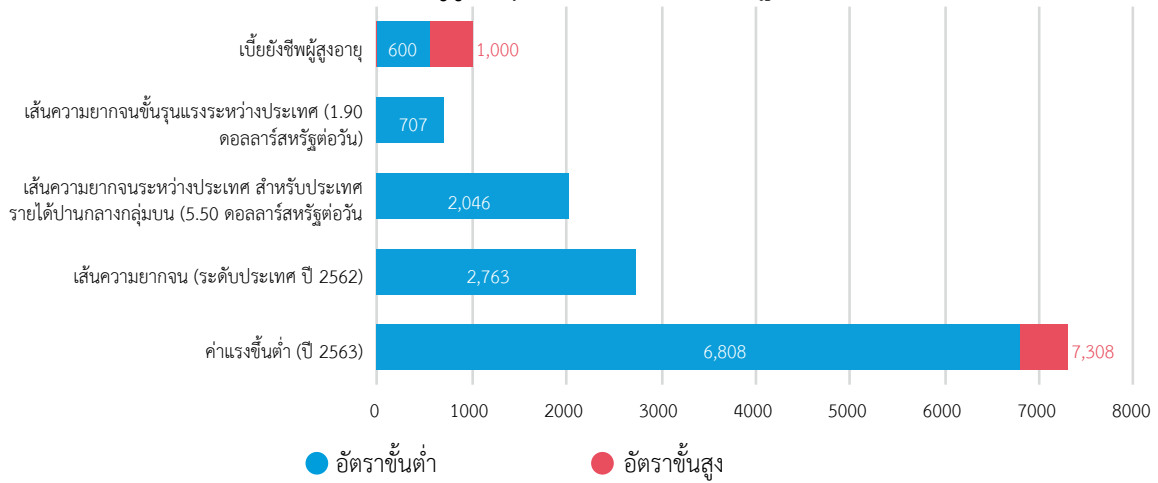
ที่มา: ผลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ปี 2562 จากการวิเคราะห์ที่เป็น ส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

4.1.2 ความเพียงพอ

ถึงแม้มีความคุ้มครองที่สูง ระดับของสิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ ภาพที่ 4.4 แสดงให้เห็นว่าระดับสิทธิประโยชน์ (ระหว่าง 600 ถึง 1,000 บาท ต่อเดือน) นั้นต่ำกว่าเส้น ความยากจนของไทยอย่างมีนัยสำคัญ (2,763 บาทต่อเดือน ในปี 2562) อัตรานี้ยังคงน้อยกว่าเส้นความยากจนระหว่างประเทศซึ่ง อยู่ที่ 5.50 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (2,046 บาทต่อเดือน) (อัตรานี้เป็นเส้นที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับบน ในขณะที่สิทธิประโยชน์ต่ำสุดอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนขั้นรุนแรงระหว่างประเทศ (1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน หรือ 707 บาทต่อ เดือน) ซึ่งมักใช้เป็นเส้นอ้างอิงสำหรับกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ ระดับสิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในกลุ่มสิทธิประโยชน์ที่ ต่ำที่สุดในโลกเมื่อเทียบกับจีดีพีต่อหัว ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 3 เท่านั้น เป็นที่เข้าใจกันว่าสิทธิประโยชน์ต่ำสุดที่ 600 บาทนั้นต่ำกว่าอย่าง แน่นนอน (เมื่อวัดจากฐานความเสมอภาคของอำนาจซื้อ) ซึ่งโดยเปรียบเทียบต่ำกว่าว่าสิทธิประโยชน์ของประเทศที่ยากจนกว่าไทย เช่น เนปาล และติมอร์-เลสเต การไม่มีการปรับมูลค่าสิทธิประโยชน์ตามการปรับค่าตามดัชนีราคา ส่งผลให้มูลค่าของสิทธิประโยชน์ ลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปี 2554 ภาพที่ 4.7 แสดงให้เห็นว่า เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อ สิทธิประโยชน์ในรูปเงินขึ้นต่ำ 600 บาท ต่อเดือน มีมูลค่าเท่ากับเงินจำนวน 533 บาท ของราคาปี 2554 ซึ่งเป็นการลดลงของมูลค่าที่มากกว่าร้อยละ 10

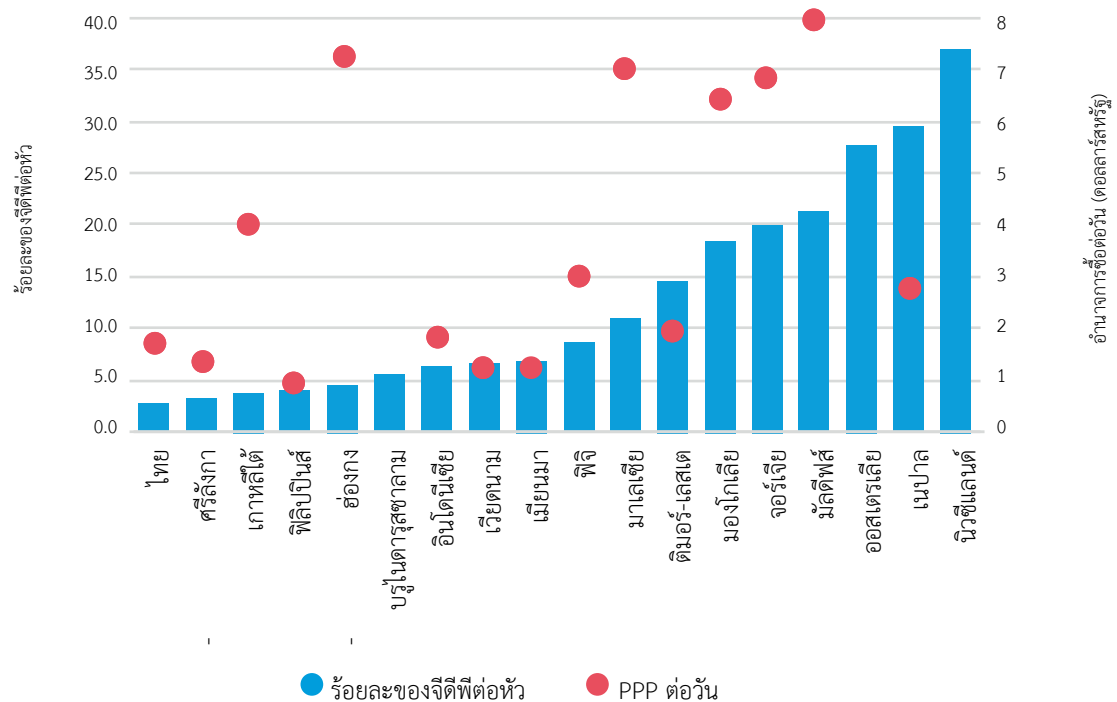
15 การสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปี 2562 ถามผู้ตอบแบบสำรวจว่าได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือไม่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา หากได้รับให้ระบุระยะเวลาที่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คำตอบนี้อาจเป็นข้อมูลรายปี จึงมีความเป็นไปได้ว่าบุคคลที่สมัครเข้าร่วมโครงการเป็นระยะเวลานานกว่าหนึ่งปีอาจตอบว่าได้รับเบี้ย

ภาพที่ 4.4: สิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง (ปี 2562-2563)



ที่มา: สถิติความยากจน ค่าจ้าง และค่าจ้างขั้นต่ำจาก NESDC (2021) ข้อมูลเส้นความยากจนระหว่างประเทศ จาก IMF (2020b) ใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณอำนาจการซื้อเปรียบเทียบ หมายเหตุ: ค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2563 อยู่ระหว่าง 313 ถึง 336 บาทต่อวัน (หรือ 6,808 ถึง 7,308 บาทต่อเดือน) คำนวณจากวันทำงาน 21.75 วันต่อเดือน

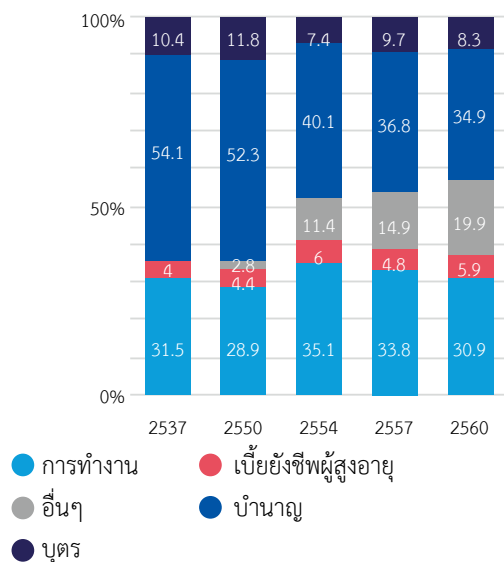
ภาพที่ 4.5: ระดับสิทธิประโยชน์จากบำนาญทางสังคมรายประเทศ ตามร้อยละของจีดีพีต่อหัว ปีล่าสุด



ที่มา: HelpAge International (2018) หมายเหตุ: สิทธิประโยชน์ของไทย เป็นสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำที่ 600 บาทต่อเดือน

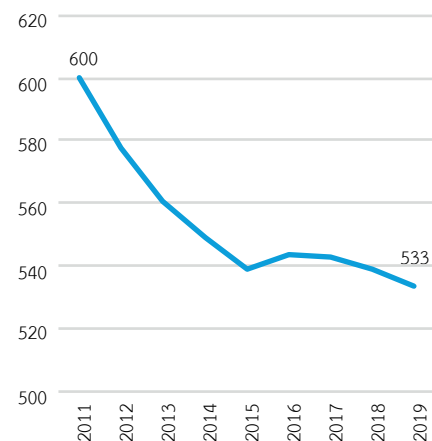
ถึงแม้มีสิทธิประโยชน์น้อย แต่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังเป็นรูปแบบการสนับสนุนที่จำเป็นสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ในปี 2560 ผู้สูงอายุหนึ่งในห้าของไทยรายงานว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแหล่งรายได้หลัก (ภาพที่ 4.6) ซึ่งเป็นสถิติที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่ายังมีกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นสัดส่วนไม่น้อยซึ่งมีทางเลือกแหล่งรายได้ที่จำกัด จึงถือว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังเป็นแหล่งรายได้หลักของกลุ่มนี้ แม้จะให้สิทธิประโยชน์ในระดับต่ำ ความสำคัญของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามอายุ โดยพบว่าเกือบหนึ่งในสาม (ร้อยละ 31) ของผู้สูงอายุ 70 ปีขึ้นไป รายงานว่าเบี้ยยังชีพ ๖ เป็นแหล่งรายได้หลัก ซึ่งประเด็นนี้อาจเกี่ยวข้องกับความสามารถในการทำงานที่ลดน้อยลง และสิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพ ๖ ที่ได้รับเพิ่มขึ้นเมื่ออายุมากขึ้น และยังพบว่า มีอัตราส่วนผู้หญิงที่รายงานว่าเบี้ยยังชีพ ๖ เป็นแหล่งรายได้หลักมากกว่าผู้ชาย ภาพที่ 4.6 แสดงให้เห็นว่าผู้รับประโยชน์เบี้ยยังชีพ ๖ ได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดตั้งแต่การขยายตัวในปี 2552 และเกี่ยวเนื่องกับการลดลงของสัดส่วนผู้สูงอายุที่พึ่งพาบุตรเป็นแหล่งรายได้หลัก การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของผู้รับประโยชน์ที่ถือว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแหล่งรายได้หลักตั้งแต่ปี 2554 เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เมื่อพบว่ามูลค่าแท้จริงของสิทธิประโยชน์ตั้งแต่ปี 2554 ลดลงอย่างต่อเนื่อง ประเด็นนี้อาจเชื่อมโยงกับแนวโน้มทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ลงในช่วงหลายปีหลัง และความยากจนของครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทำให้แหล่งรายได้ทางเลือกของผู้สูงอายุมีจำกัด

ภาพที่ 4.6: แหล่งรายได้หลักของผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ในปี 2537 ปี 2550 ปี 2554 ปี 2557 และปี 2560



ที่มา: (Teerawichitchainan et al., 2019)

ภาพที่ 4.7: มูลค่าแท้จริงของสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ราคาปี 2554 ระหว่างปี 2554 – 2562)



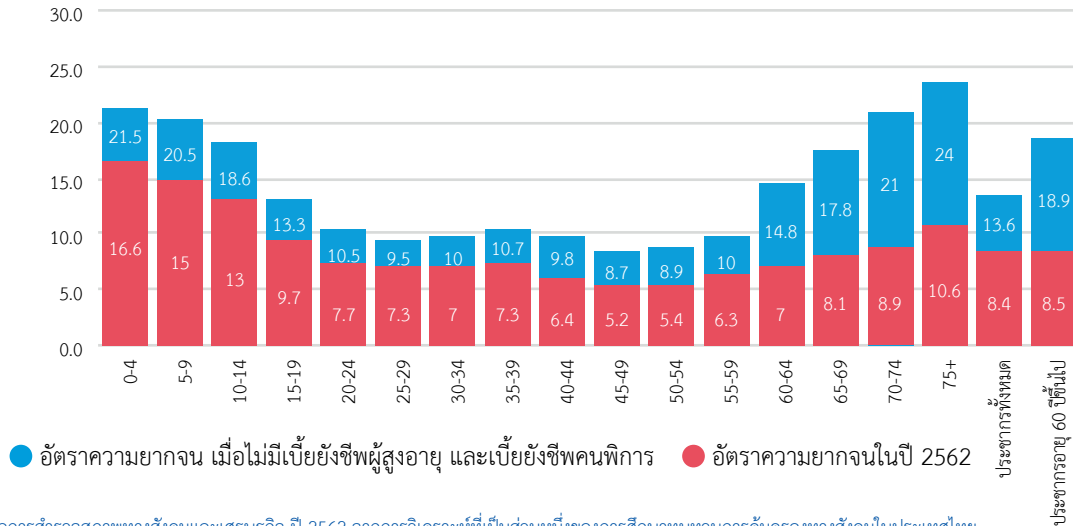
ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน อ้างอิงอัตราเงินเฟ้อ (ราคาผู้บริโภคเฉลี่ย) จาก (IMF, 2020b)

อีกตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงบทบาทที่สำคัญของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ เบี้ยยังชีพ ๖ มีส่วนในการลดความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุและครัวเรือนของกลุ่มนี้ ภาพที่ 4.8 แสดงถึงอัตราความยากจนของบุคคลในแต่ละช่วงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป หากไม่มีโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเบี้ยยังชีพคนพิการในไทย โดยวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปี 2562¹⁶ หากไม่มีสิทธิประโยชน์เหล่านี้ อัตราความยากจนของไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 8.4 ไปอยู่ที่ร้อยละ 13.6 ของประชากรทั้งหมด โครงการทั้งสองมีผลกระทบมากที่สุดต่อสถานการณ์ความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ ในภาพรวมทั้งหมด โครงการทั้งสองส่งผลต่อความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ได้มากกว่าครึ่ง หรือจากร้อยละ 18.9 ลดลงเหลือร้อยละ 8.5 โดยมีผลกระทบที่มากขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก ในขณะที่เดียวกัน พบการลดลงของความยากจนอย่างเห็นได้ชัดในกลุ่มอายุอื่นด้วย ซึ่งรวมถึงกลุ่มเด็ก ซึ่งความยากจนในกลุ่มเด็กอายุ 0-4 ปีลดลงจากร้อยละ 21.5 เหลือเพียงร้อยละ 16.6 ในขณะที่ยังไม่สามารถแยกศึกษาผลกระทบเฉพาะของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ แต่มีแนวโน้มว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการลดความยากจน เนื่องจากค่าใช้จ่ายของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมูลค่าสูงกว่าเบี้ยยังชีพคนพิการถึงสี่เท่า¹⁷ ผลกระทบเหล่านี้มีความสำคัญมากเมื่อพิจารณาว่ารัฐมีค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปกับการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระดับต่ำ (กล่าวถึงในส่วนต่อไป)

16 การสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจปี 2562 มีข้อมูลศึกษาผลกระทบจากเบี้ยยังชีพที่มีต่อความยากจน โดยวัดผลควบคู่กันทั้งสองโครงการ

17 ข้อมูลค่าใช้จ่ายจาก สศช. ในปี 2562 ค่าใช้จ่ายของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ที่ 71,912 ล้านบาท เทียบกับค่าใช้จ่ายของเบี้ยยังชีพคนพิการซึ่งอยู่ที่ 19,062 ล้านบาท

ภาพที่ 4.8: อัตราความยากจนตามช่วงอายุ ในกรณีที่มี และไม่มีโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเบี้ยยังชีพคนพิการ ปี 2562

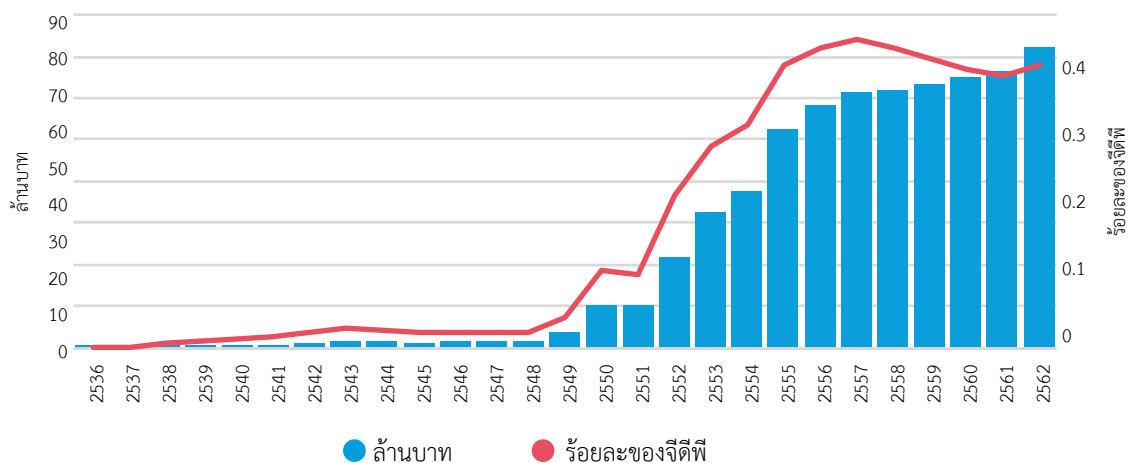


ที่มา: ผลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ปี 2562 จากการวิเคราะห์ที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

4.1.3 ความยั่งยืน

ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีมูลค่าเพิ่มขึ้น พบว่าค่าใช้จ่ายของโครงการดังกล่าวยังคงมีมูลค่าเป็นส่วนน้อยของค่าใช้จ่ายภาครัฐ ด้วยการขยายตัวของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งกลายเป็นโครงการที่ครอบคลุมเกือบถ้วนหน้าในปี 2552 ค่าใช้จ่ายของโครงการดังกล่าวจึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจาก 11 ล้านบาทต่อปีก่อนหน้าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของโครงการ ไปอยู่ที่ 72 ล้านบาทต่อปีในปี 2562 ถึงแม้ค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นแต่โครงการยังคงมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเป็นส่วนน้อยของงบประมาณภาครัฐ โดยเท่ากับร้อยละ 2 ของค่าใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมดในปี 2562¹⁸ ซึ่งถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายของการให้บำนาญทางสังคมในประเทศอื่นในภูมิภาคและในโลก ภาพที่ 4.10 แสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เมื่อเทียบกับประเทศรายได้ปานกลาง และประเทศรายได้สูง ซึ่งมีระบบบำนาญแบบไม่ต้องจ่ายเงินสมทบที่ให้ความคุ้มครองในวงกว้าง ประเทศรายได้ปานกลางหลายประเทศ (อาทิ บราซิล จอร์เจีย และแอฟริกาใต้) มีค่าใช้จ่ายในระดับที่สูงกว่ามากเมื่อเทียบกับไทย ในขณะที่ประเทศที่มีรายได้สูง อาทิ เดนมาร์ก นอร์เวย์ และนิวซีแลนด์ ใช้จ่ายกับโครงการลักษณะนี้ถึงร้อยละ 4 ของจีดีพี

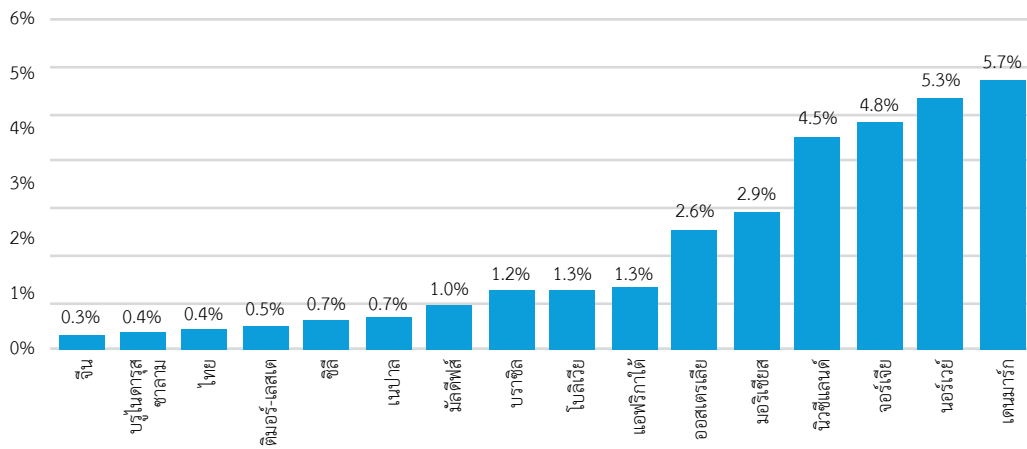
ภาพที่ 4.9: ค่าใช้จ่ายรายปีของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในปี 2536 – 2562 ในหน่วยพันล้านบาท และร้อยละของจีดีพี



ที่มา: NESDC (2021) และ IMF (2020b) สำหรับข้อมูลปี 2552 และปีก่อนหน้า เป็นข้อมูลประชากรจาก UN Population Division (2019)

18 การคำนวณของผู้เขียน ตามข้อมูลของ IMF (2019b)

ภาพที่ 4.10: ค่าใช้จ่ายโครงการบำนาญทางสังคมที่ครอบคลุมในวงกว้าง ตามร้อยละของจีดีพี ข้อมูลปีล่าสุด



ที่มา: HelpAge International (2018)

แม้ประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่สร้างปัญหาต่อความยั่งยืนด้านการคลัง การคาดการณ์โดยไอเอ็มเอฟ และการวิเคราะห์ที่เป็นส่วนหนึ่งของรายงานเล่มนี้ (ดูบทที่ 5) ชี้ว่า หากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังดำเนินงานในขอบเขตปัจจุบัน ต้นทุนของโครงการจะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 1.2 และ 1.3 ของจีดีพี ภายในปี 2603 (IMF, 2019a) ระดับค่าใช้จ่ายนี้อยู่ในอัตราที่ต่ำมากเมื่อพิจารณาบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่น่าจะเป็นของไทยในปี 2578 ซึ่งคาดว่าไทยจะขึ้นเป็นประเทศรายได้สูงที่มีประชากรผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนสูง ดังที่จะกล่าวถึงในเนื้อหาส่วนถัดไปในรายงานฉบับนี้ ค่าถามหลักคือ รูปแบบโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะพัฒนาไปอย่างไรเมื่อเวลาผ่านไป เพื่อเพิ่มความเพียงพอ ในขณะที่จะต้องคงความยั่งยืนของโครงการไว้

4.2 โครงการอื่นที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

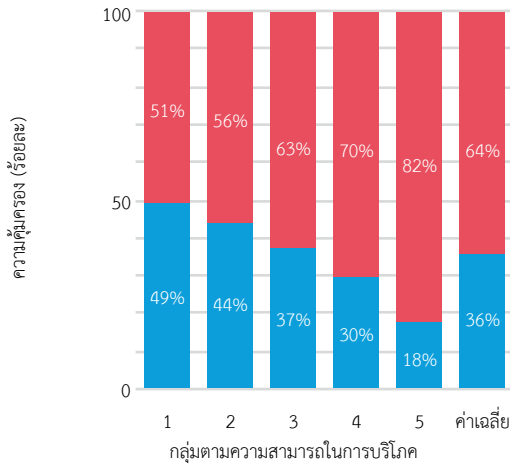
โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เพิ่งเริ่มดำเนินการเร็วๆ นี้ ให้รายได้เพิ่มเติมเพื่อเสริมสิทธิประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนไม่น้อย แต่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังมีระดับสิทธิประโยชน์ที่ต่ำมาก ในปี 2562 ร้อยละ 42 ของผู้สูงอายุ (4.8 ล้านคน)¹⁹ มีสิทธิที่จะได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายให้สิทธิประโยชน์กับคนไทยที่มีรายได้ต่ำ โดยใช้หลักการประเมินรายได้และทรัพย์สิน²⁰ บุคคลที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้รับสิทธิประโยชน์ระหว่าง 200 ถึง 300 บาทต่อเดือน ซึ่งสามารถนำไปใช้ในร้านธงฟ้าประชารัฐ และเงินสนับสนุน 500 บาทต่อเดือน สำหรับใช้บริการรถประจำทางสาธารณะ รถโดยสารระหว่างจังหวัด และรถไฟฟ้า และได้รับส่วนลด 45 บาทสำหรับการซื้อก๊าซหุงต้มทุก 3 เดือน ในขณะที่การสนับสนุนเหล่านี้เป็นส่วนเสริมที่ลดค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุ แต่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ได้แก้ไขปัญหาลักษณะความไม่เพียงพอของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้กล่าวข้างต้น

ในขณะที่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยมักได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แต่พบว่า การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายอาจไม่ถูกต้องตามความต้องการ ตามที่แสดงในภาพที่ 4.11 ตามข้อมูลของการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปี 2562 ผู้สูงอายุในกลุ่มที่มีการบริโภคระดับยากจนที่สุด (ร้อยละ 49) มีแนวโน้มที่จะได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมากกว่าผู้สูงอายุในกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุด (ร้อยละ 18) อย่างไรก็ตาม การระบุกลุ่มเป้าหมายมีความไม่สมบูรณ์ สังเกตได้จากข้อมูลการสำรวจ ฯ ที่รายงานว่าร้อยละ 36 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หากมีการระบุกลุ่มเป้าหมายที่สมบูรณ์ ผู้สูงอายุทั้งหมดในกลุ่มที่ยากจนที่สุดควรได้รับสิทธิประโยชน์นี้ แต่ในความเป็นจริงพบว่าเพียงครึ่งหนึ่งของกลุ่มนี้ได้รับสิทธิประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นอกจากนี้ อาจคาดการณ์ได้ว่าผู้สูงอายุในกลุ่มที่สามถึงกลุ่มที่ห้า ซึ่งอยู่ในระดับที่มีฐานะดีกว่าอาจไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงพบว่า มีสัดส่วนผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยในกลุ่มฐานะดีที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

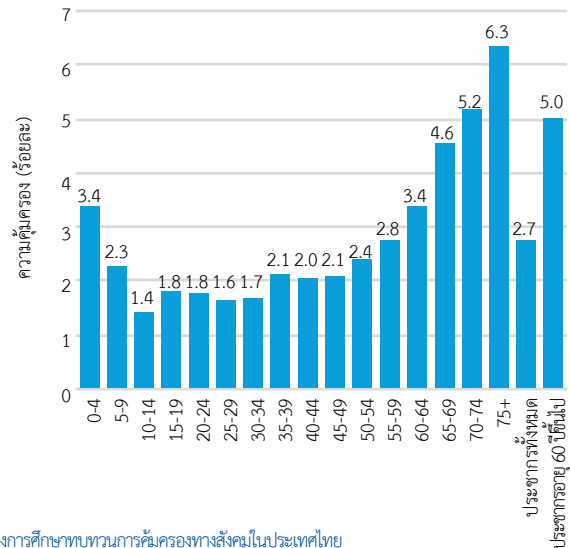
19 อัตราส่วนร้อยละคำนวณจากอัตราส่วนผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งมีจำนวน 11,587,151 คน (NESDC, 2021)

20 ในปี 2562 มีการเพิ่มเกณฑ์รายได้ของครอบครัว เพื่อคัดเลือกว่าผู้ลงทะเบียนสมัครเข้าร่วมโครงการ (Bangkok Post, 2019)

ภาพที่ 4.11: สัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แบ่งกลุ่มตามความสามารถในการบริโภค ปี 2562



ภาพที่ 4.12: สัดส่วนของประชากรที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการ แบ่งตามกลุ่มอายุ ปี 2562



ที่มา: ผลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ปี 2562 จากการวิเคราะห์ที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

เบี้ยยังชีพคนพิการก็เป็นส่วนสำคัญในภูมิทัศน์วงกว้างเพื่อการสร้างความมั่นคงทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ในประเทศไทย ผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังสามารถได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการซึ่งเป็นโครงการแบบไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ภาพที่ 4.12 ได้เน้นว่าการคุ้มครองของเบี้ยยังชีพคนพิการในกลุ่มผู้มีอายุสูงกว่า 60 (ร้อยละ 5) มีมากกว่าเมื่อเทียบกับอัตราการคุ้มครองในประชากรทั้งหมด (ร้อยละ 2.7) ถึงสองเท่า การคุ้มครองในอัตราสูงสุดพบได้ในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก สะท้อนถึงระดับความพิการที่มีสูงในกลุ่มนี้ (ตามที่กล่าวถึงในหัวข้อ 2.2) เมื่อพิจารณาว่าระดับสิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพคนพิการ (800 บาทต่อเดือน) สูงกว่าอัตราต่ำสุดที่ได้รับจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการจึงมีผลอย่างมากต่อผู้ได้รับสิทธิประโยชน์

4.3 สำนักงานประกันสังคม

4.3.1 ความคุ้มครอง

การประเมินความคุ้มครองของโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ เช่น โครงการของสำนักงานประกันสังคม เกี่ยวข้องกับการประเมินในสองมิติหลัก มิติแรก คือสัดส่วนของผู้มีอายุมากกว่าอายุเกษียณซึ่งเป็นผู้รับสิทธิประโยชน์ในปัจจุบัน จะคล้ายกับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กล่าวข้างต้น มิติที่สอง คือสัดส่วนของประชากรวัยทำงานในปัจจุบัน ซึ่งจ่ายเงินสมทบระบบดังกล่าวอยู่และสะสมสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับในอนาคต ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะบ่งชี้ถึงความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุในอนาคต

ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมเพิ่งเริ่มจ่ายสิทธิประโยชน์ในรูปแบบบำนาญให้กับผู้สูงอายุเร็วๆ นี้ แต่คาดว่าจำนวนผู้รับสิทธิประโยชน์จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อพิจารณาว่าโครงการบำนาญตามมาตรา 33 ได้ริเริ่มขึ้นในปี 2542 และคนทำงานต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี เพื่อจะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นเงินจ่ายประจำ สิทธิประโยชน์ดังกล่าวก่อนแรกได้เริ่มจ่ายให้กับผู้รับประโยชน์ในปี 2557 ในแต่ละปีจำนวนผู้รับบำนาญจากโครงการนี้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และมีมากถึง 231,733 คนในปี 2562 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 1.7 ของประชากรอายุ 55 ปีขึ้นไป คาดว่าจำนวนของผู้รับบำนาญจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เนื่องจากคนทำงานซึ่งจ่ายเงินสมทบครบตามระยะเวลาที่กำหนดกำลังเข้าสู่วัยเกษียณ

ปัจจุบัน คนทำงานประมาณสองในห้า (ร้อยละ 38) กำลังจ่ายเงินสมทบโครงการบำนาญเกษียณอายุของสำนักงานประกันสังคม ตามที่แสดงในตารางที่ 4.2 ในเดือนธันวาคม 2562 ผู้ประกันตน 11.7 ล้านคนอยู่ระหว่างจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 33 และผู้ประกันตน 1.6 ล้านคนอยู่ระหว่างจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 39 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 31.1 และร้อยละ 4.4 ของประชากรวัยทำงานตามลำดับ (รวมเป็นร้อยละ 35.5)²¹ นอกจากนี้ มีผู้ประกันตนจำนวน 3.2 ล้านคนที่เป็สมาชิกของโครงการตามมาตรา 40

21 จากข้อมูลทางปกครองของสำนักงานประกันสังคม ผู้ที่จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบันเท่านั้นจึงจะได้รับการรายงานว่าเป็น “ผู้ประกันตน”

อย่างไรก็ตาม มีผู้ประกันตนน้อยกว่า 1.1 ล้านคนอยู่ในระหว่างจ่ายเงินสมทบให้กับทางเลือกที่ 2 หรือ 3 ซึ่งจะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีเกษียณอายุ²² ในภาพรวม ข้อมูลนี้ บ่งชี้ว่า 14.4 ล้านคน (ร้อยละ 38.3 ของประชากรที่มีงานทำ) กำลังจ่ายเงินสมทบให้กับโครงการฯ ในปี 2562

มีความแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างการคุ้มครองของโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่มีต่อผู้ชาย และผู้หญิง ในขณะที่จำนวนผู้จ่ายเงินสมทบผู้ชาย และผู้หญิงตามมาตรา 33 มีจำนวนใกล้เคียงกันมาก ผู้ประกันตนผู้หญิงตามมาตรา 39 และมาตรา 40 มีจำนวนมากกว่าผู้ชาย และในภาพรวม มีผู้หญิงที่จ่ายเงินสมทบโครงการประกันสังคมมากกว่าผู้ชาย (7.5 ล้านคน เทียบกับ 6.9 ล้านคน) เนื่องจากผู้หญิงมีแนวโน้มจะถูกจ้างงานน้อยกว่าผู้ชาย สัดส่วนของผู้หญิงที่มีงานทำซึ่งจ่ายเงินสมทบโครงการประกันสังคม จึงมีสูงมากกว่าผู้ชายอย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 43.6 เทียบกับร้อยละ 33.8)

ตารางที่ 4.2: ผู้จ่ายเงินสมทบให้กับสำนักงานประกันสังคมในปัจจุบัน แบ่งตามมาตรา ข้อมูลเดือนธันวาคม 2562

โครงการ	จำนวน			ร้อยละของประชากรที่มีงานทำ			ร้อยละของจำนวนรวม
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	
มาตรา 33	11,686,393	5,847,396	5,838,997	31.1%	28.6%	34.1%	81.2%
มาตรา 39	1,648,118	615,838	1,032,280	4.4%	3.0%	6.0%	11.5%
มาตรา 40 ประกอบด้วย	3,242,579	1,392,790	1,849,789	8.6%	6.8%	10.8%	22.5%
เป็นผู้จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน (ทั้งหมด)	1,071,996	460,456	611,540	2.9%	2.2%	3.6%	7.5%
เป็นผู้จ่ายเงินสมทบให้กับโครงการเกษียณอายุในปัจจุบัน*	1,054,374	452,887	601,487	2.8%	2.2%	3.5%	7.3%
รวมผู้จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน	14,388,885	6,916,121	7,472,764	38.3%	33.8%	43.6%	100.0%

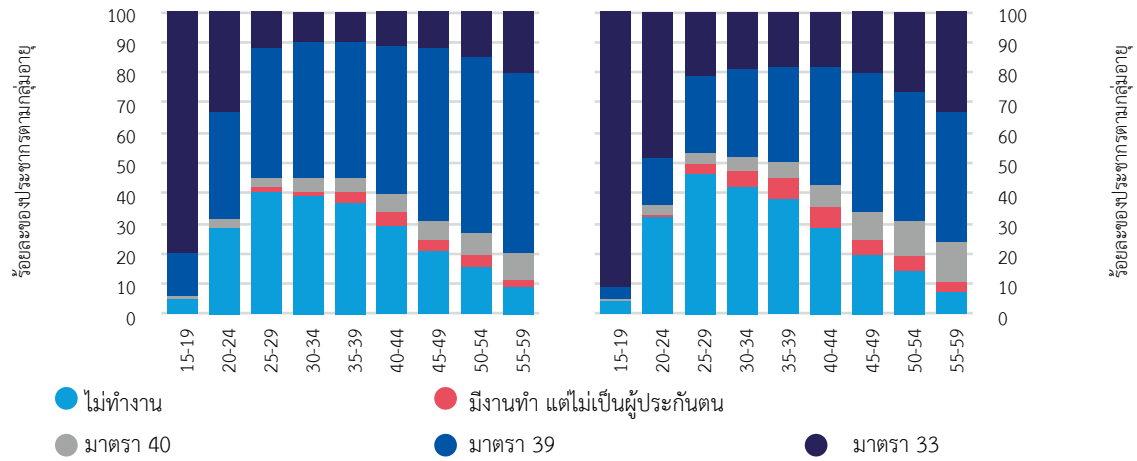
* ผู้จ่ายเงินสมทบในปัจจุบันให้กับโครงการเกษียณอายุ คือผู้จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 และ 3 (ซึ่งให้สิทธิประโยชน์กรณีเกษียณอายุ) ตัวเลขเฉลี่ย (จำนวนผู้จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน ตามมาตรา 40 แยกตามเพศ) เป็นจำนวนโดยประมาณ ซึ่งคำนวณจากสัดส่วนของแต่ละเพศที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่มา: ข้อมูลการบริหารของสำนักงานประกันสังคม หมายเหตุ: คำนวณโดยอ้างอิงกับการสำรวจกำลังแรงงาน ปี 2562

ความคุ้มครองของโครงการแบบจ่ายเงินสมทบมีมากกว่าในกลุ่มคนทำงานอายุน้อย ในภาพที่ 4.13 แสดงตัวเลขสมาชิก²³ ของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 โดยแสดงเป็นร้อยละของประชากรในกลุ่มช่วงอายุ 5 ปี จากอายุ 15 ถึง 59 ปี ทั้งกลุ่มผู้หญิงและกลุ่มผู้ชาย พบว่าสัดส่วนของประชากรที่จ่ายเงินสมทบมีมากที่สุดในกลุ่มอายุ 25-39 ปี และน้อยกว่าในกลุ่มอายุสูงขึ้น เป็นที่ทราบกันว่าผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะถูกจ้างงานน้อยกว่าผู้ชาย ผู้หญิงที่มีงานทำจึงมีแนวโน้มสูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญที่จะจ่ายเงินสมทบให้สำนักงานประกันสังคม

22 มีผู้จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 (จำนวน 906,016 คน) ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของผู้จ่ายเงินสมทบตามมาตรา 40 มากกว่าทางเลือกที่สาม (จำนวน 128,654 คน)

23 สถิติสมาชิกมาตรา 40 ทั้งหมด ไม่ใช่ตัวเลขเฉพาะผู้จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน

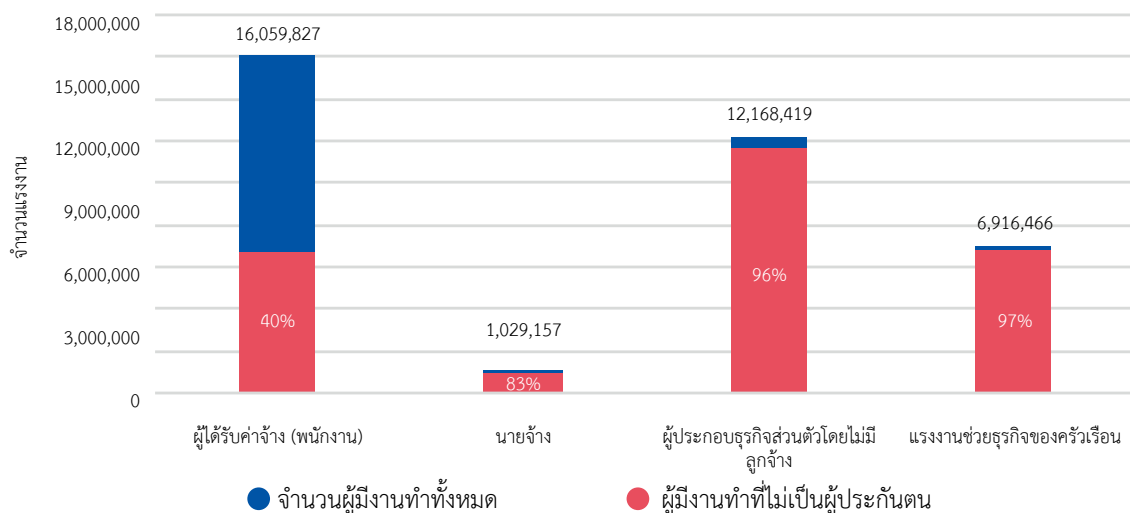
ภาพที่ 4.13: การจำแนกประชากรซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามโครงการของสำนักงานประกันสังคม แบ่งตามอายุและเพศ ปี 2562



ที่มา: ข้อมูลการบริหารของสำนักงานประกันสังคม และรายงานการสำรวจกำลังแรงงาน ปี 2562 หมายเหตุ: มาตรา 40 รวมจำนวนสมาชิกทั้งหมด ไม่เพียงแต่สมาชิกที่จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน “ไม่ทำงาน” ในที่นี้รวมถึงผู้ว่างงาน และผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความคุ้มครองของสิทธิประโยชน์บำนาญของกองทุนประกันสังคมที่อยู่ในระดับต่ำ คือระดับการจ้างงานที่เปราะบางที่มีสัดส่วนไม่น้อยในตลาดแรงงานไทย ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรที่มีงานทำเป็นผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง หรือแรงงานที่ช่วยธุรกิจของครัวเรือน (พบมากโดยเฉพาะในงานเกษตรกรรม) ซึ่งเป็นกลุ่มที่โครงการประกันสังคมเข้าไม่ถึง จากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2561 ภาพที่ 4.14 แสดงให้เห็นว่ามีเพียงส่วนน้อยของผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวที่ไม่มีลูกจ้าง และแรงงานที่ช่วยธุรกิจของครัวเรือน ที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้โครงการตามมาตรา 39 และมาตรา 40 มีความซับซ้อนในการเข้าถึงกลุ่มคนทำงานทั้งสองกลุ่มนี้ แต่ยังคงครอบคลุมเพียงกลุ่มเล็ก

ภาพที่ 4.14: ขนาดของประชากรที่มีงานทำ ซึ่งไม่ใช่ผู้ประกันตนตามโครงการของสำนักงานประกันสังคม ปี 2561

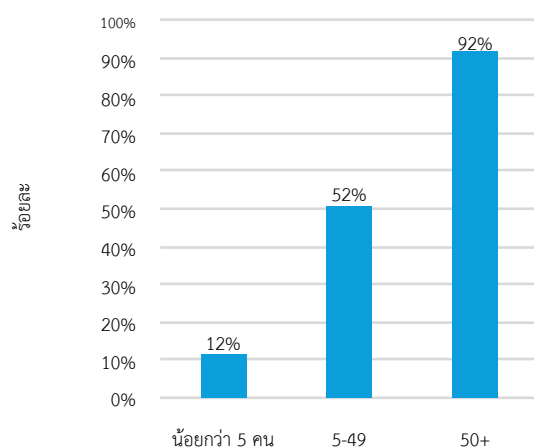


ที่มา: การคำนวณของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561

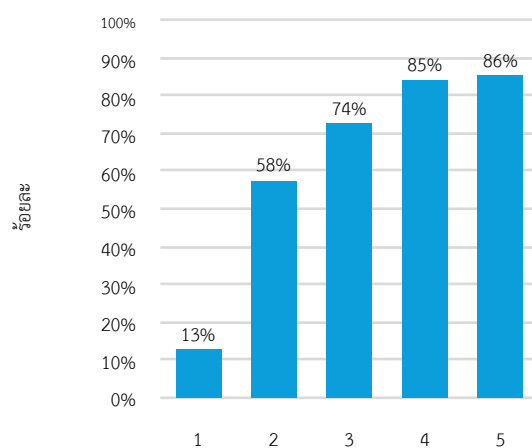
ในขณะเดียวกัน พบช่องโหว่การคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการซึ่งเป็นกลุ่มที่ควรได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายตามมาตรา 33 ในเชิงทฤษฎี ลูกจ้างเอกชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างอย่างน้อย 1 คน (มีข้อยกเว้นในบางกรณี) และพนักงานชั่วคราวของภาครัฐ ควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 33 อย่างไรก็ตาม ภาพที่ 4.14 แสดงให้เห็นว่าตามข้อมูลรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2561 ร้อยละ 40 ของคนทำงานที่ได้รับค่าจ้าง²⁴ ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ซึ่งวัดโดยดูจากรายงานที่มีรายงานว่าจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมหรือไม่ในการสำรวจดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อใช้ข้อมูลทางการบริหาร²⁵ พบว่าระดับของช่องโหว่ของความคุ้มครองมีต่ำกว่า พบว่าร้อยละ 26 ของคนทำงานที่ได้รับค่าจ้างไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตัวเลขนี้ชี้ว่าอาจมีการรายงานตัวเลขการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมในรายงานการสำรวจ ฯ ที่ต่ำเกินไป อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงช่องโหว่ของการคุ้มครองที่มีนัยสำคัญ

ความคุ้มครองต่ำสุดในสถานประกอบการขนาดเล็กและสถานประกอบการที่จ่ายค่าจ้างต่ำ การวิเคราะห์เงินสมทบที่จ่ายเข้าโครงการบำนาญประกันสังคมตามรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561 แสดงว่าการคุ้มครองสูงกกว่าอย่างมีนัยสำคัญในสถานประกอบการขนาดใหญ่มากกว่าสถานประกอบการขนาดเล็ก เน้นให้เห็นถึงช่องว่างขนาดใหญ่ในกลุ่มสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก (ภาพที่ 4.15) และปรากฏว่าแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมเป็นบุคคลที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า ภาพที่ 4.16 และแสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่ของแรงงานในกลุ่มค่าจ้างสูง 3 กลุ่ม จ่ายเงินสมทบเข้าโครงการหนึ่งของสำนักงานประกันสังคม โดยมีเพียงร้อยละ 13 ของแรงงานในกลุ่มค่าจ้างต่ำสุดจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคม

ภาพที่ 4.15: ร้อยละของแรงงานที่ไม่ใช่บุคลากรภาครัฐ ที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แบ่งตามขนาดสถานประกอบการ ข้อมูลปี 2561



ภาพที่ 4.16: ร้อยละของแรงงานที่ไม่ใช่บุคลากรภาครัฐ ที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แบ่งตามกลุ่มรายได้ ข้อมูลปี 2561



ที่มา: การคำนวณของไอแอลโอ โดยใช้ข้อมูลรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2561 หมายเหตุ: แรงงานที่ไม่ใช่บุคลากรภาครัฐ ไม่รวมกลุ่มข้าราชการ หรือบุคลากรภาครัฐซึ่งได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมอื่น แต่รวมลูกจ้างชั่วคราวของภาครัฐ

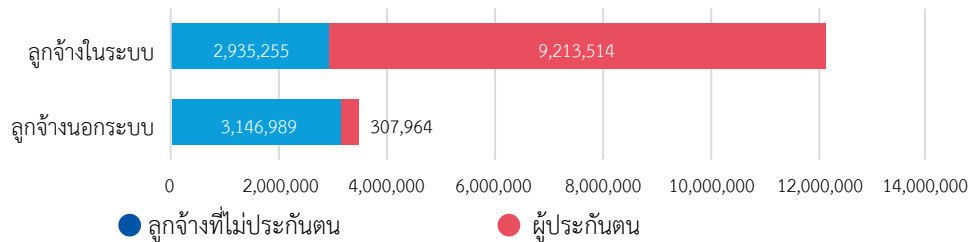
แม้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบอยู่ในระดับต่ำมาก แต่ยังมีสัดส่วนแรงงานในระบบจำนวนมากที่ไม่ได้รับการประกันตน ภาพที่ 4.17 ชี้ให้เห็นว่ามีแรงงานของสถานประกอบการนอกระบบส่วนน้อย ที่ประกันตนกับกองทุนประกันสังคม สัดส่วนนี้ขัดกับแนวโน้มของแรงงานในระบบ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจำนวนแรงงานในระบบจะมีมากกว่า แต่จำนวนแรงงานในระบบและนอกระบบที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนกลับใกล้เคียงกัน คืออยู่ที่ราว 3 ล้านคนทั้งสองกลุ่ม ช่องโหว่ของความคุ้มครองในกลุ่มแรงงานในระบบอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบ และ

24 เพื่อวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ ผู้ได้รับค่าจ้างในที่นี้ ได้แก่ ลูกจ้างบริษัทเอกชนและลูกจ้างชั่วคราวของภาครัฐ

25 ในกรณีนี้ เปรียบเทียบจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบตามมาตรา 33 กับจำนวนคนทำงานในประเภทของการจ้างงานที่เกี่ยวข้อง ตามรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561

การไม่ยอมรับปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงช่องโหว่ทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครอง เช่น การคุ้มครองที่ไม่ครอบคลุมแรงงานตามฤดูกาลในภาคการเกษตร ป่าไม้ และประมง รวมถึงแรงงานสัญญาจ้างเหมาเป็นครั้งคราว หรือสัญญาตามฤดูกาล การศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ของความคุ้มครองทางสังคมกับการจ้างงานนอกระบบอยู่นอกขอบเขตของงานศึกษาเล่มนี้ และจะมีการกล่าวถึงอย่างละเอียดในรายงานความเป็นมาของประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย (เอสพีทีอาร์) โดยองค์การสหประชาชาติ

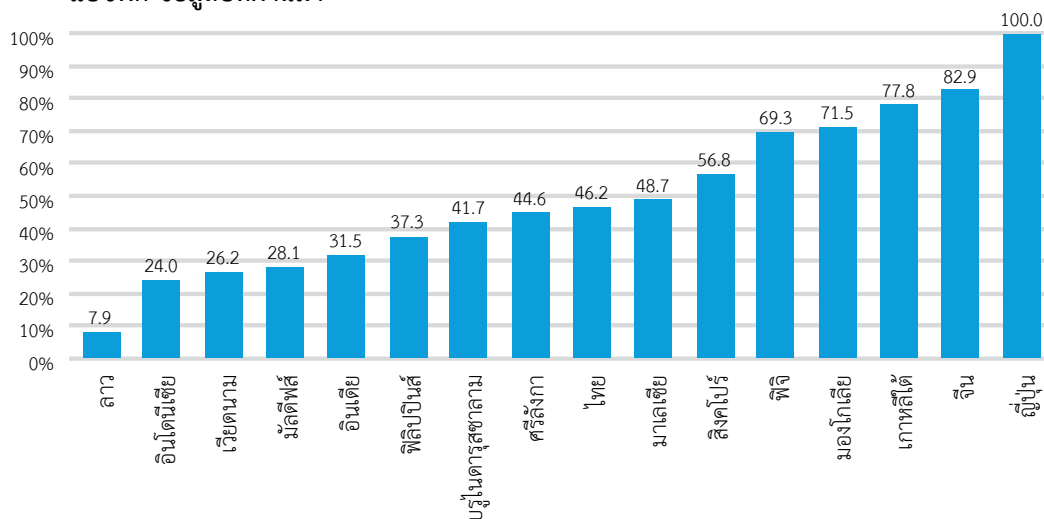
ภาพที่ 4.17: จำนวนผู้ประกันตน และผู้ที่ไม่ประกันตนกับกองทุนประกันสังคม แบ่งตามภาคการจ้างงาน (ในระบบ/นอกระบบ) ข้อมูลปี 2561



ที่มา: การคำนวณของไอแอลโอ โดยใช้ข้อมูลรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561

ระดับความคุ้มครองของบำนาญชราภาพ กองทุนประกันสังคม ไม่ถือว่าผิดปกติเมื่อเทียบกับสัดส่วนความคุ้มครองในหลายประเทศ และได้แสดงศักยภาพในการปรับปรุงความคุ้มครอง ภาพที่ 4.18 แสดงสัดส่วนกำลังแรงงานที่จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบัน (หรือเป็นผู้ประกันตน) ในโครงการบำนาญในประเทศไทย แม้จำนวนนี้จะเป็นยอดรวมของทุกโครงการ (ดูภาคผนวก 3) จะเห็นได้ว่ากองทุนประกันสังคมมีสัดส่วนครอบคลุมสูงสุด (ร้อยละ 38 ของประชากรที่มีงานทำ) ความคุ้มครองนี้เทียบเคียงกับประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจใกล้เคียงกับไทย เช่น มาเลเซีย และอยู่ในอัตราที่สูงกว่าประเทศเช่นฟิลิปปินส์ และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ประเทศอื่นที่มีรายได้ต่อหัวประชากรน้อยกว่า ได้แก่ ฟิจิ และมองโกเลีย กลับมีระบบบำนาญที่มีความคุ้มครองของโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบครอบคลุมกว่าไทย ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่ไทยจะเพิ่มระดับความคุ้มครองกรณีบำนาญให้สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

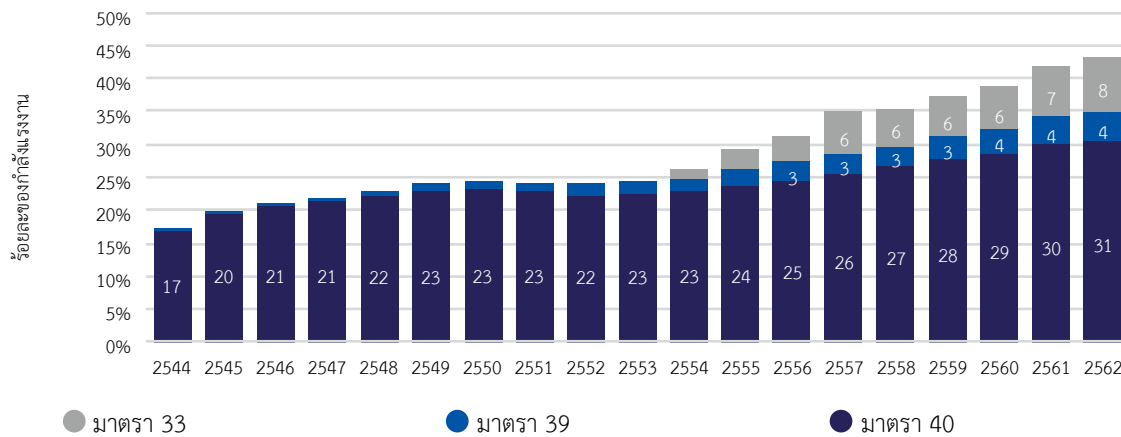
ภาพที่ 4.18: สัดส่วนของกำลังแรงงานที่จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบันของโครงการบำนาญ รายประเทศในเอเชียแปซิฟิก ข้อมูลปีที่ผ่านมา



ที่มา: ไอแอลโอ ฐานข้อมูลการคุ้มครองทางสังคมระดับโลก หมายเหตุ: ตัวเลขอัตราความคุ้มครองทั้งหมดที่แสดงในแผนภาพของไทยอาจน้อยกว่าเล็กน้อย (ร้อยละ 46.2) เนื่องจากเป็นตัวเลขอ้างอิงประชากรทั้งหมดในกำลังแรงงาน (รายงานการสำรวจกำลังแรงงานของประชากร ปี 2562) ไม่ใช่การคำนวณจากจำนวนประชากรที่มีงานทำ

มองในมุมบวก ความคุ้มครองของโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาพที่ 4.19 แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ในปี 2544 ภายหลังจากโครงการบำนาญเริ่มดำเนินงาน มีเพียงร้อยละ 17 ของกำลังแรงงานที่จ่ายเงินสมทบบำนาญของกองทุนประกันสังคม ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นโครงการตามมาตรา 33 การคุ้มครองของมาตรา 33 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 31 ของกำลังแรงงานในปี 2562 และมีอีกร้อยละ 4 ซึ่งจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องตามมาตรา 39 หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้การคุ้มครองตามมาตรา 33 เพิ่มขึ้น คือการลดลงของระดับแรงงานที่ทำงานส่วนตัวในช่วงเวลาที่ผ่านมา (ILO, 2020) การคุ้มครองตามมาตรา 40 ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน ตั้งแต่เริ่มมีองค์ประกอบของบำนาญในปี 2554 ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกคิดเป็นร้อยละ 8 ของกำลังแรงงาน อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวข้างต้น น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกตามมาตรา 40 จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบัน²⁶

ภาพที่ 4.19: ร้อยละของกำลังแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองโดยโครงการบำนาญของกองทุนประกันสังคม ปี 2544-2562



ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน ตามข้อมูลของ NESDC (2021) และ Bank of Thailand (2021a, 2021b) หมายเหตุ: ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม เป็นข้อมูลประชากรผู้ประกันตนในเดือนธันวาคมของทุกปี เทียบกับกำลังแรงงานในเดือนเดียวกัน

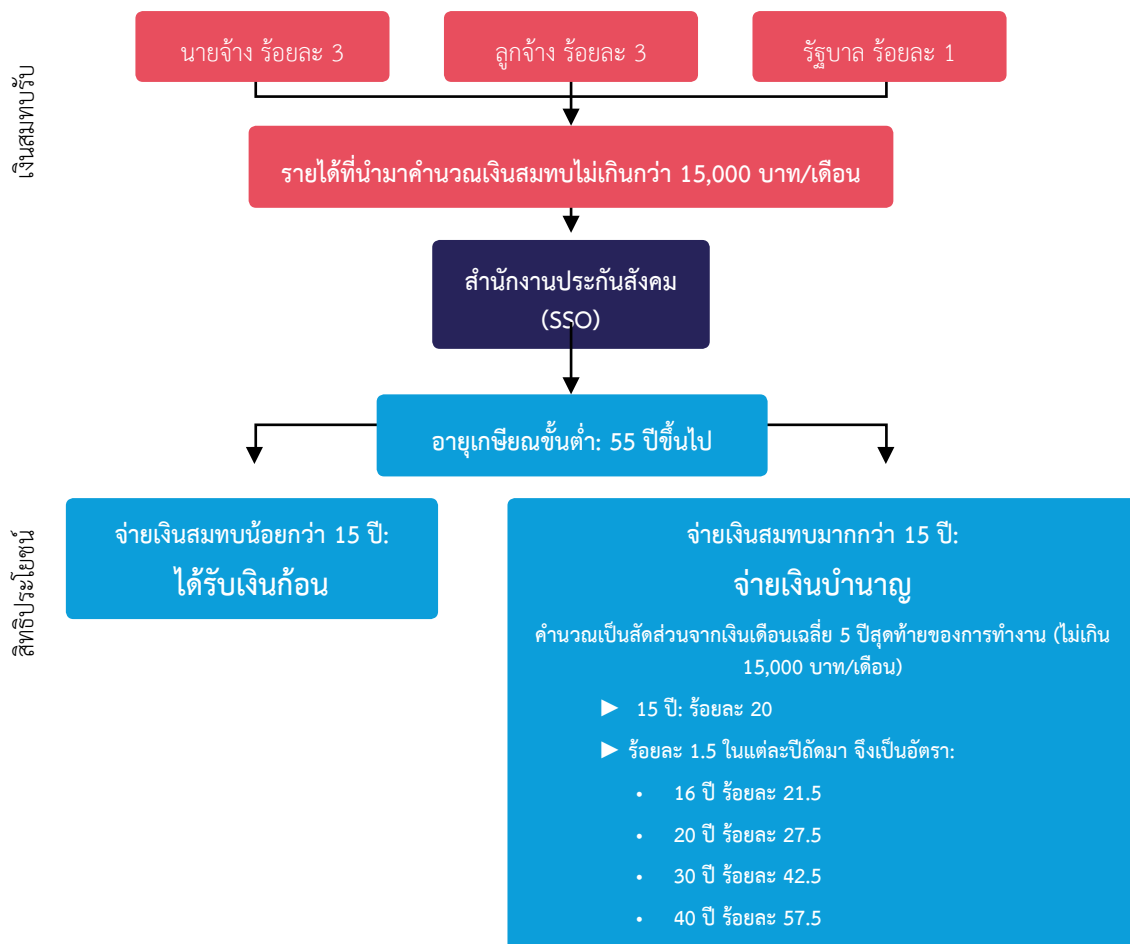
ไทยสามารถขยายความคุ้มครองบำนาญของกองทุนประกันสังคม โดยเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเป็นทางการ มีตัวชี้วัดที่หลากหลายซึ่งสะท้อนพลวัตที่เกี่ยวข้องกับทักษะ และโครงสร้างประชากรซึ่งจะส่งเสริมการขยายความคุ้มครองของโครงการบำนาญแบบต้องจ่ายเงินสมทบ ภาคผนวก 1 อธิบายเกี่ยวกับความแตกต่างของรูปแบบการจ้างงาน ซึ่งสะท้อนว่ากำลังแรงงานของไทยกำลังเปลี่ยนผ่านสู่กำลังแรงงานที่มีระดับการจ่ายเงินสมทบบำนาญของกองทุนประกันสังคมที่สูงขึ้น ปรากฏการณ์นี้เป็นผลมาจากกลุ่มแรงงานอายุน้อยที่มีระดับความคุ้มครองจากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบในระดับสูง และมีแนวโน้มว่าแรงงานกลุ่มนี้จะอยู่ในระบบเพื่อจ่ายเงินสมทบต่อไป ในท้ายที่สุด พลวัตเช่นการเกิดขึ้นของรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ และการชะงักงันทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์โควิด-19 อาจท้าทายมีผลคุกคามต่อความก้าวหน้านี้ นอกจากนี้ การขยายความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมไปสู่แรงงานจำนวนมากขึ้น ยังขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ในภาพรวมเพื่อปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจไทยไปสู่เศรษฐกิจแบบเป็นทางการ ได้แก่ การปรับนโยบายทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน การปรับปรุงการยินยอมจ่ายเงินสมทบของสถานประกอบการในโครงการการคุ้มครองทางสังคม และกระบวนการส่งเสริมการขึ้นทะเบียนของสถานประกอบการ

26 หมายถึง จ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 1 ครั้งในปีก่อนหน้า

4.3.2 ความเพียงพอ

โครงสร้างและสูตรการคำนวณสิทธิประโยชน์บำนาญของกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33 มีศักยภาพที่จะให้สิทธิประโยชน์พื้นฐานอย่างเพียงพอ โดยสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ภาพที่ 4.20 แสดงให้เห็นโครงสร้างหลักของบำนาญของกองทุนประกันสังคม (มาตรา 33) ในด้านการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ สมาชิกซึ่งจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี (180 เดือน) จะมีสิทธิได้รับบำนาญเท่ากับร้อยละ 20 ของรายได้เฉลี่ยห้าปีสุดท้ายของการทำงาน (ผู้ที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 15 ปีจะได้รับเงินก้อน) อายุเกษียณขั้นต่ำอยู่ที่ 55 ปี สำหรับทุกปีที่จ่ายเงินสมทบเพิ่มภายหลังการจ่ายสมทบครบ 15 ปีแล้ว ผู้รับประโยชน์จะได้รับอัตราสมทบเพิ่มร้อยละ 1.5 ซึ่งหมายถึง บุคคลที่จ่ายเงินสมทบ 30 ปี จะได้รับบำนาญเท่ากับร้อยละ 42.5 ของฐานรายได้ที่นำมาคำนวณ เงินสมทบและสิทธิประโยชน์จะนำมาคำนวณตามเพดานเงินเดือนที่ 15,000 บาทต่อเดือน โดยในหลักการ โครงสร้างสิทธิประโยชน์ของบำนาญผู้สูงอายุตามมาตรา 33 เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ร้อยละ 42.5 ของอัตราเงินทดแทนจากบำนาญกองทุนประกันสังคม ที่ให้กับผู้ที่จ่ายเงินสมทบ 30 ปี สูงกว่าร้อยละ 40 ที่กำหนดในอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ 102 ถึงแม้ว่าอัตราดังกล่าวจะน้อยกว่าร้อยละ 45 ตามที่กำหนดในอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ 128

ภาพที่ 4.20: องค์ประกอบหลักของกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 กรณีบำนาญกรณีชราภาพ



หมายเหตุ: การจ่ายเงินสมทบที่อัตราร้อยละ 7 เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ 2 กรณีของกองทุนประกันสังคม ได้แก่ กรณีชราภาพ และการสงเคราะห์บุตร อัตราการจ่ายเงินสมทบสำหรับบำนาญชราภาพอยู่ที่ร้อยละ 6.35 เมื่อไม่รวมเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะจากการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยวงรอบที่ผ่านมา (ร้อยละ 0.65) (ILO, 2016).

อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยบางประการที่จำกัดความเพียงพอของบำนาญตามมาตรา 33 ปัจจัยเหล่านี้สามารถแบ่งออกได้สองประเด็น คือ (1) จำนวนปีของการจ่ายเงินสมทบซึ่งแรงงานสะสมไว้ และ (2) แนวทางในการกำหนดสิทธิประโยชน์

ประเด็นที่ส่งผลต่อจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบ

- **โครงการเป็นโครงการใหม่:** หากพิจารณาว่ากองทุน ฯ เริ่มดำเนินงานในปี 2542 ผู้ที่ได้รับบำนาญในปัจจุบันได้จ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาค่อนข้างสั้น คือ 15-20 ปี หมายความว่าบุคคลเหล่านี้ได้รับอัตราเงินทดแทนเพียงร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 27-5 กล้องที่ 4.1 ให้อตัวอย่างเพื่อชี้ว่าประวัติการจ่ายเงินสมทบระยะสั้นเป็นผลต่อการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ ในขณะที่คุณสมบัติและคุณสมบัตินั้นมีรายได้เท่ากัน คุณสมบัติซึ่งมีประวัติจ่ายเงินสมทบ 30 ปี จะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าสองเท่าเมื่อเทียบกับคุณสมบัติ เมื่อโครงการดำเนินงานต่อไปในอนาคต ผู้เกษียณอายุมีแนวโน้มเก็บสะสมจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบได้ยาวนานกว่า ตามที่แสดงให้เห็นในภาพที่ 4.21 ซึ่งแสดงจำนวนของปีที่จ่ายเงินสมทบสะสมตามอายุของผู้จ่ายเงินสมทบในเดือนตุลาคม 2563 ในขณะที่ผู้จ่ายเงินสมทบที่มีอายุ 55-59 ปี จะมีจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเฉลี่ย 17-18 ปี ผู้จ่ายเงินสมทบที่มีอายุ 40-44 ปี จะมีจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเฉลี่ยเกิน 15 ปี ในเชิงทฤษฎี แรงงานจำนวนมากจะมีเวลาที่เหลือในชีวิตการทำงานที่เพียงพอที่จะจ่ายเงินสมทบครบ 30 ปี (โดยเฉพาะในกรณีที่แรงงานเลื่อนอายุเกษียณไปเป็น 60 ปี)

กล่องข้อความที่ 4.1: ตัวอย่างสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม

คุณสมบัติ: มีประวัติการจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาด้าน

- ▶ เริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่แรกเริ่มของโครงการบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม ในปี 2543 เมื่ออายุ 40 ปี
- ▶ จ่ายเงินสมทบ 15 ปี ก่อนจะเกษียณอายุในปี 2559
- ▶ รายได้เฉลี่ยในช่วง 5 ปีสุดท้ายของการทำงานเท่ากับ 14,000 บาท/เดือน ใกล้เคียงกับค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างในตลาดแรงงาน (2558-2562)²⁷
- ▶ อัตราเงินทดแทนสำหรับการจ่ายเงินสมทบ 15 ปี เท่ากับร้อยละ 20 จึงได้รับบำนาญรายเดือนเท่ากับ
 - 2,800 บาท/เดือน

คุณสมบัติ: มีประวัติการจ่ายเงินสมทบที่ยาวนานกว่า

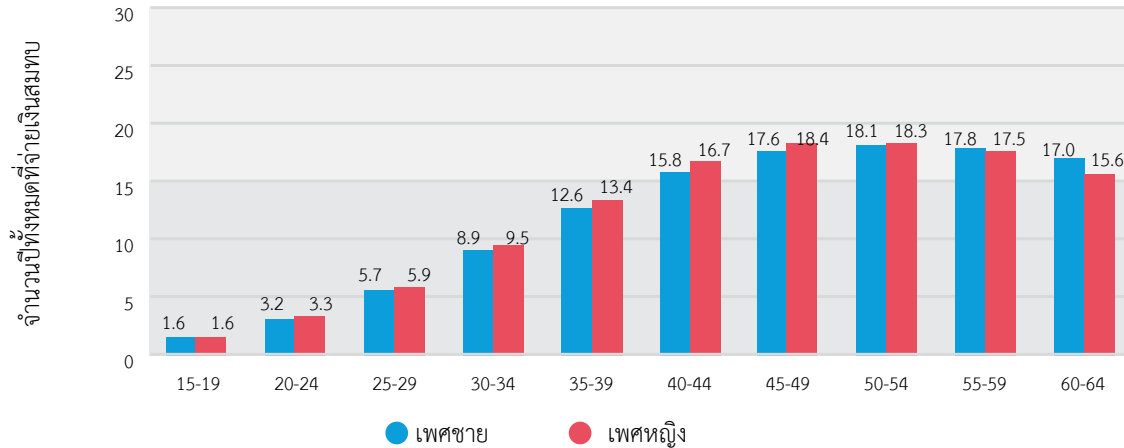
- ▶ เริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่แรกเริ่มของโครงการบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม ในปี 2543 เมื่ออายุ 25 ปี
- ▶ จะจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลา 30 ปี และเกษียณอายุเมื่ออายุ 55 ปี ในปี 2573
- ▶ รายได้เฉลี่ยในช่วง 5 ปีสุดท้ายของการทำงานเท่ากับ 14,000 บาท/เดือน
- ▶ อัตราเงินทดแทนสำหรับการจ่ายเงินสมทบ 30 ปี เท่ากับร้อยละ 42.5 จึงได้รับบำนาญรายเดือนเท่ากับ
 - 5,950 บาทต่อเดือน

คุณสมบัติ: มีประวัติการจ่ายเงินสมทบยาวนานกว่า และมีเงินเดือนสูงกว่า

- ▶ เริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่แรกเริ่มของโครงการบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม ในปี 2543 เมื่ออายุ 25 ปี
- ▶ จะจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลา 30 ปี และเกษียณอายุเมื่ออายุ 55 ปี ในปี 2573
- ▶ รายได้เฉลี่ยในช่วง 5 ปีสุดท้ายของการทำงานเท่ากับ 30,000 บาท/เดือน
- ▶ อัตราเงินทดแทนสำหรับการจ่ายเงินสมทบ 30 ปี เท่ากับร้อยละ 42.5 ของเงินเดือน (15,000 บาทต่อเดือน) จึงได้รับบำนาญรายเดือนเท่ากับ
 - 6,375 บาทต่อเดือน
 - จำนวนนี้แสดงให้เห็นว่า อัตราเงินทดแทนอยู่ที่ร้อยละ 21.25 ของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนในช่วง 5 ปีสุดท้ายของการทำงาน

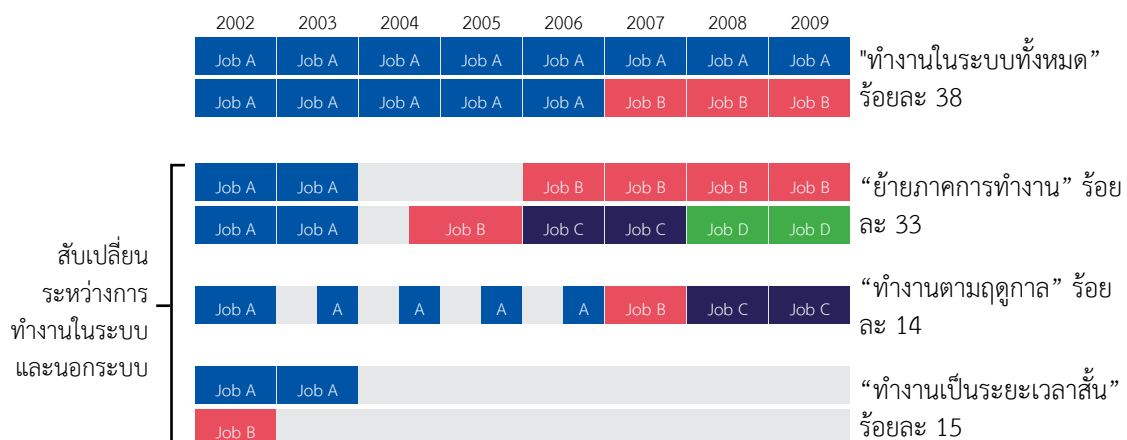
27 อัตราค่าจ้างเฉลี่ย อยู่ที่ 13,815 บาท/เดือน ระหว่างปี 2558-2562

ภาพที่ 4.21: จำนวนปีโดยเฉลี่ยของผู้ประกันตนที่มีการจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 33 แยกตามอายุและเพศ ข้อมูลเดือนตุลาคม 2563



- กำหนดอายุเกษียณต่ำเป็นผลให้มีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบสั้น: แรงงานที่เกษียณอายุที่อายุน้อยกว่า 55 ปี มีโอกาสน้อยกว่าที่จะได้เงินบำนาญที่เพียงพอ แรงงานที่เข้าสู่กำลังแรงงานหลังจบการศึกษาในช่วงต้นของอายุนี้อาจต้องทำงานอย่างสม่ำเสมอ โดยมีช่วงการหยุดทำงานที่สั้นที่สุด เพื่อให้ได้ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบ 30 ปี (และได้อัตราเงินทดแทนที่ร้อยละ 42.5) การยืดอายุเกษียณออกไป เปิดโอกาสให้แรงงานสามารถสะสมสิทธิที่จะได้รับบำนาญมากขึ้น และในช่วงปีสุดท้ายของการทำงานจะเป็นโอกาสให้แรงงานหลายคนขึ้นสู่ระดับงานที่อาวุโสขึ้น และได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า (ซึ่งเป็นผลต่อความเพียงพอของบำนาญ) ตามที่จะกล่าวต่อไป ประเด็นนี้เป็นปัจจัยสำคัญในด้านความยั่งยืนของกองทุน ฯ เช่นกัน
- พลวัตรของตลาดแรงงานไทย: ตามที่ได้กล่าวข้างต้น เป็นเรื่องปกติที่แรงงานในตลาดแรงงานไทย จะย้ายงานเข้าและออกจากการจ้างงานในระบบ ตลอดช่วงชีวิตการทำงาน บทสรุปนี้ได้จากการศึกษาโดยใช้ข้อมูลการบริหารของสำนักงานประกันสังคม เพื่อสำรวจการเปลี่ยนผ่านของตลาดแรงงานในกรอบเวลา 8 ปี ผลการศึกษาวัดพบวาระหว่างปี 2545-2552 ประชากรส่วนใหญ่ของแรงงานซึ่งจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคม ย้ายเข้าและออกจากการจ้างงานในระบบ โดยมีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่ง (ร้อยละ 38) ที่จัดกลุ่มได้ว่าทำงาน “ในระบบทั้งหมด” ในช่วงเวลาดังกล่าว (ภาพที่ 4.22) (Wasi et al., 2020) พลวัตรเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่ามีแรงงานจำนวนมากที่จะเก็บสะสมจำนวนปีของการจ่ายเงินสมทบได้น้อย

ภาพที่ 4.22: รูปแบบการทำงานโดยทั่วไปของสมาชิกกองทุนประกันสังคม ปี 2545-2553

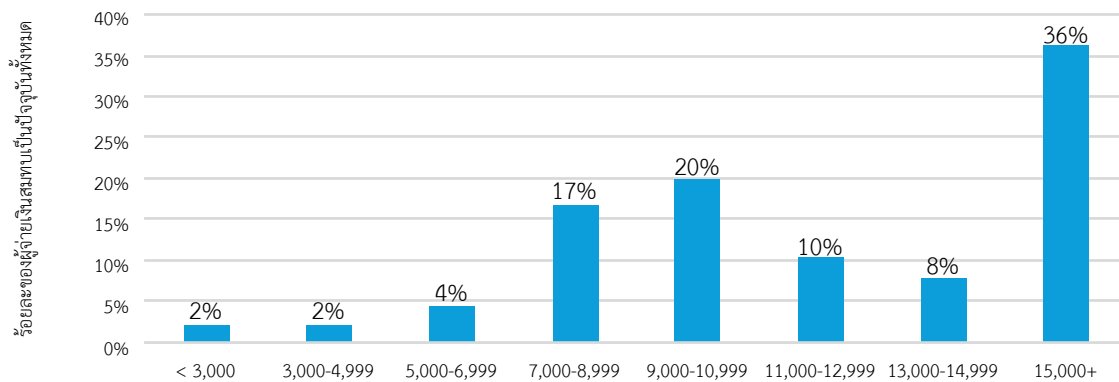


ที่มา: Wasi et al. (2020)

ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิประโยชน์:

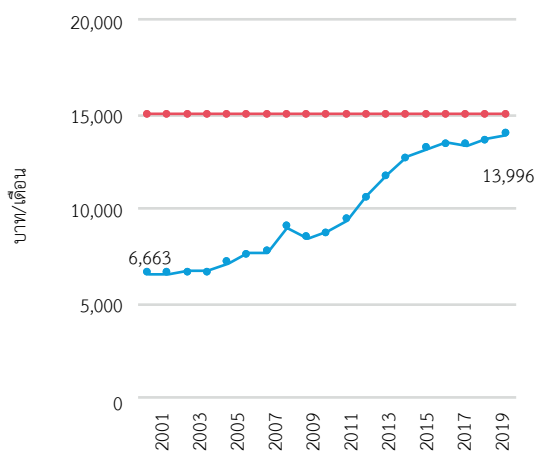
- เพดานรายได้ที่กำหนด ส่งผลให้อัตราเงินทดแทนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับกลุ่มแรงงานที่มีรายได้มากกว่า 15,000 บาท/เดือน การกำหนดเพดานเงินเดือนไว้ที่ 15,000 บาท/เดือน การกำหนดเพดานเงินเดือนไว้ที่ 15,000 บาท/เดือน เริ่มนำมาบังคับใช้ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการในปี 2542 แม้เพดานเงินเดือนจะมีความเหมาะสมในช่วงเริ่มโครงการ แต่อัตราดังกล่าวเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างในตลาดแรงงานปัจจุบัน ในช่วงปีแรกของการเริ่มโครงการ ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานอยู่ที่ 6,700 บาท/เดือน (ปี 2547) แต่ในปี 2562 ค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 13,996 บาท/เดือน (ภาพที่ 4.24) ในเดือนตุลาคม 2563 ร้อยละ 36 ของเงินสมทบมาจากผู้จ่ายเงินสมทบที่มีรายได้มากกว่าเพดานดังกล่าว ซึ่งเพิ่มจากตัวเลขของคนกลุ่มนี้ที่มีเพียงร้อยละ 25 ในปี 2561 (ภาพที่ 4.23) เมื่อคิดอัตราสิทธิประโยชน์จากส่วนหนึ่งของรายได้ของแรงงานเท่านั้น เพดานเงินเดือนในระดับต่ำจึงจำกัดความเพียงพอของสิทธิประโยชน์อย่างมาก ผลกระทบด้านความเพียงพอของสิทธิประโยชน์สามารถเห็นได้ในกรณีของคุณอาทิตย์ ในกล่องที่ 4.1 (ด้านบน) ซึ่งเกษียณอายุหลังจากการจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 30 ปี และมีเงินเดือน 30,000 บาทต่อเดือนในช่วงปีหลังของการทำงาน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ (6,375 บาท/เดือน) คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของเงินเดือนที่อยู่ในเพดานการคำนวณ ซึ่งเท่ากับได้รับเพียงร้อยละ 21.25 ของรายได้ที่ได้รับจริงเท่านั้น

ภาพที่ 4.23: การจำแนกผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตามกลุ่มรายได้ ปี 2563



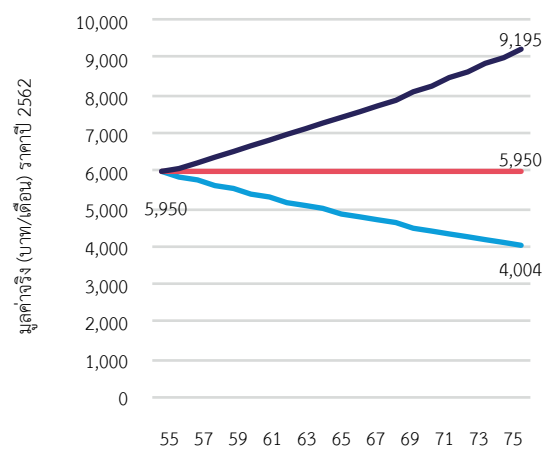
ที่มา: ข้อมูลการบริหารของสำนักงานประกันสังคม (เดือนตุลาคม 2563)

ภาพที่ 4.24: ค่าจ้างเฉลี่ย (ลูกจ้าง) ปี 2547-2562



● ค่าจ้างเฉลี่ย ● เพดานค่าจ้างของกองทุนประกันสังคม

ภาพที่ 4.25: มูลค่าของบำนาญของคุณมาลี ในช่วงกรอบเวลา 20 ปี



● มูลค่าที่ไม่ปรับตามดัชนีราคา ● มูลค่าที่ปรับตามดัชนีราคา ● มูลค่าที่ปรับอ้างอิงกับค่าแรง

ที่มา: รายงานการสำรวจการทำงานของประชากร ข้อมูลหลายปี จาก Bank of Thailand (2021c)

- **สูตรการคำนวณบำนาญให้น้ำหนักน้อยกับผู้มีประวัติการจ่ายเงินสมทบสั้น** ซึ่งอาจเป็นสูตรที่ทำให้สิทธิประโยชน์ถดถอย สูตรการคำนวณบำนาญในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าจำนวนเงินบำนาญที่ได้รับต่อปีจะต่ำกว่าในช่วงการจ่ายเงินสมทบ 15 ปีแรก (ร้อยละ 1.33) เมื่อเทียบกับปีถัดมา (ร้อยละ 1.5) ในประเทศอื่นมีการคำนวณเงินบำนาญซึ่งให้น้ำหนักมากกว่ากับช่วงปีแรกที่ยังจ่ายเงินสมทบ ส่งผลให้บุคคลที่มีประวัติจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาสั้นได้รับสิทธิประโยชน์ในอัตราส่วนที่สูงกว่า การให้น้ำหนักการคำนวณในช่วงปีแรกทำให้โครงการมีความก้าวหน้ากว่า เนื่องจากแรงงานรายได้ต่ำมักเป็นผู้มีประวัติการจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาสั้น
- **สิทธิประโยชน์บำนาญไม่คิดค่าดัชนีเงินเฟ้อ** ซึ่งหมายถึงกำลังซื้อของสิทธิประโยชน์ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปีหลังเกษียณ ภาพที่ 4.25 ให้ภาพของประเด็นนี้โดยให้ตัวอย่างของบำนาญคุณมาลีในกรอบเวลา 20 ปี (อายุเกษียณที่ 55 ปี) สมมติว่าอัตราเงินเฟ้อของราคาเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2 ต่อปี²⁸ อำนาจซื้อของเงินบำนาญของคุณมาลีจะลดลงถึงหนึ่งในสามเมื่อมีอายุ 75 ปี คือมูลค่าจริงลดลงจาก 5,950 บาท/เดือน ไปอยู่ที่ 4,004 บาท/เดือน ภาพนี้แสดงให้เห็นว่าสิทธิประโยชน์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหากมีการคิดค่าดัชนีค่าจ้างเฉลี่ย (สมมติตัวเลขเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 2.2 ต่อปี ตามจำนวนจริง²⁹) แสดงให้เห็นว่าหลังจาก 20 ปี สิทธิประโยชน์ที่คิดค่าดัชนีค่าจ้างเฉลี่ย จะเป็นเงินจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 (ที่ 6,568 บาท/เดือน) เมื่อเทียบกับสิทธิประโยชน์ที่คิดค่าดัชนีเงินเฟ้อ (5,950 บาท/เดือน) จึงชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่าสิทธิประโยชน์บำนาญสามารถลดลงได้อย่างต่อเนื่อง โดยอาจลดน้อยลงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยในตลาดแรงงานเมื่อไม่คิดค่าดัชนีเงินเฟ้อ
- **สิทธิประโยชน์ที่ได้เป็นเงินก้อนมีข้อจำกัดด้านความเพียงพอ และความคาดการณ์ได้สำหรับผู้ที่มีประวัติจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาสั้น** สมาชิกกองทุนประกันสังคมที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 15 ปี สามารถขอรับเงินเกษียณอายุเป็นก้อน ซึ่งแนวทางการคำนวณสิทธิประโยชน์เป็นก้อน ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ได้รับอัตราเงินทดแทนเมื่อเทียบกับเงินสมทบที่น้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับสิทธิประโยชน์เงินบำนาญที่จ่ายโดยกองทุนประกันสังคม สิทธิประโยชน์ที่ได้เป็นเงินก้อนทั้งหมดไม่สามารถสร้างกระแสรายได้ที่คาดการณ์ได้ในช่วงสูงอายุ หรือประกันความเสี่ยงจากการมีอายุยืนยาว ประเด็นเหล่านี้มีผลกระทบในกลุ่มผู้หญิงมากกว่า เนื่องจากผู้หญิงมีอายุขัยเฉลี่ยสูงกว่า ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุผู้หญิงจะต้องเกลี้ยสิทธิประโยชน์ที่ได้เป็นเงินก้อนเล็กน้อยเพื่อให้ครอบคลุมช่วงเวลาที่ยาวนานกว่า

ประเด็นเฉพาะด้านความเพียงพอที่เกี่ยวกับบำนาญที่ให้ตามมาตรา 39 ซึ่งกำหนดว่าให้ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตราที่ 33 สามารถจ่ายเงินสมทบโดยสมัครใจให้กับกองทุนประกันสังคมภายใต้มาตรานี้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีเปลี่ยนเป็นการทำงานส่วนตัวภายใต้มาตรา 39 ผู้จ่ายเงินสมทบทุกคนจ่ายเงินที่อัตรา 432 บาท/เดือน ซึ่งคำนวณเป็นร้อยละ 9 ของฐานรายได้ 4,800 บาท/เดือน อัตราการจ่ายเงินสมทบนี้สร้างความท้าทายสองประเด็นในเชิงความเพียงพอ ประเด็นแรก ฐานเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเทียบกับราคาอ้างอิงอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือน ซึ่งเท่ากับประมาณ 6,700 บาท/เดือน สำหรับผู้ที่ทำงาน 5 วันต่อสัปดาห์ ประเด็นที่สอง การย้ายไปเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ในช่วงปีสุดท้ายของชีวิตการทำงานจะลดสิทธิประโยชน์บำนาญลงอย่างมีนัยสำคัญ เป็นเพราะบำนาญจากกองทุนประกันสังคมจะคำนวณค่าเฉลี่ยเงินเดือนห้าปีย้อนหลังก่อนเกษียณเท่านั้น ซึ่งในกรณีของมาตรา 39 จะใช้เงินเดือนฐานที่ 4,800 บาทต่อเดือน กล้องที่ 4.2 ได้ให้ภาพในกรณีของคุณแพรว ซึ่งมีรายได้ตลาดชีวิตในอัตราที่สูงกว่า 4,800 บาท/เดือนมาก แต่เนื่องจากย้ายไปเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ในช่วงห้าปีสุดท้ายก่อนเกษียณ ทำให้ได้รับบำนาญเป็นอัตราเงินทดแทนที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นนี้เป็นข้อท้าทายสำคัญสำหรับแรงงานที่ย้ายไปทำงานส่วนตัวในช่วงปีสุดท้ายของการทำงาน ทั้งสองประเด็นนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระแสหลักดันให้มีการเพิ่มฐานรายได้อ้างอิงสำหรับมาตรา 39 และให้กำหนดแผนบำนาญอ้างอิงตามอาชีพ (Career indexed pension) ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

28 สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อของราคาผู้บริโภคเฉลี่ยต่อปี ในช่วงปี 2543 – 2562 (ร้อยละ 2.03) (IMF, 2019b)

29 สอดคล้องกับการเติบโตเฉลี่ยของค่าจ้างจริงต่อปี ในช่วงปี 2544 – 2562 (ร้อยละ 2.2)

กล่องข้อความที่ 4.2:

ตัวอย่างประเด็นด้านความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 39

คุณแพรว ผู้เปลี่ยนไปประกันตนตามมาตรา 39 ในช่วงปีสุดท้ายของการทำงาน

- ▶ เริ่มจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมในปี 2543 เมื่ออายุได้ 25 ปี
- ▶ จะจ่ายเงินสมทบ 25 ปี เพื่อเกษียณเมื่ออายุครบ 55 ปี ในปี 2573
- ▶ คุณแพรวมีรายได้ 10,000 บาท ช่วงเป็นลูกจ้างสถานประกอบการในระบบ ก่อนจะเปลี่ยนมาทำงานส่วนตัว ในช่วง 5 ปีสุดท้ายของการทำงาน โดยมีอัตรารายได้เท่าเดิม
- ▶ อัตราเงินทดแทนสำหรับการจ่ายเงินสมทบ 30 ปี อยู่ที่ร้อยละ 42.5 ซึ่งคำนวณจากฐานเงินเดือนของมาตรา 39 ในช่วงห้าปีสุดท้ายของการทำงาน ทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์
 - 2,088 บาท/เดือน
 - อัตราเงินทดแทนสุดท้ายเท่ากับร้อยละ 21 ของรายได้จริงต่อเดือนในช่วงห้าปีสุดท้ายเท่านั้น

เนื่องจากมีปัจจัยที่หลากหลาย สิทธิประโยชน์หลังเกษียณของมาตรา 40 จะมีข้อจำกัดด้านความเพียงพอและความสามารถในการคาดการณ์รายได้

- **ระดับของเงินสมทบ และการจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนที่ต่ำ** ตามมาตรา 40 ผู้ประกันตนสามารถจ่ายเงินสมทบได้ตามทางเลือกที่สอง ที่อัตรา 100 บาทต่อเดือน (โดยส่วน 50 บาท/เดือน จะได้รับการสมทบจากรัฐบาล) หรือทางเลือกที่สาม ที่อัตรา 300 บาท/เดือน (โดยส่วน 150 บาท/เดือน จะได้รับการสมทบจากรัฐบาล) สิทธิประโยชน์ที่จ่ายเป็นก้อนเมื่อเกษียณอายุ จะถูกคำนวณโดยการคูณเงินสมทบกับจำนวนเดือน บวกดอกเบี้ย การคำนวณที่ปรากฏในภาคผนวก 2 แสดงให้เห็นว่า แม้ในสถานการณ์จำลองมองในแง่ดี ระดับสิทธิประโยชน์สุดท้ายที่ได้จากมาตรานี้จะมีมูลค่าต่ำ มูลค่าที่แท้จริงของเงินก้อนที่จะได้รับจะอยู่ระหว่าง 54,600 บาท สำหรับทางเลือกที่ 2 และ 163,900 บาท สำหรับทางเลือกที่สาม เมื่อเกลี่ยเงินก้อนนี้ให้กับจำนวนปีทั้งหมดหลังการเกษียณ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) เงินทั้งสองก้อนจะเป็นมูลค่าที่ต่ำมาก เท่ากับ 203 ถึง 229 บาทต่อเดือนสำหรับทางเลือกที่สอง และระหว่าง 608 ถึง 688 บาทต่อเดือนสำหรับทางเลือกที่สาม ผู้หญิงจะได้รับมูลค่าต่อเดือนต่ำกว่า เนื่องจากมีอายุขัยเฉลี่ยที่ยาวนานกว่า ผู้จ่ายเงินสมทบในปัจจุบันภายใต้มาตรา 40 ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 86³⁰) เลือกทางเลือกที่ 2 ฉะนั้น มูลค่าต่อเดือนที่ต่ำกว่า ที่กล่าวถึงข้างต้นจึงเป็นจุดอ้างอิงถึงความไม่เพียงพอของสิทธิประโยชน์ของโครงการนี้ ในกลุ่มผู้จ่ายเงินสมทบส่วนใหญ่
- **ความหนาแน่นของผู้จ่ายเงินสมทบมีต่ำ** ข้อสันนิษฐานที่ว่าบุคคลจะจ่ายเงินสมทบกองทุนฯ เป็นระยะเวลาถึง 30 ปี สำหรับโครงการภาคสมัครใจในลักษณะนี้ เป็นข้อสมมติฐานที่มองในแง่ดีเกินไป จากข้อมูลในไทย ตามที่แสดงในภาพที่ 4.21 พบว่ามีเพียงสองในสามของผู้ที่จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบันตามมาตรา 40 (ทางเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 3) ที่จ่ายเงินสมทบ 7 ถึง 12 เดือน จึงสรุปได้ว่า สิทธิประโยชน์จากมาตรา 40 มีแนวโน้มจะให้เพียงส่วนเสริมเล็กน้อยให้กับรายได้หลังเกษียณอายุ แม้ในสถานการณ์จำลองที่ดีที่สุดพบว่ารายได้ส่วนเสริมจากมาตราที่ 40 มีอัตราต่ำกว่าสิทธิประโยชน์ที่ได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นโครงการที่ถือว่าสิทธิประโยชน์ต่ำเช่นกัน

30 จากจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบันทั้งหมด ของทางเลือกที่ 2 หรือทางเลือกที่ 3 ของมาตรา 40 มีจำนวน 906,016 คน (ร้อยละ 86) ที่เลือกทางเลือกที่ 2 และจำนวน 128,654 คน (ร้อยละ 14) ที่เลือกทางเลือกที่ 3

4.3.3 ความยั่งยืน

วิวัฒนาการด้านการเงินของบำนาญของกองทุนประกันสังคม เป็นไปตามพัฒนาการทั่วไปของโครงการในลักษณะนี้ การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของไอแอลโอรอบล่าสุด ซึ่งศึกษาให้กับสำนักงานประกันสังคม ได้วิเคราะห์แนวโน้มของสิทธิประโยชน์ผู้สูงอายุในระยะยาว โดยตั้งสมมติฐานว่าองค์ประกอบ เช่น อายุเกษียณ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ของโครงการคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง³¹ พลวัตพื้นฐานจากผลการประเมินฯ ซึ่งปรากฏในกล่องที่ 4.3 แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่กลางทศวรรษ ที่ 2020 ค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์จะเพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่ารายรับ (ได้จากเงินสมทบ และผลตอบแทนจากการลงทุน) จึงหมายความว่า หลังจากปี 2578 กองทุนฯ จะต้องใช้รายได้ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่าย และจากปี 2596 จะมีความจำเป็นต้องใช้เงินสำรองของกองทุน ในปี 2597 เงินสำรองจะหมดไป ทำให้กองทุนฯ มีความจำเป็นต้องเพิ่มอัตราการเก็บเงินสมทบเพื่อครอบคลุมรายจ่าย หรือรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล แม้งานวิเคราะห์นี้จะเรียกร้องให้ใส่ใจกับความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม แต่พลวัตเหล่านี้เป็นเรื่องปกติสำหรับบำนาญโครงการประกันสังคม ประเด็นสำคัญคือ มีความจำเป็นต้องปรับองค์ประกอบของโครงการ ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น

แรงขับเคลื่อนสำคัญสองประการที่เป็นผลต่ออนาคตทางการเงินของกองทุนบำนาญโครงการประกันสังคม คือ อัตราเงินสมทบที่ต่ำ และอายุเกษียณที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอายุขัยเฉลี่ยหลังเกษียณ

- อัตราเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมเป็นจำนวนเงินที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ แม้ไม่อยู่ในสถานะที่ประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น กองทุนฯ ก็ต้องการเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นในอนาคต เพื่อคงความสมดุลทางคณิตศาสตร์ประกันภัย หลายประเทศที่เหมือนกับประเทศไทย คือเริ่มมีโครงการบำนาญโดยกำหนดอัตราเงินสมทบที่ต่ำ โดยมีแผนจะเพิ่มอัตราเงินสมทบให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าขึ้น เงินได้เฉลี่ยที่สูงขึ้นในตลาดแรงงาน และโครงการที่เติบโตมากขึ้น
- หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอายุเกษียณ ปัจจัยด้านโครงสร้างประชากรที่อธิบายไว้ในบทที่ 2 จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้รับประโยชน์ เมื่อเทียบสัดส่วนกับผู้จ่ายเงินสมทบ กล่องที่ 4.3 ให้ภาพอัตราการจ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน โดยการพยากรณ์สถานการณ์ทางการเงินของโครงการ

กล่องข้อความที่ 4.3:

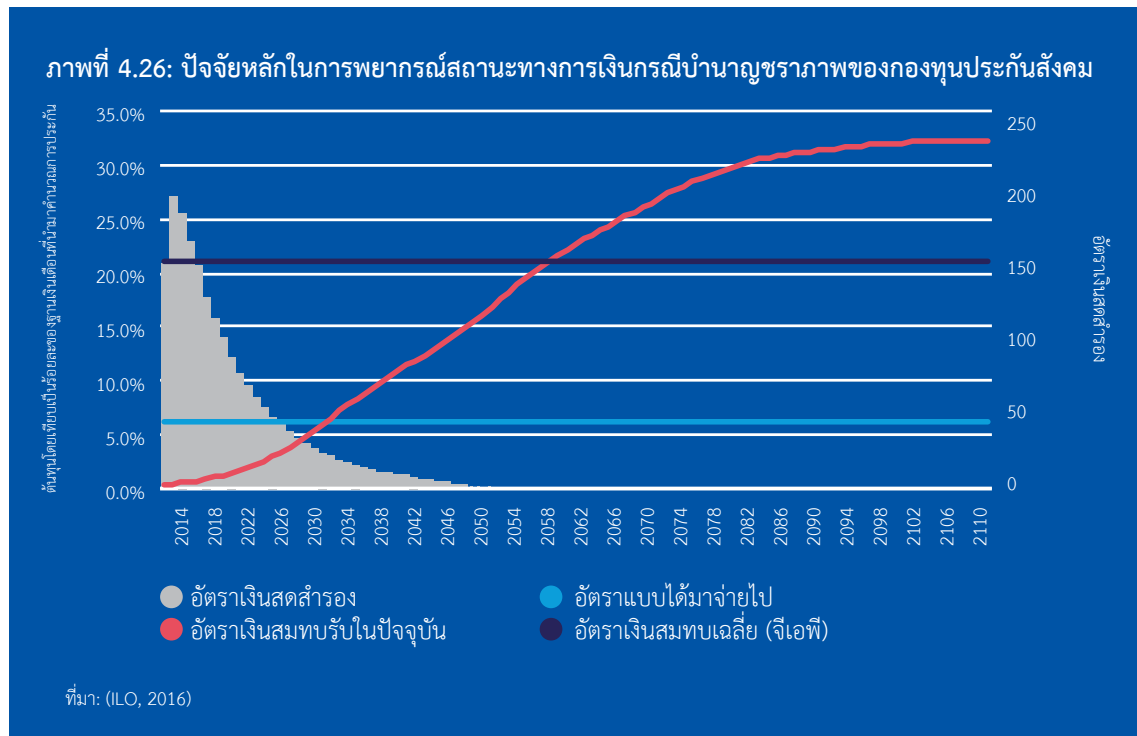
การพยากรณ์สถานะทางการเงินของบำนาญชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม

ภาพที่ 4.26 แสดงให้เห็นถึงชุดตัวชี้วัดที่จะทำให้เข้าใจถึงพลวัตทางการเงินของกรณีบำนาญชราภาพกองทุนประกันสังคม ได้ดีขึ้น โดยอ้างอิงการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยรอบล่าสุด

- ▶ อัตรา PAYG คืออัตราเงินสมทบที่ต้องนำมาใช้จ่ายทั้งหมดในแต่ละปี (สิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการ) ในช่วงปีแรกที่เริ่มโครงการบำนาญ (เมื่อมีผู้จ่ายเงินสมทบจำนวนมากกว่าผู้รับสิทธิประโยชน์) อัตรา PAYG จะต่ำ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทย (ประมาณร้อยละ 0.7) อย่างไรก็ตาม เมื่อสมาชิกโครงการเข้าสู่อายุเกษียณมากขึ้นและการที่ประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น อัตรา PAYG จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีนัยสำคัญ ในช่วงกลางศตวรรษนี้และช่วงต่อไป โดยจะเพิ่มสูงถึงร้อยละ 32 ในปี 2643
- ▶ เงินสมทบเฉลี่ยตลอดช่วงเวลาของการพยากรณ์ (GAP) เป็นอัตราเงินสมทบตามร้อยละของรายได้ที่นำมาคำนวณที่ต้องนำมาจ่ายค่าใช้จ่ายทั้งหมดในช่วงเวลา ของการพยากรณ์ซึ่งจะเท่ากับร้อยละ 21.1 โดยเป็นอัตราการจ่ายเงินสมทบที่จำเป็นเพื่อคงดุลทางการเงินของโครงการไปจนถึงศตวรรษหน้า
- ▶ แผนภาพยังแสดงให้เห็นว่าอัตราการจ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน อยู่ที่ร้อยละ 6.35³² แม้คาดได้ว่าสูงกว่ออัตรา PAYG จนถึงปี 2578 แต่ก็ยังต่ำกว่า GAP ซึ่งจำเป็นในการคงดุลทางการเงินของกองทุนในระยะยาว ภาพยังแสดงให้เห็นว่า หากคงอัตราการจ่ายเงินสมทบและองค์ประกอบอื่น ๆ ตามที่กำหนดในปัจจุบัน เงินของกองทุนฯ จะหมดไปในปี 2598

31 จากการศึกษาการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 และการศึกษาวงรอบถัดไปจะเริ่มขึ้นเร็ว ๆ นี้

32 อัตราการจ่ายเงินสมทบสำหรับบำนาญชราภาพอยู่ที่ร้อยละ 6.35 เมื่อหักส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะในการจ่ายสมทบกรณีการสงเคราะห์บุตร ในการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยรอบล่าสุด (ที่ร้อยละ 0.65) รวมอัตราเงินสมทบของสิทธิประโยชน์ทั้งสองกรณี เป็นร้อยละ 7 (ILO, 2016)



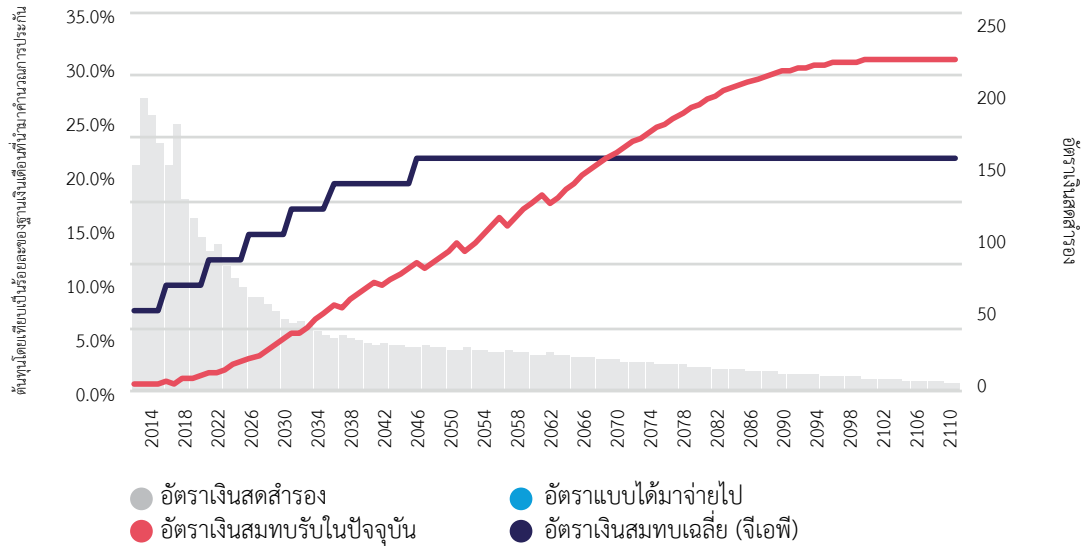
การเพิ่มขึ้นที่น้อยอย่างต่อเนื่องของอายุเกษียณและอัตราเงินสมทบ จะช่วยเสริมความแข็งแกร่งทางการเงินให้กับกองทุนฯ ได้อย่างมากในระยะยาว การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของไอแอลโอ ได้จำลองสถานการณ์เชิงทฤษฎีของการปฏิรูปกองทุน ฯ โดยเน้นปรับกลุ่มขององค์ประกอบของกองทุน ฯ ในช่วงกรอบเวลาที่กำหนด เพื่อศึกษาว่าการเปลี่ยนแปลงแต่ละกรณี จะส่งผลต่อความมั่นคงทางการเงินของกองทุนในอนาคตอย่างไร ซึ่งประกอบด้วย

- **การเพิ่มอัตราเงินสมทบ** อย่างต่อเนื่องร้อยละ 2 ในทุก 5 ปี เริ่มจากปี 2561 ในสถานการณ์จำลองนี้ อัตราเงินสมทบจะหยุดเพิ่มในปี 2591 และจะอยู่ที่ร้อยละ 18.4 สถานการณ์จำลองนี้สามารถยืดเวลาของเงินสำรองกองทุนออกไปได้ 35 ปี (จากปี 2597 ไปที่ปี 2632)
- **การเพิ่มอายุเกษียณ** อย่างต่อเนื่องไปอยู่ที่อายุ 65 ปี ในปี 2607 (50 ปี จากจุดที่เริ่มพยากรณ์ หากทำร่วมกับการเพิ่มอัตราเงินสมทบ จะเป็นผลให้เงินสำรองคงเหลืออยู่ในช่วงสิ้นสุดของระยะเวลาที่พยากรณ์ที่ร้อยละ 5³³

ผลของการปรับเปลี่ยนทั้ง 2 ประการ แสดงให้เห็นในภาพที่ 4.27 หากดำเนินงานตามสองมาตรการไปพร้อมกัน จะเป็นผลให้มีกองทุนเหลืออยู่ โดยมีสัดส่วนเงินสำรองที่ร้อยละ 4.7 ณ จุดสิ้นสุดของระยะเวลาที่พยากรณ์ สถานการณ์จำลองเหล่านี้สามารถให้ภาพสถานการณ์ที่ชัดเจน และจะมีการศึกษาอีกครั้งในการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยในรอบถัดไปที่กำลังจะมาถึง ซึ่งจะประเมินกองทุน ฯ ตามข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2564 อย่างไรก็ตาม การศึกษาเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม สามารถส่งผลเป็นอย่างมากในการเพิ่มความยั่งยืนของกองทุนฯ

33 สัดส่วนเงินสำรองคือ สัดส่วนของเงินสำรอง ณ สิ้นปี เทียบเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายของปีนั้น

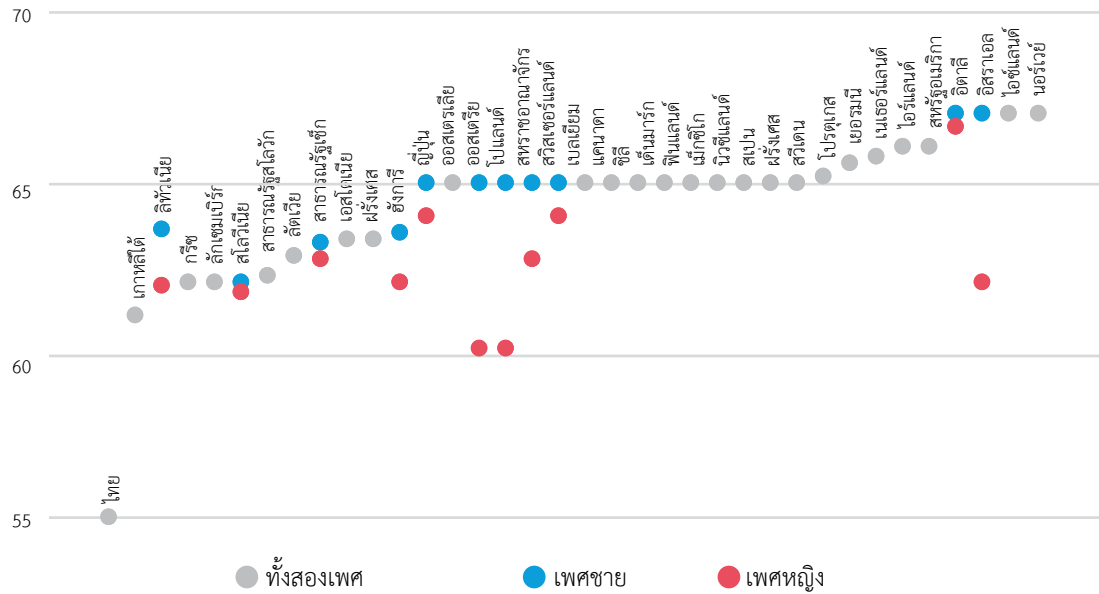
ภาพที่ 4.27: รวมสถานการณ์จำลองของการปฏิรูปกองทุนฯ จากการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของไอแอลโอ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556)



ที่มา: ILO (2016)

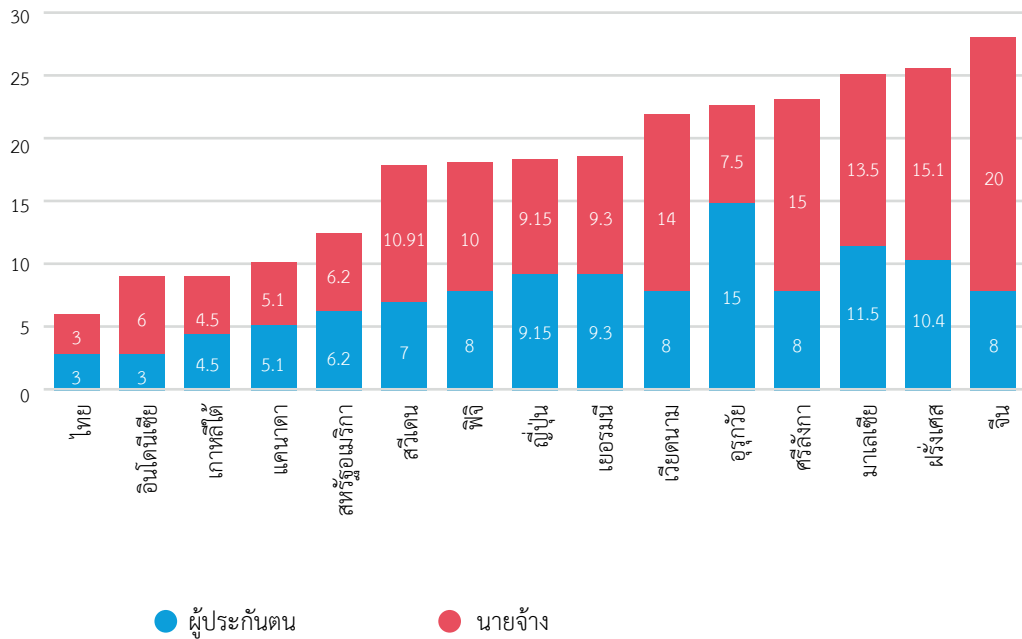
แม้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องอาศัยการวางแผนอย่างรอบคอบ แนวทางที่สำคัญคือ ควรออกแบบให้สอดคล้องกับโครงการบำนาญในประเทศอื่นๆ ที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ การปรับปรุงบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคมไม่ว่าในด้านใด ควรมีการประเมินอย่างรอบคอบและต้องดำเนินงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบฉับพลันกับแรงงาน นายจ้าง และผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญ อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิรูปควรสอดคล้องกับประเทศที่มีข้อท้าทายคล้ายคลึงกับไทย ในประเด็นอายุเกษียณ ภาพที่ 4.28 แสดงให้เห็นว่าอายุเกษียณในกลุ่มประเทศโออีซีดีปัจจุบันอยู่ที่ 65 ปีขึ้นไป ในบริบทนี้ การปรับอายุเกษียณไปที่ 65 ปี ในปี 2607 (ตามที่ศึกษาในสถานการณ์จำลองของการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัย) จะเป็นแนวปฏิบัติที่สมเหตุสมผล เมื่อพิจารณาว่าประเทศไทยกำลังจะเป็นประเทศรายได้สูงที่มีประชากรผู้สูงอายุในอัตราส่วนสูง ภาพที่ 4.29 แสดงให้เห็นว่าเงินสมทบบำนาญที่เก็บในอัตราสูงกว่าร้อยละ 15 เป็นอัตราปกติของกลุ่มประเทศนี้ ทั้งนี้ ประเทศเทียบเคียงในระดับรายได้ปานกลางกลุ่มบนในภูมิภาคเอเชีย เช่น จีน มาเลเซีย และเวียดนาม กำหนดอัตราเงินสมทบมากกว่าร้อยละ 20 แล้วในปัจจุบัน

ภาพที่ 4.28: อายุเกษียณปกติในกลุ่มประเทศโออีซีดี โดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย



ที่มา: OECD (2019)

ภาพที่ 4.29: อัตราเงินสมทบโครงการบำนาญ (ขราภาพ ทุพพผลภาพ และผู้อยู่ในอุปการะ) ตามรายประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ, ปีล่าสุด



ที่มา: ISSA and SSA (2019a, 2019b, 2018)

4.4 กองทุนการออมแห่งชาติ

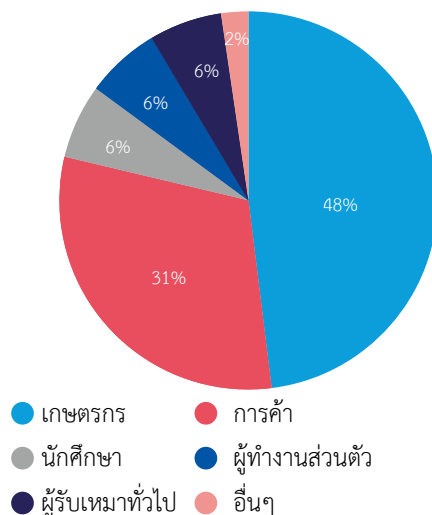
กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นโครงการสมัครใจแบบกำหนดอัตราเงินสมทบที่เริ่มดำเนินงานในปี 2554 ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นแรงงานนอกระบบซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากโครงการบำนาญหลังเกษียณอายุอื่นๆ (กองทุนประกันสังคม บำนาญข้าราชการ เป็นต้น) และผู้ไม่มีงานทำ บุคคลสามารถจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 50 บาทต่อปี ถึงอัตราสูงสุดที่ 13,200 บาทต่อปี โดยรัฐจะจ่ายสมทบในอัตราที่กำหนด ตามอายุของผู้จ่ายเงินสมทบ โดยเป็นอัตราดังนี้

- ▶ 600 บาทต่อปีสำหรับผู้มีอายุระหว่าง 15 ถึง 30 ปี
- ▶ 960 บาทต่อปีสำหรับผู้มีอายุระหว่าง 31 ถึง 50 ปี
- ▶ 1,200 บาทต่อปีสำหรับผู้มีอายุระหว่าง 51 ถึง 60 ปี

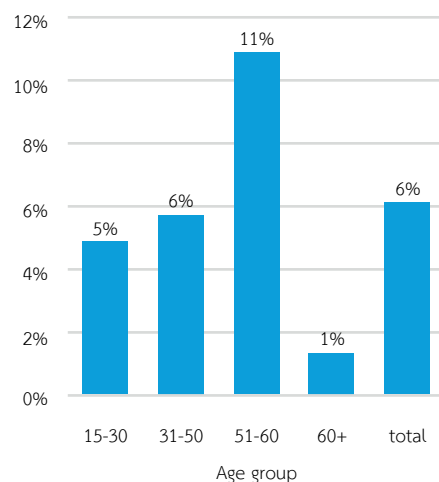
เงินสมทบจะถูกนำไปลงทุน และกองทุนการออมแห่งชาติจะประกันผลตอบแทนขั้นต่ำของกองทุนที่อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของเงินฝาก 12 เดือนที่กำหนดโดยหลายธนาคารในไทย³⁴ เงินออมเหล่านี้จะถูกแปลงเป็นบำนาญเมื่อผู้ออมอายุครบ 60 ปี โดยให้บำนาญสูงสุด 20 ปี (จนถึงอายุ 80 ปี) (Ratanabanchuen, 2019).³⁵ ส่วนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกองทุนการออมแห่งชาติกับโครงการบำนาญอื่น ผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 จะต้องลาออกจากโครงการ เพื่อเริ่มออมกับกองทุนการออมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติไม่ต้องลาออกจากกองทุน ฯ เพื่อเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 (แต่สามารถหยุดการจ่ายเงินสมทบได้)

แม้กองทุนการออมแห่งชาติจะขยายตัวอย่างรวดเร็วในปี 2562 การคุ้มครองถือว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับกลุ่มผู้มีงานทำ จากจำนวนผู้ออมประมาณห้าแสนคนในปี 2558 ถึงปี 2561 ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 2.3 ล้านคนในปี 2562 การเพิ่มของจำนวนสมาชิกอย่างรวดเร็วนี้เป็นผลจากความพยายามในการผลักดันการลงทะเบียนในกองทุน ฯ โดยความร่วมมือระหว่างหลายกระทรวงและสถาบันการเงิน (Bangkok Post, 2020) สมาชิกในปี 2562 มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 6 ของประชากรผู้มีงานทำ หรือประมาณหนึ่งในสิบของแรงงานนอกระบบ³⁶ อย่างไรก็ตาม ไม่มีตัวเลขของผู้จ่ายเงินสมทบถึงปัจจุบัน และจากข้อมูลของกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายกลุ่มเดียวกัน ชี้ว่ามีเพียงสมาชิกกลุ่มเล็กที่จ่ายเงินสมทบเป็นปัจจุบัน ในแง่ การคุ้มครองของโครงการแสดงให้เห็นว่า การขยายความคุ้มครองตามสัดส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสิ่งสำคัญ แม้จะทำได้ในกลุ่มเล็ก

ภาพที่ 4.30: สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ แบ่งตามอาชีพ ข้อมูลปี 2562



ภาพที่ 4.31: สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ตาม สัดส่วนของประชากรผู้มีงานทำ แบ่งตาม กลุ่มอายุ ข้อมูลปี 2562



ที่มา: กองทุนการออมแห่งชาติ หมายเหตุ: ตามมาตรฐานทางสถิติของการแบ่งกลุ่มอาชีพและการจ้างงาน การแบ่งกลุ่มในภาพที่ 4.30 อาจมีความซ้ำซ้อน โดยกองทุนการออมแห่งชาติไม่ระบุจำกััดความของแต่ละกลุ่มไว้

34 ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุดห้าอันดับในประเทศไทย

35 ในช่วงที่เขียนงานศึกษาเล่มนี้ กองทุน ฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาให้เงินบำนาญ

36 จากการวิเคราะห์ของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลรายงานการสำรวจกำลังแรงงาน ปี 2562 จำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดในปี 2562 อยู่ที่ 37,613,439 คน (LFS 2019) การจ้างงานนอกระบบประมาณการเป็นร้อยละ 67.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด จากการวิเคราะห์ของไอแอลโอ อ้างอิงข้อมูลจากรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561

สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร และทำงานส่วนตัว ซึ่งมีแรงงานสูงอายุเป็นสัดส่วนสำคัญอย่างเห็นได้ชัด เกือบครึ่ง (ร้อยละ 45) ของสมาชิกกองทุนฯ ทั้งหมดในปี 2562 อยู่ในภาคการเกษตร และร้อยละ 31 เป็นกลุ่มผู้ทำงานส่วนตัว (ภาพที่ 4.24) ในขณะที่บุคคลอายุระหว่าง 51-60 ปี นับเป็นร้อยละ 38 ของสมาชิกทั้งหมด และมากกว่าร้อยละ 11 ของผู้ทำงานทำในกลุ่มอายุนี้เป็นสมาชิกกองทุนฯ (ภาพที่ 4.31) สัดส่วนของผู้จ่ายเงินสมทบที่มีสูงในกลุ่มที่มีอายุมาก ซึ่งน่าจะเป็นผลจากอัตราเงินสมทบจากภาครัฐ ที่จ่ายในอัตราสูงสุดสำหรับผู้สูงอายุ 51-60 ปี รวมถึงความตื่นตัวในกลุ่มแรงงานสูงอายุที่ต้องเก็บออมเพื่อการเกษียณ ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลแบ่งตามเพศของกลุ่มสมาชิกที่จ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนฯ

แม้กองทุนฯ จะเป็นส่วนเพิ่มเงินออมเพื่อการเกษียณ แต่พบว่าความเพียงพอของสิทธิประโยชน์อาจต่ำไป ขณะนี้ไม่มีข้อมูลของขนาดเงินสมทบที่จ่ายโดยสมาชิกของกองทุนฯ ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาว่ามีการจ่ายเงินสมทบโดยรัฐไม่เกินกว่า 100 บาทต่อเดือน จึงมีความเป็นไปได้สูงว่าผู้ออมส่วนใหญ่เป็นผู้จ่ายเงินสมทบเอง การคำนวณที่เปิดเผยในเว็บไซต์ของกองทุนฯ ชี้ให้เห็นว่าผู้ออมที่จ่ายเงินสมทบ 100 บาทต่อปี เป็นระยะเวลาระหว่าง 10 ถึง 30 ปี จะคาดการณ์ได้ว่าจะได้รับเงิน 600 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับอัตราของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ³⁷

แนวโน้มการจ่ายสิทธิประโยชน์มีระยะเวลาน้อย สำหรับสมาชิกที่จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน เป็นระยะเวลา 30 ปี (โดยจ่ายสม่ำเสมอตั้งแต่อายุ 30 ปี ถึง 60 ปี) จะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นเงินบำนาญ 600 บาทต่อเดือน ซึ่งจะหมดไปภายใน 16 ปี ในขณะที่การจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อายุ 50 ปี จะได้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาเพียง 4 ปี เมื่อพิจารณาเงินสมทบที่รัฐจ่ายในอัตราสูงให้กับผู้สูงอายุ (ซึ่งสะท้อนสัดส่วนของสมาชิก) มีความเป็นไปได้ว่าผู้จ่ายเงินสมทบส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการจ่ายเงินสมทบในช่วงเวลาที่สั้น กองทุนฯ จึงสามารถเสริมรายได้หลังเกษียณได้ในช่วงเวลาเพียงไม่กี่ปี และถึงแม้เงินบำนาญส่วนนี้รวมกับสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มูลค่าเงินทดแทนก็ยังต่ำกว่าเส้นความยากจนระดับชาติ

สำหรับกองทุนการออมแห่งชาติ ความยั่งยืนของกองทุนไม่เป็นประเด็นน่ากังวล แต่สถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐเพิ่มอัตราเงินสมทบ แม้ไม่มีข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ ในขณะที่เขียนงานศึกษาเล่มนี้ อาจสามารถประเมินขนาดของเงินสนับสนุนจากรัฐที่จ่ายสมทบให้กับกองทุนฯ โดยหากสมาชิก 2.3 ล้านคนของกองทุนฯ จ่ายเงินสมทบในระดับที่จะได้รับเงินสมทบสูงสุดจากรัฐ จะเป็นต้นทุนของภาครัฐที่ 2.2 พันล้านบาทในปี 2562 จำนวนนี้เป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับเงินจำนวน 78 พันล้านบาทที่รัฐสนับสนุนผ่านโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือ 239 พันล้านบาทที่รัฐให้เป็นบำนาญข้าราชการในปี 2562 ถึงแม้กองทุนการออมแห่งชาติจะเพิ่มความคุ้มครองเป็นสี่เท่า เป็นจำนวนสมาชิกที่จ่ายเงินสมทบ 10 ล้านคน จะทำให้ต้นทุนของรัฐเท่ากับ 10 พันล้านบาทเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อกังวลเมื่อภาครัฐตัดสินใจเพิ่มสัดส่วนเงินสมทบ ซึ่งอาจส่งผลเป็นต้นทุนที่สูงขึ้นตามมา

4.5 บำนาญข้าราชการ

บำนาญสำหรับข้าราชการมีสองระดับ ระดับแรกคือโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาษี ซึ่งให้บำนาญตลอดชีวิตสำหรับข้าราชการที่มีอายุราชการเกิน 25 ปี และให้สิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนสำหรับข้าราชการที่มีอายุราชการ 10-25 ปี ข้าราชการที่เข้ารับราชการหลังปี 2540 จะได้ลงทะเบียนกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยอัตโนมัติ โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นโครงการแบบกำหนดเงินสมทบที่จัดตั้งขึ้นในปี 2539 สมาชิกสามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราระหว่างร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือน โดยภาครัฐจะจ่ายสมทบร้อยละ 5 ซึ่งเมื่อเกษียณอายุข้าราชการ ผู้ได้รับประโยชน์สามารถถอนเงินออมได้เป็นระยะ หรือถอนเป็นเงินก้อนแบบไม่เสียภาษี (Ratanabanchuen, 2019)

ความคุ้มครองของบำนาญข้าราชการไม่เป็นประเด็นปัญหา แต่ยังมีเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาสำหรับบุคลากรภาครัฐบางกลุ่มอันดับแรก มีสัดส่วนบุคคลที่ทำงานกับรัฐบาลไม่น้อยที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากบำนาญข้าราชการ จากบุคลากรภาครัฐประมาณ 3.1 ล้านคน มีราวหนึ่งในสาม (หนึ่งล้านคน) ที่เป็น “พนักงานราชการ” และอีก 0.2 ล้านคนที่เป็น “ลูกจ้างประจำ” ทั้งสองกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม แต่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากบำนาญข้าราชการ (ตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง³⁸) การวิเคราะห์จากข้อมูลสำรวจชี้ให้เห็นว่า ประเด็นแรก ประมาณร้อยละ 66 ของลูกจ้างชั่วคราวจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33³⁹ ประเด็นที่สอง คือลักษณะของโครงการทำให้เกิดคำถามด้านความคุ้มครองกับข้าราชการที่รับราชการในระยะเวลา

37 การอภิปรายเน้นกลุ่มที่จ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลา 15 ถึง 30 ปี เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 45 ปี เป็นระยะเวลานานมากสำหรับโครงการการคุ้มครองทางสังคมและมีความเป็นไปได้น้อยที่บุคคลจะสามารถจ่ายเงินสมทบสม่ำเสมอเต็มช่วงเวลาดังกล่าว

38 ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ อาจหมายถึงผู้ที่ทำงานตามสัญญา โดยไม่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33

39 การคำนวณของเอนแอลโอ โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561 ข้อมูลที่ตกหล่นอาจเกิดจากแรงงานซึ่งมีสัญญาการทำงานระยะสั้น และอาจเกิดจากการรายงานตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงในรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561

สัน สิทธิประโยชน์บำนาญข้าราชการมีให้กับผู้รับราชการเกิน 25 ปี และเงินก้อนสำหรับผู้มีอายุราชการ 10 ปีขึ้นไป ซึ่งหมายถึงผู้ที่รับราชการเป็นเวลา 9 ปี จะไม่ได้รายรับหลังเกษียณแม้ใช้เวลาทำงานกับภาครัฐเป็นช่วงเวลายาวนาน ในลักษณะเดียวกัน ประเด็นนี้เป็นคำถามสำคัญสำหรับผู้ที่มีประวัติการทำงานในภาครัฐและภาคเอกชนสลับกัน (เช่น รับราชการ 20 ปี และทำงานบริษัทเอกชนในระบบ 14 ปี โดยเป็นผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมมาตรา 33) ซึ่งอาจได้รับสิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนเท่านั้น

บำนาญข้าราชการมีความเพียงพอที่สูงกว่าโครงการอื่นในระบบบำนาญ แม้ระบบบำนาญข้าราชการถูกปฏิรูปในปี 2540 โดยส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดระดับสิทธิประโยชน์ แต่ข้าราชการที่มีอายุราชการเกิน 35 ปี ยังสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์สูงถึงร้อยละ 65 ของอัตราเงินเดือนสุดท้าย ซึ่งมากกว่าอัตราเงินทดแทนของผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33 ในระยะเวลายาวนานเท่ากันถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ บำนาญข้าราชการไม่กำหนดเพดานเงินเดือนที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณสิทธิประโยชน์ ซึ่งต่างจากกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 สิ่งที่ต้องพิจารณาคือรายได้ของข้าราชการมีมูลค่าสูงกว่าภาคเอกชน และนอกจากบำนาญข้าราชการ สิทธิประโยชน์ที่เป็นเงินก้อนที่ได้จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการยังช่วยเพิ่มความเพียงพอของบำนาญสำหรับผู้รับราชการ

ต้นทุนของบำนาญข้าราชการเป็นสัดส่วนหลักของรายจ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมของผู้สูงอายุในปัจจุบัน และต้นทุนเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต ตามที่แสดงในตารางที่ 4.3 ค่าใช้จ่ายรายปี (สิทธิประโยชน์หลังเกษียณทั่วไป) ในปี 2562 เท่ากับ 202 พันล้านบาท หรือร้อยละ 1.2 ของจีดีพี เงินซึ่งจ่ายออกเป็นก้อนและเงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบให้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นอัตราส่วนร้อยละ 0.2 จากจีดีพีทั้งหมด ซึ่งตีความได้ว่า ค่าใช้จ่ายรวมของบำนาญข้าราชการเท่ากับร้อยละ 1.4 ของจีดีพี ซึ่งมากกว่าต้นทุนของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถึงสามเท่า ถึงแม้ว่าบำนาญข้าราชการคุ้มครองผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 5 ของประชากร เมื่อเทียบกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งคุ้มครองผู้สูงอายุถึงร้อยละ 80 ของจำนวนประชากร

ตารางที่ 4.3: ค่าใช้จ่ายบำนาญข้าราชการและโครงการเกษียณอายุของข้าราชการ

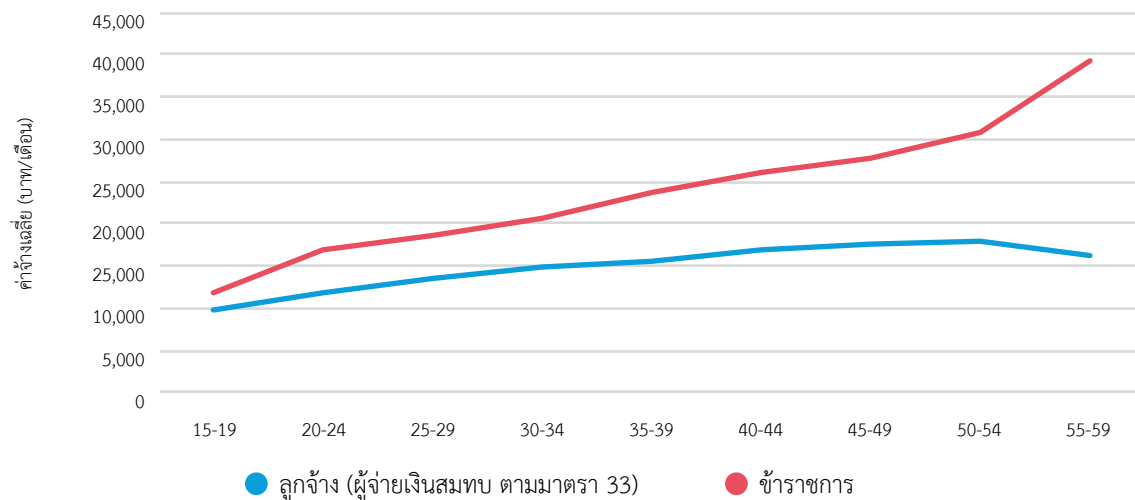
	2559	2560	2561	2562	2563
<i>บาท (ล้าน)</i>					
บำนาญรายปี	143,560	163,351	184,313	201,925	225,569
เงินก้อน	18,236	16,679	16,937	18,202	18,630
เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	16,743	17,273	17,900	18,624	19,365
รวม	178,539	197,303	219,150	238,751	263,564
<i>ร้อยละของจีดีพี</i>					
บำนาญรายปี (ร้อยละ)	0.98%	1.05%	1.13%	1.20%	1.45%
เงินก้อน (ร้อยละ)	0.12%	0.11%	0.10%	0.11%	0.12%
เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ร้อยละ)	0.11%	0.11%	0.11%	0.11%	0.12%
รวม (ร้อยละ)	1.22%	1.27%	1.34%	1.41%	1.69%

ที่มา: ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งเก็บรวบรวมโดยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย ใช้จีดีพีตัวหารจาก IMF (2020b) หมายเหตุ: ไม่รวมสิทธิประโยชน์ในกรณีทุพพลภาพ และให้กับผู้อยู่ในอุปการะ (กรณีเสียชีวิต)

ไอเอ็มเอฟได้คาดการณ์ว่าต้นทุนของบำนาญข้าราชการจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.8 ของจีดีพีในปี 2578 และเป็นร้อยละ 2.4 ของจีดีพีในปี 2603 เป็นที่ทราบกันว่าในปี 2603 ค่าใช้จ่ายของบำนาญข้าราชการจะสูงกว่าตัวเลขคาดการณ์รายจ่ายบำนาญทั้งหมดของกองทุนประกันสังคม (ร้อยละ 1.9 ของจีดีพี) (IMF, 2019a) ซึ่งตัวเลขคาดการณ์เหล่านี้ คำนวณเฉพาะต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายสิทธิประโยชน์โดยตรงจากรัฐบาลกลาง โดยไม่รวมเงินสมทบที่รัฐจ่ายให้กับกองทุนบำนาญข้าราชการ⁴⁰ ในความเป็นจริงแล้ว แม้ในกรอบเวลาอันสั้นระหว่างปี 2559-2562 ก็แสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของค่าใช้จ่ายโดยรวมจากร้อยละ 1.2 เป็นร้อยละ 1.4 ของจีดีพี และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องไปอยู่ที่ร้อยละ 1.7 ของจีดีพีในปี 2563 ถึงแม้ว่าตัวเลขเหล่านี้ เป็นผลส่วนใหญ่มาจากการลดลงของจีดีพีเนื่องจากวิกฤตการณ์โควิด-19

แม้บำนาญข้าราชการควรได้รับการประเมินในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนที่ให้กับข้าราชการ แต่ควรพิจารณาถึงขอบเขตของบำนาญข้าราชการในระบบบำนาญในภาพรวมด้วย การวิเคราะห์ระดับเงินเดือนข้าราชการชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่อาจเกี่ยวข้อง (ภาพที่ 4.32) ประเด็นแรก รายได้โดยรวมของข้าราชการสูงกว่าผู้จ่ายเงินสมทบกรณีบำนาญกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33 อย่างมีนัยสำคัญ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยในประเด็นซึ่งมักใช้อ้างเพื่อปกป้องบำนาญข้าราชการที่ว่า บำนาญข้าราชการเป็นส่วนชดเชยเงินเดือนของข้าราชการ ที่มีรายได้น้อยกว่าภาคเอกชน ประเด็นที่สอง คือการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเงินเดือนข้าราชการในช่วงอายุ 55-59 ปี เมื่อพิจารณาว่าการคำนวณบำนาญทำโดยอ้างอิงค่าเฉลี่ยเงินเดือน 5 ปีสุดท้ายของอายุราชการ (หรือเงินเดือนสุดท้ายของผู้รับราชการก่อนปี 2540) ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าเงินเดือนที่เพิ่มสูงขึ้นในปีหลัง เป็นไปเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์บำนาญ พลวัตเช่นนี้อาจชี้ให้เห็นว่า การคำนวณสิทธิประโยชน์บำนาญข้าราชการ อาจจะต้องใช้ฐานการคำนวณโดยอ้างอิงเงินเดือนจากกรอบเวลาที่ยาวนานกว่าแนวปฏิบัติปัจจุบัน

ภาพที่ 4.32: ค่าจ้างเฉลี่ยของข้าราชการ และผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33 แบ่งตามกลุ่มช่วงอายุ 5 ปี ข้อมูลปี 2561



ที่มา: การคำนวณของไอแอลโอ โดยใช้ข้อมูลรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2561

40 การวิเคราะห์ของไอเอ็มเอฟประมาณการว่า รายจ่ายบำนาญข้าราชการรวมเป็นร้อยละ 0.9 ของจีดีพีในปี 2560 ซึ่งเป็นตัวเลขที่น้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับตัวเลขในรายงานรายจ่ายประจำปีตามรายงานของกรมบัญชีกลาง (ร้อยละ 1.1 ของจีดีพี)

4.6 กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

รัฐบาลไทยอยู่ในระหว่างพิจารณาจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (เอ็นพีเอฟ) ซึ่งเป็นโครงการบำนาญภาคบังคับแบบกำหนดเงินสมทบ ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ.... (ร่าง พ.ร.บ. กบช.) มีข้อเสนอให้ลูกจ้างทุกคนของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างหนึ่งคนขึ้นไป ต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนนี้⁴¹ นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบที่อัตราร้อยละ 10 ของรายได้ของลูกจ้าง (รวมเท่ากับร้อยละ 20) โดยมีทางเลือกให้สามารถเพิ่มการจ่ายเงินสมทบได้ถึงร้อยละ 15 เงินสมทบจะถูกนำไปลงทุนโดยสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยสถาบันการเงินเหล่านี้จะเสนอนโยบายการลงทุนให้กับคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติพิจารณา เมื่อมีอายุครบ 60 ปี สมาชิกสามารถรับเงินออมทั้งหมด (รวมดอกเบี่ย) เป็นเงินก้อน หรือเงินบำนาญเป็นระยะเวลา 20 ปี โดยมีข้อเสนอให้แบ่งการดำเนินโครงการเป็นระยะ ช่วงแรกภายในหนึ่งปีหลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. ฯ จะใช้บังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป รวมถึงธุรกิจเฉพาะและหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ช่วงสามปีหลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. ฯ จะขยายไปบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป และห้าปีต่อมาจะบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป อัตราเงินสมทบขั้นต่ำจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 3 (ในปีที่ 1-3) เป็นร้อยละ 5 (ในปีที่ 4-6) เป็นร้อยละ 7 (ในปีที่ 7-9) และเป็นร้อยละ 10 (ในปีที่ 10 เป็นต้นไป) รายงานล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคม 2564 ชี้ให้เห็นว่าแรงงานสามารถจ่ายเงินสมทบได้ถึงเดือน 60,000 บาท/เดือน และในกรณีผู้มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน ผังนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเท่านั้น (Bangkok Post, 2021)

ในหลักการ การดำเนินโครงการภาคบังคับแบบกำหนดเงินสมทบ จะสามารถส่งเสริมระบบบำนาญขั้นที่ 2 ของไทย การผสมกันระหว่างรายได้หลังเกษียณที่ได้เงินสนับสนุนจากภาษี (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) การประกันสังคม (บำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม) และเงินออมภาคบังคับ (โดยโครงการภาคบังคับแบบกำหนดเงินสมทบ) สามารถเพิ่มความเพียงพอของบำนาญ โดยการกระจายความเสี่ยงระหว่างแหล่งที่มาของรายได้ที่ต่างกัน หากพิจารณาระดับสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมที่มีน้อย โครงการบำนาญเสริมสามารถเป็นส่วนเพิ่มเติมที่สำคัญต่อระบบบำนาญ โครงการที่มีลักษณะบังคับสามารถช่วยเพิ่มขอบข่ายความคุ้มครองเกินไปกว่าลูกจ้างสามล้านคนที่ได้รับการคุ้มครองจากระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งจัดตั้งขึ้นสำหรับลูกจ้างเอกชน (ราวหนึ่งในสี่ของสมาชิกกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 ที่มีอยู่ 11.7 ล้านคน) (Ratanabanchuen, 2019)

แต่กระนั้น ร่างข้อเสนอนี้มีในปัจจุบันทำให้เกิดข้อกังวลสำคัญที่ควรแก่การวิเคราะห์อย่างรอบคอบ ดังนี้

- ▶ ผลกระทบของอัตราเงินสมทบที่ต้องจ่ายให้กับเอ็นพีเอฟ ที่มีต่อความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม โดยเปรียบเทียบ เงินสมทบที่ต้องจ่ายตามข้อเสนอของเอ็นพีเอฟเป็นอัตราที่สูง (ร้อยละ 20 ของรายได้ เทียบกับอัตราเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 6.35 ของรายได้) แม้อัตราดังกล่าวจะสะท้อนความเป็นจริงถึงขนาดของเงินสมทบที่ควรจะเป็นสำหรับการออมเพื่อการเกษียณอายุที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวถึงในบทนี้ การสร้างรากฐานทางการเงินที่แข็งแกร่งให้กองทุนประกันสังคม ต้องอาศัยการเพิ่มอัตราเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง จนถึงอย่างน้อยที่สุด คืออัตราร้อยละ 18 ของรายได้ภายใน 30 ปี ข้างหน้า⁴² เมื่อรวมกับอัตราตามร่างข้อเสนอของเอ็นพีเอฟ จะทำให้เงินสมทบรวมสูงถึงร้อยละ 38 ของอัตราเงินเดือนอ้างอิง เมื่อพิจารณาว่าอัตราการจ่ายเงินสมทบเช่นนี้ไม่น่าจะเป็นไปได้ทั้งในเชิงการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยอาจเป็นผลให้สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมย่ำแย่ลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องจ่ายเงินอุดหนุน
- ▶ ข้อจำกัดของสิทธิประโยชน์ที่จ่ายเป็นก้อน ตามที่ได้กล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนประกันสังคม สิทธิประโยชน์ที่จ่ายเป็นก้อนมีข้อจำกัดหลายประการในการสร้างความมั่นคงทางรายได้ บุคคลจะเผชิญความท้าทายสำคัญในการกระจายสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้ครอบคลุมตลอดช่วงระยะเวลาหลังเกษียณ และมีความเสี่ยงที่จะมีอายุยืนยาวกว่าเงินออมที่มี ทางเลือกในการรับสิทธิประโยชน์ 20 ปีจะช่วยแก้ไขปัญหานี้ อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าผู้เกษียณอายุส่วนใหญ่มักเลือกรับสิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อน นอกจากนี้ทางเลือกในการรับสิทธิประโยชน์ 20 ปี จะทำให้

41 ข้อยกเว้นนี้ ใช้กับ (1) บุคลากรภาครัฐและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ส่วนราชการระดับจังหวัด และราชการท้องถิ่น (2) ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรการศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายกำกับโรงเรียนเอกชน และ (3) สมาชิกกองทุนอื่น หรือผู้ที่อยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยประกาศกระทรวง

42 การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยในกรอบที่ผ่านมาของสำนักงานประกันสังคม สรุปว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสมทบร้อยละ 2 ในทุก 5 ปี ตั้งแต่ปี 2561 จะทำให้กองทุนหมดไปในปี 2632 แต่การเพิ่มอายุเกษียณขั้นต่ำทีละน้อย ไปที่อายุ 65 ปี โดยดำเนินการในกรอบเวลา 50 ปี จะช่วยประกันสัดส่วนเงินสำรองร้อยละ 5 ในปี 2656

ผู้รับประโยชน์ขาดรายได้เมื่ออายุเกิน 80 ปี ข้อจำกัดเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุเพศหญิงมากกว่า เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีอายุขัยเฉลี่ยยาวนานกว่า

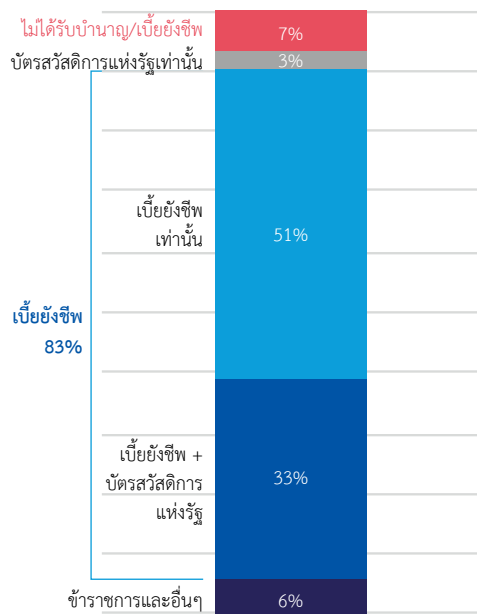
- ▶ **การลงทุนของกองทุน** ความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ของเอ็นพีเอฟจะพึ่งพาอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์อ้างอิง ซึ่งการลงทุนที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง และข้อบังคับการลงทุนที่ชัดเจนและโปร่งใส รวมถึงการจำกัดค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. ฯฯ ยังไม่มีข้อกำหนดเหล่านี้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในช่วงการทบทวนร่าง พ.ร.บ. ฯฯ รอบสุดท้าย นอกจากนี้ ในบรรยากาศที่ทั้งในไทยและทั่วโลกมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และมีแนวโน้มคงที่ไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง อาจส่งผลให้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนลดน้อยลงเมื่อพิจารณาจากระดับการจัดสรรความเสี่ยงปัจจุบัน จากประสบการณ์ของกองทุนการออมแห่งชาติที่ชี้ให้เห็นถึงผลตอบแทนจากการลงทุนในระดับที่ต่ำกว่าการคาดการณ์ เน้นให้เห็นถึงความเสี่ยงที่มีต่อระดับสิทธิประโยชน์ของโครงการลักษณะนี้
- ▶ **ความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกัน** ไทยมีกองทุนการออมเพื่อการเกษียณแบบกำหนดเงินสมทบที่ดำเนินงานอยู่หลายกองทุนที่เป็นที่รู้จักเช่น กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงนำมาซึ่งคำถามถึงตรรกะในการจัดตั้งกองทุนใหม่ซึ่งอาจต้องมีโครงสร้างการบริหารแยกออกจากกองทุนอื่นที่ดำเนินงานอยู่ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเอ็นพีเอฟกับกองทุนการออมแห่งชาติ นำมาซึ่งประเด็นความสามารถในการเคลื่อนย้ายกองทุน เมื่อพิจารณาพลวัตรของตลาดแรงงานไทย มีความเป็นไปได้ว่าบุคคลอาจเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างการเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ และเอ็นพีเอฟ ฉะนั้น การจัดตั้งกลไกสำหรับการเคลื่อนย้ายกองทุนจึงเป็นคำถามสำคัญ ประเด็นถัดไปด้านการบูรณาการเกี่ยวข้องกับ การบริหารจัดการปฏิสัมพันธ์ของเอ็นพีเอฟ กับกองทุนประกันสังคม ร่าง พ.ร.บ. ฯฯ เสนอให้จัดตั้งโครงสร้างคู่ขนานในการเก็บเงินสมทบและการจ่ายสิทธิประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อให้ง่ายขึ้นสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมโครงการ และการประหยัดทรัพยากรของการบริหารจัดการกองทุน การจัดสรรให้กระบวนการดำเนินงานบางส่วนของสองกองทุนนี้ใช้ช่องทางของสถาบันเดียวกัน อาจเป็นข้อเสนอแนะที่สมเหตุสมผล

ในภาพรวมเอ็นพีเอฟ ไม่ได้ให้แนวทางที่ดีที่สุดในการประกันความเพียงพอของการสร้างระบบบำนาญที่มีความยั่งยืนทางการเงิน ในบริบทที่โครงสร้างประชากรกำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ ถึงแม้มีอัตราเงินสมทบสูง การคำนวณของไอแอลโอชี้ให้เห็นว่าผู้มีรายได้ทั่วไปที่เข้าร่วมโครงการเอ็นพีเอฟ ซึ่งจะเริ่มดำเนินงานในปี 2565 คาดหวังได้ว่าจะมีเงินสะสมเป็นก้อนอยู่ที่ประมาณ 400,000 บาท เมื่อเข้าสู่วัยเกษียณในปี 2578 จำนวนนี้เป็นรายได้เท่ากับประมาณ 1,300 บาท (สำหรับผู้หญิง) และ 1,500 บาท (สำหรับผู้ชาย) ต่อเดือน (ใช้ราคาปี 2563) ในขณะที่เงินจำนวนนี้จะเป็นส่วนเสริมที่สำคัญให้กับรายได้บำนาญสำหรับหลายคน ไอแอลโอได้ให้ชุดของข้อเสนอแนะอย่างรอบด้านเพื่อการปฏิรูปโครงการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้มีรายรับที่สูงกว่า มีความเสี่ยงน้อยกว่า และยั่งยืนกว่า ที่สำคัญ ไอแอลโอได้เสนอการปฏิรูปเพื่อให้ระบบบำนาญมีสิทธิประโยชน์ที่คาดการณ์ได้มากขึ้น ในแนวทางที่มีความยั่งยืนทางการเงิน และบูรณาการซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น ให้ปรับอัตราเงินสมทบที่ต่ำเกินไป สำหรับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

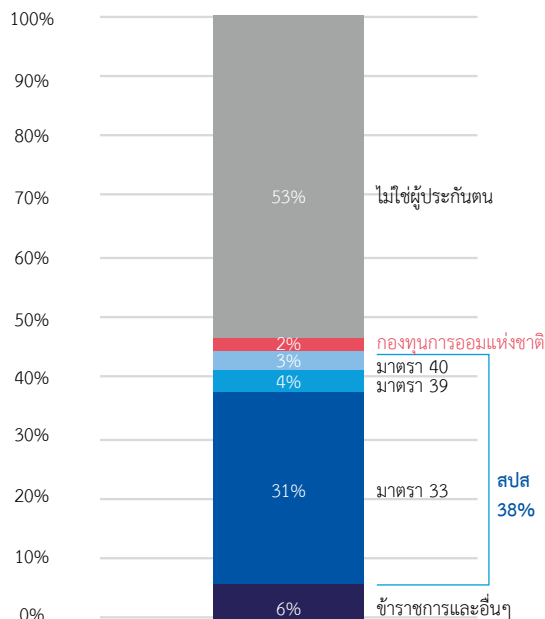
เมื่อพิจารณาประเด็นเหล่านี้และบริบททางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงเห็นได้ว่ามีเหตุผลสำคัญในการเลื่อนการจัดตั้งกองทุนเอ็นพีเอฟออกไปชั่วคราว แม้โครงการในลักษณะนี้เป็นโครงการที่มีศักยภาพในการสร้างประโยชน์ แต่ควรพิจารณาข้อริเริ่มลักษณะนี้เป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบบำนาญในภาพรวม ตามแนวทางนี้ โครงการจะสามารถถูกออกแบบในแนวทางที่ส่งเสริมระบบแทนที่จะกัดกร่อนประสิทธิภาพของโครงการที่มีอยู่ ในด้านความเพียงพอและความยั่งยืนทางการเงินหรือบำนาญ นอกจากนี้ ช่วงการฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคมในช่วงโควิด-19 ไม่ใช่กรอบเวลาที่เหมาะสมที่จะเริ่มโครงการลักษณะเช่นนี้

ชราภาพ กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33 และมาตรา 39) ให้สิทธิประโยชน์แบบสัมพันธ์กับรายได้ซึ่งจัดเก็บเงินสมทบแก่บุคคลที่มีเงื่อนไขในการเกิดสิทธิครบถ้วน (นิยามของขั้นที่ 1) โครงสร้างสิทธิประโยชน์มีศักยภาพสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หากมีจำนวนผู้ประกันตนที่เกษียณอายุมากขึ้น บทบาทของโครงการในการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุจะมีความชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการปรับปรุงองค์ประกอบที่มีอยู่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพดานค่าจ้าง) ความมั่นคงทางรายได้ดังกล่าวอาจไม่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาความคุ้มครอง มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนกำลังแรงงานที่จ่ายเงินสมทบเข้าโครงการในหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่มีเพียงร้อยละ 38 ของประชากรที่มีงานทำที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเท่านั้น (ภาพที่ 5.3)

ภาพที่ 5.2: ร้อยละของผู้สูงอายุ (อายุมากกว่า 60 ปี ขึ้นไป) ได้รับเงินบำนาญหรือเบี้ยยังชีพ แยกตามประเภท, พ.ศ. 2562



ภาพที่ 5.3: ร้อยละของประชากรที่มีงานทำซึ่งเป็นผู้ประกันตนโครงการบำนาญต่าง ๆ แยกโดยประเภทโครงการ, พ.ศ. 2562



ที่มา: ความคุ้มครองของเบี้ยยังชีพ และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ที่ใช้ในรายงานทบทวนการคุ้มครองทางสังคม ความคุ้มครองของข้าราชการและโครงการอื่นๆ พิจารณาจากสัดส่วนของประชากรที่รายงานการได้รับเงินบำนาญ ใน Teerawichitchainan et al. (2019).

หมายเหตุ: ดูภาคผนวก 3 รายละเอียดข้อมูลแยกประเภท การประเมินจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบภายใต้กองทุนการออมแห่งชาติใช้ฐานสัดส่วนจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน ภายใต้ข้าราชการและอื่นๆ โครงการอื่นๆ หมายถึงบำนาญครูโรงเรียนเอกชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ความริเริ่มในการขยายความคุ้มครองการออมบำนาญให้กับแรงงานนอกระบบประสบความสำเร็จ แต่พบว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่องและไม่ได้สร้างความเพียงพอหรือไม่อาจคาดการณ์สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับได้ กองทุนการออมแห่งชาติ และมาตรา 40 กองทุนประกันสังคมเริ่มดำเนินโครงการในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และทำให้มีการคุ้มครองเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เกินครึ่งหนึ่งของประชากรที่มีงานทำยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการบำนาญใด ๆ (ภาพที่ 5.3) การทำงานของทั้งสองโครงการภายใต้ระบบบำนาญทั้งระบบยังมีความไม่ชัดเจน ทั้งสองโครงการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานที่มีลักษณะคล้ายกัน แต่โครงการทั้งสองกลับมีดำเนินการแบบคู่ขนานแต่มีโอกาสน้อยมากที่จะโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างกัน หรือระหว่างโครงการอื่น (เช่น มาตรา 33 และมาตรา 39 กองทุนประกันสังคม) ทั้งสองโครงการฯ ไม่ใช่โครงการที่ประกันสิทธิประโยชน์ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นบำนาญขั้น 1 การจ่ายเงินสมทบจำนวนน้อยและจ่ายไม่บ่อย ทำให้ทั้งสองโครงการนี้ให้สิทธิประโยชน์ที่ต่ำ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการจ่ายสิทธิประโยชน์ตามรอบระยะเวลาที่กำหนด (ภายใต้ กอช.) หรือจ่ายแบบบำนาญ ภายใต้มาตรา 40 ก็ตาม

การจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นบำนาญพบได้ทั่วไปในระบบบำนาญไทยและทำให้มีข้อกังวลที่สำคัญในแง่ความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ สิทธิประโยชน์เหล่านี้รวมถึงการจ่ายสิทธิประโยชน์ภายใต้กองทุน กบข. มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแบบสมัครใจ แสดงในภาพที่ 5.1 ที่มีการแรงงาไว้ สิ่งที่ไม่ปรากฏในภาพคือบำนาญที่ให้กับกลุ่มที่มีการจ่ายเงิน

สมทบระยะสั้น เช่น กลุ่มที่มีการจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 15 ปี ภายใต้กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33/39) และข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานระหว่าง 10 – 24 ปี ในหลายกรณีการจ่ายบำเหน็จอาจไม่เพียงพอที่จะยืดระยะเวลาให้ครอบคลุมช่วงอายุเกษียณ ถึงแม้ว่าจะเป็นไปตามหลักการก็ตาม กรณีนี้ถือเป็นข้อท้าทายอย่างมากในการบรรลุหลักการในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีปัญหาบางประการในแง่มิติความเท่าเทียมทางเพศ เนื่องจากภายหลังเกษียณผู้หญิงมีอายุยืนกว่าผู้ชาย กอช. อาจเพิ่มสิทธิประโยชน์แบบบำเหน็จให้กับระบบบำนาญอีกชั้นหนึ่ง

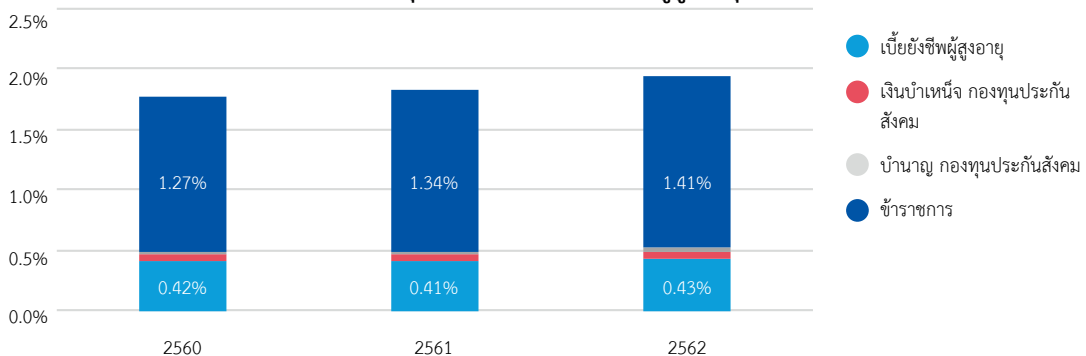
โดยภาพรวม การแบ่งประเภทของระบบบำนาญ ไม่สอดคล้องกับพลวัตรและการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานไทย ภาพที่ปรากฏในภาพ ที่ 5.1 เน้นว่าโครงการบำนาญโดยทั่วไปจะพิจารณาจากสถานะการจ้างงานของนายจ้าง แรงงานอิสระและแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในบังคับมาตรา 33 กองทุนประกันสังคมซึ่งมีการออกแบบที่แตกต่างกันไป (กอช. และ มาตรา 40) และไม่มีโอกาสในการโอนย้ายสิทธิประโยชน์หากสถานภาพการจ้างงานมีการเปลี่ยนแปลง กรณีนี้เป็นปัญหาเนื่องจากแรงงานไทยหลายคนมีการเปลี่ยนรูปแบบการทำงานตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ในขณะที่เดียวกัน มีการแยกระบบบำนาญข้าราชการออกจากแรงงานในภาคเอกชน (และมีพนักงานที่ทำงานในหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการอยู่ภายใต้การคุ้มครองกองทุนประกันสังคม)

ความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันมีผลเสียต่อความเพียงพอ แรงจูงใจ และความยั่งยืนทางการเงิน การไม่สามารถโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ของแรงงานที่มีการทำงานในระยะเวลาที่ยาวนาน และมีการจ่ายเงินสมทบจำนวนมากให้กับกองทุนประกันสังคม และมักจะจบลงด้วยการได้รับสิทธิประโยชน์ไม่เพียงพอ ในขณะที่กันอาจทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังการจ้างงานที่มีผลิตภาพมากกว่า เพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องแม้ว่าแรงงานจะคว้าโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการช่วยให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อการประกอบอาชีพและการเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ การไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันของระบบทำให้เป็นการเสียโอกาสในการสร้างแรงจูงใจที่สอดคล้องให้กับแรงงานที่สามารถช่วยสนับสนุนกระบวนการจ้างงานในระบบ

การแบ่งประเภทของระบบบำนาญยังใช้กับการออมเพิ่มเติม ภายใต้ระบบบำนาญขั้นที่ 2 และ 3 รูปแบบต่างๆ ของบัญชีการออมส่วนบุคคลพบได้ทั่วไปในระบบบำนาญของไทย ประกอบด้วย กบข. กอช. มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมาย กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (NPF) ที่มีการเสนอเป็นการสร้างอีกกลไกหนึ่ง คำถามต่างๆ ที่เกี่ยวกับการโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการต่าง ๆ สำหรับแรงงาน และนโยบายการลงทุนที่มีประสิทธิภาพผลเสนอว่ามีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาให้มากขึ้นว่าแต่ละโครงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร

ในขณะที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบำนาญในประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับต่ำตามมาตรฐานระหว่างประเทศ การบรรลุความยั่งยืนทางการเงินในอนาคตรวมถึงการเผชิญปัญหาต่างๆ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับเงินบำนาญ และโครงการความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 1.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี 2562 ซึ่งถือเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศจีน มองโกเลีย เกาหลีใต้ และเวียดนาม (ILO 2560) ข้อท้าทายหลักคือการจัดการช่องว่างที่เกี่ยวกับความคุ้มครองและความเพียงพอในทิศทางที่ยังรักษาความยั่งยืนทางการเงินในบริบทการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ กรณีนี้เกี่ยวกับข้อกำหนดทางการคลังเพื่อให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีความเพียงพอมากขึ้น และการปรับปรุงกรอบที่จำเป็นเพื่อรักษาสมดุลทางการเงินของกองทุนประกันสังคม ประเด็นที่มีความสำคัญในแนวราบคือจะขยาย กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (NPF) โดยไม่กระทบต่อความยั่งยืนทางการเงินของประกันสังคมได้อย่างไร ท้ายที่สุด ประเด็นที่สำคัญคือบำนาญข้าราชการมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายบำนาญที่สำคัญและมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นมาก (ภาพที่ 5.4)

ภาพที่ 5.4: ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560 – 2562



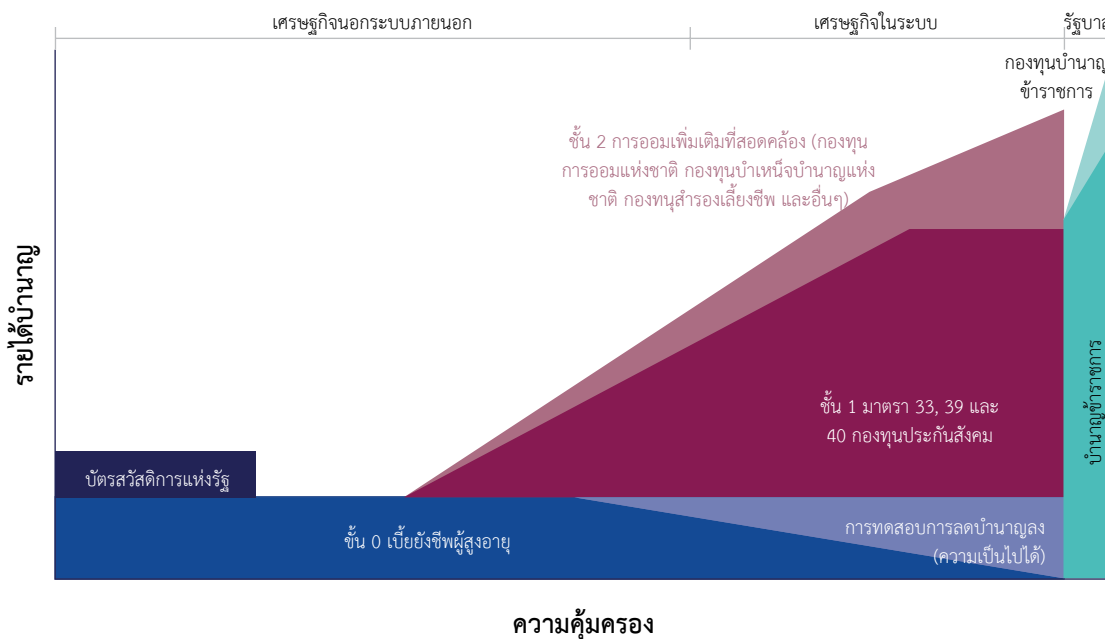
ที่มา: กองทุนประกันสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง จากข้อมูลที่ใช้ในรายงานการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

5.2 วิสัยทัศน์ต่อระบบบำนาญหลายชั้น

รายงานฉบับนี้เสนอให้รัฐบาลกำหนดวิสัยทัศน์สำหรับระบบบำนาญ : ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อต่อการปฏิรูประบบบำนาญ มีประเด็นสำคัญหลายข้อที่ได้มีการอธิบายไปข้างต้นที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระดับโครงการ และแน่นอนว่าเป็นผลของการไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันภายในระบบบำนาญ สิ่งที่เป็นเบื้องต้นที่สำคัญต่อการปฏิรูปโครงสร้างของระบบและการกำหนดองค์ประกอบต่างๆ ของโครงการคือการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ใช้ในการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงการบำนาญต่าง ๆ ในประเทศไทย เพื่อสร้างระบบบำนาญหลายชั้นที่สอดคล้องกัน มีการเสนอว่ากรณีนี้ควรมาในรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติที่จัดทำจากการวิเคราะห์เพิ่มเติม การปรึกษาหารือกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและการเจรจาทางสังคม

เพื่ออธิบายกระบวนการ รายงานฉบับนี้สรุปวิสัยทัศน์ที่สำคัญเพื่อใช้ในการสร้างระบบบำนาญไปสู่ระบบบำนาญหลายชั้นที่มีความกลมกลืนกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รูปแบบของระบบนี้แสดงในภาพที่ 5.5 วิสัยทัศน์นี้ไม่ได้กำหนดเพื่อวางเงื่อนไขวิธีการดำเนินการที่ละเอียดแต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะของระบบในอนาคต ที่มีความหลากหลายของสถานการณ์จำลองต่างๆ ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร ข้อ 5.3 อธิบายทางเลือกต่าง ๆ ที่มีรายละเอียด ภาพที่นำเสนอใน ภาพที่ 5.5 เสนอปลายทางสำหรับระบบที่อาจจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการหลายปีกว่าจะบรรลุ

ภาพที่ 5.5 แสดงสถานการณ์จำลองอนาคตระบบบำนาญไทย



องค์ประกอบหลักที่สำคัญของวิสัยทัศน์นี้ได้แก่

1. **เพิ่มความเพียงพอให้กับฐานบำนาญเบื้องต้นผ่านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** กรณีนี้มีความสำคัญต่อกลุ่มผู้สูงอายุรุ่นปัจจุบัน และกลุ่มที่กำลังจะเข้าสู่วัยชราเร็วๆ นี้ซึ่งไม่สามารถรอเวลาให้ระบบบำนาญที่ต้องจ่ายเงินสมทบมีความพร้อมสมบูรณ์ได้ มีหลายสถานการณ์จำลองที่ใช้ในการออกแบบฐานบำนาญขั้นพื้นฐาน และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่เกี่ยวกับ ความเป็นไปได้ในการตรวจสอบสิทธิบำนาญ (การลดผลประโยชน์ลงสำหรับคนที่มียาได้บำนาญจากโครงการอื่น ๆ) และการปรับอายุผู้ที่ได้รับสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ของโครงการและ การเพิ่มบทบาทของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตลอดจนเงินสงเคราะห์คนพิการ
2. **เพิ่มการสนับสนุนเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม** เนื่องจากเป็นระบบบำนาญหลักที่สัมพันธ์กับรายได้ (ชั้น 1) โดยจัดให้มีสิทธิประโยชน์ที่เพียงพอในลักษณะที่เน้นความยั่งยืนทางการเงิน กรณีนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์ประกอบ ได้แก่ อัตราเงินสมทบ เพดานค่าจ้าง วิธีการคำนวณสิทธิประโยชน์ และอายุเกษียณ หลักฐานสำคัญที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของการปรับปรุงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น

3. ขยายโครงการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกองทุนประกันสังคม เพื่อให้มีการประกันสิทธิประโยชน์แบบสัมพันธ์กับรายได้ไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบ มาตรการต่าง ๆ จะพยายามให้มีการประกัน สิทธิประโยชน์จากการทำงานให้กับแรงงานผ่านการจ่ายเงินสมทบภาคบังคับสำหรับแรงงานกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และแรงงานประเภทอื่นที่ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ มาตรา 33 (เช่น แรงงานทำงานบ้าน) หากมีการออกแบบที่ดี ระบบจะช่วยเหลือสนับสนุนความพยายามในการทำให้ตลาดแรงงานไทยเป็นการจ้างงานในระบบ และสามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่มีการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน การดูแลที่ดีเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงาน
4. การสร้างบำนาญขั้น 2 ให้มีความสอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อการออมเสริม กรณีนี้ขึ้นอยู่กับระบบบำนาญขั้น 1 ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จุดมุ่งหมายคือการจัดวางระบบเงินออมเพิ่มเติมที่มีอยู่ (กอกช. กบช. ข้อเสนอกบช. และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ให้เป็นแผนโครงการเงินสะสมที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน เหตุผลคือการมีโครงสร้างที่ชัดเจนขึ้นให้กับผู้จ่ายเงินสะสม สามารถเคลื่อนย้ายสิทธิประโยชน์ได้มากขึ้น และมีผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดีขึ้น รวมถึงการสร้างความสะดวกประสานระหว่างโครงการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น หรือการพิจารณาควรวางโครงการต่าง ๆ บางโครงการ (หรือหน้าที่ต่าง ๆ ภายใต้โครงการ)
5. จัดทำการบูรณาการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และกองทุนประกันสังคม กรณีนี้จะทำให้มีการจ่ายสิทธิประโยชน์ทั้งสองประการพร้อมกัน ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปหลักที่สำคัญ 2 ประการ (ก) การนำวิธีการทดสอบสิทธิบำนาญมาใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินของโครงการในระยะยาว และ (ข) การแทนที่การจ่ายสิทธิประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ สำหรับกลุ่มที่จ่ายเงินสมทบระยะสั้น ให้ได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญพร้อมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
6. พิจารณาให้มีการบูรณาการระบบบำนาญของข้าราชการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติ กรณีนี้ไม่ได้แสดงให้เห็นปรากฏใน ภาพที่ 5.5 แต่อาจนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงิน การโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการ และความเท่าเทียมที่เพิ่มขึ้นในระบบบำนาญ ทางเลือกต่าง ๆ ที่อาจนำมาพิจารณาคือการสร้างการโอนสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ให้มากขึ้น การกำหนดองค์ประกอบของแต่ละโครงการให้สอดคล้องกัน และหรือการเริ่มให้พนักงานราชการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมากขึ้น
7. สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิรูประบบบำนาญ พบว่า มีหลายโครงการที่ไม่อยู่ในขอบเขตของนโยบายบำนาญ แต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สำคัญกับระบบบำนาญ และอาจนำมาพิจารณาเป็นตัวกระตุ้นให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ กรณีเหล่านี้ได้แก่ การเพิ่มโอกาสในการจ้างงานผู้สูงอายุ การส่งเสริมประสิทธิภาพในการดูแลระยะยาว การรับรองการเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่เอื้อจนถึงได้ และการเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับผู้พิการ:

5.3 การปฏิรูปเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ระบบบำนาญแห่งชาติมีการประสานเชื่อมโยงกัน

บทนี้อธิบายรายละเอียดสถานการณ์จำลองเกี่ยวกับองค์ประกอบในการปฏิรูปตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

5.3.1 การเพิ่มความเพียงพอของฐานบำนาญ

การเพิ่มความเพียงพอให้กับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานของระบบบำนาญไทย ซึ่งคือหัวใจสำคัญที่นำมาแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงด้านรายได้ และระดับของความยากจนที่มีอยู่โดยผู้สูงอายุรุ่นปัจจุบัน ผู้สูงอายุจำนวนไม่มากสามารถเข้าถึงรายได้บำนาญอื่น ๆ (กองทุนประกันสังคม และบำนาญข้าราชการ) เบี้ยยังชีพยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่กำลังจะเข้าสู่วัยสูงอายุซึ่งมีแนวโน้มที่จะลดการขอความช่วยเหลือจากครอบครัว แต่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพอย่างมีนัยสำคัญจากกองทุนประกันสังคม หรือโครงการออมอื่น ๆ (เช่น กอกช.) เมื่อโครงการเติบโตเต็มที่ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิดเบี้ยยังชีพอีกครั้ง จากเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับรายได้อื่น (จากงาน หรือครอบครัวเป็นหลัก) จากโครงการที่อนุญาตให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตที่มีระดับที่เหมาะสม ในการดำเนินการดังกล่าว จำเป็นต้องรักษาการประกันแบบถ้วนหน้าจากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนวิธีการพิจารณาโดยใช้การตรวจสอบรายได้ ซึ่งเคยล้มเหลวมาแล้วในบริบทของไทยในอดีต อย่างไรก็ตามกรณีนี้ไม่ได้ยกเว้นการใช้รูปแบบของการตรวจสอบสิทธิบำนาญ หรือเพื่อเสริมสิทธิประโยชน์เหล่านี้สำหรับผู้ที่มีสิทธิในความจำเป็นมากขึ้น (อาทิ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และเงินสงเคราะห์คนพิการ)

ในการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่เพียงพอ มีปัจจัยหลายข้อที่สำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา:

- **มีกรณีใดบ้างที่สร้างรายได้ขั้นต่ำที่เพียงพอให้กับผู้สูงอายุ:** เกณฑ์ในการกำหนดรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุที่มีความสอดคล้องมากที่สุดคือเส้นแบ่งความยากจนที่เฉลี่ยจำนวน 2,763 บาทต่อเดือน (ในปี 2562) ซึ่งอาจถือว่าเป็นจุดอ้างอิงที่ดีที่สุดในบริบทของไทยเพื่อกำหนดระดับเงินได้ขั้นต่ำที่บุคคลสามารถใช้ชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี
- **แหล่งเงินได้อื่น ๆ ของผู้สูงอายุ:** ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 รายได้เงินบำนาญไม่ใช่แหล่งรายได้เดียวที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงรายได้ขั้นต่ำ แหล่งเงินได้อื่น ๆ ได้แก่ การช่วยเหลือทางการเงินจากครอบครัว (รวมถึงคู่สมรส) รายได้จากการทำงาน สิทธิประโยชน์บำนาญอื่น ๆ และเงินออม อาจเป็นไปได้ว่าสำหรับผู้สูงอายุจำนวนมาก สิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนอาจเพียงพอต่อการเพิ่มรายได้รวมจากทุกแหล่งรายได้แล้วมีจำนวนเท่ากับเส้นแบ่งความยากจน แม้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยตัวของมันเองต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดนี้
- **ค่าใช้จ่ายที่สามารถรับผิดชอบได้ในปัจจุบันและในอนาคต** สิ่งที่ต้องพิจารณาคือเป็นประโยชน์สูงสุดอาจส่งผลต่อค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจำนวนมากซึ่งต้องสมดุลกับลำดับความสำคัญอื่น ๆ ของรัฐบาล

มีทางเลือกหลายทางที่นำมาใช้พิจารณาว่าจะปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างไรเพื่อให้เกิดระดับความเพียงพอที่สูงขึ้น เพื่อกำหนดบริบทสำหรับการพิจารณาทางเลือก ตารางที่ 5.1 นำเสนอการประเมินและพยากรณ์ต้นทุนค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สูงอายุที่แสดงไว้ตามสถานการณ์จำลองต่าง ๆ และเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของโครงการที่มีอยู่ สถานการณ์จำลองเหล่านี้ได้แก่:

- **การเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้เท่ากับเส้นแบ่งความยากจนสำหรับผู้รับประโยชน์ทุกคน** อาจเพิ่มต้นทุนของโครงการคิดเป็นร้อยละ 2.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี พ.ศ. 2563 และเพิ่มเป็น ร้อยละ 4.7 ภายในปี พ.ศ. 2603 สถานการณ์จำลองนี้อาจทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ แต่ไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ในประเทศรายได้ระดับปานกลาง เช่น ประเทศจอร์เจีย และมอริเชียสปัจจุบันจ่ายเงินบำนาญจำนวนมากกว่าโดยสนับสนุนจากเงินภาษี (คิดเป็นร้อยละ 2.9 และ 4.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศตามลำดับ เช่นเดียวกับประเทศที่มีรายได้สูง เช่น ประเทศออสเตรเลีย (ร้อยละ 2.5) เดนมาร์ก (ร้อยละ 5.7) นอร์เวย์ (ร้อยละ 5.3) นิวซีแลนด์ (ร้อยละ 4.5) และสหราชอาณาจักร (ร้อยละ 4.3).
- **ให้สิทธิประโยชน์ที่เส้นแบ่งความยากจน สำหรับผู้สูงอายุที่อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป** อาจลดค่าใช้จ่ายโครงการลงอย่างมีนัยสำคัญที่ร้อยละ 1.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี พ.ศ. 2563 และร้อยละ 3.9 ภายในปี พ.ศ. 2603
- **การเพิ่มระดับสิทธิประโยชน์ขึ้นทีละน้อย** ซึ่งจะทำให้มีต้นทุนที่ต่ำกว่ามาก อาทิ การเพิ่มขึ้นของสิทธิประโยชน์ทั้งหมดจำนวน 400 บาท ต่อเดือน จะทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.57 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไปเป็นร้อยละ 0.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และเพิ่มถึงร้อยละ 1.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี พ.ศ. 2603
- **การใช้วิธีการที่แตกต่างกันเพื่อจำแนกระดับสิทธิประโยชน์ตามอายุ** เช่น อาจนำความสามารถของผู้สูงอายุในการทำงานเมื่ออายุสูงขึ้น มาพิจารณา เพิ่มสิทธิประโยชน์ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป และมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์สูงสุดให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป สถานการณ์จำลองสุดท้ายในตารางให้ตัวอย่างของกรณีนี้ซึ่งจะทำให้สามารถรักษาสินทรัพย์จำนวน 600 บาทให้กับผู้สูงอายุตั้งแต่ อายุ 60 – 64 ปี และเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้กับผู้สูงอายุกลุ่มอื่นที่อายุมากกว่า

ตารางที่ 5.1: การประเมินและพยากรณ์ต้นทุนค่าใช้จ่ายในปัจจุบันของสถานการณ์จำลองต่างๆ สำหรับระดับสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ปี พ.ศ. 2563 – 2603)

	2563		2573	2583	2593	2603
	ร้อยละของ จีดีพี	บาท (พันล้าน)	ร้อยละของ จีดีพี			
ข้อมูลที่ใช้เป็นฐาน: ระดับสิทธิประโยชน์ในปัจจุบัน อายุ 60-69 ปี: สิทธิประโยชน์ 600 ต่อเดือน อายุ 70-79 ปี: สิทธิประโยชน์ 700 ต่อเดือน อายุ 80-89 ปี: สิทธิประโยชน์ 800 ต่อเดือน อายุ 90 ปีขึ้นไป: สิทธิประโยชน์ 1,000 บาท ต่อเดือน	0.57%	98	0.80%	1.01%	1.13%	1.23%
เส้นความยากจนสำหรับผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป 60+: 2,763 บาท/เดือน	2.36%	411	3.32%	4.07%	4.39%	4.74%
เส้นความยากจนสำหรับผู้มีอายุ 65 ปีขึ้นไป 60-65: ไม่ได้รับ 65+: 2,763 บาท/เดือน	1.59%	277	2.41%	3.21%	3.64%	3.86%
สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด คิดเป็น 400 บาท/เดือน 60-69: 1,000 บาท /เดือน 70-79: 1,100 บาท/เดือน 80-89: 1,200 บาท/เดือน 90+: 1,400 บาท /เดือน	0.91%	158	1.28%	1.60%	1.76%	1.91%
แนวคิดผสม 60-64: 600 บาท/เดือน 65-69: 1,000 บาท/เดือน 70+: 1,500 บาท/เดือน	0.93%	162	1.36%	1.77%	2.00%	2.14%

หมายเหตุ: ระดับสิทธิประโยชน์ทั้งหมดที่นำมาคำนวณถึงอยู่ในราคาปี พ.ศ. 2562 โดยมีสมมติฐานว่าระดับสิทธิประโยชน์คงที่ ตามสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปีถัดๆ มา (หมายความว่า มีการคิดค่าดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว) ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ถือว่ามีการให้สิทธิประโยชน์กับผู้สูงอายุร้อยละ 90 ในแต่ละกลุ่มประชากร โดยตระหนักว่าบำนาญข้าราชการครอบคลุมร้อยละ 10 ของผู้สูงอายุ

การบูรณาการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับบำนาญอื่น และโครงการสวัสดิการต่าง ๆ ยังให้ทางเลือกในการรักษาต้นทุนของโครงการ ในขณะที่เดียวกันแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น มีทางเลือกหลักที่สำคัญ 2 แนวทาง

- เสริมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีระดับความเปราะบางในระดับสูงกว่า ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเงินสงเคราะห์คนพิการ แนวคิดนี้คือการรักษาสีทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีมากกว่าสิทธิประโยชน์ที่ให้ในปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญ แต่ไม่จำเป็นต้องให้สิทธิประโยชน์เท่ากับเส้นแบ่งความยากจน อาจสันนิษฐานได้ว่ามีผู้สูงอายุจำนวนมากที่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยการหางานต่อเอง การช่วยเหลือสนับสนุนจากครอบครัว หรือรายได้จากแหล่งอื่นอย่างใดก็ได้ อาจมีการสนับสนุนที่เน้นกลุ่มเป้าหมายมากขึ้นสำหรับกลุ่มที่ไม่อาจได้รับการช่วยเหลือจากทางอื่นได้ เช่น การช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และเงินสงเคราะห์ผู้พิการ (ซึ่งผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับ) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิทธิประโยชน์และระดับสิทธิประโยชน์ที่รวมกันของโครงการเหล่านี้จำเป็นต้องมีการประเมินอย่างรอบคอบ

- **แนะนำการทดสอบสิทธิการรับบำนาญ** โดยจะลดจำนวนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุลงสำหรับผู้ที่ได้รับเงินบำนาญอื่น ซึ่งอาจต้องมีการบูรณาการกับกองทุนประกันสังคมและโครงการอื่นที่ให้สิทธิประโยชน์บำนาญอย่างใกล้ชิดมากขึ้น รายละเอียดของทางเลือกต่าง ๆ ปรากฏในข้อ 5.3.4

ไม่ว่ารูปแบบเฉพาะของระดับสิทธิประโยชน์ที่เลือกจะเป็นเช่นไร สิ่งสำคัญคือการคิดค่าดัชนีสิทธิประโยชน์ต่ออัตราเงินเฟ้อเป็นอย่างน้อย เพื่อให้ผู้รับประโยชน์สามารถรักษอำนาจการซื้อไว้ได้ ในความเป็นจริง ต้นทุนที่ได้กล่าวมาข้างต้นถือว่าสิทธิประโยชน์จะเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว ซึ่งโดยปกติมักจะสูงเกินอัตราเงินเฟ้อ⁴⁵

5.3.2 เพิ่มการสนับสนุนเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม ในฐานะโครงการหลักที่สัมพันธ์กับรายได้ (ชั้น 1)

ด้วยการปฏิรูปที่เหมาะสม เงินบำนาญ กองทุนประกันสังคมถือเป็นโครงการที่มั่นคงที่สามารถสร้างรายได้ทดแทนให้กับแรงงานไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระดับที่สามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้แรงงานที่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบสามารถนำเงินสมทบดังกล่าวมาเป็นสิทธิประโยชน์ที่สามารถรักษามาตรฐานการดำรงชีวิตในช่วงวัยชรา สิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมเป็นโครงการเดียวในประเทศไทยในปัจจุบันที่ให้สิทธิประโยชน์ที่ประกันผลตอบแทน ข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการค่อนข้างใหม่ ซึ่งหมายความว่าบทบาทของโครงการนี้อาจยังเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก แต่หากมีจำนวนผู้ประกันตนที่เกษียณอายุมากขึ้น โครงการนี้จะกลายเป็นรายได้บำนาญที่สำคัญของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงยังมีความจำเป็นเพื่อให้โครงการสามารถให้ระดับเงินทดแทนรายได้ที่ดีในอนาคต และยังคงรักษาความยั่งยืนทางการเงินในบริบทสังคมผู้สูงอายุ

ลักษณะทั่วไปของการปรับองค์ประกอบที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความเพียงพอและความยั่งยืนมีการคำนวณมาเป็นอย่างดี วิธีการของการปฏิรูป

- การเพิ่มเพดานค่าจ้าง (และดัชนี) เพื่อให้โครงการสามารถให้สิทธิประโยชน์ที่มีความหมายต่อสมาชิกอย่างต่อเนื่อง
- การเพิ่มอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว และเพื่อช่วยให้มีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่ยาวนานขึ้น (และดังนั้นจึงมีความเพียงพอของสิทธิประโยชน์)
- การเพิ่มอัตราเงินสมทบอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้มีระดับที่เหมาะสมสำหรับโครงการที่มีลักษณะนี้
- การนำเสนอแผนเงินบำนาญพิจารณาจากดัชนีอาชีพ ที่สะท้อนรายได้ที่เพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลาการทำงาน สร้างระบบที่มีความยุติธรรมกว่า และหลีกเลี่ยงการบิดเบือนต่าง ๆ
- เพื่อเพิ่มและคิดค่าดัชนีฐานเงินเดือนสำหรับการจ่ายเงินสมทบและบำนาญ มาตรา 39 กองทุนประกันสังคม

การกำหนดแผนการดำเนินงานไปสู่โครงการที่มีความยั่งยืนทางการเงินและเพียงพอมากขึ้นจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนการปฏิรูประยะยาว ตลอดจนนโยบายการสะสมทุนและนโยบายการลงทุน แผนการปฏิรูปจำเป็นต้องมีการพัฒนาผ่านกระบวนการไตรภาคี กับนายจ้าง แรงงาน และรัฐบาล รวมถึงผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย เช่น ภาคประชาสังคม นักการเมือง และนักวิชาการ แผนดังกล่าวจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดและกลั่นกรองวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมที่จะสร้างองค์ความรู้ร่วมกัน และเพื่อให้เกิดการยอมรับทางการเมืองที่สำคัญต่อการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จ โดยจะเชื่อมโยงกับการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนสำหรับระบบบำนาญโดยรวม ตามที่ได้นำเสนอไว้ในข้อเสนอแนะของรายงานฉบับนี้ การบริหารการเงินและนโยบายการลงทุนควรกำหนดภายใต้วิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของสำนักงานประกันสังคม และมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังต่อไปนี้:

- **นโยบายด้านการบริหารการเงิน** จะกำหนดวัตถุประสงค์การสะสมทุนในระยะยาวของโครงการอย่างเป็นทางการ (รวมถึงการกำหนดเป้าหมายของระดับเงินสำรองระยะยาวที่เหมาะสม) และ กำหนดองค์ประกอบ อาทิ ระยะเวลาที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบและอายุเกษียณที่สามารถรับเงินบำนาญได้
- **นโยบายการลงทุน** ควรมีการกำหนดนโยบายการลงทุนโดยเฉพาะสำหรับโครงการบำนาญของกองทุนประกันสังคมและกำหนดแนวทางการลงทุนที่สะท้อนลักษณะโครงการระยะยาว

45 เหตุผลของการคิดค่าดัชนีสิทธิประโยชน์ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวในต้นทุน คือสิทธิประโยชน์ที่คิดค่าดัชนีเงินเฟ้อในช่วงระยะยาวจะลบล้างค่าลงอย่างมากเมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ย แม้ว่าจะเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในระยะเวลายาว แต่มีแนวโน้มว่าเมื่อเวลาผ่านไปจะมีความคาดหวังว่าสิทธิประโยชน์จะเพิ่มขึ้นตามรายได้เฉลี่ย แม้ว่าการคิดค่าดัชนีจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์เป็นครั้งคราว

การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของกองทุนประกันสังคมล่าสุด โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีข้อเสนอแนะให้มีการนำนโยบายด้านการลงทุนและการบริหารการเงินมาใช้ รายงานการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยในรอบถัดไปให้ข้อเสนอแนะที่ทันต่อเหตุการณ์โดยพิจารณาจากบริบทของโครงการในปัจจุบัน

5.3.3 การขยายความคุ้มครองสิทธิประโยชน์การประกันบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้ให้กับผู้ประกันตนที่ไม่ได้อยู่ในบังคับมาตรา 33

มีขอบเขตที่สำคัญในระบบบำนาญไทยที่ขยายความคุ้มครองสิทธิประโยชน์การประกันสัมพันธ์ให้กับแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองภาคบังคับมาตรา 33 แรงงานเหล่านี้ ประกอบด้วย แรงงานอิสระ และแรงงานที่มีรูปแบบการจ้างงานเฉพาะ ขณะที่ กอช. และมาตรา 40 ซึ่งเป็นโครงการภาคสมัครใจมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่พบว่าโครงการดังกล่าวมีข้อจำกัดที่สำคัญ ดังนี้:

- กอช. และมาตรา 40 เป็นโครงการแบบกำหนดเงินสมทบ ที่ไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพแบบที่มีการประกันผลประโยชน์ ระบบดังกล่าวมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงของผลตอบแทนจากการลงทุน อัตราเงินสมทบที่ต่ำยังหมายความว่าสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับก็จะต่ำตามไปด้วย
- โครงการดังกล่าวเป็นโครงการภาคสมัครใจ ประกอบการณจากประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า โครงการภาคสมัครใจต่าง ๆ นี้ มีความสำเร็จที่จำกัดในการขยายความคุ้มครองของโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ (ILO 2562)
- ไม่สามารถโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างโครงการแบบกำหนดเงินสมทบ และโครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนตาม มาตรา 33 และมาตรา 39 กองทุนประกันสังคม (และถือเป็นสิ่งที่ยากมากในการสร้างระบบการโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างประเภทของสิทธิประโยชน์ที่แตกต่าง) ซึ่งเป็นการจำกัดขอบเขตสำหรับแรงงานในการเคลื่อนย้ายระหว่างรูปแบบการจ้างงานที่ต่างกันเพื่อสะสมสิทธิประโยชน์บำนาญที่เพียงพอ อีกทั้งยังจำกัดขอบเขตในการใช้โครงการประกันสังคมในการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการทำงานในระบบ

การขยายสิทธิประโยชน์ที่สัมพันธ์กับรายได้จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์รายละเอียดเพิ่มเติม แต่สามารถกำหนดทางเลือกหลักที่สำคัญ อาจมีการพิจารณาบทเรียนต่าง ๆ ที่สำคัญจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อขยายความคุ้มครองโครงการบำนาญหลักๆ ให้กับแรงงานนอกระบบในลักษณะที่เน้นให้เกิดการบูรณาการ เพื่อช่วยให้สามารถโอนย้ายสิทธิประโยชน์ได้ (ข้อมูลปรากฏในกล่องข้อความ 5.1) องค์ประกอบหลักที่สำคัญและข้อควรพิจารณาของแนวทางนี้มีดังต่อไปนี้:

- **สิทธิประโยชน์การประกันที่สัมพันธ์กับรายได้** แบบกำหนดประโยชน์ทดแทนเป็นคุณลักษณะหลักของโครงการและควรสอดคล้องกับโครงสร้างของสิทธิประโยชน์กรณีอื่น ของกองทุนประกันสังคมที่จะให้มีการโอนย้ายสิทธิประโยชน์ได้ จุดอ้างอิงที่ดีที่สุดสำหรับโครงการในระบบของไทยคือ สิทธิประโยชน์ มาตรา 39 กองทุนประกันสังคม ที่ใช้โครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกับมาตรา 33 ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราคงที่ที่จำนวน 432 บาท/เดือน (คิดเป็นร้อยละ 9 ของฐานรายได้จำนวน 4,800 บาท/ เดือน) และกำหนดเงินบำนาญตามฐานรายได้นี้ โครงการนี้ให้ได้เฉพาะแรงงานที่เคยเป็นผู้ประกันตน มาตรา 33 แนวทางที่คล้ายกันนี้สามารถนำมาใช้เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานอื่น ๆ แม้ว่าอาจต้องมีการกำหนดองค์ประกอบเฉพาะ ซึ่งต้องมีการกำหนดนิยามใหม่ของ มาตรา 39 หรือ มาตรา 40 หรือการสร้างโครงการสิทธิประโยชน์ใหม่ หรือปรับบัญญัติใหม่ภายใต้สำนักงานประกันสังคม
- **เงินสมทบภาคบังคับ:** โครงการภาคบังคับกำหนดหน้าที่ทางกฎหมายสำหรับแรงงานและนายจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการประกันสังคม และกำหนดหลักการในการติดตามและบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยทั่วไป เมื่อโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบกำหนดให้เป็นภาคบังคับ โครงการเหล่านี้จะมีประสิทธิผลในการขยายการคุ้มครองมากกว่าโครงการภาคสมัครใจ (ILO, 2019; Nguyen and Cunha, 2019) ความพยายามในการขยายสิทธิประโยชน์การประกันบำนาญแบบสัมพันธ์กับรายได้ สำนักงานประกันสังคมสามารถกำหนดหลักการที่แรงงานและนายจ้างทุกคนในประเทศไทยต้องมีหน้าที่ทางกฎหมายในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ในทางปฏิบัติ อาจกำหนดหน้าที่ทางกฎหมายตามเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำ ภาคการจ้างงาน สถานะทางสัญญา และหรือเกณฑ์อื่น ๆ ความคุ้มครองภาคบังคับไม่ควรเป็นประเด็นของการบังคับใช้ และการลงโทษ แต่ควรเป็นส่วนหนึ่งของแผนการในการสร้างเสริมวัฒนธรรมแห่งการคุ้มครองทางสังคม ร่วมกับรูปแบบต่าง ๆ ของการสนับสนุนเงิน แรงจูงใจและการบริหารจัดการที่เรียบง่าย

- **การให้เงินอุดหนุน:** ในการขยายความคุ้มครองภาคบังคับ รูปแบบของการให้เงินอุดหนุนบางรูปแบบเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างแรงจูงใจสำหรับแรงงานและนายจ้างที่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบจำนวนไม่มากเพื่อเข้าร่วมโครงการ กรณีนี้อาจทำได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่งจากสองวิธี: (ก) เช่นเดียวกับ กอช. มาตรา 40 และมาตรา 33 กองทุนประกันสังคม รัฐบาลสามารถร่วมจ่ายเงินสมทบ หรือ (ข) ให้เงินอุดหนุนให้มีระดับสิทธิประโยชน์สูงขึ้นผ่านกองทุนประกันสังคม ที่จำเป็นต้องมีการจำแนกระหว่างผู้มีเงินได้สูงกว่าและต่ำกว่า (และผู้ประกันตนมาตราต่าง ๆ) สิทธิประโยชน์ที่ได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นรูปแบบหนึ่งของเงินช่วยเหลือต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ แม้ว่ากรณีนี้ไม่อาจสร้างแรงจูงใจในการจ่ายเงินสมทบก็ตาม
- **การจัดการแรงจูงใจ:** จำเป็นต้องมีการพิจารณาการบริหารจัดการ และการประสานงานอย่างรอบคอบ อัตราเงินสมทบอาจต้องมีอัตราที่ต่ำพอที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานที่มีรายได้พอประมาณในการจ่ายเงินสมทบ แต่มีจำนวนที่สูงพอที่จะจ่ายเพื่อสิทธิประโยชน์ที่มีระดับของรายได้ทดแทนที่เพียงพอเหมาะสม เมื่อรวมกับเงินช่วยเหลืออื่น ๆ อาจมีความจำเป็นที่ต้องมีการดูแลเพื่อรับรองว่าการปฏิรูปจะไม่ให้ทางเลือกต้นทุนที่ต่ำกว่าโครงการมาตรา 33 สำหรับนายจ้างและลูกจ้าง โดยอาจรับรองโดยการออกแบบโครงการอย่างรอบคอบ รวมถึงการบังคับใช้ และการปฏิบัติตามกฎหมาย ความได้เปรียบที่สำคัญของการมีโครงการ/มาตราต่าง ๆ ภายใต้กองทุนประกันสังคมคือการมีองค์กรเดียวที่สามารถติดตามและประเมินว่าลูกจ้างและนายจ้างได้จ่ายเงินสมทบภายใต้การบริหารจัดการที่ถูกต้อง
- **การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล (รวมถึง ฝ่ายบริหารจัดการด้านภาษี ฝ่ายกำกับดูแลด้านกฎหมาย แรงงาน และฝ่ายขึ้นทะเบียนธุรกิจ)** เป็นเรื่องสำคัญต่อการดำเนินโครงการ ความร่วมมือกันดำเนินการสามารถช่วยให้มีกระบวนการและการจัดการที่ชัดเจนและสอดคล้องสำหรับความเป็นระบบของสถานประกอบการหน่วยงานต่าง ๆ ยังสามารถสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการแบ่งปันข้อมูลและยอมรับผ่านกระบวนการบริหารจัดการแบบบูรณาการ

กล่องข้อความที่ 5.1:

ประสบการณ์ของประเทศอุรุกวัยในการขยายความคุ้มครองบำนาญให้กับแรงงานนอกระบบ

ประเทศอุรุกวัยเป็นประเทศที่เพิ่งจะเปลี่ยนสภาพเป็นประเทศที่มีรายได้สูง มีความสำเร็จอย่างมากในการขยายโครงการการคุ้มครองทางสังคมแบบเก็บเงินสมทบให้กับแรงงานนอกระบบ องค์ประกอบที่สำคัญสำหรับความก้าวหน้านี้คือการดำเนินโครงการ ที่เรียกว่า monotax ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบการจัดเก็บเงินสมทบโครงการประกันสังคมที่ง่ายขึ้น การจ่ายภาษีสำหรับที่สถานประกอบการขนาดเล็กและแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ ลักษณะที่สำคัญของวิธีการนี้ประกอบด้วย

- ▶ โครงการเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบำนาญที่มีการจ่ายเงินสมทบโครงการหลักในประเทศ โดยมีกฎที่อนุญาตให้สามารถโอนย้ายสิทธิประโยชน์ของแรงงานเมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานเกิดขึ้น
- ▶ ภาษีและเงินสมทบที่จ่ายภายใต้โครงการ Monotax จะต่ำกว่าโครงการปกติ เพื่อจูงใจให้เกิดการจ้างงานในระบบ
- ▶ การรวมระบบการจ่ายเงินประกันสังคมและภาษีให้เป็นระบบการจ่ายเงินงวดเดียวลดความยุ่งยากในการจ่ายเงินและลดอุปสรรคด้านการบริหารจัดการต่อการจัดหาระบบให้เป็นทางการซึ่งแรงงานประกอบอาชีพอิสระ และสถานประกอบการขนาดเล็กเผชิญอยู่

นับตั้งแต่มีประกาศใช้แนวทางดังกล่าว มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนแรงงานที่มีคุณสมบัติและสถานประกอบการที่เข้าร่วมโครงการอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดรูปแบบที่เป็นทางการ หรือการจ้างงานในระบบมากขึ้น

นวัตกรรมอีกแนวทางหนึ่งในอุรุกวัย คือ การขยายความคุ้มครองให้กับแรงงานทำงานบ้าน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา การจ่ายเงินสมทบให้กับระบบประกันสังคมเป็นภาคบังคับสำหรับแรงงานทำงานบ้าน การเปลี่ยนแปลงนี้ รวมกับความพยายามในการทำให้กระบวนการบริหารจัดการง่ายขึ้นและการยกระดับความรู้และความเข้าใจ ส่งผลให้การหลีกเลี่ยงไม่จ่ายเงินเข้าโครงการลดลงจากร้อยละ 61 เป็น ร้อยละ 36 ระหว่างปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2560

5.3.4 บำนาญชั้น 2 ที่สอดคล้องเพื่อการออมเสริม

การออมเสริมสามารถเป็นส่วนเสริมที่สำคัญสำหรับบำนาญ 2 ชั้น ที่ได้กล่าวไปเบื้องต้น และช่วยสร้างความหลากหลายของรายได้ของผู้เกษียณอายุ หลายโครงการที่มีอยู่ในประเทศไทยมุ่งให้เงินออม รวมถึง กอช. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และ กบข. ในขณะที่รัฐบาลกำลังพิจารณากองทุนบำนาญแห่งชาติ (NPF) มาใช้ อย่างไรก็ตาม รายการสิทธิประโยชน์ของโครงการต่างๆ ไม่จำเป็นต้องแสดงถึงการจัดการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับการบริหารจัดการกองทุน หรือให้มุมมองที่ชัดเจนกับผู้ออมในการจัดการ กล้องข้อความที่ 5.2 สรุปข้อกำหนดเบื้องต้นที่สำคัญสำหรับบำนาญชั้น 2 ในขณะที่มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศยังให้แนวทางและคำแนะนำในส่วนนี้อีกด้วย

ทางเลือกหลักที่สำคัญเพื่อใช้ในการปฏิรูป มีดังต่อไปนี้:

- การเลื่อนการประกาศใช้ กองทุนบำนาญแห่งชาติ (NPF) ออกไปชั่วคราว เพื่อให้ไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบบำนาญ รายงานฉบับนี้ประเมินว่าจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนกว่านี้เกี่ยวกับโครงสร้างระบบบำนาญทั้งระบบ ก่อนการเริ่มโครงการ NPF จุดที่สำคัญอย่างยิ่งคือการหลีกเลี่ยงโครงการที่เบียดบังไม่ให้การเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสมทบที่จำเป็นสำหรับความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่องบประมาณของรัฐ ความเสี่ยงที่อาจเป็นไปได้ที่มากับโครงการลักษณะนี้หมายถึงการกำกับดูแลและการจัดการการลงทุนของโครงการซึ่งต้องการพิจารณาให้รอบคอบ การฟื้นตัวจากวิกฤตโควิด-19 โดยทันทีในช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะนำโครงการใหม่มาใช้ การประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของกองทุนประกันสังคมในรอบถัดไปจะกำหนดแนวทางที่เหมาะสมของเงินสมทบที่จำเป็นต่อความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม และ จะช่วยให้ข้อมูลที่สำคัญต่อการดำเนินการของกองทุนบำนาญแห่งชาติ ให้มีความละเอียดรอบคอบ

กล่องข้อความที่ 5.2: ข้อกำหนดเบื้องต้นต่อโครงการบำนาญ ชั้น 2 ที่มีประสิทธิผล

หากมีการวางโครงสร้างที่เหมาะสม โครงการบำนาญชั้น 2 ที่ใช้เป็นบำนาญเสริมสามารถช่วยให้ระบบบำนาญมีความเข้มแข็ง เพียงพอ และสนับสนุนแรงจูงใจในระบบ และสร้างความหลากหลายทั้งสิทธิประโยชน์ และความเสี่ยงด้านการบริหารการเงิน อย่างไรก็ตามเป็นสิ่งสำคัญที่โครงสร้าง การบริหารจัดการ การบริหารความเสี่ยง ความคุ้มครอง การบริหารการเงิน การกำกับดูแล การให้บริการและการสื่อสารของโครงการดังกล่าว เป็นไปตามเกณฑ์ขั้นต่ำ สิ่งที่สำคัญอีกประการ คือ ระบบจะต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน และมีการควบคุมอย่างดี

- ▶ โครงสร้างสิทธิประโยชน์จำเป็นต้องสะท้อนและเสริมการจัดสรรบำนาญของรัฐอื่น ๆ ด้วย หากสิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่ในระบบบำนาญเป็นรูปแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน การจัดสรรเพิ่มเติมควรอยู่บนฐานการกำหนดเงินสมทบ (ที่มีหลักประกันแน่นอน) อย่างไรก็ตาม หากไม่ใช้กรณีเช่นนี้ เช่น เงินบำนาญกองทุนประกันสังคมจ่ายสิทธิประโยชน์น้อยและหรือมีการจ่ายแบบบำนาญ การใช้รูปแบบกำหนดเงินสมทบที่เสริมขึ้นมานี้ อาจเพิ่มความเสี่ยงเชิงระบบ และอาจไม่สร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคม
- ▶ โครงการเสริมอาจให้สิทธิประโยชน์ที่สำคัญขึ้นอยู่กับการจ่ายเงินสมทบของนายจ้าง โครงการที่ให้แต่ละคนสามารถจ่ายเงินเพิ่มโดยสมัครใจจะให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่เพื่อสิทธิประโยชน์ที่เพียงพอ เป็นสิ่งสำคัญที่นายจ้างต้องจ่ายส่วนหนึ่งของเงินสมทบหรือจ่ายทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการทางการเงิน
- ▶ ข้อกำหนดด้านการกำกับดูแลที่เหมาะสม พร้อมกับการติดตามที่มีประสิทธิผลจากรัฐบาล (เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับสินทรัพย์ การคิดค่าธรรมเนียม เครื่องมือการลงทุน ความโปร่งใส และอื่นๆ)
- ▶ ควรหลีกเลี่ยงความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงของระบบที่อาจทำให้เกิดความสับสนและเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่าย
- ▶ ระบบควรรับรองว่าไม่มีผลกระทบที่เป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการจ่ายเงินสมทบการออมเสริมและ/หรือกองทุนประกันสังคม

- **การกำหนดจุดยืนของ กอช ในฐานะการออมเสริมต่อบำนาญกองทุนประกันสังคม** ปัจจุบันหากจะจ่ายเงินสมทบ กอช. จะต้องออกจาก มาตรา 40 สำหรับการขยายสิทธิประโยชน์ที่มีการรับประกันภายใต้กองทุนประกันสังคม (ตามที่ได้อธิบายไปตอนต้นของข้อ 5.3.3) อาจพิจารณา กอช ในฐานะส่วนเสริม เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันระหว่างโครงการ
- **พิจารณาการบูรณาการกองทุนบำนาญให้มากขึ้น** พบว่าลักษณะที่เหมือนกันที่สำคัญของโครงการ กอช. กบข. และ กบข. ในการลงทุนสิทธิประโยชน์แบบกำหนดเงินสมทบ เพื่อประโยชน์ในประหยัดต้นทุน และประสิทธิภาพ อาจพิจารณาให้เกิดการบูรณาการในการลงทุนและการบริหารจัดการ

5.3.5 การบูรณาการเงินบำนาญกองทุนประกันสังคมและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การบูรณาการเงินบำนาญกองทุนประกันสังคมและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะทำให้เกิดการปรับปรุงระบบบำนาญที่สำคัญ 2 ประการที่อาจช่วยให้เกิดความเพียงพอและความยั่งยืนทางการเงินเพิ่มขึ้น ข้อเท็จจริงที่ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินบำนาญกองทุนประกันสังคมเป็นส่วนเสริมซึ่งกันและกัน ถือเป็นลักษณะที่ดีของระบบบำนาญของไทย อย่างไรก็ตาม การจ่ายสิทธิประโยชน์ของ 2 โครงการที่แยกจากกันไม่ใช่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การบูรณาการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินบำนาญกองทุนประกันสังคมสามารถเปลี่ยนมุมมองของความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ ที่ผู้รับประโยชน์จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการจ่ายครั้งเดียวสูงกว่าการแยกจ่ายสิทธิประโยชน์จำนวนน้อยกว่า การให้สิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในการจ่ายเงินบำนาญเพียงครั้งเดียวสามารถแก้ปัญหานี้ได้และยังช่วยอำนวยความสะดวกใหม่ สองประการของระบบ

1. **การตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ:** ตามที่ได้อธิบายไปใน ข้อ 5.3.1 ในขณะที่พบว่ามีความต้องการที่ชัดเจนในการเพิ่มการประกันจำนวนบำนาญจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ก็จำเป็นต้องพิจารณาด้านทุนของโครงการ แนวทางที่เป็นไปได้แนวทางหนึ่งเพื่อลดต้นทุนในอนาคตของบำนาญที่จ่ายจากรายได้ทางภาษีคือการตรวจสอบสิทธิบำนาญโดยที่ลดสิทธิประโยชน์จากบำนาญทางสังคมลงสำหรับคนที่ได้รับบำนาญประเภทอื่น (ข้อมูลปรากฏตาม กล้องข้อความที่ 3.3) การตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญเริ่มจากระดับรายได้ที่สูงมากจะเป็นการกำหนดตัวแปรที่ต้องการของแนวทางเนื่องจากจะสามารถหลีกเลี่ยงการลดแรงจูงใจในการขึ้นทะเบียนโครงการบำนาญแบบที่ต้องจ่ายเงินสมทบ อย่างไรก็ตามการดำเนินการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญจำเป็นต้องมีการบูรณาการที่เข้มแข็งระหว่างสิทธิประโยชน์ทั้งสองเนื่องจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะถูกกำหนดโดยระดับสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม (กล้องข้อความที่ 5.3 อธิบายสถานการณ์สำหรับการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ)

กล่องข้อความที่ 5.3:

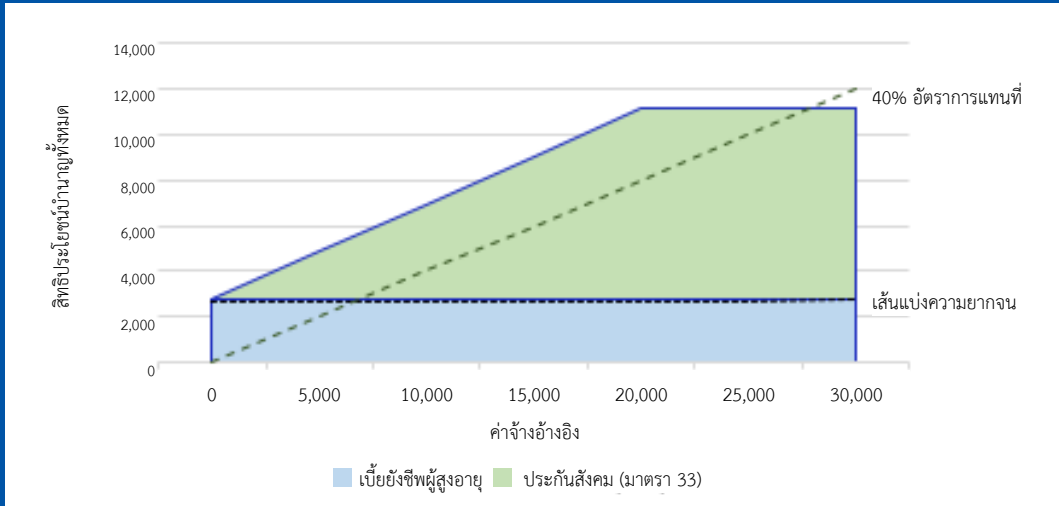
ทางเลือกสำหรับการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญในรูปแบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เพื่อแสดงให้เห็นถึงการกำหนดค่าที่เป็นไปได้ของการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ ในระบบบำนาญของประเทศไทย จึงมีการพิจารณาสถานการณ์ “ก่อน” และ “หลัง” ในภาพที่ 5.6 และภาพที่ 5.7 สถานการณ์จำลองทั้งสองแสดงระดับสิทธิประโยชน์เงินบำนาญทั้งหมด (แกนแนวดิ่ง) สำหรับ ผู้สูงอายุที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เป็นเวลา 30 ปี กรณีนี้แสดงการเปรียบเทียบกับค่าจ้างอ้างอิง (แกนแนวนอน) ซึ่งปัจจุบันเป็นค่าเฉลี่ยของเงินเดือน 5 ปีสุดท้าย จึงควรเน้นย้ำว่าตัวเลขดังกล่าวไม่ได้แสดงถึงความคุ้มครองและใช้เพื่อการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม สำหรับผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากกองทุนประกันสังคมเท่านั้น ยกตัวอย่าง คนที่ไม่ได้รับเงินบำนาญ จากกองทุนประกันสังคม จะอยู่ที่จุด “0” บนแกน X

กำหนดสถานการณ์จำลอง โดยให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุพื้นฐานกำหนดไว้ที่เส้นความยากจน และเพดานเงินเดือนจะเพิ่มขึ้นเป็น 20,000 บาท / เดือน ภาพแสดง (พร้อมเส้นประ) อัตราเงินทดแทนร้อยละ 40 และเส้นความยากจน โดยภาพที่แสดงนั้นเป็นข้อมูลราคา พ.ศ. 2562

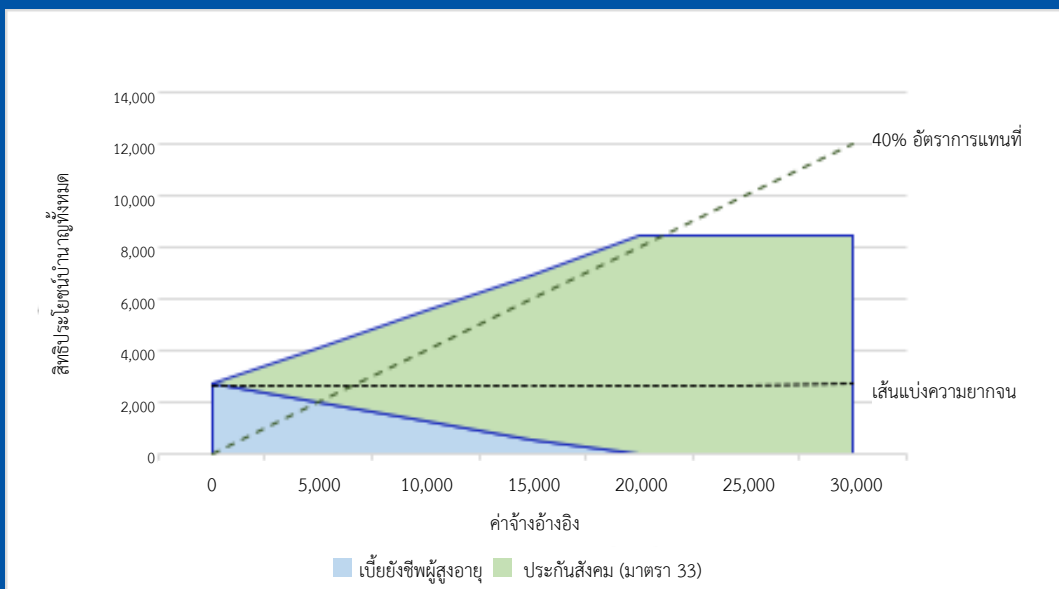
ภายใต้สถานการณ์จำลองแรก (ภาพที่ 5.6) ผู้รับเงินบำนาญกองทุนประกันสังคมทุกคนได้รับทั้งเบี้ยยังชีพและบำนาญจากกองทุนประกันสังคม เพื่อรับรองว่าไม่มีผู้สูงอายุคนใดจะมีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจน นอกจากนี้ยังส่งผลให้มีอัตราเงินทดแทนอย่างมีนัยสำคัญเกินกว่าร้อยละ 40 ของค่าจ้างอ้างอิงสำหรับแรงงานที่มีประวัติการจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลา 30 ปี (นอกเหนือจากผู้ที่มีอัตราเงินเดือนที่สูงกว่า 20,000 บาท / เดือน)

ภาพที่ 5.6: กรณีไม่มีการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ



มีตัวเลขจำนวนมากสำหรับสูตรที่ใช้สำหรับการทดสอบการลดลงของเงินบำนาญ ความเป็นไปได้ที่หนึ่งก็คือสามารถภายใต้สถานการณ์จำลองที่ 2 (ภาพที่ 5.7) มีการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญซึ่งหมายความว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะลดลง 1 บาท / เดือน สำหรับเงินบำนาญกองทุนประกันสังคม ทุก 3 บาท / เดือน ซึ่งหมายความว่าสิทธิประโยชน์จะค่อยๆ ลดลงสำหรับผู้ที่มีรายได้สูง ในสถานการณ์นี้อัตราเงินทดแทนจะต่ำกว่า แต่ยังคงเกินร้อยละ 40 สำหรับผู้รับบำนาญทุกคนตามเกณฑ์เงินเดือน

ภาพที่ 5.7: กรณีตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ



มีทางเลือกหลายทางสำหรับการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ ทางเลือกทางหนึ่งซึ่งเป็นไปได้ คือการออกแบบให้อยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับบำนาญกองทุนประกันสังคมขั้นต่ำ

2. **การยกเลิกการจ่ายสิทธิประโยชน์ในแบบบำนาญ:** การยกเลิกการจ่ายสิทธิประโยชน์แบบบำนาญ สำหรับผู้ประกันตน กองทุนประกันสังคม ที่มีประวัติการจ่ายเงินสมทบระยะสั้น จะช่วยให้รายได้เกษียณรวมอยู่ในระดับสูงขึ้นและมีความมั่นคงมากขึ้นตลอดการเกษียณอายุสำหรับบุคคล เหตุผลหลักในการไม่จ่ายสิทธิประโยชน์จำนวนน้อยเป็นรายเดือนคือ การจ่ายเงินรายเดือนที่มีจำนวนน้อยให้กับผู้รับบำนาญเป็นภาระสำคัญทางการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามกรณีนี้จะไม่เกิดขึ้นหากมีการจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นส่วนเสริมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กล้องข้อความที่ 5.4 อธิบายสถานการณ์จำลองสำหรับการแทนที่บำนาญด้วยการจ่ายเงินบำนาญเป็นรายงวด นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องเน้นว่าการให้บำนาญก่อให้เกิด อุปสรรคสำหรับการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญจะประสบความสำเร็จต่อเมื่อนำไปใช้กับการจ่ายสิทธิประโยชน์รายงวดเท่านั้น มิฉะนั้นแรงงานบางคนอาจต้องการรับเงินบำนาญเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบสิทธิเงินบำนาญ

กล่องข้อความที่ 5.4:

สถานการณ์การจำลองในการแทนที่การจ่ายบำนาญเป็นการจ่ายเงินบำนาญรายงวด

สถานการณ์จำลองทั้งสองเรื่องเสนอสถานการณ์ของคุณอนงค์ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ▶ จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเป็นเวลา 14 ปี ก่อนครบอายุเกษียณที่อายุ 60 ปี ในปี พ.ศ. 2578 เงินเดือนห้าปีที่ใช้จ่ายเงินสมทบ คิดเป็น 18,784 บาท /เดือน (ราคาที่เกิดขึ้นจริงในปี 2563), ซึ่งเป็นค่าจ้างเฉลี่ยที่ประมาณการสำหรับลูกจ้างในตลาดแรงงาน⁴⁶

ในสถานการณ์แรก คุณอนงค์ได้รับเงินบำนาญ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกันสังคม:

- ▶ เงินบำนาญคิดคำนวณจาก
 - ร้อยละ 6 ของรายได้สำหรับการจ่ายเงินสมทบจำนวน 14 ปี บวกกับดอกเบี้ยร้อยละ 1.87 ต่อปี⁴⁷
 - เงินบำนาญทั้งหมด (รวมดอกเบี้ย): 196,907 บาท (ราคาคงที่ พ.ศ. 2563)
- ▶ สมมติว่าคุณอนงค์มีชีวิตต่อมาหลังเกษียณจำนวน 26.2 ปี⁴⁸ มูลค่าต่อเดือนจะอยู่ที่ 625 บาท

ในสถานการณ์จำลองที่เป็นทางเลือก บำนาญที่จ่ายตามสูตรการคำนวณบำนาญที่ใช้กันอยู่ โดยมีอัตราเงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 1.33 ต่อปี (เทียบเท่ากับร้อยละ 20 ในกรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี)

- ▶ อัตราเงินสะสม: ร้อยละ 18.67 ($1.33\% \times 14$ ปี)
- ▶ ค่าจ้างอ้างอิง: 18,784 บาท /เดือน (ค่าจ้างเฉลี่ยสำหรับ 5 ปีสุดท้าย)
- ▶ สิทธิประโยชน์บำนาญ: 3,506 บาท/เดือน

ข้อสังเกตที่สำคัญ 2 ประการที่เกิดจากกรณีตัวอย่างนี้:

- ▶ สมมติว่าคุณอนงค์มีชีวิตหลังเกษียณเป็นเวลา 21.4 ปี เงินบำนาญจาก กองทุนประกันสังคมจะมีมูลค่ามากกว่าบำนาญห้าเท่า
- ▶ แม้ว่าการจ่ายสิทธิประโยชน์รายเดือนจำนวนน้อยกว่าให้กับบุคคลที่มีประวัติการจ่ายเงินสมทบระยะสั้นจะเพิ่มภาระการบริหารจัดการเพิ่มเติม แต่ควรหลีกเลี่ยงหากการจ่ายเงินบำนาญสามารถรวมกับเบี้ยยังชีพที่มีการจ่ายไปแล้ว

46 พิจารณาจากค่าจ้างเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ถึง 2578 โดยสมมติว่าการเติบโตที่แท้จริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.2 ต่อปี (ขึ้นอยู่กับอัตราการเติบโตของค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงตั้งแต่ปี 2544-2562)

47 เท่ากับการคืนเครดิตสุทธิของมาตรา 33 ตั้งแต่ปี 2542-2562

48 อายุขัยเฉลี่ยของผู้หญิง 60 ปีในปี พ.ศ. 2578-2583

การบูรณาการระหว่างเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและกองทุนประกันสังคมสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายรูปแบบ

- ▶ **คงสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและกองทุนประกันสังคมภายใต้หน่วยงานที่มีอำนาจในปัจจุบัน** แต่เพิ่มทางเลือกให้มีการจ่ายสิทธิประโยชน์พร้อมกันเพียงครั้งเดียวให้กับผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม ซึ่งหมายความว่าผู้รับประโยชน์บำนาญ กองทุนประกันสังคมจะได้รับทั้งเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคมพร้อมกันในวันเดียว ยกตัวอย่างเช่น งบประมาณสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายให้กับผู้รับสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมอาจโอนให้กับกองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นช่องทางในการจ่ายสิทธิประโยชน์ กรณีนี้อาจต้องมีการบูรณาการระบบการบริหารข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ
- ▶ **ให้สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบริหารและจ่ายสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** ซึ่งอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับสำนักงานประกันสังคม อย่างไรก็ตาม อาจไม่จำเป็นต้องเพิกถอนบทบาทกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จากการดำเนินโครงการ โดย พม. อาจมีบทบาทดำเนินการในเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิ การติดตามและการประเมินผลโครงการ

5.3.6 การบูรณาการกองทุนบำนาญข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติ

การแยกกองทุนบำนาญข้าราชการออกจากระบบบำนาญแห่งชาติก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในแง่ของความเป็นธรรม และการโอนย้ายสิทธิประโยชน์บำนาญระหว่างโครงการ การไม่มีระบบการโอนย้ายสิทธิประโยชน์ระหว่างกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำนาญข้าราชการส่งผลให้แรงงานที่มีการย้ายงานระหว่างภาคการทำงานขาดความสมบูรณ์ในการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญ และยังทำให้แรงงานขาดแรงจูงใจในการย้ายงานระหว่างภาคการทำงานจากมุมมองในมิติของความเป็นธรรม จำนวนบำนาญของภาครัฐที่มีความเพียงพอมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ยากในการที่จะหาเหตุผลมาอธิบาย ความเพียงพอที่มากกว่ายังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เห็นว่าบำนาญข้าราชการมีค่าใช้จ่ายสูงสุดในระบบบำนาญไทย (และจะมีลักษณะเช่นนี้ต่อไป)

ทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่สำหรับการบูรณาการกองทุนบำนาญข้าราชการกับระบบบำนาญในวงกว้าง และข้อมูลการประเมินที่มีรายละเอียดไม่ได้รวมอยู่ในขอบเขตของรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตามควรสรุปวิธีดำเนินการดังกล่าวได้ 2 แนวทางหลักๆ ที่สำคัญ

- ▶ **คงรูปแบบการจัดการกองทุนบำนาญข้าราชการปัจจุบันไว้** แต่เน้นการปรับองค์ประกอบที่สอดคล้องกับโครงการกองทุนประกันสังคม และกำหนดให้สามารถมีการโอนย้ายสิทธิประโยชน์ได้ระหว่างโครงการ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมระหว่างโครงการ สนับสนุนการเคลื่อนย้ายระหว่างแรงงานภาคเอกชนและภาครัฐ และอาจมีความเป็นไปได้ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความยั่งยืนได้อีกด้วย
- ▶ **การบูรณาการบำนาญข้าราชการกับบำนาญของแรงงานภาคเอกชน** โดยอาจต้องมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในรูปแบบที่แตกต่าง ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนผ่านระบบอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยเริ่มให้ข้าราชการใหม่เข้าร่วมโครงการกองทุนประกันสังคม การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนข้าราชการในระบบบำนาญข้าราชการและส่งผลให้เกิดการยกเลิกระบบบำนาญข้าราชการในช่วงเวลาต่อมา

5.3.7 สภาพแวดล้อมที่จะทำให้เกิดการปฏิรูประบบบำนาญ

ตามที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 ระบบบำนาญต่าง ๆ ไม่อาจคงอยู่ได้ในนโยบายที่ไม่อยู่ในขอบเขตของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อความเพียงพอของบำนาญและความเป็นไปได้ในการปฏิรูป เนื่องจากรายงานฉบับนี้มีข้อมูลในขอบข่ายที่จะวิเคราะห์ปัจจัยที่จะส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูป แต่สามารถระบุองค์ประกอบที่สำคัญบางประการได้

- ▶ **การจ้างงานผู้สูงอายุ** : การจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อให้แรงงานไทยผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อเนื่อง อาจส่งเสริมให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและมีความมั่นคงทางรายได้ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การปฏิรูประบบบำนาญประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเคลื่อนไหวที่จะทำให้มีการเพิ่มขึ้นของอายุที่เกิดสิทธิรับบำนาญ จำเป็นต้องมีการพิจารณาร่วมกับมาตรการที่บุคคลสามารถทำงานในระยะเวลานานกว่าเดิมได้ แม้แต่กระทั่งเป็นกรณี

ทำงานหลังอายุเกษียณ ผู้สูงอายุที่ประสงค์จะทำงานและสามารถทำงานได้ควรได้รับการสนับสนุนเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานได้ มีการตระหนักถึงประเด็นนี้อย่างมากภายใต้วาระแห่งชาติว่าด้วยสังคมผู้สูงอายุ โดยในมาตรการที่ 1.2 “สนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุและการมีรายได้ที่ยั่งยืน นับตั้งแต่ปี 2560 รัฐบาลได้เสนอให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับบริษัทต่าง ๆ ที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติม ทางเลือกเชิงนโยบายที่พัฒนาร่วมกับ พม. เสนอให้ “ทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ” รวมถึง “การทบทวนกฎหมายแรงงานเพื่อให้มีรูปแบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากขึ้นที่เหมาะสมกับสถานะทางสุขภาพของแรงงานผู้สูงอายุ รวมถึงคนพิการด้วย” (Teerawichitchainan et al., 2019).

- ▶ **การดูแลระยะยาว:** ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวที่มีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญต่อชีวิตที่มีคุณค่าของผู้สูงอายุ และยิ่งช่วยสนับสนุนให้ผู้สูงอายุและครอบครัวสามารถบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในการดูแลได้ การเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศส่งผลให้ครอบครัวต้อง มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และอาจไม่ใช่เหตุผลที่ตึกที่จะกำหนดให้ระบบบำนาญต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุ ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ในหลายยุทธศาสตร์รวมถึง แผนบูรณาการพัฒนาศักยภาพกลุ่มวัยผู้สูงอายุ (พ.ศ. 2556 – 2566) และระเบียบวาระแห่งชาติเรื่องสังคมสูงอายุ ในอดีต มีความพยายามอย่างมากที่จะรวมการสนับสนุนทั้งจากครอบครัวและจากการบริการในชุมชน (ซึ่งมักจะผ่านอาสาสมัคร) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2559 มีกิจกรรมต่าง ๆ โดย กระทรวงสาธารณสุขเพื่อเป็นช่องทางในการเพิ่มงบประมาณไปยังหน่วยงานด้านการอภิบาลดูแลและพัฒนาารูปแบบการดูแลเชิงบูรณาการ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการเสริมสร้างระบบให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ทำให้มีงบประมาณที่เพียงพอ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของประเทศไทยตลอดทศวรรษที่จะถึงนี้ด้วย
- ▶ **การดูแลสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายที่เอื้อถึงได้:** การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่สูงเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพแม้แต่กับระบบบำนาญที่มีความเข้มแข็งที่สุดได้เช่นกัน กรณีนี้หมายความว่า การเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายที่เอื้อถึงได้เป็นนโยบายบำนาญที่มีความสำคัญยิ่ง ประเทศไทยมีผลงานที่ดีมากในแง่กับผู้สูงอายุที่มีสิทธิในการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐโดยไม่มีค่าใช้จ่าย นับตั้งแต่ปี 2535 ทศวรรษก่อนหน้าที่จะมีการขยายความคุ้มครองประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับคนไทยทุกคนนับตั้งแต่ปี 2544 ภารกิจที่สำคัญที่ต้องดำเนินต่อไปคือการทำให้ระบบสามารถทำงานได้ต่อเนื่องเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของกลุ่มประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น และจัดการกับระดับของการเกิดภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุแม้ว่าจำนวนไม่มาก แต่มีความสำคัญ
- ▶ **สิทธิประโยชน์ของผู้พิการ สัมพันธ์กับระบบบำนาญในสองแนวทางที่สำคัญ:**
 - **การอุดหนุนว่างที่มีโดยการเพิ่มอายุเกษียณ:** สิทธิประโยชน์กรณีการซึ่งให้ความมั่นคงด้านรายได้ขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องสำคัญในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเพิ่มอายุเกษียณที่มีสิทธิรับบำนาญได้ให้สูงขึ้น แม้ว่าประชากรโดยเฉลี่ยมีอายุยืนยาวขึ้น มีสุขภาพที่แข็งแรงขึ้น ก็อาจมีหลายกรณีสำหรับผู้สูงอายุเริ่มเผชิญกับข้อท้าทายด้านสุขภาพและความพิการก่อนถึงอายุเกษียณที่รัฐบาลกำหนด สิทธิประโยชน์กรณีการซึ่งมีประสิทธิผลเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยบุคคลเหล่านั้นประเทศไทยมีพื้นฐานที่ดีในการให้ความช่วยเหลือคนพิการทั้งในรูปแบบเบี้ยคนพิการจากรัฐ และสิทธิประโยชน์ กรณีทุพพลภาพที่จ่ายผ่านโครงการประกันสังคมที่มาจากเงินสมทบ
 - **การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาวะพิการให้กับผู้สูงอายุ:** ในเงื่อนไขกว้าง ๆ สิทธิประโยชน์กรณีการทำหน้าที่สำคัญสองประการ (ก) เพื่อทดแทนรายได้จากการทำงานที่ลดลง และ (ข) เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาวะความพิการต่าง ๆ (เช่น ค่าอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการ และการดูแล) แม้ว่าเงินบำนาญอาจช่วยทดแทนรายได้จากการทำงาน แต่ไม่อาจช่วยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาวะความพิการได้ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศที่มีรายได้สูงหลายประเทศที่ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวโดยการขยายสิทธิเบี้ยคนพิการให้กับผู้สูงอายุ กรณีนี้แสดงถึงลักษณะที่เข้มแข็งของระบบ และสามารถสนับสนุนให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความสอดคล้องโดยให้สิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับอนาคตได้ บทบาทของเบี้ยคนพิการสามารถปรับปรุงได้ในอนาคตตามการเปลี่ยนแปลงของสิทธิประโยชน์อื่น ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) ประเด็นทางนโยบายอื่นๆ ที่ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาวะความพิการของผู้สูงอายุ (โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว)

5.4 ผลกระทบจากการปฏิรูปในระดับบุคคล

เพื่อทำความเข้าใจผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากการปฏิรูประบบควรพิจารณาว่าการปฏิรูปจะมีผลกระทบต่อบุคคลที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างกันอย่างไร ตารางที่ 5.2, ภาพที่ 5.8 และ ภาพที่ 5.9 แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปจะส่งผลกระทบต่อรายได้บำนาญของบุคคลในเหตุการณ์จำลองที่มีการจ้างงานรายได้ และประวัติของสมาชิกโครงการ ตลอดช่วงชีวิตการทำงานอย่างไร โดยตั้งสมมติฐานว่าบุคคลในเหตุการณ์จำลองนี้จะเกษียณอายุในเดือนมกราคม 2578

อาจพิจารณาทางเลือกการปฏิรูปออกเป็น 4 แนวทาง ซึ่งแนวทางดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของทางเลือกการปฏิรูปที่ได้กล่าวถึงไปในตอนต้น โดยสรุปเป็นภาพประกอบ อาจจำเป็นต้องกำหนดทางเลือกเฉพาะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์แห่งชาติของระบบบำนาญไทย การปฏิรูปที่สำคัญได้แก่

- ▶ การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน 2,000 บาท ต่อเดือน ให้กับผู้สูงอายุ อายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป (และมีการคิดค่าดัชนีเงินเฟ้อ)
- ▶ สิทธิประโยชน์บำนาญ ที่จ่ายให้กับผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมที่มีการจ่ายเงินสมทบในระยะสั้น อย่างน้อย 5 ปี (การใช้อัตราสะสมร้อยละ 1.33 ต่อปี)
- ▶ การเพิ่มขึ้นของเพดานเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เป็น 20,000 บาท ในปี พ.ศ. 2564 และ ปรับตามดัชนีค่าจ้างเฉลี่ย ภายหลังช่วงเวลาดังกล่าว
- ▶ นำการตรวจสอบสิทธิบำนาญมาใช้ มีการลดลงของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 1 บาท สำหรับเงินทุก ๆ 3 บาทของเงินบำนาญกองทุนประกันสังคม ที่สูงกว่า 4,000 บาท ต่อเดือน ซึ่งหมายความว่า การตรวจสอบสิทธิบำนาญจะเริ่มเมื่อมีการให้สิทธิประโยชน์ที่สูงขึ้นเท่านั้น

จำนวนเงินที่นำมาคำนวณเป็นไปตามราคาคงที่ปี 2563

การปฏิรูปอาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อความเพียงพอของบำนาญใน 4 กรณีศึกษา ผลกระทบเฉพาะที่อธิบายใน ตารางที่ 5.2 (ข้อมูลเพิ่มเติมปรากฏใน ภาคผนวก 4) และแสดงเป็นภาพทั้งกรณีที่ไม่มีการปฏิรูป (ภาพที่ 5.8) และที่มีการปฏิรูป (ภาพที่ 5.9) ในทุกกรณี การปฏิรูปส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความเพียงพอของบำนาญอย่างมีนัยสำคัญ ผลกระทบที่น่าสนใจรวมถึง

- ▶ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ กรณีของคุณสมศักดิ์ และคุณอนงค์ รวมถึง คุณพรทิพย์ ด้วย (แม้ว่าเบี้ยยังชีพบางส่วนของคุณพรทิพย์อาจลดลงจากการตรวจสอบสิทธิบำนาญ)
- ▶ การให้สิทธิประโยชน์สำหรับบุคคลที่มีการจ่ายเงินสมทบระยะสั้นเพิ่มจำนวนบำนาญของคุณอนงค์อย่างมาก เมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สิทธิประโยชน์ของคุณอนงค์สูงขึ้นจากสถานการณ์เดิมถึง 4 เท่า
- ▶ การเพิ่มเพดานเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มสิทธิประโยชน์บำนาญของคุณพรทิพย์และคุณกิตติศักดิ์อย่างมาก เมื่อตรวจสอบสิทธิบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ คุณกิตติศักดิ์จะได้รับบำนาญในกรณีที่มีการปฏิรูปสูงกว่า กรณีที่ไม่มีการปฏิรูป

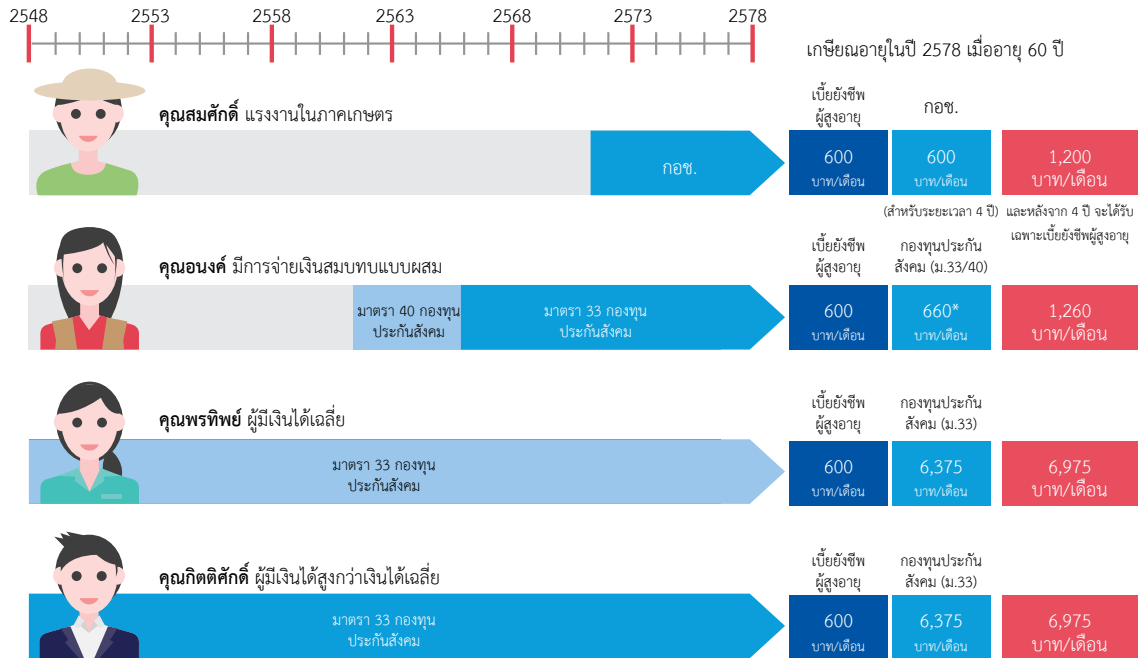
ไม่มีการพิจารณาการปฏิรูป กอช. หรือ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม โดยหลักการ กรณีดังกล่าวจะทำให้คุณสมศักดิ์และคุณอนงค์ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5.2: ข้อมูลบุคคลและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิรูประบบบำนาญ และไม่ปฏิรูประบบบำนาญ

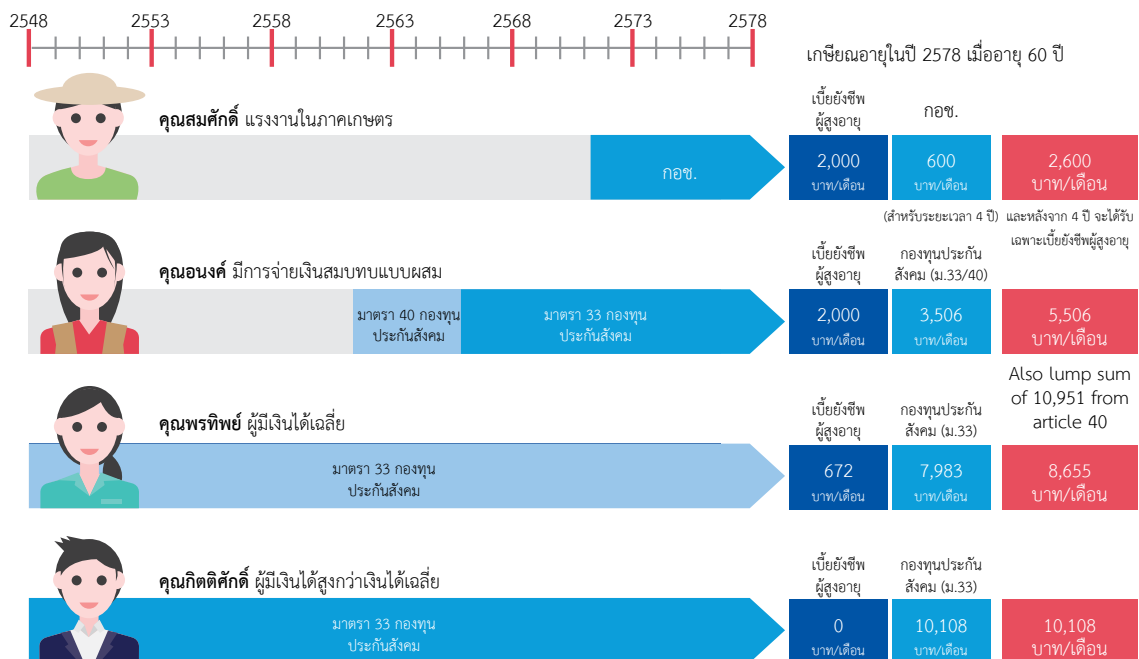
ข้อมูลบุคคล	ผลกระทบจากการปฏิรูป
คุณสมศักดิ์ เป็นแรงงานในภาคเกษตรที่ไม่อยู่ในระบบการคุ้มครองทางสังคม เมื่อคุณสมศักดิ์อายุ 51 ปี ในปี พ.ศ. 2569 เขาตัดสินใจเข้าร่วม กอช. โดยจ่ายเงินสมทบเป็นเงิน 100 บาทต่อเดือน (เท่ากับจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลร่วมจ่าย) โดยคุณสมศักดิ์จ่ายเงินสมทบทุกเดือน จนอายุครบ 60 ปี	สิทธิประโยชน์จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทำให้สิทธิประโยชน์บำนาญของคุณสมศักดิ์ใกล้เคียงกับความยากจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม คุณสมศักดิ์ยังคงรับสิทธิประโยชน์จาก กอช. เป็นจำนวนเงิน 600 บาท ต่อเดือน เป็นเวลาประมาณ 3.5 ปี จำนวนสิทธิประโยชน์ที่อยู่ในระดับต่ำนี้เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบจำนวนน้อยในระยะเวลานาน
คุณอนงค์ เริ่มประกอบอาชีพอิสระขายของหาบเร่ เมื่ออายุ 41 ปี หลังจากที่เป็นแม่บ้านดูแลบุตรหลานมาหลายปี คุณอนงค์จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 มาเป็นเวลา 5 ปีก่อนที่จะเข้าสู่การทำงานในระบบเมื่ออายุ 46 ปี โดยได้รับรายได้เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ย คุณอนงค์ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 เป็นเวลา 14 ปี ก่อนเกษียณอายุ	หากไม่มีการปฏิรูประบบบำนาญ คุณอนงค์ไม่สามารถขอรับเงินบำนาญรายเดือนจากกองทุนประกันสังคมได้ เนื่องจากคุณอนงค์จ่ายเงินสมทบไม่ครบตามหลักเกณฑ์ขั้นต่ำจำนวน 15 ปี ดังนั้นคุณอนงค์จะได้รับเงินบำนาญ 2 ก้อน (ทั้งจากมาตรา 33 และมาตรา 40) ทำให้มีจำนวนเงินบำนาญที่ไม่เพียงพอตลอดอายุเกษียณ หากมีการขยายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพให้กับผู้ที่จ่ายเงินสมทบในระยะเวลาที่สั้นกว่าข้อกำหนด การปฏิรูปจะทำให้ได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังทำให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างมาก สถานการณ์ของคุณอนงค์อาจดีขึ้นหากรวมสิทธิจากมาตรา 33 และมาตรา 40 เข้าด้วยกัน
คุณพรทิพย์ ทำงานในระบบโดยได้รับรายได้เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ย และจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2577	แม้ว่าค่าจ้างของคุณพรทิพย์จะต่ำกว่าเพดานเงินสมทบในปี พ.ศ. 2563 แต่ภายใน ปี พ.ศ. 2577 จะมีเงินสมทบจำนวนที่สูงกว่ามาก (19,610 บาท ต่อเดือน) การเพิ่มขึ้นของเพดานเงินสมทบจะเพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสังคมอย่างมีนัยสำคัญ การมีสิทธิประโยชน์การประกันสังคมที่มากขึ้นหมายความว่า คุณพรทิพย์ได้รับผลกระทบจากการตรวจสอบสิทธิบำนาญสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งรวมอยู่ในการปฏิรูปด้วย อย่างไรก็ตาม เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 672 บาทต่อเดือน ที่คุณพรทิพย์ได้รับนั้นยังคงสูงกว่าจำนวนสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้มีการปฏิรูป
คุณกิตติศักดิ์ ก็ทำงานในระบบ แต่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาท*	แม้ว่าจะมีค่าจ้างที่สูงกว่า สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของคุณกิตติศักดิ์จากกองทุนประกันสังคม เท่ากับของคุณพรทิพย์ ถ้าไม่มีการปฏิรูป เนื่องจากสำหรับบุคคลทั้งสอง ใช้วิธีการคำนวณที่สัมพันธ์กับเพดานเงินสมทบ การปฏิรูปจะเพิ่มเพดานเงินสมทบซึ่งจะทำให้จำนวนบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญด้วย สิทธิประโยชน์การประกันสังคมที่สูงขึ้นและการตรวจสอบสิทธิบำนาญสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหมายความว่า คุณกิตติศักดิ์จะไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

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

ภาพที่ 5.8: สถานการณ์จำลองของแต่ละบุคคล - กรณีที่ไม่มีการปฏิรูป



ภาพที่ 5.9: สถานการณ์จำลองของแต่ละบุคคล - กรณีที่มีการปฏิรูป



เป็นที่สังเกตว่า กรณีที่มีการปฏิรูปจะส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของความเพียงพอมากกว่าการนำข้อเสนอกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) มาใช้ ซึ่งสามารถพิจารณาโดยการเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นของสิทธิประโยชน์ของคณอนงค์และคุณพรทิพย์ (เป็นผู้มีรายได้เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ย) ซึ่งสอดคล้องกับแบบจำลองของไอแอลโอกรณีของสิทธิประโยชน์ กบข. ที่ได้อธิบายในบทที่ 4 ข้อ 4.6 กรณีนี้อาจไม่มีการเพิ่มขึ้นของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง:

- ▶ กรณีคณอนงค์ จะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้น 2,486 บาท/เดือน (5,506 – 660)
- ▶ กรณีคุณพรทิพย์ จะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้น 1,608 บาท/เดือน (7,983 – 6,375)
- ▶ โดยการเปรียบเทียบ การพยากรณ์ของไอแอลโอระบุว่า สิทธิประโยชน์ กบข. คิดเป็นประมาณ 1,300 บาท/เดือน

ที่สำคัญคือ สิทธิประโยชน์ที่ได้ภายใต้การปฏิรูปที่ได้กล่าวไป จะมีการรับประกัน และเป็นการช่วยสนับสนุนให้มีการบูรณาการระบบและความยั่งยืนทางการเงิน

สถานการณ์จำลองของแต่ละบุคคลที่กล่าวมานี้ไม่อาจนำมาเป็นพลวัตรที่สำคัญได้ แต่สามารถเสนอแนะได้ดังนี้

- ▶ **อายุเกษียณ:** จากตัวอย่างทั้งหมดเริ่มที่อายุ 60 ปี อย่างไรก็ตาม อาจใช้เป็นแบบอย่างที่ดีคล้ายคลึงกัน ถ้ากำหนดให้อายุเกษียณเพิ่มขึ้น ความแตกต่างที่สำคัญอาจเป็นกรณีของการจ่ายสิทธิประโยชน์แบบบำเหน็จซึ่งมีจำนวนที่อาจกระจายในช่วงเวลาที่สั้นกว่า โดยเฉลี่ย
- ▶ **การคิดค่าดัชนีของสิทธิประโยชน์:** สถานการณ์จำลอง แสดงให้เห็นถึงสิทธิประโยชน์บำนาญที่จ่ายให้กรณีเกษียณอายุ การคิดค่าดัชนีเงินเพื่ออาจทำให้ผู้รับประโยชน์สามารถรักษอำนาจการซื้อไว้ได้ (กรณีนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้หญิงที่มีอายุยืนกว่าผู้ชายและอยู่ในสถานการณ์ความยากจนมากกว่า)
- ▶ **บำนาญจากดัชนีอาชีพ:** ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นพิจารณาจากเงินสมทบที่จ่ายทำปีสุดท้ายจากฐานเงินเดือนเท่านั้น อาจกำหนดขอบเขตของสถานการณ์จำลอง โดยใช้แผนบำนาญดัชนีอาชีพ แต่จะมีประเด็นความซับซ้อนมากขึ้น
- ▶ **บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ:** กรณีนี้ไม่รวมถึงเงินได้บำนาญที่ได้กล่าวไปเบื้องต้น แต่อาจมีบทบาทที่สำคัญในการปิดช่องว่างรายได้สำหรับบุคคลที่มีรายได้บำนาญต่ำกว่าเส้นความยากจน

6. ข้อเสนอแนะ

รายงานฉบับนี้เสนอยุทธศาสตร์ 2 ชั้น เพื่อส่งเสริมระบบบำนาญของประเทศไทย ยุทธศาสตร์ระดับแรกถึงการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อส่งเสริมความเพียงพอของระบบบำนาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อย่างไรก็ตามยังตระหนักดีว่าการปฏิรูปต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาในฐานะส่วนหนึ่งของวิธีการที่เป็นระบบต่อการปฏิรูปบำนาญ ภายในระบบการคุ้มครองทางสังคมในภาพกว้าง ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือ การประเมินและการศึกษาอย่างรอบคอบต่อไป

ข้อเสนอแนะที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

- ▶ ดำเนินกิจกรรมเร่งด่วน ที่มุ่งเน้นการเพิ่มความเพียงพอให้กับเงินบำนาญ กิจกรรมเร่งด่วนนี้ตอบสนองต่อประเด็นสำคัญ 3 ประการ ประการแรก ความเพียงพอที่จำกัดแสดงถึงปัญหาที่สำคัญของระบบบำนาญ ประการที่สอง การสร้างความเข้มแข็งในประเด็นของความเพียงพอจะสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในระบบบำนาญ ซึ่งสามารถช่วยสนับสนุนความพยายามในการปฏิรูป ประการที่สาม รายได้บำนาญที่เพิ่มขึ้นช่วยเพิ่มรายได้ครัวเรือน และกระตุ้นเศรษฐกิจภาพรวม ซึ่งจะช่วยให้ฟื้นฟูเศรษฐกิจจากผลกระทบการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อนำเสนอประเด็นสำคัญเหล่านี้ จำเป็นต้องดำเนินการกิจกรรมเร่งด่วน 3 ประการดังนี้
 - เพิ่มมูลค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้หลักประกันบำนาญมีความเหมาะสมมากขึ้น
 - กำหนดให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบเงินบำนาญของกองทุนประกันสังคม เพื่อเพิ่มความเพียงพอและส่งเสริมความยั่งยืนทางการเงิน ประกอบด้วย (ก) การเพิ่มเพดานค่าจ้างในการคำนวณเงินสมทบ และ (ข) การจ่ายสิทธิประโยชน์รายงวดให้กับแรงงานที่มีประวัติการจ่ายเงินสมทบสั้นกว่าข้อกำหนดปัจจุบันซึ่งกำหนดให้ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี และ (ค) เริ่มกระบวนการขยายอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไป
 - เลื่อนการดำเนินโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ออกไป เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบำนาญอย่างเป็นระบบมากขึ้น
- ▶ พัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการปฏิรูประบบบำนาญ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นก่อนการปฏิรูปโครงสร้างของระบบและองค์ประกอบของโครงการ ซึ่งจะส่งเสริมให้มีความสอดคล้องทางนโยบายมากขึ้น วิสัยทัศน์ดังกล่าวแสดงถึงหน้าที่ และความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างโครงการบำนาญต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยเพื่อสร้างระบบบำนาญหลายชั้นที่สอดคล้อง รายงานฉบับนี้เสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ระบบบำนาญแต่ละชั้นเป็นส่วนเสริมและสนับสนุนต่อกันให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบที่สามารถช่วยเหลือแรงงานในประเทศไทยตลอดช่วงชีวิตการทำงาน โครงสร้างของของระบบนี้ควรประกอบไปด้วย:
 - **ชั้น 0: ฐานบำนาญขั้นต่ำ** (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) ในส่วนนี้ การบูรณาการการจ่ายสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันสังคมจะช่วยให้เกิดความเพียงพอของเงินบำนาญ มากขึ้นและความยั่งยืนทางการเงิน
 - **ชั้น 1: สิทธิประโยชน์การประกันที่สัมพันธ์กับรายได้** (กองทุนประกันสังคม) ซึ่งจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบเพื่อเสริมสร้างความเพียงพอและความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม ตลอดจนการขยายสิทธิประโยชน์การประกันที่สัมพันธ์กับรายได้ให้กับกลุ่มแรงงานที่ไม่อยู่ในบังคับ มาตรา 33 แห่ง พรบ. ประกันสังคม
 - **ชั้น 2: การออมเสริมแบบบูรณาการ** (กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.), ข้อเสนอ กบข. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ภารกิจหลักคือการกำหนดกรอบที่ชัดเจน สอดคล้องและมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ออม

บรรณานุกรม

- ADB. 2020a. 'Asian Development Outlook 2020 Supplement December 2020: Paths Diverge in Recovery from the Pandemic'.
- . 2020b. 'Asian Development Outlook Supplement June 2020: Lockdown, Loosening, and Asia's Growth Prospects'.
- Bangkok Post. 2019. 'Family Income Joins New Welfare Criteria'. 23 December 2019.
- . 2020. 'NSF Goal for 2020 to Ramp up Membership by 29%'. 24 January 2020.
- . 2021. 'Cabinet Approves Plan to Set up National Pension Fund'. 31 March 2021.
- Bank of Thailand. 2021a. 'EC_RL_009_S3 Labour Force Survey (New Series)'. 2021.
- . 2021b. 'EC_RL_009_S4 Labour Force Survey (New Series ISIC Rev.4)'. 2021.
- . 2021c. 'EC_RL_018 Average Wage Classified by Occupation'.
- Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2006. 'The Economics of Pensions'. *Oxford Review of Economic Policy* 22 (1): 15–39.
- Cetrangolo, Oscar, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gomez-Sabaini, and Dalmiro Moran. 2014. *Monotributo En América Latina: Los Casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. ILO.
- European Commission. 2020. 'Portugal - Old Age Pension'. 2020.
- HelpAge International. 2017. 'Work, Family and Social Protection: Old Age Income Security in Bangladesh, Nepal, the Philippines, Thailand and Vietnam'.
- . 2018. 'Social Pensions Database'.
- ILO. 2012. Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).
- . 2014. 'Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers'.
- . 2016. Thailand: Report to the Government. Actuarial Valuation of Thailand Social Security Scheme Administered by the Social Security Office as of 31 December 2013. ILO/TF/THAILAND/R.40.
- . 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*.
- . 2018. 'The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems'. Social Protection for All Issue Brief.
- . 2019. 'Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience'.
- . 2020. 'COVID-19 Employment and Labour Market Impact in Thailand'.
- IMF. 2019a. 'Thailand: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation'.
- . 2019b. 'World Economic Outlook Database: October 2019 Edition'.
- . 2020a. 'World Economic Outlook Database: April 2020 Edition'.
- . 2020b. 'World Economic Outlook Database: October 2020 Edition'.

- ISSA. 2013. *Social Security Coverage Extension in the BRICS: A Comparative Study on the Extension of Coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*.
- . 2020. 'Innovating to Extend Coverage to Difficult-to-Cover Groups: Good Practices from the Americas'.
- ISSA, and SSA. 2018. *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*.
- . 2019a. *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018*.
- . 2019b. *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019*.
- Japan Pension System. 2020. 'National Pension System'.
- ILO. 2022. 'Expanding Access to Social Security for All Workers in Thailand'. Manuscript in preparation.
- ILO, UNICEF, IOM, and UN Women. 2022. 'Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social Protection Mapping and Vulnerability Analysis'. Manuscript in preparation.
- MSDHS. 2010. 'The Act on the Elderly, B.E. 2546 (2003 A.D.)'.
- NESDC. 2021. 'Social Statistics (Thai Website)'.
- Nguyen, Quynh Anh, and Nuno Meira Simoes da Cunha. 2019. *Extension of Social Security to Workers in Informal Employment in the ASEAN Region*. ILO.
- NSF. 2021. 'NSF Members'.
- OECD. 2018. 'Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Japan'.
- . 2019. *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*.
- OSFI. 2019. 'Multi-Pillar Pension Systems: Lessons from Canada and Internationally'.
- Paitoonpong, Srawooth, Phacharawadee Tasee, Pimrumpa Waisuriya, Nonarit Bisonyabut, Pasit Wongngamdee, and Bhawin Teveyanun. 2016. 'Social Protection System in Thailand: An Overview'. *TDR Quarterly Review* 31: 4–16.
- Ratanabanchuen, Roongkiat. 2019. 'The Pension System in Thailand'. *Nomura Journal of Asian Capital Markets* 3 (2): 1–134.
- Reuters. 2021. 'Thai Fin Ministry Cuts 2021 GDP Growth Outlook on Tourism Slump'. 28 January 2021.
- Royal Government of Thailand. 2018. 'National Strategy 2018–2037'.
- SSO. 2020. 'Social Security Statistics 2019'.
- Swedish Pensions Agency. 2019. 'Orange Report 2018: Annual Report of the Swedish Pension System'.
- Teerawichitchainan, Bussarawan, Wiraporn Pothisiri, John Knodel, and Vipan Prachuabmih. 2019. *Thailand's Older Persons and Their Well-Being: An Update Based on the 2017 Survey of Older Persons in Thailand*.
- UN Population Division. 2019. 'World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1.'
- Wasi, Nada, Chinnawat Devahastin Na Ayudhya, Pucktada Treeratpituk, and Chommanart Nittayo. 2020. 'Understanding a Less Developed Labor Market through the Lens of Social Security Data'. PIER.
- Wesumperuma, Dharmapriya, and Worawet Suwanrada. 2012. 'Development of the Old-Age Allowance System in Thailand: Challenges and Policy Implications'. In *Social Protection for Older Persons: Social Pensions in Asia*, edited by Sri Wening Handayani and Babken Babajanian. ADB.
- World Bank. 2009. 'Georgia Poverty Assessment'.

———. 2012. *Reducing Elderly Poverty in Thailand: The Role of Thailand's Pension and Social Assistance Programs*.

———. 2020a. *Taking the Pulse of Poverty and Inequality in Thailand*.

———. 2020b. *Thailand Economic Monitor: Productivity for Prosperity*.

———. 2020c. *Thailand Economic Monitor: Thailand in the Time of COVID-19*.

———. 2021. *Thailand Economic Monitor: Restoring Incomes Recovering Jobs*.

Zhao, Qing, Zhen Li, and Taichang Chen. 2016. 'The Impact of Public Pension on Household Consumption: Evidence from China's Survey Data'. *Sustainability* 8 (9): 890.

ภาคผนวกที่ 1 ความแตกต่างของช่วงวัยในรูปแบบ การจ้างงานของแรงงานไทย

บทที่ 2 อธิบายให้เห็นว่าแรงงานที่อายุน้อยกว่าจะมีรูปแบบการทำงานแตกต่างไปจากแรงงานที่อายุน้อยกว่า ยกตัวอย่างเช่น ความเป็นไปได้สูงกว่าที่ทำงานในภาคเกษตร และประกอบอาชีพอิสระ กรณีนี้มีความสัมพันธ์กับลักษณะของผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งมักจะเป็นกลุ่มที่อายุน้อยกว่า

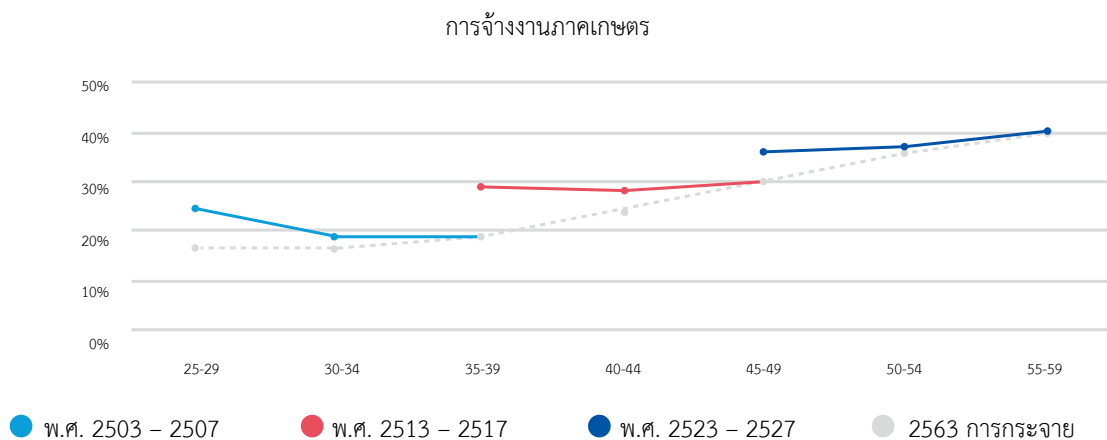
เพื่อทำความเข้าใจภาพอนาคตของตลาดแรงงานไทย และระดับเงินสมทบของสิทธิประโยชน์บำนาญ กองทุนประกันสังคม ดังนั้นจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำความเข้าใจว่ารูปแบบเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับอายุหรือไม่ (หมายความว่าแรงงานจะมีการทำงานที่มีลักษณะที่แตกต่าง เมื่ออายุมากขึ้น) หรือรูปแบบการทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือไม่ (รูปแบบเหล่านั้นแสดงถึงลักษณะเฉพาะระหว่างรุ่นของแรงงาน)

เพื่อสำรวจตรวจสอบคำถามนี้ ภาพที่ A.1 ใช้ข้อมูลกำลังแรงงานเพื่อจัดทำรูปแบบความเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในกลุ่มแรงงานช่วงวัยต่าง ๆ ตามช่วงเวลา ช่วงวัยที่เลือกคือแรงงานที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2507 , พ.ศ. 2513 – 2517, และ พ.ศ. 2523 – 2527 สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดเฉพาะมีการนำมาเปรียบเทียบกับอายุของแรงงานในการสำรวจกำลังแรงงานในปี 2553, 2558, 2563 ยกตัวอย่างเช่น บุคคลที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2507 จะมีอายุระหว่าง 45 – 49 ปี ในปี พ.ศ. 2553

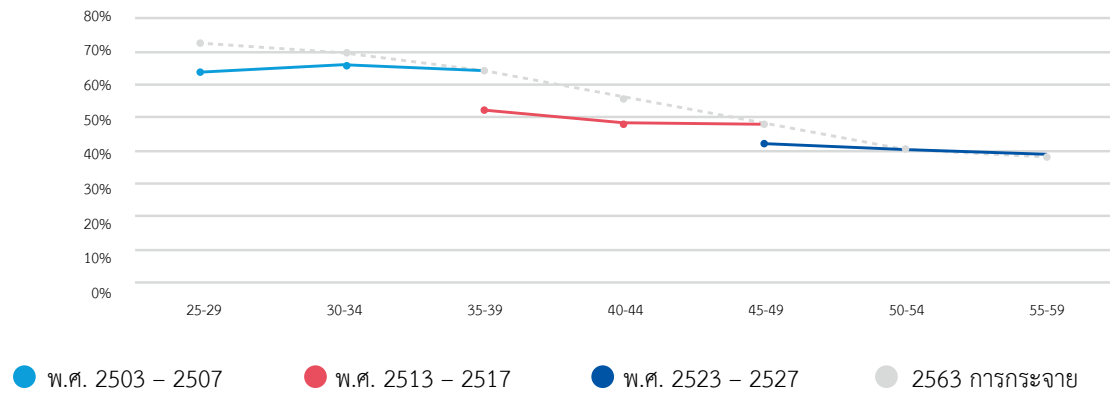
การวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการจ้างงานเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับช่วงวัยที่แตกต่าง ภาพที่ A.1 แสดงระดับการทำงานในภาคเกษตรและสัดส่วนประชากรที่มีการจ้างงานในระบบ โดยภาพรวมในแต่ละรุ่นพบว่ามีการรักษาลักษณะการจ้างงานซึ่งแตกต่างกับรุ่นอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่ร้อยละ 25 ของกลุ่มประชากรที่มีอายุน้อยกว่า (พ.ศ. 2503 – 2507) จะทำงานในภาคเกษตรในช่วงอายุ 45 – 49 (ซึ่งจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย) คิดเป็นร้อยละ 25 ของกลุ่มที่มีอายุน้อยที่สุด (พ.ศ. 2523 – 2527) และสัดส่วนก็จะลดลงเมื่อกลุ่มนี้อายุมากขึ้น เช่นเดียวกันกลุ่มอายุน้อยกว่าจะยังคงทำงานในระบบมากกว่า พลวัตเหล่านี้มักจะเชื่อมโยงกับระดับการศึกษาและทักษะที่สูงกว่า ในกลุ่มแรงงานที่อายุน้อยกว่า ส่งผลให้มีความสามารถมากกว่าในการทำงานที่มีมูลค่าสูงกว่าในระบบเศรษฐกิจ

โดยภาพรวม พลวัตเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าเมื่อกำลังแรงงานมีอายุมากขึ้น แรงงานจะมีความสามารถมากขึ้นต่อการจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคม กรณีบำนาญ

รูปภาพที่ A.1: การวิเคราะห์รูปแบบการจ้างงานตามกลุ่มแรงงาน (2553, 2558 และ 2563 ไตรมาส 1)



ลูกจ้าง โดยพิจารณาจาก สัดส่วนของประชากรที่มีการทำงาน



ที่มา: การคำนวณของไอแอลโอ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงาน (2553, 2558 และ 2563 ไตรมาส 1)

ภาคผนวกที่ 2 การพยากรณ์สิทธิประโยชน์บำนาญ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม

ตารางที่ A.1 และ ตารางที่ A.2 ประมาณการจำนวนของสิทธิประโยชน์บำนาญ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม ทั้งสองตาราง คำนวณจากการออมสะสมของผู้ประกันตนที่มีการจ่ายเงินสะสมต่อเนื่องเป็นเวลา 30 ปี

- ▶ ตารางที่ A.1 แสดงสถานการณ์จำลองที่บุคคลจ่ายเงินสมทบ ทางเลือกที่ 2 ของมาตรา 40 (จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน โดยรัฐร่วมจ่าย 50 บาท/เดือน)
- ▶ ตารางที่ A.2 แสดงสถานการณ์จำลองที่บุคคลจ่ายเงินสมทบ ทางเลือกที่ 3 ของมาตรา 40 (จ่ายเงินสมทบ 300 บาท/เดือน โดยรัฐร่วมจ่าย 150 บาท/เดือน)

มูลค่าคิดจากราคาตามจริง (2564) ดอกเบี้ยที่จะได้จากการออมต่อปี คิดเป็นร้อยละ 1.16 ซึ่งเป็นผลตอบแทนสุทธิโดยเฉลี่ยที่ผู้ประกันตนมาตรา 40 จะได้รับ สำหรับปี 2554 - 2562

เงินก้อนที่อาจได้รับคือมูลค่าสะสมของเงินออมภายหลัง 30 ปี (ในข้อความสีเขียว) มูลค่ารายเดือนที่มีการคำนวณจากการหารเงินก้อนด้วยอายุขัยเฉลี่ย (คิดเป็นเดือน) สำหรับชายและหญิง ในปี 2583 – 2588 โดยใช้ฐานข้อมูล the UN World Population Prospects พ.ศ. 2562 (23.6 สำหรับผู้ชาย และ 26.7 สำหรับผู้หญิง) วิธีการนี้เป็นวิธีที่ค่อนข้างง่ายในการคำนวณมูลค่ารายเดือน แต่ให้ภาพที่เหมาะสมของระดับสิทธิประโยชน์ที่กระจายตลอดช่วงเกษียณอายุ

ตารางแสดงข้อมูล สำหรับทางเลือกที่ 1 มูลค่าของสิทธิประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับต่อเดือน มีจำนวนประมาณ 203 – 229 บาท/เดือน และ ทางเลือกที่ 2 มีจำนวนประมาณ 608 – 688 บาทต่อเดือน

ตารางที่ A.1: การพยากรณ์สิทธิประโยชน์บำนาญ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม สำหรับทางเลือกที่ 2 (การจ่าย
เงินสมทบจำนวน 100 บาท/เดือน)

ปี	เงินสมทบต่อปี	รัฐบาลร่วมสมทบ	จำนวนเงินสมทบทั้งหมด	เงินออมสะสม (พร้อมดอกเบี้ย)
1	1,200	600	1,800	1,821
2	1,200	600	1,800	3,663
3	1,200	600	1,800	5,526
4	1,200	600	1,800	7,411
5	1,200	600	1,800	9,318
6	1,200	600	1,800	11,247
7	1,200	600	1,800	13,198
8	1,200	600	1,800	15,172
9	1,200	600	1,800	17,169
10	1,200	600	1,800	19,189
11	1,200	600	1,800	21,233
12	1,200	600	1,800	23,300
13	1,200	600	1,800	25,391
14	1,200	600	1,800	27,507
15	1,200	600	1,800	29,646
16	1,200	600	1,800	31,811
17	1,200	600	1,800	34,001
18	1,200	600	1,800	36,216
19	1,200	600	1,800	38,457
20	1,200	600	1,800	40,724
21	1,200	600	1,800	43,018
22	1,200	600	1,800	45,338
23	1,200	600	1,800	47,684
24	1,200	600	1,800	50,058
25	1,200	600	1,800	52,460
26	1,200	600	1,800	54,889
27	1,200	600	1,800	57,347
28	1,200	600	1,800	59,833
29	1,200	600	1,800	62,348
30	1,200	600	1,800	64,892
ต่อเดือน (ชาย)				229
ต่อเดือน (หญิง)				203

ตารางที่ A.2: การพยากรณ์สิทธิประโยชน์บำนาญ มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม สำหรับทางเลือกที่ 3 (การจ่ายเงินสมทบจำนวน 300 บาท/เดือน)

ปี	เงินสมทบต่อปี	รัฐบาลร่วมสมทบ	จำนวนเงินสมทบทั้งหมด	เงินออมสะสม (พร้อมดอกเบี้ย)
1	3,600	1,800	5,400	5,463
2	3,600	1,800	5,400	10,989
3	3,600	1,800	5,400	16,579
4	3,600	1,800	5,400	22,234
5	3,600	1,800	5,400	27,954
6	3,600	1,800	5,400	33,741
7	3,600	1,800	5,400	39,595
8	3,600	1,800	5,400	45,517
9	3,600	1,800	5,400	51,508
10	3,600	1,800	5,400	57,568
11	3,600	1,800	5,400	63,698
12	3,600	1,800	5,400	69,900
13	3,600	1,800	5,400	76,173
14	3,600	1,800	5,400	82,520
15	3,600	1,800	5,400	88,939
16	3,600	1,800	5,400	95,434
17	3,600	1,800	5,400	102,003
18	3,600	1,800	5,400	108,649
19	3,600	1,800	5,400	115,372
20	3,600	1,800	5,400	122,173
21	3,600	1,800	5,400	129,053
22	3,600	1,800	5,400	136,013
23	3,600	1,800	5,400	143,053
24	3,600	1,800	5,400	150,175
25	3,600	1,800	5,400	157,380
26	3,600	1,800	5,400	164,668
27	3,600	1,800	5,400	172,041
28	3,600	1,800	5,400	179,499
29	3,600	1,800	5,400	187,044
30	3,600	1,800	5,400	194,676
ต่อเดือน (ชาย)				688
ต่อเดือน (หญิง)				608

ภาคผนวกที่ 3 ความคุ้มครองบำนาญทั้งหมดโดยประมาณ

ตารางที่ A.3: ผู้ประกันตนที่ยังมีการจ่ายเงินสมทบโครงการบำนาญ พ.ศ. 2562

โครงการ	จำนวน			ร้อยละของประชากรที่มีงานทำ			สัดส่วนร้อยละของจำนวนทั้งหมด	ที่มา
	จำนวนทั้งหมด	ชาย	หญิง	จำนวนทั้งหมด	ชาย	หญิง		
มาตรา 33	11,686,393	5,847,396	5,838,997	31.1%	28.6%	34.1%	66.7%	SSO
มาตรา 39	1,648,118	615,838	1,032,280	4.4%	3.0%	6.0%	9.4%	SSO
มาตรา 40	3,242,579	1,392,790	1,849,789	8.6%	6.8%	10.8%	18.5%	SSO
ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบในปัจจุบันทั้งหมด	1,071,996	460,456	611,540	2.9%	2.2%	3.6%	6.1%	SSO
ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบโครงการบำนาญกองทุนประกันสังคม	1,054,374	452,887	601,487	2.8%	2.2%	3.5%	6.0%	SSO
สมาชิก กอช.	2,335,085	1,350,380	984,705	6.2%	6.6%	5.7%	13.3%	NSF
ผู้จ่ายเงินสมทบปัจจุบัน (ประมาณการ)	771,979	446,435	325,543	2.1%	2.2%	1.9%	4.4%	See notes
ข้าราชการ	1,877,360	943,301	934,059	5.0%	4.6%	5.4%	10.7%	IES 2018
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	382,190	236,503	145,686	1.0%	1.2%	0.8%	2.2%	IES 2018
กองทุนครูโรงเรียนเอกชน	98,758	31,321	67,436	0.3%	0.2%	0.4%	0.6%	IES 2018
ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบในปัจจุบันทั้งหมด	17,519,171	8,573,682	8,945,489	46.6%	41.9%	52.2%	100.0%	

หมายเหตุ:

- สถิติกองทุนประกันสังคม (2563) และข้อมูลการบริหารจัดการจากการสัมภาษณ์
- ข้อมูล กอช. จาก เว็บไซต์กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช, 2564) ไม่มีข้อมูลจำนวนผู้ประกันตน กอช. ที่จ่ายเงินสมทบในปัจจุบัน ดังนั้นประเมินว่าสัดส่วนของสมาชิกที่มีการจ่ายเงินให้ กอช. มีจำนวนเท่ากับสัดส่วนของผู้ประกันตน มาตรา 40 กองทุนประกันสังคม (ร้อยละ 33)
- ใช้ข้อมูลสำรวจแรงงานนอกระบบ โดยประเมินว่าจำนวนอาจเท่ากับปี พ.ศ. 2562 “ข้าราชการ” ไม่รวมพนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราวที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคม

ภาคผนวกที่ 4 สถานการณ์จำลองกรณีที่มีความเพียงพอ ของบำนาญเพิ่มขึ้น

ตารางที่ A.4 ให้การอธิบายที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจาก สถานการณ์จำลอง 4 สถานการณ์ในบทที่ 5 ข้อ 5.4 โดยมีข้อสังเกตว่ามูลค่าทั้งหมดคิดจากการเกษียณอายุ ในปี 2578 และนำเสนอข้อมูลตามจริง หรือราคาคงที่ในปี 2563 ใน สถานการณ์ที่ไม่มีการปรับปรุง ให้ถือว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้คิดตามดัชนีเงินเฟ้อ

ตารางที่ A.4: สถานการณ์จำลองที่มีการปรับปรุง (2578)

	ประวัติการทำงาน	เงินบำนาญที่ได้รับ	
		กรณีที่ไม่มีการปฏิรูป	กรณีที่มีการปฏิรูป
คุณสมศักดิ์	แรงงานในภาคเกษตรที่ช่วงชีวิตส่วนใหญ่ไม่อยู่ในระบบการคุ้มครองทางสังคม เมื่อคุณสมศักดิ์อายุ 51 ปี ในปี พ.ศ. 2569 เขาตัดสินใจเข้าร่วม กอช. โดยจ่ายเงินสมทบเป็นเงิน 100 บาท ต่อเดือน (เท่ากับจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลร่วมจ่าย) โดยคุณสมศักดิ์จ่ายเงินสมทบทุกเดือนจนอายุครบ 60 ปี	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 600 บาท/เดือน กอช: 600 บาท /เดือน เป็นระยะเวลา 3-4 ปี เงินสะสมทั้งหมดคิดเป็น 25,724 บาท ⁴⁹ โดยแบ่งเป็นการจ่ายเงิน 600 บาท/เดือน (7,200 บาท/ปี) ⁵⁰ จำนวนเงินทั้งหมด: 1,200 บาท/เดือน และจะลดลงหลังจากมีการจ่ายเงิน กอช. ครบระยะเวลา จะเหลือ 6,000 บาท/เดือน เท่านั้น	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 2000 บาท/เดือน กอช: 600 บาท /เดือน เป็นระยะเวลา 3-4 ปี เช่นเดียวกับกรณีที่ไม่มีการปฏิรูป จำนวนเงินทั้งหมด 2,600 บาท/เดือน และการจ่ายเงิน กอช. ทดลง จะเหลือ เบี้ยยังชีพ 2,000 บาท/เดือน เท่านั้น
คุณอนงค์	เริ่มประกอบอาชีพอิสระขายของหาบเร่ เมื่ออายุ 41 ปี หลังจากที่เป็นแม่บ้านดูแลบุตรหลานมาหลายปี คุณอนงค์จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 มาเป็นเวลา 5 ปีก่อนที่จะเข้าสู่การทำงานในระบบเมื่ออายุ 46 ปี โดยได้รับรายได้เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ย คุณอนงค์ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 เป็นเวลา 14 ปีก่อนเกษียณอายุ	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 600 บาท/เดือน กองทุนประกันสังคม: 660 บาท/เดือน รายได้รายเดือนคือมูลค่าทั้งหมดของสิทธิประโยชน์ที่เป็นเงินก้อน (207,858 บาท) หักด้วยอายุเฉลี่ยของผู้หญิงสำหรับปี 2578 – 2580 (26.2 ปี). เงินบำเหน็จจากมาตรา 33 (196,907 บาท) ปรากฏใน กล่องข้อความที่ 5.4 ที่ได้กล่าวไปในเบื้องต้น บำเหน็จตามมาตรา 40 (10,951 บาท) คิดจากเงินสมทบ ตามทางเลือกที่ 2 (ปี 2559 – 2563) พร้อมดอกเบี้ย ⁵¹ จำนวนทั้งหมด: 1,260 บาท/เดือน	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 2000 บาท/เดือน กองทุนประกันสังคม: 3,506 บาท/เดือน คำนวณจากร้อยละ 18.7 ของเงินเดือน 5 ปีสุดท้าย (กล่องข้อความที่ 5.4) บำเหน็จมาตรา 40 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่ไม่รวมอยู่ในจำนวนสิทธิประโยชน์ที่ได้กล่าวมา จำนวนทั้งหมด: 5,506 บาท/เดือน รวมกับ บำเหน็จจำนวน 10,951 จากมาตรา 40

49 This assumes a real interest rate of 1.5 per cent (3.5 per cent target rate of NSF, minus 2 per cent inflation). Average inflation from 2000–2019 was 2.02 per cent per annum. Implicitly, this also assumes the contribution rate would be increased each year in line with inflation, which is not currently the case.

50 จ่ายเงินจำนวน 600 บาท/เดือน (ตามราคาจริง) สิทธิประโยชน์คาดว่าจะหมดไปภายใน 3 ปี 7 เดือน

51 ดอกเบี้ยจากการออมต่อปี เท่ากับร้อยละ 1.16 ซึ่งเป็นผลตอบแทนสุทธิรายปีโดยเฉลี่ยให้กับผู้ประกันตน มาตรา 40 สำหรับปี 2554 – 2562)

คุณพรทิพย์	ทำงานในระบบโดยได้รับค่าจ้างเฉลี่ย และจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2577	<p>เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 600 บาท/ เดือน</p> <p>กองทุนประกันสังคม: 660 บาท/เดือน</p> <p>คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของค่าจ้างอ้างอิงที่เพดานค่าจ้างจำนวน 15,000 บาท/เดือน</p> <p>จำนวนทั้งสิ้น: 6,975 บาท/เดือน</p>	<p>เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 600 บาท/ เดือน</p> <p>การตรวจสอบสิทธิบำนาญที่ใช้กับรายได้บำนาญ กองทุนประกันสังคมที่มีจำนวนมากกว่า 4,000 บาท/เดือน ซึ่งถือว่าสิทธิประโยชน์สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำจำนวน 3,983 (7,983-4,000) โดยจะมีการลดจำนวนสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ลง 1 บาท สำหรับเงินทุกๆ 3 บาท ลดลงจำนวน 1,328 บาท (3,983/3) เมื่อนำไปลบกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะเหลือ 672 บาท (2,000-1,328 บาท)</p> <p>กองทุนประกันสังคม: 7,983 บาท/เดือน</p> <p>คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของค่าจ้างที่แท้จริงซึ่งเท่ากับ 18,784 บาท/เดือน</p> <p>จำนวนทั้งสิ้น: 8,655 บาท/เดือน</p>
คุณกิตติศักดิ์	ทำงานในระบบ และจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 ต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2548 - 2577 แต่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาท	<p>เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 600 บาท/ เดือน</p> <p>กองทุนประกันสังคม: 6,375 บาท/เดือน</p> <p>คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของค่าจ้างอ้างอิงที่เพดานค่าจ้างจำนวน 15,000 บาท/เดือน</p> <p>จำนวนทั้งสิ้น: 6,975 บาท/เดือน</p>	<p>เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 0 บาท/ เดือน</p> <p>การตรวจสอบสิทธิบำนาญที่ใช้กับรายได้บำนาญ กองทุนประกันสังคมที่มีจำนวนมากกว่า 4,000 บาท/เดือน ซึ่งถือว่าสิทธิประโยชน์สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำจำนวน 6,108 (10,108-4,000) โดยจะมีการลดจำนวนสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ลง 1 บาท สำหรับเงินทุกๆ 3 บาท ลดลงจำนวน 2,036 บาท (6,108/3) ผลรวมนี้สูงกว่าเบี้ยยังชีพ คุณกิตติศักดิ์จะไม่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ</p> <p>กองทุนประกันสังคม: 10,108 บาท/เดือน</p> <p>คิดเป็นร้อยละ 42.5 ของค่าจ้างที่แท้จริงซึ่งเท่ากับ 23,784 บาท/เดือน</p> <p>จำนวนทั้งสิ้น: 10,108 บาท/เดือน</p>

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



(อยู่ระหว่างร่าง)

รายงานฉบับนี้นำเสนอผลการประเมินความคุ้มครอง ความเพียงพอ ความยั่งยืนทางการเงินและความสอดคล้องของนโยบายระบบบำนาญของประเทศไทย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะสู่การอภิปรายเชิงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องระบบบำนาญในประเทศไทย และเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย (Thailand Social Protection Diagnostic Review)



International
Labour
Organization

unicef 

 IOM
UN MIGRATION

 UN
WOMEN



UNITED
NATIONS
THAILAND



JOINT
SDG
FUND

JOINTSDGFUND.ORG



ISBN: 9789220353646 (print)

9789220353653 (web pdf)