

## สรุปรายงานการทบทวนระบบบำนาญของประเทศไทย

รายงานฉบับนี้จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) สรุปว่าระบบบำนาญชราภาพของประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเพื่อเตรียมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และประชากร ในทศวรรษที่จะมาถึงนี้ รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ซึ่งดำเนินการโดยสหประชาชาติ ร่วมกับรัฐบาลไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ระบบบำนาญในปัจจุบันและนำเสนอข้อเสนอแนะที่จะสามารถนำไปใช้สนับสนุนในการหารือเชิงนโยบายระดับชาติว่าด้วยเรื่องบำนาญ

ระบบบำนาญที่มีประสิทธิผลจะเป็นสิ่งสำคัญในการปรับตัวรองรับประชากรผู้สูงอายุ และสนับสนุนการฟื้นตัวจากการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้านอื่นๆ ผู้สูงอายุรุ่นถัดไปในอนาคตจะสามารถพึ่งพิงบุตรหลานเรื่องการเงินได้น้อยลงกว่าที่เคยเป็นมา ระบบบำนาญชราภาพเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการให้ประชากรมีความมั่นคงทางรายได้ในปัจจุบันและในอนาคต และยังคงมีความสำคัญต่อการพัฒนา “เศรษฐกิจผู้สูงอายุ” ระบบบำนาญชราภาพเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคมในภาพรวม และจะช่วยสนับสนุนครัวเรือนในการฟื้นตัวจากการชะงักงันทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19

ระบบบำนาญในปัจจุบันของประเทศไทยมีจุดแข็งในหลายด้าน โครงการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุที่กำลังมุ่งสู่ระบบแบบถ้วนหน้าจะสามารถรับรองว่าอย่างน้อยที่สุดผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีรายได้ในระดับหนึ่ง โครงการสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้สร้างประโยชน์ในการลดความยากจนสำหรับผู้สูงอายุ และคนที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย ในขณะที่ประมาณร้อยละ 40 ของแรงงานจ่ายเงินสมทบโครงการสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพภายใต้กองทุนประกันสังคมซึ่งเป็นโครงการที่มั่นคงที่จะสามารถรับสิทธิประโยชน์ทางรายได้ที่เพียงพอ

อย่างไรก็ดี ระบบบำนาญชราภาพยังคงเผชิญกับข้อท้าทายอีกหลายข้อที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เกี่ยวกับความคุ้มครอง ความเพียงพอ ความยั่งยืนทางการเงิน และความสอดคล้อง

- **ความคุ้มครอง:** ในขณะที่โครงการเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุให้การประกันแบบถ้วนหน้าในกลุ่มผู้สูงอายุ แรงงานส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการสิทธิประโยชน์บำนาญจากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ กรณีนี้เชื่อมโยงกับโครงสร้างตลาดแรงงานที่มีแรงงานจำนวนมากที่ทำงานส่วนตัว และยังมีปัจจัยอื่นๆ เช่น การออกแบบและการดำเนินการของระบบบำนาญแบบจ่ายเงินสมทบที่ไม่ได้ครอบคลุมแรงงานอีกจำนวนมาก ข้อท้าทายอีกประการหนึ่งคือสภาพตลาดแรงงานของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง โดยแรงงานสามารถเปลี่ยนระหว่างการจ้างงานในระบบและการจ้างงานนอกระบบได้ตลอดเวลา

- ความเพียงพอ: มี 3 ประเด็นหลักที่สำคัญดังนี้
  - แม้ว่าจะมีผู้ได้รับการคุ้มครองจำนวนมาก ระดับสิทธิประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานของประเทศและมาตรฐานสากล สิทธิประโยชน์ (ประมาณ 600 – 1000 บาท ต่อเดือน ขึ้นอยู่กับอายุ) ถือเป็นจำนวนเงินที่ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนของประเทศและสากล และเป็นสิทธิประโยชน์ทางสังคมหลังการเกษียณอายุที่มีมูลค่าต่ำที่สุดหากพิจารณาจากมาตรฐานสากล
  - มีปัจจัยหลายอย่างที่จำกัดความเพียงพอของสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพดานรายได้ของเงินสมทบที่จำกัดระดับสิทธิประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นด้านความเพียงพออื่นๆ รวมถึง การจำกัดอายุเกษียณที่ต่ำ ลักษณะของสูตรการคำนวณบำนาญ และข้อเท็จจริงที่ว่าสิทธิประโยชน์บำนาญไม่ได้คำนวณตามดัชนีเงินเฟ้อ หรือดัชนีค่าจ้างเมื่อสมาชิกผู้ประกันตนเกษียณอายุ
  - โครงการเงินออมต่าง ๆ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม จะให้สิทธิประโยชน์ที่ค่อนข้างต่ำ สิทธิประโยชน์แบบจ่ายเป็นเงินบำนาญ (จ่ายเป็นเงินก้อนเพียงครั้งเดียว) ยังมีอยู่ในระบบบำนาญของไทย ซึ่งทำให้ความมั่นคงทางรายได้อยู่ในระดับที่จำกัดเป็นอย่างมาก
- ความยั่งยืนทางการเงิน: การใช้จ่ายเงินบำนาญในประเทศไทยยังเป็นจำนวนที่ค่อนข้างต่ำถ้าเทียบกับมาตรฐานสากล และมีความจำเป็นที่ต้องมีการดำเนินการปรับโดยทันทีเพื่อรองรับการใช้จ่ายของระบบให้เหมาะสมและมีความเสมอภาคตามประชากรที่มีอายุสูงขึ้น ทั้งนี้ สองในสามของค่าใช้จ่ายในปัจจุบันจัดสรรเป็นเงินบำนาญข้าราชการ และจำเป็นต้องมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเพื่อให้แน่ใจว่ายังคงมีความสมดุลของสัดส่วนความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของงบประมาณของประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานประกันสังคม จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนค่าคำนวณต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึง อายุเกษียณ และอัตราเงินสมทบ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการสิทธิประโยชน์จะยังคงมีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง โดยประเทศอื่น ๆ ที่มีสถานการณ์คล้ายคลึงกันก็ดำเนินการปรับเปลี่ยนแล้วเช่นเดียวกัน
- ความสอดคล้องเชิงนโยบาย: มีความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันของระบบบำนาญ ที่มีการแยกโครงการสิทธิประโยชน์ต่างๆ ออกจากกันเพื่อมุ่งเป้าไปยังแรงงานประเภทต่างๆ โครงสร้างนี้ไม่สะท้อนหรือเอื้อประโยชน์ต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงาน พลวัตของตลาดแรงงานไทย การจ้างงานที่มีรูปแบบที่แตกต่างจากมาตรฐานการจ้างงานทั่วไป และการจ้างงานอิสระที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น การจ้างงานเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อระดับสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่จะได้รับเมื่อพวกเขาเกษียณอายุ

รายงานนี้จึงนำเสนอให้มีการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติที่กำหนดวิสัยทัศน์สำหรับระบบบำนาญหลายชั้น (multi-tier pension system) ซึ่งควรกำหนดหน้าที่ การบริหารการเงิน และความ

สอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างโครงการสิทธิประโยชน์บำนาญต่างๆ ในประเทศไทย และกำหนดแนวทางการปรับเปลี่ยนต่างๆ ของระบบบำนาญอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายมีความสอดคล้องกัน ระบบหลายชั้นจะเปลี่ยนการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องไปสู่โครงการสิทธิประโยชน์ที่มีฐานหลายชั้นที่สามารถปรับตัวต่อความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของตลาดแรงงานตลอดช่วงชีวิตของแรงงาน รายงานได้กำหนดรูปแบบของสิทธิประโยชน์ในแต่ละชั้นอย่างกว้างๆ ดังนี้:

- **ชั้น 0: ระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน** ควรประกอบด้วยโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ และเสริมด้วยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาษี
- **ชั้น 1: สิทธิประโยชน์ที่สัมพันธ์กับรายได้** ตามเงินบำนาญของกองทุนประกันสังคมที่ขยายให้ครอบคลุมแรงงานในจำนวนที่มากขึ้น และสนับสนุนโดยการปรับเปลี่ยนค่าการคำนวณต่างๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่ามีความเพียงพอและความยั่งยืน
- **ชั้น 2: การออมเสริมแบบบูรณาการ** จากกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ที่กำลังได้รับการพิจารณาอยู่ในขณะนี้ เพื่อกำหนดกรอบการออมของแต่ละบุคคลให้ชัดเจน สอดคล้องกัน และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

รายงานนี้ยังได้เสนอแนวทางการปฏิรูประบบบำนาญที่สามารถดำเนินการได้ในทันที โดยเน้นการสร้าง ความเพียงพอของเงินบำนาญ สร้างศรัทธาในระบบบำนาญ และสนับสนุนครัวเรือนในช่วงการฟื้นตัวทาง เศรษฐกิจจากการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 โดยเฉพาะ:

- การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้หลักประกันบำนาญมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจครัวเรือนให้ฟื้นตัวจากวิกฤตเร็วขึ้น
- กำหนดให้มีการปรับค่าการคำนวณเงินบำนาญ กองทุนประกันสังคม เพื่อเพิ่มความเพียงพอของเงินบำนาญและสนับสนุนความยั่งยืนของกองทุน รวมถึง (ก) การเพิ่มเพดานค่าจ้าง และ (ข) การจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นงวด (periodic payments) ให้กับแรงงานที่มีประวัติการจ่ายเงินสมทบสั้นกว่าข้อกำหนดปัจจุบันซึ่งกำหนดให้ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี และ (ค) เริ่มดำเนินการขยายอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- เลื่อนการดำเนินโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ออกไปก่อน และกำหนดการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบำนาญอย่างเป็นระบบมากขึ้น ความเสี่ยงที่สำคัญของข้อเสนอของ กบข. ในปัจจุบันคือ อัตราเงินสมทบที่ค่อนข้างสูงซึ่งมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการขึ้นอัตราเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมที่มีความจำเป็นต้องขึ้นเพื่อให้มีฐานะทางการเงินที่มั่นคงในระยะยาว