

TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ 143
สิงหาคม
2561

การบูรณาการ
ระบบบำนาญแห่งชาติ

สรุป

สายใจ วิทยาอนุมาส
บรรณาธิการบริหาร
จิรากร ยี่งโพบูลย์วงศ์
บรรณาธิการ
ยศ วิษระคุปต์
กองบรรณาธิการ
วัฒนา กาญจนานันท์
ออกแบบ
wrong design

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั่วเป็นรายสัปดาห์ และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสัปดาห์ พร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: รายงานการศึกษาเรื่อง การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ, โดย ดร.วราวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, เมษายน 2558, ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก แผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมสูงอายุอย่างมีคุณภาพ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ

บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) แล้ว โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) เกินกว่าร้อยละ 10 ของประชากร และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งคาดว่าในปี 2565 จะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ หรือ Aged Society (สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรรวมเกินร้อยละ 20) ทั้งนี้ การมีหลักประกันรายได้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำรงชีพของผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าระบบหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุของไทยยังเป็นแบบแยกส่วน โดยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบสำหรับข้าราชการ ระบบสำหรับลูกจ้างเอกชน และระบบสำหรับประชาชนทั่วไป โดยมีกองทุนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ 1. บำเหน็จบำนาญข้าราชการที่กำกับดูแลโดยกรมบัญชีกลาง และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) 2. สิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพของลูกจ้างเอกชนที่บริหารจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม (สปส.) และ 3. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินออมชราภาพที่บริหารจัดการโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ดังแสดงในตารางที่ 1 ซึ่งจะเห็นว่า วิวัฒนาการของหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม เริ่มต้นในช่วงเวลาที่

ต่างกัน มีเงื่อนไขการเกิดสิทธิที่ต่างกัน มีการสมทบจากรัฐที่ต่างกัน และระดับสิทธิประโยชน์ที่ต่างกัน หน่วยงานรับผิดชอบแต่ละแห่งต่างก็มีคณะกรรมการกำกับดูแล (board) หรือผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเป็นของตัวเอง และแต่ละคณะมิได้มีการทำงานที่บูรณาการกัน ทำให้การดำเนินนโยบายของหน่วยงานแต่ละแห่งไม่สอดคล้องกัน และไม่เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน อันอาจส่งผลเสียต่อประชาชนที่เป็นผู้ประกันตนได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกันตนมีการเปลี่ยนอาชีพและไม่สามารถย้ายกองทุนได้ ทำให้การส่งเงินสมทบไม่ต่อเนื่อง และส่งผลให้ขาดคุณสมบัติในการรับเงินหลักประกันรายได้หรือได้รับไม่เต็มจำนวน รวมทั้งขาดความยืดหยุ่นในการแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ในการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านบำนาญบำนาญ นอกจากนี้ การที่แต่ละหน่วยงานต่างต้องมีระบบฐานข้อมูลเป็นของตัวเอง ทำให้เกิดการลงทุนในเรื่องระบบข้อมูลและ IT ที่ซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ

นอกจากปัญหาที่กล่าวข้างต้นแล้ว ระบบบำนาญของไทยยังมีปัญหาสำคัญในเรื่องความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืน ในส่วนของความครอบคลุมพบว่าหลักประกันทางด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุยังไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มวัยทำงานได้ครบทุกคน ผู้มีงานทำที่เป็นข้าราชการมีหลักประกันรายได้สำหรับการสูงอายุด้วยระบบบำนาญบำนาญของข้าราชการ และ กบข. ส่วนผู้ทำงานที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชน หรือเป็นแรงงานนอกระบบอาจได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคมโดยสปส. ในขณะที่กลุ่มแรงงานนอกระบบและคนวัยทำงานซึ่งควรจะได้รับหลักประกันรายได้เมื่อสูงอายุจากระบบกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งแม้จะเปิดดำเนินการมาแล้วประมาณ 3 ปี แต่ก็มีสมาชิกเพียง 5 แสนคนเมื่อเทียบกับแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 21 ล้านคน¹

สำหรับเรื่องความเพียงพอ จะเห็นได้ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นหลักประกันรายได้ที่มีจำนวนผู้สูงอายุได้รับมากที่สุดนั้น มีอัตราสูงสุดที่ได้รับในปัจจุบันคือ 1,000 บาทต่อเดือน ซึ่งน้อยกว่าเส้นความยากจนปี พ.ศ. 2556 ถึง 1.5 เท่า หากผู้ที่เกษียณไม่ได้รับบำนาญจากกองทุนประกันสังคม

หรือ กบข. หรือเป็นข้าราชการบำนาญแล้ว อาจต้องประสบปัญหาในการใช้ชีวิตหลังเกษียณได้ และเมื่อคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อในอนาคต ในขณะที่เงินบำนาญไม่ได้ปรับเปลี่ยนตาม จะยิ่งทำให้ความรุนแรงของปัญหาเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ในส่วนของความยั่งยืนของกองทุนต่างๆ นั้น มีการประมาณการว่ากองทุนประกันสังคมซึ่งเป็นแบบ define benefit จะประสบปัญหาทางการเงินจนถึงขั้นล้มละลายได้ภายใน 20 ปีหลังมีการจ่ายเงินบำนาญหากไม่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเก็บเงินสมทบและ/หรือการจ่ายเงินบำนาญ ในขณะที่การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มาจากงบประมาณของรัฐ ก็จะเป็นการสร้างภาระทางการคลังให้แก่ประเทศได้

จากการพัฒนาของหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุแบบแยกส่วนและปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้คนไทยไม่สามารถมีหลักประกันที่มั่นคงได้ การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอนาคตจะมีทั้งปัญหาเศรษฐกิจและสังคมตามมา เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว รวมทั้งส่งเสริมให้ประเทศไทยมีระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่ยั่งยืนและเป็นธรรม จึงควรแก้ไขและปรับปรุงกลไกการบูรณาการระบบบำนาญบำนาญในเชิงนโยบายระดับประเทศให้สอดคล้องกัน

ระบบบำนาญของต่างประเทศ

จากการศึกษาประสบการณ์ของกลุ่มประเทศยุโรป (EU) และญี่ปุ่นที่มีระบบบำนาญมายาวนานและมีพัฒนาการในการเชื่อมโยงระบบบำนาญจนประสบผลสำเร็จแล้ว พบว่า EU ประกอบด้วยสมาชิกถึง 27 ประเทศ โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบและการบริหารจัดการระบบบำนาญของตนเอง ทำให้ระบบบำนาญของ EU มีรูปแบบที่หลากหลายและซับซ้อน โดยเฉพาะเมื่อประชากรมีการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศสมาชิกต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้หลังจากที่พบว่าระบบบำนาญเป็นระบบที่ใช้เงินงบประมาณมากที่สุด EU จึงได้ตระหนักถึงความยั่งยืนของระบบบำนาญ และได้มีการปฏิรูประบบบำนาญมาอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความมั่นคงด้านการเงินการคลังของระบบบำนาญสาธารณะในอนาคต โดยเน้นใน 3 ส่วนหลัก คือ (1) การเคลื่อนย้ายของ

¹ ปรับปรุงจากรายงาน โดยใช้ข้อมูลปี 2561

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการสมทบและผลประโยชน์ของสวัสดิการรายได้ผู้สูงอายุ

	ระบบบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ	กองทุนบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ (กบข.)	กองทุนประกันสังคม (กรณีชราภาพ) สำนักงานประกันสังคม (สปส.)		กองทุนการออม แห่งชาติ(กอช.)	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
หน่วยงาน กำกับดูแล/ รับผิดชอบ	กรมบัญชีกลาง	กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ	สำนักงานประกันสังคม		สำนักงาน กอช. (อยู่ระหว่างการ ดำเนินการจัดตั้ง)*	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
กลุ่มเป้าหมาย	ข้าราชการ	ข้าราชการ	ลูกจ้างเอกชน (ม. 33) และ ม.39	แรงงานนอกระบบ (ม. 40)	แรงงานนอกระบบ	ผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่ได้เป็นข้าราชการหรืออยู่ภายใต้ สปส.
ปีที่เริ่มต้น	2494	2539	2542	2542 และปรับปรุง ล่าสุดปี 2556	ยังไม่ดำเนินการ (ออก พ.ร.บ. ปี 2554)**	2536 และปรับปรุงล่าสุด ปี 2554
การสมทบ	รัฐบาล	ข้าราชการ + รัฐบาล	ผู้ประกันตน + นายจ้าง	ผู้ประกันตน + รัฐบาล	ผู้ประกันตน + รัฐบาล	รัฐบาล
รูปแบบ ผลประโยชน์	Define benefit	Define contribution	Define benefit	Define contribution	Define contribution	Define benefit
การจ่าย ผลประโยชน์	เงินเดือนเดือนสุดท้าย x เวลา ราชการ / 50 (กรณีไม่เข้า กบข.) หรือเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย x เวลาราชการ / 50 (กรณีเข้า กบข.) แต่ไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย	เงินออมพร้อม ดอกผล	ร้อยละ 20 ของ ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้ เป็นฐานในการ คำนวณเงินสมทบ (15,000 บาท) + ร้อยละ 1.5 ต่อ ระยะเวลาการจ่าย เงินสมทบทุก 12 เดือน สำหรับ ระยะเวลาที่จ่ายเงิน สมทบเกินกว่า 180 เดือน	ม. 40: กรณีบำเหน็จ: เงินออมพร้อมดอกผล และ กรณีบำนาญ: ขั้นต่ำเดือนละ 600 บาท	เงินออมพร้อมดอก ผล แต่หากต่ำกว่า เดือนละ 500 บาท จะได้รับเป็นเงิน ดำรงชีพเดือนละ 500 บาท	- 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มี อายุ 60-69 ปี - 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มี อายุ 70-79 ปี - 800 บาทต่อเดือน ผู้ที่มี อายุ 80-89 ปี - 1,000 บาทต่อเดือน ผู้ที่มี อายุ 90 ปีขึ้นไป
ระยะเวลา การรับ ผลประโยชน์	ตลอดชีวิต	จ่ายทั้งก่อนเมื่อ ออกจากราชการ หรือมีสิทธิที่จะ ฝากให้บริหารต่อ	ตลอดชีวิต	ม. 40: บำเหน็จรับ ครั้งเดียว บำนาญรับ ตลอดชีวิต	ตลอดชีวิตหรือ จนกว่าเงินในบัญชี สมาชิกจะหมด	ตลอดชีวิต

*ณ ปัจจุบัน (2561) สำนักงาน กอช. ได้จัดตั้งแล้ว **เริ่มดำเนินการปี 2557 [บรรณาธิการ]

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

หมายเหตุ: ไม่รวมข้าราชการท้องถิ่นและ กทม., ข้าราชการรัฐวิสาหกิจ, ครู ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งมีกองทุนแยกต่างหาก

แรงงานและการบูรณาการการตลาด (2) ความสมดุลหรือผลกำไรด้านการเงินสาธารณะ และ (3) ระบบสวัสดิการสังคมโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกสามารถกำหนดนโยบาย ออกแบบ ดำเนินการ และตรวจสอบระบบบำนาญภายในของแต่ละประเทศเองได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของ EU และอยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการระดับยุโรป เพื่อให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีกรอบความร่วมมือและการดำเนินการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 EU ได้ริเริ่มกระบวนการ The Open Method of Co-ordination (OMC) โดยเป็นเวทีให้ประเทศสมาชิกสามารถมาถกเถียงปัญหาและความท้าทายของระบบบำนาญของแต่ละประเทศผ่านตัวแทนผู้มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ในการกำกับดูแลการบริหาร และเป็นความร่วมมือดำเนินนโยบายระดับยุโรปอันเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของระบบบำนาญของ EU

ส่วนประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มเอเชียมีวัฒนธรรมองค์กรที่คล้ายของไทย มีระบบบำนาญที่ชัดเจนครอบคลุมคนทั้งประเทศ มีความต่อเนื่องของการเป็นสมาชิก และมีระบบการกำหนดนโยบายในภาพรวมจากส่วนกลางเช่นกัน นับตั้งแต่เริ่มต้นการให้สวัสดิการบำนาญในปี พ.ศ. 2485 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูประบบบำนาญมาเป็นระยะ ๆ ผ่านการแก้ไขกฎหมายบำนาญแห่งชาติ เพื่อให้การจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุสามารถครอบคลุมประชาชนทุกคน มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และยุติธรรม รวมทั้งให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจและสังคม โดยในปี พ.ศ. 2543 คณะกรรมการด้านสวัสดิการสังคม (Social Security Council) ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health Labor and Welfare) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านบำนาญ (Committee of Pension) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับบำนาญของญี่ปุ่น และประกอบด้วยกรรมการจำนวน 19 คน ได้แก่ นักวิชาการ (academic) 10 คน ตัวแทนจากสหภาพแรงงาน (labor union) 2 คน ที่ปรึกษา/นักวิจัย (consultant/think tank) 2 คน และภาคเอกชน (big business community) 3 คน

นอกจากนี้ ในกฎหมายบำนาญแห่งชาติ มาตรา 30 ได้ระบุไว้ว่าเพื่อให้การบริหารจัดการระบบบำนาญเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความเข้าใจและความตั้งใจเข้ามาเป็นผู้ขับเคลื่อนระบบนี้ จึงอนุญาตให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมระบบบำนาญขึ้นได้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบำนาญให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาแก่ผู้รับบำนาญ รวมทั้งกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การปรับปรุงระบบบำนาญในแต่ละครั้งได้คำนึงถึงประเด็นหลักที่สำคัญ คือ การป้องกันภาระที่จะตกแก่คนวัยทำงานในอนาคต การจ่ายเงินบำนาญที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ การสร้างระบบที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ (socio-economic) รวมทั้งรูปแบบที่หลากหลายของการดำเนินชีวิตและการทำงาน และการสร้างความยั่งยืนของระบบบำนาญ

การบูรณาการระบบบำนาญบำนาญแห่งชาติของไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ และกำกับดูแลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายมาแล้วหลายคณะ โดยรูปแบบของการจัดตั้งมีทั้งคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติ เช่น คณะกรรมการนโยบายการเงิน หรือคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะกรรมการภายใต้คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เช่น คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน นอกจากนี้ยังพบว่าได้มีความคิดที่จะจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับนโยบายสำคัญที่ยังไม่มีคณะกรรมการกำหนดและกำกับนโยบาย เช่น นโยบายสุขภาพและสาธารณสุข ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติ รวมทั้งในเรื่องบำนาญบำนาญที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติปี พ.ศ. 2560

ในการบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติของไทยจำเป็นต้องมีคณะกรรมการระดับประเทศที่จะกำหนดนโยบายบำนาญแห่งชาติของประเทศให้ไปในทิศทาง

เดียวกัน และกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจะเน้นไปที่การเสนอแนะและกำหนดนโยบายในด้านที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งกำกับดูแลหน่วยงานให้ดำเนินการตามนโยบาย อันเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการก็เป็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการระดับชาติอื่นๆ นั่นคือ ประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นหลัก

จากกรณีศึกษาประสบการณ์ความสำเร็จในการดำเนินการระบบบำนาญถ้วนหน้า โดยเฉพาะในด้านความครอบคลุมประชาชนทุกคน และเพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณของ EU และประเทศญี่ปุ่น พบว่าประเทศเหล่านี้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยมีปัจจัยสำคัญในความสำเร็จคือการพัฒนาความเชื่อมโยงระบบบำนาญให้สอดคล้องกันโดยใช้กลไกการบูรณาการผ่านคณะกรรมการกลาง รวมทั้งการกำหนดนโยบายในภาพรวมจากคณะกรรมการบำนาญระดับชาติ ทั้งนี้ การบูรณาการด้านนโยบายบำนาญของ EU เกิดขึ้นระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นการกำหนดทิศทางจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในกรอบของ EU ในภาพรวม และเป็นช่องทางให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นด้านนโยบายบำนาญได้ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการกลางด้านบำนาญ และมีระบบฐานข้อมูลรวมของสมาชิกผู้ประกันตนทั้งประเทศ ทำให้เอื้อต่อการจัดบำนาญขั้นพื้นฐานรวมถึงการบริหารจัดการระบบ ซึ่งจากบทเรียนดังกล่าวสามารถนำมาพัฒนาการบูรณาการระบบบำนาญของไทยทั้งด้านนโยบายและด้านคณะทำงานได้ดังนี้

ด้านนโยบาย พบว่าการกำหนดนโยบายด้านบำนาญถ้วนหน้าของไทยควรคำนึงถึง

- ความเป็นธรรม (universal vs targeting, รับทั้งบำนาญและบำนาญเบี่ยยังชีพ)
- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น, การเกิดลดลง)
- การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน (ขยายอายุเกษียณ, เปลี่ยนงานบ่อย, ทำงาน part time, ทำอาชีพอิสระผ่าน on-line platform, ปรับระยะ

เวลาการจ่ายเงินสมทบ, เพิ่มโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ)

- ความเพียงพอของบำนาญทั้งในรูปของความพอเพียงต่อการดำรงชีพและมูลค่าของเงินหรือ real value (ปรับตามเงินเฟ้อ)
- การเชื่อมต่อและความต่อเนื่องของการอยู่ในระบบบำนาญ (เมื่อมีการเปลี่ยนระบบการทำงาน)
- ความยั่งยืนของกองทุน (อัตราการจ่ายเงินสมทบ, ทำ projection และประเมิน)

ด้านคณะทำงาน พบว่าควรจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญถ้วนหน้าแห่งชาติเพื่อกำหนดนโยบายบำนาญถ้วนหน้าของไทย และจัดตั้งสำนักงานบำนาญแห่งชาติ เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำงานธุรการ สนับสนุนด้านวิชาการ ประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่ให้บริการบำนาญและจัดการข้อมูลสมาชิกร่วมกัน เพื่อสร้างความสอดคล้องในการกำหนดนโยบายด้านบำนาญ รวมถึงลดความซ้ำซ้อนของการกำกับดูแลดังรายละเอียดต่อไปนี้

• **คณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติ** อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานบำนาญแห่งชาติ มีสำนักงานบำนาญแห่งชาติเป็นเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติมีกรรมการ 15 คน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (ประธาน) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เลขาธิการกองทุนบำนาญถ้วนหน้าข้าราชการ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการกองทุนการออมแห่งชาติ ผู้แทนในส่วนของกองทุนบำนาญเอกชน ผู้แทนในส่วนของผู้ประกันตนหรือสมาชิก (ข้าราชการ ลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ) ส่วนละ 1 คน และเลขาธิการสำนักงานบำนาญแห่งชาติ (กรรมการและเลขานุการ)

ในกรณีที่เป็น ยังสามารถตั้งคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนการทำงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาของระบบ บำเหน็จบำนาญที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม หนึ่ง ภาค ส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม หรือภาค เอกชน ก็สามารถมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ด้วย

คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้:

- กำหนดนโยบายบำเหน็จบำนาญที่สอดคล้อง กัน ความเป็นธรรม และยั่งยืน กำหนดอัตรา บำนาญพื้นฐาน และกำหนดอายุการรับสิทธิ ประโยชน์ด้านบำนาญให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และเสนอ นโยบายต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนนำไปปฏิบัติ
- ส่งเสริม/สร้างกลไกการออมผ่านระบบบำเหน็จ บำนาญ
- ส่งเสริม/สร้างกลไกในการรักษาสถานภาพให้ สมาชิกสามารถอยู่ในระบบได้อย่างต่อเนื่อง
- ส่งเสริม/สร้างกลไกในการสร้างความยั่งยืนของ บำเหน็จบำนาญ
- ส่งเสริมการหาฐานข้อมูลรวมของสมาชิกและผู้รับบำเหน็จบำนาญระดับประเทศและการจัด เก็บข้อมูลวัยก่อนสูงอายุและวัยสูงอายุ
- ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตาม นโยบาย/ยุทธศาสตร์/แผนงาน

• **สำนักงานบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ** ทำหน้าที่ เป็นเลขานุการให้กับคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญ แห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

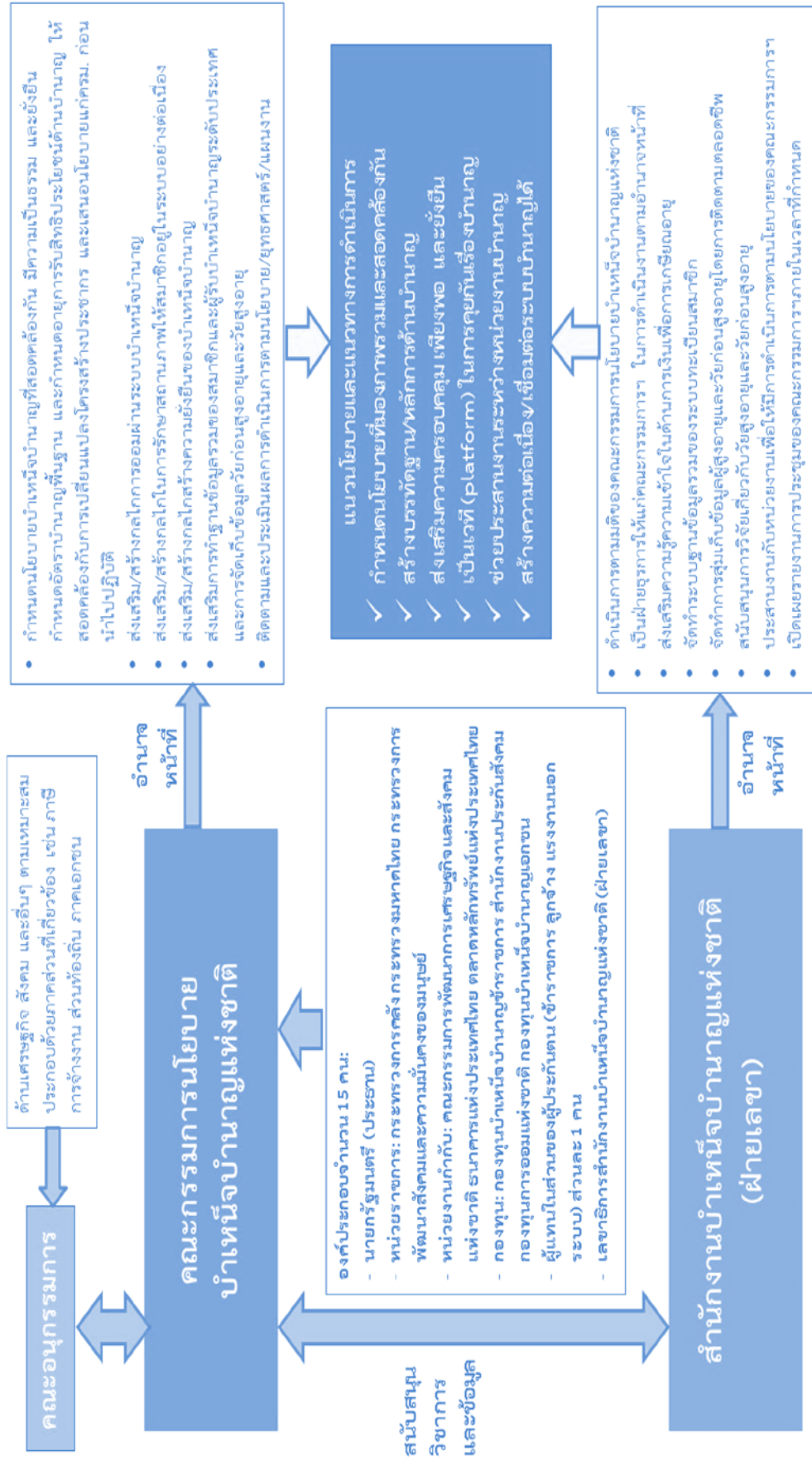
- ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการนโยบาย บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ
- เป็นฝ่ายธุรการให้แก่คณะกรรมการนโยบาย บำเหน็จบำนาญแห่งชาติในการดำเนินงานตาม อำนาจหน้าที่
- ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านการเงินเพื่อ การเกษียณอายุ
- จัดทำระบบฐานข้อมูลรวมของระบบทะเบียน สมาชิกและการรับประโยชน์บำเหน็จบำนาญ

ของประเทศ

- จัดทำการสุ่มเก็บข้อมูลผู้สูงอายุและวัยก่อนสูง อายุโดยการติดตามตลอดชีพ ที่ครอบคลุมมิติ ทางสุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิด ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุไทย และสามารถนำข้อมูลไปสนับสนุนการทำข้อ เสนอเชิงนโยบาย
- สนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับวัยสูงอายุและวัยก่อน สูงอายุเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบาย
- ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มี การดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการ นโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ
- เปิดเผยแพร่รายงานการประชุมของคณะกรรมการ นโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติภายในเวลา ที่กำหนด

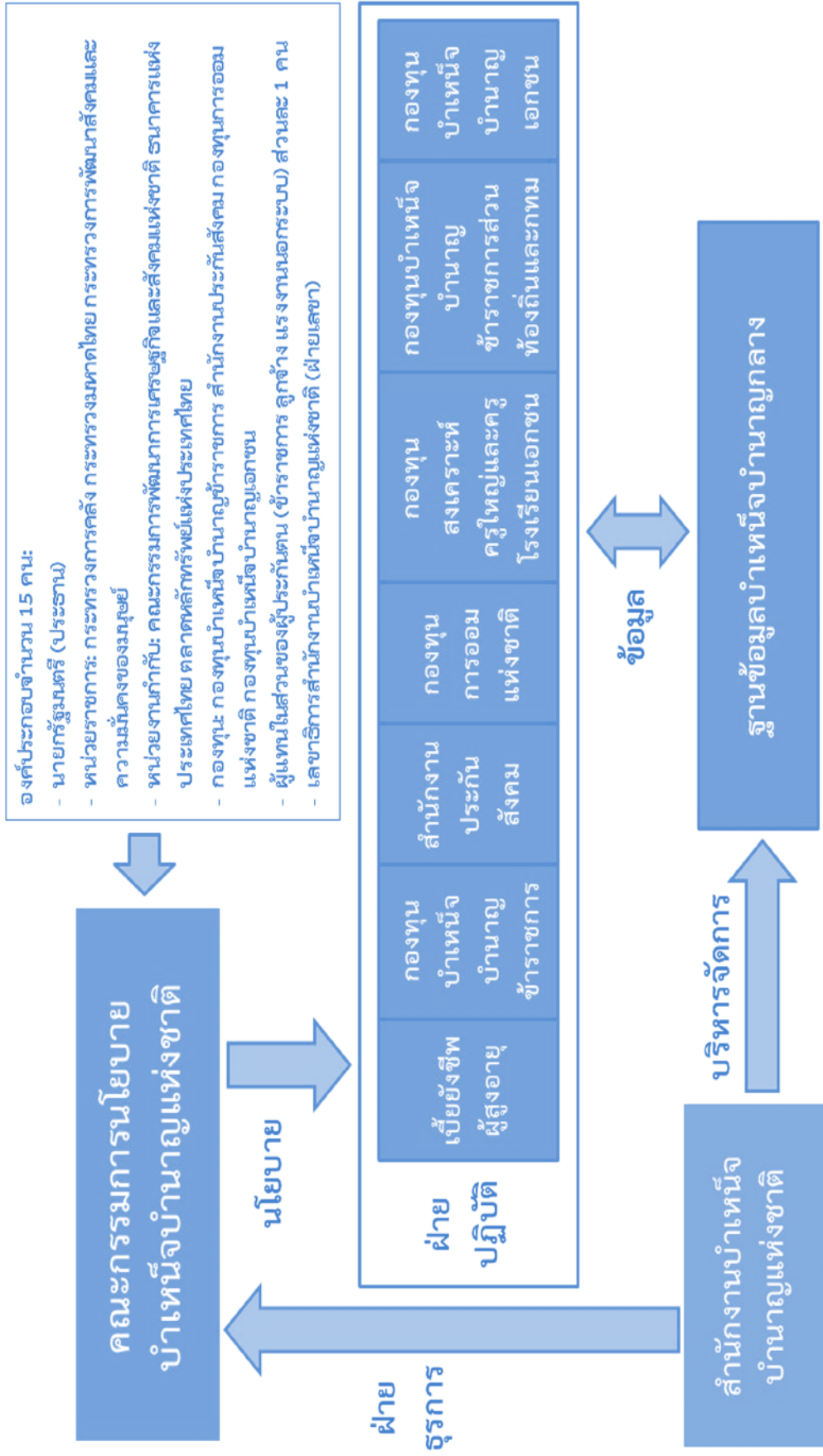
กลไกการบูรณาการเชิงนโยบายของระบบบำเหน็จ บำนาญของไทยโดยการตั้งคณะกรรมการกลางดังกล่าวนี้จะ ช่วยพัฒนาให้ระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุของ ไทยเป็นระบบที่มีการมองในภาพรวม มีนโยบายที่สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ความเป็นธรรม สร้างและ ส่งเสริมความต่อเนื่องของการออม สร้างองค์ความรู้ และ มีความยั่งยืน รวมทั้งช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ ระบบบำนาญของไทย ทั้งนี้ การบูรณาการเชิงนโยบายของ ระบบบำเหน็จบำนาญมิได้เสนอให้มีการยุบหรือรวมกองทุน ของทั้งสามระบบ แต่เสนอให้มีการทำงานร่วมกันเพื่อการ บูรณาการ รายละเอียดข้อเสนอรูปแบบการบูรณาการเชิง นโยบายระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติแสดงไว้ในรูปที่ 1 ส่วนรูปที่ 2 แสดงโครงสร้างการดำเนินงานและความสัมพันธ์ ของคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รูปที่ 1 ข้อเสนอแนะรูปแบบการบูรณาการเชิงนโยบายระบบบำนาญบ้านอายุ



ที่มา: คณะวิจัย

รูปที่ 2 การดำเนินงานและความสัมพันธ์ของคณะกรรมการนโยบายบ้านมั่นคงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



ที่มา: คณะวิจัย