

ปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม

สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่จำนวนประชากรในวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง การลดลงของประชากรวัยแรงงานนั้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวได้

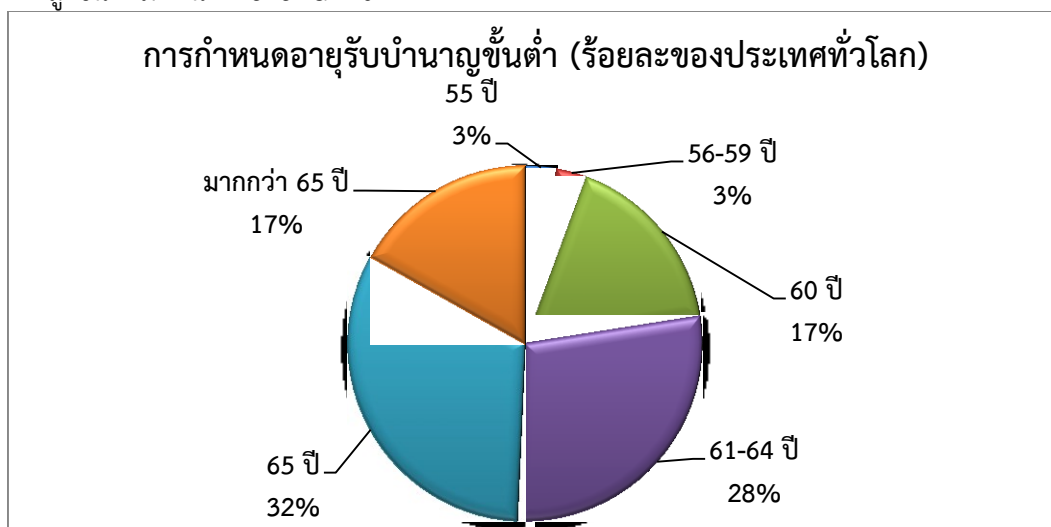
ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ระดับปานกลาง คนไทยมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสาธารณสุขมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ได้สะดวกขึ้น รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการแพทย์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ประชากรไทยมีอายุเฉลี่ยยาวขึ้น

ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงและยังคงสามารถทำงานได้นานขึ้น การขยายอายุเกษียณเป็นการใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุให้เกิดประโยชน์มากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ผู้สูงอายุมีความภูมิใจว่าตนเองยังสามารถทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้ เป็นการสร้างกำลังใจ และยังเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุอีกทางหนึ่งด้วย

ปัจจุบัน กว่า 94% ของประเทศทั่วโลกกำหนดอายุรับบำนาญขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 60 ปี ส่วนประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ได้กำหนดอายุเกษียณอยู่ระหว่าง 60 – 67 ปี ซึ่งความแตกต่างของอายุเกษียณระหว่างประเทศสมาชิกมีแนวโน้มลดลง การปรับเพิ่มอายุเกษียณของประเทศเหล่านี้มักทำแบบค่อยเป็นค่อยไป

ขณะที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงประเทศไทย อายุเกษียณอยู่ในช่วงอายุ 55-60 ปี ทั้งนี้ภาคเอกชนในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดอายุเกษียณไว้ชัดเจนแบบภาครัฐ การกำหนดอายุเกษียณในภาคเอกชนเป็นข้อตกลงการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างของแต่ละกิจการ โดยนายจ้างอาจกำหนดอายุเกษียณมากหรือน้อยกว่า 60 ปีก็ได้

ดังนั้น การปรับนโยบายของประเทศด้านโครงสร้างประชากรจึงเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วน ปัจจุบันภาคเอกชนไทยหลายแห่งได้เริ่มมีการปรับข้อตกลงการจ้างงานโดยปรับอายุเกษียณจากอายุ 55 ปีเป็นอายุ 60 ปี ซึ่งจะช่วยเพิ่มกำลังแรงงานของประเทศ ที่กำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ช่วยลดภาระของแรงงานวัยทำงานที่ต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่ขาดรายได้ และช่วยเพิ่มรายได้รวมของประเทศสูงขึ้นตามแผน Thailand 4.0



นอกจากนี้ เมื่อประชากรมีอายุยืนขึ้น จำเป็นต้องมีเงินสำรองเตรียมไว้ใช้ยามเกษียณมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ รวมถึงการดูแลสุขภาพ หรือเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง ทำให้เงินบำนาญที่เพียงพอมีความสำคัญมาก ตลอดจนประชาชนจำเป็นต้องมีการออมเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอายุเฉลี่ยที่ยาวขึ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อการออมเพื่อให้มีเงินบำนาญเพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณ ได้แก่ **จำนวนปีการทำงาน ฐานค่าจ้าง และอัตราเงินสมทบ** ซึ่ง 2 ปัจจัยแรกจะมีผลโดยตรงต่อการคำนวณเงินบำนาญรายเดือนของลูกจ้าง ส่วนอัตราเงินสมทบจะมีผลต่อการปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์ในอนาคต

ตามข้อกำหนดของกฎหมายประกันสังคมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยมีเงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ดังนี้ คือ มีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ สิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตน และส่งเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 180 เดือน (15 ปี)

สำหรับอัตราบำนาญขั้นต่ำที่จะได้รับ คิดเป็น 20 % ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย และอัตราบำนาญเพิ่มเติมขึ้นอีก 1.5 % ต่อ 1 ปี ที่ส่งเงินสมทบมากกว่า 15 ปี เช่น ส่งเงินสมทบ 17 ปี จะได้รับบำนาญเพิ่มอีก 3% จากอัตราขั้นต่ำ 20% รวมเป็น 23 % ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ส่วนกรณีส่งเงินสมทบไม่ครบ 15 ปี ผู้ประกันตนจะได้รับเงินสะสมชราภาพคืนพร้อมดอกผล

เนื่องจากการจัดเก็บเงินสมทบกรณีชราภาพเริ่มดำเนินการใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2541 ดังนั้นในช่วงระยะปี 2542 – 2556 ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุยังไม่สามารถรับเงินบำนาญได้ เนื่องจากระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 15 ปี ตามที่กฎหมายกำหนด จึงได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นเงินบำเหน็จตามจำนวนเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนพร้อมดอกผล

สำนักงานประกันสังคม เริ่มดำเนินการจ่ายเงินบำนาญครั้งแรกในปี 2557 จำนวนเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนได้รับในช่วงแรกอยู่ระหว่าง 2,000 - 3,000 บาทต่อเดือนต่อคน เนื่องจากมีระยะเวลาการออมเงินได้เพียงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับผู้ประกันตนที่อายุครบ 55 ปี ได้สิทธิรับบำนาญ แต่ยังคงทำงานต่อจะมีจำนวนปีการทำงานเพื่อนำส่งเงินสมทบได้มากขึ้น ส่งผลให้จำนวนปีการส่งเงินสมทบซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณเงินบำนาญเพิ่มขึ้น และเงินบำนาญที่จะได้รับก็จะเพิ่มขึ้นด้วย

การขยายอายุการทำงานจาก 55 ปี เป็น 60 ปี เพื่อสิทธิในการรับบำนาญอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้ผู้ประกันตนมีระยะเวลาทำงานนานขึ้น มีระยะเวลาออมเงินมากขึ้น ส่งผลให้เมื่อเกษียณอายุออกจากราชการย่อมมีสิทธิได้รับเงินบำนาญสูงขึ้น

อีกทั้งเป็นการขยายโอกาสการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ และเป็นการสนับสนุนให้มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ประกันตนที่สูงอายุสามารถพึ่งตนเองได้ ตลอดจนเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทยได้ทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะทางในการปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม ได้มีการศึกษาโดยนักวิชาการ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการประกันสังคม โดยจะต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อกำหนดของกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตนที่จะเป็นผู้รับบำนาญในอนาคต โดยมีประเด็นต่อไปนี้

1. การขยายอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ มีแนวทางในการพิจารณา 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 คงอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพไว้ที่ 55 ปี เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์เงินบำนาญแบบเดิม (ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ)

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดอายุเกิดสิทธิในการรับบำนาญชราภาพไว้ที่ 55 ปี แต่ไม่ได้กำหนดอายุเกษียณไว้ หากลูกจ้างที่อายุมากกว่า 55 ปี ยังคงทำงานต่อ สามารถส่งเงินสมทบต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้ระยะเวลาการส่งเงินสมทบเพิ่มมากขึ้น มีสิทธิได้รับเงินบำนาญในอัตราที่สูงขึ้น ตามเงื่อนไขกฎหมาย

ปัจจุบันคือ หากส่งเงินสมทบครบ 180 เดือน (15 ปี) จะได้รับบำนาญในอัตรา 20% ของค่าจ้างเฉลี่ย หากระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้น 1.5% ต่อปี

$$\text{เงินบำนาญ} = [20\% + (1.5\% \times \text{จำนวนปีที่ส่งเงินสมทบเกิน 180 เดือน})] \times \text{ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย}$$

ตัวอย่าง กรณีที่ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมากกว่า 15 ปี มีค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับ 15,000 บาท เงินบำนาญที่จะได้รับต่อเดือนตามระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบ ดังนี้

ระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบ	อัตราเงินบำนาญ	จำนวนเงินบำนาญ (บาท/เดือน)
15	20.0%	3,000
20	27.5%	4,125
25	35.0%	5,250
30	42.5%	6,375
35	50.0%	7,500

นาย A มีค่าจ้างเฉลี่ยคำนวณได้ 15,000 บาท มีระยะเวลาส่งเงินสมทบ 17 ปี เมื่ออายุครบ 55 ปี และมีเงินออมชราภาพสะสม 190,000 บาท

การคำนวณเงินบำนาญ

- นาย A มีสิทธิได้รับเงินบำนาญตั้งแต่อายุ 55 ปี มูลค่าของเงินบำนาญที่นาย A จะได้รับ
= $[20\% + (1.5\% \times \text{จำนวนปีที่ส่งเงินสมทบเกิน 15 ปี})] \times \text{ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย}$
= $[20\% + (1.5\% \times 2)] \times 15,000$
= $23\% \times 15,000$
= 3,450 บาทต่อเดือน

ถ้านาย A ตัดสินใจทำงานต่อจนถึงอายุ 57 ปี จะทำให้ระยะเวลาส่งเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็น 19 ปี และได้รับเงินบำนาญในอัตรา 26 % ของค่าจ้างเฉลี่ย จะได้บำนาญเป็นเงินจำนวน 3,900 บาทต่อเดือน

แนวทางที่ 2 ขยายอายุการมีสิทธิรับบำนาญแบบค่อยเป็นค่อยไป และให้สิทธิชดเชยช่วงเปลี่ยนผ่าน หากไม่สามารถทำงานจนถึงอายุที่มีสิทธิรับบำนาญใหม่ได้ คำนวณจากบำนาญที่ควรได้

ประเทศพัฒนาแล้ว หลาย ๆ ประเทศได้มีการปรับเพิ่มอายุขั้นต่ำที่เริ่มมีสิทธิรับบำนาญ โดยมีการประกาศล่วงหน้า และทยอยปรับอายุเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกันตนน้อยที่สุด การขยายอายุการเกิดสิทธิอาจใช้วิธีการกำหนดด้วย ปี พ.ศ. เกิดของผู้ประกันตน เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนต่อตัวบุคคลและลดความสับสนที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงอาจกำหนดสิทธิประโยชน์พิเศษช่วงเปลี่ยนผ่านให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ในแนวทางการเพิ่มอายุรับบำนาญขั้นต่ำอย่างค่อยเป็นค่อยไปนี้ ทางสำนักงานประกันสังคมจะประกาศการทยอยการปรับเพิ่มอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญไว้ล่วงหน้า

หากผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับบำนาญต้องออกจากงานหรือเกษียณอายุ โดยอายุยังไม่ถึงอายุที่กำหนดรับบำนาญตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศ ทำให้เกิดช่วงเวลาที่ต้องรอรับบำนาญ ไม่สามารถรับเงินบำนาญ วันที่เกษียณ กรณีเช่นนี้ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชดเชยระหว่างที่ไม่สามารถรับเงินบำนาญได้ (อายุรับบำนาญขั้นต่ำใหม่ - อายุ ณ วันที่ขอรับสิทธิ) แต่ไม่เกินระยะเวลาชดเชยที่กำหนด และจะรับบำนาญได้ตามเงื่อนไขเมื่อมีอายุการเกิดสิทธิครบตามที่สำนักงานได้ประกาศไว้ เช่น

ตัวอย่างตารางกำหนด อายุรับบำนาญขั้นต่ำ และบำเหน็จชดเชยสูงสุด			
พ.ศ.เกิด	อายุรับบำนาญขั้นต่ำ	ปีที่เกิดสิทธิ	บำเหน็จชดเชยสูงสุด
2505 หรือ ก่อน	55 ปี	ก่อนปี 2561	-
2506	56 ปี	2562	ไม่เกิน 10 เดือน
2507	57 ปี	2564	ไม่เกิน 20 เดือน
2508	58 ปี	2566	ไม่เกิน 30 เดือน
2509	59 ปี	2568	ไม่เกิน 30 เดือน
2510	60 ปี	2570	ไม่เกิน 30 เดือน
2511	60 ปี	2571	ไม่เกิน 20 เดือน
2512	60 ปี	2572	ไม่เกิน 10 เดือน
2513 เป็นต้นไป	60 ปี	2573 เป็นต้นไป	-

สำหรับผู้ที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2513 เป็นต้นไป จะสามารถรับเงินบำนาญที่อายุรับบำนาญขั้นต่ำคือ 60 ปี และไม่มีสิทธิประโยชน์ได้รับบำเหน็จชดเชย เนื่องจากสิ้นสุดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน

ตัวอย่าง สำนักงานประกันสังคมประกาศอายุรับบำนาญขั้นต่ำ 57 ปี สำหรับผู้ประกันตนที่เกิดปี พ.ศ. 2507 นาย A เกิด พ.ศ. 2507 ส่งเงินสมทบมาแล้ว 204 เดือน แต่ไม่สามารถทำงานถึงอายุ 57 ปีได้ เนื่องจากบริษัทให้ออกจากงานเมื่ออายุ 55 ปี

นาย A จะได้รับบำเหน็จชดเชยเท่ากับบำนาญ 20 เดือน (อายุรับบำนาญขั้นต่ำ 57 ปี ออกจากงานอายุ 55 ปี ระยะเวลาที่ไม่สามารถรับเงินบำนาญได้ 24 เดือน แต่ระยะเวลาชดเชยสูงสุดแค่ 20 เท่าของบำนาญ 1 เดือน (20 เดือน))

หรือกรณีที่บริษัทให้นาย A ออกจากงานเมื่ออายุ 56 ปี นาย A จะได้รับบำเหน็จชดเชย 12 เดือน (อายุรับบำนาญขั้นต่ำ 57 ปี ออกจากงานอายุ 56 ปี ระยะเวลาที่ไม่สามารถรับเงินบำนาญได้ 12 เดือน ซึ่งไม่เกินระยะเวลาชดเชยสูงสุดแค่ 20 เท่าของบำนาญ 1 เดือน (20 เดือน))

เมื่อนาย A อายุครบ 57 ปี นาย A จะได้รับเงินบำนาญต่อเนื่องตลอดชีวิต

นาย A เกิดในปี พ.ศ. 2507 และได้รับผลกระทบจากการขยายอายุผู้มีสิทธิรับบำนาญ ให้มีสิทธิรับบำนาญเมื่ออายุ 57 ปีขึ้นไป โดยนาย A มีค่าจ้างเฉลี่ยคำนวณได้ 15,000 บาท มีระยะเวลาส่งเงินสมทบ 17 ปี เมื่ออายุครบ 55 ปี และมีเงินออมชราภาพสะสม 190,000 บาท

การคำนวณเงินบำนาญ

- นาย A จะได้รับบำเหน็จชดเชยเป็นร้อยละของเงินบำนาญระหว่างรอรับเงินบำนาญเป็นเวลา 2 ปี และเงินบำนาญ คำนวณได้ดังนี้

บำเหน็จชดเชยเมื่ออายุ 55 ปี = 3,450 บาท x 20 เดือน = 69,000 บาท

บำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุ 57 ปี = 3,450 บาทต่อเดือน

เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย

ข้อดี	ข้อเสีย
การขยายอายุรับบำนาญจะทำได้เร็ว ภายใน 10 ปี อายุรับบำนาญขั้นต่ำสอดคล้องกับนโยบายแรงงานและโครงสร้างประชากร	การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วจำเป็นต้องได้รับการตอบรับที่สอดคล้องจากตลาดแรงงานที่พร้อมจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นภายใน 10 ปี
การขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำอย่างเป็นขั้นบันไดครั้งละ 1 ปี ทำให้โครงสร้างแรงงาน รวมถึงการจ้างงานของสถานประกอบการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้	อาจเริ่มต้นเร็วเกินไปส่งผลตั้งแต่ผู้ที่เกิดหลังพ.ศ. 2506 ซึ่งปัจจุบันมีอายุ 54 ถึง 55 ปี ทำให้ต้องมีนโยบายการชดเชย
การให้บำเหน็จชดเชยในช่วงเปลี่ยนผ่านแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทำให้ได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย	ผู้ประกันตนอาจมีแรงจูงใจต้องการบำเหน็จทำให้เลือกเกษียณอายุก่อนถึงอายุรับบำนาญขั้นต่ำ ทำให้นโยบายแรงงานไม่ประสบความสำเร็จ
การขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำภาคบังคับเป็นหลักการสากลที่ใช้อย่างประสบความสำเร็จทั่วโลก และระยะเวลาการออมที่นานขึ้นจะช่วยลดจำนวนเงินที่ต้องออมในแต่ละเดือน	สังคมไทยอาจมองว่าเป็นการรอนสิทธิ เนื่องจากมีการเปลี่ยนเงื่อนไขอายุรับบำนาญขั้นต่ำกับผู้ประกันตนเดิม อย่างไรก็ตามหลายประเทศได้ปรับเพิ่มอายุรับบำนาญภาคบังคับโดยไม่มีการชดเชยได้อย่างราบรื่น
ประชาชนจะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นจากการออมมากขึ้น	ผู้ที่มีปัญหาด้านสุขภาพและหางานใหม่ทำไม่ได้อาจได้รับผลกระทบ

แนวทางที่ 3 ขยายอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญแบบค่อยเป็นค่อยไป และให้สิทธิชดเชยช่วงเปลี่ยนผ่านหากไม่สามารถทำงานจนถึงอายุที่มีสิทธิรับบำนาญใหม่ได้ คำนวณจากเงินออมในบัญชี

เช่นเดียวกับแนวทางที่ 2 การเพิ่มอายุรับบำนาญขั้นต่ำอย่างค่อยเป็นค่อยไปนี้ ทางสำนักงานประกันสังคมจะประกาศการทยอยการปรับเพิ่มอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญไว้ล่วงหน้า

หากผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับบำนาญต้องออกจากงานหรือเกษียณอายุ โดยอายุยังไม่ถึงอายุที่กำหนดรับบำนาญตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศ สามารถเลือกรับสิทธิประโยชน์บำนาญก่อนครบอายุรับบำนาญได้ส่วนหนึ่ง (ไม่เกินร้อยละ 30) โดยยอมให้สำนักงานประกันสังคมหักบำนาญเพื่อเป็นต้นทุนในการจ่ายบำนาญ

ตัวอย่างตารางกำหนด อายุรับบำนาญขั้นต่ำ และบำเหน็จชดเชยสูงสุด				
พ.ศ.เกิด	อายุรับบำนาญขั้นต่ำ	ปีที่เกิดสิทธิ	บำเหน็จ	ลดบำนาญ
2505 หรือก่อนหน้า	55 ปี	ก่อนปี 2561	-	-
2506	56 ปี	2562	10%	1.5%
2507	57 ปี	2564	15%	3%
2508	58 ปี	2566	20%	4.5%
2509	59 ปี	2568	25%	6%
2510	60 ปี	2570	30%	7.5%
2511 เป็นต้นไป	60 ปี	2571 เป็นต้นไป	-	-

หมายเหตุ: ต้องศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน ความเหมาะสมต่อการประกันรายได้ที่เพียงพอของผู้สูงอายุนระยะยาว และการกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกิดสิทธิที่เหมาะสม

ตัวอย่าง นาย A เกิดในปี พ.ศ. 2507 และได้รับผลกระทบจากการขยายอายุผู้มีสิทธิรับบำนาญ ให้มีสิทธิรับบำนาญเมื่ออายุ 57 ปีขึ้นไป โดยนาย A มีค่าจ้างเฉลี่ยคำนวณได้ 15,000 บาท มีระยะเวลาส่งเงินสมทบ 17 ปี เมื่ออายุครบ 55 ปี และมีเงินออมชราภาพสะสม 200,000 บาท

การคำนวณเงินบำนาญ

- นาย A สามารถขอรับบำเหน็จก่อนเกษียณไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินสมทบกรณีชราภาพสะสม แต่เงินบำนาญจะลดลงร้อยละ 3

$$\text{บำเหน็จเมื่ออายุ 55 ปี} = 15\% \times 200,000 \text{ บาท} = 30,000 \text{ บาท}$$

$$\text{บำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุ 57 ปี} = 97\% \times 3,450 \text{ บาท} = 3,347 \text{ บาทต่อเดือน}$$

เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย

ข้อดี	ข้อเสีย
การขยายอายุรับบำนาญจะทำได้เร็ว ภายใน 10 ปี อายุรับบำนาญขั้นต่ำสอดคล้องกับนโยบายแรงงานและโครงสร้างประชากร	การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วจำเป็นต้องได้รับการตอบรับที่สอดคล้องจากตลาดแรงงานที่พร้อมจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นภายใน 10 ปี
ขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำอย่างเป็นขั้นบันไดครั้งละ 1 ปี ทำให้โครงสร้างแรงงาน รวมถึงการจ้างงานของสถานประกอบการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้	อาจเริ่มต้นเร็วเกินไปส่งผลตั้งแต่ผู้ที่เกิดหลังพ.ศ. 2506 ซึ่งปัจจุบันมีอายุ 54 ถึง 55 ปี ทำให้ต้องมีนโยบายการชดเชย

การขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำภาคบังคับเป็นหลักการสากลที่ใช้อย่างประสบความสำเร็จทั่วโลก และระยะเวลาการออมที่นานขึ้นจะช่วยลดจำนวนเงินที่ต้องออมในแต่ละเดือน	สังคมไทยอาจมองว่าเป็นการรอนสิทธิเนื่องจากมีการเปลี่ยนเงื่อนไขอายุรับบำนาญขั้นต่ำกับผู้ประกันตนเดิม
ผู้ประกันตนเดิมที่ขยายอายุรับบำนาญโดยสมัครใจมีสิทธิได้รับบำเหน็จส่วนหนึ่ง	บำเหน็จมีมูลค่าน้อย และการลดบำนาญผู้สูงอายุสร้างความเสี่ยงการประกันรายได้ผู้สูงอายุ เมื่อผู้สูงอายุได้รับบำนาญลดลง อัตราความยากจนของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น
	สร้างช่องโหว่ให้ระบบ ผู้ที่สุขภาพไม่ดีจะเลือกรับบำเหน็จ
	ผู้ที่มีปัญหาด้านสุขภาพและหางานใหม่ทำไม่ได้อาจได้รับผลกระทบ

แนวทางที่ 4 ขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำเฉพาะผู้ประกันตนใหม่ สำหรับผู้ประกันตนเดิมสามารถเลือกรับสิทธิประโยชน์บำเหน็จไปส่วนหนึ่งก่อนครบอายุรับบำนาญ แต่เมื่อครบอายุเกิดสิทธิรับบำนาญจะได้รับบำนาญในจำนวนที่ลดลง

- กำหนดให้ผู้ประกันตนใหม่ (เข้าสู่ระบบประกันสังคมหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้) มีอายุรับบำนาญขั้นต่ำ 60 ปี
- ผู้ประกันตนเดิม (อยู่ในระบบประกันสังคมก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้) ยังสามารถเลือกรับบำนาญได้เมื่ออายุ ไม่ต่ำกว่า 55 ปี
- ผู้ประกันตนเดิมที่มีสิทธิรับบำนาญสามารถแจ้งความจำนงขอขยายอายุรับบำนาญมากกว่า 55 ปี โดยจะได้รับบำนาญเพิ่มปีละร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเฉลี่ยต่อ 1 ปีที่ส่งเงินสมทบเพิ่มเติม
- เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกันตนเดิมรับบำนาญที่อายุมากกว่า 55 ปี จะได้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม สามารถเลือกรับบำเหน็จได้ส่วนหนึ่งตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบ (ไม่เกินร้อยละ 30) โดยยอมให้สำนักงานประกันสังคมหักเงินบำนาญที่ได้รับทุกเดือน

หมายเหตุ: ต้องศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน ความเหมาะสมต่อการประกันรายได้ที่เพียงพอของผู้สูงอายุระยะยาว และการกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกิดสิทธิที่เหมาะสม

ข้อดีข้อเสีย

ข้อดี	ข้อเสีย
ไม่ลดรอนสิทธิผู้ประกันตนเดิม บังคับเฉพาะผู้ประกันตนใหม่	- การขยายอายุรับบำนาญจะทำให้ช้า กว่าผู้ประกันตนใหม่จะอายุครบ 60 ปี ต้องใช้เวลาเกือบ 40 ปี - ในสังคมผู้สูงอายุ ประชาชนมีอายุยืนขึ้น ต้องใช้เงินยามเกษียณมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้มีรายได้ยามเกษียณที่เพียงพอจำเป็นต้องออมมากขึ้น หากไม่ขยายระยะเวลาการออมเงิน ต้องแลกด้วยการเพิ่มจำนวนเงินออมต่อเดือนแทน กล่าวคือจะต้องมีการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบในอนาคตอันใกล้
ผู้ประกันตนเดิมที่ขยายอายุรับบำนาญโดยสมัครใจ มีสิทธิได้รับการประกันสุขภาพต่อเนื่อง	ผู้ที่รับบำนาญเมื่ออายุ 55 ปีจะไม่ได้รับสิทธิประกันสุขภาพต่อเนื่อง เกิดความไม่เสมอภาคของระบบประกันสังคม

ผู้ประกันตนเดิมที่ขยายอายุรับบำนาญโดยสมัครใจ มีสิทธิได้รับบำเหน็จส่วนหนึ่ง	บำเหน็จมีมูลค่าน้อย และการลดบำนาญผู้สูงอายุสร้างความเสี่ยงการประกันรายได้ผู้สูงอายุ เมื่อผู้สูงอายุได้รับบำนาญลดลง อัตราความยากจนของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น หากรับบำเหน็จผู้ที่อายุยืนจะเสียประโยชน์
เป็นแนวคิดใหม่ไม่มีบทเรียนจากประเทศอื่น	ไม่มีบทเรียนในการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จที่เป็นสากล ทำให้การดำเนินการมีความเสี่ยงสูง
	อาจสร้างผลที่ไม่ต้องการ: คนสองคนที่มีอายุเท่ากัน และระยะเวลาส่งเงินสมทบเท่ากันจะมีอายุรับบำนาญต่างกันและวิธีคำนวณสิทธิประโยชน์ต่างกัน
	ระบบขาดความคงเส้นคงวา: คนที่มีอายุรับบำนาญต่ำกว่ามีสิทธิเลือกสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม แต่ที่จริงแล้วผู้ที่รับบำนาญที่อายุมากกว่าควรเป็นผู้ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม
	สร้างช่องโหว่ให้ระบบ ผู้ที่สุขภาพไม่ดีจะเลือกรับบำเหน็จ
	ผู้ที่มีปัญหาด้านสุขภาพและหางานใหม่ทำไม่ได้อาจได้รับผลกระทบ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้รับบำนาญสุขภาพได้รับบำนาญอย่างน้อย 10 ปี การทำงานเพื่อทำให้ระยะเวลาส่งเงินสมทบเพิ่มขึ้นจะทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่า การเลือกรับแนวทางการชดเชย ดังนั้นนักวิชาการแนะนำว่า หากผู้ประกันตนสามารถเลือกทำงานส่งเงินสมทบต่อได้ จะทำให้รายได้ระยะยาวหลังเกษียณสูงขึ้น

2. เพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสุขภาพต่อเนื่องแก่ผู้รับบำนาญ

ผู้รับบำนาญสามารถเลือกรับการประกันสุขภาพต่อเนื่องหลังจากการเป็นผู้ประกันตนได้ โดยยอมให้สำนักงานประกันสังคมหักบำนาญส่วนหนึ่งเป็นเบี้ยประกันสุขภาพ

หมายเหตุ: ต้องศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน รวมถึงความเป็นไปได้ในการประกันกรณีทุพพลภาพ และเสียชีวิต ประกอบกับการกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกิดสิทธิที่เหมาะสม

3. การปรับปรุงสูตรค่าจ้างเฉลี่ยในการคำนวณบำนาญสุขภาพ

ที่ผ่านมาสำนักงานประกันสังคมคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยจาก ค่าจ้าง 60 เดือนสุดท้าย (5 ปี) เพื่อนำค่าจ้างดังกล่าวไปคูณกับอัตราบำนาญสุขภาพ ผลลัพธ์คือบำนาญที่ผู้ประกันตนจะได้รับเป็นรายเดือนตลอดชีวิต (ปัจจุบันเพดานค่าจ้างที่ส่งเงินสมทบกำหนดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท)

ตัวอย่างเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนจะได้รับที่ค่าจ้างเฉลี่ย 10,000 บาท และ 15,000 บาท ตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบ

ปีที่ส่งเงินสมทบ	อัตราบำนาญของค่าจ้างเฉลี่ย	บำนาญ (บาทต่อเดือน)	
		ค่าจ้างเฉลี่ย 10,000 บาท	ค่าจ้างเฉลี่ย 15,000 บาท
15	20%	2,000	3,000

20	27.5%	2,750	4,125
25	35.0%	3,500	5,250
30	42.5%	4,250	6,375
35	50.0%	5,000	7,500
40	57.5%	5,750	8,625

การคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยแบบ 60 เดือนสุดท้าย แม้ว่าจะสะดวกต่อการดำเนินงาน แต่อาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างของผู้ประกันตนที่แตกต่างกัน บางรายมีค่าจ้างสูงขึ้นเมื่ออายุมากขึ้น ในทางกลับกันบางรายมีค่าจ้างลดลงเมื่อใกล้เกษียณ รวมถึงผู้ประกันตนมาตรา 39 ที่ใช้ฐานค่าจ้างเพียง 4,800 บาทในการคำนวณเงินสมทบ ดังนั้น การคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยเพียง 60 เดือนสุดท้ายก่อนเกษียณ จึงทำให้ผู้ประกันตนที่มีค่าจ้างลดลงเมื่ออายุมากขึ้นเสียประโยชน์ ซึ่งจะสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ผู้ประกันตนกลุ่มดังกล่าว

สำนักงานประกันสังคมโดยความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ศึกษาวิธีการคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยใหม่ โดยใช้วิธีการคำนวณจากค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบ และมีการปรับมูลค่าของค่าจ้างแต่ละเดือนให้เป็นมูลค่าปัจจุบันก่อนนำมาเฉลี่ย ยกตัวอย่างเช่น ค่าจ้างเมื่อ 15 ปีที่แล้วอาจเป็นเงินเพียง 7,000 บาท แต่เมื่อปรับเป็นมูลค่าปัจจุบันแล้วอาจมีค่าสูงถึง 12,000 บาท

ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะนำค่าจ้างทุกเดือนที่ปรับมูลค่าปัจจุบันแล้วมาคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกันตนที่มีลักษณะค่าจ้างที่แตกต่างกัน และจะช่วยให้ผู้ประกันตนส่วนมากได้บำนาญเพิ่มขึ้น

ตัวอย่าง นาย A และนาย B เริ่มทำงานในบริษัทเดียวกัน ปี 2542 เมื่ออายุ 35 ปี เงินเดือนเริ่มต้น 4,000 บาทเท่ากันต่อมาเงินเพิ่มขึ้นปีละ 5% ทุกปีเท่า ๆ กัน มีสิทธิรับบำนาญในปี 2562 เมื่ออายุครบ 55 ปี แต่ นาย A อยู่กับบริษัทจนเกษียณ ส่วนนาย B ลาออกเมื่ออายุ 50 หลังจากนั้นสมัครมาตรา 39 ต่ออีก 5 ปี

นาย A	บำนาญเดิม	บำนาญใหม่
ระยะเวลาส่งเงินสมทบ	252 เดือน (21 ปี)	252 เดือน (21 ปี)
อัตราบำนาญ	29%	29%
ค่าจ้างเฉลี่ย	9,649 บาท	10,706 บาท*
บำนาญ	2,798 บาทต่อเดือน	3,105 บาทต่อเดือน

*ตัวเลขประมาณการ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามดัชนีปรับมูลค่า

ดังนั้น นาย A จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้น 11% จากการปรับวิธีการคำนวณค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นตลอดอายุการทำงานที่ปรับเพิ่มมูลค่า

นาย B	บำนาญเดิม	บำนาญใหม่
ระยะเวลาส่งเงินสมทบ	252 เดือน (21 ปี)	252 เดือน (21 ปี)
อัตราบำนาญ	29%	29%
ค่าจ้างเฉลี่ย	4,800 บาท	9,733 บาท*
บำนาญ	1,392 บาทต่อเดือน	2,823 บาทต่อเดือน

*ตัวเลขประมาณการ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามดัชนีปรับมูลค่า

ดังนั้น นาย B จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้น 103% จากการปรับวิธีคำนวณค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย เป็นตลอดอายุการทำงานที่ปรับเพิ่มมูลค่า

เห็นได้ว่าทั้งสองคนทำงานบริษัทเดียวกันเงินเดือนเท่ากันถึง 15 ปี ต่อมา นาย A ทำงานต่ออีก 5 ปี ส่วนนาย B ส่งต่อมาตรา 39 ในช่วง 5 ปีสุดท้าย สูตรเดิมนาย A ได้บำนาญ 9,649 บาท แต่นาย B ได้บำนาญ 4,800 บาท ต่างกันถึงเท่าตัว ส่วนสูตรใหม่นาย A ได้บำนาญ 10,706 บาท ส่วนนาย B ได้บำนาญ 9,733 บาท ต่างกันเพียงเล็กน้อย

โดยสรุปการปรับวิธีคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยตลอดอายุการทำงานสำหรับคำนวณบำนาญ จะทำให้ผู้ประกันตนได้รับบำนาญในระดับที่เหมาะสมกับเงินสมทบที่ส่งมาตลอดอายุการทำงาน สร้างความเป็นธรรมให้กับระบบบำนาญ ดังนั้น ผู้ที่มีค่าจ้างลดลงเมื่ออายุมาก รวมถึงผู้ประกันตนมาตรา 39 จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยนำค่าจ้างที่สูงขณะอายุน้อยมาคำนวณปรับเพิ่มมูลค่า ส่วนผู้ที่มีลักษณะการปรับเพิ่มเงินเดือนอย่างต่อเนื่องและค่อยเป็นค่อยไป จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

**** การปรับฐานค่าจ้าง ****

สำนักงานประกันสังคมได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นการปรับปรุงจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำนวน 5 ครั้ง ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2559 รวม 4 ภาค และกรุงเทพมหานคร โดยนำความเห็นส่วนมากของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

- ปรับฐานค่าจ้างมาตรา 33 จาก 1,650 บาท เป็น 3,600 บาท
- ปรับเพดานค่าจ้างมาตรา 33 จาก 15,000 บาท เป็น 20,000 บาท
- ปรับฐานค่าจ้างมาตรา 39 จาก 4,800 บาท เป็น 7,800 บาท

ขณะนี้อยู่ระหว่างการร่างกฎกระทรวง
