



Academic Focus
กรกฎาคม 2565

การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.)
กับความคาดหวังในการจัดระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

บทนำ

สารบัญ

บทนำ	1
สภาพปัญหา	2
รูปแบบในการจัดตั้งกองทุน บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจาก การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จ บำนาญแห่งชาติ	7
ข้อจำกัดในการจัดตั้งกองทุน บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	8
ความคาดหวังในการจัดระบบ บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	10
ข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุน บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	11
เพื่อจ่ายเงินบำนาญผู้สูงอายุ ให้ครอบคลุมทั้งระบบ	
สรุปและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	13
บรรณานุกรม	16

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

การพัฒนากระบวนการออมเพื่อวัยเกษียณของประเทศไทย
เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีช่องทางการออมที่รองรับและครอบคลุม
ประชากรวัยทำงานในทุกอาชีพ โดยมีกองทุนต่าง ๆ ที่รัฐส่งเสริม
การออมระยะยาวเพื่อการเกษียณในอนาคต บางกองทุนรัฐก็ได้
สมทบเงินออมให้อีกส่วนหนึ่ง เช่น กลุ่มข้าราชการก็มีกองทุนบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ (กบข.) กลุ่มลูกจ้างในสถานประกอบการก็มี
กองทุนประกันสังคมและบางสถานประกอบการก็มีการจัดตั้งกองทุน
สำรองเลี้ยงชีพขึ้น สำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระหรือที่เป็นแรงงาน
นอกระบบก็ยังมีช่องทางการออมแบบสมัครใจกับกองทุนการออม
แห่งชาติ (กอช.) หรือมีการออมผ่านกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ
(RMF) แต่ในทางกลับกันประชากรวัยทำงานส่วนใหญ่ของประเทศ
ยังไม่มีออมที่มากพอที่จะเป็นหลักประกันด้านรายได้ของตนเอง
เพื่อการยังชีพในอนาคต กลายเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนเพราะมีรายได้
หลังเกษียณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ แม้แต่แรงงานในระบบ
ที่ได้ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนประกันสังคมและจัดให้มีสวัสดิการ
จ่ายเงินบำนาญเป็นรายเดือนหลังเกษียณ ก็มีเงินบำนาญรายเดือน
ที่กองทุนจ่ายให้ได้ประมาณร้อยละ 20 ของเงินเดือนสุดท้าย
ก่อนวันเกษียณ ซึ่งจะไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพเพราะการดำรงชีพ
ภายหลังเกษียณนั้นจะต้องมีรายได้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของรายได้
ต่อเดือนก่อนวันเกษียณจากการทำงาน จึงจะเพียงพอต่อการใช้จ่าย
เพื่อดำรงชีพในอนาคต ดังนั้น การมีรายได้ของประชาชนในวัยทำงาน
จึงจำเป็นต้องมีการเก็บออมเพื่อไว้เป็นค่าใช้จ่ายในวัยเกษียณ
ที่กลายเป็นผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงมีนโยบายจัดตั้งกองทุนบำเหน็จ
บำนาญแห่งชาติขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการขาดรายได้ของแรงงานที่เกษียณ

จากการทำงานและเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งได้กำหนดการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนเพื่อผลประโยชน์หลังออกจากงาน (Post-employment benefits) โดยการหักเงินเดือนลูกจ้างและให้นายจ้างสมทบเข้ากองทุน มีการนำเงินกองทุนไปบริหารจัดการให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนที่เพิ่มมากขึ้น และสุดท้ายก็นำเงินในกองทุนมาจ่ายกลับให้แก่ลูกจ้างภายหลังออกจากงาน เพื่อให้มีรายได้ส่วนหนึ่งในการดำรงชีพในตอนเกษียณจากการทำงานและเป็นผู้สูงอายุ

1. สภาพปัญหา

ประเทศไทยได้กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์โดยที่ผู้สูงอายุจะมีอายุขัยยืนยาวขึ้นเมื่อพิจารณาจากอายุขัยเฉลี่ยของคนไทยพบว่า ประชากรชายมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 70 ปี ในปี 2555 เป็น 73 ปี ในปี 2563 และประชากรหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 76 ปี ในปี 2555 เป็น 80 ปี ในปี 2563 ซึ่งอายุขัยของประชากรไทยทั้งชายและหญิงมีแนวโน้มที่จะมีอายุยืนยาวมากขึ้น โดยที่ผู้ที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปมีจำนวนมากในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาและจะกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ในขณะที่จำนวนประชากรผู้ที่อยู่ในวัยเด็กและวัยเริ่มต้นทำงานลดน้อยลง และพบว่าผู้สูงอายุส่วนมากจะมีปัญหาทางการเงินที่มีรายได้น้อยพอใช้จ่ายในยามชรา เนื่องจากในวัยทำงานไม่มีการออมเงินเพื่อการเกษียณที่เพียงพอ (สุปาณี จันทรมาศ, และ นวพร วิริยานุพงษ์, 2562)

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการจัดการรายได้ผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยรัฐมีอยู่ 3 ระบบ คือ ระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้ ใช้งบประมาณจากภาษีประชาชน บุคคลไม่ต้องมีส่วนร่วมจ่ายสมทบ เช่น บำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบเดิม เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได ระบบการออมภาคบังคับคือ ลูกจ้างหักรายได้ตนเองส่วนหนึ่งและรัฐร่วมสมทบ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และระบบการออมภาคสมัครใจ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็นกองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งเป็นสวัสดิการเพื่อเก็บออมเงินให้ลูกจ้างใช้จ่ายเมื่อเกษียณอายุ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) กองทุนประกันสังคม (ม.39, 40) และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะของระบบบำนาญของผู้สูงอายุไทยได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ลักษณะของระบบบำนาญของผู้สูงอายุไทย

ระบบบำนาญ	ลักษณะของการจัดบำนาญ	แหล่งเงินที่จ่ายบำนาญ
1. ระบบที่รัฐจัดให้	โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ทุกกลุ่ม ยกเว้นข้าราชการบำนาญและผู้ที่ได้รับค่าตอบแทนบางประเภทจากรัฐบาล)	งบประมาณแผ่นดิน
	กองทุนผู้สูงอายุ (ผู้สูงอายุที่ยากไร้)	
	ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ข้าราชการ)	งบประมาณแผ่นดิน

ระบบบำนาญ	ลักษณะของการจัดบำนาญ	แหล่งเงินที่จ่ายบำนาญ
2. ระบบบำนาญภาคบังคับ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) (ข้าราชการ)	เงินสะสมจากสมาชิก เงินสมทบจากงบประมาณ แผ่นดิน และผลตอบแทน จากการลงทุน
	กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33) (ลูกจ้างภาครัฐ/ลูกจ้างเอกชน)	เงินจากสมาชิก เงินสมทบ นายจ้าง เงินสมทบจาก กองทุนประกันสังคม และผลตอบแทนจาก การลงทุน
	กองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน	เงินจากสมาชิกครูโรงเรียน เอกชน และเงินสมทบจาก งบประมาณแผ่นดิน
3. ระบบบำนาญแบบสมัครใจ	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ลูกจ้างภาครัฐ/เอกชน)	เงินสะสมจากสมาชิก เงินสมทบจากนายจ้าง และผลตอบแทนจาก การลงทุน
	กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) (ประชาชนทั่วไป)	เงินสะสมจากสมาชิก และผลตอบแทนจาก การลงทุน
	กองทุนหุ้นระยะยาว (LTF) (ประชาชนทั่วไป)	เงินสะสมจากสมาชิก และผลตอบแทนจาก การลงทุน
	กองทุนการออมแห่งชาติ (แรงงานนอกระบบ/ผู้มีอาชีพอิสระทั่วไป)	เงินสะสมจากสมาชิก เงินสมทบจากงบประมาณ แผ่นดิน และผลตอบแทน จากการลงทุน
	กองทุนประกันสังคม (มาตรา 39, 40) (แรงงานนอกระบบ/ผู้มีอาชีพอิสระทั่วไป)	เงินจากสมาชิก และเงิน สมทบจากกองทุนประกัน สังคม

การจัดระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีเพียงกลุ่มข้าราชการที่มีระบบบำนาญ และมีสวัสดิการอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านบำนาญที่เป็นรายได้หลังเกษียณค่อนข้างจะเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ แต่ในกรณีของแรงงานในระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคมมีประมาณ 11 ล้านคน ถูกกำหนดให้หักเงินเดือน ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยสมาชิกจะได้รับประโยชน์ตอนออกจากงาน ในรูปของเงินบำนาญชราภาพตลอดชีพสำหรับลูกจ้างที่จ่ายเงินเข้ากองทุนครบ 180 เดือนและเกษียณจากงาน เมื่ออายุครบ 55 ปี บำนาญชราภาพถ้าคิดบำนาญจากฐานรายได้เงินเดือนสูงสุด 16,000 บาทต่อเดือน ก็จะได้รับเงินบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมอยู่ที่ประมาณ 3,000 บาทต่อเดือน ซึ่งได้รับไม่ถึง ร้อยละ 20 ของรายได้เงินเดือนเดือนสุดท้ายก่อนออกจากงาน ถือว่าต่ำกว่ามาตรฐานรายได้หลังเกษียณที่ควรจะได้รับที่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของฐานเงินเดือนเดือนสุดท้าย จากงานวิจัย เรื่อง “เงินใช้หลังเกษียณ: ทำอย่างไรถึงจะออมเงินให้เพียงพอ” (2559) คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่ารายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณของคนไทยโดยมีชีวิตความเป็นอยู่ในระดับพื้นฐานควรอยู่ที่ ร้อยละ 50 – 60 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย หรือจะต้องมีเงินออมอย่างน้อย 3 ล้านบาท เพื่อจะมีเงินไว้ใช้จ่าย ประมาณเดือนละ 12,500 บาท (หรือวันละ 400 บาท) ไปอีก 20 ปีหลังจากเกษียณเมื่ออายุ 60 ปี ในขณะที่มี ลูกจ้างแรงงานในระบบบางส่วนจะมีเงินออมจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD) เป็นเงินก้อนอีกส่วนหนึ่งที่จะได้รับหลังออกจากงาน แต่พบว่ามีลูกจ้างในสถานประกอบการเพียงร้อยละ 19 ที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ถึงแม้ลูกจ้างบางส่วนจะมีการออมผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วก็ตาม แต่การพึ่งพาผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในยามเกษียณ เพราะสมาชิกส่วนใหญ่เลือกแผนการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ ทำให้มีผลตอบแทนเฉลี่ยต่อปีที่ได้รับน้อยเกินไป และไม่สามารถทำให้เงินของสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเติบโตเพียงพอกับการใช้จ่ายในวัยเกษียณ จะมีสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพียงร้อยละ 21 เท่านั้น ที่มีเงินสะสมในบัญชีไว้ใช้จ่ายหลังเกษียณมากกว่า 3 ล้านบาท ดังนั้น ทำให้มีลูกจ้างในภาคเอกชนอีกจำนวนมากที่ยังมีเงินออมไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ในขณะที่เกษียณจากการทำงาน

แม้ว่ารัฐบาลมีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรองรับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต โดยจ่ายให้กับ ผู้สูงอายุทุกคนยกเว้นข้าราชการบำนาญและผู้ที่ได้รับค่าตอบแทนบางประเภทจากรัฐบาล ซึ่งผู้สูงอายุจะได้รับเงิน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้สูงอายุสังกัดอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รัฐได้จ่ายให้คนละ 500 บาทต่อเดือน และปัจจุบันปรับเป็นการจ่ายเป็นรายเดือนแบบขั้นบันได ดังนี้ ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 600 บาท/คน/เดือน ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70-79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 700 บาท/คน/เดือน ผู้สูงอายุที่มีอายุ 80-89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 800 บาท/คน/เดือน และผู้สูงอายุที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 1,000 บาท/คน/เดือน การจ่ายเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุนั้นนับว่าเป็นระบบบำนาญพื้นฐานที่รัฐจ่ายให้จากเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่เป็นจำนวนเงินต่อเดือน ที่ผู้สูงอายุได้รับไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อการยังชีพ และยังเป็นภาระต่อเงินงบประมาณที่รัฐต้องจ่าย ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลผลการดำเนินงานด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2564 มีดังนี้ (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2564

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนผู้สูงอายุ(คน)	จำนวนเงิน(บาท)	หมายเหตุ
2552	5,448,843	21,963,075,000	1. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552
2553	5,652,893	32,779,232,400	รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วน
2554	6,521,749	37,893,398,000	ของรัฐบาล โครงการ
2555	6,784,734	52,535,425,200	สร้างหลักประกันรายได้
2556	7,308,315	58,347,043,200	แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้
2557	7,664,599	60,999,878,400	ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ
2558	7,774,463	61,372,106,400	โดยกรมส่งเสริมการ
2559	8,012,853	63,219,443,300	ปกครองส่วนท้องถิ่น
2560	8,158,313	64,783,645,200	(500 บาท/คน/12 เดือน)
2561	8,380,749	66,407,367,600	2.ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555
2562	9,093,916	71,911,177,200	รัฐบาลได้ปรับปรุงการ
2563	9,663,169	76,279,648,300	จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
2564	10,488,013	79,300,151,300	โดยให้จ่ายเบี้ยยังชีพ
รวมงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ		748,251,052,500	รายเดือนแบบขั้นบันได ให้กับผู้สูงอายุ

ที่มา: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากตารางพบว่าข้อมูลการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปี 2564 มีผู้สูงอายุได้รับเงินจำนวน 10,488,013 คน คิดเป็นจำนวนเงิน 79,300,151,300 บาท และตั้งแต่เริ่มโครงการจ่ายเงินเบี้ยผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2552-2564 รัฐบาลได้จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปแล้วเป็นจำนวนเงิน 748,251,052,500 บาท ซึ่งพบว่าตัวเลขงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายเป็นเบี้ยผู้สูงอายุที่สูงขึ้นทุกปีที่อาจจะส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินการคลังของรัฐในอนาคตที่จะต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อมาดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรไทยที่มากด้วยผู้สูงวัยและมีอายุขัยเฉลี่ยที่มากขึ้น ในขณะที่รายได้จากการจัดเก็บภาษีลดลงตามจำนวนของผู้ที่อยู่ในวัยทำงานที่มีแนวโน้มลดลง ดังนั้น การมีระบบการออมภาคบังคับจะช่วยบรรเทาปัญหาเรื่องของคนวัยทำงานที่ยังขาดการวางแผนทางการเงินและมีเงินออมไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในยามเกษียณจากการทำงาน และการที่รัฐจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) จะเป็นการสร้างระบบการออมภาคบังคับกับประชาชนเพื่อการชราภาพ ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต (Life Security) โดยเฉพาะการจัดระบบให้ประชาชนมีเงินออมเพื่อมีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพเมื่อเข้าสู่วัยที่สูงอายุ และการมีระบบการออมภาคบังคับจะช่วยแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณแผ่นดิน ลดภาระการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในวัยทำงานเพื่อมาจ่ายสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้มีการออมเงินระยะยาวเพื่อวัยเกษียณยังเป็นการส่งเสริมวินัยการออมของประชาชนและช่วยเพิ่มระดับเงินออมขึ้นในระบบซึ่งเป็นการเพิ่มแหล่งเงินลงทุนไปยังตลาดเงินและตลาดทุน จะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตขึ้นอีกด้วย

2. รูปแบบในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

รูปแบบการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. มีหลักการสำคัญ คือ ให้มีระบบการออมสำหรับการดำรงชีพในวัยเกษียณ โดยให้ประชาชนเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการจัดสรรเงินคืนให้เมื่อพ้นจากการทำงาน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการเสนอกฎหมาย คือ การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่เป็นกรayerระดับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี เพื่อให้แรงงานในระบบได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มเติม และยังช่วยแก้ไขปัญหาการออมเงินเพื่อการเกษียณที่ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในกลุ่มกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งจากการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาแล้วกว่า 30 ปีแต่มีสมาชิกเพียง 3 ล้านคน ดังนั้น กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจึงเปรียบเสมือนการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับลูกจ้าง และนายจ้างจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ นอกจากนี้ ในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญ เพื่อให้มีระบบข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในการพัฒนาระดับการบริหารจัดการระบบการออมเพื่อบำเหน็จบำนาญในการเกษียณให้ครอบคลุมกับผู้สูงอายุทุกกลุ่มในอนาคต ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องเร่งด่วนที่บรรจุไว้ในแผนปฏิรูปด้านสังคมและได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติที่ได้มีการกำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี 2565 โดยสถานะปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2564 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา จากนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเพื่อส่งให้รัฐสภาพิจารณา หากผ่านการพิจารณาการเห็นชอบของรัฐสภาจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเพื่อให้แรงงานในระบบที่ประกอบด้วยลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่ในองค์กรมหาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจได้มีการออมเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยที่รัฐบาลจะจ่ายเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งพันล้านบาทให้เป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งกองทุน ซึ่งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะมีรูปแบบในการดำเนินการ ดังนี้

1) รูปแบบของการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ” ทำหน้าที่ในการควบคุมและการบริหารกิจการของกองทุนฯ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

ฝ่ายละสี่คน ตัวแทนผู้รับบำนาญจำนวนหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการ กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

2) การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ภายหลังจากประกาศใช้กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ได้กำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ จะต้องเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ โดยสถานประกอบกิจการขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปต้องเข้าในระบบกองทุนในปีที่ 1 กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องเข้าระบบกองทุนในปีที่ 4 และกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปต้องเข้าระบบกองทุนในปีที่ 6 ทั้งนี้ ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติประสานงานกับสำนักงานประกันสังคมเพื่อนำข้อมูลของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมมาใช้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

3) การส่งเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ กำหนดให้ลูกจ้างส่งเงินสะสมและนายจ้างส่งเงินสมทบ แต่ละฝ่ายในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้าง และทยอยปรับเพิ่มอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ เป็นร้อยละ 5 ร้อยละ 7 ตามลำดับ ทั้งนี้ ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิส่งเงินเข้ากองทุนได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าจ้าง โดยกำหนดเพดานค่าจ้างสูงสุดที่จะนำมาคิดคำนวณการส่งเงินเข้ากองทุนไว้ไม่เกิน 60,000 บาทต่อเดือน และกรณีลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือน ไม่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนโดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนฯ ให้ลูกจ้างเพียงฝ่ายเดียว สำหรับลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคสมัครใจตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 อยู่แล้ว กรณีนี้ถ้าลูกจ้างและนายจ้างส่งเงินสะสมและเงินสมทบต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่กองทุนฯ กำหนด จะต้องมาเป็นสมาชิกและส่งเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

4) การรับเงินจากกองทุนเมื่อสมาชิกมีอายุครบ 60 ปี ให้มีสิทธิเลือกรับเงินบำนาญเป็นระยะเวลา ยี่สิบปีหรือจะรับเป็นเงินบำเหน็จจากกองทุนฯ ก็ได้ แต่ในกรณีที่สมาชิกทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยใกล้ถึงแก่ชีวิตก่อนอายุครบ 60 ปี ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการได้ตรวจรับรองและแสดงความเห็นว่าทุพพลภาพ สมาชิกจะขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนฯ ก็ได้ โดยให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกเสียชีวิตกองทุนฯ จะจ่ายเงินที่มีอยู่ในบัญชีของผู้เสียชีวิตให้แก่ผู้รับประโยชน์หรือทายาท

5) การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่สมาชิก จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเช่นเดียวกับกองทุนการออมเพื่อการชราภาพอื่น ๆ ได้แก่ การนำเงินสะสมมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนของกองทุน และการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินที่ได้รับจากกองทุนในกรณีที่สมาชิกอายุครบ 60 ปี กรณีทุพพลภาพหรือกรณีเสียชีวิต

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

1) กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ จะสร้างรายได้หลังเกษียณให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการให้เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เป็นหลักประกันรายได้ให้กับลูกจ้างในตอนเกษียณจากการทำงาน สร้างความมั่นคงในบั้นปลายชีวิตและเป็นการรองรับสังคมผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2) กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะสร้างระบบบำนาญให้ลูกจ้างในสถานประกอบการทุกคน ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างผู้มีรายได้น้อยได้มีเงินบำนาญไว้ใช้จ่ายหลังเกษียณ เพราะกฎหมายได้กำหนดว่าลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือน ไม่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนโดยให้นายจ้างส่งเงินในส่วนของนายจ้างฝ่ายเดียว

3) กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะทำให้เงินออมในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยคาดว่าจะส่งผลให้ระดับเงินออมในประเทศเพิ่มขึ้นประมาณ 64,000 ล้านบาทในปีแรกจากการที่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 100 คนขึ้นไปเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ และหากลูกจ้างในสถานประกอบการทั้งหมดเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ จะทำให้เงินออมในระบบเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าปีละ 680,000 ล้านบาท

4) การส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนในประเทศ เนื่องจากเงินออมในกองทุนฯ จะส่งผลให้มีเงินลงทุนระยะยาวในตลาดทุนจากผู้ลงทุนประเภทสถาบันเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเพิ่มปริมาณการลงทุนในการซื้อขายตราสารหนี้และตราสารทุน อันจะส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น รวมทั้งลดความผันผวนของการเคลื่อนย้ายเงินลงทุน นอกจากนี้ ยังมีผลต่อการพัฒนาตราสารหนี้รูปแบบใหม่ ๆ ในตลาดทุนของประเทศตามอุปสงค์ของเงินทุนในระบบที่เพิ่มขึ้น

4. ข้อจำกัดในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถดำรงชีพได้ในระดับขั้นพื้นฐานและการที่รัฐได้จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแต่ไม่เพียงพอต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ซึ่งจะต้องแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุให้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ดังนั้น ในการจัดระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะต้องหาแนวทางพัฒนาระบบบำเหน็จบำนาญให้ครอบคลุมแรงงานที่พ้นจากวัยทำงานทั้งหมดให้มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ มีความเป็นธรรมและยั่งยืน สำหรับการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินี้มีลักษณะเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ โดยลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี และยังไม่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะถูกบังคับให้เข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติทุกราย เพื่อเป็นการบังคับลูกจ้างให้ออมเงินในการดำรงชีพเมื่อพ้นจากการทำงาน และเมื่อเกษียณจากการทำงานแล้วลูกจ้างจะสามารถเลือกรับเงินบำเหน็จหรือบำนาญก็ได้ แต่การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติยังมีข้อจำกัดที่จะพัฒนาให้เกิดระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มทุกอาชีพ ที่ยังขาดรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในวัยเกษียณและรัฐต้องการจะแก้ปัญหาเรื่องบำนาญชราภาพให้ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอเป็นระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่สมบูรณ์ จึงมองว่าในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินี้ยังมีจุดอ่อนในหลายด้าน คือ

1) การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติโดยกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราที่กฎหมายกำหนด จะทำให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นทั้งกับนายจ้างและลูกจ้าง กรณีของนายจ้างหากเป็นนายจ้างที่มีสวัสดิการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้ลูกจ้างอยู่แล้วคงจะไม่กระทบอะไรมากนัก แต่ถ้านายจ้างที่ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้ลูกจ้าง จะต้องกันเงินส่วนหนึ่งสำหรับส่งเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญ

แห่งชาติในอัตราร้อยละ 3 ต่อเดือนให้กับลูกจ้างทั้งหมดในปีแรกที่มีการจัดตั้งกองทุน และจะต้องเพิ่มมากขึ้นในปีถัดไป ส่วนที่เป็นลูกจ้างก็จะถูกหักเงินค่าจ้างรายเดือนเพิ่มขึ้นเพื่อนำเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ทั้งที่มีภาระจะต้องถูกหักเงินค่าจ้างส่งเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จึงอาจทำให้กระทบต่อรายได้ที่เหลือเพื่อใช้จ่ายรายเดือนให้ลดลง ดังนั้น ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง อาจจะได้รับภาระทางการเงินไม่ไหวจากการที่ต้องส่งเงินสมทบที่มีทั้งระบบบำนาญชราภาพของสำนักงานประกันสังคมควบคู่กับการเก็บเงินสมทบสำหรับกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติไปพร้อมกันได้ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติน่าจะทำให้แรงงานในระบบส่วนหนึ่งมีรายได้หลังเกษียณมากขึ้น แต่ก็มาพร้อมกับความเสี่ยงที่แรงงานในระบบจะถูกกั้นออกนอกระบบได้เช่นกัน เนื่องจากกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติไปเพิ่มต้นทุนในการจ้างงานแรงงานที่อยู่ในระบบมากเกินไป

2) เมื่อพิจารณาถึงผลของการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติต่อการแก้ปัญหาผู้สูงอายุที่ยังขาดรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ เพราะกลไกของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินั้นจะบังคับให้แรงงานในระบบที่ยังไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้ามาออมเพิ่มผ่านกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และหากแรงงานในระบบมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่อัตราสมทบน้อยกว่าเกณฑ์ที่กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติกำหนด ก็จะต้องเข้าร่วมกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติด้วย แต่รูปแบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติยังไม่ได้ช่วยบรรเทาปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้หลังการเกษียณ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบซึ่งมีอยู่ประมาณ 24 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.3 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553) ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตรกรรมหรืออาชีพรับจ้างอิสระจึงเท่ากับเป็นการร่างกฎหมายบังคับให้แรงงานในระบบทุกคนต้องมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามโครงสร้างที่กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติกำหนดขึ้น โดยที่ยังไม่ได้แก้ไขปัญหาให้กับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อเกษียณจากการทำงานจะเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ

3) กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเป็นการออมภาคบังคับที่มาช่วยตอบโจทย์ลูกจ้างภาคเอกชนที่ไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มีเงินออมก้อนหนึ่งไว้ใช้จ่ายเกษียณ ซึ่งจะช่วยให้ลูกจ้างในระบบการจ้างงานมีรายได้หลังเกษียณเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30-50 ของรายได้เดือนสุดท้ายในการทำงาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับอัตราเงินสะสมและเงินสมทบที่ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเข้ากองทุน แต่การที่กฎหมายกำหนดเพดานอัตราเงินสะสมและเงินสมทบขั้นสูงสุดของลูกจ้างและนายจ้าง จะทำให้รายได้หลังเกษียณของลูกจ้างไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ถ้าไม่มีการกำหนดเพดานอัตราเงินสะสมและเงินสมทบอาจจะมีกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างประสงค์จะส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จะเป็นการสนับสนุนให้ลูกจ้างออมเงินกับกองทุนได้ตามความสามารถของตนและเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถสมทบเงินเข้ากองทุนได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างที่ต้องการจะสะสมเงินให้มากขึ้นและมีรายได้ที่พอเพียงในวัยเกษียณ

ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเป็นเพียงการยกระดับการออมของลูกจ้างในระบบที่อยู่ในสถานประกอบการโดยมีนายจ้างช่วยสมทบเงินออมนั้นด้วย ซึ่งจะไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่มีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก และยังซ้ำซ้อนกับกองทุนประกันสังคมที่มีการจัดระบบบำนาญชราภาพอยู่แล้วและยังเพิ่มต้นทุนให้กับสถานประกอบการ จะส่งผลให้มีความกดดันในการประกอบธุรกิจและอาจจะผลักดันแรงงานให้ออก

นอกระบบการจ้างงานมากขึ้น ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาระบบบำนาญให้ครอบคลุมผู้ที่เกษียณจากการทำงานทั้งหมด ให้มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ มีความเป็นธรรม และยั่งยืน พัฒนาการจัดระบบบำนาญแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพในอนาคต

5. ความคาดหวังในการจัดระบบบำนาญแห่งชาติ

การจัดระบบบำนาญแห่งชาติจะต้องจัดระบบรายได้ยามชราภาพครอบคลุมและตอบโจทย์ผู้สูงอายุทุกคนและทุกรุ่นตลอดไป เมื่อพิจารณาถึงผลของการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ ยังไม่ได้ช่วยบรรเทาปัญหาความไม่เพียงพอด้านรายได้หลังการเกษียณของแรงงานนอกระบบ เพราะกลไกของกองทุนบำนาญชราภาพแห่งชาตินั้นเป็นการบังคับให้แรงงานในระบบที่ยังไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้ามาออมเพิ่มผ่านกองทุนบำนาญแห่งชาติหรือออมผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หากแรงงานในระบบมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่อัตราสมทบน้อยกว่าเกณฑ์ที่กองทุนบำนาญแห่งชาติกำหนดก็ต้องเข้าร่วมในกองทุนบำนาญแห่งชาติ เป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างเข้าสู่ระบบกองทุนการออมเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เกิดการออมแบบระยะยาว ออมเร็ว ออมมาก และได้รับบำนาญที่เพียงพอในตอนเกษียณ โดยที่ยังไม่ได้แก้ไขปัญหาให้กับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน จึงมีเสียงเรียกร้องจากภาคประชาสังคมให้รัฐบาลหาแนวทางจัดระบบบำนาญแห่งชาติ เร่งรัดให้รัฐสร้างระบบบำนาญเพื่อสร้างหลักประกันหลังวัยเกษียณให้เพียงพอและครอบคลุมกับแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ เช่น มีข้อเสนอให้รัฐบาลปรับสวัสดิการผู้สูงอายุโดยเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาทต่อเดือน หรือให้รัฐจ่ายบำนาญผู้สูงอายุในอัตราที่ไม่น้อยกว่าระดับเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นระบบบำนาญพื้นฐานแบบถ้วนหน้า จากปัจจุบันที่รัฐจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดอยู่ที่ 600-1,000 บาท/เดือน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของผู้สูงอายุ แต่การจัดระบบบำนาญพื้นฐานแบบถ้วนหน้านั้นจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และเป็นภาระงบประมาณผูกพันระยะยาวที่จะกระทบต่องบประมาณรายจ่ายในด้านอื่น ๆ จากการศึกษาข้อมูลจำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยกับแผนการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563 และการประมาณการรายจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2563-2573 นำมาคำนวณงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564) พบว่าในปี 2563 จะมีประชากรผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประมาณ 12 ล้านคน จะต้องใช้งบประมาณในการจ่ายเบี้ยบำนาญแห่งชาติ เดือนละ 3,000 บาท เป็นเงินประมาณ 433,440 ล้านบาทต่อปี และหากพิจารณาไปอีก 10 ปีข้างหน้า ในปี พ.ศ. 2573 จะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน 616,320 ล้านบาทต่อปี หากพิจารณาต่อไปอีก 10 ปีข้างหน้า คือในปี 2583 จะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ 31.4 ของประชากรทั้งหมด จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวน 738,396 ล้านบาทต่อปี ในประเด็นนี้จึงสามารถพิจารณาได้ว่าการใช้งบประมาณเฉลี่ย 10 ปีแรก รัฐจะต้องมีการสำรองงบประมาณแผ่นดินเพื่อจ่ายเงินบำนาญแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุ ไร่ประมาณปีละ 500,000 ล้านบาท เพื่อการจัดระบบบำนาญพื้นฐานแบบถ้วนหน้าจะเป็นภาระงบประมาณที่สูงมาก ซึ่งการใช้งบประมาณในการบริหารจัดการและจ่ายเงินบำนาญที่มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงทางเดียว

อาจสร้างภาระผูกพันด้านการเงินการคลังในระยะยาว เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีมีค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำที่รัฐบาลต้องจ่ายทุก ๆ ปี ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรในประเทศไทยที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ภาครัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในการจัดสรรเบี้ยบำนาญผู้สูงอายุ จากปัญหาดังกล่าวทำให้ความคาดหวังในการจัดระบบบำนาญแห่งชาติให้ครอบคลุมประชากรผู้สูงอายุที่ยังขาดรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น การที่จะจัดระบบบำนาญให้กับผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง จะต้องจัดตั้งองค์กรที่มั่นคงเพื่อรองรับการจ่ายเงินบำนาญบำนาญผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับรายได้ที่นำมาจ่าย จึงจะทำให้การบริหารจัดการกองทุนบำนาญแห่งชาติก้าวหน้าต่อไปได้

6. ข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติเพื่อจ่ายเงินบำนาญผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทั้งระบบ

เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติพบว่ากลไกของกองทุนบำนาญแห่งชาตินั้นเป็นการบังคับให้แรงงานที่อยู่ในระบบเข้ากองทุนบำนาญแห่งชาติ แต่การที่จะแก้ไขปัญหาระบบบำนาญของประเทศไทยจะต้องจัดระบบบำนาญแห่งชาติให้ครอบคลุมประชากรผู้สูงอายุที่ยังขาดรายได้ซึ่งไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติจะต้องเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาผู้สูงอายุที่ยังขาดบำนาญเลี้ยงชีพทั้งหมด ให้มีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ จึงมีข้อเสนอเพื่อดำเนินการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติให้รองรับระบบบำนาญผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ต่อเนื่อง และยั่งยืน ดังนี้

1) การจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ จะต้องจัดระบบบำนาญบำนาญในภาพรวมให้สอดคล้องกับปัญหาเพื่อรองรับผู้ที่ยังไม่มีบำนาญเลี้ยงชีพหรือมีแต่ไม่พอเลี้ยงชีพ จะต้องประสานนโยบายกับกองทุนการออมเพื่อการชราภาพทุกหน่วยงานให้ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน รวมทั้งจัดทำอัตราบำนาญบำนาญพื้นฐานรายเดือนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยเฉพาะแรงงานนอกสถานประกอบการที่มีอยู่จำนวนมาก และมีระบบบำนาญขั้นพื้นฐานยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพเมื่อพ้นจากวัยทำงาน รวมทั้งระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความแตกต่างกันมากในระหว่างกลุ่มอาชีพ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติที่ต้องมีองค์ประกอบ คือ

(1) เป็นกองทุนภาคบังคับสำหรับแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 15 – 60 ปี ที่ครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบให้มีการออมเพื่อการเกษียณที่มีรายได้ต่อเดือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้สุดท้ายก่อนเกษียณจากการทำงานซึ่งอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบำนาญบำนาญ เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในการพัฒนาบริหารจัดการกองทุนเพื่อการชราภาพทั้งระบบ กองทุนจะต้องรองรับการจ่ายบำนาญบำนาญผู้สูงอายุให้ครอบคลุม มีความเป็นธรรม และเพียงพอต่อการดำรงชีพของประชาชนในวัยสูงอายุ พร้อมทั้งมีความยั่งยืนไม่เป็นภาระทางการเงินการคลังในอนาคต

(2) การส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนบำนาญแห่งชาติ กรณีลูกจ้างในระบบจะส่งเงินสะสมและนายจ้างส่งเงินสมทบแต่ละฝ่ายในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้าง และทยอยปรับ

เพิ่มอัตราเงินสะสมและเงินสมทบเป็นร้อยละ 5 ร้อยละ 7 ตามลำดับ และกรณีลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือน ไม่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนโดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนฯ เพียงฝ่ายเดียว ส่วนกรณีลูกจ้างนอกระบบที่ไม่อยู่ในสถานประกอบการ เห็นสมควรให้เข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนและมีสูตรการออมกับกองทุนเพื่อการรับการจ่ายบำเหน็จบำนาญในอนาคต คือ อายุ 15-30 ปี รัฐสมทบให้ครึ่งหนึ่งของเงินออมแต่ละครั้ง แต่รวมกันทั้งปีไม่เกิน 600 บาท อายุตั้งแต่ 30 – 50 ปี รัฐสมทบให้ร้อยละ 80 ของเงินออมแต่ละครั้ง แต่รวมกันทั้งปีไม่เกิน 960 บาท และอายุตั้งแต่ 50 – 60 ปี รัฐสมทบให้เท่ากับเงินออมแต่ละครั้ง แต่รวมกันทั้งปีไม่เกิน 1,200 บาท ซึ่งเป็นสูตรการออมแบบเดียวกับกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ได้พัฒนาจัดระบบบำเหน็จบำนาญให้ครอบคลุมผู้สูงอายุที่พ้นจากวัยทำงาน ทั้งที่เป็นแรงงานในระบบและนอกระบบอยู่ในกองทุนเดียวกัน และง่ายต่อการจัดระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ให้ครอบคลุมทั้งระบบ

2) การจัดการระบบสมาชิก โดยกำหนดให้ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ทั้งที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ เมื่ออายุ 60 ปี จะได้รับบำนาญเป็นรายเดือนแทนการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รัฐจ่ายให้อยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งสมาชิกออกเป็นแรงงานในระบบและที่เป็นแรงงานนอกระบบ การจัดการระบบสมาชิกของกองทุนฯ ออกเป็นสองส่วน ก็เพื่อที่จะจัดระบบสมาชิกของกองทุนให้ครอบคลุมแรงงานในประเทศให้มีทะเบียนประวัติการทำงานและมีบัญชีการออมเพื่อชราภาพ และสามารถคัดกรองผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินบำนาญเลี้ยงชีพในอนาคต ซึ่งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนที่มีลูกจ้างในสถานประกอบการและเกี่ยวข้องกับการจัดระบบบำเหน็จบำนาญผู้สูงอายุ เพื่อให้มีระบบข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการกองทุนการออมเพื่อการชราภาพทั้งระบบ

3) การจัดการรายได้ของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ คือ การปรับปรุงที่มาของรายได้และการบริหารงานกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติให้มีรายได้มากขึ้น เพื่อสมทบกับงบประมาณประจำปี ในการจ่ายบำนาญพื้นฐานให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ เกิดความต่อเนื่อง และยั่งยืน จึงมีข้อเสนอว่าเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติควรมีการกำหนดที่มาของรายได้เพิ่มขึ้น จากเงินบำรุงที่ได้จากภาษีสรรพสามิตสุรา ยาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิงรถยนต์หรือภาษีอื่น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศ กำหนด เงินบำรุงที่ได้รับจากการออกสลากตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ในกิจการสื่อสาร วิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้จากค่าภาคหลวงตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เงินที่ได้จากเงินบำรุงจากภาษีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เงินบำรุงที่ได้จากค่าธรรมเนียมการซื้อสินค้าหรือบริการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งค่าสัมปทาน ค่าใบอนุญาต ภาษี หรือค่าธรรมเนียมอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เงินบำรุงที่คลังได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เงินบำรุงที่ได้จากภาษีเงินได้ประจำปีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ไม่ได้รับการต่อสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน เงินบำรุงที่ได้จากภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาหรือ

เงินได้นิติบุคคลประจำปีที่ผู้เสียภาษีแสดงความจำนง เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้ค่าสัมปทาน ค่าภาคหลวง หรือค่าธรรมเนียมอื่นจากกิจการขุดเจาะน้ำมันและแก๊สธรรมชาติตามกฎหมายปิโตรเลียม หรือเงินบำรุงอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564) เพื่อให้เพียงพอต่อการจ่ายเงิน บำนาญให้กับสมาชิกของกองทุนฯ รวมทั้งเห็นสมควรปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนฯ ให้สามารถนำเงินทุนไปหาประโยชน์ด้วยการลงทุนในตลาดเงินตลาดทุน โดยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้สมาชิกได้ตอบแทนมากขึ้น

4) การจัดระบบการออมตามพฤติกรรมการบริโภคของสมาชิก เป็นการระดมเงินสะสมของสมาชิก เข้ากองทุนไว้เป็นค่าใช้จ่ายในยามชราภาพ โดยยึดหลักการบริโภคของสมาชิกตามแนวพฤติกรรม (Behavioral) โดยการบังคับการออมเงินในทางอ้อมอย่างแนบเนียนที่แอบแฝงไว้กับพฤติกรรมการบริโภค โดยให้คิดว่า มีเสรีภาพในการเลือกกระทำตามการตัดสินใจของตัวเอง เพื่อหาวิธีนำเงินส่วนหนึ่งจากพฤติกรรมค่าใช้จ่ายของสมาชิกเข้าบัญชีการออมในกองทุนบำเหน็จบำนาญ ตัวอย่างเช่น ถ้าสมาชิกชอบสูบบุหรี่หรือดื่มสุรา การจ่ายเงินเพื่อซื้อบุหรี่หรือสุราจะมีสัดส่วนของเงินออมที่จะถูกส่งเข้าบัญชีการออมของสมาชิกบวกอยู่ในราคาบุหรี่หรือสุราด้วย ถ้าสมาชิกชอบซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลจะบวกเงินออมไว้ส่วนหนึ่งและถูกแบ่งนำเข้าบัญชีการออมของสมาชิกในกองทุนนั้นด้วย เพื่อให้เกิดการออมที่เพิ่มขึ้นในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในวัยที่สูงอายุ

5) การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเป็นการออมเพื่อบำนาญในวัยเกษียณ ระบบนี้ออกแบบมาเพื่อให้สมาชิกต้องรับผิดชอบเงินตั้งแต่อายุน้อย เพื่อให้มีระยะเวลาการออมที่ยาวขึ้น และจงใจให้ได้รับเงินบำนาญรายเดือนหลังเกษียณในจำนวนมากขึ้น จากผลของการออมโดยนำเงินออมในบัญชีของสมาชิกบวกด้วยเงินสมทบและดอกผลกำไรที่เกิดขึ้น นำมาคำนวณเป็นเงินบำนาญในตอนเกษียณ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ต้องปรับปรุงระบบการออมที่ยืดหยุ่นให้มีการสร้างรายได้ให้กับกองทุนในหลายทาง โดยการออกแบบทางเลือกให้มีรายได้ที่หลากหลายน่าจะเป็นหนทางที่ทำให้กองทุนเจริญก้าวหน้ามากขึ้น เช่น การร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือกัน (Solidarity) ในการจัดบำเหน็จบำนาญแบบหลายฝ่ายที่มีลักษณะเป็นการ “ร่วมลงทุน” นั่นคือ การนำระบบการบริจาคตริพย์สินที่มีมูลค่าของผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนฯ โดยที่ผู้บริจาคตริพย์ให้กับกองทุนฯ สามารถนำมูลค่าราคาของสินทรัพย์นั้นไปลดหย่อนภาษีได้ในอัตราที่เหมาะสม หรือการนำทรัพย์สินของสมาชิกเองที่ไม่ใช่ประโยชน์ไปส่งมอบให้กองทุนและสามารถตีราคาเป็นเงินออมเพื่อนำเข้ากองทุนให้เป็นเงินสะสมเข้าบัญชีบำเหน็จบำนาญของสมาชิก ซึ่งจะทำให้เงินกองทุนฯ หรือเงินสะสมของสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเพียงพอต่อการจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิกที่จะเป็นแนวทางลดเงินงบประมาณแผ่นดินในการสมทบเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญชาติต่อไปในอนาคต

ทั้งหมดนี้จึงเป็นข้อเสนอเพื่อที่จะดำเนินการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติให้ยั่งยืน สามารถจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ประชาชนผู้สูงอายุอย่างถ้วนหน้า ซึ่งถ้าการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ประสบความสำเร็จ จะเป็นบันไดก้าวแรกในการแก้ปัญหาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับผู้สูงอายุในประเทศไทย

7. สรุปและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดรายได้ของผู้สูงอายุในอนาคต ที่ได้กำหนดการจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อผลประโยชน์หลังออกจากงาน โดยให้ลูกจ้างอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีและไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ส่งเงินสะสมและนายจ้างส่งเงินสมทบแต่ละฝ่ายในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้าง และจะมีการปรับเพิ่มอัตราเงินสะสมและเงินสมทบเป็นร้อยละ 5 ร้อยละ 7 ตามลำดับ ทั้งนี้ ให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิส่งเงินเข้ากองทุนได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าจ้าง โดยกำหนดเพดานค่าจ้างสูงสุดที่จะนำมาคิดคำนวณไม่เกิน 60,000 บาทต่อเดือน และกรณีลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือนไม่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนโดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนฯ เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งคาดว่าจะทำให้ลูกจ้างมีรายได้ต่อเดือนประมาณร้อยละ 50 ของรายได้เดือนสุดท้ายก่อนเกษียณที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ สำหรับการตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินี้จะเน้นเพียงการยกระดับการออมของลูกจ้างในระบบที่อยู่ในสถานประกอบการโดยมีนายจ้างช่วยสมทบเงินออมนั้นด้วย แต่จะไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่มีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการแก้ปัญหาการเงินเพื่อการเกษียณที่ไม่ครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมดโดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจซึ่งมีรายได้จากการทำงานที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน เมื่อเป็นผู้สูงอายุจะมีเพียงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เป็นระบบบำนาญพื้นฐานที่รัฐจัดให้เป็นรายเดือนแบบขั้นบันได 600-1,000 บาท ในขณะที่ภาคประชาชนได้มีข้อเรียกร้องเสนอให้รัฐบาลปรับเพิ่มเบี้ยผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาทต่อเดือน เป็นระบบบำนาญพื้นฐานแบบถ้วนหน้า ซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและเป็นภาระงบประมาณผูกพันระยะยาวอันจะกระทบต่อการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่เป็นรายจ่ายประจำอยู่จำนวนมาก ดังนั้น การจัดระบบบำนาญถ้วนหน้าที่เหมาะสมนอกจากที่จะต้องมีความครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ให้ความเพียงพอ ในทางเศรษฐศาสตร์ระบบบำนาญที่ดีควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์การเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว และตัวระบบเองมีความยั่งยืน ไม่เป็นภาระทางการคลังมากจนนำไปสู่ปัญหาการสะสมของหนี้สาธารณะ จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมโดยหลักการในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ คือ

1) ต้องเป็นการเสริมความมั่นคงของระบบการออมเพื่อบำเหน็จบำนาญของผู้สูงอายุที่จะทำให้สมาชิกกองทุนมีความเชื่อมั่นที่จะออมเพิ่มขึ้น โดยการยกระดับการจ่ายผลประโยชน์ของกองทุนหรือการจ่ายเงินสมทบของภาครัฐที่มากขึ้นแต่ไม่ผูกพันภาระการคลังของรัฐที่มากเกินไป

2) ต้องมีความมั่นคงทางการเงินของกองทุนที่จัดตั้งขึ้น โดยควรมีการบริหารงานในรูปแบบ “กองทุน” ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาด้านงบประมาณที่เป็นภาระของรัฐ เนื่องจากกองทุนมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นสูง มีช่องทางหารายได้หลายทางและสามารถนำเงินไปลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลกำไรตอบแทนให้สมาชิกมากขึ้น

3) เป็นการสร้างหลักประกันรายได้หลังเกษียณ และทำให้รายได้หลังเกษียณของลูกจ้างเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ต่อเดือนก่อนเกษียณ ทั้งนี้ กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะต้องมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ทำให้เกิดความเสี่ยงกับสมาชิกที่เข้ามาออมเงินกับกองทุนเพื่อจะได้มีชีวิตที่ดีในวันข้างหน้า

ดังนั้น จึงสนับสนุนให้มีการจัดระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเพื่อเป็นรายได้ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง และพอเพียง โดยการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญชาตินั้นเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสวัสดิการที่ทำให้ชีวิตหลังเกษียณของประชาชนคนไทยทุกคนดีขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะเพิกเฉยหรือประวิงเวลาออกไปไม่ได้อีกแล้ว ในการดำเนินงานแม้จะเป็นรายจ่ายของเงินงบประมาณแผ่นดินแต่ต้องไม่สร้างภาระจนเกินไป ทั้งยังต้องมีความเหมาะสมในการจัดหาแหล่งรายได้และจัดสรรนำไปใช้อย่างถูกต้อง การจัดเก็บภาษีจากประชาชนก็ย่อมเป็นไปได้เพื่อประชาชนอยู่แล้ว แต่ช่องทางรายได้ของรัฐสำหรับเรื่องนี้ไม่ควรใช้มาตรการขึ้นภาษีบางกลุ่มบางประเภท หรือแม้แต่จะมีการเก็บภาษีรูปแบบใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เพราะจะเป็นการสร้างวินัยการเงินที่ไม่ดีในการบริหารงบประมาณของรัฐ การจะทำให้มีเงินเพียงพอจึงอยู่ที่การบริหารจัดการการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบการจัดหารายได้ที่มีอยู่เดิมในภาพรวมให้มีความสอดคล้องกัน และในการจัดบำนาญให้ผู้สูงอายุโดยรัฐจึงควรเป็นรายจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีระบบตรวจสอบความโปร่งใสและรัดกุมเพื่อรักษาไว้ซึ่งวินัยการเงินการคลังและความยั่งยืนของประเทศ

จัดทำโดย

ภูมิพิชญ์ ยาสีหิ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5741

Email : sapagroup02@gmail.com

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กองยุทธศาสตร์และแผนงาน. (2559). **ข้อมูลการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.** สืบค้น 25 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.fpo.go.th/main/getattachment/>
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี. (2559). **เงินใช้หลังเกษียณ: ทำอย่างไรถึงจะออมเงินให้เพียงพอ.** สืบค้น 1 มิถุนายน 2565 จาก https://www.set.or.th/set/financial_planning/lifeevent.do?name=lifeevent_detail_postretire-2&innerMenuId=47
- สุปราณี จันทรมาศ, และ นวพร วิริยานุพงศ์. (2562). **ระบบบำเหน็จบำนาญของไทย.** สืบค้น 9 มิถุนายน 2565 จาก <http://www.fpo.go.th/S-I/Source/Article/Article146.pdf>
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). (2553). **ระบบบำนาญไทย: ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงเพื่อก้าวต่อไปในการปฏิรูป.** สืบค้น 27 มิถุนายน 2565 จาก <http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2-%E0%B8%9B%E0%B8%B1%E0%B8%88%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84/>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). **รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมสภาผู้แทนราษฎร.** กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการธิการ 3.