

ปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม

สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่จำนวนประชากรในวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง การลดลงของประชากรวัยแรงงานนั้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวได้

ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ระดับปานกลาง คนไทยมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสาธารณสุขมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ได้สะดวกขึ้น รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการแพทย์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ประชากรไทยมีอายุเฉลี่ยยาวขึ้น

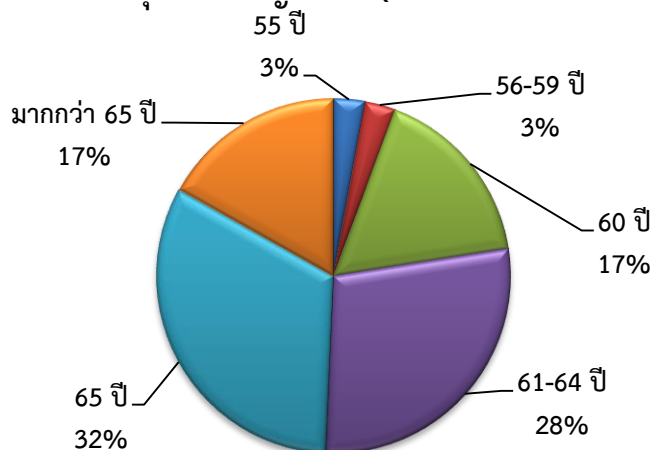
ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงและยังคงสามารถทำงานได้นานขึ้น การขยายอายุเกษียณเป็นการใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุให้เกิดประโยชน์มากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ผู้สูงอายุมีความภูมิใจว่าตนเองยังสามารถทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้ เป็นการสร้างกำลังใจ และยังเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุอีกทางหนึ่งด้วย

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 และช่วยเพิ่มรายได้รวมของประเทศไทยสูงขึ้นตามแผน Thailand 4.0

การกำหนดอายุรับบำนาญขั้นต่ำ (ร้อยละของประเทศทั่วโลก)



นอกจากนี้ เมื่อประชากรมีอายุยืนขึ้น จำเป็นต้องมีเงินสำรองเตรียมไว้ใช้ยามเกษียณมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ รวมถึงการดูแลสุขภาพ หรือเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง ทำให้เงินบำนาญที่เพียงพอมีความสำคัญมาก ตลอดจนประชาชนจำเป็นต้องมีการออมเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอายุเฉลี่ยที่ยาวขึ้น

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

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

ระยะเวลา ที่ส่งเงินสมทบ	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 ขยายอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญตามหลักสากล และมีสิทธิได้รับบำเหน็จชดเชยหากไม่สามารถทำงานจนถึงอายุที่มีสิทธิรับบำนาญได้

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

ในแนวทางการเพิ่มอายุรับบำนาญขั้นต่ำอย่างค่อยเป็นค่อยไปนี้ ทางสำนักงานประกันสังคมจะประกาศการทยอยการปรับเพิ่มอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญไว้ล่วงหน้า กรณีที่ได้ประกาศการขยายอายุการรับบำนาญขั้นต่ำออกไปแล้ว

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

ตัวอย่างตารางกำหนด อายุรับบำนาญขั้นต่ำ และบำเหน็จชดเชยสูงสุด		
พ.ศ.เกิด	อายุรับบำนาญขั้นต่ำ	บำเหน็จชดเชยสูงสุด
2505 หรือก่อนหน้า	55 ปี	-
2506	56 ปี	ไม่เกิน 10 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2507	57 ปี	ไม่เกิน 20 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2508	58 ปี	ไม่เกิน 30 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2509	59 ปี	ไม่เกิน 30 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2510	60 ปี	ไม่เกิน 30 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2511	60 ปี	ไม่เกิน 20 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2512	60 ปี	ไม่เกิน 10 เท่าของบำนาญ 1 เดือน
2513 เป็นต้นไป	60 ปี	-

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 ปีได้เนื่องจากบริษัทให้ออกจากงานเมื่ออายุ 55 ปี

นาย A จะได้บำเหน็จชดเชยเท่ากับบำนาญ 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
บำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุ 57 ปี = 3,450 บาทต่อเดือน
บำเหน็จชดเชยเมื่ออายุ 55 ปี = 3,450 บาท x 20 เดือน = 69,000 บาท

เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย

ข้อดี	ข้อเสีย
การขยายอายุรับบำนาญจะทำให้เร็ว ภายใน 10 ปี อายุรับบำนาญขั้นต่ำสอดคล้องกับนโยบายแรงงาน และโครงสร้างประชากร	การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วจำเป็นต้องได้รับการตอบรับที่สอดคล้องจากตลาดแรงงานที่พร้อมจ้างงาน ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นภายใน 10 ปี
การขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำอย่างเป็นขั้นบันได ครั้งละ 1 ปี ทำให้โครงสร้างแรงงาน รวมถึงการจ้างงานของสถานประกอบการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้	อาจเริ่มต้นเร็วเกินไปส่งผลตั้งแต่ผู้ที่เกิดหลังพ.ศ. 2506 ซึ่งปัจจุบันมีอายุ 54 ถึง 55 ปี ทำให้ต้องมีนโยบายการชดเชย
การให้บำเหน็จชดเชยในช่วงเปลี่ยนผ่านแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทำให้ได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย	ผู้ประกันตนอาจมีแรงจูงใจต้องการบำเหน็จทำให้เลือกเกษียณอายุก่อนถึงอายุรับบำนาญขั้นต่ำ ทำให้นโยบายแรงงานไม่ประสบความสำเร็จ
การขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำภาคบังคับเป็นหลักการสากลที่ใช้กันอย่างประสบความสำเร็จทั่วโลก และระยะเวลาการออมที่นานขึ้นจะช่วยลดจำนวนเงินที่ต้องออมในแต่ละเดือน	สังคมไทยอาจมองว่าเป็นการรอนสิทธิ เนื่องจากมีการเปลี่ยนเงื่อนไขอายุรับบำนาญขั้นต่ำกับผู้ประกันตนเดิม

แนวทางที่ 3 ขยายอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญตามหลักสากล และสามารถเลือกรับสิทธิประโยชน์บำนาญไปส่วนหนึ่งก่อนครบอายุรับบำนาญ แต่เมื่อครบอายุเกิดสิทธิรับบำนาญจะได้รับบำนาญในจำนวนที่ลดลง

1. ใช้แนวทางการขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำตามแนวทางที่ 2 หากกำหนดขยายอายุรับบำนาญเริ่มในปี 2561 สำหรับผู้ประกันตนที่เกิดระหว่าง พ.ศ. 2506 – 2512 แต่ผู้ประกันตนที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2513 เป็นต้นไป กำหนดอายุรับบำนาญขั้นต่ำ 60 ปี

2. หากผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับบำนาญต้องออกจากงานหรือเกษียณอายุ โดยอายุยังไม่ถึงอายุที่กำหนดรับบำนาญตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศ สามารถเลือกรับสิทธิประโยชน์บำนาญก่อนครบอายุรับบำนาญได้ส่วนหนึ่งตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบ (ไม่เกินร้อยละ 30) โดยยอมให้สำนักงานประกันสังคมหักบำนาญเพื่อเป็นต้นทุนในการจ่ายบำนาญ

3. ผู้ที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2513 เป็นต้นไปจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว

หมายเหตุ: ต้องศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน ความเหมาะสมต่อการประกันรายได้ที่เพียงพอของผู้สูงอายุนาน 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 190,000 บาท

การคำนวณเงินบำนาญ

- นาย A สามารถขอรับบำนาญก่อนเกษียณไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินสมทบกรณีชราภาพสะสม แต่เงินบำนาญจะลดลง (ในอัตราที่สอดคล้องกับบำนาญที่ได้รับ)

บำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุ 57 ปี = $70\% \times 3,450 \text{ บาท} = 2,415 \text{ บาทต่อเดือน}$

บำนาญก่อนเกษียณเมื่ออายุ 55 ปี = $30\% \times 190,000 \text{ บาท} = 57,000 \text{ บาท}$

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
ผู้ประกันตนเดิมที่ขยายอายุรับบำนาญโดยสมัครใจมีสิทธิได้รับบำนาญส่วนหนึ่ง	บำนาญมีมูลค่าน้อย และการลดบำนาญผู้สูงอายุสร้างความเสี่ยงการประกันรายได้ผู้สูงอายุ เมื่อผู้สูงอายุได้รับบำนาญลดลง อัตราความยากจนของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น

แนวทางที่ 4 ขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำเฉพาะผู้ประกันตนใหม่ สำหรับผู้ประกันตนเดิมสามารถเลือกรับสิทธิประโยชน์บำนาญไปส่วนหนึ่งก่อนครบอายุรับบำนาญ แต่เมื่อครบอายุเกิดสิทธิรับบำนาญจะได้รับบำนาญในจำนวนที่ลดลง

1. กำหนดให้ผู้ประกันตนใหม่ (เข้าสู่ระบบประกันสังคมหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้) มีอายุรับบำนาญขั้นต่ำ 60 ปี
2. ผู้ประกันตนเดิม (อยู่ในระบบประกันสังคมก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้) ยังสามารถเลือกรับบำนาญได้เมื่ออายุ ไม่ต่ำกว่า 55 ปี
3. ผู้ประกันตนเดิมที่มีสิทธิรับบำนาญสามารถแจ้งความจำนงค์ขอขยายอายุรับบำนาญมากกว่า 55 ปี โดยจะได้รับบำนาญเพิ่มปีละร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเฉลี่ยต่อ 1 ปีที่ส่งเงินสมทบเพิ่มเติม
4. เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกันตนเดิมรับบำนาญที่อายุมากกว่า 55 ปี จะได้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม สามารถเลือกรับบำนาญได้ส่วนหนึ่งตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบ (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 มีสิทธิได้รับบำนาญส่วนหนึ่ง	บำนาญมีมูลค่าน้อย และการลดบำนาญผู้สูงอายุสร้างความเสี่ยงการประกันรายได้ผู้สูงอายุ เมื่อผู้สูงอายุได้รับบำนาญลดลง อัตราความยากจนของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น
เป็นแนวคิดใหม่ไม่มีบทเรียนจากประเทศอื่น	ไม่มีบทเรียนในการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จที่เป็นสากล ทำให้การดำเนินการมีความเสี่ยงสูง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้รับบำนาญชราภาพได้รับบำนาญอย่างน้อย 10 ปี การทำงานเพื่อทำให้ระยะเวลานำส่งเงินสมทบเพิ่มขึ้นจะทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่า การเลือกรับแนวทางการชดเชย ดังนั้นนักวิชาการแนะนำว่า หากผู้ประกันตนสามารถเลือกทำงานส่งเงินสมทบต่อได้ จะทำให้รายได้ระยะยาวหลังเกษียณสูงขึ้น

2. เพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสุขภาพต่อเนื่องแก่ผู้รับบำนาญ

ผู้รับบำนาญสามารถเลือกรับการประกันสุขภาพต่อเนื่องหลังจากการเป็นผู้ประกันตนได้ โดยยอมให้สำนักงานประกันสังคมหักบำนาญส่วนหนึ่งเป็นเบี้ยประกันสุขภาพ

หมายเหตุ: ต้องศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน รวมถึงความเป็นไปได้ในการประกันกรณีทุพพลภาพ และเสียชีวิต ประกอบกับการกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกิดสิทธิที่เหมาะสม

3. การปรับปรุงสูตรค่าจ้างเฉลี่ยในการคำนวณบำนาญชราภาพ

ที่ผ่านมาสำนักงานประกันสังคมคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยจาก ค่าจ้าง 60 เดือนสุดท้าย (5 ปี) เพื่อนำค่าจ้างดังกล่าวไปคูณกับอัตราบำนาญชราภาพ 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

สำนักงานประกันสังคมโดยความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ศึกษาวิธีคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยใหม่ โดยใช้วิธีคำนวณจากค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบ และมีการปรับมูลค่าของค่าจ้างแต่ละเดือนให้เป็นมูลค่าปัจจุบันก่อนนำมาเฉลี่ย ยกตัวอย่างเช่น ค่าจ้างเมื่อ 15 ปีที่แล้วอาจเป็นเงินเพียง 7,000 บาท แต่เมื่อปรับเป็นมูลค่าปัจจุบันแล้วอาจมีค่าสูงถึง 12,000 บาท

ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะนำค่าจ้างทุกเดือนที่ปรับมูลค่าปัจจุบันแล้วมาคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกันตนที่มีลักษณะค่าจ้างที่แตกต่างกัน และจะช่วยให้ผู้ประกันตนส่วนมากได้บำนาญเพิ่มขึ้น

ตัวอย่างที่ 1 นาย A อายุ 32 ปี เริ่มทำงานกับบริษัทปี 2542 ได้รับค่าจ้าง 6,000 บาทต่อเดือน นาย A ทำงานได้ดีได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้นทุกปี ปีละ 500 บาท จนถึงปี 2552 อายุ 42 ปี ได้รับค่าจ้าง 12,000 บาท

ต่อมาในปี 2553 นาย A ตัดสินใจออกมาประกอบอาชีพอิสระและเลือกส่งเงินสมทบประกันสังคมต่อตามมาตรา 39 ส่งเงินสมทบที่ค่าจ้าง 4,800 บาทต่อเดือน จนอายุครบ 55 ปี ในปี 2565 สามารถคำนวณบำนาญของนาย A ได้ดังนี้

	บำนาญเดิม	บำนาญใหม่
ระยะเวลาส่งเงินสมทบ	276 เดือน (23 ปี)	276 เดือน (23 ปี)
อัตราบำนาญ	32%	32%
ค่าจ้างเฉลี่ย	4,800 บาท	10,654 บาท*
บำนาญ	1,536 บาทต่อเดือน	3,409 บาทต่อเดือน

*ตัวเลขประมาณการ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามดัชนีปรับมูลค่า

ดังนั้น นาย A จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้น 122% จากการปรับวิธีคำนวณค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นตลอดอายุการทำงานที่ปรับเพิ่มมูลค่า

ตัวอย่างที่ 2 นาย B อายุ 32 ปี เริ่มทำงานในปี 2542 ได้รับค่าจ้าง 6,000 บาทต่อเดือน นาย B ทำงานได้ดีได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้นทุกปี ปีละ 500 บาท จนถึงปี 2558 อายุ 48 ปี ได้รับค่าจ้าง 15,000 บาท หลังจากนั้นนาย B ส่งเงินสมทบที่ค่าจ้าง 15,000 บาท ต่อเนื่องจนถึงอายุ 60 ปี จึงเกษียณออกจากงาน ในปี 2570 สามารถคำนวณบำนาญของนาย B ได้ดังนี้

	บำนาญเดิม	บำนาญใหม่
ระยะเวลาส่งเงินสมทบ	348 เดือน (29 ปี)	348 เดือน (29 ปี)
อัตราบำนาญ	41%	41%
ค่าจ้างเฉลี่ย	15,000 บาท	15,938 บาท*
บำนาญ	6,150 บาทต่อเดือน	6,535 บาทต่อเดือน

*ตัวเลขประมาณการ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามดัชนีปรับมูลค่า

ดังนั้น นาย B จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้น 6% จากการปรับวิธีคำนวณค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นตลอดอายุการทำงานที่ปรับเพิ่มมูลค่า

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

ขณะนี้อยู่ระหว่างการยกร่างกฎกระทรวง