



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคม
เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับไทย
ศึกษากรณีשראלภาพ

จัดทำโดย นางเพ็ญศรี ไตรรัตน์
รหัส 7042

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคม
เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับไทย
ศึกษากรณีשראלภาพ

จัดทำโดย นางเพ็ญศรี ไตรรัตน์
รหัส 7042

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับ ไทย ศึกษากรณีชราภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการดำเนินการทั้งในระดับกระทรวงและหน่วยงานเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่มีแนวโน้มว่ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะขาดความยั่งยืนใน ปี 2587 เนื่องจากภาระรายจ่ายผูกพันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ผลการศึกษาพบความเสี่ยงกรณีชราภาพเกิดจากสาเหตุ 3 ประการดังนี้

1. ความเสี่ยงของการกำหนดอายุเกษียณต่ำ
2. อัตราเงินสมทบต่ำและระยะเวลาจ่ายเงินสมทบสั้นจึงเป็นภาระของกองทุนชราภาพในอนาคตเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรทำให้กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีรายจ่ายสูงขณะที่รายรับลดลงเพราะจำนวนแรงงานน้อยลงตามอัตราเด็กเกิดน้อย การเพิ่มขึ้นจำนวนผู้รับบำนาญเป็นการเพิ่มต้นทุนบำนาญ
3. อัตราบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) ทำให้อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทนลง

ผู้เขียนได้ประเมินสถานการณ์การเงินกองทุนกรณีชราภาพเพื่อทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนและไม่เป็นภาระหนักของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลเป็นเป้าหมายหลัก เพราะการเพิ่มอัตราเงินสมทบในอัตราสูงอาจเป็นภาระหนักและไม่เป็นที่ยอมรับทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และการเพิ่มขึ้นของเงินสมทบส่วนของรัฐบาลเป็นส่วนต่างที่เพิ่มขึ้นเท่ากับอัตราเงินสมทบของลูกจ้างที่เพิ่มอันเป็นภาระหนักที่ต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบ ยิ่งไปกว่านั้นเป็นผลให้ต้นทุนของแรงงานสูงขึ้นมากจนเกิดผลเสียในด้านการแข่งขันกับต่างประเทศ ตามแนวคิดของการกำหนดอัตราเงินสมทบมีหลักการว่า จะต้องไม่ให้เป็นภาระกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงิน หรือการครองชีพของผู้จ่ายเงินสมทบจนกลายเป็นภาระยุ่งยากหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดเงินสมทบที่จะจ่ายจึงต้องพยายามให้มีอัตราต่ำสุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้อย่างไรก็ตามในการกำหนดอัตราเงินสมทบยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบปัจจัยอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระจ่ายประโยชน์และต่อความมั่นคงของกองทุน อาทิ การเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยของประชากร ที่สืบเนื่องมาจากความเจริญทางการแพทย์ อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากอัตราการเกิดลดลงและความยืนยาวของอายุขัยเฉลี่ย สภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อโครงการประกันกรณีชราภาพทั้งสิ้น

1. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพโดยการเพิ่มอัตราเงินสมทบขยับทีละน้อย เนื่องจากระบบการเงินสมทบของไทยเป็นอัตราเงินสมทบแบบช่วง (scaled premium) อัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได อัตราเงินสมทบจะคำนวณให้เพียงพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ในช่วงเวลาหนึ่งเมื่อโครงการที่เติบโตเต็มที่ผลของการใช้วิธีการที่จะ

ทำให้อัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและ เงินสะสมกองทุนต้องไม่ลดลงและมีการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยประเมินสถานะกองทุนทุกปี โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 การเพิ่มเงินสมทบเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุดในการช่วยยืดอายุกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพและเป็นวิธีการแรกที่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและเร่งด่วน เพราะเป็นการเพิ่มขนาดของกองทุนให้ใหญ่ขึ้นได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนมากขึ้นด้วย ส่วนเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนนั้น หากลงทุนได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ทำให้เงินกองทุนเพิ่มขึ้น 10,000 ล้านบาทช่วยยืดอายุกองทุน 5-10 ปี การลงทุนได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นจึงเป็นแนวนโยบายหลักเช่นเดียวกันโดยมีสมมติฐานว่าเริ่มต้นดำเนินการในปี 2560

1.2 การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญและการขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิ (จ่ายเงินสมทบ) เป็นนโยบายเสริม จากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับการกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปีจะช่วยยืดอายุกองทุนออกไป 5-7 ปีโดยมีสมมติฐานว่าจะเริ่มต้นในปี 2563

2. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

มาตรการที่จะลดความเสี่ยงก่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ มีรายละเอียดดังนี้

2.1 การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพตั้งแต่ปี 2560 ถึงปี 2589 อัตราเงินสมทบผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.25 ส่วนของนายจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.15 ทุก 2 ปี จนอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพรวมสองฝ่ายร้อยละ 11 สำหรับส่วนของผู้ประกันตนร้อยละ 5.50 และร้อยละ 4.50 ของนายจ้างในปี 2589 หลังจากนั้นกำหนดให้อัตราเงินสมทบคงที่ในอัตราดังกล่าว พบว่ากองทุนจะมีอายุถึงปี 2605 หรือประมาณ 46 ปี นับจากเริ่มจ่ายบำนาญ ชราภาพในปี 2557 กองทุนมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นประมาณ 16 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2.2 การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญเริ่มในปี 2563 เริ่มต้นขยายอายุออกไปต่อคนปีละ 6 เดือน จนอายุเกษียณอยู่ที่ 60 ปี โดยอัตราเงินสมทบคงที่อัตราฝ่ายละร้อยละ 3 (เฉพาะนายจ้างและลูกจ้าง) พบว่า กองทุนมีอายุถึงปี 2594 หรือประมาณ 37 ปี นับจากเริ่มจ่าย บำนาญชราภาพกองทุนมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นประมาณ 7 ปี เมื่อเทียบกับสถานการณ์ ปัจจุบัน โดยเริ่มต้นกับผู้ที่เกิดตั้งแต่ ปี 2510 เป็นต้นไป โดยกำหนดตั้งแต่ มกราคม 2563 และ กำหนดให้ อายุ 55 ปีเป็นการเกษียณก่อนกำหนด

2.3 การขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิจากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับการกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปีคือเพิ่มอายุเกษียณเป็น 56 ปี กำหนดให้ระยะส่งเงินสมทบเป็น 16 ปีเป็นต้นโดยขยายให้สอดคล้องกันระหว่างมาตรการ 2 และ 3 การปรับเพิ่มระยะ เวลาการจ่ายเงินสมทบเพื่อเกิดสิทธินั้นอาจจะปรับอย่างค่อยเป็นค่อยไป อาทิ เพิ่มระยะเวลา 1 ปี ทุก 2 ปี อย่างไรก็ตาม อายุเกษียณขณะนี้อายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นและยังสามารถ ทำงานได้จึงเพิ่มอายุเกษียณให้สอดคล้องกับระยะเวลาเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญ อาจจะกระทบต่อ กลุ่มแรงงานที่ทำงานหนักจึงควรกำหนดให้อายุ 55 ปี เป็นเกษียณก่อนกำหนด

ส่วนสถานการณ์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในอนาคต กองทุนประกันสังคมจะประสบปัญหาจำนวนคนวัยแรงงาน มาตรา 33 (ภาคบังคับ) ไม่เพิ่มขึ้น และคงตัวไปอีกราว 10 ปี

ทำให้รายรับลดน้อยลงแต่รายจ่ายเพิ่มมากขึ้นโดยคาดการณ์ว่าในปี 2578 รายรับกับรายจ่ายของกองทุนจะเท่ากันและติดลบปี 2587เนื่องจากมีผู้รับบำเหน็จบำนาญชราภาพจำนวน 6.3 ล้านคน

3. ลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของระบบประกันสังคมไทย

3.1 ลักษณะเด่นของโครงการ

กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นระบบบำนาญแบบสวัสดิการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชนมีลูกจ้างทั้งภาคบังคับซึ่งเป็นแรงงานในระบบการจ้างงานและภาคสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ การบริหารงานองค์กรประกันสังคมและคณะกรรมการประกันสังคม มีระบบการบริหารงานโปร่งใส มีธรรมาภิบาล เป็นลักษณะเด่นของโครงการประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม ได้รับรางวัลบริหารงานโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลติดต่อกันหลายปีจนถึงปัจจุบัน ดูตัวอย่างภาคผนวก ก จึงมีความเสี่ยงน้อยที่สุดด้านการดำเนินงานและความเสี่ยงด้านเครดิต เพราะความเสี่ยงด้านการดำเนินงานเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดขององค์กรประกันสังคม

3.2 ลักษณะด้อยของโครงการ

องค์กรประกันสังคมไทยให้ความสนใจในเรื่องความเสี่ยงด้านภาวะผูกพันที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว เนื่องจากต้องเผชิญกับความเสี่ยงเช่นอัตราการเติบโตของรายได้แท้จริง (real earning growth) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร กองทุนมีแนวโน้มจะขาดเสถียรภาพในปี 2587 เพราะกำหนดอัตราเงินสมทบต่ำและระยะเวลาส่งเงินสมทบสั้นจึงไม่สัมพันธ์กับจำนวนเงินสะสมและเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนตลอดช่วงที่เป็นสมาชิก ทำให้กองทุนมีภาระหนักส่วนกำหนดอายุเกษียณต่ำสวนทางกับการเพิ่มขึ้นของอายุขัยคนไทยและทำให้ต้นทุนบำนาญเพิ่มขึ้น

อัตราบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) จะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทนลง

4. ลักษณะเด่นของโครงการในต่างประเทศ

การบริหารงานระบบประกันสังคมในต่างประเทศมีทั้งลักษณะเด่นและลักษณะด้อยผู้บริหารควรพิจารณาเลือกลักษณะเด่นของแต่ละประเทศมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์และหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่เป็นลักษณะด้อยในแต่ละประเทศดังนี้

4.1 เดนมาร์ก

เป็นโครงการบำนาญเสริมลูกจ้าง ATP และการบริหารงานของATP มีโครงสร้างการบริหารงานป็นนิติบุคคล สถานะเป็นองค์กรอิสระประเภทบริษัท (corporate body) ผู้บริหารระดับสูงเป็นประธานกรรมการบริหาร (chief executive office-CEO) จึงสามารถเลือกผู้บริหารงานที่มีความสามารถมาเป็นคณะผู้บริหาร ดำเนินการให้มีประสิทธิภาพสูง มีโครงสร้างการบริหารชัดเจน โปร่งใส บริหารงานด้วยความรับผิดชอบสูง นอกจากนั้นลักษณะเด่นของระบบประกันสังคมเดนมาร์ก คือ การช่วยเหลือนายจ้างโดยให้นายจ้างกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำไม่เกินร้อยละ50 ของเงินสมทบส่วนการส่งเงินสมทบนายจ้างส่งเงินสมทบเป็นรายไตรมาส ทำให้ลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ ส่วนการลงทุนได้ผลตอบแทนสูงสุด ทั้งนี้เดนมาร์กให้ความสำคัญคุ้มครองประชากรทั้งประเทศ

4.2. เบลเยียม

การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ (National Office for Social Security) คຸ້ມครองประชาชนทุกคน มีบำนาญสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้พักผ่อน ตลอดจนเป็นระบบไตรภาคีในการจ่ายเงินสมทบระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างและ รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี และเบลเยียมจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพ ทำให้มูลค่าบำนาญไม่ลดลง มีการประกันรายได้ขั้นต่ำ กำหนดการขยายอายุเกษียณทำให้กองทุนยั่งยืน และ สำนักงานประกันสังคมแห่งชาติเบลเยียมทำความตกลง (MOU) ในการจ่ายบำนาญนอกประเทศกับประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปและประเทศไทย ทำให้ผู้รับบำนาญสะดวกในการรับบำนาญในต่างประเทศ

4.3. เนเธอร์แลนด์

รูปแบบการบริหารเป็นธนาคารประกันสังคม สามารถนำเงินไปแสวงหากำไรได้ด้วยตนเอง มีการจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพและปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์ปีละ 2 ครั้งและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้มูลค่าบำนาญไม่ลดลง และธนาคารประกันสังคมทำความตกลง (MOU) กับองค์กรประกันสังคมต่างประเทศรวมทั้งไทยทำให้ผู้รับบำนาญสะดวกในการรับบำนาญ ส่วนการขยายอายุเกษียณทำให้กองทุนประกันสังคมยั่งยืน

5. ลักษณะด้อยของโครงการในต่างประเทศ

ระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วมีความเสี่ยงในประเด็นโครงการประกันสังคมที่สัญญาว่าจะจ่ายเงินบำนาญมีความเสี่ยงในบริบทเดียวกันดังนี้

5.1 ความเสี่ยงของการมีอายุยืนมากขึ้น (longevity risk) เป็นความเสี่ยงที่ผู้รับบำนาญจะมีชีวิตยืนยาวกว่าในอดีตระยะเวลาส่งเงินสมทบนานเกือบ 40 ปี ขึ้นไปอายุเกษียณสูงและทำให้ต้องจ่ายภาษียาวนานขึ้น ทั้ง 3 ประเทศเป็นสังคมผู้สูงอายุ

5.2 ความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน หรือความเสี่ยงตามพันธสัญญาที่ต้องปรับประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินเฟ้อเพื่อรักษามูลค่าประโยชน์ทดแทนซึ่งต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างมาก

5.3 ความเสี่ยงด้านการเกษียณอายุเนื่องจากไร้ความสามารถในการทำงานหรือสุขภาพไม่ดี (incapacity or ill-health retirement risk) เป็นความเสี่ยงกรณีต้องให้เงินบำนาญก่อนอายุเกษียณแก่บุคคลที่ไร้ความสามารถหรือสุขภาพไม่ดีซึ่งมีสิทธิรับบำนาญ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาระบบประกันสังคม และหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่อเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ผู้เขียนหวังว่าผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องได้พิจารณาและประยุกต์ใช้ ข้อเสนอแนะในการศึกษานำไปเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายและการดำเนินการทั้งในระดับ กระทรวงและหน่วยงาน

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ที่ปรึกษาในการนำเสนอรายงานนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญาและ ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ ที่ได้ให้คำแนะนำ กรอบแนวความคิด ข้อคิดเห็นที่เป็น ประโยชน์ทั้งในด้านเนื้อหา รูปแบบ ชะนะนำเสนอรายงาน คณาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน เมตตาต่อ ผู้เขียนมาก ผู้เขียนซาบซึ้งใจในความกรุณาอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (นางปราณีณ มุตตาหารัช) และ รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (พ.ต.ต. หลิง รมยง สุรกิจบรรหาร) ที่ได้กรุณาสันนิษฐาน งบประมาณบริหารกองทุนประกันสังคมให้ผู้เขียนได้เข้ารับการฝึกอบรมครั้งนี้ รวมทั้ง ผู้อำนวยการ กองฝึกอบรม สำนักงานประกันสังคมและข้าราชการเจ้าหน้าที่ได้ช่วยเหลือและดำเนินการให้ผู้เขียน ซาบซึ้งใจในความกรุณาเช่นกัน

ขอขอบพระคุณข้าราชการและเจ้าหน้าที่กลุ่มงานทะเบียนนายจ้าง สำนักเงินสมทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ได้จัดเรียงข้อมูลเนื้อหาและข้อมูลตารางและแผนภูมิตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมจน สำเร็จด้วยความเสียสละ และอดทน และขอขอบพระคุณกลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ กองนโยบายและ แผนงาน ที่เอื้อเพื่อข้อมูลระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ และกลุ่มงานคณิตศาสตร์ประกันภัย , นางสาวจารุณี บริบาลบุรีภัณฑ์ นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กลุ่มงานวิจัย กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม ที่ได้ช่วยเหลือให้ข้อมูลแก่ผู้เขียนขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง (ดร. ธีรวัฒน์ ภูมิจิตร) ที่ได้ทุ่มเทเสียสละ เวลาให้นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 7 ทั้งช่วงเวลาฝึกอบรมที่สถาบันและช่วงเวลาที่ลง พื้นที่ในต่างจังหวัดท่านจะเดินทางไปเป็นหัวหน้าคณะนักศึกษาเพื่อศึกษานอกสถานที่และลงพื้นที่ Action Learningที่สงขลา ปัตตานี กับคณะนักศึกษาทุกครั้ง ผู้เขียนประทับใจท่านทั้งมิตรไมตรีที่ ได้รับจากท่าน และข้าราชการเจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่ดูแลผู้ เข้าอบรมเป็นอย่างดี และมีมาตรฐานการทำงานที่ดีมาก นอกจากนั้น สถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการได้จัดหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 7 มีเนื้อหาของหลักสูตรที่มีคุณค่า เนื้อหา วิชาการจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และได้จัด อบรมภาษาอังกฤษ ให้แก่ผู้เขียนตามกำหนดวัน และเวลา ตลอดหลักสูตร 12 สัปดาห์ที่อบรมอยู่ที่ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ การเข้ารับการอบรมนี้ผู้เขียนมีความสุขและได้รับ

ประสบการณ์และความรู้ที่ได้รับจากวิทยากร คณาจารย์ และเพื่อนหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 7 และภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวบัวแก้ว

ผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือให้มีโอกาสเข้าอบรม ดูแลผู้เขียนในระหว่างอบรมและการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่องการศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคม เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับไทย ศึกษากรณีשראלภาพ ความดีที่เกิดจากการเข้าอบรมและการจัดทำรายงานการศึกษารายบุคคล ผู้เขียนขอขอบให้ท้าวสหมบดีพรหมและเทพ พรหมทั้งหลายที่คุ้มครองผู้เขียน หลวงพ่อสมควร คนธิโก เจ้าอาวาสวัดโพธิ์นิมิต อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท และคณะสงฆ์ รวมทั้งพี่ เพื่อนและน้องที่ร่วมทำบุญกับผู้เขียนที่วัดโพธิ์นิมิต คุณพ่อคุณแม่ ครอบครัวผู้บังคับบัญชา เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง (ดร. ธีรวัฒน์ ภูมิจิตร) คณาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาส่วนบุคคล เพื่อน ตลอดจนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสถาบันแห่งนี้ และผู้ร่วมงานผู้มีส่วนให้ความช่วยเหลือผู้เขียนทุกท่านได้รับอานิสงส์เท่ากันทุกคน

เพ็ญศรี ไตรรัตน์

กรกฎาคม 2558

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ซ
สารบัญ	ญ
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ฉ
สารบัญแผนภูมิ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	7
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา	8
1.6 คำถามการศึกษา	8
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 แนวคิดทฤษฎี	10
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	16
2.3 กรอบแนวคิดการศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคมฯ	18
บทที่ 3 ผลการศึกษา	19
3.1 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพตามกฎหมายประกันสังคม	19
3.2 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพเดนมาร์ก	24
3.3 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพเบลเยียม	29
3.4 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพเนเธอร์แลนด์	32
3.5 ผลการศึกษา	36
3.6 ลักษณะเด่นของโครงการและลักษณะด้อยของโครงการ	48
3.7 สรุปผลการศึกษา	52
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	53
4.1 สรุปผลการศึกษา	53
4.2 ข้อเสนอแนะ	56
4.3 งานวิจัยที่ควรศึกษาต่อไป	57
บรรณานุกรม	58
ภาคผนวก	62
ประวัติผู้เขียน	69

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	อัตราเงินสมทบ	19
ตารางที่ 2	ผู้ประกันตนเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มีงานทำและจำนวนประชากร ปี 2547-2557	20
ตารางที่ 3	ระยะเวลาส่งเงินสมทบกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพ	22
ตารางที่ 4	นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบประกันสังคมเบลเยียม	31
ตารางที่ 5	ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์	33
ตารางที่ 6	การจัดเก็บเงินสมทบ	34
ตารางที่ 7	รายการจ่ายบำนาญตามสถานการณ์อยู่อาศัย	34
ตารางที่ 8	ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ (บำนาญชราภาพ) แบ่งเป็น 3 เสา (pillars)	35
ตารางที่ 9	อายุเกษียณตามพระราชบัญญัติเงินบำนาญแห่งชาติ	35
ตารางที่ 10	การประมาณการกองทุนประกันสังคม ตั้งแต่ 2014-2046	39
ตารางที่ 11	แนวทางการสร้างเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพการเพิ่มเงิน สมทบแบบช่วง (Scaled Premium) ตั้งแต่ ปี 2560-2589	43
ตารางที่ 12	สรุปผลการเปรียบเทียบระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เบลเยียมกับไทย	51

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	ภาพเลขาคิการสำนักงานประกันสังคมรับโล่และประกาศเกียรติคุณส่วนราชการที่ส่งผลงานการประเมินมาตรฐานความโปร่งใสประจำปี 2557 จากสำนักงาน ก.พ.	63
ภาพที่ 2	ภาพเลขาคิการสำนักงานประกันสังคมรับรางวัลบริการภาครัฐแห่งชาติประจำปี 2557 ด้านผลงานการรับชำระเงินสมทบผู้ประกันตนมาตรา 39 และมาตรา 40 จาก สนง. กพร.	64
ภาพที่ 3	ภาพเลขาคิการสำนักงานประกันสังคมรับรองคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2557 จาก สนง.ก.พ.ร.	65
ภาพที่ 4	ภาพรองเลขาคิการสำนักงานประกันสังคมร่วมเป็นเกียรติในพิธีมอบรางวัลผู้ประกันตนในรายการคุุโฆม่งข้าวเข้า	66
ภาพที่ 5	ภาพเลขาคิการสำนักงานประกันสังคมรับรางวัลดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐโดยได้รับคะแนนสูงสุดรายดัชนีในดัชนีผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ เมื่อ 11 ธันวาคม 2556 จาก ปปช.	67
ภาพที่ 6	ภาพเลขาคิการสำนักงานประกันสังคมรับประกาศเกียรติคุณในโอกาสที่สำนักงานประกันสังคมได้รับรางวัล “หน่วยงานโปร่งใส” จากสำนักงาน ก.พ.	68

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	โครงสร้างประชากรรุ่นเบบี้บูม	2
แผนภูมิที่ 2	กราฟแสดงประชากรรุ่นเกิดล้าน	3
แผนภูมิที่ 3	โครงสร้างประชากรไทย ณ 31 ธ.ค.2557 65,124,708 คน (ชาย 31,999,008 คน หญิง 33,125,708 คน)	4
แผนภูมิที่ 4	ประชากรทะเบียนตามกลุ่มอายุ	4
แผนภูมิที่ 5	สถานการณ์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพตั้งแต่ปี 2587	5
แผนภูมิที่ 6	จำนวนผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคมจำแนกตามอายุและเพศ (หญิงมากกว่าชาย ประมาณ 716,380 คน)	21
แผนภูมิที่ 7	จำนวนลูกจ้างและสถานประกอบการในระบบประกันสังคม 2548-2557	21
แผนภูมิที่ 8	กองทุนประกันสังคมต่อ GDP	23
แผนภูมิที่ 9	ผลการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม 2557	23
แผนภูมิที่ 10	การออมในประเทศไทย 3 เสา (Pillar)	24
แผนภูมิที่ 11	ระบบบำนาญของเดนมาร์ก	26
แผนภูมิที่ 12	เนเธอร์แลนด์ขยายอายุ	35
แผนภูมิที่ 13	ประมาณการกองทุนประกันสังคม ตั้งแต่ 2014-2046 (หน่วยนับ: Billion Baht)	40
แผนภูมิที่ 14	ประมาณการกองทุนประกันสังคม ตั้งแต่ 2014-2046 (หน่วยนับ: Million USD)	40
แผนภูมิที่ 15	ความครอบคลุมของกองทุนบำนาญภาคบังคับแรงงานภาคเอกชน ปี 2555	44
แผนภูมิที่ 16	Allianz 2014 Pension Sustainability Index	45

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ในขณะที่ประเทศพัฒนาซึ่งได้มีการประกันสังคมมานานบางประเทศเกินกว่าศตวรรษและได้ปฏิรูประบบบำนาญเนื่องจากประสบปัญหาวิกฤติหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระด้านการเงินที่ไม่เพียงพอต่อการนำมาจ่ายบำนาญให้แก่ผู้เกษียณเนื่องจากสูงอายุแต่นับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นเนื่องจากประชากรมีอายุยืนยาวขึ้นแต่อัตราการเกิดลดลงประกอบกับการเพิ่มระดับบำนาญให้สูงขึ้นตามระดับค่าครองชีพ

สำหรับประเทศไทยใช้ระบบประกันสังคมตามพ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อ 2 กันยายน 2533 เป็นเวลา 25 ปีนับเป็นโอกาสดีที่จะได้พิจารณา ทบทวนอย่างรอบคอบหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและเลือกตัดสินใจดำเนินโครงการให้เหมาะสมตั้งแต่กองทุนประกันสังคมเพิ่งเริ่มจ่ายบำนาญเพื่อไม่ให้เป็นภาระสร้างภาระไว้ให้คนรุ่นต่อไป เนื่องจากบทเรียนจากต่างประเทศในโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพมีหลายประการซึ่งประเทศไทยประสบปัญหาหลายประการเช่นกันดังนี้

1.1.1 การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร

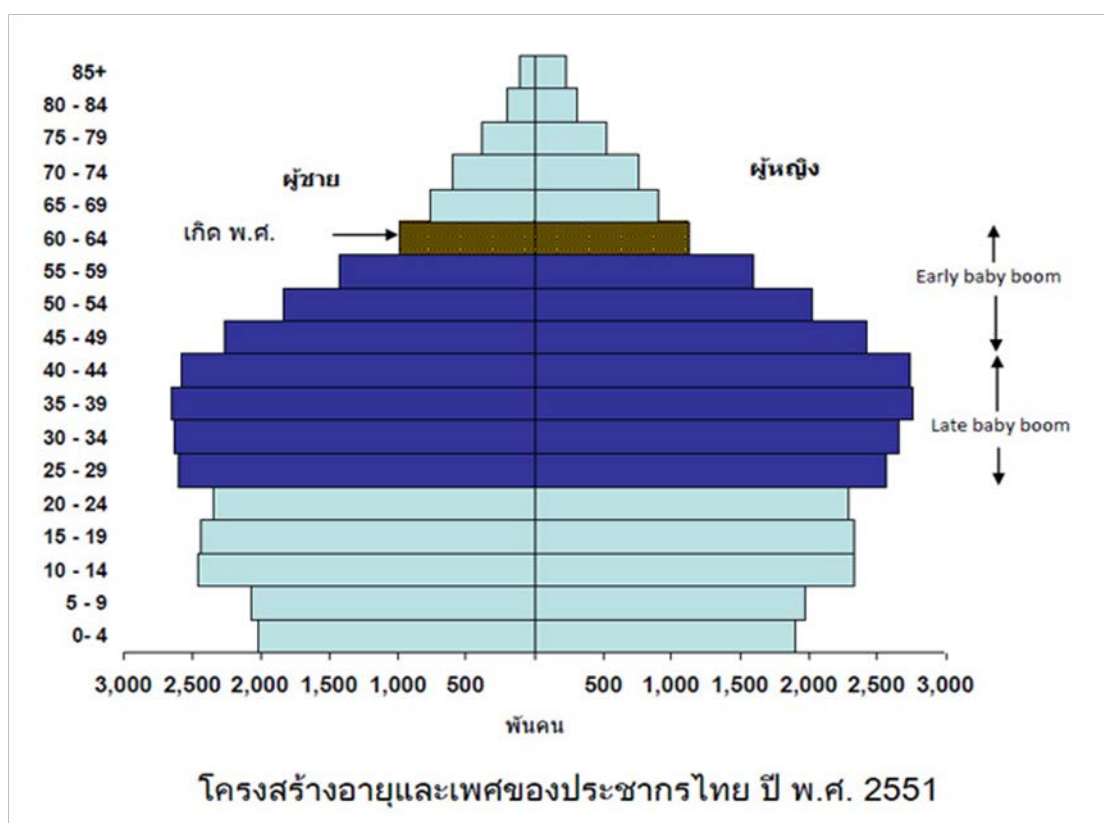
ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ประมาณปี 2548 ไทยเป็นประเทศแรกๆ ในกลุ่มอาเซียนที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นรองเพียงสิงคโปร์ และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีก 10 ปีข้างหน้าด้วยอัตราเพิ่มที่เร็วกว่าของเอเชียและของโลก โดยระหว่างปี 2553–2583 สัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 ในปี 2553 เป็น ร้อยละ 32 ในปี 2583 ซึ่งสูงสุดในอาเซียน ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะลดลง เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ในปัจจุบันลดลงเหลือเพียงบุตร 1.5 คน ต่อหญิง 1 คน จากช่วงก่อนโครงการวางแผนครอบครัวที่เคยสูงกว่า 5 คน ต่อหญิง 1 คน และจะยิ่งลดลงอีกในอนาคต ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรโดยรวมลดลง จากเมื่อ 50 ปีก่อนที่เคยมีอัตราเพิ่มสูงเกินร้อยละ 3 ต่อปี เหลือเพียงร้อยละ 0.5 ต่อปีในปัจจุบันนอกจากนี้ ด้วยวิทยาการทางการแพทย์ ที่ก้าวหน้าทำให้คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นเรื่อยๆ จากเมื่อ 20 ปี ปัจจุบันสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทยมีถึง 1 ใน 4 หรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด¹ ส่วนเพศชายจะเพิ่มจาก 20 ปีในปี 2553 เป็น 23 ปีในปี 2583 มีประชากรสูงอายุ 6 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 10 เมื่อถึงปี 2578 จำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็น 16 ล้านคน (ร้อยละ 25) เท่ากับเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าในราว 30 ปี

¹ ดวงใจ รุ่งโรจน์เจริญกิจ, “แผนงานขับเคลื่อนสังคมด้วยวัฒนธรรมการใช้ข้อมูล การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553–2583,” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วารสารการเงินการคลัง การตลาดและการบริหารธุรกิจ 1, 2.

เท่านั้นปัจจุบันสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทยมีถึง² คาดด้านอายุและเพศ พบว่า อายุคาดเฉลี่ยของผู้สูงอายุชายเท่ากับ 71.3 ปี ขณะที่ ผู้สูงอายุหญิงเท่ากับ 78.2 ปี

1.1.1.1 ภาระพึ่งพิงสูงขึ้นเนื่องจากอัตราการเกิดสูง (baby boom) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

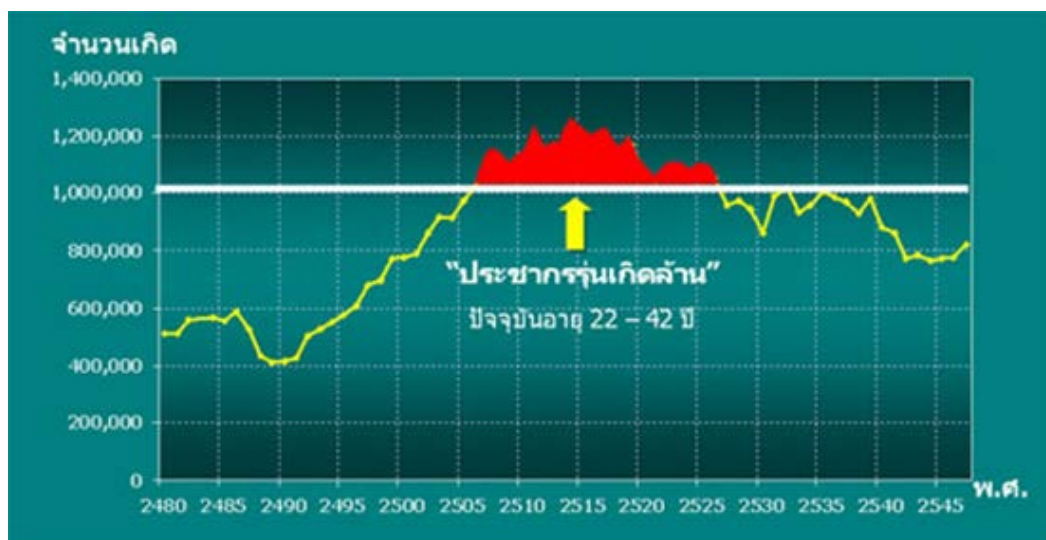
ภายใต้สถานการณ์ประชากรที่กำลังแรงงานเติบโตช้า เด็กเกิดน้อยลง ผู้สูงอายุเพิ่มเร็วขึ้นย่อมส่งผลในด้านต่างๆ เช่น ปัญหาขาดแคลนแรงงานฐานะการคลังภาครรัฐ และสวัสดิการผู้สูงอายุ ทำให้เกิดสภาพผู้เสียภาษีจำนวนน้อยที่ต้องนำส่งภาษี เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่เข้าสู่วัยเกษียณจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จากเดิมในปี 2543 วัยแรงงาน 100 คน ดูแลผู้สูงอายุ 14 คน เป็นวัยแรงงานดูแลผู้สูงอายุเพิ่มเป็น 42 คน ในปี 2573 หรือถ้าดูที่อัตราเกื้อหนุนผู้สูงอายุจากเดิมที่วัยแรงงาน 6 คน ที่ช่วยรับภาระในการดูแลประชากรสูงอายุ 1 คน ก็เหลือเพียงวัยแรงงาน 2 คน ต่อผู้สูงอายุ 1 คนในอีกเกือบ 20 ปีข้างหน้าตามแผนภูมิที่ 1 และ แผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างประชากรรุ่นเบบี้บูม

ที่มา : ปราโมทย์ ประสาทกุล มหาวิทยาลัยมหิดล ,2551

² ปัทมา ว่าพัฒนางศ์ และปราโมทย์ ประสาทกุล, ประชากรไทยในอนาคต พ.ศ. 2548-2568, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.



แผนภูมิที่ 2 กราฟแสดงประชากรรุ่นเกิดล้าน

ที่มา : ปราโมทย์ ประสาทกุล มหาวิทยาลัยมหิดล ,2551

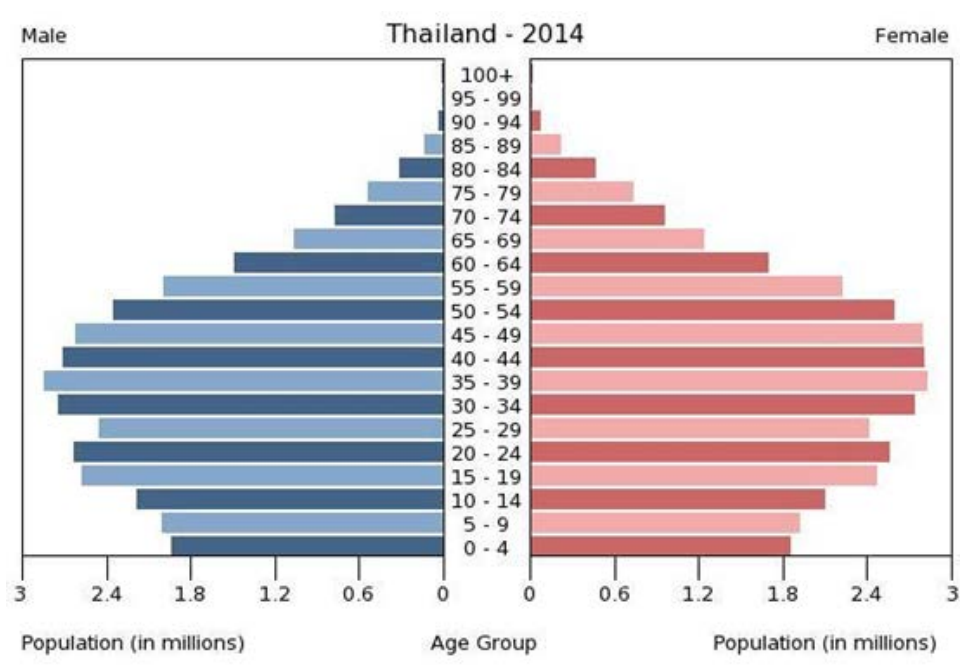
การมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นในสัดส่วนและขนาดรวดเร็วมากส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารประเทศ โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเริ่มขยับไปสู่การมีประชากรสูงอายุมากขึ้นเรื่อยๆ สัดส่วนของประชากรวัยทำงาน ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ ก็จะลดน้อยลง ในปัจจุบันพบว่าประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น จากการคาดประมาณอายุมีฐานประชากรของประเทศไทย 2543-2573 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าอีก 20 ปีข้างหน้า อายุมีฐานของประชากรไทยจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 40 ปี สมมุติว่าอีก 20 ปีข้างหน้า ถ้าประชากรไทยมีจำนวนประมาณ 70 ล้านคนจะมีประชากรครึ่งหนึ่งหรือ 35 ล้านคนที่มีอายุสูงกว่า 40 ปีนั่นเอง³

1.1.1.2 ความเสี่ยงของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะขาดเสถียรภาพ

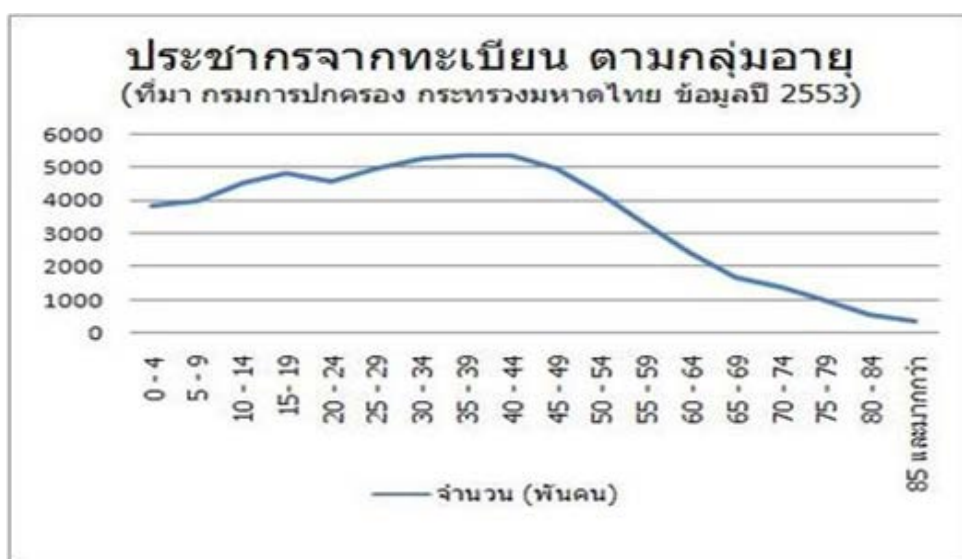
กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเริ่มจัดเก็บเงินสมทบ เมื่อ 31 ธันวาคม 2541 เพื่อสร้างรายได้ให้ผู้ประกันตนเมื่อยามเกษียณ ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีเงินสะสมมากกว่า 1 ล้านล้านบาทเพื่อเตรียมไว้จ่ายเงินบำนาญและบำนาญให้ผู้ประกันตนในอนาคต อย่างไรก็ตามจากการประมาณการสถานะกองทุนประกันสังคมเบื้องต้นโดยโมเดลทางคณิตศาสตร์การประกันภัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หรือที่เรียกว่า “ILO-PEN” พบว่ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีแนวโน้มที่จะขาดเสถียรภาพใน ปี 2587 หรือ 31 ปีข้างหน้าอันเนื่องมาจากภาระรายจ่ายผูกพันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากเดือนธันวาคม 2556 ซึ่งจะมีการจ่าย

³ ดวงใจ รุ่งโรจน์เจริญกิจ, เรื่องเดียวกัน.

บำนาญครั้งแรกในวันที่ 1 มกราคม 2557 ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยตามแผนภูมิที่ 3 และแผนภูมิที่ 4 และมีระยะเวลาการลดลงของเงินกองทุน⁴ ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างประชากรไทย ณ 31 ธ.ค.2557 65,124,708 คน
(ชาย 31,999,008 คน หญิง 33,125,708 คน)



แผนภูมิที่ 4 ประชากรทะเบียนตามกลุ่มอายุ

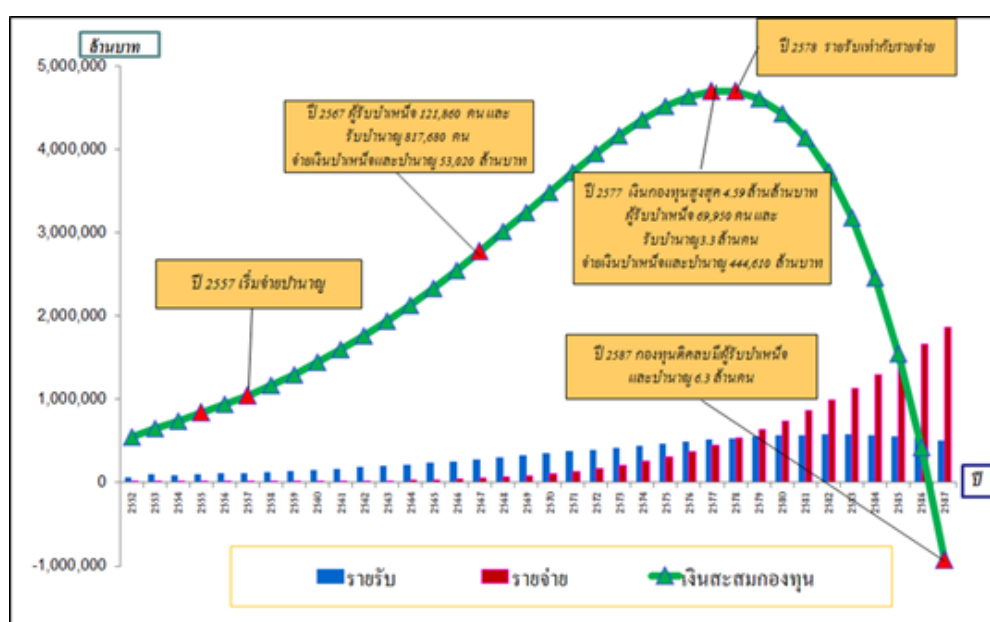
⁴ กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม, สรุปผลการประเมินสถานะกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ, 2556.

1) ในปี 2557 ซึ่งเป็นปีแรกของการจ่ายบำนาญ เงินกองทุนชราภาพจะมีจำนวนประมาณ 1,002,100 ล้านบาทและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปี 2577 และหลังจากนั้นเงินสะสมกองทุนจะลดลงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากมีผู้รับบำนาญมากขึ้น

2) ในปี 2577 จะเป็นปีที่เงินกองทุนชราภาพมีจำนวนสะสมมากที่สุด อย่างไรก็ตาม อีก 21 ปีหลังจากที่มีการจ่ายบำนาญ กองทุนจะเริ่มขาดดุลเป็นปีแรก กล่าวคือรายรับจะน้อยกว่ารายจ่าย จำเป็นต้องดึงเงินกองทุนสะสมออกมาใช้

3) ในปี 2587 เงินสะสมของกองทุนจะมีไม่เพียงพอในการจ่ายประโยชน์ชราภาพจะเป็นภาระของรัฐบาลตามมาตรา 24

โดยสรุปกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะมีอายุประมาณ 30 ปี หลังจากที่มีการจ่ายบำนาญตามแผนภูมิ 5



แผนภูมิที่ 5 สถานการณ์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพตั้งแต่ปี 2587
ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม , 2556

1.1.1.3 ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง

การลดลงของจำนวน และสัดส่วนของประชากรวัยเด็กและวัยทำงาน ในขณะที่จำนวนและสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุยังคงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องในช่วง 30 ปี ข้างหน้า ยิ่งทำให้โครงสร้างประชากรเป็นสังคมผู้สูงอายุชัดเจนยิ่งขึ้น จะมีผลต่อการรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ต่อเนื่องผลผลิตมวลรวมของประเทศจะลดลงตามจำนวนแรงงานหากเราไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้ในที่สุดก็จะไม่หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (middle income trap) กระทบต่อขีดความสามารถในการผลิตไม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่กำลังแรงงานภายในประเทศก็ลดลง ไทยอาจกลายเป็นประเทศที่เข้าสู่ภาวะล้าหลังทางเศรษฐกิจในภายภาคหน้า

1.1.1.4 ภาระทางการคลังสูงขึ้น

เนื่องจากผู้รับบำนาญจากโครงการประกันสังคมเพิ่งเริ่มรับบำนาญชราภาพเมื่อ 1 มกราคม 2557 จึงขอกล่าวถึงภาครัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส โครงการวิจัยเรื่องการประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน วิเคราะห์ว่าต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว จากปี 2556–2564 โดยคาดว่ารายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุในปีงบประมาณ 2557 จะอยู่ที่ 2.17 แสนล้านบาท และจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสู่ระดับ 4.64 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2464 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาครัฐ นอกจากนี้ สัดส่วนของรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ของภาครัฐ นั่นหมายความว่ารัฐต้องกันเงินงบประมาณในสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อสมทบในกองทุนต่างๆ ทั้ง กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำส่วนราชการรวมถึงภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นจากกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ในกรณีที่ทรัพย์สินในกองทุนมีไม่เพียงพอ ดังนั้นค่าใช้จ่ายภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น จนเป็นภาระการคลังของประเทศในอนาคต และเป็นปัจจัยฉุดรั้งงบประมาณการลงทุนในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

1.1.2 มูลค่าบำนาญลดลงไม่เพียงพอในการดำรงชีพ

สำหรับความเพียงพอของรายได้ที่จะมีใช้ในช่วงหลังเกษียณนั้น เป็นตัวเลขที่มีความแตกต่างกันในความต้องการของแต่ละบุคคล แต่หากใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคตามคุณภาพเป็นมาตรฐานวัดถึงความเพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งล่าสุดอยู่ที่ 6,000 บาทต่อคนต่อเดือนกรณีลูกจ้างเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนเป็นเวลา 15 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นต่ำที่มีสิทธิได้รับบำนาญนั้น ก็จะได้รับบำนาญชราภาพจำนวน 3,000 บาทต่อเดือนไปตลอดชีวิต ซึ่งต่ำกว่าระดับค่าใช้จ่ายตามคุณภาพแต่เพียงพอในระดับเหนือเส้นความยากจนที่ 2,400 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็นร้อยละต่อรายได้ก่อนเกษียณเพียงร้อยละ 20 (กำหนดเงินเดือนสูงสุดที่ 15,000 บาท) หากปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 3 ในอีก 20 ปีข้างหน้าคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันก็เหลือเพียง 1,600 บาทเท่านั้นหากเปรียบเทียบความเพียงพอของเงินรายได้เลี้ยงชีพหลังเกษียณที่ได้จากกองทุนบำนาญภาคบังคับของกลุ่มประเทศ OECD จำนวน 34 ประเทศ⁵ แล้วอยู่ที่ร้อยละ 54 ของไทยจึงนับว่ายังต่ำกว่ามาก แม้กระทั่งเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียด้วยกัน

1.1.3 ผู้ใช้แรงงานไม่มีเงินออมระหว่างทำงาน

สวนดุสิตโพล ได้สำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานไทยตามจังหวัดใหญ่ ทั่วประเทศ จำนวน 1,393 คน ในประเด็น หัวข้อแรงงานไทยวันนี้ ผลสำรวจชี้ชัดว่าหนี้สินยังเป็นปัญหาหนักของแรงงานไทย ต่อคำถามที่สอง ความหนักใจของผู้ใช้แรงงานไทยในวันนี้ คือ หนี้สิน รายได้ไม่พอ ค่าจ้างน้อย ค่าครองชีพสูง พุงร้อยละ 41.03 ส่วนคำถามว่าผู้ใช้แรงงานไทย มีปัญหาหนี้สินหรือไม่ ร้อยละ 64.32 บอกมีหนี้สิน มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ต้องกู้เงิน ผ่อนบ้าน ผ่อนรถ หาเงินจ่ายค่าเล่าเรียนลูก ค่าใช้จ่ายประจำวัน ผู้ใช้แรงงานไทย มีปัญหาเรื่องสุขภาพหรือไม่ ร้อยละ

⁵ ฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย (กันยายน 2557): 5–9.

39.20 มีปัญหาสุขภาพ เช่น ความดัน ปวดเมื่อย กระดูก ไขข้อ เบาหวาน หัวใจ สิ่งที่ใช้แรงงานไทย ยากฝากบอกกับรัฐบาล ร้อยละ 48.94 และร้อยละ 14.89 การคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์สวัสดิการต่างๆ เป็นต้น ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน

เมื่อพิจารณาหนี้ภาคครัวเรือนที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจจากครัวเรือนตัวอย่าง 26,000ครัวเรือน ในปี 2549 พบว่า ครัวเรือนทั่วประเทศมีหนี้สินเฉลี่ย 118,434 บาทต่อครัวเรือน จากตัวเลขดังกล่าวหากตั้งสมมุติฐานว่าแต่ละครัวเรือนมีผู้ใช้แรงงาน 1 คน อาจกล่าวได้ว่าผู้ใช้แรงงานประสบปัญหารายได้ค่อนข้างต่ำ แต่มีภาระหนี้สินสูง นอกจากนั้นแล้วยังต้อง ดำรงชีพด้วยค่าครองชีพสูง ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ใช้แรงงานส่วนหนึ่งไม่มีการออมและต้องแก้ไขปัญหาโดยการกู้ยืมจากแหล่งต่างๆ ทั้งในระบบและนอกระบบทั้งที่เสียอัตราดอกเบี้ยต่ำและสูง ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐและประชากรวัยทำงานในอนาคตในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุหรือผู้ที่ไม่มียานพาหนะ เราจึงต้องตระหนักถึงปัญหานี้พร้อมกับส่งเสริมให้ประชาชนมีการออมเงินไว้ในยามเกษียณ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดระบบประกันสังคมกรณีชราภาพไทยกับระบบประกันสังคมกรณีชราภาพของเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับไทยโดยเน้นระบบประกันสังคมเป็นภาพรวมขอบข่ายความคุ้มครอง รูปแบบ แบบแผนทางการเงิน กระบวนการบริหาร การดำเนินงาน

1.2.3 เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบประกันสังคมกรณีชราภาพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะระบบประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์กับไทย ศึกษากรณีชราภาพ

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive study) เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารโดยการวิเคราะห์ข้อมูล ทฤษฎี (secondary Data) จากข้อมูลระบบประกันสังคมกรณีชราภาพในเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับไทย เป็นต้น โดยเปรียบเทียบ วิเคราะห์ข้อมูลของต่างประเทศกับไทย จากข้อมูลการบริหารกองทุนประกันสังคม เอกสารเผยแพร่ของต่างประเทศ ได้แก่ social security programs thought out the world 2014 , เว็บไซต์ ssa.gov เอกสารการศึกษาชราภาพเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ของระบบประกันสังคมเป็นภาพรวมดังนี้

1.4.1 กลุ่มบุคคลที่ให้การคุ้มครอง ที่มาของเงินกองทุน อัตราเงินสมทบ การจัดเก็บ เงินสมทบ

1.4.2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ประกอบด้วยอายุเกษียณ ระยะเวลาส่งเงินสมทบ แบบแผน และระบบการเงินของโครงการ

1.4.3 สิทธิประโยชน์ ประกอบด้วย การกำหนดอายุเกษียณ กรณีเกษียณก่อนกำหนด สิทธิประโยชน์อื่นๆ

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

1.5.1 นำความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาไปพัฒนางานประกันสังคมประเทศไทย

1.5.2 นำไปเป็นข้อมูลเพื่อเผยแพร่ให้นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทางนโยบาย

1.5.3 เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ

1.6 คำถามการศึกษา

1.6.1 ระบบประกันสังคมแบบไหนที่มีข้อด้อยน้อยที่สุด

1.6.2 แนวทางใดนำมาพัฒนาหรือต่อยอดระบบประกันสังคมไทยในปัจจุบันได้บ้าง

1.6.3 ประสบการณ์ต่างประเทศจะช่วยคลี่คลายปัญหาระบบประกันสังคมกรณีชราภาพไทยได้อย่างไร

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

เงินสมทบ หมายถึง เงินที่นายจ้าง ลูกจ้าง นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับซึ่งกำหนดจากฐานค่าจ้างเป็นรายเดือนต่ำสุดเดือนละ 1,650 บาท และสูงสุดเดือนละ 15,000 บาท โดยรัฐบาลออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่ง

ค่าจ้าง หมายถึง เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนดคำนวณหรือจ่ายในลักษณะใด หรือ โดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ประกันตนตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533ซึ่งจ่ายเงินสมทบที่ก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนโดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ในมาตรา 33 และมาตรา 39

ประโยชน์ทดแทน หมายถึง สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตน/ผู้มีสิทธิได้รับ

กรณีชราภาพ หมายถึง บำนาญชราภาพ

สังคมผู้สูงอายุ (aging society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด

สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (aged society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด

ผู้รับบำนาญประกันสังคม หมายถึง ผู้มีอายุครบ 55 ปี ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไข

อัตราผลตอบแทนมาตรฐานบัญชี 105 หมายถึง อัตราผลตอบแทนตามการบัญชีสำหรับเงินลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุนที่ใช้แทนมาตรฐานการบัญชีฉบับที่ 12 และ 17 ซึ่งมาตรฐานการบัญชีฉบับนี้ ได้มีการเปลี่ยนเฉพาะเลขระบุฉบับมาตรฐาน จากมาตรฐานการบัญชี ฉบับ 40 เป็นมาตรฐานการบัญชี ฉบับ 105 ของ สภาวิชาชีพในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระแต่อย่างใด

อัตราผลตอบแทนมาตรฐานบัญชี 106 หมายถึง การบัญชีสำหรับกิจการที่ดำเนินธุรกิจเฉพาะด้านการลงทุนตามแนวปฏิบัติทางบัญชีและการสอบบัญชีสำหรับกิจการที่ดำเนินธุรกิจเฉพาะด้านการลงทุน ซึ่งยอมรับในสหรัฐอเมริกา (audit and accounting guide for audits of investment companies—proposed 1998) ของ AICPA (American Institute of Certified Public Accountants) โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญไม่แตกต่างกัน มาตรฐานการบัญชีฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนเฉพาะเลขระบุฉบับมาตรฐานจากมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ 42 เป็นมาตรฐานการบัญชี ฉบับ 106 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระแต่อย่างใด

สปส.	หมายถึง	สำนักงานประกันสังคม
ปี	หมายถึง	ปีปฏิทิน
กองทุน	หมายถึง	กองทุนประกันสังคม

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดการประกันสังคม

แนวความคิดเรื่องการประกันสังคม ริเริ่มขึ้นในยุโรป สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบ การผลิต โดยมีการค้นคิดเครื่องจักร และพลังน้ำมาทำงานแทนคน ทำให้สามารถขยายการผลิต มีการจ้างแรงงานมากขึ้น และเกิดปัญหาหลายประการ รัฐจึงต้องเข้าช่วยเหลือ โดยออกกฎหมายให้หลักประกันแก่คนงาน โครงการแรกเป็นเรื่องการประกันเกี่ยวกับการเจ็บป่วย เริ่มขึ้นที่ประเทศเยอรมัน ในสมัยเจ้าชายบิสมาร์ค (Prince Otto Von-Bismarck) เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยพระเจ้าวิลเฮล์มที่ 1 (Willhelm Friedrich Ludwig) เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ปี 2426 ต่อมาใน ปี 2427 ได้จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุ หรือโรคอันเกิดจากการทำงานขึ้นหลังจากนั้น ประเทศเยอรมันได้จัดให้มีการขยายการประกันออกไปอีก โดยใน ปี 2432 ได้ออกกฎหมายประกันการพิการทุพพลภาพ และในปี 2443 ออกกฎหมายให้ประโยชน์แก่ผู้อยู่ภายใต้อุปการะของผู้เอาประกัน⁶

การประกันสังคมมีหลักการสำคัญคือ การให้ความคุ้มครองที่สังคมจัดให้แก่สมาชิก โดยอาศัยมาตรการของรัฐเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อประสบปัญหา รายได้ลดลงหรือไม่มีรายได้ หรือการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ชราภาพ ตาย ว่างาน สงเคราะห์ครอบครัวและการประกันอุบัติเหตุจากการทำงานและโรคอันเนื่องจากการทำงาน

2.1.1.1 แนวคิดการประกันสังคมกรณีชราภาพ

ขอบเขตความคุ้มครองประกันสังคม กำหนดปัจจัยประกอบด้วย ประเภทของระบบ อายุ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงการอาจจะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งประเทศหรือใช้เฉพาะบางส่วนของกำลังแรงงาน

2.1.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีชราภาพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นการสร้างหลักประกันประเภทหนึ่งในระบบความมั่นคงทางสังคม (social security system) ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร ทุพพลภาพและตาย เพราะผู้สูงอายุจะประสบปัญหาการครองชีพ เช่นเดียวกับผู้ประสบปัญหาทั้ง 4 กรณีดังกล่าว ส่วนคำถามที่ว่าผู้ที่ชราภาพควรจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในมาตรฐานใดจึงจะเหมาะสมนั้น สามารถดำเนินการได้ตามแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการคือ

⁶ ยานี ประเสริฐพันธ์, รายงานการศึกษารูปแบบการประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศไทย, 2540.

1) แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้แก่หลักการของการสงเคราะห์ (social assistance) จากหนังสือ Introduction to Social Security กล่าวว่า สังคมมีหน้าที่เพียงจัดให้ผู้สูงอายุทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานขั้นต่ำที่สังคมจะยอมรับได้ (minimum acceptable standard) เท่านั้น ที่มาของแหล่งเงินทุนเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนจากเงินภาษี โดยการตรวจสอบรายได้ (means-tested)

2) แนวคิดของ ILO ตามหลักการประกันสังคม เป็นการจัดระบบเพื่อให้ผู้เข้าสู่วัยชราสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างจากช่วงก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากครบอายุเกษียณผู้ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราค่าจ้างในช่วงที่ยังทำงานอยู่ ประโยชน์ทดแทน ขึ้นอยู่กับจำนวนและระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ

2.1.2 ทฤษฎีเสาหลักของธนาคารโลก

ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุหรือระบบบำนาญที่ธนาคารโลก (World Bank) นำมาเป็นแนวคิดที่เรียกกันว่า “ทฤษฎีเสาหลัก 3 ต้น (three pillars)”⁷

เสาหลักที่ 1 (pillar 1) เป็นการออมภาคบังคับ โดยประชาชนจ่ายส่วนหนึ่งและรัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนอีกส่วนหนึ่ง บริหารโดยหน่วยงานของรัฐกำหนดผลประโยชน์เป็นอัตราขั้นต่ำที่สมาชิกจะได้รับในประเทศไทยได้แก่กองทุนประกันสังคม กรณีการประกันสังคมกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร

เสาหลักที่ 2 (pillar 2) เป็นการออมบังคับโดยรัฐบังคับให้ประชาชนออมเพื่อเพิ่มหลักประกันในยามชราโดยอาศัยผลแห่งการทำงานของตนเอง รูปแบบการออมเป็นบัญชีรายบุคคล เอกชนเป็นผู้บริหาร ในประเทศไทยมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งน่าจะจัดได้ว่าเป็นเสาหลักต้นที่ 2 แต่จำกัดขอบเขตบังคับใช้กับข้าราชการเท่านั้น นอกจากนี้ กำหนดให้แรงงานภาคอิสระเป็นสมาชิกมีกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หลักประกันในการดำรงชีพเช่นเดียวกับข้าราชการ

เสาหลักที่ 3 (pillar 3) เป็นระบบการออมแบบสมัครใจ รูปแบบการออมเป็นบัญชีรายบุคคล เอกชนเป็นผู้บริหาร รัฐให้การสนับสนุนด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ในประเทศไทยได้แก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับแหล่งเงินของกองทุน

2.1.3.1 ผู้จ่ายเงินสมทบ

โดยหลักการของการประกันสังคม ลูกจ้างเป็นฝ่ายแรกที่จะต้องจ่ายเงินสมทบ เพราะว่าลูกจ้างจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองประกันสังคมโดยตรง ส่วนนายจ้างในฐานะ ผู้เป็นเจ้าของกิจการต้องรับภาระในการจ่ายเงินสมทบให้กับกลุ่มลูกจ้างตามแต่กฎหมายจะกำหนด สำหรับรัฐบาลในทางปฏิบัติจะยื่นมือเข้ามารับภาระในการจ่ายเงินสมทบมาน้อยแตกต่างกันไป

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย, 2557.

2.1.3.2 อัตราเงินสมทบ

แนวคิดของการกำหนดอัตราเงินสมทบมีหลักการว่า จะต้องไม่ให้เป็นภาระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงิน หรือการครองชีพของผู้ออกเงินสมทบจนกลายเป็นภาระยุ่งยาก หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดเงินสมทบที่จะจ่ายจึงต้องพยายามให้มีอัตราต่ำสุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้อย่างไรก็ตามในการกำหนดอัตราเงินสมทบยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบปัจจัยอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายประโยชน์และความมั่นคงของกองทุน อาทิ การเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยของประชากร ที่สืบเนื่องมาจากความเจริญทางการแพทย์ อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากอัตราการเกิดลดลงและความยืนยาวของอายุขัยเฉลี่ย สภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อโครงการประกันกรณีชราภาพทั้งสิ้น⁸

2.1.3.3 อัตราเงินสมทบในระบบการเงินโครงการบำนาญ

ระบบเงินสมทบที่มีแบบแผนทางการเงินของโครงการบำนาญทั่วโลกมีด้วยกัน 3 ระบบ ได้แก่

1) ระบบการเงินแบบได้มาจ่ายไป (Pay-As-You-Go) หรือ PAYG /PAYGO

เป็นระบบการเงินที่จะไม่มีการสะสมเงินกองทุนเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือบำนาญในอนาคต ดังนั้นรายได้ของโครงการในปัจจุบันครอบคลุมรายจ่ายในปัจจุบันเท่านั้น หากใช้ระบบการเงินแบบนี้ในระยะเริ่มต้นโครงการ อัตราเงินสมทบไม่จำเป็นต้องกำหนดในอัตราสูงเนื่องจากยังมิได้มีการจ่ายเงินบำนาญออกไป

ระบบการเงินนี้เปรียบเสมือนเป็นพันธะสัญญาทางสังคมระหว่างคนในช่วงอายุต่างกัน (intergeneration contract) กล่าวคือ คนวัยหนุ่มสาวเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ เพื่อบำนาญของผู้เกษียณอายุในปัจจุบัน โดยคาดว่าเมื่อถึงเวลาที่คนวัยหนุ่มสาวเหล่านี้เกษียณจะได้รับบำนาญกลับคืนมาด้วยความช่วยเหลือของผู้ประกันตนในรุ่นต่อไป หากอัตราส่วนของผู้รับบำนาญต่อผู้ประกันตน (อัตราการพึ่งพา) อยู่ในระดับต่ำและอัตราค่าจ้างสูงจะเป็นผลให้ได้รับบำนาญสูงขึ้นและจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ต่ำได้ ระบบการเงิน PAYG ดำเนินการตามแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (defined benefit plan-DB)

2) ระบบการเงินสะสมทุนเต็มจำนวน (fully Funded)

ระบบการเงินแบบสะสมทุนเต็มจำนวนไว้อย่างเพียงพอในโครงการบำนาญชราภาพเพื่อการจ่ายบำนาญในอนาคต เป็นระบบการเงินที่ไม่มีความยุ่งยากในการระดมทุน กล่าวคือให้สมาชิกส่งเงินสมทบเข้ากองทุนโดยเปิดบัญชีส่วนบุคคลกับองค์กรที่บริหารโครงการบำนาญชราภาพ เมื่อถึงกำหนดก็จะมีเงินนำเงินสมทบจากลูกจ้าง นายจ้าง หรือบางกรณีมีรัฐบาลสมทบร่วมด้วยเข้าบัญชีที่เปิดไว้และรักษาระดับมูลค่าให้เพียงพอสำหรับการจ่ายคืนให้แก่สมาชิก ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทน

ดังนั้นระบบการเงินแบบนี้จึงต้องมีการสะสมเงินและนำไปลงทุนหาผลประโยชน์เพิ่มเติม เพื่อให้มีเงินกองทุนมากจนกระทั่งเพียงพอสำหรับการจ่ายบำนาญในอนาคตได้

⁸ กองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, การบริหารความเสี่ยงและระบบบำนาญ, 2553.

ตลอดไป ผู้ประกันตนรุ่นปัจจุบันจะช่วยเหลือตนเองด้วยค่าจ้างปัจจุบันและออมส่วนนี้ไว้ใช้จ่ายหลังจากออกจากงานหรือเกษียณ หากอัตราส่วนของอายุเกษียณต่ออายุการทำงานต่ำและอัตราดอกเบี้ยจากการลงทุนสูงก็จะทำให้ได้รับบำนาญสูง หรือทำให้สามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราต่ำได้ ระบบการเงินนี้สามารถดำเนินงานได้ง่ายภายใต้แผนกำหนดเงินสมทบ (defined contribution plan-DC)⁹

3) ระบบการเงินแบบสะสมเงินสำรองบางส่วน (partially Funded)

อัตราเงินสมทบภายใต้ระบบนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ต้องการในอนาคต เช่น 20 ปี อัตราเงินสมทบภายใต้ระบบนี้ถูกกำหนดขึ้นในช่วงแรกจะอยู่ระหว่างเงินสมทบภายใต้ระบบ PAYG และระบบ fully funded และจะปรับเพิ่มสูงขึ้นแบบสะสมเงินสำรองบางส่วน (scaled premium) ตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมเป็นผลให้กองทุนสะสมมากขึ้นด้วย

ระบบการเงินแบบสะสมเงินสำรองบางส่วน (partially funded) เป็นวิธีการผสมผสานระหว่าง 2 แบบแรก กล่าวคือ มีการสะสมเงินสำรองเรื่อยๆ จนกระทั่งโครงการการเติบโตและยืนอยู่ได้ด้วยความมั่นคง แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมเงินไว้ให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคตทั้งหมด อัตราเงินสมทบในช่วงต้นจะต่ำกว่าอัตราเงินสมทบภายใต้ fully funded แต่จะสูงกว่าอัตราเงินสมทบระบบPAYG และหลังจากนั้นจะค่อยๆ เพิ่มขึ้น

ระบบสะสมเงินสำรองบางส่วน (partially funded) จะใช้ในประเทศที่มีคน รุ่นหนุ่มสาวมาก เช่น ประเทศไทย เม็กซิโก อียิปต์ ตุรกี ประเทศอุตสาหกรรม เช่น แคนาดา ญี่ปุ่น สวีเดน โดยสะสมเงินสำรองไว้ใช้จ่ายบำนาญในอนาคต

2.1.4 การอ้างอิงเรื่องรายได้และช่วงเวลาขั้นต่ำในการจ่ายเงินสมทบ (reference earning and minimum contribution period)¹⁰

สำหรับโครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (defined benefit) ซึ่งกำหนดการจ่ายบำนาญโดยสัมพันธ์กับรายได้ (earning-related pension) นั้นมีปัญหาว่าจะเอารายได้ใดมาเป็นฐานอ้างอิงเพื่อการคำนวณโดยทั่วไปจะใช้รายได้ในที่สุดท้ายของการทำงานหรือรายได้เฉลี่ยในระยะ 2-3 ปีสุดท้ายก่อนออกจากงานหรือรายได้เฉลี่ยสูงสุด 5 ปีหรือ 10 ปี หรือรายได้เฉลี่ยตลอดชีวิตการทำงาน เป็นต้น

2.1.4.1 วิธีกำหนดค่าดัชนี (indexation procedures)

โดยทั่วไป ตัวแปรต่างๆ ในโครงการบำนาญจะต้องมีการแก้ไขตามระยะเวลาให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อหรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวแปรเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อ การคำนวณก่อนการเกษียณอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเงินสมทบให้เป็นปัจจุบันเพื่อการคำนวณ รายได้ที่น่ามาอ้างอิงในการขอรับบำนาญจะต้องมีการกำหนดค่าดัชนีให้สอดคล้องกับรายได้เฉลี่ย โดย อาจจะมีทางเลือกเกี่ยวกับฐานและกระบวนการกำหนดค่าดัชนี (indexation process) อย่างน้อย ที่สุดประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (บำนาญชราภาพ) ควรกำหนดให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ (cost

⁹ เพ็ญศรี ไตรรัตน์, แบบแผนและระบบการเงินของโครงการบำนาญชราภาพ, 2553

¹⁰ กองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, เรื่องเดียวกัน.

of living) เพื่อให้มูลค่าเงินบำนาญอยู่ในระดับคงที่ หลายๆ ประเทศอาจคำนวณปรับดัชนีโดยอัตโนมัติทุกกระยะ 3 เดือน 6 เดือน หรือ 12 เดือน มีบางประเทศที่กำหนดเป็นช่วงเวลาและแม้ว่าในประเทศเหล่านั้นมักจะมีการปรับมูลค่าบำนาญทุกๆ ปีแต่ก็มีเหมือนกันที่ไม่ยอมปรับค่าบำนาญเลย หรือปรับแต่เพียงบางส่วนทำให้บำนาญต้องลดมูลค่าที่แท้จริง

ทางเลือกคือ การกำหนดดัชนีเงินบำนาญให้สอดคล้องกับรายได้เฉลี่ย เนื่องจากกลุ่มผู้เกษียณอายุ ได้ส่งเงินสมทบเพื่อการส่งเสริมการผลิตและเพื่อเป็นการออม จึงควรมีส่วนร่วมเมื่อรายได้ที่แท้จริงสูงขึ้นภายหลังเกษียณอายุ

2.1.4.2 การลงทุนในสินทรัพย์

ได้กล่าวมาแล้วว่าโครงการบำนาญแบบระบบการเงินสะสมทุน (fully funded) และระบบการเงิน (partially funded) เป็นโครงการที่ต้องมีการสะสมเงินสำรองไว้ในระยะยาวเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน อย่างเพียงพอแก่การดำรงชีพ เมื่อบุคคลต้องออกจากงานด้วยเหตุชราภาพ ดังนั้นเงินกองทุนที่สะสมไว้นั้นควรนำไปลงทุนเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงขึ้น เพื่อการคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุและเพื่อสร้างความมั่นคงแก่กองทุน

หลักเกณฑ์เบื้องต้นของการลงทุนกองทุนประกันสังคม 4 ประการ คือ

1) ได้ผลตอบแทนสูงสุด อาจมองได้ 2 ด้าน คือผลตอบแทนในเชิงธุรกิจ (business rate of return) และผลตอบแทนในเชิงสังคม (social rate of return) ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ให้เหมาะสมในกรณีที่จะนำเงินไปลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทนด้านสังคม เช่น โครงการสาธารณูปโภคต่างๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อม เพราะผลที่ได้ไม่ใช่ตัวเงินจึงต้องวิเคราะห์ว่าสิ่งที่ได้รับคุ้มค่าและมีผลตอบแทนต่อสังคมอย่างแท้จริง

2) ความเสี่ยงน้อยที่สุด ความเสี่ยงในที่นี้ แยกได้ 2 ประเภท คือความเสี่ยงทางการเงินและความเสี่ยงจากการฉ้อฉล การแก้ปัญหาความเสี่ยงทางการเงินคือการกระจายการลงทุน กำหนดขอบเขต และสัดส่วนเงินลงทุนทางด้านความเสี่ยงจากการฉ้อฉลเป็นเรื่องที่น่ายกย่อง ดังหลายประเทศผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศได้เข้าแทรกแซงนำเงินกองทุนไปใช้ผิดประเภท ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจลงทุนไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจและสถาบันการเงินใดๆ

3) มีสภาพคล่อง คือการสำรองเงินไว้ในจำนวนที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่าย และอาจแบ่งการลงทุนเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง ระยะยาวไว้ด้วย

4) มีความโปร่งใส คือความโปร่งใสจากการฉ้อฉล และโปร่งใสในความรู้สึกรู้สึกของคนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับรู้ว่าจะเงินสมทบกับประโยชน์ทดแทนมีความเกี่ยวพันกันอย่างไรและสิ่งที่จะได้รับในอนาคตและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบได้ทุกกระยะทั้งด้านฐานะกองทุน รายได้ รายจ่าย ผลตอบแทนจากการลงทุน

2.1.5 หลักการบริหารความเสี่ยงทางการเงินของการประกันสังคม

Christopher D. Daykin¹¹ ได้ให้นิยามของความเสี่ยง คือ โอกาสในการเกิดความผิดพลาดซึ่งทำให้เกิดผลเสียและทำความเสียหายให้กับแผนงานขององค์กรหรือทำให้องค์กรไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ การจัดการความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่

¹¹ นักคณิตศาสตร์ประกันภัย แผนกคณิตศาสตร์ประกันภัยภาครัฐ มหาวิทยาลัยลอนดอน

ชัดเจนร่วมกัน ดังนั้น การจัดการความเสี่ยงจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการองค์กรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ภายในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้

การจัดการความเสี่ยงขององค์กรประกันสังคมรวมไปถึงการบริหารจัดการด้านการตรวจสอบอย่างถูกต้องเหมาะสมรวมถึงคณะกรรมการตรวจสอบหรือโครงสร้างที่มีหน้าที่เฉพาะด้าน ซึ่งใกล้เคียงกันเพื่อกำกับ ดูแล ควบคุม และบริหารกิจกรรมการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก การทบทวนทางคณิตศาสตร์ประกันภัยอย่างสม่ำเสมอในเรื่องของสถานะทางการเงินนับเป็นส่วนสำคัญของการจัดการความเสี่ยงขององค์กรประกันสังคม

2.1.5.1 ประเภทของความเสี่ยง

ความเสี่ยงที่องค์กรประกันสังคมเผชิญไม่สามารถจัดการได้ชัดเจนเพราะการจัดการประเภทความเสี่ยงขึ้นอยู่กับสาขาที่ให้ความคุ้มครอง วิธีการออกแบบ และการดำเนินโครงการความเสี่ยงอาจแตกต่างกันแต่ละประเทศตามสิ่งแวดล้อม ธนาการและสถาบันการเงินจะมุ่งเน้นความเสี่ยง 4 ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงด้านการให้เครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านการตลาด ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน

ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานผิดพลาดประกอบด้วยมีระบบไม่ดีเพียงพอ ความผิดพลาดจากการบริหารงาน ความบกพร่องของกลไกที่ใช้ควบคุมการฉ้อโกง ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดขององค์กรประกันสังคม นอกจากนั้นสถาบันประกันสังคมจะต้องเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านเครดิต

องค์กรประกันสังคมให้ความสนใจในเรื่องความเสี่ยงด้านภาระผูกพันที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว ซึ่งคล้ายกับภาระผูกพันของบริษัทประกันชีวิตเนื่องจากต้องเผชิญกับความเสี่ยงเช่นอัตราการเติบโตของรายได้แท้จริง (real earning growth) การเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของต้นทุนค่ารักษาพยาบาล ความไร้ความสามารถระยะยาว การที่ประชากรมีอายุขัยยืนยาวขึ้น¹²

2.1.5.2 ประเภทความเสี่ยงขององค์กรประกันสังคม

ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านภาระผูกพันที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนในระยะยาว ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ ความเสี่ยงด้านการลงทุนความเสี่ยงด้านวินาศภัยความเสี่ยงด้านการเมือง

ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับองค์กรประกันสังคมทุกแห่งเนื่องจากวิเคราะห์และกำจัดได้ยาก เนื่องจากแต่ละองค์กรต่างมีจุดอ่อนของตนเอง ความยุ่งยากประการหนึ่งในการจัดการความเสี่ยง คือโดยปกติแล้วปัญหาจะไม่เกิดขึ้นซ้ำเมื่อมีประสบการณ์ความเสี่ยงใดเกิดขึ้น ผู้บริหารต้องจัดตั้งกลไกป้องกันความผิดพลาดไม่ให้เกิดซ้ำอีก

ความเสี่ยงด้านภาระผูกพันที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนในระยะยาวเป็นประเภทของความเสี่ยงที่ครอบคลุมบางสิ่งบางอย่างที่อาจผิดพลาดได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

สำหรับโครงการประกันสังคมที่สัญญาว่าจะจ่ายเงินบำนาญความเสี่ยงประกอบด้วย

¹² กองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, เรื่องเดียวกัน.

- 1) ความเสี่ยงของการมีอายุยืนมากขึ้น (longevity risk) เป็นความเสี่ยงที่ผู้รับบำนาญจะมีชีวิตยืนยาวกว่าในอดีต
- 2) ความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน หรือความเสี่ยงตามพันธสัญญาที่ต้องปรับประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินเฟ้อเพื่อรักษามูลค่าประโยชน์ทดแทนซึ่งต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างมาก
- 3) ความเสี่ยงด้านการเกษียณอายุเนื่องจากไร้ความสามารถในการทำงานหรือสุขภาพไม่ดี (incapacity or ill-health retirement risk) เป็นความเสี่ยงกรณีต้องให้เงินบำนาญก่อนอายุเกษียณแก่บุคคลที่ไร้ความสามารถหรือสุขภาพไม่ดีซึ่งมีสิทธิรับบำนาญ
- 4) ความเสี่ยงเรื่องของเบี้ยหวัดเงินปี (annuitization risk) ในโครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือโครงการบำนาญแบบเก็บเงินสมทบซึ่งผู้เกษียณอายุจะได้รับเงินก้อนจะสามารถนำไปซื้อเบี้ยหวัดเงินปีจากบริษัทประกันซึ่งอาจเสี่ยงในเรื่องค่าใช้จ่ายส่วนเกินที่เกิดขึ้นซึ่งมีค่าธรรมเนียมในการซื้อด้วย
- 5) ความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่าย (expense risk) เป็นความเสี่ยงเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารซึ่งอาจจะสูงเกินไป
- 6) ความเสี่ยงด้านกฎหมายหรือระเบียบหลักเกณฑ์ (legislative or regulatory risk) เป็นความเสี่ยงในเรื่องของกฎเกณฑ์ของการดำเนินโครงการซึ่งอาจต้องเปลี่ยนแปลงเนื่องจากกิจกรรมทางกฎหมายหรือการตัดสินใจของผู้ออกระเบียบหลักเกณฑ์
- 7) ความเสี่ยงเรื่องการลงทุนเป็นความเสี่ยงเมื่อผลการลงทุนต่ำกว่าระดับที่คาดหวังเนื่องจากเงื่อนไขทางด้านการตลาดตกต่ำหรือไม่เป็นระบบหรืออาจจะจะเป็นผลมาจากการตัดสินใจด้านกลยุทธ์ผิดพลาดหรือการเลือกเครื่องมือการลงทุนที่ไม่ดี เป็นต้น

2.2 ทบทวนวรรณกรรม

มัทนา พนานิรามัย และนิรติ อิงพรประสิทธิ์ (2537) ศึกษาประชากรและความอยู่รอดของการประกันสังคมกรณีประโยชน์ทดแทนการชราภาพ ผลการศึกษา พบว่าอัตราเพิ่มของประชากรมีผลกระทบอย่างมากต่อการอยู่รอดของกองทุน จากโครงสร้างทางอายุที่เป็นอยู่ในประเทศไทยและแนวโน้มของอัตราการเกิดและการตายในอนาคต จะทำให้อัตราการเป็นภาระของผู้สูงอายุในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นหากต้องการกำหนดอัตราบำนาญที่สูงจะต้องกำหนดอัตราเงินสมทบค่อนข้างสูงด้วยจนอาจกลายเป็นภาระที่ยอมรับไม่ได้ทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดอัตราเงินบำนาญที่ระดับค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปี ก่อนเกษียณอายุ ระดับบำนาญดังกล่าวอาจถือว่าเป็นต่อการให้ความมั่นคงขั้นต่ำแก่ผู้สูงอายุ ระดับความมั่นคงที่สูงกว่านั้นน่าจะเกิดโครงการร่วมมืออื่นๆ โดยสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแต่ด้วยระดับบำนาญดังกล่าวอัตราเงินสมทบก็ยังต้องถึงระดับร้อยละ 9-10 ขึ้นไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มของประชากร การขยายของคัมภีร์ประกันสังคมและอัตราผลสินทรัพย์ แต่ถ้าต้องการบรรเทาภาระของผู้ประกันในช่วงแรกซึ่งยังมีรายได้ต่ำและลดผลกระทบของโครงการต่อต้นทุนการผลิตอาจค่อยๆ เพิ่มอัตราเงินสมทบจากร้อยละ 6 ไปทีละ 1 ในทุกๆ 10 ปี โดยอัตราเงินสมทบจะไปหยุดที่ระดับร้อยละ 10-15 ทั้งนี้แล้วแต่ข้อสมมุติเกี่ยวกับประชากร คัมภีร์และอัตราผลตอบแทนใน

สินทรัพย์ ผู้วิจัยเชื่อว่าทางเลือกนี้เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน คือ ค่อยๆ เพิ่มเงินสมทบจากร้อยละ 6 โดยรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 2 ของค่าจ้าง เมื่อโครงการดำเนินการไปได้ 10 ปี ลูกจ้างนายจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 2.5 ของค่าจ้างแต่ละฝ่าย ในขณะที่รัฐบาลคงเงินสมทบที่ระดับร้อยละ 2 ต่อไป ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าเมื่อดำเนินโครงการเนิ่นนานขึ้นรายได้ของลูกจ้างน่าจะสูงขึ้น จึงน่าจะลดการอุดหนุนของรัฐบาลลง ทั้งนี้เพื่อลดความไม่เป็นธรรมด้วย เนื่องจากโครงการประกันสังคมครอบคลุมเฉพาะผู้ทำงานกลุ่มหนึ่งในสังคมเท่านั้น

จินตนา ยงพุกษา (2549) ศึกษาความคิดเห็นต่อการขยายอายุการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจาก 55 ปี เป็น 60 ปีของผู้ประกันตน ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประกันตนจังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษา พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยกับแนวทางการขยายอายุการรับประโยชน์ทดแทนจาก 55 ปี เป็น 60 ปี เพราะการรักษาพยาบาลปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนมีอายุนานกว่าเดิมและนายจ้างควรกำหนดอายุเกษียณให้สอดคล้องกับประกันสังคม นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับการเพิ่มอายุเกษียณให้มากกว่า 55 ปีเหมาะสมกว่าการเก็บเงินสมทบเพิ่มและการเพิ่มอายุเกษียณหรือการเพิ่มระยะเวลาการส่งเงินสมทบเพื่อให้เกิดสิทธิไม่ได้เพิ่มภาระแก่ผู้ประกันตน ข้อเสนอแนะในการศึกษา สำนักงานประกันสังคมควรประชาสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ๆ ที่น่าสนใจและควรประชาสัมพันธ์ก่อนการขยายอายุการรับประโยชน์ทดแทนจาก 55 ปี เป็น 60 ปี หลังจากได้ดำเนินการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ไปแล้วระยะหนึ่งและขอความร่วมมือจากนายจ้างในการกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างตามอายุการรับประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ

บุญเลิศ ธีระตระกูล และคณะ (2553) ศึกษาการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส ไต้หวัน สิงคโปร์ และญี่ปุ่น ผลการศึกษพบว่า

1) การกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานส่งเสริมการมีงานทำ ทำให้ผู้สูงอายุของประเทศไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสนับสนุนและการสร้าง เพิ่มโอกาส หรือเอื้อประโยชน์ให้ผู้สูงอายุได้มีงานทำ แต่นโยบายต่างๆ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานส่งเสริมการมีงานทำรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการขาดแคลนแรงงานและต่อเศรษฐกิจของไทย

2) จุดอ่อนของการดำเนินงานส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุไทยที่พบคือกำหนดมาตรการในการดำเนินงานไม่มีความหลากหลายเหมือนกับในประเทศอื่นๆ ที่ได้ศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับมาตรการการส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะหรือการประกอบอาชีพซึ่งเป็นการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งมาตรการการให้บริการข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน และการให้บริการจัดหางาน ในขณะที่มาตรการในการเพิ่มโอกาสในการมีงานทำของผู้สูงอายุเช่นการปรับปรุงกฎหมายแรงงานในเรื่องชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง สถานที่ทำงาน การกำหนดเกณฑ์การเกษียณอายุ การจัดทำฐานข้อมูลแรงงาน เป็นต้น

3) มาตรการส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่พบว่าเป็นการดำเนินการเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุกทั้งการให้บริการข้อมูลข่าวสาร การให้บริการจัดหางาน การตั้งศูนย์กลางข้อมูลอาชีพและตำแหน่งว่างสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะรวมทั้งการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

กอบศักดิ์ ภูตระกูล และอนรรฆ เสรีเชษฐพงษ์ (2550) ทำการวิจัยเรื่อง “ทางรอดของระบบประกันสังคมไทย: แนวทางการปฏิรูปสู่ความยั่งยืน” พบว่า ในระยะต่อไปโครงสร้างประชากรไทย

เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ มากขึ้นโดยในปี 2550 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด หากพิจารณาทางเงินกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน พบว่าเงินที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมจำนวน 110,000 บาท จะจ่ายคืนให้กับผู้ประกันสังคมที่เป็นชาย 190,000 บาท และผู้หญิง 300,000 บาท ซึ่งเท่ากับว่ารายจ่ายที่กองทุนประกันสังคมต้องจ่ายมีมากกว่ารายได้ โดยหากวิเคราะห์เงินกองทุนประกันสังคมก็จะพบว่าจะมีรายได้สูงสุดในอีก 24 ปีข้างหน้าและเงินกองทุนจะค่อยๆ ลดน้อยลงตั้งแต่ปีที่ 35 เป็นต้นไป โดยความเสียหายจนถึงปี 2630 ต่อกองทุนประกันสังคมจะเป็นเงินถึง 250,000 ล้านบาท และหากนับรวมเงินเพื่อด้วยความเสียหายจะสูงถึง 750,000 ล้านบาท และกล่าวอีกว่าจากภาวะที่สะท้อนให้เห็นว่าคนชราในสังคมจะมีมากขึ้น โดยที่เงินกองทุนประกันสังคมมีไม่พอจ่ายทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบประกันสังคมไทยให้มีความยั่งยืนก่อน โดยการทำให้คนเกษียณอายุช้าลงเนื่องจากผลการศึกษาพบว่าถ้าคนเกษียณอายุช้าลงเป็น 65 ปีจะทำให้มีเงินคืนในกองทุนประกันสังคมมากขึ้นร้อยละ 35 ซึ่งจะเป็นสัดส่วนที่เท่ากับเงินที่จ่ายให้กับผู้ประกันสังคมเพิ่มอีก ร้อยละ 5 เพื่อให้ผู้ประกันสังคมได้รับประโยชน์จากประกันสังคมเพิ่มขึ้น กองทุนประกันสังคมยังสามารถหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อคนไทยในระยะข้างหน้า ด้วยการเพิ่มเงินที่ต้องจ่ายให้กองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้น จากปัจจุบันที่เก็บร้อยละ 6 จากทั้งนายจ้าง และลูกจ้างเป็นร้อยละ 11-12 โดยอาจจะเก็บลูกจ้างเพิ่มอีกร้อยละ 2 และเก็บนายจ้างเพิ่มอีกร้อยละ 3 ซึ่งหากเก็บเพิ่มในระดับนี้ ซึ่งจะช่วยให้อายุเกษียณเป็นบวกโดยไม่ลดลงในระยะข้างหน้า และหากกองทุนประกันสังคมเรียกเก็บเพิ่มได้อีกร้อยละ 1 จะทำให้มีเงินมาแก้ปัญหาหากกลุ่มคนที่มีปัญหาเฉพาะมากกว่ากลุ่มคนกลุ่มอื่นได้

2.3 สรุปกรอบแนวความคิดการศึกษา

ประเทศ	ภาพรวมของระบบประกันสังคม 4 ประเทศ	ผล
1. ไทย	1. ชนิดของโครงการและความคุ้มครองที่มาของเงินกองทุน การบริหารโครงการ	1. ลดความเสี่ยง เกิดความยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ
2. เดนมาร์ก	2. เงื่อนไขในการก่อให้เกิดสิทธิ วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ ระยะเวลาการนำส่งเงินสมทบ ก่อนเกษียณ อัตราเงินสมทบ	2. การออมภายในประเทศเพิ่ม
3. เบลเยียม	3. แบบแผนและระบบการเงินของโครงการ รูปแบบกองทุน	3. ลูกจ้างมีหลักประกันรายได้เมื่อเกษียณ สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี
4. เนเธอร์แลนด์	4. สิทธิประโยชน์ประกอบด้วยการกำหนดอายุเกษียณ เงื่อนไขก่อให้เกิดสิทธิบำนาญ รูปแบบการจ่ายบำนาญ วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทน ระบบบำนาญ	

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพตามกฎหมายประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ลูกจ้างที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ในที่นี้เรียกว่า “ผู้ประกันตน” โดยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้ดูแล และบริหารเงินของกองทุนเพื่อให้เกิดดอกผลและนำไปจ่ายให้แก่ผู้ประกันตน

ความคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคมแบ่งเป็น 7 ประเภท คือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีการว่างงาน

กรณีชราภาพ นายจ้าง ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลจ่ายเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 อัตราเงินสมทบ

กรณี	รัฐ	นายจ้าง	ลูกจ้าง
1. ประสบอันตราย/ เจ็บป่วย	แต่ละฝ่ายสมทบในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง		
2. คลอดบุตร			
3. ทุพพลภาพ			
4. ตาย			
5. สงเคราะห์บุตร	ร้อยละ 1 ของค่าจ้าง	ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง	ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง
6. ชราภาพ			
7. ว่างงาน	ร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง	ร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง	ร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง

ในการคำนวณค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกิน 15,00 บาท รัฐจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 1 ของค่าจ้างเพื่อความคุ้มครองในกรณีสงเคราะห์บุตร ส่วนนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุนฝ่ายละร้อยละ 3 กรณีชราภาพ ทั้งนี้มีผู้ประกันตนในปี 2557 จำนวน 13,625,658 คน (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ผู้ประกันตนเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มีงานทำและจำนวนประชากร ปี 2547–2557

ปี	ผู้ประกันตน			ผู้มีงานทำ ^{3/} (ล้านคน)	ร้อยละของ ผู้มีงานทำ (%)	ประชากร ^{3/} (ล้านคน)	ร้อยละของ ประชากร (%)
	ภาคบังคับ ^{1/} (คน)	ภาคสมัครใจ ^{2/} (คน)	รวม (คน)				
2547	7,831,463	200,305	8,031,768	34.718	23.14	61.973	12.96
2548	8,225,477	241,933	8,467,410	35.169	24.08	62.418	13.56
2549	8,537,801	322,382	8,860,183	35.699	24.82	62.828	14.10
2550	8,781,262	400,908	9,182,170	36.268	25.32	63.038	14.57
2551	8,779,131	514,469	9,293,600	37.023	25.10	63.389	14.66
2552	8,680,359	679,760	9,360,119	37.633	24.87	63.525	14.73
2553	8,955,744	747,089	9,702,833	38.055	25.49	63.878	15.19
2554	9,054,535	1,445,458	10,499,993	38.460	27.30	64.076	16.39
2555	9,425,478	2,286,538	11,712,016	38.950	30.07	64.456	18.17
2556	9,781,101	2,652,311	12,433,412	38.930	31.94	64.786	19.19
2557	10,029,777	3,595,881	13,625,658	38.030	35.83	64.79	19.19

หมายเหตุ: 1/ ผู้ประกันตนภาคบังคับ = ผู้ประกันตนตามมาตรา 33

2/ ผู้ประกันตนภาคสมัครใจ = ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 + ผู้ประกันตนตามมาตรา 40

3/ ข้อมูลจากกรมการปกครอง

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

3.1.1 รูปแบบกองทุนประกันสังคม

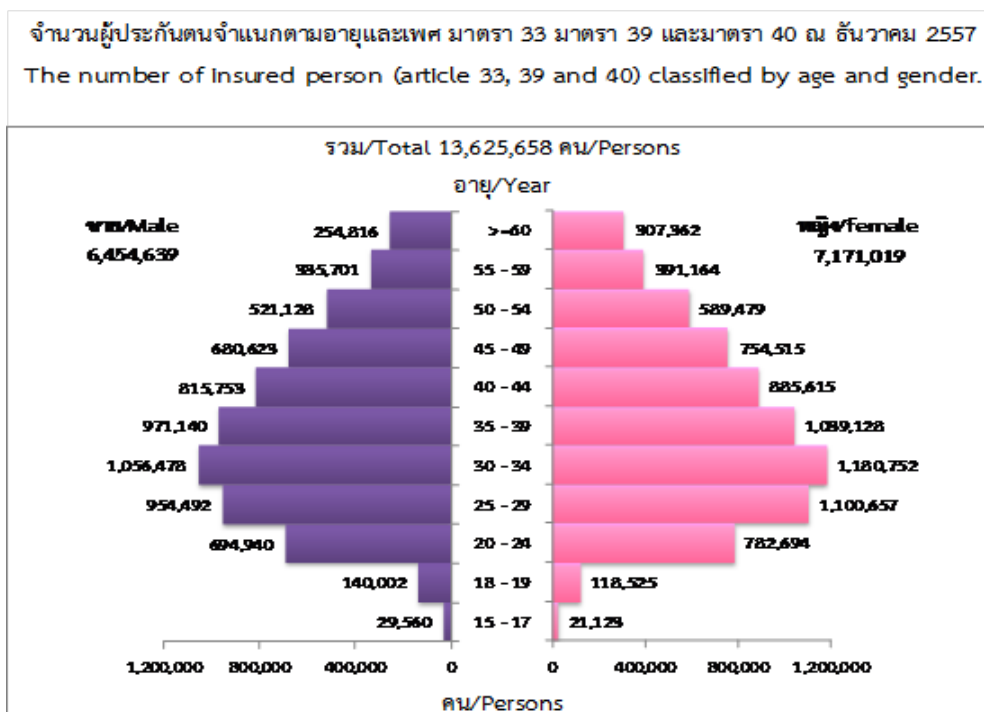
กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนระบบกำหนดประโยชน์ทดแทนล่วงหน้า (defined benefit) ใช้แบบแผนการเงินระบบการเงินแบบสะสมเงินบางส่วน (partially funded scheme) ซึ่งหมายถึงกองทุนกำหนดประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับไว้แน่นอนตายตัวโดยไม่ผันแปรไปตามจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนจ่ายเข้ากองทุนโดยนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม (ยกเว้นบุคคลประเภทที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ ครู โรงเรียนเอกชน ฯลฯ)

3.1.2 ผลการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมปี 2557

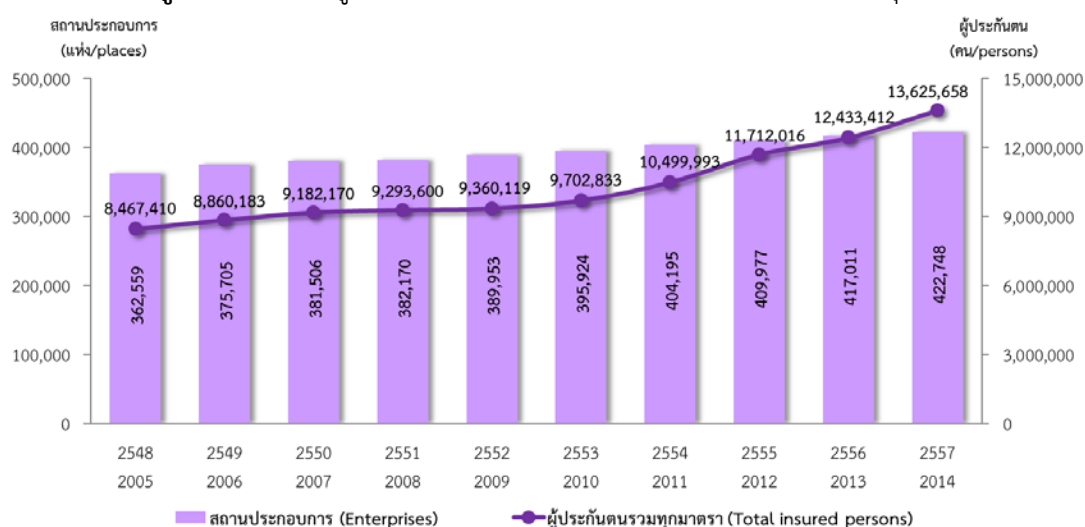
สำนักงานประกันสังคมได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยมีสถานประกอบการขึ้นทะเบียนกับกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ณ 31 ธันวาคม 2557 ส่วนใหญ่ร้อยละ 72.59 เป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน

ปี 2557 กองทุนประกันสังคมมีผู้ประกันตนรวมทั้งสิ้น 13,625,658 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.59 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา จำแนกเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับตามมาตรา 33 จำนวน 10,029,777 คน โดยมีสัดส่วนของผู้ประกันตนชายและหญิงไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนใหญ่ อายุระหว่าง 30–34 ปี และผู้ประกันตนภาคสมัครใจทั้งมาตรา 39 และมาตรา 40 จำนวน 3,595,881

คน ทั้งนี้ผู้ประกันตนภาคสมัครใจมีสัดส่วนของผู้ประกันตนหญิงมากกว่าชาย คือ 1.47: 1 และส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 45-49 ปี และผู้ประกันตนภาคสมัครใจส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีอายุมากกว่า 40 ปี จำนวน 1,701,167 คน คิดเป็นร้อยละ 64.14 ของผู้ประกันตน ภาคสมัครใจทั้งหมด โดยผู้ประกันตน ที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมทั้งหมดในปี 2557 (แผนภูมิที่ 6 และแผนภูมิที่ 7) คิดเป็นร้อยละ 35.83 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำ หรือร้อยละ 20.92 ของประชากรทั้งประเทศ¹³



แผนภูมิที่ 6 จำนวนผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคมจำแนกตามอายุและเพศ



แผนภูมิที่ 7 จำนวนลูกจ้างและสถานประกอบการในระบบประกันสังคม 2548-2557

¹³ กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม, 2558.

สำหรับผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (มาตรา 40) ซึ่งสำนักงานประกันสังคมให้ความคุ้มครองตั้งแต่ปี 2537 ต่อมาสำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการพัฒนาแนวทางการประกันสังคมตามมาตรา 40 เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 โดยปรับชุดสิทธิประโยชน์ และอัตราเงินสมทบรวมถึงการปรับกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ทำให้จำนวนผู้ประกันตนภาคสมัครใจ มาตรา 40 ในปี 2557 มีจำนวน 2,471,116 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 56.59 เมื่อเทียบกับ ปี 2556

3.1.3 สรุปผลการประเมินสถานะกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2541 และเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพให้แก่ผู้มีสิทธิรับประโยชน์ ทดแทนกรณีชราภาพเป็นครั้งแรกในเดือนมกราคม 2557

นियามประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้แก่ เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ จ่ายให้ในกรณีที่ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 180 เดือน (15 ปี) โดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนตลอดชีวิต เริ่มต้นในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้าง (ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ) เฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย และหากส่งเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 ต่อปี ตามสูตรบำนาญชราภาพ และจำนวนเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนได้รับ(ตารางที่ 3)

สูตรบำนาญปัจจุบันกำหนดอัตราบำนาญไว้ดังนี้

$$P = (20\% + 1.5\% * (Y)) * W$$

เมื่อ P = เงินบำนาญ (บาทต่อเดือน)
 Y = จำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเกิน 15 ปี
 W = ค่าจ้างเฉลี่ยที่นำส่งเงินสมทบ 5 ปีสุดท้าย

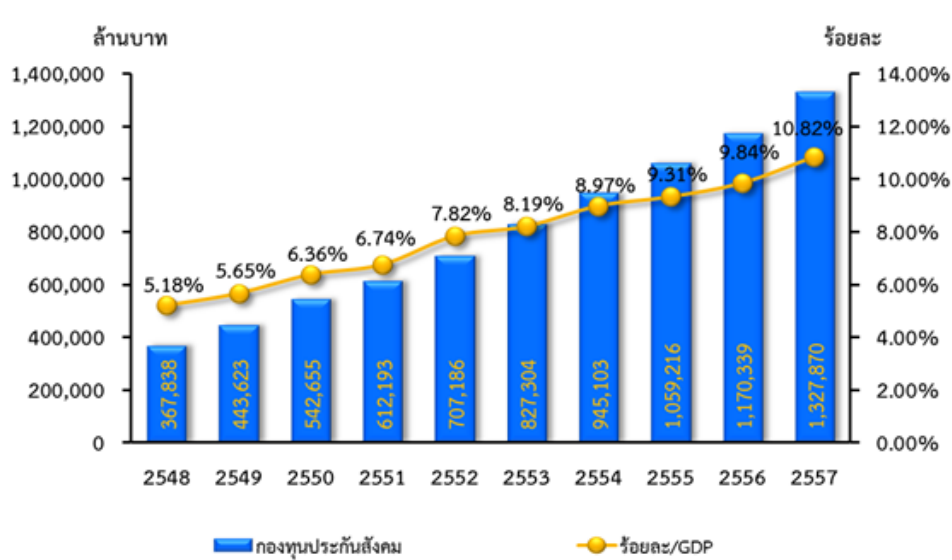
ตารางที่ 3 ระยะเวลาส่งเงินสมทบกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพ

ระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบ (ปี)	บำนาญที่ได้รับ	
	ร้อยละของค่าจ้างเดือนสุดท้าย (%)	จำนวนเงิน (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

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม, 2552

3.1.4 สถานการณ์ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในระบบประกันสังคม

การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เริ่มดำเนินการครั้งแรกในเดือนธันวาคม ปี 2541 เมื่อนับถึงปัจจุบันดำเนินการมาแล้วเป็นระยะเวลา 16 ปี ดังนั้นประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่จ่ายให้ผู้ประกันตนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นบำเหน็จชราภาพ และบำนาญชราภาพ ณ 31 ธันวาคม 2557 กองทุนมีเงินออมชราภาพ 1,112,225 ล้านบาท กองทุนประกันสังคมต่อ GDP 10.82 (แผนภูมิที่ 8) และผลการบริหารกองทุน ปี 2557 (แผนภูมิที่ 9)



แผนภูมิที่ 8 กองทุนประกันสังคมต่อ GDP



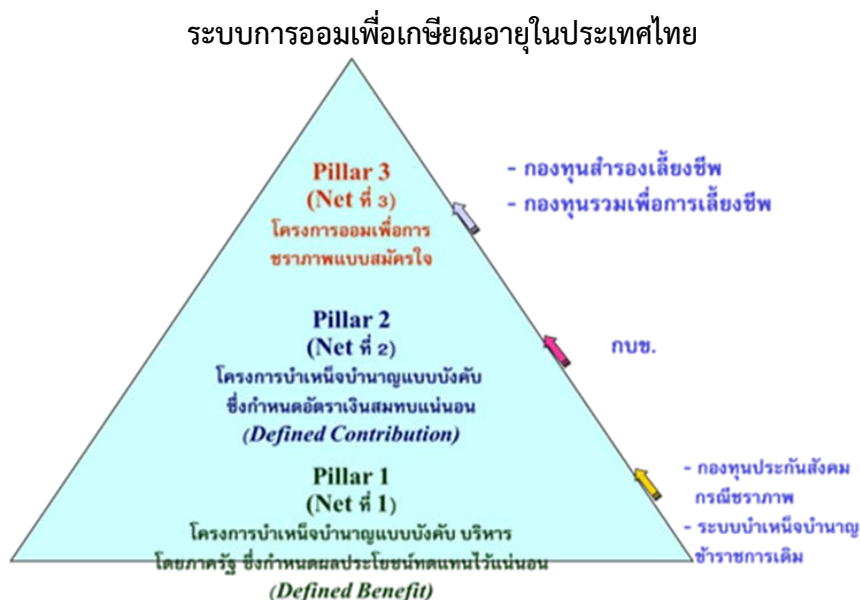
แผนภูมิที่ 9 ผลการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม 2557

เมื่อพิจารณาด้านรายรับพบว่า เงินสมทบมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเนื่องมาจากจำนวนผู้ประกันตนที่เพิ่มขึ้นทุกปี อย่างไรก็ตามเงินสมทบในปี 2552, ปี 2555 และปี 2556 ลดลงเล็กน้อย เป็นผลมาจากการประกาศลดอัตราเงินสมทบ ในปี 2557 (ณ กันยายน) เงินสมทบรับเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพมีจำนวน 59,409.240 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาด้านรายจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพพบว่า ในปี 2557 (ณ กันยายน) มีรายจ่ายรวม 4,944.62 ล้านบาท แบ่งเป็นบำเหน็จชราภาพ 4,715.84 ล้านบาท และบำนาญชราภาพจำนวน 228.78 ล้านบาท ทั้งนี้รายจ่ายมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ และคาดว่าจะสูงขึ้นมากหลังจากมีการจ่ายบำนาญชราภาพ

สำหรับอัตราประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่บ่งบอกว่า เงินสมทบที่เข้ามาในกองทุนนั้นเพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือไม่ พบว่า ในปี 2557 (ณ กันยายน) อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบกรณีชราภาพ คิดเป็นร้อยละ 8.32 นั้นแสดงว่าปัจจุบันเงินสมทบรับเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนในแต่ละปี

สรุประบบบำนาญชราภาพประเทศไทยจัดโครงการประกันสังคมไว้ในเสาหลักที่ 1 (แผนภูมิที่ 9)



แผนภูมิที่ 10 การออมในประเทศไทย 3 เสา (Pillar)

3.2 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพเดนมาร์ก

3.2.1 ระบบและแผนการออมบำนาญชราภาพแห่งชาติ

เดนมาร์กมีการจัดการระบบบำนาญชราภาพและแผนการออมแห่งชาติเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงทางรายได้เมื่อชราภาพ 7 ระบบ ดังนี้

1) ระบบบำนาญชราภาพภาครัฐให้ความคุ้มครองประชาชนทุกคน (public old-age pension)

- 2) กองทุนบำนาญเสริมของลูกจ้าง (labor market supplementary pension fund-ATP)
- 3) แผนการออมเพื่อบำนาญชราภาพแบบพิเศษใหม่ (new special pension saving scheme-new SP)
- 4) แผนบำนาญทุพพลภาพของบุคคลในตลาดแรงงานภาคสมัครใจ (the supplement labor market pension scheme for disability pensioners-SUPP)
- 5) กองทุนบำนาญชราภาพของลูกจ้าง (employee capital fund-LD)
- 6) แผนการออมเพื่อบำนาญชราภาพรายบุคคล (individual pension scheme)
- 7) แผนการออมเพื่อลูกจ้างทุพพลภาพ (labor market supplementary pension for scheme for recipients of anticipatory pension-SAP)

3.2.2 ระบบบำนาญชราภาพแห่งชาติในเดนมาร์ก

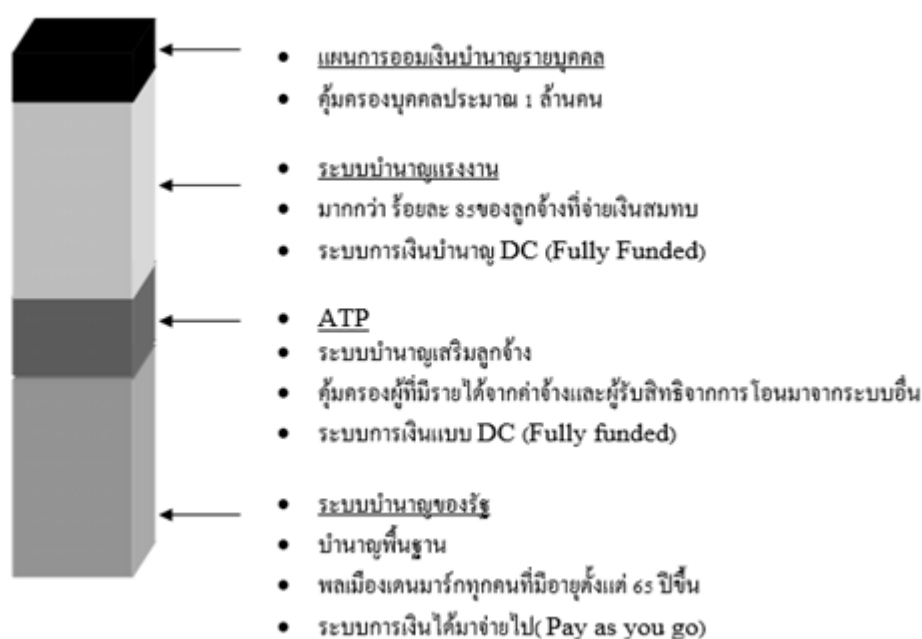
บำนาญชราภาพภาครัฐคุ้มครองประชาชนทุกคน (public old-age pension) หน่วยงานดำเนินการ คือ กระทรวงการจ้างงาน (Ministry of Employment) เป็นหน่วยงานบริหารงานระบบบำนาญแห่งชาติ ส่วนหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นคือเทศบาลจะดำเนินการจ่ายบำนาญ เดนมาร์กกระจายอำนาจแบ่งเป็นการปกครอง 5 ภูมิภาค เป็นหน่วยงานระดับเทศบาล 98 แห่ง และมีคณะกรรมการบริหารงานบำนาญแห่งชาติกำกับดูแลการจ่ายบำนาญให้แก่ผู้รับบำนาญทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประเภทของบำนาญภาครัฐแบ่ง 2 ประเภท คือ

3.2.2.1 บำนาญพื้นฐานภาคบังคับตามกฎหมาย (universal state basic pension) รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณแผ่นดินผ่านทางภาษีให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อค่าใช้จ่ายที่เป็นบำนาญชราภาพให้แก่ประชาชนทุกคน ประชาชนในข่ายการความคุ้มครอง ได้แก่ พลเมืองเดนมาร์ก พำนักริโนเดนมาร์กระหว่างอายุ 16 ปีถึง 66 ปี และอายุ 66 ปี สำหรับชาวต่างประเทศมีสัญชาติอื่นๆ มีระยะเวลาพำนักร้อยกว่า 10 ปี รวมไปถึงระยะสุดท้าย 5 ปีก่อนเกษียณ ส่วนผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองเดนมาร์กแต่พำนักรหรือทำงานอยู่ในเดนมาร์กจะได้รับการคุ้มครองด้วยกฎหมายเดนมาร์ก กำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับบำนาญชราภาพเต็มจำนวน (full pension) ต้องเป็นผู้ที่พำนักรอยู่ในเดนมาร์ก 40 ปี ระหว่างอายุ 16-66 ปี สิทธิประโยชน์อาจจะลดลงเล็กน้อยตามปีที่พำนักรในเดนมาร์ก และพลเมืองเดนมาร์กที่ไปพักอาศัยในต่างประเทศ สิทธิประโยชน์สามารถจ่ายในต่างประเทศได้ และคุ้มครองผู้รับประโยชน์ทดแทนตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

3.2.2.2. บำนาญชราภาพพื้นฐานเสริม (universal pension supplement) บางครั้งมีการเรียกบำนาญประเภทนี้ว่า income-tested pension เพราะมีการทดสอบรายได้ (mean-tested) รายได้นี้เป็นการรวมรายได้ทุกประเภท งบประมาณได้รับจากรัฐบาลทั้งหมด คุณสมบัติที่ได้รับบำนาญนี้ คือผู้มีสัญชาติเดนมาร์ก อายุ 66 ปี อย่างน้อย 3 ปี ของการพำนักรในเดนมาร์ก ระหว่างอายุ 16 ปี และ 66 ปี ส่วนผู้มีสัญชาติต่างประเทศอย่างน้อย 10 ปี พำนักรในเดนมาร์ก รวมไปถึงอย่างน้อย 5 ปี ก่อนมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพเสริมพื้นฐานลดลงจากรายได้ทั้งหมดมากกว่า 61,300 โครน สำหรับผู้รับบำนาญที่มีสถานะภาพโสด (unmarried pensioner) หรือ 123,000 โครนต่อปีต่อ 1 คนสำหรับคู่สมรสที่อยู่กินฉันสามีภรรยา

3.2.3 กองทุนบำนาญชราภาพเสริมสำหรับลูกจ้าง (labor market supplementary pension fund)

บางครั้งเรียก บำนาญ ATP เป็นบำนาญภาคบังคับสำหรับลูกจ้างเพื่อเสริมบำนาญชราภาพภาครัฐ กองทุนนี้มีผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 2 ฝ่าย คือนายจ้าง และลูกจ้าง นายจ้างมีหน้าที่รวบรวมเงินสมทบส่วนของลูกจ้างและส่วนของนายจ้างแล้วจัดส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ATP กองทุนบำนาญชราภาพเสริมสำหรับลูกจ้างจัดเป็นเสาหลักที่ 1 เป็นการประกันกรณีชราภาพภาคบังคับ ตามหลักการจัดบำนาญชราภาพของธนาคารโลก (แผนภูมิที่ 10) การให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการและผู้ประกอบอาชีพอิสระ มีรายละเอียดดังนี้



แผนภูมิที่ 11 ระบบบำนาญแห่งชาติของเดนมาร์ก

ที่มา: คัดมาจาก powerpoint การนำเสนอระบบบำนาญแห่งชาติเดนมาร์ก

ลูกจ้างในสถานประกอบการ บำนาญ ATP เป็นระบบบำนาญชราภาพเสริมสำหรับลูกจ้าง กฎหมายเดนมาร์กเริ่มใช้ครั้งแรกในปี 1964 ปัจจุบันใช้กฎหมายบำนาญปี 2008 เรียกว่า “consolidated act on The Arbejdsmarkedets Tillægges Pension 2008 no. 767 of 8 june 2008” ใน Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010เรียกบำนาญนี้ว่า ATP Pensionหรือบำนาญ ATP ตามหน่วยงานบริหารคือ ATP ที่มาของเงินกองทุน ATP (Source of Fund) คือ ลูกจ้างและนายจ้างส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ATP กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้าง ที่มีอายุระหว่าง 16–66 ปี ประเภททำงานเต็มเวลา คำนวณเป็น 37 ชั่วโมง และลูกจ้างที่มีระยะเวลาทำงานมากกว่าสัปดาห์ละ 9 ชั่วโมงต้องส่งเงินสมทบ 1 ใน 3 ของรายได้ เข้ากองทุน ATP โดยกฎหมายกำหนดให้นายจ้างรวบรวมเงินสมทบของลูกจ้างและนำส่งเงินสมทบทั้งส่วนของลูกจ้างและส่วนของ

นายจ้างเข้ากองทุน ATP เกษียณ 67 ปี กองทุนบำนาญ ATP เป็นระบบบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ (defined contribution) ใช้แบบแผนการเงินสะสมเต็มจำนวน (fully funded)

การส่งเงินสมทบของลูกจ้าง 1 ใน 3 เข้ากองทุน ATP กฎหมายเดนมาร์กกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา 37 ชั่วโมงส่งเงินสมทบ 1 ใน 3 ของรายได้ก่อนหักภาษี และกำหนดให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาสก็ได้ ขณะนี้มีลูกจ้างในระบบประกันสังคมอยู่ในการคุ้มครองมากกว่าร้อยละ 85 ของลูกจ้างเต็มเวลาที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนการส่งเงินสมทบของนายจ้างสัดส่วน 2 ใน 3 เข้ากองทุน ATP กฎหมายกำหนดให้นายจ้างส่งเงินสมทบสัดส่วน 2 ใน 3 ของรายได้ของลูกจ้างก่อนหักภาษี กฎหมายกำหนดให้นายจ้างส่งเงินสมทบเป็นรายไตรมาส โดยกฎหมายกำหนดให้นายจ้างเก็บรวบรวมเงินสมทบของลูกจ้างเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาสก็ได้แล้วจ่ายเป็นภาษีเข้ากองทุนทุก 3 เดือน ในกรณีส่งเงินสมทบล่าช้า นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่ม (ดอกเบี้ย) ของเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.50 ให้เริ่มนับจากการสิ้นสุดของไตรมาสที่ค้างชำระเงินสมทบ

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เดนมาร์กให้ความสำคัญคุ้มครองเป็นภาคสมัครใจ คุ้มครอง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (self-employed worker) และบุคคลที่ประกันตนไม่น้อยกว่า 3 ปี สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ ATP การรับบำนาญชราภาพผู้รับบำนาญสามารถขอรับบำนาญในประเทศได้ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 3,240 โครน/ปีขึ้นไป

3.2.4 การบริหารงานของสถาบันบริหารกองทุนบำนาญเสริมลูกจ้าง (The Arbejdsmarkedets Tillaegs Pension)

สถาบันบริหารกองทุนบำนาญเสริมลูกจ้าง เรียกว่า ATP หรือ The Labor Market Supplementary Pension Institution¹⁴ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1964 เป็นหน่วยงานอิสระ (independent agency) ประเภทบริษัทหรือบริษัท (corporate governance body) สังกัดกระทรวงการจ้างงาน (Ministry of Employment) ปัจจุบันบริหารงานภายใต้กฎหมายเดนมาร์กปี 2008 (act of The Arbejdsmarkedets Tillaegs Pension 2008) กฎหมายบัญญัติให้ การบริหารงานโดยคณะกรรมการทวิภาคี (bipartite board) คณะกรรมการอำนวยการ (board of director) และ CEO (chief executive officer for non profit organization) คณะกรรมการ ทั้ง 2 คณะและ CEO มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี นอกจากนี้การบริหารงานมีคณะกรรมการอุทธรณ์ 1 คณะ

คณะกรรมการทวิภาคี ATP ตามกฎหมาย Arbejdsmarkedets Tillaegspension 2008 บัญญัติให้ คณะกรรมการทวิภาคีประกอบด้วยผู้แทนจากนายจ้างจำนวน 15 คน และผู้แทนจากผู้ได้รับค่าจ้าง จำนวน 15 คน และ ประธานกรรมการ 1 คน รวมเป็น 31 คน มีวาระการ ดำรงตำแหน่ง 3 ปี ประกอบด้วย

ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง จะได้รับการแต่งตั้งภายใต้การแนะนำและรับรอง 15 คน จากกลุ่มบุคคลต่อไปนี้ อาทิ ผู้แทนจำนวน 8 คน จากการแนะนำและรับรองของสมาพันธ์นายจ้าง ผู้แทนจำนวน 2 คน จากการแนะนำและรับรองของสมาพันธ์นายจ้างเดนมาร์กภาคเกษตร ผู้แทนจำนวน

¹⁴ สำนักเงินสมทบ สำนักงานประกันสังคม, รายงานการศึกษาดูงานการให้บริการและพัฒนางานประกันสังคม เดนมาร์ก และนอร์เวย์ (20-28 กันยายน 2554): 4-14.

1 คน จากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจำนวน 2 คน จากรัฐบาลท้องถิ่นเดนมาร์ก ผู้แทนจำนวน 1 คน จากหน่วยงานบริการภูมิภาค ผู้แทนจำนวน 1 คน จากสมาคมนายจ้างภาคการเงินการธนาคาร ผู้แทนฝ่ายผู้ได้รับค่าจ้าง จะได้รับการแต่งตั้งภายใต้การแนะนำและรับรอง 15 คน ดังนี้ ผู้แทนจำนวน 10 คน จากการแนะนำและรับรองของสหพันธ์สหภาพแรงงานเดนมาร์ก ผู้แทนจำนวน 3 คน จากการแนะนำและรับรองจากลูกจ้าง และสมาคม/สมาพันธ์ข้าราชการ ผู้แทนจำนวน 1 คน จากการแนะนำและรับรองสมาพันธ์ผู้จัดการหรือผู้บริหารผู้แทนจำนวน 1 คน จากการแนะนำและรับรองสมาพันธ์ผู้ประกอบการอาชีพเดนมาร์ก

ทั้งนี้คณะกรรมการทวิภาคีจะแต่งตั้งประธานกรรมการซึ่งจะมีได้มีความเกี่ยวข้องกับองค์การนายจ้างหรือผู้ได้รับค่าจ้างแต่อย่างใด คณะกรรมการอำนวยการ (board of director) 12 คน เลือกจากกรรมการทวิภาคี และแต่งตั้งบุคคลจากภูมิภาคและท้องถิ่น ส่วนประธานกรรมการบริหารมีวาระ 3 ปี ได้แก่ ผู้แทนจำนวน 3 คน จากการรับรองของสมาพันธ์นายจ้าง ผู้แทนจำนวน 1 คน จากการรับรองของสมาพันธ์นายจ้างเดนมาร์กภาคเกษตร ผู้แทนจำนวน 1 คน จากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจำนวน 1 คน จากรัฐบาลท้องถิ่น

ลูกจ้างในคณะกรรมการทวิภาคีที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจ้าง ผู้แทนจำนวน 1 คน จากสมาคม/สมาพันธ์ข้าราชการและสมาพันธ์ผู้จัดการ/ผู้บริหาร ผู้แทนจำนวน 3 คน จากการแนะนำและรับรองสมาพันธ์สหภาพแรงงานเดนมาร์ก

3.2.5 บทบาทของนักคณิตศาสตร์ประกันภัย

ตามกฎหมายเดนมาร์ก ปี 2008 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการจะจัดจ้าง นักคณิตศาสตร์ประกันภัยเข้าดำเนินการรับผิดชอบตามความจำเป็น มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและคำนวณผลการดำเนินงานของ ATP โดยกฎหมายกำหนดให้รายงานผลการประเมินสถานะกองทุน ATP ต่อ สำนักงานเดนิส FSA (The Danish FSA) เป็นรายปี การทำงานของนักคณิตศาสตร์ประกันภัยมีอิสระ ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยจะต้อง ไม่เป็นกรรมการ

3.2.5.1 การลงทุนในสินทรัพย์

- 1) กฎหมายกำหนดให้ลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารหนี้ ที่มีการรับรองจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นในโซน A
- 2) ลงทุนในพันธบัตรในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศกลุ่มอียูหรือกลุ่มประเทศที่มีการตกลงไว้
- 3) ลงทุนในที่ดิน ทรัพย์สิน และอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ

3.2.5.2 การช่วยเหลือของ ATP ต่อนายจ้าง

กฎหมายเดนมาร์กบัญญัติให้นายจ้างที่ส่งเงินสมทบให้ ATP ให้กู้เงินได้สูงสุด ร้อยละ 50 ของเงินสมทบ ที่จ่าย และไม่ต่ำกว่า 500.00 โครน

3.2.5.3 หน่วยงานจ่ายบำนาญ

รัฐบาลท้องถิ่นของเทศบาล 98 แห่งดำเนินการจ่ายบำนาญของ ATP โดยโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้รับบำนาญ รัฐบาลท้องถิ่นของเทศบาล มีความเป็นอิสระในการดำเนินโครงการคุ้มครองทางสังคม การบริหารงานของเดนมาร์ก แบ่งเขตการปกครองเป็น 5 เขต โดย

เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2550 แต่ละเขตมีผู้อำนวยการบริหารรัฐ (director of state administration) และ ประธานกรรมการบริหารภูมิภาค (chairman of the regional council) ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่น เป็นผู้ให้บริการทางสังคม

3.2.5.4 การปฏิรูประบบบำนาญเสริมสำหรับลูกจ้าง (reform of pension age)

1) ATP ขยายอายุจาก 65 ปี เป็น 67 ปี ตามกฎหมายอายุเกษียณ 66 ปี เพิ่มขึ้นมากกว่า 67 ปี ในระหว่างปี 2024 จนถึงปี 2025 สำหรับผู้ที่เกิดหลังปี 1962 อายุเกษียณเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนตามอายุเฉลี่ย การคาดการณ์ซึ่งอายุหลังเกษียณจะอยู่ที่ 64.5 ปีจำนวนบำนาญที่ได้รับบำนาญพื้นฐาน 5,552 โครนหรือ 31,000 บาท บำนาญเสริม ของลูกจ้าง 5,766–2,787 โครน หรือ 32,248–15,587 บาท

2) การเกษียณก่อนครบกำหนดปรับจากอายุ 60 ปี เป็น 62 ปี เป็นการปรับแบบขยับอายุทีละน้อย

3) ลดระยะเวลาสมัครใจเกษียณก่อนกำหนดลดลงจาก 5 ปี เป็น 3 ปี

4) เพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนทั้งเดนมาร์กและกลุ่มสหภาพยุโรป

ในปี 2011 กองทุนบำนาญ ATP ได้รับผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 42 หรือ 15.7 พันล้านโครน ในไตรมาสแรกของปี 2011 จากสินทรัพย์ทั้งหมด 554 พันล้านโครน ซึ่งถือว่าการประสบความสำเร็จอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ยุโรปประสบวิกฤตทางการเงิน แต่ ATP สามารถบริหารสินทรัพย์ได้กำไรอย่างน่าพอใจ

3.3 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพเบลเยียม

ภูมิหลังของระบบประกันสังคมเบลเยียม ระบบประกันสังคมได้พัฒนาการมาเป็นเวลานานกว่าศตวรรษ (150 ปี)¹⁵ โดยเริ่มขึ้นในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตของระบบทุนนิยมที่ทำให้ปัญหาความยากจนกลายเป็นปัญหาทางสังคมเพราะการปฏิวัติอุตสาหกรรมผลักดันให้คนเข้าไปทำงานในโรงงาน ได้มีประกาศใช้ระบบประกันสังคมภาคบังคับเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2446 ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองมีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ (National Office for Social Security)¹⁶

3.3.1 หลักการสำคัญของระบบการประกันสังคมเบลเยียม

ระบบการประกันสังคมเบลเยียมมีพื้นฐานของหลักการความเป็นหนึ่งเดียวกัน (solidarity) โดยมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ อาทิ ผู้ทำงานและผู้ว่างงาน วัยหนุ่มสาวและคนชรา ผู้มีสุขภาพดีและผู้เจ็บป่วย ผู้มีรายได้และผู้ไม่มีรายได้ ครอบครัวที่มีบุตรและครอบครัวไม่มีบุตร

¹⁵ Office Social Security Website, *Social Security Programs Throughout the World: Europe* [Online], 2014, Available from: <http://ssa.gov>.

¹⁶ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, ข้อมูลจากเว็บไซต์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www2.thaieurope.net>.

3.3.2 โครงสร้างระบบประกันสังคม

3.3.2.1 การประกันสังคมของประเทศเบลเยียมแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบการประกันสังคมแบบปกติ (classic system) และระบบความช่วยเหลือทางด้านประกันสังคม (social assistance) ระบบการประกันสังคมแบบปกติ มีขอบเขตครอบคลุม 7 ด้าน คือ บำนาญผู้สูงอายุ การว่างงาน การประกันอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน การประกันการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน สวัสดิการ ความช่วยเหลือทางครอบครัว การประกันการเจ็บป่วยและทุพพลภาพและบำนาญสำหรับหยุดพักผ่อนประจำปี สำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวจะมีระบบการประกันสังคมในกรณีการล้มละลายระบบประกันสังคมแบบปกติได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มผู้มีรายได้ประจำ

เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด โดยมีสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติเป็นศูนย์กลาง (National Office for Social Security-RSZ-ONSS) โดยมีหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง และการเบิกจ่ายสวัสดิการจากระบบประกันสังคมจะดำเนินการโดยกลุ่มหน่วยงานรับผิดชอบ อาทิ National office for family allowances (RKW-O , Fund for accidents at work (FAO-FAT) , National office for annual vacation (RJV-ONVA) เป็นต้น

อัตราเงินสมทบ

นายจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 8.86 ส่วนลูกจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 7.50 รวมสองฝ่ายเป็นร้อยละ 16.36 รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี

2) กลุ่มผู้ประกอบการส่วนตัว

กลุ่มผู้ประกอบการส่วนตัวจะเข้าระบบการประกันสังคมใน 5 กรณี คือ การ รักษาพยาบาล การขาดสมรรถภาพในการทำงานหรือทุพพลภาพ คลอดบุตร สวัสดิการครอบครัว กรณีชราภาพ และการล้มละลาย โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่สำนักงานการประกันสังคมแห่งชาติ (National Office for Social Security-RSZ-ONSS) อัตราเงินสมทบจะขึ้นอยู่กับรายได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4 นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบประกันสังคมเบลเยียม

Sector	Employee Contribution(%)	Employer's Contribution(%)	Total(%)
1. Sickness and invalidity			
- medical care	3.55	3.80	7.35
- invalidity benefits	1.15	2.35	3.50
2. Unemployment	0.87	1.46	2.33
3. Pensions	7.50	8.86	16.36
4. Family benefits	0.00	7.00	7.00
5. Accidents at work	0.00	0.30	0.30
6. Professional disease	0.00	1.10	1.10
Total(“global contribution”)	13.07	24.87	37.94

3) กลุ่มข้าราชการ

แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) กลุ่มข้าราชการที่อยู่ในองค์กรท้องถิ่น ซึ่งจะขึ้นอยู่กับสำนักงานประกันสังคมท้องถิ่น โดยกลุ่มข้าราชการดังกล่าวจะจ่ายเงินสมทบประกันด้านการเจ็บป่วยและพิการสำหรับอัตราเงินสมทbmมีอัตราส่วน ข้าราชการท้องถิ่นจะต้องจ่ายร้อยละ 3.55 หน่วยงานท้องถิ่นจ่ายร้อยละ 3.80

(2) ฝ่ายบริหารหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้รับผิดชอบการจัดเก็บเงินสมทบและการเบิกจ่ายสวัสดิการโดยจะเก็บเงินสมทบในอัตราส่วนข้าราชการจะต้องจ่ายร้อยละ 7.5 ของรายได้ส่วนหน่วยต้นสังกัดจะจ่ายเงินสมทบร้อยละ 3.85

3.3.2.2 การประกันรายได้ผู้สูงอายุ (income guarantee for the elderly)

เริ่มมีผลใช้แก่บุคคลทั้งหญิงและชายที่มีอายุตั้งแต่ 63 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เดือนมกราคม ปี 2549 (ค.ศ. 2006) ขยายให้แก่ผู้มีอายุตั้งแต่ 64 ปีขึ้นไป และในเดือนมกราคม ปี 2552 (ค.ศ. 2009) เริ่มให้ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป

สรุประบบประกันสังคมเบลเยียมกฎหมายฉบับแรก กฎหมายชราภาพ ปี พ.ศ. 2443 กฎหมายทุพพลภาพ ปี 2487 กฎหมายฉบับปัจจุบัน บำนาญชราภาพและบำนาญทายาท ผู้เสียชีวิต ปี 2510 และประกันรายได้ ปี 2544 ชนิดของเป็นโครงการกองทุนประกันสังคม ให้ความสำคัญคุ้มครองผู้มีงานทำ ผู้ประกอบอาชีพอิสระและข้าราชการ

อัตราเงินสมทบ ผู้ประกันตนจ่ายร้อยละ 7.5 ของรายได้นายจ้างจ่ายร้อยละ 8.86 ของรายได้ รัฐบาล สนับสนุนเป็นรายปี

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ อายุ 65 ปี และเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 45 ปี เกษียณก่อนกำหนดอายุ 61 ปี และส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 39 ปี (มีกำหนดปรับเพิ่มเป็น 62 ปี และส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 40 ปี ภายในปี 2559)

สิทธิรับเงินบำนาญก่อนกำหนด และประกันบำนาญขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ 65 ปีขึ้นไปที่มีรายได้ไม่เกิน 1,000 ยูโร กรณีอยู่คนเดียว และไม่เกิน 625 ยูโร กรณีอยู่กับครอบครัว สำหรับ ผู้สูญเสียรายได้ในการทำงานไม่น้อยกว่า 66.7% ของรายได้ที่เคยได้รับไม่น้อยกว่า 12 เดือน เคยเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ไตรมาสก่อนไตรมาสที่เริ่มทุพพลภาพ และปกติเคยทำงานไม่น้อยกว่า 38 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพ ได้รับร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ย มีการกำหนดอัตราบำนาญขั้นต่ำ 13,480.03 ยูโร สำหรับคนโสด 16,844.72 ยูโร สำหรับผู้ที่มีคู่สมรส บำนาญบางส่วนลดลงตามจำนวนปีที่ส่งเงินสมทบไม่ครบตามกำหนด และปรับประโยชน์ทดแทนตามดัชนีราคาสินค้า

3.4 ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ (Sociale Verzekeringsbank-SVB)

ระบบความมั่นคงทางสังคมของเนเธอร์แลนด์ ครอบคลุมผู้ที่พำนักอาศัยและทำงานในประเทศทุกคน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงกิจการและความมั่นคงทางสังคม¹⁷ (Ministry of Social Affairs and Employment) กำกับดูแลสำนักงานประกันสังคมเป็นรูปแบบธนาคารประกันสังคม (Social Insurance Bank (SVB) กำกับดูแลเกี่ยวกับ บำนาญชราภาพ (AOW) บำนาญสำหรับผู้อยู่ในอุปการะ (Anw) และประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร (AKW) (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์

พระราชบัญญัติ	จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทน (คน)		
	เนเธอร์แลนด์ (ข้อมูลเดือนม.ค. 57)	ต่างประเทศ (ข้อมูลเดือนม.ค. 57)	ในประเทศไทย (ข้อมูลเดือนส.ค. 57)
บำนาญชราภาพ (AOW)	3,212,080	321,727	1,260 คน / €1,114,608
บำนาญสำหรับผู้อยู่ในอุปการะ (Anw)	52,283	4,573	18 คน / €11,263
ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร (AKW)	3,409,632	45,836	330 คน / €45,581
ความช่วยเหลือทางสังคม	40,462	–	–
พรบ. การส่งกลับประเทศ (Remigration Act)	–	12,952	–

ที่มา: กองนโยบายและแผน สำนักงานประกันสังคม, ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ 2558

3.4.1 สำนักงานประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ (Social Insurance Bank-SVB)

สำนักงานใหญ่ของ SVB ตั้งอยู่ที่เมืองอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam) หรืออัมเตอร์ดัม ประกอบด้วยสำนักงานภูมิภาค 9 แห่ง และมีลูกจ้างจำนวนทั้งสิ้น 3,000 คน ปัจจุบัน SVB ดำเนินงานภายใต้โครงการประกันแห่งชาติ (National Insurance Scheme)

3.4.1.1 ภาษีเงินสมทบ และการจ่ายประโยชน์ทดแทน

สำนักงานสรรพากร (Tax authorities) เป็นผู้รับผิดชอบเก็บเงินสมทบจากภาษีและเงินสมทบ ในส่วนของลูกจ้าง นายจ้างจะเป็นผู้หักภาษีและเงินสมทบของลูกจ้างจากเงินเดือน ตามกฎหมาย และจ่ายให้สำนักงานสรรพากร ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระ จะมีการประเมินภาษีในช่วงปลายปีงบประมาณ ซึ่งภาษีและเงินสมทบจะถูกส่งไปยังกระทรวงการคลัง (treasury) จากนั้น SVB จะได้รับเงินรายเดือน หรือรายไตรมาส สำหรับจ่ายบำนาญ และประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

¹⁷ กองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, รายงานการศึกษาดูงานราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, 2558.

ตารางที่ 6 การจัดเก็บเงินสมทบ

ชื่อบังคับในการจ่ายเงินสมทบ	ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
โครงการประกันแห่งชาติ (National Insurance Schemes)			
- พ.ร.บ. บำนาญชราภาพแห่งชาติ (AOW)	✓	-	✓
- พ.ร.บ. ประโยชน์ทดแทนอยู่ในอุปการะ (Anw)	-	-	✓
- พ.ร.บ. ประโยชน์ทดแทนกรณีส่งเครื่องทุตร (AKW)	✓	-	-
- พ.ร.บ. ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ที่ได้รับการยกเว้น (AWBZ)	✓	-	-
โครงการประกันเชิงอุตสาหกรรม (Industrial Insurance Schemes)			
- พ.ร.บ. การประกันกรณีพิพลาพ			
* จ่ายเงินสมทบอัตราเดียว (basic)	-	✓	-
* จ่ายเงินสมทบแตกต่างกันตามรายได้ (income-based)	-	✓	-
- พ.ร.บ. ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน			
* กองทุนประกันการว่างงาน	✓	✓	-
* กองทุนประกันกรณีถูกให้ออกจากงาน (redundancy fund)	-	✓	-
- พ.ร.บ. ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย	-	-	-
- พ.ร.บ. การประกันสุขภาพ	✓	✓	
พ.ร.บ. ความช่วยเหลือทางสังคมและการไถ่ถอน (Work and Social Assistance Act)			✓

ที่มา: กองนโยบายและแผน สำนักงานประกันสังคม, ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ 2558

3.4.1.2 วิธีการคำนวณบำนาญและจ่ายบำนาญ อายุการประกัน ตั้งแต่ 15-65 ปี (ระยะเวลาการประกัน เท่ากับ 50 ปี) จะได้รับบำนาญเต็มจำนวน ระยะเวลาการประกัน 1 ปี เท่ากับ ร้อยละ 2 ดังนั้น หากมีระยะเวลา การประกัน 50 ปี คุณ ร้อยละ 2 เท่ากับร้อยละ 100

บำนาญคิดเป็นอัตราเดียว (ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการส่งเงินสมทบเท่านั้น) โดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสมทบหรือจำนวนบำนาญ และกรณีเมื่อผู้ประกันตนมีรายได้ เท่านั้นจึงจะต้องจ่ายเงินสมทบ ทั้งนี้ จำนวนบำนาญจะขึ้นอยู่กับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย เนเธอร์แลนด์จัดระบบประกันสังคมและการจ่ายบำนาญเป็นการจ่ายตามสถานะการอยู่อาศัยดังนี้

ตารางที่ 7 รายการจ่ายบำนาญตามสถานการณ์อยู่อาศัย

สถานะ	ร้อยละของบำนาญ	จำนวน (ยูโร)
โสด/ไม่ได้แต่งงาน	70	1,087
บิดาหรือมารดาหม้าย	90	1,369
อาศัยอยู่ร่วมกัน	50	751
อาศัยอยู่ร่วมกัน	100	1,477

ที่มา: กองนโยบายและแผน สำนักงานประกันสังคม, ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ 2558

ตารางที่ 8 ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ (บำนาญชราภาพ) แบ่งเป็น 3 เสา (pillars)

โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	วิธีการ	หน่วยงานปฏิบัติ
pillar 1 โครงการบำนาญของรัฐบาล (public pension scheme, (AOW)	รัฐบาล	Pay as you go	SVB
pillar 2 โครงการบำนาญอาชีพ (professionals pension Scheme)	นายจ้าง/ลูกจ้าง	จ่ายจากเงินกองทุน	บริษัทประกันเงิน บำนาญชราภาพ
pillar 3 การออมเงินภาคเอกชน (private savings investments)	ส่วนบุคคล	เครดิตภาษี (หัก ณ ที่จ่าย)	ส่วนบุคคล

3.4.1.3 การบริหารความเสี่ยงในการจ่ายประโยชน์ทดแทน

ในแต่ละปี SVB จะทำการสุ่มตรวจสอบลูกค้าว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ เช่น การสำรวจและตรวจสอบรายได้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับรายได้กับสรรพากรการมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการฉ้อโกง เช่น ตรวจสอบการอยู่อาศัยกับหน่วยงานที่ดูแลทะเบียนบ้าน เป็นต้น หากพบว่าการกระทำผิด ลูกค้าจะถูกปรับซึ่งมีอัตราสูง รวมทั้งมีบทลงโทษทางกฎหมายต่อไป SVB มีหน่วยงานตรวจสอบ (International Verification Unit: IVU) ซึ่งรับผิดชอบตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานตามความตกลงด้านการประกันสังคมระหว่างเนเธอร์แลนด์และประเทศคู่สัญญา

3.4.1.4 อายุเกษียณตามพระราชบัญญัติเงินบำนาญแห่งชาติ

ตารางที่ 9 อายุเกษียณตามพระราชบัญญัติเงินบำนาญแห่งชาติ

วัน เดือน ปีเกิด	ปีที่เริ่มต้นจ่ายเงินบำนาญ	อายุรับเงินบำนาญ
ก่อน 1 มกราคม 2491 (1948)	2555 (2012)	65
1 มกราคม 2491–30 พฤศจิกายน 2491	2556 (2013)	65 + 1 เดือน
1 ธันวาคม 2491–31 ตุลาคม 2492	2557 (2014)	65 + 2 เดือน
1 พฤศจิกายน 2492–30 กันยายน 2493	2557 (2015)	65 + 3 เดือน
1 ตุลาคม 2493–30 มิถุนายน 2494	2559 (2016)	65 + 6 เดือน
1 กรกฎาคม 2494–30 มีนาคม 2495	2560 (2017)	65 + 9 เดือน
1 เมษายน 2495–31 ธันวาคม 2495	2561 (2018)	66
1 มกราคม 2496–31 สิงหาคม 2496	2562 (2019)	66 + 4 เดือน
1 กันยายน 2496–30 เมษายน 2497	2563 (2020)	66 + 8 เดือน
1 พฤษภาคม 2497–31 ธันวาคม 2497	2564 (2021)	67

ที่มา: กองนโยบายและแผน สำนักงานประกันสังคม, ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์ 2558

อายุเกษียณตามพระราชบัญญัติเงินบำนาญแห่งชาติตั้งแต่ผู้ที่เกิด 1 มกราคม 2591 ที่เริ่มต้นจ่ายบำนาญ 2555 หลังจากนั้น 1 มกราคม 2593–30 พฤศจิกายน 2593 อายุรับบำนาญ 65 บวก 1 เดือน เป็นต้น (แผนภูมิที่ 11)



แผนภูมิที่ 12 เนเธอร์แลนด์ขยายอายุ

3.4.2 สรุบบระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์

ชนิดของโครงการเป็นกองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองประชากรทุกคนที่พำนักและทำงานอยู่ในประเทศอัตราเงินสมทบผู้ประกันตนกรณีชราภาพจ่ายบำนาญร้อยละ 17.9 ของรายได้ รายได้สูงสุดที่ใช้คำนวณเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 33,363 ยูโร รัฐบาลสนับสนุนบางส่วน

ผู้ประกอบอาชีพอิสระ กรณีชราภาพจ่ายร้อยละ 17.9 ของรายได้ กรณีเสียชีวิตจ่าย 0.6 ของรายได้ รายได้สูงสุดที่ใช้คำนวณเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 33,363 ยูโร

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ บำนาญชราภาพอายุ 65 ปี 2 เดือน (มีกำหนดเพิ่มเป็น 67 ปี ภายในปี 2566) และพำนักอยู่ในเนเธอร์แลนด์หรือทำงานอยู่ในเนเธอร์แลนด์ ตั้งแต่อายุ 15 ปี (มีกำหนดเพิ่มเป็น 17 ปีภายในปี 2566) และไม่จำเป็นต้องเกษียณอายุจากงาน ผู้ที่อยู่ร่วมกันฉันสามีภรรยาอายุเกิน 65 ปีทั้งคู่จะได้รับบำนาญแบบคู่สมรส หากคนหนึ่งอายุไม่ถึง 65 ปี แต่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดจะได้รับเงินช่วยเหลือ

ประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพ คนโสดจะได้รับบำนาญ 1,099.37 ยูโร ต่อเดือน คู่สมรสที่มีสิทธิรับบำนาญทั้งคู่จะได้รับคนละ 759.53 ยูโรต่อเดือน แม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยว ที่ต้องดูแลบุตรอายุไม่เกิน 18 ปี จะได้รับบำนาญเพิ่มเป็น 1,387.32 ยูโรต่อเดือน หากส่งเงินสมทบมาไม่ถึง 40 ปี บำนาญจะลดลง ปรับประโยชน์ทดแทนปีละ 2 ครั้ง ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนไปของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

3.5 ผลการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive study) เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ค้นคว้าจากเอกสารโดยการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) จากข้อมูลระบบประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับไทย โดยเปรียบเทียบ วิเคราะห์ข้อมูลของต่างประเทศกับไทย ในประเด็นดังนี้

- 1) การวิเคราะห์ข้อมูลกองทุนประกันสังคมไทย
- 2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมระบบประกันสังคมกรณีชราภาพต่างประเทศกับไทย
 - (1) ชนิดของโครงการและความคุ้มครอง ที่มาของเงินกองทุน การบริหารโครงการ
 - (2) เงื่อนไขในการก่อให้เกิดสิทธิ วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ ระยะเวลาการนำส่ง เงินสมทบก่อนเกษียณ อัตราเงินสมทบ
 - (3) ระบบการเงินและแบบแผนบำนาญชราภาพ
 - (4) สิทธิประโยชน์ ประกอบด้วย การกำหนดอายุของการเกษียณ เงื่อนไข ในการก่อให้เกิดสิทธิรับบำนาญ

3.5.1 บทวิเคราะห์กองทุนประกันสังคมไทย

3.5.1.1 สถานะการณ์กองทุนประกันสังคม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556

กองทุนมีเงินสะสม 1,170 ล้านล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 9.83 ของ GDP เงินกองทุนประกันสังคมสะสม ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 กองทุนประกันสังคมมีเงินกองทุนสะสม 1,327 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.94 ของ GDP ตามแผนภูมิ 7 GDP เพิ่มขึ้น 1.11 สำนักงานประกันสังคมได้จัดแบ่งสัดส่วนเงินกองทุนประกันสังคมสะสม เป็น 4 ส่วน คือ

- 1) เงินกองทุนสะสม 4 กรณี เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย มีจำนวน 54,444 ล้านบาท
- 2) เงินกองทุนสะสม 2 กรณี เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จำนวน 1,142,323 ล้านบาท
- 3) เงินกองทุนสะสม 1 กรณี เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ผู้ประกันตนมาตรา 33 เท่านั้น มีจำนวน 102,083 ล้านบาท
- 4) เงินกองทุนสะสมเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนผู้ประกันตนมาตรา 40 จำนวน 4,028 ล้านบาท การนำเงินออมลงทุนให้เกิดดอกผลข้อมูลสัดส่วนการลงทุน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 สปส. ลงทุนทั้งสิ้น 1,251,859 ล้านบาท ในหลักทรัพย์ที่มั่นคงสูง ร้อยละ 79 แบ่งเป็น ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ร้อยละ 66.76 หรือ 835,758 ล้านบาท พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ (กระทรวงการคลังค้าประกัน) ร้อยละ 7.73 หรือ 96,792 ล้านบาท และ หุ้นกู้เอกชนร้อยละ 4.17 หรือ 52,260 ล้านบาท นอกจากนี้ สปส. ยังลงทุนในหลักทรัพย์เสี่ยงร้อยละ 21 แบ่งเป็น ตราสารหนี้อื่นๆ ร้อยละ 4.95 หรือ 61,954 ล้านบาท หน่วยลงทุน (กองทุนอสังหาฯ และกองทุนต่างประเทศ) ร้อยละ 4.17 หรือ 52,190 ล้านบาท และเงินฝากธนาคาร (ไม่ค้าประกัน) ร้อยละ 3.15 หรือ 39,392 ล้านบาท ดูในแผนภูมิที่ 8

3.5.1.2 รายได้-ค่าใช้จ่ายกองทุนประกันสังคม

รายได้ของกองทุนประกันสังคมในปี 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 222,737.78 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ร้อยละ 77.97 เป็นรายได้จากเงินสมทบ ร้อยละ 16.71 เป็นรายได้จากดอกเบี้ย และร้อยละ 5.32 เป็นรายได้อื่นๆ ในขณะที่กองทุนประกันสังคมมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 66,843.83 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทน ร้อยละ 91.92 ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารสำนักงาน ร้อยละ 7.61 และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ร้อยละ 0.47 ทั้งนี้ กองทุนมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 155,893.95 ล้านบาท หากหักสำรองประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพออกกองทุนประกันสังคมมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสุทธิเป็นเงิน 42,840.71 ล้านบาท ซึ่งอัตราค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของปี 2557 คิดเป็นร้อยละ 30.01 สูงกว่าปี 2556 ที่มีอัตราค่าใช้จ่าย ต่อรายได้คิดเป็นร้อยละ 34.32

จากการประเมินสถานะกองทุนประกันสังคมเบื้องต้นโดยโมเดลทางคณิตศาสตร์ประกันภัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หรือที่เรียกว่า “ILO-PEN” พบว่ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพมีแนวโน้มที่จะขาดเสถียรภาพในปี พ.ศ. 2587 กองทุนจะมีอายุประมาณ 30 ปี หลังจากมีการจ่ายเงินบำนาญ สอดคล้องกับการวิเคราะห์ทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อประเมินสถานะกองทุนชราภาพตามสมมติฐานทางคณิตศาสตร์ประกันภัยได้ใช้โปรแกรมการคำนวณซึ่งดำเนินการร่วมกับสำนักงานประกันสังคมกับ Mr. Jonh C. Wilkin¹⁸ คำนวณเงินกองทุนชราภาพเป็นระยะเวลา 75 ปี ตั้งแต่ปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำเนินโครงการประกันชราภาพจนถึงปี 2615 ภายใต้อัตราแบบแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (defined benefit plan) โดยเลือกใช้อัตราเงินสมทบรวมร้อยละ 6 ของค่าจ้าง อัตราบำนาญร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายและเพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อปีตามจำนวนที่จ่ายเงินสมทบเกิน 15 ปีและมีค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนชราภาพร้อยละ 7 ของเงินสมทบตามเงื่อนไขในการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพจ่ายเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 15 ปีและวิเคราะห์เปรียบเทียบที่อายุผู้รับชราภาพที่ 55 ปีและ 60 ปี สำหรับผู้ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการเกิดสิทธิบำนาญให้ได้รับบำเหน็จชราภาพในรูปเงินก้อน (lump sum) พร้อมดอกผลจากการลงทุน ในการประเมินสถานะเงินกองทุนชราภาพเพื่อกำหนดอัตราเงินสมทบที่สอดคล้อง กับอัตราประโยชน์ทดแทนที่กำหนดไว้ ตามหลักการคณิตศาสตร์ประกันภัยจะรักษาอัตราส่วนของกองทุน (fund ratio) ที่ร้อยละ 500 หรือสำรองเงินไว้ 5 เท่าของค่าใช้จ่ายในปีถัดไป

3.5.1.3 ผลการศึกษาสถานการณ์กองทุนในปัจจุบัน

ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกที่ดำเนินการประกันสังคมกรณีชราภาพจะมีรายรับจากเงินสมทบและดอกผลจากการลงทุนรวมเป็นเงิน 27,158 ล้านบาทมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปแบบเงินก้อนและค่าใช้จ่ายในการบริหารเป็นเงิน 3,684 ล้านบาท fund ratio อยู่ที่ร้อยละ 553 และรายรับกองทุนสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อดำเนินการไปถึงปี 2578 รายจ่ายเริ่มสูงกว่ารายรับแต่กองทุนยังคงมีเงินสะสมอยู่ สามารถจ่ายบำนาญได้ถึงปี 2580 fund ratio อยู่ที่ 500 และจ่ายบำนาญต่อไปได้จนถึงปี 2587 กองทุนจึงประสบกับภาวะขาดดุลตามตารางที่ 10 และแผนภูมิที่ 14 ฉะนั้น

¹⁸ นักคณิตศาสตร์ประกันภัยธนาคารโลก, เอกสารแสดงข้อคิดเห็นในฐานะที่ปรึกษาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยของธนาคารโลก, กรุงเทพมหานคร, 2539.

การกำหนดให้อายุเกษียณกรณีชราภาพ 55 ปีให้เป็นไปตามหลักการทางคณิตศาสตร์ประกันภัยอัตราเงินสมทบที่สอดคล้องกับอัตราบำนาญที่กำหนดไว้ควรเป็นร้อยละ 10.02 จึงจะสามารถรักษาสถานะของกองทุนไว้ได้ตลอดช่วงเวลาที่วิเคราะห์ (75 ปี) ซึ่งหากกำหนดเพิ่มขึ้นก่อนปี 2581 เพื่อรักษา fund ratio ที่ระดับร้อยละ 500¹⁹ ในปี 2556 กองวิจัยและพัฒนาประมาณการกองทุน(ตารางที่ 10)

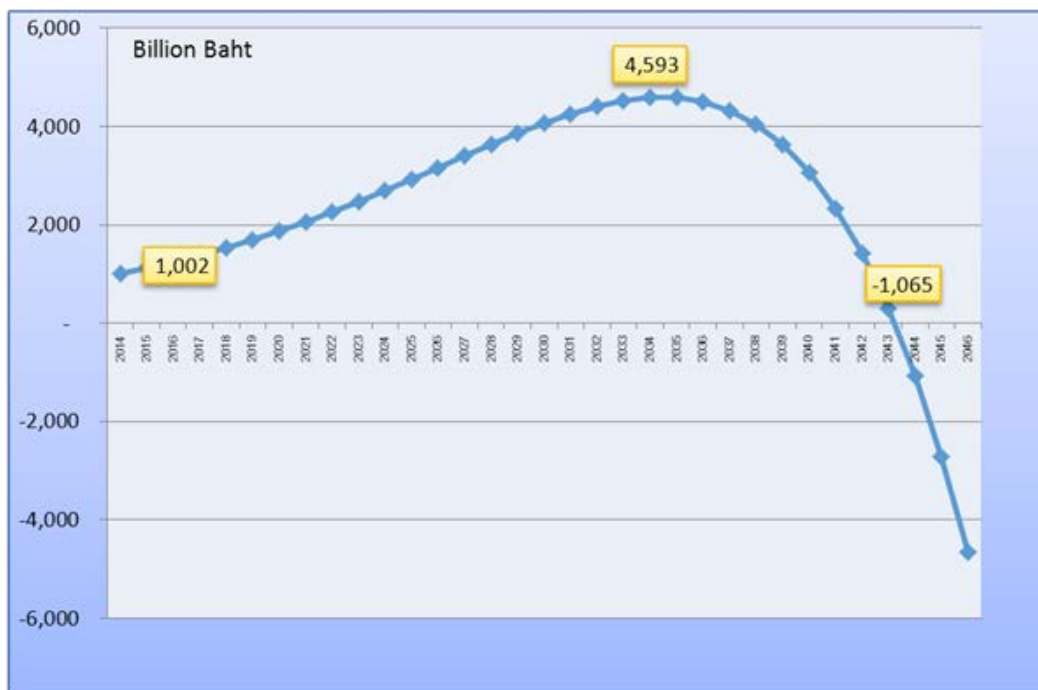
ตารางที่ 10 การประมาณการกองทุนประกันสังคม ตั้งแต่ 2014–2046

ปี ค.ศ.	Billion Baht	reserve	Million USD
2014	1,002,104.80	1,002	33,403
2015	1,120,096.11	1,120	37,337
2016	1,248,116.47	1,248	41,604
2017	1,386,742.89	1,387	46,225
2018	1,537,293.02	1,537	51,243
2019	1,700,129.95	1,700	56,671
2020	1,875,650.75	1,876	62,522
2021	2,063,790.13	2,064	68,793
2022	2,264,237.35	2,264	75,475
2023	2,475,930.20	2,476	82,531
2024	2,697,831.35	2,698	89,928
2025	2,927,213.89	2,927	97,574
2026	3,160,851.50	3,161	105,362
2027	3,395,936.04	3,396	113,198
2028	3,629,319.42	3,629	120,977
2029	3,854,408.06	3,854	128,480
2030	4,065,556.21	4,066	135,519
2031	4,254,767.02	4,255	141,826
2032	4,412,399.35	4,412	147,080
2033	4,529,787.54	4,530	150,993
2034	4,593,460.47	4,593	153,115
2035	4,589,553.86	4,590	152,985
2036	4,504,684.31	4,505	150,156
2037	4,324,868.72	4,325	144,162
2038	3,622,417.23	3,622	120,747
2039	3,063,259.11	3,063	102,109

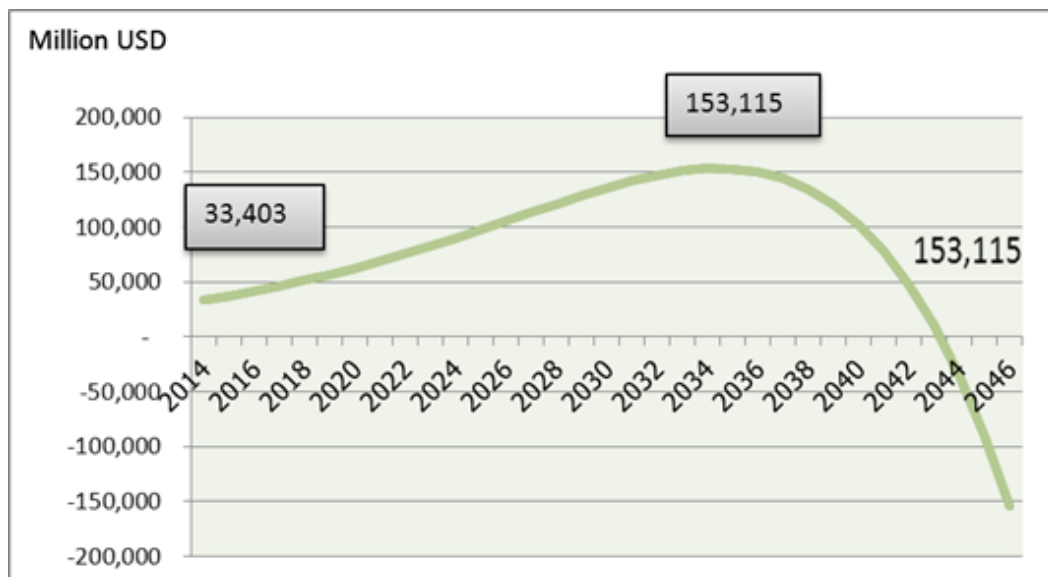
¹⁹ จอห์น ซี. วิลกิน, เรืองเดียวกัน.

ปี ค.ศ.	Billion Baht	reserve	Million USD
2040	2,338,979.43	2,339	77,966
2041	1,426,644.48	1,427	47,555
2042	301,278.16	301	10,043
2043	-1,065,188.75	-1,065	-35,506
2044	-2,702,589.38	-2,703	-90,086
2045	-4,642,397.29	-4,642	-154,747
2046	-6,918,405.15	-6,918	-230,614
2047	-9,566,493.02	-9,566	
2048	-12,625,499.24	-12,625	
2049	-16,136,833.06	-16,137	
2050	-20,145,525.01	-20,146	
2051	-24,700,893.54	-24,701	
2052	-29,856,447.28	-29,856	
2053	-35,669,144.80	-35,669	
2054	-42,200,477.94	-42,200	
2055	-49,516,646.93	-49,517	
2056	-57,688,404.26	-57,688	
2057	-66,791,086.83	-66,791	
2058	-76,907,400.10	-76,907	
2059	-88,124,165.69	-88,124	
2060	-100,533,689.61	-100,534	

ที่มา : กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม ,2556



แผนภูมิที่ 13 ประมาณการกองทุนประกันสังคม ตั้งแต่ 2014–2046 (หน่วยนับ: Billion Baht)



แผนภูมิที่ 14 ประมาณการกองทุนประกันสังคม ตั้งแต่ 2014–2046 (หน่วยนับ: Million USD)

3.5.1.4 ผลการศึกษาพบความเสี่ยงกรณีชราภาพ

เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

1) ความเสี่ยงของการกำหนดอายุเกษียณต่ำ กำหนดอายุเกษียณอยู่ที่ 55 ปี

2) อัตราเงินสมทบต่ำ (ร้อยละ 7 ของค่าจ้าง) และระยะเวลาจ่ายเงินสมทบสั้นจึงเป็นภาระของกองทุนชราภาพในอนาคตเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรทำให้กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพมีรายจ่ายสูงขณะที่รายรับลดลงเพราะจำนวนแรงงานน้อยลง ตามอัตราเด็กเกิดน้อย การเพิ่มขึ้นจำนวนผู้รับบำนาญเป็นการเพิ่มต้นทุนบำนาญส่วนใหญ่ และ บำนาญค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 20+1.5)

3) อัตราบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพ และยังไม่มีการปรับบำนาญตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เพราะอัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน

จากการศึกษาประสบการณ์กองทุนชราภาพในต่างประเทศ ผู้เขียนประเมินสถานะทางการเงินกรณีชราภาพให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคม โดยการไม่ให้เป็นภาระหนักเกินไปสำหรับลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลเป็นเป้าหมายหลัก เพราะการเก็บเงินสมทบในอัตราสูงอาจเป็นภาระหนักและไม่ยอมรับทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และการเพิ่มขึ้นของเงินสมทบส่วนของรัฐบาลเป็นการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินสมทบของลูกจ้าง ยิ่งไปกว่านั้นอาจมีผลทำให้ต้นทุนของแรงงานสูงขึ้นมากจนเกิดผลเสียในด้านการแข่งขันกับต่างประเทศ แนวทางเพิ่มเสถียรภาพให้กองทุนจึงมีทั้งมาตรการเดี่ยว และ มาตรการผสม ทางเลือกคือเพิ่มเงินสมทบในอัตราต่ำขยับขึ้นทีละน้อย เนื่องจากระบบการเงินสมทบของโครงการเป็นอัตราเงินสมทบแบบช่วง (scaled premium) อัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได อัตราเงินสมทบจะคำนวณให้เพียงพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ในเวลาหนึ่ง ในโครงการที่เติบโตเต็มที่ผลของการใช้วิธีการที่จะทำให้อัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและเงินสะสมกองทุนต้องไม่ลดลง

ตามแนวคิดของการกำหนดอัตราเงินสมทบมีหลักการว่า จะต้องไม่ให้เป็นภาระกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงิน หรือการครองชีพของผู้จ่ายเงินสมทบจนกลายเป็นภาระยุ่งยากหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดเงินสมทบที่จะจ่ายจึงต้องพยายามให้มีอัตราต่ำสุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้อย่างไรก็ตามในการกำหนดอัตราเงินสมทบยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบปัจจัยอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายประโยชน์และต่อความมั่นคงของกองทุน อาทิ การเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยของประชากร ที่สืบเนื่องมาจากความเจริญทางการแพทย์ อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากอัตราการเกิดลดลงและความยืนยาวของอายุขัยเฉลี่ย สภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อโครงการประกันกรณีชราภาพทั้งสิ้น

แนวทางทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ ดังนี้

1) การเพิ่มเงินสมทบเป็นแนวทางหลักสำคัญที่สุดช่วยยืดอายุกองทุนกรณีชราภาพและเป็นวิธีการแรกที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพราะการเพิ่มเงินสมทบเป็น

การเพิ่มขนาดของกองทุนให้ใหญ่ขึ้นและได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนมากขึ้นด้วย ส่วนแนวทางเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนนั้น หากลงทุนได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ทำให้เงินกองทุนเพิ่มขึ้น 10,000 ล้านบาท ยึดอายุกองทุน 5–10 ปี การหาช่องทางการลงทุนที่ได้ผลตอบแทนเพิ่มเป็นแนวตั้งที่จำเป็นแต่หน่วยลงทุนต้องพิจารณาความเสี่ยงอย่างรอบคอบเพราะการเสี่ยงสูงได้รับผลตอบแทนสูง (high risk high return)

2) การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญและการขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิ (จ่ายเงินสมทบ) จากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปีจะช่วยยึดอายุกองทุนกรณีชราภาพออกไป 5–7 ปี ทั้งนี้มีสมมติฐานว่าเริ่มต้นดำเนินการในปี 2563

3.5.1.5 มาตรการทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

1) การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพตั้งแต่ปี 2560–2589 ผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.25 และส่วนของนายจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.15 ทุก 2 ปี จนกระทั่งอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพรวมสองฝ่ายร้อยละ 11 สำหรับส่วนของผู้ประกันตนร้อยละ 5.50 และนายจ้างร้อยละ 4.50 ในปี 2589 หลังจากนั้นกำหนดให้อัตราเงินสมทบคงที่ในอัตราดังกล่าว พบว่ากองทุนจะมีอายุถึงปี พ.ศ. 2605 หรือประมาณ 46 ปี นับจากเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพในปี 2557 กองทุนมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นประมาณ 16 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตามตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แนวทางการสร้างเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพการเพิ่มเงินสมทบแบบช่วง (Scaled Premium) ตั้งแต่ ปี 2560–2589

ปี พ.ศ.	อัตราเงินสมทบ (%)		อัตราเงินสมทบ รัฐบาล (%)	รวมเงินสมทบ 3 ฝ่าย (%)
	นายจ้าง	ลูกจ้าง		
2560–2562	3.15	3.25	1	7.4
2563–2565	3.3	3.5	1	7.8
2566–2568	3.45	3.75	1	8.2
2569–2571	3.6	4	1	8.6
2572–2574	3.75	4.25	1	9
2575–2577	3.9	4.5	1	9.4
2578–2580	4.05	4.75	1	9.8
2581–2583	4.2	5	1	10.2
2584–2586	4.35	5.25	1	10.6
2587–2589	4.5	5.5	1	11

หมายเหตุ: เพิ่มอัตราเงินสมทบนายจ้างร้อยละ 0.15 ลูกจ้างร้อยละ 0.25 ทุก 2 ปี ตั้งแต่ ปี 2560–2589 = 29 ปี

เพ็ญศรี ไตรรัตน์ ประเมินผลกระทบแนวทางการสร้างความยั่งยืนกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

2) การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญเริ่มในปี 2563 เริ่มต้นขยายอายุออกไป ต่อคน ปีเกิดละ 6 เดือน จนอายุเกษียณอยู่ที่ 60 ปี โดยอัตราเงินสมทบคงที่อัตราฝ่ายละร้อยละ 3 (เฉพาะนายจ้างและลูกจ้าง) พบว่า กองทุนมีอายุถึงปี 2594 หรือประมาณ 37 ปี นับจากเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพ (กองทุนมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นประมาณ 7 ปี เมื่อเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน) โดยเริ่มต้นกับผู้ที่เกิดตั้งแต่ ปี 2510 เป็นต้นไป โดยกำหนดตั้งแต่ มกราคม 2563 และ กำหนดให้อายุ 55 ปีเป็นการเกษียณก่อนกำหนด

3) การขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิ (จ่ายเงินสมทบ) จากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับการกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปีคือเพิ่มอายุเกษียณเป็น 56 ปี กำหนดให้ระยะส่งเงินสมทบเป็น 16 ปีเป็นต้นโดยขยายให้สอดคล้องกันระหว่างมาตรการ 2 และ 3 การปรับเพิ่มระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบเพื่อเกิดสิทธินั้นอาจจะปรับอย่างค่อยเป็นค่อยไป อาทิ เพิ่มระยะเวลา 1 ปี ทุก 2 ปี

อย่างไรก็ดี อายุเกษียณขณะนี้อายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นและยังสามารถทำงานได้จึงเพิ่มอายุเกษียณให้สอดคล้องกับระยะเวลาเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญ อาจจะกระทบต่อกลุ่มแรงงานที่ทำงานหนักจึงสมควรกำหนดให้อายุ 55 ปีเป็นเกษียณก่อนกำหนด

4) สถานการณ์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในอนาคต

กองทุนประกันสังคมจะประสบปัญหาจำนวนวัยแรงงาน มาตรา 33 ไม่เพิ่มขึ้น และคงตัวไปอีกราว 10 ปี ทำให้รายรับลดน้อยลง แต่รายจ่ายเพิ่มมากขึ้น โดยคาดการณ์ในปี 2578 รายรับกับรายจ่ายของกองทุนจะเท่ากัน และติดลบในปี 2587 เนื่องจากมีผู้รับบำนาญและบำนาญชราภาพมีจำนวน 6.3 ล้านคน

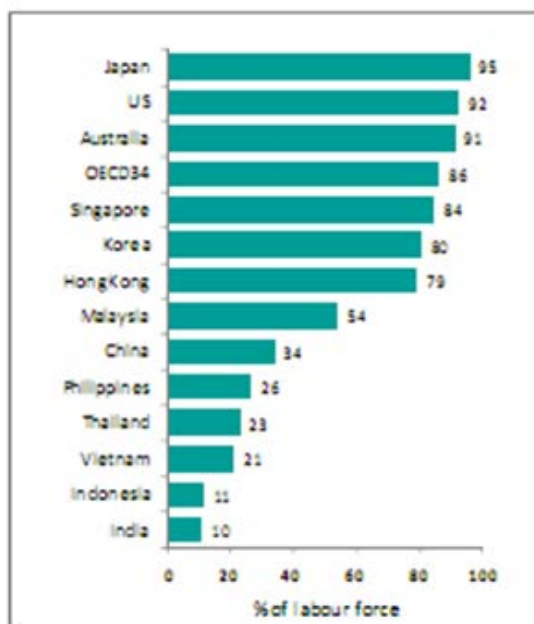
3.5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบประกันสังคมกรณีชราภาพต่างประเทศกับไทย

3.5.2.1 ชนิดของโครงการและความคุ้มครอง

โครงการประกันสังคมทั้ง 4 ประเทศให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระเช่นเดียวกับประเทศไทยแต่แตกต่างกันในวิธีการคุ้มครอง ส่วน 3 ประเทศคุ้มครองประชาชนทุกคนที่มีงานทำโดยเฉพาะเบลเยียมกลุ่มข้าราชการอยู่ในความคุ้มครองในระบบประกันสังคมด้วย

1) สัดส่วนกองทุนประกันสังคมไทยและการคุ้มครอง

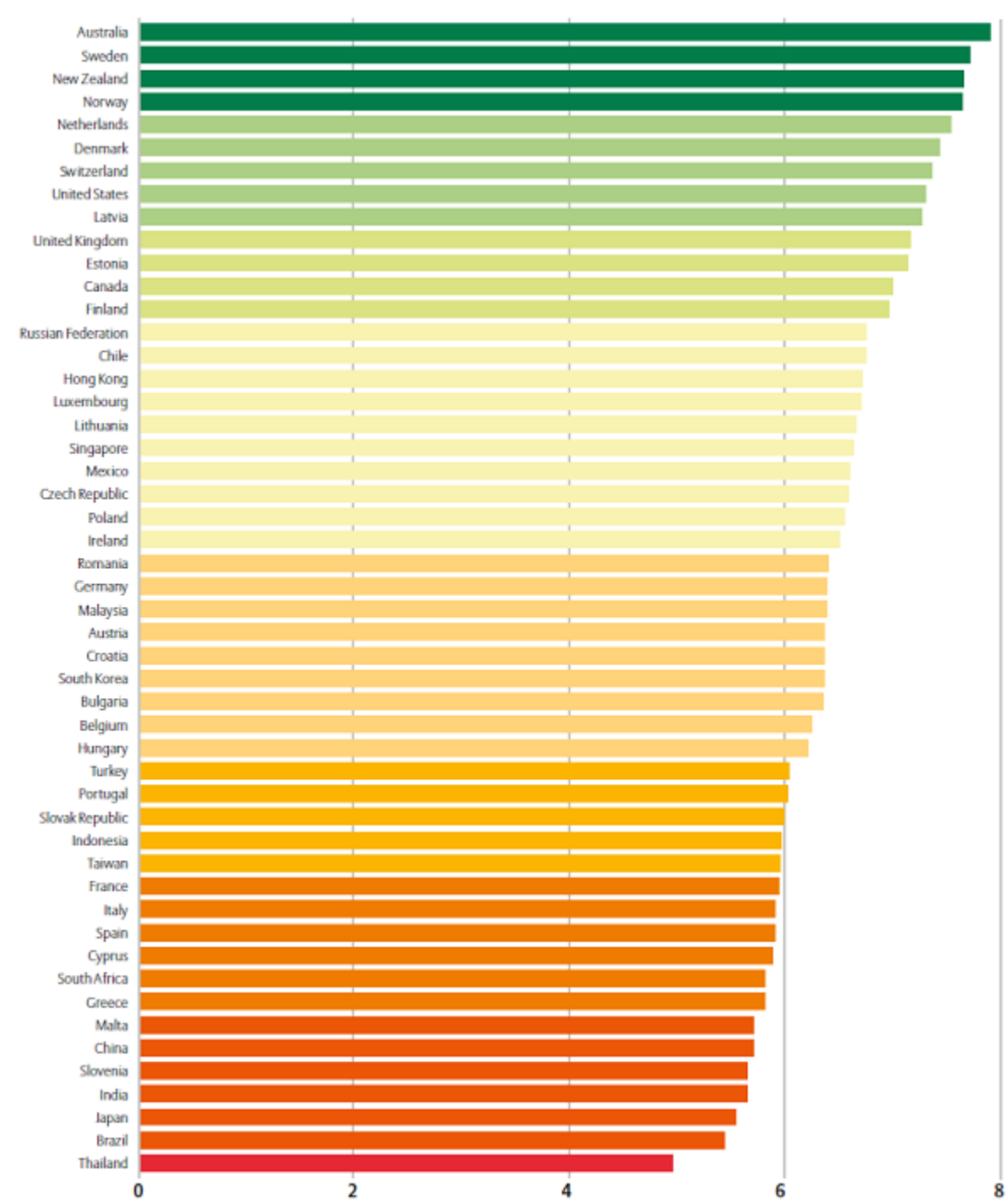
กองทุนประกันสังคมคุ้มครองประชากร ร้อยละ 35.83 ของกำลังแรงงานในปี 2557 มีจำนวนกำลังแรงงาน 38.030 ล้านคน หรือร้อยละ 19.19 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมกับจำนวนผู้มีงานทำ 38.930 ล้านคน ปี 2556 เป็นสัดส่วนคงที่เท่ากับปี 2556 คือร้อยละ 19.19 เดนมาร์กคุ้มครองประชากรได้ร้อยละ 85 ในปี 2014 หากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศใน OECD ในปี 2555 คุ้มครองประชากรได้มากกว่า ไทย 6 อันดับ โดยสัดส่วนความคุ้มครองของไทยร้อยละ 23 ของกำลังแรงงานแต่คุ้มครองได้มากกว่าเวียดนาม อินโดนีเซีย และอินเดีย ร้อยละ 21 , ร้อยละ 11 และ ร้อยละ 10 ตามลำดับ แต่น้อยกว่า ฟিলิปปินส์จีน และมาเลเซีย (แผนภูมิที่ 15)



แผนภูมิที่ 15 ความครอบคลุมของกองทุนบำนาญภาคบังคับแรงงานภาคเอกชน ปี 2555

จากผลสำรวจของ Allianz ได้จัดทำดัชนีความยั่งยืนของระบบบำนาญ จากผลสำรวจของ Allianz ที่ได้จัดทำดัชนีความยั่งยืนของระบบบำนาญ (The Allianz Pension Sustainability Index)²⁰ ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุดของเอเชียและของโลกจากประเทศที่ Allianz ทำการสำรวจทั้งหมด 50 ประเทศ (แผนภูมิที่ 16) เนื่องจากปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือความครอบคลุมแรงงานของระบบบำนาญเอกชนภาคบังคับอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 23 ของแรงงานทั้งหมดในปี 2556 เทียบกับค่าเฉลี่ยประเทศในกลุ่ม OECD จำนวน 34 ประเทศ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 86 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด

²⁰ ฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, เรื่องเดียวกัน.



แผนภูมิที่ 16 Allianz 2014 Pension Sustainability Index

หมายเหตุ: ดัชนีนี้มีค่าระหว่าง 1–10 1 หมายถึง ความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบบำนาญ 10

หมายถึง ความจำเป็นน้อยในการปฏิรูประบบบำนาญ

ที่มา: ฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 2557

2) ที่มาของเงินกองทุน

มีความคล้ายกันทั้ง ไทย เบลเยียม เป็นการร่วมสมทบระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เป็นระบบไตรภาคีโดยเบลเยียมเป็นการจ่ายเงินสมทบระหว่างนายจ้าง จ่ายเงินสมทบสูงกว่าลูกจ้างและรัฐบาลสนับสนุนเป็นรายปี แต่เนเธอร์แลนด์และเดนมาร์กเป็นระบบ ทวิภาคีมีลูกจ้างจ่ายเงินสมทบและรัฐบาลสนับสนุนบางส่วน ส่วนเดนมาร์กนายจ้างจ่ายเงินสมทบ กับลูกจ้างทั้ง 4 ประเทศเป็นระบบประกันสังคมและจัดกองทุนประกันสังคมไว้ในเสาหลักที่ 1 (pillar 1) และจัดระบบบำนาญเป็นบำนาญหลายชั้น (multi pillar)

3) การดำเนินโครงการประกันสังคม

รูปแบบบริหาร

(1) รูปแบบการบริหาร เดนมาร์กจัดตั้งเป็นหน่วยงานแบบองค์กร อิสระ แบบบริษัท (corporate body) ส่วน เนเธอร์แลนด์จัดตั้งเป็นธนาคารประกันสังคมอาจเป็น เพราะแนวคิดว่าการประกันสังคมเป็นทั้งสังคมและการเงินนั่นเอง ส่วน เบลเยียมหลักการสำคัญของ ระบบการประกันสังคมเบลเยียมอยู่พื้นฐานของหลักการความเป็นหนึ่งเดียวกัน (solidarity) และ จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ (National Office for Social Security) ส่วนไทยใช้แนวคิดรัฐ ช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการภาคบังคับให้แก่แรงงานและเป็นหน่วยงานราชการบริหารงานกองทุน ประกันสังคมคือสำนักงานประกันสังคมภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน

(2) เบลเยียมจัดตั้งหน่วยงานแยกเป็นหน่วยบริหารเป็นเอกเทศ เช่นหน่วยงานบริหารงานบำนาญชื่อ National Pension Office (RVP-ONP) , หรือหน่วยงาน บริหารงานเพื่อเงินสนับสนุนการพักร้อนผู้สูงอายุ (National office for annual vacation (RVJ-ONVA)) เป็นต้น เบลเยียมให้เงินสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่พักร้อนเดินทางไปพักผ่อนหรือท่องเที่ยวตาม อัตราที่กำหนดเพื่อให้ผู้สูงอายุสุขภาพดีมีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบโดยเฉพาะ ส่วนอีก 3 ประเทศ ไม่ได้จัดให้บริการแต่อย่างใด

3.5.2.2 เงื่อนไขในการก่อให้เกิดสิทธิ ระยะเวลาการนำส่งเงินสมทบก่อนเกษียณ

วิธีการจัดเก็บอัตราเงินสมทบไทยจัดเก็บเงินสมทบโดยสำนักงาน ประกันสังคม ส่วนเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์มีการจัดเก็บเงินสมทบโดยหน่วยงานสรรพากร อาจเป็นเพราะว่าฐานข้อมูลลูกจ้างนายจ้างอยู่ในฐานข้อมูลเสียภาษีอยู่แล้วการจัดเก็บเงินผ่าน กรมสรรพากรจึงสะดวก ส่วนกรณีประเทศไทยสำนักงานประกันสังคมจัดเก็บเงินสมทบเพราะ ผู้ประกันตนจำนวนมากกว่าร้อยละ 40 มีรายได้ไม่ถึงอัตราขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษี ผู้ประกันตนจึงไม่มีชื่อ ในฐานข้อมูลบุคคลที่ต้องเสียภาษี

1) อัตราเงินสมทบ

อัตราเงินไทยต่ำสุดในขณะที่เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กำหนดอัตราเงินสมทบในอัตราสูงกว่าไทยในสัดส่วน มากกว่า 2 เท่าของอัตราเงินสมทบของไทย

2) ระยะเวลาการส่งเงินสมทบของไทยกำหนดไว้ต่ำสุด 15 ปี ส่วนอีก 3 ประเทศกำหนดระยะเวลาส่งเงินสมทบ 40 ปีขึ้นไป

3.5.2.3 ระบบการเงินและแบบแผนบำนาญชราภาพ

เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เดิมใช้ระบบการเงินบำนาญแบบได้มาจ่ายไป (PAYG) และทั้ง 3 ประเทศประสบปัญหาการเปลี่ยนโครงสร้างประชากรและปัญหาทางการเงินมาก่อนได้ปฏิรูประบบบำนาญที่ใช้ในปัจจุบันเช่นเดียวกับ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียมใช้แผนบำนาญชราภาพแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน เป็นแผนที่มีการกำหนดระดับประโยชน์ทดแทนไว้ล่วงหน้าแน่นอน เพื่อให้สมาชิกมีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพหลังเกษียณไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของอนุสัญญาความมั่นคงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 กำหนดขั้นต่ำร้อยละ 40 ของค่าจ้างก่อนเกษียณ ต่อมาเดนมาร์กจัดทำโครงการบำนาญเสริมหรือกองทุนบำนาญ ATP เป็นระบบบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบและ ใช้แบบแผนการเงินสะสมเต็มจำนวน

ไทยใช้แบบแผนบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนแต่ใช้ระบบการเงินแบบสะสมเงินสำรองบางส่วน เพราะอัตราเงินสมทบภายใต้ระบบนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ต้องการในอนาคต เช่น 20 ปี อัตราเงินสมทบภายใต้ระบบนี้ถูกกำหนดขึ้นในช่วงแรกจะอยู่ระหว่างเงินสมทบภายใต้ระบบ PAYG และระบบ fully funded และจะปรับเงินสมทบเพิ่มสูงขึ้น (scaled premium) ตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมเป็นผลให้กองทุนประกันสังคมมีเงินสะสมมากขึ้นด้วยทำให้กองทุนมีเสถียรภาพ

อัตราเงินสมทบเนเธอร์แลนด์ ลูกจ้างจ่ายมากที่สุด รองลงมาเป็นเดนมาร์ก เบลเยียมและไทยอัตราเงินสมทบต่ำสุด ลูกจ้างส่งเงินสมทบฝ่ายละร้อยละ 3 ส่วนรัฐบาลส่งเงินสมทบร้อยละ 1 กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร

3.5.6.4 สิทธิประโยชน์

1) การกำหนดอายุเกษียณไทยต่ำสุด และไม่มีเกษียณก่อนกำหนด (early retired) ในขณะที่อายุขัยของคนไทยสูงขึ้น ส่วนเดนมาร์กกำหนดอายุเกษียณขยายอายุจาก 65 ปี เป็น 67 ปี อายุเกษียณ 66 ปี เพิ่มขึ้นมากกว่า 67 ปีในระหว่างปี 2024 จนถึงปี 2025 สำหรับผู้ที่เกิดหลังปี 1962 อายุเกษียณเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนตามอายุเฉลี่ย การคาดหมายซึ่งอายุหลังเกษียณจะอยู่ที่ 64.5 ปี เนเธอร์แลนด์กำหนดอายุเกษียณเป็น 65 ปี 2 เดือน (มีกำหนดเพิ่มเป็น 67 ปีภายในปี 2566) สำหรับเบลเยียมกำหนดอายุเกษียณ 65 ปีนับว่าเป็นการขยายอายุเกษียณที่ใกล้เคียงกัน และเพิ่มอายุเกษียณก่อนกำหนดมากขึ้น 2 ปีด้วย การเกษียณก่อนกำหนดปรับจากอายุ 60 ปีเป็น 62 ปี เป็นการปรับแบบขยับอายุทีละน้อย ทั้ง 3 ประเทศที่ศึกษามีหน่วยงานระดับท้องถิ่นจ่ายบำนาญแต่ของไทยเป็นมีหน่วยงานในส่วนกลางและราชการภูมิภาคเป็นผู้จ่ายประโยชน์ทดแทน โดยทั้ง 4 ประเทศจ่ายผ่านธนาคารทุกประเทศทั้งหมด

2) ระยะเวลาก่อนให้เกิดสิทธิบำนาญ

เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เบลเยียมมีระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิบำนาญต้องส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 39-45 ปีส่วนไทยกำหนดไว้ต่ำสุดคือ 15 ปี

นอกจากนั้น เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก เบลเยียม การจ่ายบำนาญจะพิจารณาสถานะการอยู่อาศัยด้วย ซึ่งจำนวนที่ได้รับจะแตกต่างกันระหว่างผู้รับบำนาญมีสถานะภาพโสด/ไม่ได้แต่งงาน บำนาญที่ได้รับร้อยละ 70 หรืออาศัยอยู่ร่วมกันเป็นผู้รับบำนาญทั้งสองคนได้รับบำนาญร้อยละ 100 เป็นต้น แต่ไทยไม่มีการแบ่งแยกระหว่างการสมรส หรือไม่สมรสเป็นสิทธิเฉพาะตนได้รับตามสูตรบำนาญที่ประกาศไว้เป็นการจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพ (cost of living) หรือ

ระดับความยากจน (poverty line) และไทยไม่ได้จัดให้มีบำนาญขั้นต่ำ หรือการจ่ายบำนาญให้สัมพันธ์กับมาตรฐานการดำรงชีพ (standard of living) ดัชนีการเพิ่มของบำนาญในอนาคตมูลค่าบำนาญจะลดลง ส่วนเดนมาร์ก และเบลเยียม เดนมาร์กจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ผู้รับบำนาญโดยพิจารณาสถานะการสมรส การอยู่อาศัยร่วมด้วย ส่วนไทยไม่ได้พิจารณาความแตกต่างผู้การสมรสการอาศัยร่วมกันของผู้รับบำนาญจ่ายบำนาญตามสิทธิเท่านั้น

3.6 ลักษณะเด่นของโครงการและลักษณะด้อยของโครงการ

3.6.1 ระบบประกันสังคมไทย

3.6.1.1 ลักษณะเด่นของโครงการ

กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นระบบบำนาญแบบสวัสดิการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชนมีลูกจ้างทั้งภาคบังคับซึ่งเป็นแรงงานในระบบการจ้างงานและภาคสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ การบริหารงานองค์กรประกันสังคม และ คณะกรรมการประกันสังคม มีระบบการบริหารงานโปร่งใส มีธรรมาภิบาล เป็นลักษณะเด่นของโครงการประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม ได้รับรางวัลบริหารงานโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลติดต่อกันหลายปีจนถึงปัจจุบัน ดูตัวอย่างภาคผนวก ก จึงมีความเสี่ยงน้อยที่สุดด้านการดำเนินงานและความเสี่ยงด้านเครดิต เพราะความเสี่ยงด้านการดำเนินงานเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดขององค์กรประกันสังคม

3.6.1.2 ลักษณะด้อยของโครงการ

องค์กรประกันสังคมให้ความสนใจในเรื่องความเสี่ยงด้านภาระผูกพันที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว เนื่องจากต้องเผชิญกับความเสี่ยงเช่นอัตราการเติบโตของรายได้แท้จริง (real earning growth) การเปลี่ยนโครงสร้างทางประชากร ประชากรมีอายุชื่อยืนยาวขึ้น กองทุนมีแนวโน้มจะขาดเสถียรภาพในปี 2587 เพราะกำหนดอัตราเงินสมทบต่ำและระยะเวลาส่งเงินสมทบสั้นจึงไม่สัมพันธ์กับจำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนตลอดช่วงที่เป็นสมาชิก ทำให้กองทุนมีภาระสูง ส่วนกำหนดอายุเกษียณต่ำสวนทางกับการเพิ่มขึ้นของอายุขัยคนไทยและทำให้ต้นทุนบำนาญเพิ่มสูงขึ้น

ผู้เกษียณไทยได้รับบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพ และยังไม่มีการปรับบำนาญตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน

3.6.2 ลักษณะเด่นของโครงการในต่างประเทศ

1) เดนมาร์ก

เป็นโครงการบำนาญเสริมลูกจ้าง ATP และการบริหารงานของ ATP มีโครงสร้างการบริหารงานเป็นนิติบุคคล สถานะเป็นองค์กรอิสระประเภทบริษัท (corporate body) ผู้บริหารระดับสูงเป็นประธานกรรมการบริหาร (chief executive office-CEO) จึงสามารถเลือกผู้บริหารงานที่มีความสามารถมาเป็นคณะผู้บริหารได้ดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูง มีโครงสร้างการบริหารชัดเจน โปร่งใส บริหารงานด้วยความรับผิดชอบสูง ดังนี้

- (1) มีการบริหารงานที่ดี และมีการปฏิบัติทางบัญชีที่ดี

- (2) ติดตามความเสี่ยงในการบริหารงาน
- (3) มีอำนาจบริหารงานเต็ม
- (4) มีระบบ IT ที่เหมาะสม มั่นคง และมาตรฐาน

ปี 2011 กองทุนบำนาญ ATP ได้รับผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 42 หรือ 15.7 พันล้านโครน ใน 3 ไตรมาสแรกของปี 2011 จากสินทรัพย์ทั้งหมด 554 พันล้านโครนเดนมาร์ก ซึ่งถือว่าเป็นการประสบความสำเร็จอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ยุโรปประสบวิกฤตทางการเงิน แต่ ATP สามารถบริหารสินทรัพย์ได้กำไรอย่างน่าพอใจ รูปแบบการบริหารงานของ ATP ตามที่บัญญัติในกฎหมายกำหนดบทบาทของนักคณิตศาสตร์ประกันภัย ตามกฎหมายเดนมาร์ก ปี 2008 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการจะจัดจ้างนักคณิตศาสตร์ประกันภัยเข้าดำเนินการรับผิดชอบตามความจำเป็น มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและคำนวณผลการดำเนินงานของ ATP โดยกฎหมายกำหนดให้รายงานผลการประเมินสถานะกองทุน ATP ต่อ สำนักงานเดนิส FSA (The Danish FSA) เป็นรายปี การทำงานของนักคณิตศาสตร์ประกันภัยมีความอิสระ

นอกจากนั้นลักษณะเด่นของระบบประกันสังคมเดนมาร์กคือการช่วยเหลือนายจ้างโดยให้นายจ้างกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินสมทบ ส่วนการส่งเงินสมทบ นายจ้างส่งเงินสมทบเป็นรายไตรมาส ทำให้ลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เดนมาร์กให้ความสำคัญคุ้มครองประชากรทั้งประเทศ

2) เบลเยียม

การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ (National Office for Social Security) คุ้มครองประชาชนทุกคน ระบบการประกันสังคมเบลเยียมมีพื้นฐานของหลักการความเป็นหนึ่งเดียวกัน (solidarity) โดยมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ อาทิ ผู้ทำงานและผู้ว่างงาน วัยหนุ่มสาวและคนชรา ผู้มีรายได้และผู้ไม่มีรายได้ ครอบครัวที่มีบุตรและครอบครัวไม่มีบุตร มีบำนาญสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้พักผ่อน ตลอดจนเป็นระบบไตรภาคีในการจ่ายเงินสมทบระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างและ รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี และ เบลเยียมจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพ ทำให้มูลค่าบำนาญไม่ลดลง มีประกันรายได้ขั้นต่ำ *กำหนดการขยายอายุเกษียณทำให้กองทุนยั่งยืน และ องค์การประกันสังคมแห่งชาติเบลเยียมทำความตกลง (MOU) ในการจ่ายบำนาญนอกประเทศกับประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปและประเทศไทย ทำให้ผู้รับบำนาญสะดวกในการรับบำนาญในต่างประเทศ

3) เนเธอร์แลนด์

รูปแบบการบริหารเป็นธนาคาร สามารถนำเงินไปแสวงหากำไรได้ด้วยตนเอง มีการจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพและปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์ปีละ 2 ครั้ง ทำให้มูลค่าบำนาญไม่ลดลง การจ่ายบำนาญมีการพิจารณาสถานะการอยู่ร่วมกันฉันสามีภรรยา โสด การอยู่กันแบบเพื่อนมีการจ่ายบำนาญตามสถานะภาพ และองค์การประกันสังคมทำความตกลง (MOU) กับองค์การประกันสังคมไทย ในการจ่ายบำนาญนอกประเทศกับผู้สูงอายุเนเธอร์แลนด์ที่พำนักในประเทศไทย ทำให้ผู้รับบำนาญสะดวกในการรับบำนาญและยึดติดตามผู้รับบำนาญตามที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ร้องขอความร่วมมือนอกจากนั้น รวมทั้งการขยายอายุเกษียณทำให้กองทุนประกันสังคมยั่งยืน

3.6.3 ลักษณะด้อยของโครงการในต่างประเทศ

ระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความเสี่ยงในประเด็นโครงการประกันสังคมที่สัญญาว่าจะจ่ายเงินบำนาญมีความเสี่ยงในบริบทเดียวกันดังนี้

1) ความเสี่ยงของการมีอายุยืนมากขึ้น (longevity risk) เป็นความเสี่ยงที่ผู้รับบำนาญจะมีชีวิตยืนยาวกว่าในอดีตระยะเวลาส่งเงินสมทบนานเกือบ 40 ปี ขึ้นไปอายุเกษียณสูงและทำให้ต้องจ่ายภาษียาวนานขึ้น ทั้ง 3 ประเทศมีเป็นสังคมผู้สูงอายุ

2) ความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน หรือความเสี่ยงตามพันธสัญญาที่ต้องปรับประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินเฟ้อเพื่อรักษามูลค่าประโยชน์ทดแทนซึ่งต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างมาก

3) ความเสี่ยงด้านการเกษียณอายุเนื่องจากไร้ความสามารถในการทำงานหรือสุขภาพไม่ดี (incapacity or ill-health retirement risk) เป็นความเสี่ยงกรณีต้องให้เงินบำนาญก่อนอายุเกษียณแก่บุคคลที่ไร้ความสามารถหรือสุขภาพไม่ดีซึ่งมีสิทธิรับบำนาญ

ตารางที่ 12 สรุปผลการเปรียบเทียบระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เบลเยียมกับไทย

เนื้อหา	ไทย	เดนมาร์ก	เนเธอร์แลนด์	เบลเยียม
1) การคุ้มครอง/ชนิดโครงการ	Δ	Δ	Δ	Δ
– ลูกจ้าง/ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ				
– ประชาชนทุกคนในประเทศ		Δ	Δ	Δ
– สัดส่วนของผู้ประกันตนกับกำลังแรงงาน 2014 (ร้อยละ)	19.19	85.00	–	–
– สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)				
2) ที่มาของเงินกองทุน				
– นายจ้าง	Δ	Δ		Δ
– ลูกจ้าง	Δ	Δ	Δ	Δ
– รัฐบาล	Δ		Δ	Δ
3) แบบแผนและระบบการเงินของโครงการ				
– Pay as you go			Δ	Δ
4) Partially Funded	Δ			
– Fully Funded		Δ		
5) ระบบบำนาญที่ใช้				
– ระบบบำนาญ DB	Δ		Δ	Δ
– ระบบบำนาญ DC		Δ		

เนื้อหา	ไทย	เดนมาร์ก	เนเธอร์แลนด์	เบลเยียม
– ระบบบำนาญ NDC				
6) กฎหมายให้ความช่วยเหลือ นายจ้าง – มีเงินช่วยเหลือเมื่อพักผ่อน ประจำปี – ทบทวนประโยชน์ทดแทน ปีละ 2 ครั้ง – มีพลเมืองที่ไทยจ่าย ประโยชน์ทดแทนให้	มีมาตรการ เป็นครั้งคราว – –	Δ	 Δ Δ	 Δ
7) อัตราเงินสมทบ – นายจ้าง – ลูกจ้าง – รัฐบาล	0.03 0.03 0.01	2/3 ของรายได้ 1/3 ของรายได้ –	0.18 สนับสนุน บางส่วน	0.08 สนับสนุน บางส่วนเป็นปี
8) รูปแบบกองทุน – จัดตั้งเป็นกองทุน ประกันสังคม – จัดตั้งเป็นธนาคาร ประกันสังคม	Δ	Δ		Δ
9) วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทน – หน่วยงานจ่ายเอง – มอบให้หน่วยงานท้องถิ่น จ่ายประโยชน์ทดแทนให้ – โอนเงินเข้าธนาคาร	Δ	Δ Δ	Δ Δ	Δ Δ
10) การเกษียณอายุ – เกษียณอายุปกติ – เกษียณอายุก่อนกำหนด	55 ปี ไม่มี	65 ปี 62 ปี	65.2 ปี –	65 ปี 61 ปี
11) จำนวนบำนาญ – อัตราเดียว – โสด – อยู่รวมกัน – แต่งงาน	Δ	Δ Δ Δ Δ	Δ Δ Δ Δ	Δ Δ Δ Δ
12) ระบบบำนาญ 3 เสาหลัก	Δ	Δ	Δ	Δ
– มีระบบบำนาญเสริมเป็น – ระบบประกันสังคม		Δ		

3.7 สรุปผลการศึกษา

3.7.1 ผลการศึกษาพบความเสี่ยงกรณีชราภาพ

เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

- 1) ความเสี่ยงของการกำหนดอายุเกษียณต่ำ
- 2) อัตราเงินสมทบต่ำ (ร้อยละ 7 ของค่าจ้าง) และระยะเวลาจ่ายเงินสมทบสั้นแต่จ่ายบำนาญร้อยละ 20 บวก 1.5 จึงเป็นภาระของกองทุน

3) อัตราบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพ และยังไม่มีการปรับบำนาญตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เพราะอัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน

3.7.2 แนวทางทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

1) การเพิ่มเงินสมทบเป็นแนวทางหลักสำคัญที่สุดช่วยยืดอายุกองทุนและเป็นวิธีการแรกที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพราะการเพิ่มเงินสมทบเป็นการเพิ่มขนาดของกองทุนให้ใหญ่ขึ้นและได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนมากขึ้นด้วย ส่วนแนวทางเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนนั้น หากลงทุนได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ทำให้เงินกองทุนเพิ่มขึ้น 10,000 ล้านบาท ยืดอายุกองทุน 5-10 ปี การหาช่องทางการลงทุนที่ได้ผลตอบแทนเพิ่มเป็นแนวทางที่จำเป็นแต่หน่วยลงทุนต้องพิจารณาความเสี่ยงอย่างรอบคอบเพราะความเสี่ยงสูงได้รับผลตอบแทนสูง (high risk high return) โดยเริ่มต้นในปี 2560

2) การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญและการขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิ (จ่ายเงินสมทบ) จากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับการกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปี จะช่วยยืดอายุกองทุนออกไป 5-7 ปี ทั้งนี้มีสมมติฐานว่าจะเริ่มต้นดำเนินการในปี 2563

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาส่วนบุคคล เรื่องการศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กับ ไทย ศึกษากรณีชราภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอในการดำเนินการทั้งในระดับกระทรวงและระดับหน่วยงานโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนาเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) และวิเคราะห์ข้อมูลของกองทุนประกันสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่มีแนวโน้มว่ากองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะขาดความยั่งยืนใน ปี 2587 เนื่องจากการระจ่ายผูกพันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ผลการศึกษาพบความเสี่ยงกรณีชราภาพเกิดจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

- 1) ความเสี่ยงของการกำหนดอายุเกษียณต่ำ
- 2) อัตราเงินสมทบต่ำรับเงินสมทบร้อยละ 7 แต่จ่ายบำนาญร้อยละ 20บวก 1.5 และระยะเวลาจ่ายเงินสมทบสั้น 15 ปี จึงเป็นภาระของกองทุนชราภาพในอนาคต
- 3) อัตราบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็น ความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk)

4.1.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอที่จะทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนแก่กองทุนกรณีชราภาพ และไม่เป็นการหนักของลูกจ้าง นายจ้าง และ รัฐบาลเป็นเป้าหมายหลัก เพราะการเพิ่มอัตราเงินสมทบในอัตราสูงอาจเป็นภาระหนักและไม่เป็นที่ยอมรับทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และการเพิ่มขึ้นของเงินสมทบส่วนของรัฐบาลเป็นส่วนต่างที่เพิ่มขึ้นเท่ากับอัตราเงินสมทบของลูกจ้างที่เพิ่มขึ้นอันเป็นภาระหนักที่ต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบ ยิ่งไปกว่านั้นเป็นผลให้ต้นทุนของแรงงานสูงขึ้นมากจนเกิดผลเสียในด้านการแข่งขันกับต่างประเทศ

นโยบายที่จะทำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนให้กองทุน คือ การเพิ่มอัตราเงินสมทบต่ำและเพิ่มทีละน้อย เนื่องจากระบบการเงินสมทบของโครงการของไทยเป็นอัตราเงินสมทบแบบช่วง (scaled premium) อัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได อัตราเงินสมทบจะคำนวณให้เพียงพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อโครงการที่เติบโตเต็มที่ผลของการใช้วิธีการที่จะทำให้อัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและเงินสะสมกองทุนต้องไม่ลดลงและมีการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยประเมินสถานะกองทุนทุกปีรายละเอียดดังนี้

- 1) การเพิ่มเงินสมทบเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดในการช่วยยืดอายุกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพและเป็นวิธีการแรกที่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและเร่งด่วน เพราะเป็นการเพิ่มขนาดของกองทุนให้ใหญ่ขึ้นได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนมากขึ้นด้วย ส่วนเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนนั้น หากลงทุนได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ทำให้เงินกองทุนเพิ่มขึ้น

10,000 ล้านบาทช่วยยืดอกอายุกองทุน 5-10 ปี การลงทุนได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นจึงเป็นแนวนโยบายหลักเช่นเดียวกันโดยมีสมมติฐานว่าเริ่มต้นดำเนินการในปี 2560

2) การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญและการขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิ (จ่ายเงินสมทบ) จากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับการกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปี จะช่วยยืดอกอายุกองทุนออกไป 5-7 ปีทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่านโยบายเสริมจะเริ่มต้นดำเนินการในปี 2563

4.1.2 ข้อเสนอในการดำเนินการ

มาตรการลดความเสี่ยงก่อเกิดความสมดุลและความยั่งยืนแก่กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพดังนี้

1) การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพตั้งแต่ปี 2560 ถึงปี 2589 อัตราเงินสมทบผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.25 และส่วนของนายจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.15 ทุก 2 ปี จนกระทั่งอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพรวมสองฝ่ายร้อยละ 11 สำหรับส่วนของผู้ประกันตนร้อยละ 5.50 และร้อยละ 4.50 ของนายจ้างในปี 2589 หลังจากนั้นกำหนดให้อัตราเงินสมทบคงที่ในอัตราดังกล่าว พบว่ากองทุนจะมีอายุถึงปี 2605 หรือประมาณ 46 ปี นับจากเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพในปี 2557 กองทุนมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นประมาณ 16 ปี

2) การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญเริ่มในปี 2563 เริ่มต้นขยายอายุออกไปต่อคนปีละ 6 เดือน จนอายุเกษียณอยู่ที่ 60 ปี โดยอัตราเงินสมทบคงที่อัตราฝ่ายละร้อยละ 3 (เฉพาะนายจ้างและลูกจ้าง) พบว่า กองทุนมีอายุถึงปี 2594 หรือประมาณ 37 ปี นับจากเริ่มจ่าย บำนาญชราภาพกองทุนมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้นประมาณ 7 ปี เมื่อเทียบกับสถานการณ์ ปัจจุบัน โดยเริ่มต้นกับผู้ที่เกิดตั้งแต่ ปี 2510 เป็นต้นไป โดยกำหนดตั้งแต่ มกราคม 2563 และ กำหนดให้อายุ 55 ปีเป็นการเกษียณก่อนกำหนด

3) การขยายระยะเวลาก่อให้เกิดสิทธิจากระยะเวลาส่งเงินสมทบ 15 ปีบวกเพิ่ม เท่ากับการกำหนดอายุเกษียณจนถึง 20 ปีคือเพิ่มอายุเกษียณเป็น 56 ปี กำหนดให้ระยะส่งเงินสมทบเป็น 16 ปีเป็นต้นโดยขยายให้สอดคล้องกันระหว่างมาตรการ 2 และ 3 การปรับเพิ่มระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบเพื่อเกิดสิทธิอาจจะปรับอย่างค่อยเป็นค่อยไป อาทิ เพิ่มระยะเวลา 1 ปี ทุก 2 ปี อย่างไรก็ตาม อายุเกษียณขณะนี้อายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นและยังสามารถ ทำงานได้จึงเพิ่มอายุเกษียณให้สอดคล้องกับระยะเวลาเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญ อาจจะกระทบต่อ กลุ่มแรงงานที่ทำงานหนัก จึงสมควรกำหนดให้อายุ 55 ปีเป็นเกษียณก่อนกำหนด

ส่วนสถานการณ์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในอนาคต กองทุนประกันสังคมจะประสบปัญหาจำนวนคนวัยแรงงาน มาตรา 33 (ภาคบังคับ) ไม่เพิ่มขึ้น และคงตัวไปอีกราว 10 ปี ทำให้รายรับลดน้อยลงแต่รายจ่ายเพิ่มมากขึ้นโดยคาดการณ์ว่าในปี 2578 รายรับกับรายจ่ายของกองทุนจะเท่ากันและติดลบปี 2587เนื่องจากมีผู้รับบำนาญชราภาพจำนวน 6.3 ล้านคน

4.1.3 ลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของระบบประกันสังคมไทย

1) ลักษณะเด่นของโครงการ

กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นระบบบำนาญแบบสวัสดิการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชนมีลูกจ้างทั้งภาคบังคับซึ่งเป็นแรงงานใน

ระบบการจ้างงานและภาคสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ การบริหารงานองค์กรประกันสังคมและคณะกรรมการประกันสังคม มีระบบการบริหารงานโปร่งใส มีธรรมาภิบาล เป็นลักษณะเด่นของโครงการประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม ได้รับรางวัลบริหารงานโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล ติดต่อกันหลายปีจนถึงปัจจุบัน ดูตัวอย่างภาคผนวก ก

2) ลักษณะด้อยของโครงการ

องค์กรประกันสังคมไทยให้ความสนใจในเรื่องความเสี่ยงด้านภาวะผูกพันที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว เนื่องจากต้องเผชิญกับความเสี่ยงเช่นอัตราการเติบโตของรายได้แท้จริง (real earning growth) การเปลี่ยนโครงสร้างทางประชากร ประชากรมีอายุชียยืนยาวขึ้น กองทุนมีแนวโน้มจะขาดเสถียรภาพในปี 2587 เพราะกำหนดอัตราเงินสมทบต่ำและระยะเวลาส่งเงินสมทบสั้นจึงไม่สัมพันธ์กับจำนวนเงินสะสมและเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนตลอดช่วงที่เป็นสมาชิก ทำให้กองทุนมีภาระสูง ส่วนกำหนดอายุเกษียณต่ำสวนทางกับการเพิ่มขึ้นของอายุชียคนไทยและทำให้ต้นทุนบำนาญเพิ่มสูงขึ้น

ผู้รับบำนาญได้รับบำนาญไม่สัมพันธ์กับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทนลง

4.1.4 ลักษณะเด่นของโครงการในต่างประเทศ

การบริหารงานระบบประกันสังคมในต่างประเทศมีทั้งลักษณะเด่นและลักษณะด้อยผู้บริหารควรพิจารณาเลือกลักษณะเด่นของแต่ละประเทศมาปรับใช้ประโยชน์และหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่เป็นลักษณะด้อยในแต่ละประเทศดังนี้

1) เดนมาร์ก

เป็นโครงการบำนาญเสริมลูกจ้าง ATP และการบริหารงานของ ATP มีโครงสร้างการบริหารงานเป็นนิติบุคคล สถานะเป็นองค์กรอิสระประเภทบริษัท (corporate body) ผู้บริหารระดับสูงเป็นประธานกรรมการบริหาร (chief executive office-CEO) จึงสามารถเลือกผู้บริหารงานที่มีความสามารถมาเป็นคณะผู้บริหารได้ สามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูง เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารองค์กรชัดเจน โปร่งใส บริหารงานด้วยความรับผิดชอบสูง นอกจากนั้นลักษณะเด่นของระบบประกันสังคมเดนมาร์กคือการช่วยเหลือนายจ้างโดยให้นายจ้างกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินสมทบ ส่วนการส่งเงินสมทบ นายจ้างส่งเงินสมทบเป็นรายไตรมาส ทำให้ลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เดนมาร์กให้ความสำคัญคุ้มครองประชากรทั้งประเทศ

2) เบลเยียม

การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ (National Office for Social Security) คุ้มครองประชาชนทุกคน มีบำนาญสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้พักผ่อน ตลอดจนเป็นระบบไตรภาคีในการจ่ายเงินสมทบระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างและ รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี และเบลเยียมจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพ ทำให้มูลค่าบำนาญไม่ลดลง มีประกันรายได้ขั้นต่ำ กำหนดการขยายอายุเกษียณทำให้กองทุนยั่งยืน และ องค์กรประกันสังคมแห่งชาติเบลเยียมทำความตกลง

(MOU) ในการจ่ายบำนาญนอกประเทศกับประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปและประเทศไทย ทำให้ผู้รับบำนาญสะดวกในการรับบำนาญในต่างประเทศ

3) เนเธอร์แลนด์

รูปแบบการบริหารเป็นธนาคาร สามารถนำเงินไปแสวงหากำไรได้ด้วยตนเอง มีการจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพและปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์ปีละ 2 ครั้ง ทำให้มูลค่าบำนาญไม่ลดลง และองค์กรประกันสังคมทำความตกลง (MOU) กับองค์กรประกันสังคมทำให้ผู้รับบำนาญสะดวกในการรับบำนาญรวมทั้งการขยายอายุเกษียณทำให้กองทุนประกันสังคมยั่งยืน

4.1.5 ลักษณะด้อยของโครงการในต่างประเทศ

ระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความเสี่ยงในประเด็นโครงการประกันสังคมที่สัญญาว่าจะจ่ายเงินบำนาญมีความเสี่ยงในบริบทเดียวกันดังนี้

1) ความเสี่ยงของการมีอายุยืนมากขึ้น (longevity risk) เป็นความเสี่ยงที่ผู้รับบำนาญจะมีชีวิตยืนยาวกว่าในอดีตระยะเวลาส่งเงินสมทบนานเกือบ 40 ปี ขึ้นไปอายุเกษียณสูงและทำให้ต้องจ่ายภาษียาวนานขึ้น ทั้ง 3 ประเทศมีเป็นสังคมผู้สูงอายุ

2) ความเสี่ยงด้านภาวะเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะลดมูลค่าของประโยชน์ทดแทน หรือความเสี่ยงตามพันธสัญญาที่ต้องปรับประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินเฟ้อเพื่อรักษามูลค่าประโยชน์ทดแทนซึ่งต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างมาก

3) ความเสี่ยงด้านการเกษียณอายุเนื่องจากไร้ความสามารถในการทำงานหรือสุขภาพไม่ดี (incapacity or ill-health retirement risk) เป็นความเสี่ยงกรณีต้องให้เงินบำนาญก่อนอายุเกษียณแก่บุคคลที่ไร้ความสามารถหรือสุขภาพไม่ดีซึ่งมีสิทธิรับบำนาญ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ในเรื่องของผลกระทบที่จะมีต่อภาคการจ้างงานและการผลิตของประเทศที่สัดส่วนกำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลง อันส่งผลต่อขีดความสามารถในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว เพื่อให้ผู้เกษียณมีรายได้เพิ่มเติมและเพิ่มการจ้างงาน การส่งเสริมการมีบุตร ปรับโครงสร้างประชากรให้สมดุลระหว่างประชากรวัยเด็กและประชากรสูงอายุ อัตราเจริญพันธุ์ของประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว จาก 2.7 ในปี 2528 ลดลงเหลือ 1.49 ในปี 2558 และจะลดลงเหลือ 1.36 ในปี 2563 หากไม่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลสนับสนุนวัยเจริญพันธุ์ มีบุตรในอัตราทดแทนที่ยั่งยืนคือ มาตรการส่งเสริมและขยายเวลาให้สามีและ ภรรยาลาหยุดเลี้ยงดูบุตรจนบุตรครบ 1 ขวบและมาตรการส่งเสริมการเลี้ยงดูบุตร สนับสนุนเป็นเงินสมเคราะห์บุตรให้บุตรผู้ประกันตนให้มากขึ้นส่งเสริมการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุเป็นรายชั่วโมง การจัดดำเนินการโครงการบำนาญเสริมแก่ลูกจ้างระบบบัญชีรายบุคคล จะเพิ่มหลักประกันความมั่นคงทางรายได้

4.2.2 การปฏิรูปกองทุนประกันสังคม ควรกำหนดแนวทาง (road map) เพื่อการปฏิรูปกองทุนประกันสังคมดังนี้

1) วางกรอบให้สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีเป้าหมาย โปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ บริหารงานโดยทีมงานมืออาชีพ และเพิ่มดอกผลการลงทุนมากกว่า 1 หมื่นล้านบาทต่อปี เพื่อยืดอายุกองทุน 5-10 ปี

2) ปรับปรุงอัตราประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจากการจ่ายบำนาญตามค่าครองชีพ (Cost of living) หรือเส้นความยากจน (Poverty line) เป็นการจ่ายบำนาญชราภาพให้สัมพันธ์กับมาตรฐานการดำรงชีพ (Standard of living) ในช่วงก่อนที่จะเกษียณอายุอาจจะกำหนดเป็นดัชนีไว้ในกฎหมายปรับเพิ่มบำนาญทุก 2 ต่อครั้งหรือ ปรับบำนาญทุกปี เป็นต้น

3) กำหนดให้กองทุนประกันสังคมให้นายจ้างกู้ยืมเงินได้

4) มีการทบทวนและปรับปรุงการคาดการณ์การทางด้านคณิตศาสตร์ ประกันภัยทุกปีอาจว่าจ้างกลุ่มนักคณิตศาสตร์ประกันภัยตรวจสอบสมมุติฐานทางคณิตศาสตร์ประกันภัย

5) ภายในปี 2559 ต้องผลักดันให้สำนักงานบริหารการลงทุน เป็นกองจริงที่มีกฎหมายรองรับ พร้อมออกระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการลงทุน (investment unit) และจัดทำระเบียบการจ้างบุคลากรและจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นภายในปี 2560 และผลักดันแก้ไขกฎหมายประกันสังคมให้กองทุนประกันสังคมเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงแรงงาน

6) การบริหารการเงินระบบประกันสังคม

การบริหารเงินกองทุนมีแนวทางการบริหารที่คล้ายคลึงกันเกือบทั่วโลก ซึ่งแต่ละประเทศจะใช้แนวคิดและหลักการที่มีการดำเนินโครงการประกันสังคมมาก่อน ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายประกันสังคม ได้กล่าวไว้ในเอกสารรายงานปัญหาด้านนโยบายและการบริหารงานประกันสังคมว่า การที่จะสามารถบริหารการเงินของระบบประกันสังคมให้อยู่ในสภาพสมดุลได้จะต้องขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของรัฐบาลในทางบวกที่สำคัญ คือ

1) การปรับปรุงกฎหมายและนโยบายด้านการเงินที่เอื้อต่อการดำเนินงานของกองทุน

2) การควบคุมการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

3) การเก็บเงินสมทบให้ได้ครบถ้วนบริบูรณ์ของหน่วยงาน

4) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารของหน่วยงาน

5) มีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกลยุทธ์ด้านการเงินที่ปลอดภัย

4.3 งานวิจัยที่ควรจะศึกษาต่อไป

1) ศึกษาความต้องการของลูกจ้างนายจ้างในเพิ่มการออมและขยายอายุเกษียณ

2) ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งโครงการบำนาญเสริมลูกจ้าง

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

กองวิจัยและพัฒนา. ผลการประเมินสถานะกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2556.

กองวิชาการและแผนงาน. การประกันสังคมในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม, 2539.

กองวิชาการและแผนงาน. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอายุขัยเฉลี่ยและรูปแบบการเกษียณอายุต่อต้นทุนบำนาญ. แปลโดย สำนักงานประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม, 2535. (รายงานการประชุมสมัชชาใหญ่ ครั้งที่ 24 กรุงอคาปูลโก ประเทศเม็กซิโก วันที่ 22 พฤศจิกายน-1 ธันวาคม 2535): 62.

กองวิชาการและแผนงาน. รายงานการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญ ILO โครงการ TSS-1 เรื่อง บำนาญชราภาพ การสงเคราะห์ครอบครัวและพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม, 2538.

กองแผนงานและสารสนเทศ และกองวิจัยและพัฒนา. สรุปผลการประชุมสัมมนาทางวิชาการสำหรับนักคณิตศาสตร์ประกันภัยและเจ้าหน้าที่สถิติ ณ เมืองลีมาสซอล สาธารณรัฐไซปรัสระหว่าง 28 ตุลาคม-2 พฤศจิกายน 2551 และข้อมูลการประกันสังคมของสาธารณรัฐไซปรัส. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2551.

กองแผนนโยบายและแผนงาน. ระบบประกันสังคมเนเธอร์แลนด์. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2558.

กองแผนนโยบายและแผนงาน. การบริหารความเสี่ยงและระบบบำนาญ. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2553.

กอบศักดิ์ ภูตระกูลและอนรรฆ เสรีเชษฐพงษ์. เรื่อง “ทางรอดของระบบประกันสังคมไทย: แนวทางการปฏิรูปสู่ความยั่งยืน”. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2550.

จอห์น ซี. วิลกิน. รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรของธนาคารโลก ฉบับที่ 4 เป็นเอกสารแสดงข้อคิดเห็นในฐานะที่ปรึกษาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยของธนาคารโลก ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2539. แปลโดย ญาณิฉายศิลป์รุ่งเรือง. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.

จินตนา ยงพุกษา. ความคิดเห็นต่อการขยายอายุการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จาก 55 ปี เป็น 60 ปีของผู้ประกันตน ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประกันตน จังหวัดสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

- ดวงใจ รุ่งโรจน์เจริญกิจ. แผนงานขับเคลื่อนสังคมด้วยวัฒนธรรมการใช้ข้อมูลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553–2583. วารสารการเงินการลงทุนการตลาดและการบริหารธุรกิจ 1 (2) .
- ทัศนีย์ เหลือรักษ์. ความพร้อมและความต้องการของผู้ประกันตนเกี่ยวกับการใช้สิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพ สำนักงานประกันสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการสาธารณสุข วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551.
- บุญเลิศ ธีระตระกูล และคณะ. การส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในประเทศไทย: รายงานการศึกษาหลักสูตรนักบริหารแรงงานระดับสูง (นบรส.) รุ่นที่ 1 ระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม–88 กันยายน 2553. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2553.
- ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์ และปราโมทย์ ประสาทกุล. ประชากรไทยในอนาคต พ.ศ. 2548–2568. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548.
- เพ็ญศรี ไตรรัตน์. แบบแผนและระบบการเงินของโครงการบำนาญชราภาพ. ออนไลน์.2553. แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th>.
- เพ็ญศรี ไตรรัตน์. การประเมินสถานะทางการเงินของระบบประกันสังคมสหรัฐอเมริกา. ออนไลน์. 2554. แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th>.
- เพ็ญศรี ไตรรัตน์. ประชุมเชิงปฏิบัติการด้านบำนาญ ระหว่าง 18 กันยายน–6 ตุลาคม 2549 ณ ศูนย์ฝึกอบรมระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ณ เมืองตูริน สาธารณรัฐอิตาลี. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2549.
- เพ็ญศรี ไตรรัตน์และจารุณี บริบาลบุรีภัณฑ์. รูปแบบการประกันสังคมกรณีชราภาพในนานาประเทศ. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2554.
- รักษศักดิ์ โชติชัยสถิตย์. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนประกันสังคม เอกสารหมายเลข 2 ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.) ตำแหน่งเลขที่ 10. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2551.
- มัทนา และนิติ อิงพรประสิทธิ์. ประชากรและความอยู่รอดของกองทุนประกันสังคม กรณีประโยชน์ทดแทนการชราภาพ. กรุงเทพมหานคร: (พฤศจิกายน 2537): 24.
- ยานี ประเสริฐพันธ์. รายงานการศึกษารูปแบบการประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์และคณะ. ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย. กรุงเทพมหานคร, 2553.
- วิน พรหมแพทย์. จับเข้าคุก "วิน พรหมแพทย์" เจาะแผนบริหารพอร์ตประกันสังคม. ประชาชาติธุรกิจ, 2558.
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์. ระบบประกันสังคม (Social Security) ของเบลเยียม. ออนไลน์. 2548. แหล่งที่มา: <http://www.Thai Europe.Net>.
- สำนักงานประกันสังคม. รายงานประจำปี 2556 (annual report 2013) . นนทบุรี: กลุ่มงานสถิติและคณิตศาสตร์ประกันภัย กองวิจัยและพัฒนา, 2556.

- สำนักงานประกันสังคม. รายงานประจำปี 2557 (annual report 2014) . นนทบุรี: กลุ่มงานสถิติ และคณิตศาสตร์ประกันภัย กองวิจัยและพัฒนา, 2557.
- สำนักเงินสมทบ. การศึกษาดูงานการให้บริการและพัฒนางานประกันสังคม ณ ราชอาณาจักร เดนมาร์กและนอร์เวย์ ระหว่างวันที่ 20–28 กันยายน 2554. นนทบุรี: สำนักงาน ประกันสังคม, 2554.
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. หลักนโยบายการลงทุน 5 ประการ (The Five Pillar of Investment Policy) . กรุงเทพมหานคร: 35–39, 2540
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มา ของเงิน. กรุงเทพมหานคร, 2555.
- สวนดุสิตโพลมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. สำรวจความคิดเห็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานไทยตามจังหวัดใหญ่ ทั่วประเทศระหว่าง 25–30 เมษายน . ออนไลน์. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.ไทยรัฐออนไลน์>. 30 เมษายน 2556
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การคาดประมาณการประชากรของ ประเทศไทย พ.ศ. 2553–2583. กรุงเทพมหานคร, 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลัง เกษียณให้คนไทย. กรุงเทพมหานคร, 2557.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2551. โครงการแนวทางการส่งเสริมการออมของผู้มีงานทำภายใต้โครงการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร:ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ภาษาอังกฤษ
- Dave Shoffner, Office of Retirement and Disability Policy. Distribution Effects of Raising the social Security Payroll Tax. Policy Brief No. 2010 (April 2010)
- National Center for Analysis, Ideas Changing the World. Social Security Problem Accelerating. December, 1997.
- Robert L. Clark. Measuring the Financial Status of The U.S. Social Security System. North Carolina State University, 2004.
- United States Government Accountability Office. Report to Congressional Requesters. October, 2005.
- McGillivray R. Warren. Social Security Pension. Current Issues (ISSA: 1997)
- U.S. Social Security Administration. Social Security Programs Throughout the World. Europe, 2014.
- Glasgow Caledonian University. Model of pension scheme, train on social Security administration session 4. Bangkok: Social Security Office, 1995.

Thailand pension and family benefit. Report to the government on the Development of social protection by Social Security Department, Geneva and ILO/EASMAT. Bangkok, 2540.

McGillivray R. Warren. Actuarial valuation of social security schemes: necessity, Utility and misconception, ISSA 11th international conference of security actuaries and statisticians. Athens, 1995.

Allianz international. Pension Paper (2004): 1.

Pension at a glance Asia/Pacific. OECD, 2556.

UN. world population ageing. (2013): 53.

World Bank. Pension database (mandatory pension schemes for private sector) .India: Employee Provident Fund, 2014.

World Bank reform primer. The world pension conceptual framework. 2005.

ภาคผนวก

ประมวลภาพ



ภาพที่ 1 ภาพเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมรับโล่และประกาศเกียรติคุณส่วนราชการที่ส่งเสริมมาตรฐานความโปร่งใสประจำปี 2557 จากสำนักงาน ก.พ.



ภาพที่ 2 ภาพเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมรับรางวัลบริการภาครัฐแห่งชาติประจำปี 2557
ด้านผลงานการรับชำระเงินสมทบผู้ประกันตนมาตรา 39 และมาตรา 40 จาก สนง. กพร.



ภาพที่ 3 ภาพเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมรับรองคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2557 จาก สนง.ก.พ.ร.



ภาพที่ 4 ภาพรองเลขathiการสำนักงานประกันสังคมร่วมเป็นเกียรติในพิธีมอบรางวัลผู้ประกันตนในรายการคุยมองข่าวเช้า



ภาพที่ 5 ภาพเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมรับรางวัลดัชนีวัดความโปร่งใสของ หน่วยงานภาครัฐ โดยได้รับคะแนนสูงสุดรายดัชนีในดัชนีผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติ ราชการ เมื่อ 11 ธันวาคม 2556 จาก ปปช.



ภาพที่ 6 ภาพเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมรับประกาศเกียรติคุณในโอกาสที่สำนักงานประกันสังคมได้รับรางวัล “หน่วยงานโปร่งใส” จากสำนักงาน ก.พ.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางเพ็ญศรี ไตรรัตน์

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประชากรศึกษา) มหาวิทยาลัยมหิดล
- Certificate for network system administration techniques for IT professionals
- Certificate for the asian social insurance administrator for Japan International Corporation of welfare Services, Tokyo Japan
- Certificate workshop on pension schemes of International Labour Organization, Italy

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ
ปฏิบัติงานผู้อำนวยการกลุ่มทะเบียนนายจ้าง
สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน