

# FAQ

**FOCUSED AND QUICK**

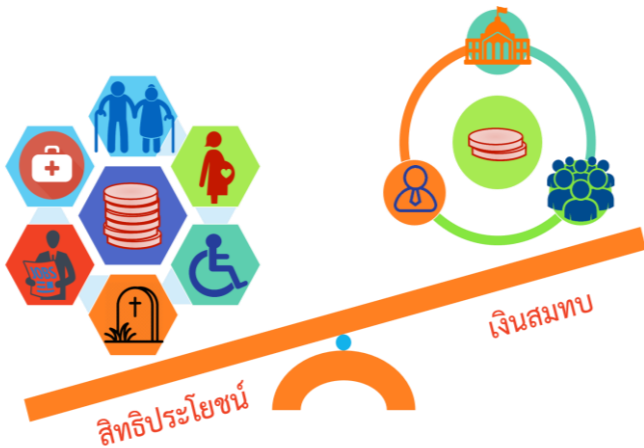
Issue 191

November 24, 2021

ทางออกของประกันสังคมเพื่อลูกหลานไทยในอนาคต  
อโนทัย พุทธารี่ ณีรัฐกานต์ วรสง่าศิลป์ และพรสวรรค์ รักเป็นธรรม

บทความนี้เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย  
การกล่าว คัด หรืออ้างอิง ข้อมูลบางส่วนตามสมควรในบทความนี้  
จะต้องกระทำโดยถูกต้อง และอ้างอิงถึงผู้เขียนและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยชัดเจน

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน  
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



Source: <https://www.clipartmax.com>

กองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันที่สร้างความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างและแรงงานไทย ความเพียงพอของเงินกองทุนฯ จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะเติมพันด้วยความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ จากการศึกษาพบว่า หากเราไม่ทำอะไรในวันนี้ ปัญหาของกองทุนฯ จะปะทุในอีกไม่ถึง 10 ปีข้างหน้า ปัญหานี้จึงเปรียบเสมือนระเบิดเวลาลูกใหญ่ที่รอการปลดชนวนจากผู้เกี่ยวข้อง

“กองทุนประกันสังคมของไทยใช้เวลาในการจัดตั้งยาวนานถึงเกือบ 40 ปี โดยมีคุณอัมพร จุลนานนท์ เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงหลักที่ผลักดันให้เป็นกองทุนประกันสังคมที่สมบูรณ์ให้ผลประโยชน์แก่ลูกจ้าง และเป็นกองทุนชนิดที่มีนายจ้าง และรัฐบาลร่วมด้วยอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ **ต้องให้ลูกจ้างได้ประโยชน์ แต่ปัญหาคือ กองทุนฯ นี้อยู่ก็ยังไม่พอ** แต่ต้องทำให้มันพอเพื่อให้ลูกจ้างได้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ ไม่ว่าจะในรูปแบบรัฐบาลชั้นนำหรือเป็นรูปแบบเอกชนบริหาร มิฉะนั้นกองทุนฯ ก็ไม่สามารถที่จะทำบทบาทที่สมควรได้”

เมื่อเป็นเช่นนั้น ถ้าผู้มีอำนาจในประเทศเข้าใจเช่นนี้และหวังให้ประเทศเจริญ จะต้องทำให้ลูกจ้างได้ผลตอบแทนหรือประโยชน์อย่างสมควร ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ไม่ทำไม่ได้”

ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย  
22 กันยายน 2564

## บทคัดย่อ

กองทุนประกันสังคมถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีแนวคิดให้เป็นกองทุนที่สร้างหลักประกันและความมั่นคงเพื่อเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตแก่ลูกจ้าง ดังนั้นความเพียงพอของเงินกองทุนจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง และเติมพันด้วยความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ดังนั้น งานศึกษานี้จึงพยายามตอบคำถามสำคัญ 2 ข้อ คือ 1) หากไม่ดำเนินการใดๆ เลยกองทุนประกันสังคมจะหมดภายในกี่ปี และ 2) ควรทำอย่างไรเพื่อให้กองทุนฯ มั่นคงและเกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกันตนในอนาคต โดยปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนฯ มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ 1) เพดานค่าจ้างการจ่ายเงินสมทบไม่ได้ถูกปรับมาเป็นเวลานาน 2) อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป และ 3) อายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพต่ำเกินไป

ผลการศึกษานี้ชี้ว่า ปัญหาของกองทุนเปรียบเสมือนระเบิดเวลาที่จะปะทุในอีกไม่ถึง 10 ปีข้างหน้า ดังนั้นการปรับโครงสร้างกองทุนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบบำนาญ (Combined reform) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปรับเพดานค่าจ้าง อัตราเงินสมทบ และ อายุเกษียณ โดยช่วงเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากหากยืดเวลาในการแก้ปัญหาออกไปจะส่งผลให้ภาระในการส่งเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด

## 1. Introduction

กองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนวาระสุดท้ายของชีวิต ภายใต้หลักการสำคัญ คือ “การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข” โดยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมกันจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตน

ปัจจุบันผู้ประกันตนภายใต้กองทุนฯ มีทั้งหมด 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ผู้ประกันตนมาตรา 33 สำหรับลูกจ้างในสถานประกอบการ 2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สำหรับผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 มาแล้ว ซึ่งถือเป็นภาคสมัครใจ และ 3) ผู้ประกันตนมาตรา 40 สำหรับผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบและลูกจ้างที่มีใช้ลูกจ้างในสถานประกอบการ

หากพิจารณาเฉพาะผู้ประกันตนมาตรา 33 ซึ่งเป็นภาคบังคับนั้น พบว่า ในปี 2563 ผู้ประกันตน มีจำนวน 11.1 ล้านคน (หรือคิดเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 70 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด) ขณะที่ผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 มีจำนวน 1.7 ล้านคนและ 3.4 ล้านคน ตามลำดับ โดยการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับของผู้ประกันตนในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน (ภาคผนวก 1 ตาราง A1.1)

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาเป็นช่วงที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเป็นส่วนใหญ่ ขนาดกองทุนจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปี 2563 เงินกองทุนประกันสังคมมีจำนวน 2.283 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นกองทุนมาตรา 33 และ 39 จำนวน 2.267 ล้านล้านบาท ซึ่งแยกออกเป็น 1) กองทุน 4 กรณี ซึ่งครอบคลุมกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย จำนวน 120,502 ล้านบาท 2) กองทุน 2 กรณี ซึ่งครอบคลุม

กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จำนวน 1,981,620 ล้านบาท และ 3) กองทุนกรณีว่างงาน จำนวน 164,714 ล้านบาท และมาตรา 40 จำนวน 16,182 ล้านบาท แต่เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการประกันสังคม และปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคมต่างๆ ทำให้กองทุนฯ ต้องเผชิญกับความเสียหายด้าน อาทิ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของประชากรที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานและอัตราการเกิดของประชากรลดลง ล้วนส่งผลให้มีแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมน้อยลงตามไปด้วย ขณะที่รายจ่ายสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กองทุนฯ จึงมีแนวโน้มที่จะมีเงินไม่เพียงพอที่จะจ่ายสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนพึงจะได้รับ โดยเฉพาะการดูแลผู้ประกันตนในช่วงชราภาพ

สำหรับงานศึกษานี้ จะศึกษาในส่วนของความเพียงพอของเงินกองทุนฯ ในระบบประกันสังคมมาตรา 33 และ 39 โดยพยายามตอบคำถามสำคัญ 2 ข้อ คือ 1) หากไม่ดำเนินการใดๆ เลยกองทุนจะหมดภายในกี่ปี และ 2) ควรทำอย่างไรเพื่อทำให้กองทุนมั่นคงและเกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกันตนในอนาคต

## 2. Literature Review

ระบบประกันสังคมในประเทศไทยได้เริ่มตั้งแต่ปี 2495 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้มีนโยบายที่จะให้ประชาชนมีหลักประกันที่มั่นคงทางสังคม จึงได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 พร้อมทั้งตั้ง “กรมประกันสังคม” ขึ้นในกระทรวงการคลัง ซึ่งครอบคลุมการประกัน 6 ประเภท ได้แก่ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการและทุพพลภาพ การชราภาพ และการฌาปนกิจ โดยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินเพื่อเข้าสมทบกองทุนประกันสังคมตาม

อัตราที่กำหนดไว้ แต่ก็ได้มีการพยายามขัดขวางจากหลายฝ่ายจึงทำให้มีการระงับการบังคับใช้ออกไปอย่างไม่มีกำหนด

ต่อมารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการทบทวนระบบประกันสังคมและพยายามผลักดันให้นำมาบังคับใช้ จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อเป็นการวางรากฐานการประกันสังคม และได้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้น ซึ่งสังกัดกระทรวงแรงงานในปัจจุบัน

แม้ว่าจุดมุ่งหมายของการประกันสังคมจะมุ่งเน้นการสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น แต่จากปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตส่งผลให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ดังกล่าวมีผลกระทบกับงบประมาณของภาครัฐที่ต้องแบกรับภาระการชดเชยตามที่กฎหมายกำหนดหากกองทุนฯ มีรายได้ไม่เพียงพอ โดยงานศึกษาของวีณา (2541) ซึ่งจัดทำหลังจากที่มีการก่อตั้งกองทุนฯ เพียง 8 ปี ก็ได้ข้อสรุปว่า ในกรณีเศรษฐกิจตกต่ำกองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2579 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2586 หลังจากนั้นก็มีงานศึกษาอีกหลายชิ้นที่น่าสนใจ คือ งานศึกษาของเอี่ยมพร (2554) และ เพ็ญศรี (2558) ที่ได้ข้อสรุปว่า เงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2582 และ 2586

ตามลำดับ ซึ่งหมายความว่าเงินกองทุนฯ สามารถจ่ายสิทธิประโยชน์ได้อีกเพียง 20 ปีเท่านั้น

ที่น่าสนใจคือแม้ว่างานศึกษาแต่ละชิ้นจะใช้วิธีการคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุนฯ ที่แตกต่างกัน แต่ได้ข้อสรุปที่เหมือนกัน นั่นคือกองทุนฯ จะต้องเผชิญกับความเสี่ยงในอนาคต และจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบและหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมโดยยึดหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของวีณา (2541) และนพดลและคณะ (2551) นอกจากนี้งานศึกษาของเอี่ยมพร (2554) ได้เสนอแนะให้เปลี่ยนรูปแบบการจ่ายบำนาญในระบบประกันสังคมจาก defined benefits<sup>1</sup> เป็น defined contribution<sup>2</sup> ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความเพียงพอของเงินกองทุนฯ ได้อย่างยั่งยืน ส่วนงานศึกษาของกอบศักดิ์และอนรรฆ (2550) เห็นว่าต้องรีบดำเนินการปรับโครงสร้างเพราะถ้ายังดำเนินการช้าภาระที่มีต่อลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น โดยงานของ Narumon (2016) ได้เสนอให้มีการปรับเงินสมทบแบบขั้นบันไดเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว ส่วนงานศึกษาของ ILO (2013) นั้น เห็นว่าแนวทางการแก้ปัญหาจำเป็นต้องมีการทำหลายอย่างพร้อมกัน หรือ Combined reform (ภาคผนวก 2)

<sup>1</sup> ระบบ defined benefits เป็นระบบที่มีการกำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับไว้ชัดเจน โดยมีลักษณะ Pay-as-you-go (PAYG) ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรของประชากรรุ่นปัจจุบันถ่ายโอนไปให้ประชากรผู้สูงอายุ โดยการใช้ระบบนี้ทำให้ไม่ต้องกำหนดเงินสมทบในอัตราสูงในระยะแรกเนื่องจากยังไม่มีเงินจ่ายเงินบำนาญออกไป

<sup>2</sup> ระบบ defined contribution เป็นระบบที่ไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับ แต่มีการระบุเงินสมทบที่ต้องจ่ายไว้ชัดเจน โดยจำนวนเงินที่จะได้รับจะขึ้นอยู่กับเงินสมทบและผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุน เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

### 3. Data and Methodology

ในงานศึกษานี้ใช้หลักการคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อประเมินรายรับจากเงินสมทบและรายจ่ายจากสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของกองทุนประกันสังคม โดยครอบคลุมเฉพาะกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 และ 39 ทั้งนี้ สมมติฐานต่างๆ ที่ใช้มีความสำคัญต่อความแม่นยำของสถานะเงินกองทุน ซึ่งผู้เขียนพยายามให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจนถึงปี 2643 หรือในอีก 80 ปีข้างหน้า รายละเอียดมีดังนี้

#### 3.1 โครงสร้างประชากรและผู้ประกันตน

ในงานศึกษานี้ใช้การประมาณการโครงสร้างประชากรจาก *World Population Prospects 2019* ซึ่งจัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) กล่าวคือ อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรไทยเฉลี่ยในอีก 10 ปีข้างหน้าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.12 และจะเริ่มติดลบตั้งแต่ปี 2573 (รูปที่ 1.1) โดยเป็นผลมาจากอัตราการเกิดที่ลดลงต่อเนื่อง โดยในอีก 10 ปีข้างหน้า อัตราการเกิดของประชากรเฉลี่ยอยู่ที่ 9.6 คนต่อประชากร 100,000 คน โดยลดลงมาอยู่ที่ต่ำสุดที่ 7.6 ในปี 2603-8 (รูปที่ 1.2) ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งเป็นสังคมผู้สูงอายุ (aging society)<sup>3</sup> จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (aged society)<sup>4</sup> ในปี 2567 (รูปที่ 1.3 และ 1.4) ทั้งนี้ การที่สัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเทียบกับประชากรวัยทำงานสะท้อนถึงภาระทางการเงินของกองทุนประกันสังคมได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกรณีชราภาพ

<sup>3</sup> สังคมผู้สูงอายุ (aging society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 หรือ อายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7

จากนั้นประมาณจำนวนผู้ประกันตนจากข้อมูลอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานจำแนกตามอายุและเพศ (รูปที่ 1.5) และสัดส่วนของลูกจ้างรัฐบาลและเอกชน (เฉลี่ยที่ร้อยละ 50) จากข้อมูลการสำรวจภาวะทำงานของประชากร ปี 2561 ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนผู้ประกันมาตรา 33 และ 39 จะเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนถึงปี 2579 และจะเริ่มลดลงตามประมาณการโครงสร้างประชากร (รูปที่ 1.6)

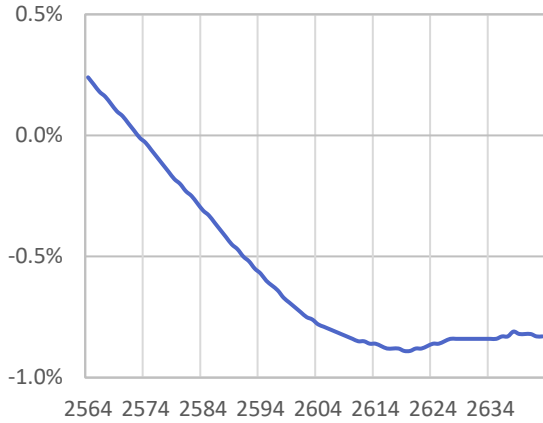
#### 3.2 อัตราการจัดเก็บเงินสมทบและสิทธิประโยชน์

อัตราการจัดเก็บเงินสมทบเมื่อเริ่มประกาศใช้ในปี 2533 นั้น อยู่ที่ร้อยละ 4.5 เท่ากันทั้งลูกจ้างนายจ้าง และรัฐบาล โดยที่ผ่านม้อัตราดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ ภาวะเศรษฐกิจ และความมั่นคงของกองทุนฯ เพื่อให้สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนที่จะมีในอนาคตได้ แต่เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ส่งผลให้อัตราสมทบดังกล่าวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 2.5 สำหรับนายจ้างและผู้ประกันตน และคงอัตราร้อยละ 2.75 สำหรับรัฐบาล ทั้งนี้ อัตราดังกล่าวจะกลับมาสู่ระดับปกติ กล่าวคือ ร้อยละ 5 สำหรับนายจ้างและผู้ประกันตน และร้อยละ 2.75 สำหรับรัฐบาล ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ปี 2564 เป็นต้นไป ซึ่งในงานศึกษานี้จะใช้อัตราปกตินี้ตลอดช่วงประมาณการ (ภาคผนวก 1 ตาราง A1.2)

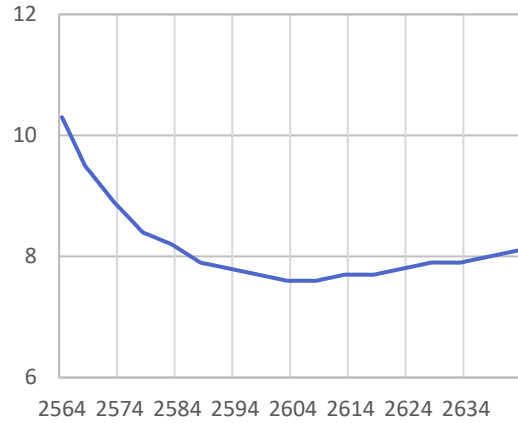
<sup>4</sup> สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (aged society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 หรือ อายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14

รูปที่ 1 ข้อสมมติเกี่ยวกับโครงสร้างประชากรไทยและจำนวนผู้ประกันตน

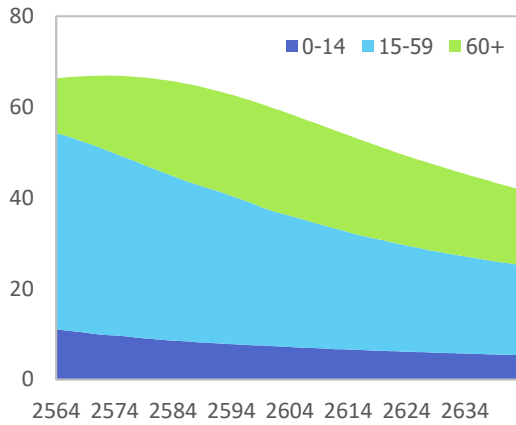
รูปที่ 1.1 อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรไทย



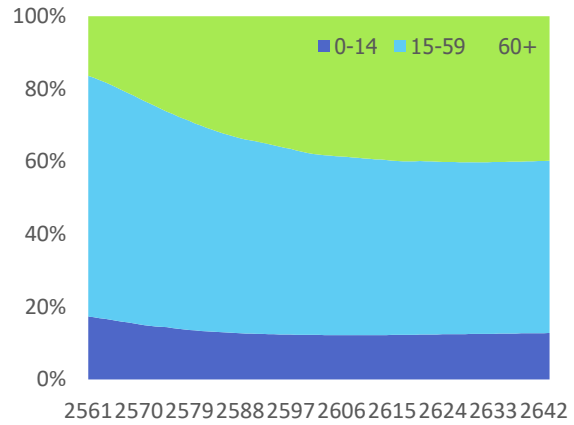
รูปที่ 1.2 อัตราการเกิดของประชากรไทย (ต่อประชากร 100,000 คน)



รูปที่ 1.3 จำนวนประชากรไทย (หน่วย: 1,000,000 คน)

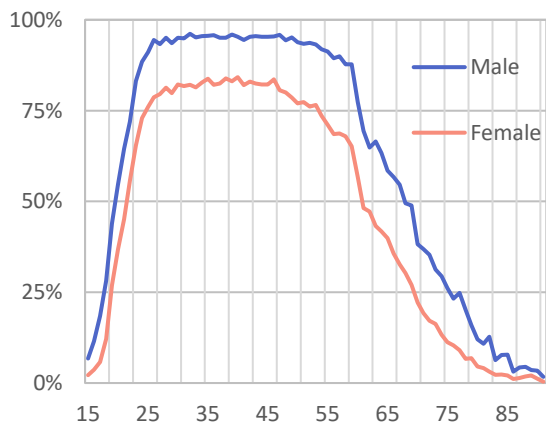


รูปที่ 1.4 สัดส่วนของประชากรไทย

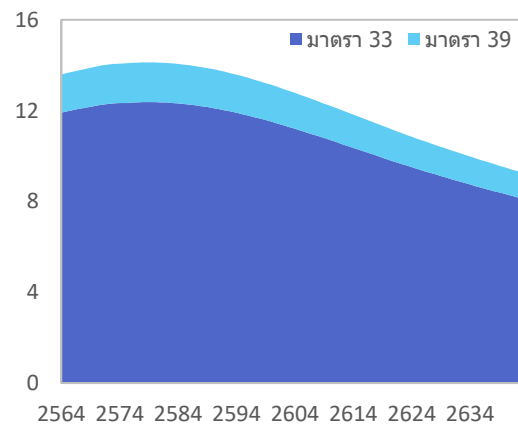


ที่มา: “World Population Prospects 2019”, United Nations and authors’ calculations.

รูปที่ 1.5 อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานจำแนกตามอายุ ปี 2563



รูปที่ 1.6 ประมาณการจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 33 และ 39 (หน่วย: 1,000,000 คน)



ที่มา: National Statistical Office of Thailand and authors’ calculations.

ส่วนการเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในแต่ละกรณีจะเป็นไปตามโครงสร้างของข้อมูลจริงของสำนักงานประกันสังคม

### 3.3 ข้อมูลอื่นๆ

ข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง ผลตอบแทนจากการลงทุน อัตราการขอรับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน และอัตราเงินเพื่อของค่ารักษาพยาบาล อ้างอิงตามค่าเฉลี่ยที่ผ่านมาในอดีต (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ข้อมูลสำคัญอื่นๆ	
	ร้อยละ
การเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง	2.0
ผลตอบแทนจากการลงทุน	2.5
อัตราว่างงาน	2.0
อัตราเงินเพื่อของค่ารักษาพยาบาล	3.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม และกระทรวงพาณิชย์ คำนวณโดยผู้เขียน

## 4. ผลการศึกษา

ในงานศึกษานี้ได้แบ่งเงินกองทุนฯ ออกเป็น 3 กองเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกองทุนฯ ของสำนักงานประกันสังคมได้แก่ 1) กองทุน 4 กรณี ซึ่งครอบคลุมกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย 2) กองทุน 2 กรณี ซึ่งครอบคลุมกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และ 3) กองทุนกรณีว่างงาน

หากกองทุนฯ ไม่มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ทั้งในส่วนของการส่งเงินสมทบและการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนจะพบว่า รายรับจากเงินสมทบจะลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.13 ต่อปีตามโครงสร้างประชากรในวัยทำงาน ขณะที่รายจ่ายจากสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.16 ต่อปี โดย (1) **กองทุน 4**

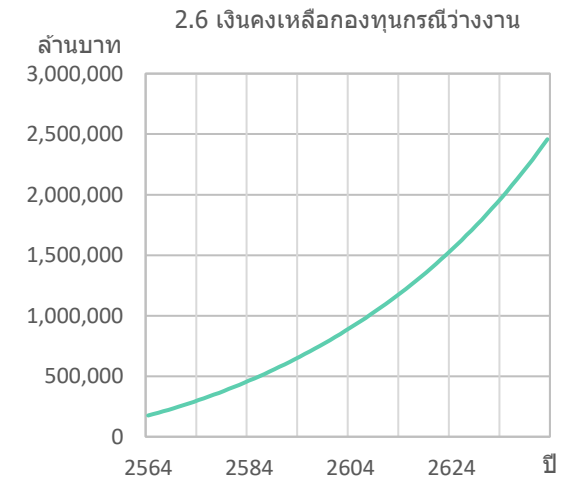
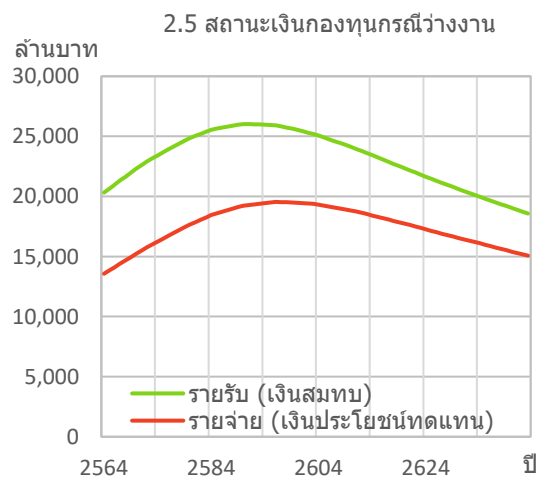
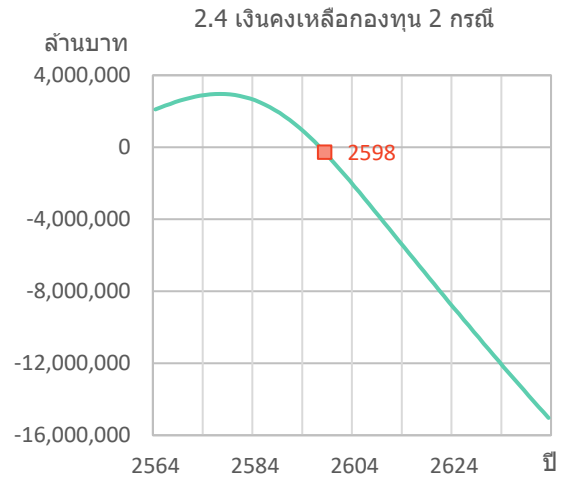
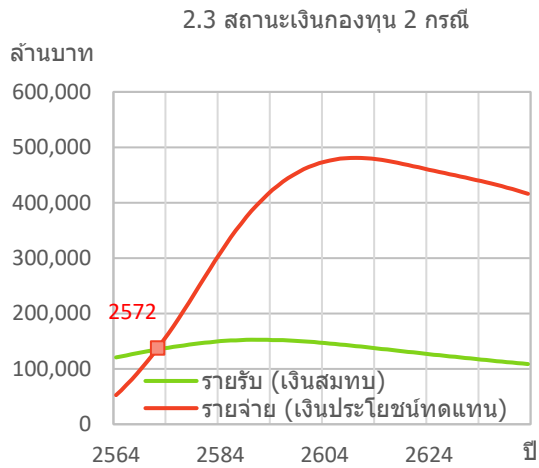
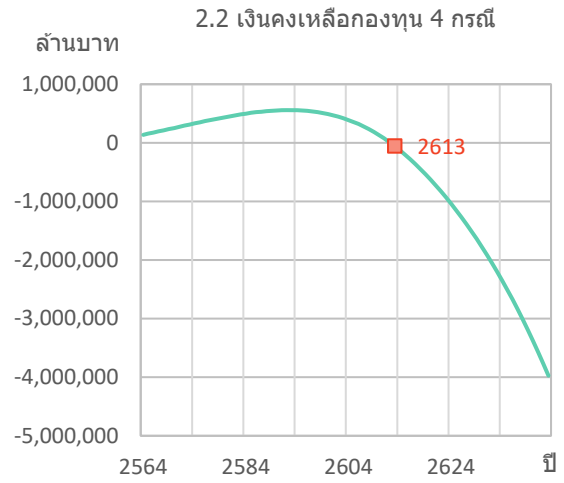
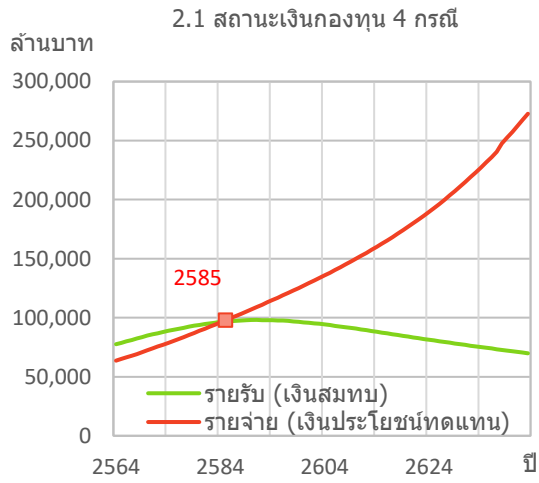
กรณีจะมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 1.86 โดยเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของค่ารักษาพยาบาลและการที่ผู้ประกันตนมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้รายจ่ายสิทธิประโยชน์จะสูงกว่ารายรับจากเงินสมทบ หรือเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2585 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2613 หรือในอีก 48 ปี เช่นเดียวกับ (2) กองทุน 2 กรณีที่รายจ่ายจากสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.65 ต่อปี และจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2572 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2598 หรือในอีก 33 ปี ซึ่งต่างกับ (3) กรณีว่างงานที่รายจ่ายจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.13 ต่อปี ทำให้มีเงินกองทุนฯ เพียงพอตลอดระยะประมาณการ (80 ปี) (รูปที่ 2) แต่หากเกิดปัญหาการว่างงานดังเช่นที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ก็อาจทำให้กองทุนนี้มีความเสี่ยงได้

ปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนฯ มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ได้แก่

#### 1) เพดานค่าจ้างในการจ่ายเงินสมทบไม่ได้ถูกปรับมาเป็นเวลานาน

เพดานค่าจ้าง 15,000 บาทต่อเดือนนั้นเป็นอัตราที่กำหนดตั้งแต่ปี 2533 ซึ่งขณะนั้นครอบคลุมจำนวนลูกจ้างถึงร้อยละ 98.8 แต่จากข้อมูลล่าสุดในปี 2563 พบว่าผู้ที่มีเงินเดือนมากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนมีสัดส่วนมากถึง 1 ใน 3 (ตารางที่ 2) ขณะที่สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ไม่ได้อิงกับเงินเดือนกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาทิ ค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร และค่าทำศพ เป็นต้น

รูปที่ 2 สถานะเงินกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 และ 39 กรณี Baseline



ที่มา: Authors' calculations.



ตารางที่ 2 โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้าง (ร้อยละ)

พันบาท	2533		2563	
	Share	Cum. share	Share	Cum. share
< 5	83.2	82.1	6.5	6.5
5 – 10	13.4	96.6	37.6	44.1
10 – 15	2.3	98.8	23.2	67.3
15 – 20	0.6	99.4	12.7	80.0
20 – 25	0.3	99.7	6.3	86.3
25 – 30	0.1	99.8	4.0	90.3
> 30	0.2	100.0	9.7	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยผู้เขียน

ในงานศึกษานี้ จึงได้กำหนดให้มีการยกเลิกเพดานค่าจ้างสูงสุดและปล่อยให้เพดานค่าจ้างปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ต่อปีตั้งแต่ปี 2565 เพื่อให้สอดคล้องกับการขึ้นเงินเดือน และไม่เป็นการทางการเงินกับนายจ้างและลูกจ้างมากเกินไป (คิดเป็นจำนวนเงินสมทบที่ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องจ่ายเพิ่มฝ่ายละ 15 บาทต่อคนต่อเดือน และ 8.25 บาทสำหรับภาครัฐ) ซึ่งจะช่วยให้เงินกองทุน 4 กรณีมีเพียงพอตลอดช่วงประมาณการ

ทั้งนี้ การปรับเพดานค่าจ้างจะไม่ส่งผลดีต่อสถานะกองทุน 2 กรณี เนื่องจากเงินบำนาญลูกคำนวณอ้างอิงกับค่าจ้าง 60 เดือนสุดท้าย ดังนั้นเงินบำนาญที่จะได้รับนี้ก็จะเพิ่มสูงขึ้นกว่าค่าอ้างอิงในปัจจุบันอยู่ที่ 3,000 บาทต่อเดือน ซึ่งแม้ว่าจะไม่ช่วยเรื่องความมั่นคงของกองทุนฯ แต่จะช่วยให้ลูกจ้างมีเงินบำนาญเพิ่มขึ้นในการยังชีพ

## 2) อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป

ปัจจุบัน อัตราเงินสมทบรวมทั้ง 3 ฝ่ายอยู่ที่ร้อยละ 12.5 ของเงินเดือน ซึ่งต่ำกว่าอัตราเงินสมทบต้นทุน หรือ PAYG<sup>5</sup> ค่อนข้างมาก โดยอัตราการจ่ายเงินสมทบจะเริ่มต่ำกว่าอัตราเงินสมทบต้นทุน (PAYG) ตั้งแต่ปี 2579 สำหรับกองทุน 4 กรณี และปี 2571 สำหรับกองทุน 2 กรณี (รูปที่ 3) ซึ่งหากต้องการให้เงินกองทุนเพียงพอไปอีก 80 ปีข้างหน้า อัตราเงินสมทบรวมที่ควรจะเป็น (General Average Premium) จะต้องเท่ากับร้อยละ 23.62 (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 อัตราเงินสมทบรวม (ร้อยละ)

	อัตราปกติ	GAP <sup>1/</sup>
กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร	4.50	6.29
ทุพพลภาพ และตาย		
กรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ	7.00	13.57
กรณีว่างงาน	1.25	0.70
รวม	12.75	23.62

ที่มา: สำนักงานประกันสังคมคำนวณโดยผู้เขียน

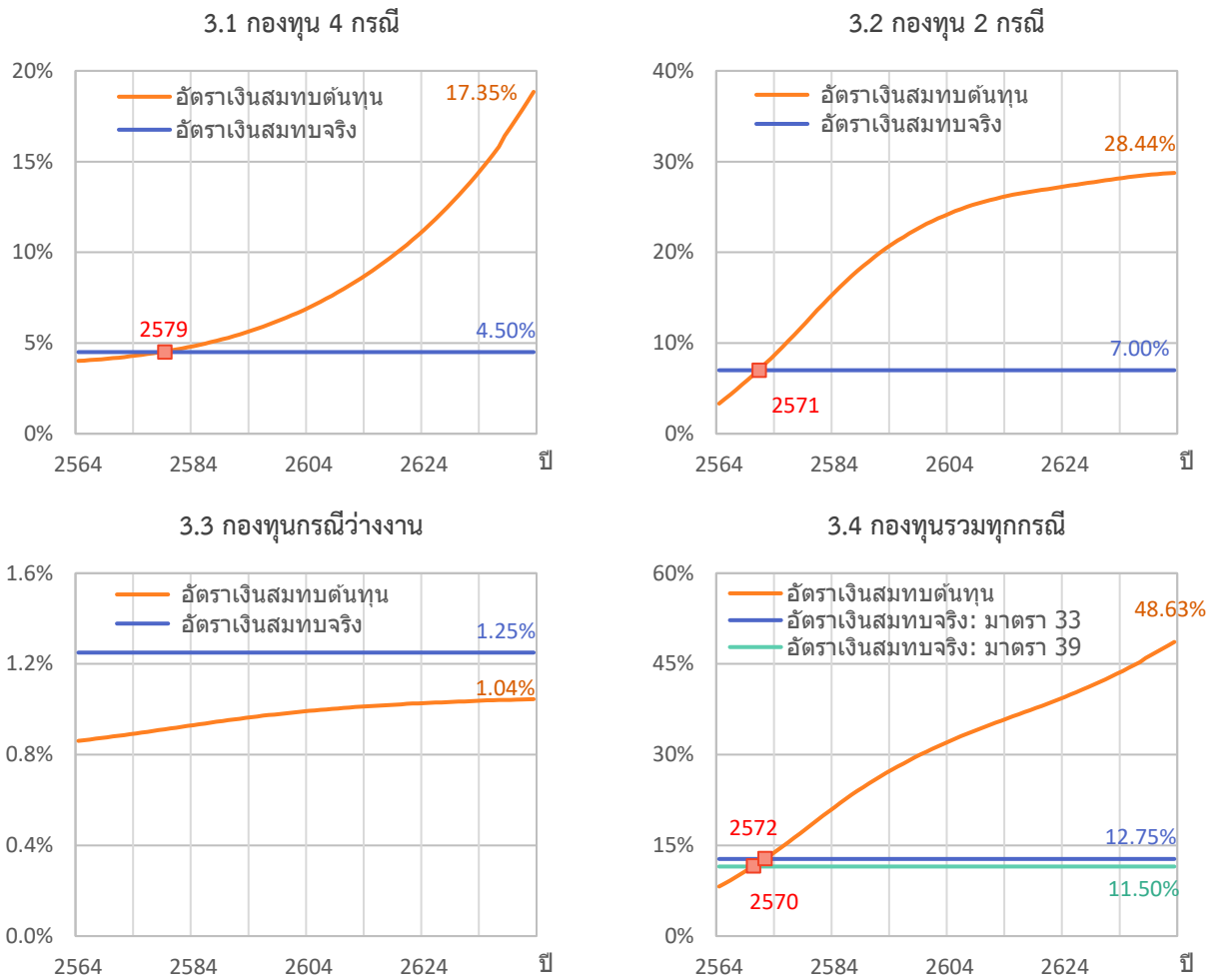
1/ GAP (General Average Premium) คือ อัตราเงินสมทบที่ควรจะเป็น โดยกำหนดให้ discount rate ในการคำนวณ Present value (PV) เท่ากับ ร้อยละ 2.5

$$GAP = \frac{pv(\text{total benefit}) - pv(\text{reserves})}{pv(\text{number of contributors} * \text{avg wage})}$$

<sup>5</sup> อัตราเงินสมทบต้นทุน (Pay-as-you-go) คำนวณจากร้อยละของค่าใช้จ่ายทั้งหมดต่อค่าจ้างทั้งหมดของ

$$\text{ผู้ประกันตน หรือ PAYG} = \frac{\text{total benefit}}{\text{total wage}}$$

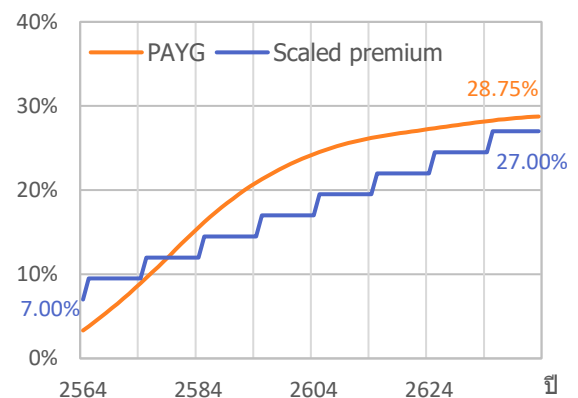
## รูปที่ 3 อัตราเงินสมทบต้นทุนกรณี Baseline เทียบกับอัตราเงินสมทบจริง



ที่มา: Authors' calculations.

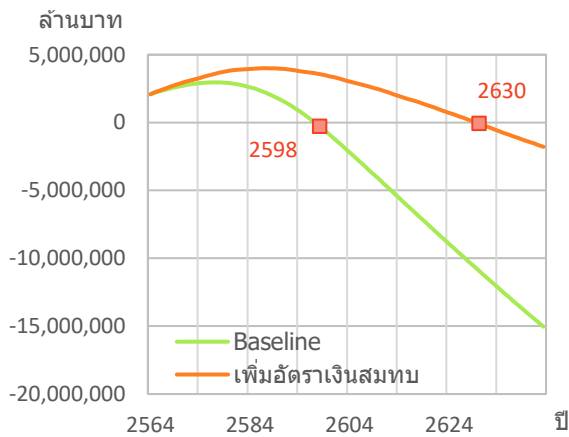
ทั้งนี้ กองทุนที่จำเป็นต้องมีการเพิ่มอัตราเงินสมทบอย่างเร่งด่วน คือ กองทุน 2 กรณี เนื่องจากมีอัตราเงินสมทบจริงต่ำกว่าที่ควรจะเป็นค่อนข้างมาก กล่าวคือ อัตราเงินสมทบจริงอยู่ที่ร้อยละ 7 ขณะที่อัตราเงินสมทบที่ควรจะเป็นอยู่ที่ร้อยละ 13.57 แต่การปรับอัตราเงินสมทบให้ควรเป็นการปรับแบบขั้นบันได (Scaled premium) (รูปที่ 4) กล่าวคือ กำหนดให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 ตั้งแต่ปี 2565 ทุกๆ 10 ปี (คิดเป็นจำนวนเงินสมทบที่ต้องจ่ายเพิ่ม 375 บาทต่อคนต่อเดือน ทุกๆ 10 ปี) จนอัตราสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 27

## รูปที่ 4 PAYG and Scaled premium กองทุน 2 กรณี



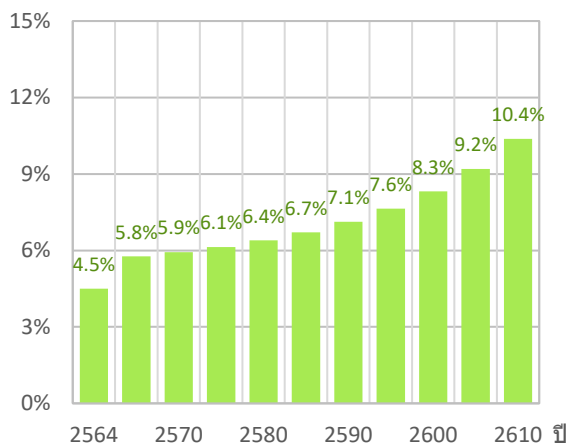
ที่มา: Authors' calculations.

## รูปที่ 5 เงินคงเหลือกองทุน 2 กรณี



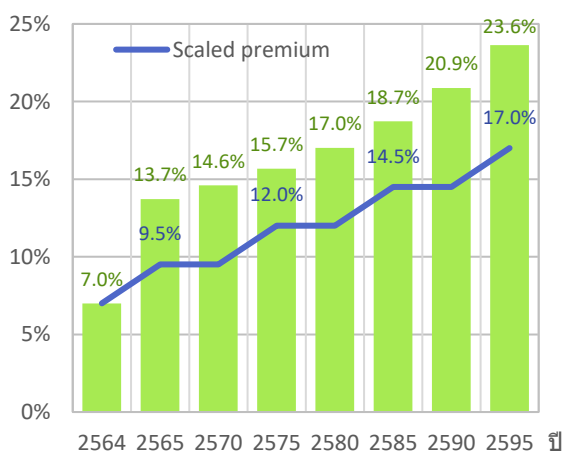
ที่มา: Authors' calculations.

## รูปที่ 6 การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกองทุน 4 กรณี



ที่มา: Authors' calculations.

## รูปที่ 7 การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกองทุน 2 กรณี



ที่มา: Authors' calculations.

การปรับเงินสมทบแบบขั้นบันไดนี้จะช่วยลดภาระทางการเงินให้กับทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐ เทียบกับการปรับแบบครั้งเดียว และจะช่วยให้เงินกองทุนมีเพียงพอที่จะจ่ายสิทธิประโยชน์บำนาญได้เพิ่มขึ้นจาก 33 ปี เป็น 65 ปี (รูปที่ 5)

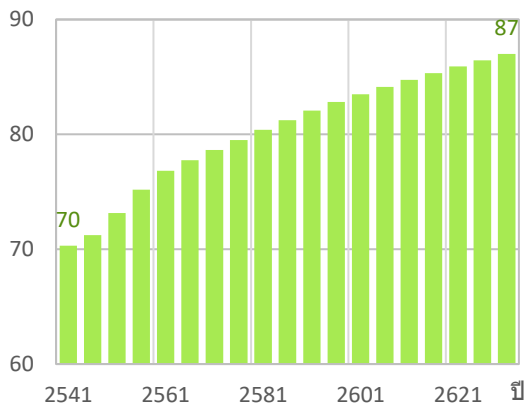
อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการเป็นเรื่องสำคัญ โดยหากยืดเวลาในการแก้ปัญหาออกไปจะส่งผลให้ภาระในการส่งเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด เช่น หากดำเนินการปรับในปี 2565 อัตราเงินสมทบกองทุน 4 กรณี ควรเป็นร้อยละ 5.8 แต่หากปรับในปี 2610 ก่อนที่เงินกองทุนจะไม่เพียงพอจะต้องปรับขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 10.4 โดยปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 4.5 (รูปที่ 6) ส่วนอัตราเงินสมทบกองทุน 2 กรณี จะอยู่ที่ร้อยละ 13.7 หากดำเนินการในปี 2565 แต่หากไม่ดำเนินการใดๆ เลย อัตราเงินจะต้องปรับเพิ่มไปอยู่ที่ร้อยละ 23.6 ในปี 2595 (รูปที่ 7) ซึ่งภาระทางการเงินของทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐจะเพิ่มขึ้นอย่างมากเทียบกับการปรับแบบขั้นบันไดที่จะปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 ทุกๆ 10 ปี

## 3) การกำหนดอายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ

## ชราภาพต่ำเกินไป (Eligibility age)

การกำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิขอรับเงินบำนาญได้ตั้งแต่อายุ 55 ปีนั้น เป็นการกำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2541 ซึ่งอายุขัยเฉลี่ยของคนไทยขณะนั้นอยู่ที่ 70 ปี แต่อายุขัยเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตามความก้าวหน้าทางสาธารณสุขจนถึง 87 ปี ในช่วงท้ายของประมาณการ ดังนั้น กองทุนฯ จึงต้องจ่ายเงินบำนาญนานขึ้นสำหรับผู้ประกันตนรุ่นหลังซึ่งมีอายุยืนยาวขึ้น (รูปที่ 8)

รูปที่ 8 อายุขัยเฉลี่ยของคนไทย (หน่วย: ปี)



ที่มา: World Population Prospects 2019, United Nations.

ในหลายประเทศจึงได้เริ่มมีการขยายอายุเกษียณเพื่อแก้ปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุน เช่น ออสเตรเลียเริ่มมีการขยายอายุผู้มีสิทธิรับบำนาญ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2562 จากเดิม 66 ปี ออกไป 6 เดือน ทุกๆ 2 ปีจนกว่าจะครบ 67 ปีในปี 2566 หรือ ในสหรัฐอเมริกาที่แม้ว่าจะไม่มีการขยายอายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญที่ 62 ปี แต่จะขยายอายุเกษียณปกติของการจ้างงานที่ 65 ปี ออกไปปีละ 2 เดือน จนกระทั่งเป็น 67 ปี โดยหากผู้ประกันขอใช้สิทธิก่อนอายุเกษียณก็จะได้รับเงินบำนาญน้อยลง (นญา และ คณะ, 2020)

อย่างไรก็ตาม การขยายอายุเกษียณมีผลอย่างมากต่อผู้ประกันตนที่อยู่ในช่วงใกล้เกษียณ ดังนั้นจึงต้องมีการขยายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยการขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญตั้งแต่ปี 2565 ออกไปอีกปีละ 6 เดือนจนครบอายุเกษียณที่ 60 ปี จะช่วยให้เงินกองทุนมีเพียงพอที่จะจ่ายสิทธิประโยชน์บำนาญได้เพิ่มขึ้น จาก 33 ปี เป็น 36 ปี

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้กับกองทุน

กองทุนประกันสังคมถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีแนวคิดให้เป็นกองทุนที่สร้างหลักประกันและความมั่นคงเพื่อเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตแก่ลูกจ้าง ดังนั้นความเพียงพอของเงินกองทุนจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง และเติมพันด้วยความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ดังนั้นนักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเพียงพอของกองทุนประกันสังคม มาตั้งแต่ปี 2541 และผลการศึกษาต่างมีข้อสรุปเดียวกัน คือ ในอนาคตเงินกองทุนประกันสังคมจะไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่สัญญาไว้กับผู้ประกันตนได้ โดยเฉพาะกรณีชราภาพ หมายความว่าความหวังสูงสุดของแรงงานที่จะมีเงินบำนาญจากกองทุนทุกเดือนไว้ยังชีพหลังเกษียณหลังจากอดออมมาหลายสิบปีอาจเป็นฝันสลายได้เพราะเงินหมดเสียก่อน

อย่างไรก็ดี แม้เติมพันจะสูงขนาดนี้ แต่ที่ผ่านมาเรื่องนี้กลับมิได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างมากนัก สะท้อนว่าเรื่องนี้ยังไม่อยู่ในความสำคัญของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งที่เป็นระเบิดเวลาลูกใหญ่ที่ซ่อนอยู่ หรืออาจเป็นเพราะทุกวันนี้เงินกองทุนฯ ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ผลการศึกษานี้ชี้ว่า หากเราไม่ทำอะไรในวันนี้ ปัญหาของกองทุนซึ่งเปรียบเสมือนระเบิดเวลาจะปะทุในอีกไม่ถึง 10 ปีข้างหน้า ที่สำคัญ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลต่างจะมีภาระมากขึ้น การดูแลจัดการอาจทำได้ไม่เต็มที่ จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับโครงสร้างกองทุนอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าเป็นเรื่อง

ของการปรับเพดานค่าจ้าง อัตราเงินสมทบ และอายุเกษียณ เพราะเป็นสิ่งที่กระทบต่อลูกจ้างที่ฝากชีวิตไว้ในระบบนี้กว่าสิบล้านคน

ในการยืดอายุเงินกองทุนฯ สามารถทำได้หลายแนวทางทั้งในเรื่องของการเพิ่มด้านรายรับจากเงินสมทบ การชะลอรายจ่ายด้านสิทธิประโยชน์ รวมทั้งการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้น (ภาคผนวก 3) แต่เป็นที่แน่ชัดว่า จะต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้แก่ 1) การยกเลิกเพดานค่าจ้างสูงสุด 2) การปรับขึ้นอัตราเงินสมทบทุกกรณีโดยเฉพาะกองทุนในกรณีชราภาพ และ 3) การขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ หากดำเนินการทั้ง 3 ส่วนพร้อมกัน (Combined reform) จะช่วยสร้างเสถียรภาพเงินกองทุน โดยเฉพาะกองทุน 2 กรณีจะมีกองทุนเพียงพอได้อีกอย่างน้อย 60 ปี (ภาคผนวก 4)

นอกจากนี้สิ่งที่ขาดไม่ได้ คือ การกำหนดให้มีการประเมินความมั่นคงของเงินกองทุนโดยยึดหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อทบทวนความเหมาะสมของรูปแบบกองทุนฯ เพื่อให้มีความยั่งยืนในระยะยาวและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การเปลี่ยนจาก defined benefits เป็น defined contribution และเผยแพร่ผลการประเมินออกสู่สาธารณชนเพื่อสร้างความตระหนักและความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล ที่มอบโจทย์และกรุณาเป็นที่ปรึกษางานศึกษาชิ้นนี้ในระหว่างที่ไปช่วยราชการสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน และขอขอบคุณคุณคุณชมพูเพ็ญ ศิริธร นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ รักษาการตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกองบริหารการลงทุน และคุณณัฐมิ สุวรรณภูมิ นักวิชาการสถิติชำนาญการ ที่สนับสนุนข้อมูลและให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบทความนี้ รวมทั้งทีม FAQ Editor ดร.สุรัช แทนบุญ และ ดร.เสาวณี จันทะพงษ์ สำหรับความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อบทความ และทำให้บทความนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

Contact authors:



**อโนทัย พุทธาริ**  
ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส  
ฝ่ายประเมินความเสี่ยงและ  
แบบจำลองสถาบันการเงิน  
สายกำกับสถาบันการเงิน  
[anotai@bot.or.th](mailto:anotai@bot.or.th)



**ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์**  
พนักงานปฏิบัติงานพิเศษ  
ฝ่ายคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน  
สายกำกับสถาบันการเงิน  
[nutthikv@bot.or.th](mailto:nutthikv@bot.or.th)



**พรสวรรค์ รักเป็นธรรม**  
ผู้วิเคราะห์อาวุโส  
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค  
สายนโยบายการเงิน  
[pornsawr@bot.or.th](mailto:pornsawr@bot.or.th)

## References

- International Labour Organization (2013), “Actuarial Valuation of Thailand Social Security” Decent Work Team for East and South East Asia and the Pacific, Bangkok.
- Narumon Saardchom (2016), “Sustainable Social Security System: A Case Study from Thailand”, *Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 41(3), pp 1-18.
- United Nations (2019), “World Population Prospects 2019” Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics.
- กอบศักดิ์ ภูตระกูล และ อนรรฆ เสรีเชษฐพงษ์ (2550), “ทางรอดของระบบประกันสังคมไทย: แนวทางการปฏิรูปสู่ความยั่งยืน”, สัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นงา วะสี และคณะ (2020), “ทำอย่างไร จะสูงวัยแบบไม่ยากจน: ตอนที่ 1 ระบบประกันสังคมไทย”, aBRIDGE Issue 22.
- นพดล พันธุ์กระวี และคณะ (2551), “การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า”, สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ประไพศรี ธรรมวิริยะวงศ์ (2558), “ความคิดเห็นที่มีต่อการขยายอายุการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจาก 55 ปี เป็น 60 ปี ของผู้ประกันตน: กรณีศึกษาผู้ประกันตนที่มาติดต่อกับสำนักงานประกันสังคม จังหวัดปทุมธานี”, *Academic Journal Bangkokthonburi University*, 4(1), pp. 110–122.
- เพ็ญศรี ไตรรัตน์ (2558), “การศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคมเดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์กับไทย ศึกษากรณีชราภาพ”, กระทรวงการต่างประเทศ.
- วีณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง (2541), “เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศไทย”, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 38(2), 171-202.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร”, กองสถิติพยากรณ์.
- เอี่ยมพร พิชัยสนิธ. (2554), “กองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย: บทวิเคราะห์ความยั่งยืนและความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ”, *วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์*. 18(2): 33-44.

## ภาคผนวกที่ 1 สิทธิประโยชน์และอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 39 และ 40

## ตาราง A1.1 สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน

	มาตรา 33	มาตรา 39	มาตรา 40		
			แบบที่ 1	แบบที่ 2	แบบที่ 3
เจ็บป่วย	✓	✓	✓	✓	✓
คลอดบุตร	✓	✓	✗	✗	✗
ทุพพลภาพ	✓	✓	✓	✓	✓
ตาย	✓	✓	✓	✓	✓
สงเคราะห์บุตร	✓	✓	✗	✗	✓
ชราภาพ: บำเหน็จ <sup>1/</sup>	✓	✓	✓	✓	✓
ชราภาพ: บำนาญ <sup>2/</sup>	✓	✓	✗	✗	✗
ว่างงาน	✓	✗	✗	✗	✗

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

1/ กรณีบำเหน็จชราภาพ มาตรา 33 และ 39 คือ กรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน มีอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย โดยกรณีที่จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพไม่ถึง 12 เดือน จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบ กรณีที่จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างนำส่งพร้อมผลประโยชน์ตอบแทน

2/ กรณีบำนาญชราภาพ มาตรา 33 และ 39 คือ กรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ โดยให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน

ตาราง A1.2 อัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม<sup>1/,2/</sup>

	มาตรา 33 (ร้อยละ)			มาตรา 39 (บาท)	
	รัฐบาล	นายจ้าง	ผู้ประกันตน	รัฐบาล	ผู้ประกันตน
กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย	1.5 (1.0)	1.5 (1.0)	1.5 (1.0)	120 (120)	432 (38)
กรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ	1.0 (1.5)	3.0 (1.25)	3.0 (1.25)	-	-
กรณีว่างงาน	0.25 (0.25)	0.25 (0.25)	0.25 (0.25)	-	-
รวม	2.75 (2.75)	5.0 (2.5)	5.0 (2.5)	120 (120)	432 (38)

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

1/ ตัวเลขในวงเล็บ คือ อัตราเงินสมทบ ณ เดือนมิถุนายน 2564

2/ อัตราเงินสมทบมาตรา 40 มี 3 แบบ ดังนี้

แบบที่ 1 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเดือนละ 70 บาท	รัฐบาลสมทบ 30 บาท
แบบที่ 2 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท	รัฐบาลสมทบ 50 บาท
แบบที่ 3 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเดือนละ 300 บาท	รัฐบาลสมทบ 150 บาท

## ภาคผนวกที่ 2 สรุปผลการศึกษาศาสนาของกองทุนประกันสังคม

## ตาราง A2 สรุปผลการศึกษาศาสนาของกองทุนประกันสังคม

งานศึกษา	ผลการศึกษา	ข้อเสนอแนะ
วีณา (2541)	<u>กรณีเศรษฐกิจตกต่ำ:</u> กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2579 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2586 <u>กรณีเศรษฐกิจรุ่งเรือง:</u> กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2599 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2608	ดำเนินการวิเคราะห์โดยยึดหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบและหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสม
กอบศักดิ์และอนรรฆ (2550)	กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2570 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2590	1) ขยายกำหนดอายุเกษียณ 2) ปรับผลประโยชน์ทดแทน 3) ปรับขึ้นอัตราเงินสมทบ
นพดลและคณะ (2551)	กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2575 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2586	1) เพิ่มอัตราเงินสมทบรวมให้ถึงร้อยละ 24 2) เพิ่มเพดานเงินเดือนในการคิดอัตราเงินสมทบ 3) ปรับปรุงแนวทางการลงทุนของกองทุน 4) ทบทวนความเหมาะสมของรูปแบบกองทุนโดยยึดหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย
เอี่ยมพร (2554)	กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2573 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2582	<u>ระยะสั้น:</u> 1) ปรับขึ้นอัตราเงินสมทบแบบขั้นบันได 2) ปรับผลประโยชน์ทดแทนให้เหมาะสม <u>ระยะยาว:</u> ทบทวนรูปแบบการจ่ายบำนาญในระบบประกันสังคมให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การเปลี่ยนจาก defined benefits เป็น defined contribution
เพ็ญศรี (2558)	กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2578 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2586	1) ปรับขึ้นอัตราเงินสมทบ 2) ขยายกำหนดอายุเกษียณและขยายระยะเวลาที่ก่อให้เกิดสิทธิ 3) เพิ่มผลประโยชน์จากการลงทุน
ILO (2013)	กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2581 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2601	1) ขยายกำหนดอายุเกษียณ 2) ปรับขึ้นอัตราเงินสมทบแบบขั้นบันได 3) โอนเงินกองทุนฯ ส่วนเกินกรณีว่างงานให้เข้ามาอยู่ในกองทุนฯ ชราภาพ 4) Combined reform ได้แก่ ปรับขึ้นอัตราเงินสมทบร้อยละ 2 ทุกๆ 5 ปี ขยายกำหนดอายุเกษียณ 1 ปี ทุกๆ 5 ปี จนเป็น 65 ปี และเพิ่มผลประโยชน์จากการลงทุนร้อยละ 1
Narumon (2016)	กองทุนชราภาพจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี 2580 และเงินกองทุนฯ จะหมดลงในปี 2595	1) ปรับขึ้นอัตราเงินสมทบแบบขั้นบันได 2) ขยายกำหนดอายุเกษียณ 3) เพิ่มผลประโยชน์จากการลงทุน



### ภาคผนวกที่ 3 Sensitivity Analysis

- 1) การปรับเพดานค่าจ้างในการจ่ายเงินสมทบจาก 15,000 เป็น 20,000 บาทต่อเดือน  
หากปรับเพิ่มเพดานค่าจ้างขึ้น 5,000 บาท ให้เป็น 20,000 บาท ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มอีกฝ่ายละ 250 บาทต่อคนต่อเดือน และ 137.50 บาทสำหรับภาครัฐ จะช่วยกองทุนมีเงินเพียงพอถึงปี 2629 หรือสามารถยืดอายุกองทุน 4 กรณีได้อีก 16 ปี ขณะที่อายุเงินกองทุน 2 กรณีจะสั้นลง เนื่องจากรายจ่ายประโยชน์กรณีชราภาพนั้นอ้างอิงกับเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ซึ่งการที่ไม่สามารถปรับเงินเดือนเฉลี่ยย้อนหลังได้จะทำให้ภาระของกองทุนเพิ่มขึ้นอย่างมาก
- 2) การปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นร้อยละ 1  
ปัจจุบันอัตราเงินสมทบรวมทั้ง 3 ฝ่ายนั้นอยู่ที่ร้อยละ 12.5 ของเงินเดือน หากปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะสามารถช่วยยืดอายุไม่ให้เงินกองทุนติดลบได้ โดยหากเพิ่มอัตราเงินสมทบกองทุน 4 กรณีร้อยละ 1 (จากร้อยละ 4.5 เป็น 5.5) จะช่วยให้มีเงินกองทุนเพียงพอถึงปี 2637 หรือยืดอายุเงินกองทุนได้อีก 14 ปี ขณะที่จะช่วยยืดอายุเงินกองทุน 2 กรณีได้อีก 2 ปี
- 3) การกำหนดอายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพจาก 55 เป็น 60 ปี  
หากขยายอายุเกษียณของผู้ที่มีสิทธิขอรับเงินบำนาญจาก 55 เป็น 60 ปี จะช่วยยืดอายุเงินกองทุน 2 กรณีได้อีก 5 ปี
- 4) การเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนจากร้อยละ 2.5 เป็น 3.5  
การเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนขึ้นอีกร้อยละ 1 จะช่วยยืดอายุกองทุนแต่ละกองได้อีก 6 ถึง 7 ปี

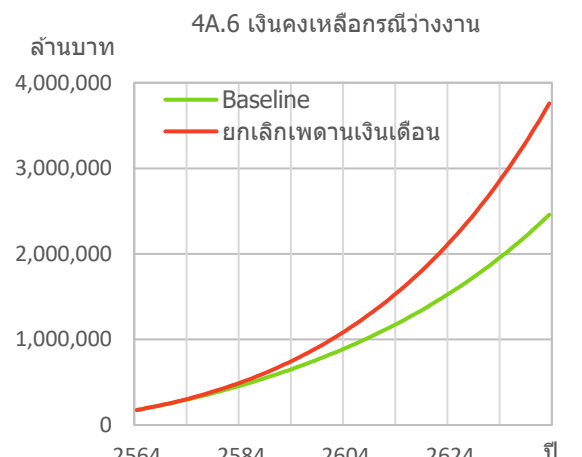
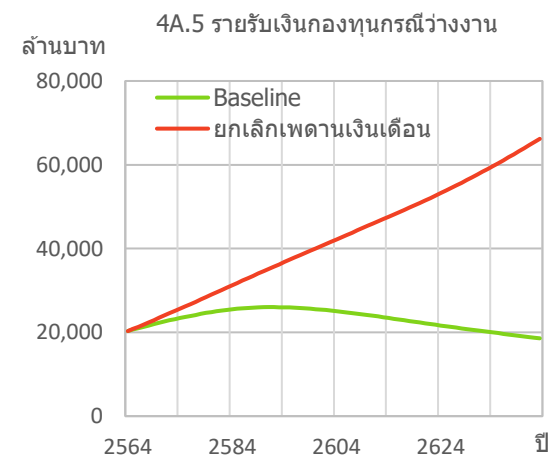
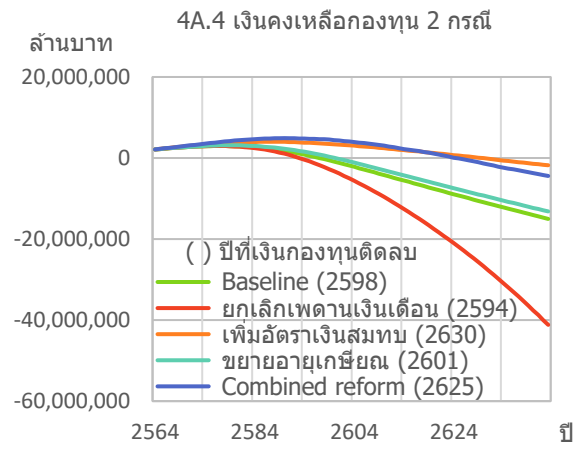
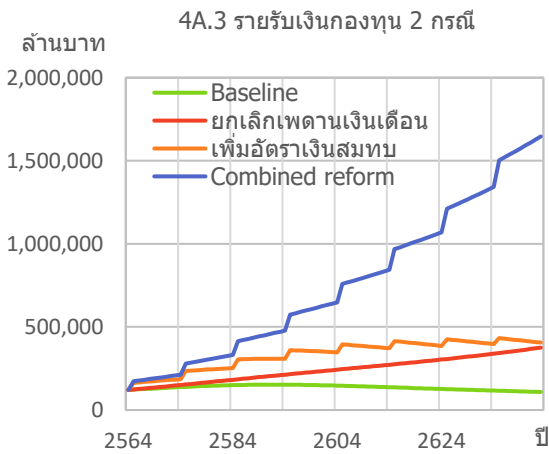
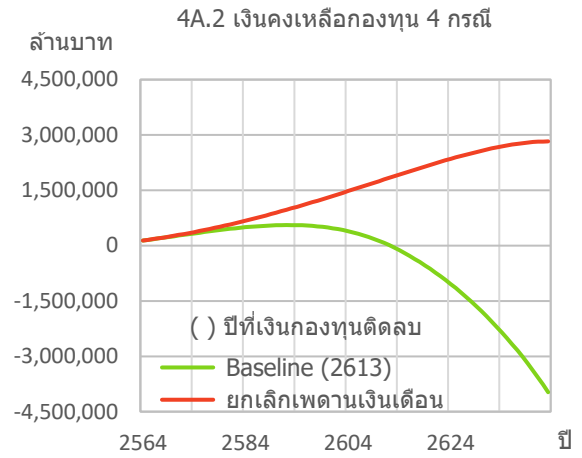
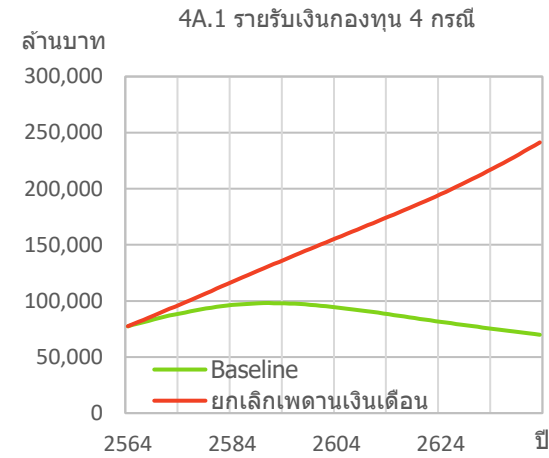
ตาราง A3 สถานะความเพียงพอเงินกองทุนมาตรา 33 และ 39

ปี พ.ศ.	กองทุน 4 กรณี		กองทุน 2 กรณี		กองทุนกรณีว่างงาน		รวม	
	Negative flow	Negative reserves	Negative flow	Negative reserves	Negative flow	Negative reserves	Negative flow	Negative reserves
Baseline	2585	2613	2572	2598	ไม่มี	ไม่มี	2574	2602
5,000 increase in base salary	2594	2629	2572	2595	ไม่มี	ไม่มี	2574	2599
1% higher contribution	2596	2637	2574	2600			2575	2605
Retirement age = 60			2575	2603			2576	2607
1% higher return on investment	2585	2620	2572	2603	ไม่มี	ไม่มี	2574	2608

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ภาคผนวกที่ 4 ผลต่อสถานะเงินกองทุนฯ กรณี Combined reform

รูปที่ 4A สถานะเงินกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 และ 39 กรณี Combined reform



ที่มา: Authors' calculations.