



บทความวิชาการ ฉบับที่ 6/2568

โครงสร้างและการะทางการคลัง ของระบบบำนาญในประเทศไทย



นางณิชา รักจ้อย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ 5
นางสาวนียดา ชูชาย นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นางสาวสาวิตรี วาระคำ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ 5
กรกฎาคม 2568

ระบบบำนาญเป็นกลไกสำคัญในการสร้างหลักประกันทางรายได้ให้กับประชาชนในวัยเกษียณ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ตามรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุ ปี 2566 ของกรมกิจการผู้สูงอายุ พบว่า มีประชากรสูงอายุกว่า 13.19 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.97 ของโครงสร้างประชากร และมีแนวโน้มสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดการณ์ว่าในอีกไม่กี่ปีประเทศไทย จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) โดยมีสัดส่วนของประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้น มากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทำให้ประเทศไทย ต้องเผชิญกับความท้าทายด้านการบริหารจัดการระบบสวัสดิการหรือระบบบำนาญในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านความครอบคลุมประชากรเป้าหมาย และภาระทางการคลังของภาครัฐที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณรองรับระบบดังกล่าว

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำนาญหลายระบบ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการอุดหนุนและบริหารจัดการให้เกิดความมั่นคงทางการคลังในระยะยาว ตัวอย่างเช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สำหรับข้าราชการ กองทุนประกันสังคมสำหรับลูกจ้างภาคเอกชนและแรงงานนอกระบบ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) สำหรับประชาชนทั่วไปและแรงงานนอกระบบ รวมถึงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสวัสดิการจากภาครัฐในการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีหลักประกันรายได้ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับระบบบำนาญภาครัฐ เช่น เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินสมทบลูกจ้างประจำ และเงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของของข้าราชการ ซึ่งล้วนเป็นภาระผูกพันในระยะยาวตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรยังส่งผลกระทบต่อแรงงานในระบบที่เป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนต่าง ๆ เมื่อประชากรวัยแรงงานลดลงและจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลให้แหล่งรายได้หลักของกองทุนลดลง ขณะเดียวกันภาระการจ่ายเงินบำนาญกลับเพิ่มสูงขึ้น ความไม่สมดุลระหว่างจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบกับจำนวนผู้รับผลประโยชน์ในอนาคต เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สะท้อนถึงความเปราะบางของระบบบำนาญในระยะยาว และอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

จากประเด็นดังกล่าว การศึกษาระบบบำนาญของไทยในมิติของโครงสร้างและภาระทางการคลังจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบและกลไกของระบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะการคลังของรัฐ ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญในการพิจารณาแนวทางปรับปรุงหรือพัฒนาระบบบำนาญให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร และตอบสนองต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน

➤ โครงสร้างระบบบำนาญของไทย

ระบบบำนาญของประเทศไทยประกอบด้วยหลายระบบย่อยที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะของการจ้างงานและสถานะของสมาชิก โดยสามารถแบ่งตามแนวทางสากลออกเป็น 3 ประเภทหลัก ดังนี้

โครงสร้างระบบบำนาญของไทย		
<p>ระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน</p> <p>เป็นสวัสดิการของรัฐที่จัดให้โดยไม่มี การสมทบจากผู้รับสิทธิ</p>  <ul style="list-style-type: none"> • เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ • เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 	<p>ระบบบำนาญภาคบังคับ</p> <p>เป็นระบบที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลหรือกลุ่มอาชีพบางประเภทต้องเข้าร่วม</p>  <ul style="list-style-type: none"> • กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ • กองทุนประกันสังคม (ม.33) • กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบข.ก.) • กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร 	<p>ระบบบำนาญภาคสมัครใจ</p> <p>เป็นระบบที่บุคคลที่มีสิทธิ์สามารถเลือกเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมก็ได้</p>  <ul style="list-style-type: none"> • กองทุนประกันสังคม (ม. 39 ม. 40) • กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) • กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) • กองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา

ภาพที่ 1 โครงสร้างระบบบำนาญของไทย

1. ระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน เป็นสวัสดิการของรัฐที่จัดให้โดยไม่มีการสมทบจากผู้รับสิทธิ ประกอบด้วย

1.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้ประชาชนทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ โดยแบ่งเบี้ยยังชีพตามอายุเป็นขั้นบันได ตั้งแต่ 600 – 1,000 บาท/เดือน

1.2 เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (ระบบบำเหน็จบำนาญแบบเดิม) ผู้เคยเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำ ได้รับเงินบำนาญจากงบประมาณแผ่นดิน

2. ระบบบำนาญภาคบังคับ เป็นระบบที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลหรือกลุ่มอาชีพบางประเภทต้องเข้าร่วมโดยมีการสมทบจากผู้รับประโยชน์และ/หรือจากนายจ้างและรัฐ ประกอบด้วย

2.1 กองทุนบำเหน็จบำนาญ (ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ข้าราชการที่เริ่มรับราชการตั้งแต่ 27 มีนาคม 2540 เป็นต้นไป รัฐสมทบร้อยละ 3 ข้าราชการสะสมร้อยละ 3 นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้สามารถสะสมเพิ่มในรูปของเงินออมตามความสมัครใจ รับผลตอบแทนเมื่อออกจากราชการตามยอดเงินออมของสมาชิกและที่รัฐสมทบให้

2.2 กองทุนประกันสังคม ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 เป็นลูกจ้างในระบบที่มีนายจ้าง รัฐและลูกจ้างสมทบเข้ากองทุน

2.3 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบข.ท.) รองรับข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ใช้หลักการเดียวกับระบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือน

2.4 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกองทุนเฉพาะกิจสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยมีโครงสร้างการบริหารและหลักเกณฑ์ใกล้เคียงกับ กบข.ท.

3. ระบบบำนาญภาคสมัครใจ ระบบที่ประชาชนสามารถเลือกเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมก็ได้มุ่งส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย

3.1 ระบบประกันสังคม ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

- มาตรา 39 ผู้ประกันตนสมัครใจหลังลาออกจากงาน (บังคับในครั้งแรก และต้องจ่ายเองรายเดือนเมื่อออกจากงานแต่ไม่บังคับให้ต้องจ่าย)

- มาตรา 40 ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เลือกจ่ายสมทบรายเดือนตามแผนที่รัฐกำหนด เพื่อรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงบำนาญ ซึ่งมี 3 แบบ คือ

แบบที่ 1 ได้รับเงินทดแทนขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย/ทุพพลภาพ และค่าทำศพ

แบบที่ 2 ได้รับเงินทดแทนขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย/ทุพพลภาพ ค่าทำศพ และเงินบำเหน็จชราภาพ

แบบที่ 3 ได้รับเงินทดแทนขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย/ทุพพลภาพ ค่าทำศพ เงินบำเหน็จชราภาพ

และเงินสงเคราะห์บุตรแรกเกิดถึง 6 ปี (ไม่เกิน 2 คน)

3.2 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) เป็นระบบสมัครใจของภาคเอกชน ลูกจ้างและนายจ้างสมทบร่วมกัน ใช้เพื่อสะสมเงินออมไว้ใช้ในยามเกษียณ

3.3 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นกองทุนบำนาญภาคสมัครใจที่จัดตั้งโดยภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบที่ไม่มีสวัสดิการบำนาญจากรัฐ สามารถออมเงินไว้ใช้ในยามชราภาพ (ขั้นต่ำครั้งละ 50 บาท ไม่เกินปีละ 13,200 บาท) โดยมีรัฐช่วยสมทบเงินให้อัตราที่เหมาะสมตามช่วงอายุ ซึ่งผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกได้ต้องมีสัญชาติไทย อายุระหว่าง 15 - 60 ปี มีอาชีพอิสระ (ไม่มีนายจ้างหรือไม่มีอาชีพ) ไม่เป็นผู้ประกันตามกฎหมายประกันตน มาตรา 33 มาตรา 39 มาตรา 40 (2) และ มาตรา 40 (3) ไม่เป็นข้าราชการหรือสมาชิก กบข. และไม่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

3.4 กองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นสำหรับช่วยเหลือผู้เคยสมาชิก
รัฐสภาในด้านเงินทุนเลี้ยงชีพ การรักษาพยาบาล การศึกษาของบุตร การสงเคราะห์ครอบครัวกรณีผู้เคยเป็น
สมาชิกรัฐสภาถึงแก่กรรม และด้านอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ตารางที่ 1 สรุปรายละเอียดระบบบำนาญของไทย

ระบบ	กลุ่มเป้าหมาย	ลักษณะการจ่าย	แหล่งเงิน	การจัดการ
ระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน				
ระบบบำนาญข้าราชการ	- ข้าราชการ - ลูกจ้างประจำ	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	งบประมาณแผ่นดิน	กรมบัญชีกลาง
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	ผู้สูงอายุ (≥ 60 ปี) ยกเว้นผู้รับสิทธิ เงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษและ เงินอื่น ๆ	เงินบำนาญตลอดชีวิต 60-69 ปี = 600 บาท 70-79 ปี = 700 บาท 80-89 ปี = 800 บาท 90 ปีขึ้นไป = 1,000 บาท	งบประมาณแผ่นดิน	กรมกิจการผู้สูงอายุ/ กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น/อปท.
ระบบบำนาญภาคบังคับ				
ระบบบำนาญข้าราชการ (กบข.)	ข้าราชการ	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	ข้าราชการ (3-30%) + รัฐ (3%)	กรมบัญชีกลาง/ กองทุน กบข.
กองทุนประกันสังคม มาตรา 33	ผู้ประกันตน	เงินบำเหน็จชราภาพ+ เงินบำนาญชราภาพ	ผู้ประกันตน (5% หรือ ≤ 750) + นายจ้าง (5%) + รัฐ (2.75%)	สำนักงาน ประกันสังคม
กบข.ท./กทม.	ข้าราชการท้องถิ่น/ กทม.	เงินบำเหน็จ+ บำนาญรายเดือน	งบประมาณของท้องถิ่นและ กทม.สมทบเข้ากองทุนฯ (3%)	อปท./กทม.
ระบบบำนาญภาคสมัครใจ				
กองทุนประกันสังคม มาตรา 39/มาตรา 40	เคยเป็นผู้ประกันตน ม.33/แรงงานอิสระ	เงินบำเหน็จชราภาพ+ เงินบำนาญชราภาพ รายเดือน/ เงินบำเหน็จชราภาพ (ครบ60ปี)	ผู้ประกันตน (432 บาท) + รัฐ (120 บาท)/ ผู้ประกันตน (70-300 บาท) + รัฐ (30-150 บาท)	สำนักงาน ประกันสังคม
กองทุนการออม แห่งชาติ (กอช.)	- อายุ 15-60 ปี - ผู้ประกันตน ม. 40 (1) - ไม่เป็นผู้ที่อยู่ใน ระบบบำนาญอื่น - มีอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง หรือไม่มีอาชีพ	เงินดำรงชีพหรือบำนาญ รายเดือน (600-7,000 บาท)	สมาชิก ครั้งละ 50 - 1,800 บาท หรือ ไม่เกิน 13,200 บาท ต่อปี + รัฐ (50-100%)	กองทุนการออม แห่งชาติ
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	ลูกจ้างภาคเอกชน/ เจ้าหน้าที่รัฐ บางประเภท	เงินบำเหน็จ (เงินสะสม + ผลประโยชน์+ เงินสมทบ (5-100%))	ลูกจ้าง (2-15%) + นายจ้างรัฐและเอกชน (2-15%)	บริษัทจัดการกองทุน
กองทุนเพื่อผู้เคยเป็น สมาชิกรัฐสภา	ผู้เคยเป็นสมาชิก รัฐสภา	เงินทุนเลี้ยงชีพ รายเดือน (30-60%)	สมาชิกรัฐสภา ($\leq 5\%$ ของเงินประจำตำแหน่ง)	สนง. เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร/ กองทุนฯ

เนื่องจากระบบบำนาญในประเทศไทยมีหลายระบบครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และแรงงานนอกระบบ แต่ความหลากหลายนี้กลับก่อให้เกิด “ความซ้ำซ้อนในการได้รับสิทธิ” โดยผู้มีสิทธิ์และมีคุณสมบัติตามกฎหมายและระเบียบทางราชการสามารถรับสิทธิได้หลายระบบหรือหลายช่องทางพร้อมกัน เช่นข้าราชการเกษียณที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจได้รับทั้งบำนาญจากระบบข้าราชการ และเงินทุนเลี้ยงชีพจากกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา แรงงานนอกระบบภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้สามารถสมัครเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ยังกำหนดให้ผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุกำหนด เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดเกณฑ์ชี้วัดการมีรายได้ไม่เพียงพอ จึงให้ใช้หลักเกณฑ์เดิมตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 แต่หากมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอาจส่งผลให้มีผู้รับสิทธิ์ซ้ำซ้อนกับระบบบำนาญอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของสิทธิอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การงบประมาณของระบบบำนาญ

ภาระทางการคลังจากระบบบำนาญของภาครัฐถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะในบริบทที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด การจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายด้านบำนาญจึงต้องได้รับการบริหารจัดการอย่างรอบคอบ ทั้งในมิติประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณ ความยั่งยืน และความเป็นธรรม ซึ่งข้อมูลงบประมาณรายจ่ายด้านระบบบำนาญของประเทศไทยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2568 สามารถประมวลและวิเคราะห์ภาระทางการคลังในมิติต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม ดังนี้

1. **แนวโน้มภาพรวมของงบประมาณระบบบำนาญ** ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2568 งบประมาณรวมของระบบบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากประมาณ 334,866 ล้านบาทในปี 2559 เป็นกว่า 596,872 ล้านบาท ในปี 2568 หรือเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวภายใน 10 ปี สะท้อนถึงภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทุกปี

2. **งบประมาณรองรับระบบบำนาญขั้นพื้นฐานเป็นหลัก** งบประมาณที่ใช้ในระบบบำนาญขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (ระบบเดิม) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 75 ของงบประมาณบำนาญทั้งหมด แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องแบกรับภาระจากระบบที่ไม่มีการสมทบจากประชาชน

3. **งบประมาณรองรับระบบสมัครใจค่อนข้างน้อย** งบประมาณที่ใช้ในระบบบำนาญภาคสมัครใจ เช่น กองทุน กอช. ยังคงอยู่ในระดับต่ำ ตลอดช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2568 โดยอยู่ระหว่าง 1,800–3,500 ล้านบาท หรือสัดส่วนเฉลี่ยน้อยกว่า ร้อยละ 1 ของงบประมาณบำนาญทั้งหมด ทั้งที่กลุ่มเป้าหมายคือแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบยังไม่ได้มีส่วนร่วมในระบบบำนาญเท่าที่ควร สะท้อนถึงการขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และนโยบายการสร้างแรงจูงใจที่ยังไม่มากพอ เช่น ผลตอบแทนจากการออมที่ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

โดยรายละเอียดการงบประมาณของระบบบำนาญไทย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2568 ตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 ภาระงบประมาณของระบบบ้านาญของไทย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2568

ระบบบ้านาญ	ปีงบประมาณ									
	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2564	พ.ศ. 2565	พ.ศ. 2566	พ.ศ. 2567	*พ.ศ. 2568
รวมทั้งสิ้น	334,856.5	360,466.3	389,387.4	425,445.1	493,007.0	522,678.3	538,149.1	578,408.0	604,996.2	596,872.5
ระบบบ้านาญขั้นพื้นฐาน	265,537.8	286,811.8	311,994.5	339,880.7	362,979.9	387,586.2	420,576.2	452,762.5	472,791.1	450,913.9
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บ้านาญ	202,439.3	221,598.9	245,320.9	266,164.2	292,074.4	314,029.4	336,631.9	365,187.7	381,647.8	354,924.4
- งบกลาง รายการเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จ บ้านาญ	199,481.3	218,779.4	241,391.6	261,841.6	287,511.7	308,911.6	330,937.3	359,090.7	375,170.7	354,500.0
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ : ค่าบำเหน็จ บ้านาญ)	2,958.0	2,819.5	3,929.3	4,322.6	4,562.7	5,117.8	5,694.6	6,097.0	6,477.2	** 424.4
2. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	63,098.5	65,212.8	66,673.6	73,716.6	70,905.5	73,556.9	83,944.3	87,574.7	91,143.3	95,989.5
ระบบบ้านาญภาคบังคับ	66,915.1	71,305.8	75,531.0	83,390.3	127,374.5	132,518.2	115,001.6	122,044.4	129,048.0	142,402.7
1. กองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ	44,095.1	45,522.3	48,506.6	55,039.8	62,750.3	69,822.2	72,211.6	75,579.1	74,490.1	82,775.0
- งบกลาง รายการเงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ	44,095.1	45,522.3	48,506.6	55,039.8	62,750.3	69,822.2	72,211.6	75,579.1	74,490.1	82,775.0
2. ประกันสังคม (ม.33)	22,820.0	25,783.5	27,024.4	28,350.5	64,624.3	62,696.0	42,790.0	46,465.3	54,558.0	59,627.7
- สำนักงานประกันสังคม และหน่วยรับงบประมาณในฐานนายจ้าง	22,820.0	25,783.5	27,024.4	28,350.5	64,624.3	62,696.0	42,790.0	46,465.3	54,558.0	59,627.7
ระบบบ้านาญภาคสมัครใจ	2,403.6	2,348.7	1,861.9	2,174.1	2,652.6	2,573.9	2,571.3	3,601.1	3,157.0	3,555.9
1. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	973.2	903.6	903.3	936.9	868.8	858.6	810.2	954.0	911.0	870.9
- งบกลาง รายการเงินสมทบของลูกจ้างประจำ	848.4	785.3	757.3	727.7	678.5	619.9	560.1	497.9	434.4	370.0
- หน่วยรับงบประมาณในฐานนายจ้าง (เงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ)	124.8	118.3	146.0	209.2	190.4	238.7	250.1	456.1	476.6	500.9
2. ประกันสังคม (ม.40)	479.8	458.7	525.7	659.7	1,100.3	915.2	1,301.1	2,073.1	1,439.2	1,808.2
- สำนักงานประกันสังคม และหน่วยรับงบประมาณในฐานนายจ้าง	479.8	458.7	525.7	659.7	1,100.3	915.2	1,301.1	2,073.1	1,439.2	1,808.2
3. กองทุนการออมแห่งชาติ	633.3	646.0	144.6	299.6	480.9	605.8	300.0	416.9	626.8	656.6
4. กองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา	317.2	340.5	288.3	277.9	202.6	194.3	160.0	157.0	180.0	220.2

ที่มา: ระบบ New GFMS Thai กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2568

หมายเหตุ 1) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2567 เป็นข้อมูลจากรายงานผลการเบิกจ่ายในระบบ New GFMS Thai

2) * ปี 2568 เป็นข้อมูลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

3) ** เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บ้านาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 อยู่ภายใต้รายการเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ (เงินเดือนครู ค่าจ้าง

ประจำ) ไม่สามารถแยกรายละเอียดได้ชัดเจน

ประมวลผลโดย: สำนักงบประมาณของรัฐสภา

แม้ว่า ระบบบำนาญจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีแหล่งรายได้ที่หลากหลายหลังเกษียณ สะท้อนให้ทราบถึงการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุม แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับก่อให้เกิดคำถามด้านความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มอาชีพ เช่น แรงงานนอกระบบที่อาจได้รับเพียงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เปรียบเทียบกับอดีตข้าราชการระดับสูงที่ได้รับเงินจากหลายช่องทาง และส่งผลให้ภาระงบประมาณแผ่นดินที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในการสนับสนุนระบบบำนาญหลายระบบพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องมีการวางแผนทางปฏิรูประบบบำนาญโดยบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐทั้งหมด เพื่อให้สามารถประเมินรายได้และสิทธิของประชาชนได้อย่างแม่นยำ ขณะเดียวกันควรกำหนด “เพดานรายได้จากรัฐ” ที่ชัดเจน หากบุคคลใดได้รับสิทธิเกินเกณฑ์ ควรมีมาตรการลดหย่อนหรือจำกัดสิทธิ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และควบคุมภาระทางการคลังของประเทศในระยะยาว

ความท้าทายของระบบบำนาญของไทย

ระบบบำนาญของไทยประกอบด้วยหลายกลไกที่ออกแบบขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชากรที่แตกต่างกัน ทั้งในมิติของสถานะการจ้างงาน รายได้ และการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐ โดยระบบเหล่านี้สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ ระบบบำนาญขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนที่ไม่มีสิทธิในระบบอื่น ๆ ระบบบำนาญภาคบังคับซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้กลุ่มอาชีพบางประเภทต้องเข้าร่วม และระบบบำนาญภาคสมัครใจซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ แม้ระบบทั้งหมดจะครอบคลุมกลุ่มประชากรหลากหลาย แต่ก็ยังมีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจและท้าทาย ดังนี้

1. ความครอบคลุมของระบบบำนาญ ระบบบำนาญของไทยในภาพรวมครอบคลุมประชากรหลายกลุ่มผ่าน 3 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบบำนาญขั้นพื้นฐานที่ดูแลผู้สูงอายุทุกคนที่ไม่มีอยู่ในระบบอื่น ระบบบังคับที่มีกฎหมายรองรับสำหรับข้าราชการและลูกจ้างเอกชน และระบบสมัครใจสำหรับกลุ่มอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตาม แม้มีความพยายามให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายหลากหลายแต่ในทางปฏิบัติยังพบว่าแรงงานนอกระบบและกลุ่มรายได้น้อยจำนวนมากยังเข้าไม่ถึงระบบบำนาญภาคสมัครใจ ทำให้ต้องพึ่งพาเบี้ยยังชีพเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนความท้าทายในการสร้างความครอบคลุมอย่างแท้จริงในอนาคต

2. ความแตกต่างด้านแหล่งเงิน และลักษณะการจ่าย ระบบบำนาญแต่ละประเภทมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในด้านแหล่งที่มาของเงินและรูปแบบการจ่าย เช่น ระบบขั้นพื้นฐานที่ใช้เงินงบประมาณของรัฐ โดยไม่มีการสมทบ ขณะที่ระบบบังคับและสมัครใจจะมีการสมทบร่วมจากผู้ได้รับสิทธิ นายจ้าง และบางกรณีรัฐสมทบด้วย ส่วนลักษณะการจ่ายก็มีทั้งแบบบำนาญรายเดือนตลอดชีพในระบบข้าราชการ และแบบเงินสะสม เช่น ในระบบ กบข. หรือ กอช. ความแตกต่างเหล่านี้สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำด้านความมั่นคงในวัยเกษียณของแต่ละกลุ่ม และจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป

3. ความยั่งยืนของระบบบำนาญและภาระทางการคลัง ระบบบำนาญของไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับความท้าทายด้านความยั่งยืน ทั้งในแง่โครงสร้างระบบและภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นตามแนวโน้มของสังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในระบบที่รัฐบาลให้โดยไม่มีการสมทบ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และระบบบำนาญสำหรับข้าราชการแบบเดิม ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้ภาครัฐต้องรับภาระด้านการคลังที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ระบบการออมแบบสมัครใจที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมความมั่นคงหลังเกษียณ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานนอกระบบ กลับยังไม่สามารถจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง ทั้งในแง่จำนวนผู้เข้าร่วมและปริมาณการออม ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่การจัดสมดุลระหว่างรายรับของ

รัฐบาลกับรายจ่ายด้านบำนาญในระยะยาว ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบให้เหมาะสม อาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังและความสามารถในการจัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจสำคัญอื่นของรัฐในอนาคต แนวทางการปฏิรูปควรพิจารณาทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บ การออกแบบกลไกการสมทบที่เป็นธรรม และการขยายฐานผู้เข้าร่วมระบบเพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป ระบบบำนาญเป็นกลไกสำคัญในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนวัยเกษียณ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นภาระงบประมาณที่ทำลายต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบบำนาญอย่างรอบด้าน ทั้งในด้านโครงสร้าง การบริหารงบประมาณ และการส่งเสริมการออม เพื่อสร้างระบบบำนาญที่มีความครอบคลุม เป็นธรรม และยั่งยืนในระยะยาว

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. **เพิ่มความครอบคลุมของระบบบำนาญที่แท้จริง** ระบบบำนาญควรออกแบบให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบและผู้มีรายได้น้อย สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรม และเพียงพอ อีกทั้งควรรวมระบบบำนาญภาคสมัครใจไว้เป็นระบบเดียว เพื่อให้การเข้าถึงของประชาชนขึ้น และหลากหลายช่องทาง

2. **ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียมในระบบบำนาญระยะยาว** ควรมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง โดยปรับให้ทุกระบบมีลักษณะการสมทบร่วม (Contributory) อย่างเป็นธรรม ไม่ว่าจะ เป็นระบบของข้าราชการ ลูกจ้างเอกชน หรือแรงงานนอกระบบ เพื่อลดภาระรัฐบาลในระยะยาวและสร้างความรู้สึกร่วมรับผิดชอบต่อสวัสดิการของตนเอง ควบคู่กับการปรับมาตรฐานสิทธิพื้นฐานขั้นต่ำของระบบบำนาญให้เท่าเทียม โดยเฉพาะการทบทวนสิทธิของอดีตสมาชิกรัฐสภา โดยกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งขั้นต่ำ เพื่อป้องกันการใช้สิทธิที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม และเปิดโอกาสให้กลุ่มแรงงานที่มีรายได้น้อยไม่แน่นอนสามารถเข้าร่วมระบบได้อย่างยืดหยุ่น เพื่อรับการสนับสนุนที่เหมาะสมจากภาครัฐ

3. **เสริมความยั่งยืนของระบบบำนาญและลดภาระทางการคลัง** เพื่อให้ระบบบำนาญมีความยั่งยืน และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ รัฐบาลควรปรับโครงสร้างระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยเฉพาะเบี้ยยังชีพ ให้สอดคล้องกับรายได้สำหรับการดำรงชีพแทนการจ่ายแบบถ้วนหน้า เพื่อจัดสรรทรัพยากรให้ตรงจุดและลดภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ควรประเมินภาระรายจ่ายจากระบบบำนาญภาครัฐที่ไม่มีการสมทบ และกำหนดแผนการปฏิรูประบบบำนาญของไทย เพื่อจัดสมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่ายในระยะยาวอย่างเป็นระบบ

4. **สร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในระบบบำนาญ** รัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูลรายงานงบประมาณและสถานะการเงินของกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตาม ตรวจสอบ และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารกองทุนได้อย่างเป็นระบบ นำไปสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างของระบบบำนาญในระยะยาว

5. **สร้างแรงจูงใจให้เกิดการออมในระบบบำนาญมากขึ้น** ภาครัฐควรส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณ โดยสนับสนุนผ่านมาตรการทางภาษีหรือเงินสมทบจากรัฐควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจด้านอื่น ๆ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ควรปรับอัตราผลตอบแทนให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ภาครัฐควรปรับอัตราเงินสมทบให้เหมาะสมกับอัตราการสะสมของสมาชิก

บรรณานุกรม

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2567). **สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2566**. สืบค้น 10 มีนาคม 2568 จาก https://www.dop.go.th/th/statistics_page?cat=12&id=2563
- กรมบัญชีกลาง. (2565). **ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ (New GFMS Thai)**. สืบค้น 31 มีนาคม 2568 จาก <https://uamssso.gfmis.go.th/authenticationendpoint/login.do?commonAuthCallerPath=/samlssso&forceAuth=false&passiveAuth=false&tenantDomain=carbon.super&sessionDataKey=dbfecc56-597d-48f1-8613-989321aac7bc&relyingParty=pentaho&type=samlssso&sp=Pentaho-ba&isSaaSApp=false&authenticators=BasicAuthenticator:LOCAL>
- กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). **พ.ร.บ.** สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2568 จาก https://webportal.bangkok.go.th/csc_personal/page/sub/19124/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A
- กองทุนการออมแห่งชาติ.(ม.ป.ป). **พ.ร.บ. กอช.** สืบค้น 20 มีนาคม 2568 จาก <https://www.nsf.or.th/content/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%8A>
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. (ม.ป.ป.). **กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**. สืบค้น 20 มีนาคม 2568 จาก <https://www.gpf.or.th/thai2019/About/main.php?page=lawandrules&menu=about&lang=th>
- กองทุนผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา. (ม.ป.ป.). **กฎหมาย ระเบียบ คู่มือ**. สืบค้น 10 มีนาคม 2568 จาก https://web.parliament.go.th/view/99/member_fund/TH-TH
- สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). **ระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น**. สืบค้น 10 มีนาคม 2568 จาก https://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?_mode=menu&tempWebMenuId=38881
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (ม.ป.ป). **ห้องสมุด PVD/กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่สำคัญ/พระราชบัญญัติ**. สืบค้น 20 มีนาคม 2568 จาก <https://www.thaipvd.com/document/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4>
- สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป). **กฎหมาย ระเบียบ**. สืบค้น 20 มีนาคม 2568 จาก https://www.sso.go.th/wpr/main/law/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4_category_list-label_1_106_0