



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘  
ที่ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งบันทึกเสนอความเห็น เรื่อง “การดำเนินงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของ  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง”

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)

ตามที่ข้าพเจ้านางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำบันทึกเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ อันเป็นภารกิจสำคัญซึ่งได้กำหนดเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา สำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำบันทึกเสนอความเห็น เรื่อง “การดำเนินงานการปฏิรูประบบการออม เพื่อการชราภาพของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง” เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอส่ง บันทึกเสนอความเห็นดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

เห็นชอบ

นายแพทย์ อินทรม

ผู้อำนวยการศูนย์ จอมพลเอก

ผู้บังคับบัญชาสำนักงานกรรมการ

๒๕๖๑

สุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา

(นางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา)

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

(นางสาวนิภา ก้าวสกุล)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน

เรียน ผอ. สำนักกรรมการ ๑

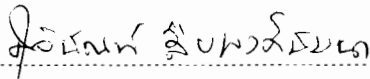
ด้วยบันทึกเสนอความเห็นของนางสาวสุจินต์ ได้  
ผ่าน การพิจารณาของคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ เมื่อวันที่ 23 พ.ย. 61 และ  
ได้ 11 ก.ย. 61 เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 3 ธ.ค. 61 จขล. 18๖๐๓๖๑๑๑  
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

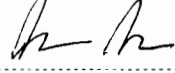
  
๓๐.๑.๖๑

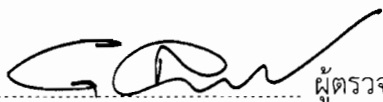
แบบประเมินมาตรฐานในการพิจารณำบันทึกเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา  
ของคณะกรรมการธิการ สำนักกรรมการธิการ ๑

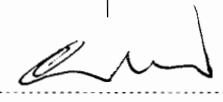
ชื่อเรื่อง การดำเนินงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
กระทรวงการคลัง

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
<b>เกณฑ์พิจารณาด้านเนื้อหาและความถูกต้อง</b>				
๑.	ความเป็นมา	/		
๒.	ประเด็นพิจารณา	/		
๓.	ข้อมูลประกอบการพิจารณา	/		
๔.	วิเคราะห์ประเด็นการพิจารณา	/		
๕.	ความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณา	/		
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษาและรูปแบบการเขียน</b>				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	/		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	/		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	/		
<b>เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล</b>				
๑.	เอกสารแนบที่เกี่ยวข้อง	/		

(ลงชื่อ)  ผู้จัดทำ  
(นางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา)  
วิทยาการชำนาญการพิเศษ  
วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ  
(นางสาวนิภา ก้าวสกุล)  
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน  
การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน  
วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ  
(นายอรุณ ลายผ่องแผ้ว)  
ประธานคณะทำงานกลั่นกรองเอกสารวิชาการฯ  
วันที่ ๓๐.๑๑.๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้รับรอง  
(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการธิการ ๑  
วันที่ ๒๓.๖๑



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙

ที่ สผ ๐๐๓๗.๐๕/

วันที่

พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง การดำเนินงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง  
เรียน ประธานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการพิจารณาศึกษาข้อเสนอการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พร้อมเสนอความเห็นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ นั้น

ในการนี้ ฝ่ายเลขานุการได้ดำเนินการศึกษา และพิจารณาในเรื่องดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย เสร็จสิ้นแล้ว จึงขอเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ดังนี้

## ๑. ความเป็นมา

ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากมีอัตราส่วนผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของจำนวนของประชากรทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ ๑๔ ของประชากรทั่วประเทศ และภายในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ หากแต่ผู้สูงอายุในประเทศไทยยังคงขาดหลักประกันเพื่อการดำรงชีพ สาเหตุเกิดจากขาดการเตรียมความพร้อมด้านรายได้เพื่อการดำรงชีวิตยามชราภาพ นอกจากนี้ พบว่าประชาชนวัยทำงานบางส่วนยังขาดการเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อการสร้างหลักประกันในยามชราภาพด้วยเช่นกัน จากประเด็นดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจัดทำรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ของคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ขึ้น

คณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ รวมถึงมีประสบการณ์สูงในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงิน การคลัง ของประเทศไทย ซึ่งทีมงานหลักมาจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และจากหน่วยงานอื่น ๆ ได้ร่วมกันพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ โดยระบุเหตุผลและความจำเป็นในการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ คือ (๑) แรงงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ไม่มีการออมเพื่อการชราภาพ (๒) รายได้หลังเกษียณอายุของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ (๓) ภาระทางการคลังด้านหลักประกันกรณีชราภาพมีสัดส่วนสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ GDP และงบประมาณรายจ่าย (๔) ความไม่ยั่งยืนของระบบการออมแบบ Defined Benefit ซึ่งเกิดจากการไม่สอดคล้องกันระหว่างจำนวนเงินรับเข้าที่น้อยกว่าจำนวนเงินจ่ายออก (๕) บำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบดั้งเดิมและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการจ่ายจากงบประมาณของแต่ละปี ไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้า และ (๖) การไม่มีหน่วยงานกำหนดนโยบายในภาพรวม และขาดหน่วยงานกำกับดูแลที่ชัดเจน รายงานดังกล่าวได้นำเสนอให้ที่ประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง เพื่อพิจารณาแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขรายงานให้มีความสมบูรณ์มากที่สุดทั้งสิ้นจำนวน ๑๑ ครั้ง ต่อมาในการประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ครั้งที่ ๔๓ วันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมมีมติว่าควรยุติ

การพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ เนื่องจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ดำเนินการและมีข้อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเรื่องระบบการออมเพื่อการชราภาพ ที่มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของรายงานแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้รายงาน การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ของคณะทำงานขับเคลื่อนระบบการออมเพื่อการชราภาพ ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาจาก สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเช่นกัน

## ๒. ประเด็นการพิจารณา

การดำเนินการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม ทั้งหมด ๔ ประเด็น ได้แก่ (๑) การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม ในทุกมิติ (Closing the Gap) (๒) การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม (Multiple Growth Poles) (๓) การเสริมสร้างพลังทางสังคม (Social Energy and Synergy Mobilization) (๔) การเพิ่มขีดความสามารถ ของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง (Community and Local Authority Empowerment)

## ๓. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

### ๓.๑ ข้อมูลด้านกฎหมาย ได้แก่

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑- ๒๕๘๐) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม (รายละเอียดตามเอกสารที่แนบ หมายเลข ๑)

### ๓.๒ ข้อมูลด้านวิชาการ ได้แก่

๓.๒.๑ บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๓ วันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ สรุปสาระสำคัญข้อเสนอการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งได้นำเสนอในการประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อน การปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง (รายละเอียดตามเอกสารที่แนบ หมายเลข ๒)

๓.๒.๒ รายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของคณะทำงานขับเคลื่อน การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (รายละเอียด ตามเอกสารที่แนบ หมายเลข ๓)

## ๔. วิเคราะห์ประเด็นการพิจารณา

๔.๑ วิเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการศึกษาพิจารณาดำเนินการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)

๔.๑.๑ การจัดตั้งองค์กรกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญ เพื่อทำหน้าที่กำหนด นโยบายระบบบำเหน็จบำนาญในภาพรวม และเชื่อมประสานนโยบายของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ ทุกกองทุน โดยกำหนดเป็นรูปแบบคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเอกภาพของนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญในภาพรวมของประเทศไทย กล่าวคือ การดำเนินการกิจ ภายใต้อายุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคมฯ สำนักงาน

เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ต้องดำเนินการเร่งปรับโครงสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยให้สำเร็จก่อนเป็นลำดับแรก โดยการจัดตั้งองค์กรกลางมาบริหารจัดการกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อให้กองทุนเพื่อการชราภาพทุกกองทุนดำเนินงานภายใต้นโยบายเดียวกัน สามารถเชื่อมประสานกันได้ ทำให้กองทุนเพื่อการชราภาพมีหลักประกัน เกิดความมั่นคง สามารถเข้าถึงและครอบคลุมประชาชนวัยทำงานทุกกลุ่มได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ทำให้ประชาชนในวัยทำงานทุกกลุ่มมีหลักประกันด้านรายได้ ในการดำรงชีวิตยามชราภาพได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เป็นการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศไทย

๔.๑.๒ ความพอเพียง ความครอบคลุมของประชาชนที่เข้าสู่หลักประกันรายได้ในวัยชรา และความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ จะอยู่ในส่วนของมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ เช่น ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและนโยบายประสานงานทุกกองทุนที่ประเทศไทยมีเพื่อให้ไปในทิศทางเดียวกัน และร่วมปรับปรุงกองทุนต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งเงินสมทบและเงินปรับปรุงต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... ครอบคลุมลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ ลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมประมาณ จำนวน ๑๖ ล้านคน โดยตั้งเป้าหมายให้มีรายได้ถึงร้อยละ ๕๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ ส่วนประเด็นความยั่งยืน กระทรวงแรงงานจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลกองทุนประกันสังคม โดยมีข้อเสนอคือขยายอายุเกษียณจากอายุ ๕๕ ปี ไปเป็นอายุ ๖๐ ปี และมีการเพิ่มอัตราเงินสะสมสมทบ ซึ่งจะทำให้เงินกองทุนประกันสังคมเพิ่มมากขึ้นและมีความยั่งยืนในระยะยาว เพื่อให้ประชาชนวัยทำงานทุกกลุ่มของประเทศไทยได้มีหลักประกันด้านรายได้ เพื่อการดำรงชีวิตในยามชราภาพอย่างพอเพียง ส่วนการดำเนินการกิจการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมฯ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ต้องร่วมกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการแก้ไขปรับปรุงสิ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมาของทุกกองทุน เช่น ข้อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น จากนั้น กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้กองทุนการออมเพื่อการชราภาพทุกกองทุน เร่งดำเนินการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ แผนและรูปแบบการดำเนินงานของแต่ละกองทุน สร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้ทั่วถึงและครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่ม เพื่อให้ประชาชนวัยแรงงานได้ตระหนักรู้ และเห็นถึงความสำคัญในการเก็บออมเงินทองไว้ใช้ดำรงชีวิตในยามชราได้อย่างมีคุณภาพ ย่อมส่งผลให้ประชาชนวัยแรงงานยินดีที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนเพื่อการชราภาพที่เหมาะสมกับอาชีพ และฐานะทางรายได้ของแต่ละบุคคลต่อไป

๔.๑.๓ ข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากแบบ Unfunded (Unfunded เป็นระบบบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรองหรือไม่ได้จัดตั้งเป็นกองทุน โดยนายจ้างหรือรัฐจะนำเงินที่หาได้แต่ละปี เช่น รายได้จากภาษีหรือเงินงบประมาณรายปีมาจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้ที่เกษียณในปีนั้น ซึ่งเป็นการเก็บเงินจากคนที่ทำงานอยู่สำหรับจ่ายบำนาญให้ผู้ที่เกษียณไปแล้ว) ให้เป็น Funded (Funded เป็นระบบที่มีการสะสมเงินสมทบเต็มจำนวน ซึ่งเป็นการสะสมเงินสำรองให้มีเพียงพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทน หรือหนี้สินทั้งหมดในอนาคตตั้งแต่เริ่มโครงการเก็บเงินสมทบ/ภาษีเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้รับบำนาญเมื่อเกษียณตามแผนการออมเพื่อการเกษียณแบบบัญชีรายบุคคล) ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ดูแลมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ กล่าวคือ การดำเนินการกิจการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคมฯ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายควรเร่งพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าวข้างต้นให้แล้วเสร็จ พร้อมส่งมอบผลการพิจารณาให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้ประกอบการ

พิจารณาตัดสินใจ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงกับกองทุนเพื่อการชราภาพที่ใช้ระบบ Unfunded ได้แก่ ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบดั้งเดิม รวมถึงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายจากงบประมาณของแต่ละปี โดยไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้า ประกอบกับผู้ที่มีสิทธิรับเงินดังกล่าวมีอายุขัยที่ยาวนานขึ้น จึงเป็นภาระทางการคลังของประเทศ ซึ่งหากสามารถปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการได้สำเร็จจะทำให้กองทุนดังกล่าวมีความมั่นคงมากขึ้น รวมทั้งเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประชาชนทุกกลุ่มในสังคม ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับการตอบสนอง โดยการมีหลักประกันทางสังคมที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียงตลอดไป

๔.๒ รัฐบาลควรดำเนินการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยให้รองรับเชื่อมโยงประสานกันได้ทุกกองทุน ทำการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายในภาพรวม ทำการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับเพิ่มเติมให้ครอบคลุม ดำเนินมาตรการเสริมสร้างความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม รวมถึงทำการแก้ไขข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูป ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพสูง ได้รับความเชื่อถือและมีความมั่นคงสูง เป็นการสร้างหลักประกันทางด้านรายได้ดำรงชีพในยามชราภาพให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอ ทัวถึงและครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ ซึ่งจะส่งผลให้การรับงบประมาณรายจ่ายของประเทศลดลง

## ๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณา

### ๕.๑ ความเห็น

คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติควรร่วมผลักดันให้รัฐบาลเร่งดำเนินการกิจการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพให้สำเร็จลุล่วงเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยการนำข้อเสนอการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รวมถึงรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มาพิจารณาศึกษาและบูรณาการร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานประกันสังคม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติและผู้บริหารจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชน เป็นต้น) เพื่อทำการศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด จากนั้น จัดทำรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพขึ้นใหม่ นำเสนอสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ และสภาผู้แทนราษฎรแล้วส่งมอบให้แก่รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยประสบความสำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว เป็นระบบการออมที่มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสูงสุด อันจะส่งผลดีต่อประชาชนของประเทศไทยอย่างยั่งยืน

### ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ควรเชิญผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานประกันสังคม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ และผู้บริหารจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชน เป็นต้น เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทย เพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพอย่างเป็นรูปธรรม จากนั้นนำมารวบรวมจัดทำเป็นข้อสรุปความคิดเห็น เสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและอนุญาตให้นำเสนอบันทึกเสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

(นางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา)  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

(นางสาวนิภา กัสสกุล)  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน

(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการฯ ๑

งานวิชาการ สำนักกรรมการฯ ๑

เอกสารแนบหมายเลข ๑

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)





## ประกาศ

เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)

### สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้ลงมติ ให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ดังมีสาระสำคัญตามที่แนบท้ายนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑ เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระราชโองการ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี

# ยุทธศาสตร์ชาติ

## ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

### ๑. บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะเป็นหนึ่งความท้าทายที่สำคัญในการพัฒนาและยกระดับประเทศให้สามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืน และบรรลุเป้าหมายของการเป็นประเทศที่มีรายได้สูงในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศให้ก้าวออกจากภาวะความยากจน แต่การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมนับว่ายังประสบปัญหาท้าทายในหลายมิติ โดยการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งในสังคมยังคงมีการกระจุกตัวอยู่มาก การกระจายโอกาสของการพัฒนายังไม่ทั่วถึง รวมทั้งโอกาสการถือครองที่ดินและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ แหล่งทุน บริการทางสังคมและกระบวนการยุติธรรมที่มีคุณภาพยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากร โดยเฉพาะในภาคการเกษตรและชนบท ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของภาวะหนี้สิน การอพยพแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระจุกตัวในเมืองใหญ่ไม่ก็เมือง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัว และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว และอาจมีความรุนแรงมากขึ้นในสภาวะของการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมจึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการตอบโจทยการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้การเติบโตของประเทศเป็นการเติบโตที่ยั่งยืนโดยทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การกำหนดให้ภาคการเกษตรและครัวเรือนเป็นกลุ่มเป้าหมายของการปรับโครงสร้างและพฤติกรรม และการกระจายศูนย์กลางความเจริญเพื่อให้เกิดการสร้างงานในพื้นที่ เพื่อพลิกฟื้นโครงสร้างทางสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และช่วยลดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศบนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ ยังเน้นการดึงเอาพลังทางสังคมที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในรูปแบบประชารัฐ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ยั่งยืน รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด

### ๒. เป้าหมาย

๒.๑ สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ

๒.๒ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ

๒.๓ เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ

### ๓. ตัวชี้วัด

- ๓.๑ ความแตกต่างของรายได้และการเข้าถึงบริการภาครัฐระหว่างกลุ่มประชากร
- ๓.๒ ความก้าวหน้าของการพัฒนาคน
- ๓.๓ ความก้าวหน้าในการพัฒนาจังหวัดในการเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี
- ๓.๔ คุณภาพชีวิตของประชากรสูงอายุ

### ๔. ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

#### ๔.๑ การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ

๔.๑.๑ **ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก พัฒนาการเกษตรให้เหมาะสมกับศักยภาพของเกษตรกร ฐานทรัพยากรและบริบทของพื้นที่และชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นระบบการจัดการตนเองของเกษตรกร และการมีกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก เพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงฐานทรัพยากร การวิจัยความรู้ ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อพัฒนาการผลิตและยกระดับเป็นผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่คุณค่า และเพิ่มช่องทางการตลาดและเชื่อมโยงการค้าด้วยเครือข่ายพันธมิตรและวิสาหกิจเพื่อสังคม กำหนดนโยบายและกติกากำหนดโอกาสของเกษตรกร พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงส่งเสริมการผลิตแปรรูปสินค้าให้มีเอกลักษณ์ และการจัดการในภาคบริการที่เชื่อมโยงกับฐานทรัพยากรของชุมชน เพื่อยกระดับเกษตรกรสู่การเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาคการเกษตร**

๔.๑.๒ **ปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค** โดยกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเสมอภาคที่สำคัญ การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มความเสมอภาคในการจัดเก็บภาษีและพัฒนาระบบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของประชาชนและภาคธุรกิจ กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการที่ชัดเจน ตลอดจนการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเน้นการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ปรับปรุงระบบและกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค สนับสนุนองค์กรของผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็ง ป้องกันการละเมิดสิทธิผู้บริโภคและอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภค สนับสนุนการบริโภคอย่างยั่งยืน และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม

๔.๑.๓ **กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร** โดยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นทางการและกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไม่มีที่ดิน

เป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง

**๔.๑.๔** เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย ให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน โดยส่งเสริมการปรับทัศนคติของนายจ้างให้มองลูกจ้างว่าสามารถเพิ่มมูลค่าและคุณค่าให้กับธุรกิจได้ สถานประกอบการจัดโครงสร้างค่าจ้างตามความสามารถและประสบการณ์ ส่งเสริมกลไกและระบบการออมและแหล่งเงินทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการ รวมถึงการยกระดับกลไกการดูแลแรงงานไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตลอดจนการพัฒนาด้านคุณภาพแรงงาน ทั้งในด้านทักษะฝีมือแรงงานและความสามารถด้านเทคโนโลยีภาษาและการจัดการ เพื่อส่งเสริมให้แรงงานพัฒนาตนเองไปเป็นผู้ประกอบการได้

**๔.๑.๕** สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัยทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของสังคมสูงวัย รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตและการมีส่วนร่วมเป็นพลังในสังคมสำหรับคนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้พิการและผู้สูงวัย โดยการเชื่อมโยงระบบข้อมูลสวัสดิการรายบุคคล และการพัฒนาระบบการให้บริการสวัสดิการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ธุรกิจ หรือองค์กรประชาสังคม เพื่อให้สามารถพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมค่าใช้จ่ายไม่ให้เป็นภาระทางการคลังมากเกินไป ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจในการออมและการลงทุนระยะยาวเพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนทุกกลุ่มด้วยมาตรการทางภาษีและอื่น ๆ ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึง

**๔.๑.๖** ลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง โดยการจัดให้มีมาตรการพิเศษเพื่อให้สามารถระบุตัวกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และให้ความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการอย่างเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ยากจน และผู้ที่ถูกเลือกปฏิบัติซ้ำซ้อน โดยมีเป้าหมายการตัดขาดวงจรความยากจนไม่ให้อันตรธานจากรุ่นพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูกหลาน และช่วยเหลือกลุ่มคนที่เดือดร้อนที่สุด

**๔.๑.๗** สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการศึกษา โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยในด้านบริการสาธารณสุข เน้นการกระจายทรัพยากรและเพิ่มบุคลากรทางการแพทย์ การพยาบาล ให้กระจายไปยังพื้นที่อำเภอ ตำบล เพื่อให้สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อย ให้ได้รับบริการที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพ รวมทั้งระบบคุ้มครองการรักษาพยาบาลต่อการเจ็บป่วยที่สร้างภาระทางการเงินโดยไม่คาดคิดหรือเกินขีดความสามารถของผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนส่งเสริมให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสุขภาพ รวมถึงการพัฒนาสถานพยาบาลให้มีคุณภาพและมีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรตามมาตรฐานสากลในทุกพื้นที่ และส่งเสริม

การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการให้บริการสาธารณสุข ด้านการศึกษาเน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพที่เป็นมาตรฐานเสมอกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน และกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ การจัดให้มีมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด การใช้ เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความรู้และนวัตกรรมของคนทุกกลุ่ม รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษา ที่มีคุณภาพของประชาชน

**๔.๑.๘ สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง**  
เน้นการสร้างหลักประกันในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน การพัฒนากลไกช่วยเหลือ ผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพมาตรฐานและเพียงพอ การให้หลักประกันสิทธิของผู้เสียหาย และผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การกำหนด กรอบเวลาและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นธรรมและเสมอภาค และการมีมาตรการที่ละเอียดอ่อนสำหรับคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ และการจัดการคดีเกี่ยวกับกลุ่มที่มีความเปราะบาง ตลอดจนการพัฒนาวิธีพิจารณาความแพ่ง และคดีปกครองเพื่อเพิ่มโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม ปรับปรุงระบบโทษปรับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส และระบบการช่วยเหลือผู้พ้นโทษในการกลับสู่สังคม

## **๔.๒ การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี**

**๔.๒.๑ พัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในภูมิภาค**  
โดยคำนึงถึงสัดส่วนจำนวนประชากรของจังหวัดบิหาร เพื่อให้สามารถดูแลการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประชากรได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ กระจายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี คมนาคม และการสื่อสาร จัดทำผังเมืองและผังภาคเพื่อการจัดโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค แหล่งงาน แหล่งน้ำ และการใช้ที่ดิน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ภายในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งส่งเสริมให้จังหวัดหลักมีความสามารถ ในด้านการบริหารจัดการและจัดการตนเองได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้สามารถสร้างความแตกต่าง บนฐานศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ และส่งเสริมการพัฒนา จังหวัดรองควบคู่ไปกับการพัฒนาจังหวัดหลัก

**๔.๒.๒ กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัดในมิติต่าง ๆ**  
โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และบูรณาการแผน ให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงกลุ่มจังหวัด เน้นการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการสร้างงาน ในพื้นที่ และการพัฒนาภาคบริการที่คนในพื้นที่ สามารถเป็นผู้ประกอบการ และสามารถกระจายรายได้ ให้เกิดความเป็นธรรม ให้ความสำคัญกับการสร้าง “คุณค่า” และ “มูลค่า” ทางเศรษฐกิจ จากศักยภาพ ของฐานทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ ทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางสังคม การสร้าง

การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่และผู้ประกอบการในการสืบค้น นำมาปรับใช้และยกระดับการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน

**๔.๒.๓ จัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัย** ให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและแนวโน้มของการขยายตัวของเมืองในอนาคต โดยพัฒนาระบบผังเมืองของประเทศและผังเมืองระดับพื้นที่ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการเมือง และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้เป็นเมืองอัจฉริยะ ปลอดภัย สะดวกสำหรับคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของเมืองด้วยการมีส่วนร่วมและการลงทุนของภาคเอกชน ชุมชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรที่อาศัยในเขตเมือง

**๔.๒.๔ ปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อวางระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด** เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด ที่เชื่อมโยงกัน และสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับกลุ่มจังหวัดและระดับภาค ปรับโครงสร้างและปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เอื้อต่อประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการกำกับติดตามเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น และการเปิดพื้นที่และโอกาสการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

**๔.๒.๕ สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่บนฐานข้อมูลความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม** โดยการพัฒนาาระบบฐานข้อมูลมิติต่าง ๆ ของพื้นที่ให้มีความถูกต้องแม่นยำ การเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่จะเอื้อให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจและการติดตามการดำเนินงานของรัฐ พัฒนากลไกเพื่อสนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ รวมถึงการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การขยายเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความรู้ต่าง ๆ และนำไปใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทของสถาบันการศึกษาและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อร่วมพัฒนาพื้นที่และชุมชนท้องถิ่น

**๔.๒.๖ การพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่** โดยการวางแผนกำลังคนที่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด และการพัฒนาทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทของเมืองทั้งในปัจจุบันและอนาคต เน้นการส่งเสริมการยกระดับทักษะของผู้ประกอบการและกลุ่มวิสาหกิจในพื้นที่ทั้งในด้านภาษา การบริหารธุรกิจ การจัดการห่วงโซ่คุณค่าและตลาด การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมถึงการพัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงความต้องการของกำลังแรงงานในพื้นที่กับระบบการผลิตกำลังคนในสายอาชีพ

### ๔.๓ การเสริมสร้างพลังทางสังคม

๔.๓.๑ สร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้งกัน และมีคุณธรรม โดยสนับสนุน การรวมตัวและดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะการเชื่อมพลังของคนสามวัย คือเยาวชนคนรุ่นใหม่ คนวัยทำงาน และผู้สูงอายุ ให้มาเป็นกำลังของการพัฒนาเพื่อส่วนรวม โดยการสร้างเวทีกลางเป็นพื้นที่ สาธารณะ เพื่อปรึกษาหารือปัญหาสาธารณะของพื้นที่ ตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น อำเภอจนถึงระดับ จังหวัด การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ การสนับสนุนกิจกรรมของเด็กและเยาวชนในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อฝึกทักษะให้เป็นผู้รุ่นใหม่ในอนาคต ตลอดจนสนับสนุนระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม การดำเนินงานของภาคประชาสังคม การสร้างเครือข่าย ในพื้นที่ รวมถึงการสร้างชุมชนเสมือนบนเครือข่ายสื่อ ให้เป็นเครือข่ายเรียนรู้ร่วมกันทางสังคมที่ร่วมทำ สิ่งสร้างสรรค์ และการยกย่องให้คุณค่ากับการทำประโยชน์ร่วมกันเพื่อส่วนรวม

๔.๓.๒ การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการออมและการลงทุนระยะยาวของคนตั้งแต่ ก่อนเกษียณอายุ พัฒนาระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของประชากรให้สามารถปรับเปลี่ยน อาชีพให้เหมาะสมตามแต่ละช่วงอายุ เพื่อยืดช่วงเวลาและเพิ่มโอกาสในการทำงานในยามสูงอายุ และสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ตนเองได้นานขึ้น สร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนหรือสถาน ประกอบการในการเตรียมความพร้อมของแรงงานก่อนวัยเกษียณ การจ้างงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับ วัยวุฒิ ประสบการณ์และสมรรถนะ ตลอดจนส่งเสริมการสร้างสรรคเทคโนโลยีและนวัตกรรมสำหรับการ ส่งเสริมและฟื้นฟูศักยภาพผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมทำต่อเนื่องทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ รวมทั้งคงไว้ซึ่งบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคม โดยส่งเสริมและ สร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนมีการจ้างงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับวัยวุฒิ ประสบการณ์ และสมรรถนะ ส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาและประสบการณ์ และร่วมสร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน เพื่อเพิ่มคุณค่า ของผู้สูงอายุ

๔.๓.๓ สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชา สังคมและภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ สนับสนุนการจัดตั้งองค์กร ภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมสร้างสรรค์ประโยชน์ สาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบการใช้งบประมาณและจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เพื่อเอื้อให้สามารถสนับสนุนความริเริ่มที่สร้างสรรค์ของภาคส่วนต่าง ๆ

๔.๓.๔ ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและบทบาทของสตรีในการสร้างสรรค์สังคม โดยปรับเปลี่ยนทัศนคติและบทบาทเพศ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับของสังคม ต่อเรื่องเพศสภาพและความเสมอภาคทางเพศ ส่งเสริมให้ทุกเพศมีส่วนร่วมรับผิดชอบครอบครัวและ ร่วมกันพัฒนาสังคม ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว พัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคม ในสถานประกอบการเพื่อให้ทั้งชายและหญิงสามารถดูแลครอบครัวได้อย่างสมดุลกับการทำงาน ส่งเสริม การสร้างประชากรรุ่นใหม่บนรากฐานของครอบครัวที่มีคุณภาพ เพิ่มโอกาสของสตรีในการทำงานเชิง

เศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเพิ่มศักยภาพความรู้ความสามารถและภาวะผู้นำของสตรี เพื่อให้สามารถมีบทบาทในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับสากล ระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสมและกว้างขวาง

**๔.๓.๕ สนับสนุนการพัฒนาทุนทางสังคมและวัฒนธรรม** ภายใต้บริบทของสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้นทั้งทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ส่งเสริมความตระหนักในสิทธิมนุษยชน สร้างความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในกลุ่มชาติพันธุ์ ให้ความสำคัญกับองค์ความรู้และภูมิปัญญาของกลุ่มชน สร้างความภาคภูมิใจในรากเหง้าของคนในท้องถิ่น สร้างความเข้าใจและจุดร่วมบนความแตกต่างอย่างสร้างสรรค์ และส่งเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาในการช่วยยกระดับคุณค่าที่หลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สร้างสรรค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้ รวมถึงเชื่อมโยง การสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านบนรากฐานมรดกทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกันกับประเทศไทย

**๔.๓.๖ สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสร้างสรรค์** เพื่อรองรับสังคมยุคดิจิทัล พัฒนาระบบโครงสร้างเครือข่ายด้านข้อมูลเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันสมัยได้อย่างรวดเร็ว ส่งเสริมเสรีภาพของสื่อสาธารณะ ควบคู่ไปกับมาตรการสร้างความรับผิดชอบของสื่อต่อสังคม รวมถึงส่งเสริมบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้ความรู้เรื่องสิทธิ เพื่อคุ้มครองการใช้เทคโนโลยีและสื่อตามมาตรฐานความปลอดภัยและกฎหมาย ตลอดจนพัฒนาสื่อสร้างสรรค์ทั้งในเชิงเนื้อหา และการสร้างความตระหนักและภูมิคุ้มกันของผู้เสพสื่อ

**๔.๔ การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง**

**๔.๔.๑ ส่งเสริมการปรับพฤติกรรมในระดับครัวเรือน ให้มีขีดความสามารถในการจัดการวางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัว การเงินและอาชีพ** โดยใช้ข้อมูลความรู้ และการยกระดับการเรียนรู้ของครัวเรือน ทั้งในกลุ่มครัวเรือนภาคเกษตรและอาชีพอื่น ๆ เพื่อปรับการคิดเชิงระบบ การวางแผนอนาคต การออมและการลงทุน การดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัว เพิ่มทักษะทางการเงินและการวางแผนการจัดการที่ดิน ที่อยู่อาศัยและระบบการผลิตด้านอาชีพ เพิ่มความสามารถในการประกอบการธุรกิจ การบริหารจัดการ ตลอดจนพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชนและท้องถิ่น อันเป็นการสร้างการเรียนรู้จากภายในเพื่อสร้างคนที่มีระบบคิดที่มีเหตุผล และพึ่งตนเองได้ ตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

**๔.๔.๒ เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง** โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนได้บริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง การสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่สะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของชุมชน โดยมีข้อมูลครัวเรือนเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผน และเชื่อมโยงแผนชุมชนกับแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา



กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค และเชื่อมโยงกับการกำหนดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน ขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือทุกภาคส่วนให้มีเป้าหมายทิศทาง มีความสมดุล มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยมีระบบการติดตามตรวจสอบที่ต่อเนื่องและโปร่งใส ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาตัวชี้วัด และระบบการประเมินความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าในการยกระดับความเข้มแข็งของชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง

#### **๔.๔.๓ สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน**

โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีเวทีกลางเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะ สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูล และการใช้เหตุผล และสร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และลดความขัดแย้งได้ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานราก และสร้างความสมานฉันท์ ตลอดจนปรับบทบาทภาครัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองได้มากขึ้น โดยรัฐเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนองค์ความรู้และพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการให้กับชุมชน เพื่อเป็นพลังของการพัฒนา

#### **๔.๔.๔ สร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชน โดยการสร้างการเรียนรู้ของชุมชน**

ให้สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก การพัฒนาเทคโนโลยีและส่งเสริมโอกาสการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและองค์ความรู้ของชุมชน ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อเร่งกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการก้าวเข้าสู่สังคมในยุคดิจิทัล การพัฒนาวิสัยทัศน์ในการประกอบการและการจัดการความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ในบริบทของการแข่งขันอย่างยั่งยืน รวมถึงการเพิ่มความสามารถและทักษะในการใช้ความรู้และเทคโนโลยีอย่างสร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาและยกระดับขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเอง และสร้างหลักประกันให้คนทุกกลุ่มได้รับโอกาสและเข้าถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองโดยไม่จำกัดวัยหรือเพศภาวะ

เอกสารแนบหมายเลข ๒

บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป  
ด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๓

**บันทึกการประชุม**  
**คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง**  
**ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ**  
**สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ**  
**ครั้งที่ ๔๓**  
**วันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐**  
**ณ ห้องประชุมคณะกรรมการหมายเลข ๓๔๐๑ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา ๓**

**อนุกรรมการผู้มาประชุม คือ**

๑. นายสมชัย	ฤชุพันธุ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นางสาวพจนีย์	ธนวานิช	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๓. นายธวัชชัย	ยงกิตติกุล	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม
๔. นางปัทมา	เจียรวิศิษฏ์สกุล	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สี่
๕. นางสาวชลธาร	วิศรุตวงศ์	อนุกรรมการ
๖. นายวรวิทย์	จำปรัตน์	อนุกรรมการ
๗. นางสาวสินีนารถ	ไพสิฐฐานันท์	อนุกรรมการ
๘. นายกอบศักดิ์	ภูตระกูล	อนุกรรมการและเลขานุการ

**อนุกรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ**

๑. นายรังสรรค์	ศวีรศาสตร์	(ลาการประชุม)
๒. พันเอก ธนศักดิ์	มิตรภานนท์	(ลาการประชุม)
๓. นายกิตติ	สุทธิอรธศิลป์	(ลาการประชุม)
๔. นางสาวกุลยา	ตันติเตมิต	(ลาการประชุม)
๕. นางสาวสุทธิรัตน์	รัตนโชติ	(ลาการประชุม)
๖. นายสุวิษณุ	โรจนวานิช	(ลาการประชุม)
๗. นายกฤษฎา	จិនะวิจารณ์ะ	(ลาการประชุม)

**ผู้เข้าร่วมประชุม**

๑. นายวโรทัย	โกศลพิศิษฐ์กุล	รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๒. นางนพพร	วิริยานุพงศ์	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายการออมและการลงทุนในภาพรวม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓. นายพิสิทธิ์	พั่วพันธ์	ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวนายสมชัย ฤชุพันธุ์
๔. นางสาวปิยวัลย์	ศรีขำ	ผู้ชำนาญการประจำตัวนายสมชัย ฤชุพันธุ์
๕. นางสาวนลินี	จันทร์สุขสันต์	ผู้ติดตามนายสมชัย ฤชุพันธุ์

### เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๗ นาฬิกา

เมื่อคณะอนุกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานอนุกรรมการกล่าวเปิดประชุม และดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ ดังนี้

#### ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

#### ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะอนุกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๐ วันจันทร์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และครั้งที่ ๔๑ วันจันทร์ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยไม่มีการแก้ไข

#### ระเบียบวาระที่ ๓ พิจารณาเรื่อง การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ

สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ นายกฤษฎา จินะวิจารณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และในฐานะอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ ได้มอบหมายให้นายโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ชี้แจง ในประเด็นการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ซึ่งทางกระทรวงการคลังได้มีการดำเนินการและมีข้อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว เพื่อที่คณะอนุกรรมการจะได้มีการพิจารณาว่ารายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพจะมีการดำเนินการต่อไปหรือไม่ อย่างไร

นายโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล ได้กล่าวชี้แจงว่า ข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพตามรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพที่คณะอนุกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษานั้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีการดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะเรียบร้อยแล้ว อาทิเช่น

๑. การจัดตั้งองค์กรกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายระบบบำเหน็จบำนาญในภาพรวม และเชื่อมประสานนโยบายของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพทุกกองทุน โดยกำหนดเป็นรูปแบบคณะกรรมการ คือคณะกรรมการกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเอกภาพของนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญในภาพรวมของประเทศไทย

๒. ความพอเพียง ความครอบคลุมของประชาชนที่เข้าสู่หลักประกันรายได้ในวัยชรา และความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ จะอยู่ในส่วนของมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ เช่น ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและนโยบายประสานงานทุกกองทุนในประเทศไทยมีเพื่อให้ไปในทิศทางเดียวกัน และร่วมปรับปรุง

กองทุนต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งเงินสมทบและเงินปรับปรุงต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... ครอบคลุมลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ ลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมประมาณ จำนวน ๑๑ ล้านคน โดยตั้งเป้าหมายให้มีรายได้ถึง ๕๐% ของรายได้ก่อนเกษียณ ส่วนประเด็นความยั่งยืน กระทรวงแรงงานจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลกองทุนประกันสังคม โดยมีข้อเสนอคือขยายอายุเกษียณจาก อายุ ๕๕ ปี ไปเป็น อายุ ๖๐ ปี และมีการเพิ่มอัตราเงินสะสมสมทบ ซึ่งจะทำให้เงินกองทุนประกันสังคมเพิ่มมากขึ้น และมีความยั่งยืนในระยะยาว

๓. ข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากแบบ Unfunded ให้เป็น Funded ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาศึกษาของกรมบัญชีกลาง และปัจจุบันสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รับมอบหมายจากนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ให้ดูแลมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งในขณะนี้สำนักงานฯ ได้ดำเนินการจนมีข้อยุติเรียบร้อยแล้ว คาดว่า จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะดูแลในระบบการออมเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งหมด อาทิ การออมเงิน รายได้หลังเกษียณ อาชีพผู้สูงอายุ ที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุ เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการปรึกษากับผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเกี่ยวกับข้อเสนอของรายงานการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ให้นโยบายว่า เมื่อกระทรวงการคลังได้ดำเนินการการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพสอดคล้องกับข้อเสนอของรายงาน และกระทรวงการคลังอยู่ในช่วงระหว่างการเสนอมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุแบบบูรณาการ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นนำผลการศึกษาของคณะทำงาน เรื่อง การปฏิรูประบบการออมเพื่อชราภาพ พิจารณาต่อไป

#### คณะอนุกรรมการบางท่านมีข้อซักถาม ดังนี้

๑. ตามข้อเสนอที่กระทรวงการคลังดำเนินการจะสามารถทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้พอเพียงหลังเกษียณจริงหรือไม่

- เป้าหมายของมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ คือ ทำให้ผู้เกษียณอายุมีรายได้พอเพียง ไม่ต่ำกว่าระดับรายได้เส้นความยากจนที่กำหนด โดยมีเป้าหมาย คือ ให้มีรายได้ถึง ๕๐% ของรายได้ก่อนเกษียณ

ความยั่งยืนของระบบการออมเพื่อการชราภาพ มีดังนี้

๑. ระบบบำเหน็จบำนาญมีความครอบคลุมกับประชาชนทุกคน
๒. ความพอเพียงของผู้เกษียณอายุต้องมีรายได้ ๕๐ % ของรายได้เฉลี่ยก่อนเกษียณอายุ
๓. ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุต้องมีความยั่งยืน

เอกสารแนบหมายเลข ๓

รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการออมเพื่อการชราภาพ  
เรื่อง การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ



เอกสารประกอบการประชุม  
คณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูปการออมเพื่อการชราภาพ  
เรื่อง  
การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ

ณ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

สำนักกรรมการ ๑  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

**๓. เหตุผลและความจำเป็นในการปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพ**

ในการประเมินระบบการออมเพื่อการชราภาพของไทย ได้นำหลักเกณฑ์การประเมิน (Performance Evaluation Criteria) ของธนาคารโลกมาใช้ ซึ่งประเมินความพร้อมใน ๓ ด้าน คือ

๑) **ความครอบคลุมของระบบการออมเพื่อการชราภาพ (Coverage)** พิจารณาจากอัตราส่วนของผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมในระบบบำนาญจําบํานาญต่อประชากรวัยแรงงาน และอัตราส่วนผู้ที่อยู่ในระบบบำนาญจําบํานาญต่อประชากรวัยแรงงาน

๒) **ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณ (Adequacy)** พิจารณาจากอัตราการทดแทนรายได้ (Old-Age Income Replacement Rate) หรืออัตราส่วนของรายได้หลังเกษียณต่อรายได้ก่อนเกษียณ

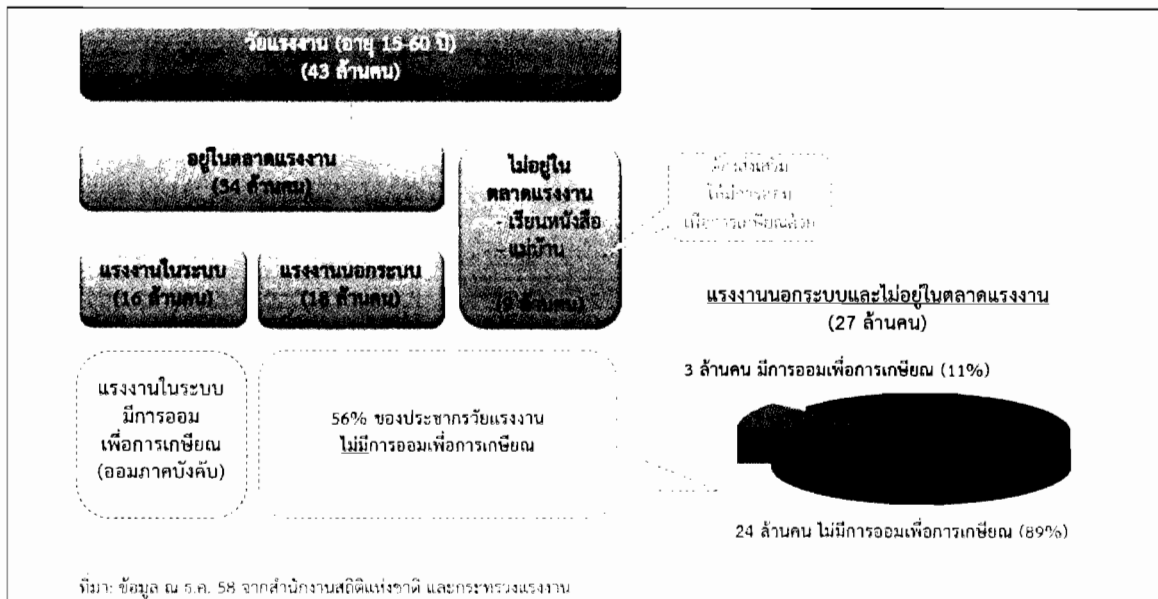
๓) **ความยั่งยืนทางการเงินการคลัง (Sustainability)** พิจารณาจากภาระงบประมาณ และความยั่งยืนของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ

จากการประเมินข้างต้น ระบบการออมเพื่อการชราภาพในปัจจุบันควรมีการแก้ไขและพัฒนา โดยมีเหตุผลและความจำเป็น ดังนี้

**๓.๑ แรงงานส่วนใหญ่ไม่มีการออมเพื่อการชราภาพ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ**

แม้ว่าภาครัฐได้จัดให้มีช่องทางการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่มแล้ว ทั้งหมด ๔๓ ล้านคน แต่ผู้ที่มีการออมคือกลุ่มแรงงานในระบบจํานวน ๑๖ ล้านคน ซึ่งออมภาคบังคับตามกฎหมาย และกลุ่มแรงงานนอกระบบ/ผู้ที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงาน รวมประมาณ ๓ ล้านคน ซึ่งออมแบบสมัครใจ จะเห็นว่า มีแรงงานนอกระบบ/ผู้ที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงาน จํานวน ๒๔ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๘ ของประชากรวัยแรงงาน ยังไม่มีการออมเพื่อการชราภาพ (แผนภาพที่ ๑๑) ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มนี้เห็นความสำคัญของการออมเงินเพื่อใช้ในยามชรา และสนับสนุนให้มีการเข้าถึงช่องทางการออมที่เหมาะสมด้วย

**แผนภาพที่ ๑๑ ความครอบคลุมของระบบการออมเพื่อการชราภาพ**

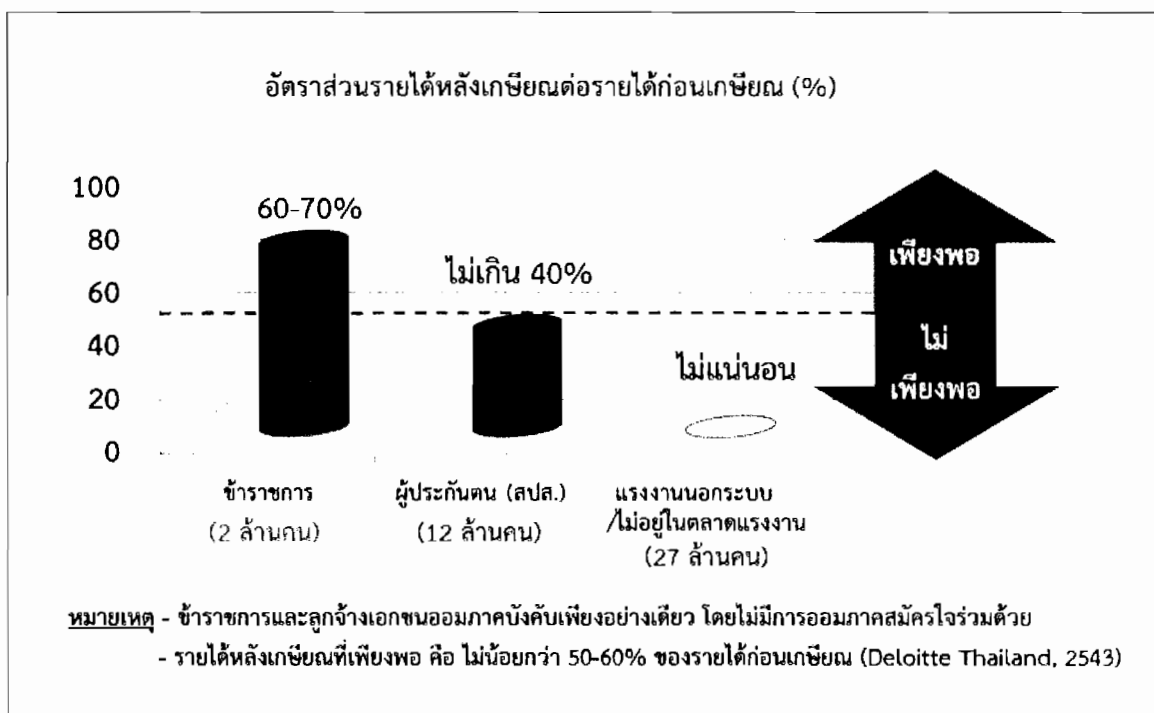




### ๓.๒ รายได้หลังเกษียณของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ

รายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณของคนไทยโดยมีชีวิตความเป็นอยู่ในระดับพื้นฐาน หรือ อัตราทดแทนรายได้หลังเกษียณ (Replacement Rate) ควรอยู่ที่ร้อยละ ๕๐ – ๖๐ ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย (จากการศึกษาของ Deloitte & Touche Consulting Group ประเทศไทย) ซึ่งพบว่า ผู้ที่อยู่ในระบบบำนาญ บำนาญเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ได้แก่ ข้าราชการทั้งที่อยู่ในระบบบำนาญแบบเดิม ข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข. จะมีรายได้หลังเกษียณเฉลี่ยร้อยละ ๗๐ ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ขณะที่แรงงานในระบบที่ส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมจะมีรายได้หลังเกษียณไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะอยู่ในภาวะยากจนในช่วงวัยชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในระหว่างวัยทำงาน นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบมีเพียงส่วนน้อยที่มีการออมเพื่อการชราภาพ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงที่จะตกสู่ภาวะความยากจนเมื่อเข้าสู่วัยชรา (แผนภาพที่ ๑๒)

แผนภาพที่ ๑๒ ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณของประชาชน

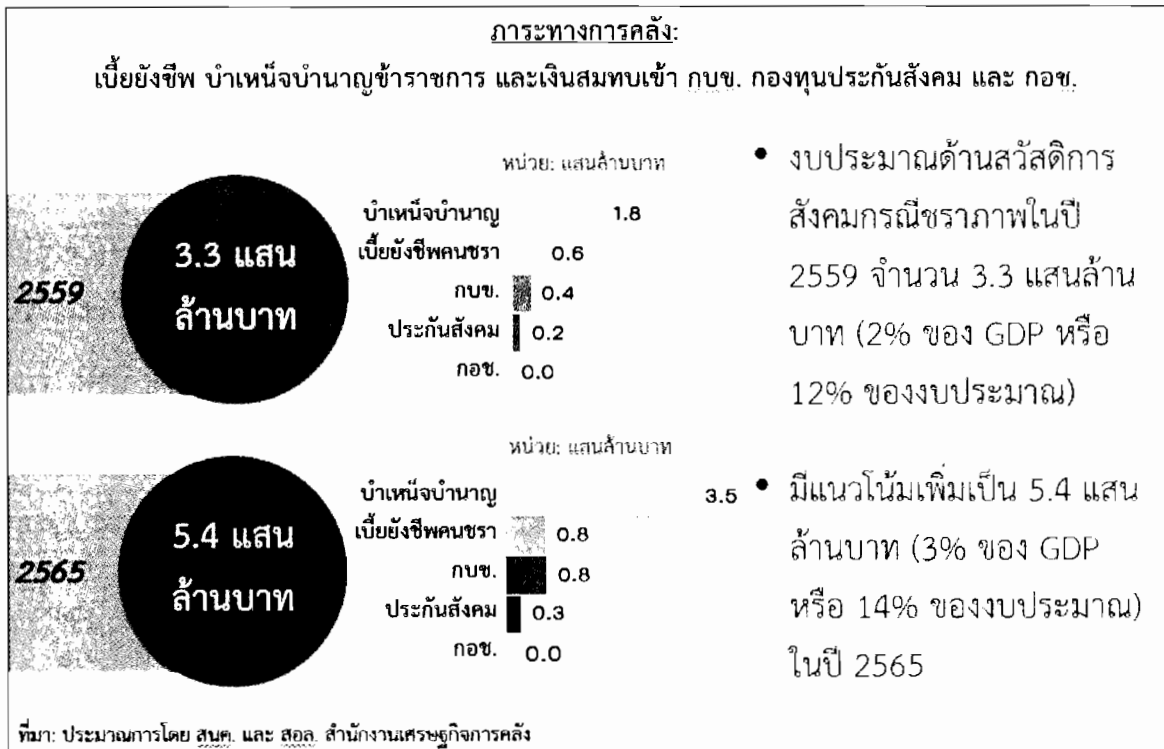


๓.๓ ภาระทางการคลังด้านหลักประกันกรณีชราภาพมีสัดส่วนสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ GDP และงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐบาลมีภาระทางการคลังในการดูแลหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นมากมาโดยตลอด โดยในส่วนของงบจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเงินสมทบเข้ากองทุนการออมเพื่อการเกษียณต่าง ๆ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม (กรณีชราภาพ) และกองทุนการออมแห่งชาติ รัฐบาลใช้งบประมาณในปี ๒๕๕๙ จำนวน ๓.๓ แสนล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒ ของ GDP หรือร้อยละ

๑๒ ของงบประมาณ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเป็น ๕.๔ แสนล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓ ของ GDP หรือร้อยละ ๑๔ ของงบประมาณ ในปี ๒๕๖๕ (แผนภาพที่ ๑๓)

### แผนภาพที่ ๑๓ ภาระทางการคลังด้านหลักประกันกรณีชราภาพ

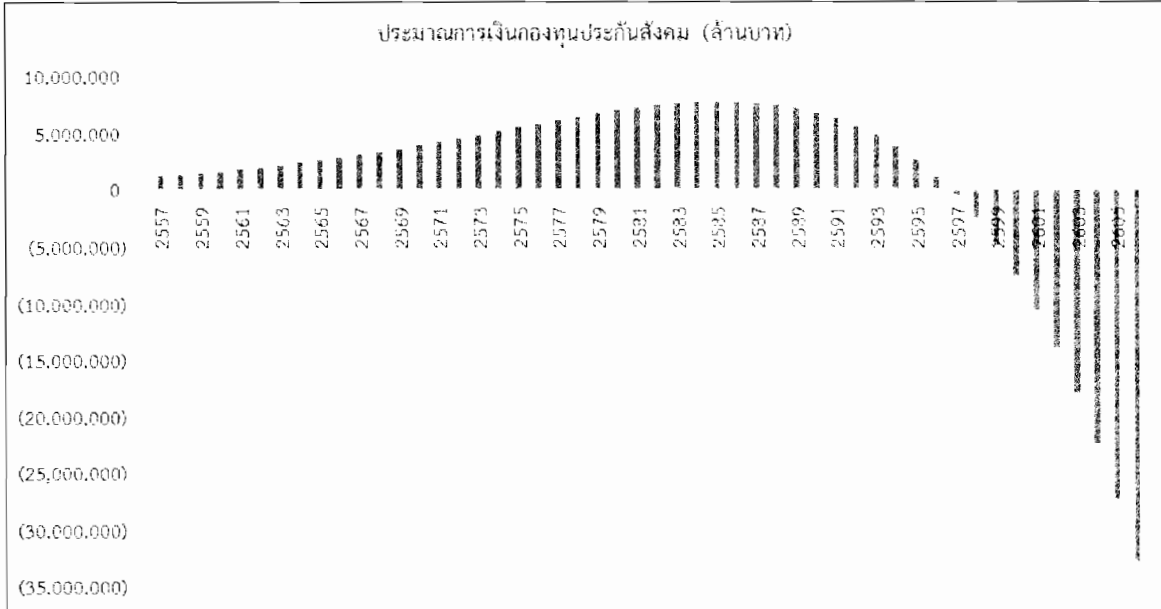


#### ๓.๔ ความไม่ยั่งยืนของระบบการออมแบบ Defined Benefit

ความไม่ยั่งยืนของระบบการออมเพื่อการชราภาพแบบ Defined Benefit เกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างจำนวนเงินรับเข้าที่น้อยกว่าจำนวนเงินจ่ายออก และเงินที่จ่ายออกในรูปบำเหน็จบำนาญนั้นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตตามโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ระบบนี้จะสร้างภาระทางการคลังและไม่มีความยั่งยืน

การออมเพื่อการชราภาพภายใต้ระบบประกันสังคมมีลักษณะตามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งจากการประมาณการของสำนักงานประกันสังคม พบว่า เงินสำรองของกองทุนประกันสังคมจะหมดลงในปี ๒๕๕๗ และหลังจากที่เงินกองทุนหมดลง รัฐต้องให้เงินอุดหนุนเข้ากองทุนประกันสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในช่วง ๑๐ ปีแรก รัฐต้องอุดหนุน เป็นจำนวน ๑๔๐ ล้านล้านบาท (เฉลี่ย ๑๔ ล้านล้านบาทต่อปี) (แผนภาพที่ ๑๔)

แผนภาพที่ ๑๔ ประมาณการเงินกองทุนประกันสังคม



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคม

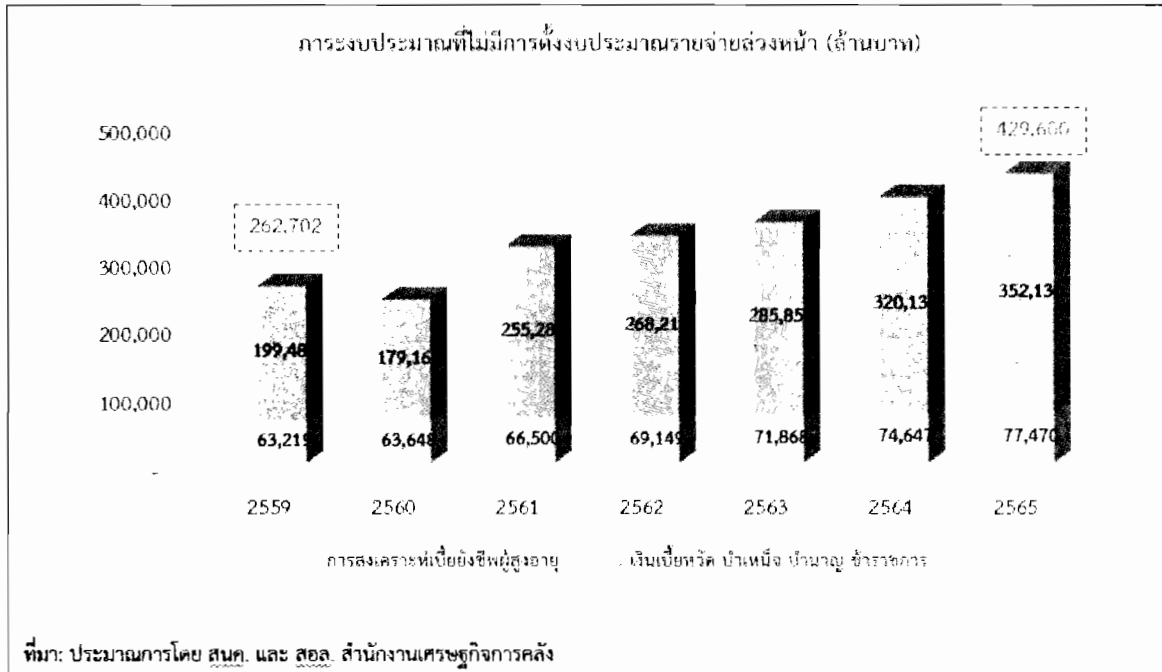
อย่างไรก็ดี สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการศึกษาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนให้แก่กองทุนประกันสังคม และอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะสามารถยืดอายุของกองทุนหรือชะลอการหมดลงของเงินกองทุนได้เป็นระยะเวลา ๑๐๐ ปี ประกอบด้วยแนวทาง ดังนี้

- ๑) การเพิ่มอัตราเงินสมทบร้อยละ ๒ ทุก ๕ ปี จนถึงปี ๒๕๙๑ ซึ่งจะทำให้อัตราเงินสมทบตั้งแต่ปี ๒๕๙๑ เป็นต้นไป เท่ากับร้อยละ ๑๘.๔ ของค่าจ้าง
- ๒) การขยายอายุที่มีสิทธิเริ่มรับบำนาญชราภาพ จากปัจจุบันอายุรับบำนาญ ๕๕ ปี ขยายเป็น ๖๕ ปี โดยปรับอายุรับบำนาญเพิ่ม ๑ ปีทุกๆ ๕ ปี ซึ่งจะทำให้อายุรับบำนาญเพิ่มจาก ๕๕ ปีเป็น ๖๕ ปีภายในระยะเวลา ๕๐ ปีนับแต่ปีที่เริ่มดำเนินการ
- ๓) การเพิ่มเพดานค่าจ้างจาก ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน เป็น ๒๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน
- ๔) การปรับหน่วยบริหารเงินกองทุนประกันสังคมให้เป็นหน่วยงานอิสระ

**๓.๕ บำเหน็จบำนาญข้าราชการและเบี้ยยังชีพเป็นระบบ Unfunded**

ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบดั้งเดิม รวมถึงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายจากงบประมาณของแต่ละปี โดยไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้า (Unfunded System) ประกอบกับผู้ที่มีสิทธิรับเงินดังกล่าวมีอายุขัยที่ยาวนานขึ้น จึงทำให้ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก โดยประมาณการว่าเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ และบำนาญ ของข้าราชการ จะเพิ่มขึ้นจาก ๒ แสนล้านบาทในปี ๒๕๕๙ เป็น ๓.๕ แสนล้านบาทในปี ๒๕๖๕ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจาก ๐.๖๓ แสนล้านบาทในปี ๒๕๕๘ เป็น ๐.๗๗ แสนล้านบาทในปี ๒๕๖๕ (แผนภาพที่ ๑๕)

### แผนภาพที่ ๑๕ การงบประมาณที่ไม่มีการตั้งประมาณการรายจ่ายไว้ล่วงหน้า (Unfunded)



#### ๓.๖ การไม่มีหน่วยงานกำหนดนโยบายในภาพรวม และขาดหน่วยงานกำกับดูแลที่ชัดเจน

การไม่มีองค์กรระดับนโยบายทำหน้าที่ดูแลระบบบำเหน็จบำนาญในภาพรวม ทำให้การแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มไม่ใช่ภาพรวม เกิดความเหลื่อมล้ำ และเกิดความซ้ำซ้อน ยกตัวอย่างเช่น

- แรงงานในระบบ (ลูกจ้างเอกชน) ได้รับความคุ้มครองกรณีชราภาพหลายแหล่ง ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความคุ้มครองประกันสังคม และอาจออมเพิ่มเติมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดังนั้น นโยบายด้านบำเหน็จบำนาญจึงไม่ควรกำหนดแยกต่างหากจากกัน แต่ควรพิจารณาความเพียงพอของการส่งเงินเข้าระบบบำเหน็จบำนาญ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงิน และความเหมาะสมของการจ่ายความคุ้มครองให้แก่ประชาชน เป็นรูปแบบบูรณาการในภาพรวม

- ความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลัง ซึ่งในการแก้ปัญหานั้น กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขที่ครอบคลุมทั้งด้านความเพียงพอของประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับ และเสถียรภาพทางการคลัง

- ข้าราชการบำนาญไม่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขณะที่ข้าราชการที่รับบำเหน็จมีสิทธิรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

- การนำเสนอนโยบายดำเนินการโดยแต่ละกระทรวงแยกต่างหากจากกัน ทำให้การเสนอนโยบายในบางเรื่องมีความซ้ำซ้อนกัน เช่น การเสนอจัดตั้งกองทุนการออมสำหรับแรงงานนอกระบบ ได้มีการเสนอจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติโดยกระทรวงการคลัง ขณะเดียวกันได้มีการเสนอจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชราภาพโดย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานทำให้รัฐสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น

**การปฏิรูประบบการออมเพื่อการชราภาพยึดหลักการของความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบโดยรวม ดังนี้**

- ๑) ระบบการออมเพื่อการชราภาพครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกคน ทั้งแรงงานระบบและแรงงานนอกระบบ
- ๒) ประชาชนที่อยู่ในวัยเกษียณมีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพอย่างน้อยในระดับพื้นฐาน (Subsistence) ทั้งนี้ ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้ต่ำกว่าระดับพื้นฐานจะได้รับการดูแลจากรัฐ
- ๓) มีความยั่งยืนทางการคลัง

#### ๔. ระบบหลักประกันทางสังคมเพื่อการชราภาพในต่างประเทศ

ธนาคารโลก (World Bank) ได้การนำเสนอแนวคิด “ระบบหลักประกันรายได้กรณีชราภาพแบบหลายเสาหลัก” (Multi-Pillar System of Old-Age Income Security) ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ (แผนภาพที่ ๑๖) ซึ่งประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ดังนี้

๑) **เสาหลักที่ ๑ เป็นหลักประกันภาคบังคับที่บริหารจัดการโดยรัฐ** มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุ โดยมีแหล่งเงินมาจากการจัดเก็บภาษี สามารถดำเนินการได้ ๓ รูปแบบ คือ การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากจน (Means-tested program) โดยกำหนดจำนวนเงินให้สอดคล้องกับอายุของผู้รับเงินด้วยการประกันบำนาญขั้นต่ำสำหรับการออมภาคบังคับ (Minimum pension guarantee to a mandatory saving pillar) และการให้เงินชราภาพแบบถ้วนหน้าในอัตราเดียว (Flat benefit)

๒) **เสาหลักที่ ๒ เป็นการออมภาคบังคับที่บริหารจัดการโดยภาคเอกชน** มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้หรือเพื่อให้มีการเก็บออมสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้ การออมเสาหลักที่ ๒ นี้ประกอบด้วย ๒ รูปแบบ คือ บัญชีการออมรายบุคคล และแผนการออมตามการประกอบอาชีพ (Occupational plans) ซึ่งทั้ง ๒ รูปแบบ จะต้องมีการกำกับดูแลที่รัดกุมด้วย นอกจากนี้ มีการสำรองเงินเต็มจำนวน (Fully funded) ซึ่งจะช่วยเพิ่มปริมาณเงินลงทุนซึ่งเป็นการส่งเสริมการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนด้วย ทั้งนี้ หากการออมเสาหลักที่ ๒ ประสบผลสำเร็จ จะสามารถบรรเทาภาระงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ภายใต้หลักประกันเสาหลักที่ ๑ ได้

๓) **เสาหลักที่ ๓ เป็นการออมภาคสมัครใจ** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีการเก็บออมเพิ่มเติมเพื่อจะได้มีหลักประกันทางรายได้ในช่วงชีวิตหลังเกษียณที่มั่นคงมากขึ้น การออมเสาหลักที่ ๓ นี้ประกอบด้วย ๒ รูปแบบเช่นเดียวกับเสาหลักที่ ๒ คือ บัญชีการออมรายบุคคล และแผนการออมตามการประกอบอาชีพ (Occupational plans) และมีการสำรองเงินเต็มจำนวน (Fully funded)