

สรุปผลการเสวนาเชิงนโยบาย (TSRI Policy Forum)
เรื่อง “พินิจร่าง พ.ร.บ.บำนาญแห่งชาติ-สู่ระบบบำนาญที่พึงปรารถนา”

การประชุมเชิงนโยบาย สกสว.
TSRI Policy Forum

การเสวนาเชิงนโยบาย สกสว.
TSRI Policy Forum

พินิจร่าง
พ.ร.บ.บำนาญ
แห่งชาติ
สู่ระบบ
บำนาญที่
พึงปรารถนา

31 มีนาคม 2565
13.00 - 16.00 น.

Zoom Meeting &
Facebook Live

Panelists

Moderator

ดร.ดร.อัครวิทย์ ธรรมบุษดี
วิทยาลัยสหวิทยาการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.ทีปกร จิริจิตกุลชัย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.เดชรัต สุขกำเนิด
นักวิจัยอิสระ

ดร.ดร. ภาคภูมิ ทิพคุณ
วิทยาลัยสหวิทยาการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

facebook page : สกสว.

Meeting ID:
940 9321 4002
Passcode:
478573

13.00-13.10 น. กล่าวเปิดการเสวนา

13.10-14.40 น. เสวนาในหัวข้อ “พินิจร่าง พ.ร.บ.บำนาญแห่งชาติ - สู่ระบบบำนาญที่พึงปรารถนา”

14.40-16.00 น. ถาม/ตอบ แลกเปลี่ยนมุมมอง/ข้อมูล และอภิปรายเพิ่มโดยวิทยากร

โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับชุมชนนวัตกรรม
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) โทร. 065-361-4599
Email : prptsri2021@gmail.com (อ.ส.ยาววิทย์) ผู้ประสานงานโครงการ

การเสวนาเชิงนโยบาย (TSRI Policy Forum) เรื่อง “พินิจร่าง พ.ร.บ.บำนาญแห่งชาติ-สู่ระบบบำนาญที่พึงปรารถนา” เป็นหนึ่งในกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อสถาบันนิติบัญญัติ ระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ซึ่งทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกันลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องรับรอง ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเชื่อมโยงการนำองค์ความรู้จากงานวิจัยในระบบและกลไกส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และ

นวัตกรรม (ววน.) ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ อาทิ การจัดส่งชุดข้อมูลความรู้งานวิจัยให้กับฝ่ายนิติบัญญัตินำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในภารกิจที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ได้มีการดำเนินโครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีการจัดเสวนาวิชาการ การจัดทำชุดความรู้ด้านงานวิจัย การจัดทำบทสังเคราะห์งานวิจัย และการสนับสนุนทุนวิจัยตามความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติ ประเด็นการเสวนาเชิงนโยบายครั้งนี้มีความเป็นมาจากร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ ซึ่งทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ สกสว. เห็นพ้องกันว่าควรจะมีการจัดเตรียมชุดข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในการเสวนาเชิงนโยบายครั้งนี้ได้กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงถึงร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่จะเป็นการพิเคราะห์ในหลักการบนพื้นฐานของงานวิจัย

อนึ่ง การเสวนาเชิงนโยบาย เรื่อง “พินิจร่าง พ.ร.บ.บำนาญแห่งชาติ-สู่ระบบบำนาญที่พึงปรารถนา” จัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕ เวลา ๑๓.๐๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยโปรแกรม Zoom มีผู้เข้าร่วมการประชุมประมาณ ๑๐๐ คน เป็นบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗ คน ประกอบด้วยสำนักกรรมการ ๑ จำนวน ๑ คน สำนักกรรมการ ๒ จำนวน ๑ คน สำนักกรรมการ ๓ จำนวน ๓ คน และสำนักวิชาการ จำนวน ๑๒ คน สามารถสรุปผลการเสวนาเชิงนโยบายได้ดังนี้

๑. ดร.เดชรัต สุขกำเนิด (นักวิชาการอิสระ อดีตอาจารย์ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์การทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญของประเทศ

ระบบดูแลผู้สูงอายุ หรือที่เรียกว่า ระบบบำนาญแห่งชาติ สามารถแบ่งได้เป็น ๔ ระบบ ได้แก่

๑) ระบบครอบครัวดูแลกันเอง กล่าวคือ สมาชิกในครอบครัวดูแลกันเอง วัดหรือมูลนิธิให้การดูแลในกรณีที่บุตรธิดาไม่สามารถทำหน้าที่ได้เนื่องจากข้อติดขัดบางประการ จะเห็นได้ว่าระบบครอบครัวดูแลกันเองมีข้อจำกัดค่อนข้างมากจึงก่อให้เกิดระบบที่ช่วยแรงงานทำหน้าที่ออม

๒) ระบบการออมเฉพาะบุคคล ้วยแรงงานทำหน้าที่ออมเงินสำหรับตนเองในวัยผู้สูงอายุโดยมีสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนเป็นผู้กำกับดูแลเงินออมนั้น อาทิ กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (Long Term Equity Fund: LTF) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) ซึ่งระบบนี้รัฐให้การสนับสนุนโดยให้ผู้ออมสามารถนำมลดหย่อนภาษีได้

๓) ระบบประกันสังคม ้วยแรงงานทำหน้าที่ออมและรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมสมทบการออมควบคู่ไปกับการเป็นเจ้าของและบริหารกองทุนให้เกิดความมั่งคั่งและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่าจะสามารถได้รับผลประโยชน์จากกองทุนเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ

๔) ระบบสวัสดิการโดยรัฐ รัฐทำหน้าที่จัดเก็บภาษีจากประชาชนที่เสียภาษีซึ่งมีทั้งวัยแรงงานและวัยผู้สูงอายุที่เมื่อเสียภาษีไปแล้ว รัฐทำหน้าที่บริหารทางด้านการคลัง อาทิ อัตราการจัดเก็บภาษี และอัตราการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้มีงบประมาณสำหรับวัยผู้สูงอายุ ประเทศไทยเรียกงบประมาณในส่วนนี้ว่า “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” และ “สวัสดิการข้าราชการ” อย่างไรก็ตาม สวัสดิการข้าราชการนั้นจัดให้เฉพาะข้าราชการของรัฐเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าในระบบบำนาญแห่งชาติทั้งสี่ระบบข้างต้นนั้นอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดและบทบาทของรัฐที่แตกต่างกัน แต่ปัญหาของประเทศไทยคือประเทศไทยจัดระบบบำนาญแห่งชาติหลายระบบและแต่ละระบบถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกลุ่มคนที่แตกต่างกัน ซึ่งระบบที่ใหญ่ที่สุดที่ครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่คือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินที่ผู้สูงอายุจะได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน ๖๐๐-๑,๐๐๐ บาท ต่อเดือน นับว่ายังมีจำนวนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ก่อนเกษียณ ถัดมาคือประกันสังคมที่ครอบคลุมประชาชนมากกว่า ๑ ใน ๓ ของประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของวัยแรงงานในระบบ ซึ่งไม่ครอบคลุมวัยแรงงานนอกระบบ ต่อมาคือสวัสดิการข้าราชการ ข้าราชการจะได้รับบำนาญในอัตราที่ค่อนข้างสูง โดยเฉลี่ยอยู่ที่ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ต่อเดือน จึงทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีระบบบำนาญแห่งชาติที่หลากหลายและเหลื่อมล้ำ

ปัจจุบันพบว่ามีภาคประชาชนและภาครัฐยกร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แม้จะใช้ชื่อพระราชบัญญัติเหมือนกัน แต่เนื้อหาสาระในแต่ละฉบับนั้นแตกต่างกัน ร่างบำนาญแห่งชาติฉบับประชาชนกล่าวถึงสวัสดิการโดยรัฐที่จะต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น ๓,๐๐๐ บาท ต่อเดือน โดยอ้างอิงจากเส้นความยากจน ที่มีความคล้ายคลึงกับเบี้ยยังชีพ แต่ยกระดับในเชิงสิทธิให้เป็นบำนาญ อย่างไรก็ตาม ร่างบำนาญแห่งชาติฉบับประชาชนนั้นตกไปจากการที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองร่างดังกล่าว เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนของร่างบำนาญแห่งชาติฉบับรัฐที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จะมีความคล้ายคลึงกับระบบประกันสังคม กล่าวคือ ประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากค่าใช้จ่ายและรายได้ของครัวเรือนปี ๒๕๖๒ พบว่า กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศ มีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้และกลุ่มครัวเรือนอีกร้อยละ ๕๐ ของประเทศ มีเงินออมน้อยกว่า ๒,๕๐๐ บาท ต่อเดือน นอกจากนี้ จำนวนผู้สูงอายุและเด็กที่ก่อให้เกิดอัตราการพึ่งพิงแก่ประชาชนผู้ออมยังกระจุกตัวอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง ดังนั้นการให้ประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ จึงเป็นรูปแบบที่สามารถปฏิบัติจริงได้ยาก เนื่องจากประชาชนกลุ่มครัวเรือนยากจนถึงยากจนที่สุดไม่สามารถออมเงินได้ ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะออมได้แต่หากออมในจำนวนที่น้อย รัฐก็จะสมทบให้น้อย และทำให้จำนวนเงินที่จะได้รับเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

โดยสรุประบบบำนาญแห่งชาติที่เป็นระบบสวัสดิการโดยรัฐน่าจะเป็นระบบที่ครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศได้มากกว่าระบบประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ เนื่องจากปัจจุบันมีประชากรผู้สูงอายุสูงถึงร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งหมด และการเริ่มออมล่าช้าก็จะทำให้เงินออมไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในบั้นปลายชีวิต รวมถึงเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวถึงไว้แล้วข้างต้น ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการโดยรัฐจะทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นราว ๕ แสนล้านบาท แต่จะช่วยให้ทุกกลุ่มครัวเรือนสามารถเพิ่มการออมได้และช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการของประชาชน ซึ่งภาครัฐสามารถดำเนินการจัดหางบประมาณเพื่อนำมาใช้ในสวัสดิการถ้วนหน้าโดยการปรับลดงบประมาณรายจ่ายเดิมและการจัดการรายได้ภาษีเพิ่ม อาทิ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นแบบรวมแปลงในอัตราก้าวหน้าที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไป การเก็บภาษีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า การยกเลิกการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้มีรายได้สูงได้รับประโยชน์เต็มที่ การปรับขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มเศรษฐกิจฐานะเมื่อเทียบกับรายได้และสวัสดิการที่จะได้รับเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ เหล่านี้จะก่อให้เกิดตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดอัตราการเก็บภาษีที่สูงขึ้นกลับสู่ภาครัฐ

๒. รศ.ดร.ชัชวาลย์ ธรรมบุษดี (อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
เป็นผู้มีประสบการณ์การทำงานวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการและระบบบำนาญของประเทศ รวมทั้ง

ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบให้กับคณะกรรมการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อภาครัฐจัดให้มีสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์จากสวัสดิการในรูปแบบดังกล่าวมากที่สุด และจะเป็นการลดภาระของวัยแรงงานที่ต้องดูแลผู้สูงอายุและเด็กวัยเรียนในครอบครัว รวมทั้งยังส่งผลต่อตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจอื่น ๆ (Multiplier) ปัจจุบันประเทศไทยมีสวัสดิการที่ครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ที่สุด คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งมีจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ส่วนสวัสดิการประเภทอื่นมีระยะเวลาการรอคอยเพื่อให้ได้สวัสดิการที่แตกต่างกันไป อาทิ ประกันสังคมต้องมีระยะเวลาการสมทบอย่างน้อย ๑๕ ปี

ในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติฉบับประชาชนหลายฉบับที่ผ่านมาถูกปิดกั้นด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่าจะเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐ ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติฉบับประชาชนและฉบับรัฐมีความแตกต่างกันตรงที่ร่างฉบับประชาชนต้องการให้มีการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐโดยเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ร่างฉบับรัฐต้องการให้ประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ ซึ่งจะเป็นปัญหาสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถออมได้ การคำนวณอัตราเงินเพื่อและค่าครองชีพในอนาคต ดังนั้นร่างฉบับประชาชนจึงเป็นทางเลือกของบำนาญแห่งชาติที่จะครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ได้มากที่สุด การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น ๓,๐๐๐ บาท ไม่ถือเป็นจำนวนที่มากเกินไปและไม่เป็นภาระทางการคลังในระยะยาว ซึ่งงบประมาณที่รัฐจะนำมาใช้เป็นสวัสดิการโดยรัฐ เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และสวัสดิการสำหรับข้าราชการแล้วนับว่าน้อยมาก ซึ่งเมื่อสังคมมีความเสมอภาคมากขึ้นจะนำไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามมา

โดยสรุปสวัสดิการหลังเกษียณของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ภาครัฐจำเป็นต้องปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติให้เป็นระบบบำนาญถ้วนหน้าโดยรัฐ ค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขั้นต่ำประมาณการอยู่ที่ ๓,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อเดือน และจัดเก็บภาษีมาใช้เป็นงบประมาณ อาทิ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ภาษีมูลค่าของทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท (Net Wealth Tax)

๓. ดร.ทีปกร จิริฐิติกุลชัย (อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) เป็นผู้มีประสบการณ์การทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการและระบบบำนาญของประเทศ

หลักการพื้นฐานของระบบบำนาญแห่งชาติ แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ

ระดับที่ ๑ การยกระดับเงินออมสำหรับใช้ครองชีพในวัยผู้สูงอายุที่สามารถคุ้มครองความยากจนของประชาชนทุกคนได้ กล่าวคือ มีการประกันรายได้ขั้นต่ำไม่ให้เกิดอยู่ในระดับอนาถา

ระดับที่ ๒ การคุ้มครองตามระดับความต้องการพื้นฐาน ซึ่งกรณีประเทศไทยคำนวณไว้ที่มีมาตรฐานของการบริโภคภายในครัวเรือนไทยประจำปี ๒๕๖๓ อยู่ที่ประมาณ ๖,๐๐๐ บาท

ระดับที่ ๓ การรักษาระดับการครองชีพให้ใกล้เคียงกับวัยก่อนเกษียณ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังคงควรส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักเรื่องการออมเพื่อให้สามารถรักษาคุณภาพชีวิตที่ดีตลอดช่วงชีวิตได้

ในแง่ของหลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะได้ระบุถึงระบบบำนาญ ๒ ระบบ คือ

๑) ระบบบำนาญแบบกำหนดผลประโยชน์ (defined benefit) ที่กำหนดว่าเมื่อประชาชนเกษียณแล้วจะได้รับเงินจากภาครัฐเท่าใด สวัสดิการแบบ defined benefit ในประเทศไทย ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จะได้ตั้งแต่ ๖๐๐-๑,๐๐๐ บาท เป็นต้น แต่สวัสดิการรูปแบบดังกล่าวจะประสบปัญหาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรในกรณีในประเทศนั้น ๆ ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพราะภาครัฐจะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณที่ได้จากวัยแรงงานเพื่อนำมาใช้เลี้ยงดูวัยผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ ในท้ายที่สุด ภาครัฐก็ต้องเข้ามาช่วยอุดหนุนงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุ

๒) ระบบบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ (defined contribution) ที่กำหนดให้ประชาชนต้องออมและภาครัฐสมทบเงินออมบางส่วน แต่ในทางปฏิบัติจะพบครัวเรือนที่ไม่สามารถออมเงินได้เนื่องจากมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ หรือผู้ที่ไม่สามารถออมได้ อาทิ ผู้ทุพพลภาพทางร่างกาย

ภาครัฐจะทำอย่างไรให้ประชาชนไทยในวัยเกษียณหรือวัยสูงอายุไม่ตกอยู่ในสภาพอนาถา เพราะอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป มากถึง ๑ ใน ๓ ของประชากรทั้งหมด นอกจากนี้วัยแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ก็จะมีความสามารถในการออมเนื่องจากมีรายได้ที่ไม่แน่นอน อีกทั้งวัยแรงงานทั้งในและนอกระบบยังมีภาระต้องดูแลผู้สูงอายุและเด็กวัยเรียน

ปัจจุบันค่าใช้จ่ายในการบริโภคของผู้สูงอายุอยู่ที่ประมาณ ๖,๐๐๐ บาท ต่อเดือน เฉลี่ยอยู่ที่วันละ ๒๐๐ บาท แต่ผู้สูงอายุในครัวเรือนที่จนที่สุดจะมีค่าใช้จ่ายในการบริโภคอยู่ที่ประมาณ ๒,๗๐๐ บาท ต่อเดือน เฉลี่ยอยู่ที่วันละ ๙๐ บาทเท่านั้น นอกจากนี้ ในปี ๒๕๖๓ พบว่า มี ๕ จังหวัดที่มีผู้สูงอายุยากจนเพิ่มขึ้นสูงสุด คือ พะเยา แม่ฮ่องสอน อ่างทอง สุพรรณบุรี และสุโขทัย กล่าวคือ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๐, ๑๕, ๑๑, ๑๑ และ ๑๓ ซึ่งสภาพความยากจนของผู้สูงอายุมีปัจจัยภายนอกที่สำคัญ คือ ราคาสินค้าเกษตร กล่าวคือ หากราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น ความยากจนจะลดลง ในทางกลับกัน หากราคาสินค้าเกษตรลดลง ความยากจนจะเพิ่มขึ้น ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนของผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร

ยิ่งไปกว่านั้น ประชากรในวัยแรงงานและวัยผู้สูงอายุยังประสบความเดือดร้อนที่ส่งผลต่อการทำให้การออมลดลง ได้แก่ ๑) ภาระค่าใช้จ่ายหนี้ต่อเดือน มีผลทำให้การออมในวัยทำงานไม่เพียงพอ ๒) กลุ่มหัวหน้าครัวเรือนที่มีช่วงอายุระหว่าง ๔๐-๕๙ ปี มีภาระหนี้ที่ส่งผลให้รายได้หลังหักค่าใช้จ่ายสุทธิในแต่ละเดือน เหลือเงินออมลดลงกว่าครึ่งหนึ่ง และ ๓) รายได้หลังหักค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปอยู่ที่ ๔,๐๐๐ บาท ต่อเดือน แต่หลังหักค่าใช้จ่ายและหนี้แล้วเหลือเพียงประมาณ ๒,๐๐๐ บาท ต่อเดือนเท่านั้น

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ จำนวน ๕ ฉบับ ที่เคยเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาพบว่า ในรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ระบุถึงข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับไม่สามารถผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ โดยสรุป คือ การกำหนดให้มีระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าจะทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณในอนาคตที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว ในทางกลับกัน พบว่า เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันที่อยู่ระหว่าง ๖๐๐-๑,๐๐๐ บาท ต่อเดือนนั้นไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ เพราะเมื่อประเมินจากเส้นความยากจนและค่าใช้จ่ายในการบริโภคของครัวเรือนที่จนที่สุดในปี ๒๕๖๓ เบี้ยบำนาญขั้นต่ำควรอยู่ที่ ๑,๙๐๐-๒,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อเดือน เพื่อรับรองระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไม่ให้ตกอยู่ในระดับอนาถา แต่ต้องคำนึงถึงเรื่องเงินเพื่อในอีก ๑๐, ๒๐ และ ๒๕ ปีข้างหน้า เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๑.๔, ๒ และ ๒.๔

โดยสรุประบบบำนาญแห่งชาติที่เป็นระบบสวัสดิการโดยรัฐสามารถจัดหางบประมาณได้จากการจัดเก็บภาษี สิ่งที่สำคัญคือการสร้างชุดความคิดให้กับคนในสังคมเกี่ยวกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคมร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ตั้งแต่ปี ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอยลงไปอย่างมาก นอกจากนี้ สัดส่วนของค่าใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ภาระหนี้สาธารณะ และการออกโครงการต่าง ๆ เพื่อประคองเศรษฐกิจในช่วงปี ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ก่อให้เกิดข้อจำกัดอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐในปัจจุบัน แต่หากจะจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐในอนาคต ภาครัฐควรพิจารณาปรับขึ้นอัตราภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือภาษีคนรวย และภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) อาทิ ภาษีสุรา และภาษียาสูบ

สรุป วิทยากรทั้งสามท่านให้ความเห็นพ้องกับร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติฉบับประชาชน ที่กล่าวถึงสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐซึ่งภาครัฐจะต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น ๓,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อเดือน เพื่อให้ประชาชนวัยเกษียณมีเบี้ยยังชีพที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยจัดหางบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในสวัสดิการดังกล่าวจากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นแบบรวมแปลงในอัตราก้าวหน้าที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไป การปรับขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มเศรษฐกิจฐานะ การเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) การเก็บภาษีมูลค่าของทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท (Net Wealth Tax) การปรับขึ้นอัตราภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือภาษีคนรวย การเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาร่วม คือ ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ตั้งแต่ปี ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอยลงไปอย่างมาก อีกทั้งสัดส่วนของค่าใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ภาระหนี้สาธารณะ และการออกโครงการต่าง ๆ เพื่อประคองเศรษฐกิจในช่วงปี ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ก่อให้เกิดข้อจำกัดอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐในสถานการณ์ปัจจุบัน