



นายอภิรักษ์ เสงประเสริฐ  
นางสาวจิตติสุตา สายมาลา

# โครงการประมาณการรายจ่าย เงินบำนาญของข้าราชการ



ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Population Ageing) กล่าวคือ การมีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดและมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2553 สัดส่วนของประชากรสูงอายุคิดเป็นร้อยละ 11.9 และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2573 ทำให้รัฐบาลมีภาระในการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับ สัดส่วนของประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ที่มีแนวโน้มลดลง จะส่ง

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาค ได้แก่ ผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) รายได้ต่อหัวของประชากร การออม การลงทุน การคลังภาครัฐ และการจ้างงาน และในระดับจุลภาค ได้แก่ ผลกระทบต่อตลาดสินค้าและบริการต่างๆ โดยเฉพาะสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ รวมถึงผลกระทบต่อรายจ่ายบำนาญ<sup>1</sup> ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ข้าราชการเพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้ในการดำรงชีพในวัยเกษียณ ให้สามารถใช้ชีวิตได้โดยไม่เป็นภาระต่อลูกหลาน โดยคาดว่าในอีก 20 ปีข้างหน้า รายจ่ายบำนาญจะสูงขึ้นมากกว่า 8 เท่าของรายจ่ายปัจจุบัน หรือคิดเป็นเงินประมาณ 800,000 ล้านบาทต่อปี อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุจากเดิมปีละ 15,000 คน เป็น 50,000 คน ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยของข้าราชการบำนาญ ส่งผลให้รายจ่ายบำนาญดังกล่าวจะเป็นภาระผูกพันต่องบประมาณของประเทศ ซึ่งหากไม่มีการเตรียมหามาตรการรองรับที่ดี อาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศในอนาคต

กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินบำนาญให้แก่ข้าราชการบำนาญ จึงได้จัดทำโครงการศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มและจัดทำประมาณการรายจ่ายบกลาง รายการเงินบำนาญในระยะยาวเพื่อให้ทราบแนวโน้มรายจ่ายเงินบำนาญและเงินที่จ่ายในลักษณะเดียวกับเงินบำนาญ เช่น เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.)<sup>2</sup> ในระยะยาว จากเดิมที่มีประมาณการล่วงหน้าเพียง 1 ปีงบประมาณ พร้อมทั้งเตรียมหาแนวทาง/มาตรการรองรับในกรณีที่ยังจ่ายบกลางรายการดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้น และอาจก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณรายจ่าย

## ■ สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญ

เมื่อข้าราชการออกจากราชการในกรณีต่างๆ จะมีสิทธิในการเลือกรับบำเหน็จบำนาญที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเหตุที่ออกจากราชการและอายุราชการ รายละเอียดดังตาราง

<sup>1</sup> เงินบำนาญ คือ เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือนและจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

<sup>2</sup> เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) คือ เงินที่จ่ายให้แก่ผู้ได้รับหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษ เพราะเหตุทุพพลภาพ หรือมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ หรือบำนาญตกทอดในฐานะทายาท หรือผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะเพื่อช่วยค่าครองชีพ



บทที่ ๓ ในบัญชีรายจ่ายของรัฐบาล

ตารางสถิติในการรับบำเหน็จบำนาญ เมื่อออกจากราชการในกรณีต่างๆ

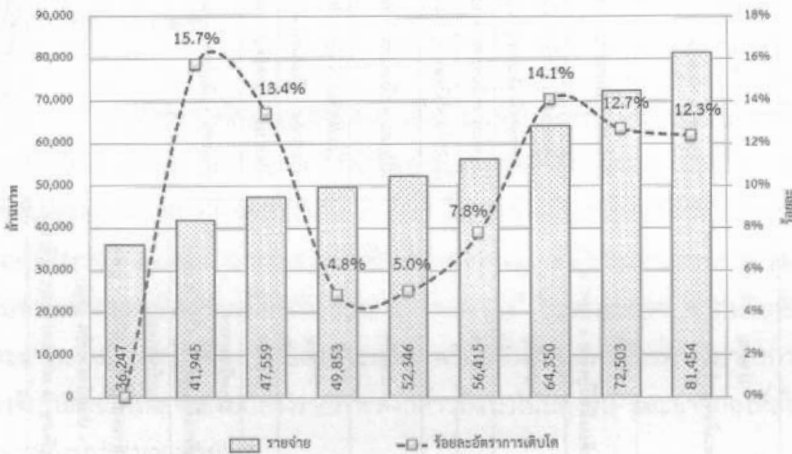
เหตุผลจากราชการ	อายุราชการ	สิทธิในการเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญ	กรณีไม่ได้รับบำเหน็จ อนุมัติเงินจากกระทรวงการคลัง	กรณีเป็นสมาชิก กบข. จะได้รับเงิน 2 ส่วนจากกระทรวงการคลัง
เกษียณ	1 ปีขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ปี	บำเหน็จ	บำเหน็จ เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ	บำเหน็จ เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ
		บำนาญ	บำนาญ เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ /50	บำนาญ อัตราเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย x เวลาราชการ /50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย
เหตุสุดวิสัย	10 ปีขึ้นไป	หรือเลือกรับบำเหน็จ	บำเหน็จ เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ	บำเหน็จ เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ
		บำนาญ	บำนาญ เงินประเดิม (ถ้ามี) + เงินคงเหลือ + เงินสะสม + เงินสมทบ + ผลประโยชน์	บำนาญ
เหตุรับราชการนาน	25 ปีขึ้นไป	หรือเลือกรับบำเหน็จ	บำเหน็จ	บำเหน็จ
		บำนาญ	บำนาญ เงินประเดิม (ถ้ามี) + เงินคงเหลือ + เงินสะสม + เงินสมทบ + ผลประโยชน์	บำนาญ
ลาออก	ไม่ถึง 10 ปี		-	บำเหน็จ
		10 ปีขึ้นไป แต่ไม่ถึง 25 ปี	บำเหน็จ	บำเหน็จ
ลาออก	25 ปีขึ้นไป	บำนาญ	บำนาญ เงินประเดิม (ถ้ามี) + เงินคงเหลือ + เงินสะสม + เงินสมทบ + ผลประโยชน์	บำนาญ
		หรือเลือกรับบำเหน็จ	บำเหน็จ	บำเหน็จ
เสียชีวิต (ปกติ)	1 ปีขึ้นไป	บำเหน็จตกทอด	บำเหน็จตกทอด เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ	บำเหน็จตกทอด เงินเดือนเต็มสุดท้าย x เวลาราชการ
เสียชีวิต ระหว่างรับบำนาญ	-	-	บำเหน็จตกทอด (30 เท่าของบำนาญรายเดือน + ช.ค.บ.) - บำเหน็จดำรงชีพ (ถ้ามี) + เงินช่วยเหลือ (3 เท่าของบำนาญรายเดือน)	บำเหน็จตกทอด (30 เท่าของบำนาญรายเดือน + ช.ค.บ.) - บำเหน็จดำรงชีพ (ถ้ามี) + เงินช่วยเหลือ (3 เท่าของบำนาญรายเดือน)
ไล่ออก	-	-	เงินสะสม + ผลประโยชน์	เงินสะสม + ผลประโยชน์



### ■ รายจ่ายรายการเงินบำนาญ

รายจ่ายรายการเงินบำนาญมีแนวโน้มสูงขึ้นจาก 36,247 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็น 81,454 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 หรือคิดเป็นอัตราการเติบโตร้อยละ 124.7 โดยอัตราการเติบโตของรายจ่ายรายการเงินบำนาญที่สูงถึงร้อยละ 15.7 และ 13.4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ 2548 ตามลำดับ นั้น เป็นผลมาจากโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด (Early Retire) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดให้มีโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดอีกครั้ง เป็นระยะเวลา 5 ปี (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2556) อันจะส่งผลให้อัตราการเติบโตของรายจ่ายรายการเงินบำนาญมีแนวโน้มสูงขึ้นอีกครั้ง ดังภาพ

รายจ่ายรายการเงินบำนาญ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - 2554



นอกจากรายจ่ายรายการเงินบำนาญยังมีรายจ่ายรายการอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย รายจ่ายที่จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญโดยตรง ได้แก่ รายการเงินบำเหน็จดำรงชีพ<sup>3</sup> รายการเงินบำเหน็จตกทอด<sup>4</sup> และรายจ่ายที่ส่งเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อเป็นเงินสำรอง<sup>5</sup> เงินสมทบ<sup>6</sup> และเงินชดเชย<sup>7</sup> ให้กับข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข.

<sup>3</sup> เงินบำเหน็จดำรงชีพ คือ เงินที่จ่ายให้ผู้รับบำนาญซึ่งจะขอรับบำเหน็จดำรงชีพในอัตราไม่เกินสิบห้าเท่าของบำนาญรายเดือนแต่ไม่เกิน 400,000 บาท  
<sup>4</sup> เงินบำเหน็จตกทอด คือ เงินที่จ่ายให้ข้าราชการเสียชีวิตระหว่างรับราชการ หรือทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดเสียชีวิต และผู้รับบำนาญปกติหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือได้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพเสียชีวิต  
<sup>5</sup> เงินสำรอง คือ เงินที่รัฐจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี  
<sup>6</sup> เงินสมทบ คือ เงินที่รัฐจ่ายสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้สมาชิกที่สะสมเงินเข้ากองทุนฯ ในอัตราร้อยละ 3 ของอัตราร้อยละ 3 ของอัตราร้อยละ 3 ของอัตราเงินเดือน  
<sup>7</sup> เงินชดเชย คือ เงินที่รัฐจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้สมาชิกเป็นประจำทุกเดือนในอัตราร้อยละ 2 ของอัตราเงินเดือน

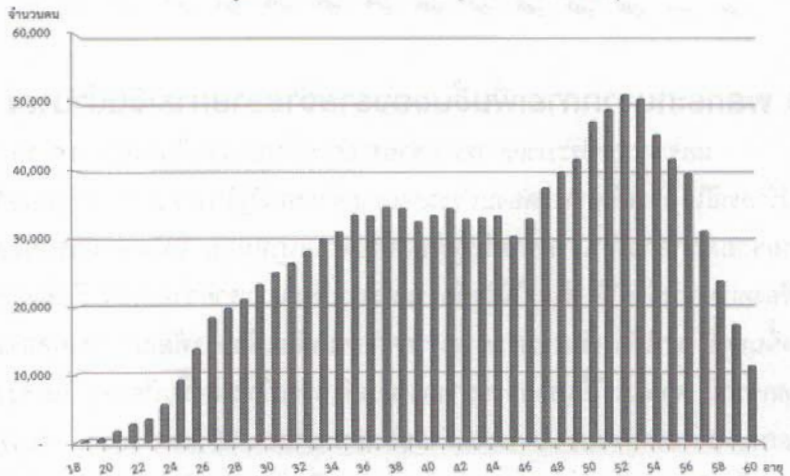


รายจ่ายรายการเงินบำนาญและเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - 2554



จากข้อมูลของข้าราชการทั้งหมดในปัจจุบัน พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวโน้มสังคมผู้สูงอายุของประเทศ กล่าวคือ มีข้าราชการที่กำลังจะสู่วัยเกษียณ (อายุระหว่าง 50 - 60 ปี) เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลให้รายจ่ายบำนาญมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตอันใกล้

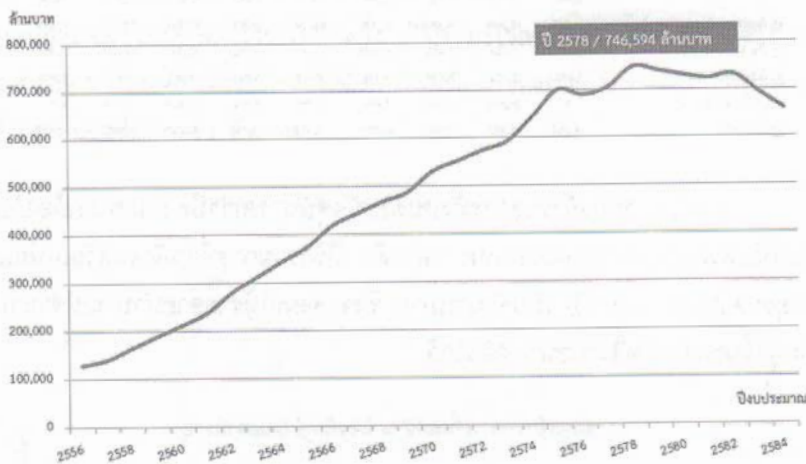
ข้อมูลข้าราชการทั้งหมด ณ ปัจจุบัน จำแนกตามอายุ



จากการประมาณการพบว่า รายจ่ายรายการเงินบำนาญแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ จนสูงสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2578 เป็นจำนวนเงินถึง 746.594 ล้านบาท ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากจำนวนข้าราชการที่จะเกษียณอายุในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2556 - 2565 มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จากปัจจุบันที่มีจำนวนผู้เกษียณอายุตามปกติในแต่ละปีประมาณ 15,000 คน ร่วมกับข้าราชการที่เข้าโครงการ

Early Retire ทำให้มีผู้ที่ออกจากราชการปีละประมาณ 30,000 คน แต่ในช่วงเวลา 10 ปีข้างหน้า จำนวนผู้เกษียณอายุตามปกติจะเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 40,000 - 50,000 คน ก่อนจะลดลงเหลือประมาณปีละ 35,000 คน หรืออาจกล่าวได้ว่าจำนวนผู้เกษียณอายุในช่วงนั้น จะมีจำนวนมากกว่าผู้รับบำนาญทั้งหมดในปัจจุบัน ส่งผลให้รายจ่ายเงินบำนาญสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสังเกตได้จากความชันของเส้นที่บในภาพ

ประมาณการรายจ่ายบำนาญ



### ผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรายการเงินบำนาญ

ผลจากการประมาณการรายจ่ายรายการเงินบำนาญในกรณีต่างๆ พบว่าไม่่ว่ากรณีใดก็จะเกิดภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐในระยะยาว ประกอบกับรายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่รัฐต้องจ่ายตามกฎหมาย จึงไม่สามารถชะลอหรือดเนินการจ่ายได้ ส่งผลให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการนี้สูงขึ้นทุกปี ทำให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายคงเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศลดลง นอกจากนี้ จากแนวโน้มรายจ่ายรายการเงินบำนาญที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อรายจ่ายรายการเงินสำรอง ตามมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี เข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลางและดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวน 3 เท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี ดังนั้น เมื่อรายจ่ายรายการเงินบำนาญเพิ่มขึ้น วงเงินงบประมาณรายการเงินสำรองก็จะต้องปรับเพิ่มขึ้นด้วย



ดังนั้น เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในส่วนของภาระรายจ่ายบำนาญของข้าราชการ จึงสมควรมีการจัดเตรียมแผนการจัดทำงบประมาณเพื่อรองรับรายจ่ายรายการเงินบำนาญที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต เช่น การจัดเตรียมเงินทุนสำรองล่วงหน้า (Sinking Fund) เพื่อการจ่ายเงินบำนาญในอนาคต รวมถึงการจัดเตรียมแผนการบริหารกำลังคนภาครัฐเพื่อรองรับการเกษียณอายุราชการของข้าราชการกลุ่มใหญ่ เช่น การจัดเตรียมกำลังคนเพื่อทดแทน (replacement plan) การจัดเตรียมบุคคลเพื่อทดแทน (successor plan) และการพิจารณาขยายอายุเกษียณราชการสำหรับตำแหน่งที่มีความขาดแคลน (retirement age extension)



#### เอกสารอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง

1. ผลการศึกษาโครงการประมาณการรายจ่ายเงินบำนาญของข้าราชการ
2. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง