



# คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร

## รายงานผลการพิจารณา เรื่อง การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ของ คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร



- กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม
- สำนักกรรมการ ๓
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



## รายงานผลการพิจารณาศึกษา

เรื่อง การพัฒนาระบบบ้านอายุพื้นฐานประชาชน

ของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งการสังคม

สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการการเลือกตั้งการสังคม

สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๙.๑๑/๗๓๙

(สำเนา)

คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม  
สภาผู้แทนราษฎร  
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๕ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร  
กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม เรื่อง “การพัฒนา  
ระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน” จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง)  
วันพุธที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับ  
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๓๒) โดยให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ  
พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิ  
ขั้นพื้นฐาน การให้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะ  
ผู้ยากไร้ในเมืองและชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                              |                                |
|------------------------------|--------------------------------|
| ๑) นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์ | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒) นางสาวชญาภา สินธุไพร      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓) นางสาววรรณวิภา ไ้มั่น     | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔) นายธนา กิจไพบุลย์ชัย      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕) นางรัชณี พลชัย            | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖) นายพรชัย ศรีสุริยันโยธิน  | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๗) นายเกรียงยศ สุดลาภา       | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๘) นางสาวธัญธำริย์ สันตพันธ์ | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๙) นายนรเศรษฐ์ ศิริโรจนกุล   | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๑๐) นายสมดุลย์ อุตเจริญ      | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๑๑) นายกัณตภณ ดวงอัมพร       | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๒) นางสาวปิยะนุช ยินดีสุข   | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๓) นายศุภโชค ศรีสุขจร       | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๔) นางสาวรัชชก สุขประเสริฐ  | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๑๕) นายกาญจน์ ตั้งปอง        | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ     |

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐาน  
ประชาชน เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๔ วรรคหนึ่ง  
กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการได้กระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ  
ตามหน้าที่และอำนาจหรือตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

จึงกราบเรียน...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและ  
ข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์)

ประธานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

สำนักกรรมการ ๓

กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๒๒๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ [swcommittee@parliament.go.th](mailto:swcommittee@parliament.go.th)

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวปรัชยาภรณ์ อมรเวช)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๓

ศันต์ดา /ร่าง  
พินันรินทร์/พิมพ์  
วณิกานต์ /ตรวจ

ตรวจทาน

ครั้งที่ ๑ วงศ์นิภา วงศ์ถาวร

ครั้งที่ ๒ สุพัตรา พวกสนิท

## คำนำ

คณะกรรมการการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบบำนาญของประเทศไทยให้มีความยั่งยืน ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักประกันทางสังคมที่ภาครัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต การมีระบบหลักประกันทางสังคมด้านบำนาญที่เหมาะสม จะทำให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพเมื่อเข้าสู่วัยชรา ลดภาระการพึ่งพิง สร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการการสวัสดิการสังคมจึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อพิจารณา ศึกษา รวบรวมข้อมูลระบบบำนาญของประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาหาระบบบำนาญแห่งชาติโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งการตั้งคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ได้พิจารณา ศึกษา รวบรวมข้อมูลระบบบำนาญของประเทศไทย และต่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบบำนาญผู้สูงอายุ ข้อเสนอเกี่ยวกับแหล่งรายได้ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหาระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยคณะกรรมการการการสวัสดิการสังคมมุ่งหมายให้มีการจัดบำนาญพื้นฐานประชาชนเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานแบบถ้วนหน้าที่ประชากรสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดมีสิทธิได้รับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

คณะกรรมการการการสวัสดิการสังคมได้พิจารณาการศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยปรากฏผลการพิจารณาการศึกษา และมีข้อสังเกตเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบบำนาญของประเทศไทย คณะกรรมการหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานผลการพิจารณาฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบำนาญของประเทศไทย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



(นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์)

ประธานคณะกรรมการการการสวัสดิการสังคม

รายนามคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร



นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์  
ประธานคณะกรรมการ



นางสาวชญาภา สิ้นสุไพโร  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



นางสาววรรณวิภา ไม้สน  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



นายธนา กิจไพบุลย์ชัย  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม



นางรัชณี พลเชื้อ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



นายพรชัย ศรีสุริยันโยธิน  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ



นายเกรียงยศ สุดลาภา  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ

รายนามคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร (ต่อ)



นางสาวธัญธารีย์ สันตพันธุ์  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ



นายนเรศฐ์ ศิริโรจนกุล  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ



นายสมดุย์ อุตเจริญ  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ



นายกัณตถน ดวงอัมพร  
โฆษกคณะกรรมการ



นางสาวปิยนุช ยินดีสุข  
โฆษกคณะกรรมการ



นายศุภโชค ศรีสุขจร  
โฆษกคณะกรรมการ



นางสาวรัชนก สุขประเสริฐ  
เลขานุการคณะกรรมการ



นายกาญจน์ ตั้งปอง  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

รายนามคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบ้านอายุพื้นฐานประชาชน  
ในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร



นางสาววรรณวิภา ไม้สน  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นางสาวรัชชก สุขประเสริฐ  
รองประธานคณะอนุกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



นายกองตรี สุธน จิตรมั้น  
รองประธานคณะอนุกรรมการ  
คนที่สอง



นายนิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์  
โฆษกคณะอนุกรรมการ



นายฉันทัน ศรีอักษรกุล  
โฆษกคณะอนุกรรมการ



นายนิมิตร เทียนอุดม  
อนุกรรมการ



นายณกรณ์พงศ์ ศุภนิมิตตระกูล  
อนุกรรมการ



นายจตุรนต์ ลิ้มมาลินนท์  
อนุกรรมการ



นายพีรช สงเคราะห์  
อนุกรรมการ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทีปกร จิรัฎธิ์กุลชัย  
เลขานุการคณะอนุกรรมการ

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ



นายกัณตภณ ดวงอัมพร



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล



นางสาวน้ำทิพย์ อักษรกุล



นายชนิสร์ คล้ายสังข์



นายสุพล บริสุทธิ์



นายภูวิศ ยงดีมิตรภาพ



นายพงษ์สวัสดิ์ วงศ์ธีระสูตร



นายวณิช บัณฑิตาโสภณ



นายธณัฏฐพล ฉายรัมย์มี



นางสาวสุภารัตน์ บุญประเสริฐ



นางสาวธนวรรณ วิทย์ชำนาญกุล



นายเทพเทวา อ่อนเทศ

## บทสรุปผู้บริหาร

คณะกรรมการการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับผู้สูงอายุ เนื่องจากปัจจุบันผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการด้านการเงินจากรัฐ เป็นเพียงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อการยังชีพ เนื่องจากอัตราเบี้ยยังชีพยังต่ำกว่าเส้นความยากจนเป็นอย่างมาก ปัจจุบันรัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี ซึ่งไม่เป็นผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ โดยจะต้องมาลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะแบบขั้นบันไดเป็นรายเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ กล่าวคือ ผู้ที่อายุ ๖๐ - ๖๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๗๐ - ๗๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๗๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๘๐ - ๘๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๘๐๐ บาท และผู้ที่อายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้เงินต่อเดือนเพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ซึ่งจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลนั้น กระทรวงการคลังได้เคยศึกษาร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของแต่ละคนไม่เท่ากันจึงไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเงินที่แน่นอนได้ โดยจะคิดเป็นอัตราส่วน คือรายได้หลังเกษียณไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้ก่อนเกษียณซึ่งจะเพียงพอต่อการใช้จ่ายหลังเกษียณ ดังนั้นถ้าในช่วงวัยทำงานมีรายได้ ๕๐,๐๐๐ บาท ก็ควรมีเงินเก็บให้เพียงพอที่จะใช้จ่ายรายเดือนประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาท เพื่อคงคุณภาพชีวิตได้ใกล้เคียงกับช่วงวัยทำงาน นอกจากนี้ได้มีการวิจัยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายจำเป็นของผู้สูงอายุทั่วประเทศ พบว่าค่าใช้จ่ายจำเป็นขั้นต่ำอยู่ที่ประมาณ ๑,๕๐๐ บาทต่อเดือน โดยจะเห็นว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสูงสุด ในปัจจุบันคือ ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือนนั้น ก็ยังถือว่าไม่เพียงพอต่อความต้องการ

คณะกรรมการการได้พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขผู้ได้รับสิทธิบำนาญพื้นฐานว่าควรเป็นประชากรกลุ่มใดที่จะได้รับสิทธิบำนาญขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงประเด็นด้านความเสมอภาคและเท่าเทียม เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยเห็นว่าสวัสดิการด้านบำนาญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ เพื่อความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังการเกษียณอายุ จึงควรพิจารณาสหสิทธิบำนาญขั้นพื้นฐานให้เป็นลักษณะถ้วนหน้า ที่ประชาชนผู้มีอายุถึงเกณฑ์เกษียณอายุตามที่รัฐกำหนดให้มีสิทธิได้รับทุกคน แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะได้รับสวัสดิการบำนาญจากกองทุนการออมภาคบังคับอื่นแล้วก็ตาม ซึ่งหากประชากรเกษียณอายุมีหลักประกันรายได้นายมชราที่มั่นคง ก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิง ลดการส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น ช่วยแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรังได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมผ่านการลงทุนและการใช้จ่ายของกลุ่มประชากรเกษียณอายุ ซึ่งรัฐจะได้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจคืนมาได้ในรูปแบบของภาษีประเภทต่าง ๆ

แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๑๒ ล้านคน และจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นจำนวนมาก และอาจเป็นภาระผูกพันในระยะยาวเนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่อย่างไรก็ตาม ระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ถือเป็นระบบคุ้มครองความยากจนผู้สูงอายุ เป็นการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงของสังคมจากวิกฤตความยากจนผู้สูงอายุ โดยเราสามารถพัฒนา แนวทางแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของระบบ เช่น กำหนดระดับความคุ้มครองความยากจนขั้นพื้นฐาน แล้วคนที่ได้ส่วนที่เกินจากระดับขั้นพื้นฐานอย่างข้าราชการที่ได้รับเงินบำนาญ ก็ไม่ต้องได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์สามารถใช้เครื่องมือทางการคลังในการจัดสรรทรัพยากร ให้สังคมมีความยุติธรรมมากขึ้น ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ เป็นสวัสดิการเพื่อความเป็นธรรมและความ ประองตองของสังคม ไม่ใช่การสงเคราะห์คนจน

รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (๒๕๖๖) จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า การใช้จ่ายภาครัฐในประเภทเงินโอน สำหรับประชาชนผู้สูงอายุ หากมีการจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า เดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ใช้งบประมาณ ๔.๕ แสนล้านบาท จะมีตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) ขนาด ๑.๕๙ เท่า สามารถส่งผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นระยะเวลา ๕ ปี และช่วยทำให้ GDP สามารถเพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ ๑.๕

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับงบบำนาญ ข้าราชการและสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มต่อไปในอนาคต เราจึงควรจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งด้านการจัดสรรงบประมาณ และการปฏิรูปทางภาษี เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาลูกหนี้โครงสร้างด้านความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม ทางเศรษฐกิจ พัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย และเป็นเส้นทางอันพึงปรารถนาของการพัฒนาที่ยั่งยืน และปรองดอง

ด้วยเหตุผลนี้ จึงควรพัฒนาระบบบำนาญของประเทศไทย โดยมุ่งหมายให้ประชาชน ได้รับบำนาญพื้นฐานประชาชนในลักษณะเป็นสิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐานแบบถ้วนหน้า ซึ่งประชาชน สัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิได้รับทุกคน โดยสิทธิดังกล่าวนี้ มุ่งหมายเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลักการเกษียณอายุ และคณะกรรมการเห็นว่า หากผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ยามชราภาพที่มั่นคง ก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิงวัยแรงงาน อีกทั้ง ยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมผ่านการใช้จ่ายของครัวเรือนผู้สูงอายุอีกด้วย

คณะกรรมการมีแนวคิดในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน ในลักษณะการจ่าย แบบถ้วนหน้าให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ การดำเนินการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนควรมีเป้าหมายในการ ดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยการปรับฐานการจ่ายเงินให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเส้นความ ยากจน ซึ่งปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากงบประมาณที่ใช้ในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว คณะกรรมการได้ พิจารณากรอบในการจ่ายเบี้ยบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยเริ่มปรับฐานการจ่าย ดังนี้

(๑) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๑,๒๐๐ บาท

(๒) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท

(๓) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๓,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการฯ เห็นว่าในระยะเริ่มแรก ควรมีการปรับปรุงแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อนำมาเป็นรายได้สมทบกับเงินงบประมาณประจำปี เพื่อจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เช่น ข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณของรัฐสภา กรณีการปรับลดเงินงบประมาณ รายการงบกลาง ซึ่งจากสถิติพบว่า การใช้จ่ายบางรายการไม่ใช่รายการฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงไม่ควรมาขอใช้งบประมาณในส่วนของงบกลาง ซึ่งแหล่งรายได้ในส่วนนี้สามารถนำมาใช้ในระบอบบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยมีงบประมาณกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หากจะนำมาจัดสรรในเรื่องบำนาญพื้นฐานประชาชนควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการปรับปรุงรายการงบซ้ำซ้อน รวมทั้งการกำหนดแหล่งงบประมาณเพื่อนำส่งเข้ากองทุนผู้สูงอายุจากแหล่งงบประมาณที่มีการใช้อยู่เดิม เช่น

๑. ภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับสินค้าสุรา ยาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง หรือยานพาหนะ

๒. เงินนำส่งจากการออกสลาก รางวัลค้างจ่ายพร้อมดอกผล

๓. ส่วนแบ่งค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ในกิจการสื่อสาร วิทยุ โทรทัศน์ และคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

๔. เงินนำส่งที่คลังได้รับมาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน

๕. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรขาเข้าที่ไม่ได้รับการต่อสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน

๖. ภาษีมรดก

นอกจากนี้ ยังต้องมีการพิจารณาศึกษาที่มาของแหล่งรายได้ในอนาคตเพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น

๑. รายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อม

๒. การจัดสรรงบประมาณบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ภาษีบาป) จากธุรกิจกัญชา กระท่อม เป็นต้น

๓. ส่วนแบ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเฉพาะการกำหนดให้มีการจำหน่ายสลากการกุศลเพื่อนำงบประมาณมาใช้ในเรื่องของบำนาญพื้นฐานประชาชน

๔. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีความมั่งคั่ง ภาษีกำไรจากหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ (ภาษีลาภลอย)

๕. เงินบำรุงกองทุนจากการจัดเก็บภาษีในกลุ่มธุรกิจพลังงาน ภาษีคาร์บอนเครดิต ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าปรับ ค่าภาษีมลพิษ ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์

๖. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาตของสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex)

๗. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมวีซ่า
  ๘. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้จากการยึดทรัพย์สินที่มาจากกรกระทำผิดในคดีอาญา โดยมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน
  ๙. เงินบำรุงอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นไปตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนด
- รวมไปถึงการศึกษาข้อเสนอจากธนาคารโลก เรื่องแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยอย่างเป็นระบบตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งธนาคารโลกยืนยันเสนอหลายครั้งผ่านสื่อให้ขึ้น VAT เป็นร้อยละ ๑๐ ตามรายงาน “การประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย – การส่งเสริมอนาคตที่ทั่วถึงและยั่งยืน” การปฏิรูปภาษีที่ดิน การรวมแปลงที่ดิน ภาษีสิ่งปลูกสร้าง โดยมีการจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

ตลอดจนคณะกรรมการเสนอให้มีการเรียกคืนที่ราชพัสดุที่อยู่ในการดูแลของกรมธนารักษ์จากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ประโยชน์ โดยการนำที่ดินไปจัดหาประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ให้รัฐเพิ่มจากร้อยละ ๙ ของที่ดินทั้งหมด รวมถึงการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ราชพัสดุที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมธนารักษ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นแหล่งงบประมาณของรัฐเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ยังเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้ง่าย และรวดเร็วกว่า เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม อีกทั้งเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในเรื่องต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น โดยเสนอให้แก้ไขมาตรา ๑๑ (๑๑) เปลี่ยนการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน ซึ่งเดิมการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นมีกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับอยู่แล้ว จึงสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อรองรับระบบบำนาญพื้นฐานได้ทันที

ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยเสนอให้ประชาชนทุกคนมี “สิทธิบำนาญพื้นฐาน” เพราะสวัสดิการด้านบำนาญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ เพื่อความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังการเกษียณอายุ จึงควรพิจารณาสิทธิบำนาญพื้นฐานให้เป็นลักษณะถ้วนหน้า ที่ให้ประชาชนผู้มีอายุถึงเกณฑ์ตามที่รัฐกำหนดมีสิทธิได้รับทุกคน ซึ่งหากประชาชนผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ยามชราภาพที่มั่นคงก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิง ลดการส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น ช่วยแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรังได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะสามารถป้องกันไม่ให้ความเหลื่อมล้ำในช่วงวัยเรียนและวัยทำงาน ส่งผลต่อเนื่องเป็นความยากจนในวัยชรา ช่วยจัดสรรทรัพยากรและโอกาสทางเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เป็นเส้นทางแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) และเติบโตทั่วถึงแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive growth)

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
รายนามคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม	ข
รายนามคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน	ง
รายนามที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ	จ
บทสรุปผู้บริหาร	ฉ
สารบัญ	ญ
สารบัญตาราง	ฎ
รายงานผลการพิจารณาศึกษา	ด
บทที่ ๑ บทนำ	๘
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๘
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑๒
๑.๓ วิธีการพิจารณาศึกษา	๑๒
๑.๔ หน่วยงาน เอกสาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๓
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๔
บทที่ ๒ ผลการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาศึกษา	๑๕
๒.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษา	๑๕
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๓๕
๒.๓ สรุปผลการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริง	๓๖
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๖๗
๓.๑ แนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมด้านระบบ บำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ	๖๗
๓.๑.๑ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ผู้ได้รับสิทธิบำนาญพื้นฐาน และแนวทางในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน	๖๗
๓.๑.๒ แหล่งที่มาของงบประมาณ	๗๐
๓.๒ แนวทางในการแก้ไขปัญหาาระบบบำนาญของประเทศไทย โดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ	๗๔
๓.๓ เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	๗๕

## สารบัญ (ต่อ)

๓.๓.๑	บทตรวจสอบ (Checklist) ๑๐ ประการ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	๗๕
๓.๓.๒	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	๘๐
<b>บทที่ ๔</b>	<b>บทสรุป ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการ</b>	<b>๘๓</b>
๔.๑	บทสรุป	๘๓
๔.๒	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการ	๘๘
<b>บรรณานุกรม</b>		

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	จำนวนผู้สูงอายุและร้อยละต่อจำนวนประชากรทั้งหมด	๙
๒	วิวัฒนาการการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย	๑๑
๓	ประเทศที่มีการจัดระบบบำนาญแบบขั้นที่หนึ่งตามเงื่อนไขของแต่ละระบบบำนาญ	๑๗
๔	คุณสมบัติและเงื่อนไขผู้รับบำนาญพื้นฐานในประเทศตัวอย่างที่ในปัจจุบันกำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศหรือเป็นพลเมืองของประเทศ	๒๓
๕	การครอบคลุมของระบบบำนาญในประเทศไทย (Coverage)	๒๙
๖	ข้อมูลสถิติการด้านหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง	๔๓
๗	งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการปี ๒๕๖๖	๔๔
๘	มูลค่าคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนในประเภทกิจการกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคในพื้นที่เป้าหมาย ในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕	๖๑
๙	จำนวนการจ้างงานจากโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕	๖๒
๑๐	จำนวนตำแหน่งช่างฝีมือและผู้ชำนาญการจากต่างประเทศ (รวมสะสม ที่มีสถานะ Active) ในช่วงสิ้นปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕	๖๒
๑๑	สถิติคำขอรับการส่งเสริมแยกตามโครงสร้างการถือหุ้นไทย-ต่างชาติ ในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕	๖๓
๑๒	ข้อมูลงบประมาณการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ - ๒๕๖๗	๖๙
๑๓	ตัวอย่างประมาณการการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนตามแนวคิดของคณะกรรมการ	๖๙
๑๔	ข้อเสนอแหล่งที่มาของแหล่งรายได้ปัจจุบันที่จะนำมาใช้ในกองทุนผู้สูงอายุ	๗๓
๑๕	ข้อเสนอแหล่งที่มาของแหล่งรายได้ในอนาคตที่จะนำมาใช้ในกองทุนผู้สูงอายุ	๗๓

**รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบบ้านาญพื้นฐานประชาชน  
ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร**

.....

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๓๒) โดยให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน การให้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ยากไร้ ในเมืองและชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม นั้น

เพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจ ในการกระทำการดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุม คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบ้านาญพื้นฐานประชาชน เพื่อทำหน้าที่พิจารณา ศึกษา และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบบ้านาญแห่งชาติโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ พิจารณาศึกษาแหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อใช้ในระบบบ้านาญแห่งชาติ ตลอดจนติดตาม การวางระบบบ้านาญพื้นฐานประชาชน พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการเสนอกฎหมายบ้านาญ พื้นฐานประชาชนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาภายใน ๓๐ วัน นับแต่การประชุมครั้งแรก (ครบกำหนดวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖) และให้ส่งรายงานผลการศึกษา ต่อคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป

ต่อมา ที่ประชุมคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖ วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ได้มีมติให้ขยายระยะเวลาในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ออกไปอีก ๖๐ วัน (ครบกำหนดวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๗) เพื่อให้คณะอนุกรรมการได้รวบรวมข้อมูล จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบ้านาญพื้นฐานประชาชน ในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษาจากงานเอกสาร งานวิจัย ข้อมูลเชิงสถิติ กฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาข้อมูลต่อยอดจากรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทาง การเสนอกฎหมายบ้านาญพื้นฐานประชาชน ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ และใช้วิธีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ รวมทั้งเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล และข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณา และในคราวประชุมคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและให้เห็นชอบ ในหลักการของรายงาน เรื่อง “การพัฒนาระบบบ้านาญพื้นฐานประชาชน” และมีมติให้เสนอรายงาน ผลการศึกษาดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

ในการนี้ คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการพิจารณา ศึกษา เรื่อง “การพัฒนาระบบบ้านาญพื้นฐานประชาชน” เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งปรากฏผลการดำเนินงาน ดังนี้

## ๑. การดำเนินงาน

## ๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- |                              |                                       |
|------------------------------|---------------------------------------|
| ๑) นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์ | เป็นประธานคณะกรรมการ                  |
| ๒) นางสาวชญาภา สินธุไพร      | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๓) นางสาววรรณวิภา ไ้ม่สน     | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สอง   |
| ๔) นายธนา กิจไพบูลย์ชัย      | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สาม   |
| ๕) นางรัชณี พลชัย            | เป็นรองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สี่   |
| ๖) นายพรชัย ศรีสุริยันโยธิน  | เป็นกรรมการและที่ปรึกษา<br>คณะกรรมการ |
| ๗) นายเกรียงยศ สุดลาภา       | เป็นกรรมการและที่ปรึกษา<br>คณะกรรมการ |
| ๘) นางสาวธัญธารีย์ สันตพันธ์ | เป็นกรรมการและที่ปรึกษา<br>คณะกรรมการ |
| ๙) นายนรเสฏฐ์ ศิริโรจนกุล    | เป็นกรรมการและที่ปรึกษา<br>คณะกรรมการ |
| ๑๐) นายสมดุรงค์ อุตเจริญ     | เป็นกรรมการและที่ปรึกษา<br>คณะกรรมการ |
| ๑๑) นายกัณตภณ ดวงอัมพร       | เป็นโฆษกคณะกรรมการ                    |
| ๑๒) นางสาวปิยะนุช ยินดีสุข   | เป็นโฆษกคณะกรรมการ                    |
| ๑๓) นายศุภโชค ศรีสุขจร       | เป็นโฆษกคณะกรรมการ                    |
| ๑๔) นางสาวรัชชก สุขประเสริฐ  | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ               |
| ๑๕) นายกาญจน์ ตั้งปอง        | เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ        |

## ๑.๒ คณะอนุกรรมการได้มีมติเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยคณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- |  |  |
|--|--|
| ๑) นางสาววรรณวิภา ไ้ม่สน                   | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ                  |
| ๒) นางสาวรัชชก สุขประเสริฐ                 | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๓) นายกองตรี สุชน จิตร์มัน                 | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่สอง   |
| ๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทีปกร จิรัฏฐิติกุลชัย | เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการ               |

๕) นายนิติรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์	เป็นโฆษกคณะอนุกรรมการ
๖) นายธัญชนน ศรีอักษรกุล	เป็นโฆษกคณะอนุกรรมการ
๗) นายนิมิตร เทียนอุดม	เป็นอนุกรรมการ
๘) นายณกรณ์พงศ์ ศุภนิมิตรระกุล	เป็นอนุกรรมการ
๙) นายจาตุรนต์ ลิ้มมาลินันท์	เป็นอนุกรรมการ
๑๐) นายพีรช สงเคราะห์	เป็นอนุกรรมการ

### ๑.๓ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ ดังนี้

- ๑) นายกัณตภณ ดวงอัมพร
- ๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล
- ๓) นางสาวน้ำทิพย์ อักษรกุล
- ๔) นายชนิสร์ คล้ายสังข์
- ๕) นายสุพล บริสุทธิ์
- ๖) นางสาวสุภารัตน์ บุญประเสริฐ
- ๗) นายวณิช บัณฑิตาโสภณ
- ๘) นายธณัฐพล ฉายรัมย์
- ๙) นายพงษ์สวัสดิ์ วงศ์ธีระสูตร
- ๑๐) นายภูวิศ ยงดีมิตรภาพ
- ๑๑) นายเทพเทวา อ่อนเทศ
- ๑๒) นางสาวธนวรรณ วิทย์ชำนาญกุล

## ๒. วิธีการพิจารณาคำขอ

๒.๑ คณะอนุกรรมการได้เชิญหน่วยงานตลอดจนบุคคลมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

### ๑) กรมกิจการผู้สูงอายุ

(๑) นางพรนิภา มาลีรังสี	รองอธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ
(๒) นางสาวกัลย์วิดา อินสมพันธ์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์
(๓) นายยอดยิ่ง ดวงหิรัญอนันต์	ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย
(๔) นางสาวสุภัทรา ปรงการ	นิติกรปฏิบัติการ
(๕) นางสาวปนัดดา แซ่เป้	นิติกรปฏิบัติการ
(๖) นางดวงพร เรืองกิจ	นิติกรปฏิบัติการ
(๗) นางสาวฟาติมะห์ ตาละ	นักพัฒนาสังคมปฏิบัติการ

### ๒) กรมสรรพากร

(๑) นายศุภโชค ยิ้มประเสริฐ	นักวิชาการภาษีเชี่ยวชาญ
(๒) นายฉัตรชัย พันธุ์วิชาติกุล	นิติกรชำนาญการพิเศษ
(๓) นางสาวเกษราพรรณ ฉัตรพัฒนศิริ	นักวิชาการภาษีชำนาญการพิเศษ

**๓) กรมสรรพสามิต**

- (๑) นางสาวชนิดา มหาสุข นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ  
 (๒) นางสาวชัชฎาภรณ์ สมบัติศรีเจริญ นักวิชาการภาษีชำนาญการพิเศษ  
 (๓) นายชนันพัฒน์ สันติสุข นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการ

**๔) กรมศุลกากร**

- (๑) นางสาวนุสรุยา ยุทธเกษมสันต์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการบัญชีและการคลัง  
 (๒) นายศิโรจน์ นาคถนอม ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์  
 (๓) นางสาวธิติพร ชื่นเสนาะ ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์และติดตามการจัดเก็บภาษีอากร  
 (๔) นางสาวปัทมา ชนะกมลประดิษฐ์ นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ

**๕) กรมบัญชีกลาง**

- (๑) นายมารุต ปรียากร นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ  
 (๒) นางสาวสุพรรณณี สุริยะ นักบัญชีชำนาญการรักษาการ  
 ในตำแหน่งนักบัญชีชำนาญการพิเศษ  
 (๓) ว่าที่ร้อยตรี วิชิต สังข์พันธ์ นักวิชาการคลังชำนาญการ  
 (๔) นายศุภภาวิษฐ์ ทรงกำพล นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ

**๖) กรมธนารักษ์**

- (๑) นายฤชา วราทร ผู้อำนวยการกองบริหารการคลัง  
 (๒) นางธรรพร สิงห์พันธุ์ มหิตธาพองกุล ผู้อำนวยการกองพัฒนาธุรกิจและ  
 ศักยภาพที่ราชพัสดุ  
 (๓) นางธัญธร สุขสะอาด นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ  
 (๔) นางสาวศิวาพร ห่อสกุลกล นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ  
 (๕) นางสาวนิตยา ม่วงงาม นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการ  
 (๖) นางสาววราภรณ์ เกิดปาน นักวิชาการเงินและบัญชีปฏิบัติการ

**๗) สำนักงบประมาณ**

- (๑) นายน้อง เจริญนาค ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณ  
 ด้านสังคม ๓  
 (๒) นางสาวดี สีตะสิทธิ์ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ  
 (๓) นายพันธุ์ชัช รัตนกาญจนวงษ์ นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ

**๘) สำนักงานประมาณของรัฐสภา**

(๑) นายชูเกียรติ รักบำเหน็จ

(๒) นางณิชา รักจ้อย

(๓) นางสาวนียดา ชูชาย

(๔) นางสาวสาวิตรี วาระคำ

(๕) นายเกียรติกร อัครสาร

ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณของรัฐสภา

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิเคราะห์

งบประมาณ ๕

นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ

นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ

นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ

**๙) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง**

(๑) นางสุขมีนา ภาสะวณิช

(๒) นางนวพร วิริยานุพงษ์

(๓) นายมยุร บุญยะรัตน์

(๔) นายนवल ภิญโญอนันตพงษ์

(๕) นายณัฐ คงรัตนชาติ

(๖) นายภาวิณ พาราพันธกุล

(๗) นางสาวณัฐกานต์ ชาติไทยไตรรงค์ เศรษฐกรปฏิบัติการ

ผู้อำนวยการกองนโยบายการออมและ

การลงทุน กองนโยบายการออมและ

การลงทุน

ผู้เชี่ยวชาญด้านคุณภาพการออมและ

การลงทุน กองนโยบายการออมและ

การลงทุน

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีสรรพากร

กองนโยบายภาษี

เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ

กองนโยบายการคลัง

เศรษฐกรชำนาญการ

กองนโยบายการออมและการลงทุน

เศรษฐกรปฏิบัติการ

กองนโยบายการออมและการลงทุน

กองนโยบายการคลัง

**๑๐) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล**

(๑) นางสาวพูนสุข ขจรบุญ

(๒) นายดุสิต รุ่งเรือง

(๓) นางสาวทิพย์สุดา ชาวสำอางค์

(๔) นางสาวิตรี วงศ์วานิช

หัวหน้าสำนักบริหารการเงิน

สำนักบริหารการเงิน

หัวหน้ากองบัญชี สำนักบริหารการเงิน

นิติกร ๘ สำนักกฎหมาย

นิติกร ๔ สำนักกฎหมาย

**๑๑) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ)**

(๑) นางสาวศุภาศินี สมิตร

(๒) นายจิรพัทธ์ เมธเศรษฐ

(๓) นายอานันท์ ศรีแสนปาง

ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน

นักวิชาการส่งเสริมการลงทุนชำนาญการ

พิเศษ

นักวิชาการส่งเสริมการลงทุนชำนาญการ

**๑๒) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์**

- (๑) นางสาวรัชญา ศรีมาจันทร์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (๒) นายเอกพล แสงวงศรี ผู้อำนวยการฝ่ายความเสี่ยงตลาดทุนและองค์กร

**๑๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

- (๑) นางพิมพ์ประภา วัชรจิตต์กุล นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
- (๒) นายปกรณ์ ศรีเตียเพชร นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม

**๑๔) สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**

- (๑) ร้อยตำรวจโทหญิง รัตนาวัลย์ ชัตพันธ์ นิติกรเชี่ยวชาญ
- (๒) นางสาววิลาสินี บิตินานนท์ นิติกรชำนาญการพิเศษ

**๑๕) บุคคลผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณา ดังนี้**

- (๑) นางสาวเกศศิริ ทองสุข ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ
- (๒) นายฉัตรบตี จารุสกุล นักวิชาการประจำคณะกรรมการ
- (๓) นายชนาวุธ ชำนาญหาญ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ
- (๔) นายอัคเดช สุเทพิน เลขานุการประจำคณะกรรมการ
- (๕) นายกัญจน์พงศ์ จงสุทธนามณี เลขานุการประจำคณะกรรมการ
- (๖) นายวศิน ปานเดช ที่ปรึกษาประธานคณะกรรมการ
- (๗) นางสาวแพรวพลอย สงศิริ ที่ปรึกษาประธานคณะกรรมการ
- (๘) นายพชรพล ยุกศิริรัตน์ ที่ปรึกษาประธานคณะกรรมการ
- (๙) นายสรพงษ์ โชติมณีไชยวัฒน์ ที่ปรึกษาประธานคณะกรรมการ
- (๑๐) นางกรรณิการ์ สุขเกษม ผู้ติดตามที่ปรึกษาคณะกรรมการ

**๒.๒ การพิจารณาของคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร**

คณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษาจากงานเอกสาร งานวิจัย ข้อมูลเชิงสถิติ กฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาข้อมูลต่อยอดจากรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานประชาชน ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ และใช้วิธีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ รวมทั้งเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณา และได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษา ตลอดจนได้เสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมไปแล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และขอขยายเวลาเพิ่มเติม ๖๐ วัน รวมเป็น ๙๐ วันตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยมีการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล จำนวน ๙ ครั้ง ดังนี้

- (๑) ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖
- (๒) ครั้งที่ ๒ วันพุธที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- (๓) ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- (๔) ครั้งที่ ๔ วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- (๕) ครั้งที่ ๕ วันพุธที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- (๖) ครั้งที่ ๖ วันพุธที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- (๗) ครั้งที่ ๗ วันพุธที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖
- (๘) ครั้งที่ ๘ วันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖
- (๙) ครั้งที่ ๙ วันอังคารที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๖

### ๓. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน” โดยนำข้อมูลที่ได้มาสรุปและรวบรวมเอกสารเป็นรูปเล่ม ปรากฏผลการพิจารณาศึกษาตามที่แนบมาพร้อมนี้ ซึ่งแบ่งเนื้อหารายงานออกเป็น ๔ บท ประกอบด้วย

- บทที่ ๑ บทนำ
- บทที่ ๒ ผลการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาการศึกษา
- บทที่ ๓ ผลการศึกษา
- บทที่ ๔ บทสรุป ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากรายงานการประเมินผลกระทบและความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุภายใต้ระบบบำนาญของประเทศไทย ซึ่งจัดทำโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่าปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว โดยรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุในไทยคาดการณ์ว่า ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ภายในปี ๒๕๖๖ นี้ และเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า (ปี ๒๕๗๖) โดยประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป จะมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๒๘ หรือประมาณ ๑ ใน ๔ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งในประเทศไทยมีการสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพที่ยังไม่ครอบคลุมมากนัก โดยระบบบำนาญในภาพรวมของประเทศไทยยังมีลักษณะเป็นระบบบำนาญบนพื้นฐานของอาชีพ ประชากรที่มีอาชีพหรือสถานภาพการทำงานบางประเภทเท่านั้นที่มีหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพอย่างเป็นทางการ เช่น แรงงานภาคเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ข้าราชการที่รับบำนาญข้าราชการหรือเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีระบบบำเหน็จบำนาญเฉพาะ ครูโรงเรียนเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ซึ่งประชากรวัยแรงงานนอกเหนือจากกลุ่มดังกล่าวยังคงขาดหลักประกันด้านรายได้พื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตยามชราภาพ

จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยมีระยะเวลาไม่น้อยมากในการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเตรียมการในด้านสวัสดิการ การบริการและการสร้างหลักประกันต่าง ๆ เพื่อรองรับประชากรสูงอายุ ซึ่งหากไม่สามารถเตรียมมาตรการรองรับปัญหาดังกล่าวได้ดีมากพอ อาจจะเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ มีความท้าทายเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ระบบบำเหน็จบำนาญของประเทศไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบ ทั้งรูปแบบพื้นฐานภาคบังคับ และภาคสมัครใจ โดยแบ่งออกเป็น ๓ เสาหลัก ดังนี้

เสาหลักที่ ๑ (Pillar ๑) คือ สวัสดิการขั้นพื้นฐาน เป็นระบบการคุ้มครองดูแลจากภาครัฐ ใช้เงินงบประมาณจากภาษีของประชาชน และผู้ที่ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องมีส่วนร่วมในการออมเพื่อให้ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ ประกอบด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบเดิม และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เสาหลักที่ ๒ (Pillar ๒) เป็นการออมภาคบังคับ (Compulsory Savings) เพื่อให้แรงงานที่มีรายได้หลังเกษียณ ประกอบด้วย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน และกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานตามมาตรา ๓๓

เสาหลักที่ ๓ (Pillar ๓) เป็นการออมภาคสมัครใจ (Voluntary Savings) เพื่อให้แรงงานที่มีความสามารถออมเงินและต้องการเพิ่มรายได้หลังเกษียณเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพิ่มเติม ประกอบด้วย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา ๔๐

## ตารางที่ ๑ จำนวนผู้สูงอายุและร้อยละต่อจำนวนประชากรทั้งหมด

ช่วงอายุประชากร	๒๕๖๓/๒๐๒๐	๒๕๗๓/๒๐๓๐	๒๕๘๓/๒๐๔๐
ประชากรอายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป	๑๒.๖ ล้านคน (ร้อยละ ๑๙)	๑๗.๖ ล้านคน (ร้อยละ ๒๗)	๒๐.๕ ล้านคน (ร้อยละ ๓๒)
ประชากรอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไป	๘.๖ ล้านคน (ร้อยละ ๑๓)	๑๒.๗ ล้านคน (ร้อยละ ๑๙)	๑๖.๐ ล้านคน (ร้อยละ ๒๕)

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/ข้อมูลจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ

เมื่อพิจารณาระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วพบว่ามีความสำคัญ กล่าวคือ ระบบบำนาญของไทยยังขาดความครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีความเปราะบางต่อความเสี่ยงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ (Vulnerable group) เช่น แรงงานนอกระบบซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนกว่า ๒๑.๑ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๓ ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตรและรับจ้าง โดยนอกจากได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ โดยผู้ที่อายุ ๖๐ - ๖๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๗๐ - ๗๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๗๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๘๐ - ๘๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๘๐๐ บาท และผู้ที่อายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท แล้วนั้น ประชากรกลุ่มที่ไม่ใช่แรงงานในระบบยังไม่มีระบบสนับสนุนรายได้แบบอื่นรองรับอีก ทำให้ประชากรกลุ่มดังกล่าวซึ่งมีความมั่นคงในด้านการจ้างงานและมีการออมอยู่ในระดับที่ต่ำ อาจประสบปัญหาในการดำรงชีพยามชราและต้องพึ่งพิงเงินสนับสนุนจากครอบครัวและกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง นอกจากนี้ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามอัตราดังกล่าวนี้ ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อยังชีพ และอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนอย่างมาก

จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงทางการเงิน เพราะต้องพึ่งพาเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ แม้ช่วยจุนเจือรายรับของผู้สูงอายุ แต่ไม่ใช่รายรับหลักของผู้สูงอายุ รายรับของผู้สูงอายุจากบุตรหลานและการทำงานหลังวัยเกษียณเป็นรายรับหลักของผู้สูงอายุ มากถึงร้อยละ ๓๒ ซึ่งมีแนวโน้มลดลงในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ขณะเดียวกัน รายรับจากเบี้ยยังชีพมีแนวโน้มเป็นรายรับหลักสูงขึ้น

สภาพปัญหาข้างต้นยังสะท้อนความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยรายจ่ายงบประมาณสวัสดิการสำหรับข้าราชการและสำหรับประชาชนนั้นมีขนาดงบประมาณที่ไม่ต่างกัน แต่เมื่อนำค่าใช้จ่ายที่จัดสรรในแต่ละปีมาหารเฉลี่ยต่อคนจะพบว่า กลุ่มข้าราชการเกษียณได้รับการดูแลที่ดีกว่าประชาชนผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศแตกต่างกันถึงสี่เท่า ทำให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศมีคุณภาพชีวิตที่เปราะบาง

## ความเหลื่อมล้ำและการจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ จำนวน ๓.๑๘๕ ล้านล้านบาท สะท้อนถึงการขาดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาความยากจนและปัญหาครัวเรือนกลุ่มเปราะบาง โดยแบ่งเป็น งบประมาณสวัสดิการสังคมของประชาชน จำนวน ๔๔๙,๙๖๔.๐๕๖ ล้านบาท สำหรับประชาชน ๖๖.๒ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๔.๑๒ ของรายจ่ายงบประมาณ ขณะที่งบประมาณสวัสดิการข้าราชการ ๔๘๙,๔๗๐ ล้านบาท สำหรับข้าราชการ ๕.๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๓๖ ของรายจ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการของข้าราชการจึงมีสัดส่วนที่สูงกว่างบประมาณสวัสดิการประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ พบว่า งบประมาณสวัสดิการบำนาญข้าราชการ ๓๒๒,๗๙๐ ล้านบาท มีผู้ได้รับประมาณ ๘.๑ แสนคน ขณะที่งบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๘๗,๕๘๐ ล้านบาท มีผู้ได้รับ ๑๑.๓ ล้านคน (ที่มา : ข้อมูลงบประมาณการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ จากสำนักงบประมาณ) ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณ หากไม่มีการจัดสรรในสัดส่วนที่เป็นธรรม อาจส่งผลให้งบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุถูกรับลดลงสวนทางกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีเพิ่มมากขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อสวัสดิการในด้านอื่นด้วย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ถ่วงหน้า ยังส่งผลดีต่อคนวัยทำงาน และวัยเด็กด้วย ดังนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการผู้สูงอายุจากเดิมสู่บำนาญถ่วงหน้าและเพียงพอจึงเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับสังคมไทยในตอนนี

## วิวัฒนาการของการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ ตามมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการ “กองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ)” โดยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีการเริ่มจ่ายเงินในปีเดียวกันในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งในช่วงแรกมีรูปแบบเป็นสวัสดิการสงเคราะห์เฉพาะกลุ่มคนที่มีฐานะยากจน โดยผู้สูงอายุจะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๒๐๐ บาทต่อคน และมีเงื่อนไขที่ผู้นำชุมชนต้องยืนยันว่าผู้สูงอายุคนนั้นยากจนจริง

ภายหลังจากการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ส่งผลให้มีการประกาศนโยบายและกฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การดำเนินการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ถูกย้ายจากกรมประชาสงเคราะห์และกระทรวงแรงงานไปที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร และมีการปรับเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพเพิ่มเป็น ๓๐๐ บาทต่อเดือน และในช่วงถัดมา มีการเพิ่มเงื่อนไขสำหรับผู้สูงอายุ คือ ต้องมีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู

ช่วงหลังรัฐประหารปี ๒๕๔๙ สมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับเพิ่มจำนวนเงินเป็น ๕๐๐ บาท แต่ยังคงเป็นสวัสดิการในลักษณะการสงเคราะห์ จากนั้นในปี ๒๕๕๑ สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ยังคงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวนเงิน ๕๐๐ บาท โดยปรับการจ่ายเป็นสวัสดิการถ่วงหน้า เนื่องจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับอัตรา เบี้ยยังชีพจากอัตราคงที่เป็นแบบขั้นบันได ๖๐๐ - ๑,๐๐๐ บาทตามช่วงอายุ อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพ ดังกล่าวไม่มีการปรับยาวนานมากกว่า ๑๐ ปี จนกระทั่งปี ๒๕๖๖ เบี้ยยังชีพยังคงจ่ายในอัตราเดิมได้ คู่ขนานกับค่าครองชีพ และเส้นความยากจนที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกปี นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ ภายหลังจากการเลือกตั้งปี ๒๕๖๖ มีพรรคการเมืองและภาคประชาชนได้ยื่นกฎหมายบำนาญ รวมแล้ว ๕ ฉบับ ถูกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปิดตกไม่รับรองกฎหมายทั้งหมด ด้วยเหตุผลว่าเป็นกฎหมายการเงิน ซึ่งต้องให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง และยังมีข้อโต้แย้งสำคัญว่าร่างกฎหมายดังกล่าว จะเป็นภาระทางการคลัง มีความซ้ำซ้อน และพยายามให้ผู้เสนอกฎหมายไปหาแหล่งที่มาของรายได้

ต่อมาในปี ๒๕๖๖ หลังการเลือกตั้งประมาณ ๓ เดือน ราชกิจจานุเบกษาได้มีการเผยแพร่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สำหรับผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด โดยมีการกล่าวอ้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยไม่มีพัฒนาการเรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เหมาะสม ด้วยปัจจัยทางการเมืองและ เศรษฐกิจที่ส่งผลให้การจ่ายเบี้ยยังชีพมีความถดถอยและไม่พัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการในการ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

#### ตารางที่ ๒ วิวัฒนาการการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย

วิวัฒนาการการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย		
ปีที่เริ่มดำเนินการ	สมัย (รัฐบาล)	ดำเนินการ
๒๕๓๕	นายอานันท์ ปันยารชุน	อนุมัติโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (สงเคราะห์เบี้ยยังชีพ)
๒๕๓๖	นายชวน หลีกภัย	เริ่มดำเนินการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากไร้ หมู่บ้านละ ๓ - ๕ คน คนละ ๒๐๐ บาทต่อเดือนจำนวน ๒๐,๐๐๐ คน เป็นเวลา ๓ เดือนในปีแรก
๒๕๕๑	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	เริ่มดำเนินการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า ๕๐๐ บาทต่อคน (เว้นผู้ที่ได้รับสวัสดิการอื่นอยู่แล้ว)
๒๕๕๔	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ปรับอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถ้วนหน้า เป็นแบบขั้นบันได ๖๐๐ - ๑,๐๐๐ บาทต่อคน
๒๕๖๖	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	ปรับเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรายใหม่ต้องเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่กำหนด (แต่ไม่รวมถึงผู้ที่เคยได้สิทธิก่อนประกาศเกณฑ์ใหม่)

ดังนั้น จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม จึงได้มีข้อเสนอในการกำหนดให้มีการเปลี่ยนการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐาน ประชาชนแบบถ้วนหน้า เพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เป็นการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างแท้จริง และสามารถคุ้มครอง ความยากจนอันเป็นเป้าหมายหลักสำหรับสวัสดิการบำนาญผู้สูงอายุ

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อพิจารณาศึกษาและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบบำนาญแห่งชาติ โดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ

๑.๒.๒ เพื่อพิจารณาศึกษาแหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อใช้ในระบบบำนาญแห่งชาติ

๑.๒.๓ เพื่อติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางในการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานประชาชนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

๑.๒.๔ เพื่อนำเสนอรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## ๑.๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาภายใต้กรอบอำนาจ และหน้าที่ โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษา ดังนี้

๑.๓.๑ การศึกษารวบรวมข้อมูล คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม ได้มีมติตั้ง คณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อพิจารณาศึกษา รวบรวมข้อมูลระบบบำนาญของประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะและ แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบบำนาญแห่งชาติโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยคณะอนุกรรมการ ติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษาจากงานเอกสาร งานวิจัย ข้อมูลเชิงสถิติ กฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาข้อมูลต่อยอดจาก รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานประชาชน ของคณะกรรมการ การสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ และใช้วิธีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ รวมทั้งเชิญผู้แทน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณา โดยมีการประชุมคณะอนุ กรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูล และได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษา ตลอดจน ได้เสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และขอขยายเวลาเพิ่มเติม ๖๐ วัน รวมเป็น ๙๐ วันตามที่คณะกรรมการกำหนด

คณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ในคณะกรรมการ การสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร มีการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษา และรวบรวม ข้อมูล จำนวน ๙ ครั้ง โดยทำการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย ข้อมูลเชิงสถิติ กฎหมายต่าง ๆ และใช้วิธีการ ประชุมเพื่อปรึกษาหารือ และเสนอข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม ซึ่งได้เชิญผู้แทน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณาศึกษาในที่ประชุมกับคณะอนุ

กรรมาธิการ ประกอบด้วย กรมกิจการผู้สูงอายุ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานประมาณของรัฐสภา กรมบัญชีกลาง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมธนารักษ์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**๑.๓.๒ การประชุม** คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม ได้พิจารณารายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ในคราวประชุม คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๗ และเห็นด้วยในหลักการของรายงานดังกล่าว และมีมติให้เสนอรายงานผลการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

**๑.๓.๓ การศึกษา วิเคราะห์เอกสารวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบ** คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม ได้พิจารณาศึกษา วิเคราะห์เอกสารวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเปรียบเทียบระบบบำนาญของต่างประเทศ

## ๑.๔ หน่วยงาน เอกสาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### ๑.๔.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- (๑) กรมกิจการผู้สูงอายุ
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๓) สำนักงานประมาณ
- (๔) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- (๕) กรมสรรพากร
- (๖) กรมสรรพสามิต
- (๗) กรมศุลกากร
- (๘) สำนักงานประมาณของรัฐสภา
- (๙) กรมบัญชีกลาง
- (๑๐) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (๑๑) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- (๑๒) กรมธนารักษ์
- (๑๓) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)
- (๑๔) สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ๑.๔.๒ เอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๑) รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕

(๒) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล

(๓) สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๕ ระเบียบวาระที่ ๑๕.๓ เรื่อง หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

### ๑.๔.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

(๔) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

### ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบปัญหาและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบบำนาญของประเทศไทยโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ

๑.๕.๒ สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบและมีแนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมด้านระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๕.๓ สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ เสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

## บทที่ ๒

### ผลการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการการการสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาภายใต้กรอบหน้าที่และอำนาจ โดยมีการศึกษาข้อมูลตามกรอบแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

๑. ศึกษารวบรวมข้อมูลด้านระบบบำนาญของประเทศไทยและต่างประเทศ
๒. ศึกษาแนวทางการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมด้านระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ
๓. ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาระบบบำนาญของประเทศไทยโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ
๔. ศึกษาข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่คณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ได้เชิญมาให้ข้อมูล

#### ๒.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้ศึกษาข้อมูลต่อยอดจากรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานประชาชน ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ซึ่งข้อมูลด้านระบบบำนาญของประเทศไทยและต่างประเทศ รวบรวมโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุนทรี เหล่าพัตจัน คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

##### ๒.๑.๑ ประเภทของระบบบำนาญ

Willmore (2000) ระบุว่าแนวคิดดั้งเดิมเริ่มแรกจะแบ่งระบบบำนาญตามแหล่งที่มาเงินทุนเป็น ๓ เสา คือ เสาแรก Public pension ซึ่งเป็นบำนาญจากงบประมาณรัฐ เสาที่ ๒ Occupational pensions ซึ่งเป็นบำนาญจากการจัดของนายจ้างหรือสหภาพทางการค้า และเสาที่ ๓ Personal pension ซึ่งเป็นบำนาญจากการสะสมเงินของแต่ละบุคคล ต่อมา World Bank ปี ๒๐๐๐ นำเสนอการแบ่งระบบบำนาญตามการสะสมเงินเข้ากองทุนบำนาญเป็น ๓ เสา คือ เสาแรก Non-contributory (Basic pension) หรือ Anti-poverty pillar (การบริโภคต่ำกว่าระดับการดำรงชีพขั้นต่ำ) เป็นบำนาญที่ไม่มีการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนและมุ่งประกันเงินได้ขั้นต่ำในยามเกษียณ ในจำนวนเงินอัตราเดียวเท่ากัน บริหารโดยรัฐ และเงินทุนมาจากภาษี ในลักษณะ pay as you go (PAYG) คือ ไม่ได้จัดเก็บเงินสมทบไว้แต่แรก รัฐบาลจะตั้งงบประมาณมาจ่ายก็ต่อเมื่อข้าราชการเกษียณ เสาที่ ๒ Contributory (forced savings) เพื่อปกป้อง relative poverty (การบริโภคที่ลดลงหลังเกษียณ) ให้ผลประโยชน์แก่ผู้ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนเท่านั้น และจำนวนผลประโยชน์ขึ้นกับจำนวนเงินที่สะสม เสาที่ ๒ เกือบทุกแห่งในโลกเดิมจะมีลักษณะ PAYG โดยภาครัฐ แล้วปรับเป็นได้รับเงินทุนสนับสนุนแบบ prefunded บางส่วนหรือทั้งหมดเพิ่มขึ้น เปลี่ยนการบริหารจากภาครัฐเป็นภาคเอกชน และมีเงินกองทุนแบบเต็มจำนวน และเสาที่ ๓ Contributory (voluntary savings) สำหรับผู้ที่สมัครใจออมเพื่อเพิ่มเติมเงินได้ที่ได้จากสองเสาแรก

ล่าสุดองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD 2019) ได้แบ่งประเภทของระบบบำนาญใหม่ตามบทบาทของแต่ละระบบ เป็น ๓ ชั้น คือ

(๑) ชั้นที่หนึ่งประกอบด้วยโปรแกรมที่นำเสนอการปกป้องทางสังคมชั้นแรกแก่ผู้สูงอายุและไม่เกี่ยวข้องกับเงินได้ในอดีตในการคำนวณเงินบำนาญ โดยส่วนใหญ่จะพุ่งเป้ามาตามฐานการครองชีพในยามเกษียณ ถือเป็นระบบภาคบังคับที่จัดการดูแลโดยภาครัฐ (Public) ซึ่งหากแบ่งประเภทย่อยตามคุณสมบัติเงื่อนไขของการได้รับเงินบำนาญ สามารถจำแนกได้เป็น

๑.๑ การเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศ (Residence-based) ในแบบ Basic pension หรือ Targeted pension

๑.๒ การสะสมเงินเข้ากองทุน (Contribution-based) ในแบบ Basic pension หรือ Minimum pension

(๒) ชั้นที่สองเป็นลักษณะที่เกี่ยวข้องกับเงินได้ภาคบังคับ (Mandatory earnings-related) ที่สะสมเข้ากองทุนที่ระบุบัญชีรายบุคคล อาจเป็นการจัดการของภาครัฐ (Public) หรือภาคเอกชน (Private) และอาจอยู่ในแบบกำหนดผลประโยชน์ (Defined benefit) หรือแบบกำหนดเงินสะสม (Defined contribution) หรือแบบกำหนดเงินสะสมที่ได้รับดอกเบี้ยบนเงินต้นอ้างอิงนี้ และเมื่อเกษียณเงินต้นในนามนี้จะถูกคำนวณเป็นบำนาญรายเดือนตามสูตรและอายุขัยที่กำหนด (Notional defined contribution) ซึ่งเป็น PAYG Public schemes เพื่อให้เกิดการบริโภคและมาตรฐานของการดำรงชีพสมดุลระหว่างวัยทำงานและวัยเกษียณ

(๓) ชั้นที่สามเป็นลักษณะภาคสมัครใจของบุคคลในแบบกำหนดผลประโยชน์ (Defined benefit) หรือแบบกำหนดเงินสะสม (Defined contribution) อาจเป็นของส่วนบุคคลหรือส่วนที่นายจ้างนำเสนอแก่ลูกจ้าง

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าบำนาญพื้นฐาน (Basic pension) เป็นผลประโยชน์ที่ได้รับทั้งจากบนพื้นฐานเงื่อนไขการเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศ ซึ่งขึ้นกับจำนวนปีที่พำนักอาศัยและจากบนพื้นฐาน

การส่งเงินสะสมเข้ากองทุนระหว่างทำงาน ซึ่งขึ้นกับจำนวนปีที่สะสมเงินเข้ากองทุน แต่ไม่ขึ้นกับจำนวนเงินที่สะสมเข้ากองทุน ระบบบำนาญที่อิงกับจำนวนปีการเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศแบบนี้พบใน ๗ ประเทศประเทศใน OECD (ทั้งนี้ประเทศนอร์เวย์และสวีเดนกำลังจะเปลี่ยนเป็นบำนาญแบบพุ่งเป้าซึ่งต้องผ่าน Means test)

ตารางที่ ๓ ประเทศที่มีการจัดระบบบำนาญแบบขั้นที่หนึ่งตามเงื่อนไขของแต่ละระบบบำนาญ

ระบบบำนาญ	Residence-based	Contribution-based
Basic pension	แคนาดา เดนมาร์ก กรีซ ไอซ์แลนด์ อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน	สาธารณรัฐเชค เอสโตเนีย ไอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลี ลิชัวเนีย ลักเซมเบิร์ก สหราชอาณาจักร อาร์เจนตินา สหพันธรัฐรัสเซีย
Targeted pension	ออสเตรเลีย แคนาดา ชิลี เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมนี ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน แอฟริกาใต้	
Minimum pension		ออสเตรีย เบลเยียม สาธารณรัฐเชค ฝรั่งเศส ฮังการี ลัตเวีย ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวัก สโลวาเนีย สเปน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี อาร์เจนตินา บราซิล จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ซาอุดีอาระเบีย

ที่มา สรุปจาก OECD (2019) โดย สุนทรีย์ เหล่าพิพัฒน์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สำหรับบำนาญแบบพุ่งเป้า (Targeted pension) กำหนดให้ต้องผ่านเกณฑ์การเป็นผู้มีถิ่นพำนักและมูลค่าของผลประโยชน์ขั้นกับเงินได้จากแหล่งอื่นและสินทรัพย์ กล่าวคือ ผู้ที่ยากจนกว่าจะได้รับผลประโยชน์สูงกว่าผู้ที่รวยกว่า ระบบบำนาญแบบนี้พบในทุกประเทศใน OECD โดยจะกำหนดเงินได้ที่ทดสอบไว้ต่ำมาก (ประมาณร้อยละ ๓๐ ของเงินได้เฉลี่ย) ส่วนบำนาญขั้นต่ำ (Minimum pension) ซึ่งอาจหมายถึงจำนวนขั้นต่ำของบำนาญทั้งหมดที่จะได้รับตลอดอายุ กล่าวคือ จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นตามจำนวนปีที่สะสมเงินเข้ากองทุนสูงกว่าจำนวนปีที่กำหนด ระบบบำนาญแบบนี้พบใน ๑๗ ประเทศ ประเทศใน OECD (แต่ชิลีและอิตาลีกำลังจะยกเลิกระบบนี้) ตัวอย่างประเทศในระบบบำนาญขั้นที่ ๑ แสดงดังตารางที่ ๓ ทั้งนี้บางประเทศมีมากกว่าหนึ่งเงื่อนไข

### ๒.๑.๒ การจัดการระบบบำนาญและบำนาญพื้นฐานในต่างประเทศ

ตัวอย่างการจัดการระบบบำนาญและบำนาญพื้นฐาน (Basic pension) ในต่างประเทศ ได้แก่

(๑) ออสเตรเลีย มีระบบบำนาญ ๓ เสา คือ เสาแรก Means tested Age Pension (AP) เป็นผลประโยชน์สวัสดิการ Welfare benefit ที่ต้องถูกทดสอบ Means ซึ่งมีความแตกต่างกันตามความเป็นเจ้าของบ้าน/หากไม่เป็นเจ้าของบ้าน จะได้รับเงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้านด้วยและสถานภาพการสมรส จำนวนเงินเพิ่มขึ้นจนค่อนข้างใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของค่าจ้างแรงงาน (Wages) เงินกองทุนมาจากรายได้ของรัฐโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นภาระงบประมาณรัฐจากภาษีที่เรียกเก็บได้ มีความเสี่ยงจากการบิดเบือนการตัดสินใจออมและบริโภค รวมถึงราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าของที่พักอาศัยหลัก วัตถุประสงค์ของ AP คือเพื่อเสริมสำหรับสนับสนุนเงินแก่ผู้ที่มีความมั่งคั่งไม่เพียงพอสนับสนุนตนเองในการบริโภค ยามเกษียณ คนออสเตรเลียส่วนใหญ่มีลักษณะตามเกณฑ์ของ Age Pension assets or income test ในช่วงเวลาหนึ่ง ผู้เกษียณมักปรับการบริโภคเพื่อเพิ่มการได้รับสิทธิ์จาก Age Pension เสาที่สอง

Superannuation เป็น Privately administered funds ซึ่งสมาชิกจะมีบัญชีเงินลงทุนที่บังคับให้มีการนำเงินเข้าสะสม สมาชิกสามารถถอนเงินออกได้เต็มจำนวนโดยไม่เสียภาษีเมื่ออายุ ๖๐ ปี แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกส่วนใหญ่เลือกถอนเงินออกโดยยังคงเงินขั้นต่ำไว้ใน account-based pensions ตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ของ Superannuation คือเพื่อให้มีการบริโภคมายเกษียณ เสาที่สาม Voluntary savings รวมถึงบ้านที่พักอาศัย เงิน AP จะลดลงตามเงินได้หรือการถือครองสินทรัพย์ซึ่งรวมถึงสินทรัพย์ทางการเงินหรือเงินใน Superannuation ทั้งนี้อัตราการลดลงของ AP ขึ้นกับรูปแบบการถอนเงินออกจากบัญชี Superannuation

(๒) ไชปรัส มีระบบบำนาญ ๒ เสา เสาแรกประกอบด้วย General Social Insurance Scheme (GSIS) ซึ่งเป็นภาคบังคับและเป็นแบบ Earnings related ครอบคลุมทุกคนที่ถูกจ้างงานในประเทศทั้งลูกจ้างภาครัฐและเอกชนและอาชีพอิสระ อายุเกษียณที่กำหนดคือ ๖๕ ปี โดยมีการจูงใจให้เลื่อนอายุเกษียณคือจะได้รับผลประโยชน์บำนาญเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๐.๕ ทุกเดือนไปอีกได้จนถึงอายุเกษียณสูงสุด ๖๘ ปี การจ่ายบำนาญประกอบด้วยส่วนพื้นฐาน (Basic) ที่ผูกดัชนีกับอัตราการเพิ่มของเงินเดือนโดยเฉลี่ยและส่วนเพิ่ม (Supplementary) ที่ผูกกับดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ในทุกมกราคม และมีการกำหนดบำนาญขั้นต่ำ (Minimum pension) แก่ผู้ประกันตนที่ผลรวมของ Basic และ Supplementary pension ต่ำกว่าจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำที่กำหนดคือ ร้อยละ ๘๕ ของ Full basic pension และ Social Pension Scheme (SPS) ซึ่งเป็นแบบที่ต้องถูกทดสอบระดับเงินได้ ครอบคลุมผู้มีถิ่นพำนักในไชปรัสที่เงินได้ต่ำ เสาที่สองเป็น Occupational pension plans เพื่อเสริมผลประโยชน์บำนาญแก่สมาชิกทั้งบำนาญของข้าราชการ บำนาญของลูกจ้างกึ่งราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแบบสมัครใจ

(๓) สาธารณรัฐเชค ระบบบำนาญประกอบด้วย State defined-benefit PAYG scheme เป็นหลักจากระบบประกันสังคม ๒ แบบ คือ (๑) แบบ Universal ภาคบังคับสำหรับบำนาญพื้นฐานแก่วัยแรงงานทุกคนเมื่ออายุถึง ๖๕ ปี ที่อัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าแรงเฉลี่ยของทั้งประเทศ และมีโบนัสพิเศษ CZK1,000 (ประมาณ EUR 38) สำหรับทุกคนที่มีอายุ ๘๕ ปี และ (๒) แบบ Voluntary funded scheme ในรูปแบบประกันเงินบำนาญเพื่อเสริมเพิ่มโดยมีการสมทบจากภาครัฐและรูปแบบอื่นของแต่ละบุคคล ผลประโยชน์บำนาญทั้งสองแผนผูกผู้กับร้อยละ ๑๐๐ ของ Consumer price index (ค่าที่สูงกว่าระหว่าง Consumer price สำหรับผู้เกษียณแล้ว และ Consumer price สำหรับครัวเรือนทั้งหมด) และ ๑ ใน ๓ ของการเพิ่มขึ้นของ Real wage ในทุกมกราคม

(๔) เดนมาร์ก มีระบบบำนาญแบบ Multi-pillar pension เสาที่หนึ่งประกอบด้วย Statutory public old-age pension schemes ๒ แผน คือ National old-age pension (Folk pension) ที่นำเสนอบำนาญแบบ Universal, non-contributory, residence-based PAYG scheme จากภาษีเงินได้โดยทั่วไป ผลประโยชน์บำนาญที่ได้รับจะต้องเสียภาษีและประกอบด้วยทั้งส่วนที่เป็น Flat rate โดยพิจารณาจากเงินได้ที่ได้รับสูงกว่าระดับที่กำหนดหรือไม่ และส่วนเสริมแบบ Income-tested โดยพิจารณาจากเงินได้ที่ได้รับ การลงทุนและเงินบำนาญรวมกัน และ Smaller supplementary pension (ATP) ซึ่งเป็น Fully-funded defined contribution scheme ที่มีแหล่งที่มาของเงินจากเงินสะสมเข้ากองทุน เสาที่สอง คือ Occupational pension schemes ในแบบ Fully funded defined

contribution schemes ครอบคลุมประมาณร้อยละ ๙๐ ของแรงงาน โดยมีการสะสมประมาณร้อยละ ๑๒ ถึงร้อยละ ๑๗ ของค่าจ้างขั้นต้น เสาที่สาม คือ ภาคสมัครใจที่หลากหลายรูปแบบ เช่น ประกันชีวิต แผนการออมแบบบำนาญ

(๕) ฟินแลนด์ มีเสาที่หนึ่งแบบ Statutory ที่ไม่มีข้อกำหนดเพดานทั้งเงินได้และบำนาญ จึงถือว่าเป็นเสาหลักครอบคลุมคนเกือบทุกคน ประกอบด้วย Defined benefit earnings-related pension จากเงินสะสมทั้งจากลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อดำรงระดับเงินได้ก่อนเกษียณในระดับที่สมเหตุสมผล สำหรับลูกจ้างและผู้มีอาชีพอิสระ โดยกำหนดอายุเกษียณแบบยืดหยุ่นตั้งแต่ ๖๒ ถึง ๖๘ ปี เงินบำนาญคำนวณจากฐานค่าจ้างเฉลี่ยและยังคำนึงถึงสัมประสิทธิ์อายุขัยที่ขึ้นอยู่กับกลุ่มอายุ และ National and guarantee pension ซึ่งถือเป็น Income tested basic pension เพื่อให้ความมั่นคงขั้นต่ำในกรณีที่ได้รับเงินบำนาญจาก Earnings-related pension น้อยหรือไม่มี โดยกำหนดอายุไว้ที่ ๖๕ ปี ทั้งนี้ทุกยูโรของเงินบำนาญที่ได้รับจาก Earnings-related pension จะลดจำนวนเงินบำนาญที่ได้จาก Full national pension (EUR 608.63 ต่อเดือนสำหรับคนโสด) ลง 50 เซนต์ ไปเรื่อย ๆ จนกระทั่ง Earnings related pension แต่ที่ระดับที่กำหนด (EUR 1,257.96 ต่อเดือน) โดยเฉลี่ยแล้วพบว่า ส่วนเงินบำนาญจาก Full national pension คิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๐ ของเงินได้เฉลี่ย และร้อยละ ๕๐ ของผู้ได้รับบำนาญทั้งหมดจะได้รับเงินจาก National pension ด้วย นอกจากนี้ ผู้ได้รับบำนาญจะได้รับ Guarantee pension ถ้าเงินบำนาญรวมต่ำกว่า Full guarantee pension (EUR 713.73 ต่อเดือน) และเช่นเดียวกันทุกยูโรของเงินบำนาญที่ได้รับจาก Earnings-related pension จะลดจำนวนเงินบำนาญที่ได้จาก Guarantee pension โดยเฉลี่ยแล้วพบว่าน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของผู้ได้รับบำนาญทั้งหมด จะได้รับ Guarantee pension ส่วนเสาที่ ๒ Occupational pension และเสาที่ ๓ Individual pension insurance มีสัดส่วนครอบคลุมคนน้อยมาก แหล่งเงินทุนของ National and guarantee pension มาจากภาษีโดยทั่วไปทั้งจำนวน และถูกผูกมัดดัชนีกับราคาสินค้าบริโภคหรือดัชนีค่าครองชีพ (Cost of living index) ส่วน Earnings-related pension จะเชื่อมโยงกับดัชนีค่าครองชีพร้อยละ ๘๐ และดัชนีค่าจ้างร้อยละ ๒๐ อย่างไรก็ตาม National and guarantee pension รัฐประกาศชะลอการผูกกับดัชนีค่าครองชีพไว้จนถึงปัจจุบัน แต่กำหนดให้เพิ่มเงินขึ้น EUR 9.25 ต่อเดือน

(๖) ฝรั่งเศส มีระบบบำนาญหลักคือ PAYG ในลักษณะ Defined benefit pension ตามภาคส่วนของอาชีพ ครอบคลุมผู้มีเงินได้ค่าจ้างในภาคเอกชนทั้งหมด หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๖๐ ของแรงงานทั้งหมด และมีระบบบำนาญ Supplementary PAYG แบบภาคบังคับที่ให้ผลประโยชน์บำนาญเชื่อมโยงกับเงินที่สะสมเข้าระบบ ถ้าเป็นข้าราชการและลูกจ้างภาครัฐจะมีบำนาญแผนพิเศษแบบ Defined benefit ในจำนวนเงินสูงสุดถึงร้อยละ ๗๕ ของระดับค่าจ้างในหกเดือนสุดท้ายที่ทำงาน อายุเกษียณถูกกำหนดไว้ที่ ๖๒ ปี ทั้งนี้การจะได้รับบำนาญเต็มจำนวน แผนบำนาญส่วนใหญ่กำหนดระยะเวลาที่เป็นสมาชิกกองทุนอย่างน้อย ๔๑ ปี มิเช่นนั้นจะถูกหักลดตามสัดส่วนของจำนวนปีที่ขาด นอกเหนือจาก Contributory schemes เหล่านี้ ระบบบำนาญในฝรั่งเศสยังมีบำนาญแบบขั้นต่ำ (Minimum pensions) อีก ๒ ประเภท คือ Non-contributory minimum pension สำหรับผู้มีถิ่นพำนักในประเทศที่มีอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี ที่ผ่าน Means test และ Public basic minimum pension สำหรับผู้ที่ทำงานเต็มอัตราที่กำหนด

(๗) เยอรมนี มีระบบบำนาญแบบ ๓ ชั้น คือระบบ Statutory ภาคบังคับสำหรับลูกจ้างทุกคนในภาครัฐและทหารโดยมีเงินสนับสนุนจากงบประมาณรัฐ ระบบ PAYG earnings-related ตามอาชีพแบบสมัครใจสำหรับลูกจ้างเอกชนและอาชีพอิสระ และระบบภาคเอกชนแบบสมัครใจ ทั้งนี้สองระบบหลังได้รับการยกเว้นภาษีและสนับสนุนโดยภาครัฐโดยเฉพาะสำหรับผู้มีเงินได้ต่ำ ทั้งนี้ Statutory pension ไม่มีข้อกำหนดเงินบำนาญขั้นต่ำ แต่หากเงินบำนาญ รวมเงินได้จากแหล่งอื่น และสินทรัพย์ที่รับรู้ไม่เพียงพอจากการทดสอบ Means-tested benefits จะสามารถเรียกร้อง Basic income จาก Social protect scheme ได้

(๘) กรีซ บำนาญมีพื้นฐานอยู่บนเสาที่ ๑ ที่ประกอบด้วย ระบบ PAYG defined benefit ในรูปแบบของทั้งบำนาญพื้นฐาน (เริ่มจัดให้มีในปี ๒๐๑๖) และบำนาญที่มาจากเงินสะสมในกองทุนประกันสังคมซึ่งแบ่งเป็น ๔ ประเภทตามอาชีพสมาชิก คือ ข้าราชการ ลูกจ้างภาคเอกชน คนงานอาชีพอิสระ และชาวนา การจัดการกองทุนมีลักษณะแบบองค์กรที่จัดการตนเองภายใต้สังกัดกระทรวงแรงงานและประกันสังคม บริหารโดยตัวแทนของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ อายุเกษียณที่กำหนดคือ ๖๕ ปี ส่วนเสาที่ ๒ คือระบบกองทุนตามอาชีพจะเป็นลักษณะ Occupation-based auxiliary funds ในแบบ Defined contribution fund นอกจากนี้ ยังมี Means-tested basic pension สำหรับบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี ที่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศเป็นระยะเวลา ๓๕ ปี เป็นจำนวนเงินคงที่ EUR 360 จึงจะได้รับบำนาญเต็มจำนวน ผู้มีรายได้น้อยทุกคนยกเว้นชาวนาสามารถได้รับเงินผลประโยชน์ส่วนเพิ่มนี้จากรัฐ

(๙) ลิทัวเนีย ระบบบำนาญประกอบด้วย ระบบแรก State PAYG defined benefit scheme ในรูปแบบ Flat rate basic pension ในปี ๑๙๙๕ และถูกปฏิรูปในปี ๒๐๐๗ เป็น Pension supplement และ Supplementary part โดยผลประโยชน์ขึ้นกับปีที่ทำงาน ค่าจ้าง และเงินได้เฉลี่ยจากการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนร้อยละ ๒๓.๓ ของ Gross wage ที่จ่ายโดยนายจ้าง และร้อยละ ๓ ที่จ่ายโดยลูกจ้าง ระบบที่สอง Mandatory funded defined contribution scheme ที่มีแหล่งเงินทุนจากเงินสะสมในประกันสังคม โดยจะต้องทำงาน ๓๐ ปี จึงจะได้รับบำนาญประกันสังคมเต็มจำนวน และต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี และระบบที่สาม Supplementary voluntary pension scheme สำหรับอายุเกษียณ มีการกำหนดให้เพิ่มขึ้น ๒ เดือนทุกปีสำหรับเพศชาย และ ๔ เดือนทุกปีสำหรับเพศหญิง จนกว่าจะถึงค่าเป้าหมายคืออายุ ๖๕ ปี ในปี ๒๐๒๖ อย่างไรก็ตาม ความไม่เพียงพอและภาระหนี้สินของระบบบำนาญที่เพิ่มขึ้นจึงทำให้รัฐบาลลดผลประโยชน์ลงในปี ๒๐๑๒ และมีการเสนอกฎหมายรอการพิจารณาปฏิรูประบบบำนาญเพื่อให้มีผลประโยชน์ที่เพียงพอโดยใช้สูตรคำนวณบำนาญใหม่ที่ผูกกับการสะสมเงินเข้ากองทุนตลอดช่วงชีวิตแบบ NDC พร้อมกับเปลี่ยนแหล่งสนับสนุนเงิน Basic pension เป็นภาษีทั่วไป (General taxation) จึงทำให้มีเพียง Supplementary part ที่มีแหล่งสนับสนุนเงินจากเงินได้ (Earnings-related) กำหนดอายุเกษียณให้สูงขึ้น และสร้างกฎการผูกดัชนีบำนาญให้ปรับอัตโนมัติ ในปัจจุบัน มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนเพียงค่อย ๆ เพิ่มจำนวนปีที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนจาก ๓๐ ปี เป็น ๓๕ ปี แต่ต้องสะสมไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี จึงจะได้รับเงินบำนาญพื้นฐานเต็มจำนวน ภายในปี ๒๐๒๗

(๑๐) เม็กซิโก ได้จัดให้มีระบบบำนาญแบบอัตราเดียว (Universal pension programme) สำหรับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๖๘ ปี ที่ได้รับเงินบำนาญแบบสะสม (Contributory pension) ไม่เกิน MXN\$1,092 และยกเลิก Minimum pension income test รวมทั้งเพิ่มผลประโยชน์บำนาญขึ้นร้อยละ ๒๐ เพื่อทดแทน

ระบบความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้สูงอายุเป้าหมาย (Targeted old-age social assistance programme) และให้เกิดความครอบคลุมประชาชนมากขึ้น

(๑๑) เนเธอร์แลนด์ มีระบบบำนาญ ๓ เสา เสาที่ ๑ Basic state old-age pension ภายใต้ Statutory insurance scheme (AOW) แบบ PAYG ของพระราชบัญญัติบำนาญผู้สูงอายุทั่วไป จ่ายบำนาญพื้นฐานแก่ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี ที่มีการจ่ายเงินสะสมที่อัตราร้อยละ ๑๗.๙ – ร้อยละ ๑๘.๒๕ (ได้รับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒) ขณะที่อายุน้อยกว่า ๖๕ ปี และกำหนดบนฐานเงินได้ต่ำสุดสำหรับเสียภาษี (EUR 33,863) หากเงินที่สะสมไม่เพียงพอที่จะจ่ายผลประโยชน์ ส่วนที่ขาดนี้จะถูกจ่ายจากงบประมาณรัฐ (State budget) จำนวนเงินบำนาญพื้นฐานที่จะได้รับจะขึ้นอยู่กับระดับค่าจ้างและสถานภาพสมรส กล่าวคือ คนโสดได้รับร้อยละ ๗๐ ของค่าจ้างต่ำสุด คนแต่งงานได้รับร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างต่ำสุดของแต่ละคน ทั้งนี้ค่าจ้างต่ำสุดจะผูกติดขึ้นกับการปรับขึ้นของระดับค่าจ้างตามสัญญาด้วย และจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปคาดว่า Gross public pension expenditure จะมีค่าสูงถึงร้อยละ ๑๐.๕ ในปี ๒๐๕๐ เสาที่ ๒ Supplementary pension schemes แบบ Mandatory funded occupational pension schemes อาจจะเป็น DB หรือ DC ภายใต้การตกลงระหว่างกองทุนประกันสังคมกับระดับบริษัทหรือระดับภาคส่วนธุรกิจ ครอบคลุมร้อยละ ๙๕ ของประชากรลูกจ้าง ในทุกปีลูกจ้างจะมีส่วนร่วมในสิทธิบำนาญนี้โดยส่งเงินเข้ากองทุนร้อยละ ๒ ของเงินเดือน (เรียกเงินส่วนนี้ว่าเงินเดือนรอการตัดบัญชี หรือ Deferred salary) ขณะที่นายจ้างจ่ายร้อยละ ๑๖ ของเงินได้ขั้นต้น (Gross income) หากรวมกับผลประโยชน์จากเสาที่ ๑ จะทำให้มีอัตราทดแทนเงินได้ขั้นต้น (Gross replacement rate) ร้อยละ ๘๘.๓ เสาที่ ๓ การออมส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณโดยมีเงื่อนไขการกระตุ้นให้ออมจากผลประโยชน์ทางภาษี ผู้มีอาชีพอิสระจะอิงกับเงินบำนาญจากเสาที่ ๓ นี้ เป็นส่วนเสริมจาก AOW เสาที่ ๑

(๑๒) สวีเดน ระบบบำนาญภาครัฐ (Public pension) ในรูปแบบประกันสังคมภาครัฐ (Public social insurance pension) ตั้งแต่ปี ๑๙๙๘ โดยมีองค์ประกอบ ๓ ส่วน คือ บำนาญเงินได้ (Income pension) ในลักษณะ Notional defined-contribution (NDC) PAYG บำนาญส่วนเพิ่ม (Premium pension) ในลักษณะ Fully funded mandatory DC และบำนาญที่รับประกัน (Guarantee pension) ในลักษณะ Guaranteed minimum DB ที่จัดหาเงินทุนจากภาษีทั่วไป (General tax) หากบำนาญเงินได้ต่ำซึ่งอาจเกิดจากค่าจ้างต่ำหรือจำนวนปีที่ทำงานน้อยเกินไป จะได้รับเงินเสริมเพิ่มจากบำนาญที่รับประกัน โดยจะได้รับบำนาญที่รับประกันเต็มจำนวน ก็ต่อเมื่อพักอาศัยในสวีเดนหรือประเทศ EU/EES เป็นเวลา ๔๐ ปี หรือหากไม่ถึง ๔๐ ปี จะต้องผ่านการทดสอบ Mean-tested ส่วน NDC และ DC มีข้อกำหนดอัตราสะสมคงที่ร้อยละ ๑๘.๕ ของค่าจ้างขั้นต้น ซึ่งจะใช้สำหรับจ่ายบำนาญเงินได้ (Income pension) แก่ผู้สูงอายุใน PAYG ปัจจุบันร้อยละ ๑๖ และส่วนที่เหลือร้อยละ ๒.๕ จะนำไปลงทุนใน ๕ กองทุน (ให้แต่ละคนเลือกจาก ๘๐๐ กองทุน) ใช้จ่ายบำนาญส่วนเพิ่ม (Premium pension) ในอนาคต ในทุกปีจะต้องมีการประเมินความยั่งยืนทางการเงินของระบบ NDC โดยประเมินสินทรัพย์ในระบบ (เงินสะสมในกองทุน การคาดการณ์ช่วงเวลาที่ดินอยู่ในกองทุน และผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุน) เปรียบเทียบกับภาระหนี้สินในปัจจุบัน (การจ่ายเงินบำนาญทั้งหมดที่คาดการณ์ที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้รับเงินบำนาญในปัจจุบัน) ซึ่งเรียกว่า Balance ratio ถ้า Balance ratio ต่ำกว่า ๑ ในปีต่อมามีการปรับสมดุลโดยลดค่าตัดขึ้นและเงินบำนาญลง อายุเกษียณที่กำหนดคือ ๖๗ ปี แต่สามารถ

ขอรับบำนาญเงินได้และบำนาญส่วนเพิ่มได้ตั้งแต่อายุ ๖๑ ปี ส่วนบำนาญที่รับประกันจะได้รับได้ตั้งแต่ อายุ ๖๕ ปี ในการปรับค่าจำนวนเงินบำนาญ จะอิงกับดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับบำนาญที่รับประกัน (Guarantee pension) และดัชนีค่าจ้างสำหรับบำนาญเงินได้ (Income pension) นอกจากนี้ระบบ บำนาญภาครัฐแล้วยังมีระบบบำนาญตามอาชีพ (Occupational pension) ซึ่งครอบคลุมแรงงานเกือบ ร้อยละ ๙๐ และส่วนใหญ่เป็นแบบ DC

(๑๓) สหราชอาณาจักร มีระบบบำนาญ ๓ เสา เสาที่ ๑ บำนาญพื้นฐานจากรัฐแบบไม่มี เงินกองทุน (Unfunded basic state pension) ผู้เกษียณที่เคยสะสมเงินเข้ากองทุนจากการทำงานหรือ เครดิตเข้ากองทุนจากการดูแลครอบครัว ๓๐ ปี จะสามารถได้รับบำนาญพื้นฐานจากรัฐ GBP 102.15 ต่อสัปดาห์เต็มจำนวน และจะได้ลดลงตามสัดส่วนของจำนวนปีที่ทำงานหากสะสมเงินไม่ถึง ๓๐ ปี เสาที่ ๒ บำนาญจากรัฐเพิ่มเติม (Additional state pension) เพื่อบรรเทาความยากจนแก่ผู้สูงอายุที่มี เงินได้ต่ำซึ่งผ่านหลายโปรแกรมการทดสอบ Mean-tested จะได้รับ Guarantee credit เพิ่มเติมจาก บำนาญพื้นฐานจากรัฐเพื่อให้มีเงินได้รายสัปดาห์ GBP 137.35 กรณีคนโสด และ GBP 209.70 สำหรับคนแต่งงาน เสาที่ ๓ บำนาญตามอาชีพแบบมีกองทุนภาคสมัครใจ (Voluntary funded occupational schemes) และบำนาญส่วนบุคคล (Personal pension schemes) รวมถึง บำนาญ เพื่อการบริการของรัฐแบบไม่มีกองทุน (Unfunded public service pension schemes) เพื่อความ เพียงพอในการรักษามาตรฐานค่าครองชีพหลังเกษียณ ส่วนใหญ่มีลักษณะ DB แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบัน มีแนวโน้มเป็น DC มากขึ้น กระบวนการปฏิรูประบบบำนาญภาครัฐและตามอาชีพมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มความ เพียงพอและความยั่งยืนด้วยการปรับปรุงบำนาญจากรัฐพื้นฐาน เพิ่มอายุเกษียณภาครัฐ (อายุ ๖๖ ปี ในปี ๒๐๒๐ และจะเพิ่มเป็น ๖๗ ในปี ๒๐๓๘ และ ๖๘ ปี ในปี ๒๐๓๙) และยกเลิกอายุเกษียณแบบ ทางการ และผู้อยู่ในวัยแรงงานทุกคนจะถูกลงทะเบียนเข้าบำนาญตามอาชีพหรือส่วนบุคคลแบบ อัตโนมัติโดยสามารถมีสิทธิตัดสินใจออกได้ (Opt out)

### ๒.๑.๓ อายุเกษียณ คุณสมบัตินี้ และเงื่อนไขผู้มีสิทธิรับบำนาญพื้นฐานในต่างประเทศ

กลไกการปรับอายุเกษียณแบบอัตโนมัติอันจะช่วยลดการต้องพิจารณาหรือประเมิน ข้ำบ้อยอันเป็นต้นทุนหนึ่งทางการเมืองถูกนำเสนอในหลายประเทศเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงิน ของระบบ Standard funded DB PAYG ตามแนวโน้มของประชากร เศรษฐกิจ และการเงิน เช่น สวีเดนเพิ่มอายุเกษียณจาก ๖๗ ปี เป็น ๖๘ ปีเมื่อมกราคม ๒๐๒๐ และจะเพิ่มเป็น ๖๙ ปี ในมกราคม ๒๐๒๓ อย่างไรก็ตาม OECD (๒๐๑๙) เปิดเผยว่ามีบางประเทศที่ชะลอการพิจารณาปรับเพิ่มอายุเกษียณ (เช่น อิตาลี เนเธอร์แลนด์ และสเปน) และบางประเทศที่ยกเลิกแผนการเพิ่มอายุเกษียณ (เช่น แคนาดา สาธารณรัฐเชค และโปแลนด์) อายุเกษียณเฉลี่ยในประเทศ OECD ในปี ๒๐๑๘ ประมาณ ๖๓.๕ ปี สำหรับเพศหญิง และ ๖๔.๒ ปี สำหรับเพศชาย ประเทศที่มีอายุเกษียณต่ำสุด คือ ตุรกี (๔๘ ปี และ ๕๑ ปี สำหรับเพศหญิงและเพศชายตามลำดับ) ประเทศที่มีอายุเกษียณสูงสุด (๖๗ ปี) คือ ไชล์แลนด์ นอร์เวย์ อิสราเอล และอิตาลี

ตารางที่ ๔ คุณสมบัติและเงื่อนไขผู้รับบำนาญพื้นฐานในประเทศตัวอย่างที่ในปัจจุบันกำหนด  
เงื่อนไขการเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศหรือเป็นพลเมืองของประเทศ

ประเทศ	เงื่อนไข
แคนาดา	<p>เป็นผู้ที่มีอายุ ๖๕ ปี โดยหากเป็นผู้กำลังอาศัยอยู่ในแคนาดา จะต้องเป็นพลเมืองของแคนาดาหรือเป็นผู้มีถิ่นพำนักในแคนาดาอย่างน้อย ๑๐ ปี หลังจากอายุ ๑๘ ปี แต่หากไม่เป็นผู้กำลังอาศัยอยู่ในแคนาดา จะต้องเป็นพลเมืองของแคนาดาหรือเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในแคนาดาอย่างน้อย ๒๐ ปี หลังจากอายุ ๑๘ ปี ทั้งนี้ ถ้าเป็นผู้มีถิ่นพำนักในแคนาดาอย่างน้อย ๔๐ ปี จะได้รับบำนาญจาก Old Age Security (OAS) Programme เต็มจำนวน (CAD7,121.31 ต่อเดือน) หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้น ผู้สูงอายุยังคงสามารถรับบำนาญแบบบางส่วนได้ถ้าพำนักอาศัยในแคนาดาอย่างน้อย ๑๐ ปี หลังจากอายุ ๑๘ ปี โดยผลประโยชน์จะลดลงด้วยอัตรา ๑ ใน ๔๐ ของเงินบำนาญพื้นฐานเต็มจำนวนในแต่ละปี</p> <p>อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินบำนาญที่ได้รับจริงจะต้องผ่านการทดสอบ Income test ที่พิจารณาจากระบบภาษี โดยจะมีการดึงกลับ (Claw-back) ร้อยละ ๑๕ หากเงินได้สุทธิสูงกว่า CAD75,910</p> <p>เงินบำนาญจะจ่ายรายเดือนนับตั้งแต่อายุถึง ๖๕ ปี โดยจะต้องสมัครรับบำนาญ ๖ เดือนก่อนที่จะอายุ ๖๕ ปี และถ้าไม่ได้เป็นผู้อาศัยในแคนาดาอย่างต่อเนื่องหรือไม่ได้เกิดในแคนาดา จะต้องแสดงหลักฐานการเข้าออกประเทศด้วย หากสมัครหลังอายุ ๖๕ ปี จะได้รับเงินในเดือนนั้นและย้อนหลัง ๑๑ เดือน ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่ ระบบจะสมัครให้อัตโนมัติ ไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนเพื่อรับผลประโยชน์ เว้นแต่กรณีที่รัฐไม่มีข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอในการพิจารณาหรือจ่ายเงิน โดยในเดือนที่อายุ ๖๔ ปี จะได้รับเอกสารแจ้งว่าได้รับการลงทะเบียนอัตโนมัติหรือเอกสารแจ้งว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญจาก OAS ต้องสมัครทันทีที่ทำได้</p>
เดนมาร์ก	<p>เป็นผู้ที่มีอายุถึงวัยเกษียณตามเกณฑ์ คือ ๖๕ - ๖๘ ปี (จะเพิ่มขึ้น ๖๗ ปี ในปี ๒๐๒๒ และ ๖๘ ปี ในปี ๒๐๓๐ กล่าวคือ เกณฑ์อายุเกษียณขึ้นกับปีที่เกิด) และเป็นผู้ทำงานหรือมีถิ่นพำนักอาศัยในเดนมาร์ก (ไม่จำเป็นต้องเป็นพลเมืองเดนมาร์ก) อย่างน้อย ๓ ปี หลังจากอายุ ๑๕ ปี จนถึง ๖๕ - ๖๗ ปี โดยจะได้รับบำนาญพื้นฐานเต็มจำนวน (DKK 6,237 ต่อเดือน) ถ้าเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในเดนมาร์กอย่างน้อย ๔๐ ปี จนกระทั่ง ๑ กรกฎาคม ๒๐๒๕ มิเช่นนั้นจะได้รับเป็นอัตราส่วนตามจำนวนปี ข้อยกเว้นสำหรับชาวประมงที่ทำงานมาอย่างน้อย ๒๕ ปี สามารถขอรับเงินบำนาญพื้นฐานได้ตั้งแต่อายุ ๖๐ ปี</p> <p>อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินบำนาญที่ได้รับจริงจะต้องผ่านการทดสอบ Earnings test โดยจะมีค่าลดลงร้อยละ ๓๐ ของรายได้ส่วนเกิน</p>

ประเทศ	เงื่อนไข
	<p>ถ้าเป็นผู้มีรายได้สูงกว่า DKK 322,500</p> <p>ผู้ที่ตรงตามเงื่อนไขจะต้องสมัครเพื่อรับบำนาญพื้นฐาน (จะไม่มี การจ่ายให้อัตโนมัติ) ๖ เดือนก่อนที่จะถึงอายุเกษียณ</p>
กรีซ	<p>เป็นผู้ที่มีอายุ ๖๗ ปี มีถิ่นพำนักอาศัยในกรีซอย่างน้อย ๑๕ ปี และ เป็นผู้ประกันตนอย่างน้อย ๒๐ ปี นั่นคือพิจารณาจากปัจจัยทั้งจำนวนปีที่มีถิ่น พำนักอาศัยและจำนวนปีที่ทำงาน (ไม่ใช่จำนวนเงินที่สะสมเข้ากองทุน ประกันสังคม) โดยจะได้รับบำนาญพื้นฐานเต็มจำนวน (EUR 384 ต่อเดือน) ถ้าเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในเดนมาร์กอย่างน้อย ๔๐ ปี หลังจากอายุ ๑๕ ปี มิเช่นนั้นจะได้รับเงินลดลง ร้อยละ ๒ สำหรับทุก ๆ ปีที่เป็นผู้ประกันตนต่ำกว่า ๒๐ ปี และร้อยละ ๒.๕ สำหรับทุกปีที่พำนักอาศัยในประเทศต่ำกว่า ๔๐ ปี</p> <p>ผู้ที่ตรงตามเงื่อนไขจะต้องสมัครเพื่อรับบำนาญพื้นฐาน</p>
ไอซ์แลนด์	<p>เป็นผู้ที่มีอายุ ๖๗ ปี มีถิ่นพำนักอาศัยในไอซ์แลนด์อย่างน้อย ๓ ปี หลังจากอายุ ๑๖ ปี จนถึง ๖๗ ปี โดยจะได้รับบำนาญพื้นฐานเต็มจำนวน (ISK 478,344 ต่อปี) ถ้าเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในไอซ์แลนด์อย่างน้อย ๔๐ ปี ระบบ บำนาญจัดการในรูปแบบประกันสังคมที่คนไอซ์แลนด์ทุกคนเป็นสมาชิก มิเช่นนั้นจะได้รับเงินบำนาญตามสัดส่วนของปีที่พำนักอาศัยในไอซ์แลนด์ ผู้รับ บำนาญสามารถขอรับเงินบำนาญได้ตั้งแต่อายุ ๖๕ ปี โดยยอมรับจำนวนเงินที่ ลดลงตามตารางคณิตศาสตร์ประกันภัยและสามารถขอเลื่อนการรับเงินบำนาญ ไปจนถึงอายุ ๗๐ ปี โดยจะได้รับจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตามตารางคณิตศาสตร์ ประกันภัยเช่นกัน</p> <p>อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินบำนาญจากระบบประกันสังคมนี้มี ลักษณะเชื่อมโยงกับเงินได้ (Income linked) จึงจะมีค่าลดลงหากเงินได้ รายเดือนสูงกว่าจำนวนที่กำหนด</p> <p>ผู้ที่ตรงตามเงื่อนไขจะต้องสมัครเพื่อรับบำนาญพื้นฐาน</p>
อิสราเอล	<p>เป็นผู้ที่มีอายุ ๖๗ ปี สำหรับเพศชาย หรือ ๖๒ ปี สำหรับเพศหญิง มีถิ่นพำนักอาศัยในอิสราเอล หลังจากอายุ ๑๘ ปี เป็นผู้ประกันตนใน National Insurance Institute (อย่างน้อย ๖๐ เดือนภายใน ๑๐ ปีก่อนอายุเกษียณ หรือ ๑๔๔ เดือน หรืออย่างน้อย ๖๐ เดือนนับตั้งแต่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัย ในอิสราเอล) และจะต้องผ่านการทดสอบ Income test</p> <p>จำนวนเงินบำนาญพื้นฐานถูกกำหนดตามสถานภาพสมรส นับตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๐๒๐ คนโสด NIS 1,558 คนแต่งงาน NIS 2,342 และ ถ้ามีอายุถึง ๘๐ ปี คนโสด NIS 1,646 คนแต่งงาน NIS 2,430 ทั้งนี้ หากคู่ สมรสต่างฝ่ายต่างมีสิทธิได้รับเงินบำนาญพื้นฐานสามารถขอรับเงินในอัตรา คนโสดได้</p> <p>ในการรับสิทธิบำนาญพื้นฐาน แบบฟอร์มเรียกร้องสิทธิ์ Old-age</p>

ประเทศ	เงื่อนไข
	<p>pension ที่กรอกข้อมูลไว้แล้วตามข้อมูลที่ปรากฏในฐานข้อมูล Ministry of Interior จะถูกส่งแบบอัตโนมัติไปยังที่อยู่ของผู้ประกันตนก่อนที่จะถึงอายุเกษียณที่กำหนด ๑ เดือน และแบบฟอร์มดังกล่าวจะต้องถูกนำมายื่นทางเว็บไซต์หรือสาขาของ National Insurance Institute ก่อนที่จะถึงวันที่อายุครบกำหนดเกษียณ</p>
<p><b>เนเธอร์แลนด์</b></p>	<p>เป็นผู้ที่มีอายุ ๖๖ ปี ๔ เดือน (และจะปรับขึ้นเป็น ๖๗ ปี ในปี ๒๐๒๔ และต่อไปจะปรับตามอายุขัย) และเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยหรือทำงานในเนเธอร์แลนด์ในช่วงอายุ ๑๕ - ๖๕ ปี ที่ระหว่างทำงานได้ส่งเงินสะสมเงินใน Dutch national insurance scheme (กรณีเป็นผู้ทำงานจะจ่ายเงินประกันสุขภาพซึ่งจะแบ่งมาร้อยละ ๒ เข้าสะสมในกองทุน AOW เป็นระยะเวลา ๕๐ ปี จนกระทั่งถึงอายุเกษียณ ส่วนผู้ที่ไม่ได้ทำงานสามารถสะสมเงินเข้าเพื่อให้ได้รับสิทธิ์เช่นกัน) มิเช่นนั้นจะได้รับเงินบำนาญตามสัดส่วนของปีที่สะสมเงินเข้า AOW</p> <p>จำนวนเงินบำนาญพื้นฐานจาก AOW ซึ่งจ่ายจากเงินได้ภาษีของรัฐ และอยู่ภายใต้ Ministry of Social Affairs and Employment ถูกกำหนดตามสถานภาพสมรส คนโสด EUR 1,217.20 คนแต่งงาน EUR 1,655.68</p> <p>ระบบ SVB จะลงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิ์รับบำนาญพื้นฐานโดยอัตโนมัติในระบบและจะส่งจดหมายแจ้งมายังผู้มีสิทธิ์ก่อนที่จะถึงอายุเกษียณ ๔ เดือน</p>
<p><b>นิวซีแลนด์</b></p>	<p>เป็นผู้ที่มีอายุ ๖๕ ปี และเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในนิวซีแลนด์อย่างน้อย ๑๐ ปี หลังจากอายุ ๒๐ ปี ซึ่งในช่วงเวลานั้นจะต้องอยู่ในนิวซีแลนด์อย่างน้อย ๕ ปี หลังจากอายุ ๕๐ ปี และยังคงสามารถรับเงินบำนาญพื้นฐาน NZ Super นี้ได้แม้จะยังคงทำงานอยู่</p> <p>จำนวนเงินบำนาญพื้นฐานจะขึ้นกับใครเป็นผู้รับและจ่ายเมื่อไร จะถูกกำหนดโดยรัฐบาลแต่ละปี โดยจะทบทวนปรับปรุงจากการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพและค่าจ้างเฉลี่ย โดยเฉลี่ย NZ Super หลังหักภาษี สำหรับคนโสดประมาณร้อยละ ๔๐ ของค่าจ้างเฉลี่ย คนแต่งงานประมาณร้อยละ ๖๖ ของค่าจ้างเฉลี่ย การจ่ายจะจ่ายทุก ๑๕ วัน (อัตราเงินบำนาญพื้นฐานต่อสัปดาห์ตั้งแต่เมษายน ปี ๒๐๒๐) คนโสดอยู่ลำพัง \$424 คนโสดที่พำนักอาศัยร่วมกับผู้อื่น \$391 คนแต่งงานแต่ขอไม่รวมสิทธิ์กับคู่สมรส \$326 คนแต่งงานแล้วที่คู่สมรมีสิทธิ์ทั้งคู่จะได้อีก \$652)</p> <p>ผู้ที่ตรงตามเงื่อนไขจะต้องสมัครเพื่อรับบำนาญพื้นฐาน (จะไม่มี การจ่ายให้อัตโนมัติ) ๓ เดือนก่อนที่จะถึงอายุเกษียณ</p>

ที่มา รวบรวมและสรุป โดย สุนทรี เหล่าพัดจัน คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### ๒.๑.๔ แหล่งที่มาของเงินสำหรับบำนาญพื้นฐานในต่างประเทศ

นอกเหนือจากแหล่งเงินทุนที่โดยส่วนใหญ่จะมาจากภาษีทั่วไป (General tax) แล้ว ยังอาจมาจากแหล่งเงินได้อื่นซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังตัวอย่างรายการ แหล่งเงินทุนและประเทศต่อไปนี้

#### (๑) ภาษีบริโภคเพื่อนำมาจัดสวัสดิการ (Earmarked consumption tax)

รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดให้ใช้ภาษีบริโภคเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการจ่ายผลประโยชน์ บำนาญพื้นฐานที่กำหนดแบบอัตราคงที่ (Flat rate basic pension benefits) เพิ่มเติมจากเงินสะสม จากสมาชิก หรือเป็นระบบบำนาญที่มีที่มาของแหล่งเงินทุน ๒ ชั้น (Two-tier formula) เพื่อลดปัญหาทางการเงินที่คนวัยกลางคนที่ยังอยู่ในวัยทำงานจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อนำไปจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้เกษียณ ที่มีจำนวนมากขึ้นและเกิดความกังวลเกี่ยวกับความพอเพียงของเงินกองทุนว่าเมื่อคนวัยหนุ่มสาวเหล่านี้ ที่สะสมเงินเข้ากองทุนเป็นอัตราสูงเกษียณแล้วจะยังคงได้รับผลประโยชน์บำนาญมากเท่ากับที่คนรุ่น วัยพ่อแม่ตนได้รับหรือไม่จากการที่กองทุนมีลักษณะ Unfunded ที่กำหนดผลประโยชน์ไว้สูงมากกว่า จำนวนเงินที่คนวัยทำงานได้สะสมในกองทุน ประกอบกับประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากร ผู้สูงอายุจำนวนมากที่สุด (คาดว่าสัดส่วนผู้สูงอายุจะสูงถึงร้อยละ ๓๐ ในปี ๒๐๒๓ จากที่มีค่าร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๐๐๕) และได้ชื่อว่ามีระบบประกันสังคม (Social security programme) ที่ให้ผลประโยชน์สูง โดยการจ่ายผลประโยชน์จากระบบประกันสังคมให้แก่ผู้สูงอายุคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๐ ของ ผลประโยชน์ที่ระบบประกันสังคมจ่ายทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๗ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในปี ๒๐๐๖ และคาดว่าจะมีค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมีค่าสูงถึงร้อยละ ๑๙ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ประชาชาติในปี ๒๐๒๕

ทั้งนี้ ญี่ปุ่นมีระบบผลประโยชน์บำนาญแบบ ๒ ชั้น (A two-tier benefit system) กล่าวคือ ชั้นแรกสำหรับประชากรทุกคนในรูปแบบบำนาญพื้นฐานในอัตราคงที่ (The first-tier, flat-rate basic benefit) ที่มีข้อกำหนดให้ผู้มีถิ่นพำนักในญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุ ๒๐ - ๖๐ ปี จะต้องเป็นสมาชิกและสะสม เงินเข้ากองทุนอย่างน้อย ๒๕ ปี จึงจะได้รับผลประโยชน์ยามสูงวัย (An old-age benefit) และจะได้รับ ผลประโยชน์ยามสูงวัยเต็มจำนวนเมื่อสะสมเข้ากองทุนเป็นระยะเวลา ๔๐ ปี (ซึ่งอาจก่อนที่จะอายุ ๖๐ ปี) โดยกำหนดเงินบำนาญรายเดือนสูงสุดเท่ากับ ๖๖,๐๐๐ เยน (มูลค่า ณ ปี ๒๐๐๘) เมื่ออายุ ๖๐ ปี และปรับค่าโดยผูกกับการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ทั้งนี้ สามารถขอรับผลประโยชน์ได้เมื่ออายุ ๖๐ - ๗๐ ปี โดยถ้าขอรับก่อนอายุ ๖๕ ปี ผลประโยชน์จะลดลงตาม สูตรคณิตศาสตร์ประกันภัย และถ้าขอรับหลังอายุ ๖๕ ปี จะได้รับผลประโยชน์ตามสูตรคณิตศาสตร์ ประกันภัย ภาครัฐสนับสนุนการจ่ายบำนาญพื้นฐานประมาณ ๑ ใน ๓ ของบำนาญพื้นฐานที่จ่ายทั้งหมด และค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนทั้งหมด ส่วนชั้นที่สองเป็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเงินได้จากการ ทำงานเป็นลูกจ้างที่ทั้งลูกจ้างและนายจ้างสะสมเข้ากองทุนในอัตราเท่ากันของเงินได้ที่รวมโบนัส บำนาญ ที่จ่ายจะในรูปแบบกำหนดผลประโยชน์ (A Pay-As-You-Go defined benefit program) ณ อัตรา ดอกเบี้ยคงค้าง (Accrual rate) ร้อยละ ๐.๕๔๘๑ ต่อปี ดังนั้นการสะสม ๔๐ ปี จะทำให้ได้รับ ผลประโยชน์ร้อยละ ๒๘.๕ ของเงินได้ที่แท้จริงรายเดือนเฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน (Career-average monthly earnings) ซึ่งคำนวณตลอดช่วงเวลาทั้งหมดที่เป็นลูกจ้างและปรับค่าด้วยดัชนีค่าจ้างสุทธิและ ปรับกลับมาเป็นระดับเงินได้ ณ ปัจจุบัน เริ่มจ่ายบำนาญประเภทนี้แบบเต็มจำนวนแก่ลูกจ้างเมื่ออายุ

๖๕ ปี และจะจ่ายเป็นสัดส่วนตามการทดสอบเงินได้ (Earnings test) ในกรณีที่ยังอายุไม่ถึง ๖๕ ปี ภาครัฐไม่มีส่วนช่วยสนับสนุนในการจ่ายบำนาญในขั้นที่สองนี้ แต่เงินที่สะสมเข้าระบบประกันสังคมสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้และผลประโยชน์บำนาญได้รับการยกเว้นภาษี

การมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากพร้อมกับสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศที่ไม่ดีจึงมีผลอย่างมากต่อความมั่นคงในการจัดหาเงินทุนแก่ระบบประกันสังคม งบกำไรขาดทุนของระบบประกันสังคมเริ่มขาดดุลและมีหนี้สินส่วนเกินในงบดุลในปี ๒๐๐๒ ประเทศญี่ปุ่นทบทวนปฏิรูประบบบำนาญทุกห้าปีนับตั้งแต่ปี ๑๙๘๐ เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเงินให้สอดคล้องกับปัจจัยทางประชากรศาสตร์และเศรษฐกิจ ในรูปแบบของการลดผลประโยชน์บำนาญ การเพิ่มอายุเกษียณจาก ๖๐ ปี เป็น ๖๕ ปี และเพิ่มอัตราเงินสะสมเข้ากองทุน ในการปฏิรูประบบบำนาญในปี ๒๐๐๔ แทนที่จะลดผลประโยชน์บำนาญแก่ผู้ได้รับบำนาญในปัจจุบันและอนาคต การนำเงินที่ได้รับจากภาษีบริโภคมาสันับสนุนการจ่ายเงินบำนาญจะทำให้ประชาชนทุกคนและทุกวัยในลักษณะ “All Japan Approach” คือทุกคนมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาการทางการเงินเพื่อให้ระบบบำนาญปัจจุบันดำรงอยู่ได้

นอกจากนี้ ยังมีอย่างน้อย ๘๐ ประเทศ ที่มีการจัดสรรภาษีเพื่อเจาะจงทำสวัสดิการ (earmarked) เช่น VAT ภาษีที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษียาสูบและแอลกอฮอล์ รายได้จากลอตเตอรี่ หรือรายได้จากบริษัทโทรคมนาคม

(๒) เงินที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

มลรัฐเคนตักกี (Kentucky) สหรัฐอเมริกา ถือเป็นรัฐหนึ่งที่กองทุนบำนาญภาครัฐที่มีช่องว่างของการจัดหาเงินทุนสูง กล่าวคือมีอัตราส่วนเงินทุน (Funding ratio) ร้อยละ ๓๓.๙ และมีภาระหนี้บำนาญ ๖๔.๙ พันล้านดอลลาร์ ในปีงบประมาณ ๒๐๑๗ ผู้ว่ารัฐพบว่าชาวมลรัฐเคนตักกี (Kentucky) ใช้จ่ายมากกว่า ๑ พันล้านดอลลาร์ในคาสีโนในมลรัฐเพื่อบ้านที่อนุญาตให้มีการพนันคาสีโนอย่างถูกกฎหมายและมีรายได้ภาษีจากคาสีโนสูงกว่า ๒.๔ พันล้านดอลลาร์ต่อปี จึงได้ปรับปรุงกฎหมายอนุญาตให้มีธุรกิจการพนัน อันได้แก่ คาสีโน เกมสกีฬา หรือไพ่ออนไลน์ได้ โดยเงินรายได้ทั้งหมดเป็นแหล่งเงินได้แหล่งใหม่สำหรับแผนบำนาญที่ขาดดุลของรัฐจนกว่ากองทุนบำนาญจะครอบคลุมภาระหนี้เต็มจำนวนเพื่อหลีกเลี่ยงการลดผลประโยชน์บำนาญที่กำหนดไว้และไม่ต้องเพิ่มภาษี ส่วนมลรัฐแคนซัส (Kansas) ในปี ๒๐๑๒ ได้ออกกฎหมายให้เงินรายได้จาก State-owned casinos และเงินที่ได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ของมลรัฐจะถูกนำเข้าสู่สมทบกองทุนบำนาญ KPERS เพื่อแก้ไขปัญหาภาระหนี้สินที่ไม่มีกองทุนรองรับนับตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๐๑๔ จนกว่าอัตราส่วนเงินทุน (Funding ratio) จะมีค่าเท่ากับร้อยละ ๘๐ มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) ในปี ๒๐๑๗ ได้อนุมัติให้โอนย้ายความเป็นเจ้าของ State lottery ไปยัง State pension fund

(๓) ภาษีเฉพาะรายการเพื่อนำมาจัดสวัสดิการ (Earmarked specific tax)

หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกากำหนดให้ส่วนหนึ่งของภาษีของรายการที่กำหนดสมทบกองทุนบำนาญภาครัฐ เช่น มลรัฐแอริโซนา (Arizona) ได้ออกกฎหมายให้บางส่วนของภาษีเงินประกันอัคคีภัยให้นำเข้ากองทุนบำนาญสำหรับนักอัคคีภัยและตำรวจของเมืองที่บริหารโดย Public Safety Personnel Retirement System ในอัตราร้อยละ ๐.๗๕ ของภาษีเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลของกองทุน โดยคาดการณ์ว่าจะเรียกเก็บภาษีได้ประมาณ USD 11 – 12 ล้านต่อปี และจะคงข้อกำหนดนี้ไปจนถึงปี ๒๐๒๗ หรือจนกว่าภาระหนี้สินที่ไม่มีกองทุนรองรับ (Unfunded liability) ลดลงต่ำกว่า USD 1.5 พันล้าน

ส่วนมลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) เมืองสปริงฟิลด์ (Springfield) กำหนดให้ส่วนหนึ่งของภาษีสรรพสามิตจากการขายกัญชาสมทบเงินเข้า City pension และเมืองพีโอเรีย (Peoria) ปี ๒๐๑๙ อนุมัติให้นำเงินภาษีอสังหาริมทรัพย์ ๓ ปี เข้าสมทบกองทุนบำนาญสำหรับ Public safety employees นอกจากนี้มลรัฐลุยเซียนา (Louisiana) ได้มีการออกเสียงในปี ๒๐๑๖ ให้เงินได้ภาษีธุรกิจและเงินฝากแร่ที่เกิดขึ้นชำนำเข้าสะสมใน Revenue stabilization trust fund เพื่อช่วยปัญหา State employee retirement debt มลรัฐมอนทานา (Montana) ออกกฎหมายปี ๒๐๑๓ ให้ส่วนหนึ่งของภาษีเงินได้จากค่าชดเชยถ่านหิน (Coal severance tax revenue) เพื่อแก้ปัญหาภาระหนี้สินจ่ายเงินบำนาญของมลรัฐ มลรัฐเนแบรสกา (Nebraska) เมืองโอมาฮา (Omaha) ปี ๒๐๑๐ อนุมัติให้ส่วนหนึ่งของภาษีทานอาหาร (Dining tax) ใช้สนับสนุน City employee pension มลรัฐฟลอริดา (Florida) ในปี ๒๐๑๖ อนุมัติร้อยละ ๐.๕ ของภาษีขาย (Sales tax) สมทบเข้ากองทุนบำนาญเพื่อลดภาระหนี้สินที่ไม่มีกองทุนรองรับของเมือง นับตั้งแต่ปี ๒๐๓๐ มลรัฐโอคลาโฮมา (Oklahoma) ได้กำหนดให้ร้อยละ ๕ ของภาษีเงินได้ธุรกิจ (Corporate tax) ภาษีเงินได้บุคคล (Individual tax) และภาษีจากการขาย (Sales tax) เป็นภาษีที่ถูกเรียกเก็บเพื่อใช้วัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง ร่วมกับร้อยละ ๑ ของภาษีบุหรี และร้อยละ ๕ ของเงินที่ได้รับสิทธิจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ นำเข้าสมทบใน Teachers' Retirement System (TRS) มลรัฐออริกอน (Oregon) ในปี ๒๐๑๘ ได้ออกกฎหมายให้รายได้จากแหล่งที่หลากหลายทั้งภาษีรับจากแอลกอฮอล์และกัญชาและรายได้ลอตเตอรี่ที่เกินกว่าประมาณการให้นำเข้าสมทบ Public pensions

#### (๔) รายได้ค่าธรรมเนียม

Chicago City Council มลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) สหรัฐอเมริกา ได้จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมของบริการโทรศัพท์ ๙๑๑ เข้ากองทุนบำนาญ City labourers pension plan ในปี ๒๐๑๔ และอนุมัติให้เพิ่มค่าธรรมเนียมการใช้น้ำและกำจัดสิ่งปฏิกูลเพื่อนำเงินส่งเข้ากองทุนบำนาญของเทศบาล City's municipal employees' annuity and benefit fund มลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) อนุมัติให้เมืองพิตต์สเบิร์ก (Pittsburgh) นำส่วนหนึ่งของรายได้จากที่จอดรถเข้าสมทบใน City pension fund และเรียกเก็บร้อยละ ๒ ของค่าเบี้ยประกันอุบัติเหตุและอัครคิภยานำสมทบเข้า Municipal pensions

#### ๒.๑.๕ ระบบบำนาญในประเทศไทย

หากจำแนกผลประโยชน์ทางการเงินสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยตาม OECD (๒๐๑๙) ซึ่งจัดแบ่งตามบทบาทของแต่ละระบบบำนาญเป็นระบบบำนาญหลายชั้น (Multi-tier system) ดังแสดงในตารางที่ ๓ จะพบว่าทุกกลุ่มประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยสามารถเข้าถึงบำนาญจากอย่างน้อยหนึ่งชั้น ประเด็นที่น่าเป็นห่วงจะเป็นด้านความเพียงพอ (Adequacy) ของเงินบำนาญในทุกกลุ่มประชากร กล่าวคือ สำหรับกลุ่มข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จข้าราชการจะได้รับทั้งเงินบำนาญตลอดชีวิตในแบบกองทุนแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit หรือ DB) จากกรมบัญชีกลางในจำนวนที่ลดลงประมาณร้อยละ ๑๐ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบบำนาญเดิม และยังได้รับเงินก้อนในแบบกองทุนแบบกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution หรือ DC) (ปัจจุบันสมาชิกอาจเลือกรับเป็นเงินงวดได้ด้วยเช่นกัน) จากการสะสมเงินเพื่อลงทุนในกองทุนบำเหน็จบำนาญซึ่งจำนวนเงินขึ้นกับผลการดำเนินงานของการลงทุน สำหรับกลุ่มแรงงานในระบบ นอกจากอาจประสบกับปัญหาด้านความเพียงพอของเงินบำนาญที่จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับจากระบบบำนาญชั้นที่ ๒ สามารถได้รับสูงสุดเพียง ๗,๕๐๐ บาทต่อเดือนกรณีที่มีอายุงานและการส่งเงินเข้ากองทุน ๓๕ ปี แล้ว ยังมีประเด็นทั้งด้านความครอบคลุม

(Coverage) และความเพียงพอของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (PVD) ซึ่งจากสถิติ (www.thaipvd.com) พบว่ามีนายจ้างเพียงร้อยละ ๒.๗ ที่สมัครใจจัดให้มี PVD นั่นคือมีเพียงร้อยละ ๒๐ ของลูกจ้างที่เป็นสมาชิก PVD และมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่เกษียณอายุได้รับเงินก้อนจาก PVD ต่ำกว่า ๑ ล้านบาท อีกทั้งการจัดให้มีระบบบำนาญชั้นที่ ๑ ซึ่งมีแหล่งเงินทุนจากงบประมาณของรัฐจากภาษีโดยทั่วไปจะอยู่ในรูปแบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุสามารถได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่ออายุ ๖๐ ปี ในจำนวนเพียง ๖๐๐ บาท สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีระบบบำนาญชั้นที่ ๒ เงินบำนาญจะมาจากชั้นที่ ๑ เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ร่วมกับเงินบำนาญที่ได้รับจากการเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งเป็นระบบสมัครใจ จำนวนเงินที่แต่ละคนสะสมจะถูกจับคู่กับการสมทบโดยรัฐบาลที่มีเพดานจำกัดเพียง ๑,๕๐๐ บาทต่อปี อาจทำให้ไม่จูงใจให้สมาชิกสะสมมากกว่า ๑๒๕ บาทต่อเดือน จากสถิติของกองทุนการออมแห่งชาติ ณ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ พบว่าอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยของกองทุนการออมแห่งชาติ อยู่ที่ร้อยละ ๑.๔๙ อาจไม่ช่วยทำให้สร้างความเพียงพอเมื่อเกษียณอายุ และครอบคลุมเพียง ๒.๓๘ ล้านคน

ตารางที่ ๕ การครอบคลุมของระบบบำนาญในประเทศไทย (Coverage)

ระบบบำนาญ	ข้าราชการ	แรงงานในระบบ	แรงงานนอกระบบ
ชั้นที่ ๑ Old-age security	-	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (พ.ร.บ.ผู้สูงอายุ)	
ชั้นที่ ๒ Mandatory earnings-related	บำนาญจากกรมบัญชีกลาง, เงินสะสม เงินสมทบ เงิน ประเดิม เงินชดเชย และ ผลประโยชน์จาก กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (พ.ร.บ.กบข.)	บำนาญชราภาพจาก กองทุนประกันสังคม (พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา ๓๓)	-
ชั้นที่ ๓ Voluntary saving	-	เงินสะสมและผลประโยชน์จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ)	บำนาญชราภาพจาก กองทุนประกันสังคม (พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา ๓๙ และ ๔๐)
	กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ, กองทุนรวมเพื่อการออม, ประกันชีวิตแบบ บำนาญ		เงินสะสมและผลประโยชน์จาก กองทุนการออม แห่งชาติ (พ.ร.บ. กอช.)

ที่มา จากการสรุปโดย สุนทรี เหล่าพัคจัน คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### ๒.๑.๖ ข้อเสนอทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบบำนาญผู้สูงอายุ

รายงานธนาคารโลกเรื่อง “การลดปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุในประเทศไทย บทบาทของโครงการบำนาญและการช่วยเหลือทางสังคม” ปี ๒๕๕๕ ระบุว่า รัฐบาลมีโครงการบำนาญหลายโครงการเพื่อรับมือกับปัญหา แต่ก็ยังมีสิ่งที่ประเทศไทยสามารถทำได้อีกมากเพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการคุ้มครองความยากจน ลักษณะสำคัญบางประการของระบบบำนาญของประเทศไทย คือ สิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ยากจน มีเพียงระบบ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” เท่านั้นที่มีความครอบคลุมผู้สูงอายุได้แบบถ้วนหน้า หลายโครงการมีข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมายไว้ไม่เพียงพอ ไม่มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการเงินโดยรวม และไม่มีนโยบายบำเหน็จบำนาญระดับชาติที่มีความเชื่อมโยงกัน การที่ไม่มีนโยบายบำนาญแห่งชาติที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่างแต่ละหน่วยงานที่ดูแลโครงการบำนาญต่าง ๆ รายงานธนาคารโลกฉบับดังกล่าวจึงระบุด้วยว่า ประเทศไทยมีโครงการบำนาญมากเกินไป จึงควรพิจารณาบูรณาการแต่ละโครงการเข้าด้วยกัน และมีการปรับเปลี่ยนระบบบำนาญทั้งหมด โดยมุ่งเน้นที่การลดความยากจนในผู้สูงอายุ ตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการบำนาญและกำหนดความรับผิดชอบ (accountability) ที่ชัดเจนไว้ในนโยบายบำนาญรวม

ประเทศไทยได้มีการศึกษาด้านระบบบำนาญ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ งบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ และแหล่งรายได้มาพอสมควร เช่น รายงานการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (๒๕๕๕) หรือ Suwanrada and Wesumperuma (2012) ซึ่งสรุปว่า เบี้ยยังชีพและบำนาญอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป ในขณะที่รายจ่ายด้านสวัสดิการผู้สูงอายุเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนรายได้รวมของรัฐบาลแล้ว การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสัดส่วนรายจ่ายรวมด้านสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่ไม่น่ากังวล และสามารถเป็นไปได้ในทางเศรษฐศาสตร์

ในปัจจุบัน ถึงแม้จะมีความพยายามโดยภาคประชาสังคมและภาคการเมือง เพื่อผลักดันทางกฎหมายและการเมืองในการขับเคลื่อนให้มีระบบบำนาญแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น ตัวแทนเครือข่ายประชาชนเพื่อรัฐสวัสดิการได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับเบี้ยบำนาญถ้วนหน้า พร้อมกับมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน แต่ก็ได้รับการวินิจฉัยโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สิงหาคม ๒๕๖๓) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีในการให้คำรับรองหรือไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิรับเบี้ยยังชีพได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้ง ยังได้วินิจฉัยในข้อกฎหมายว่าการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการบำนาญแห่งชาติและจัดตั้งสำนักงานบำนาญแห่งชาติในสังกัดกระทรวงการคลังมีความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีกรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว

ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติหรือบำนาญพื้นฐานประชาชนหลายฉบับได้รับการเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางนิติบัญญัติของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นข้อเสนอที่มี

หลักการสอดคล้องกับข้อเสนอจากภาควิชาการ (รองศาสตราจารย์วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, ๒๕๕๑ ; ศาสตราจารย์วรวรรณ สุวรรณระดา และรองศาสตราจารย์วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, ๒๕๕๓ ; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.), ๒๕๕๕ ; รองศาสตราจารย์วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, ๒๕๕๖ ; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), ๒๕๕๘ ; ศาสตราจารย์วรวรรณ สุวรรณระดา, ๒๕๕๘)

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติหรือบำนาญพื้นฐานประชาชนทุกฉบับ ล้วนถูกตีตกด้วยเหตุผลหลักคือเป็นภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดิน มีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในอนาคต และมีความซ้ำซ้อนด้านหน่วยงานที่ดูแล ทั้งที่หากผู้กำหนดนโยบายมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการต่อประชาชน ก็ควรที่จะผลักดันให้สามารถเกิดขึ้นได้เหมือนอย่างระบบบัตรทองหรือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในขณะที่กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ก็มีความครอบคลุมเฉพาะเพียงแค่งานที่อยู่ในระบบ แต่ไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เปราะบางสูงและขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ส่วนกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ก็มีข้อจำกัดในมูลค่าที่สามารถออมได้

ดังนั้น เมื่อเรามาพิจารณาสภาพในปัจจุบัน ปี ๒๕๖๗ คนจำนวนมากที่ยากไร้โอกาส ตั้งแต่กำเนิด ก็ยังคงไม่มีระบบรองรับทางสังคม (social safety net) ด้านความยากจนในวัยชรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมที่สามารถครอบคลุมทุกคนในวัยทำงานเหมือนหลายประเทศพัฒนาแล้วที่บังคับให้ทุกคนต้องอยู่ในระบบ และมีข้อจำกัดที่เบียดเบียนขั้นพื้นฐานต่ำเกินไปจนไม่สามารถคุ้มครองความยากจนได้ และเป็นอัตราที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามภาวะเงินเฟ้อ

นอกจากนี้ ยังมีโครงการวิจัย “การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ” โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ได้มีข้อเสนอ ดังนี้

๑. ควรกำหนดให้ระบบบำนาญแห่งชาติ เป็นวาระแห่งชาติ (national agenda) ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน

๒. มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัด เพื่อให้มีการกำหนดสวัสดิการถ้วนหน้าด้านบำนาญ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีสิทธิได้รับ และสามารถคุ้มครองความยากจนจากเส้นความยากจนในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖” พร้อมทั้งแก้ไขให้เบียดเบียนผู้สูงอายุเป็นบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ และสามารถมีแหล่งรายได้เพิ่มมากขึ้นสำหรับกองทุนผู้สูงอายุ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ (๒๕๖๔) เป็นต้น

๓. สร้างระบบฐานข้อมูล โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการเบี้ยผู้สูงอายุส่วนเพิ่มเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในวัยทำงาน

๔. ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุให้เป็นรูปธรรม ทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ทำงานนานขึ้น ขอรับบำนาญช้าลง และส่งเสริมการออม ทบทวนนิยาม “การเริ่มนับอายุของ

ผู้สูงอายุ” ให้เพิ่มมากกว่า ๖๐ ปี และขยายเวลาในการ “เกษียณอายุ” จากการทำงาน (ทั้งภาครัฐและเอกชน) โดยอาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายบางฉบับ

ทั้งนี้ มีรายงานผลการศึกษาคืบหน้าไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (๒๕๖๖) โดยรองศาสตราจารย์พนันท์ วรรณเทพสกุล รองศาสตราจารย์ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์ และนางสาวกตติกา ทิพย์าลัย อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้วิเคราะห์ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) สำหรับการใช้จ่ายภาครัฐในประเภทเงินโอนสำหรับประชาชนผู้สูงอายุ พบว่า หากจัดสรรงบประมาณ ๔.๕ แสนล้านบาท รัฐบาลจะได้ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจจากตัวคูณ ๑.๕๙ จะทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียนประมาณ ๕ รอบปี ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ๗ แสนล้านบาท ทำให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๕

### ๒.๑.๗ ข้อเสนอเกี่ยวกับแหล่งรายได้

รายงานของธนาคารโลก ปี ๒๕๖๖ เรื่อง “การประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย – การส่งเสริมอนาคตที่ทั่วถึงและยั่งยืน” เสนอให้ประเทศไทยสามารถปฏิรูปเศรษฐกิจให้มีความเท่าเทียมและความยืดหยุ่น (resilience) มากขึ้นได้โดย ๑. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐ ๒. เพิ่มการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ และ ๓. ช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและนโยบายรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิรูปภาษี “แบบก้าวหน้า” เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับการใช้จ่ายภาครัฐที่จะเพิ่มสูงขึ้น เพราะการเข้าสู่สังคมสูงวัยจะเพิ่มค่าใช้จ่ายในด้านบำนาญ สวัสดิการผู้สูงอายุ และสวัสดิการรักษายาบาล ซึ่งจะเพิ่มข้อจำกัดของการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อการเพิ่มงบประมาณภาครัฐด้านความช่วยเหลือทางสังคม โดยอย่างยิ่ง นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากล

ด้าน นายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเคยกล่าวในปาฐกถาว่า “อนาคตของเศรษฐกิจไทย จำเป็นต้องกระจายอย่างทั่วถึง (inclusive) ไม่ใช่เติบโตแบบกระจุกอยู่เพียงบางกลุ่มคน บางธุรกิจหรือบางพื้นที่ ทำให้เศรษฐกิจมีความเปราะบาง เราจำเป็นต้องเปลี่ยนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราจะเผชิญแรงกดดันจากการทำลายล้างทางดิจิทัล (digital disruption) และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ดังนั้น ถ้าเราไม่ทำให้การเจริญเติบโต (growth) สามารถแบ่งปันกันในวงกว้าง เราจะไม่สามารถเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืน”

ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การพัฒนา งานวิจัยนานาชาติด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาสรุปว่า ปัญหาที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำจะกดทับศักยภาพของประเทศ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ช้ากว่า (Ehrhart, 2009; Bagchi and Svejnar, 2015; Neves, Afonso, and Silva, 2016) และทำให้ประเทศมีความเสี่ยงกับความขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง (Roe and Siegel, 2011)

ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ เป็นสิ่งที่สังคมไทยได้ตระหนักเป็นอย่างดี โดยวงการเศรษฐศาสตร์มีข้อเสนอทางเศรษฐศาสตร์ในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย เช่น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล (๒๕๕๖) ได้เสนอว่า การสร้างความเสมอภาคได้มากขึ้นวิธีหนึ่งก็คือการกระจายการถือครองทรัพย์สินใหม่ ในขณะที่ศาสตราจารย์ผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๖๐) ได้ระบุว่าการที่สินค้าและบริการสาธารณะของเรา รวมทั้งระบบรัฐสวัสดิการ มีไม่เพียงพอและคุณภาพย่ำแย่ส่วนหนึ่งเพราะว่ารัฐมีงบประมาณจำกัด ซึ่งเกิดจากการเก็บภาษีได้น้อย ซึ่งนายสมชัย จิตสุชน และคณะ (๒๕๕๔) ได้เสนอว่า ประเทศไทยควรมีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อยกระดับรายได้ภาษีให้ใกล้เคียงกับ

“ศักยภาพในการเสียภาษี” และช่วยให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมและเสมอภาคมากขึ้น จึงสอดคล้องกับที่นายปณัฏ อนุอนอภิบุตร (๒๕๕๖, ๒๕๖๒) ได้เสนอว่า ควรที่จะใช้ภาษีทรัพย์สินในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ เพราะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ปรับขึ้น จัดเก็บได้ค่อนข้างยากและมีฐานภาษีแคบ จึงมีผลน้อยมากต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

เมื่อพิจารณาถึง การสูญเสียรายได้ของภาครัฐจากการให้สิทธิลดหย่อนภาษี จะสามารถพิจารณาได้จาก “รายจ่ายภาษี” ซึ่งเป็นรายได้ของรัฐที่ลดลงจากการให้สิทธิการหักลดหย่อนภาษีต่าง ๆ อันส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง โดยข้อมูลเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่า คนรวยสุด ร้อยละ ๒๐ เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการหักลดหย่อนภาษีต่าง ๆ (บทความ aBRIDGEd “5 มุมมองใหม่จากข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา” โดย รองศาสตราจารย์อภิภัทร มุกิตาเจริญ, ๒๕๖๐)

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีรายได้จากภาษีทั้งหมดของไทยคิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นเพราะอัตรากาสิโนที่ต่ำเกินไป และเพราะลดหย่อน/ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยพบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประมาณ ๑ ใน ๔ ของภาษีเงินได้นิติบุคคลได้รับการลดหย่อน (Pitidol, 2018) แต่หากประเทศไทยสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยมีการปรับเพิ่มอัตรากาสิโนให้สูงขึ้น รายได้ภาษีจะเพิ่มได้ถึง ร้อยละ ๒๐- ๓๐ ของ GDP (Kwaja and Iyer, 2014) โดย Solt (2019) ได้แสดงให้เห็นว่า นโยบายด้านการคลังของประเทศไทย คือ การใช้มาตรการภาษีและเงินโอนของประเทศไทย สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ค่อนข้างน้อย ซึ่งแสดงถึงศักยภาพที่จำกัดของประเทศไทยในการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธร ปีติดิล (๒๕๖๐) แสดงข้อมูลว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายได้สำคัญสำหรับรายได้รัฐจากภาษีฐานบริโภค หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๒ ของรายได้ภาษีทั้งหมด โดยมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มมีอัตราแท้จริงในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ ๑๐ แต่ประเทศไทยมีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อลดให้เหลือร้อยละ ๗ ต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งอัตราร้อยละ ๗ ถือว่าเป็นระดับต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

การเพิ่มอัตรากาสิโนมูลค่าเพิ่ม เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นง่ายที่สุด เพราะจัดเก็บอยู่แล้วและไม่ต้องออกกฎหมายใหม่ และเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สามารถเพิ่มขึ้นสำหรับรายรับรัฐบาล (นายแพทย์ ถาวร สกุกพณิชย์และคณะ, ๒๕๕๖ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธร ปีติดิล, ๒๕๖๐) แม้ภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีลักษณะแบบถดถอย (Regressive) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้ อย่างไรก็ตาม ภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยไทยมีลักษณะแบบก้าวหน้า (Progressive) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับภาษีบริโภค กล่าวคือ คนมีรายได้สูงจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นสัดส่วนต่อการบริโภคมากกว่าคนมีรายได้น้อย (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธร ปีติดิล, ๒๕๖๐)

แม้การเพิ่มอัตรากาสิโนมูลค่าเพิ่มอาจไม่ได้มีผลต่อเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำโดยตรงเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีบางประเภท เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน Capital Gains tax แต่หากกำหนดชัดเจนให้นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ก็จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ทั้งนี้ การเพิ่มอัตรากาสิโนมูลค่าเพิ่มมีข้อจำกัดทางการเมือง คือ ฝ่ายบริหารกลัวจะเสียคะแนนเสียงทางการเมือง ในขณะที่ภาคประชาชนและธุรกิจเห็นว่า ภาษีเป็นภาระต่อผู้เสียภาษี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีความ Political Commitment ว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บเพิ่มสูงขึ้น จะถูก

นำไปใช้เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง รวมถึงนำไปใช้สำหรับระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า แทนที่จะทำเงินภาษีประชาชนไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน (ทีปกร จิริฐิติกุลชัย, ๒๕๖๔)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๖๑) ได้เสนอให้ทำ Earmarked VAT ซึ่งรายได้ที่เก็บได้เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มอัตรา VAT ให้จัดสรรเป็นงบประมาณด้านสาธารณสุขที่ให้ priority ต่อผู้มีรายได้น้อยเช่น ผู้ที่อยู่ในครัวเรือนระดับ Bottom ร้อยละ ๔๐ โดยการเพิ่ม VAT ๑% เป็น ๘% จะสร้างเป็นรายได้ ๘ หมื่นล้านบาท ซึ่งสามารถจัดสรรแบบ Earmark x % จาก ๘ หมื่นล้านบาท เพื่อการใช้ด้านสาธารณสุข

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดในการปฏิรูปภาษีทั้งระบบเพื่อระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า โดยแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” หรือสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า ซึ่งครอบคลุมถึงระบบบำนาญผู้สูงอายุที่เพียงพอและยั่งยืน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดสวัสดิการ โดยรัฐสวัสดิการสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำได้อีกด้วย

โดยภาพรวมแล้วการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Budget Reprioritization) เป็นอีกเรื่องที่สำคัญสำหรับการจัดหาแหล่งเงินเพื่อระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า (ทีปกร จิริฐิติกุลชัย, ๒๕๖๔ และ ๒๕๖๖) อันครอบคลุมถึงระบบบำนาญแห่งชาติหรือบำนาญพื้นฐานประชาชนด้วย ซึ่งศาสตราจารย์ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๖๓) เสนอแนะว่า “การปรับโครงสร้างการใช้จ่ายให้มาเน้นด้านสวัสดิการมากขึ้น (เช่น ลดการซื้ออาวุธ ใช้ Diplomacy แทน) เป็นวิธีหาเงินทำได้ แต่ต้องการ Political Will ในกรอบของการเมืองประชาธิปไตยเช่นกัน”

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ยังมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบภาษีและการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยเราสามารถมีแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทย ได้แก่

๑. จัดระบบความสำคัญก่อนหลังในการจัดสรรงบประมาณประจำปี กล่าวคือ ลดงบที่ไม่จำเป็นและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

๒. ยกเลิกสิทธิพิเศษและค่าลดหย่อนทางภาษีสำหรับมหาเศรษฐีและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เช่น BOI และ Capital Gain Tax

๓. เก็บภาษีเพิ่มจากส่วนต่างของกำไรที่ได้จากการขายหลักทรัพย์และที่ดิน

๔. ปรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีประสิทธิภาพ

๕. ลดเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกที่มูลค่า ๑๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับมรดกไม่ถึง ๑๐๐ ล้านบาท ก็จะได้รับยกเว้นภาษี ควรจะปรับลดลงมาให้สมเหตุสมผลมากกว่านี้

๖. เพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลและอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะอัตราต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับสากล

๗. ปรับระบบภาษีเงินได้ ไม่ว่าจะมาจากแหล่งใดก็ตามต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกันหมด ไม่ใช่เหลื่อมล้ำกันระหว่างภาษีรายได้ที่จัดเก็บจากเงินเดือน เงินปันผล กำไร หรือ ที่ดิน ซึ่งโดยเฉลี่ยคนรวยเสียภาษีในอัตราน้อยกว่ามนุษย์เงินเดือน

๘. หน่วยงานของรัฐที่ถือครองที่ดินมากเกินจำเป็นและไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ควรนำมาให้ประชาชนเช่าทำมาหากิน เมื่อประชาชนมีฐานะดีขึ้น รัฐจะเก็บภาษีได้มากขึ้น

ในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ปีนี้ธนาคารโลกยืนยันเสนอหลายครั้งผ่านสื่อให้ขึ้น VAT เป็นร้อยละ ๑๐ ตามรายงาน “การประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย – การส่งเสริมอนาคตที่ทั่วถึงและยั่งยืน” ดังนั้น ตามการศึกษาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล (๒๕๖๖) ประเทศไทยยังมีโอกาสเลือกทิศทางที่มีเป้าหมายพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นธรรม ไม่ใช่กระจุกทรัพยากรและโอกาสเพียงแค่น้อยคนน้อยบนยอดพีระมิด แบบคนส่วนใหญ่ทำงานทั้งชีวิตก็ไม่มีโอกาสได้ลิ้มตาอ้าปาก ทั้งที่ร่วมจ่ายภาษีการบริโภคมาตลอด ในขณะที่ตระกูลรวยสุดกอบโกยด้วยการเอาเปรียบจากการผูกขาดและมีอำนาจเหนือตลาด เพราะเราคงไม่อยากจะเห็นภาพที่ความเหลื่อมล้ำสะสมมากเข้า จนในที่สุดกลายเป็นโศกนาฏกรรมตามประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ในเมื่อประเทศไทยจำเป็นต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับงบประมาณข้าราชการและงบรักษาพยาบาลข้าราชการที่จะพุ่งขึ้นในอนาคต ก็ควรจะเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยใช้หลักวิชาการทางการคลัง ทั้งด้านงบประมาณและภาษีเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างด้านความเหลื่อมล้ำของประเทศ ช่วยสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยด้วยระบบสวัสดิการและเป็นเส้นทางอันพึงปรารถนาของการพัฒนาที่ยั่งยืนและปรองดอง

อย่างไรก็ตาม ความพยายามตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมาในการปฏิรูปภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับประเทศไทย อันสอดคล้องกับที่ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๒) ได้เคยวิเคราะห์ไว้ว่า “รัฐบาลไม่ต้องการใช้นโยบายการคลังเพื่อผลทางการกระจายรายได้ เพราะนโยบายดังกล่าวกระทบต่อฐานะของชนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพล หรือมีอำนาจ ซึ่งรัฐบาลต้องช่วยรักษาผลประโยชน์หรือมีประโยชน์ผูกพันอยู่ด้วย” ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนในเรื่องงบประมาณในอนาคตที่เพียงพอและยั่งยืน

## ๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มีส่วนของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ครอบคลุมประชาชนสัญชาติไทยที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องมาลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ โดยผู้ที่อายุ ๖๐ – ๖๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๗๐ – ๗๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๗๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๘๐ – ๘๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๘๐๐ บาท และผู้ที่อายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท

๒. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เกิดขึ้นเนื่องจากระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ให้รัฐต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำทุกปี โดยไม่มีการกันเงินสำรองไว้ล่วงหน้าสำหรับจ่ายบำเหน็จบำนาญในอนาคตนั้น ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบัน ทำให้ไม่อาจวางแผนเชิงบริหารการเงินการคลังของประเทศในระยะยาวและไม่อาจวางแผนพัฒนาบุคลากรของรัฐได้ ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการดังกล่าวเสียใหม่ โดยจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัด

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุน รวมทั้งให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ และการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย

๓. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีหลักการสำคัญในการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงานซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง

๔. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ความมุ่งหมายของกฎหมาย เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงสมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับบำนาญจากกองทุน อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ

### ๒.๓ สรุปผลการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริง

คณะกรรมการได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณาศึกษา โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### ๑. กรมกิจการผู้สูงอายุ

กรมกิจการผู้สูงอายุ มีการปรับแก้ไขร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่มาจากมาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน ๔ มิติ (เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพ และสังคม) โดยผ่านคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างการนำเสนอกระทรวงการคลังพิจารณา เนื่องจากมีประเด็นที่ต้องรอพิจารณาเกี่ยวกับการยกเลิกการนำเงินบำรุงส่งเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ในส่วนที่เกิน ๔,๐๐๐ ล้านบาท ในส่วนของภาษีบาป กรมสรรพสามิต โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีประเด็นแก้ไขดังนี้

๑. ปรับปรุงองค์ประกอบโดยเพิ่มปลัดกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากมีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้สูงอายุ และเพิ่มเติมภารกิจของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

๒. ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุให้มีสิทธิเข้าถึงอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการถ่วงน้ำหนักในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

๓. ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมการสนับสนุนและการพัฒนาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพ ตลอดจนการมีงานที่เหมาะสม

๔. มีการสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ หรือนายจ้างสถานประกอบการ ให้การสนับสนุน การจ้างงานผู้สูงอายุ โดยอาจให้สัมปทาน

๕. ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับการส่งเสริม และการสนับสนุน ให้การจัดที่พักอาศัยในชุมชน โดยมีการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยในระดับครัวเรือน และการจัดสิ่งแวดล้อม ในระดับชุมชน ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

๖. กำหนดให้มีผู้คุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในด้านการดูแล การช่วยเหลือ และการจัดการ ทรัพย์สินผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง

๗. กำหนดให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานที่อยู่ดูแลศูนย์บริการสวัสดิการ ทางสังคม ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ หรือการจัดให้มี ผู้ดูแลผู้สูงอายุ

๘. สนับสนุนให้บุคคลมีการออมเพื่อความมั่นคงทางด้านรายได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่าง กระทรวงการคลังจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนการออมส่วนบุคคล เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง ในวัยสูงอายุ โดยให้มีการเสนอกฎหมายภายในหนึ่งปีนับแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้

๙. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการช่วยเหลือ ผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

๑๐. ปรับปรุงที่มารายได้และการบริหารจัดการกองทุนผู้สูงอายุให้มีรายได้มากขึ้น และสามารถมอบอำนาจให้คณะกรรมการผู้สูงอายุประจำจังหวัด

๑๑. ปรับปรุงแนวทางการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุในระยะยาว โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการต่อไป

๑๒. เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่น หลายแห่ง จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติเพิ่มขึ้นจากเดิม ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกรมกิจการผู้สูงอายุมีการแก้ไข ประมาณ ๓๐ มาตรา การแก้ไขได้นำนโยบายสาธารณะของรัฐบาลมาปรับแก้ไขเพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกัน ในทุกมิติ สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว มีความยั่งยืน การพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ได้มีการ นำรายงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ มาพิจารณาศึกษา แต่เนื่องจากไม่มีความสอดคล้องกับร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขของกรมกิจการผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม สามารถนำผลการศึกษาบางส่วนของคณะกรรมการมาใช้ในการส่งเสริมการช่วยเหลือในมิติระบบ ด้านเศรษฐกิจได้

สำหรับประเด็นการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปี ๒๕๖๖ ซึ่งมีผู้สูงอายุจำนวน ๑๑ ล้านคน ต้องใช้งบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเงิน ๘๗๕,๐๐๐ กว่าล้านบาท และคาดการณ์ในปี ๒๕๖๗ จะมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง ๕๙ - ๖๐ ปี ประมาณ ๙ แสนกว่าคน คาดการณ์ว่าจะมี ผู้สูงอายุประมาณ ๑๔ ล้านคน และต้องใช้งบประมาณสำหรับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

ประเด็นการกำหนดเกณฑ์ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า TPMPAP สำหรับผู้สูงอายุที่มีความยากจน พบว่าอาจเกิดปัญหาการตกหล่นของผู้สูงอายุ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้จะดำเนินการโดยใช้ช่องทางของการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และท้องถิ่น ทำการสำรวจกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุทั้ง ๓ กลุ่ม ตัดสังคม ตัดบ้าน ตัดเตียง เพื่อนำข้อมูลกลุ่มบุคคลเหล่านี้เข้ามาบริหารจัดการข้อมูลให้ถูกต้อง และมีแนวคิดในการพยายามดึงศักยภาพกลุ่มบุคคลเหล่านี้ให้มีทักษะความสามารถในการประกอบอาชีพและอยู่อาศัยภายในชุมชน

## ๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุมิหลักรวมกันคือการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นมาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุ เพียงแต่มีหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และการกำหนดให้มีคณะกรรมการ ตามกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ตลอดจนแหล่งที่มาของรายได้สำหรับจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ที่แตกต่างกัน

ประเด็นการตั้งคณะกรรมการในร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม สามารถยังคงให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย คงเดิม และอาจมีการตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยเฉพาะได้

สำหรับประเด็นการสนับสนุนให้บุคคลมีการออมเพื่อความมั่นคงทางด้านรายได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างกระทรวงการคลังจัดทำร่างกฎหมายกองทุนการออม เพื่อให้บุคคลมีรายได้เลี้ยงดูตนเองในวัยสูงอายุ โดยให้มีการเสนอกฎหมายภายในหนึ่งปีนับแต่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ คือ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ - ๖๐ ปี ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อให้แรงงานในระบบได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มเติม และมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในเรื่อง การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่องเศรษฐกิจ เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายเกิดจากแรงงานในระบบส่วนใหญ่มีรายได้หลังเกษียณที่ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต แรงงานในระบบที่ส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพียงช่องทางเดียว ได้แก่ ลูกจ้างภาคเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ และพนักงานของรัฐ จะมีรายได้หลังเกษียณต่ำกว่าระดับรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอที่อัตราร้อยละ ๕๐ - ๖๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะตกสู่ภาวะยากจนในช่วงชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน จึงได้มีการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้น

## ๓. สำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณมีหน้าที่ในการดูแลประมาณของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ซึ่งระบบงบประมาณในภาพรวมแต่ละปีจะจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีหน่วยงานสำคัญคือกระทรวงการคลัง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ

มีการประชุมร่วมกัน เพื่อศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจเพื่อพิจารณากำหนดวงเงินในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแหล่งที่มาของรายได้และกรอบวงเงิน ซึ่งจะเป็นไปตามแนวทางการทำงบประมาณตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติรวมถึงนโยบายรัฐบาล สำนักงบประมาณจะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายงบประมาณให้สอดคล้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในการขับเคลื่อนประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและให้เป็นที่ไปตามนโยบายของรัฐบาลนั้นจะมีกรอบการจัดสรรเพื่อความมั่นคง เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตของคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการจัดสรรงบประมาณให้กับประชากรผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปี เนื่องจากสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทยมีมากขึ้นและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้จัดสรรงบประมาณ ๘๗,๕๘๐.๐๘๑๒ ล้านบาท มีเป้าหมายผู้สูงอายุจำนวน ๑๑,๐๒๘,๐๒๐ คน อย่างไรก็ตามรัฐบาลพยายามขยายฐานการช่วยเหลือให้ครอบคลุมกลุ่มประชาชนมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มความมั่นคงและคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ

สำหรับกรอบวงเงินงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จะมีกรอบวงเงินจำนวน ๓,๔๘๗,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๖ จำนวน ๒๙๕,๐๐๐ ล้านบาท (ประมาณร้อยละ ๙) เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ประมาณร้อยละ ๓ - ๕ แต่เนื่องจากมีสถานการณ์ปัญหาโควิด ๑๙ ทำให้เกิดความผันผวน สำหรับงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๗ สถานการณ์ต่าง ๆ เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติและสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นทำให้เกิดผลต่อดีรัฐบาลในเรื่องการขยายสวัสดิการต่าง ๆ เป็นการเอื้อให้สำนักงบประมาณสามารถจัดทำงบประมาณได้ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการของนโยบายรัฐบาลได้เพิ่มขึ้น

สำนักงบประมาณได้จัดทำงบประมาณด้านผู้สูงอายุ จากข้อมูลย้อนหลัง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๖) งบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีเป้าหมายจากปี ๒๕๖๔ จำนวน ๑๐.๒ ล้านคน ใช้งบประมาณ ๘๑,๐๐๐ กว่าล้านบาท และมีการใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยในปี ๒๕๖๗ คาดว่าจะใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า ๙๑,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้หากรวมงบประมาณสวัสดิการด้านอื่น ๆ ของผู้สูงอายุ เช่น เรื่องการศึกษา การรักษาพยาบาล ตลอดจนเรื่องของกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับช่วยเหลือทุกช่วงวัย คาดว่าจะต้องใช้งบประมาณ จำนวน ๗๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

สำหรับการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมในการดูแลผู้สูงอายุปี ๒๕๖๗ (ข้อมูลจากคณะรัฐมนตรี) มีเป้าหมายทั้งหมด ๑๑,๘๓๔,๖๔๐ คน คิดเป็นเงินจำนวน ๙๓,๒๑๕.๑๒๗๑ บาท ซึ่งหากพิจารณาถึงเกณฑ์ในการคำนวณงบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุสามารถคำนวณจากจำนวนเงิน ๙๓,๒๑๕.๑๒๗๑ บาท ซึ่งวงเงินและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ (ข้อมูลจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖) มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๓,๔๘๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๒๖ นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า (Value for Money : VfM) โดยใช้หลักการ “3E” ประกอบด้วย Economy (ประหยัด) พิจารณาจากงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานน้อยที่สุด Efficiency (ประสิทธิภาพ) พิจารณาจากผลสำเร็จการดำเนินงาน Effectiveness (ประสิทธิผล) พิจารณาจากผลลัพธ์ในการดำเนินงานและการวิเคราะห์

โดยใช้หลักการ “3R” ประกอบด้วย Review การทบทวนปรับลดงบประมาณจากการประเมินผลสำเร็จของการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา Redeploy ปรับลดงบประมาณตามผลสำเร็จในการดำเนินงาน/ทบทวนค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น/ชะลอ/ยกเลิก และ Replace การนำวงเงินที่ปรับลดมาจัดสรรอย่างเหมาะสม

### ประเด็นซักถามของคณะอนุกรรมการ

๑. แผนการใช้งบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ถึง ๒๕๗๐ มีวิธีการคำนวณการใช้งบประมาณอย่างไร และต้องใช้งบประมาณจริงเป็นจำนวนเท่าใดเพื่อรองรับการจ่ายบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ โดยแยกเป็นงบประมาณรายปี ซึ่งไม่รวมงบประมาณสำหรับข้าราชการ

งบประมาณในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ จำนวน ๙๓,๒๑๕.๑๒๗๑ บาท ในปี ๒๕๖๗ มีจำนวนผู้สูงอายุ จำนวน ๑๑,๘๓๔,๖๔๐ คน ซึ่งเป็นตัวเลขที่ไม่รวมจำนวนของข้าราชการ เป็นตัวเลขข้อมูลสถิติมาจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก แต่อาจมีความคลาดเคลื่อนเล็กน้อย เป็นงบบุคลากรที่อยู่ในงบการกระจายอำนาจของสำนักงบประมาณเพียงหน่วยงานเดียว แผนการใช้งบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ถึง ๒๕๗๐ สามารถคำนวณการใช้งบประมาณจากฐานผู้สูงอายุปี ๒๕๖๗ ซึ่งในแต่ละปีจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ ๖ - ๗

๒. ที่มาของงบประมาณ และศักยภาพการคลังของภาครัฐ (Fiscal Space) สำหรับงบบำนาญพื้นฐานประชาชนแต่ละปี มาจากกรอบงบประมาณโดยรวมที่เพิ่มขึ้น หรือต้องลดงบประมาณอะไรบ้าง เพื่อนำมาจัดสรรส่วนนี้

การวิเคราะห์งบประมาณที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นบำนาญพื้นฐานประชาชน ตามกรอบแนวคิดของคณะอนุกรรมการ โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๖ ยุทธศาสตร์ ๘๕ แผนย่อย ภายใต้แผนแม่บท ๒๓ แผนตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งภาพรวมกรอบวงเงินงบประมาณที่จะต้องพิจารณาวิเคราะห์งบประมาณแบบบูรณาการทุกมิติ และสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ มีประชากรผู้สูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๑๑.๖ ล้านคน หรือร้อยละ ๑๗.๕ ของประชากรทั้งประเทศ และตั้งแต่ปี ๒๕๖๖ เป็นต้นไปจะมีจำนวนผู้สูงอายุ อายุ ๖๐ ปี ปีละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน และในปี ๒๕๖๗ มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ร้อยละ ๒๘ ของประชากรทั้งประเทศ ขณะที่การเกิดในปี ๒๕๖๒ มีจำนวนลดต่ำลงเหลือเพียง ๖.๑ แสนคน ที่ผ่านมารัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (Social Welfare for Elderly) มาตลอด โดยดำเนินการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ

### ๔. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและการจัดทำนโยบายและมาตรการด้านการคลังระบบการเงินเสนอแนะจัดทำนโยบาย แผนและมาตรการเกี่ยวกับระบบการเงิน การออม การลงทุนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการให้บริการทางการเงินภาคประชาชนและพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการเงินฐานราก ซึ่งในปัจจุบันมีการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยมีมาตรการเพิ่มจำนวนบุคคลในการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ การจ่ายเงินบำนาญพื้นฐาน และการสนับสนุนงบประมาณให้กับกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ

(กอกช.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) เพื่อสร้างหลักประกันความเสี่ยงด้านรายได้ของประชาชน

ประเด็นงบประมาณสวัสดิการผู้สูงอายุและการปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษี ซึ่งงบประมาณสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงการคลังรับผิดชอบงบประมาณสวัสดิการของผู้สูงอายุเป็นหลัก คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปัจจุบันมีผู้สูงอายุ จำนวน ๑๑ ล้านคน ใช้งบประมาณ ๘๗,๕๘๐ ล้านบาทต่อปี ส่วนสวัสดิการเสริม ๒ ส่วนเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตให้ผู้สูงอายุ คือ โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ สำหรับผู้มีรายได้น้อย จำนวน ๑๓ ล้านคน เป็นผู้สูงอายุ จำนวน ๕.๔ ล้านคน ใช้งบประมาณ ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ จำนวน ๕.๔ ล้านคน ใช้งบประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งสวัสดิการทั้ง ๒ ประเภท เป็นส่วนเสริม นอกเหนือจากในส่วนของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษี เมื่อแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลมาจากการจัดเก็บภาษี การปฏิรูประบบภาษี กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ขณะนี้มีการศึกษาและจัดตั้งคณะทำงานโดยพิจารณาใน ๔ มิติ คือ ๑) การสร้างความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน เช่น การลดภาษีเงินได้นิติบุคคลและลดต้นทุนการประกอบธุรกิจ ๒) เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) การทำธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบออนไลน์และการค้าขายข้ามพรมแดน การจัดเก็บภาษีจึงต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม รวมถึงการใช้ใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ (e-Tax invoice) ที่ลดต้นทุนผู้ประกอบการและประชาชน ๓) เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) การทำธุรกิจควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการทางภาษีจะถูกนำมาใช้เพื่อการส่งเสริมด้วย และ ๔) ความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลังดำเนินการศึกษาการปฏิรูปภาษีมาโดยตลอด แต่เป็นการปฏิรูปในลักษณะแบ่งแยกตามประเภทภาษี เช่น ภาษีน้ำตาล เป็นการดำเนินการร่วมกับกรมสรรพสามิตเพื่อรักษาสุขภาพของประชาชน เป็นต้น ส่วนรายจ่ายภาษี (Tax expenditure) คือ รายได้ของรัฐที่ลดลงเนื่องจากการให้สิทธิการหักลดหย่อนภาษีต่าง ๆ สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่รัฐใช้ส่งเสริมการลงทุน มีประสิทธิภาพในการบังคับนักลงทุนให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อแลกกับส่วนลดภาษี เช่น การยกเว้นภาษีในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (Tax holiday) เป็นต้น ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการปรับเงื่อนไขในการส่งเสริมการลงทุนให้เข้มงวดยิ่งขึ้น และปรับมาตรการให้มีความเหมาะสม คุ่มค่าและไม่สูญเสียรายจ่ายภาษีมากเกินไป สำหรับภาษีความมั่งคั่ง หรือภาษีคนรวย (Wealth Tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากมูลค่าสุทธิ (Net Worth) ของแต่ละบุคคล ซึ่งมูลค่าสุทธิ คือ ส่วนต่างระหว่างสินทรัพย์และหนี้สิน มีข้อดีในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ แต่จะมีปัญหาในการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนกับภาษีอื่น ๆ ที่เก็บจากทรัพย์สิน ทั้งภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และภาษีมรดก รวมถึงความยุ่งยากในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ส่วนภาษีลาภลอย (Windfall Tax) เป็นภาษีที่เก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐด้านคมนาคม เช่น ที่ดินบริเวณที่มีการสร้างรถไฟฟ้า ที่ดินบริเวณสนามบิน เป็นต้น เมื่อพื้นที่มีมูลค่าที่ดินสูงขึ้นจากการลงทุนของรัฐ รัฐควรได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บภาษี ซึ่งการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการศึกษา

งบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมในปี ๒๕๖๖ ใช้งบประมาณไปทั้งสิ้น ๗๕๔,๙๘๔ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินหลักประกันรายได้สำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มข้าราชการพยาบาล ซึ่งเป็นหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสำหรับประชาชนทุกคน ส่วนสวัสดิการของผู้สูงอายุจำนวน ๑๑ ล้านคน ประกอบด้วยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ใช้งบประมาณ ๘๗,๕๘๐ ล้านบาทต่อปี และสวัสดิการเสริม ๒ ส่วน สวัสดิการเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตให้ผู้สูงอายุ คือ โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ สำหรับผู้มีรายได้น้อย และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ งบประมาณในส่วนสวัสดิการเสริม อาจมีความซ้ำซ้อนกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่หน่วยงานได้ให้ความเห็นว่า กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยสมควรได้รับการดูแลเพิ่มเติม

### ประเด็นซักถามของคณะอนุกรรมการ

๑. ข้อมูลการใช้งบประมาณสำหรับสวัสดิการของผู้สูงอายุ ในปัจจุบันที่มีความซ้ำซ้อนกัน มีจำนวนเท่าใด ดำเนินการโดยหน่วยงานใดบ้าง และใช้งบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด

ปัจจุบัน รัฐบาลได้จัดให้มีสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุประกอบด้วย

๑.๑ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สำหรับประชาชนสัญชาติไทยที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องมาลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นรายเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ ดังนี้

อายุ ๖๐ - ๖๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อัตรา ๖๐๐ บาท/คน/เดือน

อายุ ๗๐ - ๗๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อัตรา ๗๐๐ บาท/คน/เดือน

อายุ ๘๐ - ๘๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อัตรา ๘๐๐ บาท/คน/เดือน

อายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อัตรา ๑,๐๐๐ บาท/คน/เดือน

ณ ปี ๒๕๖๖ มีผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้งสิ้นจำนวน ๑๑.๐๓ ล้านคน และดำเนินการ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยในปี ๒๕๖๖ คาดว่าใช้งบประมาณจำนวน ๘๗,๕๘๐ ล้านบาท

๑.๒ โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๕ สำหรับบุคคลผู้มีรายได้น้อย (รายได้ต่อปีไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรสวัสดิการสังคมของภาครัฐให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

ณ กันยายน ๒๕๖๖ มีผู้ได้รับสิทธิโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๕ และยืนยันตัวตนแล้วทั้งสิ้นจำนวน ๑๓.๘๑ ล้านราย และดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง โดยในปี ๒๕๖๖ คาดว่าใช้งบประมาณ จำนวน ๓๕,๕๑๕ ล้านบาท โดยเป็นผู้สูงอายุ ๕.๔๖ ล้านราย และคาดว่าใช้งบประมาณ จำนวน ๑๔,๐๔๑ ล้านบาท

๑.๓ มาตรการการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ซึ่งได้รับเงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ จากภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสุราและยาสูบ ในอัตราร้อยละ ๒ ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ ตามกฎหมายดังกล่าว สูงสุดปีงบประมาณละไม่เกิน ๔,๐๐๐ ล้านบาท

ณ ปี ๒๕๖๖ มีผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๕ และยืนยันตัวตนแล้วทั้งสิ้นจำนวน ๕.๔๖ ล้านราย และดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง โดยในปี ๒๕๖๖ คาดว่า ใช้เงินจำนวน ๔,๐๐๐ ล้านบาท

หมายเหตุ งบประมาณโครงการลงทะเบียนเพื่อบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้สูงอายุคำนวณจากงบประมาณหารจำนวนผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและคูณจำนวนผู้สูงอายุผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

จากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุด้านหลักประกันรายได้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจัดให้ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ยกเว้นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยกลุ่มเปราะบางจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติม ผ่านโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งปี ๒๕๖๕ มีจำนวนผู้สูงอายุที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน ๕.๔๖ ล้านคน และใช้งบประมาณจำนวน ๑๘,๐๔๑ ล้านบาท (งบประมาณจากโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๕ จำนวน ๑๔,๐๔๑ ล้านบาท และมาตรการการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน ๔,๐๐๐ ล้านบาท) เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิต ได้อย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ ผู้สูงอายุกลุ่มเปราะบางจะได้รับความช่วยเหลือทั้งในรูปแบบเงินและสิทธิประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นการจัดสวัสดิการที่ซ้ำซ้อนกันในด้านสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ และการดำเนินการของหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในกลุ่มเปราะบาง

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น เป็นภารกิจในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณ และกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตารางที่ ๖ ข้อมูลสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง

ประเภทสวัสดิการ	กลุ่มผู้ได้รับความช่วยเหลือ	งบประมาณ (ล้านบาท)	หน่วยงานรับผิดชอบ	หมายเหตุ
๑ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	กลุ่มผู้สูงอายุจำนวน ๑๑.๐๓ ล้านคน	๘๗,๕๘๐	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	โอนจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุผ่านระบบของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
๒. โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๕	กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่เป็นผู้สูงอายุจำนวน ๕.๔๖ ล้านคน	๑๔,๐๔๑	กระทรวงการคลัง	เป็นการช่วยเหลือเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
๓. มาตรการการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ	กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่เป็นผู้สูงอายุจำนวน ๕.๔๖ ล้านคน	๔,๐๐๐	กระทรวงการคลัง	

๒. แนวทางในการปฏิรูปภาษี ที่มีการศึกษาและจัดทำแผนการดำเนินการไว้ในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว มีการศึกษาแนวทางการปฏิรูปภาษีประเภทใดบ้าง เช่น รายจ่ายภาษี (Tax expenditure) ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ภาษีความมั่งคั่ง ตลอดจนภาษีประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้ การปฏิรูปดังกล่าวสามารถเพิ่มงบประมาณให้กับประเทศเป็นจำนวนเท่าใด

ตารางที่ ๗ งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการปี ๒๕๖๖

หน่วย: ล้านบาท

สวัสดิการ	งบประมาณ
<b>บุคลากรภาครัฐ</b>	<b>๔๗๕,๒๗๐</b>
- เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	๓๒๒,๗๙๐
- เงินสำรอง/สมทบ/ชดเชยข้าราชการ	๗๕,๙๘๐
- เงินสมทบลูกจ้างประจำ	๕๐๐
- ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงาน	๗๖,๐๐๐
<b>ประชาชนทั่วไป</b>	<b>๒๗๙,๗๑๔</b>
- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	๘๗,๕๘๐
- กองทุนการออมแห่งชาติ	๓๓๔
- กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	๑๔๒,๒๙๘
- กองทุนประกันสังคม	๔๙,๔๓๒
- กองทุนผู้สูงอายุ	๗๐
<b>งบประมาณรายจ่ายสวัสดิการฯ ทั้งหมด</b>	<b>๗๕๔,๙๘๔</b>

หมายเหตุ: ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณ (กรอบวงเงินงบประมาณ)

๓. การปฏิรูปภาษี มีกฎหมายและระเบียบใดบ้างที่เกี่ยวข้อง และมีแนวทางอย่างไร ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบเพื่อการปฏิรูปภาษี

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจกรณีมีการจัดทำบำนาญพื้นฐานประชาชนให้แก่ผู้ที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป คนละ ๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน

หากมีการให้บำนาญพื้นฐานประชาชนให้แก่ผู้ที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป จำนวนประมาณ ๓,๐๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งคาดว่าจะใช้งบประมาณกว่า ๕ แสนล้านบาท ในปี ๒๕๖๗ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพิ่มการบริโภคภายในประเทศ และภาคการผลิตขยายตัว อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานดังกล่าว จะก่อให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณระยะยาวเพิ่มขึ้น จึงควรพิจารณาถึงความจำเป็นในการได้รับความช่วยเหลือของแต่ละบุคคลด้วยเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

๔. การปฏิรูปภาษีดังกล่าวข้างต้น มีข้อดีข้อเสียอย่างไร และควรดำเนินการในช่วงเวลาใด เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

การปฏิรูปภาษี

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายจากปัจจัยเสี่ยงรอบด้าน ทั้งจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ซึ่งส่งผลต่ออุปสงค์และอุปทานในตลาดโลก การดูแลสวัสดิการต่าง ๆ รวมทั้งรายจ่ายจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่องและไม่เพียงพอกับรายได้ที่จัดเก็บได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งการ

จัดเก็บรายได้รัฐบาล โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยให้สามารถรองรับภาระรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

นอกจากเป้าหมายด้านการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอและเกิดความยั่งยืนทางการคลังแล้ว ระบบภาษีที่เหมาะสมต้องส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและทั่วถึง โดยจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและอยู่บนพื้นฐานของแนวทางปฏิบัติ ที่ดีของสากล (International Best Practices) ดังนั้น แนวทางการเร่งการจัดเก็บรายได้รัฐบาลของ กระทรวงการคลังจึงมี ๔ เป้าหมายหลัก ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี คือ

**เป้าหมายที่ ๑ ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันและสนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (Competitiveness and Sustainable Economic Growth)**

โครงสร้างภาษีของประเทศไทยจะต้องสามารถแข่งขันได้กับนานาชาติ มีระบบภาษีที่เข้าใจง่าย รองรับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศอย่างยั่งยืน โดยจำเป็นต้องพิจารณา ระบบภาษีของประเทศไทยทั้งระบบ ทั้งในด้านโครงสร้างภาษีและการบริหารจัดการภาษี เพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น จากทั้งภาษีทางตรง (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น) และภาษีทางอ้อม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น) พิจารณาทบทวนการยกเว้นและลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ รวมไปถึง การขยายฐานภาษีการปรับโครงสร้างภาษีประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่ดีของสากล การศึกษา แนวทางการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ และการสนับสนุนการเชื่อมต่อข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของหน่วยงาน รัฐและภาคธุรกิจผ่านระบบ National Single Window ให้สะดวก รวดเร็ว และลดต้นทุนในการทำธุรกิจ เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

**เป้าหมายที่ ๒ รองรับกับเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)**

เนื่องจากยุคปัจจุบันเป็นยุคแห่ง Digital Economy กระทรวงการคลังได้นำเทคโนโลยี และนวัตกรรมมาใช้เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีของประเทศให้สะดวก รวดเร็ว ง่ายต่อการชำระภาษี ของประชาชน และต้องเพิ่มการใช้เทคโนโลยีให้มากขึ้น อาทิ การยื่นภาษีและขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถทำได้ทางออนไลน์ การพัฒนาระบบภาษีอิเล็กทรอนิกส์และการจัดทำแอปพลิเคชันสำหรับชำระภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและผู้ประกอบการให้มากที่สุด (Digitalization of Tax Compliance for all businesses) การพัฒนาระบบภาษีให้ทันสมัยยังรวมถึงการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพ และเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยเฉพาะภาษีจากการค้าขายออนไลน์ ธุรกิจดิจิทัล (e-Business) และธุรกรรมออนไลน์ (e-Commerce) ซึ่งจะได้มีการพัฒนาระบบและแนวทางในการจัดเก็บภาษีสำหรับธุรกิจในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลให้ผู้ค้าขายออนไลน์และผู้ค้าสินค้าและบริการปกติเสียภาษีอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังจะมีการนำเทคโนโลยี ใหม่ ๆ อาทิ Data Analytics ในการวิเคราะห์ข้อมูลภาษีและธุรกรรมทางการเงิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ กลุ่มผู้เสียภาษีที่มีความเสี่ยงในการหลีกเลี่ยงภาษีได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างมาตรการสำคัญที่ดำเนินการไปแล้ว อาทิ

(๑) การพัฒนาระบบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยวผ่านแอปพลิเคชัน Thailand VRT ด้วย ระบบ Blockchain แบบดิจิทัลเต็มรูปแบบแห่งแรกของโลก (The World's First VAT Refund for Tourists App powered by Blockchain)

(๒) การพัฒนาการยื่นแบบ e-Filing ระบบการจัดทำใบกำกับภาษีและใบรับอิเล็กทรอนิกส์ (e-Tax Invoice/e-Receipt) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ของประเทศ

(๓) การกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานข้อมูลทางการเงินให้แก่กรมสรรพากร ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยนำส่งครั้งแรกภายใน วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีเข้าสู่ระบบภาษีอย่างครบถ้วน และสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษี

(๔) มาตรการ VAT on e-Service ตามพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๕๓) พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๔ เป็นต้นมา ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) จากต่างประเทศและอิเล็กทรอนิกส์แพลตฟอร์มต่างประเทศที่มีรายรับมากกว่า ๑.๘ ล้านบาทต่อปีจากการให้บริการ แก่ผู้ใช้บริการในประเทศไทยจดทะเบียน VAT และนำส่ง VAT ให้แก่กรมสรรพากร ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความเท่าเทียมให้แก่ผู้ประกอบการในไทยและต่างประเทศ

(๕) มาตรการช้อปดีมีคืน ปี ๒๕๖๖ ซึ่งได้กำหนดให้สามารถลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มากขึ้น รวมหากผ่านระบบ e-Tax Invoice & e-Receipt ซึ่งเป็นการสนับสนุนการใช้ระบบภาษีอิเล็กทรอนิกส์ และช่วยให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการปฏิบัติหน้าที่ทางภาษีลดลง เพราะ e-Tax Invoice และ e-Receipt มีต้นทุนต่ำกว่าแบบกระดาษและยังสามารถหักจ่ายการลงทุนและค่าใช้จ่ายในระบบ e-Tax Invoice และ e-Receipt ได้ ๒ เท่าตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๗๑๘) พ.ศ. ๒๕๖๔ และประชาชนไม่ต้องเก็บรักษาใบกำกับภาษีหรือใบรับและไม่ต้องนำส่งให้แก่กรมสรรพากร โดยสามารถใช้ข้อมูล e-Tax Invoice และ e-Receipt ในฐานะข้อมูลของกรมสรรพากรในการยื่นแบบแสดงรายการภาษี (กรมสรรพากร จะนำขึ้นบน My Tax Account ปีภาษี ๒๕๖๖ ที่จะยื่นแบบฯ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๗) และเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรจะไม่ขอให้ส่งใบกำกับภาษีหรือใบรับอีก ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาคืนภาษีสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว

### เป้าหมายที่ ๓ ส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)

**การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจต้องควบคู่ไปกับการรักษาสภาพแวดล้อมที่เราอยู่อาศัย** เพื่อให้การเติบโตของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยั่งยืน ระบบภาษีจะต้องคำนึงถึงการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชน ลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์และการดำเนินชีวิตของคนที่ส่งผลกระทบต่อก๊าซเรือนกระจก ทำให้โลกร้อนขึ้น มลภาวะของประเทศและของโลกแย่ลง รวมไปถึงสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนในช่วงนี้ของทุกปีคือ ภาวะผลกระทบจากฝุ่นละออง PM ๒.๕ การเร่งการจัดเก็บรายได้รัฐบาลจะคำนึงถึงการส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียวที่จะทำให้ประชาชน ผู้ผลิตและผู้บริโภคคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมผ่านกลไกทางภาษีและมิใช่ภาษี อาทิ (๑) การปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ที่ส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า โดยปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ไฟฟ้าให้ต่ำกว่ารถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายใน สำหรับรถยนต์ไฟฟ้าที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of

Investment: BOI) (๒) การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น การลดหย่อน/หักรายจ่ายกรณี บริจาคเพื่อ กิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับกำไรสุทธิที่เกิดจากการขายคาร์บอนเครดิตในประเทศ ภายใต้โครงการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกภาคสมัครใจ การลดอัตราอากรขาเข้าเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานหรือ ที่รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (๓) การจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว โดยขอให้ส่วนราชการภายใต้บังคับระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและ บริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ของหน่วยงานภาครัฐ (๔) การออกพันธบัตรเพื่อความยั่งยืน (Sustainability Bond) ที่มีเงื่อนไขทาง การเงินเหมือนกับพันธบัตรทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์ของการระดมทุนที่เฉพาะเจาะจงว่า จะนำไปสนับสนุน ในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือเป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบการระดมทุนเพื่อความยั่งยืน

**เป้าหมายที่ ๔ เป็นธรรม ทัวถึง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนโครงข่าย**  
**รองรับทางสังคมและสุขภาพ (Social Safety Net and Health Sector)**

**ระบบภาษีที่ที่จะต้องเป็นระบบภาษีที่เป็นธรรมและทัวถึง** ในขณะที่โครงสร้าง การจัดเก็บภาษียังต้องสนับสนุนเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม รวมไปถึงสนับสนุน ระบบดูแลสุขภาพของประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นกับประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ และภาวะปัจจุบันที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่แพร่ระบาดไปทั่วโลก ระบบภาษีต้องมีความเป็นธรรมและมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน ในสังคม ทั้งตามหลักความเป็นธรรมในแนวนอน (ผู้มีเงินได้เท่ากันต้องเสียภาษีอากรเท่ากัน) และหลัก ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (ผู้มีเงินได้มากกว่าควรเสียภาษีในสัดส่วนมากกว่าผู้มีเงินได้น้อยกว่า) โดยจะ พิจารณาอัตราภาษีต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

#### ๕. กรมสรรพากร

กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บรายได้ภาษีให้ภาครัฐเพื่อเป็นรายได้ ให้รัฐบาลนำมาใช้พัฒนาประเทศ กำกับและตรวจสอบการปฏิบัติด้านภาษีตามมาตรฐาน พิจารณา ปรับปรุงตัวบทกฎหมายและระบบการบริหาร จัดเก็บภาษีเพื่อส่งเสริมการออม การลงทุน การแข่งขัน ในการผลิตและการส่งออก โดยรัฐมีรายรับจากประชาชนผ่านการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ขณะเดียวกัน รัฐก็มีรายจ่ายให้กับประชาชนไม่ว่าจะผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดสรรและกระจาย สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การรักษากฎหมายและการจัดระเบียบสังคม หากรายรับและรายจ่ายของ ภาครัฐมีความสมดุลย่อมส่งผลให้สถานการณ์การคลังมีเสถียรภาพ เอื้อให้รัฐบาลสามารถจัดสรร งบประมาณเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งจากภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๖ ถึง ปี ๒๕๖๗ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมสรรพากรคาดการณ์ว่าจะเก็บภาษีได้เกินกว่า ปีที่แล้ว ทั้งนี้ในเดือนตุลาคมกรมสรรพากรสามารถจัดเก็บภาษีได้เกินกว่าที่ประมาณการไว้ประมาณ ร้อยละ ๕ และหากจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓ จะสามารถทำตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้

ภาพรวมรายรับของประเทศไทยจากการจัดเก็บภาษี โดยกรมสรรพากรมีส่วน รายได้ในการจัดเก็บภาษี ประมาณร้อยละ ๗๐ โดยประมาณครึ่งหนึ่งมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อเป็น รายได้ของแผ่นดิน ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ จัดเก็บภาษีได้เกินเป้าไปประมาณ ๑๐๐,๐๐๐

กว่าล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้จำนวน ๓.๔๘ ล้านล้านบาท ทั้งนี้กรมสรรพากรได้ตั้งเป้าหมายในการจัดเก็บภาษี ประมาณ ๒.๒๗๖ ล้านล้านบาท

กรณีการจัดให้มีสถานบันเทิงแบบครบวงจร Entertainment Complex จะเป็นอีกทางหนึ่งที่ทำให้รายได้ภาษีเพิ่มขึ้น เช่น กรณีแพลตฟอร์มต่างประเทศที่ให้บริการในประเทศไทย ได้มีการทำ e - service ทำให้สามารถมีรายได้จากการเก็บภาษี ซึ่งในปีล่าสุดสามารถจัดเก็บภาษีได้จำนวน ๖,๗๐๐ ล้านบาท สำหรับภาษีธุรกิจเฉพาะจากการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์เก็บภาษีได้ร้อยละ ๐.๑ จากยอดขาย คาดการณ์จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีประมาณ ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม สรรพากรได้มีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ Big data analysis มาใช้วิเคราะห์ธุรกิจที่มีศักยภาพ มีการใช้ Ebit holding tag คือเป็นการยื่นภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้สามารถเช็ครายได้และการยื่นภาษีได้ว่าเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งเป็นการช่วยปิดช่องว่างทางภาษีได้

## ๖. กรมสรรพสามิต

กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อเป็นรายได้ให้แก่ภาครัฐจากสินค้าและบริการที่มีเหตุผลความจำเป็นเฉพาะอย่าง รวมถึงการตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตสามารถแบ่งกลุ่มได้ ดังนี้ กลุ่มภาษีเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจ เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษिरถยนต์ กลุ่มภาษีสินค้าทำร้ายสุขภาพ เช่น ภาษีสสุรา ภาษียาสูบ ภาษีเบียร์ และกลุ่มอื่น ๆ เช่น ภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อม ภาษีพลังงาน รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่ รวมถึงภาษีสินค้าสถานบริการ เป็นต้น ในการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ สามารถจัดเก็บรายได้ เป็นจำนวนเงิน ๔๗๗,๑๓๑ ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้

ประเด็นภาษีค่าความหวาน (ปริมาณน้ำตาล) เป็นมาตรการภาษี ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๖ กรมสรรพสามิตจะเริ่มปรับขึ้นภาษีความหวานตามปริมาณน้ำตาล ระยะที่ ๓ หลังสิ้นสุดระยะเวลาคงภาษี ๖ เดือน ตามมติคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๖ หลังจากมีการปรับอัตราภาษีความหวานส่งผลให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นต่ำกว่าร้อยละ ๑ และสำหรับภาษีความเค็ม ขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษา โดยมีความมุ่งหวังให้ผู้บริโภคเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคให้มีสุขภาพที่ดี

ประเด็นภาษียาสูบ หลังจากมีการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ มีปริมาณการบริโภคยาสูบลดลงจากเดิม เมื่อเปรียบเทียบปริมาณล้านซองค่าเฉลี่ยต่อปี ปริมาณลดลง ๑,๔๐๐ ล้านซอง และหลังจากปรับโครงสร้างมีปริมาณลดลงเรื่อย ๆ ส่วนปริมาณการบริโภค โดยอ้างอิงข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุข มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยจัดเก็บภาษีต้นทาง และปลายทาง คือการบริโภค ซึ่งพบว่าข้อมูลย้อนหลัง ๑๐ ปี มีความสอดคล้องกัน

ประเด็นภาษिरถยนต์เก่า เป็นแผนการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีในอนาคตต้องมีการพิจารณาศึกษา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและประชาชน ดังนั้นในการออกมาตรการภาษีจำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อเฉพาะผลกระทบต่อภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม กรมสรรพสามิตยังมีสินค้าที่สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นแต่ต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้ คือ ภาษีเบียร์ ภาษีสสุรา เนื่องจากมีการส่งเสริมกิจกรรมในสถานบันเทิง และคาดการณ์ว่าในการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีเบียร์ ภาษีสสุรา จะมีการนำเรื่องการผลิตสุรากลั่นเข้าเสนอพิจารณาด้วย ซึ่งปัจจุบันตลาดการผลิตสุรา เบียร์ มีผู้ประกอบการรายใหญ่ประมาณ ๔ - ๕ ราย และมีผู้ประกอบการ

รายย่อย สุราชุมชน การจัดเก็บภาษีสุรา ภาษีเบียร์ จะมีการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีตามขนาดของผู้ประกอบการ

กรมสรรพสามิตมีแผนการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีจากแบตเตอรี่รถยนต์ ขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับปรุงโครงสร้างภาษี การจัดเก็บภาษีจากผู้ผลิตหรืออุตสาหกรรมแบตเตอรี่ที่เสื่อมสภาพ ไม่มีมาตรฐานมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ประกอบการที่มีแนวทางในการจัดการที่ดีและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ จะมีมูลค่าประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท

### ประเด็นซักถามของคณะอนุกรรมการ

#### ๑. ประเมินความเป็นไปได้ของการจัดเก็บภาษีจากอุตสาหกรรมธุรกิจกัญชา

ปัจจุบันกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีตามหลักสินค้าที่เกินความจำเป็นต่อการบริโภค และตามหลักสินค้าที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม สุขภาพ หรือสิ่งแวดล้อม โดยกัญชาเป็นพืชตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๔๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย ยกเว้นวัตถุประสงค์หรือสารที่กำหนด เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้ผลิตในประเทศเท่านั้น และต้องมีคุณภาพหรือมาตรฐานเป็นไปตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวัตถุประสงค์และสารตามประกาศดังกล่าวนั้น อนุญาตให้ใช้เป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร และเครื่องดื่มพร้อมบริโภค โดยมีเกณฑ์กำหนดปริมาณสารออกฤทธิ์ ได้แก่ สารแคนนาบิไดออล (Cannabidiol, CBD) และ สารเตตราไฮโดรแคนนาบิไดออล (Tetrahydrocannabinol, THC) ในปริมาณที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ไม่ออกฤทธิ์ทางประสาท อีกทั้งยังไม่อนุญาตให้ผสมพร้อมกันกับคาเฟอีนธรรมชาติ และคาเฟอีนสังเคราะห์

ดังนั้น ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายอนุญาตให้มีการใช้กัญชาเพื่อสันทนนาการเสรีที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม โดยกระทรวงสาธารณสุขอนุญาตเฉพาะผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของกัญชา ซึ่งไม่จัดเป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสุขภาพ เนื่องจากมีกฎหมายกระทรวงสาธารณสุข ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานอย่างเคร่งครัด โดยหากสินค้าที่มีส่วนผสมของกัญชาที่กฎหมายอนุญาตนั้นเป็นสินค้าในพิกัดภาษีสรรพสามิต จะเป็นสินค้าที่ถูกจัดเก็บตามหลักสินค้าที่เกินจำเป็นต่อการบริโภคเท่านั้น

#### ๒. มูลค่ารายได้ภาษีสุรา กรณีหากมีการเปิดสุราเสรี

กรมสรรพสามิตได้ออกกฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อเปิดสุราเสรีที่มีไซ้เพื่อการค้า และได้มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๓๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อให้สอดคล้องกับการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยการจัดเก็บภาษีสุราที่มีไซ้เพื่อการค้าเป็นการจัดเก็บภาษีสุราจากผู้ผลิตกลุ่มใหม่ ซึ่งผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนโดยมีการกำหนดปริมาณการผลิตไม่เกิน ๒๐๐ ลิตรต่อปี ทั้งนี้ ผู้ผลิตสุราที่มีไซ้เพื่อการค้ายังคงต้องมีหน้าที่ชำระภาษีสุรา ซึ่งมีอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ ๐ และมีอัตราภาษีตามปริมาณเท่ากับอัตราภาษีสุราที่ผลิตเพื่อการค้าและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กรมสรรพสามิตกำหนด

#### ๓. กรมศุลกากร

กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ศุลกากรสามารถจัดเก็บรายได้ เป็นจำนวนเงิน ๑๑๙,๑๔๘ ล้านบาท และจัดเก็บรายได้แทนหน่วยงานอื่น

เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกระทรวงมหาดไทย เป็นจำนวนเงิน ๕๓๙,๖๑๓ ล้านบาท รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๖๕๘,๗๖๑ ล้านบาท กรมศุลกากรสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ กรมศุลกากรมีการจัดเก็บภาษีสุรา ภาษียาสูบ เพื่อนำเงินเข้ากองทุนผู้สูงอายุ เป็นจำนวนเงิน ๑๙๒ ล้านบาท

กรมศุลกากร มีหน้าที่จัดเก็บภาษี โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจัดทำเอกสารประมาณการรายได้ ซึ่งจากการวิเคราะห์เบื้องต้นคาดการณ์ GDP เติบโตร้อยละ ๔ แต่ในทางปฏิบัติสามารถเติบโตได้เพียงร้อยละ ๓.๒ - ๓.๔ โดยกรมศุลกากรได้ตั้งเป้าการจัดเก็บภาษีจากการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ หรือส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีนำเข้าเรียกว่า “อากรขาเข้า” และในกรณีส่งออกเรียกว่า “อากรขาออก” นอกจากนี้การจัดเก็บภาษียังขึ้นอยู่กับการทำข้อตกลง เขตการค้าเสรี FTA และ WTO ตลอดจนการคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจโลกร่วมด้วย ในปัจจุบันมีการส่งเสริมการใช้รถไฟฟ้า EV มากขึ้นมีผลให้การจัดเก็บภาษียลดลง ดังนั้น จึงได้มีความพยายามให้มีเขตปลอดภาษีภายในประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน มีการจ้างแรงงานเพื่อผลิตสินค้าเพื่อส่งออกในปี ๒๕๖๖ กรมศุลกากรสามารถจัดเก็บภาษีได้เกินเป้ากว่า ๖๐๐ ล้านบาท สินค้าหลักที่จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น ได้แก่ ภาษีรถยนต์ ภาษีส่วนประกอบรถยนต์ ยารักษาโรค เครื่องสำอาง และของใช้แบรนด์เนม เป็นต้น

ประเด็นผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน มีผลต่อ FTA ประเทศไทย ในการจัดเก็บภาษีได้ต่ำลง เนื่องจากประเทศไทยใช้สินค้าจากประเทศจีนจำนวนมากและเป็นสินค้าที่ใช้สิทธิอัตราภาษีค่าเป็นศูนย์ หรือการยกเว้นอากร นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักมาตรฐานอุตสาหกรรม ประเด็นคุณภาพสินค้าตามมาตรฐาน ยกตัวอย่างเช่น กรณีสินค้าไม่ผ่านมาตรฐานจากต่างประเทศจะไม่สามารถผ่านและได้รับหนังสือรับรองจากสำนักมาตรฐานอุตสาหกรรม หรือการใช้มาตรการภายในประเทศ เช่น อาหาร สินค้า เวชภัณฑ์เพื่อจำกัดสิทธิในการนำเข้าจากต่างประเทศ การวัดมูลค่าภาษีที่ลดลงคำนวณได้จากมูลค่าสินค้านำเข้าที่ใช้สิทธิพิเศษอากรเป็นศูนย์ อาเซียน-จีนรวมทั้งปีงบประมาณ ๒๕๖๖ มีมูลค่า ๗๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หากเปรียบเทียบการนำเข้าและการส่งออก ระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีน พบว่าประเทศไทยขาดดุลการค้าประเทศจีน เนื่องจากประเทศไทยส่งออกสินค้ากลุ่มเกษตร ในขณะที่ประเทศไทยนำเข้าสินค้ากลุ่มชิ้นส่วนเครื่องจักร รถยนต์ EV ส่วนการนำเข้าอะไหล่รถยนต์ EV เป็นไปตามสิทธิที่ได้รับค่าลดหย่อน ในขณะที่เดียวกันสินค้าของประเทศไทยที่ส่งออกไปจะมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพสินค้าไม่ได้มาตรฐาน ถูกยกเลิกการนำเข้า เช่น สินค้ากลุ่มผลไม้ เป็นต้น การจัดเก็บรายได้ของกรมศุลกากรจะเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างมูลค่าการค้าโลกและมูลค่าการนำเข้า ที่ผ่านม้อัตราการส่งออกของประเทศไทยติดลบ และไตรมาสที่ ๔ ของปี ๒๕๖๖ การนำเข้ามีตัวเลขติดลบเช่นกัน ซึ่งในการจัดทำประมาณการรายได้มีการชี้แจงให้ทราบว่ากรมศุลกากรไม่สามารถจัดเก็บรายได้ในอัตราที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๗.๙ ในทุกปี เพราะภาวะเศรษฐกิจโลกมีการชะลอตัว การนำเข้าสินค้ามาผลิตในประเทศแต่ไม่สามารถส่งออกได้ย่อมส่งผลกระทบต่อค่าอากรการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย ประกอบกับนโยบายรัฐบาลในการเปิด FTA เพิ่มขึ้น ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีของกรมศุลกากรไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้

ประเด็นการยกเว้นภาษี BOI ในปี ๒๕๖๖ การใช้สิทธิ BOI ในการนำเข้ามีมูลค่า ๑.๕ ล้านล้านบาท ลดลงจากปีก่อนจำนวน ๐.๐๙๙ ล้านล้านบาท หรือลดลงร้อยละ ๖.๑ แต่สิทธิของ BOI ในการส่งออกมีมูลค่า ๒.๖ ล้านล้านบาท ลดลงในสัดส่วนร้อยละ ๐.๙ ในภาครวมหากผู้ประกอบการ

นำเข้าสินค้าและได้รับสิทธิ BOI เพื่อมาประกอบหรือจัดทำสินค้าเพื่อส่งออกยังคงได้รับสิทธิภาษีเป็นศูนย์ แต่หากรัฐบาลยกเลิกการได้รับสิทธิ กรมศุลกากรจะเป็นหน่วยงานที่เข้าไปเรียกเก็บอากรย้อนหลัง เช่น ในกรณีมีการยกเลิก BOI อย่างไรก็ตามอากรสินค้าแต่ละชนิดจะมีอัตราภาษีแตกต่างกัน สินค้าที่ใช้สิทธิยกเว้นภาษี BOI เป็นสินค้าในกลุ่มอิเล็กทรอนิกส์ แผ่นบันทึกข้อมูล แผงวงจรรวม ส่วนสินค้าส่งออกจะเป็นสินค้าในกลุ่มคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ หม้อแปลงไฟฟ้า เครื่องปรับอากาศ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

ข้อมูลมูลค่าการใช้สิทธิ BOI ย้อนหลัง ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๖ ดังนี้

ปี ๒๕๕๗	นำเข้า จำนวน ๐.๙ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๑.๔ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๕๘	นำเข้า จำนวน ๑.๒ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๑.๙ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๕๙	นำเข้า จำนวน ๑.๒ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๐ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๐	นำเข้า จำนวน ๑.๓ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๑ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๑	นำเข้า จำนวน ๑.๓ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๑ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๒	นำเข้า จำนวน ๑.๑ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๐ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๓	นำเข้า จำนวน ๑.๐ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๑.๙ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๔	นำเข้า จำนวน ๑.๓ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๒ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๕	นำเข้า จำนวน ๑.๖ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๖ ล้านล้านบาท
ปี ๒๕๖๖	นำเข้า จำนวน ๑.๕ ล้านล้านบาท	ส่งออก จำนวน ๒.๕ ล้านล้านบาท

จากข้อมูลพบว่าในช่วงปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ มีมูลค่าสูงขึ้น และปี ๒๕๖๔ มีมูลค่าสูงขึ้นอีกครั้ง ซึ่งเป็นการหดหายหลังจากเกิดโรคโควิด และจากการศึกษาพบว่าสินค้ากลุ่มคอมพิวเตอร์ สินค้ากลุ่มอิเล็กทรอนิกส์ ในช่วงที่มีการทำงานที่บ้าน (Work from home) กลุ่มสินค้าคอมพิวเตอร์มีการนำเข้าและการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น แต่ปัจจุบันมูลค่าเริ่มชะลอตัวทั้งการนำเข้าและส่งออก

สำหรับแผนการปฏิรูปการจดทะเบียนรายได้เพิ่มเติม เช่น การจดทะเบียนภาษีค่าผ่านแดน ซึ่งเป็นการขนส่งสินค้าผ่านเข้า-ออกประเทศไทย ผ่านประเทศเพื่อนบ้านประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งมีมูลค่าค่อนข้างสูง ในปี ๒๕๖๖ มีมูลค่าประมาณ ๔๐๕,๐๐๐ ล้านบาท และการจดทะเบียนภาษีค่าอากรคาร์บอนเครดิต เช่น ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีการเผาไหม้และเกิดควันทนอยเข้ามาในประเทศไทย การจดทะเบียนภาษีดังกล่าวเป็นการป้องกันการปล่อยก๊าซคาร์บอนเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งในอนาคตคาดว่าจะมีการปรับแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

#### ๘. สำนักงบประมาณของรัฐสภา

สำนักงบประมาณของรัฐสภา มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและการเงินการคลัง ทั้งระยะสั้น/ระยะยาว และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของระบบบำนาญได้มีการศึกษาวิเคราะห์ ในส่วนของกองทุนการออม กองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งมีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ การศึกษาวิเคราะห์กองทุนดังกล่าวเพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางการปรับการบริหารจัดการให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถเลี้ยงดูตนเองได้ และยังเป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศ

สำนักงบประมาณของรัฐสภา ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ งบกลางซึ่งฝ่ายบริหารตั้งขอ งบประมาณในปี ๒๕๖๖ เป็นงบประมาณ ๕๙๐,๔๗๐ ล้านบาท ซึ่งมีรายการเฉพาะ เช่น งบบุคลากร

โดยมีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ดูแลมีรายการ เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญของข้าราชการ ค่ายรักษาพยาบาล รายการดังกล่าวบางครั้งมีการตั้งของงบประมาณไม่พอใช้จ่ายเพื่อจะขอใช้เงินงบประมาณในเงินคงคลังแทนโดยมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการ ส่วนรายการเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง ค่ารับเสด็จ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยมีคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ พบว่าในปี ๒๕๖๖ บางรายการไม่ฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งปัจจุบันมีการเบิกจ่ายแล้ว ร้อยละ ๘๐ ของวงเงินงบกลาง ประเด็นการเบิกจ่ายงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. ๒๕๖๒ เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณ จะมีการพิจารณาความเหมาะสมของวงเงินที่จะใช้จ่ายและเสนอนายกรัฐมนตรีดังนี้

(๑) กรณีวงเงินอนุมัติครั้งละไม่เกินสิบล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(๒) กรณีวงเงินอนุมัติครั้งละเกินกว่าสิบล้านบาท แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อน สำนักงบประมาณจะแจ้งให้หน่วยรับงบประมาณนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล หรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้กำกับแผนงานบูรณาการกรณีเป็นการดำเนินการภายใต้แผนงานบูรณาการ แล้วแต่กรณี

(๓) กรณีวงเงินที่เห็นควรอนุมัติเกินกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้หน่วยรับงบประมาณนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล หรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้กำกับแผนงานบูรณาการกรณีเป็นการดำเนินการภายใต้แผนงานบูรณาการ แล้วแต่กรณี

สำหรับประเด็นการพิจารณางบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ สำนักงบประมาณของรัฐสภา ยังไม่ทราบข้อมูลทั้งหมด แต่ในเบื้องต้นจะมีการประมาณรายรับประจำปีงบประมาณกว่า ๓,๑๘๕,๐๐๐ ล้านบาท ในขณะที่มีรายได้ต่ำกว่าการประมาณการงบประมาณซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล จึงมีความจำเป็นต้องหางเงินเพิ่มเติม โดยอาจเป็นการกู้เงินเพิ่มเติม หรือการออกพันธบัตร

ประเด็นการตั้งงบซ้ำซ้อน จากการวิเคราะห์หากพบว่ามีงบตั้งงบประมาณซ้ำซ้อน จะเสนอให้มีการบูรณาการโครงการ/แผนงาน ซึ่งจะมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบ แต่ต้องพิจารณาถึงภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก ส่วนการจัดทำฐานข้อมูลการพิจารณางบประมาณแต่ละรายการได้มีการนำข้อมูลการเบิกจ่ายของระบบ GFMS ซึ่งเป็นข้อมูลฐานกลาง โดยสามารถศึกษาแต่ละรายการได้ เช่น งบกลาง งบลงทุน โดยจะจำแนกเป็นแต่ละหน่วยงาน

ประเด็นงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีรายได้เงินนอกที่มาจากบริการของโรงพยาบาลในกำกับดูแลของ ๓ เหล่าทัพ มีมูลค่าค่อนข้างสูงและจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานจะมีเหตุผลในการนำรายได้ส่วนนี้กลับมาใช้ในการให้บริการของโรงพยาบาล เช่น การซื้อเวชภัณฑ์ การจ้างบุคลากรทางการแพทย์เพื่อจะรองรับการเข้าใช้บริการของทหารและประชาชนทั่วไป

สำหรับประเด็นการจัดหาแหล่งรายได้ จากการศึกษา วิเคราะห์งบประมาณรายจ่าย  
งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการกำหนดให้กระทำได้ในกรณีที่เป็น  
รายจ่าย ดังนี้

(๑) รายจ่ายเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบ  
เรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ  
สาธารณะร้ายแรง

(๓) รายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความ  
จำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว

(๔) รายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ  
และต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว

จากสถิติพบว่า การใช้จ่ายบางรายการไม่ใช่รายการฉุกเฉินหรือจำเป็น เช่น รายจ่าย  
ประจำ ค่าก่อสร้าง หรือค่าเวนคืนค่าก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานหลักมีการตั้งงบประมาณไว้แล้ว จึงไม่ควร  
มาขอใช้งบประมาณในส่วนของงบกลาง ซึ่งแหล่งรายได้ในส่วนนี้สามารถนำมาใช้ในระบอบำนาญพื้นฐาน  
ประชาชน โดยมีงบประมาณกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หากจะนำมาจัดสรรในเรื่องบำนาญพื้นฐาน  
ประชาชนควรมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ  
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อีกทั้งงบประมาณของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคาร  
อาคารสงเคราะห์ ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและมีการตั้งงบประมาณชัดเจนย้อนหลัง  
งบประมาณส่วนนี้ควรจะมีการศึกษาเพื่อนำมาเป็นแหล่งรายได้สำหรับระบอบำนาญ ตลอดจนงบประมาณ  
ของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการของบประมาณใหม่ในการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม เป็นงบประมาณรายการ  
งบผูกพัน โดยมหาวิทยาลัยจะนำมาสมทบเพิ่มเติมร้อยละ ๖๐ - ๘๐ ซึ่งวงเงินงบประมาณที่ขอจัดสรร  
เป็นงบประมาณค่อนข้างสูง

นอกจากนี้แหล่งรายได้จากกองทุน ที่มีการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติ  
การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑  
กองทุนที่สามารถบริหารจัดการและมีรายได้ค่อนข้างสูง ปัจจุบันมีจำนวนกองทุน ๑๑๖ กองทุน  
จากการศึกษามีวงเงินประมาณกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ที่จะสามารถนำมาจัดสรรในเรื่องบำนาญพื้นฐาน  
ประชาชนได้

#### ๙. กรมบัญชีกลาง

การดำเนินการโดยปกติทั่วไปของกองทุนและเงินนอกงบประมาณ จะดำเนินการ  
ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยจะไม่สามารถใช้จ่าย  
งบประมาณนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินงานของกองทุน จำนวน ๑๑๖  
กองทุน มีงบประมาณของกองทุนตลอดจนเงินนอกงบประมาณในส่วนอื่น ๆ รวมประมาณ ๔,๐๐๐,๐๐๐  
ล้านบาท งบประมาณส่วนใหญ่ของกองทุนต่าง ๆ เกินครึ่ง จะเป็นเงินสมทบของสมาชิกกองทุน และเป็น  
งบประมาณในการบริหารกองทุนตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด มีเพียงส่วนน้อยที่ได้มาจากการ  
ดำเนินงานของกองทุน เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออม

แห่งชาติ เป็นต้น และยังมีเงินสมทบของภาครัฐซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ของแต่ละกองทุน

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับแนวทางทางการยุบรวมหรือยกเลิกเงินกองทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณ ที่ไม่มีความจำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อน และการประเมินผลกองทุนซึ่งไม่ผ่านเกณฑ์ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีหลักเกณฑ์ในเรื่องการประเมินผลกองทุนหมุนเวียนไว้อย่างชัดเจน โดยในทางปฏิบัติจะมีประกาศของคณะกรรมการกองทุนหมุนเวียนที่กำหนดเรื่องของการยุบเลิกหรือยุบรวมกองทุนหมุนเวียน โดยมีเหตุผลของการยุบเลิก เช่น กองทุนหมุนเวียนหมดความจำเป็น มีภารกิจซ้ำซ้อน หรือแม้แต่ประเด็นเรื่องของการประเมินที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งการประเมินผลกองทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ประเมินผลทุกปีโดยจะมีการประเมินผลแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ กองทุนหมุนเวียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินในระดับ ๓ หรือระดับค่ากลางที่กำหนด ก็จะต้องเข้าสู่แผนในการฟื้นฟูประสิทธิภาพ โดยในปัจจุบันมีอยู่จำนวน ๓ - ๔ กองทุนหมุนเวียน และกองทุนหมุนเวียนที่มีผลการประเมินด้านใดด้านหนึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ ก็จะต้องเข้าสู่แผนการปรับปรุง ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๒๐ - ๓๐ กองทุนหมุนเวียน อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าว ได้มีข้อสังเกตว่าจากการสืบค้นข้อมูลพบว่า ปัจจุบันกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ในการดูแลของกรมบัญชีกลางมี ๑๑๖ กอง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีแผนการใช้จ่ายเงินประมาณ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๒ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยังมีข้อมูลของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา รายงานว่าในปี ๒๕๕๙ ในทางปฏิบัติเรื่องกองทุนหมุนเวียนพบว่ามีปัญหาเรื่องการบริหารกองทุนหมุนเวียนที่ขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าเป็นข้อกังวลที่นำมาพิจารณาในเรื่องของการยุบหรือยกเลิกกองทุนหมุนเวียนที่มีความซ้ำซ้อนหรือหมดความจำเป็น เพื่อให้ได้งบประมาณในส่วนนี้กลับเข้าสู่รายได้ของแผ่นดินต่อไป

### ประเด็นซักถามของคณะอนุกรรมการ

๑. แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับกองทุนหมุนเวียนที่ไม่มีความจำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อน ในปัจจุบัน จะสามารถดำเนินการควบรวมหรือยุบเลิกได้หรือไม่ หากมีการดำเนินการดังกล่าวแล้วจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร

กำหนดให้กองทุนหมุนเวียนที่ไม่มีความจำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อนในปัจจุบัน สามารถดำเนินการรวมหรือยุบเลิกได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้จัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบริหารกองทุนหมุนเวียน จะกำหนดเกี่ยวกับกรณีการรวมหรือยุบเลิกกองทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ หากมีการรวมกองทุนหมุนเวียนทรัพย์สินหนี้สิน ภาระผูกพัน จะเป็นของกองทุนหมุนเวียนที่คงอยู่ภายหลังจากการรวมหรือของกองทุนหมุนเวียนใหม่ และหากมีการยุบเลิกกองทุนหมุนเวียนหากมีเงินคงเหลือจะกำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด

๒. แผนการดำเนินงานในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณด้านการรักษาพยาบาลของข้าราชการ เช่น การจัดซื้อเชิงกลยุทธ์ (strategic healthcare purchasing)

กรมบัญชีกลางมีการดำเนินการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณด้านการรักษาพยาบาลของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และปีงบประมาณต่อไป กรมบัญชีกลางมีแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นดำเนินการต่อเนื่องและเป็นการดำเนินการที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนี้

๑. การกำหนดอัตรการเบิกจ่ายค่ายา (Reimbursement Price) สำหรับยาสามัญ (Generic Drugs) ที่สามารถทดแทนยาต้นแบบ (Generic Drugs) ได้ยาต้นแบบ (Original Drugs) คือ ยาที่มีการค้นคว้าตามขั้นตอนการศึกษาถึงประสิทธิภาพของยาในการรักษาโรค และมีการจดสิทธิบัตรเป็นเจ้าของผู้ค้นพบและผู้ผลิต โดยมักมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ยาในรูปแบบด้านการค้า ยาชื่อสามัญ (Generic Drugs) คือ ยาที่ผลิตขึ้นโดยมีคุณสมบัติด้านเภสัชวิทยาเหมือนยาต้นแบบ แต่ไม่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ ตัวยาของยาชื่อสามัญจะได้มาจากยาต้นแบบที่หมดสิทธิการคุ้มครองแล้ว ดังนั้น ยาชื่อสามัญจึงมีคุณสมบัติทางการรักษาเช่นเดียวกับยาต้นแบบ แต่มีราคาถูกกว่ามาก เพราะไม่มีค่าใช้จ่ายในการศึกษาค้นคว้าหาตัวยาและคุณสมบัติด้านเภสัชกรรมของตัวยานั้น ๆ รวมทั้งไม่มีค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์อีกด้วย ทั้งนี้ โดยทั่วไปยาชื่อสามัญจะเป็นยาที่ปรากฏอยู่ในบัญชียาหลักแห่งชาติ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ยาต้นแบบ (Original Drugs) จึงเป็นยาที่มีราคาสูงกว่ายาชื่อสามัญ (Generic Drugs) ซึ่งจากข้อมูลสถิติของการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการพบว่า ค่าใช้จ่ายค่ายาต้นแบบ (Original Drugs) มีสัดส่วนสูง โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๖๙ ของค่าใช้จ่ายค่ายาทั้งหมด กรมบัญชีกลางจึงมีการกำหนดอัตรการเบิกจ่ายค่ายาต้นแบบ (Original Drugs) ขึ้น โดยเริ่มพิจารณานำร่องจากรายการยาในกลุ่มโรคค่าใช้จ่ายสูงที่มีจำหน่ายทั้งยาต้นแบบ (Original Drugs) และยาชื่อสามัญ (Generic Drugs) ที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกันและได้รับการรับรองจากสมาคมวิชาชีพ โดยพิจารณาอัตรการเบิกจ่ายค่ายาต้นแบบ (Original Drugs) ด้วยราคาต้นทุนของยาชื่อสามัญ (Generic Drugs) ซึ่งเบื้องต้นคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อทางตรงให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณได้ไม่ต่ำกว่า ๔๐ ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ ยังคาดว่าจะส่งผลกระทบต่ออ้อมในการทำให้บริษัทผู้จำหน่ายยาต้นแบบ (Original Drugs) อาจปรับราคาลง ส่งผลให้ผู้ป่วยสิทธิอื่นได้รับประโยชน์ในการเข้าถึงยาที่มีค่าใช้จ่ายสูงได้มากขึ้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้มีการกำหนดอัตรการเบิกจ่ายค่ายาต้นแบบ (Original Drugs) ไปแล้วทั้งสิ้น ๑๔ รายการ เช่น ยา Infliximab ยา Ponatinib ยา Rituximab ยา Bendamastine เป็นต้น

๒. การควบคุมการเบิกจ่ายค่ายากลุ่มโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง กรมบัญชีกลางได้จัดให้มีระบบการลงทะเบียนเพื่อขออนุมัติใช้ยาในผู้ป่วยกลุ่มโรคค่าใช้จ่ายสูงก่อนการเบิกจ่ายค่ายาในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ โดยการพิจารณาอนุมัติการใช้ยาจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่กรมบัญชีกลางกำหนด หากผู้ป่วยได้รับการอนุมัติให้ใช้ยาแล้ว จึงจะสามารถเบิกจ่ายจากทางราชการได้ ทั้งนี้ ในปัจจุบันกรมบัญชีกลางกำหนดให้มีรายการยาที่ต้องลงทะเบียนก่อนการใช้ยาสำหรับผู้ป่วยกลุ่มโรคค่าใช้จ่ายสูง ๖ กลุ่มโรค ได้แก่ กลุ่มโรคมะเร็งและโลหิตวิทยา (Oncology Prior Authorization : OCPA) กลุ่มโรครูมาติกส์ (Rheumatic Disease Prior Authorization : RDPA) กลุ่มโรคผิวหนังเรื้อรัง (Dermatology Disease Prior Authorization : DDPA) กลุ่มโรคลำไส้อักเสบ (Inflammatory Bowel Disease : IBD) กลุ่มโรคภาวะตาอักเสบจากโรคในกลุ่มภูมิคุ้มกันของร่างกายทำงานผิดปกติ และโรคนิวโรมัยอิลิติส ออฟติกา โดยปัจจุบันมีรายการยาที่กำหนด จำนวน ๓๖ รายการ ๗๑ ข้อบ่งชี้ ซึ่งกรมบัญชีกลางจะพิจารณาเพิ่มการควบคุมการเบิกจ่ายค่ายาสำหรับผู้ป่วยกลุ่มโรคค่าใช้จ่ายสูงอื่น ๆ ตามความเหมาะสมต่อไป

๓. การกำหนดอัตรการเบิกจ่ายค่าบริการสาธารณสุข กรมบัญชีกลางได้ปรับปรุงประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราค่าบริการสาธารณสุขเพื่อใช้สำหรับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้ปรับปรุงอัตราค่าบริการ

สาธารณสุขฯ หมวดที่ ๘ ค่าตรวจวินิจฉัยและรักษาทางรังสีวิทยา ในส่วนของค่าบริการรังสีรักษา ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๖.๒/ว ๑๔๖ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ และอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงในส่วนของค่าบริการรังสีร่วมรักษา โดยคาดว่าจะประกาศใช้ภายในต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๗ และจะพิจารณาปรับปรุงหมวดอื่น ๆ ต่อไป ให้เกิดความเหมาะสม สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางการแพทย์ และภาวะต้นทุนที่แท้จริง เพื่อลดภาระการจ่ายค่าบริการส่วนเกินของผู้มีสิทธิ รวมทั้งช่วยเหลือสถานพยาบาลที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการควบคุมการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

๔. การส่งเสริมกลไกสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค กรมบัญชีกลางมีแผนการดำเนินการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคโดยบูรณาการร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เพื่อให้ประชาชนไทยทุกกลุ่มมีสุขภาพะที่ดีห่างไกลจากโรคส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของประเทศลดลง และสามารถลดความซ้ำซ้อนของการเบิกจ่ายเงินระหว่างกองทุนสุขภาพ เนื่องจากปัจจุบัน สปสช. ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคที่ครอบคลุมประชาชนไทยทุกคน

๕. การกำหนดอัตราค่าบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์ระยะกลาง (Intermediate Care : IMC) : คลินิกกายภาพบำบัด กรมบัญชีกลางมีแผนการดำเนินการในการกำหนดอัตราค่าบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์ระยะกลาง (Intermediate Care : IMC) : คลินิกกายภาพบำบัด ซึ่งเป็นการให้บริการนอกสถานพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่พ้นระยะวิกฤตแล้ว และมีอาการคงที่ แต่ยังคงมีความผิดปกติของร่างกายบางส่วนอยู่ หรือมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน จำเป็นต้องได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายอย่างต่อเนื่องจนครบในระยะเวลา ๖ เดือน หลังพ้นระยะวิกฤต (Golden Period) เนื่องจากปัจจุบันกรมบัญชีกลางมิได้กำหนดให้มีการเบิกจ่ายในกรณีของการให้บริการนอกสถานพยาบาล แต่จากการศึกษาข้อมูลพบว่า การให้การดูแลผู้ป่วยอย่างต่อเนื่องจนครบกระบวนการรักษาส่งผลให้ผู้ป่วยสามารถกลับมาดำเนินกิจวัตรประจำวันและดูแลตนเองได้สามารถลดโอกาสที่จะกลับมาป่วยด้วยโรคเดิมหรือโรคใหม่ที่มีความสัมพันธ์กับโรคเดิม จึงเป็นการประหยัดงบประมาณที่รัฐต้องเสียเพื่อการรักษาพยาบาลหากผู้ป่วยไม่หายขาดและกลับเป็นโรคซ้ำ ทั้งนี้ สำหรับโรคที่จะกำหนดให้สามารถเบิกจ่ายดังกล่าวได้ ประกอบด้วย

- (๑) โรคหลอดเลือดสมอง (Stroke)
- (๒) บาดเจ็บที่ศีรษะและสมอง (Acute brain injury)
- (๓) บาดเจ็บทางไขสันหลัง (Spinal Cord injury)
- (๔) กระดูกสะโพกหัก (Fragility Hip Fracture)

#### ๑๐. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง บริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มาของรายได้มาจากการออกสลาก ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด มีการจัดสรรเป็นเงินรางวัลร้อยละ ๖๐ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่เกินกว่าร้อยละ ๗๐ การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีผลิตภัณฑ์สลากวางจำหน่ายทั่วประเทศงวดละไม่เกิน ๑๐๐ ล้านฉบับ ประกอบด้วย สลากกินแบ่ง

รัฐบาล งดละ ๘๙ ล้านฉบับ และสลากการกุศล งดละ ๑๑ ล้านฉบับ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยการนำส่งรายได้เข้าสู่งบประมาณแผ่นดิน มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องนำส่งรายได้แผ่นดินร้อยละ ๒๓ ส่วนสลากการกุศลจะต้องนำส่งรายได้ให้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เกินร้อยละ ๒๒.๕ ตัวอย่างการนำส่งงบประมาณ ในปี ๒๕๖๔ มีการจำหน่ายสลากประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านฉบับ คิดเป็นมูลค่าเงินรางวัล จำนวน ๑๑๔,๐๐๐ ล้านบาทเศษนำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ประมาณ ๔๓,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งรวมทั้งการส่งให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการออกสลากการกุศลด้วย สำหรับในปี ๒๕๖๖ ได้มีการกำหนดเพดานการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ล้านฉบับ โดยแบ่งเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล ๘๙ ล้านฉบับ และเป็นสลากการกุศล ๑๑ ล้านฉบับ ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนโครงการสาธารณะประโยชน์ ๑๖ โครงการ โดยข้อมูลปัจจุบันของการนำส่งรายได้

ในปี ๒๕๖๖ มีรายได้จากการจำหน่ายสลากประมาณ ๑๙๑,๐๐๐ ล้านบาท เป็นเงินรางวัลประมาณ ๑๑๕,๐๐๐ ล้านบาท ได้มีการนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินและนำส่งหน่วยงานที่ออกสลากการกุศลประมาณ ๔๔,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีส่วนลดให้กับตัวแทนจำหน่าย ประมาณ ๒๔,๐๐๐ ล้านบาท และเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประมาณ ๑,๘๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้มีกำไรสุทธิประมาณ ๖,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งก็จะต้องดำเนินการนำส่งร้อยละ ๘๕ ของกำไรให้กับกระทรวงการคลัง และมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัล กรณีหากการออกรางวัลในงวดใดไม่มีผู้ใดมาขอรับเงินรางวัลตามระยะเวลาที่กำหนด คือ การออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล มีอายุความ ๒ ปี สลากการกุศล มีอายุความ ๑๐ ปี ก็ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ผ่านมามีการนำส่งงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดประมาณ ๕๓,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งรวมเงินรางวัลค้างจ่ายที่ไม่มีผู้ขอรับรางวัลประมาณ ๘,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ค่าเฉลี่ยในการส่งเงินรางวัลที่ไม่มีผู้ขอรับเป็นรายได้แผ่นดิน ปีละประมาณ ๕,๐๐๐ - ๘,๐๐๐ ล้านบาท

### ประเด็นซักถามของคณะอนุกรรมการ

แนวทางการแก้ไขกฎหมายเรื่องหวยบนดิน ต้องแก้ไขกฎหมายใดบ้าง และหากแก้ไขกฎหมายแล้วจะทำให้รัฐมีงบประมาณเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

๑. การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เกี่ยวกับคดีหวยบนดินเมื่อครั้งสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเกี่ยวกับโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) ตามเรื่องเสร็จที่ ๕๖๘ - ๕๖๙/๒๕๔๙ สรุปได้ว่า การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการภายในกรอบวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่อาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวได้ ซึ่งต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑๐/๒๕๕๒ มีคำพิพากษาสรุปสาระสำคัญได้ว่า สลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว มีวิธีการเล่นและเงื่อนไขการจ่ายเงินเหมือนกับสลากกินรวบ (หวยใต้ดิน) อันเป็นเรื่องการพนันขั้นต่อไม่ได้มีการป้องกันความเสี่ยงในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดการขาดทุนจึงผิดไปจากรูปแบบการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล เช่นอย่างที่เคยดำเนินการมา ดังนั้น การจำหน่ายสลากดังกล่าวเป็นการจัดให้มีการเล่นพนันซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นเจ้ามือรับกินรับใช้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ประกอบกับการจัดสรรเงินจาก

การจำหน่ายสลากดังกล่าวมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบราชการในทุกขั้นตอน การจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว (หวยบนดิน) จึงเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๒. การแก้ไขปัญหของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และคณะกรรมการยอดการจำหน่ายสลาก

จากคำพิพากษาตามข้อ ๑ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สามารถดำเนินการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล รูปแบบใด ๆ ได้รวมทั้งสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) ด้วย แต่การจ่ายรางวัลจะต้อง ไม่ใช่การจ่ายเงินเหมือนกับสลากกินรวบ (หวยใต้ดิน) กล่าวคือ ต้องจ่ายรางวัลให้เป็นไปตามการจัดสรรเงิน ที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งปัจจุบัน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ระหว่างดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ดังนี้ (๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖ อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการสมทบเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) พ.ศ. .... ในคราวประชุมคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ระเบียบวาระที่ ๓.๒ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการสมทบเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) พ.ศ. .... คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีมติเห็นชอบร่างกฎกระทรวงตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณา และมีการแก้ไข โดยให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปรับข้อความในร่างประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง กำหนด ประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) ให้สอดคล้องกับร่างกฎกระทรวง ดังกล่าวต่อไป และระเบียบวาระที่ ๓.๓ เรื่อง ทบทวนการนำเสนอรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) พ.ศ. .... และร่างกฎกระทรวง คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีมติเห็นชอบ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการนำเสนอร่างกฎกระทรวงการสมทบเงินรางวัล สลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป (๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖ เห็นชอบร่างประกาศ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง กำหนด ประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลหกหลัก (Lottery 6 : L6) และร่างประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง กำหนดประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) โดยขณะนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ออกประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง กำหนด ประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลหกหลัก (Lottery 6 : L6) เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๖ ส่วนร่างประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง กำหนดประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อยู่ระหว่างเตรียมความพร้อม

โดยการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้จัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ เนื่องจากสลากรูปแบบดังกล่าวเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แตกต่างจากการดำเนินการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) เมื่อครั้งสมัยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร สำหรับคณะกรรมการยอดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล L6 N3 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการ

พิจารณาของกระทรวงการคลัง และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6 : L6) และสลากกินแบ่งรัฐบาลตัวเลขสามหลัก (Numbers 3 : N3) ซึ่งต่อมากองรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบการกำหนดประเภทและรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖

หากรัฐมีนโยบายในการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (ห่วยบนดิน) เพื่อดึงรายได้นอกระบบในรูปของหยูใต้ดินในปัจจุบันเข้าเป็นรายได้ของรัฐ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เตรียมความพร้อมในการศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการดำเนินการดังกล่าวไว้เรียบร้อยแล้วเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว โดยมีแผนเสนอแก้ไขกฎหมายภายหลังการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อรองรับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐทุกรูปแบบกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความเหมาะสมควรจัดให้มีการดำเนินการผลิตภัณฑ์อื่นตามกฎหมายว่าด้วยการพนันไม่เฉพาะแต่การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (ห่วยบนดิน) เท่านั้น

### ๑๑. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

หลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประโยชน์ด้านการส่งเสริมการลงทุน ได้ให้สิทธิประโยชน์ทั้งนักลงทุนไทยและต่างชาติภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยการให้สิทธิประโยชน์แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ สิทธิประโยชน์พื้นฐานซึ่งให้กับกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ แบ่งประเภทกิจการออกเป็น ๑๐ หมวด มีทั้งกิจการที่ไม่ได้รับยกเว้นภาษี และกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคล โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกิจการที่สร้างคุณประโยชน์และมีคุณค่าสูงต่อการพัฒนาประเทศ เช่น มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นนวัตกรรมใหม่ เป็นโครงการที่ดำเนินการด้านงานวิจัยพัฒนาที่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต เป็นต้น และในส่วนที่สอง คือการให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม เช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรม มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เป้าหมาย เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เป้าหมายโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก EEC (๓ จังหวัด) และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ SEZ ชายแดน (๑๐ จังหวัด) และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ SEZ ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ (๔ ภาค) และมาตรการส่งเสริมการลงทุนเฉพาะด้าน ซึ่งหากโครงการลงทุนใดดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดโครงการนั้นก็จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจากมาตรการพื้นฐาน

สำหรับผลกระทบกรณีหากไม่มีการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน ประเทศไทยจะสูญเสียความสามารถในการดึงดูดการลงทุนให้กับประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนในระยะยาว เมื่อผนวกกับแนวโน้มในระยะยาวที่ประเทศกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย ประเทศไทยจะสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน ไม่สามารถสร้างอุตสาหกรรมใหม่เพื่อเพิ่มรายได้ ส่งผลให้รัฐมีรายได้ที่น้อยลงแม้จะพยายามเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็ตาม ทำให้สุดท้ายแล้วประชาชนอาจจะไม่สามารถได้รับสวัสดิการที่ดีจากภาครัฐได้เนื่องจากขาดงบประมาณ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีปัจจัยที่สามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ หากเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน ปัจจัยที่สามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนได้แก่ ที่ตั้ง โครงสร้างพื้นฐานที่ดี มีห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ที่แข็งแกร่ง แรงงานมีคุณภาพ ต้นทุนการดำเนินงานไม่สูงมากนัก ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล มีนโยบายมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว และมีนโยบายที่เป็นกลางในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดให้นิติบุคคลเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการส่งเสริมการลงทุน โดยบุคคลธรรมดาไม่สามารถได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้ ดังนั้น บุคคลธรรมดาจะต้องจัดตั้งนิติบุคคลในรูป บริษัท สหกรณ์ หรือมูลนิธิ เพื่อขอรับการส่งเสริมการลงทุน โดยจำนวนผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ในปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๕ ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี มีจำนวน ๕,๓๕๘ ราย จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในการเพิ่มมูลค่า การส่งออกและมูลค่าการใช้วัตถุดิบภายในประเทศรวมมากกว่า ๑.๖ ล้านล้านบาทต่อปี และเกิดการจ้างงานใหม่ มากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คนต่อปี ซึ่งในแต่ละปีจะมีการลงทุนจากผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ประมาณ ๓.๔ แสนล้านบาท และมีการใช้สิทธิยกเว้นภาษีประมาณ ๕.๗ หมื่นล้านบาท โดยเฉลี่ยสามารถดึงดูดเงินลงทุนได้ประมาณ ๖ เท่า ของมูลค่าภาษีที่ได้รับการยกเว้น

มูลค่าการลงทุนของโครงการที่เริ่มงานจริงและยื่นคำขอ ในปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ดังนี้

ปี ๒๕๖๓ จำนวน ๓๑๒,๖๒๑ ล้านบาท

ปี ๒๕๖๔ จำนวน ๓๕๘,๑๓๒ ล้านบาท

ปี ๒๕๖๕ จำนวน ๓๕๕,๗๑๕ ล้านบาท

มูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ผู้ได้รับส่งเสริมขอใช้สิทธิยกเว้นที่ในปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ดังนี้

ปี ๒๕๖๓ จำนวน ๕๙,๐๕๕ ล้านบาท

ปี ๒๕๖๔ จำนวน ๖๙,๔๑๑ ล้านบาท

ปี ๒๕๖๕ จำนวน ๔๒,๑๗๔ ล้านบาท

การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีสำหรับการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีนโยบายและมาตรการในการคัดกรองว่ากิจการใดจะให้สิทธิประโยชน์อย่างไรและมีการปรับปรุงการให้สิทธิอยู่เสมอ โดยปัจจุบันได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน ๕ ปี (ปี ๒๕๖๖ ถึง ๒๕๗๐) และมีการทบทวนบัญชีประเภทกิจการที่จะให้สิทธิประโยชน์ ตลอดจนมีการคัดกรองเพื่อลดทอนสิทธิประโยชน์ที่ไม่จำเป็น อย่างไรก็ตามหากโครงการใดได้รับสิทธิประโยชน์แล้วภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะต้องดำเนินการตามระยะเวลาโดยไม่สามารถปรับลดสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ทั้งนี้หากเป็นมาตรการในอนาคตก็จะมีแนวทางในการปรับปรุงมาตรการอยู่เสมอเพื่อไม่ให้เกิดการได้รับสิทธิประโยชน์เกินความจำเป็น

ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนมี ๒ แบบ คือ การยกเว้นภาษีและการลดหย่อนภาษี โดยกฎหมายกำหนดให้การลดหย่อนภาษีเป็นไปตามสัดส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่เกิน ๑๐ ปี แต่ปัจจุบันเครื่องมือในการลดหย่อนภาษียังไม่มีมาตรการที่ชัดเจน จึงต้องใช้มาตรการในการยกเว้นภาษี ซึ่งการยกเว้นภาษีไม่ได้มีข้อกำหนดว่าจะต้องยกเว้นเป็นจำนวนเท่าใด แต่ในทางปฏิบัติคือสถานประกอบการลงทุนเท่าใดก็มีโอกาสได้รับเงินคืนเท่านั้น เป็นต้น สำหรับการลงทุนที่ได้รับอนุมัติในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี มีหลักการในการดำเนินการโดยส่วนใหญ่เป็นการทยอยการลงทุนภายในเวลาที่กำหนด เช่น สถานประกอบการอาจมีการเริ่มลงทุนภายในระยะเวลา ๑ - ๓ ปี แล้วจึงจะมีรายได้เป็นครั้งแรก ดังนั้นมูลค่าในการลงทุนกับการยกเว้นภาษี จึงไม่สามารถพิจารณาหรือประเมินได้ว่าในแต่ละปีจะได้รับยกเว้นเป็นจำนวนเท่าใด อีกทั้งโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจะมีการปรับเปลี่ยนการขอยกเว้นอยู่เสมอและยังต้องพิจารณาผลประโยชน์ของสถานประกอบการด้วย ทำให้

ประเมินเรื่องมูลค่าของการยกเว้นภาษีได้ยาก ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลการยกเว้นภาษีว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือไม่ ส่วนการพิจารณาว่าจะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเป็นจำนวนเท่าใดจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานดำเนินการ

### ประเด็นซักถามของคณะกรรมการ

๑. มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เป้าหมายโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก EEC (๓ จังหวัด) และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ SEZ ชายแดน (๑๐ จังหวัด) และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ SEZ ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ (๔ ภาค) และอื่นๆ มีรูปแบบสัดส่วนการลงทุนเอกชนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานอย่างไร และมีมูลค่าการลงทุนพื้นที่และสาธารณูปโภคพื้นฐานเท่าใด

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีข้อมูลการลงทุนเฉพาะในส่วนของเอกชนที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนในประเภทกิจการกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มกิจการสาธารณูปโภคและบริการพื้นฐาน กลุ่มกิจการขนส่งมวลชนและสินค้าขนาดใหญ่ กลุ่มกิจการศูนย์บริการโลจิสติกส์ และกลุ่มกิจการพัฒนาพื้นที่สำหรับกิจการอุตสาหกรรม นั้น ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา มีมูลค่าเฉลี่ยปีละประมาณ ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท ในพื้นที่จังหวัดเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และปีละประมาณ ๕,๔๐๐ ล้านบาทในพื้นที่จังหวัดระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ๔ ภาค (NEC, NeEC, CWEC, SEC) และปีละประมาณ ๕๕๐ ล้านบาทในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) ดังนี้

ตารางที่ ๘ มูลค่าคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน ในประเภทกิจการกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ในพื้นที่เป้าหมาย ในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕

พื้นที่เป้าหมาย	ปีปฏิทิน				
	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕
พื้นที่จังหวัดเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)	๕,๘๘๘	๑๙๕,๗๒๘	๔๐,๔๑๓	๓๑,๓๘๖	๘๔,๙๙๙
พื้นที่จังหวัดระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ ๔ ภาค (NEC, NeEC, CWEC, SEC)	๖,๙๔๖	๕,๕๐๗	๓,๖๗๔	๖,๒๕๒	๔,๕๘๔
พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)	๒๐	๑๕	๒,๒๖๙	๑๒๐	๓๑๐

หมายเหตุ: ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน มูลค่าเงินลงทุน ๑๖๒,๓๑๘ ล้านบาท

## ๒. จำนวนสถิติการจ้างงานที่เกิดจากการส่งเสริมการลงทุน ย้อนหลัง ๕ ปี

โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา จะสร้างงานใหม่ให้คนไทยรวมประมาณ ๔๗๕,๐๐๐ คน โดยคิดเป็นจำนวนการจ้างงานใหม่เฉลี่ย ๙๕,๐๐๐ คนต่อปี ดังนี้

ตารางที่ ๙ จำนวนการจ้างงานจากโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕

ปีปฏิทิน	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕
การจ้างงาน (ตำแหน่งใหม่)	๗๗,๐๕๔	๙๔,๒๕๘	๙๔,๑๕๓	๑๑๓,๕๖๒	๙๖,๒๕๐

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน มาตรา ๒๕ ได้มีการอนุญาตให้ช่างฝีมือและผู้ชำนาญการจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศและทำงานในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา จะมีช่างฝีมือและผู้ชำนาญการทั้งหมด ณ สิ้นปี ประมาณ ๓๕,๐๐๐ ตำแหน่ง และมีจำนวนค่อนข้างคงที่ แม้ว่าในแต่ละปีจะมีโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนใหม่เข้ามาเพิ่มเติมก็ตาม จึงสามารถพิจารณาได้ว่า ตำแหน่งช่างฝีมือและผู้ชำนาญการที่อนุมัติเพิ่มเติมให้กับโครงการใหม่ มีสัดส่วนใกล้เคียงกับตำแหน่งช่างฝีมือและผู้ชำนาญการในโครงการเดิมที่ลดลงเนื่องจากคนไทยในโครงการได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและมีบทบาททดแทนช่างฝีมือและผู้ชำนาญการจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

ตารางที่ ๑๐ จำนวนตำแหน่งช่างฝีมือและผู้ชำนาญการจากต่างประเทศ (รวมสะสม ที่มีสถานะ Active) ในช่วงสิ้นปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕

ปีปฏิทิน	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕
จำนวนตำแหน่งผู้บริหารและ ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ตาม พรบ. ส่งเสริมการลงทุน รวมสะสม ที่มีสถานะ Active ณ สิ้นปี	๓๕,๗๘๑	๓๗,๙๕๘	๒๙,๙๒๔	๓๔,๑๐๙	๓๙,๓๑๓

๓. สัดส่วนการลงทุนของนักลงทุนไทย นักลงทุนต่างประเทศและกิจการร่วมทุน (Joint Venture) และที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ย้อนหลัง ๕ ปี

ค่าขอรับการส่งเสริมในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา มีจำนวนรวมประมาณ ๘,๐๐๐ โครงการ เงินลงทุนรวมประมาณ ๒.๕ ล้านล้านบาท เฉลี่ยประมาณ ๑,๖๐๐ โครงการต่อปี คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๕ แสนล้านบาทต่อปี ในจำนวนนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนเงินลงทุนตามสัดส่วนหุ้นไทย-ต่างชาติ ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา จะพบว่าหุ้นไทยคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ ๕๒ ส่วนหุ้นต่างชาติคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ ๔๘ ดังนี้

ตารางที่ ๑๑ สถิติคำขอรับการส่งเสริมแยกตามโครงสร้างการถือหุ้นไทย-ต่างชาติ ในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕

สถิติคำขอรับการส่งเสริม ปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ แยกตามโครงสร้างการถือหุ้น	รายการข้อมูล	ปีปฏิทิน					
		๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
หุ้นไทยทั้งสิ้น	จำนวนโครงการ	๔๘๐	๕๒๐	๖๕๓	๖๕๘	๘๘๗	
	เงินลงทุน (ลบ.)	๑๐๐,๗๙๖	๘๙,๗๑๙	๑๙๓,๒๐๕	๑๑๖,๕๒๓	๑๖๓,๕๑๑	
ร่วมทุนไทย-ต่างชาติ (Joint Venture)	จำนวนโครงการ	๔๒๗	๓๗๖	๔๐๘	๓๘๖	๕๒๔	
	เงินลงทุน (ลบ.)	ปีส่วนหุ้นไทย	๑๙๐,๙๔๒	๒๒๐,๖๑๑	๔๓,๘๙๔	๘๓,๗๘๓	๑๑๐,๙๒๙
		ปีส่วนหุ้นต่างชาติ	๖๗,๓๐๙	๘๖,๖๙๔	๖๑,๐๓๒	๙๓,๕๓๔	๗๘,๗๑๓
หุ้นต่างชาติทั้งสิ้น	จำนวนโครงการ	๕๗๗	๕๘๘	๕๒๙	๔๔๗	๕๗๖	
	เงินลงทุน (ลบ.)	๑๒๓,๙๔๑	๑๗๕,๒๙๒	๘๗,๙๔๙	๑๗๘,๒๙๖	๒๔๐,๐๙๑	

สัดส่วนของเงินลงทุน	ปีปฏิทิน				
	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕
เงินลงทุนจากผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย	๖๐%	๕๔%	๖๑%	๔๒%	๔๖%
เงินลงทุนจากผู้ถือหุ้นต่างชาติ	๔๐%	๔๖%	๓๙%	๕๘%	๕๔%

### ๑๒. กรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยสามารถแบ่งเป็นภารกิจ ๔ ด้าน คือ ๑) การบริหารจัดการที่ราชพัสดุในการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ๒) การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ โดยประเมินราคาที่ดิน ให้เหมาะสมกับราคาตลาด และการสนับสนุนธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ๓) การผลิตและบริหารจัดการเหรียญกษาปณ์ ตลอดจนการผลิตเหรียญที่ระลึกในโอกาสต่าง ๆ และ ๔) การอนุรักษ์และเผยแพร่ทรัพย์สินมีค่าของรัฐ ทั้งการเก็บรักษาและการจัดแสดงของมีค่าของรัฐ ส่วนข้อมูลที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ มีทั้งสิ้น ๑๒.๖ ล้านไร่ แบ่งที่ดินตามการใช้ประโยชน์ออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ๑) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในทางราชการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายคิดเป็นร้อยละ ๙๑ ของที่ดินทั้งหมด และ ๒) การนำที่ดินไปจัดหาประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ให้กับรัฐคิดเป็นร้อยละ ๙ ของที่ดินทั้งหมด เงินรายได้ส่วนนี้

จะนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ กระทรวงการคลังกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้แผ่นดินในส่วนนี้ จำนวน ๑๑,๕๐๐ ล้านบาท

การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีการนำที่ราชพัสดุไปให้เช่าเพื่อสร้างรายได้ ตามกฎหมายที่ราชพัสดุให้เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ เว้นแต่เป็นกรณีการจัดสวัสดิการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งให้อำนาจส่วนราชการนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ โดยกรมธนารักษ์จะเป็นผู้ทำสัญญาเช่ากับคณะกรรมการสวัสดิการของส่วนราชการ และนำเงินค่าเช่าส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน หากส่วนราชการจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ต่อและโดยรายได้ส่วนนี้จะนำเข้ากองทุนสวัสดิการของหน่วยงานนั้น ๆ

กรณีการนำที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ กรมธนารักษ์ตรวจสอบและดูแลตามที่กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของสวัสดิการภายในและสวัสดิการพาณิชย์อาจมีปัญหาในการจำแนกประเภทบ้าง โดยกรมธนารักษ์จะดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและขอความเห็นเพิ่มเติมจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุ หากเป็นสวัสดิการเชิงพาณิชย์ กรมธนารักษ์มีอำนาจเข้าไปดูแลและนำรายได้ส่งคลัง แต่หากเป็นสวัสดิการภายในของหน่วยงานรัฐ กรมธนารักษ์ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ ส่วนการนำที่ราชพัสดุออกให้เช่าช่วงจะระบุชัดเจนในสัญญาเช่าว่าต้องได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน สำหรับข้อมูลการครอบครองที่ราชพัสดุของแต่ละส่วนราชการและรายได้ต่อปี กรมธนารักษ์จะส่งข้อมูลดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการพิจารณาในภายหลัง

กรมธนารักษ์มีหลักเกณฑ์ในการคิดอัตราค่าเช่าที่ราชพัสดุ โดยผู้เช่าที่ราชพัสดุสามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่มและมีอัตราการคิดค่าเช่าที่ราชพัสดุแตกต่างกัน คือ ๑) ผู้เช่าเชิงพาณิชย์ จำนวนร้อยละ ๒๐ ของผู้เช่าทั้งหมด ในปี ๒๕๖๐ มีการปรับปรุงอัตราค่าเช่าใหม่ให้เหมาะสมกับราคาตลาดโดยคิดในอัตราร้อยละ ๓ - ๔ ของมูลค่าทรัพย์สิน และ ๒) ผู้เช่าเชิงสังคมเป็นการเช่าเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีจำนวนร้อยละ ๘๐ ของผู้เช่าทั้งหมด ซึ่งการเช่าเชิงสังคมเป็นการช่วยเหลือประชาชนทางหนึ่งและช่วยลดความเหลื่อมล้ำ อัตราค่าเช่าจึงเป็นอัตราค่าเช่าผ่อนปรน สำหรับสัดส่วนรายได้จากค่าเช่า ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการเช่าเชิงพาณิชย์

สำหรับที่ราชพัสดุซึ่งส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ เป็นปัญหาที่กรมธนารักษ์กำลังหาแนวทางแก้ไขโดยกำหนดตัวชี้วัดประเมินการใช้ที่ดินของแต่ละหน่วยงาน และขอคืนที่ดิน ซึ่งหน่วยงานรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ เพื่อนำไปให้หน่วยราชการอื่นใช้ประโยชน์หรือนำไปช่วยเหลือสังคม ในกรณีที่กรมธนารักษ์ขอคืนที่ราชพัสดุจากหน่วยงาน พบว่าหน่วยงานราชการจะให้เหตุผลและมีแผนงานในการใช้ที่ดินดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถขอคืนที่ราชพัสดุได้

### ประเด็นซักถามของคณะอนุกรรมการ

๑. การบริหารจัดการที่ราชพัสดุตามภารกิจของกรมธนารักษ์ (จำนวนร้อยละ ๙๑) ซึ่งให้ประโยชน์แก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามกฎหมายสามารถจำแนกเป็นที่ดินหรือทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานใดบ้าง และมีรายได้ต่อปีเป็นจำนวนเท่าใด

การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีการใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในการใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยปัจจุบันที่ราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในทางราชการมีจำนวน ๙.๔๙๙ ล้านไร่ ประกอบด้วยที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครอง

ใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหม ๔.๕๓ ล้านไร่ (ร้อยละ ๔๗) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒.๐๕ ล้านไร่ (ร้อยละ ๒๒) กระทรวงการคลัง ๑.๗๗ ล้านไร่ (ร้อยละ ๑๘) กระทรวงศึกษาธิการ ๐.๖๔ (ร้อยละ ๗) ส่วนที่เหลือร้อยละ ๖ เป็นการใช้ประโยชน์ในทางราชการของส่วนราชการอื่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากเป็นการใช้ประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ ดังนั้นตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุจึงมิได้กำหนดให้เรียกเก็บค่าเช่าจากส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

๒. ที่ราชพัสดุซึ่งนำออกให้เช่า (จำนวนร้อยละ ๙) มีมูลค่าทรัพย์สินเท่าใด และให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชน เป็นจำนวนเท่าใด

ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์นำไปจัดทำประโยชน์ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์รองเป็นที่ราชพัสดุส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ในทางราชการ มีเนื้อที่ประมาณ ๐.๙๕๐ ล้านไร่ มูลค่าทรัพย์สินประมาณ ๐.๘๙ ล้านล้านบาท โดยปัจจุบันกรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยและเพื่อประกอบการเกษตรเป็นหลักคิดเป็นร้อยละ ๘๖ ของการนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ทั้งหมด ซึ่งการจัดหาประโยชน์ดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามนโยบายภาครัฐ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนมุ่งเน้นให้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎร โดยการรับรองสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัยและทำกินได้อย่างเป็นธรรมและมีความมั่นคง และส่วนที่เหลือร้อยละ ๑๔ เป็นการจัดหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ ในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามสัญญาเช่า ผู้เช่าจะต้องใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การเช่าและดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่า

๓. ที่ราชพัสดุซึ่งส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ และส่งคืนมายังกรมธนารักษ์ มีจำนวนเท่าใด ข้อมูลย้อนหลัง ๕ ปี และกรมธนารักษ์มีการบริหารจัดการที่ราชพัสดุดังกล่าวอย่างไร

ข้อมูลที่ราชพัสดุที่ได้เรียกคืนหรือรับคืนมา

- ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ สามารถเรียกคืนหรือรับคืนที่ราชพัสดุได้ จำนวน ๓๖๗ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๖,๔๕๕-๐-๑.๔๓ ไร่

- ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ สามารถเรียกคืนหรือรับคืนที่ราชพัสดุได้ จำนวน ๒๔๙ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๗๐๑-๐-๑๙.๐๓ ไร่

และการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่ได้เรียกคืนหรือรับคืนมาตามโครงการดังกล่าว อยู่ระหว่างให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ๗๖ พื้นที่ จัดทำแผนบริหารจัดการที่ราชพัสดุ โดยที่ราชพัสดุที่ได้รับคืนมานั้น จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในราชการ และหากที่ราชพัสดุแปลงใดไม่มีหน่วยงานราชการประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ จึงจะนำไปพัฒนาที่ราชพัสดุตามศักยภาพของที่ราชพัสดุภายใต้ระเบียบกฎหมายที่ราชพัสดุต่อไป

๔. ข้อเสนอแนะของกรมธนารักษ์ เกี่ยวกับการเพิ่มรายได้เข้าสู่ภาครัฐ มีแนวทางและมีปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร

กรมธนารักษ์มีแนวทางสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ คือ การเพิ่มพื้นที่การจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุให้มากขึ้น โดยดำเนินการตรวจสอบที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบครองมากเกินความต้องการใช้ประโยชน์ หรือครอบครองที่ดินโดยไม่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของที่ดิน รวมทั้งให้

ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาสำรวจและทบทวนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับภารกิจในทางราชการตามความจำเป็น และให้พิจารณาส่งคืนที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการให้กับกรมธนารักษ์ เพื่อนำมาบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

### ๑๒. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแลตลาดทุน การลงทุน การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ตราสารหนี้ การดูแลสินทรัพย์ดิจิทัล การกระทำอันไม่เป็นธรรมในตลาดทุน ตลอดจนดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับแนวทางการจัดเก็บภาษีส่วนต่างของการลงทุน (Capital Gain Tax) เป็นการเก็บภาษีจากส่วนต่างของการซื้อขายหุ้น (กำไรจากการขายหลักทรัพย์) จากนักลงทุนประเภทนิติบุคคล และมีแนวคิดนำมาใช้ในการซื้อขายหุ้นสำหรับบุคคลธรรมดา แต่เนื่องจากยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ

การจัดเก็บภาษีส่วนต่างของการลงทุน (Capital Gain Tax) ของประเทศไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการคำนวณภาษี การพิจารณากำไร-ขาดทุน และเรื่องของมาตรฐานทางบัญชี ทั้งยังมีค่าใช้จ่ายทางธุรกรรมหรือต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) สูง เนื่องจากความแตกต่างระหว่างราคาซื้อและราคาขายที่มีอัตราสูง ส่งผลต่อสภาพคล่องของตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ การเก็บภาษีส่วนต่างของการลงทุนจะมีผลกระทบต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอย่างมาก และการจัดเก็บรายได้จากภาษีนี้มีความผันผวนค่อนข้างมากและภาวะของตลาดเมื่อเทียบกับภาษีการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Financial Transaction Tax) การเก็บภาษีจากการขายหุ้นจึงเหมาะสมกว่า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนพบว่าไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีส่วนต่างของการลงทุน (Capital Gain Tax) เช่น ประเทศมาเลเซียเคยมีแนวคิดในการเก็บภาษีดังกล่าว แต่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทยจึงไม่ได้ดำเนินการเช่นกัน

ในอดีตประเทศไทยไม่ได้มีการเก็บภาษีซื้อขายหลักทรัพย์ แต่ในปัจจุบันมูลค่าตลาดหลักทรัพย์เติบโตสูงขึ้นมา เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี และลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดเก็บภาษีจากการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยการจัดเก็บภาษีจากการซื้อขายหลักทรัพย์มี ๒ ประเภท คือภาษีการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Financial Transaction Tax : FTT) และการจัดเก็บภาษีส่วนต่างของการลงทุน (Capital Gain Tax) บางประเทศอาจเลือกจัดเก็บภาษีทั้ง ๒ ประเภท หรือเลือกจัดเก็บภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งตามความเหมาะสม สำหรับประเทศไทยเลือกจัดเก็บภาษีที่มีเสถียรภาพมากกว่าและกระทบสภาพคล่องของตลาดน้อยกว่า คือ ภาษีการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Financial Transaction Tax) ซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของมูลค่าการขายจากผู้ขายเพียงอย่างเดียว และยกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่มียอดขายหุ้นต่อเดือนต่ำกว่า ๑ - ๒ ล้านบาท

## บทที่ ๓

### ผลการศึกษา

คณะกรรมการการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อพิจารณาศึกษา รวบรวมข้อมูลระบบบำนาญของประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา ระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยคณะอนุกรรมการติดตามการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน ในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### ๓.๑ แนวทางในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมด้านระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

##### ๓.๑.๑ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ผู้ได้รับสิทธิบำนาญพื้นฐาน และแนวทางในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” ซึ่งไม่เพียงหมายถึงสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคุณภาพชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยแรงงานหลักอย่างหนุ่มสาววัยแรงงานกำลังมีสัดส่วนที่ลดลง ยิ่งทำให้เกิดข้อกังวลในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องแหล่งรายได้ การมีเงินออม การประกันรายได้ที่จำเป็นในยามชรา รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือ เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นวัยที่มีภาวะพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุ รายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตามความเหมาะสม ในมุมมองของสวัสดิการสังคม การสงเคราะห์ช่วยเหลือจึงเป็นแนวคิดในเบื้องต้นที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายหลักที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุในประเทศไทยมาอย่างช้านาน คือ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๑๑ (๑๑) เป็นโครงการที่จ่ายเงินรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่อยู่ภายใต้โครงการบำนาญอื่นใดของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ตามช่วงอายุ แทนที่จะจ่ายผลประโยชน์รายเดือนอัตราเดียวแก่ผู้รับประโยชน์ที่มีสิทธิทุกราย โดยนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลจัดสรรแก่ผู้สูงอายุ ผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เริ่มในปี ๒๕๓๕ โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ภายใต้โครงการ “กองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (เบี้ยยังชีพ)” องค์การภาครัฐที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาในปี ๒๕๔๔ จึงได้มีการถ่ายโอนงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแล โดยให้องค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ มีหน้าที่ในการดูแลและจัดการเกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเสมอมา สะท้อนได้ว่าการจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุในลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าจะจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร เป็นสิ่งที่ต้องผลักดันและกำหนดให้เป็นสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้าเพื่อกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้สูงอายุให้มีหลักประกันทางรายได้ได้อย่างเพียงพอในการดำรงชีพ

คณะกรรมการได้พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขผู้ได้รับสิทธิบำนาญพื้นฐานว่าควรเป็นประชากรกลุ่มใดที่จะได้รับสิทธิบำนาญขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงประเด็นด้านความเสมอภาคและเท่าเทียม เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยเห็นว่าสวัสดิการด้านบำนาญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ เพื่อความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังการเกษียณอายุ จึงควรพิจารณาสิทธิบำนาญขั้นพื้นฐานให้เป็นลักษณะถ้วนหน้า ที่ประชาชนผู้มีอายุถึงเกณฑ์เกษียณอายุตามที่รัฐกำหนดให้มีสิทธิได้รับทุกคน แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะได้รับสวัสดิการบำนาญจากกองทุนการออมภาคบังคับอื่นแล้วก็ตาม ซึ่งหากประชากรเกษียณอายุมีหลักประกันรายได้ยามชราที่มั่นคง ก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิงลดการส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น ช่วยแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรังได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมผ่านการลงทุนและการใช้จ่ายของกลุ่มประชากรเกษียณอายุ ซึ่งรัฐจะได้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจคืนมาได้รูปแบบของภาษีประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดอัตราและรูปแบบการจ่ายเงิน ประชาชนที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปในประเทศไทยควรมีรายได้เท่าใดต่อเดือน จึงจะมีชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลนั้น กระทรวงการคลังได้เคยศึกษา ร่วมกับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ความจำเป็นในการใช้จ่ายของแต่ละคนไม่เท่ากันจึงไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเงินที่แน่นอนได้ โดยจะคิดเป็นอัตราส่วน คือรายได้หลังเกษียณไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้ก่อนเกษียณซึ่งจะเพียงพอต่อการใช้จ่ายหลังเกษียณ ดังนั้นถ้าในช่วงวัยทำงานมีรายได้ ๕๐,๐๐๐ บาท ก็ควรมีเงินเก็บให้เพียงพอที่จะใช้จ่ายรายเดือนประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาท เพื่อคงคุณภาพชีวิตได้ใกล้เคียงกับช่วงวัยทำงาน นอกจากนี้ได้มีการวิจัยค่าใช้จ่ายจำเป็นของผู้สูงอายุทั่วประเทศ พบว่า ค่าใช้จ่ายจำเป็นขั้นต่ำอยู่ที่ประมาณ ๑,๕๐๐ บาทต่อเดือน โดยจะเห็นว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสูงสุด ในปัจจุบันคือ ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ

ดังนั้น คณะกรรมการเห็นว่าควรกำหนดให้มี “การจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน” โดยคำนึงถึงเส้นความยากจนเป็นหลัก การจ่ายเบี้ยบำนาญพื้นฐานประชาชน ถือเป็นพิจารณาต่อยอดจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ แบบขั้นบันได โดยผู้ที่อายุ ๖๐ – ๖๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๗๐ – ๗๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๗๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๘๐ – ๘๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๘๐๐ บาท และผู้ที่อายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท โดยเห็นว่าควรปรับหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็น “บำนาญพื้นฐานประชาชน”

ทั้งนี้ จากการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการได้กำหนดกรอบแนวทางเพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินการ ซึ่งเรื่องงบประมาณที่นำมาใช้ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นข้อกังวลเสมอมา เนื่องจากรัฐบาลได้มีการกำหนดอัตราค่าเบี้ยยังชีพในอัตราคงที่ ๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน แต่จำนวนผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามสถานการณ์ของสังคมไทย ก็คงต้องพิจารณาเรื่องของงบประมาณที่จะนำมาใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยข้อมูลการใช้งบประมาณในปี ๒๕๖๗ มีการใช้งบประมาณในส่วนนี้เป็นจำนวน ๙๓,๒๑๕.๑๒๗๑ ล้านบาท สำหรับผู้สูงอายุ จำนวน ๑๑,๘๓๔,๖๔๐ คน ซึ่งเป็นการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได โดยเฉลี่ยเป็นอัตรา ๖๕๖.๓๗ บาทต่อคนต่อเดือน

ตารางที่ ๑๒ ข้อมูลงบประมาณการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ - ๒๕๖๗

ปีงบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	วงเงิน (ล้านบาท)
๒๕๖๔	๑๐,๒๙๗,๗๙๘	๘๑,๓๖๒.๙๙๔๐
๒๕๖๕	๑๐,๕๘๒,๘๑๓	๘๓,๙๙๙.๒๙๕๖
๒๕๖๖	๑๑,๐๒๘,๐๒๐	๘๗,๕๘๐.๐๘๑๒
๒๕๖๗ (มติ ครม. ณ ๒๑ พ.ย. ๒๕๖๖)	๑๑,๘๓๔,๖๔๐	๙๓,๒๑๕.๑๒๗๑

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณ

จากผลการศึกษาของคณะกรรมการฯ จึงมีแนวคิดในการ ปรับการจ่ายเบี้ยบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยเริ่มต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๗๐ ปรับเปลี่ยนการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากฐานงบประมาณเดิม โดยมีเป้าหมายประมาณการในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน ดังนี้

- (๑) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๑,๒๐๐ บาท
- (๒) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท
- (๓) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๓,๐๐๐ บาท

พิจารณาจากอัตราค่าเฉลี่ยของการเพิ่มจำนวนประชากรสูงอายุ จากข้อมูลประมาณการประชากรของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

- (๑) ปี ๒๕๖๘ อัตราการเจริญเติบโตของประชากรสูงอายุ คิดเป็นร้อยละ ๓.๗๒
- (๒) ปี ๒๕๖๙ อัตราการเจริญเติบโตของประชากรสูงอายุ คิดเป็นร้อยละ ๓.๖๔
- (๓) ปี ๒๕๖๙ อัตราการเจริญเติบโตของประชากรสูงอายุ คิดเป็นร้อยละ ๓.๕๙

ตารางที่ ๑๓ ประมาณการการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนตามผลการศึกษาของคณะกรรมการ

ปีงบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	วงเงิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
๒๕๖๗	๑๑,๘๓๔,๖๔๐	๙๓,๒๑๕.๑๒๗๑	เบี้ยบำนาญโดยเฉลี่ยเดือนละ ๖๕๖.๓๗ บาท
๒๕๖๘	๑๒,๒๗๔,๘๘๙ (๑๑,๘๓๔,๖๔๐ + ๔๔๐,๒๔๐.๖๐๘)	๑๗๖,๗๕๘.๔๐	- งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๗ ๘๓,๕๔๓.๒๗ ล้านบาท - จ่ายเบี้ยบำนาญเดือนละ ๑,๒๐๐ บาท
๒๕๖๙	๑๒,๗๒๑,๖๙๕ (๑๒,๒๗๔,๘๘๙ + ๔๔๖,๘๐๕.๙๔๕)	๓๐๕,๓๒๐.๖๗	- งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๘ ๑๒๘,๕๖๒.๒๗ ล้านบาท - จ่ายเบี้ยบำนาญเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท

ปีงบประมาณ	เป้าหมาย (คน)	วงเงิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
๒๕๗๐	๑๓,๑๗๘,๔๐๓ (๑๒,๗๒๑,๖๙๕ + ๔๕๖,๗๐๘.๘๓๔)	๔๗๔,๔๒๒.๕๒	- งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๘ ๑๖๙,๑๐๑.๘๕ ล้านบาท - จ่ายเบี้ยบำนาญเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท

**หมายเหตุ:** การประมาณการในตารางนี้เป็นการประมาณการจากค่าเฉลี่ยในปี ๒๕๖๗ และประมาณการอัตราการเจริญเติบโตของประชากรสูงอายุ ดังนั้นงบประมาณที่จะต้องใช้งบจริงอาจมีความแตกต่างจากตัวเลขที่แสดงในตารางนี้

จากตัวอย่างกรอบแนวคิดในการตั้งเป้าหมายการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยเริ่มต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า จำนวน ๑,๒๐๐ บาท ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๓,๐๐๐ บาท ข้างต้น ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ต้องใช้งบประมาณ ๑๗๖,๗๕๘.๔๐ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจำนวน ๘๓,๕๔๓.๒๗ ล้านบาท) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ต้องใช้งบประมาณ ๓๐๕,๓๒๐.๖๗ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๒๘,๕๖๒.๒๗ ล้านบาท) และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ ต้องใช้งบประมาณ ๔๗๔,๔๒๒.๕๒ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๖๙,๑๐๑.๘๕ ล้านบาท)

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเด็นด้านแหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจ่ายเงินบำนาญถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่ควรมีนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการได้เล็งเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าวและมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ในเริ่มแรกของการเปลี่ยนจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน นอกจากเป้าหมายในการค่อย ๆ ปรับฐานการจ่ายเงินตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๗๐ นั้น จะต้องคำนึงถึงและพิจารณาว่าการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน ควรมีอัตราไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนตามที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีก่อนจ่ายด้วย ในกรณีผู้สูงอายุได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐตามกฎหมายอื่นที่มีการจ่ายในทำนองเดียวกันกับเงินบำนาญพื้นฐานนี้ ให้ผู้นั้นเลือกรับสิทธิได้ทางเดียว เว้นแต่ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิเบี้ยความพิการ การรับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม การรับบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติ และให้แต่ละปีมีการปรับปรุงอัตราการจ่ายไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจน” เพื่อให้การจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๓.๑.๒ แหล่งที่มาของงบประมาณ

คณะกรรมการได้พิจารณาถึงข้อมูลระบบบำนาญในประเทศไทยที่หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการอยู่ ณ ปัจจุบัน และมีความเห็นว่าภาครัฐควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการและใช้งบประมาณแผ่นดินในการจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานประชาชนให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่มีสิทธิ โดยเห็นว่าหากกำหนดให้ระบบบำนาญพื้นฐานเป็นลักษณะของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเหมือนกับระบบบำนาญภาคบังคับรูปแบบอื่น ก็อาจไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มประชากรผู้มีรายได้น้อยหรือแรงงานนอกระบบที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการออมเงินหรือส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงแนวโน้มจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่กำลังจะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต รวมทั้งค่าครองชีพและอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นในทุกปี

โจทย์ที่สำคัญในการผลักดันการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนให้เป็นไปได้ตามเป้าหมาย คือ ๓,๐๐๐ บาทนั้น จึงเป็นเรื่องของแหล่งงบประมาณที่จะนำมาใช้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจากระบบบำนาญพื้นฐานแบบถ้วนหน้านั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และอาจเป็นภาระงบประมาณผูกพันระยะยาว

หากพิจารณาตามการใช้งบประมาณในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓ บัญญัติไว้ว่า ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เรียกว่า “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ และมีการระบุแหล่งงบประมาณไว้ใน มาตรา ๑๔ ได้แก่ เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินบำรุงกองทุนที่ได้รับจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนของสินค้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต (ตามมาตรา ๑๕/๑) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย หรือดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ซึ่งเมื่อมีการปรับฐานการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน จึงเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีการเพิ่มเติมในการหางบประมาณมาใช้เพื่อให้เพียงพอ

คณะกรรมการได้พิจารณาแนวทางในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า ควรใช้กลไกของกองทุนผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบัน ขับเคลื่อนเพื่อช่วยแก้ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากกองทุนมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น สามารถนำไปลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลกำไรขึ้นได้นอกจากนี้ ยังควรมีการพิจารณาหาแนวทางความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณจากหลาย ๆ ด้านเพิ่มเติม เช่น แหล่งงบประมาณซึ่งดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบันควรมีการพิจารณาเพื่อนำส่งเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ตัวอย่างเช่น

๑. ภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับสินค้าสุรา ยาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง หรือยานพาหนะ
๒. เงินนำส่งจากการออกสลาก รางวัลค้ำจ่ายพร้อมดอกผล
๓. ส่วนแบ่งค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ในกิจการสื่อสาร วิทยุ โทรทัศน์ และคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
๔. เงินนำส่งที่คลังได้รับมาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน
๕. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีเงินได้ในนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรขาเข้าที่ไม่ได้รับการต่อสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน

๖. ภาษีมรดก

นอกจากนี้ ยังต้องมีการพิจารณาศึกษาที่มาของแหล่งรายได้ในอนาคตเพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น

๑. รายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อม
๒. การจัดสรรงบประมาณบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ภาษีบาป) จากธุรกิจกัญชา กระท่อม เป็นต้น
๓. ส่วนแบ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเฉพาะการกำหนดให้มีการจำหน่ายสลากการกุศลเพื่อนำงบประมาณมาใช้ในเรื่องของบำนาญพื้นฐานประชาชน อาทิ ส่วนแบ่งรายได้

จากการจำหน่ายสลากปกติ ส่วนแบ่งรายได้จากอัตราร้อยหรือการขึ้นอัตราอัตราร้อยของการขึ้นรางวัลสลากปกติ ส่วนแบ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากการกุศล และส่วนแบ่งรายได้จากภาษีหัก ณ ที่จ่าย หรือการขึ้นอัตราภาษีหัก ณ ที่จ่ายจากการขึ้นรางวัลสลากการกุศล รวมถึงส่วนแบ่งรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล ๖ หลัก (L6) และสลากตัวเลข ๓ หลัก (N3) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยในปี ๒๕๖๖ รายได้จากการจำหน่ายสลากประมาณ ๑.๙ แสนล้านบาท เป็นเงินรางวัล ๑.๑ แสนล้านบาท และนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินและนำส่งหน่วยงานที่ออกสลากการกุศล ๔.๔ หมื่นล้านบาท

๔. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีความมั่งคั่ง ภาษีกำไรจากหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ (ภาษีลาภลอย)

๕. เงินบำรุงกองทุนจากการจัดเก็บภาษีในกลุ่มธุรกิจพลังงาน ภาษีคาร์บอนเครดิต ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าปรับ ค่าภาษีมลพิษ ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์

๖. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาตของสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex)

ทั้งนี้จากการศึกษาสำรวจทัศนคติของคนไทยต่อการก่อตั้งคาสิโนในประเทศไทย (๒๕๖๑) โดย นายเอกพล จันทนะสาโร ระบุว่า สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการสำรวจการพนันของคนไทยในปี ๒๕๕๓ พบว่า มีปริมาณเงินที่สะสมอยู่ในอุตสาหกรรมการพนันตลอดทั้งปีสูงถึง ๓๕๗,๒๗๕ ล้านบาท โดยการพนันที่มีจำนวนมากที่สุด คือ หายใต้ดิน และสลากกินแบ่งรัฐบาล ประมาณ ๒๐ ล้านคน และมีจำนวนเงิน ๑๗๘,๘๒๗ ล้านบาท ตามมาด้วยการพนันฟุตบอล คือประมาณ ๑ ล้านคน และมีจำนวนเงิน ๓๘,๐๐๐ ล้านบาท แสดงให้เห็นว่ากลุ่มนี้มีศักยภาพในการสร้างรายได้ให้ภาครัฐค่อนข้างมากหากนำเข้ามาอยู่ในระบบ

๗. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมวีซ่า

๘. เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้จากการยึดทรัพย์สินที่มาจากกรกระทำ ความผิดในคดีอาญา โดยมีค่าพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

๙. เงินบำรุงอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นไปตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนด

รวมไปถึงการศึกษาข้อเสนอจากธนาคารโลก เรื่องแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยอย่างเป็นระบบตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งธนาคารโลก ยืนยันเสนอหลายครั้งผ่านสื่อให้ขึ้น VAT เป็นร้อยละ ๑๐ ตามรายงาน “การประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย – การส่งเสริมอนาคตที่ทั่วถึงและยั่งยืน” เป็นต้น

ตลอดจนคณะกรรมการเสนอให้มีการเรียกคืนที่ราชพัสดุที่อยู่ในการดูแลของกรมธนารักษ์ จากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช้ประโยชน์ โดยการนำที่ดินไปจัดหาประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ให้รัฐเพิ่มจากร้อยละ ๙ ของที่ดินทั้งหมด รวมถึงการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ราชพัสดุที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมธนารักษ์ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบการใช้งบกลางให้มีความเหมาะสม กล่าวคือ การใช้จ่ายงบประมาณบางรายการไม่ใช่รายการผูกเงินหรือจำเป็น เช่น รายจ่ายประจำ ค่าก่อสร้างหรือค่าเวนคืนค่าก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานหลักมีการตั้งงบประมาณไว้แล้ว จึงไม่ควรมาขอใช้งบประมาณในส่วนของงบกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นแหล่งงบประมาณของรัฐเพิ่มเติม

ตารางที่ ๑๔ ข้อเสนอแหล่งที่มาของแหล่งรายได้ปัจจุบันที่จะนำมาใช้ในกองทุนผู้สูงอายุ

แหล่งที่มาของแหล่งรายได้ที่เสนอให้นำมาใช้ในกองทุนผู้สูงอายุ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ	
แหล่งรายได้ที่มีการดำเนินการในปัจจุบัน	
หน่วยงาน	รายได้มาจาก
กระทรวงการคลัง	สภาพคล่องส่วนเกินของทุนหมุนเวียนที่คลังได้รับ
กรมสรรพากร	ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรขาเข้าที่ไม่ได้ รับการต่อสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน
กรมสรรพสามิต	ภาษีเกี่ยวกับสินค้าสุรา ยาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง หรือ ยานพาหนะ
กรมสรรพากร	ภาษีมรดก
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	การออกสลากการกุศลเพื่อบำนาญ ตลอดจนรางวัลค้างจ่าย พร้อมดอกผล
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	ค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ตารางที่ ๑๕ ข้อเสนอแหล่งที่มาของแหล่งรายได้ในอนาคตที่จะนำมาใช้ในกองทุนผู้สูงอายุ

แหล่งที่มาของแหล่งรายได้ที่เสนอให้นำมาใช้ในกองทุนผู้สูงอายุ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ	
แหล่งรายได้ในอนาคต	
หน่วยงาน	รายได้มาจาก
กระทรวงการคลัง	ภาษีความมั่งคั่ง ภาษีกำไรจากหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ขั้นพื้นฐานด้าน คมนาคมขนส่งของรัฐ (ภาษีสลากลอย)
กระทรวงการคลัง/กระทรวงสาธารณสุข	ภาษีจากธุรกิจ กระทบอ้อม กัญชา
กระทรวงพลังงาน/กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	เงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีในกลุ่มธุรกิจพลังงาน ภาษี คาร์บอนเครดิต ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าปรับ ค่าภาษีมลพิษ ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ที่เก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียม การออก ใบอนุญาตของสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex)
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมวีซ่า
กระทรวงยุติธรรม/สำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้ที่ได้จากการยึดทรัพย์สินที่มาจาก การกระทำความผิดในคดีอาญา โดยมีค่าพิพากษาถึงที่สุดให้ ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	เงินบำรุงอื่นๆ

### ๓.๒ แนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบบำนาญของประเทศไทยโดยใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้ง่าย และรวดเร็วกว่า เนื่องจากเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม อีกทั้งเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในเรื่องต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนแทน เดิมการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นมีกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับอยู่แล้ว จึงสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อรองรับระบบบำนาญพื้นฐานได้ทันที การเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้สูงอายุจากสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นสิทธิได้รับบำนาญขั้นพื้นฐานถ้วนหน้า เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่เพียงพอในแต่ละเดือนไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นความยากจน ตามที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายในการกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ (๑๑) ว่าให้มีการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มาตรา ๑๑ (๑๑) จึงเป็นหลักการสำคัญในเรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามหากจะมีการเปลี่ยนแปลงโดยเปลี่ยนจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนแบบถ้วนหน้า คณะกรรมการจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๑๑) ให้เป็นการจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานเป็นรายเดือนเพื่อเป็นหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้มีการจ่ายในอัตราไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนตามที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีก่อนจ่ายด้วย ในกรณีผู้สูงอายุได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐตามกฎหมายอื่นที่มีการจ่ายในทำนองเดียวกันกับเงินบำนาญพื้นฐานนี้ ให้ผู้นั้นเลือกรับสิทธิได้ทางเดียว เว้นแต่ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิเบี้ยความพิการ การรับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม การรับบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติ และให้มีการศึกษาเพื่อปรับปรุงอัตราการจ่ายทุกสามปี พร้อมทั้งกำหนดว่าในระยะเริ่มแรกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับอัตราการรับบำนาญพื้นฐานของประชาชนให้เพิ่มขึ้นโดยให้มีอัตราต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับเส้นความยากจนตามที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสามปีนับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนให้มีความเป็นรูปธรรมต่อไป

### ๓.๓ เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะกรรมการได้ดำเนินการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และได้ดำเนินการจัดทำบทตรวจสอบ (Checklist) ๑๐ ประการ ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### ๓.๓.๑ บทตรวจสอบ (Checklist) ๑๐ ประการ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

##### ๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

##### ๑.๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจนั้นคืออะไร

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้นเพื่อให้รัฐสามารถมีเครื่องมือและกลไกการจัดสรรงบประมาณสำหรับบำนาญพื้นฐานประชาชนให้กับผู้สูงอายุที่มีสิทธิอย่างถ้วนหน้า

##### ๑.๒) มีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้นเพียงใด

เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับผู้สูงอายุในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามภารกิจนี้

##### ๑.๓) เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด

ปัจจุบันเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชนในอัตราแบบขั้นบันไดนั้นยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของประชาชนผู้สูงอายุ เนื่องจากอัตราเบี้ยยังชีพที่รัฐจัดสรรให้นั้นมีอัตราที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่พอสมควร ทำให้สอดคล้องต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ

##### ๑.๔) มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร

มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ คือการเปลี่ยนการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานเป็นรายเดือนเพื่อเป็นหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ควรมีอัตราไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนหรือใกล้เคียงเส้นความยากจนตามที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีก่อนจ่ายด้วย ในกรณีผู้สูงอายุได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐตามกฎหมายอื่นที่มีการจ่ายในทำนองเดียวกันกับเงินบำนาญพื้นฐานนี้ ให้ผู้นั้นเลือกรับสิทธิได้ทางเดียว เว้นแต่ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิเบี้ยความพิการ การรับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม การรับบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติ และให้มีการศึกษาเพื่อปรับปรุงอัตราการจ่ายทุกสามปี

##### ๑.๕) มีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่ ไม่มี

##### ๑.๖) ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

หากสามารถจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า ในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด จะเป็นบันไดก้าวแรกในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับผู้สูงอายุในประเทศไทย

## ๒) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ

๒.๑) รัฐควรทำเองหรือควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุนและความคล่องตัว

ในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า รัฐควรเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากประชาชนผู้สูงอายุเป็นประชากรที่ได้จ่ายภาษีให้กับรัฐมาตลอดช่วงชีวิต ซึ่งการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอาจถือได้ว่าเป็นการตอบแทนในการเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศมาตลอดช่วงชีวิตนี้ก็เป็นได้

๒.๒) ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำ

รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายของบำนาญพื้นฐานประชาชน หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการรับลงทะเบียนเพื่อรับบำนาญพื้นฐานจากผู้สูงอายุหรือผู้ซึ่งมีอายุห้าสิบเก้าปีขึ้นไปที่ยื่นคำขอใช้สิทธิหรือยกเลิกการใช้สิทธิดังกล่าว

## ๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑) ในการทำภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับหรือไม่ ถ้าไม่ตรากฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจอย่างไร

ในการดำเนินการให้ภารกิจนี้สำเร็จลุล่วงนั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีกองทุนผู้สูงอายุกองทุนหนึ่ง และได้กำหนดที่มาของเงินในกองทุน กระบวนการและวิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนเป็นค่าเบี้ยผู้สูงอายุของประเทศไทย หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะทำให้กองทุนผู้สูงอายุไม่สามารถมีงบประมาณที่เพียงพอรองรับในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า

๓.๒) ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือกฎหมายระดับท้องถิ่น

เนื่องจากภารกิจที่ต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นภารกิจระดับชาติ ดังนั้น กฎหมายที่ควรใช้บังคับก็ควรมีสถานะที่สามารถบังคับใช้ได้กับคนทั้งชาติ จึงควรต้องใช้กฎหมายระดับชาติเป็นเครื่องมือในการกำหนด

๓.๓) ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติจำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรหรือควรทยอยใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป หรือเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยได้หรือไม่

การจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า มุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับประชาชนทั่วทั้งประเทศทุกท้องที่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

**๓.๔) กฎหมายที่จะตราขึ้นควรใช้ระบบควบคุม ระบบกำกับหรือระบบส่งเสริม**

การจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า เป็นระบบส่งเสริมเพราะเป็นมาตรการที่มุ่งช่วยเหลือให้ประชาชนมีหลักประกันในการดำรงชีวิตหลังเกษียณอายุ ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ฉบับนี้จึงมีลักษณะระบบส่งเสริม

**๓.๕) สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครอง**

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครอง

**๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย**

**๔.๑) ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากมีจะสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำหรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่**

ไม่มีเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติ

**๔.๒) ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วสมควรยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่**

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งประสงค์จะแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้สอดคล้องกับสภาพความจริงของสังคมในปัจจุบัน

**๕) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า**

**๕.๑) กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง**

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนผู้สูงอายุสามารถรับบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า ดังนั้น จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า เป็นเรื่องการเงินที่เป็นภาระงบประมาณของรัฐในระยะยาว หากจะเกิดภาระขึ้นย่อมจะเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางในการจัดเก็บรายได้ให้สามารถจัดเก็บได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำ

**๕.๒) สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด**

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนผู้สูงอายุสามารถรับบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า ยกเว้นบุคคลที่ได้รับสิทธิจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

**๕.๓) การจำกัดนั้นได้จำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่**

การจำกัดสิทธิตามร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับนี้เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นแล้ว

#### ๕.๔) ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง

หากมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับนี้แล้ว เชื่อว่าประชาชนผู้สูงอายุจะมีความมั่นคงในชีวิตเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนวัยทำงานสำหรับการส่งเงินค่าเลี้ยงดูให้กับบุพการีที่สูงอายุด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาความคุ้มครองความยากจนของผู้สูงอายุ เพื่อจะได้ช่วยสร้างรากฐานที่มั่นคงแข็งแรงสำหรับสังคมที่ปรองดอง เป็นธรรม และยั่งยืน

#### ๕.๕) บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่

ปัจจุบัน รัฐบาลมีขั้นตอนและแนวทางในการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุให้กับประชาชน อยู่แล้ว ดังนั้น การปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงไม่มีส่วนใดที่มีความยุ่งยากหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่เกินสมควร ยกเว้น การพิจารณาหาแนวทางจัดเก็บรายได้ภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ให้สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ตามข้อเสนอทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่มากมาย

๕.๖) เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่า หรือไม่  
คุ้มค่า

#### ๖) ความพร้อมของรัฐ

๖.๑) รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

- รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน
- รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังเงิน
- รัฐมีความพร้อมในด้านความรู้

ในส่วนของความพร้อมด้านกำลังเงิน รัฐสามารถทำได้ หากมีการพัฒนาระบบภาษีและระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น

๖.๒) มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อมและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนผู้สูงอายุสามารถรับบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างถ้วนหน้า ดังนั้น ประชาชนทุกคนพร้อมที่จะเข้าร่วมโดยสมัครใจ และรัฐต้องสื่อสารให้สังคมเข้าใจประโยชน์ที่จะได้รับ และสิ่งที่จะต้องจ่ายมากขึ้น กรณีมีการหาแหล่งงบประมาณเพิ่มเติมหรือการปฏิรูปภาษี

#### ๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามี สมควรยุบหน่วยงานนั้นหรือควรปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

ไม่มีหน่วยงานใดปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกับหน่วยงานที่ถูกกำหนดไว้ตามร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับนี้

## ๘) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

๘.๑) ในการกำหนดวิธีการทำงานได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ ในเรื่องความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

๘.๒) มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ และกระบวนการที่ทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง

มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ โดยเฉพาะหน้าที่ของ ๒ กรม ๒ กระทรวง ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและรับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการ อีกส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน

## ๙) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ได้กำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้เพียงใดหรือไม่

ไม่มีบทบัญญัติอนุญาตให้มีการตราอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควร

## ๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

๑๐.๑) ในการยกร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่

หากมีการเสนอร่างกฎหมายต่อฝ่ายบริหารแล้ว ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

## ๑๐.๒) ข้อคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องมีประการใด

การจัดสวัสดิการบำนาญพื้นฐานประชาชนแบบถ้วนหน้านั้น อาจเป็นภาระงบประมาณของประเทศในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการบำนาญพื้นฐานประชาชนแบบถ้วนหน้า เป็นระบบคุ้มครองความยากจนผู้สูงอายุ เป็นการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงของสังคมจากวิกฤตความยากจนผู้สูงอายุ สามารถช่วยกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือน มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงทางเศรษฐกิจทั้งระดับมหภาคและครัวเรือน

### ๓.๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

#### บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

##### หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อปรับปรุงสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานประชาชนเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุเฉพาะผู้มีรายได้น้อย โดยเป็นการจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานเป็นรายเดือนเพื่อเป็นหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุถ้วนหน้า เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่เพียงพอในแต่ละเดือนไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ (๑๑))

##### เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้สูงอายุจากสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นสิทธิได้รับบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่เพียงพอในแต่ละเดือนไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงมีนโยบายและมาตรการในการดูแลผู้สูงอายุให้เงินบำนาญพื้นฐานเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น แต่เนื่องจากกองทุนผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุนและการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ เรื่องการจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานประชาชนเพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ผู้สูงอายุ  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๔๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำ ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีขึ้นไปได้รับเงินบำนาญพื้นฐานจากรัฐเพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ ของผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....  
.....  
.....  
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑๑) ของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๑) การจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานเป็นรายเดือนเพื่อเป็นหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ ตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และมีอัตราไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนตามที่กำหนดโดย สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีก่อนจ่าย ในกรณีผู้สูงอายุได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ ตามกฎหมายอื่นที่มีการจ่ายในทำนองเดียวกันกับเงินบำนาญพื้นฐานนี้ ให้ผู้นั้นเลือกรับสิทธิได้ทางเดียว เว้นแต่ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิเบี้ยความพิการ การรับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม การรับ บำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้แต่ละปีมีการปรับปรุงอัตราการจ่ายไม่ต่ำกว่าเส้นความ ยากจน”

มาตรา ๔ ในระยะเริ่มแรกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับอัตราการรับบำนาญพื้นฐาน  
ของประชาชนให้เพิ่มขึ้น ให้มีอัตราเท่ากับเส้นความยากจนตามที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสามปีนับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

## บทที่ ๔

### บทสรุป ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการมาธิการ

#### ๔.๑ บทสรุป

ปัจจุบันผู้สูงอายุมีจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและมีอายุยืนยาว การที่รัฐจัดให้มีสวัสดิการบำนาญให้กับประชาชน จะสามารถช่วยเป็นเครื่องมือทางสังคมเพื่อป้องกันความยากจนของผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการควรจะเป็นสิทธิอันพึงมีของประชาชนที่มีใช้การสงเคราะห์ ไม่ควรมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกัน ควรมีความเท่าเทียมกันและมีระดับความคุ้มครองที่ผู้สูงอายุสามารถนำมาดูแลตนเองในระดับพอเพียงและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น รัฐควรจัดให้มีหลักประกันรายได้ โดยให้ผู้สูงอายุได้รับเงินบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ตามรายงานธนาคารโลก เรื่อง “การลดปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุในประเทศไทย : บทบาทของโครงการบำนาญและการช่วยเหลือทางสังคม” ปี ๒๕๕๕ ระบุว่า รัฐบาลมีโครงการบำนาญหลายโครงการเพื่อรับมือกับปัญหา แต่ก็ยังมีสิ่งประเทศไทยสามารถจะทำได้อีกมากเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองความยากจน ลักษณะสำคัญบางประการของระบบบำนาญของประเทศไทยคือ สิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ยากจน มีเพียงระบบ “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” เท่านั้นที่มีความครอบคลุมผู้สูงอายุได้แบบถ้วนหน้า หลายโครงการมีข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมายไว้ไม่เพียงพอ ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการเงินโดยรวม และไม่มีนโยบายบำนาญระดับชาติที่มีความเชื่อมโยงกัน การที่ไม่มีนโยบายบำนาญแห่งชาติที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่างแต่ละหน่วยงานที่ดูแลโครงการบำนาญต่าง ๆ รายงานธนาคารโลกฉบับดังกล่าวจึงระบุด้วยว่า ประเทศไทยมีโครงการบำนาญมากเกินไป จึงควรพิจารณาดูการแต่ละโครงการเข้าด้วยกัน และมีการปรับเปลี่ยนระบบบำนาญทั้งหมด โดยมุ่งเน้นที่การลดความยากจนในผู้สูงอายุ ตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการบำนาญ และกำหนดความรับผิดชอบ (accountability) ที่ชัดเจนไว้ในนโยบายบำนาญรวม

เมื่อเรามาพิจารณาสภาพในปัจจุบัน ปี ๒๕๖๗ คนจำนวนมากที่ยากไร้โอกาสตั้งแต่กำเนิด ก็ยังคงไม่มีระบบรองรับทางสังคม (social safety net) ด้านความยากจนในวัยชรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมที่สามารถครอบคลุมทุกคนในวัยทำงาน เหมือนหลายประเทศพัฒนาแล้วที่บังคับให้ทุกคนต้องอยู่ในระบบ และมีข้อจำกัดที่เบี้ยยังชีพขั้นพื้นฐานต่ำเกินไปจนไม่สามารถคุ้มครองความยากจนได้ และเป็นอัตราที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามภาวะเงินเฟ้อ

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมาได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุมาอย่างยาวนาน แม้แต่นโยบายของรัฐบาลเองซึ่งก็เห็นความสำคัญในการจ่ายเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ ดังที่มีแนวคิดเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ แต่ก็ยังพบว่าการจัดทำบำนาญพื้นฐานประชาชนให้เป็นผลสำเร็จตามความเหมาะสมนั้นยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลที่อ้างว่าเป็นภาระงบประมาณ ประเด็นการคัดค้านนี้ ควรจะพิจารณาด้วยมุมมองและเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ดังนี้

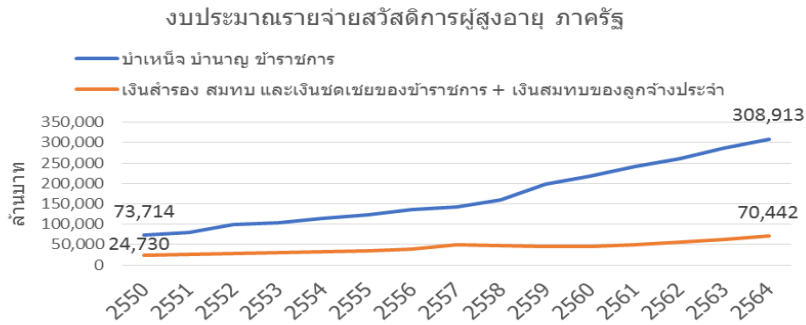
ประเด็น “เป็นภาระงบประมาณ” มีข้อควรพิจารณา ตามหลักการพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม คือ พิจารณา “ความมีประสิทธิภาพ” และ “การกระจายอย่างเป็นธรรม” ความมีประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการเกิดผลทวีคูณต่อระบบเศรษฐกิจ (multiplier effect) และการช่วยคุ้มครองความยากจน (poverty protection) สำหรับทั้งผู้สูงอายุและครอบครัว ซึ่งสาระสำคัญคือ การถ่ายโอนทรัพยากร เพื่อให้สังคมโดยรวมมีระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เปรียบเทียบกับความไร้ประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณมากมายที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ในขณะที่การกระจายอย่างเป็นธรรม ก็สามารถใช้ระบบบำนาญแห่งชาติเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างความเป็นธรรม โดยงานวิจัยนานาชาติแสดงให้เห็นว่าการลดความเหลื่อมล้ำ จะมีผลทางบวกต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ช่วยทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้เร็วกว่า และลดความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง

ระบบคุ้มครองความยากจนผู้สูงอายุ เป็นการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงของสังคมจากวิกฤตความยากจนผู้สูงอายุ โดยเราสามารถพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าความซ้ำซ้อนของระบบ เช่น กำหนดระดับความคุ้มครองความยากจนขั้นพื้นฐาน แล้วคนที่ได้ส่วนที่เกินจากระดับขั้นพื้นฐานอย่างข้าราชการที่ได้รับเงินบำนาญ ก็ไม่ต้องได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์สามารถใช้เครื่องมือทางการคลังในการจัดสรรทรัพยากรให้สังคมมีความยุติธรรมมากขึ้น ช่วยลดความเหลื่อมล้ำเป็นสวัสดิการเพื่อความเป็นธรรมและความปรองดองของสังคม ไม่ใช่การสงเคราะห์คนจน นอกจากนี้งานวิจัยความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (๒๕๖๖) จากคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นว่า การจัดสวัสดิการบำนาญให้กับประชาชนผู้สูงอายุทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นและส่งผลให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ ๕ รอบ โดยงบประมาณ ๔.๕ แสนล้านบาท จะทำให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๕ และมีผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจกลับมา ๗ แสนล้านบาท

ด้วยเหตุผลนี้ จึงควรวางระบบบำนาญของประเทศไทย โดยมุ่งหมายให้ประชาชนได้รับบำนาญพื้นฐานประชาชนในลักษณะเป็นสิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐานแบบถ้วนหน้า ซึ่งประชาชนสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิได้รับทุกคน โดยสิทธิดังกล่าวนี้ มุ่งหมายเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังการเกษียณอายุ และคณะกรรมการเห็นว่า หากผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้น่าเชื่อถือที่มั่นคง ก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิงวัยแรงงาน อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมผ่านการใช้จ่ายของครัวเรือนผู้สูงอายุอีกด้วย

ในเมื่อประเทศไทยจำเป็นต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับงบบำนาญข้าราชการและงบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต ก็ควรจะดำเนินการตามหลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะ ทั้งการบริหารจัดการงบประมาณและการปฏิรูปภาษี เพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างด้านความเหลื่อมล้ำของประเทศ ช่วยสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย โดยภาพที่ ๑ - ๓ แสดงงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

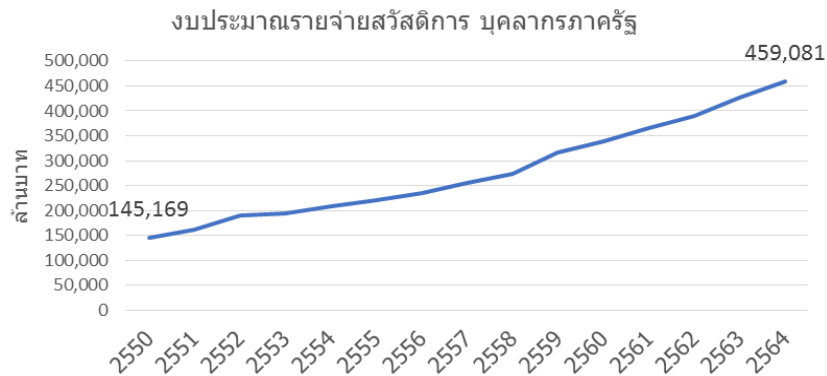
ภาพที่ ๑ กราฟแสดงงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุ ภาครัฐ



ภาพที่ ๒ กราฟแสดงงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการรักษายาบาล ภาครัฐ



ภาพที่ ๓ กราฟแสดงงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการ บุคลากรภาครัฐ



ที่มา : กรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ: งบประมาณรายจ่ายสวัสดิการ บุคลากรภาครัฐ ประกอบด้วย ๑) บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ ๒) เงินสำรอง สมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ ๓) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ และ ๔) ค่ารักษายาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงาน

หลักการในเบื้องต้นนี้ต้องการขับเคลื่อนด้วยกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาลที่ต้องสนับสนุนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จากผลการพิจารณาของคณะกรรมการการจึงมีข้อสรุป ดังนี้

### ๑. การจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน

คณะกรรมการมีแนวคิดในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน ในลักษณะการจ่ายแบบถ้วนหน้าให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ หากพิจารณาจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันซึ่งดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๖ แบบขั้นบันได โดยผู้ที่อายุ ๖๐ – ๖๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๗๐ – ๗๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๗๐๐ บาท ผู้ที่อายุ ๘๐ – ๘๙ ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๘๐๐ บาท และผู้ที่อายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท จะพบว่าในแต่ละปีงบประมาณ จะมีการใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่สูงขึ้นตามสถานการณ์สังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น ประเด็นเรื่องแหล่งรายได้ที่จะนำมาใช้เป็นงบประมาณในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะเป็นภาระผูกพันงบประมาณรายจ่ายในระยะยาวต่อไปในอนาคต แต่เมื่อพิจารณาตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์แล้วระบบคุ้มครองความยากจนผู้สูงอายุ ไม่ได้เป็นภาระงบประมาณ เพราะเป็นการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงของสังคม จากวิกฤตความยากจนผู้สูงอายุ สามารถช่วยกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือน มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงทางเศรษฐกิจทั้งระดับมหภาคและครัวเรือน

การดำเนินการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนควรมีเป้าหมายในการดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยการปรับฐานการจ่ายเงินให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเส้นความยากจน ซึ่งปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากงบประมาณที่ใช้ในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว คณะกรรมการได้พิจารณากรอบในการจ่ายเบี้ยบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยเริ่มปรับฐานการจ่าย ดังนี้

(๑) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๑,๒๐๐ บาท

(๒) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท

(๓) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ จ่ายบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน ๓,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม เห็นว่าในระยะเริ่มแรก ควรมีการปรับปรุงแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อนำมาเป็นรายได้สมทบกับเงินงบประมาณประจำปี สามารถจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เช่น ข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณของรัฐบาล กรณีการปรับลดเงินงบประมาณรายการงบกลาง ซึ่งจากสถิติพบว่า การใช้จ่ายบางรายการไม่ใช่รายการฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงไม่ควรมาขอใช้งบประมาณในส่วนของงบกลาง ซึ่งแหล่งรายได้ในส่วนนี้สามารถนำมาใช้ในระบอบบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยมีงบประมาณกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หากจะนำมาจัดสรรในเรื่องบำนาญพื้นฐานประชาชนควรมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการปรับปรุงรายการงบซ้ำซ้อน รวมทั้งการกำหนดแหล่งงบประมาณเพื่อนำส่งเข้ากองทุนผู้สูงอายุจากแหล่งงบประมาณที่มีการใช้อยู่เดิมหรือแหล่งงบประมาณในอนาคต ตลอดจนการปฏิรูประบบภาษี เพื่อเป็นแหล่งรายได้สำหรับงบประมาณของรัฐเพิ่มเติม

ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการผลักดันเรื่องแหล่งงบประมาณที่จะนำมาใช้เพื่อ บำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการมาธิการไปประกอบการพิจารณา

## ๒. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖

คณะกรรมการมาธิการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ เป็นกฎหมายในการกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิ ได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ (๑๑) ว่าให้ มีการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น มาตรา ๑๑ (๑๑) จึงเป็นหลักการ สำคัญในเรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๑๑) ดังนี้

ให้ยกเลิกความใน (๑๑) ของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๑) การจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานเป็นรายเดือนเพื่อเป็นหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ ตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และมีอัตราไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนตามที่กำหนดโดย สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีก่อนจ่ายด้วย ในกรณีผู้สูงอายุได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐ ตามกฎหมายอื่นที่มีการจ่ายในทำนองเดียวกันกับเงินบำนาญพื้นฐานนี้ ให้ผู้นั้นเลือกรับสิทธิได้ทางเดียว เว้นแต่ผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิเบี้ยความพิการ การรับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม การรับ บำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้แต่ละปีมีการปรับปรุงอัตราการจ่ายไม่ต่ำกว่าเส้นความ ยากจน”

พร้อมทั้ง กำหนดว่าในระยะเริ่มแรกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับอัตราการรับบำนาญ พื้นฐานของประชาชนให้เพิ่มขึ้น ให้มีอัตราเท่ากับเส้นความยากจนตามที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสามปีนับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชนให้มีความเป็นรูปธรรมต่อไป

## ๓. แนวทางในการขับเคลื่อน

การขับเคลื่อนเพื่อให้การวางระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งสำคัญ โดยคณะกรรมการได้ศึกษาจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การวิเคราะห์ช่องว่าง ทางการศึกษา แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญ แห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ที่ปกร จิรัญติกุลชัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีแนวทาง ในการขับเคลื่อน ดังนี้

๓.๑ การผลักดันนโยบายต่าง ๆ อาศัยเจตจำนงทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ถ่ายทอดนโยบายลงสู่การปฏิบัติล้วนมี ข้อมูลและความพร้อม อาศัยเพียงความตั้งใจของผู้มีอำนาจที่จะผลักดันระบบบำนาญแห่งชาติให้ ถ่ายทอดลงสู่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งหากผู้มีอำนาจมีความตั้งใจจริง ย่อมได้รับแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่ผลักดันเรื่องนี้มาเป็นเวลานาน

๓.๒ สิ่งที่จะทำให้ระบบบำนาญแห่งชาติเกิดขึ้นได้จริงและมีความยั่งยืนได้นั้น เกิดจากแหล่งรายได้ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบภาษีและการจัดสรรงบประมาณอย่างรอบคอบ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเสนอและผลักดันแบบเป็นชุด (package) อาศัยแรงสนับสนุนจากสังคม

๓.๓ กลยุทธ์ด้านการสื่อสาร ควรสื่อสารให้ชัดว่า “สิ่งที่จะได้มา (บำนาญผู้สูงอายุ) มีมากกว่าสิ่งที่จะเสียไป (ภาษี)” และควรเปิดพื้นที่ให้คนรุ่นใหม่เข้ามามีวิวาทะ (dialogue) รวมถึงใช้กลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางความคิด (influencer) และการสื่อสารออนไลน์ต่าง ๆ เพื่อชักชวนให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเชิงสร้างสรรค์

๓.๔ ระบบบำนาญแห่งชาติมีความสมเหตุสมผล (rationale) ทางด้านเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ การใช้จ่ายของรัฐด้านสวัสดิการ เป็นรายจ่ายประเภทหนึ่งที่ส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สามารถเป็นกลไกรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (automatic stabilizer) เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และช่วยกระจายทรัพยากรจากจุดที่มีการกระจุกตัวไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยตรง

๓.๕ หากแหล่งรายได้ส่วนหนึ่งของระบบบำนาญแห่งชาติมาจากภาษีฐานทรัพย์สิน และการลดนโยบาย pro-rich ก็อาจกลายเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมลงได้

๓.๖ ระบบบำนาญแห่งชาติ ควรจะกำหนดเป้าหมายทำให้ผู้สูงอายุทุกคนมีรายได้ยามชราภาพเพียงพอต่อการยังชีพ ช่วยป้องกันไม่ให้ความเหลื่อมล้ำในช่วงวัยเรียนและวัยทำงานส่งผลให้กลายเป็นความยากจนเมื่อวัยชรา โดยเป็นระบบที่มีความยั่งยืนทางการคลัง และต้องคำนึงถึงมูลค่าของเงินที่ลดลงเมื่อเวลาผ่านไป

สิ่งที่ควรดำเนินการในขั้นต่อไป คือ

(๑) กำหนดให้ระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เป็นวาระแห่งชาติ (national agenda) ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน

(๒) มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัด เพื่อให้มีการกำหนดสวัสดิการถ้วนหน้าด้านบำนาญ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีสิทธิได้รับ และสามารถคุ้มครองความยากจน จากเส้นความยากจนในแต่ละปี เช่น แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นบำนาญพื้นฐานประชาชน และสามารถมีแหล่งรายได้เพิ่มมากขึ้นสำหรับกองทุนผู้สูงอายุ

(๓) สร้างระบบฐานข้อมูล โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุส่วนเพิ่มจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในวัยทำงาน

## ๔.๒ ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการ

### ระยะสั้น

๑. เสนอให้ประชาชนทุกคนมี “สิทธิบำนาญพื้นฐาน” เพราะสวัสดิการด้านบำนาญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ เพื่อความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังการเกษียณอายุ จึงควรพิจารณาสหสิทธิบำนาญพื้นฐานให้เป็นลักษณะถ้วนหน้า ที่ให้ประชาชนผู้มีอายุถึงเกณฑ์ตามที่รัฐกำหนดมีสิทธิได้รับทุกคน แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะได้รับสวัสดิการบำนาญจากกองทุนการออมภาคบังคับอื่นแล้วก็ตาม ซึ่งหากประชาชนผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ยามชราภาพที่มั่นคงก็จะช่วย

ลดภาระการพึ่งพิง ลดการส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น ช่วยแก้ปัญหาความยากจนเรื้อรังได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อม ซึ่งรัฐจะได้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจคืนมาในรูปแบบของภาษีประเภทต่าง ๆ

๒. กำหนดให้ระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน เป็นวาระแห่งชาติ (national agenda) ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน ตลอดจนมีการผลักดันนโยบายต่าง ๆ โดยอาศัยเจตจำนงทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

๓. เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้ง่าย และรวดเร็วกว่า เนื่องจากเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม อีกทั้งเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในเรื่องต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชนแทน ซึ่งเดิมการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นมีกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับอยู่แล้ว จึงสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อรองรับระบบบำนาญพื้นฐานได้ทันที

๔. เสนอให้มีการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยลดงบประมาณที่มีความซ้ำซ้อนหรืองบประมาณที่ไม่ใช่รายการฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งรายได้ส่วนนี้จะสามารถนำเงินมาจัดสรรเป็นงบประมาณบำนาญพื้นฐานได้ประมาณ ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท

๕. การเรียกคืนที่ดินจากการบริหารจัดการที่ราชพัสดุตามภารกิจของกรมธนารักษ์ (จำนวนร้อยละ ๙๑) ซึ่งให้ประโยชน์แก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย กรณีที่ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุดังกล่าว โดยการนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ให้รัฐเพิ่มจากเดิมที่มีเพียงร้อยละ ๙ ของที่ดินทั้งหมด รวมถึงการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ราชพัสดุที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมธนารักษ์

๖. การกำหนดให้มีการนำส่งรายได้จากแหล่งงบประมาณที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว ในปัจจุบันเข้ากองทุนผู้สูงอายุ เพื่อเป็นแหล่งงบประมาณในการจ่ายบำนาญพื้นฐานประชาชน เช่น รายได้จากภาษีเกี่ยวกับสินค้าสุรา ยาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง หรือยานพาหนะ เงินนำส่งจากการออกสลากการกุศลเพื่อบำนาญ ตลอดจนรางวัลค้ำจายพร้อมดอกผล ส่วนแบ่งค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ในกิจการสื่อสาร วิทยุ โทรทัศน์ และคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกัับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เงินนำส่งที่คลังได้รับมาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เงินบำรุงกองทุนที่ได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรขาเข้า ที่ไม่ได้รับการต่อสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน และภาษีมรดก เป็นต้น

### ระยะกลาง

๑. พิจารณาความซ้ำซ้อนของการได้รับสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันยังมีความซ้ำซ้อน เช่น ลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณด้านการจ่ายเงินสำหรับผู้สูงอายุ กรณีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หากว่ามีรายได้น้อยด้วยแล้วก็จะอยู่ในเกณฑ์ของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น จึงต้องมีการจัดระบบสวัสดิการของผู้สูงอายุให้เป็นระบบเพื่อที่จะได้มีการใช้งบประมาณสำหรับบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างเต็มประสิทธิภาพ

๒. กำหนดให้มีการพิจารณาศึกษาการนำแหล่งรายได้ในอนาคตมาใช้เพื่อบำนาญพื้นฐานประชาชน เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อม การจัดสรรงบประมาณบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ภาษีบาป) จากธุรกิจกัญชา กระท่อม การจัดเก็บรายได้ใหม่จากการใช้พลังงาน การจัดเก็บภาษีในกลุ่มธุรกิจพลังงาน ภาษีคาร์บอนเครดิต ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าปรับ ค่าภาษีมลพิษ ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ การจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตประกอบการจากสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เงินบำรุงที่ได้จากภาษีการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมวีซ่า ส่วนแบ่งรายได้ที่ได้จากการยึดทรัพย์สินที่มาจากกระทำความผิดในคดีอาญา โดยมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกสลากการกุศลเพื่อนำมาใช้ในเรื่องของบำนาญพื้นฐานประชาชน เป็นต้น

๓. งบประมาณรายจ่ายด้านบำนาญผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายในสองทศวรรษข้างหน้า โดยส่วนมากมาจากงบบำนาญข้าราชการ ดังนั้น ในเมื่อประเทศไทยจะต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น ก็ควรจะใช้เป็นโอกาสแก้ไขปัญหาโครงสร้างของประเทศ โดยปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น และสร้างระบบสวัสดิการเพื่อให้คุณภาพชีวิตของทุกคนดีขึ้น โดยมีแหล่งรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดระบบความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณประจำปี กล่าวคือ ลดงบที่ไม่จำเป็นและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ยกเลิกสิทธิพิเศษและค่าลดหย่อนทางภาษีสำหรับมหาเศรษฐีและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และ Capital Gain Tax เก็บภาษีเพิ่มจากส่วนต่างของกำไรที่ได้จากการขายหลักทรัพย์และที่ดิน ปรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีประสิทธิภาพ ลดเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกที่มูลค่า ๑๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับมรดกไม่ถึง ๑๐๐ ล้านบาท ก็จะได้รับยกเว้นภาษี ควรจะปรับลดลงมาให้สมเหตุสมผลมากกว่านี้ เพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล และอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะอัตราต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับสากล ปรับระบบภาษีเงินได้ ไม่ว่าจะมาจากแหล่งใดก็ตามต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกันหมด ไม่ใช่เหลื่อมล้ำกันระหว่างภาษีรายได้ที่จัดเก็บจากเงินเดือน เงินปันผล กำไร หรือที่ดิน ซึ่งโดยเฉลี่ยคนรวยเสียภาษีในอัตราต่ำกว่ามนุษย์เงินเดือน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ถือครองที่ดินมากเกินจำเป็นและไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ควรนำมาให้ประชาชนเช่าทำมาหากิน เมื่อประชาชนมีฐานะดีขึ้น รัฐจะเก็บภาษีได้มากขึ้น เป็นต้น

๔. การปฏิรูปภาษีของประเทศไทยตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดงบประมาณของภาครัฐมากยิ่งขึ้น เช่น ปฏิรูปภาษีที่ดินแบบรวมแปลง รวมถึงภาษีสิ่งปลูกสร้าง โดยมีการจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้น การจัดเก็บภาษีความมั่งคั่งจากผู้มีรายได้เกิน ๓๐๐ ล้านบาท ภาษีกำไรจากหุ้นและหลักทรัพย์ ภาษีมรดก จัดเก็บภาษีลาภลอย ปฏิรูปภาษีจากการให้สิทธิประโยชน์ของสำนักงาน

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ภาษีจากกัญชาและกระท่อมเสรี ภาษีหรือ ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ภาษีคาร์บอนเครดิต ภาษีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax)

๕. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการออมจากการจ่ายภาษีบริโภคของประชาชน ถือเป็นนวัตกรรมที่มีการออกแบบความคิดเพื่อการออมที่จะสามารถนำไปใช้ในเรื่องบำนาญของประชาชนเมื่อก้าวเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ ซึ่งในต่างประเทศนั้นมีการดำเนินการมาเป็นเวลาช้านานแล้ว อย่างไรก็ตามในการจัดเก็บภาษี ควรนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เห็นที่มาที่ไปของเงินว่านำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด

#### ระยะยาว

รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการผลักดันเรื่องแหล่งงบประมาณที่จะนำมาใช้เพื่อบำนาญพื้นฐานประชาชนอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การศึกษาแหล่งงบประมาณในอนาคต หรือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการฯ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน” และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ มาเพื่อโปรดพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป



(นางสาวรัชชก สุขประเสริฐ)

เลขาธิการคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

สภาผู้แทนราษฎร

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

### รายงานการวิจัย

คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สถาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕. (๒๕๖๔). รายงานผลการพิจารณา  
ศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ทีปกร จิริฐิติกุลชัย, ดวงมณี เลาวกุล และคณะ. (๒๕๖๖). การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้  
และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึง  
ผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ.

นพินทร์ วรรณเทพสกุล และคณะ. (๒๕๖๖). โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุน  
บำนาญ พื้นฐานแห่งชาติและการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อ  
เศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. (๒๕๕๑). หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้  
ผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (๒๕๕๘). การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง. สัมมนาวิชาการ  
ธนาคารแห่งประเทศไทย ๒๕๕๘.

วรเวศม์ สุวรรณระดา และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (๒๕๕๓). สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ.  
กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม. (๒๕๖๖).

การประเมินผลกระทบและความยั่งยืนของการบริโภคของผู้สูงอายุภายใต้ระบบบำนาญของ  
ประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) และ  
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ๒๕๕๕.  
การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (๒๕๕๘). การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ.  
กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

เอกพล จันทนะสาโร. (๒๕๖๑). การศึกษาสำรวจทัศนคติของคนไทยต่อการก่อตั้งคาสีโนในประเทศไทย.  
กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

**เอกสารวิชาการ**

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๕ ระเบียบวาระที่ ๑๕.๓ เรื่อง หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี  
เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

บทความ aBRIDGEd “๕ มุมมองใหม่จากข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา” โดย รองศาสตราจารย์  
อิทธิพร มุทิตาเจริญ, ๒๕๖๐



คณะกรรมการการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
สำนักกรรมการ 3  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ต.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300  
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 7221



# ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๙.๑๑/ ๗๓๙



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่รับ ๑๖๓๖/ ส.ส.ร.
วันที่ ๒๖ ม.ค. ๖๗
เวลา ๐๙.๕๖ น.

คณะกรรมการการเลือกตั้งการสังคม  
สภาผู้แทนราษฎร  
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๖ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการเลือกตั้งการสังคม สภาผู้แทนราษฎร  
กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการเลือกตั้งการสังคม เรื่อง “การพัฒนา  
ระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน” จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง)  
วันพุธที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับ  
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๓๒) โดยให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ  
พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิ  
ขั้นพื้นฐาน การให้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะ  
ผู้ยากไร้ในเมืองและชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                              |                                |
|------------------------------|--------------------------------|
| ๑) นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์ | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒) นางสาวชญาภา สินธุไพร      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓) นางสาววรรณวิภา ไม้สน      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔) นายธนา กิจไพบูลย์ชัย      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕) นางรัชณี พลชัย            | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖) นายพรชัย ศรีสุริยันโยธิน  | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๗) นายเกรียงยศ สุดลาภา       | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๘) นางสาวธัญธารีย์ สันตพันธ์ | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๙) นายนรเศรษฐ์ ศิริโรจนกุล   | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๑๐) นายสมศุภย์ อุตเจริญ      | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ  |
| ๑๑) นายกัณตภณ ดวงอัมพร       | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๒) นางสาวปิยะนุช ยินดีสุข   | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๓) นายศุภโชค ศรีสุขจร       | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๔) นางสาวรัชชก สุขประเสริฐ  | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๑๕) นายกาญจน์ ตั้งปอง        | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ     |

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐาน  
ประชาชน เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๔ วรรคหนึ่ง  
กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการได้กระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ  
ตามหน้าที่และอำนาจหรือตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

จึงกราบเรียน...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและ  
ข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์)

ประธานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

สำนักกรรมการ ๓

กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๒๒๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ swcommittee@parliament.go.th

กลุ่มงานระเบียบวาระ  
รับที่ ๖๓ / ๒๕๖๗  
วันที่ ๒๖ / ๓.๑ / ๒๗ เวลา ๑๑-๑๗ น.

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑  
สำนักสภาประชุม  
เลขที่รับ ๑๓ / ๒๕๖๗  
วันที่ ๒๖ / ๓.๑ / ๒๗ เวลา ๑๐-๑๕ น.

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักสภาประชุม  
รับที่ ๑๒๓ / ๒๕๖๗  
วันที่ ๒๖ / ๓.๑ / ๒๗ เวลา ๑๐.๐๐ น.  
แจ้งกลุ่มงาน..... พรม. ๑ ..... ดำเนินการ