

## กระทู้ถามที่ ๒๓๘ ร.

สภาผู้แทนราษฎร

๘ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ถามนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มองภาพรวมเสมือนว่าประเทศไทยมีความเจริญขึ้นแต่จากรายงานของนิตยสารจัดอันดับผู้มีเงินและทรัพย์สินของต่างประเทศ พบว่ามีคนไทยติดอันดับเพียงไม่กี่ราย ส่วนการจัดอันดับภายในประเทศก็มีรายงานว่ามีคนรวยอยู่เพียงบางตระกูลเท่านั้น ช่องว่างรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยห่างกันมากขึ้น มีคนจนเพิ่มขึ้นทั้งในเมืองและชนบท ตลอดจนพบว่ามี การทอดทิ้งผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น คนชราถูกปล่อยให้ใช้ชีวิตตามลำพังหรือกับหลาน ๆ ซึ่งยังอยู่ในวัยเด็ก ที่ในอนาคตอาจเป็นภาระในการเลี้ยงดูของรัฐ นอกจากนี้ยังแสดงถึงความกตัญญูต่อบิดามารดาหรือ บุพการีของคนไทยที่เสื่อมถอยลง ควรที่จะได้มีการสร้างระบบบำนาญสำหรับผู้ที่อยู่นอกระบบราชการ หรือระบบประกันสังคม โดยให้เริ่มสะสมเงินสำหรับยังชีพในวัยชราตามสมควร จึงขอเรียนถามว่า

๑. ในปัจจุบันมีประชากรที่อายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ที่อยู่นอกระบบการประกันสังคมและระบบราชการจำนวนเท่าใด ขอทราบรายละเอียด

๒. รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ สำหรับผู้ที่อยู่นอกระบบราชการและระบบประกันสังคมหรือไม่ อย่างไร ขอทราบรายละเอียด

๓. การนำระบบบำนาญแห่งชาติมาใช้ในประเทศไทยมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง ขอทราบรายละเอียด

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

วัชระ เพชรทอง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

กรุงเทพมหานคร

## คำตอบกระทู้ถามที่ ๒๗๘ ร.

ของ นายวัชร เพชรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เรื่อง การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

ข้าพเจ้า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีขอตอบกระทู้ถาม เรื่อง การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ ของท่านสมาชิกผู้มิเกียรติ ดังนี้

คำตอบข้อที่ ๑

ขอเรียนว่า จากข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๑ ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ หรือผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี จำนวน ๓,๑๖๖,๕๒๐ คน ในจำนวนนี้ มีผู้รับบำนาญราชการ จำนวน ๒๗๒,๔๕๐ คน ส่วนผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม ปัจจุบันยังไม่มีผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปีคนใดได้สิทธิรับบำนาญ (เนื่องจากกองทุนประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขการรับบำนาญจากกองทุนว่า ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบครบ ๑๘๐ เดือน จึงจะได้รับบำนาญ ถ้าจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือน ให้รับเป็นบำเหน็จ ซึ่งกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงจะมีผู้ประกันตนเริ่มรับบำนาญ) ซึ่ง ณ เดือนมีนาคม ๒๕๕๒ มีผู้รับบำเหน็จจากกองทุนประกันสังคมแล้ว จำนวน ๒๕,๗๑๒ คน

ดังนั้น จึงมีประชากรที่อายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ที่อยู่นอกระบบราชการและระบบประกันสังคม (ในที่นี้หมายถึงผู้ที่ไม่ได้รับบำนาญเท่านั้น) จำนวน ๖,๕๑๔,๐๗๐ คน

อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่อยู่ในวัยแรงงาน (อายุ ๑๕ - ๕๙ ปี) ปัจจุบันมีระบบการออมเพื่อการชราภาพหลายกองทุนที่ครอบคลุมแรงงานเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นระบบบำเหน็จบำนาญ กองทุนประกันสังคม ครอบคลุมแรงงานเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ครอบคลุมข้าราชการ ๑๔ ประเภท กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ครอบคลุมแรงงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประจำส่วนราชการ และแรงงานเอกชน และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ครอบคลุมผู้มีเงินได้ทั่วไป โดยข้อมูลปี ๒๕๕๑ จากจำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศ ๓๗.๕๕ ล้านคน มีแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองในระบบการออมเพื่อการชราภาพจำนวน ๑๑.๓๐ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๐.๐๕ ของผู้มีงานทำ ซึ่งเป็นแรงงานในระบบแบ่งเป็นแรงงานภาคเอกชน ได้รับความคุ้มครองในกองทุนประกันสังคม จำนวน ๓.๘๓ ล้านคน ภาคราชการได้รับความคุ้มครอง

ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระบบบำเหน็จบำนาญ และกองทุนประกันสังคม รวมจำนวน ๓.๑๕ ล้านคน และรัฐวิสาหกิจได้รับความคุ้มครองในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จำนวน ๐.๒๘ ล้านคน ส่วนแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองใด ๆ จำนวน ๒๓.๕๕ ล้านคน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างเสนอการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั่วประเทศ

### คำตอบข้อที่ ๒

ขอเรียนว่า รัฐบาลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง อยู่ระหว่างเสนอการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ซึ่งเป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานที่แรงงานได้รับสิทธิตามกฎหมาย กำหนดการจ่ายเงินเข้ากองทุน (Defined contribution) สมาชิกมีบัญชีรายบุคคล มีการรับประกันเงินต้น และอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำโดยรัฐและเปิดให้มีการออมภาคสมัครใจร่วมด้วยสำหรับผู้ที่มีกำลังการออมเพิ่ม กบข. มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพมีความครอบคลุมทั่วถึงแรงงานทุกคน สร้างความเท่าเทียม และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ และเพื่อให้แรงงานมีระดับรายได้หลังเกษียณอย่างน้อยในระดับพื้นฐาน และสร้างความมั่นคงในชีวิตวัยชรา

รายละเอียดโครงสร้างกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.)

๑. ความครอบคลุม ประชาชนที่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอายุตั้งแต่ ๒๐ - ๖๐ ปี ได้รับสิทธิตามกฎหมายในการเป็นสมาชิกกองทุน ส่วนผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปี สามารถเข้ากองทุนได้ตามความสมัครใจ (สะสมฝ่ายเดียว)

๒. ผู้ที่ได้รับการยกเว้น ผู้ที่ทุพพลภาพ ไร้สมรรถภาพหรือเป็นผู้สูญเสียความสามารถในการทำงานอย่างถาวร

๓. การจ่ายเงินเข้ากองทุน

๓.๑ ผู้ออม สามารถเลือกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนเป็นรายเดือน หรือรายงวด (๓ เดือน ๖ เดือน หรือ ๑ ปี) ก็ได้ โดยรายเดือนสะสมตามสิทธิเดือนละ ๑๐๐ บาท สำหรับรายงวดจ่ายตามจำนวนเดือน เช่น ราย ๖ เดือน แรงงานจะต้องจ่าย ๖๐๐ บาท เป็นต้น และสะสมตามความสมัครใจได้เดือนละ ๑๐๐ - ๑,๐๐๐ บาท

๓.๒ รัฐบาล จ่ายสมทบให้ตามสิทธิ เป็นลำดับขั้นตามช่วงอายุของผู้ออม คือ

๑) อายุ ๒๐ - ๓๐ ปี สมทบเดือนละ ๕๐ บาท

๒) อายุ ๓๐ ปี ๑ เดือน - ๕๐ ปี สมทบเดือนละ ๘๐ บาท

๓) อายุ ๕๐ ปี ๑ เดือน - ๖๐ ปี สมทบเดือนละ ๑๐๐ บาท

ทั้งนี้ กรณีรายงวด รัฐสมทบให้ตามจำนวนเดือนเช่นเดียวกัน  
สำหรับผู้ที่ได้รับการยกเว้น (ตามข้อ ๒) ไม่ต้องจ่ายสะสม และรัฐสมทบให้  
ร้อยละ ๕๐ ของกรณีปกติ

๔. การจ่ายผลประโยชน์จากกองทุน สมาชิกจะได้รับผลประโยชน์ตามจำนวนเงิน  
ในบัญชีของแต่ละบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับเงินออมของสมาชิก เงินสมทบของรัฐบาล และดอกผลจากการ  
บริหารเงินซึ่งรัฐรับประกันเงินต้น รวมดอกผลขึ้นต่อกำหนดตามสภาวะทางเศรษฐกิจและจะมีการจ่าย  
ในรูปแบบอายุไปตลอดชีวิต (Life annuity) และคืนเงินก้อนในส่วนของบัญชีเงินสะสมที่เหลือ

๕. อายุที่มีสิทธิรับบำนาญ ๖๐ ปี

๖. การกำกับดูแล กำกับดูแลโดยสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ  
(สำนักงาน กบข.) เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ ได้แก่  
กบข. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ มีหน้าที่ตรวจสอบให้การดำเนินการของกองทุนเป็นไป  
ตามกฎหมาย และสอดคล้องภายใต้แนวนโยบายหลักของคณะกรรมการนโยบายการออมเพื่อการ  
เกษียณอายุแห่งชาติ และทำหน้าที่ติดตามแรงงานให้เข้า กบข.

๗. การบริหารจัดการเงินกองทุน ดำเนินการแบบรวมศูนย์โดยสำนักงาน กบข.  
และจัดจ้างบริษัทจัดการบางรายมาบริหารเงินกองทุน โดยผู้ออมได้จัดส่งเงินผ่านระบบธนาคาร  
หรือหน่วยงานอื่นที่รับดำเนินการ แล้วส่งไปยังสำนักงาน กบข. ก่อนที่สำนักงานจะจัดสรรเงินบางส่วน  
ให้ผู้จัดการกองทุน ซึ่งสำนักงาน กบข. จะกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้จัดการกองทุนที่ได้รับ  
ใบอนุญาตประกอบธุรกิจจัดการกองทุนส่วนบุคคลจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์  
และตลาดหลักทรัพย์

๘. การจัดเก็บเงินและข้อมูล การจัดเก็บเงินและข้อมูล และการทำฐานข้อมูล  
ทะเบียนกลางจะเป็นแบบรวมศูนย์ ดำเนินการโดยสำนักงาน กบข. หรือสำนักงาน ฯ มอบหมาย  
ให้หน่วยงานภายนอกมารับไปดำเนินการ

๙. สิทธิประโยชน์ทางภาษี สมาชิกจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ดังนี้

๑) เงินสะสม ยกเว้นภาษีเงินสะสมตามที่จ่ายจริง

๒) เงินผลประโยชน์ ยกเว้นภาษี

๓) เงินที่ได้รับจากกองทุน ยกเว้นภาษีเงินได้ในส่วนของเงินบำนาญและ  
เงินก้อนที่ได้รับในกรณีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ กรณีเหตุทุพพลภาพ และกรณีเหตุเสียชีวิต

คำตอบข้อที่ ๓

ขอเรียนว่า การนำกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติมาใช้ในประเทศ สามารถประเมินข้อดีและข้อด้อย ได้ดังนี้

ข้อดี

๑. สร้างเครื่องมือการออมเพื่อการชราภาพที่สามารถสร้างระดับรายได้ หรือบำนาญไปตลอดอายุขัยอย่างน้อยในระดับที่ป้องกันการตกสู่ความยากจนได้ จากการประมาณการ พบว่าแรงงานจะได้รับบำนาญ เดือนละ ๑,๓๑๐ บาท หากออมมาเป็นระยะเวลา ๔๐ ปี ทำให้แรงงานรู้สึกถึงความมั่นคงในชีวิตหลังวัยทำงานในบั้นปลาย ใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี อยู่ได้ด้วยเงินออมของตนเองไม่ต้องพึ่งพาลูกหลาน

๒. กบช. เป็นช่องทางการออมที่มีความมั่นคงทางการเงินในระยะยาว เนื่องจากเป็นระบบการออมแบบกำหนดอัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุน (Defined contribution) สมาชิกมีบัญชีรายตัว ผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับเป็นตามจำนวนเงินในบัญชีของแต่ละบุคคล ซึ่งขึ้นกับจำนวนเงินสะสม เงินสมทบ และดอกผลจากการลงทุน มีความสอดคล้องระหว่างจำนวนเงินที่ใส่ในกองทุน และจำนวนเงินที่จ่ายออกจากกองทุน ดังนั้น กองทุนจะไม่อ่อนไหวหรือรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๓. รูปแบบและองค์ประกอบของกองทุนที่ให้แรงงานออมทั้งแบบรายเดือนและรายงวดตามระยะเวลาที่เหมาะสม (เช่น ราย ๓ เดือน ราย ๖ เดือน หรือรายปี) ได้ตามความสะดวกและเหมาะสมกับแรงงานเอง ซึ่งมีหลายอาชีพที่มีรายได้ตามฤดูกาล ทำให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับเวลาการเกิดขึ้นของรายได้ในการจ่ายเงินออมในกองทุน สร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการออมใน กบช.

๔. มีระบบแรงจูงใจที่ดี จากการที่รัฐสมทบให้กับแรงงานทุกเดือนที่แรงงานจ่ายสะสม และเป็นอัตราก้าวหน้าตามระดับอายุของแรงงาน ทำให้ระบบน่าจะสามารถจูงใจให้แรงงานเข้าร่วม

๕. กบช. เป็นเครื่องมือการออมระยะยาวที่เกิดผลพลอยได้ในรูปเงินออมระยะยาว จากการออมเงินของแรงงานทั้งที่ออมตามสิทธิและออมแบบสมัครใจ รวมสูงสุดถึงเดือนละ ๑,๑๐๐ บาท หรือปีละ ๑๓,๒๐๐ บาทต่อคน ซึ่งจะเป็นแหล่งเงินทุนที่มั่นคง ในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมั่นคง จากการประมาณการพบว่า หากแรงงานนอกระบบเข้าระบบทุกคน จะมีเงินกองทุนในปีแรกจำนวน ๕๖,๓๑๖ ล้านบาท (แรงงานออม ๑๐๐ บาท) และถ้ารวมออมแบบสมัครใจด้วย จะมีเงินออมในกองทุนเพิ่มมากขึ้น

๖. ส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน เนื่องจากเงินออมในกองทุนจะส่งผลให้เงินลงทุนระยะยาวจากผู้ลงทุนประเภทสถาบันเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเพิ่มปริมาณการลงทุน การซื้อขายในตราสารหนี้ และตราสารทุน อันจะส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น รวมทั้งการลดความผันผวนของการเคลื่อนย้ายเงินลงทุน นอกจากนี้ยังมีผลต่อการพัฒนาตราสารรูปแบบใหม่ ๆ ในตลาดตามอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นด้วย

๗. ระบบมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ง่าย ซึ่งจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าให้มีการทบทวนการกำหนดอัตราเงินสะสม สมทบ และอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดได้ทุก ๕ ปี เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

๘. กบข. มีความครอบคลุมประชาชนทุกคน และมีทั้งในรูปแบบที่ครอบคลุมตามสิทธิ และครอบคลุมตามความสมัครใจ นั่นคือ ประชาชนที่มีอายุ ๒๐ – ๖๐ ปี จะเป็นสมาชิกกองทุนตามสิทธิ คือ ได้รับเงินสมทบจากรัฐบาล ส่วนผู้ที่อยู่นอกเหนือจากนี้ สามารถออมใน กบข. ได้ตามความสมัครใจ เพื่อเพิ่มรายได้หลังเกษียณให้แรงงานเอง

#### ข้อค้อย

๑. ระบบบัญชีรายตัวมีต้นทุนดำเนินการที่สูงกว่าระบบกำหนดผลประโยชน์ทดแทน

๒. ระบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์มีความเสี่ยงในเรื่องการมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เพราะมีเงินกองทุนจำนวนมากอยู่ในความรับผิดชอบบุคคลากรภาครัฐ ดังนั้น จะต้องเข้มงวดในเรื่องการตรวจสอบ การบริหารจัดการเงินกองทุนอย่างเข้มแข็งและรัดกุม

๓. รัฐบาลมีภาระจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้กับแรงงาน จากการประมาณการพบว่าหากมีการเข้ากองทุนร้อยละ ๑๐๐ รัฐบาลจะต้องจ่ายสมทบ ในปีแรกประมาณ ๒๒,๕๕๕ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๐.๒๗ ต่อ GDP ดังนั้น ภาครัฐจะต้องเตรียมพร้อมในเรื่องงบประมาณดังกล่าว เพื่อไม่ให้กระทบต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่น

๔. รัฐบาลรับความเสี่ยงจากการรับประกันเงินต้นและดอกเบี้ยขั้นต่ำ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องท้าทายของภาครัฐในการบริหารจัดการให้อาชนะอัตราเงินเฟ้อ และอัตราประกันขั้นต่ำ เนื่องจากการบริหารแบบรวมศูนย์ของภาครัฐมักจะบริหารแบบอนุรักษนิยม ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนต่ำ