



# วิจัยปริทัศน์

(Research Review Article)

ฉบับที่ 24 เดือนกรกฎาคม 2565

กฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

NATIONAL PENSION



✓ VOTE  
✓ VOICE



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





## กฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล\*  
สุเมธ จีระชัยสิริ\*\*

### บทคัดย่อ

ปัจจุบันระบบบำนาญผู้สูงอายุของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมประชาชนทุกคนและยังไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อยังชีพ กล่าวคือ ยังไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบที่มีกว่า 21 ล้านคน และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากรัฐอยู่ที่เดือนละ 600 บาท ถึง 1,000 บาท ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนที่คาดการณ์ว่าอยู่ที่ 3,000 บาทต่อคนต่อเดือน ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นระบบบำนาญผู้สูงอายุที่จัดการโดยภาครัฐ ซึ่งจะครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ในขณะที่ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นระบบบำนาญที่ส่งเสริมการออมของประชาชนและนายจ้าง ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อแรงงานในระบบเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากจัดให้มีระบบระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐ พบว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีข้อกังวลเกี่ยวกับแหล่งรายได้ของงบประมาณที่จะนำมาสนับสนุนให้มีบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า โดยไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐและไม่เข้าซ้อนกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งผลจากเวทีสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับบำนาญแห่งชาติ พบว่า ควรจัดให้มีระบบบำนาญผู้สูงอายุที่จัดการโดยภาครัฐในลักษณะสวัสดิการถ้วนหน้า และต้องจ่ายเพิ่มขึ้นเป็น 3,000 บาท ต่อคนต่อเดือน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีเบี้ยยังชีพที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยจัดหางบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในสวัสดิการดังกล่าวจากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การปรับขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มเศรษฐกิจฐานะ การเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ การเก็บภาษีมูลค่าของทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท การปรับขึ้นอัตราภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือภาษีคนรวย เป็นต้น ทั้งนี้ ภาครัฐสามารถแก้ปัญหาระบบบำนาญผู้สูงอายุได้โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือดำเนินการ ใน 2 วิธี คือ 1) การเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และ 2) การแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

\* วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ

\*\*นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ



## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายกำหนด และมาตรา 71 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ขณะที่แม้ปัจจุบันมีระบบบำนาญหลากหลายระบบเพื่อเป็นหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่รัฐจ่ายเป็นรายเดือนไปตลอดช่วงชีวิตของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุทุกคน การจ่ายเงินบำนาญบำนาญข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น การสมทบเข้ากองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนของครูโรงเรียนเอกชน กองทุนการออมแห่งชาติ อีกทั้งรัฐยังกำหนดเป็นภาคบังคับให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญภายใต้กฎหมายประกันสังคมสำหรับประชาชนทุกคน

อย่างไรก็ตาม ระบบบำนาญผู้สูงอายุในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมประชาชนทุกคนและยังไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อยังชีพ กล่าวคือ

**1. หลักประกันรายได้ยามชราภาพยังไม่ถ้วนหน้า** ระบบบำนาญในภาพรวมของประเทศไทยยังมีลักษณะเป็นระบบบำนาญบนพื้นฐานของอาชีพ ประชากรที่มีอาชีพหรือสถานภาพการทำงานบางประเภทเท่านั้นที่มีหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพอย่างเป็นทางการ เช่น แรงงานภาคเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ข้าราชการที่รับบำนาญข้าราชการหรือเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีระบบบำนาญเฉพาะ ครูโรงเรียนเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ซึ่งประชากรวัยแรงงานนอกเหนือจากกลุ่มดังกล่าวยังคงขาดหลักประกันด้านรายได้พื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตยามชราภาพ

**2. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อยังชีพ** และอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนอย่างมาก โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่า เส้นความยากจน (Poverty Line) ใช้ระดับค่าใช้จ่ายมาตรฐานขั้นต่ำที่ประชาชนจะดำรงชีวิตอยู่ได้ (Minimum Requirement) ในสังคม โดยผู้ที่มีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพต่ำกว่าเส้นความยากจน จะถือว่าเป็นคนจน ทั้งนี้ ในปี 2562 เส้นความยากจนอยู่ที่ 2,763 บาทต่อคนต่อเดือน และคาดการณ์ว่าในปี 2565 เส้นความยากจนจะสูงกว่า 3,000 บาทต่อคนต่อเดือน แต่ผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มแรงงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบได้รับค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากรัฐเดือนละ 600 บาท ถึง 1,000 บาท ซึ่งเป็นแหล่งรายรับเพียงแหล่งเดียวหลังเกษียณ

จะเห็นได้ว่าการมีหลักประกันรายได้เมื่อสูงอายุจึงถือว่าเป็นสิทธิที่จำเป็นและต้องมีจำนวนที่เพียงพอ เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ รัฐจึงควรจัดให้มีระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าให้ประชาชนที่อายุหกสิบปีบริบูรณ์ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกัน โดยการสร้างหลักประกันทางรายได้เมื่อสูงอายุเป็นการรับประกันให้ผู้สูงอายุได้รับบำนาญพื้นฐานทุกคน ครอบคลุมบุคคลทุกกลุ่มอาชีพทั้งในระบบและนอกระบบการจ้างงาน ซึ่งปัจจุบันได้มีข้อกังวลจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องถึงแหล่งรายได้ของงบประมาณที่จะนำมาสนับสนุนให้มีบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าเกิดขึ้นได้โดยไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐ ดังนั้น วิจัยปริทัศน์ฉบับนี้ จึงขอเสนอเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ประกอบด้วยสาระสำคัญของ 1) การเสนอร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎร 2) ร่างกฎหมายกองทุนบำนาญแห่งชาติ (กบช.) ของคณะรัฐมนตรี 3) รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น



จากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 4) รายงานผลการพิจารณา  
ศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบ้านาญพื้นฐานแห่งชาติ ของคณะกรรมการการการสวัสดิการสังคม  
สภาผู้แทนราษฎร และ 5) งานวิจัยและผลการเสวนาที่เกี่ยวข้อง

**1. การเสนอร่างกฎหมายบ้านาญพื้นฐานถ้วนหน้าโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ  
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎร** ที่ผ่านมามีการเสนอร่างกฎหมาย จำนวน 6 ร่าง ได้แก่

1) **ร่างพระราชบัญญัติบ้านาญแห่งชาติ พ.ศ. ....** เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน  
เสนอโดยนายนิมิตร์ เทียนอุดม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,264 คน ดำเนินการรับฟัง  
ความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่  
3 มีนาคม 2563 ถึงวันที่ 25 มิถุนายน 2563 เสนอเพื่อกำหนดให้มีระบบบ้านาญแห่งชาติ ให้ครอบคลุมถึง  
ประชาชนที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไปทุกคนโดยมีหลักประกันทางรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการดำรงชีพ  
อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยกำหนดให้รัฐจัดให้มีระบบบ้านาญพื้นฐาน สำหรับบุคคลที่มีอายุหกสิบปี  
ทุกคนให้ได้รับบ้านาญแบบถ้วนหน้าในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ซึ่งต้องดำเนินการ  
จัดสรรและจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดให้มี (1) คณะกรรมการบ้านาญแห่งชาติ  
ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตาม  
สัดส่วน โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย เสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินระบบบ้านาญต่อ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ จัดทำแผนบ้านาญแห่งชาติ พิจารณออนุมัติแผนงบประมาณ กำหนดวิธีการ  
จ่ายบ้านาญ ตลอดจนถึงติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบพร้อมรายงานการประเมินผลการดำเนินการต่อ  
คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรทราบ มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อดำเนินการตาม  
พระราชบัญญัตินี้ (2) สำนักงานบ้านาญแห่งชาติ (สบช) เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้  
กำกับของกระทรวงการคลัง โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับบ้านาญ บริหารจัดการระบบการ  
จ่ายบ้านาญ จัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบ้านาญ  
แห่งชาติ จัดทำฐานข้อมูลระบบบ้านาญกลาง รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

2) **ร่างพระราชบัญญัติเงินบ้านาญประชาชน พ.ศ. ....** เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย  
การเงิน เสนอโดยนายประสงค์ บุรณ์พงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น  
ประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน  
2563 ถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2563 เสนอเพื่อกำหนดให้หลักประกันรายได้เป็นสิทธิที่จำเป็นและจะต้องมี  
จำนวนที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตให้พึ่งตนเองได้ให้มีคุณภาพชีวิตด้วยสิทธิที่เสมอกัน ภายใต้หลักการสวัสดิการ  
ที่เป็นสิทธิอันพึงมีของประชาชนที่ไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำในระหว่างอาชีพของประชาชน จะทำให้เกิด  
ความเป็นธรรมและมีความเป็นอยู่ที่ดี จึงสมควรที่รัฐจะจัดให้มีเงินบ้านาญประชาชนเพื่อให้ประชาชนที่มีอายุ  
หกสิบห้าปีขึ้นไปมีสิทธิได้รับเงินบ้านาญประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้มี (1) สำนักงาน  
บ้านาญประชาชน เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้กำกับกระทรวงการคลัง (2) กองทุน  
เงินบ้านาญประชาชน ในสำนักงานบ้านาญประชาชน เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเงินบ้านาญประชาชน สำหรับเป็น  
ค่าครองชีพผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป และ (3) คณะกรรมการเงินบ้านาญประชาชน ทำหน้าที่  
กำหนดนโยบายบ้านาญประชาชน พิจารณากำหนดอัตราเงินบ้านาญประชาชนทุกสามปี จัดทำแผนแม่บท  
บ้านาญประชาชนทุกสามปี พิจารณออนุมัติแผนงบประมาณประจำปี กำหนดวิธีการจ่ายเงินบ้านาญประชาชน  
และกำกับติดตามและตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินบ้านาญประชาชน ฯลฯ



3) ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน เสนอโดยนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 18 สิงหาคม 2563 ถึงวันที่ 16 ธันวาคม 2563 เสนอเพื่อกำหนดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติให้แก่บุคคลสัญชาติไทยซึ่งมีอายุ หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป เพื่อเป็นหลักประกันรายได้โดยมีจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมี คุณภาพ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการจัดสรรและจ่ายเงินจากเงินกองทุนบำนาญแห่งชาติ โดยกำหนดให้มี (1) คณะกรรมการบำนาญแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากภาครัฐ ผู้แทนองค์กรเอกชน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนดนโยบายบำนาญแห่งชาติที่เป็นธรรม จัดทำแผนแม่บทบำนาญแห่งชาติ พิจารณา อนุมัติแผนงบประมาณประจำปีตามที่สำนักงานเสนอ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหา ผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน ระเบียบเกี่ยวกับวิธีการจ่ายบำนาญแห่งชาติ การพิจารณาอนุมัติการ จ่ายเงินบำนาญแห่งชาติ และอัตราการจ่ายบำนาญแห่งชาติ ระเบียบเกี่ยวกับวิธีการจ่ายบำนาญแห่งชาติ การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินบำนาญแห่งชาติ และอัตราการจ่ายบำนาญแห่งชาติ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำ รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน ระเบียบเกี่ยวกับการรับเงินการจ่ายเงิน และการเก็บรักษา เงินกองทุน กำกับติดตามและตรวจสอบการเบิกจ่ายบำนาญแห่งชาติ ส่งเสริมสนับสนุน และประสานการ บูรณาการข้อมูลของระบบบำนาญทุกระบบ สรุปสถานการณ์ปัญหาอุปสรรค แนวทางแก้ไข โดยจัดทำรายงาน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ออกระเบียบ ประกาศคำสั่ง หรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ สรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานบำนาญแห่งชาติ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่ พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด (2) คณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย กรรมการที่มาจากภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อบริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหา ผลประโยชน์และการจัดการกองทุน พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินบำนาญแห่งชาติตามระเบียบ รายงานสถานะ การเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการ เสนอแนะต่อคณะกรรมการในการปรับปรุงอัตราบำนาญ แห่งชาติ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของกองทุน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติอาจ มอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่เห็นสมควรจัดการเงินของกองทุนได้ และ 3) สำนักงานบำนาญ แห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง โดยมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ รับคำขอรับบำนาญแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเสนอต่อคณะ กรรมการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติพิจารณาอนุมัติ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับบำนาญแห่งชาติที่เป็น จริงและรายงานการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิรับบำนาญแห่งชาติทุกเดือน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุน บำนาญแห่งชาติพิจารณาอนุมัติ จัดทำงบประมาณบำนาญแห่งชาติรายปีและงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการ สำนักงาน ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกองทุน รับเงินจ่ายเงิน และเก็บ รักษาเงินของกองทุนตามระเบียบ จัดทำบัญชี รายงานผลการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานประจำปีของกองทุน พัฒนาระบบการเบิกจ่ายบำนาญแห่งชาติ รูปแบบ วิธีการ และการให้บริการของกองทุนจัดทำฐานข้อมูลระบบ บำนาญกลาง และปฏิบัติการอื่นหรือกระทำกิจการตามที่ได้รับมอบหมาย

4) ร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน เสนอโดยนางสาววรรณวิภา ไม้สน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น



ประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2563 ถึงวันที่ 18 มกราคม 2564 เสนอเพื่อกำหนดให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุหกสิบปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญพื้นฐานแบบถ้วนหน้าเป็นเงินรายเดือน เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ โดยมีอัตราการจ่ายเงินบำนาญไม่ต่ำกว่าสามพันบาทต่อเดือนเพื่อให้เพียงพอ และเหมาะสมต่อการดำรงชีพอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่ให้เกิดความแตกต่างและเหลื่อมล้ำ ซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับบำนาญตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น หรือตามมติคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มี (1) คณะกรรมการบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามสัดส่วน โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย เสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินระบบบำนาญต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ จัดทำแผนบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พิจารณอนุมัติแผนงบประมาณประจำปี กำหนดระเบียบและวิธีการจ่ายบำนาญ ตลอดจนติดตามกำกับดูแล และตรวจสอบพร้อมรายงานการประเมินผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่งตั้งคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการรับเงินบำนาญ รวมถึงการสรรหา และแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า (2) สำนักงานบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า (สบถ.) เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง โดยมีหน้าที่และอำนาจจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า จัดทำงบประมาณบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้ารายปีและงบประมาณบริหารจัดการสำนักงาน เพื่อเสนอคณะกรรมการอนุมัติและรัฐสภาพิจารณา บริหารจัดการระบบการจ่ายบำนาญ จัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ จัดทำฐานข้อมูลระบบบำนาญกลาง รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และ (3) กองทุนบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ประกอบด้วย เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน โดยให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าบริหารกองทุน

5) ร่างพระราชบัญญัติบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เสนอโดยนายพีระวิทย์ เรื่องลือตลภาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2563 ถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2564 เสนอเพื่อกำหนดให้มีระบบบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐานแบบถ้วนหน้า ให้ประชาชนที่อายุหกสิบปีบริบูรณ์ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกัน โดยการสร้างหลักประกันทางรายได้เมื่อสูงอายุเป็นการรับประกันให้ผู้สูงอายุได้รับบำนาญพื้นฐานทุกคน ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพทั้งในระบบและนอกระบบการจ้างงาน จึงสมควรให้มีระบบบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นบำนาญพื้นฐาน และเป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุทุกคน โดยกำหนดให้มี (1) คณะกรรมการบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน โดยให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนองค์กรเอกชน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งด้านละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์



และผลงานที่เป็นที่ยอมรับด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านรัฐสวัสดิการ จำนวนสองคน เป็นกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการ (2) กองทุนบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้เกี่ยวกับการจ่ายบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐานและเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้กองทุนประกอบด้วยเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับ และดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (3) สำนักงานบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐานในกระทรวงการคลัง มีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “National Pension Office: NPO” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน

6) ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน เสนอโดยนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะและนายสมศักดิ์ คุณเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2564 ถึงวันที่ 25 ตุลาคม 2564 เสนอเพื่อกำหนดให้มีการสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่เพียงพอในแต่ละเดือนไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นแบ่งความยากจนที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการให้เงินบำนาญพื้นฐานเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็นและเพียงพอแก่การยังชีพตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้ (1) มีกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายสวัสดิการต่าง ๆ และบำนาญพื้นฐานให้แก่ผู้สูงอายุ แทนกองทุนผู้สูงอายุเดิม (2) ให้กองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ มีรายได้จากการออกสลากตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งจากค่าสัมปทานหรือการอนุญาตในกิจการสื่อสาร วิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เงินบำรุงจากภาษีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เงินบำรุงที่รัฐได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการพนันหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนที่คลังได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เงินบำรุงที่ได้จากภาษีเงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุนและเงินบำรุงที่ได้จากส่วนแบ่งรายได้จากค่าสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (3) มีคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ขึ้นแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 6 ฉบับข้างต้น มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันใน 2 ประการ คือ 1) เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ให้ไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นแบ่งความยากจนที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการทบทวนอัตราดังกล่าวทุก ๆ 3 ปี และ 2) การจัดตั้งกองทุนบำนาญผู้สูงอายุ สำนักงานบำนาญผู้สูงอายุ และคณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญผู้สูงอายุ เพื่อทำหน้าที่จัดหาและบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบ่งชี้ว่าผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งในส่วน of สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกฉบับ แม้ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกัน แต่สาระสำคัญนั้นไม่แตกต่างกันนัก อย่างไรก็ตาม พบว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีข้อกังวลเกี่ยวกับแหล่งรายได้ของงบประมาณที่จะนำมาสนับสนุนให้มีบำนาญพื้นฐานแห่งชาติเกิดขึ้นโดยไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นอีกแง่มุมสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาร่วมกับ



การสร้างหลักประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุในอนาคต เพราะหากขาดงบประมาณในการดำเนินการแล้ว จะไม่สามารถสร้างความมั่นคงระยะยาวด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุได้

**2. ร่างกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) ของคณะรัฐมนตรี** สถานะของร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2564 และอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีสาระสำคัญ คือ กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้แก่ ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการ พนักงานราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน เพื่อให้แรงงานในระบบได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มเติม และมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญ

จะเห็นได้ว่า กบช. นั้นเป็นบำเหน็จบำนาญที่ไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบที่มีกว่า 21 ล้านคน กล่าวคือ ไม่อาจสร้างหลักประกันรายได้ถ้วนหน้าให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนได้ อีกทั้งในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเงินเข้า กบช. ได้ระบุว่า ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือน ให้นายจ้างส่งเงินในส่วนของนายจ้างฝ่ายเดียว ซึ่งอาจเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการ ซึ่งสอดคล้องกับบทความทางวิชาการ เรื่อง “กบช. กลไกช่วยคนไทยมีเงินหลังเกษียณกับความเสี่ยงที่รออยู่” ของไตรสรณ์ ธิรชีวานนท์ นักวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ระบุว่า กบช. ยังไม่ใช่เครื่องมือแก้ปมปัญหาเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานนอกระบบที่เป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย อีกทั้งยังมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ปัญหาแรงงานนอกระบบทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันเครื่องมือสำหรับสร้างหลักประกันรายได้นายจ้างของกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือประชากรนอกกำลังแรงงาน คือ ประกันสังคมภาคสมัครใจ (มาตรา 39/40) และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ที่มีลักษณะการออมโดยสมัครใจ แต่หากแรงงานนอกระบบดังกล่าวมีค่าครองชีพต่ำกว่าเส้นความยากจนการออมโดยสมัครใจก็ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง และจะทำให้แรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบันประสบปัญหารายได้หลังการเกษียณไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาจากกลไกของ กบช. จะพบว่าเป็นการแก้ปัญหาเพื่อแรงงานในระบบเท่านั้น กล่าวคือ 1) ให้แรงงานในระบบที่ยังไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้ามาออมเพิ่มผ่าน กบช. หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และ 2) หากแรงงานในระบบมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่อัตราสมทบน้อยกว่าเกณฑ์ที่ กบช. กำหนดจะต้องเข้าร่วม กบช. ซึ่งไม่ได้สร้างให้เกิดบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าอย่างแท้จริง ซึ่งมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดฉบับข้างต้น ดังจะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรี ดังนี้



ตารางเปรียบเทียบร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า  
 ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรี

ชื่อร่างกฎหมาย	ผู้เสนอร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	การรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
1) ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ....	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,264 คน	เป็น	รับฟังความคิดเห็นแล้ว (3 มีนาคม 2563– 25 มิถุนายน 2563)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติ ให้ครอบคลุมถึงประชาชนที่มีอายุ <u>60 ปีขึ้นไป</u> ทุกคน</li> <li>- กำหนดให้มีคณะกรรมการบำนาญแห่งชาติ</li> <li>- กำหนดให้มีสำนักงานบำนาญแห่งชาติ (สบช.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง</li> </ul>	นายกรัฐมนตรี ไม่ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
2) ร่างพระราชบัญญัติเงินบำนาญประชาชน พ.ศ. ....	นายประสงค์ บุรินทร์พงศ์ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร กับคณะ	เป็น	รับฟังความคิดเห็นแล้ว (30 มิถุนายน 2563– 9 พฤศจิกายน 2563)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้มีเงินบำนาญประชาชนเพื่อให้ประชาชนที่มีอายุ <u>65 ปีขึ้นไป</u> มีสิทธิได้รับเงินบำนาญประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน</li> <li>- กำหนดให้มีสำนักงานบำนาญประชาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง</li> <li>- กำหนดให้มีคณะกรรมการเงินบำนาญประชาชน</li> </ul>	



ชื่อร่างกฎหมาย	ผู้เสนอร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	การรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
3. ร่างพระราชบัญญัติ บำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ....	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ	เป็น	รับฟังความคิดเห็นแล้ว (18 สิงหาคม 2563–16 ธันวาคม 2563)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติให้แก่บุคคลสัญชาติไทยซึ่งมีอายุ <u>60 ปี</u>ขึ้นไป</li> <li>- กำหนดให้มีคณะกรรมการบำนาญแห่งชาติ</li> <li>- กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญแห่งชาติ</li> <li>- กำหนดให้มีสำนักงานบำนาญแห่งชาติ</li> </ul>	
4) ร่างพระราชบัญญัติ บำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. ....	นางสาววรรณวิภา ไ้ม้สน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ	เป็น	รับฟังความคิดเห็นแล้ว (24 กันยายน 2563–18 มกราคม 2564)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุ <u>60 ปี</u>ขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าเป็นเงินรายเดือน ไม่ต่ำกว่า 3,000 บาท ต่อเดือน</li> <li>- กำหนดให้มีคณะกรรมการบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า</li> <li>- กำหนดให้มีสำนักงานบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า (สบถ.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง</li> </ul>	



ชื่อร่างกฎหมาย	ผู้เสนอร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	การรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
				- กำหนดให้มีกองทุนบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า	
5) ร่างพระราชบัญญัติบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ....	นายพีระวิทย์ เรืองลือตลภาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ	เป็น	รับฟังความคิดเห็นแล้ว (13 พฤศจิกายน 2563-2 ธันวาคม 2564)	- กำหนดให้มีระบบบำนาญแก่ประชาชนที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกัน - กำหนดให้มีคณะกรรมการบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน - กำหนดให้มีกองทุนบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน - กำหนดให้มีสำนักงานบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐานในกระทรวงการคลัง	
6) ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	นางสาว รังสิมา รอดรัมย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ และ นายสมศักดิ์ คุณเงิน	เป็น	รับฟังความคิดเห็นแล้ว (29 มีนาคม 2564-25 ตุลาคม 2564)	- กำหนดให้มีการสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่เพียงพอในแต่ละเดือนไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นแบ่งความยากจนที่กำหนดโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - กำหนดให้มีกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ - กำหนดให้มีเงินกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ	ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2565 ได้พิจารณารายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ คณะกรรมาธิการ



ชื่อร่างกฎหมาย	ผู้เสนอร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	การรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร			<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้มีกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติมีรายได้จากการออกสลาก ตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สัมปทาน ฯ ล ฯ</li> <li>- กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติขึ้นแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน</li> </ul>	(กมธ.) การสวัสดิการสังคม ซึ่งมีนางสาวรังสิมา รอดรัศมี เป็นประธาน โดยคณะกรรมการธิการมีความเห็นว่า สมควรเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้ง่าย และรวดเร็วกว่า เนื่องจากเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติแทน



ชื่อร่างกฎหมาย	ผู้เสนอร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	การรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
					<p>ไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นั้นมีกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับอยู่แล้ว จึงสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อรองรับระบบบำนาญพื้นฐานได้ทันที</p>
7) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) พ.ศ. ....	คณะรัฐมนตรี (กระทรวงการคลัง)	เป็น	อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา	- กำหนดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อให้แรงงานในระบบได้มีการ	มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าฉบับ



ชื่อร่างกฎหมาย	ผู้เสนอร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	การรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
				ออมเพื่อการเกษียณเพิ่มเติม และมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณ - กำหนดให้แรงงานในระบบมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่อัตราสมทบน้อยกว่าเกณฑ์ที่ กบช. กำหนด จะต้องเข้าร่วม กบช.	อื่น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อแรงงานในระบบเท่านั้น



3. รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากร่างกฎหมายบ้านกฏพื้นฐานถ้วนหน้าที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 6 ร่างข้างต้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับได้มีการระบุถึง 3.1) ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ และ 3.2) ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สามารถสรุปได้ ดังนี้

3.1) ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ  
ในประเด็นว่า สมควรกำหนดให้มีบ้านกฏพื้นฐานถ้วนหน้าหรือไม่

#### 3.1.1) เหตุผลที่เห็นด้วย

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นด้วยในหลักการ เนื่องจากเป็นการสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และมีระบบฐานการเงินที่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นการสร้างรายได้และหลักประกันที่เป็นธรรมและทั่วถึง

- กระทรวงแรงงาน เห็นด้วยกับหลักการในการมีบ้านกฏพื้นฐานถ้วนหน้า จะได้เป็นหลักประกันทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ

- ประชาชนผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น เห็นว่าการมีบ้านกฏพื้นฐาน ทำให้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับอย่างเท่าเทียม เพื่อให้มีหลักประกันในชีวิตของผู้สูงอายุ ให้มีรายได้ที่สัมพันธ์กับรายจ่ายและค่าครองชีพในปัจจุบัน อีกทั้งประชาชนทุกคนเป็นผู้จ่ายภาษีและมีส่วนในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดสวัสดิการและดูแลอย่างเหมาะสม

#### 3.1.2) เหตุผลที่ไม่เห็นด้วย

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เห็นว่าการกำหนดให้มีระบบบ้านกฏพื้นฐานถ้วนหน้า จะทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณในอนาคตเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป โดยยกเว้นผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และรัฐจัดโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมสำหรับซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น นอกจากนี้ อยู่ระหว่างพิจารณานำเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ เพื่อเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับเพื่อให้แรงงานในระบบมีการออมเพิ่มเติมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีรายได้หลังเกษียณอย่างเพียงพอแล้ว

- กรมบัญชีกลาง เห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาว่าการจ่ายบำนาญแห่งชาติมีความซ้ำซ้อนกับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักที่จัดสวัสดิการดูแลและให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุไว้ครอบคลุมทุกอย่างแล้ว การเสนอให้มีร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่มีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกับที่ใช้อยู่แล้วในปัจจุบันจึงไม่มีความจำเป็น



- สำนักงานประมาณ เห็นว่ารัฐได้จัดให้มีระบบบำนาญสำหรับเป็นหลักประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุในหลายรูปแบบ อาทิ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม ดังนั้นการมีระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่กำหนดให้จ่ายเงินรายเดือนเป็นบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าให้แก่บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในอัตราไม่ต่ำกว่าสามพันบาทต่อเดือนตามดัชนีราคาผู้บริโภคที่กำหนดโดยกระทรวงพาณิชย์ โดยให้สิทธิของบุคคลที่ได้รับบำนาญตามกฎหมายอื่นเป็นการจ่ายเงินบำนาญซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นภาระต้องประมาณของประเทศ การตรากฎหมายดังกล่าวจะต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- กระทรวงการคลัง เห็นว่าการกำหนดให้มีระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าจะทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณในอนาคตที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว

### 3.2) ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย แบ่งเป็นผลกระทบด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 3.2.1) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

- อาจทำให้เกิดงบประมาณผูกพันระยะยาวในอนาคต ส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินและซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณในการจ่ายเงินแก่ผู้สูงอายุ ไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐที่กำหนดให้ภาครัฐมีขนาดเล็กและเหมาะสมตามภารกิจ

- การตรากฎหมายเงินบำนาญประชาชนเพื่อจ่ายเงินบำนาญประชาชนสำหรับเป็นค่าครองชีพผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป จะทำให้รัฐมีภาระทางด้านงบการเงินที่จะต้องจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้เพียงพอต่อจำนวนประชาชนผู้สูงอายุที่จะได้สิทธิรับบำนาญรายเดือน โดยพื้นฐานข้อมูลจำนวนประชากรของไทยในปี 2562 จากข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562 พบว่ามีประชากรของไทยทั้งหมดจำนวน 66,558,935 คน และมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 11,136,059 คน คิดเป็นร้อยละ 16.73 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ในจำนวนผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีขึ้นไปเข้าหลักเกณฑ์และเป็นผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา จำนวน 9,093,916 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 81.66 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด

#### 3.2.2) ผลกระทบต่อสังคม

- บุคคลทุกคนเมื่ออายุครบหกสิบปีขึ้นไปแล้วจะได้รับบำนาญ โดยที่ไม่มีระบบให้ช่วงอายุการทำงานจะต้องส่งเงินสมทบสะสมไว้ อาจส่งผลให้ประชาชนไม่รู้จักรอคอบไว้เพื่อการเกษียณเพราะทราบว่ารรัฐจะต้องจ่ายเงินดูแล จะทำให้รัฐมีภาระด้านงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุ

- การตรากฎหมายเงินบำนาญประชาชนเพื่อจ่ายเงินบำนาญประชาชน สำหรับเป็นค่าครองชีพผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป จะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้จากสวัสดิการของรัฐที่แน่นอนอยู่เหนือระดับของเส้นความยากจน สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างพอเพียงเป็นธรรม และมีความสุข และจะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รองรับสังคมผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยในอนาคต



### 3.2.3) ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

อาจส่งผลกระทบต่อภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของหน่วยงานที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้ ที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับการบริหารจัดการกองทุนเงินบำนาญประชาชนให้ดำเนินการจ่ายเงินบำนาญเป็นรายเดือนกับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ไม่ซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติกับกฎหมายอื่น

ในส่วนของความเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติและผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายข้างต้นจะเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่จะก่อให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว อีกทั้งมีความเห็นว่าปัจจุบันมีการจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และอยู่ระหว่างการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ เพื่อเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับเพื่อให้แรงงานในระบบมีการออมเพิ่มเติมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีรายได้หลังเกษียณอย่างเพียงพอ ดังนั้นการตรากฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าจึงอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและจะส่งผลกระทบต่อภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของหน่วยงานที่ออกตามกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับการบริหารจัดการกองทุนเงินบำนาญประชาชน

**4. รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ**  
**ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร** คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ เพื่อรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2564 ซึ่งคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมฯ มีความเห็นสอดคล้องกับสาระสำคัญของร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 ร่างข้างต้น ในส่วนที่ว่าปัจจุบันผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการด้านการเงินจากรัฐเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อการยังชีพ เนื่องจากเบี้ยยังชีพยังต่ำกว่าเส้นความยากจนเป็นอย่างมาก การที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาศัยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแหล่งรายรับเพียงแหล่งเดียวหลังเกษียณทำให้ผู้สูงอายุขาดความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งการวางรากฐานความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังเกษียณอายุโดยใช้ระบบบำนาญจึงเป็นหลักประกันทางสังคมที่ภาครัฐควรจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต และเห็นควรให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิบำนาญพื้นฐานเพื่อความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังเกษียณอายุในลักษณะถ้วนหน้าที่จ่ายให้แก่ประชาชนผู้มีอายุถึงเกณฑ์ตามที่รัฐกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับ หากประชาชนผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ยามชราภาพที่มั่นคงก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิง ลดการส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น แก้ปัญหาความยากจนเรื้อรังอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมผ่านการลงทุนและการใช้จ่ายของกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐจะได้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจคืนมาในรูปแบบของภาษีประเภทต่าง ๆ โดยคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมฯ ได้มีข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อแนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ดังนี้

1) เสนอให้ประชาชนทุกคนมี “สิทธิบำนาญพื้นฐาน” เพราะสวัสดิการด้านบำนาญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ เพื่อความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังการเกษียณอายุ



จึงควรพิจารณาสีทธิบ้านานูพื้นฐานให้เป็นลักษณะถ่วงหน้าทำให้ประชาชนผู้มีอายุถึงเกณฑ์ตามที่รัฐกำหนดมีสิทธิได้รับทุกคน แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะได้รับสวัสดิการบ้านานูจากกองทุนการออมภาคบังคับอื่นแล้วก็ตาม

2) เสนอให้มีการจัดตั้ง “กองทุน” เพื่อช่วยแก้ปัญหาด้านงบประมาณที่เป็นภาระของรัฐ เนื่องจากกองทุนมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นสูง สามารถนำเงินไปลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลกำไรขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังควรมีการพิจารณาหาแนวทางความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณจากแหล่งอื่นเพิ่มเติม เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อม การจัดสรรงบประมาณบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ภาษีบาป) การจัดสรรงบประมาณจากรายได้ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล และรายได้จากการบริจาค เป็นต้น

3) ระบบบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติควรเป็นสวัสดิการถ่วงหน้า เพื่อเป็นเสาหลักพื้นฐานให้กับประชาชนผู้สูงอายุทุกคน โดยดำเนินการควบคู่ไปกับเสาหลักอย่างกองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ของผู้สูงอายุที่จะได้มีบ้านานูใช้ดำรงชีวิตในยามชราภาพ ซึ่งหากบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติมีความมั่นคงแล้ว ในอนาคตทั้งสามกองทุนก็จะสามารถดำเนินการบูรณาการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) กฎหมายเกี่ยวกับบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติต้องมีความชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคต คณะกรรมาธิการจึงมีความเห็นว่าไม่ควรกำหนดเรื่องความเชื่อมโยงของกองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมแห่งชาติ ไว้กับเรื่องบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติ ควรให้มีการขับเคลื่อนการจ่ายเบี้ยบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติ ไปตามหลักเกณฑ์ของแต่ละกองทุนอย่างเป็นเอกเทศ โดยมีแนวคิดสำคัญให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับเบี้ยบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติตามสิทธิของตน

5) หลักการสำคัญของการส่งเสริมให้เกิดระบบบ้านานูพื้นฐานแห่งชาตินั้น คือ แนวคิดในการศึกษาและรวบรวมระบบสวัสดิการของประชาชนที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งมีทั้งหมด 4 ประการด้วยกัน คือ เรื่องบ้านานูของข้าราชการ เรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เรื่องเงินบ้านานูประกันสังคม และเรื่องของกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินงานของแต่ละกองทุนนั้นย่อมมีความเป็นเอกภาพ แต่สิ่งที่ต้องดูแลก็คือประชาชนที่อยู่นอกระบบ ซึ่งมีอยู่กว่า 21 ล้านคน ที่ยังไม่สามารถเข้าสู่ระบบการออมเพื่อบ้านานูได้ ดังนั้นเจตนารมณ์ของคณะกรรมาธิการจึงต้องการสนับสนุนให้มีบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและไม่ห่างจากเส้นแบ่งความยากจน

6) แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการออมจากการจ่ายภาษีบริโภคนของประชาชน ถือเป็นนวัตกรรมที่มีการออกแบบความคิดเพื่อการออมที่จะสามารถนำไปใช้ในเรื่องบ้านานูของประชาชนเมื่อก้าวเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ ซึ่งในต่างประเทศนั้นมีการดำเนินการมาเป็นเวลาช้านานแล้ว อย่างไรก็ตาม ในการจัดเก็บภาษี ควรนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้เห็นที่มาที่ไปของเงินว่าจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด

7) เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้ง่ายและรวดเร็วกว่า เนื่องจากเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม อีกทั้งเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในเรื่องต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติแทน ซึ่งเดิมการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีกรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นั้นมีกองทุน



ผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับอยู่แล้ว จึงสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อรองรับระบบบำนาญพื้นฐานได้ทันที

แม้คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร จะเห็นด้วยกับความเห็นที่ว่า เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันยังต่ำกว่าเส้นความยากจนที่อยู่ 3,000 บาท ต่อคนต่อเดือน ทำให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ และการจัดสวัสดิการยังไม่เกิดขึ้นอย่างถ้วนหน้า เนื่องจากไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบที่มีกว่า 21 ล้านคน แต่สิ่งที่คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมฯ เห็นต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เสนอร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานข้างต้น คือ 1) ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่ม เนื่องจากมีกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่จ่ายเบี้ยยังชีพอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของหน่วยงานที่จะต้องออกตามกฎหมายใหม่ และ 2) ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอกฎหมายใหม่ แต่เสนอให้แก้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติแทน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกรมบัญชีกลางที่ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักที่จัดสวัสดิการดูแลและให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุไว้ครอบคลุมทุกอย่างแล้ว การเสนอให้มีร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่มีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกับที่ใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบันจึงไม่มีความจำเป็น

อนึ่ง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันอยู่ระหว่างพิจารณาร่างกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ เพื่อเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ เพื่อให้แรงงานในระบบมีการออมเพิ่มเติมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีรายได้หลังเกษียณอย่างเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า อีกทั้งยังมีข้อกังวลถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการให้เกิดบำนาญถ้วนหน้าในทางปฏิบัติจริงจากนักวิชาการและนักวิจัย ดังที่จะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

**5. งานวิจัยและผลการเสวนาที่เกี่ยวข้อง** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ได้ร่วมกันจัดการเสวนาเชิงนโยบาย (TSRI Policy Forum) เรื่อง “พินิจร่าง พ.ร.บ.บำนาญแห่งชาติ-สู่ระบบบำนาญที่พึงปรารถนา” เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 31 มีนาคม 2565 ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยโปรแกรม Zoom ซึ่งมีสาระสำคัญในการเสวนา ดังนี้

**ดร.เดชรัต สุขกำเนิด (นักวิชาการอิสระ อดีตอาจารย์ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)** ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์การทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญของประเทศ ให้ความเห็นว่า

1) ร่างบำนาญแห่งชาติฉบับรัฐ (กบช.) จะมีความคล้ายคลึงกับระบบประกันสังคม กล่าวคือ ประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากค่าใช้จ่ายและรายได้ของครัวเรือนปี 2562 พบว่า กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ มีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้และกลุ่มครัวเรือนอีกร้อยละ 50 ของประเทศ มีเงินออมน้อยกว่า 2,500 บาท ต่อเดือน นอกจากนี้ จำนวนผู้สูงอายุและเด็กที่ก่อให้เกิดอัตราการพึ่งพิงแก่ประชาชนผู้ออมยังกระจุกตัวอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง ดังนั้น การให้ประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ จึงเป็นรูปแบบที่สามารถปฏิบัติจริงได้ยาก เนื่องจากประชาชนกลุ่มครัวเรือนยากจนถึงยากจนที่สุดไม่สามารถออมเงินได้ ยิ่งไปกว่านั้นแม้จะออม



ได้แต่หากออมในจำนวนที่น้อย รัฐก็จะสมทบให้น้อย และทำให้จำนวนเงินที่จะได้รับเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

2) ระบบบำนาญแห่งชาติที่เป็นระบบสวัสดิการโดยรัฐจะเป็นระบบที่ครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศได้มากกว่าระบบประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ เนื่องจากปัจจุบันมีประชากรผู้สูงอายุสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และการเริ่มออมล่าช้าก็จะทำให้เงินออมไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในบั้นปลายชีวิต ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการโดยรัฐจะทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นราว 5 แสนล้านบาท แต่จะช่วยให้ทุกกลุ่มครัวเรือนสามารถเพิ่มการออมได้และช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการของประชาชน

3) ภาครัฐสามารถดำเนินการจัดหางบประมาณเพื่อนำมาใช้ในสวัสดิการถ้วนหน้าโดยการปรับลดงบประมาณรายจ่ายเดิมและการจัดหารายได้ภาษีเพิ่ม อาทิ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นแบบรวมแปลงในอัตราก้าวหน้าที่มีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป การเก็บภาษีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า การยกเลิกการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีรายได้สูงได้รับประโยชน์เต็มที่ การปรับขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มเศรษฐกิจและเมื่อเทียบกับรายได้และสวัสดิการที่จะได้รับเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุเหล่านี้จะก่อให้เกิดตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดอัตราการเก็บภาษีที่สูงขึ้นกลับสู่ภาครัฐ

**รศ.ดร.ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี (อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)**  
ผู้มีประสบการณ์การทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการและระบบบำนาญของประเทศ รวมทั้งได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบให้กับคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นว่า

1) ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติฉบับประชาชนและฉบับรัฐ (กบช.) มีความแตกต่างกันตรงที่ร่างฉบับประชาชนต้องการให้มีการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐ โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ร่างฉบับรัฐต้องการให้ประชาชนออมโดยสมัครใจและรัฐร่วมสมทบ ซึ่งจะเป็นปัญหาสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถออมได้ การคำนวณอัตราเงินเพื่อและค่าครองชีพในอนาคต ดังนั้น ร่างฉบับประชาชนจึงเป็นทางเลือกของบำนาญแห่งชาติที่จะครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ได้มากที่สุด การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาท ไม่ถือเป็นจำนวนที่มากเกินไปและไม่เป็นภาระทางการคลังในระยะยาว ซึ่งงบประมาณที่รัฐจะนำมาใช้เป็นสวัสดิการโดยรัฐเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และสวัสดิการสำหรับข้าราชการแล้วนั้นว่าน้อยมาก ซึ่งเมื่อสังคมมีความเสมอภาคมากขึ้นจะนำไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามมา

2) ภาครัฐจำเป็นต้องปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติให้เป็นระบบบำนาญถ้วนหน้าโดยรัฐ โดยจัดเก็บภาษีมาใช้เป็นงบประมาณ อาทิ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ภาษีมูลค่าของทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท (Net Wealth Tax)

**ดร.ทีปกร จิริฐิติกุลชัย (อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)**  
ผู้มีประสบการณ์การทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการและระบบบำนาญของประเทศ ให้ความเห็นว่า

1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันที่อยู่ระหว่าง 600-1,000 บาท ต่อเดือน ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ เพราะเมื่อประเมินจากเส้นความยากจนและค่าใช้จ่ายในการบริโภคของครัวเรือนที่จนที่สุด ในปี 2563 เบี้ยบำนาญขั้นต่ำควรจะอยู่ที่ 1,900-2,000 บาท ต่อคนต่อเดือน เพื่อรับรองระดับ



คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไม่ให้ตกอยู่ในระดับอนาถา แต่ต้องคำนึงถึงเรื่องเงินเพื่อในอีก 10 20 และ 25 ปีข้างหน้า เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1.4, 2 และ 2.4

2) ระบบบำนาญแห่งชาติที่เป็นระบบสวัสดิการโดยรัฐสามารถจัดหางบประมาณได้จากการจัดเก็บภาษี สิ่งที่สำคัญคือการสร้างชุดความคิดให้กับคนในสังคมเกี่ยวกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคมร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) ตั้งแต่ปี 2563-2565 ทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอยลงไปอย่างมาก นอกจากนี้ สัดส่วนของค่าใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ภาระหนี้สาธารณะ และการออกโครงการต่าง ๆ เพื่อประคองเศรษฐกิจในช่วงปี 2563-2565 ก่อให้เกิดข้อจำกัดอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐในปัจจุบัน แต่หากจะจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐในอนาคต ภาครัฐควรพิจารณาปรับขึ้นอัตราภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือภาษีคนรวย และภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) อาทิ ภาษีสุรา และภาษียาสูบ

โดยสรุปนักวิชาการทั้งสามท่านให้ความเห็นพ้องกับร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ ฉบับประชาชนที่กล่าวถึงสวัสดิการถ้วนหน้าโดยรัฐ ซึ่งภาครัฐจะต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 3,000 บาท ต่อคนต่อเดือน เพื่อให้ประชาชนวัยเกษียณมีเบี้ยยังชีพที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยจัดหางบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในสวัสดิการดังกล่าวจากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นแบบรวมแปลงในอัตราก้าวหน้าที่มีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป การปรับขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มเศรษฐกิจฐาน การเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) การเก็บภาษีมูลค่าของทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท (Net Wealth Tax) การปรับขึ้นอัตราภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือภาษีคนรวย เป็นต้น

## บทสรุป

ปัจจุบันระบบบำนาญของประเทศไทยเพื่อเป็นหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุยังไม่ถ้วนหน้า เนื่องจากไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบที่มีกว่า 21 ล้านคน และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อยังชีพ เพราะยังต่ำกว่าเส้นความยากจนที่อยู่ 3,000 บาท ต่อคนต่อเดือน ได้มีการเสนอร่างกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 ฉบับ ซึ่งมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันใน 2 ประการ คือ 1) เพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ให้ไม่น้อยกว่าระดับรายได้ตามเส้นแบ่งความยากจนที่กำหนดโดยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการทบทวนอัตราดังกล่าวทุก ๆ 3 ปี และ 2) การจัดตั้งกองทุนบำนาญผู้สูงอายุ สำนักงานบำนาญผู้สูงอายุ และคณะกรรมการบริหารกองทุนบำนาญผู้สูงอายุ เพื่อทำหน้าที่จัดหาและบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของฝ่ายบริหารได้มีการเสนอร่างกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) โดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ 15-60 ปี ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่ไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบที่มีกว่า 21 ล้านคน กล่าวคือ ไม่อาจสร้างหลักประกันรายได้ถ้วนหน้าให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนได้ ซึ่งปัจจุบันเครื่องมือสำหรับสร้างหลักประกันรายได้ยามเกษียณของกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือประชากรนอกกำลังแรงงาน คือ ประกันสังคมภาคสมัครใจ (มาตรา 39/40) และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ที่มีลักษณะการออมโดยสมัครใจ แต่หากแรงงานนอกระบบดังกล่าวมีค่าครองชีพ



ต่ำกว่าเส้นความยากจน การออมโดยสมัครใจก็ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง และจะทำให้แรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบันประสบปัญหารายได้หลังการเกษียณไม่เพียงพอ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักประกันทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปอย่างถ้วนหน้า โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือดำเนินการ ใน 2 วิธี คือ

1) การเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ที่สามารถแก้ไขปัญหาหลักประกันรายได้ยามชราภาพยังไม่ถ้วนหน้าและเป็ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำเพื่อยังชีพได้

2) การแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยให้ยกเลิกการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและให้เปลี่ยนเป็นการจ่ายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติแทน วิธีนี้จะทำให้รัฐไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรอัตรากำลังเพิ่ม เนื่องจากมีกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่จ่ายเบี้ยยังชีพอยู่แล้ว

นอกจากนี้ เพื่อไม่ให้เกิดภาวะผูกพันงบประมาณในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว ภาครัฐจำเป็นต้องจัดหางบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในสวัสดิการดังกล่าวจากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยเฉพาะที่มีลักษณะเป็นแบบรวมแปลงในอัตราก้าวหน้าที่มีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป การปรับขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มเศรษฐกิจฐานะ การเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) การเก็บภาษีมูลค่าของทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท (Net Wealth Tax) การปรับขึ้นอัตราก้าวหน้าเงินได้สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือภาษีคนรวย การเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) เป็นต้น

### บรรณานุกรม

กรมกิจการผู้สูงอายุ, กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ, กลุ่มเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพเครือข่าย. (21 มิถุนายน 2564). **สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย**. สืบค้น 1 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.dop.go.th/th/know/1/926>

กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (31 มีนาคม 2564ก). **กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ**. สืบค้น 7 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.fpo.go.th/main/Important-economic-policy/7776.aspx>

\_\_\_\_\_. (31 มีนาคม 2564ข). **สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. กบช.)**. สืบค้น 7 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service/Publication/11287/64-03-31-PPT-สาระสำคัญของกบช.pdf.aspx>

\_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ....** สืบค้น 9 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.fpo.go.th/main/getattachment/Draft-Law/Draft-law-is-in-between-Public-hearing/6880/CNT0017707-2.pdf.aspx>



- ไตรสรณ์ ธีรชิวานนท์. (4 ตุลาคม 2564). กบข. กลไกช่วยคนไทยมีเงินหลังเกษียณ กับความเสี่ยงที่รออยู่. สืบค้น 8 มิถุนายน 2565 จาก <https://tdri.or.th/2021/10/the-national-pension-fund/>
- นครินทร์ ศรีเลิศ. (24 ตุลาคม 2563). 'คนจน' ในประเทศส่อเพิ่ม หลังโควิดโจมตีเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้น 1 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/904218>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 3, กลุ่มงานคณะกรรมการสวัสดิการสังคม. (2565). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563ก). ร่างพระราชบัญญัติเงินบำนาญประชาชน พ.ศ. .... สืบค้น 2 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/survey\\_detail.php?id=92](https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=92)
- \_\_\_\_\_. (2563ข). ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... สืบค้น 2 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/survey\\_detail.php?id=55](https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=55)
- \_\_\_\_\_. (2563ค). ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... สืบค้น 2 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/survey\\_detail.php?id=101](https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=101)
- \_\_\_\_\_. (2563ง). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... นายนิมิตร เทียนอุดม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๓,๒๖๔ คน เป็นผู้เสนอ. สืบค้น 6 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file\\_20201015095155\\_2\\_55.pdf](https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20201015095155_2_55.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2563จ). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติเงินบำนาญประชาชน พ.ศ. .... นายประสงค์ บุรณพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ. สืบค้น 6 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file\\_20201125123543\\_2\\_92.pdf](https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20201125123543_2_92.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2564ก). ร่างพระราชบัญญัติบำนาญผู้สูงอายุขั้นพื้นฐาน พ.ศ. .... สืบค้น 2 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/survey\\_detail.php?id=114](https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=114)
- \_\_\_\_\_. (2564ข). ร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. .... สืบค้น 2 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/survey\\_detail.php?id=105](https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=105)
- \_\_\_\_\_. (2564ค). ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สืบค้น 2 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/survey\\_detail.php?id=139](https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=139)
- \_\_\_\_\_. (2564ง). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. .... นางสาววรรณวิภา ไ้ม้สน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ. สืบค้น 6 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file\\_20210211140104\\_2\\_105.pdf](https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20210211140104_2_105.pdf)



- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564จ). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะเป็นผู้เสนอ และ นายสมศักดิ์ คุณเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ. สืบค้น 6 มิถุนายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file\\_20211102090720\\_2\\_139.pdf](https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20211102090720_2_139.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2565). สรุปผลการเสวนาเชิงนโยบาย (TSRI Policy Forum) เรื่อง “พินิจร่าง พ.ร.บ. บำนาญแห่งชาติ-สู่ระบบบำนาญที่พึงปรารถนา”. สืบค้น 10 มิถุนายน 2565 จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/597479?show=full>
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2564). ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. .... สืบค้น 9 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/40507>