



ที่ ศศ ๐๐๐๑/ ๑๕๕๖

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐
อาคารรวมศูนย์ราชการ ชั้น ๒ - ๓ กรุงเทพฯ. ๑๐๒๑๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗”

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗”

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงและความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม ที่มีความสำคัญต่อลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนจำนวน ๙,๔๔๔,๘๕๗ คน รวมทั้ง ผู้ประกันตนรายใหม่ที่กำลังจะเข้าสู่ระบบประกันตน โดยประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมเป็นแรงจูงใจหรือความคาดหวังที่สมาชิกทุกคนของกองทุนจะได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม หากสถานการณ์กองทุนประกันสังคมขาดความมั่นคงหรือไม่ยั่งยืนจะเป็นเหตุให้สมาชิกกองทุนประกันสังคมขาดความมั่นใจต่อกองทุนได้

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการศึกษาประเด็นดังกล่าว โดยรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสารและงานวิจัย รวมทั้งเชิญบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูล จัดสัมมนาระดมความคิดเห็น โดยเชิญบุคคลทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมสัมมนา แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาสังเคราะห์ วิเคราะห์ เพื่อจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗” เสนอต่อที่ประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในคราวประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓ ได้พิจารณาการนำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ

/เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับ เรื่อง "ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗" ของคณะกรรมการแรงงาน
และสวัสดิการสังคม แล้วมีมติเห็นชอบให้นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี
โดยมีสาระสำคัญตามรายละเอียดที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรด
แจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเอกชาติ เตพลกุล)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๑๔๑-๓๒๑๙

โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๗๑๔

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่อง ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗

๑. ความเป็นมา

ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมมีจำนวนเงินในกองทุนอยู่ ๗๐๗,๗๓๐ ล้านบาท (ข้อมูล ณ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓) โดยสามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ ส่วน คือ กรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ มีเงินจำนวน ๕๖๗,๐๑๐ ล้านบาท กรณีเจ็บป่วย ตาย ทูพพลภาพ คลอดบุตร มีเงินจำนวน ๙๗,๗๔๖ ล้านบาท และกรณีว่างงาน มีเงินจำนวน ๔๕,๙๗๔ ล้านบาท ซึ่งกองทุนประกันสังคมมีผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมทั้งสิ้น ๙,๔๒๙,๒๒๗ คน จำแนกผู้ประกันตนออกได้ ๓ กลุ่มดังนี้ (ข้อมูล ณ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓)

- ๑.๑ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ มีจำนวนทั้งสิ้น ๘,๗๒๙,๑๖๕ คน
- ๑.๒ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๐๐,๐๒๘ คน
- ๑.๓ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๔ คน

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้เริ่มเก็บเงินสมทบประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จะเริ่มมีผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพทั้งสิ้น ๑๔๖,๑๖๗ คน และจำนวนผู้รับผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งคาดการณ์ว่าจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม โดยการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนจะมีจำนวนน้อยกว่าเงินที่จะต้องจ่ายออกไป จากการประมาณการในอนาคต เงินสมทบกองทุนประกันสังคมจะเริ่มลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๘๑ และจะหมดในปี พ.ศ. ๒๕๙๑

ความมั่นคงและยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม มีความสำคัญต่อลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนจำนวน ๙,๔๒๙,๒๒๗ คน รวมทั้งผู้ประกันตนรายใหม่ที่กำลังจะเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยประโยชน์ทดแทนจากกองทุนเป็นแรงจูงใจหรือความคาดหวังที่สมาชิกทุกคนของกองทุนจะได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมหากสถานะของกองทุนประกันสังคมขาดความมั่นคงหรือไม่ยั่งยืน จะเป็นเหตุให้สมาชิกกองทุนประกันสังคมขาดความมั่นใจต่อกองทุนได้ คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าวจึงได้มีมติให้ดำเนินการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗" เพื่อนำเสนอสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. การดำเนินงาน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

๒.๑ ประมวลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกองทุนประกันสังคม เช่น ข้อมูลจากรายงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคม, ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อมูลข่าวสารการเคลื่อนไหวของกองทุนประกันสังคมตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

๒.๒ เปิดรับฟังความคิดเห็นโดยการจัดสัมมนาและเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนประกันสังคมในหัวข้อ "ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗" เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในกรุงเทพมหานคร โดยเชิญผู้เข้าร่วมสัมมนา จากแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบประกันสังคม ผู้ประกอบการ นักวิชาการอิสระ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

๒.๓ นำผลที่ได้จากการสัมมนาเรื่อง "ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗" มาประมวลผล วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข ตลอดจนข้อเสนอต่างๆ ที่รับฟังมาจากเวทีสาธารณะ จัดทำเป็นร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. สาระสำคัญและข้อวิเคราะห์

๓.๑ หลักเกณฑ์ตามกฎหมายของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓, ๓๘, ๓๙ และมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

๓.๑.๑ การเข้าสู่ระบบประกันสังคม ลูกจ้างถูกบังคับโดยกฎหมายตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ในขณะที่ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ มาแล้วอย่างน้อย ๑๒ เดือน และได้สมัครเป็นผู้ประกันตนต่อหลังสิ้นการเป็นลูกจ้างภายใน ๖ เดือน โดยสมัครใจตามมาตรา ๓๙ สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีใช้ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ รวมถึงแรงงานนอกระบบ แต่สมัครใจเป็นผู้ประกันตนก็สามารถทำได้ตามมาตรา ๔๐

๓.๑.๒ อัตราเงินสมทบ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ จ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าจ้างต่ำสุดเดือนละ ๑,๖๕๐ บาท สูงสุดเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ในขณะที่ผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา ๓๙ จ่ายเงินสมทบเป็น ๒ เท่าของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ กล่าวคือ จ่ายเงินสมทบร้อยละ ๙ ของฐานค่าจ้าง ๔,๘๐๐ บาทต่อเดือน หรือเท่ากับเดือนละ ๔๓๒ บาท ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ จ่ายเงินสมทบอัตราเดียวฝ่ายเดียวเป็นรายปี ละ ๓,๓๖๐ บาท

๓.๑.๓ การจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาล ตามมาตรา ๓๓ รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบ โดยจ่ายเท่ากับลูกจ้างใน ๗ กรณีประโยชน์ทดแทน คือ เจ็บป่วย, ทูพพลภาพ, ตาย, คลอดบุตร, สงเคราะห์บุตร, ชราภาพและว่างงาน ในกรณีเงินกองทุนไม่พอจ่ายประโยชน์ทดแทนไม่ว่ากรณีใดก็ตาม รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเงินทดรองตามความจำเป็น

๓.๒ ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับ

๓.๒.๑ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งหมด ๗ ประเภท คือ

๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร

๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทูพพลภาพ

๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ สำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพจะมีอยู่ ๒ รูปแบบตามมาตรา ๗๗ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ คือ เงินบำนาญ และ เงินบำเหน็จชราภาพ

๓.๒.๒ ผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา ๓๙ ได้รับประโยชน์ทดแทน ๖ กรณีดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นกรณีว่างงาน

๓.๒.๓ ผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา ๔๐ ในอนาคตได้รับประโยชน์ทดแทน ๕ กรณี คือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ ทดแทนการขาดรายได้ บำเหน็จและตาย ส่วนการเจ็บป่วยให้ไปใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่กระทรวงสาธารณสุขดูแลอยู่

๓.๓ สถานะการเงินของกองทุนประกันสังคม

๓.๓.๑ การลงทุน ปัจจุบันมีแรงงานผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ อยู่ ๙.๗ ล้านคน โดยขนาดของกองทุนประกันสังคม ณ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เท่ากับ ๗๐๗,๗๓๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ณ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเงินลงทุนทั้งสิ้น ๕๖๗,๙๐๖ ล้านบาท) ร้อยละ ๒๔.๖๒ และจำแนกเป็นกองทุนกรณีเจ็บป่วย ตาย ทูพพลภาพ และคลอดบุตร จำนวน ๙๔,๗๔๖ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๓.๓๙ กองทุนทั้งหมด) กองทุนกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ จำนวน ๕๖๗,๐๑๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๘๐.๑๒) และกองทุนกรณีว่างงานอีก ๔๕,๙๗๔ ล้านบาท (ร้อยละ ๖.๔๙) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ร้อยละ ๑๔.๘๓, ๒๖.๔๕ และ ๒๔.๒๗ ตามลำดับ โดยเงินกองทุนประกันสังคมมีการเอาไปลงทุนในรูปแบบของหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง เช่น ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ (กระทรวงการคลังค้ำประกัน) เงินฝากธนาคาร (ได้รับการค้ำประกัน) เป็นต้น ซึ่งมี

สัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๖๐ ตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่เหลือน้อยกว่าร้อยละ ๔๐ เป็นการลงทุนในกลุ่มหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง เช่น ตราสารหนี้อื่นๆ และเงินฝากธนาคารของรัฐ เป็นต้น และอีกน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ เป็นการลงทุนทางสังคม ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท

๓.๓.๒ ผลตอบแทน การลงทุนของกองทุนประกันสังคม มีผลตอบแทนสะสมนับตั้งแต่จัดตั้งกองทุนในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึง ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๘๐,๕๐๖ ล้านบาท ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากและพันธบัตร ตลอดจนเงินปันผลและกำไรจากการขายหลักทรัพย์ ดังนั้น ขนาดของกองทุนประกันสังคมในแต่ละปีจะขึ้นอยู่กับสองส่วนได้แก่ ส่วนที่เป็นผลตอบแทนสะสมจากการลงทุน และส่วนที่เป็นเงินสมทบสะสม ความมั่นคงของกองทุนจึงขึ้นอยู่กับขนาดของผลตอบแทนสะสมและเงินสมทบสะสม

๓.๔ สภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม

จากการคาดการณ์สถานการณ์ของผู้เกษียณอายุที่เข้าสู่ระบบการรับบำนาญบำนาญของประเทศไทย และสถานการณ์ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในระบบประกันสังคม สรุปได้ดังนี้

๓.๔.๑ ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของระบบบำนาญ บำนาญที่มีอยู่ เนื่องจากกองทุนสะสมมีหลายกองทุน และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับยังไม่จูงใจเพียงพอให้ผู้ประกันตนที่อยู่นอกระบบเข้ามาร่วมโครงการ ทั้งนี้มีข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ดังนี้

ระบบบำนาญบำนาญของประเทศไทย ประกอบด้วย การประกันชราภาพ (ประกันสังคมกรณีชราภาพ) และกองทุนสะสม (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ (กบข.) และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF)) โดยการประกันสังคมกรณีชราภาพมีเงื่อนไข ๓ กรณี คือ

- จ่ายเงินสมทบต่ำกว่า ๑๒ เดือน สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับคือบำนาญ ประเภทของสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ คือ เงินสมทบผู้ประกันตน
- จ่ายเงินสมทบตั้งแต่ ๑๒ เดือนถึง ๑๗๙ เดือน ก็จะได้รับบำนาญประเภทของสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ คือ เงินสมทบผู้ประกันตน + เงินสมทบนายจ้าง + ดอกผล
- จ่ายเงินสมทบ ๑๘๐ เดือนขึ้นไป จะได้รับบำนาญ ประเภทของสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ คือร้อยละ ๒๐ ของค่าจ้างที่ส่งเงินสมทบ ๖๐ เดือนสุดท้าย + ร้อยละ ๑.๕ สำหรับทุก ๑๒ เดือนที่จ่ายเงินสมทบเกิน ๑๘๐ เดือน

๓.๔.๒ ปัญหาความไร้เสถียรภาพของกองทุน เนื่องจากแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุและภาวะการพึ่งพิง ทำให้จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในรูปของบำนาญชราภาพตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นไป จะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ จาก ๑๔๒,๘๗๘ รายในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เพิ่มขึ้น

เป็น ๑,๔๕๕,๒๓๘ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๗๐ และเพิ่มเป็น ๘,๕๕๖,๒๙๕ รายในปี พ.ศ. ๒๖๐๐ ส่งผลให้ กองทุนจะต้องจ่ายเงินออกจำนวนมาก ในขณะที่รายได้หรือเงินสมทบกลับมีจำนวนเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น อย่างช้าๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๘๑ เงินส่วนเหลือสุทธิ (รายรับ-รายจ่าย) จะเริ่มติดลบ กล่าวคือรายรับ น้อยกว่ารายจ่าย และหลังจากนั้นอีกเพียง ๙ ปี (พ.ศ. ๒๕๙๐) เงินสำรอง ณ วันสิ้นปี จะหมดลงในที่สุดโดย วิเคราะห์จาก

๑) ข้อมูลด้านสถานการณ์ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในระบบประกันสังคม ซึ่งประชากรสูงอายุมิแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องและมีสัดส่วนมากกว่าวัยเด็ก โดย ๑ ใน ๔ ของประชากร เป็นผู้สูงอายุ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ในขณะที่ ภาวะพึ่งพิงมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยภาวะพึ่งพิงในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เท่ากับ ๖:๑ สูงขึ้นเป็น ๕:๑ และ ๒.๔:๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ พ.ศ. ๒๕๗๐ ตามลำดับ

๒) สูตรบำนาญร้อยละ ๑๕+ ร้อยละ ๑ เงินสะสมกองทุนประกันสังคมกรณีชรา ภาพจะสูงสุดที่ ๕.๓๐๘ ล้านล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๘๐ และจะหมดในปี พ.ศ. ๒๕๙๑

๓) สูตรบำนาญร้อยละ ๒๐+ ร้อยละ ๑.๕ เงินสะสมกองทุนประกันสังคมกรณีชรา ภาพจะสูงสุดที่ ๔.๒๔๓ ล้านล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๗๗ แต่จะหมดลงในปี พ.ศ. ๒๕๘๖

๔) ตัวอย่างกรณีบำนาญ เงินเดือน ๑๐,๐๐๐ บาท/เดือน ตลอด ๑๕ ปี ต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ ๖ เดือนละ ๖๐๐ บาท รวมทั้งสิ้น ๑๐๘,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยทบต้น ร้อยละ ๔ ต่อปี กองทุน จะมีเงินเพิ่มขึ้น รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔๔,๑๗๐ บาท บำนาญร้อยละ ๒๐ เป็น เงินเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท อายุเฉลี่ยคนไทยประมาณ ๗๕ ปี เท่ากับต้องเลี้ยงดู ๒๐ ปี ดังนั้นกองทุนฯ ต้องจ่ายรวมทั้งสิ้น ๔๖๐,๐๐๐ บาท เท่ากับขาดเงินงบประมาณ ๓๓๐,๐๐๐ บาท/คน หากมีผู้ประกันตน ประมาณ ๑๐ ล้านคน กองทุนฯต้องหาเงินมาเพิ่มอีกประมาณ ๓,๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งปัจจุบัน กองทุน มีเงินประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เท่ากับต้องการเงินเพิ่มอีกประมาณ ๑๕ เท่าของเงินที่มีอยู่ ในปัจจุบัน

๕) จากการประมวลข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในการสัมมนาเรื่อง "การสร้าง ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗" พบว่า ผู้ประกันตนที่มีอายุครบ ๕๕ ปี มีความ ประสงค์ที่จะรับบำเหน็จถึงร้อยละ ๖๒ ในขณะที่มีความประสงค์ในการรับบำนาญเพียงร้อยละ ๓๔ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้กองทุนไร้เสถียรภาพได้

จากข้อวิเคราะห์ข้างต้น พบว่ากองทุนประกันสังคมจะเริ่มไม่มั่นคงหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็น ปีที่เริ่มจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ (ตามวิธีการคำนวณที่กองทุนประกันสังคม ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน) มีสาเหตุหลักๆ มาจาก

(๑) เก็บเงินได้น้อย เนื่องจากรัฐบาลจ่ายสมทบน้อย ค่าจ้างและอัตราเงินสมทบที่ กฎหมายกำหนดต่ำ โดยตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดเพดาน

ค่าจ้างไว้ที่ ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือนเท่านั้น นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมยังไม่พอใจเพียงพอที่จะทำให้ผู้ที่อยู่ในแรงงานนอกระบบเข้ามาร่วมโครงการ ถึงแม้แรงงานเหล่านั้นสามารถเข้ามาเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ด้วยความสมัครใจ โดยจ่ายเงินสมทบด้วยตนเอง โดยรัฐบาลไม่ได้ร่วมสมทบ แต่มีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์เพียง ๓ กรณี คือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย เท่านั้น ทำให้รายได้หรือเงินสมทบบมีจำนวนเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ

(๒) **จ่ายเงินออกมาก** เนื่องมาจากจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุข ในขณะเดียวกันภาระการพึ่งพิงที่สูงขึ้นจากสัดส่วนผู้สูงอายุต่อวัยทำงานสูงขึ้น ทำให้จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในรูปของบำนาญชราภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นไป จะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ จาก ๑๔๒,๘๗๘ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๔๕๕,๒๓๘ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๗๐ และเพิ่มเป็น ๘,๕๕๖,๒๙๕ ราย ในปี พ.ศ. ๒๖๐๐ ส่งผลให้กองทุนจะต้องจ่ายเงินออกจำนวนมาก

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔.๑ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกองทุน

กรณีกองทุนชราภาพเป็นเรื่องของความมั่นคงในระยะยาวซึ่งต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๓-๕ ปี เพื่อจัดตั้งและบริหารกองทุนให้เกิดประโยชน์และมีความมั่นคงสูงสุด รวมทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำความเข้าใจกับสถานะภาพที่เป็นจริง และปัญหาที่อาจเกิดแก่ผู้ประกันตน จึงเสนอให้สำนักงานประกันสังคมให้ความสำคัญในเรื่อง ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม (กรณีชราภาพ) รวมทั้งเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

๔.๒ การจ่ายเงินสมทบ

๑) ควรมีการปรับฐานค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไป ตามอัตราค่าจ้างที่แท้จริงของผู้ประกันตน
๒) ควรมีการปรับอัตราสูงสุดจาก ๑๕,๐๐๐ บาท ให้เป็นไปตามความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม

๓) ควรมีการทบทวนการจัดเก็บเงินสมทบขั้นต่ำและขั้นสูงทุก ๓ ปี

๔.๓ กฎหมาย

๑) ควรมีการเพิ่มอัตราเงินสมทบจากรัฐบาลเป็นร้อยละ ๕ เท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง
๒) แก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมให้ผู้ประกันตนมีสิทธิรับบำเหน็จ หรือบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี

๔.๔ มาตรการจูงใจ

เพื่อป้องกันการออกจากกองทุนของผู้ประกันตนเมื่ออายุครบ ๕๕ ปี ควรเพิ่มอัตราการจ่ายบำนาญให้สูงขึ้นดังนี้

ร้อยละ ๒๐ ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของค่าจ้างของผู้ประกันตนตอนอายุ ๖๐ ปี

ร้อยละ ๓๐ ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของค่าจ้างของผู้ประกันตนตอนอายุ ๖๕ ปี

(ร้อยละ ๔๐ เป็นอัตราต่ำสุดขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานแก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ)

๔.๕ การบริหารจัดการกองทุน

๑) เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะด้านการลงทุน ควรมีการแยกการบริหารจัดการกองทุนออกจากระบบราชการ

๒) การบริหารจัดการด้านการลงทุน ควรมีการลงทุนกับประเภทกิจการที่มีความมั่นคงสูง