

กระทู้ถามที่ ๐๐๕ ร.

วุฒิสภา

๑๘ มีนาคม ๒๕๖๕

เรื่อง นโยบายให้ผู้ประกันตนนำเงินกองทุนชราภาพ ประกันสังคมออกมาใช้ก่อน และใช้ค่าประกันเงินกู้
กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ดังต่อไปนี้

ตามที่ปรากฏเป็นข่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน มีนโยบายที่จะให้ผู้ประกันตนนำเงินสะสม
เพื่อการชราภาพมาใช้ก่อนได้ โดยกำหนดเป็น ๓ ทางเลือก คือ (๑) เปลี่ยนจากการรับบำนาญรายเดือน
มาเป็นบำเหน็จที่จ่ายครั้งเดียว (๒) ลูกจ้างขอรับเงินคืน ร้อยละ ๓๐ โดยไม่เสียดอกเบี่ย และ (๓)
ใช้เป็นหลักประกันในการขอกู้เงิน เช่น ปิดบัตรเครดิตเพื่อลดภาระดอกเบี้ย ซึ่งเป็นการบริโภคในปัจจุบัน

หลักการของการออมระยะยาวเพื่อการชราภาพ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เกษียณจากงานแล้ว
มีความมั่นคงด้านรายได้ และมีบำนาญ หรือรายได้หลังเกษียณ “เพียงพอ” ต่อการใช้จ่ายที่จำเป็น
ตลอดช่วงอายุยามเกษียณจากการทำงานแล้ว ให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นการคุ้มครอง
ทางสังคมให้ผู้สูงวัยไม่ต้องเผชิญกับความเปราะบางในการดำรงชีวิตและเผชิญความเสี่ยงต่อความยากจน

ระบบประกันสังคมที่มีอยู่ปัจจุบัน มีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน กล่าวคือ กองทุนชราภาพ
ภายใต้กองทุนประกันสังคมเป็นแบบ Partial Funded โดยเรียกเก็บเงินสมทบ (Defined Contribution)
ไม่สมดุลกับสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ประกันตน (Defined Benefit) โดยกองทุนเริ่มจ่ายบำเหน็จและ
บำนาญให้ผู้ทรงสิทธิตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เมื่อพิจารณาว่าผู้เกษียณอายุที่ถึงเกณฑ์รับบำนาญจำนวนมากขึ้น
จึงเกิดภาระต้องจ่ายบำนาญเพิ่มขึ้น ซึ่งสำนักงานประกันสังคมประมาณการว่าเงินกองทุนบำนาญชราภาพ
ของกองทุนประกันสังคมจะเริ่มลดลงในปี ๒๕๗๗ และเข้าสู่ “ภาวะติดลบ” ในปี ๒๕๘๗ ซึ่งกำลังหา
แนวทางเพื่อสร้างเสถียรภาพแก่กองทุนชราภาพในระยะยาว

ประการที่ ๒ ระดับรายได้ทดแทนหลังเกษียณของกองทุนประกันสังคมไม่พอต่อการคงสถานะ
ดำรงชีวิตทัดเทียมกับช่วงวัยทำงาน โดยรายได้ทดแทนหลังเกษียณจากกองทุนชราภาพของประกันสังคม
อยู่ที่ร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือนเฉลี่ย ๖๐ เดือนเท่านั้น สู้ค่าหากจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย ๑๘๐ เดือน
และเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๕ ทุกการจ่ายสมทบ ๑๒ เดือน แต่ด้วยการจำกัดเพดานของเงินเดือน
ที่จ่ายสมทบที่ ๑๕,๐๐๐ บาท ทำให้บำนาญขั้นต่ำอยู่ที่ ๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน เท่านั้น แม้ว่า

ยามเกษียณแล้ว ผู้สูงวัยจะมีแบบแผนค่าใช้จ่ายต่างจากวัยทำงานโดยรายจ่ายจำเป็นบางประการลดลง เช่น ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน ค่าเสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย เป็นต้น ดังนั้น แม้รายได้จากบำนาญหลังเกษียณจะน้อยกว่าช่วงทำงานผู้สูงวัยก็อาจยังคงมาตรฐานการดำรงชีวิตได้ ซึ่งรายได้ทดแทนหลังเกษียณที่เหมาะสมควรอยู่ที่ร้อยละ ๕๐ - ๖๐ ของรายได้เดิม เช่น ลูกจ้างที่มีเงินเดือน ๖๐,๐๐๐ บาท เมื่อเกษียณอายุแล้ว รับบำนาญจากทั้งประกันสังคม บวกกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพบวกกับการออมโดยการสมัครใจอื่น ควรมีรายได้ทดแทนหลังเกษียณ เดือนละ ๓๐,๐๐๐ - ๓๖,๐๐๐ บาท ซึ่งจะเพียงพอในการดำรงชีวิต แต่ผู้ที่มีรายได้น้อยอาจต้องการรายได้ทดแทนหลังเกษียณอยู่ที่ร้อยละ ๘๐ เช่น ลูกจ้างที่มีเงินเดือน ๑๕,๐๐๐ บาท ควรมีรายได้หลังเกษียณ ๑๒,๐๐๐ บาท จึงจะสามารถคงมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีได้ เป็นต้น ดังนั้น บำนาญขั้นต่ำที่ ๓,๐๐๐ บาท จึงไม่เพียงพอ

ดังนั้น หากมีการดำเนินการตามนโยบายที่ปรากฏต่อสาธารณะข้างต้น กล่าวคือ

๑) การเปลี่ยนจากบำนาญรายเดือนเป็นบำนาญที่รับครั้งเดียวได้ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าผู้เกษียณจะมีความมั่นคงด้านรายได้ตลอดช่วงอายุหลังเกษียณ

๒) การให้ลูกจ้างขอคืนเงินออม ร้อยละ ๓๐ ได้ ทำให้เงินกองทุนลดลง ซึ่งจะกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนบำนาญชราภาพของประกันสังคม และสร้างภาระทางการคลังของประเทศ เนื่องจากระบบบำนาญชราภาพของประกันสังคม เป็นแบบผสมผสานระหว่างการกำหนดเงินสมทบและกำหนดสิทธิประโยชน์ อีกทั้งแม้ว่าไม่มีการขอลงเงิน หรือขอคืนเงินออม เงินกองทุนก็จะลดลงและติดลบอยู่แล้ว

๓) การใช้เงินกองทุนเป็นหลักประกันเงินกู้ทำให้กองทุนเกิดความเสียหายทางการเงินที่ต้องชดใช้แทนหากผู้ประกันตนไม่สามารถชำระหนี้ได้ (กฎหมายประกันสังคมไม่อนุญาตให้ทำได้)

อนึ่ง ประสพการณ์ของกองทุนบำนาญข้าราชการ (กบข.) ที่มีการออกใบรับรองบำนาญให้สมาชิกเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาศักยภาพในการชำระคืนเงินกู้ แต่การกู้เป็นความรับผิดชอบของผู้กู้กับสถาบันการเงิน มิใช่ภาระการค้ำประกันของกองทุนแต่อย่างใด จึงขอเรียนถามว่า

๑. รัฐบาลได้คาดประมาณผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุนบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคมหรือไม่ อย่างไร มีการปรับสิทธิประโยชน์บำนาญสำหรับผู้ที่ยืมเงินออมหรือไม่ อย่างไร เช่น การลดอัตราเงินทดแทนยามเกษียณ ซึ่งอาจจะกระทบต่อความพอเพียงของรายได้ยามเกษียณ

๒. เมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบกองทุน ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยมีข้อผูกพันว่าจะไม่มีการถอนเงินสมทบตลอดระยะเวลาการออมจนกว่าจะครบกำหนดรับบำนาญ ดังนั้น หากมีการถอนเงินก่อนกำหนด จะต้องคืนสิทธิประโยชน์ทางภาษีย้อนหลังด้วยหรือไม่ ได้มีการพิจารณาในประเด็นนี้หรือไม่ อย่างไร

๓. กระทรวงแรงงานจะมีมาตรการอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของกองทุนจากการดำเนินตามนโยบายข้างต้น ซึ่งทำให้กองทุนเกิดความเปราะบาง และเร่งภาวะติดลบของกองทุนให้เร็วกว่าปี ๒๕๘๗ ที่ประมาณการไว้เดิม

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

อำพล จินดาวัฒนะ

สมาชิกวุฒิสภา

คำตอบกระทู้ถามที่ ๐๐๕ ร.

ของ นายอำพล จินดาวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภา

เรื่อง นโยบายให้ผู้ประกันตนนำเงินกองทุนชราภาพ ประกันสังคมออกมาใช้ก่อน
และใช้ค่าประกันเงินกู้

ข้าพเจ้า นายสุชาติ ชมกลิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ขอตอบกระทู้ถามของท่าน สมาชิกผู้มีเกียรติ ดังนี้

๑. กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานประกันสังคม ได้ออกแบบกฎหมายไว้ไม่ให้เกิดปัญหาในระยะยาว กล่าวคือ กรณีที่ผู้ประกันตนขอคืนเงินออมโดยขอเงินชราภาพบางส่วนคืน ซึ่งเงินที่ผู้ประกันตนขอคืนทั้งหมดจะถูกหักออกจากสิทธิชราภาพในอนาคตรวมกับผลตอบแทนที่คาดว่าจะกองทุน จะทำได้ เช่น ผู้ประกันตนอายุ ๓๐ ปี ขอเงินออมคืนไป ๓๐,๐๐๐ บาท อีก ๓๐ ปีข้างหน้า เกษียณอายุแล้วมารับเงินชราภาพ สำนักงานประกันสังคมจะหักเงินผู้ประกันตน ๓๐,๐๐๐ บาท และบวกค่าเสียโอกาสในการลงทุน (อัตราผลตอบแทนตามที่สำนักงานฯ ประกาศทุกปี) ฉะนั้นในระยะยาว จะไม่กระทบกับกองทุนแต่อาจกระทบกับเงินชราภาพของผู้ประกันตนที่จะได้รับลดลง ซึ่งสำนักงานประกันสังคมคำนึงถึงความเพียงพอของสิทธิบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เบื้องต้น คือ ผู้มีสิทธิที่จะเข้าเงื่อนไขในการขอคืน/ขอกู้ จะต้องมีการส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖๐ เดือน ผู้ประกันตนจะต้องใช้สิทธิได้ไม่เกิน ๓๐% ของเงินสะสมชราภาพของผู้ประกันตนที่มีอยู่ หรือไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า ทั้งนี้ ผู้ประกันตนสามารถที่จะส่งเงินกลับคืน เพื่อให้ได้รับสิทธิชราภาพเต็มเหมือนเดิม อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ประกันตนขอคืนเงินออม ไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมยังคงจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

๒. ผู้ประกันตนเป็นผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน จากกองทุน ๗ กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประโยชน์ทดแทนทุกกรณีได้รับการยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ (๒๕) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนครั้งเดียว เช่น กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีบำนาญชราภาพ หรือหลายครั้ง เช่น สงเคราะห์บุตร กรณีบำนาญชราภาพ หรือกรณีการนำเงินกรณีชราภาพออกมาใช้ก่อนหรือใช้ค่าประกันเงินกู้ ไม่มีผลกระทบต่อภาษีเงินได้ เพราะประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมทุกกรณีล้วนได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมารวม ในการคำนวณเพื่อยื่นภาษีเงินได้ทั้งสิ้น

๓. สำนักงานประกันสังคมคำนึงถึงความยั่งยืนของกองทุน และติดตามสถานการณ์ของกองทุนอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงได้ศึกษามาตรการที่จะช่วยสร้างเสถียรภาพกองทุนในอนาคต ได้แก่ การขยายเขตค่าจ้าง ขยายอายุเกิดสิทธิรับบำนาญ และปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบ เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้นอกจากจะช่วยให้กองทุนมีความมั่นคงยั่งยืนแล้ว ในอนาคตยังทำให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีบางมาตรการอยู่ระหว่างดำเนินการและต้องสร้างการรับรู้ให้กับผู้ประกันตน และจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผู้ประกันตนจำนวนมากมีรายจ่ายสูงกว่ารายรับ การให้สิทธิในการขอคืน/ขอกู้ จะเป็นประโยชน์กับผู้ประกันตนและสร้างเสถียรภาพให้กับกองทุน สำหรับกรณีขอใช้เงินออมเป็นหลักประกันเงินกู้ได้ถูกออกแบบไว้ไม่ให้กระทบกองทุนในระยะยาว ซึ่งหากผู้ประกันตนผิดนัดชำระ สำนักงานประกันสังคมจะชดใช้เฉพาะเงินค้ำประกันตามที่ตกลง แต่จะไม่รวมส่วนของดอกเบี้ยเพิ่มเติมที่เกินวงเงินค้ำประกัน ซึ่งทางธนาคารจะต้องตามหนี้จากผู้ประกันตน