

ที่ นร ๐๕๐๖/๕๔๕๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

ก. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗”

เรียน เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อ้างอิง หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ ๐๐๐๑/๑๕๖๘
ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๑๐/๗๐๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓

ตามที่ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗” ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงแรงงานได้เสนอผลการพิจารณาและผลการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงแรงงานร่วมกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงแรงงานทราบด้วยแล้ว และได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมความเห็นและผลการพิจารณาของกระทรวงแรงงานทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ และขอขอบคุณสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

ขอแสดงความนับถือ



(นายอำพน กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 8 ก.พ. ๒๕๕๔

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๖

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๔ kw 54-1-38(พงศ์ศิริ)

www.cabinet.thaigov.go.th

ตรวจรับที่	4๙๙
วันที่	- 7 ก.พ. ๒๕๕๔
เวลา	๑๖.๑๘ น.

รท. ๐๙๕	๐๙	- 3 ก.พ. ๒๕๕๔
		- 2 ก.พ. ๒๕๕๔
ผอ.สวค.		
ผอ.กลุ่ม		
จวค.		
ผู้พิมพ์		

**เรื่อง รายงานผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี
กรณีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี
เรื่อง ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗**

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งกระทรวงแรงงาน (รง.) ได้แจ้งผลการดำเนินการและผลการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง (กค.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) กระทรวงพาณิชย์ (พณ.) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) กระทรวงอุตสาหกรรม (อก.) สำนักงานประมาณ (สงป.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยมีผลการพิจารณา ดังนี้

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของ รง. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๑. การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกองทุน กรณีกองทุนชราภาพเป็นเรื่องของความมั่นคงในระยะยาว ซึ่งต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๓-๕ ปี เพื่อจัดตั้งและบริหารกองทุนให้เกิดประโยชน์และมีความมั่นคงสูงสุด รวมทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ประกันตน จึงเสนอให้สำนักงานประกันสังคมให้ความสำคัญในเรื่องความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม (กรณีชราภาพ) รวมทั้งเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง	- ข้อเสนอแนะดังกล่าวเหมาะสมและทันเวลา เนื่องจากมีบางส่วนที่สำนักงานประกันสังคมประชาสัมพันธ์ไปแล้ว เช่น ในการจัดสัมมนา “ข้าทะเล ๒๐ ปี ประกันสังคม ผู้ประกันตนได้อะไร...??” โดยคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร การสัมมนา “๒๐ ปี ก้าวใหม่ประกันสังคมไทย” จัดโดยสำนักงานประกันสังคม แต่การดำเนินงานยังจำกัดในวงแคบ ดังนั้นต่อไปควรขยายการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างไปสู่สาธารณชนให้มากขึ้น แบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การฝึกอบรมของสภาองค์กรนายจ้างและสภาองค์กรลูกจ้าง ซึ่งในแต่ละปีจะมีผู้เข้าอบรมประมาณ ๘๐,๐๐๐ คน ควรรวมหลักสูตรเรื่องภาระการจ่ายบำนาญไว้ด้วย

/- สำนักงานประกันสังคม ...

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของ รร. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	- สำนักงานประกันสังคมควรเข้มงวดบังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างได้เข้าระบบประกันสังคมครบถ้วน และขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบ เพื่อให้มีผู้ประกันตนเพิ่มมากขึ้น เป็นการขยายฐานและเสริมสร้างเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมอีกทางหนึ่ง
๒. การจ่ายเงินสมทบ ๒.๑ ควรมีการปรับฐานค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้างที่แท้จริงของผู้ประกันตน ๒.๒ ควรมีการปรับอัตราสูงสุดจาก ๑๕,๐๐๐ บาท ให้เป็นไปตามความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม ๒.๓ ควรมีการทบทวนการจัดเก็บเงินสมทบขั้นต่ำและขั้นสูงทุก ๓ ปี	- ที่ประชุมเห็นสมควรปรับฐานค่าจ้างในการคำนวณเงินสมทบต่อเดือนให้มากกว่า ๑,๖๕๐ บาท โดยให้ตรงกับความเป็นจริงของค่าจ้างในตลาดแรงงานที่เป็นอยู่ ซึ่งอาจจะอิงกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่ รร. ประกาศใช้ - จากข้อมูลที่มีอยู่ มีผู้ประกันตนซึ่งใช้ฐานค่าจ้างในการคำนวณเงินสมทบอยู่ที่ ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อเดือน มีประมาณ ๑,๔๗๐,๐๐๐ คน หรือร้อยละ ๑๗ ของจำนวนผู้ประกันตนทั้งหมด แสดงว่าผู้ประกันตนดังกล่าวในความเป็นจริงมีค่าจ้างสูงกว่าเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท การปรับเพดานค่าจ้างในการนำส่งเงินสมทบ ๑๕,๐๐๐ บาท อยู่ในวิสัยที่ควรจะดำเนินการ แต่เนื่องจากเงินบำนาญชราภาพคำนวณจากค่าจ้างเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้ายก่อนผู้ประกันตนอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ ขอให้สำนักงานประกันสังคมไปพิจารณาให้รอบคอบ ทั้งนี้ควรจะมีการปรับหลักเกณฑ์การใช้ค่าจ้างเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้าย ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ตามที่กำหนดไว้ในปัจจุบันด้วย โดยอาจจะเป็นการคำนวณค่าจ้างเฉลี่ยตลอดระยะเวลาการทำงาน

/- การทบทวน ...

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของ รร. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	- การทบทวนการจัดเก็บเงินสมทบขั้นต่ำทุก ๓ ปี เป็นแนวทางที่ดี ทั้งนี้ในเบื้องต้นควรพิจารณาปรับฐานค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงในการคำนวณเงินสมทบนำส่งกองทุนประกันสังคมก่อน จากนั้นค่อยมากำหนดว่าจะปรับฐานค่าจ้างอีกครั้งเมื่อใด อนึ่ง ควรทบทวนฐานค่าจ้างที่ใช้ในการนำส่งเงินสมทบของผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา ๓๔ เพราะปัจจุบันอยู่ที่อัตรา ๔,๘๐๐ บาทต่อเดือน ซึ่งเมื่อนำมาคำนวณเงินบำนาญชราภาพแล้วผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญรายเดือนน้อยมาก
๓. กฎหมาย ๓.๑ ควรมีการเพิ่มอัตราเงินสมทบจากรัฐบาลเป็นร้อยละ ๕ เท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง ๓.๒ แก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมให้ผู้ประกันตนมีสิทธิรับบำเหน็จ หรือบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี	การที่รัฐบาลจ่ายเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าจ้างก็ด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ (๑) พิจารณาความเหมาะสมของฐานะการเงินการคลังและสภาพเศรษฐกิจ (๒) รัฐบาลสนับสนุนให้การดูแลสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกคนอยู่แล้ว (๓) รัฐบาลมีภาระที่จะต้องจ่ายอุดหนุนหรือเงินทดรองกรณีเงินกองทุนประกันสังคมไม่เพียงพอจ่ายสิทธิประโยชน์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังนั้น การที่จะเพิ่มอัตราเงินสมทบฝ่ายรัฐบาล จะต้องพิจารณาเหตุผลข้างต้นด้วย อย่างไรก็ดีสำนักงานประกันสังคมควรศึกษาแนวทางอื่นๆ ที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพ กองทุนประกันสังคมมีรายได้เพียงพอต่อการจ่ายสิทธิประโยชน์ และยืดอายุของกองทุนประกันสังคม อนึ่ง การเพิ่มเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและผู้ประกันตน การขยายอายุเกษียณ การเพิ่มจำนวนเดือนก่อนเกิดสิทธิ รับบำนาญ รวมทั้งการคำนวณเงินบำนาญจากฐานค่าจ้างเฉลี่ยในภาพรวม ก็อาจจะเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมได้

/๔. มาตรการจูงใจ ...

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของ รร. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๔. มาตรการจูงใจ เพื่อป้องกันการออกจากกองทุนของผู้ประกันตนเมื่ออายุครบ ๕๕ ปี ควรเพิ่มอัตราการจ่ายบำนาญให้สูงขึ้นดังนี้ - ร้อยละ ๒๐ ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของค่าจ้างของผู้ประกันตนตอนอายุ ๖๐ ปี - ร้อยละ ๓๐ ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของค่าจ้างของผู้ประกันตนตอนอายุ ๖๕ ปี (ร้อยละ ๔๐ เป็นอัตราต่ำสุดขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานแก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ)	ข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกันตนทำงานและอยู่ในระบบประกันสังคมมากขึ้น ในการพิจารณาปรับอัตราการจ่ายบำนาญเพิ่มขึ้นต้องระมัดระวังเพราะจะสัมพันธ์กับเงินสมทบที่จะรับเข้ามาและสำนักงานประกันสังคมควรศึกษาแนวทางประกันภัยที่ภาคเอกชนดำเนินการอยู่ควบคู่ไปด้วย
๕. การบริหารจัดการกองทุน ๕.๑ เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะด้านการลงทุน ควรมีการแยกการบริหารจัดการกองทุนออกจากระบบราชการ ๕.๒ การบริหารจัดการด้านการลงทุน ควรมีการลงทุนกับประเภทกิจการที่มีความมั่นคงสูง	- ที่ประชุมเห็นว่า ขณะนี้กองทุนประกันสังคมมีเงินลงทุนอยู่ที่ประมาณ ๗๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง เช่น ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล ตัวเงินคลัง เป็นต้น เป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ ๗๙ ของเงินลงทุน หรือคิดเป็นเงินประมาณ ๕๙๒,๗๐๐ ล้านบาท ในขณะที่มีการลงทุนที่มีความเสี่ยง เช่น หุ้น อสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการลงทุนในต่างประเทศ เป็นต้น มีจำนวนเพียงร้อยละ ๒๑ ของเงินลงทุน ดังนั้น นับเป็นการบริหารจัดการด้านลงทุนที่เน้นความมั่นคงมากอยู่แล้ว แต่ผลที่ได้คืออัตราผลตอบแทนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมควรศึกษาถึงการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงอยู่บ้างเพิ่มขึ้น เช่น จาก ร้อยละ ๒๑ เป็นร้อยละ ๒๕ หรือร้อยละ ๒๖ ของเงินลงทุน

/- ในปัจจุบัน ...

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการ ของ รง. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	- ในปัจจุบันทรัพย์สินที่สำนักงานประกันสังคมได้มาต้องจดทะเบียนเป็นของกรมธนารักษ์ ทำให้การบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าวไม่คล่องตัว รวมทั้งกองทุนไม่กล้าที่จะลงทุนในอสังหาริมทรัพย์โดยตรง เนื่องจากทรัพย์สินจะต้องปรากฏเป็นชื่อของกรมธนารักษ์ ดังนั้น เพื่อความคล่องตัว เห็นด้วยที่จะแยกการบริหารจัดการกองทุนออกจากส่วนราชการ โดยอาจจะมีรูปแบบเช่นเดียวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง หรือบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ภายใต้กำกับของกรมธนารักษ์

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงแรงงานร่วมกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔



(นายอำพน กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี