

**รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการแก้ไขกฎหมาย
ในการปรับปรุงแก้ไขสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓**

สำนักงานประกันสังคม ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปรับปรุงแก้ไขสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพฯ (กรณีขอเลือก ขอกู้ และขอคืน) ซึ่งได้เปิดรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๑ - ๓๐ เมษายน ๒๕๖๔ มาประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. โดยจำแนกแต่ละกรณี ปรากฏดังนี้

๑. กรณีการให้ผู้ประกันตนที่มีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ สามารถเลือกได้ระหว่างรับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพ (ขอเลือก)

๑ ผลกระทบเชิงบวก ผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบครบ ๑๘๐ เดือน แต่ประสงค์ขอรับเงินบำเหน็จชราภาพ สามารถเลือกรับเงินบำเหน็จชราภาพแทนเงินบำนาญชราภาพได้ ให้ผู้ประกันตนเลือกรับสิทธิประโยชน์ที่คิดว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานะทางการเงินของผู้ประกันตนแต่ละราย ผู้ประกันตนสามารถเลือกรับเงินบำนาญรายเดือนระยะยาวไปจนกว่าตนเองจะเสียชีวิต หรืออาจเลือกรับเงินก้อนจากบำเหน็จชราภาพไปใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของตน

๑ ผลกระทบเชิงลบ ผู้ประกันตนที่เลือกรับเงินบำเหน็จชราภาพจะได้รับสิทธิประโยชน์โดยรวมลดลงกว่าการรับเงินบำนาญชราภาพในระยะยาว โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ประกันตนมีอายุยืนจะทำให้ขาดหลักประกันรายได้ที่สามารถใช้ดำรงชีพไปได้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ ธรรมชาติของมนุษย์มักมีความต้องการในเงินก้อนมากกว่าเงินระยะยาวที่มีมูลค่ามากกว่า ทำให้ผู้ประกันตนจะตัดสินใจที่จะเลือกรับบำเหน็จ (สิ่งที่ต้องการ) แทนที่จะเลือกรับบำนาญ (สิ่งที่จำเป็น) ซึ่งจะส่งผลเสียในระยะยาวต่อสถานะทางการเงินของผู้ประกันตนเอง รวมถึงครอบครัวและสังคมที่ต้องเป็นที่พึ่งพิงเมื่อผู้ประกันตนขาดรายได้ในยามชราภาพ เมื่อใช้เงินของตนหมดลง ก็จะเป็นภาระในส่วนของภาครัฐที่จะต้องเข้าให้ความช่วยเหลือต่อไป

๒. กรณีการให้ผู้ประกันตนสามารถนำเงินกรณีชราภาพบางส่วนไปเป็นหลักประกันการกู้เงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ (ขอกู้)

๑ ผลกระทบเชิงบวก ช่วยให้ผู้ประกันตนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยง่ายแม้จะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เมื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ก็เป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกันตนได้บางส่วน เป็นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมเมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือภัยพิบัติต่างๆ

๑ ผลกระทบเชิงลบ หลักเกณฑ์และการพิจารณาให้กู้ยืมเงินของผู้ประกันตนเป็นดุลพินิจของธนาคารเมื่อผู้ประกันตนกู้เงินจากธนาคารโดยใช้เงินกรณีชราภาพเป็นหลักประกันการกู้เงินและผิตนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องบังคับชำระหนี้กับผู้ประกันตน และสำนักงานประกันสังคมในฐานะผู้ครอบครองหลักประกันซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หากผู้ประกันตนที่ใช้สิทธิผิตนัดไม่ชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ จะส่งผลต่อการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพของผู้ประกันตน ทำให้เงินบำเหน็จ/บำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนได้รับลดลงจนอาจไม่เพียงพอในการดำรงชีพ และรัฐบาลอาจต้องรับภาระในการดูแลผู้ประกันตนต่อไป

๓. กรณีการให้...

๓. กรณีการให้ผู้ประกันตนสามารถนำเงินกรณีชราภาพบางส่วนมาใช้ก่อนมีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ (ขอคืน)

๖ ผลกระทบเชิงบวก ผู้ประกันตนที่ประสงค์จะขอรับคืนเงินชราภาพบางส่วน สามารถขอรับเงินได้รวดเร็วทันที โดยไม่ต้องมีการค้ำประกันใดๆ สามารถนำเงินไปใช้จ่ายฉุกเฉิน เพิ่มสภาพคล่องให้ตนเอง เพื่อผ่อนคลายสถานการณ์การเงินของตนเองที่อยู่ในขั้นวิกฤตได้ โดยที่ผู้ประกันตนสามารถวางแผนการใช้เงิน มีการบริหารทางการเงินอย่างรอบคอบขึ้น และสามารถดำรงชีพในสังคมได้อย่างมีความสุขมากขึ้น บรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนให้ข้ามผ่านวิกฤตไปได้ ในช่วงเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่ออันมีผลกระทบต่อการทำงานของสถานประกอบการและเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนวิธีคิดวิธีการทำงานของระบบราชการให้มีความยืดหยุ่น ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

๗ ผลกระทบเชิงลบ เงินบำนาญชราภาพและเงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนมีสิทธิจะได้รับเมื่ออายุครบตามสิทธิมีจำนวนลดลง เนื่องจากมีการนำเงินสะสมชราภาพบางส่วนมาใช้ก่อนครบกำหนดตามกฎหมาย ซึ่งการนำเงินออกมาใช้ก่อนกำหนดนี้เป็นการทำให้เงินของผู้ประกันตนหายไปจากระบบ และเมื่อถึงเวลาจะใช้ยามชราภาพจริง เงินก้อนนี้จะลดน้อยถอยลง รวมทั้งในกรณีที่ให้นำเงินมาใช้ก่อนกำหนด หากผู้ประกันตนขาดวินัยทางการเงิน อาจเป็นการสร้างภาระในการบริหารการเงินและใช้จ่ายเงินเกินตัว ส่งผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมที่ต้องเป็นที่พึ่งพิงเมื่อผู้ประกันตนไม่มีบำนาญใช้อย่างเพียงพอ

๔. ผู้ได้รับผลกระทบ

๑) ผู้ประกันตน

ผู้ประกันตนจะสามารถเลือกเข้าถึงแหล่งเงินฉุกเฉินได้เพิ่มเติมเพื่อดำรงชีพในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจจากโรคระบาดโคโรนาไวรัส 2019 (โควิด-19) โดยใช้เงินบำนาญชราภาพที่ตนจะได้รับในอนาคตเป็นต้นทุน โดยผู้ประกันตนที่ใช้สิทธิจะมีบำนาญที่เป็นหลักประกันรายได้ยามเกษียณที่ลดลง กล่าวคือ จะได้รับเงินบำนาญ/บำนาญชราภาพและผลตอบแทนลดลง เนื่องจากมีการนำเงินสะสมชราภาพบางส่วนมาใช้ก่อนครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อีกทั้งเป็นการทำให้เงินของผู้ประกันตนที่มีอยู่ในระบบกองทุนประกันสังคมลดลง กองทุนจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนน้อยลงซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับลดลงตามไปด้วย

๒) นายจ้าง

นายจ้างอาจต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในการหักค่าจ้างของผู้ประกันตนเพื่อชำระหนี้ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ของผู้ประกันตน ทั้งนี้ หากนายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนแล้วไม่นำส่งให้แก่ธนาคารตามกำหนด อาจต้องมีความรับผิดชอบทางอาญา และหรือต้องร่วมรับผิดชอบในทางแพ่งด้วย

๓) กองทุนประกันสังคม

ความมั่นคงของเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมลดลง และยังทำให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนลดลง ส่งผลกระทบกับผู้ประกันตนรายอื่น เนื่องจากจะเป็นการลงทุนระยะสั้นเพิ่มขึ้นจะต้องมีการสำรองเงินสำหรับการลงทุนระยะสั้น เนื่องจากกองทุนจะต้องนำเงินหรือกัณเงินไว้ไปชำระหนี้ให้ธนาคารหรือเจ้าหนี้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อกองทุน ตัวอย่างเช่น

กรณีข้อกู่ กองทุนจะต้องนำเงินไปชำระหนี้ให้ธนาคาร ทำให้ส่งผลกระทบต่อกองทุน ทั้งนี้ กองทุนสามารถเรียกเงินดังกล่าวคืนมาได้ โดยหักลดจากสิทธิประโยชน์บำนาญที่ผู้ประกันตนจะได้รับ พร้อมคิดค่าเสียโอกาสในการลงทุน เช่น กรณีผู้ประกันตนกู้เงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ไม่ชำระหนี้ ๑๐๐,๐๐๐ คน จะทำให้กองทุนต้องจัดสรรเงิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท ไปให้ธนาคารและมีค่าเสียโอกาสในการลงทุน ประมาณปีละ ๑๐๐ - ๒๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับขนาดเงินลงทุนกรณีชราภาพ ถือว่าจำนวนเงินข้างต้นไม่มีนัยสำคัญ ต่อสถานะกองทุนในระยะยาว

กรณีข้อคืบ กองทุนประกันสังคมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนลดลงเนื่องจากการลงทุน ระยะสั้นเพิ่มขึ้นจะต้องมีการสำรองเงินสำหรับการลงทุนระยะสั้นเพื่อการนี้ด้วย ซึ่งหากมีผู้ประกันตนใช้สิทธิ เป็นจำนวนมาก อาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของกองทุน เช่น กรณีผู้ประกันตนขอคืนคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๒ ล้านคน จะทำให้กองทุนต้องจัดสรรเงิน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับคืน และมีค่าเสียโอกาสในการลงทุน ประมาณปีละ ๒,๐๐๐ - ๔,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อเทียบกับขนาดเงินลงทุน กรณีชราภาพ ถือว่าจำนวนเงินข้างต้นอาจมีผลต่อสถานะกองทุนประมาณ ๓% เป็นการทำให้เงินของผู้ประกันตน ที่มีอยู่ในระบบกองทุนประกันสังคมลดลง กองทุนจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนน้อยลง ซึ่งจะทำให้ ผลตอบแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับลดลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม สถานะกองทุนชราภาพอาจไม่เพียงพอ หากมี ผู้ประกันตนใช้สิทธิเป็นจำนวนมาก เนื่องจากปัจจุบันเก็บเงินสมทบเพียง ๖% แต่ควรเก็บประมาณ ๑๕% ดังนั้น ในอนาคตจะต้องเก็บเงินสมทบในอัตราสูงขึ้น เพราะฉะนั้นหากให้ผู้ประกันตนนำเงินออกไปใช้ก่อน แล้วสำนักงานประกันสังคมมาปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบในภายหลัง จะทำให้ผู้ประกันตนขาดความเชื่อมั่น ในกองทุน อีกทั้งการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกระทำได้ยาก สุดท้ายอาจทำให้เงินในกองทุนหมดลงภายใน พ.ศ. ๒๕๙๗ ตามที่คาดการณ์หรือหมดก่อน และคนที่มิสิทธิรับบำนาญหลังจากนั้นจะไม่ได้รับสิทธิเพราะ ไม่มีเงินเหลือในกองทุน การส่งเงินสมทบจะเสียเปล่า

๔) ประเทศ สังคมและเศรษฐกิจ

การแก้ไขกฎหมายจะส่งผลให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพลดลง ทำให้ ประชาชนที่มีเงินบำนาญไม่เพียงพอใช้จ่ายมีจำนวนมากขึ้น เพิ่มภาระในการดูแลของสังคม โดยเฉพาะ ประชากรวัยแรงงานที่ต้องช่วยเหลือหรือส่งเงินให้ผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกำลังมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็วและประชาชนวัยแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้เป็นภาระต่อประชาชนในวัยแรงงาน เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะโดยตรง เช่น การจ่ายเงินเลี้ยงดูผู้สูงอายุในครอบครัว เป็นต้น และทางอ้อม เช่น การเสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อให้รัฐมีแหล่งรายได้ในการจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๕. ความพร้อมในการดำเนินตามกฎหมาย

หากมีการแก้ไขกฎหมาย สำนักงานประกันสังคมจะต้องปรับแผนบริหารจัดการสภาพคล่องทาง การเงินของกองทุนประกันสังคม เพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอสำหรับผู้ประกันตนที่มีความประสงค์ต้องการที่จะ รับสิทธิ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการค่อยๆ เพิ่มสภาพคล่อง เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนการลงทุน ของกองทุน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ที่มีความต้องการขอใช้สิทธิขอรับเงินชราภาพล่วงหน้าเป็นหลัก เช่น หากมี ผู้ประกันตนขอใช้สิทธิรับเงินชราภาพล่วงหน้า ๒ ล้านคน คนละ ๓๐,๐๐๐ บาท สำนักงานประกันสังคมจะต้อง เตรียมเงิน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าสภาพคล่องที่กองทุนมีอยู่ในปัจจุบัน

๖. ต้นทุนของรัฐ ...

๖. ต้นทุนของรัฐ

หากมีการแก้ไขกฎหมายอย่างน้อย ๑ ใน ๓ ประเด็น (ขอเลือก ขอถู๋ ขอคืน) จะทำให้เงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนได้รับลดลง ซึ่งหมายความว่า จะมีประชาชนที่มีรายได้ไม่เพียงพอในยามเกษียณจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลในทางอ้อมให้รัฐบาลอาจมีแนวโน้มต้องพิจารณาจัดรัฐสวัสดิการเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจัดสร้างสถานดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลต่อภาษีของประชาชน และงบประมาณในการบริหารพัฒนาประเทศของรัฐบาล
