

# คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

## บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔

### ๑. ความเป็นมา

(๑) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๔) ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในการจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อเป็นระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชากรด้านแรงงานซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ความคุ้มครองยังครอบคลุมไปไม่ถึง บุคคลกลุ่มดังกล่าวเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจึงมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากลำบากและขัดสน อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสที่จะเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่ยังอยู่ในวัยทำงาน ดังนั้น เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนในวัยทำงาน กองทุนการออมแห่งชาติจึงเป็นช่องทางการออมพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในวัยชราให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปของเงินบำนาญ

### (๒) การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๑ กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่กองทุนการออมแห่งชาติเป็น จำนวนเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน

๒.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการกองทุนแห่งชาติ ไปพลางก่อน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย (๑) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๒) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๓) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (๔) ปลัดกระทรวงแรงงาน (๕) เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (๖) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (๗) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (๘) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และทำหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติด้วย ให้คณะกรรมการกองทุนฯ ดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และแต่งตั้งเลขาธิการ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ประกาศใช้

๒.๓ กำหนดให้องค์ประกอบกรรมการเท่าที่มีอยู่เป็นคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนและให้ดำเนินการเลือกสมาชิกและผู้รับบำนาญกองทุนการออมแห่งชาติภายใน ๓๖๐ วันนับแต่วันที่หมวด ๓ ของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับ

๒.๔ กำหนดให้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ใช้บังคับ ในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก หากผู้สมัครผู้ใดมีอายุ ๕๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุนต่อไปได้อีก ๑๐ ปี นับแต่วันที่เข้าเป็นสมาชิก และเมื่อเป็นสมาชิกของกองทุนครบ ๑๐ ปี หรือเมื่อสมาชิกซึ่งมีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปนั้นลาออกจากเป็นสมาชิก ให้ถือว่าเป็นกรณีที่สมาชิกอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

### (๓) การดำเนินการตามกฎหมายของรัฐบาล

๓.๑ ในวาระเริ่มแรก ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินแก่กองทุนการออมแห่งชาติเป็นจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณให้กองทุนการออมแห่งชาติในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็นจำนวนเงิน ๒๒๕ ล้านบาท<sup>๑</sup> และจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นจำนวนเงิน ๕๐๐ ล้านบาท<sup>๒</sup> รวมเป็นเงินจำนวน ๗๒๕ ล้านบาท

๓.๒ กำหนดให้กองทุนการออมแห่งชาติเปิดรับสมัครสมาชิกและสะสมเงินเข้ากองทุนเมื่อพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ มีผลให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และในเอกสารแนะนำกองทุนการออมแห่งชาติ<sup>๓</sup> จัดทำโดยกระทรวงการคลัง ได้กำหนดโดยประมาณว่าจะเริ่มรับสมัครสมาชิกตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป หากปรากฏว่ารัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการเปิดรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ และผู้บริหารกองทุนแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติได้ เนื่องจากคณะกรรมการฯ ต้องมีองค์ประกอบจากสมาชิกกองทุนและผู้รับบำนาญ

### (๔) การเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

การที่รัฐบาลยังไม่ดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่กลับมีนโยบายให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ โดยมอบให้กระทรวงการคลังร่างแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖

<sup>๓</sup> “เกษียณสุขใจ มีบำนาญใช้กับ กอช.” จัดทำโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ใน ๘ ประเด็นหลัก<sup>๔</sup> ประกอบด้วย อายุสมาชิก เงินสะสมเข้ากองทุน เงินสมทบจากภาครัฐ การรับเงินสะสมคืน สมาชิกตกอยู่ในภาวะทุพพลภาพ นโยบายการบริหารจัดการเงินกองทุน การค้าประกันผลตอบแทนการลงทุน และผู้บริหารกองทุน ซึ่งประเด็นดังต่างๆ ดังกล่าวยังไม่มีการดำเนินการบังคับใช้ตามกฎหมายให้บังเกิดผลตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ แต่ประการใด จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้

## ๒. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) กำหนดให้การจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์แบบสมัครใจ เพื่อประชาชนที่ไม่ได้มีสิทธิได้รับผลตอบแทนในระบบบำเหน็จบำนาญจะได้มีหลักประกันรายได้เมื่ออยู่ในวัยผู้สูงอายุ สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติที่สะสมเงินเข้ากองทุนจะได้รับเงินบำนาญรายเดือนจากกองทุนเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อบริหารและควบคุมกองทุนการออมแห่งชาติ โดยกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และองค์ประชุม

(๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการการลงทุน เพื่อบริหารการลงทุนของกองทุนการออมแห่งชาติ โดยกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และองค์ประชุม

(๔) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์และไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนสังคมตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่น

(๕) กำหนดให้สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าเดือนละ ๕๐ บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดโดยกฎกระทรวง รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุและเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสมของสมาชิก เมื่อสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติสิ้นสมาชิกภาพเพราะอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ สมาชิกจะได้รับเงินบำนาญจากกองทุนจนตลอดชีวิต

---

<sup>๔</sup> บทวิเคราะห์สาระสำคัญที่ไม่ควรชะลอการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดย รองศาสตราจารย์ ดร. วรเวชม์ สุวรรณระดา คณบดีวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารประกอบการเสวนา “สิ้นสุด...การรอคอย เดินทาง... บำนาญเพื่อประชาชน” วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๖ จัดโดย สำนักงานปฏิรูป(สปร.) และศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติ

### ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและระบบสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ จึงได้มีการสำรวจ รวบรวม ศึกษา จัดการประชุม รับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และการจัดเวทีสาธารณะ<sup>๔</sup> โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมการประชุมและเวทีสาธารณะ อาทิ ประธานมูลนิธิและกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย ประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ที่ปรึกษาแผนงานเรื่องการขับเคลื่อนบำนาญชราภาพ สสส. กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ผู้แทนเครือข่ายผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันชราภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... นักวิชาการจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักวิชาการจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ นักวิชาการสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล นักวิชาการวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองประธานสมาคมคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย และผู้แทนเครือข่ายประชาชนเพื่อรัฐสวัสดิการ รวมทั้งผู้แทนกลุ่มแรงงานนอกระบบ

### ๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ กำหนดให้การดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย หมายรวมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างกฎหมาย หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการปฏิรูป โดยเฉพาะในเรื่องหลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นควรมีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ และจากการศึกษาทางวิชาการ และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพบว่าพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการรองรับสภาพสังคมไทยที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ อีกทั้งเป็นการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ และมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ดังนี้

---

<sup>๔</sup> คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและเวทีสาธารณะ เรื่องกฎหมายระบบสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้

๑. การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕
๒. การจัดเวทีสาธารณะ เรื่อง แนวทางการพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕
๓. การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕
๔. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖

(๑) พระราชบัญญัตินี้เป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๔) ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในการจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(๒) สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุจากข้อมูลทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ (อายุ ๖๐ ปีขึ้นไป) รวมทั้งสิ้น ๗.๗๙ ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศ ๖๒.๙๓ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๑๒.๓๘ และจากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดว่าประชากรที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปี มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเป็น ร้อยละ ๑๗.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และ ร้อยละ ๒๕.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๓<sup>๖</sup>

จากรายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๔<sup>๗</sup> ให้ข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนถึงประมาณ ๑๑ คน จากผู้สูงอายุ ๑๐๐ คน การที่ผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะตกอยู่ในภาวะยากจนสูง เป็นการบั่นทอนคุณภาพชีวิตทั้งในการดำรงชีวิต และโดยเฉพาะในกรณีการดูแลสุขภาพ สุขภาพซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง

(๓) ประชากรวัยทำงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคแรงงานนอกระบบจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>๘</sup> ใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คำนิยามแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง ผู้ที่มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน พบว่ามีแรงงานนอกระบบจำนวน ๒๔.๘ ล้านคน (ร้อยละ ๖๒.๒) จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ๓๙.๖ ล้านคน ซึ่งแรงงานนอกระบบเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีหลักประกันทางสังคมเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ เช่น ข้าราชการ ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม เป็นต้น

(๔) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๖๔) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓ กำหนดให้การส่งเสริมและสร้างวินัยการออมของประชาชนเป็นมาตรการสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ ตามยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อเข้าสู่วัยสูงอายุที่มีคุณภาพ

<sup>๖</sup> รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๓, มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, หน้า ๑๒.

<sup>๗</sup> รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๔, มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, หน้า ๑๑.

<sup>๘</sup> ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี ๒๕๕๕, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, [www.nso.go.th](http://www.nso.go.th)

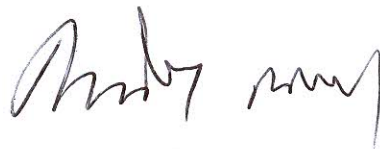
(๕) มติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ประเด็น การสร้างระบบหลักประกันในการดำรงชีพและระบบสังคมที่สร้างเสริมสุขภาวะแก่ผู้สูงอายุ ระบุว่า ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว แต่ระบบบำนาญผู้สูงอายุที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ขาดความเสมอภาค ขาดการบูรณาการระบบและมีแนวโน้มขาดความยั่งยืนในทางการเงินในอนาคต ปัจจัยที่พอเพียงสำหรับการดำรงชีพยามสูงอายุนั้น จำเป็นต้องใช้การคุ้มครองทางสังคมหลายรูปแบบ คือ การสร้างหลักประกันการออมและส่งเสริมการออมด้วยตนเอง ในลักษณะการบังคับออมและส่งเสริมการออม โดยความสมัครใจ เพื่อเพิ่มหลักประกันในชีวิต จึงมีมติให้รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพัฒนา รูปแบบและระบบการเงินการคลังเพื่อเป็นหลักประกันในยามสูงอายุที่หลากหลายสำหรับทุกคน ครอบคลุมทั้ง ระบบบำนาญพื้นฐานที่อ้างอิงเส้นความยากจน การออมในระดับชุมชน และการจัดระบบหลักประกันด้านการเงิน โดยกองทุนภาครัฐและสถาบันการเงินภาคเอกชน และโดยรัฐควรให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นๆ ในระดับที่เหมาะสม เป็นธรรมและมีความยั่งยืนในระยะยาว ต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติกองทุน การออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ก่อตั้งสิทธิให้แก่ประชาชนในการที่จะสร้างหลักประกันการดำรงชีวิต ในวัยสูงอายุ โดยรัฐบาลร่วมสนับสนุน ซึ่งมีความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการสังคมและเป็นตาข่ายนิรภัยทาง สังคมสำหรับผู้สูงอายุ การออมเป็นการสะสมเงินและการเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เป็นหลักประกันความ มั่นคงทางรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการใดๆ ที่จะได้รับเงินบำนาญเมื่อ ยามชราภาพ การที่รัฐบาลดำเนินการล่าช้าหรือยังไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ย่อมทำให้ประชาชนจำนวนมากที่มีความคาดหวังและประสงค์จะใช้สิทธิในการออม ต้องเสียสิทธิ ประโยชน์ที่จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลตามระยะเวลาการออม และประโยชน์อื่นที่พึงจะได้รับจากการเป็น สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

เนื่องจากหลักการของกองทุนการออมแห่งชาติตั้งอยู่บนพื้นฐานของการออม (การสะสมเงิน) และการสมทบร่วมของรัฐบาล สมาชิกแต่ละคนมีบัญชีบำนาญเป็นของตนเอง การได้รับบำนาญยามชราภาพ จำนวนมากหรือน้อยขึ้นกับระยะเวลาของการจ่ายเงินสะสมและการได้รับเงินสมทบร่วมจากรัฐบาลโดยที่ กองทุนการออมแห่งชาติกำหนดให้มีการสะสมเงินของประชากรวัยทำงานจากอายุ ๑๕ ถึง ๖๐ ปี ดังนั้น การเลื่อนเวลาการเปิดรับสมัครสมาชิกเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดผลเสียหายโดยตรงกับประชาชน ที่มีความตั้งใจจะสร้างหลักประกันยามชราภาพในช่วงอายุดังกล่าว และหากยังมีการเลื่อนเวลาออกไปก็ยิ่ง จะทำให้ระยะเวลาของจ่ายเงินสะสมและการได้เงินสมทบจากรัฐบาลต้องลดลงตามระยะเวลาที่เลื่อนออกไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีอายุใกล้ ๖๐ ปี ก็ยิ่งอาจเสียโอกาสในการได้รับหลักประกันและการมีรายได้ในยามชรา การบังคับใช้กฎหมายตามบทเฉพาะกาลจะทำให้ประชาชนกลุ่มนี้จะมีสิทธิได้รับโอกาสเป็นสมาชิกกองทุนต่อไป ถึง ๑๐ปี การสูญเสียสิทธิดังกล่าว จึงเป็นผลโดยตรงจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไป ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่ยังไม่มีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ย่อมไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่รัฐบาลได้มอบให้กระทรวงการคลังไปยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมฯ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้รัฐบาลเร่งรัดการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยไม่ชักช้าเนื่องจากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมานานพอสมควรแล้วโดยเฉพาะในเรื่องการเปิดรับสมาชิกกองทุนรวมทั้งการจัดสรรเงินให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน โดยกำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อประโยชน์และเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนในการมีเงินออมไว้รองรับการเข้าสู่วัยสูงอายุในอนาคตต่อไป



(ศาสตราจารย์ คณิต ญ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย