

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

๑.๑ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖^๑ โดยเสนอให้รัฐบาลเร่งรัดการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔^๒ โดยไม่ชักช้า เนื่องจากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลตั้งแต่พฤษภาคม ๒๕๕๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการเปิดรับสมาชิกกองทุนรวมทั้งการจัดสรรเงินให้กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นเงินจำนวนหนึ่งพันล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔ (๔) ที่บัญญัติให้การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ รัฐต้องจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนซึ่งร่วมผลักดันกฎหมายนี้ เพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อแรงงานนอกระบบ และเป็น การส่งเสริมการออมร่วมกับภาครัฐเพื่อเป็นบำนาญประชาชนที่ยั่งยืนและมั่นคง

๑.๒ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ประธานเครือข่ายบำนาญประชาชนได้ประสานหารือมายังประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ทราบว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ส่งหนังสือ ด่วน ที่ กค ๑๐๐๗/ว๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงประธานเครือข่ายบำนาญประชาชน เรื่อง ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยแนบแบบสำรวจความคิดเห็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เครือข่ายแรงงานนอกระบบ เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน และประชาชนทั่วไป แล้วขอให้ส่งกลับไปสำนักงานเศรษฐกิจการคลังภายในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งภาคประชาชนคัดค้านการยุบเลิกกองทุนนี้ และประสงค์ให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป

^๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ที่ คปก.๐๑/๑๓๗ และ ๑๓๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^๒ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๑.๓ จากเอกสารรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง^{๓๖} ระบุว่า เนื่องจากกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ และกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐^{๓๗} มีการจัดสวัสดิการด้านการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน และได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินสมทบจากรัฐเช่นกัน นอกจากนี้การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในลักษณะใกล้เคียงกันจะทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายงบประมาณในการจัดตั้งสำนักงาน รวมถึงการติดตั้งและบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง กระทรวงการคลังจึงได้หารือร่วมกับกระทรวงแรงงาน เพื่อหาแนวทางในการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานดังกล่าวโดยมุ่งเน้นให้มีการใช้ทรัพยากรที่สำนักงานประกันสังคมมีอยู่แล้ว ทั้งในด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ช่องทางการติดต่อสมาชิก รวมถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการออมเพื่อการชราภาพเป็นสำคัญดังนั้น จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยนำหลักการของ กอช.มาปรับใช้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของผลประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔^{๓๘} ของกระทรวงแรงงาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยเสนอเพิ่มเติมให้มีทางเลือก (๓) ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีชราภาพเท่านั้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๓๖}หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังด่วน ที่ กค ๑๐๐๗/ว๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรียน นางสาวอรุณี ศรีโต ประธานเครือข่ายบ้านบุญประชาชน เรื่อง ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

^{๓๗}พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓

มาตรา ๓๓ ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

มาตรา ๔๐ บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

ฯลฯ

^{๓๘}พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดทางเลือกสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งกำหนดไว้ ๒ ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ ๑ ผู้ประกันตนจ่ายเงิน ๗๐ บาท รัฐบาลสมทบ ๓๐ บาท ต่อเดือน จะได้ประโยชน์ทดแทนใน ๓ กรณี คือเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ และค่าทำศพ ทางเลือกที่ ๒ ผู้ประกันตนจ่ายเงิน ๑๐๐ บาท รัฐบาลสมทบ ๕๐ บาท จะได้สิทธิประโยชน์ ๔ กรณี คือเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพ และบำเหน็จชราภาพ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อเพิ่มทางเลือกที่ ๓ ผู้ประกันตนจ่ายเงิน ๑๐๐ บาท รัฐบาลสมทบ ๑๐๐ บาทต่อเดือน จะได้สิทธิประโยชน์คือบำเหน็จ หรือบำนาญชราภาพเมื่ออายุ ๖๐ ปี

ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและเป็นการลดภาระงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของกองทุน ในการจัดตั้ง การวางระบบ และการดำเนินงานของหน่วยงานใหม่ ซึ่งจะเป็นการงบประมาณในระยะยาว

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และข้อเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรี

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) ให้ยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้ถือว่า กองทุนการออมแห่งชาติยังคงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี

(๒) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ กองทุนการออมแห่งชาติจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) ให้คณะกรรมการชำระบัญชีมีอำนาจดำเนินคดีแทนกองทุนการออมแห่งชาติสำหรับคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลก่อน หรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้โอนสิทธิและความรับผิดชอบของกองทุนการออมแห่งชาติที่เกิดจากคดีดังกล่าวไปเป็นของคณะกรรมการชำระบัญชี

(๔) เมื่อเสร็จการชำระบัญชีแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๔.๑) เสนอรายงานการชำระบัญชีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่เสร็จการชำระบัญชี ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ทั้งนี้ ให้ถือว่าวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี

(๔.๒) โอนทรัพย์สินที่ยังคงเหลือให้แก่กระทรวงการคลัง ส่วนเงินที่ยังคงเหลือให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า

(๔.๓) มอบสมุด บัญชี และเอกสารทั้งหมดของกองทุนการออมแห่งชาติให้แก่กระทรวงการคลังภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี และให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้สิบปี นับแต่วันดังกล่าว ทั้งนี้ สมุด บัญชี และเอกสารที่มอบให้แก่กระทรวงการคลังดังกล่าว ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดูได้โดยไม่ต้องเรียกค่าธรรมเนียม

(๕) พนักงานและลูกจ้างของกองทุนการออมแห่งชาติ หากสมัครใจจะโอนไปปฏิบัติงานกับสำนักงานประกันสังคม และได้แจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนพนักงานผู้นั้นไปเป็นพนักงานของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งการโอนพนักงานดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งโดยให้มีสิทธิได้รับเงินชดเชย และผลประโยชน์ตามข้อบังคับคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ และข้อบังคับคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติว่าด้วยลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๒ ข้อเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.^๖ เพิ่มทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

จากข้อเสนอของกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงแรงงาน ให้มีทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาฯ สรุปสาระสำคัญได้ว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติจะได้รับการดูแลไม่ให้เสียประโยชน์จากการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยภายใต้รูปแบบความคุ้มครองประกันสังคมที่เสนอเพิ่มเติมมา ได้พิจารณาให้มีการรักษาสีสิทธิของประชาชนแรงงานนอกระบบที่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยกำหนดว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กองทุนประกันสังคมเปิดรับผู้ประกันตนภายใต้รูปแบบที่เพิ่มเติมมา (เมื่อพระราชกฤษฎีกาฯ มีผลใช้บังคับ) ให้ผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนได้และจ่ายเงินสมทбы้อนหลังได้ไม่เกินเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕

นอกจากนี้ ภายใต้รูปแบบที่เพิ่มเติมมานั้น ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าประโยชน์ทดแทนที่กำหนดในพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

(๑) ผู้ประกันตนมีสิทธิรับบำเหน็จหรือบำนาญ โดยหากส่งเงินไม่น้อยกว่า ๔๒๐ เดือน จะได้รับบำนาญ และหากส่งเงินน้อยกว่า ๔๒๐ เดือนจะได้รับบำเหน็จ (ขณะที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดประโยชน์ทดแทนเฉพาะในรูปของบำนาญ และการคุ้มครองประกันสังคมมาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๒ กำหนดประโยชน์ทดแทนเฉพาะบำเหน็จ)

(๒) รัฐให้เงินสมทบแก่ผู้ประกันตนทุกคนในอัตราร้อยละ ๑๐๐ ของเงินสมทบที่ผู้ประกันตนส่งเข้ากองทุน คือ ผู้ประกันตนส่ง ๑๐๐ บาท และรัฐสมทบให้ ๑๐๐ บาท แต่ไม่เกินปีละ ๑,๒๐๐ บาท (ขณะที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติฯ กำหนดให้รัฐสมทบร้อยละ ๕๐-๑๐๐ ของเงินที่สมาชิกส่งเข้ากองทุน ตามแต่ช่วงอายุของสมาชิก แต่ไม่เกินปีละ ๑,๒๐๐ บาท และประกันสังคมมาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๒ กำหนดให้รัฐสมทบ ๕๐ บาท โดยผู้ประกันตนส่ง ๑๐๐ บาท)

๓. การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ และข้อเสนอเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เพิ่มทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่างๆ มีประเด็นสำคัญดังนี้

^๖มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานนอกระบบ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ใน www.cabinet.soc.go.th

๓.๑ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ และคณะนิติวิทยาลัย
ประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเสนอให้แก้ไขกฎหมาย ๘ ประเด็นก่อน ได้มีการวิจารณ์จากหลายฝ่ายอย่าง
กว้างขวาง เช่น ข้อมูลจากบทวิเคราะห์สาระสำคัญที่ไม่ควรชะลอการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกองทุนการ
ออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔^๑ ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ที่กระทรวงการคลัง
ร่วมกับกระทรวงแรงงาน เสนอประกอบการร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ล่าสุด
พบว่า มีประเด็นข้อเสนอแนะที่สำคัญ เช่น

(๑) การรับเงินสะสมคืน “กอช.ให้เลือกรับเฉพาะบำนาญ ตามหลักการของการ
ประกันรายได้ยามชราภาพจนวันสุดท้ายของชีวิตโดยสิ้นเชิง ส่วนความปรารถนาดีของรัฐบาลที่จะให้เป็นเงิน
ก้อน อาจจะกลับกลายเป็นผลเสียต่อผู้สูงอายุเอง...”

(๒) นโยบายการลงทุน การประกันผลตอบแทน และผู้บริหารกองทุน กอช. อนุญาต
ให้ลงทุนในหลักทรัพย์หลากหลายประเภท แต่มีเงื่อนไขว่า ต้องลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่า
ร้อยละ ๖๐ และ กอช. มีการค้าประกันผลตอบแทนการลงทุน ขณะที่ข้อเสนอมาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓
ไม่มีการค้าประกันผลตอบแทน

(๓) ผู้บริหารกองทุน คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติมีส่วนร่วมของสมาชิก
กองทุนที่เป็นแรงงานนอกระบบชัดเจนในกฎหมาย และ เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติมา
จากกระบวนการสรรหา

๓.๒ นายบัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ มูลนิธิอารมณ พงศ์พันธุ์^๒

(๑) ระบบบริหารกอช.กอช.เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่ส่วนราชการระดับกรม แบบสำนักงานประกันสังคม ที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับ
บัญชาของรัฐบาล

^๑เอกสารประกอบการเสวนา “สิ้นสุด...การรอคอย เดินหน้า...บำนาญเพื่อประชาชน” วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๖
โรงแรมรามารการ์เด็นท์ สำนักงานปฏิรูปร่วมกับศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติ โดย รศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา

^๒เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุน
การออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ (กองทุนบำนาญภาคประชาชน) จัดโดย คณะกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
งานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และเอกสารเผยแพร่ในการประชุมเครือข่ายบำนาญ
ประชาชน เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖

นอกจากนี้ยังมีบทความวิชาการอีกหลายชิ้นที่เสนอให้รัฐบาลเร่งดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เช่น บทความเรื่อง “อย่ารังแกคนแก่” เขียนโดย ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย บทความเรื่อง “อนุมัติงบประมาณแผ่นดิน” เขียนโดย ดร.ติเรก ปัทมสิริวัฒน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ในหนังสือพิมพ์รายวันมติชน วันศุกร์ที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นต้น

(๒) กรรมการ กอช. ประกอบด้วย ๔ ฝ่าย คือ โดยตำแหน่งราชการ กรรมการเลือกจากสมาชิก ๖ คน ผู้รับบำนาญ ๑ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ด้านกฎหมาย บัญชี การเงินและการลงทุน และด้านสวัสดิการชุมชน ขณะที่คณะกรรมการกองทุนประกันสังคม ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและที่ปรึกษา โดยแรงงานนอกระบบตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ไม่มีส่วนร่วมอีกทั้งผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ ส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิเลือกกรรมการตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง มีเพียงผู้แทนสหภาพแรงงานจำนวนน้อยจากสภาองค์การลูกจ้าง ที่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง และผู้แทนสหภาพแรงงาน ๑,๐๐๐ กว่าแห่งๆ ละ ๑ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการฝ่ายลูกจ้าง

(๓) กอช. มีคณะกรรมการการลงทุนที่แนบในกฎหมาย

๓.๓ ภาคประชาชน

จากการที่คณะกรรมการปฏิรูปพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ และมูลนิธิอินิคม จันทรวินทร ได้รับฟังความเห็นในเวทีสาธารณะ เรื่อง แนวทางการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ ใน ๔ ภาค “พบว่า มีข้อเสนอจากทุกเวทีสนับสนุนและให้เร่งรัดการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ และจากการจัดเวทีรับฟังที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ เมื่อผู้เข้าร่วมประชุมได้รับทราบข้อมูลจากเครือข่ายบำนาญภาคประชาชน ที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง จัดส่งเอกสารแบบสำรวจความคิดเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติ ยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ตามหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังด่วน ที่ กค ๑๐๐๗/ว๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และให้เสนอความคิดเห็นภายในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ผู้เข้าร่วมประชุมไม่เห็นด้วยกับการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และเรียกร้องให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อไป

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๔.๑ ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการและเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้นำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี (เมื่อครั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ครั้งที่ ๑ เวทีภาคเหนือ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมฟูรามา จังหวัดเชียงใหม่

ครั้งที่ ๒ เวทีภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์แจ้งวัฒนะ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๖

ครั้งที่ ๓ เวทีภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมพูลแมน ราชธานี ออคิด จังหวัดขอนแก่น

ครั้งที่ ๔ เวทีภาคใต้ วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเดอะรีเจนท์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

เป็นนายกรัฐมนตรี) เป็นหลักในการพิจารณา ประกอบกับร่างกฎหมายอีก ๒ ฉบับ^{๑๐} ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักการและเหตุผลของกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาตินี้ ให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศจึงยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุอันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงเครื่องมือการออมในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน สมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐและต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม และได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาอย่างสมบูรณ์แล้ว การที่ฝ่ายบริหารมีแนวความคิดที่จะเสนอให้ยุบเลิกกองทุนพระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบมาโดยลำดับตั้งแต่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งประสงค์เพื่อที่จะให้มีระบบและการสร้างวินัยการออมและกองทุนในลักษณะที่เป็นบำนาญภาคประชาชน ดังนั้น การจะยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติจึงต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายปรัชญาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังด้วย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ “มาตรา ๘๔ (๔) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราที่ครอบคลุมประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง” ดังนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ของกระทรวงการคลังนอกจากจะเป็นการตัดสาระสำคัญของสิทธิประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับจากการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและมีส่วนร่วมผลักดันจากทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวางการที่กระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. จึงถือเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ นี้ด้วย เพราะมีผลเป็นการตัดสาระสำคัญของกฎหมายลงทั้งหมด โดยขาดเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอที่จะไปปล้ำล้างประโยชน์สาธารณะที่เป็นเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นมาดังนั้น หากกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

^{๑๐}ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. นายสถาพร มณีรัตน์ พรรคเพื่อไทย และคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. เสนอโดย นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ พรรคประชาธิปัตย์ และคณะ เป็นผู้เสนอ

จะยกเลิกกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลที่แสดงให้เห็นชัดเจนและชอบธรรมว่ามีคุณค่าเหนือกว่ากฎหมายเดิม การร่างกฎหมายยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติที่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาตินี้ กรณีจึงขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔ (๔) ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐^{๑๑} ได้

๔.๒ หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเสนอกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร

โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ นี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ศึกษาวิเคราะห์และวิจัยอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ สำรวจความเป็นไปได้และความต้องการของแรงงาน และรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้ข้อสรุปของกองทุนการออมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของกองทุนการออมแห่งชาติจนถึงผ่านรัฐสภาและพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างระบบการออมเพื่อการดำรงชีพ ในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตลอดจนสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตและเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน แต่ผลปรากฏว่านับถึงปัจจุบันนี้ยังได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางจำนวนหนึ่งพันล้านบาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน ให้มีคณะกรรมการหนึ่งคณะ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เลขาธิการของกองทุนไปพลางก่อน อีกทั้งให้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและแต่งตั้งเลขาธิการกองทุนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และหลังจากนั้น ให้เลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิกภายในหนึ่งปี คือ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงาน จัดหาบุคคลากรจำนวนหนึ่ง และจัดสรรเงินทุนบางส่วนในการดำเนินการ รวมทั้งออกระเบียบ ประกาศ ที่จำเป็นไปแล้ว ๗ ฉบับเพียงแต่รอให้มีการเปิดรับสมาชิก เพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติแต่กลับไม่มีการดำเนินการ แม้จะมีการเรียกร้องและผลักดันจากภาคประชาชนรวมทั้งองค์กรต่างๆ อย่างต่อเนื่อง^{๑๒}

^{๑๑} มาตรา ๒๗๐ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา.... ผู้ใด.... ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้....

ฯลฯ

^{๑๒} มีการจัดเสวนาทางวิชาการผลักดันการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ อย่างต่อเนื่อง อาทิ ๑) การเสวนาเรื่อง “สิ้นสุด...การอคอย เดินหน้า... บำนาญเพื่อประชาชน เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ จัดโดย ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติและสำนักงานปฏิรูป ๒) การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ (กองทุนบำนาญภาคประชาชน) จัดโดย คณะกรรมการ

ดังนั้นการที่กระทรวงการคลังได้มีแนวความคิดที่จะยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ขอความเห็น^{๑๓}

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เครือข่ายแรงงานนอกระบบ เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน และประชาชนทั่วไป เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยไม่มีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงข้อมูลต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบหลายล้านคน และในจดหมายถึงประธานเครือข่ายบำนาญประชาชนก็ให้เวลาจำกัดเพียงไม่ถึงหนึ่งสัปดาห์ในการตอบแบบสำรวจความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ จึงมีความชัดเจนว่าประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิจากการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติไม่ได้มีส่วนร่วมมาแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีระยะเวลาที่จำกัดที่จะแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้ยุบเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๔}

๔.๓ กลไกการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติมีความเป็นอิสระและมีมีส่วนร่วมของผู้ออมที่ชัดเจนกว่า กลไกบริหารกองทุนในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งมีสัดส่วนการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนและผู้รับบำนาญรวม ๗ คนเป็นกรรมการกองทุน และยังมีผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๔ คน และมีเลขาธิการซึ่งคณะกรรมการฯ แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อคณะกรรมการฯ ในการบริหารกิจการของกองทุนมีระยะเวลา ๔ ปีนอกจากนี้ยังมีคณะอนุกรรมการการลงทุนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการลงทุนต่อคณะกรรมการฯ ดังนั้นการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติที่มีจุดเด่นที่ภาคประชาชนยอมรับโดยเฉพาะการมีคณะกรรมการฯ ที่มีบทบาทมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบและกำหนดให้มีกองทุน

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา มีการจัดเวที ๓ ครั้ง ในภาคกลาง เหนือ อีสาน โดยภาคกลางจัดเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

^{๑๓}หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังด่วน ที่ กค๑๐๐๗/ว๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรียน นางสาวอรุณี ศรีโต ประธานเครือข่ายบำนาญประชาชน เรื่อง ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

^{๑๔}มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

ฯลฯ

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีเลขาธิการมาจากการสรรหา แต่การยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติและนำไปอยู่ในกองทุนประกันสังคม ที่มีภารกิจต่อผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างนับสิบล้านคนและกำลังจะขยายความครอบคลุมเพิ่มขึ้น ประกอบกับยังมีปัญหาหลายประการ^{๙๕} ที่ถูกวิจารณ์กว้างขวาง อาทิ ความเป็นอิสระของสำนักงานประกันสังคม คณะกรรมการกองทุนประกันสังคมที่จำกัด การมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้เสียเพราะเป็นการบริหารแบบไตรภาคีโดยตัวแทนรัฐ ลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งเป็นระบบของแรงงานในสถานประกอบการ การโอนภารกิจกองทุนการออมแห่งชาติไปให้กองทุนประกันสังคม รับผิดชอบซึ่งจะมีสมาชิกและเงินทุนจำนวนมากจะยิ่งเป็นการเพิ่มภาระ เพิ่มความเสี่ยง และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุน รวมทั้งภาครัฐเองยังมีภาระหนี้ต่อเงินสมทบของรัฐบาลในกองทุนประกันสังคมอยู่ในปัจจุบัน

๔.๔ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ในขณะที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ใช้กับลูกจ้างบางกลุ่ม^{๙๖} ทำให้มีลูกจ้างบางกลุ่มไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้กฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การมหาชนเป็นต้น มักจะยกเว้นกิจการของสำนักงานของหน่วยงานนั้นๆ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ดังนั้น อาจทำให้มีลูกจ้างหรือประชาชนบางกลุ่ม เช่น นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล ฯลฯ ไม่มีสิทธิออมเงินเพื่อการชราภาพ ตามมาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓

๔.๕ ข้อสังเกต

(๑) เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน โดยผู้ฟ้องคดี ๒๙ รายได้ยื่นฟ้องนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายสมชัย สัจจพงษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ต่อศาลปกครอง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุน

^{๙๕}บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด่วนที่สุด ที่ คปก. ๐๑/๔๐๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖

^{๙๖}พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

(๒) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

(๔) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน(๕) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

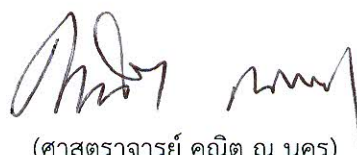
(๖) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้มีการออกกฎกระทรวง และประกาศต่างๆ รวมทั้งดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยด่วน ดังนั้นการที่รัฐบาลดำเนินการเร่งรัดเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ดังที่ปรากฏนี้ ถ้ารัฐบาลและรัฐสภากำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนและดำเนินการรวดเร็ว อาจส่งผลให้มีกฎหมายการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติก่อนการพิจารณาของศาลปกครองต่อไปได้

(๒) ในระยะยาวควรต้องพัฒนาหลักการส่งเสริมการออมตั้งแต่วัยทำงานในฐานะบำนาญภาคประชาชนให้อยู่ในกฎหมายเดียว เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มีโครงสร้างการมีส่วนร่วมชัดเจนในกฎหมายและเปลี่ยนแนวคิดจากการสงเคราะห์ ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงมีโอกาสดำเนินการให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ในระยะยาวเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาการออมแห่งชาติในอนาคต

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า รัฐบาลควรเร่งรัดการบังคับใช้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งประกาศใช้แล้วไปก่อนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการเล็งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อบุคคลและต่อชาติประเทศจะมีเงินออมเพิ่มเติมความแข็งแกร่งให้กับฐานะการคลังของประเทศ แทนที่จะมีร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ นี้ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้มีเจตจำนงในการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนและการเตรียมพร้อมจะดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่มีความชอบธรรมในการยุบเลิก อีกทั้งการเร่งรัดร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อเพิ่มทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งจะขัดต่อเจตจำนงดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักการของกระบวนการตรากฎหมายและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีระยะเวลาเพียงพอ อีกทั้งยังมีผลกระทบในการลดทอนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในเชิงการบริหารเงินกองทุน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของผลประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเพิ่มทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาโดยเร่งด่วน



(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ภาคผนวก

ตารางเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เดิมของกองทุนการออมแห่งชาติ

และหลักเกณฑ์ใหม่ภายใต้กองทุนประกันสังคม มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓

(ประกอบบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.)

ประเด็น	พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓
๑. วัตถุประสงค์ของกองทุน	- เพื่อส่งเสริมการออมเพื่อการชราภาพ และเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิก	- เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
๒. การบริหารจัดการ กองทุน	- บริหารโดยคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ และมีคณะอนุกรรมการการลงทุนให้คำปรึกษาด้านการลงทุน - คณะกรรมการ กอช. ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการที่ได้รับเลือกจาก สมาชิก ๖ คน ผู้รับบำนาญ ๑ คนและผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน - การเลือกกรรมการกอช.ที่เป็นสมาชิกและผู้รับบำนาญโดยคำนึงถึงการกระจายตัวในทุกภูมิภาค และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย - กำหนดให้คณะกรรมการ กอช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการการลงทุน	- บริหารโดยคณะกรรมการประกันสังคม คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบบริหารมาตรา ๔๐ และมีคณะอนุกรรมการบริหารการลงทุนให้คำปรึกษาด้านการลงทุน - คณะกรรมการประกันสังคมเป็นระบบไตรภาคี ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมาจากผู้แทนของสหภาพแรงงาน รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา
๓. เลขาธิการกองทุน	- คณะกรรมการกอช.พิจารณาแต่งตั้ง เลขาธิการ และรองเลขาธิการด้านการลงทุน โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี - เลขาธิการมีคุณสมบัติที่พระราชบัญญัติกำหนด เช่น สามารถทำงานเต็มเวลา ไม่เคยถูกปลดออก ไล่ออกเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ส่วนได้เสียในกิจการหรือสัญญากับกองทุนฯ - การดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขการทำงานเป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการกำหนด มีสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน ๔ ปี ต่อได้ไม่เกิน ๔ ปี	- เป็นข้าราชการ พลเรือนประเภบริหารระดับสูงโดยกระทรวงแรงงาน เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง - ไม่มีคุณสมบัติ เงื่อนไข และไม่มีวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน การออกจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุหรือถูกโยกย้ายโดยมติกรม.

ประเด็น	พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓
๔. การจัดตั้งและสถานะ ของกองทุน	- ให้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ	- เป็นกองทุนในสำนักงานประกันสังคม ซึ่ง เป็นส่วนราชการ
๕. คุณสมบัติสมาชิก	- บุคคลสัญชาติไทย อายุ ๑๕- ๖๐ ปี และ ไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญ ที่มีการสมทบเงิน จากรัฐหรือนายจ้าง	- อายุ ๑๕-๖๐ ปี และไม่เป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา ๓๓ (เช่น ลูกจ้างของสถาน ประกอบการ พนักงานบริษัทเอกชน) และ มาตรา ๓๙ (ผู้ที่พ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา ๓๓ แต่ประสงค์ที่จะส่งเงินต่อ)
๖) เงินสมทบจากสมาชิก	- สมาชิกจ่ายเงินออม <u>ไม่ต่ำกว่า</u> ครั้งละ ๕๐ บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่ เกินจำนวนที่จะกำหนดในกฎกระทรวง (๑๓,๒๐๐ บาท/ปี) - ไม่ต้องสะสมเท่ากันทุกเดือน หรือเดือนไหน ไม่สะสม รัฐบาลก็จะไม่สมทบ - เมื่อได้งานเป็นลูกจ้างเอกชนที่เข้าสู่ระบบ ประกันสังคมหรือข้าราชการ ยังคงเป็นสมาชิก มี สิทธิส่งเงินสะสมได้ แต่รัฐบาลไม่สมทบจนกว่า กลับเป็นแรงงานนอกระบบและส่งเงินสมทบตาม กองทุนนี้	- ผู้ประกันตนสมทบเงินเข้ากองทุน ประกันสังคม <u>ไม่ต่ำกว่า</u> เดือนละ ๑๐๐ บาท แต่ สูงสุดไม่เกินเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท
๗) เงินสมทบจากรัฐ	รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของ สมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยไม่เกินเงินสมทบตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง ซึ่งจะไม่เกินกว่าจำนวนเงินสมทบ สูงสุดที่กำหนดในบัญชีแนบท้าย พระราชบัญญัติ กอกช. - อายุ ๑๕- ๓๐ ปี รัฐสมทบร้อยละ ๕๐ แต่ ไม่เกินปีละ ๖๐๐ บาท (ไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท ตาม พ.ร.บ.) - อายุ ๓๑-๕๐ ปี รัฐสมทบร้อยละ๘๐ แต่ไม่ เกินปีละ ๙๖๐ บาท (ไม่เกิน ๔,๘๐๐ บาทตามพระราชบัญญัติฯ)	- ในระยะแรกรัฐบาลมีนโยบายอุดหนุนให้ ๑๐๐ บาท และผู้ประกันตนจ่าย ๑๐๐ บาทต่อ เดือน (รัฐสมทบร้อยละ ๑๐๐ คิดเป็นจำนวนเงิน ไม่เกิน ๑,๒๐๐ บาทต่อปี) - มาตรา ๔๐ทางเลือกที่ ๓ใช้หลักเกณฑ์กอกช. และปรับให้สอดคล้องกับพ.ร.บ.ประกันสังคมฯ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีชราภาพ (บำนาญ- บำเหน็จ)

ประเด็น	พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓
	- อายุ ๕๐ ปีขึ้นไป รัฐสมทบร้อยละ ๑๐๐ แต่ไม่เกินปีละ ๑,๒๐๐ บาท (ไม่เกิน ๖,๐๐๐ บาทตามพระราชบัญญัติฯ)	
๓) ประโยชน์ทดแทน ที่สมาชิกจะได้รับ	- สมาชิกมีสิทธิได้รับบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี หรือหากออมน้อยจนทำให้บำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่าเงินดำรงชีพ (จำนวนเงินดำรงชีพกำหนดในกฎกระทรวง) สมาชิกจะได้รับ เงินดำรงชีพเป็นรายเดือน จนกว่าเงินในบัญชีจะหมดไป	- ประโยชน์ทดแทน ๑ กรณี คือ <u>บำนาญ</u> หรือบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปีและแจ้งยุติการเป็นผู้ประกันตน (๑) รับบำนาญเมื่อจ่ายเงินสมทบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๒๐ เดือน โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายติดต่อกันทุกเดือน (๒) รับบำนาญเมื่อจ่ายเงินสมทบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๒๐ เดือน
๔) การสิ้นสุดสมาชิกภาพ	- อายุครบ ๖๐ ปี - ตาย - ลาออก	- อายุครบ ๖๐ ปี และไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตนต่อ - ตาย - ลาออก
๕) การค้าประกัน ผลตอบแทน	- รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับผลตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ ๕ แห่ง ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยจะคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะอายุครบ ๖๐ ปี หรือเสียชีวิต	- ไม่ค้าประกันผลตอบแทน ซึ่งการลงทุนจะเป็นไปตามแนวทางของสำนักงานประกันสังคม (ลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของเงินกองทุน)
๑๐) บทเฉพาะกาล	๑. ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน ๒. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการ กอช. และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เลขาธิการ	- ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่กองทุนเปิดรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓ กำหนดให้ - ผู้ที่อายุเกิน ๖๐ ปี มีสิทธิสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ - ผู้ประกันตนและรัฐบาลจ่ายเงินสมทบ

ประเด็น	พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓
	กอช. ไปพลาังก่อน ๓. ให้คัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ แต่งตั้งเลขาธิการ กอช. ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ พ.ร.บ. มีผลใช้บังคับ ๔. ให้เลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกภายใน ๓๖๐ วันนับจากวันที่หมวด ๓ ใช้บังคับ (นับจากวันที่เปิดรับสมาชิก) ๕. ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก หากในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก ผู้สมัครคนใดมีอายุ ๕๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุนต่อไปได้อีก ๑๐ ปีนับแต่วันที่ เป็นสมาชิก	ย้อนหลังได้จนวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕

**** รวบรวมข้อมูลจาก**

๑. เปรียบเทียบ กอช. และ กองทุนประกันสังคมมาตรา ๔๐ซ้ำซ้อน หรือ ซ้ำเสริม, บัณฑิตย ฐนชัยเศรษฐวุฒิ๒๕๕๖.
๒. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์เดิมของกองทุนการออมแห่งชาติและหลักเกณฑ์ใหม่ภายใต้กองทุนประกันสังคม มาตรา ๔๐ทางเลือกที่ ๓, สำนักนโยบายการออมและการลงทุนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๖.