

ที่ คปก. ๐๑/ ๗๗๖



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก. ๐๑/๑๗๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อใช้พิจารณา ประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นั้น

ด้วยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมีการสำรวจความคิดเห็นของ ภาคประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีความเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็น และข้อเสนอแนะมายังท่าน เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์ คณิต ฌ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙

โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗



ที่ คปก. ๐๑/ ๙๗)๖

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ พาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก. ๐๑/๑๗๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นั้น

ด้วยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมีการสำรวจความคิดเห็นของ ภาคประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีความเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็น และข้อเสนอแนะมายังท่าน เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙

โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗



ที่ คปก. ๐๑/ ๙(๗)๖

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก. ๐๑/๑๗๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นั้น

ด้วยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมีการสำรวจความคิดเห็นของภาคประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะมายังท่าน เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙

โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

ที่ คปก. ๐๑/๓๗๖



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๓

สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก. ๐๑/๑๗๘ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นั้น

ด้วยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมีการสำรวจความคิดเห็นของ ภาคประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีความเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็น และข้อเสนอแนะมายังท่าน เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๘

โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗



ที่ คปก. ๐๑/ ๗๗๖

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

เรียน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก. ๐๑/๑๗๘ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นั้น

ด้วยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมีการสำรวจความคิดเห็นของ ภาคประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีความเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็น และข้อเสนอแนะมายังท่าน เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ คณิต ญ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๘

โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยุดเล็กกองทุนการออมแห่งชาติ 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 เนื่องจากพันธะระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลตั้งแต่พฤษภาคม 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 ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุดเล็กกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยแนบแบบสำรวจความคิดเห็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติยุดเล็กกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติยุดเล็กกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เครือข่ายแรงงานนอกระบบ เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน และประชาชนทั่วไป แล้วขอให้ส่งกลับไปสำนักงานเศรษฐกิจการคลังภายในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งภาคประชาชนคัดค้านการยุดเล็กกองทุนนี้ และประสงค์ให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป

^๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ที่ คปก.๐๑/๑๗๗ และ ๑๗๘ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

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

๑.๓ จากเอกสารรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง^{๓๓} ระบุว่า เนื่องจากกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ และกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐^{๓๔} มีการจัดสวัสดิการด้านการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน และได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินสมทบจากรัฐเช่นกัน นอกจากนี้การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในลักษณะใกล้เคียงกันจะทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายงบประมาณในการจัดตั้งสำนักงาน รวมถึงการติดตั้งและบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง กระทรวงการคลังจึงได้หารือร่วมกับกระทรวงแรงงาน เพื่อหาแนวทางในการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานดังกล่าวโดยมุ่งเน้นให้มีการใช้ทรัพยากรที่สำนักงานประกันสังคมมีอยู่แล้ว ทั้งในด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ช่องทางการติดต่อสมาชิก รวมถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการออมเพื่อการชราภาพเป็นสำคัญดังนั้น จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยนำหลักการของ กอช.มาปรับใช้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของผลประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔^{๓๕} ของกระทรวงแรงงาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยเสนอเพิ่มเติมให้มีทางเลือก (๓) ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีชราภาพเท่านั้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๓๓}หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังด่วน ที่ กค ๑๐๐๗/๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรียน นางสาวอรุณี ศรีโต ประธานเครือข่ายบ้านบุญประชาชน เรื่อง ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

^{๓๔}พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓

มาตรา ๓๓ ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

มาตรา ๔๐ บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

ฯลฯ

^{๓๕}พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้กำหนดทางเลือกสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งกำหนดไว้ ๒ ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ ๑ ผู้ประกันตนจ่ายเงิน ๗๐บาท 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 ซึ่งจะเป็นภาระงบประมาณในระยะยาว

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) เสนอรายงานการชำระบัญชีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่เสร็จการชำระบัญชีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ทั้งนี้ ให้ถือว่าวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี

(๔.๒) โอนทรัพย์สินที่ยังคงเหลือให้แก่กระทรวงการคลัง ส่วนเงินที่ยังคงเหลือให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า

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

(๕) พนักงานและลูกจ้างของกองทุนการออมแห่งชาติ หากสมัครใจจะโอนไปปฏิบัติงานกับสำนักงานประกันสังคม และได้แจ้งความจำเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ 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. ๒๕๓๓แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา สรุปลงสาระสำคัญได้ว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติจะได้รับการดูแลไม่ให้เสียประโยชน์จากการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยภายใต้รูปแบบความคุ้มครองประกันสังคมที่เสนอเพิ่มเติมมา ได้พิจารณาให้มีการรักษาสีทธิของประชาชนแรงงานนอกระบบที่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยกำหนดว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กองทุนประกันสังคมเปิดรับผู้ประกันตนภายใต้รูปแบบที่เพิ่มเติมมา (เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ) 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 กำหนดให้รัฐสมทบบ้อยละ 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 และข้อเสนอเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกา 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 และคณบดีวิทยาลัย
ประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเสนอให้แก้ไขกฎหมาย ๘ ประเด็นก่อน ได้มีการวิจารณ์จากหลายฝ่ายอย่าง
กว้างขวาง เช่น ข้อมูลจากบทวิเคราะห์สาระสำคัญที่ไม่ควรชะลอการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกองทุนการ
ออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔” ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ที่กระทรวงการคลัง
ร่วมกับกระทรวงแรงงาน เสนอประกอบกรร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ 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 นายบัณฑิต ธานีเศรษฐวุฒิ มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์

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

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

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

นอกจากนี้ยังมีบทความทางวิชาการอีกหลายชิ้นที่เสนอให้รัฐบาลเร่งดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออม
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 กรรมการเลือก จากสมาชิก ๖ คน ผู้รับบำนาญ ๑ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ด้านกฎหมาย บัญชี การเงินและการลงทุน และด้าน สวัสดิการชุมชน ขณะที่คณะกรรมการกองทุนประกันสังคม ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่าย ลูกจ้างและที่ปรึกษา โดยแรงงานนอกระบบตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ไม่มีส่วนร่วมอีกทั้งผู้ประกันตนที่ เป็นลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ ส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิเลือกกรรมการตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง มีเพียงผู้แทนสหภาพแรงงาน จำนวนน้อยจากสภาองค์การลูกจ้าง ที่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง และผู้แทนสหภาพแรงงาน ๑,๐๐๐ กว่าแห่งๆ ละ ๑ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการฝ่ายลูกจ้าง

(๓) กอช. มีคณะอนุกรรมการการลงทุนที่แนบชุดในกฎหมาย

๓.๓ ภาคประชาชน

จากการที่คณะกรรมการปฏิรูปพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ และมูลนิธินิคม จันทรวิฑูร ได้รับฟังความเห็นในเวทีสาธารณะ เรื่อง แนวทางการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ ใน ๔ ภาค พบว่ามีข้อเสนอจากทุกเวทีสนับสนุนและให้เร่งรัดการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการ ออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ และจากการจัดเวทีรับฟังที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ เมื่อผู้เข้าร่วมประชุมได้รับทราบข้อมูลจากเครือข่ายบำนาญภาคประชาชน ที่สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง จัดส่งเอกสารแบบสำรวจความคิดเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติ ยุบลีกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ตามหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังด่วน ที่ กค ๑๐๐๗/ว๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ขอเชิญแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบลีกกองทุนการออม แห่งชาติ พ.ศ. และให้เสนอความคิดเห็นภายในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ผู้เข้าร่วมประชุมไม่เห็นด้วยกับ การยุบลีกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และเรียกร้องให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อไป

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๔.๑ ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการและเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ในคราวประชุม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้นำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี (เมื่อครั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ครั้งที่ ๑ เวทีภาคเหนือ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมฟูราม่า จังหวัดเชียงใหม่

ครั้งที่ ๒ เวทีภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเซ็นทาราศูนย์ ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์แจ้งวัฒนะ 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 สมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ 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) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจคือ 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 แต่ผลปรากฏว่านับถึงปัจจุบันนี้ยังมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกลางจำนวนหนึ่งพันล้านบาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน 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...การรอคอย 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 กค๑๐๐๗/๖๒๘๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรียน นางสาวอรุณีศรีโต 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 ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีเลขาธิการมาจากกรมสรรหา แต่การยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติและนำไปอยู่ในกองทุนประกันสังคม ที่มีภารกิจต่อผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างนับสิบล้านคนและกำลังจะขยายความครอบคลุมเพิ่มขึ้น ประกอบกับยังมีปัญหาหลายประการ^{๑๕} ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์กว้างขวาง อาทิ ความเป็นอิสระของสำนักงานประกันสังคม คณะกรรมการกองทุนประกันสังคมที่จำกัด การมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้เสียเพราะเป็นการบริหารแบบไตรภาคีโดยตัวแทนรัฐ ลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งเป็นระบบของแรงงานในสถานประกอบการ การโอนภารกิจกองทุนการออมแห่งชาติไปให้กองทุนประกันสังคมรับผิดชอบซึ่งจะมีสมาชิกและเงินทุนจำนวนมากจะยิ่งเป็นการเพิ่มภาระ เพิ่มความเสี่ยง และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุน รวมทั้งภาครัฐเองยังมีภาระหนี้ต่อเงินสมทบของรัฐบาลในกองทุนประกันสังคมอยู่ในปัจจุบัน

๔.๔ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ในขณะที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ใช้กับลูกจ้างบางกลุ่ม^{๑๖} 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) เครือข่ายบ้านญาติภาคประชาชน โดยผู้ฟ้องคดี ๒๙ รายได้ยื่นฟ้องนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายสมชัย สัจจพงษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ต่อศาลปกครอง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุน

^{๑๕}บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด่วนที่สุด ที่ คปก. ๐๑/๔๐๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖

^{๑๖}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

การออมแห่งชาติพ.ศ.๒๕๕๔ ให้มีการออกกฎกระทรวง และประกาศต่างๆ รวมทั้งดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยด่วน ดังนั้นการที่รัฐบาลดำเนินการเร่งรัดเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ดังที่ปรากฏนี้ ถ้ารัฐบาลและรัฐสภากำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนและดำเนินการรวดเร็ว อาจส่งผลให้มีกฎหมายการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติก่อนการพิจารณาของศาลปกครองต่อไปได้

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

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า รัฐบาลควรเร่งรัดการบังคับใช้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งประกาศใช้แล้วไปก่อนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการเล็งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อบุคคลและต่อชาติประเทศจะมีเงินออมเพิ่มเติมความแข็งแกร่งให้กับฐานะการคลังของประเทศ แทนที่จะมีร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๔ นี้ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้มีเจตจำนงในการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนและมีการเตรียมพร้อมจะดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่มีความชอบธรรมในการยุบเลิก อีกทั้งการเร่งรัดร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อเพิ่มทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ซึ่งจะขัดต่อเจตจำนงดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักการของกระบวนการตรากฎหมายและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีระยะเวลาเพียงพอ อีกทั้งยังมีผลกระทบในการลดทอนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในเชิงการบริหารเงินกองทุน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของผลประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเพิ่มทางเลือกที่ ๓ ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ 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 | <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อส่งเสริมการออมเพื่อการชราภาพ และเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิก | <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ |
| ๒. การบริหารจัดการกองทุน | <ul style="list-style-type: none"> - บริหารโดยคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ และมีคณะอนุกรรมการการลงทุนให้คำปรึกษาด้านการลงทุน - คณะกรรมการ กอช. ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการที่ได้รับเลือกจาก สมาชิก ๖ คน ผู้รับบำนาญ ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน - การเลือกกรรมการกอช.ที่เป็นสมาชิกและผู้รับบำนาญโดยคำนึงถึงการกระจายตัวในทุกภูมิภาค และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย - กำหนดให้คณะกรรมการ กอช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการการลงทุน | <ul style="list-style-type: none"> - บริหารโดยคณะกรรมการประกันสังคม คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบบริหารมาตรา ๔๐ และมีคณะอนุกรรมการบริหารการลงทุนให้คำปรึกษาด้านการลงทุน - คณะกรรมการประกันสังคมเป็นระบบไตรภาคี ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมาจากผู้แทนของสหภาพแรงงาน รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา |
| ๓. เลขาธิการกองทุน | <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการกอช.พิจารณาแต่งตั้ง เลขาธิการ และรองเลขาธิการด้านการลงทุน โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี - เลขาธิการมีคุณสมบัติที่พระราชบัญญัติกำหนด เช่น สามารถทำงานเต็มเวลา ไม่เคยถูกปลดออก ไล่ออกเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ส่วนได้เสียในกิจการหรือสัญญากับกองทุนฯ - การดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขการทำงาน เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการกำหนด มีสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน ๔ ปี ต่อได้ไม่เกิน ๔ ปี | <ul style="list-style-type: none"> - เป็นข้าราชการ พลเรือนประเภทบริหาร ระดับสูงโดยกระทรวงแรงงาน เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง - ไม่มีคุณสมบัติ เจื่อนใจ และไม่มีวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน การออกจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุหรือถูกโยกย้ายโดยมติกรม. |

| ประเด็น | พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ | พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓ |
|--------------------------------|--|---|
| ๔. การจัดตั้งและสถานะของกองทุน | - ให้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ | - เป็นกองทุนในสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นส่วนราชการ |
| ๕. คุณสมบัติสมาชิก | - บุคคลสัญชาติไทย อายุ ๑๕- ๖๐ ปี และไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญ ที่มีการสมทบเงินจากรัฐหรือนายจ้าง | - อายุ ๑๕-๖๐ ปี และไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ (เช่น ลูกจ้างของสถานประกอบการ พนักงานบริษัทเอกชน) และมาตรา ๓๙ (ผู้ที่พ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แต่ประสงค์ที่จะส่งเงินต่อ) |
| ๖) เงินสมทบจากสมาชิก | <ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกจ่ายเงินออมไม่ต่ำกว่าครั้งละ ๕๐ บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินจำนวนที่จะกำหนดในกฎกระทรวง (๑๓,๒๐๐ บาท/ปี) - ไม่ต้องสะสมเท่ากันทุกเดือน หรือเดือนไหนไม่สะสม รัฐบาลก็จะไม่สมทบ - เมื่อได้งานเป็นลูกจ้างเอกชนที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือข้าราชการ ยังคงเป็นสมาชิก มีสิทธิส่งเงินสะสมได้ แต่รัฐบาลไม่สมทบจนกว่ากลับเป็นแรงงานนอกระบบและส่งเงินสมทบตามกองทุนนี้ | - ผู้ประกันตนสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๑๐๐ บาท แต่สูงสุดไม่เกินเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท |
| ๗) เงินสมทบจากรัฐ | <p>รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยไม่เกินเงินสมทบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะไม่เกินกว่าจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดในบัญชีแนบท้าย พระราชบัญญัติ กอช.</p> <ul style="list-style-type: none"> - อายุ ๑๕- ๓๐ ปี รัฐสมทบร้อยละ ๕๐ แต่ไม่เกินปีละ ๖๐๐ บาท (ไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท ตาม พ.ร.บ.) - อายุ ๓๑-๕๐ ปี รัฐสมทบร้อยละ ๘๐ แต่ไม่เกินปีละ ๙๖๐ บาท (ไม่เกิน ๔,๘๐๐ บาทตามพระราชบัญญัติฯ) | <ul style="list-style-type: none"> - ในระยะแรกรัฐบาลมีนโยบายอุดหนุนให้ ๑๐๐ บาท และผู้ประกันตนจ่าย ๑๐๐ บาทต่อเดือน (รัฐสมทบร้อยละ ๑๐๐ คิดเป็นจำนวนเงินไม่เกิน ๑,๒๐๐ บาทต่อปี) - มาตรา ๔๐ ทางเลือกที่ ๓ ใช้หลักเกณฑ์กอช. 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 |
|-----------------------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - อายุ ๕๐ ปีขึ้นไป รัฐสมทบร้อยละ ๑๐๐ แต่ไม่เกินปีละ ๑,๒๐๐ บาท (ไม่เกิน ๖,๐๐๐ บาทตามพระราชบัญญัติฯ) | |
| ๗) ประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกจะได้รับ | <ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกมีสิทธิได้รับบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี หรือหากออมน้อยจนทำให้บำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่าเงินดำรงชีพ (จำนวนเงินดำรงชีพกำหนดในกฎกระทรวง) สมาชิกจะได้รับ เงินดำรงชีพเป็นรายเดือน จนกว่าเงินในบัญชีจะหมดไป | <ul style="list-style-type: none"> - ประโยชน์ทดแทน ๑ กรณี คือ บำเหน็จหรือบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปีและแจ้งยุติการเป็นผู้ประกันตน (๑) รับบำนาญเมื่อจ่ายเงินสมทบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๒๐ เดือน โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายติดต่อกันทุกเดือน (๒) รับบำเหน็จเมื่อจ่ายเงินสมทบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๒๐ เดือน |
| ๘) การสิ้นสุดสมาชิกภาพ | <ul style="list-style-type: none"> - อายุครบ ๖๐ ปี - ตาย - ลาออก | <ul style="list-style-type: none"> - อายุครบ ๖๐ ปี และไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตนต่อ - ตาย - ลาออก |
| ๙) การค้ำประกันผลตอบแทน | <ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับผลตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ ๕ แห่ง ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยจะคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะอายุครบ ๖๐ ปี หรือเสียชีวิต | <ul style="list-style-type: none"> - ไม่ค้ำประกันผลตอบแทน ซึ่งการลงทุนจะเป็นไปตามแนวทางของสำนักงานประกันสังคม (ลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของเงินกองทุน) |
| ๑๐) บทเฉพาะกาล | <ol style="list-style-type: none"> ๑. ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน ๒. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการ กอช. และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เลขาธิการ | <ul style="list-style-type: none"> - 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 |
|---------|--|--|
| | <p>กอช. ไปพลางก่อน</p> <p>๓. ให้คัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ แต่งตั้งเลขาธิการ กอช. ภายใน ๙๐ วันนับแต่ วันที่ พ.ร.บ. มีผลใช้บังคับ</p> <p>๔. ให้เลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกภายใน ๓๖๐ วันนับจากวันที่หมวด ๓ ใช้บังคับ (นับ จากวันที่เปิดรับสมาชิก)</p> <p>๕. ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่กองทุนเปิดรับ สมาชิก หากในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก ผู้สมัคร คนใดมีอายุ ๕๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิ เป็นสมาชิกของกองทุนต่อไปได้อีก ๑๐ ปีนับแต่ วันที่เป็นสมาชิก</p> | <p>ย้อนหลังได้จนวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕</p> |

**** รวบรวมข้อมูลจาก**

๑. เปรียบเทียบ กอช. และ กองทุนประกันสังคมมาตรา ๔๐ ซ้ำซ้อน หรือ ซ้ำเสริม, บัณฑิตย ุณชัยเศรษฐวุฒิ๒๕๕๖.
๒. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์เดิมของกองทุนการออมแห่งชาติและหลักเกณฑ์ใหม่ภายใต้กองทุนประกันสังคม มาตรา ๔๐ทางเลือกที่ ๓, สำนักนโยบายการออมและการลงทุนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ๒๕๕๖.