

การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ.

(ร่าง พ.ร.บ. กบช.)

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. กบช.) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบพิจารณา ในกรณีนี้ สคก. ได้ตรวจสอบพิจารณาร่าง พ.ร.บ. กบช. เสร็จแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กระทรวงการคลังเห็นควรให้มีการดำเนินการจัดให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. กบช. ที่ผ่านการตรวจสอบพิจารณาของ สคก. โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

๑.๑ สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

แรงงานในระบบส่วนใหญ่มีรายได้หลังเกษียณที่ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต โดยมีเพียงกลุ่มข้าราชการที่มีรายได้หลังเกษียณค่อนข้างเพียงพอที่อัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ ขณะที่แรงงานในระบบที่ส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพียงช่องทางเดียว ได้แก่ ลูกจ้างภาคเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ และพนักงานของรัฐ จะมีรายได้หลังเกษียณโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๙ ของรายได้ก่อนเกษียณ ซึ่งต่ำกว่าระดับรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอที่อัตราร้อยละ ๕๐ - ๖๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะตกสู่ภาวะยากจนในช่วงวัยชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน

๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย

โดยที่ระบบบำเหน็จบำนาญขั้นพื้นฐานของลูกจ้างยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน และมีความแตกต่างกันในระหว่างกลุ่มอาชีพ อีกทั้งในปัจจุบันการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพภาคสมัครใจให้กับลูกจ้างเอกชนมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนน้อยและไม่ครอบคลุมลูกจ้างเอกชนทุกราย ทำให้ไม่สามารถสร้างความมั่นคงและเป็นหลักประกันรายได้เมื่อพ้นวัยทำงาน สมควรจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นการออมภาคบังคับแก่ลูกจ้าง เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อสร้างหลักประกันรายได้เมื่อพ้นวัยทำงานอย่างเพียงพอและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ ครอบคลุมลูกจ้างทั้งระบบ ตลอดจนเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนในวัยทำงานตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม และสมควรให้จัดทำฐานข้อมูลกลางในการบูรณาการ รับ เก็บรวบรวม แลกเปลี่ยน เชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญทั้งระบบ เพื่อประโยชน์ในการยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลระบบการออมเพื่อการชราภาพทั้งระบบ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๑.๓ ความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

การจัดตั้ง กบช. จะช่วยให้แรงงานในระบบมีระดับรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังเกษียณ และเป็น การสร้างวินัยในการออมของประชาชนในวัยทำงาน ตลอดจนช่วยเพิ่มระดับเงินออมในประเทศ ซึ่งนอกจากจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะยาวแล้ว ยังจะส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้นจากการนำเงินออมดังกล่าวมาลงทุนในตลาดทุน

๒.สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

๒.๑ วัตถุประสงค์

กบข. เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ – ๖๐ ปี ครอบคลุม ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้แรงงานในระบบได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มเติม เพื่อให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้ก่อนเกษียณซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่เพียงพอในการดำรงชีพ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญ เพื่อให้มีระบบข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในการยกระดับการบริหารจัดการระบบการออมเพื่อการชราภาพทั้งระบบ

๒.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (คบช.)

คบช. มีองค์ประกอบ ๑๘ คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรรมการผู้รับบำนาญซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน ๑ คน กรรมการฝ่ายนายจ้างและกรรมการฝ่ายลูกจ้างซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งฝ่ายละ ๔ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๔ คน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี ด้านการเงินและการลงทุน และด้านการประกันภัยด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

๒.๓ การดำเนินงานของ กบข.

(๑) การเข้าระบบ กบข.

ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์และไม่เกิน ๖๐ ปีหรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเป็นสมาชิกของ กบข. โดยกำหนดให้กิจการขนาดใหญ่ (กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป กิจการที่ได้รับสัมปทานของรัฐ กิจการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน พนักงานราชการหรือลูกจ้างชั่วคราวในหน่วยงานของรัฐ และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานราชการ หรือพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของรัฐ กิจการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกิจการที่ประสงค์เข้าเป็นสมาชิก กบข.) เข้าระบบเมื่อพ้น ๓๖๕ วันนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป เข้าระบบเมื่อครบ ๓ ปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ และกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไปให้เข้าระบบภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ ทั้งนี้ หากนายจ้างมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและมีการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบรวมกันไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำที่ กบข. กำหนด โดยต้องมีข้อบังคับอย่างน้อย (๑) กำหนดให้สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนำเงินออกได้ทั้งจำนวนเมื่อสิ้นสมาชิกภาพตามเงื่อนไข (๒) กำหนดให้นายจ้างส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายเดียวในกรณีที่ลูกจ้างมีเงินเดือนต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาท และ (๓) เงื่อนไขอื่นตามที่ คบข. กำหนด จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเป็นสมาชิกของ กบข. ไม่ว่าก่อนหรือหลังร่าง พ.ร.บ. กบข. มีผลบังคับใช้ จะไม่ส่งเงินเข้า กบข. ก็ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิก กบข. ย้ายไปเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีคุณสมบัติตามที่ กบข. กำหนด ให้ลูกจ้าง

รายดังกล่าวโอนเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบทั้งจำนวนไปยังกองทุนดังกล่าวได้ และให้สิ้นสมาชิกภาพ

(๒) การส่งเงินสะสมและเงินสมทบ

(๒.๑) ลูกจ้างส่งเงินสะสมและนายจ้างส่งเงินสมทบแต่ละฝ่ายในอัตรา ดังนี้

- ปีที่ ๑ - ๓ นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก อัตราร้อยละ ๓ ของค่าจ้าง
- ปีที่ ๔ - ๖ นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก อัตราร้อยละ ๕ ของค่าจ้าง
- ปีที่ ๗ - ๙ นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก อัตราร้อยละ ๗ ของค่าจ้าง
- ปีที่ ๑๐ เป็นต้นไปนับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก อัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง

ทั้งนี้ กำหนดเพดานค่าจ้างไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาทต่อเดือนหรือตามจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดอัตราเงินสะสมหรือเงินสมทบน้อยกว่าอัตราดังกล่าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราที่สมาชิกและนายจ้างต้องจ่ายในแต่ละปีได้

(๒.๒) ให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิส่งเงินเข้ากองทุนได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของค่าจ้าง ตั้งแต่ปีแรกที่เป็นสมาชิกของกองทุน

(๒.๓) กรณีลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือนหรือตามจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างส่งเงินในส่วนของนายจ้างฝ่ายเดียว

(๒.๔) ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ อยู่แล้ว หากลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบต่ำกว่าเกณฑ์อัตราที่กฎหมายการจัดตั้ง กบข. กำหนด หรือไม่แก้ไขข้อบังคับ ลูกจ้างและนายจ้างนั้นจะต้องเข้าเป็นสมาชิก กบข.

(๓) การรับเงินจาก กบข.

เมื่อสมาชิกอายุครบ ๖๐ ปีหรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้มีสิทธิเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญรายเดือนเป็นระยะเวลา ๒๐ ปี จาก กบข. อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สมาชิกทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยก่อนอายุครบ ๖๐ ปี ซึ่งแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมได้วินิจฉัยว่าทุพพลภาพหรือเจ็บป่วย จะขอรับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและของเงินสมทบบางส่วนหรือทั้งหมดจาก กบข. ก็ได้

(๔) การนำเงินของ กบข. ไปลงทุน

ให้ คบข. พิจารณาคัดเลือกสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ซึ่งต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติ วิธีการบริหารการลงทุน ระยะเวลาการบริหารการลงทุน และค่าใช้จ่ายในการบริหารการลงทุนของ กบข. ตามหลักเกณฑ์ที่ คบข. ประกาศกำหนดอย่างน้อย ๓ ราย

๒.๔ การจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญบำนาญ

กบข. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการ รับ เก็บรวบรวม แลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญบำนาญทั้งระบบ และประมวลผลจัดส่งให้คณะกรรมการนโยบายบำนาญบำนาญแห่งชาติ เพื่อประกอบการจัดทำนโยบาย แผนแม่บท และแนวทางการพัฒนาระบบบำนาญบำนาญของประเทศ ทั้งนี้ กบข. จะจัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการสูญหาย เข้าถึง ใช้ เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

๓. บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

๓.๑ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ระดับเงินออมในประเทศเพิ่มขึ้น และส่งเสริมการพัฒนาลาดทุน เนื่องจากเงินออมในกองทุนจะส่งผลให้เงินลงทุนระยะยาวจากผู้ลงทุนประเภทสถาบันเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเพิ่มปริมาณการลงทุนจากการซื้อขายตราสารหนี้ และตราสารทุน อันจะส่งผลให้ตลาดทุน ในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น รวมทั้งลดความผันผวนของการเคลื่อนย้ายเงินลงทุน

๓.๒ ผลกระทบด้านสังคม

เป็นการช่วยเหลือแรงงานในระบบที่มีความเสี่ยงที่ตกสู่สภาวะยากจนในช่วงวัยชรา ให้มีการออมเพิ่มขึ้น ในขณะที่ยังอยู่ในวัยทำงาน เพื่อจะได้มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ

๓.๓ ผลกระทบด้านการคลัง

ประชาชนที่เป็นแรงงานในระบบได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยบรรเทาภาระงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว

๔. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กบข. เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงเห็นควรมี คบข. กำกับดูแลการบริหารกิจการของ กบข. โดย คบข. มีหน้าที่และอำนาจ เช่น กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของ กบข. กำหนดนโยบายการลงทุนของ กบข. จัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางในการบูรณาการ รับ เก็บรวบรวม แลกเปลี่ยน เชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญบำนาญทั้งระบบ เป็นต้น

เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดอาญา

ความผิดตามกฎหมายร่าง พ.ร.บ. กบข. มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและอาจมีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยในร่าง พ.ร.บ. กบข. มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในหมวด ๗ บทกำหนดโทษ เช่น กรณีนายจ้างสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่เป็นผู้บริหารการลงทุนยื่นรายงานข้อมูลเท็จ ปกปิดข้อความจริง ฝ่าฝืนคำสั่ง ขัดขวาง หรือไม่ให้ความสะดวกแก่นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดโทษทางอาญาเพื่อป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในการนี้ สศค. จึงขอให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ทั้งนี้ สามารถส่งความคิดเห็นทาง โทรสาร หมายเลข ๐ ๒๒๗๓ ๙๙๘๗ หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ npf@fpo.go.th