

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ.

☒ กฎหมายใหม่

☐ แก้ไข/ปรับปรุง

☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

☒ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง เศรษฐกิจ

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

แรงงานในระบบส่วนใหญ่มีรายได้หลังเกษียณที่ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต โดยมีเพียงกลุ่มข้าราชการที่มีรายได้หลังเกษียณค่อนข้างเพียงพอ ขณะที่แรงงานในระบบที่ส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพียงช่องทางเดียว ได้แก่ ลูกจ้างภาคเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ และพนักงานของรัฐ จะมีรายได้หลังเกษียณต่ำกว่าระดับรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอที่อัตราร้อยละ ๕๐ - ๖๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะตกสู่ภาวะยากจนในช่วงวัยชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

โดยที่ระบบบำเหน็จบำนาญขั้นพื้นฐานของลูกจ้างยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน และมีความแตกต่างกันในระหว่างกลุ่มอาชีพ อีกทั้งในปัจจุบันการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพภาคสมัครใจให้กับลูกจ้างเอกชนมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนน้อยและไม่ครอบคลุมลูกจ้างเอกชนทุกราย ทำให้ไม่สามารถสร้างความมั่นคงและเป็นหลักประกันรายได้เมื่อพ้นวัยทำงานสำหรับลูกจ้างทุกคน จึงเห็นสมควรจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่เป็นการออมภาคบังคับแก่ลูกจ้าง เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อสร้างหลักประกันรายได้เมื่อพ้นวัยทำงานอย่างเพียงพอและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ ครอบคลุมลูกจ้างทั้งระบบ ตลอดจนเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนในวัยทำงานตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม และสมควรให้จัดทำฐานข้อมูลกลางในการบูรณาการ รับ เก็บ รวบรวม แลกเปลี่ยน เชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญทั้งระบบ เพื่อประโยชน์ในการยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลระบบการออมเพื่อการเกษียณทั้งระบบ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

เพื่อให้แรงงานในระบบ ประกอบด้วย ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มเติม และมีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอในการดำรงชีพ

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

ปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นแหล่งออมเงินและหลักประกันรายได้แก่ลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนการออมภาคสมัครใจจึงมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนน้อย และไม่ครอบคลุมลูกจ้างเอกชนทุกรายทำให้ไม่สามารถสร้างความมั่นคงและเป็นหลักประกันรายได้ในยามชราภาพให้แก่ลูกจ้างทุกคนได้ ประกอบกับแรงงานในระบบที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นจำนวนที่น้อยกว่าระดับรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอตามมาตรฐานสากล ดังนั้น การมี กบข. จะช่วยให้แรงงานในระบบส่วนใหญ่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่อย่างไร

หลายประเทศได้มีการดำเนินการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับให้แก่ลูกจ้าง เช่น มาเลเซีย ออสเตรเลีย สวีเดน เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีการออมเพื่อการเกษียณ และมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมกับบริบทประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระดับสุดยอดในปี ๒๕๓๗ ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ผู้สูงอายุในประเทศไทยมีหลักประกันรายได้หลังเกษียณที่ไม่เพียงพอ

๔. การรับฟังความคิดเห็น

☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ร่างกฎหมายนี้มีความใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคสมัครใจสำหรับแรงงานในระบบ เนื่องจาก กบข. เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ โดยจะครอบคลุมลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวส่วนราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

ร่าง พ.ร.บ. กบข. กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างที่ไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ซึ่งมีการส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพน้อยกว่าอัตราที่ กบข. กำหนด จะต้องส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้า กบข. ตามอัตราที่กำหนด

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อั้ว คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

ลูกจ้างที่ส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้า กบข. จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับเงินสะสม ผลประโยชน์ของเงินสะสม และเงินที่ได้รับเมื่อเกษียณอายุ ทั้งนี้ แม้ว่าการมี กบข. จะทำให้รายได้ของลูกจ้างลดลง และเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้นายจ้าง แต่จะเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างทำให้มีหลักประกันรายได้หลังเกษียณอายุ และทำให้นายจ้างมีการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมแก่ลูกจ้าง อีกทั้ง ช่วยบรรเทาภาระงบประมาณของรัฐในอนาคต นอกจากนี้ ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือนหรือตามจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างส่งเงินในส่วนของนายจ้างฝ่ายเดียว และกำหนดเพดานค่าจ้างไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาทต่อเดือนหรือตามจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อไม่ให้เป็นการระแค้นนายจ้างและลูกจ้างมากเกินไป

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ร่าง พ.ร.บ. กบข. จะช่วยให้แรงงานในระบบมีระดับรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังเกษียณตลอดจนเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนในวัยทำงาน และยังช่วยให้ระดับเงินออมในประเทศสูงขึ้น ซึ่งจะช่วยยกระดับศักยภาพของเศรษฐกิจในระยะยาว อีกทั้ง ยังจะส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้นจากการนำเงินออมดังกล่าวมาลงทุนในตลาดทุน นอกจากนี้ ยังทำให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญบำนาญ โดยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลระบบการออมเพื่อการเกษียณทั้งระบบ

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ภายหลังจากที่ ร่าง พ.ร.บ. กบข. ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จะเตรียมการออกกฎหมายลำดับรอง และเตรียมการจัดตั้งสำนักงาน กบข. เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

ร่าง พ.ร.บ. กบข. ได้มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย เช่น การเผยแพร่ข้อมูลรายงานประจำปี การประกาศคัดเลือกสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ประสงค์จะบริหารการลงทุนของ กบข. เป็นต้น นอกจากนี้ ภายหลังจากร่าง พ.ร.บ. กบข. มีผลบังคับใช้ จะมีการบูรณาการฐานข้อมูลระหว่าง

หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในการยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลระบบการออมเพื่อการเกษียณทั้งระบบ และมีการจัดทำระบบทะเบียนสมาชิก จึงมีความจำเป็นต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เพื่อจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนการดำเนินการ และทำให้ฐานข้อมูลมีประสิทธิภาพ

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

การจัดแถลงข่าวและจัดทำข้อมูลเผยแพร่ทางเว็บไซต์ รวมถึงการจัดสัมมนาให้ความรู้ให้แก่หน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน ประมาณ ๖๗๐.๔๕ ล้านบาท อัตราค่าจ้างที่ต้องใช้.....๕๐.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้ว.....-.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้น.....๕๐.....อัตรา

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ระดับเงินออมในประเทศเพิ่มขึ้น และส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน เนื่องจากเงินออมในกองทุนจะส่งผลให้เงินลงทุนระยะยาวจากผู้ลงทุนประเภทสถาบันเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเพิ่มปริมาณการลงทุนจากการซื้อขายตราสารหนี้และตราสารทุน อันจะส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

เป็นการช่วยเหลือแรงงานในระบบที่มีความเสี่ยงที่ตกสู่สภาวะยากจนในช่วงวัยชรา ให้มีการออมเพิ่มขึ้นในขณะที่ยังอยู่ในวัยทำงาน เพื่อจะได้มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

.....-

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ผลกระทบด้านการคลัง ประชาชนที่เป็นแรงงานในระบบได้มีการออมเพื่อการเกษียณเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยบรรเทาภาระงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

.....-

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กบข. เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงเห็นควรมีคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (คบช.) กำกับดูแลการบริหารกิจการของ กบข. โดย คบช. มีหน้าที่และอำนาจ เช่น กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของ กบข. กำหนดนโยบายการลงทุนของ กบข. จัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางในการบูรณาการ รับ เก็บรวบรวม แลกเปลี่ยน เชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบบำเหน็จบำนาญทั้งระบบ เป็นต้น

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

ความผิดตามกฎหมายร่าง พ.ร.บ. กบข. มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและอาจมีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยในร่าง พ.ร.บ. กบข. มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในหมวด ๗ บทกำหนดโทษ เช่น กรณีนายจ้าง สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่เป็นผู้บริหารการลงทุนยื่นรายงานข้อมูลเท็จปกปิดข้อความจริง ฝ่าฝืนคำสั่ง ขัดขวาง หรือไม่ให้ความสะดวกแก่นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดโทษทางอาญาเพื่อป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(นายพรชัย รัฐระเวช)

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำรายงานนี้

๓๑ มกราคม ๒๕๖๖

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นายณัฐ คงรัตนชาติ

โทร. ๐-๒๒๗๓-๙๐๒๐ ต่อ ๓๖๓๕

อีเมล nattk@fpo.go.th