



## รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ  
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ

พิจารณาศึกษาเรื่อง

หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ  
: การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๔

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ  
สำนักกรรมการ ๓  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## สารบัญ

	หน้า
รายงานคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส	๑
๑. วิธีการพิจารณาศึกษา	๑
๒. ผลการพิจารณาศึกษา	๑ - ๓
๓. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ	๓ - ๔
ภาคผนวก	๕
๑. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	
๒. พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิ ในการรับประโยชน์ทดแทน ของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖	
๓. งานวิชาการ เรื่อง สถานการณ์ความก้าวหน้าการขับเคลื่อนกองทุน การออมแห่งชาติ (ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๖)	
๔. งานวิชาการ เรื่อง ๙ คำถาม กับก้าวที่กล้าเดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติ เพื่อผู้สูงอายุ	

# ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๖๕๘/๒๕๕๗

สภาปฏิรูปแห่งชาติ  
ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส  
กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการ จำนวน ๑ เล่ม

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑๒) คณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                                    |                             |
|------------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ              | ประธานกรรมการ               |
| ๒. นางอุบล หลิมสกุล                | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์     | รองประธานกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นางพิมพ์พร กองสอน               | รองประธานกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. นายฐิติ วุฒิโกวิท               | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง           | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๗. นายปรีชา บุตรศรี                | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป             | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๙. นางศรินา ปวโรฬารวิทยา           | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๑๐. นางภัทริยา สุมะโน              | โฆษกกรรมการ                 |
| ๑๑. นายภาคพล แก้วประพาฬ            | กรรมการ                     |
| ๑๒. นางกัญญ์รัฐญาณ ภูสวาสดี        | กรรมการ                     |
| ๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี            | กรรมการ                     |
| ๑๔. นายกิตติภณ พุ่งกลาง            | กรรมการ                     |
| ๑๕. นางกุไชหะมะวันชาพิริยะ มนูญทวี | กรรมการ                     |
| ๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี              | กรรมการ                     |
| ๑๗. นายจิรวุฒน์ เวียงดำน           | กรรมการ                     |
| ๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวงนิช        | กรรมการ                     |
| ๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง             | กรรมการ                     |
| ๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร        | กรรมการ                     |
| ๒๑. นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา         | กรรมการ                     |

๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๒๕. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์	กรรมการ
๒๖. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขานุการคณะกรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้  
เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ : การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔  
เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อำพล จินดาวัฒน์

(นายอำพล จินดาวัฒน์)

ประธานกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ  
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

สำนักกรรมการ ๓  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

สำเนาถูกต้อง



(นางนารีนารถ เทตานุรักษ์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ

มณฑิชา ร้าง/ทวน  
นิภาพร /พิมพ์

## รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ

ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

พิจารณาศึกษาเรื่อง

หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ

: การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑๒) โดยมีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ : การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เสร็จแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาให้สภาปฏิรูปแห่งชาติทราบ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคท้าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ๑. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณาเรื่อง หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ : การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยการศึกษาจากเอกสาร และการสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และนำเข้าพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

### ๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาข้อมูลและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดผลการพิจารณาศึกษา ดังนี้

๒.๑ สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุ กล่าวคือ มีประชากรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ ๙.๖ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๔ ของประชากรทั้งหมด ทั้งนี้ เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ หลักประกันที่จะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมี ๓ ด้านหลัก ซึ่งประกอบด้วย หลักประกันด้านสุขภาพ (ทั้งกาย จิต สังคม ปัญญา) หลักประกันด้านเศรษฐกิจ หลักประกันด้านความมั่นคงทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

หลักประกันด้านเศรษฐกิจหรือการมีรายได้เพื่อใช้จ่ายในปัจจัยพื้นฐาน ในวัยที่ไม่สามารถทำงานหรือหารายได้แล้ว เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ยังคงคุณภาพชีวิตที่ดี แม้ว่ารัฐจะได้จัดเบี้ยยังชีพไว้ให้ผู้สูงอายุ คนละ ๖๐๐ - ๑,๐๐๐ บาท ต่อเดือนก็ตาม เงินจำนวนนี้ยังไม่เพียงพอต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบกับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน แหล่งรายได้ที่สำคัญของผู้สูงอายุไทย คือ บุตรหลาน แต่ปัจจุบันครอบครัวมีขนาดเล็กลง การหวังพึ่งพาบุตรหลานมีแนวโน้มลดลง

## ๒.๒ ภาพรวมของระบบบำนาญภาครัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประชากรที่มีระบบหลักประกันชราภาพรองรับ เป็นกลุ่มแรงงานในระบบ รวมทั้งข้าราชการ มีเพียง ๑ ใน ๓ ของแรงงานทั่วประเทศ อาทิ กลุ่มลูกจ้าง (แรงงานในระบบ) ซึ่งหมายถึง ข้าราชการที่ได้เงินบำนาญบำนาญจากกองทุน กบข. บำเหน็จและบำนาญข้าราชการท้องถิ่น กองทุนสงเคราะห์โรงเรียนเอกชน กองทุนประกันสังคม (มาตรา ๓๓) และกลุ่มแรงงานนอกระบบอื่นๆ จากกองทุนประกันสังคม (มาตรา ๔๐) รวมทั้งเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

๒.๓ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ (กอช.) เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในการให้ความคุ้มครองเรื่องการชราภาพ โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในรูปของบำนาญตลอดชีพ โดยการร่วมจ่ายเงินสะสมจากผู้ออม ซึ่งเป็นประชาชนที่มีสัญชาติไทยอายุ ๑๕ - ๖๐ ปี และไม่มีหลักประกันทางสังคม ด้านการชราภาพ โดยรัฐสมทบส่วนหนึ่ง การก่อเกิดของกฎหมายฉบับนี้มีที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐโดยสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์แรงงานและกฎหมาย ภาคประชาชน แรงงานนอกระบบ ตลอดจนองค์กรด้านผู้สูงอายุฯ ภาคการเมือง ทั้งวุฒิสภาและรัฐบาล ซึ่งใช้เวลาขับเคลื่อนอยู่ถึง ๔ ปี

## ๒.๔ สถานะการดำเนินการของกองทุนการออมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุน โดยมีผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ มีพนักงานกองทุนจำนวนหนึ่ง และได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ รวม ๗๕๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีบทบัญญัติให้กองทุนนี้รับสมาชิกเมื่อพ้นระยะ ๓๖๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕) ในช่วงเวลานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่งผลให้ไม่สามารถรับสมาชิกได้ ซึ่งเป็นการเสียโอกาสของประชาชนในการสร้างหลักประกันด้วยตนเอง ซึ่งต้องใช้เวลาออมยาวนาน

รัฐบาลในขณะนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติฯ แต่ได้ให้สำนักงานกองทุนประกันสังคม กระทรวงแรงงาน เข้ามาเป็นผู้ดูแลบำนาญชราภาพของประชาชนกลุ่มที่ไม่ใช่ลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติและโครงสร้างของกองทุนประกันสังคมแทนกองทุนการออมแห่งชาติ โดยแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการในส่วนนี้มีความคล้ายคลึงกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติฯ และแม้ว่าสำนักงานกองทุนประกันสังคมจะสามารถดำเนินการแทนได้โดยเชิงเทคนิค แต่ยังคงมีคำถามใหญ่ในประเด็นด้านความเหมาะสมและธรรมาภิบาล กล่าวคือ องค์กรประกอบของคณะกรรมการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ไม่มีตัวแทนของภาคประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของเงินออมอยู่เลย นอกจากนี้ ยังเปิดทางเลือกให้สมาชิกสามารถรับเงินก้อนหรือบำเหน็จแทนบำนาญตลอดชีพได้ ซึ่งขัดต่อการสร้างหลักประกันชราภาพ จนวันสุดท้ายของชีวิต

๒.๕ จากการที่รัฐบาล ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวจากองค์กร หน่วยงานและเครือข่ายต่าง ๆ มากมาย อาทิ

(๑) การประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ ได้สอบถามความเคลื่อนไหวและผลักดันให้กระทรวงการคลังเร่งรัดดำเนินการตามกฎหมายแทบทุกครั้ง

(๒) สำนักงานปฏิรูป (สปร.) ร่วมกับศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติ จัดเวทีเสวนา เรื่อง “สิ้นสุดการรอคอย เดินหน้า...บ้านาญเพื่อประชาชน” เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๖ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาล เปิดรับสมัครสมาชิกกองทุนตามกฎหมาย

(๓) ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติร้องเรียน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ตรวจสอบและฟ้องร้อง กระทรวงการคลังตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๗ กรณีละเลยการบังคับใช้กฎหมาย

(๔) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการบังคับใช้ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

(๕) เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ เครือข่ายบ้านาญภาคประชาชนซึ่งประกอบด้วยมูลนิธิ เพื่อนหญิง มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สสส. คณะกรรมการสมานฉันท์ แรงงานไทย ได้รวบรวมรายชื่อแรงงาน ๑,๐๐๐ คน เสนอต่อรัฐบาลให้เปิดรับสมัครกองทุนและทำหนังสือถึงประธานกรรมการ การเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎรและเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ การเงิน เพื่อให้ตรวจสอบกระทรวงการคลังกรณีละเลยการให้ดำเนินการเปิดรับสมัครกองทุน

(๖) คณะกรรมการการเงิน การคลังฯ สถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับเครือข่าย การออมแห่งชาติภาคประชาชน ศูนย์ประสานเครือข่ายแรงงานนอกระบบแห่งชาติ สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย สภาเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร มูลนิธิเพื่อนหญิง มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ และแผนงานพัฒนาคุณภาพ ชีวิตแรงงาน สสส. จัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กองทุนการออมแห่งชาติ ถ้าไม่บังคับใช้ใครเสียประโยชน์” เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่ารัฐบาลต้องดำเนินการ ตามกฎหมาย

(๗) ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติ เสนอข้อเรียกร้อง เรื่องกองทุนการออมแห่งชาติ ต่อนายกรัฐมนตรีเนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ (วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖)

(๘) สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ เข้ายื่นหนังสือต่อหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้นำพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาบังคับใช้

(๙) เครือข่ายภาคประชาชน ผู้แทนเยาวชน มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ แม่ค้าหาบเร่ เกษตรกร คนงาน นำโดย นางอรุณี ศรีโต ประธานเครือข่ายบ้านาญภาคประชาชน เปิดแถลงข่าวเดินหน้าการออม สู่ระบบบ้านาญแห่งชาติ... ความต้องการและความหวัง เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรียกร้องให้มีการเปิดรับ สมาชิกกองทุนการออม ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ โรงแรมรามาร์คเด็นท์

### ๓. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน อย่างน้อย ๔ ประการ คือ

๓.๑ การเลื่อนเวลาการเปิดรับสมัครสมาชิก ก่อให้เกิดผลเสียหายโดยตรงกับแรงงานนอกระบบ ที่มีความตั้งใจจะสร้างหลักประกันยามชราภาพ และการเลื่อนเวลาออกไปก็ยิ่งทำให้ระยะเวลาของจ่ายเงินสะสม และการได้เงินสมทบจากรัฐบาลต้องลดลงตามระยะเวลาที่เลื่อนออกไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีอายุใกล้ ๖๐ ปี ก็เสียโอกาสในการได้รับหลักประกันและการมีรายได้ในยามชรา โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป ที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ ๑๒ ล้านคน ต้องเสียโอกาสในการสะสมเงิน เข้ากองทุนนี้โดยปริยาย

๓.๒ มาตรา ๔๐ ใน พ.ร.บ.ประกันสังคมมีสถานะเป็นเพียงพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาอัตราเงินสมทบเป็นรายปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรออกเป็นพระราชบัญญัติที่รัฐต้องสมทบเงินที่แน่นอนกว่า ทำให้เห็นความแตกต่างกันในเรื่องของความมั่นคงในหลักประกันของประชาชนที่แน่นอนกว่า

๓.๓ สิทธิของสมาชิกตามกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ จะมุ่งเน้นไปที่การมีระบบบำนาญที่จ่ายเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ ในขณะที่สิทธิของสมาชิกตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๔๐ กฎหมายประกันสังคมจะเปิดโอกาสให้สมาชิกเลือกได้ทั้งบำเหน็จชราภาพและบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นสิ่งควรระวังในเรื่องการเปิดให้สมาชิกสามารถรับเงินบำเหน็จได้ เพราะอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติที่ต้องการสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับประชาชนผู้สูงอายุ ไปจนถึงวันสุดท้ายของชีวิต

๓.๔ เนื่องจากระบบสวัสดิการและระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุมีความแตกต่างกัน จึงควรแยกจากกัน กล่าวคือ การจัดสวัสดิการเป็นภาระผูกพันระยะสั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการดำรงชีวิตขณะอยู่ในวัยทำงาน ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ว่างาน และตาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ในขณะที่การออมเพื่อการเกษียณเป็นภาระผูกพันระยะยาว และกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ จึงควรอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการเงินการคลัง และรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ

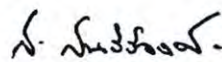
นอกจากนี้ กองทุนการออมเพื่อวัยสูงอายุควรอยู่ภายใต้หน่วยงานกำกับดูแลเดียวกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพในด้านนโยบายและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลในภาพรวม ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนการออมเพื่อการเกษียณส่วนใหญ่ของประเทศ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ รวมถึงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ประเทศไทยได้มีความพยายามในการสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุทั้งระบบ โดยได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่จากข้อมูลต่าง ๆ ชำงต้นพบว่า ยังไม่มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวแต่ประการใด ซึ่งได้สร้างผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรไทยอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นยังพบว่ามีองค์กร หน่วยงาน และเครือข่ายต่าง ๆ ออกมาเคลื่อนไหวและเรียกร้องให้มีการดำเนินงานตามกฎหมายโดยเร็ว

คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ : การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ พร้อมข้อสังเกตและข้อเสนอแนะแล้วเห็นว่า เรื่องนี้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) เพราะจะเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน จึงเห็นสมควรเสนอมาเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาหากสภาเห็นชอบด้วย ขอได้โปรด

๑) แจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีให้เร่งปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ทันที

๒) เสนอเรื่องไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นระยะต่อไป



(นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์)

เลขานุการคณะกรรมการฯ

**ภาคผนวก**

# ภาคผนวก

๑. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๔



พระราชบัญญัติ  
กองทุนการออมแห่งชาติ  
พ.ศ. ๒๕๕๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔  
เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนการออมแห่งชาติ

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

“เงินสะสม” หมายความว่า เงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบเงินสะสมเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

“บ้านานู” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว

“เงินดำรงชีพ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนแทนเงินบ้านานู

“ทุพพลภาพ” หมายความว่า การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกาย หรือการสูญเสียสภาวะปกติของจิตใจ จนไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์ตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กับให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ และแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

#### หมวด ๑

#### การจัดตั้งกองทุนและลักษณะของกิจการกองทุน

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนการออมแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กอช.”

ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบ้านานูและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ

รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๖ กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

มาตรา ๗ กองทุนประกอบด้วยทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) เงินสะสม

(๒) เงินสมทบ

- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (๔) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๕) รายได้อื่น
- (๖) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา ๘ ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ ณ สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และจะจัดตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดตามความจำเป็นก็ได้

มาตรา ๙ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๔) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

ของกองทุน

มาตรา ๑๐ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน ให้จ่ายจากเงินของกองทุนในบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา ๔๖ (๓) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

## หมวด ๒

### การควบคุมและการบริหาร

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ กอช.” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สมาชิกที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๑๒ จำนวนหกคน ผู้รับบำนาญที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๑๒ จำนวนหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย ด้านบัญชี ด้านการเงินและการลงทุน และด้านสวัสดิการชุมชนด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๒ การเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกและกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำนึงถึงการกระจายตัวในทุกภูมิภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ทั้งนี้ จะให้มีการขึ้นบัญชีไว้สำหรับผู้ได้รับคะแนนถัดไปจากผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกหรือกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญเพื่อประโยชน์ตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ด้วยก็ได้

มาตรา ๑๓ ให้ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการซึ่งเป็นสมาชิกและกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญประชุมร่วมกัน เพื่อเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา ๑๔ กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก กรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๓) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะมีการรอกการลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี
- (๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของกองทุน
- (๖) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นกรรมการในบริษัทที่กองทุนเป็นผู้ถือหุ้น
- (๗) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๑๕ ให้กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก กรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

กรรมการตามวรรคหนึ่งซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

ในกรณีที่กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก กรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการเลือกกรรมการขึ้นใหม่ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไป จนกว่ากรรมการที่ได้รับเลือกใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๕ กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก กรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) พ้นจากสมาชิกภาพ กรณีกรรมการซึ่งเป็นสมาชิก
- (๔) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ กรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔
- (๖) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่กรรมการซึ่งเป็นสมาชิกหรือกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญผู้ใดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้ผู้ซึ่งได้คะแนนถัดไปซึ่งขึ้นบัญชีไว้ในการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกหรือกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญเป็นกรรมการแทน ในกรณีที่ไม่มีผู้ขึ้นบัญชีไว้ให้ดำเนินการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกหรือกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๒

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๓ แทนตำแหน่งที่ว่าง

ให้กรรมการผู้ได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสองอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่วาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่เลือกกรรมการขึ้นดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

มาตรา ๑๘ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมของคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การออกเสียงลงมติแต่งตั้งหรือเลิกจ้างเลขาธิการต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่อยู่ในตำแหน่ง

มาตรา ๑๙ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาให้แจ้งการมีส่วนได้เสียนั้นและห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาในเรื่องนั้น

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน

- (๒) กำหนดนโยบายการลงทุนของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง
- (๓) กำกับดูแลการบริหารกิจการของกองทุน
- (๔) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุน และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุน
- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินของกองทุน
- (๖) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุน
- (๗) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๘) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น ๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ
- (๙) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ
- (๑๐) ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๑ ให้มีคณะกรรมการการลงทุน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ระบบไร้ดอกเบีย ด้านการเงินและการลงทุน หรือด้านกฎหมายเป็นอนุกรรมการ และรองเลขาธิการด้านการลงทุน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการการลงทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการลงทุนต่อคณะกรรมการ
- (๒) ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่จะมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน
- (๓) ติดตามดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน
- (๔) รายงานผลการดำเนินการด้านการลงทุนและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ
- (๕) ปฏิบัติการในเรื่องอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๒๓ ให้นำมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุน

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งเลขาธิการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี และให้คณะกรรมการแต่งตั้งรองเลขาธิการด้านการลงทุน

การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงานหรือการทำงานในหน้าที่เลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุน ให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้มีอายุการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี และเมื่อครบกำหนดอายุสัญญาจ้างแล้ว คณะกรรมการจะต่ออายุสัญญาจ้างอีกก็ได้แต่ต้องไม่เกินสี่ปี

การทำสัญญาจ้าง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาในนามกองทุน

ให้เลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุนได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทนและเงินอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๒๖ เลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (๓) สามารถปฏิบัติงานให้แก่กองทุนได้เต็มเวลา
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗)

มาตรา ๒๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามอายุการจ้าง เลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุนพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้เลิกจ้างโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีสำหรับกรณีเลขาธิการ และคณะกรรมการมีมติให้เลิกจ้างสำหรับกรณีรองเลขาธิการด้านการลงทุน

มาตรา ๒๘ ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของกองทุนและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

เลขาธิการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของกองทุน

มาตรา ๒๙ ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของกองทุน การปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการให้เป็นไปตาม ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับตามวรรคสอง ย่อมไม่ผูกพันกองทุน เว้นแต่คณะกรรมการ จะให้สัตยาบัน

#### หมวด ๓

#### สมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิก

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ ให้บุคคลสัญชาติไทยซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่น ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงมีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุน

มาตรา ๓๑ บุคคลตามมาตรา ๓๐ อาจสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนได้โดยแสดงความจำนง พร้อมกับการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเดือนละห้าสิบบาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนด โดยกฎกระทรวง

การสมัครเป็นสมาชิกและการจ่ายเงินสะสม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๒ ให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของผู้เป็นสมาชิกและเป็นอัตราส่วน กับจำนวนเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

เงินสมทบตามวรรคหนึ่งเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนด โดยกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดตามบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มี การพิจารณาทบทวนกฎกระทรวงตามมาตรานี้ทุกห้าปี

ในกรณีที่สมาชิกไม่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ให้สมาชิกรายนั้นยังคงการเป็นสมาชิกต่อไป แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำหรับสมาชิกรายนั้น

การจ่ายเงินสมทบ ให้จ่ายภายในสิ้นเดือนถัดจากเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน

มาตรา ๓๓ สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเมื่อ

(๑) อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

(๒) ตาย

(๓) ล่าออกจากกองทุน

มาตรา ๓๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๕ ในกรณีที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเพราะอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ให้สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญจากกองทุนจนตลอดชีวิต

บำนาญตามวรรคหนึ่ง ให้คำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบที่โอนไปเข้าบัญชีเงินบำนาญตามมาตรา ๔๗ พร้อมกับประมาณการเงินผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในภายหลังจากเงินในบัญชีเงินบำนาญนั้น โดยให้เพียงพอกับการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกได้จนถึงอายุครบแปดสิบปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๓๕ ในกรณีเงินบำนาญที่คำนวณได้ตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ให้งดจ่ายเงินบำนาญแต่ให้จ่ายเป็นเงินดำรงชีพจากเงินในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกเท่ากับจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำนั้นจนกว่าเงินในบัญชีเงินบำนาญจะหมด

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเพราะถึงแก่ความตายก่อนอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ให้จ่ายเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบของผู้นั้นทั้งหมดจากกองทุนให้แก่บุคคลซึ่งสมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ต่อกองทุนตามแบบและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่มีได้แสดงเจตนาไว้ให้จ่ายแก่ทายาท ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) บุตรที่ได้รับสองส่วน แต่ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไปให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ในกรณีที่ไม่มีทายาทในอนุมาตราใด หรือทายาทนั้นได้ถึงแก่ความตายไปก่อนให้แบ่งเงินดังกล่าวระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ

ในกรณีที่ไม่มีบุคคลซึ่งสมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้และไม่มีทายาทตามวรรคหนึ่ง หรือบุคคลนั้นได้ถึงแก่ความตายไปก่อน ให้เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบนั้นตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๓๗ ในกรณีที่สมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่าทุพพลภาพ สมาชิกจะขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนก็ได้

การขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมเพราะเหตุทุพพลภาพตามวรรคหนึ่ง ให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเพราะลาออกจากกองทุน ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๓๙ เมื่อสมาชิกรายใดเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๐ ก่อนสิ้นสมาชิกภาพ ให้สมาชิกรายนั้นคงการเป็นสมาชิกต่อไปได้และสมาชิกจะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนก็ได้ แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

เมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ ให้กองทุนจ่ายเงินสะสมที่สมาชิกจ่ายตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิกรายนั้นทั้งจำนวน โดยไม่ต้องนำเงินดังกล่าวไปรวมคำนวณบำนาญตามมาตรา ๓๔ และคำนวณเพื่อจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา ๔๔ ด้วย

มาตรา ๔๐ การจ่ายเงินบำนาญที่สมาชิกจะได้รับตามมาตรา ๓๔ การจ่ายเงินดำรงชีพตามมาตรา ๓๕ การจ่ายเงินกรณีสมาชิกถึงแก่ความตายตามมาตรา ๓๖ การจ่ายเงินกรณีสมาชิกทุพพลภาพตามมาตรา ๓๗ การจ่ายเงินกรณีสมาชิกลาออกจากกองทุนตามมาตรา ๓๘ การจ่ายเงินกรณีสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพตามมาตรา ๓๙ และการจ่ายเงินกรณีผู้รับบำนาญหรือผู้รับเงินดำรงชีพถึงแก่ความตายตามมาตรา ๔๙ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๔๑ สิทธิการรับเงินทั้งปวงตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่อาจโอนแก่กันได้

มาตรา ๔๒ การหาประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการ และกองทุนจะมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทนตามความเหมาะสมก็ได้

การมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนภายในประเทศนั้น กองทุนจะต้องมอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการลงทุนไม่น้อยกว่าสองแห่ง ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการกระจายความเสี่ยงด้วย และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการหาประโยชน์ของกองทุนภายในประเทศ ให้ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนมีหน้าที่และอยู่ในบังคับบทบัญญัติต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เสมือนหนึ่งกองทุนเป็นกองทุนส่วนบุคคล

การมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนในต่างประเทศนั้น กองทุนจะต้องมอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน

การให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนในประเทศหรือในต่างประเทศ คุณสมบัติของผู้ได้รับมอบหมาย วิธีจัดการ และค่าใช้จ่ายในการจัดการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๔๓ เงินของกองทุนให้ลงทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ

มาตรา ๔๔ ในวันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพตามมาตรา ๓๓ (๑) หรือ (๒) ถ้าผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบที่ได้รับตลอดช่วงอายุการเป็นสมาชิกคำนวณได้น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทสิบสองเดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ห้าแห่งตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้กองทุนจ่ายชดเชยให้แก่สมาชิกเพื่อให้ได้ผลประโยชน์เท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำที่คำนวณได้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

การจ่ายชดเชยตามวรรคหนึ่ง ให้กองทุนจ่ายจากเงินในบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา ๔๖ (๓)

#### หมวด ๔

#### การเงินและการบัญชี

มาตรา ๔๕ กองทุนต้องจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อบันทึกรายการทางบัญชีและแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนโดยถูกต้องตามมาตรฐานการบัญชี รวมทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๔๖ ให้กองทุนจัดให้มีบัญชี ประกอบด้วย

(๑) บัญชีเงินรายบุคคลซึ่งแสดงรายการเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบบรรดาที่เป็นของสมาชิกแต่ละคน

(๒) บัญชีเงินบำนาญซึ่งแสดงรายการเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบที่โอนมาจากบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกที่สิ้นสมาชิกภาพสำหรับจ่ายบำนาญหรือจ่ายเงินดำรงชีพให้แก่สมาชิกผู้นั้น

(๓) บัญชีเงินกองกลางซึ่งแสดงรายการเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๗ (๔) เงินที่มีผู้บริจาคให้ เงินตามบัญชีเงินรายบุคคลที่ไม่มีผู้รับ เงินและทรัพย์สินของกองทุนในส่วนที่มีชื่อของสมาชิกผู้รับบำนาญ หรือผู้รับเงินดำรงชีพคนใด และดอกผลของเงินและทรัพย์สินดังกล่าว

มาตรา ๔๗ เมื่อสมาชิกผู้ใดสิ้นสมาชิกภาพเพราะอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ให้โอนเงินจากบัญชีเงินรายบุคคลตามมาตรา ๔๖ (๑) ของสมาชิกผู้นั้นมาเข้าบัญชีเงินบำนาญเพื่อใช้จ่ายเป็นบำนาญตามที่คำนวณได้ตามมาตรา ๓๔ หรือจ่ายเป็นเงินดำรงชีพตามมาตรา ๓๕ ให้แก่สมาชิกผู้นั้น

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่เงินในบัญชีเงินบำนาญของผู้รับบำนาญผู้ใดมีคงเหลือไม่เพียงพอจ่ายบำนาญ ให้จ่ายบำนาญจากเงินของบัญชีเงินกองกลาง

มาตรา ๔๙ ในกรณีที่ผู้รับบำนาญหรือผู้รับเงินดำรงชีพตายและยังมีเงินคงเหลือในบัญชีเงินบำนาญของผู้นั้น ให้จ่ายเงินที่เหลือนั้นแก่บุคคลตามมาตรา ๓๖ โดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ ดอกผลที่ได้จากการนำเงินของกองทุนในแต่ละบัญชีไปลงทุนหาผลประโยชน์ เมื่อได้หักไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดแล้วที่เหลือให้ดำเนินการจัดสรร ดังนี้

(๑) ดอกผลของการนำเงินของบัญชีเงินรายบุคคลไปลงทุน ให้จัดสรรเป็นผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบของเงินที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิกแต่ละคน

(๒) ดอกผลของการนำเงินของบัญชีเงินบำนาญของผู้รับบำนาญไปลงทุน ให้หักเข้าบัญชีเงินกองกลางตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเพื่อสำรองจ่ายเงินบำนาญในกรณีตามมาตรา ๔๘ ส่วนที่เหลือให้จัดสรรเพิ่มในบัญชีของผู้รับบำนาญแต่ละคน

(๓) ดอกผลของการนำเงินของบัญชีเงินบำนาญของผู้รับเงินดำรงชีพไปลงทุน ให้จัดสรรเพิ่มในบัญชีของผู้รับเงินดำรงชีพแต่ละคน

(๔) ดอกผลอื่นนอกจาก (๑) (๒) และ (๓) ให้จัดสรรเป็นรายได้ของบัญชีเงินกองกลาง การจัดสรรดอกผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

#### หมวด ๕

#### การตรวจสอบและรายงาน

มาตรา ๕๑ ให้กองทุนแจ้งยอดเงินสะสม เงินสมทบ พร้อมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวในส่วนของสมาชิกแต่ละคนให้สมาชิกทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๕๒ ให้กองทุนยื่นรายงานแสดงการจัดการกองทุนต่อรัฐมนตรีอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๕๓ ให้กองทุนจัดทำงบการเงิน เพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนเสนอผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๕๔ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน

มาตรา ๕๕ ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีและให้ประกาศงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบแล้วและรายงานการสอบบัญชีในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๖ ให้กองทุนจัดทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจากวันสิ้นปีบัญชี รายงานตามวรรคหนึ่งต้องแสดงประมาณการการเงินที่จะขอให้รัฐบาลจัดสรรเพื่อการดำเนินงานของกองทุนในระยะเวลาสามปีนับจากวันเสนอรายงานผลงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งงบการเงิน และรายงานของผู้สอบบัญชีด้วย

#### หมวด ๖ การควบคุมกำกับการจัดการกองทุน

มาตรา ๕๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดการเงินของกองทุนภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดการเงินของกองทุนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือปรากฏว่าผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนจัดการเงินของกองทุนในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุน ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนแก้ไขหรือระงับการกระทำนั้นหรือสั่งยกเลิกการมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้นได้

เมื่อได้รับคำสั่งยกเลิกการมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนตามวรรคสองแล้วให้ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนหยุดจัดการเงินของกองทุนในทันที และส่งมอบเงินและทรัพย์สินคืนภายในเวลาที่กำหนดในคำสั่งนั้น

มาตรา ๕๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งการจัดการกองทุนเพื่อประโยชน์ในการนี้จะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดการกองทุนหรือจะแจ้งให้คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานให้รัฐมนตรีทราบด้วยก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนจัดการเงินของกองทุนในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุน รัฐมนตรีอาจขอให้คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคสองและวรรคสาม ได้

มาตรา ๕๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจหรือสถานที่ตั้งของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบสมุดบัญชีหรือเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการจัดการเงินของกองทุน

(๒) ยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินคดี

(๓) สั่งให้กรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนมาให้ถ้อยคำหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี หรือเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการจัดการเงินของกองทุน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

เมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบตาม (๑) แล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้

มาตรา ๖๐ ในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด ๗

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๒ ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนรายใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสองล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้นด้วย

มาตรา ๖๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ชัดขวาง หรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๔ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนรายได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการเงินของกองทุนต่อคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองล้านบาท แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๕ ความผิดตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๖ ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา ๔๖ (๓) เป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน

มาตรา ๖๗ ในวาระเริ่มแรกให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เลขาธิการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ เป็นกรรมการ และแต่งตั้งเลขาธิการ ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖๘ เมื่อได้ดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและแต่งตั้งเลขาธิการแล้ว ให้กรรมการเท่าที่มีอยู่ประกอบเป็นคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน โดยให้ดำเนินการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ เพื่อให้ได้คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่หมวด ๓ มีผลใช้บังคับ

ในกรณีที่ยังไม่อาจเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ได้ เนื่องจากยังไม่มีผู้รับบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกตามวรรคหนึ่งอีกหนึ่งคน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๙ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ใช้บังคับ หากในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกผู้ใดมีอายุห้าสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุนต่อไปได้อีกสิบปีนับแต่วันที่ เป็นสมาชิก และเมื่อเป็นสมาชิกของกองทุนครบสิบปีหรือเมื่อสมาชิกซึ่งมีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปลาออกจากการเป็นสมาชิกให้ถือว่าเป็นกรณีที่สมาชิกอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้และให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

บัญชีเงินสมทบ

อายุสมาชิก	อัตราส่วนเงินสมทบ ต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุด
ไม่เกิน ๓๐ ปี	ร้อยละ ๕๐	๓,๐๐๐ บาท ต่อปี
เกิน ๓๐ ปี แต่ไม่เกิน ๕๐ ปี	ร้อยละ ๘๐	๔,๘๐๐ บาท ต่อปี
เกิน ๕๐ ปี	ร้อยละ ๑๐๐	๖,๐๐๐ บาท ต่อปี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๔) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง ดังนั้นเพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงสมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ภาคผนวก

๒. พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่าย  
เงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์  
และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ของบุคคล  
ซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖



## พระราชกฤษฎีกา

กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน  
ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน  
ของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒)  
พ.ศ. ๒๕๕๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖  
เป็นปีที่ ๖๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ  
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตรา  
การจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับ  
ประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔๐  
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการ  
เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑  
และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม  
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตรา  
การจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับ  
ประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “เงินบำเหน็จชราภาพ” และ “เงินบำนาญชราภาพ” ระหว่างบทนิยามคำว่า “เงินสมทบ” และคำว่า “สำนักงาน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔

“เงินบำเหน็จชราภาพ” หมายความว่า เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว

“เงินบำนาญชราภาพ” หมายความว่า เงินเลี้ยงชีพรายเดือน”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔

“มาตรา ๕/๑ ให้สำนักงานออกสมุดประจำตัวให้แก่ผู้ประกันตน ทั้งนี้ สมุดประจำตัวผู้ประกันตน ให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนด”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๘/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔

“มาตรา ๘/๑ สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละสองร้อยบาท ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๙ ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๘/๑ โดยผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ สามารถจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๘/๑ ด้วยก็ได้ หรือผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามมาตรา ๘/๑ สามารถจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ด้วยก็ได้

ผู้ประกันตนมีสิทธิเปลี่ยนการจ่ายเงินสมทบตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๘/๑ โดยยื่นแสดงความจำนงต่อสำนักงานตามแบบที่เลขาธิการกำหนด และให้มีผลตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่แสดงความจำนง ทั้งนี้ ผู้ประกันตนมีสิทธิเปลี่ยนการจ่ายเงินสมทบได้ปีละหนึ่งครั้ง”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐ ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใดเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๘/๑ และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน

ตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดต่อสำนักงานภายในสองปีนับแต่วันที่มิสิทธิ และให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑ ผู้ประกันตนมิสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลประเภทผู้ป่วยในตั้งแต่วันที่ขึ้นไปในอัตราวันละสองร้อยบาท ปีละไม่เกินสามสิบวัน ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสี่เดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนก่อนเดือนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตายเป็นเงินค่าทำศพในอัตราสองหมื่นบาท ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบสองเดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย เว้นแต่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายเพราะอุบัติเหตุ ให้จ่ายเงินค่าทำศพต่อเมื่อภายในระยะเวลาหกเดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย

การจ่ายเงินค่าทำศพตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายแก่บุคคลตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(๒) สามี ภริยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน ซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพ

ผู้ประกันตน

(๓) บุคคลอื่นที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพถึงแก่ความตาย ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตายตามวรรคหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพนั้นอยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินค่าทำศพกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายในฐานะที่เป็นผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง และในฐานะที่เป็นผู้ประกันตนซึ่งได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพตามวรรคสามในเวลาเดียวกัน ให้มิสิทธิได้รับเงินค่าทำศพกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายตามวรรคหนึ่งเพียงทางเดียว

มาตรา ๑๔ ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามมาตรา ๘ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ เป็นเงินบำเหน็จชราภาพ ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามมาตรา ๘/๑

มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ เป็นเงินบำนาญชราภาพ ทั้งนี้ ต่อเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป

ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๘/๑ ประสงค์จะได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเพิ่มขึ้น ให้จ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมจากอัตราที่กำหนดได้ แต่เงินสมทบที่จะจ่ายเพิ่มเติมนั้นต้องไม่เกินเดือนละหนึ่งพันบาท”

มาตรา ๑๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔/๑ มาตรา ๑๔/๒ และมาตรา ๑๔/๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔

“มาตรา ๑๔/๑ ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญชราภาพ ในอัตราไม่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พร้อมด้วยผลประโยชน์ตอบแทนรายปีที่สำนักงานประกาศกำหนดในแต่ละปี

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญชราภาพไปจนตลอดชีวิต ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ร้อยยี่สิบเดือน หรือต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบจนครบจำนวนที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพขั้นต่ำตามที่สำนักงานประกาศกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้จ่ายเงินสมทบติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม การจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเป็นรายเดือน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ในวรรคสอง ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพในอัตราและผลประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนด ในวรรคหนึ่ง

การคำนวณเงินบำนาญชราภาพตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

$$\text{เงินบำนาญชราภาพรายเดือน} = \frac{\text{เงินในบัญชีรายบุคคลเมื่อเกษียณอายุ}}{\text{จำนวนปีที่ส่งเงินสมทบ}} \times \left\{ \frac{(1 + \text{อัตราผลตอบแทน})^{\text{จำนวนปีที่ส่งเงินสมทบ}} - 1}{\text{อัตราผลตอบแทน}} \right\}$$

จำนวนเดือนที่คาดว่าจะได้รับเงินบำนาญชราภาพ

เพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินบำนาญชราภาพตามวรรคสี่

(๑) เงินในบัญชีรายบุคคลเมื่อเกษียณอายุ คือ เงินที่นำส่งเข้ากองทุนสำหรับผู้ประกันตนแต่ละราย เมื่อเกษียณอายุ

(๒) อัตราผลตอบแทน คือ อัตราผลตอบแทนที่สำนักงานประกาศกำหนดให้ผู้ประกันตนจะได้รับในแต่ละปี ซึ่งได้หักเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานไว้แล้ว

(๓) จำนวนปีที่ส่งเงินสมทบ คือ ระยะเวลาที่ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบจนถึงปีเกษียณอายุ

(๔) จำนวนเดือนที่คาดว่าจะได้รับเงินบำนาญชราภาพ คือ อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อเกษียณที่อายุหกสิบปีของผู้ประกันตนคุณกับสิบสองเดือน โดยที่อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อเกษียณที่อายุหกสิบปี หมายถึง จำนวนปีที่คาดว่าจะผู้ประกันตนจะมีชีวิตรอดเพื่อรับเงินบำนาญชราภาพเมื่อเกษียณอายุที่หกสิบปี ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานประกาศกำหนด

มาตรา ๑๔/๒ ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๘/๑ ทุพพลภาพก่อนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ให้มีสิทธิขอรับเงินที่ผู้ประกันตนจ่ายเข้ากองทุนพร้อมด้วยอัตราผลตอบแทนทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนได้ แต่ให้มีสิทธิขอรับได้เพียงครั้งเดียว

มาตรา ๑๔/๓ ในกรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายในหกสิบเดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเป็นจำนวนสิบเท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับก่อนถึงแก่ความตายให้แก่สามี ภริยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้รับเงินบำนาญชราภาพในจำนวนที่เท่ากัน

ในกรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพไม่มีผู้มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลซึ่งผู้รับเงินบำนาญชราภาพทำหนังสือระบุไว้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพตามวรรคหนึ่ง”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๐ ในระยะเริ่มแรก ให้ผู้ประกันตนที่เลือกสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๗ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราเดือนละเจ็ดสิบบาท ผู้ประกันตนที่เลือกสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๘/๑ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราเดือนละหนึ่งร้อยบาท ทั้งนี้ จนกว่าสำนักงานจะประกาศเป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๑๒ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ หากในวันที่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน ผู้ใดมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๘/๑ เว้นแต่ผู้ใดมีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๘/๑ เท่านั้น และไม่ให้นำมาตรา ๙ วรรคสอง มาใช้บังคับ

ให้ผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๘/๑ สามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนย้อนหลังได้ไม่เกินเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕”

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล

รองนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้สำนักงาน ประกันสังคมออกสมุดประจำตัวให้แก่ผู้ประกันตนตามแบบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนด เพื่อเป็นเอกสาร แสดงสิทธิของผู้ประกันตน กำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิรับเงินทดแทนการขาดรายได้ตั้งแต่วันที่พักรักษาตัว ในสถานพยาบาล กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกันตนที่ถึงแก่ความตายเพราะอุบัติเหตุมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน ในกรณีตายเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย และกำหนดให้ผู้ประกันตน ตามมาตรา ๘/๑ ซึ่งทุพพลภาพก่อนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ มีสิทธิขอรับเงินที่ผู้ประกันตน จ่ายเข้ากองทุนได้ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญ ชราภาพไปจนตลอดชีวิต ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงในการดำรงชีพของผู้ประกันตน จึงจำเป็นต้องตรา พระราชกฤษฎีกานี้

## ภาคผนวก

๓. งานวิชาการ เรื่อง สถานการณ์ความก้าวหน้าการขับเคลื่อน  
กองทุนการออมแห่งชาติ (ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๖)

สถานการณ์ความก้าวหน้าการขับเคลื่อนกองทุนการออมแห่งชาติ  
(ณ เดือนตุลาคม 2556)<sup>1</sup>

ประเด็นสำคัญที่นำเสนอในเอกสารฉบับนี้

- (1) ความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ
- (2) กว่าจะเป็นกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ : การขับเคลื่อนของกระทรวงการคลัง และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (2550-2554)
- (3) การขับเคลื่อนของเครือข่ายแรงงานนอกระบบภายหลังกฎหมายประกาศใช้เมื่อ 12 พฤษภาคม 2554
- (4) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็เกิดความเปลี่ยนแปลง 7 สาระสำคัญในกฎหมาย: สิงหาคม 2555
- (5) การประกาศใช้กองทุนการออมล่าช้า ภาพสะท้อนความไม่มั่นคงทางการเงินในยามชราภาพ
- (6) ข้อเสนอจากเวทีสมัชชาแรงงานนอกระบบ : 3-4 ตุลาคม 2555
- (7) 29 กรกฎาคม 2556 เครือข่ายบำนาญภาคประชาชนเดินหน้าฟ้องศาลปกครอง: เมื่อรัฐบาลยัง “นิ่งดูตาย” ไม่บังคับใช้ พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554
- (8) สิงหาคม-ตุลาคม 2556: ยุบเลิกพ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ประกาศใช้มาตรา 40 ประกันสังคมแรงงานนอกระบบ เมนู 3

(1) ความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ

จากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2554 พบว่าแรงงานไทยจำนวน 24.6 ล้านคน ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ หรือคิดเป็นร้อยละ 62.6 ของกำลังแรงงานทั้งหมด 39.3 ล้านคน เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับเงินชดเชยจากการว่างงาน การเกิดอุบัติเหตุ และการเกษียณอายุ เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม (ปัจจุบันเมื่อเดือนมิถุนายน 2556 มีแรงงานนอกระบบเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 40 ใน พรบ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 จำนวน 1,438,066 คน เท่านั้น ) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าประชากรไทยส่วนใหญ่ยังขาดความมั่นคงทางรายได้ เนื่องจากไม่มีเงินออมที่

<sup>1</sup> เอกสารฉบับนี้เรียบเรียงโดยนางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2555 เพื่อเป็นเอกสารประกอบการประชุมภาคีหลักเพื่อพัฒนากลไกการขับเคลื่อน พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ 2554 ที่จัดขึ้นในวันศุกร์ที่ 23 เดือนพฤศจิกายน 2555 ณ โรงแรมอลิซาเบธ ถนนประดิพัทธ์ สะพานควาย กรุงเทพฯ จัดโดยโครงการสร้างควมมีส่วนร่วมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อนำนโยบาย “พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ” สู่การปฏิบัติเพื่อการมีหลักประกันทางรายได้ในวัยสูงอายุ ทั้งนี้ผู้เรียบเรียงได้ปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์อีกครั้ง เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2556

เพียงพอสำหรับยามจำเป็น และไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจากแหล่งใด นอกจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของรัฐบาลเท่านั้น

รวมทั้งจากข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ได้ชี้ชัดว่าโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีแนวโน้มเข้าสู่ประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์การแพทย์และการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดการณ์ว่าในปี 2563 หรืออีก 10 ปีข้างหน้า จำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น โดยมีสัดส่วนสูงถึงประมาณ 15 % หรือประมาณ 10.5 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศราว 70 ล้านคน หรือสถานการณ์ในปี 2554 พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุที่อายุเกิน 60 ปี สูงถึง 11.36 % ของประชากรผู้สูงอายุทั้งประเทศรวม 7,639,000 คน (หญิง 4,162,000 คน และชาย 3,477,000 คน)

สำนักงานสถิติแห่งชาติให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ขณะนี้มีผู้สูงอายุไทยกว่าครึ่งหนึ่งจากจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น ประมาณ 4 ล้านคน ที่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ในช่วง 400-3,300 บาทต่อเดือน โดยจำนวนผู้สูงอายุที่พึ่งพิงรายได้จากบุตรหลานและการทำงานเป็นหลักมีสูงถึง 87% และพึ่งพิงรายได้จากเบี้ยยังชีพ เงินบำนาญ บำนาญ รายได้จากการออมและการลงทุนเป็นหลักมีเพียง 10% โดยผลสำรวจพบว่าผู้สูงอายุ 31% ไม่มีการเก็บออมและผู้สูงอายุสัดส่วนถึง 42% มีปัญหาหารายได้ไม่เพียงพอ นับเป็นภาระสังคมและปัญหาของภาครัฐที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 500 บาทต่อเดือน แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการครองชีพ ตัวอย่างเช่นเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศไทยในปี 2553 ที่เท่ากับ 1,678 บาทต่อคนต่อเดือน ดังนั้นเพื่อการรักษาระดับการครองชีพในยามชรา ผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีเงินออมหรือรายได้เสริมจากแหล่งอื่นๆมาสมทบ

ด้วยเหตุนี้เพื่อส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบและลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในระยะยาวเมื่อประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงทำให้รัฐบาลในสมัยพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายกรณ์ จาติกวณิช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนการออมตาม พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ขึ้นมา ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลบังคับใช้ไปแล้วตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เพื่อเป็นการส่งเสริมการออมสำหรับสมาชิกที่เป็นแรงงานนอกระบบกว่า 24.6 ล้านคน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบสวัสดิการรองรับในวัยเกษียณอายุ ทั้งนี้กระทรวงการคลังได้จัดงานเปิดตัวกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ไปเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2554

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ มีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช. จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกของกองทุนเพื่อการชราภาพใดๆ ที่มีการสมทบเงินจากรัฐหรือนายจ้าง เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนประกันสังคม (ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เป็นต้น

(2) ตามบทเฉพาะกาลในกฎหมาย กำหนดให้ภายใน 1 ปีแรกที่เปิดรับสมาชิก (8 พฤษภาคม 2555 – 6 พฤษภาคม 2556) เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปที่ไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญใดๆ สามารถออมต่อไปได้อีก 10 ปี โดยมีสิทธิขอรับบำนาญได้เมื่ออายุครบ 60 ปีเป็นต้นไป

(3) การจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก 2 ฝ่าย คือ

- สมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่จะกำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะกำหนดไว้ 1,100 บาทต่อเดือน (ทั้งนี้สมาชิกไม่จำเป็นต้องส่งเงินสะสมทุกเดือน และไม่จำเป็นต้องส่งเงินจำนวนเท่ากันทุกเดือนนอกจากนี้ หากในปีใดไม่สามารถส่งเงินสะสมได้ กอช. จะยังคงสิทธิความเป็นสมาชิกไว้ แต่รัฐก็จะไม่ส่งเงินสมทบให้)

- รัฐบาลจ่ายเงินสมทบให้แก่สมาชิกตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุน คือ 15-30 ปี รัฐจ่ายให้ 50% ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี อายุ 30-50 ปี รัฐจ่ายให้ 80% ของเงินสะสม แต่ต้องไม่เกิน 960 บาทต่อปี และอายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี รัฐจะสมทบจ่ายให้ 100% ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี การกำหนดเพดานการสมทบเงินสูงสุดไว้ในแต่ละปี เพื่อไม่ให้เป็นการภาระทางการคลังของประเทศมากเกินไป ทั้งนี้รัฐบาลยังได้ค้ำประกันผลตอบแทนขั้นต่ำว่า ต้องไม่น้อยกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารพาณิชย์ใหญ่อีก 5 แห่ง ด้วยเช่นเดียวกัน

(4) เมื่อสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเกษียณ (อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์) จะมีสิทธิได้รับเงินใน 4 กรณี คือ

(4.1) จะได้รับเงินบำนาญจากเงินสะสม เงินสมทบ และดอกผลจากเงินสะสม เงินสมทบ (ตามจำนวนเงินในบัญชีของผู้ออมแต่ละคน) ไปจนตลอดอายุขัย เป็นลักษณะของบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต

(4.2) หากสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ 60 ปี จะได้รับเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสม ส่วนเงินสมทบและดอกผลของเงินสมทบจะได้รับเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

(4.3) หากลาออกจากกองทุน จะได้รับเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสม

(4.4) หากเสียชีวิต จะได้รับเงินเท่ากับจำนวนเงินในบัญชีของแต่ละบุคคลที่ออมไว้

(5) หากสมาชิกได้งาน และไปเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม กองทุน กบข. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนการออมเพื่อการชราภาพอื่นๆ ก็ยังคงความเป็นสมาชิกและมีสิทธิส่งเงินสะสมกับ

กอช. ได้ต่อไป ไม่จำเป็นต้องลาออกจากกองทุน แต่รัฐจะไม่สมทบเงินให้ และเงินที่สะสมในช่วงเวลาดังกล่าว จะไม่ถูกนำมารวมคำนวณเป็นเงินบำนาญ ใดๆ ก็ดี

(6) ในระหว่างเป็นสมาชิก กอช. จะไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ก่อนได้

ทั้งนี้กฎหมายยังระบุว่ากองทุนการออมแห่งชาติจะต้องเปิดรับสมาชิกให้ได้ภายใน 1 ปี หลังจากกฎหมายมีผลบังคับแล้ว หรือตามกำหนดการก็เดิม คือ 8 พฤษภาคม 2555 แต่กระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่สามารถเปิดดำเนินการได้ เนื่องด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ (ดังจะได้กล่าวอย่างละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 4)

กล่าวโดยสรุป กองทุนการออมแห่งชาติก็คือเครื่องมือชนิดหนึ่งในการสร้างเงินบำนาญยามชราภาพโดยสมัครใจของประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบ ที่มีรายได้น้อย ไม่เคยออม หรือต้องการออมเงินเพื่อหลักประกันยามชราภาพ เพราะไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ยามฉุกเฉิน เหมือนการออมเงินทั่วไป นอกจากจะลาออกจากกรเป็นสมาชิกเท่านั้น แต่ข้อดีคือสามารถกลับเป็นสมาชิกได้อีกเมื่อต้องการ

มีลักษณะเป็นเงินบำนาญแบบผู้รับประโยชน์ต้องมีส่วนร่วมจ่าย ในที่นี้หมายถึง มีส่วนร่วมจ่ายเงินสะสมแต่ละเดือน โดยรัฐบาลสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกและดำรงความเป็นสมาชิกไปเรื่อยๆ ด้วยการให้เงินสมทบร่วม เงินสองก้อนนี้จะถูกสะสมไว้ในบัญชีรายตัวของแต่ละคนไม่นำมาปะปนกัน กองทุนนำเงินเหล่านี้ไปบริหารให้เกิดดอกออกผลขึ้นมา เมื่อถึงกำหนดอายุ 60 ปี กองทุนก็จะนำเงินที่มีอยู่ในบัญชีรายตัวทั้งหมดมาคำนวณตามกติกากำหนดไว้ เพื่อเฉลี่ยจ่ายเป็นเงินบำนาญรายเดือนเพื่อสร้างความมั่นคงยามชราภาพให้มืออย่างต่อเนื่อง

## (2) **กว่าจะเป็นกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ : การขับเคลื่อนของกระทรวงการคลัง และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (2550-2554)**

การริเริ่มจัดตั้งโครงการกองทุนการออมแห่งชาตินั้น ทางกระทรวงการคลังได้มีแนวทางดำเนินงานดังนี้

(1) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการสร้างเครื่องมือการออมเพื่อการชราภาพที่เหมาะสม โดยศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2549 ลงพื้นที่สำรวจความเป็นไปได้และความต้องการของแรงงาน จัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนและแรงงานตามกลุ่มอาชีพในหลายจังหวัด รวมทั้งจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นระหว่างตัวแทนภาครัฐ นักวิชาการ และตัวแทนกองทุนประกันสังคม เพื่อให้ได้ข้อสรุปของกองทุนการออมแห่งชาติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อนกับกองทุนที่มีอยู่แล้ว เป็นรูปแบบกองทุนมีความเหมาะสม ครบถ้วนสมบูรณ์และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกกองทุนอย่างแท้จริง

(2) สศค. ได้จัดทำข้อเสนอโครงการ กอช. และนำเสนอต่อคณะกรรมการผลักดันระบบการออม เพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และจากการประชุมจำนวน 4 ครั้ง คณะกรรมการมีมติเห็นชอบในหลักการและโครงสร้างกองทุนตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเสนอ

(3) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 สศค. ได้นำเสนอโครงการ กอช. ต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งที่ประชุมมีมติรับทราบ และเห็นด้วยในหลักการของโครงการตามที่เสนอ

(4) 20 ตุลาคม 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของกองทุนการออมแห่งชาติ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

....

(5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... เสร็จเรียบร้อย เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553

(6) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รับหลักการเห็นชอบในวาระ 1 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2553 และร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เข้าสู่การพิจารณารายมาตราโดยคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อพิจารณาร่างพรบ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว มีการพิจารณาลงมติเห็นชอบในวาระ 2-3 ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 และเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2554 ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบในวาระ 3 ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารอบสุดท้ายในวันที่ 7 เมษายน 2554 และสุดท้ายได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการในวันที่ 12 พฤษภาคม 2554

ในขณะเดียวกันสำนักสนับสนุนการสร้างสุขภาวะและลดปัจจัยเสี่ยงรอง (สำนัก 2) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ก็ได้สนับสนุนให้แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พัฒนาและผลักดันร่าง พรบ. บำนาญแห่งชาติ ขึ้นมา ในด้วยเช่นเดียวกันในปี 2552

โดยความแตกต่างของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ ร่างรัฐบาล ได้เสนอให้มีการออมขั้นต่ำสำหรับคนกลุ่มอายุต่างๆ และรัฐจึงร่วมสมทบเข้าบัญชีของผู้ออมแต่ละคนตามอัตราที่กำหนดไว้ เงินที่ออมจะถูกนำมารวมกันในกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เมื่อผู้ออมอายุครบ 60 ปี จึงจะได้รับบำนาญรายเดือนประมาณ 192-1,710 บาทต่อเดือนขึ้นกับระยะเวลาการออม การออมแบบนี้ไม่ให้สิทธิออมแก่ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม

สำหรับในร่างภาคประชาชนนั้นได้เสนอให้มีระบบบำนาญแห่งชาติ โดยมีบำนาญขั้นต่ำ 500 บาท (เปลี่ยนเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ 500 บาทเป็นบำนาญขั้นต่ำ) ถ้าต้องการบำนาญมากกว่า 500 บาทก็ต้องออมเพิ่ม โดยให้คนที่อายุ 20 ปีขึ้นไปทุกคนสามารถออมขั้นต่ำ 100 บาทและรัฐร่วมสมทบ 50 บาท เหมือนกันทุกคน ข้อเสนอให้ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมสามารถร่วมออมได้ และทุกคนมีสิทธิให้ญาติ

รับเงินฉาปนกิจสงเคราะห์อีก 12,000 บาทเมื่อผู้ออมเสียชีวิต ถ้าออมตั้งแต่อายุ 20 ปีจนถึง 60 ปีจะได้รับบำนาญเพิ่มจากบำนาญขั้นต่ำอีกประมาณ 1,000 บาทต่อเดือน

ทั้งนี้แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้ร่วมกับแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานจัดเวทีระดมความคิดเห็นจากผู้ใช้แรงงานภาคส่วนต่างๆ เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายภาคประชาชนให้สมบูรณ์รวมทั้งการริเริ่มจัดตั้งคณะทำงานจากผู้ใช้แรงงานกลุ่มต่างๆ ทั้งแรงงานในระบบ นอกกระบบ เกษตรพันธสัญญา หรือกลุ่มแท็กซี่ เพื่อผลักดันให้กฎหมายภาคประชาชนฉบับนี้มีผลตอบรับในสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตามเนื่องจากในช่วงเดือนเมษายน - มิถุนายน 2553 สถานการณ์ทางการเมืองยังมีความไม่แน่นอน การดำเนินงานของคณะทำงานจึงได้หยุดชะงักไป ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2553 มีการรายงานข่าวจากสื่อมวลชนว่า จะมีการนำร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในช่วงเปิดสมัยประชุมสภาในเดือนกันยายน 2553 ดังนั้นจึงมีการดำเนินการขับเคลื่อน/ผลักดันอย่างเป็นทางการตอบรับเชิงนโยบายต่อ โดยมีการจัดตั้ง "เครือข่ายบำนาญประชาชน" ขึ้นมา ที่เป็นการรวมตัวของแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพต่างๆ ในแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน เมื่อเดือนสิงหาคม 2553 เพื่อกลไกในการขับเคลื่อนผลักดัน ร่างพรบ. บำนาญแห่งชาติ พ.ศ.... รวมถึงยังทำหน้าที่ในการติดตามกลไกการบังคับใช้กฎหมายภายหลังการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

กระบวนการทำงานที่สำคัญ คือ การผลักดันกฎหมายบำนาญฉบับประชาชนผ่านระบบพรรคการเมืองโดยการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 20 ชื่อ ในพรรคฝ่ายค้าน คือ พรรคเพื่อไทย โดย สส.สถาพร มณีรัตน์ และคณะ เพื่อเสนอร่าง พรบ.เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรคู่ขนานกับร่างพรบ.ของรัฐบาล จนในที่สุดร่างพรบ.บำนาญแห่งชาติ ที่เสนอผ่าน สส. 20 รายชื่อ ได้รับหลักการเห็นชอบในวาระ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับร่างฉบับคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่ตามเส้นทางกระบวนการนิติบัญญัติ

### (3) การขับเคลื่อนของเครือข่ายแรงงานนอกระบบภายหลังกฎหมายประกาศใช้เมื่อ 12 พฤษภาคม 2554

นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา ที่มีการประกาศใช้ พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ทางเครือข่ายศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ 4 ภูมิภาค กรุงเทพและปริมณฑล ที่รวมตัวกันเป็น "เครือข่ายบำนาญประชาชน" จึงได้มีการทำงานและประสานความร่วมมือกับโครงการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายสาธารณะระดับชาติ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรกลุ่มเฉพาะ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อปรึกษาหารือและการเข้าพบผู้กำหนดนโยบาย คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เพื่อร่วมกันพัฒนาให้เกิดกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ให้ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้การมีส่วนร่วมจากภาคแรงงานนอกระบบ

เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่ ทำให้กระทรวงการคลังต้องมีการจัดทำแนวทางรองรับในการบังคับใช้ เช่น ประกาศ กฎกระทรวง ระเบียบต่างๆ ดังนั้นมีความจำเป็นที่เครือข่ายต้องมีเวทีเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณากลไกและมาตรการต่างๆ ร่วมด้วย อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การทำงานร่วมกับผู้กำหนดนโยบายจึงไม่ได้รับการตอบรับ

ทั้งนี้กิจกรรมที่ดำเนินการ ได้แก่

(1) เวทีสำหรับแกนนำแรงงานนอกระบบในการเรียนรู้สาระสำคัญของ พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ

(2) การยื่นหนังสือถึงกระทรวงการคลังเรื่อง

- ตัวแทนผู้ที่เหมาะสมต่อการเป็นคณะกรรมการ กอช.

- แนวทางการบริหารจัดการกองทุนอย่างมีธรรมาภิบาล

- การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการกองทุนการออมแห่งชาติ

- การเชื่อมโยงระหว่างกองทุนสวัสดิการชุมชนกับกองทุนการออมแห่งชาติ ควรจะต้องมีการสื่อสาร

ให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญ

- การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการกองทุนการออมแห่งชาติ

- ให้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นฐานในการรับฝากเงินออม การจัดเก็บบำนาญ และเชื่อมโยงท้องถิ่นและการออม ทั้งนี้ควรมีผู้แทนกองทุนสวัสดิการชุมชนต้องอยู่ในกรรมการเตรียมการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ

ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้มีการจัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการออมเพื่อการชราภาพแก่ประชาชนใน 14 จังหวัด และมีการยกร่างอนุบัญญัติที่ออกตามพรบ. ทั้งหมด 32 ฉบับ ได้แก่

- ร่างกฎกระทรวง 7 ฉบับ ทั้งนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

- ร่างประกาศกระทรวงการคลัง 4 ฉบับ

- ร่างประกาศคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ 6 ฉบับ

- ร่างข้อบังคับคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ 3 ฉบับ มีผลบังคับใช้แล้วจำนวน 3 ฉบับ

- ร่างระเบียบกองทุนการออมแห่งชาติ 9 ฉบับ มีผลบังคับใช้แล้วจำนวน 5 ฉบับ

- ร่างประกาศกองทุนการออมแห่งชาติ 3 ฉบับ

- คำสั่งกองทุนการออมแห่งชาติ 1 ฉบับ

ปัจจุบันสำนักงาน กอช. ได้จัดตั้งขึ้นแล้วโดยใช้อาคารธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (ธสน.) บนถนนพหลโยธิน ชั้น 22 มีพนักงานประมาณ 10 คน ใช้ทุนประเดิมในการจัดตั้ง 200 ล้านบาท

**(4) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็เกิดความเปลี่ยนแปลง 7 สาระสำคัญในกฎหมาย: สิงหาคม 2555**

ในยุคสมัยที่กระทรวงการคลังมีนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พบว่า เมื่อเดือนสิงหาคม 2555 ได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาเห็นชอบ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยคาดว่าจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้เสร็จภายในปี 2556 เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ต้องผ่านการกลั่นกรองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาอีกถึง 3 วาระ ทั้งในระดับสภาผู้แทนราษฎรและระดับวุฒิสภา ทำให้ต้องใช้เวลาอีกนานนับปี จึงจะสามารถเริ่มเปิดรับสมาชิกแรงงานนอกระบบเข้ามาเป็นสมาชิกได้หลังจากนั้น ดังนั้นจึงทำให้ขณะนี้กองทุนการออมแห่งชาติจึงยังไม่สามารถเปิดรับสมาชิกได้ตามที่กำหนดไว้ คือ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2555 เป็นต้นมา

ทั้งนี้ได้มอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมาย กอช. ซึ่งขณะนี้ได้ศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้วเมื่อกลางเดือนตุลาคม 2555 ให้ส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเห็นชอบต่อไป ทั้งนี้มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม 7 เรื่อง คือ

- (1.1) ให้สมาชิกเลือกที่จะรับเงินหลังเกษียณอายุ 60 ปี เป็นเงินบำเหน็จหรือบำนาญก็ได้ จากเดิมที่เป็นเงินบำนาญอย่างเดียว (มาตรา 34)
- (1.2) การแก้ไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบของภาครัฐที่เดิมจ่ายเป็นขั้นบันไดตามอายุของสมาชิก เริ่มตั้งแต่ 50 บาท, 80 บาท และ 100 บาท ให้ปรับปรุงจ่ายเป็นอัตราเดียว 100 บาท แต่ทั้งปีต้องไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี (มาตรา 32)
- (1.3) การแก้ไขให้คนที่อายุเกิน 60 ปี สามารถเป็นสมาชิกได้ แต่ต้องเป็นสมาชิกไม่ต่ำกว่า 5 ปี หากออกก่อนจะได้คืนเฉพาะเงินที่ตัวเองจ่ายสมทบเท่านั้น ไม่ได้ส่วนของที่ภาครัฐจ่ายสมทบ (มาตรา 69)
- (1.4) กรณีทุพพลภาพ แก้ไขเป็นให้สมาชิกสามารถรับเงินที่เกี่ยวข้องคืนได้ทั้งหมด โดยครอบคลุมเงินในส่วนที่ภาครัฐสมทบด้วย ซึ่งกฎหมายเดิมระบุว่าหากสมาชิกต้องการจะรับเงินคืน จะได้เฉพาะเงินที่สะสมกับดอกผลเท่านั้น (มาตรา 37)
- (1.5) ข้อสังเกตเรื่องการบริหารการลงทุน ที่ระบุว่าให้สามารถนำเงินของสมาชิกไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงได้นั้น อาจทำให้แรงงานเกิดความกังวลและไม่สมัครเป็นสมาชิก จึงมีการห้ามลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง เช่น การลงทุนในหุ้น ทั้งนี้ให้ลงทุนได้เฉพาะเงินฝากธนาคาร พันธบัตรรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ เท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขาดทุน (มาตรา 42)

- (1.6) มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งเลขานุการกองทุนการออมแห่งชาติ โดยไม่ต้องสรรหาคนนอกมาเป็นเลขานุการ แต่เปลี่ยนแปลงให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ กอช.โดยตำแหน่ง (มาตรา 25)
- (1.7) มีการระบุเพิ่มเติมถึงวิธีการสรรหาสมาชิก โดยมอบหมายให้ธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) เป็นผู้หาสมาชิกให้ โดยจะให้สมาชิกเปิดบัญชีกับธนาคารดังกล่าวนั้นโดยตรง

มีประเด็นสำคัญที่ทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้นำเสนอไว้ในข้อสังเกตรายงานฉบับแก้ไขนี้ ด้วยว่า “ให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ทั้ง 2 กองทุน คือ กองทุนประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเดิมกฎหมาย กอช.ปัจจุบัน ในมาตรา 30 ได้ระบุว่า ผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกตามมาตรา 40 ของกฎหมายประกันสังคมที่มีสิทธิประโยชน์ชราภาพอยู่แล้วจะไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิก กอช. ได้ ทั้งนี้มีการระบุเพิ่มเติมว่า ทางกระทรวงแรงงานก็เห็นชอบในหลักการดังกล่าวนี้ด้วย”

นอกจากนั้นแล้วยังพบว่าในบทเฉพาะกาลมาตรา 66 ได้ระบุว่า ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา 46 (3) เป็นจำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน แต่กลับพบว่าในช่วงที่ผ่านมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นพรรคเพื่อไทย กองทุนการออมถูกตัดงบประมาณในปีงบประมาณ 2555 เหลือเพียง 225 ล้านบาท (งบบุคลากร 2.50 ล้านบาท, งบดำเนินการ 53.54 ล้านบาท, งบลงทุน 101.49 ล้านบาท, งบรายจ่ายอื่น 22.40 ล้านบาท, เงินสมทบ 45.07 ล้านบาท) ยังขาดอยู่อีก 775 ล้านบาท ยังไม่รวมเงินสมทบส่วนที่รัฐบาลจะต้องจ่ายให้กับสมาชิกอีก และปีงบประมาณ 2556 รัฐบาลพรรคเพื่อไทยก็ได้อนุมัติให้เพียง 500 ล้านบาทเท่านั้น (งบบุคลากร 2.50 ล้านบาท งบดำเนินการ 53.54 ล้านบาท, งบลงทุน 101.49 ล้านบาท, งบรายจ่ายอื่น 22.40 ล้านบาท, เงินสมทบ 45.07 ล้านบาท)

#### (5) การประกาศใช้กองทุนการออมล่าช้า ภาพสะท้อนความไม่มั่นคงทางการเงินในยามชราภาพ

การที่รัฐบาลประวิงเวลาไม่เร่งผลักดันให้มีการสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพด้วยกองทุนการออมแห่งชาติให้เร็วที่สุด ก็จะทำให้การเริ่มสะสมเงินโดยแรงงานนอกระบบและการสมทบร่วมโดยรัฐบาลก็จะล่าช้าออกไป ปัญหาที่ตามมาคือ เงินที่จะสะสมในบัญชีรายตัวก่อนถึงอายุ 60 ปีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็จะน้อยลงตามไปด้วย ท้ายที่สุดเงินบำนาญรายเดือนที่จะมีใช้ยามชราภาพก็จะเหลือเพียงน้อยนิด รัฐบาลอาจจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สร้างความมั่นคงทางการเงินยามชราภาพให้กับประชาชนได้

อาจมีบางคนถกเถียงว่า ทุกวันนี้รัฐบาลก็ยังมียโยบายเบี้ยยังชีพผู้มีไข้หรือ เพราะรัฐบาลก็ได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับประชาชนกลุ่มที่ยังขาดหลักประกันในรูปแบบของเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอยู่แล้ว ดังนั้นรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติต่อก็ได้

ในประเด็นนี้หากเราเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานในระบบหรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม จะทำให้เราเห็นปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ การเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ชราภาพ หรือเงินบำนาญรายเดือนหลังเกษียณ ในทุกเดือนลูกจ้างเหล่านี้ต้องถูกหักเงินในรูปแบบของเบี้ยประกันส่งเข้ากองทุนประกันสังคมอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 180 เดือน เบี้ยประกันนี้ถูกหักจากค่าจ้างหรือเงินเดือนทุกเดือนๆโดยนายจ้างเป็นผู้หักเงินและนำส่งกองทุนประกันสังคมแทนผู้ประกันตน

ดังนั้นหากย้อนกลับไปดูกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติ จะพบว่าหากรัฐบาลไม่ผลักดันให้คนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมจ่ายเพื่อสร้างหลักประกันยามชราภาพ แต่กลับใช้งบประมาณแผ่นดินจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพเพียงประการเดียว จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมรับเงินบำนาญชราภาพโดยตนเองมีส่วนร่วมจ่ายเบี้ยประกัน แต่ทว่ากลุ่มเป้าหมายของเบี้ยยังชีพกลับได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบใดๆ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระบบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างที่ในทางวิชาการเรียกกันว่า "ความไม่เป็นธรรมในแนวนอน"

แน่นอนผู้สูงอายุในปัจจุบันที่ไม่มีโอกาสได้เตรียมตัวออมมาล่วงหน้า ย่อมมีความชอบธรรมที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพอย่างไม่มีข้อกังขาใดๆ แต่ทำไมรัฐบาลถึงไม่เร่งรีบผลักดันให้ผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งก็คือคนหนุ่มสาว คนวัยทำงานในปัจจุบันที่มีโอกาสเตรียมตัวออมได้ตั้งแต่วันนี้ เพราะการแจกแต่เบี้ยยังชีพที่จะเมื่อไปถึงผู้สูงอายุในอนาคตนั้น รังแต่จะทำให้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในแนวนอนรุนแรงมากขึ้น การผลักดันให้กองทุนการออมแห่งชาติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการจะเป็นการช่วยสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพให้กับประชาชนภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบแล้ว ยังจะลดปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ในแง่ของการได้รับประโยชน์จากรัฐและการแบกรับภาระทางภาษีอากร ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของสังคมไทยอีกด้วย

#### (6) ข้อเสนอจากเวทีสมัชชาแรงงานนอกระบบ : 3-4 ตุลาคม 2555

เมื่อเดือนตุลาคม 2555 ทางแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน ได้ร่วมกับองค์กรเครือข่ายพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานจัดงานสมัชชาแรงงานนอกระบบ "หลักประกันชีวิต สิทธิแรงงานนอกระบบ: สุขภาพสวัสดิการ และงานที่มั่นคง" เมื่อวันที่ 4-5 ตุลาคม 2555 ทั้งนี้ได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาลเรื่อง "แรงงานนอกระบบทุกคนต้องมีบำนาญชราภาพและหลักประกันทางสังคมในระหว่างการมีงานทำ" ซึ่งมีข้อเสนอสำคัญใน 2 เรื่อง คือ

(1) ให้กระทรวงการคลังยกเลิกเงื่อนไขในการเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้โอกาสกับผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มสามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้

(2) ให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง กำหนดแนวทางการจัดระบบการจ่ายเงินสมทบและจัดให้มีหน่วยบริการย่อยในระดับพื้นที่ โดยพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายและเวลาของผู้ประกันตน เพื่อทำหน้าที่ให้บริการ การจ่ายเงินสมทบ การรับประโยชน์ทดแทน

อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าหลังจากการจัดสมาชิกแรงงานนอกระบบ ก็คือ เมื่อ 27 มิถุนายน 2556 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่...) พ.ศ. ....แทน (โดยไม่ได้พิจารณาการบังคับใช้ พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 แต่อย่างใด)

#### โดยมีสาระสำคัญคือ

- 1 พฤษภาคม 2554 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนแรงงานนอกระบบที่สมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตน สามารถเลือกส่งเงินสมทบเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ 2 ทางเลือก แต่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบได้รับสิทธิเงินบำนาญชราภาพตามทางเลือกที่ 2 เพียงเท่านั้น

- ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระหว่างผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาฯ ให้สิทธิเงินบำนาญชราภาพ แก่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ และเป็นไปตามข้อเสนอของประชาชนแรงงานนอกระบบ โดยการปรับปรุงสิทธิประโยชน์เดิม และเพิ่มทางเลือกที่ 3 ในระบบประกันสังคมมาตรา 40 ซึ่งมีหลักการจัดเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่าย ได้แก่ผู้ประกันตนและรัฐบาลในอัตราเดือนละ 200 บาท (ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท/เดือน และรัฐบาลสมทบ 100 บาท/เดือน) เพื่อให้ได้รับสิทธิเงินบำนาญชราภาพ ซึ่งจะส่งผลให้มีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบที่จะได้รับ ก็พบว่าพี่น้องแรงงานนอกระบบจะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่า พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ไม่ว่าจะเป็น

#### (1) “สิทธิการออมตามอายุ”

- ทางเลือกที่ 3 ในมาตรา 40 พ.ร.บ.ประกันสังคม เปิดกว้างให้เข้าเป็นสมาชิกปีไหนก็ได้ สามารถออมเงินได้ตลอดไปจนกว่าจะเสียชีวิต ไม่กำหนดอายุการออมของผู้ประกันตนที่สิ้นสุดตอนอายุ 60 ปีเท่านั้น แต่ยังสามารถออมต่อไปได้ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้ประกันตน

- กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) อนุญาตให้สมาชิกออมได้ถึงอายุ 60 ปีเท่านั้น แต่มีบทเฉพาะกาลยกเว้นปีแรก ให้สมาชิกที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี ออมเงินต่อไปได้อีก 10 ปี พอปีที่ 2 จะไม่ได้สิทธินี้ สมาชิกที่มีอายุ 50 กว่าปีขึ้นไป ก็ออมได้แค่อายุ 60 เกินไม่ได้ แปลว่าสมาชิก กอช. พออายุ 60 ปีก็ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพทันที

(2) “เงินสมทบจากรัฐ”

- ทางเลือกที่ 3 ไม่กำหนดอายุในการสมทบเงินของรัฐ ผู้ประกันตนตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป ก็ได้รับเงินจากรัฐเดือนละ 100 บาทเท่ากัน แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

- กอช. กำหนดให้รัฐจ่ายสมทบ ดังนี้ อายุ 15-30 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบ 30% แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท อายุ 31-50 ปี รัฐจ่ายสมทบ 80% แต่ไม่เกินปีละ 960 บาท อายุ 50 ปีขึ้นไป รัฐจ่ายสมทบ 100% แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

(3) “ประโยชน์ทดแทน”

- ทางเลือกที่ 3 ผู้ประกันตนสามารถที่จะเลือกรับเป็น “บำเหน็จ” หรือ “บำนาญ” ก็ได้เมื่อครบ 60 ปี และแจ้งยุติเป็นผู้ประกันตน

- สมาชิก กอช. จะได้เงิน “บำนาญ” เท่านั้น เมื่อครบ 60 ปี หากออกน้อยจนทำให้บำนาญที่ได้รับมีจำนวนน้อยกว่าเงินดำรงชีพ (ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง) สมาชิกจะได้รับเงินดำรงชีพเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมดไป

(7) 29 กรกฎาคม 2556 เครือข่ายบำนาญภาคประชาชนเดินหน้าฟ้องศาลปกครอง: เมื่อรัฐบาลยัง “นิ่งดูตาย” ไม่บังคับใช้ พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554

ภายหลังจากที่เครือข่ายแรงงานบำนาญประชาชนได้ขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่เดือนมกราคม 2556-กรกฎาคม 2556 ไม่ว่าจะเป็นการเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงการยื่นจดหมายถึงนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตรถึง 3 ฉบับ เพื่อหารือถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติในเร็ววัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังก็ยังนิ่งดูตาย

ดังนั้นในวันที่ 29 กรกฎาคม 2556 เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน (คบช.) จึงได้เข้าชื่อเพื่อยื่นฟ้องศาลปกครอง กรณีรัฐบาลไม่เปิดรับสมาชิกตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 (กอช.) โดยมีนายวสันต์ พานิช ทำหน้าที่ทนายความในคดีนี้

โดยเครือข่ายบำนาญประชาชนให้เหตุผลสำคัญในการยื่นฟ้องครั้งนี้ ดังนี้

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งของประเทศไทย ที่มุ่งเน้นเรื่องส่งเสริมการออมของภาคประชาชนที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ได้รับประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญ ถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านหลักประกันสุขภาพในชีวิตของผู้สูงอายุที่ยากจน

ทั้งนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้บังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 และตามกระบวนการกระทรวงการคลังจะต้องเริ่มเปิดรับสมัครสมาชิกตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2555 เป็นต้นมา

พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (4) ที่บัญญัติไว้ว่า จัดให้มีการยอมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง และตามบทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ.กองทุนการออม กำหนดให้ภายใน 1 ปีแรกที่เปิดรับสมาชิก คือ ตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 จะเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป ที่ไม่อยู่ในระบบบำนาญใด ๆ สามารถออมต่อได้อีก 10 ปี เพื่อให้มีสิทธิขอรับบำนาญได้ตอนอายุครบ 60 ปี

นางอรุณี ศรีโต ประธานเครือข่ายบำนาญภาคประชาชน (คบช.) กล่าวว่า “วันนี้ตนเองและคณะมาขอใช้สิทธิในฐานะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการงดเว้นการกระทำของกระทรวงการคลัง ที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายกองทุนการออมในเร็ววัน เพราะเห็นได้ชัดจากในช่วงการประชุมพิจารณางบประมาณประจำปี 2557 ที่รัฐสภา นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แสดงเจตนาชัดเจนว่าไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย และใช้อำนาจรัฐมนตรีขัดต่อ พ.ร.บ.กองทุนการออม พ.ศ. 2554 ด้วยการตัดเรื่องการจัดสรรงบประมาณปี 2557 ให้กองทุนการออมแห่งชาติ

โดยให้เหตุผลว่า การที่รัฐบาลไม่ได้จัดงบประมาณอุดหนุนเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ เพราะเห็นว่าปัจจุบันมีกฎหมายตาม พ.ร.บ.กองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตรา 40 ที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่อยู่ในระบบของภาครัฐและเอกชน สามารถส่งเงินสมทบร่วมกับภาครัฐได้อยู่แล้ว นี่คือภาพสะท้อนสำคัญของรัฐมนตรีที่ปฏิเสธและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

แม้ที่ผ่านมารัฐบาลจะมีนโยบายสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ให้ครบ 2.6 ล้านคนภายในสิ้นปี 2556 แต่ที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ มีผู้ประกันตนเพียง 1.2 ล้านคนเท่านั้น ซึ่งพบว่าในจำนวนนี้มีผู้ประกันตนจ่ายเงินไม่สม่ำเสมอถึงกว่า 50% นี้คือภาพของความล้มเหลวในการทำให้แรงงานนอกระบบเข้าเป็นสมาชิกตามมาตรา 40

**สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความเสียหายสำคัญที่เกิดขึ้น รวม 4 ข้อดังนี้**

(1) การไม่เปิดรับสมาชิกตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิได้รับบำนาญตลอดชีพในอนาคตของประชาชนจำนวนมาก เพราะเป็นการไม่ปฏิบัติตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) ที่บัญญัติให้รัฐจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 กรณีจึงใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(2) การเลื่อนเวลาการเปิดรับสมัครสมาชิก จึงก่อให้เกิดผลเสียหายโดยตรงกับแรงงานนอกระบบที่มีความตั้งใจจะสร้างหลักประกันยามชราภาพ และหากยังมีการเลื่อนเวลาออกไปก็ยิ่งทำให้ระยะเวลาของจ่ายเงินสะสมและการได้เงินสมทบจากรัฐบาลต้องลดลงตามระยะเวลาที่เลื่อนออกไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีอายุใกล้ 60 ปี ก็จะมีโอกาสในการได้รับหลักประกันและการมีรายได้ในยามชรา โดยเฉพาะในกลุ่มผู้

ประกอบอาชีพอิสระและผู้ที่อายุ 50 ปีขึ้นไป ที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ 12 ล้านคน ต้องเสียโอกาสในการสะสมเงินเข้ากองทุนนี้โดยปริยาย

(3) จากข้อมูลทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทย มีผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) รวมทั้งสิ้น 7.79 ล้านคน หรือประมาณ 12.38% ของจำนวนประชากรในประเทศ และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเป็น 17.5% ในปี พ.ศ. 2563 และ 25.1% ในปี พ.ศ. 2573 ดังนั้นกล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาอัตราภาวะเจริญพันธุ์ลดลง ผู้สูงอายุไทยมากกว่าครึ่งเคยหรือกำลังพึ่งพาการเกื้อหนุนทางการเงินจากลูกหลาน แต่ในอนาคตจะเป็นไปได้ยาก ประกอบกับผู้สูงอายุไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ดังนั้นในหลักการแล้ว สังคมไทยจะต้องพึ่งพาระบบบำนาญ แต่การที่ยังไม่เปิดให้มีการรับสมัครสมาชิกยังทำให้รัฐบาลเองต้องเสียดงบประมาณแผ่นดินเข้าไปเกื้อหนุน ผู้สูงอายุเหล่านั้นในรูปแบบอื่นๆ

เนื่องจากผลการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุร้อยละ 31 ไม่มีการเก็บออม และผู้สูงอายุร้อยละ 42 มีปัญหารายได้ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต ซึ่งสังคมต้องดูแลและรัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต ปัจจุบันแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 500 บาทต่อเดือน แต่ไม่เพียงพอสำหรับค่าครองชีพ ดังนั้นเพื่อการรักษาระดับค่าครองชีพในยามชรา ผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีเงินออมหรือรายได้เสริมจากแหล่งอื่นๆมาสมทบ

(4) แม้ว่ารัฐบาลจะอ้างเรื่องการที่เพิ่มมาตรา 40 ในทางเลือกที่ 3 ของกฎหมายประกันสังคมแล้ว ซึ่งแน่นอนตามหลักการสามารถทำได้ แต่ในหลักธรรมาภิบาล การนำเงินของกลุ่มคนที่ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่ได้เป็นสมาชิกประกันสังคม ซึ่งรวมแล้วใหญ่กว่าแรงงานนอกระบบไปให้ข้าราชการ นายจ้าง ลูกจ้างดูแลถือเป็นการผิดหลักธรรมาภิบาลที่ดี และผิดหลักการบริหารจัดการที่ดี

ทั้งนี้การฟ้องคดีของเครือข่ายบำนาญประชาชนในครั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

#### (8) สิงหาคม-ตุลาคม 2556: ยุบเลิกพ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ประกาศใช้มาตรา 40 ประกันสังคมแรงงานนอกระบบ เมนู 3

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2556 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีหนังสือด่วนที่ กค1007/ว2817 เรื่องขอเชิญร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า

“เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2556 อนุมัติหลักการของร่างพระราชกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของผลประโยชน์ ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยกระทรวงแรงงาน

ซึ่งมีสาระสำคัญในการเพิ่มรูปแบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ภายใต้มาตรา 40 ของกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม โดยนำหลักเกณฑ์ของกอกช.มาปรับใช้ โดยเฉพาะการกำหนดประโยชน์ทดแทนในรูปบำนาญชราภาพสำหรับผู้ที่ยื่นเงินออมตามระยะเวลาที่กำหนด (หากส่งเงินอมน้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนดจะได้รับเป็นบำเหน็จชราภาพ) และการให้เงินสมทบจากรัฐ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายของกอกช. จะสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนและเลือกรูปแบบความคุ้มครองในลักษณะเดียวกันได้

ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงเห็นควรเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและเป็นการลดภาระงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของกองทุน”

ทั้งนี้กระทรวงการคลังอยู่ในระหว่างขอรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2556

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2556 ที่ผ่านมา ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. 2556

กล่าวโดยง่ายคือ เป็นความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม โดยมี 3 รูปแบบทางเลือก ที่ให้ผู้มีสิทธิสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนต้องมีอายุ 15-60 ปี มีสิทธิเลือกทางเลือกเดียว หรือ 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1+3 หรือ ทางเลือกที่ 2 + 3 ได้ ดังนี้

ทางเลือก	เงินสมทบ/คน/เดือน	สิทธิประโยชน์	รายละเอียด
1 เดิม	100 บาท (สมทบจากผู้ประกันตน 70 บาท และจากรัฐบาล 30 บาท)	กรณีเจ็บป่วย	เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเป็นผู้ป่วยในโรงพยาบาล ตั้งแต่ 1 วันขึ้นไป วันละ 200 บาท ปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน (บริการทางการแพทย์ใช้สิทธิสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ)
		กรณีทุพพลภาพ	เงินทดแทนการขาดรายได้ระหว่างเดือนละ 500 บาท ถึง 1,000 บาท เป็นระยะเวลา 15 ปี (ขึ้นอยู่กับระยะเวลาส่งเงินสมทบ)
		กรณีตาย	-เงินค่าทำศพ 20,000 บาท (กรณีถึงแก่ความตายจ่ายเงินสมทบเพียง 1 เดือน)

ทางเลือก	เงินสมทบ/คน/เดือน	สิทธิประโยชน์	รายละเอียด
2 (เดิม)	150 บาท (สมทบจาก ผู้ประกันตน 100 บาท และจากรัฐบาล 50 บาท)	เช่นเดียวทางเลือกที่ 1 และเพิ่มเงิน บำนาญกรณีชรา ภาพ	จ่ายเงินบำนาญชราภาพ ประกอบด้วยเงินสมทบที่ ผู้ประกันตนจ่าย และผลประโยชน์ตอบแทนรายปีคืน ให้แก่ผู้ประกันตน เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์และลาออก จากการเป็นผู้ประกันตน
3 (เพิ่ม) ตามมติ กรม. 25 มี.ย.56	200 บาท (สมทบจาก ผู้ประกันตน 100 บาท และจากรัฐบาล 100 บาท)	ให้ความคุ้มครอง เฉพาะกรณีชราภาพ เท่านั้น	- บทเฉพาะกาล, กำหนดให้ในปีแรก ผู้ที่อายุเกิน 60 ปี ขึ้น ไปมีสิทธิสมัครและจ่ายเงินสมทбы่อนหลังได้ถึง พ.ศ.54 - ประโยชน์ทดแทน 1 กรณี คือ กรณีชราภาพ โดย ผู้ประกันตนจะได้รับบำนาญหรือบำนาญตามเงื่อนไข การเกิดสิทธิ (รับบำนาญกรณีการออมไม่น้อยกว่า 420 เดือนและรับบำนาญกรณีออมน้อยกว่า 420 เดือน) เมื่อ อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และแจ้งสิ้นสุดการเป็น ผู้ประกันตน

ทั้งนี้สิ่งที่กองทุนการออมแห่งชาติแตกต่างกับมาตรา 40 ประกันสังคม คือ กฎหมายกองทุนการ  
ออมแห่งชาติกำหนดให้จ่ายเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาท, อัตราเงินสะสมอาจเปลี่ยนแปลงโดยคำนึงสภาวะ  
เศรษฐกิจ และจะพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปีได้

ขณะที่อัตราเงินสมทบตามมาตรา 40 ประกันสังคม ขึ้นกับนโยบายรัฐบาล และอาจมีอัตราแน่นอน  
ตลอดไป, รัฐบาลจะค้ำประกันผลตอบแทนการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนไม่น้อยกว่าอัตรา  
ดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่งและค้ำประกันอัตรา  
บำนาญขั้นต่ำที่จะได้รับด้วย รวมทั้งผู้จัดการกองทุนการออมแห่งชาติไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่มาจาก  
คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติคัดเลือกสรรหาบุคคลที่เป็นนักบริหารสุจริตมืออาชีพมาทำงาน  
ประจำ

นอกจากนั้นแล้วยังพบอีกว่า

(1) การขยายความคุ้มครองประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือก 3 ตามกฎหมายประกันสังคม เป็น  
สิทธิของกระทรวงแรงงานที่จะดำเนินการอยู่แล้ว แม้ว่าไม่มีพ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ

(2) กฎหมายประกันสังคมมาตรา 40 และกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติมีเจตนารมณ์  
กฎหมายแตกต่างกัน เพราะกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมเป็นเรื่องการจัดสวัสดิการเสริมการสังคมเพื่อ  
คนทำงานเป็นสำคัญ ต่อยอดเชื่อมเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง  
แรงงานที่มีมาก่อนแล้ว

ขณะที่กฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติมีเจตนารมณ์สร้างหลักประกันชราภาพโดยตรง สอดคล้องกับการสร้างวินัยการออมแบบมีส่วนร่วมจ่ายเงินสะสมของประชาชน และแนวนโยบายด้าน เศรษฐกิจของรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (4) ที่ระบุให้รัฐจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

กฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติจึงออกแบบให้กระทรวงการคลังบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ ภายใต้รูปแบบองค์กรที่เป็นหน่วยงานนิติบุคคลของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีอนุกรรมการ บริหารการลงทุนโดยตรง โดยมีแรงงานที่เป็นผู้แทนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ และผู้รับบำนาญร่วม เป็นกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติด้วย

ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานราชการรวมศูนย์และเลขาธิการสำนักงาน ประกันสังคมมีที่มาจากข้าราชการระดับสูงที่ต้องทำงานรับใช้รัฐมนตรี หรือฝ่ายการเมืองแน่นอน รวมทั้ง คณะกรรมการประกันสังคม ก็ไม่มีตัวแทนแรงงานนอกระบบ ขณะที่นายจ้าง ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม บริหารตรวจสอบการบริหารประกันสังคมได้แท้จริง

(3) กลุ่มเป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จะมีฐานสมาชิกกว้างขวางกว่าผู้สมัครเป็น สมาชิกตามมาตรา 40 กฎหมายประกันสังคม

กล่าวคือ กฎหมายประกันสังคมมีข้อจำกัดยกเว้นลูกจ้างจำนวนมาก แตกต่างจากกฎหมายกองทุน การออมแห่งชาติ ที่ระบุผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ได้ คือ ไม่เป็นผู้ประกันตนตาม กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ หมายความว่าบุคคลที่ เป็นลูกจ้างที่กฎหมายประกันสังคมยกเว้นการคุ้มครองไว้ เช่น ลูกจ้างทำงานบ้าน, ลูกจ้างในกิจการ เพาะปลูก ป่าไม้ ประมงและเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ถูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นร่วมอยู่ด้วย, นักเรียน นักศึกษาที่ทำงานเป็นลูกจ้างในโรงเรียน มหาวิทยาลัย สถานพยาบาล เป็นต้น หรือลูกจ้างในองค์การ มหาชนและหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่อาจเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมาย ประกันสังคม เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานยกเว้นไว้ ย่อมจะสมัครสมาชิก กองทุนการออม แห่งชาติได้

สถานการณ์เหล่านี้คือข้อมูลสำคัญที่จะช่วยทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจที่มาที่ไปของการ ขับเคลื่อนของกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อนำนโยบาย “พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ” สู่การ ปฏิบัติเพื่อการมีหลักประกันทางรายได้ในวัยสูงอายุต่อไปในวันข้างหน้า

## ภาคผนวก

๔. งานวิชาการ เรื่อง ๙ คำถาม กับก้าวที่กล้าเดินหน้าปฏิรูป  
ระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ

## 9 คำถาม กับก้าวที่กล้าเดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ ทางเลือก ทางรอด ผู้สูงอายุประเทศไทยวัยเกษียณ<sup>1</sup>

หลายคนคงจะเคยดูรายการทีวีที่นำเรื่องของคนแก่ที่ถูกทอดทิ้งมานำเสนอ ต้องใช้ชีวิตอยู่ตามลำพัง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก ซึ่งตอนท้ายรายการมักจะมีบัญชีชี้ให้เราได้รับบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือคนแก่เหล่านั้น

แต่นั้นไม่ใช่ทางออกของปัญหาที่แท้จริง

คนเหล่านี้เคยเป็นแรงงานที่ทำงานขบเคี้ยวประเทศในสมัยที่พวกเขายังหนุ่มสาวอยู่

อะไรคือต้นเหตุของปัญหาที่ทำให้พวกเขาต้องมีสภาพภายหลังเกษียณที่ยากลำบาก

เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารของประเทศไทยหรือเป็นปัญหาของแต่ละบุคคล

แล้วอะไรคือทางออกของปัญหา

ปฏิเสธไม่ได้ว่าสาเหตุหนึ่งมาจากการที่ประเทศไทยเรามีระบบการออมเพื่อการเกษียณที่ครอบคลุมประชากรเพียงส่วนน้อย

- เพราะประเทศไทยมีแรงงานวัยทำงานกว่า 38.5 ล้านคน
- แต่อยู่ในระบบประกันสังคมทุกประเภทเพียง 13 ล้านคน
- อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ประมาณ 3 ล้านคน

แปลว่ายังมีแรงงานอีกกว่า 22.5 ล้านคนที่อยู่นอกระบบการคุ้มครอง

คนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำ มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่เพียงพอในการออมเพื่อการเกษียณอายุ ข้างขาดแรงจูงใจในการออมเงินเพียงน้อยนิดเหล่านี้ พวกเขาเป็นกลุ่มคนที่มีอาชีพอิสระ เช่น คนขับแท็กซี่ และคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง หรือแรงงานชั่วคราว เช่น แรงงานในภาคเกษตรที่จ้างงานตามฤดูกาล เป็นต้น

ทำอย่างไรเราถึงจะมีทางออกให้คนเหล่านี้ได้

ทำอย่างไรคนที่เกษียณแล้วในประเทศไทยยังมีรายได้ที่พอเลี้ยงดูตัวเองหลังจากเกษียณได้

เพราะในวันหนึ่งข้างหน้า ทุกคนต้องกลายเป็น “ผู้สูงอายุ”

ทุกวันนี้ประเทศไทยมีผู้สูงอายุประมาณ 13% หรือประมาณ 8-9 ล้านคน และอีก 15 ปี จะมีผู้สูงอายุ 25% ซึ่งเป็น 1 ใน 4 ของประชากรไทย

แต่การดำรงชีวิตของคนวัยสูงอายุในอีก 20-30 ปีข้างหน้าไม่ใช่เรื่องเล็ก

วันนั้นประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มรูปแบบ

ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือ โดยเฉพาะการมีระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ หรือระบบการออมเพื่อชราภาพ ที่สามารถทำให้ผู้สูงอายุมีสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญให้พออยู่ได้อย่างดี และสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>1</sup> เอกสารฉบับนี้เรียบเรียงโดยนางสาวบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ เมื่อ 23 กันยายน 2557 โดยนำสาระสำคัญจากเอกสารสรุปเวทีเสวนาวิชาการ “เดินหน้าปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ” วันจันทร์ที่ 28 เมษายน 2557 เวลา 08.30 – 12.30 น. ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) โดยแผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยเป็นลักษณะการนำสาระสำคัญมานำเสนอใหม่ พร้อมทั้งค้นคว้าจากเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญในแต่ละหัวข้อร่วมด้วย

สวัสดิการที่สมศักดิ์ศรีแก่ผู้สูงอายุ นั้น ย่อมหมายถึง การมีหลักประกันด้านรายได้ เมื่อประชากรวัยทำงาน เข้าสู่วัยสูงอายุและไม่มีรายได้จากการทำงาน ก็ให้มีเงินบำนาญเพียงพอที่จะใช้จับจ่ายใช้สอยเพียงพอต่อการดำรงชีพมิให้ตกต่ำหรือแร้นแค้นอนาถา

เพราะการมีหลักประกันด้านรายได้ให้เพียงพอกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ควรที่จะเป็นสิทธิสำหรับผู้สูงอายุทุกคนที่ขาดรายได้ มิใช่การสงเคราะห์ดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(1)

### ทำไมประเทศไทยต้องมีระบบบำนาญแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุ

เชื่อว่าประเทศไทยจะไม่มีระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ ประเทศไทยมีระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ รวม 8 ระบบดังนี้

(1) ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบเดิม เป็นสวัสดิการสำหรับข้าราชการ โดยกำหนดให้ข้าราชการที่มีอายุราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป แต่ไม่ถึง 25 ปี ได้รับบำเหน็จ และข้าราชการที่มีอายุราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปหรือมีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ ได้รับบำนาญหรือจะเลือกรับบำเหน็จก็ได้

(2) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ครอบคลุมประชาชนสัญชาติไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ไม่ได้รับสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องมาลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยรัฐให้เบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ โดยผู้ที่อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 600 บาท ผู้ที่อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 700 บาท ผู้ที่อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 800 บาท และผู้ที่อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 1,000 บาท

(3) กองทุนประกันสังคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ครอบคลุมแรงงานในระบบตามมาตรา 33 และ 39 ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างที่มีอายุ 15 – 60 ปี รวมถึงผู้ที่อายุเกิน 60 ปีแต่ยังได้รับการจ้างให้ทำงานต่อ และผู้ที่ออกจากงานก่อนอายุ 60 ปีแต่ยังคงส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม โดยกำหนดให้มีการส่งเงินออมร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ซึ่งเงินทั้งหมดจะถูกนำมาบริหารร่วมกันและกำหนดประโยชน์ตอบแทนที่แน่นอน หรือเรียกว่าเป็นการออมเพื่อการชราภาพแบบเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข

(4) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นกองทุนการออมภาคบังคับสำหรับข้าราชการที่เข้าทำงานตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 และข้าราชการที่เข้าทำงานก่อนหน้าวันที่เลือกเข้าเป็นสมาชิก กบข. การส่งเงินเข้ากองทุนมาจาก 2 ฝ่าย คือ สมาชิกส่งเงินร้อยละ 3 – 15 ของเงินเดือน และรัฐบาลสมทบให้ร้อยละ 3 ของเงินเดือนในฐานะนายจ้าง และเมื่อข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข. เกษียณอายุ หรือพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ จะได้รับเงินก้อนจาก กบข. เป็นจำนวนเงินทั้งหมดในบัญชีของสมาชิก ประกอบด้วยเงินจากสมาชิกและรัฐบาลที่ส่งเข้ากองทุน รวมถึงผลตอบแทนจากการที่ กบข. นำเงินดังกล่าวไปลงทุน ในขณะที่เดียวกันสมาชิกดังกล่าวจะได้รับเงินบำนาญจากงบประมาณแผ่นดินด้วย เป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คูณเวลาราชการหาร 50 แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

(5) กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เป็นกองทุนการออมภาคบังคับสำหรับครู ผู้อำนวยการ และบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเอกชน เพื่อให้สมาชิกได้สะสมเงินออม มีทุนเพื่อการเลี้ยง

ชีพ และได้รับสวัสดิการอื่นๆ โดยกำหนดให้สมาชิกส่งเงินสะสมร้อยละ 3 ของเงินเดือน นายจ้างสมทบให้ร้อยละ 3 ของเงินเดือน รัฐสมทบให้ร้อยละ 6 ของเงินเดือน และสมาชิกจะได้รับบำเหน็จ รวมทั้งสวัสดิการต่างๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล และค่าการศึกษาบุตร เป็นต้น

(6) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนการออมแบบผูกพันระยะยาว เพื่อการเกษียณอายุสำหรับบุคคลทั่วไป รวมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างประจำส่วนราชการ บริหารจัดการกองทุนโดยเอกชน ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 กำหนดให้มีการส่งเงินเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่าย คือ ลูกจ้างส่งเงินสะสมร้อยละ 2 - 15 ของเงินเดือน และนายจ้างสมทบให้ไม่น้อยกว่าที่ลูกจ้างสะสม ซึ่งลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินก้อนในจำนวนเท่ากับเงินสะสม เงินสมทบ และผลตอบแทนของเงินดังกล่าว

(7) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนรวมประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวเพื่อใช้ในยามเกษียณอายุ โดยผู้ลงทุนจะต้องซื้อหน่วยลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของเงินได้ในแต่ละปี หรือไม่ต่ำกว่าปีละ 5,000 บาท อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งผู้ซื้อหน่วยลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เมื่อครบกำหนดเงื่อนไขไถ่ถอนหน่วยลงทุน ซึ่งจะไถ่ถอนได้เมื่อผู้ลงทุนมีอายุไม่น้อยกว่า 55 ปี และลงทุนมาไม่น้อยกว่า 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ลงทุนครั้งแรก

(8) กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การส่งเงินเข้ากองทุนและประโยชน์ตอบแทน และเริ่มใช้หลักเกณฑ์ใหม่เมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 และ 2557 การประกันตนในกรณีนี้เป็นการออมที่มีการส่งเงินเข้ากองทุนแต่ไม่มีการออมในส่วนของชราภาพ กับเป็นการออมที่มีการส่งเงินเข้ากองทุนและมีการออมในส่วนของชราภาพ

นอกจากนั้นแล้วยังมีอีกระบบหนึ่งเป็นระบบที่ 9 แต่ปัจจุบันยังไม่มีการบังคับใช้แต่อย่างใด คือ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเป็นหลักประกันการให้ประโยชน์ตอบแทนในรูปบำนาญเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเนื่องจากซ้ำซ้อนกับกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในมาตรา 40

ทั้งนี้ระบบบำเหน็จบำนาญของไทย ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหลายหน่วยงาน

(1) กระทรวงการคลัง กำกับดูแลระบบบำนาญข้าราชการแบบเดิม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และกองทุนการออมแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

(2) กระทรวงแรงงาน กำกับดูแลกองทุนประกันสังคม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

(3) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำกับดูแลเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556 และดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย

(4) กระทรวงศึกษาธิการ กำกับดูแลกองทุนสงเคราะห์สำหรับครู ผู้อำนวยการและบุคลากรทางการศึกษา ในโรงเรียนเอกชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลด้านการลงทุน

(5) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) กำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ตามลำดับ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบบำนาญดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นเหมือนลักษณะปีนโตที่มีรูปร่างและขนาดไม่เท่ากัน เป็นการเพิ่มระบบขึ้นมาทีละชั้นโดยที่ไม่เชื่อมโยงกัน แยกจากกัน

**ระบบบำนาญที่มีอยู่จึงไม่ใช่ระบบบำนาญที่พึงประสงค์ของคนไทย**

แม้ว่าภาครัฐจะอ้างว่าได้จัดให้มีช่องทางการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมด้านการชราภาพของประชาชน ทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงแล้ว รัฐบาลมีโครงการบำนาญหลายโครงการเพื่อรับมือกับปัญหานี้ แต่ก็ยังพบว่า

- สิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ยากจน มีเพียงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุเท่านั้นที่ปรากฏว่า ส่งผลกระทบในการป้องกันความยากจนในหมู่สูงอายุได้อย่างดี
- หลายโครงการวางกรอบทางกฎหมายไว้ไม่เพียงพอ
- ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกองทุนบำนาญและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการเงินโดยรวม
- การที่ไม่มียุทธศาสตร์บำนาญแห่งชาติที่ชัดเจน จึงเกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่าง กระทรวงต่างๆ ที่ดูแลโครงการบำนาญต่างๆ ซึ่งมีความช่วยเหลือทางสังคมและโครงการชุมชนอื่นๆ ได้สนับสนุน อยู่แล้ว
- มีทางเลือกด้านนโยบายอยู่หลายทางที่จะรวมและปรับเปลี่ยนระบบบำนาญที่มีอยู่ทั้งหมด โดย มุ่งเน้นที่การลดความยากจนในผู้สูงอายุ

อีกทั้งสิ่งที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ การที่ต้องทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างหลักประกันทางรายได้ที่จะใช้ในช่วงชีวิตวัยชรา และมีการออมเงินระยะยาวเพื่อรักษาคุณภาพชีวิตที่ดีหลังเกษียณ

โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบซึ่งมีช่องทางการออมเป็นแบบสมัครใจภาครัฐควรให้ความสำคัญในการ ส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มนี้เข้าถึงช่องทางการออมที่เหมาะสมและสะสมเงินออมอย่างต่อเนื่องด้วย

## (2)

### ระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ หรือระบบการออมเพื่อชราภาพ คืออะไร

ระบบบำนาญที่คนไทยพึงประสงค์ คือ ระบบบำนาญที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการออม เพื่อไม่ให้มีปัญหา กับระบบเศรษฐกิจและระบบการคลังในอนาคต เป็นระบบที่ผู้ออมไว้ใจได้ มีการบริหารจัดการที่ดี และต้องส่งเสริม การมีส่วนร่วม

เนื่องจากเป้าหมายของแต่ละคนแตกต่างกันไป จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบที่พึงประสงค์และ รองรับกับเป้าหมายของแต่ละคนที่ตั้งไว้ได้ มั่นใจว่าเงินที่ออมไว้จะได้ใช้ตามเป้าหมายที่คิดเอาไว้เมื่อถึงเวลาที่

ต้องการใช้ และมีความง่ายต่อความเข้าใจที่ชัดเจน เพื่อจะได้วางแผนการใช้ชีวิตในอนาคตได้ มีการติดตามการใช้  
 จ่ายเงินเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการกำกับดูแลทั้งระบบและต้องมั่นใจได้ว่าจะไม่สูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ มี  
 การปฏิบัติที่ทัดเทียมกันทุกกลุ่ม มีระบบที่จัดการความเสี่ยงให้กับทุกฝ่าย และมีทางเลือกสำหรับความชอบของแต่ละ  
 คน ความเสี่ยงจากการบริหารจัดการที่มีราคาแพงต้องได้รับการดูแลโดยรัฐ

แม้ว่าเมื่อปี 2554 จะมีการผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ออกมา โดยออกแบบให้ครอบคลุมคน  
 วัยแรงงานทั้งหมดและให้ทั้งหมดมาอยู่ในระบบแล้วก็ตาม แต่ตัว กอช. ก็มีจุดอ่อนที่ถูกออกแบบให้คนอยู่เป็นชั้น  
 ปีนโต โดยที่ยังไม่เชื่อมต่อการย้ายไปย้ายมาระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ ที่มีการเปลี่ยนอาชีพไปมา  
 จุดอ่อนนี้ทำให้ในที่สุดแล้วคนอาจจะออมไม่ครบ แล้วก็หลุดออกไปจากระบบบำนาญระบบใดระบบหนึ่ง

ประการต่อมาเมื่อมาพิจารณาที่ระบบประกันสังคม ก็จะพบว่า

- ผู้ประกันตนไม่ค่อยแน่ใจว่าเป็นระบบบำนาญที่ไว้ใจได้ ยังมีการเลือกปฏิบัติในมาตราต่างๆ มีความ  
 ยุ่งยากสับสน ไม่มั่นใจเรื่องการกำกับดูแลและการจัดการความเสี่ยง และไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน  
 เกี่ยวกับการหมดสิทธิของการได้รับบำนาญ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลที่สำคัญเช่นการจ่ายเงินสมทบ  
 ของรัฐบาล ครบหรือไม่ครบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารจัดการเป็นอย่างไร

- สิทธิประโยชน์ชราภาพยังซับซ้อนยากแก่ความเข้าใจ กล่าวคือ ประชาชนจำนวนมากมีสิทธิในการออม  
 เพื่อการชราภาพ โดยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ภายใต้อ.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่ประชาชนก็ไม่  
 ทราบ จำไม่ได้ หรือคิดไม่ออกว่าจะเลือกออมในแนวทางไหนดี และไม่รู้ว่าจะเมื่อถึงวันเกษียณอายุจะมีเงินออม  
 เท่าไหร่

- ตอนนี้มีข้อกำหนดทางเลือกการออมหลายรูปแบบ แต่ข้อมูลที่รัฐให้ไม่เพียงพอแก่การตัดสินใจ เช่น  
 การสมทบของรัฐมีเพดานหรือไม่ การออมกับระบบประกันสังคมจะทำให้หมดสิทธิการรับเงินเบี้ยยังชีพหรือไม่ การ  
 ออมขั้นต่ำเท่าไรจึงจะทำให้ได้รับบำนาญมากกว่าเบี้ยยังชีพ เป็นต้น

- การสมทบของรัฐบาลความเป็นธรรม เช่น สมทบให้มาตรา 33 และ 39 แบบหนึ่ง แต่สมทบให้มาตรา  
 40 อีกแบบหนึ่ง วิธีการจ่ายบำนาญก็แตกต่างกัน

**ความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ก็มาทับถมกลายเป็นปัญหามากขึ้นไปอีก**

**ดังนั้นจากภาพรวมระบบบำนาญของไทยและสภาพปัญหาที่เป็นอยู่**

ถึงเวลาแล้วที่เราต้องปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุให้เป็นระบบการออมที่พึงประสงค์ นำ  
 ระบบบำนาญบำนาญของประชากรวัยทำงานทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 20-60 ปี  
 ที่ไม่ใช่ข้าราชการ มารวมไว้ภายใต้กองทุนเดียวกัน เรียกว่าเป็นระบบบำนาญแห่งชาติ สำหรับระบบประกันสังคม  
 ที่มีอยู่ให้ทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการด้านอื่นๆที่เหลืออยู่ เช่น เจ็บป่วย ว่างาน เป็นต้น

โดยมีองค์คณะที่เข้ามาดูแลเรื่องนี้ เช่น เบี้ยยังชีพจะทำอย่างไร ระบบบำนาญบนพื้นฐานของการออมจะ  
 ทำอย่างไร หรือระบบบำนาญอื่นๆจะปรับปรุงปฏิรูพอ่างไร เป็นลักษณะของการปรับเปลี่ยนและลดจำนวน  
 โครงการบำนาญลง มีการตั้งหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการบำนาญ , มีการกำหนดความ  
 รับผิดชอบที่ชัดเจนไว้ในนโยบายบำนาญโดยรวม นี้จะทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้มาก เพราะ  
 เลือกคุ้มครองเฉพาะคนยากจนหรือคนที่มีความจำเป็นที่สุด เพื่อขจัดความยากจนให้หมดไปจากคนกลุ่มนี้

เพราะถ้าไม่ทำในลักษณะนี้แล้ว การปล่อยให้แต่ละคนไปทำเอง ประเทศไทยจะไม่สามารถก้าวสู่ระบบบำนาญแห่งชาติได้

เนื่องจากข้อดีของการผลักดันให้เกิดระบบบำนาญแห่งชาติขึ้นมาในประเทศไทยได้นั้น

- เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัวกับการเตรียมการเพื่อการเกษียณอายุ ทำให้ผู้สูงอายุอยู่ได้หรือพูดโดยง่าย คือ “มีรายได้พอที่จะไม่อดตาย”
- ระบบบำนาญพื้นฐานที่เป็นเบี่ยยังชีพยังคงเอาไว้ระดับพื้นฐาน ส่วนการออมแบบนี้จะเน้นไปที่การออมตามวัตถุประสงค์ของแต่ละคนที่มีเป้าหมายหลังเกษียณอายุแตกต่างกัน
- เป็นการนำระบบบริหารจัดการกองทุนบำเหน็จบำนาญต่างๆ ให้มาอยู่ในระบบเดียวกัน โดยการประสานความร่วมมือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายประกันสังคม เพื่อการลดต้นทุนในการบริหารจัดการ
- เป็นการสร้างหลักประกันรายได้ตลอดชีพ ไม่เปิดโอกาสให้ลาออกจากระบบและรับเงินก้อน เพราะเป้าหมายของการออมแบบนี้ คือ การต้องมีเงินใช้เมื่อถึงเวลาที่ต้องใช้
- ทุกคนจะมีบัญชีการออมรายบุคคล ดังนั้นจึงมีการจ่ายบำนาญจากบัญชีรายบุคคล เพื่อป้องกันหรือบรรเทาภาวะทางการเงินคลั่งในอนาคตอันเนื่องมาจากสังคมชราภาพ
- เป็นระบบที่ไว้ใจได้ สามารถจัดการความเสี่ยงให้กับทุกฝ่ายได้ ผลประโยชน์จากการออมสอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจ
- มีกลไกในการประเมินและติดตาม มีระบบการรายงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีช่องทางสำหรับประชาชนในการมีส่วนร่วมปรับปรุงระบบ มีกลไกที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วม และมีการกำกับให้มั่นใจได้ว่ากองทุนเพื่อบำเหน็จบำนาญทุกกองทุนมีการบริหารจัดการที่ดี

### (3)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุในยามชราภาพ

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้หลักประกันด้านรายได้ (บำนาญ) แก่ประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ประกันตน แต่มีกฎหมายและระเบียบหลายฉบับที่ให้การคุ้มครองผู้สูงอายุเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ปกป้องการถูกเอาเปรียบและได้รับการสงเคราะห์ตามความเหมาะสม

กฎหมายและระเบียบต่างๆ มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการผู้สูงอายุ (ไม่รวมสวัสดิการด้านสุขภาพ) ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวถึงสิทธิพื้นฐานที่ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากสังคม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนมีการออมเพื่อการชราภาพ

(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กล่าวถึงการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

- (3) พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 กล่าวถึงการให้สิทธิกับสมาชิกในการรับเงินที่ออมมาเป็นงวดๆ แทนที่จะเป็นเงินก้อน
- (4) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กล่าวถึงสิทธิในการได้รับการคุ้มครองของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้านบริการทางการแพทย์ การศึกษา การพัฒนาตนเอง การช่วยเหลือด้านต่างๆ และการได้รับการสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพ
- (5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 กล่าวถึงบทบาทของเทศบาลในการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ
- (6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวถึงการให้บทบาทของ อปท. ในการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
- (7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลและ อบต. มีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ
- (8) พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 กล่าวถึงการห้ามนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเองและสัญญาว่าจะให้เงินบำนาญแก่สมาชิก ในลักษณะที่เอาเงินของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้แก่สมาชิกเก่าเป็นลักษณะสามเหลี่ยมปิรามิด ก็เข้าข่ายว่าเป็นแชร์ชนิดหนึ่ง กองทุนชราภาพในลักษณะนั้นจึงเข้าข่ายผิดกฎหมาย
- (9) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กล่าวถึงการให้ประโยชน์ตอบแทนการให้กู้ยืมเงินที่สูงเกินไป ซึ่งในทางปฏิบัติไม่มีการลงทุนใดๆ ที่ให้ผลตอบแทนสูงขนาดนั้นได้ เป็นการสัญญาที่เจตนาฉ้อโกง ทำให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมได้รับความเสียหาย ถ้ากองทุนชราภาพผู้สูงอายุที่จัดการโดยชุมชนมีการสัญญาในลักษณะนี้ก็เข้าข่ายผิดกฎหมาย
- (10) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 กล่าวถึงการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาทแก่ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป
- (11) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงินการจ่ายเงิน การเก็บรักษา การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548 กล่าวถึงการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- (12) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2545 กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระเบียบการโอนเบี้ยยังชีพงวดละ 3 เดือน เป็นงวดละ 6 เดือน และกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูและไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และกำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติพื้นฐานเหมือนกันให้พิจารณาผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อนสมควรได้รับการพิจารณาก่อน และผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ สมควรได้รับการพิจารณาในระดับต้น
- (13) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 กล่าวถึงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 200 บาทต่อเดือน เงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย 100 บาทต่อเดือน ให้มีการจ่ายเป็นงวดๆ ละ 3 เดือน (900 บาท)

(14) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ. 2536 เป็นระเบียบฉบับแรกที่ทำให้มีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุไม่มีรายได้เดือนละ 200 บาท

(4)

#### ระบบบำนาญแห่งชาติ จะมีปัญหาซ้ำซ้อนกับระบบประกันสังคมหรือไม่

จะซ้ำซ้อนหรือไม่ สามารถมองได้หลายมุม ถ้ามองในกลุ่มผู้ประกันตน ระบบประกันสังคม ในปัจจุบันภาครัฐไม่ได้มีส่วนสมทบร่วม (ในส่วนของบำนาญชราภาพ เป็นเงินจากนายจ้างร้อยละ 3 ลูกจ้างร้อยละ 3) ส่วนที่รัฐจ่ายร้อยละ 1 เป็นการสงเคราะห์ ไม่ใช่เงินสมทบ ดังนั้น ไม่ถือเป็นการช่วยเหลือซ้ำซ้อนจากรัฐบาล

ในส่วนของผู้อยู่นอกระบบประกันสังคม ไม่มีความซ้ำซ้อนอยู่แล้ว

ในกรณีของข้าราชการนั้น ได้รับบำนาญซึ่งเป็นเงินภาษีที่มาจากประชาชน

ดังนั้นประชาชนที่เป็นผู้เสียภาษีก็ควรจะมีส่วนที่จะได้รับหลักประกันแบบบำนาญบ้าง

(5)

ในเมื่อระบบบำนาญแห่งชาติเป็นนิติบุคคล ไม่ใช่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

ระบบบำนาญแห่งชาติเป็นการผนวกเรื่องเบี้ยยังชีพเข้ามาด้วย ดังนั้นภารกิจที่จะต้องคัดเลือกผู้สูงอายุจะหมดไป เนื่องจากทุกคนจะมาขึ้นทะเบียนกับระบบบำนาญแห่งชาติอยู่แล้ว จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานนั้น เหมือนเป็นการเปลี่ยนรูปมากกว่า

อีกทั้งระบบบำนาญแห่งชาติเป็นของรัฐบาล กองทุนบำนาญแห่งชาติเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจะต้องบริหารเงินทุนโดยแข่งขันกับภาคเอกชน และการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงเงินส่วนนี้ไปไม่ได้

ดังนั้นเป็นนิติบุคคลแค่กองทุน ซึ่งจะมีอิสระในการบริหารเงินและแข่งขันกับภาคเอกชนได้

แต่กลไกระบบบำนาญยังเป็นของรัฐ

(6)

การจัดการระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุนี้ จะมีรูปแบบในอนาคตอย่างไร หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไรเพื่อสร้างความมั่นใจกับผู้ออม

การดำเนินงานของระบบนี้จะเป็นความร่วมมือระหว่างสามกระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) และกระทรวงมหาดไทย ด้วยระบบนี้จะตั้งกองทุนขึ้นมาใหม่ กองทุนจึงสามารถใช้โครงสร้างพื้นฐานและกลไกบางประการขององค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว

(1) กระทรวงมหาดไทย เดิมนั้นงบประมาณอยู่ในรูปเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามระบบใหม่ให้งบประมาณอยู่ในประเภทบำนาญพื้นฐาน งบประมาณเป็นของกระทรวงมหาดไทย แต่ให้โอนตรงเข้ากองทุนบำนาญแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยมีฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ซึ่งฐานข้อมูลนี้จำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดว่า ใครควรที่จะเริ่มต้นออมหรือส่งเงินสมทบ (เช่น คนที่เริ่มอายุ 20 ปี) ใครควรที่จะได้รับบำนาญ (เช่น คนที่อายุเข้าสู่ 60 ปี) และใครควรที่จะหยุดส่งเงินสมทบหรือหยุดรับบำนาญ (เช่น ผู้ที่เสียชีวิตแล้ว) กองทุนและกระทรวงมหาดไทยควรมีความตกลงร่วมกันในการใช้ข้อมูลนี้ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังมีความพร้อมในการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชนทั่วประเทศอีกด้วย

(2) สำนักงานประกันสังคม (สปส.) กระทรวงแรงงาน เป็นกระทรวงที่มีฐานข้อมูลผู้ประกันตน (มาตรา 33 มาตรา 39 และ มาตรา 40) ในระบบประกันสังคม และผู้ว่างงานที่รับเงินสิทธิประโยชน์ว่างงาน โดยปกติ สปส. มีการเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนเหล่านี้อยู่แล้ว และมีการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์แก่ผู้ว่างงาน ดังนั้น กองทุนจึงควรทำข้อตกลงกับ สปส. (หรือกำหนดในกฎหมาย) ให้มีการเก็บเงินออมจากบุคคลเหล่านั้นเพิ่มเติมจากการสมทบเงินเข้าประกันสังคม และส่งรายได้ที่เก็บแทนกองทุนในแต่ละเดือนให้แก่กองทุน

(3) กระทรวงการคลัง มีบทบาทเป็นที่เสี่ยงในระยะเริ่มต้นตั้งกองทุน และเป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินงานในระยะเปลี่ยนผ่านจากการที่รัฐให้การสนับสนุนเบี่ยยังชีพมาเป็นการให้การสนับสนุนบำนาญ บทบาทของกระทรวงการคลังเมื่อระบบบำนาญแห่งชาติมีการจัดตั้งสำเร็จเรียบร้อยแล้วคือ การกำกับและดูแลโดยรัฐมนตรี

สำหรับตัวกองทุนบำนาญแห่งชาติไม่ดำเนินการเก็บเงินสมทบเอง แต่ใช้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีอยู่หลายประเภทเป็นผู้จัดเก็บ โดยบางประเภทอาจจะต้องมีค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บ หน้าที่ของกองทุนนั้นเน้นในด้านการบริหารการลงทุนให้ได้ผลตอบแทนสูงภายใต้กรอบความเสี่ยงที่จำกัด

นอกจากนั้นแล้วการดำเนินงานของกองทุน จะคำนึงถึงการมีความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลขององค์กร ดังนี้

- เนื่องจากกองทุนเป็นระบบที่ดูแลคนทั่วประเทศ มีส่วนการออมของประชาชนจำนวนมาก และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐจำนวนมากในแต่ละปี จึงกำหนดให้มีการรายงานสถานะทางการเงินแก่สภา โดยการดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง
- ให้มีรายงานแก่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังทุกไตรมาสแล้วจึงรายงานต่อสาธารณะ และรัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีสิทธิในการสั่งการตรวจสอบการบริหารเงินและการลงทุนเป็นคราวไปเมื่อเห็นว่าเป็นจำเป็น
- มีเวทีสาธารณะที่คณะกรรมการกองทุนจะต้องตอบคำถามทุกคำถามแก่ประชาชนที่เข้าร่วม ปีละ 1 ครั้ง ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้
- มีบริษัทตรวจสอบบัญชีที่น่าเชื่อถือได้จากภายนอกองค์กรเข้าทำการตรวจ
- ให้ตัวแทน อบต. ทุกภาค และตัวแทนเขต กทม. สามารถร่วมกันลงชื่อเพื่อให้มีการตรวจสอบทางการเงินและการลงทุนเมื่อเห็นว่ากองทุนมีการดำเนินงานที่บกพร่อง และเมื่อปรากฏแก่สาธารณะว่า มีการดำเนินงานบกพร่องก็ให้ตัวแทน อบต. ทุกภาค และตัวแทนเขต กทม. ร่วมกันลงชื่อแก่คณะกรรมการเพื่อให้มีมติเลิกจ้างผู้บริหาร

- ผู้ส่งเงินสมทบมีสิทธิทราบว่ากองทุนได้ลงทุนในสินทรัพย์ใดบ้าง เหตุผลของการลงทุน ลงทุนด้วยวิธีการใด ใครคือผู้ตัดสินใจการลงทุน และ ตอบแทนการลงทุนเป็นอย่างไร
- มีการประเมินผลกระบวนการเปิดเผยการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้แน่ใจว่ามีกลไกภายในที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบความถูกต้องของรายงาน
- เน้นการทำงานอย่างโปร่งใส ในกรณีที่มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นไปตามผลงานก็ให้มีการเผยแพร่วิธีการประเมินผลงานที่เป็นประจักษ์แก่สาธารณะ

## (7)

### ระบบบำนาญแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุนี้ซึ่งเป็นกองทุนระดับประเทศ จะเอื้อให้กองทุนระดับชุมชนอยู่ได้หรือไม่

ข้อดีของกองทุนระดับชุมชน คือ มีความใกล้ชิด รู้ข้อมูลข่าวสารภายในชุมชน จึงทำให้สามารถจัดสวัสดิการได้ตรงกับความต้องการของบุคคลมากกว่า ทำให้มีประสิทธิภาพในการจัดการ อย่างไรก็ตามกองทุนชุมชนยังคงมีจุดอ่อนอยู่ เช่นชุมชนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน

ในช่วงที่ผ่านมา พบว่าชุมชนที่เข้มแข็งจะกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่เท่านั้น และชุมชนที่เคยเข้มแข็งอาจกลายเป็นชุมชนที่อ่อนแอได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าไม่มีความยั่งยืนและไม่มีความมั่นคง จึงต้องดูว่าแต่ละพื้นที่พร้อมแค่ไหนในการจัดตั้งดูแลประชาชนในพื้นที่เข้มแข็งหรือไม่ ซึ่งจะรอให้จัดตั้งพร้อมกันทั้งประเทศไม่ได้ ดังนั้นสิ่งที่เสนอคือ ความเหมาะสมที่จะเกิดขึ้นได้ในขณะนี้ แต่จะเปิดช่องให้สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการในอนาคตได้

ระบบบำนาญแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นไม่ได้จะไปล้มล้างระบบเก่าที่ดีอยู่แล้ว แต่จะช่วยสนับสนุนชุมชนที่อ่อนแอไม่มีประสิทธิภาพให้ดำเนินการต่อไปได้

นอกจากนั้นแล้วความสัมพันธ์ของระบบบำนาญแห่งชาติกับชุมชน ไม่ได้จัดตั้งเพื่อทดแทนกัน แต่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการเป็นสวัสดิการพื้นฐานให้กับพื้นที่ชุมชนที่อ่อนแอโดยเป็นการช่วยจุดประกายให้ชุมชนรู้จักการออม ชุมชนที่อ่อนแอจะได้เข้มแข็งขึ้นส่วนชุมชนที่แข็งแรงอยู่แล้ว ระบบบำนาญแห่งชาติก็จะเป็นส่วนที่เสริมเข้ามา

## (8)

ถ้าไม่มีเงินออมส่งเข้าระบบบำนาญแห่งชาติในบางช่วง แล้วให้ออกาสสามารถส่งย้อนหลังได้ ช่วงที่ไม่ได้ส่งเงินจะยังคงได้รับสิทธิประโยชน์หรือไม่

ถึงแม้ว่าสมาชิกจะออมได้ไม่ครบทุกเดือน แต่ถ้าเกินเงื่อนไขที่ระบุไว้ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ครบ และก็ไม่ได้ออกไปจากสมาชิกภาพ เพียงแต่ผลตอบแทนที่ได้รับจะลดลง แต่รัฐบาลก็ยังคงรับรองว่าจะช่วยเหลือไปตลอดอายุขัย (บำนาญส่วนเพิ่มจะน้อยตามส่วนที่ออม แต่ไม่ได้ขาดสิทธิ)

(9)

**เมื่อมีการย้ายไปทำงานที่อื่นหรือไปอยู่ระบบอื่น ๆ จะส่งผลต่อการสมทบเงินหรือไม่ อย่างไร**

การย้ายถิ่นเป็นเรื่องปกติ สาเหตุการย้ายมีหลายประการตั้งแต่เพื่อการศึกษา เพื่อครอบครัว หรือเพื่อการทำงานหรือเหตุทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด การย้ายถิ่นไม่เป็นอุปสรรคต่อการสมทบเงินในระบบบำนาญแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง เพราะระบบการสมทบเงินในระบบบำนาญแห่งชาติจะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั้งในด้านการสมทบและการรับประโยชน์ทุกประเภท โดยมีวิธีการสมทบหลากหลายรูปแบบ ดังนี้

- สมทบโดยการหักเงินจากบัญชีธนาคาร เมื่อย้ายถิ่นและต้องการเปลี่ยนหมายเลขบัญชีก็ให้แจ้งแก่เขตเทศบาล หรือ อบต. ที่ตนได้ย้ายเข้าไปอยู่ใหม่ และในทางกลับกันสำหรับกรณีการรับเงินบำนาญก็ให้ทำในลักษณะเดียวกัน
  - กรณีที่เคยสมทบด้วยการจ่ายเงินสดที่ร้านสะดวกซื้อ หรือสถาบันการเงิน ก็สามารถกระทำได้เหมือนเดิมเมื่อย้ายถิ่นไปที่อยู่ใหม่ ไม่ว่าจะที่อยู่ใหม่จะเป็นจังหวัดเดิมหรือไม่ก็ตาม
  - กรณีที่เคยออมผ่านกองทุนสวัสดิการชุมชน เมื่อย้ายถิ่นไปที่ใหม่ที่มีกองทุนลักษณะเดียวกัน ก็ให้สามารถกระทำแบบเดิมโดยการสมทบผ่านกองทุนสวัสดิการในชุมชนใหม่ เว้นแต่ไม่สามารถทำได้ก็ให้แจ้งแก่ทางเขต เทศบาลหรือ อบต. ของที่ตนย้ายเข้าไปอยู่ใหม่ว่าต้องการสมทบเงินด้วยช่องทางใหม่
-

ด่วนที่สุด

ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/ผ๒๕๖



ปฏิบัติหน้าที่  
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
เลขรับ ๑๑๑๐  
วันที่ ๒๔ ธ.ค. ๒๕๕๗  
เวลา ๑๐.๐๑ น.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ  
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วาท ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภากฎหมายแห่งชาติ พิจารณาศึกษาเรื่อง หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ : การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

ด้วยมาตรา ๓๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้สภากฎหมายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภากฎหมายแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๗ วันจันทร์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงาน เรื่อง หลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ : การเร่งรัดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย และให้ส่งรายงานดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นระยะต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อนำกราบเรียนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายจเร พันธุ์เปรื่อง)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่  
เลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

กลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา  
รับที่ ๒๖๓๗ / ๒๕๕๗  
วันที่ ๒๓ ธ.ค. / ๕๗ เวลา ๐๘.๔๖ น.  
สำนักการประชุม

กลุ่มงานนิติคดี  
รับที่ ๑๖๕ (ม) / ๒๕๕๗  
รับที่ ๒๕ / ๕๗ / ๕๗  
เวลา ๑๑.๓๕

กลุ่มงานบริหารทั่วไป  
รับที่ ๒๖๕ / ๕๗ วันที่ ๒๔ ธ.ค. ๒๕๕๗  
เวลา ๑๑.๑๓ น. ส่ง กิตติ  
สำนักการประชุม

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๖

สำนักการประชุม