



รอก 1/353
12 ต.ค. 61
10.354

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส29274 กวค.
วันที่ : 517376/61.2 ชล
วันที่ : 12 ต.ค. 61 เวลา : 10:21

ที่ กค ๐๘๑๙.๑/ ๑๖๓๑๑

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๑

เรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๒๗๘๑๐ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๐
สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้เสนอขอประกันความเสี่ยงเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (กองทุนฯ) กรณีเงินสมทบรวมกับผลประโยชน์เงินสมทบที่พนักงานได้รับน้อยกว่าเงินที่ควรได้รับจากกองทุนบำเหน็จหลังหักภาษี เพื่อจ่ายส่วนต่างให้แก่พนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ ที่บรรจุแต่งตั้งก่อนวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๐ มาเพื่อกระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ครรส.) แล้ว

๑.๒ กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง การประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งจัดทะเบียนแล้ว เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา และตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องคืนกระทรวงการคลังและให้กระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ (คณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ในภาพรวมที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจในอนาคต และให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๒.๑ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๓ วรรคท้าย กำหนดให้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใด เห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

๒.๒ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่อง การประกันความเสี่ยงกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และได้มีคำสั่งให้กระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ในภาพรวมที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ และนำเสนอ คนร. เพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมา คนร. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการเรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว

๓. สารสำคัญ และข้อเท็จจริง

๓.๑ ธ.ก.ส. ได้เสนอขอประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ กรณีเงินสมทบรวมกับผลประโยชน์เงินสมทบที่พนักงานได้รับน้อยกว่าเงินที่ควรได้รับจากกองทุนบำเหน็จหลังหักภาษี เพื่อจ่ายส่วนต่างให้แก่พนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ ที่บรรจุแต่งตั้งก่อนวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๐ มาเพื่อกระทรวงการคลังพิจารณา นำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจาก ครรส. แล้ว โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๓.๑.๑ ธ.ก.ส. ได้จัดทะเบียนจัดตั้งกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยมีพนักงานสมัครเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจจำนวน ๑๐,๘๔๐ คน จากจำนวนพนักงานทั้งสิ้น ๑๓,๔๔๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๑ ของจำนวนพนักงานทั้งหมด โดยเงินสมทบระหว่างลูกจ้างและนายจ้างตามสัดส่วนที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้จะถูกบริหารจัดการภายใต้เงื่อนไขนโยบายการลงทุน เพื่อเป็นทางเลือกให้กับพนักงาน ได้มีโอกาสเลือกนโยบายการลงทุนของตนเองตามที่ต้องการ โดย ธ.ก.ส. ได้กำหนดนโยบายการลงทุนตามข้อบังคับกองทุนฯ ดังนี้

- ลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้ร้อยละ ๑๐๐
 - ลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้ร้อยละ ๘๕ ตราสารทุนร้อยละ ๑๕
 - ลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้ร้อยละ ๗๐ ตราสารทุนร้อยละ ๓๐
 - ลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้ร้อยละ ๖๐ ตราสารทุนร้อยละ ๔๐
 - ลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้ร้อยละ ๕๐ ตราสารทุนร้อยละ ๕๐
- ทั้งนี้ สมาชิกสามารถปรับเปลี่ยนแผนการลงทุนได้ไม่เกิน ๒ ครั้งต่อปี

หากสมาชิกบริหารการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะได้รับผลตอบแทนมากกว่าการเข้าระบบบำเหน็จ

๓.๑.๒ ผลตอบแทนจากกองทุนฯ ที่พนักงาน ธ.ก.ส. จะได้รับภายหลังที่เกษียณอายุ ได้แก่ เงินสมทบซึ่งประกอบด้วยเงินประเดิม (เงินบำเหน็จของพนักงาน ณ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๐) รวมกับเงินสมทบของ ธ.ก.ส. และผลประโยชน์เงินสมทบ (คำนวณจากอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากการบริหารกองทุนฯ ภายใต้นโยบายการลงทุนที่พนักงาน ธ.ก.ส. เลือก) โดย ธ.ก.ส. ประมาณการว่าในปี ๒๕๖๐ - ๒๕๘๑ จะมีจำนวนพนักงานที่ได้รับผลตอบแทนจากเงินกองทุนฯ น้อยกว่าเงินบำเหน็จจำนวน ๔,๔๖๐ คน คิดเป็นจำนวนเงิน ๙๙๙ ล้านบาท ภายใต้สมมติฐานอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยร้อยละ ๕.๘๒๔๗ (คำนวณจากผลตอบแทนเฉลี่ย ๑๘ ปี นโยบายการลงทุนที่ ๒ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๕๘) อย่างไรก็ดี ในช่วงปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ธ.ก.ส. มีจำนวนพนักงานที่ได้รับผลตอบแทนจากเงินกองทุนฯ น้อยกว่าเงินบำเหน็จจำนวน ๑๖๕ คน ๒๔๕ คน และ ๓๓๕ คน คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ ๕๗ ล้านบาท ๘๗.๘ ล้านบาท และ ๑๓๕ ล้านบาท ตามลำดับ และในปี ๒๕๖๑ คาดว่า จะมีพนักงานที่ได้รับผลตอบแทนจากเงินกองทุนฯ น้อยกว่าเงินบำเหน็จจำนวน ๑๓๐ คน คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ ๕๔ ล้านบาท

๓.๒ ที่ผ่านมามีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบปัญหาพนักงานที่สมัครเข้ากองทุนฯ ได้รับเงินจากกองทุนฯ น้อยกว่าพนักงานที่อยู่ในระบบบำเหน็จเดิมเช่นเดียวกับกรณีของ ธ.ก.ส. และได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหลายแนวทางได้แก่ การขอกลับไปรับบำเหน็จตามระบบเดิม การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างเงินกองทุนฯ และเงินบำเหน็จ การปรับเพิ่มอัตราการจ่ายสมทบเข้ากองทุนฯ เป็นต้น ซึ่งแต่ละแนวทางส่งผลกระทบต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ

๓.๓ ต่อมากระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง การประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งจัดทะเบียนแล้ว เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยสรุปความเห็นได้ดังนี้

๓.๓.๑ การจัดตั้งกองทุนฯ และการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เป็นไปตามความสมัครใจของพนักงาน ธ.ก.ส. และผลประโยชน์ที่ได้รับเกิดจากการที่พนักงานเลือกแผนลงทุน ตลอดจนการปรับเปลี่ยนนโยบายการลงทุนเองตามแนวโน้มเศรษฐกิจ โดยมีบริษัทจัดการกองทุนฯ เป็นผู้บริหาร ดังนั้น หาก ธ.ก.ส. รับภาระในการชดเชยส่วนต่างจากการลงทุนของพนักงานตามหลักการที่เสนอ จะถือเสมือนเป็นการประกัน

ความเสี่ยงให้แก่ผลการบริหารจัดการกองทุนฯ ของบริษัทจัดการกองทุนฯ ที่พนักงานแต่ละคนเลือก แผนการลงทุนเอง จึงไม่มีเหตุที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับประกันความเสี่ยงจากผลการบริหารกองทุนฯ ดังกล่าว แต่อย่างใด นอกจากนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีดังกล่าวจะส่งผลกระทบในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากอาจทำให้รัฐวิสาหกิจแห่งอื่นๆ เสนอขอดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกันเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ของสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม รวมทั้งอาจจะต้องพิจารณาในการขดเชยส่วนต่างของรัฐวิสาหกิจ ทั้งระบบ และอาจต้องขดเชยส่วนต่างให้กับพนักงานที่เกษียณอายุในอดีต ซึ่งอาจมีประเด็นในเรื่องภาษี และอาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ การนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐ ตลอดจนการระ บบประมาณภาครัฐด้วย หากทุกรัฐวิสาหกิจขอใช้หลักการเดียวกันจะทำให้ค่าใช้จ่ายพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมเพิ่มสูงขึ้นประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท และอาจมีรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความสามารถที่จะรับภาระ ดังกล่าวได้ จึงเห็นว่า แนวทางการประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ ตามที่ ธ.ก.ส. เสนอ ยังไม่ใช่แนวทาง ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๓.๓.๒ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบปัญหาพนักงานที่สมัครใจ เข้ากองทุนฯ ได้รับเงินจากกองทุนฯ น้อยกว่าพนักงานที่อยู่ในระบบบำเหน็จเดิม และได้เสนอแนวทางแก้ไข ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การขอกลับไปใช้สิทธิในระบบบำเหน็จเดิมเช่นเดียวกับภาคราชการ การจัดตั้ง กองทุนสวัสดิการเพื่อขดเชยส่วนต่างระหว่างเงินกองทุนฯ และเงินบำเหน็จ เป็นต้น ประกอบกับรัฐบาล มีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบกองทุนฯ ดังนั้น จึงเห็นสมควรมอบหมายกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ โดยให้มีหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นกรรมการ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา กองทุนฯ ในภาพรวมที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนภาระค่าใช้จ่าย ของรัฐวิสาหกิจในอนาคต

๓.๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีคำสั่ง ให้ส่งเรื่องคืนกระทรวงการคลังและให้กระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ในภาพรวมที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้ง พิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจในอนาคต และให้นำเสนอ ครม. พิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓.๕ กระทรวงการคลังได้มีคำสั่ง ที่ ๑๔๑๓/๒๕๖๐ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ โดยมีรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ด้านทรัพย์สิน เป็นประธานกรรมการ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ประกอบด้วย (๑) กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน (๒) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๓) สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (๕) สำนักงานคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (๖) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (๗) สำนักงบประมาณ (๘) กรมบัญชีกลาง (๙) สำนักงานประกันสังคม (๑๐) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) (๑๑) สำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) และ (๑๒) ผู้อำนวยการกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ ๓ สคร. เป็นกรรมการ และเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาและนำเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ในภาพรวมที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ และสอดคล้องกับนโยบายการออม รวมทั้งพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจในอนาคต

๓.๖ คณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ได้พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ตามที่รัฐวิสาหกิจเสนอ ๓ แนวทาง ประกอบด้วย การขอกลับไปรับบำเหน็จตามระบบเดิม การจัดตั้งกองทุน สวัสดิการเพื่อขดเชยส่วนต่างระหว่างเงินกองทุนฯ และเงินบำเหน็จ การปรับเพิ่มอัตราการจ่ายสมทบ เข้ากองทุนฯ โดยมีผลการพิจารณาแต่ละแนวทางเป็นดังนี้

๓.๖.๑ แนวทางที่ ๑ การขอกลับไปรับบำเหน็จตามระบบเดิม (UNDO) คือ กรณีการให้สิทธิสมาชิกภาคสมัครใจสามารถเลือกได้ว่าจะสมัครใจอยู่ในกองทุนฯ หรือขอกลับไปรับบำเหน็จตามระบบเดิมโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ มีความเห็นว่า แนวทางที่ ๑ ยังไม่เหมาะสม เนื่องจาก

(๑) การจัดตั้งกองทุนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันและสวัสดิการให้แก่พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเมื่อออกจากงาน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนเพื่อระดมเงินออมให้เข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับกรณีของ กบข. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งในส่วนของภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรมหาชนและหน่วยงานอิสระของรัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่ กบข. มีผลใช้บังคับกับข้าราชการเพียงกลุ่มเดียว ดังนั้น การให้สิทธิรัฐวิสาหกิจในการขอ UNDO ย่อมกระทบต่อสิทธิของหน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับเดียวกับรัฐวิสาหกิจ และอาจเป็นเหตุให้หน่วยงานอื่นๆ ขอดำเนินการในลักษณะเดียวกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวจะกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุนฯ ในภาพรวมและนโยบายการออมของภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ

(๒) เนื่องจากกองทุนฯ มีการกำหนดนโยบายการลงทุนที่หลากหลายและเปิดโอกาสให้สมาชิกภาคสมัครใจสามารถเลือกนโยบายการลงทุนได้ตามความเหมาะสมและความเสี่ยงที่ยอมรับได้ อีกทั้งสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายการลงทุนได้ตลอดเวลา ดังนั้น ผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากนโยบายการลงทุนที่พนักงานเป็นผู้ตัดสินใจเลือกลงทุนเอง ซึ่งแตกต่างจากกรณี กบข. ที่จากเดิมตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ - ปี ๒๕๕๒ จำกัดนโยบายการลงทุนเพียงนโยบายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกมีสิทธิเลือกนโยบายการลงทุน ทำให้สมาชิกต้องยอมรับผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการบริหารของ กบข. เพียงฝ่ายเดียว

๓.๖.๒ แนวทางที่ ๒ การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการหรือการขอประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ เพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างเงินกองทุนฯ และเงินบำเหน็จให้กับสมาชิกภาคสมัครใจและได้รับเงินสมทบกองทุนฯ ต่ำกว่าเงินบำเหน็จเมื่อเกษียณอายุ โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ มีความเห็นว่าแนวทางที่ ๒ ยังไม่เหมาะสม เนื่องจาก

(๑) ภาครัฐได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนฯ และกำหนดให้การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานที่อยู่ก่อนวันที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนฯ ให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ คือ พนักงานมีสิทธิเลือกที่จะเข้าเป็นสมาชิกหรือจะยังอยู่ในระบบบำเหน็จเดิมได้ ดังนั้น การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เป็นไปตามความสมัครใจของพนักงานแต่ละคน นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ได้รับเกิดจากการที่พนักงานเลือกแผนลงทุน ตลอดจนการปรับเปลี่ยนนโยบายการลงทุนเองตามแนวโน้มเศรษฐกิจ โดยมีบริษัทจัดการกองทุนฯ เป็นผู้บริหาร การชดเชยส่วนต่างจากการลงทุนของพนักงานตามหลักการที่เสนอนอกจากจะส่งผลให้มีภาระค่าใช้จ่ายองค์กรสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และวงเงินที่จะเข้าไปรับความเสี่ยงยังอาจไม่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ในอนาคตด้วยแล้ว ยังถือเสมือนเป็นการประกันความเสี่ยงให้แก่พนักงานแต่ละคนซึ่งเลือกแผนการลงทุนเอง และผลประโยชน์ที่ได้รับเกิดจากการบริหารจัดการของบริษัทจัดการกองทุนฯ จึงไม่ควรเป็นเหตุที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับประกันความเสี่ยงจากการบริหารกองทุนฯ ของบริษัทจัดการกองทุนฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลกระทบในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากอาจทำให้รัฐวิสาหกิจแห่งอื่นๆ เสนอขอดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม รวมทั้งอาจจะต้องพิจารณาชดเชยส่วนต่างของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ และอาจต้องชดเชยส่วนต่างให้กับพนักงานที่เกษียณอายุในอดีต ซึ่งอาจมีประเด็นในเรื่องภาษี และอาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ การนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐ ตลอดจนภาระงบประมาณภาครัฐด้วย ซึ่งจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมภายใต้สมมติฐานที่ปัจจัยต่างๆ เป็นเช่นเดียวกับข้อมูลและสมมติฐานของ ธ.ก.ส. การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการหรือการขอประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ จะทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท และอาจมีรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความสามารถที่จะรับภาระดังกล่าวได้

(๒) โดยที่ยังมีพนักงานรัฐวิสาหกิจบางส่วนได้รับเงินจากกองทุนฯ มากกว่าระบบบำเหน็จเดิม แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการกองทุนฯ ส่งผลต่อผลตอบแทนกองทุนฯ ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้การบริหารจัดการกองทุนฯ มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย คณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบริษัทจัดการกองทุนฯ การกำหนดนโยบายและแผนการลงทุนที่เหมาะสม ตลอดจนการเลือกนโยบายการลงทุน และการเพิ่มความรู้ในเรื่องการลงทุนให้แก่สมาชิก

๓.๖.๓ แนวทางที่ ๓ การปรับเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ เป็นการปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการลดส่วนต่างระหว่างเงินกองทุนฯ และเงินบำเหน็จ โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ มีความเห็นว่า แนวทางที่ ๓ ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากปัจจุบันกรอบอัตราการจ่ายเงินสมทบกองทุนฯ ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน (โดยเฉลี่ยที่อัตราร้อยละ ๕) และรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ในอัตราร้อยละ ๙ ตั้งแต่เริ่มต้นเข้าทำงาน ในขณะที่เอกชนจะทยอยปรับอัตราตามอายุการทำงานของพนักงาน ประกอบกับหากกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติมีผลบังคับใช้ จะเป็นการเพิ่มทางเลือกในการออมให้กับพนักงานสามารถเข้าเป็นสมาชิก กบข. ได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งประมาณการกรณีมีการปรับเพิ่มอัตราสมทบอัตราร้อยละ ๑ ภายใต้สมมติฐานที่จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจคงที่และค่าตอบแทนพนักงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๗ ต่อปี รัฐวิสาหกิจจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในช่วงปี ๒๕๖๐ - ๒๕๘๑ ประมาณ ๗๓,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ การปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบเพิ่มเป็นการปรับให้กับพนักงานทุกคนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ซึ่งจะได้ไม่เป็นการแก้ไขปัญหากลุ่มสมาชิกภาคสมัครใจซึ่งเป็นพนักงานที่ได้รับผลกระทบ และจะก่อให้เกิดเป็นภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจระยะยาวในอนาคตต่อไปด้วย

๓.๗ คณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ มีความเห็นโดยสรุปว่า ทั้ง ๓ แนวทางที่รัฐวิสาหกิจเสนอมายังไม่เหมาะสม ประกอบกับภาครัฐมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนฯ แทนระบบบำเหน็จ เพื่อเป็นการสร้างระบบสวัสดิการภายหลังเกษียณให้แก่พนักงานเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตหลังเกษียณที่มั่นคง โดยในปี ๒๕๔๐ พนักงานเป็นผู้สมัครใจเลือกเข้ากองทุนฯ ทำให้ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีระบบสวัสดิการหลังเกษียณให้แก่พนักงานคือ กองทุนฯ และกองทุนบำเหน็จ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานที่สมัครใจเข้ากองทุนฯ ได้รับเงินสมทบรวมผลประโยชน์จากเงินสมทบมีทั้งที่มากกว่าและน้อยกว่าเงินจากระบบบำเหน็จเดิม แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการกองทุนฯ และการเลือกแผนการลงทุน เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการได้รับผลตอบแทนของพนักงาน ซึ่งองค์ประกอบในการบริหารจัดการกองทุนฯ ให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย คณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบริษัทจัดการกองทุนฯ บริษัทจัดการกองทุนฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารเงินให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด แผนการลงทุนที่มีความหลากหลายเพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานมีสิทธิเลือกนโยบายการลงทุนที่เหมาะสม และความรู้ความเข้าใจในด้านการเงินและการลงทุนของสมาชิก ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ควรเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพคณะกรรมการกองทุนฯ และบริษัทจัดการกองทุนฯ รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายการลงทุนที่หลากหลาย และการส่งเสริมและให้ความรู้ทางการเงินและการลงทุนแก่พนักงาน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจทางการเงินและการลงทุน เพื่อให้พนักงานสามารถบริหารจัดการการลงทุนตามนโยบายการลงทุนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่เห็นชอบในหลักการบูรณาการระบบบำเหน็จบำนาญตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้กระทรวงการคลังรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปดำเนินการเกี่ยวกับการมีการมีมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกิจการของกองทุนฯ และ กบข. เพื่อให้สมาชิกได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนอย่างเหมาะสมต่อไปด้วย

๔. ความเห็นของ คนร.

คนร. ในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ได้พิจารณาเรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ สรุปดังนี้

๔.๑ กองทุนฯ ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันและสวัสดิการให้แก่พนักงานและลูกจ้างเมื่อออกจากงาน รวมทั้งมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมและสร้างวินัยการออมให้กับประชาชน เพื่อให้มีเงินรองรับภายหลังการเกษียณอายุที่เพียงพอและคุณภาพชีวิตที่มั่นคง โดยพนักงานที่โอนย้ายเข้ากองทุนฯ เป็นพนักงานที่สมัครใจเข้ามาเท่านั้น ทำให้ปัจจุบันมีพนักงานทั้งที่อยู่ในกองทุนฯ และอยู่ในระบบบำนาญเดิม ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราการจ่ายเงินสมทบกองทุนฯ ของพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในกรอบอัตราร้อยละ ๙ - ๑๑ ซึ่งสูงกว่าอัตราสมทบของภาคเอกชนที่มีอัตราการจ่ายเงินสมทบเฉลี่ยร้อยละ ๕ และสำหรับผลตอบแทนที่จะได้รับขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของแต่ละกองทุน โดยที่ผ่านมาจากการบริหารกองทุนทำให้สมาชิกมีผลตอบแทนที่มากหรือน้อยแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม มีพนักงานบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากกรณีเงินสมทบรวมกับผลประโยชน์เงินสมทบน้อยกว่าเงินที่ควรได้รับจากกองทุนบำนาญ ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ได้พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่รัฐวิสาหกิจเสนอ ๓ แนวทางได้แก่ (๑) การขอกลับไปรับบำนาญตามระบบเดิม (UNDO) (๒) การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการหรือการขอประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ และ (๓) การปรับเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ แล้ว เห็นว่า ยังไม่เป็นการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เนื่องจากการโอนย้ายเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ของพนักงานเป็นไปโดยสมัครใจ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกภาคสมัครใจสามารถเลือกนโยบายการลงทุนได้ตั้งแต่เริ่มแรก และมีอัตราการจ่ายเงินสมทบกองทุนฯ ของพนักงานรัฐวิสาหกิจมีอัตราที่สูงกว่าตลาด ในส่วนของผลตอบแทนกองทุนฯ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนฯ ของบริษัทจัดการกองทุนฯ ดังนั้น ในหลักการของระบบกองทุนฯ ยังคงมีความเหมาะสม ทั้งนี้ คณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ได้เสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพคณะกรรมการกองทุนฯ และบริษัทจัดการกองทุนฯ รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายการลงทุนที่หลากหลายและการส่งเสริมและให้ความรู้ทางการเงินและการลงทุนแก่พนักงานเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจทางการเงินและการลงทุนให้กับพนักงานเพื่อให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนตามนโยบายการลงทุนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้

๔.๒ กรณี ธ.ก.ส. ได้เสนอเรื่อง การประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งจดทะเบียนแล้ว กรณีเงินสมทบรวมกับผลประโยชน์เงินสมทบ หากได้รับน้อยกว่าที่ควรได้รับจากกองทุนบำนาญหลังหักภาษี ธ.ก.ส. จะจ่ายส่วนต่างให้แก่พนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ ที่สิ้นสมาชิกภาพเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจาก ครรส. และกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวแล้วนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลของ ธ.ก.ส. ปรากฏว่า แม้ว่า ธ.ก.ส. จะมีพนักงานที่สมัครใจโอนย้ายเข้ากองทุนฯ เมื่อเกษียณอายุแล้วได้รับเงินจากกองทุนฯ น้อยกว่าพนักงานที่อยู่ในระบบบำนาญเดิม แต่ก็มีพนักงานบางส่วนประมาณร้อยละ ๕๐ ได้รับเงินจากกองทุนฯ มากกว่าระบบบำนาญเดิม ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ที่ได้พิจารณาว่า ปัญหาอาจเกิดจากการบริหารจัดการกองทุนฯ ของรัฐวิสาหกิจ และการเลือกแผนการลงทุนของสมาชิก ดังนั้น จึงเห็นว่าแนวทางการประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ ตามที่ ธ.ก.ส. เสนอ ยังไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา โดยเห็นสมควรให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนฯ ตามมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ

ทั้งนี้ คนร. พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ในหลักการระบบกองทุนฯ ยังคงมีความเหมาะสม โดยให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนฯ ของคณะกรรมการกองทุนฯ และบริษัทจัดการกองทุนฯ รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายการลงทุนที่หลากหลาย การส่งเสริมและให้ความรู้ทางการเงินและการลงทุนแก่พนักงานตามความเห็นของคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ

๒. กรณีของ ธ.ก.ส. ที่ได้เสนอเรื่อง การประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งจัดทะเบียนแล้ว ให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ต่อไป

๕. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดดังนี้

“มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

...

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใด เห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี ก่อนจึงจะดำเนินการได้”

๖. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วขอเรียนว่า ตามที่กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง การประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งจัดทะเบียนแล้ว และนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ส่งเรื่องดังกล่าวคืนกระทรวงการคลัง และให้กระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหากองทุนฯ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากองทุนฯ ในภาพรวมที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ และให้นำเสนอ คนร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่ง คนร. ในคราวประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ได้พิจารณาเรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ และกรณีของ ธ.ก.ส. เรื่อง การประกันความเสี่ยงเงินกองทุนฯ พนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งจัดทะเบียนแล้ว จึงเห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบตามความเห็นของ คนร. ข้อ ๔

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รักษาการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กองพัฒนารัฐวิสาหกิจ ๓

โทร. ๐-๒๒๔๘-๕๘๘๐ - ๗ ต่อ ๒๑๓๐

โทรสาร ๐-๒๒๔๘-๕๘๘๐ - ๗ ต่อ ๒๓๐๔

E-mail : Sirinya_h@sepo.go.th