



ที่ กค ๐๔๐๘.๓/ ๑๕๕๓/๕

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๑๙๙๕๖ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๒. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และตารางเปรียบเทียบ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว

๓. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๔. แผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติ

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงการคลังปรับปรุงเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้เป็นปัจจุบัน โดยให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย แทนคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และปรับปรุงแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว แล้วให้แจ้งยืนยัน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และปรับปรุงแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว เรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ความเป็นมา

๑.๑ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘.๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๑ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑.๑.๑ แก้ไขเพิ่มเติมให้กองทุนรับโอนเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือการชราภาพมาบริหารได้ตามความประสงค์ของสมาชิก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๗) และเพิ่มมาตรา ๓๘/๒)

๑.๑.๒ แก้ไขเพิ่มเติมให้กองทุนสามารถจัดตั้งบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนจำกัด เพื่อขยายโอกาสในการหาผลประโยชน์ตอบแทนจากการรับบริหารเงินลงทุนให้แก่บุคคลภายนอกและนำผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินปันผลกลับคืนมาให้แก่กองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ (๔/๒))

๑.๑.๓ แก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกสามารถส่งเงินสะสมได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของเงินเดือน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ วรรคสอง)

๑.๑.๔ แก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกที่เกษียณอายุเกินกว่าหกสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิขอรับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวได้ก่อนเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕)

๑.๑.๕ แก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพและฝากเงินให้กองทุนบริหารต่อหรือขอทยอยรับเงินมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนที่กองทุนจัดให้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๗/๑)

๑.๑.๖ แก้ไขเพิ่มเติมให้กองทุนขยายขอบเขตการลงทุนของเงินสำรองได้มากขึ้น รวมทั้งให้สมาชิกมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนได้หลากหลายขึ้นและเปิดโอกาสให้สมาชิกเลือกแผนการลงทุนได้ทั้งส่วนของเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว โดยในกรณีที่สมาชิกไม่ได้เลือกแผนการลงทุนใด ให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้กองทุนจัดแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐)

๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

๑.๒.๑ การโอนเงินของสมาชิกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ

กรณีที่บุคคลใดเข้ามารับราชการและมีสิทธิได้รับเงิน อันได้แก่ เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ สามารถแสดงความประสงค์ให้โอนเงินดังกล่าวทั้งจำนวนมายังกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ได้ โดย กบข. จะรับโอนเงินดังกล่าวเข้าเป็นเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสมในบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกผู้นั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการโอนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ กบข. กำหนด (ร่างมาตรา ๓ (เพิ่มมาตรา ๓๘/๒)) ซึ่งหลักการตามบทบัญญัตินี้จะสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่กำหนดให้ลูกจ้างสามารถโอนย้ายทรัพย์สินของลูกจ้างทั้งจำนวนจากกองทุนเดิม หรือ กบข. มาเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้

สำหรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่สมาชิกจะได้รับจากการโอนเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นสมควรให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณา โดยเทียบเคียงกับกรณีการโอนเงินจาก กบข. มาเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกอบกับประมวลรัษฎากร และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

๑.๒.๒ การบริหารเงินของสมาชิกที่ถึงแก่ความตายก่อนสมาชิกภาพสิ้นสุดลง

เนื่องจากปัจจุบันเมื่อสมาชิกถึงแก่ความตายและผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิก ยังไม่ยื่นคำขอรับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวที่สมาชิกมีสิทธิได้รับ กบข. ยังคงบริหารเงินดังกล่าวต่อไปตามแผนการลงทุนเดิมของสมาชิก แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ กบข. สามารถบริหารเงินของสมาชิกที่ถึงแก่ความตายได้อย่างชัดเจน จึงสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีดังกล่าวเป็นวรรคสองของมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๙ ได้กำหนดสิทธิในการได้รับเงินของผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกที่ถึงแก่ความตายไว้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ กบข. สามารถบริหารเงินดังกล่าวตามแผนการลงทุนเดิมของสมาชิกต่อไปได้ (ร่างมาตรา ๕ (เพิ่มมาตรา ๕๙ วรรคสอง))

๑.๒.๓ การบริหารเงินของสมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง

กรณีที่สมาชิกซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลง กบข. สามารถบริหารเงินของผู้นั้นต่อไปได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๖ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๗/๑))

(๑) กรณีสมาชิกซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพและยังไม่ขอรับเงินตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันได้แก่ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวคืนหรือขอยกยอรับเงินคืน ให้ กบข. บริหารเงินที่ยังไม่รับคืน ตามแผนการลงทุนเดิมต่อไปได้ โดยในระหว่างนี้สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนใหม่ได้ ตามแผนการลงทุนที่ กบข. จัดไว้ให้

(๒) กรณีที่ กบข. บริหารเงินของสมาชิกต่อไป และต่อมาสมาชิกผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าผู้มีสิทธิรับมรดกตามมาตรา ๕๙ ยังไม่ได้ยื่นคำขอรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว ให้ กบข. บริหารเงินที่ยังไม่ได้รับคืนต่อไปได้ตามแผนการลงทุนที่สมาชิกผู้นั้นได้เลือกไว้จนกว่าทายาทจะยื่นคำขอรับเงิน โดยทายาทไม่มีสิทธิเลือกแผนการลงทุน

๑.๒.๔ การนำเงินของ กบข. ไปลงทุน

เงินของ กบข. ที่จะนำไปลงทุนตามแผนการลงทุนหรือในหลักทรัพย์ นั้น ได้แก่ เงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินสำรองตามมาตรา ๗๑ (๑) เงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา ๗๑ (๒) และเงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินรายบุคคลตามมาตรา ๗๑ (๓) โดย กบข. สามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนได้ ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๗ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐))

(๑) เงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินสำรองตามมาตรา ๗๑ (๑) ให้ลงทุนในหลักทรัพย์ ๔ ประเภท ได้แก่

(๑.๑) เงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือ บัตรเงินฝากที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออก

(๑.๒) พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย

(๑.๓) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินต้น

และดอกเบี้ย

(๑.๔) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้ออก

ซึ่ง ...

ซึ่งหลักทรัพย์ทั้ง ๔ ประเภทดังกล่าวเป็นหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากการกำหนดหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๗๐ เดิม อย่างไรก็ตาม สำหรับเงินฝากธนาคาร และบัตรเงินฝากที่ธนาคารเป็นผู้ออก นั้น ธนาคารที่รับฝากเงินหรือออกบัตรเงินฝาก ควรเป็นธนาคารของรัฐ เพื่อให้การลงทุนมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น (มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง)

(๒) เงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา ๗๑ (๒) ให้ลงทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ ซึ่งยังคงเป็นไปตามหลักการของมาตรา ๗๐ เดิม (มาตรา ๗๐ วรรคสอง)

(๓) เงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินรายบุคคลตามมาตรา ๗๑ (๓) ให้ กบข. จัดให้มีแผนการลงทุนเพื่อให้สมาชิกเลือก โดยในแต่ละแผนอาจกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงแตกต่างกันได้ แต่อย่างน้อยต้องจัดให้มีแผนการลงทุนที่ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ และแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก แต่ถ้าสมาชิกไม่ได้ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุนให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้ลงทุนในแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก (มาตรา ๗๐ วรรคสาม)

นอกจากนี้ ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำและวรรคตอนในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น และเป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย

๑.๓ ข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกต ๓ ประการ ดังนี้

๑.๓.๑ ร่างมาตรา ๔ เดิม (เพิ่มมาตรา ๔ (๔/๒)) ที่กำหนดให้ กบข. มีอำนาจจัดตั้งบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนจำกัด เพื่อขยายโอกาสในการหาผลประโยชน์ตอบแทนจากการรับบริหารเงินลงทุนให้แก่บุคคลภายนอก นั้น เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่เกินขอบวัตถุประสงค์ของ กบข. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ (๒) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และ (๓) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความเห็นของฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ได้ให้ไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า การให้กองทุนสามารถจัดตั้งบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนจำกัด เพื่อขยายโอกาสในการหาประโยชน์จากการรับบริหารเงินลงทุนให้แก่บุคคลภายนอกนั้น จะต้องคำนึงถึงกรอบวัตถุประสงค์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่กำหนดว่า กองทุนจะต้องเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการ รวมทั้งให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ ประกอบในการดำเนินการด้วยเสมอ ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้ตัดร่างมาตรา ๔ ที่กระทรวงการคลังเสนอออก

๑.๓.๒ ร่างมาตรา ๗ เดิม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕) ที่กำหนดให้สมาชิกซึ่งเกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และยังไม่ออกจากราชการมีสิทธิขอรับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวได้ตั้งแต่สิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ นั้น เห็นว่า สมควรให้ตัดร่างมาตรานี้ออก เนื่องจากมีเนื้อหาที่ขัดกับหลักการของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) ขัดกับวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ

(๒) ...

(๒) มีความขัดแย้งกันกับหลักการของกฎหมายนี้ที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมเพื่อความมั่นคงทางการเงินหลังจากการเกษียณอายุ แต่หลักการตามมาตรานี้เป็นการส่งเสริมการออมเพียงเท่าที่กำหนดอายุไว้ และเป็นการส่งเสริมการบริโภคเงินออมก่อนออกจากราชการ อีกทั้งยังเป็นหลักการที่แตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีวัตถุประสงค์ให้มีการออมในภาคเอกชนเพื่อความมั่นคงทางการเงินเมื่อออกจากงานเช่นเดียวกัน

(๓) มีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งต้องออกจากราชการเสียก่อนจึงจะมีสิทธิขอรับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว ส่วนผู้ที่เกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ยังไม่ต้องออกจากราชการก็มีสิทธิขอรับเงินดังกล่าว

(๔) ตามแผนการปฏิรูปประเทศได้กำหนดให้มีการขยายเวลาการเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือนออกไปเป็นหกสิบสามปี ซึ่งอาจเป็นผลให้ต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้

(๕) ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศ และทุกกลุ่ม โดยกำหนดให้มีการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจในการออมและการลงทุนระยะยาว เพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนทุกกลุ่มด้วยมาตรการทางภาษี และอื่น ๆ ตลอดจนประเด็นยุทธศาสตร์ในการรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยต้องเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการออมและการลงทุนระยะยาวของคนตั้งแต่ก่อนเกษียณอายุ

(๖) สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการใช้เงินของสมาชิกก่อนออกจากราชการได้ โดยใช้มาตรการทางบริหาร โดยคณะกรรมการ กบข. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สมาชิกดังกล่าวมีสิทธิกู้เงินจากกองทุนได้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้

๑.๓.๓ ร่างมาตรา ๗ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐)

ความในมาตรา ๗๐ วรรคสาม ที่บัญญัติให้ในกรณีที่ถ้าสมาชิกไม่ได้ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุนตามที่ กบข. จัดไว้ให้ ให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้ลงทุนในแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก นั้น มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่สมาชิกไม่ได้ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุน ควรกำหนดให้ กบข. นำเงินของสมาชิกที่ยังไม่ได้รับคืนไปลงทุนในแผนการลงทุนที่ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ เพราะการกำหนดให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้ลงทุนในแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก จะมีความเสี่ยงสูงกว่าการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ เนื่องจากการพิจารณาตามช่วงอายุของสมาชิกซึ่งสมาชิกแต่ละคนก็จะมีความเสี่ยงที่แตกต่างกัน และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการลงทุนก็อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของสมาชิกได้

๑.๔ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๘.๓/๒๐๖๖๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ครั้งที่ ๑) แจ้งว่า กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ยกเว้นประเด็นการจัดตั้งบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนจำกัด (บลจ.) เนื่องจากการกำหนดให้ กบข. จัดตั้ง บลจ. ได้นั้น เป็นการรองรับนโยบายของกระทรวงการคลังที่จะให้ บลจ. ดังกล่าวบริหารจัดการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ซึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการตรากฎหมายในการจัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างภาคเอกชนและภาครัฐมีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอ รวมทั้งจะสามารถบริหารจัดการเงินของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุอื่น ๆ ของภาครัฐด้วย เนื่องจาก กบข.

มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการลงทุนเพื่อสร้างผลตอบแทนระยะยาวให้แก่สมาชิกและมีต้นทุนในการดำเนินการที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งจะช่วยให้อำนาจการบริหารจัดการการลงทุนในตลาดโดยรวมไม่สูงจนเกินไป นอกจากนี้ การที่ บลจ. ข้างต้นบริหารจัดการเงินลงทุนให้แก่กองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุอื่น ๆ ถือเป็นการลงทุนหาผลประโยชน์ของ กบข. ซึ่งนำมาเป็นประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกของ กบข. ได้อีกทางหนึ่ง และเห็นว่าไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. และได้ยืนยันหลักการในประเด็นดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ

๑.๕ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๕๓๕๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แจ้งผลการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ว่า การกำหนดให้ กบข. สามารถจัดตั้ง บลจ. เป็นการดำเนินการที่เกินขอบวัตถุประสงค์ของ กบข. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่าการที่มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ กบข. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ นั้น ย่อมหมายความว่า การดำเนินการใด ๆ ของ กบข. ต้องกระทำหรือดำเนินการอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ

(๑) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ

(๒) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และ

(๓) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

๑.๖ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๘.๓/๓๗๑๐ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ครั้งที่ ๒) แจ้งว่า การกำหนดให้ กบข. สามารถจัดตั้ง บลจ. ได้นั้น เป็นการรองรับนโยบายกระทรวงการคลังที่จะให้ บลจ. ดังกล่าว บริหารจัดการการเงินของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุของภาครัฐ เนื่องจาก กบข. เป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการสร้างผลตอบแทนระยะยาวแก่สมาชิก และมีต้นทุนในการดำเนินการที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งจะช่วยให้อำนาจการบริหารจัดการการลงทุนในตลาดโดยรวมไม่สูงจนเกินไป และการที่ กบข. สามารถจัดตั้ง บลจ. ถือเป็นการลงทุนหาผลตอบแทนให้แก่สมาชิก กบข. อีกทางหนึ่ง โดยจะทำให้สมาชิก กบข. มีโอกาสได้รับประโยชน์ตอบแทนเมื่อเกษียณอายุในจำนวนที่มากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางการเงินในช่วงชีวิตหลังเกษียณ ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าว จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ กบข. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๓๙๐๒ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ แจ้งข้อสั่งการของรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ที่ได้พิจารณาตามความเห็นของกระทรวงการคลังและ กบข. แล้วมีคำสั่งให้กระทรวงการคลังและ กบข. รับร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ไปพิจารณาให้ได้ข้อยุติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๘ กระทรวงการคลังและ กบข. ได้พิจารณาหาข้อยุติตามคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรีแล้ว เห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๘.๓/๓๗๑๐๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้กองทุนสามารถรับโอนเงินของสมาชิกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากราชการหรือชราภาพได้ กำหนดให้สมาชิกสามารถส่งเงินสะสมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของเงินเดือน และเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถเลือกแผนการลงทุนได้หลากหลายขึ้น และสามารถลงทุนได้ทั้งเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว และในกรณีที่สมาชิกไม่ได้ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุนให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้กองทุนนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพและยังไม่รับเงินที่ตนมีสิทธิได้รับคืนหรือขอทยอยรับเงินคืน สมาชิกมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนที่กองทุนจัดให้เพื่อให้กองทุนบริหารเงินนั้นต่อไปได้ สำหรับกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายและผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกยังไม่ยื่นคำขอรับเงิน ให้กองทุนบริหารเงินนั้นต่อไปได้ตามแผนการลงทุนที่สมาชิกผู้นั้นได้เลือกไว้ก่อนวันที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

สมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว เพื่อให้สมาชิก กบข. สามารถนำส่งเงินสะสมเข้า กบข. ได้มากขึ้น รวมทั้งสมาชิกยังมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนสำหรับเงินของ กบข. ที่อยู่ในบัญชีเงินรายบุคคล อันได้แก่ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และดอกผลเงินดังกล่าวของสมาชิกแต่ละคนได้หลากหลายขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก กบข. ให้มีมากยิ่งขึ้น อันเป็นการเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของสมาชิกภายหลังจากการเกษียณอายุราชการ

๔.สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญ ดังนี้

๔.๑ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของกองทุนในการรับโอนเงินของสมาชิกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากราชการหรือชราภาพได้ (เพิ่มมาตรา ๓๘/๒)

๔.๒ แก้ไขเพิ่มเติมอัตราการส่งเงินสะสมของสมาชิก โดยให้ส่งได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของเงินเดือน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ วรรคสอง)

๔.๓ เพิ่มหลักเกณฑ์การบริหารเงินของสมาชิกผู้ถึงแก่ความตายในกรณีที่ผู้มีสิทธิรับมรดกยังไม่ยื่นคำขอรับเงินที่สมาชิกมีสิทธิได้รับ (เพิ่มมาตรา ๕๙ วรรคสอง)

๔.๔ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารเงินของสมาชิกซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๗/๑)

๔.๕ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงทุนของเงินกองทุนในบัญชีเงินสำรอง และในบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกแต่ละคน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐)

๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ไม่มีผลกระทบต่อภาระงบประมาณ

๖. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง
กองค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล
โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๒๖๗
โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๒๕๔