



ที่ กค ๐๔๐๘.๓/ ๘๒๗๗

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๒ กรกฎาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๘๘๘ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อดำเนินการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์) ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักรับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าว ไปพิจารณาร่วมกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อสังเกต และสรุปผลการพิจารณา หรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอ คณะรัฐมนตรีต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังขอเรียนว่า ได้แจ้งข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดังกล่าว ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมตามข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

๑. ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

๑.๑ กบข. มีความเห็นดังนี้

๑) เนื่องจากการบูรณาการกองทุนต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นกองทุนระดับชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและงบประมาณของประเทศในภาพรวมที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบอยู่ และปัจจุบันกระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔ และอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ไปแล้ว โดยสาระของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเป็นกลไกที่สามารถบูรณาการกองทุนต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้

๒) ปัจจุบัน กบข. ได้ดำเนินการจัดทำใบแจ้งยอดเงิน กบข. ส่งให้แก่สมาชิกทุกปีตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้มีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชันของ กบข. ซึ่งสมาชิกสามารถเข้าไปตรวจสอบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันได้ตลอดเวลา สำหรับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก นั้น กบข. ได้จัดช่องทางรับข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของสมาชิกทางโทรศัพท์ โทรสาร ไปรษณีย์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน และเฟสบุ๊ก ซึ่งสมาชิกสามารถติดต่อ กบข. ได้ทุกช่องทางดังกล่าวตามความสะดวกของสมาชิก

๓) ในส่วนของการตรวจสอบการดำเนินงานของ กบข. ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น โดยที่ กบข. จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ผู้แทนสมาชิกละหนึ่งปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพิจารณารายงานผลการดำเนินงาน ฐานะการเงินและการรับจ่ายเงินของ กบข. โดยที่ประชุมใหญ่ผู้แทนสมาชิกรับอำนาจแสดงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กบข. ต่อคณะกรรมการ กบข. ได้ เมื่อได้รับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กบข. จากที่ประชุมใหญ่ผู้แทนสมาชิกละหนึ่งปีละหนึ่งครั้ง คณะกรรมการ กบข. ต้องจัดทำรายงานการสอบบัญชี พร้อมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีและประกาศรายงานการสอบบัญชีในราชกิจจานุเบกษาต่อไป นอกจากนี้ กบข. ต้องยื่นรายงานแสดงการจัดการกองทุนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งด้วย และทุกปีให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีทำการตรวจสอบรับรองบัญชีทุกประเภทของ กบข.

๔) สำหรับการเลือกแผนการลงทุนของสมาชิคนั้น สมาชิกสามารถแสดงความประสงค์เลือกแผนการลงทุนได้ โดย กบข. มีข้อมูลนโยบายและสัดส่วนการลงทุนของแต่ละแผนการลงทุน รวมทั้งมีข้อกำหนดให้สมาชิกต้องทำแบบประเมินความเสี่ยงและการยอมรับความเสี่ยงในการลงทุน นอกจากนี้ กบข. ยังจัดให้มีข้อมูลผลตอบแทนการลงทุนในแต่ละแผนการลงทุนเผยแพร่ในเว็บไซต์และแอปพลิเคชันของ กบข. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกแผนการลงทุนด้วย โดยการกำหนดเกณฑ์ผลตอบแทนขั้นต่ำให้แก่สมาชิคนั้น ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของกิจการในลักษณะของ กบข.

๑.๒ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความเห็นดังนี้

๑) การบูรณาการกองทุนต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นกองทุนระดับชาติ นั้น ควรมีกลไกในการพิจารณากำหนดนโยบาย บำเหน็จบำนาญของประเทศในภาพรวม และเร่งประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักให้แก่ประชากรวัยแรงงานของประเทศทั้งหมด เข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ตลอดจนพิจารณาทบทวนอัตราการส่งเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของแต่ละกองทุนให้มีความเหมาะสม รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุน เพื่อให้สมาชิกได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้นให้เพียงพอสำหรับการดำรงชีพในวัยเกษียณ โดยคำนึงถึงฐานะและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศด้วย ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งหากร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้จะทำให้มีการกำหนดนโยบายด้านระบบบำเหน็จบำนาญของประเทศในภาพรวม และมีแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) ในปัจจุบัน กบข. มีรูปแบบการบริหารที่เปิดให้สมาชิกสามารถออมเงินต่อได้หลังจากสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้ว โดยกำหนดการออมต่อออกเป็น ๔ รูปแบบ คือ (๑) การบริหารต่อทั้งจำนวน (๒) การขอย่อยรับเงินที่มีสิทธิรับเป็นงวด ๆ (๓) การขอรับเงินที่มีสิทธิได้รับบางส่วน โดยส่วนที่เหลือให้ กบข. บริหารต่อ และ (๔) การขอรับเงินที่มีสิทธิได้รับบางส่วน และส่วนที่เหลือขอรับเป็นงวด ๆ เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการบริหารเงินออม ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กบข. กำหนด อย่างไรก็ตาม สำหรับการพิจารณาให้ข้าราชการที่เป็นอดีตสมาชิกของ กบข. กลับเข้ามาเป็นสมาชิกอีกครั้ง เห็นควรให้กระทรวงการคลังหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้มีความเหมาะสม เพื่อให้การบริหารกองทุนฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนที่แท้จริง

๑.๓ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีความเห็นดังนี้

๑) กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเพื่อกำหนดนโยบายด้านบำเหน็จบำนาญของประเทศในภาพรวมให้สอดคล้องกัน รวมทั้ง

ประธานการกำหนดนโยบายกองทุนการออมเพื่อการชราภาพของทุกหน่วยงาน และพัฒนาระบบบำนาญบำนาญให้ครอบคลุมเพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำนาญบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนการออกกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

๒) กบข. เป็นกองทุนการออมภาคบังคับเพื่อการเกษียณอายุสำหรับข้าราชการ และมีวัตถุประสงค์สำคัญในการเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ซึ่งผู้ที่เกษียณอายุสามารถออมเงินผ่านช่องทางอื่นได้ เช่น พันธบัตรรัฐบาล ตราสารหนี้ เงินฝากอัตราดอกเบี้ยพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

๓) กบข. ได้มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลตอบแทนให้แก่สมาชิกอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การกำหนดเกณฑ์ผลตอบแทนขั้นต่ำที่สมาชิกจะได้รับเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่สมาชิกอาจไม่ตรงกับลักษณะของ กบข. ที่เป็นบัญชีรายบุคคลในรูปแบบการกำหนดประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินสะสม (Defined Contribution : DC) และสมาชิกสามารถเลือกแผนการลงทุนที่มีระดับความเสี่ยงที่เหมาะสมกับสมาชิกได้อยู่แล้ว

๑.๔ กรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า กรณีการกำหนดให้ข้าราชการที่เป็นอดีตสมาชิกของกองทุนกลับเข้าเป็นสมาชิกอีกครั้งได้ เพื่อเปิดโอกาสในการออมเงินหลังวัยเกษียณ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๗/๑ กำหนดให้สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพและมีสิทธิรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวที่ยังไม่ขอรับเงินคืน หรือขอทยอยรับเงินคืน ให้กองทุนบริหารเงินที่ยังไม่รับคืนต่อไปได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพและมีสิทธิรับเงินจาก กบข. ประกอบด้วย เงินสะสมซึ่งเป็นเงินออมของสมาชิก เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย (แล้วแต่กรณี) และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวที่ยังไม่ขอรับเงินคืน หรือขอทยอยรับเงินคืน สามารถให้ กบข. บริหารเงินที่สมาชิกดังกล่าวยังไม่รับคืนต่อไปได้ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการออมได้อย่างต่อเนื่องหลังวัยเกษียณแล้ว การจะกำหนดเพิ่มเติมให้ข้าราชการที่เป็นอดีตสมาชิกของกองทุนกลับเข้าเป็นสมาชิกอีกครั้งได้จึงอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ที่แท้จริง

๒. ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา

๒.๑ กบข. มีความเห็นดังนี้

๑) ปัจจุบัน กบข. ได้จัดช่องทางประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการสมาชิกทราบและมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องแผนการลงทุนอย่างทั่วถึงทางโทรศัพท์ โทรสาร ใบแจ้งยอดเงินสมาชิก ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน และเฟสบุ๊ค ซึ่งสมาชิกสามารถรับข้อมูลข่าวสารและติดต่อสอบถามข้อมูลจาก กบข. ได้ทุกช่องทางดังกล่าวตามความสะดวกของสมาชิก

๒) กรณีที่อนาคตมีแนวคิดจะให้สมาชิกสามารถนำเงินออมออกไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นก่อนเกษียณอายุราชการได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจนำรูปแบบกองทุนเงินออมที่มีวัตถุประสงค์อื่นเป็นการเฉพาะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้สมาชิกสะสมเงินขั้นต่ำในอัตราที่สูงขึ้น เพื่อไม่ให้กระทบต่อเงินออมสำหรับการเกษียณอายุราชการของสมาชิก ซึ่ง กบข. เห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา

๓) การนำเงินในบัญชีเงินสำรองไปลงทุน กบข. จะต้องนำเงินสำรองไปลงทุนในหลักทรัพย์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๐ และพิจารณาให้เกิดประโยชน์แก่เงินสำรองมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการนำส่งเงินสำรองมาให้ กบข. บริหาร

๒.๒ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นสอดคล้องตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา โดยเฉพาะกรณีการไม่ให้สมาชิกสามารถนำเงิน กบข. ออกไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น อาทิ การจัดหาที่อยู่อาศัย เนื่องจากในปัจจุบัน กบข. มีการดำเนินการจัดทำโครงการร่วมกับสถาบันการเงินเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยทั่วไปให้แก่สมาชิกอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่าและเสียโอกาสในการสร้างผลตอบแทนจากเงินออมใน กบข. ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา

๒.๓ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบการค้าหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อหากำไร ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้ดำเนินการทางธุรกิจในลักษณะรับฝากเงินโดยจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเหมือนเช่นธนาคารพาณิชย์ทั่วไป การที่ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีบทบัญญัติกำหนดให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการสามารถนำเงินของกองทุนที่อยู่ในบัญชีเงินสำรองตามมาตรา ๗๑ (๑) มาลงทุนในลักษณะฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงอาจไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้

๒.๔ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา

๒.๕ กรมบัญชีกลางเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา โดยเฉพาะกรณีการไม่ให้สมาชิกสามารถนำเงิน กบข. ออกไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น อาทิ การจัดหาที่อยู่อาศัย เนื่องจาก กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการและส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก เมื่อสมาชิกพ้นจากราชการก็จะได้รับเงินก้อนที่ประกอบด้วย เงินสะสมซึ่งเป็นเงินออมของสมาชิก เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย (แล้วแต่กรณี) และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว ไปใช้เพื่อการดำรงชีวิตหลังจากที่พ้นจากราชการแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

กองคำตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๒๖๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@cgd.go.th