

สถานการณ์ความก้าวหน้าการขับเคลื่อนกองทุนการออมแห่งชาติ
(ณ เดือนตุลาคม 2556)¹

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 เครือข่ายบ้านาญภาคประชาชนเดินหน้าฟ้องศาลปกครอง: 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

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

เพียงพอสำหรับยามจำเป็น และไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจากแหล่งใด นอกจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของรัฐบาลเท่านั้น

รวมทั้งจากข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ได้ชี้ชัดว่าโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีแนวโน้มเข้าสู่ประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง อันเนื่องจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์การแพทย์และการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ 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% มีปัญหารายได้ไม่เพียงพอ นับเป็นภาระสังคมและปัญหาของภาครัฐที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 500 บาทต่อเดือน แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการครองชีพ ตัวอย่างเช่นเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศไทยในปี 2553 ที่เท่ากับ 1,678 บาทต่อคนต่อเดือน ดังนั้นเพื่อการรักษาระดับการครองชีพในยามชรา ผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีเงินออมหรือรายได้เสริมจากแหล่งอื่น ๆ มาสมทบ

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 เพื่อไม่ให้เป็นการระดมเงินคลังของประเทศมากเกินไป 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 อย่างไรก็ตาม

(6) ในระหว่างเป็นสมาชิก กอช. จะไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ก่อนได้

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

กล่าวโดยสรุป กองทุนการออมแห่งชาติก็คือเครื่องมือชนิดหนึ่งในการสร้างเงินบำนาญยามชราภาพโดยสมัครใจของประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบ ที่มีรายได้น้อยไม่เคยออม หรือต้องการออมเงินเพื่อหลักประกันยามชราภาพ เพราะไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ยามฉุกเฉิน เหมือนการออมเงินทั่วไป นอกจากจะลาออกจากความเป็นสมาชิกเท่านั้น แต่ข้อดีคือสามารถกลับเป็นสมาชิกได้อีกเมื่อต้องการ

มีลักษณะเป็นเงินบำนาญแบบผู้รับประโยชน์ต้องมีส่วนร่วมจ่าย ในที่นี้หมายถึง มีส่วนร่วมจ่ายเงินสะสมแต่ละเดือน โดยรัฐบาลสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกและดำรงความเป็นสมาชิกไปเรื่อยๆ ด้วยการให้เงินสมทบร่วม เงินสองก้อนนี้จะถูกสะสมไว้ในบัญชีรายตัวของแต่ละคนไม่นำมาปะปนกัน กองทุนนำเงินเหล่านี้ไปบริหารให้เกิดดอกออกผลขึ้นมา เมื่อถึงกำหนดอายุ 60 ปี กองทุนก็จะนำเงินที่มีอยู่ในบัญชีรายตัวทั้งหมดมาคำนวณตามกติกาที่ตั้งไว้ เพื่อเฉลี่ยจ่ายเป็นเงินบำนาญรายเดือนเพื่อสร้างความมั่นคงยามชราภาพให้ได้อย่างต่อเนื่อง

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

การริเริ่มจัดตั้งโครงการกองทุนการออมแห่งชาตินั้น ทางกระทรวงการคลังได้มีแนวทางดำเนินงานดังนี้

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

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

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

(4) 20 ตุลาคม 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของกองทุนการออมแห่งชาติ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.

....

(5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. เสร็จเรียบร้อย เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553

(6) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รับหลักการเห็นชอบในวาระ 1 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2553 และร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เข้าสู่การพิจารณารายมาตราโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ 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 บาทเหมือนกันทุกคน ข้อเสนอของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมสามารถร่วมออมได้ และทุกคนมีสิทธิให้ญาติ

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

ทั้งนี้แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้ร่วมกับแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานจัดเวทีระดมความคิดเห็นจากผู้ใช้งานภาคส่วนต่างๆ เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายภาคประชาชนให้สมบูรณ์รวมทั้งการริเริ่มจัดตั้งคณะทำงานจากผู้ใช้งานกลุ่มต่างๆ ทั้งแรงงานในระบบ นอกระบบ เกษตรพันธสัญญา หรือกลุ่มแท็กซี่ เพื่อผลักดันให้กฎหมายภาคประชาชนฉบับนี้มีผลตอบรับในสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตามเนื่องจากในช่วงเดือนเมษายน – มิถุนายน 2553 สถานการณ์ทางการเมืองยังมีความไม่แน่นอน การดำเนินงานของคณะทำงานจึงได้หยุดชะงักไป ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2553 มีการรายงานข่าวจากสื่อมวลชนว่า จะมีการนำร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในช่วงเปิดสมัยประชุมสภาในเดือนกันยายน 2553 ดังนั้นจึงมีการดำเนินการขับเคลื่อน/ผลักดันอย่างเป็นทางการเพื่อการตอบรับเชิงนโยบายต่อ 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 ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อปรึกษาหารือและการเข้าพบผู้กำหนดนโยบาย คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เพื่อร่วมกันพัฒนาให้เกิดกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ให้ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้การมีส่วนร่วมจากภาคแรงงานนอกระบบ

เป็นสำคัญ 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 ควรจะต้องมีการสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญ

- การเข้ามามีมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการกองทุนการออมแห่งชาติ
- ให้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นฐานในการรับฝากเงินออม การจัดเก็บบำนาญ และเชื่อมโยงท้องถิ่นและการออม ทั้งนี้ควรมีผู้แทนกองทุนสวัสดิการชุมชนต้องอยู่ในกรรมการเตรียมการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ

ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้มีการจัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการออมเพื่อการชราภาพแก่ประชาชนใน 14 จังหวัด และมีการยกวางอนุบัญญัติที่ออกตามพรบ. 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 ได้มีการเสนอให้แก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาเห็นชอบ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยคาดว่าจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้เสร็จภายในปี 2556 เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ต้องผ่านการกลั่นกรองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาอีกถึง 3 วาระ ทั้งในระดับสภาผู้แทนราษฎรและระดับวุฒิสภา ทำให้ต้องใช้เวลานานนับปี 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) ข้อเสนอเรื่องการบริหารการลงทุน 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

การที่รัฐบาลประวิงเวลาไม่เร่งผลักดันให้มีการสร้างหลักประกันทางการเงินในยามชราภาพด้วยกองทุนการออมแห่งชาติให้เร็วที่สุด ก็จะทำให้การเริ่มสะสมเงินโดยแรงงานนอกระบบและการสมทบร่วมโดยรัฐบาลก็จะล่าช้าออกไป ปัญหาที่ตามมาก็คือ เงินที่จะสะสมในบัญชีรายตัวก่อนถึงอายุ 60 ปีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็จะน้อยลงตามไปด้วย ท้ายที่สุดเงินบำนาญรายเดือนที่จะมีใช้ยามชราภาพก็จะเหลือเพียงน้อยนิด รัฐบาลอาจจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สร้างความมั่นคงทางการเงินในยามชราภาพให้กับประชาชนได้

อาจมีบางคนถกเถียงว่า ทุกวันนี้รัฐบาลก็ยังมียโยบายเบี้ยยังชีพผู้มีอายุ 60 ปีหรือ เพราะรัฐบาลก็ได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับประชาชนกลุ่มที่ยังขาดหลักประกันในรูปแบบของเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอยู่แล้ว ดังนั้นรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติต่อก็ได้

ในประเด็นนี้หากเราเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานในระบบหรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม จะทำให้เราเห็นปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ การเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ชราภาพ หรือเงินบำนาญรายเดือนหลังเกษียณ ในทุกเดือนลูกจ้างเหล่านี้ต้องถูกหักเงินในรูปแบบของเบี้ยประกันส่งเข้ากองทุนประกันสังคมอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 180 เดือน เบี้ยประกันนี้ถูกหักจากค่าจ้างหรือเงินเดือนทุกเดือนๆโดยนายจ้างเป็นผู้หักเงินและนำส่งกองทุนประกันสังคมแทนผู้ประกันตน

ดังนั้นหากย้อนกลับไปดูกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติ จะพบว่าหากรัฐบาลไม่ผลักดันให้คนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมจ่ายเพื่อสร้างหลักประกันยามชราภาพ แต่กลับใช้งบประมาณแผ่นดินจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพเพียงประการเดียว จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมรับเงินบำนาญชราภาพโดยตนเองมีส่วนร่วมจ่ายเบี้ยประกัน แต่หากกลุ่มเป้าหมายของเบี้ยยังชีพกลับได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบใดๆ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระบบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างที่ในทางวิชาการเรียกกันว่า "ความไม่เป็นธรรมในแนวนอน"

แน่นอนผู้สูงอายุในปัจจุบันที่ไม่มีโอกาสได้เตรียมตัวออมมาล่วงหน้า ย่อมมีความชอบธรรมที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพอย่างไม่มีข้อกังขาใดๆ แต่ทำไมรัฐบาลถึงไม่เร่งรีบผลักดันให้ผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งก็คือคนหนุ่มสาว คนวัยทำงานในปัจจุบันที่มีโอกาสเตรียมตัวออมได้ตั้งแต่วันนี้ เพราะการแจกแต่เบี้ยยังชีพที่จะเพื่อไปถึงผู้สูงอายุในอนาคตนั้น รังแต่จะทำให้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในแนวนอนรุนแรงมากขึ้น การผลักดันให้กองทุนการออมแห่งชาติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากจะเป็นการช่วยสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพให้กับประชาชนภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบแล้ว ยังจะลดปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ในแง่ของการได้รับประโยชน์จากรัฐและการแบกรับภาระทางภาษีอากร ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของสังคมไทยอีกด้วย

(6) ข้อเสนอจากเวทีสมัชชาแรงงานนอกระบบ : 3-4 ตุลาคม 2555

เมื่อเดือนตุลาคม 2555 ทางแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน ได้ร่วมกับองค์กรเครือข่ายพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานจัดงานสมัชชาแรงงานนอกระบบ “หลักประกันชีวิต สิทธิแรงงานนอกระบบ: สุขภาพสวัสดิการ และงานที่มั่นคง” เมื่อวันที่ 4-5 ตุลาคม 2555 ทั้งนี้ได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาลเรื่อง “แรงงานนอกระบบทุกคนต้องมีบำนาญชราภาพและหลักประกันทางสังคมในระหว่างการทำงาน” ซึ่งมีข้อเสนอสำคัญใน 2 เรื่อง คือ

(1) ให้กระทรวงการคลังยกเลิกเงื่อนไขในการเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้โอกาสกับผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มสามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้

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

อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าหลังจากการจัดสมัชชาแรงงานนอกระบบ 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 ได้แก่ ผู้ประกันตนและรัฐบาลในอัตราเดือนละ 200 บาท (ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท/เดือน และรัฐบาลสมทบ 100 บาท/เดือน) เพื่อให้ได้รับสิทธิเงินบำนาญชราภาพ ซึ่งจะส่งผลให้มีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบที่จะได้รับ ก็พบว่าพี่น้องแรงงานนอกระบบจะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่า พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ไม่ว่าจะเป็น

(1) “สิทธิการออมตามอายุ”

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

- กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) อนุญาตให้สมาชิกออมได้ถึงอายุ 60 ปีเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นพิเศษ กาลยกเว้นปีแรก 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 หากออมน้อยจนทำให้บำนาญที่ได้รับมีจำนวนน้อยกว่าเงินดำรงชีพ (ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง) สมาชิกจะได้รับเงินดำรงชีพเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมดไป

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

ภายหลังจากที่เครือข่ายแรงงานบำนาญประชาชนได้ขับเคลื่นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่เดือนมกราคม 2556-กรกฎาคม 2556 ไม่ว่าจะเป็นการเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงการยื่นจดหมายถึงนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตรถึง 3 ฉบับ เพื่อหารือถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติในเร็ววัน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่กระทรวงการคลังก็ยังนิ่งดูตาย

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

โดยเครือข่ายบำนาญประชาชนให้เหตุผลสำคัญในการยื่นฟ้องครั้งนี้ ดังนี้

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งของประเทศไทย ที่มุ่งเน้นเรื่องการส่งเสริมการออมของภาคประชาชนที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ได้รับประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญ ถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านหลักประกันสุขภาพในชีวิตของผู้สูงอายุที่ยากจน

ทั้งนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้บังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 และตามกระบวนการกระทรวงการคลังจะต้องเริ่มเปิดรับสมัครสมาชิกตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2555 เป็นต้นมา

พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (4) ที่บัญญัติไว้ว่า จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง 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 (คปช.) 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 นี่คือนโยบายสำคัญของรัฐมนตรีที่ปฏิเสธและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

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

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความเสียหายสำคัญที่เกิดขึ้น รวม 4 ข้อดังนี้

(1) การไม่เปิดรับสมาชิกตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิได้รับบำนาญตลอดชีพในอนาคตของประชาชนจำนวนมาก เพราะเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) ที่บัญญัติให้รัฐจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 กรณีจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(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 ดังนั้นกล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาอัตราการภาวะเจริญพันธุ์ลดลง ผู้สูงอายุไทยมากกว่าครึ่งเคยหรือกำลังพึ่งพาการเกื้อหนุนทางการเงินจากลูกหลาน แต่ในอนาคตจะเป็นไปได้ยาก ประกอบกับผู้สูงอายุไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ดังนั้นในหลักการแล้ว สังคมไทยจะต้องพึ่งพาระบบบำนาญ แต่การที่ยังไม่เปิดให้มีการรับสมัครสมาชิกยังทำให้รัฐบาลเองต้องเสียบประมาณแผ่นดินเข้าไปเกื้อหนุน ผู้สูงอายุเหล่านั้นในรูปแบบอื่นๆ

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

(4) แม้รัฐบาลจะอ้างเรื่องการที่เพิ่มมาตรา 40 ในทางเลือกที่ 3 ของกฎหมายประกันสังคมแล้ว ซึ่งแน่นอนตามหลักการสามารถทำได้ แต่ในหลักธรรมาภิบาล การนำเงินของกลุ่มคนที่ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่ได้เป็นสมาชิกประกันสังคม ซึ่งรวมแล้วใหญ่กว่าแรงงานนอกระบบไปให้ข้าราชการ นายจ้าง ลูกจ้างดูแล ถือเป็น การผิดหลักธรรมาภิบาลที่ดี 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 ที่ผ่านมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ 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 ไปไม่มีสิทธิสมัครและจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้ถึง พ.ค.54 - ประโยชน์ทดแทน 1 กรณี คือ กรณีชราภาพ โดย ผู้ประกันตนจะได้รับบำนาญหรือบำนาญตามเงื่อนไข การเกิดสิทธิ (รับบำนาญกรณีการออมไม่น้อยกว่า 420 เดือนและรับบำนาญกรณีออมไม่น้อยกว่า 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 ย่อมจะสมัครสมาชิกกองทุนการออม แห่งชาติได้

สถานการณ์เหล่านี้คือข้อมูลสำคัญที่จะช่วยทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจที่มาที่ไปของการ ขับเคลื่อนของกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อนำนโยบาย “พรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ” สู่การ ปฏิบัติเพื่อการมีหลักประกันทางรายได้ในวัยสูงอายุต่อไปในวันข้างหน้า