

ผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง (public hearing)

เอกสารรับฟังความคิดเห็น เลขที่ ออกอ. 39/2564

เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และ

การปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

1. การรับฟังความคิดเห็น
 - การจัด focus group โดยรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญด้านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (“PVD”) เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2564
 - การรับฟังความคิดเห็นในวงกว้าง (public hearing) โดยมีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็น และรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“สำนักงาน ก.ล.ต.”) (www.sec.or.th) ระหว่างวันที่ 26 พฤศจิกายน 2564 ถึงวันที่ 25 มกราคม 2565
 - การนำเสนอสาระสำคัญของการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 (“พ.ร.บ. PVD”) ผ่านงานสัมมนาออนไลน์เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2565 และ 14 มกราคม 2565
 - การรับฟังความคิดเห็นในวงกว้าง (public hearing) ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) ระหว่างวันที่ 26 พฤศจิกายน 2564 ถึงวันที่ 25 มกราคม 2565
2. ผู้แสดงความคิดเห็น
 - (1) กลุ่มบุคคลทั่วไป ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต. จำนวน 50 ราย (มีผู้เข้าชมทางเว็บไซต์ภาษาไทยจำนวน 868 ครั้ง ภาษาอังกฤษจำนวน 819 ครั้ง) โดยเป็นคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (“FC”) 5 ราย นายจ้าง 2 ราย สมาชิก PVD 11 ราย และบุคคลทั่วไป 32 ราย
 - (2) กลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 16 ราย ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กองทุนส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย World Bank และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนที่รับจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (“บลจ.”) 8 ราย

3. ที่มา

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (“พ.ร.บ. ประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ”) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างน้อยทุก 5 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีอื่นตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. ประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ ดังนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พ.ร.บ. PVD มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ ปัจจุบันกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างเสนอกฎหมายให้มีการออมเพื่อการเกษียณภาคบังคับ โดยตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. (“พ.ร.บ. กบช.”) ได้จัดให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (“กบช.”) เป็นกองทุนการออมภาคบังคับของแรงงานภาคเอกชนในระบบ และได้ยกเว้นการใช้ พ.ร.บ. กบช. กับสมาชิกกองทุนอื่นหรือผู้ที่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งรวมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิก PVD ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด อาจไม่เป็นสมาชิก กบช. ก็ได้ โดยยอมรับ PVD ที่มีคุณสมบัติเทียบเท่า กบช. (“Qualified PVD”) เป็นทางเลือกหนึ่งในการออมภาคบังคับ สำนักงาน ก.ล.ต. จึงเห็นควรปรับปรุง พ.ร.บ. PVD ให้มีความสอดคล้องเพื่อสามารถรองรับการออมภาคบังคับตามร่าง พ.ร.บ. กบช. ได้

สำนักงาน ก.ล.ต. จึงเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน รวมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. PVD เพื่อให้สอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ. กบช. ไปพร้อมกันในคราวเดียว เพื่อนำผลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่อไป

4. ประเด็นสำคัญ

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พ.ร.บ. PVD และการปรับปรุง พ.ร.บ. PVD ซึ่งมีหลักการและร่างกฎหมายในรายละเอียดตามเอกสารแนบ โดยขอสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับ ดังนี้

4.1 การปรับปรุง พ.ร.บ. PVD เพื่อให้รองรับ กบช.

ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยในการจัดให้มีการออมภาคบังคับและการมี Qualified PVD เป็นทางเลือกในการออมภาคบังคับ รวมทั้งส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรเปิดให้ PVD เดิมที่นายจ้างจัดตั้งอยู่แล้ว และ PVD ที่นายจ้างจัดตั้งขึ้นใหม่ สามารถปรับเป็น Qualified PVD ได้

ในการเสนอปรับปรุง พ.ร.บ. PVD เพื่อให้สอดคล้องและรองรับ กบข. ซึ่งเป็นกองทุนการออมภาคบังคับของแรงงานภาคเอกชนในระบบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการและร่างกฎหมายตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. เสนอ ได้แก่

(1) การกำหนดให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยอัตโนมัติ (automatic enrollment) เว้นแต่ลูกจ้างจะปฏิเสธการสมัครเป็นสมาชิก PVD (opt out) ได้

(2) การกำหนด default portfolio ในกรณีที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการลงทุน ให้เป็นนโยบายที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างความเสี่ยงของเงินออมและระดับความเสี่ยงของการลงทุนตามที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ซึ่งอาจรวมถึง life path หรือ target date ที่สอดคล้องกับที่คณะกรรมการ กบข. จะกำหนดได้

(3) การกำหนดให้นายจ้างยื่นรายงานข้อมูลเกี่ยวกับกอง PVD ต่อนายทะเบียน ผู้จัดการ และบุคคลอื่นตามที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

(4) การกำหนดให้นายทะเบียนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ของข้อบังคับตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับจดทะเบียน แก่ไข หรือเพิ่มเติมข้อบังคับกองทุนได้

(5) การพัฒนา PVD เพื่อรองรับการออมภาคบังคับตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้นายทะเบียนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มเติมสำหรับ Qualified PVD ให้สอดคล้องกับที่จะกำหนดในกฎหมาย กบข. ได้

(6) การกำหนดให้ PVD รองรับการโอนย้ายทรัพย์สินมาจากกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมและเป็นหลักประกันเพื่อการเกษียณอายุ

(7) การให้รัฐมนตรีมีอำนาจลดหย่อนการส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนได้ในกรณีวิกฤต

(8) การปรับลดเงินเพิ่มที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่กองทุน กรณีจ่ายเงินเข้ากองทุนล่าช้าจากร้อยละห้า เป็นร้อยละสองต่อเดือน

(9) การกำหนดให้ พ.ร.บ. PVD รองรับการจัดการเงินคงค้าง โดยหากไม่มีผู้มารับเงิน หรือไม่สามรถติดต่อได้ ให้ผู้จัดการกองทุนคงเงินนั้นไว้ และเมื่อพ้นระยะเวลา 10 ปี ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของกองทุน

(10) การกำหนดให้นายทะเบียนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการบันทึกรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนได้

(11) การปรับปรุง พ.ร.บ. PVD ให้สามารถรองรับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ได้

(12) การปรับปรุงบทกำหนดโทษและอายุความผิด เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ร่าง พ.ร.บ. กบช. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. เป็นต้น

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณของ Qualified PVD ให้มีความยืดหยุ่น สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงอายุเกษียณ และสะท้อนอายุเกษียณของลูกจ้างที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจแตกต่างจาก กบช. ซึ่งกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี ซึ่ง สำนักงาน ก.ล.ต. จะนำประเด็นดังกล่าวหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

4.2 ความเห็นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ PVD

ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า พ.ร.บ. PVD ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีการออมและการลงทุนผ่าน PVD เพื่อเป็นหลักประกันและสวัสดิการแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน รวมทั้งสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีเงินออมเพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ ตลอดจนเป็นช่องทางหนึ่งในการระดมเงินจากภาคเอกชน เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนี้ ส่วนใหญ่เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการดำเนินการและจัดการ PVD ยังมีประสิทธิภาพเพียงพอทั้งด้านการจัดตั้งกองทุน การจัดการกองทุน การจ่ายเงินจากกองทุน การเลิกกองทุน และอำนาจในการตรวจสอบการจัดการกองทุน รวมทั้งการใช้ระบบอนุญาต การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกำหนดโทษทางอาญา ยังคงมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการปรับปรุงให้ พ.ร.บ. PVD มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การเปิดให้สมาชิกเป็นผู้ตัดสินใจลงทุนได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านการคัดกรองกองทุนหรือนโยบายโดยคณะกรรมการกองทุนหรือ กบช.

(2) การเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการกองทุน เช่น สามารถใช้ผู้จัดการกองทุนต่างประเทศได้ ให้ PVD รองรับการลงทุนด้วยทรัพย์สินเป็นหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นแทนเงินสด (pay in kind) และให้ PVD สามารถบันทึกมูลค่าตราสารหนี้หรือสิทธิเรียกร้องเป็นศูนย์ (set aside) กรณีตราสารหนี้ที่ลงทุนมีการผิดนัดชำระหนี้ได้

(3) การบริหารจัดการเงินลงทุนของสมาชิกให้สมาชิกมีเงินใช้จ่ายหลังเกษียณอย่างเพียงพอ เช่น ให้ PVD จ่ายบำนาญตลอดชีพ เป็นต้น

(4) การปรับปรุงการกำกับดูแลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสมาชิก เช่น การกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และบทบาทหน้าที่ของ FC เพื่อให้ FC สามารถทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของกองทุนและดูแลรักษาผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของสมาชิกได้ เป็นต้น

(5) การเพิ่มความยืดหยุ่นในการออม เพื่อช่วยให้สมาชิกมีเงินเพียงพอสำหรับการเกษียณ เช่น ปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบให้เทียบเท่า กบช. หรือการไม่กำหนดอัตราเพดาน เป็นต้น

(6) การเพิ่มความยืดหยุ่นในการจัดการสภาพคล่องในยามจำเป็น เพื่อให้สมาชิกสามารถออมเงินได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว เช่น ให้สมาชิกที่ประสบภาวะยากลำบากทางการเงิน สามารถหยุด ลด หรือเลื่อนการส่งเงินสะสมได้เป็นการชั่วคราว หรือสามารถนำเงินบางส่วนออกไปได้ เป็นต้น

(7) การปรับปรุงประสิทธิภาพการรับเงิน เช่น การเพิ่มความยืดหยุ่นโดยให้สมาชิกที่สิ้นสมาชิกภาพโดยไม่ได้เกษียณอายุสามารถรับเงินงวดได้ และการปรับปรุงให้สมาชิกสามารถรับเงินได้เร็วขึ้น โดยอาจกำหนดหน้าที่นายจ้างหรือ FC ในการนำส่งเอกสารแจ้งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกให้แก่ บลจ. เป็นต้น

ทั้งนี้ สำนักงาน ก.ล.ต. ขอรับประเด็นข้อเสนอแนะข้างต้นไว้พิจารณา เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของ พ.ร.บ. PVD ให้ดีขึ้นในเวลาที่เหมาะสมต่อไป สำหรับการเสนอปรับปรุง พ.ร.บ. PVD ในครั้งนี้จะให้ความสำคัญต่อการเสนอปรับปรุง พ.ร.บ. PVD เพื่อให้ PVD สามารถเป็นกองทุนทางเลือกภายใต้ภาคบังคับได้ทันการมีผลใช้บังคับของ พ.ร.บ. กบช.

สำนักงาน ก.ล.ต. ขอขอบคุณผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นตามรายชื่อดังต่อไปนี้

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1. ธนาคารแห่งประเทศไทย | 2. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย |
| 3. กองทุนส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน | 4. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ |
| 5. กองทุนการออมแห่งชาติ | 6. สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ |
| 7. สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย | 8. World Bank |

และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนที่บริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นทุกท่าน