

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

วิถีชีวิตของคนในสังคมไทยทุกวันนี้ มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก จากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม จากครอบครัวที่มีขนาดใหญ่มาเป็นครอบครัวเดี่ยว คนชราต้องพึ่งพาเงินออมที่เคยเก็บสะสมมาเมื่ออยู่ในวัยทำงานเพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในช่วงวัยเกษียณ รูปแบบการออมในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อการสะสมเงินออมเพื่อเก็บไว้ใช้ในยามชรา การให้ความสำคัญต่อการออมเงินในรูปแบบนี้ จึงมุ่งประเด็นในการศึกษาว่ากฎหมายอันเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ว่าจะมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ตลอดจนการกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการกองทุน ซึ่งได้แก่คณะกรรมการกองทุนซึ่งอยู่ในฐานะผู้แทนของกองทุน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของกองทุน ตลอดจนเป็นผู้แทนของกองทุน ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกนั้น ได้ตอบสนองความมั่นใจหรือความไว้วางใจต่อการออมเงินของสมาชิกกองทุนหรือผู้ออมเงินได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้พบว่าบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความไม่ทันสมัยอยู่หลายประการ อันก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ เช่น คณะกรรมการกองทุน สมาชิกกองทุน บริษัทจัดการกองทุน เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนรูปแบบ Pooled Fund ที่มีจำนวนคณะกรรมการกองทุนมากเกินไป อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งที่เป็นเงินเพิ่ม เงินอุทิศ และเงินกองทุนที่ไม่มีผู้รับประโยชน์มารับ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกองทุน Pooled Fund และการถอนตัวออกจากกองทุน Pooled Fund ปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกของการลงทุนตามความต้องการของสมาชิกกองทุน (Employee's choices) ซึ่งบริษัทจัดการไม่อาจนำเสนอรูปแบบที่มีความหลากหลาย เนื่องจากติดขัดในข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลอดจนข้อจำกัดทางกฎหมาย และประการสุดท้ายจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เพียงพอของมาตรการในการให้ความคุ้มครองสมาชิกกองทุน ในประเด็นเรื่องบทลงโทษและมาตรการเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น

จากปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ผู้วิจัยให้ความสำคัญและมุ่งศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลอดจนบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนเป็นหลัก โดยเปรียบเทียบกับโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของทรัสต์ ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่กองทุน 401 (k) plans ในประเทศสหรัฐอเมริกา และกองทุน Superannuation Fund ในประเทศออสเตรเลีย

คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากลูกจ้าง และผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายจ้าง โดยกฎหมายกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของกองทุนในการบริหารงานของกองทุน มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของกองทุน โดยการออกข้อบังคับเพื่อใช้บังคับกับกองทุน การดำเนินการด้านทะเบียน ได้แก่ การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับกองทุน โดยแจ้งให้นายทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด อีกทั้งคณะกรรมการกองทุนยังมีฐานะเป็นผู้แทนของกองทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เช่น การแต่งตั้งผู้จัดการกองทุน ผู้เก็บรักษาทรัพย์สินของกองทุน ผู้สอบบัญชีของกองทุน เป็นต้น นอกจากบทบาทหน้าที่โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการกองทุนยังมีหน้าที่ด้านการจัดการลงทุนอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการลงทุนผ่านทางนโยบายการลงทุน และการติดตามให้ผู้จัดการกองทุนนำนโยบายการลงทุนไปปฏิบัติ การให้ความเห็นหรือทักท้วงต่อการกำหนดมูลค่ายุติธรรมในการตีราคาทรัพย์สินของกองทุน การพิจารณาชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินอื่น การให้ความยินยอมต่อการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดแย้งต่อผลประโยชน์ รวมทั้งหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลให้แก่สมาชิกได้ทราบ เช่น การเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขข้อบังคับกองทุน ผลการดำเนินงานของกองทุน การแต่งตั้งบริษัทจัดการกองทุน การแต่งตั้งผู้เก็บรักษาทรัพย์สินและผู้สอบบัญชี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุน ซึ่งเป็นนิติบุคคล เป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในฐานะที่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกกองทุนหรือผู้ออมเงินในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังมิได้กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ หรือภายใต้หลักแห่งความไว้วางใจ (Fiduciary Principles) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มิได้กำหนดอยู่อย่างเข้มข้นในหลักกฎหมายทรัสต์ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการกองทุนซึ่งเป็นผู้แทนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีการกระทำผิดหน้าที่ เช่น กระทำการใดอันเป็นการขัดต่อประโยชน์

ส่วนได้เสียของกองทุน (Conflict of Interest) หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสมาชิกกองทุนหรือบุคคลภายนอก ย่อมต้องผูกพันต่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นด้วย ผลสุดท้ายความเสียหายย่อมตกแก่ผู้ออมเงินซึ่งก็ได้แก่สมาชิกกองทุนนั่นเอง การเรียกร้องให้คณะกรรมการกองทุนรับผิดชอบนั้นต้องยึดหลักกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคล และกฎหมายว่าด้วยตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมากมาย

ในขณะที่ ทรัสต์ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งเกิดจากการที่บุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้จัดตั้งทรัสต์ ได้โอนหรือก่อทรัพย์สินหรือสิทธิใดๆ ให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า ทรัสต์ เพื่อให้ทรัสต์จัดการทรัพย์สิน ทรัพย์สินสิทธิ หรือสิทธิใดๆ นั้นให้ เพื่อประโยชน์ของบุคคลที่เรียกว่า ผู้รับประโยชน์ ซึ่งนิติสัมพันธ์ที่ว่าเป็นแนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งได้แบ่งแยกสิทธิในทรัพย์สินออกเป็นสองลักษณะคือสิทธิในทรัพย์สินที่เรียกว่า Legal Interest ซึ่งเป็นกรณีทรัสต์มีสิทธิตามกฎหมายเหนือทรัพย์สินในกองทรัสต์ โดยมีอำนาจในการจำหน่ายจ่ายโอน และจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์ตามกรอบที่สัญญาทรัสต์กำหนดไว้โดยไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น และสิทธิในทรัพย์สินอีกลักษณะหนึ่งเรียกว่า Equitable Interest ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับประโยชน์ไม่มีสิทธิตามกฎหมายเหนือทรัพย์สินในกองทรัสต์นั้น แต่เป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินในกองทรัสต์ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ทรัพย์สินในกองทรัสต์แม้จะเป็นสิทธิตามกฎหมายของทรัสต์ แต่ทรัสต์ต้องแยกทรัพย์สินดังกล่าวออกจากทรัพย์สินส่วนตัวของตน ทรัสต์ไม่สามารถใช้ทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่ตนเองไม่ว่าในกรณีใดๆ เว้นแต่ ตามสัญญาจะกำหนดให้ทรัสต์เป็นผู้รับประโยชน์ด้วย นอกจากนี้ทรัพย์สินในกองทรัสต์จะไม่อยู่ภายใต้การบังคับชำระหนี้ของบุคคลที่เป็นเจ้าน้ำของทรัสต์ อีกทั้งไม่ตกเป็นกองทรัพย์สินของผู้ล้มละลายในกรณีที่ทรัสต์ล้มละลาย และในฐานะที่ได้รับความไว้วางใจให้ถือสิทธิในทรัพย์สิน เพื่อจัดการประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น ทรัสต์จึงถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Fiduciary Duties) และด้วยความระมัดระวัง (Duty of Care) หากมีการจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายและสัญญาทรัสต์กำหนด ทรัสต์จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ทรัพย์สินในกองทรัสต์หรือผู้รับประโยชน์ แล้วแต่ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินในกองทรัสต์ หรือเกิดขึ้นแก่ผู้รับประโยชน์

สำหรับผู้จัดตั้งทรัสต์ เมื่อมีการจัดตั้งทรัสต์ขึ้นแล้ว ผู้จัดตั้งทรัสต์จะไม่มีสิทธิหน้าที่ หรือบทบาทในฐานะเป็นคู่สัญญากับทรัสต์อีกต่อไป (เว้นแต่สัญญาทรัสต์จะกำหนดสิทธิอำนาจ หรือหน้าที่ของผู้จัดตั้งทรัสต์ไว้เป็นการเฉพาะ) โดยผู้รับประโยชน์จะเป็นผู้มีบทบาทในสัญญาทรัสต์แทนผู้จัดตั้งทรัสต์ ซึ่งหลักในกรณีนี้จะแตกต่างจากสัญญาตามกฎหมายไทยที่โดยทั่วไปคู่สัญญาแต่ละฝ่ายย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาเป็นหลัก นอกจากนี้ในส่วนของผู้รับประโยชน์ในฐานะที่มี Equitable ที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์แล้ว ผู้รับประโยชน์ยังมีสิทธิเหนือทรัพย์สินในกองทรัสต์ ในการที่จะติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากบุคคลภายนอกได้หากทรัสต์จำหน่าย หรือโอนทรัพย์สินในกองทรัสต์ให้แก่บุคคลภายนอกโดยขัดต่อสัญญาทรัสต์ สิทธิของผู้รับประโยชน์ในกรณีนี้ในทางดาราถือว่าเป็นทรัพย์สิน (Proprietary Right) ชนิดหนึ่ง แต่เป็นสิทธิที่ไม่อาจยกขึ้นต่อสู้บุคคลภายนอกผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนลักษณะของสิทธิดังกล่าวของผู้รับประโยชน์ จะแตกต่างจากหลักกฎหมายไทยที่บุคคลผู้มีสิทธิในการติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้ บุคคลนั้นต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น

หลักกฎหมายทรัสต์ดังกล่าวข้างต้น ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ซึ่งให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพย์สิน โดยนำไปใช้เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้จัดตั้งทรัสต์ คนในครอบครัว บุคคลใกล้ชิด แม้แต่การใช้ทรัสต์เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการกุศล นอกจากนี้ยังได้มีการนำระบบกฎหมายเกี่ยวกับทรัสต์ไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับการประกอบธุรกิจและการระดมทุนในตลาดทุน เพื่ออำนวยความสะดวกหรือ แก้ไขปัญหาต่างๆ ในการประกอบธุรกิจและการระดมทุนในตลาดทุน ซึ่งรวมทั้งนำมาใช้ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย สำหรับการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการนำเอากฎหมายทรัสต์มาใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสหรัฐอเมริกา (กองทุน 401 (k) plans) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศออสเตรเลีย (Superannuation Funds)

จากการศึกษาเปรียบเทียบ รูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของทั้งสองประเทศดังกล่าว พบว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของทั้งสองประเทศภายใต้รูปแบบทรัสต์ มีทรัสต์เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และรับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์ของกองทุน และสมาชิกกองทุนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ออมเงินซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนเป็นสำคัญ กล่าวคือ มีหน้าที่ตามหลักแห่งความไว้วางใจ (Fiduciary Duties) ภายใต้กองทุนจะมีกองทุนย่อยซึ่งมีนโยบายการลงทุน

ที่แตกต่างกัน เพื่อให้สมาชิกกองทุนสามารถตัดสินใจเลือกการลงทุนได้ตามความเหมาะสม และตามความต้องการของตนเอง

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในรูปแบบ 401 (k) plans ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทุกกองทุนต้องจัดตั้งขึ้นในรูปแบบทรัสต์ โดยมี Plan Provider หรือ Plan Administrator หรืออีกนัยหนึ่งก็คือทรัสต์นั่นเอง ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายทรัสต์ หรือ Trustee Act 1925 กำหนดไว้ นอกจากนี้ The Employee Retirement Income Security Act 1974 (ERISA) ยังกำหนดให้ทรัสต์ทำหน้าที่ในฐานะผู้ที่ได้รับความไว้วางใจได้แก่ หลักการแสวงหาประโยชน์ให้แก่กองทุนเพื่อผู้รับประโยชน์เท่านั้น (The Exclusive Benefit Rule) และหลักการปฏิบัติหน้าที่อย่างผู้มีคุณสมบัติรอบคอบระมัดระวัง (The Prudent Man Rule) ซึ่งเป็นหลักสำคัญในเรื่องความไว้วางใจ (Fiduciary Principles) ได้แก่หน้าที่ที่จะจัดการกองทุน (ทรัสต์) ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Loyalty Duty) และหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติการเยี่ยงผู้ประกอบการวิชาชีพ ด้วยความรู้ความสามารถ และมีความระมัดระวังอย่างยิ่งยวด (Duty of Care) ให้มีความเข้มข้นยิ่งขึ้นสำหรับการทำหน้าที่ของทรัสต์ในกองทุน 401 (k) plans โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลการทำหน้าที่ของทรัสต์หลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service หรือ IRS) กระทรวงแรงงาน (Department of Labor หรือ DOL) สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (The Security and Exchange Commission หรือ SEC) เป็นต้น สำหรับการกำหนดความรับผิดชอบของทรัสต์ หากมีการละเมิดหน้าที่ของผู้ที่ได้รับความไว้วางใจตามสัญญาทรัสต์เกิดขึ้น (Breach of Fiduciary Duties) ก็มีบทบัญญัติใน The Employee Retirement Income Security Act 1974 (ERISA) ที่กำหนดให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง และยังต้องชดเชยค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) อีกด้วย

ส่วนกองทุน Superannuation Funds ในประเทศออสเตรเลียนั้น Superannuation Act 1990 กำหนดให้ทุกกองทุนจะต้องเป็นกองทุนทรัสต์เท่านั้น นายจ้างจะเป็นผู้แต่งตั้งทรัสต์เพื่อให้ทรัสต์ทำหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งกองทุนขึ้น และนำเสนอนโยบายการลงทุนมาให้ นายจ้างเป็นผู้พิจารณา และนำกองทุนหลากหลายรูปแบบนั้นไปจดทะเบียนกับ Australian Prudential Regulations Authority (APRA) ในกรณีที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบางกองทุนที่เป็น Self - Managed Superannuation Fund (SMSF) อาจจะนำไปจดทะเบียนกับ Australian Taxation Office (ATO) ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพรูปแบบใด ทรัสต์ซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต้องปฏิบัติตามบทบาท หน้าที่ และมีความรับผิดชอบ

ตามกฎหมายว่าด้วยทรัสต์แห่งประเทศไทยซึ่งมีอยู่ในทุกมลรัฐ อีกทั้งยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกองทุน Superannuation Fund ซึ่งได้แก่ Superannuation Industry (Supervision) Act 1993 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของทรัสต์ไว้เป็นหลักใหญ่ 2 ประการ ได้แก่ หน้าที่โดยทั่วไป (General Duties) และหน้าที่โดยเฉพาะอันเป็นหน้าที่แห่งความไว้วางใจ (Fiduciary Duties) ซึ่งหน้าที่ประการหลังนี้ทรัสต์จะต้องกระทำอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนกระทำการละเมิดทรัสต์ก็ต้องรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญา และไม่ตัดสิทธิแก่ศาลที่จะพิจารณาสั่งให้จ่ายค่าสินไหมที่เกินกว่าจำนวนที่เสียหายจริงตามสมควร ซึ่งเป็นค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) อันเป็นลักษณะเด่นของกฎหมายลักษณะทรัสต์ ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมีทั้งหน่วยงานหลัก ซึ่งได้แก่ องค์กรกำกับดูแลกองทุนแห่งประเทศออสเตรเลีย (Australia Prudential Regulations Authority หรือ APRA) และสำนักงานภาษีอากรแห่งประเทศออสเตรเลีย (Australian Taxation Office หรือ ATO) โดยเน้นหนักในเรื่องการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกกองทุน การสร้างมาตรการกำกับดูแลทรัสต์ ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์ และการลงทุนแห่งประเทศออสเตรเลีย (Australian Securities and Investment Commission หรือ ASIC) และสมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งประเทศออสเตรเลีย (The Association of Superannuation Fund of Australia Limited หรือ ASFA) ทำหน้าที่ในทางอ้อมที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การดำเนินงานของทรัสต์ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยพบว่านอกเหนือจากประเทศที่ผู้วิจัยศึกษา (ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในต่างประเทศส่วนใหญ่มีโครงสร้างของกองทุนคล้ายคลึงกัน กล่าวคือมีทรัสต์เข้ามาดำเนินการบริหารจัดการกองทุน โดยมีกฎหมายทรัสต์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการบริหารงานของทรัสต์ เช่น ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศฮ่องกง เป็นต้น จึงพอสรุปได้ว่าการให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองเงินออมในรูปของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ จึงควรนำเอาหลักกฎหมายทรัสต์มาประยุกต์ใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย เพื่อให้ผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกองทุน หรือทรัสต์ในกรณีที่เปลี่ยนโครงสร้างการบริหารกองทุนจากคณะกรรมการกองทุนเป็นทรัสต์ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวทำหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ในอันที่จะปกป้องคุ้มครองรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ออมเงินในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งก็หมายถึงสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั่นเอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะออมเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในการนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองการออมเงินในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น มีแนวทางสองประการ คือ

1. การสร้างหลักกฎหมายทรัสต์ขึ้นมาใช้เป็นการเฉพาะกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไทย
2. การประยุกต์หลักกฎหมายทรัสต์มาใช้กับรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบัน

แนวทางแรก เป็นการนำเอาร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... มาใช้บังคับ ซึ่งในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะกำหนดความสัมพันธ์ตามหลักแห่งความไว้วางใจ ระหว่างผู้ก่อตั้งทรัสต์ ทรัสต์ ผู้รับประโยชน์ และบุคคลภายนอกอื่นๆ การเกิดขึ้นของทรัสต์ตามหลักกฎหมายเอควิตี (Equitable Interest) สัญญาทรัสต์และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาทรัสต์ การระงับสิ้นไปของทรัสต์ ทรัสต์ การทำหน้าที่จัดการทรัสต์ของทรัสต์ สิทธิ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของทรัสต์ การเปลี่ยนแปลงทรัสต์ และผลของการแต่งตั้งทรัสต์รายใหม่ อีกทั้งประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของผู้รับประโยชน์ และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับประโยชน์จากกองทุนทรัสต์ก็ได้รับการรับรองโดยร่างกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนการบัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลทรัสต์ที่เข้าบริหารจัดการกองทุนทรัสต์ ซึ่งประกอบไปด้วย การให้ความเห็นชอบให้เป็นทรัสต์โดยสำนักงาน ก.ล.ต. เงื่อนไขการให้ความเห็นชอบและการกำหนดค่าตอบแทน ส่วนที่สองเป็นการกำกับดูแลความน่าเชื่อถือทางการเงินของทรัสต์ ส่วนที่สามเป็นการกำกับดูแลความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในการประกอบธุรกิจ ส่วนที่สี่เป็นการกำหนดอำนาจของสำนักงาน ก.ล.ต. และมาตรการบังคับเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของทรัสต์ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฯ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ และในหมวดสุดท้ายจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้ โดยผ่านการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ ทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... ก็จะมีผลให้การแก้ไขปัญหาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 กล่าวคือสำหรับปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งในปัจจุบันมิได้กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง ภายในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้ อย่างชัดเจน ก็จะก่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ก่อตั้งทรัสต์ ทรัสต์ ผู้รับผลประโยชน์ และบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองเงินออมของสมาชิก หรือผู้รับผลประโยชน์ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องสิทธิของผู้รับประโยชน์และความคุ้มครอง ส่วนปัญหาเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ คณะกรรมการกองทุนซึ่งกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบันกำหนดไว้แต่เพียงกว้างๆ โดย

มิได้กำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุน ในฐานะผู้ที่ได้รับความไว้วางใจให้จัดการดูแลเงินของกองทุน เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อสมาชิกกองทุน หากพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... มีผลบังคับใช้ ก็จะช่วยให้ทรัสต์สามารถที่จะนำหลักกฎหมายทรัสต์อันเกี่ยวข้องกับหลักว่าด้วยความไว้วางใจ (Fiduciary Duties) ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะแล้วในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ไปใช้ได้กับการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หากในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีเกิดการกระทำผิดหน้าที่ (Breach of Duties) หรือกรณีที่เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ก็ไม่จำเป็นต้องยึดหลักกฎหมายว่าด้วยผู้แทนนิติบุคคลในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ โดยอนุโลม สำหรับปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบ Pooled Fund นั้น ก็จะตัดปัญหาเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการกองทุนซึ่งมีมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคไป เนื่องจากโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลายเป็นนิติบุคคลไปเป็นการบริหารจัดการภายใต้ทรัสต์ ปัญหาการจัดสรรเงินเพิ่ม เงินอุทิศ เงินที่ไม่มีทายาทตามกฎหมายของสมาชิกรับเงิน และค่าใช้จ่ายเฉพาะบางรายนายจ้าง ซึ่งยังขาดความชัดเจนในปัจจุบันนั้น ทรัสต์สามารถจัดสรรไปให้แก่กองทุนย่อย (Sub-fund) เฉพาะรายนายจ้าง หรือตามความประสงค์ของผู้อุทิศ ภายใต้การตัดสินใจของทรัสต์ที่ต้องทำหน้าที่อย่างดีที่สุดในการดูแลรักษาผลประโยชน์เพื่อผู้รับประโยชน์ (For the Best Interest of Beneficiaries) หากกรณีที่กองทุนของนายจ้างบางรายต้องการถอนตัวออกจากกองทุน ทรัสต์สามารถโอนย้ายกองทุนของนายจ้างรายนั้น ไปให้ทรัสต์ผู้มารับช่วงบริหารงานกองทุนต่อได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการชำระบัญชีแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับ Employee's choices นั้น หากเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจากรูปแบบที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการกองทุน มาเป็นบริหารจัดการโดยทรัสต์ตามแนวทางของการนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้ โดยผ่านการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ ทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... ทรัสต์สามารถนำเสนอรูปแบบทางเลือกของการลงทุนได้อย่างหลากหลายและตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นการสร้างความชัดเจน และความถูกต้องของการคำนวณมูลค่าของเงินลงทุนในแต่ละนโยบายทางเลือกของการลงทุน เพราะทรัสต์ไม่อาจย้ายเงินหรือทรัพย์สินระหว่างนโยบายทางเลือกของการลงทุนได้ หากเกิดกรณีที่นโยบายทางเลือกของการลงทุนใดนโยบายทางเลือกหนึ่ง ต้องมีภาระต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก หรือมีค่าใช้จ่ายมากกว่าเงินลงทุนในนโยบายทางเลือกของการลงทุนนั้น อีกทั้งแนวทางของการนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้ในรูปแบบนี้ ยังสร้างมาตรการในเยียวยาความเสียหายเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกกองทุนทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในกรณีที่ทรัสต์กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ตาม หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ ก็ต้องดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 โดยยังคงให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยมีสภาพเป็นนิติบุคคลเช่นเดิม และให้นำเอาหลักกฎหมายทรัสต์ว่าด้วยหลักแห่งความไว้วางใจ (Fiduciary Principles) มาใช้กำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุน ซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของกองทุนที่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกกองทุนให้ดูแลกิจการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ที่จะต้องจัดการกองทุนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Loyalty Duty) และด้วยความระมัดระวัง (Duty of Care) โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ดีที่สุดของสมาชิกกองทุนเป็นสำคัญ อีกทั้งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้มีมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่สมาชิกกองทุน ทั้งมาตรการการดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญา ควบคู่ไปกับการกำหนดความรับผิดสำหรับค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ซึ่งการเรียกให้รับผิดนั้นควรจะต้องกำหนดทางเลือกไว้เป็นสามทาง ได้แก่ การกำหนดให้คณะกรรมการเรียกให้ผู้ก่อความเสียหายนั้นรับผิดชอบกองทุนโดยตรง ผ่านกระบวนการฟ้องคดีต่อศาล ประการที่สองคือ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ ประการที่สามคือ การกำหนดให้สมาชิกกองทุนสามารถรวมตัวกันฟ้องร้องคณะกรรมการกองทุนได้ (Derivative Suit) ในกรณีที่เกิดมีความเสียหายแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น และคณะกรรมการกองทุนเพิกเฉยไม่ดำเนินการเรียกร้องภายในเวลาที่กำหนด วิธีการนี้เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้ทดแทนหลักการติดตามเอาทรัพย์สินคืน (Tracing Rule) ซึ่งมีอยู่ในหลักกฎหมายทรัสต์

ข้อเสนอแนะ

จากความสำคัญและความจำเป็นในการนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้ ในการให้ความคุ้มครองการออมเงินในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น และแนวทางที่จะนำมาใช้สามารถกระทำได้สองวิธีคือ การสร้างหลักกฎหมายทรัสต์ขึ้นมาใช้เป็นการเฉพาะกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย และการประยุกต์หลักกฎหมายทรัสต์มาใช้กับรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบัน ซึ่งไม่ว่าจะกระทำด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. หรือการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 และพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ก็สามารถเลือกกระทำได้จากทั้งสองแนวทางนั้น

อนึ่ง ในการนำหลักการในกฎหมายทรัสต์มาใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งสองประเภทที่กล่าวข้างต้นนั้น ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความชัดเจนแห่งนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ที่มีหน้าที่บริหารจัดการกองทุน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะของทรัสต์ หรือ คณะกรรมการกองทุน และเพื่อแก้ไขปัญหามีอยู่ในปัจจุบัน โดยที่ทั้งสองแนวทางมีเป้าหมายสุดท้ายที่สำคัญคือการสร้างมาตรฐานในทางกฎหมาย เพื่อให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยได้รับการพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง โดยมุ่งเน้นถึงการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้รับประโยชน์จากกองทุนให้ได้รับการปกป้องสิทธิ และมีแนวทางในการเยียวยา (Remedy) ในกรณีที่เกิดมีความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความคุ้มครองเงินออมของสมาชิกกองทุนได้ดียิ่งขึ้น เพราะการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้น เป็นปัจจัยในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิกกองทุน ซึ่งเป็นผู้ออมเงินในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ให้เพิ่มเงินออมของตนเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มากยิ่งขึ้น และผู้ที่กำลังจะตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน ก็มีความมั่นใจและไว้วางใจในระบบกองทุนเพื่อที่เก็บสะสมเงินออมของตนไว้ใช้ในยามเกษียณอายุ อันจะส่งผลดีในเรื่องการลดภาระของรัฐบาลในการดูแลผู้สูงอายุเมื่อพ้นจากวัยทำงานแล้ว ตลอดจนยังส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในระดับมหภาคอีกด้วย กล่าวคือ จะช่วยให้ระบบการออมในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้รับการยอมรับ ได้รับการพัฒนา จนเป็นกำลังอันสำคัญที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีเงินออมที่เพียงพอ เพื่อใช้ในการลงทุน การพัฒนาประเทศ และการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นด้วยกับวิธีการแรก ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับทุกธุรกรรมในตลาดทุน ไม่แต่เฉพาะเพียงใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้ได้กับการดำเนินกิจการอื่นได้อีกด้วย เช่น การจัดการกองทุนส่วนบุคคลอื่นๆ การออกและจำหน่ายตราสารทางการเงิน การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) เป็นต้น ซึ่งหากใช้กฎหมายซึ่งเป็นบทบัญญัติกลาง ก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องบัญญัติแก้ไขในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ต่อไป ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะผลักดันให้มีการนำเอาร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... มาบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ออมเงินของรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และผู้ลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุน เพื่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของไทยต่อไป