

## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการออมเงินเพื่อการชราภาพในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ในสมัยอดีต เมื่อครั้งที่สังคมมนุษย์เป็นสังคมเกษตรกรรม สภาพของครอบครัวส่วนใหญ่จะมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวหลายคน ตั้งแต่เด็ก ผู้ใหญ่ รวมทั้งคนชรา แต่ละคนต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คนวัยกลางคนซึ่งเป็นวัยทำงานมีรายได้นำมาเลี้ยงดูจุนเจือครอบครัวซึ่งมีทั้งเด็กและคนชรา คนชราอยู่บ้านก็ช่วยดูแลลูกหลาน แต่ด้วยเหตุที่ความสัมพันธ์ในเชิงสังคมเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากสภาพสังคมเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรม ความสัมพันธ์จากที่เคยช่วยเหลือเกื้อกูลกันในภาคเกษตรกรรม เปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์เชิงเจ้าของปัจจัยการผลิต และลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน ทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคมมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือ มีการแบ่งแยกระหว่างสังคมชนบทและสังคมเมืองอย่างชัดเจน คนในวัยทำงานต่างก็แยกย้ายจากครอบครัวเข้ามาทำงานในเมือง ปล่อยให้คนชราอยู่ตามลำพัง หรืออยู่ดูแลลูกหลานอยู่ในชนบท ในช่วงรอยต่อแห่งความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ คนชราในปัจจุบันจึงได้รับผลกระทบอย่างมาก ก็เพราะเหตุที่มีได้เตรียมพร้อมในการออมเงินไว้ใช้ในยามที่ตนไม่อาจมีรายได้จากการทำงาน และไม่อาจพึ่งพิงลูกหลานหรือคนในครอบครัวได้ในช่วงสุดท้ายของชีวิต ท่ามกลางสภาวะปัญหาอันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ บุคคลที่อยู่ในวัยทำงานจำเป็นต้องตระหนักถึงการพึ่งพาตนเองในช่วงวัยชรา อันเป็นช่วงชีวิตที่มีรายได้ไม่มากนักหรือบางคนอาจไม่มีรายได้จากการทำงานเลย การออมเงินของคนวัยทำงานเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในยามชรา เพราะจะได้มีเงินจำนวนหนึ่งที่เพียงพอสำหรับรองรับค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างมาก ตั้งแต่ค่าใช้จ่ายในเรื่องการอุปโภคบริโภค รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

สำหรับการออมเพื่อการชราภาพนั้น ธนาคารโลก (World Bank) ได้ศึกษาถึงแนวโน้มการขยายตัวของประชากรโลก<sup>1</sup> โดยคาดการณ์ว่าประชากรโลกในปี ค.ศ.2030 (พ.ศ.2573) จะมีจำนวนประมาณ 1,400 ล้านคน หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นสามเท่า หรืออัตราร้อยละ 16 จากปี ค.ศ.

<sup>1</sup> World Bank, Averting the Old Age Crisis: Policy to Protect the Old and Promote Growth – A World Bank Policy Research Report, (New York: Oxford University Press Inc., 1994), p. 25.

1990 (พ.ศ.2533) อีกทั้งอัตราการเพิ่มขึ้นของคนชรา (อายุเกิน 60 ปี)\* มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงที่สูงเป็นอย่างมาก เช่น ในประเทศจีน มีคนชราร้อยละ 26 ของประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ.2573 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2533 จากเดิมที่มีเพียงร้อยละ 21 ของประชากรทั้งหมด ทวีปเอเชีย (ไม่รวมประเทศจีน) มีคนชราร้อยละ 27 ของประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ.2573 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2533 จากเดิมที่มีเพียงร้อยละ 22 ของประชากรทั้งหมด กลุ่มประเทศแถบลาตินอเมริกาและแคริบเบียน มีคนชราร้อยละ 8 ของประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ.2573 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2533 จากเดิมที่มีเพียงร้อยละ 6 ของประชากรทั้งหมด จะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศยากจน อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวของกลุ่มประชากรในวัยทำงานแล้วยังไม่ได้สัดส่วนกัน เป็นผลให้กลุ่มประชากรในวัยทำงานต้องรับภาระในการเลี้ยงดูคนชรามากขึ้น

จากการศึกษายังพบว่า ในทุกสังคมของประชากรโลกนั้นครอบครัวมีขนาดเล็กลง กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไป โอกาสการทำงานในตลาดแรงงานส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มวัยกลางคน การเกษียณอายุจากการทำงานเกิดเร็วขึ้น ทั้งๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่ของโลกมีแนวโน้มอายุยืนยาวขึ้นเนื่องจากมีสิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น เพราะผลแห่งการพัฒนาทางการแพทย์และการสาธารณสุข การวิจัยเกี่ยวกับการรักษาโรคที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ประชากรโลกมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นทั้งเพศหญิงและชาย สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือต้นทุนประชากรที่สูงขึ้น รัฐทุกรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลคนชรา ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูงขึ้น อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของคนชรา จะทำให้อัตราส่วนของประชากรในวัยทำงานต่อคนชราลดลงเรื่อยๆ<sup>2</sup> รัฐต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อจัดสรรไว้สำหรับการจัดสวัสดิการเพื่อคนชรา นั่นก็หมายความว่าบุคคลในวัยทำงานต้องรับภาระมากขึ้นเพื่อเลี้ยงดูคนชราตัวเอง\*\* ในขณะที่บุคลากรในวัยทำงานมิได้วางแผนการออมเงินเพื่อไว้สำหรับการใช้จ่ายในยามที่เกษียณอายุ ทำให้ตกเป็นภาระแก่สังคมใน

\* ผลการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วย คนสูงอายุ ณ นครเวียนนา ระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม 2525 ถึงวันที่ 6 สิงหาคม 2525 กำหนดให้คนชราคือคนที่มีอายุเกินกว่า 60 ปี

<sup>2</sup> นวพร เรื่องสกุล, หาเงินไว้ใช้... เพื่อวัยเกษียณ, (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : คณะบุคคลอกไม่รุ่ง, 2544), หน้า 13.

\*\* มีแนวความคิดที่ว่าภาระของคนชราถือเป็นหน้าที่ของสังคม ในอันที่จะตอบแทนคนที่ทุ่มเทกำลังกาย และกำลังใจในการทำงานให้แก่สังคมจนถึงวัยชรา และเป็นรางวัลที่คนชราสมควรได้รับเนื่องจากการทำงานอย่างซื่อสัตย์และจงรักภักดีเป็นระยะเวลาอันยาวนานด้วย

อนาคตต่อไปอีก ดังนั้นบทวิเคราะห์ดังกล่าวของธนาคารโลกจึงได้มีแนวความคิดที่เกี่ยวกับการออมเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณอายุ ซึ่งถือเป็นนโยบายกลางเพื่อนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ อันประกอบด้วย 3 โครงสร้าง (Three Pillars System)<sup>3</sup> ดังนี้

โครงสร้างที่ 1 – ระบบการออมเงินภาคบังคับ แบบให้นายจ้างจ่ายให้ในอัตราที่แน่นอน (Pillar I – Mandatory Publicly Managed Pillar or Defined Benefit)

กองทุนในแบบโครงสร้างที่ 1 เป็นกองทุนภาคบังคับ ที่บริหารจัดการโดยภาครัฐ ในฐานะที่ภาครัฐถือว่าเป็นสวัสดิการแก่สังคม (Social Security System) โดยจะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ในอัตราที่แน่นอน (Pay-as-you-go basis) เช่น อัตราเงินเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปี คูณด้วยจำนวนปีที่ทำงาน กองทุนประเภทนี้ ได้แก่ กองทุนเพื่อการชราภาพ เป็นต้น

ความเป็นมาของกองทุนประเภทนี้ เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ละประเทศต้องการให้ลูกจ้างทั้งในภาครัฐและเอกชนได้รับสวัสดิการต่างๆ ทั้งค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เวลาพักงาน จำนวนเวลาที่ต้องทำงานในแต่ละวัน ตลอดจนสวัสดิการอื่นๆ ที่กลุ่มผู้ใช้แรงงานต้องการที่จะได้รับจากนายจ้าง บ้างก็ได้รับการตอบสนองจากนายจ้างด้วยดี บ้างก็ไม่ได้รับ จากกระบวนการดังกล่าวดำเนินต่อเนื่องเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดแนวความคิดที่เห็นว่ารัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่คนของรัฐในเรื่องสวัสดิการทางสังคม จึงเกิดการเรียกร้องเพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเมื่อตกเป็นผู้ว่างงาน อันเนื่องมาจากการไม่มีงานทำ การเกษียณอายุ (เพราะเหตุแห่งความชรา) ไม่อาจหาเลี้ยงชีพเพื่อช่วยเหลือตนเองได้ เป็นภาระแก่สังคม รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดหาเงินสนับสนุน อันอาจกันจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีเพื่อจ่ายให้กับคนกลุ่มดังกล่าวเป็นรายเดือน โดยรัฐตั้งเป็นกองทุนขึ้นมาแล้วบริหารจัดการโดยรัฐเอง

กองทุนนี้ เป็นกองทุนที่ภาครัฐเป็นผู้จัดสรรเงินเข้ากองทุน และบังคับให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจ่ายเงินเข้ากองทุน และจะจ่ายให้เมื่อลูกจ้างตกเป็นผู้ว่างงาน เพราะเหตุที่ไม่มีงานทำ หรือเป็นผู้เกษียณอายุ เงินกองทุนที่ลูกจ้างจะได้รับมากหรือน้อยเพียงใดจะสัมพันธ์โดยตรงกับระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานกับนายจ้าง และอัตราเงินเดือนที่ลูกจ้างได้รับ 2 – 3 ปีก่อนออกจากงาน อนึ่งบางประเทศจะกำหนดให้ลูกจ้างใช้เงินออมเข้ากองทุนเป็นส่วนช่วยในการลดหย่อนภาษี ทำให้มีรายได้สุทธิมีเหลือมากขึ้น จึงถือได้ว่ากองทุนนี้เป็นกองทุนที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้

<sup>3</sup> Gordon Leslie Clark, *Pension Systems: A Comparative Perspective*, 2000 Edition, [Online]. Available from: [http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=228948](http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=228948) [2003, February 8]

แก่ผู้สูงวัยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มชนผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ตัวอย่างของกองทุนประเภทนี้ได้แก่ กองทุนประกันสังคมของไทย เป็นต้น

เป้าประสงค์ของกองทุนตามโครงสร้างที่ 1 นี้ ได้แก่<sup>4</sup>

1. เป็นสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่เป็นคนยากจนของสังคม
2. เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่คนสูงอายุที่ปราศจากงานทำในช่วงบั้นปลายชีวิต
3. เป็นการป้องกันความเสี่ยงภัยในอนาคตจากการไม่มีรายได้เพื่อการดำรงชีพ
4. เป็นการป้องกันความเสี่ยงในเรื่องเกี่ยวกับอัตราเงินเฟ้อให้แก่คนสูงอายุ
5. เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้ผู้ใช้งานให้มองการณ์ไกลในการเก็บออมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณอายุ

การลงทุนสำหรับกองทุนประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะถูกจำกัดความเสี่ยงในการลงทุน โดยจะลงทุนในทรัพย์สินที่มีความมั่นคงเท่านั้น ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล ซึ่งมักจะให้ผลตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำ ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่จะให้กองทุนประเภทนี้เติบโตและมีความมั่นคงจะขึ้นอยู่กับขนาดของกองทุนซึ่งต้องอาศัยปัจจัยการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร (Population Growth) และการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (Real Wage Growth)<sup>5</sup>

โครงสร้างที่ 2 – ระบบการออมเงินภาคบังคับที่กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน (Pillar II – Mandatory Privately Managed Pillar or Defined Contribution)

กองทุนในแบบโครงสร้างที่ 2 เป็นกองทุนภาคบังคับที่กำหนดให้นายจ้าง และลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน และจะได้รับผลตอบแทนจากการออมเงินตามผลการดำเนินงานของกองทุน ตัวอย่างของกองทุนประเภทนี้ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น กองทุนตามโครงสร้างนี้เกิดขึ้นจากนโยบายของภาครัฐที่ต้องการจะลดภาระของภาครัฐ จากการเพิ่มขึ้นของประชากรจำนวนมาก และแก้จุดบกพร่องของโครงสร้างที่ 1 ในเรื่องเงินที่ได้รับอาจไม่เพียงพอสำหรับใช้สอยในช่วงภายหลังเกษียณอายุจากการทำงาน ซึ่งมีระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น และช่วยลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการยกย้ายถ่ายเทเงินหรือการบิดเบือน จนลูกจ้างอาจได้รับผลกระทบในเวลาที่จะได้รับเงินเมื่อเกษียณอายุ บางครั้งก็เกิดปัญหาที่นายจ้างประสบปัญหา

<sup>4</sup> World Bank , *Averting the Old Age Crisis: Policy to Protect the Old and Promote Growth*, p. 101.

<sup>5</sup> Ibid., p. 105

ทางเศรษฐกิจจนไม่อาจจ่ายให้ได้ในขณะที่ลูกจ้างต้องออกจากงาน กองทุนตามโครงสร้างนี้จึงถูกตั้งขึ้นเพื่อกำจัดจุดบกพร่องของกองทุนตามโครงสร้างที่ 1 โดยใช้วิธีการแบ่งแยกกองทุนเป็นรายบัญชีตามสิทธิที่ลูกจ้างแต่ละคนจะได้รับ (Individual Account) แต่ยังใช้ระบบบังคับให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุน รวมทั้งเงินผลประโยชน์ของเงินกองทุนซึ่งเกิดจากรายได้จากการลงทุนนั้น ก็แยกเป็นรายบัญชีตามสิทธิของลูกจ้างแต่ละคนเช่นกัน การบริหารกองทุนส่วนใหญ่ดำเนินการโดยบริษัทรับประกันภัย หรือสถาบันทางการเงินอื่นๆ กองทุนประเภทนี้จึงช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้เป็นลูกจ้าง อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอีกด้วย ในด้านของลูกจ้างก็จะได้สิทธิที่เป็นผลประโยชน์จากเงินออมที่จ่ายเข้ากองทุนอย่างเห็นเป็นรูปธรรม การเพิ่มขึ้นของเงินออมในกองทุนสัมพันธ์โดยตรงกับค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้นทุกปีตลอดระยะเวลาที่ทำงาน

สำหรับองค์ประกอบสำคัญของการเป็นกองทุนตามโครงสร้างที่ 2 จะต้องมีส่วนประกอบสามประการ ได้แก่<sup>6</sup>

1. จะต้องจัดแยกส่วนได้เสียของนายจ้างกับของกองทุนออกจากกัน
2. จะต้องมีคนบุคคลที่เข้ามาจัดการดูแลทรัพย์สินของกองทุน (Trustee)
3. จะต้องเป็นผู้แทน (Delegation) ของกองทุนทั้งภายในและภายนอก ในการบริหารและการลงทุนของกองทุน

รูปแบบของกองทุนตามโครงสร้างนี้ มีสองรูปแบบคือ กองทุนประเภทที่มีนายจ้างเดียว (Single Employer) และกองทุนประเภทที่มีนายจ้างหลายราย (Multi - employer) ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับขนาดของกิจการนายจ้าง หากเป็นกิจการขนาดใหญ่มีจำนวนพนักงานลูกจ้างเป็นจำนวนมากก็อาจจัดตั้งกองทุนนายจ้างเดียว แต่หากเป็นกิจการที่มีขนาดเล็กมีเงินทุนในกองทุนและจำนวนพนักงานลูกจ้างน้อย ก็อาจจัดตั้งโดยนำไปรวมกับกิจการของนายจ้างในกลุ่มหรือประเภทธุรกิจเดียวกันเพื่อให้ต้นทุนในการบริหารงานน้อยลง อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของพนักงานที่จะมีมากขึ้นนั่นเอง กองทุนตามโครงสร้างนี้ นอกจากจะลงทุนในทรัพย์สินที่มีความมั่นคงสูง เช่น พันธบัตรรัฐบาลแล้ว ยังกระจายการลงทุนไปยังทรัพย์สินอื่นอีก เช่น การลงทุนในตลาดเงินที่เป็นหุ้นกู้และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นหุ้นสามัญได้อีกด้วย ทำให้การลงทุน

<sup>6</sup> Gordon Leslie Clark, *Pension Systems: A Comparative Perspective*, 2000 Edition, [Online].

Available from: [http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=228948](http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=228948) [2003, February 8]

ของกองทุนตามโครงสร้างที่สองนี้ช่วยให้เกิดการสะสมทุน และการพัฒนาทั้งตลาดเงินและตลาดทุนอีกทางหนึ่งด้วย

โครงสร้างที่ 3 – ระบบการออมเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง (Pillar III – Voluntary Pillar)

กองทุนในแบบโครงสร้างที่ 3 เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นก็ได้ หรือลูกจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียวจะร่วมกันจัดตั้งและออมเงินตามความเหมาะสม และตามกำลังความสามารถในการออมเงินของแต่ละคน เป็นรูปแบบของทางเลือกในการออมที่นอกเหนือจากการออมในภาคบังคับ กองทุนตามแบบโครงสร้างนี้ ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั่นเอง กองทุนที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยความสมัครใจนี้เกิดขึ้นเนื่องจากคนส่วนใหญ่ในสังคมถูกจำกัดให้ออมเงินผ่านระบบบังคับ ซึ่งคนส่วนหนึ่งในกลุ่มดังกล่าวเห็นความสำคัญของการออมเพื่อการเกษียณอายุ เมื่อคนกลุ่มนี้ได้ออมเงินในกองทุนภาคบังคับแล้วยังมีเงินออมเหลืออยู่อีกมากและจำเป็นต้องหาช่องทางในการทำให้เงินลงทุนงอกเงยมากขึ้น เพื่อให้ผลตอบแทนจากการลงทุนมีมูลค่าสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเงินลงทุนในอันที่จะเก็บไว้ใช้สอยในยามเกษียณ กองทุนประเภทนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการออม เป็นการเพิ่มทางเลือกในการออมให้มีมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจการเงิน

ตามปกติ กองทุนประเภทนี้เกิดขึ้นจากกองทุนสำหรับกลุ่มคนที่มีอาชีพเดียวกัน ซึ่งเกิดขึ้นในกิจการของภาคเอกชน และภาครัฐวิสาหกิจ และบริหารงานโดยภาคเอกชน (Privately Managed) ได้แก่ กิจการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทรับประกันภัย เป็นต้น จำนวนเงินของกองทุนประเภทนี้มีจำนวนสูงมาก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ.2535 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีมูลค่าของกองทุนตามโครงสร้างนี้รวม 2,265 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 38.5 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ประเทศออสเตรเลียในปีเดียวกันมีมูลค่าของกองทุนประเภทนี้รวม 24 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 11.8 ของ GDP เป็นต้น

เงินกองทุนตามโครงสร้างนี้ ประกอบด้วยเงินที่ได้จากเงินสะสมจากสมาชิก เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้าไปในกองทุน และรายได้จากการลงทุน โดยขนาดของกองทุนขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกในกองทุน จำนวนปีที่ลูกจ้างเป็นสมาชิก อัตราที่นายจ้างและลูกจ้างจ่ายสมทบและสะสมเข้ากองทุน อัตราการเติบโตของรายได้ ตลอดจนอัตราดอกเบี้ยและอัตราผลตอบแทนประเภทอื่นที่มีใช้อัตราดอกเบี้ย สำหรับการลงทุนของกองทุนตามโครงสร้างที่ 3 นี้ มักจะเป็นการลงทุนเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Risk) ด้วยการกระจายการลงทุนใน

หลักทรัพย์หลายๆ ประเภท (Asset Allocation) ทั้งที่เป็นตราสารทางการเงิน (Financial Instrument) ตราสารประเภททุน (Equity) อสังหาริมทรัพย์ (Real Property) การลงทุนในต่างประเทศ (Foreign Investment) เป็นต้น

แนวความคิดของธนาคารโลก ที่เกี่ยวกับโครงสร้างการออมเพื่อใช้ในยามเกษียณอายุ 3 ประการนั้น ธนาคารโลกได้นำเสนอแนวความคิดที่จะให้ความคุ้มครองคนชราโดยให้รัฐบาลในแต่ละประเทศจัดให้มีรูปแบบการออมทั้งสามโครงสร้าง เนื่องจากหากจัดให้มีเพียงโครงสร้างใดโครงสร้างหนึ่งเพียงประการเดียว ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุอาจประสบความล้มเหลวได้ อนึ่ง การจัดให้มีโครงสร้างการออมเพื่อการเกษียณอายุอย่างครบถ้วนทุกโครงสร้าง จะช่วยบรรเทาปัญหาความเสี่ยงจากการลงทุน (Investment Risks) ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตโดยมีอาจคาดหมายได้ในปัจจุบัน อีกทั้งการจัดให้มีระบบโครงสร้างการออมให้มีหลากหลายรูปแบบ (Multi - Pillar System) จะเป็นการเพิ่มทางเลือกในการออมเงินให้มีมากขึ้น และเพิ่มปริมาณเงินออมให้มีมากขึ้นเพียงพอต่อการใช้จ่ายในยามชราภาพ อันเป็นการช่วยลดปัญหาต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ที่ภาครัฐต้องรับภาระในการดูแลคนชราในอนาคตต่อไป

## 2. ตัวอย่างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในต่างประเทศ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง (Voluntary Pillar) มักมีชื่อเรียกแตกต่างกันในแต่ละประเทศ สำหรับตัวอย่างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในต่างประเทศที่ผู้วิจัยขอนำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือกองทุน 401 (k) plan ในประเทศสหรัฐอเมริกา และกองทุน Superannuation Fund ในประเทศออสเตรเลีย เนื่องด้วยทั้งสองประเทศนี้ได้รับการยอมรับจากธนาคารโลกว่ามีการพัฒนาระบบกองทุน อย่างมีมาตรฐาน และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตลอด

### 2.1 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบกองทุนเพื่อการออมเงินของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา (The U.S. Pension Funds) มีหลากหลายรูปแบบ ได้มีการจัดกลุ่มประเภทของกองทุนไว้หลายมุมมองดังนี้

1. กองทุนภาคเอกชน (Private Pension Plans) และกองทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ (Government – Sponsored Plans) ซึ่งแบ่งโดย David S.Kidwell และ Richard L. Peterson<sup>7</sup>

David และ Richard ได้จัดกลุ่มของกองทุนไว้เป็นสองชนิด คือกองทุนภาคเอกชน และกองทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยที่กองทุนภาคเอกชน เงินที่อยู่ในกองทุนนั้นเกิดขึ้นจากการสะสมเงินของนายจ้างและลูกจ้าง ส่วนกองทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เงินที่อยู่ในกองทุนนั้นเกิดขึ้นจากการสะสมของลูกจ้างและหน่วยงานราชการ (มลรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น)

กองทุนภาคเอกชนแบ่งออกเป็นสองชนิด ได้แก่ กองทุนที่มีประกัน (Insured Pension Plans) ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยกิจการประกันชีวิต และกองทุนที่ไม่มีประกัน (Non-Insured Pension Plans) เป็นกองทุนที่บริหารจัดการโดยทรัสต์ที่มาจากการแต่งตั้งขององค์กรธุรกิจต่างๆ หรือสหภาพแรงงานที่ต้องการจัดให้มีกองทุนขึ้นในกิจการของตน ส่วนใหญ่ทรัสต์ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนนี้มักจะเป็นธนาคารพาณิชย์ หรือกิจการที่รับบริหารจัดการทรัสต์ (Trust Companies)

ส่วนกองทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ได้แก่ กองทุนรัฐบาลประจำรัฐ และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (State and Local Government Plans) ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นสำหรับการออมของกลุ่มครูอาจารย์ ตำรวจ และข้าราชการที่อยู่ในมลรัฐต่างๆ และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และกองทุนของรัฐบาลแห่งชาติ (Federal Government Plans) ได้แก่ กองทุนสำหรับข้าราชการทหาร ข้าราชการที่ทำงานด้านการต่างประเทศ ด้านการยุติธรรม เป็นต้น

2. กองทุนที่มีการจัดระบบเงินหมุนเวียน (Funded Pension Plans) และเงินกองทุนที่ไม่มีการจัดระบบเงินหมุนเวียน (Unfunded Pension Plans) ซึ่งแบ่งโดย Fred C. Yeager และ Neil E. Seitz<sup>8</sup>

<sup>7</sup> David S. Kidwell and Richard L. Peterson, Financial Institutions, Markets and Money, (Illinois : The Dryden Press, 1981), p. 358.

<sup>8</sup> Fred C. Yeager and Neil E. Seitz, Financial Institution Management, Text & Cases, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1989), p 421.



กองทุนที่มีการจัดระบบเงินหมุนเวียน เป็นกองทุนที่มีการจัดการในเรื่องการรักษา ระดับความพอเพียงของทรัพย์สิน เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอต่อการจ่ายคืนให้แก่สมาชิกกองทุน ทุกช่วงเวลาที่มีสมาชิกต้องพึ่งสมาชิกภาพจากกองทุน ตัวอย่างของกองทุนประเภทนี้ได้แก่ Civil Service Retirement System, Private Pension Funds เป็นต้น

ส่วนเงินกองทุนที่ไม่มีการจัดระบบเงินหมุนเวียน เป็นกองทุนที่ไม่ได้จัดระบบเกี่ยวกับเงินหมุนเวียน เพื่อกักเงินให้เพียงพอต่อการจ่ายให้แก่สมาชิกกองทุนทุกช่วงเวลาที่มีสมาชิกต้องพึ่งสมาชิกภาพจากกองทุน เพียงแต่กองทุนจะดำรงรักษาระดับความพอเพียงของเงินกองทุนไว้เพื่อจ่ายให้แก่สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพได้ในช่วงสั้นๆ เท่านั้น แต่หากช่วงเวลาใดมีเงินหมุนเวียนไม่เพียงพอต่อการจ่ายให้แก่ผู้เกษียณอายุ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ก็จะเข้ามาสนับสนุนเงินให้ในส่วนที่ไม่เพียงพอ นั้น กองทุนประเภท Unfunded Pension Plans นี้ได้แก่ Social Security (ในช่วงแรกของการก่อตั้ง) เป็นต้น

3. กองทุนที่นายจ้างจ่ายให้ในอัตราที่แน่นอน (Defined Benefit Plans) กองทุนที่ลูกจ้างและนายจ้างต้องร่วมกันจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน (Defined Contribution Plans) และ กองทุนผสมระหว่างสองกองทุนแรก (Hybrid Pension Plans) ซึ่งแบ่งโดย Frank Fabozzi และ Franco Modigliani<sup>9</sup>

การแบ่งประเภทกองทุนตามแนวทางของ Frank และ Franco นั้น คล้ายกับแนวทางของธนาคารโลกซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้างต้น แต่แตกต่างกันที่กองทุนประเภทที่สาม คือ กองทุนประเภทที่สามตามแนวทางของธนาคารโลกนั้นเป็นแบบ Voluntary Plans แต่ตามแนวทางของ Frank และ Franco นั้นเป็นแบบกองทุนผสมระหว่างสองกองทุนแรก (Hybrid Pension Plans) กองทุนผสมนี้เป็นกองทุนที่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของกองทุนสองประเภทแรก กล่าวคือ กองทุนที่นายจ้างจ่ายให้ในอัตราที่แน่นอน นายจ้างต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเมื่อถึงเวลาที่ลูกจ้างเกษียณอายุซึ่งถือว่าเป็นเงินค่าใช้จ่ายที่สูง อีกทั้งมีลูกจ้างจำนวนไม่มากนักที่อยู่ทำงานกับบริษัทนายจ้างเดียวกันติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี ส่วนกองทุนที่ลูกจ้างและนายจ้างต้องร่วมกันจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน มีข้อเสียอยู่ที่เงินกองทุนดังกล่าวเมื่อนำไปลงทุนแล้วผู้เป็นสมาชิกกองทุน

<sup>9</sup> Frank Fabozzi and Franco Modigliani, *Capital Markets*, 2<sup>nd</sup> Edition, (New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., 1992), p 79.

ต้องรับความเสี่ยงด้านการลงทุน (Investment Risk) ด้วยเหตุนี้กองทุนผสมจึงเข้ามาช่วยบรรเทาปัญหา กล่าวคือจะให้ นายจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราที่แน่นอนทุกๆ ปี เข้าไปในกองทุนในลักษณะเดียวกันกับ Defined Contribution Plans และในขณะเดียวกันนายจ้างก็รับประกันการจ่ายเงินขั้นต่ำที่ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกพึงได้รับ ณ วันที่เกษียณอายุซึ่งมีลักษณะเดียวกับ Defined Benefit Plans ที่คำนึงถึงระยะเวลาที่ทำงานกับนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้นได้ทั้งหมด

### กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในรูป Section 401 (k) plans

กองทุน 401 (k) plans เป็นกองทุนสำหรับการออมเพื่อการชราภาพชนิดหนึ่ง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเภทหนึ่งในสหรัฐอเมริกา ที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันก่อตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจโดยอาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย The Internal Revenue Code 1978 มาตรา 401 (k) โดยที่นายจ้างและลูกจ้างจะจ่ายเงินสมทบและเงินสะสมเข้าไปในกองทุน เงินที่จ่ายเข้าไปในกองทุนนั้นจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้

เงินสมทบและเงินสะสมนั้น จะคำนวณจากฐานเงินได้ที่เป็นเงินเดือนของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนทั้งจำนวนก่อนการหักภาษีใดๆ (Pre-tax Salary) ซึ่งแตกต่างจากกองทุนอื่นๆ ที่คิดคำนวณเงินสมทบและเงินสะสมจากฐานเงินได้ที่เป็นเงินเดือนหลังหักภาษีแล้ว (After-tax Contribution) ทำให้ช่วยลดภาระภาษีได้มากกว่ากองทุนอื่นๆ กองทุน 401 (k) plans เกิดขึ้นครั้งแรกในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1980 ในบริษัท Ted Benna of Johnson ซึ่งตั้งอยู่ในมลรัฐ Philadelphia ซึ่งต่อมาก็ได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งส่วนที่เป็นกิจการที่แสวงหากำไร และกิจการที่ไม่แสวงหากำไร ทุกกิจการที่มีการจ้างแรงงานสามารถจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้น เพื่อเป็นการให้สวัสดิการแก่พนักงานหรือลูกจ้างของตนได้ จากสถิติล่าสุดมีผู้ใช้แรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกในกองทุนนี้ประมาณ 29 ล้านคน ใน 250,000 กิจการ และมีทรัพย์สินอยู่ในกองทุนนี้ประมาณ 1.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>10</sup> เหตุที่กองทุนประเภทนี้ได้รับความนิยมจากคนอเมริกันเป็นอย่างมาก ก็เนื่องจากการที่มีข้อดีหลายประการได้แก่ ลูกจ้างสามารถเก็บออมเงินซึ่งได้รับจากการทำงานไว้ได้ และการออมเงินเข้ากองทุนดังกล่าวคำนวณจากเงินได้ก่อนการหักภาษี

<sup>10</sup> The Profit Sharing/401(k) Council of America, Starting a Profit Sharing or 401 (k) Plan.

ช่วยให้เงินได้พึงประเมิน (Taxable Income) ของลูกจ้างน้อยลงประโยชน์ก็ตกเป็นของลูกจ้างในเรื่องการประหยัดภาษีทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง และหักส่วนหนึ่งของค่าจ้างเป็นเงินสะสมเข้ากองทุน ข้อดีประการที่สองคือเมื่อกองทุนมีรายได้ อันเกิดจากการลงทุน ทั้งกองทุนและลูกจ้างได้รับยกเว้นภาษีจากเงินได้ดังกล่าวตลอดไปจนกว่าลูกจ้างจะนำเงินออกจากกองทุน ดังนั้นจากการที่กองทุนซึ่งได้รับยกเว้นภาษีตลอดอายุการทำงานของลูกจ้างและรายได้ที่พอกพูนขึ้นเรื่อยๆ ตามอายุการทำงานของลูกจ้าง จึงส่งผลให้เงินกองทุนที่ลูกจ้างพึงได้รับเมื่อพ้นสภาพจากการทำงานมีมาก เพราะอย่างยิ่งจำนวนเงินที่ออมและระยะเวลาที่ออมมีมากขึ้นเท่าใด เงินกองทุนที่ได้รับเมื่อพ้นสภาพจากการทำงานก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น<sup>11</sup>

สำหรับการลงทุนในกองทุน 401 (k) plans สมาชิกของกองทุนสามารถที่จะเลือกรูปแบบการลงทุนได้เอง ตามระดับของการยอมรับความเสี่ยงภัยที่สมาชิกแต่ละคนมีไม่เท่ากัน ซึ่งทรัสต์จะเป็นผู้จัดให้มีทางเลือกในการลงทุนหลายรูปแบบเพื่อให้สมาชิกได้รับความสะดวก และเปิดโอกาสให้มีการโอนย้ายเงินกองทุนไปยังทางเลือกอื่นได้ รวมทั้งสมาชิกสามารถโอนย้ายเงินกองทุนไปยังกองทุนอื่นได้หากมีการเปลี่ยนงานไปยังบริษัทใหม่

## 2.2 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ในปัจจุบันกำลังเผชิญกับปัญหาจำนวนคนชราเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้นำเอาหลักการของธนาคารโลก (World Bank) ในเรื่องเครือข่ายของการออม (Safety Net for Older Retired People) โดยนำเอาระบบโครงสร้างการออมสามประการ (The Three Pillars of Retirement Income) ของธนาคารโลกมาประยุกต์ใช้ในประเทศ<sup>12</sup> โดยแบ่งเป็น

1. โครงสร้างที่ 1 (Pillar I) ระบบการออมเงินภาคบังคับ (Means – tested Public Pension System) ซึ่งเป็นระบบการออมเงินที่จัดให้มีขึ้นโดยภาครัฐ โดยบังคับให้ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดของภาครัฐทั้งหมดออมเงินในระบบนี้ และ

<sup>11</sup> Knute Iwaszko and Brian O'Connell, *The 401 (k) millionaire*, (New York: Villard Books, 1999), p 136.

<sup>12</sup> Denys Correll, *Ageing populations: Burden or Opportunity?* [Online]. Available from: <http://www.cota.org.au/dissent.html> [2003, October 30]

2. โครงสร้างที่ 2 และ 3 (Pillar II and Pillar III) ซึ่งเป็นระบบการออมเข้าระบบกองทุนเพื่อการชราภาพ หรือที่เรียกว่า Superannuation Fund ระบบกองทุนนี้จะมีทั้งระบบกองทุนที่เป็นแบบภาคบังคับ (Compulsory Superannuation Arrangements) และเป็นแบบสมัครใจ (Voluntary Superannuation Arrangements) ซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในโครงสร้างที่ 2 และ 3 ในระบบการออมของธนาคารโลก

### กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในรูปแบบ Superannuation Fund

Superannuation Fund เป็นกองทุนเพื่อการชราภาพชนิดหนึ่ง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเภทหนึ่งในออสเตรเลีย โดยลูกจ้างจะได้รับเงินจากกองทุนไปใช้ในยามเกษียณอายุ คำนิยามของ Superannuation Fund มีอยู่ใน The Occupational Superannuation Standards Act 1987 โดยให้ความหมายของคำนี้ว่าหมายถึงกองทุนซึ่ง

(ก) มีการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และ

(ข) มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

(1) เพื่อการจัดสรรผลประโยชน์ไว้เป็นสัดส่วน เพื่อให้สมาชิกของกองทุนสามารถนำเงินไปใช้ในยามพ้นสภาพจากการทำงานเนื่องจากการเกษียณอายุ

(2) เพื่อการจัดสรรผลประโยชน์ไว้เป็นสัดส่วน เพื่อให้สมาชิกของกองทุนสามารถนำเงินไปใช้ในยามชรา (ในกรณีนี้จะกำหนดไว้ว่าเมื่อสมาชิกกองทุนอายุถึงเท่าใด จึงจะได้รับเงินกองทุนเพื่อเหตุชราภาพ แม้ว่าสมาชิกกองทุนผู้นั้นจะยังมีได้พ้นสภาพจากการทำงาน เพราะการเกษียณอายุ)

(3) เพื่อการจัดสรรผลประโยชน์ไว้เป็นสัดส่วนเพื่อให้ผู้ที่ยังต้องพึ่งพิงสมาชิกของกองทุนในกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายก่อน

- การเกษียณอายุ

- การได้รับจัดสรรผลประโยชน์เพราะสมาชิกมีอายุครบตามที่กำหนด ตาม (2)

จากความหมายของ Superannuation Fund ข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากองทุนของออสเตรเลียประเภทนี้มีความหมายและขอบเขตมากกว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย ที่มีการสะสมเงินออมไว้เพื่อการเกษียณอายุ และการจัดสรรเงินออมไว้เพื่อให้เลี้ยงดูผู้ยังต้องพึ่งพิงสมาชิกกองทุนในยามที่สมาชิกถึงแก่ความตายก่อนการเกษียณอายุเท่านั้น ในขณะที่กองทุน Superannuation Fund ของประเทศออสเตรเลียยังมีกองทุนประเภทที่สามารถจัดตั้งขึ้นเพื่อการชราภาพ กล่าวคือจะได้รับเงินกองทุนเมื่อถึงอายุที่กำหนดไว้ว่าเป็นวัยชรา แม้ว่าจะยังไม่ถึงวัยเกษียณอายุจากการทำงานก็ตาม Superannuation Fund นี้ได้รับความนิยมอย่างมากในหมู่คนชาวออสเตรเลีย โดยมีประชากรที่เป็นสมาชิกในกองทุนประมาณ 24 ล้านคนในจำนวน 254,000 กองทุน และมีทรัพย์สินอยู่ในกองทุนทั้งหมดประมาณ 508 ล้านล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย<sup>13</sup>

Superannuation Fund ในประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบที่หลากหลายมาก ได้แก่

1. Corporate Fund เป็นกองทุนประเภทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยนายจ้างรายเดียว หรือหลายรายที่อยู่ในบริษัทในเครือเดียวกัน กองทุนประเภทนี้เป็นที่นิยมกันในหมู่กิจการบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations)
2. Industry Fund เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยนายจ้างหลายรายที่อยู่ในธุรกิจประเภทเดียวกัน กองทุนประเภทนี้เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนายจ้างในอุตสาหกรรมเดียวกันที่ต้องการรวมเงินกองทุนเข้าด้วยกันเพื่อความมั่นคง และให้มีขนาดของกองทุนที่ใหญ่มากขึ้น กองทุนประเภทนี้มีแนวโน้มที่จะเติบโตสูงขึ้นในอนาคต
3. Public Sector Fund เป็นกองทุนที่จัดตั้งโดยองค์กรของรัฐให้กับลูกจ้างที่เป็นข้าราชการ เป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุด เนื่องจากเป็นกองทุนของข้าราชการซึ่งมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก จำนวนเงินที่เป็นมูลค่าทรัพย์สินสุทธิจึงมากกว่ากองทุนประเภทอื่นๆ
4. Retail Fund (Public Offered Fund) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยสถาบันการเงินหรือบริษัทประกันภัยซึ่งเป็นตัวกลาง (Intermediaries) ในการจัดหากองทุนให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้ประกอบการอิสระ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยกิจการขนาดเล็กหรือขนาดกลาง (Small and Medium Sized Corporations) ที่นายจ้างมอบหมายให้สถาบันการเงินดำเนินการให้แทนทั้งหมด ตัวอย่างของกองทุนประเภทนี้ได้แก่ Master Trusts, Approved Deposit Funds เป็นต้น

<sup>13</sup> Chris Freeman. The Superannuation Industry in Australia. [Online]. Available from: <http://www.actuary.unsw.edu.au/files/mercerpresentation03.ppt> [2003, November 10]

5. Small Fund เป็นกองทุนที่มีสมาชิกน้อยกว่า 5 ราย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

5.1 Small APRA Fund เป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Australian Prudential Regulations Authority (APRA)

5.2 Self – Managed Superannuation Fund (SMSF) เป็นกองทุนที่สามารถเลือกที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Australian Taxation Office (ATO) หรือ Australian Prudential Regulations Authority (APRA) ก็ได้

6. Retirement Savings Accounts (RSAs) เป็นกองทุนที่ให้บริการด้านการลงทุนรูปแบบหนึ่งที่ได้รับอัตราดอกเบี้ยต่ำ และมีความเสี่ยงจากการลงทุนน้อย (Low Interest and Low Risk) มีการรับประกันเงินลงทุน กองทุนประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มธนาคารพาณิชย์ กลุ่มกิจการอสังหาริมทรัพย์ กิจการเครดิตยูเนียน และบริษัทประกันชีวิต เป็นต้น

### 3. ความสำคัญของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อนโยบายของรัฐบาลไทย

ความสำคัญของการออมในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เป็นสมาชิกกองทุนเพื่อให้มีเงินไว้ใช้สอยในยามเกษียณอายุจากการทำงานแล้ว ยังก่อให้เกิดประโยชน์ในระดับมหภาคอีกด้วย กล่าวคือ การออมทุกรูปแบบมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายนั้น จะต้องอาศัยปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือเงินทุน (Capital) เพราะว่าเงินทุนจะช่วยให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจขึ้นในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) สาธารณูปโภค เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งการลงทุนในกิจกรรมดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดการสร้างงาน เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ และสินค้าต่างๆ ซึ่งจะมีผลทำให้ผลผลิตของประเทศโดยรวมเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าการออมเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้าในเวลาอันสั้น เพื่อให้ประชาชนและประเทศชาติมีความมั่งคั่งทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ถูกจัดให้เป็นประเทศกำลังพัฒนา และจำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอต่อการลงทุนในประเทศ ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาในด้านการขาดเงินออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อการลงทุน (เกิดการขาดดุลเงินออม) จำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินออมจากต่างประเทศ ซึ่งการที่ประเทศต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศเช่นนี้นับว่าไม่เป็นผลดี เพราะจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต้องผูกพันกับต่างประเทศ

ที่เป็นเจ้าของทุน หากต่างประเทศประสบปัญหาทางการเงินก็จะทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาตามไปด้วย นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศไทยขาดอิสรภาพในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ และมีความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนทางการเงินอันเนื่องมาจากอัตราแลกเปลี่ยนรวมทั้งการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างการออมกับการลงทุน มีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง การที่ระบบเศรษฐกิจจะขยายตัว และมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องนั้น ระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการสะสมทุนอย่างต่อเนื่อง การสะสมทุนเป็นหนทางที่จะทำให้ศักยภาพ และความสามารถในการผลิตของประเทศขยายตัวไปได้อย่างเต็มที่ และความสามารถในการผลิตขยายตัวไปได้อย่างเต็มที่ก็ย่อมทำให้ออกาสที่ประเทศนั้นจะมีความเจริญมีความมั่งคั่งต่อไปได้ การสะสมทุนเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งจะทำให้เกิดความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยี และเทคโนโลยีเกือบทั้งหมดจะเกิดขึ้น ก็จะต้องมีการลงทุนใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นการสะสมทุนจึงเป็นทั้งการที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของศักยภาพและความสามารถของระบบเศรษฐกิจที่จะผลิตสินค้าและบริการ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง ในอันที่จะทำให้เกิดการขยายตัวในการผลิตและในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตด้วย ในการสะสมทุนนั้นต้องการเงินทุนที่จะมาจ่ายในการลงทุน แหล่งที่มาของเงินลงทุนมีอยู่ 2 แหล่ง คือ แหล่งเงินทุนภายในประเทศที่มาจากเงินออมภายในประเทศ อันเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุด และแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ ซึ่งได้แก่ เงินออมจากต่างประเทศซึ่งถูกนำเข้ามาในรูปเงินกู้ การได้รับความช่วยเหลือ และการลงทุนจากต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งต้องใช้เงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจค่อนข้างมาก ซึ่งอยู่ในอัตราที่สูงกว่าอัตราการออมภายในประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการเกิดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน (Saving gap) ทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมาก เพื่อนำมาชดเชยการออมที่ไม่เพียงพอสำหรับการลงทุน ซึ่งการพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ สำหรับการพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศนั้น แม้ว่าจะถูกนำมาชดเชยช่องว่างระหว่างเงินออม และเงินลงทุนให้เพียงพอในปัจจุบัน แต่ในระยะยาวแล้ว เงินที่ใช้จ่ายเพื่อการลงทุนที่แท้จริงก็คือ แหล่งของเงินทุนที่มาจากเงินออมภายในประเทศเท่านั้น กล่าวคือ ถึงแม้ว่าโครงการลงทุนโครงการใดโครงการหนึ่งจะใช้เงินลงทุนจากการกู้ยืม แต่ในอนาคตเมื่อโครงการนั้นได้เกิดผลผลิตต่างๆ ขึ้น เกิดรายได้ขึ้น ก็จะต้องนำรายได้นั้นไปชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยให้แก่สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งส่วนที่นำไปชำระหนี้นั้นก็คือส่วนที่เป็นเงินออมของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า

เงินออมมีบทบาทหรือมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว อาจจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นหรือเพิ่มขึ้นอย่างมีข้อจำกัด ถ้าหากว่าการออมนั้นมีไม่เพียงพอ นอกจากนั้นถ้าหากระดับการออมไม่มีความสมดุลกับระดับการลงทุนในประเทศ โดยการลงทุนมีอัตราสูงว่าการออมแล้ว ผลที่เกิดขึ้นในระยะสั้นหรือระยะกลางคือ ความไม่มั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศ เพราะความแตกต่างระหว่างการออมกับการลงทุนคือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั่นเอง<sup>14</sup> ดังนั้นปัญหาการขาดดุลเงินออมในประเทศ สามารถสรุปได้ว่ามาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ<sup>15</sup>

1. ภาวะเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว ความต้องการเงินออมเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นในอัตราสูง เช่น

- (1) การขยายการลงทุนของผู้ประกอบการภาคเอกชนในประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ
- (2) โครงการลงทุนขนาดใหญ่ทั้งด้านอุตสาหกรรม และด้านการก่อสร้าง สาธารณูปโภคพื้นฐานของภาครัฐบาลที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก
- (3) การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้เกิดการไหลออกของเงินทุนในประเทศ

2. การขยายตัวของเงินออมในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ การระดมเงินออมไม่สอดคล้องกับความต้องการสินเชื่อของระบบที่เพิ่มขึ้น จึงต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอกประเทศทั้งจากตลาดเงิน และตลาดทุน เงินทุนเหล่านี้พร้อมที่จะเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศทันที หากผลตอบแทนภายนอกประเทศสูงกว่า แต่ถ้าเป็นเงินทุนระยะยาวอาจมีความเสี่ยงในเรื่องภาระหนี้ ตลอดจนความสามารถในการชำระคืน ถ้าขาดประสิทธิภาพในการบริหาร

ปัจจัยหลักที่สำคัญต่อการขยายตัวของเงินออมที่แท้จริง คือรายได้ของประชากร หากประชาชนมีรายได้ได้น้อย หรือมีรายจ่ายมาก การออมก็ไม่อาจเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นได้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของเงินออมภายในประเทศ ซึ่งใช้เป็นเงินทุนในการพัฒนาประเทศทั้งในภาครัฐและเอกชน จึงได้นำนโยบายกระตุ้นรายได้ของประชาชน

<sup>14</sup> มยุรี อินทุลักษณะ, "การพัฒนาเงินออมระยะยาว: ศึกษากรณีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างปี 2539 – 2540," (เอกสารประกอบการศึกษาลัทธิปริญา มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 25.

<sup>15</sup> วุฒิกาน รัตนวรานนท์, "การพัฒนาเงินออมแบบผูกพันระยะยาว (Contractual saving) ศึกษากรณี: การจัดตั้งและการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปี 2540," (เอกสารประกอบการศึกษาลัทธิปริญา มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 10.



ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน โดยยกระดับการผลิตในภาคเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีรายได้จากภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง รัฐบาลไทยจึงได้เริ่มกำหนดเป้าหมายของการออมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (ระหว่างปี พ.ศ.2520 - 2524) โดยได้มีการกล่าวถึงการออมเพื่อที่จะนำมาใช้ในการลงทุนพัฒนาประเทศ โดยการระดมเงินออมที่มีอยู่นอกระบบสถาบันการเงินให้เข้ามาสู่ระบบสถาบันการเงิน แผนพัฒนาฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศเริ่มสนใจการออม<sup>16</sup> ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ระหว่างปี พ.ศ.2525 - 2529) รัฐบาลได้วางแผนเกี่ยวกับการออม โดยมีการสนับสนุนให้มีการใช้จ่ายอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดเป้าหมายของการออมเป็นร้อยละ 26.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดดุลเงินออมขาดดุล หรือช่องว่างระหว่างเงินออมและเงินลงทุนเป็นร้อยละ 4.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีการระดมเงินฝากผ่านทางตราสารการเงินประเภทเปลี่ยนมือได้ (Negotiable Instruments) มีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาตลาดรอง (Secondary Markets) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อแข่งขันกับการระดมเงินอมนอกระบบ รวมทั้งมีการสนับสนุนให้มีการระดมเงินออมระยะยาว ผ่านการประกันชีวิต และส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ระหว่างปี พ.ศ.2530 - 2534) รัฐบาลได้เร่งระดมเงินออมโดยเฉพาะในภาครัฐบาล ให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด และพยายามที่จะลดการขาดดุลเงินออมให้ขาดเพียงร้อยละ 1.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีการกำหนดเป้าหมายของการออมของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 23.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีการเสนอให้ใช้มาตรการบังคับสำหรับการระดมเงินออมระยะยาวผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนการออมด้วยความสมัครใจ โดยจะให้สิทธิพิเศษทางภาษีบางประการ มีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาตราสารการเงินและตลาดรองขึ้นมา สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ระหว่างปี พ.ศ.2535 - 2539) กำหนดเป้าหมายการออมเบื้องต้นของประเทศจากร้อยละ 28 ของ GDP ให้เป็นร้อยละ 32 ของ GDP โดยเพิ่มการออมในภาคครัวเรือนจากร้อยละ 10 ของ GDP เป็นร้อยละ 14 ของ GDP เพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด นโยบายสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ได้แก่ การระดมเงินออมภายในประเทศด้วยการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีอากร มีการพัฒนา

<sup>16</sup> มยรี อินทุลักษณะ, "การพัฒนาเงินออมระยะยาว : ศึกษากรณีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างปี 2539 - 2540," หน้า 26.

เครื่องมือและช่องทางการออมระยะยาว ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อการออมระยะยาว เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำนาญ การประกันชีวิต การออมในลักษณะผูกพัน และการจัดตั้งกองทุนรวมในรูปแบบใหม่เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีในการออมเพิ่มขึ้น ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (ระหว่างปี พ.ศ.2540 - 2544) รัฐบาลได้กำหนดให้ปี พ.ศ.2540 ให้เป็นปีแห่งการระดมเงินออมและจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงความสำคัญของการออมขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเป็นแกนนำ เนื่องจากการออมภาคครัวเรือนมีส่วนต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศลดลง รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการระดมเงินออมจากภาคเอกชนภายในประเทศ ด้วยการใช้นโยบายเพิ่มรายได้ของประชาชนทางอ้อม ด้วยการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยการเพิ่มค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษี การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ระหว่างปี พ.ศ.2545 - 2549) ภาครัฐยึดหลักของการใช้นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง และให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้จัดทำแผนการออมเพื่อการชราภาพ โดยศึกษาตัวแปรที่มีความสำคัญต่อระบบเงินออมของประเทศ ได้แก่ พฤติกรรมการออมของผู้บริโภค ตามทฤษฎีวงจรชีวิตของการบริโภค อัตราการจ่ายเงินสะสม ความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทดแทน และการจ่ายเงินสะสม และความแตกต่างของรูปแบบในการสะสมสินทรัพย์และแรงจูงใจในการออมเพื่อความไม่แน่นอนในอนาคต

ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาครัฐได้ให้ความสำคัญต่อการออมมาก เพราะว้นอกจากประเทศจะได้รับประโยชน์จากการมีเงินออมเพื่อไปใช้ในการลงทุน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังเกิดประโยชน์ในระดับจุลภาคอีกด้วย กล่าวคือ จะช่วยลดการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนลงไปได้ ทำให้ประชาชนมีเงินออมเพื่อนำไปใช้ในยามที่จำเป็น เนื่องจากในปัจจุบันภาครัฐไม่อาจจัดหารัฐสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเพียงพอต่อประชากรจำนวนมากได้ เช่น การเลี้ยงดูผู้สูงอายุได้เหมือนเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐจึงมักมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในภาคครัวเรือนมีการออมมากขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดภาระของภาครัฐ การออมเพื่อการชราภาพ โดยเฉพาะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นอีกกลยุทธ์หนึ่งที่ถูกนำมาเป็นเครื่องช่วยให้นโยบายของภาครัฐประสบความสำเร็จในเรื่องการส่งเสริมการออม โดยรัฐบาลมุ่งชี้ให้เห็นปัญหาที่ว่าอายุเฉลี่ยของประชากรทั้งโลกและของประเทศมีมากขึ้น ทำให้ระยะเวลาการใช้ชีวิตหลังเกษียณอายุ หรือภาวะไม่มีงานทำในช่วงวัยชรามีระยะเวลายาวขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ซึ่งช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่แต่ละคนที่มีรายได้ค่อนข้างน้อยหรือไม่มีรายรับเลย แต่จะต้องมีรายจ่ายมากขึ้น ทั้งที่เป็นรายจ่ายส่วนตัว เป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการดูแล

ครอบครัว เป็นต้น หากแต่บุคลากรของประเทศในวัยทำงานมักจะไม่คำนึงถึงการออม ในขณะที่ยังสามารถมีรายได้อยู่ในช่วงวัยเริ่มต้นทำงานถึงวัยกลางคน ก็จะเป็นภาระของภาครัฐในอนาคต ในการดูแล ซึ่งจะต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องส่งเสริมให้บุคลากรในวัยทำงานให้สร้างเงินออมให้มากขึ้นในขณะที่ทำงาน เพื่อสะสมไว้ใช้ในยามชรา

#### 4. ความเป็นมาและพัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย

ผู้วิจัยขอกล่าวถึงความเป็นมา และพัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย โดยแยกตามลำดับเหตุการณ์สำคัญ ดังนี้

1. ช่วงก่อนใช้ พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530
2. ช่วงปี พ.ศ.2530 – 2543
3. ช่วง พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ

##### 4.1 ช่วงก่อนใช้ พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530

ความเป็นมาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเริ่มต้นตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 ซึ่งได้มีการกำหนดข้อเสนอให้มีการประกันสังคมสำหรับประชาชนทุกคน ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานที่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน เงื่อนไขในการจ้างแรงงานเด็กและผู้หญิง บำนาญแก่ผู้ชราภาพ และการประกันคนงาน แต่พระราชบัญญัตินี้ยังไม่ผ่านการอนุมัติจากรัฐบาล ต่อมาในปี พ.ศ.2495 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวิธีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ประชาชน ให้มีหลักประกันที่มั่นคงและสม่ำเสมอ มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในยามเดือดร้อน หรือประสบเหตุวิบัติจึงได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น และผ่านการอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ.2497 พร้อมทั้งจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการประกันสังคม ต่อมาได้โอนย้ายงานกองวิชาการ และเจ้าหน้าที่มาอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์ และเปลี่ยนชื่อเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคม แต่พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกไปเพราะมีผู้คัดค้านมาก และปัญหาทางด้านงบประมาณที่รัฐต้องรับภาระส่วนหนึ่งในการจัดตั้งกองทุนฯ ปัญหาความขัดแย้ง และการเสียผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานอื่น ทำให้ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาเรียกร้องของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีมากขึ้นเรื่อยๆ และเรียกร้องตลอดมา เช่น การปรับค่าจ้างขั้นต่ำ เงินเดือน สวัสดิการขั้นมูลฐานของลูกจ้างและหลักประกันความมั่นคงในระหว่างที่มีงานทำและหลังจากออกจากงานแล้ว ซึ่งผลที่ได้รับจากการเรียกร้องนั้น คือจัดให้มีการช่วยเหลือทางด้าน การประสพอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานในรูปของกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นลักษณะของกองทุนที่นายจ้างจ่ายเพียงฝ่ายเดียว ในอัตราที่รัฐกำหนดตามประเภทความเสี่ยงของธุรกิจ<sup>17</sup>

ดังนั้นการที่ลูกจ้างจะมีสวัสดิการที่ดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับนายจ้างเป็นผู้กำหนด เพราะรัฐเข้ามาดูแลในส่วนนี้น้อยมาก อย่างไรก็ตามได้มีบริษัทขนาดใหญ่และมีเงินทุนเข้ามาจากต่างประเทศหรือบรรษัทข้ามชาติ (Multi-national Corporations) เข้ามาเปิดกิจการสาขาในประเทศไทย จำเป็นต้องให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างในประเทศไทยเพื่อให้คล้ายคลึงกับสวัสดิการที่ให้แก่ลูกจ้างของตนในต่างประเทศ เพื่อเป็นกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ระดับบริหารที่จำต้องเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย<sup>18</sup> บรรษัทข้ามชาติดังกล่าวจึงเริ่มจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น เพื่อเป็นสวัสดิการแก่พนักงานของตนเมื่อมีการลาออกหรือเกษียณอายุ อย่างไรก็ตามบริษัทเอกชนของไทยก็เริ่มให้ความสนใจในการจัดให้มีสวัสดิการเช่นเดียวกันนี้แก่ลูกจ้างของตนบ้าง ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการจัดสรรเงินสวัสดิการเป็นกองทุนเล็กๆ ภายในกิจการของตน แต่ไม่เป็นที่แพร่หลายนัก เนื่องจาก รัฐบาลยังมีไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้างในการที่จะนำเงินที่จัดสรรนั้นไปเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล อีกทั้งยังมีปัญหาด้านการบริหารเงินทุน กล่าวคือ กองทุนดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของนายจ้าง หากกิจการต้องประสบกับปัญหาขาดทุนอย่างหนักหรือล้มละลาย เงินที่ลูกจ้างพึงได้รับก็สูญสลายไปด้วย ทำให้ลูกจ้างเกิดความไม่มั่นใจว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากกองทุนดังกล่าว ทำให้การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในช่วงนี้จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ต่อมา แนวความคิดการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชนเริ่มเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายพอสมควรในวิสาหกภาคเอกชนของไทย เนื่องจากหลายฝ่ายมีความเข้าใจในระบบกองทุนมากขึ้น โดยเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกัน จนกระทั่งรัฐบาลในขณะนั้น โดยกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>18</sup> พรเทพ ปิยวัฒน์เมธา, “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ : อุปสรรคการจัดตั้งและปัญหาทางกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 13.

การคลัง ประกาศว่าจะตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางขึ้น เช่นเดียวกับ Employee Provident Fund ในมาเลเซีย หรือ Central Provident Fund ของสิงคโปร์เพื่อลูกจ้างทั่วประเทศ วิธีการดำเนินการของกองทุนนี้จะคล้ายคลึงกับกองทุนเงินทดแทนซึ่งดำเนินการอยู่แล้วในขณะนั้น โดยจะกำหนดให้มีการโอนกองทุนต่างๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นมาแล้วในขณะนั้นเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางที่รัฐบาลจะได้จัดตั้งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีแม้ระยะเวลาผ่านไปทางภาครัฐก็มิได้ออกกฎหมายเพื่อการนี้แต่อย่างใด

เหตุการณ์ที่ปรากฏอีกเหตุการณ์หนึ่งที่น่าสนใจ คือ ในปี พ.ศ.2518 สภาหอการค้าอเมริกันได้ทำหนังสือถึงสภาหอการค้าไทย เพื่อโต้แย้งการเข้าควบคุมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชนของรัฐบาล โดยให้เหตุผลว่าจะนำมาซึ่งการถดถอยทางด้านการลงทุนจากต่างประเทศได้ จากหนังสือดังกล่าวอาจเป็นผลให้ทางภาครัฐไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง โดยยุบรวมเอากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชนมาไว้เป็นหนึ่งเดียว กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางของรัฐบาลจึงไม่ได้รับการกล่าวขวัญถึงอีกเลย จนกระทั่งเกิดมีการหวนกลับมาคิดถึงเรื่องการประกันสังคมขึ้น<sup>19</sup>

การบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ก่อตั้งขึ้นโดยภาคเอกชนในช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 นี้ อยู่ในความดูแลของนายจ้างเพียงอย่างเดียว ก่อนปี พ.ศ.2527 การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานยังไม่เป็นที่นิยมหรือไม่ได้รับความสนใจมากนัก ส่วนใหญ่จะจัดทำในรูปของกองทุนบำเหน็จ คือกองทุนที่นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีทั้งแบบที่นายจ้างกันเงินสำรองไว้ต่างหาก และแบบที่นายจ้างตั้งตัวเลขทางบัญชีไว้ในงบการเงินของตน ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นนั้นมีอยู่ค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เป็นกองทุนฯ ในกิจการสาขาของบริษัทต่างประเทศซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย ด้านการบริหารการเงินของกองทุนฯ ก็มีทั้งที่บริษัทนายจ้างบริหารเองหรือให้บุคคลที่สาม (Third Party) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ตั้งสำนักงานขึ้นในประเทศไทยเป็นผู้จัดการให้

<sup>19</sup> Suvarn Valaisathien, "To Tax or Not to Tax", Business in Thailand, October 1979, P 91  
อ้างถึงใน พรเทพ ปิยวัฒน์เมธา, "กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ: อุปสรรคการจัดตั้งและปัญหาทางกฎหมาย.",  
หน้า 15.

ในช่วงปี พ.ศ.2527 - 2530 เป็นช่วงที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ภาครัฐเห็นว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าว ต้องการส่งเสริมให้ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด กักเงินลงทุนส่วนหนึ่งให้เป็นกองทุนสำรองให้แก่พนักงานเพื่อสร้างเงินออมในเชิงบังคับ และเป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่พนักงาน\* กองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สำคัญๆ เช่น ต้องมีการจ่ายเงินสะสมของพนักงาน และเงินสมทบของนายจ้าง มีการกักเงินกองทุนนี้ออกจากบัญชีการเงินของบริษัทนายจ้างอย่างถูกต้อง และมีผู้บริหารกองทุนฯ เป็นเอกเทศ เพื่อนำเงินในกองทุนไปหาผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม ซึ่งถ้าปฏิบัติได้ตามแนวทางนี้แล้ว ก็จะได้รับประโยชน์ในการคำนวณเงินได้เพื่อเสียภาษี ทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งกระทรวงการคลังได้เตรียมการร่างกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น ในระหว่างนั้นกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ.2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร\*\* มาใช้บังคับเพื่อกำกับควบคุมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปพลางก่อน กฎกระทรวงฉบับนี้ มีสาระสำคัญดังนี้<sup>20</sup>

1. การจ่ายเงินสะสม และเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต้องเป็นอัตราที่แน่นอนเป็นรายตัวลูกจ้าง โดยลูกจ้างจ่ายสะสมในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้าง และนายจ้างจ่ายสมทบในอัตราไม่ต่ำกว่าที่ลูกจ้างจ่ายสะสม โดยไม่กำหนดอัตราสูงสุดไว้ โดยบริษัทจะถือเป็นรายจ่ายได้เท่ากับจำนวนเงินที่จ่ายสมทบ แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้างที่บริษัทได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างในรอบระยะเวลาบัญชีนั้น

2. เงินกองทุนฯ ซึ่งประกอบด้วยเงินสะสมของพนักงาน และเงินสมทบของบริษัท ซึ่งจ่ายเข้ากองทุนในอัตราส่วนที่แน่นอน ถือเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท โดยยังไม่ถือเป็นนิติบุคคล

\* ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2529) กำหนดไว้ว่า "ส่งเสริมบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน กักเงินสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงาน เพื่อเป็นการสร้างเงินออมในเชิงบังคับ และเป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่พนักงานด้วย ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้ จะกำหนดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เช่น นายจ้างได้ออกเงินสมทบอีกส่วนหนึ่ง โดยรวมเข้ากับเงินที่หักออกจากค่าจ้างเงินเดือนของพนักงาน และได้กักเงินสำรองเลี้ยงชีพดังกล่าวออกจากบัญชีการเงินของบริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนอย่างถูกต้อง ตลอดจนจัดให้มีผู้บริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นเอกเทศ เพื่อลงทุนหาผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่พนักงานอย่างเป็นธรรม และจะได้รับประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้ทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา"

\*\* ภาคผนวก 1

<sup>20</sup> ปรีชา กุลวชิรารวรรณ์, "การพัฒนาเงินออม ศึกษากรณี : กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จกลาง," (เอกสารประกอบการศึกษาลักษณะปัญหาฉบับนิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 33.

แยกต่างหากจากบริษัท หากแต่มีบัญชีจัดทำแยกต่างหากจากบริษัท ทั้งนี้บริษัทจะจัดการกองทุนเองไม่ได้ ต้องมีผู้จัดการกองทุนซึ่งได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

3. กฎกระทรวงได้ระบุแนวทางการลงทุนของกองทุนฯ ในประเภทของหลักทรัพย์ต่างๆ เพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยง

4. ในด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษี เงินที่บริษัทจ่ายสมทบเข้ากองทุนให้ถือว่าเป็นรายจ่ายได้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่จ่ายเท่ากับเงินที่บริษัทได้จ่ายสมทบ แต่ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างที่บริษัทได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างในรอบระยะเวลาบัญชีนั้น และไม่ต่ำกว่าเงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุน สำหรับลูกจ้าง เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 7,000 บาท ตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร นอกจากนี้มาตรา 42 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากรยังได้กำหนดว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้ครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน ไม่ว่าจะจ่ายจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จกลางให้หักค่าใช้จ่ายเท่ากับ 5,000 บาท คูณด้วยจำนวนปีที่ทำงาน แต่ไม่เกินเงินได้พึงประเมินเหลือเท่าใดหักค่าใช้จ่ายอีกร้อยละ 50 ของเงินที่เหลือนั้น

จากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการระดมเงินออมและต้องการที่จะสนับสนุน และจูงใจให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มากขึ้นดังกล่าว รัฐบาลจึงได้เร่งร่างกฎหมายออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ โดยกำหนดหลักการต่างๆ ดังนี้<sup>21</sup>

1. การตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ จะเป็นไปด้วยความสมัครใจจากทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง\*

2. ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากไปจากกิจการที่จัดตั้งกองทุนนั้น และอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการกองทุน เพื่อดูแลผลประโยชน์ให้แก่กองทุน

3. เงินกองทุนจะประกอบด้วยเงินสะสมจากสมาชิก เงินสมทบจากฝ่ายนายจ้าง และผลประโยชน์อันเกิดจากเงินสะสมและเงินสมทบนั้น

<sup>21</sup> บทวิเคราะห์ "ไว้ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ" นิตยสารดอกเบี๋ย, ปีที่ 3 ฉบับที่ 29 เดือนกรกฎาคม 2527 หน้า 132 อ้างถึงใน พรเทพ ปิยวัฒน์เมธา, "กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ: อุปสรรคการจัดตั้งและปัญหาทางกฎหมาย." หน้า 20.

\* หลักการนี้สอดคล้องกับนโยบายการออมของธนาคารโลก (World Bank) โครงสร้างที่ 3 – ระบบการออมเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง (Pillar III – Voluntary Pillar)

4. เมื่อตั้งกองทุนแล้ว ทางราชการจะมีส่วนดูแลกองทุนด้วย เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดจากการบริหารกองทุนดังกล่าว

5. นายจ้างผู้ร่วมจัดตั้งกองทุนสามารถนำเงินที่จ่ายสมทบเข้ากองทุน ไปหักเป็นรายจ่ายในรอบระยะเวลาบัญชีนั้นได้ ในส่วนของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนนั้นก็สมารถนำเงินที่จ่ายสะสมเข้ากองทุน ไปหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นกัน

6. ผลประโยชน์ของกองทุนจะได้รับการยกเว้นทางภาษีเงินได้

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2525 กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบในหลักการ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม แต่ในที่สุดก็ไม่ได้รับอนุมัติ เนื่องจากเห็นว่ายังไม่จำเป็น โดยพิจารณาว่ามีกองทุนเงินทดแทนอยู่แล้ว ต่อมาในปี พ.ศ.2526 กรมแรงงานได้เสนอร่างกฎหมายซึ่งจะให้:

(ก) ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจสามารถเลือกที่จะรับเงินบำนาญ หรือรับเงินค่าชดเชยการเลิกจ้าง 6 เดือน และ

(ข) ลูกจ้างในวิสาหกิจเอกชนสามารถที่จะเลือกรับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือรับเงินค่าชดเชยการเลิกจ้าง 6 เดือน

ร่างกฎหมายนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ในทางลบ สำหรับลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจซึ่งในขณะนั้นมีสิทธิรับเงินค่าชดเชยการเลิกจ้าง 6 เดือน นอกเหนือไปจากเงินบำเหน็จ หลังจากนั้นอีก 11 วัน ก็ปรากฏการรณรงค์ในหมู่ลูกจ้างเพื่อการต่อต้านกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าจะได้มีความพยายามที่จะผลักดันร่างกฎหมายของกรมแรงงานดังกล่าว ให้ผ่านสภาอีกครั้งในเดือนถัดมาของปีเดียวกัน แต่ก็ไม่สามารถจะผ่านร่างกฎหมายนี้ได้ และในที่สุดในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2526 ก็ได้มีการสั่งระงับการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการชั่วคราว ตามคำเสนอแนะของคณะอนุกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะ จากนั้นความพยายามที่จะสนับสนุนให้มีสวัสดิการสงเคราะห์ลูกจ้าง จึงมุ่งมาถึงการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่เพียงอย่างเดียว

แต่เนื่องด้วย ร่างพระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งผ่านความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่ก็ยังติดขัดในเรื่องขั้นตอนการออกกฎหมาย ทำให้การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพล่าช้ามาจนถึงปี พ.ศ.2530 ทำให้ในช่วงของการใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ.2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรนั้นประสบปัญหาบางประการได้แก่ การที่กองทุนยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทผู้จัดตั้งกองทุนโดยยังไม่มีสภาพ



เป็นนิติบุคคลของตนเองเป็นเอกเทศ ก่อให้เกิดความไม่สบายใจให้แก่ ทั้งฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง เมื่อคำนึงถึงประเด็นที่ว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพต้องรับการปฏิบัติอย่างไรกรณีทรัพย์สินของผู้จัดตั้งกองทุนจำต้องถูกบังคับคดี หรือในกรณีที่ทรัพย์สินของนายจ้างจำต้องถูกยึดเข้าเป็นกองทุนทรัพย์สินของลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลาย

ถึงแม้ว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามนัยแห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 162 จะเป็นสิ่งที่บริษัทนายจ้างและลูกจ้างเห็นพ้องต้องกันว่ามีประโยชน์และสมควรจะมีก็ตาม แต่โดยที่กิจการที่จะได้รับประโยชน์ในทางภาษีอากรจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามนัยแห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 162 นี้ จะต้องเป็นกิจการที่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากกำไรสุทธิตามประมวลรัษฎากร เช่น บริษัทห้างหุ้นส่วน ทำให้ธุรกิจบางประเภทที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากฐานกำไรสุทธิ เช่น กิจการปิโตรเลียม และกิจการรับขนส่งระหว่างประเทศ มักจะไม่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นในกิจการของตนเนื่องจากเห็นว่ากิจการไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการจัดตั้งกองทุน

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ถูกกำหนดให้จ่ายเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละสามของค่าจ้างของลูกจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่บังคับให้ลูกจ้างออมเงินอย่างสม่ำเสมอ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์การบังคับดังกล่าว ส่งผลให้ลูกจ้างบางกลุ่มที่ได้รับค่าจ้างในอัตราต่ำได้รับความเดือดร้อนหากเป็นสมาชิกกองทุน เพราะค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ได้รับเป็นประจำนั้นแทบจะไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิตในแต่ละเดือนอยู่แล้ว การที่จะต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนจากเงินสุทธิของตน แม้จะเป็นอัตราต่ำสุดของค่าจ้างหรือเงินเดือนเพื่อส่งเข้ากองทุนตามกฎกระทรวงดังกล่าวก็ตาม ก็เป็นภาวะที่หนักเกินกว่าที่ลูกจ้างในระดับนั้นจะรับได้ในขณะเดียวกันการที่จะกีดกันลูกจ้างระดับนี้ไม่ให้เข้าร่วมกองทุน ก็จะกลายเป็นการเลือกปฏิบัติ อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาแรงงานได้ ทั้งนี้เกิดจากผลเสียที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้นายจ้างสามารถส่งเงินสมทบเข้าข้างเดียวสำหรับลูกจ้างสมาชิกผู้มีรายได้น้อย ส่วนลูกจ้างกลุ่มที่มีรายได้จากค่าจ้างเป็นจำนวนมาก ต้องการที่จะใช้สิทธิประโยชน์จากการสะสมเงินเข้ากองทุน แม้ว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับอัตราขั้นสูงสุดของเงินสะสมคือไม่เกินกว่าร้อยละ 15 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ และอัตราดังกล่าวจะต้องไม่เกินกว่าที่นายจ้างจ่ายสมทบให้ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สูงก็ตาม แต่เนื่องจากตามมาตรา 47 (1) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้เงินสะสมของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนตามนัยแห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 162 ซึ่งสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้นั้นจะต้องไม่เกิน 7,000 บาทต่อปี เป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างน้อยและไม่เป็นแรงจูงใจให้กับลูกจ้างที่มีรายได้สูง จากปัจจัยดังกล่าวลูกจ้าง

ส่วนใหญ่ จึงไม่เห็นความสำคัญของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นำมาซึ่งการตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วม ผลักดันให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นในกิจการของตน

ตามนัยแห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 กำหนดให้นายจ้างที่ได้เคยจัดสรร หรือ สรรองเงินไว้ก่อนรอบระยะเวลาที่เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2527 เป็นต้นไป เพื่อจ่ายให้แก่ ลูกจ้างในกรณีที่ถูกจ้างลาออกจากงาน ก็สามารถโอนเงินที่ได้สำรองไว้นั้นเข้ากองทุนสำรอง เลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวไม่อนุญาตให้กิจการที่โอนเงินดังกล่าวตัดเงินที่ โอนเข้ากองทุนทั้งหมดเป็นรายจ่ายทั้งหมดในรอบระยะเวลาบัญชีเดียว แต่ให้ทยอยตัดเป็น รายจ่ายในรอบระยะเวลาบัญชีเป็นเวลา 10 ปีติดต่อกัน ด้วยจำนวนเงินเท่าๆ กันในทุกรอบระยะเวลา บัญชี ความยุ่งยากในเรื่องการทำบัญชีในส่วนที่ต้องทยอยตัดเป็นรายจ่ายเป็นสิบบรอบระยะเวลา บัญชีนี้ ถือว่าเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่ทำให้บางกิจการไม่เข้าใจถึงวิธีการดังกล่าว พลอยลังเลใจในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามนัยแห่งกฎหมายนี้ไปด้วย เหตุผลที่กล่าวมา ข้างต้น ส่งผลให้กิจการจำนวนมากหมดความสนใจที่จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามนัยแห่ง กฎกระทรวง ฉบับที่ 162 ทำให้การก่อตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยในช่วงเวลานี้ ค่อนข้างน้อย และมีเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่อยู่ในระบบการเงินของประเทศไม่มากนัก ทำให้ ช่องทางการออมของลูกจ้างเพื่อเก็บเงินไว้ใช้ในยามชรามีค่อนข้างจำกัด กิจการส่วนใหญ่จึงเผื่อ รอคอยเวลา ที่จะมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม มากกว่าเดิม แต่เนื่องจากขั้นตอนและกระบวนการทางนิติบัญญัติในการนำกฎหมายว่าด้วย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้บังคับนั้น มีระยะเวลายาวนานมาก จนกระทั่งในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2530 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530

#### 4.2 ช่วงปี พ.ศ.2530 - 2543

ในระหว่างปี พ.ศ.2530 - 2543 เป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติ กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มีผลใช้บังคับ โดยการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็เพื่อ ที่จะสนับสนุน และจูงใจให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มากขึ้น รัฐบาลได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ..... เข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติ จนมีพระบรมราช โองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2530 โดยมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2530 โดยกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ นอกจากจะมีคุณสมบัติตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ.2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรแล้ว พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ยังได้ยอมรับสภาพการเป็นนิติบุคคลของกองทุนซึ่งแยก

ต่างหากจากกิจการของนายจ้าง\* ซึ่งในช่วงแรกนี้อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

การประกาศใช้ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 นั้น มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

1. เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง โดยเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและครอบครัวว่าเมื่อออกจากงานจะยังมีเงินได้เพื่อการยังชีพ
2. เพื่อเป็นการสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งการสร้างชื่อเสียงให้แก่นายจ้างว่ามีสวัสดิการที่มั่นคง และเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานของลูกจ้าง
3. เพื่อเป็นการส่งเสริมการระดมเงินออมจากภาคเอกชน เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสามข้อดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญคือ

1. กำหนดลักษณะและองค์ประกอบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยเน้นให้เป็นการจัดตั้งด้วยความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยความสมัครใจ
2. กำหนดกลไกการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและการขอจดทะเบียนกองทุน
3. กำหนดขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
4. กำหนดกฎเกณฑ์การเจ้าหน้าที่ผู้จัดการกองทุนและการนำเงินในกองทุนไปหาผลประโยชน์
5. กำหนดสถานภาพของกองทุนให้เป็นนิติบุคคล
6. กำหนดบทลงโทษต่อนายจ้าง และผู้จัดการกองทุนที่ทำให้สมาชิกกองทุนเสียประโยชน์

ดังนั้น ผลของการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญซึ่งส่งผลดีต่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ.2526) ดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

1. การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ครอบคลุมถึงประเภทกิจการของเจ้าของกองทุนที่กว้างขวางกว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

\* มาตรา 7 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า “กองทุนที่ได้จดทะเบียนแล้ว ให้เป็นนิติบุคคล”

<sup>22</sup> วัลภา ธนัตวรานนท์, “การพัฒนาเงินออมแบบผูกพันระยะยาว (Contractual saving) ศึกษากรณี: การจัดตั้งและการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปี 2540,” หน้า 59.

ตามกฎหมายกระทรวง เพราะไม่จำกัดเฉพาะบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่เสียภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิเท่านั้น แต่ธุรกิจเอกชนอื่น ซึ่งได้แก่ สมาคม มูลนิธิ และบริษัทจำกัด ที่มีลักษณะการคำนวณรายได้เพื่อเสียภาษีแตกต่างจากบริษัทจำกัดทั่วไป เช่น บริษัทน้ำมัน บริษัทสายการบิน ตลอดจนนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาก็สามารถจัดตั้งกองทุนได้ แสดงให้เห็นว่า คำนิยามของคำว่า “นายจ้าง” ถูกขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

2. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากบริษัทเจ้าของกองทุน แต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 162 ถือเป็นทรัพย์สินของบริษัทเจ้าของกองทุน หากบริษัทเจ้าของกองทุนมีอันต้องเลิกกิจการหรือล้มละลาย เจ้าหนี้ของบริษัทย่อมมีสิทธิเหนือเงินกองทุน ซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 นี้ สามารถสร้างความมั่นใจให้กับสมาชิกกองทุนได้มากยิ่งขึ้น

3. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อสมาชิกกองทุน (ลูกจ้าง) เพราะเงินกองทุนจะตกเป็นของลูกจ้าง และเพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง โดยที่เจ้าหนี้อื่นของลูกจ้างไม่สามารถบังคับชำระหนี้จากเงินจำนวนนี้ได้

4. คำนิยามของคำว่า “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 จะมีความหมายกว้างขวางกว่าคำนิยามในกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 162 ซึ่งให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กองทุนมีขนาดใหญ่ขึ้น

5. การจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 นั้น นายจ้างมีสิทธิหักจากค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อส่งเข้ากองทุนได้ ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกในการจ่ายเงินเข้ากองทุนมากขึ้น

6. ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มีบทกำหนดให้นายจ้างที่ส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพล่าช้า ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 5 ต่อเดือน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยตรง เพราะนายจ้างส่งเงินสะสมและเงินสมทบล่าช้า เงินเพิ่มที่ได้ก็จะจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่วนในกรณีตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 162 หากนายจ้างส่งเงินสะสมและเงินสมทบล่าช้าแม้จะมีบทลงโทษว่าเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบในรอบระยะเวลาบัญชีที่มีการจ่ายเงินสมทบล่าช้า ไม่สามารถนำมาถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิได้ แต่หากแก้ไขให้ถูกต้องแล้วอธิบดีกรมสรรพากรก็อนุญาติให้ถือเป็นรายจ่ายได้

7. ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มีบทกำหนดโทษ นายจ้าง คณะกรรมการกองทุน และผู้จัดการกองทุนด้วย แต่ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 162 ไม่มีบทกำหนดโทษนายจ้าง คณะกรรมการกองทุน และผู้จัดการกองทุนแต่อย่างใด

8. มีการเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ที่ใช้ชื่อ "กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ" นำหน้า และ "ซึ่งจดทะเบียนแล้ว" ต่อท้าย โดยมีได้เป็นกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปรับไม่เกินห้าพันบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทจนกว่าจะเลิกใช้ข้อความดังกล่าว

9. อำนาจประโยชน์แก่กองทุนขนาดเล็กที่มีเงินเข้าน้อย ให้สามารถร่วมกันจัดตั้งกองทุนได้ เพื่อจะได้มีเงินก้อนใหญ่ในการลงทุน

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตาม พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่นายจ้างและลูกจ้างดังนี้

#### ประโยชน์ที่นายจ้างได้รับจากการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

จากการที่นายจ้างได้ร่วมกับลูกจ้างในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่งผลให้นายจ้างใช้เป็นเครื่องมือในการให้สวัสดิการกับพนักงานลูกจ้าง เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่พนักงานลูกจ้าง ทำให้พนักงานลูกจ้างเกิดความรู้สึกที่ดีและความผูกพันต่อนายจ้าง และทุ่มเทกายและใจในการทำงานให้แก่นายจ้าง อีกทั้งการให้สวัสดิการในรูปของการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นยังได้รับสิทธิที่จะนำค่าใช้จ่ายดังกล่าว (ตามจำนวนที่ได้จ่ายจริง แต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้างที่ได้จ่ายในปีนั้นๆ) ไปหักออกจากเงินได้ในกรณีเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่นายจ้างได้รับ หนึ่ง การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้แก่พนักงานเป็นรายบุคคล โดยนายจ้างจะนำเข้ากองทุนเป็นรายเดือน ถือเป็นภาระเฉลี่ยเงินสวัสดิการ ที่สามารถวางแผนการควบคุมกระแสเงินสดหมุนเวียนของกิจการได้เป็นอย่างดี กิจการของนายจ้างสามารถจัดการสภาพคล่องทางการเงินของตนได้เป็นอย่างดี ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบเดิมที่เป็นรูปแบบกองทุนบำเหน็จ ซึ่งบางครั้งกิจการอาจประสบปัญหาในการจัดการหาเงินเป็นจำนวนมากในคราวเดียวให้กับพนักงานเมื่อพนักงานลาออก หรือเกษียณอายุ หากปีใดกิจการประสบปัญหาทางการเงินและมีจำนวนพนักงานที่ลาออก หรือเกษียณอายุเป็นจำนวนมาก อาจส่งผลให้กิจการขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ ดังนั้นการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์ทางหนึ่งในการวางแผนทางการเงินแก่นายจ้าง และไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับการขาดสภาพคล่องทางการเงินของกิจการ

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพคือ นายจ้างไม่ต้องบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วยตนเอง เพราะการควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของ

คณะกรรมการกองทุน ซึ่งมาจากตัวแทนจากการแต่งตั้งของนายจ้างส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของลูกจ้าง ส่วนหน้าที่ด้านการลงทุนเป็นของผู้จัดการกองทุนซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการบริหารงานกองทุน จึงเป็นการช่วยลดภาระในการบริหารงานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ประโยชน์ที่สมาชิกกองทุน (พนักงานหรือลูกจ้าง) ได้รับเมื่ออยู่ในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

การสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพถือเป็นหลักประกันทางสังคมอย่างหนึ่ง (Social Security) ที่สมาชิกจะได้รับเพื่อจะได้มีเงินก้อนไว้ใช้สอยยามเมื่อออกจากงาน หรือเกษียณอายุ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมการออมเงินของสมาชิก และก่อให้เกิดดอกผลจากเงินออมที่นำไปลงทุนนั้น อีกทั้งสมาชิกกองทุน ยังจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากเงินสะสมที่นำส่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กล่าวคือ เงินสะสมที่สมาชิกได้จ่ายเข้ากองทุนนั้นสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ตามจำนวนที่ได้จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาทต่อปี และเงินที่สมาชิกได้จ่ายเข้ากองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้างเฉพาะส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 290,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ซึ่งจะทำให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสมาชิกลดลง ส่วนเงินที่ลูกจ้างหรือผู้รับประโยชน์จะได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานเพราะทุพพลภาพ หรือตาย จะได้รับยกเว้นภาษีทั้งจำนวน

เงินที่ลูกจ้างได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน เพราะเกษียณอายุ ได้รับยกเว้นภาษีทั้งจำนวน ทั้งนี้ลูกจ้างผู้นั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ และ

ก. เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ

ข. เป็นสมาชิกกองทุนในระหว่างวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2537 ถึงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538 และได้ออกจากงานเพราะเกษียณอายุก่อนวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538 ซึ่งมีระยะเวลาที่ทำงานกับนายจ้างนั้นก่อนเกษียณอายุไม่น้อยกว่า 5 ปี

สมาชิกกองทุนจะได้รับประโยชน์จากการไม่ต้องถูกหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่าย ในส่วนของผลประโยชน์ที่กองทุนได้รับ ตลอดอายุของการเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งแตกต่างจากการลงทุนประเภทอื่น รวมทั้งการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังเป็นการช่วยลดภาระความเสี่ยงจากการลงทุนด้วยตัวเอง เนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพถูกกำหนดให้ลงทุนในตราสารประเภทต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเท่านั้น และมีการกระจายการลงทุน (Investment Diversification) ไปยังตราสารในหลากหลายประเภท

สถานะทางกฎหมายของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก บริษัทนายจ้าง สมาชิกกองทุน และผู้จัดการกองทุน สมาชิกจะได้รับเงินของตนในส่วนตามสิทธิที่ตนเองพึงได้รับอย่างแน่นอน แม้ว่านายจ้าง หรือผู้จัดการกองทุนจะประสบปัญหาทางการเงิน เช่น ล้มละลายหรือเลิกกิจการไปก็ตาม สมาชิกจะได้รับเงินกองทุนคืนตามสิทธิ และข้อบังคับของกองทุนทุกประการ

สำหรับช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2530 - 2543 เป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มีผลใช้บังคับ ซึ่งในช่วงแรกนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยถือว่าเป็นช่วงเวลาแรกแห่งการเริ่มต้นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเน้นหนักในการสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เป็นช่วงเวลาแห่งการชั่งใจในเรื่องการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ทั้งทางด้านฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ในช่วงนี้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จึงยังมีไม่มากนัก

#### **4.3 ช่วงพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ**

ด้วยเหตุที่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง มาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ก่อนที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 และหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ.2542 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้รับความนิยมในภาคเอกชนเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่ามีกิจการเอกชนได้จดทะเบียนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจำนวนมาก จนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2543 มีจำนวนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จดทะเบียนแล้ว 768 กองทุน มีจำนวนเงินออมในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประมาณ 182,960 ล้านบาท<sup>23</sup> และภาครัฐโดยกระทรวงการคลังเล็งเห็นว่าการจัดการด้านการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ในหมวด 2 ว่าด้วยการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลอื่น (ผู้จัดการกองทุน) ซึ่งมีโชคนายจ้าง และอีกทั้งลักษณะด้านการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการประกอบธุรกิจด้านการจัดการลงทุนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการประกอบธุรกิจ

<sup>23</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ข้อมูลสถิติ: จำนวนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและขนาดของกองทุน. [Online]. แหล่งที่มา : <http://www.thaipvd.com/other/stat/statold.shtml>  
[4 เมษายน 2546]

หลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ดังนั้น เพื่อให้การจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปตามมาตรฐานและหลักการอันเดียวกับการจัดการกองทุนส่วนบุคคล อีกทั้งในช่วงที่ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (Economic Crisis) ทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนและนายจ้างได้รับผลกระทบทางการเงิน เป็นผลให้ไม่อาจจ่ายเงินสะสม และเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราขั้นต่ำได้\* กระทรวงการคลังจึงเห็นความจำเป็นในประเด็นดังกล่าวจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 เข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาและประกาศใช้ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ ภายหลังจากพ้นเก้าสิบวัน นับแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป\*\*

สาระสำคัญของการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ได้แก่ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการด้านการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการจัดการด้านการลงทุนของกองทุนส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542)\*\*\* จึงต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อให้การจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีมาตรฐานเช่นเดียวกันกับกองทุนส่วนบุคคล

ในช่วงปี พ.ศ.2530 - 2542 นั้น ได้มีการเพิ่มขึ้นของการจดทะเบียนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามลำดับ อีกทั้งปริมาณของเงินกองทุนที่ตั้งขึ้นในระยะแรกนั้นก็มียอดมากเพิ่มขึ้นด้วย กล่าวคือขนาดของกองทุน หรือจำนวนเงินในแต่ละกองทุนมีจำนวนที่มากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญของการจัดการทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้จัดการกองทุน ซึ่งในขณะนั้นผู้ที่รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการกองทุนส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งไม่มีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน รวมทั้งไม่มีการออกใบอนุญาตให้กับกิจการที่รับดำเนินการลงทุนให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ด้วยเหตุผลที่ว่าในระยะแรกนั้นมีกิจการที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการลงทุนให้กองทุนค่อนข้างน้อย ภาครัฐบาล

\* อัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบขั้นต่ำเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในช่วงก่อนการแก้ไข พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 คือ ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง

\*\* มาตรา 2 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542

\*\*\* มาตรา 14 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542



จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยกิจการเหล่านี้ ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมด้านการลงทุนให้แก่กองทุนแทน คณะกรรมการกองทุน แต่ขณะที่ในช่วงเวลาต่อมาได้มีกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรับบริหารจัดการ ให้กองทุนมากขึ้น และมีความเป็นมืออาชีพ (Professional) มากกว่าที่แต่เดิมจำกัดอยู่แต่เฉพาะ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เท่านั้น ภาครัฐได้เห็นความจำเป็นในการกำกับดูแล การดำเนินการด้านการลงทุนให้อยู่ในระบบที่ดี และเป็นมาตรฐานเดียวกันในการจัดการทรัพย์สิน จำนวนมากของผู้อื่น เช่นเดียวกันกับการจัดการกองทุนส่วนบุคคลซึ่งมีหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับ ดูแลและออกใบอนุญาตอยู่แล้ว คือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) จึงจำเป็นต้องโอนย้ายหน้าที่ในการกำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปยัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแล กองทุนส่วนบุคคลอยู่แต่เดิม ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 และสอดคล้องกับการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542)\* ในช่วงระยะเวลาที่เกิด วิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย ได้มีบรรดานายจ้างส่วนใหญ่ประสบปัญหาเรื่องสภาพคล่อง ทางการเงิน ทำให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบางกองทุนต้องประสบปัญหาตามไปด้วย เนื่องจากการ ไม่นำส่งเงินสมทบของนายจ้างและเงินสะสมของลูกจ้าง ดังนั้นเพื่อบรรเทาภาระการจ่ายเงิน เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งทางฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง จึงต้องแก้ไขอัตราขั้นต่ำของการ หักเงินค่าจ้างของลูกจ้าง เพื่อจ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากเดิมร้อยละสามของ ค่าจ้างของลูกจ้างแต่ละคน เป็นร้อยละสองของค่าจ้างของลูกจ้างแต่ละคน

การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำกับ และดูแลกองทุน สำรองเลี้ยงชีพโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและดูแล ใน ระดับนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ส่วนอำนาจหน้าที่ในระดับรายละเอียดได้ มอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นอำนาจของนายทะเบียน\*\* เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการ กองทุน การให้ใบอนุญาตประกอบการจัดการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การระงับความ

\* มีการแก้ไขบทนิยามของคำว่า “นายทะเบียน” ไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 เพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลด้วย ในการนี้เพื่อเป็นการ อำนวยความสะดวก ในการโอนย้ายการกำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งจะต้องออกเป็นประกาศ - กระทรวงการคลังเพื่อแต่งตั้งให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นนายทะเบียน แทน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โปรดดูประกาศกระทรวงการคลังในภาคผนวก 2

\*\* มาตรา 5 ถึง มาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542

เสียหายอันเกิดจากการจัดการ การสั่งถอนถอนผู้จัดการกองทุนในกรณีที่เกิดการแล้วก่อให้เกิด ความเสียหายแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การสั่งเลิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

จากสาระสำคัญของการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ข้อที่ 2 ที่ กระทรวงการคลังต้องการโอนย้ายงานการกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) กระทรวงการคลังจึงได้ออกประกาศแต่งตั้งให้สำนักงาน ก.ล.ต. เป็นนายทะเบียนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2543 เป็นต้นไป หลังจากที่สำนักงาน ก.ล.ต. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนแล้วได้ดำเนินการวางนโยบายในการกำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในเรื่องสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1. การกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการกองทุน

เนื่องจากการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund Management) หรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดการกองทุนส่วนบุคคล (Private Fund Management) มีลักษณะที่ ต้องการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการลงทุนเข้ามาจัดการลงทุนให้ สำนักงาน ก.ล.ต. จึง ได้กำหนดให้การจัดการกองทุนนั้น ผู้จัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือบริษัทหลักทรัพย์จัดการ กองทุนส่วนบุคคลจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตจาก สำนักงาน ก.ล.ต. เท่านั้น และจะต้อง จัดการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของกองทุน โดยใช้ความรู้ ความสามารถเพียงผู้ประกอบวิชาชีพ รวมทั้งจะต้องเป็นสมาชิกสมาคม\* และต้องปฏิบัติตาม จรรยาบรรณและมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพที่สมาคมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจาก สำนักงาน ก.ล.ต. อีกทั้งยังจะต้องมีบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการกองทุนส่วนบุคคล และพนักงาน ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณและมาตรฐานดังกล่าวด้วย\*\* อีกทั้งยังกำหนดห้าม มิให้มีการมอบอำนาจให้จัดการช่วงให้บุคคลอื่นจัดการกองทุนแทนตน เว้นแต่จะได้รับความ ยินยอมจากกองทุนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้มอบการจัดการช่วงเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือ

\* สมาคม หมายถึง สมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาต และจดทะเบียนกับ สำนักงาน ก.ล.ต. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทที่เกี่ยวกับการจัดการลงทุน และได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต.

\*\* ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กน.14/2543 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคล

หลายส่วนของกองทุนก็ได้ และการมอบการจัดการชวงนั้น หากเป็นการมอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลงทุน ให้มอบได้เฉพาะบริษัทจัดการเท่านั้น หากจะมอบการจัดการชวงให้แก่บุคคลอื่นที่มีใช้บริษัทจัดการจะต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต.เสียก่อน\*

2. กำหนดความชัดเจนในนโยบายการลงทุนและการกระจายความเสี่ยงภัยจากการลงทุน (Diversification) ให้มีมากขึ้น

การลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ได้กำหนดให้การจัดการกองทุนส่วนบุคคลที่เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดำรงรักษาความมั่นคงของเงินกองทุนไว้ในหลักทรัพย์และทรัพย์สินประเภทที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ บัตรเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ออก พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ตราสารแห่งหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ ตราสารแห่งหนึ่งที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย ตัวแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้รับรอง ผู้รับอาวัล หรือผู้สลักหลังโดยไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นเองเป็นผู้สลักหลังในลำดับก่อนมาแล้ว ตราสารแห่งหนึ่งที่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ออก เป็นต้น ซึ่งการลงทุนในหลักทรัพย์และทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นรวมกันแล้วต้องไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน\*\*

สำหรับการกระจายความเสี่ยงภัยจากการลงทุน (Diversification) ให้มีมากขึ้นนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ได้เพิ่มเติมหลักทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นเพื่อให้กองทุนสามารถลงทุนได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ได้แก่ ธุรกรรมการซื้อขายโดยมีสัญญาขายคืน และธุรกรรมการให้ยืมหลักทรัพย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* ข้อ 1 ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กน.58/2543 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคล (ฉบับที่ 2) เพิ่มเติมบทบัญญัติ ข้อ 3/2 แห่ง ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กน.14/2543 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคล

\*\* ข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กน. 14/2543 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคล

### 3. จัดให้มีรูปแบบทางเลือกของการลงทุนตามความต้องการของสมาชิกกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ (Employee's choices)

ต่อมา พ.ศ.2544 สำนักงาน ก.ล.ต. ได้คำนึงถึงการสร้างความมั่นคงและประโยชน์สูงสุดที่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพึงได้รับจากการลงทุน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องการจัดการการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยออกประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กน.4/2544 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคล (ฉบับที่ 2) โดยกำหนดอนุญาตให้บริษัทจัดการ (ผู้จัดการกองทุน) สามารถเสนอนโยบายการลงทุนต่อคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งจะมีความหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม ที่เรียกว่า “ระบบลูกจ้างสามารถเลือกลงทุน” หรือ Employee's choices ซึ่งมีทั้งหมด 11 นโยบายการลงทุน แต่อย่างน้อยบริษัทจัดการจะต้องเสนอนโยบายการลงทุนในทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงต่ำด้วยทุกครั้ง โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้ลั่นกรองและให้ความเห็นชอบ เพื่อเสนอให้สมาชิกเป็นผู้เลือกรูปแบบนโยบายการลงทุน ตามความต้องการและความเหมาะสมกับสภาพภาพของตนเอง ทั้งทางด้านอายุ การยอมรับความเสี่ยงจากการลงทุน ความต้องการผลตอบแทนที่แตกต่างกัน

สำหรับนโยบายการลงทุนที่กำหนดไว้ให้เลือก 11 นโยบายนั้น<sup>24</sup> จะต้องมีนโยบายหลักคือ นโยบายการลงทุนในทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงต่ำ (Low Risk Fund) ซึ่งเป็นนโยบายการลงทุนแบบมาตรฐานที่สำนักงาน ก.ล.ต. บังคับให้มีควบคู่ไปกับนโยบายการลงทุนแบบอื่น เป็นกองทุนที่เน้นการลงทุนที่ให้รายได้ประจำในรูปของดอกเบี้ยและให้ความสำคัญกับความมั่นคงของเงินต้น โดยไม่สนใจการขยายตัวของเงินลงทุนเท่าใดนัก ตราสารทางการเงินที่มักจะนำเงินไปลงทุน ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง หรือเงินฝาก บัตรเงินฝากของธนาคาร ตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน หรือได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือตามที่สำนักงาน ก.ล.ต.กำหนด เป็นต้น

ส่วนนโยบายการลงทุนอื่นๆ ได้แก่ นโยบายการลงทุนในตราสารหนี้ (General Fixed Income Fund) นโยบายการลงทุนในตราสารหนี้ระยะยาว (Long-term Fixed Income Fund) นโยบายการลงทุนในตราสารหนี้ระยะสั้น (Short-term Fixed Income Fund) นโยบาย

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, เส้นทางสู่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไชเบอร์พรีนซ์, 2544), หน้า 25 - 27.

ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กน.4/2544 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคล (ฉบับที่ 3)

การลงทุนในตลาดเงิน (Money Market Fund) นโยบายการลงทุนแบบผสม (Balanced Fund) นโยบายการลงทุนแบบยืดหยุ่น (Flexible Portfolio Fund) นโยบายการลงทุนในตราสารแห่งทุน (Equity Fund) นโยบายการลงทุนในหน่วยลงทุน (Fund of Funds) นโยบายการลงทุนในใบสำคัญแสดงสิทธิ (Warrant Fund) นโยบายการลงทุนในตราสารแห่งทุน ของบริษัทที่มีธุรกิจหลักประเภทเดียวกัน (Sector Fund) ซึ่งนโยบายที่กล่าวมานี้จะจัดให้สมาชิกกองทุนเลือกบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในแต่ละกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

การเปิดโอกาสให้สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้มีโอกาสเลือกนโยบายการลงทุนที่เหมาะสมกับตนเองนั้นมิได้เป็นการบังคับแต่อย่างใด เป็นเพียงการให้ทางเลือกเท่านั้น ซึ่งการที่มีหลายนโยบายการลงทุนนี้อาจจัดตั้งเป็นกองทุนเดี่ยว (Single Fund) แยกตามนโยบายกองทุนโดยมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียวบริหารจัดการกองทุนได้ หรือจะจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนใหม่แยกเป็นแต่ละกองทุนก็ได้ สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถเลือกนโยบายการลงทุนได้มากกว่า 1 นโยบาย ดังนั้น การนำเอาระบบ Employee's choices มาใช้ จึงมีความซับซ้อนในการบริหารงาน นายจ้างจึงต้องตรวจสอบความพร้อมของระบบงาน เช่น ระบบงานด้านการบันทึกข้อมูลการจ่ายเงินเข้ากองทุน ระบบทะเบียนสมาชิก และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่สูงขึ้น และความพร้อมทางด้านสมาชิก สมาชิกกองทุนจะต้องศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายการลงทุนที่บริษัทจัดการเสนอมา พร้อมทั้งจะต้องศึกษาผลกระทบของนโยบายการลงทุนแต่ละนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงนโยบายการลงทุนด้วยตนเอง

4. การกำหนดให้มีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นมูลค่าตามราคาตลาด (Mark to Market) รวมทั้งการแบ่งทรัพย์สินของกองทุนออกเป็นหน่วย (Unitization) การกำหนดให้มีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นมูลค่าตามราคาตลาด (Mark to Market) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพย์สินและผลประโยชน์ของกองทุนแก่สมาชิกกองทุนทุกคน เนื่องด้วย ราคา หรือมูลค่าของทรัพย์สินของกองทุนมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา หากกองทุนยังคงดำเนินการกำหนดมูลค่าหรือตีราคาทรัพย์สินตามราคาที่ได้มาหรือราคาทุน จะเป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสมาชิก กล่าวคือสมาชิกบางกลุ่มอาจได้เปรียบ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกบางกลุ่มก็จะเสียเปรียบ

ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มูลค่าทรัพย์สินของกองทุนที่ได้มา หรือราคาทุนเท่ากับ 10 บาท กองทุนได้ถือครองทรัพย์สินนั้นมา จนกระทั่งราคาทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 11 บาท หากกองทุนไม่ใช้วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามราคาตลาดจะส่งผลให้

- บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของกองทุน ได้ประโยชน์ เนื่องจากเขาเข้ามาลงทุนในกองทุนในราคาต่ำกว่าความเป็นจริง
- สมาชิกเดิม เสียประโยชน์ เนื่องจากผลประโยชน์ที่คำนวณได้ต่ำกว่าความเป็นจริง
- สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพเสียประโยชน์ เนื่องจากได้รับเพียง 10 บาท ซึ่งควรจะได้รับ 11 บาท

ในทางตรงกันข้าม หากต่อมาราคาทรัพย์สินนั้นกลับลดมูลค่าลงเป็น 9 บาท หากกองทุนไม่ใช้วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามราคาตลาด จะส่งผลให้

- บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของกองทุน เสียประโยชน์ เนื่องจากเขาเข้ามาลงทุนในกองทุนในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง
- สมาชิกเดิมเสียประโยชน์ เนื่องจากผลประโยชน์ที่คำนวณได้สูงกว่าความเป็นจริง
- สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพจะได้เปรียบ เนื่องจากเขาจะได้รับเงินจากกองทุน 10 บาท ซึ่งที่จริงควรจะได้รับเพียง 9 บาท ตามมูลค่าของทรัพย์สินในขณะนั้น

การประเมินมูลค่าทรัพย์สินของกองทุน จะใช้วิธีการประเมินมูลค่าตามราคาตลาด หรือราคาที่แท้จริงในขณะที่ทำการประเมินนั้น เช่น ราคาหุ้นสามัญจะใช้ราคาปิดในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ราคาพันธบัตร หรือหุ้นกู้ จะใช้อัตราผลตอบแทนจากการซื้อขายครั้งล่าสุดในศูนย์ซื้อขายตราสารหนี้ไทย ราคาหน่วยลงทุนจะใช้มูลค่าทรัพย์สินสุทธิต่อหน่วยที่คำนวณได้ ณ สิ้นวัน ส่วนเงินฝากธนาคารหรือตั๋วสัญญาใช้เงินจะใช้มูลค่าเงินต้นบวกด้วยดอกเบี้ยค้างรับ

ส่วนการกำหนดให้มีการแบ่งทรัพย์สินของกองทุนเป็นหน่วย (Unitization) เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการแสดงเงินในส่วนตามสิทธิของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งประกอบด้วย เงินสะสม ผลประโยชน์ของเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสมทบ ที่สมาชิกกองทุนมีส่วนอยู่ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในรูปของตราสารหนี้และตราสารทุน ตลอดจนเงินที่ฝากไว้ในสถาบันการเงินต่างๆ โดยเรียกรวมกันว่าทรัพย์สินของกองทุนซึ่งจากเดิมที่เคยระบุเป็นจำนวนเงิน ให้คำนวณออกมาเป็นจำนวนหน่วย หรืออีกนัยหนึ่งคือวิธีการแสดงมูลค่าทรัพย์สินของกองทุนให้อยู่ในรูปของจำนวนหน่วย (Unit) และมูลค่าต่อหน่วย (NAV per Unit) เช่นเดียวกับหน่วยลงทุนของกองทุนรวม

การนำระบบหน่วยลงทุนมาใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งก็คือ การแบ่งกองทุนออกเป็นหน่วยย่อยๆ เรียกว่า หน่วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยองค์ประกอบของระบบ Unitization หรือหน่วยกองทุนจะประกอบด้วยมูลค่าต่อหน่วย (NAV per Unit) มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (Net Asset Value) หรือ NAV และจำนวนหน่วย (Unit) ซึ่งจะหาได้จากนำมูลค่าทรัพย์สินของกองทุนหารด้วยมูลค่าต่อหน่วยทั้งหมดในกองทุน

หลักเกณฑ์และวิธีการเปลี่ยนฐานข้อมูลเริ่มต้นจากจำนวนเงิน มาเป็นจำนวนหน่วยนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนดให้มูลค่าต่อหน่วยที่ตราไว้ (Par Value) มีมูลค่าเท่ากับ 10 บาท เช่นเดียวกับระบบของกองทุนรวม ดังนั้นมูลค่าต่อหน่วยของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ณ วันเริ่มประกาศใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ Unitization (วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2544) มีมูลค่าเท่ากับ 10 บาท หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบ Unitization ตามประกาศสำนักงาน ก.ล.ต. ที่ สน.25/2544 สามารถสรุปได้ดังนี้

1) มูลค่าต่อหน่วยของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเพิ่มขึ้นหรือลดมูลค่าลง เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุน ซึ่งเกิดจากผลการดำเนินงานของกองทุน ได้แก่ ผลประโยชน์หรือผลขาดทุนจากการลงทุน เงินเพิ่มที่ได้รับจากค่าปรับในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนตามกำหนดเวลา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินของกองทุน เป็นต้น

2) จำนวนหน่วยของกองทุนจะเพิ่มจำนวนขึ้นหรือลดจำนวนลง จะเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุน ซึ่งไม่ได้เกิดจากผลการดำเนินงานของกองทุน ได้แก่ เงินสะสมและเงินสมทบที่นำส่งเข้ากองทุน เงินโอนเข้าและโอนออก กรณีสมาชิกขอโอนย้ายเข้าหรือโอนย้ายออกจากกองทุน เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคให้กองทุน เงินในส่วนตามสิทธิที่สมาชิกไม่มีสิทธิได้รับและข้อบังคับของกองทุนกำหนดให้กระจายกลับเข้ากองทุน เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพหรือผู้รับผลประโยชน์

3) การคำนวณจำนวนหน่วย ให้ใช้ตัวเลขทศนิยมอย่างน้อย 4 ตำแหน่ง โดยวิธีการบัญชีทศนิยมตามหลักสากล และให้เปิดเผยมูลค่าต่อหน่วยเพียง 4 ตำแหน่ง

4) กำหนดให้วันคำนวณจำนวนหน่วย (Trade Date) ของกองทุนอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน และทุกวันทำการสุดท้ายของเดือน เพื่อการเพิ่มหรือลดจำนวนหน่วยให้แก่สมาชิกกองทุน

5) การกำหนดมูลค่าต่อหน่วยให้ถือเอามูลค่าต่อหน่วย ณ สิ้นวันที่มีการคำนวณจำนวนหน่วย การเพิ่มหรือลดจำนวนหน่วยของสมาชิก ให้กระทำในวันถัดจากวันคำนวณจำนวนหน่วย (Trade Date)

6) การรายงานส่วนของสมาชิก ให้จัดทำและส่งรายงานที่มีการแสดงจำนวนหน่วยมูลค่าต่อหน่วยไปพร้อมกับการแสดงมูลค่าของเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสมทบ ให้สมาชิกแต่ละรายทราบด้วย

การกำหนดให้มีการแบ่งทรัพย์สินของกองทุนออกเป็นหน่วยนี้ ช่วยให้เกิดความสะดวกในการรองรับการโอนย้ายกองทุนในระบบ Employee's choices ทำให้เกิดความสะดวกเร็วและต่อเนื่องในการนำเงินเข้าและออกจากกองทุน การกระจายการลงทุนไปไว้ในหลายกองทุนตามที่ต้องการได้อย่างสะดวก อีกทั้งยังช่วยให้สมาชิกสามารถคำนวณส่วนได้เสียของตนเอง และเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างบริษัทจัดการ หรือระหว่างนโยบายการลงทุนที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงทุนของสมาชิกได้ด้วยตนเอง

5. ความชัดเจนในเรื่องการจัดทำบัญชี การสอบบัญชีที่มีมาตรฐาน และ ความชัดเจนในเรื่องโอกาสในการรับรู้ข้อมูลของสมาชิกกองทุน

การจัดทำบัญชี หรืองบการเงินประจำปีของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนด และมาตรฐานการบัญชีที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทั้งในเรื่องของการจัดทำ การเก็บรักษาข้อมูล เอกสารการจัดทำบัญชี การรายงานความเห็นของผู้สอบบัญชีที่มีต่องบการเงินของกองทุน ตลอดจนการสอบบัญชีของกองทุนก็ต้องคำนึงถึงมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบบัญชี และหลักเกณฑ์ตามที่ สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนดด้วย \*

นอกจากความชัดเจนในเรื่องของการจัดทำบัญชีแล้ว สำนักงาน ก.ล.ต. ยังได้กำหนดให้สมาชิกกองทุนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของตน จากรายงานแสดงยอดเงินสะสมของตน เงินสมทบของนายจ้าง พร้อมทั้งผลประโยชน์ของเงินสะสม และผลประโยชน์ของเงินสมทบที่แต่ละคนพึงได้รับจากกองทุน ซึ่งกำหนดให้บริษัทจัดการกองทุนจัดทำ และส่งรายงานดังกล่าวให้แก่สมาชิกทุกราย อย่างน้อยปีละสองครั้ง (ทุกหกเดือน) จึงถือได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่สมาชิกกองทุนในการตรวจสอบความถูกต้อง และทราบถึงความเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ตนเป็นสมาชิก

\* ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ อน. 9/2543 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีที่จะตรวจสอบและให้ความเห็นในงบการเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีจำนวนลูกจ้างที่เป็นสมาชิกเกินกว่า 100 คน ได้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต. เสียก่อน



## 6. การแยกทรัพย์สินออกจากบริษัทจัดการกองทุน

การแยกทรัพย์สินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ออกจากการครอบครองของ บริษัทจัดการกองทุนเป็นนโยบายในการสร้างความมั่นคงแห่งทรัพย์สิน ในการที่จะมอบความไว้วางใจในหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บรักษาทรัพย์สินให้แก่บุคคลที่สาม (Third Party) ที่เรียกว่า ผู้รับฝากทรัพย์สิน (Custodian) เพื่อให้ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลและเก็บรักษาทรัพย์สินของ กองทุน การติดตามสิทธิประโยชน์ในเรื่องผลตอบแทน ดอกเบี้ย เงินปันผล และสิทธิต่างๆ ที่ ได้รับจากการถือครองหลักทรัพย์ที่กองทุนลงทุน โดยผู้รับฝากทรัพย์สินจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากสำนักงาน ก.ล.ต. ด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยป้องกันการเกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3 ในหัวข้อการจัดการลงทุน และความเกี่ยวพันกับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535

ดังจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 นั้น มีวัตถุประสงค์หลักประการสำคัญคือเพื่อที่จะโอนย้ายการกำกับดูแล กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากภาครัฐ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งถือเป็นพัฒนาการอีก ขั้นหนึ่งของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในการปรับปรุงความชัดเจนของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการ ควบคุมดูแลการบริหารงานของกองทุน ช่วยให้การบริหารจัดการกองทุนมีความทันสมัยมากขึ้น และเป็นเครื่องมือสนับสนุนตลาดทุนของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และสร้างความ เชื่อมั่นให้กับผู้ออมเงินที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ว่าเงินออมของสมาชิกกองทุนจะมี ความมั่นคง และเพิ่มพูนมากขึ้นเพียงพอที่จะเก็บไว้ใช้ในยามชราหลังเกษียณอายุจากการทำงาน หรือมีเพียงพอแก่ผู้รับผลประโยชน์หากสมาชิกต้องถึงแก่ความตายก่อนการเกษียณอายุ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย