



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยในอดีตเป็นสิ่งผสมเกษตรกรรมอันอุดมสมบูรณ์ ในขบวนการผลิตไม่ต้องอาศัย
ทุนรอนมากนัก ไม่ต้องอาศัยโรงงานใหญ่ ๆ เครื่องจักรหรือคนงานจำนวนมาก ๆ แต่อย่างไร
ปัจจุ ะจนคนใดมีแรงงานขยันขันแข็งก็สามารถสร้างหลักฐานอันมั่นคงได้ไม่ยากนักจึงกล่าวได้ว่าผู้คน
ต่างพอใจในสิทธิหน้าที่ตามสถานภาพของตน และไม่ค่อยมีใครวิตกทุกข์ร้อนต่ออนาคตด้วย เพราะการ
แข่งขันมีน้อย และประเพณีความใกล้ชิดสนิทสนม ก่ออุลกันของหมู่สมาชิกในครอบครัวและละแวกบ้านมี
มาก ประเพณีลงแขกเกี่ยวข้าว ขึ้นบ้านใหม่ แดงงานบุตรหลาน ฯลฯ ซึ่งมักต้องใช้จ่ายเงินจำนวน
มากในปัจจุบันนี้มักมีญาติสนิทมิตรสหายมาช่วยเหลือทั้งในรูปสิ่งของและแรงงาน ความเดือดร้อน
ในเรื่องเงินทองจึงแทบจะไม่มี สภาพสมดุลย์ของสังคมสมัยนั้นเป็นหลักประกันทางสังคมในส่วนที่เกี่ยว
ข้องกับสวัสดิภาพความมั่นคงและความปลอดภัยในทรัพย์สินของคนไทย โดยส่วนรวมได้เป็นอย่างดี

ครั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรป พร้อมกับการแพร่สะพัดของแนวความคิด
ในเรื่องความเสมอภาคและเสรีภาพ ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ประเทศไทยก็พลอยได้รับผล
สะเทือนไปด้วย สังคมไทยแบบเกษตรกรรมค่อย ๆ เปลี่ยนไปสู่สังคมอุตสาหกรรมอย่างช้า ๆ ซึ่งได้
เริ่มจริงจังเมื่อประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา¹ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุนขึ้น เป็นผลให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงของสังคมนี้
ทำให้มีการนำเครื่องจักรกลเข้ามาใช้แทนแรงงานคนอย่างกว้างขวาง ชาวนา ชาวไร่ ถูกผลักดันให้
เปลี่ยนอาชีพเป็นคนงานหรือกรรมกรรับจ้าง ซึ่งยังชีพจากเงินเดือนประจำเป็นหลัก คนงานเหล่านี้
หากันหลังไหลเข้าไปหางานทำในตัวเมืองใหญ่ ๆ ทำให้มีผู้คนพลเมืองอาศัยกันอย่างหนาแน่นใน

¹ อานนท์ อาภาภิรมย์ , ลักษณะสังคมและปัญหาสังคมไทย , (พระนคร : บริษัท
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, พ.ศ. 2517) หน้า 68-69 , 96-99

เขตเมือง ชีวิตของผู้คนในเมืองเต็มไปด้วยการแข่งขัน และการเอาตัวเอาเปรียบ ประเพณีและ ความสัมพันธ์อันดีงามในสังคมถูกละเลย สภาพอันสมคูลย์ของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ในสภาพสังคมที่ เปลี่ยนไปสู่สังคมอุตสาหกรรม เช่นนี้ทำให้บทบาทการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิกของสังคม ลดลง เมื่อเกิดเหตุการณ์ใดอันทำให้ลูกจ้างหรือคนงานเหล่านี้ต้องขาดรายได้ประจำหรือมีรายจ่าย พิเศษเพิ่มขึ้น เช่น เกิดการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ ถูกไล่ออก ปลดออก ขรภาพ ถูกเลิกจ้าง หรือ ขึ้นบ้านใหม่ แต่งงาน มีบุตร ญาติมิตรเจ็บป่วย ฯลฯ คนงานเหล่านี้ก็จะเกิดความเดือดร้อนอย่าง แสนสาหัส เพราะรายได้จากเงินเดือนประจำมักมีจำนวนน้อยพอประทังชีวิตไปวันหนึ่ง ๆ จึงไม่มี เหลือพอเก็บสะสมสำรองเพื่อเหตุการณ์อันไม่แน่นอนในอนาคตได้

ความทุกข์ยากเดือดร้อนเหล่านี้ ซึ่งแต่ละคนเห็นกันว่าเป็นหน้าที่ของปัจเจกชนแต่ละคนที่จะ ต้องช่วยเหลือตนเอง ความเดือดร้อนจึงเป็นความผิดส่วนตัวของคนเหล่านั้นโดยแท้ นั้น ได้เริ่ม สิ้นคลอน เพราะปรากฏว่ามีจำนวนคนทุกข์ยากเดือดร้อนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ องค์การสาธารณกุศลก็ตี สม่าคมช่วยเหลือสงเคราะห์กันเองในหมู่สมาชิกก็ดี ระบบประกันชีวิต ประกันภัยก็ดี ไม่สามารถยัง ภาระและการเพิ่มพูนของความเดือดร้อนนี้ได้ ความเดือดร้อนของปัจเจกชนแต่ละคนส่งผลกระทบต่อ สังคมโดยส่วนรวมอย่างหนักหน่วง ทำให้เกิดปัญหาสังคมติดตามมาอย่างมากมายประการตั้งแต่ ปัญหาประชากรอันเกิดจากการมีบุตรมากเพื่อเป็นหลักประกันในวัยชรา รวมถึงการอพยพหนีความ ยากจนของคนชนบทเข้ามาอาศัยในเขตเมือง และปัญหาการศึกษา ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาควมร้อนขึ้น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาเด็กกำพร้า ปัญหาทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งเกิดตามมาเป็น ลูกโซ่และเกี่ยวพันกันเป็นวัฏจักรแห่งความทุกข์ยากของสังคม ดังนั้นจึงเริ่มเชื่อกันว่าการแก้ไข ความทุกข์ยากเดือดร้อนเหล่านี้ จะปล่อยให้เป็นการหน้าที่ของปัจเจกชนแต่ละคนตามลำพังไม่ได้ หากแต่สังคมหรือรัฐจะต้องเข้ามาบทบาทร่วมด้วย โดยการสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิด ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศ ภาวะความเดือดร้อนอย่างหนักซึ่งมีผล ต่อความเชื่อนี้เป็นอย่างมาก ได้แก่ภาวะในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งยังคงเป็นที่จดจำติดตามเตือน ใจผู้คนทั้งหลายเป็นอย่างดีว่า ในภาวะเช่นนี้ ปัจเจกชนทุกคนไม่ว่าสีหรือเลวล้วนได้รับผลความเดือด ร้อนอย่างสาหัสโดยถ้วนหน้า และสุดท้ายปัจเจกชนแต่ละคนจะแก้ไขความเดือดร้อนของตนเองได้อย่าง รวดเร็วมีประสิทธิภาพ หากรัฐหรือสังคมไม่ยื่นมือเข้าช่วยเหลือหรือสนับสนุน

บทบาทรัฐบาลไทยในการแก้ไขความทุกข์ยากโดยส่วนรวมนี้เห็นได้ว่า ชัดเจนแต่เฉพาะข้าราชการและเฉพาะแต่คนงานในกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือออกจากงานตามกฎหมายแรงงานเท่านั้น สำหรับประชาชนและคนงานที่เดือดร้อนในกรณีทั่ว ๆ ไป เช่น เจ็บป่วย ทูพหุภาพ ถูกให้ออก ขราภาพ หรือต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในกรณีต่าง ๆ นั้น แพบไม่เห็น ในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ประชาชน และคนงานยังคงขาดหลักประกันความริเริ่มโครงการประกันสังคมที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2497 จนถึงขนาดมีพระราชบัญญัติประกันสังคมนั้นยังไม่เคยมีการเริ่มปฏิบัติ จึงดูเหมือนว่ากฎหมายที่ให้หลักประกันในชีวิตแก่คนเหล่านี้มีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1461 มาตรา 1563 และ มาตรา 1564 ซึ่งบัญญัติไว้ในทำนองว่า บิดา มารดา และบุตรก็ดี สามีภริยาก็ดี ต้องอุปการะเลี้ยงดูซึ่งกันและกัน ซึ่งในกรณีที่คนเหล่านี้แก่ชรา ไม่อาจหางานหารายได้หรือประสบเหตุเคราะห์กรรม ทำให้ขาดไร้ที่พึ่ง ก็มักได้รับความทุกข์เวทนาแสนสาหัส เพราะความหวังที่จะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐนั้นมีเงื่อนไขและขอบเขตจำกัดหลายประการ

อย่างไรก็ดี รัฐได้ก้าวเข้ามาบทบาทในการส่งเสริมสวัสดิการของคนเหล่านี้อย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างเมื่อเร็ว ๆ นี้เอง โดยการแก้ไขประมวลรัษฎากรให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรหลายประการ เป็นการกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมในการออมทรัพย์ไว้ใช้ในยามที่ขาดรายได้ในรูปของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งและการบริหารให้ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

กองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้าง โดยนายจ้างในประเทศไทยนั้นมีมานานแล้ว บริษัทใหญ่ ๆ โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติมักมีการจัดสรรเงินให้เปล่าแก่ลูกจ้างที่ทำงานจนครบเวลาที่กำหนดไว้เพื่อสำรองไว้ใช้ในยามเดือดร้อนทุกข์ยาก หรือในยามที่ไม่อาจหางานหารายได้โดยจัดตั้งขึ้นในรูปของกองทุน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างโดยตรงแล้วนายจ้างยังได้ประโยชน์ด้วยคือเมื่อลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่ดี มีความรู้สึกถึงความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ก็ย่อมจะมีประสิทธิภาพ มีขวัญกำลังใจในการทำงานมากขึ้น มีความจงรักภักดีต่อบริษัทนายจ้างมากขึ้น อัตราการเปลี่ยนงานมีน้อยลง ทำให้นายจ้างไม่ต้องเสียเวลาและแรงงานในการฝึกอบรมพนักงานใหม่ ๆ ผลิตผลตลอดจนกำไรก็จะมามากขึ้น กองทุนสวัสดิการเหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขันในเชิงการค้าด้วยใน

ปัจจุบัน โดยถือเป็นข้อเสียดังกล่าวของแต่ละบริษัท อย่างไรก็ตาม กองทุนสวัสดิการที่มีอยู่ก่อนเหล่านี้มีส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าข่ายเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว

กล่าวในด้านรัฐบาล เนื่องจากกองทุนเหล่านี้เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญสถาบันหนึ่ง ซึ่งประมาณกันเมื่อ 11 ปีที่แล้ว ใน พ.ศ. 2518 ว่าเงินในรูปกองทุนสวัสดิการเอกชนมีถึง 400 ล้านบาท โดยยังไม่รวมกองทุนในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหากรวมแล้วก็จะมีเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า² ดังนั้นหากรัฐบาลสามารถเร่งรัดเข้าโดยใช้มาตรการทางภาษีอากรที่เหมาะสม บวกกับการส่งเสริมให้มีการนำเงินกองทุนไปลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็จะมีบทบาทเป็นสถาบันการเงินที่จัดหาเงินทุนจำนวนมากที่มีค่าใช้จ่ายต่ำให้แก่รัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ทำให้ภาคเอกชนและรัฐบาลได้รับประโยชน์มากกว่า จำนวนสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรที่รัฐบาลให้ไปเพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลายเท่า

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ต้องการตอบคำถามว่า

2.1 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คืออะไร มีวิวัฒนาการมาอย่างไร มีแนวความคิด รูปแบบ และวิธีการเช่นไร กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยต่างกับของต่างประเทศอย่างไร

2.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร มีความสัมพันธ์กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอย่างไร

2.3 ภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศไทย ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคเอกชนควรได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรอย่างไร จึงจะ

² จีระ หงส์ลดาการมภ์, "กองทุนเงินสะสม: เป้าหมายเพื่อใคร" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 4 (18 กรกฎาคม 2525) หน้า 21

สามารถบรรลุจุดประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

3. ขอบเขตของการศึกษาและวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งหาการศึกษาวิจัยเฉพาะสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร³ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเพียงไร และควรเป็นเช่นไร โดยจะได้วิเคราะห์ถึงการกำหนดรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรด้วย

สิทธิประโยชน์ดังกล่าวนี้ หมายถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ที่บุคคลธรรมดาที่เป็นลูกจ้างจะได้รับจากการเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ว่าจะโดยการหักค่าใช้จ่าย หรือค่าลดหย่อนได้มากขึ้น หรือโดยวิธีอื่นเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง และหมายรวมถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้นิติบุคคลที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งเป็นนายจ้างจะได้รับจากการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย แต่ไม่รวมถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ในกรณีที่นายจ้างให้บำเหน็จหรือบำนาญแก่ลูกจ้าง ซึ่งมีได้จ่ายจากเงินกองทุนแต่อย่างใด

ในการวิจัยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย จะไม่กล่าวถึงรายได้ประชาชาติ และจะไม่นำผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืดมาร่วมพิจารณาอย่างละเอียดด้วย เพราะมีความแปรปรวนไม่แน่นอน และขึ้นกับปัจจัยประกอบอื่น ๆ อีกหลายประการ

อนึ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่วิเคราะห์ถึงบทลงโทษผู้บริหารหรือผู้จัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังที่จะมีการบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้กำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

³ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่บริษัทปิโตรเลียมด้วย ในมาตรา 24(5) มาตรา 25(5) และมาตรา 26(15)

4. คำจำกัดความคำว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ILO ⁴ ให้คำนิยามว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นมาตรการบังคับให้ออมทรัพย์โดยลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางอย่างสม่ำเสมอ เงินสมทบนี้รวมกับดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจะแยกกันที่กลองบัญชีของคณงานแต่ละคน และจำนวนเงินที่สะสมไว้ทั้งหมดนี้จะจ่ายแก่ลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้าง เมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น เช่น ชราภาพ ทูพหุภาพ หรือตาย กองทุนบางแห่งอนุญาตให้สมาชิกถอนเงินบางส่วนได้ ในเหตุการณ์บางอย่าง เช่น ความเจ็บป่วย การว่างงาน หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การซื้อที่อยู่อาศัย

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปนานาประการ จนยากที่จะหาคำนิยามที่ลงรอยกันในทุกประเทศได้ รูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้น ซึ่งมักมีการรวมเอาวัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกจากวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงทางสังคมรวมเข้าไว้ในการบัญญัติกฎหมายด้วย และหากกล่าวถึงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ภาคเอกชนจัดตั้งขึ้น โดยความสมัครใจในประเทศอุตสาหกรรมแล้วก็ยังมีรูปแบบแตกต่างออกไปอีกนานาประการ ยากที่จะให้คำจำกัดความ ⁵ เช่นกองทุนบำนาญในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะได้กล่าวในภายหลัง

กล่าวสำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยตรงเช่นนานาประเทศก็ตาม แต่การจัดตั้งกองทุนในลักษณะของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามคำ

⁴ ILO มีชื่อเต็มว่า INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION

⁵ LUCIEN FERAUD, "FROM SAVING TO ASSESMENT SCHEMES : THE CONTROVERSY BETWEEN OLD AND MODERN METHODS " COMPLEMENTARY PENSION INSTITUTES OR COMPLEMENTARY PENSION SCHEMES, (GENEVA: ISSA 1973) P. A226

นิยามของ ILO ก็มีมานานแล้ว และมีการเรียกชื่อแตกต่างกันไปหลายอย่าง⁶ เช่น กองทุนเงิน
สะสม กองทุนสงเคราะห์เลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ เงินทุนเลี้ยงชีพ ซึ่งแต่ละกองทุนมีรายละเอียด
ปลีกย่อยต่างกันมาก ยากที่จะจำแนกเป็นหมวดหมู่

อย่างไรก็ดี เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาวิเคราะห์ เฉพาะกองทุน
สำรองเลี้ยงชีพที่ได้รับสิทธิประโยชน์เป็นพิเศษตามประมวลรัษฎากรเท่านั้น ซึ่งหมายถึงกองทุนสำรอง
เลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 65
ตรี (2) แห่งประมวลรัษฎากร ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ.2526) ออกตามความใน
ประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดังนั้นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยที่อยู่
ในข่ายศึกษาค้นคว้าจึงหมายถึงแต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามที่กฎหมายฉบับนี้ให้คำจำกัดความไว้
เท่านั้น ซึ่งมีความว่า

"กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ" หมายความว่ากองทุนซึ่งลูกจ้างและนายจ้างร่วมกัน
จัดตั้งขึ้น ประกอบขึ้นด้วยเงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสม และเงินที่บริษัทซึ่งเป็นนายจ้าง
จ่ายสมทบ และให้หมายความรวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินดังกล่าว เพื่อจ่าย
ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานตามระเบียบว่าด้วยกองทุนของบริษัท

⁶ ตัวอย่างได้แก่ กองทุนเงินสะสมของบริษัท คำหลักทรัพย์และลงทุน จำกัด กองทุน
สงเคราะห์เลี้ยงชีพของบริษัท ที่ปรึกษาไทย จำกัด กองทุนสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติโรงเรียน
เอกชน พ.ศ. 2525 ซึ่งให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ขึ้น โดยให้ครู, ผู้รับอนุญาต
(เจ้าของโรงเรียน) และรัฐบาล ร่วมกันจ่ายสมทบ ครูจะได้เงินสงเคราะห์จากกองทุนนี้ เมื่อเจ็บ
ป่วย คลอดบุตร หรือออกจากงาน หรือเงินทุนเลี้ยงชีพของ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

5. ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิจัย

5.1 ทฤษฎีการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

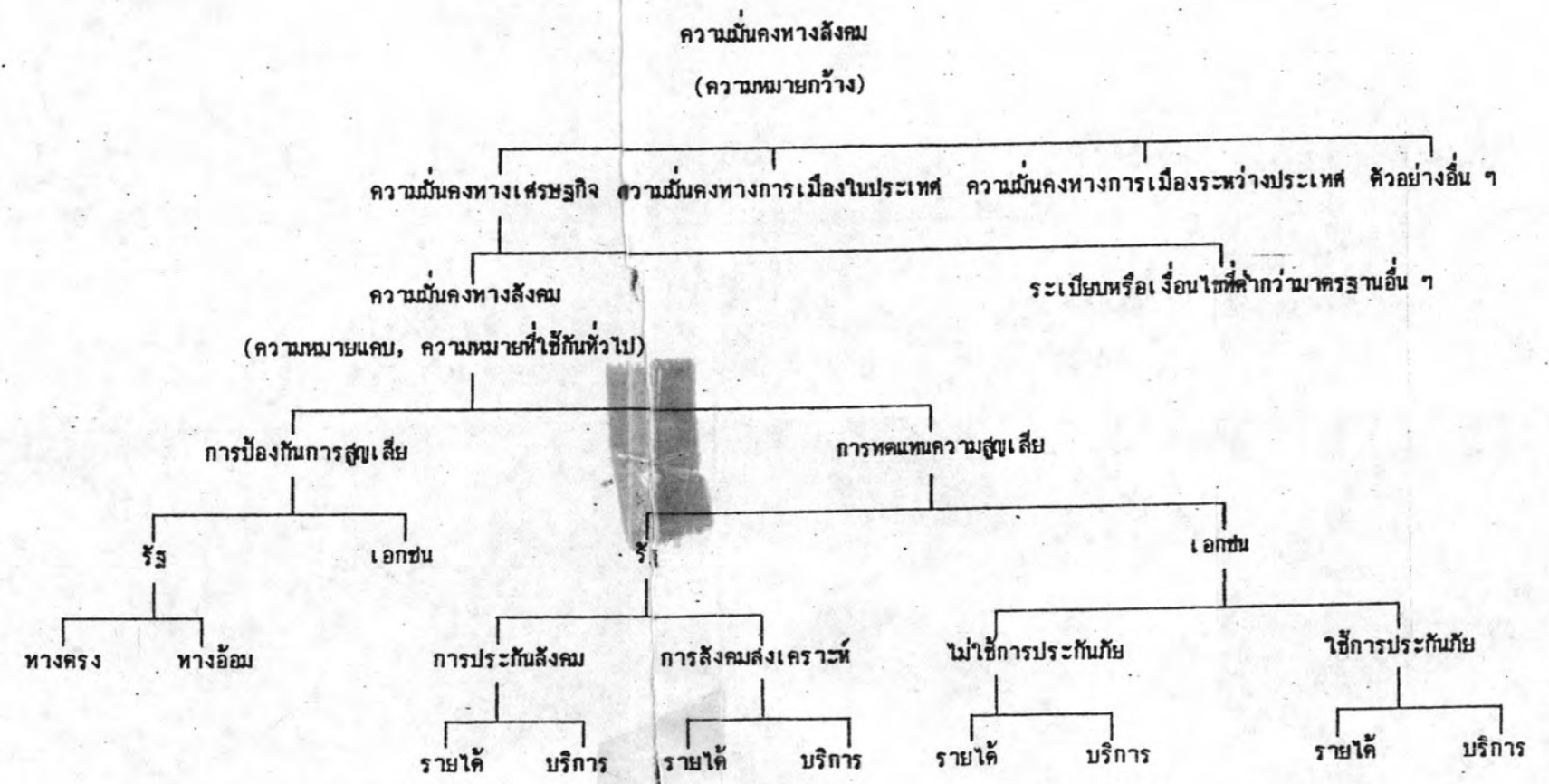
ศัพท์คำว่า " ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ " และ " ความมั่นคงทางสังคม " มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันอย่างมาก จากภาพแสดงความสัมพันธ์ของศัพท์เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ภาพที่ 1) จะเห็นได้ว่า ศัพท์คำว่า ความมั่นคงทางสังคมที่นิยามใช้กันทั่วไปนั้น เป็นสาขาหนึ่งของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ความสุขสมบูรณ์ทั้งในด้านความเป็นอยู่และในด้านจิตใจ อันเป็นผลจากการสามารถสนองความต้องการ หรือความจำเป็นทั้งในปัจจุบันและอนาคต กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความกลัว ความกังวล ความกระวนกระวาย หรือความเคียดแค้นทางกายภาพน้อยมาก ⁷

โครงการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในสังคม) แต่ต้องพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ ความจำเป็นและความต้องการก่อนหลังกับทั้งต้องพิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศประกอบด้วย การที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว เพราะผลของโครงการมิได้มีผลประโยชน์ตกอยู่เฉพาะผู้ประกันเท่านั้น แต่ผลประโยชน์ตกอยู่กับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมด้วย เช่น ลูกจ้างที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมเกิดความมั่นใจและมั่นคงในการทำงาน งานมีประสิทธิภาพและผลผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้ผลประโยชน์ตกแก่นายจ้าง ในขณะที่เกี่ยวกับการที่ประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคงในรายได้และการทำงาน ก็จะช่วยลดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความมั่นคงของรัฐบาลด้วย

⁷ GEORGE E. REJDA , SOCIAL INSURANCE AND ECONOMIC SECURITY ,
(NEWJERSEY : PRENTICE-HALL INC. , 1976) P. 3

ภาพที่ 1 ภาพแสดง ความสัมพันธ์ของศัพท์เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ



ที่มา : C. ARTHUR WILLIAMS. JR., JOHN G. TURNBULL, EARL F. CHEIT,
 ECONOMIC AND SOCIAL SECURITY, SOCIAL INSURANCE AND OTHER APPROACHES.
 5TH ED., (NEW YORK : THE RONALD PRESS COMPANY, 1982) P. 26

โครงการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีหลักการที่ยอมรับกันทั่วไปอยู่

4 ประการ คือ ^๘

ประการที่ 1 รัฐ ไม่ควรแทรกแซงกิจการต่าง ๆ นอกจากมีความจำเป็น เรียกว่า
PRINCIPLE OF SUBSIDIARY

ประการที่ 2 หากรัฐจะแทรกแซงก็ยอมมีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนของปวงชนใน
ระบอบประชาธิปไตย เรียกว่า PRINCIPLE OF SOVEREIGNTY OF DEMAND

ประการที่ 3 หลักการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือ ป้องกันการสูญเสีย และ
ทดแทนความสูญเสีย เรียกว่า PRINCIPLE OF LOSS PREVENTION & REHABILITATION

ประการที่ 4 โครงการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจต้องอาศัยการช่วยเหลือซึ่งกัน
และกันของโครงการและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เรียกว่า PRINCIPLE
OF DIVERSITY

ทฤษฎีนี้เมื่อนำมาพิจารณาประกอบวิธีสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยกองทุนสำรอง
เลี้ยงชีพ แล้วย่อมมีนัยว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะประสบผลสำเร็จตามจุดประสงค์ได้นั้นต้องอาศัย
การช่วยเหลือกันของโครงการและหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งต้องพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว
ประกอบกันมามาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรของรัฐบาลในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุน
สำรองเลี้ยงชีพ

^๘ IBID. PP. 14-16

5.2 ทฤษฎีการแบ่งภาระภาษีอากรให้เป็นธรรม⁹

การแบ่งภาระภาษีอากรให้เป็นธรรมตามหลักความเสมอภาคต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

5.2.1 การยกเว้นภาษีอากร หรือ EXEMPTION

การยกเว้นภาษีอากรจากรายได้ทรัพย์สินและการบริโภคบางประเภท ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถลดภาระภาษีหรือไม่ต้องรับภาระภาษีเลยก็เป็นได้ การยกเว้นภาษีแก่บุคคลหนึ่งอาจนำความไม่เป็นธรรมไปสู่บุคคลอื่น ๆ เพราะการยกเว้นภาษีย่อมเป็นการให้รางวัลฝ่ายหนึ่งและเป็นการลงโทษฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีจำเป็นต้องกำหนดให้มีเหตุผลประกอบที่น่าเชื่อถือได้ การยกเว้นภาษี มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดังนี้

5.2.1.1 การเงิน รัฐอาจส่งเสริมให้ประชาชนลงทุนไว้กับรัฐบาลได้โดยการยกเว้นภาษีอากรบางประเภท เช่น ยกเว้นภาษีอากรให้กับดอกเบี้ยพันธบัตรของรัฐบาล

5.2.1.2 การบริหาร การเก็บภาษีจากคนยากจน หรือขาดความสามารถในการจ่ายภาษีย่อมไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการบริหาร เพราะได้เงินเพียงเล็กน้อย ภาษีบางประเภทที่ยุ่งยากในการควบคุมตรวจสอบ หรือยากที่จะดำรงความเสมอภาคแก่ประชาชน ก็นิยมยกเว้นภาษีให้

5.2.1.3 การเศรษฐกิจ การยกเว้นภาษีอากรให้กับประชาชนที่ยากจนนั้นมีผลทางเศรษฐกิจในด้านการส่งเสริมอำนาจซื้อ ยกมาตรฐานการครองชีพและขยายการบริโภคเป็นสิ่งสำคัญ ส่วนการยกเว้นภาษีอากรให้กับประชาชนที่ร่ำรวย มีผลทางเศรษฐกิจในด้านส่งเสริมการออมทรัพย์และการลงทุน

⁹ ขจร สาธุพันธ์ , การคลัง , บทที่ 5 อ้างถึงใน กาญจนา นิมนานเหมินท์ , กฎหมายภาษีอากร 3 , เอกสารอัครสาเนา ,

5.2.1.4 การสังคม การยกเว้นภาษีอากรในบางกรณีมีเหตุผลที่มนุษยธรรม และประเพณีนิยม ช่วยส่งเสริมสวัสดิการสังคม ปลุกฝังความสามัคคีหรือการสังคมสงเคราะห์ในหมู่ ประชาชนทำให้สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านนี้ได้มาก การยกเว้นภาษีให้กับบุคคลที่ยากจน โดยทั่วไป ยังช่วยในการจัดสรรรายได้และความมั่นคงให้กับประชาชนในชาติได้ดีอีกด้วย

5.2.1.5 การเมือง รัฐบาลบางประเทศอาจออกกฎหมายภาษีอากรให้สิทธิ พิเศษแก่บุคคลบางประเภท เพื่อเป็นการตอบแทนบุคคลหรือกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เหล่านี้ที่ได้ให้การ สนับสนุนในการเลือกตั้งคนเข้าไปบริหารประเทศ

5.2.2 การหักลดหย่อน หรือ DEDUCTION

การหักลดหย่อนถือเป็นการลดฐานภาษีที่นำมาคำนวณจำนวนเงินภาษีอากร ความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีจะมีขึ้นได้หากพิจารณาการหักลดหย่อนในลักษณะที่เหมาะสม การหักลด หย่อนก่อนคำนวณภาษีอากรมีวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งภาระภาษีให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น การพิจารณารายละ- เอียดในเรื่องนี้มีกเป็นไปตามประเภทรายได้ ทรัพย์สินและการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกัน ไป วิธีการหักลดหย่อนที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันมีหลายวิธีดังต่อไปนี้ คือ

5.2.2.1 แบบมาตรฐาน ถือเป็นการหักลดหย่อนที่สะดวกและง่ายต่อการ บริหารงานประเภทหนึ่ง เนื่องจากได้พิจารณาจำนวนเงินหักเหมาไว้เท่ากันในแต่ละรายการโดยไม่ คำนึงถึงความแตกต่างของการประกอบธุรกิจ มาตรฐานการครองชีพ ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและ การเมือง

5.2.2.2 แบบรายการ การหักลดหย่อนแบบรายการ ได้พิจารณา รายละเอียดตามข้อเท็จจริงในหลักฐานแต่ละรายการ บุคคลที่มีความจำเป็นแตกต่างกันย่อมหัก ลดหย่อนต่างกันไป

5.2.2.3 แบบเปอร์เซ็นต์ เป็นการหักลดหย่อนที่คิดร้อยละต่อทรัพย์สินรายได้ และการใช้จ่ายต่าง ๆ

5.2.2.4 แบบเริ่มต้น การหักลดหย่อนแบบเริ่มต้น ได้แก่การคิดจำนวนเงินหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้อัตราเริ่มต้นแรก หรือปีแรก ๆ ของการประกอบการเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าปีหลัง ๆ หรือลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ ในปีต่อไป

5.2.2.5 แบบต่อเนื่อง การหักลดหย่อนแบบนี้มีหักจำนวนเงินให้เพิ่มเติมต่อเนื่องจากการหักลดหย่อนตามฐานะหรือความจำเป็นดังกล่าวในข้อก่อน ๆ เงินที่น่าจะนำมาคำนวณภาษีแล้วยังหักให้อีกเป็นพิเศษแก่ทุกคน และปกติยืมที่หักให้เป็นจำนวนเงินเท่ากันทุกรายหรือในลักษณะรายหัว หรือยอดรวมเท่ากันทุกคนแม้จะมีสภาพแตกต่างกันก็ตาม

5.2.3 การปรับปรุงภาวะภาษีอากร หรือ REDISTRIBUTION

การจัดสรรแบ่งปันภาวะภาษีอากรให้ทันสมัยหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การสังคม การเมือง การบริหาร และอื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประจําอันเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำความเป็นธรรมมาสู่ประชาชนได้อีกทางหนึ่ง หลักการและวิธีการที่รัฐบาลหาทางปรับปรุงภาวะภาษีให้เป็นธรรมมีหลายประการคือ

5.2.3.1 การลดภาระ การลดภาระภาษีอากรแก่ประชาชนทำได้ทั้งการลดภาระภาษีลงทุกประเภทภาษีอากร และพิจารณาลดภาระภาษีเพียงบางประเภทเพื่อความเป็นธรรมหรือเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ การลดภาระภาษีเป็นการกำหนดจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนเงินที่ต่ำกว่าเดิมนิยมใช้การลดอัตราภาษีให้ต่ำลงมากกว่าการพิจารณาเกี่ยวกับฐานภาษี

5.2.3.2 การเพิ่มภาระ การพิจารณาเพิ่มภาระภาษีแก่ประชาชนทั่วประเทศนิยมปฏิบัติในกรณีที่เกิดเงินเฟ้อรุนแรงหรือเพื่อเพิ่มรายรับให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในกิจการของรัฐที่เพิ่มขึ้น

5.2.3.3 การยกเลิก การยกเลิกภาษีอากรบางประเภทที่เห็นว่าล้าสมัยหรือขัดกับหลักการความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีเป็นสิ่งที่จำเป็น

5.2.3.4 การผ่อนผัน การยินยอมผ่อนผันภาระภาษีให้แก่ประชาชน หรือ ธุรกิจบางประเภทนิยมจัดทำเพื่อจัดสรรภาระภาษีให้เป็นธรรม และส่งเสริมกิจการด้านเศรษฐกิจ การผ่อนผันนี้เป็นการกำหนดอัตราภาษีให้ต่ำกว่าที่จัดเก็บตามภาษีประเภทอื่น ๆ หรือการประกอบการ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

5.2.3.5 การหยุดพัก การหยุดพักภาษีชั่วคราว หมายถึงการไม่จัดเก็บภาษี ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง มักจะกระทำเกี่ยวกับการประกอบการเอกชนที่การเริ่มต้นกิจการจะต้องลงทุนมาก ยังมิได้มีผลกำไรสูงมากในระยะแรก

5.2.4 การผลักระภาษี หรือ SHIFTING

การผลักระภาษีอาจกระทำไม่ทำให้รัฐขาดรายได้ เพราะจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บยังคง ได้เท่าเดิม แต่ความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะมีการเพิ่มลดภาระภาษี ที่กำหนดไว้เดิม

5.2.5 การหนีภาษี หรือ ESCAPE

การหนีภาษีของประชาชนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีได้มาก ทางหนึ่ง รัฐบาลต้องสนใจเป็นพิเศษที่จะป้องกันและแก้ไขการหนีภาษีให้มึ้น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ การหนีภาษีอาจทำให้ผู้กระทำนั้นลดภาระภาษีให้กับตนเองอันเป็นการเอาเปรียบบุคคลอื่นที่ยอมเสีย สละภาษีด้วยความซื่อตรง วิธีการหนีภาษีอากรของประชาชนที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปมีหลายทางคือ

5.2.5.1 การหลบหลีก เป็นการหนีภาษีที่ผิดกฎหมายทั้งทางแห่งและทางอาญา ทำให้รัฐขาดรายได้และถือเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง

5.2.5.2 การหลีกเลี่ยง การหลีกเลี่ยงภาษีอากร ต่างกับการหลบหลีก เนื่องจากไม่ผิดกฎหมาย ประชาชนสามารถหลีกเลี่ยงภาษีได้โดยการละเว้นไม่กระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดที่ต้องรับภาระภาษี

5.2.5.3 การมีช่องโหว่ ช่องโหว่ทางกฎหมายที่เป็นทางให้หนีภาษีได้มีหลายกรณี ทำให้รัฐบาลขาดรายได้และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีระหว่างผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากความบกพร่องกับบุคคลที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ เพราะปฏิบัติความระเบียบ

5.2.5.4 การลดราคาต้นทุน เป็นการลดราคาของวัตถุดิบเพื่อหนีภาษี ซึ่งนำความไม่เป็นธรรมมาสู่การแบ่งภาระภาษีได้อีกทางหนึ่ง

5.2.5.5 การแปลงสภาพ การแปลงสภาพเพื่อหนีภาษีมีหลายทาง เป็นต้นว่าแปลงทรัพย์สินที่ดินเป็นเงินสดหรือทรัพย์สินอื่นที่สามารถชุกชอนได้ หรือได้รับการยกเว้นภาษีการแปลงสภาพเพื่อหนีภาษีไม่ว่าผิดกฎหมาย แต่ทำให้รัฐบาลขาดรายได้และนำความไม่เป็นธรรมในการรับภาระภาษีมาสู่ประชาชน การแก้ไขการหนีภาษีโดยวิธีนี้จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บให้ได้รับความเสมอภาค

บทบัญญัตินี้มาพิจารณาประกอบการส่งเสริมให้มีการยกเว้นภาษีอากรเพื่อจูงใจให้มีการสร้างความมั่นคงทางสังคมโดยการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งต้องคำนึงถึงการป้องกันมิให้เกิดการหนีภาษีอากร จากการยกเว้นภาษีอากรดังกล่าวด้วย

6. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางภาษีอากรที่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองในประเทศไทย โดยพิจารณารูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามกฎหมายไทยเทียบกับรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศอื่น ๆ รวม 22 ประเทศ และเทียบกับหลักกฎหมายภาษีอากรต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อินเดีย สิงคโปร์

วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลใช้แบบ DOCUMENTARY RESEARCH ซึ่งศึกษาจากประมวลรัษฎากร พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำราคาดูหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา และบทความต่าง ๆ การ

ศึกษาใช้วิธี DESCRIPTIVE AND ANALYTICAL METHOD คือพรรณนาและวิเคราะห์ โดยเปรียบเทียบให้เห็นหลักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ และวิจารณ์หลักเกณฑ์ตลอดจนประเด็นข้อโต้แย้งพร้อมทั้งหาข้อ เสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ต่อไป

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและวิจัย

เมื่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศไทยโดยการสนับสนุนของรัฐบาลแล้ว ย่อมมีผลดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทยย่อมดีขึ้น เพราะมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากขึ้น ซึ่งยอมรับกันว่าการจัดตั้งกองทุนเป็นมาตรการในการสร้างความมั่นคงทางสังคมมาตรการหนึ่ง

ประการที่สอง ผลผลิตรวมของประชาชาติเพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชนมีขวัญและกำลังใจในการทำงานมากขึ้น อันเกิดจากความมั่นคงทางสังคมดีขึ้น

ประการที่สาม รัฐบาลจะมีแหล่งเงินออมเพื่อใช้ในการพัฒนา เศรษฐกิจแหล่งใหม่ อันเกิดจากการสะสมของกองทุนดังกล่าว เพราะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นมาตรการสร้างความมั่นคงทางสังคมโดยการจัดตั้งกองทุนกลางขึ้น ซึ่งกองทุนนี้มักต้องลงทุนในหลักทรัพย์ภาครัฐบาลในระดับหนึ่ง

ประการที่สี่ ช่วยลดปัญหาประชากรเพราะคนส่วนหนึ่งจะคิดได้ว่า กองทุนสามารถสร้างหลักประกันยามชราให้ตนเองได้ในระดับหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องมีบุตรหลานจำนวนมากไว้เพื่อหาเลี้ยงตนเองเมื่อถึงวัยชราอีกต่อไป

ประการที่ห้า ช่วยลดปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหาครอบครัวอันเกิดจากการที่คนส่วนหนึ่งวิตกว่าจะไม่มีผู้ใดเลี้ยงดูตนเองในยามชรา จึงต้องกอบโกยสะสมทรัพย์สินโดยมิชอบ

ประการที่หก ช่วยลดภาระการประกันสังคมอันเป็นนโยบายทั่วไปของรัฐบาลเพราะ
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นมาตรการในการสร้างความมั่นคงทางสังคม เช่นเดียวกับการประกันสังคม

ประการที่เจ็ด การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทำได้กว้างขึ้น คีขึ้นและ
เร็วขึ้น เพราะรัฐบาลมีแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้น และมีภาระน้อยลงตามที่ได้กล่าวในประการต่าง ๆ
ข้างต้น