

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การออมเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการออมในรูปแบบหนึ่งที่มีส่วนอย่างสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็คือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในฐานะที่เป็นผู้ลงทุนประเภทสถาบัน (Institutional Investors) ในตลาดทุนของไทย และในอีกด้านหนึ่ง การออมในรูปของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์ต่อแรงงานไทย ที่สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะได้รับก็คือเงินออมทั้งที่เป็นเงินสะสมของตนเอง และเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง เป็นประจำทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง รวมทั้งส่วนที่เป็นผลประโยชน์ เงินออมเหล่านี้ผู้ออมมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เงินในยามชรา ภายหลังจากออกจากงานด้วยการเกษียณอายุ หากผู้ออมเสียชีวิตในขณะที่ยังปฏิบัติงาน ผู้รับประโยชน์ซึ่งเป็นบุคคลใกล้ชิดก็จะได้รับเงินจำนวนนี้ไปใช้ในการดำรงชีพต่อไป

ตามที่ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ ทำให้หน้าที่การกำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ถูกโอนย้ายจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และ เป็นพัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไทยในอีกขั้นหนึ่ง ที่มีการปรับปรุงความชัดเจนของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการลงทุนในทรัพย์สินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ให้เป็นบุคคลที่มีวิชาชีพ (Professional) ที่ได้รับการควบคุมและกำกับดูแลโดย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ อีกทั้งยังจัดให้มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้เก็บรักษาทรัพย์สินให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นั่นคือผู้รับฝากทรัพย์สิน (Custodian) ซึ่งพัฒนาการในขั้นนี้ก็ส่งผลโดยตรง ทำให้ลูกจ้างออมเงินรูปแบบนี้มากยิ่งขึ้น เพราะการมีมืออาชีพในด้านการลงทุนเข้ามาจัดการด้านการลงทุนให้ จะทำให้การจัดการทรัพย์สินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปตามหลักการที่ดี และมาตรฐานมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการที่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการจัดเก็บรักษาทรัพย์สินเป็นบุคคลที่เข้ามาดูแลรักษาทรัพย์สิน ทำให้ทรัพย์สินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันได้มีแนวความคิดที่จะทำให้งบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย เข้าสู่พัฒนาการในขั้นต่อไป โดยการผลักดันให้คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตระหนักถึงบทบาทและภาระหน้าที่ในการดูแลการจัดการเงินออม และการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการเงินออมดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่า คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังไม่ได้ทำหน้าที่ให้สมกับบทบาทที่วางไว้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องด้วยสาเหตุสองประการ ประการแรก คือยังไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อบทบาทและภาระหน้าที่ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และประการที่สองคือ ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาท และภาระหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยปัญหาประการแรกอาจแก้ไขได้โดยการจัดอบรมหรือเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ (Education) แต่การแก้ปัญหาก็อาจไม่ประสบความสำเร็จ หากปัญหาในประการที่สองยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง ซึ่งการแก้ไขปัญหาประการที่สองต้องกระทำโดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าบทบาท และภาระหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นเช่นไร นอกจากนี้ ยังได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการพัฒนารูปแบบการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อแก้ไขข้อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

แต่การจะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในเรื่องดังกล่าวได้นั้น จะต้องเป็นที่ชัดเจนในแนวความคิดก่อนว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรจัดตั้งในรูปแบบหรือมีโครงสร้างเป็นแบบใด ตลอดจนคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรมีบทบาทและภาระหน้าที่เพียงใด หลักกฎหมายใดที่สามารถรองรับและสนับสนุนรูปแบบโครงสร้าง ตลอดจนบทบาทและภาระหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้นำเสนอให้เห็นพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการออมเงินในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น อันส่งผลต่อความไม่แข็งแกร่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลอดจนปัญหาในด้านอื่นๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการบริหารและจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนรูปแบบที่มีนายจ้างหลายรายในกองทุนเดียวกัน (Pooled Fund) ปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกของการลงทุนตามความต้องการของสมาชิกกองทุน (Employee's choices) และปัญหาของมาตรการในการให้ความคุ้มครองสมาชิกกองทุน ซึ่งปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการให้ความคุ้มครองการออมเงินของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการศึกษาถึง

การจัดการเงินออมในรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในต่างประเทศ ที่ได้มีการนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นผลให้มีการนำหลักความไว้วางใจ (Fiduciary Principle) ตามหลักกฎหมายทรัสต์มากำหนดบทบาท ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลผู้ทำหน้าที่ดูแลจัดการเงินออมของลูกค้าในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ทำให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของต่างประเทศมีการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง และรักษาผลประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ลูกค้าผู้ออมเงินในรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อีกทั้งหลักกฎหมายทรัสต์มีหลักกฎหมายที่สำคัญหลายประการที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ว่าผู้กำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์) จะนำแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยทรัสต์เข้ามาใช้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ..... ต่อกระทรวงการคลัง เมื่อต้นปี พ.ศ. 2544 และมีบทศึกษาเรื่อง “คิดใหม่กับ โครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” เมื่อปลายปี พ.ศ.2544 ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้จะได้เสนอแนะถึงวิธีการที่จะนำแนวความคิดเรื่องหลักกฎหมายทรัสต์มาปรับใช้ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการคุ้มครองการออมเงินในรูปแบบดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษานิติสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระหว่าง คณะกรรมการกองทุน บริษัทจัดการกองทุน และสมาชิกกองทุน
2. ศึกษาแนวความคิด รูปแบบ และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์ ในการกำกับดูแลการบริหารงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
3. ศึกษาทบทวน หน้าที่ และความรับผิดชอบของทรัสต์ที่มีต่อการกำกับดูแลการบริหารงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ว่าจะมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด ตลอดจนคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของทรัสต์ ในอันที่จะรักษาทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้อย่างเพียงพอ

ขอบเขตของการวิจัย

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเปรียบเทียบบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุน ตลอดจนความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระหว่างคณะกรรมการกองทุน บริษัทจัดการ และสมาชิกกองทุน ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฉบับปัจจุบัน กับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของทรัสต์ และความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียเท่านั้น

สมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบัน กฎหมายของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มิได้กำหนดนิติสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของกองทุน ตลอดจนบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้อย่างชัดเจนและเพียงพอ ในอันที่จะให้ความคุ้มครองการออมเงินของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อเทียบกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในต่างประเทศ การแก้ไขกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จึงควรนำกฎหมายลักษณะทรัสต์มาใช้แก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการนำหลักความไว้วางใจ (Fiduciary Principles) ในกฎหมายลักษณะทรัสต์มาเพิ่มบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research) ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า และใช้ข้อมูลจากเอกสารทั้งใน และต่างประเทศ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการ และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับทรัสต์ เพื่อเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายสำหรับการวิเคราะห์ และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการดำเนินงานบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบันและในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจ และเห็นถึงภาพรวม ทั้งในทางทฤษฎีและหลักการที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน และหาแนวทางที่จะนำหลักการในเรื่องทรัพย์สินที่ดีและเหมาะสมมาใช้ในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้กฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรง และทางอ้อม ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อไป

2. ทำให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยคณะกรรมการกองทุน และทำให้เห็นถึงส่วนที่ดีและข้อบกพร่องของการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยทรัพย์สิน เพื่อจะได้หาแนวทางปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์ในเรื่องทรัพย์สินเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเป็นทางหนึ่งในการส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนของประเทศไทยต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย