

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการออมผ่านระบบภาษีของประเทศไทย  
เลี้ยงชีพเพื่อส่งเสริมการออมผ่านระบบภาษีของประเทศไทย

จิรจิตร ศรีฤกษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2564

**LEGAL MEASURES PROMOTING CONTRIBUTIONS UNDER THE  
PROVIDENT FUND ACT TO PROMOTE SAVINGS THROUGH THE  
THAI TAX SYSTEM**

**JEERAJIT SREEROEK**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2021**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์      มาตราการทางกฎหมายในการส่งเงินสมทบตามกฎหมายกองทุนสำรอง  
เลี้ยงชีพเพื่อส่งเสริมการออมผ่านระบบภาษีของประเทศไทย

เสนอโดย                      นางสาวจิรจิตร ศรีฤกษ์


สาขาวิชา                      นิติศาสตร์

หมวดวิชา                      กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์      ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล


ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

  
.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตมชาย รัตนเชื้อสกุล)  
วันที่ ๓๐ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการส่งเงินสมทบตามกฎหมาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อส่งเสริมการออมผ่านระบบภาษี ของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวจิรจิตร ศรีฤกษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒเนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

### บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มีขึ้นเพื่อรองรับและสนับสนุนการออมเงินเพื่อการชราภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างภาคเอกชน เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีการออมเงินระยะยาวเพื่อให้เพียงพอแก่การดำรงชีพภายหลังเกษียณพบว่ายังมีปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติหลายประการ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเพื่อทราบถึงปัญหาที่มีและผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิเคราะห์ผลในทางกฎหมายเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มีปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหาร ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและปัญหาการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก

ประการแรกปัญหาในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีลักษณะเป็นภาคสมัครใจกล่าวคือ ลูกจ้างสามารถลาออกจากกองทุนได้โดยไม่ต้องลาออกจากงาน เพื่อที่จะนำเงินที่สะสมไว้ในกองทุนออกมาใช้ก่อน โดยในพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ก็มีได้มีมาตราใดกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นภาคบังคับเพื่อให้สมาชิกได้ทราบว่าหากเข้าสู่การเป็นกองทุนของสมาชิกแล้วจะไม่สามารถลาออกจากกองทุนได้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้นั้นมีจุดประสงค์เพื่อให้คนไทยมีเงินเก็บออมไว้ใช้ในยามเกษียณหรือเมื่อชราภาพลงซึ่งในขณะนั้นไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้เหมือนอย่างวัยหนุ่มสาว และการกำหนดให้วิธีการจ่ายเงินของกองทุนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่นายจ้างเป็นผู้กำหนด ย่อมทำให้สมาชิกเกิดสิทธิแตกต่างกันตามข้อบังคับของแต่ละกองทุนส่งผลให้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การแก้ไขจึงควรทำความเข้าใจระบบและหลักการของกฎหมายให้ชัดเจนและต้องปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย

รวมทั้งต้องบังคับใช้กฎหมายฉบับเดียวกันอย่างเท่าเทียมซึ่งจะส่งผลให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินกองทุนของสมาชิกซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 24 ที่ให้ความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากการถูกบังคับคดีทั้งในหนี้ทั่วไปและกรณีลูกจ้างตกเป็นผู้ล้มละลาย ในกรณีหนี้ทั่วไปพบว่าการชำระหนี้ต่อนายจ้างหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ในหน่วยงานของสมาชิกมีลักษณะเอื้อประโยชน์ในการเรียกชำระหนี้จากเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก ซึ่งอาจเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายและไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเงินกองทุนในกรณีลูกจ้างตกเป็นผู้ล้มละลายก็พบว่าเงินกองทุนของลูกจ้างจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองแต่จะถูกรวบรวมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อไปชำระหนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมายล้มละลาย ซึ่งตามมาตรา 24 ได้กำหนดความคุ้มครองเงินกองทุนจากการบังคับคดีไว้โดยไม่มีระบุข้อยกเว้น ปัญหาข้อกฎหมายจึงสมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขในฐานะเป็นกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะเจาะจง ซึ่งแม้ในต่างประเทศก็พบว่ากฎหมายให้ความคุ้มครองเงินกองทุนการออมเพื่อการชราภาพไว้ทั้งในกรณีหนี้ทั่วไปและหนี้ล้มละลาย

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะว่ากฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรเปลี่ยนจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคสมัครใจให้เป็นภาคบังคับ รวมทั้งเห็นว่าควรเพิ่มความคุ้มครองเงินกองทุนในมาตรา 24 ให้ครอบคลุมถึงกรณีลูกจ้างตกเป็นผู้ล้มละลายด้วย นอกจากนี้รัฐควรส่งเสริมทางเลือกในการออมเงินเพื่อการชราภาพของลูกจ้างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจให้เพิ่มเติมจากระบบปกติได้ตามความสมัครใจเพื่อความมั่นคงทางการเงินของนายจ้างและลูกจ้างรวมถึงรัฐที่จะมีเงินหมุนเวียนในระบบเพิ่มขึ้นด้วย

Thesis Title	Legal measures Promoting contributions under the Provident Fund Act to promote savings through the Thai tax system
Author	Jeerajit Sreeroek
Thesis Advisor	Professor Phaisit Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2020

### **ABSTRACT**

Provident Fund Act 1987 It is meant to support and support the savings for the aging of state enterprise employees and private sector workers The spirit of this law requires provident fund members to make long-term savings to be adequate for their livelihoods after retirement found that there are still many legal problems in practice The researcher has conducted a study in order to know the problems and impacts that occur Including analyzing the legal results to suggest solutions The results of the research study found that The Provident Fund Act, 1987, is a problem of practical legal regulations regarding the administration Provident fund system and provident fund protection problem of members.

First of all, the problem of the provident fund system that uses the same law but has different enforcement systems between private sector employees and state enterprise employees Leading to other money management following The determination of the method of payment of the fund is in accordance with the rules and procedures prescribed by the employer Inevitably causes members to have different rights according to the regulations of each fund, resulting in not being the same standard The amendment should therefore clearly understand the legal system and principles and apply the law to the context of Thai society Including having to enforce the same law equally This will result in operational guidelines that are consistent with the spirit of the law And problems with the protection of the funds of members which are in accordance with the provisions of Section 24 Which provides protection from the provident fund from the execution in both general debt and in the case of the employee becomes bankrupt In the case of general

debt, it was found that the debt settlement to the employer or the savings cooperative. In the member's organization, it is beneficial to collect debt from the member's provident fund. This may circumvent the law and is inconsistent with the spirit of the law protecting capital funds. In the event that the employee becomes bankrupt, it was found that the employee's funds would not be protected, but would be collected into the property to pay the debt under the bankruptcy law. Which in accordance with Section 24 has specified the protection of capital funds from the execution without specifying exceptions. The legal issue should therefore be addressed as a specific law. Even abroad, it was found that the law provides protection from the aging savings fund in case of general debt and bankruptcy.

This research suggests that the provident fund law should separate the categories of employees in the private sector and state enterprises. Because the enforcement is different and the employees of state enterprises do not have any other welfare system to support them. Such as private sector employees. And if the legal system is improved, it should be changed from voluntary provident funds to compulsory employees of state enterprises. Including that it should increase the protection of the capital fund in Section 24. To cover the case of the employee becoming bankrupt as well. In addition, the state should promote an option to save money for the aging of private sector workers and state enterprises. Can be added from the normal system on a voluntary basis. For the financial stability of employers and workers, including the state to have more money in the system.

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณา จากท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ด้วยดีตลอดมาจนงานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังได้รับความเมตตาจาก ท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ มาเป็นประธานในการสอบครั้งนี้ รวมถึงท่านรองศาสตราจารย์.ภาณีณี กิจพ้อคำ ที่ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการในการสอบครั้งนี้ และให้คำแนะนำในงานวิจัยนี้เป็นอย่างดี ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัว ที่ให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆรวมทั้งเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่ช่วยสละเวลาให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆด้วยดีเสมอมา

จิรจิตร ศรีฤกษ์



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายใน การสะสมเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	6
2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับภาษีอากร.....	6
2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร.....	7
2.3 หลักการจัดเก็บภาษีที่ดี.....	8
2.4 หลักการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	19
2.5 แนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	32
3. กฎหมายภาษีของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ.....	39
3.1 มาตรการการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและการหักค่าลดหย่อน ตามกฎหมายไทย.....	39
3.2 กฎหมายต่างประเทศ.....	51
4. วิเคราะห์ปัญหาการหักค่าลดหย่อนในการคำนวณเงินได้บุคคลธรรมดาเกี่ยวกับ การสะสมเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	68
4.1 ปัญหาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	68
4.2 ปัญหาความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก.....	75
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	82
5.1 บทสรุป.....	82
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	86

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
บรรณานุกรม.....	88
ประวัติผู้เขียน.....	92



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมในปัจจุบันหลายประเทศกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโดยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วประเทศไทยก็เช่นกัน สาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น อัตราการเกิดของประชากรไทยลดลงอย่างมากในช่วงกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา<sup>1</sup> เนื่องจากการคุมกำเนิดทำให้เด็กเกิดน้อยลงและเติบโตเป็นวัยทำงานอัตราที่น้อยลง ขณะเดียวกัน อัตราการตายของประชากรก็ลดลงด้วย เนื่องมาจากการเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล จึงทำให้ประชากรไทยมีอายุที่ยืนยาวมากยิ่งขึ้น เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีประชากรที่เป็นผู้สูงอายุมีมากขึ้นเป็นลำดับ จนเริ่มก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพและการรักษาพยาบาลต่างๆของผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้ไม่มีรายได้จากการทำงานแล้ว จึงเป็นภาระที่รัฐจะต้องนำเงินภาษีเข้ามาจุนเจือเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบสังคมและระบบเศรษฐกิจของรัฐโดยรวม ระบบการคุ้มครองผู้สูงอายุของสังคมไทยนั้นยังไม่ครอบคลุมดูแลคนชราได้อย่างสมบูรณ์ ปัจจัยดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างมากที่ลูกจ้างซึ่งยังสามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้อยู่ จะต้องมีการวางแผนอนาคตไว้ เมื่อหากไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองได้แล้วก็จะมีเงินเพียงพอ สำหรับไว้ดำรงชีพในวัยที่ไม่สามารถหาเงินเลี้ยงชีพได้ เพราะการใช้จ่ายเงินหรือความจำเป็นในการดำรงชีพนั้นเกิดขึ้นตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล หาเลี้ยงครอบครัว ซื้ออาหารประทังชีพ ยิ่งไปกว่านั้นค่าดำรงชีพของคนไทยในปัจจุบันค่อนข้างสูง ประกอบกับมูลค่าของเงินในปัจจุบันนั้นคือค่าลงหรือที่เรียกกันว่า เงินเฟ้อ ตลอดจนพฤติกรรมการซื้อขายสินค้าตามกระแสทุนนิยม เหล่านี้ล้วนนำมาซึ่งการใช้จ่ายที่มากเกินไปจนเกินกว่าจะเก็บออมได้ จนเป็นเหตุให้เกิดการเป็นหนี้และไม่สามารถเก็บออมเงินไว้ใช้ภายหลังการเกษียณได้ ดังนั้นการมีระบบการออมเพื่อการเกษียณในรูปแบบที่เรียกว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมี

---

<sup>1</sup> พจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์, ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น.18.

บทบัญญัติของกฎหมายใช้บังคับอยู่ สำหรับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างภาคเอกชน จึงถือได้ว่ามีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนในวัยเกษียณให้บรรลุเป้าหมายเพื่อให้มีเงินใช้ดำรงชีพได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีภายหลังจากออกมาจากงานแล้ว

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มุ่งเน้นให้สมาชิกออมเงินระยะยาวเพื่อตัวสมาชิกเองและครอบครัวของสมาชิก กฎหมายได้กำหนดให้มีการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้ โดยได้กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่สามารถโอนแก่กันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหลายกรณีพบว่าภาระหนี้สินนั้นทำให้สมาชิกแม้ว่าจะเหลืออายุงานอีกไม่มาก แต่ก็เลือกที่จะนำเงินออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนที่ตนจะเกษียณอายุโดยการลาออกจากการเป็นสมาชิกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินในกองทุน ออกมาจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ โดยตัวลูกจ้างอาจจะมองเห็นว่าหนี้สินมีความจำเป็นที่ต้องชำระเนื่องจากอาจจะส่งผลกระทบต่อ ชีวิตและทรัพย์สินและความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัว หากเป็นการไปกู้หนี้ยืมสินนอกระบบมาใช้ หรือลูกจ้างเองอาจจะไม่ทราบว่าเงินกองทุนนั้นได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย เจ้าหนี้ไม่สามารถเรียกร้องให้ลูกเจ้านำเงินออกมาชำระแก่ตนตามกฎหมายก็ตาม เมื่อลูกจ้างได้นำเงินไปชำระหนี้แล้ว จึงเกิดประเด็นปัญหาหลายประการ เช่น เงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกนั้นลูกจ้างมีสิทธิที่จะจัดการเงินดังกล่าวได้มากเพียงใด ซึ่งการนำเงินออกมาชำระหนี้ก่อนนั้นทำให้เกิดการขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกองทุน และกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่เท่ากันระหว่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และพระราชบัญญัติล้มละลายเพื่อนำเงินไปชำระหนี้โดยคำพิพากษาขเว้นให้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต้องรวบรวมเข้าสู่กองทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย หากเป็นเช่นนี้การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ และสามารถบังคับได้จริงหรือไม่

การออมโดยผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือการที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยทั้งสองฝ่ายนำเงินของตนมาส่งเข้ากองทุน เงินที่ลูกจ้างจ่ายเงินสะสม ส่วนเงินที่นายจ้าง เงินสมทบ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นลักษณะสมัครใจโดยลูกจ้างสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายยังเปิดช่องเป็นแบบสมัครใจ โดยถือว่าเป็นสวัสดิการของนายจ้างที่มีให้กับลูกจ้างของตน เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงทางการเงินให้แก่ลูกจ้างและครอบครัวที่เป็นพนักงานบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆว่าหากภายหลังเกษียณอายุงานแล้วจะมีเงินเพียงพอในการดำรงชีพต่อไป ซึ่งการตั้งกองทุนนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของภาครัฐควบคุมผ่านกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีความสำคัญอย่างยิ่งกับพนักงานภาคเอกชน นอกจากจะเป็นการกระตุ้นให้ลูกจ้างมีการออมเงินอย่างต่อเนื่อง เครื่องครัด มีวินัย โดยมีนายจ้างช่วยออมเงินแล้วยังมีการนำเงินไปบริหารให้เกิดดอกผลออกงายโดยผู้บริหารมืออาชีพ และดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำมาเฉลี่ยให้กับสมาชิกกองทุนทุกคนตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีอยู่ในกองทุน เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกอบด้วยเงินสะสมของลูกจ้าง เป็นเงินที่ลูกจ้างยินยอมให้ นายจ้างหักจากค่าจ้างสะสมเข้ากองทุนทุกเดือนในอัตราไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนของแต่ละนายจ้างเงินสมทบของนายจ้าง เป็นเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนลูกจ้างที่เป็นสมาชิกในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง<sup>2</sup> โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนของแต่ละนายจ้าง อัตราการจ่ายเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างอาจแตกต่างกันตามเงื่อนไข ระยะเวลาการทำงาน ระยะเวลาการเป็นสมาชิก หรือตามตำแหน่ง ตามอัตราเงินเดือนของลูกจ้างนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจหรือเป็นสวัสดิการส่วนเพิ่มให้กับลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างเป็นเวลานาน เนื่องจากเงินกองทุนนี้เป็นสวัสดิการเพิ่มให้กับลูกจ้าง นายจ้างจึงมีสิทธิกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินออกสำหรับเงินสมทบของนายจ้างและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่จะกำหนดให้ลูกจ้างได้รับตามอายุงาน เช่น ลูกจ้างออกจากงานและมีอายุการทำงานน้อยกว่า 5 ปี ได้รับเงินส่วนของนายจ้าง 50% ถ้าครบ 5 ปี ขึ้นไปได้ 100% เป็นต้น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะพบว่า ระบบการออมโดยผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นในปัจจุบัน ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายข้อ ซึ่งจะทำให้การออมผ่านระบบนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายวางไว้เท่าที่ควร ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากนิสัยหรือพฤติกรรมพื้นฐานของคนไทยเองที่ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อไว้ใช้ในยามเกษียณ<sup>3</sup> ดังจะเห็นได้จากการที่ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นภาคสมัครใจไม่มีการบังคับ สมาชิกสามารถลาออกจากกองทุนได้โดยไม่ต้องลาออกจากงานได้ก่อนเกษียณอายุหรือลาออกจากงานได้เพื่อนำเงินไปชำระหนี้ ขณะเดียวกันในส่วนของรัฐบาลเองก็ขาดการสนับสนุนการออมที่ต่อเนื่อง เช่นการมีนโยบายประชานิยมในแง่การทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินตราในระบบ แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการใช้จ่ายที่เกินตัวและภาระหนี้สินภาคครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้น การใช้จ่ายเช่นนี้เป็นการ

<sup>2</sup> จิรศักดิ์ รอดจันทร์, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น. 6.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง.

ขัดกับกับนโยบายการออมเงินเพื่อไว้ใช้ในยามเกษียณ เป็นต้น แต่ที่สำคัญปัจจุบันยังพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลายข้อที่เกี่ยวกับความชัดเจนของตัวกฎหมาย ในเรื่องการคุ้มครองเงินกองทุนและนำเงินออกจากกองทุนไปชำระหนี้ก่อนเกษียณอายุงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้การบริหารเงินกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและสามารถช่วยส่งเสริมการออมให้แก่ลูกจ้างได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป การมีระบบการออมโดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย ประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน การมีเงินออมไว้ใช้ในยามเกษียณของลูกจ้างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ถือได้ว่ามีความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการวางแผนเพื่อวัยเกษียณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการมีเงินไว้ใช้ในยามเกษียณ เพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพเมื่อออกจากงานแล้ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏพบว่าการออมโดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังมีปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารการเงินหลายประการ เช่น การที่สมาชิกสามารถออกจากกองทุนได้โดยไม่ลาออกจากงาน เพื่อต้องการนำเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปชำระหนี้ก่อน และปัญหาในกรณีสมาชิกตกเป็นผู้ล้มละลาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นต้น ปัญหาต่างๆเหล่านี้แม้จะมีข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ยังมีช่องว่างในทางปฏิบัติอยู่หลายประการและยังขาดความเป็นมาตรฐานที่สามารถควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการในฐานะนายจ้างในเรื่องการดูแลผลประโยชน์ของสมาชิกกองทุนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบที่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นข้อเสนอแนะปรับปรุงระบบการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
2. เพื่อศึกษามาตรการเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและปัญหาความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง หลักเกณฑ์เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

### 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ได้มีรากฐานมาจากหลักการของกฎหมายต่างประเทศ แต่เมื่อนำมาปรับใช้กับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น ยังพบว่ามีส่วนโหว่ของกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดปัญหาในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและปัญหาความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิกในหลายด้าน ซึ่งเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงได้มีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษามุ่งศึกษาวิจัยถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กรณีระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก โดยเริ่มจากหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ในการออมเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พร้อมทั้งเสนอแนวคิดและวิธีการแก้ปัญหา

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูล โดยวิธีวิจัยเอกสาร และวิจัยในเชิงทฤษฎี เป็นการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ วารสาร เอกสารต่างๆทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งข้อดีข้อเสียของการเปิดโอกาสให้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นภาคสมัครใจ โดยนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงศึกษาข้อดีข้อเสียในกรณีปัญหาความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก ทั้งในกรณีการถูกบังคับคดีในหนี้ทั่วไป และกรณีการถูกบังคับคดีในหนี้ล้มละลาย ดังกล่าวว่ามีช่องโหว่ของกฎหมายด้านใด เพื่อจะได้ศึกษาปัญหา นำปัญหาดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

## บทที่ 2

### หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเงินสมทบตามกฎหมาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อส่งเสริมการออมผ่านระบบภาษีของประเทศไทย

งานวิจัยนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการออมเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อนำเงินส่วนนี้ไว้ใช้ในยามเกษียณ รวมถึงความสำคัญของการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อนำหลักการมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

#### 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

การออมเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งเก็บสะสมไว้สำหรับใช้ในอนาคต เพื่อเวลาฉุกเฉินเพื่อใช้ในสิ่งที่อยากได้หรืออยากทำ การออมส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปแบบของการฝากออมทรัพย์ การฝากประจำ การซื้อสลากออมทรัพย์ โดยทั่วไปควรออมเงินประมาณ 1 ใน 4 ของ รายได้แต่ละเดือน อย่างไรก็ตามอัตราส่วนนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมขึ้นอยู่กับรายได้ปัจจุบันและแผนทางการเงินที่วางไว้ วัตถุประสงค์ในการออมส่วนใหญ่่นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน ออมระยะสั้น ออมเพื่อวัยเกษียณ ออมเพื่อการลงทุน โดยธนาคารจะมีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อกระตุ้นแรงจูงใจในการออมให้แก่ประชาชน และเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนหลากหลายรูปแบบตามความเหมาะสม และความต้องการของประชาชน โดยมีทั้งการออมแบบที่สามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้กับการออมที่ไม่สามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้ นอกจากการออมเงินโดยผ่านธนาคารแล้ว ยังมีการออมผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งถือเป็นการออมเงินเหมือนกัน แต่การออมผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อไว้ใช้ยามเกษียณ หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นพนักงานของบริษัทนั้น โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะมีในองค์กร



ภาคเอกชน แต่จะไม่มีในองค์กรภาครัฐเนื่องจากองค์กรภาครัฐข้าราชการจะมีบ้านอยู่เพื่อใช้ในยามเกษียณอยู่แล้ว

ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาแนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ ประเภท โครงสร้างและหลักการในการออมเงินผ่านทางระบบภาษี ศึกษากรณีการหักค่าลดหย่อนเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

## 2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร

นอกจากวัตถุประสงค์หลักในการหารายได้เข้ารัฐเพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศแล้ว การจัดเก็บภาษีอากรยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอื่น เช่น

### 1. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอีกวิธีหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ในภาวะที่ประเทศชาติประสบปัญหาเงินเฟ้อเนื่องจากประชาชนมีอำนาจในการจับจ่ายซื้อสินค้าและบริการกันมาก รัฐบาลอาจใช้นโยบายขึ้นภาษีเพื่อทำให้ประชาชนลดการบริโภคเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานให้เท่าเทียมกัน แต่ในภาวะเงินฝืด รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายลดอัตราภาษีของสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อให้ช่วยเหลือประชาชนให้มีกำลังในการบริโภค<sup>1</sup>

### 2. เพื่อส่งเสริมหรือควบคุมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ

การผลิตหรือการดำเนินธุรกิจบางประเภทที่จะก่อให้เกิดผลดีกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลอาจใช้นโยบายทางภาษีเพื่อส่งเสริมการดำเนินการธุรกิจในประเทศนั้นๆ โดยการยกเว้นหรือลดอัตราภาษีธุรกิจดังกล่าวแต่หากว่าธุรกิจนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจก็อาจขึ้นอัตราภาษีเพื่อลดปริมาณการผลิตหรือการดำเนินธุรกิจนั้น หรือการกำหนดให้เสียภาษีสรรพสามิต นอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น สินค้าประเภทสุรา ยาสูบ และน้ำหอม เป็นต้น<sup>2</sup>

### 3. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

การจัดเก็บภาษีเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยจัดหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยใช้อัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) ผู้มีรายได้น้อยจะเสียภาษี

<sup>1</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 12.

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง.

ในอัตราค่าผู้มีรายได้น้อยจะเสียภาษีในอัตราสูง เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม<sup>3</sup>

4. เพื่อสนองต่อนโยบายบางประการของรัฐบาลเช่น การศึกษาการสวัสดิการสังคม นโยบายประชากร

### 2.3 หลักการจัดเก็บภาษีที่ดี

ภาษีอากรเป็นเรื่องบังคับจัดเก็บ โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการจัดเก็บภาษีมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความสมัครใจในการเสียภาษี

หลักการจัดเก็บภาษีที่ดีเป็นหลักการที่ใช้ในการประเมินว่าภาษีอากรชนิดใดชนิดหนึ่งที่ยังบังคับใช้มีความเหมาะสมหรือความบกพร่องหรือไม่ โดยมีหลักการจัดเก็บภาษีอากรหลายประการ หลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ อדם สมิท (Adam Smith) ได้เสนอหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีไว้ในหนังสือ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation<sup>4</sup> โดยมีหลักการสำคัญว่าการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีนั้น ต้องมีความเป็นธรรมและความเสมอภาค โดยพลเมืองของทุกๆรัฐควรที่จะจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนรัฐบาลให้ใกล้เคียงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามความสามารถของพวกเขาแต่ละคน กล่าวคือ ตามสัดส่วนของรายได้ซึ่งพวกเขาแต่ละคนได้รับประโยชน์ภายใต้การควบคุมจากรัฐ โดยการจัดเก็บภาษีนั้นต้องมีความแน่นอนชัดเจนว่าใครบ้างที่ต้องเสียภาษีและต้องเสียภาษีเท่าไร และเสียอย่างไร โดยอาศัยฐานอะไรในอัตราเท่าไรภาษีที่ปัจเจกชนแต่ละคนต้องรับภาระจ่ายควรที่จะแน่นอนชัดเจนไม่มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

นอกจากหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ อדם สมิท ข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยได้พบว่ามีหลักการจัดเก็บภาษีที่สำคัญหลายประการตามที่กล่าวต่อไปนี้

#### 2.3.1 หลักความเป็นธรรม (equality)

ภาษีอากรที่มีลักษณะความเป็นธรรมนั้นกล่าวได้ว่า ได้แก่ ภาษีอากรซึ่งเก็บจากบุคคลซึ่งเท่าเทียมกันเป็นจำนวนเท่ากัน และเก็บจากบุคคลซึ่งแตกต่างกันตามความเหมาะสมกับความต่าง

<sup>3</sup>ไพจิตร โรจน์วานิช, ภาษีสรรพากร คำอธิบายประมวลรัษฎากร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: 2546), น. 5.

<sup>4</sup>เพ็งฮ้าง.

<sup>5</sup>เพ็งฮ้าง.

นั่น การจัดเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมสมบูรณ์ที่ว่าทุกคนจะต้องเสียภาษีเท่ากันคงเป็นไปได้ไม่ได้เนื่องจากประชาชนมีความสามารถและฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่ากันจึงควรจัดเก็บตามหลักความเป็นธรรมสัมพันธ์ซึ่งประชาชนควรเสียภาษีตามความสามารถในการเสียภาษีและผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับจากรัฐ<sup>6</sup>

เนื่องจากประชาชนของรัฐจำเป็นต้องบริจาคหรือสละเงินให้แก่รัฐที่บุคคลเหล่านั้นอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามสัดส่วนของรายได้ที่ครอบครองอยู่ แนวความคิดดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ การจัดเก็บภาษีต้องสัมพันธ์กับความสามารถของผู้เสียภาษี กฎเกณฑ์ในการวัดความสามารถต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอย่างเท่าเทียมกันรวมถึงการปรับเปลี่ยนอัตราภาษีผู้ออกกฎหมายต้องกระทำด้วยความรอบคอบโดยวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการชำระภาษี ความกินดีอยู่ดีสภาพเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่คนทั่วไป (Economic well-being) อาจวัดได้จาก รายได้ (Income) ความมั่งมี (Wealth) หรือการใช้จ่าย (Expenditure)

การพิจารณาหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถของผู้เสียภาษีจึงเป็นเรื่องสำคัญและมีความเห็นแตกต่างกันหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า การจัดเก็บภาษีตามส่วนความสามารถควรมีความหมายประการใด ระหว่างการชำระภาษีที่เท่าเทียมกันเฉพาะตามส่วนของจำนวนรายได้ หรือการชำระภาษีที่เท่าเทียมกันตามส่วนของจำนวนรายได้บวกด้วยสถานะส่วนบุคคลของแต่ละคน (หลักความเสมอภาคทางภาษี) ซึ่งหากเป็นความหมายแรก ย่อมหมายถึง ตามส่วนแห่งตัวเลขที่เป็นรายได้ และหากเป็นความหมายที่สอง ย่อมหมายถึง ตามส่วนแห่งสถานะส่วนบุคคล ดังนั้น การพิจารณาหลักความยุติธรรมจึงต้องควบคู่กับหลักความเสมอภาคด้วย<sup>7</sup>

ปัญหาในด้านการศึกษาเรื่องความเป็นธรรมจึงอยู่ที่ว่าจะถือมาตรฐานใดเป็นเครื่องวัดความเท่าเทียมหรือความแตกต่าง และในกรณีที่มีความแตกต่างกันแล้ว การเก็บภาษีจะแตกต่างกันในลักษณะใดจึงจะเหมาะสม

สิ่งที่จะใช้วัดความเท่าเทียมหรือความแตกต่างเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นธรรมนั้นแตกต่างกันไป ตามกาลเวลา แต่ละยุคสมัยนั้นๆ แต่สิ่งที่จะนำมาใช้วัดนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากร มิฉะนั้นจะทำให้การจัดเก็บภาษีอากร เป็นไปตามอำเภอใจ

<sup>6</sup> ศุภลักษณ์ พิณภูวาล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 12.

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง.

สมัยก่อนนั้นประเทศไทยใช้ขนาดความสูงหรืออายุเป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีคนในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันมาตรวัดความเท่าเทียมหรือความแตกต่างที่ควรพิจารณาได้มี 2 อย่าง คือ ความเท่าเทียมกันหรือแตกต่างกันในประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐ (Benefit Basis) และ ความสามารถของผู้เสียภาษีอากร (Ability Basis)

สิ่งที่จะสามารถเป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีอากรหรือวัดฐานะความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจมีด้วยกัน 3 สิ่งคือ

### 1. ทรัพย์สินที่บุคคลแต่ละคนมีอยู่

เป็นเครื่องวัดกำลังทางเศรษฐกิจของบุคคลนั้นในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สิน โดยให้เช่า ให้กู้ เพื่อขาย เพื่อใช้จ่าย ซึ่งบุคคลที่ไม่มีทรัพย์สินไม่อาจทำได้ ฉะนั้น จึงมีภาษีอากรหลายประเภทที่เก็บจากทรัพย์สิน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีสรรพสามิต

### 2. รายได้

เป็นเครื่องวัดความสามารถในระยะเวลาหนึ่งของบุคคล เนื่องจากได้มีลักษณะประจำการใช้จ่ายได้เป็นเครื่องวัดความสามารถจึงได้เปรียบการใช้ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องวัด เพราะรายได้ที่มีลักษณะประจำอาจใช้จ่ายได้โดยไม่ทำให้ทรัพย์สินที่มีอยู่หดหายไป ส่วนบุคคลที่มีทรัพย์สินแต่ไม่มีรายได้ประจำถ้าถูกเก็บภาษีมาก อาจส่งผลให้ต้องขายทรัพย์สิน ฐานภาษีเก็บรายได้จึงมีความมั่นคงกว่าทรัพย์สิน

### 3. รายจ่าย

เป็นเครื่องวัดว่าบุคคลผู้ใช้จ่ายนั้น ใช้สิ่งของและบริการและทรัพยากรของชาติไปเพียงใด ผู้ที่ใช้จ่ายของและบริการไปมากมีความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้นั้นดีกว่าผู้ที่ไม่ได้ใช้สิ่งของและบริการไปน้อย ในบางประเทศจึงมีการจัดเก็บภาษีอากรคำนวณค่าใช้จ่ายรวมในระหว่างปีโดยมีอัตราก้าวหน้าเช่นเดียวกับภาษีเงินได้<sup>8</sup>

นักเศรษฐศาสตร์แบ่งหลักความเป็นธรรมโดยพิจารณาจากการจัดเก็บภาษี 'ภาษีอากรที่ดีต้องมีความเป็นธรรม เพราะถ้าหากไม่มีความเป็นธรรม การหลีกเลี่ยงภาษีและหนีภาษีก็จะมีมากขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้จะทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมถึงขั้นปฏิวัติได้ถ้าภาษีอากรที่จะได้ชื่อว่า

<sup>8</sup> วิทย์ ต้นตยกุล, หนังสือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษานิติบัณฑิตไทยสภา), น. 25.

<sup>9</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 225-233.

ความเป็นธรรมนั้นต้องเป็นภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนในจำนวนที่เท่าเทียมกันแยกออกเป็น 2 หลัก ดังนี้

1. หลักความเป็นธรรมสมบูรณ์ (Principle of Absolute Equity) ประเทศไทยเคยเก็บภาษีอากรตามหลักดังกล่าวนี้ คือ ภาษีรัชชูปการ (ภาษีรัชชูปการเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชชูปการ พุทธศักราช 2468 ในรัชกาลที่ 6 โดยเรียกเก็บจากชายฉกรรจ์ทุกคน อย่างสูงคนละ 6 บาทต่อปี คำว่า “ชายฉกรรจ์” หมายถึงบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วจนถึงอายุ 60 ปี เป็นการเรียกเก็บเงินแทนแรงงานซึ่งรัฐจะต้องเกณฑ์ประชาชนพลเมืองมาช่วยในกิจกรรมต่างๆ เช่น การทำถนน เป็นต้น การเก็บภาษีประเภทนี้จึงเป็นการชดเชยแรงงานที่ประชาชนต้องเสียเวลามาทำงานให้แก่รัฐและด้วยเหตุนี้ ถ้าผู้ใดไม่เสียเงินรัชชูปการจึงต้องถูกเอาตัวมาทำโยธาของรัฐแทนมีกำหนด 15 วัน)

หลักความเป็นธรรมสมบูรณ์ (Principle of Absolute Equity) จะใช้ได้ดีต่อเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถใช้ในทางปฏิบัติได้ เพราะอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม เนื่องจากประชาชนนั้นมีรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน

หลักความเป็นธรรมสมบูรณ์ (Principle of Absolute Equity) ได้แก่ การวัดความเป็นธรรมในการเสียภาษีของประชาชนในรูปตัวเงิน กล่าวคือ ผู้เสียภาษีควรต้องเสียภาษีเป็นเงินจำนวนเท่ากัน เพราะภาระค่าใช้จ่ายของรัฐต้องกระจายแก่ผู้เสียภาษีทุกคนเป็นจำนวนเท่าเทียมกัน

2. หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Principle of Relative Equity) แบ่งการจัดเก็บภาษีออกเป็น 2 หลัก ได้แก่

- หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (The benefit principle) คือ บุคคลที่ได้รับผลประโยชน์ของรัฐในด้านการบริการที่สูงสุด ก็จะต้องเสียภาษีมากเช่นกัน บุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐน้อยก็ควรเสียภาษีน้อย และหากบุคคลใดไม่ได้รับประโยชน์จากการบริการของรัฐเลย ก็ไม่ควรต้องเสียภาษี

- หลักความสามารถในการเสียภาษี (The ability to pay principle) คือ ตัวชี้วัดความเสมอภาคในการเสียภาษีโดยการใช้การเสียสละความพึงพอใจ (sacrifice of utility) ของผู้เสียภาษีเป็นเครื่องวัด<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, หนังสือคำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 ฉบับปรับปรุงใหม่ (โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์, ม.ป.ป), น. 62.

หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Principle of Relation Equity) ภาษีอากรที่จะได้ชื่อว่าเป็นธรรมนั้นต้องเป็นภาษีอากรที่จัดเก็บตามผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากบริการของรัฐหรือตามกำลังความสามารถของผู้เสียภาษี เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนหรือทางบางสาย เช่น ทางด่วน ผู้ใช้มากย่อมต้องเสียค่าธรรมเนียมมาก ส่วนการเก็บภาษีตามกำลังความสามารถของผู้เสียภาษี เช่น ผู้มีรายได้หรือทรัพย์สินมากย่อมต้องเสียภาษีมาก หรือคนโสดย่อมจะต้องเสียภาษีมากกว่าคนมีครอบครัว

พลเมืองของรัฐทุกคนควรจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีรายจ่ายเพื่อให้บริการดำเนินงานของรัฐบาลสามารถขับเคลื่อนไปได้

ภาษีที่ต้องจ่าย ต้องจ่ายตามความสามารถในการจ่าย ทุกคนในรัฐควรเสียภาษีตามความสามารถ คือตามสัดส่วนเงินได้ที่ได้รับภายใต้การคุ้มครองของรัฐ เมื่อรัฐให้บริการสาธารณประโยชน์ก็ควรจ่ายให้รัฐ เพื่อให้รัฐนำรายได้นี้ไปใช้<sup>11</sup>

### 2.3.2 หลักความแน่นอนชัดเจน (Certainty)

รัฐจะต้องมีนโยบายที่แน่นอนชัดเจนในการจัดเก็บภาษี ไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง เพราะการที่มีนโยบายที่ไม่แน่นอนชัดเจนหรือเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ย่อมทำให้ธุรกิจเอกชนได้รับความกระทบกระเทือนและก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในการลงทุน นอกจากนี้จะมีนโยบายที่แน่นอนแล้ว ตัวบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องมีความแน่ชัด ไม่กำกวม สามารถกำหนดได้ว่าบุคคลใดบ้างมีหน้าที่จะต้องเสียภาษี เสียจำนวนเท่าใด เสียภาษีจากฐานภาษีใด เสียภาษีในอัตราเท่าใด และรวมถึงวิธีการเสียภาษีเป็นอย่างไร<sup>12</sup>

ภาษีที่คนจะต้องจ่าย ต้องมีความแน่นอน คืออ่านแล้วสามารถพยากรณ์ได้ว่าจะต้องจ่ายภาษี จำนวนเท่าไร มีความชัดเจนในเวลการจ่าย มีความแน่นอนชัดเจนในวิธีการจ่าย เช่น จะคำนวณภาษีออกมาอย่างไร จะคำนวณภาษีกกลางปี / สิ้นปี / ภาษีหัก ณ ที่จ่าย อย่างไร

ภาษีต้องมีความแน่นอนชัดเจนในจำนวนที่จะต้องจ่าย ถ้าไม่แน่นอนชัดเจน ก็จะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้จัดเก็บภาษีได้ เพราะหากภาษีที่จัดเก็บมีกฎเกณฑ์ที่คลุมเครือ (เป็นสีเทา) ข้าราชการที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บ อาจให้จ่ายทั้งที่บางที่ผู้จ่ายอาจไม่เห็นด้วย ดังนั้น เพื่อป้องกันการโต้เถียงกัน จึงควรให้มีความแน่นอนชัดเจน ซึ่งความแน่นอนชัดเจนนี้ อาจ

<sup>11</sup> ทศนีย์ เหลืองเรืองรอง, ความรู้ทั่วไปกฎหมายภาษีตามประมวลรัษฎากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560), น. 12.

<sup>12</sup> คุณลักษณะ ๓ ของรัฐธรรมนูญ, หนังสือหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (ม.ป.ท. : ม.ป.พ, ม.ป.ป), น. 6.

เกิดจากกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้ หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และรวมถึงกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารด้วย

ดังนั้น ไม่จำเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หรือฝ่ายบริหาร ก็ควรมีความแน่นอน ชัดเจน ง่ายแก่คนที่จ่าย ผู้จัดเก็บ และจ่ายต่อทุกคน<sup>13</sup>

Adam Smith ได้ให้ความสำคัญกับหลักความแน่นอนและความสะดวกในลักษณะที่ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกัน เขาเห็นว่าจำนวนหรือสัดส่วนของภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระให้แก่รัฐ ต้องมีลักษณะที่แน่นอนและเฉพาะเจาะจง ไม่เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตลอดจนการชำระภาษีต้องมีวิธีการประเมินจัดเก็บภาษีที่สะดวกแก่ผู้เสียภาษี และมีการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระไว้อย่างชัดเจนแน่นอนด้วย<sup>14</sup>

### 2.3.3 หลักความประหยัดในการจัดเก็บภาษี (Low Compliance and Collections Costs)

ภาษีอากรที่ดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุดและเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด เหตุที่ภาษีอากรที่ดีจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุด เพราะถ้าหากเสียค่าใช้จ่ายมาก รายได้ที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศก็จะต้องลดน้อยลงตามสัดส่วน ส่วนเหตุที่ต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด เพราะในการเสียภาษีนอกจากค่าภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระแล้ว ผู้เสียภาษียังต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่นๆอีก อาทิเช่น ค่าเอกสาร ค่าเก็บเอกสาร ค่าทำบัญชี ค่าตรวจสอบบัญชี ค่าที่ปรึกษากฎหมายภาษีอากร และอื่นๆอีกมากมาย หากภาษีใดทำให้ผู้เสียต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ก็อาจทำให้ผู้เสียภาษีไม่ยอมเสียภาษี และส่งผลให้เกิดการหลบหลีกภาษีหรือหนีภาษีเกิดขึ้น

ระบบบริหารจัดการภาษีที่ดีนั้นภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุดด้วยเพราะว่าข้อยุ่งยากในการเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บนั้น เป็นการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของสังคมไปทางที่สูญเปล่า<sup>15</sup>

<sup>13</sup> เฟื่องอ้วน, น. 25.

<sup>14</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, หนังสือคำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์, ม.ป.ป), น. 63.

<sup>15</sup> จิตรศักดิ์ รอดจันทร์, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น. 6.



### 2.3.4 หลักการยอมรับ (Acceptability)

ภาษีทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจึงจะทำได้ ซึ่งการที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีของรัฐ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับจากรัฐด้วย หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต ย่อมมีส่วนช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษียิ่งมากขึ้น และทำให้ความสำนึกในการเสียภาษี (Tax Consciousness) ของประชาชนมีมากยิ่งขึ้นด้วย<sup>16</sup>

### 2.3.5 หลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)

ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารการจัดเก็บอย่างไรให้ได้ผลในทางปฏิบัติภาษีอากรบางอย่างแม้จะมีเหตุผลดีในทางทฤษฎีแต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บเป็นไปได้ยาก ภาษีนั่นจะถือเป็นภาษีที่ดีไม่ได้ ภาษีอากรที่ดีจะต้องก่อให้เกิดความสะดวกรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดเก็บภาษีและสะดวกต่อผู้เสียภาษีในการดำเนินการชำระค่าภาษี อีกทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับตลอดจนแบบพิมพ์รายการต่างๆจะต้องง่ายแก่การทำความเข้าใจและการกรอกรายการด้วย<sup>17</sup> ภาษีอากรที่ดีต้องสามารถจัดเก็บได้ในทางปฏิบัติ ภาษีบางอย่างแม้จะเป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติจัดเก็บได้ยาก ภาษีนั่นก็ไม้อาจถือเป็นภาษีที่ดีได้ เช่นภาษีที่เก็บจากรายจ่าย (Expenditure Tax) แม้จะเป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎีแต่ในทางปฏิบัติจัดเก็บได้ยาก จึงไม่อาจเป็นภาษีที่ดีได้

### 2.3.6 หลักของการทำรายได้ (Productivity)

ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นอย่างดีเช่น เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศซึ่งจะทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีอากรมาก โดยที่ไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี

### 2.3.7 หลักของความยืดหยุ่น (Flexibility)

ภาษีที่ดีควรจะเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย เช่น การ

<sup>16</sup> ทศนีย์ เหลืองเรืองรอง, ความรู้ทั่วไปกฎหมายภาษีตามประมวลรัษฎากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2560), น. 15.

<sup>17</sup> เพ็งอ้าง, น. 19.



จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าในขณะที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัวรายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้นแต่อัตรากำไรที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น ภาษีที่จะเก็บนั้นจะไปลดอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชน และจะช่วยลดแรงกดดันของการเกิดภาวะเงินเฟ้อได้มาก แต่ในกรณีตรงกันข้าม ในขณะที่เศรษฐกิจซบเซารายได้ของประชาชนลดลงอัตรากำไรที่เก็บจะลดลงในอัตราที่เร็วกว่ารายได้แสดงซึ่งจะลดความเดือดร้อนของผู้เสียภาษีและมีส่วนช่วยลดภาวะความซบเซาของเศรษฐกิจได้บ้าง<sup>18</sup>

อัตรากำไร ควรปรับให้สูงขึ้น หรือปรับให้ลดลงได้ตามสภาพเศรษฐกิจ เช่น

- ถ้าไม่มีสภาพคล่องทางการเงิน กีดการะภาษี เช่นลดภาษี มูลค่าเพิ่มจาก 10% เป็น 7% เมื่อคนมีรายได้มากขึ้น คนก็จะได้นำไปใช้จ่าย

- ถ้ารัฐบาลต้องจ่ายเงินเยอะ เช่นต้องกู้เงิน ก็อาจมีการออกพันธบัตรทำรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อที่จะนำไปใช้จ่ายผ่านรายจ่ายสาธารณะ ผ่านโครงการต่างๆของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีอีก 2 หลักการ คือ

1. หลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ (Equity of income redistribution)
2. หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด (Economic efficiency of taxation)

ทั้งสองหลักการนี้ มีความขัดแย้งกัน จะหาวิธีการอย่างไร ที่จะลดความขัดแย้ง

ภาษีอากรที่ดีต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจได้ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งจัดเก็บในอัตราก้าวหน้านับเป็นภาษี ที่ดี เพราะในยามเศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้ประชาชนเพิ่มขึ้น เมื่ออัตรากำไรที่จัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า อัตรากำไรจะเพิ่มตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น ทำให้รายได้ของประชาชนลดลงหรือมีเงินเข้าสู่ภาครัฐบาลมากขึ้น เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ลดความกดดันของเงินเฟ้อได้ ในกรณีตรงกันข้าม ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ประชาชนลดลง เมื่ออัตรากำไรที่จัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า อัตรากำไรจะลดลงตามรายได้ที่ลดลง ทำให้มีเงินเหลือในภาคเอกชนมากขึ้น ความเดือดร้อนของประชาชนจะบรรเทาเบาบางลงและเศรษฐกิจก็จะฟื้นตัวเร็วขึ้น<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์, ทฤษฎีภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2521), น. 7.

<sup>19</sup> ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากรเล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สถาบัน T.Training Center, 2542), น. 18-20.

### 2.3.8 หลักความเรียบง่าย (Simplicity)

กฎหมายภาษีอากรที่ดีตามหลักความเรียบง่าย ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้ภาษาธรรมดาที่เข้าใจง่าย ไม่ใช่ภาษากฎหมายและไม่ควรมีความซับซ้อน<sup>20</sup> การที่กฎหมายภาษีอากรมีความซับซ้อนแม้จะสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม แต่ก็ทำให้กฎหมายภาษีอากรก่อให้เกิดต้นทุนในการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีที่สูง ซึ่งขัดกับความเรียบง่าย

### 2.3.9 หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legitimacy)

ภาษีที่ดีจะต้องเป็นภาษีที่บังคับจัดเก็บได้ถือปฏิบัติได้หมายความว่าเมื่อนำภาษีนี้นั้นๆ มาใช้แล้ว จะต้องสามารถจัดเก็บได้มิใช่ว่าเป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎี แต่นำมาใช้บังคับจริงไม่ได้เพราะยากแก่การปฏิบัติและจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายในสายตาประชาชนผู้เสียภาษีอีกทั้งเป้าหมายและการทำงานของระบบภาษีจะต้องมีความถูกต้องตามกฎหมาย<sup>21</sup>

### 2.3.10 หลักยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม (Discouragement of Social Harm)

ระบบภาษีควรสร้างแรงจูงใจให้มีการลดพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสังคม เช่น เมื่อมีการจัดเก็บภาษีสุราจะทำให้สุรามีราคาสูงขึ้น และอาจทำให้คนเลิกดื่มสุรา<sup>22</sup> ยับยั้งสิ่งที่จะเป็นอันตรายต่อสังคมก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะลดพฤติกรรมที่เป็นผลร้ายต่อสังคม เช่น ภาษีบาป ที่เก็บจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พยายามให้เครื่องดื่มมีราคาแพง เพื่อที่จะไม่ดื่มหรือไม่สูบ ไม่ใช่สิ่งที่ทำลายอันตรายต่อสุขภาพ หรือทำลายสังคม

### 2.3.11 หลักความสะดวก (Convenience)

หลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ควรให้ความสะดวกทั้งฝ่ายผู้จัดเก็บภาษีและฝ่ายผู้เสียภาษีอากร เช่น ความสะดวกในการกรอกแบบฟอร์มหรือยื่นแบบในการเสียภาษี ที่ออกแบบเพื่อให้ผู้เสียภาษีอากรเข้าใจง่าย เป็นต้นภาษีอากรที่ดีต้องก่อให้เกิดความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดเก็บและผู้เสียภาษีในการชำระภาษี ทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนแบบพิมพ์รายการต่างๆ ต้องง่ายแก่การทำความเข้าใจและกรอกรายละเอียดด้วย

ต้องสะดวกทั้งเวลาในการจ่าย วิธีการในการจ่าย และวิธีการคืนภาษีที่สะดวกด้วย ภาษีทุกภาษีที่จัดเก็บ ควรจัดเก็บในเวลาสมควรจัดเก็บ หรือเก็บในวิธีการที่สะดวก เช่น ให้ยื่นแบบแสดง

<sup>20</sup> จิรศักดิ์ รอดจันทร์, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น. 6.

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง.

ราชการเสียหายในเวลากลางวัน หรือ on-line และวิธีการคืนภาษีก็ต้องสะดวกด้วย เช่น ในกรณีที่เสียหายไว้เกิน โดยเสียที่ปทุมธานีก็ควรให้รับคืนที่ปทุมธานีด้วย หากให้มารับคืนที่สะพานควาย ก็อาจจะไม่สะดวกในการรับคืน<sup>23</sup>

### 2.3.12 หลักความพอเพียง

ระบบภาษีควรทราบได้อย่างพอเพียง เพื่อนำมาเป็นทุนอุดหนุนในค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องการเงินมาใช้จ่ายเพื่อมากระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ภาษีบางอย่าง รัฐบาลลด เช่น ภาษีสรรพสามิต เครื่องปรับอากาศลดลง 15% หรือมีการลดภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 10% เป็น 7% เพื่อให้คนจ่ายภาษีมีเงินในกระเป๋ามากขึ้น มีเงินจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น สภาพเศรษฐกิจจะได้ฟื้นตัวก่อให้เกิดสภาพคล่อง กระตุ้นเศรษฐกิจให้คนซื้อสินค้ามาก ก็สามารถเก็บภาษีอากรส่วนนั้นได้ แต่ขณะเดียวกันในอีกหลักการ ภาษีควรหารายได้ให้มากเพื่อไปกระตุ้นรายจ่ายสาธารณะ ถ้ารัฐบาลมีรายจ่ายมากก็ควรจัดเก็บภาษีมาก แต่อาจใช้ไม่ได้ในสถานการณ์อย่างหนึ่ง ถ้าสถานการณ์หนึ่ง คนมีรายได้มาก การจัดเก็บภาษีมากก็อาจจะเป็นไปได้

ปัญหาที่สำคัญคือหลักการหนึ่งหากนำไปใช้อาจจะไปขัดกับอีกหลักการหนึ่ง ดังนั้น ทำอย่างไรจึงจะลดความขัดแย้ง ถ้าหลักการหนึ่งขัดกับอีกหลักการหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากสำหรับผู้กำหนดนโยบาย<sup>24</sup>

### 2.3.13 หลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่

หลักนี้เกิดขึ้นเมื่อทุกคนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาด เช่น ผู้ประกอบการ ผู้ผลิต ผู้บริโภค ลูกจ้าง นายจ้าง รายรับที่แต่ละคนได้มาไม่เท่ากัน การกระจายรายได้ภายใต้การตลาดไม่เสมอภาค เช่น นายจ้างมีรายได้สูง ลูกจ้างมีรายได้ต่ำ แต่อาจมีบางกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้สูงกว่าได้ เช่น คณบดี อาจมีรายได้มากกว่าผู้จัดการร้าน เป็นต้น

เงินได้ที่แต่ละคนได้มาก่อนให้เกิดความแตกต่างทางด้านรายได้ หรือความเสมอภาคทางด้านรายได้ ซึ่งความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ ก่อให้เกิดปัญหาในด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาคือถ้ามีความเหลื่อมล้ำ เราจะลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร

สาเหตุที่ทำให้มีความแตกต่างทางด้านรายได้ เมื่อเข้ามาเกี่ยวข้องกับตลาดก็เพราะปัจจัยในการผลิตของแต่ละคนไม่เท่ากัน เช่นบางคนมีเครื่องจักร ที่ดิน แรงงาน เงินทุน นอกจากนี้ยังมี

<sup>23</sup> ทศนีย์ เหลืองเรืองรอง, คู่มือศึกษาภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: 2560), น. 27.

<sup>24</sup> เห่งอ้าง.

ปัจจัยอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดความแตกต่าง ทางด้านรายได้ เช่น หน้าตา มั่นสมอง พรสวรรค์ ความมุ่งมั่นในการทำงาน ความมุ่งมั่นในการออมเงิน ความสามารถพิเศษ เช่น การเล่นกล ร้องเพลง ความแตกต่างของปัจเจกชน เช่น ความจนหรือความรวยแต่กำเนิด การศึกษา การฝึกฝนการอบรมที่ดี ก็จะทำให้หางานได้ดี มีเงินเดือนที่สูง ความสามารถทางด้านร่างกาย คนพิการหรือคนแก่ โอกาสในการถูกว่าจ้างก็จะน้อย คนที่มีประสบการณ์สูง ความต้องการของตลาดแรงงานก็มาก เป็นต้น

เมื่อมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ อันเป็นผลมาจากระบบการตลาดที่เราเข้าไปยุ่งเกี่ยวครั้งแรกในสถานะต่างๆกัน เมื่อเป็นปัญหาทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ต้องมีการกระจายรายได้ อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น คือการลดความเหลื่อมล้ำโดยการกระจายรายได้อีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจการตลาด โดยจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจใหม่ โดยนำจากคนที่มียาได้มาก นำไปจัดสรรให้กับคนที่มียาได้น้อย เป็นคนยากจนควรได้รับความช่วยเหลือ รัฐบาลก็ให้เงินอุดหนุน หรือให้ประโยชน์สาธารณะมากขึ้น การกระทำเช่นนี้เพื่อต้องการให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น จากคนที่รวยกว่าไปสู่คนที่ยากจนกว่า แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีความเห็นขัดแย้งได้ว่า รัฐบาลมีความชอบธรรมหรือไม่ ที่จัดเก็บภาษีจากคนที่ร่ำรวยต่างกัน

กรณีความเห็นขัดแย้ง เช่น คนรวยอาจคิดว่า ทำไมรัฐบาลต้องเอาเงินของเขาไปด้วย หากเขาต้องการจะช่วยคนจนก็คงเอาเงินไปบริจาคเอง หรืออาจเกิดความเห็นที่ว่า หากคนรวยต้องการช่วยจริง ก็ไม่ต้องหลบหลีกภาษี โดยจ่ายภาษีเต็มก็ช่วยได้แล้ว<sup>25</sup>

ภาษีอากรที่ดีต้องทำให้ประชาชนสมัครใจที่จะเสียภาษี การที่รัฐบาลนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างบริการสาธารณะที่ดีเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และให้สวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนยอมทำให้ประชาชนสมัครใจเสียภาษี<sup>26</sup>

ประเทศเดนมาร์กมีการทำประชามติว่าจะลดภาษีหรือไม่ ปรากฏว่าในปี 2549 มีประชาชนร้อยละ 67 ลงมติไม่ให้ลดภาษี และในปี 2550 มีประชาชนร้อยละ 74 ลงมติไม่ให้ลดภาษี ที่เสียงส่วนใหญ่ลงมติไม่ให้ลดภาษี เพราะรัฐบาลนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างบริการสาธารณะที่ดี เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และ

<sup>25</sup> ปวย อิงภาคณ์, คำบรรยายวิชาการคลังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประมวลมิตร, 2498), น. 12.

<sup>26</sup> เห่งฮ้าง.

ทำให้ประชาชนมีสวัสดิการที่ดี เช่น ได้รับการศึกษาและการรักษาพยาบาลฟรี มีเงินใช้จ่ายยามชรา และตกงาน ประชาชนจึงสนใจที่จะเสียภาษี<sup>27</sup>

## 2.4 หลักการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

### 2.4.1 หลักการทั่วไป

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีทางตรง ซึ่งเรียกเก็บจากบุคคลผู้มีรายได้พึงประเมิน ตามเกณฑ์ที่ประมวลรัษฎากรกำหนดไว้ เว้นแต่ประมวลรัษฎากรจะบัญญัติยกเว้นไว้โดยเฉพาะ จึงไม่ต้องเสียภาษี การคำนวณเงินได้บุคคลธรรมดา กฎหมายกำหนดให้หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน ออกเสียก่อน แล้วนำเงินที่เหลือซึ่งเรียกว่าเงินได้สุทธิมาคำนวณเพื่อเสียภาษีตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า

การศึกษาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากรนี้ บางกรณีถ้ามีปัญหา เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งมีสัญชาติต่างประเทศ และเป็นประเทศที่มีอนุสัญญาหรือความตกลงว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อนกับประเทศไทย ก็จำเป็นต้องพิจารณาอนุสัญญาหรือความตกลงดังกล่าว ด้วย เพราะความตกลงมีผลยกเว้นบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร<sup>28</sup>

“ภาษีอากร” หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์แก่ สังคมโดยรวม โดยผู้ที่เสียภาษีอากรไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง

จากคำนิยามดังกล่าวพอจะสรุปลักษณะสำคัญของภาษีอากรได้ 3 ประการด้วยกัน คือ<sup>29</sup>

1. ภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชน กล่าวคือ ภาษีอากรจะต้องมี ลักษณะบังคับ ไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนผู้เสียภาษีจะเลือกได้ ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้แก่ รัฐบาลตามกฎหมาย ไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่ก็ตาม

2. ภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บมาเพื่อใช้ประโยชน์แก่สังคมโดยรวม มิใช่เพื่อผู้ใด ผู้หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น นำมาสร้างสาธารณูปโภค การศึกษา การสาธารณสุข และการป้องกัน

<sup>27</sup> เฟื่องอ้อาง.

<sup>28</sup> อรรถวรรณ พจนานุรัตน์, หนังสือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร Law Of Taxation, พิมพ์ครั้งที่ 1 (ฉบับปรับปรุง) (ม.ป.ท: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น. 29.

<sup>29</sup> ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร, หนังสือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ศรีเมือง การพิมพ์, 2532), น. 5-6.

ประเทศ เป็นต้น การนำภาษีมาพัฒนาบ้านเมืองในด้านต่างๆก็เพื่อให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น

3. ผู้เสียภาษีอากรไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง หมายความว่า การเก็บภาษีนั้นมิได้ให้ประโยชน์โดยตรงต่อผู้เสียภาษี แต่ผู้เสียภาษีอาจได้รับประโยชน์ทางอ้อมในรูปแบบการบริการบางอย่างของรัฐ โดยประโยชน์ที่ได้รับนี้ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกับจำนวนภาษีที่เสียไป ผู้เสียภาษีน้อยก็อาจมีโอกาสได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐมากหรือเท่าเทียมหรือมากกว่าผู้เสียภาษีมากก็เป็นได้

#### 2.4.2 โครงสร้างกฎหมายภาษีอากร

กฎหมายภาษีอากรทุกฉบับจะมีหัวข้อสำคัญๆ อันเป็นโครงสร้างของกฎหมายฉบับนั้นๆ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 6 หัวข้อด้วยกันคือ

##### 1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ภาษีอากรทุกประเภทมีความจำเป็นต้องกำหนดตัวผู้เสียภาษีให้แน่นอนเพื่อจะได้ทราบว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี การแบ่งแยกตัวผู้เสียภาษีนี้อาจกำหนดหรือแบ่งแยกโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

การแยกตามฐานะของบุคคลตามกฎหมาย

การแยกตามหลักนี้พิจารณาถึงฐานะของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมาย เช่น บุคคลธรรมดา เสียภาษีแบบหนึ่ง ส่วนนิติบุคคลก็เสียภาษีอีกแบบหนึ่ง<sup>30</sup> นอกจากนี้ยังมีนิติบุคคลบางประเภทไม่ต้องเสียภาษี เช่น มูลนิธิ วัดอาราม เป็นต้น<sup>31</sup>

การแยกตามถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา

การแยกตัวผู้เสียภาษีตามถิ่นที่อยู่ มีความจำเป็นทั้งภาษีเกี่ยวพันกับต่างประเทศ และภาษีที่จัดเก็บภายในประเทศ ในกรณีที่เป็นภาษีเกี่ยวพันกับต่างประเทศ การกำหนดถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาให้แน่นอนจะทำให้ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศใด เพื่อเสียภาษีอากรให้แก่ประเทศนั้น นอกจากนั้น ในกรณีที่เป็นภาษีที่เก็บภายในประเทศ การกำหนดถิ่นที่อยู่มีความจำเป็นในเรื่องการเก็บภาษีของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้มีถิ่นที่อยู่ใน

<sup>30</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>31</sup> เพิ่งอ้าง.

ท้องถิ่นหนึ่งอาจต้องเสียภาษีอากรให้กับท้องถิ่นนั้น แต่ไม่ต้องเสียหรือเสียในลักษณะที่แตกต่างกัน ออกไปในกรณีที่มีถิ่นที่อยู่อีกท้องถิ่นหนึ่ง<sup>32</sup>

การแยกตามวิธีการอื่น

การแยกตามวิธีการอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว เช่น การแยกตามสัญชาติ ซึ่งเป็นเหตุให้คนต่างด้าวต้องเสียค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวเป็นรายบุคคล

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามประมวลรัษฎากร แบ่งออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

- (1) บุคคลธรรมดา
- (2) ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล
- (3) ผู้ที่ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี
- (4) กองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง

(1) บุคคลธรรมดา

บุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีนั้น ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว แม้จะเป็นทารกหรือผู้เยาว์ หากมีเงินได้เกิดขึ้นก็อยู่ในบังคับที่จะต้องเสียภาษี เช่น ทารกหรือผู้เยาว์เป็นนายแบบหรือนางแบบ โฆษณาสินค้าในทีวีได้รับค่าตอบแทน ค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นเป็นเงินได้ที่จะต้องเสียภาษี นอกจากนี้ไม่จำกัดว่าบุคคลนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจจึงจะต้องเสียภาษี แม้บุคคลนั้นจะสติไม่ดี หรือเป็นคนวิกลจริต หรือเป็นคนตาบอด คนพิการ ถ้ามีเงินได้ก็ต้องเสียภาษี จะไม่ต้องเสียภาษีกี่ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษี<sup>33</sup>

(2) ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล

ห้างหุ้นส่วนสามัญ (มาตรา 56 และมาตรา 56 วรรคสอง) หมายถึง ห้างหุ้นส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1012 คือ บุคคลธรรมดาตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น<sup>34</sup>

<sup>32</sup> ฉัฐพงษ์ โปษกะบุตร, หนังสือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์, 2532), น. 7.

<sup>33</sup> ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, หนังสือคำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น. 66.

<sup>34</sup> เพิ่งอ้าง.



ความหมายของห้างหุ้นส่วนสามัญ เป็นไปตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลนั้น ได้แก่ บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีเงินได้ร่วมกันแต่ขาดลักษณะของห้างหุ้นส่วน กล่าวคือ มิได้เข้ากันเพื่อแบ่งกำไรกัน อันเป็นสาระสำคัญของห้างหุ้นส่วน คณะบุคคลดังกล่าวนี้อาจกระทำการใดๆ เพื่อหาเงินได้แต่ขาดวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ห้างหุ้นส่วนสามัญ (ไม่จดทะเบียน) และคณะบุคคลดังกล่าวนี้ไม่มีสภาพบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม ประมวลรัษฎากรกำหนดให้ถือเป็นหน่วยเสียภาษี (Tax Entity) เสมือนหนึ่งว่าเป็นบุคคลธรรมดาคนเดียวโดยมีการแบ่งแยก ช้อยกเว้น

บุคคลในคณะบุตร บุคคลในคณะกงสุล และบุคคลที่ถือว่าอยู่ในคณะบุตรตามความตกลงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ทั้งนี้ ตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน (พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร + ฉบับที่ 10) พุทธศักราช 2500 แก้ไขโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 25 พุทธศักราช 2510)<sup>35</sup>

### (3) ผู้ที่ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี

ผู้ถึงแก่ความตาย (มาตรา 57 ทวิ วรรค 1 ) หมายถึง บุคคลธรรมดาที่มีเงินได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ประมวลรัษฎากรกำหนดไว้ แต่ถึงแก่ความตายก่อนยื่นแบบแสดงรายการภาษี โดยอาจเป็นกรณีถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษีคือระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม หรือเป็นกรณีถึงแก่ความตายก่อนยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีแม้จะสิ้นสภาพบุคคลไปแล้วก็ตาม ประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาท หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดก แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีแทน ทั้งนี้ ทายาทของผู้มีเงินได้ มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีของผู้มีเงินได้โดยไม่ต้องรอให้ศาลมีคำสั่งตั้งผู้จัดการมรดกของผู้มีเงินได้ก่อน<sup>36</sup>

ผู้ที่ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี หมายถึง บุคคลที่มีเงินได้ถึงเกณฑ์ต้องเสียภาษีแต่ถึงแก่ความตายก่อนถึงกำหนดยื่นรายการเงินได้ กฎหมายยังถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรแม้จะสิ้นสภาพบุคคลไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เฉพาะในปีที่ถึงแก่ความตายเพียงปีเดียว

<sup>35</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>36</sup> สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตรต์, หนังสือย่อหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม), น. 15.



ส่วนในปีต่อไปหากมีเงินได้จากกองทรัพย์สินของผู้ตายที่ยังมิได้แบ่งให้ทายาท ก็ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ในนามของผู้ตายอีก แต่ต้องเสียภาษีเงินได้ในนามของกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง

ตามหลักกฎหมายทั่วไป บุคคลที่ถึงแก่ความตายย่อมจะหมดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่สำหรับภาษีอากรนั้น ความตายไม่ทำให้ภาระหน้าที่ในการเสียภาษีหมดไป เพราะประมวลรัษฎากรกำหนดว่า ผู้มีเงินได้ที่ถึงแก่ความตายก่อนถึงกำหนดเวลายื่นรายการเงินได้ ยังคงมีหน้าที่ในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเสมือนหนึ่งตัวเองยังมีชีวิตอยู่ โดยให้ผู้จัดการมรดก ทายาท หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดก แล้วแต่กรณี เป็นผู้ยื่นรายการเสียภาษีแทน

การยื่นรายการเงินได้ของผู้ตายเพื่อเสียภาษีนั้น ต้องรวมเงินได้ของผู้ตายก่อนตายและของกองมรดกเฉพาะที่ยังมิได้แบ่งให้ทายาทหลังตาย ที่ได้รับตลอดปีภาษีที่ถึงแก่ความตายเป็นเงินได้พึงประเมินของผู้ตายในปีนั้น<sup>37</sup>

#### (4) กองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง

กองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง (มาตรา 57 ทวิ วรรค2) หมายถึง ทรัพย์สินของผู้ตายในปีถัดจากปีที่ถึงแก่ความตายยังไม่ได้แบ่งให้ทายาทโดยเด็ดขาด และทรัพย์สินนั้นก่อให้เกิดเงินได้พึงประเมิน แต่เนื่องจากกองมรดกไม่มีสภาพบุคคล ประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาท หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดก แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีในชื่อกองมรดกของผู้ตาย

กองมรดกไม่มีสถานภาพเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเพียงกองทรัพย์สินของผู้ตาย ซึ่งประมวลรัษฎากรถือเป็นหน่วยเสียภาษี เช่นเดียวกับห้างหุ้นส่วนสามัญและคณะบุคคลที่มีชนิดบุคคล อย่างไรก็ตามก็ตมกองมรดกนี้มีหน้าที่เป็นผู้เสียภาษีเงินได้ต่างหากจากผู้ตายและได้แบ่งแยกแล้วเท่านั้น เพราะในปีที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย กฎหมายกำหนดให้เงินได้พึงประเมินที่ตกแก่กองมรดกในปีนั้น นำไปรวมคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินของผู้ตาย ส่วนปีภาษีใดที่ได้มีการแบ่งแยกกองมรดกแล้ว เงินได้หลังจากการแบ่งแยกก็ตกเป็นของผู้เป็นทายาทแต่ละคน<sup>38</sup>

การเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกองมรดก เป็นการเสียภาษีต่อเนื่องจากการเสียภาษีเงินได้ของผู้ตายในปีถัดจากปีที่ถึงแก่ความตาย ในปีต่อไปถ้ายังไม่มีแบ่งทรัพย์สินในกอง

<sup>37</sup> ไพจิตร โรจนวานิช, หนังสือคำอธิบายประมวลรัษฎากร, แก้วใจครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:บริษัท กาญจน์เจียน จำกัด, 2541), น. 105-109.

<sup>38</sup> เห่งอ้าง.

มรดกให้แก่ทายาทและทรัพย์สินนั้นก่อให้เกิดเงินได้พึงประเมินก็เป็นหน้าที่ของผู้จัดการมรดก ทายาท หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดกแล้วแต่กรณี เป็นผู้ยื่นรายการเสียภาษีในนามกองมรดก<sup>39</sup>

การที่ประเทศไทยจะจัดเก็บภาษีจากบุคคลใดได้นั้น โดยหลักการแล้วประเทศและบุคคลนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กันในทางใดทางหนึ่ง หลักเกณฑ์ที่นิยมใช้ยึดถือปฏิบัติในโลกมี 3 หลักใหญ่ๆ

### 1. หลักถิ่นที่อยู่ (Resident Rule)

หลักถิ่นที่อยู่ คือ หลักที่ว่า “เมื่อบุคคลใดมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศนั้น โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะถือสัญชาติของประเทศนั้นหรือไม่ และไม่คำนึงว่าเงินได้ที่บุคคลนั้นได้รับจะได้อะไรจากการทำงานหรือการทำธุรกิจในประเทศนั้นหรือไม่” ฉะนั้น แม้จะเป็นเงินได้ที่เกิดจากการทำงานหรือทำธุรกิจในต่างประเทศก็ต้องนำมาเสียภาษีให้แก่ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ หลักนี้จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักเงินได้ทั่วโลก (Worldwide Income Basis)” เพราะเป็นการเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ไม่จำกัดเฉพาะเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่เท่านั้น แม้จะเป็นเงินได้ที่เกิดขึ้นนอกประเทศก็ต้องนำมาเสียภาษีด้วย อย่างไรก็ตามเงินได้ที่เกิดขึ้นนอกประเทศ บางประเทศ เช่น ประเทศไทยหากเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ให้เสียภาษีเฉพาะกรณีที่มีการนำหรือโอนเงินได้เข้ามาในประเทศไทยตาม หลักการนำหรือโอนเงินได้ (Remittance Basis) ต่างกับบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรที่ใช้หลักการเกิดเงินได้ (Arising Basis) คือให้เสียภาษีแม้จะไม่ได้นำหรือโอนเงินได้เข้าไปในสหราชอาณาจักรก็ตาม

ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยต้องเสียภาษีให้กับรัฐบาลของประเทศนั้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติของประเทศใดหรือจะมีแหล่งเงินได้ในประเทศใดก็ตาม เพราะได้รับผลประโยชน์และได้ใช้บริการของรัฐที่ตนมีถิ่นที่อยู่ จึงต้องเสียภาษีให้กับรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ด้วย รวมทั้งเงินได้ที่เกิดจากแหล่งภายในประเทศและเงินได้จากแหล่งภายนอกประเทศ

### 2. หลักแหล่งเงินได้ (Source Rule)

ผู้มีเงินได้จากแหล่งในประเทศใดจะต้องเสียภาษีให้กับรัฐบาลของประเทศนั้น ไม่ว่าผู้มีเงินได้จะมีถิ่นที่อยู่ในประเทศใด<sup>40</sup> หลักแหล่งเงินได้โดยทั่วไปถือว่าเงินได้จากหน้าที่การงานหรือ

<sup>39</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>40</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 25.

กิจการที่ทำในประเทศ หรือเป็นเงินได้ที่เกิดจากนายจ้างที่อยู่ในประเทศใด หรือเกิดจากทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในประเทศใดให้ถือว่าเป็นเงินได้ที่เกิดจากแหล่งในประเทศนั้น

### 3. หลักสัญชาติ (Nationality Rule)

หลักสัญชาติ คือหลักที่ว่า “เมื่อบุคคลใดถือสัญชาติของประเทศใดบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศนั้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีถิ่นที่อยู่ในประเทศนั้นหรือไม่ และไม่ว่าเงินได้ที่บุคคลได้รับจะได้รับจากประเทศนั้นหรือไม่ หลักนี้จึงเป็นหลักการจัดเก็บภาษีที่คำนึงถึงสัญชาติของผู้มีเงินได้ ประเทศที่ใช้หลักนี้มีไม่กี่ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ และเกาหลีเหนือ<sup>41</sup> ประเทศส่วนใหญ่จะใช้หลักถิ่นที่อยู่ และ หลักแหล่งเงินได้ เนื่องจากปัจจุบันมีการย้ายถิ่นฐานและแหล่งทำมาหากินกันมาก หากเก็บภาษีโดยคำนึงถึงสัญชาติจะเก็บภาษีได้ยาก อีกประการหนึ่งการใช้ทรัพยากรในประเทศที่ตัวเองถือสัญชาติอยู่ก็มีอยู่น้อยเมื่อตัวเองอยู่ต่างประเทศ ภาษีที่เสียไปตัวผู้เสียอาจได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่ ส่วนใหญ่จึงใช้หลักถิ่นที่อยู่ และหลักแหล่งเงินได้ แต่สหรัฐอเมริกาใช้ทั้ง 3 หลักประกอบกัน

บุคคลที่ถือสัญชาติของประเทศใดก็ต้องเสียภาษีให้กับประเทศนั้น เพราะการที่บุคคลถือสัญชาติของประเทศใด บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองและได้ใช้ประโยชน์จากการบริการของประเทศนั้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในประเทศนั้นหรือไม่ และไม่ว่าจะมีเงินได้จากแหล่งใดก็ตาม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าคนอเมริกันไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในโลกย่อมได้รับความคุ้มครองและได้รับบริการจากรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น คนอเมริกันจึงต้องเสียภาษีให้กับรัฐบาลของเขาไม่ว่าเขาจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม

รัฐอาจทำการเก็บภาษีจากพลเมืองที่อยู่ในรัฐนั้นได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้ารัฐใดยึดถือทั้งหลักถิ่นที่อยู่และหลักแหล่งเงินได้ควบคู่กันไปทั้งสองหลักอาจทำให้เกิดปัญหาภาษีซ้อนขึ้นได้ เช่น ผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศหนึ่งแต่มีเงินได้จากแหล่งเงินได้อีกประเทศหนึ่ง จะต้องเสียภาษีให้แก่ทั้งสองประเทศ การแก้ปัญหาการเก็บภาษีซ้อนนี้ทำได้โดยทำการตกลงว่าด้วยการเว้น การเก็บภาษีซ้อนระหว่างประเทศ

เนื่องจากตามกฎหมายของประเทศต่างๆยึดถือสองหลัก จึงทำให้เกิดปัญหาภาษีซ้อน เพราะมีถิ่นที่อยู่ในประเทศหนึ่งแต่ไปมีเงินได้จากแหล่งในอีกประเทศหนึ่งจะต้องเสียภาษีให้แก่ทั้งสองประเทศจึงต้องหาทางแก้ไขโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือทั้งสองวิธีดังต่อไปนี้

<sup>41</sup> วิทย์ ดันตยกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2526), น. 33.

1. กำหนดให้ผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศแต่มีเงินได้จากแหล่งในประเทศอื่น ได้รับยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้จากแหล่งประเทศอื่นนั้น อย่างไรก็ดี หากใช้วิธีนี้มักจะมีเงื่อนไขให้อำนาจเงินได้จากแหล่งในประเทศอื่นมารวมคำนวณเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีก้าวหน้า วิธีนี้เรียกว่าวิธียกเว้น (Exemption Method)

2. กำหนดให้ผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศแต่มีเงินได้จากแหล่งในประเทศอื่น นำเงินได้จากแหล่งในประเทศอื่นมารวมคำนวณภาษีเช่นเดียวกับเงินได้จากแหล่งในประเทศของตน แต่เมื่อคิดภาษีได้เท่าใดแล้ว ให้นำเอาภาษีที่ต้องเสียในประเทศอื่นสำหรับเงินได้จากแหล่งในประเทศนั้นมาหักออกจากภาษีที่คำนวณได้ในประเทศของตน หักแล้วเหลือเท่าใดคงเสียภาษีในประเทศของตนเพียงเท่านั้น วิธีนี้เรียกว่า วิธีเครดิต (Credit Method)<sup>42</sup>

การจัดภาษีซ้อนแต่ละวิธีดังกล่าวนี้ อาจทำได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเอง หรือมีจะนั้นก็โดยวิธีทำความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อน<sup>43</sup>

สำหรับประเทศไทย ได้จัดเก็บภาษีเงินได้ตามหลักถิ่นที่อยู่และหลักแหล่งเงินได้ในการจัดเก็บภาษี แต่เฉพาะหลักถิ่นที่อยู่นั้นหากเป็นการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้มีการผ่อนปรนว่าต้องนำเงินได้ที่รับนั้นเข้ามาในประเทศไทยด้วยจึงจะต้องเสียภาษีในประเทศไทย ซึ่งต่างกับประเทศส่วนใหญ่ที่เก็บภาษีในกรณีนี้โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้มีเงินได้จะได้นำเงินได้นั้นเข้ามาในประเทศไทยหรือไม่ ถ้าแหล่งเงินได้เกิดขึ้นในประเทศไทยก็จะใช้หลักแหล่งเงินได้มาจัดเก็บภาษีซ้อน ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาภาษีซ้ำซ้อนระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการเว้นการจัดเก็บภาษีซ้อนระหว่างประเทศ (Double Taxation Agreement) กับประเทศต่างๆ หลายประเทศแล้ว (เช่น สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก และสาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิตาลี เบลเยียม โปแลนด์ ญี่ปุ่น สิงคโปร์<sup>44</sup> มาเลเซีย อินโดนีเซีย เกาหลี อังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ แคนาดา อินเดีย ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ออสเตรเลีย อังการี ศรีลังกา เวียดนาม สาธารณรัฐเช็ก โรมาเนีย แอฟริกาใต้ อิสราเอล สวิสเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมอร์เชียส ลักเซมเบิร์ก บังคลาเทศ

<sup>42</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 27.

<sup>43</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>44</sup> เพิ่งอ้าง.

เนปาล สเปน นิวซีแลนด์ อุซเบกิสถาน ไชปรัส สหรัฐอเมริกา อเมริกา บัลแกเรีย) ผลจากความตกลง บางกรณีเป็นการยกเว้นหรือลดภาษีจากอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร และมีมาตรการ ป้องกันการเก็บภาษีซ้อนระหว่างประเทศโดยการยกเว้นและเครดิตภาษีให้ซึ่งกันและกัน ในกรณี เงินได้ที่อาจต้องเสียภาษีทั้ง 2 ประเทศ ฉะนั้น หากมีปัญหาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับ ต่างประเทศ ถ้าเป็นประเทศที่ทำอนุสัญญาหรือความตกลงว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อนกับ ประเทศไทยไว้ ก็จำเป็นต้องพิจารณาอนุสัญญาหรือความตกลงดังกล่าวประกอบด้วย จึงจะวินิจฉัยการ เสียภาษีเงินได้อันแท้จริงของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นๆ ได้ถูกต้อง เพราะความตกลง มีผลยกเว้น บทบัญญัติในประมวลรัษฎากร

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามที่กล่าวมาแล้วมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ให้แก่ ประเทศไทย โดยผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศหรือไม่ แล้วมีเงินได้จากแหล่งเงินได้ในประเทศไทย หรือไม่ ซึ่งสรุปความได้จากมาตรา 41 แห่งประมวลรัษฎากร ได้ ดังนี้

#### 1. ผู้ที่อยู่ในประเทศไทย

เสียภาษีสำหรับเงินได้พึงประเมินทั้งจากแหล่งในประเทศและแหล่งในต่างประเทศ แต่ สำหรับเงินได้จากแหล่งในต่างประเทศนั้นต้องเสียภาษีเมื่อนำเงินได้นั้นเข้ามาในประเทศไทย

“แหล่งเงินได้” คือแหล่งที่มาของเงินได้ แหล่งเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดาได้แก่ แหล่งเงินได้ในประเทศไทย และแหล่งเงินได้ในต่างประเทศ<sup>45</sup>

#### 2. ผู้ที่มีใจเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศไทย

เสียภาษีสำหรับเงินได้พึงประเมินทั้งจากแหล่งในประเทศ

“ผู้ที่อยู่ในประเทศไทย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรือ หลายระยะรวมเวลาทั้งหมด 180 วันในปีภาษี

“เงินได้จากแหล่งในประเทศ” หมายความว่า เงินได้เนื่องจากหน้าที่งาน หรือกิจการที่ ทำในประเทศไทย หรือเนื่องจากกิจการของนายจ้างในประเทศไทย หรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ใน ประเทศไทย

“เงินได้จากแหล่งในต่างประเทศ” หมายความว่า เงินได้เนื่องจากหน้าที่งานหรือกิจการ ทำในต่างประเทศ หรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ในต่างประเทศ

#### ฐานภาษีอากร

<sup>45</sup> สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตรต์, หนังสือ ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม), น. 18.

กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร ได้ให้คำนิยาม “ฐานภาษี” ไว้ดังนี้

ฐานภาษี ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง สิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องเสียภาษีอากร เช่น การมีรายได้ การมีทรัพย์สิน หรือการใช้จ่าย เป็นต้น ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง สิ่งที่รองรับอัตราภาษีอากร (ภาษีอากรที่ต้องเสีย = ฐานภาษี x อัตราภาษีอากร)<sup>46</sup>

แนนซี วอลล์ (Nancy Wall) ได้ให้คำนิยาม “ฐานภาษี” ไว้ดังนี้

ฐานภาษี หมายถึง แหล่งที่มาทั้งหมดของรายได้ในการจัดเก็บภาษี เช่น กำไรของนิติบุคคลเป็นแหล่งที่มาในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ตัวปัจเจกชนและเงินได้ของปัจเจกชนเป็นแหล่งที่มาในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล สินค้าและบริการเป็นแหล่งที่มาในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม<sup>47</sup>

ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็คือ “เงินได้” (Income) หมายถึง จำนวนเงินที่บุคคลได้ใช้ในการบริโภคในช่วงระยะเวลาหนึ่งและหมายความรวมถึงความมั่นคง (Wealth) ที่เกิดขึ้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ตลอดจนการเพิ่มขึ้นซึ่งมูลค่าของทรัพย์สินด้วย

ความหมายของคำว่า “เงินได้” ดังกล่าวน่าจะความหมายเดียวกันกับที่ Henry C. Simons ได้ให้ไว้ในหนังสือ “Personal Income Taxation” (Chicago : University of Chicago Press, 1938, p.50) ว่า “เงินได้” หมายถึง ผลบวกของการบริโภคและการเปลี่ยนแปลงของระดับทรัพย์สิน (The algebraic sum of consumption and change in net worth)<sup>48</sup>

นอกจากนี้ Robert M. Haig ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินได้” ไว้ในหนังสือ “The Concept of Income” Economic and Legal Aspects, (New York : Columbia University Press, 1921) P.7) ว่า “เงินได้” คือการเพิ่มขึ้นหรือการเพิ่มพูนความผาสุกให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด<sup>49</sup>

<sup>46</sup> กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2557, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์), น. 8.

<sup>47</sup> จีรศักดิ์ รอดจันทร์, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น. 27.

<sup>48</sup> ไกรยุทธ ชีรตยาकिनันท์, ทฤษฎีภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2521), น. 3.

<sup>49</sup> ขจร พรหมกลสิกส์, การภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523), น. 34.



อย่างไรก็มีนักวิชาการภาษีอากรบางท่านเห็นว่า คำว่า “เงินได้” ที่จะต้องเสียภาษีนั้นควร จะใช้ความหมายของเงินได้ในเชิงเศรษฐศาสตร์ด้วย กล่าวคือ รวมถึงสิ่งที่เพิ่มสถานะทางการเงิน ให้แก่ผู้รับด้วย กรณีเจ้าหนี้ยกหนี้ให้แก่ลูกหนี้บางส่วนในระหว่างการประนอมหนี้ในคดีล้มละลาย จึงถือว่าก่อให้เกิดเงินได้แก่ลูกหนี้ที่จะต้องเสียภาษี ทั้งนี้ เนื่องจากลูกหนี้มีสถานะทางการเงินที่ดีขึ้น โดยสามารถตีราคามูลค่าหนี้สินที่ยกให้เป็นตัวเงินได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งใดแม้จะเพิ่มสถานะทางการเงิน ให้แก่ผู้รับ แต่ผู้รับยังไม่รับ (Receive) หรือไม่มีการรับอันแท้จริง (Realize) ศาลอเมริกันก็ไม่ถือว่า ผู้รับมีเงินได้เกิดขึ้น ฉะนั้น กรณีที่ทรัพย์สินที่บุคคลใดเป็นเจ้าของมีมูลค่าเพิ่มมากกว่าตอนที่ซื้อ มามูลค่าที่เกิดขึ้นจึงยังไม่ถือเป็นเงินได้จนกว่าจะมีการขายหรือจำหน่ายโอนออกไป<sup>50</sup> ดังนั้นศาล อเมริกันจึงมิได้ยึดถือความหมายของเงินได้ในทางเศรษฐศาสตร์ทั้งหมด

ฐานภาษี หมายถึงสิ่งที่รองรับอัตราภาษี ฐานภาษีถือว่าเป็นฐานขั้นต้นที่เป็นมูลเหตุให้ ต้องเสียภาษี เพราะฉะนั้นการกำหนดฐานภาษีจะกำหนดจากสิ่งไหนก็แล้วแต่นโยบายของรัฐบาล เช่น อาจกำหนดจากเงินได้หรือกำหนดจากทรัพย์สินหรือจะกำหนดจากรายจ่ายของแต่ละบุคคล เป็นฐานภาษีในการจัดเก็บก็ได้ แต่ตามประมวลรัษฎากรของไทยกำหนดฐานภาษีจากเงินได้พึง ประเมินซึ่งคิดเอาจากเงินได้สุทธิที่หักค่าใช้จ่ายและหักค่าลดหย่อนต่างๆแล้ว

ฉะนั้นฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือเงินได้สุทธินั้นพอจะสรุปเป็นสมการง่ายๆได้ ว่า

$$\text{ฐานภาษี} = \text{เงินได้สุทธิ} - \text{เงินได้พึงประเมิน} - \text{ค่าใช้จ่าย} - \text{ค่าลดหย่อน}^{51}$$

จากคำนิยามต่างๆทำให้สามารถสรุปได้ว่า ฐานภาษี (Tax Base) คือสิ่งที่ถูกใช้เป็นฐาน ในการประเมินภาษีอากรซึ่งอาจจะเป็นรายได้ มูลค่าการใช้จ่าย มูลค่าทรัพย์สิน หรืออื่นๆ โดยปกติ สิ่งที่จะเป็นฐานนั้นจะต้องคำนึงถึงความสามารถของผู้เสียภาษี ตลอดจนความสามารถในการบรรลุ วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ การทำรายได้ให้รัฐบาล การเป็นเครื่องมือในการรักษา เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการส่งเสริมการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ<sup>52</sup> โดยทั่วไปสิ่งที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

<sup>50</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>51</sup> ทศนีย์ เหลืองเรืองรอง, ความรู้ทั่วไปกฎหมายภาษีตามประมวลรัษฎากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2560), น. 307.

<sup>52</sup> เพิ่งอ้าง.

ฐานภาษีที่เกี่ยวกับรายได้ (Income Tax Base) การจัดเก็บภาษีจากแหล่งรายได้นี้นอกจากจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ให้มีความเป็นธรรมรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ<sup>53</sup> ปัจจุบันที่เก็บจากรายได้ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

ฐานภาษีที่เกี่ยวกับการบริโภค (Consumption) จัดเก็บจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือน หรือมูลค่าซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆ สามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ การจัดเก็บภาษีจากการซื้อสินค้าและบริการทั่วไปจะจัดเก็บจากหลักความเป็นกลาง ส่วนสินค้าฟุ่มเฟือยหรือสินค้าที่ต้องการควบคุมการบริโภคจะจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค ได้แก่ ภาษีการค้ำ ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีขาเข้า

ฐานภาษีที่เกี่ยวกับความมั่งคั่ง (Wealth Tax Base) ความมั่งคั่งเป็นทรัพย์สินสมบัติที่ประชาชนสะสมเอาไว้ในรูปแบบต่างๆ อาจจะเป็นทรัพย์สินที่มีรูปร่าง เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างก็ได้ เช่น หุ่น พันทับัตร เป็นต้น การจัดเก็บภาษีฐานนี้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม ภาษีที่จัดเก็บ คือ ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ภาษียรถยนต์ และภาษีมรดก

ฐานภาษีที่เก็บจากฐานอื่นๆ (Other Tax Base) ฐานภาษีสามประเภทแรกที่กล่าวข้างต้นเป็นฐานภาษีหลัก แต่รัฐบาลก็อาจเรียกเก็บจากฐานภาษีที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากที่กล่าวมาก็ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล

### 3. อัตราภาษีอากร

อัตราภาษีอากรสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ คืออัตราภาษีอากรแบบคงที่ อัตราภาษีอากรแบบก้าวหน้า และอัตราภาษีอากรแบบลดถอย โดยการพิจารณาว่าภาษีอากรมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในกรณีพื้นฐานภาษีอากรมีจำนวนเปลี่ยนแปลงไป ถ้าจำนวนของฐานภาษีอากรเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่อัตราภาษีอากรยังคงเท่าเดิม เรียกอัตราภาษีอากรลักษณะนี้ว่า อัตราภาษีอากรแบบคงที่ แต่ถ้ากรณีพื้นฐานภาษีอากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นและอัตราภาษีอากรก็เพิ่มขึ้นด้วย เรียกอัตราภาษีอากรลักษณะนี้ว่า อัตราภาษีอากรแบบก้าวหน้า และกรณีที่ฐาน

<sup>53</sup> เพิ่งอ้าง.



ภาษีอากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่อัตราภาษีกลับลดลง เรียกอัตราภาษีอากรในลักษณะนี้ว่า อัตราภาษีอากรแบบลดลอย<sup>54</sup>

#### 4. การประเมินการเก็บภาษี

ในปัจจุบันการประเมินการเก็บภาษีอากร ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้ทำการประเมินด้วยตนเอง โดยการประเมินหรือคำนวณตามวิธีการและตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แล้วยื่นแบบรายการชำระภาษีอากรตามจำนวนที่พึงชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรไม่ทำการประเมินภาษีอากรหรือทำการประเมินภาษีอากรแล้ว แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ ก็จะมีการประเมินภาษีในภายหลังโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินให้ผู้เสียภาษีเสียภาษีที่ต้องรับผิดชอบชำระเพิ่ม หรือเพิ่มเบี้ยปรับก็ได้ ตามแต่ข้อเท็จจริง<sup>55</sup>

บางกรณีแม้ยังไม่ถึงกำหนดเวลาชำระภาษีอากร พนักงานประเมินก็อาจดำเนินการประเมินล่วงหน้าให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรต้องชำระภาษีอากรก่อนถึงกำหนดเวลาได้ ในหลายๆกรณีกฎหมายยังกำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้เป็นผู้ดำเนินการหักภาษีจากจำนวนเงินที่จ่ายแล้วนำส่งต่อเจ้าพนักงานภายในเวลาที่กำหนด ดังที่เรียกกันว่า การหักภาษี ณ ที่จ่าย ภาษีที่ถูกหักไว้ก่อนนี้มักถือเป็นเครดิตของผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งสามารถนำออกไปหักออกจากจำนวนภาษีที่ต้องเสียเมื่อถึงกำหนดเวลาหรืออาจได้รับคืน ถ้าถูกหักไว้เกินจำนวนที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องเสีย<sup>56</sup>

#### 5. การอุทธรณ์ภาษีอากร

ในกรณีเกิดปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายขัดแย้งพิพาทกันระหว่างผู้เสียภาษีอากรกับผู้จัดเก็บภาษีอากร อาจจะเป็นกรณีพิพาทกันเกี่ยวกับจำนวนเงินภาษีอากรที่ต้องเสีย อำนาจการประเมินเรียกเก็บภาษีอากร และผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรต้องการให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่ กฎหมายมักกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีหาข้อยุติให้ครบถ้วนเสียก่อน มิฉะนั้นอาจเสียสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้<sup>57</sup>

<sup>54</sup> โทเมนทร์ สมวิเศษ, ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548), น. 10 – 14.

<sup>55</sup> เพิ่งอ้าง, น. 33.

<sup>56</sup> เพิ่งอ้าง, น. 33.

<sup>57</sup> เพิ่งอ้าง, น. 33 – 34.

## 6. เบี้ยปรับ เงินเพิ่มและโทษ

ผู้ที่ไม่ชำระภาษีอากรจะต้องรับผิดชอบในจำนวนภาษีอากรที่ไม่ชำระ พร้อมด้วยเบี้ยปรับ หรือเงินเพิ่มเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นอีกต่างหาก ถ้ามีการฝ่าฝืนไม่ชำระ กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงาน ดำเนินการยึดทรัพย์ของผู้ค้างชำระภาษีอากรไปขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้รับจากการขาย ทอดตลาดมาชำระภาษีอากรที่ค้างชำระได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล นอกจากนี้ผู้ที่ไม่ชำระภาษีอากรยัง อาจต้องรับโทษทางอาญาอีกด้วย<sup>58</sup>

## 2.5 แนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

### 2.5.1 วิวัฒนาการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีขึ้นในประเทศครั้งแรกช่วงแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ช่วง พ.ศ. 2525-2529) ในรูปแบบนโยบายที่จะผลักดันการออมให้เป็นระบบโดย ลูกจ้างในสถานประกอบการทั่วไป ในปีพ.ศ.2530 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินให้แก่ลูกจ้างและ ครอบครัวในยามเกษียณ ทูพพลภาพ หรือออกจากงาน ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง และต่อมาได้ย้ายมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ในเวลาต่อมา ซึ่งเป้าหมายของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น แม้ในร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้เกษียณอายุและ ค่าใช้จ่ายในการใช้ชีวิต มุ่งเน้นส่งเสริมให้มีการออมเงินมากขึ้นเพื่อเก็บไว้ใช้เมื่อพ้นวัยทำงาน

ในเรื่องหลักประกันการทำงานและการมีเงินไว้ใช้ในยามเกษียณนั้นรัฐบาลไทยเริ่มให้ ความสำคัญตั้งแต่อดีต โดยให้ลูกจ้างมีหลักการประกันในการทำงานและให้ลูกจ้างมีเงินสำรองเลี้ยง ชีพเพื่อเป็นหลักประกันในยามเกษียณ เช่นเดียวกับข้าราชการ รวมไปถึงมีเงินไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน ทั้งกรณีเสียชีวิตและเจ็บป่วย ด้วยเหตุนี้จึงมีการพยายามตรากฎหมายประกันสังคม พ.ศ.2497 ขึ้นมา แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากในขณะนั้นยังมีปัญหาการเรียกร้องสิทธิเพื่อให้มีหลักประกันที่มั่นคงแก่กลุ่ม ผู้ใช้แรงงานภาคเอกชน เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การปรับขึ้นเงินเดือน สวัสดิการต่างๆ ต่อมารัฐบาล ได้จัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น เพื่อพิจารณาศึกษาการจัดตั้ง “สำนักงาน ประกันสังคม” ประกอบด้วยสองหน่วยงาน คือ กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์

<sup>58</sup> เห่งอ้าง, น. 33 – 34.

และกองทุนเงินทดแทน สังกัดกรมแรงงาน ในสมัยนั้น ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคม สังกัดกระทรวงแรงงาน

เมื่อมีการศึกษาการประกันสังคมมาสู่ระยะหนึ่งรัฐบาลพบว่าเงินที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น เป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐพอสมควร โดยมีการเรียกเก็บจากสามฝ่ายได้แก่ ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเก็บในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง ลูกจ้างได้รับในที่สุด รัฐจึงตัดสินใจไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว กระทั่งมีการจากทางฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเรื่อยมา ในปี พ.ศ.2533 การเรียกร้องเป็นผลสำเร็จ และมีการประกาศใช้พระบัญญัติประกันสังคมเป็นต้นมา

นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ของลูกจ้างแล้วยังมีกฎหมายที่ให้หลักประกันความมั่นคงในการทำงานคือการมีกองทุนเงินทดแทน คู่คุ้มครองลูกจ้างในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน มาช่วยให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง และในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับ รัฐบาลได้มีการศึกษาการจัดตั้งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นสวัสดิการความมั่นคงให้แก่ลูกจ้างอีกประการหนึ่ง โดยพิจารณาว่าเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐ กล่าวคือเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างเมื่อพ้นวัยทำงาน เนื่องจากมีการออมเงินไว้ ส่วนประโยชน์ต่อนายจ้างคือไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเงินก้อน สามารถทยอยจ่ายเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างเป็นงวดๆได้ รวมทั้งยังมีประโยชน์ต่อรัฐบาลในนำเงินส่วนนี้เข้าสู่ระบบตลาดทุน ลดภาระงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องจ่าย เป็นประโยชน์ต่อประเทศในด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่วางไว้จากเงินที่ระดมมาจากทั้งภาครัฐและลูกจ้างต่อไป ซึ่งการจะบรรลุวัตถุประสงค์เร่งระดมเงินออม รัฐต้องส่งเสริมให้เอกชนผู้ประกอบการเกิดการออมเงินทางอ้อมโดยกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 เมื่อปี พ.ศ.2526 และยังเป็นการให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างอีกด้วย<sup>59</sup>

ในขณะนั้นนักกฎหมายหลายท่านมองว่ามีลักษณะคล้ายกับกฎหมายประกันสังคม มีลักษณะที่แตกต่างตรงที่ กฎหมายประกันสังคมมีการครอบคลุมถึงกรณี ทูพพลภาพ ชราภาพและเสียชีวิตด้วย สมัยก่อนยังไม่มีมีการจ่ายเงินเต็มจำนวนครั้งเดียว (Lump sum) ซึ่งการจ่ายเงินครั้งเดียวยังขัดกับหลักการของประกันสังคม ประกอบกับเงินกองทุนการว่างงานในต่างประเทศก็กำลังประสบปัญหาเหมือนกัน จึงได้นำแนวคิดการออมเงินมาจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังศึกษาเรื่องกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident fund) จากประเทศสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นรัฐที่จัดตั้งกองทุน

<sup>59</sup> ศิริ ฮามสุโพธิ์, สังคมวิทยาการทองเที่ยว, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์, 2543), น. 13 – 90.

ร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในลักษณะบังคับ (Mandatory) กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่มีลักษณะเป็นภาคสมัครใจ (Voluntary) จึงใช้กับลูกจ้างที่มีเงินเดือนประจำเท่านั้น ไม่รวมลูกจ้างอิสระ ขณะนั้นประเทศไทยเองยังขาดศักยภาพด้านความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบอบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกอบกับสถานะทางการเงินยังไม่มีความมั่นคง จึงต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะภาคสมัครใจ ซึ่งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นต้องนิยามบุคคลที่แตกต่างหากจากบริษัทและต้องมีผู้บริหารกองทุนต่างหากที่จะบริหารเงินกองทุนให้เกิดผลประโยชน์ต่อระบบการออมของประเทศ

การร่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสาเหตุการจัดตั้งเนื่องจากกระทรวงการคลังเห็นถึงปัญหาผู้สูงอายุที่ขาดอาชีพและรายได้เมื่อพ้นวัยเกษียณ ปัญหาสภาพสังคมในขณะนั้นเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนที่ไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ มีการนำเงินของลูกจ้างไปแสวงหาผลประโยชน์โดยที่ลูกจ้างไม่ได้รับรู้และยินยอม และในขณะนั้นหลายบริษัทมีการก่อตั้งกองทุนเพื่อการเกษียณอายุแล้วในบริษัทเอกชนขนาดใหญ่แต่ยังไม่มีความหมายใดออกรองรับ หลังจากนั้นจึงมีกฎหมายพิเศษออกมา เพื่อใช้ควบคุมการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้มีหลักประกันที่ปลอดภัยและมั่นคง โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมการลงทุนให้เกิดประโยชน์แก่ลูกจ้างและเศรษฐกิจของประเทศ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยยังคงให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปตามความสมัครใจของลูกจ้างและนายจ้าง และหลังจากนั้นต่อมาจึงมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น

ขณะนั้นการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นความตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่จะทำสัญญาข้อตกลงและต้องมีการจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีกระทรวงการคลังควบคุมจัดการดูแล และเห็นว่าจึงควรให้ตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้เป็นภาคสมัครใจ เพราะหากเป็นภาคบังคับรัฐจะต้องหาเงินจ่ายเข้ากองทุน กระทรวงการคลังเห็นว่าควรมีกฎหมายขึ้นมาในลักษณะควบคุมการดำเนินงานและผลประโยชน์ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันโดยเสนอสัทธิประโยชน์ทางภาษีในการจูงใจลูกจ้างให้เข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การร่างกฎหมายฉบับนี้เริ่มต้นเมื่อ 7 กันยายน 2525 มีการประชุมรวมทั้งหมด 71 ครั้ง การร่างกฎหมายฉบับนี้มีความล่าช้ามากเนื่องจากการหยุดการพิจารณาชั่วคราวเพื่อให้ผู้แทนกระทรวงการคลังไปศึกษาข้อเท็จจริง และได้มีการเสนอแก้ไขร่างใหม่ แล้วเสร็จเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2526 นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยัง

เป็นเรื่องใหม่และมีสาระสำคัญจึงต้องนำกฎหมายต่างประเทศมาเทียบเคียง<sup>60</sup> กระทั่งในมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นเป็นครั้งแรกและมีผลบังคับใช้วันที่ 8 ธันวาคม 2530 เป็นต้นมา

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีลักษณะการส่งเงินสมทบที่แน่นอน โดยเป้าหมายหลักคือ สนับสนุนให้ลูกจ้างภาคเอกชนเก็บออมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณอายุ การส่งเงินสมทบที่แน่นอนเป็นการวางแผนเพื่อวัยเกษียณที่แน่นอน โดยนายจ้างจะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินสมทบที่แน่นอนไว้ก่อนและนายจ้างมีหน้าที่ จ้างบริษัทที่เชี่ยวชาญด้านหลักทรัพย์จัดการกองทุนมาบริหารจัดการทรัพย์สินภายในกองทุน ทั้งนี้กฎหมายไทยได้มีการกำหนดให้ลักษณะที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้ดังต่อไปนี้

1. ลูกจ้างสามารถเลือกจำนวนส่งเงินสะสมเข้ากองทุน ได้ตั้งแต่อัตราร้อยละ 2-15% ของค่าจ้างที่ได้รับ และสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้

2. ลูกจ้างสามารถเลือกจ่ายเงินสะสมเกินกว่าเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนได้ แต่มีเพดานสูงสุดไม่เกิน 15% ของค่าจ้าง

3. เงินสะสมและเงินสมทบจะถูกไว้ในบัญชีแยกประเภท เป็นชื่อของสมาชิก นายทะเบียนของกองทุนสามารถบอกให้นายทะเบียนจ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชีของสมาชิก สิ้นการเป็นสมาชิกภาพ

4. การจ่ายเงินออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถจ่ายเต็มจำนวนและผลประโยชน์ของเงินทั้งสองจำนวนคือส่วนของนายจ้างและลูกจ้างนั้นจะเต็มจำนวนหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อบังคับของแต่ละกองทุนที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น รวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นหลังจากการนำเงินกองทุนไปลงทุนในระบบตลาดหลักทรัพย์ด้วย

5. สมาชิกเมื่อเกษียณอายุแล้ว ทั้งลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนสามารถคงเงินหรือรับเงินเป็นงวดได้ตามระยะเวลาที่ข้อบังคับของกองทุนกำหนดไว้ และบุคคลดังกล่าวยังถือว่าเป็นสมาชิกของกองทุนอยู่

#### 2.5.2 หลักการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้นิยามคำว่าผู้สูงอายุ (Older Person) ว่าหมายถึงประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป เช่นเดียวกับประเทศไทย ได้

<sup>60</sup> ศิริ ฮามสุโพธิ์, สังคมวิทยาการท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์, 2543), น. 13.

นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้ใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ว่าหมายถึง “ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป”<sup>61</sup> และยังสามารถแบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุไว้ โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรสูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ คือ การพิจารณาว่าประเทศใดกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) นั้น พิจารณาจากจำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปต้องมีมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ แต่หากมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมดจะถือว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aging Society) และหากประชากรที่อายุตั้งแต่ 65 ปี มีมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศแล้วถือว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-Aged Society)

สำหรับกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการวางหลักเกณฑ์และเหตุผล ภายใต้การดำเนินงานและการจัดการกองทุนเพื่อให้กองทุนมีความปลอดภัยและเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างสูงสุด จึงได้ออกกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ให้เป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นบนความตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง นายจ้างจะให้เงินสมทบแก่ลูกจ้างในอัตราที่แน่นอน และ
2. ลูกจ้างก็จะจ่ายเงินสะสมในอัตรา (ร้อยละ 2 – ร้อยละ 15) ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพประจำทุกเดือน
3. การรับเงินโดยหลักแล้ว จะอยู่ในรูปของการจ่ายเงินเพียงครั้งเดียวโดยจ่ายเป็นก้อนภายหลังสามารถเลือกรับเงินเป็นงวดๆ ตรงข้อนี้มีลักษณะคล้ายกับกองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ

ผลกำไรที่จะนำไปลงทุนซึ่งมีความแตกต่างจากกองทุนบำเหน็จบำนาญ ตรงที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะเกิดจากการลงทุนจากเงินสมทบของนายจ้าง เงินสะสมของลูกจ้าง โดยกองทุนนั้นก่อตั้งขึ้นโดยนายจ้าง และต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนที่แน่นอนทุกเดือน โดยคิดเป็นร้อยละของเงินเดือนที่ลูกจ้างจะได้รับในแต่ละเดือน แต่หากกรณีนายจ้างเป็นหน่วยงานของรัฐ การจ่ายเงินทั้งจำนวนครั้งเดียวหรือจ่ายเป็นรายเดือน จะมีลักษณะเป็นระบบบำเหน็จบำนาญจำนวนที่จะได้รับคำนวณฐานเงินเดือนเฉลี่ยปีสุดท้ายประกอบกับจำนวนอายุงานที่ทำ ต่างจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เป็นการสะสมเงินระยะยาว กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญ มี

<sup>61</sup> ชมพูนุท พรหมภักดี, “บทความวิชาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (Aging Society),” (กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556), น. 2-3.



จุดประสงค์เดียวกันคือเป็นการวางแผนการเงินในวัยเกษียณที่รัฐให้การสนับสนุน ในการดำรงชีพเมื่อสิ้นสมาชิกภาพของกองทุน

### 2.5.3 สถานะทางกฎหมายของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

สถานะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้จดทะเบียนแล้วนั้น มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถออกข้อบังคับ การจ่ายเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยปกติจะจ่ายเงินคืนลูกจ้างในกรณีออกจากงานตามหลักเกณฑ์และข้อตกลงต่างๆที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามการบริหารเงินกองทุนจึงเกี่ยวพันไปถึงการนำยอดคงค้างในกองทุนไปลงทุนหาผลประโยชน์ให้เกิดดอกผลเพิ่มมากขึ้น และต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลเนื่องจากการตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยในปัจจุบันเกิดจากความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้างในการเข้าร่วมกองทุน เมื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นแล้วรัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลผู้บริหารกองทุนเพื่อป้องกันการดำเนินการอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนได้ และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกองทุน รัฐจึงได้กำหนดขอบเขตกว้างๆในการนำเงินในกองทุนไปลงทุนหาผลประโยชน์รวมทั้งการจ่ายเงินคืนแก่สมาชิกเพื่อให้เป็นไปตามจำนวนและระยะเวลาที่กำหนดไว้อันเป็นมาตรการสำหรับการบริหารเงินในภาพรวม

### 2.5.4 เจตนารมณ์ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีหลักการและเหตุผลของกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นหลักประกันแก่สมาชิกกรณีชราภาพหรือเสียชีวิต เมื่อยามชราภาพและไม่มีเงินเดือนแล้วจะยังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จากเงินดังกล่าวที่ลูกจ้างสะสมร่วมกับนายจ้างสมทบเงินเพื่อนำไปลงทุนในระบบ เช่น การลงทุนในตราสารหนี้ หุ้นกู้ พันธบัตรต่างๆ หรือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ตามอัตราส่วนที่ลูกจ้างไว้ ภายใต้สัญญาการลงทุนที่ตกลงกันไว้ระหว่างที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การจ่ายเงินสะสมของลูกจ้างจะเป็นไปตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ถูกหักจากเงินค่าจ้างของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินเดือน

กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพคุ้มครองสมาชิกลูกจ้างเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฉบับเดียวกัน กฎหมายได้ระบุชัดว่าเป็นภาคสมัครใจ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าแม้กฎหมายจะระบุให้เป็นภาคสมัครใจ แต่พบว่าเป็นภาคสมัครใจในภาคเอกชนเท่านั้น แต่ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเมื่อจ้างบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานแล้ว ย่อมเสมือนลูกจ้างบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกอย่างไม่มีทางเลือก การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเสมือนเป็นภาคบังคับไปโดยปริยาย ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นภาคสมัครใจจึงทำให้เกิดการลาออกจากกองทุนได้ จึงเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจาก



ลูกจ้างที่ลาออกจากกองทุนไปแล้วจะไม่มีหลักประกันการดำรงชีพหลังเกษียณอายุ ซึ่งพนักงานรัฐวิสาหกิจ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม หรือกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างประกอบกับช่วงปี 2537-2540 เป็นช่วงที่รัฐมีนโยบายผลักดันให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจออมเงินระยะยาวเพื่อนำเงินเข้าสู่ระบบเพื่อเร่งจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในลักษณะนโยบายของรัฐ เพื่อให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีหลักประกันหลังเกษียณหรือกรณีเสียชีวิต จึงทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่มีทางเลือกต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่นายจ้างได้ก่อตั้งขึ้นเท่านั้นแตกต่างจากลูกจ้างภาคเอกชนที่มีช่องทางให้ลูกจ้างเลือกเข้าหรือไม่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ได้ หรืออาจจะมีทางเลือกอื่นๆให้สามารถเลือกเก็บออมเงินได้ เช่น การเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม เป็นต้น



## บทที่ 3

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยและต่างประเทศ

เนื้อหาบทวิจัยในบทที่ 3 นี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงมาตรการการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การหักค่าลดหย่อนภาษี โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหักค่าลดหย่อนเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพว่าปัจจุบันกฎหมายภาษีของประเทศไทย มีการบัญญัติถึงกรณีนี้ว่าอย่างไร และกล่าวถึงการหักค่าลดหย่อนเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในกฎหมายต่างประเทศ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบกับหลักการของประเทศไทย ในบทที่ 4 ต่อไป

#### 3.1 กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการส่งเสริมเงินสมทบตามกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อส่งเสริมการออมผ่านระบบภาษี

##### 3.1.1 กฎหมายการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

“เงินได้พึงประเมิน” (Assessable Income) มาตรา 39 หมายความว่า เงินได้อันเข้าลักษณะพึงเสียภาษีในหมวดนี้ เงินได้ที่กล่าวนี้ให้หมายความรวมถึงตลอดถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้รับซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่างๆตามมาตรา 40 และเครดิตภาษีตามมาตรา 47 ทวิ ด้วย<sup>1</sup>

เนื่องจากผู้มีเงินได้ประกอบอาชีพแตกต่างกัน มีความยากง่ายหรือต้นทุนที่แตกต่างกัน เพื่อความเป็นธรรมในกฎหมายจึงได้แบ่งลักษณะเงินได้พึงประเมิน ออกเป็นกลุ่มๆ ตามความเหมาะสมเพื่อกำหนด วิธีคำนวณภาษีให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด ดังนี้

<sup>1</sup> สมคิด บางโม, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2540),

เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงานเงินได้ทุกชนิดที่ได้รับมา ซึ่งอาจเป็นตัวแทนเงินหรือไม่ก็ได้ ไม่ว่าจะได้รับโดยวิธีใด และไม่ว่าจะได้รับเป็นเงินตราไทยหรือต่างประเทศก็ถือว่าได้รับเงินได้พึงประเมิน

ทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน บ้าน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างใดๆ รถยนต์ หุ่น

ประโยชน์อย่างอื่นที่อาจคำนวณได้เป็นเงิน

เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่างๆ ตาม มาตรา 40 เช่น บริษัทแห่งหนึ่งออกค่าภาษีอากรให้แก่พนักงานระดับสูงของบริษัทเงินค่าภาษีอากรนี้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของพนักงาน

เครดิตภาษีตามมาตรา 47 ทวิ หรือเครดิตภาษีเงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งกำไร หมายถึง สิทธิในการได้รับคืนเงินปันผล หรือส่วนแบ่งกำไรบางส่วน เนื่องจากมีการเก็บภาษีเงินปันผลไว้แล้ว ซึ่งเครดิตที่ได้รับคืนนี้ ถือเป็นเงินได้พึงประเมินให้นำมารวมคำนวณภาษีด้วย

เงินได้พึงประเมินจะต้องเป็นสิ่งที่ได้รับมาแล้ว มิใช่สิทธิเรียกร้อง ที่จะได้รับในภายหน้า เมื่อเงินได้พึงประเมินจะต้องเป็นสิ่งที่ได้รับมาแล้ว จึงเท่ากับว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใช้เกณฑ์เงินสดในการคำนวณเสียภาษี

เนื่องจากเงินได้เงินได้อันเข้าลักษณะพึงเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือเงินได้พึงประเมินเป็นเงินได้ที่บุคคลได้รับมาซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีได้เป็นการได้มาโดยเปล่าๆ แต่ผู้มีเงินได้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายลงทุนลงแรง ดังนั้นเพื่อความเป็นธรรมในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้มีเงินได้นำเงินได้นั้นๆ มาหักค่าใช้จ่ายได้ตามสมควรแก่กรณี ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้มีเงินได้อย่างแท้จริง

ประมวลรัษฎากรมาตรา 40 ได้จำแนกประเภทของเงินได้พึงประเมินออกเป็น 8 ประเภทระบุไว้ในมาตร 40(1)-(8) มีดังต่อไปนี้

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (1)

ได้แก่ เงินได้เนื่องจากการแรงงาน เงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยง โบนัส เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินค่าเช่าบ้าน คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านนายจ้างโดยไม่เสียค่าเช่า เงินที่

นายจ้างออกให้เป็นค่าภาษีเงินได้หรือภาษีอากรอื่น เงินที่นายจ้างจ่ายชำระหนี้ใดๆซึ่งลูกจ้างมีหน้าที่ต้องชำระ เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดๆบรรดาที่ได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน<sup>2</sup>

สัญญาจ้างแรงงาน ได้แก่ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งซึ่งเรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่ บุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งเรียกว่า นายจ้าง และ นายจ้างตกลงจะให้สินจ้างแก่ลูกจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ (มาตรา 575 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (2)

ได้แก่ เงินได้ เนื่องมาจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ การรับทำงานให้รวมทั้ง ค่าธรรมเนียม ค่านายหน้า ค่าส่วนลด เงินอุดหนุนที่ทำ เงินที่ได้จากการประชุม บำเหน็จ โบนัส เงินค่าเช่าบ้าน เงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้าน โดยไม่เสียค่าเช่า เงินที่ผู้จ่ายเงินได้ออกให้เป็นค่าภาษีเงินได้หรือภาษีอากรอื่น เงินที่ผู้จ่ายเงินได้จ่ายชำระหนี้ใดๆ ซึ่งผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้องชำระ และเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดๆ บรรดาที่ได้เนื่องมาจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ นั้น ไม่ว่าหน้าที่หรือตำแหน่งงานหรืองานที่รับทำให้นั้นจะเป็นการประจำหรือชั่วคราว<sup>3</sup>

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (3)

ได้แก่ ค่าแห่งกู้ดวิลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น เงินปี หรือเงินได้มีลักษณะเป็นเงินรายปีอันได้มาจากพันธกรรม นิติกรรมอย่างอื่น หรือคำพิพากษาของศาล

ค่ากู้ดวิลล์ (Goodwill) หมายถึง ค่าความนิยมหรือมูลค่าของธุรกิจที่สูงเกินกว่ามูลค่าของทรัพย์สินที่ตีราคาได้ ทั้งนี้เนื่องจากชื่อเสียงของธุรกิจนั้น หรือธุรกิจนั้นได้สิทธิได้สิทธิพิเศษกว่าธุรกิจอื่นๆ<sup>4</sup>

ค่าสิทธิ (Royalty) หมายถึง การจ่ายไม่ว่าชนิดใดๆ ที่ได้รับเป็นค่าตอบแทนการอนุญาตให้ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ ค่าตอบแทนจากการถ่ายทอดความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ค่าตอบแทนเพื่อการใช้หรือสิทธิในการใช้ลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม ศิลปกรรมหรือ

<sup>2</sup> สมคิด บางโม, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2540), น. 79.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>4</sup> สมคิด บางโม, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2540), น. 80.

วิทยาศาสตร์ รวมทั้งฟิล์มภาพยนตร์ หรือฟิล์มหรือเทปที่ใช้สำหรับการกระจายเสียงทางวิทยุหรือโทรทัศน์ ลิขสิทธิ์หรือเครื่องหมายการค้า แบบหรือหุ่นจำลอง แผนผัง สูตรลับหรือกรรมวิธีลับ หรือเพื่อข้อสนเทศเกี่ยวกับประสบการณ์ทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือทางวิทยาศาสตร์ ค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตร หรือเครื่องหมายการค้า ค่าตอบแทนให้ใช้สิทธิทางสัญญาการค้าและบริการ (Franchise)

เงินปีหรือเงิน ได้มีลักษณะเป็นเงินปี อันได้มาจากพันธกรรม นิติกรรมอย่างอื่นหรือคำพิพากษาของศาลก็ถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (3) ด้วย

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (4)

4.1) ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ย เงินฝาก ดอกเบี้ยหุ้นกู้ ดอกเบี้ยตัวเงิน ดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ไม่ว่าจะมีส่วนหักประกันหรือไม่ก็ตาม หรือผลต่างระหว่างราคาไถ่ถอนกับราคาจำหน่ายตัวเงินหรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ ซึ่งบริษัทเงินทุนเป็นผู้ออกและจำหน่ายครั้งแรกในราคาต่ำกว่าราคาไถ่ถอน

4.2) เงินปันผล เงินส่วนแบ่งของกำไรหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้จากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือกองทุนรวม หรือสถาบันการเงินที่กฎหมายโดยเฉพาะของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม เงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งกำไรที่อยู่ในบังคับต้องถูกหักภาษีไว้ ณ ที่จ่ายตามกฎหมายดังกล่าว (สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมในขณะนี้ คือ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

เพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินได้ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่บัตรชอบด้วยกฎหมายที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นผู้มีเงินได้ และความเป็นสามีภริยาของบิดาและมารดาได้มีอยู่ตลอดภาษี ให้ถือว่าเงินได้ของบุตรดังกล่าวเป็นเงินได้ของบิดา แต่ถ้าความเป็นสามีภริยาของบิดาและมารดาได้มีอยู่ตลอดปีภาษี ให้ถือว่าเงินได้ของบุตรดังกล่าวเป็นเงินได้ของบิดาหรือของมารดาผู้ใช้อำนาจปกครองหรือของบิดาในกรณีบิดามารดาใช้อำนาจปกครองร่วมกัน และใช้บังคับกรณีบุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นผู้มีเงินได้ด้วย

4.3) เงิน โบนัสที่มีการจ่ายให้กับผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วนในบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล

4.4) เงินเพิ่มทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เฉพาะส่วนที่จ่ายนั้น ไม่เกินกว่า  
กำไรและเงินที่กัณฑ์ไว้รวมกัน

4.5) เงินเพิ่มทุนของบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตั้งจากกำไรที่ได้รับมา เงินที่กัณฑ์ไว้  
รวมกัน

4.6) ผลประโยชน์ที่ได้ จากการที่บริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลควบเข้าด้วยกัน หรือรับ  
ช่วงกัน หรือเลิกกัน ซึ่งสามารถตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าเงินทุน

4.7) ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนหุ้นหรือโอนการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งตีราคาเป็นเงินได้  
เกินกว่าที่ลงทุน

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (5)

5.1) การให้เช่าทรัพย์สิน

5.2) การผลิตสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน

5.3) การผลิตสัญญาซื้อขายเงินผ่อนซึ่งผู้ขายได้รับคืนทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น โดยต้องคืน  
เงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไว้แล้ว

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (6)

ได้แก่ เงินได้พึงประเมินในรูปของค่าตอบแทนจากการประกอบวิชาชีพ ที่มีจำนวนไม่  
แน่นอนขึ้นอยู่กับปริมาณหรือความยากง่าย ที่ทำให้ผู้รับเงินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคล  
ธรรมดา ในวงการภาษีเงินได้ 40 (6) มีเพียง 6 อาชีพเท่านั้น ได้แก่ การประกอบโรคศิลปะ, นัก  
กฎหมาย, วิศวกร, สถาปนิก, นักบัญชี, ช่างประดิษฐ์ศิลป์ ปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้  
เงินได้จากวิชาชีพอิสระอื่นใดเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา<sup>5</sup>

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (7)

ได้แก่ เงิน ได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนด้วยการจัดหาสัมภาระในส่วน  
สำคัญนอกจากเครื่องมือ<sup>6</sup>

<sup>5</sup> สมคิด บางโม, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด,  
2540), น. 85.

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง.

เงินได้พึงประเมิน มาตรา 40 (8)

ได้แก่ เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือ การอื่นนอกจากที่ระบุไว้ใน (1) ถึง (7) แล้ว<sup>7</sup>

เงินได้ประเภทนี้เป็นเงินได้ครอบคลุมกว้างขวาง เงินได้ใดหากไม่สามารถจัดเก็บเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) - (7) แล้ว จะต้องจัดเป็นเงินได้ประเภทนี้ และเงินได้ใดหากผู้มีเงินได้พิสูจน์ไม่ได้ว่าเป็นเงินได้ประเภทใด ถือว่าเป็นเงินได้พึงประเมินประเภทนี้

การหักค่าใช้จ่าย

เนื่องจากเงินได้พึงประเมินเป็นเงินได้ที่บุคคลได้รับมาซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นการได้มาโดยเปล่า แต่ผู้มีเงินได้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายลงทุนลงแรง ดังนั้นเพื่อความเป็นธรรม ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้มีเงินได้นำเงินได้นั้นๆ มาหักค่าใช้จ่ายได้ตามสมควรแก่กรณี เพื่อให้ทราบถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้มีเงินได้อย่างแท้จริง

ค่าใช้จ่าย (Deduction) จึงหมายถึง จำนวนที่ผู้มีเงินได้ต้องใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์ในการหาเงินได้ ค่าใช้จ่ายนี้เปรียบเสมือนทุน การที่จะเกิดมีเงินได้ขึ้นนั้นตามธรรมชาติย่อมต้องมีการลงทุน ต้องมีค่าใช้จ่ายซึ่งอาจจะเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือแรงงานก็ได้<sup>8</sup>

จากลักษณะของการหักค่าใช้จ่าย ทำให้สามารถแบ่งประเภทของการหักค่าใช้จ่ายออกได้เป็น 2 วิธี คือ

1. การหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา

วิธีนี้เป็นการหักค่าใช้จ่ายแบบกำหนดค่าใช้จ่ายตายตัว โดยกำหนดเป็นร้อยละของยอดเงินได้พึงประเมิน ไม่ว่าค่าใช้จ่ายที่แท้จริงจะมากกว่าหรือน้อยกว่าค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ก็ตาม ประมวลรัษฎากร ได้มีการกำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่ายเงินได้พึงประเมินประเภทต่างๆ ก่อนนำไปคำนวณภาษี

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>8</sup> วิทย์ ต้นตยกุล, หนังสือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น.52-53.



## 2. การหักค่าใช้จ่ายตามความสมควรและจำเป็น

วิธีนี้เป็นการกำหนดให้หักค่าใช้จ่ายตามที่ได้มีการจ่ายจริง แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เช่น ค่าใช้จ่ายที่นำมาหักออกจากเงินได้พึงประเมินจะต้องไม่ใช่ค่าใช้จ่ายต้องห้ามมิให้ถือเป็นรายจ่ายตามประมวลรัษฎากร มาตรา 66 ตรี เป็นต้นไป

มาตรา 5 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักไว้ว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

### 3.1.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการหักค่าลดหย่อนเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากจุดประสงค์ของรัฐในการจัดให้มีการหักค่าลดหย่อนเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีการออมเงินกันมากขึ้น โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆมากมาย และการให้หักค่าลดหย่อนกรณีส่งเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่จะกระตุ้นและส่งเสริมให้คนไทยหันมาออมเงินกันมากขึ้น เพื่อนำเงินส่วนนี้ไปไว้ใช้ในยามเกษียณ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### ประมวลรัษฎากรมาตรา 47 (1)(ข) ค่าลดหย่อนเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ผู้มีเงินได้มีสิทธินำเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาหักลดหย่อนภาษีตามจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาทตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ข) แต่กฎกระทรวงออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509) ข้อ 2 (34) ก็เพิ่มให้อีก 290,000 บาท ในรูปของการยกเว้นภาษีจากเงินได้พึงประเมินที่ได้รับในปีภาษีเดียวกันนั้น รวมแล้วเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงหักลดหย่อนได้ไม่เกิน 300,000 บาท แต่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 เป็นต้นไป มีการเพิ่มวงเงินอีกเป็นหักลดหย่อนได้ไม่เกิน 500,000 บาท กฎกระทรวง ฉบับที่ 266 (พ.ศ.2551)<sup>9</sup>

ในกรณีสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพและความเป็นสามีภริยาได้มีอยู่ตลอดปีภาษี ก็ให้นำมาหักลดหย่อนได้ด้วย แต่ไม่เกิน 10,000 บาท (ประมวล

<sup>9</sup> สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์, ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 20.

รัฐฎากร มาตรา 47 (1) (ข) วรรคสอง) ถ้ามีการแยกยื่นรายการสำหรับเงินได้พึงประเมินต่างหากจากกันตามมาตรา 57 (ฉ) แห่งประมวลรัฐฎากร ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้ต่างฝ่ายต่างหักลดหย่อนเงินสะสมได้ตามส่วนของตน

#### พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือ กองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บออมเงินให้ลูกจ้างใช้จ่ายตอนเกษียณอายุแล้วและถือว่าเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งที่นายจ้างมีให้แก่ลูกจ้าง เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะมาจาก เงินค่าจ้างที่ลูกจ้างหักเข้ากองทุนเป็นรายเดือน หรือที่เรียกกันว่า เงินสะสม ตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุนของแต่ละนายจ้าง ในอัตราไม่ต่ำกว่า 2% แต่ไม่เกิน 15% ของเงินค่าจ้าง และเงินที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน นอกเหนือจากการจ่ายเงินค่าจ้างประจำให้แก่ลูกจ้าง โดยเงินส่วนนี้จะเรียกกันว่า เงินสมทบตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุนของแต่ละนายจ้าง ในอัตราไม่ต่ำกว่า 2% แต่ไม่เกิน 15% ของเงินค่าจ้าง<sup>10</sup>

วัตถุประสงค์หลักของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นสวัสดิการให้กับพนักงาน และเป็นหลักประกันเมื่อยามเกษียณหรือออกจากงาน เป็นแรงจูงใจในการทำงานให้กับพนักงาน ส่งเสริมการออมระยะยาวเป็นสวัสดิการที่ดีให้กับพนักงาน โดยรัฐได้ส่งเสริมการออมโดยมีการออกมาตรการในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เมื่อเป็นสมาชิกกองทุนสามารถนำเงินสะสมไปลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปีรายได้จากการลงทุนได้รับการยกเว้นไม่ต้องหักภาษี ณ ที่จ่ายเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพ เงินได้ที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถนำไปลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเงินได้ ตามเหตุของการสิ้นสุดสมาชิกภาพ เช่น ลาออกจากงาน โดย ณ วันที่ลาออกมีอายุงานตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป จะได้รับสิทธิในการลดหย่อนภาษีหรือกรณีลาออกจากงานเมื่ออายุตัว 55 ปี บริบูรณ์ และเป็นสมาชิกกองทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี จะได้รับการยกเว้นภาษีทั้งจำนวน เป็นต้น

ความมุ่งหมายของกฎหมาย เป็นการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง โดยจะเห็นได้จากตัวพระราชบัญญัติเองที่ไม่มีมาตราใด

<sup>10</sup> สมคิด บางโม, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2540), น. 85.

กำหนดไว้ชัดเจนว่าการเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นจะต้องเป็นภาคบังคับ หรือมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าหากออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนการเกษียณอายุ จะมีผลลัพธ์หรือบทลงโทษอย่างไร จึงทำให้การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปโดยความสมัครใจของนายจ้าง และลูกจ้าง จุดประสงค์ที่รัฐให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นมานั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันและรองรับว่าภายหลังการเกษียณอายุงานแล้วลูกจ้างจะมีสวัสดิการส่วนนี้ไว้ใช้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ขึ้น เพื่อให้มีการวางหลักเกณฑ์ การดำเนินการ และการจัดการกองทุนเพื่อให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีความมั่นคงและเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง แต่เมื่อเอกชนใช้ช่องว่างในการเป็นภาคสมัครใจ มาเป็นข้อตกลงที่จะไม่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนหากลูกจ้างกระทำการบางอย่างที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ตามที่เอกชนได้กำหนดตกลงกันไว้ หรืออาจจะมีการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนแต่ไม่เต็มจำนวนก็ได้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้จึงขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตกถึงลูกจ้างไว้ใช้เมื่อยามเกษียณ โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### ส่วนของการจัดตั้งกองทุน

มาตรา 5 กองทุนจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้น โดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุนนั้นกองทุนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตายหรือออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน

มาตรา 10 ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง ให้ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างหักจากค่าจ้างและให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน แต่ข้อบังคับนั้นจะต้องกำหนดให้หักค่าจ้างเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนลูกจ้างในอัตราไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้าง

#### ส่วนของการการบริหารจัดการกองทุน

การจัดการกองทุนจะต้องดำเนินการ โดยบุคคลซึ่งไม่ใช่ นายจ้าง และได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และ

ตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 13) โดยผู้จัดการกองทุนมีอำนาจและหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 14)

มาตรา ๑๓ การจัดการกองทุนจะต้องดำเนินการโดยบุคคลซึ่งมิใช่ นายจ้าง และได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา ๑๔ ในการจัดการกองทุน ให้ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่และอยู่ในบังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ด้วย

การจ่ายเงินจากกองทุน

ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 สมาชิกมีทางเลือกในการจัดการเงินที่ตนมีสิทธิได้รับจากกองทุนภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การรับเงินก้อนทั้งหมดในคราวเดียว

เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพด้วยเหตุซึ่งไม่ใช่กองทุนเลิก สมาชิกสามารถขอรับเงินที่ตนมีสิทธิได้รับทั้งก้อน โดยผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน และให้จ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ (มาตรา 23)

หากลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะถึงแก่ความตาย และไม่ได้กำหนดบุคคลที่จะได้รับเงินกองทุนไว้ ให้จ่ายเงินจากกองทุนตาม (มาตรา 23 วรรคสอง)

(ก) บุตรจะได้รับ 2 ส่วน แต่ถ้าหากมีบุตร 3 คนขึ้นไป ให้ได้รับ 3 ส่วน

(ข) สามีหรือภรรยา ให้ได้รับ 1 ส่วน

(ค) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับ 1 ส่วน

โดยหากไม่มีบุคคลตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ให้แบ่งเงินที่บุคคลนั้นมีสิทธิจะได้รับแก่บุคคลที่มีชีวิตอยู่ตามส่วนที่กำหนดข้างต้น และหากไม่มีบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนตาม (ก) (ข) และ (ค) หรือไม่มีทายาทตามกฎหมายแล้ว ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของกองทุน

## (2) การรับเงินงวด

เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพการเป็นสมาชิก ตามข้อบังคับของกองทุน ด้วยการเกษียณอายุ หรือออกจากงาน โดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี ลูกจ้างนั้นสามารถขอรับเงินจากกองทุนเป็นงวดได้ โดยลูกจ้างรายนั้นยังคงเป็นสมาชิกต่อไปได้ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของกองทุน แต่ลูกจ้างรายนั้น และนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสะสม หรือเงินสมทบสำหรับลูกจ้างรายนั้นอีก โดยการรับเงินจากกองทุนเป็นงวดนั้น กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนได้กำหนด (มาตรา 23/2)

## (3) การคงเงินไว้ในกองทุนเดิม

เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะออกจากงานไม่ว่าด้วยเหตุใด ลูกจ้างสามารถคงเงินทั้งหมดที่มีสิทธิได้รับไว้ในกองทุน และยังคงเป็นสมาชิกต่อไป โดยลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนอีก ทั้งนี้ สามารถคงเงินไว้ตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน โดยระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุนต้องไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันที่ออกจากงาน (มาตรา 23/3)

## (4) การโอนเงินไปกองทุนเพื่อการเกษียณอื่น

ในกรณีที่นายจ้างถอนตัวออกจากกองทุนหลายนายจ้างและยังไม่ได้จัดตั้งกองทุนใหม่ หรือลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะออกจากงานไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือกองทุนเลิก ลูกจ้างสามารถโอนเงินทั้งหมดที่ตนมีสิทธิได้รับจากกองทุน หรือเงินที่เหลือจากการขอรับเงินงวด หรือเงินที่คงไว้ในกองทุน ไปยังกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF for PVD) หรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือการชราภาพ (มาตรา 23/4) อย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบ

## แห่งการบังคับคดี (มาตรา 24)

มาตรา 24 ภายใต้อำนาจมาตรา 23 สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

### 3.1.3 กฎหมายพิเศษอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

#### กฎหมายล้มละลาย

กฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้แก่ กฎหมายล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 เมื่อเจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่เป็นบุคคลล้มละลาย ตามเงื่อนไขมาตรา 9 และมาตรา 10 และภายหลังศาลพิจารณาแล้วลูกหนี้ตกเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้จะตกแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามมาตรา 22 และลูกหนี้เองก็ถูกกฎหมายห้ามกระทำการใดๆที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำตามคำสั่งของศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือที่ประชุมของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 24 นอกจากนี้การเป็นผู้ล้มละลายจะต้องมีประกาศโฆษณาในหนังสือราชกิจจานุเบกษาและโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวัน ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบ ตามมาตรา 28 ต่อไป<sup>11</sup>

จะเห็นได้ว่าการถูกการที่บุคคลถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและตกเป็นบุคคลล้มละลายนั้นส่งผลกระทบต่อทั้งตัวลูกหนี้และเจ้าหน้าที่โดยตรง ที่ต้องเข้ามาสู่กระบวนการล้มละลายที่มีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีอำนาจจัดสรรและดำเนินการทั้งหลาย เกี่ยวกับทรัพย์สินและนิติกรรมสัญญาต่างๆของลูกหนี้มีผลทันทีที่มีคำสั่ง ในกรณีนายจ้างก็จะได้รับผลกระทบตามไปด้วย กรณีของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นหากบุคคลใดตกเป็นบุคคลล้มละลาย ก็จะทำให้ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติได้ เมื่อขาดคุณสมบัติการเป็นพนักงานของรัฐ เป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพ เงินของสมาชิกที่อยู่ในกองทุน จึงถูกนำออกมาด้วย โดยถือว่าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกหนี้ ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นจะต้องนำออกมารวบรวมไว้ โดยสิทธิในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่บุคคลล้มละลายเป็นเจ้าของอยู่ก่อนนั้นก็ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สิน ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของผู้ล้มละลายด้วย หากเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าเงินส่วนนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องให้เงินกองทุนนี้ลูกจ้างสามารถมีไว้ใช้ได้ใยามเกษียณ ซึ่งเป็นปัญหาข้อนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์รายละเอียด ในประเด็นที่เกี่ยวข้องนี้ ในบทที่ 4 ต่อไป

<sup>11</sup> โภกมนตรี สมวิเศษ, ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548), น. 19.

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อการสะสมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณของต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นจะมีการวางแผนในการสะสมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณ โดยมีหลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม การวางแผนเพื่อการชราภาพของแต่ละประเทศนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่ตอบสนองความต้องการในปัจจุบันที่ต่างกัน ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ในที่นี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาทั้งหมดจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศสิงคโปร์

การศึกษารูปแบบการออมเพื่อไว้ใช้ในยามเกษียณ และเพื่อการชราภาพ ของแต่ละประเทศจะมีกองทุนบำเหน็จบำนาญของประเทศนั้นๆที่แตกต่างกันออกไป โดยผู้วิจัยจะศึกษามุ่งเน้นรายละเอียดเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งเพื่อที่จะสามารถเห็นถึงปัญหา ช่องว่างของกฎหมาย เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์ ปรับปรุง และใช้ประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา เสนอแนะ แก้ไขช่องโหว่ของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการหักค่าลดหย่อนเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยต่อไป

#### 3.2.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ

##### มาตรการวางแผนเพื่อการชราภาพประเทศอังกฤษ

การมีบัญชีส่วนบุคคลเพื่อแผนบำเหน็จชราภาพในประเทศอังกฤษนั้นจะเป็นไปโดยอัตโนมัติ เนื่องจากรัฐไม่ต้องการให้ประเทศของตนเป็นประเทศที่มีประชากรที่ยากจน เพราะหากประชากรมีความยากจนมากๆ ก็จะทำให้รัฐต้องสูญเสียบประมาณ มาดูแลคนยากจนในส่วนนี้มากยิ่งขึ้น อังกฤษให้ความสำคัญแก่ประชาชนผู้สูงอายุ โดยรัฐจะมีการบัญญัติบำเหน็จชราภาพพื้นฐานที่เรียกว่า Old Age Pension Act 1908 โดยมองว่าความยากจนว่าเป็นถึงคามผิดอย่างหนึ่ง จะเห็นได้ชัดจากกฎหมายที่เกี่ยวกับคนเร่ร่อนและขอทาน (Vagabonds and beggars Act 1495) ที่กำหนดไว้ว่าหากบุคคลใดขอทานจะต้องถูกจำคุก โดยมองบุคคลที่ยากจนเสมือนเป็นความบกพร่องหรือความเสื่อมลงจึง ได้ผลักดันพยายามที่จะดันให้ทำโทษคนขอทาน โดยการให้รับโทษโดยการทำงานทดแทน หลังจากนั้นจึงมีการพัฒนากฎหมายเรื่อยมา กระทั่งเกิดเป็นกฎหมายบำเหน็จชราภาพ (Pension Act) ขึ้นมาครั้งแรกเมื่อปี 2004<sup>12</sup>

<sup>12</sup> พงษ์เทพ สันติกุล, สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 20.



ประเทศอังกฤษเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศในยุโรปที่ไม่ต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติการณ์การจ่ายเงินบำนาญ เนื่องจากได้มีการกำหนดให้มีการสะสมเงินเข้ากองทุนเป็นระยะเวลานาน โดยการกระตุ้นของภาคเอกชนที่พยายามให้ประชากรมีการออมเงิน ประชากรของประเทศอังกฤษจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุช้ากว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรป รัฐบาลของประเทศอังกฤษเองก็ได้วางแผนและให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวไว้มาเป็นเวลานาน โดยมีการปรับเปลี่ยนมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 แต่รัฐบาลของประเทศอังกฤษเองก็ยังไม่พอใจเท่าที่ควร เพราะว่ายังมีปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในภาคเอกชนอีกหลายข้อ

ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศอังกฤษประกอบไปด้วย<sup>13</sup>

1. โครงการประกันแห่งชาติ (National Insurance Scheme) ที่มุ่งเน้นประโยชน์ทางการเงินให้กับสมาชิก ในเรื่องความเจ็บป่วย การว่างงาน การเกษียณอายุ ความตายของกลุ่มสมรสที่เป็นสมาชิก โดยบุคคลจะมีสิทธิต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเข้าการประกันแห่งชาติ

2. โครงการสุขภาพประจำชาติ (The National Health Service) มุ่งเน้นที่จะให้ประโยชน์เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลด้านทันตกรรม รักษาโรคตาต่างๆ ซึ่งจะรักษาฟรีให้กับบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ

3. โครงการสนับสนุนการมีบุตร (The Child benefit and Child Tax credit schemes) ที่ให้ประโยชน์เป็นเงินสดสำหรับการที่อุปการะบุตร

4. บุคคลที่ได้รับผลประโยชน์ โดยที่ไม่ต้องส่งเงินสมทบ เช่น ผู้พิการ หรือ ผู้ดูแลผู้พิการ

5. ประโยชน์อื่นๆ ที่นายจ้างให้ลูกจ้าง เช่น ค่ารับขวัญบุตรเมื่อคลอดลูก หรือการนำบุตรมาเลี้ยงเป็นบุตรบุญธรรม

ซึ่งโดยปกติแล้วบุคคลทุกคนจะต้องได้รับหมายเลขประกันแห่งชาติ (National Insurance Number) เมื่ออายุถึง 16 ปี แต่ถ้าหากยังไม่มียหมายเลขประกันแห่งชาติเมื่อเข้าทำงาน บุคคลนั้นจะต้องสมัครเข้าระบบ<sup>14</sup>

ระบบบำนาญชราภาพของอังกฤษนั้นแต่เดิม (first-tier) เป็นการให้โดยที่ผู้รู้จักกันในชื่อ Basic State Pension (BSP) มีลักษณะเป็นอัตราคงที่ (first-rate) ในส่วนของประเภทระบบ

<sup>13</sup> เฟิงอ้าง.

<sup>14</sup> พงษ์เทพ สันติกุล, สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 25.

บำเหน็จที่เพิ่มเติมขึ้น (Second-tier or supplementary pensions) รัฐ นายจ้างและสถาบันการเงินภาคเอกชนจะเป็นผู้จัดหามาให้ แผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงาน (occupational pensions) เคยอยู่ในรูปแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (DB) รัฐจะให้เงินสอดคล้องกับอัตราเงินเดือน เดือนสุดท้ายที่ลูกจ้างจะได้รับ แต่เมื่อลูกจ้างย้ายงานทำให้แผนนี้ยังไม่สามารถที่จะรองรับได้ มีเพียงลูกจ้างที่อยู่กับบริษัทเดียวตลอดชีวิตการทำงานถึงจะได้รับประโยชน์สอดคล้องกับส่วนนี้ แต่บริษัทก็ปิดช่องว่างนี้โดยการไม่ใช้แผนนี้ในการใช้เงินเดือน เดือนสุดท้ายมากำหนดกับลูกจ้างที่เข้ามาใหม่ ด้วยการให้ใช้ระบบแบบกำหนดเงินสมทบ (Dc) แทน<sup>15</sup>

#### แผนบำเหน็จชราภาพภาคสมัครใจ

ในประเทศอังกฤษมีแผนชราภาพภาคสมัครใจอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ แผนบำเหน็จชราภาพผู้ปฏิบัติงาน (occupational voluntary) กับ แผนบำเหน็จชราภาพบุคคล (personal voluntary) คล้ายกับหลายๆประเทศในตะวันตก

1. แผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงาน (occupational voluntary) ของประเทศอังกฤษ มีระบบแบบบังคับ ที่เรียกว่า State Second Pension (S2P) เป็นระบบบำนาญพื้นฐานที่จ่ายผลประโยชน์โดยอิงกับรายได้ นายจ้างสามารถเลือกที่จะไม่เข้าร่วม และจัดตั้งกองทุนบำเหน็จชราภาพผู้ปฏิบัติงานเองได้ แผนบำเหน็จชราภาพผู้ปฏิบัติงานเป็นที่แพร่หลายอยู่ในประเทศอังกฤษ เนื่องจากผลประโยชน์ที่ให้ โดยแผนบำเหน็จชราภาพภาครัฐได้จ่ายให้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งเป็นแผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงานแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (DB) ที่อยู่ดั้งเดิมในประเทศอังกฤษ ปัจจุบันหลายแผนปิดตัวลงและเปลี่ยนมาเป็นแผนแบบกำหนดเงินสมทบแทน แผนบำนาญบำเหน็จของผู้ปฏิบัติงานจะก่อตั้งขึ้น โดยนายจ้างและบริหารงานภายใต้ระบบทรัสต์ โดยหลักการนั้นจะได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษี ทรัพย์สินจะถูกแยกออกจากทรัพย์สินของนายจ้าง ในส่วนอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบกรณีที่เป็นแผนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงาน แบบกำหนดเงินสมทบ (DC) เหลือจะอยู่ที่อัตราสะสมของนายจ้าง โดยจะอยู่ที่ร้อยละ 6 และอัตราสะสมของลูกจ้างจะอยู่ที่ อัตราร้อยละ 5 ของเงินเดือน

ในภาคเอกชนแผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงานแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (DB) ส่วนมากจะได้รับการสนับสนุนเงินเนื่องจากเป็นข้อกำหนด ในการได้มาซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นภาษี ในประเทศอังกฤษนั้นจะมีกฎหมายที่ควบคุมดูแลแผนนี้คือ Occupational Pension Scheme Pension Act 1995 ซึ่งโดยส่วนมากจะใช้บังคับกับพนักงานของรัฐ

<sup>15</sup> เติ้งฮ้าง.

2. แผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคล (personal voluntary) มีบริษัทประกันชีวิตและธนาคารเป็นผู้นำเสนอแผนงาน นายจ้างจะเสนอแผนให้ลูกจ้างโดยวิธีจัดกลุ่มแผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคลต่างๆที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุด และเป็นแผนที่มีความยืดหยุ่น เรียกว่า แผนแบบกำหนดเงินสมทบโดยอยู่บนพื้นฐานของสัญญา (contract-based DC plans) ซึ่งมีการบริหารแตกต่างจากแผนบำเหน็จของผู้ปฏิบัติงานแบบกำหนดเงินสมทบ (occupational DC plans)

แผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคล (personal voluntary) อาจจะเสนอให้ได้รับประโยชน์จากตัวแทนของสมาชิกกับบุคคลที่เข้าทำสัญญา ภายใต้ S2P โดยที่ผู้มีส่วนได้เสียในเงินบำเหน็จในแผนประเภทนี้จะครอบคลุมเกือบประชาชนที่มีอายุต่ำกว่า 75 ปี รวมถึงผู้ที่ยังทำงานอยู่ ลูกจ้างประจำ ผู้ที่ทำอาชีพอิสระ และบุคคลที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ แต่สามารถจ่ายเงินสมทบเข้าแผนนี้ได้

นายจ้างที่ไม่ได้มีแผนให้ลูกจ้างเลือกแผนบำเหน็จของผู้ปฏิบัติงาน (occupational plans) หรือ แผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคล (personal pension plant) นายจ้างจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 3 ของเงินเดือนลูกจ้าง หรือไม่เช่นนั้นนายจ้างก็จะต้องมีทางเลือกให้ลูกจ้างคือ บำเหน็จชราภาพผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder pension) ซึ่งจะมีทรัสต์ บริษัทประกัน หรือธนาคารของผู้มีส่วนได้เสียต่างๆเข้ามาดูแลลูกจ้างหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกของแผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เป็นทางเลือกที่จะร่วมในแผนบำเหน็จชราภาพผู้มีส่วนได้เสียส่วนบุคคล (personal pension plant)

#### การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ผู้ถือผลประโยชน์ร่วม การจ่ายเงินบำเหน็จที่รัฐบาลชราภาพที่รัฐจ่ายให้ (State pension) ส่วนใหญ่จะจ่ายเข้าบัญชีผู้มีสิทธิโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการจ่ายรายอาทิตย์หรือรายปีตามที่เจ้าของบัญชีร้องขอ นอกจากนี้ยังสามารถจ่ายให้กับผู้ที่เจ้าของบัญชีกำหนดที่กระกรรมการนามของเจ้าของบัญชี (an appointee who act on your behalf) ถ้าเจ้าของบัญชีไม่สามารถกระทำการเองได้ การจ่ายจะสามารถจ่ายได้เมื่ออายุถึงเกณฑ์ตามที่แผนบำเหน็จชราภาพของรัฐกำหนดไว้

ในประเทศอังกฤษการเลือกที่จะรับเงินบำเหน็จชราภาพจะมีผลต่อการตกทอดไปยังผู้รับประโยชน์เมื่อผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จเสียชีวิตลง ส่วนใหญ่แผนบำเหน็จชราภาพจะไม่ได้ปิดกั้นสิทธิของบุคคลอื่นนอกจากคู่สมรสในการสืบสิทธิในเงินนั้นต่อไป กรณีที่ผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จชราภาพเลือกที่จะรับเงินครั้งเดียวทั้งจำนวน (Lump sum) โดยได้รับยกเว้นภาษีแต่ไม่ได้ใช้ให้หมด

ก่อนเสียชีวิต เงินจำนวนที่เหลือบัญชีธนาคารจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนบำเหน็จบริบาลที่และถือเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินทุกชนิดที่ครอบครองผู้รับประโยชน์ต้องเสียภาษี

การสืบทอดของคู่สมรสในระบบบำเหน็จชราภาพของรัฐรูปแบบใหม่โดยปกติจะอยู่บนพื้นฐานของทะเบียนประวัติประกันสังคมแห่งชาติ (national insurance record – NI record) ของบุคคลนั้น ตัวของคู่สมรส อาจจะได้รับเงินเพิ่มเติมพิเศษจากคู่สมรส (spouse) หรือคู่สมรสเพศเดียวกัน (civil partner) ได้ แต่หากเกิดเหตุดังต่อไปนี้บุคคลจะไม่สามารถเข้าสืบทอดได้ คือแต่งงานใหม่หรือเปลี่ยนคู่สมรสเพศเดียวกันคนใหม่ก่อนที่จะถึงอายุที่สามารถรับเงินบำเหน็จชราภาพได้

บุคคลอาจจะสืบทอดของคู่สมรสได้หากคู่สมรสเสียชีวิต (inheriting additional state pension and graduated retirement benefit) และเข้าเงื่อนไขตามที่แผนบำเหน็จชราภาพกำหนดไว้ และครึ่งหนึ่งของผลประโยชน์สุดท้ายที่จะได้รับเมื่อถึงเวลาที่สามารถรับเงินของตนเองได้จากแผนบำเหน็จชราภาพของรัฐต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด<sup>16</sup>

ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการล้มละลาย บุคคลนั้นจะได้รับความคุ้มครองจากการบังคับให้ออนสิทธิเรียกร้องโดยทรัสต์ที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องล้มละลาย (Trustee in Bankruptcy – TIB) ซึ่ง TIB บุคคลหนึ่งมีอำนาจทำได้ และอาจแจ้งศาลให้ทราบว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินที่ส่งเข้ากองทุนบำเหน็จชราภาพที่มากเกินไป และหาก TIB พิสูจน์ได้ว่าลูกจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนสูงมากกว่าปกติและสามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำเช่นนั้น เป็นการแสดงเจตนาเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ รวมการที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 5 ปี ก่อนที่จะล้มละลาย หากเงินบำเหน็จชราภาพดังกล่าวได้อยู่ในขั้นตอนการจ่ายเงินแล้ว TIB ก็สามารถที่จะแจ้งต่อศาลได้ว่า มีรายรับและสามารถยึดได้ตาม กฎหมายล้มละลาย 1986 (Insolvency Act 1986) หลังจากนั้นต้องส่งเงินที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จชราภาพไปชำระหนี้ โดยศาลอาจสั่งให้ทำเช่นนี้ได้มากที่สุดเป็นระยะเวลาสามปี เพื่อให้ผู้ที่เป็นบุคคลล้มละลายมีเงินเหลือใช้เพียงพอที่จะดำรงชีพได้อย่างสมเหตุสมผล แต่ทั้งนี้ก็จะอาจสั่งให้ชำระต่อไปได้ แม้ว่าในภายหลังจะปลดจากการเป็นบุคคลล้มละลายแล้วก็ตาม

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อการชราภาพประเทศเยอรมัน

#### มาตรการวางแผนเพื่อการชราภาพประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมันมีระบบสวัสดิการแห่งชาติที่ลูกจ้างเป็นลูกจ้างภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประเภทลูกจ้าง เป็นลูกจ้างที่ขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญาอิสระ

<sup>16</sup> European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion Your social security right in the Unites Kingdom, (European Commission, 2013), p.4.

หรือฟริแลนค์ ต่างก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการนี้เช่นกัน ในระบบสวัสดิการสังคมประกอบด้วย การประกันการว่างงาน ประกันสุขภาพ ประกันการรักษาพยาบาล การประกันเงินบำนาญตามกฎหมาย และการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยการจ่ายเงินนั้นเป็นกรณีนายจ้างและลูกจ้าง ร่วมกันจ่ายเงินเข้าสู่ระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งจำนวนเงินนั้นขึ้นอยู่กับเงินเดือนของลูกจ้างและการ จ่ายเงินของนายจ้างที่คำนวณจากเงินเดือนของลูกจ้าง

ด้วยรูปแบบโครงสร้างของการเกษียณอายุนั้นเป็นลักษณะของเสาต้นที่ II (Second pillar) ของธนาคารโลก โดยเป็นบทบัญญัติระหว่างรัฐและเอกชนที่กฎหมายได้ให้ความสำคัญกับ เรื่องแหล่งเงินที่มาของบำเหน็จจรรยาภาพในรูปแบบของการออมเงินเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการทำประกันเงินดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกยังคงได้รับประโยชน์ขั้นต่ำ อย่างน้อยก็เพื่อให้มีเงินจ่าย ให้แก่ลูกจ้างได้

แผนบำเหน็จจรรยาภาพของเยอรมันนั้นเป็นแบบภาคสมัครใจ ไม่ใช่ภาคบังคับ โดย รูปแบบของแผนบำเหน็จเพื่อการเกษียณของประเทศเยอรมันที่เป็นภาคสมัครใจนั้น สามารถแบ่งได้ เป็น 2 ประเภท คือ แผนบำเหน็จจรรยาภาพผู้ปฏิบัติงาน (occupational voluntary) กับ แผนบำเหน็จ จรรยาภาพส่วนบุคคล (personal voluntary) มีความคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ

1. แผนบำเหน็จจรรยาภาพของผู้ปฏิบัติงาน (occupational voluntary) ตั้งแต่เริ่มการปฏิรูประบบบำเหน็จจรรยาภาพ ลูกจ้างมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับผลประโยชน์ที่นายจ้างให้ ในประเทศ เยอรมันแผนบำเหน็จจรรยาภาพของผู้ปฏิบัติงานจะมีลักษณะเป็นแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (DB) นายจ้างมีอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะใช้รูปแบบแผน แบบใดตามความเหมาะสม ซึ่งอาจจะผสม กันระหว่างแต่ละประเภทก็ได้ ซึ่งมีดังต่อไปนี้

(ก) Direktzusage (book reserves) คือ นายจ้างสามารถจ่ายบำเหน็จจากผลประโยชน์ที่ นายจ้างได้รับจากบัญชีบุคคลของนายจ้าง โดยไม่ต้องแยกทรัพย์สินของนายจ้างกับเงินบำเหน็จ หาก นายจ้างกันเงินไว้เพื่อจ่าย ก็จะเห็นว่ากำไรในบัญชีบุคคลจะลดลง เงินประเภทนี้กฎหมายคุ้มครอง ผลประโยชน์และสิทธิเรียกร้องกรณีนายจ้างล้มละลายด้วย

(ข) Unterstützungskasse (support fund/benefit funds) เป็นประเภทที่แยกตัวเป็นอิสระ ที่ให้บำเหน็จจรรยาภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานแต่สิทธิในผลประโยชน์นั้นยังไม่เกิด หนี้ในการจ่ายเงินเป็น

ของนายจ้าง สามารถนำเงินออกมาได้ นำให้นายจ้างกู้ได้แต่กฎหมายยังคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิเรียกร้องในกรณีที่นายจ้างล้มละลาย

(ค) Direktversicherung (direct insurance contract) มีลักษณะเป็นสัญญาประกันระหว่างนายจ้างกับบริษัทประกันเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง โดยนายจ้างเป็นผู้กำหนดนโยบายการนำเงินออกก็เพื่อตัวลูกจ้างหรือนโยบายประกันชีวิตแบบกลุ่มของลูกจ้าง

(ง) Pensionskasse (staff pension insurance) มีลักษณะเป็นนิติบุคคลในลักษณะประเภทของบริษัทประกันชีวิตแบบพิเศษที่สนับสนุนและให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ในเงินบำนาญชราภาพ

(จ) Pensionsfonds (pension funds) มีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่สนับสนุนและให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ในเงินบำนาญชราภาพ มีการนำไปลงทุนในกองทุนแต่มีเงื่อนไขว่า จะต้องซื้อประกันที่ป้องกันกรณีล้มละลายไว้ด้วย

แผนบำนาญชราภาพของผู้ปฏิบัติงานภาคสมัครใจนี้ส่วนมากจะให้ผลประโยชน์ครอบคลุมทั้งกรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และการดำรงชีพ ยกเว้น Pensionsfonds ที่ผลประโยชน์จะจ่ายออกแบบบำนาญ หรือบำนาญที่ได้รับการยกเว้นภาษี แต่การจ่ายบำนาญก็ไม่ได้จ่ายทั้งหมดครั้งเดียวเช่นกัน แต่จะเป็นการจ่ายเป็นรายปีหรือจ่ายตามแผนการจ่ายที่กำหนดไว้

แผนบำนาญชราภาพส่วนบุคคล (personal voluntary) ซึ่งในประเทศเยอรมัน เรียกว่า Riester Pension และ Rurup Pension ประกอบด้วย การจ่ายเงินประจำปี การสะสมทรัพย์ การวางแผนการออมโดยลงทุนในกองทุน และการวางแผนออมเงินฝากในธนาคาร ซึ่งเริ่มใช้เมื่อปี 2002 และในปี 2008 และยังสามารถทำข้อตกลงปล่อยกู้สำหรับการซื้อหรือการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์สำหรับที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่ในประเทศเยอรมัน หรือข้อตกลงการกู้ในฐานะได้รับมอบอำนาจจากสหกรณ์เพื่อการถือครองหุ้นที่สหกรณ์สำหรับการให้เช่าห้องชุด ในประเทศเยอรมันได้อีก ทั้งนี้บุคคลที่อยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการสังคมและต้องจ่ายภาษีเต็มจำนวนสามารถเป็นสมาชิกแผนบำนาญ Riester ต่างๆ ได้ เช่นเดียวกับพนักงานของรัฐ ผู้พิพากษา ทหาร และคู่สมรสของบุคคลเหล่านั้น รวมไปถึงผู้ทุพพลภาพที่อยู่ในระบบบำนาญ

นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนการรับรองประโยชน์ที่น้อยที่สุด อัตราการจ่ายเงินสมทบให้ตามที่กำหนดในสัญญาที่ทำกับผู้จ่ายเงินสมทบ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับการสนับสนุนทาง



การเงินจากรัฐบาลซึ่งจำนวนจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินได้และจำนวนบุตร การที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐเต็มจำนวนเขาจะต้องลงทุนอย่างน้อยร้อยละ 3 ของเงินได้ปีก่อนหน้าในแผน Riester ทั้งนี้เงินผลประโยชน์ที่จะได้รับจะไม่สามารถจ่ายออกมาได้ก่อนอายุ 60 ปี

การจ่ายเงินจะจ่ายในรูปแบบของเงินดำรงชีพรายปี หรือการถอนที่มีกำหนดเวลาถอน ซึ่งการจ่ายเงินในกองทุนนั้นจะสามารถจ่ายได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินที่ใช้ดำรงชีพรายปี และจะต้องสามารถจ่ายเงินบางส่วนได้จนกว่าจะถึงอายุ 85 ปี ซึ่งแผน Riester นี้จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินสมทบและรายรับจากการลงทุน แต่หากมีผลประโยชน์เกิดขึ้นจะต้องนำมาเสียภาษี โดยจะรัฐให้การช่วยเหลือโดยการผูกเงินลงทุนส่วนนี้ไว้กับทรัพย์สินจำพวกห้องชุด ที่ถูกเก็บภาษีในฐานะที่เป็นผลประโยชน์ของแผนบำเหน็จชราภาพ

Rurup Pensions (basisrente-base benefits) เป็นบำเหน็จชราภาพอยู่ในรูปของสัญญาบำเหน็จชราภาพที่ใช้สำหรับการจ่ายเงินบำนาญตลอดชีพ โดยรูปแบบนี้เริ่มต้นใช้มาตั้งแต่ปี 2005 และเป็นรูปแบบที่ครอบคลุมสมาชิก Rurup Pensions ทุกคน แม้ว่าแต่เดิมนั้นจะตั้งขึ้นสำหรับผู้ที่ทำงานอิสระก็ตาม อัตราเงินสมทบนั้นขึ้นอยู่กับสัญญาที่ทำกับผู้ให้บริการ การจ่ายผลประโยชน์จะจ่ายแบบเงินรายปี จะจ่ายได้ก็ต่อเมื่อมีอายุ 60 ปี การเลือกจ่ายเงินทั้งหมดเพียงครั้งเดียวหรือการนำเงินออกไปล่วงหน้านั้น ไม่สามารถทำได้ Rurup Pensions ไม่เป็นที่ต้องการมากนักเนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้ ไม่สามารถที่จะตกทอดไปยังทายาทได้ แต่หากมีสัญญากำหนดให้ผู้สมรสหรือบุตรที่มีชีวิตอยู่ หรือผู้ทุพพลภาพได้รับผลประโยชน์โดยมีการระบุไว้ในสัญญา ก็สามารถทำได้<sup>17</sup>

#### การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

เงินตามแผนบำเหน็จชราภาพของประเทศเยอรมันได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมาย (Legal non-forfeitability) จากการลงนามในพระราชบัญญัติการทำงานตามรัฐธรรมนูญ (BetrVG) เมื่อปี 1974 ผู้ที่ออกจากงานก่อนยังคงสงวนสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายในเงินบำเหน็จชราภาพที่จะได้รับเมื่อออกจากงานภายใต้เงื่อนไข คือ มี

<sup>17</sup> Alan Napier และ Jackie Spencer, “(The right to retirement pension information (Madrid,02-03 July 2013),” Questionnaire United Kingdom Peer Review on Pension Information, Spain 2013 (2013): p.1.



อายุ 35 ปีและเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ มีอายุงานไม่น้อยกว่า 12 ปีและเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 3 ปี หากเข้าร่วมก่อนปี 2001 ผลประโยชน์ที่กำหนดให้มีสิทธิรับตามแผนบำเหน็จชราภาพในปี 2001-2009 ไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายภายหลังจากมีอายุ 30 ปีและเป็นสมาชิกกองทุนมากกว่า 5 ปี แต่หากบุคคลเข้าร่วมในแผนชราภาพภายหลังปี 2008 อายุจะลดลงมาเป็น 25 ปี ผลประโยชน์ที่เกิดและการรอดตัดบัญชีจะไม่สามารถยึดได้

2. การคุ้มครองกรณีล้มละลาย (insolvency coverage) แผนบำเหน็จชราภาพของบริษัทโดยปกติจะได้รับการคุ้มครองภายใต้การบังคับให้ทำประกันภัยสำหรับกรณีล้มละลายในเงินกองทุนบำเหน็จชราภาพของอุตสาหกรรม ซึ่งมีข้อยกเว้นตามกฎหมายว่าหากมีการเขียนข้อยกเว้นใดไว้ในสัญญาเพื่อให้มีผลผูกมัดตามสัญญา ก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองกรณีล้มละลาย<sup>18</sup>

3. ค่าตอบแทนที่จะจ่ายภายหลัง (deferred compensation) มีการนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2002 ผ่านกฎหมาย AvMg (Altersvermögensgesetz-Retirement Saving Law) ลูกจ้างมีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อนายจ้าง ในกรณีดังกล่าวอาจนำมาใช้บังคับผ่าน Pensionsfonds (Pension Funds) หรือ Pensionskasse (staff pension insurance) หากเครื่องมือทางการเงินสองชนิดนี้สามารถใช้ได้ หากนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันได้ตาม Unterstützungskasse (support funds/benefit funds) หรือ Direktzusage (book reserves) ก็จะสามารถนำการจ่ายค่าตอบแทนที่จะจ่ายในภายหลังผ่านทางกองทุนเหล่านี้ได้เลย แต่หากทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าตอบแทนที่จะจ่ายในภายหลังผ่านทางสัญญาประกันระหว่างนายจ้างกับบริษัทประกันเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง (direct insurance)

### 3.2.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อการชราภาพประเทศสิงคโปร์

#### มาตรการการวางแผนเพื่อการชราภาพประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลกำหนดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund– CPF) เป็นระบบประกันสังคมที่บริหารจัดการโดย Central Provident Fund Board ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) เพื่อให้ชาวท้องถิ่น (หมายถึงผู้มีสัญชาติสิงคโปร์และผู้อยู่ถิ่นพำนักถาวร Singapore Permanent Residents–PR) ที่อยู่ในตลาดแรงงานมีทุนสำรองเลี้ยงชีพและหมดภาระเรื่องที่พักอาศัยหลังเกษียณอายุ รวมถึงมีเงินค่ารักษาพยาบาลเมื่อมีอายุมากขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินประกันสังคมให้เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกับ

<sup>18</sup> เติ้งฮ้าง.

Central Provident Fund Board เป็นรายเดือน อัตราการจ่ายเงินประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ จะขึ้นอยู่กับอายุและรายได้ของลูกจ้าง โดยรัฐบาลให้สมาชิกแต่ละคนนำเงินกองทุนของตนมา จัดสรรเพื่อเป็นรายจ่ายในด้านต่างๆ คือ ค่ารักษาพยาบาล ที่พักอาศัย ทุนสำรองเลี้ยงชีพหลังเกษียณอายุ และกรณีทุพพลภาพหรือเสียชีวิต แต่ไม่มีกรณีว่างงาน ส่วนกรณีอื่นๆ สมาชิกสามารถใช้เงิน CPF มาใช้จ่ายเป็นกรณีๆ ไป โดยทั้งหมดนี้เป็นเงินจากบัญชีของสมาชิกแต่ละคน โดยตรงไม่มีการเอาไปกองรวมกัน เงินประกันสังคมจะถูกจัดให้อยู่ในบัญชี 3 ประเภท

	Ordinary Account (OA)	Special Account (SA)	Medisave Account (MA)
การใช้เงินทุนสำรอง เลี้ยงชีพ	ที่พักอาศัย การลงทุน การศึกษา	สำหรับเกษียณอายุ และการลงทุนที่ เกี่ยวข้องหลัง เกษียณอายุ	การรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลและค่าเบี้ย ประกันสุขภาพ (ที่ได้รับอนุมัติ)
อายุครบ 55 ปี	บัญชีที่ 4 จะเกิดขึ้น คือ the Retirement Account (RA) เป็นการรวมจำนวนเงิน จาก Ordinary Account (OA) และ Special Account (SA) เป็นจำนวนเงินเพื่อเกษียณ อายุ (Retirement Sum)		
ดอกเบี้ย	สูงสุดร้อยละ 3.5 สำหรับ OA และ ร้อยละ 5 สำหรับ SA MA และ RA ร้อยละ 4 ต่อปีสำหรับ RA		

ระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์แตกต่างกับของไทย ในระบบของไทยมี 2 ส่วน คือ การประกันสังคมหรือสำนักงานประกันสังคมกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็นแบบสมัครใจ ของสิงคโปร์มีแต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง Central Provident Fund Board- CPF รัฐบาลสิงคโปร์ไม่เห็นด้วยกับระบบประกันสังคมกับสำนักงานประกันสังคมแบบได้มาจ่ายไป (Pay As You Go หรือ PAYG) เพราะเห็นว่าในระบบดังกล่าวเงินของผู้ประกันตนต้องเอามารวมกันโดยที่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบอาจไม่ได้ใช้เงินเพื่อสิทธิประโยชน์ส่วนของตนและผู้ประกันคนอื่นทุกคนใช้เงินจากกองกลาง ประการต่อมาในกรณีของบ้านอายุชราภาพ คนที่เกษียณไปต้องใช้เงินจากกองกลางซึ่งต้องพึ่งกระแสเงินเข้าจากเงินสมทบหรือเงินออมของแรงงานที่กำลังทำงานเป็นสำคัญ (แม้ว่าผู้เกษียณจะได้ส่งเงินสมทบในอดีต) และกระแสเงินเข้าอาจไม่พอกับกระแสเงินออกเพราะ

จำนวนเพราะคนชรามากขึ้น อายุยืนขึ้นและอยู่รับเงินบำนาญนานขึ้น ในขณะที่แรงงานรุ่นใหม่มีจำนวนน้อยลงทำให้เงินเข้าน้อยลง ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของกองทุนลิงคโปรเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องที่จะเอาเงินจากคนที่ทำงานที่ประกันตนไปจ่ายบำนาญแก่คนที่เกษียณอายุ จึงเลือกใช้ระบบ CPF ที่แรงงานสะสมได้เท่าไรเมื่อเลิกทำงานก็ได้เงินคืนบวกผลประโยชน์จากการลงทุนโดยไม่ต้องหวังว่าจะเอาไปให้คนอื่น

ระบบประกันสังคมของลิงคโปรเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็น Defined Contribution กำหนดเงินสมทบที่นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุนเพื่อใช้สิทธิประโยชน์ตามที่รัฐกำหนด โดยรัฐไม่ต้องจ่ายเงินแต่อย่างใด (ยกเว้นดอกเบี้ยประกันขั้นต่ำเท่านั้น ประมวลร้อยละ 2.5-5 แล้วแต่บัญชี) แต่ทำหน้าที่เป็นผู้คุมกฎและบริหารกองทุนให้เกิดสิทธิประโยชน์ตามเป้าหมาย

19

โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund- CPF) ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

#### 1) เกษียณอายุ

The CPF Lifelong Income For The Elderly (CPF LIFE) เป็นโครงการให้ชาวท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก CPF LIFE มีรายได้ทุกเดือนตลอดชีวิตเมื่อสมาชิกมีอายุครบ 65 ปี

Retirement Sum Scheme เป็นเงินกองทุนสำหรับสมาชิกไว้ใช้หลังเกษียณอายุ โดยสมาชิกจะได้รับเงินรายเดือนสำหรับการเลี้ยงชีพขั้นพื้นฐานหลังเกษียณอายุประมาณ 20 ปี ต่อมาในปี 2552 CPF LIFE ได้ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสมาชิกมากขึ้น คือเมื่อสมาชิกมีอายุครบ 55 ปี CPF จะสร้างบัญชีเรียกว่า Retirement Account (RA) โดยโอนเงินจากบัญชี OA และ SA เพื่อเป็นเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลังเกษียณอายุ ส่วน Medisave Account (MA) ยังคงไว้เพื่อจ่ายค่ารักษาพยาบาลในอนาคต

#### 2) ที่พักอาศัย

สมาชิกสามารถใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากบัญชี OA ซื้อที่พักอาศัยของรัฐ (Public Housing Scheme) และเอกชน (Private Properties Scheme) โดยอาจจ่ายเป็นรายเดือนหรือจ่ายเป็นก้อนตามราคาจริง รวมถึงเป็นค่าอากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายและอื่นๆ สำหรับสมาชิกที่ใช้เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจ่ายค่าที่พักอาศัยของรัฐเป็นรายเดือนจะต้องมีประกันภายใต้ Home Protection Scheme –HPS ซึ่งเป็นการคุ้มครองสมาชิกและครอบครัวให้สามารถเป็นเจ้าของที่พัก

<sup>19</sup> Alan Napier และ Jackie Spencer, “(The right to retirement pension information (Madrid,02-03 July 2013),”Questionnaire United Kingdom Peer Review on Pension Information, Spain 2013 (2013): p.1.

อาศัยได้อีกต่อไปถึงแม้สมาชิกจะเสียชีวิต เจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ HPSรับประกันให้กับสมาชิกจนอายุครบ 65 ปีหรือจ่ายค่าที่พักออาศัยจบสิ้นแล้ว แต่ HPS จะไม่ครอบคลุมที่พักออาศัยของเอกชน (Private Properties Scheme)

### 3) สาธารณะสุข

1. Medisave เป็นระบบการสะสมกองทุนเพื่อสุขภาพ โดยเก็บเงินรายได้ส่วนหนึ่งของสมาชิกเข้าบัญชี Medisave Account เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องสุขภาพของสมาชิกและครอบครัวในอนาคตกรณีที่ต้องพักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล ผ่าตัดย่อย และเป็นผู้ป่วยนอกบางกรณี เงินไขการใช้ Medisave

ก) ต้องเป็นสถานพยาบาลของรัฐ หรือสถานพยาบาลเอกชนที่ได้รับอนุมัติ

ข) ผู้ที่สามารถใช้ Medisave คือ สมาชิก และครอบครัว (หมายถึง คู่สมรส บุตร บิดา มารดา ปู่ย่าตายาย) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติสิงคโปร์ ยกเว้น ปู่ย่าตายายต้องเป็นชาวสิงคโปร์หรือผู้มีถิ่นพำนักถาวร (Singapore Permanent Residents-PR)

2. Medishield Life คือการประกันสุขภาพที่บริหารจัดการโดย Central Provident Fund Board (CPF) เป็นการประกันสุขภาพตลอดชีวิตให้ชาวท้องถิ่นรวมถึงผู้ที่มีปัญหาสุขภาพขั้นร้ายแรงอยู่ก่อนแล้วโดยอัตโนมัติ (ผู้ที่มีปัญหาสุขภาพขั้นร้ายแรงอยู่ก่อนจะต้องจ่ายเบี้ยประกันเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 เป็นระยะเวลา 10 ปี) Medishield Life ช่วยจ่ายค่ารักษาพยาบาลรวมถึงการรักษาของผู้ป่วยนอก เช่น การฟอกไต และการทำเคมีบำบัดสำหรับผู้ป่วยโรคมะเร็ง โดยให้การคุ้มครองกับผู้เอาประกันที่รับการรักษาจากโรงพยาบาลของรัฐและกำหนดระดับห้องพักรักษาตัว หากผู้เอาประกันอยู่เกินกำหนดก็จะต้องใช้เงินสดหรือ Medisave จ่ายส่วนเกิน รัฐให้การสนับสนุนการเพื่อให้สมาชิกมีความสามารถจ่ายเบี้ยประกันได้โดยให้ความช่วยเหลือ<sup>20</sup>

ก) Premium Subsidies สำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำจนถึงระดับปานกลาง

ข) Pioneer Generation Subsidies สำหรับชาวสิงคโปร์รุ่นแรกๆ (Pioneer)

ค) Transition Premium Support แบ่งเบาภาระสำหรับชาวสิงคโปร์ที่เปลี่ยนเข้าสู่ระบบ Medishield Life

ง) Additional Premium Support สำหรับผู้ที่ไม่สามารถจ่ายค่าเบี้ยประกันได้หลังจากรัฐให้การสนับสนุนแล้ว

<sup>20</sup> The Pensions Regulator, “Summary overview of social and labour law relevant to pension in the UK,” The Pensions Regulator, เล่มที่, Napier House Trafalga Place (2014): p.15

3. Private Medical Insurance Scheme (PMIS) สมาชิก CPF สามารถใช้ Medisave จ่ายเบี้ยประกัน Intergrated Shield Plan (IPS) สำหรับตัวสมาชิก บิดามารดา คู่สมรสและ ปู่ย่าตายาย Intergrated Shield Plan (IPS) ประกอบด้วย Medishield Life และการเพิ่มเติมการประกันจากบริษัทประกันเอกชน

4. ElderShield เป็นโครงการการประกันรายได้สำหรับคนพิการรุนแรง (หมายถึงบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ 3 อย่าง เช่น ความสามารถในการเข้า-ออก ห้องน้ำ/ชำระล้างตัวเอง สวมใส่เสื้อผ้า และ การป้อนอาหาร เป็นต้น) โดยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินขั้นพื้นฐานกับผู้ที่ต้องการการดูแลระยะยาว โดยการจ่ายเงินสดรายเดือนๆละ 400 เหรียญสิงคโปร์เป็นระยะเวลาสูงสุด 72 เดือน (ElderShield 400) สมาชิก CPF ที่มีบัญชี MA เมื่ออายุครบ 40 ปี ก็จะอยู่ภายใต้ ElderShield โดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนหรือตรวจสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขจะแต่งตั้งบริษัทประกันในการบริหารจัดการ การจ่ายเบี้ยประกันขึ้นอยู่กับอายุที่เข้าโครงการและเบี้ยประกันจะไม่เพิ่มตามอายุ สมาชิกสามารถใช้ Medisave จ่ายเบี้ยประกันได้แต่หากไม่มี Medisave ก็ใช้ของคู่สมรส บุตร บิดามารดาได้

#### 4) การลงทุน

CPF Investment Scheme เป็นการให้โอกาสสมาชิก CPF ใช้บัญชีจาก OA และ SA ลงทุนเพื่อสร้างผลกำไรไว้ใช้เมื่อเกษียณอายุแต่จะต้องกั้นเงินจำนวน 20,000 เหรียญสิงคโปร์ไว้ในบัญชี OA และ 40,000 เหรียญสิงคโปร์ไว้ในบัญชี SA โดย CPF จะกำหนดให้สมาชิกเลือกแผนการลงทุน แต่หากสมาชิกไม่มีความมั่นใจในการลงทุนก็กั้นเงินไว้ในบัญชีและรับดอกเบี้ยจาก CPF ตามอัตราสูงสุดร้อยละ 3.5 ใน OA สูงสุดร้อยละ 5 ใน SA และ Medisave (อัตราดอกเบี้ยระหว่าง เมษายน 2559 -30 มิถุนายน 2559 และจะมีการปรับทุกๆ 3 เดือน) ส่วน Retirement Account สูงสุดร้อยละ 5 Medisave (อัตราดอกเบี้ยระหว่าง 1 มกราคม 2559 – 31 ธันวาคม 2559 และจะมีการปรับทุกๆปี)

The Special Discounted Shares (SDS) คือ การให้โอกาสชาวสิงคโปร์มีส่วนร่วมในสังคมโดยให้ถือหุ้นในราคาพิเศษของบริษัท Singapore Telecom ในราคาส่วนลดเพื่อสิทธิในการรับเงินปันผลและกำไรจากการขายหุ้น แต่เงินปันผลและกำไรดังกล่าวจะไปอยู่ในบัญชี CPF ของ

สมาชิกจึงไม่สามารถถอนเป็นเงินสดได้เพราะขัดต่อวัตถุประสงค์ของ CPF ที่ต้องการให้สมาชิกออมเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณ<sup>21</sup>

5) อื่นๆ

1. CPF Nomination Scheme สมาชิกแจ้ง CPF รายชื่อผู้รับประโยชน์ และจำนวนเงินที่แต่ละคนจะได้รับหลังจากที่สมาชิกเสียชีวิต โดยครอบคลุม OA SA Medisave และ Retirement Account แต่ไม่รวมถึงที่พักอาศัยที่ใช้ CPF จ่ายรายเดือนและการลงทุน

2. นอกจากการถอนเงิน CPF ออกมาเมื่ออายุครบ 55 ปีแล้ว สมาชิกยังขออนุญาตถอนเงินออกมาได้ในกรณี

– สมาชิกเสียชีวิต เงินฝาก CPF จะถูกแบ่งตามสัดส่วนให้กับผู้รับประโยชน์ตามที่มีชื่อระบุไว้ หากไม่มีการระบุเงินฝาก CPF จะถูกส่งต่อไปยังผู้ดูแลผลประโยชน์เพื่อการจัดจำหน่ายตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

3. CPF Education Scheme เป็นโครงการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยใช้บัญชี OA สำหรับตัวสมาชิก คู่สมรส และบุตรได้ร้อยละ 40 ของจำนวนเงินใน OA ซึ่งจะอนุมัติให้สำหรับการเรียนระดับอนุปริญญา และปริญญาตรีที่ได้รับอนุมัติ (Approved Educational Institution-AEI เต็มจำนวนค่าเล่าเรียน หลังจบการศึกษา 1 ปีจะต้องจ่ายเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยคืนเข้าบัญชี OA

4. Dependants's Protection Scheme (DPS) เป็นโครงการประกันชีวิตเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรงและกรณีทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการให้ประกันโดยอัตโนมัติสำหรับสมาชิกในวงเงินประกัน 46,000 เหรียญสิงคโปร์ จนถึงอายุ 60 ปี โดยเงินประกันจะจ่ายให้กับสมาชิกและครอบครัว เบี้ยประกันจ่ายโดยเงินสะสมในบัญชี OA หรือ SA ซึ่งค่าเบี้ยประกันขึ้นอยู่กับอายุ เช่น อายุ 34 ปี หรือน้อยกว่าจะจ่ายเบี้ยประกันที่ 36 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี อายุ 55-59 ปี จ่าย 260 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี เป็นต้น DPS บริหารจัดการโดยบริษัทประกัน Great Eastern Life และ NTUC Income<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Juan Yemo Flona Steward, "Pension Fund Governance," OCED Working Papers on insurance and Private Pensions No.18 (2008): pp.15.

<sup>22</sup> Juan Yemo Flona Steward, "Pension Fund Governance," OCED Working Papers on insurance and Private Pensions No.18 (2008): p.15-16.

### ระบบประกันสุขภาพของชาวต่างชาติ

ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ไม่ได้เข้าระบบประกันสังคมเหมือนชาวท้องถิ่น กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) จะบังคับให้นายจ้างดูแลลูกจ้างในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลโดยให้นายจ้างซื้อประกันกับบริษัทเอกชน 2 ประเภท

1. ประกันสุขภาพ (Medical Insurance) นายจ้างจะต้องมีประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างประเภท Work Permit และ S-Pass ในวงเงินไม่ต่ำกว่า 15,000 เหรียญสิงคโปร์กรณีเป็นผู้ป่วยในและการผ่าตัดย่อยที่ไม่จำเป็นต้องนอนพักรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาลซึ่งรวมถึงการรักษาตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน<sup>23</sup>

2. ประกันกรณีบาดเจ็บที่เกิดจากการทำงาน (Work Injury Compensation Insurance) ภายใต้พระราชบัญญัติ Work Injury Compensation Act (WICA) นายจ้างจะต้องซื้อประกันให้กับลูกจ้างที่ใช้แรงงานและลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 1,600 เหรียญสิงคโปร์ ทั้งลูกจ้างท้องถิ่นและลูกจ้างชาวต่างชาติ หากการประกันต่ำกว่าที่กฎหมายระบุจะมีโทษปรับสูงสุด 10,000 เหรียญสิงคโปร์หรือจำคุกสูงสุด 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับพนักงานอื่น ๆ นายจ้างมีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจว่าจะซื้อประกันหรือไม่ แต่หากพนักงานเหล่านี้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดที่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ นายจ้างต้องเป็นผู้จ่ายค่าทดแทนให้โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการประกันตน

Work Injury Compensation Act (WICA) เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รับอุบัติเหตุหรือเป็นโรคที่เกิดจากการทำงานโดยไม่ต้องพึ่งกฎหมายแพ่ง การคุ้มครอง ลูกจ้างทุกคนไม่ว่าจะเป็นชาวท้องถิ่นหรือชาวต่างชาติที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างหรือเป็นสัญญาการฝึกงานโดยไม่คำนึงถึงรายได้

### สรุปในภาพรวมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเทศสิงคโปร์

1. การจัดตั้งประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2496
2. ขอบข่ายความคุ้มครองในประเทศสิงคโปร์ได้ครอบคลุมให้ผู้มีงานทำซึ่งมีรายได้เกิน 50 S\$ ต่อเดือน รวมทั้งผู้ประกอบการอิสระบางประเภทไม่รวมสมาชิกโครงการเอกชน ที่มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเท่ากัน และลูกจ้างภาครัฐบางประเภทที่ได้รับบำนาญ

<sup>23</sup> Juan Yemo Flona Steward, "Pension Fund Governance," OCED Working Papers on insurance and Private Pensions No.18 (2008): p.19-25.



3. การจ่ายเงินเข้ากองทุน กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนตามประเภทของงาน เช่น ลูกจ้างภาคเอกชน ข้าราชการ และขึ้นอยู่กับอายุของลูกจ้างโดยอายุมากจะจ่ายเงินเข้ากองทุนน้อยลง แต่รัฐบาลนั้นไม่ต้องจ่าย

4. เงื่อนไขการเกิดสิทธิกำหนดไว้ที่อายุ อายุ 55 ปี

5. ประโยชน์ทดแทนที่ได้คือเงินก้อนเท่ากับเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้างบวกดอกเบี้ยสะสมอย่างน้อยร้อยละ 2.5 % และเมื่ออายุ 55 สมาชิกต้องคงเงินไว้ในบัญชีเพื่อเกษียณอายุ เท่ากับ S\$ 75,000 เพื่อเป็นหลักประกันการมีรายได้ ภายหลังอายุครบ 62 ปี

6. การบริหารประเทศสิงคโปร์มี Central Provident Fund รับผิดชอบดูแลภายใต้การกำกับของ Ministry of Manpower

7. สิทธิประโยชน์

ประโยชน์ต่อนายจ้าง

- เงินสมทบที่นำส่งเข้ากองทุน สามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้างในปีนั้นๆ

- กองทุนบริหารโดยบริษัทจัดการ ช่วยลดภาระด้านการบริหารเงินลงทุน การจัดทำบัญชี และรายงานต่างๆ

- สะท้อนความมั่นคง และความเอาใจใส่ของนายจ้างต่อลูกจ้าง เป็นภาพลักษณ์ที่ดีด้านสวัสดิการขององค์กร

- ช่วยลดปัญหาข้อพิพาทแรงงาน และปัญหาการเข้า-ออกของลูกจ้าง

ประโยชน์ต่อลูกจ้าง

- เป็นสวัสดิการเงินออม เพื่อเป็นหลักประกันของลูกจ้างในอนาคตจะได้มีเงินก้อนไว้ใช้เมื่อออกจากงาน เกษียณอายุ ทูพพลภาพ หรือเป็นหลักประกันของครอบครัวกรณีเสียชีวิต

- ได้รับเงินสมทบจากนายจ้างเพิ่มจากเงินเดือนประจำทุกเดือน

- ดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุน ไม่ต้องเสียภาษี (ตราบเท่าที่ยังเป็นสมาชิกอยู่ในกองทุน)

- ลดภาระด้านภาษีในแต่ละปี โดยเงินสะสมที่ส่งเข้ากองทุนแต่ละปี สามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกินปีละ 10,000 บาท ส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง และไม่เกิน 490,000 บาท ได้รับยกเว้นภาษีในปีภาษีนั้น

- ได้รับยกเว้นภาษีเงินก้อนที่ได้รับจากกองทุน ในกรณีสมาชิกเสียชีวิต ทูพพลภาพ หรือ เกษียณอายุ (มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีอายุสมาชิกกองทุนอย่างน้อย 5 ปี)

- กรณีลาออกจากงานหรือเกษียณอายุสามารถคงเงินทั้งหมดไว้ในกองทุนได้ โดยกรณี เกษียณอายุสามารถขอรับเงินเป็นรายงวดได้



## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการหักค่าลดหย่อนเงินสะสม

#### เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

##### 4.1 ปัญหาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ภาครัฐมีเจตนารมณ์ให้คนไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เมื่อถึงวัยเกษียณสามารถดูแลตนเองและครอบครัวได้ไม่เป็นการแก่สังคม โดยมีการผลักดันการออมในรูปแบบต่างๆ มีนโยบายต่างออกมามากมาย และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็เป็นอีกข้อหนึ่งที่ภาครัฐได้มีเจตนารมณ์ให้คนที่ทำงานในภาคเอกชน เมื่อเกษียณอายุงานแล้วมีเงินเพียงพอแก่การดำรงชีพ ซึ่งเจตนารมณ์ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพคือการให้ผู้ที่เป็สมาชิกออมเงิน ในขณะที่ยังสามารถทำงานได้อยู่ โดยกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับลูกจ้างภาคเอกชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ไม่มีมาตราใดที่กำหนดไว้ชัดเจนว่า การเข้าเป็นสมาชิกนั้น ไม่สามารถลาออกจากกองทุนได้จนกว่าจะเกษียณอายุ มีเพียงมาตรา 5 ที่กำหนดว่า กองทุนมีขึ้น โดยการที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้น โดยมีลูกจ้างและนายจ้างช่วยกันจ่ายเงินเข้ากองทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย หรือออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน

ปัจจุบันพบว่าพนักงานที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถลาออกจากกองทุนได้โดยนำเงินในกองทุนออกมาใช้ได้ก่อน โดยไม่ต้องรอเกษียณอายุ และสามารถกลับเข้ามาเป็นสมาชิกได้ใหม่โดยมีเงื่อนไขตามที่บริษัทเอกชนต่างๆ เป็นผู้กำหนด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ภาครัฐมองเห็นว่าพนักงานเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีเงินบำนาญเหมือนเช่นพนักงานราชการ หากเกษียณอายุงานแล้วจะไม่มีเงินเพียงพอแก่การยังชีพ จึงจัดให้มีการออกเป็นพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 เพื่อให้ประชาชนที่ทำงานในภาคเอกชนมีเงินสำรองไว้ดำรงชีพภายหลังจากการเกษียณอายุ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ไม่มีมาตราใดกำหนด

ชัดเจนว่าการเข้าเป็นสมาชิกนั้นจะต้องเป็นภาคบังคับ กล่าวคือสมาชิกสามารถลาออกจากกองทุนได้แม้ไม่ได้ลาออกจากงาน เมื่อภาคเอกชนใช้ช่องโหว่ของกฎหมายข้อนี้เพื่อนำเงินที่เก็บออมไว้ในกองทุนออกมาใช้ก่อนจึงทำให้ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริงที่ต้องการให้คนไทยมีเงินไว้ใช้ในยามเกษียณ หากว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะดำรงชีพในวัยชราก็จะทำให้รัฐบาลต้องนำเงินงบประมาณส่วนหนึ่งออกมาเพื่อดูแลในส่วนนี้ หากประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นจะทำให้การบริหารและพัฒนาประเทศมีปัญหาต่อไปในอนาคต

ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสีย เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เปิดโอกาสให้สมาชิกมีเสรีภาพในการนำเงินกองทุนออกมาใช้ได้ก่อน ที่ตนเองจะเกษียณอายุ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการหลักที่ครอบคลุมระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับลูกจ้างคือระบบประกันสังคม แต่การที่นายจ้างมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้ด้วยย่อมเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่สมาชิกในการเก็บออมเงินและการสร้างผลประโยชน์ในการลงทุน และเพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระแก่นายจ้างและลูกจ้างจนเกินไป จึงมีการกำหนดให้ลูกจ้างสามารถกำหนดอัตราเงินสะสมได้ด้วยตนเอง ตามมาตรา 10 โดยจะมีเพียงการกำหนดขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ เมื่อลูกจ้างเลือกอัตราการส่งเงินสะสมแล้ว นายจ้างก็จะจ่ายเงินสมทบให้ตามอัตราเดียวกับที่ลูกจ้างจ่ายเงินสะสม เมื่อลูกจ้างมีเงินเพียงพอในวัยเกษียณ ก็จะเป็นการลดภาระของรัฐในด้านงบประมาณ ในการดูแลสนับสนุนคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้สูงอายุ และลดความเสี่ยงให้แก่ตัวลูกจ้างเองที่จะไม่มีเงินเพียงพอในยามเกษียณ เงินกองทุนนี้ยังเป็นแหล่งเงินสำรองให้แก่สมาชิกยามจำเป็นหรือเร่งด่วน หากมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น เช่น ต้องมีการชำระค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาหาความรู้ของบุตรก็สามารถนำเงินส่วนนี้ออกมาใช้ได้ หากต่อมาภายหลังเมื่อสมาชิกสามารถบรรเทาภาระหนี้สินและพร้อมที่จะสะสมเพิ่มเติมก็สามารถกลับมาเป็นสมาชิกกองทุนได้อีกครั้ง ถือเป็นกาให้สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญาต่อตัวลูกจ้างและนายจ้าง

แต่การเปิดโอกาสให้กองทุนเป็นภาคสมัครใจทำให้สมาชิกสามารถลาออกจากกองทุนโดยไม่ต้องลาออกจากงานได้ ในส่วนนี้อาจจะไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการออมเงินในระยะยาวเพื่อเก็บไว้ใช้ในยามเกษียณอายุงาน ซึ่งหากเป็นภาคสมัครใจจะทำให้สมาชิกขาดวินัยในการออมเพื่อการดำรงชีพในยามเกษียณ การบริหารเงินไม่มีประสิทธิภาพ เพราะว่ามีกรนำเงินเข้าออกกองทุนได้ตลอดเวลา หากมีการนำเงินออกจากกองทุนเป็นจำนวนมาก อาจส่งผลต่อการบริหารเงินของกองทุนได้ การให้ลาออกจากกองทุนของลูกจ้างอาจส่งผลให้ตัว

ลูกจ้างเองรวมถึงครอบครัวขาดสวัสดิการไว้ใช้ในยามเกษียณ หากว่าหน่วยงานนั้นๆมีข้อกำหนดไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกที่ลาออกจากกองทุนไปแล้ว ไม่สามารถกลับเข้ามาในกองทุนได้อีก หรือกรณีนี้มีเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการกลับเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ลูกจ้างเองก็จะสูญเสียโอกาสในการได้รับเงินสมทบจากนายจ้างและเสียโอกาสในการลงทุนในกองทุนต่างๆได้ หากมีจำนวนมากก็จะเป็นภาระต่อรัฐตามมาในการสนับสนุนพัฒนาประเทศในระยะยาวต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า ลูกจ้างที่ยังมีงานทำและยังสามารถหารายได้หรือมีเงินเดือนควรจะมีการออมเงินเป็นภาคบังคับ เป็นการวางแผนระยะยาวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการออมเพื่อไว้ใช้วัยเกษียณตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง การที่กฎหมายยังให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังคงเป็นภาคสมัครใจ ถือเป็นการเปิดช่องว่างให้ฝ่ายนายจ้างที่จะไม่ส่งเงินสมทบ และตัดโอกาสฝ่ายลูกจ้างที่จะไม่ได้รับเงินสมทบจากนายจ้าง ในส่วนนี้ได้ลูกจ้างภาคเอกชนบางแห่งหากมีสวัสดิการอื่นที่ส่งผลแค่เพียงเสียโอกาสในการออมเงินและการนำเงินไปลงทุน แต่สำหรับบริษัทเอกชนบางแห่งที่อยู่ภายใต้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพียงอย่างเดียว หากข้อบังคับของนายจ้างบางแห่งไม่เปิดช่องให้กลับเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนได้หรือสามารถกลับเข้ามาได้แต่มีข้อกำหนดการเว้นระยะเวลาการกลับเข้ามา หรือเปิดโอกาสให้ตัวสมาชิกสามารถเลือกได้ว่าจะไม่กลับเข้ามาเป็นสมาชิกอีกได้ ย่อมจะส่งผลในระยะยาวลูกจ้างที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกองทุน ก็จะไม่ได้รับเงินสมทบจากนายจ้าง สิทธิสวัสดิการเพื่อการชราภาพของลูกจ้างก็จะหายไปและไม่อยู่ในระบบสวัสดิการใดๆทั้งสิ้น ซึ่งหากบุคคลเหล่านี้เกษียณอายุจะนำเงินส่วนใดมาใช้ในการดำรงชีพ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรทำความเข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติฉบับนี้และการปิดช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรมกับลูกจ้างทั้งภาคเอกชนและราชการ

#### 4.1.2 ความคุ้มครองตามกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเอกชนของสิงคโปร์นั้นพบว่าต่างจากของไทยเป็นอย่างมาก ขณะที่การประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบของไทยมี 2 ส่วน คือ การประกันสังคมกับสำนักงานประกันสังคม กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็นแบบสมัครใจของสิงคโปร์มีแต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง หรือมักเรียกทับศัพท์กันว่า CPF (Central Provident Fund) แบบบังคับภายใต้การดูแลของกระทรวงกำลังคน

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางของสิงคโปร์ต่างกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย โดยของไทยเป็นแบบสมัครใจ มีนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ เมื่ออายุครบเกษียณก็จะได้

เป็นบำเหน็จหรือเงินก้อนเท่ากับจำนวนที่ออมทั้งส่วนของนายจ้างและลูกจ้างบวกกับผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนในแต่ละสถานประกอบการ

รัฐบาลสิงคโปร์ไม่รับระบบประกันสังคมแบบได้มาจ่ายไป (Pay As You Go หรือ PAYG) เพราะเห็นว่าในระบบดังกล่าว เงินของผู้ประกันตนต้องเอามารวมกัน โดยที่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบอาจไม่ได้ใช้เงินเพื่อสิทธิประโยชน์ส่วนของตนเองและผู้ประกันตนอื่น ทุกคนใช้เงินจากกองกลางประการต่อมา ในกรณีของบ้านาณูชรภาพ คนที่เกษียณไปต้องใช้เงินจากกองกลางซึ่งต้องพึ่งกระแสเงินเข้าจากเงินสมทบหรือเงินออมของแรงงานที่กำลังทำงานเป็นสำคัญ (แม้ว่าผู้เกษียณจะได้ส่งเงินสมทบในอดีต) และกระแสเงินเข้าอาจไม่พอกับกระแสเงินออกเพราะจำนวนเพราะคนชรามากขึ้น อายุยืนขึ้นและอยู่รับเงินบำนาญนานขึ้น ในขณะที่แรงงานรุ่นใหม่มีจำนวนน้อยลงทำให้เงินเข้าน้อยลง ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของกองทุน คือเงินหมด

สิงคโปร์เห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องที่จะเอา เงินจากคนที่ทำงานที่ประกันตนไปจ่ายบำนาญแก่คนที่เกษียณอายุ จึงเลือกใช้ระบบ CPF ที่แรงงานออมได้เท่าไร เมื่อเลิกทำงานก็ได้เงินคืนบวกผลประโยชน์จากการลงทุนโดยไม่ต้องหวังว่าจะเอาไปให้คนอื่นใช้

ปัจจุบัน เน้นใน 3 ด้านคือ การศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย และระบบประกันสังคมสิงคโปร์ขึ้นอยู่กับหลักการ 3 ประการคือ

- 1) การพึ่งตนเองและมีความรับผิดชอบต่อสังคม
- 2) การพึ่งพาครอบครัว
- 3) หลายตัวช่วย (The Many Helping Hands approach) ทุกภาคส่วน ทั้งชุมชนและองค์กรต่างๆ รวมทั้งสวัสดิการสังคมบางอย่าง

แรงงานต้องพึ่งตนเองเป็นหลักก่อนจะไปพึ่งครอบครัว ชุมชนและองค์กรต่างๆ หรือตัวช่วยที่เกี่ยวข้อง ระบบ CPF สะท้อนนโยบายและหลักการ ดังกล่าว ช่วยให้รัฐบาลไม่ต้องมีเอี่ยวในการออกเงินสมทบและไม่ต้องรับความเสี่ยงของการบริหารและความล้มเหลวของกองทุนประกันสังคมแบบ PAYG ซึ่งกำลังเป็นปัญหาอยู่ใน หลายประเทศเนื่องจากขาดเสถียรภาพของกองทุน<sup>1</sup>

ระบบประกันสังคมของสิงคโปร์เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็น Defined Contribution ที่กำหนดเงินสมทบที่นายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นต้องจ่ายเข้ากองทุนเพื่อใช้สิทธิ

<sup>1</sup> กรมสรรพากร, “ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.rd.go.th/publish/309.0.html>.

ประโยชน์ตามที่ รัฐกำหนด โดยรัฐไม่ต้องออกเงิน (ยกเว้นดอกเบี้ยประกันขั้นต่ำเท่านั้น ประมาณร้อยละ 2.5-5 แล้วแต่บัญชี) แต่ทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองและบริหารกองทุนให้เกิดสิทธิประโยชน์ตามเป้าหมายซึ่ง เขาใช้คำว่า enabler หรือผู้ทำให้เป็นไปได้หรือเกิดขึ้นได้”

ระบบ CPF เป็นระบบบังคับที่รัฐให้สมาชิกแต่ละคนนำเงินออมของตนมาจัดสรรเพื่อเป็นรายจ่ายของตนด้านต่างๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งค่ารักษาพยาบาล ทูพพลภาพ ตาย ที่อยู่อาศัย บำเหน็จ บำนาญชราภาพ แต่ไม่มีกรณีว่างงาน ส่วนกรณีอื่นๆ สมาชิกสามารถดึงเงิน CPF มาใช้จ่ายเป็นกรณีๆ ไป โดยทั้งหมดนี้เป็นเงินจากบัญชีของสมาชิกแต่ละโดยตรง ไม่มีการเอาไปกองรวมกัน

ทั้งนี้ CPF แบ่งเงินออมของสมาชิกออกเป็น 3 ประเภทคือ บัญชีธรรมดา (Ordinary Account) บัญชีพิเศษ (Special Account) บัญชีรักษาพยาบาล (Medisave Account) โดยเงินในบัญชีธรรมดาจะเป็นเงินออมสำหรับการซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อการลงทุน และเพื่อการศึกษา บัญชีพิเศษจะเป็นเงินออมเพื่อการเลี้ยงชีพ รวมถึงการลงทุนเพื่อการเกษียณและชราภาพด้วย และบัญชีรักษาพยาบาลจะเป็นเงินออมสำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของตนเองและบุตร ทั้งนี้ จะมีกฎ กติกา การนำเงินมาใช้ตามที่กองทุนเป็นผู้กำหนด<sup>3</sup>

การแยกบัญชีชัดเจนถือว่ามีความประโยชน์ต่อการรักษาวินัยการเงินของคนสิงคโปร์อย่างมาก นอกจากนั้น ยังมีบัญชีอีกประเภทหนึ่งคือ บัญชีเกษียณ (Retirement Account) ซึ่งเมื่อสมาชิกอายุถึง 55 ก็ต้องเปิดบัญชีนี้ โดยโอนเงินมาจากบัญชี Ordinary และ Special ซึ่งเมื่อสมาชิกเกษียณที่อายุ 67 ปี ในปัจจุบันสามารถนำออกมาใช้จนกว่าเงินออมนี้จะหมด หรืออาจเอาไปฝากธนาคารเพื่อรับเงินแบบบำนาญตลอดชีวิต (Annuity) ก็ได้

ระบบประกันสังคมของสิงคโปร์เป็นการจัดระเบียบการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานและประชาชน โดยยึดหลักทุกคนต้องทำงาน ห้ามแบมือขอ (Workfare not welfare) ไม่มีประชานิยม

ข้อแตกต่างระหว่างระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยกับของสิงคโปร์ มีข้อแตกต่างกัน 3 ประการ

<sup>2</sup> โกเมนทร์ สมวิเศษ, ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548), น. 19.

<sup>3</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, “เช็ค,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.2.bot.or.th/PSServices/chesque.pdf>.



1. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย มีลักษณะเป็นแบบภาคสมัครใจลูกจ้างสามารถออก จากกองทุนได้โดยไม่ต้องลาออกจากงาน แต่ของประเทศสิงคโปร์มีลักษณะเป็นภาคบังคับ สิงคโปร์นั้นมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง หรือมักเรียกทับศัพท์กันว่า CPF (Central Provident Fund) แบบบังคับภายใต้การดูแลของกระทรวงกำลังคน ไม่สามารถออกจากกองทุนได้จนกว่าจะ อายุจะครบเกษียณถึงจะได้เงินบำเหน็จหรือเงินก้อนเท่ากับจำนวนที่ออมทั้งส่วนของนายจ้างและ ลูกจ้างบวกกับผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนในแต่ละสถานประกอบการ

2. เมื่อออกจากงาน ลูกจ้างจะสิ้นสมาชิกภาพจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนจะ จ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิก เงินที่สมาชิกได้รับคืนจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแบ่งเป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 เรียกว่าเงินสะสมซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกจ่ายเข้ากองทุน สมาชิกไม่ต้องนำเงิน สะสมที่ได้รับคืนจากกองทุนไปรวมคำนวณภาษี เนื่องจากเงินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ “เงินได้” ประเภท “ค่าจ้าง” ตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกนำไปยื่นแบบชำระ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีอยู่แล้ว ซึ่งข้อนี้เหมือนกับของประเทศสิงคโปร์ที่ไม่ต้องนำเงิน ได้ดังกล่าวมาเสียภาษีเช่นกัน

ส่วนที่ 2 เรียกว่า ผลประโยชน์เงินสะสม เงินสมทบ (เงินที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุน) และ ผลประโยชน์เงินสมทบ ซึ่งเป็น “เงินได้” ตามมาตรา 40 (1) เช่นเดียวกับเงินสะสม แต่เป็นส่วนที่ สมาชิกต้องนำไปรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่จ่ายเงินได้ ดังกล่าว (บริษัทจัดการ หรือผู้ที่ทำทะเบียนสมาชิก) มีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่าย เพื่อนำส่ง กรมสรรพากร ซึ่งสมาชิกสามารถนำภาษีหัก ณ ที่จ่าย มาหักออกจากภระภาษีที่คำนวณได้ตอน ปลายปีต่อไปซึ่งข้อนี้เหมือนกับของประเทศสิงคโปร์ที่ไม่ต้องนำเงินได้ดังกล่าวมาเสียภาษี เช่นกัน<sup>4</sup>

ส่วนที่ 3 การนำเงินไปลงทุนในกองทุน ของไทยเป็นกองทุน RMF คือกองทุนเพื่อการ เลี้ยงชีพ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้คนไทยออมเงินเพื่อการเกษียณ โดยจะเป็นการออมแบบ บังคับให้ลงทุนยาว ๆ ต้องลงทุนอย่างน้อย 5 ปีต่อเนื่อง และต้องมีอายุครบ 55 ปี ถึงจะสามารถขาย คืนหน่วยลงทุนมาใช้ได้ ไม่มีกำหนดเงินลงทุนขั้นต่ำต่อปี RMF มีนโยบายการลงทุนให้เลือก หลากหลาย เป็นหุ้น ตราสารหนี้ อสังหาริมทรัพย์ ทองคำ ทั้งในหรือต่างประเทศก็ได้ ผู้ลงทุน

<sup>4</sup> สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์, ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติ ธรรม, 2539), น. 18.

สามารถเลือกลงทุนได้ตามความสามารถในการรับความเสี่ยงของตัวเอง สิทธิประโยชน์ทางภาษี เมื่อรวมกับสิทธิลดหย่อนภาษีเพื่อการเกษียณอื่น ๆ เช่น Provident fund, SSF, กบข. และประกัน บำนาญ ก็จะต้องไม่เกิน 500,000 บาท<sup>5</sup>

- กรณีลงทุนไม่ถึง 5 ปี กำไรที่ได้จากการขายคืนหน่วยลงทุนต้องถูกนำไปคำนวณภาษี และต้องคืนภาษีที่ได้รับการลดหย่อนย้อนหลังทุกปี

- กรณีลงทุนครบ 5 ปี แต่ขายก่อนอายุ 55 ปี ต้องคืนภาษีที่ได้รับการลดหย่อน 5 ปี ย้อนหลัง (ไม่ต้องนำกำไรจากการขายคืนไปรวมในการคำนวณภาษี)

- กรณีซื้อเกินเกณฑ์ที่กำหนด กำไรที่ได้จากการขายคืนหน่วยลงทุนต้องถูกนำไปคำนวณภาษี

หากจ่ายภาษีคืนล่าช้ากว่ากำหนดจะต้องจ่ายค่าปรับเพิ่มอีก 1.5% ต่อเดือน โดยคิดตั้งแต่เดือนเมษายนปีถัดจากปีที่ขายผิดเงื่อนไข

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ สมาชิกสามารถนำเงินในบัญชีธรรมดาและบัญชีพิเศษไปลงทุนผ่าน CPF Investment Scheme (CPFIS) โดยผลกำไรและดอกผลจากการลงทุนจะได้รับยกเว้นภาษี หรือสามารถฝากเงินไว้กับ CPF โดยได้รับผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยโดยไม่เสียภาษีเช่นกัน และสมาชิกยังมีสิทธิถือหุ้นในบริษัท Singapore Telecom ในราคาส่วนลดเพื่อสิทธิในการรับเงินปันผลและกำไรจากการขายหุ้น แต่เงินปันผลและกำไรดังกล่าวจะไปอยู่ในบัญชี CPF ของสมาชิกจึงไม่สามารถถอนเป็นเงินสดได้เพราะขัดต่อวัตถุประสงค์ของ CPF ที่ต้องการให้สมาชิกออมเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณ

เงินขั้นต่ำในกองทุน (CPF Minimum Sum) สามารถถอนออกได้เมื่อมีอายุครบ 55 ปี เท่านั้น แต่สมาชิกสามารถนำเงินขั้นต่ำไปลงทุนได้หลายวิธี เช่นซื้อ annuity โดยจะได้รับเงินดำรงชีพตามจำนวนที่ตกลงจนเสียชีวิต ฝากธนาคาร หรือคงเงินไว้ในกองทุน CPF เดิม หากสมาชิกเลือกฝากธนาคารหรือคงเงินไว้กับ CPF สมาชิกจะได้รับเงินเป็นงวด ตั้งแต่อายุ 62 ปี ทุกๆ เดือน จนกระทั่งเงินที่อยู่ในกองทุนหมด<sup>6</sup>

<sup>5</sup> โทเมนท์ สมวิเศษ, ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548), น. 25.

<sup>6</sup> โทเมนท์ สมวิเศษ, ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548), น. 30.

3. กรณีเงินทดแทน ในส่วนของประเทศไทยจะมีกองทุนเงินทดแทน เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตาย หรือสูญหาย เนื่องจากการทำงานให้นายจ้างโดยนายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพียงฝ่ายเดียว

สำหรับกองทุนทดแทน (Workmen's Compensation Fund) ของประเทศสิงคโปร์ ลักษณะคล้ายกับกองทุนประกันสังคมไทย ข้อแตกต่างของสิงคโปร์คือสิงคโปร์มีแต่ Work Injury Compensation ซึ่งบริหารโดยสำนักงานอาชีวอนามัยและความปลอดภัย กระทรวงกำลังคน ซึ่งนายจ้างไม่ต้องส่งเงินสมทบแต่ต้องทำประกันกับประกันภัยเอกชนเพื่อคุ้มครองอันตรายจากการทำงานให้กับลูกจ้างและต้องรับผิดชอบดูแลรักษาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงานของลูกจ้าง<sup>7</sup>

## 4.2 ปัญหาความคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก

### 4.2.1 ความคุ้มครองตามกฎหมายไทย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ให้เป็นและออกเป็น 2 กรณีในเรื่องของกฎหมายการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือ กฎหมายคุ้มครองลูกจ้าง กรณีถูกบังคับคดีในหนี้ทั่วไป และกฎหมายคุ้มครองลูกจ้าง กรณีลูกจ้างตกเป็นบุคคลล้มละลายตามกฎหมาย

#### 1. กฎหมายคุ้มครองลูกจ้าง กรณีถูกบังคับคดีในหนี้ทั่วไป

กฎหมายไทยได้ให้ความคุ้มครองเงินกองทุนของลูกจ้างในลักษณะของสวัสดิการ โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะมีทบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองโดยสิทธิเรียกร้องจากกองทุนไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบในการบังคับคดี ในมาตรา 24 ทั้งนี้ก็เพื่อเจตนารมณ์ในการรักษาเงินที่ออมและลงทุนไว้ดำรงชีพยามชราภาพให้ตกถึงมือของผู้รับประโยชน์ในกองทุน ได้แก่ ตัวสมาชิกเองหากบุคคลดังกล่าวยังมีชีวิตอยู่ แต่หากเป็นกรณีที่เสียชีวิตไปแล้วกฎหมายก็ยังคุ้มครองให้ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากกองทุนตกทอดไปยังบุคคลที่สมาชิกปรารถนาจะให้จึงได้ทำเป็นหนังสือตามแบบเอาไว้ ซึ่งขณะที่สมาชิกยังไม่เกษียณอายุหรือลาออกจากกองทุนแม้เงินดังกล่าวยังเป็นเพียงสิทธิเรียกร้อง การกล่าวว่าสิทธิในเงินดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิเรียกร้องนั้นเนื่องจากยังไม่แน่นอนว่าลูกจ้างจะได้เงินทั้งจำนวนขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกได้ละเมิดเงื่อนไขตามข้อบังคับกำหนดไว้หรือไม่ซึ่งแต่ละบริษัทก็แตกต่างกันออกไป เช่นหากเป็นกรณีที่ลูกจ้างทำผิดวินัยร้ายแรงตามที่

<sup>7</sup> เฟิ่งฮ้าง.

บริษัทกำหนดไว้ จนถูกไล่ออก บริษัทบางแห่งมีข้อกำหนดว่า ถ้าลาออกจากกองทุนโดยไม่ลาออก จากงานก็จะไม่มีสิทธิได้รับเงินสมทบที่นายจ้างได้ส่งเข้ากองทุน

แต่ทั้งนี้สิทธิดังกล่าวก็ยังคงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างยิ่ง ตามมาตรา 23 ประกอบ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 กระทั่งเมื่อเกษียณอายุ แล้ว เงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินที่แน่ชัดแล้วว่าลูกจ้างมีสิทธิในเงินนั้นทั้งจำนวน หากลูกจ้างถึงแก่ ความตาย เงินจำนวนดังกล่าวก็ตกทอดไปยังทายาท นอกจากนี้ยังได้รับความคุ้มครองจากการบังคับ คดีด้วย หากเงินนั้นยังคงอยู่ในกองทุน โดยที่สมาชิกเลือกคงเงินทั้งจำนวนในกองทุนหรือรับเงิน ออกเป็นงวดๆ ทำให้เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินดังกล่าวอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ฉบับนี้ อันทำให้เกิดผลดีต่อลูกจ้างที่เป็นลูกหนี้แต่เกิดผลเสียต่อเจ้าหนี้ที่ได้เข้ามาผูกพันกับสมาชิกผู้ นั้น โดยอาจไม่ได้รับการชำระหนี้ กรณีกฎหมายคุ้มครองการถูกบังคับคดีในหนี้ทั่วไป ได้แก่ กรณี การลาออกจากกองทุนโดยไม่ลาออกจากงานเพื่อนำเงิน ไปชำระหนี้ หรือการเป็นหนี้ค้างชำระแก่นายจ้างหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

การที่เงินกองทุนได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อลูกหนี้ กล่าวคือ

ข้อดีต่อลูกหนี้ ได้แก่ เงินได้รับความคุ้มครองจากเจ้าหนี้และลูกหนี้จะสามารถมีเงินไว้ใช้ในยามเกษียณโดยออมระยะยาว และนำเงินไปลงทุนให้เกิดผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นทำให้ไม่เป็นการต่อสังคมเมื่อยามออกจากงานและอยู่ในวัยสูงอายุ

ข้อเสียต่อลูกหนี้ ได้แก่ ขาดสภาพคล่อง และเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินหากเป็นหนี้ในระบบ และการที่ไม่สามารถนำเงินออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนได้ หากเป็นหนี้ท่วมทรัพย์สินอาจถูกฟ้องล้มละลาย ลูกจ้างจึงเหลือทางเลือกคือลาออกจากกองทุนโดยไม่ลาออก จากงานเพื่อให้ได้เงินไปชำระหนี้ ซึ่งอาจได้เงินไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้นอยู่กับบังคับของกองทุน แต่ละนายจ้างและแม้ลูกจ้างทำงานต่อแต่จะไม่ได้เงินสมทบจากนายจ้างเนื่องจากขาดจากการ เป็นสมาชิกกองทุนยามเกษียณอายุ ก็จะไม่มียกเว้นพอต่อการดำรงชีพและเป็นภาระต่อสังคม

สำหรับประเด็นเรื่องการกั๊ยเงินการชำระหนี้เนื่องจากกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกฎหมายพิเศษโดยบัญญัติต่างจากหลักกฎหมายทั่วไป เจ้าหนี้มักจะเข้าใจว่าเงินในกองทุนมี ลักษณะเช่นเดียวกับเงินฝากและสามารถบังคับชำระหนี้ได้ทำให้เจ้าหนี้บางคนเกิดความเข้าใจผิด แต่กรณีที่ถูกจ้างมีหนี้ที่ยังชำระไม่หมดต่อนายจ้างหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ภายในหน่วยงานที่ถูกจ้าง สังกัดอยู่ หนี้ที่ลูกหนี้ค้างชำระในส่วนนี้ หากลูกจ้างเกษียณอายุก่อนกำหนด และลูกจ้างยังมีหนี้สิน

ที่ยังชำระไม่หมด เมื่อลูกจ้างออกจากงานไปแล้วนายจ้างจะไม่สามารถหักค่าผ่อนชำระจากเงินเดือนของลูกจ้างได้อีก แม้ยังคงเป็นสมาชิกและถือหุ้นของสหกรณ์ออมทรัพย์อยู่ก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้นายจ้างจึงได้ทำข้อตกลงกับลูกจ้าง ให้นายจ้างสามารถหักเงินกองทุนของลูกจ้างมาชำระหนี้ ในส่วนที่ยังชำระไม่หมดตามสัญญาเงินกู้ได้ นายจ้างกับลูกจ้างจะตกลงกันในทางปฏิบัติว่า ให้ลูกจ้างขอออกเช็คแยกเป็น 2 ฉบับ โดยเช็คฉบับแรกให้นายจ้างนำไปยังนายทะเบียนของกองทุนให้ออกเช็คแยกต่างหาก 1 ฉบับ เพื่อนำมาชำระหนี้แก่นายจ้างในนามของลูกจ้าง วิธีนี้เป็นการเลี่ยงการฟ้องร้องบังคับคดีทางศาลที่นายจ้างใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่น โดยสามารถนำเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพออกได้ในลักษณะของการ โอนเงินเข้าบัญชี และการออกเช็คจืดคร่อมเฉพาะ (A/C Payee Only คือ เช็คฉบับนี้ไม่สามารถโอนกันได้โดยการสลักหลัง) และขีดฆ่าหรือผู้ถือออก ในกรณีของบุคคลผู้ที่ยังคงมีหนี้สินค้างชำระแก่นายจ้างนั้น การนำเงินออกจะเป็นวิธีการจ่ายเป็นเช็คเท่านั้น โดยการออกเช็คเป็นชื่อลูกจ้างแยกเป็นสองฉบับ ส่วนเช็คฉบับที่ 2 ออกเพื่อให้ลูกจ้างได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การออกเช็คฉบับแรกเพื่อนำเงินออกมาชำระแก่นายจ้างนั้นเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยออกเป็นเช็คจืดคร่อมทั่วไป A/C Payee Only เช็คฉบับนี้สามารถโอนเปลี่ยนมือไปเข้าบัญชีบุคคลอื่นได้โดยการสลักหลังส่งจ่ายเช็ค เพื่อให้สามารถนำไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้โดยถือว่าเป็นเงินที่สมาชิกได้รับการจ่ายออกมาแล้วจากกองทุน และสามารถนำไปชำระหนี้ได้ ไม่ขัดกับมาตรา 24 เนื่องจากเงินนั้นออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง สามารถอธิบายได้ดังนี้

ข้อดีต่อเจ้าหนี้ได้แก่ เจ้าหนี้ที่เป็นนายจ้างของลูกจ้างย่อมได้รับผลดี เนื่องจากสามารถใช้ช่องโหว่ของกฎหมายได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้คนอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนเจ้าหนี้ทั่วไปไม่ได้รับผลดีเนื่องจากเจ้าหนี้ทั่วไปนั้นไม่ได้มีสถานะเป็นนายจ้างหรือหน่วยงานใกล้ชิดลูกจ้าง จึงไม่สามารถเรียกร้องให้นำเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาชำระแก่ตนได้ เนื่องจากเงินส่วนนี้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 24

ข้อเสียต่อเจ้าหนี้ได้แก่ การที่กฎหมายเปิดโอกาสดังกล่าวให้ลูกหนี้ที่อาจเป็นผลให้ลูกหนี้ที่มีเจตนาทุจริต นำเงินเข้าไว้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากๆ เพื่อที่ตนเองจะได้ไม่ต้องนำเงินออกมาจ่ายหนี้ เนื่องจากมีมาตรา 24 คุ้มครองเงินในส่วนนี้อยู่ ซึ่งเป็นช่องทางให้ลูกหนี้สามารถกระทำการได้โดยชอบภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย และส่งผลให้เจ้าหนี้ไม่ได้รับชำระหนี้ หากลูกหนี้ที่ทราบถึงความคุ้มครองในเงินจำนวนดังกล่าวนี้

ผู้วิจัยเห็นว่าโดยหลักการแล้วเจ้าหนี้ทุกคนที่เป็นเจ้าหนี้สามัญควรได้รับการปฏิบัติในการชำระหนี้อย่างเท่าเทียม การกระทำดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้บางกลุ่มและขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องหนี้ หนี้สหกรณ์หรือหนี้ที่มีต่อนายจ้าง ไม่ใช่หนี้บุริมสิทธิ ดังเช่น หนี้ค่าเลี้ยงดูบุตร หรือหนี้ที่ต้องชำระแก่รัฐ เช่น หนี้ภาษีค้างชำระ การที่กฎหมายให้ความสำคัญคุ้มครองเงินกองทุนมากกว่าเงินประเภทอื่นๆ เพื่อต้องการให้ลูกจ้างไว้ใช้ดำรงชีพในวัยเกษียณ เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่สังคมเพราะหากลูกจ้างไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ ท้ายที่สุดไม่เพียงแต่ตัวลูกจ้างและครอบครัวเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบ ภาครัฐและสังคมส่วนรวมก็จะได้รับผลกระทบในส่วนนี้ไปด้วย เนื่องจากรัฐจะต้องนำงบประมาณจำนวนมหาศาลมาช่วยเหลือในส่วนนี้ หากประเทศไทยมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น และบุคคลเหล่านี้ไม่มีเงินเพียงพอที่จะดำรงชีพได้ได้ด้วยตนเอง ภาครัฐก็จำเป็นต้องนำเงินภาษีมาช่วยเหลือสนับสนุนดูแล ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมในระยะยาว

เมื่อพิจารณาในด้านเหตุผลแล้วจะเห็นได้ว่าเหตุใดเงินเหล่านี้จึงสมควรได้รับความคุ้มครองยิ่งกว่าการนำเงินไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยทั่วไป หากลูกจ้างไม่สามารถเก็บออมเงินย่อมเห็นได้ชัดว่าเกิดผลกระทบต่อทั้งตัวลูกจ้างที่ไม่สามารถดำรงชีพได้ด้วยตนเองและขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมตามมาในที่สุด

## 2. กฎหมายคุ้มครองลูกจ้าง กรณีลูกจ้างตกเป็นบุคคลล้มละลาย

ในส่วนปัญหาการล้มละลายของลูกจ้างเป็นผลโดยตรงต่อทรัพย์สินของลูกจ้างที่จะต้องถูกรวบรวมเข้ากองทรัพย์สินเพื่อนำไปแบ่งชำระแก่เจ้าหนี้ล้มละลาย

การล้มละลายเป็นกรณีที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินที่ตนมีอยู่ขณะนั้นไปใช้ได้ ทรัพย์สินทั้งหมดจะถูกรวบรวมเข้ากองทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ทั้งหมดโดยอาจจะมียกเว้นค่าเลี้ยงชีพเล็กน้อยต่อเดือน กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าหากลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้วเงินกองทุนจะได้รับความคุ้มครอง หรือไม่ได้รับความคุ้มครอง เพราะในมาตรา 24 ไม่ได้มีการระบุไว้ในกรณีนี้ แต่ในทางปฏิบัติ หากลูกหนี้ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย โดยปกติเงินกองทุนก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง ลูกจ้างจะต้องส่งเงินกองทุนนี้ให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อรวบรวมเข้ากองทรัพย์สิน และชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ซึ่งในมาตรา 24 คุ้มครองแต่เพียงว่า เมื่อสิทธิในกองทุนของสมาชิกยังไม่เกิดขึ้น จนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลง แม้จะมีการฟ้องร้องเป็นคดีแล้ว เจ้าพนักงานของรัฐก็ไม่อาจดำเนินการบังคับคดีหรือรวบรวมเงินที่สมาชิกได้ส่งเข้ากองทุนได้ หากต่อมาสมาชิกสิ้นสภาพสมาชิกเฉพาะในคดีแพ่ง



เท่านั้น เงินกองทุนซึ่งสมาชิกมีสิทธิได้รับภายหลังสิ้นสมาชิกภาพก็จะได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องถูกบังคับชำระหนี้ ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ส่วนคดีล้มละลายกฎหมายไม่คุ้มครองไว้ ดังนั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเข้ามารวบรวมเงินกองทุนของสมาชิกไปชำระเจ้าหนี้ได้

ในประเทศไทย มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 กรณีลูกจ้างยังเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และถูกฟ้องเป็นบุคคลล้มละลาย เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกจ้าง เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะมีอำนาจรวบรวมเงิน ทรัพย์สิน รวมทั้งค่าจ้างที่ลูกจ้างจะได้รับจากการทำงานต่างๆเข้าเป็นกองกลางเพื่อแบ่งสรรให้กับเจ้าหนี้ตามลำดับ โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องจ่ายค่าเลี้ยงชีพให้แก่ลูกจ้างและครอบครัวตามสมควรแก่ฐานะานุรูป ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถกำหนดให้เงินสะสมจากเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นส่วนหนึ่งของค่าเลี้ยงชีพของลูกจ้าง กล่าวคือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องให้เงินสะสมแก่ลูกจ้างโดยรวมเงินดังกล่าวไว้ในค่าเลี้ยงชีพของลูกจ้าง ส่วนนายจ้างก็ต้องนำส่งพร้อมเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนตามปกติ ซึ่งเงินดังกล่าวนี้ถือเป็นทรัพย์สินของกองทุน เมื่อลูกจ้างสิ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกของกองทุน เงินที่สมาชิกได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถยึดบังคับชำระหนี้ เอาจากกองทุนดังกล่าวได้ เพื่อนำมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้

ในกรณีข้างต้นผู้วิจัย มีความเห็นว่าเมื่อมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องในเงินกองทุนหรือการบังคับคดีจากเงินของกองทุน แต่ไม่ได้มีการระบุถึงข้อยกเว้น ใ่ว่างชัดเจน ซึ่งหากมีการระบุข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายว่าหากลูกจ้างตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว จะไม่อยู่ในบังคับแห่งมาตรา 24 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถยึดเงินกองทุนดังกล่าวเข้าสู่กองกลางเพื่อนำไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้รายอื่นๆได้ กฎหมายควรระบุให้ชัดเจนเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการนิติวิธีแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลาย แต่มีการใช้อย่างเฉพาะเจาะจงมากกว่า จึงสมควรต้องนำกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาปรับใช้เสียก่อนการที่บังคับเอาทรัพย์สินของลูกจ้างเมื่อสิ้นสมาชิกภาพแล้ว เนื่องจากเงินในกองทุนดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของลูกจ้าง จึงทำให้ต้องกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งว่า หากลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพโดยการเกษียณอายุแต่ยังคงไม่นำเงินออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เช่น มีความต้องการคงเงินกองทุนดังกล่าวไว้ หรือรับเงินในกองทุนนั้นเป็นงวดๆ เงินในกองทุนนี้ควรจะได้รับคุ้มครองตาม



กฎหมาย แม้ว่าความเป็นเจ้าของของลูกจ้างจะเกิดขึ้น สิทธิเรียกร้องในเงินกองทุน จะเป็นของลูกจ้างเหมือนกับเงินฝากในบัญชีออมทรัพย์ แต่เงินในกองทุนมีกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควบคุมดูแลไว้อย่างเฉพาะเจาะจงและชัดเจนตามมาตราต่างๆ ประกอบกับไม่มีข้อความในกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพข้อใดที่ยกเว้นเรื่องดังกล่าวไว้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นการไม่ชอบ เป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายข้อใดกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้สามารถกระทำการได้ หากต้องการให้เป็นเช่นนั้น ควรจะมีการบัญญัติกฎหมายหรือข้อยกเว้นในการคุ้มครองให้ชัดเจนแต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็มีความเห็นว่าแม้ภายหลังจะมีการบัญญัติเพิ่มเติม แต่ก็ควรที่จะพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้เข้าใจว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นออกมาเพื่อ คุ้มครองเงินกองทุนไว้ให้ลูกจ้างไว้ใช้ในยามเกษียณ และพิจารณาเหตุและผลที่เกิดขึ้นประกอบด้วยกัน เพื่อให้กฎหมายที่ออกมามีความยุติธรรม

#### 4.2.2 ความคุ้มครองตามกฎหมายต่างประเทศ

ในแต่ละประเทศจะมีแนวคิดในการคุ้มครองที่แตกต่างกันออกไปซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาพบว่า ทั้งสองประเทศได้มีการให้ความคุ้มครองไว้แต่มีความต่างกัน ในรายละเอียด แม้ในประเทศเดียวกันแต่ต่างรัฐการคุ้มครองเงินอาจคุ้มครองทั้งจำนวนหรือบางส่วนแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายของแต่ละรัฐ

สำหรับในประเทศอังกฤษได้ให้ความคุ้มครองเงินกองทุนก่อนที่จะนำเงินส่วนนี้ออกไปใช้ได้ โดยสิทธิในกองทุนจะถูกส่งออกไปยังผู้ดูแลหรือที่เรียกกันว่า ทรัสต์ หรือนายทะเบียนผู้ดูแลซึ่งจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเมื่อถึงเวลาจ่ายเงินผลประโยชน์แก่ผู้รับประโยชน์ให้กับสมาชิกหรือคู่สมรสไว้ใช้ในการดำรงชีพ

ความแตกต่างในเรื่องการคุ้มครองเงินกองทุนของประเทศเยอรมันจะมีความแตกต่างกับประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมันจะออกกฎหมายให้ความคุ้มครองตามแผนบำเหน็จชราภาพอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายการทำงานชรรมนุษย์ (BetrVG) ว่าเป็นเงินกองทุนนั้นเป็นเงินที่ไม่สามารถยึดได้ตามกฎหมาย (Legal non-forfeitability) คุ้มครองครอบคลุมทั้ง ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นและหากยังไม่มีตัดเงินออกจากบัญชีก็ไม่สามารถยึดเงินดังกล่าวได้ ในส่วนการคุ้มครองลูกจ้างกรณีล้มละลาย กฎหมายของประเทศเยอรมันจะบังคับให้ลูกจ้างทุกคนต้องทำประกันภัย กรณีล้มละลายไว้เพื่อลดความเสี่ยงภัยที่จะเกิดขึ้นอนาคตไว้ทุกกรณี<sup>8</sup>

<sup>8</sup> สมเดช โรจน์ศิริเสถียร และคณะ, Tax Knowledge, พิมพ์ครั้งที่ 6 (สำนักพิมพ์ บริษัท ธรรมนิติ เพลส จำกัด, 2548), น. 24 – 25.

ทั้งนี้อาจมีความเห็นแย้งว่าไม่ควรให้ความสำคัญเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากกว่าหนี้ชนิดอื่นมากนัก มิฉะนั้นเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเป็นเสมือนช่องว่างของกฎหมายที่ลูกจ้างสามารถใช้เป็นแหล่งพักเงินที่ปลอดภัยจากการถูกบังคับชำระหนี้ และหากมีการคิดทุจริตโดยนำเงินเข้าสู่กองทุนจำนวนมากๆ เพราะรู้ว่าเงินในกองทุนนั้นไม่สามารถนำออกมาใช้ชำระหนี้ได้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าในกรณีอาจนำหลักสุจริต มาตรา 5 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ อย่างไรก็ตามก็ตีเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งเงินของสมาชิกที่ยังคง คงเงินไว้ทั้งจำนวน หรือเงินที่ออกจากกองทุนแล้ว รวมทั้งเงินที่สมาชิกต้องการรับเป็นงวดๆ แต่ยังสามารถแยกได้ว่าเงินส่วนใดเป็นเงินที่มาจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็สมควรได้รับเงินคุ้มครองเช่นกัน มิฉะนั้นการคุ้มครองของกฎหมายก็จะเป็นประโยชน์แต่อย่างใด เสมือนกฎหมายไม่สามารถคุ้มครองได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษากฎหมายในเรื่องดังกล่าวของในหลายประเทศก็ได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องการบังคับคดีรวมไปถึงกรณีล้มละลายไว้เช่นกัน แต่เงื่อนไขและวิธีการคุ้มครองแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละสังคมของแต่ละประเทศ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบการออมเงินภาคสมัครใจสำหรับนายจ้างและลูกจ้างที่ตกลงทำสัญญา ร่วมกันในการออมเงินระยะยาวไว้ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเป็นระบบสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง มีลักษณะเป็นสิทธิสวัสดิการที่รองรับโดยกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพบังคับใช้สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างภาคเอกชน โดยที่ได้มีนโยบายและการสนับสนุนจากภาครัฐในการออกกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนไว้เพื่อให้ลูกจ้างต่างได้รับสิทธิประโยชน์ในเงินกองทุนไว้ใช้ในยามเกษียณ ภายหลังจากที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองได้แล้ว

เนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายให้ประชาชนมีการออมเงินในรูปแบบต่างๆมากมาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็เป็นอีกหนึ่งทางเลือกของลูกจ้างภาคเอกชน เนื่องจาก สังคมไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น จึงต้องให้ความสำคัญแก่การดำรงชีพภายหลังจากเกษียณงานแล้ว เนื่องจากภาครัฐต้องมีการวางแผนบริหารจัดการด้านงบประมาณที่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนส่วนรวมมาดูแลผู้สูงอายุ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องมีการสนับสนุนการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุที่เกษียณอายุงานแล้วรวมถึงครอบครัวมีการเงินเก็บออมให้เพียงพอไว้ใช้เมื่อยามฉุกเฉิน ทั้งกรณีเจ็บป่วยและเสียชีวิต เพื่อให้การดำรงชีพมีคุณภาพชีวิตที่ดีภายหลังการเกษียณอายุงานเป็นคนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีศักดิ์ศรีและคุณค่าในตนเอง และยังเป็น การช่วยลดภาระของรัฐบาลในด้านภาษีที่ต้องจัดสรรงบประมาณมาดูแลผู้สูงอายุในสังคมอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัตินี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีลักษณะเป็นการสมัครใจเข้าร่วมกองทุนไม่ใช่ภาคบังคับ เพราะในพระราชบัญญัติไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดว่าเป็นภาคบังคับ กล่าวคือลูกจ้างสามารถเลือกได้ว่าจะเข้าร่วมกองทุนหรือไม่ และไม่มีกำหนดว่าจะต้องอยู่ในกองทุนจนกว่าจะเกษียณอายุงาน ลูกจ้างที่เข้าร่วมกองทุนแล้วสามารถลาออกจากกองทุนเมื่อใดก็ได้

โดยที่ไม่ต้องลาออกจากงาน สามารถนำเงินในกองทุนออกมาใช้ได้ก่อน ซึ่งตรงนี้ยังขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีเจตนาเพื่อให้ลูกจ้างมีเงินไว้ใช้ในยามเกษียณ โดยกองทุนนั้นเป็นการที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยลูกจ้างส่งเงินสะสมเข้ากองทุนและนายจ้างก็ต้องจ่ายเงินสมทบให้กับลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีเงินออมไว้ใช้ในยามเกษียณและเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ครอบครัวในกรณีลูกจ้างเสียชีวิต โดยเงินสะสมที่ลูกจ้างได้จ่ายทุกเดือนนั้น มีกำหนดเพดานให้สามารถสะสมได้ในอัตราร้อยละ 2-15 ของเงินเดือน และเงินสมทบที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนกฎหมายก็ได้กำหนดเพดานให้จ่ายตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับในข้อบังคับของกองทุน โดยต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2-15 ของค่าจ้างของลูกจ้าง นอกจากนี้เมื่อมีการสะสมเงินเข้ากองทุน ต่อมาที่จะเกิดดอกผลขึ้นจากเงินสะสมและเงินสมทบที่อยู่ในกองทุน โดยนักบริหารเงินมืออาชีพสังกัดบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน (บลจ.) จะนำเงินออมไปลงทุนในหุ้นต่างๆ เพื่อสร้างดอกผลให้กับกองทุน โดยอาจจะมีได้กำไรและเสียประโยชน์บ้างสลับกันไปมาไม่คงที่ โดยดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำมาเฉลี่ยคืนให้กับสมาชิกตามสัดส่วนเงินของลูกจ้างแต่ละคนที่มีอยู่ในกองทุน ตามนโยบายการลงทุนที่ลูกจ้างได้เลือกไว้ในตอนแรก ซึ่งดอกผลที่เกิดจากการนำเงินไปลงทุนจะเป็นเงินผลประโยชน์จากการลงทุนที่สมาชิกจะได้รับอยู่ในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยได้แนวคิดมาจากต่างประเทศ โดยมีเจตนารมณ์และเห็นถึงความสำคัญในการดำรงชีพหลังเกษียณอายุ จึงมีการศึกษาและนำรูปแบบการออมเงินเข้ากองทุนของต่างประเทศมาปรับใช้ โดยประเทศไทยได้นำ หลักการ แนวความคิด มาปรับใช้กับสังคมไทยในเรื่องการบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีเงินไว้ใช้ในยามชรา แต่การที่ประเทศไทยนำหลักการจากต่างประเทศมาปรับใช้โดยไม่ได้ศึกษาให้รู้ซึ่ง โดยยังขาดความเข้าใจในหลักการ และเจตนารมณ์ที่แท้จริง และยังไม่ได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา รวมถึงสภาพสังคมของประเทศไทยที่แท้จริง เมื่อมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้จึงทำให้พบว่ายังมีปัญหาคือกฎหมายในทางปฏิบัติหลายประการเกิดขึ้นทำให้การออมเงินเข้ากองทุน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ และกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ปัญหาคือที่เกิดขึ้นในการใช้กฎหมายได้นั้นควรจะต้องทำความเข้าใจหลักการและความคิดของระบบ เพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

#### 1. ปัญหาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ในปัจจุบันกองทุนเป็นระบบการออมเงินระยะยาวโดยการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างลาออกจากกองทุนได้ก่อนที่จะมีการเกษียณอายุงาน สามารถนำเงินที่ตนสะสมในกองทุนออกมาใช้ได้

ก่อน โดยการจะกลับเข้าเป็นสมาชิกอีกครั้งนั้นให้เข้าไปตามข้อบังคับของแต่ละกองทุน เป็นเสรีภาพของคู่สัญญาที่ให้อิสระแก่คู่สัญญาที่จะกำหนดกันเองได้ว่าเงื่อนไขในการกลับเข้ามาสู่ การเป็นสมาชิกของกองทุนนั้นมีเงื่อนไข และหลักเกณฑ์แบบใด บางสถานประกอบการอาจจะ กำหนดให้ลูกจ้างที่ลาออกจากกองทุนไปแล้วสามารถกลับเข้ามาเป็นสมาชิกได้ใหม่โดยเว้น ระยะเวลาไว้ตามที่บริษัทกำหนด เป็นต้น ในความเป็นจริงแม้กฎหมายจะกล่าวว่าเป็นภาคสมัครใจ ของทั้งลูกจ้างภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ การเปิดโอกาสให้เป็นภาคสมัครใจก็เป็น โอกาสให้เกิดการลาออกจากกองทุนโดยนำเงินที่สะสมมาออกมาใช้ได้ก่อนโดยที่ลูกจ้างยังคง สถานะเป็นลูกจ้าง ณ อยู่บริษัทนั้นอยู่ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการขาดสวัสดิการในการดำรงชีพยาม เกษียณ

ดังนั้นการที่เปิดโอกาสให้มีการลาออกจากกองทุนโดยไม่ต้องลาออกจากงานนั้นเป็น การเสียโอกาสทางการบริหารเงินของสมาชิก เสียโอกาสในการรับเงินสมทบจากนายจ้างเพิ่มเติม จากเงินเดือน และเสียโอกาสมีสวัสดิการเพื่อการชราภาพเมื่อเกษียณอายุในที่สุด ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ล้วนแล้วแต่การที่นำกฎหมายมาใช้โดยขาดความเข้าใจในระบบและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ แท้จริงทั้งสิ้น และด้วยระบบของกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเปิดโอกาสให้เป็นภาคสมัครใจทำ ให้ลูกจ้างขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจในยามเกษียณอาจส่งผลกระทบต่อภาครัฐต่อไปในอนาคต อันใกล้ ด้วยเหตุผลที่ว่าหากเมื่อลูกจ้างเกษียณออกจากงานไปแล้วไม่มีรายได้ หากไม่มีลูกหลาน หรือครอบครัวคอยดูแล อาจทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อนำมาดูแลกลุ่มผู้สูงอายุ ที่ขาดรายได้หรือไม่มีรายได้เพียงพอในการยังชีพเพื่อให้นักชรากลุ่มนี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

## 2. ปัญหาการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิก

สำหรับการกรณีการคุ้มครองเงินในกองทุนสำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา และแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีกฎหมายการถูกบังคับให้ชำระหนี้ทั่วไป และ กรณีกฎหมาย คุ้มครองลูกจ้างเมื่อต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย

### (ก) กรณีกฎหมายการถูกบังคับให้ชำระหนี้ทั่วไป

โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ทุกคนควรได้รับการชำระหนี้อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน ดังนั้น การที่ใช้กฎหมายเปิดช่องว่างให้สหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกอยู่หรือ นายจ้างที่ลูกจ้างเป็นพนักงานอยู่ได้รับชำระหนี้ก่อน หากลูกจ้างลาออกจากงาน การไม่ปิดช่องว่าง ตรงนี้ปล่อยให้มีการดำเนินการกันในทางปฏิบัติ ดังกล่าวในรายละเอียดแล้วในบทที่ 4 จึงเป็นการ เอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่บางกลุ่ม และขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากหนี้สหกรณ์หรือหนี้

ที่มีต่อนายจ้างไม่ใช่หนี้บุริมสิทธิที่สมควรต้องได้รับชำระหนี้ก่อนดังเช่น หนี้ที่ต้องชำระแก่รัฐ หนี้ภาษีค้างชำระ เจ้าหนี้ทุกคนจึงควรได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้อย่างเทียมและเสมอภาคกัน

การให้ความคุ้มครองในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากกว่าเงินประเภทอื่น ๆ นั้น จุดประสงค์ก็เพื่อที่จะต้องการให้ลูกจ้างมีเงินออมไว้ใช้ดำรงชีพได้เมื่อพ้นวัยเกษียณซึ่งจะทำให้ลูกจ้างที่เกษียณอายุงานไปแล้วนั้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม และย่อมจะส่งผลดีต่อรัฐด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างสามารถช่วยเหลือตนเองได้ มีเงินไว้ใช้ดำรงชีพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ภาครัฐก็สามารถนำเงินภาษีไปพัฒนาประเทศในส่วนอื่นๆต่อไปได้ เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่สังคมเพราะหากลูกจ้างไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ สุดท้ายจะเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐจำนวนมหาศาลที่ต้องแบกรับ โดยจำเป็นต้องนำเงินภาษีมาช่วยสนับสนุนดูแลที่เกษียณอายุงานแล้วแต่ไม่มีเงินเพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งหากไม่สามารถดูแลได้ครบอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมตามมาส่งผลให้เป็นภาระแก่รัฐในการดูแลความสงบเรียบร้อยแก่สังคมด้วย

เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่าเหตุใดจึงสมควรคุ้มครองเงินส่วนนี้ไว้มากกว่าการนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้โดยทั่วไป เพราะหากลูกจ้างไม่สามารถเก็บออมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งตัวลูกจ้างที่ไม่สามารถดำรงชีพได้ด้วยตนเองและในขณะเดียวกันก็ยังส่งผลกระทบต่อสังคมรวมถึงภาครัฐตามมาในที่สุด

(ข) กรณีกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างเมื่อต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย

กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาตรา 24 ของไทยเป็นเรื่องการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยกล่าวไว้สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี แต่ไม่ได้มีการระบุข้อยกเว้นกรณีล้มละลายไว้อย่างชัดเจนว่าเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่อย่างไร เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะสามารถรวบรวมเงินส่วนนี้เข้าสู่กองทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้หรือเมื่อลูกจ้างถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายในเรื่องนี้พบว่าในกรณีล้มละลายเงินกองทุนจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง จะต้องส่งเงินให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อรวบรวมเข้ากองทรัพย์สิน ดังนั้นในคดีล้มละลาย เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเข้ามารวบรวมเงินกองทุนของสมาชิกไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้

ในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะถูกรวบรวมเข้ากองทรัพย์สินเพื่อนำไปชำระแก่เจ้าหนี้ เนื่องจากในพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องของการ โอนสิทธิเรียกร้องเงินกองทุนหรือการบังคับคดีจากเงินของกองทุน โดยไม่มีการระบุ



ถึงข้อยกเว้น ซึ่งหากมีการยกเว้นกรณีใดไว้ก็ควรระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากับกฎหมายล้มละลาย แต่ในทางปฏิบัติมีการใช้อย่างเฉพาะเจาะจงมากกว่า จึงเห็นควรที่จะต้องนำกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาปรับใช้ก่อน นอกจากจะมีการกำหนดให้เกิดความชัดเจนในข้อยกเว้นต่างๆ หากต่อมาภายหลังจะมีการกำหนดข้อตกลงอื่นเพิ่มเติม ก็ควรจะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายและผลกระทบต่างๆที่จะตามมาเป็นสำคัญ

จากการศึกษามาตรการและข้อกำหนดต่างๆ ของกฎหมายต่างประเทศประกอบกันนั้น ในทุกประเทศที่นำมาศึกษา กฎหมายของแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญและคุ้มครองเงินบำนาญเพื่อการชรา รัฐต่างประเทศต้องการให้ประชาชนของตนนั้นมีการดำรงชีพที่มีคุณภาพ จากเงินออมที่ตนได้สะสมไว้ในช่วงอายุที่ยังสามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้ เพื่อให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในวัยเกษียณสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่เป็นภาระต่อสังคม และยังสามารถช่วยให้รัฐสามารถนำเงินภาษีไปพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งแต่ละประเทศจะมีข้อกำหนดและการให้ความคุ้มครองบุคคลชราภาพ ในรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งรายละเอียดถี่ถ้วน ก็จะขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมของแต่ละประเทศ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า การนำกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยไปใช้ในทางปฏิบัติยังขาดความเข้าใจในระบบพละหลักการอย่างเพียงพอจึงทำให้เกิด ปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติ การบริหารเงินของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประการต่างๆตามมามาตามทีกล่าวมาแล้ว ซึ่งส่งผลให้ไม่อาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรมีการปรับปรุงระบบกฎหมายโดยเปลี่ยนจากให้สมาชิกสามารถเลือกเข้าร่วมกองทุน ด้วยความสมัครใจและสามารถที่จะลาออกจากกองทุนเมื่อใดก็ได้ เป็นการบังคับให้ลูกจ้างต้องเป็นสมาชิกในกองทุนจนกว่าจะเกษียณอายุงานและไม่สามารถนำเงินในกองทุนออกไปชำระหนี้ได้ก่อน เป็นแนวคิดเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับโดยสามารถศึกษาได้จากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อตัวของสมาชิกและครอบครัวมากกว่าภาคสมัครใจ และหากปัจจุบันกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังไม่มี การบังคับให้สมาชิกจะต้องอยู่ในกองทุนจนกว่าจะเกษียณอายุงานเป็นภาคสมัครใจอยู่ก็ควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน



และกำหนดข้อสรุปประเด็นปัญหาต่างๆที่จะตามมา เช่น เรื่องการได้รับเงินสมทบจากนายจ้างในกรณีลูกจ้างลาออกจากกองทุน โดยไม่ลาออกจางาน ว่าหากเป็นกรณีนี้จะมีเงื่อนไขและข้อกำหนดอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นข้อตกลงและใช้บังคับไปในทิศทางเดียวกัน

2. กฎหมายควรให้ความสำคัญคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยให้ความสำคัญคุ้มครองตามมาตรา 24 แห่งกฎหมายล้มละลายด้วย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

3. ภาครัฐควรให้ความสำคัญและส่งเสริมประชาชน เปิดโอกาสและทางเลือกในการออมเงินเพื่อการชราภาพในรูปแบบอื่นๆให้มากขึ้น มีทางเลือกเพิ่มเติมในการออมเงินระยะยาวเพื่อการชราภาพ เช่น มีโครงการใหม่ๆออกมาเพื่อกระตุ้นให้ผู้ที่กำลังอยู่ในวัยทำงานมีทางเลือกในการออมเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาการที่สมาชิกลาออกจากกองทุนโดยไม่ลาออกจางานแล้วไม่มีสิทธิสวัสดิการใดๆรองรับเมื่อเกษียณอายุงาน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศมีแนวคิดเรื่องการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ (Mandatory Provident Fund) เป็นภาคบังคับของการออมเงินของลูกจ้างหรือพนักงาน จากปัจจุบันที่ลูกจ้างหรือพนักงานออมเงินเพื่อการชราภาพแบบสมัครใจจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทนายจ้างของตนที่ไม่ได้ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร นอกจากนี้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ (Mandatory Provident Fund) อาจจะสามารถเพิ่มแรงจูงใจให้แก่ลูกจ้างด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายเข้ามาในกองทุน โดยหักค่าลดหย่อนเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคล และให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นกัน และถึงแม้ว่าจะมีลักษณะที่เพิ่มภาระให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักของผลเสียที่จะตามมาว่า หากลูกจ้างไม่มีเงินออมจะเป็นภาระทางสังคมในอนาคตและเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐ รวมถึงเป็นปัญหาด้านความเป็นอยู่และการดำรงชีพ จึงเห็นว่าแม้จะมีความลำบากในการเก็บออมเงินอยู่บ้างเนื่องจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่กำลังประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ แต่ทุกคนควรจะต้องให้ความสำคัญ และมีการเก็บออมเงินไว้ใช้ในยามชราภาพ และฝ่ายนายจ้างเองก็สามารถได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนทางภาษีเพิ่มขึ้นและอาจเริ่มสมทบให้ลูกจ้างตั้งแต่จำนวนเงินน้อยและค่อยๆปรับเพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันไดต่อไปได้ในภายหลังตามอายุงานของลูกจ้างของตน



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์. ทฤษฎีภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

บริษัทสำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2521.

โกเมนทร์ สมวิเศษ. ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548.

กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร. ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2556.

กรมสรรพากร. “ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.” <http://www.rd.go.th/publish/309.0.html>,

12 กุมภาพันธ์ 2564.

ขจร พรหมกสิกส์. การภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523.

จิรศักดิ์ รอดจันทร์. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

ชมพูนุท พรหมภักดี. “บทความวิชาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (Agin Society).”

กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม.

กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา)

ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

ศรีเมืองการพิมพ์, 2532.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “เช็ค.” <http://www.2.bot.or.th/PSServices/chesque.pdf>,

8 กันยายน 2563.

พจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์. ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

พงษ์เทพ สันติกุล. สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ไพจิตร โรจนวานิช. คำอธิบายประมวลรัษฎากร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

บริษัท กาญจน์เขียน จำกัด, 2541.

ศุภลักษณ์ พิณีภูวคณ. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร โครงการตำราและสื่อการสอน

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 3 ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

ศุภลักษณ์ พิณีภูวคณ. หลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

ศิริ ฮามสุโพธิ์. สังคมวิทยาการท่องเที่ยว. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์ไอ.เอ.เอส.พรินติ้ง เฮ้าส์, 2543.

สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์. หนังสือย่อหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, ม.ป.ป.

สมคิด บางโม. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :

บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2540.

วิทย์ ต้นตยกุล. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักอบรมศึกษานิติบัณฑิตยสภา, ม.ป.ป.

ทัศนีย์ เหลืองเรืองรอง. ความรู้ทั่วไปกฎหมายภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

ป้วย อิงภากรณ์. คำบรรยายวิชาการคลังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร :

บริษัทประมวลมิตร, 2498.

อรวรรณ พจนานูรัตน์. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร Law Of Taxation. พิมพ์ครั้งที่ 1 ฉบับปรับปรุง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.

## ภาษาต่างประเทศ

Alan Napier. Jackie Spencer. "The right to retirement pension information Madrid."

02-03 July 2013, Questionnaire United Kingdom Peer Review on Pension

Information, Spain 2013.

European Commission. Employment. Social Affairs & Inclusion Your social security right in the

Unites Kingdom European Commission, 2013.

Juan Yemo Flona Steward. Pension Fund Governance. OCED Working Paper on Insurance and Private Pension 2008.

The Pensions Rehulator. Summary overview of social and labour law relevant to pension in the UK,Napier House Trafalga Place 2014.



### ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

นางสาวจิรจิตร ศรีฤกษ์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2559 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยทักษิณ

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พ.ศ. 2559 -2564 พ.พิธีการสินเชื่ อธนาคารกรุงเทพ

สำนักงานใหญ่สีลม

