ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ปริวัฒน์ สอนดี

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2565

ENFORCEMENT PROBLEM PROVIDENT FUND ACT, B.E. 2530

IN STATE ENTERPRISES

PARIWAT SONDEE

A Term Paper 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

2022

ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

เสนอโดย นายปริวัฒน์ สอนดี

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ ๖ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
ชื่อผู้เขียน	ปริวัฒน์ สอนดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มีขึ้นเพื่อรองรับและสนับสนุการออมเงินของพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน โดยได้กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารกองทุน เช่น หน้าที่ในการส่งเงินสะสม หน้าที่ในการส่งเงินสมทบ เป็นต้น ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบทกฎหมายบางมาตรามีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดจนเกินไป ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพการจ้าง สิทธิและสวัสดิการที่แตกต่างจากภาคเอกชน โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาในประเด็นปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2503 และแนวทางการแก้ไขดังต่อไปนี้

ประการแรกปัญหาการลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและการไม่มีสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพรองรับของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแตกต่างจากลูกจ้างเอกชนยังมีกองทุนประกันสังคมรองรับ การแก้ไขปัญหานี้ควรประชาสัมพันธ์ทราบถึงข้อดีและข้อเสียให้สมาชิกรับทราบ กรณีการบังคับใช้ตามมาตรา 24 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญโดยกำหนดว่า “สิทธิในการได้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่สามารถโอนกันได้และไม่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับคดี” ส่งผลให้สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีหนี้สินใช้ช่องว่างของกฎหมายนี้หลีกเลี่ยงไม่ยอมให้นายจ้างหักชำระหนี้ให้เจ้าหนี้หรือผู้ค้ำประกัน ซึ่งแม้จะเป็นหนี้ที่มีการฟ้องร้องจนคดีถึงที่สุดแล้วก็ไม่สามารถบังคับเอากับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ และปัญหาต่อมาการออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการออมเงินระยะยาวไม่สามารถนำเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วนสะสมของตนเองออกมาใช้ได้ก่อนเกษียณอายุ

หรือพ้นสภาพ แม้จะเป็นเรื่องที่สำคัญในสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตของลูกจ้างมากขึ้น เช่น นำมาซื้อที่อยู่อาศัยค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพ.ศ. 2530 มีประสิทธิภาพที่ลดลง และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีสภาพกึ่งบังคับหรือบังคับใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้มีเงินออมไว้ใช้ยามเกษียณอย่างเพียงพอมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตหลังเกษียณและการกำหนดข้อยกเว้นมาตรา 24 โดยให้สิทธิในการรับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถบังคับคดีได้สำหรับหนี้ที่ได้มีการฟ้องร้องคดีถึงที่สุดแล้วโดยกำหนดอัตราเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จะถูกบังคับได้โดยคิดเป็นจำนวนร้อยละของเงินที่ได้รับตลอดจนให้มีความยืดหยุ่นให้สิทธิสมาชิกสามารถเบิกหรือถอนเงินสะสมออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อนำไปใช้ในการสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตหลังเกษียณได้

Thematic Paper	Enforcement Problem Provident Fund Act, B.E. 2530 in state Enterprises
Author	Pariwat Sondee
Thematic Paper Advisor	Prof. Pinit Thipmanee
Department	Law
Academic year	2021

ABSTRACT

The Provident Fund Act, B.E. 2530 (1987) was intended to support and support the savings of state enterprise employees and private employees. with the purpose of As a guarantee to the employee in the event of the employee's death, retirement or resignation from the fund By stipulating that employers and employees have rights and duties to manage the fund, such as the duty to send the savings. Duty to send contributions, etc. In the enforcement of the Provident Fund Act, B.E. 2530 , does not meet the objectives and some sections of the law stipulate rules that are too strict. which causes problems in state enterprises with employment conditions rights and welfare that are different from the private sector The author has studied the issues arising from the enforcement of the Provident Fund Act B.E. 2503 and the following solutions:

First, the problem of resigning from the provident fund membership and the lack of retirement savings benefits. of state enterprise employees Unlike private employees There is also a social security fund to support the solution to this problem, should publicize the advantages and disadvantages. Inform members in case of enforcement under section 24 There is an important rule stipulating that " the right to receive the provident fund is non-transferable and does not fall within the scope of law enforcement. " As a result, indebted provident fund members use the gaps in the law to avoid employer deductions. to the creditor or guarantor , who, even if the debt is filed until the end of the lawsuit, cannot be enforced against the provident fund, and subsequent problems in saving money in the provident fund are long-term savings, not Able to use their own provident fund in

advance Retirement or retirement, even if it is an important issue in creating stability for life. of more employees, such as to buy housing medical expenses, etc.

The authors agree that the enforcement of the Provident Fund Act 1987 has reduced efficiency and Not really on purpose It is expedient to revise the law to have a semi-compulsory condition or apply to state enterprise employees to have sufficient savings for retirement, to have security for life after retirement , and to impose exemptions under Section 24 by giving the right to receive money. Provident funds can be enforceable for debts that have been ultimately litigated by setting the rate of the provident fund to be enforced as a percentage of the proceeds. as well as to be flexible Give members the right to withdraw or withdraw their savings from the provident fund for use in building stability after retirement.

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้จากบุคคลอันเป็นที่เคารพรักยิ่งหลายท่าน ด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี ที่ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำ ให้แนวคิด และให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนทั้งแรงกายแรงใจ ให้ความเชื่อมั่นในศิษย์อย่างไม่ขาด

เหนืออื่นใดผู้เขียนขอกราบขอบคุณบิดา มารดา ที่ได้ให้ความช่วยเหลือทั้งแรงกาย แรงใจ รวมถึงเป็นกำลังทรัพย์ให้แก่ผู้เขียนเสมอมา

สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาและในการดำเนินงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในการบริหารและดำเนินงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่มากก็น้อย หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ปริวัฒน์ สอนดี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ช

บทที่

1. บทนำ..... 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 4

1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... 5

1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... 5

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา..... 6

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 6

2. แนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย..... 7

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสาหลักของธนาคารโลก..... 7

2.2 แนวคิดเกี่ยวข้องกับสังคมผู้สูงอายุ..... 10

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกบัการจัดให้มีการประกันสังคม..... 13

2.4 แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย..... 19

2.5 ประวัติและที่มาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ..... 22

3. กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ..... 25

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย..... 25

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของต่างประเทศ..... 35

4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ..... 53

4.1 วิเคราะห์ปัญหาประการแรกปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทำให้ขาดสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพ..... 53

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 วิเคราะห์ปัญหาประการที่ 2 การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มาตรา 24 ที่เคร่งครัดจนเกินไป	58
4.3 วิเคราะห์ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเรื่องความยืดหยุ่นในการนำเงินกองทุนออกมาใช้	61
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	64
5.1 บทสรุป	64
5.2 ข้อเสนอแนะ	68
บรรณานุกรม	70
ประวัติผู้เขียน	74

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทสำคัญในกิจกรรมของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นด้านพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การคมนาคม ทางด้านสารธารณะสุข ทุกประเทศจึงล้วนให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศให้มากที่สุด ซึ่งการมีเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่ทันสมัยนอกจากจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศที่ต้องการจะมาลงทุนอันเป็นผลดีด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นเครื่องแสดงออกถึงการกินดีอยู่ดี ความสะดวกสบายของประชาชนในประเทศด้วย อย่างไรก็ตามการมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยเปรียบเสมือนเหรียญสองด้าน กล่าวคือ ไม่ได้มีแต่เพียงข้อดี แต่หลาย ๆ ประเทศประสบปัญหาอันเนื่องจากการมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและถือเป็นปัญหาสำคัญนั้นคือ ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ หนึ่งในมาตรการแก้ไขสังคมผู้สูงอายุที่รัฐได้มีการส่งเสริมเพื่อแก้ไขสังคมผู้สูงอายุ คือ นโยบายส่งเสริมการออม เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการดูแล และให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ในวัยเกษียณหรือเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยมีการจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมนโยบายผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สำหรับนโยบายส่งเสริมการออมเงินที่ทางภาครัฐจัดให้นั้นมีทั้งแบบการออมภาคบังคับ อาทิเช่น กฎหมายประกันสังคม การออมเงินภาคสมัครใจได้แก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งมีผลใช้บังคับแก่ลูกจ้างในหน่วยงานเอกชนและรัฐวิสาหกิจ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือ provident fund คือกองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ เพื่อให้ลูกจ้างมีเงินออมไว้ใช้ยามเกษียณ ออกจากงาน ทุพพลภาพ หรือเป็นหลักประกันให้แก่ครอบครัวเมื่อลูกจ้างถึงแก่ความตาย โดยเงินกองทุนจะมาจากเงินที่ลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุนเพื่อตนเองส่วนหนึ่งเรียกว่าเงินสะสมซึ่งกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างส่งเงินสะสมได้ตั้งแต่ร้อยละสองถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือนและเงินที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนให้อีกส่วนหนึ่งเรียกว่าเงินสมทบ ระหว่างที่เงินอยู่ในกองทุนนั้นเงินกองทุนจะถูกนำไปบริหารโดยบริษัทมืออาชีพที่เรียกว่าบริษัทจัดการ

หรือบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนซึ่งจะนำเงินไปลงทุนในตราสารทางการเงินประเภทต่าง ๆ เพื่อสร้างดอกผลให้กับกองทุนโดยจะนำดอกผลที่เกิดขึ้นมาเฉลี่ยคืนให้กับสมาชิกตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีอยู่ในกองทุนดอกผลที่เกิดขึ้นจากการนำเงินไปลงทุนนี้เรียกว่าผลประโยชน์ของเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสมทบ

ในการดำเนินกิจการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้นและดำเนินงานอยู่ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจพบว่ามีปัญหาที่สำคัญอยู่ 3 ประการ

ประการแรก ปัญหาการลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนและการขาดสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพรองรับ

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ตราขึ้นตามแนวความคิดของทฤษฎีเสาหลักของธนาคารโลกเสาที่สาม หรือ 3rd Pillar : Privately managed, voluntary savings, Defined contribution system ซึ่งเป็นระบบการออมแบบสมัครใจ รูปแบบการดำเนินงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับความพอใจของสมาชิก กล่าวคือนายจ้างหรือรัฐไม่มีสิทธิบังคับลูกจ้างให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ ในทางตรงกันข้ามหากลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกแล้วต่อมาลูกจ้างประสงค์จะลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนายจ้างก็ไม่มีสิทธิห้ามมิให้ลูกจ้างลาออก ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนภาคสมัครใจ การมีฐานะเป็นกองทุนภาคสมัครใจในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จัดตั้งในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกที่ต้องพบเจออันเนื่องจากมาจากปัจจัยส่วนตัวของสมาชิกเองโดยเฉพาะเรื่องหนี้สินส่วนบุคคล เมื่อลูกจ้างลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วจะเกิดปัญหาที่ตามมา เช่น ลูกจ้างผู้นั้นจะไม่ได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามที่รัฐจัดเอาไว้ให้, ไม่มีเงินออมต่อเนื่องไปจนถึงเกษียณ การที่ลูกจ้างลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพถือเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่มีสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพภาคบังคับรองรับดังเช่นลูกจ้างในหน่วยงานเอกชนที่นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้โดยถือเป็นสวัสดิการการออมเงินทางเลือกให้กับลูกจ้างได้ออมเงินเพิ่มเติมจากการออมภาคบังคับอย่างกฎหมายประกันสังคม เมื่อลูกจ้างลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปแล้วจะต้องไปเก็บออมเอาเอง เว้นแต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันให้สามารถรับกลับเข้าเป็นสมาชิกได้อีกภายหลังลาออกไปแล้ว แต่การรับกลับเข้าเป็นสมาชิกภายหลังจากที่เคยลาออกไปแล้วนี้ก็ไม่ได้มี

กฎหมายบังคับเอาไว้ว่าจะต้องมีการรับลูกจ้างที่เคยลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเสมอ ทำให้นายจ้างบางรายก็เลือกที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในข้อบังคับกองทุนของตนเองให้ไม่มีการรับผู้ที่เคยลาออกจากกองสำรองเลี้ยงชีพ ส่งผลให้ลูกจ้างเหล่านี้จะต้องไปหาช่องทางการออมเงินเอาเอง

ประการที่สอง ปัญหาการบังคับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มาตรา 24 มาตรา 24 กำหนดว่า “สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนตามมาตรา 23 มาตรา 23/2 และมาตรา 23/3 ไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี” บทบัญญัติในมาตรา 24 นี้เป็นบทบัญญัติคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้าง โดยต้องการให้เงินก้อนที่ลูกจ้างเก็บออมมานั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์กล่าวคือ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน อย่างไรก็ตามมาตรา 24 ดังกล่าวมีลักษณะที่เคร่งครัดเกินไป ไม่มีข้อยกเว้น ทำให้ในการบังคับใช้จริงเกิดปัญหาและเป็นช่องทางให้เกิดการไม่ชำระหนี้ และผลักภาระไปให้กับผู้ค้ำประกัน ในกรณีทั่วไปนั้นลูกจ้างที่มีหนี้สินไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่ยังไม่มีการฟ้องร้อง หรือเป็นหนี้ตามหมายบังคับคดี ลูกจ้างที่อยู่ในฐานะลูกหนี้สามารถที่จะโอนสิทธิเรียกร้องที่ตนเองมีอยู่ให้กับเจ้าหนี้เพื่อชำระหนี้ได้ หรือในกรณีของหนี้ตามคำพิพากษา หากลูกจ้างที่เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิได้รับเงินอย่างไรจากนายจ้าง นายจ้างก็มีหน้าที่จะต้องหักนำส่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อชำระหนี้ แต่เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ด้วยผลของมาตรา 24 ดังกล่าว ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถโอนสิทธิเรียกร้องในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อชำระหนี้ได้หรือแม้กระทั่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีหนังสืออายัดหรือบังคับเอากับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ไม่ได้ ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นลูกจ้างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหากมีสิทธิได้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริษัทจะต้องจ่ายเงินให้กับลูกจ้างโดยตรงไม่ต้องส่งเข้ากรมบังคับคดี เว้นแต่เป็นคดีล้มละลายที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนลูกหนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือผู้ค้ำประกันหนี้ของลูกหนี้ที่ได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะต้องแบกรับภาระหนี้สินที่ลูกหนี้ชั้นต้นก่อเอาไว้ ซึ่งลูกหนี้ชั้นต้นบางรายนั้นเมื่อได้รับเงินไปแล้วก็ไม่นำมาชำระหนี้ กลับหนีหายไป ผู้ค้ำประกันจึงได้รับความเดือนร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นช่องทางหลีกเลี่ยงการถูกบังคับชำระหนี้

ประการที่สาม ปัญหาเรื่องความยืดหยุ่นในการนำเงินกองทุนออกมาใช้ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดให้มีการจ่ายเงินให้กับสมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพ โดยให้ผู้จัดการกองทุนกองทุนจ่ายเงินให้กับลูกจ้างหรือสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุน โดยให้จ่ายครั้ง

เดียวภายในเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่สิ้นสุดสมาชิกภาพ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดไว้ หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สมาชิกเมื่อเข้าสู่ระบบการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วจะสามารถรับเงินได้เมื่อตนเองพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกแล้วเท่านั้น อาทิ เมื่อ ลาออกจากงาน หรือ ลาออกจากกองทุน หรือ เกษียณอายุ เป็นต้น เนื่องจากการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเป็นการออมในระยะยาวตลอดอายุการทำงานของสมาชิก อย่างไรก็ตามการออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นถือเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง สมาชิกจะต้องรับความเสี่ยงตามแผนการลงทุนที่ตนเองเลือกเอาไว้ หากความผันผวนจากการลงทุนเกิดขึ้นในช่วงที่สมาชิกผู้นั้นใกล้จะถึงเวลารับเงิน สมาชิกที่มีความจำเป็นก็อาจจะต้องยอมรับเงินภายใต้เงื่อนไขความผันผวนนั้น ดังนั้น การรับเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับสมาชิกที่ไม่ได้มีความประสงค์จะคงเงินหรือรับเงินเป็นงวด จึงต้องเสี่ยงเอาว่า ณ ตอนที่รับเงินออกจากกองทุนผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นอย่างไรหากผลตอบแทนดีก็ย่อมได้กำไร แต่หากผลตอบแทนติดลบ อย่างเช่นช่วงเหตุการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 สมาชิกที่รับเงินก็ต้องยอมรับความผันผวนของเงินที่ลงทุนนั้นเอง ผลเสียของการลงทุนในระยะยาวไม่เพียงเท่านี้ เนื่องจากการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการลงทุนตลอดช่วงอายุการทำงานของสมาชิกทำให้ระหว่างทางก่อนที่สมาชิกจะรับเงินออกไปอาจจะเหตุการณ์ที่สมาชิกจะต้องใช้เงินเร่งด่วน ซึ่งการจะรับเงินออกไปทำได้แต่ทางเดียวคือจะต้องลาออกจากกองทุน หรือลาออกจากงานเพื่อรับเงินกองทุน เงินกองทุนจึงไม่สามารถเป็นหลักประกันให้กับสมาชิกได้ ผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายเงินครั้งเดียวนั้นเป็นบทกฎหมายที่เคร่งครัดจนเกินไป ไม่เกิดความยืดหยุ่น ในสารนิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจึงศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถนำเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วนของตนเองออกมาใช้ได้โดยที่สมาชิกยังไม่พ้นสมาชิกภาพโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี และ วิวัฒนาการเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการนำข้อดีของกฎหมายต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์และเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการการอมเพื่อการชราภาพ ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศเยอรมนี และประเทศมาเลเซีย

3. เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้ พ.ร.บ.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 กับลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข สร้างความรู้ความเข้าใจและพัฒนาศักยภาพให้กับสมาชิกกองทุนสารองเลี้ยงชีพ ผู้สนใจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้กับผู้ปฏิบัติงาน และผู้เกี่ยวข้องกับกองทุนฯ ในด้านกฎระเบียบ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย การปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้อง เพื่อให้ลูกจ้าง ที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้รับประโยชน์สูงสุด

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้รับแนวความคิดมาจากแนวคิดในการออมเงินภาคสมัครใจของต่างประเทศ การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจที่มาและแนวคิดทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นตามวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ลูกจ้างทั้งในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาคเอกชน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบังคับใช้ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยจะศึกษาความเป็นมา ระบบ แนวคิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศตลอดจนทฤษฎีด้านสวัสดิการที่เกี่ยวข้องในการบริหารเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลอดจนแนวทางการออมเงินของลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้ลูกจ้างส่งเงินสะสมเพิ่มมากกว่าร้อยละ 15 หรือส่งได้น้อยกว่าร้อยละ 2 ของเงินเดือน/ค่าจ้าง ซึ่งทำให้มีเงินออมไม่เพียงพอที่จะใช้ในวัยเกษียณตามที่ตนตั้งใจไว้ เนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนภาคสมัครใจลูกจ้างจึงควรมีทางเลือกที่จะส่งเงินสะสมให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ตนเองมีเงินออมเพื่อการชราภาพเพียงพอกับที่ตนเองตั้งใจเอาไว้ โดยเฉพาะในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกองทุนภาคบังคับรองรับ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะกำหนดให้ลูกจ้างสามารถส่งเงินสะสมเพื่อออมไว้ใช้ให้ได้มากที่สุด

โดยผู้เขียนจะศึกษาถึงที่มาของแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หลักกฎหมายและแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาการจัดตั้งกองทุนภาคสมัครในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการบังคับใช้ พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลอดจนข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ บทความที่เกี่ยวข้องกับทั้งในและต่างประเทศ เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้วจึงนำมาวิเคราะห์เพื่อสรุปประเด็นปัญหา พร้อมทั้งเสนอแนวคิดและวิธีการแก้ปัญหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถนำเหตุผล หลักการทางกฎหมายมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

2. ทราบถึงแนวคิดและที่มาของแนวคิดเรื่องกองทุนสำรองเลี้ยงทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำมาตีความและแก้ไขกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

3. สามารถนำข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้มาประยุกต์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเหมือนหรือใกล้เคียงได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

บทที่ 2
แนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

ในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.บ.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 นี้นั้น ไม่เพียงแต่จะศึกษาเพื่อนำมาพัฒนาแก้ไขกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ยังเพื่อให้เข้าใจถึงระบบกฎหมายของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประวัติศาสตร์ความเป็นมา แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถตีความและ ใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องแม่นยำ เพื่อรักษาประโยชน์ของสมาชิกให้มีเงินเพียงพอไว้ใช้ยามเกษียณหรือในวัยสูงอายุ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นระบบการออมเงินภาคสมัครใจ โดยมีที่มาจากแนวความคิดในต่างประเทศชื่อว่า 3rd Pillar : Privately Managed, Voluntary Savings, Defined Contribution System เป็นระบบการออมแบบสมัครใจ รูปแบบการออมเป็นบัญชีรายบุคคล เอกชนเป็นผู้บริหารรัฐให้การสนับสนุนด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สำหรับประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2530 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นก็เพื่อต้องการให้ลูกจ้างในหน่วยงานเอกชนและลูกจ้าง ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีหลักประกันไว้ใช้เมื่อต้องออกจากงาน ลาออกจากกองทุนและเป็นหลักประกันให้กับครอบครัวเมื่อเสียชีวิต นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ แก้ไขปัญหาความยากจน ส่งเสริมการระดมเงินออมภาคเอกชนเพื่อนาไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสาหลักของธนาคารโลก

ตั้งแต่ช่วงกลาง ค.ศ. 1980 ธนาคารโลกมีความต้องการเสริมสร้างสังคมให้มีระบบประกันและการออมทรัพย์บนพื้นฐานของสัญญา โดยส่วนหนึ่งเพื่อนำรายได้ของผู้สูงอายุมาใช้ในการพัฒนา

เศรษฐกิจของประเทศ แนวคิดดังกล่าวได้รับแรงหนุนและแรงกดดันจากประชากรโลกที่มีอายุขัยเพิ่มมากขึ้นและสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดของธนาคารโลกได้เกิดขึ้น จากการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามความต้องการลูกค้า แนวคิดที่สำคัญของธนาคารให้ความสนใจมุ่งเน้นไปที่การออกแบบระบบเหมาะสมกับความสภาพของสังคมและเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงในวัยชรา

The three Pillar Framework หรือ กรอบแนวคิดเรื่อง 3 เสาหลัก ถูกออกแบบมาเพื่อกำหนดรูปแบบระบบบำเหน็จ บำนาญ แบบแผนและทางเลือกในการปฏิรูปเพื่อให้ประชากรมีรายได้หลังเกษียณได้มากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การออกแบบเสาหลักแต่ละเสาขึ้นมาทำให้เกิดความยืดหยุ่นจึงสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มประชากรได้หลากหลายและมีความปลอดภัยต่อระบบเศรษฐกิจ รวมถึงลดความเสี่ยงด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นและการเมืองที่ต้องเผชิญกับเงินบำนาญระบบต่าง ๆ ซึ่งการออกแบบระบบการออม 3 เสาหลักจะส่งผลดีกว่าการมีระบบการออมระบบเดียว[1]

เสาหลักที่ 1 (first pillar) เป็นระบบบำนาญภาคบังคับ โดยมีการจ่ายเงินเข้ากองทุน ที่อาจมาจากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง หรือภาครัฐ โดยเงินจะถูกบริหารจัดการโดยภาครัฐ และมีการกำหนดผลประโยชน์ที่ผู้ส่งเงินจะได้รับเมื่อเกษียณแล้ว แนวคิดและที่มาของเสาหลักที่ 1 เกิดความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของรายได้ขั้นต่ำส่วนบุคคลและการวางแผนที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากความไม่แน่นอนของอายุขัยและการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงินหรือความเสี่ยงของตลาดการเงิน เสาหลักที่ 1 จึงออกแบบมาในลักษณะของภาคบังคับเพื่อเป็นหลักประกันให้และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้

เสาหลักที่ 2 (second pillar) เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเข้ากองทุน โดยเงินนั้นอาจจะมาจากนายจ้าง ลูกจ้าง หรือภาครัฐ และบริหารจัดการโดยหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเฉพาะหรือว่าจ้างมืออาชีพมาบริหาร มุ่งเน้นเพื่อให้มีการออมเพิ่มเติมจาก Pillar 1 ซึ่งผู้ออมสามารถเลือกนโยบายการลงทุน และรูปแบบการรับเงินเมื่อเกษียณได้ (ระหว่าง เงินก้อน หรือ เงินงวดรายเดือน)

---

[1] Robert Holzmann, Richard Paul, Hinz and Mark Dorfman “Pension Systems and Reform Conceptual Framework” (Washington, D.C, world bank, 1818), p. 5-6 Retrieved 6 Feb 2021, from https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports

การออมเงินตามแนวคิดเสาหลักที่ 2 นี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนและผลประโยชน์ รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาตลาดการเงิน โดยสามารถกำหนดให้ผู้เข้าร่วมสามารถเลือกบริหารความเสี่ยงของการทำธุรกรรมและการบริหารสูง ค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงในการมีอายุยืนยาวได้ และ

เสาหลักที่ 3 (third pillar) เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจที่มีการกำหนดจำนวนเงินสะสมโดยผู้ออมเงิน มีการออมได้หลายรูปแบบ ซึ่งกำหนดและบริหารโดยภาคเอกชน การออมในรูปแบบของเสาหลักที่ 3 นี้ มีเป้าหมายเพื่อปิดช่องว่างเงินบำนาญที่ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยเงินระบบบำนาญตามเสาหลักที่ 1 และเสาหลักที่ 2 การจัดหาเงินบำนาญตามเสาหลักนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ผูกมัดเหมือนเสาหลักที่ 1 และเสาหลักที่ 2 เนื่องจากเงินบำนาญจากกองทุนบำเหน็จตามรูปแบบนี้เป็นระบบการออมเสริม จึงไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของรัฐบาลเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ชำระจำนวนเงินที่จะจ่ายเข้ากองทุน ตลอดจนระยะเวลาในการจ่ายเงินจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละบุคคล

การออมของประเทศไทยสามารถจำแนกเป็นการออมแบบผูกพันและไม่ผูกพันการออมแบบไม่ผูกพันจะหมายถึงการออมที่ไม่มีพันธะสัญญาในเรื่องเวลา หรือมีในระยะสั้น ผู้ออมสามารถเรียกคืนได้ ซึ่งหมายถึงการออมในสถาบันการเงินและระบบธนาคารต่าง ๆ กองทุนชุมชน เช่น กลุ่มเครดิตยูเนี่ยน เป็นต้น ส่วนการออมแบบผูกพันจะมีพันธสัญญาเป็นเวลายาวนานมีเงื่อนไขการออมสม่ำเสมอ และสามารถเรียกเงินคืนเมื่อครบตามสัญญาพร้อมผลประโยชน์ตามที่ตกลงกันไว้ การออมแบบผูกพันสามารถแบ่งออกเป็น การออมแบบผูกพันที่รัฐบาลกำาหนดการออมแบบผูกพันภาคสมัครใจในภาคเอกชน และการออมแบบผูกพันภาคสมัครใจสำาหรับแรงงานนอกระบบ

การออมไม่ว่าจะเป็นการออมแบบผูกพันหรือไม่ผูกพัน จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ภาคบังคับและภาคสมัครใจ โดยการออมภาคบังคับ เป็นรูปแบบการออมที่กำหนดโดยระเบียบและกฎหมาย การออมภาคบังคับ เป็นเครื่องมือพื้นฐานที่เอาไว้รองรับความจำเป็นอันอาจเกิดขึ้นได้จากการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญสำาหรับข้าราชการ และ กองทุนประกันสังคมสำหรับประชาชนผู้มีงานทำ เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่งของการออม คือภาคสมัครใจ ซึ่งให้สิทธิในการเลือกแก่บุคคลว่าจะเลือกออมหรือไม่ ซึ่งรวมทั้งแรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) และผู้ที่ยังไม่มีสวัสดิการออมเงินเพื่อวัยเกษียณ หรือผู้ที่มีสวัสดิการจากการออมภาคบังคับแต่ต้องการออมเพิ่มเติม เพื่อให้ประชาชนในได้มีการออมสะสมเพิ่มขึ้น เป็นการออมเพิ่มเติมจาก

ระดับพื้นฐาน และในบางกรณียังเป็นสวัสดิการจากภาครัฐ เช่น การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนรวมระยะยาว และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นต้น

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) เป็นกองทุนภาคสมัครใจ ที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดขึ้น เพื่อให้ลูกจ้างมีเงินออมสำหรับการเกษียณ ใช้จ่ายยามฉุกเฉินหรือเป็นหลักประกันทางการเงินครอบคลุมสมาชิกที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างในภาคเอกชน โดยลูกจ้างสมัครใจให้หักเงินสะสม และนายจ้างจ่ายเงินเข้าอีกส่วนหนึ่งเรียกว่าเงินสมทบ เมื่อเกษียณจะได้รับบำเหน็จเป็นเงินก้อน เท่ากับเงินสะสมและเงินสมทบข้างต้น บวกดอกผลจากการลงทุน ซึ่งนอกเหนือการเงินออมที่ได้แล้วยังเป็นการสร้างวินัยในการออม โดยมีมืออาชีพมาบริหารกองทุนให้และได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอีกด้วย การออมแบบสมัครใจบางรูปแบบถูกออกแบบมา เพื่อส่งเสริมนิสัยการออมให้มากขึ้นโดยมาพร้อมกับกลไกที่ทำให้การออมที่ง่ายขึ้น เช่น ระบบการออมผ่านระบบหักบัญชีเงินฝากอัตโนมัติ (Direct Debit) ของกองทุนการออมแห่งชาติ ที่นอกจากจะส่งเสริมการออมอย่างสม่ำเสมอแล้ว ยังลดภาระในการเดินทางไปฝากที่หน่วยรับเงินกองทุน การออมแห่งชาติเป็นต้น หรือทำให้การออมน่าดึงดูดขึ้นด้วยผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น การออมแบบสมัครใจที่มาพร้อมกับการลดหย่อนภาษี เหล่านี้เน้นลงทุนในหุ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมเงินระยะยาว และเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการออมเพื่อเกษียณเช่นเดียวกัน[2]

2.2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสังคมผู้สูงอายุ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมามาจะพบว่าการสูงวัยของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกสะท้อนให้เห็นว่าโลกเราในปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยการ เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นจะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศเช่นนโยบายการคุมกำเนิดการใส่ใจดูแลสุขภาพที่มากขึ้นความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ทำให้คนอายุยืนขึ้นตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมค่านิยมและทัศนคติ ภายใต้ยุคแห่งการแข่งขันที่ทำให้ผู้หญิงมีการแต่งงานช้าและปริมาณการแต่งงานลดลงส่งผลให้อัตราการเกิดของ

[2] คณะนักศึกษาหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการตลาดทุน รุ่นที่ 29, “การออมเพื่อประชากรวัยทำงาน,” (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิทยาการตลาดทุน), 2562. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2565, จาก https://www.cma.in.th/cma/academicPaper/download/2

ประชากรน้อยลงขณะที่อายุขัยเฉลี่ยของผู้สูงอายุกลับสูงขึ้น โดยในปัจจุบันรัฐบาลทั่วโลกต่างให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น การออกนโยบายประกันสังคมให้กับคนวัยทำงานเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในช่วงสูงอายุ เป็นต้น

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามผู้สูงอายุว่า บุคคลซึ่งมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย[3] ในขณะที่องค์การสหประชาชาติ ได้ให้นิยามว่า "ผู้สูงอายุ" คือ ประชากรทั้งเพศชายและ เพศหญิงซึ่งมีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป โดยเป็นการนิยามนับตั้งแต่อายุเกิด ส่วนองค์การอนามัยโลกยังไม่มีการให้นิยามผู้สูงอายุ โดยมีเหตุผลว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีการนิยามผู้สูงอายุต่างกัน ทั้งนิยามตามอายุเกิด ตามสังคม (Social) วัฒนธรรม (Culture) และสภาพร่างกาย (Functional markers) เช่น ในประเทศที่เจริญแล้ว มักจัดผู้สูงอายุนับจากอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือบางประเทศอาจนิยามผู้สูงอายุตามอายุกาหนดให้เกษียณงาน (อายุ 50 หรือ 60 หรือ 65 ปี) หรือนิยามตามสภาพของร่างกาย โดยผู้หญิงสูงอายุอยู่ในช่วง 45 - 55 ปี ส่วนชายสูงอายุ อยู่ในช่วง 55 - 75 ปี[4]

เมื่อบุคคลเข้าสู่ช่วงสูงอายุจะมีความต้องการในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างออกไปจากตอนวัยทำงาน โดยแต่ละคนจะมีความต้องการที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสภาพร่างกาย สังคมของแต่ละคน ดังนั้นการสนองความต้องการของคนสูงอายุจึงทำได้ยากเพราะต้องคำนึงถึงความแตกต่างตามลักษณะของผู้สูงอายุแต่ละคน

สุพัตรา สุภาพ (2541) ได้กล่าวถึงความต้องการของผู้สูงอายุ 2 ประการ คือ

1. ความต้องการด้านเศรษฐกิจ เป็นความต้องการของผู้สูงอายุที่ต้องการ ได้รับความช่วยเหลือ ทางด้านการเงินจากบุตรหลานหรือญาติพี่น้องตามอัตภาพ แต่ถ้ามองในด้านความมั่นคงทางสังคม ภาระ ดังกล่าว จึงต้องเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องมีโครงการและจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุ เช่น การสงเคราะห์คนชรา การให้บำเหน็จ การให้บำนาญ และการประกันคนชราเพื่อให้มีรายได้เมื่อถึงภาวะผู้สูงอายุ

---

[3] “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 มาตรา 3” ผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย”

[4] มนันญา ภู่แก้ว, พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546, (กรุงเทพมหานคร : รัฐสภาไทย, 2559), น 1 -6 สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://www.parliament.go.th

2. ความต้องการด้านที่อยู่อาศัย เป็นความต้องการของผู้สูงอายุด้านที่อยู่อาศัย เช่น ความต้องการของผู้สูงอายุที่ต้องการจะอยู่ในบ้านของตน บ้านของบุตรหลาน ญาติพี่น้อง และสถานสงเคราะห์ทั้ง ภาครัฐและเอกชน

พิทักษณา สุภานุสร (2546) ได้จำแนกความต้องการของผู้สูงอายุออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ความต้องการพื้นฐาน เป็นความต้องการสากลของผู้สูงอายุที่ต้องแสวงหาให้ได้มาไม่ว่าจะอยู่ในสังคมหรือวัฒนธรรมใด ๆ คนสูงอายุทั่วโลกต่างมีความต้องการด้านจิตใจ กล่าวคือ ผู้สูงอายุพยายามที่จะมีชีวิตให้อยู่นานเท่านานจนกว่าจะพึงพอใจในสิ่งรอบตัวนั้นจนกว่าจะถึงแก่ความตาย นอกจากนี้ผู้สูงอายุยัง พยายามที่จะรักษาพลัง ศักยภาพทางด้านร่างกายและสมองให้คงอยู่ และใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด และผู้สูงอายุพยายามป้องกันและธำรงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษที่เคยเป็นในวัยต้นของชีวิต

2. ความต้องการขั้นสูง เป็นความต้องการที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงง่ายสอดคล้องกับความต้องการทางด้านสังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้สูงอายุที่เป็นผลมาจากการขัดเกลาของแบบแผนและ บรรทัดฐานทางสังคม เช่น สังคมตะวันตกมีความต้องการมีงานที่เหมาะสมกับวัย มีรายได้ที่เพียงพอกับ ค่าใช้จ่าย มีที่พักอาศัย และมีบริการที่รัฐจัดให้ ส่วนสังคมตะวันออกต้องการได้รับการเอาใจใส่ดูแลจาก ครอบครัวและบุตรหลาน[5]

ความเสี่ยงภัยถือเป็นเหตุการณ์ที่เป็นเหตุให้ชีวิตมนุษย์ในสังคมเกิดความยากจนและความทุกข์ทรมานซึ่งสามารถเกิดได้ทุกช่วงทุกวัย การที่มนุษย์ดำรงชีวิตในสังคมจำเป็นต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางสังคมมานับประการ ได้แก่ การเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ การประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ จากการทำงาน และปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดจากการทำงาน และความเสี่ยงจากความบกพร่องทางสังคม เช่นการขาดระเบียบในการอยู่ร่วมกัน อันนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สงครามระหว่างประเทศและความไม่สงบในประเทศ ผลอันเกิดจากการจัดการทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นมนุษย์ยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากธรรมชาติของการเป็นมนุษย์ซึ่งต้องมีการเกิด แก่ เจ็บ ตาย

---

[5] ณัฐพงษ์ ตันธรส และอัมฤตา สารธิวงค์, “การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนผู้สูงอายุนำร่องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลเสริมงาม อำเภอเสริมงาม จังหวัดลำปาง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/search/search

ในประเทศไทยแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันรายได้ให้กับบุคลเมื่อยามชราภาพถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญอย่างมากต่อการก่อตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นก็เพื่อต้องการให้สมาชิกมีเงินใช้ในยามที่ไม่มีรายได้ ไม่มีสวัสดิการเหมือนเช่นตอนทำงานประจำ ในมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 กำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินว่า ผู้จัดการกองทุนจะต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างที่สิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช้กองทุนเลิกตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดสมาชิกภาพ หากพิจารณาประกอบกับเงื่อนไขด้านอายุในการจ้างงานของหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแล้วจะเห็นว่าลูกจ้างส่วนใหญ่จะพ้นสภาพเมื่ออายุ 55 - 60 ปี ซึ่งก็จะตรงกับนิยามผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ 2546 มาตรา 3

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดให้มีการประกันสังคม

แนวความคิดเรื่องการประกันสังคม ริเริ่มขึ้นในยุโรป สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต โดยมีการค้นคิดเครื่องจักร และพลังน้ำมาทำงานแทนคน ทำให้สามารถขยายการผลิต มีการจ้างแรงงานมากขึ้น และเกิดปัญหาหลายประการ รัฐจึงต้องเข้าช่วย โดยออกกฎหมายให้หลักประกันแก่คนงาน โครงการแรกเป็นเรื่องการประกันเกี่ยวกับการเจ็บป่วย ริเริ่มขึ้นที่ประเทศเยอรมัน ในสมัยเจ้าชายบิสมาร์ค (Prince Otto Von-Bismarck) เป็นนายกรัฐมนตรี ในสมัยพระเจ้าวิลเฮล์มที่ 1 (Willhelm Friedrich Ludwig) เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2426 ต่อมาใน พ.ศ.2427 ได้จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุ หรือโรคอันเกิดจากการทำงานขึ้น หลังจากนั้น ประเทศเยอรมันได้จัดให้มีการขยายการประกันออกไปอีก โดยใน พ.ศ.2431 ได้ออกกฎหมายประกันการพิการทุพพลภาพ และใน พ.ศ. 2443 ออกกฎหมายให้ประโยชน์แก่ผู้อยู่ภายใต้อุปการะของผู้เอาประกัน

การที่ประเทศเยอรมันนำวิธีการประกันสังคมมาใช้ สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้เป็นอย่างดี ประเทศในยุโรปอื่น ๆ และสหรัฐอเมริกา จึงได้นำไปใช้ปฏิบัติบ้าง โดยเฉพาะสหรัฐฯ นั้น ประธานาธิบดีรูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ให้ความสนใจมากตั้งแต่ก่อนได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี ครั้นเมื่อได้รับเลือกก็สนับสนุนให้มีการออกกฎหมาย ว่าด้วยความมั่นคงใน พ.ศ. 2478 กฎหมายฉบับนี้ได้เป็นรากฐานการประกันสังคมของประเทศตราบจนปัจจุบันนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชีย ประเทศญี่ปุ่นเป็น ประเทศแรกที่ประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมใน พ.ศ. 2454 ภายหลัง

สงครามโลกครั้งที่สองประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียก็ได้ประกาศใช้กฎหมายนี้กันอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในทวีปแอฟริกาและอเมริกาใต้

ใน พ.ศ. 2531 มีประเทศต่าง ๆ จำนวน กว่า 142 ประเทศดำเนินการประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ ประกันเกี่ยวกับอุบัติเหตุ และโรคอันเกิดจากการทำงาน 128 ประเทศ เช่น อัฟกานิสถาน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ไทย ประกันเกี่ยวกับชราภาพ พิการ ทุพพลภาพ และตาย 108 ประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน จีน จอร์แดน ญี่ปุ่น ประกันการ เจ็บป่วยและคลอดบุตร 71 ประเทศ เช่น พม่า อินเดีย ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ ประกันครอบครัวมีภาระ 66 ประเทศ เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เซเนกัล ไอวอรีโคสต์ อาร์เจนตินา สหรัฐฯ บราซิล และประกันการว่างงาน 27 ประเทศ เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สหรัฐฯ อังกฤษ และ ประเทศในทวีปยุโรปทั้งหมด

สำหรับในทวีปเอเชียประเทศส่วนใหญ่อยู่ในระยะกำลังพัฒนาความไม่พร้อมและการพัฒนาไม่เท่าเทียมกับประเทศในยุโรป เรื่องการประกันสังคมจึงพัฒนาไม่เต็มที่ ถึงกระนั้น การประกันสังคมก็คลุมถึงเรื่องต่าง ๆ เช่น ประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร 17 ประเทศประกันด้านอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน 22 ประเทศ ประกันครอบครัวที่มีภาระ 3 ประเทศ และ ประกันการว่างงาน 2 ประเทศ

ประเทศที่มีการประกันสังคม จะมีกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลทำหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบจากประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรวบรวมเป็นกองทุนกลาง โดยมีการจัดตั้งสำนักงานขึ้นทำหน้าที่บริหารเงินทุน การเก็บเงินรวบรวมเป็นกองทุนกลางนี้ เรียกเก็บจากประชาชนในช่วงระยะเวลาที่เขาสามารถทำงาน และมีเงินเข้าทำนองเก็บสะสมเป็นเงินออมไปเรื่อย ๆ แนวความคิดเช่นนี้เกิดขึ้นในสังคมอุตสาหกรรมก่อน เพราะในระบบนี้ประชาชนไม่สามารถพึ่งพาญาติพี่น้องได้ สังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมที่ประชาชนต้องปรับตัว ต้องปรับสภาพการดำเนินชีวิต ต้องมีที่อยู่ใหม่ ต้องขวนขวายหางานทำ เพื่อให้มีรายได้ และการที่จะมีปัจจัยสี่มาดำรงชีพนั้นต้องใช้แรงงาน แลกเปลี่ยนด้วยการทำงานเป็นหลัก งานส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นงานรับจ้าง ซึ่งให้ผลตอบแทนเป็นค่าจ้างเพื่อแลกเปลี่ยนแรงงาน เมื่อใดที่แรงงานหยุดชะงักการขาดรายได้ก็จะเกิดขึ้น เมื่อรายได้ขาดไปด้วยสาเหตุใด ๆ เป็นการยากที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดในสังคมปัจจุบัน จะสามารถเข้ารับผิดชอบหารายได้ที่ขาดไปตามลำดับ ทำให้ความเดือดร้อนเกิดขึ้น และจะเดือดร้อนถึงบุคคลอื่น ๆ ที่ต้องพึ่งพาบุคคลที่เคยมีรายได้

การประกันความมั่นคงของประชาชน เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุนี้โดยการนำเงินจากกองทุนกลางมาจ่ายให้แก่สมาชิกหรือผู้เอาประกันตามลักษณะประเภท และอัตราที่กำหนดเป็นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางอาศัย หลักการความเสี่ยงภัยร่วมกัน ทั้งนี้เพราะภัยต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่มีการคาดหวังมาก่อนจนทำให้ต้องขาดรายได้ เช่น การประสบอุบัติเหตุการเจ็บป่วย การตกงาน เป็นต้น และเมื่อทุกคน เสี่ยงภัยร่วมกันเงินกองทุนจะมีมากขึ้น สามารถนำไปจ่ายกับบุคคลที่ประสบภัยได้ในจำนวนที่พอสมควรตามที่กำหนด การเก็บเงินสมทบเป็นกองทุนนี้อาศัยหลักการที่ว่าอุบัติเหตุหรือการขาดรายได้นั้นมิได้เกิดขึ้นกับทุกคนในเวลาเดียวกัน ฉะนั้นเงินทุนที่เก็บอยู่ตลอดเวลาที่แต่ละคนทำงานจะมีสะสมมากพอเป็นทุนสำรองได้

หลักการของการประกันสังคมก็คล้าย ๆ กับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ในเรื่องเกี่ยวกับอนิจจังคือถือว่า ทุกอย่างในโลกนี้ล้วนไม่แน่นอนมีเกิด มีแก่ มีเจ็บ มีตาย หมุนเวียนกันไป ดังนั้น คำสอนของพระพุทธองค์ จึงสอนให้คนดำรงอยู่ โดยไม่ประมาทเร่งสร้างความดี ความดีในทัศนะของพระพุทธเจ้านั้น นอกจากจะหมายถึง การสร้างบุญ สร้างกุศล การทำให้จิตใจสงบแล้วยังรวมถึงการสะสมปัจจัยต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งที่ดีงาม เช่น การมีร่างกายที่ดี อนามัยที่ดีจิตใจที่ดี มีความรู้ มีฝีมือ มีการประกอบสัมมาอาชีพ มีความเพียรชอบ และการเก็บออมก็เป็นเรื่องหนึ่ง ที่พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้หลายคราว การประกันสังคมก็ตั้งอยู่บนรากฐานดังกล่าวนี้คือในระหว่างที่ยังมีกำลังวังชาหารายได้ ก็อย่าได้ประมาทควรเก็บออมไว้จะได้เอาไปใช้สอยได้ในยามขาดแคลนไม่ว่าจะเป็นผลจากการเจ็บป่วย พิการ หรือตกงาน และโดยธรรมชาติมนุษย์จะเก็บออมได้ด้วยตนเองนั้น ค่อนข้างยาก จึงจำเป็นที่รัฐต้องออกกฎหมายขึ้นในทำนองการบังคับ แต่ก็เป็นการบังคับที่มุ่งประโยชน์ของผู้ที่ถูกบังคับโดยตรง

การประกันสังคมเป็นขบวนการเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง โดยการส่งเสริมให้ประชาชนออมทรัพย์ในช่วงที่มีรายได้และจะคืนเป็นค่าทดแทนแก่ผู้เอาประกันในช่วงที่ขาดรายได้ การหมุนเวียนของเศรษฐกิจในรูปนี้ทำให้ประชาชนไม่ขาดกำลังซื้อ ภาวะเศรษฐกิจก็จะหมุนเวียน และขยายตัว ได้การประกันสังคมจะช่วยเศรษฐกิจได้มากในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตัวอย่างประเทศที่นำประโยชน์ของการประกันสังคม มาใช้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำคือ ประเทศในยุโรป และสหรัฐอเมริกาในช่วง พ.ศ. 2475 และในช่วงระยะเวลาตกต่ำของเศรษฐกิจอีกหลายครั้ง ประเทศดังกล่าวสามารถนำประชาชนผ่านปัญหา

เศรษฐกิจไปได้ เพราะโครงการประกันสังคมในช่วงระยะเวลาที่ยุ่งยากนั้น โครงการนี้มีเงินออมของประชาชนเก็บไว้ สามารถจ่ายให้ประชาชนนำไป ใช้จ่ายช่วยให้ประชาชนยังมีเงินได้ แม้เศรษฐกิจจะทรุดโทรม คนไม่มีงานทำ การที่ประชาชนยังคงมีรายได้ก็เท่ากับเป็นการสร้างงาน ขณะเดียวกันก็ช่วยเหลือรัฐบาลในยามขาดแคลนให้เศรษฐกิจยังคงยืนอยู่ได้ต่อไป

การประกันสังคมถือเป็นเรื่องการสร้างความมั่นคงของคนในสังคมร่วมกัน ช่วยกระจายรายได้ และช่วยเหลือผู้ประสบภัย และผู้ด้อยโอกาส สังคมใดที่ประชาชนมีความแตกต่างกันน้อย ในเรื่องรายได้ และความเป็นอยู่ตลอดจนโอกาสในการสร้างความมั่นคงให้ชีวิตสังคมนั้นจะสงบสุขและมีปัญหาทางสังคมน้อย

ด้วยเหตุนี้ โครงการประกันสังคมจึงได้รับการยอมรับว่า เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดอันหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นพรรคใด เมื่อเข้าบริหารประเทศ ไม่ว่าพรรคของตนจะมีนโยบายอย่างไรก็พยายามที่จะสนับสนุนส่งเสริมในบางครั้งบางคราว อาจจะมีข้อเสนอจากพรรคตรงข้ามกับรัฐบาลให้พิจารณายกเลิก แต่ก็มักจะไม่ประสบความสำเร็จ ปัจจุบันโครงการการประกันสังคมเป็นสถาบันที่ถาวรสามารถผูกมัดจิตใจของคนในชาติเข้าด้วยกัน เพราะเป็นโครงการผนึกกำลังกันระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เพื่อสร้างความมั่นคงร่วมกัน[6]

งานสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดี 8 ด้าน ดังนี้

1. การมีสุขภาพอนามัยที่ดี หมายความถึง ประชาชนพึงได้รับการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล การส่งเสริม และพัฒนาสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยประชาชนไม่ว่าเพศใด อายุวัยใด เชื้อชาติใด ศาสนาใด อยู่ในภูมิภาคใด หรืออยู่ ในวัฒนธรรมใด มีความสนใจในทางการเมืองมีแบบแผนการดารงชีวิตเช่นใด หรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมในระดับชั้นใดก็ตามพึงได้รับบริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ ปัญหาของบุคคล กลุ่มบุคคล และประชาชน

---

[6] มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, “สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 12 เรื่องที่ 3 การสังคมสงเคราะห์ (การประกันสังคม),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธุ์ 2564, จาก www.saranukromthai.or.th

2. การมีการศึกษาที่ดี หมายความถึง ประชาชนพึงได้รับบริการที่ส่งเสริมและพัฒนา ตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพต่อไป และแม้ว่าประชาชนจะมีข้อบกพร่องทาง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม หรือ ด้อยโอกาสทางการศึกษา ก็จะได้รับบริการ การศึกษาพิเศษและจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มี ข้อจำกัดเหล่านั้น ทั้งนี้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาในระดับอย่างน้อยที่สุด คือ การศึกษาขั้น พื้นฐานความพิการความบกพร่องด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม ผู้ยากจนและ ผู้ด้อยโอกาส ชนกลุ่มน้อย คนต่างวัฒนธรรม ต่างศาสนา ต่างความเชื่อ ต่างความสนใจทาง การเมืองต่างแบบแผนการดาเนินชีวิต ผู้อยู่ในภูมิภาคห้องถิ่นห่างไกลเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือแม้แต่ เพศ วัย ผิวพรรณ ต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใดขาดโอกาสทางการศึกษา หรือได้รับบริการทาง การศึกษาน้อยกว่าหรือด้อยกว่า ไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไป

3. การมีที่อยู่อาศัย หมายความถึง การที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามควรแก่อัตภาพช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ในทำนองเดียวกันประชาชนทุกคนควรจะได้มีที่อยู่อาศัย ตามแต่กำลังความสามารถของบุคคลที่จะได้มาอย่างน้อยที่สุดที่อยู่อาศัยต้องให้ความปลอดภัย ความมั่นคง อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่มีสภาพเสื่อมโทรม แออัด แวดล้อมด้วยมลพิษหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติเสี่ยงต่อความเสื่อมเสียทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม

4. การมีงานทำ การมีรายได้ และการมีสวัสดิการแรงงาน หมายความถึง ประชาชนมีงานทำที่ทำให้มีรายได้อย่างน้อยเพียงพอแก่การดำรงชีพ งานที่ทำมีสวัสดิการที่ดี หรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดงานที่ทำต้องไม่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ และอุบัติภัยต่าง ๆ ไม่เป็นงานที่สร้างความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมาย ประชาชนมีความภาคภูมิใจในงานที่ทำและมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานนั้น ๆ ประชาชนต้องได้รับรายได้และสวัสดิการจากการทำงานอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และยุติธรรม ประชาชนสามารถรวมกลุ่มรวมตัวกันปกป้องผลประโยชน์ของตนในรูปของสหภาพแรงงาน เมื่อมีการเลือกปฏิบัติ หรือประชาชนทราบว่าไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องรายได้ สภาพการทำงาน การจ้างงาน และสวัสดิการแรงงาน ประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและกลไกด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องสามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชนด้านนี้ได้

5. การมีความมั่นคงทางรายได้ หมายความถึง ประชาชนทุกคนที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ได้รับการคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของตนและครอบครัวในรูปของการประกันสังคมซึ่งครอบคลุม เรื่องผลประโยชน์จากการประกันสุขภาพ การสงเคราะห์บุตรการชดเชยการขาดรายได้จากการเจ็บป่วย พิการ ทุพพลภาพ ชราภาพ และการว่างงานการประกันสังคมเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะกับประชาชนผู้มีรายได้ประจำไม่ให้ได้รับความเดือดร้อน เมื่อมีเหตุให้สูญเสียรายได้ทั้งหมดบางส่วนหรือไม่พอเพียงแก่การยังชีพ

6. กระบวนการยุติธรรม หมายความถึง การที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองตาม กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้และได้รับความช่วยเหลือ ทางด้านกฎหมาย

7. นันทนาการ หมายความถึง ประชาชนมีกิจกรรมนันทนาการเพื่อการบันเทิงและการพักผ่อนใจอย่างมีคุณภาพ โดยกิจกรรมนันทนาการนั้น ๆ ไม่เป็นการทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ผิดศีลธรรม และไม่ผิดกฎหมาย ไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบกดขี่ข่มเหง หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มอื่น ๆ

8. การบริการสังคมทั่วไป หมายความถึง การให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะผู้คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เพื่อช่วยสร้างเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตภาพ การจัดสวัสดิการชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการกระแสรองหรือทางเลือกที่ดำเนินการโดยประชาชนเอง จึงสามารถดำเนินการได้ไม่ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมตามแนวคิดใดก็ตามรูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนมีทั้งรูปแบบธรรมชาติและรูปแบบที่มีการจัดการ โดยรูปแบบที่มีการจัดการนั้นสามารถกำหนดได้ 5 รูปแบบ ได้แก่ การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน การจัดสวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน การจัดสวัสดิการจากฐานการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการจากฐานอุดมการณ์/ศาสนาและการจัด สวัสดิการจากฐานผู้ยากลำบาก

2.4 แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยได้รับแนวคิดในการจัดตั้งตามแนวคิดของเสาหลักที่ 3 ของธนาคารโลกและยังมีแนวคิดในเรื่องอื่น ๆ เข้ามาประกอบเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของประเทศไทยอีกด้วย

การจัดสวัสดิการแก่พนักงานและลูกจ้าง เพื่อให้มีเงินไว้ใช้ในยามชราหรือเมื่อพ้นวัยทำงาน ถือเป็นสวัสดิการสำคัญ การจัดสวัสดิการในเรื่องนี้ จึงไม่ควรที่นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเป็นผู้จัดทำขึ้นเอง แต่ควรเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล

ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2527 การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานยังเป็นที่นิยมหรือได้รับความสนใจไม่มากนักส่วนใหญ่จะกระทำกันในรูปของกองทุนบำเหน็จ คือ กองทุนที่นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีทั้งแบบที่นายจ้างกันเงินสำรองไว้ต่างหาก และแบบที่นายจ้างตั้งตัวเลขทางบัญชีไว้เฉย ๆ ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จของบริษัทใหญ่ ๆ โดยเฉพาะสาขาของบริษัทต่างประเทศ ซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย

ด้านการบริหารเงินกองทุนก็มีทั้งที่บริษัทนายจ้างบริหารเงินเองหรือให้บุคคลที่สามซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ที่ตั้งสำนักงานในประเทศไทยเป็นผู้จัดการให้

สำหรับข้อกำหนดทางภาษีอากรเกี่ยวกับกองทุนไม่ว่าจะเป็นกองทุนบำเหน็จหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งประมวลรัษฎากรในขณะนั้นถือว่าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้ง 2 แบบ มีวิธีปฏิบัติที่สำคัญ คือ

(1) เงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุนยังไม่สามารถนำมาหักลดหย่อนในการคำนวณเงินได้เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้

(2) เงินที่ลูกจ้างได้รับครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน จะต้องนำไปรวมคำนวณเป็นเงินได้เพื่อเสียภาษีด้วย

(3) เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนก็จะนำมาหักค่าใช้จ่ายได้เฉพาะในรอบระยะเวลาบัญชีที่นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างตามที่จ่ายจริง เมื่อลูกจ้างออกจากงานเท่านั้น และต้องอยู่ในจำนวนที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนทั้งหมดของลูกจ้างที่นายจ้างใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินจ่ายสมทบด้วย

ช่วงปี พ.ศ. 2527 – 2530 เป็นช่วงที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวที่ต้องการส่งเสริมให้ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัดกันทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานเพื่อสร้างเงินออมในเชิงบังคับ และเป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่พนักงานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ เช่น ต้องมีการจ่ายเงินสะสมของพนักงานและเงินสมทบของนายจ้าง มีการกันเงินกองทุนนี้ ออกจากบัญชีการเงินของบริษัทนายจ้างอย่างถูกต้อง และมีผู้บริหารกองทุนเป็นเอกเทศเพื่อนำเงินในกองทุนไปหาผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานอย่างเป็นธรรม ซึ่งถ้าปฏิบัติได้ตามแนวนี้แล้วก็จะได้รับประโยชน์ในการคำนวณเงินได้เพื่อเสียภาษีทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา

กระทรวงการคลังจึงได้เตรียมยกร่างกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยในระหว่างนั้นกระทรวงการคลังได้ออกกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น และยังได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2526 ให้มีผลใช้บังคับสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2527 เป็นต้นไป เพื่อใช้กำกับควบคุมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปพลางก่อน กฎกระทรวงฉบับนี้มีสาระสำคัญที่กำหนดให้ บริษัทนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนด้วยความสมัครใจโดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้จัดการกองทุน ซึ่งต้องนำเงินในกองทุนไปลงทุน ตามหลักเกณฑ์ที่ทางการกำหนด แต่กองทุนนี้ยังถือเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของบริษัทนายจ้างที่จัดตั้งกองทุน (ยังไม่แยกเป็นนิติบุคคลต่างหาก) ในการนี้ทางการได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดย

(1) ให้เงินที่บริษัทนายจ้างสมทบเข้ากองทุนถือเป็นรายจ่ายได้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่จ่ายเท่ากับเงินที่บริษัทได้จ่ายสมทบไปแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้าง

(2) ให้เงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุนนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกินปีละ 7,000 บาท

(3) เนื่องจากยังมีนายจ้างอีกหลายรายที่ได้จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างในรูปกองทุนบำเหน็จหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่ก่อนที่กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเลี้ยงชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น ทางการจึงเปิดโอกาสให้บริษัทนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎกระทรวงฉบับนี้ และประสงค์จะโอนเงินที่ได้จัดสรรไว้เข้ามาในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้นำเงินดังกล่าวมาถือเป็นรายจ่ายได้ 10 รอบระยะเวลาบัญชี

ดังนั้น เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2530 มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจำนวน 522 กองทุน คิดเป็นจำนวนเงิน 3,203 ล้านบาท ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้ประกอบด้วย บริษัทนายจ้าง 514 ราย และลูกจ้างที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุน 83,254 คน

ช่วงปี พ.ศ. 2530 – ปัจจุบัน พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2530 โดยกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมายนี้ นอกจากจะมีคุณสมบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรแล้ว กฎหมายยังยอมรับสภาพการเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกิจการของนายจ้าง และสิทธิในเงินกองทุนนี้ไม่อาจโอนกันได้ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง ตลอดจนมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับนายจ้างและผู้จัดการกองทุนที่ทำให้ลูกจ้างหรือกองทุนต้องเสียสิทธิไป

สำหรับวิธีปฏิบัติทางภาษีอากร ในชั้นต้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ ได้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร และได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 183 (พ.ศ. 2533) ตามความในประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับแทนในกฎกระทรวงฉบับที่ 183 (พ.ศ. 2533) นี้ ได้ยึดหลักการส่วนใหญ่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร แต่มีส่วนที่เปลี่ยนแปลงไป คือ

(1) เงินสมทบส่วนที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนเกินกว่าร้อยละ 15 ของเงินเดือน/ค่าจ้าง สามารถถือเป็นรายจ่ายได้การได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีฯ

(2) ผ่อนผันให้นายจ้างที่นำเงินกองทุนที่มีกองทุนอยู่ก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรมาจดทะเบียนเป็นกองทุนที่ถูกต้อง ซึ่งได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเงินจำนวนดังกล่าวให้ถือเป็นรายจ่ายได้ 10 รอบระยะเวลาบัญชีนับแต่โอนเงินเข้ากองทุน แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียง 6 ปีเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นไปโดยต่อเนื่อง ในกฎกระทรวงฉบับนี้ จึงได้ให้นายจ้างของกองทุนดังกล่าวถือเป็นรายจ่ายได้ต่อไปจนครบ 10 รอบระยะเวลาบัญชีตามเดิม

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2537 มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จดทะเบียนแล้วจำนวน 768 กองทุน คิดเป็นจำนวนเงินกองทุน 31,770 ล้านบาท (รวมส่วนของเงินกองทุนที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติฯ มีผลใช้

บังคับ และได้โอนเข้ามาจำนวน 6,901 ล้านบาท) ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นการจัดตั้งโดยนายจ้าง 2,495 ราย และลูกจ้าง 526,817 คน[7]

2.5 ประวัติและที่มาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก และหนึ่งในเบื้องหลังความสำเร็จ ดังกล่าวก็คือทรัพยากรบุคคลของรัฐวิสาหกิจ การเสนอสวัสดิการ เงินเดือน ค่าจ้าง รวมถึงผล ประโยชน์เพื่อการชราภาพแก่พนักงานที่เหมาะสม ย่อมส่งเสริมให้องค์กรเหล่านี้ทำคุณประโยชน์แก่ ประเทศชาติได้มาก แต่ในขณะเดียวกัน จะต้อง บริหารจัดการสวัสดิการด้านนี้ให้ดี เพื่อไม่ให้ส่งผลลบ เป็นภาระแก่การเงินการคลังของประเทศมากจน เกินไป

สวัสดิการเพื่อการชราภาพของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ ขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับกรอบแห่งกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. แรงงาน, พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2546 และ พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งนานแล้วสวัสดิการเพื่อการชราภาพจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับสวัสดิการบำเหน็จบำนาญของข้าราชการเดิมก่อนจัดตั้งระบบ กบข. รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะมีระบบบำเหน็จบำนาญและการนับอายุเพื่อให้เกิดสิทธิ์เหมือนข้าราชการทั่วไป หากผู้รับบำนาญเสียชีวิตทายาทจะ ได้รับบำเหน็จตกทอด 30 เท่าของเงินบำนาญ และ ระหว่างที่ผู้รับบำนาญยังคงมีชีวิตอยู่สามารถเบิกบำเหน็จดำรงชีพมาใช้ก่อนได้ ไม่เกิน 15 เท่าของเงินบำนาญรายเดือน แต่ไม่เกินสองแสนบาท เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งในยุคหลังๆ จะไม่ให้บำนาญ แต่จะมีสวัสดิการบำเหน็จแทนโดยองค์กรจะบันทึกภาระค่าใช้จ่ายของสวัสดิการนี้ในรูปหนี้สินบำเหน็จบำนาญพนักงานหรือกองทุนสงเคราะห์พนักงาน โดยองค์กรจะตัดจ่ายค่าใช้จ่ายเป็นอัตราส่วนคงที่ของเงินเดือนหรือค่าจ้างเข้าบัญชีดังกล่าวในแต่ละปี อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการรับรู้ภาระหนี้สินทางบัญชีเท่านั้น ไม่ได้มีหลักประกันเรื่องความสามารถในการจ่ายเงินให้กับ พนักงานจริงเมื่อเกษียณอายุแต่อย่างใด หากองค์กรประสบภาวะขาดทุน ล้มละลาย หรือขาดสภาพคล่องย่อมส่งผลกระทบต่อพนักงานที่เกษียณแล้วอย่าง

[7] กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจดทะเบียนแล้ว, “ความเป็นมาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก http://gpef.or.th/?page_id=1284

หลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบบำเหน็จบำนาญของรัฐวิสาหกิจแบบเดิมนี้ ไม่มีความยั่งยืนตามหลักระบบบำนาญที่ดี

ในระหว่างปี 2539 - 2542 ได้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งทยอยปรับเปลี่ยนระบบสวัสดิการเพื่อการชราภาพไปเป็นระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เช่น การ สื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทีโอที) การบินไทย องค์กรเหล่านี้ ได้ให้พนักงานในระบบบำเหน็จเดิมเลือกที่จะอยู่ในระบบเดิมหรือเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ได้ โดยมีมาตรการจูงใจให้เข้าระบบฯ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งแม้ว่าพนักงานส่วนใหญ่จะสมัครใจเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในช่วงเวลาดังกล่าว แต่ก็ยังมีพนักงานอีกส่วนหนึ่งที่เลือกอยู่ในระบบเดิมในกรณีหลังนี้องค์กรจะบันทึกภาระผูกพันในบัญชีกองทุนบำเหน็จพนักงาน และบริหารจัดการเองเป็นการภายใน อย่างไรก็ตามยังมีรัฐวิสาหกิจอีกหลาย แห่งที่ยังคงใช้ระบบบำนาญแบบเดิมอยู่ ซึ่งรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความไม่ยั่งยืนของระบบดังกล่าว

ปี 2543 ครม. มีมติให้รัฐวิสาหกิจยกเลิกระบบบำนาญพนักงานแบบเดิมและให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนสำหรับพนักงานเข้าใหม่ โดยให้พนักงานใส่เงินสะสม และองค์กรใส่เงินสมทบตามระเบียบของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งพร้อมกับให้แต่งตั้งผู้บริหารกองทุนมืออาชีพบริหารกองทุนฯ เพื่อสร้างผลตอบแทนให้พนักงานได้รับประโยชน์ไม่น้อยกว่าระบบบำเหน็จบำนาญเดิม ขณะเดียวกันให้องค์กรเปิดโอกาสและจูงใจให้พนักงานในระบบบำเหน็จบำนาญเดิมสามารถเข้าระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้แบบสมัครใจเพื่อลดภาระขององค์กร

หลัง ครม. ในปี 2543 รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนระบบสวัสดิการเพื่อการชราภาพตามนโยบายของรัฐบาล แต่ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกสามแห่งที่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และ ธนาคารออมสิน

ปี 2547 มติคณะรัฐมนตรีได้เร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่งคือ กทท. รฟท. และ ธนาคารออมสินให้รีบจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยเร็ว เพื่อมิให้เป็นภาระกับกระทรวงการคลังต่อไปในอนาคต ในรายงานการประชุมของ ครม. ดังกล่าวมีการระบุว่าภาระบำเหน็จบำนาญของ กทท. รฟท. และธนาคารออมสิน อยู่ในระดับสูงคือ 600 ล้าน 1,760 ล้าน และ 500 ล้านบาทต่อปีตามลำดับ ทั้งนี้ ครม.เห็นควรให้ดำเนินการตามนโยบายโดยเร็วหลังจากที่ล่าช้ามากว่า 5 ปีแล้ว พร้อมกับให้หลักการเรื่องข้อสมมติฐานในการคำนวณและเงื่อนไขบางประการเพื่อ เป็นการ สร้างแรงจูงใจให้พนักงานเข้า

ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หลังจากที่ ครม. มีมติดังกล่าว กทท. และ ธนาคารออมสิน ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานขึ้นในปี 2548 แต่เนื่องจากยังมีพนักงานจำนวนหนึ่งปฏิเสธการเข้าสู่ระบบใหม่ ดังนั้น กทท. และธนาคารออมสินจึงยังคงต้องรับรู้หนี้สินบำเหน็จบำนาญพนักงานซึ่งต้องบริหารจัดการในงบการเงิน จำนวนกว่า 1.2 และ 3.5 หมื่นล้านบาทตามลำดับ จนถึงปัจจุบันยังคงเหลืออีกหน่วยงานหนึ่งคือ การรถไฟแห่งประเทศไทยที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ องค์กรแห่งนี้ดำเนินการเพียงตัดจ่ายค่าใช้จ่ายในอัตราส่วนร้อยละ 25 ของเงินเดือนหรือค่าจ้างเข้าบัญชีกองทุนสงเคราะห์พนักงานเพื่อเป็นการรับรู้ภาระหนี้สินค้างจ่ายขององค์กรและเมื่อมีการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญจริงจะตัดจ่ายจากบัญชีกองทุนสงเคราะห์นี้ในปัจจุบันภาระบำเหน็จบำนาญ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (จากการประเมินของกระทรวงคมนาคม) ได้พุ่งสูงขึ้นเป็นเกือบ 6 หมื่นล้านบาท เป็นภาระที่ รฟท. ต้องแบกรับภาระบำเหน็จบำนาญสำหรับคนประมาณ 2.5 หมื่นคนแบ่งเป็นพนักงาน รฟท. ที่เกษียณแล้ว 1.2 หมื่นคนและพนักงานปัจจุบัน 1.3 หมื่นคน[8]

[8] ศรีกัญญายาทิพย์, ประเด็นท้าทายของระบบบำเหน็จบำนาญรัฐวิสาหกิจไทย. GPF JOURNAL กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2561). น. 4 - 6.

บทที่ 3
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย

3.1.1 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ถือเป็นกฎหมายหลักให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย หรือกองทุนสวัสดิการแบบสมัครใจ (Pillar III) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในระบบสากลโลก ถือว่าเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งที่นายจ้าง ได้แก่ บริษัท ห้างร้าน และองค์กรต่าง ๆ ให้กับพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่พนักงาน เพื่อให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำงานให้นายจ้างนานยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังถือเป็นแหล่งระดมเงินออมที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของรัฐบาล เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ส่งเสริมให้นายจ้างที่ประกอบกิจการต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ทางการกำหนด โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้างและลูกจ้างที่ร่วมกันจัดตั้งกองทุน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้มีการจัดตั้งกองทุนมากยิ่งขึ้น กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนภาคสมัครใจให้กับนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันการออมรองรับการเกษียณแก่ลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากและเพื่อให้มีการวางหลักเกณฑ์การดำเนินการและการจัดการกองทุนเพื่อให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีความมั่นคงและเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง (มาตรา 5)

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งกองทุน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน โดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน ในการจัดตั้งกองทุนอาจเป็นกองทุนนายจ้างเดียวหรือกองทุนหลาย

นายจ้าง ซึ่งอาจมีนโยบายการลงทุนนโยบายเดียวหรือหลายนโยบายก็ได้ (มาตรา 5) เมื่อลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งกองทุนแล้ว ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน โดยกองทุนต้องมีข้อบังคับของกองทุนที่มีรายการครบถ้วนและไม่ขัดต่อกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของกองทุนด้วย (มาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 9) ทั้งนี้ กองทุนต้องมีคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วยผู้แทน ซึ่งลูกจ้างเลือกตั้งและผู้แทนซึ่งนายจ้างแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของกองทุนมีอำนาจแต่งตั้งผู้จัดการกองทุน และเป็นผู้แทนของกองทุนในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา 11) ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้นายจ้างหักเงินสะสมของลูกจ้าง และนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุน โดยต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง (มาตรา 10) หากนายจ้างส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนล่าช้ากว่า 3 วันทำการ นับแต่วันที่มีการจ่ายค่าจ้าง ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มแก่กองทุนในอัตราร้อยละ 5 ต่อเดือนของจำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ส่งล่าช้า (มาตรา 10 วรรคสาม) อย่างไรก็ดีในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สาธารณภัย หรือเหตุการณ์ใดที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐมนตรีอาจกำหนดประเภทธุรกิจ ระยะเวลา หรือเงื่อนไขใดเพื่อให้นายจ้างหรือลูกจ้างหยุดหรือเลื่อนการส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบได้คราวละไม่เกิน 1 ปี (มาตรา 10/1)

การจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

หน้าที่ของนายทะเบียน นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดการกองทุนและ มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดการกองทุนชี้แจงข้อเท็จจริงและทำรายงานเกี่ยวกับการจัดการกองทุนได้ รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้จัดการกองทุนแก้ไขหรือระงับการกระทำที่อาจเป็นเหตุเสียหายแก่กองทุน หรือสั่งถอดถอนผู้จัดการกองทุนได้ (มาตรา 12 ทวิ) ทั้งนี้ นายทะเบียนต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการกองทุนเสนอต่อรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง โดยรัฐมนตรีอาจสั่งให้นายทะเบียนรายงานผลการดำเนินงานหรือชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการจัดการกองทุนก็ได้ (มาตรา 12 ตรี)

การบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

การจัดการกองทุนจะต้องดำเนินการโดยบุคคลซึ่งไม่ใช่นายจ้าง และได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และ

ตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 13) โดยผู้จัดการกองทุนมีอำนาจและหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 14)

นอกจากนี้ ผู้จัดการกองทุนจะต้องนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตามนโยบายการลงทุนที่ลูกจ้างเลือกไว้ ในกรณีที่ลูกจ้างไม่เลือกนโยบายการลงทุน ให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนนโยบายเดิมที่ลูกจ้างเคยลงทุนไว้ หากไม่มีนโยบายเดิมให้ลงทุนตามนโยบายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุน หากข้อบังคับของกองทุนไม่ได้กำหนดไว้ให้ลงทุนตามนโยบายที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด (มาตรา 16)

ผู้จัดการกองทุนจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อนายทะเบียนสั่งถอดถอน ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้จัดการกองทุน กองทุนหรือผู้จัดการกองทุนบอกเลิกสัญญา หรือกองทุนเลิก (มาตรา 20) และเมื่อผู้จัดการกองทุนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้จัดการกองทุนเดิมพ้นจากตำแหน่ง และแจ้งการแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนใหม่ต่อนายทะเบียนภายใน 14 วันนับแต่วันที่แต่งตั้ง (มาตรา 21)

การจ่ายเงินจากกองทุน

ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 สมาชิกมีทางเลือกในการจัดการเงินที่ตนมีสิทธิได้รับจากกองทุนภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

การรับเงินก้อนทั้งหมดในคราวเดียว

เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพด้วยเหตุซึ่งไม่ใช่กองทุนเลิก สมาชิกสามารถขอรับเงินที่ตนมีสิทธิได้รับทั้งก้อน โดยผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน และให้จ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ (มาตรา 23) หากลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะถึงแก่ความตาย และไม่ได้กำหนดบุคคลที่จะได้รับเงินกองทุนไว้ให้จ่ายเงินจากกองทุนตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (มาตรา 23 วรรคสอง)

(ก) บุตรได้รับ 2 ส่วน แต่ถ้ามีบุตร 3 คนขึ้นไป ให้ได้รับ 3 ส่วน

(ข) สามีหรือภริยา ได้รับ 1 ส่วน

(ค) บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ ได้รับ 1 ส่วน

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

การรับเงินงวด

เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพตามข้อบังคับของกองทุนด้วยเหตุเกษียณอายุ หรือออกจากงานอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ ลูกจ้างสามารถขอรับเงินจากกองทุนเป็นงวด โดยลูกจ้างรายนั้นยังคงเป็นสมาชิกต่อไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน แต่ลูกจ้างรายนั้นและนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบสำหรับลูกจ้างรายนั้นอีก ทั้งนี้ การรับเงินจากกองทุนเป็นงวดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนประกาศกำหนด (มาตรา 23/2)

การคงเงินไว้ในกองทุนเดิม

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

การเลิกกองทุน

กองทุนย่อมเลิก เมื่อนายจ้างเลิกกิจการ ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก เกิดกรณีที่ข้อบังคับของกองทุนกำหนดให้เลิก หรือนายทะเบียนสั่งให้เลิกกองทุน (มาตรา 25)

กรณีกองทุนที่มีนายจ้างมากกว่า 1 ราย การที่นายจ้างบางรายเลิกกิจการหรือถอนตัวจากกองทุนไม่ถือว่ากองทุนต้องเลิก เว้นแต่ข้อบังคับของกองทุนกำหนดให้เลิก (มาตรา 25 วรรคสอง) โดยหากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ให้คณะกรรมการกองทุนแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่นายจ้างบางรายเลิกกิจการหรือถอนตัว และให้มีการชำระบัญชีเฉพาะส่วนทรัพย์สินของนายจ้างและลูกจ้างของนายจ้างนั้นตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน เมื่อชำระบัญชีแล้วให้แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันเสร็จการชำระบัญชี (มาตรา 25 วรรคสาม)

หากกองทุนเลิก ให้คณะกรรมการกองทุนแจ้งนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันที่กองทุนเลิก และให้คณะกรรมการกองทุนจัดให้มีการชำระบัญชีภายใน 30 วันและให้แล้วเสร็จภายใน 150 วัน

นับแต่วันที่กองทุนเลิก (มาตรา 26) โดยในระหว่างชำระบัญชี ผู้ชำระบัญชีอาจจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างบางส่วนก่อนก็ได้ และเมื่อได้ชำระบัญชีแล้ว ให้จ่ายเงินที่ค้างชำระทั้งหมดแก่ลูกจ้างให้เสร็จภายในเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันเสร็จการชำระบัญชี ถ้ามีเงินเหลืออยู่ให้จัดการตามที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน (มาตรา 29 วรรคสอง)

พนักงานเจ้าหน้าที่

นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเข้าไปในสำนักงานของกองทุนหรือของผู้จัดการกองทุน เพื่อตรวจสอบกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนในเวลาทำงานปกติ และสามารถสั่งให้กรรมการ ผู้จัดการกองทุน หรือเจ้าหน้าที่ของกองทุนส่งหรือแสดงบัญชีเอกสารของกองทุน รวมทั้งเรียกมาเพื่อสอบถามและแสดงข้อเท็จจริงในการจัดการกองทุนได้ (มาตรา 30)

โดยสรุปแล้ว กองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นจะประกอบไปด้วยเงินสองส่วนหลัก ๆ นั้นคือเงินสะสมที่มาจากการจ่ายสะสมของลูกจ้างและเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายสนับสนุนให้เมื่อลูกจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุน โดยลูกจ้างและนายจ้างสามารถที่จะส่งเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบได้ตั้งแต่ร้อยละ 2 – 15 ซึ่งในส่วนนี้แต่ละบริษัทอาจมีการตกลงที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของแต่ละแห่ง บริษัทใดมีการจ่ายเงินสมทบในปริมาณมากก็ย่อมส่งผลให้พนักงานมีเงินออมไว้ใช้ยามเกษียณมากเท่านั้น ในเรื่องการหาผลประโยชน์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อได้รับเงินสะสมและเงินสมทบมาแล้วนั้นก็จะมีการนำไปหาผลประโยชน์โดยนำเงินไปให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนลงทุนตามแผนการลงทุนที่ได้มีการตกลงกันไว้ เพื่อสร้างดอกผลให้กับกองทุน โดยจะนำดอกผลที่เกิดขึ้นมาเฉลี่ยคืนให้กับสมาชิกตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีอยู่ ซึ่งดอกผลเหล่านี้เรียกว่าผลประโยชน์จากการลงทุน โดยถ้าเป็นผลประโยชน์จากเงินสะสมก็จะเรียกว่าผลประโยชน์ของเงินสะสม หรือถ้าเป็นส่วนของเงินสมทบก็จะเรียกว่าผลประโยชน์ของเงินสมทบ เงื่อนไขในการได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ากองทุนเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน ดังนั้นเงื่อนไขในการจ่ายเงินส่วนใหญ่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่ละแห่งจึงขึ้นอยู่กับสถานะของสมาชิกว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพเมื่อไร นอกจากนี้ ถึงแม้ว่านายจ้างจะสมทบเงินเข้ามาให้ทุกเดือน แต่ไม่ได้หมายความว่าเวลาออกจากกองทุนแล้วจะได้เงินสมทบจากนายจ้างไปทั้งหมดเสมอไป นายจ้างสามารถกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินสมทบเวลาออกจากกองทุนได้ด้วย เช่น ถ้าสมาชิกออกจากกองทุนโดยไม่

ออกจากงาน นายจ้างอาจกำหนดว่าไม่ให้เงินสมทบเลย หรือกำหนดด้วยการนับอายุการทำงาน ยิ่งทำงานมานาน เวลาออกจากงานก็อาจได้เงินสมทบมาก เป็นต้น

ลักษณะของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยนั้นมีลักษณะที่เหมือนกันกับกองทุนภาคสมัครใจของประเทศอื่น ๆ โดยสมาชิกสามารถมีสิทธิเลือกได้ว่าตนเองจะเป็นสมาชิกเมื่อไร หรือเลือกได้ว่าจะสิ้นสุดสมาชิกภาพเมื่อไร ตรงจุดนี้เองเมื่อนำมาใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกองทุนการออมภาคบังคับแบบหน่วยงานเอกชนทำให้เมื่อสมาชิกลาออกจากกองทุนไปทำให้ขาดการออมอย่างต่อเนื่องและไม่มีกองทุนการออมภาคบังคับรองรับ นอกจากนี้ในเรื่องของความสมัครใจสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถเลือกแผนการลงทุนที่มีความเหมาะสมกับตนเองได้และยังสามารถเลือกได้ว่าจะส่งเงินสะสมในส่วนของตนเองในอัตราเท่าไร

ด้วยความที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพอย่างหนึ่ง กล่าวคือเป็นการออมเงินเพื่อไว้ใช้ยามเกษียณอายุ หรือเมื่อไม่ได้ทำงานกับนายจ้างแล้ว กฎหมายจึงออกแบบมาเพื่อคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ให้สามารถถูกบังคับคดี หรือถูกบังคับจากเจ้าหนี้ในเรื่องของการโอนสิทธิเรียกร้องในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยมีหลักไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพว่า “สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่อาจ โอนกันได้และไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

3.1.2 ข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนภาคสมัครใจที่เกิดจากการที่ทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้นและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างเสียชีวิต ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

การจดทะเบียนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ลูกจ้างและนายจ้างต้องมีการกำหนดข้อบังคับกองทุนในเรื่องสำคัญต่าง ๆ เช่น คุณสมบัติการเข้าเป็นสมาชิกภาพ ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ วิธีการเลือกตั้งและแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมของคณะกรรมการกองทุน อัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ และข้อกำหนดในการจ่ายเงินเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ เป็นต้น

ข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเป็นเป็นกติกาที่กำหนดขอบเขตและแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนและสมาชิกกองทุนถือปฏิบัติ โดยข้อบังคับกองทุนจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวัตถุประสงค์ของกองทุน[9]

3.1.3 กฎหมายอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องสิทธิในค่าอุปการะเลี้ยงดู ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1598 / 41

สิทธิเรียกร้องในการเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองว่าผู้ทรงสิทธิจะโอนหรือสละไม่รับไม่ได้ นอกจากนี้ยังไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็มิได้กำหนดในลักษณะบังคับว่าผู้ทรงสิทธินั้นจะต้องใช้สิทธิเสมอไป

เมื่อพิจารณากฎหมายมาตรา 1598 / 41 แล้วจะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาที่มีความใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาตรา 24 ในแง่ที่เป็นกฎหมายคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งหากศึกษาในเรื่องของสิทธิในการเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูแล้วจะเห็นว่ามีลักษณะเป็นสิทธิเฉพาะตัวเท่านั้น บุคคลอื่นจะมาเรียกค่าอุปการะเลี้ยงเลี้ยงดูแทนไม่ได้ เช่น บุคคลผู้อยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้จะมาเรียกเอาค่าอุปการะเลี้ยงดูจากบิดามารดาของลูกหนี้ไม่ได้ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ ยังได้กล่าวว่า ค่าอุปการะเลี้ยงดูนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียกร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน[10] นอกจากนี้เงินบำนาญตกทอดก็ดี หรือ เงินบำเหน็จตกทอดก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยในมาตรา 285 (4)แห่ง ประมวลกำหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็กำหนดในทำนองว่าในกรณีที่ผู้ตายมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญตกทอด เงินบำเหน็จหรือบำนาญนั้นถือเป็นสิทธิของทายาทและไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี

กล่าวโดยสรุป สาเหตุที่กฎหมายกำหนดในเรื่องของสิทธิในการเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/41 หรือ เงินบำเหน็จบำนาญตกทอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 285 (4) ว่าเป็นสิทธิที่ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีนั้นด้วย

---

[9] สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “เรื่องควรรู้เกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2565, จาก https://www.thaipvd.com

[10] ไพโรจน์ กัมพูศิริ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 379.

เหตุผลที่ว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าอาจมีความเป็นไปได้ว่าการที่กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดบทคุ้มครองเงินไว้ในมาตรา 24 ก็เนื่องจากเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสิทธิเฉพาะตัวของเจ้าของเงิน อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามเป็นการทั่วไปว่าอะไรบ้างที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่สามารถมีการทำแทนกันได้ หรือเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลนั้น ๆ ของคู่สัญญานั้น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการนำเรื่องเหตุเฉพาะตัวในหลายเรื่อง ที่เห็นได้ชัดจะเป็นบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 314 ในเรื่องหนี้ว่า “อันการชำระหนี้นั้น ท่านว่าบุคคลภายนอกจะเป็นผู้ชำระก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บุคคลภายนอกชำระ หรือจะขัดกับเจตนาอันคู่กรณีได้แสดงไว้ บุคคลผู้ไม่มีส่วนได้เสียด้วยในการชำระหนี้นั้นจะเข้าชำระหนี้โดยขืนใจลูกหนี้หาได้ไม่” ถ้อยคำที่ว่าสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บุคคลภายนอกชำระก็เนื่องมาจากหนี้นั้นเป็นหนี้ที่มีความเฉพาะตัว เป็นเรื่องที่คู่สัญญาเท่านั้นจะชำระให้แก่กันได้ อันเนื่องมาจากความเชื่อถือ หรือรูปแบบการชำระหนี้ที่มีเอกลักษณ์ไม่สามารถหาใครทำแทนได้โดยทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้กระทำการ ผู้เขียนเห็นว่าหากนำเรื่องสิทธิเฉพาะตัวมาเปรียบเทียบกับเรื่องสิทธิในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วนั้นไม่น่าจะถูกต้องเพราะสิทธิในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสิทธิที่มีลักษณะเป็นตัวเงิน กล่าวคือ กองทุนมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่สมาชิกก็คือจะต้องโอนเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่คำนวณถึงวันที่สมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพจ่ายให้กับสมาชิก เป็นหนี้เงินที่สามารถคำนวณได้แน่นอน ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลที่ต้องการคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้น่าจะเป็นเพราะว่าต้องการให้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นหลักประกันยามเกษียณ หรือ เมื่อต้องออกจากงาน จึงได้กำหนดบทคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาตรา 24

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง)

กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ให้ความคุ้มครองกรณีลูกจ้างออกจากงานหรือตาย หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามมาตรา 126 โดยสมาชิกของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจะมีบัญชีแสดงรายการเงินสะสม เงินสมทบ และดอกผลของเงินดังกล่าวของบรรดาสมาชิกแต่ละคนแยกไว้ ทั้งนี้เงินดังกล่าวตามมาตรา 129 กฎหมายได้บัญญัติให้ถือว่าเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์

ลูกจ้างดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและไม่ต้องนาส่งกระทรวงการคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน

ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปจะต้องเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง แต่ทั้งนี้ตามมาตรา 130 ได้มีข้อยกเว้นในกรณีที่กิจการของนายจ้างนั้นได้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว รวมถึงกรณีที่มีการสงเคราะห์แก่ลูกจ้างหากลูกจ้างออกจากงานหรือเสียชีวิต

การจ่ายเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างเป็นสมาชิกแล้ว ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสะสมโดยหักจากค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้และนายจ้างเองก็มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้าง ตามมาตรา 131

กรณีลูกจ้างลาออกจากงานลูกจ้างจะได้รับเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินดังกล่าว ตามมาตรา 133 และกรณีลูกจ้างเสียชีวิต ถ้าไม่ได้กำหนดบุคคลที่พึงจะรับเงินโดยทำเป็นหนังสือ ตามแบบไว้หรือได้กำหนดไว้แต่บุคคลนั้นตายเสียก่อนแล้ว ให้จ่ายเงินนั้นแก่ บุตร สามี ภริยา บิดามารดา ที่มีชีวิตอยู่คนละเท่า ๆ กัน ตามมาตรา 133 วรรคสอง หากไม่มีบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินนั้นให้เงินดังกล่าวตก เป็นของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ในส่วนของรายละเอียดการจ่ายเงินให้คณะกรรมการระบุไว้ในระเบียบการจ่ายเงินสงเคราะห์ตามมาตรา 134 นอกจากนี้สิทธิเรียกร้องในเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนั้น ไม่อาจโอนกันได้และไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดแห่งการบังคับคดีด้วย ตามมาตรา 137

จากการพิจารณาหลักการของกองทุนสงเคราะห์แล้วพบว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอย่างมาก แตกต่างในส่วนส่วนของรายละเอียดและมีลักษณะ ที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปมากกว่ากฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการบังคับใช้จะไม่ซ้ำซ้อนกับกฎหมาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากมีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนในมาตรา 130

กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองทุนในการสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีออกจากงานหรือเสียชีวิต ตามมาตรา 126 โดยมีลักษณะบังคับให้จัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นสวัสดิการให้กับลูกจ้างกรณีที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่ไม่ให้ใช้บังคับแก่กิจการที่นายจ้างจัด ให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือจัดให้มีการสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีลูกจ้างออกจากงานหรือเสียชีวิต ตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง หากมีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คนก็ให้ตราเป็นพระราช

กฤษฎีกา ตามมาตรา 130 โดยกฎหมายได้บัญญัติให้เงินสะสมเงินสมทบและดอกผลของเงินดังกล่าวต้องระบุในบัญชีเงินของสมาชิกแต่ละคน ตามมาตรา 127 วรรคสอง และเมื่อลูกจ้างเป็นสมาชิกกองทุนแล้ว นายจ้างย่อมมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมโดยหักจากค่าจ้างและนายจ้าง จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินค่าจ้าง ตามมาตรา 131

กรณีลูกจ้างออกจากงานนั้นกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะจ่ายเงินจาก กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในส่วนที่เป็นเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้าง ตามมาตรา 133 ซึ่งมีลักษณะของรัฐจ่ายสงเคราะห์ให้แก่ลูกจ้างภาคเอกชน ในขณะที่กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นการจ่ายเงินออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะจ่ายโดยนายทะเบียนกองทุนซึ่งเป็นบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนภายนอกซึ่งเป็นข้อแตกต่าง

กรณีที่ลูกจ้างเสียชีวิตและเป็นสมาชิกของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างแต่ไม่ได้ระบุบุคคลที่พึงได้รับเงินจากกองทุนไว้โดยทาเป็นหนังสือตามแบบให้จ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ให้แก่บุตร สามี/ภรรยา บิดา มารดา ที่มีชีวิตอยู่คนละส่วนเท่า ๆ กัน ตามมาตรา 133 วรรคสอง หากไม่มีให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ในกรณีนี้จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่สมควรนามาศึกษาประกอบด้วย[11]

กฎหมายเงินทดแทน

พระราชบัญญัติเงินทดแทน มีลักษณะเป็นกองทุนเงินทดแทนอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือ ตาย อันเนื่องมาจากการทำงานหรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้าง หรือ เจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน

กองทุนเงินทดแทนเป็นกองทุนภาคบังคับ โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยได้กำหนดสิทธิประโยชน์ในค่าทดแทน 4 ประเภท ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือโรคจากการทำงาน การสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงานหรือการทำงานของอวัยวะบางส่วน กรณีทุพพลภาพเนื่องจากการทำงาน และ กรณีตายหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน ซึ่งลูกจ้างจะได้รับสิทธิทันทีเมื่อเข้าเป็นลูกจ้างโดยจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด

---

[11] นางสาวชัชนันท์ ลิ้วารินทร์พาณิช, “ปัญญาเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), น. 62 – 63

สำหรับกองทุนเงินทดแทนอยู่สังกัดของสำนักงานประกันสังคมโดยจะจ่ายเงินสมทบภายในสามสิบวันที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ กรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยถึงแก่ความตาย หรือสูญหาย ผู้มีสิทธิได้รับเงิน มีดังต่อไปนี้

1. ทายาทเงินทดแทน ได้แก่ บิดามารดา สามีหรือภริยา บุตรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และยังไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือบุตรที่อายุเกินกว่า 18 ปี แต่ทุพพลภาพหรือมีจิตไม่สมประกอบที่อยู่ในอุปการะลูกจ้าง ทั้งนี้ให้รวมถึงบุตรที่เกิดภายใน 310 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างตายหรือสูญหาย

2. ผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง กรณีที่ไม่มีทายาทข้างต้น นายจ้างต้องจ่ายเงินแก่ผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างสูญหายหรือเสียชีวิตและผู้นั้นได้รับเดือดร้อนจากการขาดการอุปการะ

นอกจากนี้เงินทดแทนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีด้วย ตามมาตรา 23 จึงมีความคล้ายกับข้อความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ที่ต่างก็มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาเงินของลูกจ้างเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตจากเงินที่สะสมและสมทบไว้ เพียงแต่ใช้ในกรณีของประโยชน์ทางสวัสดิการที่แตกต่างกัน

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของต่างประเทศ

3.2.1 ระบบประกันสังคมภาคบังคับในประเทศฟินแลนด์

ระบบประกันสังคมที่เป็นการออมภาคบังคับในประเทศฟินแลนด์ มีระบบประกันสังคม (Social Insurance) และระบบบำเหน็จบำนาญ (Pension Insurance) ระบบประกันสังคมเน้นการประกันสังคมเพื่อความมั่นคงในการดำเนินชีวิตภายในประเทศ ครอบคลุม การประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุ ประกันการว่างงาน ประกันชีวิตหมู่ของลูกจ้าง ส่วนระบบบำเหน็จบำนาญของประเทศฟินแลนด์ (Pension Insurance) เป็นระบบที่สำคัญสำคัญของโครงการ Social Insurance ที่มีการนำเงินส่วนหนึ่งจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง นำมาจ่ายให้กับผู้ที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้มีเงินไว้ใช้จ่ายยามชราภาพ ทุพลภาพ หรือในกรณีผู้มีเงินได้ในครอบครัวเสียชีวิตลง หรือขาดรายได้ ปัจจุบันระบบบำเหน็จบำนาญของฟินแลนด์ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ โครงการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (national pension scheme) และโครงการบำเหน็จบำนาญที่มีความสัมพันธ์กับรายได้อันเนื่องมาจากการทำงาน (statutory earnings- related pension scheme) ซึ่งเป็นระบบบำเหน็จบำนาญภาค

บังคับของผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในภาคเอกชนซึ่งรวมถึงผู้ที่ทำอาชีพอิสระไม่ว่าจะเป็นเกษรตกรรม หรือ ฟรีแลนด์ และ คนที่ทางานในภาครัฐ

ผู้ที่จะมีสิทธิรับประโยชน์จากระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะต้องเป็นชาวฟินแลนด์ที่อาศัยอยู่ในประเทศและเข้าตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยแบ่งออก 3 ส่วนด้วยกัน

ส่วนที่ 1 เป็นโครงการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติที่ดำเนินการโดยภาครัฐ (national pension) จ่ายผลตอบแทนจากรายได้ทางภาษีที่รัฐเก็บมา เงินส่วนนี้จะบริหารจัดการและจ่ายให้ผู้เกษียณโดย The Social Insurance Institution of Finland (Kela) เท่านั้น

ส่วนที่ 2 เป็นเงินบำนาญแห่งชาติเพิ่มเติมที่มีความสัมพันธ์กับรายได้ขั้นต่ำ (supplements a low earnings-related pension)

ส่วนที่ 3 ระบบบำนาญที่รัฐจ่ายให้ (Guarantee pension) คนเกษียณที่มีรายได้น้อยเมื่อชราภาพและไม่มีเงินบำนาญที่ได้รับจากทางอื่น ซึ่งแปลว่าเมื่อเกษียณแม้ไม่มีเงินที่สะสมจากการทำงาน รัฐบาลมีหน้าที่จ่ายบำนาญเพื่อยังชีพในวัยชราให้

ระบบบำเหน็จบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้จากการทำงาน (Earnings-related pension scheme) เป็นบำนาญที่มีมีการจ่ายให้กับคนเกษยีณของฟินแลนด์มากที่สุด โดยจะจ่ายให้กับผู้เกษียณที่ได้ทำงานมาแล้วเวลาหนึ่งซึ่งผู้เกษียณเหล่านี้ได้จ่ายเงินสะสมเข้ามาในระบบในระหว่างที่ตนเองทำงานอยู่ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างในธุระกิจของภาคเอกชน (เรียกว่า private-sector workers หรือ Tyrel) ชาวไร่ชาวนา, ผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวด้วยและคนที่ทำงานในภาครัฐ (public- sector workers)

โครงการบำนาญประเภทนี้ ประกอบไปด้วยเงินซึ่งมีแหล่งที่มาจาก 3 ส่วนด้วยกัน คือ เงินสะสมของลูกจ้าง เงินสมทบจากนายจ้าง และเงินสมทบจากรัฐบาล เงินบำนาญส่วนนี้จ่ายให้ต่อเมื่อลูกจ้างเข้าสู่วัยชราภาพ ทุพลภาพและเป็นผู้ที่ในครอบครัวไม่มีรายได้จากแรงงานหรือผู้มีเงินได้เสียชีวิต และหากมีการย้ายงาน นายจ้างที่สุดท้ายของลูกจ้างที่ลูกจ้างทำงานจนเกษยีณจะเป็นผู้จ่ายบำนาญ โดยมีองค์กรที่เรียกว่า The Finnish Centre for Pensions (ETK) ดูแลและทำหน้าที่เป็น “clearing house”

อัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ นั้น กระทรวงสังคมและสาธารณสุข (Ministry of Social Affairs and Health) จะประกาศเป็นปี ๆ ไป เช่นในปี 2560 เงินที่จ่ายสะสมและสมทบโดยรวมทั้งลูกจ้างและนายจ้างรวมกันในอัตราร้อยละ 24.4 ของค่าจ้างเบื้องต้น (ก่อนหักภาษีและค่าประกันสังคม) โดยลูกจ้างที่มีอายุน้อยกว่า 53 ปี หรือ เกิน 62 จะต้องจ่ายเงินสะสมร้อยละ 6.15 ของรายได้เบื้องต้น และ

ถ้าลูกจ้างมีอายุระหว่าง 53 - 62 ปี ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมร้อยลละ 7.6 ของรายได้เบื้องต้น ส่วนนายจ้างจ่ายเงินสมทบโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 18 (ร้อยละ 17.99)

ส่วนผู้ที่มีรายได้จากการทำธุรกิจส่วนตัวจะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ฯ โดยตรงต่อบริษัทประกันภัยที่รับดำเนินการ ตามอัตราที่ทางการกำหนดไว้ คือถ้ามีอายุต่ำกว่า 53 ปี หรือเกิน 62 ปีต้องจ่ายเข้ากองทุนฯ ในอัตราร้อยละ 24.1 ของรายได้เบื้องต้น และถ้ามีอายุระหว่าง 53 - 62 ปี ต้องจ่ายในอัตรา ร้อยละ 25.6

การเกษียณจากงานนั้นประเทศฟินแลนด์มิได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ประชาชนในประเทศสามารถทำงานได้จนกว่าจะทำงานไม่ไหว อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์อายุที่จะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญ โดยดูจากปีที่เกิด ถ้าเกิดในปี 2500 หรือก่อนปี 2500 ผู้นั้นจะไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ เมื่อมีอายุครบ 68 ปี สำหรับบุคคลใดเกิดช่วงปี 2501 - 2504 ไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ เมื่ออายุครบ 69 ปี ถ้าเกิดระหว่างปี 2505 - 2507 ไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ เมื่ออายุครบ 70 ปี และถ้าเกิดตั้งแต่ปี 2508 เป็นต้นไปขณะนี้รัฐยังไม่ได้กาหนด อย่างไรก็ตามก็มีการโยงไว้จนสิ้นอายุขัย

จะเห็นได้ว่าหลักประกันสังคมของประเทศฟินแลนด์นี้นั้นมีการวางหลักเกณฑ์เพื่อให้ครอบคลุมประชากรในประเทศทุกคน ทุกอาชีพ ทุกช่วงอายุ ไม่เพียงเท่านี้ หากโครงการบำเหน็จบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้จากการทำงานซึ่งเป็นภาคบังคับนี้มีการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญเป็นจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการดารงชีพ ผู้เกษียณอาจได้รับเงินบำนาญเพิ่มเติมจากบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (National pension) และบำนาญประกันขั้นต่ำ (Guarantee pension) จากรัฐบาลด้วย[12]

ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจในประเทศฟินแลนด์

ระบบบำนาญภาคสมัครใจของประเทศฟินแลนด์เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบบำนาญในปี 2017 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของระยะเวลาในการประกันของผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนภาคสมัครใจเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีซึ่งสมาชิกสามารถ นำเงินบำนาญที่ได้รับไปลดหย่อนภาษีได้จนถึงอายุ 68 ปี

[12] พิสิฐ ลี้อาธรรม, “ระบบบำนาญในประเทศฟินแลนด์,” วารสารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ, ฉบับที่ 13, น. 4-5 (2555).

เงินบำนาญภาคสมัครใจในประเทศฟินแลนด์นี้ไม่ใช่สวัสดิการสังคมหลักในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกันรายได้ยามเกษียณ หากแต่เป็นระบบบำนาญเสริมเพิ่มเติมจากระบบบำนาญภาคบังคับ ซึ่งก็คือ คือโครงการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือ national pension scheme และโครงการบำเหน็จบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้จากการทำงาน หรือ statutory earnings- related pension scheme ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

เงินบำนาญภาคสมัครใจของประเทศฟินแลนด์นี้นั้น มีที่มาจากแนวความคิดเรื่องเสาหลักของธนาคารโลก โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นเงินบำนาญส่วนตัวที่เกิดจากความสมัครใจ โดยสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการภาคสมัครใจนี้นั้นจะมีบัญชีส่วนบุคคลหรือบัญชีออมทรัพย์เป็นของตนเอง การออมเงินภาคสมัครใจจึงถือเป็นช่องทางหนึ่งสำหรับบุคคลที่ต้องการเตรียมตัวก่อนเกษียณอายุ

ประโยชน์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของระบบบำนาญภาคสมัครใจนี้นอกจากจะทำให้ผู้ที่กำลังจะเกษียณอายุมีเงินบำนาญที่จะได้รับเพิ่มมากขึ้น ในบางครั้งก็ทำให้บุคคลไม่จำเป็นต้องทำงานไปจนเกษียณอายุเนื่องจากมาเมื่อคำนวนเงินที่จะได้รับจากเงินบำนาญภาคบังคับรวมกับเงินบำนาญภาคสมัครใจมีจำนวนเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพแล้ว

เงินบำนาญภาคสมัครใจในประเทศฟินแลนด์แม้จะไม่ได้รับความสนใจมากเมื่อเทียบกับระบบเงินบำนาญภาคบังคับ เนื่องจากเงินบำนาญที่จ่ายจากโครงการบำนาญบังคับนั้นมีจำนวนเพียงพอต่อการใช้ชีวิตหลังเกษียณ จึงไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการภาคสมัครใจอีก ในปี 2018 ได้มีการสำรวจสัดส่วนจำนวนเงินที่จ่ายออกจากสวัสดิการสังคมในโครงการประกันรายได้ผู้สูงอายุ ดังนี้ ร้อยละ 95 ในขณะที่เงินบำนาญภาคสมัครใจมีการจ่ายออกเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

การจัดให้มีโครงการบำเหน็จบำนาญโดยนายจ้าง

โครงการบำเหน็จบำนาญภาคสมัครใจอีกรูปแบบหนึ่งในประเทศฟินแลนด์คือโครงการบำเหน็จบำนาญที่จัดตั้งขึ้นโดยนายจ้างโดยอาจเป็นโครงการรูปแบบกลุ่มหรือรูปแบบรายบุคคล

การประกันแบบกลุ่มเป็นการรวมกลุ่มบุคคลที่ทำงานประเภทเดียวกัน โดยมีเจตนาที่จะกำหนดเป้าหมายการประกันบำนาญให้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรของนายจ้าง

ระบบบำนาญแบบกลุ่ม

Rte v ในทางปฏิบัติรูปแบบเงินบำนาญแบบกลุ่มที่นายจ้างเอกชนจัดให้สำหรับพนักงานเป็นเงินบำนาญที่เก็บสะสมจากการประกอบอาชีพ เป็นการออมเงินภาคอิสระ ตามกฎหมายแล้ว

โครงการประกันบำนาญแบบกลุ่มนี้จะรวมเฉพาะเงินบำนาญชราภาพเท่านั้น ส่วนเงินบำนาญของผู้ทุพพลภาพและของทายาทที่สมาชิกถึงแก่ความตายขึ้นอยู่กับข้อบังคับของแต่ละนายจ้างว่าจะกำหนดไว้หรือไม่ก็ได้ สำหรับสิทธิในการได้รับเงินบำนาญนี้มีลักษณะเป็นสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแยกต่างหากจากสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น แม้ว่าสัญญาการจ้างงานจะสิ้นสุดลงแล้วแต่สิทธิในการได้รับเงินบำนาญที่ได้รับอาจจะยังไม่สิ้นสุดลง ขึ้นอยู่กับความยาวของสัญญาจ้าง นายจ้างอาจกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ลูกจ้างอาจเสียสิทธิในการได้รับเงินบำนาญนี้ได้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนนายจ้างหรือถูกไล่ออก

การจัดทำประกันบำนาญภาคสมัครใจแบบกลุ่มในฟินแลนด์สามารถจัดทำได้ทั้งในกลุ่มประเภทอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน หรือในกลุ่มลูกจ้างที่มีนายจ้างรายเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อบังคับการประกันบำนาญแบบกลุ่มภาคสมัครใจของแต่ละที่ โดยเงินของสมาชิกจะถูกบริหารและดูแลโดยหน่วยงานที่มีความรู้ทางด้านการเงินและการลงทุนแยกต่างหากเป็นอิสระ

การประกันแบบกลุ่มนี้จะต้องคลอบคลุมกลุ่มบุคคลอย่างน้อย 2 กลุ่มบุคคลคือ 1. จะต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพประเภทเดียวกัน หรือ 2. จะต้องเป็นกลุ่มลูกจ้างที่ประกอบกิจการงานโดยมีนายจ้างคนเดียวกัน โดยการประกันบำนาญแบบกลุ่มนี้มักจะเป็นทางเลือกเสริมจากโครงการประกันภาคบังคับ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทางเลือกในการออมเงินเพิ่มเติมจากโครงการประกันบำนาญภาคบังคับ หรือ เพื่อเป็นการลดอายุเกษียณของพนักงาน หรือเพื่อทั้งสองอย่างรวมกัน อายุของผู้เกษียณตามกฎหมายที่สามารถรับเงินบำนาญไปใช้ได้คือ 55 ปี และ 60 ปี อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปเงินบำนาญปี 2548 และ 2560 มีความเป็นไปได้ที่จะได้รับเงินบำนาญขั้นพื้นฐานตามกฎหมายก่อนอายุเกษียณตามกฎหมาย

การกำหนดผลประโยชน์เงินบำนาญแบบกลุ่ม ผลประโยชน์ที่ได้รับของเงินบำนาญแบบกลุ่มจะกำหนดระดับผลประโยชน์เป็นจำนวนที่แน่นอนสำหรับพนักงาน เช่น จ่ายเงินบำนาญ ร้อยละ 66 ของค่าจ้างเมื่อพนักงานเกษียณอายุ นอกจากนี้ผลประโยชน์ตอบแทนของสมาชิกที่เกษียณอายุอาจมีการกำหนดตามสัดส่วนการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน อัตราเงินเดือน ผลกำไรของบริษัท ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ สำหรับการรักษาเงินบำนาญให้มีความเพียงพอกับยุคสมัยกสามารถทำได้ได้หลายวิธี โดยเงินบำนาญจากการประกอบอาชีพจะได้รับการทบทวนตามรายได้ของสมาชิก โบนัส ผลการดำเนินงาน อัตราเงินเฟ้อ ของบริษัท

เงินบำนาญแบบกลุ่มในส่วนของนายจ้างทางบริษัทสามารถนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ตามจริง นอกจากนี้เงินสมทบประกันบำนาญแบบกลุ่มไม่นำมาคำนวนเป็นรายได้ของพนักงานดังนั้นนายจ้างจึงไม่มีหน้าต้องหักภาษี ณ ที่จ่าย อย่างไรก็ตามเงินสมทบของนายจ้างนั้น จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ลูกจ้างสามารถนำมาเป็นค่าลดหย่อนประจำปีได้สูงสุดคือร้อยละ 5 ของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายให้เขา[13]

ระบบบำนาญรายบุคคลและการออมระยะยาว

ประกันบำนาญรายบุคคลและการออมระยะยาว เป็นโครงการเงินออมภาคเสริมจากการออมเงินภาคบังคับอีกอย่างหนึ่ง โดยเป็นการทำประกันบำนาญภาคสมัครใจหรือเซ็นสัญญาออมทรัพย์ระยะยาว การประกันบำนาญรายบุคคลอาจดำเนินการโดยผู้เอาประกันภัยหรือคู่สมรสหรือนายจ้างของผู้เอาประกันภัยก็ได้ นโยบายการประกันบำนาญส่วนบุคคลสูญเสียความนิยมในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จำนวนนโยบายใหม่ลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ

การประกันภัยบำนาญส่วนบุคคลนี้ผู้เอาประกันสามารถตกลงในเรื่องการจ่ายเบี้ยประกันได้ทั้งแบบกำหนดระยะเวลาหรือแบบตลอดชีพ สำหรับอัตราการจ่ายประกันบำนาญส่วนบุคคลส่วนใหญ่จะเป็นแบบคงที่ คือจ่ายเท่า ๆ กันทุกเดือน ข้อดีของเงินบำนาญรายบุคคลอย่างหนึ่งคือการประกันประเภทนี้แยกต่างหากจากสัญญาจ้างงานและบางคนที่ได้รับเงินบำนาญรายบุคคลยังคงอยู่ในการจ้างงาน โดยปกติแล้วสัญญาประกันภัยยังรวมถึงข้อกำหนดการประกันชีวิตสำหรับกรณีที่ผู้เอาประกันภัยเสียชีวิตด้วย ในกรณีนี้เงินออมประกันจะจ่ายในส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้กับผู้รับผลประโยชน์ของผู้เอาประกัน การประกันภัยบำนาญส่วนบุคคลนี้ ผู้เอาประกันมีสิทธิในการยกเลิกประกันบำนาญรายบุคคลและสัญญาออมทรัพย์ระยะยาวได้ โดยอาจมีการเบิกกรมธรรม์บำนาญรายบุคคลล่วงหน้าทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเฉพาะกรณีทุพพลภาพถาวร หรือในกรณีว่างงานเกินหนึ่งปี ผู้เอาประกันภัยสามารถรับเงินคืนได้โดยคำนวนจากมูลค่า ณ วันที่ขอรับคืนกรมธรรม์หักด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหาร

[13] The Finnish Centre for Pensions, “Supplementary Pensions,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/supplementary-pensions/

3.2.2 การออมเพื่อการชราภาพในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีถือเป็นประเทศแรก ๆ ที่ได้มีการริเริ่มการประกันสังคม โดยการประกันสังคมของประเทศเยอรมนีนี้เริ่มขึ้นในช่วงยุคที่เริ่มมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมอย่างจริงจังของรัฐเยอรมันยุคใหม่หรือในช่วงศตวรรษที่ 19 ซึ่งการปฏิวัติอุสาหกรรมนี้มีที่มาจากการผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ไปสู่การก่อตั้งกลุ่มสหภาพแรงงาน นายกรัฐมนตรียุคนั้น คือ อ็อทโต ฟอน บิสมาร์ก (Otto von Bismarck) ได้รับแรงบัลดาลใจจากจักรพรรดิวิลเลี่ยมที่ 1 แห่งเยอรมนี ผู้ซึ่งได้มีจดหมายถึงรัฐสภามีใจความว่า “บุคคลใดไม่สามารถทำงานได้อันเป็นผลมาจากความชราภาพและทุพพลภาพย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องการดูแลจากรัฐได้” ซึ่งต่อมาบิสมาร์คอัครมหาเสนาบดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ได้ทราบความเข้าจึงได้ออกแบบเครื่องมือหนึ่งขึ้นมาเรียกว่า “การประกันสังคม” โดยมีแนวคิดจากความกังวลว่าเศรษฐกิจของเยอรมนีในตอนนั้นล้าหลังกว่าประเทศกว่าประเทศมหาอำนาจอย่างอังกฤษและฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังเห็นว่ากลุ่มแรงงานที่ได้รับค่าจ้างไม่มีความมั่นคงทางรายได้ จึงคิดที่จะคิดที่จะสร้างโครงการที่ทำให้ประชาชนผู้ใช้แรงงานมีความกินดีอยู่ดีเพื่อให้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปแข่งขันกับเพื่อนบ้านในขณะนั้นได้

ประเทศเยอรมนีได้พัฒนาวิธีการประกันสังคมอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา โดยยึดหลักการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” ซึ่งหมายถึงการที่ทุกคนในระบบประกันสังคมต้องแบกรับภาระร่วมกัน ทำให้เกิดการสร้างการเฉลี่ยคนเจ็บป่วยกับคนสุขภาพดี คนสูงอายุและคนหนุ่มสาว คนมีครอบครัวและคนโสด คนรวยกับคนจน เป็นต้น หลักการพื้นฐานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือหลักการจ่ายเงินสมทบ โดยนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการจ่าย ใช้เงินเดือนหรือรายได้ของลูกจ้างเป็นฐาน ในการหักเงินสมทบส่วนรัฐบาลจะอุดหนุนบ้างบางกรณี ซึ่งระดับการได้รับประโยชน์ทดแทนจะขึ้นอยู่กับการส่งเงินสมทบ โดยคิดง่าย ๆ คือ ถ้าจ่ายเงินสมทบมากก็มีสิทธิจะได้รับเงินทดแทนมาก นอกจากนี้ยังมีการกระจายอำนายการจัดการให้เป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงานสามารถจัดการเองได้อย่างอิสระ เพื่อเป็นการลดภาระของภาครัฐ

การประกันสังคมหรือการสร้างความมั่นคงทางสังคมของประเทศเยอรมนีถือเป็นเรื่องสำคัญมาก และถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ถือเป็นสถาบันสำคัญที่เป็นหลักประกันให้กับผู้ใช้แรงงานในประเทศ โดยปัจจุบันมีผู้ที่ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมถึง ร้อยละ 70 และ

มีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการมากถึงร้อยละ 27.6 จึงเรียกได้ว่าเยอรมันมีเป็นรัฐสวัสดิการอย่างแท้จริงประเทศหนึ่ง

สิทธิประโยชน์ในเรื่องประกันสังคมของประเทศเยอรมนีที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ คือ 1. การประกันสุขภาพ 2. การประกันบำนาญ 3. การประกันการว่างงาน 4. การประกันอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน 5. การประกันสุขภาพระยะยาว โดยในการศึกษาระบบประกันสังคมที่สอดคล้องกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยนั้นคือในเรื่องการประกันบำนาญของประเทศเยอรมนี

ในประเทศเยอรมนีลูกจ้างทุกคนจะต้องจ่ายเงินสมทบประกันเงินบำนาญตามกฎหมาย ยกเว้นผู้ฝึกงาน คนพิการซึ่งทำงานและพักอยู่ ณ สถานฝึกงาน อาสาสมัครทหาร อาสาสมัครแห่งสหพันธ์ฯ และอาสาสมัครที่ทำงานหนึ่งปีให้กับสังคมหรือสิ่งแวดล้อม ในการจ่ายเงินสมทบได้มีการประเมินเพื่อจำกัดวงเงินสูงสุดที่จะนำมาคำนวณเพื่อจ่ายเงินสมทบ ณ ปี 2558 กำหนดไว้ไม่เกินเดือนละ 6,050 ยูโร (219,081.17 บาท) สำหรับเยอรมันตะวันตก ส่วนเยอรมันตะวันออกไม่เกินเดือนละ 5,200 ยูโร (188,293.64 บาท) แม้ว่าผู้ประกันตนจะมีรายได้มากกว่านั้นก็ตาม

สำหรับลูกจ้างที่ทำงานนับตั้งแต่หรือภายหลังวันที่ 1 มกราคม 2556 และผู้ซึ่งมีรายได้ไม่เกินเดือนละ 450 ยูโร (16,294.64 บาท) จะได้รับการคุ้มครองโดยประกันภาคบังคับในฐานะเป็นลูกจ้างชายขอบ ซึ่งนายจ้างจะจ่ายเงินสมทบให้กับลูกจ้างในอัตราคงที่คือร้อยละ 15 สำหรับการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม หรือร้อยละ 5 หากเป็นงานประเภทงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ในครัวเรือน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเงินสมทบประกันบำนาญที่เรียกเก็บร้อยละ 18.7 (อัตราสำหรับปี 2558) แล้วลูกจ้างจะยังคงต้องจ่ายอีกร้อยละ 3.7 สำหรับงานในภาคอุตสาหกรรม หรือร้อยละ 13.7 สำหรับงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ในครัวเรือน

การจ่ายเงินสมทบจากลูกจ้างที่มีรายได้ระหว่าง 450.01 ยูโร (16,294.18 บาท) และ 850 ยูโร (30,784.80 บาท) นั้นจะใช้กลไกโซนก้าวหน้า (progression zone) ซึ่งช่วยลดภาระของลูกจ้างในการจ่ายเงินสมทบโดยพิจารณาจากสัดส่วนของเงินได้ โดยปกติลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคมซึ่งครอบคลุมสุขภาพ บำนาญ การดูแลระยะยาว และการประกันกรณีว่างงานประมาณร้อยละ 20 ลูกจ้างในกลุ่มนี้จะสามารถจ่ายเงินสมทบประกันสังคมในอัตราเริ่มต้นร้อยละ 11 ของ 450.01 ยูโร (16,302.06 บาท) ซึ่งเป็นอัตราล่างสุดของ progression zone และจ่ายเพิ่มไปจนเต็มส่วนที่ลูกจ้างต้องจ่ายจนกระทั่ง

เงินเดือนถึง 850 ยูโร (30,784.80 บาท)โดยที่นายจ้างจะยังคงจ่ายเงินสมทบส่วนที่ต้องจ่ายตามปกติให้กับลูกจ้าง

หมายเหตุ: การคำนวณบำนาญจะพิจารณาจากฐานเงินสมทบขั้นต่ำที่ลูกจ้างจ่ายสมทบจริง แต่ลูกจ้างสามารถลงลายมือชื่อแจ้งความจำนงต่อนายจ้างว่าประสงค์จะจ่ายเงินสมทบตนเลือกจ่ายสมทบเต็มจำนวนตามค่าจ้างที่ได้รับ ซึ่งสามารถกระทำได้แม้จะอยู่ในโซนก้าวหน้าก็ตาม ซึ่งการจ่ายเงินสมทบเต็มจำนวนจะมีผลต่อการพิจารณาเงินบำนาญเมื่อครบวัยเกษียณเช่นกัน

สำหรับผู้ทำงานอิสระไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบภาคบังคับ การจ่ายเงินสมทบภาคบังคับนั้นจะบังคับ ครู อาจารย์ที่ได้รับการว่าจ้างอิสระ ผู้ดูแลเด็ก พยาบาล และพยาบาลผดุงครรภ์ ศิลปินอิสระและผู้ประกอบวิชาชีพการพิมพ์ต้องอยู่ในระบบประกันภาคบังคับภายใต้พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมศิลปิน แม้ว่าจะจ่ายเงินสมทบเองเพียงครึ่งหนึ่งก็ตาม

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2542 ผู้ทำงานอิสระต้องทำประกันภาคบังคับ หากเป็นผู้ทำงานอิสระซึ่งไม่มีลูกจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบผู้ประกันตนและต้องทำงานตามสัญญา ซึ่งการจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญภาคบังคับนี้จะพิจารณาจากสัญญาที่ทำกับลูกค้าหรือนายจ้างรายเดียวและสภาพเศรษฐกิจของผู้ทำงานอิสระนั้น

ผู้ที่เริ่มประกอบธุรกิจกับลูกค้ารายเดียวอาจได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบได้นานได้ถึงสามปีและผู้ใกล้เกษียณอายุก็สามารถขอรับยกเว้นได้เช่นกัน สำหรับเกษตรกรจะไม่ต้องทำประกันตนภายใต้การประกันเงินบำนาญตามกฎหมาย แต่จะมีกองทุนบำนาญของเกษตรกรแยกออกไป ซึ่งเป็นระบบเฉพาะที่ให้การคุ้มครองบางส่วนซึ่งเกษตรกรก็ได้รับเงินเสริมในทางอื่นซึ่งมักได้แก่การขายกิจการเมื่อเกษียณอายุ หรือขอรับสิทธิส่วนแบ่งคนชรา (Altenteil) ซึ่งเป็นสิทธิของเกษตรกรเยอรมันที่จะอาศัยอยู่ในฟาร์มหลังจากส่งมอบให้บุตรทำต่อแล้ว

ผู้จ้างงานอิสระซึ่งไม่ต้องจ่ายสมทบภาคบังคับสามารถขอรับการคุ้มครองประกันเงินบำนาญตามกฎหมายภายในเวลาห้าปีนับตั้งแต่เป็นผู้จ้างงานอิสระ ซึ่งจะทำให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นกับผู้ที่ต้องจ่ายสมทบภาคบังคับรายอื่น

ผู้ทำหน้าที่ดูแลญาติที่บ้าน โดยที่มีการประเมินแล้วว่าญาตินั้นจำเป็นต้องได้รับการดูแลก็จะถือว่าช่วงเวลาที่ทำหน้าที่ดูแลเป็นช่วงการจ่ายเงินสมทบสำหรับการประกันบำนาญตามกฎหมาย

โดยกองทุนการประกันการดูแลระยะยาวจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ ฉะนั้นผู้ดูแลจึงเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

แผนบำเหน็จชราภาพภาคสมัครใจของประเทศเยอรมนี

แผนบำเหน็จเพื่อการเกษียณของประเทศเยอรมันที่เป็นรูปแบบภาคสมัครใจนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ แผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงาน (occupational voluntary) กับแผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคล (personal voluntary)

1. แผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงานภาคสมัครใจ (occupational voluntary) ในประเทศเยอรมันแผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงานจะมีลักษณะเป็น แบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (DB) นายจ้างมีอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะใช้รูปแบบแผนเช่นไรซึ่งอาจจะผสมกันระหว่างแต่ละประเภทก็ได้ซึ่งมีดังต่อไปนี้

Direktzusage (book reserves) คือ เป็นรูปแบบการจ่ายเงินซึ่งผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับขึ้นอยู่กับผลกำไรจากการประกอบกิจการของนายจ้าง โดยนายจ้างไม่ได้มีการแยกบัญชีทรัพย์สินของตนเองต่างหากจากเงินบำเหน็จหากนายจ้างกันเงินไว้เพื่อจ่ายก็จะทำให้กำไรในบัญชีงบดุลของบริษัทจะลดลง การจ่ายเงินประเภทนี้จะมีกฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์รวมถึงสิทธิเรียกร้องกรณีที่นายจ้างล้มละลาย

Unterstützungskasse (supportfunds/benefitfunds) เป็นรูปแบบที่ แยกตัวเป็นอิสระ โดยจะจ่ายบำเหน็จชราภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานแต่สิทธิในผลประโยชน์นั้นยังไม่เกิดขึ้น ภาระในการจ่ายเงิน ตกอยู่กับนายจ้าง การจ่ายเงินในรูปแบบนี้กฎหมายยังคงคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิเรียกร้องในกรณีที่นายจ้างล้มละลาย

Direktversicherung (direct insurance contract) มีลักษณะเป็นสัญญา ประกันระหว่างนายจ้างกับบริษัทประกันเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง โดยนายจ้างเป็นผู้กำหนดนโยบายการนำเงินออกจ่ายให้กับลูกจ้างหรือตามนโยบายประกันชีวิตแบบกลุ่มของลูกจ้าง

Pensionskasse (staff pension insurance) มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากนายจ้างในลักษณะประเภทของบริษัทประกันชีวิตแบบพิเศษที่สนับสนุนและให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ในเงินบำเหน็จชราภาพ

Pensionsfonds (pension funds) มีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่สนับสนุนและให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ในเงินบำเหน็จชราภาพ มีการนำเงินไปลงทุนในกองทุนตามแผนที่บริษัทลงทุนนำมาเสนอ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องซื้อประกันที่ป้องกันกรณีล้มละลายไว้ด้วย[14]

แผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคล (personal voluntary) หรือที่เรียกว่า Riester Pensions และ Rürup Pensions (basisrente – base benefits) Riester Pensions คำว่า Riester มาจากชื่อ Walter Riester โดยกองทุนนี้จะมีรูปแบบการจ่ายเงินเป็นรายปี โดยเงินที่สะสมเข้ากองทุนจะถูกนำไปลงทุนตามแผนการลงทุนที่ธนาคารนำเสนอ นอกจากนี้แผนบำเหน็จ Riester ยังได้ขยายสิทธิประโยชน์ โดยสมาชิกสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนสาหรับการซื้อหรือก่อสร้างที่อาศัยที่ตั้งอยู่ในประเทศเยอรมัน หรือเป็นการกู้ตามเอกสารรับมอบอำนาจจากสหกรณ์สำหรับการเช่าห้องชุดในประเทศเยอรมัน นอกจากนี้บุคคลที่อยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการสังคมและต้องจ่ายภาษีเต็มจำนวนก็สามารถเข้าเป็นสมาชิกแผนบำเหน็จ Riester ต่าง ๆ ได้รวมไปถึงผู้ทุพพลภาพที่อยู่ในระบบบำเหน็จ[15] สำหรับอัตราการจ่ายเงินสมทบเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาระหว่างสมาชิกและกองทุน โดยจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลบางส่วนซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนเงินได้และจำนวนบุตร การที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐนี้ อย่างน้อยจะต้องลงทุนร้อยละ 3 ของเงินได้ในปีที่ผ่านมาตามแผน Riester โดยเงินผลประโยชน์ที่จะได้รับจะไม่สามารถจ่ายออกมาได้ก่อนอายุ 60 ปี สำหรับแผน Riester นี้ทางรัฐบาลได้ยกเว้นการเก็บภาษีเงินสมทบ แต่รายได้หรือผลประโยชน์จากการลงทุนจะต้องนำมาคำนวนเพื่อเสียภาษี

Rürup Pensions (basisrente – base benefits) เป็นสัญญาบำเหน็จชราภาพประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการจ่ายเงินบำนาญตลอดชีพ โดยรูปแบบนี้เริ่มต้นใช้เมื่อปี 2005 เป็นต้นมา และถือว่าเป็นสวัสดิการสังคมที่มีผลใช้บังคับครอบคลุมทุกคนที่เป็นสมาชิก Rürup Pensions แต่เดิมนั้น Rürup Pensions (basisrente – base benefits) ตั้งขึ้นสาหรับผู้ที่ทำงานอิสระ สำหรับอัตราเงินสมทบของรูปแบบบำเหน็จประเภทนี้ขึ้นอยู่กับสัญญาที่ทำกับผู้ให้บริการ การจ่ายผลประโยชน์จะจ่าย แบบเงินราย

---

[14] OECD, "OECD Private Pensions Outlook 2008," (OECD, 2009), Retrieved 24 feb 2012, pp. 195 – 199, from http://www.oecd.org/finance/private- pensions/42565755.pdf.

[15] Michela Coppola Axel Börsch-Supan, and Anette Reil-Held, "Riester Pensions in Germany: Design, Dynamics, Targeting Success, and Crowding-In, "Matching Contributions for Pensions A REVIEW OF INTERNATIONAL EXPERIENCE (2013): p. 81.

ปี โดยจะจ่ายต่อเมื่ออายุไม่น้อยกว่า 60 ปี โดยจะได้รับเงินทั้งหมดเพียงครั้งเดียว โดยไม่สามารถนำเงินออกมาใช้ล่วงหน้าได้ Rürup Pensions ไม่เป็นที่นิยมนักเนื่องจากไม่สามารถกำหนดตัวผู้รับผลประโยชน์ได้อย่างไรสมาชิกสามารถทำสัญญาต่างหากกำหนดให้เงินแก่คู่สมรสหรือบุตรที่ยังมีชีวิตอยู่ได้หรือผู้ทุพพลภาพอาจได้รับผลประโยชน์ได้ถ้ามีการระบุไว้ในสัญญาดังกล่าว

ความคุ้มครองตามกฎหมายของเงินบำเหน็จชราภาพ

1. ไม่สามารถยึดได้ตามกฎหมาย (legal non-forfeitability)

เงินตามแผนบำเหน็จชราภาพนี้ไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานตามรัฐธรรมนูญ (BetrVG) เมื่อปี 1974 โดยมีเงื่อนไขคือมีอายุ 35 ปีและเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีอายุงานไม่น้อยกว่า 12 ปี และเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 3 ปี อย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามหากเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อนปี 2001 ผลประโยชน์ที่จะได้รับตามแผนบำเหน็จชราภาพในช่วงปี 2001 – 2009 จะไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายภายหลังจากมีอายุ 30 ปี และเป็นสมาชิกกองทุนมากว่า 5 ปี แต่หากบุคคลเข้าร่วมผูกพันกับแผนชราภาพภายหลังปี 2008 อายุจะลดลงมาเป็น 25 ปี ผลประโยชน์ที่เกิดและรอการตัดบัญชีจะไม่สามารถยึดได้

2. การคุ้มครองกรณีล้มละลาย (insolvency coverage)

แผนบำเหน็จชราภาพของภาคเอกชน โดยปกติจะถูกบังคับให้ทำประกันภัยสำหรับกรณีที่ต้องล้มละลาย เงินบำเหน็จเพื่อการชราภาพในกรณีที่ล้มละลายจะถูกคุ้มครองไม่ต้องนำไปคำนวนเพื่อจัดสรรให้กับบรรดาเจ้าหนี้ โดยมีข้อยกเว้นคือ Pensionskasse (staff pension insurance) และ Direktversicherung (direct insurance contract) ซึ่งหากไม่มีข้อผูกมัดตามสัญญาไว้ ก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองในกรณีล้มละลาย[16]

3. ลูกจ้างมีสิทธิเรียกร้องต่อนายจ้างตามกฎหมายสำหรับเงินที่จะจ่ายในภายหน้าได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันตาม Unterstützungskasse (support funds/benefit funds) หรือ Direktzusage (book reserves) ก็จะสามารถจ่ายค่าตอบแทนในภายหน้าผ่านทางกองทุนเหล่านี้ได้เลย แต่

[16] European Actuarial & Consulting Services, “Germany Pension Summary,” EURACS, Retrieved 17 April 2016, from http://euracs.eu/summaries/summary-germany/.

หากทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าตอบแทนที่จะจ่ายในภายหน้าผ่านทางสัญญาประกันระหว่างนายจ้างกับบริษัทประกันเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง (direct insurance)

เงินบำนาญตามสัญญาประกันบำนาญรายบุคคลหรือสัญญาออมทรัพย์ระยะยาว การจ่ายเงินจะพิจารณาจากเงินออมสะสม อัตราดอกเบี้ย สภาวะเศรษฐกิจในช่วงนั้น ๆ ซึ่งก็จะมีผลทำให้เงินบำนาญตามสัญญาประกันบำนาญรายบุคคลหรือสัญญาออมทรัพย์ระยะยาวมีจำนวนที่ผันผวนต่างกันออกไป นอกจากนี้ผลตอบแทนจากการประกันภัยที่เชื่อมโยงกับการลงทุนจะต้องพิจารณาจากแผนการลงทุนที่เลือกโดยผู้ถือกรมธรรม์ โดยจากข้อมูลของ Finance Finland กรมธรรม์แบบบำนาญรายบุคคลได้สะสมเงินออมไว้ที่ 320 ล้านในปี 2561 ในจำนวนนี้ร้อยละ 79 จ่ายเป็นกรมธรรม์ที่เชื่อมโยงกับผลตอบแทนจากการลงทุนและร้อยละ 21

การบังคับชำระหนี้เงินบำนาญ พระราชบัญญัติเงินบำนาญของพนักงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับในประเทศฟินแลนด์และสวีเดน กำหนดให้สิทธิในเงินบำนาญนั้นไม่อาจโอนกันได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 124 ของพระราชบัญญัตินี้ความว่า เงินบำนาญจะต้องไม่ถูกโอนไปยังบุคคลอื่นตามข้อตกลงใด ๆ ที่อาศัยสิทธิตามสัญญา นอกจากนี้มาตรา 125 ยังกำหนดว่าสิทธิในการได้รับบำนาญที่ถูกห้ามตามกฎหมายต้องกระทำภายในห้าปีนับจากวันที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเว้นแต่ระยะเวลา จำกัดจะถูกขัดจังหวะก่อนหน้านั้น ให้นับระยะเวลา 5 ปีใหม่นับตั้งแต่เหตุที่ขัดจังหวะนั้นสิ้นสุดลง เหตุจำกัดเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา 10 หรือ 11 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการ จำกัดหนี้

3.2.2 การออมเพื่อการชราภาพในประเทศสิงคโปร์

ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเอกชนของสิงคโปร์ต่างจากของไทยมาก ขณะที่การประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบของไทยมี 2 ส่วน คือ การประกันสังคมกับสำนักงานประกันสังคม กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็นแบบสมัครใจ ของสิงคโปร์มีแต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางหรือมักเรียกทับศัพท์กันว่า CPF (Central Provident Fund) แบบบังคับภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงาน

รัฐบาลสิงคโปร์ไม่รับระบบประกันสังคม แบบได้มาจ่ายไป (Pay As You Go หรือ PAYG) เพราะเห็นว่าในระบบดังกล่าวต้องเอาเงินของผู้ประกันตนมารวมกัน โดยที่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบอาจไม่ได้ใช้เงินเพื่อสิทธิประโยชน์ส่วนของตนและผู้ประกันคนอื่นทุกคนใช้เงินจากกองกลาง ประการต่อมาในกรณีของบำนาญชราภาพ คนที่เกษียณไปต้องใช้เงินจากกองกลาง ซึ่งต้องพึ่งกระแสเงินเข้าจาก

เงินสมทบหรือเงินออมของแรงงานที่กำลังทำงานเป็นสำคัญ (แม้ว่าผู้เกษียณจะได้ส่งเงินสมทบในอดีต) และกระแสเงินเข้าอาจไม่พอกับกระแสเงินออกเพราะจำนวนเพราะคนชรามากขึ้น อายุยืนขึ้นและอยู่รับเงินบำนาญนานขึ้นในขณะที่แรงงานรุ่นใหม่มีจำนวนน้อยลงทำให้เงินเข้า น้อยลง ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของกองทุน คือเงินหมด

สิงคโปร์เห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องที่จะเอา เงินจากคนที่ทำงานที่ประกันตนไปจ่ายบำนาญแก่คนที่เกษียณอายุ จึงเลือกใช้ระบบ CPF ที่แรงงานออมได้เท่าไร เมื่อเลิกทำงานก็ได้เงินคืนบวกผลประโยชน์จากการลงทุนโดยไม่ต้องห่วงว่าจะเอาไปให้คนอื่นใช้

นโยบายสังคมของรัฐบาลสิงคโปร์ตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี 2508 จนปัจจุบัน เน้นใน 3 ด้านคือ การศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย และระบบประกันสังคมสิงคโปร์ขึ้นอยู่กับหลักการ 3 ประการคือ

1) การพึ่งตนเองและมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม

2) การพึ่งพาครอบครัว และ

3) หลายตัวช่วย (The Many Helping Hands approach) ทุกภาคส่วน ทั้งชุมชนและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งสวัสดิการสังคมบางอย่างและโครงการ ComCare กล่าวคือ แรงงานต้องพึ่งตนเองเป็นหลักก่อนจะไปพึ่งครอบครัว ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ หรือตัวช่วยที่เกี่ยวข้อง ระบบ CPF สะท้อนนโยบายและหลักการดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลไม่ต้องมีเอี่ยวในการออกเงินสมทบและไม่ต้องรับความเสี่ยงของการบริหารและความล่มสลายของกองทุนประกันสังคมแบบ PAYG ซึ่งกำลังเป็นปัญหาอยู่ในหลายประเทศเนื่องจากขาดเสถียรภาพของ กองทุน

ระบบประกันสังคมของสิงคโปร์เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเป็น Defined Contribution

ที่กำหนดเงินสมทบที่นายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นต้องจ่ายเข้ากองทุนเพื่อใช้สิทธิประโยชน์ตามที่รัฐกำหนด โดยรัฐไม่ต้องออกเงิน (ยกเว้นดอกเบี้ยประกันขั้นต่ำเท่านั้น ประมาณร้อยละ 2.5 - 5 แล้วแต่บัญชี) แต่ทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มกฎและบริหารกองทุนให้เกิดสิทธิประโยชน์ตามเป้าหมาย ซึ่ง เขาใช้คำว่า enabler หรือผู้ทำให้เป็นไปหรือเกิดขึ้นได้

รายละเอียดของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางของสิงคโปร์ต่างกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยมากโดยของไทยเป็นแบบสมัครใจ มีนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ เมื่ออายุครบเกษียณก็จะได้เป็นบำเหน็จหรือเงินก้อนเท่ากับจำนวนที่ออมทั้งส่วนของนายจ้างและลูกจ้างบวกกับ

ผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนในแต่ละสถานประกอบการแต่ CPF ทำมากกว่านั้น เป็นระบบบังคับที่รัฐให้สมาชิกแต่ละคนนำเงินออมของตนมาจัดสรรเพื่อเป็นรายจ่ายของตนด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งค่ารักษาพยาบาล ทุพพลภาพ ตาย ที่อยู่อาศัย บำเหน็จบำนาญชราภาพ แต่ไม่มีกรณีว่างงาน ส่วนกรณีอื่น ๆ สมาชิกสามารถดึงเงิน CPF มาใช้จ่ายเป็นกรณี ๆ ไปโดยทั้งหมดนี้เป็นเงินจากบัญชีของสมาชิกแต่ละโดยตรง ไม่มีการเอาไปกองรวมกัน

ทั้งนี้ CPF แบ่งเงินออมของสมาชิกออกเป็น 3 ประเภทคือ บัญชีธรรมดา (Ordinary Account) บัญชีพิเศษ (Special Account) บัญชีรักษาพยาบาล (Medisave Account) (ตามอัตราในตาราง) โดยเงินในบัญชีธรรมดาจะเป็นเงินออมสำหรับการซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อการลงทุน และเพื่อการศึกษา บัญชีพิเศษจะเป็นเงินออมเพื่อการเลี้ยงชีพ รวมถึงการลงทุนเพื่อการเกษียณ และชราภาพด้วย และบัญชีรักษาพยาบาลจะเป็นเงินออมสำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของตนเองและบุตร ทั้งนี้ จะมีกฎกติกา การนำเงินมาใช้ตามที่กองทุนเป็นผู้กำหนด

การแยกบัญชีชัดเจนถือว่ามีประโยชน์ต่อการรักษาวินัยการเงินของคนสิงคโปร์อย่างมาก นอกจากนั้น ยังมีบัญชีอีกประเภทหนึ่งคือ บัญชีเกษียณ (Retirement Account) ซึ่งเมื่อสมาชิกอายุถึง 55 ก็ต้องเปิดบัญชีนี้ โดยโอนเงินมาจากบัญชี Ordinary และ Special จำนวนประมาณ 1.4 แสนเหรียญสิงคโปร์ (3.6 ล้านบาท) ซึ่งเมื่อสมาชิกเกษียณที่อายุ 65 ปี (67 ปี ในปัจจุบัน) สามารถนำออกมาใช้จนกว่าเงินออมนี้จะหมด หรืออาจเอาไปฝากธนาคารเพื่อรับเงินแบบบำนาญตลอดชีวิต (Annuity) ก็ได้ (สำหรับกองทุนทดแทน (Workmen's Compensation Fund) ซึ่งเป็นคู่แฝดกับกองทุนประกันสังคมไทย สิงคโปร์มีแต่ Work Injury Compensation (บริหารโดยสำนักงานอาชีวอนามัยและความปลอดภัย กระทรวงกำลังคน) ซึ่งนายจ้างไม่ต้องส่งเงินสมทบแต่ต้องทำประกันกับประกันภัยเอกชนเพื่อคุ้มครองอันตรายจากการทำงานให้กับลูกจ้างและต้องรับผิดชอบดูแลรักษาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงานของลูกจ้าง)

สมาชิกสามารถนำเงินในบัญชีธรรมดาและบัญชีพิเศษไปลงทุนผ่าน CPF Investment Scheme (CPFIS) โดยผลกำไรและดอกผลจากการลงทุนจะได้รับยกเว้นภาษี หรือสามารถฝากเงินไว้กับ CPF โดยได้รับผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยโดยไม่เสียภาษีเช่นกัน และสมาชิกยังมีสิทธิถือหุ้นในบริษัท Singapore Telecom ในราคาส่วนลดเพื่อสิทธิในการรับเงินปันผลและกำไรจากการขายหุ้น แต่

เงินปันผลและกำไรดังกล่าวจะไปอยู่ในบัญชี CPF ของสมาชิกจึงไม่สามารถถอนเป็นเงินสดได้เพราะขัดต่อวัตถุประสงค์ของ CPF ที่ต้องการให้สมาชิกออมเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณ[17]

ในส่วนของที่พักอาศัย สมาชิกสามารถใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากบัญชี OA (Ordinary Account) ซื้อที่พักอาศัยของรัฐ (Public Housing Scheme) และเอกชน (Private Properties Scheme) โดยอาจจ่ายเป็นรายเดือนหรือจ่ายเป็นก้อนตามราคาจริง รวมถึงเป็นค่าอากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายและอื่น ๆ สำหรับสมาชิกที่ใช้เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงจ่ายค่าที่พักอาศัยของรัฐเป็นรายเดือนจะต้องมีประกันภายใต้ Home Protection Scheme –HPS ซึ่งเป็นการคุ้มครองสมาชิกและครอบครัวให้สามารถเป็นเจ้าของที่พักอาศัยได้อีกต่อไปถึงแม้สมาชิกจะเสียชีวิต เจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ HPSรับประกันให้กับสมาชิกจนอายุครบ 65 ปีหรือจ่ายค่าที่พักอาศัยจบสิ้นแล้ว แต่ HPS จะไม่ครอบคลุมที่พักอาศัยของเอกชน (Private Properties Scheme)[18]

3.2.3 การออมเพื่อการชราภาพของประเทศมาเลเซีย

สวัสดิการที่ให้แก่ลูกจ้างตามกฎหมาย The Employees Provident Fund Act 1991 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียเริ่มก่อตั้งขึ้นในปีค.ศ.1951 ตามกฎหมาย TheEmployees Provident Fund Ordinance 1951 ภายใต้กฎมาย The Employees Provident Fund 1951ต่อมาภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจนมีการออกกฎหมาย The Employees Provident Fund 1991 ฉบับใหม่มาบังคับใช้กฎหมายเดิมที่เคยประกาศใช้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสมาชิกทั้งสิ้นประมาณ 13.6 ล้านคน โดยมีนายจ้างที่สมทบเงินเข้ากองทุนจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 502,863 ราย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2523 และในปี 2555 ที่ผ่านมานั้นกองทุนมีเงินจำนวน 526.8 ล้านริงกิต กฎหมาย The Employees Provident Fund Act 199124 ของประเทศมาเลเซียอยู่ภายใต้การบริหารและควบคุมโดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐ (The Employees Provident Fund of Malaysia) กระทรวงการคลัง โดยกฎหมายบังคับให้ลูกจ้างทุกคนในประเทศมาเลเซียซึ่งมีอายุครบ 16 ปีบริบูรณ์ มีหน้าที่สมทบเงินเข้ากองทุนนี้โดยลูกจ้างนั้นจะต้องทำงานภายใต้สัญญาจ้างงานไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าจะตกลงด้วยหนังสือ

---

[17] สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “ระบบประกันสังคมของสิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564, จาก https://tdri.or.th/2015/10/singapore-public-welfare/

[18] สำนักงานแรงงานในสิงคโปร์, “ระบบการประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564, จาก https://singapore.mol.go.th/

หรือวาจา โดยลูกจ้างทุกคนต้องไปลงทะเบียนเพื่อเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งประเทศมาเลเซีย เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมแผนการออมเงินไว้เพื่อเป็นเงินสำรองเลี้ยงชีพยามชราภาพ นอกจากนี้ยังสามารถได้รับสิทธิประโยชน์กรณีการซื้อบ้านที่อยู่อาศัยและแผนการเบิกจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างในกรณีอื่น ๆ เช่น กรณีสมาชิกขอเบิกเงินช่วยเหลือเป็นค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย หรือเงินช่วยเหลือสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น[19]

เงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่ายสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งประเทศมาเลเซียอยู่ในอัตรา

ร้อยละ 12 (หากรายได้ของลูกจ้างน้อยกว่า 5,000 ริงกิต นายจ้างต้องจ่ายสมทบในอัตราร้อยละ 13) ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างจ่ายสมทบในอัตราร้อยละ 11 ของอัตราค่าจ้างซึ่งคำนวณจากเงินได้ของลูกจ้างเป็นรายเดือน บุคคลที่มีสิทธิเลือกว่าจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งประเทศมาเลเซียโดยกฎหมายไม่บังคับให้ต้องสมทบเงินได้เข้ากองทุน ได้แก่

1. ลูกจ้างหรือพนักงานที่ถือหนังสืออนุญาตให้ทำงานชั่วคราวซึ่งมีเงินได้ไม่น้อยกว่า 2,500 ริงกิต

2. แรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียโดยการข้ามเขตพรมแดน (TerritoryPass)

3. แรงงานในงานเรือเดินทะเล (Seamen)

4. แรงงานต่างด้าวที่ทำงานตามบ้าน

5. บุคคลที่ว่าจ้างตนเอง

6. แรงงานที่ทำงานด้านรักษาความสะอาดและซ่อมแซม

7. บุคคลที่ต้องโทษจำคุก หรืออยู่ในโรงพยาบาลที่รักษาอาการทางจิตประสาท

8. บุคคลที่เป็นพนักงานของรัฐซึ่งได้รับเงินบำเหน็จบำนาญของทางราชการ

แผนการออมเงินและการสมทบเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียมีกฎหมาย ที่แตกต่างจากกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศไทย ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็น ความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้างที่จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของตนเองขึ้น เพื่อให้มีการแต่งตั้ง ผู้บริหารจัดการกองทุนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามระบบกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียเป็นระบบบังคับให้ลูกจ้างหรือผู้ทำงาน

---

[19] Center for reproductive right, LAWS AND POLICIES AFFECTING THEIR REPRODUCTIVE LIVES," สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2564, จาก http://www.reproductiverights.org/pdf/Malaysia.pdf

ทุกคนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อ การออมเงินหลังเกษียณอายุงานหรือกรณีชราภาพ โดยมีสภาพเป็นกองทุนของรัฐและบริหารจัดการโดยรัฐ (Government Fund) สำหรับแรงงานชั่วคราวที่ไม่มีนายจ้างประจำที่แน่นอน สามารถเลือกเข้าเป็นสมาชิก ของกองทุนตามที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องไว้ให้ได้ตามความสมัครใจ

เงื่อนไขในการจ่ายเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียจะจ่ายเมื่อผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปี โดยจะได้รับเงินสมทบทั้งของลูกจ้าง นายจ้าง บวกดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น ในรูปเงินก้อนหรือเงินรายเดือน หรือทั้งสองอย่าง

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียนั้น นอกจากจะมีรูปแบบลักษะเป็นกองทุนภาคบังคับซึ่งต่างจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยที่เป็นกองทุนภาคสมัครใจแล้ว กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียยังมีรูปแบบพิเศษกล่าวคือ คณะกรรมการกองทุนของประเทศมาเลเซียอาจอนุญาตให้สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ถอนเงินในส่วนของตนเองออกไปใช้เพื่อซื้อหรือสร้างบ้าน เพื่อการศึกษาของบุตร หรือ ในกรณีที่ต้องการเงินทุนสำหรับประกอบพิธีฮัจญ์

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ของประเทศไทยได้รับแนวความคิดหลักมาจากแนวคิดเรื่องการออมเงินตามทฤษฎี 3 เสาหลักของธนาคารโลก ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการออมเงินภาคสมัครใจให้กับลูกจ้างในหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก

จากการศึกษาแนวคิดและที่มาตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า แต่ละประเทศมีการนำแนวคิดเรื่องการออมเงินตามทฤษฎี 3 เสาหลักของธนาคารโลกมาใช้ โดยมีการนำมาปรับให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม สภาพเศรษฐกิจ วัฒนะธรรม ตัวอย่างเช่นในประเทศมาเลเซียระบบการออมเงินจะให้ความสำคัญกับการออมเงินเพื่อนำไปประกอบพิธีทางศาสนา เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 นั้น มุ่งเน้นบังคับใช้กับลูกจ้างในหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการนำมาใช้บังคับในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจยังพบว่ามีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยผู้เขียนขอวิเคราะห์ปัญหาดังนี้

4.1 ปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทำให้ขาดสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสวัสดิการเพื่อการชราภาพอย่างหนึ่งซึ่งได้รับแนวความคิดในการจัดตั้งมาจากระบบการออมเพื่อเกษียณอายุหรือระบบบำนาญที่ธนาคารโลก (World Bank) นำมาเป็นแนวคิดและเสนอเป็นการทั่วไป โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้นำแนวคิดของเสาหลักต้นที่ 3 หรือ 3rd Pillar : Privately managed, voluntary savings, Defined contribution system เป็นระบบการออม

สมัครใจ รูปแบบการออมเป็นบัญชีรายบุคคล เอกชนเป็นผู้บริหาร รัฐให้การสนับสนุนด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

ทฤษฎีเสาหลักต้นที่ 3 เปรียบเสมือนตาข่ายที่จะรองรับไว้ให้สามารถใช้ชีวิตหลังเกษียณได้อย่างไม่ลำบาก การออมเงินผ่านเฉพาะเสาหลักต้นที่ 1 อาจมีเงินออมเพียงน้อยนิดไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่นับวันจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และในอนาคตภาระของรัฐบาลมีมากขึ้น สวัสดิการจากเงินกองทุนประกันสังคมอาจลดลงหรือมีจำกัดไม่เพียงพอ จึงควรต้องมีเสาหลักต้นที่ 3 ที่ใช้หลักการพึ่งตนเองรองรับไว้เพื่อความอุ่นใจได้ว่าจะมีเงินก้อนไว้ใช้เพิ่มเติมจากเสาหลักต้นที่ 1

รัฐได้มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีฐานะเป็นกองทุนภาคสมัครใจที่ลูกจ้างและนายจ้างสามารถตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ กันได้เสมือนเป็นสัญญาอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ลูกจ้างยังสามารถเลือกส่งเงินสะสมได้ตามอัตราที่ตนเองต้องการเลือกแผนการลงทุนที่มีความเหมาะสมกับตนเองได้ด้วย รวมถึงสามารถกำหนดสมาชิกภาพตนเองได้ว่าจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกเมื่อไรหรือลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อไร

การลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิกนั้นจึงเสมือนเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งในหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีเหมือนกัน อย่างไรก็ตามการลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่งผลให้สมาชิกขาดสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพรองรับถือเป็นปัญหาที่พบได้เฉพาะสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้นเนื่องจากในหน่วยงานเอกชนนั้นจะมีการออมเพื่อการชราภาพภาคบังคับเรียกว่าประกันสังคมรองรับ ปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นถือว่าเป็นปัญหาสำคัญเพราะสำหรับลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพภาคบังคับรองรับทำให้เขาต้องขาดการออมอย่างต่อเนื่องและทำให้ไม่มีเงินสำรองไว้ใช้ยามเกษียณ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เหตุผลที่ทำให้เกิดปัญหานี้ขึ้นเนื่องจากกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่บังคับใช้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขาดสภาพบังคับและเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถลาออกได้โดยที่ไม่มีกองทุนภาคบังคับอย่างอื่นรองรับ

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์พนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งโดยเป็นนักการเงินระดับ 7 ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และเป็นเจ้าหน้าที่ด้านการเงินและการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พนักงาน

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสล.ปณท) กล่าวถึงปัญหาการที่สมาชิกลาออกจากกองทุนว่า “ปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยในส่วนของ กสล.ปณท เคยมีจดหมายหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต) แล้วในประเด็นเรื่องการออกข้อบังคับห้ามมิให้ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ทาง ก.ล.ต ได้แจ้งว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนภาคสมัครใจการออกข้อบังคับหรือประกาศที่มีลักษณะเป็นการจำกัดเจตนาของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นการห้ามลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือห้ามสมาชิกส่งเงินสะสมไม่สามารถทำได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สมาชิกลาออกจากกองทุนการแก้ไขปัญหาจึงมุ่งเน้นไปเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกมีความรู้และเห็นถึงความสำคัญของการออมเงินให้มากที่สุด โดยเฉพาะในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หากสมาชิกลาออกจากกองทุนแล้วนอกจากสมาชิกจะขาดการออมเงินอย่างต่อเนื่องทำให้เงินในยามที่เกษียณอายุอาจมีไม่เพียงพอ ในแง่ของการจัดสวัสดิการแล้วทางหน่วยงานไม่ได้มีการจัดสวัสดิการเพื่อการชราภาพอื่นรองรับ สมาชิกจะต้องไปซื้อกองทุนรวมเพื่อลงทุนเอง นอกจากนี้หากสมาชิกลาออกจากกองทุนจำนวนมากเงินที่นำส่งให้บริษัทจัดการไปลงทุนนั้นจะลดน้อยลงทำให้โอกาสในการซื้อขายหลักทรัพย์น้อยลงไปด้วยทำให้สัดส่วนการถือของตราสารของกองทุนลดน้อยลงไปด้วย ปัจจุบันปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังเป็นปัญหาสำคัญที่คณะกรรมการกองทุนให้ความสำคัญเนื่องจากเห็นว่าลำพังการออมเงินแบบฝากประจำนั้นไม่เพียงพอเนื่องจากเงินเฟ้อที่มีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ๆ ปรับตัวลดลง ”

ในประเทศฟินแลนด์การจัดตั้งกองทุนภาคสมัครใจไม่ใช่สวัสดิการสังคมหลักในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกันรายได้ยามเกษียณ หากแต่เป็นระบบบำนาญเสริมเพิ่มเติมจากระบบบำนาญภาคบังคับ ซึ่งก็คือ คือโครงการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือ national pension scheme และโครงการบำเหน็จบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้จากการทำงาน หรือ statutory earnings- related pension scheme ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 หรือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศสิงคโปร์ก็ดี หรือประเทศมาเลเซียก็ดี กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศเหล่านี้ล้วนกำหนดให้มีสภาพบังคับเนื่องจากว่ารัฐต้องการให้เป็นสวัสดิการหลักของประเทศ

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ของประเทศไทยกับลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีลักษณะเป็นสวัสดิการเสริมจากกองทุนภาคบังคับเนื่องจาก

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ่ายเงินบำนาญ โดยในปี 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐวิสาหกิจยกเลิกระบบบำนาญพนักงานแบบเดิมและให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนสำหรับพนักงานใหม่และให้นายจ้างจูงใจให้พนักงานในระบบบำเหน็จบำนาญเดิมสามารถเข้าระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้แบบสมัครใจเพื่อลดภาระองค์กร ซึ่งภายหลังหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ทยอยเปลี่ยนมาใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สุดท้ายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจึงถูกบังคับใช้ในฐานะเป็นสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพหลักแทนที่ระบบบำเหน็จเดิม

การที่ภาครัฐนำระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นมีเหตุผลคือเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับภาครัฐในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ การที่เปลี่ยนแปลงระบบการออมเงินเพื่อการชราภาพมาเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะช่วยให้ลูกจ้างมีส่วนช่วยในการออมเงินเพื่อการชราภาพของตนเอง แต่เนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนภาคสมัครใจซึ่งต่างกับระบบบำเหน็จบำนาญเดิมที่เป็นสวัสดิการเพื่อการชราภาพที่นายจ้างมีหน้าที่จ่ายแต่ฝ่ายเดียวเมื่อลูกจ้างเกษียณอายุ กองทุนจึงไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์บังคับให้ลูกจ้างต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหรือห้ามมิให้ลูกจ้างลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนได้

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาปัญหาดังกล่าว การที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีฐานะเป็นกองทุนภาคสมัครใจทำให้สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถที่จะลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ตนเองเป็นสมาชิกได้ซึ่งเมื่อได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วสิทธิต่าง ๆ ตลอดจนหน้าที่ในฐานะสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็จะสิ้นสุดลงด้วย ในกรณีที่ลูกจ้างของหน่วยงานภาคเอกชน การที่ลูกจ้างลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นแม้ว่าจะทำให้ต้องเสียสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดไว้ แต่ลูกจ้างที่ลาออกนั้นยังมีกองทุนการออมภาคบังคับเช่นกองทุนประกันสังคมรองรับอยู่อีกชั้นหนึ่ง กลับกันหากเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เป็นลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีเพียงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้นที่เป็นสวัสดิการการออมเพื่อความชราภาพ การที่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนเกษียณอายุทำให้ขาดการออมเงินเพื่อความชราภาพอย่างต่อเนื่อง และสุดท้ายส่งผลให้มีเงินไม่เพียงพอใช้ยามเกษียณอายุ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เพื่อป้องกันปัญหาการลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและการขาดสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพของลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กองทุนแต่ละแห่งได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อไม่ให้ลาออกจากกองทุนขึ้น อาทิเช่น การไม่จ่ายเงินสมทบของนายจ้างหากลูกจ้างลาออกจากกองทุนก่อนเกษียณ การประชาสัมพันธ์ข้อเสียของการลาออกจากกองทุน แต่ก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาส่วนตัวของลูกจ้างเอง เช่น การขาดวินัยทางการเงิน ปัญหาหนี้สิน ดังนั้น การที่กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขาดสภาพการเป็นกองทุนภาคบังคับก็ถือเป็นช่องทางให้ลูกจ้างสามารถนำเงินก้อนออกไปใช้ก่อนครบอายุเกษียณได้ ซึ่งนั้นไม่ใช้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบันที่สำคัญคือพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ซึ่งผู้เขียนได้พิจารณาดูแล้วไม่มีบทบัญญัติใดที่มีลักษณะเป็นมาตรการป้องกันปัญหาการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เหตุผลคือเนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนภาคสมัครใจนั้นเอง โดยใน www.thaipvd.com หรือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่จัดตั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้เขียนตอบคำถามถึงการเป็นของกองทุนภาคสมัครใจว่า “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่สามารถกำหนดข้อบังคับอันเป็นการบังคับให้ลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยอัตโนมัติได้ เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นเป็นเรื่องของความสมัครใจ” ซึ่งหากตีความในทำนองเดียวกันกองทุนก็ไม่สามารถที่จะกำหนดข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นการห้ามมิให้ลาออกจากกองทุนได้เช่นกัน นอกจากนี้หากพิจารณาตัวบทกฎหมายในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่บังคับใช้อยู่จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการห้ามในเรื่องการลาออกจากกองทุนแต่เงินกองทุนจะต้องเป็นหลักประกันในการลาออกจากองทุนด้วยโดยกำหนดว่า “กองทุนจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อลูกจ้างและนายจ้างตกลงกัน จัดตั้งขึ้นและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน โดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสม และนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุนนั้น ทั้งนี้ จะจัดตั้งเป็นกองทุนนายจ้างเดียวหรือกองทุนหลายนายจ้าง ซึ่งอาจมีนโยบายการลงทุนนโยบายเดียวหรือหลายนโยบายก็ได้”

ในประการแรกนี้ผู้เขียนจึงสรุปปัญหาได้ว่า แม้ว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 จะเป็นกองทุนเพื่อการชราภาพที่มีวัตถุประสงค์จะให้ลูกจ้างได้ออมเงินไว้ใช้ในยามที่ต้องไม่มีรายได้ประจำเหมือนดังเช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีลักษณะเป็นกองทุนภาคสมัครใจ การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นจะต้องอาศัยการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างการที่บังคับใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกับลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่ใช้เป็นกองทุนการออมหลักเพียงกองทุนเดียวนั้นก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการลาออกจากกองทุนและการขาดสวัสดิการการออมเพื่อชราภาพแก่ลูกจ้าง ส่งผลให้ลูกจ้างไม่มีเงินไว้ใช้ยามเมื่อตนเองไม่มีรายได้ประจำขาดการออมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลให้เป็นภาระแก่ครอบครัว จนถึงที่สุดเป็นภาระแก่ภาครัฐที่จะต้องเข้ามาดูแล ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะสอดคล้องกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน เพราะรัฐจะต้องมีภาระในการดูแลระยะยาว

4.2 บังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มาตรา 24 ที่เคร่งครัดจนเกินไป

บทบัญญัติมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในการได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้ไม่สามารถถูกจำหน่าย จ่าย โอน ไปยังบุคคลอื่นได้ รวมถึงไม่สามารถที่จะมีการบังคับคดีได้ โดยเป็นบทกฎหมายที่เคร่งครัดไม่มีบทยกเว้น แม้จะเป็นคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าให้ลูกหนี้ ซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในขณะนั้นต้องชำระหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ไม่อาจอายัดสิทธิเรียกร้องในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ ในคดีล้มละลายที่ลูกหนี้ซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในขณะนั้นถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ผู้จัดการกองทุนจะไม่สามารถจ่ายเงินให้กับตัวสมาชิกได้แต่ต้องจ่ายให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ คำอธิบายในเรื่องนี้เนื่องจากว่าการชำระเงินให้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นมิใช้เป็นการชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้แต่หากเป็นการชำระหนี้ให้กับตัวแทนของลูกหนี้ในคดีล้มละลายจึงไม่ใช้การบังคับคดีอย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศเยอรมนีที่เงินออมภาคสมัครใจจะได้รับความคุ้มครองในกรณีล้มละลายด้วย โดยแผนบำเหน็จชราภาพของภาคเอกชนในประเทศเยอรมนีจะถูกบังคับให้ทำประกันภัยสำหรับกรณีที่ต้องล้มละลาย เงินบำเหน็จเพื่อการชราภาพในกรณีที่ล้มละลายจะถูกคุ้มครองไม่ต้องนำไปคำนวนเพื่อจัดสรรให้กับบรรดาเจ้าหนี้ โดยมีข้อยกเว้นคือ Pensionskasse (staff pension insurance) และ Direktversicherung (direct insurance

contract) ซึ่งหากไม่มีข้อผูกมัดตามสัญญาไว้ ก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองในกรณีล้มละลาย นอกจากนี้การที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดหลักการไว้ว่า สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 310 (5)

การกำหนดมาตรา 24 เช่นนี้ก็เพื่อให้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นมีสภาพเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างเมื่อยามที่ต้องขาดรายได้ประจำจากการทำงานซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลียงชีพ แต่ในความเป็นจริงแล้วมาตรา 24 นี้นั้นก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากความเคร่งครัดของกฎหมายเองที่ไม่มีข้อยกเว้น นอกจากจะเป็นช่องทางให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ยังสร้างภาระให้กับบรรดาหลักประกันในหนี้เงินกู้ โดยปัญหาเหล่านี้จะสอดคล้องกับปัญหาประการแรกด้วยนั้นคือส่งผลให้ผู้ค้ำประกันที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะต้องลาออกจากกองทุนและทำให้ขาดสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อให้สามารถเรียบเรียงปัญหาได้อย่างชัดเจนผู้เขียนจึงขอกล่าวปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรา 24 ดังนี้

การออมเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นมีลักษณะเป็นการออมเงินระยะยาวที่สมาชิกจะทยอยส่งเงินสะสมเข้ากองทุนเรื่อย ๆ ยิ่งสมาชิกเข้ากองทุนไว้เท่าไรก็จะมีระยะเวลาที่ส่งเงินได้นานเท่านั้น โดยสมาชิกจะได้รับเงินต่อเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกกองทุน โดยในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจ่ายเงินว่าเมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเลิก ผู้จัดการกองทุนต้อง จ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของ การจ่ายเงินจากกองทุน กองทุนและตามที่กำหนดในมาตรา 23/1 โดยให้จ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายในเวลา ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ เช่นนี้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่สมาชิกได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเงินก้อนใหญ่ มีจำนวนมาก เว้นแต่สมาชิกที่เลือกทยอยรับเงินออกไป สำหรับสมาชิกกองทุนที่มีภาระหนี้สินบางรายอาศัยประโยชน์จากการที่กฎหมายมาตรา 24 กำหนดในเรื่องห้ามโอนสิทธิเรียกร้องและห้ามบังคับคดีไม่ยอมนำเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้รับมาชำระหนี้ โดยเฉพาะหนี้มีผู้ค้ำประกัน ผู้ค้ำประกันต้องแบกรับภาระหนี้ของลูกหนี้ชั้นต้น

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ความเห็นในเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาตรา 24 นี้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจบางส่วน โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรา

24 ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ว่า “กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างเนื่องจากเป็นเงินที่ลูกจ้างจะได้นำไปใช้เมื่อยามเกษียณอายุ ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุนตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกฎหมายดังกล่าวส่งผลเสียมากกว่าผลดีเนื่องจากมีลักษณะเป็นการบังคับที่เคร่งครัดจนเกินไป การจ่ายเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่สามารถที่จะหักเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่สมาชิกมีสิทธิได้รับเพื่อชำระหนี้หรือว่าจ่ายให้กับผู้ที่ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้แม้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะเป็นลูกหนี้ตามหมายบังคับคดีของศาล หรือจะมีหนังสือโอนสิทธิเรียกร้องก็ตาม ประเด็นปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นประจำกับสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีฐานะเป็นลูกหนี้ชั้นต้นในหนี้เงินและมีผู้ค้ำประกัน เมื่อลูกหนี้ได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปแล้วไม่นำมาจ่ายทำให้เจ้าหนี้จะต้องไปบังคับเอากับผู้ค้ำประกัน ซึ่งผู้ค้ำประกันหลายรายก็เลือกที่จะลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ค้ำประกัน และผู้ค้ำประกันของผู้ค้ำประกันก็จะประสบปัญหาเดียวกัน เกิดเป็นวังวนปัญหาไม่รู้จบ”

หากพิจารณากฎหมายของต่างประเทศแล้วในเรื่องบทบัญญัติที่คุ้มครองเงินกองทุนภาคสมัครใจโดยในประเทศเยอรมนีก็มีการกำหนดกฎหมายว่าเงินตามแผนบำเหน็จชราภาพนี้ไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานตามรัฐธรรมนูญ (BetrVG) เมื่อปี 1974 โดยมีเงื่อนไขคือมีอายุ 35 ปีและเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีอายุงานไม่น้อยกว่า 12 ปี และเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 3 ปี อย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามหากเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อนปี 2001 ผลประโยชน์ที่จะได้รับตามแผนบำเหน็จชราภาพในช่วงปี 2001 – 2009 จะไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายภายหลังจากมีอายุ 30 ปี และเป็นสมาชิกกองทุนมากว่า 5 ปี แต่หากบุคคลเข้าร่วมผูกพันกับแผนชราภาพภายหลังปี 2008 อายุจะลดลงมาเป็น 25 ปี ผลประโยชน์ที่เกิดและรอการตัดบัญชีจะไม่สามารถยึดได้ จะเห็นได้ว่าทั้งประเทศไทยและประเทศเยอรมนีต่างมีการกำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือเงินกองทุนภาคสมัครใจเหมือนกันแต่สิ่งที่เป็นข้อแตกต่างคือความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย ในประเทศเยอรมนีกำหนดเงื่อนไขในการได้รับความคุ้มครองโดยเอาเกณฑ์อายุตัวและอายุงานของสมาชิกมาเป็นตัวกำหนด

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เป็นบทบัญญัติที่เคร่งครัดจนเกินไปและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม นอกจากนี้การบังคับใช้

มาตรา 24 ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างไรเพราะแม้กฎหมายจะกำหนดว่าสิทธิในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีก็มีผลเพียงว่าห้ามมิให้บริษัทจัดการกองทุนซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินนั้นจ่ายเงินให้กับบุคคลอื่นนอกจากตัวลูกหนี้ (เว้นกรณีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลาย) แต่เมื่อเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ถูกจ่ายให้กับสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเงินนั้นย่อมแปลสภาพเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งของลูกหนี้ ไม่ได้ถูกแบ่งเป็นสัดส่วนว่าเงินส่วนไหนเป็นเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเงินส่วนไหนเป็นเงินส่วนตัว ดังนั้นหากสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีหนี้ค้างชำระแก่บุคคลภายนอก เจ้าหนี้ย่อมสามารถบังคับชำระเอากับทรัพย์สินของลูกหนี้ได้จนสิ้นเชิงซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 214

4.3 ปัญหาเรื่องความยืดหยุ่นในการนำเงินกองทุนออกมาใช้

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนการออมภาคสมัครใจระยะยาวโดยสมาชิกจะนำเงินออกจากกองทุนได้ก็ต่อเมื่อพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ว่าจะเป็นเกษียณอายุ ลาออกจากกองทุน ลาออกจากการเป็นพนักงาน เป็นต้น ลูกจ้างส่วนใหญ่ตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาคเอกชนหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมักจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตั้งแต่เนินๆ เนื่องจากเพื่อให้ตนเองได้มีระยะเวลาในการออมเงิน อย่างไรก็ตามการออมผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการลงทุนที่มีระยะเวลายาวนาน 20 - 40 ปี[20] ซึ่งสมาชิกบางส่วนอาจจะต้องประสบเหตุการณ์ต่าง ๆ ก่อนที่จะถึงช่วงเวลาที่ได้รับเงินกองทุนเช่น ปัญหาทางด้านการเงิน เหตุสุดวิสัย หรืออย่างเช่นเหตุการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19

เกี่ยวกับเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ผลสำรวจที่บีบีซี เวิลด์เซอร์วิส มอบหมายให้ โกลบสแกน (GlobeScan) บริษัทผู้ให้บริการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะจัดทำขึ้นใน 27 ประเทศ เมื่อเดือน มิ.ย. 2563 ซึ่งเป็นช่วงที่หลายประเทศกำลังเผชิญการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อย่างรุนแรงโดยการสำรวจครั้งนี้ได้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนกว่า 27,000 คนถึงผลกระทบที่

[20] ปิยาภรณ์ ครองจันทร์, “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินมรดกก้อนโตเพื่อวัยเกษียณ,” สืบค้นวันที่ 25 กรกฎาคม 2564, จาก https://www.setinvestnow.com/

โรคระบาดครั้งนี้มีต่อชีวิตของพวกเขา ผลสำรวจพบว่า วิกฤตไวรัสส่งผลกระทบด้านการเงินมากที่สุด เนื่องจากมาตรการล็อกดาวน์ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจทั่วโลก[21]

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่ได้รับผลกระทบ โดยพนักงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มบุคคลหนึ่งที่ได้รับผลกระทบทำให้ต้องลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อนำเงินออกมาใช้ก่อน อย่างไรก็ตามตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้นว่าการออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นเป็นการออมเงินระยะยาว สมาชิกจะนำเงินออกมาใช้โดยที่ยังไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพไม่ได้ ดังนั้น การนำเงินออกจากกองทุนทางเดียวคือต้องลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งเมื่อลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วก็จะทำให้ขาดสวัสดิการการออมรองรับตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้น

ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสิงคโปร์เป็นกองทุนภาคบังคับได้มีการกำหนดให้สมาชิกสามารถที่จะนำเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพออกมาใช้ได้โดยที่สมาชิกไม่ต้องลาออกจากกองทุน โดยมีเงื่อนไขเรื่องอายุครบ 55 ปีและจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์นำไปลงทุนต่อ เพื่อการรักษาหรือเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์

สำหรับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียนั้น นอกจากจะมีรูปแบบลักษะเป็นกองทุนภาคบังคับซึ่งต่างจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยที่เป็นกองทุนภาคสมัครใจแล้ว กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียยังมีรูปแบบพิเศษกล่าวคือ คณะกรรมการกองทุนของประเทศมาเลเซียอาจอนุญาตให้สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ถอนเงินในส่วนของตนเองออกไปใช้เพื่อซื้อหรือสร้างบ้าน เพื่อการศึกษาของบุตร หรือ ในกรณีที่ต้องการเงินทุนสำหรับประกอบพิธีฮัจญ์

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ หัวหน้าส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พนักงานบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งจดทะเบียนแล้ว ได้กล่าวว่า “ปัจจุบันกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยยังไม่มีการออกกฎหมายให้สิทธิสมาชิกสามารถรับเงินออกจากกองทุนไปในขณะที่ยังเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้เนื่องจากมองว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนการออมระยะยาว การรับเงินออกจากกองทุน

[21] BBC THAILAND, “โควิด-19 : ผลสำรวจชี้วิกฤตไวรัสโคโรนากระทบประเทศยากจนและคนหนุ่มสาวมากที่สุด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2564, จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-54115739

สำรองเลี้ยงชีพโดยที่จะยังคงสถานะเป็นลูกจ้างของนายจ้างไปด้วยจึงทำได้เพียงการลาออกจากการเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้น ซึ่งการลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็จะทำให้เกิดผลเสียหาย อย่างไรก็ตามในความคิดส่วนตัวมองว่าหากกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสามารถนำเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพส่วนของตนเองออกไปใช้จ่ายในลักษณะที่ทำให้ชีวิตหลังเกษียณของตนเองเกิดความมั่นคงขึ้นเช่น การนำไปปลดหนี้นอกระบบ การนำไปซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย การนำไปซ่อมแซมบ้านเช่นนี้ย่อมจะเกิดผลดีกับสมาชิกมากกว่าให้ออมเงินระยะยาวไปตลอด เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายที่จำเป็นและทำให้เมื่อสมาชิกเกษียณอายุไปจะไม่มีภาระผูกพันธ์อีก นอกจากนี้การออมเงินระยะยาวเป็นเรื่องที่เสี่ยงเหมือนกันเพราะสมาชิกจะต้องพบเจอเหตุสุดวิสัยระยะทางก่อนที่จะเกษียณบางครั้งจำเป็นต้องใช้เงินก้อนถ้านำเงินตนเองออกไปใช้จากกองทุนไม่ได้ก็จะต้องไปกู้หนี้ ยืมสิน เสียดอกเบี้ยในอัตราที่มาก ตัวอย่างเช่นเหตุการณ์โควิด 19 ที่เกิดขึ้นในบ้านเราตอนนี้สมาชิกหลายคนได้รับผลกระทบอย่างมาก เช่น คู่สมรสตกงาน ต้องการเงินไปผยุงธุรกิจ เจ็บป่วยรักษาพยาบาล เป็นต้น”

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศสิงคโปร์และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศมาเลเซียต่างกำหนดให้สมาชิกสามารถนำเงินออกไปใช้ได้ก่อนโดยที่สมาชิกไม่ต้องลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับกฎหมายของประเทศไทยหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 จะเห็นว่า ไม่มีกฎหมายในมาตราใดกำหนดให้สมาชิกสามารถนำเงินออกไปได้โดยที่ยังไม่พ้นจากสมาชิกภาพ โดยมาตรา 5 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้กับลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุนเท่านั้น ประกอบกับมาตรา 23 ก็กำหนดผู้จัดการกองทุนจ่ายเงินออกจากกองทุนให้กับสมาชิกภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากสมาชิกภาพ

ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเพื่อให้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถใช้เป็นหลักประกันความเสี่ยงให้กับสมาชิกในยามฉุกเฉินได้ควรมีการแก้ไขกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นโดยสมาชิกสามารถนำเงินออกจากกองทุนเพื่อเหตุฉุกเฉินหรือเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับตนเองได้ เช่น เพื่อการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์สำหรับอยู่อาศัย เพื่อการรักษาพยาบาล เพื่อการลงทุน เป็นต้น

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคสมัครใจ โดยมีที่มาจากแนวความคิดที่สำคัญจากแนวคิดในเสาหลักที่ 3 การออมเงินภาคสมัครใจ ของทฤษฎี 3 เสาหลักของธนาคารโลก ซึ่งเป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจที่มีการกำหนดจำนวนเงินสะสมโดยผู้ออมเงิน มีการออมได้หลายรูปแบบ ซึ่งกำหนดและบริหารโดยภาคเอกชน ส่วนใหญ่เป็นการออมเพิ่มเติมต่อยอดจากระบบการออมภาคบังคับที่ตนเองมีอยู่แล้ว

ในประเทศไทยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพถือเป็นสวัสดิการการออมเพื่อการชราภาพซึ่งลูกจ้างในหน่วยงานภาคเอกชนและลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจใช้ในการออมเงินเพื่อการชราภาพหรือเมื่อต้องออกจากงาน สำหรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ปัจจุบันยังพบว่ามีปัญหาที่สำคัญอยู่โดย

ประการแรก ปัญหาในเรื่องการลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและขาดสวัสดิการเพื่อการชราภาพรองรับ โดยปัญหาประการแรกนี้สืบเนื่องมาจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นสวัสดิการการออมเพียงอย่างเดียว ซึ่งต่างจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในภาคเอกชนที่เป็นกองทุนเสริม เพิ่มเติมจากกองทุนภาคบังคับอย่างกองทุนประกันสังคมจากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวพบว่าที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของไทยเป็นเช่นนี้ เนื่องจากว่าเมื่อปี 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกระบบสวัสดิการการออมในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเดิมซึ่งคือระบบบำนาญของพนักงานและให้เปลี่ยนมาใช้ระบบการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทน ทำให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นสวัสดิการหลักในเรื่องการออมเงินเพื่อการชราภาพไม่ใช่เป็นกองทุนเสริมเหมือนเช่นหน่วยงานภาคเอกชน ดังนี้ด้วยรูปแบบของกองทุนสำรอง

เลี้ยงชีพที่เป็นกองทุนภาคสมัครใจทำให้เมื่อพนักงานลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วทำให้ขาดสวัสดิการการออมที่เป็นภาคบังคับรองรับ

ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงที่มาของแนวคิดและทฤษฎี 3 เสาหลักของธนาคารโลกแล้วเห็นว่าแนวคิดในเสาหลักที่ 3 ซึ่งเป็นต้นแบบหรือโมเดลในการออกแบบกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยพบว่าแนวคิดในเสาหลักที่ 3เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจที่มีการกำหนดจำนวนเงินสะสมโดยผู้ออมเงิน มีการออมได้หลายรูปแบบ ซึ่งกำหนดและบริหารโดยภาคเอกชน โดยส่วนใหญ่เป็นการออมเพิ่มเติมต่อยอดจากระบบการออมภาคบังคับที่ตนเองมีอยู่แล้วในต่างประเทศประเทศฟินแลนด์และประเทศเยอรมนีระบบการออมในเสาหลักที่ 3 หรือการออมภาคสมัครใจเป็นระบบการออมเสริมจากระบบการออมเงินภาคบังคับ โดยเงินบำนาญภาคสมัครใจของประเทศฟินเลนด์ นี้ไม่ใช่สวัสดิการสังคมหลักในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกันรายได้ยามเกษียณ หากแต่เป็นระบบบำนาญเพิ่มเติมจากระบบบำนาญภาคจากโครงการบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือ national pension scheme และโครงการบำเหน็จบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้จากการทำงาน หรือ statutory earnings- related pension scheme ส่วนประเทศเยอรมนีก็เช่นเดียวกันโดยมีระบบ บำนาญภาคสมัครใจได้แก่ แผนบำเหน็จชราภาพของผู้ปฏิบัติงาน (occupational voluntary) กับแผนบำเหน็จชราภาพส่วนบุคคล (personal voluntary)

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทยที่บังคับใช้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่นั้นมีแนวทางการบังคับใช้ที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องเสาหลักของธนาคารโลกในเสาที่ 3 เนื่องไม่ได้บังคับในลักษณะกองทุนเสริมหรือเป็นกองทุนทางเลือกให้กับพนักงานได้ออมเงินเพิ่มเติมจากการออมเงินภาคบังคับ การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในรูปแบบกองทุนภาคสมัครใจจึงก่อให้เกิดการลาออกจากสมาชิกและทำให้พนักงานขาดสวัสดิการรองรับเมื่อยามเกษียณซึ่งส่งผลให้ไม่มีหลักประกันเมื่อออกจากงานและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่อย่างใด

ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มาตรา 24 ที่เคร่งครัดจนเกินไป พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. มาตรา 24 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ ส่วนที่ 1 สิทธิเรียกร้องในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่อาจโอนกันได้ หมายถึงห้ามทำนิติกรรมจำหน่าย จ่าย โอน สิทธิเรียกร้อง

ในเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และส่วนที่ 2 เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่อยู่ในขอบเขตของการบังคับคดี วัตถุประสงค์ของมาตรา 24 มีขึ้นเนื่องจากต้องการให้เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นหลักประกันเมื่อสมาชิกพ้นสภาพจากการทำงานแล้ว ซึ่งในประเทศไทยสามารถพบกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับตัวบทในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ได้แก่ สิทธิในค่าอุปการะเลี้ยงดูตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1598 / 41 หรือ ประมวลกำหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (4) และมาตรา 286 (2) และ (3) กำหนดให้เงินบำนาญของข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐบาล และเงินสงเคราะห์หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตอยู่ของคนเหล่านั้น ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันที่นายจ้างให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือ คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้นเป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร เงินเหล่านี้ล้วนเป็นเงินที่ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี เป็นต้น

ในต่างประเทศ การออมภาคสมัครใจของประเทศเยอรมนีพบว่าในประเทศเยอรมนีมีบทคุ้มครองตามกฎหมายของเงินบำเหน็จชราภาพ กล่าวคือ เงินตามแผนบำเหน็จชราภาพนี้ ไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานตามรัฐธรรมนูญ (BetrVG) โดยมีเงื่อนไขคือมีอายุ 35 ปีและเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีอายุงานไม่น้อยกว่า 12 ปี และเป็นสมาชิกกองทุนมาไม่น้อยกว่า 3 ปี อย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามหากเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อนปี 2001 ผลประโยชน์ที่จะได้รับตามแผนบำเหน็จชราภาพในช่วงปี 2001 – 2009 จะไม่สามารถถูกยึดได้ตามกฎหมายหากสมาชิกมีอายุ 30 ปี และเป็นสมาชิกกองทุนมากว่า 5 ปี แต่หากบุคคลเข้าร่วมผูกพันกับแผนชราภาพภายหลังปี 2008 อายุจะลดลงมาเป็น 25 ปี ผลประโยชน์ที่เกิดและรอการตัดบัญชีจะไม่สามารถยึดได้

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ 2530 มาตรา 24 ของประเทศไทยเป็นบทกฎหมายที่เคร่งครัด ไม่มีข้อยกเว้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติมักจะเกิดปัญหาโดยเฉพาะในหนี้เงินกู้ยืมที่มีการค้ำประกันหรือการประกันด้วยทรัพย์ของบุคคลที่สาม ลูกหนี้ชั้นต้นที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปแล้ว ไม่นำไปชำระหนี้ทำให้ผู้ค้ำประกันหรือบุคคลที่ 3 ต้องเดือดร้อนจากการถูกบังคับชำระหนี้ในฐานะหลักประกันเงินกู้ ซึ่งโดยปกติหากเป็นหนี้ทั่วไปทรัพย์สินทุกชนิดของลูกหนี้ รวมถึงสิทธิต่าง ๆ ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจจะสามารถเป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรืออาจถูกบังคับชำระหนี้ได้ อย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องการบังคับชำระหนี้ตามมาตรา 24 นี้

ไม่เพียงแต่ส่งผลในแง่ของการบังคับชำระหนี้เท่านั้น ในแง่ของการออมระยะยาว ผู้ค้ำประกันที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและถูกบังคับชำระหนี้ในฐานะเป็นผู้ค้ำประกันมักจะลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อนำเงินที่ได้รับไปชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน

ประการที่สาม ความยืดหยุ่นในการนำเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้ก่อนครบกำหนด การออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการออมเงินระยะยาว โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยเฉลี่ยที่เริ่มเข้าทำงานจะมีอายุประมาณ 25 ปี และเกษียณอายุเมื่อครบ 60 ปีบริบูรณ์ซึ่งถือเป็นการออมเงินระยะยาวประมาณ 35 ปี ซึ่งจากการศึกษาทฤษฎีในเรื่องเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยของมนุษย์แล้วพบว่า การที่มนุษย์ดำรงชีวิตในสังคมจำเป็นต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางสังคมมานับประการ ได้แก่ การเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ การประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ จากการทำงาน และปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดจากการทำงาน และความเสี่ยงจากความบกพร่องทางสังคม

สำหรับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่บังคับใช้อยู่ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น การจ่ายเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเป็นไปตามที่มาตรา 23 กำหนด กล่าวคือ ผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างโดยให้จ่ายรวมทั้งหมด

คราวเดียวภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพเท่านั้น ไม่สามารถจ่ายเนื่องจากเหตุอื่น ๆ ที่เป็นเหตุสุดวิสัยระหว่างที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกอยู่ได้ เช่น ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ทำให้ลูกจ้างมีความจำเป็นต้องใช้เงิน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางรายเมื่อประสบปัญหาทางด้านการเงินทำให้ต้องลาออกจากกองทุนเพื่อเอาเงินมาใช้ ขายทรัพย์สินที่จำเป็น หรือไปกู้ยืมหนี้นอกระบบมาเพื่อใช้จ่ายเฉพาะหน้า ปัญหาการนำเงินออมจากโครงการการออมมาใช้ก่อนครบกำหนดเวลานี้ ผู้เขียนได้ศึกษารูปแบบการออมของต่างประเทศโดยในประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถนำเงินดังกล่าวออกมาใช้ก่อนครบกำหนดเวลาได้หากมีเหตุจำเป็น โดยการออมเพื่อการชราภาพในประเทศสิงคโปร์หรือที่เรียกว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง หรือมักเรียกทับศัพท์กันว่า CPF (Central Provident Fund) CPF นั้น เป็นระบบบังคับให้สมาชิกแต่ละคนนำเงินออมของตนมาจัดสรรเพื่อเป็นรายจ่ายของตนด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งค่ารักษาพยาบาล ทุพพลภาพ ตาย ที่อยู่อาศัย บำเหน็จบำนาญชราภาพ ผ่านบัญชี CPF ได้แก่ บัญชีธรรมดา (Ordinary Account), บัญชีพิเศษ (Special Account) บัญชีรักษาพยาบาล (Medisave Account) และ บัญชีเกษียณ (Retirement) โดยแต่ละตัวอย่างเช่น ที่พักอาศัย สมาชิกสามารถใช้กองทุน

สำรองเลี้ยงชีพจากบัญชี OA (Ordinary Account) ซื้อที่พักอาศัยของรัฐ (Public Housing Scheme) และเอกชน (Private Properties Scheme) โดยอาจจ่ายเป็นรายเดือนหรือจ่ายเป็นก้อนตามราคาจริง ซึ่งเป็นการคุ้มครองสมาชิกและครอบครัวให้สามารถเป็นเจ้าของที่พักอาศัยได้อีกต่อไปถึงแม้สมาชิกจะเสียชีวิต หรือ ในประเทศมาเลเซีย คณะกรรมการกองทุนของประเทศมาเลเซียอาจอนุญาตให้สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ถอนเงินในส่วนของตนเองออกไปใช้เพื่อซื้อหรือสร้างบ้าน เพื่อการศึกษาของบุตร หรือ ในกรณีที่ต้องการเงินทุนสำหรับประกอบพิธีฮัจญ์

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแล้วพบว่ามีเกิดปัญหาตามที่ได้สรุปมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีสภาพกึ่งบังคับ โดยห้ามมิให้สมาชิกลาออกจากกองทุนภายใต้เงื่อนไขเรื่องอายุ แต่สามารถที่จะนำเงินออกจากกองทุนได้ตามข้อเสนอในประการที่ 3 โดยกำหนดในกฎกระทรวงผ่านพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาตรา 9 (11) ว่า “ลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี ห้ามมิให้ลาออกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ”

ประการที่สอง ควรกำหนดข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในมาตรา 24 เพื่อบรรเทาความเคร่งครัดของการบังคับใช้กฎหมาย โดยนำหลักเกณฑ์เรื่องอายุสมาชิกอายุตัว มาคำนวณ ตลอดจนหนี้ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ให้สามารถมีการบังคับกันได้โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทนมาตรา 24 เดิม

มาตรา 24 สิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนตามมาตรา 23 มาตรา 23/2 และมาตรา 23/3 ไม่อาจทำนิติกรรมใด ๆ เพื่อมีผลเป็นการ เปลี่ยนแปลง โอน สวงนซึ่งสิทธิเรียกร้องในเงินดังกล่าวได้ เว้นแต่สมาชิกผู้นั้นมีอายุน้อยกว่า 35 ปี หรือเป็นสมาชิกกองทุนมาน้อยกว่า 10 ปี หรือมีอายุงานน้อยกว่า 12 ปี อย่างใดอย่างหนึ่ง

สิทธิเรียกร้องตามวรรคหนึ่งย่อมเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้ให้บังคับได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 50 ของเงินที่สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิได้รับ

ประการที่สาม ควรกำหนดข้อยกเว้นในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 โดยให้กระทรวงการคลังสามารถออกหลักเกณฑ์กำหนดเหตุที่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถนำเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วนเงินสะสมของตนเองออกมาใช้ได้ก่อนโดยไม่ถือเป็นการพ้นจากสมาชิกภาพ โดยให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทนมาตรา 23 เดิม

มาตรา 23 ภายใต้บังคับมาตรา 23/2 มาตรา 23/3 และ มาตรา 23/4 เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเลิก ผู้จัดการ กองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุนและตามที่กำหนดในมาตรา 23/1 โดยให้จ่ายรวมทั้งหมด คราวเดียวภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ผู้จัดการกองทุนอาจจ่ายเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมให้แก่ลูกจ้างได้ โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติพัฒน์ แสนทวีสุข. เงินทองต้องใส่ใจ วางแผนการเงินส่วนบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : The Stock Exchange of Thailand, 2558.

“การสังคมสงเคราะห์.” http://saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=12&chap=3&page=t12-3-infodetail17.html, 11 กุมภาพันธ์ 2564.

“กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินมรดกก้อนโตเพื่อวัยเกษียณ.” https://www.setinvestnow.com, 25 กรกฎาคม 2564.

ขวัญรัฐ ส่วนพงษ. “การพัฒนาระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและระบบการศึกษาในประเทศฟินแลนด์และสวีเดน.สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.” น. 10 - 12(2560).

“ความเป็นมาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.” http://gpef.or.th/?page_id=1284, 15 กุมภาพันธ์ 2564.

คณะนักศึกษาหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการตลาดทุน รุ่นที่ 29. “การออมเพื่อประชากรวัยเริ่มทำงาน.สถาบันวิทยาการตลาดทุน.” น. 18 - 25(2562).

ชัชนันท์ ลี้วารินทร์พาณิช. “ปัญญาเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

ณัฐพงษ์ คันธรส. อัมฤตาสารธิวงค์. “การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนผู้สูงอายุนำร่องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลเสริมงาม อำเภอเสริมงาม จังหวัดลำปาง. Veridian E-Journal. Silpakorn University. ฉบับภาษาไทย สาขาสาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะศาสตร์. น. 1 - 16(2561).

ดร.อัจฉรา โยมสินธุ์. 40+ ยังไม่สาย เกษียณสบายเป็นจริงได้. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2560.

นวพรเรืองสกุล. ออมไว้ในหุ้น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ตลาดทุน สถาบันกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2553.

ไพโรจน์ กัมพูศิริ. คำอธิบาย ป.พ.พ. บรรพ 5 ครอบครัว คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

มนันญา ภู่แก้ว. “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.” บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น.1 - 6(2559).

“ระบบประกันของประเทศเยอรมนี.” http://sau-jeddah.mol.go.th/en/node/53045, 5 มีนาคม 2564.

“เรื่องควรรู้เกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.” https://www.thaipvd.com, 6 มกราคม 2565.

“ระบบประกันสังคมของสิงคโปร์.” https://tdri.or.th/2015/10/singapore-public-welfare, 20 กรกฎาคม 2564.

“ระบบการประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์.” https://singapore.m ol.go.th/, 20 กรกฎาคม 2564.

ศรีกัญญา ยาทิพย์. “ประเด็นท้าทายของระบบบำเหน็จบำนาญรัฐวิสาหกิจไทย. GPF JOURNAL กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.” น. 4 - 6(2561).

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง. แนวทางการสร้างความมั่นคงแก่ลูกจ้างหลังออกจากงาน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2547.

สร้อยสุดา เรืององอาจ. “การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนและความเสี่ยง ในการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การจัดการ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2551.

อรพรรณ วิทยาภรณ์. พฤติกรรมการออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสมาชิกอ้างอิงการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฉบับที่ 4 พ.ศ.2558. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์มหาบัญฑิต คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ม, 2558.

ภาษาต่างประเทศ

"EUROPEAN ACTUARIAL & CONSULTING SERVICES." www.oecd.org, January 2021.

"Michela Coppola Axel Börsch-Supan. and Anette Reil-Held."

Matching Contributions for "Pensions." https://openknowledge.worldbank.org

OECD. "OECD PRIVATE PENSIONS OUTLOOK 2008." www.oecd.org, January 2021.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล	นายปริวัฒน์ สอนดี
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2556 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ.2558 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 67 สำนักอบรบศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา

DPU