

สรุปการวิจัยและเสนอแนะ

ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นวิธีสร้างความมั่นคงทางสังคมวิธีหนึ่ง ซึ่งมักใช้เพื่อบรรจุดำรงเป้าหมายในการสงเคราะห์คนชรา คนทุพพลภาพ และคนขาดไร้อุปการะ<sup>1</sup>

ระบบนี้โดยเนื้อแท้แล้ว เป็นการบังคับให้มีการออมทรัพย์โดยลูกจ้างและนายจ้าง ต่างจ่ายเงินเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอ เงินจ่ายเข้ากองทุนนี้บวกดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น จะแยกเข้าบัญชีกลางในบัญชีของลูกจ้างแต่ละคน และจะจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้างเมื่อมีเหตุการณ์ตามที่ระบุเกิดขึ้น เช่น ชราภาพ ทุพพลภาพ ออกจากงานหรือตาย กองทุนบางประเทศอนุญาตให้ลูกจ้างถอนเงินบางส่วนได้ในเหตุการณ์พิเศษบางอย่างด้วยเช่น เมื่อเจ็บป่วย ว่างงาน หรือเมื่อต้องการซื้อที่อยู่อาศัย

ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นอกจากมีจุดประสงค์ในการในการสร้างความมั่นคงทางสังคมแล้ว ยังมีจุดประสงค์ทางด้านการเงินด้วย เพราะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสถาบันการเงินที่ใหญ่มาก อันอาจใช้เป็นแหล่งเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้

ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน โดยลำพังแล้วไม่อาจสร้างความมั่นคงทางสังคมที่พอเพียงแก่สมาชิกกองทุนได้ เพราะอัตราเงินสมทบอยู่ในระดับต่ำ ไม่มีการกระจายการเสี่ยงภัยในหมู่สมาชิก จำนวนเงินที่ได้รับขึ้นอยู่กับระยะเวลาการเป็นสมาชิก ในกรณีที่เป็นสมาชิก ก็จะได้รับเงินน้อย นอกจากนั้นการจ่ายเงินเป็นก้อนแทนการจ่ายเงินเป็นงวดก็เป็นวิธีการให้สิทธิสมาชิกถอนเงินก่อนถึงเหตุการณ์จำเป็นก็ดี ล้วนทำให้ความมั่นคงทางสังคมของสมาชิกลดน้อยลง เพราะสมาชิกมักใช้เงินให้หมดไปโดยเร็วในทางที่ไม่ชอบไม่ควร ดังนั้นระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศต่าง ๆ รวม 22 ประเทศ ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 3 จึงมักมีการ

---

<sup>1</sup> ดูหัวข้อ 4.4 ของบทที่ 2



จัดให้มีระบบรายได้เสริมแก่สมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินช่วยค่าทำศพ เงินเพิ่มเติม ฯลฯ  
ถึงกระนั้น ก็ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความมั่นคงทางสังคม<sup>2</sup> ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการ  
ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเป็นสิ่งจูงใจให้มีโครงการบำนาญบ้านอายุอย่างแพร่หลาย

กล่าวถึงบทบาทของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอีกด้านหนึ่งถึงบทบาทในด้านการเงิน  
จะเห็นได้ว่าบทบาทของกองทุนในด้านนี้ นับวันจะได้รับการยอมรับจากรัฐบาลของประเทศที่กำลัง  
พัฒนา ซึ่งมีความต้องการแหล่งเงินทุนราคาถูกเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ  
ประเทศ<sup>3</sup>

กล่าวสำหรับประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการแก้ไขประมวลรัษฎากรตั้งแต่ พ.ศ. 2526  
เป็นต้นมา ส่งเสริมให้บริษัทนายจ้างจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข  
ที่กำหนดเพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเป็นสิ่งตอบแทน จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้เอง  
ทำให้ทรัพย์สินของกองทุนเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2518 ถึง 6 เท่า เงินกองทุนในปัจจุบัน จำนวน  
2,400 ล้านบาทนี้ลงทุนในรูปของพันธบัตรรัฐบาล เป็นเงินสูงถึง 1,300 ล้านบาท<sup>4</sup> เงิน  
จำนวนนี้รัฐบาลจ่ายดอกเบี้ยให้เพียงร้อยละ 7.25 ต่อปี ทำให้รัฐบาลได้แหล่งเงินราคาถูก ซึ่งหาก  
เทียบว่าต้องกู้จากแหล่งเงินอื่นโดยจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 12 ต่อปีแล้ว ก็เท่ากับประหยัดเงิน  
ของรัฐถึงปีละ 62 ล้านบาททีเดียว

เมื่อเปรียบเทียบจุดมุ่งหมายทางด้านความมั่นคงทางสังคมกับด้านการเงินแล้ว จะเห็น  
ได้ว่า จุดมุ่งหมายหลักของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรอยู่ที่ ความมั่นคงทางสังคม เพราะความมั่นคง  
ทางสังคมนี้ ทำให้คนในสังคมรู้สึกมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคมและเป็นเจ้าของสังคมร่วมกัน  
นอกจากนี้ยังช่วยลดปัญหาประชากร และลดปัญหาครอบครัวชั้นด้วย เพราะเมื่อลูกจ้างมีความมั่นคงทาง

<sup>2</sup> รุราชละเอียดยานบทที่ 3

<sup>3</sup> สหุข้อ 1.4 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ๆ กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ  
ในบทที่ 5

<sup>4</sup> ตารางที่ 10 ในข้อ 1.3.2 ของบทที่ 5

สังคมส่วนใหญ่แล้ว ย่อมไม่ต้องวิตกว่าคนจะขาดรายได้ในยามที่ทำงานไม่ได้ จึงไม่จำเป็นต้องมีบุตรมาก เพื่อเป็น เพื่อเป็นหลักประกันของรายได้ ขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องกอบโกยแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อสะสมทรัพย์ไว้ใช้ในยามที่ขาดรายได้ ดังนั้นหากขาดความมั่นคงทางสังคมเสียแล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมใด ๆ ย่อมยากที่จะประสบผลสำเร็จ

กล่าวสำหรับประเทศไทย รัฐได้จัดให้มีการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมของ คนชรา หูหนวก คนตาบอด เจหาะผู้ที่เป็นข้าราชการเท่านั้น โดยมีประโยชน์สงเคราะห์ในรูปแบบสวัสดิการให้เปล่า ได้แก่ บำเหน็จบำนาญ ค่าทดแทน บำเหน็จพิเศษ เงินช่วยเหลือ<sup>5</sup> สำหรับประชาชนทั่วไป ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของบุตรที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา<sup>6</sup>

อย่างไรก็ดี นายจ้างในประเทศไทยโดยเจหาะที่เป็นบริษัทต่างประเทศ ได้จัดตั้งกองทุนเป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างที่ ชรา เกษียณอายุ ตาย หรือออกจากงานมานานแล้ว กองทุนเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายทางด้านความมั่นคงทางสังคมและทางด้านการเงินเช่นเดียวกัน แต่จุดมุ่งหมายทางการเงินจำกัคอยู่แต่เจหาะในด้านเอกชนเท่านั้น กล่าวคือ มักจะนำเงินกองทุนไปใช้ในกิจการของบริษัทหรือฝากธนาคาร กองทุนเหล่านี้มักมีการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างชั้นตึบางกลุ่มเท่านั้น และขาดความมั่นคงเพราะยังคงเป็นกรรมสิทธิของนายจ้าง ซึ่งอาจถูกเจหาะนี้ของบริษัทนายจ้างใช้สิทธิบังคับชำระหนี้เอาจากกองทุนได้ อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา 65 ครี (2) แห่งประมวลรัษฎากรตั้งแต่ พ.ศ. 2494 ก็กล่าวได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ช่วยสร้าง ความมั่นคงทางสังคมได้ เพราะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรจูงใจให้บริษัทนายจ้างจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อลูกจ้าง แต่เป็นไปโดยฉิวเฉิบ เพราะมิได้กำหนดทิศทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งกองทุนไว้เลย การขยายตัวของกองทุนจึงไร้ทิศทาง และเมื่อต้องประสบกับปัญหาการตีความกฎหมาย ก็ยิ่งทำให้บทบัญญัตินี้ไร้ผลโดยสิ้นเชิง

เพื่อส่งเสริมให้มีการระดมเงินออมในภาคเอกชน รัฐบาลได้แก้ไขประมวลรัษฎากรให้

<sup>5</sup> สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., สิทธิและประโยชน์ตอบแทนที่ข้าราชการได้รับจากราชการ พิมพ์ครั้งที่ 2, (กหม : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์), พ.ศ. 2522 , หน้า 5

<sup>6</sup> มาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพิ่มเติมแก่การจัดตั้งกองทุน และได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ขึ้นตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยถือเป็นมาตรการชั่วคราวก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพรับรองฐานะการเป็นนิติบุคคล และควบคุมการลงทุนของกองทุน ตลอดจนสร้างควมมั่นคงให้แก่กองทุน แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีได้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายจนถึงปัจจุบันนี้

จากการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามกฎหมายและสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร โดยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ ผู้เขียนพบว่า รูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยยังขาดความมั่นคงและสร้างความมั่นคงทางสังคมได้น้อย ส่วนสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ก็น้อย ไม่สนใจให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีระบบประกันสังคมแก่ลูกจ้างในภาคเอกชน ดังนั้นสมควรปรับปรุง แก้ไข และศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. แก้ไขเพิ่มเติมรูปแบบกองทุนตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ๓

ในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นธรรมคาอยู่เองที่จะต้องมีการกำหนดรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้ต่างจากกองทุนทั่ว ๆ ไป ซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีแต่เพียงกฎหมายฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับรูปแบบกองทุนไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1.1 เพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับช่วยครอบครัวลูกจ้าง ปัจจุบันไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดจำนวนลูกจ้างในช่วยครอบครัวแต่อย่างใด ลูกจ้างในช่วยครอบครัวได้แก่ลูกจ้างที่จ่าย เงินสมทบในอัตราไม่

ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้าง และต้องเป็นไปตามอัตราที่แน่นอนเป็นรายตัว และเงินนี้ต้องไม่กลับมาอยู่ในความครอบครองของบริษัทอีก<sup>7</sup> ดังนั้นจึงเท่ากับเปิดโอกาสให้บริษัทนายจ้างเลือกปฏิบัติได้ว่า จะกำหนดให้ลูกจ้างใดเข้าอยู่ในข่ายครอบคลุม หากนายจ้างกำหนดให้ลูกจ้างเงินเดือนสูง ๆ บางคนเท่านั้นเข้าอยู่ในข่ายครอบคลุม ก็ย่อมทำให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตกอยู่กับผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยกลับถูกละเลยเสีย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง

ดังนั้น จึงควรกำหนดข่ายครอบคลุมขึ้นเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งของกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) โดยกำหนดให้กองทุนต้องครอบคลุมลูกจ้างอย่างน้อยร้อยละ 70 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตกอยู่กับผู้มีรายได้น้อยด้วย การแก้กฎกระทรวงเช่นนี้จะทำให้บริษัทนายจ้างต้องพยายามดึงดูดให้ลูกจ้างสมัครใจเข้าอยู่ในข่ายครอบคลุม เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำนาญของสหรัฐอเมริกา<sup>8</sup>

1.2 แก้ไขวิธีการจัดการกองทุน ในปัจจุบันผู้จัดการกองทุนต้องนำกองทุนไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่เป็นพันธบัตรของรัฐบาล พันธบัตรขององค์การของรัฐบาล ตัวเงินคลัง รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของกองทุน ส่วนที่เหลือต้องลงทุนในหลักทรัพย์อื่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด<sup>9</sup> หลักเกณฑ์นี้ทำให้กองทุนไม่มั่นคงเท่าที่ควร เพราะลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงน้อยกว่าหลักทรัพย์ของภาครัฐบาล เป็นสัดส่วนถึง 4 ต่อ 1 ดังนั้นควรเพิ่มอัตราการลงทุนในหลักทรัพย์ของภาครัฐบาลให้สูงขึ้น

1.3 เพิ่มเงื่อนไขห้ามลูกจ้างยืมเงินกองทุนและโอนสิทธิเรียกร้องเงินกองทุน ในส่วนที่เป็นเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสม ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ว่าจะจ่ายได้หรือไม่ เมื่อใด และหากลูกจ้างยืมหรือโอนสิทธิเรียกร้องไป จะทำให้กองทุนเสียสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรหรือไม่ แต่หากต้องตีความโดยเคร่งครัดแล้ว ต้องถือว่าไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ จึงอาจให้ลูกจ้างยืมหรือโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพราะการยืมหรือโอนสิทธิเรียกร้องเงินกองทุนไม่ถือว่าขัดหลักเกณฑ์ข้อที่ว่า "การ

<sup>7</sup> ดูหัวข้อ 2.5 ในบทที่ 5

<sup>8</sup> ดูหัวข้อ 4.2 ในบทที่ 4

<sup>9</sup> ดูหัวข้อ 2.7.1 ในบทที่ 5

จ่าย เงินสะสม เข้ากองทุนต้องเป็นไปตามอัตราที่แน่นอน เป็นรายตัวลูกจ้าง และเงินดังกล่าวจะไม่กลับมาอยู่ในความครอบครองของบริษัทอีก ..." <sup>10</sup> การไม่กำหนดหลักเกณฑ์ห้าม ยืมไว้ทำให้เงินที่ลูกจ้างจะได้รับเมื่อออกจากงานลดน้อยลง เพราะถูกนำไปใช้ก่อน จึงอาจทุกข์ยากเดือดร้อนก่อนภาวะและปัญหาให้กับสังคมโดยรวม

ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ห้ามลูกจ้างยืม เงินกองทุนหรือ โอนสิทธิ เรียกร้อง เงินกองทุนไว้ในกรณีกระหวาง

## 2. เพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้แก่กองทุน

เพื่อให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างความมั่นคงทางสังคมแก่ลูกจ้างภาคเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงสภาพที่ประชาชนคนชราไทยยังต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก เพราะบริการหรือสวัสดิการของรัฐบาลที่จัดให้กับลูกจ้างภาคเอกชนนั้นมีน้อยมาก นอกจากนี้การสำรวจยังพบว่า ปัญหาส่วนใหญ่ของคนชราไทย คือปัญหาขาดรายได้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้เพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ให้แก่กองทุนดังนี้

2.1 เงินสะสมของลูกจ้าง ในปัจจุบันกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีเงินสะสมของลูกจ้างในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้างรวมอยู่ด้วย สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ คือ แม้เงินนี้ถือเป็นเงินได้ของลูกจ้างจริง แต่ลูกจ้างสามารถหักเป็นค่าลดหย่อนได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 7,000 บาทต่อปี ตามมาตรา 47 (1) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร

การให้หักค่าลดหย่อนดังกล่าว เท่ากับว่าประมวลรัษฎากรยก วันภาษีเงินได้ให้กับเงินสะสมโดยปริยาย แต่จำกัดในจำนวนที่ค่อนข้างต่ำ หากลูกจ้างได้รับเงินเดือน 10,000 บาท ก็เท่ากับว่าประมวลรัษฎากรยก วันภาษีเงินได้ ให้เงินสะสมเฉพาะส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 5.83 เท่านั้น  $(10,000 \times 12 \times 5.833/100) 7,000$  ส่วนที่เกินไม่ได้รับยก วันภาษีเงินได้

<sup>10</sup> ดูวรรคสองของข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ๗

ดังนั้นควรเพิ่มเพดานค่าลดหย่อนเงินสะสมให้มากขึ้น เพื่อมุ่งใจให้การออมทรัพย์เพื่อใช้ในยามเกษียณ ชรา ทูพหุภาพ ตาย หรือออกจากงาน น่าดึงดูดใจกว่าการออมทรัพย์เพื่อการอื่น เมื่อเงินกองทุนมีเงินมากขึ้น ลูกจ้างก็จะมีเงินเหลือมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีเงินใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นด้วย ทั้งนี้โดยการแก้ไขเพดานขั้นสูงสุดของค่าลดหย่อนตามมาตรา 47 (1) (ข) แห่งประมวลรัษฎากรให้สูงขึ้น

2.2 เงินสมทบของนายจ้าง ในปัจจุบันสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ คือ นายจ้างสามารถตัดเงินสมทบกองทุนเป็นรายจ่ายในรอบระยะเวลาบัญชีที่จ่ายสมทบให้ เท่าที่จ่ายสมทบแต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง ส่วนที่เกินต้องจ่ายแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานเสียก่อน หรือโอนกองทุนจึงจะตัดเป็นรายจ่ายได้ ซึ่งได้วิเคราะห์แล้วพบว่าสิทธิประโยชน์ประการนี้มีผลต่อนายจ้างน้อยมาก <sup>11</sup>

ส่วนเงินที่จัดสรรหรือสำรองไว้จ่ายแก่ลูกจ้างในกรณีออกจากงาน กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ๗ จำกัดเวลาให้บริษัทนายจ้างต้องขออนุมัติจ่าย เข้ากองทุนเพื่อตัดเป็นรายจ่ายภายใน พ.ศ. 2529 และจำกัดเฉพาะกรณีที่บริษัทนายจ้างได้มีการจัดสรรหรือสำรองไว้ก่อนวันที่ 16 กันยายน 2526 เท่านั้น ซึ่งได้วิเคราะห์แล้วว่าไม่ยืดหยุ่น และทำให้บริษัทนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเสียเปรียบ เพราะกรณีโอนเงินที่สำรองไว้เข้ากองทุน บริษัทนายจ้างตัดเป็นรายจ่ายหมดในรอบระยะเวลาบัญชีเสียไม่ได้ ต้องทยอยตัดจ่าย แม้ว่าจะจ่ายเงินสำรองเข้ากองทุนทั้งหมดในคราวเดียวกันก็ตาม แต่กรณีโอนเงินที่สำรองไว้ไปยังบริษัทอื่นบริษัทนายจ้างกลับตัดเป็นรายจ่ายได้ทั้งจำนวน ในการวิเคราะห์จึงเสนอว่า การตัดรายจ่ายเงินสำรองที่จ่ายเข้ากองทุนหมดในครั้งเดียวนี้ ควร ตีความให้บริษัทนายจ้างสามารถนำเงินที่จ่ายแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานมารวมคำนวณด้วยได้ <sup>12</sup>

สำหรับเรื่องกำหนดเวลานั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขกฎกระทรวงฯ ในเรื่องกำหนดเวลาขออนุมัตินำเงินกองทุนหรือเงินที่สำรองไว้จ่ายเข้ากองทุน โดยให้อธิบดีมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ด้วย แม้

<sup>11</sup> ดูหัวข้อ 3.2 ของบทที่ 5

<sup>12</sup> ดูหัวข้อ 3.2 ของบทที่ 5

ว่าจะขออนุมัติหลัง พ.ศ. 2529 ก็ตาม ทั้งนี้โดยแก้ไขข้อความในข้อ 17 วรรคหนึ่งของกฎกระทรวงฯ เป็น :-

"บริษัทใดจัดสรรหรือสำรองเงินไว้เพื่อจ่ายให้ลูกจ้างที่ออกจากงานเป็นการตอบแทนการทำงานในอดีตของลูกจ้างอยู่ก่อนจัดตั้งกองทุนตามกฎกระทรวงนี้ หากบริษัทนั้นประสงค์จะขอให้ถือเงินที่จัดสรรหรือสำรองไว้ดังกล่าวเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ และขาดทุนสุทธิ เมื่อบริษัทได้จัดตั้งกองทุนตามกฎกระทรวงนี้ และได้ดำเนินการตามข้อ 8 แล้ว ให้บริษัทยื่นคำขอต่ออธิบดี และให้บริษัทถือเป็นรายจ่ายได้ตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร"

อนึ่ง สำหรับเงินสมทบกองทุนที่นายจ้างมิได้จ่ายแก่ลูกจ้าง เพราะเหตุใด ๆ กฎกระทรวงฯ ให้ถือเป็นรายได้ของบริษัทนายจ้าง และไม่มีบทบัญญัติให้นายจ้างตัดเงินนี้เป็นรายจ่ายได้ แม้จะผลัดเข้ากองทุนก็ตาม จึงต้องถือว่าเงินส่วนนี้ นายจ้างตัดเป็นรายจ่ายได้เมื่อจ่ายจริงแก่พนักงาน ซึ่งไม่ควรเป็นเช่นนั้น ดังนั้น ควรแก้ไขกฎกระทรวงให้นายจ้างตัดเงินส่วนนี้เป็นรายจ่ายได้ ถ้าผลัดเข้ากองทุนในลักษณะเดียวกับการผลัดผลประโยชน์ของกองทุนเข้ากองทุน

2.3 เงินจ่ายจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปัจจุบันเงินที่ได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นก้อนครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน ถือเป็นเงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน ตามมาตรา 40 (1) (2) แห่งประมวลรัษฎากร แต่สามารถหักค่าใช้จ่ายมากกว่าเงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงานทั่ว ๆ ไป เพราะถือเป็นเงินได้ที่นายจ้างจ่ายให้ครั้งเดียวเพราะออกจากงานตามมาตรา 42 ตรี วรรคสาม แห่งประมวลรัษฎากร

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 5 เห็นได้ว่า

ประการที่หนึ่ง เงินที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต้องเสียภาษีสูง<sup>13</sup> เพราะรับเป็น

<sup>13</sup> จากการคำนวณตามตัวอย่างในบทที่ 5 ลูกจ้างที่ได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงานโดยมีเงินเดือนเดือนสุดท้าย 27,000 บาทและมีอายุการทำงาน 30 ปี จะต้องเสียภาษีเงินได้สูงถึงร้อยละ 13.50



เงินก้อน และต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่ประมวลรัษฎากรประเทศสิงคโปร์และประเทศ  
อินเดียนั้น ยกเว้นภาษีเงินได้ และประเทศสหรัฐอเมริกาเก็บภาษีเงินได้ในอัตราที่ต่ำกว่า เพราะนาหนึ่ง  
ในสิบส่วนของเงินก้อนมาคำนวณภาษีแล้วจึงคูณสิบภายหลัง

ประการที่สอง เงินที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีความคล้ายคลึงกับเงินที่ได้รับจาก  
การอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา ซึ่งประมวลรัษฎากรมาตรา 42 (10) ยกเว้นภาษีเงินได้ให้และ  
คล้ายกับเงินที่ได้จากประกันภัย ซึ่งประมวลรัษฎากรมาตรา 42 (13) ยกเว้นภาษีเงินได้ให้เช่น  
เดียวกัน

ประการที่สาม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพทำให้รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการมีแหล่งเงินไป  
ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเสียคอกผลในอัตราที่ต่ำ จึงแตกต่างจากเงินบำเหน็จบำนาญ  
ทั่วไปที่ไม่มีกองทุน

ดังนั้นการเก็บภาษีเงินได้จากเงินที่จ่ายจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จึงไม่เหมาะสมและไม่  
เป็นธรรม เมื่อพิจารณาถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรทั้งหมด ซึ่งมีน้อยมาก และเมื่อพิจารณาถึง  
สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีระบบประกันสังคมใด ๆ ให้กับ  
ลูกจ้างภาคเอกชน จึงควรที่จะยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับเงินที่จ่ายจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งหมด  
ไม่ว่าจะจ่ายเป็นก้อนหรือเป็นรายงวด โดยจำกัดให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้นี้ เฉพาะแก่ส่วนเงิน  
สมทบของนายจ้างที่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง รวมถึงคอกผลของเงินกองทุนทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อ  
บรรลุลจุดประสงค์ของกองทุนทั้งทางด้านแรงงานและการเงินทำให้ความมั่นคงทางสังคมดีขึ้น และทำ  
ให้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

### 3. ริบคำเป็นการออกกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

รูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ดี สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ก็ดี ไม่อาจควบคุมและ  
จูงใจโดยอาศัยประมวลรัษฎากรแต่เพียงลำพัง ในประเทศอินเดียนั้น ประเทศสิงคโปร์ก็ดี ประเทศ  
สหรัฐอเมริกาที่ดี ล้วนมีกฎหมายพิเศษว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งสิ้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามขั้นตอนที่ควรจะเป็นแล้ว กฎหมายพิเศษว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ควรมีขึ้นก่อนที่จะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วยซ้ำ

กฎหมายพิเศษว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สามารถเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้แก่กองทุน และสร้างความมั่นคงทางสังคมได้มากขึ้น ดังนี้

3.1 ขยายสิทธิประโยชน์ในการหักค่าลดหย่อนเงินสะสมของลูกจ้าง ปัจจุบันเฉพาะลูกจ้างของบริษัทนายจ้างซึ่งเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากกำไรสุทธิเท่านั้น ที่ได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีการกฎหมายพิเศษออกมาดำเนินการควบคุมดูแลกองทุนหลาย ๆ รูปแบบ มีเพียงกฎกระทรวงฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งกองทุน เพื่อให้บริษัทนายจ้างถือเงินสมทบเป็นรายจ่ายได้ตามมาตรา 65 ตรี (2) แห่งประมวลรัษฎากรเท่านั้น ดังนี้ ทำให้ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างมูลนิธิ ลูกจ้างบริษัทนายจ้างที่ไม่ได้คำนวณภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ ประการนี้

211

การออกกฎหมายพิเศษ โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้กองทุนเป็นนิติบุคคล จะทำให้สามารถแก้ไขประมวลรัษฎากรมาตรา 47 (1) (ข) เปิดโอกาสให้ลูกจ้างทุกคนที่จ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายพิเศษ หักลดหย่อนเงินสะสมได้อย่างกว้างขวาง เป็นการทำให้ลูกจ้างในหลาย ๆ วงการได้หักลดหย่อนเงินสะสมได้ เป็นการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้แก่ลูกจ้าง นอกจากนี้สามารถขยายขอบเขตให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระต่าง ๆ สามารถหักค่าลดหย่อนเงินสะสมได้ด้วย เพื่อความเป็นธรรม โดยถือว่าผู้ประกอบอาชีพอิสระเป็นทั้งนายจ้างและลูกจ้างในบุคคลคนเดียว

3.2 ยกเว้นภาษีเงินได้แก่ดอกผลกองทุนอย่างสิ้นเชิง ปัจจุบันดอกผลของกองทุนยังไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้อย่างสิ้นเชิง ดังได้ตั้งข้อสังเกตในข้อ 3.3 ของบทที่ 5 กล่าวคือ ดอกผลของเงินสมทบส่วนที่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง ไม่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ ผละดอกผลของเงินสมทบยังคงต้องถูกหักภาษีเงินได้นิติบุคคล ๓ ที่จ่าย ตามมาตรา 3 เตรีส แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับคำสั่งกรมสรรพากรที่ ท.ป. 4/2528 ทำให้บริษัทนายจ้างต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

ก่อน และอาจมีภาระในการขอคืนภาษีด้วย <sup>14</sup>

การออกกฎหมายพิเศษ โดยมีบทบัญญัติยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับดอกผลของกองทุน ย่อมทำให้ดอกผลของกองทุนได้รับยกเว้นภาษีเงินได้โดยสิ้นเชิงได้ เป็นการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ทั้งแก่นายจ้างและลูกจ้าง

3.3 สร้างความมั่นคงแก่กองทุน ปัจจุบันกองทุนมีฐานะเป็นเพียงกองทุนทรัพย์สินของบริษัท ซึ่งมอบให้บุคคลภายนอกดูแลจัดการลงทุนหาผลประโยชน์ บุคคลภายนอกนี้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจัดการลงทุนด้วย สถานภาพของกองทุนในลักษณะเช่นนี้ทำให้กองทุนขาดความมั่นคง เพราะเงินกองทุนอาจถูกเจ้าหน้าที่ของบริษัทนายจ้างบังคับคดีได้ ทำให้ลูกจ้างขาดหลักประกันในยามชราไป

ดังนั้นควรแก้ไขข้อบกพร่องนี้ โดยการออกกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของกองทุน และบัญญัติให้กองทุนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี <sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> ดูหัวข้อ 3.3 ของบทที่ 5

<sup>15</sup> มีลักษณะเช่นเดียวกับทรัพย์สินบางอย่างของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามมาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี