

## สรุปสาระสำคัญของ การเสนอแก้ไข พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

### ความเป็นมา

การที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดย สัดส่วนของผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยแรงงาน ต่อประชากรวัยสูงอายุลดลง ทำให้ผู้สูงอายุต้องพึ่งพิงตัวเองมากขึ้นและอาจเป็นภาระของรัฐบาล ในการดูแลผู้สูงอายุ จึงมีความจำเป็นที่ต้อง ส่งเสริมการออมแบบผูกพันในระยะยาว (contractual savings) ให้มากขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างมี เงินออมเพียงพอต่อการดำรงชีพตลอดชีวิต หลังจากเข้าสู่วัยสูงอายุซึ่งไม่ได้ทำงานหรือทำงาน ไม่ได้แล้ว

ปัจจุบันพบว่าการออมเงินในกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ (“กองทุน”) ของประเทศไทยมี ปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. จำนวนเงินออมที่ได้รับจากกองทุน น้อยอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ เนื่องจากอัตราการจ่ายเงินสะสมของลูกจ้างและ เงินสมทบของนายจ้างเข้ากองทุนส่วนใหญ่เพียง ร้อยละ 3-5 ของค่าจ้าง ในขณะที่พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (“พ.ร.บ. กองทุน”) เปิดให้ ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้า กองทุนได้ถึงร้อยละ 15 ของค่าจ้าง และกรณีที่ให้ สมาชิกเลือกนโยบายการลงทุนได้เอง หากสมาชิก ไม่เลือก ผู้จัดการกองทุนต้องนำเงินไปลงทุนใน นโยบายที่ความเสี่ยงต่ำสุดซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำ

2. การขาดความต่อเนื่องในการออมโดย ลูกจ้างบางส่วนนำเงินออกจากกองทุนก่อน เกษียณอายุ ทั้งโดยสมัครใจด้วยการขอลาออก จากกองทุนเองและไม่ได้สมัครใจ เช่น กองทุนเลิก เป็นต้น ซึ่งกรณีหลังนี้ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถถอน เงินในกองทุนต่อไปได้

นอกจากนี้ สำนักงานได้รับข้อคิดเห็นจาก ลูกจ้าง นายจ้าง กรรมการกองทุน สมาคมกองทุน สำรองเลี้ยงชีพและสมาคมบริษัทจัดการลงทุน ว่า มีมติบัญญัติใน พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่เป็น อุปสรรคต่อการออมเงินในกองทุนของลูกจ้าง และไม่ ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ สำนักงานได้ประชุม focus group กับ สมาคมบริษัทจัดการลงทุน สมาคมกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ จำนวน 7 ครั้ง และจัดทำ hearing ร่างแก้ไข พ.ร.บ.บุคคลแก่บุคคลทั่วไป จำนวน 2 ครั้ง

### เหตุผลประกอบการแก้ไขกฎหมายและ สาระสำคัญในการแก้ไขกฎหมาย

#### 1. การให้ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตรา ที่สูงกว่าเงินสมทบของนายจ้าง

สืบเนื่องจากการที่ลูกจ้างประสงค์ที่จะออม เงินในกองทุนเพิ่มขึ้น แต่บทบัญญัติในมาตรา 10 บัญญัติให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราที่ ไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้าง จึงทำให้ลูกจ้างไม่ สามารถออมเงินในกองทุนเพิ่มขึ้นได้ หากนายจ้างไม่ ประสงค์จะจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น

#### สาระสำคัญของการแก้ไข

แก้ไขมาตรา 10 เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้าง สามารถออมเงินได้มากกว่าอัตราเงินสมทบที่นายจ้าง จ่ายเข้ากองทุน

#### 2. การให้ลูกจ้างหรือนายจ้างหยุดหรือเลื่อนการ ส่งเงินเข้ากองทุนเป็นการชั่วคราว

จากอดีตที่ผ่านมา มีเหตุการณ์หลายครั้งที่ ทำให้ลูกจ้างหรือนายจ้างมีปัญหาขาดสภาพคล่อง ทางการเงินอันเนื่องมาจากรับผลกระทบจากวิกฤต เศรษฐกิจหรือสาธารณภัย หรือเหตุการณ์ใด ๆ ที่ ร้ายแรงจนมีผลกระทบเป็นวงกว้าง เช่น วิกฤต เศรษฐกิจ ปี 2551 เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปี 2554 อันส่งผลให้รายได้ของลูกจ้างลดลง โดยถูก

ลดค่าจ้าง หรือฝ่ายนายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างได้ กรณีดังกล่าวทำให้ลูกจ้างและนายจ้างไม่สามารถนำส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบได้ตามปกติอย่าง ต่อเนื่อง ดังนั้น หากไม่มีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์ การส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบ นายจ้างอาจขอเลิก กองทุน หรือลูกจ้างอาจลาออกจากกองทุนได้ หรือ หากนายจ้างรายใดยังคงมีกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการ แก่ลูกจ้างต่อไป แต่อาจจ่ายเงินเข้ากองทุนล่าช้ากว่า กำหนดซึ่งกฎหมายบัญญัติให้นายจ้างมีหน้าที่ จ่ายเงินเพิ่ม (5% ต่อเดือน) ให้แก่กองทุนตาม มาตรา 10 จึงไม่เป็นการจูงใจให้นายจ้างยังคงมี กองทุนต่อไป

### สาระสำคัญของการแก้ไข

การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10/1 ครั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่อนุญาต ให้นายจ้างและลูกจ้างหยุดส่งเงินเข้ากองทุนเป็น การชั่วคราวเพื่อเป็นมาตรการช่วยเหลือมิให้ลูกจ้าง ต้องลาออกจากกองทุนหรือนายจ้างขอเลิกกองทุน ด้วยเหตุแห่งการมีวิกฤตการณ์ที่กระทบ เพียงชั่วคราว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างที่จะ ยังคงออมเงินไว้ในกองทุนได้อย่างต่อเนื่อง โดย เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นผู้พิจารณา ระดับนโยบายและภาพรวม ทั้งนี้ ให้หยุดหรือ เลื่อนการส่งเงินเข้ากองทุนได้เป็นการชั่วคราว ไม่ เกิน 1 ปี

### **3. การกำหนดนโยบายการลงทุนกรณีสมาชิก ไม่เลือกนโยบาย (กรณีกองทุนมี employee's choice)**

การกำหนดให้ลูกจ้างที่ไม่แสดงเจตนา เลือกนโยบายการลงทุนและกองทุนนั้น ไม่มี นโยบายการลงทุนเดิม บลจ. จะต้องนำเงินไป ลงทุนในนโยบายเสี่ยงน้อยที่สุด อาจไม่เหมาะสม กับสมาชิกทุกรายโดยเฉพาะสมาชิกที่มีอายุน้อย รับความเสี่ยงได้สูง ซึ่งในระยะยาวจะทำให้สมาชิก มีเงินออมไม่เพียงพอเกษียณ เนื่องจากส่วน

ใหญ่ในนโยบายเสี่ยงต่ำสุดที่กองทุนกำหนดให้มีคือ นโยบาย money market ซึ่งลงทุนในพันธบัตร รัฐบาล และตราสารหนี้ ระยะสั้น จะได้รับ ผลตอบแทนที่อาจต่ำกว่าเงินเฟ้อ ดังนั้น เพื่อเพิ่ม ความยืดหยุ่นให้แก่กองทุนโดยคณะกรรมการ กองทุนจะเป็นผู้พิจารณาโยบายการลงทุนที่ เหมาะสมกับสมาชิกกองทุนของตนเอง รวมทั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายการลงทุน สำหรับลูกจ้างที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการ ลงทุนของ pension fund ในต่างประเทศด้วย เช่น ฮอลแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา

### สาระสำคัญของการแก้ไข

แก้ไขมาตรา 16 ว่าในกรณีกองทุนหลาย นโยบายที่สมาชิกไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการ ลงทุน ให้จัดการลงทุนตามลำดับขั้นที่กฎหมาย กำหนดกล่าวคือ ให้ลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตาม นโยบายการลงทุนที่ลูกจ้างได้แสดงเจตนาไว้ ใน กรณีที่ลูกจ้างไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการ ลงทุน (1) ให้ลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตาม นโยบายเดิมที่ลูกจ้างเคยลงทุนไว้ (2) หากไม่มี นโยบายเดิม ให้ลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตาม นโยบายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุน (3) หากข้อบังคับของกองทุนไม่ได้กำหนดไว้ ให้ลงทุน หรือหาผลประโยชน์ตามนโยบายที่มีความเสี่ยง น้อยที่สุด

### **4. การเพิ่มทางเลือกในการบันทึกรายได้ของ กองทุนหลายนายจ้าง**

ภายหลังจากที่มีการแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการบันทึกรายได้ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำนักงานได้รับข้อเสนอแนะจากลูกจ้าง กรรมการ กองทุน และบริษัทจัดการที่บริหารกองทุนหลาย นายจ้างใน 2 ประเด็น ดังนี้

4.1 กรณี group fund ซึ่งนายจ้างเป็น บริษัทในเครือเดียวกันและมีการโอนย้ายลูกจ้าง ระหว่างบริษัทในเครือ นายจ้างลูกจ้างมีความ

ประสงค์จะให้เงินที่กองทุนได้รับดังต่อไปนี้ มีการกระจายตามจำนวนลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างทุกรายของนายจ้างในเครือเดียวกันได้รับเงินดังกล่าวในจำนวนที่เท่ากัน (ก) เงินเพิ่มที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุน (ข) เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบที่ลูกจ้างซึ่งสิ้นสมาชิกภาพไม่มีสิทธิได้รับ และข้อบังคับกองทุนกำหนดให้เป็นของกองทุน (ง) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 23 วรรค 4 (จ) รายได้หรือค่าใช้จ่ายอื่นตามที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

4.2 กรณี pooled fund ลูกจ้างต้องการให้กฎหมายเปิดโอกาสให้กระจายเงินที่ได้รับตาม (ก) (ข) (ง) (จ) ในจำนวนที่เท่ากัน ประกอบกับเงินที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นเงิน unvested ไม่ได้เกิดจากการลงทุน จึงเห็นว่าการเปิดโอกาสให้สามารถเลือกกระจายรายได้ดังกล่าวตามจำนวนลูกจ้างได้จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง

#### สาระสำคัญของการแก้ไข

แก้ไขมาตรา 17(1) เพื่อให้กำหนดในข้อบังคับกองทุนให้บันทึกรายได้ตามส่วนได้เสียของลูกจ้างหรือบันทึกเฉลี่ยตามจำนวนลูกจ้างของนายจ้างรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายก็ได้ โดยรายจ่ายยังคงกำหนดให้กระจายตามส่วนได้เสียเพื่อไม่ให้กระทบต่อลูกจ้างส่วนใหญ่ที่มีส่วนได้เสียน้อยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมาก

#### **5. การให้ลูกจ้างที่สิ้นสมาชิกภาพเมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ ขอรับเงินออกจากกองทุนเป็นงวดได้**

เนื่องจากการแก้ไขกฎกระทรวงของกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 292) พ.ศ. 2555 เพื่อยกเว้นภาษีสำหรับเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนเนื่องจากลูกจ้างออกจากงานเมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ จากเดิมที่ยกเว้นภาษีเมื่อ

ลูกจ้างเกษียณอายุ ดังนั้น พ.ร.บ.กองทุน จึงควรแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

#### สาระสำคัญของการแก้ไข

แก้ไขมาตรา 23/2 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งลูกจ้างที่ออกจากงานเมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี สามารถทยอยรับเงินออกจากกองทุนได้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างมีเงินดำรงชีพอย่างต่อเนื่อง

#### **6. การโอนเงินกองทุนไปกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เป็นการออมเพื่อสุขภาพ**

ที่ผ่านมาเมื่อประสบปัญหาเกี่ยวกับการที่นายจ้างเลิกกิจการหรือเลิกจัดตั้งกองทุนเนื่องจากประสบปัญหาทางการเงินหรือเกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เป็นผลให้สมาชิกไม่สามารถคงเงินอยู่ในกองทุนได้หรือสมาชิกไม่สามารถคงเงินในกองทุนหลายนายจ้าง เนื่องจากไม่มีนายจ้างของตนอยู่แล้วและไม่สามารถโอนเงินไปยังกองทุนของนายจ้างรายใหม่ได้หากยังหางานใหม่ไม่ได้ เป็นผลให้สมาชิกต้องนำเงินออกจากกองทุนทันที สมาชิกจึงไม่สามารถออมเงินในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อไปได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจคงเงินในกองทุนได้ตามที่ต้องการไม่ว่าจะเป็นเพราะ (1) นายจ้างเปิดให้ลูกจ้างคงเงินได้เพียงระยะเวลาสั้น ๆ และลูกจ้างเปลี่ยนงานโดยไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพรองรับ หรือ (2) กรณีนายจ้างเลิกกองทุน และในบางกรณีลูกจ้างเปลี่ยนสถานะจากลูกจ้างประจำไปสู่อาชีพอิสระ แต่ยังคงประสงค์ที่จะมีช่องทางการออมเงินไว้อย่างต่อเนื่อง จึงเห็นควรเปิดให้ลูกจ้างมีช่องทางการออมเงินได้อย่างต่อเนื่อง

### สาระสำคัญของการแก้ไข

เพื่อให้ลูกจ้างสามารถออมเงินในระบบได้อย่างต่อเนื่องจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23/4 เพื่อให้สมาชิกที่ออกจากงานสามารถโอนเงินจากกองทุนไปยังกองทุน RMF หรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือการชราภาพได้

ฝ่ายกฎหมายและพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ  
ตลาดหลักทรัพย์

พฤษภาคม 2558