

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖/๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. โดยมีหลักการให้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการ ซึ่งกองทุนดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ ๓ ของเงินเดือน มีสิทธิได้รับเงินสมทบจากทางราชการในอัตราเดียวกัน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระแรกแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๘ แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่ข้าราชการเท่านั้น ไม่รวมถึงลูกจ้างประจำของส่วนราชการด้วย ทั้งที่ลักษณะการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างประจำมีสภาพไม่แตกต่างกันมากนัก กรมบัญชีกลางจึงมีนโยบายจะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการขึ้น โดยให้ลูกจ้างประจำที่เป็นสมาชิกส่งเงินสะสมในอัตราร้อยละ ๓ ของค่าจ้าง และมีสิทธิได้รับเงินสมทบจากทางราชการในอัตราเดียวกัน ส่งเข้ากองทุนไว้เพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้างประจำเมื่อออกจากราชการ เพิ่มเติมจากการมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จจากทางราชการซึ่งจ่ายจากเงินงบประมาณ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงลักษณะของกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้เห็นว่ามีลักษณะและความประสงค์ คล้ายคลึงกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างในภาคเอกชน และของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเห็นว่า การจัดตั้งกองทุนสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการน่าจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เห็นว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมการระดมเงินออมในภาคเอกชนเท่านั้น กรมบัญชีกลางจึงขอหารือ ดังนี้

๑. การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการสามารถจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่

๒. ถ้าสามารถจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างประจำขึ้นตาม ๑ ได้ จะจัดตั้งขึ้นเพียงกองทุนเดียวเพื่อใช้กับลูกจ้างประจำทั่วประเทศในทุกส่วนราชการ โดยให้กรมบัญชีกลางมีฐานะเป็นฝ่ายนายจ้างแทนส่วนราชการอื่นๆ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานงบประมาณ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.๒๕๓๐ แล้วจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งที่จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นสวัสดิการหรือหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน และเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างออมทรัพย์ไว้เมื่อออกจากงานหรือเมื่อออกจากกองทุน ทั้งนี้ โดยกองทุนเกิดขึ้นจากการที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้น โดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเป็นเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งคำว่า “ลูกจ้าง”^๒ หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง ไม่ว่าจะมิสัญญาเป็นหนังสือหรือไม่ และคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และไม่ว่าการตกลงนั้นจะมีสัญญาเป็นหนังสือหรือไม่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ลูกจ้างประจำของส่วนราชการอยู่ในความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.๒๕๓๐ ส่วน “นายจ้าง” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ย่อมหมายความว่า ส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อห้ามมิให้จัดตั้งกองทุนสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ดังนั้น หากส่วนราชการและลูกจ้างประจำมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัตินี้ทุกประการก็เห็นว่า สามารถจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ได้ สำหรับข้อความในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติที่กำหนดว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมการระดมเงินออมในภาคเอกชนเพื่อนำไปใช้ใน

^๑มาตรา ๕ กองทุนจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้นโดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุนนั้น

กองทุนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตายหรือออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยเงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสม เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้และผลประโยชน์จากเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย หรือออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนโดยวิธีใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หรือเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่นายจ้างหักไว้ หรือจ่ายเพิ่มเติมให้แก่ลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการทำงาน

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และไม่ว่าการตกลงนั้นจะมีสัญญาเป็นหนังสือหรือไม่

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะมีสัญญาเป็นหนังสือหรือไม่

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ” นั้น เห็นว่า ข้อความดังกล่าวเป็นเพียงการขยายความเพื่อให้เห็นถึงผลประโยชน์อื่นที่ได้รับเนื่องจากการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้น มิได้เป็นข้อจำกัดหรือข้อห้ามมิให้จัดตั้งกองทุนดังกล่าวในภาคราชการ และหากจะพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีนี้ก็จะเห็นว่า การที่ลูกจ้างประจำได้จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนนั้นถือได้ว่าเป็นการระดมเงินออมจากภาคเอกชนได้อย่างหนึ่งด้วย

ประเด็นที่สอง เนื่องจากคำว่า “นายจ้าง” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายถึงส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล คือ กระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น แต่ละส่วนราชการจึงต้องร่วมกับลูกจ้างประจำของส่วนราชการนั้นเพื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นมาแต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ก็ได้เปิดช่องให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถร่วมกันจัดตั้งกองทุนขึ้นเพียงแห่งเดียวได้ ดังจะเห็นได้จากนิยามคำว่า “นายจ้าง” และ “กองทุน”^๓ มีความหมายกว้างมิได้จำกัดเฉพาะเพียงนายจ้างคนเดียวเท่านั้นที่จะสามารถจัดตั้งกองทุนได้ รวมทั้งมาตรา ๒๕ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็แสดงให้เห็นได้โดยปริยายว่ากองทุนสามารถจัดตั้งขึ้นโดยนายจ้างมากกว่าหนึ่งรายได้ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันมีหลายบริษัทได้ร่วมกันจัดตั้งกองทุนขึ้นเพียงแห่งเดียวและบริหารงานร่วมกันแล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่า หากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นนายจ้างจะร่วมกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นเป็นกองทุนเดียวร่วมกันสำหรับลูกจ้างประจำของทุกส่วนราชการเพื่อความสะดวกในการบริหารงานหรือการจัดการกองทุน ไม่ว่าจะอยู่ที่หน่วยงานใดก็ย่อมสามารถกระทำได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒) ข้างต้น

^๔มาตรา ๒๕ กองทุนย่อมเล็ก เมื่อ

(๑) นายจ้างเลิกกิจการ

(๒) ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก

(๓) มีกรณีที่ข้อบังคับของกองทุนกำหนดให้เลิก หรือ

(๔) รัฐมนตรีสั่งให้เลิกกองทุนตามมาตรา ๒๗

ในกรณีที่กองทุนจัดตั้งขึ้นโดยมีนายจ้างมากกว่าหนึ่งราย การที่นายจ้างบางรายเลิกกิจการหรือถอนตัวจากกองทุนไม่เป็นเหตุให้กองทุนต้องเลิก เว้นแต่ข้อบังคับของกองทุนกำหนดให้เลิก