

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์

สำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๗/๑๐๕๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้มีการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และสำนักงานประกันสังคมสามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓

สำนักงานประกันสังคมได้จัดทำโครงการสินเชื่อเพื่อผู้ประกันตนไปทำงานต่างประเทศ โดยนำเงินกองทุนประกันสังคมไปฝากธนาคารและธนาคารดำเนินการอนุมัติสินเชื่อให้กับผู้ที่ยื่นคำขอ กับธนาคาร ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อ ๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดว่า “การลงทุนตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงาน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน” ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการประกันสังคมมีความเห็นว่าผู้มีสิทธิตามโครงการสินเชื่อผู้ประกันตนไปทำงานต่างประเทศต้องเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เมื่อไปทำงานต่างประเทศแล้ว ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนจะมีสิทธิอยู่หรือไม่ สำนักงานประกันสังคมจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการที่สำนักงานประกันสังคมนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์โดยลงทุนทางสังคมโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการได้แก่ (๑) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ (๒) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๔ (๓) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ (๔) ผู้เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ (๕) ลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (๖) ผู้ใช้แรงงานหรือผู้หางานโดยทั่วไปที่มีใช้บุคคลตาม (๑) ถึง (๕) จะเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดว่า “การลงทุนตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงาน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน” หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานประกันสังคม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการสินเชื่อเพื่อการไปทำงานต่างประเทศของสำนักงานประกันสังคมนี้เป็นการนำเงินจากกองทุนประกันสังคมไปฝากไว้กับธนาคารเพื่ออนุมัติสินเชื่อให้แก่

ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และผู้ใช้แรงงานในวงเงินไม่เกิน ๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยสำนักงานได้ดอกเบี้ยร้อยละหนึ่งต่อปี และให้ธนาคารอนุมัติสินเชื่อให้กับผู้กู้ที่ยื่นคำขอกับธนาคารตามวงเงินที่ฝากไว้ โดยธนาคารคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ร้อยละหกต่อปี ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับข้อ ๗^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการไว้หกประเภทคือ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓^๓ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๔^๔ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐^๕ ผู้เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และผู้ใช้แรงงานหรือผู้หางานโดยทั่วไปที่มีใช้บุคคลห้าประเภทตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งกรรมการประกันสังคมบางส่วนเห็นว่าผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการดังกล่าวเมื่อไปทำงานต่างประเทศแล้วจะไม่ใช่ผู้ประกันตนอีกต่อไป จึงเห็นควรให้หาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติให้สำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๔)^๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ โดยคณะกรรมการได้กำหนดกรณีที่สำนักงานสามารถนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์สำหรับ

^๑มาตรา ๒๖ การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

^๒ข้อ ๗ การลงทุนตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงาน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

^๓มาตรา ๓๓ ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป

^๔มาตรา ๓๔ ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๔๐ บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖มาตรา ๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

การลงทุนเอาไว้ในข้อ ๖^๗ ซึ่งการลงทุนของสำนักงานนี้ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สามารถนำเงินกองทุนบางส่วนมาลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงานแต่ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนตามข้อ ๗^๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อข้อ ๗ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นการลงทุนเพื่อประโยชน์ทางอ้อมทั้งแก่ผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงานด้วย ดังนั้น ผู้ที่มีได้เป็นผู้ประกันตนแต่มีสถานะเป็นผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนและไปทำงานในต่างประเทศ อันทำให้พ้นจากสถานะการเป็นผู้ประกันตนก็สามารถได้รับสิทธิตามโครงการดังกล่าวได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานประกันสังคมประสงค์จะทำโครงการสินเชื่อให้แก่ผู้ที่จะไปทำงานในต่างประเทศทั้งผู้ที่เป็นผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป จึงเป็นการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนซึ่งเป็นดุลพินิจการบริหารกองทุนของคณะกรรมการประกันสังคมโดยคณะกรรมการประกันสังคมต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าโครงการสินเชื่อดังกล่าวจะถือเป็นการลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งการนำเงินกองทุนประกันสังคมที่มาจากเงินสมทบของผู้ประกันตนส่วนหนึ่งไปดำเนินการจัดหาผลประโยชน์นั้นจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนผลประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ รวมทั้งความคุ้มค่าในการลงทุนประกอบกันไปด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖

^๗ข้อ ๖ กรณีสำนักงานนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ให้กระทำได้สำหรับการลงทุนดังต่อไปนี้

(ก) การลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความมั่นคงสูง หรือมีความเสี่ยงต่ำ ไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน

(๑) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หรือพันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(๒) ตราสารแห่งหนี้ โดยมีกระทรวงการคลังหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอาวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๓) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอาวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๔) ตราสารแห่งหนี้ที่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอาวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้รับรองหลักหนี้ หรือรับอาวัล โดยมีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(๕) ตราสารแห่งหนี้ที่ตราสาร ผู้ออกตราสาร ผู้ค้ำประกันหรืออาวัลตราสารได้รับการจัดระดับอยู่ในอันดับความน่าเชื่อถือที่สามารถลงทุนได้

การลงทุนตาม (๒), (๓) และ (๔) เมื่อรวมกันแล้วแต่ละสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น