



สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานทางวิชาการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
ฉบับที่ ๔/๒๕๕๙

การศึกษาการดำเนินการ กองทุนการออมแห่งชาติ

The Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office



การศึกษา

การดำเนินการกองทุนการอมมแห่งชาติ



คำนำ

การศึกษาเรื่อง “การดำเนินงานกองทุนการอมแห่งชาติ” เล่มนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้า และจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญ หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้ง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจากการดำเนินงาน ความครอบคลุมประชากร ความพอเพียงในการดำรงชีวิตจากบ้านญาติที่ได้รับ ภาระงบประมาณและความคุ้มค่าของงบประมาณ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกองทุน นอกจากนี้ยังนำเสนอผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ เพื่อให้การบริหารกองทุนมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าจากการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศมากขึ้น รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับบุคคลในหน่วยงานรัฐสภา ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้สนใจทั่วไป

การศึกษาครั้งนี้จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นหากขาดการสนับสนุนที่สำคัญจากหลายฝ่าย ผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณต่อคำแนะนำ ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงรายงานการศึกษาครั้งนี้ จากผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภาและเพื่อนร่วมงานสำนักงบประมาณของรัฐสภาทุกท่าน และคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบงาน และกรอบอัตรากำลังของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาทำรายการการศึกษาครั้งนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ปิยวรรณ เงินคล้าย

กุมภาพันธ์ 2559



บทสรุปผู้บริหาร

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2557 พบว่า แรงงานนอกระบบจำนวน 22.14 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 56.71 ของกำลังแรงงานทั้งระบบ เป็นแรงงานไม่มีเงินออมที่เพียงพอสำหรับยามจำเป็น และไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจากแห่งใด ในขณะที่โครงสร้างประชากรไทยมีแนวโน้มเข้าสู่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น โดยประเทศไทยมีการประมาณการว่าอีก 30 ปีข้างหน้าจำนวนผู้สูงอายุในไทยจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 30 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาผลิตภาพจากวัยแรงงานจะลดลง ผู้สูงอายุที่ไม่มีประกันจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ต้องพึ่งพิงรายได้จากบุตรหลานและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นภาระของสังคมและภาครัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณดูแลผู้สูงอายุในอนาคต เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลของผู้สูงอายุในระยะยาว รัฐบาลจึงต้องมีการส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบ โดยจัดให้มีพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 แต่ช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้กองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ และรัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศกฎกระทรวงเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 กรณีชราภาพซึ่งกำหนดทางเลือกในการออมให้กับแรงงานนอกระบบ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้ง จึงได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบเพื่อให้สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยเริ่มรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558

ในส่วนการทบทวนวรรณกรรมได้สรุปแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับการออม เช่น สมมุติฐานรายได้ของเคนส์ สมมุติฐานวัฏจักรชีวิตของ Albert Ando and Franco Modigliani สมมุติฐานรายได้ของ Jame S.Duesenberry ตัวแปรที่สำคัญต่อการออม รูปแบบและการบริหารระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยแสดงตัวอย่างการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณในประเทศไทย นอกจากนี้ได้นำเสนอแนวคิดสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) หรือการทำงานสาธารณะ (Public Work) ในประเทศต่างๆ เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการบริหารงบประมาณเพื่อสังคมสวัสดิการของประเทศไทย

แนวทางและวิธีการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ จะประกอบด้วย

1. แนวคิดและที่มาเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แรงงานนอกระบบมีการออมเพื่อชราภาพ
2. หลักเกณฑ์การสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออม ต้องมีอายุระหว่าง 15-60 ปี (ในปีแรกของการดำเนินการกำหนดให้อายุเกิน 60 ปีสมัครได้) โดยผู้สมัครจะต้องส่งเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทและไม่เกิน 13,200 บาทต่อปี และรัฐจะสมทบไม่เกิน 600-1,200 บาทต่อปี
3. รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับดอกผลจากเงินสะสมและเงินสมทบไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ โดยคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสภาพกรณีอายุครบ 60 ปี หรือ เสียชีวิต
4. เมื่ออายุครบ 60 ปีจะได้รับบำนาญจากสูตรการคำนวณที่กำหนด หรือเงินดำรงชีพ หากคำนวณแล้วเงินบำนาญที่ได้รับน้อยกว่า 600 บาทจะได้รับเงินดำรงชีพเดือนละ 600 บาทจนกว่าเงินจะหมดบัญชี ทั้งนี้สมาชิกจะสามารถคงสภาพการเป็นสมาชิกได้เมื่อเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบแต่รัฐบาลจะไม่จ่ายเงินสมทบ



ในการวิเคราะห์การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ สามารถสรุปประเด็นต่างๆได้ดังนี้

1. การดำเนินการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อลดภาระการดูแลจากรัฐในอนาคต แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองทำให้การดำเนินการมีความล่าช้าส่งผลให้แรงงานนอกระบบเสียโอกาสในการออมเงินเป็นระยะเวลา 4 ปี

2. เงินสมทบไม่รวมดอกผลจากรัฐบาลไม่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครสมาชิกกองทุนการออม

3. เป้าหมายระยะ 5 ปียังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด และแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนไม่สามารถเข้าถึงการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ เนื่องจากไม่มีเงินออม นอกจากนี้ จากผลการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุน พบว่า สมาชิกยังไม่กระจายไปสู่กลุ่มคนตามอาชีพ และ กลุ่มอายุ

4. ความเพียงพอในการใช้จ่ายจากบำนาญที่ได้รับ พบว่า หากสมาชิกเริ่มออมเงินช้า หรือจำนวนการออมต่อเดือนต่ำจะทำให้บำนาญที่จะได้รับต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน ไม่พอในการดำรงชีวิต ดังนั้นจึงแนะนำให้สมาชิกหากเริ่มออมเงินเมื่ออายุ 15 ปีจะต้องออมขั้นต่ำ 300 บาทต่อเดือน เริ่มออมอายุ 30 จะต้องออม 500 บาทต่อเดือน หากออมเงินจำนวนต่ำกว่านี้ต่อเดือนจะมีแนวโน้มที่จะได้รับบำนาญไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และรัฐจะสูญเสียประโยชน์จากเงินสมทบจากเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ด้วย เนื่องจากไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

5. การวิเคราะห์การพึ่งพิงภาระงบประมาณ จะกล่าวใน 2 ประเด็น คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร และเงินรับประกันดอกผลที่ไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน ซึ่งหากกองทุนสามารถบริหารค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อให้เกิดดอกผลที่เหมาะสมจะลดภาระงบประมาณในส่วนนี้ได้

6. การจำลองสถานการณ์ (Scenario) ภาระงบประมาณ เพื่อให้รัฐได้เตรียมงบประมาณไว้รองรับ และการจำลองขนาดของกองทุนเพื่อให้รัฐทราบว่าแหล่งเงินทุนที่รัฐอาจกู้ยืมไปใช้ในกิจการต่างๆ โดยมีดอกเบี้ยที่เหมาะสม

7. การวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุน เช่น ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว รายได้ที่ไม่สม่ำเสมอของแรงงานนอกระบบ นโยบายการลงทุน ความเสี่ยงจากการมีอายุยืนยาวมากขึ้น และพฤติกรรมการออมแต่ละกลุ่ม และช่วงวัย

ในส่วนขอเสนอแนะได้เสนอข้อเสนอแนะไว้ 2 ระดับ คือ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เช่น รัฐบาลควรประยุกต์แนวคิดสวัสดิการจากการทำงาน (Workfare) โดยการทำงานเพื่อแลกสวัสดิการเป็นเงินออม เพื่อให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนสามารถเข้าถึงการออม การเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การควบคุมอัตราเงินเพื่อให้เหมาะสม และการออกแบบระบบการออมเงินภาคบังคับสำหรับแรงงานทุกกลุ่ม

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติควรกำหนดค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนให้เหมาะสม เพิ่มช่องทางการส่งเงินสะสมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพิ่มทางเลือกในการออมแต่ละช่วงวัย กำหนดนโยบายการลงทุนที่เหมาะสม และสร้างธรรมาภิบาลให้กับกองทุน





สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ.....	ก
บทสรุปผู้บริหาร.....	ข
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญแผนภาพ.....	ช
สารบัญภาคผนวก.....	ซ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	2
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประเด็นในการศึกษา.....	3
1.7 วิธีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล.....	3
1.8 คำสำคัญ.....	3
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	4
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการออม.....	4
2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออม.....	4
2.3 ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ.....	6
2.4 แนวทางการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย.....	8
2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	14
บทที่ 3 กองทุนการออมแห่งชาติ.....	17
3.1 ความเป็นมา.....	17
3.2 หลักเกณฑ์ในการออมเงินกับกองทุนการออมแห่งชาติ.....	18
3.3 ประโยชน์ต่างๆของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ.....	19
3.4 เป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ.....	22
3.5 งบประมาณ ผลการดำเนินงาน และสถานะการเงิน.....	23
3.6 มาตรการที่รัฐบาลสนับสนุนกองทุนการออมแห่งชาติ.....	24



สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	25
4.1 แนวคิดในการกำหนดนโยบาย ความเหมาะสมของนโยบายความล่าช้าของนโยบาย ประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนการออม.....	25
4.2 การเปรียบเทียบกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย.....	27
4.3 ความครอบคลุมและความเสมอภาค.....	28
4.4 เป้าหมายระยะ 5 ปี และผลการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (สิงหาคม – พฤศจิกายน 2558).....	32
4.5 ความเพียงพอในการใช้จ่ายจากบำนาญที่ได้รับ.....	36
4.6 ความยั่งยืนและภาระงบประมาณของกองทุน.....	38
4.7 การจำลองสถานการณ์ขนาดกองทุน.....	42
4.8 ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุน.....	43
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	45
5.1 สรุป.....	45
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	47
5.3 ข้อเสนอในการศึกษาในอนาคต.....	48

บรรณานุกรม

ภาคผนวก





สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	แสดงผลตอบแทนที่ได้รับของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....9
ตารางที่ 2	แสดงผลการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคม.....10
ตารางที่ 3	แสดงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับของผู้ประกันตนตามมาตรา 40.....10
ตารางที่ 4	แสดงรูปแบบการลงทุนที่เหมาะสมแต่ละช่วงอายุ.....13
ตารางที่ 5	แสดงการเปรียบเทียบระบบสวัสดิการ Workfare ของประเทศต่างๆ.....15
ตารางที่ 6	แสดงเงินสมทบและเพดานเงินสมทบจากรัฐบาลตามช่วงอายุ.....19
ตารางที่ 7	แสดงบำนาญต่อเดือนที่ได้รับจากเงินสะสมต่อเดือนตามช่วงอายุการออม.....21
ตารางที่ 8	แสดงประมาณการเป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติในช่วง 5 ปีแรก ของการดำเนินการ.....22
ตารางที่ 9	แสดงจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2559.....23
ตารางที่ 10	แสดงผลการดำเนินงานและรายงานสถานะการเงิน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559.....23
ตารางที่ 11	แสดงจำนวนเงินสมทบที่ได้รับจากการเป็นสมาชิกการออม.....26
ตารางที่ 12	แสดงการเปรียบเทียบการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ.....28
ตารางที่ 13	แสดงจำนวนสมาชิกการออมแห่งชาติ ระหว่างเดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2558.....33
ตารางที่ 14	แสดงข้อมูลประชากรจำแนกตามรายได้เฉลี่ย เส้นความยากจน ระหว่างปี 2547 - 2557.....37
ตารางที่ 15	แสดงจำนวนบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติที่ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน.....38
ตารางที่ 16	แสดงคาดการณ์ขนาดของกองทุนการออมแห่งชาติที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการบริหาร.....39
ตารางที่ 17	แสดงอัตราส่วนค่าใช้จ่ายบริหารของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ.....40
ตารางที่ 18	แสดงประมาณการภาระงบประมาณเงินสมทบจากรัฐบาล ระหว่างปี 2558 - 2563 จำแนกตามช่วงอายุ.....42



สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 แสดงระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากลของธนาคารโลก.....	6
แผนภาพที่ 2 แสดงความเป็นมาของกองทุนการออมแห่งชาติ.....	26
แผนภาพที่ 3 แสดงจำนวนแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ.....	29
แผนภาพที่ 4 แสดงสัดส่วนเป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบ.....	29
แผนภาพที่ 5 แสดงจำนวนคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2557 จำแนกตามกลุ่ม.....	30
แผนภาพที่ 6 แสดงคนจนที่เป็นแรงงานนอกระบบและไม่มีศักยภาพในการออม.....	31
แผนภาพที่ 7 แสดงสัดส่วนคนจน จำแนกตามภาค.....	31
แผนภาพที่ 8 แสดงจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ปี พ.ศ. 2558.....	32
แผนภาพที่ 9 แสดงจำนวนสมาชิก และจำนวนเงินสะสม ระหว่างเดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน 2558.....	34
แผนภาพที่ 10 แสดงค่าเฉลี่ยจำนวนเงินสะสมต่อบัญชีของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558.....	34
แผนภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จำแนกตามอาชีพ.....	35
แผนภาพที่ 12 แสดงสัดส่วนจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จำแนกตามอายุ.....	35
แผนภาพที่ 13 แสดงจำนวนคนจน สัดส่วนคนจน และเส้นค่าความยากจน.....	36
แผนภาพที่ 14 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน และร้อยละการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป.....	40
แผนภาพที่ 15 แสดงภาระงบประมาณกรณีแรงงานนอกระบบทั้งหมด เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ.....	41
แผนภาพที่ 16 แสดงประมาณการภาระงบประมาณเงินสมทบจากรัฐบาล ระหว่างปี 2558 - 2563.....	42
แผนภาพที่ 17 แสดงประมาณการขนาดกองทุนการออมแห่งชาติ จำแนกตามจำนวนเงินออมต่อบัญชีต่อปี.....	43



สารบัญภาคผนวก

ตารางข้อมูล

- ตารางข้อมูลที่ 1 แสดงจำนวนแรงงานทั้งระบบ จำแนกตามลักษณะแรงงาน ระหว่าง 2552 – 2557
- ตารางข้อมูลที่ 2 แสดงจำนวนแรงงานนอกระบบระหว่างปี 2552 – 2557 จำแนกตามอาชีพ
- ตารางข้อมูลที่ 3 แสดงจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอายุและภาค
- ตารางข้อมูลที่ 4 แสดงจำนวนประชากรและการคาดการณ์ประชากรวัยแรงงาน ระหว่างปี 2558 – 2563
- ตารางข้อมูลที่ 5 แสดงการประมาณการจำนวนสมาชิกกองทุนการอมแห่งชาติ และภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้น ระหว่างปี 2559 - 2563
- ตารางข้อมูลที่ 6 แสดง Secenario ขนาดของกองทุน กรณีต่างๆที่สมาชิกออมเงินต่อปีในจำนวนที่แตกต่างกัน
- ตารางข้อมูลที่ 7 แสดงจำนวนสมาชิกและจำนวนเงินสะสมของกองทุนการอมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558
- ตารางข้อมูลที่ 8 แสดงข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่สำคัญต่อการลงทุนของกองทุนประเภทต่างๆ
- ตารางข้อมูลที่ 9 แสดงข้อมูลประชากรจำแนกตามรายได้เฉลี่ยน เส้นความยากจน ระหว่างปี 2547 - 2557



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2557 พบว่า แรงงานนอกระบบจำนวน 22.14 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 56.71 ของกำลังแรงงานทั้งระบบ เป็นแรงงานที่ยังขาดความมั่นคงทางด้านรายได้ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมที่เพียงพอสำหรับยามจำเป็นและไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจากแห่งใด นอกจากนี้เบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ ข้อมูลของสำนักสถิติทางทะเบียน กรมการปกครองระบุว่า โครงสร้างประชากรไทยมีแนวโน้มเข้าสู่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น โดยประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตามข้อกำหนดขององค์การอนามัยโลกในปี 2553 โดยมีแนวโน้มจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2565 และมีการประมาณการว่าอีก 30 ปีข้างหน้าจำนวนผู้สูงอายุในไทยจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 30 ของจำนวนประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลประมาณการของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า อัตราส่วนการพึ่งพิงวัยแรงงานของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ ในปี 2548 เท่ากับ 14.4 และคาดการณ์ว่าในปี 2578 จะเท่ากับ 41.4 กล่าวคือประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาผลิตภาพจากวัยแรงงานจะลดลง ผู้สูงอายุที่ไม่มีการเก็บออมจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ต้องพึ่งพิงรายได้จากบุตรหลานและเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นภาระของสังคมและภาครัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณดูแลผู้สูงอายุในอนาคต

ดังนั้นเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในระยะยาวที่จะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องมีการส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายเศรษฐกิจ คือจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง กระทรวงการคลังจึงได้เสนอจัดทำพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 ทั้งนี้จะต้องดำเนินการออกกฎหมายประกอบหลายฉบับ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้กองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศกฎกระทรวงเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 กรณีชราภาพเป็นทางเลือกในการออมให้กับแรงงานนอกระบบ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งจึงได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยเริ่มรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558

จากการดำเนินการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติโดยมีวัตถุประสงค์มุ่งให้ความสำคัญในการวางระบบและสนับสนุนให้มีมาตรการส่งเสริมการออมตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อให้ได้รับบำนาญเมื่อเกษียณอายุ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาว่ากองทุนการออมแห่งชาติมีการบริหารงานอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เพื่อเสนอแนะรูปแบบการบริหาร เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ลดภาระในการสนับสนุนงบประมาณ และบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย



1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความสำคัญของกองทุนแหล่งที่มาของเงินทุนและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามสิทธิจากกองทุนการออมแห่งชาติ

1.2.2 เพื่อศึกษาความครอบคลุม ความเสมอภาคของแรงงานนอกระบบในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติ

1.2.3 เพื่อศึกษาจำนวนเงินในการออมและช่วงอายุเพื่อให้ได้รับบำนาญที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในช่วงวัยสูงอายุ

1.2.4 เพื่อศึกษาวิธีการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ หลักการบริหารการลงทุนประเภทต่างๆ และคาดการณ์ภาระงบประมาณที่รัฐต้องจัดสรรให้กับกองทุน และแนวทางในการลดการพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ความสำคัญของกองทุนการออมแห่งชาติ
- แหล่งที่มาของเงินทุน
- สวัสดิการที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามสิทธิจากกองทุนการออม
- ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติ
- ความเสมอภาคของแรงงานนอกระบบในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติ
- จำนวนเงินในการออมและช่วงอายุเพื่อให้ได้รับบำนาญที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในช่วงวัยสูงอายุ
- วิธีการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ
- หลักการและแนวทางการบริหารการลงทุนของกองทุนการออมแห่งชาติ
- ความยั่งยืนและความเสี่ยงของกองทุนการออมแห่งชาติ

ขอบเขตด้านระยะเวลา

- ระยะเวลาในการศึกษาข้อมูล เดือนกันยายน 2558 – มกราคม 2559

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทราบวิธีการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ หลักการบริหารการลงทุนประเภทต่างๆ และวิธีการบริหารงบประมาณที่รัฐต้องจัดสรรให้กับกองทุน

1.4.2 มีแนวทางในการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติที่จะทำให้มีการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4.3 มีข้อเสนอแนะในการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อลดภาระงบประมาณในอนาคต

1.4.4 มีข้อมูลเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาและบุคคลที่สนใจศึกษาข้อมูลการดำเนินงาน ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและข้อเสนอแนะในการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ



1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานประจำปี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประเด็นในการศึกษา

- 1.6.1 ความสำคัญของกองทุนการออมแห่งชาติ
- 1.6.2 แหล่งที่มาของเงินทุน
- 1.6.3 สวัสดิการที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามสิทธิจากกองทุนการออม
- 1.6.3 ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติ
- 1.6.4 ความเสมอภาคของแรงงานนอกระบบในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติ
- 1.6.5 จำนวนเงินในการออมและช่วงอายุเพื่อให้ได้รับบำนาญที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในช่วงวัยสูงอายุ
- 1.6.6 วิธีการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ
- 1.6.7 หลักการและแนวทางการบริหารการลงทุนของกองทุนการออมแห่งชาติ
- 1.6.8 ความยั่งยืนและความเสี่ยงของกองทุนการออมแห่งชาติ

1.7 วิธีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

- การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารโดยการค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมายต่างๆ ตำราวิชาการ รายงานประจำปี วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.8 คำสำคัญ

- แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคม จากการทำงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

- ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย (พระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ.2546)

- อัตราส่วนพึ่งพิง (Dependency ratio) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างประชากรเด็กและประชากร สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน ในการคำนวณประชากรสูงอายุ คือ อายุ 60 ปีขึ้นไป และวัยทำงาน คือ อายุ ระหว่าง 15-59 ปี (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. ม.ป.ป.)

- เส้นความยากจน (Poverty line) หมายถึง เครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณ จากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐาน ในการดำรงชีวิต จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน โดย สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100 (Charting Thailand. ม.ป.ป.)



บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการออม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้นิยามไว้ว่า การออม คือ การประหยัด การเก็บหอมรอมริบ การถนอม การสงวน สิ่งที่จะประหยัดหรือเก็บหอมรอมริบ ได้แก่ ทรัพย์สินเงินทอง ดังนั้น การออม หมายถึงการใช้ทรัพย์สินเงินทองทั้งหลายอย่างระมัดระวัง อย่างไม่ประมาท อย่างมีเหตุผล ทรัพย์สินเงินทองเป็นปัจจัยในการดำรงชีพ ต้องรู้จักเก็บรู้จักใช้ การออมจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะประชาชนได้รับการศึกษา เรียนรู้ มีผู้แนะนำสั่งสอนให้เห็นความสำคัญและเห็นประโยชน์จากการออม ดังนั้น การออมจึงหมายถึง ส่วนต่างที่เกิดจากรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วนำมาเก็บสะสมไว้สำหรับใช้งานในอนาคต

การออมเป็นพฤติกรรมที่สำคัญทั้งในระดับประเทศและในระดับบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้สูงอายุ เพราะการออมทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้หลังจากเกษียณอายุจากการทำงาน ทำให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมได้ ทำให้มีเงินใช้ยามฉุกเฉินและมีสุขภาพจิตที่ดี ไม่เดือดร้อนหลังจากที่รายได้ลดน้อยลงไปหลังเกษียณ ทำให้ไม่ต้องพึ่งพาเงินค่าใช้จ่ายจากผู้อื่น ประโยชน์การออมในระดับประเทศ คือ การออมจะช่วยแบ่งเบาภาระรัฐบาลในการดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การออยังส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยการสร้างพฤติกรรมการออมให้เกิดได้ จึงเป็นการเรียนรู้หลักการและหลักปฏิบัติโดยฝึกฝนตนเองให้รู้จักเก็บออมและสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออม

ในการทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการออมนั้น จะประกอบด้วยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออม และ ตัวแปรอื่นๆที่กำหนดการออม การออมคือส่วนต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค ดังนั้น ในการศึกษาทฤษฎีและตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการออมจึงใช้แนวคิดทฤษฎีการบริโภคเป็นหลักโดยทฤษฎีการบริโภคที่สำคัญมีดังนี้ คือ (สุวัฒนา ศรีภิรมย์และคณะ, 2552 น.15-18)

2.2.1 สมมุติฐานรายได้สมบูรณ์ (Absolute Income Hypothesis) ของเคนส์เป็นสมมุติฐานที่อธิบายถึงความสัมพันธ์เบื้องต้นระหว่างรายได้ (Income) กับการบริโภค โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบวก กล่าวคือ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นการบริโภคจะเพิ่มขึ้นด้วย แต่การบริโภคจะเพิ่มขึ้นไม่เท่ากับการเพิ่มขึ้นของรายได้ ดังนั้น จึงมีผลทำให้ส่วนแตกต่างระหว่างรายได้กับการบริโภคจะยิ่งมากขึ้นหรือการออม และความโน้มเอียงในการออมเฉลี่ยเพิ่มขึ้น

2.2.2 สมมุติฐานวัฏจักรชีวิต (Life-Cycle Hypothesis) เป็นสมมุติฐานตามแนวคิดของ Albert Ando and Franco Modigliani ที่มีแนวคิดในเรื่องรายได้ตลอดชีพว่า โดยทั่วไปบุคคลมีรายได้ค่อนข้างต่ำเมื่อเริ่มต้นชีวิต และเมื่อถึงวัยกลางคน ผลผลิตที่แต่ละคนกระทำได้จะค่อยๆสูงขึ้น ทำให้รายได้ในช่วงนี้สูงขึ้น และรายได้จะลดต่ำลงอีกเมื่อบุคคลย่างเข้าสู่วัยเกษียณอายุหรือวัยชรา เนื่องจากความสามารถในการผลิตลดลง ในขณะที่การบริโภคของบุคคลค่อนข้างคงที่ ดังนั้น ในช่วงเริ่มต้นของชีวิต บุคคลจะมีการออมติดลบ



แต่เมื่อถึงวัยกลางคนรายได้สูงขึ้น จึงมีการออมเพื่อจ่ายหนี้สินคืนและไว้ใช้ในยามสูงอายุ ซึ่งบุคคลสูงอายุมีการออมติดลบอีกครั้งหนึ่ง

2.2.3 สมมุติฐานรายได้เปรียบเทียบ (Relative Income Hypothesis) เป็นแนวคิดของ James S. Duesenberry ซึ่งการวิเคราะห์ของเขามีพื้นฐานอยู่บนสมมุติฐาน 2 ประการ ดังนี้

1) ผู้บริโภคจะไม่ผูกพันมากนักกับระดับการบริโภคที่สมบูรณ์ (Absolute Level of Consumption) แต่จะผูกพันอยู่กับบริโภคเมื่อเปรียบเทียบกับบริโภคของประชาชนคนอื่นๆ แสดงว่า อัตราส่วนการบริโภคต่อรายได้ของบุคคลของบุคคลจะขึ้นอยู่กับฐานะของบุคคลนั้นในชั้นกระจายรายได้ จากข้อสมมุติดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปว่า ค่าความโน้มเอียงในการบริโภคเฉลี่ยจะขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลในชั้นของการกระจายรายได้ในสังคม กล่าวคือบุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของสังคม บุคคลเหล่านี้จะพยายามรักษาการบริโภคให้เท่าเทียมกับการบริโภคของสังคม ในทางตรงกันข้าม บุคคลที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของสังคม บุคคลเหล่านี้มีระดับการบริโภคเป็นไปตามมาตรฐานของสังคมเช่นเดียวกัน

2) การบริโภคปัจจุบันมิได้ขึ้นอยู่กับระดับรายได้สมบูรณ์และรายได้เปรียบเทียบเท่านั้น หากแต่ยังขึ้นอยู่กับระดับการบริโภคที่ได้รับมาในระยะก่อนด้วย กล่าวคือ ผู้บริโภคจะมีระดับการบริโภคตามแนวโน้มการบริโภคในอดีต บุคคลเหล่านี้จะพยายามยกระดับมาตรฐานการครองชีพของตนเองให้สูงขึ้น ในขณะที่บุคคลที่มีรายได้ในปัจจุบันต่ำลงเมื่อเทียบกับรายได้ในอดีต บุคคลเหล่านี้จะพยายามรักษามาตรฐานการครองชีพตนเองให้เท่าเดิม

2.2.4 ตัวแปรที่กำหนดการออม

1) อัตราการเติบโตของรายได้ เมื่อประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงส่งผลให้ภาคธุรกิจมีการขยายการผลิตและจ้างคนงานเพิ่ม ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น การบริโภคก็จะเพิ่มขึ้น แต่การบริโภคจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ ทำให้การออมเฉลี่ยเพิ่มขึ้น

2) อัตราการพึ่งพิง (Dependency Ratio) เนื่องจากประชากรในวัยทำงานมีความโน้มเอียงที่จะออมสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ หากประเทศมีสัดส่วนของประชากรวัยทำงานสูงขึ้น จะมีผลทำให้อัตราการออมของครัวเรือนโดยรวมสูงขึ้น แต่ถ้าประเทศใดมีสัดส่วนของประชากรในวัยพึ่งพิงที่สูง การเพิ่มขึ้นของอัตราการพึ่งพิงจะทำให้อัตราการออมภาคครัวเรือนลดลง

3) อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ทฤษฎีของ Friedman มองว่าเงินเปรียบเสมือนสินทรัพย์อย่างหนึ่ง การออมเงินจึงกล่าวได้ว่าเป็นการสะสมสินทรัพย์ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ย ซึ่งก็คือผลตอบแทนจากการออมเงิน ดังนั้นอัตราดอกเบี้ยจึงน่าจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการออม กล่าวคือ สร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในการออมเพิ่มขึ้น

4) อัตราเงินเฟ้อ สามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการออมภาคครัวเรือน คือ การที่ราคาสินค้าเพิ่มสูง นำไปสู่การลดลงในมูลค่าปัจจุบันที่แท้จริงของสินทรัพย์ทางการเงินของครัวเรือน และอาจส่งเสริมให้ครัวเรือนมีการออมเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการความสมดุลระหว่างรายได้ในปัจจุบันกับรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต หรือเพื่อรักษาระดับของราคาสินค้าเป็นการเพิ่มขึ้นอย่างถาวร ประชาชนจะเพิ่มการบริโภคในปัจจุบันให้มากขึ้น เพราะคาดว่าราคาสินค้าในอนาคตจะสูงขึ้น ส่งผลให้การออมลดลง

ตามแนวคิดทฤษฎีนี้ โครงสร้างอายุประชากรเป็นตัวกำหนดที่สำคัญอย่างหนึ่งของพฤติกรรมการออม อย่างไรก็ตาม การที่ประชากรในวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลงตามโครงสร้างประชากร และการมีระบบการออมเพื่อเกษียณอายุที่ยังคงใช้วิธีกระจายรายได้แบบข้ามวัย โดยนำเงินสมทบที่ได้จากแรงงานในปัจจุบันมาจ่าย

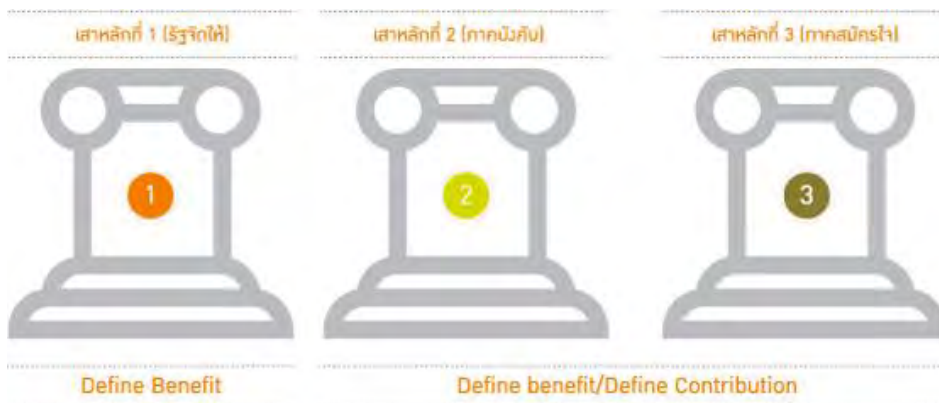


เป็นสวัสดิการของผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งการออมในส่วนนี้อาจไม่เพียงพอเมื่อพิจารณาจากอัตราการพึ่งพิงที่คาดว่าจะสูงขึ้นในอนาคต ดังนั้นหากผู้สูงอายุต้องการดำรงสภาพความเป็นอยู่ให้เหมือนหรือใกล้เคียงกับเมื่อช่วงยังทำงาน การออมเพื่อเกษียณอายุและการออมหลังเกษียณจึงมีความสำคัญอย่างมากเพื่อที่จะได้ดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมตามอัตภาพ

2.3 ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ

ระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากล ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบการออมเพื่อเกษียณอายุหรือระบบบำนาญบํานานาญ เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงทางสังคมของประเทศ ที่เรียกว่า “สามเสาหลักของระบบเงินออมเพื่อวัยเกษียณ” (Three Pillars หรือ The Multi Pillar of Old Age Security) โดยยึดหลักการสร้างระบบบำนาญสมดุลและสามารถรองรับภาระในอนาคตที่จะต้องเลี้ยงดูผู้เกษียณอายุได้ในระดับที่เหมาะสมและไม่เพิ่มภาระภาษีให้กับประชาชนของประเทศ ขณะเดียวกันช่วยสร้างรายได้ของประเทศโดยใช้เงินออมของคนในประเทศเป็นตัวขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน (กองทุนบำนาญบํานานาญข้าราชการ, ม.ป.ป.)

แผนภาพที่ 1 แสดงระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากลของธนาคารโลก



เสาหลักต้นที่ 1 (Pillar 1) : เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจัดให้แก่ประชาชน เรียกว่า Pay-as-you-go (PAYG) ซึ่งจะกำหนดผลประโยชน์ที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกแน่นอน (Defined Benefit) จนกระทั่งเสียชีวิต โดยจ่ายจากเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนมาจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อสร้างหลักประกันเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานของประเทศ ซึ่งกำหนดผลประโยชน์ขั้นต่ำของรายได้ให้เพียงพอแก่การยังชีพที่ควรจะต้องไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line)

เสาหลักต้นที่ 2 (Pillar 2) : เป็นระบบเงินออมภาคบังคับ (Mandatory System) ที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมขณะทำงาน อาจบริหารโดยเอกชนหรือหน่วยงานอิสระของรัฐ มีเงินกองทุนและมีการส่งเงินสะสมของสมาชิก และมีการสมทบจากนายจ้างเข้ากองทุนในบัญชีของสมาชิกแต่ละคน (Individual Account) ส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีการนำส่งเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราที่แน่นอน (Defined Contribution) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับรายได้ของผู้เกษียณให้สูงกว่าเส้นความยากจนเพื่อให้มีรายได้ที่ดีขึ้นตามมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างปกติ



เสาหลักต้นที่ 3 (Pillar 3) : เป็นระบบการออมภาคสมัครใจ (Voluntary System) และรัฐบาลให้การส่งเสริม ซึ่งมีการบริหารโดยภาคเอกชน มีเงินกองทุนและมีการส่งเงินสะสมของสมาชิกในจำนวนที่แน่นอน (Defined Contribution) ในบางกรณีอาจมีเงินสมทบจากนายจ้างเข้ากองทุนในบัญชีของแต่ละคน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ออมมีทางเลือกในการออมเงินไว้ในยามเกษียณมากขึ้น มีความเพียงพอของเงินออมในการดำรงชีวิตในอนาคต ในการเข้าถึงความสะดวกสบายและการดูแลสุขภาพพยาบาลที่สูงกว่ามาตรฐาน

การบริหารจัดการเงินออมเพื่อการเกษียณ (Funding)

1. ระบบเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรอง (Pay-as-you-go หรือ Unfunded Scheme) เป็นระบบบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรองหรือไม่ได้จัดตั้งเป็นกองทุน โดยนายจ้างหรือรัฐจะนำเงินที่หาได้แต่ละปี เช่น รายได้จากภาษีหรือเงินงบประมาณรายปีมาจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้เกษียณในปีนั้น ซึ่งเป็นการเก็บเงินจากคนที่ทำงานอยู่สำหรับจ่ายบำนาญให้ผู้เกษียณไปแล้ว เช่น เงินบำนาญของข้าราชการไทย ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

2. ระบบเงินบำนาญที่มีการเก็บเงินสะสมไว้สำหรับการจ่ายผลตอบแทนให้กับสมาชิกกองทุน (Funded Scheme) เป็นระบบที่มีการสะสมเงินสมทบเต็มจำนวน ซึ่งเป็นการสะสมเงินสำรองให้มีเพียงพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทน หรือหนี้สินทั้งหมดในอนาคตตั้งแต่เริ่มโครงการเก็บเงินสมทบ/ภาษี เพื่อการจ่ายคืนให้แก่ผู้รับบำนาญเมื่อเกษียณตามแผนการออมเพื่อการเกษียณแบบบัญชีรายบุคคล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

3. ระบบเงินบำนาญที่มีการเก็บเงินสะสมจากสมาชิกบางส่วน (Partially Funded Scheme) เป็นระบบการเงินแบบสะสมเงินเต็มจำนวน (Fully Funded) กับระบบเงินแบบได้มาจ่ายไป (PAYG) โดยมีการสะสมเงินสำรองของกองทุนต่อเนื่องกันไปตลอดเวลาแบบสะสมเงินเต็มจำนวน แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมให้เพียงพอต่อภาระการจ่ายประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นภาระสำหรับสมาชิกในระยะเริ่มต้นโครงการ และเมื่อโครงการเติบโตไประยะหนึ่งจึงเพิ่มเงินสะสมเป็นช่วงๆ และสม่ำเสมอเพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทน เช่น กองทุนประกันสังคมในส่วนของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ ซึ่งนำเงินสะสมของสมาชิกปัจจุบันมาจ่ายให้กับผู้เกษียณ เป็นต้น

รูปแบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย

การออมเพื่อเกษียณอายุมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศไทยในปัจจุบัน การออมเพื่อการชราภาพหรือเกษียณอายุของประเทศไทยมี 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การออมภาคบังคับ หรือการออมที่รัฐบาลกำหนดให้มีการออมดังกล่าวเป็นรูปแบบพื้นฐาน การประกันความเสี่ยงต่อการดำรงชีวิต ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

2) การออมแบบสมัครใจ หรือการออมที่รัฐบาลส่งเสริมให้เกิดขึ้นตามความสามารถและความสมัครใจของประชาชน การออมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการออมพื้นฐาน ได้แก่การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งรัฐบาลส่งเสริมโดยผ่านทางมาตรการภาษี โดยเงินสมทบของนายจ้างและเงินสะสมลูกจ้างสามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้



2.4 แนวทางการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย

กองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทยมีจำนวนมาก ทั้งที่เป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะของผู้ออมได้ ดังนี้

2.4.1 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Government Pension Fund)

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) จัดตั้งในปี พ.ศ. 2540 โดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ การบริหารกองทุน กบข. จะให้ความสำคัญเรื่องความสมดุลระหว่างความปลอดภัยของเงินต้นกับผลตอบแทนการลงทุนภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้โดยคำนึงถึงการสร้างผลตอบแทนที่ดีให้กับสมาชิกและพิจารณาจัดสิทธิประโยชน์และบริการต่างๆ อย่างเหมาะสม

หลักปฏิบัติในการดูแลเงินของสมาชิก (Code of Fiduciary Conduct)

1) กรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ ที่ปรึกษาบริษัทจัดการกองทุน ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างจาก กบข. และพนักงาน กบข. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

2) คณะกรรมการและอนุกรรมการจะต้องไม่อนุมัติการลงทุนที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการลงทุน ทั้งนี้ หากมีเหตุผลอันสมควร เลขานุการ ที่ปรึกษา หรือผู้จัดการกองทุนอาจเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรให้คณะกรรมการพิจารณา

3) คณะกรรมการมอบอำนาจในการตัดสินใจลงทุนให้คณะอนุกรรมการจัดการลงทุน เลขานุการ บริษัทจัดการกองทุน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ต้องกำหนดขอบเขตอำนาจและยอมรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

แผนการออมและการลงทุนของสมาชิก

1. แผนการออม กบข. ได้แก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกเลือกที่จะออมเงินสะสมเพิ่มกว่าอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด คือ สมาชิกอาจออมเพิ่มจากร้อยละ 3 ในปัจจุบันได้สูงสุดถึงร้อยละ 15 แต่รัฐจ่ายเงินสมทบให้เพียงอัตราขั้นต่ำที่กำหนดให้ออมเท่านั้นซึ่งปัจจุบันคือร้อยละ 3

2. แผนการลงทุน กบข. จะจัดรูปแบบการลงทุนในรูปแบบต่างๆที่มีความเสี่ยงและผลตอบแทนแตกต่างกัน เพื่อให้สมาชิกได้เลือกตามความต้องการและความเหมาะสมภายใต้ระดับความเสี่ยงที่สมาชิกแต่ละคนสามารถรับได้

เป้าหมายผลตอบแทนและกรอบความเสี่ยง

พระราชบัญญัติ กบข. กำหนดให้กองทุนดำเนินการลงทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ซึ่งการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในตราสารหนี้ แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงการขยายตัวของเงินกองทุน จึงได้กำหนดเป้าหมายอัตราผลตอบแทนระยะยาวก่อนหักค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสำหรับสมาชิกในอัตราที่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ และเปรียบเทียบเป้าหมายอัตราผลตอบแทนรายปีกับอัตราตัวเทียบวัดที่เหมาะสม

ในปัจจุบัน กบข. ได้มีการมอบหมายเงินกองทุนในสัดส่วนไม่ต่ำกว่า 30% ของเงินกองทุนในประเทศส่วนที่ลงทุนในตราสารทุนที่เป็น Public Market และสัดส่วนการลงทุนในตราสารหนี้ในประเทศไม่เกิน 30% เพื่อให้ผู้จัดการกองทุนภายในประเทศบริหาร รวมทั้งได้ขยายขอบเขตการว่าจ้างโดยตรงไปยังผู้จัดการกองทุนต่างประเทศด้วย โดย กบข. จะมีการทบทวนสัดส่วนเงินกองทุนที่มอบหมายให้ผู้จัดการกองทุนภายนอก และในประเทศบริหารเป็นระยะๆ โดยสำนักงานฯ จะนำเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองของคณะอนุกรรมการจัดการลงทุนและคณะกรรมการตามลำดับ



นอกเหนือจากการลงทุนในตราสารหนี้ ตราสารทุนทั้งในและต่างประเทศ กบข.ได้มีการลงทุนทางเลือก เช่น การลงทุนในหลักทรัพย์ที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่อาจมีมูลค่าเพิ่มการลงทุนสูง รวมถึง การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ โครงสร้างพื้นฐาน และสินค้าโภคภัณฑ์ ซึ่งให้ผลตอบแทนที่ต่อสู้ภาวะเงินเฟ้อ

การวัดผลตอบแทนการลงทุนที่ใช้ในการติดตามผลการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน ต้องมีความสอดคล้องกับสินทรัพย์ที่ลงทุน เช่น หากลงทุนในกองทุนตราสารทุนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็อาจเปรียบเทียบผลการลงทุนกับดัชนีตลาดหลักทรัพย์ว่าทำได้ดีกว่าตัวเทียบวัดหรือไม่อย่างไร ตัวเทียบวัดจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารความเสี่ยง และต้องมีวิธีการคัดเลือกตัวเทียบวัดที่สะท้อนถึง Risk Profile ของเงินลงทุนซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการลงทุนที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้จัดการกองทุนมีการบริหารจัดการกองทุนแบบเชิงรุก (Active portfolio management) มากขึ้น

ผลตอบแทนเฉลี่ยของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการเท่ากับร้อยละ 6.88 ซึ่งสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนเฉลี่ย (จากตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงผลตอบแทนที่ได้รับของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ระยะเวลา	ผลตอบแทนเฉลี่ย (ร้อยละ)	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	อัตราดอกเบี้ย ¹ (ร้อยละ)
3 ปี	6.35	1.86	2.29
5 ปี	6.04	2.53	1.99
10 ปี	5.27	2.85	2.11
ตั้งแต่ตั้งกองทุน	6.88	2.79	3.04

ที่มา : รายงานประจำปี 2557 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้อมูล 31 ธ.ค.2557

ข้อมูลอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ คำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนเฉลี่ย 5 ธนาคารพาณิชย์ไทย

2.4.2 กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund)

กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund) เป็นระบบการออมเพื่อวัยเกษียณแรกของประเทศที่จัดตั้งขึ้น ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยขอขอบเขตความคุ้มครองส่วนหนึ่งครอบคลุมกรณีชราภาพ เป็นการออมภาคบังคับแบบกำหนดวงเงินผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้แน่นอน (Defined Benefit) บริหารโดยสำนักงานประกันสังคม (สปส.) โดยเริ่มให้ความคุ้มครองและเก็บเงินสะสมจากผู้ประกันตนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2542 เงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนได้รับจะได้รับยกเว้นภาษี และผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเต็มจำนวนต่อเมื่ออายุ 55 ปีบริบูรณ์และเกษียณออกจากงานแล้ว รวมทั้งจะต้องจ่ายเงินสะสมแล้วไม่ต่ำกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

เงินสะสม และ เงินสมทบ

- ลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุนร้อยละ 5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน
- นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนร้อยละ 5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน
- รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุนร้อยละ 2.75 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน



นโยบายการลงทุนกองทุนประกันสังคม

การลงทุนของกองทุนประกันสังคมเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2549 (กองทุนประกันสังคม, ม.ป.ป.) ซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่นำเงินกองทุนไปจัดสรรหาผลประโยชน์โดยลงทุนในหลักทรัพย์ต่างๆ ดังนี้

1. หลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน ได้แก่ ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน เงินฝากธนาคารที่ได้รับการค้ำประกัน หุ้นกู้เอกชนที่ได้รับการจัดอันดับเครดิต

2. ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน ได้แก่ ตราสารหนี้ อื่นๆ หน่วยลงทุน หุ้นสามัญ

ผลการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย แสดงให้เห็นว่าขนาดของกองทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลดีกับสมาชิกของกองทุนที่มีโอกาสจะได้รับบำนาญตามที่กำหนดไว้ (จากตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 แสดงผลการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคม

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2553	2554	2555	2556	2557
รายได้รวม	150,082	160,820	151,834	184,457	222,737
ค่าใช้จ่ายรวม	47,325	52,016	59,625	63,305	66,843
รายได้สูงกว่า ค่าใช้จ่ายสุทธิ	24,357	25,647	7,759	13,080	42,840
สินทรัพย์	827,304	945,102	1,059,216	1,170,202,232	1,344,297,236
ทุน	310,554	340,635	372,975	373,745,119	428,320,287

ที่มา : รายงานประจำปีกองทุนประกันสังคม ปี 2553-2557

ในปีพ.ศ.2555 สำนักงานประกันสังคมได้ขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบ กรณีบำนาญ โดยประกาศรับสมัครให้ออมโดยสมัครใจ ซึ่งให้สิทธิประโยชน์สมาชิกกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 ตามแต่ทางเลือก (จากตารางที่ 3) อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติประกาศใช้มีผลทำให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการรับบำเหน็จหรือบำนาญสิ้นสภาพลง (ทางเลือกที่ 3-5) โดยผู้ประกันตนฯ สามารถรับเงินคืนทั้งจำนวนหรือโอนเงินออมมายังกองทุนการออมแห่งชาติได้ ทั้งนี้สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติให้ผู้ประกันตนไว้ ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับของผู้ประกันตนตามมาตรา 40

ทางเลือก	การจ่ายเงินสมทบ	สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ	สิทธิการสมัคร กอช.
ทางเลือกที่ 1	จ่ายเงินสมทบ 100 บาท ต่อเดือน โดยจ่ายสะสม 70 บาท รัฐสมทบ 30 บาท	สิทธิประโยชน์พื้นฐาน คุ้มครอง 3 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย และเสียชีวิต	- มีสิทธิสมัครกอช.



ทางเลือก	การจ่ายเงินสมทบ	สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ	สิทธิการสมัคร กอช.
ทางเลือกที่ 2	จ่ายเงินสมทบ 150 บาท ต่อเดือน โดยจ่ายสะสม 100 บาท รัฐสมทบ 50 บาท	สิทธิประโยชน์พื้นฐาน คุ้มครอง 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/ เจ็บป่วย เสียชีวิตและชรา ภาพ(เงินบำเหน็จ)	-ไม่มีสิทธิสมัคร กอช. เนื่องจากได้รับเงินสมทบกรณี ชราภาพจากรัฐ หากต้องการสมัคร กอช.ต้อง เปลี่ยนเป็นทางเลือกที่ 1 ก่อน
ทางเลือกที่ 3	จ่ายเงินสมทบ 100 บาท ต่อเดือน โดยจ่ายสะสม 70 บาท รัฐสมทบ 30 บาท	สิทธิประโยชน์พื้นฐาน คุ้มครอง 1กรณี คือ กรณีชราภาพ(เงินบำนาญ)	-สิ้นสุดการประกันตนโดยผล กฎหมาย โดยมีทางเลือก คือ -ประสงค์เป็นสมาชิก สำนักงานประกันสังคมจะโอน ข้อมูลและเงินมาที่ กอช. -ไม่ประสงค์เป็นสมาชิก กอช. ขอรับเงินคืน
ทางเลือกที่ 4 (ทางเลือกที่ 1+3)	จ่ายเงินสมทบ 100 บาท ต่อเดือน โดยจ่ายสะสม 70 บาท รัฐสมทบ 30 บาท	สิทธิประโยชน์พื้นฐาน คุ้มครอง 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/ เจ็บป่วย เสียชีวิตและชรา ภาพ(เงินบำนาญ)	-มีสภาพเป็นทางเลือกที่ 1 -ประสงค์เป็นสมาชิก สำนักงานประกันสังคมจะโอน ข้อมูลและเงินมาที่ กอช. -ไม่ประสงค์เป็นสมาชิก กอช. ขอรับเงินคืน
ทางเลือกที่ 5 (ทางเลือกที่ 2+3)	จ่ายเงินสมทบ 100 บาท ต่อเดือน โดยจ่ายสะสม 70 บาท รัฐสมทบ 30 บาท	สิทธิประโยชน์พื้นฐาน คุ้มครอง 5 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/ เจ็บป่วย เสียชีวิตและชรา ภาพ(เงินบำเหน็จ) และ ชราภาพ(เงินบำนาญ)	-ประสงค์จะเป็นสมาชิกกอช. ต้องแจ้งเปลี่ยนเป็นทางเลือกที่ 1 สำนักงานประกันสังคมจะ โอนข้อมูลมาที่ กอช. -ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิก กอช. มีสภาพเป็นทางเลือกที่ 2 และรับเงินกรณีบำนาญคืน ทั้งจำนวน

ที่มา : วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 27 ฉบับที่ 85 หน้า 21-22

2.4.3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเป็นกองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น เงินของกองทุนมาจากเงินที่ลูกจ้างจ่ายส่วนหนึ่งเรียกว่า "เงินสะสม" และ นายจ้างจ่ายเงินเข้าอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า "เงินสมทบ"



การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนอกจากจะทำให้ลูกจ้างมีการออมอย่างต่อเนื่อง มีวินัย และมีนายจ้างช่วยออมแล้ว ยังมีการนำเงินไปบริหารให้เกิดดอกผลออกเงยโดยผู้บริหารโดยมีอาชีพที่เรียกว่า "บริษัทจัดการ" โดยดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำมาเฉลี่ยให้กับสมาชิกกองทุนทุกคนตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีอยู่ในกองทุน

เงินออมของสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเติบโตจากเงินสะสมและเงินสมทบที่ต้องมีการนำส่งเข้ากองทุนทุกเดือน รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของกองทุน อย่างไรก็ตาม กองทุนจะไม่มีมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินปันผลให้สมาชิก เนื่องจากจะสะสมยอดเงินทั้งหมดให้เป็นก้อนใหญ่ เพื่อเก็บไว้รอจ่ายคืนให้สมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพ กองทุนจะไม่ให้สมาชิกถอนเงินออกบางส่วน เพราะมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกนำเงินไปใช้หลังเกษียณ สมาชิกกองทุนมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนเมื่อความเป็นสมาชิกสิ้นสุดลง โดยจะได้รับส่วนของเงินสะสมเต็มจำนวนทุกกรณี พร้อมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินสะสม สำหรับในส่วนของเงินสมทบและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินสมทบ สมาชิกจะได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุน

ประเภทนโยบายการลงทุน

โดยทั่วไป นโยบายการลงทุนแบ่งออกเป็นนโยบายทั่วไป 3 แบบ (non-specialised fund) และนโยบายพิเศษ (specialised fund) ดังนี้

1) นโยบายการลงทุนในตราสารแห่งทุน (Equity fund)

เน้นการลงทุนเพื่อให้ปริมาณเงินพอกพูนมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะนำเงินไปลงทุนในตราสารทุนเฉลี่ยแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุน (NAV) และเงินส่วนที่เหลืออาจไปลงทุนไว้ในเงินฝาก และตราสารหนี้ด้วยก็ได้ หรือนำเงินทั้งหมดไปลงทุนในตราสารทุนล้วนๆ ก็ได้

2) นโยบายการลงทุนในตราสารแห่งหนี้ (Fixed income fund)

เน้นการลงทุนที่ให้รายได้ประจำในรูปของดอกเบี้ย และให้ความสำคัญกับความมั่นคงของเงินต้น แต่จะไม่ให้ความสำคัญกับการขยายตัวของเงินลงทุน โดยจะเน้นลงทุนในเงินฝากและตราสารหนี้ต่างๆ เช่น พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง บัตรเงินฝากของธนาคาร ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วแลกเงิน หุ้นกู้ เป็นต้น

3) นโยบายการลงทุนแบบผสม (Mixed fund)

3.1 แบบกำหนดสัดส่วนการจัดสรรเงินลงทุนระหว่างหุ้นและตราสารหนี้ มีการกำหนดอัตราส่วนการลงทุนในตราสารทุนอย่างชัดเจน เช่น ไม่เกิน 10% 20% หรือ 40% แต่ไม่เกิน 65% ของ NAV (หากลงทุนในตราสารทุนตั้งแต่ 65% ขึ้นไปของ NAV จะถือเป็นนโยบายตราสารแห่งทุน)

3.2 แบบไม่กำหนดสัดส่วนการลงทุน (free hand) รูปแบบการลงทุนจะถูกกำหนดโดยบริษัทจัดการ ซึ่งจะมีการพิจารณาตามความเหมาะสมของภาวะการลงทุนในแต่ละช่วงเวลา เช่น บางช่วงอาจลงทุนในตราสารหนี้ได้ถึง 100% แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป อาจเลือกลงทุนในตราสารทุน 100% ก็ได้

4) นโยบายการลงทุนพิเศษ (specialised fund)

นโยบายการลงทุนที่มีได้มุ่งเน้นลงทุนในตราสารแห่งทุนหรือตราสารแห่งหนี้เหมือนนโยบายการลงทุนตามข้อ 1 หรือ 2 แต่มีลักษณะเฉพาะที่นอกเหนือจากนโยบายทั่วไป เช่น ลงทุนในตลาดเงิน (money market fund) ลงทุนในตราสารที่มีประกัน (guaranteed fund) ลงทุนในลักษณะคุ้มครองเงินต้น (capital protected fund) เป็นต้น



ประเภททรัพย์สินที่ลงทุนได้

- เงินฝาก ตราสารที่เทียบเท่าเงินสด เช่น สลากออมทรัพย์ทวีสิน สลากออมสิน เงินฝาก ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือ สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมนุมสหกรณ์ ออมทรัพย์ และเงินฝากในสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินตามที่สำนักงาน กำหนด เป็นต้น

- ตราสารแห่งนี้ ได้แก่ พันธบัตร ตัวเงินคลัง บัตรเงินฝาก ตัวสัญญาใช้เงิน ตัวแลกเปลี่ยน หุ้นกู้ ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นกู้

- ตราสารแห่งทุน ได้แก่ หุ้น ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น รวมถึงหุ้นสหกรณ์ออมทรัพย์
- ตราสารกึ่งหนี้กึ่งทุน ได้แก่ หุ้นกู้แปลงสภาพ
- หน่วยลงทุน
- ใบสำคัญแสดงสิทธิอนุพันธ์
- ธุรกิจการซื้อโดยมีสัญญาขายคืน (Reverse Repo)
- ธุรกิจการให้ยืมหลักทรัพย์
- สัญญาซื้อขายล่วงหน้า (derivatives)
- ตราสารที่มีลักษณะสัญญาซื้อขายล่วงหน้าแฝง (structured note)

ประเภทของนโยบายการลงทุน

อย่างไรก็ตาม การมีนโยบายการลงทุนแบบเดียว อาจไม่เหมาะสมกับสมาชิกทุกคน ที่มีลักษณะแตกต่างกัน จึงมีการผลักดันให้สมาชิกสามารถเลือกนโยบายการลงทุนเองได้ตามความเหมาะสม หรือที่เรียกกันว่า employee's choice นั่นเอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่สมาชิกและคณะกรรมการกองทุน เดิมกฎหมายมีการวางเงื่อนไขนโยบายการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยกำหนดสัดส่วนของเงินลงทุน ส่วนใหญ่ให้ไปลงทุนในตราสารทางการเงินที่มีความมั่นคงสูง ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดและไม่ยืดหยุ่นตามลักษณะ และความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกกองทุน เช่น อายุ การยอมรับในเรื่องความเสี่ยงจากการลงทุน และ ความต้องการผลตอบแทนที่ต้องการ เป็นต้น ในปัจจุบัน กฎหมายเปิดโอกาสให้ลูกจ้างแต่ละคนเข้ามา มีบทบาทในการเลือกนโยบายการลงทุนที่เหมาะสมกับตนเองได้ (employee's choice) ซึ่งเรียกว่า "ลูกจ้าง เลือกลงทุน" โดยลูกจ้างสามารถเลือกนโยบายการลงทุนทั้งด้านความเสี่ยงและผลตอบแทนตามที่ตนเอง ต้องการ ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดรายละเอียดด้านนโยบายการลงทุนของสมาชิกกองทุนที่มีความ หลากหลายมากกว่าที่กำหนดเป็นเงื่อนไขการลงทุนเพียงแบบเดียว ซึ่งสามารถใช้แผนภาพด้านล่างนี้ พิจารณาดูความต้องการลงทุนที่ผันแปรไปตามธรรมชาติของบุคคล (จากตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงรูปแบบการลงทุนที่เหมาะสมแต่ละช่วงอายุ

ช่วงอายุ (ปี)	รูปแบบการลงทุนที่เหมาะสม	เหตุผล
วัยหนุ่มสาว (ไม่เกิน 30 ปี)	เน้นลงทุนเชิงรุกในตราสารทุน ซึ่งมีโอกาส ได้รับอัตราผลตอบแทนสูงแม้จะมีความเสี่ยง สูง และแบ่งเงินบางส่วนไปลงทุนในตราสาร หนี้ที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า	มีช่วงเวลาในการออมนาน 30 - 40 ปี จึงสามารถลงทุนแบบเสี่ยง สูงเพื่อให้ได้อัตราผลตอบแทน สูงขึ้น และหากเกิดการขาดทุน ก็มี เวลาปรับเปลี่ยนรูปแบบการลงทุน ได้ทัน



ช่วงอายุ (ปี)	รูปแบบการลงทุนที่เหมาะสม	เหตุผล
วัยกลางคน (30 - 50 ปี)	เน้นการลงทุนแบบผสมเพื่อเป็นการกระจายการลงทุนในหลักทรัพย์หลายประเภท โดยลงทุนทั้งในตราสารทุนและตราสารหนี้ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน	มีช่วงเวลากองทุนเพียง 10 - 30 ปี จึงควรแบ่งเงินลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่แน่นอนส่วนหนึ่ง และลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้นอีกส่วนหนึ่ง
วัยสูงอายุ (50 ปีขึ้นไป)	เน้นลงทุนในตราสารหนี้ ซึ่งมีความเสี่ยงน้อย และลงทุนส่วนน้อยในตราสารทุนเพื่อหวังผลกำไรบ้าง	เป็นวัยใกล้เกษียณ เหลือเวลาในการออมสั้น จึงควรเน้นลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่า "วัย" มีอิทธิพลไม่น้อยในการกำหนดระดับความทนทานต่อความเสี่ยงในการลงทุนและระยะเวลาสำหรับการลงทุน ซึ่งทำให้พฤติกรรมในการเลือกนโยบายการลงทุนของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่ละรายได้มีโอกาสเลือกนโยบายการลงทุนที่เหมาะสมกับตนเองนั้น มิได้เป็นการบังคับ หากแต่เป็นทางเลือกที่กองทุนอาจจะนำเข้ามาใช้ และสมาชิกสามารถจะเลือกใช้สิทธิในการเลือกนโยบายการลงทุนได้ตามความเหมาะสมของตนเอง หรือเลือกที่จะลงทุนในนโยบายการลงทุนแบบที่ผ่านมาต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนเองต้องสอบความพร้อมในด้านต่างๆ ที่จะนำระบบ "ลูกจ้างเลือกลงทุน" มาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจของลูกจ้างในนโยบายการลงทุนแบบต่างๆ เพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นในภายหลัง (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

2.4.4 กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF)

เป็นกองทุนรวมที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการสนับสนุนวินัยการออมในระยะยาวเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในวัยเกษียณเมื่อพ้นจากการทำงานและไม่มีรายได้ประจำแล้ว มีนโยบายการลงทุนที่หลากหลายเพื่อรองรับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ตามช่วงอายุของผู้ลงทุนตั้งแต่ความเสี่ยงต่ำถึงความเสี่ยงสูง โดยได้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีหากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. จากผลการศึกษาปัจจัยกำหนดพฤติกรรมการออมของผู้มีงานทำในประเทศไทย : การศึกษาข้อมูลจากการสำรวจในระดับจุลภาค พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจออมระยะยาวอย่างสมัครใจ ซึ่งในที่นี้หมายถึงการซื้อประกันแบบสะสมทรัพย์และ/หรือกองทุนรวม ประกอบด้วย ระดับรายได้ ความสม่ำเสมอของกระแสรายได้ กล่าวคือ ผู้มีงานทำจะมีแนวโน้มเป็นผู้ที่มีเงินออมหากมีระดับรายได้มากขึ้นหรือมีรายได้อย่างสม่ำเสมอ การกักเงินจะส่งผลในทิศทางตรงกันข้ามกับการเลือกออม คือ ผู้มีงานทำจะมีแนวโน้มเป็นผู้ที่ไม่ออมเงินระยะยาวหากมีการกักเงิน ลักษณะนิสัยแบบมีการวางแผนในการดำรงชีวิต อายุมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเพื่อการออมระยะยาว โดยผู้มีงานทำที่มีอายุมากขึ้นจะมีแนวโน้มในการตัดสินใจออมเงินระยะยาว แต่เมื่อถึงอายุระดับหนึ่งก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่ออมเงินในระยะยาว (วรเวศม์ สุวรรณระดา และ สมประวิณ มั่นประเสริฐ, 2552 น.15)

2. จากผลการศึกษาปัจจัยที่กำหนดการออมของครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงการออมของภาคครัวเรือนเกษตรกร ได้แก่ รายได้สุทธิครัวเรือน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน ขนาดการถือครองที่ดิน ส่วนสัดส่วนการพึ่งพิงไม่มีความสัมพันธ์กับ



การออมของครัวเรือน ทั้งนี้รายได้สุทธิครัวเรือนมีความสัมพันธ์สูงที่สุด สำหรับผลการศึกษาค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการออมของครัวเรือนเกษตรกร พบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมากจะมีการออมติดลบ ส่วนครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะมีการออมที่สูง ในขณะที่การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาได้เสนอแนะข้อเสนอเชิงนโยบาย เช่น การยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น เนื่องจากครัวเรือนที่มีระดับรายได้แตกต่างกันจะมีการออมแตกต่างกันมาก (สุภาพร คล้ายเกตุ, 2550 น.40)

3. แนวคิดสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) หรือการทำงานสาธารณะ (Public Work) เป็นทางเลือกใหม่ทางหนึ่งที่จะก้าวไปสู่สังคมสวัสดิการของประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การสร้างงานในชนบท การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความหมายและขอบเขตของโครงการระบบสวัสดิการสำหรับการทำงานมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เปลี่ยนรูปแบบการช่วยเหลือในระบบสวัสดิการ (Welfare) มาสู่ระบบการช่วยเหลือแบบสวัสดิการจากการทำงาน (Workfare) โดยกระตุ้นให้แรงงานใช้แรงงานแลกเงินช่วยเหลือที่จะได้รับจากรัฐบาล ประเทศเยอรมัน มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้แรงงานกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานจึงมีการฝึกฝนทักษะแรงงานให้กับผู้ว่างงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการทำงาน โดยกำหนดว่าผู้ที่ได้รับเงินช่วยเหลือจะต้องทำงานแลกเปลี่ยนหากรัฐมีงานเสนอให้ ประเทศอินเดียมีลักษณะพิเศษคือกำหนดกลุ่มเป้าหมายชัดเจนว่ากลุ่มครัวเรือนยากจนในชนบท โดยรัฐจะจ้างแรงงานเหล่านี้เป็นเวลา 100 วัน (จากตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบระบบสวัสดิการ Workfare ของประเทศต่างๆ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เดนมาร์ก	เยอรมัน	สิงคโปร์	อินเดีย
จุดประสงค์	ลดค่าใช้จ่ายด้านเงินช่วยเหลือสวัสดิการ ลดการพึ่งพิงสังคมของผู้ว่างงาน กระตุ้นให้ผู้ว่างงานกลับสู่ตลาดแรงงาน			การรักษา แรงงานให้คงอยู่ ในตลาดแรงงาน	ลดปัญหาความ ยากจนใน ชนบท
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ว่างงาน/ผู้พึ่งพิง สวัสดิการรัฐ	ผู้ว่างงานอายุน้อยและทักษะ ไม่มาก		แรงงานทักษะ น้อยและอายุมาก	คนยากจนใน ชนบท
การบริหาร	รัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น	รวมศูนย์ อำนาจที่ รัฐบาลกลาง	กระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่น	รวมศูนย์อำนาจ ที่รัฐบาลกลาง	กระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่น
ประเภทงาน	รัฐบาลเป็นผู้ จ้าง	สนับสนุนภาคเอกชนรับผู้ ว่างงานเข้าบรรจุทำงาน		รัฐบาลกลาง เป็นผู้สนับสนุน	รัฐบาลเป็นผู้ จ้าง

ที่มา : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำหรับในประเทศไทย ควรให้ความสำคัญกับการสร้างงานแก่แรงงานนอกระบบซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำและไม่แน่นอนโดยจ่ายค่าจ้างแรงงานในระดับที่ใกล้เคียงค่าแรงขั้นต่ำ ในพื้นที่ยากจน ซึ่งอาจกำหนดค่าจ้างตามจำนวนชิ้น หรือความสำเร็จของงาน หรือค่าจ้างอาจอยู่ในรูปของเงินหรือสิ่งของ แนวคิดนี้ไม่ใช่มาตรการสงเคราะห์คนยากไร้ แต่เป็นมาตรการที่เชื่อมโยงมาตรการช่วยเหลือด้านสังคมอื่นๆ โดยผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลจะต้องแลกเปลี่ยนเงินช่วยเหลือด้วยการทำงานบางประเภท ซึ่งจะช่วยลดทัศนคติ



การพึ่งพิงจากรัฐ และสร้างค่านิยมการพึ่งตนเอง ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถดำเนินการโดยใช้งบประมาณต่ำกว่ารัฐสวัสดิการ (สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553)

จากทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถสรุปประเด็นต่างๆได้ดังนี้

1. จากทฤษฎีเกี่ยวกับการออม พบว่า

1.1 เมื่อรายได้เพิ่มมากขึ้น มีแนวโน้มในการออมเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น

1.2 การบริโภคจะมีแนวโน้มคงที่ รายได้ในแต่ละช่วงวัยจะแตกต่างกัน เมื่อวัยเริ่มทำงาน รายได้จะต่ำ การออมจะต่ำ เมื่อทำงานสักระยะวัยกลางคนจะมีรายได้มากขึ้น มีแนวโน้มจะมีการออมมากขึ้น และเมื่อเกษียณอายุจะไม่มีรายได้ การออมจะติดลบ

1.3 อัตราการบริโภคของแต่ละบุคคลอาจขึ้นอยู่กับฐานะบุคคลในชั้นกระจายรายได้ และเมื่อได้รับรายได้ต่ำลง บุคคลผู้นั้นมีแนวโน้มที่จะรักษาระดับการบริโภคเท่าที่เคยบริโภค จึงทำให้อัตราการออมต่ำได้

2. ตัวแปรสำคัญที่กำหนดการออม ได้แก่ อัตราการเติบโตของรายได้ อัตราการพึ่งพิงของบุคคล ในครอบครัว ดอกเบี้ยเงินฝากประจำ อัตราเงินเฟ้อ และพฤติกรรมการออมเงินแต่ละบุคคล

3. ระบบการออมเพื่อการเกษียณ ตามหลักสากลในเสาหลักที่ 1 กำหนดรายได้ขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพควรจะต้องไม่ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน (Poverty Line)

4. แนวทางต่างๆในการการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย เช่น จำนวนเงินออมแต่ละบุคคล นโยบายการลงทุน ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เป็นต้น

5. สวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) เป็นแนวคิดการสร้างงานให้กับแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำและไม่แน่นอน โดยแนวคิดนี้จะลดทัศนคติการพึ่งพิงจากรัฐ สร้างค่านิยมการพึ่งตนเอง โดยรัฐจะลดเงินช่วยเหลือสวัสดิการต่างๆลง และเน้นให้คนมีส่วนร่วมในการทำงานแลกเปลี่ยนมากขึ้น นำไปสู่การใช้งบประมาณที่ต่ำกว่ารัฐสวัสดิการ

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น สามารถประมวลทฤษฎีและแนวคิดต่างๆที่เป็นประโยชน์เพื่อการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้



บทที่ 3

กองทุนการออมแห่งชาติ

3.1 ความเป็นมา

จากแนวคิด “ระบบการออมหลายเสาหลัก (Multi-Pillar System)” ของธนาคารโลก (“World Bank) กล่าวว่าระบบการออมเพื่อการชราภาพจะครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ โดยมีทั้งระบบการออมแบบบังคับเพื่อเป็นการออมเพื่อการเกษียณขั้นพื้นฐาน และแบบสมัครใจเพื่อให้ประชาชนมีการออมเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ผู้ออมมีความมั่นคงทางรายได้มากขึ้นในขณะที่พ้นวัยทำงาน จากการศึกษาของกระทรวงการคลัง พบว่า การออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทุกกลุ่ม กล่าวคือ แรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ยังไม่มีช่องทางการออมเพื่อการเกษียณที่เหมาะสมและมีความเสี่ยงที่จะตกสู่ภาวะยากจนในวัยชรา ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการดูแลให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับพื้นฐาน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเกณฑ์ที่สหประชาชาติกำหนดว่าสังคมผู้สูงอายุจะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ จากข้อมูลโครงสร้างประชากรของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2553 โดยมีผู้สูงอายุเท่ากับร้อยละ 12.9 และจะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2565

จากเหตุผลความจำเป็นดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้เสนอให้มีกฎหมายจัดตั้ง “กองทุนการออมแห่งชาติ” เพื่อเป็นช่องทางในการออมเงินสำหรับการเกษียณของแรงงานนอกระบบ โดยพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเป็นหลักประกันการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิก แม้ว่าจะมีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 แต่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของกองทุน เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองกองทุนการออมแห่งชาติจึงไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ และสำนักงานประกันสังคมได้ขยายความคุ้มครองกรณีบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อ 9 ธันวาคม 2556 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2557 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และรัฐบาลชุดปัจจุบันมีนโยบายให้กองทุนการออมแห่งชาติดำเนินการต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยุบเลิกความคุ้มครองประกันสังคมกรณีบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อให้บทบาทการดูแลการออมของแรงงานนอกระบบของกองทุนการออมแห่งชาติและสำนักงานประกันสังคมไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน โดยกำหนดให้กองทุนการออมแห่งชาติรับโอนผู้ประกันตนจากกองทุนประกันสังคมในกรณีดังกล่าวมาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติตามความสมัครใจด้วย ทั้งนี้ กองทุนการออมแห่งชาติได้เปิดรับสมัครตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2558 โดยมีวัตถุประสงค์ให้แรงงานนอกระบบมีโอกาสได้รับความคุ้มครองหลักประกันรายได้ในรูปบำนาญตั้งแต่อายุ 60 ปีไปจนตลอดชีวิต



3.2 หลักเกณฑ์ในการออมเงินกับกองทุนการออมแห่งชาติ

3.2.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเป็นสมาชิก

1) สัญชาติไทย
2) อายุ 15 – 60 ปีบริบูรณ์
3) ไม่เป็นสมาชิกกองทุนอื่นที่ได้รับเงินสมทบกรณีชราภาพจากรัฐหรือนายจ้าง กล่าวคือ ไม่เป็นผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมที่ส่งเงินเพื่อได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ ไม่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เป็นต้น

4) ไม่ได้อยู่ระหว่างการทำงานเป็นข้าราชการที่ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญหลังเกษียณจากรัฐบาล ซึ่งหมายถึงข้าราชการในปัจจุบันที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ กบข. แต่จะได้รับบำเหน็จ หรือบำนาญหลังเกษียณ จะไม่มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช. (ข้าราชการเกษียณที่ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ หากอายุไม่เกิน 60 ปี มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช.)

5) ไม่ได้อยู่ระหว่างการทำงานที่ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญหลังเกษียณจากนายจ้าง ซึ่งหมายถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานที่ถึงแม้จะไม่ได้เป็นสมาชิกของกองทุนเพื่อการชราภาพดังที่กล่าวข้างต้น แต่หน่วยงานหรือนายจ้างจะจ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้เมื่อพนักงานหรือลูกจ้างเกษียณหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง หน่วยงานในขณะนี้ ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว จะไม่มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช.

อย่างไรก็ดี ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติบางกรณี และการโอนเงินจากกองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพไปยังกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2558 ซึ่งให้ผู้สมัครสมาชิก กอช. ที่อายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป และสมัครภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ มีสิทธิเป็นสมาชิกต่อไปได้อีก 10 ปีนับแต่วันที่ เป็นสมาชิก ซึ่งรวมถึงผู้สมัครที่เป็นสมาชิกก่อนที่พระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับด้วย (ข้าราชการบำนาญที่อายุเกิน 60 ปีจะได้สิทธิดังกล่าวนี้เช่นกัน) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สนใจที่อายุเกิน 60 ปีไปแล้วในขณะที่ กอช. เริ่มเปิดรับสมัคร จะได้มีสิทธิออมเงินกับ กอช. และให้ผู้ที่มีอายุเกิน 50 ปีขึ้นไปในช่วงแรกที่กองทุนเปิด จะได้มีเวลาออมเป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อจะได้มีสิทธิรับบำนาญจากกองทุน นอกจากนี้ ให้ กอช. รับโอนผู้ประกันตนและเงินของผู้ประกันตนและเงินของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กรณีบำนาญชราภาพที่แสดงความจำนงโอนเป็นสมาชิก กอช. ด้วย.



3.2.2 การสมัครสมาชิกและการส่งเงินสมทบ

เงินกองทุนจะมาจาก 2 ฝ่าย คือ จากสมาชิกส่งเงินสะสม และรัฐบาลส่งเงินสมทบเข้ากองทุน

- การส่งเงินสะสมจากประชาชน (การส่งเงินออมเข้ากองทุน)

สมาชิกต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครั้งละ 50 บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วใน 1 ปีปฏิทิน (ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม) และต้องไม่เกิน 13,200 บาท โดยที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องส่งเงินสะสมทุกเดือน

- การส่งเงินสมทบจากรัฐบาล

รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบให้ภายในสิ้นเดือนถัดไป โดยเงินสมทบที่จ่ายจะเป็นสัดส่วนของเงินสะสมแต่ละงวดนั้น โดยสัมพันธ์กับอายุของสมาชิกในขณะที่ยังส่งเงินสมทบนั้น ทั้งนี้การกำหนดเพดานการสมทบเงินสูงสุดในแต่ละปีไว้ด้วย เพื่อไม่ให้เป็นการชะงักการคลังของประเทศมากเกินไป (จากตารางที่ 6) ดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงเงินสมทบและเพดานเงินสมทบจากรัฐบาลตามช่วงอายุ

อายุของสมาชิกขณะส่งเงินสมทบ (ปี)	เงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายให้	เพดานเงินสมทบจากรัฐบาล (กำหนดโดยกฎกระทรวง)
ตั้งแต่ 15 แต่ไม่เกิน 30 ปี	50% ของเงินสะสม	ไม่เกิน 600 บาทต่อปี
มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	80% ของเงินสะสม	ไม่เกิน 960 บาทต่อปี
มากกว่า 50 ปีขึ้นไป	100% ของเงินสะสม	ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี

หมายเหตุ สรุปลจากกฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ.2558

3.2.3 การสมัครสมาชิก

ผู้สนใจสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะต้องนำบัตรประจำตัวประชาชนมาสมัครที่สาขาของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) หรือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับการส่งเงินสะสมในครั้งต่อไปสามารถสะสมผ่าน 3 ธนาคารดังกล่าวข้างต้น สมาชิกจะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ

3.3 ประโยชน์ต่างๆของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

3.3.1 ประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะได้รับ

1) เงินสมทบจากรัฐบาล

สมาชิกจะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลตามช่วงอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับเงินสะสมที่สมาชิกส่งเข้ากองทุน โดยมีอัตราสูงสุดไม่เกิน 1,200 บาทต่อคนต่อปี (จากตารางที่ 6)

ทั้งนี้ จะมีการปรับอัตราเงินสะสมโดยคำนึงถึงสภาวะเศรษฐกิจ และพิจารณาบทบาทของการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปี



2) ดอกผลจากการลงทุน

รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับดอกผลจากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุน ไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับ กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสภาพกรณีอายุครบ 60 ปี หรือ เสียชีวิต

3) บำนาญ หรือ เงินดำรงชีพ เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปี

เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ (รวมถึงกรณีที่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่สมัคร ในช่วง 1 ปีแรก นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฯ มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้ออมจนครบ 10 ปี หรือ เมื่อผู้นั้นอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และได้แจ้งยุติการเป็นสมาชิกกองทุนฯ) กองทุนจะนำเงินในบัญชีของสมาชิก (เงินสะสม เงินสมทบ และดอกผล) มาคำนวณบำนาญ หากคำนวณได้น้อยกว่า “บำนาญขั้นต่ำ” ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 600 บาท สมาชิกรายนั้นจะได้รับ “บำนาญ” ตามจำนวนที่คำนวณได้ไปจนตลอดชีวิต ในจำนวนที่เท่ากันทุกเดือน ทั้งนี้ หากเงินในบัญชีของสมาชิกรายใด เมื่อคำนวณบำนาญแล้วมีน้อยกว่าบำนาญขั้นต่ำ (600 บาท) สมาชิกรายนั้น จะได้รับ “เงินดำรงชีพ” เป็นจำนวนเท่ากับบำนาญขั้นต่ำ (600 บาท) เป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด

กองทุนการออมแห่งชาติจะจ่ายอดสะสม เงินสมทบ พร้อมดอกผลจากการลงทุนให้สมาชิกแต่ละคนทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ ผู้รับบำนาญหรือเงินดำรงชีพจากกองทุนการออมแห่งชาติยังคงมีสิทธิรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เดือนละ 600 – 1,000 บาท) ซึ่งเป็นสวัสดิการที่รัฐบาลให้แก่ผู้มีอายุ 60 ปีทุกคนที่ไม่ได้รับบำนาญจากรัฐ

ตารางบำนาญที่คาดว่าจะได้รับ จำแนกตามอายุที่เริ่มออม และจำนวนเงินสะสมในแต่ละเดือน
การคำนวณบำนาญที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละเดือน คำนวณจาก

$$\text{บำนาญ} = \frac{\text{เงินในบัญชีรายบุคคล ณ วันที่อายุครบ 60 ปี} \times \text{อัตราผลตอบแทนสุทธิที่คาดว่าจะได้รับ}}{240 \text{ เดือน}}$$

จากตัวอย่างที่กองทุนการออมแห่งชาติแสดงการคำนวณบำนาญตามสูตรข้างต้น ภายใต้สมมุติฐานอัตราผลตอบแทนร้อยละ 4 ต่อปี จำนวนเงินที่คาดว่าจะสมาชิกจะได้รับบำนาญเป็นดังนี้ (จากตารางที่ 7)



ตารางที่ 7 แสดงบำนาญต่อเดือนที่ได้รับจากเงินสะสมต่อเดือนตามช่วงอายุการออม

ออม ตั้งแต่ อายุ (ปี)	จำนวนเงินสะสมต่อเดือน (บาท)											
	50	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1,000	1,100
15	634	1,268	2,033	2,797	3,562	4,327	5,091	5,856	6,620	7,385	8,150	8,914
20	511	1,022	1,622	2,223	2,823	3,423	4,023	4,624	5,224	5,824	6,425	7,025
25	410	819	1,285	1,750	2,215	2,681	3,146	3,611	4,076	4,542	5,007	5,472
30	326	653	1,007	1,362	1,716	2,070	2,424	2,779	3,133	3,487	3,842	4,196
35	244	489	752	1,015	1,278	1,541	1,804	2,067	2,330	2,593	2,857	3,120
40	177	354	542	730	918	1,106	1,294	1,482	1,671	1,859	2,047	2,235
45	121	243	369	496	622	749	875	1,002	1,128	1,255	1,381	1,508
50	76	152	228	303	379	455	531	607	683	758	834	910
55	34	68	103	137	171	205	240	274	308	342	376	411
59	6	13	19	25	32	38	44	51	57	63	69	76
>50*	76	152	228	303	379	455	531	607	683	758	834	910

ที่มา : วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 27 ฉบับที่ 85 หน้า 18

หมายเหตุ 1.* ออม 10 ปี

2. สมมุติฐาน อัตราประโยชน์สุทธิ 4% และสมาชิกออมทุกเดือน

3. หากบำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่า 600 บาท สมาชิกจะได้รับเป็นเงินดำรงชีพเดือนละ 600 บาท จนกว่าเงินในบัญชีสมาชิกจะหมด

4) เหตุรับเงินกรณีอื่น

- กรณีที่สมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกมีสิทธิขอรับเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสม ทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนฯ ได้ โดยขอรับเพียงครั้งเดียว ส่วนเงินสมทบ ดอกผลของเงินสมทบ เงินสะสมส่วนที่เหลือ (ถ้ามี) จะนำมาคำนวณบำนาญให้สมาชิกเมื่อครบอายุ 60 ปี

- กรณีที่สมาชิกสิ้นสภาพเพราะลาออกจากกองทุน สมาชิกมีสิทธิได้รับเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินสมทบและดอกผลของเงินสมทบจะตกเป็นของกองทุน

- กรณีสมาชิกเสียชีวิต กองทุนจะจ่ายเงินที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิกผู้ตายให้แก่บุคคลที่สมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ต่อกองทุน หรือหากมิได้แสดงเจตนาไว้จะจ่ายให้แก่ทายาท ทั้งนี้สิทธิในการรับเงินจากกองทุนการออมแห่งชาติเป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่อาจโอนให้แก่ผู้อื่นได้

5) สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะได้รับการลดหย่อนภาษีตามมาตรการเพื่อสนับสนุนกองทุนการออมแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558



3.3.2 การคงสมาชิกภาพกรณีเปลี่ยนงาน

กรณีที่สมาชิกเปลี่ยนงานและทำให้สมาชิกได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางรายได้เพื่อการชราภาพตามกฎหมายอื่นหรือมีหลักประกันทางรายได้เพื่อการชราภาพตามกฎหมายอื่นที่มีรัฐหรือนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน หรืออยู่ในระบบบำนาญใดๆ สมาชิกมีสิทธิคงการเป็นสมาชิกต่อไปได้ และสมาชิกจะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนก็ได้ แต่รัฐบาลจะไม่จ่ายเงินสมทบให้ และเมื่อสมาชิกสิ้นสภาพ กองทุนการออมแห่งชาติจะจ่ายเงินสะสมที่สมาชิกจ่ายในกรณีนี้พร้อมทั้งดอกผลที่เกิดจากเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิก ทั้งจำนวนโดยไม่ต้องนำไปคำนวณบำนาญและไม่ต้องนำไปคำนวณเพื่อจ่ายเงินชดเชยผลตอบแทนด้วย

3.4 เป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

สมาชิกกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติ คือ แรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนประมาณ 25 ล้านคน ประกอบด้วย ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพ (ผู้ที่จะโอนมา กอช.) สมาชิกกองทุนทวิสุขของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ รวมถึงแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ โดยคาดว่า กองทุนการออมแห่งชาติ จะมีสมาชิก ณ สิ้นปี 2559 ประมาณ 1.5 ล้านคน (จากตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 แสดงประมาณการเป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติในช่วง 5 ปีแรกของการดำเนินการ

กลุ่มสมาชิกเป้าหมาย	จำนวนทั้งหมด (คน)	คาดว่าจะเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออม	
		ภายใน 5 ปีแรก (คน)	ภายในสิ้นปี 2559 (คน)
1. ผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญ	1,000,000	300,000 (30%)	300,000
2. สมาชิกของกองทุนทวิสุข	1,000,000	700,000 (30%)	300,000
3. สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์	5,000,000	1,500,000 (30%)	700,000
4. แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ	3,000,000	500,000 (30%)	200,000
รวมจำนวนผู้ที่มีศักยภาพในการออม (ไม่เกิน 40% ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด)	10,000,000	3,000,000 (30%)	1,500,000

ที่มา : วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 27 ฉบับที่ 85 : ตุลาคม – ธันวาคม 2558 หน้า 22



3.5 งบประมาณ ผลการดำเนินงาน และสถานะการเงิน

กองทุนการออมแห่งชาติได้รับจัดสรรเงินทุนครั้งแรกปีงบประมาณ พ.ศ.2555 งบประมาณ ที่กองทุนการออมแห่งชาติได้รับจัดสรรในแต่ละปี (จากตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรระหว่างปีงบประมาณพ.ศ.2554 - 2559

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.	2554	2555	2556	2557	2558	2559
จำนวน (ล้านบาท)	-	255.00	500.00	-	-	633.28

โดยมีผลการดำเนินงานและรายงานสถานะการเงินระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2559 ในระหว่างที่กองทุนยังไม่เปิดดำเนินการ แต่ผลการดำเนินงานมีดอกเบียและค่าใช้จ่ายในการบริหารเกิดขึ้น โดยมีรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย (จากตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 แสดงผลการดำเนินงานและรายงานสถานะการเงินระหว่างปีงบประมาณพ.ศ.2555-2559

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557*	ปี 2558*	ปี 2559*
1. รายงานผลการดำเนินงาน					
รายได้		6.2294	15.7421	1.7500	633.2840
รายได้จากเงินงบประมาณ	255.0000	500.0000	-	-	633.2840
รายได้จากการดำเนินงาน	-	-	-	-	-
รายได้ดอกเบียเงินฝากธนาคาร	-	6.2294	15.7421	1.7500	-
ค่าใช้จ่าย		6.1949	2.5491	605.0498	1,150.2327
ค่าใช้จ่ายบุคลากร	-	4.6577	2.2171	10.7475	37.8294
ค่าวัสดุใช้สอย	-	0.6656	-	109.5623	121.7402
ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-	-	-
ค่าเสื่อมราคา	-	0.3093	0.3079	-	-
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	-	0.5623	0.0241	-	-
ค่าสมทบสมาชิก	-	-	-	484.7400	990.6631
รายได้สูง(ต่ำ)กว่าค่าใช้จ่าย		0.0345	13.1930	(603.2998)	(516.9487)
2. รายงานสถานะการเงิน					
สินทรัพย์		719.4126	732.0963	128.8327	437.4309
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	-	675.7177	683.3261	88.8419	397.5477
สินทรัพย์หมุนเวียน	-	3.0881	8.4714	-	-



รายการ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557*	ปี 2558*	ปี 2559*
สินทรัพย์ถาวรสุทธิ	-	0.7236	0.4156	0.1076	-
สินทรัพย์ระหว่างก่อสร้าง	-	39.8822	39.8822	39.8822	39.8822
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	-	0.0010	0.0010	0.0010	0.0010
หนี้สินและทุน		719.4126	732.0963	128.8327	437.4309
เจ้าหนี้อื่น	-	0.3849	-	-	-
หนี้สินหมุนเวียน	-	0.2528	0.1284	0.1646	0.1646
ทุน	-	725.0000	725.0000	725.0000	1,454.4154
รายได้สูง(ต่ำ)กว่าค่าใช้จ่ายสะสม	-	(6.2251)	6.9679	(596.3319)	(1,017.1491)

*ประมาณการ หมายถึง งบการเงินที่ยังไม่ได้รับการรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่มา : ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 สำนักงบประมาณ

3.6 มาตรการที่รัฐบาลสนับสนุนกองทุนการออมแห่งชาติ

3.6.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 สรุปเกี่ยวกับข้อกำหนดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้ดังนี้ ให้สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติสามารถหักลดหย่อนเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนในการคำนวณเงินได้สุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับผลประโยชน์ใดๆที่ได้รับจากกองทุน รวมทั้งให้กองทุนการออมแห่งชาติได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและอากรแสตมป์ ซึ่งเป็นสิทธิทางภาษีในทำนองเดียวกับสมาชิกและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคม

3.6.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ยกเลิกการดำเนินการตามมาตรา 40 กรณีบำนาญของกองทุนประกันสังคม ให้ผู้ประกันตนเลือกว่าจะออมต่อกับกองทุนการออมแห่งชาติหรือไม่ หรือจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ประกันตนที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ



บทที่ 4 บทวิเคราะห์

ในบทนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา โดยจะกล่าวถึง แนวคิดและความเหมาะสมในการกำหนดนโยบาย ความล่าช้าของการดำเนินการตามนโยบาย ผลประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนการออมแห่งชาติ การเปรียบเทียบการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย ความครอบคลุมและความเสมอภาค ความเพียงพอในการใช้จ่ายจากบำนาญที่ได้รับ ความยั่งยืนของกองทุน และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุน

4.1 แนวคิดในการกำหนดนโยบาย ความเหมาะสมของนโยบาย ความล่าช้าของนโยบาย ประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนการออม

4.1.1 แนวคิดและความเหมาะสมของนโยบาย

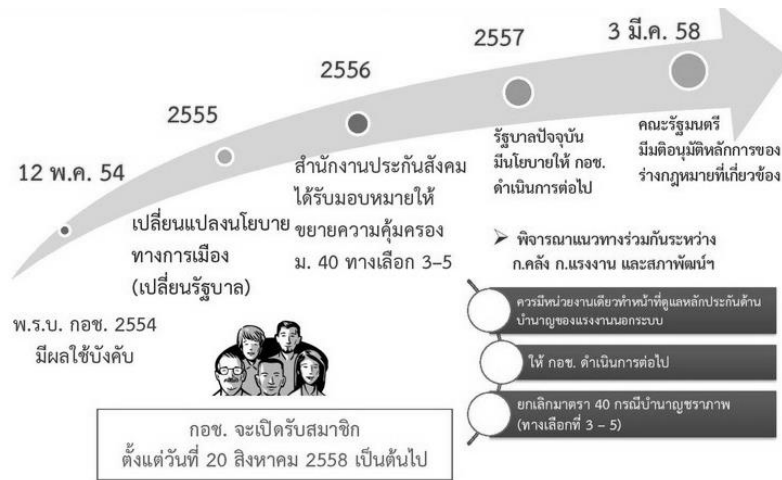
จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติต้องการสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพให้กับประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ และส่งเสริมการออมเพื่อให้ไม่เป็นภาระกับงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต การดำเนินการของรัฐบาลที่ผ่านมาสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบในยามชราภาพจะได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือนจากการจัดสรรงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ต้องร่วมจ่าย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในเชิงนโยบายกับแรงงานในระบบที่ต้องมีส่วนร่วมจ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ในยามชราภาพ หรือเงินบำนาญรายเดือนหลังเกษียณ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชอบธรรมที่จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลด้วยเช่นกัน การออมของวัยทำงานจึงทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างประชาชนเพิ่มมากขึ้น

4.1.2 ความล่าช้าของนโยบาย

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติได้ประกาศใช้ตั้งแต่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2554 แต่เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งจึงทำให้การบังคับใช้ล่าช้ากว่า 4 ปี กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปี พ.ศ.2555 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายดูแลบำนาญผู้สูงอายุ โดยการประกาศขยายความคุ้มครองผู้ประกันตนกรณีบำนาญให้กับแรงงานนอกระบบ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งในปี พ.ศ.2557 นโยบายของรัฐบาลยังคงให้กองทุนการออมแห่งชาติดำเนินการต่อไป นำไปสู่การเปิดรับสมาชิกเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558 (จากแผนภาพที่ 2) ผลจากความล่าช้าของการผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อเงินสะสมในบัญชีรายตัวของสมาชิกและบำนาญรายเดือนจะลดลงตามไปด้วย ซึ่งอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงยามชราภาพให้กับประชาชน



แผนภาพที่ 2 แสดงความเป็นมาของกองทุนการออมแห่งชาติ



ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ

4.1.3 ผลประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนการออมแห่งชาติ

เงินออมระยะยาวจากกองทุนการออมแห่งชาติมีความสำคัญอย่างมากต่อสมาชิก รัฐบาล และระบบเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

1) สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จะมีหลักประกันทางการเงินในกรณีชราภาพ โดยได้รับเงินบำนาญจากเงินสะสมของตนเอง และเงินสมทบจากรัฐบาลพร้อมดอกผลเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้สามารถคำนวณตัวอย่างจำนวนเงินสมทบที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับตามช่วงอายุ (จากตารางที่ 11) ตัวอย่างเช่น ประมาณการเงินสมทบที่ได้จากรัฐทั้งหมดไม่รวมดอกผล โดยสมมติให้เริ่มออมที่อายุ 15 ปี 31 ปี และ 51 ปี ซึ่งจะได้รับเงินสมทบตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิกการดังนี้

ตารางที่ 11 แสดงจำนวนเงินสมทบที่ได้รับจากการเป็นสมาชิกการออม

ช่วงอายุที่เป็นสมาชิก	เงินสมทบที่ได้รับสูงสุด (บาท)	คำนวณจาก
15 – 60 ปี (ระยะเวลาออม 45 ปี)	40,200	อายุ 15-30 ปี = 15 ปี x 600 บาท = 9,000 บาท อายุ 31-50 ปี = 20 ปี x 960 บาท = 19,200 บาท อายุ 51-60 ปี = 10 ปี x 1,200 บาท = 12,000 บาท รวม 40,200 บาท
31 - 60 ปี (ระยะเวลาออม 30 ปี)	31,200	อายุ 31-50 ปี = 20 ปี x 960 บาท = 19,200 บาท อายุ 51-60 ปี = 10 ปี x 1,200 บาท = 12,000 บาท รวม 31,200 บาท
51 – 60 ปี (ระยะเวลาออม 10 ปี)	12,000	อายุ 51-60 ปี = 10 ปี x 1,200 บาท = 12,000 บาท รวม 12,000 บาท

ที่มา : คำนวณโดยผู้ศึกษา โดยไม่รวมดอกผลที่ได้รับจากการลงทุน



จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า จำนวนเงินที่สมาชิกจะได้รับสมทบจากรัฐบาลจากการออมระยะยาว เมื่อเทียบกับอัตราผลตอบแทนที่ได้รับอาจไม่สามารถจูงใจให้แรงงานนอกระบบให้ความสนใจกับกองทุนการออมแห่งชาติ เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน หากคำนวณผลตอบแทนที่ได้รับจากเงินสมทบเทียบกับระยะเวลาที่ต้องออมแล้วนั้น อัตราที่คำนวณได้จึงไม่สามารถจูงใจกลุ่มเป้าหมายให้สมัครสมาชิกกองทุน

1) รัฐบาล

หากรัฐบาลสามารถบริหารกองทุนให้มีขนาดใหญ่เพียงพอ และมีนโยบายการลงทุนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมแล้ว แม้รัฐบาลจะต้องสูญเสียรายได้จากการยกเว้นภาษีอากรต่อเงินสะสมของสมาชิกเข้ากองทุน และต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี แต่ในระยะยาวกองทุนจะรับภาระของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เกษียณอายุ ลดภาระของรัฐในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุในอนาคต

2) ระบบเศรษฐกิจ

เงินออมสามารถสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น เนื่องจากหากมีเงินออมอย่างเพียงพอจะสนองต่อความต้องการลงทุนของภาครัฐและเอกชน การลงทุนจะก่อให้เกิดการผลิต การจ้างงาน เพิ่มรายได้ให้กับแรงงาน และเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อแก่ประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้จะเป็นแหล่งทุนให้กับภาครัฐกู้เงินเพื่อดำเนินการโครงการต่างๆ ในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม นอกจากผลประโยชน์ที่ได้รับ การออมอาจสร้างผลกระทบในด้านลบได้จากการลดการบริโภคในปัจจุบันของแรงงานลง และจะเพิ่มการบริโภคในอนาคต

4.2 การเปรียบเทียบกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย

กองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทยมีหลายประเภท แต่ละประเภทมีวิธีการบริหารที่หลากหลายน ในที่นี้จะเปรียบเทียบเฉพาะกองทุนที่มีหลักเกณฑ์การบริหารใกล้เคียงกัน นั่นคือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม (จากตารางที่ 12)

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารของกองทุนการออมแห่งชาติ โดยทั่วไปจะคล้ายกับการบริหารของกองทุนเพื่อเกษียณอายุอื่น จะมีประเด็นที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น

1) กองทุนการออมแห่งชาติเป็นการออมภาคสมัครใจ ในขณะที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนภาคบังคับ

2) การรับประกันผลตอบแทน กองทุนการออมแห่งชาติมีการรับประกันผลตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน ในขณะที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมไม่มี

3) การให้สวัสดิการจากกองทุน กองทุนการออมแห่งชาติไม่มีการให้สวัสดิการ แต่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมมีการให้สวัสดิการบางส่วน

4) นโยบายการลงทุน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมมีนโยบายการลงทุนที่ลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงได้มากกว่ากองทุนการออมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม กองทุนการออมแห่งชาติเพิ่งเปิดการดำเนินงานไม่นาน (20 สิงหาคม 2558) ดังนั้น หากกองทุนการออมแห่งชาติประยุกต์ใช้แนวทาง วิธีการและประสบการณ์ของกองทุนที่ดำเนินงานมานานน่าจะเป็นโอกาสที่ทำให้การบริหารงานกองทุนการออมแห่งชาติประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น (จากตารางที่ 12)



ตารางที่ 12 แสดงการเปรียบเทียบการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ

ประเด็น	กองทุนการออมแห่งชาติ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	กองทุนประกันสังคม
กฎหมายจัดตั้ง	พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554	พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
ปีที่เริ่มดำเนินการ	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2539	พ.ศ. 2533
จำนวนสมาชิก	373,613 ราย (พ.ย. 2558)	1,204,632 ราย (ธ.ค. 2557)	
ข้อกำหนดในการลงทุนแต่ละประเภท	1. หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 2. หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 20 (กฎกระทรวง)	1. หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 2. หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40	1. หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 2. หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40
การรับประกันผลตอบแทน	ไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน	ไม่มี	ไม่มี
การบริหารกองทุน	มีคณะกรรมการฯ	มีคณะกรรมการฯ	มีคณะกรรมการฯ
การบัญชี	แยกเป็น รายบุคคล/ บำนาญ/ ส่วนกลาง	แยกเป็น รายบุคคล/ บำนาญ/ ส่วนกลาง	แยกเป็น รายบุคคล/ บำนาญ/ ส่วนกลาง
การตรวจสอบ	โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
สิทธิประโยชน์อื่นๆ	ไม่มี	มีสวัสดิการ เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อการศึกษา บัตรสมาชิกสิทธิประโยชน์ เป็นต้น	ด้านการรักษาพยาบาล
ขนาดของสินทรัพย์	437,4309 ล้านบาท (ประมาณการปี 2559)	767,488 ล้านบาท (30 ก.ย. 58)	1,415,967 ล้านบาท (มิ.ย. 58)

4.3 ความครอบคลุมและความเสมอภาค

4.3.1 ความครอบคลุม

ปัจจุบันระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทยครอบคลุมเพียงแรงงานในระบบเช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 มีจำนวนสูงกว่าแรงงานในระบบ นั่นคือ แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแรงงานนอกระบบ จากข้อมูลปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนแรงงานในระบบ 22.1 ล้านคนจากแรงงานทั้งหมด 39.1 ล้านคน เท่ากับร้อยละ 57.55 แสดงให้เห็นว่าแรงงานส่วนใหญ่ยังอยู่นอกระบบและขาดระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ (จากแผนภาพที่ 3)

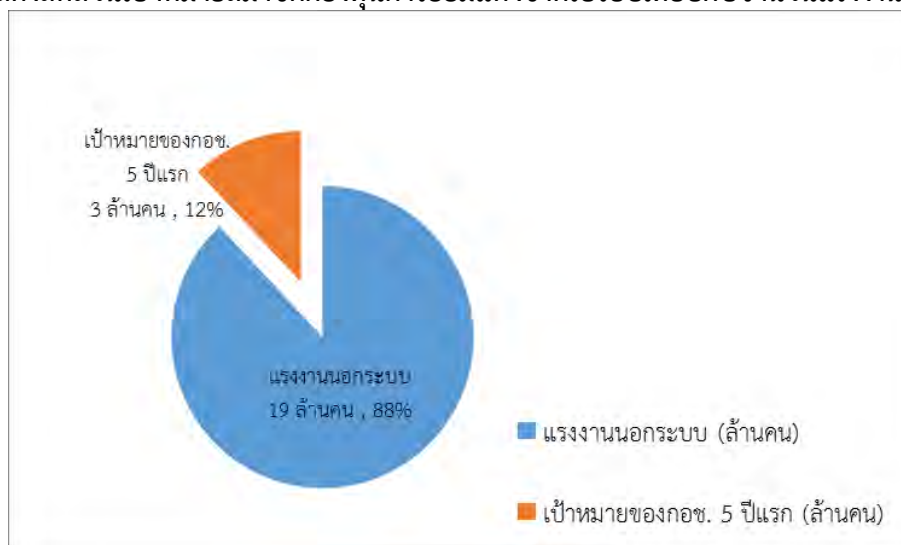


แผนภาพที่ 3 แสดงจำนวนแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ



กองทุนการออมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายสมาชิกในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรก จำนวน 3 ล้านคน หากคำนวณเป้าหมายดังกล่าวเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมดจะเท่ากับ ร้อยละ 12 เท่านั้น ในกรณีนี้แรงงานนอกระบบอีกจำนวน 19 ล้านคน หรือ ร้อยละ 88 (จากแผนภาพที่ 4) ยังไม่เข้าถึงการเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้ ซึ่งอาจมีหลายสาเหตุ เช่น ไม่มีศักยภาพในการออมเงิน ไม่สนใจออมเงินเพื่อเกษียณอายุ เป็นต้น หากแรงงานนอกระบบเริ่มออมเงินช้า ยิ่งทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะได้รับเงินบำนาญน้อยลงหรือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติควรหารูปแบบการออมเพื่อการเกษียณให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด โดยให้ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ และกลุ่มอายุ เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้เริ่มออมเงินได้เร็ว และได้รับบำนาญเพียงพอต่อการดำรงชีวิต

แผนภาพที่ 4 แสดงสัดส่วนเป้าหมายสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบ





4.3.2 ความเสมอภาคในการเข้าถึงกองทุนของคนจน

เหตุผลในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีกองทุนเพื่อการดำรงชีพยามชราภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น ระบบการออมเพื่อการเกษียณต้องครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสในการเข้าถึงระบบการออมเงินในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในช่วงท้ายของชีวิต และสร้างวินัยในการออมของประชาชน

ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า จำนวนประชากรที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน (คนจน) ระหว่างปี 2547 - 2557 จำแนกตามกลุ่มอายุ พบว่า กลุ่มคนจนที่อยู่ในวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) มีแนวโน้มลดลง แต่ยังคงมีจำนวนสูงที่สุดเมื่อเทียบวัยคนจนวัยอื่น (จากภาพที่ 5) ในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนคนจนที่เป็นวัยแรงงานสูงถึง 3.7 ล้านคน เท่ากับร้อยละ 5.7 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงให้เห็นว่า ยังมีศักยภาพการผลิตจากประชากรวัยแรงงานกลุ่มนี้ (ข้อมูลตามภาคผนวกตารางข้อมูลที่ 9)

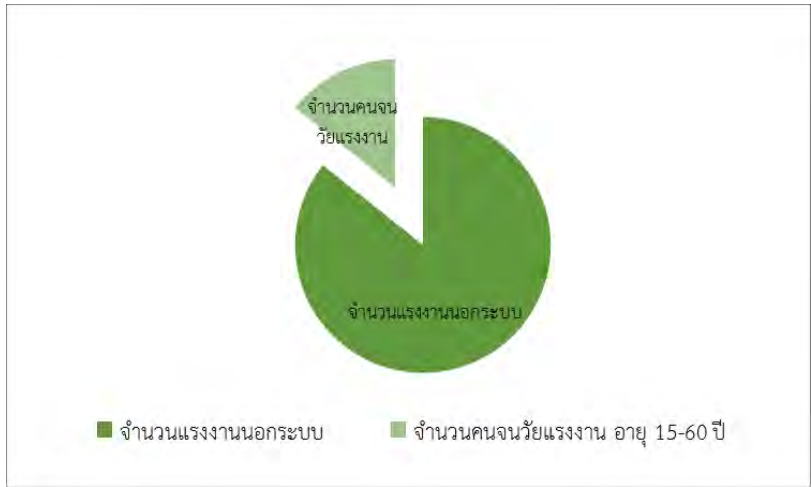
แผนภาพที่ 5 แสดงจำนวนคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนระหว่าง ปี พ.ศ.2547-2557 จำแนกตาม



ช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกของการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ กำหนดผู้มีศักยภาพการออม เท่ากับร้อยละ 40 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด 22.14 ล้านคน เท่ากับจะจำนวนผู้ที่มีศักยภาพในการออม ประมาณ 10 ล้านคน และกองทุนการออมแห่งชาติคาดว่าจะสมัครเป็นสมาชิกการออมประมาณ 3 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 4.52 จากจำนวนแรงงานนอกระบบ 22.14 คน ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ แรงงานนอกระบบส่วนที่เหลือจะมีคนจนที่ไม่มีศักยภาพในการออมเนื่องจากรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายรวมอยู่ด้วย (แผนภาพที่ 6) ดังนั้น รัฐจะต้องหาวิธีดำเนินการเพื่อให้คนจนได้รับความเสมอภาคในการเข้าถึงการออมเพื่อเกษียณอายุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อไม่ให้กลุ่มคนดังกล่าวถูกละเลย ทั้งนี้ รัฐบาลควรมีนโยบายหรือมาตรการเพื่อให้กลุ่มคนที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน จำนวน 3.7 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานภาคเกษตร เข้าถึงการออมเพื่อการเกษียณ เพื่อลดภาระของรัฐบาลในอนาคต

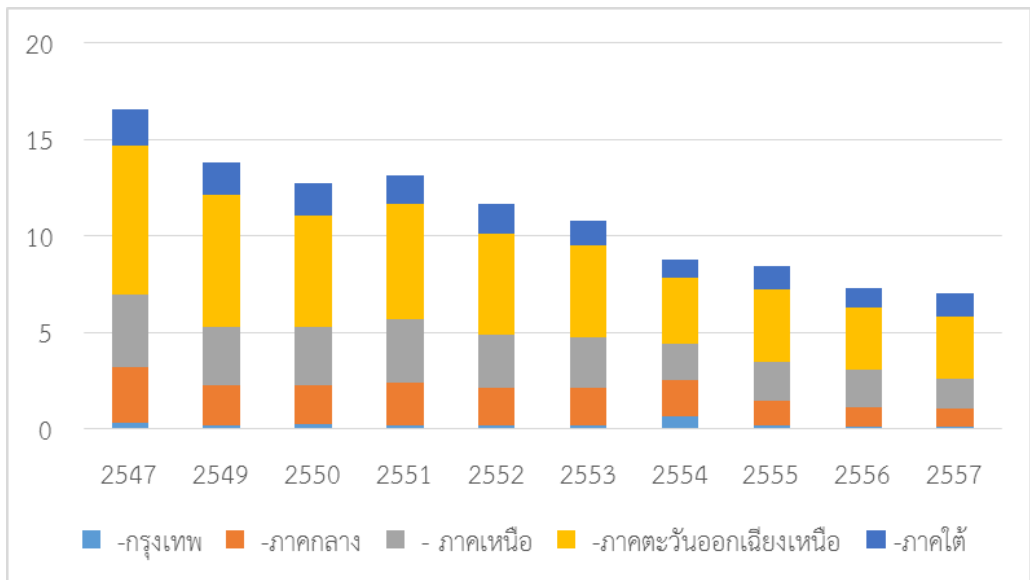


แผนภาพที่ 6 แสดงคนจนที่เป็นแรงงานนอกระบบและไม่มีศักยภาพในการออม



เมื่อวิเคราะห์ต่อไปโดยนำข้อมูลสัดส่วนคนจนจำแนกรายภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีจำนวนคนจนสูงที่สุด และกรุงเทพมหานคร จะมีจำนวนคนจนต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น (จากแผนภาพที่ 7) ดังนั้น รัฐบาลอาจกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการช่วยเหลือคนจนกลุ่มดังกล่าวให้สามารถเป็นสมาชิกและออมเงินกับกองทุนการออมแห่งชาติได้ โดยอาจเลือกพื้นที่ที่มีคนจนมากที่สุดเป็นลำดับแรก และกระจายการดำเนินการให้ครอบคลุมคนจนทุกพื้นที่ เพื่อลดภาระงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต เช่น การกำหนดสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) เพื่อแลกเปลี่ยนการทำงานกับเงินออมเข้าบัญชีของสมาชิก ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะทำให้เกิดความคุ้มค่าจากการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าให้เป็นสวัสดิการให้เปล่าเพียงอย่างเดียว

แผนภาพที่ 7 แสดงสัดส่วนคนจน จำแนกตามภาค





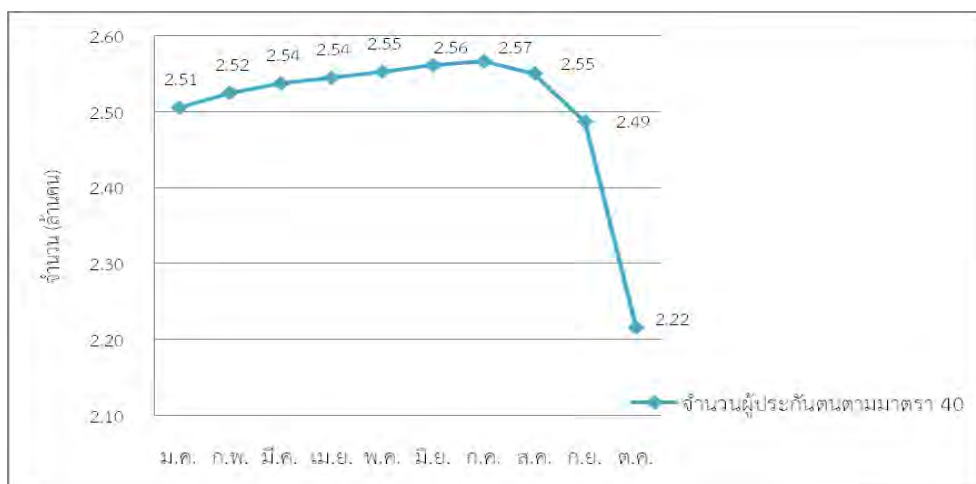
4.4 เป้าหมายระยะ 5 ปี และผลการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (สิงหาคม-พฤศจิกายน 2558)

การวิเคราะห์เป้าหมายที่กองทุนการออมแห่งชาติกำหนดไว้ พบว่า ตามที่กองทุนการออมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายในปี 2559 ไว้จำนวน 1.5 ล้านคน โดยจำแนกเป็นกลุ่มต่างๆ คือ

1. ผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบ้านอายุ กำหนดไว้ 300,000 คนภายในปี พ.ศ. 2559 เนื่องจากพระราชบัญญัติการให้สิทธิแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกการออมแห่งชาติบางกรณีและการโอนเงินจากกองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพไปยังกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ โดยมีสาระสำคัญคือให้ยกเลิกบ้านอายุชราภาพประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือกที่ 3-5 โดยให้ผู้ประกันตนกรณีชราภาพมีสิทธิแสดงความจำนงได้ถึงวันที่ 23 มีนาคม 2559 ที่จะโอนไปเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ หรือ รับเงินสะสมพร้อมผลประโยชน์คืน เมื่อกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้มีผลทำให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เลือกกรณีบ้านอายุชราภาพ (ทางเลือกที่ 3) สิ้นสภาพจำนวน 1,081,289 คน พบว่า จำนวนผู้ประกันตนเดือนตุลาคม 2558 ภายหลังจากที่มีการรับสมัครกองทุนการออมแห่งชาติ ลดลง 350,000 คน จากเดือนกรกฎาคม 2558 (จากแผนภาพที่ 8) เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กรณีได้รับบำเหน็จ หรือบ้านอายุจะต้องเลือกระหว่างการรับเงินคืน หรือ สมัครกองทุนการออมแห่งชาติ โดยได้รับสิทธิในการโอนเงินจากบัญชีที่สะสมไว้มาที่กองทุนการออมแห่งชาติ ในกรณีนี้จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จะสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

อนึ่ง จากข้อมูลรายงานประจำปี พ.ศ. 2557 ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มีอายุมากกว่า 50 ปี สูงถึงร้อยละ 50.28 แสดงให้เห็นว่าหากผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่โอนมาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติมีสัดส่วนของผู้ที่มีอายุมากกว่าผู้ที่มีอายุน้อยก็จะมีแนวโน้มว่าไม่สามารถออมเงินเพื่อให้ได้รับบำนาญสูงกว่าค่าเสี้ยนความยากจนได้ และจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน ทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าจากการใช้จ่ายงบประมาณ

แผนภาพที่ 8 แสดงจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ปี พ.ศ. 2558





2. สมาชิกกองทุนทวิสุข กำหนดไว้ 300,000 คน ภายในปี พ.ศ.2559 ในกรณีนี้ ความเป็นไปได้ในการย้ายจากการเป็นสมาชิกกองทุนทวิสุข ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจาก โครงการกองทุนทวิสุขมีวัตถุประสงค์ให้ลูกค้าเก็บเงินไว้ใช้จ่ายยามชรา โดยมี 3 รูปแบบ คือ ออมปีละ 1,200 บาท 6,000 บาท หรือ 12,000 บาท โดยออมต่อเนื่องจนครบอายุ 65 ปี ก็จะได้รับเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ในระหว่างช่วงที่ออมเงินก็จะได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ เช่น ดอกเบี้ยเงินออมอัตราพิเศษ เงินรับขวัญบุตรแรกเกิดคนละ 500 บาทไม่เกิน 2 คน การคุ้มครองประกันอุบัติเหตุในวงเงินสูงสุด 100,000 บาท เงินช่วยเหลือค่าทำศพสูงสุดรายละ 10,000 บาท เงินชดเชยค่ารักษาพยาบาลกรณีเกิดอุบัติเหตุวงเงินสูงสุด 100,000 บาท เข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลปีละไม่เกิน 2,000 บาท และสามารถนำหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้ไม่เกินร้อยละ 30 ทั้งนี้ ขณะนี้มีเกษตรกรที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนทวิสุข 1.18 ล้านราย จำนวนเงิน 5,428 ล้านบาท

หากพิจารณาจากสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่กองทุนทวิสุขให้กับผู้ออมเงินแล้ว ความน่าจะเป็นของการย้ายกองทุนมาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติน่าจะเป็นไปได้ได้น้อย เนื่องจาก กองทุนการออมแห่งชาติไม่มีสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้ในระหว่างการออมเงินระยะยาว

3. สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กำหนดไว้ 700,000 คน ภายในปี พ.ศ.2559 โดยทั่วไปจะเป็นกลุ่มสมาชิกกองทุนการออมชุมชน ซึ่งมีลักษณะทั่วไปคล้ายกัน เช่น ไม่มีการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ มีการสร้างวินัยการออม มีการกำหนดจำนวนในการออมแต่ละชุมชนเพื่อเป็นสวัสดิการในชุมชน โดยออมจำนวนเงินไม่มาก เมื่อออมได้ถึงระดับหนึ่งจะเปิดให้มีสวัสดิการต่างๆ เช่น สวัสดิการด้านกู้ยืม ด้านเจ็บป่วย เป็นต้น ทั้งนี้ ค่านิยมของผู้ออมจะมีแนวคิดว่าจำนวนเงินออมแต่ละบุคคลจะมีจำนวนไม่มาก ไม่อยากเดินทางไปธนาคาร ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย ธนาคารมีความหุรหุราเกินไปกว่าจำนวนเงินออมเพียงเล็กน้อย ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติจะต้องสร้างค่านิยมใหม่ให้สร้างความภาคภูมิใจไม่ว่าจะออมเงินจำนวนเท่าใดก็ตาม เพื่อให้สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เข้าเป็นสมาชิกกองทุนที่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน

4. แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ กำหนดไว้ 200,000 คน ภายในปี พ.ศ.2559 กลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีศักยภาพการออมสูงมาก เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ กลุ่มคนเหล่านี้จะสามารถออมเงินเพื่อการเกษียณด้วยวิธีการอื่นที่ได้รับผลตอบแทนมากกว่ากองทุนการออมแห่งชาติ หากสามารถทำให้แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้เข้าร่วมออมและมีจำนวนเงินต่อบัญชีสูง จะทำให้กองทุนการออมแห่งชาติมีขนาดใหญ่ขึ้น

ผลการดำเนินการตั้งแต่เปิดรับสมัครสมาชิกตั้งแต่เดือน สิงหาคม ถึง พฤศจิกายน 2558 พบว่า มียอดเงินสะสมรวม 400 ล้านบาท มีสมาชิกจำนวน 373,613 คน (ตารางที่ 13) เมื่อเทียบกับเป้าหมายปีแรกที่กำหนดไว้ 1.5 ล้านคน จะเท่ากับร้อยละ 25 ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาต่อไปกองทุนการออมต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

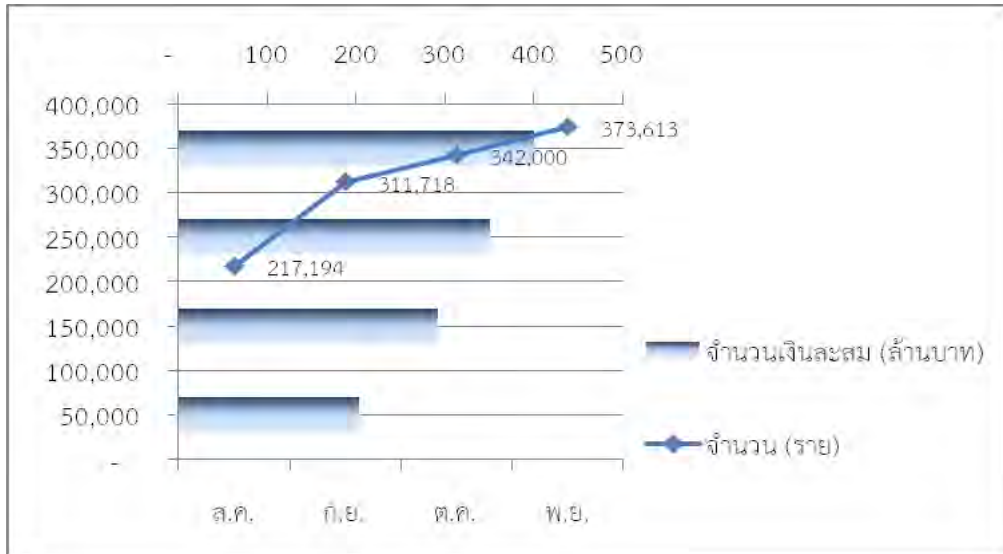
ตารางที่ 13 แสดงจำนวนสมาชิกการออมแห่งชาติ ระหว่างเดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2558

จำนวน	สิงหาคม	กันยายน	ตุลาคม	พฤศจิกายน
จำนวน (ราย)	217,194	311,718	342,000	373,613
จำนวนเงินสะสม (ล้านบาท)	203	292	350	400



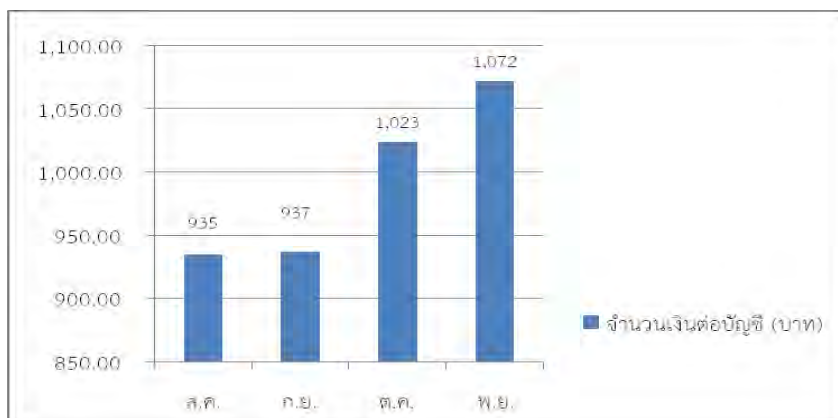
เมื่อพิจารณาแนวโน้มของจำนวนสมาชิกและจำนวนเงินฝาก พบว่ามีแนวโน้มจำนวนสมาชิกและจำนวนเงินฝากเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (จากแผนภาพที่ 9) หากกองทุนการออมแห่งชาติสร้างความเข้าใจและความตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อเกษียณให้เข้าถึงแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มและทุกช่วงอายุ จำนวนสมาชิกและขนาดของกองทุนจะมีขนาดใหญ่ขึ้น

แผนภาพที่ 9 แสดงจำนวนสมาชิก และจำนวนเงินสะสม ระหว่างเดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน 2558



การวิเคราะห์จำนวนเงินสะสมต่อบัญชี พบว่า อัตราเฉลี่ยเงินสะสมต่อบัญชีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จาก 935 บาท (สิงหาคม) เป็น 1,072 บาท (พฤศจิกายน) (จากแผนภาพที่ 10) หากอัตราเฉลี่ยเงินสะสมการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าสมาชิกมีความสนใจที่จะออมเงินเพิ่มขึ้นส่งผลให้ขนาดกองทุนจะมีขนาดใหญ่ขึ้นในอนาคต

แผนภาพที่ 10 แสดงค่าเฉลี่ยจำนวนเงินสะสมต่อบัญชีของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2558





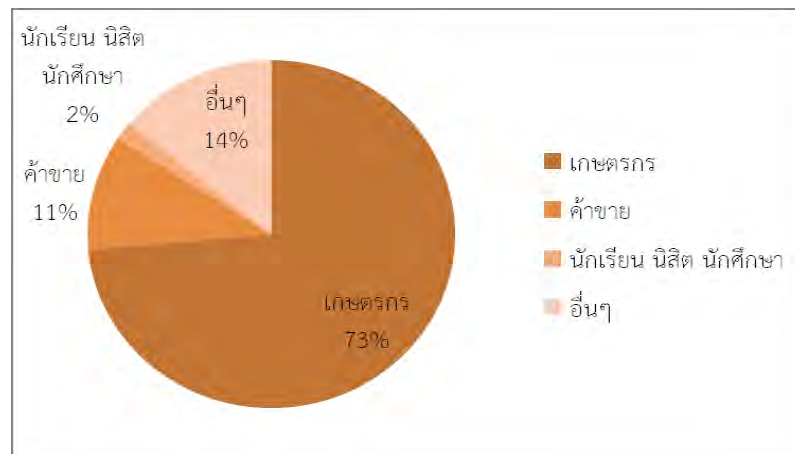
การวิเคราะห์สัดส่วนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พบว่ามีข้อพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

1) ด้านอาชีพ : สมาชิกกองทุนการออมส่วนใหญ่ มีอาชีพเกษตรกร ร้อยละ 73 ค้าขาย ร้อยละ 11 และนักเรียน นิสิต นักศึกษา ร้อยละ 2 (จากแผนภาพที่ 11)

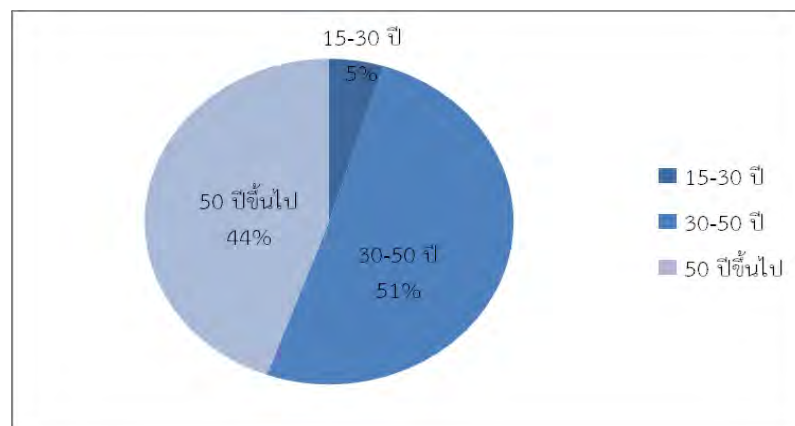
2) ด้านช่วงอายุ : สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ มีกลุ่มอายุ 30-50 ปี ร้อยละ 51 กลุ่มอายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 44 และกลุ่มอายุ 15-30 ปี ร้อยละ 5 (จากแผนภาพที่ 12)

จากข้อมูลดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากอาชีพและช่วงอายุ พบว่า วัยเรียน วัยรุ่นถึงวัยเริ่มทำงานยังไม่สนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งอาจส่งผลทำให้เริ่มออมเงินช้า จะส่งผลกระทบต่อเงินออมระยะยาว ในขณะที่กลุ่มอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไป สนใจเป็นสมาชิกจำนวนมากถึงร้อยละ 44 ซึ่งหากผู้สูงอายุออมเงินสะสมต่อบัญชีน้อยเกินไป จะทำให้ได้รับเงินดำรงชีพ 600 บาทจนกว่าเงินจะหมดบัญชี หรือได้รับบำนาญที่ต่ำเกินกว่าจะเพียงพอในการดำรงชีวิต หากไม่มีรายได้ทางอื่น ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติ ควรเร่งประชาสัมพันธ์หรือปรับแผนการดำเนินงานเพื่อให้กลุ่มคนวัยรุ่นและวัยทำงานสนใจการออมเงินเพื่อเกษียณ

แผนภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จำแนกตามอาชีพ



แผนภาพที่ 12 แสดงสัดส่วนจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จำแนกตามอายุ



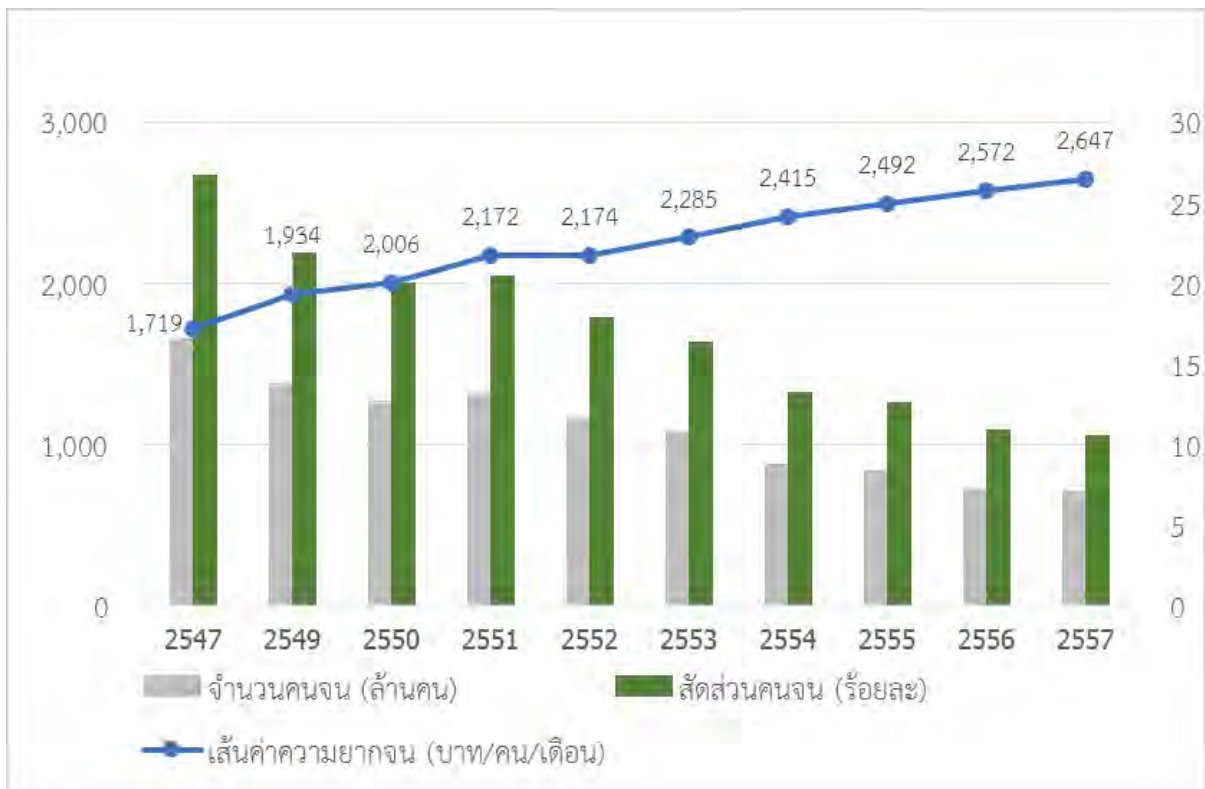


4.5 ความเพียงพอในการใช้จ่ายจากบำนาญที่ได้รับ

ช่วงอายุ (Life Cycle) หรือ “วัย” เป็นปัจจัยแรกที่ต้องคำนึงถึงเมื่อต้องวางแผนการออม ช่วงอายุน้อยและอยู่ในวัยทำงานจะเป็นช่วงเก็บออมทรัพย์สิน ส่วนช่วงเกษียณอายุการทำงาน โอกาสที่จะหารายได้เพิ่มขึ้นจะลดลง จึงต้องใช้ทรัพย์สินที่สะสมไว้ในช่วงวัยทำงาน เพื่อให้มีเงินบำนาญหรือเงินออมในการดำรงชีวิตเมื่อสมาชิกเกษียณอายุ และไม่มีแหล่งรายได้อื่น ในการดำรงชีวิตนั้น มนุษย์จะต้องมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ดังนั้น ในช่วงวัยทำงานที่มีรายได้จึงจำเป็นต้องมีการออมเงินเพื่อใช้ในวัยเกษียณอายุ

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ความเพียงพอของค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตโดยพิจารณาตามเกณฑ์ของธนาคารโลกที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายที่ควรจะได้รับจะต้องไม่น้อยกว่าเส้นค่าความยากจน ถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2557 จำนวนคนจนและสัดส่วนคนจนมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่เส้นค่าความยากจนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2557 เส้นค่าความยากจนมีค่าเท่ากับ 2,647 บาทต่อคนต่อเดือน แสดงให้เห็นว่าจำนวนเงินขั้นต่ำที่มนุษย์สามารถดำรงชีพเพื่อเป็นค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจะต้องเท่ากับ 2,647 บาทต่อคนต่อเดือน (จากภาพที่ 13)

แผนภาพที่ 13 แสดงจำนวนคนจน สัดส่วนคนจน และเส้นค่าความยากจน





ตารางที่ 14 แสดงข้อมูลประชากรจำแนกตามรายได้เฉลี่ย เส้นความยากจน ระหว่างปี 2547-2557

รายการ	หน่วย	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เส้นความยากจน	บาท/คน/เดือน	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647
จำนวนคนจน	ล้านคน	16.5491	13.7797	12.7183	13.1163	11.6239	10.8007	8.7519	8.4021	7.3051	7.0574
สัดส่วนคนจน	ร้อยละ	26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อมูลตารางบ่งชี้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติที่นำเสนอบ้านอายุต่อเดือนที่คาดว่าจะได้รับ จำแนกตามอายุที่เริ่มออม และจำนวนสะสมในแต่ละเดือน โดยคาดการณ์ผลตอบแทนจากการลงทุนร้อยละ 4 ทั้งนี้จากสภาวะทางเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอน อัตราผลตอบแทนที่จะทำให้ทราบมูลค่าเงินเพิ่มที่แท้จริงจะต้องหักด้วยอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปี หากผลตอบแทนสุทธิที่ได้มีค่าเป็นลบจะแสดงให้เห็นว่ามูลค่าเงินที่แท้จริงจากการออมไม่เพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติที่ต้องการให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพยามชราอย่างเพียงพอ ในที่นี้จะเทียบเคียงกับเส้นค่าความยากจน ปี พ.ศ.2557 เพื่อเป็นแนวคิดในการศึกษา พบว่า จำนวนบ้านอายุจากกองทุนการออมแห่งชาติที่ได้รับตามจำนวนเงินและอายุที่เริ่มออม รวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จะได้รับเมื่ออายุ 60 ปี จำนวน 600 บาทนั้น สามารถสรุปได้ 2 กรณี กล่าวคือ

1. ได้รับเงินสูงกว่าเส้นค่าความยากจนปัจจุบัน ในกรณีนี้ผู้สูงอายุจะมีความมั่นคงในชีวิตจากบ้านอายุที่ได้รับ
2. ได้รับเงินต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนปัจจุบัน ในกรณีนี้จะทำให้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ใช้เงินออมเพื่อการดำรงชีพยามชรา และมีความเสี่ยงที่จะอยู่ในภาวะยากจนในวัยชรา (พื้นที่แรเงาในตารางที่ 15)

การศึกษาข้อมูลตัวอย่างบ้านอายุที่จะได้รับภายใต้สมมุติฐานผลตอบแทน ร้อยละ 4 ของกองทุนการออมแห่งชาติที่แสดงไว้ในวารสารการเงินการคลัง ปีที่ 27 ฉบับที่ 85 ผลการศึกษาพบว่า แม้จะเริ่มออมตั้งแต่อายุน้อย แต่ส่งเงินสะสมต่อเดือนจำนวนน้อย ก็ส่งผลให้บ้านอายุที่ได้รับต่อเดือนเมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน นอกจากนี้ ผลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2557 ระบุว่าผู้สูงอายุกว่าร้อยละ 36.7 พึ่งพิงรายได้จากสมาชิกในครัวเรือน กล่าวคือ หากสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติไม่มีรายได้อื่นเมื่อเกษียณอายุจะได้รับบ้านอายุไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เนื่องจากได้รับเงินต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน (จากตารางที่ 15) จากตัวอย่างการได้รับเงินบ้านอายุรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะแสดงการแรเงาทั้งหมดในตารางที่ 15 ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตเมื่อยามเกษียณ และไม่คุ้มค่าจากการจัดสรร



งบประมาณเพื่อเป็นเงินสมทบในแต่ละปีอีกด้วย จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้ เงินสะสมต่อเดือนที่จะทำให้จำนวนเงินบำนาญต่อเดือนรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสูงกว่าเส้นค่าความยากจนจำแนกตามกลุ่มอายุได้ดังนี้

- 1) เริ่มออมอายุ 15 ปี จะต้องออม 300 บาทต่อเดือนขึ้นไป หรือ มากกว่า 3,600 บาทต่อปี
- 2) เริ่มออมอายุ 30 ปี จะต้องออม 500 บาทต่อเดือนขึ้นไป หรือ มากกว่า 6,000 บาทต่อปี
- 3) เริ่มออมอายุ 50 ปีขึ้นไป จะไม่สามารถออมเงินเพื่อให้ได้รับเงินบำนาญสูงกว่าหรือเท่ากับเส้นค่าความยากจนได้

ตารางที่ 15 แสดงจำนวนบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติที่ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน

ออมตั้งแต่ อายุ (ปี)	จำนวนเงินสะสมต่อเดือน (บาท)											
	50	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1,000	1,100
15	634	1,268	2,033	2,797	3,562	4,327	5,091	5,856	6,620	7,385	8,150	8,914
20	511	1,022	1,622	2,223	2,823	3,423	4,023	4,624	5,224	5,824	6,425	7,025
25	410	819	1,285	1,750	2,215	2,681	3,146	3,611	4,076	4,542	5,007	5,472
30	326	653	1,007	1,362	1,716	2,070	2,424	2,779	3,133	3,487	3,842	4,196
35	244	489	752	1,015	1,278	1,541	1,804	2,067	2,330	2,593	2,857	3,120
40	177	354	542	730	918	1,106	1,294	1,482	1,671	1,859	2,047	2,235
45	121	243	369	496	622	749	875	1,002	1,128	1,255	1,381	1,508
50	76	152	228	303	379	455	531	607	683	758	834	910
55	34	68	103	137	171	205	240	274	308	342	376	411
59	6	13	19	25	32	38	44	51	57	63	69	76
>50 *	76	152	228	303	379	455	531	607	683	758	834	910

ที่มา : วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 27 ฉบับที่ 85 หน้า 18

หมายเหตุ 1.* ออม 10 ปี

2. สมมุติฐาน อัตราประโยชน์สุทธิ 4% และสมาชิกออมทุกเดือน
3. หากบำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่า 600 บาท สมาชิกจะได้รับเป็นเงินดำรงชีพเดือนละ 600 บาท จนกว่าเงินในบัญชีสมาชิกจะหมด (พื้นที่สีเทา)

4.6 ความยั่งยืนและภาระงบประมาณของกองทุน

4.6.1 ค่าใช้จ่ายในการบริหาร

ประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านสำนักงานและบุคลากร ด้านการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และด้านประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลที่สืบค้นได้จะพบว่ามีจำนวนเงินที่แตกต่างกัน คือ จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ระบุว่ากองทุนการออมแห่งชาติมีประมาณการค่าใช้จ่าย



การบริหาร จำนวน 160 ล้านบาท และจากข้อมูลสำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2558 คาดว่าจะงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารช่วง 5 ปีแรกโดยเฉลี่ยประมาณ 400 ล้านบาทต่อปี ดังนั้น เมื่อจำลองสถานการณ์ได้รับผลตอบแทนในอัตราที่แตกต่างกัน ระหว่างร้อยละ 1 ถึง ร้อยละ 6 ของวงเงินทั้งสอง พบว่า จำนวนเงินที่จะทำให้กองทุนได้ผลตอบแทนเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารโดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณรายจ่าย จะเท่ากับ

1) กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารปีละ 160 ล้านบาท จะต้องมีขนาดของเงินลงทุนอยู่ระหว่าง 2,667-16,000 ล้านบาท

2) กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารปีละ 400 ล้านบาท จะต้องมีขนาดของเงินลงทุนอยู่ระหว่าง 6,667 – 40,000 ล้านบาทขึ้นอยู่กับผลตอบแทนจากการดำเนินงาน (จากตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 แสดงคาดการณ์ขนาดของกองทุนการออมแห่งชาติที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการบริหาร

อัตราผลตอบแทน	ร้อยละ 1	ร้อยละ 2	ร้อยละ 3	ร้อยละ 4	ร้อยละ 5	ร้อยละ 6
ขนาดของเงินลงทุน (ล้านบาท)						
- กรณีค่าใช้จ่ายการบริหาร 160 ล้านบาท	16,000	8,000	5,333	4,000	3,200	2,667
-กรณีค่าใช้จ่ายการบริหาร 400 ล้านบาท	40,000	20,000	13,333	10,000	8,000	6,667

ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติควรวางวิธีการระดมเงินสะสมจากสมาชิกให้ครอบคลุมและมีจำนวนเงินสะสมต่อบัญชีสูงพอ เพื่อให้กองทุนมีสินทรัพย์สูง หรือได้รับผลตอบแทนอัตราสูงเพื่อที่จะดำเนินการให้ผลตอบแทนเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการบริหาร และเพียงพอต่อผลตอบแทนที่รับประกันขั้นต่ำกับสมาชิกเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ทั้งนี้จะช่วยลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ความสามารถในการทำกำไร พบว่า จากกฎกระทรวงฯ กำหนดไว้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติจะต้องลงทุนหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ไม่เกินร้อยละ 20 ทำให้โอกาสในการลงทุนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนเพียงพอต่อรายการดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่ทำหาย ในทางตรงกันข้าม หากขนาดของกองทุนมีจำนวนเงินสะสมและเงินสมทบไม่สูงพอ หรือได้รับผลตอบแทนในอัตราที่ต่ำแล้ว รัฐบาลจะต้องจัดสรรทั้งเงินสมทบตามกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายผลตอบแทนที่รับประกันขั้นต่ำ ซึ่งหากกองทุนการออมแห่งชาติสามารถระดมเงินได้เป็นจำนวนมากพอ หรือผลตอบแทนในอัตราที่เหมาะสม จะช่วยลดภาระงบประมาณได้

ข้อมูลอัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารต่อสินทรัพย์รวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และ กองทุนประกันสังคมที่คำนวณได้ข้างต้น อยู่ระหว่าง 0.21-0.52 ซึ่งกองทุนการออมแห่งชาติอาจนำมาเทียบเคียงหรือประยุกต์ใช้เพื่อให้ค่าใช้จ่ายในการบริหารมีความเหมาะสม (จากตารางที่ 17) อย่างไรก็ตามจากกฎกระทรวงฯ กำหนดให้จ่ายค่าบริหารเงินลงทุนได้ไม่เกินร้อยละ 2.5 ดังนั้น หากกองทุนการออมแห่งชาติสามารถลดค่าใช้จ่ายในการบริหารภายในสำนักงานลงจะทำให้ผลตอบแทนที่ได้รับสูงยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อผลประโยชน์ของสมาชิกโดยตรง



ตารางที่ 17 แสดงอัตราส่วนค่าใช้จ่ายบริหารของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	กบข.			ประกันสังคม ¹			กอช. ²	
	2556	2557	2558	2556	2557	2558	2558	2559
ค่าใช้จ่ายในการบริหาร	1,554	1,494	n.a.	6,036	5,403	n.a.	160	160
สินทรัพย์รวม	636,863	713,945	767,488 (30 ก.ย.58)	1,170,202	1,344,297	1,378,254 (31 มี.ค.58)	128	437
อัตราส่วนค่าใช้จ่ายบริหารต่อสินทรัพย์รวม	0.24	0.21	n.a.	0.52	0.40	n.a.	-	-

ที่มา : ข้อมูลจากรายงานประจำปีของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และ กอช.

จากเอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 ปีงบประมาณพ.ศ.2559 คำนวณอัตราส่วนโดยผู้ศึกษา

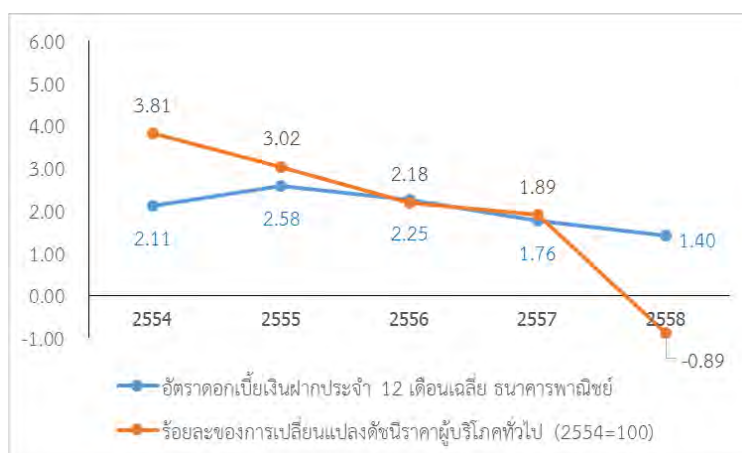
หมายเหตุ : ¹ ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนประกันสังคมไม่รวมค่าประโยชน์ทดแทน

² กองทุนการออมแห่งชาติ เริ่มเปิดรับสมาชิก 20 สิงหาคม 2558 จึงยังไม่ใช่ค่าใช้จ่ายการบริหารกองทุนที่แท้จริง

4.6.2 ผลตอบแทนที่ได้รับจากนโยบายการลงทุน

ข้อมูลของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พบว่า ผลตอบแทนเฉลี่ยตั้งแต่จัดตั้งกองทุนเท่ากับ 5.27 และในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาผลตอบแทนเฉลี่ยเท่ากับ 6.04 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน และสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อมาโดยตลอด และผลการดำเนินงานกองทุนประกันสังคมเป็นบวกมาโดยตลอด ข้อมูลข้างต้นอาจใช้เป็นแนวทางในการให้กองทุนการออมแห่งชาติกำหนด Benchmark ในการดำเนินงาน จากข้อมูลเบื้องต้นกองทุนการออมแห่งชาติกำหนดไว้ที่ร้อยละ 4 ซึ่งถือว่าสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อทำให้กองทุนเติบโตสามารถมีผลตอบแทนให้เงินของสมาชิกมีค่าเพิ่มสูงขึ้นเมื่อได้รับเงินบำนาญ

แผนภาพที่ 14 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนและร้อยละการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป



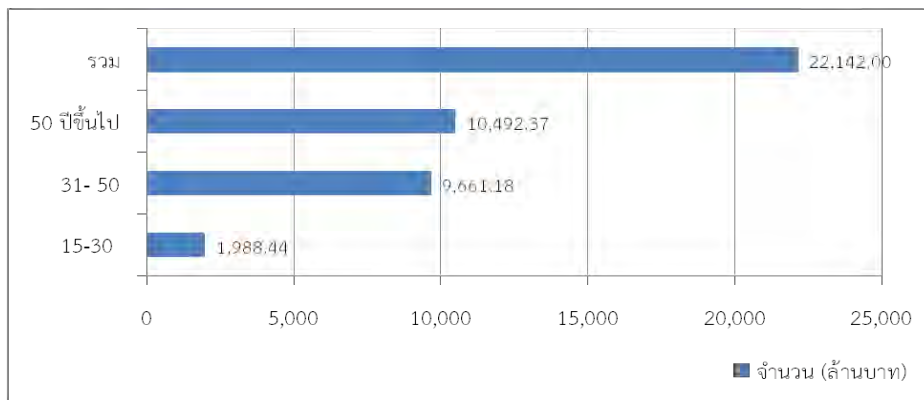


จากแผนภาพที่ 14 แสดงให้เห็นว่าค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา เมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อทั่วไปแล้ว อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนส่วนใหญ่มีค่าน้อยกว่าร้อยละของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป โดยค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน 5 ปีย้อนหลัง พบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 1.40-2.58 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของอัตราเงินเฟ้ออยู่ระหว่างร้อยละ -0.89 ถึง 3.81 (จากแผนภาพที่ 14) หากกองทุนการออมแห่งชาติดำเนินการโดยให้ผลตอบแทนเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน จะทำให้บ้านานาญที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติอาจหาทางเลือกการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้นโดยยังให้ความสำคัญต่อการรักษาเงินต้นด้วย

4.6.3 ภาระงบประมาณ

ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2557 มีแรงงานนอกระบบจำนวน 22.14 ล้านคน หากแรงงานนอกระบบสมัครสมาชิกกองทุนการออมทั้งหมด รัฐบาลจะต้องเตรียมงบประมาณเพื่อเป็นเงินสมทบสูงถึง 22,142 ล้านบาท โดยจำแนกเป็น กลุ่มอายุ 15-30 ปี จำนวน 1,988 ล้านบาท กลุ่มอายุ 31-50 ปี จำนวน 9,661 ล้านบาท และ กลุ่มอายุ 50 ปีขึ้นไป 10,492 ล้านบาท (จากแผนภาพที่ 15)

แผนภาพที่ 15 แสดงภาระงบประมาณกรณีแรงงานนอกระบบทั้งหมดเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ



กองทุนการออมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายการดำเนินการใน 5 ปีแรก จำนวน 1.5 ล้านคน การวิเคราะห์ภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2559-2563 นั้น สมมุติฐานการประมาณการจำนวนสมาชิกแต่ละกลุ่มอายุจากค่าเฉลี่ยของสัดส่วนประชากรตามแต่ละช่วงวัยทำงานตามฐานข้อมูลจากระบบสถิติทางทะเบียน กรมการปกครอง และคูณด้วยจำนวนเงินที่รัฐบาลต้องสมทบแต่ละช่วงอายุแต่ละปี โดยกำหนดให้จำนวนสมาชิกจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 ต่อปีตามเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติ ภายใต้ข้อกำหนดว่า กองทุนการออมแห่งชาติสามารถประชาสัมพันธ์ความสำคัญของการออมเงินเพื่อเกษียณอายุเข้าถึงกลุ่มคนทุกช่วงอายุ จากวิธีการดังกล่าวทำให้สามารถประมาณการภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ และช่วยให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (จากตารางที่ 18)

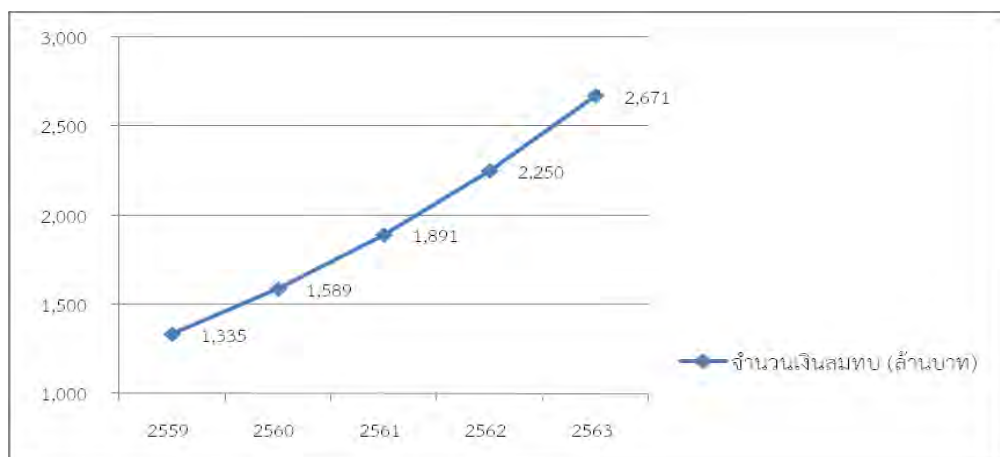


ตารางที่ 18 แสดงประมาณการภาระงบประมาณเงินสมทบจากรัฐบาล ระหว่างปี 2558-2563 จำแนกตามช่วงอายุ
หน่วย : ล้านบาท

ช่วงอายุ (ปี)	2559	2560	2561	2562	2563	รวม
15-30	297	354	421	501	594	2,167
31-50	669	797	948	1,128	1,339	4,881
51-60	369	439	522	621	738	2,689
รวม	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736

เมื่อนำข้อมูลจากการคาดการณ์ข้างต้นสร้างแผนภาพภาระงบประมาณเงินสมทบจากรัฐบาล จะพบว่า จำนวนเงินสมทบที่เป็นภาระงบประมาณจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้น กองทุนการออมแห่งชาติจึงควรเตรียมการรองรับจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้การบริหารงานสมาชิกเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และภาครัฐต้องวางแผนจัดเตรียมงบประมาณสำหรับเงินสมทบไว้เพื่อรองรับให้เพียงพอ (จากภาพที่ 16)

แผนภาพที่ 16 แสดงประมาณการภาระงบประมาณเงินสมทบจากรัฐบาล ระหว่างปี 2558-2563



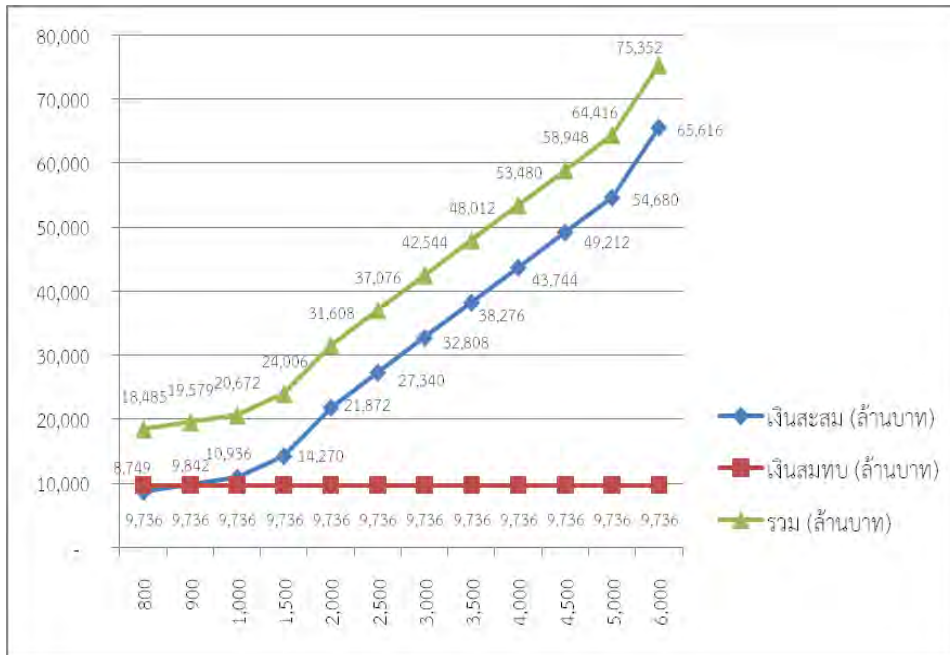
4.7 การจำลองสถานการณ์ขนาดกองทุน

การจำลองสถานการณ์ขนาดเงินสะสมต่อบัญชีต่อปีของสมาชิกและเงินสมทบจากรัฐบาลในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประมาณการขนาดของกองทุนเมื่อการดำเนินการผ่านไปแล้ว 5 ปี โดยสมมติฐานการคำนวณเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด กระจายทุกกลุ่มอายุตามข้อมูลสัดส่วนประชากรของกรมการปกครอง เพื่อให้ทราบขนาดของกองทุน (ไม่รวมดอกผล) เพื่อให้รัฐบาลทราบว่ายังมีแหล่งทุนอีกแหล่งหนึ่งในการบริหารประเทศ

ในกรณีที่สมาชิกฝากเงินสะสมจำนวน 800 บาทต่อปีต่อบัญชี จะมีขนาดของกองทุนเท่ากับ 18,485 ล้านบาท หรือ ในกรณีที่สมาชิกมีเงินสะสมจำนวน 6,000 บาทต่อปีต่อบัญชี จะทำให้มีขนาดกองทุนเท่ากับ 75,352 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลอาจกู้เงินจำนวนนี้ในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมเพื่อลงทุนในกิจการต่างๆ ของรัฐได้



แผนภาพที่ 17 แสดงประมาณการขนาดกองทุนการออมแห่งชาติจำแนกตามจำนวนเงินออมต่อบัญชีต่อปี



4.8 ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุน

1. ความเสี่ยงจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว กองทุนไม่สามารถบริหารผลตอบแทนได้ตามเป้าหมายที่กำหนด และสมาชิกมีรายได้ลดลงไม่สามารถออมเงินในจำนวนที่คาดหวัง ทำให้สมาชิกไม่สามารถออมเงินได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
2. ความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามจริงในแต่ละปี อาจทำให้ได้รับดอกผลของการบริหารเงินไม่เป็นไปตามคาดหวัง
3. ความเสี่ยงของคณะกรรมการกองทุนในการกำหนดหลักเกณฑ์การลงทุนที่ไม่ทันสมัยและเข้มงวดมากเกินไปที่กองทุนจะไม่สามารถบริหารได้ตามเป้าหมายที่กำหนด
4. ความเสี่ยงของค่าใช้จ่ายในการบริหารที่สูงเกินไป อาจทำให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานไม่เพียงพอ ต้องพึ่งพิงค่าใช้จ่ายการบริหารจากเงินงบประมาณ และทำให้ผลตอบแทนสมาชิกลดลง
5. ความเสี่ยงจากความไม่สม่ำเสมอของรายได้ของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่สูง และมีรายได้ไม่สม่ำเสมอจึงไม่สนใจเป็นสมาชิกกองทุน หรือเป็นสมาชิกแต่ไม่มีเงินพอจะสะสม จะทำให้การส่งเงินสะสมเข้ากองทุนลดลงส่งผลต่อขนาดของกองทุน
6. ความเสี่ยงจากการที่คนไทยจะมีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้น เนื่องจากการแพทย์ที่เจริญก้าวหน้า ในกรณีนี้หากอายุเฉลี่ยของสมาชิกสูงกว่า 80 ปี จะเกิดการขาดทุน เนื่องจากสูตรการคำนวณบำนาญเบื้องต้นกำหนดเท่ากับ 240 เดือน (20 ปี) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คาดการณ์ประชากรไทยจะมีชีพหลังจากอายุ 60 ปี ดังนี้ เพศชายจะมีอายุอีก 20.1 ปี เพศหญิง 23.4 ปี ในอนาคต 20 ปีข้างหน้า จะเกิดความเสียหายจากโครงสร้างประชากรวัยทำงานลดลงทำให้กระแสเงินออมเข้ากองทุนลดลง ประชากรวัยสูงอายุมีอายุยืนยาวมากขึ้นจะรับบำนาญมากกว่าสูตรที่คำนวณไว้ในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้กองทุนขาดทุนจากการดำเนินงาน



7. ความเสี่ยงจากพฤติกรรมการออมของแรงงานนอกระบบ จากงานวิจัยพบว่า พฤติกรรมการออมเงินของประชาชนไทยไม่มีวินัยที่ดีในการออมเงินเพื่อไว้ใช้ในการเกษียณ ซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

7.1 ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการออมและมีพฤติกรรมในการอุปโภค บริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย เช่น รายได้ถาวรของครัวเรือนสูงขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรมเป็นภาคอุตสาหกรรม และการมีทางเลือกในการอุปโภคบริโภคสินค้าจากต่างประเทศเนื่องจากการเปิดการค้าเสรี จึงเพิ่มช่องทางในการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยมากยิ่งขึ้น

7.2 ขาดความรู้ความเข้าใจถึงเครื่องมือ และรูปแบบการออมใหม่ๆ ทำให้ผู้ออมนิยมที่จะทำการออม และเลือกใช้เครื่องมือการออมเพียงระยะสั้น ซึ่งอายุไม่เกิน 1 ปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการลงทุนของระบบเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมากในระยะยาว

7.3 ประชากรวัยเริ่มทำงานไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออม จึงเริ่มออมเงินช้ากว่าที่ควร ทำให้จำนวนบำนาญที่จะได้รับอาจไม่เพียงพอ



บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติที่ได้ดำเนินการเมื่อ 20 สิงหาคม 2558 ได้ค้นพบประเด็นที่ควรให้ความสนใจต่างๆ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน นโยบายการลงทุน และความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5.1 สรุป

จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2557 พบว่า แรงงานนอกระบบจำนวน 22.14 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 56.71 ของกำลังแรงงานทั้งระบบ เป็นแรงงานไม่มีเงินออมที่เพียงพอสำหรับยามจำเป็น และไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจากแห่งใด ในขณะที่โครงสร้างประชากรไทยมีแนวโน้มเข้าสู่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น โดยประเทศไทยการประมาณการว่าอีก 30 ปีข้างหน้าจำนวนผู้สูงอายุในไทยจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 30 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาผลิตภาพจากวัยแรงงานจะลดลง ผู้สูงอายุที่ไม่มีการเก็บออมจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ต้องพึ่งพิงรายได้จากบุตรหลานและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นภาระของสังคมและภาครัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณดูแลผู้สูงอายุในอนาคต เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลของผู้สูงอายุในระยะยาว รัฐบาลจึงต้องมีการส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบ โดยจัดให้มีพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 แต่ช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้กองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ และรัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศกฎกระทรวงเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 ซึ่งกำหนดทางเลือกในการออมให้กับประชาชน และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งจึงได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบเพื่อให้สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยเริ่มรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558

ในส่วนการทบทวนวรรณกรรมได้สรุปแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับการออม เช่น สมมุติฐานรายได้ของเคนส์ สมมุติฐานวัฏจักรชีวิตของ Albert Ando and Franco Modigliani สมมุติฐานรายได้ของ Jame S.Duesenberry ตัวแปรที่สำคัญต่อการออม รูปแบบและการบริหารระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยแสดงตัวอย่างการบริหารกองทุนเพื่อการเกษียณในประเทศไทย นอกจากนี้ได้นำแนวคิดสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) หรือการทำงานสาธารณะ (Public Work) ในประเทศต่างๆ เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการบริหารงบประมาณเพื่อสังคมสวัสดิการของประเทศไทย



แนวทางและวิธีการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ จะประกอบด้วย

1. แนวคิดและที่มาเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แรงงานนอกระบบมีการออมเพื่อชราภาพ
2. หลักเกณฑ์การสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออม ต้องมีอายุระหว่าง 15-60 ปี (ในปีแรกของการดำเนินการกำหนดให้อายุเกิน 60 ปีสมัครได้) โดยผู้สมัครจะต้องส่งเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทและไม่เกิน 13,200 บาทต่อปี และรัฐจะสมทบไม่เกิน 600-1,200 บาทต่อปี
3. รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับดอกผลจากเงินสะสมและเงินสมทบไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ โดยคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสภาพกรณีอายุครบ 60 ปี หรือ เสียชีวิต
4. เมื่ออายุครบ 60 ปีจะได้รับบำนาญจากสูตรการคำนวณที่กำหนด หรือเงินดำรงชีพ หากคำนวณแล้วเงินบำนาญที่ได้รับน้อยกว่า 600 บาทจะได้รับเงินดำรงชีพเดือนละ 600 บาทจนกว่าเงินจะหมดบัญชี ทั้งนี้สมาชิกจะสามารถคงสภาพการเป็นสมาชิกได้เมื่อเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบแต่รัฐบาลจะไม่จ่ายเงินสมทบ

ในการวิเคราะห์การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ สามารถสรุปประเด็นต่างๆได้ดังนี้

1. การดำเนินการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อลดภาระการดูแลจากรัฐในอนาคต แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองทำให้การดำเนินการมีความล่าช้าส่งผลให้แรงงานนอกระบบเสียโอกาสในการออมเงินเป็นระยะเวลา 4 ปี
2. เงินสมทบไม่รวมดอกผลจากรัฐบาลไม่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครสมาชิกกองทุนการออม
3. เป้าหมายระยะ 5 ปียังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด และแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนไม่สามารถเข้าถึงการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ เนื่องจากไม่มีเงินออม นอกจากนี้ จากผลการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุน พบว่า สมาชิกยังไม่กระจายไปสู่กลุ่มคนตามอาชีพ และ กลุ่มอายุ
4. ความเพียงพอในการใช้จ่ายจากบำนาญที่ได้รับ พบว่า หากสมาชิกเริ่มออมเงินช้า หรือจำนวนการออมต่อเดือนต่ำจะทำให้บำนาญที่จะได้รับต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน ไม่พอในการดำรงชีวิต ดังนั้นจึงแนะนำให้สมาชิกหากเริ่มออมเงินเมื่ออายุ 15 ปีจะต้องออมขั้นต่ำ 300 บาทต่อเดือน เริ่มออมอายุ 30 จะต้องออม 500 บาทต่อเดือน หากออมเงินจำนวนต่ำกว่านี้ต่อเดือนจะมีแนวโน้มที่จะได้รับบำนาญไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และรัฐจะสูญเสียประโยชน์จากเงินสมทบจากเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ด้วย เนื่องจากไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
5. การวิเคราะห์การพึ่งพิงภาระงบประมาณ จะกล่าวใน 2 ประเด็น คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร และเงินรับประกันดอกผลที่ไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน ซึ่งหากกองทุนสามารถบริหารค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อให้เกิดดอกผลที่เหมาะสมจะลดภาระงบประมาณในส่วนนี้ได้
6. การจำลองสถานการณ์ (Scenario) ภาระงบประมาณ เพื่อให้รัฐได้เตรียมงบประมาณไว้รองรับ และการจำลองขนาดของกองทุนเพื่อให้รัฐทราบว่าแหล่งเงินทุนที่รัฐอาจกู้ยืมไปใช้ในกิจการต่างๆ โดยมีดอกเบี้ยที่เหมาะสม



7. การวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุน เช่น ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว รายได้ที่ไม่สม่ำเสมอของแรงงานนอกระบบ นโยบายการลงทุน ความเสี่ยงจากการมีอายุยืนยาวมากขึ้น และพฤติกรรมกรรมการออมแต่ละกลุ่ม และช่วงวัย

5.2 ข้อเสนอแนะ

เชิงนโยบาย

1. รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการออมของแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมและเสมอภาค โดยอาจเพิ่มช่องทางการเข้าถึงการออมของผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน เช่น รัฐบาลอาจให้แรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติทำงานสาธารณะประโยชน์แลกกับเงินสะสมเข้าบัญชีสมาชิก โดยประยุกต์ใช้แนวคิดของสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) หรือการทำงานสาธารณะ (Public Work) เนื่องจากแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ ไม่แน่นอน และอยู่ในชนบท

2. รัฐบาลควรควบคุมอัตราเงินเฟ้อไม่ให้อยู่ในระดับที่สูงเกินไป รมรณรงค์ให้ประชาชนรู้จักการออม ลดความต้องการสินค้าฟุ่มเฟือย และลดการบริโภคนำเข้าจากต่างประเทศ รวมถึงสนับสนุนให้มีกิจกรรมเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

3. รัฐบาลต้องมีมาตรการในการเพิ่มรายได้ให้กับแรงงานนอกระบบ เช่น การเพิ่มทักษะอาชีพ การเข้าถึงแหล่งทุน

4. ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบที่มีศักยภาพในการออมสูงเข้าเป็นสมาชิกการออมแห่งชาติ เพื่อระดมเงินฝากเข้ากองทุนให้เพิ่มขึ้น

5. รัฐบาลควรปรับปรุงหรือออกแบบแนวทางในการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานทุกกลุ่มให้เป็นระบบเงินออมภาคบังคับ (Mandatory System) ที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมเงินขณะยังทำงาน อาจบริหารโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อให้การออมเพื่อเกษียณอายุครอบคลุมประชากรทั้งหมด

เชิงการปฏิบัติ

1. กองทุนการออมแห่งชาติควรกำหนดค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนให้เหมาะสม ไม่สูงมากเกินไปโดยใช้จากผลตอบแทนที่ได้จากกองทุน และไม่ฟุ่มเฟือย เพื่อลดภาระการพึ่งพางบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

2. ควรศึกษาพฤติกรรมและเป้าหมายในการออมเงินของแต่ละกลุ่ม เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมให้เหมาะสมกับช่วงวัย โดยกำหนดสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์แต่ละประเภทที่มีระดับความเสี่ยงแตกต่างกัน ในช่วงเริ่มทำงานอาจมีทางเลือกที่เสี่ยงมากขึ้นให้สมาชิกเลือก เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่คาดหวัง

3. ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ตระหนักให้แรงงานนอกระบบถึงความสำคัญของการออม และเริ่มออมตั้งแต่อายุน้อย เพื่อให้ได้รับบำนาญเพียงพอเมื่อเกษียณอายุ จากข้อมูลข้างต้น กองทุนการออมแห่งชาติควรประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกในแต่ละช่วงอายุทราบแผนการออมเพื่อให้ได้บำนาญในการดำรงชีวิต กรณีสมาชิกไม่มีรายได้จากทางอื่นหลังจากการเกษียณอายุ เช่น กรณีอายุ 15 ปี หากต้องการออมเพื่อให้ได้บำนาญเท่ากับเส้นค่าความยากจนจะต้องออมมากกว่าหรือเท่ากับ 300 บาทต่อเดือน หรือ 3,600 บาทต่อปี หรือ เริ่มออมเมื่ออายุ 30 ปีจะต้องออมเงินมากกว่าหรือเท่ากับเดือนละ 500 บาทต่อเดือน หรือ 6,000 บาทต่อปี สร้างความยั่งยืนของกองทุน สร้างความน่าเชื่อถือจากความสามารถในการบริหารจัดการเงินกองทุน และการยึดหลักธรรมาภิบาลในองค์กร



4. กองทุนการออมแห่งชาติเป็นการออมระยะยาว ดังนั้นจึงมีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ลดความเสี่ยงจากการถอนคืนหน่วยลงทุนระหว่างทาง ในเบื้องต้นกองทุนการออมแห่งชาติอาจกำหนดทางเลือกในการลงทุนที่ไม่เสี่ยงมาก แต่ได้รับผลตอบแทนเหมาะสม เช่น ตราสารหนี้ที่มีระดับความเชื่อมั่นสูง หรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งค่าเฉลี่ยของผลตอบแทนพันธบัตรรัฐวิสาหกิจในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีอัตราผลตอบแทนที่นำลงทุน โดยอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐวิสาหกิจอายุ 1-3 ปี ประมาณร้อยละ 11.10-17.55 อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐวิสาหกิจอายุ 3-6 ปี ประมาณร้อยละ 14.19-26.72

5. คณะอนุกรรมการควรพิจารณากระจายความเสี่ยงในการลงทุนที่มากกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ อาจประยุกต์จากแนวทางการบริหารการลงทุนของต่างประเทศ เช่น กำหนดสัดส่วนของการลงทุนในสินทรัพย์แต่ละประเภท และจ้างบริษัทจัดการกองทุนรวมบริหารคล้ายกับในประเทศโปแลนด์ที่กำหนดว่า กองทุนต้องประสบผลสำเร็จอย่างน้อยที่สุดที่ระดับ Minimum Rate of Return (MRR) ซึ่งมีค่าเท่ากับค่าที่น้อยกว่า 50% ของค่าเฉลี่ยของผลตอบแทนเฉลี่ยของอุตสาหกรรมบริหารจัดการ ถ้ากองทุนบริหารได้ต่ำกว่ามาตรฐานดังกล่าว บริษัทจัดการที่บริหารกองทุนดังกล่าวจะต้องจ่ายเงินบางส่วนไปในกองทุนเพื่อชดเชยค่าที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดให้ได้เท่ากับมาตรฐาน หรือ อาจให้บริษัทจัดการกองทุนหลายบริษัทรวมเข้ารวมบริหารเงินออม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหาย โดยเก็บเงินจากแต่ละบริษัทจัดการกองทุนรวมตั้งเป็นกองทุนประกันความเสี่ยง เพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

6. ในระยะแรกการส่งเสริมการสมัครสมาชิก อาจทำบัตรสมาชิกและได้รับสิทธิประโยชน์จากส่วนลดต่างๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมตามนิสัยคนไทย และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่สูง ในอนาคตหากกองทุนมีขนาดใหญ่เพียงพออาจกำหนดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมให้กับสมาชิก เพื่อส่งเสริมการออมให้มากขึ้น โดยอาจกำหนดสิทธิประโยชน์ตามระยะเวลาของการเป็นสมาชิก เช่น สิทธิในการกู้ยืม สิทธิในการได้ค่าชดเชยจากการหยุดทำงานจากการป่วย หรือการกำหนดสิทธิประโยชน์ตามระยะเวลาการเป็นสมาชิกโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการส่งเสริมการตลาดในแต่ละกรณี เพื่อไม่ให้เป็นการระคายค่าใช้จ่ายกับกองทุน

7. ควรเพิ่มช่องทางในการส่งเงินสมทบเพื่อให้เข้าถึงสมาชิกทุกกลุ่ม อาจเพิ่มให้ส่งเงินได้ที่ร้านสะดวกซื้อต่างๆ เช่น ร้าน 7-11 มีสาขาจำนวน 7,663 สาขา ร้าน Family Mart มีสาขาจำนวน 1,040 สาขา เคาน์เตอร์เซอร์วิส มีสาขาจำนวน 6,000 สาขา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางกว่าในปัจจุบัน การโอนเงินทาง ATM./อินเทอร์เน็ต โดยกองทุนการออมแห่งชาติจะต้องคำนวณค่าใช้จ่ายในการบริหารต้นทุนให้เหมาะสม และเพิ่มช่องทางในการตรวจสอบข้อมูลให้สมาชิก เพื่อให้เกิดความมั่นใจ ปัจจุบัน ธนาคารที่เปิดบริการให้สมัครสมาชิกและส่งเงินออมได้มีเพียง 3 ธนาคาร และมีสาขาไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ มีสาขา 2,356 สาขา ธนาคารออมสิน 1,039 สาขา ธนาคารกรุงไทย 1,215 สาขา ไม่สามารถเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะที่ห่างไกล และควรสร้างแนวคิดให้กลุ่มแรงงานนอกระบบภาคภูมิใจจากการฝากเงินจำนวนน้อย และไม่อายุที่จะไปฝากเงินที่ธนาคารหรือจุดบริการ

5.3 ข้อเสนอในการศึกษาในอนาคต

1. การศึกษาแนวคิดสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) ในบริบทที่เหมาะสมกับสังคมไทย เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ มีแนวโน้มที่จะออมมากยิ่งขึ้น และหาแนวทางในการลดภาระในการจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการ

2. ปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบวัยทำงานสนใจออมเงินเพื่อเกษียณอายุ โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มวัยรุ่น



บรรณานุกรม

- ข้อมูลเผยแพร่เรื่อง “Thailand’s Poverty” จัดทำขึ้นโดย Charting Thailand เผยแพร่ทางเว็บไซต์ <http://chartingthailand.com/thailands-poverty/>
- ข้อมูลเผยแพร่เรื่อง “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพไทย” จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เผยแพร่ทางเว็บไซต์ http://www.thaipvd.com/content_th.php?content_id=00008
- ข้อมูลเผยแพร่เรื่อง “ข้อมูลสารสนเทศ” จัดทำขึ้นโดยกองทุนประกันสังคม เผยแพร่ทางเว็บไซต์ <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=818>
- ข้อมูลเผยแพร่เรื่อง “ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ” จัดทำขึ้นโดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เผยแพร่ทางเว็บไซต์ <https://www.gpf.or.th/thai2013/about/pension-type.asp>
- ข้อมูลเผยแพร่เรื่อง “ประชากรประเทศไทย พ.ศ.2559” จัดทำขึ้นโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. ม.ป.ป. เผยแพร่ทางเว็บไซต์ <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/th/Gazette.aspx#>
- ข้อมูลเผยแพร่เรื่อง “อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน” จัดทำขึ้นโดย ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2559 เผยแพร่ทางเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=223>
- นวนพร วิริยานุพงศ์. 2558. กองทุนการออมแห่งชาติ(กอช.) ความมั่นคงในชีวิต..สร้างได้ด้วย การออม. วารสารการเงินการคลัง,ปีที่ 27 ฉบับที่ 85, หน้า 13-23
- วรวุฒิ สุวรรณระดา และ สมประวิณ มั่นประเสริฐ,2552.ปัจจัยกำหนดพฤติกรรมการออมของผู้มีงานในประเทศไทย : กรุงเทพฯ
- สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ปฏิรูประบบสวัสดิการแบบ Workfare : บทเรียนจากต่างประเทศ ม.ป.ป. เผยแพร่ทางเว็บไซต์ <http://www.tuhpp.net/files/WorkfareJib12JAN2012.pdf>
- สำนักงานงบประมาณ. 2558 . เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557. การสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557. สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจแรงงานนอกระบบ
- สุภาพร คล้ายเกตุ, 2550. การศึกษาปัจจัยที่กำหนดการออมของครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย : กรุงเทพฯ

ภาคผนวก
(ตารางข้อมูล)

ตารางข้อมูลที่ 1 แสดงจำนวนแรงงานทั้งระบบ จำแนกตามลักษณะแรงงาน ระหว่างปี 2552 – 2557

หน่วย : ล้านคน

ประเภท	2552	2553	2554	2555	2556	2557
รวม (ล้านคน)	38.4	38.7	39.3	39.6	39.1	38.4
แรงงานในระบบ	14.1	14.6	14.7	14.8	14	16.3
แรงงานนอกระบบ	24.3	24.1	24.6	24.8	25.1	22.1

ที่มา : สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางข้อมูลที่ 2 แสดงจำนวนแรงงานนอกระบบระหว่างปี 2552 – 2557 จำแนกตามอาชีพ

หน่วย : ล้านคน

อาชีพ	ปี พ.ศ.					
	2552	2553	2554	2555	2556	2557
รวม	24.3	24.1	24.6	24.8	25.1	22.1
ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการ ระดับอาวุโส และผู้จัดการ	0.4	0.6	0.3	0.4	0.9	0.5
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่างๆ	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านเทคนิค สาขาต่างๆ	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
เสมียน	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
พนักงานบริการและพนักงาน ขายในร้านค้า	4.8	4.9	5.3	4.9	4.3	4.8
ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้าน การเกษตรและประมง	13.9	13.8	14.4	14.7	14.7	11.9
ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถ ทางฝีมือและธุรกิจการค้า	2.0	1.7	1.9	1.8	2.0	1.9
ผู้ปฏิบัติการโรงงานและ เครื่องจักร ฯ	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8
อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ ในด้าน การขาย	2.1	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7

ที่มา : สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ตารางข้อมูลที 3 แสดงจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอายุ และภาค

หน่วย : คน

ช่วงอายุ (ปี)	กรุงเทพ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	รวม
15 - 19	15,073	89,105	115,464	226,579	87,557	533,778
20-24	53,292	288,524	291,489	484,281	202,190	1,319,776
25-29	128,453	360,332	278,776	438,660	254,298	1,460,519
30-34	145,620	451,832	315,599	521,035	292,735	1,726,821
35-39	212,814	546,108	440,269	809,177	349,606	2,357,974
40-44	252,098	618,722	528,433	1,040,305	379,711	2,819,269
45-49	249,777	733,307	663,952	1,109,926	402,708	3,159,670
50-54	215,311	629,159	668,261	934,037	330,739	2,777,507
55-59	149,318	564,812	623,158	886,821	281,246	2,505,355
60 ปีขึ้นไป	125,495	755,527	805,148	1,323,364	451,245	3,460,779
รวม	1,547,251	5,037,428	4,730,549	7,774,185	3,032,035	22,121,448

ที่มา : สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ตารางข้อมูลที่ 4 แสดงจำนวนประชากรและการคาดการณ์ประชากรวัยแรงงาน ระหว่างปี 2558 - 2563

หน่วย : ล้านคน

กลุ่มอายุ	2557 ¹	2558 ²	2559	2560	2561	2562	2563	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ
15-30 ปี	14.9465	14.8246	14.6653	14.5387	14.4390	14.3592	14.2509	14.5749	33.02%
31-50 ปี	20.8122	20.7530	20.6827	20.5887	20.4426	20.2506	20.1135	20.5205	46.49%
51-60 ปี	8.0486	8.4057	8.7839	9.1052	9.3862	9.6879	9.8839	9.0430	20.49%
รวม	43.8074	43.9833	44.1318	44.2326	44.2678	44.2976	44.2484	44.1384	100%

ที่มา : ¹ระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง

²ปี 2558 - 2563 และค่าเฉลี่ย ประมวลผลโดยผู้ศึกษาโดยใช้ข้อมูลปี 2557 เป็นฐานในการคำนวณ

ตารางข้อมูลที่ 5 แสดงการประมาณการจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ และภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้น ระหว่างปี 2559 - 2563

เงินสมทบ (บาท ต่อปี)	ปีงบประมาณ									
	2559		2560		2561		2562		2563	
	จำนวน (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
600	495,313	297	589,423	354	701,363	421	834,438	501	990,626	594
960	697,368	669	829,868	797	987,473	948	1,174,833	1,128	1,394,736	1,339
1,200	307,319	369	365,709	439	435,163	522	517,730	621	614,637	738
รวม	1,500,000	1,335	1,785,000	1,589	2,124,000	1,891	2,527,000	2,250	3,000,000	2,671

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้ศึกษา โดยเป็นไปตามสมมุติฐาน จำนวนสมาชิกภาพรวมจากข้อมูลของกอกช. และคำนวณกลุ่มอายุโดยใช้สัดส่วนกลุ่มอายุของประชากรตามข้อมูลระบบสถิติทางทะเบียน กรมการปกครอง ประมาณการจากสัดส่วนประชากรไทย (ตามตารางที่ 1) โดยสัดส่วน กลุ่มอายุ 15-30 ปี เท่ากับร้อยละ 33.02 กลุ่มอายุ 31-50 ปี เท่ากับร้อยละ 46.49 กลุ่มอายุ 51-60 ปี เท่ากับร้อยละ 20.49)



ตารางข้อมูลที่ 6 แสดงการคาดการณ์ (Scenario) ขนาดของกองทุน กรณีต่างๆที่สมาชิกออมเงิน ต่อปีในจำนวน ที่แตกต่างกัน

หน่วย : ล้านบาท

จำนวน เงินกองทุน (บาทต่อปี)	รายการ	ปี พ.ศ.					รวมทั้งสิ้น
		2559	2560	2561	2562	2563	
800	เงินสะสม	1,200	1,428	1,699	2,022	2,400	8,749
	เงินสมทบ	1,300	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	2,535	3,017	3,590	4,271	5,071	18,485
900	เงินสะสม	1,350	1,607	1,912	2,274	2,700	9,842
	เงินสมทบ	1,355	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	2,685	3,196	3,803	4,529	5,371	19,579
1,000	เงินสะสม	1,500	1,785	2,124	2,527	3,000	10,936
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	2,835	3,374	4,074	4,777	5,671	20,672
1,500	เงินสะสม	2,250	2,678	1,052	3,791	4,500	14,270
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	3,585	4,267	2,943	6,040	7,171	24,006
2,000	เงินสะสม	3,000	3,570	4,248	5,054	6,000	21,872
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	4,335	5,159	6,139	7,304	8,671	31,608
2,500	เงินสะสม	3,750	4,463	5,310	6,318	7,500	27,340
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	5,085	6,052	7,201	8,567	10,171	37,076
3,000	เงินสะสม	4,500	5,355	6,372	7,581	9,000	31,808
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	5,835	6,944	8,263	9,831	11,671	42,544
3,500	เงินสะสม	5,250	6,248	7,434	8,845	10,500	38,276
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	6,585	7,837	9,325	11,094	13,171	48,012
4,000	เงินสะสม	6,000	7,140	8,496	10,108	12,000	43,744
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	7,335	8,729	10,387	12,358	14,671	53,480



จำนวน เงินกองทุน (บาทต่อปี)	รายการ	ปี พ.ศ.					รวมทั้งสิ้น
		2559	2560	2561	2562	2563	
4,500	เงินสะสม	6,750	8,033	9,558	11,372	13,500	49,212
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	8,085	9,622	11,449	13,621	16,171	58,948
5,000	เงินสะสม	7,500	8,925	10,620	12,635	15,000	54,680
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	8,835	10,514	12,511	14,885	17,671	64,416
5,500	เงินสะสม	8,250	9,818	11,682	13,899	16,500	60,148
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	9,585	11,407	13,573	16,148	19,171	69,884
6,000	เงินสะสม	9,000	10,710	12,744	15,162	18,000	65,616
	เงินสมทบ	1,335	1,589	1,891	2,250	2,671	9,736
	รวม	10,335	12,299	14,635	17,412	20,671	75,352

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้ศึกษา โดยคำนวณจากประมาณการสัดส่วนประชากรตามกลุ่มอายุโดยใช้
ฐานข้อมูลของกรมการปกครอง คูณด้วยอัตราเงินสมทบจากรัฐ และเงินสะสมที่สมาชิก
ออมในแต่ละปี

ตารางข้อมูลที่ 7 แสดงจำนวนสมาชิกและจำนวนเงินสะสมของกองทุนการออมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2558

รายการ/เดือน	สิงหาคม	กันยายน	ตุลาคม	พฤศจิกายน
จำนวน (ราย)	217,194	311,718	342,000	373,613
จำนวนเงินสะสม (ล้านบาท)	203	292	350	400

ที่มา : เว็บไซต์ รัฐบาลไทย <http://www.thaigov.go.th/>



ตารางข้อมูลที่ 8 แสดงข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่สำคัญต่อการลงทุนของกองทุนประเภทต่างๆ

หน่วย : ร้อยละ

ปี พ.ศ. /ประเภท	2554	2555	2556	2557	2558
อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนเฉลี่ย ธนาคารพาณิชย์	2.11-2.39	2.58-3.14	2.25-2.97	1.76-1.93	1.40-1.56
อัตราผลตอบแทนตัวเงินคลัง และพันธบัตรรัฐบาล 5 ปี	3.44	3.30	3.36	3.02	2.28
อัตราผลตอบแทนพันธบัตร รัฐวิสาหกิจ 1-3 ปี ต่ำสุด	11.93	11.10	13.25	17.55	17.44
อัตราผลตอบแทนพันธบัตร รัฐวิสาหกิจ 3-6 ปี ต่ำสุด	14.19	15.41	18.97	27.08	26.72
อัตราผลตอบแทนพันธบัตร รัฐวิสาหกิจ 6 ปี ขึ้นไป ต่ำสุด	19.99	22.59	28.35	31.26	31.02
อัตราผลตอบแทนกองทุนกบข.	2.31	7.82	4.51	6.75	-
อัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาเฉลี่ย (อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ย)					
% การเปลี่ยนแปลงดัชนีราคา ผู้บริโภคทั่วไป (2554=100)	3.81	3.02	2.18	1.89	-0.89
% การเปลี่ยนแปลงดัชนีราคา ผู้บริโภคพื้นฐาน (2554=100)	2.36	2.09	1.00	1.59	1.11

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ



ตารางข้อมูลที 9 แสดงข้อมูลประชากรจำแนกตามรายได้เฉลี่ย เส้นความยากจน ระหว่างปี 2547-2557

รายการ	หน่วย	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เส้นความยากจน	บาท/คน/เดือน	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647
จำนวนคนจน	ล้านคน	16.5491	13.7797	12.7183	13.1163	11.6239	10.8007	8.7519	8.4021	7.3051	7.0574
- กรุงเทพฯ	ล้านคน	0.2879	0.2147	0.2694	0.1835	0.1905	0.1867	0.6479	0.1615	0.0904	0.1406
- ภาคกลาง	ล้านคน	2.8995	2.0817	2.0221	2.1955	1.9718	1.9579	1.9051	1.2915	1.0149	0.9415
- ภาคเหนือ	ล้านคน	3.7643	2.9624	2.9610	3.3286	2.6997	2.6025	1.8695	2.0170	1.9371	1.5199
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ล้านคน	7.7075	6.8530	5.8230	5.9656	5.2750	4.7904	3.4259	3.7352	3.2712	3.2006
- ภาคใต้	ล้านคน	1.8900	1.6678	1.6428	1.4431	1.4870	1.2633	0.9034	1.1969	0.9915	1.2548
สัดส่วนคนจน	ร้อยละ	26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53
จำนวนคนจน											
วัยเด็ก (<15 ปี)	ล้านคน	4.961	4.138	3.662	3.724	3.126	2.950	2.301	2.169	1.797	1.726
วัยแรงงาน (15-59 ปี)	ล้านคน	9.088	7.278	6.719	6.900	6.275	5.743	4.701	4.566	3.963	3.687
ผู้สูงอายุ (>60 ปี)	ล้านคน	2.500	2.364	2.338	2.493	2.223	2.108	1.750	1.667	1.545	1.643
รวม	ล้านคน	16.549	13.780	12.718	13.116	11.624	10.801	8.752	8.402	7.305	7.057
จำนวนประชากรทั้งประเทศ											
วัยเด็ก (<15 ปี)	ล้านคน	14.996	14.746	14.417	14.242	13.894	13.740	12.895	12.870	12.203	11.968
วัยแรงงาน (15-59 ปี)	ล้านคน	38.936	39.756	40.170	40.876	41.616	42.399	42.527	43.222	43.229	43.247
ผู้สูงอายุ (>60 ปี)	ล้านคน	7.908	8.317	8.866	9.069	9.517	9.843	10.792	10.400	11.323	11.787
รวม	ล้านคน	61.840	62.820	63.452	64.186	65.027	65.982	66.214	66.492	66.755	67.003
รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน	บาท/เดือน	14,963	17,787	18,660	-	20,904	-	23,236	-	25,194	-
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือน	บาท/เดือน	12,297	14,311	14,500	15,942	16,205	16,819	17,403	18,766	19,061	20,892

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐๒ ๒๔๔ ๒๒๔๕ โทรสาร ๐๒ ๒๔๔ ๒๐๘๘
www.parliament.go.th