



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘

ที่ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการ เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)” และอินโฟกราฟิกส์ (Infographic) เรียบร้อยแล้ว จึงขอนำส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการและอินโฟกราฟิกส์ (Infographic) ดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอเสนอ / เลขแพร่ Intranet / จินตน์ สอนทรัพย์
1/11/61
1/11/61
(นางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา)
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

(นางจรรยาพรณี จอมภักต)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกรรมการ
๒๐ ส.ค.๖๑

(นางสาวนิภา ก้วสกุล)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน

เรียน ผอ.สำนักกรรมการ ๑

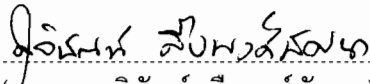
ด้วย กงวน การศึกษาทางวิชาการ ของ ก.จ. สุจินต์ ๑ ได้ผ่าน
การพิจารณาของคณะทำงาน เมื่อวันที่ 26 ก.ค. ๖1 แล้วได้แก้ไข
เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 17 ส.ค. ๖1 ลงทะเบียนจัดพิมพ์
จัดเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา


๒๐ ส.ค.๖๑

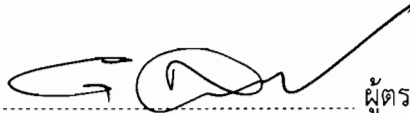
แบบประเมินมาตรฐานรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ของสำนักกรรมการ ๑

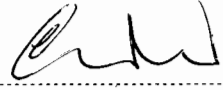
ชื่อเรื่อง ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง				
๑.	ชื่อเรื่อง	✓		
๒.	บทนำ	✓		
๓.	เนื้อเรื่อง (บทที่ ๑ - บทที่ ๔)	✓		
๔.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	✓		
๕.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	✓		
เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	✓		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	✓		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	✓		
เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาจากข้อมูล				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม	✓		

(ลงชื่อ)  ผู้จัดทำ
(นางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา)
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ
(นางสาวนิภา ก้าวสกุล)
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน
การคลังการธนาคาร และสถาบันการเงิน
วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้ตรวจสอบ
(นายอรุณ ลายม่วงแก้ว)
ประธานคณะกรรมการเอกสารวิชาการ
ของสำนักกรรมการ ๑
วันที่ ๒๐ ก.ค. ๒๕๖๑

(ลงชื่อ)  ผู้รับรอง
(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
วันที่ ๒๖ ก.ค. ๒๕๖๑



รายงานการศึกษาทางวิชาการ
เรื่อง
ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ :
การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

จัดทำโดย
นางสาวสุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา
ตำแหน่ง วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

รายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้ จัดทำขึ้นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาสำนักกรรมธิการ 1, 2, 3 พ.ศ. 2561 - 2564 ในการจัดทำรายงานทางวิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการ อันเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ โดยมุ่งศึกษา วิเคราะห์ความเป็นมาและความสำคัญของกองทุนการออมแห่งชาติ วิธีการดำเนินงาน แหล่งที่มาของเงินทุน จำนวนสมาชิก รวมถึงความครอบคลุมประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงการแก้ไขกฎหมาย และร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กับการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และนำมาเรียบเรียงจัดทำเป็นรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่องระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ สามารถใช้เป็นเอกสารทางวิชาการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมถึงผู้ที่มีความสนใจศึกษาการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ และหากรายงานฉบับนี้ผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สุจินต์ สืบพงศ์พัฒนา
กรกฎาคม 2561

บทคัดย่อ

กระทรวงการคลังได้เสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหนึ่งในเสาหลักของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ จึงมีความเสี่ยงสูงที่ประชาชนโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ จะตกสู่ภาวะยากจนในวัยชราที่ไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการเกษียณอายุจากแห่งใด นอกจากนี้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากภาครัฐ กองทุนการออมแห่งชาติเริ่มดำเนินการรับสมัครสมาชิกครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558 เป็นต้นมา

รูปแบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทยในปัจจุบันมีหลายกองทุน ดังนี้ 1) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Government Pension Fund) เป็นกองทุนภาคบังคับที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 2) กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund) เป็นกองทุนที่จัดตั้งและบริหารจัดการโดยภาครัฐ กองทุนเงินทดแทนเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2515 ภายใต้การบริหารของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ต่อมามีการผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 ประเทศไทยจึงมีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) เป็นกองทุนภาคสมัครใจที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยเงินของกองทุนมาจากเงินที่ลูกจ้างจ่ายส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสะสม” และนายจ้างจ่ายเงินเข้าอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสมทบ” กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นลักษณะของสวัสดิการที่นายจ้างมีให้กับลูกจ้างเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินให้แก่ลูกจ้าง และ 4) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) เป็นกองทุนภาคสมัครใจซึ่งเป็นกองทุนรวมประเภทหนึ่งในการสะสมเงินไว้ใช้ในวัยเกษียณโดยมีการสนับสนุนให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ลงทุน เหมาะกับคนที่ยังไม่มีสวัสดิการออมเงินเพื่อวัยเกษียณมารองรับ หรือมีสวัสดิการแล้วแต่ยังมีกำลังออมมากกว่านั้น

กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นกองทุนภาคสมัครใจที่รัฐบาลจัดให้กับประชาชน โดยกลุ่มเป้าหมายใหญ่คือประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบของประเทศ เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 541,179 คน (ณ เดือนพฤษภาคม 2561) มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องมาตรการทางภาษีจำนวน 2 ฉบับ ดำเนินการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่จำนวน 1 ฉบับ และอยู่ระหว่างการพิจารณาขอแก้ไขกฎหมายจำนวน 1 เรื่อง สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานคือจำนวนสมาชิกมีน้อยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีสาเหตุดังนี้ 1) ประชาชนไม่รู้จักรวามกองทุนการออมแห่งชาติคืออะไร และมีประโยชน์อย่างไร 2) การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงและขาดความชัดเจน 3) เป็นกองทุนภาคสมัครใจ ไม่ได้เป็นกองทุนภาคบังคับ 4) ภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศไม่ดี และ 5) แรงจูงใจให้กลุ่มประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกมีน้อยเกินไป ดังนั้น การกิจเร่งด่วนในการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายคือการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูล ความรู้ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญกองทุนการออมแห่งชาติ รวมถึงแก้ไขข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นหนึ่งในเสาหลักของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย และเป็นหลักประกันรายได้ในยามเกษียณอายุให้กับประชาชนได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ข
สารบัญตาราง	ค
สารบัญภาพ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออม	4
2.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ	4
2.3 รูปแบบกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย	6
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	16
3.1 ความเป็นมาและความสำคัญของกองทุนการออมแห่งชาติ	16
3.2 การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ	17
3.3 นโยบายการบริหารงานของเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ	24
3.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	27
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	28
4.1 สรุปผลการศึกษา	28
4.2 อภิปรายผลการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ	28
4.3 ข้อเสนอแนะ	30
บรรณานุกรม	

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
1	ผลตอบแทนสุทธิเฉลี่ยต่อปี แยกตามแผนการลงทุน ณ สิ้นปี 2560	8
2	สรุปงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559	19
3	รายงานสถานะการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559	19
4	วิธีการออมเงินและสิทธิได้รับเงินสมทบจากรัฐ	21

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากล	5
2 การออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทย	6
3 ภาพ Infographic เรื่อง ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ	32

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2560 ตามที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ได้ระบุว่าประเทศใดที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ ถือได้ว่าประเทศนั้นได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติสรุปว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายในอีก 7 - 8 ปีข้างหน้า จากผลสำรวจประชากรผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2560 เป็นครั้งที่ 6 พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 11.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16.7 ของจำนวนประชากรทั้งสิ้น 67.6 ล้านคน (มติชน, 2561, ออนไลน์) และผู้สูงอายุในประเทศไทยยังคงขาดหลักประกันเพื่อการดำรงชีพที่ดี สาเหตุเกิดจากขาดการเตรียมความพร้อมด้านรายได้เพื่อการดำรงชีวิตยามชราภาพ นอกจากนี้ พบว่าประชาชนวัยทำงานทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบบางส่วน ยังขาดการเตรียมความพร้อมทางการเงินเพื่อการสร้างหลักประกันในยามชราภาพด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี พ.ศ. 2560 พบว่าแรงงานนอกระบบจำนวน 20.8 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 55.2 ของกำลังแรงงานทั้งระบบ จำนวน 37.7 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560, น. 5) เป็นแรงงานที่ขาดความมั่นคงทางด้านรายได้ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมที่เพียงพอ สำหรับยามจำเป็นและไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการเกษียณอายุจากแห่งใด นอกจากนี้ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ครอบคลุมภาคแรงงานทุกประเภทได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) จึงเป็นกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ให้สิทธิประชาชนสัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกระบบบัญชีรายบุคคล โดยกองทุนเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่กองทุนการออมแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐให้กับประชาชน และเพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในระยะยาวที่จะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องเร่งส่งเสริมการออมของประชาชน โดยเฉพาะภาคแรงงานนอกระบบอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม

กระทรวงการคลังได้เสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 (สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) และจะต้องมีการออกกฎหมายประกอบหลายฉบับ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) รัฐบาลมีความเห็นว่ากองทุนการออมแห่งชาติมีความซ้ำซ้อนกับกองทุนประกันสังคมในมาตรา 40 ส่งผลให้กองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศกฎกระทรวงเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 กรณีชราภาพเป็นทางเลือกในการออมให้กับแรงงานนอกระบบ

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง (สมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) จึงได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อให้สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยเริ่มรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558 จากการทำเนียบการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหนึ่งในเสาหลักของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย รวมถึงเป็นช่องทางในการส่งเสริม สนับสนุน ในเรื่องการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนตั้งแต่วัยทำงานทุกประเภท โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบให้ได้รับความเท่าเทียม เป็นธรรม รวมถึงได้รับความคุ้มครอง ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญนั้น จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษากองทุนการออมแห่งชาติ มีรูปแบบการบริหารจัดการ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจัดทำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการ สำหรับใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจให้กับ คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และบุคคลที่มีความสนใจศึกษาข้อมูลของกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้กองทุนการออมแห่งชาติ สามารถดำเนินการบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ช่วยลดภาระ ในการสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐ เป็นหนึ่งในเสาหลักของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ในประเทศไทยอย่างมั่นคง อันจะส่งผลดีต่อประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืนต่อไป จากประเด็นดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา ความสำคัญของกองทุน แหล่งที่มาของเงินทุน วิธีการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ รวมถึงการบริหารจัดการกองทุน ประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาจำนวนสมาชิก จำนวนเงินในการออม และช่วงอายุ เพื่อให้ได้รับบำนาญ ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณอายุ รวมถึงสวัสดิการอื่น ๆ ที่สมาชิกจะได้รับตามสิทธิจาก กองทุนการออมแห่งชาติ ของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

1.2.3 เพื่อศึกษาการแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ และร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กับการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ

1.2.4 เพื่อจัดทำเป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาสนับสนุนการดำเนินงาน ตามภารกิจของคณะกรรมการ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษา วิเคราะห์ความเป็นมาและความสำคัญ วิธีการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ความครอบคลุมประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงกองทุนการออมแห่งชาติได้อย่างเสมอภาค แหล่งที่มาของเงินทุน จำนวนสมาชิก จำนวนเงินในการออมและช่วงอายุ สวัสดิการอื่น ๆ ที่สมาชิก จะได้รับจากกองทุนการออมแห่งชาติ รวมถึงการแก้ไขกฎหมาย และร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กับการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ

1.4 วิธีการศึกษา

ทำการค้นคว้า และรวบรวมรายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) จากเอกสาร บทความทางวิชาการ อินเทอร์เน็ต กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และรายงานประจำปีของกองทุนการออมแห่งชาติ มาทำการศึกษา วิเคราะห์การดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่มีความสนใจศึกษา เกิดความรู้ ความเข้าใจ ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของกองทุน รวมถึงการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ

1.5.2 คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และบุคคลที่มีความสนใจศึกษา ทราบถึงวิธีการบริหารจัดการกองทุนการออมแห่งชาติ ประเด็นการแก้ไขข้อกฎหมาย และร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มีความเกี่ยวข้องกับกองทุนการออมแห่งชาติ

1.5.3 คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ใช้เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการ

บทที่ 2

การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่องระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ ในส่วนของการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดทำได้ทำการศึกษาในเรื่องความหมายของการออม ความหมายของระบบการออมเพื่อการเกษียณ ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ รูปแบบกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย รวมถึงเอกสารบทความวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออม

ความหมายของการออม และระบบการออมเพื่อการเกษียณ :

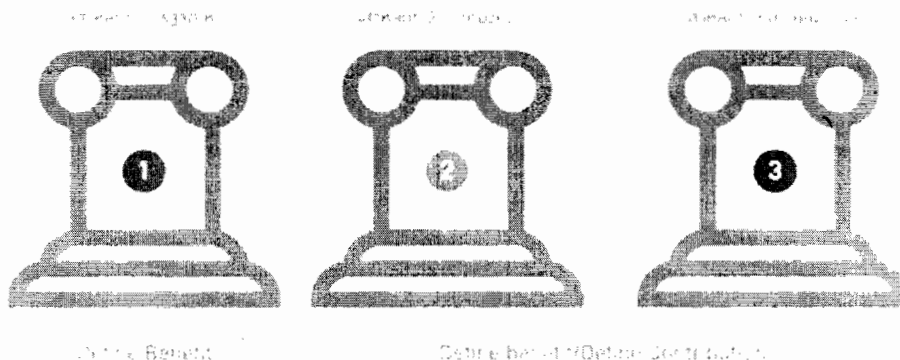
การออม คือ การสะสมเงินเพื่อประโยชน์ในอนาคตและยามฉุกเฉิน “การออมไม่ใช่การอด” การออมคือการได้ใช้เงินแน่นอนแต่เป็นการใช้เมื่อจำเป็นในอนาคต (คณะกรรมการบริหารโครงการให้ความรู้เรื่องทางการเงิน, 2558, น. 37)

การออม เป็นการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งเก็บสะสมไว้สำหรับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อไว้ใช้ในอนาคต เพื่อเวลาฉุกเฉิน เพื่อใช้ในสิ่งที่อยากได้หรืออยากทำ การออมส่วนใหญ่มีอยู่ในรูปแบบที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียด้านค่า และได้รับผลตอบแทนไม่สูงนักเมื่อเทียบกับการลงทุน เช่น การฝากออมทรัพย์ การฝากประจำ การซื้อสลากออมทรัพย์ (ศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561, ออนไลน์)

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) (2561, ออนไลน์) ได้ให้ความหมาย ระบบการออมเพื่อการเกษียณ หรือระบบบำนาญ คือ ระบบการจัดการเพื่อจ่ายเงินสำหรับวัยเกษียณให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินเมื่อครบอายุเกษียณ และมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุหลังเกษียณ มิให้มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ตกต่ำเมื่อเข้าสู่ภาวะที่ไม่มีรายได้ นอกจากนี้ยังอาจรวมถึงการจัดสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติมด้วย เช่น เงินช่วยเหลือกรณีทุพพลภาพ เจ็บป่วย และเงินช่วยเหลือทายาทในกรณีผู้มีสิทธิรับบำนาญเสียชีวิต เป็นต้น

2.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบการออมเพื่อเกษียณอายุหรือระบบบำเหน็จบำนาญ เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงทางสังคมของประเทศ ที่เรียกว่า “สามเสาหลักของระบบเงินออมเพื่อวัยเกษียณ” (Three Pillars หรือ The Multi Pillar of Old Age Security) โดยยึดหลักการสร้างระบบบำนาญสมดุลและสามารถรองรับภาระในอนาคตที่จะต้องเลี้ยงดูผู้เกษียณอายุได้ในระดับที่เหมาะสมและไม่เพิ่มภาระภาษีให้กับประชาชนของประเทศ ขณะเดียวกันช่วยสร้างรายได้ของประเทศโดยใช้เงินออมของคนในประเทศเป็นตัวขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน



ภาพที่ 1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากล
ที่มา : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, 2561, ออนไลน์

2.2.1 รูปแบบของแผนการออมเพื่อการเกษียณ (Type of pension plan)

1) แผนบำนาญแบบกำหนดอัตราผลประโยชน์ (Defined Benefit : DB) เป็นแผนที่มีการรับประกันผลประโยชน์ของสมาชิกล่วงหน้าแน่นอน ดังนั้น หากผลตอบแทนจากการลงทุนต่ำกว่าเป้าหมาย นายจ้างจะชดเชยส่วนต่างให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของอนุสัญญาความมั่นคงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ฉบับที่ 102 ที่กำหนดไว้ขั้นต่ำ ร้อยละ 40 ของค่าจ้างก่อนเกษียณ แผนบำนาญรูปแบบนี้นายจ้างเป็นผู้รับความเสี่ยงจากการลงทุน กองทุนลักษณะนี้ ได้แก่ เงินบำนาญของข้าราชการไทย ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 กองทุนประกันสังคม ในส่วนของการออมเพื่อการชราภาพ ฯลฯ

2) แผนบำนาญแบบกำหนดอัตราเงินนำส่ง (Defined Contribution : DC) เป็นแผนที่กำหนดอัตราการจ่ายเงินนำส่งทั้งของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุน ทั้งนี้ ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ได้รับขึ้นอยู่กับจำนวนเงินและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุนซึ่งอยู่ในบัญชีส่วนบุคคลของสมาชิก แผนบำนาญรูปแบบนี้ลูกจ้างจะเป็นผู้รับความเสี่ยงจากการลงทุนโดยตรง กองทุนรูปแบบนี้ในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ

3) แผนบำนาญแบบผสม หรือ Hybrid

(1) Hybrid DB : แผนที่กำหนดผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้าเหมือน DB ทั่วไป แต่มีการกำหนดเงื่อนไขผลประโยชน์ผันแปรตามสัดส่วนสินทรัพย์จริงของกองทุน

(2) Hybrid DC : แผนที่กำหนดผลประโยชน์ผันแปรตามสัดส่วนสินทรัพย์ แต่มีการกำหนดผลประโยชน์ขั้นต่ำเอาไว้ล่วงหน้า

2.2.2 การบริหารจัดการเงินออมเพื่อการเกษียณ (Funding)

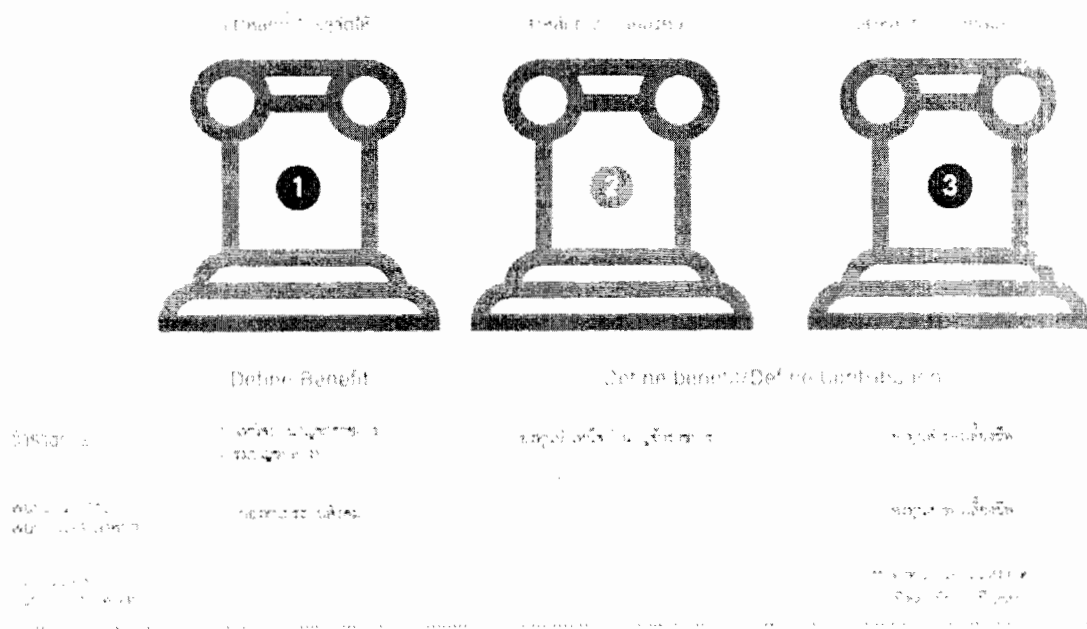
1) ระบบเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรอง (Pay-as-you-go หรือ Unfunded Scheme) เป็นระบบบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรองหรือไม่ได้จัดตั้งเป็นกองทุน โดยนายจ้างหรือรัฐจะนำเงินที่หาได้แต่ละปี เช่น รายได้จากภาษีหรือเงินงบประมาณรายปีมาจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้ที่เกษียณในปีนั้น ซึ่งเป็นการเก็บเงินจากคนที่ทำงานอยู่สำหรับจ่ายบำนาญให้ผู้เกษียณไปแล้ว 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 แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นภาระสำหรับสมาชิกในระยะเริ่มต้นโครงการ และเมื่อโครงการเติบโตไประยะหนึ่งจึงเพิ่มเงินสะสมเป็นช่วง ๆ และสม่าเสมอเพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทน เช่น กองทุนประกันสังคม ในส่วนของการออมเพื่อการชราภาพ ซึ่งนำเงินสะสมของสมาชิกปัจจุบันมาจ่ายให้กับผู้ที่เกษียณ เป็นต้น

2.3 รูปแบบกองทุนเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย

รูปแบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทยปัจจุบัน ได้ขยายขอบเขตความคุ้มครองครอบคลุมประชากรโดยทั่วไปนอกเหนือจากข้าราชการ เพื่อสร้างความสามารถในการพึ่งพตนเองในวัยเกษียณให้แก่ประชาชน ตามทฤษฎีระบบเงินออมของธนาคารโลก โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ ซึ่งสามารถเข้าถึงระบบบำนาญที่เป็นหลักประกันได้ทั้ง 3 เสาหลัก



ภาพที่ 2 การออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทย
ที่มา : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, 2561, ออนไลน์

ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีกองทุนเพื่อการเกษียณอายุหลายกองทุน สามารถจำแนกตามลักษณะผู้ออมซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละกองทุนได้ ดังนี้

2.3.1 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Government Pension Fund)

ประเทศไทยเริ่มมีระบบบำนาญมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า “ราชการบ้านเมืองมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้จะเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้นก็ตาม แต่ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มเวลา ไม่มีใครได้มีโอกาสที่จะสะสมทรัพย์เลี้ยงตนเองเมื่อแก่ชราหรือทุพพลภาพ” จึงได้กำหนดให้มีบำเหน็จบำนาญไว้เลี้ยงชีพยามที่ออกจากงานขึ้น และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อจ่ายเบี้ยบำนาญเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2444 เรียกว่า “พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญรัตนโกสินทร์ศก 120” และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนเป็นพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ลักษณะสำคัญของระบบบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 คือ การให้นำหน้าผลตอบแทนแก่ข้าราชการเมื่อออกจากงาน

การจัดตั้งและสถานะ : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ (2) ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก (3) จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก กบข. เป็นองค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ กบข. ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ กบข. เป็นผู้กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งการจัดการกองทุน โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้สอบบัญชี

หน้าที่หลักของ กบข. มี 2 ด้าน คือ (1) ด้านลงทุน : นำเงินที่รับจากสมาชิกและส่วนราชการไปลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ตามวัตถุประสงค์และนโยบายการลงทุนที่กำหนด (2) ด้านสมาชิก (จำนวนสมาชิกปัจจุบันประมาณ 1 ล้านคน) : ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารฐานข้อมูลบัญชีสมาชิก การจัดสรรผลประโยชน์จากการลงทุน การประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงการจ่ายเงินและผลประโยชน์คืนให้แก่สมาชิกเมื่อพ้นสมาชิกภาพ (กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, 2561, ออนไลน์)

นโยบายการลงทุนของ กบข. คือการบริหารเงินของกองทุนโดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในเรื่องของความสมดุลระหว่างความปลอดภัยของเงินต้น (Preservation of Capital) กับผลตอบแทนจากการลงทุนภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้ เพื่อให้สมาชิกมีมาตรฐานและคุณภาพของการดำรงชีวิตที่เหมาะสมภายหลังการเกษียณ หลักการลงทุน กบข. นั้นจะอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งกรอบของพระราชบัญญัติ กบข. กฎกระทรวงอีกทั้ง กบข. ยังได้มีการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลกิจการนโยบายธรรมาภิบาลการลงทุน และประกาศรับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลการลงทุน (Investment Governance Code : I Code) เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการลงทุนของกองทุนอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้ กบข. มีกระบวนการในการตัดสินใจลงทุนที่มีความรอบคอบ มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงผลตอบแทนจากการลงทุนที่คุ้มค่าเหมาะสม และมีกระบวนการติดตามประเมินสถานการณ์การลงทุนของตลาดการลงทุนอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกอย่างแท้จริง สมดัง ปรัชญาการลงทุน ของ กบข. ที่ว่าเสริมสร้างผลประโยชน์ของสมาชิก เสริมสร้าง

ผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม เป็นกิจการที่มีการบริหารการจัดการที่ดี และมีความรับผิดชอบ ต่อสังคมส่วนรวม

ปัจจุบัน กบข. มีแผนการลงทุนให้สมาชิกได้เลือกลงทุนด้วยตนเองจำนวน 4 แผน ได้แก่ (1) แผนหลัก (2) แผนผสมหุ้นทวี (3) แผนตราสารหนี้ และ (4) แผนตลาดเงิน ทั้งนี้ สมาชิกสามารถเปลี่ยนแผนการลงทุนได้ปีละ 2 ครั้ง

แผนการลงทุน	1 ปี (2560)	3 ปี (2557 - 2560)	5 ปี (2555 - 2560)
แผนหลัก	6.40	4.96	5.22
แผนผสมหุ้นทวี	8.14	5.85	6.29
แผนตราสารหนี้	3.01	2.82	3.37
แผนตลาดเงิน	1.51	1.64	2.02

ตารางที่ 1 ผลตอบแทนสุทธิเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ) แยกตามแผนการลงทุน ณ สิ้นปี 2560
ที่มา : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, 2561, ออนไลน์

จากข้อมูล ณ ธันวาคม 2560 กบข. มีสินทรัพย์สุทธิของกองทุน จำนวน 834,067 ล้านบาท และสามารถบริหารการลงทุนในส่วนของกองสมาชิกได้ผลตอบแทนคิดเป็นอัตราร้อยละ 6.43 ต่อปี ทำให้มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปี เท่ากับร้อยละ 5.23 ต่อปี และอัตราเฉลี่ยย้อนหลังตั้งแต่ตั้งกองทุนเท่ากับร้อยละ 6.61 ต่อปีซึ่งสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคาร

2.3.2 กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund)

ในประเทศไทยกองทุนเงินทดแทน นับเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมไทย ที่ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ทั้งนี้กองทุนเงินทดแทนเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2515 ภายใต้การบริหารของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 โดยในปีแรกของการให้ความคุ้มครองจะครอบคลุมเฉพาะ สถานประกอบการ ที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ แล้วจึงค่อย ๆ ขยายความคุ้มครองออกไปจนครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2531 จวบจนกระทั่งได้มีการผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา ประเทศไทยจึงมีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ โดยลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครอง ทั้งในเรื่องการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และเสียชีวิต ทั้งนี้เนื่องและไม่เนื่องมาจากการทำงาน รวมไปถึงคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ขราภาพ และการว่างงาน เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้จัดการดำเนินการระบบประกันสังคมเป็น 2 กองทุน คือ กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกผู้ประกันตนในทุกมาตรา ประมาณ 14 ล้านคน

วิสัยทัศน์ (vision) : "เป็นองค์กรคุณภาพ ในการให้บริการประกันสังคมถ้วนหน้า รักษาเสถียรภาพกองทุน"

พันธกิจ (Mission) : ให้บริการทางด้านประกันสังคมที่มีคุณภาพสูงแก่สมาชิกและครอบครัว ซึ่งจะก่อประโยชน์ต่อประเทศและสังคมโดยรวม เพิ่มความแข็งแกร่งของกองทุน

อุดมการณ์ร่วมของสำนักงานประกันสังคม (Core Value) : "จิตสำนึกในการให้บริการ การทำงานร่วมกัน มุ่งมั่นสู่ความสำเร็จ คุณธรรม และความซื่อสัตย์"

ประเภทของการประกันสังคม ขอบข่ายความคุ้มครอง : ระบบประกันสังคมที่นานาประเทศ ถือเป็นหลักปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน จะมีประเภทของการประกันรวม 8 ประเภท คือ (1) การประกัน การเจ็บป่วย (2) การประกันการคลอดบุตร (3) การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (4) การประกันทุพพลภาพ (5) การประกันชราภาพ (6) การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว (7) การประกัน การเสียชีวิต และ (8) การประกันการว่างงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2561, ออนไลน์)

การลงทุนของกองทุนประกันสังคมเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคม มีหน้าที่นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์โดยลงทุนในหลักทรัพย์ต่าง ๆ ดังนี้

ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน (หลักทรัพย์ ที่มั่นคงสูงตามข้อ 6 (ก) เงินฝากธนาคารหรือสถาบันการเงิน (ข) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ ตามกฎกระทรวงการจัดการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558) ได้แก่

- 1) 6 (ก) (1) เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง
- 2) 6 (ก) (2) เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจ สถาบันการเงิน หรือธนาคารที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ หรือจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ในระดับนำลงทุน
- 3) 6 (ก) (3) ตราสารแห่งหนี่ที่ออกโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย
- 4) 6 (ก) (4) ตราสารแห่งหนี่ที่รัฐวิสาหกิจไทยเป็นผู้ออก โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับรอง ฯลฯ หรือจัดอันดับความน่าเชื่อถือในระดับนำลงทุน
- 5) 6 (ก) (5) ตราสารแห่งหนี่ที่รัฐบาลต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ฯลฯ หรือผู้ออกได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับนำลงทุน
- 6) 6 (ก) (9) ตราสารแห่งหนี่ที่ธนาคารตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นฯ หรือจัดอันดับความน่าเชื่อถือในระดับนำลงทุน
- 7) 6 (ก) (11) ตราสารแห่งหนี่ที่เกิดจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ที่ตราสาร หรือผู้ออกได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับนำลงทุน
- 8) 6 (ก) (12) ตราสารที่มีลักษณะของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าและหุ้นกู้อนุพันธ์ ที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออก
- 9) 6 (ก) (16) หน่วยลงทุนกองทุนรวมตลาดเงิน หรือหน่วยลงทุนของกองทุนรวม ที่มีนโยบายการลงทุนในหลักทรัพย์ตามข้อ 6 (ก) (1) - (14)

ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน ได้แก่

- 1) 6 (ข) (2) ตราสารแห่งหนี่ตามข้อ 6 (ก) (4) ที่กระทรวงการคลังมิได้เป็นผู้รับรองฯ หรือผู้ออกได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับนำลงทุน

2) 6 (ข) (8) หุ้น ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นเพิ่มทุนที่โอนสิทธิได้ ซึ่งออกโดยรัฐวิสาหกิจไทยฯ

3) 6 (ข) (10) หน่วยลงทุนของกองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนในหลักทรัพย์ตามข้อ 6 (ข) (1) - (8)

4) 6 (ข) (11) หน่วยทรัสต์ของกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trusts : REITs)

5) 6 (ข) (12) หน่วยลงทุนของกองทุนหรือหน่วยทรัสต์หรือใบทรัสต์ของกองทรัสต์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

6) 6 (ข) (13) อสังหาริมทรัพย์หรือหน่วยลงทุนของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลงทุนในอสังหาริมทรัพย์หรือหน่วยทรัสต์หรือใบทรัสต์ของกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาฯ

7) 6 (ข) (14) สินค้าโภคภัณฑ์หรือหน่วยลงทุนของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลงทุนในสินค้าโภคภัณฑ์

นับจากการดำเนินงานของในปี พ.ศ. 2533 – 2561 ข้อมูล ณ มีนาคม 2561 กองทุนประกันสังคมมีเงินลงทุนสะสม จำนวนทั้งสิ้น 1,794,615 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จำนวน 1,256,429 ล้านบาท และมีดอกผลสะสมจากการลงทุนจำนวน 538,186 ล้านบาท (สำนักงานประกันสังคม, 2561, น. 1-4)

2.3.3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือ กองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยเงินของกองทุนมาจากเงินที่ลูกจ้างจ่ายส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสะสม” และนายจ้างจ่ายเงินเข้าอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสมทบ” กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นลักษณะของสวัสดิการที่นายจ้างมีให้กับลูกจ้างเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินให้แก่ลูกจ้างที่เป็นพนักงานบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐผ่านกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” ความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นอกจากจะทำให้ลูกจ้างมีการออมอย่างต่อเนื่อง มีวินัย และมีนายจ้างช่วยออมแล้วยังมีการนำเงินไปบริหารให้เกิดดอกผลออกเงยโดยผู้บริหารมืออาชีพ และดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำมาเฉลี่ยให้กับสมาชิกกองทุนทุกคนตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีอยู่ในกองทุน

เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกอบด้วย เงินสะสมของลูกจ้าง เป็นเงินที่ลูกจ้างยินยอมให้นายจ้างหักจากค่าจ้างสะสมเข้ากองทุนทุกเดือนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนของแต่ละนายจ้างเงินสมทบของนายจ้าง เป็นเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนลูกจ้างที่เป็นสมาชิกในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนของแต่ละนายจ้างอัตราการจ่ายเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างอาจแตกต่างกันตามเงื่อนไขระยะเวลาการทำงาน หรือระยะเวลาการเป็นสมาชิกหรือตามตำแหน่งหรือตามอัตราเงินเดือนของลูกจ้างนั้น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจหรือเป็นสวัสดิการส่วนเพิ่มให้กับลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างเป็นเวลานาน

เนื่องจากเงินกองทุนนี้เป็นสวัสดิการเพิ่มให้กับลูกจ้าง นายจ้างจึงมีสิทธิกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินออกสำหรับเงินสมทบของนายจ้างและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่

จะกำหนดให้ลูกจ้างได้รับตามอายุงาน เช่น ลูกจ้างออกจากงานและมีอายุการทำงานน้อยกว่า 5 ปี ได้รับเงินส่วนของนายจ้างร้อยละ 50 ถ้าครบ 5 ปี ขึ้นไปได้รับร้อยละ 100 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้ลูกจ้างทำงานกับนายจ้างเป็นเวลานานเช่นกัน

เงินออมของสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเติบโตจากเงินสะสมและเงินสมทบที่ต้องมีการนำส่งเข้ากองทุนทุกเดือน รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของกองทุน อย่างไรก็ตาม กองทุนจะไม่มีดอกเบี้ยหรือเงินปันผลให้สมาชิก เนื่องจากจะสะสมยอดเงินทั้งหมดให้เป็นก้อนใหญ่ เพื่อเก็บไว้รอจ่ายคืนให้สมาชิกเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพ เช่น ลาออกจากงาน เกษียณอายุ เป็นต้น นอกจากนี้ กองทุนจะไม่ให้สมาชิกถอนเงินออกบางส่วน เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกนำเงินไปใช้ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออมเงินเพื่อไว้ใช้หลังเกษียณ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2561, ออนไลน์)

2.3.4 กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF)

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund หรือที่เรียกว่า RMF) เป็นกองทุนรวมประเภทหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากกองทุนรวมทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ RMF เป็นเครื่องมือหนึ่งในการสะสมเงินไว้ใช้ในวัยเกษียณโดยมีการสนับสนุนให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ลงทุนเพื่อเป็นแรงจูงใจ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2561, ออนไลน์) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เหมาะกับคนทุกกลุ่มที่ต้องการออมเงินเพื่อวัยเกษียณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนที่ยังไม่มีสวัสดิการออมเงินเพื่อวัยเกษียณมารองรับ หรือมีสวัสดิการดังกล่าว (เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือ กบข.) แต่ยังมีกำลังออมมากกว่านั้น สำหรับเงื่อนไขการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพที่จะได้รับประโยชน์ทางภาษีต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการลงทุนดังนี้

1) ต้องสะสมเงินอย่างต่อเนื่องโดยซื้อหน่วยลงทุนกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ RMF ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง

2) ต้องลงทุนขั้นต่ำร้อยละ 3 ของเงินได้ในแต่ละปี หรือ 5,000 บาท แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า

3) ต้องไม่หยุดซื้อหน่วยลงทุนเกินกว่า 1 ปี ติดต่อกัน และ

4) ขายคืนหน่วยลงทุนเมื่อผู้ลงทุนมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี และลงทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

สิทธิประโยชน์ทางภาษี : เงินที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ RMF จะได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมเพื่อคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามจำนวนที่ลงทุนจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้พึงประเมิน โดยเมื่อนับรวมกับเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว (ถ้ามี) ต้องไม่เกิน 500,000 บาท โดยผู้มีเงินได้ต้องถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีนับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก และได้ถอนหน่วยลงทุนนั้นเมื่อผู้มีเงินได้มีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์

ในกรณีที่ผู้มีเงินได้ถือหน่วยลงทุนไม่ครบ 5 ปีนับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก หรือได้ถอนหน่วยลงทุนก่อนที่ผู้มีเงินได้มีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ ให้ผู้มีเงินได้หมดสิทธิได้รับยกเว้นภาษี และต้องเสียภาษีสำหรับเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีมาแล้วด้วย ในทางกลับกัน หากผู้ลงทุนทำผิดเงื่อนไขการลงทุนข้อใดข้อหนึ่งที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องคืนภาษีที่ได้รับยกเว้นไปแล้วด้วย ดังนั้น ผู้ที่ลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ RMF ควรระมัดระวังไม่ให้เกิดปัญหาการปฏิบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปิยวรรณ เงินคล้าย (2559, น. 45-48) ศึกษาเรื่อง การศึกษาการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ สรุปได้ว่า จากการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ ได้ค้นพบประเด็นที่ควรให้ความสนใจต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน นโยบายการลงทุนและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แนวทางและวิธีการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ จะประกอบด้วย

1) แนวคิดและที่มาเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แรงงานนอกระบบมีการออมเพื่อชราภาพ

2) หลักเกณฑ์การสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออม ต้องมีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี (ในปีแรกของการดำเนินการกำหนดให้อายุเกิน 60 ปีสมัครได้) โดยผู้สมัครจะต้องส่งเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาท และไม่เกิน 13,200 บาทต่อปี และรัฐจะสะสมไม่เกิน 600 – 1,200 บาทต่อปี

3) รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับดอกผลจากเงินสะสมและเงินสมทบไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ โดยคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสภาพกรณีอายุครบ 60 ปี หรือเสียชีวิต

4) เมื่ออายุครบ 60 ปีจะได้รับบำนาญจากสูตรการคำนวณที่กำหนด หรือเงินดำรงชีพ หากคำนวณแล้วเงินบำนาญที่ได้รับน้อยกว่า 600 บาทจะได้รับเงินดำรงชีพเดือนละ 600 บาทจนกว่าเงินจะหมดบัญชี ทั้งนี้สมาชิกจะสามารถคงสภาพการเป็นสมาชิกได้เมื่อเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบ แต่รัฐบาลจะไม่จ่ายเงินสมทบ

ในการวิเคราะห์การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ สามารถสรุปประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) การดำเนินการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อลดภาระการดูแลจากรัฐในอนาคต แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองทำให้การดำเนินการมีความล่าช้าส่งผลให้แรงงานนอกระบบเสียโอกาสในการออมเงินเป็นระยะเวลา 4 ปี

2) เงินสมทบไม่รวมดอกผลจากรัฐไม่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครสมาชิกกองทุนการออม

3) เป้าหมายระยะ 5 ปี ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด และแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเส้นค่าความยากจนไม่สามารถเข้าถึงการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ เนื่องจากไม่มีเงินออม นอกจากนี้ จากผลการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุน พบว่า สมาชิกยังไม่กระจายไปสู่กลุ่มคนตามอาชีพ และกลุ่มอายุ

4) ความเพียงพอในการใช้จ่ายจากบำนาญที่ได้รับ พบว่า หากสมาชิกเริ่มออมเงินเข้าหรือจำนวนการออมต่อเดือนต่ำจะทำให้บำนาญที่จะได้รับต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน ไม่พอในการดำรงชีวิต ดังนั้น จึงแนะนำให้สมาชิกหากเริ่มออมเงินเมื่ออายุ 15 ปี จะต้องออมขั้นต่ำ 300 บาทต่อเดือน เริ่มออมอายุ 30 ปีจะต้องออม 500 บาทต่อเดือน หากออมเงินจำนวนต่ำว่านี้ต่อเดือนจะมีแนวโน้ม

ที่จะได้รับบำนาญไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และรัฐจะสูญเสียประโยชน์จากเงินสมทบจากเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ด้วย เนื่องจากไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

5) การวิเคราะห์การพึ่งพิงภาระงบประมาณ จะกล่าวใน 2 ประเด็น คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารและเงินรับประกันดอกผลที่ไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน ซึ่งหากกองทุนสามารถบริหารค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อให้เกิดดอกผลที่เหมาะสมจะลดภาระงบประมาณในส่วนนี้ได้

6) การจำลองสถานการณ์ (Scenario) ภาระงบประมาณ เพื่อให้รัฐได้เตรียมงบประมาณไว้รองรับ และการจำลองขนาดของกองทุนเพื่อให้รัฐทราบว่าแหล่งเงินทุนที่รัฐอาจกู้ยืมไปใช้ในกิจการต่าง ๆ โดยมีดอกเบี้ยที่เหมาะสม

7) การวิเคราะห์ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุน เช่น ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอของแรงงานนอกระบบ นโยบายการลงทุน ความเสี่ยงจากการมีอายุยืนยาวมากขึ้น และพฤติกรรมกรออมแต่ละกลุ่ม และช่วงวัย

ข้อเสนอแนะ : เติมนโยบาย

1) รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการออมของแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมและเสมอภาค โดยอาจเพิ่มช่องทางการเข้าถึงการออมของผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน

2) รัฐบาลควรควบคุมอัตราเงินเพื่อไม่ให้อยู่ในระดับที่สูงเกินไป รมรณรงค์ให้ประชาชนรู้จักการออมลดความต้องการสินค้าฟุ่มเฟือย และลดการบริโภคสินค้าจากต่างประเทศ รวมถึงสนับสนุนให้มีกิจกรรมเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

3) รัฐบาลต้องมีมาตรการในการเพิ่มรายได้ให้กับแรงงานนอกระบบ เช่น การเพิ่มทักษะอาชีพ การเข้าถึงแหล่งทุน

4) ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบที่มีศักยภาพในการออมสูงเข้าเป็นสมาชิกการออมแห่งชาติ เพื่อระดมเงินฝากเข้ากองทุนให้เพิ่มขึ้น

5) รัฐบาลควรปรับปรุงหรือออกแบบแนวทางในการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานทุกกลุ่มให้เป็นระบบเงินออมภาคบังคับ (Mandatory System) ที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมเงินขณะยังทำงาน อาจบริหารโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อให้การออมเพื่อเกษียณอายุครอบคลุมประชากรทั้งหมด

ข้อเสนอแนะ : เติงการปฏิบัติ

1) กองทุนการออมแห่งชาติควรกำหนดค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนให้เหมาะสม ไม่สูงมากเกินไปโดยใช้จากผลตอบแทนที่ได้จากกองทุน และไม่ฟุ่มเฟือย เพื่อลดภาระการพึ่งพางบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

2) ควรศึกษาพฤติกรรมและเป้าหมายในการออมเงินของแต่ละกลุ่ม เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมให้เหมาะสมกับช่วงวัย โดยกำหนดสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์แต่ละประเภทที่มีระดับความเสี่ยงแตกต่างกันในช่วงเริ่มทำงานอาจมีทางเลือกที่เสี่ยงมากขึ้นให้สมาชิกเลือกเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่คาดหวัง

3) ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ตระหนักให้แรงงานนอกระบบถึงความสำคัญของการออม และเริ่มออมตั้งแต่อายุน้อย เพื่อให้ได้รับบำนาญเพียงพอเมื่อเกษียณอายุ

4) กองทุนการออมแห่งชาติเป็นการออมระยะยาว ดังนั้น จึงมีความต่อเนื่องในการดำเนินงานลดความเสี่ยงจากการถอนคืนหน่วยลงทุนระหว่างทาง ในเบื้องต้นกองทุนการออมแห่งชาติอาจกำหนดทางเลือกในการลงทุนที่ไม่เสี่ยงมาก แต่ได้รับผลตอบแทนเหมาะสม เช่น ตราสารหนี้ที่มีระดับความเชื่อมั่นสูงหรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ

5) คณะอนุกรรมการควรพิจารณากระจายความเสี่ยงในการลงทุนที่มากกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ อาจประยุกต์จากแนวทางการบริหารการลงทุนของต่างประเทศ เช่น กำหนดสัดส่วนของการลงทุนในสินทรัพย์แต่ละประเภท และจ้างบริษัทจัดการกองทุนรวมบริหาร

6) ในระยะแรกการส่งเสริมการสมัครสมาชิก อาจทำบัตรสมาชิกและได้รับสิทธิประโยชน์จากส่วนลดต่าง ๆ ในอนาคตหากกองทุนมีขนาดใหญ่เพียงพออาจกำหนดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมให้กับสมาชิกเพื่อส่งเสริมการออมให้มากขึ้น

7) ควรเพิ่มช่องทางในการส่งเงินสมทบเพื่อให้เข้าถึงสมาชิกทุกกลุ่ม อาจจะทำให้ส่งเงินได้ที่ร้านสะดวกซื้อต่าง ๆ

เกียรติศักดิ์ ผิวเกลี้ยง (2561, ออนไลน์) ศึกษาเรื่อง แก่กฎหมาย กอช. ผ่านทางต้นไม่ได้ผลสรุปได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เปิดรับสมาชิกเป็นปีที่ 3 โดยตั้งเป้าหมายสมาชิกในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 1,000,000 ราย อีกครั้งหนึ่ง หลังจากปีที่ผ่านมาไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และจนถึงปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกประมาณ 540,000 รายเท่านั้น กองทุนการออมแห่งชาติตั้งขึ้นเพื่อให้แรงงานนอกระบบจำนวน 24 - 25 ล้านคน ไว้สำหรับออมเงินเพื่อการเกษียณอายุ ช่วยลดภาระทางการคลังจากการดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากในอีก 10 - 15 ปีข้างหน้าประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ หากไม่สามารถหาหลักประกันรายได้หลังการเกษียณอายุให้กับประชาชนของประเทศอย่างเพียงพอจะทำให้ภาครัฐต้องใช้งบประมาณหลายแสนล้านบาทต่อปีเพื่อดูแลผู้สูงอายุของประเทศ ที่ผ่านมาการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติไม่ค่อยราบรื่นเท่าใดนัก โดยกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ยังไม่ทันเริ่มรับสมาชิก ก็มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่มีการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ จนมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการสั่งการให้กองทุนการออมแห่งชาติเริ่มดำเนินงานอีกครั้งในช่วงกลางปี พ.ศ. 2558 เริ่มรับสมาชิกได้จำนวน 300,000 ราย ต่อมาปี พ.ศ. 2559 จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 500,000 ราย จากจำนวนเป้าหมายที่ตั้งไว้ 1,000,000 ราย ทำให้ในปี พ.ศ. 2560 มีการตั้งเป้าหมายจำนวนสมาชิกไว้ที่ 1,000,000 รายอีกครั้งหนึ่ง และจำนวนสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติล่าสุดมีประมาณ 540,000 ราย เมื่อนำมาเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบ 24 - 25 ล้านคนของประเทศแล้วต้องถือว่าจำนวนสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อยมาก และแนวโน้มการหาสมาชิกให้ได้จำนวน 1,000,000 ราย จึงแทบเป็นไปไม่ได้ ปัญหาการหาสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติมาจากหลายสาเหตุ เริ่มจาก (1) กองทุนการออมแห่งชาติเป็นเรื่องใหม่ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ประชาชนไม่เข้าใจว่าการออมเงินไปแล้วจะได้เท่าไร แม้ว่าที่ผ่านมากองทุนการออมแห่งชาติจะเร่งแก้ไขปัญหานี้ด้วยการสร้างพันธมิตรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กองทุนหมู่บ้าน ให้ช่วยประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจก็ตาม (2) กองทุนการออมแห่งชาติเป็นกองทุนภาคสมัครใจ ไม่ได้เป็นกองทุนภาคบังคับ

แรงงานนอกระบบได้ยังไม่มีความตื่นตัว และมีความสนใจที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก รวมถึงเป็นกองทุนระยะยาว กว่าที่จะได้ดอกผลหรือได้ใช้เงินคือหลังจากที่เกษียณอายุ 60 ปีแล้ว แม้ว่าจะให้เข้าเป็นสมาชิกได้ตั้งแต่อายุ 15 - 60 ปี (3) ภาพรวมเศรษฐกิจไม่ดีเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานนอกระบบไม่สนใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ เพราะปัจจุบันมีรายได้น้อยลง รายจ่ายเพิ่มขึ้น การต้องเพิ่มภาระในการจ่ายเงินเพื่อสมทบเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ อาจทำให้การใช้ชีวิตในระยะสั้นลำบากขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีการบังคับให้ส่งเงินสมทบเป็นประจำทุกเดือน เพียงแค่กำหนดไว้ว่าสมาชิกต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนได้ไม่เกินปีละ 13,200 บาท/ปี เท่านั้น ทั้งนี้ มีการประเมินว่าเป็นสมาชิกตั้งแต่อายุ 15 ปี และจ่ายเงินสะสมสูงสุดเป็นประจำถึงเกษียณอายุ 60 ปี จะได้รับเงินบำนาญรายเดือน 6,000 - 8,000 บาท (ไม่รวมกับเบี้ยคนชรา) เมื่อไปรวมกับสวัสดิการของรัฐด้านอื่น ๆ เช่น รักษาฟรี จะทำให้การใช้ชีวิตหลังเกษียณอายุได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น แต่ปัญหาใหญ่ของแรงงานนอกระบบคือไม่มีเงินมากพอที่จะจ่ายสมทบถึงปีละ 13,200 บาท (4) แรงจูงใจน้อยเกินไป โดยเฉพาะการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลที่ตอนนี้ให้สูงสุด 1,200 บาท/ปี แบ่งตามช่วงอายุคือ 15 - 30 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน 600 บาท/ปี อายุ 30 - 50 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 80 แต่ไม่เกิน 960 บาท/ปี อายุ 50 ปีขึ้นไป รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 100 แต่ไม่เกิน 1,200 บาท/ปี ปัญหาทั้งหมดทำให้การหาสมาชิกเข้ากองทุนการออมแห่งชาติอยู่ในภาวะย่ำแย่ พิจารณาจากสถิติและตัวเลขสมาชิกที่มีอยู่ปัจจุบันต้องถือว่าการดำเนินการของกองทุนการออมแห่งชาติสออบค ในอนาคตการดำเนินการของกองทุนการออมแห่งชาติอาจจะล้มเหลวเพราะแรงงานนอกระบบไม่ยอมเข้ามาเป็นสมาชิก

ปัญหาของกองทุนการออมแห่งชาติในแง่การดำเนินการให้ได้ตามวัตถุประสงค์ก่อตั้ง จึงถือว่าอยู่ในภาวะวิกฤต และหากกองทุนการออมแห่งชาติล้มเหลวปัญหาจะลุกลามไปถึงการสร้างหลักประกันรายได้ของคนหลังเกษียณไปด้วย เพราะแรงงานนอกระบบ จำนวน 24 - 25 ล้านคน เป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ เมื่อเทียบกับแรงงานในระบบ จำนวน 14 ล้านคน ที่มีหลักประกันรายได้หลังเกษียณจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคม ส่วนข้าราชการอีกกว่า 1,000,000 ราย ก็มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประกันรายได้หลังเกษียณ จึงส่งผลให้กองทุนการออมแห่งชาติต้องขอแก้ไขกฎหมายเพื่อดึงดูดจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น โดยเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ (นายสมพร จิตเป็นธม ดำรงตำแหน่ง มิถุนายน 2558 - 4 สิงหาคม 2560) ได้เร่งให้กระทรวงการคลังเห็นชอบแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อการจ่ายเงินสมทบให้สมาชิกของรัฐบาลจากไม่เกิน 1,200 บาท/ปี เป็นไม่เกิน 2,500 บาท/ปี โดยยังยึดสัดส่วนการสมทบของรัฐบาลในรูปแบบเดิม นอกจากนี้ ยังเสนอให้เพิ่มการจ่ายเงินสมทบของสมาชิกจากเดิมไม่เกิน 13,200 บาท/ปี เป็นไม่เกิน 25,000 บาท/ปี เพื่อให้สมาชิกออมเงินไว้หลังเกษียณได้มากขึ้น ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอาจจูงใจให้มีการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเพิ่มขึ้น แต่การจะทำให้มีจำนวนถึง 1,000,000 ราย ภายในปีนี้ก็เป็นเรื่องยากเหมือนเดิม นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจะมีปัญหาฐานะการเงินการคลัง จัดเก็บรายได้เพราะการเพิ่มภาระจ่ายเงินสมทบกับสมาชิกมากขึ้นจึงเป็นภาระหนักให้กับรัฐ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องคิดหนักว่าในระยะยาวจะแบกภาระเงินสมทบนี้ไหวหรือไม่ ทั้งหมดจึงเป็นวิกฤตของกองทุนการออมแห่งชาติ ที่จะเดินหน้าก็ลำบาก แต่จะปล่อยให้ล้มไปก็ไม่ได้เช่นกัน

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ความเป็นมาและความสำคัญกองทุนการออมแห่งชาติ

กองทุนการออมแห่งชาติ หรือ กอช. เป็นกองทุนเพื่อการเกษียณอายุที่ให้สิทธิ์ประชาชน สัญชาติไทยได้เข้าเป็นสมาชิกระบบบัญชีรายบุคคล โดยกองทุนเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง รัฐบาลจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองให้ได้รับประโยชน์ จากการออมเพื่อการเกษียณอายุในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการดูแล จากภาครัฐให้กับประชาชน จากการศึกษาของกระทรวงการคลังพบว่าการออมเพื่อการเกษียณอายุ ของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มใหญ่ คือแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีช่องทางการออมเพื่อการเกษียณอายุที่เหมาะสม จึงมีความเสี่ยงสูง ที่จะตกสู่ภาวะยากจนในวัยชราที่ไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการเกษียณอายุจากแห่งใด นอกจากนี้เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุจากภาครัฐ และที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดูแลผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี นอกจากนี้ประเทศไทยได้เริ่มต้นเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 11.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16.7 ของจำนวนประชากรทั้งสิ้น 67.6 ล้านคน และมีแนวโน้มว่าจำนวนผู้สูงอายุของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยสมบูรณ์ภายในระยะเวลาไม่เกิน 7 - 8 ปี

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้เสนอให้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้น ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหนึ่งในเสาหลักของระบบการออม เพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย รวมถึงเป็นช่องทางในการส่งเสริม สนับสนุน ในเรื่องการออมขั้นพื้นฐาน ให้แก่ประชาชนตั้งแต่วัยทำงานทุกประเภท โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบให้ได้รับความเท่าเทียม เป็นธรรม รวมถึงได้รับความคุ้มครองให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ ในการนี้ กระทรวงการคลังเสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 (สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) และจะต้องมีการออกกฎหมาย ประกอบหลายฉบับ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ (สมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี) รัฐบาลมีความเห็นว่ากองทุนการออมแห่งชาติมีความซ้ำซ้อนกับกองทุนประกันสังคม ส่งผลให้กองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศกฎกระทรวงเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครสมาชิก กองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 กรณีชราภาพเป็นทางเลือกในการออมให้กับแรงงานนอกระบบ ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง (สมัยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี) จึงได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยเริ่มรับสมัครสมาชิกกองทุน การออมแห่งชาติครั้งแรก เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558 จนถึงปัจจุบัน

3.2 การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ

3.2.1 ข้อมูลภาพรวมองค์กร

วิสัยทัศน์ (vision) : “เป็นหนึ่งในเสาหลักที่ส่งเสริมการออมเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนไทยอย่างทั่วถึงและยั่งยืน”

พันธกิจ (Mission) :

- 1) สนับสนุนและส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก
- 2) เป็นหลักประกันการจ่ายผลตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ
- 3) ให้บริการสมาชิกอย่างเพียงพอและทั่วถึงโดยการพัฒนาระบบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและสนับสนุนภาคี/เครือข่ายการออม
- 4) พัฒนาคอร์ปส์ให้มีการบริหารจัดการตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยมีความทันสมัย สะดวก โปร่งใสและตรวจสอบได้

โครงสร้างการบริหาร : กองทุนการออมแห่งชาติ มีการควบคุมและบริหารกิจการกองทุน ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้กองทุนมีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ” ประกอบด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 3) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 5) ปลัดกระทรวงแรงงาน
- 6) เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม
- 7) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- 8) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- 9) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- 10) กรรมการซึ่งเป็นสมาชิกได้รับเลือกตามมาตรา 12 จำนวน 6 คน
- 11) กรรมการซึ่งเป็นสมาชิกผู้รับบำนาญที่ได้รับเลือกตามมาตรา 12 จำนวน 1 คน
- 12) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย จำนวน 1 คน
- 13) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านบัญชี จำนวน 1 คน
- 14) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินและการลงทุน จำนวน 1 คน
- 15) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการชุมชน จำนวน 1 คน
- 16) เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ : คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 20 ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน
- 2) กำหนดนโยบายการลงทุนของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง
- 3) กำกับดูแลการบริหารกิจการกองทุน

- 4) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการ และรองเลขาธิการด้านการลงทุน และมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการและรองเลขาธิการด้านการลงทุน
- 5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินกองทุน
- 6) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุน
- 7) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 8) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น ๆ รวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ
- 9) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ
- 10) ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

นโยบายการดำเนินงานที่สำคัญ : กองทุนการออมแห่งชาติมีนโยบายการดำเนินงานที่สำคัญเร่งด่วนตามแผนยุทธศาสตร์กองทุนการออมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) ดังนี้

- 1) การเร่งหาสมาชิกใหม่ให้เพิ่มขึ้นและส่งเสริมให้สมาชิกเก่ามีการออมอย่างต่อเนื่อง และเพียงพอ เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสได้รับบำนาญขั้นพื้นฐาน
- 2) สร้างเครือข่ายการหาสมาชิกและการให้บริการแก่สมาชิกให้เพิ่มมากขึ้นผ่านธนาคารหน่วยรับสมาชิก กลไกของหน่วยงานราชการอื่น ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น และกลไกขององค์กรภาครัฐอื่น ๆ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (พอช.) เป็นต้น
- 3) ประชาสัมพันธ์ให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นที่รู้จักมากขึ้นโดยผ่านทั้งช่องทาง (การแถลงข่าว และการให้สัมภาษณ์) และช่องทางโฆษณา (สื่อวิทยุและหนังสือพิมพ์) และช่องทาง Social Media
- 4) เผยแพร่ความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ให้แก่กลุ่มเป้าหมายโดยเป็นการให้ความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการออม
- 5) มุ่งจัดการบริหารกองทุน เพื่อให้สมาชิกได้รับผลตอบแทนสูงสุดโดยมีระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้
- 6) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนเครือข่ายพันธมิตรในการทำงานรับสมัครสมาชิก และส่งเงินสะสมเพิ่ม และเทคโนโลยีที่จะช่วยให้สมาชิกสามารถตรวจสอบข้อมูลของตนเองเพื่อส่งเงินสะสมเพิ่มอย่างง่ายดาย
- 7) ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของเนื้องาน
- 8) พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความชำนาญ และทักษะที่ดีขึ้น ตลอดจนเสริมสร้างการรับรู้และจดจำค่านิยมองค์กร (SAVINGS) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจนกลายเป็นวัฒนธรรม (กองทุนการออมแห่งชาติ, 2559, น. 6, 8-16)

3.2.2 งบประมาณ และสถานะการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ

กองทุนการออมแห่งชาติได้รับการจัดสรรทุนประเดิมจากรัฐบาล เพื่อใช้ในการบริหารกิจการกองทุน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) บทเฉพาะกาล มาตรา 66 “ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางตามมาตรา 46 (3) เป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน”

หน่วย : ล้านบาท

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

ตารางที่ 2 สรุปงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559

ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ, 2559, น. 23

รายการ ณ 31 ธ.ค. 59 (หน่วย : ล้านบาท)		เงินลงทุนรวม	เงินสะสม เงินสมทบ	เงินดำรงชีพ	เงินกองกลาง และเงินสำนักงาน
หลักทรัพย์ ที่มีน้คงสูง ตามข้อ 6 (1)	เงินฝากธนาคาร	1,829.59	829.36	1.53	998.70
	ตราสารหนี้ภาครัฐ	1,158.02	743.38	3.49	411.15
	ตราสารหนี้ ที่รัฐค้ำประกัน	75.41	75.41	-	-
	ตราสารหนี้ ของรัฐวิสาหกิจ	29.39	29.39	-	-
	หุ้นกู้ที่ได้รับ การจัดอันดับ ความน่าเชื่อถือ	168.03	168.03	-	-
รวม		3,260.44	1,845.57	5.02	1,409.84

หมายเหตุ : หลักทรัพย์ที่มีน้คงสูงตามข้อ 6 (1) ตามกฎกระทรวงการจัดการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558

ตารางที่ 3 รายงานสถานะการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ, 2559, น. 38

นโยบายการลงทุน : นำเงินออมของสมาชิกทั้งส่วนของเงินสะสมและเงินสมทบที่สมาชิกได้รับจากรัฐบาลไปลงทุนในสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ อาทิ พันธบัตรรัฐบาล ตราสารหนี้ เงินฝากธนาคาร ตราสารทุน (หุ้น) ฯลฯ เพื่อสร้างผลตอบแทนดอกเบี้ยให้เงินออมของสมาชิกโดยการลงทุนของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดคือลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 (กองทุนการออมแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

3.2.3 จำนวนสมาชิก จำนวนเงินในการออมและช่วงอายุ สวัสดิการอื่น ๆ ของกองทุนการออมแห่งชาติ คุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ :

1) เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย

2) อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ (เฉพาะในหนึ่งปีแรกที่ พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้ อนุญาตให้ผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป มีสิทธิ์สมัครเป็นสมาชิกได้ และกำหนดให้ผู้สมัครที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปมีสิทธิ์ออมกับกองทุนได้ 10 ปีนับจากวันที่เป็นสมาชิก ซึ่งจะทำให้ได้รับเงินสมทบจากรัฐอย่างเต็มที่ เช่น หากอายุ 55 ปี สมัครกองทุนในปีนั้น สามารถออมได้ 10 ปี จนถึงอายุ 65 ปี) รวมถึงผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 ทางเลือก 1 (ส่งเงิน 70 บาท รัฐสนับสนุน 30 บาท)

3) ไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญภาครัฐหรือเอกชน และไม่อยู่ในกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร, กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น, กองทุนประกันสังคม (ผู้ประกันตนมาตรา 33 มาตรา 39 และ มาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ), กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เป็นต้น

สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ : จากข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2561 กองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 541,179 คน ดังนี้

1) แบ่งตามสัดส่วนอาชีพ ดังนี้ (1) เกษตรกร ร้อยละ 54.8 (2) รับจ้าง ร้อยละ 0.8 (3) ค้าขาย ร้อยละ 10.8 (4) นักเรียน/นักศึกษา ร้อยละ 2.3 (5) ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ ร้อยละ 0.5 (6) ลูกจ้างชั่วคราว ร้อยละ 1.4 (7) ไม่ได้ประกอบอาชีพ ร้อยละ 18.6 และ (8) ไม่ระบุอาชีพ ร้อยละ 10.8

2) แบ่งตามถิ่นที่อยู่อาศัย ดังนี้ (1) ภาคกลาง ร้อยละ 22.1 (2) ภาคตะวันตก ร้อยละ 4.2 (3) ภาคตะวันออก ร้อยละ 5.3 (4) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 44.4 (5) ภาคใต้ ร้อยละ 10.0 และ (6) ภาคเหนือ ร้อยละ 10.8

3) แบ่งตามช่วงอายุของสมาชิก ดังนี้ (1) อายุ 15 - 30 ปี ร้อยละ 6.2 (2) อายุ 30 - 50 ปี ร้อยละ 42.3 (3) อายุ 50 - 60 ปี ร้อยละ 37.1 และ (4) อายุ 60 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 14.4

การออมเงินและสวัสดิการอื่นของกองทุนการออมแห่งชาติ : สมาชิกส่งเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาท/เดือน สูงสุด 13,200 บาท/ปี โดยแบ่งงวดการส่งเงินสะสมได้ด้วยตัวเอง และยอดส่งเงินสะสมแต่ละงวดไม่จำเป็นต้องเท่ากันทุกครั้ง

อายุ ณ วันที่ส่งเงินออม	วิธีการส่งเงินสะสม	รัฐให้เงินสมทบ
15 – 30 ปี	ขั้นต่ำครั้งละ 50 บาท ส่งกี่ครั้งก็ได้แต่รวมทั้งปี (ม.ค – ธ.ค) ไม่เกิน 13,200 บาท	ร้อยละ 50 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี
31 – 50 ปี		ร้อยละ 80 ของเงินสะสม แต่ต้องไม่เกิน 960 บาทต่อปี
51 – 60 ปี		ร้อยละ 100 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี

ตารางที่ 4 วิธีการออมเงินและสิทธิได้รับเงินสมทบจากรัฐ
ที่มา : วารสารการเงินธนาคาร 2561, น. 130

ผลประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนแห่งชาติจะได้รับ :

1) บำนาญตลอดชีพ ขั้นต่ำ 600 บาท/เดือน สูงสุดไม่เกิน 7,000 กว่าบาท/เดือน (เมื่อออมระยะยาวเต็มจำนวน 13,200 บาท/ปี ตั้งแต่อายุ 15 – 60 ปี หรือเมื่อออมระยะสั้นเต็มจำนวน 13,200 บาท/ปี เป็นเวลา 10 ปี (ยอดเงินบำนาญ/เดือนขึ้นอยู่กับปริมาณเงินออมของสมาชิก และอัตราผลตอบแทนการลงทุนในวันที่คำนวณยอดบำนาญ บำนาญเดือนละ 7,000 กว่าบาท/เดือน เป็นผลลัพธ์การคำนวณที่สมมติอัตราผลตอบแทนเท่ากับร้อยละ 3.5

2) คุ่มครองเงินต้น ค่าประกันผลตอบแทนการลงทุน ดอกผลหรือผลตอบแทนการลงทุน และมูลค่าหน่วยลงทุนเป็นไปตามมูลค่าตลาด รัฐบาลค้ำประกันผลตอบแทนสำหรับสมาชิกที่ออมจนครบอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ในอัตราไม่น้อยกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน เฉลี่ย 7 ธนาคาร

3) ลดหย่อนภาษีเต็มจำนวน วงเงินตามสิทธิที่ได้รับการลดหย่อนภาษีจะต้องนำไปรวมกับเงินอื่นในหมวดเดียวกันตามที่กรมสรรพากรกำหนด ซึ่งรวมกันไม่เกิน 500,000 บาท (กองทุนการออมแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

กองทุนการออมแห่งชาติจะจ่ายเงินให้แก่สมาชิกตามหลักเกณฑ์การได้รับเงินคืน ดังนี้

1) กรณีที่สมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ จะได้รับบำนาญจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลตอบแทนการลงทุนจากเงินดังกล่าวจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด และคืนเงินให้กับผู้มีสิทธิรับผลประโยชน์ หากยังมีเงินคงเหลืออยู่ในบัญชีของสมาชิกผู้นั้น

2) กรณีที่สมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกจะขอรับเงินสะสม และผลประโยชน์ของเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนก็ได้ โดยให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว ส่วนเงินสมทบและผลตอบแทนการลงทุนของเงินสมทบจะจ่ายเป็นบำนาญให้สมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปี ในกรณีที่สมาชิกคงเงินไว้ในกองทุนทั้งหมดหรือบางส่วน จะนำเงินที่คงไว้นี้มาคำนวณจ่ายบำนาญด้วย

3) กรณีที่สมาชิกลาออกจะได้รับเงินสะสมและผลตอบแทนการลงทุนเป็นเงินก้อนจ่ายครั้งเดียว

4) กรณีเสียชีวิตผู้ได้รับประโยชน์จะได้รับเงินเท่าจำนวนในบัญชีของแต่ละบุคคล (เงินสะสม เงินสมทบและผลตอบแทนการลงทุน) เป็นเงินก้อนจ่ายครั้งเดียว

3.2.4 การแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ และร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กับการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ

การแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ : นับจากกองทุนการออมแห่งชาติ เริ่มดำเนินครั้งแรกในวันที่ 20 สิงหาคม 2558 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการเสนอขอแก้ไขกฎหมาย ตลอดจนตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ดังนี้

1) กรมสรรพากร ได้ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรจำนวน 2 ฉบับ คือ (1) ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 274) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ กำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่สมทบเงินเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ สามารถนำยอดที่สมทบเข้ากองทุนไปลดหย่อนภาษีได้ เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว และประกาศนี้ให้ใช้บังคับสำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนที่ 72 ง, 2559, น. 214) และ (2) ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 275) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงิน หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับจากกองทุนการออมแห่งชาติ กำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่ได้รับเงินผลประโยชน์จากกองทุนการออมแห่งชาติในกรณีทุพพลภาพ อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือตาย ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้ สำหรับเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนที่ 72 ง, 2559, น. 215)

2) พระราชบัญญัติการให้สิทธิแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติบางกรณี และการโอนเงินจากกองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพไปยังกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558 สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

เป็นพระราชบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกของกองทุนการออมภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หากในวันที่สมัครเป็นสมาชิกผู้สมัครผู้ใดมีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นสมาชิกต่อไปได้อีก 10 ปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก และเมื่อเป็นสมาชิกครบ 10 ปี หรือเมื่อสมาชิกซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปลาออกจากการเป็นสมาชิก ให้ถือว่าเป็นกรณีที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเพราะอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ รวมไปถึงผู้ที่สมัครสมาชิกก่อนพระราชบัญญัตินี้ก็ได้รับสิทธิเหมือนกัน และยังอนุญาตให้ผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ผู้ประกันตนมีสิทธิแสดงความจำนงโอนมาเป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนและสำนักงานประกันสังคมร่วมกันกำหนด โดยให้โอนเงินของผู้ประกันตนที่แสดงความจำนง ทั้งจำนวนจากกองทุนประกันสังคมมาเป็นเงินสะสมในบัญชีรายบุคคลของสมาชิกรายนั้นที่มีอยู่กับกองทุน แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในกรณีที่ผู้แสดงความจำนงเป็นสมาชิกมีอายุ 50 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเช่นเดียวกันกับผู้สมัครเป็นสมาชิกตามปกติ ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 92 ก, 2558, น. 12-14)

3) คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติอยู่ระหว่างการพิจารณาการแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ สำหรับสาระของการแก้ไขกฎหมายคือ การส่งเงินสมทบของสมาชิกจากเดิมไม่เกิน 13,200 บาท/ปี ซึ่งเป็นตัวเลขที่จำและอธิบายให้สมาชิกเข้าใจได้ยาก จึงขอเพิ่มเงินสมทบของสมาชิกไม่เกิน 25,000 บาท/ปี เป็นตัวเลขที่จำได้ง่ายและมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังเสนอให้แก้ไขเงินสมทบในส่วนของรัฐบาลสูงสุดไม่เกิน 1,200 บาท เป็น 2,500 บาท โดยสัดส่วนการสมทบของรัฐบาลยังยึดตามช่วงอายุของสมาชิกเหมือนเดิมคืออายุ 15-30 ปี รัฐบาลสมทบร้อยละ 50 อายุ 30-50 ปี รัฐบาลสมทบร้อยละ 80 และอายุ 50 ปีขึ้นไป รัฐบาลสมทบร้อยละ 100 (หากกฎหมายผ่านการพิจารณาจะส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระในเรื่องการจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น) เมื่อคณะกรรมการกองทุนแห่งชาติพิจารณาเรียบร้อยแล้ว จะจัดส่งให้กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเป็นขั้นตอนต่อไป (หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, 2560)

ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กับการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) :

ยุทธศาสตร์ชาติ : เป็นการกำหนดกรอบการพัฒนาประเทศไทยระยะยาว เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาค และเป็นธรรม ประเทศไทยมีความสามารถทางการแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ จำนวน 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศ ให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่เราทำมาในยุคถัดมาผสมผสานให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ (2) “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด 3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี คนเก่ง มีคุณภาพ และเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ 4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม 5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ และ 6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกตลอดเวลา และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง จากการศึกษาที่มียุทธศาสตร์ชาติที่มีสถานะเป็นแผนใหญ่ที่สุด แม้ว่าจะยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564 อยู่ด้วยก็ตาม ส่งผลให้การดำเนินงานทุกอย่างของประเทศ

ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติการจากหน่วยงานต่าง ๆ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป, 2560, น. 63)

ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติ ต้องดำเนินงานตามนโยบายให้สอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ แม้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติ จะมีลักษณะเป็นนิติบุคคล ไม่ได้เป็นหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด แต่กองทุนการออมแห่งชาติดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ ดังนั้น การกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุนการออมแห่งชาติ จะต้องสอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม โดยคำนึงถึงสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดสังคมแห่งโอกาสจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพสังคมในทุก ๆ ด้านไปพร้อมกันโดยไม่ทอดทิ้งใครไว้เบื้องหลัง ประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับคนทุกกลุ่มในสังคม ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลให้ได้รับการตอบสนอง โดยการมีหลักประกันทางสังคมที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของกลุ่มผู้พิการ และมีการกระจายทรัพยากรให้ทุกคนสามารถเข้าถึงอย่างเป็นธรรมควบคู่กับการสร้างโอกาสที่เป็นธรรมโดยไม่แบ่งแยก และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรม ในฐานะของสมาชิกในสังคมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและเป็นส่วนหนึ่งของสถาบัน และความสัมพันธ์ทางสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโอกาส การเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง และมีการบังคับใช้กฎหมายกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป, 2560, น. 95)

3.3 นโยบายการบริหารงานของเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

3.3.1 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) จัดแถลงข่าวทิศทางการดำเนินงานปี 2561 ณ บริเวณโถงห้องประชุมวายุภักษ์ 1 สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โดย น.ส.จารุลักษณ์ เรืองสุวรรณ เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ (ดำรงตำแหน่งวันที่ 3 มกราคม 2561 – ปัจจุบัน) เปิดเผยว่า ผลตอบแทนการลงทุนของ กอช. ในปี 2560 สร้างผลตอบแทนการลงทุนให้เงินออมของสมาชิก โดยคำนวณตามมูลค่าหน่วยลงทุน (Net Asset Value : NAV) เติบโตร้อยละ 4 ซึ่งเป็นการลงทุนภายใต้กรอบนโยบายลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงมากกว่าร้อยละ 80 และลงทุนในหลักทรัพย์อื่นตามที่คณะกรรมการ กอช. กำหนด โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในเงินฝากและตราสารหนี้ อาทิ พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ตราสารหนี้ภาคเอกชน

ด้านจำนวนสมาชิก กอช. ในปี 2560 พบว่า มีผู้ที่ยังไม่มาสมัครเป็นสมาชิก กอช. เพื่อรับสิทธิรัฐสมทบเงินออมกว่า 19,400,000 คน จากกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีสิทธิทั้งหมดกว่า 20,000,000 คน ส่วนผู้ที่มาสมัครเป็นสมาชิก กอช. แล้ว เพื่อรับสิทธิรัฐสมทบเงินออม จากข้อมูล ณ วันที่ 29 ธันวาคม 2560 อยู่ที่ 530,417 คน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 45.1 ภาคกลาง ร้อยละ 22 ภาคเหนือ ร้อยละ 13 ภาคใต้ ร้อยละ 10.1 หากแบ่งสัดส่วนตามกลุ่มอาชีพ

มากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ เกษตรกร ร้อยละ 54.7 ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ร้อยละ 19 ผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 11

สำหรับทิศทางการดำเนินงานในปี 2561 ตั้งเป้าให้มีผู้มาสมัครเป็นสมาชิก กอช. เพิ่มอีกประมาณ 700,000 คน รวมเป็น 1,200,000 คน จึงต้องให้น้ำหนักภารกิจด้านการให้ความรู้ การวางแผนเกษียณแก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีระยะเวลาออมยาว คือ นักเรียนและนักศึกษา ที่เริ่มออมได้ตั้งแต่อายุ 15 ปี แต่ปัจจุบันมีผู้มาสมัครเพียง ร้อยละ 2 จากจำนวนสมาชิก กอช. ทั้งหมด โดยงานที่ต้องขับเคลื่อนให้เห็นผลลัพธ์เป็นรูปธรรมคือโครงการสร้างครุต้นกล้าการออม และคัดเลือก สถานศึกษาที่มีความโดดเด่นด้านส่งเสริมการออมให้เป็น “โรงเรียนต้นกล้าการออม” พร้อมกับ ขยายผลการรณรงค์สร้างวินัยการออมไปยังกลุ่มเป้าหมายอื่นในพื้นที่ 10 จังหวัด ที่จะดำเนินการก่อน ในขณะนี้ ซึ่งภารกิจการรณรงค์ส่งเสริมการออมเพื่อเพิ่มจำนวนผู้สมัครสมาชิก กอช. จะเป็นการขับเคลื่อนเร็วโดยร่วมกับหน่วยงานรัฐทั้ง 10 แห่ง ตามที่ได้ร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) “การส่งเสริมความร่วมมือการออมกับ กอช.” ที่จะเป็นความร่วมมือในหลากหลายมิติ ทั้งการเพิ่มยอด สมาชิก การประชาสัมพันธ์ และความร่วมมือจัดโครงการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อช่วยลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ และเสริมกำลังการออมให้กับสมาชิก กอช. (สำนักข่าวอิศรา, 2561, ออนไลน์)

3.3.2 จากวารสารการเงินธนาคาร (2561, น. 129-131) ฉบับเดือนเมษายน 2561 คอลัมน์ Exclusive Interview เรื่อง กอช. องค์กรเล็ก ภารกิจใหญ่ ส่งเสริมคนไทยให้มีบ้านอายุ โดยนางสาวจากรุลักษณ์ เรืองสุวรรณ เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) (ดำรงตำแหน่งวันที่ 3 มกราคม 2561 – ปัจจุบัน) เปิดเผยว่า ถ้านับอายุในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติเป็นกองทุนที่มีระยะเวลา ในการดำเนินงานน้อยที่สุดของระบบบำนาญในประเทศไทย โดยจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้รับความกิจใหญ่ในการทำหน้าที่ส่งเสริม ให้คนไทยที่เป็นแรงงานนอกระบบ (ประมาณ 21 ล้านคน) มีบ้านอายุไว้ใช้ในวัยเกษียณ เพื่อให้ประเทศไทย ก้าวเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” อย่างมีคุณภาพ ถึงแม้ว่า กอช. จะดำเนินงานมาแล้วเป็นระยะเวลาเกือบ 3 ปี แต่ต้องยอมรับว่า กอช. ยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนไทย ไม่รู้ว่า กอช. คือใคร ทำหน้าที่อะไร และจะมาช่วยให้ชีวิตดีขึ้นอย่างไร ดังนั้น ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติคนใหม่ที่ เข้ามารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2561 (นางสาวจากรุลักษณ์ เรืองสุวรรณ) มีเป้าหมายชัดเจน ที่จะทำให้กองทุนการออมแห่งชาติเข้าถึงเป้าหมายให้ได้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร รับจ้างทั่วไป อาชีพอิสระ แม่ค้า พ่อค้า นักเรียนและนักศึกษา โดย กอช. จะเริ่มจากทำให้ประชาชนทั่วประเทศ รู้จักคำว่า กอช. คืออะไร ทำการประชาสัมพันธ์และสร้างความตระหนักรู้ว่าการสร้างวินัยการออม ที่สม่ำเสมอดีอย่างไร ทำการลงพื้นที่ให้ความรู้กับประชาชนใน 10 จังหวัด ตามที่ได้ร่วมลงนาม บันทึกความร่วมมือ (MOU) การส่งเสริมความร่วมมือการออมกับ กอช. นอกจากนี้ กอช. จะทำงาน ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกองทุนกู้ยืม เพื่อการศึกษา (กยศ.) รวมถึงคลังจังหวัด ในการลงพื้นที่ที่จะเน้นไปให้ความรู้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กอช. ยังร่วมมือกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีเป้าหมายให้ความรู้กับประชาชนที่เป็นแรงงาน นอกระบบเช่นเดียวกัน รวมถึงมีแผนที่จะร่วมมือกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เพราะมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมเพื่อวัยเกษียณเช่นเดียวกัน กอช. ยังมีโครงการสร้างครุ ต้นกล้าการออม และคัดเลือกสถานศึกษาที่มีความโดดเด่นด้านส่งเสริมการออมให้เป็น “โรงเรียน

ต้นกล้าการออม” โดยปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาทั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัยเข้าร่วมโครงการแล้วจำนวน 8 แห่ง และยังมีสถาบันการศึกษาที่สนใจจะเข้าร่วมโครงการอีกจำนวนมาก

จากการลงพื้นที่ทำให้ทราบว่าปัญหาของ กอช. คือประชาชนเข้าถึงยาก ดังนั้น ภารกิจเร่งด่วนอีกอย่างหนึ่งที่ กอช. ตั้งใจจะดำเนินการให้ทันในไตรมาส 2 ของปี 2561 คือการเพิ่มความสะดวกสบายให้สมาชิก และประชาชนที่สนใจสมัครเป็นสมาชิก โดยภายใน 6 เดือนแรก กอช. จะสามารถให้บริการผ่าน Mobile Application เพื่อให้บริการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิสมัคร และสมาชิกตรวจสอบยอดเงิน รวมทั้งส่งเงินสะสมผ่านช่องทางออนไลน์ได้ ซึ่งส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นที่จะมาเป็นสมาชิก กอช. เพราะไม่มีสมุดบัญชี นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดที่จะทำบัตรสิทธิประโยชน์สำหรับผู้เป็นสมาชิก กอช. ไว้ใช้ร่วมโครงการพิเศษต่าง ๆ ของ กอช. อีกด้วย และมีแผนที่จะเพิ่มจุดรับสมัครและช่องทางการส่งเงินสะสม เช่น การรับชำระผ่านร้านสะดวกซื้อ ชำระด้วย QR Code และพร้อมเพย์ รวมถึงการปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานสมาชิกเพื่อลดความยุ่งยาก และเพิ่มความสะดวกให้สมาชิกมากขึ้น เมื่อดำเนินการขยายช่องทางการเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้นแล้ว ต้องมาคิดว่าจำนวนสมาชิกจะเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้หรือไม่ ซึ่งในปีนี้ กอช. มีเป้าหมายเพิ่มจำนวนสมาชิกอีก 700,000 คน เป็น 1,200,000 คน โดยที่ไม่ได้ตั้งเป้าหมายด้านจำนวนเงินแต่อย่างใด กอช. จะขอเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนทางการเงินให้กับภาคประชาชน และอยากให้ทุกคนตระหนักรู้เรื่องการวางแผนทางการเงิน “อยากเห็นคนไทยสบายหลังเกษียณ ความท้าทายที่จะต้องสู้ให้ได้คือความไม่รู้ของประชาชน ต้องทำให้ประชาชนได้รู้ว่า กอช. ช่วยเขาได้จริง ๆ ในยามแก่ชรา” ดังนั้น ถ้าจะบอกแค่ว่า กอช. คืออะไร ได้อย่างไร ประชาชนจะยังไม่เห็นภาพ จึงต้องให้เห็นภาพชีวิตเขาก่อน ต้องพูดเรื่องการวางแผนทางการเงิน การแก้ปัญหาหนี้ การเก็บออม การใช้จ่าย เกษียณแล้วอยากใช้เงินวันละเท่าไร แล้วตอนนี้มีเตรียมไว้แล้วหรือยัง เน้นการพูดคุยกับชาวบ้านด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้น เมื่อประชาชนเห็นความสำคัญของการวางแผนการเงินระยะยาวแล้ว จะใช้ กอช. เป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนเกษียณ นอกจากนี้ พนักงานของ กอช. ทุกคนต้องเข้ารับการอบรมการวางแผนทางการเงินขั้นพื้นฐาน โดยการขอความร่วมมือจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้มาอบรมให้กับพนักงาน กอช. ให้เป็น The Trainer เพราะไม่ว่าจะอยู่ตรงส่วนงานไหนต้องพูดเรื่องการวางแผนการเงินให้ได้เหมือนกัน ไม่ใช่เฉพาะทีมงานลงพื้นที่เท่านั้น

เป้าหมายในใจของเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ คือ “อยากให้ กอช. เป็นกองทุนที่มีสมาชิกมากที่สุดในประเทศไทย อย่างน้อยทุกคนตระหนักรู้เรื่องการวางแผนการเงินวางแผนเกษียณ ดูแลตัวเองได้ ไม่เป็นภาระกับภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันคนที่มีสิทธิเป็นสมาชิกอยู่จำนวน 21 ล้านคน ถ้าเข้ามาเป็นสมาชิก กอช. สัก 10 ล้านคน หรือมากกว่าร้อยละ 50 ในขณะที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยอมรับว่าไม่ใช่เรื่องง่าย แต่อย่างน้อยให้คนรับรู้ทั่วประเทศให้ได้ว่าเขามีสิทธิออม อยากสร้างคนให้มีการวางแผนเกษียณ มีการออมอย่างมีเป้าหมาย อยากเห็นคนไทยสบายหลังเกษียณ จึงเข้ามาช่วยภาครัฐ ซึ่งความท้าทายที่จะสู้ให้ได้คือความไม่รู้ของประชาชน ต้องทำให้ประชาชนได้รู้ว่า กอช. ช่วยเขาได้จริง ๆ ในยามแก่ชรา”

3.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

จากการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ผู้จัดทำรายงานเห็นด้วยกับความคิดเห็นของผู้บริหารกองทุนการออมแห่งชาติ รวมถึงท่านผู้รู้หลายท่านว่า ปัจจุบันปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ คือสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อยมาก และไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กองทุนการออมแห่งชาติกำหนดไว้ คิดเป็นร้อยละ 0.26 เมื่อนำจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 541,179 คน (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2561) เปรียบเทียบกับจำนวนประชากรวัยทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบของประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติจำนวนประมาณ 21 ล้านคน เมื่อพิจารณาจากการเพิ่มของจำนวนสมาชิกปัจจุบันเฉลี่ยสูงสุดประมาณเดือนละ 2,000 ราย เท่ากับกองทุนการออมแห่งชาติจะมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 120,000 ราย ดังนั้น หากต้องการจำนวนสมาชิกตามเป้าหมายที่ผู้บริหารกองทุนตั้งไว้จำนวน 1,200,000 ราย ภายในปี พ.ศ. 2561 จึงเป็นภารกิจที่ค่อนข้างยากที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และผู้จัดทำรายงานมีความเห็นว่าสาเหตุที่สมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อยมากมีอยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1) กองทุนการออมแห่งชาติเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนทั่วไปไม่รู้จักว่ากองทุนการออมแห่งชาติคืออะไร ทำหน้าที่ใด และประชาชนได้รับประโยชน์จากการเป็นสมาชิกอย่างไร

2) การประชาสัมพันธ์ภารกิจการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติยังไม่ทั่วถึง และขาดความชัดเจน ทำให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบเกิดความไม่เข้าใจว่าออมเงินไปแล้วจะได้กลับคืนมาเป็นจำนวนเงินเท่าไร ต้องออมเงินอย่างไร สมัครเป็นสมาชิกได้ที่ไหน รวมถึงได้รับสิทธิประโยชน์อะไรบ้าง

3) กองทุนการออมแห่งชาติเป็นกองทุนภาคสมัครใจ ไม่ได้เป็นกองทุนภาคบังคับ ส่งผลให้กลุ่มประชาชนแรงงานนอกระบบขาดความสนใจที่จะเข้าเป็นสมาชิก ประกอบกับเป็นกองทุนระยะยาวที่จะได้รับเงินคืนเพื่อนำไปใช้จ่ายได้ตอนเกษียณอายุเท่านั้น นอกจากนี้ ประชาชนบางส่วนขาดความเข้าใจกลัวว่าจะไม่ได้รับเงินที่จ่ายสมทบคืนจากกองทุน กรณีที่ไม่มีเงินจ่ายสมทบเข้ากองทุนครบจนเกษียณอายุ

4) ภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศไม่ดีทำให้ประชาชนมีรายได้น้อยลง แต่มีภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ไม่มีความพร้อมที่จะสมัครเป็นสมาชิกและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ถึงแม้ว่ากองทุนจะไม่ได้บังคับให้ส่งเงินสมทบเป็นประจำทุกเดือนทุกปีก็ตาม แต่การกำหนดไว้ว่าสมาชิกจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนได้ไม่เกินปีละ 13,200 บาท/ปี นั้น จึงภาระหนักและเป็นไปยากสำหรับกลุ่มประชาชนแรงงานนอกระบบที่มีรายได้น้อย

5) แรงจูงใจที่จะทำให้กลุ่มประชาชนแรงงานนอกระบบ สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติมีน้อยเกินไป โดยเฉพาะการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลที่ให้สูงสุดจำนวน 1,200 บาท/ปี และหากแบ่งตามช่วงอายุการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลคือ ช่วงอายุ 15 – 30 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน 600 บาท/ปี ช่วงอายุ 30 – 50 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 80 แต่ไม่เกิน 900 บาท/ปี และช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 100 แต่ไม่เกิน 1,200 บาท/ปี ซึ่งอาจจะทำให้กลุ่มประชาชนแรงงานนอกระบบไปลงทุนในระบบการออมอื่น ๆ ที่คิดว่าได้รับผลตอบแทนดีกว่า เช่น การซื้อกรรมธรรม์ประกันชีวิตแบบได้รับเงินคืนรายปี และรับเงินต้นคืนเมื่อครบระยะเวลา เป็นต้น

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงส่งผลให้กองทุนการออมแห่งชาติ ได้เริ่มดำเนินการเปิดรับสมาชิกครั้งแรกในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา กองทุนการออมแห่งชาติเป็นกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ให้สิทธิประชาชนสัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกระบบบัญชีรายบุคคล โดยกองทุนเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่กองทุนการออมแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐให้กับประชาชน และเพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในระยะยาวที่จะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องเร่งส่งเสริมการออมของประชาชน โดยเฉพาะภาคแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศได้อย่างครอบคลุมและเท่าเทียม

จากการดำเนินงาน พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ คือจำนวนสมาชิกไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบของประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของกองทุนการออมแห่งชาติจำนวนประมาณ 21 ล้านคน จะเห็นได้ว่าสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อยมาก

4.2 อภิปรายผลการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ ดังนี้

4.2.1. กองทุนการออมแห่งชาติ ดำเนินงานมาแล้วเป็นระยะเวลาเกือบ 3 ปี (นับจากวันเป็นรับสมาชิกครั้งแรกในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน)

4.2.2 กองทุนการออมแห่งชาติ มีการควบคุมและบริหารกิจการกองทุนภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้กองทุนมีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 20

4.2.3 กองทุนการออมแห่งชาติได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559) เพื่อใช้ในการบริหารกิจการกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นจำนวนเงิน 1,388.28 ล้านบาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวนเงิน 255 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จำนวนเงิน 500 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนเงิน 633.28 ล้านบาท)

4.2.4 กองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 541,179 คน (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2561)

1) แบ่งสัดส่วนตามกลุ่มอาชีพมากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ (1) เกษตรกร ร้อยละ 54.8 (2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ร้อยละ 18.6 และ (3) ผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 10.8

2) แบ่งตามถิ่นที่อยู่อาศัยมากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ (1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 44.4 (2) ภาคกลาง ร้อยละ 22.1 และ (3) ภาคเหนือ ร้อยละ 10.8

3) แบ่งตามช่วงอายุของสมาชิกมากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ (1) อายุ 30 - 50 ปี ร้อยละ 42.3 (2) อายุ 50 - 60 ปี ร้อยละ 37.1 (3) อายุ 60 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 14.4

4.2.5 กองทุนการออมแห่งชาติ ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วจำนวน 2 เรื่อง และอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการขอแก้ไขจำนวน 1 เรื่อง ดังนี้

1) การแก้ไขกฎหมายทางด้านมาตรการทางภาษีเพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเกิดความคล่องตัว และเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ จำนวน 2 ครั้ง คือ (1) ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 274) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ กำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่สมทบเงินเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ สามารถนำยอดที่สมทบเข้ากองทุนไปลดหย่อนภาษีได้ เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว และประกาศนี้ให้ใช้บังคับสำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนที่ 72 ง, 2559, น. 214) และ (2) ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 275) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับจากกองทุนการออมแห่งชาติกำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่ได้รับเงินผลประโยชน์จากกองทุนการออมแห่งชาติในกรณีทุพพลภาพ อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือตาย ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้ สำหรับเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนที่ 72 ง, 2559, น. 215)

2) พระราชบัญญัติการให้สิทธิแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติบางกรณี และการโอนเงินจากกองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพไปยังกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558 สรุปสาระสำคัญ เป็นพระราชบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกของกองทุนการออมภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ หากในวันที่สมัครเป็นสมาชิกผู้สมัครผู้ใดมีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นสมาชิกต่อไปได้อีก 10 ปี นับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก และเมื่อเป็นสมาชิกครบ 10 ปี หรือเมื่อสมาชิกซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ลาออกจากการเป็นสมาชิก ให้ถือว่าเป็นกรณีที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเพราะอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ รวมไปถึงผู้ที่สมัครสมาชิกก่อนพระราชบัญญัตินี้ก็ได้รับสิทธิเหมือนกัน และยังอนุญาตให้ผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ผู้ประกันตนมีสิทธิแสดงความจำนงโอนมาเป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนและสำนักงานประกันสังคมร่วมกันกำหนด โดยให้โอนเงินของผู้ประกันตนที่แสดงความจำนง ทั้งจำนวนจากกองทุนประกันสังคมมาเป็นเงินสะสมในบัญชีรายบุคคลของสมาชิกรายนั้นที่มีอยู่กับกองทุน แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในกรณีที่ผู้แสดงความจำนงเป็นสมาชิกมีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้สมัครเป็นสมาชิกตามปกติ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 92 ก, 2558, น. 12-14)

3) คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติอยู่ระหว่างการพิจารณาการแก้ไขกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ ในเรื่องการส่งเงินสมทบของสมาชิก สำหรับสาระของการแก้ไขกฎหมาย

คือ การส่งเงินสมทบของสมาชิกจากเดิมไม่เกิน 13,200 บาท/ปี เป็นขอเพิ่มเงินสมทบของสมาชิกไม่เกิน 25,000 บาท/ปี นอกจากนี้ ยังเสนอให้แก้ไขเงินสมทบในส่วนของรัฐบาลสูงสุดไม่เกิน 1,200 บาท เป็น 2,500 บาท โดยสัดส่วนการสมทบของรัฐบาลยังยึดตามช่วงอายุของสมาชิกเหมือนเดิมคือ อายุ 15-30 ปี รัฐบาลสมทบร้อยละ 50 อายุ 30-50 ปี รัฐบาลสมทบร้อยละ 80 และอายุ 50 ปีขึ้นไป รัฐบาลสมทบร้อยละ 100 ซึ่งหากคณะกรรมการกองทุนแห่งชาติพิจารณาเรียบร้อยแล้ว จะได้ส่งเรื่องให้กับกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเป็นขั้นตอนต่อไป (หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์, 2560)

4.2.6 ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) กับการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) :

การกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุนการออมแห่งชาติจะต้องสอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม โดยคำนึงถึงสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดสังคมแห่งโอกาส จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างทางสังคม เพื่อยกระดับ คุณภาพสังคมในทุก ๆ ด้านไปพร้อมกัน โดยไม่ทอดทิ้งใครไว้เบื้องหลัง ประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับคนทุกกลุ่มในสังคม ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลให้ได้รับการตอบสนอง โดยการมีหลักประกันทางสังคมที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มผู้พิการ และมีการกระจายทรัพยากรให้ทุกคนสามารถเข้าถึงอย่างเป็นธรรมควบคู่กับการสร้างโอกาสที่เป็นธรรมโดยไม่แบ่งแยก และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรม ในฐานะของสมาชิกในสังคมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและเป็นส่วนหนึ่งของสถาบัน และความสัมพันธ์ทางสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโอกาส การเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง และมีการบังคับใช้กฎหมายกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป, 2560, น. 95)

4.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ ผู้จัดทำรายงานเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าภารกิจที่ผู้บริหารกองทุนการออมแห่งชาติจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนคือการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ รู้จักกองทุนการออมแห่งชาติได้อย่างทั่วถึง และครอบคลุม ควรจะประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ สื่อสารข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นภาษาที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย หรือทำให้มองเห็นภาพรวมได้อย่างชัดเจนว่าเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติแล้วดีอย่างไร ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากระดับการรับรู้ของประชาชนจะมีความแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ สังคม และสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิต สำหรับแผนการดำเนินงานที่ผู้บริหารกองทุนการออมแห่งชาติจะมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นที่รู้จักและเข้าถึงประชาชนโดยใช้หลายวิธีการดำเนินงาน เช่น เรื่องการเพิ่มความสะดวกสบายให้สมาชิกโดยการให้บริการผ่าน Mobile Application จัดทำบัตรสิทธิประโยชน์ให้สมาชิกไว้ใช้ร่วมโครงการพิเศษต่าง ๆ เพิ่มจุดรับสมัคร และช่องทางการส่งเงินสะสมผ่านร้านสะดวกซื้อ การให้บริการรับชำระด้วย QR Code และพร้อมเพย์

รวมถึงปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานสมาชิกเพื่อลดความยุ่งยาก และเพิ่มความสะดวกให้กับประชาชนที่สนใจสมัครเป็นสมาชิกมากขึ้น นอกจากนี้ กองทุนการออมแห่งชาติมีแผนที่จะทำการลงพื้นที่ให้ความรู้กับประชาชนในหลายจังหวัด โดยจะทำงานร่วมกับหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) รวมถึงคลังจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปให้ความรู้กับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้กองทุนการออมแห่งชาติยังมีโครงการสร้างครุฑต้นกล้าการออม และคัดเลือกสถาบันการศึกษาทั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัยให้เข้าร่วมโครงการเป็น “โรงเรียนต้นกล้าการออม” ซึ่งปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาสนใจจะเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นแผนการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ที่ดี ที่จะช่วยทำให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นที่รู้จักและเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้จัดทำรายงานเห็นว่าผู้บริหารของกองทุนการออมแห่งชาติควรให้ความสำคัญเรื่องการให้ความรู้ทางการเงินกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ส่งเสริมให้เห็นความสำคัญของการเก็บออมทรัพย์สินเงินทอง เรียนรู้วิธีการเก็บเงิน รู้จักแหล่งที่มาของเงิน รู้หลักการใช้จ่ายเงิน รู้หลักการออมเงิน รู้จักเครื่องมือทางการเงินต่าง ๆ รวมถึงการสร้างนิสัยในการหาเงินอย่างสม่ำเสมอ รู้จักประหยัดเงิน เก็บออมเงินไว้สำหรับอนาคต เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ตนเองในยามเกษียณอายุ เมื่อประชาชนเกิดการตระหนักรู้ในเรื่องการวางแผนทางการเงิน รู้วิธีบริหารจัดการการลงทุนและความเสี่ยงแล้ว ประชาชนกลุ่มเป้าหมายย่อมจะเห็นถึงความสำคัญของกองทุนการออมแห่งชาติว่าเป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการวางแผนทางการเงินเพื่อการเกษียณอายุ และแม้ว่าปัจจัยที่จะทำให้การเก็บออมเงินได้สำเร็จตามเป้าหมาย คือการเริ่มต้นเก็บออมเงินอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ ช่วงอายุยังน้อย แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเก็บออมเงินช่วงที่อายุมากหรือวัยใกล้เกษียณไม่ได้ เพราะถึงแม้ว่าจะเริ่มต้นช้า ก็ยังดีกว่าผู้ที่ไม่มียกเก็บออมไว้เลย นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้ประชาชนให้ความสำคัญเรื่องการมีวินัยทางการเงิน เพราะจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ทุกคนเก็บออมเงินได้สำเร็จจนกลายเป็นวัฒนธรรมที่ดีของคนไทย ซึ่งจะนำมาซึ่งความภาคภูมิใจที่เมื่อยามเกษียณอายุแล้วมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเงินเพียงพอในการเลี้ยงตนเอง ไม่ได้เป็นภาระให้กับประเทศชาติ

ในการนี้ ผู้จัดทำรายงานเห็นว่าสิ่งที่ทำให้กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนทางการเงินให้กับกลุ่มประชาชนแรงงานนอกระบบได้ตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการเก็บออมทรัพย์สินเงินทองไว้ใช้ในยามเกษียณได้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะรัฐบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพมากที่สุดเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูล ความรู้ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญกองทุนการออมแห่งชาติ รวมถึงแก้ไขข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นหนึ่งในเสาหลักของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทย และเป็นหลักประกันรายได้ในยามเกษียณอายุให้กับประชาชนได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ : การดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)



กอช. จัดตั้งขึ้นตาม พรบ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เปิดรับสมัครสมาชิกครั้งแรก 20 ส.ค. 58



แรงงานนอกระบบมีจำนวนมาก



ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

กระทรวงการคลังเสนอให้
จัดตั้ง กอช. เพื่อให้เป็นหนึ่ง
ในเสาหลักของระบบการออม
เพื่อการเกษียณอายุให้กับ
ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงาน
นอกระบบ ได้มีหลักประกันรายได้



ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในไทย

เสาหลักที่ 1 (รัฐจัดให้)

- บำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กรมบัญชีกลาง)
- กองทุนประกันสังคม (สมาชิกประมาณ 14 ล้านคน)

เสาหลักที่ 2 (ภาคบังคับ)

- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) (สมาชิกประมาณ 1 ล้านคน)

เสาหลักที่ 3 (ภาคสมัครใจ)

- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- กองทุนการออมแห่งชาติ (สมาชิก 541,179 คน)

การดำเนินงาน กอช.

- ดำเนินงานเป็นระยะเวลา 3 ปี ควบคุมและบริหารกิจการโดยคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ
- ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล (บริหาร + เงินสมทบ)
- จำนวนสมาชิก 541,179 คน (พ.ศ. 61) (เป้าหมายปี 61 จำนวนสมาชิก 1,200,000 คน)
- ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน
- กอช. ต้องดำเนินงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ปัญหาและอุปสรรค

- สมาชิกมีจำนวนน้อย เนื่องจาก
- กอช. เป็นเรื่องใหม่ที่ประชาชนไม่รู้จัก
- การประชาสัมพันธ์ของ กอช. ยังไม่ทั่วถึง ขาดความชัดเจน
- กอช. เป็นกองทุนภาคสมัครใจ
- ภาพรวมของเศรษฐกิจไม่ดี
- แรงจูงใจให้สมัครเป็นสมาชิกมีน้อยเกินไป

ข้อเสนอแนะ

- ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของ กอช. ให้กับประชาชนได้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจน และเห็นความสำคัญของการออมเพื่อการเกษียณอายุ
- ควรร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เข้าถึงครอบคลุมประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
- รัฐบาลต้องให้ความรู้ทางการเงินให้กับประชาชนทั่วไป



บรรณานุกรม

1) หนังสือ

- กองทุนการออมแห่งชาติ. (2559). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพมหานคร.
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.). (2560). *รายงานประจำปี 2560 และรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินปี 2560 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ*. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการบริหารโครงการให้ความรู้เรื่องทางการเงิน. (2558). *คู่มือความรู้ทางการเงิน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.).
- ปิยวรรณ เงินคล้าย. (2559). *การศึกษาการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

2) บทความวารสาร

- จารุลักษณ์ เรืองสุวรรณ. “*กอช. องค์กรเล็กภารกิจใหญ่ ส่งเสริมคนไทยให้มีบำนาญ*.” *วารสารการเงินธนาคาร*, ฉ. 432 (เมษายน 2561): 129-131.

3) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). *การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560*. สืบค้น 24 พฤษภาคม 2561, จาก <http://bit.ly/2tXl7qu>
- กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.). (2561). *แก้กฎหมาย กอช. ผ่าทางตันไม่ได้ผล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2NqIFiL>
- คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. (2560). *ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579)*. สืบค้น 13 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2v32QKY>
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2561). *กองทุนสำรองชีพ (PVD) คืออะไร*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2KJsZUR>
- ศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). *การออม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2561, จาก <http://bit.ly/2J7UmGz>
- สำนักข่าวอิศรา. (2561). *กอช.ตั้งเป้าเพิ่มสมาชิกอีก 1.2 ล้าน เดินหน้าสร้างระบบดิจิทัล – จ่ายสมทบผ่านแอพฯ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2IQD295>
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.). (2561). *ระบบการออมเพื่อการเกษียณ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2tMGWeh>
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2561). *กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2ISApn5>
- สำนักงานประกันสังคม. (2561). *การประกันสังคมในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2KJ2wKp>
- สำนักงานประกันสังคม. (2561). *รายงานสถานะการบริหารเงินลงทุนกองทุนประกันสังคม ไตรมาสที่ 1 ณ 31 มีนาคม 2561*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <http://bit.ly/2KxclX0>