

กองทุนการออมแห่งชาติ : ความมั่นคงในวัยเกษียณของแรงงานนอกระบบ

National Savings Fund: Retirement Security of Informal Workers

สุรีย์พร สลับสี¹ และโชติ บติรัฐ²

¹มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ²มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Sureeporn Salapsri and Chot Bodeerat

¹Dhonburi Rajabhat University ²Pibulsongkram Rajabhat University

Corresponding Author E-mail: sureepornsalapsri@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิด ที่มาของนโยบายการส่งเสริมการออม และลักษณะการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ โดยกองทุนการออมแห่งชาติเปรียบเสมือนหลักประกันการดำรงชีวิตในยามชรา และมีส่วนช่วยส่งเสริมให้คนไทยมีวินัยการเงิน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมภาคแรงงานทุกประเภทได้อย่างทั่วถึง ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ เพราะไม่มีช่องทางให้เข้าถึงเครื่องมือการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน ดังนั้น รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า กองทุนการออมแห่งชาติ หรือ กอช. โดยรับสมัครสมาชิกครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ซึ่งผู้สมัครจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุ 15-60 ปี มีอาชีพอิสระ รวมถึงนักเรียนนักศึกษา ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติจึงเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งจะช่วยให้ได้รับสิทธิประโยชน์และผลตอบแทนที่เอื้อต่อการออมเงินไว้ใช้จ่ายในยามเกษียณการทำงานของตนเองในอนาคต อย่างไรก็ตาม กองทุนดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงจากความไม่สม่ำเสมอของรายได้ของแรงงานนอกระบบ และเกิดความเสี่ยงจากพฤติกรรมกรรมการออมของบุคคลทำให้เริ่มออมเงินช้ากว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น รัฐบาลควรจะประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ตระหนักให้แรงงานนอกระบบถึงความสำคัญของการออม

คำสำคัญ: กองทุนการออมแห่งชาติ; วัยเกษียณ; แรงงานนอกระบบ

* วันที่รับบทความ: 1 กรกฎาคม 2565; วันที่แก้ไขบทความ 22 กรกฎาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ: 23 กรกฎาคม 2565

Received: July 1, 2022; Revised: July 22, 2022; Accepted: July 23, 2022

Abstracts

This academic paper aims to explain the concept, the formation of the Savings Promotion Policy and the operation of the National Savings Fund. The National Savings Fund is like a guarantee for living in old age. and encourage Thai people to have financial discipline. Currently, Thailand does not have an old age savings system that covers all types of labor sectors. These workers are at risk of falling into poverty in old age. because there is no way to access money saving tools while in working age. Therefore, the government has set up a fund to provide basic savings for those who are not protected to receive benefits in the form of pension. This is to promote equality and fairness from the government sector. Which is called the National Savings Fund or the NSF, by first recruiting since August 20th, 2015, which applicants must be individuals Thai nationality, aged 15-60 years, self-employed, including students, so the National Savings Fund is an alternative for self-employed people. This will allow you to receive benefits and rewards that are conducive to saving money for your future retirement. However, the National Savings Fund may be at risk from the income inconsistencies of informal workers, and there is a risk of saving behavior of individuals causing them to start saving money later than they should be. Therefore, the government should promote and create awareness to inform informal workers about the importance of saving.

Keywords : National Savings Fund; retirement age; informal workers

บทนำ

จากการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยที่ประชากรมากกว่าร้อยละ 20 เป็นผู้สูงอายุและไม่มีรายได้จากการทำงาน ส่งผลให้การบริหารจัดการและการวางแผนการออมเพื่อเกษียณอายุมีความสำคัญ และถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมในการสร้างความเพียงพอของรายได้ให้แก่ผู้เกษียณอายุให้สามารถดำรงชีวิตหลังเกษียณได้อย่างมีคุณภาพและมีความมั่นคง โดยทั่วไปแล้วผู้เกษียณอายุจะไม่มีรายรับจากการทำงานประจำ และหรือรายได้อื่นที่สามารถสร้างรายได้ให้มีความมั่นคงและต่อเนื่อง ดังนั้นการออมและการลงทุนในช่วงวัยทำงานจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความเพียงพอและยั่งยืนของชีวิตหลังเกษียณ การที่ผู้สูงอายุไม่มีรายได้หลังเกษียณจากการออมที่เพียงพอจะส่งผลให้เกิดเป็นภาระของภาครัฐในการจัดระบบสวัสดิการให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้

โดยทั่วไปคนในวัยทำงานที่อยู่ในระบบเงินเดือนของประชากรไทยสามารถแบ่งได้เป็นส่วน 2 หลัก คือ ผู้ทำงานให้กับหน่วยงานภาครัฐ และผู้ทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ โดยผู้ที่ทำงานกับหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้แก่ ข้าราชการและหรือพนักงานของรัฐ จะมีระบบบำเหน็จบำนาญภาคบังคับที่ภาครัฐจัดโดยที่มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของชีวิตหลังเกษียณให้กับสมาชิกที่เป็นข้าราชการและหรือพนักงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการและพนักงานของรัฐยังมีรายได้หลักสะสมจากเงินบำเหน็จบำนาญของทางราชการ จึงทำให้ความเสี่ยงต่อความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณไม่สูงนัก เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ทำงานในระบบเงินเดือนกับหน่วยงานภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจซึ่งระบบบำเหน็จบำนาญ

ของผู้ทำงานในภาคเอกชนนอกจากจะยังไม่เป็นภาคบังคับแล้วโดยส่วนใหญ่ผู้ทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจยังไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญอื่นเข้ามาเสริมเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีกลุ่มแรงงานที่ไม่มีรายได้ประจำ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ลูกจ้างรายวันหรือลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งนักเรียนและนิสิตนักศึกษา ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากที่ยังไม่มีระบบการออมรองรับวัยเกษียณในลักษณะเดียวกับระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้คนไทยตกอยู่ในความยากไร้ในวัยชรา รัฐบาลไทยจึงมีการกำหนดนโยบายในการส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณจึงมีความสำคัญสำหรับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเพื่อให้คนทุกคนในสังคมไม่เป็นมนุษย์เงินเดือนหรือไม่ได้เป็นมนุษย์เงินเดือนมีโอกาสที่จะมีเงินออมไว้ใช้ยามชราและสามารถดำรงชีวิตหลังเกษียณอายุได้อย่างมีคุณภาพ โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐแต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น นโยบายในการส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณนั้นจึงได้ถูกนำมาปฏิบัติโดยอยู่ในรูปแบบของกองทุนการออมแห่งชาติ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า กอช. โดยมุ่งสร้างรายได้ที่แน่นอนในยามเกษียณให้แก่กลุ่มแรงงานที่ไม่มีรายได้ประจำ อาทิ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ลูกจ้างรายวันหรือลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งนักเรียนและนิสิตนักศึกษา คนเหล่านี้มีจำนวนมากถึงประมาณ 35 ล้านคน หรือกว่าครึ่งของประชากรไทยทั้งหมด กองทุนการออมแห่งชาติมุ่งให้มีระบบการออมรองรับวัยเกษียณในลักษณะเดียวกับระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของแรงงานกลุ่มอื่น ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้คนไทยตกอยู่ในความยากไร้ในวัยชรา ทั้งนี้ ในปัจจุบันการออมเงินเพื่อเกษียณนั้นมีเพียงรูปแบบการออมเงินภาคบังคับสำหรับกลุ่มมนุษย์เงินเดือนเป็นส่วนใหญ่ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนประกันสังคม เป็นต้น รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้น เพื่อให้สอดคล้องหลักการจัดสวัสดิการสังคมสากลโดยรัฐ เพื่อส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันความคุ้มครองทางด้านรายได้เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

แนวคิดเกี่ยวกับการออมและระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากล

การออมเป็นการเก็บสะสมเงินไว้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของการออม ไม่ว่าจะเป็นการออมเพื่อเก็บไว้ใช้จ่ายยามเจ็บป่วยฉุกเฉิน การออมเพื่อใช้จ่ายซื้อสิ่งของจำเป็นในการดำเนินชีวิต หรือการออมเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินในอนาคต และการออมเงินในปัจจุบันยังมีรูปแบบให้เลือกออมได้หลากหลายตามวัตถุประสงค์ของการออม (นิชพัฒน์ พิรอนันต์พร, 2562 : 9-11) ดังต่อไปนี้

แบบที่ 1 การออมเงินในสถาบันการเงินหรือธนาคาร ปัจจุบันการออมเงินในธนาคารเริ่มมีรูปแบบการออมที่หลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการออมเงินผ่านบัญชีฝากประจำ การออมผ่านบัญชีดอกเบี้ยพิเศษ กำหนดระยะเวลา การออมผ่านบัญชีดอกเบี้ยพิเศษปลอดภาษี ซึ่งการออมเงินผ่านบัญชีแต่ละประเภทจะมีเกณฑ์และเงื่อนไขในการฝากที่ต่างกันออกไป

แบบที่ 2 การออมแบบประกันชีวิต เป็นการออมในรูปของการซื้อประกันชีวิตหรือประกันสุขภาพ ซึ่งปัจจุบันการซื้อประกันได้มีรูปแบบต่างๆ ที่ความน่าสนใจและสามารถเลือกซื้อได้หลากหลายมากขึ้น การออมแบบซื้อประกันที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจมากเป็นพิเศษจะเป็นการซื้อประกันแบบออมทรัพย์ เพราะนอกจากผลประโยชน์ความคุ้มครองตามเงื่อนไขกรมธรรม์ที่ได้รับแล้ว การซื้อประกันแบบออมทรัพย์ยังให้ดอกเบี้ยยประกันที่ค่อนข้างสูง และให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมถึง กรณีการเสียชีวิต การเกิดอุบัติเหตุ หรือการเกิดเหตุทุพพลภาพ

แบบที่ 3 การซื้อกองทุน เป็นการออมเงินที่ให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง มีความเสี่ยงในระดับปานกลาง เมื่อเทียบกับการออมเงินในรูปแบบอื่น ไม่ว่าจะเป็นการซื้อกองทุนผ่านธนาคาร ผ่านบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนผ่านตัวแทนผู้ลงทุน หรือแม้แต่การซื้อกองทุนด้วยตนเองผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ โดยแต่ละกองทุนจะมีรูปแบบการลงทุนและผลประโยชน์ในการคืนทุนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายการลงทุนของกองทุนนั้นๆ

แบบที่ 4 การซื้อสินทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ เป็นการออมเงินในทรัพย์สินถาวร เช่น ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย เครื่องจักร อัญมณีมีค่า เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ของการออมเพื่อสร้างความมั่งคั่งและป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

แบบที่ 5 การซื้อสลากหรือพันธบัตร เป็นการออมเงินที่มีความเสี่ยงต่ำให้อัตราดอกเบี้ยไว้แน่นอนและผลตอบแทนสูงกว่าการฝากเงินในสถาบันการเงิน และเป็นการออมที่มีระยะเวลานาน อย่างน้อยต้องทำการออม 3 ปี จึงเหมาะกับผู้ออมที่ไม่มีความจำเป็นในการนำเงินออกมาใช้จ่ายจนกว่าจะครบกำหนด ส่วนใหญ่จะเป็นวิธีการออมโดยหน่วยงานเฉพาะที่มีเงื่อนไขและรายละเอียดปลีกย่อยเข้ามาเกี่ยวข้อง

แบบที่ 6 การซื้อหุ้น เป็นการออมเงินที่มีความเสี่ยงและผลตอบแทนที่สูง ผู้ออมหรือผู้ลงทุนจึงต้องมีประสบการณ์และอาศัยการศึกษารายละเอียดของปัจจัยรอบข้างประกอบการตัดสินใจ เนื่องจากการออมในหุ้นจะมีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดกำไรหรือขาดทุนอย่างไม่แน่นอน ซึ่งการซื้อหุ้นผู้ลงทุนสามารถเลือกซื้อขายเพื่อหวังกำไร หรือซื้อขายเพื่อรอผลตอบแทนไม่ว่าจะเป็นผลตอบแทนระยะสั้นหรือผลตอบแทนระยะยาวอย่างเช่น เงินปันผล กำไรจากการซื้อขาย ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และระดับความสามารถด้านการยอมรับความเสี่ยงที่จะสูญเสียเงินของผู้ออม

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

โดยสามเสาหลักของระบบเงินออมเพื่อวัยเกษียณ ประกอบไปด้วย 1) เสาหลักต้นที่ 1 (Pillar 1) : เป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจัดให้แก่ประชาชน เรียกว่า Pay-as-you-go (PAYG) ซึ่งจะกำหนดผลประโยชน์ที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกแน่นอน (Defined Benefit) จนกระทั่งเสียชีวิต โดยจ่ายจากเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนมาจัดสรรเป็นงบประมาณ เพื่อสร้างหลักประกันเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานของประเทศ ซึ่งกำหนดผลประโยชน์ขั้นต่ำของรายได้ให้เพียงพอแก่การยังชีพที่ควรจะต้องไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) ในประเทศไทยกองทุนประกันสังคมจะมีลักษณะสอดคล้องกับระบบบำนาญประเภทนี้ 2) เสาหลักต้นที่ 2 (Pillar 2) : เป็นระบบเงินออมภาคบังคับ (Mandatory System) ที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมขณะทำงาน อาจบริหารโดยเอกชนหรือหน่วยงานอิสระของรัฐ มีเงินกองทุนและมีการส่งเงินสะสมของสมาชิก และมีการสมทบจากนายจ้างเข้ากองทุนในบัญชีของสมาชิกแต่ละคน (Individual Account) ส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีการนำส่งเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราที่แน่นอน (Defined Contribution) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับรายได้ของผู้เกษียณให้สูงกว่าเส้นความยากจนเพื่อให้มีรายได้ที่ดีขึ้นตามมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างปกติ ในประเทศไทย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบบำนาญประเภทนี้ และ 3) เสาหลักต้นที่ 3 (Pillar 3) : เป็นระบบการออมภาคสมัครใจ (Voluntary System) หรือการออมส่วนบุคคล รัฐบาลให้การส่งเสริม ซึ่งมีการบริหารโดยภาคเอกชน มีเงินกองทุนและมีการส่งเงินสะสมของสมาชิกในจำนวนที่แน่นอน (Defined Contribution) ในบางกรณีอาจมีเงินสมทบจากนายจ้างเข้ากองทุนในบัญชีของแต่ละคน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ออมมีทางเลือกในการออมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณมากขึ้น มีความเพียงพอของเงินออมในการดำรงชีวิตในอนาคต ในการเข้าถึงความสะดวกสบายและการดูแลสุขภาพพยาบาลที่สูงกว่ามาตรฐาน ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (ปิยวรรณ เงินคล้าย, 2559 : 6-7)

ทั้งนี้ ในส่วนของการบริหารจัดการเงินออมเพื่อการเกษียณ (Funding) ตามหลักสากล จะมีด้วยกัน 3 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรอง (Pay-as-you-go หรือ Unfunded Scheme) เป็นระบบบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรองหรือไม่ได้จัดตั้งเป็นกองทุน โดยนายจ้างหรือรัฐจะนำเงินที่ทำได้แต่ละปี เช่น รายได้จากภาษีหรือเงินงบประมาณรายปีมาจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้ที่เกษียณในปีนั้น ซึ่งเป็นการเก็บเงินจากคนที่ทำงานอยู่สำหรับจ่ายบำนาญให้ผู้เกษียณไปแล้ว เช่น เงินบำนาญของข้าราชการไทยตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 2) ระบบเงินบำนาญที่มีการเก็บเงินสะสมไว้สำหรับการจ่ายผลตอบแทนให้กับสมาชิกกองทุน (Funded Scheme) เป็นระบบที่มีการสะสมเงินสมทบเต็มจำนวน ซึ่งเป็นการสะสมเงินสำรองให้มีเพียงพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทน หรือหนี้สินทั้งหมดในอนาคตตั้งแต่เริ่มโครงการเก็บเงินสมทบ/ภาษี เพื่อการจ่ายคืนให้แก่ผู้รับบำนาญเมื่อเกษียณตามแผนการออมเพื่อการเกษียณแบบบัญชีรายบุคคล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น และ 3) ระบบเงินบำนาญที่มีการเก็บเงินสะสมจากสมาชิกบางส่วน (Partially Funded Scheme) เป็นระบบการเงินแบบสะสมเงินเต็มจำนวน (Fully Funded) กับระบบเงินแบบได้มาจ่ายไป (PAYG) โดยมีการสะสมเงิน

สำรองของกองทุนต่อเนื่องกันไปตลอดเวลาแบบสะสมเงินเต็มจำนวน แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมให้เพียงพอต่อภาระการจ่ายประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นภาระสำหรับสมาชิกในระยะเริ่มต้นโครงการ และเมื่อโครงการเติบโตไประยะหนึ่งจึงเพิ่มเงินสะสมเป็นช่วง ๆ และสม่ำเสมอเพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทน เช่น กองทุนประกันสังคมในส่วนของกองทุนเพื่อการชราภาพ ซึ่งนำเงินสะสมของสมาชิกปัจจุบันมาจ่ายให้กับผู้เกษียณ เป็นต้น (ปิยวรรณ เงินคล้าย, 2559 : 7)

หลายประเทศได้พยายามปฏิรูประบบบำนาญเพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการประกันเงินได้ที่เพียงพอทางสังคมและยั่งยืนสำหรับผู้สูงอายุเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น Asher (1998 อ้างถึงใน สุนทรี เหล่าพัฒน์ และคณะ, 2559 : 21-27) ระบุว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เดิมจะพึ่งพิงระบบแบบไม่เป็นทางการจากครอบครัวหรือชุมชน ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแบบทางการภาคบังคับ (Publicly mandated and managed provident funds) เพิ่งถูกนำมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอินโดนีเซียและไทยในทศวรรษ 1990s หรือการศึกษาของ OECD (2015 อ้างถึงใน สุนทรี เหล่าพัฒน์ และคณะ, 2559 : 28) สรุปว่าการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญเพื่อเพิ่มความเพียงพอของรายได้ยามเกษียณในประเทศต่าง ๆ อาจทำได้โดยการเพิ่มความครอบคลุมของบำนาญ (Coverage) หรือเพิ่มระดับผลประโยชน์ (Benefit levels) หรือทั้งสองวิธีร่วมกัน หรือลดอัตราภาษีเงินได้ของผู้เกษียณ ในประเทศที่เงินที่ส่งเข้ากองทุนมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลประโยชน์ที่ได้รับ วิธีการเพิ่มอัตราเงินสะสม/สมทบหรือการเพิ่มระยะเวลาการสะสม/สมทบจะเป็นวิธีที่เหมาะสมในการเพิ่มความเพียงพอ ทั้งนี้ ทุกประเทศในกลุ่ม OECD จะมีการกำหนด Mandatory or Quasi-mandatory pension systems เพื่อเพิ่มระดับการครอบคลุมของระบบบำนาญ หลายประเทศเพิ่มการครอบคลุมของระบบบำนาญผ่านโครงการบำนาญภาคสมัครใจ ได้แก่ แคนาดา ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา บางประเทศเพิ่มผลประโยชน์ที่ได้รับโดยปรับเพิ่มผลประโยชน์เป้าหมาย ได้แก่ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และญี่ปุ่น และอาจใช้วิธีการลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร ได้แก่ ซิลี ออสเตรีย และสหราชอาณาจักร หรือใช้วิธีการปรับปรุงการลงทุนให้มีแผนการลงทุนที่หลากหลายขึ้น เช่น ในสหราชอาณาจักร หรือเพิ่มความมั่นคงเพิ่มขึ้นในด้านธรรมาภิบาลและบริหารความเสี่ยง ได้แก่ ซิลี ไอร์แลนด์ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ และเม็กซิโก บางประเทศส่งเสริมการออมเพื่อเกษียณโดยการเพิ่มอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนบำนาญ ได้แก่ ออสเตรีย นอร์เวย์ และสหราชอาณาจักร ขณะที่บางประเทศใช้การลดภาษีที่ติดกับเงินได้ของผู้เกษียณ ได้แก่ โปรตุเกส โปแลนด์ สวีเดน และสหราชอาณาจักร อัตราเงินทดแทนซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของความเพียงพอโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 63 (ต่ำสุดที่ร้อยละ 28 ในเม็กซิโก และสูงสุดที่ร้อยละ 105 ในตุรกี) บางประเทศกำหนดให้อัตราเงินทดแทนมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ เช่น เดนมาร์ก ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ และตุรกี

ซึ่งโดยสรุปแล้วในทุก ๆ ประเทศทั่วโลกนั้นจะมีการจัดระบบการออมสำหรับประชาชนของตนเอง ไม่ที่จะเป็นการออมภาคบังคับ และ/หรือภาคสมัครใจ เพื่อเป็นการสร้างสวัสดิการทางสังคมประเภทหนึ่ง และยกระดับคุณภาพของประชาชนในประเทศของตน

ระบบการออมในประเทศไทย

สำหรับระบบการออมในประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบหลายเสาหลัก (Multi-pillar) ตามทฤษฎีสามเสาหลักของธนาคารโลกเช่นเดียวกับในประเทศอื่น (สุนทรี เหล่าพิพัฒน์ และคณะ, 2559, 32 – 34) กล่าวคือ

ขั้นที่ 1 เป็นการออมเพื่อเกษียณอายุภาคบังคับและบริหารจัดการโดยภาครัฐในลักษณะกำหนดผลประโยชน์ทดแทน (Publicly mandated, publicly managed, defined benefit) เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้มีรายได้หลังเกษียณไม่ต่ำกว่าระดับความยากจน มีลักษณะสอดคล้องกับกองทุนประกันสังคม กรณียราภาพ (Social security fund) สำหรับลูกจ้างภาคเอกชนซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยเงินที่ผู้สูงอายุได้รับเมื่ออายุ 55 ปี จะอยู่ในรูปเงินบำนาญตลอดชีวิตสำหรับผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 180 เดือน หรือเงินบำเหน็จเป็นเงินก้อนสำหรับผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 180 เดือน

ขั้นที่ 2 เป็นการออมภาคบังคับ ซึ่งบริหารจัดการโดยภาคเอกชน ในลักษณะกำหนดเงินสมทบ (Public mandated, privately managed, defined contribution) เพื่อเพิ่มรายได้หลังเกษียณให้อยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ผลประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่จ่ายเข้ากองทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น มีลักษณะสอดคล้องกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Government pension fund) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2529 และครอบคลุมเพียงข้าราชการ

ขั้นที่ 3 เป็นการออมภาคสมัครใจ บริหารจัดการโดยเอกชน ในลักษณะกำหนดเงินสมทบ (Voluntary savings, privately managed, defined contribution) เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตหลังเกษียณโดยสมัครใจ ผลประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่จ่ายเข้ากองทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น มีลักษณะสอดคล้องกับหลายกองทุนในประเทศไทย ได้แก่

1) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident fund) ซึ่งถูกจัดตั้งตามความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้างสำหรับลูกจ้างในภาคเอกชนโดยการจ่ายเงินสะสม/สมทบเป็นตามเกณฑ์ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

2) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งถูกจัดตั้งตามความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้างสำหรับลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ โดยลูกจ้างที่อยู่ขณะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถเลือกเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือในระบบบำเหน็จแบบเดิม แต่ลูกจ้างที่เข้าหลังจากที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้จัดตั้งแล้ว จะถูกบังคับเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ทั้งนี้ ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

3) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement mutual fund) เป็นการออมที่ภาครัฐให้การส่งเสริมผ่านแรงจูงใจด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษี เพื่อรองรับข้อจำกัดของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จ

บำนาญข้าราชการที่สมาชิกไม่สามารถจ่ายเงินสะสมได้สูงกว่าอัตราเงินสมทบของนายจ้างในกรณีที่สมาชิกต้องการออมเพิ่ม ถือเป็นกองทุนรวมประเภทรับซื้อคืนหน่วยลงทุนที่จัดตั้งและจัดการโดยบริษัทจัดการที่ได้รับใบอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

4) กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (Long term fund) เป็นกองทุนที่มีนโยบายลงทุนในหุ้นสามัญ โดยมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ลดหย่อนภาษีได้สูงสุดร้อยละ 15 ของเงินได้พึงประเมิน หรือไม่เกิน 300,000 บาท ต่อปี

5) การประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ (Endowment insurance) และแบบเงินได้ประจำ โดยการประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ หากผู้เอาประกันเสียชีวิตภายในกำหนดเวลาแห่งสัญญาประกัน ผู้รับประโยชน์จะได้รับเงินผลประโยชน์ แต่ถ้าผู้เอาประกันยังยังมีชีวิตอยู่ในวันครบกำหนดสัญญา ผู้เอาประกันจะได้รับเงินผลประโยชน์ ขณะที่การประกันชีวิตแบบเงินได้ประจำ ถ้าผู้เอาประกันยังมีชีวิต ณ อายุที่ระบุในสัญญา บริษัทประกันจะจ่ายเงินปันผลประโยชน์ตามที่ระบุในสัญญาเป็นรายเดือนหรือรายปีจนกว่าผู้เอาประกันจะเสียชีวิต

6) การออมในรูปของสินทรัพย์อื่นที่สามารถใช้เป็นแหล่งเงินเพื่อเกษียณได้ เช่น หุ้นสามัญ พันธบัตร อสังหาริมทรัพย์ เงินสด และสินทรัพย์ส่วนตัวอื่น ๆ เป็นต้น

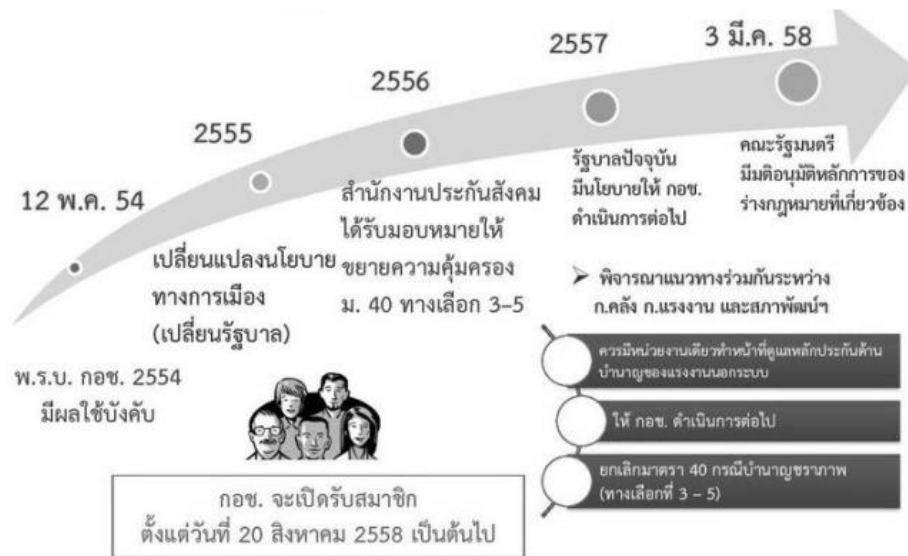
ทั้งนี้ ในประเทศไทยมีการแบ่งประชากรที่มีงานทำในภาคเอกชนออกเป็น 2 ประเภท คือแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ดังนี้ แรงงานในระบบ (Formal Sector) หมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน และได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น แรงงานในระบบยังมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม คือการประกันชราภาพและประกันสุขภาพ เป็นต้น ส่วนแรงงานอีกประเภทหนึ่งคือแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) คือ แรงงานที่ทำงานอิสระ เช่น บุคคลที่ทำงานรับจ้าง คนที่ทำงานไม่เต็มเวลา คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานประมง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน เป็นต้น ดังนั้น ระบบการออมเพื่อการชราภาพจะต้องครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ โดยมีทั้งระบบการออมแบบบังคับเพื่อให้เป็นการออมเพื่อการเกษียณขั้นพื้นฐาน และแบบสมัครใจเพื่อให้ประชาชนมีการออมเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ผู้ออมมีความมั่นคงทางรายได้มากขึ้นในขณะที่พ้นวัยทำงานไปแล้ว

ความเป็นมาและการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

ความเป็นมาของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) นั้น มาจากแนวคิด “ระบบการออมหลายเสาหลัก (Multi-Pillar System)” ของธนาคารโลกที่กล่าวถึงระบบการออมเพื่อการชราภาพจะครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ โดยมีทั้งระบบการออมแบบบังคับเพื่อให้เป็นการออมเพื่อการเกษียณขั้นพื้นฐาน และแบบสมัครใจเพื่อให้ประชาชนมีการออมเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ผู้ออมมีความมั่นคงทางรายได้มากขึ้นในขณะที่พ้นวัยทำงาน จากการศึกษาของกระทรวงการคลัง พบว่า การออมเพื่อการชราภาพของประเทศไทยยังไม่

ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทุกกลุ่ม กล่าวคือ แรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ยังไม่มีช่องทางการออมเพื่อการเกษียณที่เหมาะสมและมีความเสี่ยงที่จะตกสู่ภาวะยากจนในวัยชรา ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการดูแลให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับพื้นฐาน

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000 บาทต่อเดือน โดยเป็นการจัดสรรเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามช่วงอายุ ซึ่งถือเป็นนโยบายหนึ่งที่ตอบสนองการเข้าสู่สังคมสูงวัยของไทย แต่เงินจำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ภาครัฐจึงต้องการส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเหล่านี้ อีกทั้งเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว รัฐบาลสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายกรณ์ จาติกวณิช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงได้ผลักดัน พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ขึ้น และจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเสริมการออมสำหรับสมาชิกที่เป็นแรงงานนอกระบบกว่า 24.6 ล้านคน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบสวัสดิการรองรับในวัยเกษียณอายุ โดยก่อนหน้านี้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบตามมติสมัชชาผู้สูงอายุให้สร้างระบบดังกล่าวขึ้น รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ศึกษาแนวทางการสร้างเครื่องมือการออมเพื่อการชราภาพที่เหมาะสม และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการผลักดันระบบการออมเพื่อวัยสูงอายุแห่งชาติ จนนำไปสู่การเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบในวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2554 และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเป็นหลักประกันการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิก แม้ว่าจะมีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 แต่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของกองทุน เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองกองทุนการออมแห่งชาติจึงไม่สามารถเปิดรับสมัครสมาชิกได้ และสำนักงานประกันสังคมได้ขยายความคุ้มครองกรณีบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายให้กองทุนการออมแห่งชาติดำเนินการต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยกเลิกความคุ้มครองประกันสังคมกรณีบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อให้บทบาทการดูแลการออมของแรงงานนอกระบบของกองทุนการออมแห่งชาติและสำนักงานประกันสังคมไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน โดยกำหนดให้กองทุนการออมแห่งชาติรับโอนผู้ประกันตนจากกองทุนประกันสังคมในกรณีดังกล่าวมาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติตามความสมัครใจด้วย ทั้งนี้ กองทุนการออมแห่งชาติได้เปิดรับสมัครตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์ให้แรงงานนอกระบบมีโอกาสได้รับความคุ้มครองหลักประกันรายได้ในรูปบำนาญตั้งแต่อายุ 60 ปีไปจนตลอดชีวิต (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2559 : ออนไลน์)



ภาพที่ 1 แสดงความเป็นมาของกองทุนการออมแห่งชาติ

ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ (2565 : ออนไลน์)

การทำงานของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์ให้เกิดระบบการออมเพื่อวัยเกษียณที่ครอบคลุมแก่ทุกกลุ่มแรงงาน เพื่อให้แรงงานมีรายได้พื้นฐานในวัยสูงอายุ สร้างความมั่นคงให้ชีวิตในวัยเกษียณและส่งเสริมวินัยการออมของครัวเรือน ซึ่งจะเพิ่มเงินออมของประเทศในอนาคต โดยกองทุนการออมแห่งชาติรับเงินสะสมจากสมาชิกและเงินสมทบจากรัฐบาล ซึ่งให้ตามระดับอายุของสมาชิก จากนั้นกองทุนการออมแห่งชาติ จะนำเงินดังกล่าวไปบริหาร และเมื่อสมาชิกมีอายุครบกำหนดเกษียณที่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป สมาชิกจะได้รับเงินบำนาญรายเดือนสำหรับเป็นผลตอบแทนจากการออมตลอดช่วงอายุที่ผ่านมา โดยรัฐบาลจะคำนวณผลตอบแทนไม่ให้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนเฉลี่ย ของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่อีก 5 แห่ง ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติ จึงมุ่งลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง โดยต้องมีสัดส่วนลงทุนในหลักทรัพย์ดังกล่าวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน เนื่องจากสวัสดิการที่กองทุนการออมแห่งชาติให้กับประชาชนผู้ออม นั้น เป็นสวัสดิการต่างหากจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนั้นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติที่อายุครบ 60 ปีก็ยังสามารถรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้เช่นเดิม (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2559 : ออนไลน์)

ทั้งนี้ ปัจจุบันระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศไทยครอบคลุมเพียงแรงงานในระบบเช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น แต่ทว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแรงงานนอกระบบ จากข้อมูลปี พ.ศ. 2557 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่ามีจำนวนแรงงานในระบบ 22.1 ล้านคนจากแรงงานทั้งหมด 39.1 ล้านคน เท่ากับร้อยละ 55.55 แสดงให้เห็นว่าแรงงานส่วนใหญ่

ยังอยู่นอกระบบและขาดระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ การดำเนินการของรัฐบาลที่ผ่านมาสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบในยามชราภาพจะได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือนจากการจัดสรรงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องร่วมจ่าย ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในเชิงนโยบายกับแรงงานในระบบที่จะต้องมีส่วนร่วมจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ในยามชราภาพ หรือเงินบำนาญรายเดือนหลังเกษียณ และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมที่กลุ่มแรงงานนอกระบบจะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลด้วย โดยพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติได้ประกาศใช้ตั้งแต่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2554 แต่เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งจึงทำให้การบังคับใช้ล่าช้ากว่า 4 ปี ผลจากความล่าช้าของการผลักดันกองทุนการออมแห่งชาติให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อเงินสะสมในบัญชีรายตัวของสมาชิกและบำนาญรายเดือนจะลดลงตามไปด้วย ซึ่งอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงยามชราภาพให้กับประชาชน

วัตถุประสงค์หลักของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) คือ ต้องการคุ้มครองแรงงานที่ไม่มีรายได้ประจำ หรือที่เรียกว่า แรงงานนอกระบบ และยกระดับการออมของแรงงานกลุ่มนี้ให้เทียบเท่ากับกลุ่มอื่น ๆ ทำให้คนไทยทุกคนมีโอกาสรับบำนาญในวัยเกษียณ โดยผู้ที่จะเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ได้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ 1) เป็นบุคคลสัญชาติไทย 2) อยู่ในวัยกำลังแรงงาน อายุ 15 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ 3) ไม่อยู่ในระบบกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ไม่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ไม่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือสมาชิกกองทุนอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่มีการจ่ายเงินสมทบ ฯ เพื่อกรณีชราภาพ 4) ไม่อยู่ในระบบบำนาญ ไม่ว่าจะเป็นระบบของภาครัฐหรือเอกชน 5) ผู้ประกันตน มาตรา 40 ทางเลือก 1 (ผู้ประกันตนจ่ายเองเดือนละ 70 บาท ได้รับเงินชดเชยกรณีเจ็บป่วย ตาย พิการ และไม่มีบำเหน็จบำนาญ) สามารถสมัครได้




แหล่งเงินออมสำหรับไว้ใช้ยามเกษียณ

แหล่งเงินออม	บุคคลที่มีสิทธิสมัคร				ภาคบังคับ/ ภาคสมัครใจ	ความถี่ ในการจ่าย เงินสะสม	แหล่งที่มา เงินสะสม	เงินที่ได้รับ แบบใดแบบหนึ่ง	
	พนักงาน เอกชน /รัฐวิสาหกิจ	ข้าราชการ	นิรนาม/ นักศึกษา (อายุ 15 ปี ขึ้นไป)	อาชีพอิสระ				เงินก้อน/ บำนาญ	บำนาญ (รายเดือน)
ผู้ประกันตน - มาตรา 33 - มาตรา 39 (เคยเป็นผู้ประกันมาตรา 33)	✓				บังคับ	ทุกเดือน	นายจ้าง/ รัฐสมทบ	✓	✓
ผู้ประกันตน - มาตรา 40 ทางเลือก 2 - มาตรา 40 ทางเลือก 3			✓	✓	สมัครใจ	ทุกเดือน	รัฐสมทบ	✓	✓
กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)		✓			บังคับ	ทุกเดือน	รัฐสมทบ	✓	✓
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)	✓				สมัครใจ	ทุกเดือน	นายจ้าง สมทบ	✓	
กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)			✓	✓	สมัครใจ	ไม่กำหนด	รัฐสมทบ		✓
กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund)	✓	✓	✓	✓	สมัครใจ	ไม่กำหนด		✓	
ประกันแบบบำนาญ (Lifetime Annuity)	✓	✓	✓	✓	สมัครใจ	ขึ้นอยู่กับ กรมธรรม์			✓

สนับสนุนการออมอย่างมีเป้าหมาย

ภาพที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบแหล่งเงินออมประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย

ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ (2565 : ออนไลน์)

ทั้งนี้ กองทุนการออมแห่งชาติมีเงื่อนไขการออมดังนี้

1. ออมขั้นต่ำ 50 บาทต่อครั้ง ตลอดทั้งปี (ม.ค.-ธ.ค.) ส่งเงินออมรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 13,200 บาท
2. ในระหว่างปี (ม.ค.-ธ.ค.) จะส่งเงินออมอย่างไรก็ได้ตามความสะดวก ไม่จำเป็นต้องส่งทุกเดือน ยอดเงินที่ออมก็ไม่จำเป็นต้องเท่ากันทุกครั้งที่ส่ง แต่ในหนึ่งเดือนส่งเงินได้ 1 ครั้งเท่านั้น
3. มีสิทธิออมได้จนถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แล้วต้องยุติการออม โดยกองทุนการออมแห่งชาติ จะแจ้งให้สมาชิกขอรับเงินคืน
4. กองทุนการออมแห่งชาติ จะจ่ายเงินคืนสมาชิกแบบแบ่งจ่ายเป็นรายเดือนเท่านั้น โดยจะจ่ายคืนให้เดือนละเท่าไรขึ้นอยู่กับจำนวนเงินทั้งหมดที่สมาชิกมีอยู่กับกองทุน ซึ่งประกอบด้วย ส่วนที่ 1) เงินออมของสมาชิก ส่วนที่ 2) เงินสมทบจากรัฐบาล ส่วนที่ 3) ดอกผลของเงินส่วนที่ 1 และ 2 รวมกัน แล้วนำมารวมกันเพื่อคำนวณหายอดเงินคืนแต่ละเดือน
5. ถ้าเมื่อคำนวณแล้วได้ผลลัพธ์ไม่น้อยกว่า 600 บาทต่อเดือน สมาชิกจะได้รับเงินคืนเป็นประจำทุกเดือน ตามผลลัพธ์ที่คำนวณได้ ไปจนกว่าสมาชิกจะเสียชีวิต ถึงแม้ว่าเงินในบัญชีของสมาชิกจะหมดลงแล้ว เรียกว่า บำนาญตลอดชีพ
6. ถ้าเมื่อคำนวณแล้วได้ผลลัพธ์น้อยกว่า 600 บาทต่อเดือน สมาชิกจะได้รับเงินคืนเดือนละ 600 บาททุกเดือน จนเมื่อเงินในบัญชีของสมาชิกหมดลง กองทุนการออมแห่งชาติ จะหยุดจ่ายคืน เรียกว่า เงินดำรงชีพ

7. ถ้าสมาชิกขอลาออกจากกองทุนก่อนอายุครบ 60 ปี สมาชิกจะได้รับเงินคืนเฉพาะในส่วนที่ 1) เงินออมของสมาชิกและดอกผลของเงินออมส่วนที่ 1 โดยกองทุนการออมแห่งชาติ จะรวมจ่ายคืนให้ในครั้งเดียว

8. ถ้าสมาชิกเสียชีวิตกองทุนการออมแห่งชาติ จะจ่ายเงินทั้งหมด คือส่วนที่ 1) เงินออมของสมาชิก ส่วนที่ 2) เงินสมทบจากรัฐบาล และส่วนที่ 3) ดอกผลของเงินส่วนที่ 1 และ 2 รวมกัน แล้วจ่ายคืนให้กับผู้รับผลประโยชน์/ทายาทของสมาชิกในครั้งเดียว

เมื่อสมาชิกส่งเงินสะสม รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบให้ภายในสิ้นเดือนถัดไปตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยมีอัตราตามที่กำหนดในบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ และเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

1) สมาชิกที่อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 50 ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท

2) สมาชิกที่อายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 80 ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 960 บาท

3) สมาชิกที่อายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 100 ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

โดยรัฐบาลจะค้ำประกันผลตอบแทนให้กับสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติทุกคน โดยคิดคำนวณอัตราผลประโยชน์ให้ไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน เฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่อีก 5 แห่ง และสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติมีโอกาสได้รับบำนาญทุกเดือนตลอดชีวิต

จะเห็นว่า กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) มุ่งพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมวัยเกษียณให้แก่บุคคลผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งไม่มีรายได้ประจำอย่างกว้างขวาง เช่น แม่ค้าพ่อค้า คนขับรถแท็กซี่ แม่บ้าน เกษตรกร นักแสดง สถาปนิก แพทย์ หนายความ ลูกจ้างรายวัน ลูกจ้างชั่วคราว นักเรียน นิสิตนักศึกษา บุคคลใดที่มีรายได้ประจำและมีสวัสดิการด้านการออมอื่น ๆ คຸ້ມครองอยู่แล้วจึงไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ นอกจากนี้ ผู้ที่เกษียณอายุราชการและไม่ได้ส่งเงินเข้าสู่กองทุนใด ๆ สามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ภายในปีแรกที่กองทุนการออมแห่งชาติเปิดให้บริการ และกำหนดให้ผู้สมัครที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกออมกับกองทุนการออมแห่งชาติได้สูงสุดถึง 10 ปี นับจากวันที่เป็นสมาชิก ซึ่งจะทำให้ได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลอย่างเต็มที่

การวิพากษ์นโยบายกองทุนการออมแห่งชาติ : ระบบสวัสดิการสังคมด้วยการออม

จากการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สภาวะ “แก่ก่อนรวย” เพราะยังไม่ทันจะก้าวไปเป็นประเทศที่มีรายได้สูง ก็ต้องนับถอยหลังเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วเสียแล้ว ประชากรวัยแรงงานที่มีสัดส่วนลดลง จำเป็นต้องแบกรับหน้าที่ดูแลประชากรรุ่นพ่อแม่ ลุงป้า น้าอา ปู่ย่าตายาย ที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาระที่เพิ่มขึ้นนี้จะทำให้ครัวเรือนจำนวนไม่น้อยต้องประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตมากขึ้น หากไม่มีหลักประกันรายได้มาช่วยเหลือจนเจือผู้สูงวัย (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2559 : ออนไลน์) ดังนั้น นโยบายสำคัญที่มุ่งบรรเทาปัญหาข้างต้น โดยมุ่งสร้างรายได้ที่แน่นอนในยามเกษียณให้แก่กลุ่มแรงงานที่ไม่มีรายได้ประจำหรือแรงงานนอกระบบ ก็คือ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติต้องการสร้างหลักประกันทางการเงินยามชราภาพให้กับประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ และส่งเสริมการออมเพื่อให้ไม่เป็นภาระกับงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต ทั้งนี้ นโยบายกองทุนการออมแห่งชาติ จัดอยู่ในประเภทนโยบายด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

โดยระบบสวัสดิการสังคมจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งระบบสวัสดิการที่สมบูรณ์แบบนั้นจะครอบคลุมทุกช่วงชีวิตของมนุษย์ อาจจำแนกประเภทของสวัสดิการสังคมได้ 4 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ 1) การประกันสุขภาพ (Health Insurance) ซึ่งอาจประกอบไปด้วยการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลประเภทต่าง ๆ ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนการคลอดบุตร เป็นต้น 2) การประกันอุบัติเหตุในการทำงาน (Work Injuries Insurance) ซึ่งอาจประกอบไปด้วยเงินช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนการตายจากอุบัติเหตุ เป็นต้น 3) บำเหน็จบำนาญ ซึ่งอาจประกอบไปด้วยบำนาญประเภทต่าง ๆ เช่น บำนาญผู้สูงอายุ บำนาญคนทุพพลภาพ หรือพิการ เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดูแลบุตร เป็นต้น 4) ประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือเด็ก เงินช่วยเหลือสำหรับการศึกษาผู้ใหญ่ เงินช่วยเหลือในการฝึกอบรม เป็นต้น สำหรับประเทศไทยก็มีการจัดสวัสดิการสังคมอยู่หลายประเภท อาทิ การประกันการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรซึ่งเป็นรูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดอยู่ในประเภทการประกันสุขภาพ การประกันการพิการทุพพลภาพก็สามารถจัดอยู่ในประเภทการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือในประเภทบำเหน็จบำนาญก็ได้ การประกันการชราภาพก็เช่นกันจัดอยู่ในรูปแบบของระบบบำเหน็จบำนาญที่เรียกว่าบำนาญผู้สูงอายุ

สำหรับประเทศไทยมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในวัยพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพทำให้การดูแล และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ส่งผลต่อภาระงบประมาณของภาครัฐ และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการจัดสวัสดิการทางสังคมของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นเงินเบี้ยยังชีพ การอำนวยความสะดวกทางด้านการคมนาคม การบริการสาธารณะ เงินสงเคราะห์งานศพ เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะมีฐานะยากจน หรือ “แก่ก่อนรวย” จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า ประเทศไทยจะสร้างสังคม

ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพได้อย่างไร ทั้งนี้ สังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพตามแนวคิดของรัฐบาลสวัสดิการขององค์การสหประชาชาติ หมายความว่า เป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี บนพื้นฐานของการมีสุขภาพกาย ใจ และสังคมที่ดี มีสุขภาพทางการเงินส่วนบุคคล (Personal Finance) ที่สามารถจัดการหรือการบริหารการเงินของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการรู้จักจัดหาเงินเข้ามา รู้จักออม และรู้จักการใช้จ่ายออกไปอย่างเหมาะสม (ชัยทวี เสนะวงศ์, 2562 : ออนไลน์)

ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจ พบว่าผู้สูงอายุของไทย ไม่มีรายได้ถึงร้อยละ 21.1 และมีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี ร้อยละ 84.2 ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ที่กำกับดูแลการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชน พบว่า หากต้องการใช้ชีวิตหลังเกษียณอย่างพอเพียงจะต้องมีเงินประมาณ 4 ล้านบาท โดยเฉลี่ยใช้เงินเดือนละ 15,000 บาท แต่ร้อยละ 70 ของสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีเงินตอนเกษียณอายุไม่ถึง 1 ล้านบาท ซึ่งไม่พอใช้อย่างแน่นอน ปัญหาการบริหารการเงินส่วนบุคคลของผู้สูงอายุไทยมีสาเหตุมาจากคนส่วนใหญ่ยังมีรายได้น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย แต่ในจำนวนรายได้ที่น้อยนั้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2560 พบว่าครัวเรือนไทยมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 26,946 บาท มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ 21,437 บาท แสดงว่า ครัวเรือนไทยก็ยังมียาได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย ส่วนที่เหลือก็ควรจะนำไปออมได้ แต่จากข้อมูลหนี้ครัวเรือนของคนไทยในปี พ.ศ. 2561 ร้อยละ 87.4 ต่อจีดีพี ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ การก่อหนี้ของคนไทยธนาคารแห่งประเทศไทยสรุปว่าเป็นไปในลักษณะ เป็นหนี้เร็ว เป็นหนี้นาน และเป็นหนี้มาก ซึ่งน่าจะมาจากแนวคิดที่ยังไม่ตระหนักถึงการออมเงินไว้ใช้ในอนาคต คิดแค่ใช้เงินที่หาได้มาตอบสนองความต้องการในปัจจุบันซึ่งเน้นการบริโภคที่มากเกินไปฐานะทางด้านรายได้ของแต่ละบุคคล เป็นสังคมแห่งการบริโภค ผลที่ตามมาจึงเกิดการก่อหนี้ เช่น คนมีรายได้น้อย แต่ก็ยังสูบบุหรี่ ดื่มสุรา หรือใช้ของฟุ่มเฟือยตามคนอื่น ๆ โดยไม่ดูฐานะทางด้านรายได้ของตน เป็นต้น สำหรับผู้สูงอายุที่เมื่อตอนอยู่ในวัยทำงานพอจะมีเงินเหลือ เก็บออมได้บ้าง แต่ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องการวางแผนการเงิน การลงทุนที่ดี และหลากหลายพอ เลยมีแนวคิดว่าการออมรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การฝากเงินไว้กับธนาคาร เช่น การลงทุนในหุ้น การซื้อหน่วยลงทุน ตราสารหนี้ พันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น เป็นความเสี่ยง ประกอบกับปัจจุบันการฝากเงินไว้กับธนาคารได้ผลตอบแทนที่ต่ำมาก ๆ อาจทำให้ขาดแรงจูงใจในการออม (ชัยทวี เสนะวงศ์, 2562 : ออนไลน์)

จากสภาวะการณ์ดังกล่าว รัฐควรจะต้องเข้ามาเป็นแกนในการขับเคลื่อนเปลี่ยนแนวคิดของประชาชนให้ใส่ใจในเรื่องของการออมเงินให้มากขึ้นโดยมีมาตรการทั้งทางบวกและลบ เพื่อกระตุ้น ส่งเสริม จูงใจและรณรงค์ให้ประชาชนเมื่ออยู่ในวัยทำงานและภาครัฐร่วมมือกันในการพัฒนาพฤติกรรมของประชาชนให้มีวินัยตระหนักถึงเรื่องการออมทรัพย์เก็บเงินไว้ใช้จ่ายในอนาคตให้มากขึ้น หรือในลักษณะของการเป็นวาระการออมแห่งชาติขึ้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการออมเพื่อการชราภาพอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ การออมภาคบังคับ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการออมแบบสมัครใจ การออมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการออมพื้นฐาน ได้แก่การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่ง

รัฐบาลส่งเสริมโดยผ่านทางมาตรการภาษี โดยเงินสมทบของนายจ้างและเงินสะสมลูกจ้างสามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้ ดังนั้น รัฐบาลดำเนินการโดยการออกกฎหมายให้มีการออมภาคบังคับใน 2 มิติเพิ่มขึ้นมา เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับที่ทุกองค์กรเอกชนจะต้องจัดตั้งกองทุน ฯ นี้ในสถานประกอบการ ปัจจุบันยังเป็นแบบสมัครใจ และจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติภาคบังคับสำหรับประชาชนที่ทำงานอิสระทุกรูปแบบ เพื่อสร้างวินัยในการบริหารเงินให้กับประชาชนในวัยทำงานให้ต้องออมเงินตั้งแต่อายุน้อย และเป็นการออมที่มีวินัยสม่ำเสมอ นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดอัตราการสมทบขั้นต่ำ ให้ความสอดคล้องกับสภาวะการออมที่จะต้องจ่ายเงินพอใช้เมื่อชราภาพ เป็นต้น

ทั้งนี้ ก่อนจะเข้าสู่วัยเกษียณหรือชราภาพนั้น ประชากรต่างก็อยู่ในวัยทำงานหรือแรงงานมาก่อน สำหรับแรงงานในภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น ประกอบไปด้วยสองส่วนสำคัญ ได้แก่ แรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจในระบบ หรือกลุ่มคนที่ทำงานมีรายได้ประจำ และแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งสามารถสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบ แต่กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบขาดสถานะทางกฎหมาย ทำให้แรงงานนอกระบบไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการคุ้มครองจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบประกอบอาชีพอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำขาดความมั่นคงทางการเงินหรือมีรายได้ในการเลี้ยงชีพไม่แน่นอน มีชีวิตอยู่บนความเสี่ยง ส่งผลถึงความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมในการดำรงชีวิตทั้งระยะสั้นและระยะยาวจึงต้องดิ้นรนขวนขวายหาสิ่งต่าง ๆ มาคุ้มครองดูแลตนเองและครอบครัว ยิ่งไปกว่านั้นยังมีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมที่มาพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ และยังมีความเสี่ยงทางสังคมในรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งของรัฐบาลแต่ละประเทศมีความจำเป็นต้องหาวิธีการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต และหามาตรการเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงทางสังคมของแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามแนวคิดการจัดระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่มแนวคิดด้วยกัน ตามที่นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมจำแนกไว้ เช่น แนวคิดขวาใหม่ แนวคิดสายกลาง แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย แนวคิดมาร์กซิสม์ เป็นต้น แต่แนวคิดที่น่าจะมีความเหมาะสมกับระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ณ ปัจจุบันนี้นั้น เป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มปรัชญาที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสังคมกระแสหลักสายกลาง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักทฤษฎีสวัสดิการสังคมในกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งแนวคิดกลุ่มนี้เชื่อว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของมนุษย์กับสังคมประกอบกัน แต่ด้วยสภาพสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยและความบกพร่องของมนุษย์จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมของมนุษย์ ดังนั้น สังคมจึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสมาชิกสังคม เพื่อบรรลุถึงสภาวะการอยู่ดีกินดี ทั้งนี้ สวัสดิการสังคมจึงเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเข้าสู่ความคุ้มครอง 2 ระดับ (Sullivan, 1987 อ้างถึงใน อารักษ์ พรหมณี, 2551 : 129) กล่าวคือ ระดับแรกเป็นการเข้าสู่ความคุ้มครองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จัดให้แก่ประชาชนทุกคนโดยใช้ระบบการเงินที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณของรัฐ เพราะประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถจัดหาสวัสดิการมาตอบสนองความต้องการของ

ตนเองได้ เนื่องจากความบกพร่องของบุคคลนั้นเอง หรือจากความผิดปกติของโครงสร้างสังคม เมื่อประชาชนได้รับความคุ้มครองจากสิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว จะเข้าสู่ความคุ้มครองระดับที่สองซึ่งเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกซื้อสวัสดิการจากระบบตลาด หรือรับบริการจากภาคเอกชนตามความพึงพอใจและความสามารถในการจ่ายของแต่ละคน ซึ่งการกำหนดสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับสวัสดิการสังคมเป็นสองระดับนี้ ช่วยสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันก็มีส่วนสนับสนุนการแข่งขันในระบบตลาด กล่าวคือ สิทธิสวัสดิการสังคมของประชาชนจะมีส่วนในการสิทธิเสรีภาพเพื่อการครอบครองทรัพย์สินของคนในสังคมที่มีความไม่เท่าเทียมกันให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันได้ นอกจากนี้ กลุ่มนี้ยังเชื่อว่าจะมีความจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างความเท่าเทียมกับความไม่เท่าเทียมของโอกาสของโอกาสของแต่ละคนให้เกิดขึ้น โดยกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้ประชาชนที่เสียเปรียบเทียบกับทางสังคมได้รับความคุ้มครองทางด้านโอกาสให้สามารถดำรงชีพและแข่งขันได้

สำหรับแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ หรือที่เรียกว่าระบบความมั่นคงทางสังคมที่รัฐจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่งหากไม่มีรายได้แล้ว หรือมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต ซึ่งหน้าที่สำคัญของระบบความมั่นคงทางสังคมประการหนึ่งคือ การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (reallocation of resources) และกระจายทรัพยากร (redistribution) เพราะระบบความมั่นคงทางสังคมเกี่ยวข้องกับการบังคับการกระจายทรัพยากรระหว่างบุคคลกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และยังเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมด้วย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายเททรัพยากรที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการยังชีพระหว่างบุคคลในเวลาเดียวกัน หรือการถ่ายโอนสิ่งจำเป็นต่างกาลเวลาของบุคคลเดียวกัน ซึ่งลักษณะประการหนึ่งของการถ่ายเททรัพยากรที่สำคัญ ได้แก่ ลักษณะการออมในยามปกติเพื่อถ่ายเททรัพยากรที่ออมไว้ไปใช้ในยามไม่ปกติ ความสำเร็จของการออมในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลในการคาดคะเนรายได้ของตนเองตลอดชีวิตได้ถูกต้อง และความมีวินัยในการจัดสรรรายได้ของตนเพื่อใช้จ่ายในเวลาต่าง ๆ อย่างเหมาะสม หลักการนี้ใช้ได้สำหรับกลุ่มบุคคลหรือครอบครัวที่สามารถหารายได้ตลอดชีวิตเพียงพอเพื่อการยังชีพตลอดชีวิต ซึ่งหมายความว่าแต่ละบุคคลจะต้องมีขีดความสามารถที่จะออมเพื่อใช้ในยามที่ไม่สามารถมีรายได้ ตัวอย่างของการสร้างหลักประกันในลักษณะนี้ ก็คือ การออมส่วนบุคคล และด้วยจำนวนของแรงงานนอกระบบที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้ามาสร้างการคุ้มครองทางสังคมแก่บุคคลเหล่านี้ให้มีหลักประกันทั้งทางด้านรายได้และการดำรงชีวิต

ซึ่งกล่าวได้ว่านโยบายกองทุนการออมแห่งชาตินี้เป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบมีหลักประกันความคุ้มครองทางด้านรายได้เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ โดยกระทำในรูปแบบของ “เงินออม” โดยประชาชนเป็นผู้ส่งเงินออม และรัฐเป็นผู้สมทบเพิ่มให้ ทำให้แรงงานที่อยู่นอกระบบซึ่งยังไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือดูแลให้มีความเท่าเทียม และเป็นธรรมจากภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างวินัยการออม ให้ประชาชนรู้จักออมเงินภาคครัวเรือน เพื่อเก็บไว้ใช้ในอนาคต เพื่อเป็น

หลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ โดยผ่านกลไกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งรัฐบาลได้ออกแบบให้มีระบบการออม โดยภาครัฐให้การสนับสนุนในส่วนของเงินสมทบตามสัดส่วนช่วงอายุและการคุ้มครองผลตอบแทนขั้นต่ำ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มเงินออมของประเทศในระยะยาวอีกทางหนึ่งด้วย

สรุป

จากเหตุผลในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีกองทุนเพื่อการดำรงชีพยามชราภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น ระบบการออมเพื่อการเกษียณต้องครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุอันเนื่องจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสในการเข้าถึงระบบการออมเงินในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในวัยชราภาพ และสร้างวินัยในการออมของประชาชน

กองทุนการออมแห่งชาติ หรือ กอช. จึงมีข้อดีคือทำให้แรงงานที่รายได้ไม่แน่นอน มีโอกาสได้รับเงินบำนาญที่แน่นอนหลังเกษียณเป็นการยกระดับสวัสดิการด้านการออมของแรงงานทุกกลุ่มให้มีโอกาสเข้าถึงหลักประกันสังคมได้ และช่วยจุนเจือค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำรงชีวิตหลังเกษียณ โดยระบบของกองทุนการออมแห่งชาติมีความยืดหยุ่น รองรับการเปลี่ยนงานของประชาชนระหว่างงานประจำในระบบกับอาชีพอิสระ โดยหากผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบได้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติแล้วภายหลังได้เปลี่ยนไปทำงานในระบบ เช่น เปลี่ยนไปทำงานราชการหรือทำงานประจำกับบริษัท ก็ไม่จำเป็นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ อีกทั้งยังมีสิทธิส่งเงินสะสมได้เช่นเดิม เพียงแต่ในช่วงเวลาที่มีงานประจำในระบบและเป็นสมาชิกระบบกองทุนเพื่อการชราภาพอื่น ๆ รัฐบาลจะไม่ส่งเงินสมทบให้ และไม่คำนวณเงินสะสมรวมเป็นเงินบำนาญและหากเปลี่ยนกลับมาทำงานอาชีพอิสระอีกครั้ง ก็สามารถส่งเงินสะสมและได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลได้ตามเดิม

อย่างไรก็ตาม กองทุนการออมแห่งชาติ อาจมีความเสี่ยงจากความไม่สม่ำเสมอของรายได้ของแรงงานนอกระบบ ซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้ไม่สูง และมีรายได้ไม่สม่ำเสมอจึงไม่สนใจที่จะเข้าเป็นสมาชิกกองทุน หรือเป็นสมาชิกแต่ไม่มีเงินพอจะสะสม จะทำให้การส่งเงินสะสมเข้ากองทุนลดลงส่งผลกระทบต่อขนาดของกองทุน นอกจากนี้ยังเกิดความเสี่ยงจากพฤติกรรมการออมของบุคคล อาทิ การไม่เห็นความสำคัญของการออมและมีพฤติกรรมในการอุปโภค บริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น การที่บุคคลขาดความรู้ความเข้าใจถึงเครื่องมือ และรูปแบบการออมใหม่ ๆ ทำให้ผู้อยู่นิยมที่จะทำการออม และเลือกใช้เครื่องมือการออมเพียงระยะสั้นเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งการที่ประชากรวัยเริ่มทำงานไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออม จึงเริ่มออมเงินช้ากว่าที่ควรจะเป็น ทำให้จำนวนบำนาญที่จะได้รับอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลควรจะประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ตระหนักให้แรงงานนอกระบบถึงความสำคัญของการออม และเริ่มออมตั้งแต่อายุน้อย เพื่อให้ได้รับบำนาญเพียงพอเมื่อเกษียณอายุหรือเข้าสู่วัยชรา

เอกสารอ้างอิง

- กองทุนการออมแห่งชาติ. (2565). กองทุนการออมแห่งชาติ (National Savings Fund). ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565. แหล่งที่มา: <https://www.nsf.or.th/index.php>
- ชัยทวี เสนะวงศ์. (2562). มีเงินเท่าไร ...จึงจะพอใช้เมื่อเกษียณอายุ. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565. แหล่งที่มา: <https://www.ftpi.or.th/wp-content/uploads/2019/06/มีเงินเท่าไร...จึงจะพอใช้เมื่อเกษียณอายุ>.
- ณิชาพัฒน์ พิرونันต์พร. (2562). รูปแบบการออมเพื่อเกษียณอายุของกลุ่มอาชีพหาบเร่แผงลอยขายอาหารริมทาง *Street Food* ในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ปิยวรรณ เงินคล้าย. (2559). การศึกษาการดำเนินการกองทุนการออมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณรัฐสภา.
- สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. (2559) กองทุนการออมแห่งชาติ ...หลักประกันยามเกษียณของแรงงานนอกระบบ. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565. แหล่งที่มา: <https://www.hiso.or.th/hiso5/report/download>
- สุนทรี เหล่าพัตจัน และคณะ. (2559). โครงการการศึกษาวิเคราะห์ระดับสินทรัพย์การออมขั้นต่ำที่ผู้เกษียณอายุพึงมีสำหรับการประกันคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน (วัยสูงอายุ). รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา, คณะวิทยาการจัดการ และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี.
- อารักษ์ พรหมณี. (2551). การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.