

กองทุนการออมแห่งชาติ: บทบาทการลดความเหลื่อมล้ำ ระบบบำนาญในประเทศไทย

จุฑารัตน์ ยกถาวร*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เสนอทวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามว่าการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติมีความสามารถในการลดความเหลื่อมล้ำของระบบบำนาญในประเทศไทยได้อย่างไร รวมไปถึงความสามารถในการเป็นหลักประกันสำหรับการดำรงชีพหลังเกษียณที่เพียงพอสำหรับแรงงานนอกระบบได้หรือไม่ โดยผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่า เดิมระบบบำนาญในประเทศไทยยังขาดความครอบคลุมสำหรับแรงงานในทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมในการดูแลจากภาครัฐ การจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติจึงเป็นนโยบายที่เข้ามาอุดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของระบบบำนาญให้เกิดความเสมอภาคในการดูแลจากภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มแรงงานนอกระบบตื่นตัวในเรื่องการวางแผนสำหรับการเกษียณมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสมาชิกของกองทุนจะได้รับข้อมูลในการส่งเสริมวินัยการออมอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อพิจารณาถึงความเพียงพอสำหรับเป็นหลักประกันสำหรับการดำรงชีพหลังเกษียณพบว่าสิทธิประโยชน์ที่ได้รับยังต่ำกว่าเส้นความยากจนในปัจจุบัน กล่าวคือแม้ว่าจะมีการเริ่มออมตั้งแต่ช่วงทำงานยังคงมีโอกาสที่จะตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อความยากจนหลังเกษียณ นอกจากนี้ยังพบความซ้ำซ้อนกับประกันสังคมตรา 40 ที่อาจเป็นผลจากการประเด็นทางการเมืองทำให้แรงงานนอกระบบต้องเสียประโยชน์จากความล่าช้าในการประกาศนโยบาย ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐบาลควรจัดรูปแบบการออมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เป็นระบบเดียวเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งการจัดระบบเดียวจะลดค่าใช้จ่ายการบริหาร นอกจากนี้การออกแบบสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบควรคำนึงถึงความเพียงพอในการใช้หลังจากเกษียณอายุเพื่อสามารถเป็นหลักประกันหลังเกษียณได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: กองทุนการออมแห่งชาติ, ความเหลื่อมล้ำ, ระบบบำนาญในประเทศไทย

* นิสิตชั้นปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

National Savings Fund (NSF): The Role of Reducing Inequality in the Pension System in Thailand

Jutharath Yoktaworn*

Abstract

This article aims to analyze how the National Saving Fund (NSF) could reduce inequality in the pension system in Thailand and whether it could guarantee the well-being of the retired unregistered labors or not. The author reviews the literatures regarding the questions. The result can be concluded that the old pension system in Thailand did not cover every group of labors, especially the unregistered ones. They are the most fragile group and are unequally treated by the government. Establishing the NSF is the means to fulfill this gap of inequality. Moreover, it can make the unregistered labors be aware of the post retirement planning because the NSF members will be continuously fed with the information regarding the saving discipline. However, when considering the sufficiency for the life after retirement, the article finds that it is still below the current poverty line. In other words, thought they have their saving, it is still risky that they may live in poverty after retirement. Additionally, the article also finds its overlapping with the article 40 of the Social Security Act, which causes the unregistered labors lose their expecting benefits. Therefore, the author suggests that Thai government should unify the saving system for the unregistered labors in order to make it more efficient and reduce its operating cost. Besides, the government should take the problem of saving sufficiency for post-retirement usages into consideration in order that the life of Thais after retirement could really be secured.

Keywords: National Saving Fund, Inequality, Thailand's Pension System

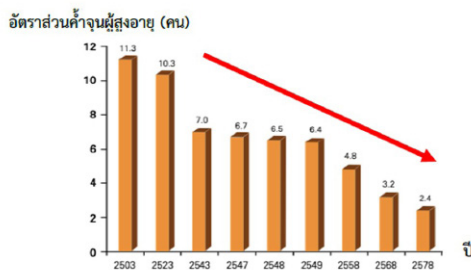
* A master degree student, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University



บทนำ

องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่าโลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยศตวรรษแห่งผู้สูงอายุ จะอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2643 ซึ่งแต่ละประเทศจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านการแพทย์ หรือโภชนาทางด้านอาหาร สำหรับประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2576 จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด คือ มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,ม.ป.ป.) กล่าวได้ว่าปัจจุบันเรากำลังเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร อย่างไรก็ตามจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนเกือหนุน (Potential support ratio: PSR) บ่งชี้ว่าศักยภาพของคนวัยทำงานในดูแลเกือหนุนผู้สูงอายุ 1 คนลดลง ทั้งนี้จากการคำนวณอัตราส่วนเงินเกือหนุนของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503-2578 พบว่ามีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตามทิศทางลูกศรที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นดังรูปต่อไปนี้

รูปภาพแสดงอัตราส่วนเงินเกือหนุนของไทย ปี พ.ศ. 2503-2578 ผู้สูงอายุ



ที่มา : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2549)

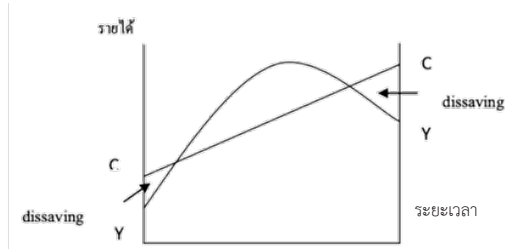
จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2549 จากเดิมคนในวัยทำงาน 6 คน ดูแลเกือหนุน

ผู้สูงอายุ 1 คนจะเหลือคนในวัยทำงานเพียง 2 คนในปี พ.ศ.2578 สถานการณ์ต่างๆ กำลังสะท้อนว่าผู้สูงอายุจะถูกหลานเลี้ยงดูน้อยลงจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะทางด้านการเงิน เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีรายได้หลักจากลูกหลานเป็นหลัก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560) ผลที่ตามมาคือเมื่อโครงสร้างประชากรเปลี่ยนไป สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานมีจำนวนลดลง ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการผลิตลดลง และอาจส่งผลต่อการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) รายได้จากการเก็บภาษีน้อยลงส่งผลต่อระบบจ่ายเบี้ยบำนาญ อีกทั้งอาจเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงาน รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังเพิ่มมากขึ้นในการดูแลประชากรผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุมีความสามารถในการสร้างรายได้ที่ลดลง หรือไม่สามารมีรายได้เลย ประกอบกับปัจจุบันผู้สูงอายุในไทยกำลังเผชิญภาวะ “แก่ก่อนรวย ป่วยก่อนตาย” กล่าวคือในขณะที่คนจะมีอายุยืนยาวขึ้น แต่สุขภาพกลับสวนทาง อีกทั้งเงินใช้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพาถูกหลานมากขึ้น ส่งผลให้ครัวเรือนจำนวนไม่น้อยต้องประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตมากขึ้น หากไม่มีหลักประกันรายได้มาช่วยเหลือจนเจือผู้สูงอายุ (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2559 : ออนไลน์) โดยทั่วไปแล้วผู้เกษียณอายุจะไม่มีรายรับจากการทำงานประจำ หรืออาจมีช่องทางอื่นๆ ที่สามารถสร้างรายได้ให้มีความมั่นคงและต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ดังนั้นการวางแผนการออม และการลงทุนในช่วงวัยทำงานจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากต่อความเพียงพอและยั่งยืนของชีวิตหลังเกษียณแต่ประชากรไทยร้อยละ 40 ยังไม่ได้เตรียมความพร้อมเพื่อเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2562)

การลดระดับความไม่เท่าเทียมในสังคมเครื่องมือสำคัญคือ “บำนาญ” ส่งผลให้ลดค่าสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของประเทศในสหภาพยุโรป รวมไปถึงกลุ่มของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (World Bank, 2009) ปัจจุบันประเทศไทยมีการออมเพื่อการชราภาพอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ การออมภาคบังคับ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการออมแบบสมัครใจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการออมพื้นฐาน ได้แก่ การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รัฐควรจะต้องเข้ามาเป็นแกนในการขับเคลื่อน

เคลื่อนให้สังคมสูงวัยมีความมั่นคงและยั่งยืนได้ โดยต้องมีความพร้อมทั้งด้านจิตใจ ร่างกายและเศรษฐกิจ เพื่อสอดคล้องกับแบบจำลองทฤษฎี Life-Cycle Theory ดังต่อไปนี้

รูปภาพแสดงรายได้และการบริโภคในวัฏจักรชีวิต



ที่มา : William H. Branson. (1989)

ทั้งนี้ก่อนจะเข้าสู่วัยเกษียณหรือชราภาพนั้นประชากรต่างก็อยู่ในวัยทำงานหรือแรงงานมาก่อน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าช่วงวัยที่เหมาะสมกับการออมหรือวางแผนสำหรับการเกษียณมากที่สุดคือคนในวัยทำงาน เนื่องจากหลังเกษียณจะมีรายรับที่ลดลงตามสมรรถภาพของร่างกาย การวางแผนการเกษียณอายุมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผลต่อคุณภาพชีวิตหลังเกษียณ อีกทั้งลดการสร้างภาระให้กับลูกหลานรวมถึงภาระทางการเงินการคลังในเรื่องของสวัสดิการหลังเกษียณในอนาคต

แนวคิดเกี่ยวกับการออม

ธนาคารโลก ได้เสนอกรอบแนวคิด “ทฤษฎีสามเสาหลักของระบบออมเพื่อเกษียณ (Three Pillars)”¹ ในการปฏิรูประบบบำนาญแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบบำนาญให้มีความสมดุล สามารถรองรับภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการที่ใช้ดูแลผู้สูงอายุในอนาคต ในขณะเดียวกันช่วยสร้างรายได้ของประเทศโดยใช้เงินออมของคน ในประเทศเป็นตัวขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนลดปัญหาของการที่ประชากรมีเงิน ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณ โดยการกำหนดรูปแบบการออมทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจเพิ่มเติมและการจัดให้มี

1

World Bank Pension Reform Primer : The World Bank Pension Conceptual Framework, 2005

ระบบสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เสาหลักที่ 1 (Pillar I) ระบบการออมภาคบังคับที่บริหารจัดการโดยภาครัฐเป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดผลประโยชน์ขั้นต่ำที่จะได้รับหลังเกษียณ มีรูปแบบที่ประยุกต์จากระบบการออมขั้นพื้นฐาน (Pay As You Go Systems)² โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือภาครัฐจ่ายเงินเข้ากองทุนเป็นระยะเวลาต่อเนื่องจนเกษียณ ภายใต้หน้าที่การบริหารของภาครัฐ ตัวอย่างระบบบำนาญในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กรณียราภาพ และระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อย่างไรก็ตามแม้ระบบบำนาญภาคบังคับใน เสาหลักที่ 1 จะเป็นระบบที่จัดสรรเงินให้ผู้สูงอายุในระดับที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตหลังเกษียณเพื่อที่จะได้ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เส้นความยากจนเท่านั้น ซึ่งคุณภาพชีวิตอาจไม่ได้ดีเท่ากับชีวิตก่อนเกษียณ หากประชาชนไม่ได้มีรายรับจากการออมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติม

เสาหลักที่ 2 (Pillar II) ระบบการออมที่จัดตั้งและบริหารโดยภาคเอกชนหรือกลุ่มวิชาชีพเป็นระบบบำนาญภาคบังคับที่กำหนดจำนวนเงินสะสมเข้ากองทุนเพื่อรองรับการเกษียณ มีการบริหารจัดการโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะหรือว่าจ้างเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการออมเพิ่มเติมจากการออมในเสาหลัก 1 โดยผู้ออมจะได้รับเงินสะสมพร้อมผลตอบแทนจากกองทุนเมื่อเกษียณอายุ ซึ่งการออมในระบบนี้สามารถกำหนดรูปแบบให้ผู้ออมเลือกนโยบายการลงทุนเองได้ และสามารถเลือกรูปแบบการรับเงินเมื่อเกษียณได้ว่าเป็นแบบเงินก้อนหรือเงินงวดรายเดือน สำหรับตัวอย่างในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

เสาหลักที่ 3 (Pillar III) เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจ (Voluntary Pillar) ที่ประชาชนเลือกออมเองหรือการออมส่วนบุคคล สำหรับบุคคลที่ต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อเกษียณอายุ มีรูปแบบบริหารจัดการโดยภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ออมมีทางเลือกในการออมเงินไว้ใช้ในยามเกษียณมากขึ้น มีความเพียงพอของเงินออมสำหรับการดำรงชีวิตในอนาคต สำหรับตัวอย่างในประเทศไทย

2 ระบบเงินบำนาญที่ไม่มีการกันเงินสำรอง (Pay-as-you-go หรือ Unfunded Scheme) เป็นระบบบำนาญที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นกองทุน โดยนายจ้างหรือภาครัฐจะนำเงินที่หาได้แต่ละปี เช่น จากภาษีหรือเงินงบประมาณรายปีมาจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้เกษียณในปีนั้น ซึ่งเป็นการเก็บเงิน จากคนที่ทำงานอยู่สำหรับจ่ายบำนาญให้ผู้เกษียณไปแล้ว เช่น เงินบำนาญของข้าราชการไทย ตามพรบ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

ได้แก่ ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการยังชีพ และประกันชีวิตแบบบำนาญ (วิภาวี เหมพรวิสาร และ พุฒิกุล อัครชลาณนท์, 2557)

ดังนั้นเพื่อตอบโจทย์ว่า กอช. มีความสามารถในการลดความเหลื่อมล้ำของระบบบำนาญในประเทศไทยได้อย่างไร ผู้เขียนจะอธิบายโดยใช้มิติความครอบคลุมซึ่งแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบบำนาญของภาครัฐสำหรับแรงงานในประเทศไทยในภาพรวมเปรียบเทียบกับสามเสาหลักของระบบออมเพื่อเกษียณ (Three Pillars) ดังนี้

ตารางระบบบำนาญในประเทศไทย

	ข้าราชการ	แรงงานในระบบ	แรงงานนอกระบบ
เสาหลักที่ 1	บำเหน็จบำนาญข้าราชการ	เบี้ยยังชีพชราภาพ	
เสาหลักที่ 2	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	มาตรา 33 ของกองทุนประกันสังคม	มาตรา 39 และ 40 ของกองทุนประกันสังคม
เสาหลักที่ 3	กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และ ประกันชีวิตแบบบำนาญ		
		กองทุนการออมแห่งชาติ	
		กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	

ที่มา : ปรับจากพรอนงค์ บุษราตระกูลและคณะ (2564)

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ผู้เขียนจึงโดยเปรียบเทียบกองทุนหลักๆของประเทศไทย ดังนี้

หัวข้อเปรียบเทียบ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	กองทุนประกันสังคม	กองทุนการออมแห่งชาติ
กลุ่มเป้าหมาย	แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบ
	กลุ่มข้าราชการ	พนักงานเอกชน/ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ	ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ
รูปแบบการออม	การออมภาคบังคับ		การออมภาคสมัครใจ
กฎหมาย	พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554
ระยะเวลาเริ่มดำเนินการ	เริ่มเมื่อปี พ.ศ.2539	เริ่มเมื่อปี พ.ศ.2533	เริ่มเมื่อปี พ.ศ.2558
สัดส่วนการลงทุน	หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงไม่เกินร้อยละ 40		หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงไม่เกินร้อยละ 20
การรับประกันผลตอบแทน	ไม่มีการรับประกันผลตอบแทน		มีการรับประกันผลตอบแทนโดยไม่น้อยกว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน
สวัสดิการ	มีสวัสดิการ เช่น การรักษาพยาบาล สิ้นเชื้อที่อยู่อาศัย	มีสวัสดิการ เช่น รักษาพยาบาล คลอดบุตร ว่างงาน	ไม่มีสวัสดิการ

ที่มา : รวบรวมโดยผู้เขียน

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า กอช. เกิดขึ้นหลังจากระบบบำนาญที่ภาครัฐจัดให้สำหรับแรงงานในระบบ สะท้อนให้เห็นว่าเดิมระบบบำนาญไทยขาดความครอบคลุม ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงระบบบำนาญที่จัดสรรโดยภาครัฐ โดยผู้เป็นแรงงานในระบบไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน จะมีระบบบำนาญที่ภาครัฐจัดให้สำหรับเป็นหลักประกันความมั่นคงของชีวิตหลังเกษียณรวมไปถึงสวัสดิการในด้านต่างๆ อาทิ ค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตร เงินชดเชยกรณีเกิดการว่างงาน ต่างกับกลุ่มของแรงงานนอกระบบ ซึ่งจัดเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง เนื่องจากรายได้ค่อนข้างต่ำและไม่แน่นอน ไม่มีสวัสดิการคุ้มครองครอบคลุมในหลายกรณี เช่น ค่าคลอดบุตร เงินสงเคราะห์จากการลาคลอด เงินสงเคราะห์บุตร เงินบำนาญชราภาพ และเงินทดแทนการขาดรายได้ อีกทั้งมีงานวิจัยที่พบว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบมีอัตราการออมเงินต่ำรวมไปถึงมีปัญหาหนี้สิน อันเนื่องมาจากปริมาณหนี้ครัวเรือนมีทิศทางปรับเพิ่มสูงขึ้นทั้งจำนวนเงินกู้และจำนวนผู้กู้ โดยเฉพาะกลุ่มวัยเริ่มทำงานเป็นหนี้เร็วขึ้นและคุณภาพหนี้มีแนวโน้มด้อยลง (โสธรศรี มั่นจิตร และคณะ, 2560)

ตารางแสดงจำนวนแรงงานในและนอกระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560-2564

ประเภท / ปี	ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564
แรงงานในระบบ	16,872,736	17,111,444	17,142,247	17,562,610	18,107,680
แรงงานนอกระบบ	20,774,148	21,189,579	20,344,080	20,364,391	19,598,061
รวม (คน)	37,646,884	38,301,023	37,486,327	37,927,001	37,705,741

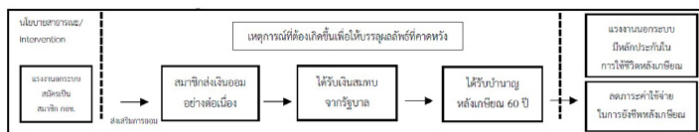
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564)

จากข้อมูลสถิติแรงงาน พบว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบมีจำนวนประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ล้วนมีสำคัญอย่างยิ่งต่อการยกระดับศักยภาพของเศรษฐกิจและสังคมไทย แต่กลับเป็นกลุ่มที่ถูกกลืน ทั้งนี้ในอนาคตหากกลุ่มเหล่านี้ไม่มีหลักประกัน อาจมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในภาวะความยากจนหลังจากเกษียณและเป็นภาระทางการคลังได้ อันเนื่องจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสในการ

เข้าถึงระบบการออมเงินในช่วงวัยทำงาน

ดังนั้น เนื่องจากความไม่ครอบคลุมของระบบบำนาญทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมขึ้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อจัดสรรทรัพยากรใหม่โดยการสร้างระบบประกันที่สามารถความครอบคลุมในทุกกลุ่มแรงงาน พร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่กำลังเป็นความท้าทายดังกล่าวและลดภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องสวัสดิการผู้สูงอายุในระยะยาวเหล่านี้จึงเป็นที่มาของ กอช.

กอช. จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ ปี 2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันให้กับแรงงานนอกระบบหลังจากเกษียณอายุในรูปแบบบำนาญหลังจากเกษียณอายุ สร้างความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำในระบบบำนาญและส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบ เพื่อลดภาระทางการคลังด้านสวัสดิการผู้สูงอายุอนาคต ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน สมาชิกกองทุนอื่นหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง โดยมี Policy Intervention logic ดังต่อไปนี้



ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียน

กอกช. ได้รับสิทธิตามกฎหมายเปิดให้มีการออมภาคสมัครใจและมีกำหนดการจ่ายเงินเข้ากองทุน (Defined contribution) สมาชิกมีบัญชีรายบุคคล ซึ่งการจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก 2 ช่องทาง คือ ช่องทางที่ 1 จากสมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุนการออม ซึ่งเป็นการส่งเงินของแต่ละเดือนหรือแต่ละครั้งมาสะสมขั้นต่ำได้ตั้งแต่ 50 บาทขึ้นไป แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 13,200 บาทต่อปี ช่องทางที่ 2 รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิก เป็นอัตราส่วนกับ จำนวนเงินที่สะสม ทั้งนี้การกำหนดเพดานการสมทบเงินสูงสุดในแต่ละปีไว้โดยกฎกระทรวง เพื่อไม่ให้เป็นการชะงักการคลังของประเทศมากเกินไป ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

ตารางแสดงจำนวนเงินสมทบและเพดานเงินสมทบตามช่วงอายุ

อายุของสมาชิก	เพดานเงินสมทบจากรัฐบาล (กำหนดโดยกระทรวง)	เงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายให้กับสมาชิก
ตั้งแต่ 15 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี	ไม่เกิน 600 บาทต่อปี	รัฐบาลสมทบให้ร้อยละ 50 ของเงินสะสม
ตั้งแต่ 31 ปีแต่ไม่เกิน 50 ปี	ไม่เกิน 960 บาทต่อปี	รัฐบาลสมทบให้ร้อยละ 80 ของเงินสะสม
ตั้งแต่ 51 ปีแต่ไม่เกิน 60 ปี	ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี	รัฐบาลสมทบให้ร้อยละ 100 ของเงินสะสม

ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ (2563)

อย่างไรก็ตามแม้ว่านโยบายกองทุนการออมแห่งชาติจะเข้ามาตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบในเรื่องของบำนาญหลังเกษียณอายุและมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำในมิติของความครอบคลุม แต่ไม่ได้หมายความว่า จะมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน สังเกตได้จากสวัสดิการหรือสัดส่วนของกองทุนที่ยังส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำสูง กล่าวได้ว่าแม้ว่า กอกช. จะมีการรับประกันผลตอบแทนโดยไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนจากรัฐบาล ด้วยสัดส่วนการลงทุนหรือขนาดกองทุนของแรงงานในระบบ อาทิ ประกันสังคม ที่มีขนาดใหญ่กว่า ความสามารถรับความเสี่ยงจากการลงทุนได้มีสูงกว่า นำมาซึ่งผลตอบแทนที่มากกว่า กอกช. จึงมีโอกาสนในการประสพความเสี่ยงในการขาดทุนที่สูง

กว่าซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนอย่างมาก ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับระบบบำนาญหลักๆที่ภาครัฐจัด จะเห็นว่าการจัดสรรดังกล่าวแรงงานนอกระบบยังคงได้ประโยชน์น้อยที่สุด ทั้งที่เป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางมากที่สุดในสังคม

ในส่วนต่อมาผู้เขียนเสนอทวิเคราะห์เพื่อตอบโจทย์ความสามารถในการเป็นหลักประกันสำหรับการดำรงชีพหลังเกษียณที่เพียงพอสำหรับแรงงานนอกระบบได้หรือไม่ ผู้เขียนจะพิจารณาจากความเพียงพอของเงินได้หลังเกษียณเปรียบเทียบกับเส้นความยากจน โดยหลักการคำนวณเงินบำนาญที่สมาชิกจะได้รับในแต่ละเดือนของ กอช. สามารถคำนวณได้จากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

$$\text{บำนาญ} = \frac{\text{เงินในบัญชีรายบุคคล}}{\text{จำนวนปีที่นำมาคำนวณเงินบำนาญ}} \times \frac{1 + (\text{ประมาณการอัตราผลตอบแทน})^{\text{จำนวนปีที่นำค่าคำนวณเงินบำนาญ} - 1}}{\text{ประมาณการอัตราผลตอบแทน}}$$

ตามสโลแกนของ กอช. ที่ว่า “คุณออม รัฐช่วยออม คุณได้บำนาญ” เพื่อให้เห็นภาพผู้เขียนยกตัวอย่างหากสมาชิกส่งเงินออมเดือนละ 100 บาท ตั้งแต่อายุ 15 ปี และส่งเงินออมอย่างต่อเนื่องจะได้รับบำนาญเดือนละ 1,041 บาทตลอดชีวิต ดังนี้

ตารางแสดงการคำนวณบำนาญ กรณีสมาชิกส่งเงินสมทบเดือนละ 100 บาทตลอด 60 ปี

อายุของสมาชิก	เงินสมทบของสมาชิก (คำนวณจาก)	เงินสมทบที่รัฐบาล จ่ายให้	เงินสมทบจากรัฐบาล	รวม
ตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ส่งเงินออมปีละ 1,200 บาท X 15 ปี = 18,000 บาท	ร้อยละ 50 ของเงิน สะสม	รัฐบาลสมทบให้ปีละ 600 บาท X 15 ปี = 9,000 บาท	27,000 บาท
ตั้งแต่ 31 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ส่งเงินออมปีละ 1,200 บาท X 20 ปี = 24,000 บาท	ร้อยละ 80 ของเงิน สะสม	รัฐบาลสมทบให้ปีละ 960 บาท X 20 ปี = 19,200 บาท	43,200 บาท
ตั้งแต่ 51 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี	ส่งเงินออมปีละ 1,200 บาท X 10 ปี = 12,000 บาท	ร้อยละ 100 ของ เงินสะสม	รัฐบาลสมทบให้ปีละ 1,200 บาท X 10 ปี = 12,000 บาท	24,000 บาท
เงินรวมทั้งหมด 45 ปี (ไม่รวมผลตอบแทนจากการลงทุน)				94,200 บาท
จำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับต่อเดือน (คิดโดยรวมอัตราผลตอบแทนที่ 3.5%)				1,041.64 บาท

ที่มา : คำนวณโดยผู้เขียน และคำนวณเงินบำนาญจากโปรแกรมคำนวณบำนาญผ่านเว็บไซต์ กอช.

สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนจากเงินสะสมของสมาชิก ผลตอบแทนรวมของยอดเงินออม เงินสมทบจากรัฐ และผลตอบแทนรวมของยอดเงินที่รัฐสมทบ โดยรัฐบาลการันตีผลตอบแทนโดยการค้ำประกันผลตอบแทนเท่ากับดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือน โดยเฉลี่ย 5 ธนาครพาดิชนัยขนาดใหญ่ และ 2 ธนาครของรัฐ ซึ่งสูงกว่าการนำเงินไปฝากประจำกับธนาครพาดิชนัย ที่มีผลตอบแทนคือจำนวนเงินออมและดอกเบี้ยเท่านั้น

แม้ว่าการออมแบบ กอช. จะมีสิทธิประโยชน์ที่เป็นแรงจูงใจต่างๆ แต่เมื่อนำจำนวนเงินบำนาญที่ได้รับหลังเกษียณเปรียบเทียบกับเส้นความยากจน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สะท้อนรายได้หรือรายจ่ายที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ปัจจุบันกฎกระทรวงมีการกำหนดเกณฑ์บำนาญรายเดือนที่จะได้รับต้องไม่ต่ำกว่า 600 บาทต่อเดือน ซึ่งหากคำนวณแล้วได้น้อยกว่าบำนาญขั้นต่ำ สมาชิกจะได้รับ “เงินดำรงชีพ” เป็นจำนวนเท่ากับบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีของสมาชิกรายนั้นจะหมด แต่หากสมาชิกคำนวณได้มากกว่าหรือเท่ากับบำนาญขั้นต่ำที่กำหนดไว้จะได้รับเงินบำนาญตามจำนวนที่คำนวณได้ในจำนวนที่เท่ากันทุกเดือนตลอดชีวิต จะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ บำนาญขั้นต่ำที่สมาชิกจะได้รับจากกองทุนการออมแห่งชาติอย่างน้อย 600 บาทต่อเดือน รวมกับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอีก 600 บาทต่อเดือน รวมทั้งสิ้น 1,200 บาทต่อเดือน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 2563 เพื่อเป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบความเพียงพอในการใช้จ่ายหลังเกษียณอายุ พบว่าประเทศไทยมีเส้นความยากจนโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2,762 บาทต่อเดือน นั้นแปลว่าหากสมาชิกออมในจำนวนขั้นต่ำเริ่มที่ 50 บาท จำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำที่สมาชิกจะได้จาก กอช. รวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุยังคงต่ำกว่าเส้นความยากจนในปัจจุบัน ซึ่งหากสมาชิกต้องการบรรลุเส้นความยากจน ต้องส่งเงินออมเป็นประจำทุกเดือนอย่างต่อเนื่องจนถึงอายุ 60 ปี ผู้เขียนได้คำนวณผ่านโปรแกรมคำนวณบำนาญผ่านเว็บไซต์ กอช. โดยกำหนดอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน 3.5% พบว่าหากสมาชิกเริ่มออมอายุตั้งแต่ 15 ปี จะต้องออม 390 บาทต่อเดือนขึ้นไป หรือ มากกว่า 4,680 บาทต่อปี หากเริ่มออมอายุ 31 ปี จะต้องออม 890 บาทต่อเดือนขึ้นไป หรือ มากกว่า 10,680 บาทต่อปี และหากเริ่มออมอายุ 51 ปีขึ้นไปจะไม่สามารถออมเงินให้บรรลุเส้นค่า

ความยากจนได้ ในขณะที่เดียวกันหากเริ่มออมอายุตั้งแต่ 15 ปีหรือเริ่มออมอายุ 31 ปี ในจำนวนสูงสุดคือเดือนละ 1,100 บาทต่อเดือนจะได้รับเงินสูงกว่าเส้นค่าความยากจนปัจจุบัน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบบำนาญของสมาชิกที่จะได้รับหากส่งเงินขั้นต่ำและขั้นสูงสุด

อายุที่เริ่ม ส่งเงินออม	บำนาญที่จะได้รับต่อเดือนต่ำสุด (ส่งเงินออมเดือนละ 50 บาท)	บรรลุเส้น ความ ยากจน	บำนาญที่จะได้รับต่อเดือนสูงสุด (ส่งเงินออมเดือนละ 1,100 บาท)	บรรลุเส้น ความ ยากจน
15	615.30	✗	7,177.78	✓
31	611.34	✗	3,370.59	✓
41	612.44	✗	1,822.74	✗
51	600.81	✗	818.97	✗

ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนและคำนวณเงินบำนาญจากโปรแกรมคำนวณบำนาญผ่านเว็บไซต์ กอช.

ทั้งนี้เห็นได้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติ แม้ว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในระบบบำนาญได้ในมิติของความครอบคลุมในทุกกลุ่มแรงงานในประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาความเพียงพอในการใช้จ่ายเงินบำนาญที่ได้รับไม่สามารถเป็นหลักประกันที่เพียงพอสำหรับยังชีพหลังเกษียณอายุได้ ด้วยสิทธิประโยชน์ที่ค่อนข้างต่ำแสดงให้เห็นว่าอายุการเริ่มออมและจำนวนเงินในการออมแต่ละเดือนมีผลทำให้เงินบำนาญที่ได้รับแตกต่างกันอย่างชัดเจน หากสมาชิกเริ่มออมช้า ส่งเงินออมต่ำเงินบำนาญที่จะได้เมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้วจะต่ำกว่าเส้นค่าความยากจน ซึ่งก็หมายความว่าไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในการดำรงชีวิตหลังจากเกษียณอายุ หรืออาจไม่สามารถเป็นหลักประกันหลังเกษียณได้ กองทุนการออมแห่งชาติจึงเหมาะแรงงานนอกระบบที่เริ่มการออมตั้งแต่อายุไม่มากอย่างสม่ำเสมอในระยะยาว แม้จะเป็นส่งเงินออมจำนวนไม่มาก แต่มีโอกาสได้ผลตอบแทนที่มากกว่าเพียงพอกับชีวิตวัยเกษียณที่มากกว่า ทั้งนี้จากการศึกษาพบข้อสังเกตรูปแบบการออมระหว่างประกันสังคมและประกันสังคมมาตรา 40 พบว่า

ความซ้ำซ้อนกันโดยผู้เขียนนำมาเปรียบเทียบ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบ กอช. และประกันสังคมมาตรา 40

	กองทุนการออมแห่งชาติ	ประกันสังคมมาตรา 40
กลุ่มเป้าหมาย	กลุ่มอาชีพอิสระ ไม่เป็นผู้ประกันตนตาม กฎหมายประกันสังคม (ไม่เป็นสมาชิกประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 และ 3) หรือ สมาชิกกองทุนพิเศษอื่น ระบบบำนาญขึ้นตามที่กำหนดโดย กฎกระทรวง	กลุ่มอาชีพอิสระ ไม่อยู่ในประกันสังคมมาตราที่ 33 และ 39
อายุ	15-60 ปี	15-65 ปี
การออมเงิน	ออมเงินที่ 50 บาทต่อครั้ง ตลอดทั้งปี (ม.ค.-ธ.ค.) ส่งเงินออมรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 15,200 บาท โดยในแต่ละเดือนไม่จำเป็นต้องออมเท่ากัน ภายใน 1 เดือนเงินได้ 1 ครั้งเท่านั้น	ทางเลือกที่ 1 จำนวน 70 บาทต่อเดือน ทางเลือกที่ 2 จำนวน 100 บาทต่อเดือน ทางเลือกที่ 3 จำนวน 300 บาทต่อเดือน
สิทธิประโยชน์	- กรณีอายุครบ 60 ปี สมาชิกจะได้รับบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต หากมีเงินในบัญชีไม่ถึงจำนวนที่บำนาญที่จ่าย "เงินสำรอง" เท่ากับบำนาญที่ตนเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด ซึ่งหากเงินสำรองเงินจะมอบให้กับผู้รับผลประโยชน์ที่สมาชิกได้ระบุไว้ - กรณีทุพพลภาพ (ก่อนอายุครบ 60 ปี) สมาชิกจะได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมที่ตนเคยเรียกส่วนจากกองทุนนี้ไว้ โดยให้จอร์นได้เลือกจ่ายเป็นงวด ส่วนเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมจะจ่ายเป็นบำนาญให้สมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปี ซึ่งในกรณีนี้สมาชิกต้องเงินไว้ในกองทุนที่ตนเคยเรียกส่วนจะนำเงินที่คงไว้มีมาคำนวณจ่ายบำนาญด้วย - กรณีสมาชิกลาออกสมาชิกมีสิทธิได้รับเงินสะสมและ ผลประโยชน์ของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมปกติตกเป็นของกองทุน - กรณีเข้าเป็นแรงงานในระบบ (หรือทำเป็นสมาชิกกองทุนสำรองจ่ายเป็นสมาชิกกองทุนได้ และส่งเงินออมได้ตามความสมัครใจของสมาชิก) แต่จะไม่ได้รับเงินสะสมจากภาครัฐ - กรณีเสียชีวิตจากทุพพลภาพจะมีเงินบำนาญหรือเงินสะสมที่ตนเคยเรียกส่วนไว้มาคำนวณจ่ายให้แก่อนุเคราะห์ให้แก่ทายาท ที่ให้สิทธิการรับเงินที่บุตรหลานจะอายุถึง 18 ปีถึง 25 ปีเฉพาะตัวไม่สนใจของ โอรสกับได้	ทางเลือกที่ 1 ให้สิทธิประโยชน์ 5 กรณีในเรื่องเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และเสียชีวิต ทางเลือกที่ 2 ให้สิทธิประโยชน์ 4 กรณีในเรื่องเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ เสียชีวิตและชราภาพ ทางเลือกที่ 3 ให้สิทธิประโยชน์ 3 กรณีในเรื่องเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ เสียชีวิตและชราภาพ และสงเคราะห์บุตร
รูปแบบบำนาญ / บำนาญ	รับบำนาญ เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์	ได้รับบำนาญหรือผลประโยชน์ทดแทนเฉพาะทางเลือกที่ 2 และ 3
ภาษีส่วนร่วมจ่าย	มี (เจ้าตัว / รัฐบาล)	มี (เจ้าตัว / รัฐบาล)
วิธีการทางด้านการเงินการคลัง	การออม (บัญชีส่วนบุคคล) มีกองทุน	การประกันสังคม (มีกองทุน)
แหล่งที่มาของเงิน	เงินสะสม เงินลงทุน และผลประโยชน์ตอบแทน	เงินสะสม เงินลงทุน และผลประโยชน์ตอบแทน

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน , ธนาคารแห่งประเทศไทย (2558)

จากตารางเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าหากแรงงานนอกระบบเลือกเป็นสมาชิกของ กอช. จะสามารถเลือกเป็นสมาชิกประกันสังคมตามมาตรา 40 ได้เพียง 2 ทางเลือกระหว่างทางเลือกที่ 2 หรือ 3 แต่สำหรับผู้ประกันตนทางเลือกที่ 1 จะสามารถเป็นสมาชิกได้ทั้ง 2 ระบบเพื่อรับสิทธิประโยชน์ 3 กรณี ในเรื่องเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และเสียชีวิต ประกอบกับรับสิทธิประโยชน์จาก กอช. ไปพร้อมๆกัน เหล่านี้ล้วนนำมาซึ่งต้นทุนในการบริหารจัดการ ซึ่งสาเหตุของความซ้ำซ้อนกันส่วนหนึ่งมาจากประเด็นทางการเมือง กว่า จะมาเป็นนโยบายกองทุนการออมแห่งชาติในปัจจุบัน ผ่านการดำเนินการภายใต้รัฐบาล 3 ชุด ตั้งแต่พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อไทย และพรรคพลังประชารัฐตามลำดับ กอช.ถูกขับเคลื่อนอย่างจริงจังในสมัยของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมีนายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้ผลักดันนโยบาย โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2552 และมีการประกาศ พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 9 พฤษภาคม 2554 แต่ช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีการรับสมัครสมาชิก ซึ่งในช่วงเวลาต่อมาเกิดการยุบสภาและเปลี่ยนผ่านพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นพรรคเพื่อไทย โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และนายกิตติรัตน์ ณ ระนองเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามระหว่างนั้น กอช. ยังคงไม่มีการดำเนินการรับสมัครสมาชิกแต่อย่างใด อีกทั้งเสนอให้มีการแก้กฎหมาย กอช. โดยให้เหตุผลว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ใกล้เคียงกันต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงทั้งการดำเนินงาน การจัดการเรื่องระบบและบุคลากร ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนจึงมีความคิดในการบูรณาการกองทุนการออมแห่งชาติเข้ากับกองทุนประกันสังคม ซึ่งการที่ไม่มีการดำเนินการรับสมัครสมาชิก กอช. ทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบที่รอคอยจะเข้าเป็นสมาชิกรวมตัวกันจำนวนมากออกประท้วง เรียกร้องความเป็นธรรม มีการจัดเวทีเสวนาวิชาการหัวข้อ “สิ้นสุดการรอคอย เดินหน้า...บ้านาญเพื่อประชาชน” โดยมีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเป็นแกนนำหลัก เพราะแนวทางที่พรรคเพื่อไทยเสนอและผลักดันยังไม่ตอบสนองความต้องการในเรื่องของบ้านาญให้กับแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่มีสิทธิประโยชน์แบบเดียว

กับ กอช. เช่น การจ่ายบำนาญตลอดชีวิต เหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า “บำนาญ” คือความต้องการของแรงงานนอกระบบจึงพยายามผลักดันให้นโยบายกองทุนการออมแห่งชาติมีการดำเนินการโดยเร็วที่สุด กอช.จึงมีการเปิดรับสมัครเป็นครั้งแรกในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2558 ภายหลังเกิดการรัฐประหาร พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กอช. กับประกันสังคมมีความซ้ำซ้อนกันในกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งทั้ง 2 กองทุนยังมีสัดส่วนสมาชิกที่น้อย โดยเฉพาะในปี 2564 กอช. มีสมาชิกทั้งหมดเท่ากับ 2,458,916 คน คิดเป็นร้อยละ 12.55 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่อยู่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมด ในขณะที่จำนวนสมาชิกมีส่วนสำคัญในมิติของความยั่งยืนของกองทุน ปัจจุบัน กอช. มีแนวทางการขยายสมาชิกครอบคลุมไปถึงกลุ่มนักเรียน นักศึกษา จึงเป็นข้อสังเกตว่าความขยายกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ชัดเจน เพื่อนำมาซึ่งความยั่งยืนของ กอช. อาจส่งผลกระทบต่อภาระการคลังของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นได้ เพราะรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบให้กับกลุ่มเหล่านี้ด้วย

บทสรุป

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบจึงจำเป็นต้องตระหนักถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นผู้เกษียณที่มีคุณภาพแนวทางที่หลายประเทศทั่วโลกให้การยอมรับและนำไปปฏิบัติเพื่อจัดการกับความท้าทายดังกล่าว คือการพัฒนาระบบบำนาญบำนาญยามเกษียณของประเทศภายใต้แนวคิดสามเสาหลักของธนาคารโลก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระบบบำนาญในประเทศไทยเดิมยังขาดครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมในการดูแลจากภาครัฐ กอช. จึงเป็นนโยบายที่เข้ามาอุดช่องว่างในเรื่องของความเสมอภาคในสังคม เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงระบบการออมในระยะยาวสร้างความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ มีบทบาทลดความเหลื่อมล้ำในมิติความครอบคลุม อีกทั้งทำให้เกิดการกระตุ้นของกลุ่มแรงงานนอกระบบให้มีการออมเพื่อ

ยามเกษียณมากขึ้นโดยการสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนและได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อพิจารณาถึงความเพียงพอพบว่าบำนาญที่จะรับยังต่ำกว่าเส้นความยากจนในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าแม้ว่าจะมีการออมตั้งแต่ช่วงทำงานเป็นต้นมาแต่ก็ยังมีโอกาสที่จะตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อความยากจนหรือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพเมื่อยามเกษียณอายุ ซึ่งเงื่อนไขที่จะบรรลุเส้นความยากจนได้คือการออมในจำนวนที่มากและออมตั้งแต่อายุน้อย นอกจากนี้จากความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบพบว่าสิทธิประโยชน์หรือเงินสมทบยังไม่เป็นที่พอใจเท่าที่ควร ดังนั้นบำนาญจาก กอช. เป็นเพียงรายได้ที่ช่วยไม่ให้ประชาชนตกอยู่ในลำบากหลังจากเกษียณอายุ

ผู้เขียนเห็นว่า กอช. “มีดีกว่าไม่มี” เนื่องจากเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการในเรื่องการมีบำนาญให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ สร้างความเสมอภาคในระบบบำนาญของประเทศไทยที่จัดสรรโดยภาครัฐ ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้รับความสนใจและติดตามอย่างต่อเนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบ มีการเรียกร้องเมื่อเกิดความล่าช้า อีกทั้งยังเป็นช่องทางการออมให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบโดยมีการค้าประกันผลตอบแทนที่มากกว่าการออมในรูปแบบอื่นๆที่คล้ายคลึงกัน เช่น เงินฝากประจำอย่างน้อยที่สุดแรงงานนอกระบบมีความตื่นตัวในการออมมากยิ่งขึ้นเพราะหากไม่มีนโยบายดังกล่าวแรงงานนอกระบบก็จะยังไม่มีช่องทางการมีบำนาญหลังเกษียณเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ซึ่งในอนาคตเมื่อประสิทธิภาพการทำงานลดลงตามช่วงอายุนำมาซึ่งภาวะการขาดรายได้โดยหลักประกันใดใด อีกทั้งกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ซึ่งจะมีความเสี่ยงต่อความยากจนและตกเป็นภาระกับภาครัฐในอนาคตในการดูแลเรื่องสวัสดิการ สำหรับประโยชน์ที่ประชาชนในระยะยาวจะได้รับยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนด้วยระยะเวลาการดำเนินการกองทุนที่ยังเปิดได้ไม่นาน การหาคำตอบว่าประชาชนได้ประโยชน์จริงหรือไม่จากนโยบายดังกล่าวต้องอาศัยระยะเวลา

โดยมีข้อเสนอแนะว่าควรจัดรูปแบบการออมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เป็นระบบเดียว กล่าวคือหน่วยงานที่มีหน้าที่และเป้าหมายเดียวกันควรถูกรวมอยู่ในหน่วยงานเดียว เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน อีกทั้งภาครัฐควรคำนึงถึงต้นทุนในการจัดการ การจัดระบบเดียวจะลดค่าใช้จ่ายการบริหาร อาทิ ค่าสำนักงาน ค่า

ประชุม ค่าจ้างบุคลากร เป็นต้น ในการออกแบบสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ ควรคำนึงถึงความเพียงพอในการใช้หลังจากเกษียณอายุ เพื่อเป็นหลักประกันหลังเกษียณได้อย่างแท้จริง ควรออกแบบให้สามารถสร้างแรงจูงใจในการออม อาทิ เงินสมทบ ประกอบกับให้ความสำคัญกับนโยบายที่กระตุ้นพฤติกรรมการออม ความตระหนักรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญของการออมเพื่อสร้างวินัยในการออมอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างงานวิจัยในต่างประเทศหลายชิ้นได้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้วิธีทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมาสร้างแรงจูงใจในการออมในรูปแบบของการ “Nudge” หรือ “การสะกิด” เนื่องจากใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแก้ปัญหาการออมในระดับบุคคลได้ตรงจุด เช่น โครงการ Save More Tomorrow

บรรณานุกรม

Branson, H. William. (1989). **Macroeconomic Theory and Policy**,
3rd Edition. New York: Harper and Row.

กองทุนการออมแห่งชาติ. (2563). **รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2563**.

สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.nsf.or.th/sites/default/files/รายงานกอกช%20ประจำปี%202563.pdf>

ธนาคารแห่งประเทศไทย.(2558). **การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการ**

คลัง. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2565 จาก

<https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/>

ArticleAndResearch/SymposiumDocument/symposium2015_ paper5.pdf

พรอนงค์ บุษราตระกูล, ณรงค์ฤทธิ์ อัสวเรืองพิภพ, อนิรุต พิเสฏฐศลาศัย,

รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น, รัฐชัย ศีลาเจริญ, ธนวิต แซ่ชื่อ. (2564). **ดัชนี**

ความพร้อมเพื่อการเกษียณ: การจัดทำและการประยุกต์ใช้เชิงนโยบาย.

กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2565 จาก [https://www.sec.or.th/](https://www.sec.or.th/TH/Documents/Seminars/SECSymposium2021-04F.pdf)

TH/Documents/Seminars/SECSymposium2021-04F.pdf

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ม.ป.ป. **สังคมผู้สูงอายุ : นัยต่อการ**

พัฒนาเศรษฐกิจ. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565 จาก

<https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom12/05-01.html>

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2549). **สถานการณ์ผู้สูงอายุใน**

ปี 2549. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565 จาก

[http://www.dop.go.th/download/knowledge/knowledge_ th_20160106142611_1.pdf](http://www.dop.go.th/download/knowledge/knowledge_th_20160106142611_1.pdf)

วิภาวี เหมพรวิสาร และ พุฒิกุล อัครชานนท์. (2557). **การสร้างความมั่นคง**

หลังเกษียณให้คนไทย. กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลัก

ทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2562). **เตรียมความพร้อมสู่
การเป็นผู้สูงวัยคุณภาพ**. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2565.

จาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/47950->

[เตรียมความพร้อมสู่การเป็นผู้สูงวัยคุณภาพ.html](https://www.thaihealth.or.th/Content/47950-เตรียมความพร้อมสู่การเป็นผู้สูงวัยคุณภาพ.html)

สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. (2559). **กองทุนการออมแห่งชาติ
...หลักประกันยามเกษียณของ แรงงานนอกระบบ**. สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม
2565 จาก <https://www.hiso.or.th/hiso5/report/>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). **สำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2564**.

สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2565 จาก [https://www.nso.go.th/
sites/2014en/Survey/social/labour/
informalEmployment/2021/PocketBook2021.pdf](https://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2021/PocketBook2021.pdf)

โสมาตรมี จันทรัตน์, กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์, ภูมิใจ ตั้งสวัสดิรัตน์และอัจฉนา ลำชา.

(2560). **มุมมองใหม่หนักร้าเรือนไทยผ่าน Big Data ของเครดิตบูโร**.

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2565
จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2017/10/>

วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา

ปีที่ 22 ฉบับที่ 2 (2022) กรกฎาคม - ธันวาคม 2565