

ความไม่สอดคล้องของการกำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความในพระราชบัญญัติสถาบัน
คุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ

นายศรัทธา จันทระเศรษฐเลิศ

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565

หัวข้อเอกัตศึกษา ความไม่สอดคล้องของการกำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ

โดย นายศรัทธา จันทระเศรษฐเลิศ

รหัสประจำตัว 648 02427 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

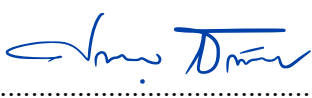
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา ผศ.ดร.ศารทูล สันติवासะ

ปีการศึกษา 2565

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผศ.ดร.ศารทูล สันติवासะ)

หัวข้อเอกัตศึกษา ความไม่สอดคล้องของการกำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความใน
พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ

โดย นายศรัทธา จันทระเศรษฐเลิศ

รหัสประจำตัว 648 02427 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป


อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ผศ.ดร.ศารทูล สันติवासะ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

ปีการศึกษา 2565

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผศ.ดร.ศารทูล สันติवासะ)

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 คุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท ไม่ได้สัดส่วนกับนโยบายมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ ในอดีตประเทศไทยไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝากที่ชัดเจน การดูแลผู้ฝากเงินขึ้นกับนโยบายของทางการในแต่ละสถานะการณ์ จนในปี 2540 ประเทศไทยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินขั้นรุนแรง โดยเฉพาะการเกิดปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 คณะรัฐมนตรีจึงได้ประกาศให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้เต็มจำนวน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้รับหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลกได้เสนอมาตรการจัดการกับปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินซึ่งก็คือ “ระบบคุ้มครองเงินฝาก” วงเงินคุ้มครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เป็นจำนวนเงินที่คุ้มครองผู้ฝากแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ส่วนเงินฝากที่เกิน 1 ล้านบาท ผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากกระบวนการชำระบัญชี

อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ทยอยปรับจำนวนเงินคุ้มครองเงินฝากจากคุ้มครองเต็มทั้งจำนวนแต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท ไม่เกิน 50 ล้านบาท และ ไม่เกิน 10 ล้านบาท จนกระทั่งบังคับใช้วงเงินคุ้มครอง 1 ล้านบาท ในวันที่ 11 สิงหาคม 2564 โดยประเด็นสำคัญคือระบบการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) เป็นแนวคิดที่สร้างขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองกับผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก เพื่อให้ได้รับเงินฝากคืนภายในวงเงินที่กำหนดในกรณีที่สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองถูกปิดกิจการ โดยไม่ต้องรอขอรับชำระหนี้จากการชำระบัญชีทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้นๆ ดังนั้นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอย่าง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวม บริษัทประกันชีวิต ประกันภัย ที่นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินก็จะได้รับการคุ้มครองเงินฝากในจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน

ปัจจุบันสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในปี 2563 ประเทศไทยมีประชากรรวม 66.5 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้สูงอายุ 12 ล้านคน คิดเป็นอัตราร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมด โดยคาดการณ์ว่าในปี 2565 ประเทศไทยจะเป็นสังคม “สูงอายุอย่างสมบูรณ์” ถึงแม้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะมีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญอันทำให้แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลจากภาครัฐ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชากรวัยทำงานให้รายได้ลดลงจนมีผลกระทบต่อการออม แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมจำนวนเงินฝากในประเทศไทย ปี 2564 สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2563 ด้วยมุมมองของกฎหมายหลักประกันเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท อาจมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ถ้าเพียงแต่ใช้ข้อมูลทางสถิติอย่างอย่างเดียว แต่ข้อเท็จจริงยังมีประชากรกลุ่มหนึ่งที่มีเงินฝากมากกว่า 1 ล้านบาท ไม่เกิน 5 ล้านบาท จำนวนรายผู้ฝาก 1,86,763 บัญชี อัตราร้อยละ 1.62 จำนวนเงินฝาก 2,716,788 ล้านบาท อัตราร้อยละ 17.43 ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหลักประกันเงินฝาก จากข้อมูลจำนวนเงินฝากของธนาคาร คนไทยมีเงินฝากเมื่อเปรียบเทียบกับย้อนหลังตั้งแต่ปี 2560 จะเห็นว่าจำนวนเงินฝากในบัญชีประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น

การศึกษานี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการบทบัญญัติกฎหมาย บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่อข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet) ภาษาไทย เพื่อนำข้อมูลที่ได้นำเสนอแนวทางและข้อควรพิจารณาในการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน ทำให้ส่งเสริมการออมในประเทศ

จากการศึกษาพบว่าเมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลจากกฎหมายหลักประกันเงินฝาก แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) เรื่องการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวของประชาชน ตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตหลังเกษียณในระดับพื้นฐาน “ไม่ได้สัดส่วน” ทั้งที่นโยบายให้ความสำคัญเท่ากันในเชิงนโยบาย จากเหตุผลข้างต้นดังกล่าววิสัยทัศน์ได้เสนอแนะให้รัฐบาลออกกฎหมายกฤษฎีกายกยอความคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เป็น “คุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อ 1 สถาบันการเงินต่อ 1 รายผู้ฝากรวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น” คิดเป็นจำนวนรายผู้ฝาก 85.51 ล้านบัญชี อัตราร้อยละ 99.63 จากนโยบายของรัฐบาลได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งหวังให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยกระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อส่งเสริมการออมสำหรับสมาชิกที่เป็นแรงงานนอกระบบกว่า 24.6 ล้านคน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบสวัสดิการรองรับในวัยเกษียณอายุ หรือการวางแผนเกษียณ เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้หลังเกษียณ ต้องมีเงินออมหลังเกษียณอายุจำนวนเงิน 2,710,723.20 บาท ในช่วงระยะเวลา 20 ปี ถึงแม้รัฐบาลจ่ายชำระคืนเป็นรายเดือนหลังอายุ 60 ปี แรงงานเอกชนที่อยู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม จากการคำนวณตามแผนการออมของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือแผนการออมของสถาบันการเงิน เช่นรูปแบบการออมเพื่อการเกษียณใน “กองทุนรวม” ต่างๆ ต้องวางแผนการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ ต้องมีเงินออม 5,000,0000 บาท

กิตติกรรมประกาศ

โครงการศึกษาอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่านมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติวาสะ และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในเอกัตศึกษาทางกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ และช่วยแนะแนวทางในการศึกษา อีกทั้งให้ข้อคิดเห็นที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ และสำเร็จเป็นรายงานเอกัตศึกษาฉบับนี้

และทำนุนี้สืบทอดเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายไทยไม่มากนักน้อย หากเอกัตศึกษาฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับคำติชม และกราบขออภัยผู้อ่านทุกท่าน เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นายศรัทธา จันทระเศรษฐเลิศ
23 ธันวาคม 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	9
1.4 ขอบเขตและวิธีวิจัย	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 ความได้สัดส่วนของหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีออมเพื่อการชราภาพ	10
2.1 ความนำ	10
2.2 หลักประกันเงินฝาก: ความรับผิดชอบของรัฐบาล	10
2.3 หลักประกันความมั่นคงสังคม กรณีการออมเพื่อการชราภาพ	19
2.4 หลักความได้สัดส่วนระหว่างหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีการออมเพื่อการชราภาพ	27
2.5 บทสรุป	28
บทที่ 3 สถานะ(ปัจจุบัน) ประสบกับปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง หลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความ มั่นคงทางสังคม กรณีชราภาพ (การออม)	29
3.1 ความนำ	29
3.2 หลักประกันเงินฝาก	32
3.3 หลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีชราภาพ (การออม)	33
3.4 บทสรุป	33

บทที่ 4 แนวทางแก้ไขพัฒนาวงเงินหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีการออมเพื่อการชราภาพ	34
4.1 ความนำ	34
4.2 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออม เกษียณอายุ	35
4.3 บทสรุป	36
บรรณานุกรม	37

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551	2
ตารางที่ 1.2 ตารางแสดงจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองแยกตามประเภทผู้ฝาก และจำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองแยกตามประเภทผู้ฝาก	3
ตารางที่ 1.3 ตารางแสดงจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองในระดับเงินฝากต่างๆ	4
ตารางที่ 1.4 การจ่ายเงินเข้ากองทุน	6
ตารางที่ 1.5 การจ่ายเงินออกจากกองทุน	6
ตารางที่ 1.6 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ	7
ตารางที่ 1.7 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ	7
ตารางที่ 2.1 วงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง	11
ตารางที่ 2.2 ตารางแสดงจำนวนเงินฝากและจำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองในระดับเงินฝากต่างๆ	18
ตารางที่ 2.3 ประชากรสูงอายุ	21
ตารางที่ 2.4 จำนวน และอัตราผู้สูงอายุ	22
ตารางที่ 2.5 จำนวนผู้สูงอายุ จำแนกตามการออม และเพศ	23
ตารางที่ 2.6 การจ่ายเงินเข้ากองทุน	24
ตารางที่ 2.7 การจ่ายเงินออกจากกองทุน	25
ตารางที่ 2.8 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ	25
ตารางที่ 3.1 จำนวนเงินฝากในประเทศไทย ปี 2560 - 2564	31
ตารางที่ 3.2 ตารางคุ้มครองในระดับเงินฝากต่างๆ จำนวนรายผู้ฝาก จำนวนเงิน	32
ตารางที่ 3.3 จำนวนสมาชิกสะสมและมูลค่าเงินกองทุนระหว่างปี 2561 - 2564	33
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ	35
ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ	36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประเทศไทยไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝากที่ชัดเจน การดูแลผู้ฝากเงินขึ้นกับนโยบายของทางการในแต่ละสถานการณ์ จนในปี 2540 ประเทศไทยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินขั้นรุนแรง โดยเฉพาะการเกิดปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ทำให้ผู้ฝากเกิดการตื่นตระหนกและถอนเงินฝากจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 และในวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งระงับการดำเนินกิจการบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จำนวน 58 แห่ง การปิดสถาบันการเงินจำนวนมากนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ฝากจำนวนมาก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากในสถาบันการเงิน 58 แห่งดังกล่าว โดยผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สามารถนำตั๋วสัญญาใช้เงิน (มีดอกเบี้ย) ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ และธนาคารกรุงเทพ แต่มาตรการดังกล่าวไม่อาจเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนผู้ฝากเงินได้

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 คณะรัฐมนตรีจึงได้ประกาศให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้เต็มจำนวนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้รับหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา คือการค้ำประกันและจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินและถึงแม้ว่ามาตรการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนจะสามารถยุติความตื่นตระหนกได้ แต่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลคือรัฐบาลต้องออกพันธบัตรชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นและเป็นการใช้เงินภาษีจำนวนมากถึง 1.4 ล้านล้านบาท เพื่อสนับสนุนภาคสถาบันการเงินในการจ่ายของประชาชน¹

¹ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, แหล่งที่มา <https://www.dpa.or.th>

ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก จึงได้มีการหารือร่วมกันได้เสนอมาตรการจัดการกับปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินซึ่งก็คือ “ระบบคุ้มครองเงินฝาก” วงเงินคุ้มครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เป็นจำนวนเงินที่คุ้มครองผู้ฝากแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ส่วนเงินฝากที่เกิน 1 ล้านบาท ผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากกระบวนการชำระบัญชี อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ทยอยปรับจำนวนเงินคุ้มครองเงินฝากจากคุ้มครองเต็มทั้งจำนวน เป็นไม่เกิน 100 ล้านบาท 50 ล้านบาท และ 10 ล้านบาท จนกระทั่งบังคับใช้วงเงินคุ้มครอง 1 ล้านบาท ในวันที่ 11 สิงหาคม 2563 ²

ตารางที่ 1.1 วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

ระยะเวลา	วงเงินตามพระราชบัญญัติ
28 ต.ค. 2551 - 10 ส.ค. 2551	เต็มจำนวน
11 ส.ค. 2554 - 10 ส.ค. 2558	ไม่เกิน 50 ล้านบาท
11 ส.ค. 2558 - 10 ส.ค. 2559	ไม่เกิน 25 ล้านบาท
11 ส.ค. 2559 - 10 ส.ค. 2561	ไม่เกิน 15 ล้านบาท
11 ส.ค. 2562 - 10 ส.ค. 2564	ไม่เกิน 5 ล้านบาท
11 ส.ค. 2564 - เป็นต้นไป	ไม่เกิน 1 ล้านบาท

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 10 ปี

1.1.1 ภาพรวมเงินฝากในปี 2564

สถาบันคุ้มครองเงินฝากให้ความคุ้มครองเงินรับฝากที่เป็นสกุลเงินบาทที่ฝากกับธนาคารพาณิชย์ (รวมถึงสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ทุกแห่งที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยประเภทบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ บัตรเงินฝากใบรับฝากเงิน และบัญชีเงินฝากที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชน หรือบุคคลใด โดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก

² ธนาคารแห่งประเทศไทย - Bank of Thailand

จากสถิติจำนวนผู้ฝากและจำนวนเงินฝาก ณ สิ้นปี 2564 มีจำนวนผู้ฝากเงินที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ 85.8 ล้านราย เมื่อเปรียบเทียบกับสิ้นปีก่อน พบว่าจำนวนผู้ฝากเพิ่มขึ้น 3.5 ล้านราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.19 โดยร้อยละ 98 ของผู้ฝากที่เพิ่มขึ้นเป็นผู้ฝากรายย่อยซึ่งมีเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท ทั้งนี้ผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองส่วนใหญ่เป็นผู้ฝากประเภทบุคคลธรรมดา โดยเป็นผู้ฝากเงินที่มีวงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ถึงร้อยละ 98.01

ส่วนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองมีจำนวนทั้งสิ้น 15.6 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นจากสิ้นปีก่อน 656.2 พันล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.39 ทั้งนี้ เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยเงินฝากเพิ่มขึ้นในระดับวงเงินฝากทุกระดับ และเพิ่มขึ้นในผู้ฝากเกือบทุกกลุ่มแม้ว่าจะมีการปรับวงเงินคุ้มครองเป็น 1 ล้านบาท ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2564 เนื่องจากผู้ฝากยังคงเชื่อมั่นกับการฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน³

ตารางที่ 1.2 ตารางแสดงจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองแยกตามประเภทผู้ฝาก และจำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองแยกตามประเภทผู้ฝาก

เงินฝากแยกตามประเภทผู้ฝาก	จำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง		จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครอง	
	ล้านบาท	ร้อยละ	จำนวนราย	ร้อยละ
รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐ	1,150,690	7.38	221,632	0.26
กองทุนต่างๆ	235,101	1.51	13,117	0.02
ธุรกิจ	4,476,692	28.71	1,526,405	1.78
บุคคลธรรมดาผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย	8,598,442	55.14	81,921,055	95.44
สถาบันการเงินในประเทศ	337,581	2.16	6,705	0.01
สถาบันที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร	459,778	2.95	209,530	0.24
บุคคลและนิติบุคคลผู้มีถิ่นอยู่ในต่างประเทศ	334,430	2.15	1,934,979	2.25
รวม	15,592,714	100.00	85,833,423	100.00

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564

หมายเหตุ: จำนวนรายผู้ฝาก คือยอดรวมจำนวนรายผู้ฝากของแต่ละสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ยอดเงินในแต่ละสถาบันการเงินจะรวมทุกบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงิน ดังนั้น หากผู้ฝากมีบัญชีมากกว่า 1 สถาบันการเงิน จำนวนรายผู้ฝากจะถูกนับซ้ำ

³สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564, แหล่งที่มา

ตารางที่ 1.3 ตารางแสดงจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองในระดับเงินฝากต่างๆ

ระดับเงินฝาก	จำนวนเงิน		จำนวนรายผู้ฝาก	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ราย	ร้อยละ
ไม่เกิน 1 ล้านบาท	2,772,361	17.78	84,124,127	98.01
มากกว่า 1 – 3 ล้านบาท	1,875,114	12.03	1,165,488	1.36
มากกว่า 3 – 5 ล้านบาท	841,674	5.40	221,275	0.26
มากกว่า 5 – 10 ล้านบาท	1,131,149	7.25	167,183	0.19
มากกว่า 10 – 15 ล้านบาท	709,754	4.55	59,564	0.07
มากกว่า 15 – 25 ล้านบาท	774,265	4.96	40,554	0.05
มากกว่า 25 – 50 ล้านบาท	1,008,441	6.47	29,297	0.03
มากกว่า 50 ล้านบาท	6,479,956	41.56	25,935	0.03
รวม	15,592,714	100.00	85,833,423	100.00

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564

หมายเหตุ: จำนวนรายผู้ฝาก คือยอดรวมจำนวนรายผู้ฝากของแต่ละสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ยอดเงินในแต่ละสถาบันการเงินจะรวมทุกบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงิน ดังนั้น หากผู้ฝากมีบัญชีมากกว่า 1 สถาบันการเงิน จำนวนรายผู้ฝากจะถูกนับซ้ำ⁴

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ที่มุ่งหวังให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว 6 ด้าน ประกอบด้วย

- 1) ความมั่นคง
- 2) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
- 4) การสร้างโอกาส ความเสมอภาค และเท่าเทียมกันทางสังคม
- 5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ
- 6) การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ⁵

⁴ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564, แหล่งที่มา <https://www.dpa.or.th/file/download/rayngan-praca-pi-2564> [2 มิถุนายน 2565] หน้า 66

⁵ ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560 - 2579

กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานหลักของประเทศไทยได้กำหนด 6 ยุทธศาสตร์หลัก เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ที่เปลี่ยนแปลงทั้งในระดับประเทศ และระดับโลกนำมาซึ่งโอกาสและความท้าทายต่อประเทศไทย และหนึ่งในยุทธศาสตร์ คือการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย

- 1) การผลักดันมาตรการการเงินการคลังเพื่อปฏิรูปการกระจายรายได้
- 2) การผลักดันมาตรการการเงินการคลังเพื่อการถือครองทรัพย์สินที่เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ
- 3) การส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนรวมถึงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรการเงินชุมชน
- 4) การพัฒนาระบบการประกันภัยพิบัติ
- 5) การยกระดับบริการทางการเงินฐานรากด้วยเทคโนโลยีทางการเงินสมัยใหม่
- 6) การเสริมสร้างความรู้ความสามารถทางการเงิน โดยเฉพาะการใช้ผลิตภัณฑ์และเทคโนโลยีทางการเงิน
- 7) การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพตามความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงการยกระดับความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ
- 8) การจัดสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
- 9) การเพิ่มประสิทธิภาพและการพัฒนาการบริหารจัดการค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ ของภาครัฐเพื่อผู้สูงอายุ
- 10) การพัฒนาช่องทางและผลิตภัณฑ์การออมระยะยาวเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวงการคลังจึงมีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนการออม (กอช.) เพื่อเป็นช่องทางออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญอันจะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างทั่วถึง โดยมีวัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองสร้างความเท่าเทียม และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ
- 2) เพื่อให้แรงงานมีรายได้ในวัยสูงอายุในระดับพื้นฐาน เพื่อป้องกันการตกสู่ความยากจน และสร้างความมั่นคงในชีวิตวัยชรา
- 3) เพื่อสร้างวินัยการออมและส่งเสริมการออมภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มเงินออมของประเทศในระยะยาว⁶

⁶ ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560 - 2579

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2564 ซึ่งหมายถึงประเทศไทยจะเป็นสังคมที่มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด โดยคาดการณ์ว่าใน พ.ศ. 2574 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอด คือ มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 28 ของ ประชากรทั้งหมดและเพื่อให้ประชาชนเตรียมความพร้อมสู่วัยเกษียณอย่างมีคุณภาพ มีรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณของภาครัฐในการดูแล ผู้สูงอายุ จึงทำให้เกิดระบบการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการออมภาคบังคับและการออมภาคสมัครใจ⁷

ตารางที่ 1.4 การจ่ายเงินเข้ากองทุน

สมาชิก	รัฐบาล	
	อายุสมาชิก	อัตราเงินสมทบจากรัฐบาล
ออมเงินขั้นต่ำ ครั้งละ 50 บาท แต่ไม่เกินปีละ 13,200 บาท	ไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท
	มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 960 บาท
	มากกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 100 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

ตารางที่ 1.5 การจ่ายเงินออกจากกองทุน

เหตุรับเงิน	ลักษณะการจ่ายเงิน	หมายเหตุ
อายุครบ 60 ปี	รับบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต	- คืนเงินที่เหลือหากเสียชีวิต - หากมีเงินในบัญชีไม่ถึงจำนวนบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจะจ่าย “เงินดำรงชีพ” เท่ากับบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

⁷ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

ตารางที่ 1.6 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ

เงินสะสม (ทุกเดือน) / บาท	บำนาญรายเดือน / บาท	บำนาญ + เบี้ยยังชีพ / บาท
50	764.24	1,264.24
300	3,381.71	3,881.71
500	5,234.96	5,734.96
700	7,088.20	7,588.20
900	8,941.44	9,441.44
1,000	9,868.06	10,368.06
1,100	10,794.68	11,294.68

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

หมายเหตุ สมาชิกส่งเงินสะสมจำนวนเท่ากันทุกเดือน ตั้งแต่อายุ 15 ปี จนถึงอายุ 60 ปี โดยกำหนดให้อัตราผลตอบแทนเท่ากับ 4.5%

ตารางที่ 1.7 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ

เงินสะสม (ทุกเดือน) / บาท (A)	บำนาญ + เบี้ยยังชีพ จ่ายทุกเดือน หลังวัน อายุครบ 60 ปี / บาท (B)	จำนวนปีที่คาดว่าจะ ใช้ชีวิตหลังเกษียณ คำนวณ 20 ปี (240 เดือน) (C)	เงินสะสม ณ วันอายุ 60 ปี / บาท (D) = (B x C)
50	1,264.24	X 240 เดือน	303,417.60
300	3,881.71	X 240 เดือน	931,610.40
500	5,734.96	X 240 เดือน	1,376,390.40
700	7,588.20	X 240 เดือน	1,821,168.00
900	9,441.44	X 240 เดือน	2,265,840.00
1,000	10,368.06	X 240 เดือน	2,488,334.40
1,100	11,294.68	X 240 เดือน	2,710,723.20

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

หมายเหตุ (D) = (B x C) สูตรในการคำนวณ เงินสะสม ณ วันอายุ 60 ปี

= เงินบำนาญ + เบี้ยยังชีพ / บาท x จำนวนปีที่คาดว่าจะใช้ชีวิตหลังเกษียณ

และจากการที่ “ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ให้ความรู้เรื่องการวางแผนเกษียณ คือการวางแผนและบริหารเงินออมเพื่อการเกษียณอายุอย่างมีประสิทธิภาพหรืออย่างน้อยก็ให้พอเพียงกับการดำเนินชีวิตต่อไปอย่างมีความสุข

การวางแผนการออมจะต้องเตรียมแผนการใช้จ่ายเงินหลังเกษียณ โดยการประมาณการรายได้หลังเกษียณ เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ เงินจากกองทุนประกันสังคม รวมถึงการประมาณการรายจ่ายหลังเกษียณ

สูตรในการคำนวณ

จำนวนเงินที่ควรจะมี = ค่าใช้จ่ายต่อปีหลังเกษียณ \times จำนวนปีที่คาดว่าจะใช้ชีวิตหลังเกษียณ ณ วันเกษียณอายุ

ตัวอย่าง เช่น เกษียณตอนอายุ 60 ปี และคาดว่าจะมีชีวิตอยู่หลังเกษียณอายุไปอีก 20 ปี ถ้าปัจจุบันมีค่าใช้จ่าย 30,000 บาทเดือน เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายหลังเกษียณอายุ 70% ของค่าใช้จ่ายปัจจุบันจะเท่ากับ 21,000 บาทต่อเดือน หรือราวๆ 252,000 บาทต่อปี

เมื่อนำไปคูณด้วยจำนวนปีที่คาดว่าจะใช้ชีวิตหลังเกษียณอายุ ซึ่งเท่ากับ 20 ปี นั้นหมายความว่าจำนวนเงินที่ควรมี ณ วันเกษียณอายุเท่ากับ 5,040,000 บาท (ตอนอายุ 60 ปี)⁸

หรือจากข้อมูลของธนาคารกรุงศรีอยุธยาต้องมีเงินเก็บทั้งหมด 5,000,000 บาท จึงจะเพียงพอต่อการใช้ชีวิตหลังเกษียณ 20 ปี หลังเกษียณตอนอายุ 60 ปี⁹

จากข้อมูลที่กล่าวข้างต้นเป็นเหตุให้ทำการศึกษา “เรื่องความไม่สอดคล้องของการกำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 คุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท ไม่ได้สัดส่วนกับนโยบายมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ
- 2) เพื่อเป็นข้อมูลและนำไปใช้ในการปรับปรุงการกำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ
- 3) เพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดสัดส่วนวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ

⁸ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย <https://www.set.or.th/th/education-research/education/happymoney/knowledge/article/21-national-savings-fund-another-pension-option>

⁹ บทความโดย ปริธา ธิติปรีชาพล กลุ่มบริการที่ปรึกษาทางการเงินส่วนบุคคล ธนาคารกรุงศรีอยุธยา แหล่งที่มา <https://www.krungsri.com/th/krungsri-the-coach/life/retirement/money-after-retirement>

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 คุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท ไม่ได้สัดส่วนกับการออมในการวางแผนเกษียณอายุสิ่งนี้ควรแก้ไขใหม่เป็นคุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 5 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน ต่อ 1 รายผู้ฝาก รวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น

1.4 ขอบเขตและวิธีวิจัย

การศึกษาขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมเฉพาะพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 คุ้มครองเงินฝากใหม่ไม่เกิน 1 ล้านบาท ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 และนโยบายมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ โดยดำเนินการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) ด้วยการรวบรวมวิจัยเชิงเอกสารข้อมูลจากบทบัญญัติกฎหมาย บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่อข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet) ภาษาไทย เพื่อนำมาสรุปในการปรับปรุง และเสนอแนะแนวทางมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงของปัญหาของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ
- 2) ทำให้ทราบนโยบาย แนวคิดและทฤษฎีของมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ
- 3) ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสม และได้สัดส่วนดังกล่าว รวมถึงข้อควรพิจารณาในการพัฒนา กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน ทำให้ส่งเสริมการออมในประเทศ

บทที่ 2

ความได้สัดส่วนของหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีออมเพื่อการชราภาพ

2.1 ความนำ

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะปรับลดการคุ้มครองเงินฝากที่ผู้ฝากแต่ละรายมีอยู่ในสถาบันการเงิน แต่ละแห่ง 1 ล้านบาทนั้น โดยเริ่มมีผลตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 เป็นต้นไปนั้น ประเด็นสำคัญคือระบบการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) เป็นแนวคิดที่สร้างขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองกับผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก เพื่อให้ได้รับเงินฝากคืนภายในวงเงินที่กำหนดในกรณีที่สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองถูกปิดกิจการ โดยไม่ต้องรอรับชำระหนี้จากการชำระบัญชีทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้นๆ ดังนั้นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอย่าง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวม บริษัทประกันชีวิต ประกันภัย ที่นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินก็จะได้รับการคุ้มครองเงินฝากในจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน

ในขณะที่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ได้เน้นเรื่องการรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวของประชาชนตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตหลังเกษียณในระดับพื้นฐาน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แล้วยังเป็นการเตรียมความพร้อมด้านการดำรงชีพในยามชราให้แก่ประชาชน รัฐบาลได้เร่งรัดดำเนินการส่งเสริมการออมภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 สำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่มีสวัสดิการในวัยเกษียณอายุ หรือแม้กระทั่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องการวางแผนเกษียณ สำหรับประชาชนทั่วไปในวัยทำงาน การวางแผนเกษียณ

เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลจากกฎหมายหลักประกันเงินฝาก แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) เรื่องการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวของประชาชนตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตหลังเกษียณในระดับพื้นฐาน “ไม่ได้สัดส่วน” ทั้งที่นโยบายให้ความสำคัญเท่ากันในเชิงนโยบาย

2.2 หลักประกันเงินฝาก: ความรับผิดชอบของรัฐบาล

การประกันเงินฝากเป็นระบบที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินโดยเฉพาะผู้ฝากรายย่อยที่มีเงินฝากอยู่ในสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางการเงินได้อย่างเพียงพอ และหากสถาบันการเงินที่ฝากเงินไว้ประสบปัญหาหรือถูกปิดกิจการระบบประกันเงินฝากนี้จะเข้ามาช่วยเหลือในการจ่ายเงินคืนให้กับผู้ฝากเงินโดยไม่เกินวงเงินที่ได้กำหนด และยังเป็น การช่วยบรรเทาภาระของภาครัฐในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือกับสถาบันการเงินที่ล้มละลายอีกด้วย

ระบบค้ำครองเงินฝากของประเทศไทย ประเทศไทยเริ่มนำระบบค้ำครองเงินฝากอย่างเต็มรูปแบบมาใช้ โดยการจัดตั้งสถาบันค้ำครองเงินฝาก เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสถาบันค้ำครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 วัตถุประสงค์สำคัญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายคือ ค้ำครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน รวมทั้งชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันค้ำครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 นับเป็นการนำระบบการค้ำครองเงินฝากที่เป็นมาตรฐานเช่นเดียวกันกับนานาประเทศมาใช้โดยกำหนดกลไกต่างๆ ในการค้ำครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ โดยมีหลักการสำคัญคือค้ำครองผู้ฝากให้ได้รับเงินฝากคืนโดยเร็วในกรณีที่มีสถาบันการเงินล้ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากรายย่อยที่เป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบที่มีเงินฝากไม่เกินวงเงินค้ำครอง เพื่อไม่ให้ผู้ฝากได้รับผลกระทบเมื่อสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีปัญหา การกำหนดจำนวนเงินค้ำครองไว้ชัดเจนจะบรรเทาความตื่นตระหนกเมื่อมีข่าวเกี่ยวกับสถาบันการเงิน กล่าวคือผู้ฝากไม่มีความจำเป็นต้องเร่งถอนเงินซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาขาดความเชื่อมั่นลูกกลามต่อเนื่องในลักษณะลูกโซ่ไปสู่สถาบันการเงินอื่น นอกจากนี้การค้ำครองเงินฝากเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการสนับสนุนการออกเงินในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม ทั้งนี้ในกรณีที่มีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เงินที่ใช้ในการจ่ายคืนผู้ฝากจะมาจากเงินกองทุนค้ำครองเงินฝากที่สถาบันการเงินนำส่งมาสะสมไว้ ดังนั้นจึงไม่เป็นภาระทางการคลังของภาครัฐในการนำเงินภาษีมาใช้จ่ายคืนผู้ฝาก¹⁰

ตารางที่ 2.1 วงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง

ระยะเวลา	วงเงินตามพระราชบัญญัติ
28 ต.ค. 2551 - 10 ส.ค. 2551	เต็มจำนวน
11 ส.ค. 2554 - 10 ส.ค. 2558	ไม่เกิน 50 ล้านบาท
11 ส.ค. 2558 - 10 ส.ค. 2559	ไม่เกิน 25 ล้านบาท
11 ส.ค. 2559 - 10 ส.ค. 2561	ไม่เกิน 15 ล้านบาท
11 ส.ค. 2562 - 10 ส.ค. 2564	ไม่เกิน 5 ล้านบาท
11 ส.ค. 2564 - เป็นต้นไป	ไม่เกิน 1 ล้านบาท

ที่มา สถาบันค้ำครองเงินฝาก, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 10ปี

¹⁰ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

ความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ซึ่งโดยทั่วไปสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจหลักในการรับเงินฝาก ปล่อยสินเชื่อ และให้บริการด้านการเงิน จึงต้องมีเงินกองทุนสำหรับดำเนินธุรกิจ เนื่องจากความเสี่ยงของผู้ฝากเงินอยู่ที่ความมั่นคงของสถาบันการเงินที่ผู้ฝากเงินได้ฝากไว้ ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินจะไม่ได้ล้มง่าย ๆ เพราะมีกฎหมายควบคุมการทำธุรกิจไว้เฉพาะ และมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดจากธนาคารแห่งประเทศไทย หากสถาบันการเงินมีปัญหาจะได้รับการแก้ไขโดยทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นขั้นตอนที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในฐานะเงินกองทุนและความสามารถในการทำกำไรจึงสามารถใช้เป็นปัจจัยพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ธุรกิจสถาบันการเงินยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่สามารถใช้ในการพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ¹¹

- ในฐานะเงินกองทุน โดยสถาบันการเงินต้องมีเงินกองทุนไว้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อความมั่นคง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง หรือที่เรียกว่า BIS ratio ไว้อย่างน้อยร้อยละ 8.5 หมายความว่า ทุก 100 บาท ที่สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อ ต้องมีเงินทุนรองรับไว้อย่างน้อยจำนวน 8.5 บาท
- ความสามารถในการทำกำไร ผู้ฝากเงินสามารถทราบข้อมูลการทำกำไร รวมทั้งสินทรัพย์หนี้สิน ของสถาบันการเงินได้จากรายงานประจำปี หรือจากเว็บไซต์ของสถาบันการเงินนั้นๆ ทั้งนี้ ความสามารถในการทำกำไรพิจารณาได้จากอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ (Return on asset: ROA) ซึ่งอัตรา ROA สะท้อนถึงความสามารถในการทำกำไรของสถาบันการเงิน ตัวอย่างเช่น หาก ROA อยู่ที่ร้อยละ 1.4 หมายความว่า สถาบันการเงินนั้นมีกำไร 1.4 บาท จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ 100 บาท หากผู้ฝากดู ROA ของหลายสถาบันการเงินก็จะเทียบเคียงความสามารถในการทำกำไรของสถาบันการเงินแต่ละแห่งได้
- คุณภาพสินเชื่อ หากพิจารณาสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan: NPL) ต่อสินเชื่อรวม ซึ่งสัดส่วน NPL ที่สูง สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อที่ด้อยคุณภาพอันจะส่งผลให้รายได้จากดอกเบี้ยของสถาบันการเงินลดลง ตัวอย่างเช่น สัดส่วน NPL อยู่ที่ร้อยละ 2.2 หมายความว่า สถาบันการเงินมีการปล่อยกู้ 100 บาท และมีหนี้เสียจากการปล่อยกู้ 2.2 บาท
- สภาพคล่อง พิจารณาจากสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่าย หรือเรียกว่า สินทรัพย์สภาพคล่อง เช่น เงินฝาก หรือพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของยอดรวมเงินฝากทุกประเภท รวมตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน และเงินกู้ยืมจากต่างประเทศที่มีระยะเวลาจ่ายคืนไม่เกิน 1 ปี

¹¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย แหล่งที่มา www.bot.or.th

- อันดับความน่าเชื่อถือ ที่จัดโดยสถาบันจัดอันดับ เช่น TRIS, Moody's, Standard & Poor's หรือ Fitch ซึ่งผู้ฝากเงินใช้ประกอบการพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินได้ โดยทั่วไป อันดับความน่าเชื่อถือในระดับที่น่าลงทุน คือ ตั้งแต่อันดับ BBB ขึ้นไป

2.2.1 เงินฝากที่คุ้มครอง

ระบบคุ้มครองเงินฝากนั้นมีมาแล้วเกือบ 2 ศตวรรษ โดยประเทศแรกที่น่าระบบดังกล่าวมาใช้คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ระบบคุ้มครองเงินฝากโดยจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นในปี 2551

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบสถาบันการเงินของประเทศไทย ซึ่งวิกฤตการณ์ทางการเงินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเนื่องกับระบบสถาบันการเงิน รวมถึงการเกิดปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดการตื่นตระหนกและถอนเงินฝากจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งระงับการดำเนินกิจการบริษัทเงินทุนจำนวน 16 แห่ง และในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 สั่งระงับการดำเนินกิจการเพิ่มเติมอีกจำนวน 42 แห่ง รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 58 แห่ง การปิดสถาบันการเงินจำนวนมากนี้ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินจำนวนมาก ราย ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินในบริษัทเงินทุน 58 แห่งดังกล่าว โดยผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง สามารถนำตัวสัญญาใช้เงินมาเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงิน (มีดอกเบี้ย) ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน 42 แห่ง ให้เปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเป็นบัตร เงินฝากของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยเงินฝากจำนวนต่ำกว่า 1 ล้านบาท แลกเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 6 เดือน เงินฝากจำนวนตั้งแต่ 1 - 10 ล้านบาท แลกเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 3 ปี และเงินฝากที่มีจำนวนเกิน 10 ล้านบาท แลกเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 5 ปี อย่างไรก็ตาม มาตรการดูแลผู้ฝากเงินดังกล่าวยังไม่สามารถช่วยเรียกความมั่นใจของผู้ฝากเงินในระบบกลับคืนมาได้และประชาชนก็ยังเร่งถอนเงินฝากออกจากระบบ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund หรือ FIDF) รับประกันเงินฝาก และเจ้าหนี้เต็มจำนวน (Blanket guarantee) ของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินกิจการอยู่ในขณะนั้น มาตรการ Blanket Guarantee เพื่อหยุดภาวะตื่นตระหนกเร่งถอนเงิน เป็นมาตรการที่หลายประเทศนำมาใช้ในยามที่เกิดวิกฤตระบบสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏว่ามาตรการ Blanket Guarantee ดังกล่าวสามารถยุติภาวะตื่นตระหนกเร่งถอนเงินในภาวะวิกฤตขณะนั้นได้ โดยการประกันเงินฝากเต็มจำนวนจะต้องใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพราะการประกันเงินฝากเต็มจำนวนจะส่งผลต่อเนื่องให้เกิดการขาดวินัยของทั้งผู้ฝาก

เงินและสถาบันการเงิน (Moral Hazard) กล่าวคือ ผู้ฝากมุ่งผลตอบแทน แทนการดูความมั่นคงของสถาบันการเงิน ส่วนสถาบันการเงินก็อาจดำเนินธุรกิจอย่างสุ่มเสี่ยงเกินควรเพราะมีภาครัฐดูแลให้ความมั่นใจกับผู้ฝาก ซึ่งเป็นแหล่งเงินสำคัญในการดำเนินธุรกิจให้แล้ว

มาตรการ Blanket Guarantee เป็นการคุ้มครองผู้ฝากตามมติคณะรัฐมนตรีโดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งผลจากมาตรการ Blanket Guarantee สามารถยุติปัญหาที่ต้นตระหนกได้ แต่ก็ส่งผลให้เกิดการระงับประมาณของภาครัฐที่มาจากภาษีของประชาชนในการจ่ายเงินคืนเงินให้ผู้ฝากเป็นจำนวนสูงมากถึง 1.4 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 12 ของ GDP ปี 2556 นี้คือเหตุผลสำคัญที่มาตรการ Blanket Guarantee จะนำมาใช้เมื่อประเทศมีวิกฤติการทางการเงินเท่านั้น ไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้ในยามภาวะปกติ

เมื่อสภาวะการณ์ของประเทศเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลบังคับใช้ในเดือนสิงหาคม 2551 และมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มต้นของการคุ้มครองเงินฝากแบบชัดเจน (Explicit Deposit Insurance) กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดชัดเจนถึงสิทธิของผู้ฝากเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน และมีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินมาเก็บสะสมไว้ในกองทุนคุ้มครองเงินฝากเพื่อใช้จ่ายคืนเงินผู้ฝาก หากมีเหตุสถาบันการเงินล้มก็ไม่ต้องนำเงินภาษีมาใช้ในการจ่ายคืนผู้ฝากเงิน

สถาบันให้ความคุ้มครองเงินฝากสกุลเงินบาทของบัญชีเงินฝากในประเทศ ดังนั้นเงินฝากกระแสรายวัน บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ สะสมทรัพย์ เผื่อเรียก หรือบัญชีเงินฝากในทำนองเดียวกันที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นเมื่อทวงถาม บัญชีเงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาบัตรเงินฝาก ใบรับเงินฝาก และบัญชีเงินฝากที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชนหรือบุคคลใดโดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก

ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝากในบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน¹²

การมีสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่มีการกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองสามารถช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินได้ เนื่องจากการคุ้มครองเงินฝากแบบมีกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองไว้ชัดเจน จะส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินมีเสถียรภาพ คือ ผู้ฝากระมัดระวังในการเลือกเฟ้นสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง ไม่ใช่ดูที่ผลตอบแทนเพียงอย่างเดียว และสถาบันการเงินต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใส และเป็นมืออาชีพ เพื่อให้ผู้ฝากที่มีเงินฝากสูงเกินกว่าจำนวนเงินคุ้มครองยังคงใช้บริการทางการเงิน สรุปลือคือเพื่อไม่ให้เกิด Moral Hazard ทั้งจากผู้ฝากและสถาบันการเงิน หากสถาบันการเงินใดไม่ดำเนินการตามแนวทางที่เหมาะสมก็ต้องให้ออกจาก

¹² กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

ระบบไป (Orderly Exit) โดยผู้ฝากรายย่อยที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลก็จะไม่ได้รับผลกระทบเพราะได้รับคืนเงินฝากที่ตนมีอยู่ในสถาบันการเงินนั้นจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ส่วนผู้ฝากรายใหญ่ก็จะได้รับคืนตามจำนวนที่คุ้มครองก่อน ส่วนที่เหลือสามารถรับคืนได้ภายหลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี

การนำระบบคุ้มครองเงินฝากมาใช้มีข้อดีที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้ฝากเงิน ระบบการเงิน ภาครัฐและภาคประชาชน โดยผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าจะได้รับเงินฝากคืนในเวลาที่กำหนดหากสถาบันการเงินที่ฝากเงินไว้ปิดกิจการ ผู้ฝากทุกรายจะได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติตามจำนวนเงินคุ้มครองที่กำหนด ซึ่งจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและช่วยลดความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงิน ข้อดีต่อระบบการเงิน คือ สถาบันการเงินจะเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้ผู้ฝากเงินได้รับรู้มากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินทั้งระบบ และ ข้อดีต่อภาครัฐ ภาคประชาชน ได้แก่ การมีสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะเป็นการช่วยลดภาระงบประมาณของภาครัฐที่มาจากภาษีของประชาชนในการจ่ายเงินให้ ผู้ฝากเมื่อมีสถาบันการเงินล้ม

2.2.2 สถาบันการเงินภายใต้ความคุ้มครอง

ผู้ฝากเงินทุกรายจะได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติ โดยผู้ฝากเงินจะต้องฝากเงินกับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองทั้ง 35 แห่ง (รวมสาขาทั่วประเทศ) โดยแบ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ในประเทศและสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศรวม 30 แห่ง บริษัทเงินทุน 2 แห่ง และ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 3 ทั้งนี้ ไม่ได้รวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอิสลาม ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น แต่ผู้ฝากเงินกับธนาคารของรัฐเหล่านี้ก็อย่าเป็นกังวลไป แม้ว่าธนาคารของรัฐเหล่านี้จะไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายคุ้มครองเงินฝาก แต่ธนาคารของรัฐเหล่านี้ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมีรัฐบาลคอยดูแลอยู่เช่นกัน

รายชื่อสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก

ธนาคารพาณิชย์ 30 แห่ง

1 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	16 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ไทย) จำกัด (มหาชน)
2 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	17 ธนาคารเอเอ็นแซด (ไทย) จำกัด (มหาชน)
3 ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)	18 ธนาคารซูมิโตโม มิตรชุย ทรัสต์ (ไทย) จำกัด (มหาชน)
4 ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	19 ธนาคารธนาชาต จำกัด (มหาชน)
5 ธนาคารทหารไทยธนชาต จำกัด (มหาชน)	20 ธนาคารเจพีมอร์แกน เซส
6 ธนาคารซีไอเอ็มบี ไทย จำกัด (มหาชน)	21 ธนาคารโอเวอร์ซี-ไชนีส แบงกิ้งคอร์ปอเรชั่น จำกัด
7 ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	22 ธนาคารซีทีแบงก์
8 ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด (มหาชน)	23 ธนาคารอาร์ เอช บี จำกัด
9 ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)	24 ธนาคารแห่งอเมริกา เนชั่นแนล แอสโซซิเอชั่น
10 ธนาคารทีสโก้ จำกัด (มหาชน)	25 ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิ้งคอร์ปอเรชั่น จำกัด
11 ธนาคารเกียรตินาคินภัทร จำกัด (มหาชน)	26 ธนาคารดอยซ์แบงก์
12 ธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน)	27 ธนาคารมิซูโฮ จำกัด
13 ธนาคารไอซีบีซี (ไทย) จำกัด (มหาชน)	28 ธนาคารบีเอ็นพี พารีบาส์
14 ธนาคารไทยเครดิต เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)	29 ธนาคารซูมิโตโม มิตรชุย แบงกิ้ง คอร์ปอเรชั่น
15 ธนาคารเมกะ สากลพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	30 ธนาคารอินเดียเน โอเวอร์ซีส์

บริษัทเงินทุน 2 แห่ง

1 บริษัทเงินทุน ศรีสวัสดิ์ จำกัด (มหาชน)	2 บริษัทเงินทุนแฉัดวานซ์
--	--------------------------

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 3 แห่ง

1 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เอสเบ จำกัด	3 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ แคปปิตอล ลิงค์ จำกัด
2 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เวิลด์ จำกัด	

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ข้อมูล ณ วันที่ 11 สิงหาคม 2564

ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อยู่ภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝากโดยอัตโนมัติ หากต่อไปจะขยายความคุ้มครองไปยังธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง ก็สามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา¹³

¹³ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

2.2.3 เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก

ในการกำหนดว่าเงินฝากประเภทใดได้รับการคุ้มครองมีหลักอยู่ว่า การคุ้มครองเงินฝากจะเน้นไปที่ผู้ฝากรายย่อยในประเทศที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางการเงิน และผลิตภัณฑ์ทางการเงินต้องไม่ซับซ้อน ผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความซับซ้อนจะไม่ได้รับการคุ้มครองเพราะถือว่า ผู้ที่ฝากเงินประเภทนี้ต้องมีความรู้และสามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินได้ดี ตัวอย่างเช่น เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝงที่ผลตอบแทนของเงินฝากเปลี่ยนแปลงไปตามการเคลื่อนไหวของดัชนีทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ดัชนีเงินเฟ้อ หรือ ดัชนีตลาดหุ้น ตามแต่จะกำหนด เงินฝากประเภทนี้จึงไม่ได้รับการคุ้มครองเพราะถือว่า ผู้ฝากเงินต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลทางเศรษฐกิจและการเงินได้ดี ทำให้สามารถยอมรับความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของดัชนีที่ผลตอบแทนผูกติดไว้ได้ เป็นต้น

เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง	ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง
✓ เงินฝากออมทรัพย์	✗ เงินฝากสกุลเงินตราต่างประเทศ
✓ เงินฝากประจำ	✗ เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง
✓ เงินฝากกระแสรายวัน	✗ เงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน
✓ บัตรเงินฝาก	✗ เงินฝากในบัญชีเงินบาทของผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ
✓ โใบรับฝากเงินที่เป็นเงินบาท	✗ หุ้นกู้ ตัวแลกเงิน พันธบัตรต่างๆ
	✗ กองทุนรวม, RMF, LTF ¹⁴
	✗ พันธบัตรรัฐบาล
	✗ สลากออมทรัพย์

เงินที่สถาบันนำมาใช้จ่ายคืนผู้ฝากเงินนั้น เป็นเงินที่สถาบันการเงินสมาชิกนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองตามช่วงเวลาที่คณะกรรมการกำหนด¹⁵

จำนวนเงินคุ้มครอง คือ วงเงินสูงสุดที่ผู้ฝากเงินแต่ละรายจะได้รับเงินฝากคืนหากเกิดกรณีสถาบันการเงินปิดกิจการ ในปี 2557 วงเงินคุ้มครองผู้ฝากอยู่ที่ 50 ล้านบาท และจะปรับเป็น 25 ล้านในเดือนสิงหาคม 2558 และ 1 ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม 2559 ตามลำดับ ซึ่งการทยอยปรับลดจำนวนเงินคุ้มครองจาก Blanket Guarantee ก็เพื่อให้ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินได้มีเวลาในการเตรียมปรับตัว

¹⁴ RMF คือ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund) และ LTF คือ กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (Long Term Equity Fund)

¹⁵ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

ตารางที่ 2.2 ตารางแสดงจำนวนเงินฝากและจำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองในระดับเงินฝากต่างๆ

ระดับเงินฝาก	จำนวนเงิน		จำนวนรายผู้ฝาก	
	ล้านบาท	ราย	ราย	ร้อยละ
ไม่เกิน 1 ล้านบาท	2,772,361	17.78	84,124,127	98.01
มากกว่า 1 - 3 ล้านบาท	1,875,114	12.03	1,165,488	1.36
มากกว่า 3 - 5 ล้านบาท	841,674	5.40	221,275	0.26
มากกว่า 5 - 10 ล้านบาท	1,131,149	7.25	167,183	0.19
มากกว่า 10 - 15 ล้านบาท	709,754	4.55	59,564	0.07
มากกว่า 15 - 25 ล้านบาท	774,265	4.96	40,554	0.05
มากกว่า 25 - 50 ล้านบาท	1,008,441	6.47	29,297	0.03
มากกว่า 50 ล้านบาท	6,479,956	41.56	25,935	0.03
รวม	15,592,714	100.00	85,833,423	100.00

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564

การที่ประเทศไทยมีระบบคุ้มครองเงินฝากที่เป็นสากล และมีการกำหนดจำนวนเงินการจ่ายเงินผู้ฝากไว้ชัดเจน จะทำให้ผู้ฝากเงินมีความระมัดระวังในการฝากเงิน และให้ความสำคัญในการติดตามฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการเงิน รวมทั้งเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ วงเงินคุ้มครองที่กำหนดไว้ 1 ล้านบาท ครอบคลุมจำนวนรายผู้ฝากได้กว่าร้อยละ 98 ของจำนวนผู้ฝากทั้งระบบให้ได้รับเงินฝากคือหากมีสถาบันการเงินถูกถอนใบอนุญาต เป็นกลไกสำคัญในการดูแลผู้ฝากรายย่อยซึ่งเป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบสถาบันการเงิน

ตามกฎหมายสถาบันคุ้มครองเงินฝาก กำหนดจำนวนเงินคุ้มครองไว้ 1 ล้านบาทซึ่งครอบคลุมผู้ฝากกว่าร้อยละ 98 ของระบบ หมายความว่าหากมีสถาบันการเงินล้ม ผู้ฝากในสถาบันการเงินร้อยละ 98 จะได้คืนเงินฝากเต็มทั้งจำนวนที่ฝากไว้ อีกร้อยละ 2 จะได้เงินคืนตามจำนวนที่คุ้มครองและส่วนที่เหลือรอรับจากการชำระบัญชี ซึ่งจำนวนเงินที่คุ้มครองตามกฎหมายตามหลักการกำหนดโดยพิจารณาจากจำนวนร้อยละของผู้ฝากที่จะได้รับเงินคืนเต็มจำนวน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาจากจำนวน GDP per Capita ซึ่งจำนวนที่กำหนดไว้ 1 ล้านบาทนี้ จะปรับเปลี่ยนเพิ่มได้ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินภายใต้การคุ้มครองทั้ง 35 แห่ง ได้รับการคุ้มครองเงินฝากโดยอัตโนมัติ หากสถาบันการเงินที่ฝากเงินไว้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินต้องยื่นคำขอรับเงินกับสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะทำการจ่ายเงินฝากให้ผู้ฝากอย่างรวดเร็ว โดยใช้ข้อมูลจำนวนเงินฝากรวมดอกเบี้ยของผู้ฝากแต่ละรายที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่ ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการประสานงานด้านข้อมูลอย่างใกล้ชิดกับสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทย ในการดูแลข้อมูลเงินฝากของผู้ฝากทุกรายในสถาบันการเงินทุกแห่ง ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการ ผู้ฝากจะต้องยื่นคำขอพร้อมแสดงหลักฐานตามที่สถาบันคุ้มครองกำหนดภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันประกาศให้มาขอรับเงินคืน ผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืนอย่างรวดเร็ว ซึ่งกำหนดไว้ว่าผู้ฝากจะได้รับเงินคืนอย่างช้าที่สุดภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งหลักฐานครบถ้วนถูกต้อง สำหรับการคำนวณเงินจ่ายคืนผู้ฝากนั้น จำนวนเงินฝากคือเงินฝากรวมในทุกบัญชี ทุกสาขาของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ และหากมีหนี้ค้างชำระ¹⁶ อยู่ให้นำหนี้ค้างชำระมาหักออกจากยอดเงินฝาก ได้เป็นยอดเงินฝากสุทธิ ทั้งนี้ ถ้ายอดรวมเงินฝากสุทธิดังกล่าวไม่เกินจำนวนเงินคุ้มครอง ผู้ฝากก็จะได้รับเงินคืนเต็มจำนวนที่ฝากไว้ แต่หากยอดรวมดังกล่าวเกินวงเงินคุ้มครอง ผู้ฝากก็จะได้รับเงินตามวงเงินคุ้มครองก่อน ยอดที่เกินวงเงินคุ้มครองผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงินนั้น ส่วนในกรณีที่ผู้ฝากถือบัญชีร่วม สถาบันจะคืนเงินฝากตามสัดส่วนความเป็นเจ้าของในบัญชีร่วมนั้น แต่หากไม่ได้กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของไว้ก็จะจ่ายคืนในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยจะนำยอดความเป็นเจ้าของในเงินฝากร่วมดังกล่าวไปรวมกับบัญชีเดี่ยวของผู้ฝากแต่ละราย

ดังนั้นสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการบริหารเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก โดยการนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงและสภาพคล่องสูง หากเงินกองทุนที่สำรองไว้ไม่เพียงพอต่อการจ่ายคืนผู้ฝาก กฎหมายให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการจัดหาเงินจากแหล่งอื่นเพื่อมาจ่ายคืนผู้ฝากได้ ซึ่งผู้ฝากเงินมั่นใจได้ว่าเงินฝากที่อยู่กับสถาบันการเงินภายใต้การคุ้มครองจะได้รับความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด หากเกิดกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินจะได้รับคืนเงินฝากตามจำนวนเงินคุ้มครองภายในระยะเวลาที่กำหนด

2.3 หลักประกันความมั่นคงสังคม กรณีการออมเพื่อการชราภาพ

ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติในการสำรวจระดับทักษะทางการเงินของคนไทยตามกรอบของ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) เป็นครั้งที่ 8 ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 11,901ครัวเรือน เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาทักษะทางการเงินของคนไทย และสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินที่ดี¹⁷

¹⁶ หนี้ค้างชำระ คือ หนี้สินที่ไม่ได้ชำระตามกำหนดเวลาที่ต้องชำระ ส่วนหนี้สินที่ยังไม่ครบกำหนดชำระจะไม่ถูกนำมาหักออกจากยอดรวมเงินฝาก

¹⁷ ชาว ธพท. ฉบับที่ 77/2564 ข้อมูล ณ วันที่ 28 ตุลาคม 2564 แหล่งที่มา

ภาพรวมผลการสำรวจปี 2563 พบว่าคนไทยมีพัฒนาการระดับทักษะทางการเงินดีขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 71.0 สูงกว่าการสำรวจครั้งก่อนในปี 2561 (ร้อยละ 66.2) และสูงกว่าค่าเฉลี่ยการสำรวจทักษะทางการเงินครั้งล่าสุดของ OECD ในปี 2563¹⁸ (ร้อยละ 60.5) เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของทักษะทางการเงินทั้ง 3 ด้าน พบว่าคนไทยมีพัฒนาการดีขึ้นในทุกด้าน โดยความรู้ทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ 62.9 (ร้อยละ 55.7 ในปี 2561) ปรับตัวดีขึ้นในทุกหัวข้อแต่ยังมีหัวข้อที่สามารถพัฒนาและส่งเสริมเพิ่มเติม ได้แก่ การคำนวณดอกเบี้ยเงินฝาก ทบต้น การกระจายความเสี่ยงในการลงทุน และมูลค่าของเงินตามกาลเวลา ด้านพฤติกรรมทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ 71.1 (ร้อยละ 67.8 ในปี 2561) โดยหัวข้อการจัดสรรเงินก่อนใช้และศึกษาข้อมูลจากแหล่งที่น่าเชื่อถือมีคะแนนเพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตาม หัวข้อการบริหารจัดการเงินเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเงินไม่พอใช้มีคะแนนลดลง ขณะที่ด้านทัศนคติทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ 82.0 (ร้อยละ 78.0 ในปี 2561) มีพัฒนาการดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทัศนคติในเรื่องการวางแผนเพื่ออนาคตในระยะยาวเป็นหัวข้อที่มีพัฒนาการจากปี 2561 มากที่สุด ซึ่งความไม่มั่นคงทางรายได้จากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 น่าจะมีส่วนทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ในอนาคตมากขึ้น

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ได้เน้นเรื่องการรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวของประชาชนตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตหลังเกษียณในระดับพื้นฐาน นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แล้วยังเป็นการเตรียมความพร้อมด้านการดำรงชีพในยามชราให้แก่ประชาชนด้วย¹⁹

สำหรับการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมการออม พบว่าสัดส่วนผู้มีเงินออมในกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74.7 ในปี 2563 (จากร้อยละ 72.0 ในปี 2561) และคนส่วนใหญ่มีความตระหนักเรื่องการออมเงินเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน และการออมเพื่อการเกษียณ ซึ่งการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นของการเก็บเงินสำรองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีเพียงร้อยละ 38 ที่มีเงินสำรองอยู่ได้เกิน 3 เดือนหากต้องหยุดงานกะทันหัน แสดงให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องส่งเสริมการออมให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ แรงจูงใจสำคัญในการออมมาจากการมีเป้าหมายหรือแผนที่ชัดเจนที่จะต้องใช้จ่ายเงินในอนาคต แต่มีเพียงร้อยละ 19.7 ที่จัดสรรเงินเพื่อออกก่อนนำเงินไปใช้จ่ายจึงอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้เป้าหมายการออมไม่สำเร็จ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการส่งเสริมความรู้ทางการเงินอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับทักษะทางการเงินของคนไทยผ่านรูปแบบและช่องทางการดำเนินงานที่หลากหลาย โดยเผยแพร่สื่อความรู้ในวงกว้างผ่านช่องทางออนไลน์ ของธนาคารแห่งประเทศไทยและพันธมิตรต่าง ๆ รวมถึงสื่อท้องถิ่น โดยในระยะที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้ประชาชนมีความพร้อมรับมือกับวิกฤต โดยส่งต่อ

¹⁸ เป็นคะแนนเฉลี่ยทักษะทางการเงินของ 26 ประเทศที่เข้าร่วมโครงการสำรวจทักษะทางการเงินกับ OECD ในปี 2563

¹⁹ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580), พิมพ์ครั้งที่ 1, ตุลาคม 2561 แหล่งที่มา

<https://drive.google.com/file/d/1XSBMp8OCsawJqECOB-XZLB91-cRrNsEV/view>

เนื้อหาเรื่องการวางแผนทางการเงิน และบริหารจัดการเรื่องหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ คู่มือ "รู้รอบเรื่องเงิน พร้อมเผชิญทุกวิกฤต" ตลอดจนหัวข้อภัยทางการเงินเผยแพร่บนเว็บไซต์ ศคช. 1213 และส่งผ่านความรู้แก่แรงงานกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากโควิด 19 ผ่านองค์กรพันธมิตรของสมาคมภาคธุรกิจเอกชน

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของประชากรโลกมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยคนส่วนใหญ่ครองตนเป็นโสดมากขึ้น และบางคนดำรงชีวิตครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีวิวัฒนาการทางการแพทย์ที่ดี ทำให้อัตราการเกิดลดลง รวมถึงทำให้คนมีอายุสูงขึ้น

สำหรับประเทศไทย สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังตารางที่ 2.4 ประชากรสูงอายุ

ตารางที่ 2.3 ประชากรสูงอายุ

หน่วย : พันคน

		2533	2543	2553	2563	2573	2583
จำนวนประชากรสูงอายุ	60 - 69 ปี	2,451	3,546	4,699	7,256	9,260	8,959
	70 - 79 ปี	1,123	1,706	2,731	3,677	5,898	7,639
	80 ปีขึ้นไป	443	586	1,078	1,690	2,421	3,921
	รวม	4,017	5,838	8,508	12,622	17,579	20,519
สัดส่วนประชากรสูงอายุ	60 - 69 ปี	61.02	60.74	55.23	57.48	52.68	43.66
	70 - 79 ปี	27.96	29.22	32.10	29.13	33.55	37.23
	80 ปีขึ้นไป	11.03	10.04	12.67	13.39	13.77	19.11
	รวม	100	100	100	100	100	100
สัดส่วนประชากรสูงอายุต่อประชากรรวม	60 - 69 ปี	4.49	5.70	7.12	10.99	13.99	14.02
	70 - 79 ปี	2.06	2.74	4.14	5.57	8.91	11.96
	80 ปีขึ้นไป	0.81	0.94	1.63	2.55	3.65	6.14
	รวม	7.36	9.38	12.89	19.12	26.56	32.12

ที่มา ข้อมูลปี 2533 2543 และ 2553 จากสำมะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลปี 2563 เป็นต้นไป จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 สศช.

ตารางที่ 2.4 จำนวน และอัตราผู้สูงอายุ

ปี	จำนวนประชากร	จำนวนผู้สูงอายุ	อัตราผู้สูงอายุ
2554	62,952,762	7,811,450	12.4
2555	63,338,438	8,170,909	12.9
2556	64,785,909	9,057,761	14.0
2557	65,124,716	9,446,027	14.5
2558	65,729,098	9,814,833	14.9
2559	65,931,550	10,159,630	15.4
2560	66,188,503	10,599,080	16.0
2561	66,413,979	11,058,037	16.7
2562	66,558,935	11,547,355	17.3
2563	66,186,727	11,789,098	17.8
2564	66,171,439	12,071,837	18.2

ที่มา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ปี 2558 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลจัดตั้งระบบบำนาญของประเทศไทย ที่สามารถดูแลประชาชนได้ครอบคลุมทุกกลุ่ม จากก่อนหน้าที่มีเพียงกองทุนบำนาญภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคสมัครใจสำหรับแรงงานเอกชนในระบบ แต่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็น “แรงงานนอกระบบ” จำนวนกว่า 25 ล้านคน ยังไม่เคยมีระบบบำนาญมาก่อน มีผลทำให้โครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยไม่แข็งแรง และจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์อีกไม่นาน รัฐบาลจึงเร่งดำเนินการผ่านแนวทางภาคประชาชน ที่มีรัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่ระบบการออมของภาครัฐและประชาชนจะต้องสอดคล้องกัน อันจะนำไปสู่การสร้างสังคมเข้มแข็งที่พึ่งพาตนเองได้

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในอัตราที่รวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการผลักดันให้มีการสร้างระบบการออมเพื่อเกษียณอายุที่มีความยั่งยืน ความเพียงพอ และครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้ประชาชนไทยโดยรวม กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) จึงมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการออมให้กับประชาชนทุกกลุ่ม ตั้งแต่อายุ 15 ปี ขึ้นไป เพื่อให้ได้มีระยะเวลาการออมที่ยาวนานเพียงพอสำหรับการได้มีโอกาสรับบำนาญมากกว่าอันจะนำไปสู่ความมั่นคงในชีวิตยามเกษียณอายุ คือประชาชนควรต้องมีการเก็บออมมาตั้งแต่อายุน้อย หากประชาชนสามารถมีเงินออมพอใช้หลังเกษียณ จะเป็นการช่วยประเทศชาติลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต และทำให้ภาครัฐสามารถนำเงินไปใช้ในการพัฒนาประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อปัญหาหนี้สาธารณะโดยจัดให้ความคุ้มครองทางสังคมในการรองรับผู้สูงอายุสำหรับการดำรงชีพพื้นฐานขั้นต่ำ ตามด้วย

การออมในจำนวนที่จะเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณแบบไม่อยู่ใต้เส้นความยากจน หรือภาวะขาดสน
อันไม่อาจยอมรับได้²⁰

ตารางที่ 2.5 จำนวนผู้สูงอายุ จำแนกตามการออม และเพศ

		2550	2557	2560	2564
ผู้สูงอายุทั้งหมด	รวม	7,020,959	10,014,705	11,312,447	13,358,751
	ออม	4,826,013	7,620,274	8,265,870	7,141,715
	ไม่ออม	2,194,946	2,394,430	2,821,525	6,002,745
	ไม่ทราบ	n/a	n/a	225,052	214,290
ผู้สูงอายุชาย	รวม	3,130,736	4,514,815	5,083,682	5,974,022
	ออม	2,296,861	3,566,820	3,867,346	3,298,246
	ไม่ออม	833,875	947,995	1,121,815	2,572,930
	ไม่ทราบ	n/a	n/a	94,521	102,846
ผู้สูงอายุหญิง	รวม	3,890,223	5,499,889	6,228,766	7,384,729
	ออม	2,529,152	4,053,454	4,398,525	3,843,469
	ไม่ออม	1,361,071	1,446,435	1,699,710	3,429,815
	ไม่ทราบ	n/a	n/a	130,531	111,445

ที่มา รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.3.1 ผู้มีสิทธิสมัครกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)²¹

สถานะและวัตถุประสงค์ของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ โดยกองทุนการออมแห่งชาติ หรือ กอช จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยเริ่มเปิดรับสมาชิกและดำเนินกองทุนครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชาชนภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็น

²⁰ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

²¹ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.thaigov.go.th/uploads/document/>

แรงงานนอกระบบ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึงจึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

อำนาจหน้าที่ของกองทุน

- ถู้อกรรรมสิทธิ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ
- ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- กระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนการออมแห่งชาติ ต้องการคุ้มครองแรงงานที่ไม่มีรายได้ประจำ (แรงงานนอกระบบ) และยกระดับการออมของแรงงานกลุ่มนี้ให้เทียบเท่ากลุ่มอื่นๆ ทำให้ประชาชนคนไทยทุกคนมีโอกาสรับบำนาญบำนาญในวัยเกษียณ ผู้ที่จะเป็นสมาชิกต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 1) เป็นบุคคลสัญชาติไทย
- 2) อยู่ในวัยทำงาน อายุ 15 ปี ขึ้นไปแต่ไม่เกิน 60 ปี
- 3) ไม่อยู่ในระบบกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง กล่าวคือต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ไม่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ไม่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือสมาชิกกองทุนอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันที่มีการจ่ายเงินสมทบทดแทนเพื่อกรณีชราภาพ
- 4) ไม่อยู่ในระบบบำนาญ ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือเอกชน

ตารางที่ 2.6 การจ่ายเงินเข้ากองทุน

สมาชิก	รัฐบาล	
	อายุสมาชิก	อัตราเงินสมทบจากรัฐบาล
ออมเงินขั้นต่ำ ครั้งละ 50 บาท	ไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท
	มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 960 บาท
แต่ไม่เกินปีละ 13,200 บาท	มากกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 100 ของเงินสะสม แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

2.3.2 การส่งเงินออมสะสมอย่างน้อย 10 ปี สมาชิกจะได้รับบำนาญตลอดชีวิต

สมาชิกส่งเงินออมสะสม 13,200 บาทต่อปี ออมอย่างน้อย 10 ปี สมาชิกจะได้รับบำนาญรายเดือนขั้นต่ำ 600 บาท ต่อเดือน ไปจนถึงอายุ 80 ปี สมาชิกยังมีชีวิตอยู่จะยังคงได้รับบำนาญในจำนวนเท่าเดิมต่อไปจนสมาชิกเสียชีวิต²²

ตารางที่ 2.7 การจ่ายเงินออกจากกองทุน

เหตุรับเงิน	ลักษณะการจ่ายเงิน	หมายเหตุ
อายุครบ 60 ปี	รับบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต	- คืนเงินที่เหลือหากเสียชีวิต - หากมีเงินในบัญชีไม่ถึงจำนวนบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจะจ่าย “เงินดำรงชีพ” เท่ากับบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

ตารางที่ 2.8 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ

เงินสะสม (ทุกเดือน) / บาท	บำนาญรายเดือน / บาท	บำนาญ + เบี้ยยังชีพ / บาท
50	764.24	1,264.24
300	3,381.71	3,881.71
500	5,234.96	5,734.96
700	7,088.20	7,588.20
900	8,941.44	9,441.44
1,000	9,868.06	10,368.06
1,100	10,794.68	11,294.68

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

หมายเหตุ สมาชิกส่งเงินสะสมจำนวนเท่ากันทุกเดือน ตั้งแต่อายุ 15 ปี จนถึงอายุ 60 ปี โดยกำหนดให้อัตราผลตอบแทนเท่ากับ 4.5%

²² กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th/content/การรับเงินคืนของสมาชิก-กอช>

ในช่วงปี 2561 - 2564 มีอัตราการเติบโตของสมาชิกและการนำเงินส่งออมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2561 มีสมาชิกรวม 6.1 แสนคน และในปี 2564 มีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเป็น 2.44 ล้านคน ทำให้ในปี 2565 คาดว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินสมทบประมาณ 805.39 ล้านบาท

ปัญหาและอุปสรรคตามนโยบายกองทุนการออมแห่งชาติ

1. กลุ่มแรงงานนอกระบบ ขาดความรู้ความเข้าใจในการออมเงินเพื่อการเกษียณ
2. ในปี พ.ศ. 2563 เกิดการระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid - 19) ทำให้เศรษฐกิจชะลอตัว แนวโน้มค่าใช้จ่ายด้านอุปโภค บริโภค ปรับตัวสูงขึ้น ประชาชนขาดรายได้เนื่องจากได้รับผลกระทบ
3. ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน เนื่องจากมีอาชีพหลักเป็นเกษตรกร และผู้ใช้แรงงาน ทำให้ไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย อีกทั้งรายได้ส่วนใหญ่ใช้ในการบริโภคเป็นหลัก การเก็บออมเงินจึงมีน้อย
4. ปัญหาการทับซ้อนระหว่างสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติและผู้ประกันตนตามมาตรา 40 (2), (3) ของสำนักงานประกันสังคม ที่สมาชิกต้องเลือกในการออมหน่วยใดหน่วยงานหนึ่ง
5. ขาดฐานข้อมูลและการกระจายตัวของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ทำให้การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทำได้ยากเนื่องจากมีความกระจุกกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่
6. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นการออมเพื่อการเกษียณ ที่เริ่มให้ออมตั้งแต่ อายุ 15 - 60 ปีบริบูรณ์ อีกทั้งใช้ระยะเวลาในการออมยาวถึง 45 ปี จึงจะได้รับเงินบำนาญรายเดือนเท่านั้น ทำให้ขาดแรงจูงใจในการออม

แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายกองทุนการออมแห่งชาติ

1. การขยายอายุของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จากเดิมที่เริ่มให้ออมตั้งแต่ อายุ 15 - 60 ปีบริบูรณ์ เป็น อายุ 15 - 65 ปีบริบูรณ์ เพื่อเตรียมความพร้อมและรองรับสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ของประเทศไทยในปี 2565
2. การขอรับเงินเมื่อครบอายุเกษียณ (กรณีมีเหตุจำเป็น) เพื่อค้ำประกันถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงปัจจัยพื้นฐานและความจำเป็นต่างๆ ในการดำรงชีวิตของสมาชิกด้วย รวมถึงเพื่อลดปัญหาและข้อร้องเรียนต่างๆ เกี่ยวกับการขอรับเงินคืนเนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ให้เหตุผลในความจำเป็นเพื่อการดำรงชีพ
3. การบูรณาการร่วมกับสำนักประกันสังคม เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ ระหว่างสมาชิก กองทุนการออมแห่งชาติ และผู้ประกันของสำนักงานประกันสังคม มาตรา 40 ได้รับสิทธิ์เพิ่มเติม ทั้งในส่วนของการออมเงินกับ กองทุนการออมแห่งชาติ และสิทธิ์ในการได้รับการชดเชยแรงงาน หรือสิทธิ์อื่นๆ ของสำนักงานประกันสังคม

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 คุ้มครองเงินฝากใหม่ไม่เกิน 1 ล้านบาท ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 เป็นการปรับปรุงกระบวนการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อให้การจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินเป็นไปด้วยความรวดเร็วและลดภาระของผู้ฝากเงินในการต้องมายื่นคำขอรับเงิน โดยให้เป็นหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่จะต้องจ่ายเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งผู้ฝากเงินไม่ต้องยื่นคำขอรับคืนเงินฝาก เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินฝากตามข้อมูลเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากเงินที่อยู่ในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฯ ยังครอบคลุมกระบวนการทำงานอื่น ๆ ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์หลักในการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน และการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ได้แก่

1. กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีกลไกในการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลของสถาบันการเงินที่อยู่ในขั้นตอนการควบคุม
2. กำหนดอำนาจของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีความชัดเจนในการกั๊ยเงินนอกจากการออกตราสารทางการเงิน
3. กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถดำเนินการชำระบัญชีสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศได้

ดังนั้นประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับตามพระราชบัญญัติฯ ทำให้ประชาชนทั่วไปที่มีเงินฝาก โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยหรือ ผู้ที่มีเงินฝากเป็นเงินดำรงชีพ เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินจะได้รับการจ่ายเงินฝากอย่างรวดเร็วถูกต้องและเพียงพอต่อการดำรงชีพ

2.4 หลักความได้สัดส่วนระหว่างหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีการออมเพื่อการชราภาพ

ถ้าสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ ผู้ฝากส่วนใหญ่ที่มีเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท จะไม่ได้รับความเดือดร้อนคำนวณตามจำนวนปีเงินฝาก มีสัดส่วนอัตราร้อยละ 98.01 เหมือนครอบคลุมผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ แต่เมื่อคำนวณตามมูลค่าเงินฝากบัญชีไม่เกิน 1 ล้านบาท มีสัดส่วนอัตราร้อยละ 17.78 จะพบว่าไม่ครอบคลุม และไม่สอดคล้องกับหลักการของการคุ้มครองเงินฝากดูแลพื้นฐานกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ²³

²³ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก แหล่งที่มา <https://www.dpa.or.th/articles/cat/dpa-book>

จากนโยบายของรัฐบาลได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งหวังให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยกระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อส่งเสริมการออมสำหรับสมาชิกที่เป็นแรงงานนอกระบบกว่า 24.6 ล้านคน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบสวัสดิการรองรับในวัยเกษียณอายุ หรือการวางแผนเกษียณ เมื่คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้หลังเกษียณ ต้องมีเงินออมหลังเกษียณอายุจำนวนเงิน 2,710,723.20 บาท ในช่วงระยะเวลา 20 ปี ถึงแม้รัฐบาลจ่ายชำระคืนเป็นรายเดือน หลังอายุ 60 ปี²⁴

แรงงานเอกชนที่อยู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม จากการคำนวณตามแผนการออมของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือแผนการออมของสถาบันการเงิน เช่นรูปแบบการออมเพื่อการเกษียณใน “กองทุนรวม” ต่างๆ ต้องวางแผนการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ ต้องมีเงินออม 5,000,000 - 10,000,000 บาท²⁵

จากข้อมูลตามดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนของหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีชราภาพ (การออม) ไม่เป็นสัดส่วนเดียวกัน ไม่สัมพันธ์ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.5 บทสรุป

จากการทบทวนบทบัญญัติกฎหมาย บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นิสิตพบว่าการกำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากตามความในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับวงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาทตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้นโยบายมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ ตามแผนนโยบายยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งหวังให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งรัฐบาลออกกฎหมายประกันเงินฝากโดยใช้สถิติจำนวนบัญชีเงินฝากอย่างเดียว แต่หากคำนึงพื้นฐานจำนวนเงินออมหลังเกษียณอายุจะพบว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ไม่สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการออม

²⁴ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

²⁵ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

บทที่ 3

สถานะ(ปัจจุบัน) ประสบกับปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง หลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคง ทางสังคม กรณีชราภาพ (การออม)

3.1 ความนำ

ปี 2564 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุประมาณ 12 ล้านคน โดยมีแนวโน้มว่าในอนาคตอัตราการเกิดและการตายจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรที่เห็นได้
อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเทคโนโลยีการแพทย์ที่พัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทำให้ประชากรมีอายุเฉลี่ยที่ยืนยาวขึ้น รวมถึงทัศนคติการมีครอบครัวเปลี่ยนไป คนรุ่นใหม่เน้นความสมดุลของ ชีวิตส่วนตัวและชีวิตที่มี
อิสระ จึงทำให้จำนวนและสัดส่วนประชากรสูงวัยของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจำนวนประชากรสูงอายุใน
ปัจจุบัน บ่งชี้ว่าประเทศไทยได้เป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป
มากกว่า 10% หรือมีอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่า 7% ของประชากรทั้งประเทศอย่างเต็มตัว จากจำนวน
ประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2566 ไทยจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society)
สัดส่วนจำนวน ผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 และประมาณการอัตราการเพิ่มขึ้น
ของผู้สูงอายุอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 26.7 ในปี 2562 เป็นร้อยละ 54.8 ในปี 2564
และในอีก 10 ปีข้างหน้าอัตราส่วนของประชากรวัยพึ่งพิงจะอยู่ที่ 71.3% หรือวัยแรงงาน 100 คน ต้องดูแล
เด็กและผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 72 คน จากปัจจุบันดูแลอยู่ 55 คน ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าว ประชากรใน วัย
แรงงานลดลง ฐานภาษีจะแคบลง รายได้รัฐจากภาษีวัยแรงงานลดลง ภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุสูงขึ้น และมี
ผลกระทบต่อภาพรวมของเศรษฐกิจ และสังคมที่จะส่งผลให้มีเงินออมน้อยลงและเงินลงทุนลดลง ในอนาคต
เราอาจต้องเตรียมทำงานนานขึ้น สิ่งที่ประชาชนต้องเริ่มทำตั้งแต่วันนี้ คือการสะสมเงินออมให้เพียงพอเพื่อการ
ใช้ชีวิตที่มั่นคงในวัยเกษียณ ซึ่งจากการการคำนวณบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer
Accounts : NTA) พบว่าในการวางแผนการเงินของประชาชนวัยทำงานในอนาคตนั้น คริวเรือนที่จะสามารถ
ดูแลเด็กวัยเรียน ดูแลผู้สูงอายุ ดูแลตนเอง และมีเงินเก็บส่วนหนึ่งสำหรับใช้จ่ายหลังเกษียณอายุไปจนถึงอายุ
90 ปี จะต้องมีเงินออมประมาณ 7.7 ล้านบาท รัฐบาลได้เตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่าง
สมบูรณ์ (Aged Society) โดยการสนับสนุนการสร้างระบบการออมที่มี ความยั่งยืน รวมถึงระบบการออมเงิน
เพื่อการเกษียณในรูปแบบต่างๆ ทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจขึ้น โดยเฉพาะการออมระยะยาวเพื่อวัยสูงอายุ
ของแรงงานทั่วประเทศมีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการให้แรงงานทุกคนได้
เข้าสู่ระบบการออมดังกล่าว โดยในปัจจุบันแรงงานทั่วประเทศมีจำนวน 37.7 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบที่มี
สวัสดิการจากรัฐและนายจ้างรองรับจำนวน 18.1 ล้านคน และเป็นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีสวัสดิการรองรับ
จำนวน 19.6 ล้านคน และหากแรงงานนอกระบบเกษียณอายุโดยไม่มีเงินออมเพื่อใช้ ภายหลังการเกษียณอายุ
รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลแรงงานกลุ่มนี้ตลอดชีวิต ในปี 2564 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา

ประเทศไทย (Thailand Development Research Institute : TDRI) ได้ทำงานวิจัย เรื่อง การจัดทำและวิเคราะห์ภาระทางการคลังต่อชุดสวัสดิการเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุของแรงงานนอกระบบ และได้สัมภาษณ์แรงงาน นอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบมีวัตถุประสงค์ในการออมเพื่อใช้ยามฉุกเฉินมากที่สุด รองลงมาคือ การสร้างความมั่นคงให้กับชีวิต²⁶

สิ้นปี 2564 สถาบันการเงินที่อยู่ในความคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีเงินรับฝากที่เป็นเงินบาท (ทั้งที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครอง) จำนวน 15.7 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 673.4 พันล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.49 จากสิ้นปี 2563 ใน ภาพรวมการเติบโตของเงินฝากในปี 2564 ขยายตัวต่อเนื่อง และขยายตัวในระดับ ใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับปี 2563 พบว่าเงินฝากขยายตัวในอัตราชะลอลง โดยเป็นผลมาจากฐานเปรียบเทียบที่สูงในปี ก่อน ซึ่งเป็นช่วงเริ่มเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนในการลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุน ทำให้นักลงทุนขายสินทรัพย์เสี่ยงและเลือกถือครองเงินสด โดยเงินไหลเข้าสู่ที่พักเงินอย่างบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินอย่างมีนัยสำคัญจากข้อมูลพบว่า ปริมาณเงินฝากเพิ่มขึ้นสูงสุดในกลุ่มผู้ฝากบุคคลธรรมดาทั้งในส่วนของผู้ฝากรายย่อยที่มีเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท และผู้ฝากที่มีเงินฝากเกิน 1 ล้านบาท เนื่องจากสถานการณ์ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ที่รุนแรงขึ้นในปี 2564 ประกอบกับมาตรการควบคุมโรคระบาดต่าง ๆ ทำให้ประชาชนใช้จ่ายน้อยลง และมีเงินออมในบัญชีเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะมีประชาชนบางส่วนที่ได้รับผลกระทบและนำเงินออมมาใช้จ่ายก็ตามรองลงมาเป็นผู้ฝากประเภทธุรกิจ สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องสูงในภาวะที่มีความไม่แน่นอนรอบกับภาคธุรกิจชะลอการลงทุนเพื่อรอดูความชัดเจนของทิศทางเศรษฐกิจในระยะถัดไป²⁷

²⁶ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.), รายงานประจำปี 2564, แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th/content/รายงานประจำปี>

²⁷ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564, แหล่งที่มา

<https://www.dpa.or.th/file/download/rayngan-praca-pi-2564> [2 มิถุนายน 2565]

จากข้อมูลจำนวนเงินฝากของธนาคาร คนไทยมีเงินฝากเมื่อเปรียบเทียบกับย้อนหลังตั้งแต่ปี 2560 จะเห็นว่าจำนวนเงินฝากในบัญชีประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 3.1 จำนวนเงินฝากในประเทศไทย ปี 2560 - 2564

ปี พ.ศ.	ยอดเงินฝากรวมทุกบัญชี (ล้านบาท)
ปี 2560	12,247,472
ปี 2561	12,778,697
ปี 2562	13,272,010
ปี 2563	14,748,055
ปี 2564	15,592,714

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (รายงานประจำปี 2560 - 2564)

จากข้อมูลตารางที่ 3.1 จำนวนเงินฝากในประเทศไทย ปี 2560 - 2564 เป็นข้อมูลจำนวนเงินฝาก ซึ่งไม่ได้จำแนกรายละเอียดของกลุ่มคนที่มีเงินฝากเกิน 1 ล้านบาท หลังจากวันที่ 11 สิงหาคม 2565 เป็นต้นไป เงินฝากจะได้รับความคุ้มครองในวงเงิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน โดยนับรวมทุกบัญชีของสถาบันการเงินแห่งนั้น หมายความว่า หากผู้ฝากเงินมีเงินในบัญชีธนาคารเดียวกัน 2 ล้านบาท ต่อธนาคารแห่งนั้น ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินจะได้รับเงินฝากคืนตามหลักเกณฑ์วงเงินคุ้มครองคือ 1 ล้านบาท ส่วนอีก 1 ล้านบาทที่เหลือ จะได้รับคืนหรือไม่ขึ้นอยู่กับการชำระบัญชี คือการชำระทรัพย์สินของธนาคารแห่งนั้น

มีเงินเท่าไรจึงจะพอใช้เมื่อเกษียณอายุ เงินออมจึงเป็นหลักประกันความมั่นคง กรณีสุขภาพ ประเด็นของรัฐบาลจะอย่างไรให้ประชาชนที่เกษียณอายุ เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี บนพื้นฐานของการมีสุขภาพกาย ใจ และสังคมที่ดี มีสุขภาพทางการเงินส่วนบุคคล (Personal Finance) ที่สามารถจัดการหรือการบริหารการเงินของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการรู้จักจัดหาเงินเข้ามา รู้จักออม และรู้จักการใช้จ่ายออกไปอย่างเหมาะสม รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายในการพัฒนาแนวคิดของประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของการออมทรัพย์ภาคประชาชน และต้องออกกฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับจำนวนที่ต้องเก็บออมไว้หลังเกษียณอายุ

3.2 หลักประกันเงินฝาก

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ข่าว ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 58/2564 วันที่ 9 สิงหาคม 2564) ได้ชี้แจงการปรับลดวงเงินคุ้มครองเงินฝากเป็นไปตามแผน และสถาบันการเงินยังเข้มแข็ง โดยระบุการปรับลดวงเงินเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ที่ทยอยปรับลดวงเงินจากการคุ้มครองเต็มจำนวนเป็นขั้นบันไดลงมา เพื่อให้ประชาชนได้มีเวลาปรับตัว และนับตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 เป็นต้นไป การคุ้มครองเงินฝากดังกล่าวลดลงเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท ซึ่งมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การกำหนดระดับวงเงินความคุ้มครองเงินฝากข้างต้น สอดคล้องกับหลักการของระบบคุ้มครองเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยให้ทั้งผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินไม่ละเลยการบริหารความเสี่ยง จากเดิมที่อาศัยระบบคุ้มครองเงินฝากในการทำหน้าที่ดูแลความเสี่ยงทั้งหมดแทน นอกจากนี้การจำกัดวงเงินคุ้มครองที่ได้ครอบคลุมผู้ฝากเงินรายย่อยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 98 ของผู้ฝากเงินทั้งระบบสถาบันการเงิน) จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและลดภาระงบประมาณของภาครัฐไม่ให้สูงเกินจำเป็น

ตารางที่ 3.2 ตารางคุ้มครองในระดับเงินฝากต่างๆ จำนวนรายผู้ฝาก จำนวนเงิน

ระดับเงินฝาก	จำนวนรายผู้ฝาก		จำนวนเงิน	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
ไม่เกิน 1 ล้านบาท	84,124,127	98.01	2,772,361	17.78
มากกว่า 1 – 3 ล้านบาท	1,165,488	1.36	1,875,114	12.03
มากกว่า 3 – 5 ล้านบาท	221,275	0.26	841,674	5.40
มากกว่า 5 – 10 ล้านบาท	167,183	0.19	1,131,149	7.25
มากกว่า 10 – 15 ล้านบาท	59,564	0.07	709,754	4.55
มากกว่า 15 – 25 ล้านบาท	40,554	0.05	774,265	4.96
มากกว่า 25 – 50 ล้านบาท	29,297	0.03	1,008,441	6.47
มากกว่า 50 ล้านบาท	25,935	0.03	6,479,956	41.56
รวม	85,833,423	100.00	15,592,714	100.00

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, รายงานประจำปี 2564, ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564

3.3 หลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีชราภาพ (การออม)

ด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) มีภารกิจหลักในการส่งเสริมการออมให้ประชาชน ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานความมั่นคงในอนาคต ในปี 2564 ได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิก แต่จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จำนวนแรงงานที่ลดลง สภาพเศรษฐกิจชะลอตัว สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) อย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อการออมของประชาชน จากเหตุผลดังกล่าวในข้างต้นทำให้จำนวนสมาชิกใหม่ และสมาชิกที่ออมอย่างต่อเนื่องไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้

ตารางที่ 3.3 จำนวนสมาชิกสะสมและมูลค่าเงินกองทุนระหว่างปี 2561 - 2564

ปี	จำนวนสมาชิกสะสม (คน)	มูลค่าเงินกองทุน (ล้านบาท)
2561	610,683	5,124
2562	2,335,085	6,890
2563	2,335,543	8,736
2564	2,458,916	10,661

ที่มา กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.), รายงานประจำปี 2564

3.4 บทสรุป

จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในปี 2563 ประเทศไทยมีประชากรรวม 66.5 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้สูงอายุ 12 ล้านคน คิดเป็นอัตราร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมด โดยคาดการณ์ว่าในปี 2565 ประเทศไทยจะเป็นสังคม “สูงอายุอย่างสมบูรณ์”

ถึงแม้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะมีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญอันทำให้แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลจากภาครัฐ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชากรวัยทำงานให้รายได้ลดลงจนมีผลกระทบต่อออม แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมจำนวนเงินฝากในประเทศไทย ปี 2564 สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2563

ด้วยมุมมองของกฎหมายหลักประกันเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาท อาจมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ถ้าเพียงแต่ใช้ข้อมูลทางสถิติอย่างอย่างเดียว แต่ข้อเท็จจริงยังมีประชากรกลุ่มหนึ่งที่มีเงินฝากมากกว่า 1 ล้านบาท ไม่เกิน 5 ล้านบาท จำนวนรายผู้ฝาก 1,86,763 บัญชี อัตราร้อยละ 1.62 จำนวนเงินฝาก 2,716,788 ล้านบาท อัตราร้อยละ 17.43 ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหลักประกันเงินฝาก

บทที่ 4

แนวทางแก้ไขพัฒนางานหลักประกันเงินฝาก กับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม กรณีการออมเพื่อการชราภาพ

4.1 ความนำ

เมื่อพิจารณาจากการออกนโยบายกฎหมายประกันเงินฝาก รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้สถิติของบัญชีเงินฝาก ได้รับการคุ้มครองในระดับเงินฝาก ไม่เกิน 1 ล้านบาท จำนวนรายผู้ฝาก 84,124,127 ราย อัตราร้อยละ 98.01 ได้รับการคุ้มครองเพียงพอ ครอบคลุมบัญชีเงินฝากทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณามูลค่าเงินฝาก 2,772,361 ล้านบาท อัตราร้อยละ 17.78 รวมถึงจำนวนเงินขั้นพื้นฐานในการออมของแรงงานนอกระบบ ต้องมีเงินออมหลังเกษียณอายุจำนวนเงิน 2,710,723.20 บาท ในช่วงระยะเวลา 20 ปี แรงงานในระบบ (เอกชน) ที่อยู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม ต้องวางแผนการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ ต้องมีเงินออม 5,000,000 - 10,000,000 บาท²⁸

ประเทศไทยได้เป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่า 10% หรือมีอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่า 7% ของประชากรทั้งประเทศอย่างเต็มตัว จากจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2566 ไทยจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) สัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 และประมาณการอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 26.7 ในปี 2562 เป็นร้อยละ 54.8 ในปี 2564 และในอีก 10 ปีข้างหน้าอัตราส่วนของประชากรวัยพึ่งพิงจะอยู่ที่ 71.3% หรือวัยแรงงาน 100 คน ต้องดูแลเด็กและผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 72 คน จากปัจจุบันดูแลอยู่ 55 คน²⁹ ถึงแม้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะมีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญอันทำให้แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลจากภาครัฐ และจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชากรวัยทำงานให้รายได้ลดลงจนมีผลกระทบต่อออม แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมจำนวนเงินฝากในประเทศไทย ปี 2564 สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2563

²⁸ บทความโดย ปรีดา ธิติปรีชาพล กลุ่มบริการที่ปรึกษาทางการเงินส่วนบุคคล ธนาคารกรุงศรีอยุธยา แหล่งที่มา <https://www.krungsri.com/th/krungsri-the-coach/life/retirement/money-after-retirement>

²⁹ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.), รายงานประจำปี 2564, แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th/content/รายงานประจำปี>

4.2 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลจากกฎหมายหลักประกันเงินฝาก แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) เรื่องการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวของประชาชนตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตหลังเกษียณในระดับพื้นฐาน “ไม่ได้สัดส่วน” ทั้งที่นโยบายให้ความสำคัญเท่ากันในเชิงนโยบาย

จากเหตุผลข้างต้นดังกล่าวนี้ สืบค้นได้เสนอแนะให้รัฐบาลออกกฎหมายกฤษฎีกาขยายความคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เป็น “คุ้มครองวงเงินฝากไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อ 1 สถาบันการเงินต่อ 1 รายผู้ฝากรวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น” คิดเป็นจำนวนรายผู้ฝาก 85.51 ล้านบัญชี อัตราร้อยละ 99.63

จากนโยบายของรัฐบาลได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งหวังให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยกระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อส่งเสริมการออมสำหรับสมาชิกที่เป็นแรงงานนอกระบบกว่า 24.6 ล้านคน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบสวัสดิการรองรับในวัยเกษียณอายุ หรือการวางแผนเกษียณ เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้หลังเกษียณ ต้องมีเงินออมหลังเกษียณอายุจำนวนเงิน 2,710,723.20 บาท ในช่วงระยะเวลา 20 ปี ถึงแม้รัฐบาลจ่ายชำระคืนเป็นรายเดือน หลังอายุ 60 ปี

แรงงานเอกชนที่อยู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม จากการคำนวณตามแผนการออมของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือแผนการออมของสถาบันการเงิน เช่นรูปแบบการออมเพื่อการเกษียณใน “กองทุนรวม” ต่างๆ ต้องวางแผนการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ ต้องมีเงินออม 5,000,0000 บาท

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ

รายละเอียด	สาระสำคัญ
พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551	วงเงินคุ้มครอง 1 ล้านบาท
มาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ	ค่าใช้จ่ายหลังเกษียณ ต้องมีเงินออม 5,000,0000 - 10,000,000 บาท

4.3 บทสรุป

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กับมาตรการส่งเสริมการออมเกษียณอายุ

กฎหมาย	วัตถุประสงค์
พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551	วัตถุประสงค์หลักในการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินและการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เน้นคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากรายย่อยในประเทศที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางการเงิน และผลิตภัณฑ์ทางการเงินต้องไม่ซับซ้อน ผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความซับซ้อนจะไม่ได้รับการคุ้มครองเพราะถือว่า ผู้ที่ฝากเงินประเภทนี้ต้องมีความรู้และสามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินได้ดี
นโยบายมาตรการส่งเสริมการออม	วัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง ให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชาชนภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึงจึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับประโยชน์ในรูปบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นและสร้างนโยบายมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ จึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ใหม่เป็นคุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 5 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน ต่อ 1 รายผู้ฝาก รวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรการส่งเสริมการออม ในการวางแผนเกษียณอายุ

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

นโยบายส่งเสริมการออมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

วิทยานิพนธ์/งานวิจัย

บทวิเคราะห์สาระสำคัญที่ไม่ควรชะลอการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 / รองศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ : ส่องพฤติกรรมกรรมการออมของคนไทยผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า 80 ล้านบัญชีจาก DPA

Demirgüç-Kunt and Kane (2001 : 12 - 24) เสนอแนวคิดรูปแบบการประกันเงินฝากที่ประสบความสำเร็จไว้ใน “Deposit Insurance around the globe: Where does it Work?”

Financial Stability Board หรือ FSB (2012, น.8) ได้ให้ความหมายของระบบประกันเงินฝากไว้ใน “Thematic Review on Deposit Insurance Systems”

เพชรี ศิริกิจจาจร, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

บทความในวารสาร

ผู้จัดการออนไลน์ ออมอย่างไร ให้มีใช้หลังเกษียณ : จารุลักษณ์ เรืองสุวรรณ เลขาธิการคณะกรรมการ กอช.

ธนาคารแห่งประเทศไทย: ข่าว ธปท. ฉบับที่ 58/2564: วันที่ 9 สิงหาคม 2564

ข่าว ธปท. ฉบับที่ 77/2564 ข้อมูล ณ วันที่ 28 ตุลาคม 2564 แหล่งที่มา

<https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2021/Pages/n7764.aspx>

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 10ปี, แหล่งที่มา

<https://www.dpa.or.th/uploads/article/10year-4ded599861.pdf> [3 สิงหาคม 2561]

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection Agency: DPA) แหล่งที่มา <https://www.dpa.or.th>

กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แหล่งที่มา <https://www.nsf.or.th>

บทความโดย ปรีดา ธิติปรีชาพล กลุ่มบริการที่ปรึกษาทางการเงินส่วนบุคคล ธนาคารกรุงศรีอยุธยา แหล่งที่มา <https://www.krungsri.com/th/krungsri-the-coach/life/retirement/money-after-retirement>

รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อมูลปี 2533 2543 และ 2553 จากสำมะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ