

## 12. แนวทางการส่งเสริมการออม

### 12.1 ภาพรวมของผลการศึกษา

จากการประมวลผลการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน ทำให้เห็นภาพของการออมของผู้มีงานทำได้ดังต่อไปนี้ ผู้มีงานทำส่วนใหญ่มีความกังวลต่อการใช้ชีวิตยามชราภาพก็จริง แต่อาจกล่าวได้ว่า การวางแผนในการดำเนินชีวิตหรือการเตรียมการทางการเงินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นยังไม่สมบูรณ์นัก ผู้ที่มีความกังวลใจมากกว่าครึ่งหนึ่ง หรือคิดเป็นจำนวนประมาณหนึ่งในสี่ของผู้มีงานทำไม่ได้มีการวางแผนการดำเนินชีวิตใดๆ จำนวนผู้มีงานทำที่จัดว่าเป็นแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนที่สูง ขณะเดียวกัน ประมาณร้อยละ 40 ของผู้มีงานทำในปัจจุบันตอบว่าไม่ได้ออมเงินสม่ำเสมอ ส่วนใหญ่ของคนเหล่านั้นอยู่ในกลุ่มวัยกลางคนและอยู่ในแรงงานนอกระบบ ซึ่งจัดเป็นผู้ที่ไม่มีหลักประกันรายได้ยามชราภาพจากภาครัฐ การถือเงินออมในรูปเงินสดอาจจะซ่อนให้เห็นว่า ผู้มีงานทำต้องการให้เงินออมดังกล่าวมีความเป็นสภาพคล่องสูง ดังนั้นวัตถุประสงค์จึงมีแนวโน้มที่จะไม่เป็นไปเพื่อการออมในระยะยาวสำหรับการเกษียณอายุ

หลักฐานเชิงประจักษ์อีกประการหนึ่งซึ่งสะท้อนสถานการณ์ที่ว่าผู้มีงานทำจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้เตรียมการเพื่ออนาคตยามชราภาพได้แก่ รูปแบบการสะสมสินทรัพย์หรือรูปแบบการออมซึ่งไม่ว่าจะเป็นจากข้อมูลการสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนหรือข้อมูลสำรวจของโครงการแสดงให้เห็นความสอดคล้องกันว่า ครัวเรือนจะถือครองสินทรัพย์ในรูปแบบของการถือเงินสดหรือการฝากธนาคารพาณิชย์ในสัดส่วนที่สูงกว่ารูปแบบอื่นๆ หรือผู้มีงานทำนิยมออมเงินในรูปของการถือเงินสดหรือฝากธนาคารพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอายุ รายได้ ระดับการศึกษาใด แต่ก็พบว่า กลุ่มคนอายุน้อย คนในเขตเมือง ระดับการศึกษาสูง หรือระดับรายได้สูงนิยมออมในรูปแบบของการประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ ในทางตรงกันข้าม กลุ่มคนสูงอายุ คนนอกเขตเมือง ระดับการศึกษาไม่สูงมาก หรือระดับรายได้ต่ำจะออมในรูปแบบของเงินฝากกับกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่

หลักฐานเชิงประจักษ์ข้างต้นนั้นได้ถูกตรวจสอบอย่างแน่ชัด เมื่อการศึกษานี้ได้วิเคราะห์ลงไปถึงวัตถุประสงค์ของการออมและหลักเกณฑ์ในการเลือกรูปแบบการออมของผู้มีงานทำ กล่าวคือ การออมเพื่อการชราภาพนั้นยังไม่ใช้วัตถุประสงค์หลักของการออม แต่กลับกลายเป็นว่าการออมเพื่อการเตรียมพร้อมสำหรับความไม่แน่นอนหรือ Precautionary Saving เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของผู้มีงานทำในเกือบทุกกลุ่มอายุและ/หรือกลุ่มรายได้ อีกทั้งแรงงานนอกระบบซึ่งยังไม่มีหลักประกันด้านรายได้ของภาครัฐใดๆรองรับก็ดูเหมือนว่ายังไม่ได้ตระหนักถึงการเตรียมตัวทางการเงินเพื่อการชราภาพเท่าไรนัก มีเพียงบางส่วนที่เตรียมการในรูปแบบของการซื้อประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์หรือบางคนจะอาศัยการออมกับกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่ ในส่วน

ของหลักเกณฑ์ในการเลือกรูปแบบการออมของผู้มีงานทำ ผู้มีงานทำส่วนใหญ่ยังยึดการถอนหรือฝากได้ง่าย การคงต้นของเงินออม และการเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่าย เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการเลือกรูปแบบการออม หลักเกณฑ์เหล่านี้ทำให้ผู้มีงานทำมีแนวโน้มไม่ออมเงินกับสินทรัพย์ที่ให้ผลตอบแทนสูงหรือการต้องออมเงินระยะยาว ซึ่งน่าจะเป็นเกณฑ์ที่ดีกว่า หากพิจารณาการออมเพื่อการชราภาพ นอกจากนั้นแล้วอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผู้มีงานทำส่วนใหญ่ไม่ออมเงินในรูปแบบของการถือเงินสดหรือเงินฝากธนาคารพาณิชย์ มาจากการขาดความรู้ด้านการออมและการวางแผนทางการเงินที่ถูกต้อง ดังเห็นได้จากผลการศึกษาที่ผู้มีงานทำส่วนใหญ่จะตอบปัญหาพื้นฐานทางการเงินไม่ค่อยได้

## 12.2 แนวทางการส่งเสริมการออม

จากผลการศึกษาข้างต้น กอปรกับข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว การออมจึงเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญในการที่จะรักษาและเสริมสร้างศักยภาพของประเทศในอนาคต การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการออมของผู้มีงานทำ ดังต่อไปนี้

### 12.2.1 ด้านการเพิ่มรายได้และการลดรายจ่าย

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและสร้างโอกาสทางอาชีพ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยหรือกลุ่มที่มีรายได้ไม่มั่นคง ซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายที่จำเป็น จึงทำให้ไม่สามารถออมได้หรือออมได้ในระดับต่ำหรืออยู่ในฐานะที่มีหนี้สิน เนื่องจากผลการศึกษายืนยันว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อระดับการออม คือ ระดับรายได้ กลุ่มที่มีรายได้มากกว่ามีแนวโน้มที่จะมีความสามารถในการออมสูงกว่า ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการส่งเสริมการออม ประกอบกับจะต้องเร่งเพิ่มรายได้ทั้งในรูปเงินเดือน ค่าจ้าง รวมทั้งรายได้ภาคเกษตร รายได้จากการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจ SMEs ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีฐานรายได้ต่ำ ทั้งนี้โดยที่การเพิ่มรายได้ที่เป็นค่าจ้างและเงินเดือนนั้นจะต้องตั้งอยู่บนฐานของการเพิ่มผลิตภาพการผลิต/ผลิตภาพแรงงาน ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้มีงานทำมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมั่นคงโดยไม่เป็นแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ นอกจากนี้การส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมที่มีรายได้ที่มั่นคงเป็นสิ่งจำเป็นในการเพิ่มรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยหรือกลุ่มที่มีรายได้ไม่มั่นคง เช่น กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเกษตรและประมง เพื่อให้กลุ่มเสี่ยงนี้มีกระแสรายได้ที่มั่นคงสามารถวางแผนการออมได้อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

สำหรับกลุ่มผู้มีงานทำที่มีรายได้ปานกลาง การเพิ่มรายได้เพื่อการส่งเสริมการออมนั้น จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการออมด้วย เนื่องจากผู้มีงานทำที่มีรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่งจะสามารถออมได้หลากหลายรูปแบบขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีโอกาสได้รับผลตอบแทนที่

## สูงขึ้น

(2) การเพิ่มรายได้จะต้องทำควบคู่กับการลดรายจ่าย โดยเฉพาะในกรณีของ ผู้ประสบปัญหาข้อจำกัดทางด้านสภาพคล่อง (ผู้ที่มีศักยภาพในการหารายได้ในอนาคต แต่ไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการบริโภคในปัจจุบันได้) จะนำเงินไปใช้จ่ายหมด เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นกลุ่มที่มีรายได้ปานกลาง/สูง หรือกลุ่มผู้มีงานทำที่มีความสามารถในการออม แต่ไม่ได้เก็บออม เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นจะนำไปใช้จ่ายเนื่องจากมีความต้องการสินค้าบริการใหม่ ๆ อยู่เสมอ จึงควรส่งเสริมการใช้ชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่าย โดยการลดการบริโภคสินค้าที่ไม่จำเป็น ทำบัญชีครัวเรือน วรรรงค์ให้มีการออม และส่งเสริมความรู้ด้านการออมควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้รัฐบาลสามารถลดรายจ่ายที่จำเป็น เช่น รายจ่ายที่อยู่อาศัย รายจ่ายเพื่อการศึกษา รายจ่ายเพื่อการขนส่ง ผ่านนโยบายการคลังภาษีอากรและนโยบายรายจ่ายของรัฐ เช่น การลดหย่อนดอกเบี้ยสำหรับที่อยู่อาศัย การสนับสนุนการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายการศึกษา การปรับปรุงการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพและภูมิภาคให้ดีขึ้น เป็นต้น

**12.2.2 ด้านการส่งเสริมความรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการออม** จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออม ไม่ได้วางแผนในการดำเนินชีวิต/วางแผนการเงิน โดยมีถึงร้อยละ 40 ของผู้มีงานทำยังไม่ได้เก็บออม นโยบายการส่งเสริมความรู้และการสร้างจิตสำนึก จึงเป็นนโยบายหลักที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมรายได้ โดยมีแนวทางดังนี้

(1) ปลุกฝังให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการออม และควรบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ เพื่อเป็นการปลุกฝังให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการออม ตั้งแต่ก่อนเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งนี้ควรกำหนดให้การออมเป็นวาระสำคัญและเร่งด่วน โดยกำหนดให้มีแคมเปญ “การออมเพื่อชีวิตที่มั่นคง” เพื่อเป็นแรงผลักดันให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการออมร่วมกัน และร่วมกันสร้างกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตลอดปี นอกจากนี้ควรขอความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์และวรรรงค์ในสื่อทุกรูปแบบ ทั้งรายการวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ และวิทยุชุมชน โดยรัฐบาลควรจัดตั้งองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพดูแลภาพรวมของการออมของประเทศทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค เพื่อให้การส่งเสริมการออมของประเทศมีเอกภาพ

(2) ส่งเสริมให้ประชาชนมีการวางแผนทางการเงิน และสนับสนุนให้ภาคเอกชนทำหน้าที่บริการวางแผนทางการเงินให้มากขึ้น และครอบคลุมถึงประชาชนในชนบท

(3) ส่งเสริมความรู้ด้านการเงินพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานด้านการเงิน การลงทุน การออม การบริหารจัดการด้านการเงิน และความเสี่ยงทางการเงิน ซึ่งจะช่วย

ให้ผู้มีงานทำสามารถบริหารจัดการเงินลงทุนและเงินออมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการเพิ่มระดับการออม รวมถึงการสร้างทางเลือกหลายให้กับรูปแบบการออม เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการเพิ่มผลตอบแทนจากการออม โดยควรบรรจุหลักสูตรความรู้พื้นฐานทางการเงินในทุกระดับการศึกษา

(4) **ส่งเสริมความรู้ผ่านองค์กรนายจ้าง** กำหนดให้องค์กรนายจ้างของรัฐและเอกชน จะต้องให้ความรู้เกี่ยวกับการออมเพื่อการเกษียณอายุแก่ลูกจ้างของตน เพื่อให้ลูกจ้างตระหนักถึงความจำเป็นของการออม

**12.2.3 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกทางการเงิน** ควรมีมาตรการการส่งเสริมการออมแตกต่างกันตามกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มผู้มีงานทำที่มีรายได้ปานกลาง/สูง ในเมือง และกลุ่มที่มีรายได้ปานกลาง/ต่ำในชนบท

(1) **สำหรับกลุ่มผู้มีงานทำที่มีรายได้ปานกลาง/สูงในเมือง** รัฐบาลควรดำเนินมาตรการการส่งเสริมการออมผ่านเครื่องมือทางการเงินประเภทต่าง ๆ ดังที่กระทำอยู่ในปัจจุบันอย่างต่อเนื่องต่อไป โดยใช้นโยบายลดหย่อนภาษีอากรเป็นมาตรการเสริมไม่ว่าจะเป็นเงินสะสม เงินสมทบต่อกองทุนบำเหน็จบำนาญราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เบี้ยประกันชีวิต การซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนเพื่อการเกษียณอายุหรือเพื่อการออมระยะยาว (RMF) นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มผลิตภัณฑ์การเงินให้มีความหลากหลายมากขึ้น ผ่อนปรนกฎระเบียบด้านภาษีอากรเพื่อเอื้อให้สถาบันการเงินได้ออกเครื่องมือทางการเงินให้มีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะประกันชีวิตแบบบำนาญเลี้ยงชีพ เพื่อเป็นการกระตุ้นการออมเพื่อการชราภาพโดยภาคเอกชน เนื่องจากปัจจุบันคนไทยส่วนใหญ่มีแนวโน้มรู้จักและซื้อประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์เท่านั้น หรือการให้สิทธิพิเศษสำหรับการออมตามวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อการศึกษา และที่อยู่อาศัย

(2) **สำหรับกลุ่มผู้ที่มีรายได้ปานกลาง/ต่ำ ในชนบท** รัฐบาลควรสนับสนุนบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และองค์กรการเงินในระดับชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการในพื้นที่ของผู้มีงานทำที่เข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ยาก ทั้งในด้านการเดินทางหรือด้านจิตวิทยา ทั้งนี้ ยังเป็นการลดต้นทุนในการเข้าถึงสถาบันการเงินให้กับผู้มีงานทำที่มีถิ่นพำนักอาศัยในเขตชนบทอีกด้วย นอกจากนี้อาจจะสนับสนุนให้มีการพิจารณาช่องทางการออมในรูปแบบใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในชนบท เช่น ไปรษณีย์

(3) **เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน** ทั้งทางด้านการบริหารจัดการ การบัญชี ข้อบังคับทางกฎหมาย และการตรวจสอบควบคุมภายใน เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและมาใช้บริการมากขึ้น และช่วยลดความเสี่ยงความเสียหายทางการเงินที่จะเกิดขึ้น

(4) ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ หรือองค์กรการเงินในระดับชุมชน รวมทั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นกลไกหลักในการส่งเสริมความรู้ทางการเงิน เพื่อให้ความรู้ สันับสนุน และแนะนำระดับการออมเงินและแบบแผนการออมที่เหมาะสมให้กับผู้มีส่วนทำ

#### 12.2.4 พัฒนาระบบบำนาญภาครัฐ

(1) รัฐบาลควรเร่งเข้ามาช่วยด้านการเตรียมการก่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพสำหรับผู้ที่ยังไม่มีหลักประกันที่มั่นคง เช่น ระบบบำนาญเพื่อแรงงานนอกระบบ เป็นต้น โดยอาจจะจัดตั้งระบบบำนาญสำหรับกลุ่มนี้โดยเฉพาะ ในรูปแบบของระบบบำนาญแห่งชาติ โดยใช้กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือกลไกชุมชนที่ได้รับเริ่มการจัดสวัสดิการบำนาญไว้อยู่แล้วเป็นฟันเฟืองสนับสนุน

(2) รัฐบาลอาจจะเพิ่มระดับการออมโดยการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติตามแนวคิดของกระทรวงการคลัง สำหรับผู้มีหลักประกันรายได้ยามชราภาพอยู่แล้วและ/หรือผู้ที่อยู่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ และมีศักยภาพการออมสูง อย่างเช่น กลุ่มผู้จัดการ ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับสูง

12.2.5 การสร้างความเข้มแข็งของโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม เพื่อช่วยเหลือกลุ่มที่ไม่สามารถออมได้/ออมต่ำ ให้มีหลักประกันในการดำรงชีพ นอกจากนี้ รัฐบาลควรสร้างความแข็งแกร่ง/จัดตั้งโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมหรือส่งเสริมบทบาทขององค์กรการเงินในระดับชุมชนเพื่อบรรเทา/ชดเชยความสูญเสียอันเกิดจากความไม่แน่นอนในการดำรงชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สวัสดิการสังคม (พิการ / ประสบอุบัติเหตุ / ประสบภัยพิบัติ) กองทุนกัวยืมฉุกเฉิน เพื่อให้ประชาชนลดรูปแบบการออมเพื่อเตรียมพร้อมยามฉุกเฉิน (Precautionary Saving) และปรับเปลี่ยนวิธีการสะสมสินทรัพย์ของครัวเรือนไปสู่รูปแบบที่มีประสิทธิภาพและมีผลตอบแทนที่สูงกว่าได้

ตารางที่ 12-1 ภาพรวมของแนวทางการส่งเสริมการออม

หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่เจ้าภาพดูแลภาพรวมการออม

ศักยภาพการออม	ประเภทการออม / ระดับความรู้ทางการเงิน		เขตเมือง		เขตชนบท	
			ในระบบ	นอกระบบ	ในระบบ	นอกระบบ
สูง	การออมเอกชน	มีความรู้	<ul style="list-style-type: none"><li>มาตรการทางภาษีส่งเสริมการออม</li><li>การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม</li></ul>		<div><ul style="list-style-type: none"><li>ส่งเสริมบทบาทขององค์กรการเงินชุมชน</li></ul></div>	
		ไม่มีความรู้	<ul style="list-style-type: none"><li>มาตรการทางภาษีส่งเสริมการออม</li><li>การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม</li><li>ส่งเสริมความรู้การวางแผนทางการเงินและเครื่องมือการออม</li></ul>			
	ระบบบำนาญภาครัฐ		มีอยู่แล้ว	<ul style="list-style-type: none"><li>NPF</li><li>ระบบบำนาญแห่งชาติ</li></ul>	มีอยู่แล้ว	<ul style="list-style-type: none"><li>NPF</li><li>ระบบบำนาญแห่งชาติ</li></ul>
ต่ำ	การออมเอกชน	มีความรู้	<ul style="list-style-type: none"><li>การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม</li></ul>		<div><ul style="list-style-type: none"><li>ส่งเสริมบทบาทขององค์กรการเงินชุมชน</li></ul></div>	
		ไม่มีความรู้	<ul style="list-style-type: none"><li>การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม</li><li>ส่งเสริมความรู้การวางแผนทางการเงินและเครื่องมือการออม</li></ul>			
	ระบบบำนาญภาครัฐ		มีอยู่แล้ว	<ul style="list-style-type: none"><li>ระบบบำนาญแห่งชาติ</li></ul>	มีอยู่แล้ว	<ul style="list-style-type: none"><li>ระบบบำนาญแห่งชาติ</li></ul>

การเพิ่มรายได้ (นโยบายเพื่อเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ)

การลดรายจ่าย (รณรงค์ลดรายจ่ายในสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต / นโยบายรายจ่ายสาธารณะ)