

## คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

จิรณัทย์ ชาญเชิงพานิช

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

กองทุนการออมแห่งชาติ ที่ได้ถูกขับเคลื่อนอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558 โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการดำเนินการขึ้น ภายใต้ความสนใจของประชาชนจำนวนมากที่มีความคาดหวังถึงเงินบำนาญและผลประโยชน์ที่จะได้รับในบั้นปลายของชีวิตในการดำรงชีพว่า จะสามารถเลี้ยงดูตนเองได้เพียงพอหรือไม่ในอนาคต หลังจากที่ต้องรอคอยมาเป็นเวลากว่า 4 ปี ตั้งแต่ได้มีพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เกิดขึ้นมา หากจะมองถึงวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ จะพบว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานที่อยู่นอกระบบซึ่งยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง หรือดูแลให้มีความเท่าเทียม และเป็นธรรมจากภาครัฐ เหมือนกับแรงงานที่ได้เข้าสู่ระบบแล้ว เช่นเดียวกับข้าราชการที่มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) พนักงานราชการ และเอกชนที่มีกองทุนประกันสังคม เป็นหลักประกันความมั่นคงทางการเงินเมื่อถึงวัยเกษียณอายุการทำงาน โดยวัตถุประสงค์หลักต้องการให้แรงงานที่อยู่นอกระบบในหลาย ๆ สาขาอาชีพ เช่น อาชีพเกษตรกร อาชีพค้าขาย อาชีพรับจ้างทั่วไป คนขับรถแท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แม่บ้าน เป็นต้น ได้เกิดความรู้ ความเข้าใจ สร้างวินัยการออม รู้จักออมเงินภาคครัวเรือน เพื่อเก็บไว้ใช้ในอนาคต เป็นหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ โดยผ่านกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งรัฐบาลได้ออกแบบให้มีระบบการออม โดยภาครัฐให้การสนับสนุนในส่วนของเงินสมทบตามสัดส่วนช่วงอายุและการคุ้มครองผลตอบแทนขั้นต่ำ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มเงินออมของประเทศในระยะยาวอีกทางหนึ่ง ซึ่งการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติจะได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่นั้น ก็ขึ้นอยู่กับการบริหารงานของผู้บริหารกองทุน ซึ่งก็คือ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ ในบทความฉบับนี้จะขอกล่าวถึงองค์ประกอบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

### 1. ประธานกรรมการ

มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติโดยตำแหน่ง

### 2. กรรมการ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 กรรมการที่แต่งตั้งโดยตำแหน่ง มีจำนวน 8 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 4) ปลัดกระทรวงแรงงาน

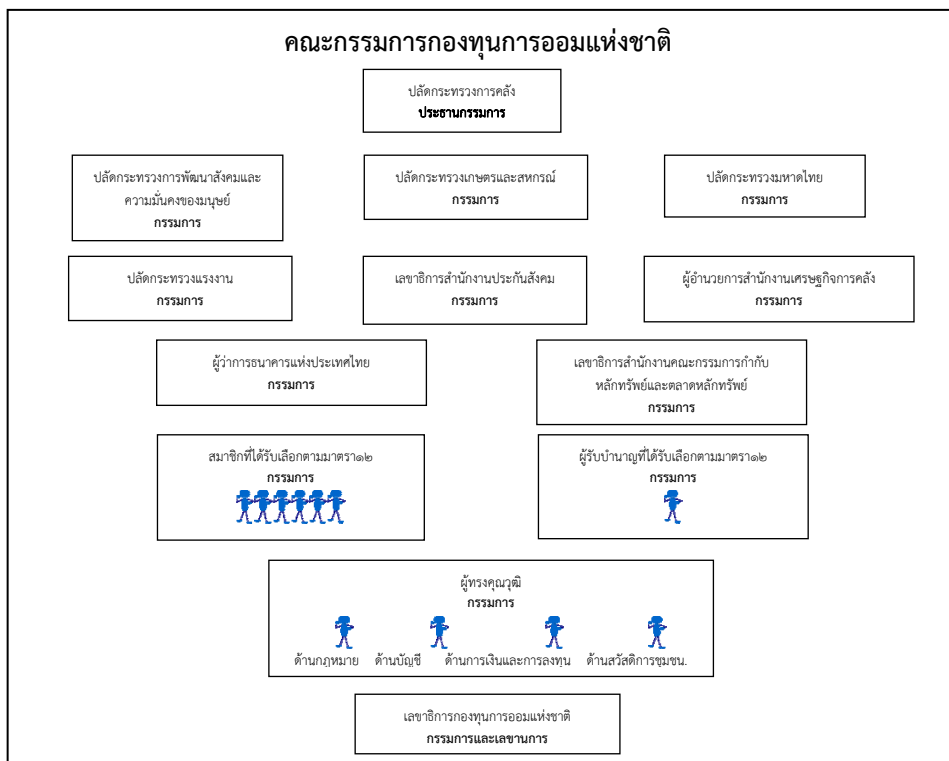
- 5) เลขานุการสำนักงานประกันสังคม
- 6) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- 7) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- 8) เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

## 2.2 กรรมการที่ผ่านการคัดเลือก จำนวน 11 คน ประกอบด้วย

- 1) สมาชิกที่ได้รับเลือกตามมาตรา 12<sup>1</sup> จำนวน 6 คน
- 2) ผู้รับบำนาญที่ได้รับเลือกตามมาตรา 12 จำนวน 1 คน
- 3) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกโดยประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก และกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญประชุมร่วมกันเพื่อเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี ด้านการเงินและการลงทุน และด้านสวัสดิการชุมชน ด้านละ 1 คน

### 3) กรรมการและเลขานุการ

มีเลขานุการกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง



ที่มา : พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 12 บัญญัติว่า “การเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกและกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำนึงถึงการกระจายตัวในทุกภูมิภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ทั้งนี้ จะให้มีการขึ้นบัญชีไว้สำหรับผู้ที่ได้รับคะแนนถัดไปจากผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกหรือกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญเพื่อประโยชน์ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง ด้วยก็ได้”

### วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือก

ในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือกประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับเลือกตามมาตรา 12 ผู้รับบำนาญที่ได้รับเลือกตามมาตรา 12 และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทั้งหมด 11 ตำแหน่ง จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

ทั้งนี้เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการที่เคยดำรงตำแหน่งอาจได้รับเลือกอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันมิได้

### การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือก

กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก กรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะพ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการ ดังนี้

1. ดำรงตำแหน่งครบวาระ 3 ปี
2. การพ้นจากตำแหน่งนอกเหนือจากการดำรงตำแหน่งครบตามวาระ มีดังกรณีต่อไปนี้
  - 2.1 ตาย
  - 2.2 ลาออก
  - 2.3 พ้นจากสมาชิกภาพ กรณีกรรมการซึ่งเป็นสมาชิก
  - 2.4 มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ กรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
  - 2.5 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14<sup>2</sup>
  - 2.6 คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

---

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 14 บัญญัติว่า “กรรมการซึ่งเป็นสมาชิก กรรมการซึ่งเป็นผู้รับบำนาญและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะมีการรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี
- (5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของกองทุน
- (6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นกรรมการในบริษัทที่กองทุนเป็นผู้ถือหุ้น
- (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่”

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติไว้ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน
- 2) กำหนดนโยบายการลงทุนของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 3) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุน
- 4) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการ และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ
- 5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินของกองทุน
- 6) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุน
- 7) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 8) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น ๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ
- 9) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ
- 10) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติที่กำหนดไว้ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย การออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือการดำเนินการบริหารกองทุน เพื่อให้กองทุนการออมแห่งชาติมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งต่อกองทุนการออมแห่งชาติ และสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ สิ่งหนึ่งที่จะขอกกล่าวถึง คือ การดำเนินการของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติในบริบทของการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อสร้างผลตอบแทนให้ครอบคลุมผลตอบแทนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 44 ได้มีการกำหนดให้กองทุนการออมแห่งชาติจ่ายชดเชยให้สมาชิกที่สิ้นสมาชิกภาพเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือเสียชีวิตแล้วได้รับผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบที่ได้รับน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ (อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทสิบสองเดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง ตามที่คณะกรรมการกำหนด) ให้ได้รับผลประโยชน์เท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำที่คำนวณได้ ซึ่งเปรียบเสมือนกองทุนการออมแห่งชาติได้มีการรับประกันผลตอบแทนขั้นต่ำให้กับสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติทุกคน

ทั้งนี้กองทุนการออมแห่งชาติสามารถที่จะเพิ่มผลตอบแทนให้แก่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ให้ได้ผลตอบแทนที่มากกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำได้ โดยคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ จะต้องคอยกำกับดูแลการบริหารกองทุนให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น หรือเข้ามาบริหารกองทุนเองก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงการจัดการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงทุน ดังนี้

(1) ลงทุนในหลักทรัพย์ตามข้อ 6 (1) (หลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 และ อาจลงทุนในหลักทรัพย์ตามข้อ 6 (2) (หลักทรัพย์อื่น ๆ) ไม่เกินร้อยละ 20 เว้นแต่การลงทุนในต่างประเทศ ให้นำเงินไปลงทุนตามข้อ 6 (4) (ลงทุนในต่างประเทศ) ได้ไม่เกินร้อยละ 10

(2) ลงทุนในตราสารทุนตราสารกึ่งหนี้กึ่งทุนหรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ซึ่งไม่รวมถึงพันธบัตร ตัวแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตราสารอย่างอื่นที่มีลักษณะอย่างเดียวกันที่ออกโดยนิติบุคคลใดนิติบุคคลหนึ่ง ไม่เกินร้อยละ 10 หรือไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดการลงทุนในตราสารทุนและตราสารกึ่งหนี้ กึ่งทุนเมื่อรวมกันทุกนิติบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ 20

(3) ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ได้ไม่เกินร้อยละ 8 โดยคณะกรรมการฯ อาจกำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

จากเงื่อนไขการลงทุนจะเห็นว่ากองทุนการออมแห่งชาติ ได้มีมาตรการสร้างความมั่นคงทางการเงิน แก่กองทุนการออมแห่งชาติในระดับหนึ่ง และยังเปิดโอกาสให้มีการเพิ่มผลตอบแทนของเงินออมที่สูงขึ้นได้ แต่ในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก เนื่องจากหลักเกณฑ์การลงทุนข้างต้น กองทุนการออมแห่งชาติจะต้องลงทุน ในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงในปริมาณที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ซึ่งสามารถลงทุนได้ในเงินฝากธนาคาร เงินสด พันธบัตรรัฐบาล ตัวเงินคลัง ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินต้นและ ดอกเบี้ย เป็นต้น ส่วนที่เหลืออีกปริมาณไม่เกินร้อยละ 20 จึงจะสามารถนำไปลงทุนในด้านต่าง ๆ ที่อาจให้ ผลตอบแทนที่สูงกว่าได้ เช่น การลงทุนในตราสารทุน ตราสารกึ่งหนี้กึ่งทุน หน่วยลงทุนหรือในใบสำคัญ แสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุน อสังหาริมทรัพย์ การลงทุนในต่างประเทศ เป็นต้น และเมื่อหากผลตอบแทน ที่กองทุนการออมแห่งชาตินำไปลงทุนมีผลตอบแทนที่สูงขึ้นมากกว่าอัตราผลตอบแทนเงินฝากประจำสมาชิก กองทุนการออมแห่งชาติ ก็อาจจะได้รับผลตอบแทนหรือเงินบำนาญที่สูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในทางกลับกัน หากผลตอบแทนที่กองทุนการออมแห่งชาติดำเนินการไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง สมาชิกกองทุนการออม แห่งชาติ ก็อาจจะต้องได้รับผลกระทบในการได้รับเงินบำนาญที่น้อยลง แต่ทั้งนี้จะได้ไม่ต่ำกว่าอัตรา ผลตอบแทนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทสิบสองเดือนโดยเฉลี่ยของธนาคาร

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กองทุนการออมแห่งชาติเป็นกองทุนที่ดีที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินเมื่อถึงวัยเกษียณอายุการทำงาน แต่กองทุนการออมแห่งชาติจะสามารถยืดหยุ่นได้อย่างมั่นคง มีความแข็งแกร่งทางการเงินมากน้อยเพียงใด และจะเป็นที่พึงพิงของประชาชนในวัยเกษียณอายุการทำงานได้แค่ไหน ก็ย่อมขึ้นอยู่กับการเติบโตของกองทุนการออมแห่งชาติเอง หากมีผลการดำเนินการที่ดีสามารถตอบโจทย์ที่ทำทนายในอนาคตได้ โดยทำให้ประชาชนมีหลักประกันความมั่นคงทางการเงินเมื่อถึงวัยเกษียณอายุการทำงานและเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ กองทุนการออมแห่งชาติก็จะเปรียบเสมือนน้ำที่รดต้นไม้ให้สามารถดำรงอยู่ได้ต่อไป ทั้งหมดทั้งมวลจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ก็ต้องขึ้นอยู่กับคณะผู้บริหารกองทุน นั่นก็คือ คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งจะต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนการออมแห่งชาติอย่างเคร่งครัด เช่น หากกองทุนการออมแห่งชาติไม่ได้เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนเอง แต่ให้มีบริษัทจัดการกองทุนเป็นผู้ดำเนินการบริหารกองทุน คณะกรรมการฯ จะต้องสรรหาบริษัทจัดการกองทุนด้วยความโปร่งใส มีคุณธรรม ยึดหลักการบริหารงานอย่างมืออาชีพ ในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทจัดการกองทุนที่คาดว่าจะสร้างผลตอบแทนและบริหารกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อได้บริษัทจัดการกองทุนแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องไม่ปล่อยปละละเลย ต้องคอยกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ เมื่อพบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนการออมแห่งชาติ คณะกรรมการฯ จะต้องมีความรับผิดชอบดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้กองทุนการออมแห่งชาติสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ช่วยเหลือสมาชิกให้สามารถดำรงชีพได้อย่างมีความสุขต่อไป

## บรรณานุกรม

“กฎกระทรวงการจัดการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2558” (24 กรกฎาคม 2558).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 69 ก, น.13-17.

“กฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ. 2558” (24 กรกฎาคม 2558).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 69 ก, น.18-19.

“พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554” (11 พฤษภาคม 2554).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 34 ก, น.47-63.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ) อ.พ.(ร) 13/2553.

สืบค้น 26 สิงหาคม 2558 จาก <http://librarymb.parliament.go.th/docweb/ShowPdfServlet?blobid=SOP-DIP.P.1394911&blobpart=2>

ASTVผู้จัดการออนไลน์. (2558). รัฐบาล “กองทุนการออมแห่งชาติ” ให้บำนาญสูง ไล่จี้ประกันสังคม.

สืบค้น 14 กันยายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspxNewsID=9580000089453>