

## 4. ระบบการเงินและตลาดทุนที่สนับสนุนการออมและการลงทุน

### 4.1 คำนำ

สถาบัน IMD ได้กำหนดให้บทบาทของภาคการเงินในการช่วยอำนวยความสะดวกในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่กำหนดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และประเทศไทยได้คะแนนประเมินค่อนข้างต่ำในข้อนี้ คือ อยู่ในอันดับที่ 44 จาก 55 ประเทศในปี 2550 วิธีหนึ่งของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันคือ “การสนับสนุนการออมส่วนบุคคลและการลงทุนภายในประเทศ” โดยสถาบัน IMD ได้กำหนดให้เป็นหนึ่งในกฎทอง (The golden rules of competitiveness)<sup>1</sup> ที่ทุกประเทศควรปฏิบัติเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

เงินออมถือเป็นเงินทุนที่สำคัญต่อการลงทุนของประเทศ ซึ่งเป็นรากฐานและปัจจัยสำคัญที่กำหนดการลงทุนให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโต สร้างเสถียรภาพและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากการออมในระดับสูงจะทำให้การลงทุนในประเทศไม่ต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศมากนัก แม้เศรษฐกิจจะถดถอยก็สามารถพึ่งพาการออมในประเทศได้ ทำให้พัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง

ในสังคมที่ระบบการเงินมีการพัฒนาแล้ว สถาบันการเงินจะทำหน้าที่ระดมเงินออมจากผู้ออมด้วยการออกหลักทรัพย์ทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ทั้งในรูปตราสารหนี้และตราสารทุนเช่น บัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ หุ้นกู้ หุ้นสามัญ ตั๋วสัญญาใช้เงิน เป็นต้น เพื่อจูงใจให้ผู้ออมทรัพย์นำเงินมาไว้กับระบบการเงิน ระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพจะสามารถดึงดูดเงินออมซึ่งอยู่กระจัดกระจายให้เข้ามาอยู่ในระบบการเงินได้ทั้งในตลาดเงินและตลาดทุน การที่ประเทศสามารถรวบรวมเงินเป็นกลุ่มก้อนแล้วส่งต่อมาให้ผู้ประสงค์จะลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น ในการสนับสนุนการออมและการลงทุนภายในประเทศ ไทยจำเป็นต้องมีระบบการเงินและตลาดทุนที่มีประสิทธิภาพ สถาบันการเงินต้องสามารถทำหน้าที่ระดมเงินออมที่อยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ โดยเฉพาะเงินที่อยู่นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบการเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยผ่านตลาดเงินและตลาดทุน และในขณะเดียวกันภาครัฐก็ควรมีบทบาทในการกำกับตรวจสอบเพื่อให้สถาบันการเงินทำหน้าที่เคลื่อนย้ายเงินออมสู่มือผู้ประสงค์ลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมชาติ ระบบการเงินและตลาดทุนจำเป็นต้องสนับสนุนการลงทุน เพราะประสิทธิภาพจากการลงทุนคือปัจจัยสำคัญในการกำหนดอัตราผลตอบแทนของการออม

---

<sup>1</sup> Stephane Garelli ใน Competitiveness of Nations: The fundamental , IMD World Competitiveness Yearbook 2006 หน้า 8

## 4.2 โครงสร้างระบบการเงินของไทย

ระบบการเงินโดยทั่วไปจะประกอบด้วยผู้มีเงินออม ผู้ใช้เงินออมในการลงทุน (นักลงทุน) สถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่ระดมเงินออมเข้าสู่ระบบการเงินและเคลื่อนย้ายเงินออมไปสู่ผู้ประสงค์จะลงทุน และหน่วยงานของภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานอย่างมีหลักบรรษัทภิบาลในการบริหารเงินออมของชาติ

### 4.2.1 ผู้ออมภาคครัวเรือน

ผู้ออมภายในประเทศ หมายถึงผู้มีเงินออมซึ่งประกอบด้วยประชาชนในภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐบาล ในจำนวนผู้ออมทั้งหมด ภาคครัวเรือนเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่น่าจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการออมของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาการออมของไทยโดยจำแนกเป็นรายประเภท ในปี 2549 พบว่า ภาคครัวเรือนซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจกลับมีส่วนการออมสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มครัวเรือนกลับเป็นกลุ่มที่ออมน้อยที่สุด

ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาภาคครัวเรือนมีอัตราการออมลดลงมากที่สุดคือร้อยละ 5.4 และลดลงมากกว่าการออมของประเทศไทยซึ่งลดลงร้อยละ 5.1 ในขณะที่การออมภาครัฐลดลงร้อยละ 3.7 และภาคเอกชนมีอัตราการออมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 จึงนับได้ว่าการออมภาคครัวเรือนเป็นภาคที่น่าเป็นห่วงที่สุด อัตราการออมที่ลดลงได้ส่งผลให้สัดส่วนการออมภาคครัวเรือนต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากอดีตที่เคยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ของ GDP ในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ (ปี พ.ศ. 2523 - 2539) มาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4-5 ของ GDP หลังช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้แสดงให้เห็นว่า การออมภาคครัวเรือนโดยเฉลี่ยในช่วง 2539 - 2549 อยู่ที่ระดับร้อยละ 17.5 ของรายได้ครัวเรือน แต่มีอัตราการขยายตัวติดลบในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2549 เนื่องมาจากรายจ่ายครัวเรือนขยายตัวในอัตราสูงกว่าการขยายตัวของรายได้ครัวเรือน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง<sup>2</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทยและนักวิชาการต่างก็ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของการลดลงของระดับการออมภาคครัวเรือนไทย ซึ่งพอสรุปได้ว่าน่าจะเกิดจาก

- 1) อัตราดอกเบี้ยที่มีทิศทางลดลง ส่งผลให้การบริโภคและการลงทุนมากขึ้น
- 2) ภาวะเงินเฟ้อที่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายในการครองชีพของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น จึงส่งผลให้การออมของครัวเรือนปรับตัวลดลง ทั้งนี้ พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีราคาผู้บริโภคกับระดับการออมโดยเฉลี่ยของครัวเรือนเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

<sup>2</sup> จาก “บทความรายงานสถานการณ์การออมภาคครัวเรือนของไทยในปัจจุบัน” 30/10/2549 นำเสนอโดย : กลุ่มงานคุณภาพการเงิน การออม และการลงทุน สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

3) นโยบายของรัฐบาลที่กระตุ้นการใช้จ่ายบริโภคของประชาชน โดยในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้กระตุ้นการใช้จ่ายและการบริโภคของประชาชนผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน โครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น เพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัว ทำให้มีการใช้จ่ายอุปโภคบริโภคเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มสูงกว่ารายได้ ถึงร้อยละ 6.06 จึงส่งผลให้ภาวะเงินออมของครัวเรือนลดลง

4) การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีส่วนทำให้การออมลดลงด้วย โดยคนที่เป็นเกษตรกรสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น ส่วนโครงการภาครัฐจำนวนมาก เช่น 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้ผู้คนไม่ต้องออมเพื่อยามฉุกเฉิน โดยผลการวิจัยจากธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า คนที่มีความรู้สูง และอยู่ในกรุงเทพฯ กลับออมน้อย เพราะเข้าถึงการกู้ยืมเงินได้ง่ายกว่าในยามฉุกเฉิน

5) ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารการเงิน ครัวเรือนที่อาศัยในพื้นที่ที่เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เช่น สถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ ได้ยาก ทำให้ถูกชักจูงให้ใช้จ่ายไปในด้านการบริโภคได้ง่ายเมื่อรายได้เพิ่ม โดยผลจากการวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายไปกับรถยนต์ และโทรศัพท์มือถือมากที่สุด และยังพบว่าคนรวยจะออมมากกว่าคนจน และคนที่อายุมากจะออมมากกว่าคนอายุน้อย

#### 4.2.2 การลงทุนทางการเงินของภาคครัวเรือน

โดยทั่วไปการนำเงินไปซื้อหุ้น พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินต่างๆ เราเรียกว่าเป็นการลงทุนทางการเงิน สำหรับประเทศไทยการลงทุนทางการเงินที่มีความเสี่ยงต่อการที่จะไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่คาดหวังไว้น้อยที่สุดคือ การฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ และการซื้อพันธบัตรรัฐบาล รองลงมาคือหุ้นกู้ หุ้นปริมาตริทธิ์ หุ้นสามัญและตราสารอนุพันธ์ ตราสารทางการเงินในตลาดทุนดังกล่าวเหมาะกับผู้มีรายได้ระดับปานกลางขึ้นไป ผู้มีรายได้ต่ำและมีความรู้ด้านการเงินน้อยยังขาดตราสารทางการเงินเพื่อเพิ่มเงินออมในระยะยาว จึงมักใช้จ่ายเงินไปเพื่อซื้อตราสารที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินต้นสูงมาก เช่น สลากกินแบ่ง หวย ซึ่งเงินส่วนนี้มักถูกมองว่าเป็นการพนัน มิใช่การลงทุนทางการเงิน หากมีการเปลี่ยนมุมมองว่าการซื้อสลากกินแบ่งและหวยเป็นการลงทุนทางการเงินประเภทหนึ่ง<sup>1</sup> ก็จะพบว่าสลากกินแบ่งและหวยเป็นตราสารทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในตราสารทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูงประเภทอื่น เช่น หุ้นสามัญและตราสารอนุพันธ์ เพราะการลงทุนในตราสารทางการเงินโดยทั่วไปจะมีสิ่งอ้างอิง เช่น หุ้นสามัญของบริษัท ก ผลตอบแทนที่คาดหวังย่อมขึ้นกับการตัดสินใจลงทุน และผลการดำเนินการของบริษัท ก การลงทุนในตราสารอนุพันธ์ที่ใช้ SET 50 INDEX เป็นหลักทรัพย์อ้างอิง ผลตอบแทนจากการลงทุนก็จะขึ้นอยู่กับ

<sup>1</sup> พรเพ็ญ วรสิทธา (2551)

การตัดสินใจลงทุน และความผันผวนของ SET 50 INDEX ส่วนการลงทุนในสลากกินแบ่งหรือหวย เป็นการลงทุนที่ขาดสิ่งอ้างอิง ผลตอบแทนจึงเป็นลักษณะเสี่ยงโชค สิ่งอ้างอิงที่ใช้กันจึงมักเป็นไปความเชื่อเฉพาะบุคคล หรือไสยศาสตร์ เช่น ซื้อตามความฝัน ตามเลขที่บ้าน หรือขอเลขจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์

#### 4.2.3 สถาบันการเงิน

สถาบันการเงินของไทยจำแนกตามหน่วยงานกำกับดูแลได้ 8 ประเภท ดังแสดงในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 รายชื่อสถาบันการเงินจำแนกตามหน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานกำกับดูแล	รายชื่อ	กฎหมายที่ใช้บังคับ
1 กระทรวงการคลัง	1 ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2 ธนาคารแห่งประเทศไทย	2 ธนาคารพาณิชย์ 3 สาขาธนาคารต่างประเทศ (Full branch) ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของ 4 ธนาคารต่างประเทศ 5 ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 6 บริษัทเงินทุน 7 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม  พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไข เพิ่มเติม
3 กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	8 ธนาคารออมสิน 9 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธกส.) 10 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) 11 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย (ธสน.) 12 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 13 บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่ อาศัย	พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489  พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509  พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496  พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออก และนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536  พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2545  พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่ อยู่อาศัย พ.ศ. 2540

ตารางที่ 4.1 รายชื่อสถาบันการเงินจำแนกตามหน่วยงานที่กำกับดูแล (ต่อ)

หน่วยงานกำกับดูแล	รายชื่อ	กฎหมายที่ใช้บังคับ
กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง/ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง	14 บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตรา	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485
	15 ต่างประเทศ	พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2545
	16 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ชพว.)	พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
	17 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม ขนาดย่อม (บสย.)	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ไทยพ.ศ. 2544
4 คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์	19 บริษัทหลักทรัพย์	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
	20 บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม	
5 กระทรวงพาณิชย์/สำนักงาน คณะกรรมการกำกับและ ส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย	21 บริษัทประกันชีวิต	พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
6 กรมส่งเสริมสหกรณ์และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์	22 สหกรณ์การเกษตร	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	23 สหกรณ์ออมทรัพย์	
	24 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530
7 กระทรวงแรงงาน	25 กองทุนประกันสังคม	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
8 กระทรวงมหาดไทย	26 โรงรับจำนำ	พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

#### 4.2.4 ภาพการณ์ออมโดยผ่านสถาบันการเงิน

ในจำนวนสถาบันการเงินทั้ง 8 ประเภท สถาบันการเงินที่มีบทบาทในการรับฝากเงินมากที่สุดในประเทศคือ ธนาคารพาณิชย์ ส่วนนอกเขตเทศบาล สถาบันการเงินที่มีบทบาทในการรับฝากเงินมากที่สุดคือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์ไทย ดังแสดงในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 สถาบันการเงินหลักของผู้ฝากเงินจำแนกเป็นรายภาคและในและนอกเขตเทศบาล

หน่วย: ร้อยละ

ประเภทสถาบันการเงิน	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
<b>เขตเทศบาล</b>					
ไม่มีบัญชีเงินฝาก	14.4	17.5	13.4	17	15.1
ธนาคารพาณิชย์ไทย	75.1	49	55.9	67	64
ธนาคารต่างประเทศ	0	0	0	0	0
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	8.1	26.5	23.8	13.5	16.4
สหกรณ์	1.6	2.3	4.3	1.5	2.4
กลุ่มออมทรัพย์	0.8	4.7	2.6	1.0	2.0
รวม	100	100	100	100	100
<b>นอกเขตเทศบาล</b>					
ไม่มีบัญชีเงินฝาก	18.3	20.7	19.2	27.4	20.5
ธนาคารพาณิชย์ไทย	56.3	24.4	25.9	33.3	33.9
ธนาคารต่างประเทศ	0.2	0	0	0	0
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	21.3	43.9	42.3	30.2	35.9
สหกรณ์	1.4	4.6	2.5	2.4	2.7
กลุ่มออมทรัพย์	2.6	6.5	10.1	6.7	7.0
รวม	100	100	100	100	100

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคใต้ อ้างในเอกสารประกอบคำบรรยายของ เฟลินฟิศ เลขะกุล เรื่อง “SWOT & Potential Analysis การเงินในภาคใต้” 13 กุมภาพันธ์ 2551

เป็นที่คาดหมายว่าเมื่อมีการยกเลิกประกันเงินฝากแบบเต็มจำนวน จะเกิดการเคลื่อนย้ายเงินจากธนาคารพาณิชย์เข้าสู่ตลาดทุนมากขึ้น ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ควรริบเร่งพัฒนาด้านธรรมาภิบาลในตลาดทุนให้ทันกับกระแสความต้องการแหล่งเงินออมใหม่ของตลาด

#### 4.2.5 โครงสร้างตลาดทุนไทย

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้การดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์ฯ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ถือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517 ในปัจจุบัน ตลาดทุนของไทยประกอบด้วย 3 ตลาด ได้แก่ตลาดตราสารทุน ตลาดตราสารหนี้และตลาดอนุพันธ์

ในช่วงที่ผ่านมา ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเชิงรุกในด้านเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน ในโลกตลาดทุนยุคไร้พรมแดน โดยในปี 2550 ได้พัฒนาตลาดหลักทรัพย์ไปในทิศทางสู่การเป็นศูนย์กลางรวมการลงทุนที่ครบวงจร สร้างความน่าสนใจและความเชื่อมั่นให้ผู้ลงทุน ทั้งด้านผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายและมีคุณภาพ มีระบบการซื้อขายที่ทันสมัย โปร่งใส ยุติธรรมและมีสภาพคล่อง มีการเปิดเผยข้อมูลและแหล่งความรู้ที่ถูกต้อง ครบถ้วนและทันเวลา ขณะเดียวกัน ได้พัฒนาการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ตามมาตรฐานสากลและคล่องตัว เพื่อตอบสนองการเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของธุรกิจ และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือแก่ผู้เกี่ยวข้องในตลาดทุน และทำประโยชน์ให้แก่สังคมไทย

### **4.3 สถานการณ์ระบบการเงินและตลาดทุนของไทยในภาพรวม**

#### **4.3.1 สถานการณ์การออมและการลงทุนของไทยในภาพรวม**

ในอดีตก่อนช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ระดับการออมของไทยน้อยกว่าการลงทุน เนื่องจากความต้องการในการลงทุนสูงทำให้การออมตามไม่ทันการลงทุนอยู่ประมาณร้อยละ 7 แต่ในช่วงหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจพบว่าระดับการออมของไทยกลับสูงกว่าการลงทุนมาตลอด แต่เมื่อพิจารณาถึง สัดส่วนการออมภายในประเทศ เมื่อเทียบกับ GDP ในปี 2549 พบว่าอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30-31 ในขณะที่การลงทุนมีสัดส่วนร้อยละ 30-35 แสดงว่าไทยต้องการเงินออมเพิ่มอีกร้อยละ 3-4 ของ GDP จึงจะพอเพียงต่อการลงทุนในอนาคตโดยไม่ต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ

หากเปรียบเทียบการออมของประเทศไทยกับประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน ในปี 2549 โดยวัดจากสัดส่วนการออมของประเทศต่อ GDP ก็พบว่าการออมของประเทศไทยอยู่ที่ระดับร้อยละ 30.7 เมื่อเทียบกับ GDP ซึ่งสูงกว่าประเทศต่างๆ เช่น ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย เม็กซิโก ยกเว้นมาเลเซีย และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย ก็พบว่าประเทศเหล่านี้มีสัดส่วนการออมเทียบกับ GDP ที่ต่ำกว่าประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ บางประเทศ ซึ่งสามารถอธิบายได้จากหลายสาเหตุ เช่น การที่ประเทศพัฒนาเหล่านี้มีการจัดเก็บภาษีในระดับที่สูงมากทำให้เงินได้สุทธิและเงินออม การมีระบบสวัสดิการที่ดีทำให้ประชาชนไม่เกิดแรงจูงใจในการออม ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยมีระบบสวัสดิการที่ยังไม่เด่นชัดและมั่นคงเพียงพอ ประชาชนมักจะเล็งเห็นความสำคัญของการเก็บออมเพื่อการใช้จ่ายและดูแลตนเองเมื่อยามชรา นอกจากนั้นประเทศพัฒนาแล้วสามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องออมเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน กอปรกับวัฒนธรรมการบริโภคนิยมของประเทศเหล่านี้ จึงทำให้มี

การออมเมื่อเทียบกับ GDP น้อยกว่าประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ท่ามกลางภาวะการณ์ที่การเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยยังมีจำกัด ระบบสวัสดิการหลังเกษียณอายุก็ยังคงครอบคลุมแรงงานได้เพียงบางส่วน และคนวัยเกษียณอายุส่วนใหญ่มีเงินไม่พอเพียงแก่การใช้จ่าย ภาคครัวเรือนของไทยน่าจะมีความต้องการในการออมเงินไว้ใช้หลังเกษียณอายุ หากกลไกการระดมเงินออมในตลาดเงินและตลาดทุนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับทิศทางการออมของไทยในอนาคต คาดว่าเงินออมภายในประเทศจะไม่เพียงพอต่อการลงทุนในอนาคต เนื่องจากอัตราการออมรวมของประเทศนับตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจได้ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.92 ต่อปี ขณะที่การลงทุนขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.13 ต่อปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอัตราการขยายตัวของการออมมีน้อยกว่าการลงทุนแม้ว่ามูลค่าการออมรวมของประเทศในปัจจุบันจะมีมากกว่าการลงทุน ตามหลักเศรษฐศาสตร์ การขาดดุลการออมอาจส่งผลให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในมูลค่าที่เท่ากับการขาดดุลเงินออมได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประมาณการไว้ว่า หากต้องการให้ประเทศขยายตัวประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปี และเพียงพอต่อการลงทุนในประเทศ ไทยจะต้องออมให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 32.3-34 ของจีดี จากปัจจุบันที่ออมอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 30.5 ของจีดีพี ซึ่งหมายถึงจะต้องออมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.8-3.5 ของจีดีพีในช่วง 5 ปีข้างหน้า

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การออมของประเทศไทยไม่เพียงพอต่อการช่วยให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มเงินออมภาคครัวเรือนมีความเป็นไปได้ เพราะสวัสดิการจากภาครัฐหลังเกษียณอายุยังคงครอบคลุมแรงงานได้เพียงส่วนน้อย และการเข้าถึงสถาบันการเงินถึงแม้ว่าจะดีขึ้น แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงหากระบบการเงินและตลาดทุนมีลักษณะสนับสนุนการออมและการลงทุน ภาคครัวเรือนของไทยน่าจะมีความสนใจในการออมเงินไว้ใช้หลังเกษียณอายุเพิ่มขึ้น

นอกจากการเพิ่มเงินออมของชาติให้พอเพียงกับความต้องการลงทุนในอนาคตแล้ว รัฐบาลยังต้องหาช่องทางเพิ่มเงินออมให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในวัยเกษียณอายุด้วย เพราะมีการคาดการณ์ว่าประชากรจะมีอายุขัยโดยเฉลี่ยมากขึ้นไปอีกไปถึงร้อยปีข้างหน้า สัดส่วนประชากรสูงอายุต่อประชากรโดยรวมจะเป็น 1 ต่อ 3 และในร่างรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 84 (4) ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนว่ารัฐจะต้องดำเนินการ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชรา แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐอย่างทั่วถึง โดยรัฐจะต้องถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อไม่ให้เกิดเป็นภาระเงินภาษีสังคมในอนาคต

#### 4.3.2 สถานการณ์ด้านตลาดทุนไทย

บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ณ สิ้นปี 2550 มีมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด 6.636 ล้านล้านบาท มีจำนวนหลักทรัพย์จดทะเบียนรวมทั้งสิ้น 635 หลักทรัพย์

แบ่งเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ 581 หลักทรัพย์ และ ตลาด เอ็ม เอ ไอ 54 หลักทรัพย์ บริษัทส่วนใหญ่ยังมีขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และยังมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของประเทศ ส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในขีดความสามารถในการแข่งขัน และมีข้อด้อยในเรื่องของการปกป้องสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อยและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากนักลงทุน และไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์จากการเป็นบริษัทจดทะเบียนฯ ในการขายหุ้นเพิ่มทุนเพื่อให้ได้เงินทุนที่มีต้นทุนต่ำตามปรัชญาการตั้งตลาดทุน

ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากในการสนับสนุนให้เกิดนักลงทุนรายใหม่ แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในปัจจุบันยังมีฐานนักลงทุนที่ลงทุนจริงเพียง 1-2 แสนคนทั้งหมดที่จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์มารวม 34 ปีแล้ว ปัญหาของตลาดคือมีสัดส่วนนักลงทุนมากกว่าครึ่งที่เน้นการลงทุนระยะสั้น ผู้ลงทุนสถาบันในประเทศมีสัดส่วนและบทบาทน้อย และผู้ลงทุนต่างประเทศมีอิทธิพลต่อภาวะตลาดมาก ทำให้ตลาดมีความผันผวนสูง อันเป็นอาการของโครงสร้างตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่สมบูรณ์ ขาดสมดุลทางสภาพคล่องและเสถียรภาพทางราคา

ในช่วงที่ผ่านมาตลาดหลักทรัพย์มักถูกมองว่าเป็นแหล่งเสี่ยงที่จะลงทุน เป็นแหล่งฟอกเงินของผู้มีอำนาจทางการเมือง และขณะนี้ยังไม่มีข้อกฎหมายที่จะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดในหลักทรัพย์ที่พบได้ เพราะผู้ที่ ก.ล.ต. ส่งฟ้องมักจะพินาศในชั้นศาล จึงยากที่จะสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนได้ นอกจากนั้นบริษัทจัดการกองทุนรวมต่างๆซึ่งน่าจะเป็นแหล่งรองรับเงินฝากที่เคลื่อนย้ายออกจากธนาคารพาณิชย์ก็ยังมีภาพลักษณ์ของความไม่น่าเชื่อถืออยู่มาก เพราะผู้ลงทุนในหน่วยลงทุนยังมีความเสี่ยงต่อการต้องสูญเสียเงินต้นค่อนข้างสูง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดเรื่องการควบคุมเงินตราไปลงทุนยังต่างประเทศ ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตอนช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้บริษัทจัดการกองทุนรวมต่างๆไม่สามารถลดความเสี่ยงในการลงทุน เมื่อตลาดภายในประเทศมีทิศทางขาลง ผลที่ตามมาคือทำให้ตลาดทุนของไทยพัฒนาได้ช้า

ตลาดตราสารหนี้ น่าจะเป็นทางเลือกของการออมระยะยาวได้ดี แต่ตลาดตราสารหนี้ไทย (BEX) ในปัจจุบันยังมีขนาดเล็ก ณ สิ้นปี 2550 มีมูลค่าคงค้างเพียง 3.8 ล้านล้านบาท มีหลักทรัพย์จดทะเบียน 611 หลักทรัพย์ แบ่งเป็นตราสารหนี้ภาครัฐ 517 หลักทรัพย์ และตราสารหนี้ภาคเอกชน 94 หลักทรัพย์ การซื้อขายในตลาดรองเกือบทั้งหมดเป็นการซื้อขายเป็นการซื้อขายของผู้ลงทุนสถาบัน การซื้อขายของผู้ลงทุนรายย่อยมีไม่ถึงร้อยละ 1 การที่นักลงทุนรายย่อยไม่ให้ความสนใจ เพราะส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในการคำนวณระดับราคาและอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสมก่อนตัดสินใจลงทุน ซึ่งจะผิดกับการซื้อในตลาดแรกที่ไม่ต้องใช้เทคนิคการคำนวณ ดังจะเห็นได้ว่าพันธบัตรรัฐบาลในตลาดแรกมักจะมีอุปสงค์สูงเสมอ ความพยายามที่ผลักดันให้นักลงทุนส่วนบุคคลไปลงทุนในตราสารหนี้โดยผ่านกองทุนรวมทำให้ตลาดตราสารหนี้พลอยขยายตัวได้เข้าไปด้วย เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ไว้วางใจกองทุนรวม และควรมีมาตรการด้านภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจในการลงทุนพันธบัตรระยะยาว เช่นตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

#### 4.3.3 การพัฒนาธุรกิจประกันให้เป็นแหล่งเงินออมระยะยาว

ธุรกิจประกันภัยในปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอิสระชื่อ "สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)" ปริมาณเงินออมจากประชาชนที่ออมผ่านระบบธุรกิจประกันชีวิตมีประมาณปีละ 2 แสนล้านบาท ธุรกิจนี้ยังมีปัญหาด้านความโปร่งใสต่อสาธารณะชน การให้คำนิยามและขอบเขตความรับผิดชอบมักหลากหลายและไม่ชัดเจน เปิดช่องให้บริษัทประกันตีความเข้าข้างตนเอง และการใช้พนักงานติดต่อกับผู้เอาประกันแบบขายตรงเป็นความเสี่ยงเพราะพนักงานอาจสร้างความไว้วางใจ แล้วหลอกลวงภายหลัง ทำให้เกิดเรื่องร้องเรียนบ่อยครั้งเกี่ยวกับเรื่องนี้ คปภ. กำลังออกกฎหมายหมายเพื่อแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวอยู่ ดังนั้น การพิจารณาขยายบทบาทการระดมทุนของธุรกิจประกันภัยควรรอให้กฎหมายใหม่ออกมาก่อน

ตารางที่ 4.3 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของบริษัทประกันชีวิตปี 2547-2550 (รายงานก่อนการปรับปรุง)

ปี	ประเภทสามัญ	ประเภท อุตสาหกรรม	ประเภทกลุ่ม	รวมทั้งสิ้น
2547	133,994,726	8,302,706	9,653,972	151,951,404
2548	145,747,244	8,448,150	13,583,305	167,778,699
2549	150,408,214*	8,571,892	15,445,749	174,425,855
2550	173,767,675*	8,698,558	19,515,730	201,981,963

หมายเหตุ: \* รวมการประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคล

ที่มา: กองส่งเสริมการประกันภัยและสารสนเทศ กรมการประกันภัย

#### 4.4 ปัญหาและผลที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

ระบบการเงินที่สมดุลควรมีขนาดของตลาดเงิน ตลาดตราสารหนี้ และตลาดตราสารทุนที่ใกล้เคียงกันจึงจะจัดเป็นระบบการเงินที่มีเสถียรภาพ สำหรับ ประเทศไทย ในช่วงที่ผ่านมาบทบาทของการเป็นแหล่งระดมทุนและทางเลือกของการออมของคนไทยคือธนาคารพาณิชย์ โดยในปี 2548 ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนของยอดสินเชื่อต่อ GDP ร้อยละ 77 ในขณะที่ตราสารทุนมีมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดเพียงร้อยละ 67 และตลาดตราสารหนี้ระดมทุนได้เพียงร้อยละ 46 บทบาทของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และตลาดตราสารหนี้ของไทยได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้แผนแม่บทพัฒนาตลาดทุนไทย จน ณ สิ้นเดือนตุลาคม 2550 พบว่าตลาดตราสารทุนมีบทบาทการเป็นแหล่งระดมทุนเพิ่มขึ้นมีมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดประมาณ 7.0 ล้านล้านบาท ในขณะที่ยอดสินเชื่อคงค้างในระบบธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ 6.1 ล้านล้านบาท ส่วนยอดคงค้างของตราสารหนี้มีเพียง 3.7 ล้านล้านบาทเนื่องจากมาตรการการกักเงิน 30 % ไม่เอื้อต่อเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย การยกเลิกมาตรการดังกล่าวจะช่วยพัฒนาตลาดตราสารหนี้ให้กลับมามีบทบาทในตลาดทุนอีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาของการมีโครงสร้างทางการเงินที่ไม่สมดุล ย่อมไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพในตลาดการเงินของไทย ดังจะเห็นได้ว่า วิกฤติเศรษฐกิจของไทยเมื่อปี 2540 เป็นวิกฤติการณ์ที่มีสาเหตุจากปัญหาหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และส่งผลกระทบต่อตลาดทุน และต่อระบบเศรษฐกิจตามมา

ทั้ง Porter และสถาบันจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระดับโลก (IMD และ WEF) ได้จัดให้ความพร้อมในระบบการเงินเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่บ่งชี้ความแข็งแกร่งของธนาคารชาติ และความพร้อมของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (Business environment) ของประเทศ อันสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการเพิ่มผลผลิตและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ผลการจัดอันดับของ IMD พบว่าความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจของไทยลดลง โดยได้เลื่อนจากอันดับที่ 25 ในปี 2546 มาเป็นอันดับที่ 34 ในปี 2550 การมีระบบการเงินและตลาดทุนที่สนับสนุนการออมและการลงทุนจะเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ

ปัจจัยหลัก	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
3. ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ	25	21	25	25	34
จำนวนประเทศ	51	51	51	53	55

#### 4.5 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ผลจากการวิจัยเอกสาร และจากการระดมสมองจากผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาการเงินพอสรุปได้ว่า สาเหตุที่อัตราการออมของภาคครัวเรือนมีทิศทางลดลงเนื่องจาก

- 1) ระบบเงินออมภาคบังคับของไทยยังไม่สมบูรณ์ ทำให้ระดมเงินออมจากภาคครัวเรือน ได้น้อย
- 2) ระบบการเงินที่เอื้อต่อการออมโดยสมัครใจยังไม่สมบูรณ์ เพราะ

- 2.1) ขาดตราสารทางการเงินที่จูงใจให้มีการลงทุนทางการเงินสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
- 2.2) ผลตอบแทนจากการออมเงินค่อนข้างต่ำ เพราะการลงทุนทางการเงินส่วนใหญ่ยังอยู่ในประเทศ โอกาสการนำเงินออมไปลงทุนต่างประเทศเพิ่งเปิดกว้าง คนไทยยังไม่คุ้นเคย และยังคงต้องการเวลาปรับตัวด้านการเรียนรู้

เพื่อให้ไทยมีระบบการเงินและตลาดทุนที่สนับสนุนการออมให้ได้เป้าหมายของประเทศดังกล่าวข้างต้น รัฐควรหาวิธีเพิ่มช่องทางการออมให้แก่ประชาชนทั้งภาคบังคับ และ โดยสมัครใจ ดังนี้

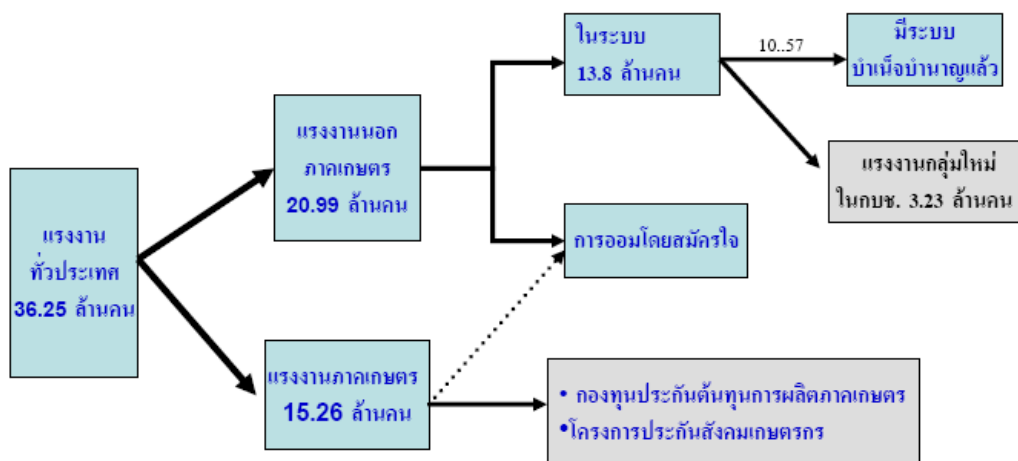
#### 4.5.1 ปัญหาการออมภาคบังคับยังมีน้อย

ปัจจุบันไทยมีระบบเงินออมภาคบังคับโดยผ่านกลไกการทำงานของกองทุนอยู่ 3 กองทุนคือ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเดิม และ กบข ซึ่งทั้ง 3 กองทุนจัดเป็นการออมเพื่อการเกษียณอายุ รวมกันมีเงินในกองทุน ณ สิ้นธันวาคม 2549 จำนวน 7.1 แสนล้านบาท จากการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังพบว่าระบบการออมในส่วนของข้าราชการ และ แรงงานที่อยู่ในกองทุนประกันสังคม เพื่อการเกษียณอายุ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน เพราะรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานหลังเกษียณอายุของคนไทยควรอยู่ที่ร้อยละ 50-60 ของเงินเดือนสุดท้าย แต่จากการศึกษาของ Asian Development Bank พบว่าแรงงานส่วนใหญ่ของไทยมีรายได้หลังเกษียณอายุจากกองทุนประกันสังคม ในอัตราร้อยละ 27 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย น้อยกว่า เช่น แรงงานที่เป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมส่วนใหญ่ มีรายได้หลังเกษียณอายุไม่ถึงร้อยละ 36 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย (กรณีจ่ายสมทบเข้ากองทุนมา 30 ปี และใช้สูตรผลประโยชน์ทดแทนในปัจจุบัน 15% +1%) ซึ่งไม่พอเพียงกับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานในระบบการจ้างงานทั้งหมด โดยในปี 2549 จากจำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศ 36.25 ล้านคนแบ่งเป็นแรงงานนอกภาคเกษตร 20.99 ล้านคน และแรงงานภาคเกษตร 15.26 ล้านคน ในจำนวนแรงงานนอกภาคเกษตร มีแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเพียง 10.57 ล้านคน หรือร้อยละ 29.16 ของผู้มีงานทำ ยังมีแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในระบบบำเหน็จบำนาญอีกจำนวน 25.68 ล้านคน หรือร้อยละ 70.84 ของผู้มีงานทำ

<sup>1</sup> อ้างโดย วรรณิการ์ เอกเผ่าพันธ์ สำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เรื่อง “โครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง แนวทางการสร้างระบบการออมเพื่อการดำรงชีพยามชรา ณ ห้องประชุมชั้น 27 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันพุธที่ 26 กันยายน 2550

ภาพที่ 4.1 โครงสร้างการออมของแรงงานไทย



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

### ข้อเสนอแนะ

#### 1) เร่งรัดโครงการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.)

ควรสนับสนุนความคิดที่จะเพิ่มกลไกการออมภาคบังคับขึ้นใหม่ผ่าน "กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ" (กบข.) ซึ่งเป็นการระดมเงินออมภาคบังคับตาม Pillar 2 โดยมีแนวคิดที่จะขยายขอบเขตให้ครอบคลุมแรงงานในระบบ ซึ่งประเมินว่าน่าจะมีแรงงานเข้าข่ายนำส่งเงินเข้ากองทุนนี้ 13.8 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีระบบบำเหน็จบำนาญแล้ว 10.57 ล้านคน เมื่อ กบข. มีผลบังคับใช้แรงงานที่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นได้อีก 3.23 ล้านคน

ประโยชน์ของการมี กบข. คือ

ก. ช่วยเพิ่มเงินออมระยะยาวให้แก่ประเทศ และแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดย สศค. ประเมินการว่า กบข. จะส่งผลให้เงินออมของประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 50,838 ล้านบาท หากลูกจ้างเอกชนเข้า กบข. พร้อมกัน

ข. เป็นกองทุนที่มีลักษณะยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้แรงงานทุกคนทั้งในระบบและนอกระบบสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ โดยแรงงานนอกระบบสามารถเข้า กบข. โดยสมัครใจ แต่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนตามที่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติกำหนด

ค. เพิ่มโอกาสการออมให้แก่แรงงานสามารถออมได้มากกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้าง โดยไม่มีอัตราขั้นต่ำและเพดานขั้นสูงในการจ่ายเงินสะสมสมทบ ส่วนที่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้างให้เป็นการออมโดยสมัครใจ

ง. จัดเป็นวิธีหนึ่งของการส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน เงินออมระยะยาวในระบบที่เพิ่มมากขึ้น จะเพิ่มปริมาณการลงทุนซื้อขายในตราสารหนี้และตราสารทุน เป็นการเพิ่มฐานนักลงทุนสถาบันภายในประเทศ อันมีส่วนสำคัญในการพัฒนาตลาดทุนของไทย นอกจากนี้ยังช่วยบรรเทาความวิตกกังวลในเรื่องวิกฤตการณ์ผู้สูงอายุซึ่งมีผลต่อภาระทางการคลังของประเทศ จากการประมาณการของ สศค. พบว่าหากการออมภาคแล้วภายในระยะเวลา 5 ปีภายหลังจากการใช้การใช้จ่าย กบข. จะมีเม็ดเงินกว่า 4 แสนล้านบาทเข้าสู่ระบบ

สำหรับแรงงานนอกระบบที่ไม่ใช่ภาคเกษตร ซึ่งมีจำนวน 7.19 ล้านคน หาก กบข. มีผลในทางปฏิบัติ คนกลุ่มนี้สามารถออมเงินโดยผ่านกลไกของ กบข. แบบสมัครใจได้ แต่เมื่อเข้าเป็นสมาชิก กบข. แล้วก็ต้องถูกบังคับตามกฎหมายให้จ่ายเป็นก้อนฝ่ายเดียว กลุ่มเป้าหมายแรกที่คาดว่าจะเข้าเกณฑ์ คือ กลุ่มลูกจ้างเอกชน, พนักงานรัฐวิสาหกิจ, ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์, วิศวกร, สถาปนิก, บัญชี เป็นต้น ส่วนกลุ่มแม่ค้า-พ่อค้ารายย่อย พวกหาบเร่ แผงลอย จะยังไม่เข้าข่ายต้องจ่ายเงินออมเข้ากองทุนนี้

## 2) สร้างระบบการออมระยะยาวให้แรงงานที่อยู่ภาคเกษตร

แรงงานนอกระบบที่อยู่ภาคเกษตรซึ่งมีจำนวนประมาณ 15.26 ล้านคนนั้น ถึงแม้ว่า กบข. จะได้ครอบคลุมถึงการออมของแรงงานนอกระบบโดยสมัครใจ แต่คาดว่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการไม่มาก เพราะประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน และมีรายได้ไม่แน่นอน ประชาคมกลุ่มนี้เป็นกลุ่มใหญ่ หากรัฐไม่เหลียวแล จะส่งผลให้ คนกลุ่มนี้ไม่สามารถเป็นฐานกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นภาระทางการคลังในอนาคตด้วย

วิจิต ห่อจ๊ะระชุนท์กุล<sup>1</sup> ได้นำเสนอแนวทางที่รัฐจะสามารถให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ จึงขอนำมาเสนอไว้ ณ ที่นี้ โดยในรายงานการศึกษา “การประกันสังคมเกษตรเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ได้เสนอแนะว่าในขั้นต้นควรจัดให้มีกองทุนประกันต้นทุนการผลิตภาคเกษตร เพื่อลดความเสี่ยงด้านความผันผวนในรายได้ให้กับเกษตรกรในวัยทำงาน และเมื่อเกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงแล้ว ขึ้นต่อไปรัฐบาลควรจัดตั้งกองทุน

---

<sup>1</sup> วิจิต ห่อจ๊ะระชุนท์กุล และคณะ “การประกันสังคมเกษตรเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” การสัมมนาวิชาการเรื่อง แนวทางการสร้างระบบการออมเพื่อการดำรงชีพยามชรา” วันพุธที่ 26 กันยายน 2550 ณ ห้องประชุม ชั้น 27 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประกันสังคมเกษตรกรเพื่อการบริหารความเสี่ยงด้านรายได้ให้กับเกษตรกรหลังเกษียณอายุ ดังรายละเอียดดังนี้

**(1) กองทุนประกันต้นทุนการผลิตภาคเกษตร**

กองทุนนี้มีหลักการและเหตุผลคือ “ ความเสียหายต่อการผลิตภาคเกษตรจากภัยธรรมชาติ อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้งควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาล โดยให้เกษตรกรและรัฐบาลมีส่วนร่วมในเบี้ยประกัน ในการทดแทนความเสียหายให้ทดแทนด้วยพันธุ์พืชและปุ๋ยแทนเงินสด” ข้อเสนอนี้เป็นวิธีหนึ่งในการตัดวงจรการสะสมหนี้ของเกษตรกรที่เกิดจากภัยธรรมชาติ กองทุนประกันที่วิจิต หล่อจิระชุนห์กุล เสนอนั้นมี 2 ระดับคือ

**กองทุนประกันภัยพืชผลระดับที่ 1** เป็นโครงการประกันภัยพืชพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยที่ใช้ในการเพาะปลูกโดยรัฐบาลจะเป็นผู้ออกเงินสมทบเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรทุกคนในประเทศที่เพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่ประสบภัยธรรมชาติ อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง งบประมาณที่ต้องใช้ในกองทุนนี้ ได้ประเมินไว้ที่ 736.02 ล้านบาท (ตารางที่ 4.1)

**กองทุนประกันภัยพืชผลระดับที่ 2** เป็นโครงการประกันภัยพืชผลสมัครใจ สำหรับเกษตรกรที่สมัครใจเข้าร่วม จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นตามจำนวนค่าใช้จ่ายอื่นที่เกิดขึ้นในการเพาะปลูก เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเตรียมดิน และการเตรียมพันธุ์ ค่าดูแลรักษา ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง หล่อลื่น ค่าอุปกรณ์การเกษตรและวัสดุต่างๆ ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์การเกษตร ค่าดอกเบี้ยและค่าเสียโอกาสการลงทุน ค่าเช่าที่ดิน ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร โดยเกษตรกรและรัฐบาลจะช่วยกันจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัยในสัดส่วน 50 : 50 งบประมาณที่ต้องใช้ในกองทุนนี้ได้ประเมินไว้ที่ 1,525.38 ล้านบาท โดยรัฐและเกษตรกรจ่ายกันฝ่ายละครึ่ง (ตารางที่ 4.4)

**ตารางที่ 4.4 ภาระงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันภัย**

<b>ในระดับที่ 1 (ภาคบังคับ) เป็นดังนี้</b>		
ข้าวนาปี 10,145 บาทต่อไร่ x 57,199 ล้านไร่ =	580.28	ล้านบาท
ข้าวนาปรัง 4,023 บาทต่อไร่ x 9,903 ล้านไร่ =	39.84	ล้านบาท
ข้าวโพด 16,462 บาทต่อไร่ x 7,040 ล้านไร่ =	115.89	ล้านบาท
<b>รวมระดับที่ 1 =</b>	<b>736.02</b>	<b>ล้านบาท</b>
<b>ในระดับที่ 2 (ภาคสมัครใจ 50%) เป็นดังนี้</b>		
	รัฐบาล (ล้านบาท)	เกษตรกร (ล้านบาท)
ข้าวนาปี 23.50 บาทต่อไร่ x 28.60 ล้านไร่ =	672.10	672.10
ข้าวนาปรัง 5.50 บาทต่อไร่ x 4.95 ล้านไร่ =	27.23	27.23
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 18.00 บาทต่อไร่ x 3.52 ล้านไร่ =		
<b>รวมระดับที่ 2 =</b>	<b>762.69</b>	<b>762.69</b>
<b>รวมระดับที่ 1 + 2 รัฐบาลสมทบ 1,498.71 ล้านบาท</b>		

## (2) โครงการประกันสังคมเกษตรกร

โครงการนี้ควรจัดตั้งขึ้นเมื่อมั่นใจว่าเกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงแล้วเท่านั้น เพราะหากเกษตรกรมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ จะไม่สามารถจ่ายเงินสมทบทุกปีตามที่ระบุในโครงการได้ โครงการนี้เป็นการประกันภัยแบบภาคบังคับเช่นเดียวกับโครงการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกภาคเกษตร วิธีการคือจัดตั้งกองทุนประกันสังคมเกษตรกรขึ้นมาบริหารความเสี่ยงด้านรายได้ เพื่อให้เกษตรกรหลังเกษียณอายุมีรายได้ยังชีพที่พอเพียง ในการจ่ายเงินเข้ากองทุน ให้เกษตรกรจ่ายเงินสมทบร้อยละ 3 ของรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตร และให้รัฐบาลสมทบเงินเข้าบัญชีของผู้ประกันในอัตรา 1 หรือ 2 : 1 นั่นคือ รัฐบาลจะสมทบเพิ่มให้เท่ากับร้อยละ 3-6 ของรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตร ด้วยวิธีนี้เกษตรกรจะมีเงินออมที่สะสมไว้ใช้หลังเกษียณอายุเท่ากับร้อยละ 6-9 ของรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตร<sup>1</sup> โดยการประกันสังคมเกษตรกรนั้นให้ความคุ้มครองกรณีชราภาพ สงเคราะห์บุตร เสียชีวิต และทุพพลภาพ ซึ่งผลประโยชน์กรณีชราภาพเป็นผลประโยชน์ที่กำหนดจากจำนวนเงินสมทบ (Defined Contribution) แบบแยกบัญชีเงินสมทบสะสมสำหรับผู้ประกันตนแต่ละราย

### 4.5.2 ปัญหาระบบการเงินที่เอื้อต่อการออมสมัครใจยังไม่สมบูรณ์

โครงสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพโดยสมัครใจ ซึ่งถือเป็น Pillar 3 นั้น ในปัจจุบันไทยมีกองทุนอยู่ 2 ประเภทคือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD) และ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) โดย ณ เดือนธันวาคม 2549 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสินทรัพย์สุทธิ 420,034 ล้านบาท และกองทุน RMF มีสินทรัพย์สุทธิ 25,480 ล้านบาท ซึ่งสามารถเพิ่มได้อีก หากมีการปรับระบบการเงินและตลาดทุนให้มีความพร้อมมากขึ้น ปัญหาการระดมเงินออมโดยสมัครใจ ได้แก่

#### 1) ปัญหาการขาดตราสารทางการเงินสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

ในช่วงที่ผ่านมา ประชากรกลุ่มนี้ขาดตราสารทางการเงินที่เข้าใจง่ายและให้ผลตอบแทนตามกลไกตลาดการเงิน จึงมักนำเงินไปลงทุนในรูปแบบอื่น เช่น หวย สลากกินแบ่งรัฐบาล ทอง หอยหุ้น แร่ลูกโซ่ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง และไม่มีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองเหมือนผู้ลงทุนในตลาดหุ้น

ปัจจุบัน ตราสารทางการเงินทางเลือกที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าหวย และให้ผลตอบแทนที่แน่นอนกว่า และ ประชาชนทั่วไปมีโอกาสเข้าถึง เช่น เงินฝากประจำ สลากออมทรัพย์ต่างๆ (สลากออมสิน สลากออมทรัพย์ทวีสิน) กลับได้ได้ความสนใจน้อย ในขณะที่เป็นลักษณะของตราสารที่

<sup>1</sup> ในรายงานของ วิจิต หล่อจิระหุณห์กุล และคณะ ได้ระบุว่าให้รัฐบาลสมทบเงินเข้าบัญชีของผู้ประกันในอัตรา 2 : 1 แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า สัดส่วนเงินสมทบน่าจะยืดหยุ่นได้ เพราะราคาพืชผลแพงขึ้นในปีที่ศึกษา รัฐบาลอาจรับภาระไม่ไหว หากไม่ยืดหยุ่น

ประสบผลสำเร็จสูงในการระดมทุนในต่างประเทศ แสดงว่าควรมีการศึกษาค้นคว้าทางการเงินในรูปแบบใหม่ในกลุ่มตัวอย่างมีความต้องการถือมากกว่าสลากออมทรัพย์ที่มีอยู่เดิม

### **ข้อเสนอแนะ**

ควรสร้างเครื่องมือการออมเพื่อวัยชรา พร้อมมาตรการจูงใจด้านภาษี โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารออมสิน และธนาคารพาณิชย์ออกสลากออมทรัพย์ระยะยาวให้มีปริมาณมากขึ้น ด้วยเงินรางวัลที่จูงใจ เพื่อดึงดูดให้ประชาชนหันมาซื้อสลากออมทรัพย์แทนหวย และสลากกินแบ่ง โดยมีเป้าหมายให้สลากออมทรัพย์ดังกล่าวเป็นตราสารทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง

การออกสลากออมทรัพย์ระยะยาวมีความเป็นไปได้หากตราสารที่ออกมามีแรงจูงใจพอ เพราะผลจากการวิเคราะห์พฤติกรรมการซื้อหวยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้วยข้อมูลปฐมภูมิ<sup>1</sup> จากหมู่บ้านตัวอย่าง พบว่ามีผู้ซื้อสลาก/หวยมากถึงร้อยละ 72 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 54 ตอบในแบบสอบถามว่า ตนไม่มีเงินออม แต่มีการซื้อหวย จำนวนเงินที่ใช้ไปในการซื้อหวยแต่ละครั้งของหมู่บ้านตัวอย่างเฉลี่ยครั้งละ 178 บาทต่อครั้งหรือ 356 บาทต่อเดือน หรือประมาณร้อยละ 22.13 ของรายได้ นอกจากนี้ยังพบว่าส่วนของเงินที่นำมาซื้อหอยนั้นร้อยละ 88.41 เป็นการใช้จ่ายเงินส่วนตัว และมีเพียงส่วนน้อยที่กู้ยืมมาซื้อหวยโดยร้อยละ 60.87 ของกลุ่มที่ซื้อหวยรายงานว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินที่ซื้อสินอุปโภคบริโภค และร้อยละ 22.46 เป็นส่วนของเงินออม แสดงให้เห็นว่าการซื้อหวยของกลุ่มตัวอย่างมิใช่เพื่อการพนัน แต่เป็นการลงทุนทางการเงิน เพราะมีหลักการในการลงทุนเดียวกับผู้ลงทุนทางการเงินทั่วไป จะแตกต่างกันก็ตรงที่ไปลงทุนในตราสารทางการเงินที่อยู่บนพื้นฐานของการเสี่ยงโชค มิใช่สินทรัพย์อ้างอิง

### **2) ปัญหาการขาดความรู้ในการลงทุนทางการเงินและวินัยด้านการใช้เงิน**

ร้อยละ 70-80 ของผู้มีเงินออมภาคครัวเรือนฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ไทยและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพราะมั่นใจว่าจะได้เงินต้นคืนพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่น้อยกว่าทางเลือกอื่นเช่น ลงทุนซื้อหุ้น ซื้อหน่วยลงทุน หรือออมทรัพย์ผ่านโครงการประกันชีวิต เป็นเหตุให้ตลาดทุนของไทยพัฒนาได้ช้า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากคนไทยส่วนใหญ่ยังมีความรู้ด้านการลงทุนทางการเงินน้อย ไม่ทันกับตลาดการเงินของโลกและของประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความสามารถในการรับความเสี่ยงจากการลงทุนในตราสารทางการเงินอื่นที่นอกเหนือจากเงินฝากได้น้อย

<sup>1</sup> พรเพ็ญ วรสิทธา (2550) เรื่อง “ การเพิ่มเงินออมระยะยาวให้แก่ผู้มีรายได้น้อย”

ในด้านวินัยการใช้เงิน คนไทยส่วนใหญ่ไม่มีวินัยการใช้เงิน ผู้ขอสินเชื่อรายใหญ่มักเจตนาเบียดบังเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติไปใช้ในโครงการที่มีความเสี่ยงสูงกว่าตอนยื่นข้อเสนอขอกู้ ในขณะที่ผู้ขอสินเชื่อรายย่อยมักนำสินเชื่อที่กู้ไปเพื่อลงทุนบางส่วนไปบริโภค เช่น ซื้อรถมอเตอร์ไซด์ คนบางกลุ่มได้วงเงินบัตรเครดิตหลายใบ นำเงินที่ได้จากบัตรเครดิตไปผ่อนหนี้ระยะยาว เช่น หนี้บ้าน หนี้รถ ที่เกินรายได้ปกติที่จะรับได้ ทำให้ตัวเลขหนี้สินภาคครัวเรือนพุ่งสูงขึ้น และทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องออกมาตรการห้ามธนาคารพาณิชย์ออกบัตรเครดิตให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเกินตัวและการเกิดปัญหาหนี้เสีย มาตรการดังกล่าวทำให้ผู้มีเงินได้ส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีส่วนร่วมไปกับการเติบโตในภาคการเงิน การพัฒนาตลาดการเงินย่อมเป็นไปได้ช้า

### **ข้อเสนอแนะ**

ก. ให้สร้างประชากรที่มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์การลงทุนทางการเงินเพิ่มขึ้น โดยกำหนดให้เป็นวิชาบังคับของทุกสาขาวิชาในระดับปริญญาตรี ไม่ใช่วิชาเลือกอย่างในปัจจุบัน เมื่อประชาชนมีความรู้ด้านการบริหารทางการเงินมากขึ้น โอกาสการพัฒนาตลาดทุนจะตามมาเอง

ข. ในปัจจุบัน ได้มีหลายหน่วยงาน เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทจัดการกองทุนรวมต่างก็ได้พยายามให้ความรู้แก่ผู้สนใจอย่างกว้างขวาง การให้ความรู้ด้านการลงทุนทางการเงินพร้อมบทวิเคราะห์ควรเป็นลักษณะให้ข้อมูลทั้งข้อดีและข้อเสียที่ตรงไปตรงมา มิใช่มุ่งหวังผลทางการตลาดเพียงอย่างเดียว บางแห่งมีการประชาสัมพันธ์การลงทุนที่มักเกินความจริง และมีเป้าหมายเพียงเพื่อดึงดูดให้ผู้ไม่รู้เข้ามาลงทุน เพราะนั่นเป็นเพียงการแก้ปัญหาระยะสั้น

### **4.5.3 ปัญหาด้านการลงทุนทางการเงินในต่างประเทศ**

นับตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มีการควบคุมการนำเข้าออกของเงินตราต่างประเทศอย่างเข้มงวด ด้วยสภาพคล่องทางการเงินในประเทศที่มีอยู่สูง ทำให้ผลตอบแทนจากการออมทรัพย์ต่ำ โดยพบว่าในช่วง 2542-ม.ย.2550 ผลตอบแทนเฉลี่ยจากการซื้อพันธบัตรรัฐบาลและ และเงินฝากธนาคาร ในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 3.5 เท่านั้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินลงเป็นลำดับนับแต่ปี 2548 เพื่อลดแรงกดดันต่อค่าเงินบาทที่แข็งขึ้นเมื่อเทียบกับดอลลาร์ สรอ. ประกอบกับสภาพคล่องทางการเงินในประเทศที่มีอยู่สูง และผลตอบแทนในต่างประเทศที่จูงใจมากกว่าในประเทศ ทำให้ผู้มีเงินออมสนใจลงทุนในหลักทรัพย์ในต่างประเทศผ่านผู้ลงทุนประเภทสถาบันในประเทศมากขึ้น จากการสำรวจการลงทุนในหลักทรัพย์ของนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนไทยผ่านผู้รับฝากหลักทรัพย์ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2550 ผลการสำรวจพบว่านักลงทุนไทยฝากหลักทรัพย์ต่างประเทศและหลักทรัพย์ไทยที่จดทะเบียนในต่างประเทศทุกประเภทกับธุรกิจรับฝากหลักทรัพย์มียอดคงค้างทั้งสิ้น 266.2

พันล้านบาท เพิ่มขึ้นในอัตราเร่งจากสิ้นปีก่อนกว่าเท่าตัว (ตารางที่ 4.5) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นความสำเร็จก้าวหนึ่งของการส่งเสริมให้กองทุนไทยไปลงทุนยังต่างประเทศ แต่ปริมาณเงินลงทุนดังกล่าวยังถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเงินทุนสำรองส่วนเกินของธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่หลายแสนล้านบาท การสนับสนุนให้ขยายขอบเขตการลงทุนไปยังต่างประเทศ เป็นวิธีหนึ่งที่จะสามารถช่วยให้ผู้ออมได้ผลตอบแทนจากการออมมากขึ้น

ตารางที่ 4.5 การลงทุนของไทยในหลักทรัพย์ในต่างประเทศ

หน่วย : พันล้านบาท

การลงทุน	2548	2549	2550	อัตราการเปลี่ยนแปลง(%)
<b>1. หลักทรัพย์ต่างประเทศ</b>	<b>105.1</b>	<b>90.4</b>	<b>239.8</b>	<b>165.3</b>
ตราสารทุน	3.1	25.9	79.2	205.8
ตราสารหนี้	102.0	64.5	160.3	148.5
ตราสารอนุพันธ์			0.3	
<b>2. หลักทรัพย์ไทยที่จดทะเบียนในต่างประเทศ (ตราสารหนี้)</b>	<b>31.6</b>	<b>21.1</b>	<b>26.4</b>	<b>25.1</b>
<b>3. รวม (1+2)</b>	<b>136.7</b>	<b>111.5</b>	<b>266.2</b>	<b>138.7</b>

#### ข้อเสนอแนะ

ก. ธนาคารแห่งประเทศไทยควรให้การสนับสนุนให้นำเงินออมไปลงทุนยังต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจที่จะศึกษาผลตอบแทนทางการเงินที่มากับกระแสโลกาภิวัตน์กันมากขึ้น ประชาชนได้มีโอกาสลงทุนแหล่งที่ตนจะได้รับผลตอบแทนสูง เป็นการกระตุ้นการออมและการลงทุนของประเทศได้ทางหนึ่ง

ข. ก.ล.ต. ควรกำกับดูแลความโปร่งใสของบริษัทจัดการกองทุนต่างๆที่มีนโยบายลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่เป็นจริงถึงโอกาสการได้รับผลตอบแทนและความเสี่ยง มิให้ออกไปในแนวโฆษณาชวนเชื่อ ควรมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรวบรวมข้อมูลของบริษัทจัดการกองทุนไว้ด้วยกัน มิใช่ปล่อยให้บริษัทจัดการกองทุนเปิดเผยข้อมูลกันเองอย่างกระจัดกระจาย ยากแก่การศึกษา ตรวจสอบเช่นทุกวันนี้

\*\*\*\*\*