

แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานรัฐบาลสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และยังกำหนดให้ตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น 1 กองทุน โดยมีภารกิจหลักในการรับผิดชอบต่อความคุ้มครองลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกที่ขึ้นทะเบียน หรือที่เรียกว่าผู้ประกันตนในกรณีที่เกิดความเดือดร้อน 7 ประการคือ เจ็บป่วย ประสพอันตราย ทุพพลภาพ การตาย อันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน การคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน

ในระยะแรกที่เริ่มจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2533 กองทุนประกันสังคมเริ่มดำเนินการบูรณาการกับเจ้าปวยระสบอันตราย ทุพพลภาพ การตาย และคลอดบุตร โดยบังคับสถานประกอบการที่มีการจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จะต้องจ่ายเงินสมทบฝ่ายละร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ แต่ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้ขยายบังคับไปถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป และปี พ.ศ. 2537 ขยายไปถึงผู้ประกันตนโดยสมัครใจ สำหรับกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ จะเริ่มมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2541 ส่วนกรณีการว่างงานจะขยายการดำเนินการเมื่อมีความพร้อม และให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เงินซึ่งนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล สมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อไว้จ่ายประโยชน์ทดแทน ให้แก่ผู้ประกันตนยามที่ประสบความเดือดร้อนตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดให้ความคุ้มครอง ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เงินกองทุนประกันสังคมส่วนใหญ่เสียจากการจ่ายประโยชน์ทดแทนในปัจจุบันและสำรองไว้สำหรับให้ความคุ้มครองในอนาคตได้มีจำนวนสูงขึ้น สาเหตุเนื่องจากในระยะแรกผู้ประกันตนไม่เข้าใจการใช้สิทธิประโยชน์ และการจ่ายประโยชน์ทดแทนในระยะแรกอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเป็นช่วงแรกที่เริ่มดำเนินการ ต่อมาสำนักงานประกันสังคมได้เพิ่มประโยชน์ทดแทนให้สูงขึ้น รวมทั้งขยายโรคที่ให้การคุ้มครองและ

ผู้ประกันตนเริ่มเข้าใจการใช้สิทธิประโยชน์ ขณะเดียวกันผลตอบแทนจากการนำเงินกองทุน ประกันสังคมส่วนที่คงเหลือไปจัดหาผลประโยชน์ เป็นรายรับที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทำได้กองทุน เงินกู้ยืมทำให้ฐานะกองทุนที่คง สามารถปรับประโยชน์ทดแทนให้สูงขึ้น โดยไม่ต้องเรียกเก็บ เงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เริ่มขึ้นแต่อย่างใด

รูปแบบที่ค่าเงินการมาตลอดเวลากว่า 6 ปี ดูเสมือนว่าการบริหารเงินกองทุน ประกันสังคมประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากจำนวนเงินกองทุนคงเหลือเพิ่มขึ้นทุกปี สาเหตุเพราะเงินดังกล่าว มีการควมรับผิดชอบและความผูกพันในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่เกิด เหตุ(ยกเว้นกรณีพจนานที่ีต้องรับผิดชอบตลอดชีวิต) รวมทั้งเงินกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน ไม่ต้องจ่ายคืนให้สมาชิก หากมิได้เกิดเหตุการณ์ตามที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเพราะ ตั้งอยู่ในหลักการของการร่วมกันเสี่ยง (Risk Sharing) แต่การบริหารเงินไม่ถูกต้องการปรับ เงินประโยชน์ทดแทนไม่เหมาะสม ไม่มีการศึกษาล่วงหน้า โอกาสที่กองทุนจะขาดเสถียรภาพก็ อาจเกิดขึ้นได้

สำหรับกรณีการประกันชราภาพซึ่งจะเริ่มค่าเงินการในปี พ.ศ. 2541 โดยเรียก เก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้าง เงินสมทบจำนวนดังกล่าวจะต้องเก็บ รักษาเพื่อจ่ายคืนให้ผู้ประกันตนเมื่อเกษียณอายุ ภาระความรับผิดชอบของกองทุนมีความผูกพัน ในระยะยาว และความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจทำให้กองทุนขาดเสถียรภาพนับตั้งแต่การเก็บรักษา มูลค่าของเงิน การนำเงินไปลงทุนรวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสำนักงาน ประกันสังคม เช่น อายุขัยของประชากร อัตราการจ้างงาน สภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่ง ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ไม่แน่นอนและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนทั้งสิ้น

1.2 มูลเหตุวุ่นวายในการศึกษา

จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะกรณีชราภาพ มีทั้งประสบความสำเร็จและประสบปัญหา รวมทั้งมีรูปแบบการบริหาร จัดการที่ต่างกันไป แต่ทุกประเทศมีเป้าหมายที่เหมือนกันคือ การรักษาเสถียรภาพของกองทุน ให้สามารถคุ้มครองผู้ประกันตนหลังเกษียณได้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี ไม่เป็นการขของสังคม

หากสำนักงานประกันสังคมได้มีการศึกษาถึงปัญหา และสาเหตุที่เกิดขึ้นกับการบริหารเงินกองทุนของประเทศต่าง ๆ และนำมาพิจารณาทวนแนวทาง และปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ เป็นแนวทางในการบริหารเงินกองทุนของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถเสริมสร้างหลักประกันที่มั่นคงไว้ให้สังคมได้ตลอดไป

1.3 วัตถุประสงค์

ศึกษาแนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของผลงานที่ศึกษา

ศึกษารูปแบบการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมของประเทศมาเลเซีย นีจีป็นส์ ซิลี เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย และแนวคิดด้านการจัดการกองทุน ซึ่งจะเินการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมกรณีการประกันชราภาพ เนื่องจากเป็นกองทุนที่มีภารกิจและความรับผิดชอบในระยะยาว รวมทั้งมีปัจจัยที่หลากหลายซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงของกองทุน

1.5 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1. รูปแบบการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ
2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม
3. แนวคิดด้านการจัดการกองทุน

1.6 วิธีการดำเนินการ

ศึกษาเอกสาร รายงานผลงานทางวิชาการ ระเบียบกฎหมาย รายงานการประชุมสัมมนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

1.7 ข้อสรุป/ข้อเสนอแนะ

ได้แนวทางเพื่อเสนอแนะสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับ

1. รูปแบบและโครงสร้างการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม
2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมที่ได้องค์กรบริหารกองทุน

ป้องกัน

1.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. นำผลการศึกษาไปใช้ในการวางแผน วางรูปแบบ และโครงสร้างการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

2. จัดเตรียมโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม

3. กำหนดนโยบาย และวางแผนการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวคิดทางด้านการบริหารเงินกองทุน

2.1 รูปแบบการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ

ประเทศมาเลเซีย

SOCSSO (Social Security Organization) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Human Resources) บริหารงานภายใต้คณะกรรมการไตรภาคีคือ ผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อให้ไว้ใช้คุ้มครองลูกจ้างเนื่องจากการบาดเจ็บจากการทำงาน ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ ค่าชดเชยให้แก่ทายาท เงินบำนาญเลี้ยงดูกรณีทุพพลภาพ เงินสมทบส่วนเกินที่เหลือจากการใช้จ่ายจะเก็บสำรองไว้ และนำไปลงทุนตามนโยบายการลงทุนที่ผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และตามพระราชบัญญัติของการประกันสังคม ปี ค.ศ. 1969 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลงทุนเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ เกี่ยวกับการลงทุนของ SOCSSO โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบายการลงทุนที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ และพระราชบัญญัติการเงิน (Trustee Act.) ปี ค.ศ. 1949

EPF (The Employee Provident Fund) เป็นองค์กรอิสระทางการเงินที่ขึ้นตรงกับกระทรวงการคลัง บริหารงานภายใต้คณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยตัวแทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล และผู้เชี่ยวชาญฝ่ายละ 5 คน เป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อให้คุ้มครองยามเกษียณอายุ หรือออกจากงาน หรือทำงานไม่ได้

กรอบการลงทุน

SOCSSO ได้กำหนดกรอบการลงทุนภายใต้ความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง สามารถนำเงินไปลงทุนได้ ดังนี้

- ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเงินกองทุน ต้องนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ รัฐบาล เช่น เงินกู้ของบริษัทยักษ์ในประเทศซึ่งค้ำประกันโดยรัฐบาลมาเลเซีย ตราสารที่ออกโดย ธนาคารกลาง หรือรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่น เงินปันผลในรูปแบบของการจำนอง ซึ่ง ออกโดย National Mortgage Corporation และเงินฝากพิเศษกับธนาคารกลาง
- ไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินกองทุนนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ภาคเอกชน ธนาคารพาณิชย์ และหุ้นสามัญ

SOCSSO ได้กำหนดอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนไว้ร้อยละ 8 ต่อปี และมีการศึกษามูลค่าของเงินโดยการนำใช้หลักทางคณิตศาสตร์ประกันภัยคำนวณทุก 5 ปี เพื่อเป็นกรณีนำ ในการบริหารเงิน

EPF ได้กำหนดกรอบการลงทุนตามกฎหมายที่กำหนดไว้ สามารถนำเงินไปลงทุน ได้ดังนี้

- ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของเงินกองทุน ต้องนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ รัฐบาลเช่นเดียวกับ SOCSSO
- ไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุน ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์
- ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินกองทุน ลงทุนในหุ้นสามัญ
- ที่เหลือร้อยละ 5 ของเงินกองทุน ให้ดำรงสภาพคล่อง

เงินสมทบที่นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุนจะถูกเก็บไว้ไปลงทุน เพื่อให้ เกิดดอกผลและจ่ายคืนให้สมาชิกยามที่สมาชิกเกษียณอายุ ออกจากงาน หรือไม่สามารถทำงาน ได้ต่อไป นอกจากนี้ EPF ได้มีการค้ำประกันเงินปันผลที่ได้รับจากการลงทุนแก่สมาชิกในอัตรา อย่างน้อยร้อยละ 2.5 ต่อปี

หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินกองทุนของ EPF ที่สำคัญ คือ

- Investment and Property Department ซึ่งทำหน้าที่นำเงินไปลงทุนตามกรอบการลงทุนที่คณะกรรมการลงทุนกำหนดไว้

- Economic And Investment Research Department ทำหน้าที่ศึกษาและวิจัยภาวะเศรษฐกิจ เพื่อให้ข้อเสนอนโยบายในการนำเงินไปลงทุน

ทั้งสองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินของ EPF ดำเนินงานภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการลงทุน (Investment Panel) ซึ่งเป็นผู้แทนมาจากกระทรวงการคลัง ธนาคารกลางของมาเลเซีย และผู้เชี่ยวชาญอีก 3 คน การบริหารจะตั้งอยู่บนพื้นฐานนโยบายการลงทุนที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ และพระราชบัญญัติการเงิน (Trustee Act.) ปี ค.ศ. 1949 เช่นเดียวกับ SOCSO

ทั้ง SOCSO และ EPF ได้มีการจ้างเอกชนมาเป็นผู้จัดการกองทุน เพื่อนำเงินกองทุนบางส่วนไปจัดการตามกรอบที่ SOCSO และ EPF กำหนดให้อีกทางหนึ่ง ซึ่งผู้จัดการกองทุนจากภายนอกจะถูกประเมินผลทุก ๆ 4 เดือน และทุกปี

การบริหารเงินกองทุนของ SOCSO และ EPF ได้ใช้การคำนวณของคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อประมาณฐานะกองทุนทั้งด้านรายรับ-รายจ่ายเป็นระยะ ๆ ทุก ๆ 5 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายวางแผนการลงทุน

ปัญหาและอุปสรรค

ทั้ง SOCSO และ EPF ถูกกำหนดให้นำเงินกองทุนไปลงทุนในหลักทรัพย์ภาครัฐบาลในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ รัฐบาลได้ออกตราสารหนี้เข้าสู่ตลาดค่อนข้างน้อย ทำให้ขาดตราสารหนี้ที่จะนำเงินไปลงทุน

ประเทศนิลปีนส์

SSS (Social Security System) เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการประกันความมั่นคงในชีวิตแก่ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ภาคเกษตร ประมง ลูกจ้างตามสัญญาที่เป็นชาวนิลปีนส์ และไปทำงานในต่างประเทศ และลูกจ้างชาวต่างชาติที่มีข้อตกลงระหว่างกันเข้ามาทำงานในประเทศนิลปีนส์ โดยมีการบริหารกองทุนภายใต้คณะกรรมการลงทุน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าคณะกรรมการประกันสังคม และมีผู้จัดการกองทุนรับผิดชอบ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพของกองทุน การบริหารเงินของ SSS ยึดหลักดังนี้

1. การลงทุนที่ปลอดภัยและได้รับผลตอบแทนที่ทำให้กองทุนดำรงอยู่ได้ด้วยไป
2. รักษามูลค่าที่แท้จริง เพราะการระดมเงินออมจะทำให้ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างได้รับมีค่าลดลงจึงต้องมีการปรับประโยชน์ทดแทนให้เหมาะสม การลงทุนที่ประสบผลสำเร็จได้รับผลตอบแทนสูงช่วยให้ไม่ต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบ
3. กระจายรายได้ไปสู่ผู้มีรายได้น้อย เช่น การปล่อยสินเชื่อให้สมาชิก
4. เป็นเครื่องมือในการระดมเงินออม เพื่อช่วยในการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ

การลงทุน

มีการผลักดันกฎหมายเพื่อให้สามารถนำเงินไปลงทุนได้อย่างมั่นคง ปลอดภัย และคล่องตัว โดยต้องได้รับ Rate of Return ไม่น้อยกว่าร้อยละ 9 ต่อปี (อาจปรับให้ยืดหยุ่นได้ เช่น ใช้อัตราดอกเบี้ยของตัวเงินคลังเป็นอัตราอ้างอิง) สำหรับสัดส่วนการลงทุนได้กำหนดกรอบไว้ ดังนี้

1. ภาครัฐ ไม่จำกัดจำนวน
2. ภาคเอกชน
 - 2.1 ธนาคาร ไม่จำกัดจำนวน
 - 2.2 หลักทรัพย์เอกชน เช่น หุ้นสามัญ หุ้นพิเศษ และหุ้นกู้ ไม่เกินร้อยละ 30
 - 2.3 สมาชิกกู้ยืมไปลงทุนสร้างโรงเรียน โรงนอนบาล และที่อยู่อาศัย ไม่เกินร้อยละ 40

แนวใหม่ในขนาดมติถือเป็นสิ่งปรับเปลี่ยนแนวการลงทุนใหม่ ดังนี้

1. กำหนดทางเลือกในการลงทุนให้กว้างขึ้น เช่น สามารถลงทุนในตราสารการเงินต่างประเทศและกองทุนรวม เป็นต้น
2. ปรับโครงสร้างของเขตการลงทุนในแต่ละประเภท เช่น
 - ร้อยละ 40 - ลงทุนในภาคเอกชน
 - ร้อยละ 40 - สำหรับสมาชิกกู้ยืม
 - ร้อยละ 30 - ลงทุนในตราสารที่ออกโดยรัฐบาล
 - ร้อยละ 30 - ลงทุนในโครงการพื้นฐาน
 - ร้อยละ 15 - ลงทุนในอุตสาหกรรม
 - ร้อยละ 10 - ลงทุนในโรงเรือน และโรงนหยาด
3. กำหนดอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงแบบใหม่สำหรับผลตอบแทนจากการลงทุน
4. จ้างผู้จัดการกองทุนจากภายนอกเข้ามาบริหารเงินบางส่วน โดยเฉพาะการลงทุนในตราสารการเงินต่างประเทศ

การกำหนดผลตอบแทนจากการลงทุนจะต้องสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของกองทุน

ปัญหาและแนวทางแก้ไข

- การให้สมาชิกกู้ยืมแบบผ่อนปรนมีปัญหาลูกข่ายในการติดตาม และเป็นภาระเพิ่มความถี่ของการสืบค้น (Demand) ในตลาด ดังนั้น SSS จึงได้หาทางแก้ไขโดยให้สถาบันการเงินเข้ามาช่วยเหลือสินเชื่อให้สมาชิกแทน SSS โดย SSS ออกค่าใช้จ่ายในการจัดการให้สถาบันการเงิน สำหรับแนวทางการลด Demand ในตลาดอาจกำหนดสัดส่วนของเงินที่จะให้สมาชิกกู้ยืมน้อยลงรวมทั้งลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามอัตราในตลาด

ประเทศเกาหลี

NPC (National Pension Corporation) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การดูแลของ Ministry of Health and Social Affairs ซึ่งรับผิดชอบในการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง บุคคลทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร และชาวประมง เพื่อให้ความคุ้มครองสมาชิกเกษียณอายุมีกฎหมายเฉพาะทั้งแบบบังคับและสมัครใจ แบบบังคับจะใช้บังคับนายจ้างและลูกจ้างในสภาพประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป และแบบสมัครใจสำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เกษตรกร และชาวประมง

รัฐบาลโดยกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม จะเป็นผู้กำหนดนโยบายการลงทุน NPC จะเป็นผู้ดูแลและบริหารเงินกองทุนด้วยตนเองซึ่งมีหน่วยงาน Fund Operation Research Center ทำหน้าที่วางแผนและวิจัยสถานการณ์ของกองทุนเพื่อให้กองทุนมีเสถียรภาพ สำหรับการเพิ่มอัตราเงินสมทบจะเชิญผู้เชี่ยวชาญทุกด้านรวมทั้งผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาศึกษา ทั้งนี้ โดยยึดหลัก

- ให้กองทุนมีเสถียรภาพ
- ไม่สร้างความเดือดร้อนให้สมาชิก

ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การจ่ายประโยชน์ทดแทนจะนำระบบ Pay-as-you-go เข้ามาใช้ เพื่อลดปัญหาทางการเงินของกองทุน และไม่ให้เป็นการระดมเงินของรุ่นต่อ ๆ ไป ในปัจจุบันเกาหลีได้มีการรณรงค์ให้คนเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ เช่น รัฐบาลช่วยออกเงิน 1 ใน 3 สำหรับเกษตรกร หรือชาวประมงที่มีรายได้ต่ำ ส่วนคนที่อยู่ในชนบทในระยะแรกจะเรียกเก็บเงินสมทบน้อยกว่าคนในเมือง และจะใช้วิธีเพิ่มอัตราเงินสมทบทุก ๆ 5 ปี ครั้งละร้อยละ 3 จนถึงร้อยละ 9 เท่ากับอัตราสมทบของคนในเมือง การคาดคะเนสถานการณ์ของกองทุนในเกาหลี ถ้าไม่มีการเพิ่มอัตราเงินสมทบในปี ค.ศ. 2025 เงินกองทุนจะไม่พอใช้จ่าย และในปี ค.ศ. 2033 กองทุนจะล้มละลาย ดังนั้นคาดว่าในปี ค.ศ. 1999 จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เป้าหมายในการเก็บเงินสมทบตั้งเป้าไว้ร้อยละ 12 ของค่าจ้าง และวางแนวทางแก้ปัญหาดังนี้

- เพิ่มอัตราเงินสมทบอย่างต่อเนือง แต่ไม่ให้เห็นอย่างชัดเจน
- เลื่อนอายุเกษียณจาก 60 ปี เป็น 65 ปี

กรอบการลงทุน

The National Pension Corporation ได้กำหนดกรอบการลงทุนดังนี้

- ลงทุนภาครัฐบาล เช่น ให้รัฐบาลกู้ยืม
- ลงทุนในสถาบันการเงิน เช่น ซื้อมันนิปิตร ตราสารทางการเงิน หุ้น นำเงิน

ฝากธนาคารและ Trust

- ลงทุนในโครงการสวัสดิการ เช่น ซื้อมันนิปิตรของ National Housing เงินกู้เพื่อจัดสวัสดิการแก่เด็กและคนชรา เงินกู้เพื่อจัดตั้งและปฏิบัติการด้านการให้สวัสดิการ

วิสัยทัศน์และแนวทางการแก้ไข

นโยบายการลงทุนของ NPC ซึ่งให้ลงทุนภาครัฐบาลโดยไม่กำหนดสัดส่วนของเงินลงทุน ทำให้เงินส่วนใหญ่ถูกชักนำไปลงทุนในภาครัฐ โดยเฉพาะโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่ ทำให้ NPC ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนในอัตราที่ต่ำ ประกอบกับการลงทุนในภาครัฐไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการลงทุนให้ NPC

จากการศึกษาตามหลักคณิตศาสตร์การประกันภัย คาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2003 เงินกองทุนจะไม่พอใช้จ่าย ดังนั้น การแก้ปัญหาจะต้องปรับอัตราเงินสมทบเป็นระยะ ๆ และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ จะนำระบบ Pay as you go มาใช้สำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิก

ประเทศอินโดนีเซีย

Jansostek เป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างภาคเอกชน ขึ้นกับ Ministry of Manpower and Technical Ministry และต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1977 ได้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า PT. ASTEK ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบด้านการประกันสังคม โดยบังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องเข้าโครงการ ซึ่งให้ความคุ้มครอง 4 ประการ คือ

- Employment Accident อุบัติเหตุจากการทำงาน
- Health Care Benefit การรักษานายาบาล
- Provident Fund กองทุนสำรองเลี้ยงชีพยามเกษียณอายุ หรือออกจากงาน
- Death Benefit การตาย

เฉพาะด้านการเงินและการลงทุน จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า State Owned Enterprise สังกัดกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) เป็นผู้กำหนดนโยบายการลงทุนและความคุมทางด้านการเงิน แต่การบริหารจัดการและการดำเนินการอยู่ภายใต้การดูแลของ Ministry of Manpower and Technical หน่วยงานสังกัด PT. ASTEK ที่กำหนดที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน คือ กองการลงทุน (Division of Investment)

การขอยกการลงทุน

Ministry of Finance กำหนดให้ PT. ASTEK นำเงินไปลงทุนได้ ดังนี้

- ร้อยละ 70 ฝากธนาคาร
- ร้อยละ 20 ลงทุนในหลักทรัพย์
- ร้อยละ 10 ลงทุนในหุ้น ที่นั้

อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนกำหนดไว้ร้อยละ 13 - 14 ต่อปี ขณะที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 8-9 ต่อปี

ปัญหาและอุปสรรค

- คนชราได้ไม่จำนวนสูงขึ้น ทำให้อัตราการพึ่งพาสูงขึ้น เป็นภาระของคนรุ่นต่อไป
- PT. ASTEK ไม่ได้เป็นองค์กรทางการเงินและการลงทุน จึงเป็นเรื่องยุ่งยาก
ไม่มีขีดความสามารถที่หลากหลาย
 - ผลตอบแทนจากการลงทุนต้องเฉลี่ยภายในร้อยละ 15
 - PT. ASTEK ถูกควบคุมโดยหลายกระทรวง เรื่องการเงิน การลงทุนภายใต้
การดูแลของ Ministry of Finance ขณะที่การบริหารจัดการการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ
อยู่ภายใต้ Ministry of Manpower and Technical ทำให้การปฏิบัติงานค่อนข้างยุ่งยาก

ประเทศชิลี

ระบบบำนาญของประเทศชิลี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ยึดหลักการสร้างหลักประกันด้าน รายได้แก่คนงานที่เกษียณอายุ โดยให้มีรายได้ในระดับใกล้เคียงกับขณะที่ยังทำงานอยู่ แนวคิดที่ เป็นรากฐานสำคัญ คือ

1. หลักการสะสมทุนส่วนบุคคล (Individual Capitalization) สมาชิกจะมี บัญชีสะสมเงินทุนเฉพาะตัว เงินนี้จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งเกษียณอายุเงินบำนาญที่ได้รับจะ ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสะสมเป็นสำคัญ

2. หลักการบริหารเงินกองทุนโดยเอกชน (Private Administration of Fund) ประเทศชิลีมีสถาบันที่เรียกว่า "Pension Fund Administration" หรือ AFP เป็น สถาบันเอกชนเช่นเดียวกับบริษัทหลักทรัพย์ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเงินกองทุนบำนาญแต่ละกองทุน (ในปัจจุบันมีกองทุนบำนาญ AFP จำนวน 21 กองทุน)

3. หลักการเลือกเข้ากองทุนบำนาญโดยเสรี (Free Choice of AFP) คนงานมี สิทธิที่จะเลือกสมัครเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญกองทุนใดก็ได้ รวมทั้งสามารถเปลี่ยนเข้ากองทุนเมื่อ ใดก็ได้

ระบบบำนาญของประเทศชิลีดังกล่าว จะมีหน่วยงานของรัฐ คือ Pension Fund Superintendence (SAFP) ทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำด้านวิชาการ ด้าน การเงิน การบริหารและกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมดูแลกองทุนบำนาญต่าง ๆ เพื่อรายงานผล การปฏิบัติงานต่อรัฐบาลผ่านรองเลขาธิการประกันสังคม (Undersecretary of Social Security) และผ่านกระทรวงแรงงานและความมั่นคงทางสังคม (Ministry of Labour and Social Security) ภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลเกี่ยวกับการบำนาญ คือ

1. การค้าประกันการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิก ได้อย่างเพียงพอตามสิทธิบำนาญ ขึ้นต่ำ

2. กองทุนบำนาญ AFP แต่ละกองทุนจะต้องหาผลตอบแทนจากการนำเงินไปลงทุนให้ได้ ไม่น้อยกว่าในระดับขั้นต่ำที่กำหนดไว้ มิฉะนั้นรัฐบาลจะต้องเข้ามาจ่ายผลตอบแทนในส่วนที่ขาด

3. เมื่อกองทุน AFP ล้มละลายหรือไม่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทน รัฐบาลจะต้อง เข้ามาค้าประกันการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิก

จากภารกิจที่สำคัญทั้ง 3 ประการข้างต้น SAFP ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบกองทุน AFP โดยตรง จะต้องเข้ามากำกับดูแลความมั่นคงของกองทุนเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ในอนาคตจะสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนขั้นต่ำให้แก่สมาชิกได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ กองทุน AFP ยังเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย การบริหารกองทุนจึงต้องมีประสิทธิภาพ SAFP จึงจำเป็นต้องมีกฎระเบียบและข้อบังคับเนื้อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเงินกองทุน AFP เพื่อพิจารณาอนุมัติจัดตั้งกองทุน AFP แต่ละกองทุน ความคุ้มครอง AFP แต่ละกองทุนมีเงินสำรองเงินสด และทุนขั้นต่ำออกกฎระเบียบในการนำเงินกองทุนไปลงทุน รวมทั้งสามารถปรับค่าสินไหมชดเชยที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของกองทุน AFP

หน้าที่ของ AFP

กองทุน AFP แต่ละกองทุนมีหน้าที่ดังนี้

1. นำเงินกองทุนเข้าลงทุนไปลงทุน
2. จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกตามที่กฎหมายกำหนด
3. บริหารใช้สิทธิрахบุคคลของสมาชิก เช่น เรียกเก็บเงินสมทบการโอนเปลี่ยนกองทุนของสมาชิกในกรณีที่สมาชิกต้องการเปลี่ยน

กรอบการลงทุนและผลตอบแทน

1. ขอบข่ายการลงทุน

ปัจจุบัน AFP สามารถนำเงินกองทุนเข้าลงทุนไปลงทุนได้ ดังนี้

- 1.1 ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์
- 1.2 ลงทุนในบริษัทอสังหาริมทรัพย์และบริษัทที่มีอัตราการค้าขายตัวสูง
- 1.3 ลงทุนในตลาดหุ้นเพื่อการลงทุน Investment Fund Shares (หุ้นบุคคล หุ้น อสังหาริมทรัพย์ และหุ้นเพื่อการพัฒนา) การลงทุนร่วมกับสถาบันอื่น ๆ แล้วยุทธการเจรจา และฝากประจำหรือลงทุนกับธนาคาร หรือรัฐบาลต่างประเทศ

1.4 สามารถลงทุนในประเภทการลงทุนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- Past-Service Bonuses ซึ่งออกให้โดยสถาบัน Institute of Provisional Normalization หรือสถาบันอื่น ๆ
- ตราสารอื่น ๆ ที่รัฐบาลชดเชยรับรอง
- ตลาดหุ้นเปิด (Open Corporate Stock) ที่ Liquidity ต่ำ โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกำหนดอัตราเสี่ยง (Risk Rating Commission)
- ผู้เบริษัทมหาชนโดยทั่วไปที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำตรงตามที่กำหนดไว้
- เครื่องมือลงทุนหรือตราสารที่ออกให้โดยบริษัทต่างประเทศ การลงทุนรวมต่างประเทศ (Mutual Funds) หรือกองทุนเพื่อการลงทุน (Investment Funds) ซึ่งอาจเป็นตราสารหนี้ หรือหุ้นซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการกำกับจากรัฐบาลหรือธนาคาร
- ตราสารหนี้ และพันธบัตรเพื่อโครงการทางการเงิน
- ตราสารของรัฐบาลที่ธนาคารกลางของชิลีรับรองและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ออกตราสาร และควบคุมโดย Superintendence Of Securities And Insurances หรือโดย Superintendence of Banks และสถาบันการเงิน
- หุ้นของกองทุนสินเชื่อ (Securitized Credits Investment Funds)
- พันธบัตรที่ออกให้โดยบริษัทหุ้น
- นอกจากนี้ ยังขยายการลงทุนไปยังบริษัทอสังหาริมทรัพย์เพื่อลงทุนในการดำเนินโครงการสาธารณูปโภคของรัฐ

1.5 ลงทุนในการซื้อหุ้นของกองทุนเพื่อการลงทุนในต่างประเทศ (International Investment Funds) ซึ่งกำลังจะมีการก่อตั้งขึ้นในชิลี

2. สัดส่วนการลงทุน

ระหว่างปี 1981-1985 ทรัพย์สินทั้งหมดของกองทุนบำนาญ ได้ถูกจัดสรรเพื่อการลงทุนในประเภท หรือช่องทางการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่แน่นอน (Fixed Income Instruments) โดยข้อเท็จจริงประเภทที่สำคัญที่สุดในการลงทุนของกองทุน คือ การลงทุนในการซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยสถาบันการเงิน การซื้อพันธบัตรในธุรกิจเช่าซื้อ (Mortgage Bonds) และลงทุนในภาครัฐบาล ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ส่วนแบ่งการลงทุนในประเภทต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลง

แปลงอย่างมากมาย ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจและการเงินในช่วงปี 1982-1983 การลงทุนในภาครัฐบาลและการซื้อพันธบัตรในธุรกิจเช่าซื้อจึงเพิ่มสูงขึ้น ต่อมาภายหลังภายใต้กระบวนการที่มีคนกลางในการดำเนินธุรกิจการเงิน (Custody) การลงทุนในสถาบันการเงิน จึงถูกแทนที่โดยการลงทุนของบริษัทเอกชน

การลงทุนในต่างประเทศ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อการลงทุนของกองทุนบำนาญ ในเดือนกันยายน 1996 ทรัสต์การที่นำไปลงทุนในต่างประเทศมีมูลค่าถึงร้อยละ 0.3 ของมูลค่ากองทุน แต่เป็นที่คาดว่าตัวเลขดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในระยะสั้น ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากอนุภาคีให้มีการลงทุนในต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 9 ของการลงทุนทั้งหมด ซึ่งในจำนวนดังกล่าว สามารถลงทุนในประเภทที่ให้ผลตอบแทนไม่คงที่ (Variable Income) ได้ร้อยละ 4.5

ดังที่ทราบแล้วว่า กองทุนบำนาญมีการเติบโตขึ้นอย่างมากทุก ๆ ปี ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเงินสมทบที่เพิ่มขึ้น และผลตอบแทนจากการลงทุนที่ได้สะสมไว้ในกองทุน ส่วนจำนวนเงินบำนาญที่จ่ายไปยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายในโครงการบำนาญจะต้องสูงขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นถ้าหากกองทุน AFP ตั้งเป้าว่าจะต้องได้รับผลตอบแทนจากลงทุนร้อยละ 6 ต่อปี กองทุนบำนาญที่สะสมไว้ก็จะมีมูลค่าสูงถึง 62,268 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท ในปี 2004

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีทางเลือกอื่น ๆ เพื่อขยายการลงทุนให้กว้างยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีการแข่งขันในการลงทุนของสถาบันการเงินต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ในอนาคตเป็นที่คาดหมายกันว่าพันธบัตรของกองทุนจะต้องถูกนำไปลงทุนในประเภทใหม่ ๆ ของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การลงทุนในด้านสาธารณูปโภค และการทำเหมืองแร่ เป็นต้น และยังคาดหวังอีกว่า การลงทุนในต่างประเทศของกองทุนบำนาญจะมีการขยายตัวด้วยเหตุผลทางด้านผลประโยชน์ตอบแทนและความเสี่ยง

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำนาญได้เอื้อประโยชน์ให้กองทุน AFP สามารถลงทุนในต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามการลงทุนในต่างประเทศก็ยังมีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 1 ของมูลค่ากองทุน และยังไม่มีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนด้านดังกล่าวโดยตรงมากนัก มีการคาดหวังกว่าการลงทุนในต่างประเทศจะขยายตัวในช่วงการดำเนินโครงการบำนาญในระยะกลาง

วัตถุประสงค์ของการนำเงินกองทุนบำนาญไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อให้มีความหลากหลาย มีผลตอบแทนสูง ซึ่งขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับความเสี่ยงที่ค่อนข้างสูงด้วย

เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศและแสวงหาเครื่องมือใหม่ ๆ ในการลงทุนของกองทุนบำนาญรวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับสถาบันที่มีการลงทุนร่วมกัน ทำให้กองทุนบำนาญสามารถจัดสรรทรัพย์สินเพื่อการลงทุนในต่างประเทศได้ง่ายขึ้น ตามที่มีการยกเลิกกฎหมาย DL 3,500 ทำให้กองทุนบำนาญสามารถลงทุนในกองทุนเพื่อการลงทุนภายในประเทศ (Domestic Investment Funds) ซึ่งมีบทบาทส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศ โดยการลงทุนในต่างประเทศจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันกับการลงทุนภายในประเทศ และจะต้องมีการขายหุ้นแก่ตลาดภายในประเทศด้วย

กลไกดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนของกองทุนบำนาญของชิลี ส่งผลให้มีการจัดสรรทรัพย์สินเพื่อการลงทุนในต่างประเทศโดยทันที รวมทั้งทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมากมาย นอกจากนี้ยังมีผลดีต่อกระบวนการกำกับดูแลและควบคุมการบริหาร การพัฒนาระบบข้อมูลและการตรวจสอบบัญชีของกองทุน AFP เป็นอย่างดี

บทเรียนที่เป็นประสบการณ์ด้านการลงทุนของประเทศชิลี

จากประสบการณ์ 15 ปี ที่มีการปฏิรูประบบบำนาญในชิลี โดยให้เอกชนเข้าบริหารจัดการเงินกองทุนได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งมีการกำกับตรวจสอบระบบบัญชีอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับด้านการลงทุนซึ่งประสบความสำเร็จสืบเนื่องมาจาก

1. การแยกอำนาจระหว่าง Administrator โดย SAFF ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับการ Management กองทุนโดย AFP ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคเอกชน ส่งผลให้กองทุนมีความมั่นคงปลอดภัยขึ้น

2. การกำหนดผลตอบแทนขั้นต่ำรายเดือน (Minimum Yield) เพื่อใช้กองทุน AFP ยึดเป็นหลักในการลงทุน และใช้เป็นมาตรฐานในการสร้างเสถียรภาพให้แก่กองทุน เพื่อมิให้นำเงินกองทุนไปใช้ในทางที่ผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหาย หากกองทุน AFP กองทุนใด ไม่ได้ผลตอบแทนในระดับที่กำหนดจะแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข

3. การกำหนดอัตราความเสี่ยง (Risk Rating) มีคณะกรรมการที่เรียกว่า Risk Rating Commission คอยกำกับดูแลและกำหนดอัตราความเสี่ยงของประเภทการลงทุน รวมทั้งคอยขึ้นและให้นำเงินกองทุนไปลงทุนในประเภทที่เหมาะสม

4. เปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สามารถนำเงินกองทุน AFP ไปลงทุนในต่างประเทศได้ ทำให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น

5. วางแผนค่าใช้จ่ายสวัสดิ์ล่วงหน้า

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเงินกองทุน AFP

- ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนค่อนข้างสูง เนื่องจากสมาชิกมีการโยกย้ายกองทุน สากเกินไ้

- ปัญหาความโปร่งใสของการซื้อขายหลักทรัพย์กับบริษัทเอกชน

- ปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ยังไม่ทั่วถึง ขณะที่ประชากรของชีวิตที่อยู่ในวัยทำงานมีประมาณ 5.27 ล้านคน ปรากฏว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระถึง 1.39 ล้านคน แต่เข้าโครงการกองทุนบำนาญ AFP เพียงร้อยละ 10

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักของการลงทุน

DR. ROSLAN A. GHAFFAR ซึ่งดำรงตำแหน่ง Head of Investment and Economic Research Department จาก Employees Provident Fund ประเทศมาเลเซีย ได้กล่าวไว้ในการอบรม เรื่อง "ประกันสังคมเกี่ยวกับการลงทุน" เมื่อวันที่ 23-24 ตุลาคม 2539 ณ โรงแรม NPC เซลียงอร์ ประเทศมาเลเซีย ลักษณะของการลงทุนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง

1. The Investment Environment โดยทั่วไปคนเราเมื่อมีรายได้ (Income) จะต้องนำรายได้นั้นไว้สำหรับบริโภค เสี่ยงภัย และอีกส่วนหนึ่งคือ ออม (Saving) เงินที่ออมไว้จะต้องนำไปลงทุน เพื่อให้ค่าของเงินสูงขึ้นตามเงื่อนโซ่ของเวลา (Time) ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) และป้องกันความเสี่ยงที่ไม่แน่นอน (Risk) สิ่งที่น่าคาดหวังจากการลงทุน คือผลตอบแทนสูงสุด ทั้งนี้อาจจะทำการลงทุนเองหรือให้สถาบันการเงินต่างๆ ทำการลงทุนนี้ก็ได้ เช่น ธนาคาร บริษัทประกันชีวิต บริษัทเงินทุน รวมทั้ง Pension Fund

2. The Investment Decision Process การตัดสินใจลงทุนที่ผลตอบแทน (Return) แต่ขณะเดียวกันความเสี่ยง (Risk) จะเข้ามามีส่วนในการช่วยตัดสินใจเลือกว่าผลตอบแทนสูงสุดนั้นควรจะลงทุนหรือไม่ ดังนั้น ความเสี่ยงจึงเป็นสิ่งที่ทำให้การลงทุนไม่ได้ผลตอบแทนสูงสุดตามที่คาดหวังไว้ (Expected Return) นักลงทุนจึงต้องใช้ทั้ง Return และ Risk เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจลงทุน

3. The Importants of Diversifications การคาดหวังผลตอบแทนสูงสุดว่าควรเป็นเท่าใด สิ่งที่จะช่วยในการตัดสินใจ คือ ข้อมูลผลตอบแทนที่ผ่าน ๆ มา (Historical Rate of Return) แต่ความเสี่ยงเป็นความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของดอกเบี้ย ตลาดเปลี่ยนแปลง ภาวะเงินเฟ้อและอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะเงินกองทุนชราภาพนักลงทุนต้องคำนึงว่าเป็นเงินของคนอื่นจะต้องลงทุนให้มีความเสี่ยงต่ำ สิ่งสำคัญจะเป็นมุมมองในการบริหารความเสี่ยง คือ การกระจายการลงทุน (Diversification) โดยการนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทที่ต่างกัน ความเสี่ยงต่างกัน ระยะเวลาต่างกัน สิ่งที่ต้องคำนึงอยู่เสมอ คือ Return และ Risk จะสัมพันธ์ในทางเดียวกัน ผลตอบแทนสูง ความเสี่ยงย่อมสูงด้วย

สำหรับการจัดการลงทุน (Investment Management) เป็นงานที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับ

1. เตรียมนโยบายการลงทุน และจัดทำเอกสารนโยบายการลงทุน
2. กระจายเงินกองทุนออกเป็นสัดส่วนเพื่อนำไปลงทุนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายการลงทุน
3. จัดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาคิดสินใจลงทุน เช่น จัดผู้จัดการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการซื้อ-ขายหุ้นมาลงทุนใน Portfolio ที่จัดสรรไว้ลงทุนในหุ้นสามัญ เป็นต้น
4. ควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการลงทุน
5. ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานของผู้จัดการ Portfolio ทุก ๆ Portfolio
6. หลีกเลี่ยงการขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องของดอกเบี้ย เพราะดอกเบี้ยมีการเปลี่ยนแปลงเสมอและดอกเบี้ยของการลงทุนแต่ละประเภท แต่ละความเสี่ยงย่อมไม่เท่ากัน

Mr. George Kopits ผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ได้กล่าวในถ้อยแถลงทางวิชาการเรื่อง "แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม" เมื่อวันที่ 8-9 พฤษภาคม 2538 ณ ห้องวีเจนท์ ฮอลล์ 1 โรงแรมวีเจนท์ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เกี่ยวกับกรณีของการประกันสังคม ส่วนประกอบที่สำคัญและมีผลต่อกองทุน คือ ประสิทธิภาพของแรงงาน และผลตอบแทนจากการลงทุนเนื่องจาก ประสิทธิภาพของแรงงานจะเป็นพื้นฐานของเงินสมทบที่จะเก็บเข้ากองทุน และผลตอบแทนจะเป็นตัวกำหนดว่าจะทำอย่างไรกับเงินกองทุน สำหรับกองทุนประกันการชราภาพตัวแปรที่สำคัญที่มีผลต่อกองทุนอีกอย่างหนึ่ง คือ อาชีพโดยเฉลี่ยของประชากรในประเทศซึ่งจะเป็นตัวกำหนดภาระด้านรายจ่ายในระยะยาวของกองทุน

ในด้านหลักการในการลงทุน Mr. George Kopits ได้กล่าวถึงหลักการเบื้องต้นของการลงทุนกองทุนประกันสังคมไว้ 4 ประการ คือ

- ได้ผลตอบแทนสูงสุด
- ความเสี่ยงน้อยที่สุด
- มีสภาพคล่อง
- มีความโปร่งใส

1. ผลตอบแทนสูงสุด อาจมองได้ 2 ด้าน คือ ผลตอบแทนในเชิงธุรกิจ (Business Rate of Return) และผลตอบแทนในเชิงสังคม (Social Rate of Return) ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ให้เหมาะสม ในกรณีที่นำเงินไปลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทนด้านสังคม เช่น โครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อม เพราะผลที่ได้ไม่ใช่ตัวเงินจึงต้องวิเคราะห์ว่าสิ่งที่ได้รับคุ้มค่าและมีผลตอบแทนต่อสังคมอย่างแท้จริง

2. ความเสี่ยงน้อยที่สุด ความเสี่ยงในสินทรัพย์ได้ 2 ประเภท คือ ความเสี่ยงทางการเงิน และความเสี่ยงจากการฉ้อฉล การแก้ปัญหาความเสี่ยงทางการเงิน คือ การกระจายการลงทุน กำหนดขอบเขตและสัดส่วนเงินลงทุน ทางด้านความเสี่ยงจากการฉ้อฉลเป็นเรื่องที่กล่าวถึงดังหลาย ๆ ประเทศผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศได้เข้ามาแทรกแซงนำเงินกองทุนไปใช้ผิดประเภท ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจลงทุนไม่ควรเข้าไปเกี่ยวพันกับธุรกิจ และสถาบันการเงินใด ๆ

3. สภาพคล่อง คือ การสำรองเงินไว้ในจำนวนที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่าย และอาจแบ่งการลงทุนเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาวไว้ด้วย

4. ความโปร่งใส คือ การโปร่งใสจากการฉ้อฉล และโปร่งใสในความรู้สึกของคนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับรู้ว่าเป็นเงินสมทบกับประโยชน์ทดแทนมีความเกี่ยวข้องกับอย่างไร และสิ่งที่จะได้รับในอนาคตคืออะไร พร้อมทั้งจะมีการตรวจสอบได้ทุกระยะทั้งด้านฐานะกองทุน รายได้ รายจ่าย ผลตอบแทนจากการลงทุน

นายวิสิฐ ดินดีสุนทร รองประธานฝ่ายการลงทุนบริษัท AIA ได้กล่าวในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม" เมื่อวันที่ 8-9 พฤษภาคม 2536 ณ ห้องซีเจนท์ ฮอลล์ 1 โรงแรมซีเจนท์ ธานี จังหวัดเพชรบุรี เกี่ยวกับหลักการลงทุนที่บริษัท AIAยึดเป็นแนวทาง มีดังนี้

1. Default Risk of Investment คือ ความเสี่ยงจากการลงทุนจึงต้องกำหนดมาตรการการลงทุนในการนำเงินไปลงทุนที่ใดได้บ้าง เพื่อจัดความเสี่ยง

2. Duration of Assets คือ การกำหนดระยะเวลาเฉลี่ยของภาระหนี้สินที่จะต้องจ่ายในอนาคตและนำเงินไปลงทุนตามระยะเวลาให้สอดคล้องกัน

3. Yield คือ ผลตอบแทนซึ่งต้องคำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้นอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนน่าจะต้องป้องกันความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อไว้ด้วย

Mr. Terrence Overbolser และ Mr. Joseph Nankof จากบริษัท Rogers Casey ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของ World Bank ได้เสนอแนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันชราภาพ สำหรับสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า The Five Pillars of Investment Policy (เสาหลักทั้ง 5 สำหรับนโยบายการลงทุน) เพื่อหลีกเลี่ยงการล้มละลายของกองทุน โดยการลงทุนให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด ไว้ดังนี้

1. ภารกิจและวัตถุประสงค์ (Mission and Objectives)
2. การจัดสรรสินทรัพย์อย่างเหมาะสม (Policy Asset Allocation)
3. โครงสร้างการลงทุนและแนวทาง (Investment Structure and Guidelines)
4. การติดตามการปฏิบัติงาน
5. โครงสร้างและขบวนการด้านการบริหารที่จะช่วยชี้แจงนโยบายการลงทุน บรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ภารกิจและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

1. ภารกิจและวัตถุประสงค์ ต้องกำหนดในเชิงปริมาณที่วัดได้ เช่น กำหนดอัตราผลตอบแทนที่แท้จริงจากการลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบ และให้เงินกองทุนคงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของงบที่เงินที่คิดตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย และเชื่อมั่นได้ร้อยละ 90 ว่ามูลค่าของกองทุนแต่ละปีจะไม่ลดลง

2. การจัดสรรสินทรัพย์อย่างเหมาะสม ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อทางเลือกลงทุนในแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ ระยะเวลา และความเสี่ยง ภารกิจเกี่ยวกับการลงทุนที่สำคัญ คือ

- รักษามูลค่าของกองทุน
- ลงทุนในตราสารที่ได้ผลตอบแทนสูงสุด
- เลือกลงทุนเฉพาะโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และเกิดประโยชน์จริง ๆ
- รักษาระดับเงินทุนสำรองให้เหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของหนี้สิน

ดังนั้น การจัดสรรทรัพย์สินจะต้องยืดหยุ่นและมีทางเลือกหลายทาง เพื่อให้การลงทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์

3. โครงสร้างการลงทุนและแนวทาง ต้องสามารถลดความเสี่ยงทั้งด้านราคาหุ้นที่อาจลดลง ความเสี่ยงด้านผู้จัดการกองทุน โดยอาจจัดให้มีผู้จัดการหลายราย และกำหนดความเสี่ยงที่ผู้จัดการสามารถทำได้

4. การติดตามการปฏิบัติงาน ต้องติดตามการทำงานของผู้จัดการว่าปฏิบัติเกินความเสี่ยงที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ และการลงทุนตามที่รายงานหรือไม่ รวมทั้งวิธีการอื่น ๆ ที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีกว่าที่ปฏิบัติอีกบ้างหรือไม่

5. โครงสร้างและกระบวนการจัดการ เพื่อให้นโยบายการลงทุนบรรลุวัตถุประสงค์ มีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ คือ ต้องมีการนำภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ และตัดสินใจอย่างโปร่งใส มีความซื่อสัตย์ สามารถตรวจสอบได้ โดยมีการดำเนินการตั้งสมมติฐานด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ผู้จัดการกองทุนต้องมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจตามกรอบระเบียบ และมีข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซงอิทธิพลจากที่ใด ๆ เป็นผู้จัดการมืออาชีพ มีการฝึกอบรมอย่างดี และได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม

โครงสร้างของการบริหารเงินกองทุน ควรเป็นหน่วยงานอิสระและอิทธิพลทางการเมืองน้อยที่สุด

โครงสร้างควรประกอบด้วย

1. คณะกรรมการนโยบายการลงทุน เพื่ออนุมัตินโยบายและแก้ไขบททวนการปฏิบัติงาน การกิจ วัตถุประสงค์ ระดับการรักษาเงินสำรองของกองทุน ประเด็นการลงทุนต่าง ๆ รวมถึงจ้างและเลิกจ้างผู้จัดการกองทุน

2. ที่ปรึกษาจากภายนอก เพื่อให้คำปรึกษาแก่ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายการลงทุน กลยุทธ์และยุทธศาสตร์การลงทุนอย่างเป็นกลาง ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในประเด็นการลงทุนที่ซับซ้อน เช่น ที่ปรึกษาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย เป็นต้น

3. เจ้าหน้าที่ ประกอบด้วย

3.1 ผู้อำนวยการบริหาร ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารลงทุนวันต่อวัน ประเมินผลการลงทุน และให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ดำเนินงาน ซึ่งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทั่ว ๆ ไปทุกด้าน

3.2 ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ คือ ผู้เชี่ยวชาญในการลงทุนแต่ละประเภท ผู้เชี่ยวชาญด้านการดูแลทรัพย์สิน และการเก็บรักษาข้อมูล

โครงสร้างที่เป็นทางเลือก

1. การบริหารและจัดการโดยองค์กรภายนอก
2. การจัดการกองทุนโดยองค์กรภายนอกอย่างเดิสร
3. การจัดการกองทุนโดยองค์กรภายนอกบางส่วน

Mr. Warren R. Mc Gillivray ตำแหน่ง Chief Regional Activities Branch International Social Security Association ได้รายงานเกี่ยวกับ Investment of Social Security Funds ในการสัมมนาเรื่อง "การเงินของระบบประกันสังคมในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก" ที่ปักกิ่ง ประเทศจีน ระหว่างวันที่ 18-20 กรกฎาคม 2538 เกี่ยวกับหลักการเบื้องต้นของการนำเงินกองทุนประกันสังคมและกองทุนประกันชราภาพไปลงทุน ดังนี้

1. Safety

ความมั่นคงปลอดภัยของกองทุน ซึ่งรวมถึงความมั่นคงที่สามารถรักษามูลค่าที่แท้จริงของกองทุนและดอกเบี้ยที่ได้มา

2. Yield

ผลตอบแทนที่ได้อาจน้อยจะต้องเท่ากับเกณฑ์ที่คำนวณไว้ตามอัตราผลตอบแทนที่แท้จริง เพราะการจ่ายเงินคืนให้สมาชิกขึ้นอยู่กับเงินสมทบและดอกเบี้ยที่ได้จากการลงทุน

3. Liquidity

สภาพคล่อง การทำ Cash-Flow Projection มีความสำคัญมาก ในช่วงแรกของการตั้งกองทุนอาจจะยังไม่สำคัญ แต่ถึงช่วงที่มีการจ่ายเงินคืน Cash-Flow Projection จะช่วยในด้านการเตรียมสภาพคล่อง เพื่อให้มีเงินเพียงพอจ่ายคืนแก่สมาชิก

4. Economic and Social Utility

เป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากการลงทุนของสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป โดยการลงทุนจะยึดหลักความยุติธรรมของความเป็นกลางทางสังคม และเศรษฐกิจในการกระจายความเจริญด้านสาธารณูปโภค การศึกษา สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย และกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อเน้นการผลิตและการจ้างงาน รวมทั้งเป็นการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีพของผู้ประกันตน และประชากรโดยรวม

สิ่งจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องตระหนักว่า กองทุนในโครงการประกันสังคมเป็นสถาบันการเงินแห่งหนึ่งที่สำคัญของประเทศ เพราะเป็นเรื่องของการปกป้องวิถีชีวิตของประชากร และควมมีเสถียรภาพทางสังคม นโยบายการลงทุนของการประกันสังคมมีอิทธิพลต่อการจัดสรรและผลิตผลกองทุน ดังนั้นการวัดผลการลงทุนที่แท้จริง จะต้องเป็นที่ยอมรับได้ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม

จากรายงานแนวทางการดำเนินการประกันสุขภาพและสงเคราะห์บุตร ของคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานประกันสังคมด้วยคอมพิวเตอร์ ได้ทำการวิเคราะห์ประมาณการระบบการเงินการประกันสุขภาพของประเทศไทย โดย MR. JOHN WILKIN ผู้เชี่ยวชาญด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยจากธนาคารโลก ได้จัดทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อวิเคราะห์คำนวณสถานะการเงินเบื้องต้นโดยนำสมมติฐานด้านประชากรศาสตร์ เช่น โครงสร้างอายุที่แท้จริง อัตราการเติบโตและการกระจายตัวของประชากร การอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน เป็นต้น และข้อมูลทางด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงสถานะการเงินของกองทุน สามารถตอบสนองต่อสถานะการทางเศรษฐกิจที่ผันผวน และมีผลกระทบต่อความอยู่รอดทางการเงินของกองทุนได้อย่างไร เช่น อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ภาวะเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน เป็นต้น และใช้เงินในรูปแบบตามที่กำหนดมาประยุกต์วิเคราะห์แทนค่า และเน้นค่าใช้จ่ายการบริหารกองทุนสุขภาพอีกร้อยละ 3 การคำนวณจะรักษาอัตราส่วนกองทุน (Fund Ratio) ที่ร้อยละ 500 หรือสำรองเงินไว้ 5 เท่าของค่าใช้จ่ายปีถัดไป

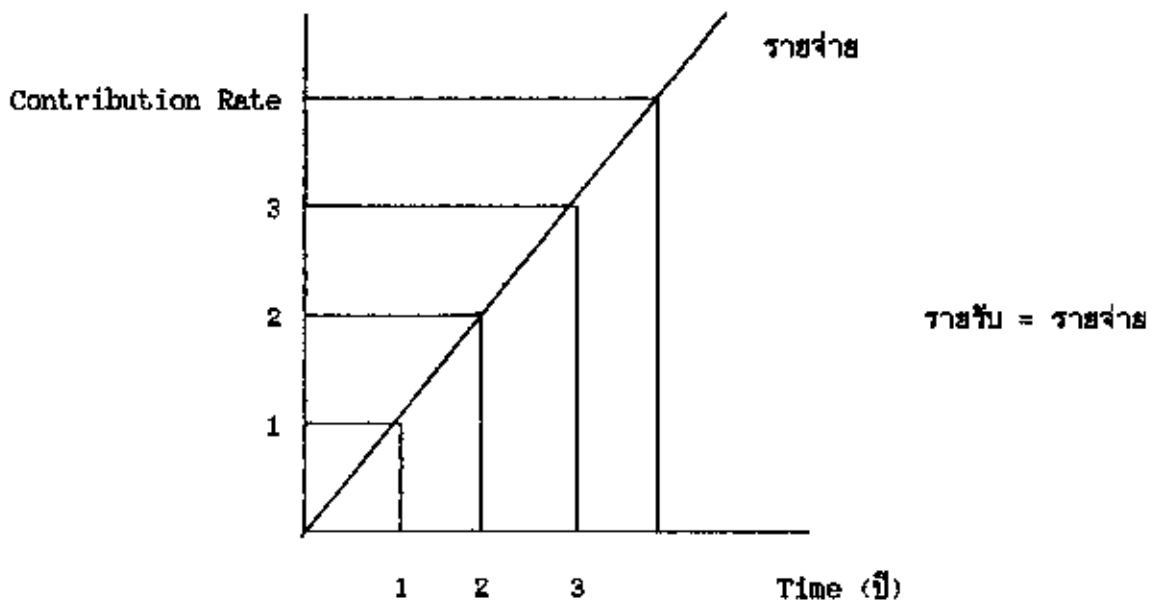
ผลการวิเคราะห์ระบบการเงินของกองทุนประกันการชราภาพของประเทศไทย ปรากฏว่ามีเงินสมทบรับเข้ากองทุนชราภาพในปริมาณสูงของแต่ละปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นจำนวน 27,158 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2556 (ปีที่ 16) กองทุนมีรายรับรวมทั้งสิ้น 230,071 ล้านบาท มีเงินสะสมสำรอง 1,680,225 ล้านบาท จากได้มีการใช้สิทธิรับบำนาญชราภาพ จึงเป็นผลให้รายรับของกองทุนค่อย ๆ ลดลง จนกระทั่งรายจ่ายของกองทุนเริ่มไม่สมดุลกับรายรับของกองทุน ในปี พ.ศ. 2578 (ปีที่ 38) แต่กองทุนยังคงมีปริมาณเงินสะสมสามารถจ่ายบำนาญต่อไปได้อีกถึง พ.ศ. 2580 (ปีที่ 45) กองทุนจึงเริ่มติดลบ ซึ่งหมายถึงกองทุนบำนาญชราภาพสามารถดำรงสถานะกองทุนให้อยู่รอดได้ 46 ปี

MR. TOM CLAESSNER ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้ให้ข้อเสนอแก่ผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับนโยบายการลงทุน และกลยุทธ์การลงทุนของกองทุนในปัจจุบันที่คุ้มครอง 4 กรณี คือ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูณผลภาน และตาย จะต้องแตกต่างกันหากจากกองทุนชราภาพ และต้องมี Financial Advisor มาช่วยในการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ด้านภาวการลงทุนของหน่วยงาน นโยบายของกองทุนปัจจุบันควรกระจายการลงทุนให้กว้างขึ้น ประเมินศักยภาพของสถาบันการเงินที่นำไปลงทุน มีมาตรการในการคำนวณหาอัตราผลตอบแทนของการลงทุนในแต่ละ Portfolio ควรเขียน Guideline ในการจัดการกองทุนแบบวันต่อวัน การจัดจ้างผู้จัดการกองทุน การติดตามผลรวมทั้งการเตรียมดอกเบื้ชอ้างอิง (Bench Mark) สำหรับนโยบายการลงทุนของกองทุนชราภาพ ต้องเตรียมการดำเนินการอย่างไรไม่ให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอก และความเสถียรด้านการเมือง ควรมีการทบทวนกฎหมายหรือไม่ เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรทางการเงิน การออกแบบกองทุนควรเป็นแบบ Defined Benefit เพื่อกำหนดการจ่ายประโยชน์ทดแทนซึ่งจะต้องตัดสินใจก่อน เพราะจะเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดนโยบายการลงทุน คณะกรรมการการลงทุนต่าง ๆ ควรเป็นตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ และสำนักงานประกันสังคมไม่ควรขึ้นกับกระทรวงแรงงาน

ควรมีการตั้งองค์กรอิสระที่เจ้าหน้าที่ด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย เพื่อคำนวณหามาตรฐานของ Public Social Insurance ของประเทศไทย เพราะองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้ เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเงินกองทุนจำนวนมาก ควรมีการปรับปรุงและจัดหาทีมงานที่มีความชำนาญมาช่วยงานมากขึ้น

นายทรงค์ พงษ์วงศ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานฯ ได้บรรยายในพิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่การเงิน ณ Suit Comfort Hotel กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2538 ในเรื่อง "แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม" ว่าเงินกองทุนประกอบไปด้วยทางด้านรายรับคือเงินสมทบและรายได้อื่น ๆ และทางด้านรายจ่าย คือประโยชน์ทดแทนและเงินบริหารต่าง ๆ ทางด้านรายรับสามารถกำหนดได้ 3 รูปแบบ คือ

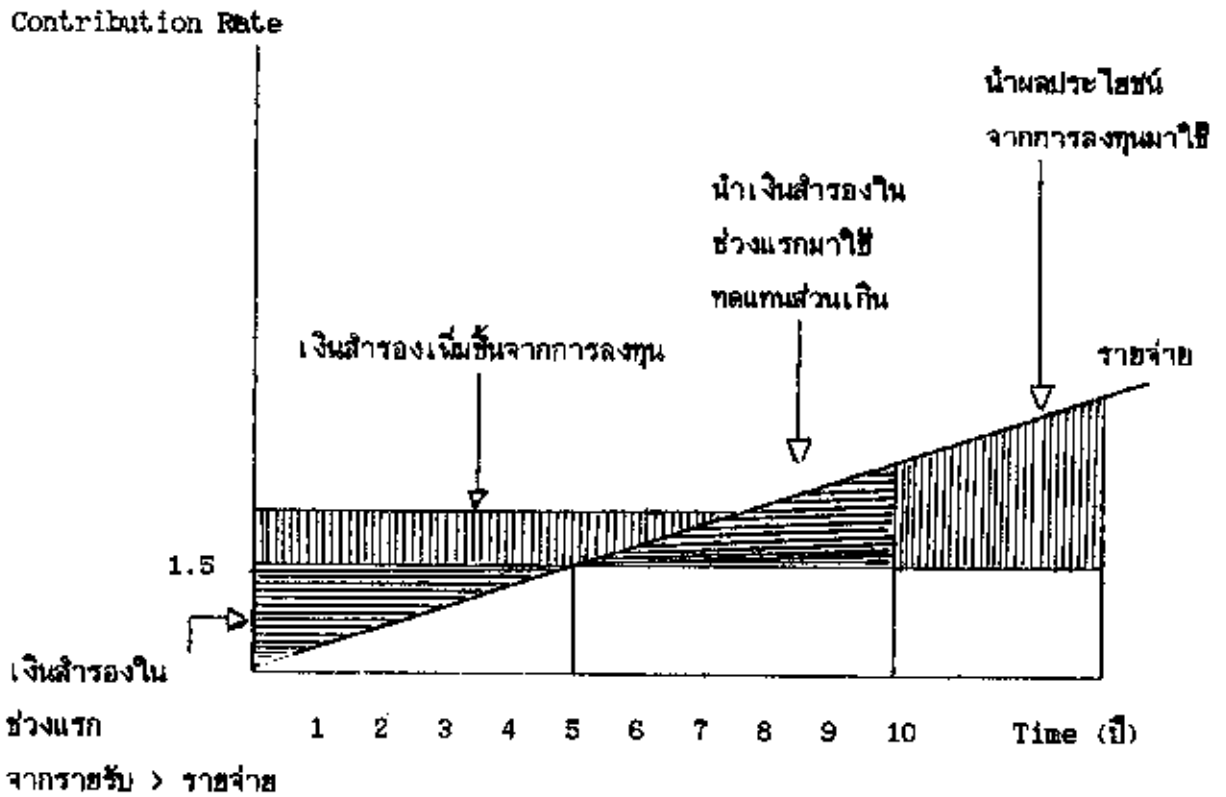
1. การตั้งงบประมาณสมดุลง (Pay as you go) คือ การประมาณการรายรับเท่ากับประมาณการรายจ่าย



ในระบอบนี้อาจต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น

เลขเรียกหนังสือ.....	5674
เลขทะเบียน.....	
วันที่.....	11 1988 2545

2. ตั้งงบสำรองจ่ายระยะกลาง (Partially Funded)



การเก็บอัตราเงินสมทบในช่วงแรกจะพอใช้จ่ายและมีรายรับเหลือสำรองไว้ไปจนถึงปีที่ 5 หลังจากปีที่ 5 รายจ่ายเพิ่มมากกว่ารายรับ แต่ยังสามารถเก็บเงินสมทบได้ในอัตราเดิม เนื่องจากนำเงินสำรองในช่วง 5 ปีแรก มาใช้จ่ายทดแทนส่วนเกินของรายจ่ายจนถึงปีที่ 10 และต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเนื่องจากเงินสำรองไม่มี ดังนั้น ในช่วง 5 ปีแรก เป็นหน้าที่ของสำนักงานว่าจะนำเงินสำรองไปลงทุนอย่างไรให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุด เพื่อจะได้เป็นทุนสำรองใช้จ่ายหลังจากปีที่ 10 และขยายระยะเวลาในการเพิ่มอัตราเงินสมทบให้ได้นานที่สุด

3. การตั้งสำรองระยะยาว (Fully Funded)

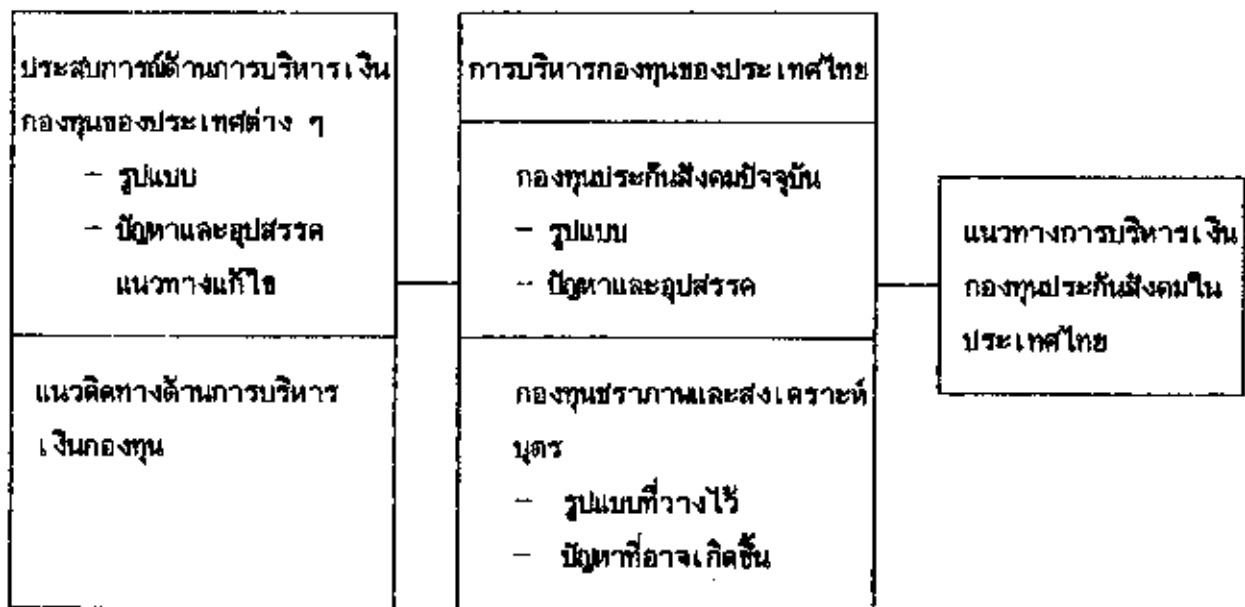
เป็นโครงการเก็บเงินสมทบเพื่อไว้ใช้จ่ายเกินกว่า 20 ปี การกำหนดอัตราเงินสมทบต้องใช้ในการคำนวณจากประโยชน์ทดแทนแต่ละราย และดูด้วยจำนวนประชากรที่มีโอกาสที่จะใช้ประโยชน์แต่ละรายในอนาคต

สำหรับทางด้านรายจ่ายจะกำหนดได้ 2 รูปแบบ คือ

1. จ่ายตามที่เก็บได้ (Defined Contribution) เป็นวิธีการที่กำหนดว่าเก็บเงินสมทบมาได้เท่าไร ก็จะจ่ายคืนให้เท่านั้น คล้ายกับการนำเงินฝากธนาคาร แต่หากในอนาคตอัตราเงินเฟ้อสูงก็จะทำให้มูลค่าของเงินที่ได้ไปลดลง

2. จ่ายตามที่กำหนดไว้ (Defined Benefit) การจ่ายประโยชน์ทดแทนจะไม่เกี่ยวกับการรับเงินสมทบ เนื่องจากจะมีการกำหนดประโยชน์ทดแทนเองในอัตราที่เท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงเงินสมทบที่รับเข้ามา

2.3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์



บทที่ 3

การบริหารเงินกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย

3.1 สถานปัจจุบัน

สำนักงานประกันสังคมมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านงานการประกันสังคมของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 54 กำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม รวม 7 ประเภท คือ

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน
2. กรณีคลอดบุตร
3. กรณีทุพพลภาพนอกงาน
4. กรณีตายนอกงาน
5. กรณีสงเคราะห์บุตร
6. กรณีชราภาพ
7. กรณีว่างงาน

ในปัจจุบันกองทุนประกันสังคมได้ให้ความคุ้มครองใน 4 กรณีแรก และไม่เก็บปี พ.ศ. 2541 จะขยายให้ความคุ้มครอง กรณีที่ 5 และ 6 ต่อไป สำหรับกรณีที่ 7 จะขยายเมื่อมีความพร้อม เมื่อนิยามการระดมเงินออมในการให้ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมตามกรณีที่ 1-6 จะสามารถแยกการคุ้มครองเป็น 2 ประเภท คือ

1. การระดมเงินออมในระยะสั้น คือ การให้ความคุ้มครองเมื่อเกิดเหตุเป็นครั้ง ๆ เช่น กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย
2. การระดมเงินออมในระยะยาว คือ การให้ความคุ้มครองตลอดไปจนตาย เช่น ทุพพลภาพ และชราภาพ หรือการให้ความคุ้มครองเป็นช่วง ๆ เช่น การสงเคราะห์บุตร

รูปแบบการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครอง 4 กรณีแรก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการคุ้มครองในระยะสั้น (ยกเว้นทุพพลภาพ) แยกพิจารณาได้ 2 ด้าน

1. ด้านรายรับของกองทุน คือ รายได้ที่กองทุนได้รับมาจากเงินสมทบจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่าย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในอัตราที่เท่ากัน คือ ฝ่ายละ 1.5 ของค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งกฎหมายกำหนดให้เก็บเงินในปี 2534 และตั้งแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้เป็นส่วนมาจนถึงปัจจุบัน อัตราเงินสมทบยังคงใช้อัตราเดิมโดยไม่มีการเพิ่มขึ้น และรายได้อีกส่วนหนึ่งที่กองทุนได้รับคือ รายได้จาก การนำเงินกองทุนที่สำรองไว้ (ส่วนเกินที่เหลือจากรายจ่าย) ไปลงทุน รายได้ส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้นทุกปี และเป็นส่วนที่สำคัญที่ทำให้กองทุนเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องไปปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล

2. ด้านรายจ่ายของกองทุน คือ การไว้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน เริ่มจาก ปี พ.ศ. 2534 เป็นรายจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราค่อนข้างต่ำ และค่อย ๆ ปรับอัตราประโยชน์ทดแทนให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็น ค่าครองชีพ และความมั่นคงของกองทุน

ปัจจุบันได้ไว้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วย

- ค่าบริการทางการแพทย์
- ค่ารักษาพยาบาลกรณีฉุกเฉินและอุบัติเหตุ
- เงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีต้องหยุดพักรักษาตัว
- ค่ายารักษาและอุปกรณ์ต่าง ๆ
- รักษาไตวายเฉียบพลัน
- เติมน้ำยัดหรือรังสีรักษาโรค
- ผ่าตัดหัวใจแบบเปิด
- ผ่าตัดสมอง
- ผ่าตัดหัวใจ
- รักษาลิ้นหัวใจ
- ขยายหลอดเลือดหัวใจโดยใช้บอลูน
- ทำหมัน
- กักตกรวม
- การเปลี่ยนถ่ายไตกระดูก

ฯลฯ

2. การถือครองบุตร
 - ค่าครองบุตร
 - เงินสงเคราะห์ในการหยุดงานจากการถือครองบุตร
3. การถือคุณภาน
 - ค่ารักษาพยาบาล
 - เงินทดแทนการขาดรายได้ตลอดชีวิต
4. การเสียชีวิต
 - ค่าทำศพ
 - เงินสงเคราะห์ทายาท

แผนการเพื่อประโยชน์ทดแทนในอนาคต

ในปี 2540

1. ค่าตรวจสุขภาพ
2. เพิ่มเงินทดแทนการขาดรายได้
3. เพิ่มค่ารักษากรณีฉุกเฉิน สุบัตเหตุ
4. เพิ่มประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพจาก 15 ปีเป็นตลอดชีวิต สำหรับผู้ทุพพลภาพ ก่อนวันที่ 30 มีนาคม 2538

ในปี 2541

5. เพิ่มค่ารักษาโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะทาง
6. การเงินช่วยเหลือในคู่สมรส

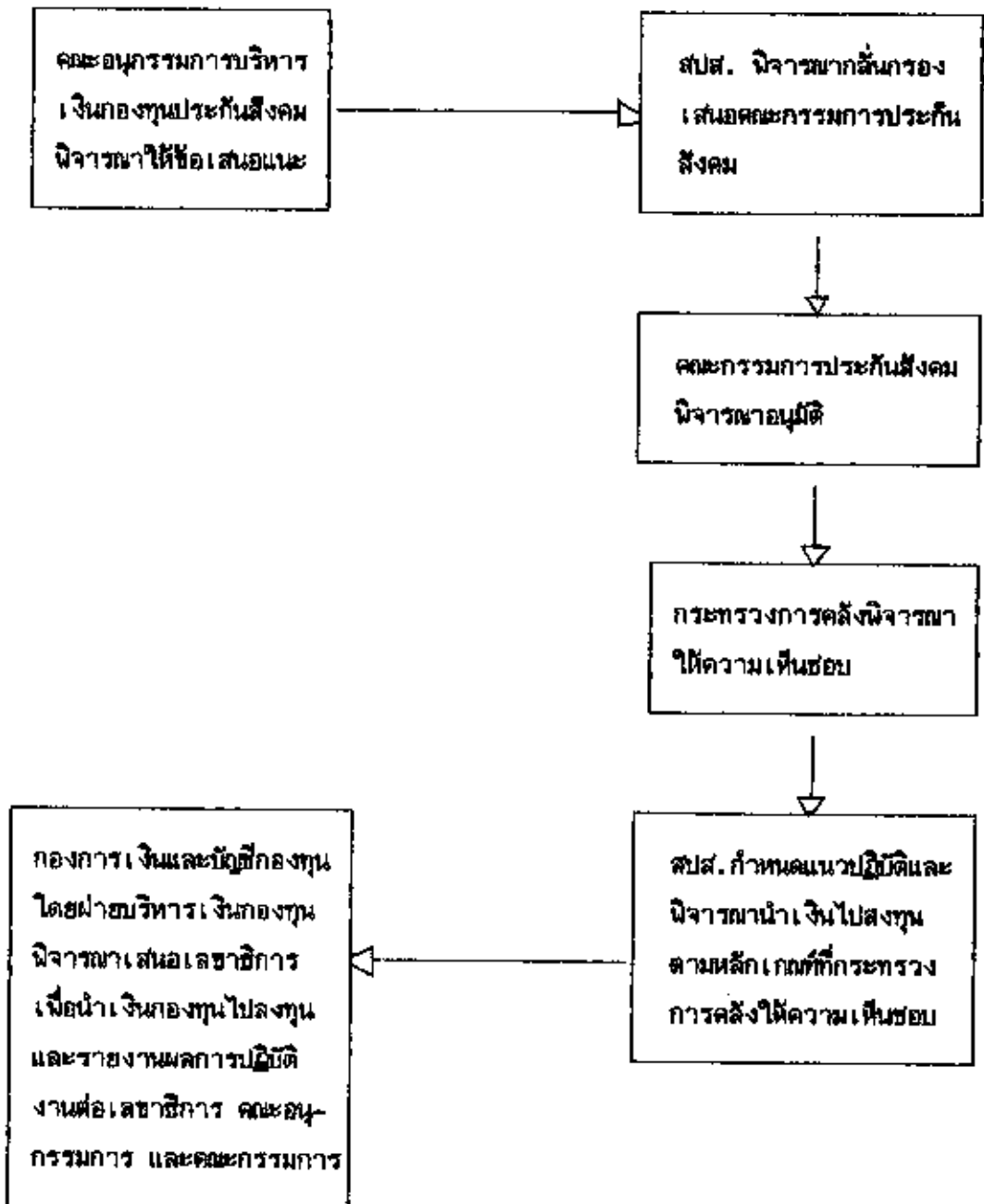
3. กรรณการกองทุน

การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ฝ่ายบริหารเงินกองทุน สังกัดกองการเงินและบัญชีกองทุน ทำหน้าที่นำเงินกองทุนที่เป็นส่วนเกิน เหลือจากการใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนไปลงทุนให้เกิดดอกผลแก่กองทุนเพิ่มขึ้น โดยมีคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม เป็นผู้ให้คำปรึกษาและชี้แนะทางวางกรอบการลงทุน ซึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม และกระทรวงการคลัง

การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์ ภายใต้ความเห็นชอบจาก คณะกรรมการประกันสังคม และกระทรวงการคลัง จากปีแรกในปี พ.ศ. 2534 เป็นการเริ่มต้น การลงทุนในแบบอนุรักษนิยม เพราะความไม่มั่นใจในฐานะของกองทุน จนกระทั่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อพิจารณา นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ และจาก ความเข้าใจที่ดีระหว่างคณะกรรมการประกันสังคม กระทรวงการคลังและสำนักงานประกันสังคม ทำให้กรอบการลงทุนของกองทุนได้ขยายเพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีการแบ่งสัดส่วนกระจายการลงทุนไว้ดังนี้

1. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน
 - ฝากประจำกับธนาคารรัฐวิสาหกิจ ธนาคารพาณิชย์
 - ซื้อตั๋วเงินคลัง หุ้นกู้ที่ออกโดยองค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการแปรรูป และบริษัทเงินทุน
 - ตราสารหนี้ที่ธนาคารรับรองอาวัล
2. ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินกองทุน
 - ลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกหรือรับรองอาวัลโดยบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
3. ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินกองทุน
 - ลงทุนในหุ้นสามัญของกิจการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจ
4. ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุน
 - ลงทุนในโครงการที่เกิดประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตน

4. ขั้นตอนการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน



5. ปัญหาและอุปสรรค

รูปแบบการบริหารจัดการกองทุนในปัจจุบันนี้ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา ถือได้ว่าการเติบโตและมีเสถียรภาพเพียงพอสำหรับการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านการลงทุนที่พบและควรจะต้องคำนึงถึงและหาทางแก้ไข คือ

1. การจัดการกองทุนในระบบราชการทำให้ไม่สะดวกคล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยังซับซ้อน และการเมืองสามารถเข้ามาชี้นำได้
2. ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทั้งทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ด้านการลงทุน ด้านวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากขาดแรงจูงใจทางด้านค่าตอบแทน และความก้าวหน้าทางหน้าที่การงานยังยึดติดกับระเบียบราชการ
3. การเพิ่มอัตราประโยชน์ทดแทนทุกประเภท ยังไม่มีการศึกษาฐานะกองทุนในอนาคตตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยอย่างแท้จริง
4. โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนในปัจจุบันมีฐานะแต่ฝ่ายหนึ่งที่มีบุคลากรเพียง 8 คน จึงไม่สามารถทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งด้านนโยบายและการวางแผนลงทุน การจัดการกองทุน และการติดตามประเมินผลการลงทุนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

3.2 การเตรียมการด้านการประกันสุขภาพและสงเคราะห์บุตร

การเตรียมการด้านรูปแบบการประกันสุขภาพและสงเคราะห์บุตร สำหรับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนที่จะเริ่มดำเนินการภายใต้ พ.ศ. 2541 คือ การส่งเคราะห์บุตรและการมีสุขภาพ เป็นการคุ้มครองในระยะยาวโดยเฉพาะการมีสุขภาพ ซึ่งเป็นภาระกับเงินสมทบในวันนั้น เพื่อให้ใช้จ่ายในอีก 15 ปี เป็นอย่างน้อย และจนกว่าจะหมดอายุขัย การระดมเงินเพื่อกำหนดด้วยตัวแปรที่ไม่แน่นอนและมองไม่เห็น ในระยะยาวตัวแปรดังกล่าวได้แก่ ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะเศรษฐกิจอายุขัยของประชากร อัตราการตาย การทุพพลภาพ การสาธารณสุข เป็นต้น ถึงแม้ว่าปัจจุบันการประกันสุขภาพและสงเคราะห์บุตร ยังไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมายประกาศออกมาใช้ก็ตาม แต่ได้มีการเตรียมการศึกษาค้นคว้ากำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ทั้งทางด้านปฏิบัติงาน การกำหนดรายรับ-รายจ่ายของกองทุน เพื่อรองรับงานในอนาคต ซึ่งกรอบแนวทางของรูปแบบจะสรุปได้ดังนี้

กรณีการประกันสุขภาพ

1. ลักษณะและขอบข่ายการคุ้มครอง
 - บังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป
2. เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทน
 - อายุการใช้สิทธิ 55 ปี
 - ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ 15 ปี
3. เงินสมทบ
 - ลูกจ้าง นายจ้าง รัฐบาล ร่วมกันจ่ายสมทบฝ่ายละ 3 ของค่าจ้างของลูกจ้าง
 - แยกบัญชีกองทุนเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนการมีสุขภาพ หรือละ 6 จากเงินสมทบที่จัดเก็บ
4. การคำนวณประโยชน์ทดแทน
 - เม็ดเงินของเงินสมทบ อัตรา 20,000 บาท/เดือน ทุก 5 ปี ปรับเพิ่มตามค่าจ้างเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่า ของค่าจ้างเฉลี่ยของผู้ประกันตนทุกคน
 - ใช้ค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย ก่อนสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตนมาเป็นฐานในการคำนวณเงินบำนาญ
 - บำนาญสุขภาพ = ค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย \times (20% + จำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเกิน 15 ปี)
 - บำนาญขั้นต่ำ = ตารางเฉลี่ยทุก 5 ปี ของผู้ประกันตนทุกคน \times 20%

5. การจ่ายบำนาญ

- จ่ายบำนาญรายเดือนตลอดชีพ

6. กรณีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่ถึง 15 ปี

- จ่ายเงินก้อนตามสัดส่วนที่นายจ้าง และลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุน หากจ่ายเกิน 1 ปี ให้บวกดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนด

7. กรณีอายุครบ 55 ปี แต่ทำงานในสภาพประกอบการเดิมต่อ ให้จ่ายเงินสมทบต่อไปจนพ้นจากสภาพประกอบการเดิม

การกำหนดแนวทางในการดำเนินการกรณีชราภาพทางด้านเงินสมทบเข้ากองทุน ใช้หลักการตั้งงบสำรองจ่ายระยะกลาง (Partially Funded) และการจ่ายบำนาญแก่ผู้ประกันตน จะใช้หลักการจ่ายเงินตอบแทนจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน (Defined Benefit) ตลอดชีวิต

เงินกองทุนจะถูกแบ่งออกมาร้อยละ 6 ของเงินสมทบที่เก็บได้ของกรณีชราภาพ และส่งเคราะห์บุตร เพื่อนำไว้ใช้จ่ายบำนาญชราภาพ อย่างไรก็ตามการที่จะทำให้อายุเกษียณอยู่ โดยสามารถรักษามูลค่าของเงินไว้ได้ เพื่อจะได้ไว้ใช้จ่ายบำนาญแก่ผู้ประกันตนให้ได้ระยะยาวที่สุด ยังไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบในการบริหารเงินกองทุนว่าควรจะเป็นรูปแบบใด และมีทิศทางเป็นอย่างไร ให้มีความเหมาะสมกับกองทุน ซึ่งมีลักษณะการใช้จ่ายเงินในระยะยาวและมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ทั้งที่สามารถควบคุมได้และควบคุมไม่ได้ ดังนั้นทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องเตรียมหาคำตอบเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต คือ

1. เงินสมทบที่เก็บไว้ในวันนี้ จะเพียงพอจ่ายคืนให้ผู้ประกันตนในวันข้างหน้าหรือไม่
2. เงินจำนวนที่จ่ายให้ผู้ประกันตน เพื่อใช้จ่ายชราภาพ จะเพียงพอสำหรับใช้ดำรงชีพหรือไม่
3. จะต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเมื่อใด จะเพิ่มในอัตราเท่าใดจึงจะเหมาะสม
4. จะนำเงินกองทุนไปลงทุนอย่างไรให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด

ในด้านของการเตรียมโครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากเงินสมทบที่ได้รับเข้ามาในช่วงแรกเป็นช่วงสะสมทุน หากได้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ช่วงต่อไปที่เริ่มจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนจะได้ไม่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน เพราะผลตอบแทนจากการลงทุนจะเป็นรายรับที่สำคัญในการรักษามูลค่าของเงิน และเพิ่มทุนมูลค่าของเงินให้สูงขึ้นได้ต่อไป

กรณีส่งเคราะห์บุตร

1. เงื่อนไขการมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน
 - จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 ปี ภายใน 36 เดือน
 - จำนวนบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์คราวละไม่เกิน 2 คน
2. ประเภทของบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์
 - บุตรของผู้ประกันตนทุกคน จนถึงอายุ 6 ปี
 - บุตรของผู้ประกันตนสูญผลภาพ จนถึงอายุที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - บุตรที่ทุพพลภาพและบกพร่องทางร่างกาย สมอง จิตใจ ของผู้ประกันตนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. เงินสมทบ
 - ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล มีหน้าที่ออกเงินสมทบ
 - แยกบัญชีเงินกองทุน ร้อยละ 3 ของเงินสมทบที่เก็บได้จากกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรไว้ใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
4. การจ่ายประโยชน์ทดแทน
 - เหน่าจ่ายในอัตราเดียวโดยกำหนดอัตราเงินสงเคราะห์เป็นร้อยละของตารางเฉลี่ยทุก 5 ปี ของผู้ประกันตนทุกคน
5. ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
 - ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
 - ค่าเล่าเรียนบุตร
 - ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น
 - ค่ารักษาพยาบาล

3.3 การเตรียมการด้านโครงสร้างองค์กรสำหรับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา เงินกองทุนประกันสังคมได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการขยายกรอบการลงทุนให้กว้างขึ้น รวมทั้งได้เล็งเห็นความสำคัญของเงินกองทุน ซึ่งจะเป็นฐานที่มั่นคงและแข็งแกร่งสำหรับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนต่อไปในภายภาคหน้า ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและให้บริการที่มีคุณภาพแก่ผู้มาใช้บริการ สำนักงานประกันสังคม จึงได้คัดเลือกเป็นกรมต้นแบบเพื่อดำเนินมาตรการตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ (Re-engineering) เพื่อค้นหาวิธีการและการสร้างแนวทางการทำงานแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาค้นคว้าเป็นไปได้อีกในการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) คือ หน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีระบบการบริหาร การจัดการและการงบประมาณที่คล่องตัวกว่าส่วนราชการปกติ แต่ยังคงอยู่ในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม เพื่อรับผิดชอบปฏิบัติงานบริการ และงานบริหารจัดการภาครัฐในเชิงธุรกิจได้

บริษัท Andersen Consulting จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการของสำนักงานประกันสังคม ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการแก่คณะผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม ดังนี้

หลักการของการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ

1. ลักษณะและหลักการขององค์การบริหารพิเศษ
 - 1.1 เป็นหน่วยงานราชการที่มีการบริหารแบบกึ่งอิสระ (Semiautonomous)
 - 1.2 รัฐไม่ส่งงบประมาณให้ เท่าที่จำเป็นในรูปของเงินอุดหนุนและเงินกองทุน
 - 1.3 ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ
 - 1.4 มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าวิธีการดำเนินงาน
 - 1.5 กำหนดผลงานเป้าหมาย (Performance Targets) สูง
 - 1.6 สามารถจัดเก็บและหารายได้เลี้ยงตัวเอง
 - 1.7 ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับผลงาน
 - 1.8 การกำกับดูแลจากต้นสังกัดไม่เข้มงวด (At arms length)
 - 1.9 ได้รับการผ่อนปรนกฎระเบียบของทางราชการ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน และบริการประชาชน
 - 1.10 มีระบบรายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานการเงินที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

2. องค์การบริหารพิเศษอาจดำเนินการจัดตั้งได้ 2 รูปแบบ ได้แก่

2.1 องค์การบริหารพิเศษที่มีสถานะภาพเป็นส่วนราชการ ผู้ปฏิบัติงานยังคงสภาพเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง รับเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนข้าราชการ มีเงินเพิ่มพิเศษตามผลงาน และได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับต่าง ๆ ตามที่จะกำหนดขึ้น ส่วนผู้บริหาร (Chief Executive Officer CEO.) มีระบบสรรหาโดยเฉพาะเพื่อสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมจากภาคราชการ หรือภาคเอกชน และมีข้อตกลงการทำงานเป็นเทอม

2.2 องค์การบริหารพิเศษที่มีสถานะภาพเป็นองค์การของรัฐ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานไม่มีสภาพเป็นข้าราชการ โดยองค์การ ฯ อาจกำหนดบัญชีเงินเดือนและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับต่าง ๆ ได้เอง

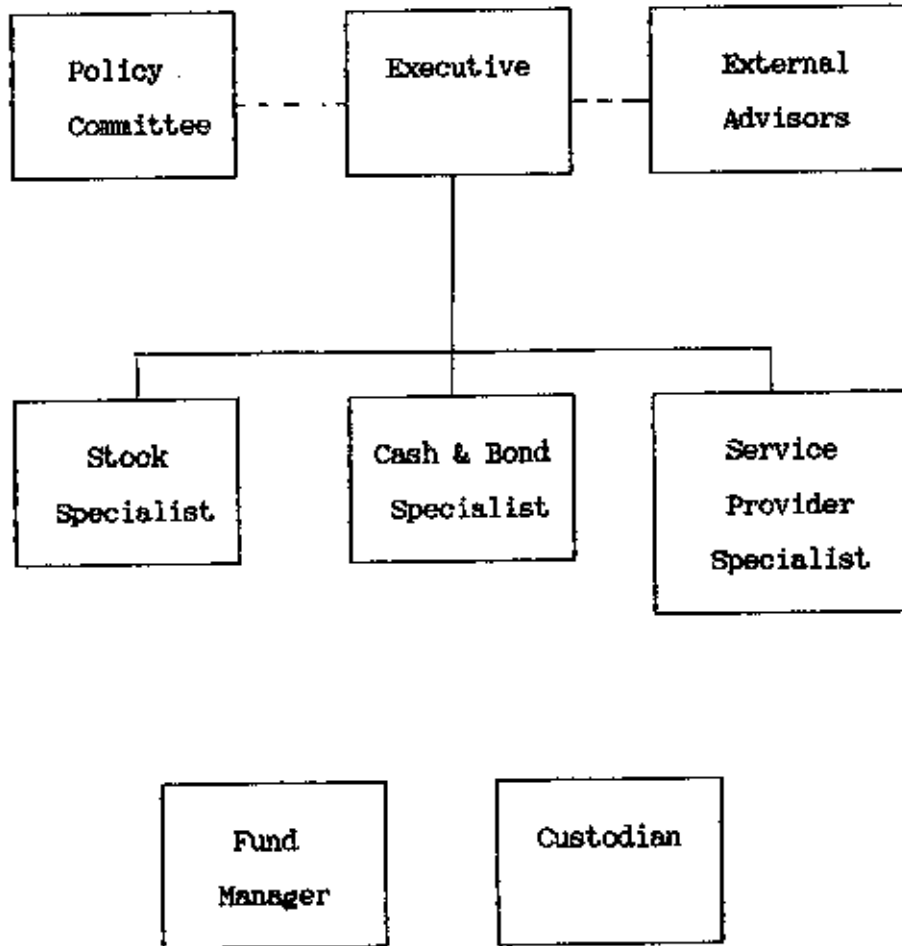
3. ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบใดจำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อรับรองสภาพภาพขององค์การ ฯ และผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษอาจดำเนินการได้โดย

1. ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาอันสั้น หรือ

2. ตราเป็นกฎหมายใหม่ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานกว่า

ในระยะแรก เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ควรทดลองจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษขึ้นในส่วนราชการระดับกรมก่อน แบบที่ 2.1 โดยแยกลักษณะงานที่เข้าข่ายเป็นงานบริหาร หรือบริหารจัดการของหน่วยงานระดับกอง หรือสูงกว่ากอง จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารพิเศษ โดยไม่ทำงานเดิมยังคงสภาพเป็นข้าราชการไปก่อน เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ส่วนผู้บริหาร (CEO) ให้กำลังอยู่จ้างเหมาทำงานเป็นเทอม มีระบบสรรหาพิเศษจากผู้ที่เป็นข้าราชการหรือบุคคลภายนอก ให้มีระบบการบริหารงานที่คล่องตัวสามารถหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง โดยนำรายได้มาเป็นเงินเพิ่มให้แก่พนักงานและใช้จ้างในการพัฒนาและบริหารองค์การ ฯ ได้ หากเห็นว่าสามารถนิ่งตัวเองได้ ผู้ให้บริการพึงพอใจ และสามารถลดการใช้จ้างเงินงบประมาณแผ่นดินลงได้ในระยะยาวแล้ว ก็อาจดำเนินการแปลงสภาพอย่างถาวรให้เป็นองค์การบริหารพิเศษต่อไป

แผนผังองค์กรด้านภาวะบริหารเงินกองทุนประกันสังคม ตามที่บริษัท Anderson เสนอแนะ:-



จากทิศทางการบริหารจัดการตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการข้างต้น การบริหารจัดการเงินกองทุนประกันสังคมจะมีฐานะสูงขึ้นกว่าเดิม ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถจากภาครัฐและเอกชน เข้ามารับปฏิบัติงานได้มากขึ้น และแหล่งรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาบริหารองค์กร รวมทั้งเป็นเงินค่าตอบแทนเงินให้พนักงานจะมาจากผลตอบแทนที่ได้จากการนำเงินกองทุนไปลงทุนด้วยส่วนหนึ่ง

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

ผลการศึกษารูปแบบการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ ใน
บทที่ 2 และการประกันสังคมของประเทศไทยในบทที่ 3 วิเคราะห์ได้ดังนี้-

4.1 ลักษณะขององค์กรและการบริหารจัดการกองทุน

การประกันสังคม เป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสะสม
เงินสมทบ ดังนั้น องค์กรการประกันสังคมจึงเป็นองค์กรทางการเงินและองค์กรทางสังคม ซึ่งต้อง
เชื่อมโยงกันอย่างสมเหตุสมผล หากการจัดการด้านการเงินไม่มีประสิทธิภาพ กองทุนขาด
ความมั่นคง ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าความมั่นคงทางสังคมซึ่งเป็นการกิจที่รับมอบหมาย ย่อมไม่
สามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย

การจัดลักษณะขององค์กรด้านการประกันสังคม จึงควรมีรูปแบบเฉพาะที่เน้นด้าน
การบริหารจัดการกองทุนให้มีความคล่องตัว มีโครงสร้างด้านเงินเดือน ค่าตอบแทนที่แยกจาก
ระบบราชการ เพื่อสร้างทีมงานที่มีคุณภาพสำหรับบริหารจัดการกองทุนในเชิงธุรกิจ โดยสรรหา
ผู้มีความรู้ความสามารถทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามาปฏิบัติงาน

ในหลายประเทศองค์กรด้านการประกันสังคมส่วนใหญ่ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม แต่การกำหนดนโยบายการกองทุนและการบริหารเงิน ต้องผ่านการพิจารณา
และเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เหตุผลเนื่องจากกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนขนาดใหญ่
มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ และความมีเสถียรภาพของสังคมโดยส่วนรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่ง
เงินออมขนาดใหญ่ที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น รูปแบบองค์กรและโครงสร้างการบริหารกองทุน
จึงแตกต่างกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ แยกพิจารณาได้ดังนี้-

1.1 ลักษณะขององค์กรประกันสังคม

องค์กรที่เป็นทางเลือก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการ กองทุน จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบพิเศษเฉพาะที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ทางเลือก ขององค์กร ได้แก่

1. การบริหารและจัดการโดยองค์กรภายนอกระบบราชการ รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดนโยบายการลงทุน แต่การบริหารและจัดการ การควบคุมต่าง ๆ สมาชิกจะต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการเข้ามาดูแลกันเอง องค์กรลักษณะนี้จะมีความคล่องตัวสูง ส่วนใหญ่เป็น กองทุนภาคเอกชนที่ตั้งขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary)

2. การจัดการกองทุนโดยองค์กรภายนอกอย่างเต็มตัว รัฐบาลทำหน้าที่กำหนด นโยบายการลงทุน ให้คำปรึกษาแนะนำด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารและกฎหมาย ควบคุมตรวจสอบการลงทุน กำหนดอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำของเงินลงทุน และค่าประกันการ จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิก แต่การจัดการกองทุนและนำเงินไปลงทุน จะดำเนินการ โดยองค์กรภายนอกทั้งหมด ตัวอย่างองค์กรลักษณะนี้ที่เห็นชัดเจน คือ การบริหารระบบบำนาญ ของประเทศชิลี ซึ่งใช้หลักการจัดการกองทุนโดยเอกชน (Private Administration of Fund) โดยสหภาพที่เรียกว่า Pension Fund Administration (AFP) ซึ่งเป็นสหภาพ เอกชน องค์กรลักษณะนี้จะมีความคล่องตัวสูง และอัตราผลตอบแทนที่ได้รับค่อนข้างสูง แต่ก็มี ภาระค่าใช้จ่ายซึ่งต้องตอบแทนองค์กรภายนอกที่เข้ามาจัดการกองทุนในอัตราที่สูงด้วย

3. การจัดการกองทุนโดยองค์กรภายนอกบางส่วน หมายถึง หน่วยงาน ประกันสังคม ทำหน้าที่ทั้งด้านการบริหารโดยกำหนดนโยบายการลงทุน การควบคุมตรวจสอบ การกำหนดกฎหมายและระเบียบการลงทุน และด้านการจัดการ โดยนำเงินไปลงทุนด้วยตนเอง บางส่วน ขณะเดียวกันจ้างองค์กรภายนอกเพื่อนำเงินไปลงทุนด้วยบางส่วน องค์กรลักษณะนี้ เช่น Employee Provident Fund และ Social Security Office ประเทศ มาเลเซีย เป็นต้น ทำให้เกิดการเปรียบเทียบการจัดการกองทุนโดยองค์กรภายในกับองค์กร ภายนอกได้ชัดเจน นอกจากนี้การลงทุนในหลักทรัพย์ที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถให้ องค์กรภายนอกที่มีความสามารถเข้ามาจัดการแทนได้

4. การบริหารและจัดการโดยองค์กรภายนอก หมายถึง หน่วยงานประกันสังคม ทำหน้าที่ทั้งการบริหารและการจัดการนำเงินไปลงทุนด้วยตนเองทั้งหมด เช่น Social Security System ประเทศนอร์เวย์ National Pension Corporation ประเทศเกาหลีใต้ PT. ASTEK ประเทศอินโดนีเซีย และ Social Security Office ประเทศไทย (อย่างไรก็ดีคาดว่าแนวคิดในการจ้างองค์กรภายนอกเข้ามาจัดการกองทุนบางส่วนจะเริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยมากขึ้น) การบริหารและการจัดการในลักษณะนี้ทำให้ขาดความคล่องตัว เกิดการแทรกแซงจากภายนอก และความกดดันทางการเมืองดังตัวอย่างหลาย ๆ ประเทศ การเมืองเข้ามามีส่วนในการลงทุนในโครงการต่าง ๆ จนกองทุนขาดเสถียรภาพ เนื่องจากได้รับผลตอบแทนต่ำ และขาดความสามารถในการชำระหนี้

1.2 โครงสร้างการบริหารและจัดการกองทุน ส่วนใหญ่จะประกอบด้วย:-

1. คณะกรรมการลงทุน (Investment Panel) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล และผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่

- กำหนดนโยบายการลงทุน (Investment Policy)
- กำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ (Mission and Objectives)
- กำหนดสัดส่วนการกระจายทรัพย์สิน (Asset Allocation)
- กำหนดโครงสร้างการลงทุนและแนวทาง (Investment Structure and Guidelines)
- ติดตามและทบทวนแก้ไขการปฏิบัติงาน

ในบางประเทศนอกจากมีคณะกรรมการลงทุนดังกล่าวแล้ว ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อกำหนดกรอบและเสนอแนะต่อคณะกรรมการลงทุน เช่น

1.1 คณะอนุกรรมการเพื่อกำหนดที่ตรวจสอบและกำหนดอัตราความเสี่ยงของประเภทการลงทุนแต่ละประเภท แต่ละสถาบัน แต่ละโครงการ และตราสารการลงทุนต่าง ๆ

1.2 คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาวิจัยเศรษฐกิจ และประเมินฐานะกองทุนตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย และติดตามรายรับ-รายจ่ายของกองทุน เพื่อเสนอแนะในการวางแผนบริหารเงิน

2. ที่ปรึกษาจากภายนอก (External Consultant) เนื่องจากการบริหารและจัดการกองทุนจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถประกอบกันหลายด้าน เช่น ด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ด้านเศรษฐกิจ ด้านประเภทการลงทุนและความเสี่ยงต่าง ๆ ด้านความเชี่ยวชาญในการลงทุนแต่ละประเภท เป็นต้น จึงต้องจ้างที่ปรึกษาจากภายนอก ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาให้คำปรึกษาแนะนำในการกำหนดนโยบายการลงทุน กลยุทธ์ และยุทธศาสตร์ ในการลงทุนที่เหมาะสม

3. ระดับปฏิบัติงาน คือ ผู้ที่นำนโยบายซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการลงทุน และข้อเสนอแนะจากที่ปรึกษาภายนอก มากำหนดเป็นแนวปฏิบัติ กำหนด Guideline และรายงานผลต่อคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน แยกได้ดังนี้

3.1 ผู้บริหารภายในองค์กร ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารและจัดการลงทุนแบบวันต่อวันตามนโยบายการลงทุนที่กำหนดไว้ ประเมินผลการลงทุน ความคุม และตรวจสอบผู้จัดการกองทุนจากภายนอก ให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ควบคุมการปฏิบัติงาน และรายงานผลงานต่อคณะกรรมการลงทุน

3.2 ผู้เชี่ยวชาญการลงทุนและผู้จัดการกองทุนจากภายนอก ทำหน้าที่บริหารและจัดการกองทุนตามที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ได้รับผลตอบแทนตามที่กำหนดไว้

3.3 เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานภายในองค์กร ปฏิบัติหน้าที่ตาม Guideline ที่กำหนดไว้

4.2 การแยกประเภทบัญชีเงินกองทุนประกันสังคม

เงินกองทุนประกันสังคม ส่วนใหญ่มีแหล่งที่มาของเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง และในบางประเทศรัฐบาลเข้ามาสมทบด้วยอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นสมาชิก ในยามที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย การเกิดอุบัติเหตุ การตาย ทุณคนภาพ การสงเคราะห์บุตรและครอบครัว การว่างงาน รวมถึงยามชราภาพไม่สามารถทำงานได้ ในหลาย ๆ ประเทศได้แยกประเภทของเงินกองทุนไว้ตามลักษณะของการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก โดยแยกบัญชีบัญชี เพื่อให้ได้ประเภณีฐานะของเงินกองทุนแต่ละประเภท และดูความเหมาะสมของรายรับ-รายจ่าย รวมทั้งทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อสมาชิกผู้สมทบเงิน 'เข้ากองทุน' เหตุผลที่จำเป็นต้องแยกประเภทของเงินกองทุนเนื่องจาก

1. ประโยชน์ทดแทนซึ่งให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกมีความแตกต่างกัน อันสืบเนื่องมาจากความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเป็นคณะประเภท เช่น กรณีเจ็บป่วย เงินกองทุนจะถูกนำมาใช้ เพื่อให้การรักษาพยาบาลแก่สมาชิกซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ และไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นกับสมาชิกทุกคน แต่สำหรับกรณีชราภาพเงินกองทุนจะมีภาระที่ชยาวนานกว่า และการชราภาพเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น เงินกองทุนจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกทุกคน ถึงแม้สมาชิกจะตายก่อนได้รับบำนาญ เงินดังกล่าวก็ตกทอดให้ทายาทตามสิทธิที่กำหนดไว้

2. อัตราเงินสมทบสำหรับการคุ้มครองแต่ละประเภทของความเดือดร้อน ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของรายได้อีกของกองทุน จะสัมพันธ์กับการให้ประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกจะได้รับซึ่งเป็นการจ่ายของกองทุน ดังนั้นเงินสมทบของสมาชิกที่สมทบเข้ามาแต่ละประเภทจึงไม่เท่ากัน เพื่อความยุติธรรมจึงไม่สมควรนำเงินของสมาชิกที่สมทบเข้ามา เพื่อให้คุ้มครองประเภทหนึ่งไปแบกรับภาระรับผิดชอบการคุ้มครองอีกประเภทหนึ่ง

3. การดำรงสภาพคล่องของกองทุนแต่ละกองทุนแตกต่างกัน บางกองทุน เช่น กรณีเจ็บป่วย ความเดือดร้อนเกิดขึ้นได้โดยไม่จำกัดเวลาทีแน่นอน จึงจำเป็นต้องดำรงสภาพคล่องของกองทุนไว้ในระดับหนึ่งที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ทันที ขณะที่กองทุนชราภาพในช่วงแรกจะเป็นช่วงสะสมทุน การใช้จ่ายมีน้อย และจะเริ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในภายหลัง ขึ้นอยู่กับอายุขัยของประชากร ดังนั้น การดำรงสภาพคล่องสามารถคำนวณไว้ล่วงหน้าได้

4. การบริหารและการจัดการเพื่อนำเงินกองทุนไปลงทุนมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกระแสเงินสดที่ไหลเข้า (In Flow) และไหลออก (Out Flow) และการดำรงสภาพคล่อง (Liquidity) ของแต่ละกองทุนซึ่งไม่เหมือนกัน

ผลการศึกษาของประเทศต่าง ๆ จะเห็นได้ว่ามีการผสมประเภทบัญชีของเงินกองทุนไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีשראל เนื่องจากเงินสมทบจะต้องจ่ายคืนให้สมาชิกหลังเกษียณอายุตามสัดส่วนของรายได้ อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนและระยะเวลาการลงทุน เงินกองทุนจึงไม่สามารถนำไปรวมกับการประกันสังคมประเภทอื่น ในบางประเทศ การประกันกรณีשראלจะมียอดคงที่ที่กำหนดไว้กับบริหาร และจัดการโดยเฉพาะแยกต่างหากจากการประกันสังคมประเภทอื่น ๆ เช่น ประเทศมาเลเซีย เกาหลีใต้ และชิลี เป็นต้น

ข้อดีสำหรับการผสมประเภทบัญชีเงินกองทุน

1. สามารถประเมินฐานะของกองทุนแต่ละประเภทได้ชัดเจน เนื่องจากแยกรายรับ-รายจ่ายไว้คนละบัญชี การวิเคราะห์งบการเงินของกองทุนทำให้เห็นกระแสเงินสดที่ไหลเข้าและไหลออก ได้อย่างต่อเนื่อง
2. สามารถตรวจสอบและป้องกันการทุจริต หรือการรั่วไหลของเงินกองทุนได้ง่ายขึ้น
3. หากกองทุนใดมีปัญหาในการบริหารหรือกองทุนใดติดลบ สามารถปรับอัตราเงินสมทบ หรือปรับประโยชน์ทดแทนได้ถูกต้องตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ทำให้งบกองทุนประเภทอื่นกระทบกระเทือน รวมทั้งเกิดความเป็นธรรมกับสมาชิกของแต่ละกองทุน หากจำเป็นต้องนำเงินอีกกองทุนหนึ่งมาช่วยเหลือ จะสามารถชี้แจงสมาชิกได้
4. สามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนได้เหมาะสม และสอดคล้องกับการดำรงสภาพคล่องของแต่ละกองทุน
5. สามารถนำหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยมาใช้ในการวางแผนบริหารเงินกองทุนได้ เนื่องจากข้อมูลที่เป็นตัวแปรสำหรับกองทุนแต่ละกองทุนซึ่งใช้เป็นสมมติฐานในการคำนวณได้แยกประเภทได้ตามชนิดของกองทุน

การประกันสังคมในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันได้มีการคุ้มครอง 4 กรณี คือ ประสับอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ฝ่ายละ 1.5 ของค่าจ้าง สมทบรวมกันเพื่อให้ความคุ้มครองสมาชิก เงินดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดให้แยกประเภทบัญชีไว้ แต่ได้มีการกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับการคุ้มครองแต่ละประเภทจากร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง ดังนี้

- กรณีประสับอันตรายหรือเจ็บป่วย	0.88
- กรณีคลอดบุตร	0.12
- กรณีทูพพลภาพ	0.44
- กรณีตาย	0.06

เงินสมทบจะนำเข้าบัญชีเงินกองทุนประกันสังคมรวมกัน แต่ได้มีการแยกประเภทบัญชีรายจ่ายตามประเภทของประโยชน์ทดแทนไว้เป็นกรณี ๆ ดังนี้ ในการทำประมาณการรายรับ-รายจ่ายสำหรับการให้ความคุ้มครอง สำนักงานประกันสังคม จึงต้องคำนวณหารายรับและรายจ่ายในแต่ละกรณี เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าประโยชน์ทดแทนที่ให้ผู้ประกันตนสอดคล้องและเหมาะสมกับรายรับหรือไม่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม สำหรับการเตรียมการขยายความคุ้มครองไปยังการประกันกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร ตามกฎหมายได้กำหนดอัตราเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในอัตราเท่ากัน คือฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ซึ่งมีการคัดค้านจากบางกลุ่มว่ารัฐบาลไม่ควรเข้ามารับภาระ โดยนำภาษีของประชาชนทั้งประเทศมาจ่ายให้กับคนงานบางกลุ่มโดยเฉพาะกรณีประกันชราภาพ เนื่องจากเป็นภาระในระยะยาว และมีผลต่อการผูกพันงบประมาณของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาอัตราได้ของผู้ใช้แรงงานโดยภาพรวมของประเทศไทยแล้ว เห็นว่าส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย หากรัฐบาลไม่สนับสนุนเกรงว่านายจ้างและลูกจ้างจะรับภาระไม่ได้ ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับกรณีประกันชราภาพ และสงเคราะห์บุตรจากอัตราเงินสมทบ 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล รวมกันร้อยละ 9 ของค่าจ้าง ดังนี้:-

- กรณีประกันชราภาพ ร้อยละ 6
- กรณีสงเคราะห์บุตร ร้อยละ 3

การแยกบัญชีสำหรับการประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตร ตามกฎหมายมิได้กำหนดให้แยกจากกองทุนประกันสังคม แต่คณะกรรมการประกันสังคมได้กำหนดแนวปฏิบัติให้สำนักงานประกันสังคมแยกบัญชีกองทุนประกันชราภาพออกจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติของนานาประเทศ สอดคล้องกับเหตุผลและข้อดีจากการนอกระบบดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามลักษณะของการกำหนดอัตราสมทบของกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย และลักษณะของการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกแล้ว จะเห็นได้ว่า:-

- ด้านรายรับ เป็นแบบ Partially Fund คือ เงินสมทบซึ่งกำหนดอัตราที่แน่นอนไว้ในระยะหนึ่งเมื่อได้รับเงินแล้วจะตั้งสำรองจ่ายไว้ในระดับที่เพียงพอใช้จ่ายในระยะแรก และเงินสำรองส่วนที่คงเหลือจะนำไปลงทุนให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด และนำผลตอบแทนที่ได้สมทบเข้ากองทุนสำหรับใช้เป็นทุนสำรองต่อไปในอนาคต เพื่อขยายระยะเวลาในการเพิ่มอัตราเงินสมทบให้นานที่สุด โดยไม่ให้เป็นภาระต่อนายจ้างและลูกจ้าง

- ด้านรายจ่าย เป็นแบบ Defined Benefit คือ เป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกในอัตราที่เท่ากัน โดยมีได้คำนึงถึงเงินสมทบที่สมาชิกส่งเข้ามาว่ามากน้อยเพียงใด ลักษณะของ Defined Benefit จึงเป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกตามหลักของความเสมอภาค ความจำเป็นและความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

ตามลักษณะของรายรับแบบ Partially Fund และรายจ่ายแบบ Defined Benefit ข้างต้น จะเห็นได้ว่า รายรับสามารถประมาณการได้ชัดเจนกว่ารายจ่าย และผลตอบแทนจากการลงทุนจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการยืดระยะเวลาการรับเงินอัตราเงินสมทบของสมาชิกให้นานที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำเงินกองทุนส่วนที่คงเหลือไปลงทุน

4.3 หลักการลงทุน

หลักการลงทุนโดยทั่วไปคือการตัดสินใจที่ผลตอบแทนที่จะได้รับ (Return) และความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น (Risk) จะเข้ามาช่วยในการเลือกว่าผลตอบแทนนั้น ๆ สามารถลงทุนได้หรือไม่ สำหรับกองทุนประกันสังคมการนำเงินไปลงทุนย่อมมีหลักการเกณฑ์ที่ซับซ้อนไปกว่านั้น โดยทั่วไปหลักการลงทุนที่ประเทศต่าง ๆ ยึดเป็นแนวทางมีดังนี้

1. ได้รับผลตอบแทนสูงสุด (Maximise Return) เพราะผลตอบแทนจากการลงทุนจัดเป็นรายรับประเภทหนึ่งที่สำคัญซึ่งทำให้องค์ทุนเพิ่มพูนและมีความมั่นคงขึ้น ผลตอบแทนสามารถนิยามมาได้ 2 ด้าน คือ

- ผลตอบแทนเชิงธุรกิจ (Business Rate of Return) คือผลตอบแทนในรูปตัวเงินที่ได้รับจากการนำเงินไปลงทุน เช่น ดอกเบี้ย (Interest) เงินปันผล (Dividend) ส่วนลด (Discount) หรือ กำไร (Profit) เป็นต้น สำหรับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะกรณีประกันสุขภาพผลตอบแทนชนิดนี้มีความสำคัญต่อการรักษามูลค่าของเงินกองทุนในระยะยาว ให้อัตราผลตอบแทนที่แท้จริงเพียงพอจ่ายคืนให้แก่สมาชิกในเวลาต่อไป แต่ทุกประเทศจึงต้องกำหนดอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำ (Minimum Rate of Return) เพื่อให้ผู้จัดการกองทุนใช้เป็นเกณฑ์ในการลงทุน และเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินผลการลงทุนในแต่ละช่วงเวลา เพราะการวัดความสามารถในการบริหารและจัดการกองทุนที่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน คือ ผลตอบแทนจากการลงทุนเชิงธุรกิจ

- ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Rate of Return) ผลที่ได้จากการลงทุนไม่ใช่ตัวเงิน แต่เป็นผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมได้รับ เช่น การลงทุนด้านสาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย เป็นต้น เป็นการลงทุนที่กระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ เพิ่มผลผลิต เพิ่มการจ้างงาน และปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชน ผลตอบแทนชนิดนี้ไม่เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรม เช่น ผลตอบแทนเชิงธุรกิจ ดังนั้นการนำเงินไปลงทุนจึงต้องศึกษาถึงผลได้ ผลเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งสามารถชี้แจงต่อสาธารณชนได้ด้วย

การจัดการลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด การตัดสินใจลงทุนอาศัยข้อมูลอัตราผลตอบแทนที่ผ่านมา (Historical Rate of Return) จะช่วยในการตัดสินใจลงทุนได้เป็นอย่างดี การคาดคะเนอนาคตได้ถูกต้อง ขึ้นอยู่กับการศึกษาตามข่าวสารอย่างต่อเนื่อง มีโอกาสพบปะนักลงทุนรายอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกัน ตรวจสอบเศรษฐกิจประเภทธุรกิจวิเคราะห์เฉพาะแหล่งลงทุนที่จะนำเงินไปลงทุน รวมทั้งมีเทคนิคในการหามูลค่าที่แท้จริงที่จะได้รับจากการลงทุน (Yield)

เนื่องจากการลงทุนต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้นในหลายประเทศได้มีการจ้างผู้จัดการจากภายนอก เพื่อนำเงินกองทุนไปลงทุนสำหรับประเทศที่มีความยุ่งยาก เช่น การลงทุนต่างประเทศหรือหลักทรัพย์ประเภทหุ้นสามัญ เป็นต้น เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น

2. ความเสี่ยงน้อยที่สุด (Minimum Risk) ความเสี่ยงเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนสิ่งที่คาดหวังจากการลงทุน คือผลตอบแทนสูงสุด แต่บางครั้งก็ไม่สามารถนำเงินไปลงทุนได้ หากการลงทุนนั้นมีโอกาสที่จะได้รับเงินลงทุนคืนน้อยมาก ส่วนใหญ่ความเสี่ยงชนิดนี้เกิดจากความไม่มั่นคงของสถาบันที่นำเงินไปลงทุน หรือโครงการที่ศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ไม่เพียงพอ

ความเสี่ยงในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมแยกพิจารณาได้ 2 ด้าน

2.1 ความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risk) หมายถึง โอกาสที่ผู้ลงทุนจะสูญเสีย หรือได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าที่คาดหวังไว้ เนื่องจากผลกระทบจากความไม่แน่นอน ความเสี่ยงบางอย่างควบคุมได้ เช่น ความเสี่ยงด้านการบริหารและจัดการ แต่ความเสี่ยงบางอย่างควบคุมไม่ได้ เช่น สภาวะเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาล ชนิดความเสี่ยงทางการเงินที่สำคัญ มีดังนี้

2.1.1 ความเสี่ยงในการลงทุนแต่ละครั้ง (Transaction Risk) เกิดจากภาวะความไม่แน่นอนในตลาด เช่น อัตราการขึ้น-ลงของเงินตราต่างประเทศ และเกิดจากการลงทุนในหลักทรัพย์ที่ขาดความน่าเชื่อถือ (Credit Risk)

2.1.2 ความเสี่ยงจากปฏิบัติการ (Operation Risk) เกิดจาก ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความรอบคอบในการลงทุน ความเสี่ยงชนิดนี้อาจจะทำให้เกิดล้มละลายได้

2.1.3 ความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่อง (Liquidity Risk) โดยเฉพาะกองทุนประกันสังคมมีการระดมเงินที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา การลงทุนต้องคำนึงถึงสภาพคล่องของเงินที่จะนำมาหมุนเวียน

2.1.4 ความเสี่ยงเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Risk) การลงทุนแต่ละประเภท โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยมีความสัมพันธ์กับระยะเวลาของการลงทุน การเลือกลงทุนจึงต้องดูทิศทางของดอกเบี้ยในตลาด

จะเห็นได้ว่าความเสี่ยงเป็นเรื่องของความไม่แน่นอนในอนาคต จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่จะสรุปได้ทันทีว่าการตัดสินใจลงทุนแต่ละครั้งถูกหรือผิด

2.2 ความเสี่ยงด้านฉ้อฉล (Fraud Risk) เป็นความเสี่ยงที่น่าสะอึกสั่น และสร้างความเสียหายให้กับกองทุนได้มากกว่าความเสี่ยงทางการเงินตามข้อ 2.1 ความเสี่ยงด้านฉ้อฉลมีได้หลายทาง เช่น

2.2.1 ด้านการบริหารจัดการคือ ผู้จัดการกองทุนปฏิบัติไม่ชอบ มีเจตนา หลอกลวงประโยชน์ให้แก่ตัวเอง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือปฏิบัติไม่รอบคอบ

2.2.2 ด้านบริหาร คือ ผู้มีอำนาจบริหารควบคุม และตัดสินใจไม่ซื่อสัตย์ วางระบบตรวจสอบไม่ดี สร้างหลักเกณฑ์หรือตัดสินใจลงทุนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

2.2.3 ด้านการเมือง คือ ผู้กำหนดนโยบายการลงทุน ใช้อำนาจรัฐแทรกแซงให้นำเงินไปลงทุนผิดประเภท ผิดวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ตนเอง และพรรคพวก

การลงทุนจำเป็นต้องพิจารณาความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ เพราะหากความเสี่ยงเกิดขึ้นมากเท่าใด ความมั่นคงของกองทุนย่อมน้อยลงเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องมีการบริหารความเสี่ยง

การบริหารความเสี่ยงในการลงทุนที่นานาประเทศปฏิบัติกัน นอกจากจะมีกฎหมาย และระเบียบเฉพาะที่ใช้สำหรับบริหารเงินแล้ว การกำหนดกรอบการลงทุนและสัดส่วนของเงินที่จะนำไปลงทุน เพื่อให้มีการกระจายความเสี่ยง ขณะเดียวกันเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดสำหรับประเทศแถบเอเชียองค์การประกันสังคมเป็นผู้บริหารและนำเงินไปลงทุนด้วยการตัดสินใจขององค์กรเองเป็นส่วนใหญ่ จะกำหนดกรอบการลงทุนเพื่อให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยลงทุนในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ได้อย่างไม่จำกัดวงเงิน ขณะที่การลงทุนในภาคเอกชนหรือตราสารการเงินภาคเอกชนจะมีวงเงินจำกัดขึ้นอยู่กับสถาบันและประเภทของตราสาร หากมีความเสี่ยงในสัดส่วนที่สูงขึ้น วงเงินจะถูกจำกัดให้ลงทุนน้อยลงหรือต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการผู้กำหนดนโยบายเป็นราย ๆ ไป

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาเงินกองทุนบำนาญในประเทศอิสราเอลหลังจากมีการปฏิรูประบบบำนาญแล้ว หน่วยงานของรัฐกำหนดให้ค่าบริษัษานและ ความคุ้มครองแก่กัน การจัดการนำเงินไปลงทุนมีหน่วยงานเอกชนเข้ามารับไปดำเนินการแทน ปรากฏว่าการลงทุนและสัดส่วนของเงินที่จะนำไปลงทุน ได้กำหนดให้ลงทุนในภาคเอกชนมากขึ้น และสามารถลงทุนในต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ ๑ ของการลงทุนทั้งหมด เพื่อให้มีการลงทุนที่หลากหลาย และได้รับผลตอบแทนสูง ขณะที่การบริหารความเสี่ยงประเทศอิสราเอลได้จัดให้มีการประกันผลตอบแทนจากการลงทุนขั้นต่ำที่จะได้รับ รวมทั้งมีการควบคุมกำกับและกำหนดอัตราความเสี่ยงของประเภทการลงทุน และแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายลงทุน เพื่อป้องกันใช้อำนาจแทรกแซงการลงทุน

3. มีสภาพคล่องที่เหมาะสม (Liquidity) กองทุนประกันสังคมมีภาระการใช้จ่ายเงินตามประเภทของการให้ความคุ้มครองซึ่งมีทั้งภาระในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น การสำรองเงินไว้เพื่อใช้จ่ายต้องมีการศึกษา และวางแผนการใช้จ่ายเงินไว้ล่วงหน้า เพื่อความคล่องตัว ขณะเดียวกันเพื่อให้กองทุนได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนสูงสุด การสำรองสภาพคล่องต้องมีการบริหารจัดการ โดยกำหนดอัตราส่วนของเงินที่ต้องใช้จ่าย ดูวงจรของเงินสดที่เข้ามาและจ่ายออกไป และระยะเวลาของวงจรเงินสด นอกจากนี้ต้องตรวจสอบสินทรัพย์ที่สามารถแปลงสภาพเป็นเงินสด ได้อย่างรวดเร็วว่ามีมากหรือน้อยเพียงใดประกอบด้วยอะไรบ้าง

ดังนั้น จึงต้องมีการบริหารสภาพคล่องโดยการวางแผนด้านการเงินในอนาคต และบริหารรายรับ-รายจ่ายของกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ มีเงินสดสำรองในจำนวนที่เหมาะสม เพียงพอให้จ่าย และนำเงินส่วนที่เหลือไปลงทุนได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด เครื่องมือที่สำคัญ คือ การทำรูปแบบจำลองของรายรับ-รายจ่าย (Cash-Flow Modelling) ตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย โดยเฉพาะการจ่ายประโยชน์ทดแทนในระยะยาว เช่น การทุนสภาพ เกษียณอายุ

นอกจากนี้ รายงานงบการเงินซึ่งแสดงฐานะของกองทุน จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าการบริหารการรับ-การจ่ายเป็นไปตามรูปแบบจำลองหรือไม่ หากรายจ่ายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ จะต้องวิเคราะห์งบการเงินหาสาเหตุที่เกิดเหตุใด และหากงบการเงินแสดงการสำรองเงินสดไว้มากเกินไปเกินความจำเป็นหมายถึงการเสียโอกาส (Lost Opportunity) ที่จะนำเงินไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้น

4. **มีความโปร่งใส (Transparency)** เนื่องจากเงินสมทบมีที่มาจากหลายฝ่าย การจัดการกองทุนจึงต้องโปร่งใสในความรู้สึกของคนที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย ความโปร่งใสดังกล่าว ได้แก่ ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน ความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบกับประโยชน์ทดแทน การลงทุนที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเงิน ตรวจสอบได้ทุกกระยะ ทั้งด้านรายรับ รายจ่าย และผลตอบแทนจากการลงทุน

แนวปฏิบัติที่หลาย ๆ ประเทศใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารความโปร่งใส ได้แก่

- การกำหนดนโยบายการลงทุน โดยผู้แทนจากหลายฝ่ายในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากภาครัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ใช้แรงงาน
- การบริหารและจัดการ ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เข้าใจและไว้วางใจ สามารถตรวจสอบได้ทุกเวลาทั้งฐานะของกองทุน วิธีดำเนินการ และผลตอบแทนจากการลงทุน
- การปฏิบัติ มีหลักเกณฑ์ในการจัดการกองทุนแบบวันต่อวันที่ชัดเจน สามารถชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจลงทุนแต่ละครั้งได้

4.4 ปัญหาและอุปสรรค

จากการศึกษาประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ ในบทที่ 2 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม มีดังนี้

1. ด้านรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารเงินกองทุนประกันสังคม เนื่องจากการประกันสังคมมิได้เป็นสถาบันการเงินโดยตรง แต่เป็นองค์กรด้านสังคมและองค์กรทางการเงินที่ผสมผสานกัน ดังนั้น จึงถูกกำกับและดูแลจากหน่วยงานหลายด้าน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตัวแทนนายจ้างและลูกจ้าง บางประเทศการศึกษานโยบายการกระทรวงสาธารณสุขจะเข้ามากำกับด้วย ทำให้การบริหารจัดการขององค์กรต้องรับฟังนโยบายจากหลาย ๆ ฝ่าย ทำให้ไม่คล่องตัว

ด้านการบริหารและจัดการกองทุน บางประเทศที่จัดการกองทุนเช่นเดียวกับสถาบันการเงินโดยทั่วไป เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งให้สมาชิกกู้ยืมได้โดยตรงมักจะประสบปัญหาความยุ่งยากในการติดตามหนี้สิน เนื่องจากไม่ได้เป็นองค์กรทางการเงินอย่างแท้จริง และต้องใช้งบกลางจำนวนมาก

สำหรับการบริหารที่ควบคุมโดยองค์กรภายในของรัฐ ขณะที่การจัดการนำเงินไปลงทุนให้เอกชนเป็นผู้จัดการ เช่น ประเทศชิลีแม้ว่าจะได้รับผลตอบแทนในการลงทุนสูงชัน มีความคล่องตัวสูงแต่ค่าใช้จ่ายในการจัดการกองทุนก็จะสูงตามไปด้วย นอกจากนี้การบริหารและจัดการกองทุนต้องมีหลักเกณฑ์และมีการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใส

2. การจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกแบบ Defined Benefit คือ การจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราที่เท่ากัน โดยไม่ได้คำนึงถึงเงินสมทบที่สมาชิกส่งเข้ามา การจ่ายเงินเป็นไปตามความจำเป็น และใช้หลักความเสมอภาค โดยเฉพาะกรณีประกันสุขภาพ การจ่ายเงินบำนาญหลังเกษียณอายุ เพื่อให้ผู้ประกันตนสามารถครองชีพได้จนวาระสุดท้ายไม่มีขีดจำกัดเรื่องอายุและระยะเวลาที่แน่นอนเป็นการระดมของกองทุนที่ต้องรักษาความมั่นคง ให้ดำรงตลอดไป โดยไม่เป็นภาระของคนรุ่นหลัง ขณะที่ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อมูลค่าของกองทุน

มีหลายปัจจัย เช่น อายุที่ยังของประชากร อัตราเงินเฟ้อ ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนทั้ง การสาธารณสุขของประชากร ทำให้การบริหารเพื่อรักษามูลค่าของกองทุนให้มีเงินเพียงพอ จ่ายคืนสมาชิกได้ตลอดไป เป็นไปด้วยความยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการบริหารเงินโดยปกติทั่วไป หลาย ๆ ประเทศในช่วงแรกกองทุนจะเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นช่วงของการ สะสมทุน หลังจากเริ่มมีการจ่ายบำนาญให้สมาชิกกองทุนจะเริ่มลดลง และติดลบในที่สุด กลายเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องแก้ไข ดังนั้น บางประเทศจึงใช้วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนแบบ Defined Contribution คือ การจ่ายบำนาญคืนให้ตามจำนวนเงินสมทบที่สมาชิกส่งเข้า กองทุนพร้อมทั้งดอกเบี้ย หรือมีหนี้ก็ต้องมีการปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นระยะ ๆ และ นำเงินไปลงทุนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3. การกำหนดกรอบการลงทุนและสัดส่วนของเงินที่นำไปลงทุน ซึ่งเป็นเครื่องมือ ในการบริหารความเสี่ยงชนิดหนึ่ง ปรากฏว่าหลาย ๆ ประเทศโดยเจเนนาประเทศที่มีการ บริหารและจัดการกองทุนโดยองค์กรภายใน จะกำหนดกรอบการลงทุนและสัดส่วนของเงินที่ นำไปลงทุนในภาครัฐค่อนข้างสูงหรือไม่จำกัดจำนวน เนื่องจากมีความเสี่ยงต่ำส่งผลให้ได้รับ ผลตอบแทนจากการลงทุนต่ำไปด้วย ขณะที่การลงทุนภาคเอกชนซึ่งมีโอกาสได้รับผลตอบแทน ที่สูงกว่าได้กำหนดสัดส่วนการนำเงินไปลงทุนค่อนข้างต่ำ

นอกจากนี้ การกำหนดสัดส่วนของเงินที่นำไปลงทุนภาครัฐได้ค่อนข้างไม่จำกัด จำนวน หากไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโอกาสที่จะถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐและการเมืองได้ง่าย เช่น การนำเงินกองทุนไปลงทุนในโครงการของรัฐที่ขาดทุนสูง หรือโอกาสได้รับเงินคืนคืน ในระยะเวลาที่ไม่แน่นอน

ในบางประเทศประสบปัญหาไม่สามารถนำเงินไปลงทุนในภาครัฐได้ เนื่องจาก รัฐบาลออกตราสารหนี้เพื่อการลงทุนเข้าสู่ตลาดน้อย ขณะที่กองทุนถูกกำหนดให้ลงทุนภาครัฐใน สัดส่วนที่สูง ทำให้เสียโอกาสที่จะนำเงินไปลงทุนให้เกิดผลตอบแทนที่สูงขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่หลาย ๆ ประเทศประสบอยู่ เช่นเดียวกับสำนักงานประกันสังคมในประเทศไทย

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

กองทุนประกันสังคมเป็นแหล่งเงินออมขนาดใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะเมื่อมีการขยายความคุ้มครองไปสู่การประกันการมีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ประมาณจำนวนเงินสมทบของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยโดยโปรแกรมของผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก พบว่าเงินสมทบทั้ง 3 ฝ่าย เมื่อสิ้นสุดในแรกที่ดำเนินการกรณิประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตร จะมีเงินสมทบเพิ่มขึ้นมาอีกประมาณ 38,589 ล้านบาท เงินจำนวนดังกล่าว เมื่อรวมกับเงินกองทุนประกันสังคมที่มีอยู่เดิม จะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 90,000 ล้านบาท และจะเพิ่มสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งเริ่มมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนคืนให้สมาชิกที่เกษียณอายุกองทุนจะ เริ่มลดลง

จึงเห็นได้ว่า กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนขนาดใหญ่ นอกจากจะให้ความคุ้มครองและบรรเทาความเดือดร้อนแก่สมาชิกตามหลักของการประกันสังคมแล้ว กองทุนประกันสังคมยังส่งผลดีทางอ้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอีกด้วย เนื่องจาก

1. ระดมเงินออมภายในประเทศ เกิดแหล่งเงินทุนขนาดใหญ่ ส่งผลดีต่อวิถีชีวิตระดับชาติของประเทศ
2. ระดมเงินจากสมาชิกในสังคม นำไปจ่ายประโยชน์ทดแทนคืนให้สมาชิกที่ได้รับความเดือดร้อน สูญเสียโอกาสทางสังคมและขาดรายได้ เป็นการกระจายรายได้จากคนกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง
3. การประกันสังคมให้บริการให้บริการทางการแพทย์แก่ลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างมีสุขภาพที่แข็งแรง มีกำลังกายกำลังใจในการทำงานเป็นการสร้างขวัญกำลังใจแก่ลูกจ้าง ส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต
4. ลดภาระและความเสี่ยงของนายจ้างด้านการจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง นายจ้างเกิดความมั่นใจในการลงทุน ส่งผลต่อการจ้างงานเพิ่มขึ้น
5. เป็นการจัดสวัสดิการตามระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ลดกรณีพิพาทไม่ทำให้เกิดการนัดหยุดงาน ส่งผลดีต่อกระบวนการผลิตที่ราบรื่น
6. เป็นการระดมเงินออมภายในประเทศ ลดการระดมเงินตราต่างประเทศ ส่งผลดีต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

ดังนั้น ในฐานะที่สำนักงานประกันสังคม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารเงินกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนขนาดใหญ่และมีความสำคัญดังกล่าวข้างต้น จึงต้องวางแนวทางการบริหารเงินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด วางรากฐานด้านการเงินให้มีมั่นคงรองรับภารกิจในอนาคตที่ยาวนานเพื่อไม่ให้เป็นการแก่คนรุ่นหลัง

จากผลการศึกษาประสบการณ์ การบริหารเงินกองทุนประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ และแนวคิดด้านหลักการลงทุน จึงสรุปได้ว่าแนวทางการบริหารเงินกองทุนของประเทศไทยที่เหมาะสม มีดังนี้

1. รูปแบบองค์กร และการบริหารกองทุนประกันสังคม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรสังคมที่ตั้งอยู่บนรากฐานความมั่นคงขององค์กรทางการเงิน รูปแบบขององค์กรด้านการบริหารเงิน คือรูปแบบของสถาบันการเงินอีกประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกำไรคืนสู่สังคม ดังนั้นองค์กรด้านการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม ต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. กระบวนการกำหนดนโยบายการลงทุนต้องโปร่งใส
2. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
3. มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งการเงิน การบัญชี การลงทุน คณิตศาสตร์ประกันภัย การวิเคราะห์ทิศทางเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น
4. มีการกำหนดเป้าหมายของผลงาน มีระบบการตรวจสอบ และรายงานที่ชัดเจน รัดกุม

การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในขั้นต้นสำหรับสำนักงานประกันสังคม ยังไม่มีความจำเป็นที่ต้องแยกตัวออกมาเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระ เพราะรูปแบบดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาข้างต้นทั้ง 4 ประการได้ แต่สมควรแยกหน่วยงานด้านการบริหารกองทุนประกันสังคมให้เป็นหน่วยงานพิเศษที่อยู่ภายใต้ระบบราชการ แต่มีโครงสร้างและระบบการบริหารที่รองรับลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ข้างต้นได้ คือ

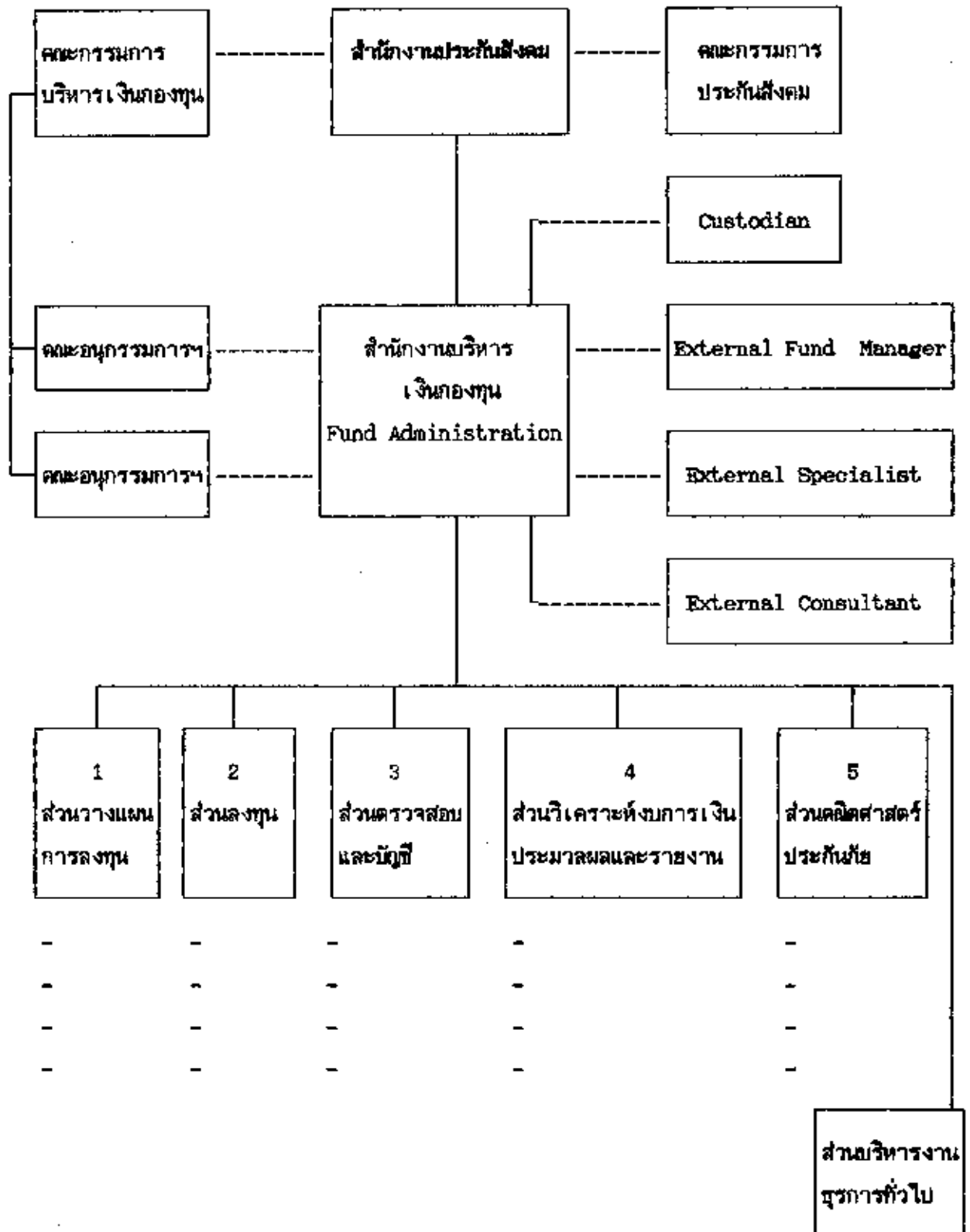
1. ผู้กำหนดนโยบายการลงทุน ควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการที่มีระบบการแต่งตั้งอย่างโปร่งใสจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้อาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาและกลั่นกรองงานแต่ละด้าน เสนอคณะกรรมการตามความเหมาะสมและจำเป็น

2. จ้างองค์กรหรือสถาบันการเงินภาคเอกชน เพื่อนำเงินกองทุนประกันสังคมบางส่วนไปลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต้องการความคล่องตัวสูง ซึ่งสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถทำได้

3. จ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือบุคลากรที่สำนักงานประกันสังคมขาดแคลน เข้ามาให้บริการแนะนำ และมีกรอบค่าใช้จ่ายที่ของสำนักงานประกันสังคม

4. การจัดการนำเงินกองทุนไปลงทุนบางส่วนโดยสำนักงานประกันสังคม หลังจากได้กำหนดกรอบการลงทุนและหลักเกณฑ์การลงทุนชัดเจนแล้ว สมควรกำหนดวงเงินและอำนาจการตัดสินใจนำเงินไปลงทุนสำหรับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสม และให้รายงานผู้บริหารระดับสูงภายหลัง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยเฉพาะการลงทุนในตราสารหนี้ที่มีคุณภาพดี และให้ผลตอบแทนสูง บางครั้งการเสนอเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนในระบบราชการไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้

โครงสร้างองค์กรและการบริหารกองทุนที่น่าเสนอไว้มีลักษณะ ดังนี้



2. การแสวงหาประเภทบัญชีเงินกองทุนประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมควรแสวงหาประเภทบัญชีเงินกองทุนประกันสังคมทุก ๆ กรณีให้ถูกต้องตามระบบบัญชี เพื่อสามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์งบการเงินที่ผ่านมา และประมาณการรายรับ-รายจ่าย วางแผนบริหารกองทุน และบริหารรายรับ-รายจ่ายได้อย่างสมเหตุสมผล

ในัจจุบันการเพิ่มประโยชน์ทดแทน แต่ละครั้งแต่ละประเภท ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบอย่างแท้จริง และไม่มีการวางแผนล่วงหน้า เมื่อมีการผลักดันจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายลูกจ้าง ให้เพิ่มประโยชน์ทดแทนแต่ละด้าน จึงไม่มีข้อมูลที่ชี้แจงได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถลดกระแสเรียกร้องได้ เนื่องจากในภาพรวมทุกฝ่ายจะเห็นเงินกองทุนคงเหลือจำนวนมาก หากแยกบัญชีแต่ละประเภทให้เห็นรายรับ-รายจ่ายที่แท้จริง จะสามารถชี้แจงทุกฝ่ายได้ว่า การให้ความคุ้มครองบางประเภท เช่น การคลอดบุตร รายรับ-รายจ่ายอยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันแล้ว และบางประเภท เช่น กรณีทุพพลภาพรายจ่ายน้อยกว่ารายรับมาก แต่การระงับการให้ความคุ้มครองยาวนานตลอดชีวิต เป็นต้น

การดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม แม้จะไม่ใช่การดำเนินการเพื่อหวังผลกำไรเชิงธุรกิจเช่นเอกชนทั่วไปก็จริง แต่เป็นการดำเนินการเพื่อหวังผลกำไรคืนให้สังคม แม้จะมีการวางระบบการรับเงิน-จ่ายเงินและการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ มีงบการเงินที่ถูกต้องเป็นประจำปี แต่ยังไม่มีการนำงบการเงินของแต่ละปีมาวิเคราะห์รายรับ-รายจ่าย และฐานะของกองทุนให้เห็นกันทั่วว่า รายรับ-รายจ่ายแต่ละประเภทแต่ละบัญชีมีการพัฒนาการในลักษณะใด การดำเนินการมีจุดอ่อน-จุดแข็งอย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ที่จะช่วยสะท้อนให้เห็นผลการดำเนินการที่ผ่านมา และเป็นข้อมูลที่ใช้สำหรับนำไปบริหารรายรับ-รายจ่ายในอนาคตได้ด้วย

3. หลักการลงทุน

หลักการลงทุนที่ควรยึดเป็นแนวทางมีดังนี้

1. ได้รับผลตอบแทนสูงสุด สำนักงานประกันสังคมได้ขยายกรอบการลงทุนไปยังตราสารที่หลากหลายขึ้น ทั้งระยะสั้นและระยะยาว แต่ไม่สามารถนำเงินไปลงทุนได้ เนื่องจากกฎปฏิบัติงานในระบอบราชการไม่เอื้ออำนวย ขาดความคล่องตัว การลงทุนต้องใช้ความฉับไวทั้งการตัดสินใจและการติดตามข้อมูล การแก้ปัญหาในประเด็นนี้ ควรจ้างสถาบันการเงินภายนอกมาเป็นผู้จัดการกองทุน ขณะเดียวกันวางหลักเกณฑ์การลงทุนแบบวันต่อวัน กำหนดสัดส่วนการเงินและอำนาจการตัดสินใจให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปสามารถตัดสินใจลงทุนได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งควรเตรียมการเรื่องการลงทุนในต่างประเทศไว้ด้วย

2. ความเสี่ยงน้อยที่สุด เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยง คือ การกระจายการลงทุนอย่างเหมาะสม สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดกรอบการลงทุนไว้แล้ว ในทางปฏิบัติ ปัจจุบันเงินส่วนใหญ่ลงทุนประเภทที่มีความเสี่ยงต่ำสุด และได้รับผลตอบแทนในระดับที่น่าพอใจ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเงินของประเทศไม่เอื้อให้ลงทุนประเภทอื่นได้ แต่หากสถานการณ์ด้านตลาดทุนและตราสารหนี้เอื้อต่อการลงทุนเมื่อใด แนวทางที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันซึ่งยึดการลงทุนที่ความเสี่ยงต่ำอาจจะไม่เหมาะสม ดังนั้น ควรกำหนดระดับความเสี่ยงที่รับได้ไว้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้สามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนได้ การกำหนดกรอบการลงทุนจึงควรกำหนดให้กว้างไว้ เพื่อให้การปฏิบัติสามารถยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม การกำหนดระดับความเสี่ยงของตราสารการลงทุนต่าง ๆ และสถาบันการเงินในประเทศไทยยังไม่แพร่หลาย มีสถาบันที่กำหนดอันดับเครดิตความน่าเชื่อถือเพียงแห่งเดียว คือ บริษัทไทยเรตติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน จำกัด (Thai Rating and Information Service) TRIS แต่ไม่มีกฎหมายบังคับว่าสถาบันการเงิน หรือตราสารการลงทุน ทุกประเภทต้องจัดอันดับเครดิต ดังนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจจึงไม่มี สำนักงานประกันสังคมจำเป็นต้องศึกษาและติดตามข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกว่า "ต้องหูไวตาไว"

สำหรับการป้องกันความเสี่ยงจากการฉ้อฉลในระดับปฏิบัติการ และระดับบริหาร นั้น การกำหนดผลตอบแทนขั้นต่ำจากการลงทุน กำหนดกรอบการลงทุนและหลักเกณฑ์การลงทุน เป็นแนวปฏิบัติขั้นต้น มีการตรวจสอบและการรายงานผลการดำเนินงาน จะช่วยป้องกันได้ระดับหนึ่ง สำหรับความเสี่ยงจากการฉ้อฉลในระดับนโยบายนั้น จำเป็นต้องกำหนดระเบียบ และกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุน และการนำเงินไปลงทุนไว้โดยเฉพาะ สำหรับสำนักงานประกันสังคมระเบียบและกฎหมายในด้านนี้ได้วางไว้รัดกุมพอสมควร แม้ว่าอาจจะไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เพราะหากจะขยายการลงทุนแต่ละประเภท ต้องผ่านความเห็นชอบจาก คณะกรรมการประกันสังคม และกระทรวงการคลังก็ตาม แต่ทำให้มีการแยกอำนาจการบริหาร และกำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันการแทรกแซงและนำเงินกองทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

3. มีสภาพคล่องที่เหมาะสม

ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมมีสภาพคล่องทางการเงินค่อนข้างสูง เนื่องจากรายรับที่เข้ามาแต่ละเดือนเพียงพอใช้จ่าย การสำรวจสภาพคล่องทางการเงินจึงยังไม่มี ความจำเป็น นอกจากนี้ ผลตอบแทนจากการนำเงินกองทุนไปลงทุนเป็นรายรับอีกส่วนหนึ่งที่ ทำให้สภาพคล่องของกองทุนสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากมองในด้านการบริหารเงิน จากการที่กองทุนมีสภาพคล่องสูงมากเกิดความจำเป็น โดยไม่ได้นำเงินไปลงทุนให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด กลายเป็น การสูญเสียโอกาสที่จะได้รับรายได้เพิ่มขึ้น เช่น การสำรองเงินกองทุนไว้จ่ายประโยชน์ทดแทน ให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ในบัญชีออมทรัพย์ในส่วน ที่สูงเกินความจำเป็น หรือการนำเงินกองทุนสะสมไว้เป็นจำนวนมากแล้วจึงนำไปลงทุน เป็นต้น

ดังนั้น การปฏิบัติงานเพื่อบริหารสภาพคล่องให้เหมาะสม และไม่เสียโอกาสทางการลงทุน สำนักงานประกันสังคมต้องกำหนดการปฏิบัติงานแบบวันต่อวัน ตรวจสอบเงินสด คงเหลือทุกวัน ประมาณรายรับ-รายจ่ายแต่ละวัน และมีควารวมรวมทั้งจะนำเงินส่วนเกินไปลงทุนได้ทันที

4. ความโปร่งใส

การสร้างความโปร่งใสได้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง วิธีที่สำคัญที่สุด คือ การประชาสัมพันธ์ข้อเท็จจริงทั้งแนวปฏิบัติในการลงทุน ฐานะของกองทุน และคอบข้อข้องใจของทุกฝ่ายได้อย่างชัดเจน และมีเหตุผลที่สามารถตรวจสอบได้

4. ข้อเสนอแนะทั่วไป

การบริหารเงินกองทุนประกันสังคมจะประสบผลสำเร็จได้ด้วยดี นอกจากข้อสรุปและเสนอนี้แล้ว ก้าวที่วางต้นแล้ว หน่วยงานภายในของสำนักงานประกันสังคมหลาย ๆ หน่วยก็มีความสำคัญไม่น้อยที่จะช่วยสนับสนุนการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม เช่น

ผู้บริหารระดับสูง ให้ความสำคัญกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

กองการเจ้าหน้าที่ จัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถตรงกับงาน (Put the right man in the right job) ส่งเสริมให้ก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยไม่ยึดติดกับระบบราชการมากนัก สนับสนุนให้มีโอกาสเรียนรู้และฝึกอบรม เพื่อให้ติดต่อกับบุคลากรภาคเอกชน

กองตรวจสอบ ตรวจสอบและติดตามนายจ้างที่เข้าทำประกันตามกฎหมายให้มาขึ้นทะเบียน เพื่อส่งเงินสมทบเข้ากองทุนให้ครบถ้วน

กองประโยชน์ทดแทน จัดระบบการวินิจฉัยเพื่อป้องกันการทุจริตที่งจากบุคคลภายนอกและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นไปอย่างถูกต้องตรงกับความ เป็นจริง

กองเงินสมทบ จัดระบบข้อมูลทะเบียนนายจ้าง ผู้ประกันตน ให้ถูกต้องครบถ้วน สามารถตรวจสอบและติดตามเรื่องวัดหนี้จากนายจ้างให้ทั่วระเงินสมทบถูกต้องตามกฎหมาย

กองวิชาการและแผนงาน ศึกษาและวางแผนการขยายความคุ้มครองกรณีประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตร ตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยเพื่อประมาณค่าฐานะของเงินกองทุน และกำหนดระยะเวลาที่ต้องปรับอัตราเงินสมทบเงิน เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กองการเงินและบัญชีกองทุน สำนักงานประกันสังคม. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคมระหว่างกรกฎาคม 2538 - มีนาคม 2540.
กรุงเทพฯ, 2540.
- กองการเงินและบัญชีกองทุน สำนักงานประกันสังคม. เอกสารสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม." กรุงเทพฯ, 2536.
- กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. เอกสารแปลจากเอกสารประกอบการประชุม ด้านการปฏิรูประบบบำนาญ ณ กรุงวอชิงตันดี.ซี. สหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ, มีนาคม 2539.
- คณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบประกันสังคมฯ สำนักงานประกันสังคม. รายงานแนวทางการดำเนินการกสิกรรมและส่งเสริมเกษตร. กรุงเทพฯ, 2540.
- สำนักงานประกันสังคม. รายงานการนิคมรมด้านการประกันสังคม ณ ประเทศมาเลเซีย.
กรุงเทพฯ, 2539.
- สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาของคณะกรรมการรับเงินสมทบผ่านธนาคาร ณ ประเทศนิโปลินส์และประเทศเกาหลีใต้. กรุงเทพฯ, 2539.
- สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาของคณะกรรมการกสิกรรม ณ ประเทศนิโปลินส์.
กรุงเทพฯ, 2540.

Andersen Consulting Co, Ltd. เอกสารประกอบคำบรรยายผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม.
2540.

Roger, Cassey & Associates, Inc. The Five Pillars of Investment Policy.
July 1996.

Warren R. McGillivray. Regional Meeting for Asia and the Pacific on
Financing of Social Security "Investment of Social Security
Funds". Beijing China, July 1995.

Renato C. Valencia. เอกสารประกอบคำบรรยาย Old-Age Pension Fund Management:
Experience of the Philippines Social Security System.
Philippines, 1996.

Bambang Purwoko. เอกสารประกอบคำบรรยาย Employees Social Security System
(Jamsostek) and its investment Policies. Indonesia, 1996.

Management of The Socso Fund of Malaysia. เอกสารประกอบคำบรรยายแนวทางการบริหาร
เงินกองทุนของประเทศมาเลเซีย. Malaysia, 1996.



11206.6
11469

สำนักงานประกันสังคม
และสวัสดิการสังคม
กระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม
05674
แนวทางการบริหารเงินกองทุน