

ความท้าทายและยั่งยืนของกองทุนการออมแห่งชาติ

National Saving Fund: Its Challenges and Sustainability

อมรรัตน์ อภินันท์มัทกุล¹

บทคัดย่อ

ในขณะที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุมากขึ้น ด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทุกปี การสร้างหลักประกันทางรายได้เพื่อการเกษียณอายุจึงเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการพิจารณาและส่งเสริมอย่างจริงจัง โดยการให้เงินอุดหนุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐานแก่ผู้สูงอายุด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา นั้น ในอนาคตคงต้องเปลี่ยนมาใช้ระบบการทดสอบรายได้แทน โดยจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะแก่ผู้สูงอายุที่ยากจน และขาดแคลนรายได้อย่างแท้จริง เพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุที่ยากจนจริงมีรายได้ที่เพียงพอแก่การดำรงชีพตามมาตรฐานการครองชีพของไทย ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการออมโดยการกำหนดอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ ดังเช่นกองทุนการออมแห่งชาติ จึงเป็นมาตรการที่ควรได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อให้พลเมืองทุกคน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบซึ่งยังไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพ มีรายได้ที่เพียงพอแก่การครองชีพหลังการเกษียณอายุ โดยการออมภาคสมัครใจน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า อัตราการสมทบและเงินสมทบของรัฐในกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะสร้างหลักประกันรายได้แก่แรงงาน จึงไม่น่าสนใจให้แรงงานเข้าร่วมกองทุน การศึกษานี้เสนอว่ารัฐควรเปลี่ยนอัตราการสมทบเป็น 1:1 ทุกช่วงอายุ และเพิ่มเงินสมทบสูงสุดเป็นไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี เพื่อสร้างวินัยในการออมแก่แรงงาน และเป็นแรงจูงใจให้แรงงานมาเข้าร่วมกองทุนตั้งแต่อายุน้อย และเพิ่มเงินออมเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอแก่การครองชีพหลังการเกษียณอายุในที่สุด

คำสำคัญ : การออมเพื่อการชราภาพ แรงงานนอกระบบ การสูงอายุ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

As Thailand approaches the ageing society with a rapid increase in the number of elderly people, income securities for retirement is an important issue deserved serious consideration. Due to government budget limitation, the universal income payment to all citizens aged 60 and over in the future should adapt the means-tested system so as to make the payment only to the needy elderly to ensure that poor elderly have enough income to keep up with the standard of living in Thailand. For this reason, an encouragement for saving such as the National Saving Fund in which the government determines the range of individual saving and the rate of matching grant is the policy worth to advocate in particular for the informal workers who do not yet have any saving for retirement. Voluntary mechanism would be a good starting point for the Fund.

Nonetheless, this study found that the capitation of government's matching grant was too low to ensure that retired workers would have enough income for retirement. This study suggests that government should raise the matching rate to 1:1 through all age groups, and double the capitation to not exceed BHT 2,400 per person a year so as to encourage saving habit and to motivate informal workers to participate in the National Saving Fund while they are young and increase saving as their income increase.

Keywords : Saving for retirement, informal workers, ageing.

บทนำ

ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ และการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ทำให้โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่า จำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นจาก 8.14 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 12.5 ของประชากรทั้งประเทศ) ใน

3 ความท้าทายและยั่งยืนของกองทุนการออมแห่งชาติ

ปี 2553 เป็น 14.45 ล้านคน (ร้อยละ 20) ในอีก 15 ข้างหน้า โดยกลุ่มประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป (very old age group) จะเพิ่มขึ้นสองเท่า²

จากรายงานกองทุนแห่งสหประชาชาติด้านประชากร (United Nations Population Fund, UNFPA) ในปี 2549 พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากเป็นอันดับสองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รองจากสิงคโปร์ โดยจะมีสัดส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน (Elderly dependency ratio) เพิ่มขึ้นจากอัตราร้อยละ 15.5 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 32.2 ในปี 2578 ในขณะที่อัตราการพึ่งพิงของเด็กต่อประชากรวัยทำงาน (Juvenile dependency ratio) จะค่อยๆ ลดลงจากอัตราร้อยละ 34.4 เป็นร้อยละ 28.9 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ในขณะเดียวกัน ลักษณะครัวเรือนไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา โดยจำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงจาก 4.8 คนในปี 2522 เหลือเพียง 2.5 คนต่อครัวเรือนในปี 2552 และมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น อันเนื่องจากการมีบุตรน้อยลง และการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อประกอบอาชีพ ความช่วยเหลือทางครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุจึงมีแนวโน้มลดลง จากรายงานผลการสำรวจภาวะผู้สูงอายุของไทยปี 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพร้อยละ 21.2 และอีกร้อยละ 20.7 ระบุว่ามียาได้เพียงพอเป็นครั้งคราว

อนึ่ง รัฐธรรมนูญไทยปี 2540 ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และกำหนดในแผนชาติระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (2545-2564) ที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการกินดีอยู่ดีของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการแก้ปัญหาความยากจนที่ภาครัฐให้ความสำคัญ โดยกำหนดให้ความคุ้มครองด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจน หรือถูกทอดทิ้ง หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเอง ด้วยการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 300 บาท แก่ผู้สูงอายุครั้งแรกในปี 2536 จำนวน 20,000 คน ผู้ได้รับเบี้ยยังชีพมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งปี 2551 รัฐบาลได้ประกาศให้บุคคลสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพคนชราในอัตราเดือนละ 500 บาทโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ส่วนบุคคลแต่อย่างใด การให้ความคุ้มครองทางรายได้แบบถ้วนหน้านี้ ทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพื่อการยังชีพคนชราถึง 42,600 ล้านบาทในปี 2553 ครอบคลุมผู้สูงอายุจำนวน 7.1 ล้านคน ค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 500 บาทต่อเดือนย่อมไม่เพียงพอสำหรับการครองชีพเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศไทยในปี 2552 ที่ 1,586 บาทต่อคนต่อเดือน เพื่อการรักษาระดับการครองชีพในยามชรา ผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีเงินออมหรือรายได้เสริมจากแหล่งอื่นๆ มาสมทบอีก

² ค่าอายุมัธยฐาน (median age) ของสังคมไทยจะสูงขึ้นจากอายุ 33 ปี เป็น 38.8 ปีในช่วงเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าแรงงานไทยจำนวน 24.13 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 62.37 ของกำลังแรงงานทั้งหมด 38.69 ล้านคนของประเทศ) เป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับเงินชดเชยจากการว่างงาน การเกิดอุบัติเหตุ และการเกษียณอายุ เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม จึงกล่าวได้ว่า ประชากรไทยส่วนใหญ่ยังขาดความมั่นคงทางรายได้ เนื่องจากไม่มีเงินออมที่เพียงพอสำหรับยามจำเป็น และไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจากแหล่งใด นอกจากนี้เบี้ยยังชีพคนชราแบบถ้วนหน้าของรัฐบาล

ด้วยเหตุนี้ เพื่อส่งเสริมการออมของแรงงานนอกระบบ และลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในระยะยาวเมื่อประเทศมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี รัฐบาลในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะโดยผ่านสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ออกร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ร่างพรบ.ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2554 และคาดการณ์ว่าจะมีผลบังคับใช้ประมาณเดือนเมษายน 2554³ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนรัฐบาลเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2554 มีผลให้โครงการดังกล่าวหยุดชะงักลง

นอกจากกองทุน กอช. แล้วสำนักงานประกันสังคมโดยกระทรวงแรงงานฯ ได้ดำเนินการแก้ไขพรบ.ประกันสังคม(มาตรา 40) เพื่อจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมกองทุนประกันสังคม โดยกำหนดให้แรงงานส่งเงินสมทบรายเดือน 70 บาท รัฐบาลสมทบ 30 บาท รวมจ่ายเดือนละ 100 บาทจะได้รับสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ เงินชดเชยการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วยวันละ 200 บาท ปีละไม่เกิน 20 วัน และเงินชดเชยกรณีเสียชีวิตจำนวน 2 หมื่นบาทหากส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 6 เดือนใน 12 เดือน แต่หากแรงงานนอกระบบส่งเงินสมทบเดือนละ 100 บาท รัฐจะสมทบให้ 50 บาท รวมเงินสมทบ 150 บาทต่อเดือน แรงงานจะได้เงินบำนาญชราภาพเมื่ออายุครบ 60 ปีเพิ่มขึ้นด้วย พรบ.ประกันสังคมมาตรา 40 ที่แก้ไขแล้วได้เริ่มประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2554 ที่ผ่านมา

กองทุน กอช. และการแก้ไขพรบ. ประกันสังคม (มาตรา 40) ถือเป็นทางเลือกเพื่อการออมสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อสร้างหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพ การศึกษาในที่นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบผลตอบแทนที่แรงงานนอกระบบจะได้รับจากการเป็นสมาชิกกองทุนแต่ละอัน ว่าแรงงานจะมีรายได้หลังเกษียณอายุที่เพียงพอแก่การครองชีพหรือไม่ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุน

³ เอกสาร “โครงการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)” สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2 กุมภาพันธ์ 2554)

เนื้อหา

แนวคิดเกี่ยวกับหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพ

เพื่อตอบคำถามว่า แรงงานที่เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ หรือการเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจ จะมีรายได้ที่เพียงพอแก่การครองชีพหลังเกษียณอายุหรือไม่ เราจำเป็นต้องทราบรายละเอียดการสมทบเงินเข้ากองทุน และผลตอบแทนที่ผู้เข้าร่วมจะได้รับจากกองทุนทั้งสองประเภท ดังนี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ หรือ กอช. กำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุไม่เกิน 60 บริบูรณ์และไม่ใช่สมาชิกที่ได้รับความคุ้มครอง หรือมีหลักประกันทางสังคมตามกฎหมายอื่นที่มีนายจ้างหรือรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน หรืออยู่ในระบบบำนาญบำนาญภาครัฐ สามารถเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติได้ตามความสมัครใจ

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสะสมและสมทบเข้ากองทุนคือ กำหนดการจ่ายเงินเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่าย คือ ผู้ออมจ่ายสะสม และรัฐจ่ายสมทบ โดยจะจ่ายตามอัตรา ดังนี้

1. ผู้ออมจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 50 บาท แต่ไม่เกินเดือนละ 1,100 บาท
2. รัฐจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยรัฐจะจ่ายสมทบให้แก่สมาชิกไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุด ดังนี้

สมาชิกกองทุน กอช. จะได้รับผลตอบแทนในรูปเงินบำนาญซึ่งคำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวไปตลอดอายุขัย ทั้งนี้ ณ วันที่คำนวณเงินบำนาญ หากเงินในบัญชีของสมาชิกผู้ใด เมื่อคำนวณบำนาญแล้วมีจำนวนน้อยกว่าบำนาญขั้นต่ำ สมาชิกผู้นั้นจะได้รับ “เงินดำรงชีพ” เป็นจำนวนเท่ากับบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด โดยรัฐบาลให้การค้ำประกันว่า ผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนนั้นจะไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 1 : อัตราเงินสมทบของรัฐบาล ตามร่างพรบ.กองทุนการออมแห่งชาติ

อายุสมาชิก	อัตราส่วนเงินสมทบ ต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุด
ไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50	600 บาทต่อปี
มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80	960 บาทต่อปี
มากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี	ร้อยละ 100	1,200 บาทต่อปี

ที่มา : “โครงการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)” สำนักนโยบายการออมและการลงทุน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2 กุมภาพันธ์ 2554)

จากการออกแบบกองทุนการออมแห่งชาติดังกล่าว จะเห็นว่า กอช. เป็นกองทุนที่มีการจัดเก็บเงินล่วงหน้าเพื่อจ่ายเต็มจำนวน (Fully funded program) กล่าวคือมีการเรียกเก็บเงินสะสมและเงินสมทบเข้าบัญชีเงินกองทุนให้มากพอสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคต โดยกำหนดอัตราเงินสะสมต่ำสุด-สูงสุด และเงินสมทบของรัฐบาล (Defined-contribution program) เพื่อเป็นการระดมเงินออมให้ผู้บริหารกองทุนนำไปลงทุนหาผลตอบแทน ในการเพิ่มประโยชน์ทดแทนให้แต่ละบุคคลหลังเกษียณอายุ ดังนั้น ผลตอบแทนที่สมาชิกกองทุนได้รับในรูปเงินบำนาญรายเดือนนั้น จะมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของผู้บริหารกองทุน จำนวนเงินสมทบรายเดือนของสมาชิก และระยะเวลาการออม

กองทุนการออมแห่งชาติจึงมีลักษณะคล้ายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในบริษัทเอกชน ที่เป็นการออมภาคสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ต้องการออมเงินเพื่อการชราภาพหรือเพื่อให้ลูกจ้างมีรายได้เมื่อออกจากงาน กองทุนการออมแห่งชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ของภาครัฐที่ต้องการสร้างช่องทางการออมเพื่อการชราภาพแก่แรงงานนอกระบบที่ไม่มีนายจ้าง และไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพอื่นใด ดังนั้น กองทุนการออมแห่งชาติจึงเป็นการระดมเงินทุนเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างวินัยในการออมแก่ครัวเรือน การแบ่งเบาภาระทางการคลังเพื่อผู้สูงอายุในอนาคตที่สังคมไทยมีจำนวนสูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี และช่วยให้แรงงานนอกระบบมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับการครองชีพหลังการเกษียณอายุด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกองทุนฯ จ่ายเงินบำนาญเฉพาะสมาชิกกองทุนเท่านั้น โดยผู้มีเงินออมมากย่อมได้รับเงินบำนาญมากกว่าผู้มีเงินอมน้อย กองทุนการออมแห่งชาติจึงไม่ใช่เครื่องมือของกระจายได้รายได้ (Income redistribution) แก่ผู้สูงอายุ

กองทุนการออมแห่งชาติมีลักษณะตรงข้ามกับการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา ซึ่งเป็นการให้หลักประกันรายได้แบบถ้วนหน้า (Universal flat-rate system) ที่จ่ายผลประโยชน์รายเดือน 500

บาทแก่พลเมืองไทยทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยไม่พิจารณาระดับรายได้ของผู้สูงอายุแต่อย่างไร ผู้สูงอายุทุกคนที่ไม่ได้รับเงินบำนาญ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองเพื่อการชราภาพอื่นใดจะได้รับเบี้ยยังชีพจากรัฐบาลในอัตราคงที่⁴ (Defined-benefit program) เบี้ยยังชีพคนชราจึงเป็นหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานที่ค้ำประกันถึงการกระจายรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ขาดรายได้ในการยังชีพ แต่จำนวนเงินเบี้ยยังชีพในปัจจุบันต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนของประเทศมาก จึงเป็นการกระจายรายได้ที่ยังไม่เพียงพอแก่การครองชีพ (Income inadequacy) แต่การจ่ายเบี้ยยังชีพแบบให้เปล่าที่สูงเกินไปย่อมเป็นแรงจูงใจให้คนออมเงินน้อยลง และหวังพึ่งภาครัฐในยามแก่ชรามากขึ้น ซึ่งอาจกลายเป็นภาระทางการคลังจำนวนมหาศาลในอนาคตเมื่อสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น

ในประเทศอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐฯ แคนาดา และกลุ่มประเทศ OECD การอุดหนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะไม่ใช้ระบบการอุดหนุนแบบถ้วนหน้า แต่เป็นการช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุที่ผ่านการทดสอบแล้วว่ามียาได้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพของประเทศ (Means-tested system) การทดสอบรายได้ผู้สูงอายุ⁵ ช่วยให้รัฐบาลสามารถกำหนดเงินช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุแต่ละราย ทำให้ผู้สูงอายุที่ยากจนจริงได้รับเงินอุดหนุนที่เพียงพอแก่การครองชีพ มียาได้ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจน จึงสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีตามมาตรฐานการครองชีพของประเทศ การช่วยเหลือค่าครองชีพเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจน จึงเป็นการกระจายรายได้ที่คำนึงถึงความเพียงพอของรายได้ในการดำรงชีพด้วยพร้อมกัน

อนาคตของการอุดหนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทย คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบการอุดหนุนแบบถ้วนหน้า เป็นการอุดหนุนเฉพาะผู้ที่ผ่านการทดสอบ means-test หรือ character-test อย่างไม่อย่างหนึ่ง เนื่องจากภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นทุกปีตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น รัฐจึงควรวางแผนจัดเตรียมระบบการทดสอบรายได้ผู้สูงอายุ โดยอาจให้องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนมีส่วนร่วมในการระบุผู้สูงอายุในชุมชนที่ยากจน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพเพื่อขอรับเงินอุดหนุนค่าครองชีพจากภาครัฐต่อไป

สำหรับหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพในส่วนที่เป็นการออมแบบ Fully-funded defined-contribution program นั้น มักมีข้อถกเถียงว่า ควรเป็นการออมภาคบังคับหรือสมัครใจผู้นิยมแนวคิดการออมภาคบังคับให้เหตุผลสนับสนุนว่า รัฐบาลควรทำหน้าที่เปรียบเหมือนพ่อ

⁴ รัฐบาลชุดปัจจุบันกำหนดให้มีการเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทุกช่วงอายุ 10 ปี กล่าวคือ ผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปีจะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับเงินเดือนละ 600 บาท และอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินเดือนละ 700 บาท

⁵ ในบางประเทศ เช่นอังกฤษใช้การทดสอบคุณลักษณะของผู้สูงอายุ (Character-test) เป็นเครื่องบ่งชี้ความยากจนแทนการทดสอบด้านรายได้

(paternalism) ที่ตัดสินใจแทนลูกซึ่งเป็นพลเมืองที่ขาดวิสัยทัศน์เกี่ยวกับรายได้ในอนาคตที่จะลดลงหลังเกษียณอายุ (individual life-cycle myopia) นอกจากนี้ การออมภาคบังคับจะช่วยให้รัฐบาลสามารถประยุกต์ใช้หลักการกระจายได้กับรายได้ตลอดช่วงชีวิตการทำงานของบุคคล แทนที่จะเป็นเพียงการกระจายได้ที่ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ในปีใดปีหนึ่งเพียงปีเดียว⁶

สำหรับประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2549) ได้เคยเสนอให้จัดทำ การออมภาคบังคับแก่แรงงานนอกระบบ ในรูปแบบของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยสมาชิกต้อง สมทบเงินร้อยละ 3 ของเงินเดือน (เงินสมทบจะอยู่ระหว่าง 110 บาทต่อเดือนเมื่อแรงงานมีอายุ 15 ปี ถึงจำนวนสูงสุด 201 บาทต่อเดือนเมื่อแรงงานอายุ 45 ปี) โดยสมมติให้กองทุนได้รับประโยชน์ จากการลงทุนที่อัตราร้อยละ 3 ผลการศึกษาพบว่า การออมภาคบังคับนี้จะสามารถจ่ายเงินบำนาญ แก่แรงงานหลังอายุ 60 ปีในอัตราเดือนละ 1,300 บาทจนแรงงานมีอายุ 74 ปี เงินกองทุนก็จะหมด ดังนั้น เพื่อให้กองทุนสามารถอยู่ได้จนแรงงานมีอายุ 80 ปี รัฐต้องสมทบเงินเข้ากองทุนในอัตรา เดือนละ 120 บาท

นอกจากนี้ ดร.วรวรรณ ชาญต์วิทย์ และคณะ (2551) ได้เสนอให้ประเทศไทยจัดการ ออมภาคบังคับ โดยเสนอทางเลือกที่มีความมั่นคงทางการเงินสองทางคือ ทางเลือกแรกให้ ประชาชนที่มีอายุระหว่าง 20 - 59 ปีทุกคนออมเงินวันละ 3 บาทหรือเดือนละ 90 บาท แล้วให้ผู้ที่ มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนได้รับเงินบำนาญแบบถ้วนหน้าเดือนละ 600 บาท แต่เพื่อความยั่งยืน ทางการเงิน กองทุนต้องขยับอายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเป็น 65 ปีเมื่อกองทุนดำเนินการไปแล้ว 5 ปี ส่วนทางเลือกที่สองจะจ่ายเงินบำนาญ 900 บาทต่อเดือน แต่ประชาชนทุกคนต้องออมเงิน เพิ่มขึ้นเป็นวันละ 5 บาทหรือเดือนละ 150 บาท ทั้งสองทางเลือกต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ กองทุนอยู่รอด โดยทางเลือกแรกก่อให้เกิดภาระทางการคลังสูงสุด 22,000 ล้านบาท ในขณะที่ ทางเลือกที่สองก่อให้เกิดภาระการคลังสูงสุด 32,000 ล้านบาท

เนื่องจากข้อเสนอการออมภาคบังคับของดร.วรวรรณ และคณะ บังคับเงินออมจาก ประชาชนวัยทำงานทุกคนเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงรายได้ของแรงงาน แล้วจัดสรรผลตอบแทนแก่ ผู้สูงอายุทุกคนเท่ากัน ข้อเสนอจึงไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกระจายรายได้ แต่เป็นวิธีการอย่าง หนึ่งของการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราแบบถ้วนหน้า ด้วยการเรียกเก็บเงินสมทบจากประชาชนให้

⁶ หลักการกระจายรายได้ตลอดช่วงชีวิตการทำงานสามารถประยุกต์ใช้ได้เฉพาะกับการออมภาคบังคับเท่านั้น โดยการเรียก เก็บเงินออมและเงินสมทบเป็นสัดส่วนของเงินเดือน แล้วจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้ออมเป็นสัดส่วนของค่าเฉลี่ยรายได้ตลอดอายุ การทำงานของบุคคล

เพียงพอกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในแต่ละปี (Pay As You Go: PAYGO)⁷ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเพื่อผู้สูงอายุของรัฐ ในขณะที่การเรียกเก็บเงินออมที่อัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนจากแรงงานนอกระบบ แต่จ่ายเงินบำนาญในอัตราที่เท่ากันทุกคนของ ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ นั้นถือเป็นการกระจายรายได้ที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ช่วยให้ผู้สูงอายุทุกคนมีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพ อย่างไรก็ตาม การบังคับออมที่อัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นแรงงานอิสระที่ไม่มีนายจ้าง มีรายได้ไม่แน่นอน มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างภาคเศรษฐกิจในระบบ และนอกระบบตลอดเวลา จึงเป็นการยากในทางปฏิบัติที่จะบังคับออมหรือเรียกเก็บเงินออมเป็นสัดส่วนของรายได้ ดังเช่นกองทุนบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมที่สามารถบังคับใช้ได้เฉพาะกับแรงงานในระบบของภาครัฐ และลูกจ้างเอกชนที่มีรายได้แน่นอน แต่ไม่สามารถบังคับใช้กับแรงงานนอกระบบ⁸ นอกจากนี้ การขาดเสถียรภาพในทางการเมืองของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน ย่อมทำให้การบังคับออมเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ยากกว่าการส่งเสริมการออมแบบสมัครใจ

อาจสรุปได้ว่า ในขณะที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น ด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทุกปี การสร้างหลักประกันทางรายได้เพื่อการเกษียณอายุเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการพิจารณาและส่งเสริมอย่างจริงจัง ส่วนการให้เงินอุดหนุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐานแก่ผู้สูงอายุด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา นั้น ในอนาคตรัฐบาลคงต้องเปลี่ยนมาใช้ระบบการทดสอบรายได้แทน โดยให้เงินอุดหนุนเฉพาะแก่ผู้สูงอายุที่ยากจน และขาดแคลนรายได้อย่างแท้จริง เพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุที่ยากจนมีรายได้ที่เพียงพอแก่การดำรงชีพตามมาตรฐานการครองชีพของไทย ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการออมโดยการกำหนดอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ (Fully-funded defined-contribution program) ดังเช่นกองทุนการออมแห่งชาติ จึงเป็นมาตรการที่ควรได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อให้พลเมืองทุกคน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบซึ่งยังไม่มีหลักประกันเพื่อการชราภาพได้ ให้มีรายได้ที่เพียงพอแก่การครองชีพหลังการเกษียณอายุ โดยการออมภาคสมัครใจน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยปัจจุบัน

⁷ ระบบ PAYGO เป็นระบบการประกันรายได้เพื่อการชราภาพที่ใช้กันมานานในประเทศอุตสาหกรรม แต่พบว่าเมื่อสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยทำงาน กองทุนการออมแบบ PAYGO จะเกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณ กองทุนจึงขาดเสถียรภาพ และไม่ยั่งยืน

⁸ อนึ่ง ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ เสนอให้เป็นการออมในรูปแบบกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ความจริงแล้วเป็นการออมแบบสมัครใจ โดยสมาชิกกลุ่มให้สัญญาว่าจะออมเงินเป็นสัดส่วนร้อยละ 3 ของรายได้

สมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนภายในจากการออมเพื่อการชราภาพ

การวิเคราะห์ในที่นี้จะคำนวณอัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return: IRR) จากการเข้าร่วมโครงการกองทุนการออมแห่งชาติ เปรียบเทียบกับ IRR จากการเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจ โดยอาศัยข้อมูลเงินสะสมและเงินสมทบที่กำหนดไว้ในร่างพร.ก กองทุนการออมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ สมมติให้กองทุนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนที่อัตราร้อยละ 4 ต่อปีโดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลาของการดำเนินโครงการ อัตราร้อยละ 4 เป็นผลตอบแทนที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลอายุ 1-5 ปีที่เฉลี่ยระหว่างปี 2548-53 และสมมติให้สมาชิกกองทุนกอช.เป็นสมาชิกกองทุนจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แล้วคำนวณให้เงินบำนาญมีเพียงพอจ่ายจนสมาชิกมีอายุถึง 80 ปี โดยสมมติให้บัญชีเงินบำนาญของสมาชิก (หลังเกษียณอายุ) ให้ผลตอบแทนโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 3 ต่อปี เพื่อให้สมาชิกรับความเสี่ยงจากการลงทุนที่ต่ำลงหลังเกษียณอายุ

อนึ่ง ค่า IRR สามารถคำนวณได้จากสมการมูลค่าปัจจุบันสุทธิของผลตอบแทนจากการลงทุน (Net Present Value: NPV) ดังนี้

$$NPV = NCF_0 + \frac{NCF_1}{1+R} + \frac{NCF_2}{(1+R)^2} + \frac{NCF_3}{(1+R)^3} + \dots + \frac{NCF_T}{(1+R)^T}$$

โดยที่ NCF เป็นกระแสเงินสดสุทธิ (Net Cash Flow) ตั้งแต่ปีที่ 0 ถึงปีที่ T ค่า R หมายถึงอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน ค่า IRR เป็นค่า R ที่ทำให้ NPV มีค่าเท่ากับศูนย์นั่นเอง

ผลการวิเคราะห์กองทุนการออมแห่งชาติ เปรียบเทียบกับกองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจ

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่าผลตอบแทนหรือเงินบำนาญที่สมาชิกกองทุนการออมได้รับขึ้นอยู่กับจำนวนเงินออม และระยะเวลาที่ออม การเพิ่มเงินออมจากเดือนละ 50 บาทเป็น 100 บาททำให้เงินบำนาญเพิ่มขึ้นสองเท่า แต่เงินบำนาญจะลดลงเมื่อสมาชิกเริ่มต้นการออมที่อายุมากขึ้น อย่างไรก็ตามจะสังเกตเห็นว่า แม้ผู้ออมจะเข้าร่วมกองทุนตั้งแต่อายุ 15 ปี และออมเงินจนกระทั่งอายุ 60 ปีแล้วก็ตาม สมาชิกก็ยังได้รับเงินบำนาญเพียงเดือนละ 1,408 บาท ซึ่งไม่เพียงพอแก่การครองชีพเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนในปี 2550 และ 2552 ที่ 1,443 และ 1,586 บาทต่อคนต่อ

เดือนตามลำดับ ในขณะที่สมาชิกที่มีอายุ 51 ปีขึ้นไป ถึงแม้ว่ารัฐจะสมทบในอัตรา 1:1 ก็มีเงินบำนาญที่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพเช่นเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถเป็นหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพแก่แรงงานนอกระบบ

ตารางที่ 2 : บำนาญรายเดือนจากกองทุนการออมแห่งชาติ

จำนวนเงินออม	อายุเริ่มต้น	บำนาญรายเดือน	ค่า IRR*
1. ออมขั้นต่ำ เดือนละ 50 บาท	15	704	4.98%
	31	347	5.81%
	51	81	8.12%
2. ออมเดือนละ 100 บาท จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลมากที่สุด	15	1,408	4.98%
	31	694	5.81%
	51	161	8.12%

ที่มา : จากการคำนวณของผู้วิจัย

หมายเหตุ : ค่า IRR จะสูงขึ้นตามช่วงอายุ เนื่องจากอัตราเงินสมทบของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นตามอายุนั่นเอง

การกำหนดอัตราเงินสมทบแบบขั้นบันไดที่รัฐบาลให้เงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นเมื่อผู้ออมมีอายุมากขึ้น มีผลให้อัตราผลตอบแทนภายในจากการออม หรือค่า IRR ของโครงการ (เริ่มต้นตั้งแต่นั้นปีแรกที่ผู้ออมเข้าร่วมโครงการจนถึงอายุ 80 ปี) มีค่าสูงขึ้นเมื่อผู้ออมมีอายุมากขึ้น กองทุนการออมจึงไม่จูงใจให้แรงงานที่มีอายุน้อยเข้าร่วมกองทุน ซึ่งขัดกับหลักการของการก่อตั้งกองทุนที่ต้องการสร้างวินัยการออมแก่ครัวเรือน ซึ่งควรจะสร้างมาตรการจูงใจให้แรงงานเข้าร่วมกองทุนเมื่ออายุน้อย แม้ว่าการออกแบบเงินสมทบแบบขั้นบันไดนี้ อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยรายได้แก่แรงงานนอกระบบที่มีอายุมาก และมีช่วงอายุการทำงานที่เหลืออยู่สั้นกว่าผู้ออมที่มีอายุน้อยกว่า จะเห็นว่าเงินบำนาญสำหรับผู้เริ่มต้นออมเงินเมื่ออายุ 51 ปี แม้จะออมเดือนละ 100 บาท (หรือ 1,200 บาทต่อปี) ก็มีเงินบำนาญเพียงเดือนละ 161 บาทซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่มาก กองทุนการออมจึงไม่น่าจูงใจให้แรงงานที่มีอายุมากเข้าร่วมกองทุนเช่นกัน

อนึ่ง จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า การออมเงินกับกองทุนการออมแห่งชาติในอัตราเดือนละ 50 บาทถือเป็นอัตรากอมน้อยที่ระบุในร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่การออมเดือนละ 100 บาทจะทำให้สมาชิกกองทุนได้รับเงินสมทบสูงสุดจากรัฐบาล ดังนั้น การออมเงินที่มากกว่า 100 บาทต่อ

เดือน จะทำให้อัตราผลตอบแทนภายในจากการออม หรือค่า IRR ลดลง เนื่องจากเงินสมทบของรัฐจะไม่เพิ่มขึ้นตามเงินออมส่วนที่เกิน 100 บาท

ผลการวิเคราะห์นี้สะท้อนว่า การจ่ายเงินสมทบของภาครัฐแบบขั้นบันไดตามอายุของผู้ออม และการจำกัดเงินสมทบสูงสุดสำหรับแต่ละช่วงอายุนั้น เป็นจำนวนเงินสมทบที่ต่ำเกินไป แรงงานจะมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหลังเกษียณอายุ แม้ออมเงินอยู่กับกองทุนตลอดอายุการทำงาน 45 ปี กองทุนการออมแห่งชาติจึงไม่สามารถเป็นหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพแก่แรงงานนอกระบบ จึงไม่น่าสนใจให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมโครงการแต่ประการใด

ดังนั้น เพื่อจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมกองทุน และเริ่มวินัยในการออมตั้งแต่อายุน้อย ตลอดจนมีเงินบำนาญที่เพียงพอแก่การยังชีพหลังเกษียณอายุ ผู้เขียนได้ทดลองปรับอัตราเงินสมทบของรัฐบาลเป็น 1:1 ทุกช่วงอายุ และเพิ่มเพดานเงินสมทบของรัฐขึ้นสองเท่าเป็น 2,400 บาท ต่อคนต่อปี ได้ผลการคำนวณดังนี้

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าการออมเงินตามอัตราขั้นต่ำที่ 50 บาทต่อเดือนตามที่กำหนดไว้ในร่างพรบ. นั้น แม้จะเพิ่มอัตรากារสมทบของรัฐเป็น 1:1 ตลอดช่วงอายุ และให้แรงงานออมเงินตั้งแต่อายุ 15-60 ปีแล้วก็ตาม ผู้ออมก็มีเงินบำนาญเพียงเดือนละ 852 บาทซึ่งต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน ณ ปี 2552 ที่ 1,586 บาทต่อคนต่อเดือน และถึงแม้จะเพิ่มเงินออมอีกร้อยละ 3 ต่อปีตามสัดส่วนของรายได้ที่เพิ่มขึ้น เงินบำนาญที่แรงงานนอกระบบได้รับหลังอายุ 60 ปีที่ 1,464 บาทต่อเดือนก็ยังต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพของประเทศ จึงกล่าวได้ว่า อัตราเงินออมขั้นต่ำที่ 50 บาทต่อเดือนเป็นเงินออมที่น้อยเกินไปสำหรับการสร้างหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงินออมที่สูงขึ้นอาจมีผลให้แรงงานที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ รัฐจึงควรหาวิธีการจูงใจให้สมาชิกกองทุน กอช. ออมเงินมากกว่าเงินออมขั้นต่ำ พร้อมกับประชาสัมพันธ์ให้แรงงานเห็นคุณค่าและความสำคัญของการออมเงินเพื่อการชราภาพ และเพิ่มเงินออมให้สูงขึ้นเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 3 : เงินบำนาญจากกองทุนการออมแห่งชาติ เมื่อกำหนดให้รัฐสมทบ 1:1 ทุกช่วงอายุ แต่สูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี

เงื่อนไขเงินออม และเงินสมทบ	อายุเริ่มต้น	บำนาญรายเดือน	ค่า IRR
1. ออมเดือนละ 50 บาท รัฐสมทบ 1:1	15	852	5.47%
2. ออมเดือนละ 50 บาท แล้วเพิ่มเงินออมขึ้นปีละ 3% รัฐสมทบ 1:1 แต่สูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี	15	1,464	5.58%
3. ออมเดือนละ 100 บาท รัฐสมทบ 1:1	15	1,705	5.47%

ตารางที่ 3 : (ต่อ)

เงื่อนไขเงินออม และเงินสมทบ	อายุเริ่มต้น	บำนาญรายเดือน	ค่า IRR
4. ออมเดือนละ 100 บาท แล้วเพิ่มเงินออมขึ้นปีละ 3% รัฐสมทบ 1:1 แต่สูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี	15	2,609	5.58%
5. ออมเดือนละ 200 บาท รัฐสมทบสูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี	15	3,409	5.47%

ที่มา : จากการคำนวณของผู้วิจัย

ในประการต่อมาจะเห็นว่า การออมเงินเดือนละ 100 บาท โดยเริ่มต้นตั้งแต่อายุ 15 ปี จะช่วยให้ผู้ออมได้รับเงินบำนาญที่ 1,705 บาทต่อเดือนซึ่งมากกว่าระดับเส้นความยากจนด้านรายจ่าย ณ ปี 2552 แต่หากผู้ออมเริ่มต้นการออมที่อายุ 17 ปี หรือช้าลงเพียง 2 ปีเท่านั้น เงินบำนาญที่สมาชิกได้รับจะลดลงเหลือเพียง 1,551 บาทต่อเดือนซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจน จึงกล่าวได้ว่า แม้แต่แรงงานที่มีวินัยในการออมที่ดีและสามารถออมในอัตรา 100 บาทต่อเดือน และรัฐสมทบแบบ 1:1 ตลอดช่วงอายุแล้วก็ตาม กองทุนการออมก็ไม่สามารถช่วยให้แรงงานส่วนใหญ่มีรายได้หลังการเกษียณอายุที่เพียงพอแก่การครองชีพ จึงสมควรอย่างยิ่งที่รัฐควรปรับจำนวนเงินสมทบสูงสุดให้สูงขึ้น

การศึกษานี้เห็นว่า รัฐบาลควรใช้มาตรการจูงใจให้แรงงานเริ่มต้นการออมตั้งแต่อายุน้อย และเพิ่มเงินออมของตนเองเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น ด้วยการปรับอัตราการสมทบของรัฐเป็น 1:1 ตลอดช่วงอายุของผู้ออม และเพื่อให้ผู้ออมมีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพที่เพียงพอแก่การยังชีพ รัฐควรเพิ่มจำนวนเงินสมทบสูงสุดเป็นไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี หากรัฐบาลปรับอัตราการสมทบ และจำนวนเงินสมทบสูงสุดตามที่ระบุ จะช่วยให้แรงงานที่เริ่มต้นการออมตั้งแต่อายุ 15 ปี โดยออมเดือนละ 100 บาท แล้วเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ทุกปีตามระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้น ได้รับเงินบำนาญที่ 2,609 บาทต่อเดือน (โดยแรงงานที่เริ่มต้นการออมหลังอายุ 15 ปีก็จะมีเงินบำนาญลดลงตามลำดับ) และแรงงานที่สามารถออมเดือนละ 200 บาท(หรือ 2,400 ต่อปี) จะได้เงินสมทบสูงสุดจากรัฐบาล และมีเงินบำนาญรายเดือน 3,409 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3

จากการใช้ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในปี 2553 ในตารางที่ 4 พบว่าหากแรงงานนอกระบบทุกคนเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ และออมเงินสูงสุดที่เดือนละ 200 บาท และรัฐสมทบในอัตรา 1:1 ทุกช่วงอายุ แต่สมทบสูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปีนั้น จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังสูงสุดที่ 52,588.56 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ปี 2553 หรือ 3% ของงบประมาณรายจ่ายปี 2553 ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม จำนวนแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมโครงการน่าจะต่ำกว่าร้อยละ 10 โดยส่วนหนึ่งจะเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป และไม่ทุกคนที่เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะสามารถออมได้ถึง 200 บาทต่อเดือน⁹ ภาระทางการคลังของรัฐบาลจึงน่าจะน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายเพื่อเบี้ยยังชีพคนชราที่ 42,600 ล้านบาทในปี 2553 และหากพิจารณาว่าการให้เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุคงต้องมีการเปลี่ยนแปลงในที่สุด จากระบบการอุดหนุนแบบถ้วนหน้าเป็นการช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนและผ่านระบบ means-test เท่านั้น การเพิ่มเงินสมทบของรัฐในกองทุนการออมแห่งชาติเป็นสูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี ก็อาจไม่ได้เพิ่มค่าใช้จ่ายเพื่อผู้สูงอายุของรัฐบาลเท่าใดนัก

ตารางที่ 4 : จำนวนแรงงานนอกระบบของไทยปี 2553 จำแนกตามกลุ่มอายุ

อายุ	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60up	รวม
จำนวน (พันคน)	854	1,849	2,174	2,381	2,884	3,249	3,131	2,627	2,208	2,777	24,134

ที่มา : ดัดแปลงจากตาราง ค ในรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ดังกล่าวแล้วว่า นอกจากกองทุนการออมแห่งชาติแล้ว รัฐได้มีความพยายามที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมมาตรา 40 เพื่อจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมประกันสังคมด้วยสาระสำคัญที่แก้ไขปรากฏในตารางที่ 5

จากข้อมูลประกันสังคม พบว่าหากผู้ประกันตนจ่าย 70 บาทต่อเดือน และรัฐสมทบ 30 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนเองจะได้รับคือ การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลกรณีเจ็บป่วย โดยสามารถนอนพักรักษาไม่ต่ำกว่า 2 วัน และได้เงินชดเชยการขาดรายได้วันละ 200 บาท ปีละไม่เกิน 20 วัน สำหรับกรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินตอบแทนทุกเดือนเป็นระยะเวลา 15 ปี ในอัตรา 500 - 1,000 บาท ตามระยะเวลาที่ส่งเงินประกันสังคม แต่ต้องมีการส่งเงินสมทบตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป และกรณีเสียชีวิตจะได้รับเงินช่วยเหลือการทำศพจำนวน 2 หมื่นบาทโดยไม่มีเงื่อนไข

⁹ จากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า แรงงานนอกระบบมีเงินเดือนเฉลี่ยที่ 4,088 บาทต่อเดือน การออมเดือนละ 200 บาทจะคิดเป็นร้อยละ 5 ของรายได้แรงงาน ถือเป็นอัตราการออมที่ค่อนข้างสูงเทียบเท่ากับอัตราการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของภาคเอกชนส่วนใหญ่

ตารางที่ 5 : การแก้ พรบ.ประกันสังคม (มาตรา 40) สำหรับแรงงานนอกระบบ

ผู้ประกันจ่าย (บาทต่อเดือน)	จำนวนที่รัฐสมทบ (บาทต่อเดือน)	รวมจ่าย (บาทต่อเดือน)	สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับ
70	30	100	เจ็บป่วย, ทูพพลภาพ, และเสียชีวิต
100	50	150	เจ็บป่วย, ทูพพลภาพ, เสียชีวิต และชราภาพ

ที่มา : ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประกันสังคม เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554 และข่าวหนังสือพิมพ์คมชัดลึก (หน้า 9) วันที่ 4 มีนาคม 2554

สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาทต่อเดือนและรัฐสมทบ 50 บาท เงินสมทบส่วนที่เพิ่มขึ้นเดือนละ 50 บาท (จากผู้ประกันตนจ่ายเพิ่ม 30 บาท และรัฐจ่ายเพิ่ม 20 บาทนั้น) จะถูกสะสมเป็นเงินบำนาญชราภาพ ที่ผู้ประกันตนจะได้รับเมื่ออายุครบ 60 ปี โดยเงินบำนาญเพื่อการชราภาพนี้คำนวณจากส่วนของเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นเดือนละ 50 บาท บวกกับดอกผลสมทบรายปีที่ได้จากการลงทุน

จากการใช้สมมติฐานเดียวกันกับการคำนวณอัตราผลตอบแทนภายในของการเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติข้างต้น ที่กำหนดให้ผลตอบแทนจากการลงทุนสำหรับเงินออมเพื่อการชราภาพอยู่ที่อัตราร้อยละ 4 ต่อปี แต่ลดลงเป็นร้อยละ 3 ต่อปีหลังเกษียณอายุเพื่อลดความเสี่ยงจากการลงทุน การคำนวณพบว่าเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนแบบสมัครใจจะได้รับจากกองทุนประกันสังคมมีมูลค่าเทียบเท่ากับเงินบำนาญเดือนละ 426 บาท เมื่อกำหนดให้เงินบำนาญดังกล่าวมีเพียงพอที่จะจ่ายจนแรงงานมีอายุครบ 80 ปี

อนึ่ง จะเห็นว่าเงินบำนาญบำนาญที่แรงงานนอกระบบได้รับทั้งจากกองทุนการออมแห่งชาติและกองทุนประกันสังคมยังต่ำกว่าเงินบำนาญของแรงงานในระบบที่เป็นลูกจ้างเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการเป็นจำนวนมาก การสร้างหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพควรได้คำนึงถึงหลักการกระจายรายได้ (Income redistribution) และการบูรณาการที่ต้องพิจารณาแรงงานทั้งภาคเศรษฐกิจในระบบ และนอกระบบร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกองทุนประกันสังคมให้การคุ้มครองรายได้ในกรณีบาดเจ็บ ทูพพลภาพ และเสียชีวิตด้วย อัตราผลตอบแทนภายในจากการเอาประกันสังคม เมื่อคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ทั้งสี่ประการ คือเจ็บป่วย, ทูพพลภาพ, เสียชีวิต และชราภาพ แล้วจะเท่ากับ 233.33% ซึ่งสูงกว่าอัตราผลตอบแทนภายในของกองทุนการออมแห่งชาติที่คำนึงเฉพาะรายได้เพื่อการชราภาพเพียงอย่างเดียว (ดูตารางที่ 3)

จึงกล่าวได้ว่า การแก้ไขพรบ.ประกันสังคมมาตรา 40 มีแนวโน้มที่น่าพอใจสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีอายุน้อย และ/หรือมีภาระครอบครัวที่ต้องคำนึงถึงเงินชดเชยจากการขาดรายได้ในยามเจ็บป่วย การเกิดอุบัติเหตุ และทุพพลภาพมากกว่ารายได้เพื่อการชราภาพ ในขณะที่แรงงานที่ใกล้เกษียณอายุจะได้รับประโยชน์จากกองทุนการออมแห่งชาติมากกว่า เนื่องจากรัฐบาลจ่ายสมทบแก่กองทุนการออมแห่งชาติเพิ่มขึ้น เมื่อผู้ออมมีอายุมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จะสังเกตว่าการที่กองทุนประกันสังคมกำหนดเงินชดเชยการขาดรายได้แก่แรงงานในอัตราปีละไม่เกิน 4,000 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ผู้ประกันตนและภาครัฐร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพียง 1,800 บาทต่อคนต่อปี (150 X 12 เดือน) ถึงแม้ว่าการบริหารความเสี่ยงโดยทั่วไปจะอาศัยหลักการกระจายความเสี่ยงระหว่างผู้เอาประกันจำนวนมากก็ตาม เงินชดเชยการขาดรายได้ก็อาจมีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของแรงงาน เป็นปัญหา Moral hazard ที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมได้ในระยะยาว

อนึ่ง จะเห็นว่าทั้งกองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคมไม่ได้สร้างหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพที่เพียงพอแก่การยังชีพสำหรับแรงงานนอกระบบ แต่เป็นระบบที่แข่งขันกันเพื่อแย่งชิงเงินทุนจากแรงงาน และเงินสมทบจากภาครัฐ นอกจากนี้ การแก้ไขอัตราการสมทบในกองทุนการออมแห่งชาติเป็น 1:1 และเพิ่มจำนวนเงินสมทบสูงสุดเป็นไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปีนั้น จะไม่ช่วยให้แรงงานมีรายได้ที่เพียงพอแก่การชราภาพ หากแรงงานเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมเมื่ออายุน้อย หรือเมื่อยังมีภาระครอบครัวที่ต้องคำนึงถึงการขาดรายได้ในยามเจ็บป่วยแล้วเปลี่ยนมาร่วมกองทุนการออมแห่งชาติในภายหลังเมื่ออายุมากขึ้น การแข่งขันกันเองระหว่างกองทุนทั้งสองจึงไม่เป็นผลดีต่อการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบในระยะยาว

สรุปและเสนอแนะ

การศึกษานี้ วิเคราะห์หลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ ที่เป็นแรงงานที่ไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการว่างงาน การสูญเสียรายได้ในยามเจ็บป่วยหรือจากอุบัติเหตุและไม่มีหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพใด โดยเปรียบเทียบผลตอบแทนที่แรงงานนอกระบบจะได้รับหลังเกษียณอายุหากเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ เมื่อเทียบกับการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมภาคสมัครใจ

การศึกษาพบว่า อัตราการสมทบและเงินสมทบของรัฐในกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะสร้างหลักประกันรายได้แก่แรงงาน จึงไม่น่าสนใจให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ การศึกษานี้เสนอว่ารัฐควรเปลี่ยนอัตราการสมทบเป็น 1:1 ทุกช่วงอายุ และเพิ่มเงินสมทบสูงสุดเป็นไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี เพื่อสร้างวินัยในการออมแก่แรงงาน

โดยเป็นแรงจูงใจให้แรงงานเข้าร่วมกองทุนตั้งแต่อายุน้อย และเพิ่มเงินออมเมื่อรายได้เพิ่ม เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอแก่การครองชีพหลังการเกษียณอายุในที่สุด

สำหรับการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม (มาตรา 40) นั้น น่าจะจูงใจให้แรงงานนอกระบบที่มีอายุน้อย หรือมีภาระครอบครัวที่ต้องคำนึงถึงการขาดแคลนรายได้ในยามเจ็บป่วยเข้าร่วมกองทุน การแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงแรงงานระหว่างกองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคมจะทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีเงินออมที่เพียงพอเพื่อการชราภาพ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีรายได้เพื่อการชราภาพที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบที่เป็นลูกจ้างเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการเป็นจำนวนมาก การสร้างหลักประกันรายได้เพื่อการชราภาพจึงควรคำนึงถึงหลักการกระจายรายได้ (Income redistribution) และการบูรณาการสวัสดิการสังคมที่พิจารณาแรงงานทั้งภาคเศรษฐกิจในระบบ และนอกระบบร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2549) วิเคราะห์นโยบายการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยที่กำลังเคลื่อนสู่ "สังคมผู้สูงอายุ" รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2552

(<http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/survey/>)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553

(<http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/survey/>)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุไทย พ.ศ. 2550

(<http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/survey/>)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โครงการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช) สำนักนโยบายการออมและการลงทุน (2 กุมภาพันธ์ 2554)

ESCAP/EGM/MIPAA *The Elderly Policy Development of Thailand: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Expert Group Meeting on the Regional Preparation for the Global Review of Madrid International Plan of Action on Ageing (27-29 March 2007) Bangkok.*

Feldstien, Martin, and, Liebman, B. Jefferey (2002) *Social Security: Handbook of Public Economics, Volume 4* edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein.

UNFPA (2006) *Population Ageing in Thailand: Prognosis and Policy Response: United Nations Population Fund, Thailand.*