การวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... ในทัศนะคณิตศาสตร์ประกันภัยและระบบงานคอมพิวเตอร์

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล และ วีณา ฉายศิลปรุ่งเรือง
คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ บทความนี้ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) จากมุมมองด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยและระบบงานคอมพิวเตอร์ ในประเด็นความเหมาะสมของอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ และระบบงานคอมพิวเตอร์ที่จะต้องพัฒนาขึ้น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ในการวิเคราะห์อัตราผลประโยชน์ตอบแทนของยอดเงินสะสมของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติกำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.04/12 ต่อเดือน อัตราผลประโยชน์ตอบแทนของยอดเงินในบัญชีเงินบำนาญที่ร้อยละ 0.03/12 ต่อเดือน และอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 0.02/12 ต่อเดือน เฉลี่ยตลอดระยะเวลาการออมของสมาชิก ภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ สมาชิกกองทุนจะได้รับบำนาญตลอดชีวิตเดือนละ 557.54 ถึง 5,575.39 บาท 354.59 บาท ถึง 3,545.93 บาท 191.24 บาท ถึง 1,912.38 บาท และ 81.66 บาท ถึง 816.64 บาท ถ้าแรงงานนอกระบบเริ่มจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำเดือนละ 50 บาท และเดือนละ 500 บาท โดยเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปี

บริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ จนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ตามลำดับ

อัตราส่วนของมูลค่าปัจจุบันของยอดเงินสะสมทั้งหมดต่อมูลค่าเงินสะสมทั้งหมดจนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ปรับลดด้วยอัตราเงินเฟ้อ จะเท่ากับ 2.74, 2.60, 2.34 และ 2.22 เท่า ตามลำดับ จากการเริ่มเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ แม้อัตราส่วนดังกล่าวจะมีค่ากว่า 2 เท่า แต่ความแตกต่างมีเพียงร้อยละ 23.37 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ กับกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่ 50 ปีบริบูรณ์ จึงไม่น่าจะมีแรงจูงใจเพียงพอที่ให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนตั้งแต่อายุยังน้อย จึงเสนอให้ปรับอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมเป็นร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ แต่ยังคงเงินสมทบสูงสุดไว้ตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ในกรณีนี้สมาชิกกองทุนที่ต้องการจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุด จะจ่ายเงินสะสมเดือนละ 250 บาท ในช่วงอายุไม่เกิน 30 ปี 400 บาท ในช่วงอายุเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และ 500 บาท ในช่วงอายุเกิน 50 ปี บำนาญที่สมาชิกกองทุนฯ จะได้รับเมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ จะอยู่ระหว่างเดือนละ 655.51 บาท ถึง 4,595.65 บาท ถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสมประจำขั้นต่ำ 50 บาทต่อเดือน และจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุด โดยเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ จะอยู่ระหว่างเดือนละ 384.92 บาท ถึง 3,242.67 บาทถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 30 ปีบริบูรณ์ จะอยู่ระหว่างเดือนละ 203.41 บาท ถึง 1,790.63 บาทถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสม

ตั้งแต่อายุ 40 ปีบริบูรณ์ และจะอยู่ระหว่าง 81.66 บาท ถึง 816.64 ถ้าสมาชิกเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 50 ปีบริบูรณ์ อัตราส่วนของมูลค่าปัจจุบันของยอดสะสมทั้งหมดต่อมูลค่าปัจจุบันของเงินสะสมทั้งหมดที่จ่ายเท่า ๆ กันทุกเดือนจะเป็น 3.22, 2.82, 2.49 และ 2.22 เท่า เมื่อเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ ความแตกต่างได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.05 ระหว่างกรณีที่เริ่มจ่ายสะสมตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์กับเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 50 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเพิ่มแรงจูงใจให้มากขึ้นเพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนตั้งแต่อายุยังน้อย หากใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปี จะอยู่ระหว่าง 466.06 ล้านบาท ถึง 4,660.57 ล้านบาทต่อสมาชิกกองทุน 1 ล้านคน และจะอยู่ระหว่าง 600.00 ล้านบาท ถึง 4,660.57 ล้านบาท หากใช้ตามข้อเสนอใหม่

โครงสร้างพื้นฐานที่กองทุนการออมแห่งชาติจะต้องมี เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือ ระบบตรวจสอบคุณสมบัติของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 30 ซึ่งระบบนี้จะต้องเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ต่าง ๆ และระบบบัญชีประจำตัวสมาชิกกองทุน พร้อมด้วยระบบการรับชำระเงินสะสมของสมาชิกกองทุน ตลอดจนหลักฐานการเป็นสมาชิกกองทุนด้วย ระบบการรับชำระเงินสะสมควรใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันของธนาคารการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด และบริษัท

ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุน ลดภาระเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร และสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งหมายความว่า ระบบงานคอมพิวเตอร์ของกองทุนฯ จะต้องเชื่อมโยงกับระบบงานคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

คำสำคัญ กองทุนการออมแห่งชาติ อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปี โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ระบบการรับชำระเงินสะสม

1. คำนำ

ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ มีหลักการเพื่อให้บุคคลสัญชาติไทยซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว แต่มีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 30) สามารถสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนได้ โดยแสดงความจำนง พร้อมกับการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 50 บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 31) โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสมตามระดับอายุของผู้เป็นสมาชิกตามบัญชีสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ และเงินสมทบเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดตามบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 32) ดังสรุปแสดงไว้ในตารางที่ 1 เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญจากกองทุนจนตลอดชีวิตจากเงินสะสม

เงินสมทบที่ได้รับ และผลประโยชน์ของเงินทั้งสองดังกล่าว ที่ได้จากการลงทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 (มาตรา 43) ซึ่งกองทุนรับประกันอัตราผลประโยชน์ต่อปีต้องไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง (มาตรา 44) สมาชิกอาจไม่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนได้ โดยยังคงการเป็นสมาชิกต่อไป แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำหรับสมาชิกรายนั้น

ตารางที่ 1 บัญชีเงินสมทบตามตารางแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....

อายุสมาชิก	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุด
ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50	3,000 บาทต่อปี
เกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80	4,800 บาทต่อปี
เกิน 50 ปี	ร้อยละ 100	6,000 บาทต่อปี

หมายเหตุ : เงินสมทบสูงสุดต่อเดือน คือ 500 บาท สำหรับทุกกลุ่มอายุ

ที่มา : ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....

บำนาญจะเริ่มจ่ายให้แก่สมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะคำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินทั้งสองของสมาชิกที่โอนไปเข้าบัญชีเงินบำนาญ พร้อมกับประมาณการเงินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากเงินในบัญชีเงินบำนาญนั้น โดยให้เพียงพอกับการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกได้จนถึงอายุครบ 80 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 34) อายุ 80 ปีตามความในวรรค 2 ของมาตรา 34 ใช้ในการคำนวนเงินบำนาญรายเดือนเท่านั้น แต่สมาชิกมีสิทธิรับบำนาญจนตลอดชีวิตตามความในวรรคแรกของมาตรา 34 ในกรณีเงินบำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎกระทรวงให้งด

จ่ายเงินบำนาญ แต่ให้จ่ายเป็นเงินดำรงชีพจากเงินในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกเท่ากับจำนวนเงินบำนาญขั้นต่ำนั้นจนกว่าเงินในบัญชีเงินบำนาญจะหมด (มาตรา 35)

โดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ต้องการสร้างหลักประกันให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 30 ซึ่งในบทความนี้จะขอเรียกว่า แรงงานนอกระบบ ให้มีบำนาญภายหลังอายุครบ 60 ปีจนตลอดชีพ โดยแรงงานนอกระบบที่สนใจสมัครใจจะเป็นสมาชิกกองทุนฯ และต้องจ่ายเงินสะสมไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 บาท โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบตามอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม และเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนด ดังในตารางที่ 1 และเมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ บำนาญนี้จะจ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนจนตลอดชีพ โดยจะไม่ต่ำกว่าบำนาญขั้นต่ำ รัฐบาลรับประกันผลประโยชน์ของเงินสมสมและเงินสมทบจากการลงทุน ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ใหญ่ 5 แห่ง ในกรณีที่บำนาญของสมาชิกรายใดที่คำนวณได้จากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ต่ำกว่าบำนาญขั้นต่ำ จะจ่ายให้แก่สมาชิกรายนั้นเท่ากับบำนาญขั้นต่ำจนกว่าเงินในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกผู้นั้นจะหมด

ร่างพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... มีหลักการที่น่าสนับสนุน เพราะเงินสมทบและผลประโยชน์จากการลงทุนจะตกถึงสมาชิกกองทุนฯ โดยตรง และบำนาญที่ได้รับมาจากส่วนหนึ่งของการออมของสมาชิก ซึ่งแตกต่างจากโครงการประชานิยมอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากแนวคิดอุปถัมภ์ อย่างไรก็ตาม ความสัมฤทธิ์ผลในการสร้างหลักประกันที่เพียงพอต่อการดำรงชีพให้แก่แรงงานนอกระบบ ภายหลังจากที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ยังมีหลายประเด็นที่ควรวิเคราะห์ เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติในมาตรา 11 การได้มาซึ่งกรรมการในมาตรา 12 การได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในมาตรา 13 ฯลฯ แต่ในบทความนี้จะจำกัดอยู่ใน 2 ประเด็นคือ

ระดับที่เหมาะสมของเงินสะสมขั้นต่ำและอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในบัญชีเงินสะสมแบบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจของแรงงานนอกระบบจะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกและให้สมาชิกจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่อง และโครงสร้างพื้นฐานของระบบงานคอมพิวเตอร์ที่ต้องมารองรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองทุนฯ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ

2. แรงงานนอกระบบ

ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบมีจำนวนทั้งหมด 24,133.7 พันคน โดยมีแรงงานที่มีอายุ 15–59 ปีทั้งหมด 21,356.7 พันคน คิดเป็นร้อยละ 59.92 ของแรงงานทั้งหมดของประเทศในช่วงอายุเดียวกัน โครงสร้างอายุของแรงงานนอกระบบจำแนกตามช่วงอายุในตารางที่ 1 สรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามช่วงอายุในบัญชีเงินสมทบแบบท้ายพระราชบัญญัติกองทุนแห่งชาติ พ.ศ. ....

อายุ	จำนวน, พันคน	ร้อยละ
ไม่เกิน 30 ปี	4,877.1	22.84
เกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	11,645.2	54.52
เกิน 50 ปี	4,834.4	22.64
รวม	21,356.7	100.00

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานครมีจำนวน 13,000.9 พันคน หรือร้อยละ 60.87 และส่วนใหญ่อยู่นอกภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ อีก

จำนวน 8,355.9 พันคน หรือร้อยละ 39.13 อยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติสร้างหลักประกันให้แรงงานนอกระบบจำนวนกว่า 21 ล้านคน ซึ่งประมาณหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดให้ มีบำนาญไว้เลี้ยงชีพเมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์เป็นต้นไป

ข้อมูลแรงงานนอกระบบนี้ จะใช้วิเคราะห์ภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติต่อไป

3. ระดับที่เหมาะสมของเงินสะสมขั้นต่ำและอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีอาชีพอิสระมักจะไม่มีรายได้ประจำอย่างสม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจของประเทศ สภาวะแวดล้อม ความมานะ ความสามารถ และสุขภาพของตนเอง ไม่มีหลักประกันทางสังคมอย่างแรงงานในระบบ ร่างพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติจึงสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบให้มีบำนาญไว้ดำรงชีพภายหลังมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แรงงานนอกระบบมีค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ 4,088 บาท ต่ำกว่าแรงงานในระบบประมาณ 2.5 เท่า ซึ่งมีค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ 10,526 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ,2553) ดังในตารางที่ 3 แรงงานนอกระบบด้านเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ มีค่าจ้างเงินเดือนต่ำสุดเดือนละ 3,024 บาท และแรงงานนอกระบบจากการเป็นตัวกลางทางการเงินมีค่าจ้างเงินเดือนสูงสุดเดือนละ 15,142 บาท อนึ่ง ค่าจ้างเงินเดือนของแรงงานนอกระบบเป็นการสำรวจจากค่าจ้าง เงินเดือนเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานที่เป็นลูกจ้างรัฐบาล และลูกจ้างเอกชน เท่านั้น ไม่นับรวมแรงงานนอกระบบอื่น แรงงานนอกระบบดังกล่าวน่าจะมีความสามารถที่จ่ายเงินสะสมมากกว่าเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทได้โดยง่าย ผลการสำรวจมิได้ครอบคลุมถึงแรงงานนอก

ระบบที่ไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานเหล่านั้น

ตารางที่ 3 ค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบ[1]

อุตสาหกรรม	บาท/เดือน
1. เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	3,024
2. การประมง	4,550
3. การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	4,793
4. การผลิต	4,343
5. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	6,050
6. การก่อสร้าง	4,589
7. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์	4,646
8. โรงแรมและภัตตาคาร	4,699
9. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	3,954
10. การเป็นตัวกลางทางการเงิน	15,142
11. กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และกิจกรรมทางธุรกิจ	5,279
12. การบริหารราชการและป้องกันประเทศ รวมประกันสังคมภาค	6,041

[1] เป็นค่าจ้าง/เงินเดือนเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและลูกจ้างของเอกชนเท่านั้น

บังคับ	
13. การศึกษา	5,455
14. งานด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	5,150
15. กิจกรรมด้านบริการชุมชน สังคม และการบริการส่วนบุคคลอื่น	3,976
16. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	3,428
เฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก	4,088

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การกำหนดระดับที่เหมาะสมของเงินสะสมขั้นต่ำ ควรคำนึงถึงความสามารถของแรงงานนอกระบบที่จะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนฯ และระดับบำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพตามอัตภาพของความเป็นมนุษย์ ส่วนอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมต้องมากพอที่จะจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่มีรายได้น้อยที่จะต้องประหยัดค่าใช้จ่ายด้านบริโภค เพื่อจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่องด้วย ทั้งนี้ ต้องอยู่ในวิสัยของความสามารถด้านงบประมาณของประเทศด้วย ระดับบำนาญที่เหมาะสมที่เสนอโดยวรเวศม์และวรวรรณ (2553) อยู่ที่ระดับเดือนละ 1,000 บาท ซึ่งเมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอีกเดือนละ 500 บาท ก็จะทำให้แรงงานนอกระบบมีรายได้เดือนละ 1,500 บาท ซึ่งเป็นเส้นยากจนในปัจจุบันของประเทศไทย แต่ผู้ที่มีบำนาญที่ได้รับการสมทบจากรัฐบาลแล้วไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับของบำนาญที่จะได้รับและอัตราส่วนเหมาะสมของเงินสมทบต่อเงินสะสม จะสร้างตัวแบบโดยใช้หลักการการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งแปรตามอายุและเงินสะสมของสมาชิก ดังในตารางที่ 1 ให้ α_i, $i = 1, 2, 3$ เป็นอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในช่วงอายุของสมาชิกไม่เกิน 30 ปี เกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และเกิน 50 ปี ตามลำดับ, r_f เป็นอัตราเงินเฟ้อต่อเดือนเฉลี่ยตลอดระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสม, D_i, $i = 1, 2, 3$ เป็นมูลค่าของเงินสะสมรายเดือนของสมาชิก ณ จุดเริ่มต้นของช่วงอายุทั้ง 3 ช่วง ดังกล่าว ตามลำดับ r_{a_i},

$i = 1, 2, 3$ เป็นอัตราผลตอบแทนต่อเดือนเฉลี่ยของยอดเงินสะสมทั้งหมดของสมาชิกในแต่ละช่วงอายุ, และ N_i, $i = 1, 2, 3$ เป็นจำนวนเดือนต่อเนื่องที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมในแต่ละช่วงอายุ ในกรณีที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมรายเดือนเป็นประจำโดยเริ่มจ่ายเดือนแรกของช่วงอายุ i เท่ากับ D_i และปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อสำหรับเดือนถัดไป ยอดสะสมทั้งหมดซึ่งเป็นผลรวมของเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบของสมาชิกรายหนึ่ง ๆ เมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ อาจพิสูจน์ได้ว่ามีค่าเท่ากับ

$$X = (1+\alpha_1)D_1\left[\frac{\left(1+r_{a_1}\right)^{N_1}-\left(1+r_f\right)^{N_1}}{r_{a_1}-r_f}\right]\left(1+r_{a_2}\right)^{N_2}\left(1+r_{a_3}\right)^{N_3} +$$

$$(1+\alpha_2)D_2\left[\frac{\left(1+r_{a_2}\right)^{N_2}-\left(1+r_f\right)^{N_2}}{r_{a_2}-r_f}\right]\left(1+r_{a_3}\right)^{N_3} +$$

$$(1+\alpha_3)D_3\left[\frac{\left(1+r_{a_2}\right)^{N_3}-\left(1+r_f\right)^{N_3}}{r_{a_3}-r_f}\right]$$

ยอดสะสม X นี้ จะถูกโอนไปเข้าบัญชีเงินบำนาญ ตามมาตรา 34 เพื่อนำไปจ่ายเป็นบำนาญรายเดือน ซึ่งจะเท่ากับ

$$P = \left[\frac{r_p\left(1+r_p\right)^{N_p}}{\left(1+r_p\right)^{N_p}-1}\right]X$$

โดย r_p เป็นอัตราผลประโยชน์สุทธิต่อเดือนโดยเฉลี่ยตั้งแต่สมาชิกมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์จนถึงอายุ 80 ปีบริบูรณ์, N_p จะเท่ากับ 240 เดือน ซึ่งเป็นจำนวนเดือนตั้งแต่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ถึง 80 ปีบริบูรณ์ บำนาญรายเดือน จะคำนวณเป็นตัวอย่างเป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีที่ 1 สมาชิกจ่ายเงินสะสมเป็นประจำ 50 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับเงินสะสมขั้นต่ำตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิก

กรณีที่ 2 สมาชิกจ่ายเงินสะสมเป็นประจำ 500 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดไว้

อัตราผลประโยชน์ตอบแทนของกองทุนฯจะกำหนดให้เท่ากับเดือนละ 0.04/12 โดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิก ซึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราผลตอบแทนของ ThaiBMA ณ เดือนมกราคม 2554 โดยปกติทั่วไป เงินในบัญชีเงินบำนาญมิอาจจะนำยอดเงินทั้งหมดไปลงทุนในระยะยาวได้เพราะต้องมีสภาพคล่องเพียงพอในการจ่ายบำนาญรายเดือน และต้องจ่ายยอดเงินคงเหลือในบัญชีเงินบำนาญของสมาชิกให้แก่ทายาทตามมาตรา 49 เมื่อผู้รับบำนาญตาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกันเงินในบัญชีเงินบำนาญส่วนหนึ่งเพื่อการนี้ อาจทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนของยอดเงินในบัญชีเงินบำนาญต่ำกว่าของกองทุนฯ ซึ่งในการศึกษานี้จะกำหนดไว้อย่างอนุรักษ์นิยมที่เดือนละ 0.03/12 จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า หากแรงงานนอกระบบเริ่มต้นจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์เป็นประจำเดือนละ 50 บาท และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบดังในตารางที่ 1 เงินบำนาญที่จะได้รับจะเท่ากันที่เดือนละ 557.54 บาทตลอดชีวิต ส่วนแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ในระดับหนึ่ง สามารถจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนฯ เป็นประจำเดือนละ 500 บาท สมาชิกรายนั้น ๆ จะได้เงินบำนาญเดือนละ 5,575.39 บาท จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติทำให้แรงงานนอกระบบได้รับบำนาญเดือนละ 557.54 บาทจนถึง 5,575.39 บาท ตามจำนวนเงินสะสมของตนเอง หากเริ่มต้นจ่ายเงินสะสมเป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ ส่วนผู้ที่เริ่มจ่ายเงินสะสมเป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่อายุ 30 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ จะมีบำนาญเดือนละ 354.59 บาทจนถึง 3,545.93 บาท ตามจำนวนเงินสะสมของตนเอง ส่วนผู้ที่เริ่มจ่ายเงินสะสมเป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่อายุ 40 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ และตั้งแต่ 50 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ จะมีบำนาญเดือนละ 191.24 บาท

จนถึง 1,912.38 บาท และเดือนละ 81.66 บาทจนถึง 816.64 บาท ตามลำดับ ตามจำนวนเงินสะสมของตนเอง

หากสมาชิกจ่ายเงินสะสมเริ่มด้วย 50 บาทต่อเดือนตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์และปรับให้สูงขึ้นด้วยอัตราเงินเฟ้อทุกเดือนจนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกรายนี้จะมีบำนาญเดือนละ 785.08 บาทดังแสดงไว้ในตารางที่ 5 ส่วนสมาชิกที่จ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดคงไม่ต้องการจะปรับเพิ่มเพราะจะไม่ได้รับเงินสมทบในส่วนที่เกิน

อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมที่เหมาะสมควรเป็นอัตราส่วนที่สร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย และสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่อง โดยผลประโยชน์สะสมที่จะได้รับเมื่อมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ควรเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสม แรงจูงใจดังกล่าวจะวัดจากอัตราส่วนยอดสะสมทั้งหมดซึ่งรวมทั้งเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์จากการลงทุนต่อเงินสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ภายหลังปรับมูลค่าให้เป็นมูลค่าปัจจุบันด้วยอัตราส่วนลดเท่ากับอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 0.02/12 ต่อเดือน จะพบว่าภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1 อัตราส่วนของมูลค่าปัจจุบันของยอดสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ต่อมูลค่าปัจจุบันของเงินสะสมทั้งหมดเท่ากับ 2.74, 2.60, 2.34 และ 2.22 เมื่อแรงงานนอกระบบเริ่มจ่ายสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ ตามลำดับ แม้ยอดสะสมทั้งหมดจะเพิ่มมากกว่า 2 เท่าของเงินสะสม แต่ความแตกต่างมีเพียง ร้อยละ 23.37เท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ กับกรณีที่เริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ จึงอาจไม่มากพอที่จะจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย ดังนั้น ควรจะพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจมากกว่านี้โดยปรับอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมให้เป็นร้อยละ 100 สำหรับทุกช่วงอายุซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับกรณี กบข. ของข้าราชการ แต่ยังคงมีเงินสมทบสูงสุดปีละ

3,000 บาท สำหรับในช่วงอายุไม่เกิน 30 ปี 4,800 บาท สำหรับในช่วงอายุเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และ 6,000 บาท สำหรับในช่วงอายุเกิน 50 ปี และเงินสมทบสูงสุดเดือนละ 500 บาทเพื่อมิให้เป็นภาระต่องบประมาณมากเกินไป ภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมใหม่นี้ บำนาญของสมาชิกกองทุนฯ ในกรณี 1 และ 2 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 6 ซึ่งจะเห็นได้ว่า บำนาญสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยที่จ่ายเงินสมทบขั้นต่ำ สูงขึ้นร้อยละ 17.57 เป็นเดือนละ 655.51 บาท ส่วนผู้ที่จ่ายเงินสะสมตามจำนวนเงินสมทบสูงสุด จะจ่ายเงินสะสมประจำเดือน 250 บาท, 400 บาท และ 500 บาท ในช่วงอายุที่ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ และ จะมีบำนาญเดือนละ 4,595.65 บาท ลดลงจากเดิมร้อยละ 17.57 เพราะไม่ได้จ่ายเงินสะสมเดือนละ 500 บาทตลอดระยะเวลาเหมือนเดิม ในกรณีนี้ ภายหลังปรับมูลค่าให้เป็นมูลค่าปัจจุบันแล้ว อัตราส่วนของยอดสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ต่อเงินสะสมทั้งหมดเท่ากับ 3.22, 2.82, 2.49 และ 2.22 เมื่อแรงงานนอกระบบเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ 30 ปีบริบูรณ์ 40 ปีบริบูรณ์ และ 50 ปีบริบูรณ์ตามลำดับดังแสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 7 ยอดสะสมทั้งหมดของสมาชิกเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์จะเพิ่มเป็น 3.22 เท่าของเงินสะสมทั้งหมดหากเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ แต่จะเพิ่มเพียง 2.22 เท่าหากเริ่มจ่ายเงินสะสมตั้งแต่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ ความแตกต่างเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.05 ซึ่งเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย มากขึ้น ผู้ที่มีรายได้น้อยที่จ่ายเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทต่อเดือนเป็นระยะเวลาต่อเนื่องถึง 40 ปี จะได้รับบำนาญเดือนละ 655.51 บาทซึ่งเมื่อปรับเป็นมูลค่าปัจจุบันด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 0.02/12 ต่อเดือนแล้วจะเท่ากับ 294.74 บาทเท่านั้นซึ่งน้อยกว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาท จึงเห็นควรที่จะปรับเงินสมทบขั้นต่ำในมาตรา 31 เป็น 100 บาทต่อเดือน ซึ่งจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกับร้อยละ 3 ของค่าแรงเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ ซึ่งเท่ากับ 90.72 บาท บำนาญที่จะได้รับเมื่อสมาชิกจ่ายเงินสะสม

เป็นประจำเดือนละ 100 บาทตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ จะเพิ่มเป็น 1,311.03 บาทต่อเดือนซึ่งจะมีมูลค่าปัจจุบันมากกว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 500 บาท

โดยสรุป เงินสะสมขั้นต่ำในมาตรา 31 ควรปรับเป็น 100 บาทต่อเดือน อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ควรปรับเป็นร้อยละ 100 ไม่ขึ้นอยู่กับอายุของสมาชิกแต่ยังคงจำนวนเงินสมทบสูงสุดประจำปี และเงินสมทบไม่เกินเดือนละ 500 บาทดังเดิม การกำหนดเงินสมทบสูงสุดไว้ดังเดิมนั้น ก็เพื่อให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ ตั้งแต่อายุยังน้อย เพราะบำนาญที่จะได้รับจะมีความแตกต่างกันมากสำหรับเงินสะสมประจำเดือนที่เท่ากันแต่ระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสมแตกต่างกัน ตารางที่ 8 แสดงถึงภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่ำสุดและสูงสุดที่ต้องใช้ในโครงการการออมแห่งชาติสำหรับสมาชิกจำนวน 1 ล้านคน ซึ่งจะอยู่ในระดับระหว่าง 466.06 ล้านบาท ถึง 4660.57 ล้านบาท โดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... อีกนัยหนึ่ง อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมถ่วงเฉลี่ยโดยจำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละช่วงอายุจะเท่ากับ 0.78 หากใช้อัตราส่วนเงินสมทบตามที่ได้เสนอข้างต้น ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีจะอยู่ในระดับ 600 ล้านบาท ถึง 4,660.57 ล้านบาท ซึ่งจะเพิ่มภาระงบประมาณต่ำสุดร้อยละ 17.54 แต่ภาระงบประมาณสูงสุดยังคงเดิมเพราะจำนวนเงินสมทบสูงสุดไม่ได้เปลี่ยนแปลง ในกรณีที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนเพิ่มระดับการออมสูงขึ้น ก็อาจยกเลิกจำนวนเงินสมทบสูงสุดต่อปี แต่ยังคงเงินสมทบสูงสุดเดือนละ 500 บาทเหมือนเดิม ภาระงบประมาณประจำปีสูงสุด จะเพิ่มเป็น 6,000 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับร้อยละ 0.08 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (7,524.1 พันล้านบาท ณ ราคาปี พ.ศ.2553)[2]

---

[2] www.bot.or.th 5 ม.ค. 2553

โครงการแผนบำนาญภาคสมัครใจในกลุ่มประเทศ OECD เช่น แคนาดา ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ก็ยังครอบคลุมแรงงานเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ฟินแลนด์ อิตาลี โปรตุเกส และสเปน ครอบคุลมไม่ถึงร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด (OECD,2007) จึงสรุปได้ว่า โครงการการออมแห่งชาติไม่น่าจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินประจำปี เพราะแรงงานนอกระบบที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ในระยะแรกของโครงการฯยังคงมีไม่ถึงร้อยละ 10 โดยใช้ประสบการณ์ในกลุ่มประเทศ OECD เป็นเกณฑ์ ระดับความเข้าใจในผลประโยชน์ระบบบำนาญของแรงงานในกลุ่มประเทศ OECD น่าจะมีมากกว่าแรงงานในประเทศไทย หากเงินสะสมของสมาชิกกองทุนฯเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 3 ของค่าแรงและเงินเดือนเฉลี่ย 4,088 บาท (ดูตารางที่ 3)ซึ่งเท่ากับ 122.64 บาทต่อเดือน และสมาชิกกองทุนฯ มีจำนวนเท่ากับร้อยละ 10 งบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ต้องใช้ในการสมทบเงินในกองทุนฯ จะเท่ากับ 1281.40*122.64/100 = 1,571.51 ล้านบาท (ดู ตารางที่ 9 ประกอบด้วย)โดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 100 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 0.02 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ รัฐบาลจึงน่าพิจารณาทบทวนอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....มาเป็นร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ

4. โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในโครงการการออมแห่งชาติ

แรงงานนอกระบบมีอยู่ทั่วไปทุกภาคของประเทศไทย และผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 30 ทำให้ต้องตรวจสอบกับฐานข้อมูลของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ส่วนท้องถิ่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเป็นอย่างน้อย ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วในการรับเป็นสมาชิกกองทุนฯ จึงจำเป็นต้องมีระบบงานคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลดังกล่าวข้างต้น โดยควรใช้เลขประจำตัวประชาชนเป็นรหัสในการตรวจสอบ สถานที่รับสมัครสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดต่อไปตามมาตรา 8 นั้น ควรใช้สาขาต่าง ๆ ของธนาคารของรัฐ โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสิน ซึ่งมีสาขาอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากตัวเมืองมาก ส่วนการจ่ายเงินสะสมประจำเดือนนั้น น่าจะใช้สาขาของธนาคาร รวมทั้งสาขาของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัดด้วย เพื่อความสะดวกของสมาชิกที่ต้องจ่ายเงินสะสมทุกเดือน ในหลักการ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุน ลดภาระเกี่ยวการบริหารบุคลากร และสามารถดำเนินการได้ทันที กองทุนฯ จึงควรใช้สาขาของธนาคารของรัฐ และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นจุดรับสมัครสมาชิก และรับเงินสะสมจากสมาชิก โดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการนี้ให้แก่หน่วยงานที่ให้บริการ

ดังนั้น ระบบคอมพิวเตอร์ของกองทุนการออมแห่งชาติจะต้องเชื่อมโยงกับระบบคอมพิวเตอร์ของธนาคารของรัฐและบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัดด้วย นอกเหนือจากการเชื่อมโยงของฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบสิทธิการเป็นสมาชิกดังกล่าวมาแล้ว การตรวจสอบสมาชิกควรจะดำเนินการในรูปแบบ online เพื่อสามารถแจ้งผลให้แก่แรงงานนอกระบบได้ทันทีเมื่อมาสมัคร การสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฯ จะเสมือนหนึ่งแรงงานนอกระบบเปิดบัญชีกับธนาคาร โดยระบบจะออกหลักฐานการเป็นสมาชิกให้เพื่อนำมาจ่ายเงินสะสมในครั้งต่อไป ณ สาขาใดๆของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ตกลงรับชำระเงินสะสมของสมาชิกกับกองทุนฯ สมาชิกใดมีบัญชีเงินฝากอยู่กับธนาคารแล้ว ก็สามารถมีคำสั่งกับธนาคารนั้นให้โอนเงินจากบัญชีเงินฝากเข้ากองทุนฯ โดยอัตโนมัติเมื่อถึงกำหนดเวลา การรับเงินบำนาญของสมาชิกก็อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น รับ

เงินบำนาญที่สาขาของหน่วยงานที่มีข้อตกลงกับกองทุนฯ โอนเข้าบัญชีในธนาคารของสมาชิก เป็นต้น

เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในลักษณะดังกล่าวข้างต้น กองทุนฯ จะต้องมีข้อตกลงกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำการแทนกองทุนฯ พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์เพื่อทำบัญชีรายตัวสมาชิกกองทุนฯ พัฒนาการเชื่อมโยงกับระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานดังกล่าว และประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แรงงานนอกระบบจะได้รับจากการเป็นสมาชิกกองทุนฯ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 เดือนภายหลังการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ตามความในมาตรา 11 และการแต่งตั้งเลขาธิการ ตามความในมาตรา 25 เรียบร้อย ดังนั้น จึงคาดว่ากองทุนการออมแห่งชาติคงจะสามารถดำเนินการออมได้อย่างเร็วที่สุดในไตรมาสที่ 3 หรือ 4 ของปี พ.ศ. 2554

5. สรุป

หากร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.... ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประเทศไทยจะเป็นประเทศหนึ่งที่มีทั้งระบบประกันสังคมที่เป็นภาคบังคับ (mandatory) และที่เป็นภาคสมัครใจ (voluntary) เช่น ประเทศออสเตรเลีย โบลิเวีย โคโสโว เป็นต้น ประเทศไทยมีแรงงานในระบบซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 40 อยู่ในระบบประกันสังคมภาคบังคับ ส่วนแรงงานนอกระบบอีกร้อยละ 60 อาจสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติได้แต่ต้องจ่ายเงินสะสมไม่น้อยกว่าเงินสะสมขั้นต่ำที่กำหนดไว้ กองทุนการออมแห่งชาติจึงยังไม่ได้ครอบคลุมถึงผู้ที่ยากจนตลอดชีวิต (lifetime poor) และผู้ที่ไม่สามารถจ่ายเงินสะสมตามเกณฑ์เงินสะสมขั้นต่ำ ซึ่งรัฐบาลยังมีภาระจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาท ให้ผู้สูงอายุทุกรายที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552

ไม่ว่าผู้สูงอายุนั้นจะมีฐานะการเงินอย่างไร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กองทุนการออมแห่งชาติ จะช่วยลดภาระในอนาคต 30-40 ปีข้างหน้าของงบประมาณแผ่นดินที่ต้องใช้ในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 ได้ตั้งงบประมาณไว้ถึง 31,068.31 ล้านบาท และจะต้องเพิ่มขึ้นทุกปีเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 10-15 ปี เพื่อรองรับผู้สูงอายุจำนวนมากที่เกิดในช่วงต้นของพุทธศตวรรษ 2500 ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ต้องใช้เป็นเงินสมทบในกองทุนฯ ได้คำนวณแสดงไว้ในตารางที่ 9 เป็นขั้นต่ำ เมื่อสมาชิกทุกรายจ่ายเงินสะสมเท่ากับเงินสะสมขั้นต่ำและขั้นสูงสุด ในกรณีที่กองทุนฯ สามารถสร้างหลักประกันให้แก่แรงงานนอกระบบถึงร้อยละ 50 และสมาชิกทุกรายจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดไว้ ภาระงบประมาณประจำปีจะไม่เกินร้อยละ 0.66 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศโดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีเงินสมทบแนบท้ายพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... และจะไม่เกินร้อยละ 0.85 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศโดยใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามข้อเสนอใหม่ดังในตารางที่ 8 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติไม่น่าจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินจนเกินไป ภายใต้อัตราส่วนเงินสมทบในบัญชีเงินสมทบแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ในกรณีที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาท ตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จนถึง 60 ปีบริบูรณ์ โดยไม่ได้ปรับเพิ่มเงินสะสมตามอัตราเงินเฟ้อ จะมีบำนาญเดือนละ 557.54 บาท ซึ่งเมื่อปรับค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบซึ่งเท่ากับ 4,088 บาทในปี พ.ศ. 2553 ด้วยอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2 จะพบว่าอัตราการทดแทน (replacement ratio) เท่ากับร้อยละ 6.73 เท่านั้น และเปรียบเทียบกับค่าจ้าง/เงินเดือนต่ำสุดของแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้ ซึ่งเท่ากับ 3,024 บาทในปี พ.ศ. 2553 อัตราการทดแทนเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์จะเท่ากับร้อยละ 8.27 แต่หากสมาชิกจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำเมื่อมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ และปรับจ่ายสูงขึ้นด้วยอัตราเงินเฟ้อทุกเดือน ซึ่งในการศึกษานี้จะกำหนดไว้ที่เดือนละ 0.02/12 บำนาญที่สมาชิกจะได้รับเมื่อมีอายุ

ครบ 60 ปีบริบูรณ์ จะเท่ากับเดือนละ 785.08 บาท อัตราการทดแทนของแรงงานในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ จะสูงขึ้นเป็นร้อยละ 11.67 ซึ่งก็ใกล้เคียงกับร้อยละ 15 (วรเวศม์และวรวรรณ, 2553) ส่วนแรงงานนอกระบบที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ซึ่งมีค่าจ้าง/เงินเดือนสูงสุดในกลุ่มแรงงานนอกระบบเดือนละ 15,142 บาท คงจะสามารถจ่ายเงินสะสมเท่ากับจำนวนเงินสมทบสูงสุดตามที่กำหนด หากสมาชิกแรงงานนอกระบบในกลุ่มนี้จ่ายเงินสะสมตั้งแต่อายุ 20 ปีบริบูรณ์จะมีบำนาญเดือนละ 5,575.39 บาท หรือมีอัตราทดแทนร้อยละ 16.56 แต่ภายใต้ข้อเสนอใหม่ที่ให้เพิ่มเงินสมทบขั้นต่ำเป็น 100 บาท และอัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 100 ทุกช่วงอายุ แต่ยังคงเงินสมทบสูงสุดดังเดิม อัตราทดแทนของแรงงานในภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ซึ่งคาดว่า จะจ่ายเงินสมทบประจำเดือน 100 บาท จะเท่ากับ 19.49 และอัตราทดแทนของแรงงานนอกระบบที่เป็นตัวกลางทางการเงินซึ่งคาดว่า จะจ่ายเงินสมทบประจำ 500 บาทต่อเดือน จะเท่ากับ 13.65

การที่เสนอให้ปรับเงินสมทบต่อเงินสะสมเท่ากับร้อยละ100 สำหรับทุกช่วงอายุ แต่เงินสมทบเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เพื่อเป็นแรงจูงใจที่สำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจของแรงงานนอกระบบที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกและทำให้สมาชิกจ่ายเงินสะสมอย่างต่อเนื่อง การที่ทำให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมกองทุนตั้งแต่อายุน้อยเร็วขึ้น จะมีผลทำให้ได้รับเงินบำนาญที่จะได้รับตอนเกษียณสูงขึ้น เพราะระยะเวลาลงทุนยาวมาก ดอกผลจากการลงทุนก็จะได้มากขึ้น นอกจากนั้นกองทุนน่าจะยอมให้สมาชิกมีสิทธิขอเกษียณได้ตั้งแต่อายุ 55 ปี เช่นเดียวกับกองทุนบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม แต่อาจมีเงื่อนไขว่าได้ออมเงินสะสมเต็มจำนวนสูงสุดและต่อเนื่องมาระยะเวลาหนึ่ง เช่น 360 เดือน ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้คนรีบเร่งออมเงินมากๆเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้เกษียณเร็วขึ้น

การที่กองทุนการออมแห่งชาติรับประกันอัตราผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของเงินสะสมและเงินสมทบที่ได้รับไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท

12 เดือนโดยเฉลี่ย ตามความในมาตรา 44 นั้น ควรยกระดับรับประกันขั้นต่ำให้สูงขึ้น เป็นอัตราตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลระยะยาวของ Thai BMA Government Bond Yield เฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันกับระยะเวลาที่จ่ายเงินสะสม ทั้งนี้เพราะเลขาธิการที่จะสรรหามาน่าจะมีความสามารถในการลงทุนโดยให้ได้ผลตอบแทนไม่ควรต่ำกว่าอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลระยะยาว

โครงสร้างพื้นฐานที่กองทุนการออมแห่งชาติจะต้องพัฒนาขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือ ระบบตรวจสอบคุณสมบัติของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 30 ซึ่งระบบนี้จะต้องเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ต่าง ๆ และระบบบัญชีประจำตัวสมาชิกกองทุน พร้อมด้วยระบบการรับชำระเงินสะสมของสมาชิกกองทุน ตลอดจนหลักฐานการเป็นสมาชิกกองทุนด้วย ระบบการรับชำระเงินสะสมควรใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่อยู่ในปัจจุบันของธนาคารการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุน ลดภาระเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร และสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งหมายความว่า ระบบงานคอมพิวเตอร์ของกองทุนฯ จะต้องเชื่อมโยงกับระบบงานคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

ตารางที่ 4 เงินบำนาญของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในกรณีที่ 1 และ 2 โดย $r_f = 0$

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสะสมในช่วงอายุ			เงินสะสม/เดือนในช่วงอายุ			ยอดสะสมทั้งหมด					บำนาญ/เดือน
	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	เงินสะสมทั้งหมด	ผลประโยชน์	เงินสมทบทั้งหมด	ผลประโยชน์	รวมทั้งหมด	
20–59	120	240	120	50	50	50	24,000.00	35,098.07	18,600.00	22,832.27	100,530.34	557.54
30–59		240	120		50	50	18,000.00	16,702.47	15,600.00	13,634.47	63,936.94	354.59
40–59		120	120		50	50	12,000.00	6,338.73	10,800.00	5,343.48	34,482.21	191.24
50–59			120			50	6,000.00	1,362.49	6,000.00	1,362.49	14,724.98	81.66
20–59	120	240	120	500	500	500	240,000.00	350,980.67	186,000.00	228,322.73	1,005,303.40	5,575.39
30–59		240	120		500	500	180,000.00	167,024.70	156,000.00	136,344.74	639,369.44	3,545.93
40–59		120	120		500	500	120,000.00	63,387.31	108,000.00	53,434.83	344,822.14	1,912.38
50–59			120			500	60,000.00	13,624.90	60,000.00	13,624.90	147,249.80	816.64

หมายเหตุ 1. ใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1

2. $r_{a_i} = 0.04/12$; $i = 1, 2, 3,$ และ $r_p = 0.03/12$

ตารางที่ 5 เงินบำนาญของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในกรณีที่ 1 โดย $r_f = 0.02/12$

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสะสมในช่วงอายุ			เงินสะสม ณ เดือนแรกในช่วงอายุ			ยอดสะสมทั้งหมด					บำนาญ/เดือน
	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	เงินสะสมทั้งหมด	ผลประโยชน์	เงินสมทบทั้งหมด	ผลประโยชน์	รวมทั้งหมด	
20–59	120	240	120	50	50	50	36,721.78	44,752.57	29,803.73	30,281.24	141,559.32	785.08
30–59		240	120		50	50	24,636.27	20,132.40	21,688.30	16,539.31	82,996.28	460.30
40–59		120	120		50	50	14,739.84	7,197.78	13,412.65	6,113.11	41,463.37	229.95
50–59			120			50	6,635.98	1,453.01	6,635.98	1,453.01	16,177.99	89.72

หมายเหตุ 1. ใช้อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1

2. r_{a_i} = 0.04/12; i = 1, 2 ,3, และ r_p =0.03/12

ตารางที่ 6 เงินบำนาญของสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในกรณีที่ 1 และ 2 ตามข้อเสนอใหม่ และ $r_f = 0$

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสะสมในช่วงอายุ			เงินสะสม/เดือนในช่วงอายุ			ยอดสะสมทั้งหมด					บำนาญ/เดือน
	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	ที่ 1	ที่ 2	ที่ 3	เงินสะสมทั้งหมด	ผลประโยชน์	เงินสมทบทั้งหมด	ผลประโยชน์	รวมทั้งหมด	
20–59	120	240	120	50	50	50	24,000.00	35,098.07	24,000.00	35,098.07	118,196.13	655.51
30–59		240	120		50	50	18,000.00	16,702.47	18,000.00	16,702.47	69,404.94	384.92
40–59		120	120		50	50	12,000.00	6,338.73	12,000.00	6,338.73	36,677.46	203.41
50–59			120			50	6,000.00	1,362.49	6,000.00	1,362.49	14,724.98	81.66
20–59	120	240	120	250	400	500	186,000.00	228,322.73	186,000.00	228,322.73	828,645.45	4,595.65
30–59		240	120		400	500	156,000.00	136,344.74	156,000.00	136,344.74	584,689.48	3,242.67
40–59		120	120		400	500	108,000.00	53,434.83	108,000.00	53,434.83	322,869.66	1,790.63
50–59			120			500	60,000.00	13,624.90	60,000.00	13,624.90	147,249.80	816.64

หมายเหตุ 1. r_{a_i} = 0.04/12; i = 1, 2 ,3, และ r_p =0.03/12

ตารางที่ 7 อัตราส่วนยอดสะสมทั้งหมดต่อเงินสะสมทั้งหมด

ช่วงอายุที่จ่ายเงินสะสม	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมในตารางที่ 1			อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามข้อเสนอใหม่		
	มูลค่าปัจจุบัน, บาท			มูลค่าปัจจุบัน, บาท		
	เงินสะสมทั้งหมด	ยอดสะสมทั้งหมด	อัตราส่วน	เงินสะสมทั้งหมด	ยอดสะสมทั้งหมด	อัตราส่วน
20–59	16,511.15	45,201.28	2.74	16,511.15	53,144.32	3.22
30–59	13,527.43	35,106.87	2.60	13,527.43	38,109.27	2.82
40–59	9,883.70	23,121.82	2.34	9,883.70	24,593.83	2.49
50–59	5,433.99	12,057.80	2.22	5,433.99	12,057.80	2.22

ตารางที่ 8 ภาระงบประมาณประจำปีต่ำสุดและสูงสุดต่อสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ 1 ล้านคน

กลุ่มอายุ	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีฯ แนบท้าย		อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามที่เสนอใหม่	
	งบประมาณต่ำสุด, ล้านบาท	งบประมาณสูงสุด, ล้านบาท	งบประมาณต่ำสุด, ล้านบาท	งบประมาณสูงสุด, ล้านบาท
ไม่เกิน 30 ปี	68.51	685.11	137.02	1,370.21
เกิน 30 แต่ไม่เกิน 50 ปี	261.73	2,617.28	327.16	3,271.60
เกิน 50 แต่ไม่เกิน 60 ปี	135.82	1,358.19	135.82	1,358.19
รวม	466.06	4,660.57	600.00	6,000.00

ตารางที่ 9 ภาระงบประมาณแผ่นดินประจำปีตามจำนวนสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ

จำนวนสมาชิก, %	อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามบัญชีฯ แนบท้าย		อัตราส่วนเงินสมทบต่อเงินสะสมตามที่เสนอใหม่	
	ภาระงบประมาณ, ล้านบาท/ปี		ภาระงบประมาณ, ล้านบาท/ปี	
	ขั้นต่ำ	สูงสุด	ขั้นต่ำ	สูงสุด
5	497.67 (0.0066)	4,976.72 (.0661)	640.70(.0085)	6,407.01(.0852)
10	995.34 (0.0132)	9,953.45 (0.1323)	1,281.40(0.01703)	12,814.02(0.1703)
20	1,990.69 (0.0265)	19,906.90 (0.2646)	2,562.80(0.0341)	25,628.04(0.3406)
30	2,986.03 (0.0397)	29,860.34 (0.3969)	3,844.21(0.0511)	38,442.06(0.5109)
40	3,981.389 (0.0529)	39,813.79 (0.5292)	5,125.61(0.0681)	51,256.08(0.6812)
50	4,976.729 (0.0661)	49,767.24 (0.6614)	6,407.01(0.0852)	64,070.10(0.8515)

หมายเหตุ 1. ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ = 7,524.1 พันล้านบาท ณ ราคาในปี พ.ศ. 2553

2. ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ

เอกสารอ้างอิง

วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553). สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ บริษัท คิวพี จำกัด กรุงเทพ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553

OECD (2007). Closing the pension gap: the role of private pensions. OECD Observer: Policy Brief, 1–7

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

Book Review "หนี้สินเกษตรกรไทย" เขียนโดย ดร. วิทยา เจียรพันธุ์

โดย รศ.ดร.พรเพ็ญ วรสิทธา

สืบเนื่องมาจากประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้เขียนหนังสือนี้มีความเห็นว่า ปัญหาของความยากจนในไทยน่าจะเกิดจากการที่คนจนซึ่งส่วนใหญ่คือเกษตรกรมีหนี้สินที่สะสมมานาน โดยเฉพาะจากหนี้สินนอกระบบ ถึงแม้ว่ารัฐบาลหลายยุคหลายสมัยจะได้พยายามลดภาระหนี้สินนอกระบบให้น้อยลงด้วยการหาแหล่งเงินกู้ในระบบจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาทดแทน และได้มีการจัดทำโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยอย่างต่อเนื่อง แต่ผลกลับกลายเป็นว่าเกษตรไทยมีหนี้สินรวมเพิ่มขึ้น สาเหตุดังกล่าวทำให้ผู้เขียนเกิดแรงบันดาลใจในการศึกษาหาปัจจัยที่มีผลต่อหนี้สินของเกษตรกรในชนบทไทย

จุดเด่นของหนังสือนี้คือความสมบูรณ์ของข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนของข้อมูลปฐมภูมิที่มีกลุ่มตัวอย่างมากถึง 2,410 ตัวอย่างเป็นตัวแทนของเกษตรกรทั่วทุกภาคของประเทศ ครอบคลุมตัวแปรอิสระจำนวน 34 ตัวแปรและตัวแปรตาม 3 ตัวแปร ซึ่งมากพอที่จะศึกษาหาปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นหนี้สินของเกษตรกรไทยทั้งในด้านเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นอกจากนั้นยังได้มีการจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ "โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน" และโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนต่าง ๆของรัฐบาล จึงนับว่าเป็นฐานข้อมูลที่น่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้านหนี้สินของเกษตรกรในชนบทไทย

วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ก็เพื่อค้นหาว่า การเป็นหนี้ของกลุ่มตัวอย่างเกิดจากสาเหตุใด โดยศึกษาหาความปัจจัยเพื่ออธิบายภาวการณ์ดังกล่าว 3 ประเด็นคือ ความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร การชำระ

หนี้จริงตามสัญญาของเกษตรกร และ หนี้สินรวมของเกษตรกร ผู้เขียนได้กำหนดปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อหนี้สินของเกษตรกรไว้ 5 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยจิตลักษณะ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยการเข้าร่วมโครงการตามนโยบายรัฐของเกษตรกร ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผู้เขียนประมวลจากข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม จากประสบการณ์ของผู้วิจัยและจากการทบทวนผลงานงานวิจัยอื่นๆได้ 34 ตัวแปร แล้วนำข้อมูลที่ได้มากำหนดกลุ่มตัวแปรตามโดยใช้ Factor Analysis และศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรของปัจจัยทั้ง 5 ข้างต้นกับตัวแปรตามที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินของเกษตรกรในชนบทไทย 3 ตัวแปรคือ ความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร การชำระหนี้จริงตามสัญญาของเกษตรกร หนี้สินรวมของเกษตรกร โดยใช้แบบจำลอง Logit ถึงแม้ว่าผู้วิจัยจะได้ใช้ความพยายามในการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระตามขั้นตอนระเบียบวิธีวิจัยอย่างระมัดระวัง แต่ผลการคำนวณที่ได้ค่า R-Square ในการอธิบายตัวแปรตามค่อนข้างต่ำทั้ง 3 สมการ คือสูงสุดอธิบายได้เพียงร้อยละ 20 สะท้อนให้เห็นว่าต้องการการปรับปรุง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการเติมความรู้ให้แก่วงการการศึกษาและสามารถนำไปพัฒนาต่อให้เกิดประโยชน์แก่การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรต่อไป

ในส่วนของการคำนวณที่ใช้ตัวแปรอิสระมากถึง 34 ตัวแปรในแต่ละสมการ ผลการศึกษาจากทั้ง 3 สมการพบว่าเหลือตัวแปรเพียง 16 ตัวแปรที่จัดว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อหนี้สินของเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติตามผลที่แสดงในตารางที่ 32 ดังนั้น ในภาพรวมจึงพอสรุปได้ว่า กลุ่มตัวแปรที่เป็นปัจจัยจิตลักษณะ และปัจจัยทางสังคมเป็นกลุ่มที่ไม่มีผลต่อหนี้สินเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติน้อยมาก ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีว่า ความเป็นหนี้สินของเกษตรไทยในภาคชนบทไม่ได้เกิดจากค่านิยมผิดๆ งานวิจัยนี้น่าจะเป็นประโยชน์มากขึ้นหากจะมีการนำเรื่องความคุ้มค่าของแต่ละโครงการเข้ามาร่วมพิจารณาในกลุ่มปัจจัย “การเข้าร่วมโครงการตามนโยบายรัฐของเกษตรกร” เพราะเกษตรกร

แต่ละคนมีปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การอนุมัติเงินทุนให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีความพร้อมหรือภาวะตลาดไม่เอื้ออำนวย โครงการลงทุนนั้นย่อมคืนทุนได้ยาก ถ้าเงินทุนในโครงการของรัฐเป็นการให้กู้ยืมมิใช่ให้เปล่า เกษตรกลุ่มดังกล่าวย่อมเป็นหนี้สินแน่นอน หากนำข้อมูลเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีความพร้อมในการทำให้โครงการมีความคุ้มค่ามาคำนวณใหม่ ผลที่ได้น่าจะแตกต่างจากงานศึกษานี้

ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร ผลที่ได้พอประมวลได้ว่าการที่เกษตรกรมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำเกิดจากปัจจัยหลัก 3 ปัจจัย ปัจจัยแรกคือปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งได้แก่ การมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวมาก ปัจจัยที่สองคือปัจจัยทางเศรษฐกิจมีที่ดินทำกินน้อย มีรายได้น้อยและมีรายจ่ายมาก สำหรับปัจจัยที่สามเท่าที่ประมวลจากตารางที่ 28 พบว่าเป็นกลุ่มปัจจัยที่เกิดจากโครงการภาครัฐที่สนับสนุนให้เกษตรกรก่อหนี้ เช่น “การนำภูมิปัญญาไปประกอบอาชีพ” [3]และตัวแปรการเข้าร่วมโครงการต่างๆให้ผลด้านลบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกร กลุ่มตัวแปรที่หนึ่งและสองเป็นตรรกะที่น่าจะเป็นจริงเสมอโดยไม่ต้องใช้แบบจำลอง เพราะเกษตรกรที่มีภาระด้านรายจ่ายมาก และมีรายได้สุทธิน้อยย่อมมีความสามารถในการชำระหนี้น้อยอยู่แล้ว ส่วนการที่โครงการภาครัฐฯมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรไม่น่าจะถือว่าเป็นความผิดพลาดเชิงนโยบายที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ความผิดพลาดน่าจะเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินงานของผู้รับผิดชอบโครงการมากกว่า เนื่องจากโครงการช่วยเหลือต่างๆมิได้พิจารณาถึงศักยภาพการหารายได้ของเกษตรกร เป็นผลให้ตัวแปร “การนำภูมิปัญญาไปประกอบอาชีพ” และตัวแปรการเข้าร่วมโครงการต่างๆให้ผลด้านลบต่อความสามารถในการชำระ

---

[3] ควรนำตัวแปรนี้ไปไว้ในโครงการภาครัฐ เพราะมีที่มาจากนโยบายภาครัฐ การเสนอแนวทางแก้ปัญหาจะได้ไปในทิศทางเดียวกัน

หนี้ ประเด็นที่ควรศึกษาต่อไปจึงควรมีลักษณะเป็นเชิงปริมาณมากขึ้น เช่น คำนวณว่าเกษตรกรที่มาขอกู้เงินควรมีรายได้สุทธิต่อปีเท่าไหร่จึงจะมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ คำตอบลักษณะนี้จะช่วยให้การสนับสนุนให้เกษตรกรเป็นหนี้ในการเข้าร่วมโครงการต่าง ๆที่ภาครัฐจัดให้ประสพผลสำเร็จมากขึ้น และช่วยให้ตระหนักถึงความจำเป็นว่า การให้เกษตรกรที่นำภูมิปัญญาไปประกอบอาชีพตามการสนับสนุนของรัฐโดยไม่ได้ศึกษาถึงความต้องการของตลาดให้ชัดเจนย่อมเป็นการสร้างปัญหาด้านหนี้สินแก่เกษตรกรในภายภาคหน้า

ในส่วนของการศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้เกษตรชำระหนี้จริงตามสัญญา ผลการศึกษาในตารางที่ 29 และ 30 นั้นพบว่าปัจจัยที่หยิบยกมาคำนวณสามารถอธิบายภาวะที่จะทำให้เกษตรกรชำระหนี้จริงได้น้อยมาก และตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่จะใช้อธิบายภาวะดังกล่าวอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือตัวแปรด้านอายุ ตัวแปรด้านฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร และตัวแปรการเข้าร่วมในโครงการต่าง ๆ โดยตัวแปร “อายุ” มีนัยสำคัญทางสถิติด้านการก่อหนี้ (ตารางที่ 31) และการชำระหนี้จริงตามสัญญา แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรที่มีอายุสูงเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการให้สินเชื่อแล้วไม่ชำระคืน การแก้ไขปัญหาหนี้สินให้เกษตรกรกลุ่มนี้จึงควรเป็นโครงการพิเศษ ไม่ควรใช้วิธีแก้ปัญหาแบบเดียวกับเกษตรกรทั่วไป แต่ผลการคำนวณที่ว่าการชำระหนี้จริงและรายได้เกษตรกรมีความสัมพันธ์ด้านบวก สะท้อนให้เห็นว่าภาวะเจตนาการเบี้ยวหนี้ไม่รุนแรงในกลุ่มเกษตรกรตัวอย่าง

ในส่วนของการศึกษาถึงผลต่อหนี้สินรวมของเกษตรกรตามที่นำเสนอในตารางที่ 31 นั้น ได้มีการระบุปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ในความเป็นจริงแล้ว ปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มไม่จำเป็นต้องเป็นปัจจัยที่ไม่ดีเสมอไป บางปัจจัย เช่น ระดับการศึกษา จำนวนสมาชิกในวัยแรงงาน การมีแหล่งน้ำเกษตร การมีรายได้สูง น่าจะจัดให้เป็นตัวแปรที่ให้ผลด้านบวกแก่ผู้ก่อหนี้ เพราะผู้มีปัจจัยเหล่านี้ หากได้เงินทุนเกื้อหนุน ย่อมเป็นแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาวได้ ในขณะที่บางตัวแปร เช่น การทำ

เกษตรผสมผสาน และการเข้าร่วมในโครงการต่าง ๆที่ภาครัฐจัดให้ ตัวแปรเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะทำหน้าที่เป็นตัวแปรอิสระในแบบจำลองที่สร้างขึ้นมา แต่ในความเป็นจริงแล้ว ตัวแปรเหล่านี้ไม่เป็นอิสระจริง เช่นการเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ที่มักส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ความสัมฤทธิ์ผลของการแก้ปัญหาหนี้สินมิได้อยู่ที่การจัดให้เข้าร่วมโครงการ ตัวแปรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น เช่น ศักยภาพของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในการผลิต ภาวะตลาดที่จะรองรับสินค้าของผู้เข้าร่วมโครงการ หากละเลยไม่มีการศึกษาในขั้นตอนเหล่านี้ เกษตรกรย่อมไม่มีรายได้เพิ่ม ความสามารถในการชำระหนี้ย่อมต่ำตามไปด้วย

โดยสรุปแล้ว งานเขียนนี้จัดว่ามีประโยชน์ต่อวงการการศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไทยในชนบท แต่ควรมีการศึกษาเพิ่มเติม เพราะตัวแปรต่าง ๆที่นำมาใช้ในงานศึกษานี้ยังจัดว่าอธิบายความเป็นหนี้สินของเกษตรกรในกลุ่มเป้าหมายได้เพียงบางส่วน การศึกษาขั้นต่อไป ควรแบ่งเกษตรกรออกเป็น 2 กลุ่มคือกลุ่มที่สามารถเข้าร่วมโครงการภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กลุ่มเกษตรที่มีระดับการศึกษาสูง กลุ่มที่มีโครงการที่สามารถหารายได้ได้มากพอจะชำระหนี้ ส่วนกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพมากพอจะร่วมโครงการ ควรใช้มาตรการอื่นในการแก้ปัญหาหนี้สิน จากข้อมูลที่มีในแบบสอบถาม น่าจะสามารถประมวลผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายได้เพิ่มขึ้น

นอกจากนั้น การศึกษาในประเด็นการเข้าร่วมโครงการตามนโยบายรัฐนั้น ขอบเขตการศึกษาน่าจะครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโครงการภาครัฐที่ว่าส่วนหนึ่งก็เพื่อต้องการช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากการเป็นหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อปัญหาหนี้สินของเกษตรกรมากกว่าหนี้สินในระบบ หากโครงการต่าง ๆที่จัดทำโดยรัฐสามารถลดการเป็นหนี้นอกระบบได้ แต่มีหนี้ในระบบมากขึ้น ก็ย่อมเป็นสัญญาณที่ดีต่อการแก้ปัญหาหนี้ของเกษตรกรต่อไปในอนาคต การศึกษาโดยเน้นเฉพาะหนี้ในระบบที่เกิดจากโครงการภาครัฐอาจนำไปสู่การวางแนวทางแก้ไขที่ผิดพลาดเชิงนโยบายได้