

รายงานฉบับสมบูรณ์
การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

เสนอ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โดย
นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์
ส่วนนโยบายระบบการออม สำนักนโยบายการออมและการลงทุน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
และคณะวิจัย

กรกฎาคม 2552

รายนามคณะทำงานวิจัย

- | | |
|---|---|
| <p>1. นางสาววัฒนา ศรีภิรมย์
ผู้อำนวยการส่วนนโยบายระบบการออม
สำนักนโยบายการออมและการลงทุน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> | หัวหน้าคณะวิจัย |
| <p>2. อาจารย์ชัญญา พูลทรัพย์
สาขาวิชาเอกวิทยาการประกันภัย
คณะสถิติประยุกต์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</p> | ผู้วิจัยโครงการย่อย |
| <p>3. (1) โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา
• สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU – RAC)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(2) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Home Net)</p> | <p>คณะวิจัยโครงการย่อย
การสำรวจความพึงพอใจ
ของแรงงานนอกระบบ</p> |
| <p>4. นายเอกลักษณ์ กิตติรัชกุล</p> | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| <p>5. นางสาวพัชราภรณ์ วิริยะคุปต์</p> | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| <p>6. นายเรวัตร ฉ่ำชื่น</p> | เจ้าหน้าที่โครงการ |

บทคัดย่อ

ประชาชนผู้อยู่ในวัยทำงานเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 23 ล้านคน ได้มีความพยายามเรียกร้องในเรื่องการจัดสวัสดิการเพื่อความเป็นอยู่ในระดับพอเพียงตามอัตภาพ มาแล้วเป็นระยะเวลานาน เนื่องด้วยประชาชนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการหลายประการที่มีอยู่ในสังคมไทย ประชาชนวัยแรงงานเหล่านี้ คือ แรงงานนอกระบบ ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง ไม่มีการแสดงสถานะหรือมีการจัดทำทะเบียนเกี่ยวกับการทำงานหรือสังกัดองค์กรไว้ ณ ที่ใด ด้วยคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งนับเป็นข้อด้อยและเป็นอุปสรรคต่อภาครัฐในการจัดหาระบบที่เหมาะสมต่อความหลากหลายของอาชีพแรงงานนอกระบบ

สังคมได้ตระหนักถึงความจำเป็น ข้อเรียกร้องและความต้องการมีสวัสดิการของแรงงานนอกระบบเป็นอย่างดี ซึ่งประเมินได้จากการที่มีนักวิชาการเป็นจำนวนมากได้เสนอแนวทางการจัดตั้งกองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ และสำนักงานประกันสังคมได้มีการดำเนินการเรื่อง การขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ

ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการ การจัดตั้งระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ หรือ กองทุนบำนาญภาคประชาชน : กบป. ได้เสนอให้รัฐดำเนินการจัดตั้งกองทุนการออมขึ้น โดยมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระและเสนอให้มีระบบการกำกับนโยบายร่วมกับกองทุนการออมเพื่อการชราภาพโดยคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ กองทุน กบป. จะเป็นเครื่องมือการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ได้ออกแบบให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของแรงงานนอกระบบ

การศึกษานี้ ได้เสนอในเชิงนโยบายให้รัฐทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนการจัดทำทะเบียนข้อมูลของแรงงานนอกระบบรวมถึงการสนับสนุนให้กองทุนมีขนาดที่เหมาะสมต่อการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนรายได้ในวัยเกษียณ หรือ เงินบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบด้วยการจัดสรรงบประมาณแรกตั้งให้แก่กองทุน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่แรงงานนอกระบบ ในการออมเงินกับกองทุน

Executive Summary

ความตระหนักในการศึกษา เรื่อง การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

เป็นที่ตระหนักกันดีอยู่แล้วว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร คือ โครงสร้างประชากรกำลังก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมชราภาพ หรือ Ageing Society ในอีกราวสองทศวรรษข้างหน้า ในขณะที่ทศวรรษนี้ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงความได้เปรียบทางโครงสร้างอายุ หรือมีการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)

การเร่งระดมเงินออมจึงเป็นมาตรการทางการคลังที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ประเทศไทยควรเร่งดำเนินการในขณะที่ประเทศกำลังมีประชาชนในวัยทำงานจำนวนมาก มาตรการออมระยะยาวแบบผูกพัน : Long term contractual saving หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ จึงเป็นมาตรการสำคัญในช่วงเวลานี้

ประเทศไทยได้ดำเนินการเรื่องระบบบำเหน็จบำนาญมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2494 คือการสร้างระบบบำเหน็จบำนาญ ให้กับระบบข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ต่อมา พ.ศ. 2530 ได้มีการตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ใน พ.ศ. 2533 ได้มีการตั้งกองทุนประกันสังคม และตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ : กบข. ในปี พ.ศ. 2539 บรรดากองทุนดังได้กล่าวมา เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ ที่นายจ้างและลูกจ้างได้ร่วมกันสะสมเงินร่วมกันเพื่อให้ลูกจ้างได้มีเงินทดแทนรายได้ในวัยชรา หรือวัยเกษียณอายุ กองทุนเหล่านี้ เป็นกองทุนการออมที่ประชากรวัยทำงานของประเทศ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 35 ล้านคน สามารถเข้าถึงได้เพียง 12 ล้านคน เท่านั้น ประชากรวัยแรงงานจำนวน 12 ล้านคน เป็นผู้ที่ทำงานที่อยู่ในระบบการจ้างงานที่มีกฎหมายคุ้มครองเป็นแรงงานในระบบ ในขณะที่เดียวกันนี้ประเทศยังมีแรงงานอีกจำนวนหนึ่งประมาณ 23 ล้านคน ที่มีการทำงานประกอบอาชีพประเภทต่างๆ ที่ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนการออมต่างๆ เหล่านั้นได้ อันเนื่องมาจากแรงงาน 23 ล้านคนนี้เป็นผู้ทำงานในภาคนอกระบบ กล่าวคือ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง ไม่มีสถานประกอบการที่มีการจดทะเบียน ลักษณะต่างๆ เหล่านี้ เป็นอุปสรรคที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงระบบกองทุนได้ และที่สำคัญคือเป็นความยากต่อการจัดการให้เกิดระบบการออมด้วยเช่นกัน

แนวความคิดในการสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาทบทวนแนวความคิด ข้อเสนอของนักวิชาการที่มีบทบาทในเรื่องของสวัสดิการและแรงงาน ตลอดจนประสบการณ์ของการจัดการระบบบำนาญของนานาประเทศ ผู้วิจัยได้นำมาเป็นข้อคิดในการกำหนดกรอบการสร้างระบบบำนาญเพื่อแรงงานนอกระบบสรุปได้ดังนี้

- แนวคตินักวิชาการสวัสดิการ ให้ความเห็นว่าการสร้างระบบบำนาญนั้น รัฐมีบทบาทหน้าที่สำคัญสูงสุดในการปกป้องระบบการออมเพื่อบำนาญ โดยรัฐต้องมีหน้าที่จัดทรวางระบบกลไกในการกำกับดูแลให้ความปลอดภัย โดยเฉพาะในกรณีการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน ถ้ากองทุนไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณชดเชย โดยเฉพาะ ในระบบ Defined Benefit และในการสร้างระบบบำนาญนี้ควรเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้างผู้ออม และรัฐ และในกรณีผู้ออมที่เป็นแรงงานรายได้น้อยหรือแรงงานนอกระบบ รัฐควรมีบทบาทร่วมสมทบด้วย
- ประสบการณ์ต่างประเทศ ในประเทศรายได้สูง เช่น ประเทศในยุโรป รัฐมีบทบาทผ่านระบบภาษีอากร ส่วนในประเทศรายได้ปานกลางระดับเดียวกับประเทศไทย การจัดการระบบบำนาญจะจัดเป็นระบบแห่งชาติ แต่อาจมีรูปแบบ (ผลิตภัณฑ์การออม) หลากหลาย และที่เห็นได้ชัดจะไม่มีการแบ่งเป็นระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบหรือแรงงานในระบบ
- ข้อคิดในการจัดระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุหรือระบบบำนาญที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญยิ่งคือ ประเด็นเรื่อง โครงสร้างอายุ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้ถึงความมั่นคงยั่งยืนของกองทุน ผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างอายุของประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพ แต่ละพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศมีความแตกต่างกัน แต่มีลักษณะเดียวกันในแต่ละพื้นที่ การจัดการระบบบำนาญเฉพาะภายในชุมชน หรือ แต่ละภูมิภาคท้องถิ่น อาจใช้โครงสร้างอายุของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นปัจจัยกำหนดอัตราการออม อัตราการจ่ายเงินบำนาญ แต่หากเป็นระบบกองทุนบำนาญระดับชาติ การพิจารณาใช้โครงสร้างอายุรวมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งหมายถึงความสามารถของกองทุนในการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนได้ตามเป้าหมาย ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐในภายหลัง เนื่องจากกองทุนระดับชาติจะมีสมาชิกที่มาจากทั่วทุกท้องถิ่นของประเทศ ซึ่งต่างมีโครงสร้างอายุที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงได้มีการศึกษา เรื่องตัวแบบคณิตศาสตร์การประกัน เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่แสดงถึงปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของระบบการออมเพื่อบำนาญของแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้แก่ อัตราการออม รูปแบบเงื่อนไขการออม อัตราผลประโยชน์ทดแทนรายได้หรือรายรับเงินบำนาญ อายุโครงการ และอัตราการสมทบจากภายนอก ซึ่งในที่นี้คือการสนับสนุนจากภาครัฐ ซึ่งการศึกษานี้ได้เสนอให้กำหนดในรูปแบบเงินประเดิมในการก่อตั้งกองทุนจากรัฐบาล

ข้อเสนอ โครงสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ หรือ โครงสร้างกองทุน บำนาญภาคประชาชน (กบป.)

จากผลการทบทวนวรรณกรรม ประสบการณ์จากภาคประชาสังคม และผลการศึกษา ด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย กองทุนบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ จึงควรเป็นกองทุนที่มีลักษณะ เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะที่เป็นข้อด้อยของแรงงานนอกระบบ คือ การไม่มีนายจ้างช่วยสมทบ ไม่มี สถานประกอบการชัดเจน มีการโยกย้ายประเภทอาชีพในอัตราสูง และมีระดับรายได้ต่ำ ลักษณะการออม ของแรงงานนอกระบบจึงควรมีการออมเป็นหน่วย (หน่วยละ 1,200 บาท/ปี หรือเดือนละ 100 บาท) สามารถ เพิ่มการออมได้แต่มีขอบเขตจำกัด เพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของการออม หรือการหาประโยชน์จากผู้มีเงินมาก เนื่องจากข้อเสนอนี้ได้เสนอให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งกองทุน กบป. โดยการประเดิมเงินแรกตั้ง ซึ่งจะทำ ให้กองทุนมีความยั่งยืน และเป็นการเพิ่มเงินผลประโยชน์ทดแทน หรือเงินบำนาญ ให้แก่แรงงานนอกระบบ กบป. ควรเป็นกองทุนที่เป็นองค์กรอิสระ ไม่เป็นส่วนราชการ กำกับการดำเนินการโดยคณะกรรมการ และ อยู่ภายใต้ นโยบายบำนาญภาคประชาชนแห่งชาติในระดับเดียวกับกองทุน กบข. กองทุนประกันสังคม กองทุน สรรองเลี้ยงชีพ

เพื่อให้เกิดความมั่นคงและสร้างความเชื่อมั่นแก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 23 ล้านคน รัฐจึงควรมีบทบาทดำเนินการเรื่องระบบทะเบียนสมาชิกผู้ออม ระบบการเก็บเงินออมเป็นระบบ รวมศูนย์ (Centralization) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสามารถกำกับในเรื่องความถูกต้อง ความซ้ำซ้อนกับ ระบบอื่นๆ ส่วนในเรื่องการบริหารจัดการเงินออมในเรื่องการลงทุน ควรดำเนินการ โดยระบบ Decentralization เช่นเดียวกับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งกำกับโดยกระทรวงการคลัง และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ (กสท.) โดยมีสำนักงาน กบป. ทำหน้าที่ปฏิบัติงานต่างๆ ให้แก่กองทุน

การศึกษาเรื่องความพึงพอใจของแรงงานนอกระบบต่อข้อเสนอกองทุน กบป.

กองทุน กบป. เป็นกองทุนระดับชาติที่แรงงานนอกระบบทั่วประเทศสามารถเข้าถึงระบบได้ กองทุน กบป. จึงเป็นมาตรการการออมเพื่อการชราภาพที่เป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งต้องการการให้ความ เห็นชอบร่วมกันของสาธารณะชนทั่วประเทศทุกภาคส่วน งานวิจัยนี้ได้้นำข้อเสนอกองทุน กบป. ไปสำรวจ ความพึงพอใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุน โดยสำรวจจากแรงงานนอกระบบอาชีพต่างๆ ใน 4 ภูมิภาค ของประเทศ และในเขต กทม. มีการเสวนา Focus Group เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบอาชีพต่างๆ มีความพึงพอใจ และมีความ พร้อมที่จะเข้าสู่ระบบด้วยระดับการออมเดือนละ 100 บาท และมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ในเรื่องระบบการ ดำเนินการตลอดจนการบริหารจัดการที่ควรให้รัฐเข้ามามีบทบาท เพื่อความยั่งยืนและความเชื่อมั่นในกองทุน

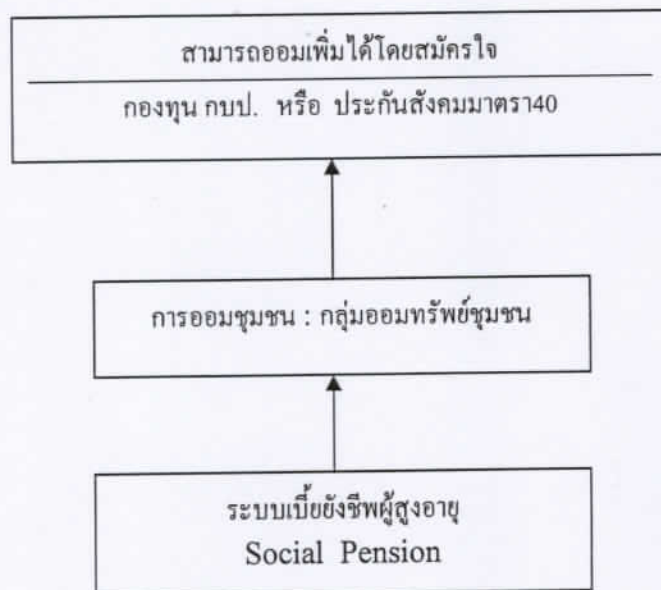
ภาพรวมระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 23 ล้านคน และจากผลการศึกษาซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร่วมกับ กระทรวงแรงงานในโครงการ Country Development Protection : Social Protection (CDP – SP) โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก World Bank (2548) พบว่าแรงงานนอกระบบของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจในระดับเดียวกัน ดังนั้น การเตรียมการเรื่องระบบการออมเพื่อบำเหน็จบำนาญจึงมีความสำคัญ และด้วยเหตุที่แรงงานนอกระบบมีความหลากหลายด้านอาชีพ และระดับรายได้ จึงควรมีการพิจารณาจัดระบบการออมเพื่อบำเหน็จบำนาญให้มีทางเลือกที่เหมาะสมกับระดับรายได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้สร้างกรอบแนวคิดในเรื่องการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบเป็น 2 ระดับ คือ

1. **ระดับพื้นที่ (Area Base)** คือการออมในชุมชนที่แรงงานมีภูมิลำเนาอยู่ เนื่องจากแรงงานหรือผู้ออมไม่ได้สังกัดในองค์กรใดๆ จึงใช้ภูมิลำเนาเป็น area base โดยการออมในองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มการออมชุมชน และดังได้กล่าวแล้วว่า ประชากรในเขตพื้นที่เฉพาะ เช่น ชุมชน ตำบล จะมีโครงสร้างอายุที่คล้ายกัน ดังนั้นจึงสามารถบริหารจัดการได้ง่าย และการออมในระดับชุมชนนี้ ควรมีบทบาทของภาครัฐ ท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสนับสนุนในฐานะภาครัฐ ในส่วนของประชาชนที่เป็นแรงงานสามารถออมในระดับการออมด้วยเงินจำนวนน้อย เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ออมวันละ 1 บาท บางกลุ่มอาจออม 3 – 5 บาท ตามความสามารถของผู้ออมในท้องถิ่นชุมชน

2. **ระดับชาติ** คือการออมเพื่อการชราภาพในกองทุนระดับชาติที่มีรัฐบาลเป็นผู้ดูแลระบบ เช่น กองทุน กบป. ประชากรที่เป็นแรงงานนอกระบบ สามารถสมัครใจเข้ามาออมเพิ่มได้ ในกองทุน กบป. นี้ ผู้ออมจะเป็นประชาชนทั่วประเทศที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมทางการที่มีอยู่ ดังนั้น การบริหารจัดการจึงต้องการการดูแลระบบในลักษณะนโยบายสาธารณะ การศึกษาด้านคณิตศาสตร์การประกันมีความสำคัญยิ่ง อันเนื่องจากโครงสร้างประชากรของประชากรที่มาเป็นสมาชิกมาจากหลากหลายภูมิภาคทั่วประเทศ และที่สำคัญยิ่งการศึกษาวินัยนี้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความพึงพอใจของแรงงานนอกระบบที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำให้กองทุน กบป. เป็นการดำเนินการในระดับนโยบายสาธารณะ

สรุป ในการศึกษาี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้จัดระบบการออมตามความสามารถในการออมของผู้ออมและได้ รวมถึงระบบชราภาพเบื้องต้นที่รัฐจัดให้คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือเป็นระบบบำนาญถ้วนหน้าขั้นพื้นฐานของประชาชน (Social Pension) ต่อยอดด้วยการออมในองค์กรการเงินชุมชน และสามารถออมโดยสมัครใจ เพื่อให้มีการออมและบำนาญเพิ่ม โดยเป็นสมาชิกในกองทุนการออมในกองทุน กบป. และมีทางเลือกการออมในกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งแสดงโดยแผนภูมิได้ดังนี้



คำนำ

การออมเพื่อการชราภาพ เป็นเรื่องการออมระยะยาวแบบผูกพัน หรือ คือระบบบำนาญ บำนาญ ที่มีหลักสำคัญจากการออมเงิน การออมเงินซึ่งต้องมาจากผู้มีรายได้ ดังนั้นระบบบำนาญบำนาญ จึงเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในวัยทำงานต้องเข้าสู่ระบบ เพื่อเตรียมการออมไว้ในวัยเกษียณอายุ

ผู้ศึกษาวิจัยโครงการนี้ ได้รับผิดชอบงานด้านนโยบายระบบการออม ซึ่งต้องมีกรอบหน้าที่ การทำงานในการสร้างเครื่องมือในการออมโดยเฉพาะเครื่องมือการออมระยะยาว เครื่องมือที่จะเป็นกลไก ที่ดีในการเก็บออมเงินในระยะยาว คือ ระบบบำนาญบำนาญ ประเทศไทยได้สร้างระบบบำนาญบำนาญ มาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 คือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีระบบกองทุนประกันสังคม และกองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ หรือ กบข. ได้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2539

จากข้อเท็จจริงพบว่าบรรดากองทุนดังกล่าวข้างต้นนั้น มีเฉพาะผู้มีงานทำ/หรือผู้ที่มีรายได้ จากการดำเนินงานที่มิใช่นายจ้างเท่านั้น ที่เข้าถึงเครื่องมือการออมหรือกองทุนดังกล่าว หรือเป็นกองทุนของแรงงาน ในระบบเท่านั้น แต่ผู้ที่มีอาชีพอิสระมิใช่นายจ้าง ไม่สามารถเข้าสู่ระบบดังกล่าวได้ และก็มีได้มีระบบอื่นใด เป็นกลไกการออมให้แก่แรงงานนอกระบบได้เลย จึงกล่าวได้ว่าแรงงานนอกระบบยังไม่มีเครื่องมือการออม เพื่อการเตรียมความพร้อมด้านรายได้ในวัยชรา หรือ ไม่มีระบบบำนาญบำนาญเพื่อการเกษียณอายุ

ในการเริ่มต้นรณรงค์ให้แรงงานนอกระบบได้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพ ผู้วิจัยได้ เริ่มต้นดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยได้ใช้การออมชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน กลุ่มสัจจะออม ทรัพย์ กลุ่มการออมเพื่อสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรการเงินภาคประชาชนที่ไม่เป็นทางการเป็นกลไก ดำเนินการ โดยใช้หลัก Area Base คือ คนทุกคนจะมีภูมิลำเนาของตน เมื่อแรงงานนอกระบบ ไม่มีสถานที่ ทำงานชัดเจน จึงใช้ภูมิลำเนาเป็นหลักในการจัดตั้งระบบ โดยการให้แรงงานเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มการออม ในภูมิลำเนาหรือชุมชนของตนเอง ปัจจุบันการออมชุมชนได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับและสามารถดำเนินการ ได้จนเป็นระดับเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนระดับตำบล หากมีกลุ่มการออมครบถ้วนทุกพื้นที่และแรงงาน เข้าเป็นสมาชิกทุกคนก็ประเมินได้ว่าแรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงระบบการออมเพื่อการชราภาพ ได้ระดับหนึ่ง

โครงการ การจัดตั้งระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ (หรือกองทุน บำนาญภาคประชาชน : กบป.) เป็นโครงการการศึกษาวิจัยเพื่อจัดให้มีกองทุนระดับชาติ สำหรับแรงงาน นอกระบบที่มีรายได้มาก มีศักยภาพ และความสามารถในการออมสูงกว่าระดับการออมชุมชน ได้มีเครื่องมือ การออมเพิ่มอีกทางหนึ่ง จากการออมในชุมชน ซึ่งจะเปิดช่องทางให้แรงงานนอกระบบได้มีโอกาสสร้างความ เป็นอยู่ที่ดีได้เพิ่มขึ้น

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยตามความต้องการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
 ได้รับการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณภายใต้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Social Adjustment
 Loan : SAL) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการวิจัยด้านเศรษฐกิจการคลัง ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2551
 การศึกษาวิจัยเรื่อง การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบประกอบด้วย
 ส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ การออกแบบระบบบำนาญบำนาญ สำหรับแรงงานนอกระบบ การศึกษาตัวแบบ
 คณิตศาสตร์การประกันสำหรับการประกันรายได้กรณีชราภาพแรงงานนอกระบบ และการศึกษาเพื่อสำรวจ
 ความพึงพอใจจากเครือข่าย และกลุ่มแรงงานนอกระบบอาชีพต่างๆ ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญภาคประชาชน
 คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณวาสนา สิ้นเสถียรพร ผู้อำนวยการส่วนกำกับวิจัยเศรษฐกิจ
 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการวิจัยตามขั้นตอนของโครงการ
 SAL จนงานบรรลุผลสำเร็จด้วยดี

สุวัฒนา ศรีภิรมย์

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายระบบการออม

สำนักนโยบายการออมและการลงทุน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

รายนามคณะทำงานวิจัย		I
บทคัดย่อ		II
Executive Summary		III - VII
คำนำ		VIII - IX
สารบัญ		X - XII
สารบัญตาราง		XIII - XIV
สารบัญแผนภูมิ		XV - XVI
บทที่ 1	บทนำ	1 - 5
	1.1 หลักการและเหตุผล	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาวิจัย	2
	1.3 คำสำคัญ (keywords) ของการศึกษาวิจัย	3
	1.4 ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย	4
	1.5 ผลสำเร็จและความคุ้มค่าของการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและกรอบการวิจัย	6 - 36
	2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ และ สภาวะแรงงานนอกระบบ ของประเทศไทย	8
	2.2 บริบทว่าด้วยแนวคิดเรื่องการเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) และการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)	17
	2.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยระบบการออมเพื่อการชราภาพ ของแรงงานนอกระบบ	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 3	บททบทวนความเป็นมาและการศึกษาว่าด้วยระบบสวัสดิการบำนาญบำนาญ ของประเทศไทยและต่างประเทศ	37 - 60
	3.1 บททบทวนวรรณกรรมการศึกษาในไทย	40
	3.2 บททบทวนข้อมูลจากแนวทางการดำเนินการของต่างประเทศ	46
	3.3 บททบทวนมาตรฐานระบบบำนาญบำนาญสากลแบบ Multi pillar System	52
	3.4 บททบทวนการทดสอบแนวความคิดเรื่องการจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการ ชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบกรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร	56
	3.5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรม	58
บทที่ 4	การออกแบบเบื้องต้นของรูปแบบระบบการออมเพื่อการชราภาพและ การศึกษาตัวแบบคณิตศาสตร์การประกันรายได้ กรณีชราภาพของแรงงานนอกระบบ	61 - 71
	- โครงสร้างการออกแบบ	61
	4.1 ข้อกำหนดในการศึกษา	61
	4.2 วิธีการคำนวณเงินออม	63
	4.3 วิธีการคำนวณเงินผลประโยชน์บำนาญ	63
	4.4 วิธีการคำนวณผลประโยชน์บำนาญ	64
	4.5 การคำนวณขนาดกองทุน	65
	4.6 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุน	65
	4.7 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของกองทุน	66
	- สรุปผลการเสวนาการนำเสนอตัวแบบคณิตศาสตร์ประกันภัย สำหรับแรงงานนอกระบบ	67
	ครั้งที่ 1	68
	ครั้งที่ 2	70
บทที่ 5	ข้อเสนอ โครงสร้าง กองทุนบำนาญบำนาญภาคประชาชน (กบป.) ระบบการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ	72 - 79
	5.1 ความเป็นมาของระบบบำนาญบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ	72
	5.2 หลักการระบบบำนาญบำนาญของแรงงานนอกระบบ	73
	5.2.1 การออมโดยกลไกชุมชนใช้หลักการภูมิปัญญา	73
	5.2.2 กองทุนบำนาญบำนาญภาคประชาชน (กบป.)	74

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 6	ผลการศึกษาวิจัย การสำรวจความพึงพอใจและความพร้อมในการเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ	80 - 103
	6.1 พื้นที่ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจ	81
	6.2 คำถามที่ใช้ในการจัดทำประชุมกลุ่มย่อย	82
	6.3 ภาพรวมความเห็นของผู้เข้าร่วมการเสวนา Focus Group	83
	6.4 ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ	84
	6.5 ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับกองทุนบำนาญชราภาพ	87
	6.6 ผลการสำรวจความต้องการการเข้าร่วมและความสามารถในการออมสมทบกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ	89
บทที่ 7	ข้อเสนอแนะ	104
	7.1 ข้อเสนอแนะจากข้อเท็จจริง	105
	7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	106
บรรณานุกรม		110 - 112
ภาคผนวก 1	สถิติที่ใช้ในการคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัย	
ภาคผนวก 2	ตารางการวิเคราะห์สถานะทางการเงิน	
ภาคผนวก 3	บทความเรื่อง โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1-1	1
ตารางที่ 2-1	20
ตารางที่ 2-2	21
ตารางที่ 2-3	22
ตารางที่ 2-4	24
ตารางที่ 2-5	25
ตารางที่ 2-6	28
ตารางที่ 3-1	43
ตารางที่ 4-1	65
ตารางที่ 4-2	68
ตารางที่ 4-3	69
ตารางที่ 4-4	70
ตารางที่ 4-5	71
ตารางที่ 6-1	89
ตารางที่ 6-2	90
ตารางที่ 6-3	91
ตารางที่ 6-4	92
ตารางที่ 6-5	93
ตารางที่ 6-6	94
ตารางที่ 6-7	95
ตารางที่ 6-8	96
ตารางที่ 6-9	97
ตารางที่ 6-10	98

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 6-11	จำนวนเงินที่เหมาะสมหลังเกษียณ
ตารางที่ 6-12	ความสามารถในการออม
ตารางที่ 6-13	ความสามารถในการออม อื่นๆ
ตารางที่ 6-14	การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์
ตารางที่ 6-15	การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์ ที่ระบุอื่นๆ
ตารางที่ 7-1	แนวทางการจัดระบบสวัสดิการบำนาญและเบี้ยยังชีพคนชรา

สารบัญแผนภูมิ

		หน้า
แผนภูมิที่ 2-1	แสดงความครอบคลุมของระบบสวัสดิการ	10
แผนภูมิที่ 2-2	แสดงการจัดประเภทประชากรกลุ่มที่มีความครอบคลุม/ไม่ครอบคลุมด้านสวัสดิการ	11
แผนภูมิที่ 2-3	เปรียบเทียบจำนวนและร้อยละของแรงงาน ในระบบและนอกระบบ	12
แผนภูมิที่ 2-4	เปรียบเทียบจำนวนของผู้มีงานทำ จำแนก ตามภาค ปี 2548 และ 2550	13
แผนภูมิที่ 2-5	จำนวนแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ปี 2550	13
แผนภูมิที่ 2-6	ร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรม	14
แผนภูมิที่ 2-7	เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานนอกระบบ ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ ปี 2548 และปี 2550	14
แผนภูมิที่ 2-8	ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตาม ปัญหาจากการทำงาน	15
แผนภูมิที่ 2-9	แสดงสัดส่วนโครงสร้างประชากรประเทศรายได้ต่ำ	23
แผนภูมิที่ 2-10	แสดงสัดส่วนโครงสร้างประชากรประเทศเกาหลี ช่วงการปันผลประชากร	24
แผนภูมิที่ 2-11	แสดงสัดส่วนโครงสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	26
แผนภูมิที่ 2-12	แสดงลดลงของการผลิต	27
แผนภูมิที่ 2-13	แสดงผลกระทบของปัจจัยการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม	27
แผนภูมิที่ 2-14	กรอบแนวคิดระบบสวัสดิการและบำนาญชราภาพสำหรับประชากรวัยแรงงาน	30
แผนภูมิที่ 2-15	กรอบแนวคิดกองทุนการออมระดับท้องถิ่น	32
แผนภูมิที่ 2-16	กรอบแนวคิดการสร้างระบบการออมสำหรับแรงงานนอกระบบ	33
แผนภูมิที่ 2-17	กรอบคิดการดำเนินงานการสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการสังคมและการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ : การเชื่อมโยงระหว่างกองทุนระดับชาติและกองทุน ระดับท้องถิ่น	34
แผนภูมิที่ 2-18	กรอบคิดการดำเนินงานหลักประกันทางสังคม ของแรงงานนอกระบบ ตามระดับรายได้	35

สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

	หน้า
แผนภูมิที่ 3-1 แสดงโครงสร้างการปฏิรูประบบการออมแบบ Multi Pillar ของประเทศไทย	39
แผนภูมิที่ 5-1 แสดงโครงสร้างการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน (กบป.)	76
แผนภูมิที่ 5-2 โครงสร้างระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ	79
แผนภูมิที่ 6-1 แสดงข้อมูลผู้เข้าร่วมเสวนา Focus Group แยกตามเพศ	90
แผนภูมิที่ 6-2 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของโครงสร้างอายุ	91
แผนภูมิที่ 6-3 แสดงข้อมูลเบื้องต้นระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบจากการเสวนา Focus Group	92
แผนภูมิที่ 6-4 แสดงข้อมูลเบื้องต้นผู้เข้าร่วมเสวนา Focus Group แยกตามกลุ่มอาชีพ	93
แผนภูมิที่ 6-5 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของผู้เข้าร่วมการเสวนา Focus Group แยกตามภูมิภาค	94
แผนภูมิที่ 6-6 แสดงความสนใจในการเข้าร่วมโครงการ	95
แผนภูมิที่ 6-7 แสดงรูปแบบในการรับเงินออม	96
แผนภูมิที่ 6-8 แสดงรายรับต่อเดือนและรายจ่ายต่อเดือน	97
แผนภูมิที่ 6-9 แสดง ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายรายเดือน	98
แผนภูมิที่ 6-10 จำนวนเงินบำนาญที่เหมาะสม	99
แผนภูมิที่ 6-11 แสดงความสามารถในการออมเพื่อการชราภาพ	100
แผนภูมิที่ 6-12 แสดงความสามารถในการออมเพื่อการชราภาพ(อื่นๆ)	101
แผนภูมิที่ 6-13 แสดงการเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์	102
แผนภูมิที่ 6-14 แสดงการเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์ที่ระบุอื่นๆ	103
แผนภูมิที่ 7-1 กรอบคิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ ระดับพื้นที่และระดับชาติ	109

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

1.1.1 ความเป็นมา

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศถึงประมาณร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเพื่อการชราภาพใด ๆ ประกอบกับประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว โดยมีสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรรวมเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าภายใน 25 ปี โดยเพิ่มจากร้อยละ 9.4 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 18.21 ในปี 2568 และอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน (Elderly Dependency Ratio) เพิ่มขึ้นถึง 2 เท่าเช่นเดียวกัน คือจากร้อยละ 14.30 เป็น 28.09 ในขณะที่อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเพศชายเพิ่มขึ้น จาก 67 ปี เป็น 75 ปี และเพศหญิงเพิ่มจาก 74 ปี เป็น 80 ปี การเปลี่ยนแปลงประชากรดังกล่าวจะนำมาซึ่งภาระหนี้สินภาครัฐ (Implicit Debt) จำนวนมากในอนาคต โดยจะเห็นได้จากที่ผ่านมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสมาอย่างต่อเนื่อง พบว่ามีภาระทางการคลังเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยในปี 2550 รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรับภาระดูแลผู้สูงอายุ 1.8 ล้านคน (จากจำนวนผู้สูงอายุ 7.04 ล้านคน) ใช้งบประมาณไปจำนวน 10,560 ล้านบาท และจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยพบว่า ปี 2563 รัฐบาลจะต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุ 3.0 ล้านคน ใช้งบประมาณจำนวน 17,835 ล้านบาท ตามตาราง

ตารางที่ 1-1 ภาระงบประมาณของประเทศไทยในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ปี	งบประมาณการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (บาท)	งบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ	สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ
2547	1,588,704,400	1,163,500,000,000	0.14
2548	1,906,185,600	1,250,000,000,000	0.15
2549	3,911,562,000	1,360,000,000,000	0.29
2550	10,579,072,000	1,520,000,000,000	0.70

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรุงเทพมหานคร

ปี	จำนวนผู้ได้รับการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (คน)	จำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ	ผู้ได้รับเบี้ยคิดเป็นสัดส่วนต่อจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ
2547	400,600	6,270,000	6.39
2548	528,530	6,530,000	8.09
2549	1,081,202	6,570,000	16.46
2550	1,763,178	7,040,000	25.05

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรุงเทพมหานคร

จากประมาณการที่คาดว่ากองทุนประกันสังคมจะประสบกับปัญหาเงินกองทุน
หมดลงในปี 2597 ซึ่งรัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินจำนวนมากในอีก 47 ปีข้างหน้า และรัฐบาลจะมีภาระ
การคลังสูงถึง 906,233 ล้านบาทต่อปี และเพิ่มขึ้นเป็น 3,124,267 ล้านบาทในปีถัดไป โดยภาระดังกล่าว
เป็นภาระผูกพันที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามอายุขัยที่ยืนยาวขึ้นและจำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาดำเนินการจัดให้มีรูปแบบการออมที่เป็นระบบ
ตามกำลังความสามารถ ให้ครอบคลุมประชาชนและแรงงานทั้งระบบสามารถเข้าถึงกองทุนได้เป็นอย่างดี
การสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุหรือระบบบำเหน็จบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยการ
จัดให้มีระบบการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของภาครัฐในการสร้างระบบให้มีความยั่งยืน ลดภาระ
ด้านการคลังในอนาคตของรัฐ เพิ่มเงินออมเพื่อการพัฒนาให้กับประเทศ เป็นโครงข่ายความคุ้มครอง
ทางสังคมให้แก่ประชาชนจะนำมาซึ่งความมั่นคงต่อชีวิตของผู้สูงอายุและแรงงานนอกระบบ เป็นการสร้าง
ระบบความมั่นคงทางสังคมให้แก่ประเทศ

1.1.2 หลักการสำคัญ

การสร้างระบบกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับประชาชนและแรงงาน
นอกระบบ มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. สร้างรายได้ที่มั่นคงให้กับผู้เกษียณอายุไว้ใช้ไปตลอดอายุขัยในระดับที่เพียงพอ
ต่อการดำรงชีพ ไม่ตกไปสู่ความยากจน
2. ส่งเสริมการออมภาคครัวเรือนแก่ประชาชน แรงงานนอกระบบ และแรงงานระดับ
รากหญ้า
3. ลดภาระทางการคลังภาครัฐในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุจำนวนมากในอนาคต
4. เพิ่มเงินออมระยะยาวให้แก่ภาคเศรษฐกิจเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาประเทศ
5. เพื่อสร้างระบบการกำกับดูแล และการบริหารจัดการเงินออมนอกระบบให้เข้าสู่
ภาคเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และเพิ่มผลตอบแทนของเงินออม

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาวิจัย

- 2.1 ศึกษาโครงสร้างที่เหมาะสมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ
- 2.2 ศึกษาตัวแบบคณิตศาสตร์การประกัน สำหรับเป็นปัจจัยในการกำหนดอัตราการออม
อัตรารับผลประโยชน์ อัตราการอุดหนุนกองทุนเพื่อให้เกิดความยั่งยืน
- 2.3 สำรวจความพึงพอใจ และความเป็นไปได้ในการเข้าร่วมในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ
ของแรงงานนอกระบบ
- 2.4 ศึกษาความเป็นไปได้ ปัญหาอุปสรรค ในการจัดตั้งระบบ และเสนอแนวทางในการขจัด
ปัญหาอุปสรรค
- 2.5 เสนอแนวทางผลักดันให้เป็นนโยบายสาธารณะ
- 2.6 ให้ผลการศึกษาเป็นข้อมูล ในการพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของแรงงาน
นอกระบบต่อไป

1.3 คำสำคัญ (Keywords) ของการศึกษาวิจัย

การออม (Saving) หมายถึง การเลื่อนอำนาจการบริโภคที่มีอยู่ในปัจจุบันบางส่วน เอาไปใช้บริโภค ในอนาคต เพื่อให้เกิดความสามารถของการบริโภคในอนาคต แทนที่จะบริโภคเพื่อใช้ทรัพย์สินทั้งหมดในวันนี้

การเกษียณอายุ (Retirement) หมายถึง การพ้นจากหน้าที่ราชการหรืองานประจำเมื่ออายุครบหกสิบปี (หรืออายุที่กำหนดให้เป็นอายุเกษียณ)

ระบบตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) หมายถึง ระบบที่เกิดขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยเน้นให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างงาน ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและผู้ยากจนทั่วไป ตลอดจนบรรเทาความเดือดร้อนและบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้น และเตรียมความพร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการประกันมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต้นให้แก่ประชาชน

ระบบบำนาญบำนาญ (Pension System) หมายถึง ระบบการออมแบบผูกพัน ที่สัญญาผูกพันระหว่างแหล่งเงินออม (ผู้ออม) กับตัวกลางทางการเงินมีความยาวนาน ผู้ออมไม่สามารถเรียกคืนเงินออมของตนจนกว่าจะครบกำหนดสัญญา ผู้ออมส่วนใหญ่จึงออมเพื่อเก็บสะสมเงินทุนไว้ใช้ในอนาคตเป็นการนำไปใช้ในช่วงที่ไม่สามารถสร้างรายได้ให้กับตนเองได้

คณิตศาสตร์ประกันภัย คือ ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย คือ คณิตศาสตร์ประกันภัย หรือที่เรียกกันว่า “Actuarial Science” ผู้มีหน้าที่ในด้านนี้ คือนักคณิตศาสตร์ประกันภัย คือ บุคคลซึ่งใช้เทคนิคทางคณิตศาสตร์และสถิติในการวิเคราะห์และประมาณการเกิดเหตุการณ์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้กับคนทุกคนในอนาคต เช่น การเกิด การเจ็บป่วย การเกิดอุบัติเหตุ การพิการ การเกษียณอายุ การว่างงาน เป็นต้น เพื่อช่วยให้ประมาณเหตุการณ์ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตได้ใกล้เคียงความเป็นจริง โดยการจัดทำในรูปของตาราง เช่น ตารางมรณะ และตารางสุขภาพ (Mortality and Morbidity Experience Tables) แล้วนำผลที่ได้มาใช้ประกอบกับความรู้ด้านการบริหารและการเงิน เพื่อคำนวณอัตราเบี้ยประกันเงินสำรอง และตัวเลขข้อเท็จจริงอื่นๆ ทางการเงิน ซึ่งจะทำให้ระบบการประกันสามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่น มั่นคง และสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกัน หรือผู้รับประโยชน์ได้

นักคณิตศาสตร์การประกันยังต้องมีความเข้าใจ ในการดำเนินงานทั้งหมดของธุรกิจประกันภัยจะถือเป็นข้อผูกมัดทางการเงินของบริษัทในระยะยาว เป็นเวลาหลาย ๆ ปี จึงมีอิทธิพลอยู่อย่างมากต่อนโยบายและการดำเนินงานอย่างเป็นระบบของระบบการประกันต่างๆ ด้วยเหตุนี้ นักคณิตศาสตร์ประกันภัยจึงต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจหลายขั้นตอน เช่น การจัดการทั่วไป การตลาด การวิจัย การพิจารณารับประกันภัย การลงทุน การบัญชี การบริหาร และการวางแผนระยะยาว

ดังนั้น คณิตศาสตร์ประยุกต์คือ การใช้ข้อมูล เทคนิคความเชี่ยวชาญทางคณิตศาสตร์ เพื่อกำหนด วิเคราะห์ แก้ปัญหาทางสังคม และทางการเงิน โดยการสร้างโปรแกรมที่จะลดความเสี่ยงทางการเงินของการเกิดเหตุการณ์ที่อาจคาดการณ์ได้ หรือคาดการณ์ไม่ได้ ซึ่งเกิดขึ้นได้กับมนุษย์ ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมากในการสร้างระบบบำนาญบำนาญ

1.4 ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตการวิจัย

- 1) การศึกษาวิจัยโดยการสังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมและจากข้อเสนอเรื่อง ระบบบำนาญบำนาญเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ ของสถาบันด้านวิชาการต่างๆ
- 2) การวิจัยจะศึกษาจากเครือข่ายสวัสดิการชุมชนและเครือข่ายกลุ่มอาชีพจำนวน 40 กลุ่มภายในกรอบ ดังนี้
 - (1) เครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้าน 5 ภาคคือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคอีสาน และกรุงเทพมหานคร
 - (2) เครือข่ายองค์กรการเงิน และสวัสดิการชุมชน ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคอีสาน ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก กรุงเทพมหานครฯ
 - 3) เครือข่ายกลุ่มอาชีพ เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง สหกรณ์แท็กซี่ หาบเร่แผงลอย ลูกจ้างทำงานบ้าน พนักงานบริการ ชมรมมัลลฑลเทศ์ สมาคมแพทย์แผนไทย สมาคมหมอนวดแผนโบราณ เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายคนกึ่งชยะ และอื่นๆ

1.4.2 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยจะเป็นการวิจัยเชิงพัฒนา (Developmental Research) ซึ่งเป็นการวิจัยที่มุ่งเน้นการพัฒนาของการสร้างระบบสวัสดิการให้แก่ แรงงานนอกระบบ ประกอบด้วยการออกแบบข้อเสนอระบบบำนาญบำนาญโดยการประมวลความเห็น เรื่องรูปแบบระบบบำนาญบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบจากเวทีการระดมความเห็น เวทีเสวนาและข้อเสนอของนักวิชาการต่างๆ วิจัยเชิงสำรวจ เพื่อหาคำตอบถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยใช้ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การระดมความเห็นกลุ่มย่อย (Focus group discussion) และการประชุมระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน ข้าราชการที่มีภารกิจ นักการเมือง (Stakeholders workshop) จากนั้นจึงนำผลการศึกษามาสรุปประมวลผล

1.5 ผลสำเร็จและความคุ้มค่าของงานศึกษาวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 งานวิจัยจะสร้างข้อเสนอในการสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งปัจจุบันแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีเครื่องมือการออมสำหรับการออมเงินไว้ใช้ในยามชราภาพ

1.5.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ จะเป็น โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม สำหรับแรงงานนอกระบบ และประชาชนในระดับรากหญ้า

1.5.3 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย ในระดับพื้นที่จะเป็นการสร้างความรู้ตระหนัก และสร้างวินัยการออมให้เกิดแก่ประชาชน นับเป็นความคุ้มค่าของงานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

1.5.4 ประเทศไทย จะมีระบบบำเหน็จบำนาญที่สมบูรณ์แบบ ประชากรวัยแรงงานของประเทศ ทั้ง 35 ล้านคน สามารถเข้าถึง ระบบบำเหน็จบำนาญ และประชากรวัยสูงอายุของประเทศมีการทดแทนรายได้ในวัยเกษียณอายุอย่างครอบคลุม (full coverage)

1.5.5 งานศึกษาวิจัยนี้มีคุณค่าทั้งในมิติเศรษฐกิจ และสังคม คือ

คุณค่าทางเศรษฐกิจ - เกิดการออมภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นในกลุ่มแรงงานนอกระบบ 23 ล้านคน

- เป็นการระดมเงินออมให้แก่ระบบเศรษฐกิจ
- เป็นการประกันการมีรายได้เพื่อการบริโภคและลงทุน
- เป็นมาตรการที่ลดภาระด้านการคลังของรัฐบาลในอนาคต

คุณค่าทางสังคม - ประชาชนมีระบบรองรับการตกไปสู่ความยากจนเป็นโครงข่ายความคุ้มครอง (Social Safety Net)

- เป็นวิถีเศรษฐกิจพอเพียง
- สร้างวินัยในการออมให้แก่ประชาชน อันจะเป็นรากฐาน

ที่สำคัญของความมั่นคงของประเทศ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและกรอบการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งในเวลานี้ ขณะที่ประเทศไทยกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) อย่างรวดเร็ว การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพ เป็นประเด็นเร่งด่วนเรื่องหนึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเพื่อการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งต้องการการสร้างระบบการออมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการเก็บสะสมเงินจากผู้ที่มีศักยภาพในการออมเงิน หรือสะสมจากผู้ที่มีรายได้ในวัยทำงาน การสร้างระบบจึงเป็นการสร้างระบบการประกันรายได้ไว้ใช้ในยามสูงอายุหรือในวัยชราภาพที่พ้นจากช่วงชีวิตของการทำงานแล้ว การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพจึงนับเป็นการสร้างระบบสวัสดิการเพื่อการประกันรายได้ให้เกิดการประกันความปลอดภัยทางสังคม (Social Security) ที่สำคัญอย่างยิ่งทางหนึ่ง

การเคลื่อนเข้าสู่สังคมสูงอายุก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ อาทิ เช่น ด้านการจัดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ ด้านการจัดสรรบุคลากร ด้านการแพทย์ที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้านภาระการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ ได้แก่ ความพร้อมในด้านการรักษาพยาบาล ดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ (Health Care) การสร้างระบบการดูแลรักษาพยาบาลผู้สูงอายุ ที่เจ็บป่วยระยะยาว (Long term care) การเตรียมการและการสร้างความตระหนักแก่สังคมในการรับสภาพการของ Ageing Society ไม่ว่าจะเป็นด้านที่อยู่อาศัย ด้านการสร้างอาสาสมัครดูแลผู้ชราอายุไว้ในชุมชน ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของชุมชนให้มีความเอื้ออาทรต่อสังคมสูงอายุ การเตรียมการดังกล่าวต้องมีการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างมาก

การเตรียมการในเรื่องการสร้างระบบการออม จึงเป็นการเตรียมการเพื่อให้เกิดการแบ่งเบาภาระด้านการคลังจากรัฐในเรื่องการพึ่งพาเงินงบประมาณเพื่อการอุดหนุนผู้สูงอายุในด้านรายได้ เพื่อใช้ชีวิตนอกเหนือจากที่มีความต้องการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล งานศึกษานี้มีจุดประสงค์ที่จะศึกษาวิจัย การสร้างระบบการเตรียมความพร้อมด้านรายได้ และมุ่งเฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีศักยภาพด้านการหารายได้ และสามารถสร้างการออมเพื่อไว้เป็นหลักประกันความเสี่ยงด้านรายได้ของตนเองได้ หากแต่ปัจจุบันภาครัฐบาลยังมิได้มีการสร้างระบบการประกันรายได้ในวัยชราให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ จำนวนประมาณ 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานของประเทศ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 23 ล้านคน และคาดการณ์ได้ว่าจะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดภาระกับสังคมและรัฐในอนาคตอันใกล้นี้ หากรัฐบาลมีนโยบายการสนับสนุนด้านรายได้ให้ผู้สูงอายุในวัยชรา ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบเบี้ยยังชีพผู้ชราหรือบำนาญชราภาพ (Social Pension) ก็ตาม

เพื่อให้งานศึกษานี้มีประโยชน์สูงสุด สามารถสนองตอบแนวทางการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมสูงอายุที่เฉพาะเจาะจงกลุ่มแรงงานนอกระบบได้ มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจึงควรให้ความสำคัญกับทฤษฎีแนวคิดและการสร้างกรอบการศึกษาวิจัยในการศึกษาเรื่องการสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ควรตระหนักถึงกล่าวคือ

1. แรงงานนอกระบบ เป็นกลุ่มประชากรที่มีความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในฐานะที่เป็นกำลังแรงงานของประเทศที่มีขนาดกว่า 2 ใน 3 ของกำลังแรงงาน และเป็นกำลังแรงงานในภาคการผลิต Real Sector ที่ก่อให้เกิดผลิตภาพการผลิตที่มีนัยสำคัญต่อการผลิตกันชนมวลรวมของประเทศ กล่าวคือ เป็นผู้ผลิตสินค้าของภาคอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคและการส่งออก

2. แรงงานนอกระบบ เป็นกลุ่มกำลังแรงงานที่มีลักษณะพิเศษและมีข้อจำกัดโดยลักษณะของแรงงานนอกระบบเอง ข้อจำกัดที่มีอยู่เกิดจากสภาพการณ์ตามลักษณะระดับความเจริญและการพัฒนาของประเทศ และเป็นลักษณะสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาที่มีรากฐานมาจากความเป็นประเทศสังคมเกษตรกรรมเป็นสำคัญ โดยที่ประเทศมิได้มีการเตรียมการพัฒนากำลังแรงงานของประเทศด้านการศึกษา ศักยภาพของฝีมือแรงงานในช่วงที่ประเทศได้พยายามพัฒนาเข้าสู่ความเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัจจัยเร่งด่วน (Critical factor) ที่ต้องตระหนักเป็นอย่างยิ่ง

3. สำหรับกรณีประเทศไทยการเตรียมการด้านแรงงานนอกระบบมีน้อยเมื่อเทียบกับแรงงานในระบบ ประเด็นที่เห็นชัดเจน คือ กรณีการมีกฎหมายว่าด้วยความคุ้มครองแรงงานในด้านต่างๆ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สิทธิประโยชน์สวัสดิการ การคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นยังขาดบทบัญญัติที่จะเอื้อให้ผู้ที่เป็นกำลังแรงงานนอกระบบเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้ (การศึกษานี้จะไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นกฎหมายดังกล่าว การกล่าวถึงเพียงเพื่อแสดงให้เห็นความชัดเจนของลักษณะแรงงานนอกระบบเท่านั้น) ในเรื่องนี้ International Labour Organization ได้เสนอเอกสาร “Decent Work” งานที่มีคุณค่า ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญ และการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อกำลังแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ (Informal Sector)

แนวทางทฤษฎีและกรอบการศึกษาวิจัยมีองค์ประกอบดังนี้

1. ความหมายของแรงงานนอกระบบและสถานะของแรงงานนอกระบบของประเทศไทย
2. บริบทว่าด้วยแนวคิดการเข้าสู่สังคมสูงอายุ และแนวคิดเรื่องการปันผลด้านประชากร (Demographic Dividend) ของสังคมไทย
3. แนวคิดว่าด้วยการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ และ สภาวะแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

2.1.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

สมัชชานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ได้ร่วมกันให้ความหมายของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ในการประชุมเวทีรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการสร้างกระบวนการสมัชชาสุขภาพ สำหรับการเตรียมการนำเสนอผลักดัน ข้อเสนอ นโยบายว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2551 โดยมีความเห็นกำหนดให้แรงงานนอกระบบหมายถึง “คนทำงานผลิตและบริการที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในฐานะลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 พระราชบัญญัติกองทุนทดแทน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518”

ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังแรงงานของประเทศ ซึ่งมีอายุอยู่ในช่วง 18 ปี ถึง 60 ปี ประมาณ 36 ล้านคน⁽¹⁾ ในจำนวนนี้มีผู้ทำงานในภาคการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการ คือ มีใ้ได้อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายดังกล่าว และอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ⁽²⁾ ประมาณ 21.8 ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ 15 ของประชากรของประเทศไทย แต่คิดเป็นประมาณกว่าร้อยละ 70 ของกำลังแรงงานของประเทศ ซึ่งมีการทำงานในหลากหลายอาชีพ อยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ กระจายตัวอยู่ในเขตเมืองและเขตชนบท ได้แก่กำลังแรงงานในภาค เกษตรกรรม ภาคการผลิต และภาคบริการ อาทิ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ มีอาชีพผู้ขับรถสาธารณะรับจ้าง ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ดั้งเดิมเพื่อการสร้างรายได้หรือเรียกว่ากลุ่ม O-TOP ผู้ทำงานในระบบรับช่วงการผลิตจากโรงงาน เรียกว่าผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึงผู้รับจ้างผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม แปรรูป ให้แก่ผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าจ้างที่ตกลงกันไว้ โดยวัตถุดิบบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นของผู้ว่าจ้าง มีการทำงานในสถานที่ที่ผู้รับจ้างเลือกเองหรือสถานที่ที่ผู้ว่าจ้างกำหนด แรงงานในภาคเกษตรกรรม เช่น เกษตรกรรายย่อย เกษตรกรในระบบพันธะสัญญา ซึ่งเป็นผู้รับจ้างกิจกรรมธุรกิจเอกชน ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ ตามข้อตกลงเรื่องค่าแรง และวัตถุดิบ เช่น ผู้รับจ้างเลี้ยงไก่ของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์เนื้อไก่ หรือผู้รับจ้างปลูกพืชผัก ให้ผู้ว่าจ้างที่สามารถควบคุมต้นทุน ผลผลิตและพันธุ์พืช สัตว์เลี้ยงตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้นๆ

⁽¹⁾ ประชากรอายุ 18 – 60 ประมาณ 36 ล้านคน

ประชากรอายุ 20 – 60 ประมาณ 35 ล้านคน

⁽²⁾ เศรษฐกิจนอกระบบ(Informal Economy) คือ การผลิตที่ไม่เป็นที่สังเกต (Non-Observed Economy) ครอบคลุมกิจกรรมการผลิตหรือบริการที่ไม่ได้จดทะเบียนกับภาครัฐ ไม่มีการปรับปรุงข้อมูลการจดทะเบียนให้ทันสมัย กิจกรรมและครัวเรือนที่ได้รับแบบสำรวจแต่ไม่ตอบ หรือให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อเลี่ยงภาษี

แรงงานนอกระบบจึงเป็นกำลังการผลิตที่สำคัญของประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานนอกระบบ องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ได้เห็นประเด็นสำคัญจึงต่างมีกรอบแผนงานและอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งรวบรวมสรุปดังนี้

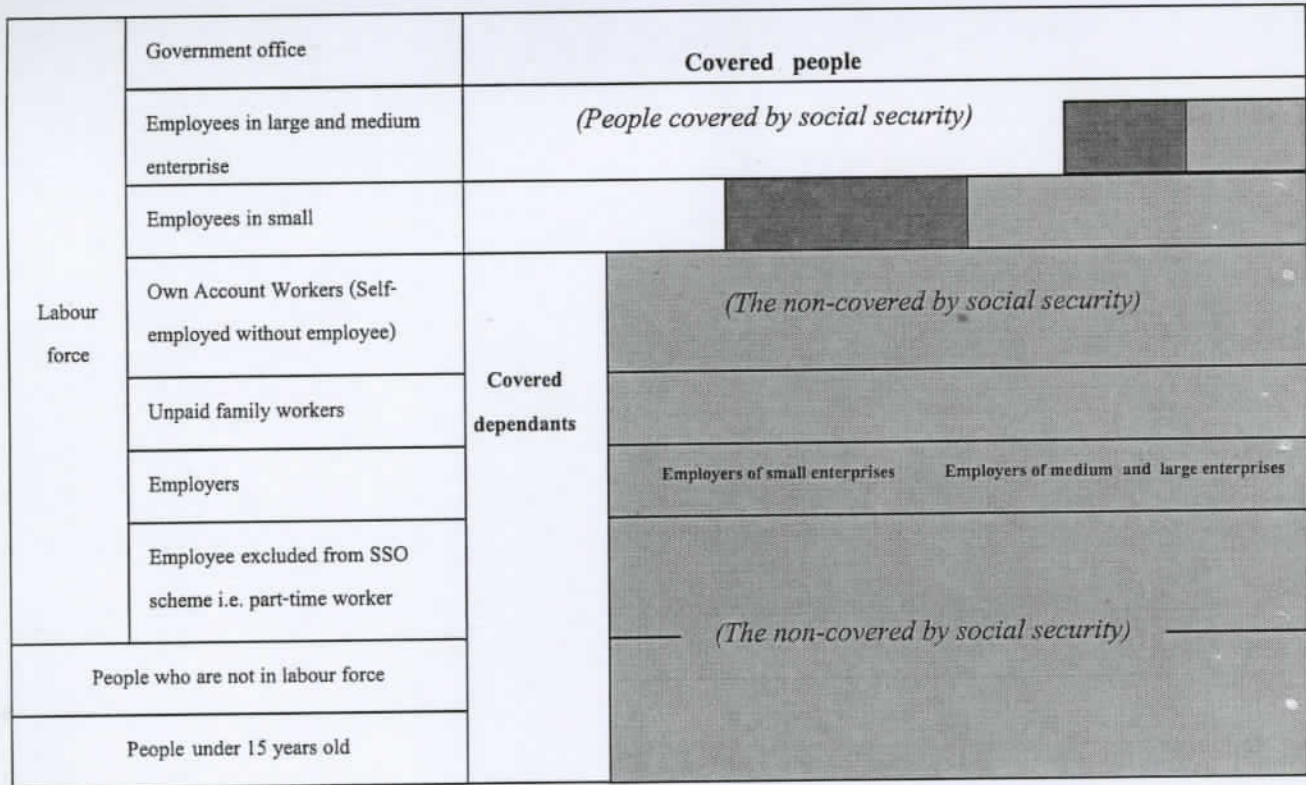
(1) **International Labour Organization (ILO: November 2004)** ได้กล่าวถึง ความไม่ครอบคลุมด้านความคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ทั่วโลก เป็นปัญหาทางสังคมที่นำมาซึ่งความเสี่ยงและความปรมาทที่ทำให้ผู้ทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบ หรือผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ อาจต้องตกไปสู่ความยากจน ปัญหานี้จะนำมาซึ่งปัญหาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจนานาชาติประเทศ ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งในเรื่องศักยภาพของความคุ้มครองทางสังคม จะสามารถช่วยเหลือให้แรงงานผู้ด้อยโอกาสหลุดพ้นจากความยากลำบากดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจนอกระบบและสังคมชนบท

Low social security coverage is a world-wide problem. The necessity to tackle this problem has become more important than ever due to the fact that the current trend of globalization increases the vulnerability of workers, who are mostly in the informal economy without social protection in developing countries ,by bringing them from a protected economy into an international competitive market. Such increasing insecurities associated with globalization call for the need to strengthen policies that help countries to cope better with the changes and it is important that social protection mechanisms reach those excluded from the social protection mechanisms in the informal and rural economies .

(2) **ILO มีความเห็นว่า ลักษณะของแรงงานนอกระบบ มีหลายมิติ มีทั้งมิติที่เกี่ยวข้องกับขนาดของกิจกรรมทางการผลิต ลักษณะขององค์กร ระดับของเทคโนโลยีในการผลิต ตลอดจนลักษณะของงานอาชีพ เป็นแรงงานรายได้ต่ำ การไม่มีกฎระเบียบและกฎหมาย การจัดทำทะเบียน ปังจิบต่างๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดนัยแห่งความเป็นแรงงานนอกระบบเป็นไปได้ยาก และนำไปสู่การถูกกันออกไปจากระบบความคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์อื่น อันนำไปสู่ความยากจน ดังนั้น จึงมีการเรียกร้อง เรื่องการสร้างกลไกเพื่อให้สามารถสร้างความครอบคลุมในเรื่องระบบความคุ้มครองทางสังคม แก่ประชากรในภาคเศรษฐกิจนอกระบบและในเขตชนบท**

แผนภูมิที่ 2-1 แสดงความครอบคลุมของระบบสวัสดิการ

Concept chart for the non-covered population and people in the Informal economy



ที่มา : Thailand Social Security Priority and Needs Survey (2004)

- ☐ People covered by social security by scheme
- ☒ The non-covered due to non-compliance of their enterprise to social security
- ☐ The non-covered by social security

(3) จึงกล่าวได้ว่าแรงงานที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ควรกำหนดว่าเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดในการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคมด้วย กล่าวคือ

1) การไม่มีสำนักงานสถานที่ และสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน (Lack of office and legal status) ซึ่งทำให้มีข้อจำกัดและความยากลำบากในการจัดทำข้อมูลทะเบียน เพื่อการใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายต่างๆได้ รวมถึงการไม่มีข้อมูลในระบบฐานภาษี

2) สภาพของการมีรายได้จำกัดและไม่สม่ำเสมอ (Limited and irregular incomes) ทำให้เป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบการประกันความคุ้มครองต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ จะใช้ฐานเงินเดือน หรือ ฐานรายได้เป็นตัวกำหนดด้านสวัสดิการ เช่น การออมตามอัตราร้อยละของเงินเดือนประจำซึ่งแรงงานนอกระบบมักมีรายได้น้อย ไม่สม่ำเสมอ และไม่ประจำเป็นรายเดือน ทำให้แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าสู่ระบบเช่นนั้นได้

3) ความจำเป็นและความต้องการในการได้รับสวัสดิการมีความแตกต่าง (Different social security needs and priorities) เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีฐานะสภาพที่มีระดับความแตกต่างกันมาก มีความหลากหลาย ในรายละเอียดของการประกอบอาชีพ เช่น ความเสี่ยงในการได้รับอันตรายจากการทำงาน ก็มีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของงาน เนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะการผลิต (มิใช่งานเอกสาร) ดังนั้น จึงเป็นการยากในการจัดระบบความคุ้มครองให้ครอบคลุมทั่วถึง

4) แรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้าง (No employer) แรงงานนอกระบบส่วนมากไม่มีนายจ้าง แม้นายจ้าง แต่เป็นนายจ้างลักษณะพันธะสัญญา ตามกฎหมายถือเป็นการว่าจ้าง/รับจ้างทำงาน มิใช่ลักษณะการเป็นลูกจ้างที่มีความผูกพันในลักษณะนายจ้าง และด้วยข้อจำกัดด้านรายได้ และลักษณะการประกอบอาชีพที่ไม่สามารถสร้างผลประโยชน์ด้านรายได้มากพอ จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญที่ไม่มีผู้ร่วมการสร้างระบบการประกันสวัสดิการด้านต่างๆ

แผนภูมิที่ 2-2 แสดงการจัดประเภทประชากรกลุ่มที่มีความครอบคลุม/ไม่ครอบคลุมด้านสวัสดิการ

Classification of the covered and non-covered population (millions)				
Total Population (64.2)	Covered Population (12.8)	Civil service scheme (5.4)	Civil servants (1.8)	
			Dependants (3.6)	Persons in the labour force(1.0)
		State Owned Enterprise scheme (0.6)	Workers in State Owned Enterprise(0.3)	Persons in the labour force and persons under 15 years old (2.6)
			Dependants (0.4)	
		Private School scheme (0.1)	Teachers and head masters of private school (0.05)	Persons in the labour force(1.0)
			Dependants (0.04)	Persons in the labour force and persons under 15 years old (0.3)
		Social Security scheme(6.7)	Private employees and other social security Scheme members (6.7)	Persons in the labour force (0.01)
				Persons in the labour force and persons under 15 years old (0.03)
	Non-covered Population (51.3)	Persons in the labour force (25.7)		
		Persons not in the labour force and persons under 15 years old (25.6)		

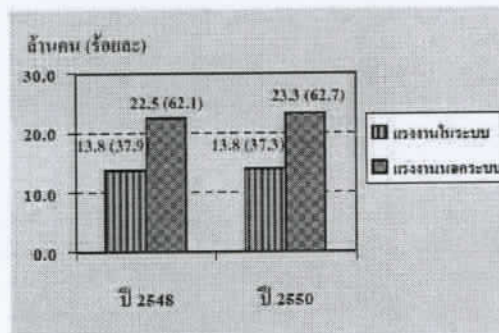
5) ILO ได้แสดงให้เห็นว่า การที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการต่างๆ ของแรงงานนอกระบบ เป็นเหตุให้คนในครอบครัวหรือผู้ที่แรงงานนอกระบบต้องรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการไปด้วยในขณะที่คนในครอบครัวและที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้อยู่ในแรงงานในระบบ เช่น ข้าราชการ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชนบางองค์กร จะได้รับความคุ้มครองด้านสวัสดิการด้วยสิทธิของแรงงานในระบบพร้อมไปด้วย ดังนั้น ILO มีข้อเสนอแนะว่ารัฐควรเข้ามามีบทบาทเพื่อทดแทนข้อด้อย ด้านนี้ของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าร่วมในระบบสร้างการประกันด้านสวัสดิการแก่ตนเองได้

2.1.2 สถานะแรงงานนอกระบบของประเทศไทย : จากผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สามารถสรุปภาวะที่สำคัญของแรงงานนอกระบบไทยได้ดังต่อไปนี้

(1) จำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบเป็นผู้ทำงานที่ยังขาดการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน มีการจ่ายเงิน ค่าแรงที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่มีสวัสดิการและการประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ และจากผลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2550 พบว่า ประเทศไทยมีผู้มีงานทำ 37.1 ล้านคน จำแนกเป็น แรงงานนอกระบบ 23.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.7 และเป็นแรงงานในระบบ 13.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 37.3 จะเห็นได้ว่าในปี 2550 กำลังแรงงานที่เป็นผู้มีงานทำส่วนใหญ่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองสวัสดิการ และหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

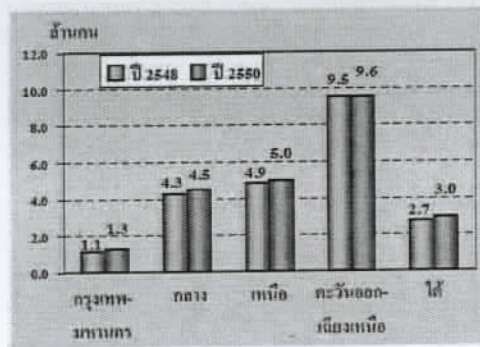
แผนภูมิ 2-3 เปรียบเทียบจำนวนและร้อยละของแรงงาน ในระบบและนอกระบบ



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หากเปรียบเทียบจำนวนแรงงานนอกระบบ ปี 2548 และปี 2550 พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้น 7 แสนคน คือในปี 2548 มี 22.5 ล้านคน (ร้อยละ 62.1) ในปี 2550 มี 23.3 ล้านคน (ร้อยละ 62.7) หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.7 การทำงานของแรงงานนอกระบบในแต่ละภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ปี 2550 พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภูมิภาคที่มีแรงงานนอกระบบมากที่สุด 9.6 ล้านคน รองลงมาเป็นภาคเหนือ 5.0 ล้านคน ภาคกลาง 4.5 ล้านคน ภาคใต้ 3.0 ล้านคน และกรุงเทพมหานคร 1.3 ล้านคน

แผนภูมิ 2-4 เปรียบเทียบจำนวนของผู้มีงานทำ จำแนก ตามภาค ปี 2548 และ 2550

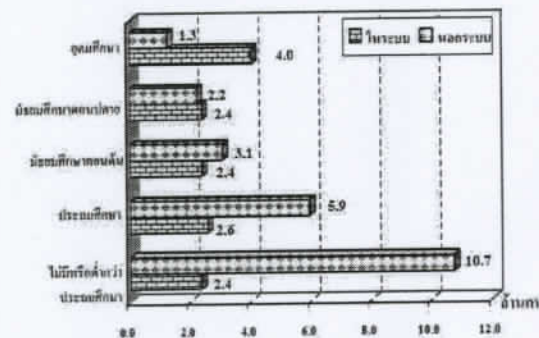


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) ระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบ

สำหรับแรงงานนอกระบบ เป็นผู้จบการศึกษาไม่สูงนักคือ ในระดับต่ำกว่าประถมศึกษา หรือไม่มี การศึกษามากที่สุด 10.74 ล้านคนหรือ คิดเป็นร้อยละ 46.2 รองลงมาระดับประถมศึกษา 5.93 ล้านคนหรือ คิดเป็นร้อยละ 25.6 จะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบ เป็นผู้มีการศึกษาไม่สูงทำให้โอกาส การเลือกทำงานที่ตนเองต้องการมีไม่ค่อยมากเท่าไรนักจึงยอมทำงานนอกระบบ

แผนภูมิ 2-5 จำนวนแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ปี 2550

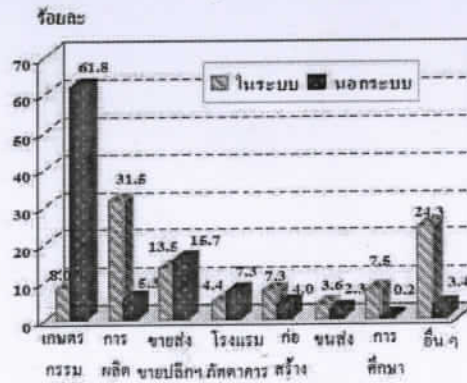


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(3) แรงงานนอกระบบที่ทำงานอยู่ตามประเภท อุตสาหกรรม

สำหรับการทำงานตามสาขาอุตสาหกรรมในการผลิตต่าง ๆ นั้น พบว่า แรงงาน นอกระบบในประเทศเป็นการจ้างแรงงานในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ คือ ประมาณ 14.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 61.8 รองลงมาเป็นสาขาขายส่งและขายปลีก 3.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 15.7 สาขาการ โรงแรม และภัตตาคาร 1.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 7.3 สาขาการผลิต 1.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.3 สาขาการก่อสร้าง 9.2 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 4.0 ที่เหลือกระจายอยู่ในสาขาต่าง ๆ

แผนภูมิ 2-6 ร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรม

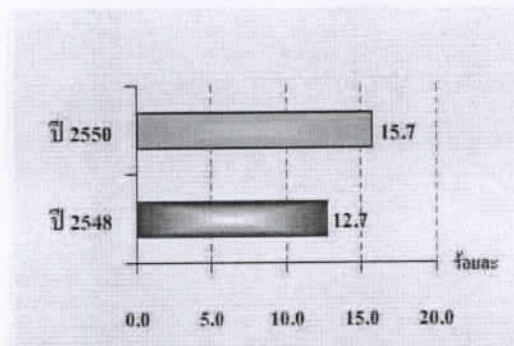


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(4) แรงงานนอกระบบที่ประสบอุบัติเหตุหรือบาดเจ็บจากการทำงาน

จากผลการสำรวจ พบว่าแรงงานนอกระบบทั้งสิ้น 23.3 ล้านคน เป็นผู้ที่ไม่เคยได้รับบาดเจ็บหรือ อุบัติเหตุ 19.6 ล้านคน หรือร้อยละ 84.3 และเป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ 3.7 ล้านคน หรือ ร้อยละ 15.7 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแรงงานนอกระบบที่ประสบบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุในช่วงปี 2548 และ ปี 2550 พบว่า จำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี 2548 ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมี 2.9 ล้านคนหรือร้อยละ 12.7 และ ในปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 3.7 ล้านคนหรือร้อยละ 15.7

แผนภูมิ 2-7 เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานนอกระบบ ที่ประสบบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ ปี 2548 และปี 2550



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(5) การใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

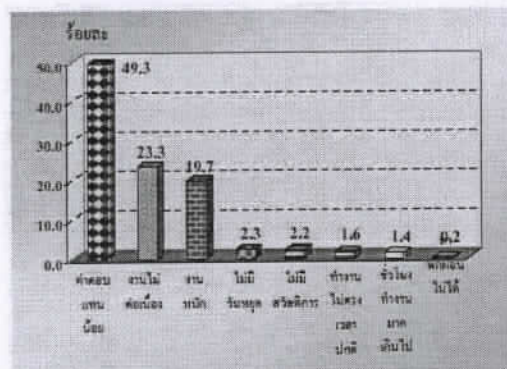
สำหรับวิธีการรักษาและการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของแรงงานนอกระบบ อันเหตุเกิดจากการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน แรงงานนอกระบบที่ประสบบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจำนวน 3.7 ล้านคน โดยส่วนใหญ่เป็นการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุเล็กน้อยและไม่ได้รับการรักษา 2.3 ล้านคน (ร้อยละ 64.1) รองลงมาเป็นการไปซื้อยาจากร้านขายยาและไปรักษาเองที่บ้าน 9.6 แสนคน (ร้อยละ 26.1) ส่วนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมากจำเป็นต้องไปรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาล มีจำนวน 3.6 แสนคน (ร้อยละ 9.8) โดยแรงงานนอกระบบที่ประสบบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมากต้องไปรับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลได้ใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยวิธีต่างๆ ดังนี้

- 1) ใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้ามากที่สุด ร้อยละ 70.6
- 2) ต้องเสียเงินจ่ายเอง ร้อยละ 17.5
- 3) ใช้ประกันสุขภาพกับบริษัทประกันภัย ร้อยละ 4.5
- 4) ใช้สวัสดิการข้าราชการ/ข้าราชการบำนาญ/รัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 2.9 (ใช้สิทธิบิดามารดาบุตร)
- 5) ใช้ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน ร้อยละ 0.8 (ผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40)
- 6) อื่น ๆ ที่ทำงานมีห้องพยาบาล คู่กรณีจ่ายให้ บิดา/มารดาจ่ายให้ ร้อยละ 3.9

(6) แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากการทำงาน

จากผลสำรวจ พบว่าปัญหาที่เกิดจากการทำงานมากที่สุด คือ ค่าตอบแทนน้อย คิดเป็นร้อยละ 49.3 รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่องร้อยละ 23.3 ทำงานหนัก ร้อยละ 19.7 ไม่มีวันหยุดร้อยละ 2.3 ไม่มีสวัสดิการ ร้อยละ 2.2 ทำงานไม่ตรงกับเวลาปกติ ร้อยละ 1.6 ชั่วโมงทำงานมากเกินไป ร้อยละ 1.4 และลาพักก่อนไม่ได้ร้อยละ 0.2 ตามลำดับ

แผนภูมิ 2-8 ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตาม ปัญหาจากการทำงาน



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า แรงงานนอกระบบเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยแต่มีการจ้างงานที่ไม่แน่นอน สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน การได้รับการดูแลจากหน่วยงานทางราชการและนายจ้างไม่ดีพอ แรงงานจึงต้องเผชิญกับปัญหาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน สุขภาพ สภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน ทำให้การเข้าถึงบริการ และการคุ้มครองต่างๆ ทางกฎหมายไม่อาจทำได้หรือทำได้ยากยิ่ง

ดังนั้น แรงงานนอกระบบจึงไม่อาจถูกมองข้ามไปได้เพราะแรงงานเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกำลังที่สำคัญของการผลิตของประชากร หากกำลังการผลิตของประเทศส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับคุณภาพชีวิตในทางที่ดี ความยากจนของประเทศก็อาจแก้ไขยากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

สรุป

จากข้อจำกัดด้านคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบตามความเห็นของ ILO ดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2550 เป็นสาเหตุให้การดำเนินการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่กระบวนการให้ความคุ้มครองทางสังคมเป็นไปได้ยากยิ่งแต่สังคมก็มีความพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งเห็นได้จากผลสรุปรายงานการสัมมนาเรื่องการจัดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชน⁽¹⁾ มีผลสรุปและข้อเสนอแนะในการสร้างระบบการดำเนินงานการคุ้มครองทางสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง โดยได้เสนอแนวทางซึ่งการศึกษาวิจัยต่างๆ ซึ่งจะได้ดำเนินการในโอกาสต่อไปควรให้ความสำคัญ คือ

1. ขยายการคุ้มครองทางสังคม ให้กับผู้ในเศรษฐกิจนอกระบบในหลากหลายรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับลักษณะของอาชีพ รายได้ ระยะเวลาและผลตอบแทนเหมาะสมเป็นธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นการลดภาระของภาครัฐ
2. สนับสนุนให้มีการออมทั้งในระบบของการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และการออมในระดับครัวเรือน โดยการสร้างแรงจูงใจในเรื่องของดอกเบี้ย เงื่อนไขที่เป็นธรรมและผลตอบแทนอื่นๆ เพื่อรองรับการเป็นผู้สูงอายุในอนาคตที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคงพึ่งตนเองได้

⁽¹⁾ สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กันยายน 2549

2.2 บริบทด้วยแนวคิดเรื่องการเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) และการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)

2.2.1 การเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society)

เอกสารสำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ สำนักนายกรัฐมนตรี⁽¹⁾ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) โดยได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ควรได้รับการกำหนดกรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์เป็นลำดับสำคัญไว้ 5 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ (Transformation of Population Structure) 2) ผลผลิตภาพแรงงานและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ 3) ระบบการเงินการคลังของประเทศ 4) โครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนทางสังคม และ 5) ทูทางสังคมและวิถีชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งการศึกษานี้จะได้หยิบยกเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรเรื่องผลิตภาพและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ มาใช้เป็นแนวทางการวางกรอบการศึกษา เรื่องการจัดตั้งระบบการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงอายุ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลงปรากฏการณ์ประชากรเกิดมากหรือเรียกกันว่า Baby Boom ได้เกิดขึ้น เนื่องจากสภาพการมีบุตรถูกชะลอไว้เมื่อเวลาสงคราม ตัวอย่าง Baby Boom ของประเทศต่างๆ มีดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา	ระหว่าง พ.ศ. 2589 -2507
ประเทศญี่ปุ่น	ระหว่าง พ.ศ. 2490 -2492
ประเทศไทย	ระหว่าง พ.ศ. 2506 - 2526

แต่ในปัจจุบัน โลกของเราได้เข้าสู่ปรากฏการณ์ของการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุในหลายประเทศและภูมิภาคเช่น ยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีประชากรถึง 1 ใน 3 มีอายุมากกว่า 65 ปี และจำนวน 1 ใน 9 มีอายุมากกว่า 80 ปี ภายใน ค.ศ. 2030 จะมีประชากรโลกประมาณร้อยละ 16 (หรือมากกว่า 1,000 ล้านคน) ที่มีอายุมากกว่า 60 ปี โดยเหตุผลหลักดังที่อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวมีอยู่ 2 ประการ ได้แก่

1) ชีวิตของผู้คนที่ยืนยาวมากขึ้น อันเนื่องมาจากการพัฒนาด้านสาธารณสุขและมาตรฐานการครองชีพ

2) อัตราการเกิดที่ลดลง ซึ่งเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั่วโลก นับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา

⁽¹⁾ ทิศทางนโยบายสาธารณะ: การเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ : Discussion Paper PRD.4/2007, 23 สิงหาคม 2550
ศุติ วงศ์เกียรติจิร นักวิจัยอาวุโส ฝ่ายวิจัยและพัฒนานโยบาย

นักประชากรศาสตร์ส่วนหนึ่งคาดการณ์ว่า การขาดแคลนประชากรเกิดใหม่จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดสำหรับภูมิภาคยุโรปและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะเหลือประชากรเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรปัจจุบัน ก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ ปัจจัยขับเคลื่อนในเชิงเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ล้วนมีส่วนสำคัญที่ทำให้อัตราการเกิดลดลง ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการคุมกำเนิด และการยอมรับของสังคมเกี่ยวกับการทำแท้ง (Laudicina, 2005)

กรณีประเทศไทย ยุค Baby boom เกิดระหว่าง พ.ศ. 2506- พ.ศ.2526 ประเทศไทยมีอัตราเกิดของประชากรเด็กกว่า 1 ล้านคนต่อปีเทียบกับประมาณ 6 แสนคนในปี 2496 การเกิด Baby Boom ของประเทศไทยมิได้เกิดจากการชะลอการมีครอบครัวอันเนื่องมาจากภาวะสงคราม แต่เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว มีผลมาจากการพัฒนาด้านการแพทย์และการสาธารณสุขหลังสงครามครั้งที่ 2 (มีเหตุผลที่น่าพิจารณา คือ การที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ โดยการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504) ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสุขอนามัย การสร้างภูมิคุ้มกันโรค และการจัดเชื้อโรคหลายชนิด ที่ช่วยลดอัตราการตายของประชากรเจริญพันธุ์ การลดอัตราการตายของประชากรวัยเด็กและทารก

เมื่อโลกเข้าสู่ยุคปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่กำลังจะประสบกับปรากฏการณ์ดังกล่าว เช่นกับ baby boom ในช่วง 20 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 – 2526 กำลังเริ่มเป็นผู้สูงอายุ คาดว่าในช่วงปี 2566 – 2586 ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุจำนวนมากพบนอกกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทย ที่พบว่าสัดส่วนประชากรวัยเด็กเริ่มมีแนวโน้มลดลง (หลังจากปี พ.ศ. 2526) อันนำไปสู่การลดลงของการเพิ่มประชากรวัยแรงงานด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังนี้ จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

สรุป การประมาณการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

ยุค baby boom	พ.ศ. 2506 – 2526 (20 ปี)
ช่วงอายุแรกเกิด – อายุ 20 ปี	
ยุค demographic dividend	พ.ศ. 2526 – 2546
อายุ 20 ปี – 59 ปี เป็นเวลา 40 ปี	
ยุค สังคมสูงอายุ (ageing society)	พ.ศ. 2566 – 2586
อายุ 60 ปีขึ้นไป	

(2) ผลผลิตภาพแรงงานและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์

เอกสารสำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ สำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับเดียวกันได้วิเคราะห์ถึงพัฒนาการของผลผลิตภาพแรงงานของประเทศไทย ซึ่งได้จากการสำรวจโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในปี พ.ศ. 2548 ในปี พ.ศ. 2548 และการสำรวจของสถาบันต่างๆ พบว่าผลผลิตภาพแรงงานไทย มีการพัฒนาดีขึ้น คือ มีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 159,980 บาท/คน/ปี ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 201,461 บาท/คน/ปี แต่ยังคงเป็นอันดับที่ 56 จาก 61 ประเทศ โดยประเทศไทยมีผลผลิตภาพแรงงานเพียง 6.77 ดอลลาร์สหรัฐ/คน/ชั่วโมง ทั้งที่ประเทศไทยมีอัตราแรงงานต่อประชากรรวมในระดับสูง เมื่อเทียบกับนานาประเทศดังกล่าว สาเหตุสำคัญของผลผลิตภาพ แรงงานที่ต่ำมีผลมาจากการศึกษา และปัญหาสุขภาพที่ส่งผลเชิงลบต่อ ผลผลิตภาพแรงงาน รวมไปถึงการดำเนินธุรกิจที่ส่งผลต่อการจ้างงาน อย่างมีนัยสำคัญ

ในส่วนของคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ประเทศไทยมีพัฒนาการที่ดี โดยเฉพาะในมิติของคุณภาพพื้นฐาน โดยมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index – HDI) ที่เพิ่มจาก 0.68 ในปี 2528 เป็น 0.784 ในปี 2547 แต่ในระดับคุณภาพขั้นสูง ยังต้องการการพัฒนาปรับปรุงในอีกหลายมิติ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นี้กล่าวว่า แนวโน้มของการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว จะต้องวิเคราะห์ถึงคุณภาพของเด็ก – เยาวชน เพราะจะเป็นฐานของกำลังแรงงาน เพื่อทำงานเลี้ยงดูกลุ่มผู้สูงอายุของประเทศในอนาคต

2.2.2 สถานการณ์การปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)

การรักษาสถานะของปรากฏการณ์ Baby boom ซึ่งจะมีช่วงประมาณ 40-50 ปีกล่าวคือ เมื่อประชากรวัยเด็กเจริญเติบโตเข้าสู่ความเป็นประชากรวัยทำงาน ที่มีอายุตั้งแต่ 18 หรือ 20 ปี จนถึงอายุ 60 ปี เป็นช่วงที่มีความสำคัญยิ่งของการพัฒนาประเทศแต่ละประเทศ เรียกว่า เป็นช่วงปันผลทางโครงสร้างอายุ (Demographic Dividend) ประเทศที่มีปรากฏการณ์ Baby boom จะมีประชากรวัยทำงานจำนวนมาก เป็นกำลังแรงงานของประเทศ แรงงานเหล่านี้หากได้มีการพัฒนาศักยภาพ ให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า (Human Resource Development) ประเทศจะมีกำลังการผลิตในการสร้างผลผลิตภาพของประเทศไทยได้

(1) การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนโครงสร้างประชากรในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ได้ประมาณการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนประชากรไว้ดังนี้

ตารางที่ 2-1 แสดงผลการศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนโครงสร้างอายุประชากรไทย

หน่วย: ร้อยละ

	สศช.(2547)		หมายเหตุ	ม.มหิดล		
	2543	2558		2548	2558	2568
วัยเด็ก 0-14 ปี	24.3	20.2	* เพิ่มขึ้นสูงสุด เป็นร้อยละ 67.1 ในปี 2553	23.0	19.0	16.0
วัยทำงาน 15-59 ปี	66.3	66.0*		สูงสุดที่ 67.4 ปี 2553		64.1
วัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป	9.5	13.8		10.3	14	19.8

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล

แม้ว่าข้อมูลดังกล่าวจะแสดงว่าประชากรวัยทำงานของประเทศไทยยังคงมีสัดส่วนสูง
เป็นประชากรส่วนใหญ่และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นซึ่งเรียกว่าเป็นช่วงที่ประเทศมีการได้เปรียบจากโครงสร้าง
ของประชากร เป็นช่วงของการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend) คือ มีประชากรในวัย
ทำงานมากแต่ขณะเดียวกันประเทศไทยมีลักษณะของโครงสร้างอัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio)
ของประชากรในภาพรวม (เด็กและวัยชรา) ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น คือ 2553 อัตราส่วนการพึ่งพิง 48.3
จะเพิ่มเป็น 49.3 และเพิ่มเป็น 49.3 และ 51.4 ในปี 2563 และปี 2568 ส่วนอัตราภาระพึ่งพิงของวัยชราจาก 15.5
เป็น 38.4 ในปี 2568

การที่อัตรา การพึ่งพิงทั้งในภาพรวม และของผู้ชราที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นส่งสัญญาณว่า
ความได้เปรียบของ Demographic Dividend ของประเทศไทยจะมีระยะเวลาไม่นานนัก จึงเป็นสาเหตุ
สำคัญประการหนึ่งที่นับเป็นปัจจัยเร่งด่วน (Critical factor) ที่ต้องตระหนักถึงแนวทางการใช้ประโยชน์
จากช่วงปันผลทางประชากรนี้ ซึ่งก็คือการเร่งพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ของประเทศนั่นเอง

(2) ผลการศึกษาเรื่อง Ageing Asia : Economic and Social Impacts of Ageing (2007)

โดย Mr. Oizumi Keiichiro จากสถาบัน Japan Research Institute ได้ศึกษาประเด็นสำคัญนี้เพื่อนำไปสู่ความตระหนักในเรื่องการพัฒนากำลังแรงงานของประเทศ และการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากช่วงการขึ้นผลทางประชากร โดยการส่งเสริมเรื่องการออม ซึ่งแสดงโดยแผนภูมิสถิติ ดังนี้

1) ความรุ่งเรืองของทวีปเอเชียในศตวรรษที่ 21 (the 21st century is a century of the prosperity of Asia.)

ตารางที่ 2-2 อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยทวีปเอเชีย

Real GDP Growth Rate (%)			
	1980-90	1990-2000	2000-2005
Japan	4.1	1.3	1.3
NIES			
Korea	8.9	5.7	4.5
Taiwan	7.9	6.3	3.4
Hongkong	6.9	4.1	4.3
Singapore	6.7	7.7	3.9
China	10.1	10.6	9.5
ASEAN4			
Thailand	7.6	4.2	5.0
Malaysia	5.3	7.0	4.5
Indonesia	6.1	4.2	4.7
Philippines	1.0	3.4	4.7
Vietnam	-	7.6	7.5
India	5.8	6.0	6.8
World	3.3	2.9	2.8

Source: World Development Indicators, Taiwan Statistical Data Book

ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่ม Asian 4 ประกอบด้วย ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีอัตราการพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงมาโดยตลอดตั้งแต่ช่วงเวลาปี พ.ศ. 2523 ความเจริญและการพัฒนาการทางเศรษฐกิจต้องการขยายตัวทางด้านผลิตภาพการผลิต ซึ่งปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่ง คือ กำลังแรงงานหรือประชากรในวัยแรงงาน ซึ่งมีช่วงอายุระหว่าง 18 - 60 ปี

2) เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็วในทวีปเอเชีย (But...Rapid

Changes of Asian Demographic Situation)

ตารางที่ 2-3 อัตราการเกิด เปรียบเทียบ อัตราการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของเอเชีย

Total Fertility Rate and Ratio of Ageing in East Asia

(%)

	Total Fertility Rate		Ageing Rate	
	1990	2004	2005	2025
Japan	1.5	1.3	19.7	29.1
NIES				
Korea	1.6	1.2	9.4	19.6
Taiwan	1.7	1.2	9.6	19.6
Hongkong	1.3	0.9	12.0	21.5
Singapore	1.9	1.2	8.5	22.3
China	2.1	1.8	7.8	13.7
ASEAN4				
Thailand	2.2	1.9	7.1	13.3
Malaysia	3.8	2.8	4.6	8.9
Indonesia	3.1	2.3	5.5	8.6
Philippines	4.3	3.1	3.9	6.8
Vietnam	3.6	1.8	5.4	8.4
India	3.8	2.9	5.3	8.1
World	3.1	2.6	7.4	10.5

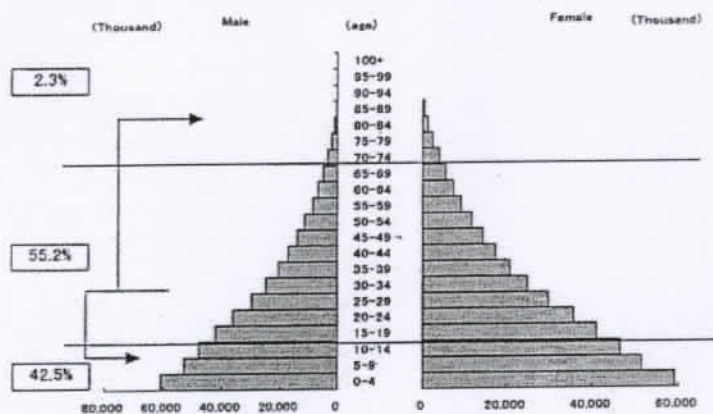
Source: Total Fertility Rate from World Development Indicators, Ageing Ratio from UN Population Prospects, Taiwan's data from Taiwan Statistical Data Book

ขณะเดียวกันในช่วงปี 2548 เป็นต้นมาประเทศไทยเข้าสู่ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร กล่าวคือ อัตราเกิดจาก 2.2% ในปี 2533 ลดลงเป็น 1.9% ในปี 2547 ทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร และเคลื่อนเข้าสู่สถานการณ์สังคมสูงอายุ ตั้งแต่ปี 2548 ก็เริ่มมีประชากรสูงวัย (เกินอายุ 60 ปี) 7.1% ของประชากรทั้งสิ้น และคาดว่าอัตราดังกล่าวจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 13.3% ในปี 2568 ขณะที่อัตราเฉลี่ยของประชากรสูงอายุ (Ageing Rate) ของโลกเท่ากับ 10.5%

3) ลักษณะโครงสร้างประชากรของประเทศรายได้ต่ำ (Population pyramid in Low

income countries : 2549)

แผนภูมิที่ 2-9 แสดงสัดส่วนโครงสร้างประชากรประเทศรายได้ต่ำ



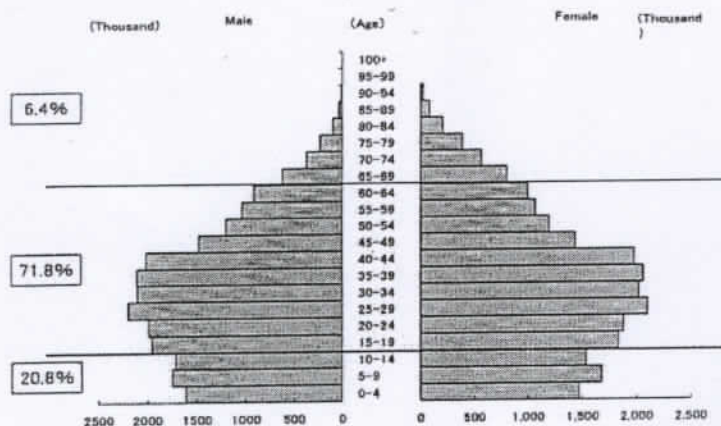
Source: UN, World Population Prospects : The 2006 Revision

ประชากรเด็กที่มีช่วงอายุระหว่าง ตั้งแต่เกิดถึง 15 ปี มีจำนวนโดยเฉลี่ยประมาณ 42.5% มีประชากรวัยทำงานอายุ 15 – 59 ปี ประมาณ 52.6% และประชากรสูงวัยอายุ 60 ปี เป็นต้นไป ประมาณ 2.3%

สัดส่วนประชากรวัยทำงาน ที่มีสัดส่วนสูงอันเป็นผลมาจากอัตราการเกิดมากในช่วง Baby Boom ของแต่ละประเทศมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และการก้าวสู่ความมั่นคงทางด้าน เศรษฐกิจสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเรียกว่าช่วงปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)

4) ลักษณะโครงสร้างประชากรที่พึงปรารถนา คือช่วงการปันผลทางประชากร : กรณีตัวอย่างประเทศเกาหลีในปี พ.ศ. 2543 (Growth – friendly population pyramid : Korea 2000)

แผนภูมิที่ 2-10 แสดงสัดส่วนโครงสร้างประชากรประเทศเกาหลี ช่วงการปันผลประชากร



Source: UN, World Population Prospects : The 2006 Revision

ประเทศเกาหลีได้ใช้ประโยชน์จากการได้ประโยชน์ในช่วงปันผลทางประชากรในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งมีประชากรวัยทำงานถึง 71.8% อันเป็นผลจากช่วง Baby – Boom เมื่อ 15 ปีก่อน (พ.ศ. 2528) ซึ่งมีประชากรวัยเด็กจากอัตราการเกิดถึง 1.6% โดยการเร่งให้มีการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการศึกษาของเยาวชน การพัฒนาการเกษตรกรรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การทำ Research and Development เพื่อพัฒนาการผลิต โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

ตารางที่ 2-4

โครงสร้างประชากร ประเทศรายได้ต่ำ และ โครงสร้างประชากรที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ
ตัวอย่าง ประเทศ เกาหลี : พ.ศ. 2549

อัตราร้อยละ

โครงสร้างประชากร	ประเทศรายได้ต่ำ	ประเทศเกาหลี
ประชากรวัยเด็ก (เกิด – 15 ปี)	42.5	6.4
ประชากรวัยทำงาน (15 – 59 ปี)	55.2	71.5
ประชากรวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	2.3	20.8

ที่มา : ผู้วิจัย

5) ลักษณะช่วงการปันผลทางโครงสร้างประชากรของประเทศต่างๆ ในเอเชีย (The period of demographic dividend) : กรณีประเทศไทย

ตารางที่ 2-5 แสดงช่วงการปันผลทางโครงสร้างประชากรของเอเชีย

	Period of demographic dividend		Per capita GDP in 2005
	Start	Goal	
Japan	1930-35	1990-95	36,432
NIIES			
Korea	1965-70	2010-15	16,304
Taiwan	1960-65	2010-15	15,271
Hongkong	1965-70	2010-15	25,617
Singapore	1965-70	2010-15	26,843
China	1965-70	2010-15	1,728
ASEAN			
Thailand	1965-70	2010-15	2,728
Malaysia	1965-70	2035-40	5,014
Indonesia	1970-75	2025-30	1,242
Philippines	1965-70	2040-45	1,142
Vietnam	1970-75	2020-25	627
India	1970-75	2035-40	725

ประเทศไทย ได้เริ่มเข้าสู่ช่วงปันผลทางประชากร เมื่อปี พ.ศ. 2508 – 2513

โดยประเทศไทยจะมีช่วงโครงสร้างประชากรที่เอื้อต่อการสร้างความเจริญและพัฒนาการของประเทศ ได้อย่างดีที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2558 เป็นต้นไป คือจะมีประชากรวัยแรงงานมากอยู่เป็นเวลาประมาณ 40 – 45 ปี และเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) ในช่วงปี 2598 - 2603

การออม Saving อันเป็นผลมาจากการกักเงินได้ส่วนหนึ่งของรายได้เก็บออมไว้ใช้

ในยามชรา และขณะที่เงินออมอยู่ในกองทุน เงินออมจะมีส่วนในการเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น การออมจึงสามารถดำเนินการได้ในช่วงที่ประเทศมีความได้เปรียบทางโครงสร้างประชากร มีประชากรวัยแรงงานมากสามารถสร้างรายได้ และสร้างการออมที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และเป็นกลไกสำคัญในการสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพให้แก่ประชากรของประเทศ

หมายเหตุ ตำราของ ศ.เกื้อ วงศ์บุญสิน (2548) อธิบายว่า :

- ช่วงเวลาที่เกิด Baby boom คือตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2480 – 2512

หรือก่อนที่จะมีการประกาศนโยบายวางแผนครอบครัวในปี พ.ศ. 2513 คนไทยมีลูกเฉลี่ยถึง 6.3 คน
จึงเป็นยุคที่มีประชากรวัยเด็กมากที่สุด

- ในช่วง พ.ศ. 2500 – 2533 (1975 – 1980) เป็นช่วงที่เริ่มมีการปันผล ประชากรวัย
เด็กได้เติบโตเป็นวัยแรงงาน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55 ในปี พ.ศ. 2533 เป็นร้อยละ 62.66 และ พ.ศ. 2543
และ พ.ศ. 2552 แล้วจะค่อยๆ ลดลงไปเป็นร้อยละ 62 ในปี พ.ศ. 2568 หลังจากนั้นก็จะค่อยๆ ลดลงเรื่อยๆ
เพราะคนไทยมีลูกน้อยมาก

- พ.ศ. 2568 หรืออีก 15 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างเต็ม

รูปแบบ

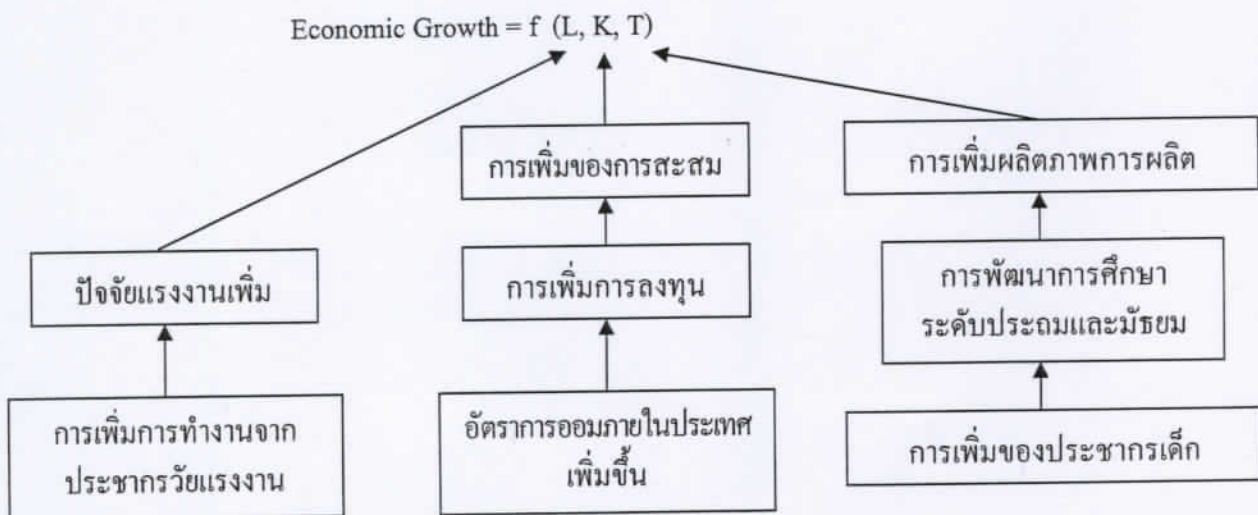
6) ความได้เปรียบของการปันผลประชากร และการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ

การเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ มีผลจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ

3 ประการ คือ แรงงาน ทุน และเทคโนโลยี ซึ่งแสดงแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2-11 แสดงสัดส่วนโครงสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ = f (แรงงาน, ทุน, เทคโนโลยี)



แผนภูมิที่ 2-12 แสดงลดลงของการผลิต

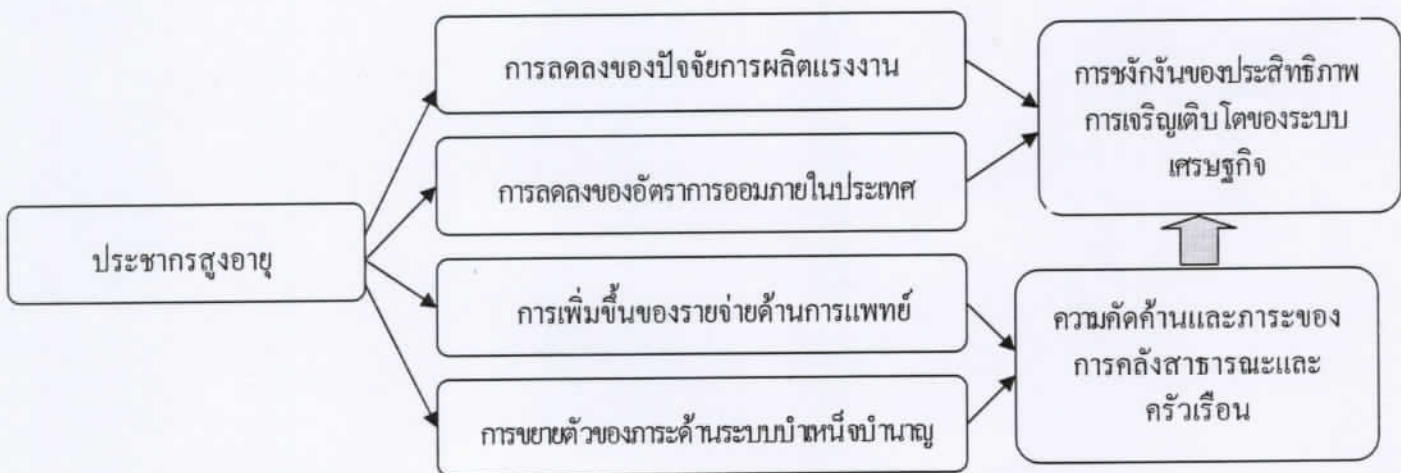
สิ่งสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การออมในทางตรงกันข้าม การขาดการออมก็เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดวงจรแห่งความยากจนด้วย ดังแผนภูมิวงจรความยากจน



7) ผลกระทบของการมีประชากรสูงอายุในอัตราสูง

สัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุในโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีผลการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม

แผนภูมิที่ 2-13 แสดงผลกระทบของปัจจัยการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม



8) การเคลื่อนตัวของประชากรยุค baby boom : กรณี ญี่ปุ่น จีน ไทย

ตารางที่ 2-6 เปรียบเทียบสัดส่วนโครงสร้างประชากร ประเทศญี่ปุ่น จีน ไทย

Population of the labor population in agriculture, forestry and fishery (%)			
Age Group	Japan 1980	China 2000	Thailand 2000
25-29	5.4	56.2	46.5
30-34	6.9	60.5	49.7
35-39	10.6	59.7	50.2
40-44	14.7	61.0	51.8
45-49	18.9	68.3	56.7
50-54	22.0	74.9	61.5
55-59	25.5	81.5	66.9
60-64	29.9	89.0	74.0
65-69	34.8	92.9	77.2

Source: Japan, 1980 National Census;
China, Chinese Population Report 2000;
Thailand, The 2000 Population and Housing Census

ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลดีจากการพัฒนา
ด้านสาธารณสุข และการแพทย์ ทำให้ประชาชนมีสุขภาพดีอายุยืนยาว พร้อมๆ กับการที่สภาพเศรษฐกิจ
สังคมที่เปลี่ยนแปลง ทำให้สังคมไทยมีภาวะการเจริญพันธุ์ต่ำ อัตราการเกิดลดลงอย่างมาก ดังกล่าว
มาแล้ว ทำให้ไม่สามารถชดเชยให้เกิดความสมดุลของโครงสร้างอายุของประชากรไทย ประเทศไทย
เป็นประเทศที่ก้าวสู่ความเป็นสังคมผู้สูงอายุ Ageing Society อย่างรวดเร็ว (จากที่คาดหมายไว้ในช่วงปี
2598 – 2603) และก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุในขณะที่ระดับการพัฒนาประเทศยังไม่อยู่ในระดับสูง เช่น
ประเทศในแถบยุโรป หรือเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชีย (กลุ่ม 4 ประเทศ NIES ได้แก่ เกาหลี ไต้หวัน
ฮ่องกง และสิงคโปร์)

กล่าวคือ ประชากรในยุค Baby boom เมื่อกลายเป็นประชากรวัยแรงงาน ในประเทศ
ไทยส่วนใหญ่จะกลายเป็นแรงงานในภาคเกษตร ป่าไม้ และประมง คือ Baby boom ของไทยจะกลายเป็น
ประชากรภาคเกษตรฯ ในปี พ.ศ. 2543 กลุ่มอายุ 65 – 69 ปี ถึงร้อยละ 77 และจะลดลงมาเรื่อยๆ ในกลุ่ม
ประชากรที่มีอายุน้อยลง เช่น เป็นร้อยละ 49.7 ในกลุ่มอายุ 30 – 34 ปี ซึ่งสัดส่วนประชากรในภาคเกษตร
ของไทยสูงคล้ายๆ ของจีน ขณะที่ญี่ปุ่นจะต่ำกว่ามาก เพราะประชากรส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นกลายเป็น
ประชากรในภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่อยู่ในภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 34.8 ในปี 1980 ขณะที่ของจีนและ
ไทยสูงกว่ามาก

สรุป : ความตระหนักในเรื่องการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)

ขณะนี้ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงสุดท้ายของการปันผลทางประชากร โดยแนวโน้มของประชากรวัยทำงานยังอยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้น ซึ่งถือว่ายังเป็นสถานการณ์ที่ยังเอื้อต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก

ขณะที่ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน การบริโภค การออม และการลงทุนล้วนเปลี่ยนแปลงตามวัยของผู้คน ดังนั้นในช่วงสัดส่วนของประชากรในวัยทำงานยังสามารถเป็นกำลังสำคัญของการเพิ่มผลผลิตประชาชาติได้เพิ่มขึ้น และยังสามารถผลิตได้มากกว่าส่วนที่ต้องบริโภค ประกอบกับการลดลงของประชากรวัยเด็กและการเพิ่มขึ้นของวัยผู้สูงอายุที่ยังไม่มากนัก ทำให้ภาระของประชากรวัยทำงานที่พึงอยู่ในระดับต่ำ ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นช่วงที่เหมาะสมสำหรับประเทศในการจัดระบบการออมและหลักประกันเพื่อชราภาพอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้อัตราการออมของประเทศเพิ่มขึ้นสนองตอบของการลงทุนและผลผลิตประชาชาติในทางหนึ่งแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้าง โครงข่ายความมั่นคง (Social Safety Nets) ทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และประเทศอีกด้วย

2.3 กรอบแนวคิดด้วยระบบการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ

2.3.1 องค์ประกอบที่ใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด ได้แก่

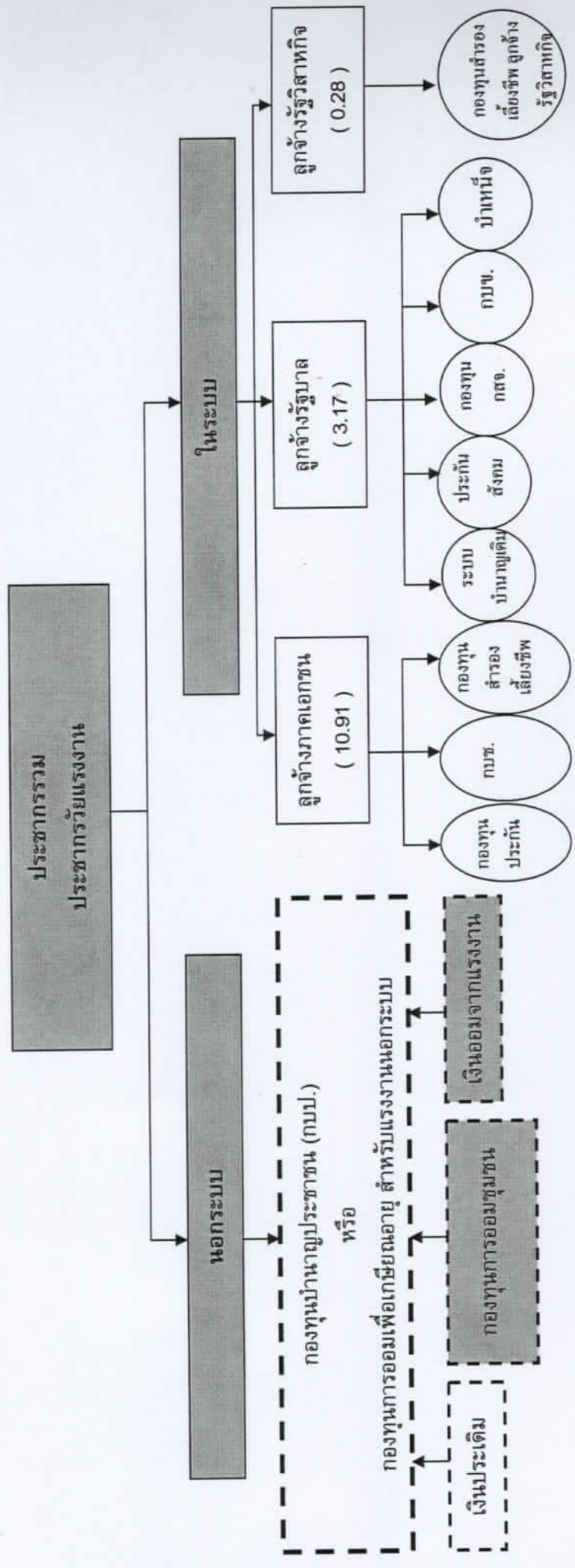
1. ลักษณะของแรงงานนอกระบบ
2. การสร้างระบบที่เหมาะสมเพื่อทดแทนข้อด้อยของแรงงานนอกระบบ (เช่น การไม่มีสถานประกอบการ ให้ใช้หลักพื้นที่หรือถิ่นฐานภูมิลำเนา (Area base) เป็นการทดแทนการไม่มีนายจ้าง ได้กำหนดให้ภาครัฐทั้งในภาครัฐส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการสร้างระบบการออมให้แรงงานนอกระบบ)
3. นโยบายด้านสวัสดิการของประเทศตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสวัสดิการทางสังคม

2.3.2 กรอบแนวคิด ในการสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการกำหนดจากองค์ประกอบในข้อ 2.3.1 ประกอบด้วย กรอบแนวคิดตามแผนภูมิที่ 2-14 – แผนภูมิที่ 2-18 คือ

- (1) กรอบแนวคิดระบบสวัสดิการและบำนาญชราภาพ สำหรับประชากรวัยแรงงาน (2 - 14)
- (2) กรอบแนวคิดกองทุนการออมระดับท้องถิ่น (Area base) (2 - 15)
- (3) กรอบแนวคิดการสร้างระบบการออมสำหรับแรงงานนอกระบบ (กองทุนระดับชาติ) (2 - 16)
- (4) กรอบแนวคิดการดำเนินงานการสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ : การเชื่อมโยงระหว่างกองทุนระดับชาติและกองทุนระดับท้องถิ่น (2 - 17)
- (5) กรอบแนวคิดการดำเนินงานหลักประกันทางสังคมของแรงงานนอกระบบ ตามลำดับการรับภาระในการออม (2 - 18)

แผนภูมิที่ 2 - 14 กรอบแนวคิดระบบสวัสดิการและบำนาญชราภาพสำหรับประชาชนวัยแรงงาน

โครงสร้างกำลังแรงงานและการคุ้มครองด้านชราภาพ



— กองทุนปัจจุบัน

----- อยู่ระหว่างศึกษาและดำเนินการ

แผนภูมิที่ 2-14 แสดงการจัดระบบสวัสดิการชราภาพให้ครอบคลุมประชากรวัยแรงงานของประเทศ(ประชากรอายุระหว่าง 20 ปี ถึง 60 ปี) เป็นกลุ่มประชากรที่มีศักยภาพ ในการสร้างผลิตภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และมีความสามารถในการสร้างรายได้ให้ตนเอง ดังนั้น การเตรียมการรองรับสังคมสูงอายุ (Ageing Society) ด้านรายได้จึงควรเป็นการเตรียมการด้านการออมในวัยทำงานของประชากรวัยแรงงาน

ในจำนวนประชากรวัยแรงงาน 36 ล้านคนของประเทศ ได้มีการจำแนกกลุ่มประชากรเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มประชากรที่อยู่ในระบบการจ้างงาน ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานและการคุ้มครองแรงงาน รวมถึง กฎหมายว่าด้วยการบำเหน็จบำนาญด้วยกล่าวคือ

แรงงานในภาคเอกชน มีกฎหมายว่าด้วยระบบการออมเพื่อการชราภาพ หรือระบบบำเหน็จบำนาญทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ ในระบบประกันสังคมและระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

แรงงานในภาคราชการ มีกฎหมายว่าด้วยระบบบำเหน็จบำนาญ ในระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ(กบข.)

2. แรงงานนอกระบบ คือแรงงานอิสระต่างๆมิได้มีกฎหมายใดกำหนดความคุ้มครองเรื่องการชราภาพ ซึ่งการศึกษานี้ได้ประมวลแนวคิดหลักจากงานศึกษาวิจัย การทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ได้ผลสรุปแนวกรอบแนวคิดว่า

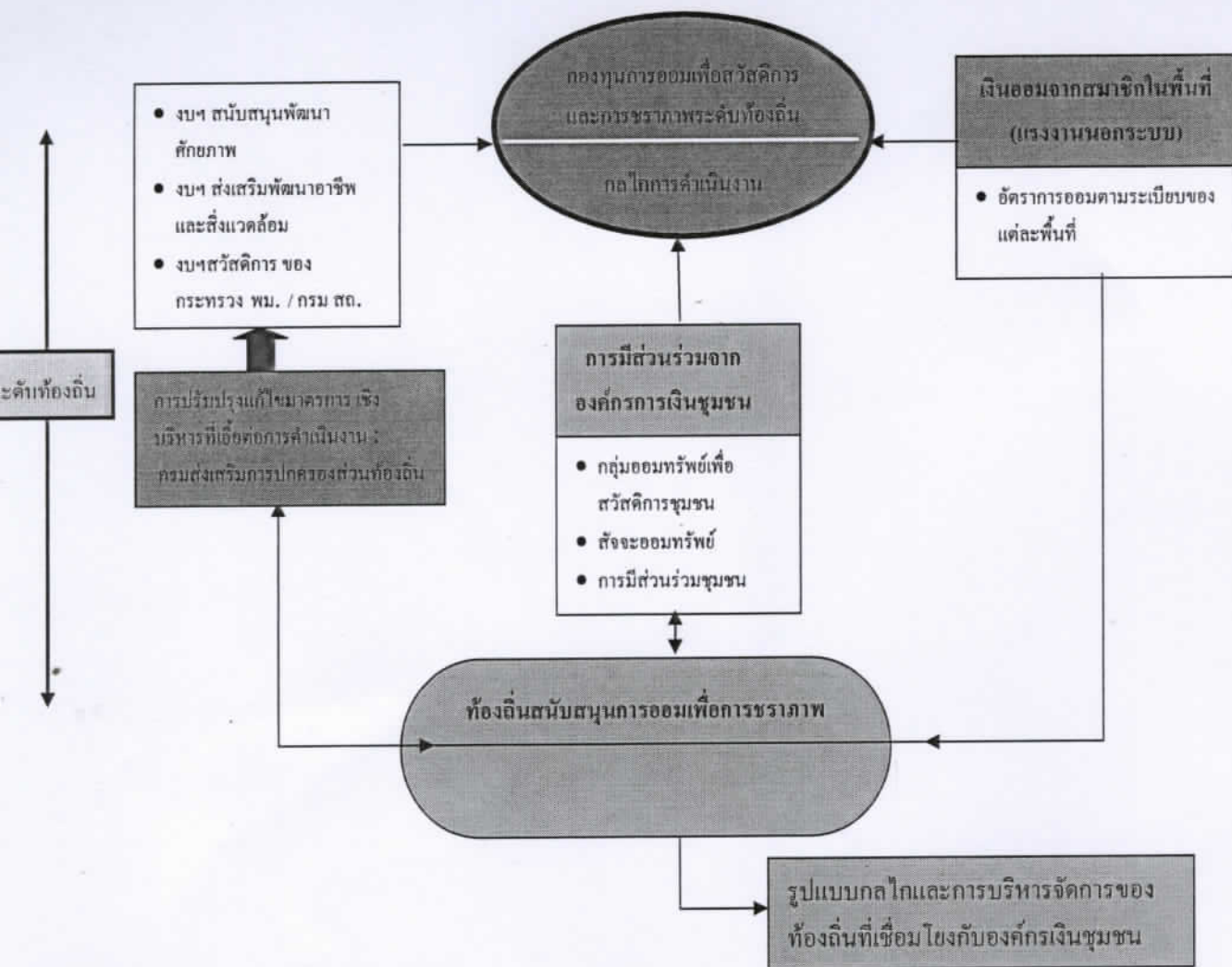
2.1 ควรกำหนดให้แรงงานนอกระบบมีระบบการออมพื้นฐาน ในถิ่นฐานภูมิลำเนาของแรงงาน (Area Base) เป็นกองทุนระดับท้องถิ่น (ตัวอย่างการดำเนินการปัจจุบัน คือ กองทุนการออมชุมชนต่างๆ)

2.2 ภาครัฐควรจัดให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพนี้ ในระดับชาติรัฐบาลมีบทบาทส่งเสริมการจัดตั้ง ระบบกองทุนการออมภาคประชาชน หรือ กองทุนบำนาญภาคประชาชน (กบป.) โดยรัฐประเดิมเงินทุนจัดตั้งกองทุนให้แก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีข้อด้อยด้านรายได้ และการไม่มีนายจ้าง รัฐจึงควรทำหน้าที่นี้ร่วมกับแรงงานนอกระบบ

กองทุนการออมชุมชน ดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการโดยประชาชนในแต่ละพื้นที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และจะได้รับการสนับสนุนการดำเนินการจากองค์กรส่วนท้องถิ่นของพื้นที่นั้นๆ รวมถึงส่วนราชการที่มีหน้าที่ และองค์กรสาธารณประโยชน์ กองทุนการออมชุมชนมีการดำเนินการด้านสวัสดิการชราภาพ จึงมีแนวคิดในการหาแหล่งลงทุนให้แก่เงินออมเพื่อการชราภาพ โดยการนำมาฝากลงทุนในกองทุน กบป. (ซึ่งการศึกษานี้เสนอให้เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ)

กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน จึงเป็นกรอบข้อเสนอของการศึกษานี้

แผนภูมิที่ 2-15 กรอบแนวคิดกองทุนการออมระดับท้องถิ่น

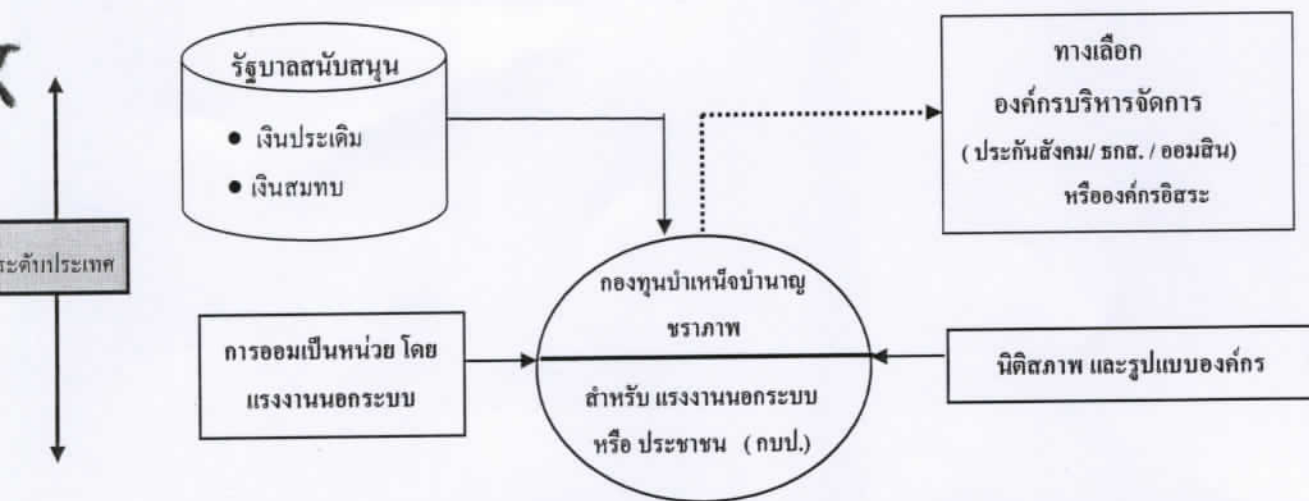


ปัจจุบันประชาชนในพื้นที่ภูมิภาคทั่วประเทศ ได้มีการจัดตั้งกองทุนการออมขึ้นภายในเขตพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย เป็นกองทุนการออมระดับชุมชน ที่ไม่เป็นทางการ มีวัตถุประสงค์ต่างๆ หลากหลายที่เป็นไปตามต้องการและสภาพปัญหา สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ข้อเท็จจริงจากการสำรวจและการศึกษามีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าการที่ประชาชนในพื้นที่ต่างจัดตั้งกลุ่มการออม หรือ องค์กรการเงินชุมชนนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรสวัสดิการภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น เพื่อให้เป็นการเพิ่มเติมจากที่รัฐบาลได้จัดสรรให้ กลุ่มการออมดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุน ทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จากส่วนราชการ องค์กรสาธารณะประโยชน์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยต่างมีเจตนาตรงกันที่จะร่วมมือกันสร้างความเข้มแข็งในระดับพื้นฐาน ให้กับสังคมระดับฐานรากของประเทศและชุมชน สังคมระดับฐานรากนี้ เป็นพื้นฐานที่ดีของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ปัจจุบันมีกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนรูปแบบต่างๆ ถึง 48,774 กลุ่ม มีสมาชิกรวม 9,043,869 คน และมีเงินออมเพื่อการจัดสวัสดิการรวม 13,126,354,441 บาท (ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2550)

การศึกษาวิจัยนี้เห็นว่าองค์กรการเงินชุมชนมีศักยภาพในการดำเนินการเรื่องสวัสดิการด้านความเป็นอยู่เฉพาะหน้า (การช่วยเหลือเกื้อกูลกันเรื่องการดูแลผู้ชรา เด็ก การฝึกอาชีพ การทำวิสาหกิจชุมชน การดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม) และสวัสดิการระยะยาว (ระบบบำนาญบำนาญ) ทั้งนี้โดยควรจัดให้มีการรณรงค์ใน 4 ด้านคือ

- ความครอบคลุม(Coverage) คือให้มีการจัดสวัสดิการชุมชนจากความร่วมมือ ร่วมใจของชุมชน ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศ
- การได้รับการรับรองสถานะ ปัจจุบันมีการรับรองสถานะขององค์กรการเงินชุมชน จากกฎหมายหลายฉบับ อาทิเช่น พ.ร.บ. การจัดสวัสดิการ พ.ศ. 2546 พ.ร.บ. พัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551
- การดำเนินการเป็นเครือข่ายระดับตำบล เพื่อให้องค์กรชุมชนต่างๆ มีความเข้มแข็งในการ ดำเนินการและมีความมั่นคงทางด้านสถานะการเงินขององค์กร การศึกษานี้เห็นว่าการรวมตัว เป็นเครือข่ายระดับตำบล โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) เข้ามามีบทบาทหนุนเสริม จะก่อให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพ
- บทบาทของภาครัฐ นอกจากบทบาทของภาครัฐระดับท้องถิ่น คือ อบต. แล้ว รัฐส่วนกลาง และภูมิภาคควรมีบทบาทในการสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ งบประมาณ ให้องค์กรการเงิน ชุมชนได้ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ เป็นการทำหน้าที่ แบ่งเบาภาระส่วนของ ภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐ ได้มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยราชการส่วนภูมิภาค เช่น พมจ. (พัฒนาการสังคมจังหวัด) พช. (พัฒนาการชุมชนระดับตำบล)

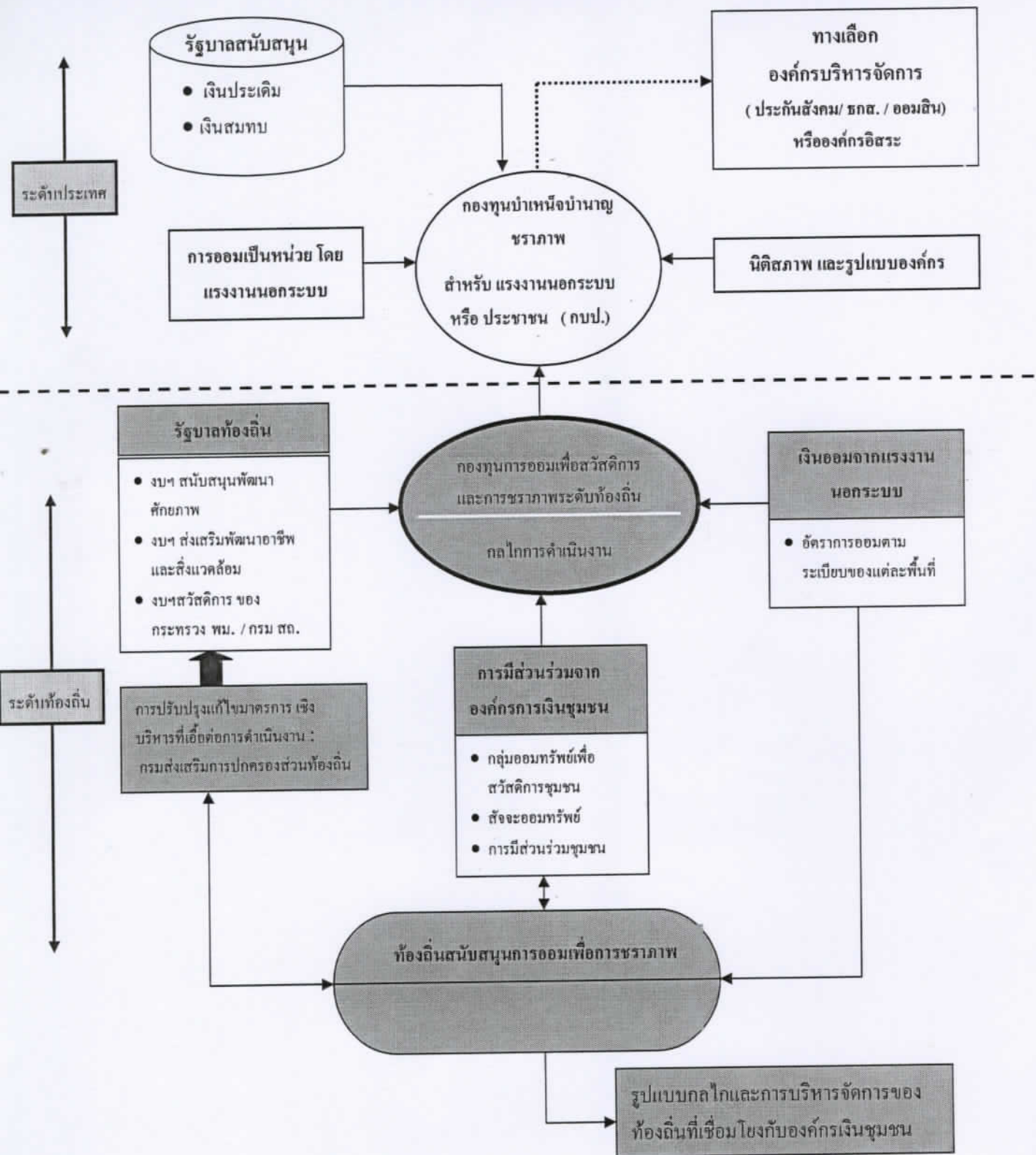
แผนภูมิที่ 2 - 16 กรอบแนวคิดการสร้างระบบการออมสำหรับแรงงานนอกระบบ (กองทุนระดับชาติ)



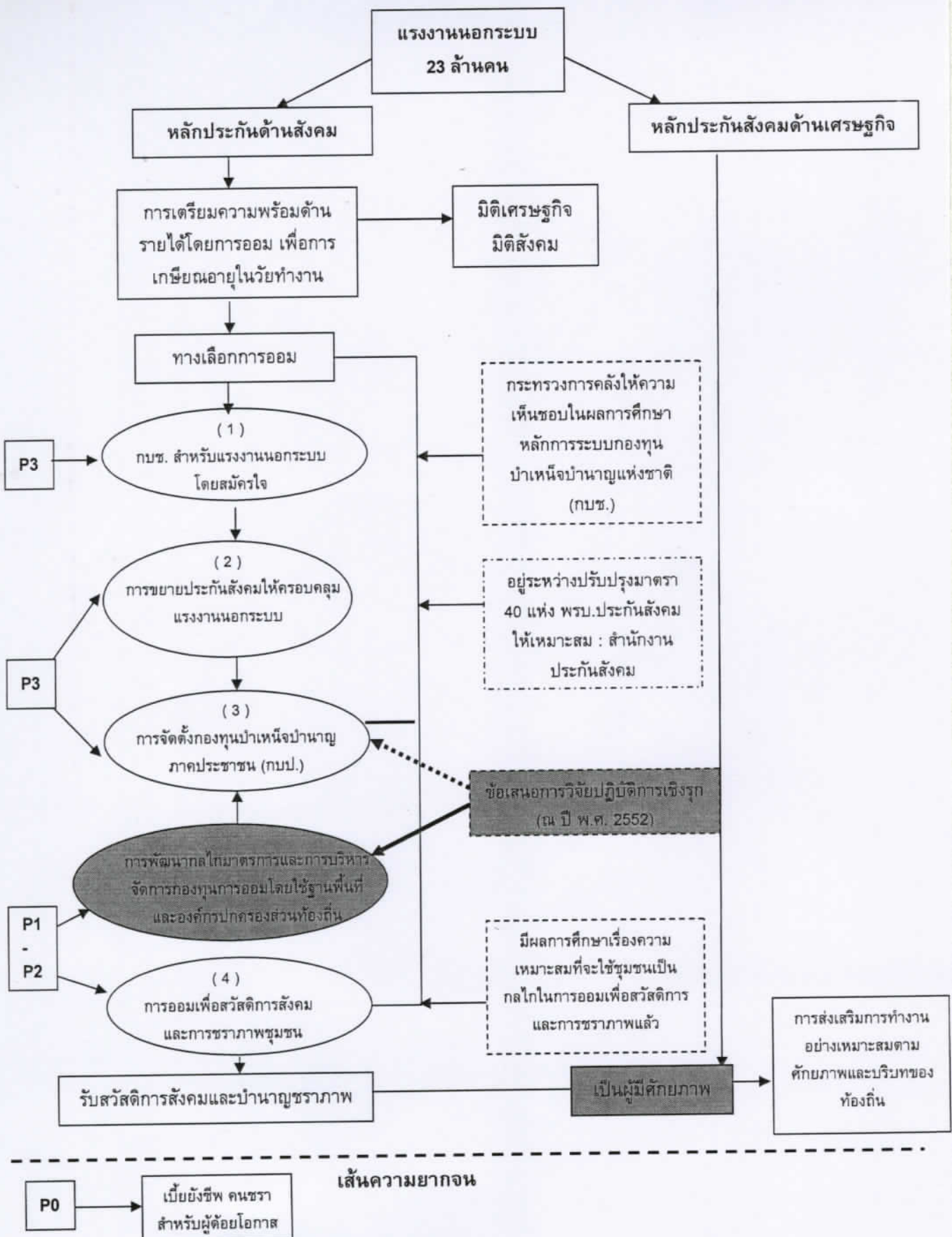
การสร้างกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ หรือ กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน(กบป.) เป็นแนวทางการนำเสนอที่เทียบเคียงได้กับการที่ข้าราชการมี กองทุนบำเหน็จบำนาญชราภาพ(กบข.) และ เอกชน มีกองทุนประกันสังคมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การสนับสนุนกบป. เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในระดับชาติ ในขณะที่หน้าที่การหนุนเสริมองค์กรการเงินหรือระบบการออมชุมชนเป็นหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.)

การออมของแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่และระดับ กบป. ควรมีความเชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิด การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นการระดมเงินออมในแต่ละประเทศ และกองทุนเป็นกองทุนขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพ และมีบทบาทในตลาดเงินของประเทศ รวมถึง กบป. จะทำหน้าที่ประกันความเสี่ยง ให้กับกองทุนระดับชุมชนได้ด้วย

แผนภูมิที่ 2-17 กรอบคิดการดำเนินงานการสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการสังคมและการชราภาพ
การเชื่อมโยงของกองทุนระดับท้องถิ่นกับกองทุนระดับชาติ



แผนภูมิที่ 2-18 กรอบคิดการดำเนินงานหลักประกันทางสังคม ของแรงงานนอกระบบตามระดับการรับภาระ
ในการออมหรือระดับรายได้



โดยที่ปัจจุบันได้มีแนวความคิดการจัดการเรื่องระบบบำเหน็จบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ ได้แก่

- 1) การขยายประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม
- 2) มีการเสนอให้มีระบบการออมเพื่อความชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ

[ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญแห่งชาติ (กบช.)]

ซึ่งงานศึกษานี้เห็นว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์สำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งมีหลากหลายอาชีพ หลากหลายระดับรายได้ สามารถเลือกเข้าสู่ระบบได้ตามความเหมาะสมของแรงงาน โดยเฉพาะด้านรายได้ ซึ่งสามารถจัดลำดับตามระดับรายได้มากไปสู่รายได้น้อยได้ดังนี้

แรงงานนอกระบบรายได้มาก	เลือกเข้าสู่	กองทุนประกันสังคม
แรงงานนอกระบบรายได้มาก-ปานกลาง	เลือกเข้าสู่	กบช. (ปัจจุบันปรับเป็น กอช : กองทุนการออมแห่งชาติ)
แรงงานนอกระบบรายได้ปานกลาง-น้อย	เลือกเข้าสู่	กบป.
แรงงานนอกระบบที่เป็นประชาชนในพื้นที่ต่างๆ	ควรเป็นสมาชิก	การออมชุมชน
แรงงานที่ไม่มีการออมในวัยทำงาน	รัฐสงเคราะห์	รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
(ด้วยเหตุทุพพลภาพ ขากจน		(เมื่อ กุมภาพันธ์ 2552 รัฐบาล
มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน)		นายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
		ได้ประกาศมาตรการการให้เบี้ย
		ยังชีพ โดยถ้วนหน้าแก่ผู้สูงอายุ
		รายละเอียด 500 บาท/เดือน

บทที่ 3

การทบทวนความเป็นมาและการศึกษาว่าด้วยระบบสวัสดิการบำนาญบำนาญ ของประเทศไทย และต่างประเทศ

การทบทวนระบบสวัสดิการบำนาญปัจจุบัน และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของการศึกษาในบทนี้ จะได้กล่าวถึงแนวคิดของนักวิชาการสำคัญหลายท่านที่ได้พยายามเสนอให้สังคม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการขาดระบบความคุ้มครองและระบบสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ การทบทวนจะแสดงว่าระบบบำนาญในประเทศไทย ซึ่งได้จัดตามกลุ่มอาชีพของประชาชน แม้จะมีหลายระบบแต่ไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ซึ่งนำไปสู่การศึกษาวิจัยของนักวิชาการเป็นจำนวนมากที่ได้เสนอแนวคิดในการสร้างระบบบำนาญให้แรงงานนอกระบบ

สำหรับสถานการณ์ในต่างประเทศ การศึกษานี้ได้นำแนวความคิดและความเป็นมาในการสร้างระบบสวัสดิการ ซึ่งเริ่มมีขึ้นในประเทศเยอรมัน เพื่อให้ประชาชนระดับแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ มีสวัสดิการและได้มีการพัฒนามาจนมีระบบบำนาญบำนาญ การศึกษานี้ได้แสดงถึงระบบบำนาญบำนาญในประเทศยุโรปที่มีระดับการพัฒนาประเทศในระดับสูงและประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับประเทศไทย

จากผลการศึกษาของนักวิชาการในประเทศไทย จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินการระบบบำนาญบำนาญของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ปรับเสนอแนวทางการปฏิรูประบบบำนาญบำนาญของประเทศ โดยยึดกรอบมาตรฐานระบบบำนาญบำนาญของธนาคารโลกที่นานาประเทศไทย ใช้เป็นกรอบดำเนินการในระบบ Multi Pillar System เพื่อเป็นแนวทางการปฏิรูประบบบำนาญบำนาญไทยให้มีความครอบคลุมอย่างสมบูรณ์ (Full population coverage in Pension System) โดยการเสนอการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนสำคัญที่ยังขาดการดำเนินการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84(4) ได้บัญญัติไว้ว่า “ให้รัฐจัดสวัสดิการการออม เพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง” ซึ่งหมายถึงว่าให้รัฐบาลผู้มีหน้าที่บริหารประเทศให้เกิดความรุ่งเรืองมั่นคง ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม ได้จัดให้มีระบบสวัสดิการว่าด้วยการออม และให้ระบบสวัสดิการว่าด้วยการออมนี้ เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนในวัยชรา ซึ่งก็คือการที่รัฐต้องมีหน้าที่จัดให้มีระบบการออมระยะยาวแบบผูกพัน คือ การออมที่มีสัญญาผูกพันระหว่างแหล่งเงินออม คือ ผู้ออมกับสถาบันการออม หรือผูกพันทำหน้าที่เป็นตัวกลางการออมหรือกองทุนการออม โดยการออมนี้ผู้ออมจะไม่สามารถเรียกเงินออมของตนคืนได้ จนกว่าจะครบกำหนดสัญญาที่ได้ผูกพันกันไว้ กล่าวคือ การออมแบบผูกพันระยะยาวนี้ จึงเป็นระบบการออมที่มีไว้เพื่อการเก็บสะสมเงินไว้ใช้ในอนาคต ในยามชรา ยามที่พ้นวัยทำงาน หรือไม่สามารถสร้างรายได้ให้กับตนเองได้แล้ว ซึ่งเราเรียกระบบการออมนี้ว่าระบบบำนาญบำนาญ (Pension System)

ผู้ออมหรือผู้ที่จะสามารถเข้าสู่ระบบการออมได้ จึงควรหมายถึงผู้ที่มีรายได้ หรือมีศักยภาพในการสร้างรายได้ ซึ่งก็คือ ประชากรในวัยแรงงาน หรือกำลังแรงงาน(Labor force) นั้นเอง ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังแรงงานหรือผู้อยู่ในวัยแรงงานซึ่งมีอายุระหว่าง 15 ปี -60 ปี จำนวน 36.7 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2551) และได้มีการจำแนกเป็นแรงงานในระบบ จำนวน 13.5 ล้านคน แรงงานนอกระบบ

23.2 ล้านคน

ประเทศไทยได้จัดให้มีสวัสดิการการออมเพื่อการดำรงชีพในวัยชรา ไว้ดังนี้

1. ผู้ทำงานในระบบข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการทั้ง 14 ประเภท⁽¹⁾ มีระบบการออมในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 จำนวนประมาณ 1,168,642 คน มีขนาดการออมคิดเป็นจำนวนเงิน 403,862.5 ล้านบาท (พ.ศ. 2552)

2. ผู้มีอาชีพรับจ้างในภาคเอกชน พนักงานภาคเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวรัฐบาลและลูกจ้างชั่วคราวท้องถิ่น มีการออมภาคบังคับในกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประมาณ 9 ล้านคน (ประกอบด้วยผู้ประกันตนภาคบังคับตามมาตรา 33⁽²⁾ 8,673,788 คน ภาคสมัครใจตามมาตรา 39⁽³⁾ 579,235 คน และภาคสมัครใจตามมาตรา 40⁽⁴⁾ 32 คน) มีขนาดกองทุนคิดเป็นจำนวนเงิน 552,375.8 ล้านบาท (ก.ย. 2551)

3. ผู้มีอาชีพรับจ้างในภาคเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรอิสระของรัฐมีการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ประมาณ 3,000,000 คน

การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการออมภาคสมัครใจ โดยผู้ประกอบการเอกชนต้องนำพนักงานและลูกจ้างจดทะเบียนเป็นผู้ออมเพื่อการชราภาพในกองทุนประกันสังคมโดยบังคับระดับหนึ่งและสามารถเพิ่มการออมโดยสมัครใจในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มได้อีก ดังนั้นจึงจะมีจำนวนลูกจ้าง/พนักงานเอกชนนับช้อยู่ในกองทุนทั้งสองนี้

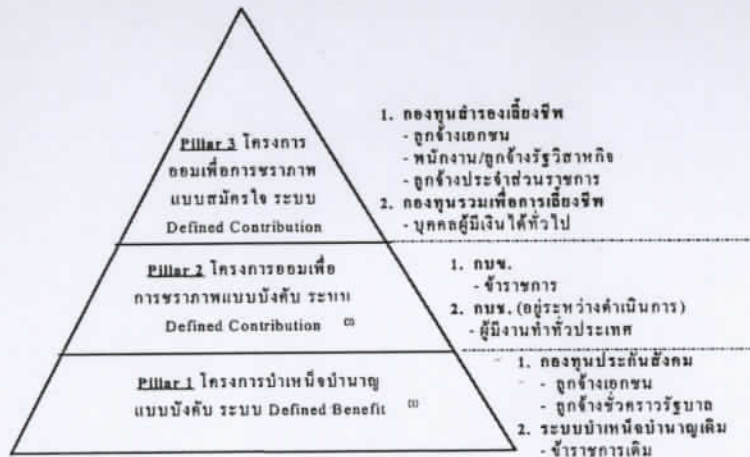
(1) ข้าราชการพลเรือน, ข้าราชการตุลาการ, ข้าราชการอัยการ, ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา, ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, ข้าราชการรัฐสภาสามัญ, ข้าราชการตำรวจ, ข้าราชการทหาร, ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ข้าราชการศาลปกครอง, ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สมาชิก กบข. ที่โอนปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม 2549, สมาชิกที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและมีความประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม 2549

(2) มาตรา 33 ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุระหว่าง 15 ถึง 60 ปีบริบูรณ์ เป็นผู้ประกันตนหากลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่ง พรบ. นี้ ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป

(3) มาตรา 39 ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุด แต่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป

(4) มาตรา 40 บุคคลอื่นใดซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 เข้าเป็นผู้ประกันตนได้ตามความสมัครใจ

แผนภูมิที่ 3-1 แสดงโครงสร้างระบบการออมแบบ Multi Pillar ของประเทศไทย



ระบบการออมเพื่อการชราภาพหรือระบบบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้น เป็นระบบที่จัดขึ้นมารองรับแรงงานในระบบ สำหรับ ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานที่มีการจ้างงานโดยนายจ้างภายใต้ ระบบการจ้างงานประเภทรายเดือนที่มีรายได้แน่นอน เนื่องจากการออมเป็นระบบที่มีอัตราการออมคิดเป็น สัดส่วนร้อยละของรายได้รายเดือนและกำหนดให้มีการสมทบออมร่วม (Matching) จากนายจ้างด้วย เช่น กฎหมาย กบข. กำหนดให้ข้าราชการออมร้อยละ 3 ของเงินเดือน โดยมีนายจ้าง คือ รัฐบาลร่วมสมทบการออม เท่าๆกัน คือร้อยละ 3 เช่นเดียวกับที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้าง ออมฝ่ายละ ร้อยละ 3 เช่นกัน แต่กรณีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายกำหนดให้ออมฝ่ายละร้อยละ 2-15 ตามความสมัครใจของ ลูกจ้างและนายจ้าง ในการกำหนดอัตราการออม แต่นายจ้างต้องออมไม่น้อยกว่าลูกจ้าง

(1) Defined Benefit (DB) : ระบบบำนาญที่กำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนไว้ให้สมาชิกที่จะได้รับเมื่อเกษียณอายุ โดยมี การคำนวณ ทางคณิตศาสตร์

(2) Defined Contribution (DC) : ระบบบำนาญที่มีการจ่ายเงินให้สมาชิกตามจำนวนที่สมาชิกได้ออมไว้ รวมกับผลประโยชน์ หรือดอกผลที่เกิดจากการนำเงินออมก้อนนั้นไปลงทุน โดยมีการบันทึกและจัดทำบัญชีเงินที่ได้รับของสมาชิกเป็น รายบุคคลไป (Individual Account)

ด้วยเงื่อนไขข้อกำหนดการออมดังกล่าวข้างต้นแรงงานนอกระบบจึงไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมเพื่อการชราภาพได้ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนอัตราการออมที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีรายได้อาจไม่เป็นรายเดือน และรวมถึงการไม่มีนายจ้างช่วยออมตามกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 จะได้บัญญัติให้ผู้ประสงค์จะออมด้วยตนเอง เข้าเป็นสมาชิก และออมในกองทุนประกันสังคมได้ก็ตาม แต่แรงงานนอกระบบก็ไม่สามารถเข้าถึงระบบดังกล่าวได้ครบถ้วน เนื่องจากอัตราการออมและผลประโยชน์ที่ได้รับ ไม่เหมาะสมกับสภาพและสถานะของแรงงานนอกระบบ จึงกล่าวได้ว่าปัจจุบันรัฐยังมิได้จัดให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง

3.1 ทบทวนวรรณกรรมการศึกษาไทย

ได้มีความพยายาม และความตั้งใจในอันที่จะสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบมาเป็นลำดับ โดยที่นักวิชาการ นักคิดค้นได้ตระหนักถึงความจำเป็น และความสำคัญของการมีระบบสวัสดิการในวัยชราภาพว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการรูปแบบต่างๆอื่นเนื่องมาจาก ข้อจำกัด และข้อด้อย โดยลักษณะของแรงงานนอกระบบเองดังได้กล่าวมาแล้ว โดยมีข้อคิดและข้อตระหนักถึงของนักวิชาการ ซึ่งได้ศึกษาวิจัยไว้ ซึ่งเป็นแนวทางให้ผู้วิจัยได้นำมาเป็นปัจจัยในการกำหนด โครงสร้างของระบบบำนาญ บำนาญให้แรงงานนอกระบบในงานศึกษาวิจัยต่อไป

สุกัญญา นิธิกรและนางนุช สุนทร ชวกานต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีข้อสรุปประการหนึ่งซึ่ง ได้สรุปไว้ในโครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย (2542) ว่า ในกรณีที่ผู้สูงอายุที่ไม่อยู่ในข่ายความยากจน รัฐควรช่วยสนับสนุนการวางแผนสำหรับเป็นหลักประกันชราภาพให้แก่ตนเองในเรื่องของการประกันสังคม สำหรับทุกส่วนของการจ้างงาน แม้แต่ผู้ที่ประกอบอาชีพส่วนตัว การมีมาตรการส่งเสริมการออมระยะยาว เช่น การลดหย่อนภาษีดอกเบี้ยให้แก่ผู้มีแผนการออมรายเดือนที่ชัดเจน ซึ่งหากขยายความแล้วกล่าวได้ว่า ได้มีการกล่าวถึง การที่รัฐควรเข้ามามีบทบาทในการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน หรือแม้แต่การจัดสร้างหรือตั้งระบบการออมระยะยาวเพื่อให้เป็นเครื่องมือการสร้างรายได้ในอนาคตของผู้ชรา โดยเน้นผู้มีอาชีพส่วนตัวหรือผู้มีอาชีพอิสระ ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงระบบต่างๆที่รัฐได้ตรากฎหมายไว้

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้สรุปว่าปัจจัยแห่งความยากจนกล่าวได้ว่ามี 4 ประเด็น คือ

- 1) ทำที่ต่อชีวิตเป็นทักษะในการมองตน มองโลก ความตั้งใจและความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคว่ามีมากน้อยเพียงใด
- 2) การขาดปัจจัยการผลิตทำให้ขาดเครื่องมือทุนเพื่อผลผลิต ในการสร้างรายได้ให้ตนเอง

3) การขาดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค เป็นการขาดโอกาสในการสร้างตนเอง และประเด็นสำคัญ

4) ปัจจัยด้านสวัสดิการ ซึ่งทำให้คนดำรงชีพอยู่ด้วยความยากลำบาก นำไปสู่ความยากจน ในที่สุด

โดยในการแก้ไขปัญหาคความยากจนนี้ ควรเป็นบทบาทภารกิจของรัฐ ซึ่งควรต้องดำเนิน ทั้งด้านการผลิต และด้านสวัสดิการ สำหรับประเทศไทยรัฐได้ดำเนินการไปได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ในด้าน ทำที่ต่อชีวิตและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เห็นว่ายังมีสัดส่วนน้อย โดยได้เสนอว่าใน การจัดสรรสวัสดิการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการและ จำเป็นที่ต้องให้ผู้ยากไร้ก่อน แต่อาจไม่จำเป็นต้องมุ่งเน้นวัตถุปัจจัยเสมอไป สวัสดิการด้านสิทธิ และการ กลุ่มครองเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) แรงงานต่างด้าว กลุ่มชาติพันธุ์ และที่สำคัญยิ่งที่งานวิจัยนี้กล่าวถึงคือ การจัดสวัสดิการควรเป็นลักษณะของหุ้นส่วนทางสังคม ส่วนหนึ่งเป็น ของรัฐบาล อีกส่วนเป็นส่วนที่มีรัฐบาล ซึ่งมีได้ตั้งแต่ ธุรกิจ ชุมชน และครอบครัว เรียกว่า ให้มีและใช้ทุน ทางสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญ

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2552 ได้เสนอแนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการ ซึ่งได้พัฒนามาเป็น ลำดับจากแนวคิดที่แสดงไว้ในงานวิจัย เมื่อปี 2546 ในเวทีเสวนา สำนักงานประกันสังคม โดยได้เสนอเอกสาร วิชาการเรื่องการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย (Technical Note on the Extension of the Informal Economy in Thailand) ซึ่งได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาโดยสำนักงาน แรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง (International Labour Office Sup-Regional Office for East Asia , Bangkok) ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการวิชาการด้านการขยายความ คุ้มครองการประกันสังคมสู่ภาคนอกระบบ เมื่อปี 2544 และ 2545 โดยมีประเด็นสำคัญในการเสนอแผนการ ขยายความคุ้มครองที่ต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังรอบคอบ คือ

1) ความต้องการด้านการประกันสังคมที่แตกต่างกันของกลุ่มเป้าหมายที่มีขนาดใหญ่ (แรงงานนอกระบบ 23 ล้านคนโดยประมาณ มีลักษณะที่มีการกระจายของผู้ประกอบการ การมีรายได้ ดำ ไม่สม่ำเสมอ มีการโยกย้ายเคลื่อนย้าย เปลี่ยนการประกอบอาชีพบ่อย รวมถึงการขาดข้อมูลที่นำเชื่อถือได้)

2) วิธีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม ซึ่งหมายถึง การออกแบบโครงการ ซึ่งประกอบด้วย

- การบริหารการเงิน
- การออกแบบรูปแบบผลประโยชน์ทดแทน ซึ่งรวมถึงประเด็นระบบบำเหน็จบำนาญ
- การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในรูปแบบการสมัครใจหรือการบังคับ

ผลการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า โครงการประกันสังคมปัจจุบันมีข้อบกพร่องในการบริหารจัดการทางการเงิน คือ

1) ผลประโยชน์ทดแทนทั้งหมด ได้แก่ ผลประโยชน์ระยะสั้น คือ การให้สวัสดิการทั่วไป เช่นการรักษาพยาบาล คลอดบุตร ฯลฯ ซึ่งมี 6 กรณี และผลประโยชน์ระยะยาว คือ การให้สวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ปันกันอยู่ในกองทุนเดียวกัน จึงเสนอให้มีการแยกเงินกองทุนในแต่ละกรณี ให้เป็นอิสระต่อกันเพื่อประโยชน์ในการบริหารเงิน และความยั่งยืนในระยะยาว รวมถึงการต้องแยกกองทุนสำหรับลูกจ้างในระบบ และลูกจ้างนอกระบบออกจากกันด้วยในกรณี ที่จะจัดตั้งโครงการใหม่สำหรับแรงงานนอกระบบ

2) การออกแบบผลประโยชน์ทดแทน การศึกษาเสนอให้มีการลดผลประโยชน์ทดแทนบางประเภท และเสนอความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล รวมถึงการพิจารณาระยะเวลาในการเกิดสิทธิประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการประกันสังคมของผู้ประกันตน โดยสมัครใจ (ซึ่งเห็นว่าไม่ควรนำมาใช้ในกรณีชราภาพของแรงงานนอกระบบ)

3) การกำหนดรูปแบบภาคบังคับหรือภาคสมัครใจ ในกรณีนี้ งานศึกษาได้ใช้ประสบการณ์จากในส่วนต่างๆ ของโลกชี้ให้เห็นว่าการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบ ต้องมีองค์ประกอบของการบังคับ เพื่อหลีกเลี่ยงการแสวงหาประโยชน์จากโครงการ

4) การจัดการด้านการเงิน เห็นควรให้มีการรับการสนับสนุนการเงินทั้งหมดจากเงินภาษี หรือเงินของสมาชิก โครงการผสมผสานสมทบร่วมกับเงินภาษี ทั้งนี้เพื่อสมรรถนะทางการเงินของระบบ ซึ่งโครงการต้องการพันธะสัญญาทางการเงินที่แน่นอนจากรัฐบาล เนื่องจากผู้ประกันตนหรือแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีขีดความสามารถจำกัด ในการจ่ายเงินสมทบโครงการ เรื่องนี้ผู้ศึกษาชี้ว่าเป็นเรื่องของความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่อยู่ในระบบของการทำงานที่มีสถานประกอบการจดทะเบียนที่มีโอกาสได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

5) การบริหาร ปัจจุบันการบริหารจัดการเบื้องต้นเช่น การเก็บเงินสมทบโครงการเป็นหน้าที่ของนายจ้าง ในกรณีแรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการแตกต่างออกไป เช่นอาจมีโครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน จากเงินภาษี โดยไม่เก็บเงินสมทบเลย หรืออาจใช้รูปแบบฐานการประกัน ซึ่งต้องอาจมีระบบตัวแทนสำหรับการเก็บเงินสมาชิกในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยในที่สุดการศึกษาได้เสนอแนวทาง 2 รูปแบบคือ

แนวทางที่ 1. การขยายความคุ้มครองโดยการปรับเปลี่ยนโครงการประกันสังคมปัจจุบันโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม โดยมุ่งที่แรงงานนอกระบบ ของกลุ่มที่มีความเหมาะสม และปรับคำจำกัดความให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ

แนวทางที่ 2. การจัดตั้งโครงการใหม่ ซึ่งมีทางเลือก 3 แนวทางคือ

2.1 โครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal Scheme) ให้ประโยชน์ทดแทนแก่พลเมืองชาวไทยทุกคน และผู้พำนักในประเทศที่มีสิทธิในบริบทของบำนาญ โดยการจัดให้มีสวัสดิการบำนาญพื้นฐานขั้นที่ 1 (Pillar 1 ของ Mulli Pillar) ซึ่งเป็นการประกันรายได้ขั้นพื้นฐานมิให้ตกไปสู่ความยากจน (โดยใช้ความยากจนเป็นเกณฑ์) ให้แก่ประชาชนทุกคน

2.2 โครงการพิเศษ (Special Scheme) ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่กลุ่มอาชีพเฉพาะกลุ่ม เช่น เกษตรกร

2.3 โครงการประกันระดับจุลภาค (Micro – Insurance Scheme) ให้ครอบคลุมคุ้มครองกลุ่มปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือน บริหารจัดการ โดยองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ แต่ภาครัฐและสำนักงานประกันสังคมให้การสนับสนุนส่งเสริม

เพื่อชี้ให้เห็นว่า ผลการศึกษาของนักวิชาการแต่ละท่าน ได้แสดงถึงข้อเท็จจริงที่แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมที่ได้มีการเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ข้อมูลจำนวนสมาชิกผู้ประกันตนแสดงถึงสถานะปัจจุบันของโครงการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบของประกันสังคม ดังตารางแสดงจำนวนสมาชิกผู้ประกันตน ปี พ.ศ. 2551 ซึ่งมีสมาชิกในโครงการเพียง 47 ราย

ตารางที่ 3-1 แสดงจำนวนสมาชิกผู้ประกันตนปี พ.ศ. 2551

หน่วย : คน

พ.ศ.	จำนวนผู้ประกันตน		
	ตามมาตรา 33	ตามมาตรา 39	ตามมาตรา 40
2551	8,779,131	514,422	47

ที่มา : ประกันสังคม 2551

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2552) ได้เสนอเรื่องความสามารถในการออมของครัวเรือนไทย และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Ability to Save Among Thai House Holds and Economic Inequality) พิมพ์ในวารสารเศรษฐศาสตร์ศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งเป็นการเสนอการวิเคราะห์ความสามารถการออมของครัวเรือนไทย โดยใช้ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ปี ค.ศ. 2006) เป็นฐานข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ตามสถานะความรวยความจน ตามอายุของหัวหน้าครัวเรือน สภาพเมือง/ชนบทและภูมิภาค สถานภาพของการทำงาน โดยได้สันนิษฐานว่า ตัวแปรเงินได้ – การออม – ความมั่นคงของครัวเรือน มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่ซับซ้อน ผลการศึกษายืนยันว่า ตัวแปรรายได้มีความสัมพันธ์กับการออมในทางบวก แต่ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงต่อการออม นอกจากนี้ มีข้อยืนยันด้วยว่า ความสามารถในการออมแปรผันตามอายุของหัวหน้าครัวเรือนในลักษณะเส้นโค้งสอดคล้องกับทฤษฎีวงจรชีวิต ดังนั้นจึงได้นำผลการศึกษานี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (หรือสถานการณ์สมมุติ) โดยสันนิษฐานว่ารัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการที่จะสนับสนุนการออมภาคบังคับ ควบคู่กับการขยายระบบบำนาญผู้สูงอายุให้ครอบคลุมผู้อยู่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ และได้เสนอให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบการออมผ่านกองทุนสัจจะออมทรัพย์ และสวัสดิการภาคประชาชนในเขตชนบท และกองทุนบำนาญตามกลุ่มอาชีพในเขตเมือง ซึ่งเป็นมาตรการกระตุ้นการออมควบคู่กับมาตรการถ่ายโอนรายได้

ข้อเสนอนี้ได้คำนวณว่าจะเพิ่มต้นทุนทางการคลังของรัฐ 43 พันล้านบาท หรือร้อยละ 2.5 ของรายจ่ายภาครัฐ โดยได้เสนอแนวทางการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เพื่อนำมาเป็นแหล่งรายได้สำหรับมาตรการเพิ่มพลังประชาชน

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้เสนอการศึกษาวิจัยความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ เสนอต่อ สำนักงานประกันสังคมในปี 2548 ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาโครงสร้างแรงงานนอกระบบ แต่ละกลุ่มอาชีพ โดยศึกษาตามลักษณะเฉพาะของแต่ละกลุ่มอาชีพที่มีความพร้อมและความต้องการภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน อาทิ อัตราเงินสมทบ (เงินออมสะสม) อัตราการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน วงเงินของกองทุน และความคุ้มครองของกลุ่มแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ

ผู้ศึกษาได้ใช้ผลการศึกษาข้อมูลเอกสารสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2547) ซึ่งมีข้อมูลแรงงานนอกระบบจำนวน 22,692,500 คน มีผลการศึกษาดังนี้

1. แรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอาชีพ

อาชีพ	จำนวน(ทั่วประเทศ)คน
1) รับงานไปทำที่บ้าน (รับจ้างทำของ, รับจ้างผลิต/แปรรูป	2,023,400
2) รับจ้างทั่วไปนอกบ้าน (รับจ้างอิสระ)	499,700
3) รับเหมา – รับช่วงงาน (ก่อสร้าง)	1,433,800
4) รับจ้างทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล (ผู้ช่วยแม่บ้าน)	229,700
5) ขับรถรับจ้าง (สามล้อเครื่อง จักรยานยนต์ แท็กซี่ สี่ล้อเล็ก ฯลฯ	661,550
6) ประมง (แรงงานกิจการประมง)	447,100
7) เกษตร (ทำนา/สวน, ไร่, เลี้ยงสัตว์)	13,559,000
8) วิชาชีพอิสระ (ฝีมือชั้นสูง ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก เลขานุการ ทนายความ และฝีมือปานกลาง ได้แก่ โปรแกรมเมอร์ นักร้อง นาย/นางแบบ ฯลฯ และฝีมือทั่วไป มัคคุเทศก์ ด้อนรับ เสริมสวย ผลิต – จำหน่ายอาหาร แผลงลอย/ตลาด ขายตรง)	3,535,400

รวม แรงงานนอกระบบปี 2547

22,692,500 คน

2. สรุปผลการศึกษา ลักษณะเฉพาะ ความพร้อม และความต้องการของกลุ่มตัวอย่างแรงงาน

นอกระบบ

1) ข้อมูลด้านรายได้ พบว่า กลุ่มประกอบอาชีพฝีมือชั้นสูง มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงสุด คือ 23,529.41 บาท รองลงมา คือ กลุ่มประกอบอาชีพฝีมือปานกลาง มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 11,936.11 บาท เมื่อพิจารณาในภาพรวมทุกกลุ่มอาชีพ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 7,989 บาท

2) ข้อมูลการออมเงิน พบว่า กลุ่มประกอบอาชีพฝีมือชั้นสูง มีการออมเงินเฉลี่ยต่อเดือน สูงที่สุด คือ 13,235.29 บาท รองลงมาคือ กลุ่มประกอบอาชีพฝีมือปานกลาง มีการออมเงินเฉลี่ยต่อเดือน 2,835.45 บาท เมื่อพิจารณาในภาพรวมทุกกลุ่มอาชีพ มีการออมเงินเฉลี่ยต่อเดือน 2,231 บาท

3) ข้อมูลค่าใช้จ่ายตรวจสอบสุขภาพ พบว่า กลุ่มประกอบอาชีพฝีมือชั้นสูง มีค่าใช้จ่าย ในการตรวจสอบสุขภาพเฉลี่ยต่อครั้งสูงที่สุดคือ 2,659.46 บาท รองลงมาคือกลุ่มอาชีพฝีมือปานกลาง มีค่าใช้จ่าย ในการตรวจสอบสุขภาพเฉลี่ยต่อครั้งเฉลี่ย 1,677.13 บาท เมื่อพิจารณาในภาพรวมทุกกลุ่มอาชีพ มีค่าใช้จ่ายในการ ตรวจสอบสุขภาพเฉลี่ย ครั้งละ 975.39 บาท

4) ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ต่อครั้งภายใน 1 ปี พบว่า กลุ่มประกอบอาชีพ ฝีมือชั้นสูง มี ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อครั้งเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 3,407.41 บาท รองลงมาคือกลุ่มรับจ้าง ทัวไปนอกบ้าน มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อครั้งเฉลี่ย 1,969.70 บาท เมื่อพิจารณาในภาพรวมทุกกลุ่ม อาชีพ พบว่า แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อครั้งภายใน 1 ปี เฉลี่ย 998.28 บาท

5) ข้อมูลโรคประจำตัว พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะเป็น โรคระบบทางเดิน หายใจมากที่สุด

6) ข้อมูลการรับการคุ้มครองโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่า กลุ่มเกษตรกรเข้ารับ การคุ้มครองโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค มากที่สุด จำนวนร้อยละ 83.99 รองลงมาคือ กลุ่มประกอบอาชีพ ฝีมือทั่วไป ร้อยละ 80.59 และกลุ่มอาชีพรับงานไปทำที่บ้าน ร้อยละ 80.24 เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า แรงงานนอกระบบเข้ารับการคุ้มครองโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ร้อยละ 75.78

7) ข้อมูลผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่า กลุ่มผู้ประกอบ อาชีพฝีมือชั้นสูง ไม่ได้รับการคุ้มครองโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคมกที่สุด ร้อยละ 86.79 รองลงมาคือ กลุ่มรับจ้างทัวไปนอกบ้าน ร้อยละ 62.99 เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วพบว่า แรงงานนอกระบบไม่ได้รับ การคุ้มครองโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ร้อยละ 24.22

8) ข้อมูลความพร้อม/ไม่พร้อมชำระเงินสมทบในภาพรวม พบว่า แรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมชำระเงินสมทบ

9) กลุ่มตัวอย่างที่พร้อมชำระเงินสมทบมากกว่า 120 บาทต่อเดือน พบว่า กลุ่มรับเหมา- รับช่วงงาน มีความพร้อมชำระมากที่สุด ร้อยละ 93.67 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 1,343,184 คน) รองลงมาคือ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพฝีมือชั้นสูง ร้อยละ 90.58 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 189,695 คน) เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า แรงงานนอกระบบมีความพร้อมชำระเงินสมทบมากกว่า 120 บาทต่อเดือน เพียงร้อยละ 20.17 (ประมาณการประชากรได้ จำนวน 6,597,037 คน)

10) กลุ่มตัวอย่างที่สนใจรับการคุ้มครองประกันสังคม มากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพรับจ้างทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล ร้อยละ 94.68 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 217,479 คน) รองลงมา คือ กลุ่มอาชีพขับรถรับจ้าง ร้อยละ 94.07 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 622,273 คน) และกลุ่มอาชีพประมง ร้อยละ 93.41 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 417,636 คน) เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า แรงงานนอกระบบสนใจรับการคุ้มครองประกันสังคม ร้อยละ 75.51 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 24,685,502)

3.2 ทบทวน ข้อมูลจากแนวทางการดำเนินการของต่างประเทศ

3.2.1 วิวัฒนาการของระบบสวัสดิการการประกันสังคม

เพ็ญศรี ไตรรัตน์ (2551) ได้สรุปผลการประชุมปฏิบัติการด้านบำนาญ ณ ศูนย์ฝึกอบรมระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งตั้งอยู่ ณ เมืองตูริน ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 18 กันยายน ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งอธิบายการเกิดระบบประกันสังคมโดยกล่าวย้อนถึงการเข้าสู่ยุคปฏิวัติทางอุตสาหกรรม เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1760 ที่กำลังแรงงานในประเทศแถบยุโรปพากันละทิ้งถิ่นฐานบ้านเรือนเข้ามาหางานทำในเมือง ทำให้สภาพครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปจากครอบครัวใหญ่ (ครอบครัวขยายของไทย) เป็นครอบครัวเดี่ยวในเมืองใหญ่ ทำให้ลูกจ้างต้องอยู่ในสภาพช่วยเหลือตัวเอง จึงได้มีการรวมตัวกันของลูกจ้าง/คนงาน เข้าเป็นสหภาพฝีมือ (Guilds) มีการตั้งเป็นกองทุนช่วยเหลือกันในวงสมาชิก โดยได้มีการบริจาคเงินจากสมาชิกเข้ากองทุนเป็นประจำ การทำงานของกองทุนขยายวงกว้างออกไป เมื่อลูกจ้างมีการรวมตัวมากขึ้น จึงมีการเรียกร้องให้นายจ้างและรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในรูปแบบต่างๆ

ค.ศ. 1883 ประเทศเยอรมันได้มีการออกกฎหมายการประกันสุขภาพให้ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม โดยลูกจ้าง (ซึ่งได้รับค่าจ้างน้อยกว่าที่ได้มีการกำหนดไว้) จะต้องเข้าเป็นสมาชิกในกองทุนสุขภาพ (Sickness Fund) โดยกองทุนเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง นับเป็นการเปิดศักราชแห่งการประกันสังคม ซึ่งต่อมามีการพัฒนาและขยายไปในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยในระยะแรกเป็นลักษณะ Social Insurance โดยมีเงื่อนไขข้อผูกพันในการจ่ายเงินสมทบตามอัตราค่าจ้าง การได้รับผลประโยชน์ทดแทนที่ขึ้นอยู่กับช่วงระยะเวลาการทำงาน (วิธีนี้ต้องมีการทำทะเบียนประวัติ มีบัญชีรายคน: เป็นที่มาของระบบ Defined Contribution : DC))

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบสวัสดิการทางสังคม (Social Security) หรือการให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนมีการพัฒนาขึ้นมามาก ในลักษณะของหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข (เช่นคนไม่ป่วยช่วยคนป่วย คนหนุ่มสาวช่วยคนแก่ คนมีงานทำช่วยคนไม่มีงานทำ) และรัฐเข้ามามีบทบาทสนับสนุนด้านการเงินเต็มรูปแบบ หรือบางส่วน (วิธีนี้การทำบัญชีรายบุคคลหรือการทำทะเบียนคนงาน มีความสำคัญน้อยลงเป็นที่มาของระบบ Defined Benefit : DB)

การพัฒนาการของสวัสดิการทางสังคม

1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางมาตรฐานขั้นต่ำทางด้านสวัสดิการสังคม [The Social Security convention, 1652 (No. 102)] โดยกำหนดขอบเขตการดำเนินการมาตรฐาน 3 ประการ เพื่อสนองความต้องการ คือ

- 1) ความจำเป็นที่จะได้รับการรักษาพยาบาล
- 2) ความจำเป็นที่จะต้องมีรายได้ทดแทนกรณีสูญเสียรายได้ หรือรายได้ลดลง เนื่องจากเจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอันตรายจากการทำงาน ชราภาพ ทูพพลภาพ การเสียชีวิตของผู้หาเลี้ยงครอบครัว หรือผู้หาเลี้ยงครอบครัวตกงาน

3) ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร

2. การจัดสวัสดิการเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว จัดว่าเป็นการจัดสวัสดิการทางสังคม โดยได้มีการแบ่งประเภทของความคุ้มครองให้แก่ประชาชนเป็นแต่ละสาขา (Branches)

- 1) การจ่ายผลประโยชน์ทดแทนระยะยาว ได้แก่กรณี ชราภาพ ทูพพลภาพ และสังเคราะห์บุตร จัดอยู่ในประเภทสาขานายบำนาญ (Pension)
- 2) การจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะเวลานั้นๆ เช่น กรณี เจ็บป่วย คลอดบุตร อาจรวมถึงการว่างงาน การให้การรักษาพยาบาล
- 3) การได้รับอันตรายจากการทำงาน ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถทำงานได้ชั่วคราว หรือทำงานไม่ได้ตลอดไป

สวัสดิการทางสังคม มีองค์ประกอบดังนี้

1. วิธีการให้ความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Methods)

รัฐบาลแต่ละประเทศต่างมีวิธีการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชนของตนเอง เพื่อสนองความต้องการในแต่ละกรณีของการเกิดเหตุวิกฤติทางสังคม ประเทศอุตสาหกรรมมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยตนเองร่วมกัน เรียกว่าการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข หรือการประกันสังคม (Social Insurance) หลายประเทศกำหนดบริบทการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกคนที่มีคุณภาพตามที่กำหนด โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นสวัสดิการทั่วไปแบบถ้วนหน้า (Universal Scheme) บางประเทศให้การช่วยเหลือโดยมีการตรวจสอบความจำเป็น และความเดือดร้อน (Social Assistance : Means tested) โดยใช้เงินงบประมาณเช่นกัน ซึ่งเหมือนกับ Universal Scheme แต่เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม และตามความจำเป็น และปัจจุบันนานาประเทศกำลังรณรงค์วิธีการบังคับให้ออม/สะสมเงิน (Compulsory Saving) ในกองทุนการออมระยะยาว ดังนั้นวิธีการให้ความคุ้มครองทางสังคม จึงมีดังนี้

- การประกันสังคม (Social Insurance)
- การกำหนดให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของนายจ้าง
- สวัสดิการทั่วไป (Universal Scheme) เช่นการให้เบี้ยยังชีพคนชราแบบ Means Tested

จากเงินงบประมาณของประเทศไทย โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตั้งงบประมาณ และถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นการให้ความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถ้วนหน้า ตามมาตรการ กฎาพันธ์ 2552 ของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

- การให้สวัสดิการแบบกองทุนเงินสะสม (National Provident Fund)

2. องค์ประกอบด้านการเงิน

แหล่งเงินหรือที่มาของเงินทุนในการจัดสวัสดิการ ยกเว้นกรณีกำหนดให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของนายจ้างแล้ว อาจมีระบบการจ่ายสมทบ (Contributory System) โดยผู้สมทบควรเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมกันในผลประโยชน์ของกิจการนั้นๆ เช่นในกรณีการบังคับออม จึงเป็นหน้าที่ของนายจ้าง และลูกจ้าง อาจมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ เช่นงบประมาณของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่น (รวมถึง Social Assistance ด้วย)

3. การบริหารจัดการ

องค์การสำหรับการบริหารงานสวัสดิการสังคมไม่มีรูปแบบตายตัว เช่น เป็นส่วนราชการ เป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรอิสระ ฯลฯ บางประเทศกำหนดให้มีการแยกการบริหารจัดการแต่ละกรณีของเงินทดแทน เช่น กองทุนเงินทดแทนเป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง หรือบริษัทประกันภัยเอกชน การประกันการเจ็บป่วยดำเนินโดยผู้จ่ายเงินสมทบ เช่น รัฐบาลท้องถิ่น โดยภาพรวมการดำเนินการองค์กรรูปแบบต่างๆ จะอยู่ภายใต้นโยบายการกำกับดูแลของภาครัฐ หรือรัฐสภา หรือส่วนราชการ มีการดำเนินงานภายใต้การกำกับงานของคณะกรรมการ ซึ่งจะจัดตั้งแบบไตรภาคี จากข้อมูลต่างๆ สรุปโดยภาพรวมได้ว่าหน้าที่หลักในการบริหาร การเก็บเงินสมทบ การจัดทำทะเบียน การจ่ายผลประโยชน์ทดแทน การกำหนดนโยบายและวางแผน จะเป็นหน้าที่ของภาครัฐและส่วนราชการ ส่วนหน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือการบริหารจัดการเงินกองทุน ซึ่งมีจำนวนเงินทุนมหาศาล จะใช้หน่วยงานที่มีการกระจายการบริหารจัดการ โดยผู้มีความเชี่ยวชาญ (Professional Decentralization) ซึ่งมีการกำกับการ (Regulated) โดยองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ของภาครัฐ

3.2.2 บำนาญชราภาพ(Old Age Pension) ในต่างประเทศ

(1) ระบบบำนาญของสหราชอาณาจักร

บำนาญของรัฐ (State Pension)

- บำนาญพื้นฐานของรัฐหรือบำนาญเกษียณอายุพื้นฐานของรัฐ

เป็นประโยชน์ทดแทนที่อยู่บนพื้นฐานของการจ่ายเงินสมทบและประวัติการจ่ายเงินสมทบ การประกันแห่งชาติ(National Insurance) สำหรับผู้ที่มิได้เกิดตามสิทธิ บำนาญจะจ่ายให้อัตราเดียว (flat rate) แต่ถ้ามิได้เกิดสุทธิน้อยกว่า เงินบำนาญที่ได้รับจะมีสัดส่วนลดลงนอกเหนือจากนี้ยังมี “บำนาญเพิ่มเติมตามอายุ” ที่ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไป ส่วนอายุที่สามารถรับเงินบำนาญได้คือ 65ปีสำหรับผู้ชาย และ 60 ปีสำหรับผู้หญิง ทั้งนี้เป็นสิทธิของผู้รับบำนาญเองที่จะเลื่อนเวลาที่รับบำนาญออกไปซึ่งจะยังได้เงินบำนาญเพิ่มมากขึ้น (คิดเป็นร้อยละ) ตามเวลาที่เลื่อนออกไป

- เครดิตบำนาญ

ประกอบด้วยองค์ประกอบที่หนึ่งคือ Guarantee Credit ต้องมีการตรวจสอบรายได้ว่าต่ำกว่าที่กำหนดซึ่งจะจ่ายให้กับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะได้รับ Council Tax Benefit และประโยชน์ทดแทนเพื่อที่อยู่อาศัย องค์ประกอบที่สองคือ เมื่ออายุ65 ปีขึ้นไปจะได้รับเครดิตเงินออม เป็นประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้กับผู้เกษียณอายุที่มีฐานะยากจนแต่ได้มีการออมเงินหรือบำนาญส่วนบุคคล (Personal Pension) และจำนวนเครดิตบำนาญจะเพิ่มสูงขึ้นหากได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

(2) ระบบบำนาญของประเทศเนเธอร์แลนด์

เป็นระบบบำนาญชราภาพที่ภาครัฐบาลรับผิดชอบ โครงการระบบบำนาญเพื่อประชาชน (Public pension scheme) เป็นระบบ Pay as you go ที่คนงานผู้ประกันตนเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อบำนาญของผู้เกษียณอายุในปัจจุบัน ทำให้เกิดความเสียดังในเรื่องของความสมดุลของคนชราที่รับบำนาญกับคนวัยหนุ่มสาวที่เป็นผู้จ่ายเงินสมทบ เป็นประโยชน์ทดแทนที่ภาครัฐจัดให้มีแก่ประชาชนทุกคนที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศเนเธอร์แลนด์อย่างต่อเนื่อง 50 ปี อย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะจ่ายเงินสมทบหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าไม่ถึง 50 ปี จะได้จำนวนเงินที่ลดลงตามลำดับ

(3) ระบบบำนาญของประเทศสหรัฐอเมริกา

ร้อยละ 96 ของลูกจ้างชาวอเมริกันได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม โดยทำงานและจ่ายภาษีประกันสังคม (Social Security Taxes) การได้รับประโยชน์ทดแทนนั้นจะพิจารณาจากจำนวนเครดิตที่ได้สะสมไว้จำนวน 40 แด้ม หากหยุดทำงานก่อนได้รับเครดิตจำนวน 40 แด้ม เมื่อกลับมาทำงานใหม่สามารถสะสมต่อไปได้ แต่จะไม่มี การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีเกษียณอายุ (อายุเกษียณต่ำสุดที่สามารถรับจำนวนประโยชน์ทดแทนที่ได้จากการทำงานสม่ำเสมอคืออายุ 62 ปีขึ้นไป) จนกว่าจะมีจำนวนเครดิตครบตามกำหนด นอกจากนี้จำนวนประโยชน์ทดแทนยังขึ้นกับรายได้ที่ได้รับระหว่างการ ทำงาน ถ้ายังรายได้สูงยิ่งได้รับประโยชน์ทดแทนมากขึ้น การดำเนินการระบบบำนาญชราภาพของสหรัฐอเมริกา ยังมีจุดที่น่าสนใจ คือทุกปีก่อนครบรอบวันเกิดสามเดือน ผู้ประกันตนจะได้รับ Social security statement เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวางแผนด้านการเงินในอนาคตให้กับผู้ประกันตน

(4) ระบบบำนาญของประเทศแอฟริกาใต้

เป็นเงินช่วยเหลือกรณีชราภาพ (old age grant) ที่กระทรวงพัฒนาสังคมจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าที่กำหนดเท่านั้น โดยจะมีการประเมินและตรวจสอบบัญชีรายได้ของคู่สมรสด้วย เพื่อพิจารณาว่าตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ นั่นคือ เป็นผู้พำนักในประเทศอย่างถาวร โดยผู้ชายมีอายุ 65 ปีขึ้นไป และผู้หญิงมีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆจากหน่วยงานของรัฐ และเงินช่วยเหลือทางสังคมประเภทอื่นๆ หากผู้รับบำนาญไม่สามารถดูแลตนเองได้และต้องได้รับการดูแลจากผู้อื่น สามารถขอรับสมัคร Grant-In-Aid ซึ่งเป็นเงินเพิ่มเติมที่ได้รับจากบำนาญชราภาพ และยังจะได้รับเงินช่วยเหลือพิเศษสำหรับที่อยู่อาศัยด้วย

(5) ระบบบำนาญของประเทศฟิลิปปินส์

ประโยชน์ทดแทนของประเทศฟิลิปปินส์จะได้รับในกรณีชราภาพในรูปของบำนาญรายเดือนหรือเงินก้อนสำหรับผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากความชรา โดยพิจารณาผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้ทำงานหรือยุติการทำงานและจ่ายเงินสมทบมาอย่างน้อย 12 เดือนก่อนเกษียณอายุ หรือ ผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ทั้งที่ทำงานและไม่ได้ทำงานแต่ได้จ่ายเงินสมทบตามระยะเวลาขั้นต่ำที่กำหนดคือ 12 เดือน ก่อนเกษียณอายุ หากผู้เกษียณอายุที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปีกลับเข้าทำงานใหม่จะถูกยกเลิกบำนาญรายเดือนชั่วคราว

และสามารถขอรับบำนาญรายเดือนได้ใหม่เมื่ออายุ 65 ปีไม่ว่าจะทำงานหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังพิจารณาผู้ที่ทำงานเหมืองแร่ซึ่งถือว่ามีความเสี่ยงเพื่อรับประโยชน์ทดแทนโดยพิจารณาที่อายุ 55 ปีขึ้นไปและทำงานในเหมืองมาแล้วอย่างน้อยที่สุด 5 ปี (ทั้งต่อเนื่องและสะสม) หรือต้องมีอายุครบ 60 ปีทั้งที่ทำงานและไม่ได้ทำงาน

(6) ระบบบำนาญของประเทศสวีเดน

กรณีชราภาพ ทูพพลภาพและการตาย มีอยู่ 2 ระบบคือระบบบำนาญทั่วไป(Universal pension) ใช้คุ้มครองทั้งพลเมืองสวีเดนและชาวต่างชาติที่มีระยะเวลาพักอาศัยในประเทศสวีเดนครบตามที่กฎหมายกำหนดและระบบบำนาญการจ้างงาน (earning – related pension) ใช้คุ้มครองกับลูกจ้างหรือผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้พื้นฐานสูงกว่าจำนวนรายได้ขั้นต่ำหรือพื้นฐานที่กำหนดไว้และมีการปรับปรุงทุกปีตามดัชนีราคาการบริโภค ซึ่งนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายสมทบเท่านั้น การจะรับผลประโยชน์ทดแทนนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ตามอายุงาน อายุการชราภาพ ระยะการอยู่ในสวีเดน และบางกรณีต้องมีการทดสอบความร่ำรวยด้วยหรือที่เรียกว่า means tested

กรณีประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตรนั้นให้ทั้งประโยชน์ทดแทนที่เป็นเงินสดในกรณีที่มาตราได้ใช้ได้กับบุคคลที่ได้รับเงินเดือนตามที่กฎหมายกำหนดและประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ผู้จ่ายเงินสมทบคือ นายจ้างและรัฐบาล

กรณีประกันอุบัติเหตุและการทำงานใช้กับพลเมืองที่เป็นลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระรวมทั้งคนงานต่างชาติด้วยหากเข้าในเงื่อนไข นายจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบส่วนรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนเมื่อได้รับอันตรายจากการทำงาน

(7) ระบบบำนาญของประเทศเยอรมัน

กรณีชราภาพ ทูพพลภาพและการตาย ครอบคลุมถึงผู้ทำงานเกือบทุกประเภทและผู้ว่างงาน มีระบบประกันโดยสมัครใจ ซึ่งจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำนาญและเงินทูพพลภาพ รวมถึงเงินตกทอดแก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน โดยจะออกเงินสมทบเท่าๆกันทั้งลูกจ้างและนายจ้าง แต่ในกรณีที่ลูกจ้างมีเงินเดือนไม่ถึงอัตราเพดานที่กฎหมายกำหนดลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบรัฐบาลจะให้เงินช่วยเหลือสมทบประจำปีตามสัดส่วนของค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ มีเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนเมื่อเกษียณอายุ 60 ปีขึ้นไปถ้าสมทบเงินมาแล้ว 35 ปี และ อายุ 63 ปีขึ้นไปที่สมทบเงินมาแล้ว 15 ปี

(8) ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างของประเทศญี่ปุ่นที่ได้รับการศึกษาจากนักวิชาการหลายท่านพบว่า อัตราการเจริญพันธุ์ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปี 1960 ส่งผลให้ประชากรแรงงานในประเทศลดลง และจำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญเพื่อรองรับปัญหาเหล่านี้ โดยในประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ 2 ระบบ คือ National Pension Insurance scheme (NPI) คือประกันสังคมแบบใช้เงินที่เก็บได้ในปัจจุบันจ่ายไปเพื่อบำนาญที่ให้ประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราคงที่แก่ผู้ที่มีอายุ 20-60 ปี

ที่ส่งเงินสมทบในอัตราที่กำหนดในแต่ละปี และมีสิทธิได้รับเงินบำนาญเมื่ออายุ 65 ปีขึ้นไป หรือส่งเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 25 ปี แต่หากต้องการรับประโยชน์ก่อนเมื่ออายุ 60 ปี ประโยชน์ที่ได้จะลดลง ตามสัดส่วน หรือต้องการเลื่อนเวลารับประโยชน์ออกไปเมื่ออายุ 70 ปีก็จะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน อีกระบบคือ ระบบ Employees' Pension Insurance scheme (EPI) เป็นประกันสังคมภาคบังคับที่ให้ประโยชน์ทดแทนในอัตราที่แปรผันกับรายได้ของลูกจ้าง

ทั้งสองประเภทนี้มีประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินสงเคราะห์ให้กับผู้ที่พึ่งพิงผู้ประกันตน หากผู้ประกันตนได้รับเงินสงเคราะห์จาก EPI และ NPI จะไม่จ่ายเงินสงเคราะห์ให้อีก

(9) ระบบบำนาญของประเทศมาเลเซีย

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติของประเทศมาเลเซียพบว่าประเทศมาเลเซียกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเนื่องจากอัตราการตายและอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลงและช่วงของอายุขัยประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งนโยบายผู้สูงอายุแห่งชาติ(National Policy for the elderly) ซึ่งถือเป็นแนวทางการสังคมที่จะสร้างความเป็นอยู่ที่ดี โดยต่อมามีหลักการประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในระบบประกันสังคมภาคบังคับ นั่นคือ Employees Provident Fund (EPF) ซึ่งเป็นหลักประกันแบบระบุนเงินออมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนในรูปของเงินบำนาญรายเดือนเพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขอย่างสมศักดิ์ศรี หลังจากเกษียณ โดยครอบคลุมทั้งในด้านสุขภาพ ความพิการ และเงินสงเคราะห์ของทายาท ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในอัตราที่กำหนดในแต่ละปี ซึ่งจะพบว่าค่าใช้จ่ายนั้นมาจาก 3 แหล่งคือ รัฐบาล นายจ้าง และจากประกันสุขภาพ และเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 75 ยังคงต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองทั้งหมด ส่วนผู้ที่ไม่สามารถจ่ายได้นั้นรัฐจะให้การสงเคราะห์ตามความจำเป็นซึ่งมีอยู่ส่วนน้อย (ระบบบำนาญของมาเลเซีย ไม่แยกประเภทแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

(10) ระบบบำนาญของประเทศเกาหลี

การปรับตัวจากสังคมเกษตรกรรมมาสู่สังคมอุตสาหกรรม ของประเทศเกาหลี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรทั้งในเรื่องอัตราการเกิดและอัตราการตาย ทำให้มีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศเกาหลีจึงได้มีการจัดระบบตามความเหมาะสม เพื่อที่จะรองรับปัญหาเหล่านี้ คือ

- Public assistance programmer เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิต หรือ the National Basic Livelihood Security programmer (NBLs) ซึ่งช่วยเหลือทั้งผู้สูงอายุและบุคคลทั่วไปที่ยากจนและไม่มีที่พึ่งพิง โดย ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

- Elder Respect Pension เป็นโครงการให้เงินบำนาญแก่ผู้ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ซึ่งมีฐานะยากจนแต่ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือการช่วยเหลือจาก NBLs จะได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

(11) ระบบบำนาญของประเทศลาตินอเมริกา

ประเทศชิลีเป็นประเทศต้นแบบของการเปลี่ยนแปลงการประกันรายได้จากแบบใช้เงินที่เก็บได้ในปัจจุบันจ่ายไปเพื่อบำนาญ (pay as you go) ที่เงินบำนาญของผู้สูงอายุมาจากเงินสมทบของแรงงานในระบบและภาษีของรัฐ มาเป็นแบบที่ระบุเงินออม (defined contribution) โดยระบุจำนวนเงินออมที่ผู้ออมหรือลูกจ้างต้องสมทบเข้ากองทุน เพื่อลดรายจ่ายของภาครัฐ ซึ่งมีทั้งแบบบังคับและสมัครใจ โดยที่ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 20 ปีแต่หากไม่สามารถจ่ายเงินสมทบได้ รัฐจะเป็นผู้จ่ายให้ การปฏิรูปนี้เองที่เป็นแนวทางที่เราเรียกว่า “ทฤษฎีเสาหลายหลัก” หรือ multi pillar approach ที่มีการนำไปประยุกต์ใช้และก่อให้เกิดการประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จ จนนำไปสู่การปฏิรูปของอีกประเทศในแถบลาตินอเมริกาอีก 11 ประเทศ ซึ่งปัจจัยของความสำเร็จคือ การลดปัญหาด้านงบประมาณแบบหามาจ่ายไปหรือระบุประโยชน์ทดแทนแต่ยังมีปัญหาที่ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนด้านหนี้สินของภาคการคลัง การแปรรูประบบแบบนี้ได้ให้บทเรียนที่สำคัญ โดยเฉพาะด้านมาตรการป้องกันความยากจนของผู้สูงอายุที่รัฐควรใช้ระบบการจ่ายตามกติกา (Defined Benefit system) ควรมีไว้สำหรับผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น ควรคำนึงถึงอัตราเงินสมทบภาคบังคับของลูกจ้างเพราะถ้าสูงเกินไปจะลดแรงจูงใจในการออม

(12) Notional Pension Scheme ของประเทศสวีเดน

นอกจากนี้ยังมีแนวทางอื่นที่น่าสนใจในการสร้างการประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ คือระบบการจ่ายบำนาญแบบ NDC (Notional or Non-financial Contribution pension scheme) ซึ่งถูกคิดค้นและนำมาใช้ครั้งแรกในประเทศสวีเดน เป็นการปรับระบบแบบใช้เงินที่เก็บได้ในปัจจุบันจ่ายไปเพื่อบำนาญให้มีความสมดุลมากขึ้น โดยคำนวณด้วยวิธีการทางคณิตศาสตร์ประกันภัย (actuarial rule) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญคือ ผลประโยชน์ที่ควรได้รับจากบำนาญ อัตราดอกเบี้ยที่ใช้คำนวณเงินบำนาญรายปี และจำนวนปีที่คาดว่าจะมีชีวิตอยู่ต่อหลังเกษียณ เป็นการปรับความสมดุลของระบบบำนาญ แต่มีเงื่อนไขในการประสบความสำเร็จคือ กระบวนการทางบัญชีที่ก่อให้เกิดรายได้ตลอดชั่วอายุขัย กระบวนการเชื่อมโยงผลประโยชน์จากบำนาญกับโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจมหภาค กฎคณิตศาสตร์การประกันภัยที่ใช้แปลงค่าผลประโยชน์จากบำนาญเป็นเงินได้รายปี และภาระประโยชน์ทดแทนในอนาคตที่ไม่รวมอยู่ในงบประมาณของรัฐ

3.3 มาตรฐานระบบบำนาญสากล แบบ Multi Pillar System

3.3.1 ระบบบำนาญที่สามารถรองรับความมั่นคงด้านรายได้ในวัยเกษียณอายุ ที่มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางครอบคลุมประชากรได้อย่างทั่วถึง มีความเหมาะสมกับกลุ่มประชากรที่หลากหลายของแต่ละประเทศและสามารถรองรับ ความต้องการในการประกันรายได้แต่ละระดับชั้นของการครองชีพในวัยชราภาพที่นานาประเทศให้การยอมรับ คือ ระบบบำนาญแบบ 3 เสาหลักของการประกันรายได้ (The Multi Pillar) มีหลักการดังนี้

ความจำเป็น

การที่โลกได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) มากกว่า 10 ปี คือการที่นานาประเทศทั่วโลกต่างมีประชากรวัย 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับประชากรวัยทำงาน อันทำให้อัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน (Dependency Ratio) เพิ่มขึ้นไปด้วยอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมในหลายประเทศ อาทิเช่น

- ผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากต้องการการดูแลสุขภาพมากขึ้นด้วยค่าใช้จ่ายที่สูง
- มีปัญหาทางสังคมในการให้บริการผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุลำบากมากขึ้น
- ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น
- มีความต้องการ การจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้น
- มีแนวโน้มการถูกเรียกเก็บภาษีมากขึ้น ในการใช้จัดสรรงบประมาณให้ผู้สูงอายุ
- รายรับภาษีที่จะใช้ด้านการพัฒนาประเทศจะลดลง
- เฉพาะกรณีประเทศไทยจะต้องประสบปัญหากับนี้ ในขณะที่ประเทศยังไม่อยู่ในฐานะประเทศร่ำรวย

สภาพปัญหา

นานาประเทศต่างประสบกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยได้มีการดำเนินการมาตรการรองรับภาวะสังคมสูงอายุมาแล้วเป็นลำดับ อาทิประเทศแถบยุโรปและอเมริกา ได้มีการจัดตั้งระบบบำนาญ (Pension System) ระบบ Health Care และแม้แต่ระบบ Long Term Care รองรับการเกิดสังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการดำเนินการด้านระบบบำนาญนั้น นานาประเทศต่างจัดให้มีระบบการประกันสังคมเพื่อการชราภาพแก่ประชากรของประเทศตน เป็นระบบ Pay As You Go ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศจะกำหนดการจ่ายผลประโยชน์การดูแลผู้เกษียณอายุในอัตราที่แน่นอน เรียกว่า Defined Benefit ซึ่งดำเนินการ โดยการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนวัยทำงาน แล้วนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณบำนาญให้แก่ประชาชนวัยเกษียณอายุ ซึ่งพ้นจากการทำงานแล้ว การนำงบประมาณกลางจากระบบภาษีมาจัดระบบสวัสดิการบำนาญให้แก่ประชาชนนี้ ถือได้ว่าเป็นระบบ Social Pension และมีการจัดระบบแบบ Non-contributory คือไม่มีการสมทบร่วมจากประชาชน ประเทศที่มีการจัดระบบ Social Pension มีประมาณ 72 ประเทศ เป็นประเทศที่มีรายได้สูงประมาณ 26 ประเทศ อาทิเช่น สวีเดน เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี สวิสเซอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน ออสเตรีย ลักเซมเบิร์ก นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐสโลวัก แคนาดา สหรัฐอเมริกา ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และไอซ์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) มีการจัดสรรผลประโยชน์ โดยใช้ลักษณะ Means – tested เป็นส่วนใหญ่ และให้ผลประโยชน์เมื่อประชาชนมีอายุ 60 ปีขึ้นไป และในบางประเทศยังได้มีการจัดสรรประโยชน์ทดแทนให้สูงที่สุดคือ 1,035 ดอลลาร์สหรัฐ (คศ. 2007) แคนาดา และ 710 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับคู่สมรส ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการจ่ายบำนาญแบบ Unfunded นี้คิดเป็นร้อยละ 39 และ 27 ของกรณีคนโสดและคู่สมรส เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในปี 2007

ข้อเท็จจริงและประสบการณ์

จากตัวอย่างประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่าประเทศต่างๆ ที่มีระบบ Unfunded Contributory ได้ส่งสัญญาณด้านการคลังในหลายประเทศ อันเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการทดแทนรายได้ในวัยสูงอายุให้กับประชาชนของตน ซึ่งต่างก็เป็นประเทศที่เคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์เช่นกัน ด้วยสภาพปัญหาด้านการคลังอันเกิดจากสังคมผู้สูงอายุดังกล่าวของโลก ธนาคารโลก (IBRD : International Bank for Reconstruction and Development) หรือ World Bank ได้เสนอแนวทางการลดภาระด้านการคลังของประเทศ อันเนื่องมาจากการจ่ายบำนาญระบบ Pay As You Go แบบ Unfunded Contribution) ที่มีการจ่ายบำนาญแน่นอน (Defined Benefit) ด้วยเงินงบประมาณของประเทศปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบบำนาญแบบ **The Multi Pillar of Old Age Security** โดยให้เป็นระบบบำนาญที่มีความสมบูรณ์ในเรื่องความครอบคลุมกลุ่มผู้เกษียณอายุ มีความสมดุลในการให้สวัสดิการในการดำรงชีพของผู้เกษียณ แต่ละระดับได้แก่ระดับพื้นฐานไม่ให้ตกไปสู่ความยากจน ระดับที่มีความพอเพียงต่อการยังชีพตามมาตรฐานปกติ และระดับที่เพียงพอต่อการสร้างความมั่นคงในยามเกษียณ สามารถวางแผนชีวิตในอนาคตได้อย่างสะดวกสบาย นอกจากนี้หลักการของระบบบำนาญที่ค้ำยันนั้น ควรจะสามารถรองรับสังคมผู้สูงอายุได้อย่างดี บรรเทาภาระการพึ่งพิงที่เกินสมควร และไม่เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับประชากรวัยทำงานของประเทศ พร้อมๆ ไปกับการมีสำรองเงินไว้ในกองทุนเพื่อการพร้อมจ่ายเป็นเงินบำนาญได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ไม่เกิดสภาวะการขาดสภาพคล่องทางการเงินแต่จะเป็นเครื่องมือสร้างรายได้ให้กับประเทศในเรื่องของการสร้างกลไกการออมแบบผูกพันระยะยาว (Long term Contractual Saving) ให้ประเทศได้มีฐานการออมเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนการลงทุนของประเทศต่อไป

3.3.2 โครงสร้างระบบบำนาญแบบ **The Multi Pillar of Old Age Security** เป็นระบบบำนาญที่ใช้กลไกการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและประชาชน และการออมระยะยาวแบบผูกพัน (Long term Contractual Saving) เป็นหลักการสำคัญในการขับเคลื่อนระบบ มีโครงสร้าง 3 ระดับชั้นการออมระยะยาว ดังนี้

Pillar 1 ระบบการประกันสังคม (Social Security System)

เป็นระบบการออมระยะยาวที่ประเทศจัดให้แก่ประชากรของประเทศทั้งหมดเพื่อมุ่งให้เกิดหลักประกันด้านรายได้พื้นฐานในช่วงเวลาของการเกษียณอายุ โดยอาศัยหลักการประกันภัยร่วมกันที่มุ่งการกระจายความเสี่ยง มีความครอบคลุม (Coverage) ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ รูปแบบของระบบจะมีการกำหนดผลประโยชน์การทดแทนรายได้ในวัยเกษียณแน่นอน (Defined Benefit) และเป็นการออมภาคบังคับ วัตถุประสงค์หลักของ **Pillar 1** เพื่อให้เกิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงการครองชีพให้แก่ชีวิตประชาชน โดยการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขร่วมกัน และร่วมกับรับผิดชอบต่อสังคม (Pay As You Go) ด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนร่วม โดยมีให้เกิดภาระแก่ผู้อื่นและสังคม การออมในระดับ **Pillar 1** นี้จึงควรเป็นการออมในระดับที่สามารถสร้างรายได้ภายหลังการเกษียณอายุน้อยๆ เพื่อมิให้ประชาชนตกไปสู่ความยากจน จึงได้มีการกำหนดการจ่ายผลประโยชน์แน่นอนแบบ Defined Benefit ในอัตราที่ใช้เกณฑ์หรืออิงกับระดับเส้นความยากจน (Poverty Line)

Pillar 2 ระบบการออมแบบผูกพันโดยบังคับ (Compulsory Contractual Saving)

เป็นระบบการออมที่มุ่งให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตในวัยเกษียณดีขึ้นตามมาตรฐานการดำรงชีวิต (มาตรฐานการดำรงชีวิตในวัยเกษียณสามารถกำหนดได้โดยอัตราเฉลี่ยของระดับรายได้ในวัยการทำงาน/กรณีประเทศไทย ประเมินว่าควรมีรายได้ที่ระดับประมาณร้อยละ 50-60 ของรายได้ในวัยการทำงาน : จาก Deloitte & Touché Consulting Group, 2546) โดยใช้หลักการเพิ่มหลักการประกันรายได้ที่อาศัยผลการทำงานของตนเอง จึงเป็นการออมภาคบังคับ (Compulsory Saving) แบบกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสม (Defined Contribution) มีกองทุนการออมที่ประกอบด้วยบัญชีรายบุคคล (Individual Account) ในกองทุน มีการสมทบจากนายจ้างเป็นการมีส่วนร่วมกันระหว่างนายจ้างของประชาชนผู้ออม ให้แก่บัญชีรายบุคคล ระบบนี้จึงเป็นระบบรับผิดชอบเงินในส่วนของตนเอง และได้ผลประโยชน์ตามจำนวนเงินในบัญชีของแต่ละคน จากการที่กองทุนนำเงินของแต่ละบัญชีไปบริหารจัดการ การบริหารจัดการเงินกองทุนดำเนินการโดยการนำไปลงทุนผ่านกลไกตลาดการเงิน – การลงทุน เพื่อเพิ่มมูลค่าให้แก่เงินกองทุน ซึ่งเป็นเงินออมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้ออมได้รับประโยชน์จากการออมอย่างคุ้มค่า ด้วยการบริหารจัดการในระยะยาว

การออมแบบผูกพัน โดยบังคับนี้ นอกจากจะมีประโยชน์ต่อประชาชนผู้ออม เพื่อให้มีความมั่นคงด้านรายได้ในวัยเกษียณตามมาตรฐานการดำรงชีพแล้ว ยังเป็นระบบการออมที่มีความสำคัญต่อการสร้างอัตราการออมของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเป็นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ ในการเป็นแหล่งเงินทุนโดยรวม

Pillar 3 ระบบการออมแบบผูกพันโดยสมัครใจ (Voluntary Contractual Saving)

เป็นระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่มุ่งให้ประชาชนผู้ออมได้มีชีวิตที่มีคุณภาพสามารถเข้าถึงความสะดวกสบายในการดำรงชีพ ตามกำลังความสามารถในการออมตามความพึงพอใจของตนเอง เป็นระบบที่เป็นความพึงพอใจและตกลงร่วมกันระหว่าง ผู้ออมและนายจ้างของผู้ออมในการออมสะสมและสมทบเงินเข้าสู่กองทุนการออมแบบเงินออมแน่นอน (Defined contribution) หรืออาจเป็นการออมฝ่ายเดียวของประชาชนผู้ออมในระบบกองทุนต่างๆ เงินออมในกองทุนจะเป็นแบบบัญชีรายบุคคล (Individual Account) และมีการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์มูลค่าเพิ่มแก่เงินออม โดยผ่านกลไกตลาด และเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และให้เงินออมนี้เป็นเครื่องมือด้านการออมการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ รัฐจึงสนับสนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการออมแก่ผู้ออม เช่น ให้เป็นรายจ่ายในการคำนวณเงินรายได้ที่เป็นฐานภาษี ให้เป็นรายจ่ายแก่นายจ้างที่สมทบการออมแก่ลูกจ้าง เป็นการจูงใจให้เกิดความสมัครใจในการออมเพิ่มแก่ประชาชน รวมทั้งให้เงินชราภาพได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ด้วย

สรุป : การเสนอแนวทาง The Multi Pillars of Old Age Security ของธนาคาร โลกนี้เป็นผลให้รัฐบาลของนานาประเทศ ซึ่งกำลังประสบปัญหาด้านภาระทางการคลัง อันเนื่องมาจากภาระด้านงบประมาณในการให้สวัสดิการในการคุ้มครองผู้สูงอายุ ได้มีความพยายามในการปรับปรุง ปฏิรูประบบบำนาญตามแนวทางการจัดระบบบำนาญแบบการประกันความมั่นคงด้านรายได้บำนาญแบบหลายชั้น เพื่อมิให้เกิด

การทุ่มเทเงินงบประมาณจำนวนมากเข้าสู่ระบบบำนาญบำนาญ ของประเทศ สิ่งสำคัญที่นานาประเทศตระหนักและให้ความสำคัญในการปรับปรุงปฏิรูป คือ การจัดให้มีการสะสมเงินออมจากประชาชนผู้มีความสามารถในการออม นั่นคือประชากรในวัยแรงงาน และให้การจัดเก็บเงินออมนี้เป็นการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีผลต่อการจ่ายเงินผลประโยชน์คืนในรูปเงินบำนาญบำนาญสร้างความพอเพียงต่อการยังชีพของผู้เกษียณ ตลอดจนกองทุนต้องมีเสถียรภาพและมีความยั่งยืน เป็นความมั่นคงของผู้เกษียณ และให้กองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุที่สามารถสร้างอัตราการออมให้แก่ประเทศและเป็นกลไกของการลงทุนในประเทศได้ด้วย

3.4 การศึกษาเพื่อการทดสอบ (Pre-test) แนวความคิด เรื่องการจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบกรณีศึกษา พื้นที่กรุงเทพมหานคร

การศึกษาเพื่อจัดระบบสวัสดิการการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบเป็นประเด็นสำคัญของสังคมปัจจุบันประเด็นหนึ่ง ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรชาวไทย ลักษณะสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ภาระสังคมและภาครัฐต่อการเกื้อกูลผู้สูงอายุ ในเรื่องปัญหาสังคมผู้สูงอายุยากจนและงบประมาณการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพคนชรา แต่นอกเหนือสิ่งอื่นใด คือ การจัดระบบสวัสดิการให้แก่ แรงงานนอกระบบเพื่อให้เป็นโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) เพื่อให้แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ได้มีระบบการดูแลคุณภาพชีวิตทั้งในช่วงวัยทำงานและวัยเกษียณอายุ

การสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ เป็นภาระหน้าที่สำคัญของรัฐบาลที่ต้องจัดให้มีระบบรองรับความพอเพียงด้านรายได้ ให้แก่ กำลังแรงงาน พร้อมๆ ไปด้วยกับการสร้างคุณค่าของระบบที่ให้มีการมีส่วนร่วมและความมีศักดิ์ศรีของแรงงาน

ดังนั้นในการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบของระบบการออมเพื่อการชราภาพ นอกจากจะได้มีการทบทวน วรรณกรรม เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ปรัชญา ในการจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบที่ได้มีการคิดค้น นำเสนอมาแล้วเป็นลำดับในอดีต ซึ่งนำไปสู่ผู้ศึกษาได้ความรู้ แนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนสามารถประเมินถึงความเป็นไปได้ในการจัดระบบชราภาพ ปัญหา อุปสรรค และ ประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ควรนำมาเป็นตัวแปร หรือ องค์ประกอบในการดำเนินงาน นอกจากนี้ผู้ศึกษาตระหนักว่าการจัดให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบได้มีส่วนร่วมในการร่วมคิดให้ความเห็น และมีข้อเสนอแนะต่อแนวทางการสร้างระบบเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพื่อให้ระบบชราภาพที่สร้างขึ้นมานี้ สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดในการจัดตั้งระบบและแรงงานซึ่งเป็นผู้ให้บริการสามารถเข้าสู่ระบบ ได้อย่างครบถ้วน ประเทศไทยจึงจะมีระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของประเทศในทุกๆ ประการ

การจัดการเสวนาเพื่อให้ความรู้ในเรื่องการออมเพื่อการชราภาพ พร้อมๆ ไปด้วยกับการให้ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบการออมเพื่อการชราภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง โดยมีประเด็นต่างๆ ที่เป็นตัวแปรสำคัญสำหรับระบบ อาทิ ในส่วนที่แรงงานนอกระบบจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการออม / สะสมเงิน การรับผลประโยชน์เงินเกษียณอายุ การมีส่วนรับทราบแนวทางการดำเนินงานของระบบ ในรูปแบบกองทุนหรืออื่นๆ ตลอดจนบทบาทของภาครัฐ การกำกับดูแลระบบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อระบบ / กองทุน

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดตั้งกองทุนชราสำหรับแรงงานนอกระบบจึงได้จัดให้มีการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งก็คือแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะเป็นผู้ออมเงินและใช้บริการจากระบบการออมเพื่อการชราภาพโดยใช้กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ของกรณีศึกษา มีผู้เข้าร่วมการสัมมนา 50 คน เป็นผู้นำชุมชนจากกลุ่มออมทรัพย์ ในเขตกรุงเทพมหานคร การประชุม สัมมนา จัดที่ ห้องประชุม 1 ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2551 ซึ่งมีผลสรุปข้อคิดเห็น เรื่อง การจัดตั้งระบบการออมเพื่อการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. รูปแบบการออมและสิทธิประโยชน์ของกองทุนชราภาพ

- แรงงานนอกระบบต้องการทราบอัตราการออม รูปแบบการออม สิทธิประโยชน์ ที่ชัดเจนเพื่อนำไปเป็นข้อมูล ทารือในกลุ่มอาชีพหรือชุมชน
- รูปแบบการออม ฯลฯ ระหว่างชุมชน กทม. และชุมชนในภูมิภาคควรมีความแตกต่างกันในเรื่องความสามารถของการออมและสภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนการกำหนด อายุการออม อายุเกษียณ ระยะเวลาการออม เนื่องจากสภาพแวดล้อม ลักษณะอาชีพ มีความหลากหลายและต่างกัน
- คำนึงถึงคุณสมบัติ และข้อจำกัดของแรงงานนอกระบบ ในเรื่องการโยกย้ายแรงงาน การว่างงาน
- การกำหนดอัตราการว่างสะสม และผลประโยชน์ต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของกองทุนด้วย
- ควรเป็นระบบการออมแบบบังคับ

2. กลไกการจัดตั้งและบริหารกองทุน

- ควรเป็นกองทุนอิสระ บริหารงานโดยมืออาชีพ และประชาชนมีส่วนในการกำกับโดยระบบกรรมการไต่รภาติ
- ต้องประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ที่ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และทั่วถึง
- ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของภาคประชาชนในไต่รภาติ

3. มาตรการขับเคลื่อน

- แผนแม่บทด้านการเงินและการคลัง ควรมีแผนมาตรการในการดูแลคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
- ควรเป็นความร่วมมือของหลายๆกระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง(เงิน) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทย(ด้านสวัสดิการ และความเป็นอยู่ของประชากร) กระทรวงแรงงาน(รายได้) กระทรวงศึกษาธิการ(เยาวชน)

4. บทบาทของรัฐ

- ควรศึกษารูปแบบและบทบาทของภาครัฐในการสนับสนุน
- รัฐควรให้ประเดิม หรือให้การสมทบโดยมีระยะเวลา หรือกำหนดอัตราการสมทบเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ (ซึ่งต้องศึกษาเกณฑ์รายได้ตามกลุ่มอาชีพ) เพื่อเป็นการสนับสนุนแรงงานนอกระบบที่มีข้อจำกัดหลายๆด้าน
- การมีบทบาทของภาครัฐ จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับแรงงานนอกระบบ

3.5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนรูปแบบระบบบำเหน็จบำนาญปัจจุบันทั้งในประเทศ และต่างประเทศ การทบทวนแนวทางการปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญของไทย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และประมวลสรุปปัจจัยสำคัญ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบเงื่อนไข และรูปแบบในการสร้างระบบกองทุนการออม เพื่อสวัสดิการบำเหน็จบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบได้ดังนี้

1. การสร้างระบบบำเหน็จบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ ควรกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (คือสิ่งที่ควรเป็นความคิดเห็นร่วมกันของสาธารณชนภายในประเทศ) เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการ ในการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมโดยรวม

2. รัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนการสร้างระบบบำเหน็จบำนาญ ควรมีความยืดหยุ่นรองรับความหลากหลายตามคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงระบบได้

3. โครงสร้าง รูปแบบ และองค์ประกอบของระบบ ควรมีความยืดหยุ่นรองรับความหลากหลาย ตามคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงระบบได้

4. การออม (Saving) ควรเป็นหลักการสำคัญของระบบบำเหน็จบำนาญ แม้จะมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความไม่พอเพียงของรายได้ หรือ อัตรารายได้ต่ำของแรงงานนอกระบบก็ตาม ซึ่งมีเหตุผลสนับสนุน คือ

4.1 บำเหน็จบำนาญ เป็นเรื่องการมีรายได้ในวัยเกษียณของบุคคลอันจะทำให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นบุคคลจึงควรมีการเตรียมการเพื่อตนเองเป็นการแสดงถึงความมีวินัย มีความรับผิดชอบต่อตนเอง

4.2 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ (หรือภาระด้านภาษีของประชาชน) ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการชราภาพ

5. เพื่อให้การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ มีความยืดหยุ่น สามารถรองรับความหลากหลายของแรงงานนอกระบบได้ควรพิจารณาหลักการเรื่อง **Area Base (ฐานพื้นที่)** ซึ่งปัจจุบันมีเรื่องการออมชุมชน (Community Saving Group) ให้มีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authority)

ส่วนการสร้างระบบการออม หรือ กองทุนบำเหน็จบำนาญควรเป็นภารกิจระดับรัฐบาล (Central Government)

6. จากการทบทวนสถานะปัจจุบันของระบบบำเหน็จบำนาญไทย พบว่า ระบบบำเหน็จบำนาญไทย มีความไม่สมบูรณ์อยู่ 2 ประการ คือ

6.1 ความไม่พอเพียงด้านรายได้หลังวัยเกษียณของผู้รับบำนาญบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ทำงานในภาคเอกชนที่มีการออมเพื่อการชราภาพ (ภาคบังคับ) เพียงในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ (เนื่องจากมีอัตราการออม เพียง 6% และมีการกำหนดเพดานฐานการออมไว้ที่ 150,000 บาท/เดือน) และไม่มี การออมเพิ่มโดยสมัครใจในกองทุนอื่นใด (เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนรวมเพื่อการเกษียณอายุ)⁽¹⁾

6.2 ความไม่ครอบคลุมของระบบบำเหน็จบำนาญ คือ ผู้อยู่ในวัยทำงานของประเทศ ประมาณ 35 ล้านคน ไม่สามารถเข้าถึงระบบบำเหน็จบำนาญได้ครบถ้วน คือ แรงงานนอกระบบไม่สามารถ เข้าสู่ระบบการออมเพื่อการชราภาพ ซึ่งประเทศไทยมีอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับ และมีกองทุน หลายระบบก็ตาม

ดังนั้น จึงต้องมีสร้างระบบบำเหน็จบำนาญที่มีลักษณะยืดหยุ่นมีการสนับสนุน การจัดตั้งจากรัฐบาล

7. ความเห็นเพิ่มเติมของผู้วิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระบบบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ⁽¹⁾ และการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539⁽²⁾ แล้วสามารถประมวลได้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญที่ดี ซึ่งจะต้องเป็นกองทุน ที่มีความมั่นคง ยั่งยืน เป็นที่เชื่อถือของสมาชิกผู้ออมได้นั้น กองทุนจะต้องมีการกักเงินไว้เป็นเงินกองทุน เงินกองทุนต้องมีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการเรียกร้อง ฟ้องร้องของนายจ้าง/ผู้สมทบเงินออม และการ แทรกแซงใดๆ

ดังนั้น ในเรื่องการสร้างกองทุนการออมเพื่อการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบนี้⁽³⁾ ผู้วิจัย จึงได้นำหลักการดังกล่าว มาเป็นข้อกำหนดในการเสนอให้รัฐบาลมีการประเดิมสมทบเงินในกองทุน (Social Money) เพื่อเป็นทุนประเดิมให้กองทุนมีความมั่นคง และมีขนาดของเงินกองทุนมีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการให้เกิดผลประโยชน์ตั้งแต่มีการเริ่มต้นการออม

(1) เมื่อข้าราชการเกษียณอายุราชการจะได้รับการชดเชยรายได้จากรัฐบาลผู้เป็นนายจ้าง ตามกฎหมายว่าระบบด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยข้าราชการมีสิทธิเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เช่น อายุราชการ โดยบำเหน็จคำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยอายุราชการ เงินบำเหน็จคำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณอายุราชการแล้วหารด้วย 50 การจ่ายบำเหน็จบำนาญจ่ายจากงบประมาณประจำปีที่จะต้องมีการเสนอให้จัดสรรเพื่อการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้ข้าราชการทุกปีงบประมาณ โดยกรมบัญชีกลาง/กระทรวงการคลังมีหน้าที่ ในเรื่องนี้ และข้าราชการได้รับเงินนี้โดยไม่ต้องมีการออมสะสมเงินร่วมกับนายจ้าง คือ รัฐ (Unfunded)

(2) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ข้าราชการและนายจ้างของข้าราชการ คือ รัฐบาลร่วมกันออมสะสม (Funded) เงินกองทุนให้แก่ข้าราชการ เงินออมของข้าราชการถูกเก็บสะสมไว้ในกองทุน และได้รับการบริหารจัดการในกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดมีระยะเวลาในการสะสมเงินคือการกันเงินบำเหน็จบำนาญไว้เป็นเงินกองทุนเพื่อการจ่ายเกษียณอายุในวันข้างหน้า

(3) ในขั้นต้น (2534 – 2552) กระทรวงการคลังเสนอการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อให้เป็นกองทุนการออมภาคบังคับที่จะสามารถสร้างรายได้ในวัยเกษียณ ให้แก่แรงงานให้สามารถมีรายได้หลังวัยทำงานเกินกว่าร้อยละ 50 – 60 ของเงินเดือนครั้งสุดท้ายก่อนการเกษียณอายุ โดยองค์ประกอบของกบข. เอื้ออำนวยต่อการออมของแรงงานในระบบ

ต่อมา (พฤษภาคม 2552) กระทรวงการคลัง ได้ปรับให้มีการเพิ่มระบบการออมเพื่อการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ ไว้ในกองทุน กบข. ด้วย

บทที่ 4

การศึกษาตัวแบบคณิตศาสตร์การประกันรายได้

กรณีชราภาพของแรงงานนอกระบบ

Actuarial : Retirement Benefit for Informal Sector

คณิตศาสตร์การประกัน คือ การใช้เทคนิคทางคณิตศาสตร์ และสถิติในการวิเคราะห์ และประมาณ การเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้กับบุคคลทุกสถานการณ์ในอนาคต เช่น การเกิด การเจ็บป่วย การเกิดอุบัติเหตุ การพิการ การว่างงาน การเกษียณอายุ เป็นต้น เพื่อเป็นการช่วยให้ประมาณ เหตุการณ์ ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ให้ได้ใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยง อันอาจเกิดขึ้นได้ ในเรื่องของการวางแผนระบบบำเหน็จบำนาญ การประมาณการที่สำคัญ เช่น การแสดง อัตราการมรณะและสุขภาพ (Mortality And Morbidity Experience Table) เพื่อนำผลที่ได้มาประกอบปัจจัย ความรู้ด้านการบริหาร และด้านการเงินในกองทุนเพื่อการประกันชีวิต การประกันรายได้ และการประกัน สุขภาพรูปแบบต่างๆ

การสร้างระบบบำเหน็จบำนาญที่ดีมีความยั่งยืน สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่ผู้รับประโยชน์ หรือผู้รับเงินบำเหน็จบำนาญ จึงจำเป็นต้องให้มีการนำเทคนิคของคณิตศาสตร์การประกันมาใช้ในการคำนวณ ปัจจัยต่างๆที่จะนำมากำหนดเป็นองค์ประกอบของบำเหน็จบำนาญ ซึ่งได้แก่ การคำนวณอัตราการสะสม เงินออม อัตราการจ่ายผลประโยชน์เงินบำเหน็จบำนาญ ตลอดจนระยะเวลาการออม และข้อมูลตัวเลข ข้อเท็จจริง ด้านการเงินอื่นๆของระบบเศรษฐกิจภาคการเงิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันอัตราผลประโยชน์ที่จะจ่ายให้แก่ ผู้รับประโยชน์หรือผู้รับบำนาญ เป็นการประกันเงินสำรองและความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ ที่สามารถดำเนินกิจการอย่างราบเรียบมั่นคง เพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกกองทุนหรือผู้รับ ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

โครงสร้างการออกแบบ

4.1 ข้อกำหนดในการศึกษา

(1) ข้อมูลด้านประชากร ได้แก่ โครงสร้างทางอายุ เพศ ของแรงงาน การกำหนดสมมติฐานเกี่ยวกับการเกิดและการมรณะ (ในที่นี้ใช้ตารางมรณะ unisex โดย ถ่วงน้ำหนัก 60% สำหรับอัตราการมรณะของ เพศหญิง และ 40% สำหรับอัตราการมรณะของเพศชาย)

(2) การประมาณการจำนวนแรงงานนอกระบบ การประมาณการอัตราการเข้าสู่ระบบการออม (Labor force participation) โดยจำแนกตามเพศ และอายุ

การศึกษานี้กำหนดให้มีจำนวนแรงงานนอกระบบแรกเข้าร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานนอกระบบ ทั้งหมด และมีสมมติฐานว่าจะมีอัตราการเพิ่มของแรงงานที่เข้าสู่ระบบ เพิ่มปีละ 90 % ของจำนวนแรงงาน นอกระบบในแต่ละปี

(3) การตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับผู้ออมเงิน หรือแรงงานนอกระบบที่จะเข้าสู่โครงการประกอบด้วย

- อายุของผู้เริ่มออมเงิน แรงงานนอกระบบที่เข้าสู่การเป็นสมาชิกกองทุนควรมีอายุ ระหว่าง 20- 45 ปี ทั้งนี้เป็นเหตุผลที่สัมพันธ์กับระยะเวลาการออมเงินซึ่งกำหนดไว้ 15 ปี คือ ควรให้เงินออมมีเวลา คงอยู่ในกองทุนเพื่อการบริหารให้เกิดผลประโยชน์

- จำนวนปีที่มีการออมเงิน กำหนดให้มีระยะเวลาการออมเงิน 15 ปี โดยอนุญาตให้มีการเว้นช่วง การออมได้ เมื่อเกิดความจำเป็นทางด้านรายได้หรือไม่มีความสามารถในการออม ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 1 ปี โดยระยะเวลาการออมจะเริ่มนับรวมต่อเนื่อง เมื่อเริ่มมีการออมต่อ

(4) อัตราการออม กำหนดให้มีอัตราการออมเป็นหน่วยการออม (Saving Unit) เพื่อให้สะดวกและ สอดคล้องกับลักษณะแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ไม่สม่ำเสมอ และมีรายได้ในระดับต่ำ ทั้งนี้สามารถเพิ่มลด การออมได้ สะดวกกับระดับรายได้ระดับต่ำ และที่สำคัญ คือ ไม่สามารถกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงาน นอกระบบได้

(5) การประมาณการจำนวนผู้รับผลประโยชน์ทดแทน มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกับการประมาณ การจำนวนแรงงานนอกระบบ และอัตราการเข้าสู่ระบบการออมและความยั่งยืนของกองทุน

(6) การประมาณการรายรับของกองทุน ประกอบด้วย

- รายรับของกองทุนเมื่อแรกตั้ง รายรับของกองทุนในแต่ละปีเมื่อมีแรงงานเพิ่มเข้าสู่ระบบทั้งนี้ มีสมมุติฐานว่า แรงงานออมในอัตราที่กำหนดเพียงอัตราเดียว (คือ ออมเพียงหน่วย (unit) เดียว)

- รายรับจากผลประโยชน์ตอบแทนการลงทุน
- รายรับจากการจัดสรรงบประมาณประเดิมให้แก่กองทุน

(7) การประมาณการรายจ่ายของกองทุน ประกอบด้วย

- รายจ่ายทดแทนรายได้วัยชราภาพ หรือเงินบำนาญ
- รายจ่ายค่าการบริหารจัดการการลงทุน
- รายจ่ายสำนักงานกองทุน
- รายจ่ายการจัดทำทะเบียนสมาชิก

(8) การประมาณการขนาดกองทุน เป็นการประมาณการความยั่งยืนของกองทุนที่มีที่มาจากขนาด ของกองทุน และความสามารถในการจ่ายการทดแทนรายได้ให้กับแรงงานนอกระบบ หรืออายุของกองทุนเท่า ที่มีความสามารถในการจ่ายเงินบำนาญให้กับแรงงานได้

(9) การประมาณการจำนวนความแตกต่างระหว่างเงินออม หรือเงินกองทุนกับรายได้ในการจ่ายเงินทดแทนให้กับแรงงาน ซึ่งจำนวนความแตกต่างนี้ คือ การสมทบจากบุคคลที่ 3 หรือการสมทบของภาครัฐ การได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้กองทุนในรูปแบบเงินประเดิมเมื่อจัดตั้งกองทุน

10) ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจต่างๆ เช่น โครงสร้างประชากร โครงสร้างอายุของกลุ่มอาชีพต่างๆ อัตราเงินเพื่อ อัตราผลตอบแทนการลงทุน อัตราค่าจ้างแรงงาน ฯลฯ

4.2 วิธีการคำนวณเงินออม

กำหนดให้การออมของแรงงานนอกระบบมีรูปแบบการออมเป็นหน่วยเงินออม 1,200 บาทต่อปี มีระยะเวลาการออม 15 ปี โดยที่สมาชิกสามารถออมได้มากกว่า 1 หน่วยหรือเพิ่มจำนวนหน่วยออมได้ในปีถัดๆ ไปแต่ทั้งนี้ไม่เกิน 10 หน่วย ตลอดชีพเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยง การกำหนดหน่วยเงินออมเป็นหน่วยๆ เพื่อให้่ายในการจัดการและการทำความเข้าใจกับสมาชิก นอกจากนี้จะมีผลไปยังการสร้างระบบคอมพิวเตอร์ในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูล

ในการศึกษานี้ มีสมมุติฐานให้มีการออมเพียง 1 หน่วย เงินสมทบรายปีที่สมาชิกจ่ายสมทบ คือ 1,200 บาท สมการมูลค่าปัจจุบันของเงินสมทบ 15 ปี ของผู้เข้าร่วมแผนแต่ละรายคือ

$$PVCont_e = (Cont)\ddot{a}_{e:\overline{15}|}, \quad e = 20, 21, \dots, 50$$

โดยที่ $PVCont_e$ คือ มูลค่าปัจจุบันเงินสมทบของคนที่เข้าแผน อายุ e 1 คน

$Cont$ คือ จำนวนเงินสมทบต่อปีเท่ากับ 1,200 บาท

หมายเหตุ: อายุเริ่มเข้าแผน $e = 20 - 45$ อายุเกษียณ $r = 60$ ปี

อายุเริ่มเข้าแผน $e = 45 + m$ อายุเกษียณ $r = 60 + m$, where $m = 1, 2, 3, 4, 5$

4.3 วิธีการคำนวณเงินผลประโยชน์บำนาญ

ผลประโยชน์บำนาญฐาน ได้ถูกกำหนดให้เป็นจำนวนค่าคงที่เช่นเดียวกับเงินออม ส่วนผลประโยชน์เพิ่มเติมได้กำหนดเป็นอัตราร้อยละคงที่ของผลประโยชน์บำนาญฐานและระยะเวลาที่ออมครบ 15 ปีจนถึงอายุเกิดสิทธิรับผลประโยชน์บำนาญ ในเบื้องต้นกำหนดให้กรณีเกษียณอายุเมื่ออายุครบอย่างน้อย 60 ปี สมาชิกจะได้รับเงินบำนาญปีละ $1200 \times (1 + \text{จำนวนปีที่รอรับผลประโยชน์หลังจากสมทบครบ} \times 6\%)$

มูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์เกษียณอายุของคนที่เข้าแผนอายุ e 1 คน แสดงสมการได้ดังนี้

$$PVRB_e = (RBen)[1 + (r - e - 15)(Sup)]({}_{r-d}\ddot{a}_{e:\overline{15}|}^{Inf})$$

โดยที่ $PVRB_e$ คือ มูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์เกษียณอายุของคนที่เข้าแผนอายุ e 1 คน

$RBen$ คือ ผลประโยชน์บำนาญต่อปี

Sup คือ ผลประโยชน์เกษียณเพิ่มเติมต่อปี หลังการสมทบครบ 15 ปี ก่อนการเกษียณอายุ

e คือ อายุแรกเข้าแผน

r คือ อายุเมื่อมีการเกษียณอายุ

$r-d \ddot{a}_{e:5}^{Inf}$ คือ มูลค่าปัจจุบันเงินรายงวดเพิ่มตามอัตราเงินเพื่อเริ่มจ่าย ณ ปีที่มีอายุ r โดยจ่ายตราบเท่าที่มีชีวิตอยู่แต่จ่ายอย่างน้อย 5 ปี

Inf คือ อัตราเงินเพื่อต่อปี (ในที่นี้ผู้ตราสร้างไว้เพื่อยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยนให้เงินผลประโยชน์ที่สามารถเพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนด ทั้งนี้หากให้สมาชิกสมทบในอัตราเท่าเดิมกองทุนก็จะรับภาระมากขึ้น)

4.4 วิธีการคำนวณผลประโยชน์บำเหน็จ

ผลประโยชน์บำเหน็จ จะจ่ายใน 3 กรณีคือ กรณีเสียชีวิต กรณีทุพพลภาพและกรณีสมทบไม่ครบ โดยทั้งสองกรณีแรกถือว่ามิใช่เป็นการสมทบไม่ครบโดยสมัครใจ กองทุนจึงให้เงินบำเหน็จที่เป็นเงินที่สมทบโดยไม่หักค่าใช้จ่าย ผลประโยชน์บำเหน็จทั้ง 2 กรณี มีสมการมูลค่าปัจจุบันดังนี้

$$PVDB_e = \begin{cases} \sum_{k=0}^{14} (Cont) \ddot{s}_{k+1} v^{k+1} {}_k P_e^{(\tau)} q_{e+k}^{(d)} \\ \sum_{k=15}^{r-e-1} (Cont)(1+FInt)^{k+1-15} \ddot{s}_{15} v^{k+1} {}_k P_e^{(\tau)} q_{e+k}^{(d)} \end{cases}$$

$$PVHB_e = \begin{cases} \sum_{k=0}^{14} (Cont) \ddot{s}_{k+1} v^{k+1} {}_k P_e^{(\tau)} q_{e+k}^{(h)} \\ \sum_{k=15}^{r-e-1} (Cont)(1+FInt)^{k+1-15} \ddot{s}_{15} v^{k+1} {}_k P_e^{(\tau)} q_{e+k}^{(h)} \end{cases}$$

โดยที่ $PVDB_e$ คือ มูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์เสียชีวิตของคนที่เข้าแผนอายุ e 1 คน

$PVHB_e$ คือ มูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์ทุพพลภาพของคนที่เข้าแผนอายุ e 1 คน

$FInt$ คือ อัตราผลตอบแทนจากกองทุน

v คือ Discount Factor = $(1+Int)^{-1}$

${}_k P_e^{(\tau)}$ คือ ความน่าจะเป็นที่คนอายุ e จะอยู่ในแผนอีก k ปี

$q_e^{(d)}$ คือ ความน่าจะเป็นที่คนอายุ e จะเสียชีวิต ภายใน 1 ปีถัดมา

$q_e^{(h)}$ คือ ความน่าจะเป็นที่คนอายุ e จะทุพพลภาพภายใน 1 ปีถัดมา

หมายเหตุ: $q_e^{(d)}$ และ $q_e^{(h)}$ เป็นอิสระต่อกัน

Int คือ อัตราดอกเบี้ยที่ใช้ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน

$FInt$ คือ อัตราผลตอบแทนที่ได้จากการสะสมของกองทุน

Int และ $FInt$ จะมีค่าแตกต่างหรือเท่ากันก็ได้ แต่หากค่า $FInt$ สูงมากกว่ามากก็จะทำให้กองทุนติดลบมากขึ้น)

4.5 การคำนวณขนาดกองทุน

จากการคำนวณที่อยู่ภายใต้ Multiple Decrement Model มูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์รายเดียวของผู้เข้าร่วมแผนคือ

$$PVBen_e = PVRB_e + PVDB_e + PVHB_e$$

โดยที่ $PVBen_e$ คือ มูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์ทั้งหมดของคนที่ย้ายเข้าแผนอายุ e 1 คน

ดังนั้นในแต่ละปีที่มีการคำนวณ $\sum_{e=20}^{50} \sum_{j=1}^{Ne} PVBen_{ej}$ คือ ผลรวมมูลค่าปัจจุบันผลประโยชน์ทั้งหมดของกลุ่มสมาชิกแรกเข้าที่อายุ e โดยที่ e เริ่มตั้งแต่ 20 ถึง 50 และจำนวนผู้แรกเข้าแผนเมื่ออายุ e มีจำนวน Ne คน

ในการประเมินตัวแบบได้ใช้มูลค่าปัจจุบันกำไรของกองทุนในช่วง 30 ปี โดยที่ มูลค่าปัจจุบันกำไรของกองทุนในแต่ละปีคำนวณจากส่วนต่างของมูลค่าปัจจุบันเงินสมทบกับเงินผลประโยชน์จ่ายและค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนที่ประเมินในอนาคต ของกลุ่มประชากรแรกเข้าในแต่ละปี $y = 1, 2, 3, \dots, 30$

$$PV_0(Profit) = PV_0(PV(Profit)_y)$$

$$PV(Profit)_y = PV(Cont)_y - PV(Ben)_y - (\%Admin_Expense)PV(Cont)_y$$

โดยที่

$$PV(Cont)_y = \left(\sum_{e=20}^{50} \sum_{j=1}^{Ne} PVCon_{ej} \right)_y$$

$$PV(Ben)_y = \left(\sum_{e=20}^{50} \sum_{j=1}^{Ne} PVBen_{ej} \right)_y$$

4.6 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุน

เพื่อเป็นการวิเคราะห์ผลของสถานการณ์ต่างๆ มีประเด็นที่ควรพิจารณา อาทิเช่น

ตารางที่ 4-1 ตารางวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุน

สมมติฐาน	เงินประเดิมเพื่อให้กองทุนอยู่รอดรับความเสี่ยงได้ 30 ปีข้างหน้า
ฐาน(อัตราดอกเบี้ย 2%, 30% TMO, admin cost = 10%Contribution, no deposit interest for death/disability benefit)	764 ล้านบาท
เพิ่มอัตราดอกเบี้ยในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน 1%	-
ลดอัตราดอกเบี้ยในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน 1%	58,819 ล้านบาท
เพิ่มอัตราค่าบริหารจัดการเป็น 15% ของเงินสมทบ	8,180 ล้านบาท
ลดอัตราค่าบริหารจัดการเป็น 5% ของเงินสมทบ	-
เพิ่มอัตราภาระ 20% (เดิม 30%TMO เป็น 36%)	-
ลดอัตราภาระ 20%(เดิม 30%TMO เป็น 24%)	8,618 ล้านบาท
เพิ่มเงื่อนไขคืนเงินสมทบบวกผลตอบแทน 1% กรณีเสียชีวิต และทุพพลภาพ	55,917 ล้านบาท

รายละเอียดตารางผลการคำนวณแสดงในภาคผนวก

1. กรณีสถาน

การออมกรณีกำหนดให้กองทุนมีสมาชิกเข้าร่วมโครงการ ในปีแรกตั้งกองทุนมีจำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานนอกระบบ (ร้อยละ 10 ของแรงงานนอกระบบประมาณ 23 ล้านคน) และในแต่ละปีจะมีแรงงานเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนอีกร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานนอกระบบของปีก่อนหน้า โดยให้สมาชิกแรงงานนอกระบบแต่ละคนออมในอัตรา 1 หน่วย ต่อเดือน หน่วยละ 100 บาท (ออมหนึ่งหน่วยต่อปี คือ 1,200 บาท) ทั้งนี้กำหนดให้แรงงานแต่ละคนออมในระยะเวลา 15 ปี มีเกณฑ์การเริ่มออมที่อายุ 20-50 ปี

ดังนั้น เงินออมของแรงงานจะคงอยู่ในกองทุน มีระยะเวลานานตั้งแต่ 40 ปี - 10 ปี โดยช่วงระยะเวลาดังกล่าว กำหนดให้มีการบริหารจัดการเงินออม โดยมีอัตราดอกเบี้ยที่ใช้ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน กำหนดที่ร้อยละ 2

การจ่ายผลประโยชน์เงินบำนาญ ซึ่งมีนโยบายให้มีการจ่ายจนสิ้นอายุขัย โดยจากการคำนวณของสมาชิกที่เข้าสู่กองทุนคนสุดท้าย อายุน้อยที่สุด คือ 20 ปี เมื่อได้จ่ายเงินออมแล้วครบ 15 ปี และรอรับเงินบำนาญเมื่ออายุ 60 ปี กองทุนจะมีอายุได้ต่อไปอีก 30 ปี ซึ่งในกรณีนี้ กองทุนต้องการเงินประเดิมจากภายนอก เช่น การตั้งงบประมาณ สนับสนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนเงินประมาณ 764 ล้านบาท

2. กรณีการลดอัตราดอกเบี้ยในการคำนวณมูลค่าปัจจุบันร้อยละ 1 และเพื่อให้กองทุนมีสถานะเช่นเดิม รัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนประเดิมให้กองทุนเป็นจำนวนเงิน 58,819 ล้านบาท

3. หากมีการคิดค่าบริหารจัดการกองทุน ที่อัตราร้อยละ 15 ของเงินออมของแรงงานนอกระบบตามข้อ 1. รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณประเดิมให้กองทุน 8,180 ล้านบาท

4. หากลดอัตรารวมจากสมมุติฐานที่ใช้ลงอีก ร้อยละ 20 รัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณประเดิมให้ 8,618 ล้านบาท

5. กรณีมีการกำหนดให้มีการคืนเงินแก่ผู้ออมที่จะขอรับเงินออม อันเนื่องจากการไม่คงเงินไว้ในกองทุนถึงอายุ 60 ปี เช่น การเสียชีวิตและทุพพลภาพ และมีการให้ผลตอบแทนแก่เงินออม อีกร้อยละ 1 ในกรณี เช่นนี้ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณประเดิมให้ ถึง 55,917 ล้านบาท

4.7 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของกองทุน

(1) การลงทุน

กำไรของกองทุนมีความไวต่ออัตราดอกเบี้ยสูงเนื่องจากเป็นโครงการระยะยาว ผู้บริหารการลงทุนของกองทุนสามารถลงทุนระยะยาวในตราสารหนี้หรือพันธบัตรระยะยาวที่มีความเสี่ยงต่ำ

(2) ค่าใช้จ่าย

1) การบริหารจัดการในการเก็บเงินสมทบซึ่งเป็นเงินจำนวนน้อยจากสมาชิกจำนวนมาก ต้องอาศัยกลไกที่ประหยัดแต่มีประสิทธิภาพ และไม่รั่วไหล

2) ในตัวแบบนี้ไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายในการสร้างและติดตั้งระบบการจัดเก็บ การประมวลผล ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ เอกสารในการดำเนินงานต่างๆ

(3) อายุขัยที่เพิ่มขึ้น

จากการที่อายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทยมีแนวโน้มที่สูงขึ้น คณะนักวิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานแบบอนุรักษ์โดยที่กำหนดอัตราณณะไว้เพียงร้อยละ 30 ของตารางมรณะไทย 2540 และได้ชื้ออายุสุดท้ายของตารางจาก 99 ปีเป็น 110 ปี

(4) การกระจุกตัวของกลุ่มความเสี่ยง

เพื่อให้เกิดการกระจายความเสี่ยง และ หลีกเลี่ยงการเก็งกำไรจากสมาชิกบางกลุ่ม จึงได้กำหนดเงื่อนไขให้สมาชิก 1 คนสามารถออมได้ไม่เกิน 10 หน่วย

สรุปผล การเสวนาระดมความคิดและรับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอรูปแบบคณิตศาสตร์การประกันผู้ทำการศึกษาโครงการการจัดตั้งระบบการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ต่อผลการศึกษาตัวแบบคณิตศาสตร์การประกันรายได้ กรณีชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อให้เกิดการระดมความคิดเห็นที่มีต่อข้อเสนอ และผู้ศึกษาสามารถนำข้อคิดเห็นไปปรับรูปแบบให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะเป็นผู้ออมเงิน

การจัดเวทีเสวนารับฟังความคิดเห็นได้จัดขึ้น 2 ครั้ง โดยนำความคิดเห็นจากการเสวนาครั้งที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 เป็นข้อมูลในการปรับปรุงรูปแบบของตัวแบบคณิตศาสตร์ แล้วจึงได้นำเสนอรูปแบบที่ปรับปรุงแล้วในการการเสวนาครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2551 ผลการเสวนามีข้อสรุปตัวแบบคณิตศาสตร์การประกันที่ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นองค์ประกอบให้การกำหนดรูปแบบโครงสร้างของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ : กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน (กบป.) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 ทั้งนี้ ผลการระดมความเห็นครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ปรากฏดังต่อไปนี้

การนำเสนอตัวแบบคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับแรงงานนอกระบบ

ครั้งที่ 1

สรุปผลการเสวนา

นำเสนอตัวแบบคณิตศาสตร์การประกันรายได้สำหรับระบบบำนาญของแรงงานนอกระบบมีพื้นฐานในการออกแบบการคำนวณดังนี้ คือ

ตารางที่ 4-2 การนำเสนอรูปแบบกองทุน ครั้งที่ 1

เงื่อนไข	ผลประโยชน์	สมมติฐาน
• อายุแรก เข้า 15 – 50 ปี • ออมหน่วยละ 1200 บาท ต่อปีไม่เกิน 10 หน่วย ตลอดชีพ เพื่อกระจายความเสี่ยงของผลกระทบ • ระยะเวลาการออม 15 ปีหรือ 180 เดือน นับเวลาต่อเนื่องได้เมื่อหยุดตามเงื่อนไข • อายุรับผลประโยชน์ 60 ปี	• กรณีเสียชีวิต รับเงินสมทบคืนบวกดอกเบี้ย 1 % ต่อปี • กรณีทุพพลภาพ รับเงินสมทบคืนบวกดอกเบี้ย 1 % ต่อปี • กรณีเกษียณอายุรับสิทธิประโยชน์ เท่ากับ 1200 บาทบวกเงินเพิ่มเติมที่เกิดจากการสมทบครบ 15 ปี ก่อนอายุ 60 ปีเงินเพิ่มเติม = $1200 \times 1.5\% \times (60 - \text{อายุที่สมทบครบ})$ ตัวอย่างอายุ 20 ปี สมทบ 15 ปี จนถึงอายุ 35 ปี จะได้รับเงินสมทบ $= 1200 + 1200 \times 1.5\% \times (60 - 35)$ $= 1200 + 450 = 1,650 \text{ บาท}$	• อัตราดอกเบี้ยที่ใช้คำนวณมูลค่าปัจจุบัน 4 % • อัตราณณะไทยใช้ TMO 2540 อายุสุดท้ายที่รับบำนาญ 99 • อัตราการทุพพลภาพใช้จาก สถิติของประเทศอเมริกา • จำนวนหน่วยออม ปีที่ 1 ใช้ร้อยละ 20 ของจำนวนแรงงานนอกระบบ ตาม ส.ง. สถิติแห่งชาติ ปี 2549 • จำนวนหน่วยออม ปีที่ 2 – 30 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ของจำนวนหน่วยออมปีก่อนหน้า • อัตราค่าบริหารจัดการ ใช้ร้อยละ 12% ของเงินออม

ตารางที่ 4-3 การคำนวณการสมทบและการรับผลประโยชน์

ตัวอย่างการสมทบและการรับผลประโยชน์

อายุแรกเข้า	ผลประโยชน์ ต่อ ปี	อายุแรกเข้า	ผลประโยชน์ ต่อปี
15	1740	33	1416
16	1722	34	1398
17	1704	35	1380
18	1686	36	1362
19	1668	37	1344
20	1650	38	1326
21	1632	39	1308
22	1614	40	1290
23	1596	41	1272
24	1578	42	1254
25	1560	43	1236
26	1542	44	1218
27	1524	45	1200
28	1506	46	
29	1488	47	
30	1470	48	
31	1452	49	
32	1434	50	

การนำเสนอตัวแบบคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับแรงงานนอกระบบ

ครั้งที่ 2

สรุปผลการเสวนา

การนำเสนอตัวแบบคณิตศาสตร์การประกันรายได้สำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งจัดขึ้น

โดยมีพื้นฐานในการออกแบบคำนวณแตกต่างจากข้อเสนอครั้งที่ 1 ดังนี้ คือ

ตารางที่ 4-4 การนำเสนอรูปแบบกองทุนครั้งที่ 2

เงื่อนไข	ผลประโยชน์	สมมติฐาน
• อายุแรก เข้า 20 – 50 ปี • ออมหน่วยละ 1200 บาท ต่อปี ไม่เกิน 10 หน่วยตลอดชีพ • ระยะเวลาการออม 15 ปี หรือ 180 เดือน นับเวลาต่อเนื่องได้ เมื่อหยุดตามเงื่อนไข • อายุรับผลประโยชน์ 60 ปี	• กรณีเสียชีวิต รับเงินสมทบคืน • กรณีทุพพลภาพรับเงินสมทบคืน หรือจะออมต่อไปก็ได้ • กรณีเกษียณอายุรับสิทธิประโยชน์ = $1200 \times [1 + (0.06) \times (\text{ระยะเวลาออมผลประโยชน์หลังจากสมทบครบ})]$ ตัวอย่างอายุ 20 ปี สมทบ 15 ปี จนถึงอายุ 35 ปี จะได้รับเงินสมทบ $= 1200 \times [1 + (0.06 \times 25)]$ $= 3,000 \text{ บาท}$	• อัตราดอกเบี้ยที่ใช้คำนวณมูลค่าปัจจุบัน 2 % • อัตราระยะไทยใช้ TMO 2540 ขยายอายุสุดท้ายด้วยสมการเส้นตรง จาก 99 ปี เป็น 110 ปี • อัตราการทุพพลภาพใช้จาก สนง. สถิติแห่งชาติ ทัวราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 • จำนวนหน่วยออม ปีที่ 1 ใช้ร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานนอกระบบ ตาม สนง. สถิติแห่งชาติ ปี 2549 • จำนวนหน่วยออม ปีที่ 2 – 30 ใช้ร้อยละ 90 ของจำนวนหน่วยออมปีก่อนหน้า • อัตราค่าบริหารจัดการ ใช้ร้อยละ 10 ของเงินออม

ตัวอย่างการสมทบและการรับผลประโยชน์

ตารางที่ 4-5 การคำนวณการสมทบและการรับผลประโยชน์

อายุแรกเข้า	ผลประโยชน์ ต่อ ปี	อายุแรกเข้า	ผลประโยชน์ ต่อปี
20	3,000	36	1,848
21	2,928	37	1,776
22	2,856	38	1,704
23	2,784	39	1,632
24	2,712	40	1,560
25	2,640	41	1,488
26	2,568	42	1,416
27	2,496	43	1,344
28	2,424	44	1,272
29	2,352	45	1,200
30	2,280	46	1,200
31	2,208	47	1,200
32	2,136	48	1,200
33	2,064	49	1,200
34	1,992	50	1,200
35	1,920		

บทที่ 5

ข้อเสนอ

โครงสร้างกองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน (กบป.)

ระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

5.1 ความเป็นมาของระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ

กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน คือ กองทุนที่การศึกษานี้ได้ศึกษาออกแบบและประสงค์ให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อการประกันรายได้ในวัยพ้นการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะ มีหลักการของการออมระยะยาวแบบผูกพัน (Long term Contractual Saving) เป็นหลักการสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้มีความตระหนักถึงความสำคัญของตนเองในการเตรียมตัวเข้าสู่วัยชราอันเป็นวัยที่มีข้อจำกัดในขีดความสามารถของการหารายได้เลี้ยงตนเองของแรงงานนอกระบบ นอกจากนั้น ยังเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) ของประเทศไทย ซึ่งคาดว่าจะมาถึงในอนาคตอันใกล้นี้ กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยมีจำนวนประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) เฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ การย่างก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนับว่าสำคัญ หลายประการอันจะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก กองทุน กบป. จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องเตรียมไว้เพื่อการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าวนี้

การออกแบบกองทุนเพื่อการประกันรายได้ในยามชรา มีปัจจัยสำคัญอยู่ 2 ประการ ที่พึงต้องคำนึงถึงอย่างเข้มงวดทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงคือ

ประการหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่แรงงานนอกระบบเมื่อถึงวัยชรา คือ การมีรายได้ที่พอเพียงแก่การยังชีพอย่างเพียงพอและต่อเนื่องจนตลอดอายุขัย ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญคือ เรื่อง การออมเงินในวัยทำงาน ระยะเวลาการออม และการบริหารจัดการการออม เพื่อให้เงินออมหรือเงินกองทุนการออมมีขนาดเพียงพอต่อการจ่ายอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง การไม่เป็นภาระหรือการเป็นภาระที่ไม่เกินสมควรกับสังคม นั่นคือ ความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งต้องการเกื้อหนุนจากสังคม ในที่นี้หมายถึงการมีส่วนร่วมในการสะสม เงินออมของแรงงานนอกระบบหรือบทบาทการอุดหนุนแก่กองทุนการออมของแรงงานนอกระบบ อันเนื่องมาจากแรงงานนอกระบบ เป็นผู้ที่มีข้อจำกัดเรื่องรายได้ ข้อจำกัดเรื่องวิถีในการเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งต่างจากแรงงานในระบบที่มีนายจ้างร่วมสมทบการออมเช่นในกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุน กบข. ที่ข้าราชการมีรัฐบาลเป็นนายจ้าง ดังนั้น ในส่วนนี้ คือ การที่รัฐบาลควรมีส่วนร่วมในการออมกับ แรงงานนอกระบบเพื่อให้กองทุนการออมมีขนาดที่เหมาะสม และมีความยั่งยืน และที่สำคัญยิ่งจะเป็นการสร้างเสริมความเชื่อถือให้แก่แรงงานนอกระบบที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการดีกว่ารัฐได้ โดยรัฐให้ความอนุเคราะห์ในการสร้างและดำเนินการระบบบำเหน็จบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ

กองทุนบำเหน็จบำนาญของภาคประชาชน (กบป.) เป็นกองทุนการออมการออมระยะยาว เพื่อการชราภาพ ที่มุ่งครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพจากกองทุนใดๆ โดยกำหนดการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit) ให้กับสมาชิกเป็นเงินบำเหน็จบำนาญ คือ รับเงินออมที่สะสมไว้รวมกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างเวลาการออมถึงเวลาเกษียณอายุ หรือเป็นบำนาญที่รับผลประโยชน์เป็นรายเดือนจนถึงอายุขัย

ระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญของภาคประชาชน (กบป.) เป็นการพัฒนาค่อยๆ ข้อเสนอการสร้างระบบบำเหน็จบำนาญให้กับแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้ใช้องค์การการเงินชุมชนเป็นกลไกดำเนินงานเรื่องการจัดสวัสดิการและชราภาพของส่วนนโยบายระบบการออม (กลุ่มนโยบายระบบการออม) สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งได้ศึกษาเรื่องระบบการออมชุมชน ในหัวข้อการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ โดยใช้กลไกชุมชนดำเนินการ ภายใต้โครงการความร่วมมือ Social Development Partnership : Social Pension (CDP : SP ของกระทรวงแรงงาน (พ.ศ.2549) โดยการสนับสนุนของธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนอาเซียน (ASEM)

5.2 หลักการระบบบำเหน็จบำนาญของแรงงานนอกระบบ

ระบบบำเหน็จบำนาญของแรงงานนอกระบบประกอบด้วย ระบบ 2 ชั้น คือ

- 1) การออมระดับพื้นฐาน โดยกลไกชุมชน
- 2) การออมโดยสมัครใจในกองทุนบำนาญภาคประชาชน (กบป.) ซึ่งโดยข้อเสนอนี้

ได้จัดทำทางเลือกการออมไว้หลายแนวทาง ตามระดับรายได้ของแรงงานนอกระบบ

5.2.1 การออมโดยกลไกชุมชนใช้หลักการภูมิถิ่นนา หรือ Area Base เป็นรากฐานการออมของแรงงานนอกระบบแทนสถานที่ประกอบการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีสถานที่ทำงานไม่มีการจดทะเบียน และมีอัตราการโยกย้ายงานสูง ภูมิถิ่นนา หรือ Area Base เป็นจุดยึดโยงและเป็นฐานทะเบียนของแรงงานนอกระบบได้เป็นอย่างดีในการสร้างระบบบำเหน็จบำนาญระดับพื้นฐาน ได้แก่ กลุ่มการออมชุมชนต่างๆ กลุ่มนี้จะออมทรัพย์

ปัจจุบันมีการออมระดับชุมชนทั่วประเทศ ในลักษณะองค์กรการเงินระดับชุมชน ระดับตำบล ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรอิสระ และองค์กรสาธารณประโยชน์ เอกชน ดังนั้นจึงควรใช้ประโยชน์จากการมีองค์กรการเงินชุมชน โดยการรณรงค์ให้องค์กรการเงิน จัดให้มีการออมเพื่อการชราภาพเพิ่มขึ้น โดย : **การสร้างความปลอดภัย** ให้มีการตั้งกลุ่มการออมชุมชนให้ครบในทุกพื้นที่ในระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล เพื่อให้แรงงานนอกระบบทั่วประเทศสามารถมีแหล่งการออมได้ครบถ้วนตามบริบทของแต่ละพื้นที่

- การสร้างความเครือข่ายระดับตำบล หรือระดับจังหวัดเพื่อให้องค์กรการเงินมีขนาดที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการที่เป็นรูปแบบมาตรฐานมากขึ้น และสามารถเชื่อมโยงเข้ามายังภาคการเงินสากล หรือตลาดตราสารทางการเงินของประเทศไทยในที่สุด

- สภาพทางกฎหมายหรือนิติสภาพ โดยที่องค์กรการเงินชุมชนเป็นรูปแบบการออมของประชาชนในชุมชน เกิดขึ้นจากการร่วมคิด ร่วมสร้างของประชาชนในพื้นที่ ไม่มีการรับรองสถานะ โดยส่วนราชการ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการและความเชื่อถือ อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้มีการรับรองสถานะองค์กรการเงินชุมชน และสถานะองค์กรชุมชน โดยกฎหมายการจัดการสวัสดิการ (กระทรวงพัฒนาการและความมั่นคงของมนุษย์) กฎหมายสภาองค์กรชุมชนและกฎหมายพัฒนาเมือง

- บทบาทของภาครัฐ ในการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งองค์กรการเงินชุมชน หรือกลุ่มออมทรัพย์ประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนให้มีความครอบคลุมประชากรวัยทำงาน ที่อยู่ในภาคผนวกระบบให้ครบถ้วน (Coverage) ในระดับการออมชุมชนหรือที่ระดับการออมพื้นฐาน การสนับสนุนเพื่อให้เกิดความมั่นคง และมีศักยภาพในการดำเนินงาน ตลอดจนเป็นที่เชื่อถือเชื่อมั่น แก่ประชาชนและแรงงานนอกระบบในเขตพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) องค์กรการเงินชุมชนควรได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจาก อปท. เป็นหลักสำคัญ

5.2.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน (กบป.)

กบป. จะเป็นกองทุนภาคสมัครใจ สำหรับการออมเพื่อของแรงงานนอกระบบที่มีการออมระดับพื้นฐานที่องค์กรชุมชนแล้ว เมื่อมีความสามารถในการหารายได้มากขึ้นสามารถออมเพิ่มในกองทุน กบป. ได้อีก

หลักการโครงสร้างกองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน ประกอบด้วย

- โครงสร้างด้านระบบบำเหน็จบำนาญ
- โครงสร้างด้านระบบการบริหารจัดการ

(1) โครงสร้างด้านระบบบำเหน็จบำนาญ

1) ระบบการออมของแรงงานนอกระบบ องค์ประกอบ คือ

ความครอบคลุม	แรงงานนอกระบบสัญชาติไทยที่มีอายุตั้งแต่ 20-45 ปี และมีได้อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญใด
การสะสมเงินออม	เป็นการออมภาคสมัครใจ ของแรงงานนอกระบบ โดยสะสมเงินออมเป็นหน่วย (unit) หน่วยละ 100 บาท ต่อเดือน โดยสามารถสะสมเงินออมได้ไม่เกิน 10 หน่วยและสามารถหยุดสะสมเงินออมได้หากมีความจำเป็น(ทั้งนี้ตามกฎหมายที่จะกำหนด โดยจะนับเวลาต่อเนื่องเมื่อมีการเริ่มสะสมต่อ)
ระยะเวลาออมเงิน	15 ปี
อายุเกษียณ	60 ปี จึงมีสิทธิรับเงินบำนาญ

2) ระบบการรับผลประโยชน์ทดแทนรายได้ (การรับบำเหน็จบำนาญ)

การรับผลประโยชน์ มี 3 แบบ คือ

- การรับเงินบำนาญ เป็น *Defined Benefit* โดยกำหนดเป็นอัตราคงที่ ของการออมรวมกับผลประโยชน์เพิ่มเติมเป็นอัตราร้อยละ คงที่ของผลประโยชน์บำนาญฐาน และระยะเวลาที่ออมครบ 15 ปี จนถึงอายุที่เกิดสิทธิรับบำนาญ คือ 60 ปี
- การรับเงินบำเหน็จกรณีทุพพลภาพ หรือ เสียชีวิต
จ่ายเป็นเงินบำเหน็จที่เป็นเงินสะสม รวมกับผลประโยชน์ของเงินบำเหน็จ
- การรับเงินบำเหน็จกรณีออกจากกองทุนโดยสมัครใจ
จ่ายเป็นเงินบำเหน็จส่วนที่เป็นเงินสะสม โดยหักค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์

(2) โครงสร้างด้านระบบการบริหารจัดการ

1) ลักษณะองค์กร

เป็นองค์กรอิสระในระบบของราชการที่มีใช้ส่วนราชการที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็น การเฉพาะเป็นนิติบุคคล กำกับดูแลโดยคณะกรรมการจากภาคที่เกี่ยวข้อง และดำเนินงาน โดยสำนักงาน กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน

2) การบริหารจัดการ ประกอบด้วย

- การดำเนินการด้านสมาชิกและทะเบียนสมาชิก
- การบริหารจัดการเงินกองทุน
- การบริหารจัดการด้านการดูแลทรัพย์สิน

(3) การมีส่วนร่วมและบทบาทภาครัฐ

ให้มีการกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณประเดิมการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้กองทุน มีความยั่งยืนในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่แรงงานนอกระบบผู้สะสมเงินออมเพื่อการชราภาพ ตามผล การคำนวณจำนวนเงินงบประมาณ

(4) การดำเนินงานกองทุน

1) การกำกับดูแล

กบป. จะกำกับดูแลโดยสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (สำนักงาน กบช.) เป็นองค์กรอิสระ โดยมีคณะกรรมการสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติเป็นองค์ประกอบ ทำหน้าที่ กำกับดูแลกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ ได้แก่ กบช. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับ/สมัครใจ

(เนื่องจากสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพบางส่วนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นภาคบังคับได้) นอกจากนี้ มีหน้าที่ตรวจสอบให้การดำเนินการของกองทุนเป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องภายใต้แนวนโยบายหลักของคณะกรรมการนโยบายการออมเพื่อการเกษียณอายุแห่งชาติ และทำหน้าที่ติดตามลูกจ้าง นายจ้าง และแรงงานนอกระบบให้เข้า กบข. โครงสร้างการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชนตามแผนภูมิที่ 5-1

แผนภูมิที่ 5-1 แสดงโครงสร้างการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน (กบป.)



ที่มา : ส่วนนโยบายระบบการออม สำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน

2) การบริหารจัดการเงินกองทุน

การบริหารเงินกองทุน กบป. จะดำเนินการแบบรวมศูนย์และจัดให้มีผู้มีหน้าที่บริหารจัดการลงทุนรับอนุญาต มาบริหารเงินกองทุน โดยแรงงานนอกระบบให้จัดส่งเงินผ่านระบบธนาคาร (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งมีสาขา อยู่ในเขตพื้นที่ ระดับตำบลจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนการจัดเก็บเงิน โดยอาจกำหนดวันนัด / ธกส. อาจมีบริการไปจัดเก็บเงินในชุมชนเครือข่ายแรงงานแต่ละกลุ่ม ฯลฯ) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นที่รับดำเนินการ แล้วส่งไปยังสำนักงาน กบป. เพื่อให้สำนักงานจะดำเนินการให้ผู้จัดการกองทุน ซึ่งสำนักงาน กบป. จะมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้จัดการกองทุนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจัดการกองทุนส่วนบุคคลจากสำนักงาน ก.ล.ด. ให้บริหารเงิน

3) การจัดเก็บเงินและข้อมูล

การจัดเก็บเงินและข้อมูล และการทำฐานข้อมูลทะเบียนกลางของรวมถึงทะเบียนประวัติ สมาชิก กบป. จะเป็นแบบรวมศูนย์ (Centralized Collection, and Registrar) ดำเนินการ โดยสำนักงาน กบป. หรือสำนักงานฯ มอบหมายให้หน่วยงานภายนอกมารับดำเนินการ นอกจากนี้ สำนักงาน กบป. จะทำหน้าที่ ผนวกให้ความรู้ ความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความตระหนักถึงความจำเป็น ของการออมเพื่อการชราภาพและเข้าเป็นสมาชิก กบป.

4) สิทธิประโยชน์ทางภาษี

สมาชิกจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี แบบ EEE ดังนี้

- 1) เงินสะสม ยกเว้นภาษีเงินสะสมตามที่จ่ายจริง
- 2) เงินผลประโยชน์ ยกเว้นภาษี
- 3) เงินที่ได้รับจากกองทุน ยกเว้นภาษีเงินได้เงินบำนาญและเงินก้อนที่ได้รับในกรณี เกษียณอายุ (โดยออกจากกองทุนเมื่อ 60 ปีบริบูรณ์) เหตุทุพพลภาพ และเหตุ เสียชีวิต

5) การดูแลผลประโยชน์

สำนักงาน กบป. จะคัดเลือกผู้ดูแลผลประโยชน์ (Trustee) จากผู้ดูแลผลประโยชน์ ทั้งหมดที่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดทุน พ.ศ. 2550 โดย Trustee มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ ตรวจสอบผู้จัดการกองทุนให้ลงทุน ตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญ และรายงานองค์การกำกับดูแลทันที ที่พบความผิด

6) การเก็บรักษาทรัพย์สิน

สำนักงาน กบป. จะคัดเลือกผู้รับฝากทรัพย์สิน (Custodian) ที่ได้รับใบอนุญาตจาก สำนักงาน ก.ล.ต. เพื่อทำหน้าที่ดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์และทรัพย์สินอื่น ๆ และตรวจเช็คทรัพย์สินสุทธิ ของบริษัทจัดการ รวมทั้งติดตามสิทธิประโยชน์ในเรื่องเงินปันผลและสิทธิต่าง ๆ ที่ได้จากการถือหุ้นในบริษัท ที่กองทุนไปลงทุน

7) แนวทางดำเนินการ

(1) ยกร่างกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชนและการดำเนินการให้กฎหมาย มีผลบังคับใช้

(2) การเตรียมการด้านจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล กบป. ซึ่งจะให้มีการจัดตั้งสำนักงาน กบป.

(3) การเตรียมการด้านแผนการมีผลบังคับใช้ (Implementation Plan)

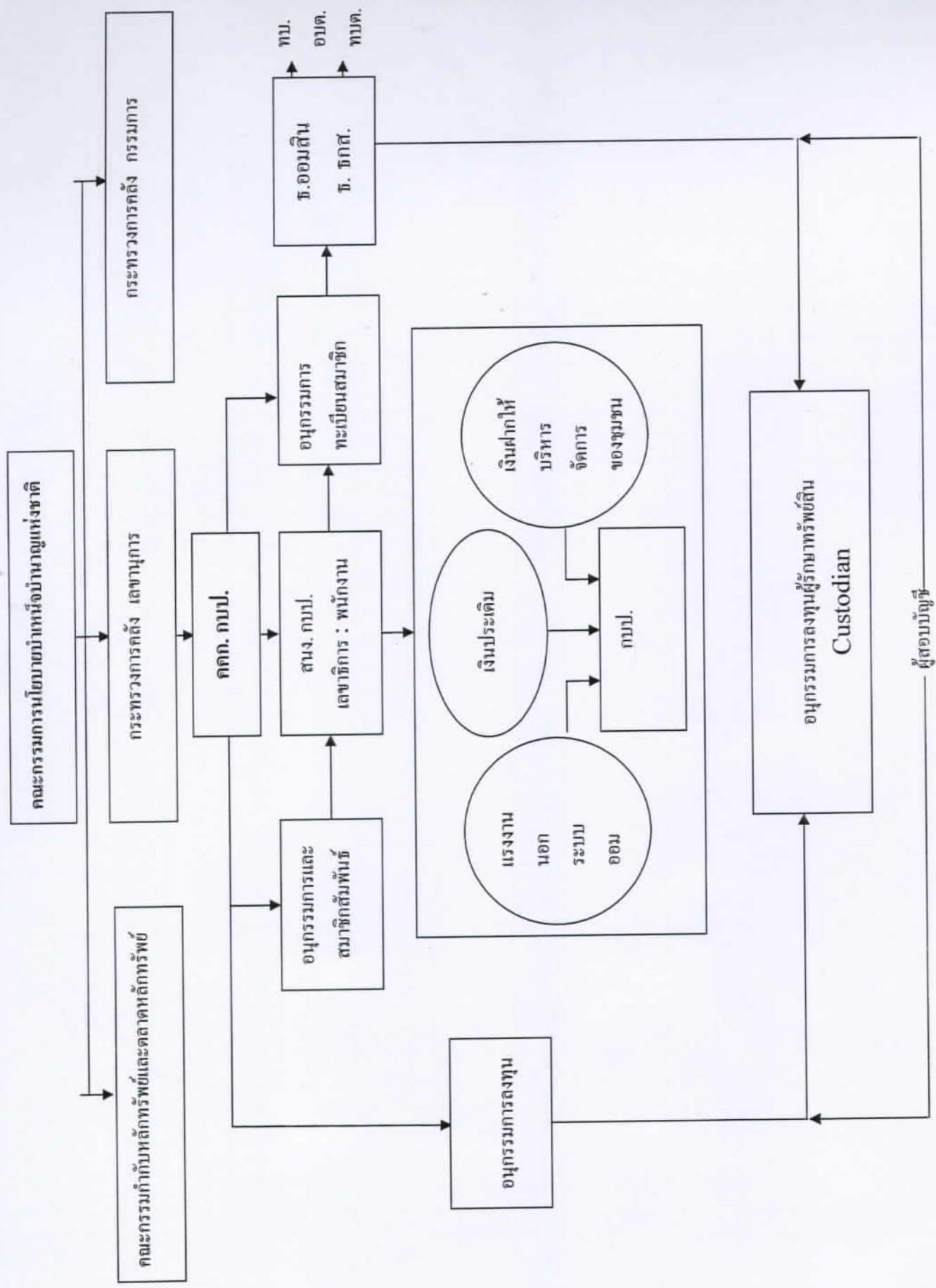
(4) การจัดสัมมนาประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้แก่แรงงานอย่างทั่วถึง จริงจัง และต่อเนื่อง รวมทั้งการให้ความรู้แบบ Focus group เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับแรงงาน โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดความตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชรา เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือให้เกิดผลในภาคปฏิบัติได้อย่างเต็มศักยภาพ

8) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองในระบบการออมเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง
- (2) แรงงานได้รับรายได้หลังเกษียณเข้าสู่ระดับการป้องกันการตกสู่ความยากจน
- (3) ลดภาระรัฐบาลในระยะยาว
- (4) ส่งเสริมการออมและสร้างวินัยการออมให้กับแรงงานทั่วประเทศ
- (5) เพิ่มเงินออมระยะยาวในประเทศให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยจะมีเงินออมเพิ่มขึ้น

และเป็นการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ

แผนภูมิ 5-2 โครงสร้างระบบบ้านบุญสำหรับแรงงานนอกระบบ



บทที่ 6

ผลการศึกษาวิจัย การสำรวจความพึงพอใจ และความพร้อมในการเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

การศึกษาเรื่องการจัดตั้งระบบบำนาญให้แก่งานนอกระบบในประเทศไทย ได้มีนักวิชาการหลายท่านเสนอแนวทางทั้งในรูปแบบของระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเสนอให้รัฐจ่ายบำนาญให้แก่งานโดยทั่วหน้ากัน ระบบแบบที่ผู้รับควรมีส่วนสมทบร่วม เพื่อมิให้เป็นภาระของรัฐในอนาคต รวมถึงแบบสะสมทรัพย์ (Fully Funded System) ซึ่งเป็นระบบที่รัฐบาลออกกฎหมายกำหนดให้ที่ประชาชนออม (force saving) ในช่วงวัยทำงาน เมื่อถึงวัยเกษียณอายุ รัฐบาลจะนำเงินพร้อมผลตอบแทนที่ได้มาจ่ายเป็นเงินบำนาญให้ หรือเป็นระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น (Pay-as-you-go) ซึ่งเป็นระบบที่โอนเงินจากประชาชนวัยทำงานไปยังผู้สูงอายุ และระบบบำนาญแบบสะสมบางส่วน (Partially Funded System) ซึ่งเป็นระบบแบบผสมระหว่างแบบสะสมทรัพย์ และระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น

ผลการศึกษาที่มีข้อเสนอรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ควรให้แรงงานนอกระบบสาขาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมาย ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิดและร่วมกำหนดมาตรการการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งระบบบำนาญขึ้นเป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ มีความพร้อมและความสมบูรณ์ของปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐ กลไกการบริหารจัดการ รูปแบบวิธีการ ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายจึงควรมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อแสดงถึงความเหมาะสมความพร้อม/และความพึงพอใจของแรงงานนอกระบบผู้จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของระบบด้วย

การศึกษานี้จึงมีเป้าหมายสำคัญในการจัดให้มีการเสวนา Focus Group เพื่อรวบรวมสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น เครือข่ายสวัสดิการชุมชน เครือข่ายกลุ่มอาชีพแรงงานนอกระบบ หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นที่เป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ ให้มีความเหมาะสมและมีความสมบูรณ์พร้อมในการดำเนินการต่อไป โดยมีเป้าหมายดำเนินการสำรวจความพึงพอใจ และรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะใน 40 พื้นที่ทั่วประเทศ ในภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถาม โจทย์ที่ว่า การจัดตั้งกองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบมีความเป็นไปได้อย่างไร และควรมีลักษณะอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแรงงานนอกระบบ

1. ความต้องการในการเข้าร่วมกับกองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบมีลักษณะอย่างไร?
2. ความสามารถในการออม และข้อเสนอแนะต่อการจัดเก็บเงินออมสมทบเข้ากองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบควรจะเป็นอย่างไร
3. กลไกการจัดตั้งและบริหารงานของกองทุนควรจะเป็นเช่นไร
4. มาตรการขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายสาธารณะในการจัดตั้งกองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบควรจะเป็นอย่างไร

การวิจัยจะสำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มอาชีพจำนวน 40 ครั้ง เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง สหกรณ์แท็กซี่ หาบเร่แผงลอย ลูกจ้างทำงานบ้าน พนักงานบริการ ชมรมมัลลาคูเทศน์ สมาคมแพทย์แผนไทย สมาคมหมอนวดแผนโบราณ เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายคนคู่ชัชชะ และอื่น ๆ

การวิจัยจะเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) เพื่อหาคำตอบถึงความเป็นไปได้ในการการจัดตั้งกองทุนชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยใช้ การระดมความเห็นจากการเสวนากลุ่มย่อย (Focus group discussion) และ การสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders workshop) ได้แก่แรงงานนอกระบบทุกภาคส่วนที่จะเข้าสู่การเป็นสมาชิกของระบบการออม นักวิชาการ แรงงานนอกระบบ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ และรวมถึงนักการเมือง ผู้สนับสนุน/ผลักดันนโยบาย จากนั้นจึงนำผลการศึกษามาสรุปประมวลผล

6.1 พื้นที่ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจ

6.1.1 ภาคใต้

- กลุ่มรับซื้อน้ำยาง ,กลุ่มแกะปูลูกยาง และกลุ่มคนงานอยู่ต่อเรือ จังหวัดสงขลา
- กลุ่มสานกระชูด และ กลุ่มปักอวน จังหวัดปัตตานี
- กลุ่มปักผ้าคลุมหมม และกลุ่มสานกระชูด จังหวัดนราธิวาส
- กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า จังหวัดนครศรีธรรมราช

6.1.2 ภาคเหนือ

- กลุ่มทอผ้า – ผลิตภัณฑ์จากผ้า และกลุ่มคนงานก่อสร้าง จังหวัดพะเยา
- กลุ่มแปรรูปลำไย จังหวัดลำพูน
- กลุ่มตุ๊กตาผ้า จังหวัด เชียงราย
- กลุ่มของเล่นไม้ จังหวัดเชียงใหม่

6.1.3 ภาคกลาง

- กลุ่มเกษตรอินทรีย์ และกลุ่มเย็บผ้าห่ม จังหวัดสุพรรณบุรี
- กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงวัว . กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า จังหวัดราชบุรี

6.1.4 ภาคอีสาน

- กลุ่มผลิตอวน และกลุ่มเจียรไนพลอย จังหวัดขอนแก่น
- กลุ่มทอผ้าข้อมสิริธรรมชาติ จังหวัดร้อยเอ็ด

6.1.5 กรุงเทพมหานคร

- กลุ่มหาบเร่แผงลอย
- กลุ่มมอเตอร์ไซค์รับจ้าง
- กลุ่มคนเก็บขยะ
- กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- กลุ่ม taxi

6.1.6 ภาคตะวันออก

- กลุ่มเกษตรกรสวนผลไม้ จังหวัดจันทบุรี
- กลุ่มหาบเร่แผงลอย-เกษตรกร-รับจ้างทั่วไป จังหวัดฉะเชิงเทรา

6.2 คำถามที่ใช้ในการจัดทำประชุมกลุ่มย่อย มีดังนี้

1) ท่านมีหลักประกันเพื่อชราภาพหรือไม่ ถ้ามี มีหลักประกันอะไรบ้าง และถ้าไม่มี ท่านสนใจจะออมเงินเพื่อใช้ยามชราภาพหรือไม่

2) ท่านสนใจจะออม (โดยการพึ่งตนเอง) ช่วงทำงานเพื่อใช้ในยามชราภาพหรือไม่

3) ท่านอยากเก็บเงินค่าเลี้ยงชีพเมื่อยามชราภาพในรูปแบบใด บำเหน็จ หรือ บำนาญ เพราะอะไร

4) เงินบำนาญที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพควรจะเป็นเดือนละเท่าใด

5) ท่านสามารถออมเพื่อชราภาพได้เดือนละเท่าใด

6) ท่านคิดว่าจะจ่ายหรือส่งเงินให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานใด

7) อายุที่ท่านคิดว่าเกษียณจะได้รับเงินจากกองทุนฯควรอยู่ที่เท่าไร

8) ท่านคิดว่าควรมีหน่วยงานเข้าร่วมจ่ายสมทบหรือไม่ และหน่วยงานใดที่คิดว่าเหมาะสมมา

กำกับดูแลกองทุนฯ

9) ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนฯหรือไม่ อย่างไร

10) ความคิดเห็นเกี่ยวกับกองทุนฯ ในด้านอื่นๆ

ในการกำหนดคำถามดังกล่าวข้างต้นนี้มีประเด็นคือ

- คำถามข้อที่ 1-3 เป็นการตั้งคำถามที่สามารถสะท้อนความพึงพอใจของการจัดตั้งกองทุนฯ
- คำถามข้อที่ 4-10 เป็นการตั้งคำถามที่สามารถสะท้อนความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนฯ
- นอกจากนี้ยังได้มีการแจกแบบสอบถามรายบุคคล (เอกสารประกอบ 1) เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระจากความเห็นของผู้ร่วมประชุมคนอื่นๆ แม้ว่าจะได้รับอิทธิพลจากการระดมสมองอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็เป็นโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถให้ข้อมูลบนพื้นฐานของความสามารถของตนเองและได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากบุคคลอื่นได้เต็มที่

6.3 ภาพรวมความเห็นของผู้เข้าร่วมการเสวนา Focus Group

6.3.1 ความพึงพอใจที่มีต่อกองทุน

ผู้เข้าร่วมการประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่า “การออม” ในระหว่างวัยทำงานเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อยามชราภาพนั้นเป็นเรื่องที่ดี และต้องการให้มีระบบการจูงใจในการออมดังกล่าว ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัจจุบันนี้ไม่มีเงินออมเพื่อใช้ในยามชราภาพ และต้องการที่จะไม่สร้างภาระหรือไม่รบกวนบุคคลอื่น (หรือพึ่งพาตนเอง) เมื่อยามชราภาพ

ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้สูงอายุทุกคน เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ภาครัฐได้จัดสรร “เบี้ยยังชีพ” ให้แก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือน แต่มีการกำหนดวงเงิน (เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด) จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรเงินดังกล่าว เพราะต้องทำการคัดเลือกบุคคลที่สมควรจะได้รับ “เบี้ยยังชีพ” ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุมีมาก เช่น มีจำนวนสูงถึง 30 คนในหมู่บ้าน แต่กลับมีงบประมาณสำหรับ 5 คนเท่านั้น อันนำไปสู่ความไม่โปร่งใสในการจัดสรรเบี้ยยังชีพดังกล่าว หรือเกิดการเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวกหรือญาติของเจ้าหน้าที่ อบต. หรือนักการเมืองท้องถิ่น

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความพอใจกับระบบการรับเงินยามชราในรูปของ “เงินบำนาญ” มากกว่า “เงินบำเหน็จ” ทั้งนี้เพราะ ระบบบำนาญ เป็นการประกันว่า อย่างน้อยคนจะมีรายได้สม่ำเสมอทุกเดือน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีเงินสำหรับเป็นรายจ่ายประจำเดือนได้อย่างสม่ำเสมอ ไม่ต้องมีความกังวลว่าจะไม่มีเงินจ่ายซื้ออาหารประจำวัน และไม่ต้องพึ่งพารายได้จากลูกหลานหรือชุมชน ฯลฯ

6.3.2 ข้อกังวล

การรับเงินบำนาญมีข้อเสีย 2 ประการ คือ

- *ประการแรก* หากเสียชีวิตในช่วง 1-3 ปีหลังเกษียณ (เพราะในปัจจุบันเห็นบุคคลข้างเคียงมีอายุไม่ยืนยาวเท่าใดนัก แม้ว่าข้อมูลระดับมหภาคจะบ่งบอกว่าประชากรไทยมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นก็ตาม) จะทำให้รับเงินบำนาญรวมกันเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุนฯ (แต่เมื่อชี้แจงว่า เงินที่ส่งกองทุนนั้น จะตกเป็นของทายาท ผู้เข้าร่วมประชุมก็ความเห็นคล้อยตาม)

- *ประการที่สอง* เงินบำนาญที่ได้รับมีจำนวนที่เท่ากันทุกเดือน แต่ค่าครองชีพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในช่วงที่เกษียณนั้น อาจจะมีรายรับบำนาญน้อยกว่ารายจ่ายจำเป็นประจำวันก็ได้

3.3 ความเห็นเกี่ยวกับเงินบำเหน็จ

สำหรับบางคนมีความสนใจที่อยากจะได้รับเป็น “บำเหน็จ” เพราะเป็นการรับเงินจำนวนมากเพียงครั้งเดียว และสามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายด้าน “หนี้สิน” ได้เร็วขึ้น หรือการนำเงินก้อนไปลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กิจการส่วนตัว การซื้อพันธบัตร เป็นต้น (ซึ่งน่าจะออกดอกออกผลมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนฯ) แต่การรับเงินบำเหน็จก็มีข้อเสียเช่นกัน เช่น เงินที่ได้รับจะใช้จ่ายหมดไปอย่างรวดเร็ว และถูกหลานหรือญาติมิตรอาจจะมาขอยืมหรือขอเงินไปใช้จนหมด (ซึ่งมักจะปฏิเสธไม่ให้ไม่ได้) ประกอบกับอาจจะมีการใช้เงินอย่างผิดประเภท (เช่น ใช้จ่ายในด้านอบายมุข)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ บางชุมชนมีการสร้างระบบการออมขึ้นมาแล้ว เช่น กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน โดยสมาชิกจะต้องจัดส่งเงินเข้ากองทุนเป็นรายเดือน (จำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุนเงินออมของแต่ละชุมชนจะแตกต่างกันไปตามแต่ละตกลงกันภายในสมาชิกของชุมชน ในบางกรณีจำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุนของแต่ละบุคคลสามารถแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับกำลังความสามารถ แต่ต้องมีวินัยในการส่งเงินเข้ากองทุนทุกเดือน) ในบางชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการออมแล้วยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกกู้ยืมเงินไปลงทุนในการทำมาหากินได้ โดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ (เช่น กลุ่มสตรีแม่บ้านตำบลเสม็ดได้)

สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนไม่เคยมีการออมเงินในกองทุนเงินออมของชุมชน บางคนเก็บเงินออมเอง แต่บางคนไม่มีแนวคิดที่จะเก็บเงินออมเพื่อยามชรา (เนื่องจากมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะเหลือเป็นเงินออม และ ไม่มีระบบอื่นจูงใจ)

6.4 ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ

ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นอยู่กับจำนวนจำนวนแรงงานที่จะสมัครก็เป็นสมาชิกจำนวนเงินที่สมาชิกลำส่งรายเดือน และระยะเวลาของการออมเงินในกองทุน ทั้งนี้ จำนวนเงินของกองทุนมีจำนวนมากเพียงพอที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกยามชราจะหมายถึงความยั่งยืนของกองทุน

ในการศึกษานี้ ได้ดำเนินการสอบถามความเต็มใจที่จะรับเงินบำนาญในจำนวนเท่าใดที่จะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา จากนั้น จึงจะถามว่าจำนวนเงินออมที่เต็มใจจะจ่ายหรือนำส่งกองทุน ทั้งนี้ เพื่อต้องการสอบถามพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมประชุมว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ นั่นคือ การศึกษานี้ตั้งสมมติฐานว่า หากต้องการเงินบำนาญมาก ก็น่าจะเต็มใจจ่ายเงินเพื่อเข้ากองทุนมาก หากผลการศึกษาไม่ได้เป็นไปตามที่ตั้งสมมติฐานไว้ ก็จะต้องสืบค้นว่าเป็นเพราะเหตุใด

เมื่อดำเนินการสอบถามความเต็มใจที่จะรับเงินบำนาญที่เพียงพอในการดำรงชีพเมื่อยามชรา พบว่า มีความหลากหลายเนื่องจากแต่ละคนมีเงื่อนไขแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น

ก. บางกลุ่มเห็นว่า จำนวนเงินบำนาญที่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา ก็คนละ 500 บาทต่อเดือน ทั้งนี้เพราะสามารถหาเลี้ยงตนเองได้ระดับหนึ่ง เช่น การปลูกผักกินเอง

ข. บางกลุ่มเห็นว่า จำนวนเงินบำนาญที่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา คือคนละ 1,000 บาทต่อเดือน ทั้งนี้เพราะเมื่อยามชราไม่สามารถหารายได้จนเจือได้ อีกทั้งสุขภาพร่างกายอาจจะไม่เอื้ออำนวยให้สามารถทำงานใดๆได้

ค. บางกลุ่มเห็นว่า จำนวนเงินบำนาญที่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา คือคนละ 1,500 บาทต่อเดือน ทั้งนี้เพราะคิดว่าเหมาะสมสำหรับการใช้จ่ายในอนาคต และอาจจะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ภาครัฐ (หรือกองทุน) เท่าใดนัก อีกทั้งคนชรามีภาระมาก เช่น การเลี้ยงดูหลาน ลูกหลานขอยืมเงิน งานสังคม (งานบวช งานศพ) โรคประจำตัว ไปพบแพทย์บ่อย (ซึ่งต้องใช้จ่ายในการเดินทางและค่าอาหาร รวมทั้งรายจ่ายของผู้ติดตามด้วย)

ง. บางกลุ่มเห็นว่า จำนวนเงินบำนาญที่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา คือคนละ 2,000 บาทต่อเดือน ทั้งนี้เพราะคิดว่าค่าครองชีพในอนาคตจะสูงกว่าในปัจจุบันนี้มาก เช่น ราคาสินค้าแพงขึ้นเรื่อยๆ

จ. บางกลุ่มเห็นว่า จำนวนเงินบำนาญที่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา คือคนละ 3,000 บาทต่อเดือน ทั้งนี้เพราะพิจารณาจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ฉ. บางกลุ่มเห็นว่า จำนวนเงินบำนาญที่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในยามชรา คือคนละ 5,000 บาทต่อเดือน ทั้งนี้เพราะพิจารณาจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น ใช้จ่ายวันละประมาณ 150 บาท

เมื่อสอบถามว่า อายุที่คิดว่าจะเกษียณจากการทำงานเพื่อจะได้รับเงินกองทุนชราภาพ พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นหลากหลาย เช่น

ก. น่าจะเป็นอายุ 50-55 ปี เพื่อจะได้มีโอกาสได้รับเงินบำนาญเป็นระยะเวลานาน และเกรงว่า อาจจะเสียชีวิตหลัง 60 ปีไม่นานนัก นอกจากนี้ เมื่ออายุ 50 ปี ก็มีภาระที่ต้องเลี้ยงดูหลาน มีงานสังคมมากขึ้น สุขภาพแย่ลง ทำงานมีประสิทธิภาพลดลง (ทำให้มีรายได้้น้อยและเงินออมต่ำ)

ข. น่าจะเป็นอายุ 60 ปี (เพราะผู้ตอบส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 60 ปี) เหตุผล คือ คาดว่าในอนาคตของคณนั้น เมื่ออายุใกล้ 60 ปี จะมีสุขภาพอนามัยที่ไม่แข็งแรง (เมื่อเทียบกับคนรุ่นเก่าที่อายุ 60 ปี ยังมีความสามารถในการทำงานต่อได้) เพราะปัจจุบันการทำงานของคณต้องเผชิญกับสารเคมี (อาชีพทางการเกษตร) มากกว่าคนรุ่นก่อน และยังคงเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศและทางน้ำด้วย ประกอบกับมีตัวอย่างให้เห็นมากมายว่า พออายุประมาณ 40 ปีก็เริ่มมีโรคประจำตัว หรือมีปัญหาทางสุขภาพ

ค. น่าจะเป็นอายุ 65 ปี (เพราะผู้ตอบมีอายุมากกว่า 60 ปี แต่อายุน้อยกว่า 65 ปี) เหตุที่ตอบมากกว่า 60 ปี ส่วนใหญ่มีเหตุผลมาจากความจริงในปัจจุบันที่ว่า ในช่วงอายุ 60-65 ปี นั้นคณยังสามารถทำมาหากินได้อยู่บ้าง รายได้เริ่มหาได้ยากขึ้นเมื่ออายุมากกว่า 65 ปี เพราะผู้ว่าจ้างทำงานมักเห็นว่า อายุมาก อาจจะทำงานไม่ไหว เห็นสมควรให้อยู่บ้านหรือเลี้ยงหลานมากกว่า

สำหรับข้อคำถามเกี่ยวกับอายุที่จะเริ่มต้นส่งเงินเข้ากองทุนนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมค่อนข้างเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะเริ่มเมื่อตอนอายุน้อย ทั้งนี้มีเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการ

ก. ประการแรก ยังพอมีกำลังที่จะหาเงิน และมีความสามารถในการส่งเงินเข้ากองทุน

ข. ประการที่สอง หากมีระยะเวลานานพอก็สามารถที่จะซื้อหน่วยการออม (ถ้าหน่วยละ 100 บาท และต้องออมเป็นระยะเวลา 15 ปี) ได้มากขึ้น เช่น หากเริ่มออมเงินเมื่อตอนอายุ 20 ปี โดยการ ซื้อหน่วยการออม 1 หน่วย ซึ่งต้องออมเงินเดือนละ 100 บาทเป็นเวลา 15 ปี เมื่อนั้นอายุครบ 35 ปี และหากประสงค์จะออมเงินต่ออีก 15 ปี โดยซื้อหน่วยการออมอีก 1 หน่วย (ออมเดือนละ 100 บาท เช่นเดิม) ดังนั้น เมื่ออายุครบ 50 ปี ก็จะมีเงินออรวม 2 หน่วย เป็นต้น

อนึ่ง เมื่ออายุครบ 50 ปีแล้ว จะสามารถซื้อหน่วยการออมเพิ่มอีก 1 หน่วยได้หรือไม่ จนกว่าจะมีอายุครบ 65 ปี หรือสามารถซื้อหน่วยการออมที่ 3 ที่มีระยะเวลาการออมเพียง 10 ปี ซึ่งอายุจะครบ 60 ปี พอดีกับอายุเกษียณที่จะรับเงินบำนาญ

ค. ประการที่สาม อาจจะสามารถซื้อหน่วยการออมได้มากในระยะแรกของการทำงาน เช่น อาจซื้อ 2 หน่วยลงทุน และอาจต่อมาเมื่อรายได้ลดลงตอนอายุมาก ความสามารถในการส่งเงินเข้ากองทุนจะน้อยลง

ง. ประการที่สี่ สำหรับอายุเริ่มต้นในการส่งเงินออมเข้ากองทุนนั้น ยังมีข้อคิดเห็นแตกต่างกัน เช่น บางคนเห็นว่า การเริ่มต้นส่งเงินออมเข้ากองทุนตั้งแต่อายุ 20 ปีนั้น น่าจะเหมาะสมดีแล้ว เพราะจะเป็นการส่งเสริมให้รู้จักเก็บออมตั้งแต่อายุน้อย แต่บางคนเห็นว่าน่าจะขยายอายุแรกเข้ากองทุนจาก 20 ปี เป็น 25 ปี เนื่องจากตอนทำงานเมื่ออายุ 20 ปีนั้น รายได้ยังน้อยอยู่ ยังไม่มีความสามารถในการออมเงิน และหลายกรณียังต้องขอเงินจากพ่อแม่

เมื่อสอบถามเรื่องความสามารถในการส่งเงินเข้ากองทุนของผู้เข้าร่วมประชุม พบว่า มีความแตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละคนมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการส่งเงินออมแตกต่างกันตามอายุ อาชีพ ภาวะเศรษฐกิจของชุมชน ระดับรายได้ของครอบครัว และพื้นฐานทางสังคมของชุมชน ตัวอย่างเช่น

ก. บางกลุ่ม เห็นว่าจะสามารถส่งเงินเข้ากองทุน เดือนละ 50 บาท เพราะในปัจจุบันนี้มีรายจ่ายเกือบเท่ากับรายรับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แทบจะไม่มีเงินออมเหลือเพื่อกิจกรรมอื่นเลย ประกอบกับรายได้ในแต่ละเดือนก็มีความไม่แน่นอน

ข. บางกลุ่ม เห็นว่าจะสามารถส่งเงินเข้ากองทุน เดือนละ 100 บาท (หรือสามารถซื้อได้เพียง 1 หน่วยการออม) ตามข้อเสนอของกองทุนฯ เนื่องจากมีความเห็นว่าน่าจะเพียงพอกับเงินออมที่สามารถจัดสรรได้ในแต่ละเดือน

ค. บางกลุ่ม เห็นว่าจะสามารถส่งเงินเข้ากองทุน เดือนละ 200 บาท (หรือสามารถซื้อได้ 2 หน่วยการออม) เนื่องจากเห็นว่า ถ้าออมเงินได้มาก ก็จะมีเงินบำนาญมากในยามชรา และเมื่ออยู่ในวัยทำงานก็น่าจะเก็บออมไว้ให้มากไว้ เพื่อไว้ใช้ในยามชรา

ในกรณีความเห็นเกี่ยวกับหน่วยงานที่ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่าน่าจะสะดวกในการส่งเงินออมเข้ากองทุน และในการรับเงินบำนาญชราภาพ นั้น มีความเห็นต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้

ก. ผ่านร้านสะดวกซื้อ เช่น Seven-Eleven หรือ ไปรษณีย์: ผู้เข้าร่วมประชุมหลายคนไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะผู้ที่พำนักในท้องที่ห่างไกล เพราะไม่มีความสะดวกในการส่งเงินออมเข้ากองทุนฯ และรับเงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากในบางหมู่บ้านยังไม่มีร้านสะดวกซื้อ/ไปรษณีย์ หากต้องไปส่งเงินที่ร้านสะดวกซื้อ/ไปรษณีย์ซึ่งตั้งในเขตเทศบาลหรือตลาด จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับจากหมู่บ้าน

ข. ผ่านธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส): ผู้เข้าร่วมประชุมหลายคนเห็นได้ เพราะปัจจุบันนี้มีธุรกรรมกับธนาคารเหล่านี้ ซึ่งมีมีสำนักงานใกล้หมู่บ้านมากกว่า อีกทั้งเป็นองค์กรที่น่าเชื่อถือ โดยเห็นว่าน่าจะดำเนินการโอนเงินบำนาญผ่านบัญชีเงินฝากของแต่ละบุคคล เพื่อความปลอดภัยของเงินและการบริหารจัดการ นอกจากนี้ บางธนาคารบางสาขามีการจัดระบบธนาคารเคลื่อนที่ โดยสามารถเข้าถึงประชาชนในหมู่บ้าน

ค. ผ่านองค์การบริหารการปกครองส่วนตำบล (อบต.): ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้ส่งเงินออมผ่าน อบต. เพราะรู้สึกว่าจะสะดวก และใกล้บ้านของตนมากกว่า ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการเดินทางไปยังร้านสะดวกซื้อหรือธนาคาร ที่ตั้งในเมืองหรือในตลาด หรือมีบริการตั้งเคาท์เตอร์เซอร์วิสที่สำนักงาน อบต. แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและประกาศเวลาทำการให้ชัดเจน เพราะต้องการจ่ายเงินกับคนใกล้ชิด แต่ต้องมีสมุดคู่ฝากหรือใบเสร็จรับเงินที่ชัดเจนทุกครั้งที่มีการรับ-จ่ายเงิน

อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยในการส่งเงินออมและรับเงินบำนาญชราภาพผ่าน อบต. เนื่องจากไม่มีความไว้วางใจเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารของ อบต. และไม่ควรรนำเรื่องการส่งเงินออมดังกล่าวมาเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมากนัก เพราะเกรงว่าจะมีการนำประเด็นการส่งเงินออมและการรับเงินออม ไปเกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้ง (หรือเกี่ยวกับการหาฐานคะแนนเสียง) เป็นต้น

ง. การตั้งกลุ่มออมเงินชราภาพในชุมชน และให้ประธานกลุ่มเป็นผู้เก็บรวบรวมและส่งเงินไปยังธนาคาร (และรับเงินบำนาญมาจากธนาคาร) เพราะคิดว่ามีความสะดวก มีความมั่นใจในตัวบุคคล เนื่องจากประธานกลุ่มจะมาจากการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากคนในกลุ่ม

6.5 ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับกองทุนบำนาญชราภาพ

ความคิดเห็นเพิ่มเติมจากการประชุมกลุ่มย่อย สามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการที่ 1 ในระยะแรกกองทุนฯ ต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจกับชุมชนและร่วมเป็น “พี่เลี้ยง” ก่อนที่จะให้กลุ่มออมทรัพย์ระดับหมู่บ้าน “พี่เลี้ยง” นี้ อาจจะเป็นหน้าที่ขององค์กรพัฒนาชุมชนหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน มีความเป็นกันเอง สะดวกในการติดต่อสื่อสาร

ประการที่ 2 ในการจ่ายเงินส่งเข้ากองทุนฯ นั้น น่าจะจ่ายเพียงครั้งเดียวในรอบหนึ่งปี เช่น ปีละ 1,200 บาทต่อหน่วยการออม (หรือเดือนละ 100 บาทต่อหน่วยการออม)

ประการที่ 3 เงินบำนาญรายเดือนควรจะต้องมีการปรับอัตราตามสภาวะเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพในอนาคต เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้

ประการที่ 4 เนื่องด้วยระดับรายได้ต่อเดือนมีความผันผวนหรือไม่แน่นอน จึงไม่สามารถออมเงินได้ในระดับเท่าเดิมอย่างสม่ำเสมอ จึงขอเสนอให้มีการผ่อนผันให้มีการหยุดส่งเงินปีหนึ่งไม่เกิน 6 เดือน และอนุญาตให้มีการจ่ายเงินล่วงหน้า (เมื่อยามที่มีเงินออมมาก) ทั้งนี้ภายใน 1 ปีต้องส่งเงินออมให้ได้ 1,200 บาทต่อปี (หรือสามารถซื้อหน่วยการออมได้ 1 หน่วย)

ประการที่ 5 ในกรณีที่ความสามารถในการส่งเงินออมรายเดือนไม่ครบ 15 ปี (ต่อหน่วยการออม) เนื่องจากมีรายได้น้อยลง หรือมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เงินออมเหลือน้อย สมาชิกของกองทุนฯ จะได้รับสิทธิประโยชน์อะไรบ้างนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติม

ประการที่ 6 ในกรณีที่เสียชีวิตระหว่างที่ยังส่งเงินออมไม่ครบ 15 ปี นอกจากจะได้รับเงินออมที่สะสมมา (รวมผลประโยชน์) แล้ว เห็นควรให้เพิ่มเติมเงินอีก 10,000 บาทต่อราย

ประการที่ 7 ในกรณีที่ส่งเงินออมไม่ครบ 15 ปี แต่ได้รับอุบัติเหตุจนกลายเป็นบุคคลพิการ และประสงค์จะคงส่งเงินออมเข้ากองทุนฯ จะมีโอกาสที่จะได้รับสิทธิประโยชน์หรือเงินบำนาญเสมือนส่งเงินครบ 15 ปีได้หรือไม่

ประการที่ 8 ระยะเวลาการออมเข้ากองทุนควรลดให้เหลือ 10 ปี เพราะระยะเวลา 15 ปีนั้น รู้สึกว่านานเกินไป

ประการที่ 9 ผู้ออมควรมีสิทธิกำหนดระยะเวลาการออมเอง ตามความสมัครใจและความเหมาะสม หรือความสามารถของตนเอง แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 10 ปี และได้สิทธิประโยชน์ตามระยะเวลาการออม

ประการที่ 10 เนื่องด้วยความคิดเห็นเกี่ยวกับอายุเริ่มแรกที่สามารถส่งเงินเข้ากองทุนฯ ที่มีความหลากหลาย จึงเกิดข้อเสนอว่า ไม่ควรกำหนดอายุเริ่มแรกในการเข้ากองทุนฯ ทั้งนี้ให้เป็นความสมัครใจ ไม่ว่าจะอายุเท่าใดก็สามารถส่งเงินเข้ากองทุนได้

ประการที่ 11 ควรมีการจัดตั้งกองทุนบำนาญชราภาพภาคประชาชน โดยจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน เป็นกองทุนใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกองทุนอื่นๆ เนื่องจากในชุมชนนั้นก็มียกกองทุนอื่นๆ อยู่แล้ว และแต่ละกองทุนก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนบำนาญชราภาพในหมู่บ้านจึงไม่น่าเป็นปัญหาในการจัดการ เนื่องจากมีประสบการณ์จากกองทุนอื่นๆ แล้ว

วิธีการบริหาร ก็จะตั้งคณะกรรมการกองทุนชราภาพขึ้นมาทำหน้าที่ในการดูแลกองทุน มีประธานกรรมการเป็นผู้เก็บเงินออม (ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้เข้าร่วมประชุมมีความไว้วางใจต่อบุคคลมาก เพราะบุคคลที่เป็นประธานกองทุนอื่นในปัจจุบันนี้มีความซื่อสัตย์และเป็นที่ไว้วางใจ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาใดๆ)

นอกจากนี้ กองทุนชุมชนนี้จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการบริการจัดเก็บเงินออม และการจ่ายเงินบำนาญ หรือเป็นตัวกลางระหว่างสมาชิก

หากมีการโอนเงิน ทางกองทุนฯ ต้องรับผิดชอบจำนวนเงินที่หายไปด้วย

ประกาศที่ 12 ในกรณีของข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุนชราภาพภาคประชาชนนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ภาครัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเงินกองทุนฯ จะเป็นหน่วยงานใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาล

นอกจากรัฐบาลกลาง (ผ่านกระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมฯ) แล้ว ยังมีข้อเสนอว่า ให้ อบต./อบท./อบจ. มีส่วนในการสนับสนุนทางการเงินด้วย โดยผ่านการตั้งงบประมาณภายใต้การกำกับดูแลของ อบต./อบท./อบจ. เนื่องจากเป็นองค์กรที่เก็บภาษีจากประชาชน

ประกาศที่ 13 ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนได้หลายวิธี เช่น (ก) คัดเลือกตัวแทนจากสมาชิกกองทุนจากระดับตำบล ระดับภาค ระดับเขต ระดับชาติ เพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปบริหารกองทุน (ข) มีระบบหรือกลไกที่เอื้อให้ประชาชนหรือสมาชิกกองทุนสามารถตรวจสอบได้การบริหารกองทุนฯ ได้ (ค) มีการส่งรายงานผลประจำปีโดยส่งจดหมายมายังที่บ้าน (ง) ให้เทศบาลหรือ อบต. เป็นผู้ชี้แจงผลการดำเนินงานของกองทุนปีละ 1 ครั้ง (จ) ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนผ่านระบบ internet ได้

6.6 ผลการสำรวจความต้องการการเข้าร่วมและความสามารถในการออมสมทบกองทุนการออมเพื่อการชราภาพ

6.1.1 ข้อมูลเบื้องต้นของแรงงานนอกระบบที่ร่วมการเสวนา Focus Group

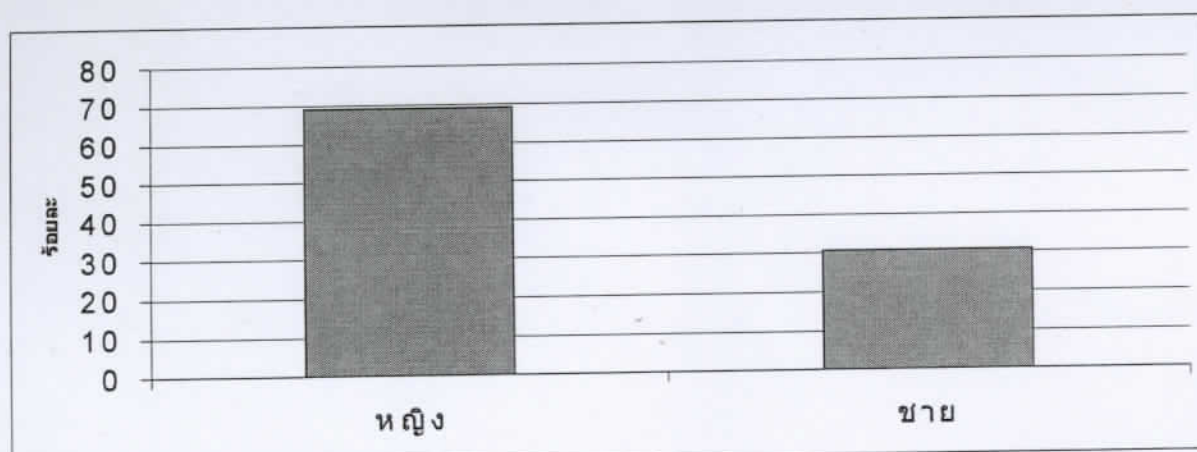
ประกอบด้วยข้อมูลของผู้ที่เข้าร่วมการเสวนา Focus Group แยกตามเพศ ข้อมูลโครงสร้างอายุของผู้เข้าร่วมการเสวนา ข้อมูลระดับการศึกษา ข้อมูลอาชีพแยกตามกลุ่มอาชีพ ได้แก่ อาชีพหาบเร่แผงลอย อาชีพการผลิต เพื่อขาย อาชีพรับงานไปทำที่บ้าน เกษตรกรรม ข้าราชการบำนาญ นอกจากนี้ยังแยกการสำรวจตามเขตภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในเขต กทม.

ตารางที่ 6-1 ข้อมูลผู้เข้าร่วมเสวนา Focus Group แยกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
หญิง	639	69.01	69.31
ชาย	283	30.56	30.69
ไม่ระบุ	4	0.43	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-1 แสดงข้อมูลผู้เข้าร่วมเสวนา Focus Group แยกตามเพศ



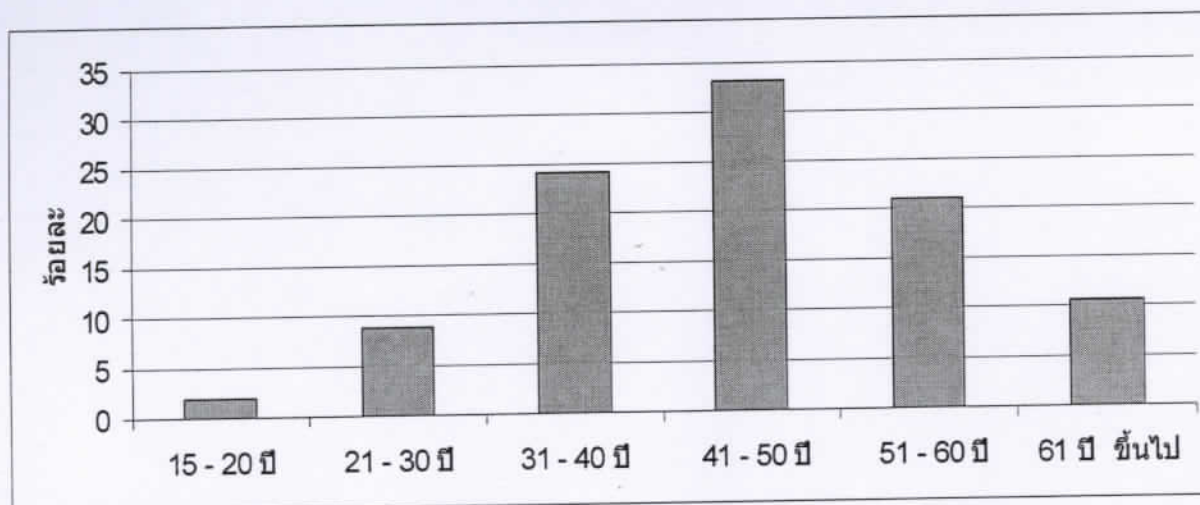
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-2 ข้อมูลเบื้องต้นของโครงสร้างอายุ

อายุ	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
15 - 20 ปี	19	2.05	2.06
21 - 30 ปี	81	8.75	8.79
31 - 40 ปี	223	24.08	24.21
41 - 50 ปี	306	33.05	33.22
51 - 60 ปี	194	20.95	21.06
61 ปี ขึ้นไป	98	10.58	10.64
ไม่ระบุ	5	0.54	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-2 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของโครงสร้างอายุ



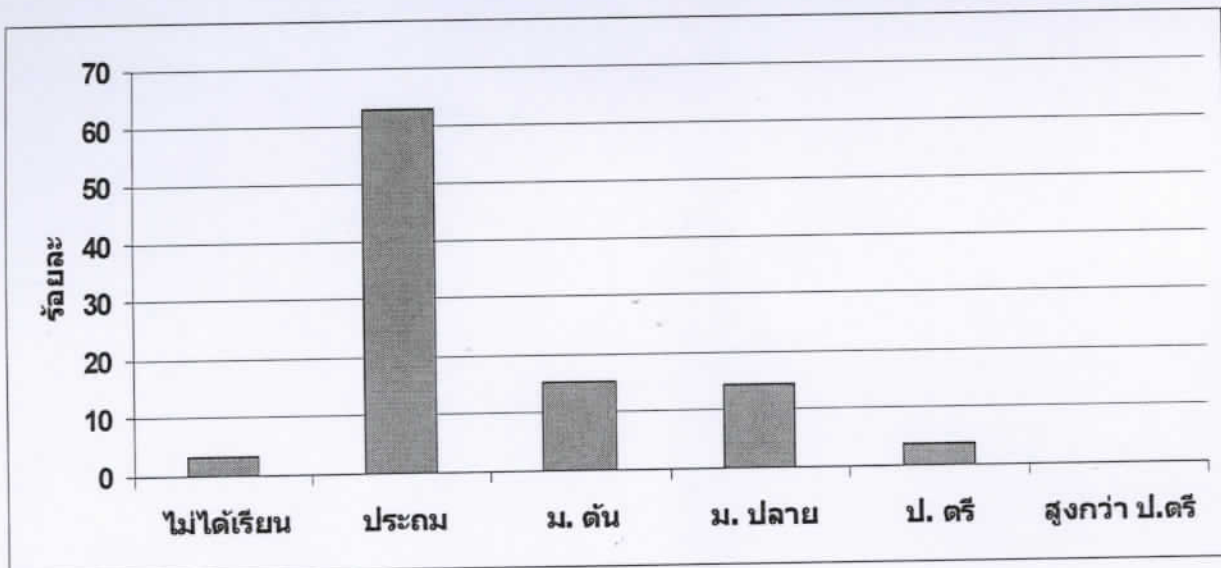
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-3 ข้อมูลเบื้องต้นระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบจากการเสวนา Focus Group

การศึกษา	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
ไม่ได้เรียนหนังสือ	32	3.46	3.50
ประถมศึกษา	576	62.20	63.02
มัธยมต้น	139	15.01	15.21
มัธยมปลาย	132	14.25	14.44
ปริญญาตรี	34	3.67	3.72
สูงกว่าปริญญาตรี	1	0.11	0.11
ไม่ระบุ	12	1.30	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-3 แสดงข้อมูลเบื้องต้นระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบจากการเสวนา Focus Group



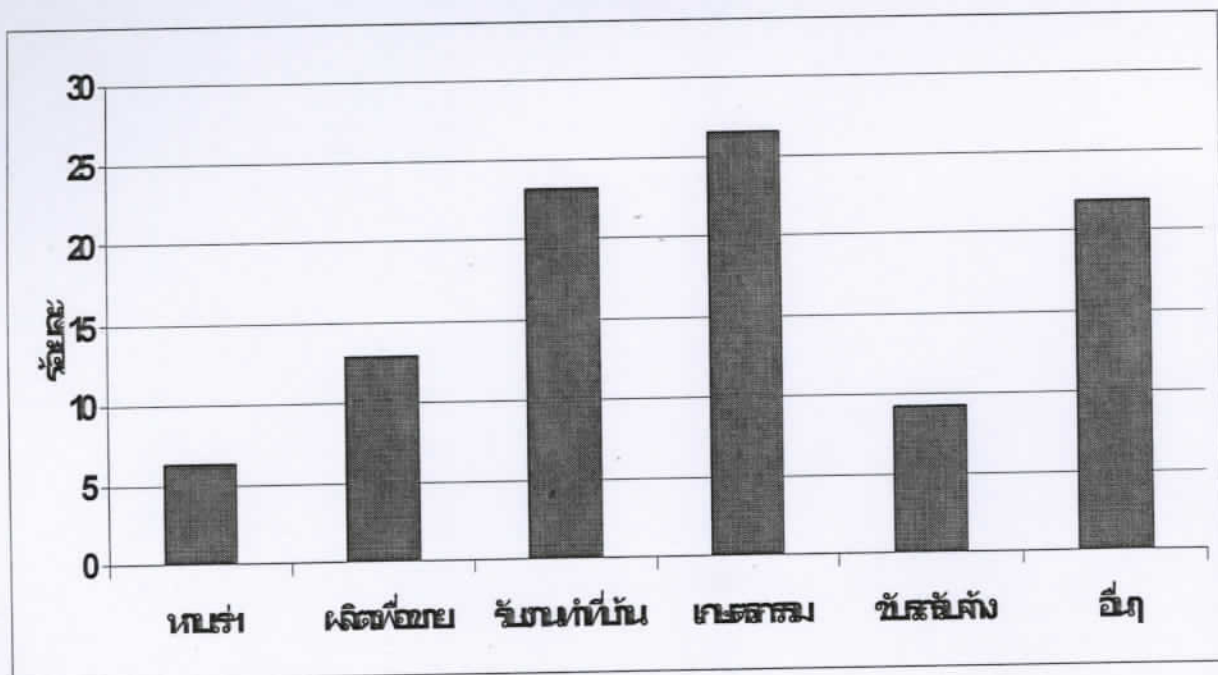
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-4 ข้อมูลเบื้องต้นผู้เข้าร่วมเสวนา Focus Group แยกตามกลุ่มอาชีพ

อาชีพตามที่กลุ่มตัวอย่างระบุ	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
หาบเร่แผงลอย	58	6.26	6.30
ผลิตเพื่อขาย	118	12.74	12.83
รับงานไปทำที่บ้าน	213	23.00	23.15
เกษตรกรรม	244	26.35	26.52
ขับรถรับจ้าง	85	9.18	9.24
อื่นๆ	202	21.81	21.96
ไม่ระบุ	6	0.65	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-4 แสดงข้อมูลเบื้องต้นผู้เข้าร่วมเสวนา Focus Group แยกตามกลุ่มอาชีพ



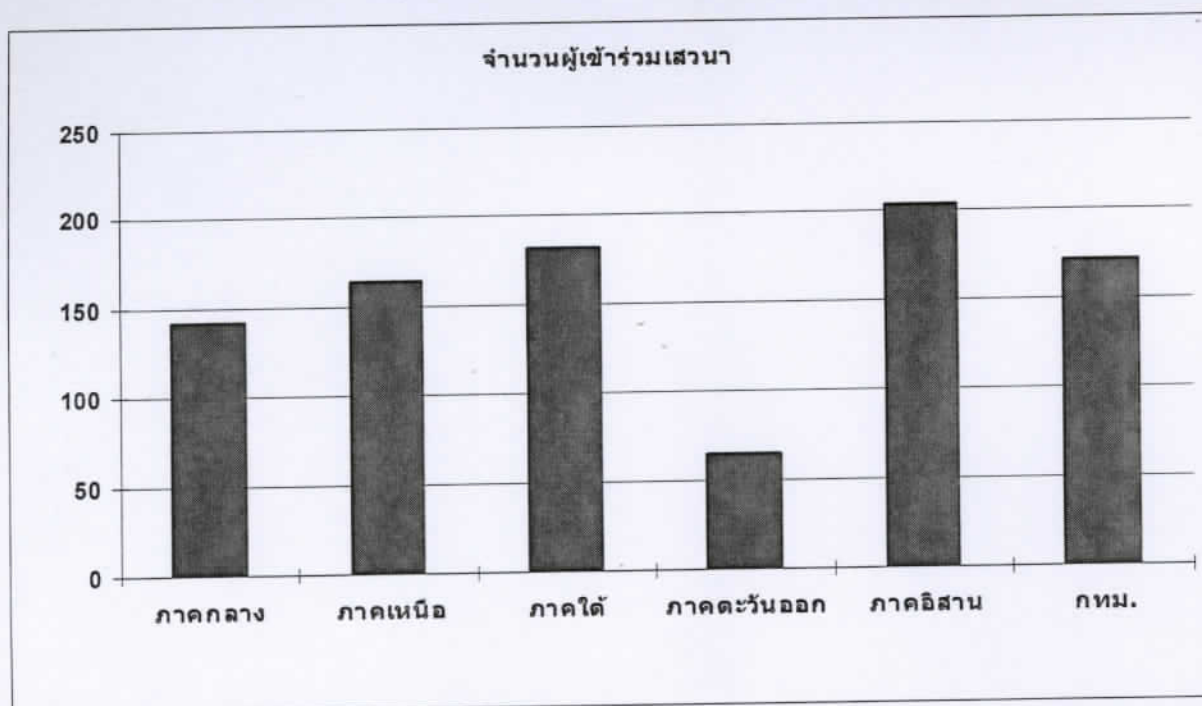
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-5 ข้อมูลเบื้องต้นของผู้เข้าร่วมการเสวนา Focus Group แยกตามภูมิภาค

กลุ่มอาชีพ แยกตามภาค	จำนวน	ร้อยละ
ภาคกลาง	142	15.33
ภาคเหนือ	164	17.71
ภาคใต้	181	19.55
ภาคตะวันออก	65	7.02
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	203	21.92
กทม.	171	18.47
รวม	926	100.00

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-5 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของผู้เข้าร่วมการเสวนา Focus Group แยกตามภูมิภาค



ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

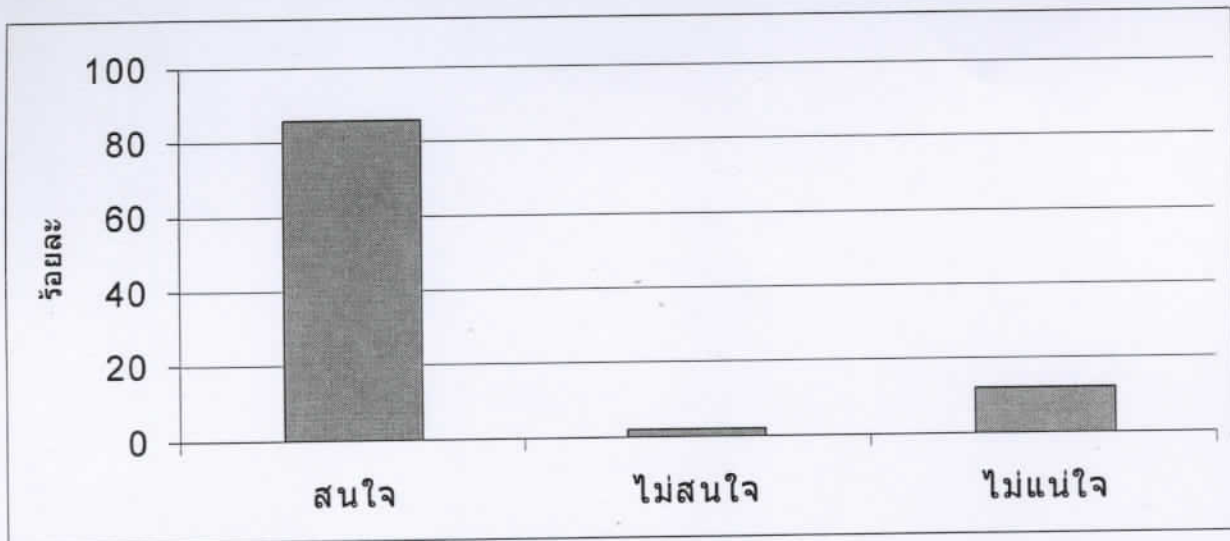
6.6.2 ความพึงพอใจต่อกองทุน ได้แก่ความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการออมเพื่อการชราภาพ การสำรวจความต้องการในเรื่องรูปแบบวิธีการที่จะรับผลประโยชน์จากการออม ได้แก่ รับเป็นรายได้รายเดือน (บำนาญ) รับเป็นเงินก้อน (บำเหน็จ) ซึ่งสามารถแสดงว่ามีความพึงพอใจในการเข้าร่วมระบบ

ตารางที่ 6-6 ความสนใจในการเข้าร่วมโครงการ

ความสนใจในการเข้าร่วมโครงการ	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
สนใจ	785	84.77	86.07
ไม่สนใจ	17	1.84	1.86
ไม่แน่ใจ	110	11.88	12.06
ไม่ระบุคำตอบ	14	1.51	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-6 แสดงความสนใจในการเข้าร่วมโครงการ



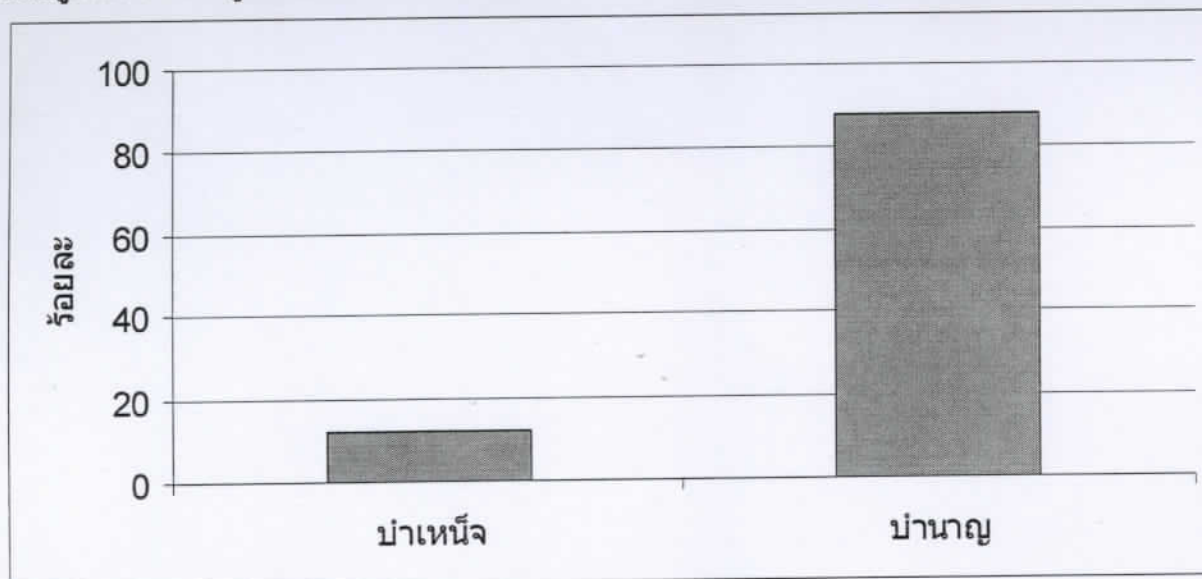
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-7 รูปแบบในการรับเงินออม

รูปแบบในการรับเงินออม	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
บำนาญ	101	10.91	12.48
บำนาญ	708	76.46	87.52
ไม่ระบุคำตอบ	117	12.63	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-7 แสดงรูปแบบในการรับเงินออม



ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

6.6.3 ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุน การศึกษาสำรวจความต้องการที่จะได้รับประเภท บำนาญ การสร้างความสามารถในการออมจากข้อมูลด้านรายจ่าย และข้อมูลเปรียบเทียบรายรับและรายจ่าย จากผลการศึกษา พบว่า ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 1,000 บาท และผู้มีรายได้สูงกว่า 6,000 บาท/เดือน มีรายจ่ายน้อยกว่า รายได้ แต่กลุ่มประชากรของการสำรวจที่มีรายได้ระดับกลาง 1,000 - 6,000 บาท/เดือน มีรายจ่ายมากกว่ารายได้

ตารางที่ 6-8 รายรับต่อเดือน

รายรับต่อเดือน	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
ต่ำกว่า 1,000 บาท	60	6.48	7.30
1,001-2,000 บาท	131	14.15	15.94
2,001-4,000 บาท	305	32.94	37.10
4,001-6,000 บาท	182	19.65	22.14
6,000 บาทขึ้นไป	144	15.55	17.52
ไม่ระบุคำตอบ	104	11.23	
รวม	926	100.00	

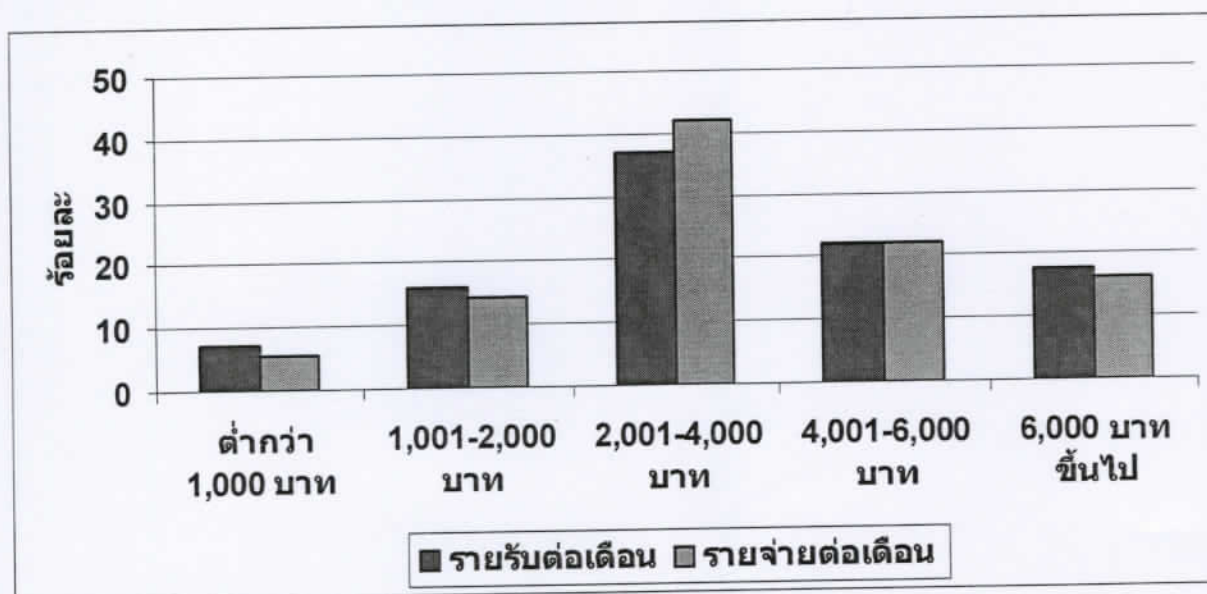
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-9 รายจ่ายต่อเดือน

รายจ่ายต่อเดือน	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
ต่ำกว่า 1,000 บาท	46	4.97	5.62
1,001-2,000 บาท	117	12.63	14.29
2,001-4,000 บาท	342	36.93	41.76
4,001-6,000 บาท	180	19.44	21.98
6,000 บาทขึ้นไป	134	14.47	16.36
ไม่ระบุคำตอบ	107	11.56	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-8 แสดงรายรับต่อเดือนและรายจ่ายต่อเดือน



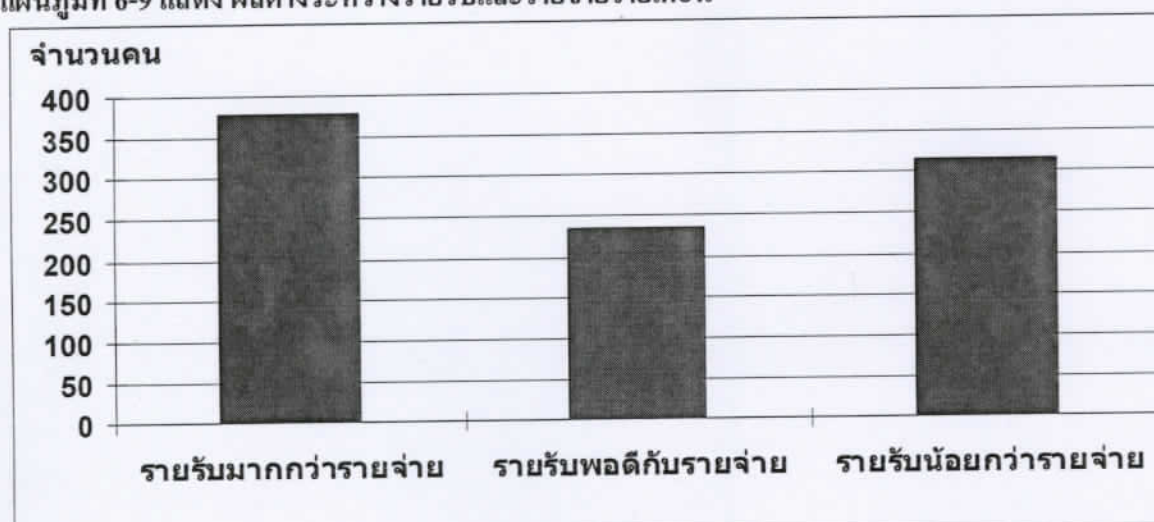
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-10 สรุปผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายรายเดือน

สรุป ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายรายเดือน	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
รายรับมากกว่ารายจ่าย	377	40.71	40.71
รายรับพอดีกับรายจ่าย	236	25.49	25.49
รายรับน้อยกว่ารายจ่าย	313	33.80	33.80
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-9 แสดง ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายรายเดือน



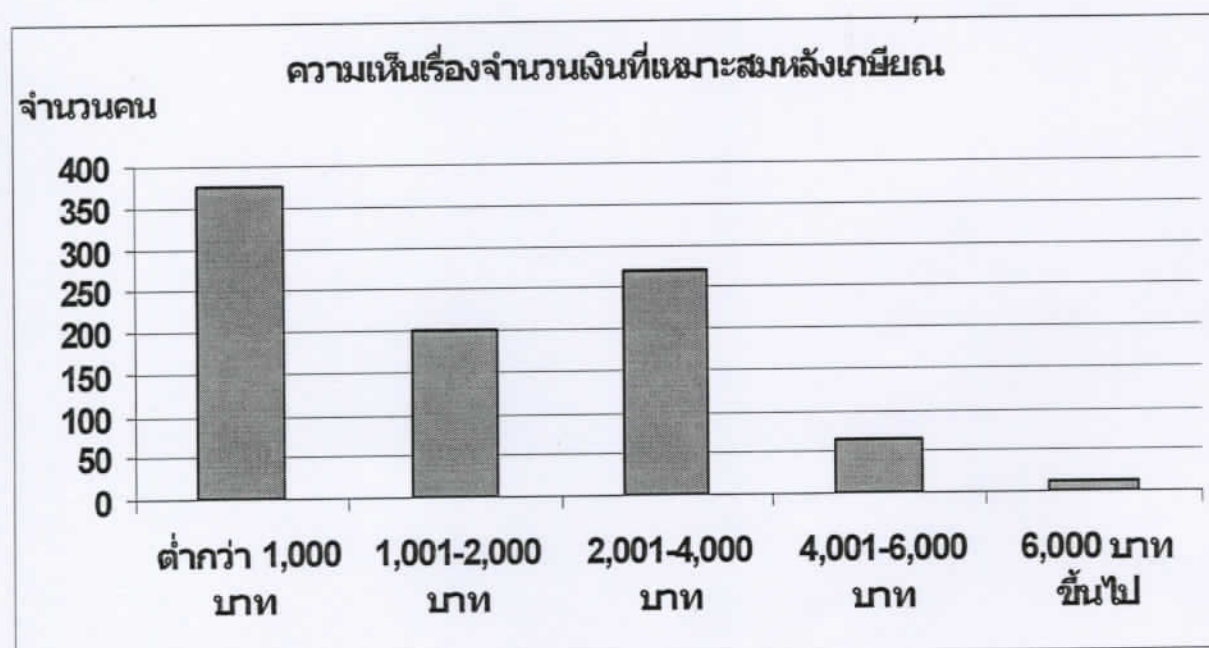
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-11 จำนวนเงินที่เหมาะสมหลังเกษียณ

จำนวนเงินที่เหมาะสมหลังเกษียณ	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
ไม่จำเป็น	1	0.11	0.11
ต่ำกว่า 1,000 บาท	377	40.71	40.71
1,001-2,000 บาท	201	21.71	21.71
2,001-4,000 บาท	270	29.16	29.16
4,001-6,000 บาท	63	6.80	6.80
6,000 บาทขึ้นไป	14	1.51	1.51
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-10 จำนวนเงินบำนาญที่เหมาะสม



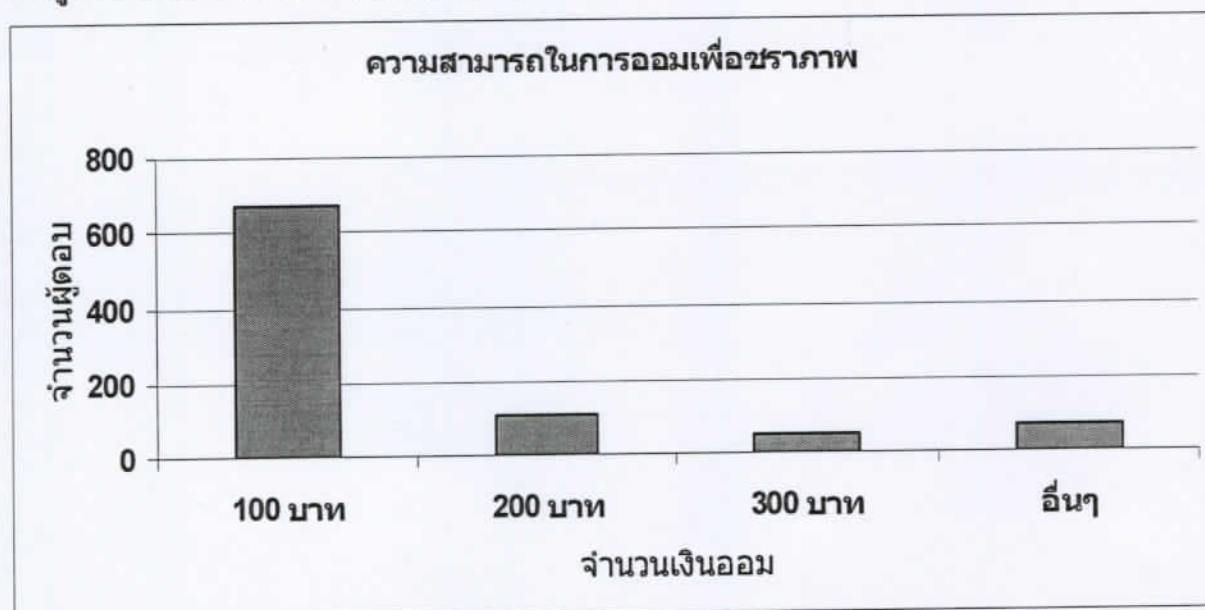
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-12 ความสามารถในการออม

ความสามารถในการออม	จำนวน	ร้อยละ	Valid %
100 บาทต่อเดือน	671	72.46	74.47
200 บาทต่อเดือน	109	11.77	12.10
300 บาทต่อเดือน	49	5.29	5.44
อื่นๆ	72	7.78	7.99
ไม่ระบุคำตอบ	25	2.70	
รวม	926	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-11 แสดงความสามารถในการออมเพื่อการชราภาพ



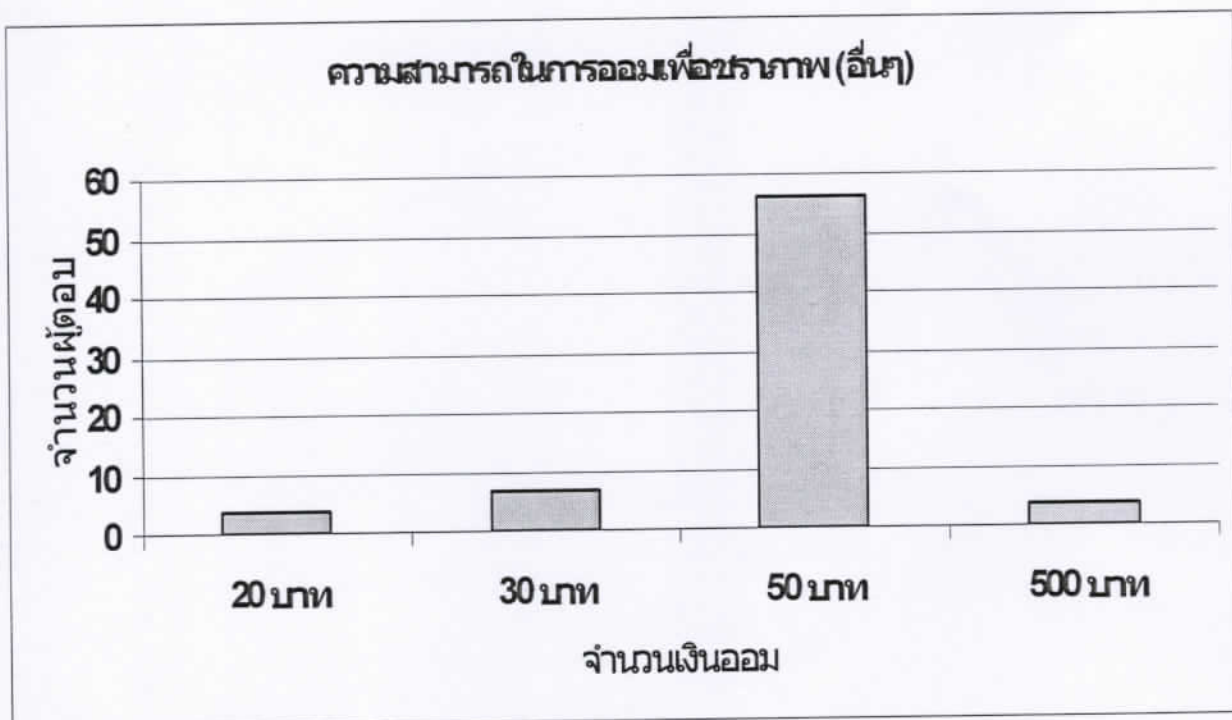
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-13 ความสามารถในการออม อื่นๆ

ความสามารถในการออม อื่นๆ	จำนวน
20 บาทต่อเดือน	4
30 บาทต่อเดือน	7
50 บาทต่อเดือน	56
500 บาทต่อเดือน	4
ไม่เกิน 1,000 บาทต่อเดือน	1
รวม	72

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-12 แสดงความสามารถในการออมเพื่อการชราภาพ(อื่นๆ)



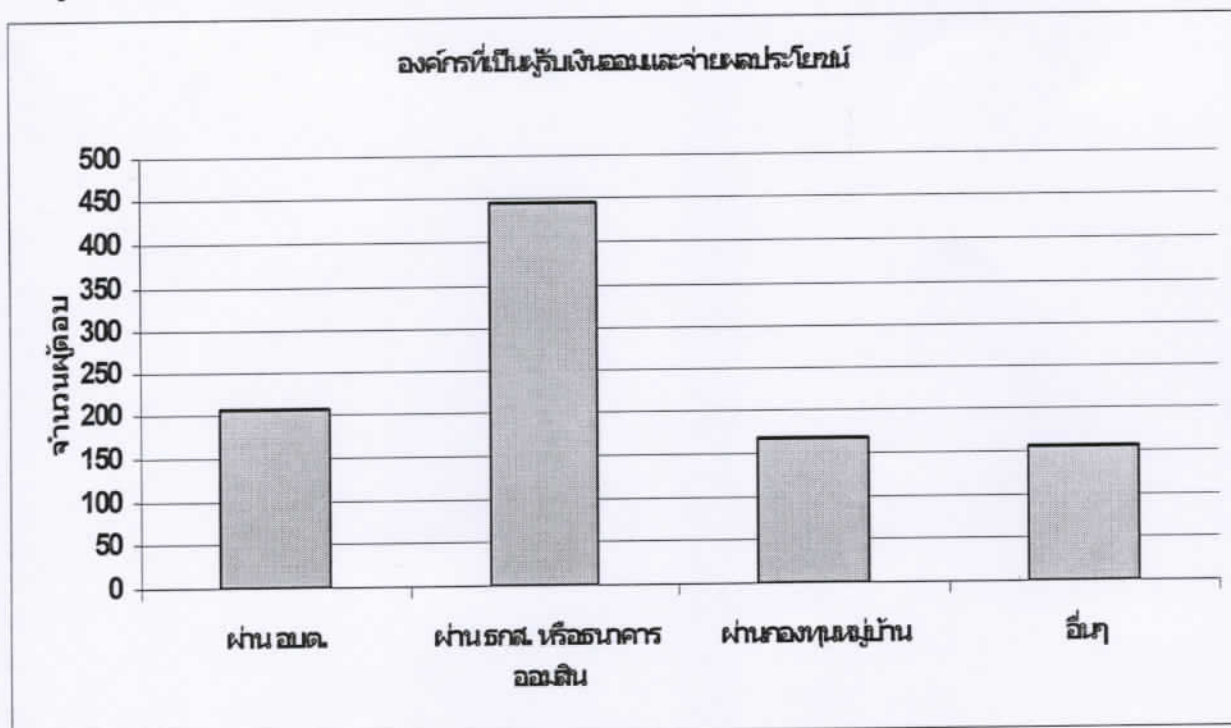
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-14 การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์

การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง
ผ่าน อบต.	208	21.29	22.68
ผ่าน ธกส. หรือธนาคารออมสิน	444	45.45	48.42
ผ่านกองทุนหมู่บ้าน	169	17.30	18.43
อื่นๆ	156	15.97	17.01
รวม(N = 917)	977	100.00	

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-13 การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์



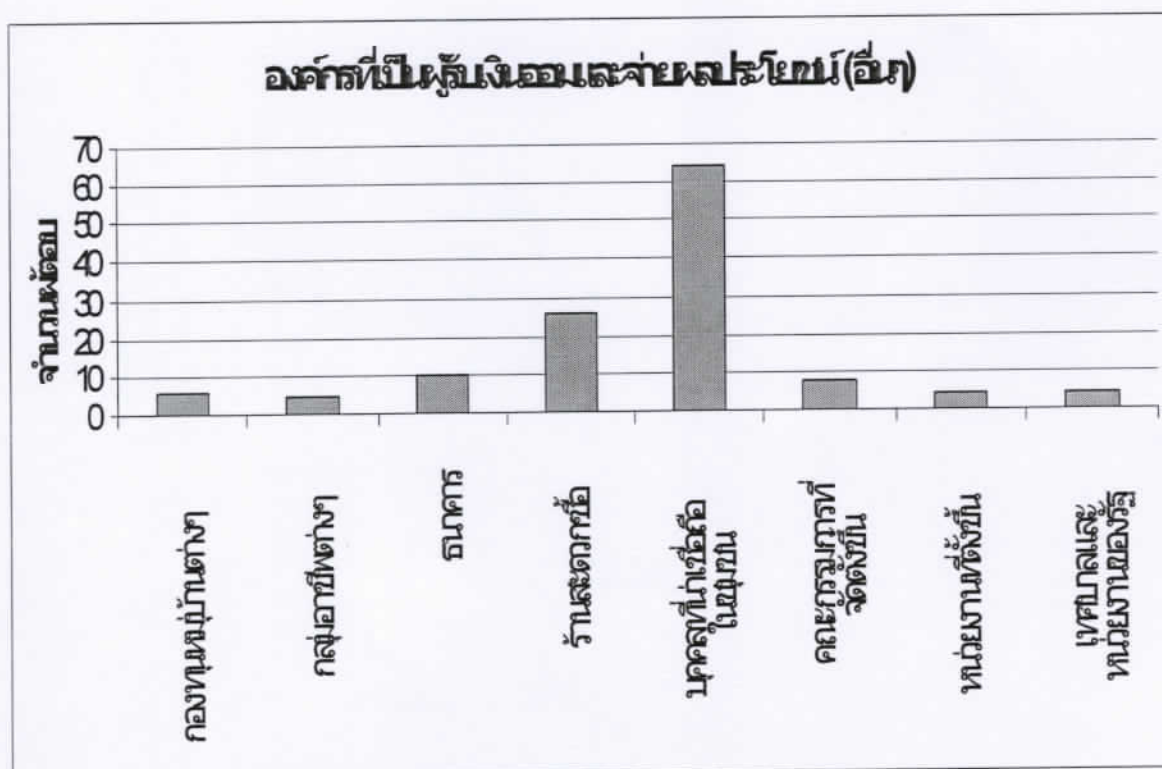
ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

ตารางที่ 6-15 การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์ที่ระบุอื่นๆ

การเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์ ที่ระบุอื่นๆ	จำนวน
กองทุนหมู่บ้าน	6
กลุ่มอาชีพ	5
บุคคลที่น่าเชื่อถือในชุมชน	64
คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ในชุมชน	8
ธนาคาร	10
ร้านสะดวกซื้อ	26
เทศบาล หรือ หน่วยงานราชการท้องถิ่น	4
หน่วยงานของ กบปช	4
รวม	127

ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

แผนภูมิที่ 6-14 แสดงการเก็บเงินออมและการจ่ายผลประโยชน์ที่ระบุอื่นๆ



ที่มา : ผลสำรวจของคณะวิจัย, 2552

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะ

กองทุนเพื่อการชราภาพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ ต้องเป็นกองทุนที่มีความยั่งยืนตลอดไป เพื่อให้สามารถจ่ายชดเชยการขาดรายได้ในวัยชราอันเป็นวัยที่หยุดการทำงานแล้วของสมาชิกกองทุนได้อย่างต่อเนื่องตราบเท่าอายุขัยของสมาชิกผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว ดังนั้นในระบบการประกันการชราภาพแบบ Defined Benefit ลักษณะ Pay As You Go Type ซึ่งนานาประเทศต่างใช้เป็นมาตรการในการสร้างสวัสดิการให้กับประชาชนของตน กำลังประสบกับปัญหาด้านการคลังอันเนื่องมาจาก Defined Benefit ต้องรับภาระการจ่ายเงินชดเชยรายได้ผู้สูงอายุจำนวนมากจากเงินภาษีอากรของประชาชนวัยหนุ่มสาว จึงต้องแก้ปรับปรุงระบบให้มีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน โดยรูปแบบ Defined Contribution ลักษณะ Individual Account ซึ่งมีลักษณะเด่นของการกำหนดการออมและการจ่ายเงิน Pension แบบบัญชีรายบุคคล โดยที่ลักษณะ โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปจะไม่มีอิทธิพลต่อระบบการออมเพื่อการชราภาพแบบ Defined Contribution นี้

สำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย ความสามารถในการออมมีจำกัด ทั้งยังไม่มีนายจ้างร่วมสมทบการออมด้วย จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของกองทุนการออมของแรงงานนอกระบบ ดังบทความ เรื่อง โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม : ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้อธิบายถึงลักษณะและข้อจำกัดที่สำคัญของแรงงานนอกระบบ (สุวัฒนา 2548)

การศึกษานี้จึงได้นำผลการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของแรงงานนอกระบบมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดโครงสร้างของกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อให้รูปแบบกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ มีรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการโยกย้ายสถานที่ทำงาน และมีอัตราการปรับเปลี่ยนอาชีพสูง ตลอดจนการที่แรงงานนอกระบบมีรายได้น้อยและไม่สม่ำเสมอ จึงได้กำหนดให้มีการออมเป็นหน่วยการออม (Unit of Saving) โดยได้กำหนดให้หน่วยการออมมีค่าหน่วยละ 100 บาท/เดือน หรือ 1,200 บาทต่อปี ซึ่งแรงงานผู้ออมจะสามารถสร้างการออมได้เพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ของแรงงาน และเพื่อมิให้มีผู้ใช้ประโยชน์จากกองทุนการออมหรือทำให้เกิดการกระจุกตัวของการออม จึงได้กำหนดให้ออมได้ไม่เกิน 10 หน่วยต่อราย และเพื่อให้กองทุนบำเหน็จบำนาญภาคประชาชน มีความยั่งยืน สามารถรับภาระการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบได้ในช่วงโครงสร้างไม่น้อยกว่า 30 ปี รายงานนี้จึงได้แสดงผลการเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณประเดิมให้แก่กองทุน ซึ่งนอกจากจะทำให้กองทุนมีความยั่งยืนแล้วยังเป็นการเพิ่มประโยชน์ให้เพียงพอแก่การดำรงชีพตามอัตภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ และที่สำคัญยิ่งการประเดิมของภาครัฐจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่แรงงานนอกระบบ ในการสมัครใจเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการชราภาพ ในเรื่องความมั่นคงของกองทุนที่มีรัฐมาเป็นเสมือนผู้ให้การประกันความอยู่รอดปลอดภัยของกองทุน

7.1 ข้อเสนอแนะจากข้อเท็จจริง

7.1.1 ข้อเท็จจริง

- 1) แรงงานนอกระบบมีระดับรายได้ต่ำ ทำให้การออมมีระดับต่ำ ซึ่งในที่สุดมีผลต่อเงินบำนาญ ที่ได้รับมีจำนวนน้อย ไม่พอเพียงกับการยังชีพตามปกติได้
- 2) การกำหนดให้แรงงานเข้าสู่ระบบการออมโดยการสมัครใจ อาจมีผลต่อขนาดของกองทุน สภาพคล่อง ตลอดจนการบริหารจัดการเงินกองทุน เนื่องจากจำนวนแรงงานเข้าสู่ระบบไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งสมมุติฐานไว้
- 3) ปัจจุบันมีแนวความคิดเรื่องการจ่ายเงินบำนาญแบบถ่วงน้ำหนักให้ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคน โดยไม่ต้องมีหลักเกณฑ์เรื่องความยากจน (การพิสูจน์ความยากจน โดยมี Mean Tested) เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันด้านรายได้อย่างทั่วถึง ซึ่งคาดว่าจะการให้สวัสดิการด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุประมาณ 7.37 ล้านคน (ปี 2552) จะใช้งบประมาณจำนวน 4 หมื่นกว่าล้านบาท

7.1.2 ข้อเสนอแนะ

การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในด้านหลักประกันด้านรายได้ ควรต้องพิจารณาถึงผู้สูงอายุในอนาคต หรือผู้อยู่ในวัยทำงานในปัจจุบัน ดังนั้น การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพเพื่อให้เป็นเครื่องมือการออมสำหรับแรงงานนอกระบบ จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง จากข้อเท็จจริงด้านรายได้ และความสามารถในการออมของแรงงานนอกระบบ ภาระด้านการคลังของรัฐบาลในอนาคต ตลอดจนข้อเท็จจริงด้านโครงสร้างอายุของคนไทยที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการตระหนักถึงความไม่พร้อมและความเหลื่อมล้ำด้านการปฏิบัติโดยเฉพาะในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้ชรา ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นควรเสนอแนวทางการจัดระบบบำนาญ และการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา ในรูปแบบระบบการประกันรายได้ผู้สูงอายุ โดยใช้เกณฑ์การจัดอายุเป็นแนวทางดังนี้

ตารางที่ 7.1 แนวทางการจัดระบบสวัสดิการบำเหน็จบำนาญและเบี้ยยังชีพคนชรา

ช่วงวัยประชากร	สถานภาพ	ลักษณะสวัสดิการบำเหน็จบำนาญ
วัยเด็ก 1 – 18 ปี	วัยศึกษา	การศึกษาสามัญ โดยรัฐ
วัยทำงาน 19 – 60 ปี (Labor force)	กำลังแรงงาน 35 ล้านคน • แรงงานในระบบ • แรงงานนอกระบบ • ผู้ด้อยโอกาส ไม่มีความสามารถในการออม การหารายได้	• ระบบการออมปัจจุบัน - ระบบบำเหน็จบำนาญ - ประกันสังคม - กบข. - กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ • การออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพชุมชน • ออมโดยสมัครใจ มีทางเลือก เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ 1. กบข. 2. ขยายประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ • เบี้ยยังชีพคนชรา
วัยสูงอายุ 60 ถึง 75 ปี หรือ 80 ปี (Oldage people)	แรงงานนอกระบบที่ออมในวัยทำงาน ผู้ด้อยโอกาส	• รับบำนาญจากกองทุนการออมชุมชน • รับบำนาญจากการออมทางเลือก • รับเบี้ยยังชีพคนชราแบบพิสูจน์ความจน(means-tested)
คนชรา 75 ถึง อายุขัย (Older persons)	ทุกคนทั้งในระบบ และนอกระบบ (ยกเว้นข้าราชการ)	• รับบำนาญพื้นฐานทุกคน (social pension หรือ non-contributory scheme)

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.2.1 ข้อเท็จจริง

ด้วยในการจัดระบบบำเหน็จบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องออกแบบระบบให้เหมาะสมกับข้อจำกัดต่างๆ ของแรงงานนอกระบบ ระบบบำนาญรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง อาจไม่สามารถสนองตอบความเป็นไปได้และความเหมาะสมตามคุณสมบัติของแรงงานนอกระบบได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความไม่พอเพียงของเงินออม ดังนั้นในภาพรวมเชิงนโยบายระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบควรมีระดับการดำเนินการ 2 ระดับ ตามข้อเสนอแนะดังนี้

7.2.2 ข้อเสนอแนะ

(1) การออมเพื่อการชราภาพระดับพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทสนับสนุนการออมภาคชุมชน ซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ได้จัดให้มีการออมระดับชุมชนในพื้นที่ที่มีแรงงานมีภูมิลำเนา (Area Base) การออมภาคชุมชนในกองทุนการออมชุมชนเป็นการออมเพื่อการจัดสวัสดิการต่างๆ และสวัสดิการการชราภาพของแรงงานนอกระบบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่สามารถมีบทบาทและมีส่วนร่วมได้ ซึ่งมีเหตุผลที่เหมาะสม คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบภายในขอบเขตพื้นที่เฉพาะ ซึ่งจะไม่เกินกว่าภาระที่พึงดำเนินการได้ เพื่อให้กองทุนการออมชุมชนมีความยั่งยืน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ขอบเขต ความรับผิดชอบ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงเรื่องการจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชนด้วย
3. เป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีและรวมถึงการตรวจสอบกันระหว่าง ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในแต่ละภูมิภาคพื้นที่หรือแต่ละชุมชน โครงสร้างของประชากรมีความคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในการจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพข้อมูลด้าน โครงสร้างประชากรเฉพาะถิ่นจะเป็นปัจจัยที่สามารถนำมาเป็นข้อกำหนดในการออกแบบระบบบำนาญชุมชนได้

1) แนวทางข้อเสนอแนะ

รายงานนี้จึงเห็นควรเสนอให้มียุทธศาสตร์การออมเพื่อการชราภาพภาคบังคับสำหรับแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ และเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ สนับสนุนการดำเนินการกองทุนระดับพื้นที่ ดังนี้

1.1) โดยที่ในแต่ละพื้นที่ ได้มีการดำเนินการกองทุนการออมชุมชนหรือองค์กรการเงินระดับพื้นที่อยู่อย่างแพร่หลายแล้ว จึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชน ในพื้นที่สร้างความร่วมมือจัดตั้งองค์กรการเงินหรือกลุ่มการออมขึ้นโดยประชาชนเองโดยให้มีการจัดเพื่อสวัสดิการทั่วไปตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในพื้นที่และรวมทั้งการมีสวัสดิการบำนาญบำนาญ

1.2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนด้านการสมทบตามรูปแบบที่เหมาะสมของแต่ละแห่งให้แก่กองทุนการออมเพื่อชราภาพชุมชน โดยให้มีการบริหารจัดการที่ชัดเจนระหว่างการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา และการจ่ายสมทบกองทุนชราภาพชุมชน

1.3) กองทุนการออมชุมชน หรือองค์กรการเงินชุมชนต่างๆ สามารถนำเงินสะสมกองทุนลงทุนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทน ในกองทุนการออมภาคประชาชน (กบป.) ซึ่งเป็นกองทุนทางการเงินที่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นเงินออมของภาคประชาชน ซึ่งมีอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ จะได้เข้าสู่การบริหารจัดการในระบบการเงิน เป็นการก่อให้เกิดระบบเงินออมที่มีศักยภาพของประเทศได้มากที่สุด เป็นการเชื่อมโยงเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากองทุนในระดับชุมชนได้เป็นอย่างดี

2) ยุทธศาสตร์การดำเนินการ

2.1) ให้มีการจัดทำแผนชุมชนว่าด้วยเรื่องการออมเพื่อสวัสดิการ และสวัสดิการ

การชราภาพ

2.2) บรรจุแผนชุมชนไว้ในแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3) ดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข ผ่อนคลาย หลักเกณฑ์ด้านการคลังและงบประมาณ (ที่อาจมี) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหลักเกณฑ์การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้สอดคล้องกับแนวทางดำเนินงานด้านการสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กองทุนการออมเพื่อการชราภาพระดับชาติ

คือกองทุนการออมเพื่อบำนาญภาคประชาชน (กบป.) ที่เป็นกองทุนที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีใช้ส่วนราชการ มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับการดำเนินงาน ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานกองทุน และกำกับโดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาสังคม และเป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายบำนาญภาคประชาชนระดับเดียวกับ กบข. กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (แผนภูมิ 5 - 1)

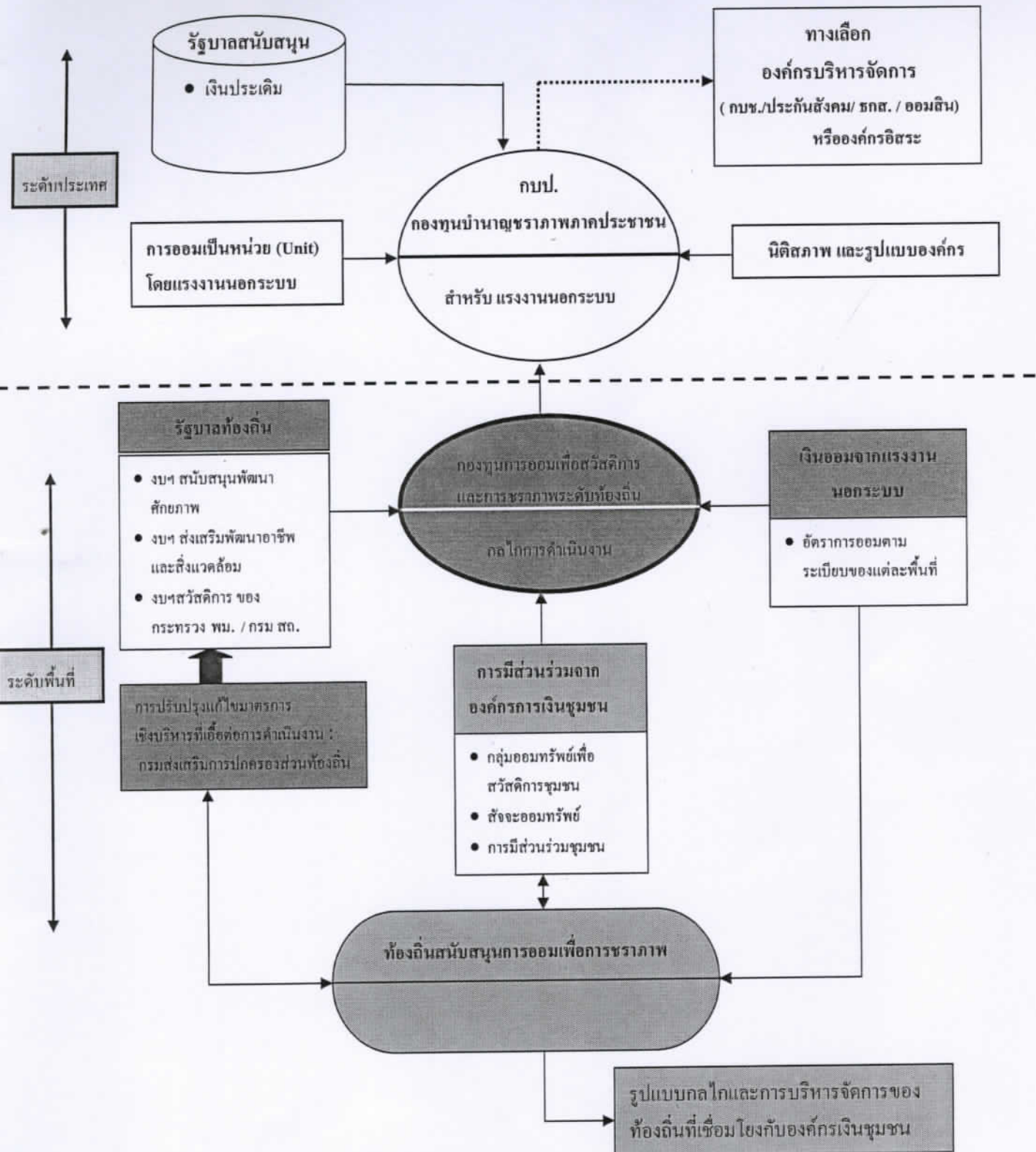
1) แนวทางข้อเสนอแนะ

รัฐควรดำเนินการจัดตั้งกองทุนบำนาญภาคประชาชนตามบทบาทหน้าที่ในการจัดมีระบบบำนาญที่ดี โดยรัฐมีหน้าที่กำกับการดำเนินการ ในด้านการจัดเก็บเงินออม การจัดทำทะเบียนกลาง ซึ่งรัฐควรขยายขอบเขตให้เป็นระบบที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการอื่นๆ ได้แก่ระบบเบี้ยยังชีพคนชรา ระบบประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในเรื่องการตรวจสอบความซ้ำซ้อนของระบบการให้สวัสดิการ ดังนั้นในเรื่องการจัดเก็บเงินออม การจัดทำทะเบียนควรเป็นระบบรวมศูนย์ (Centralization) ทั้งนี้นอกจากเพื่อประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นความเชื่อมั่นของระบบต่อประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ

2) ยุทธศาสตร์การดำเนินการ

รัฐบาลสนับสนุนเงินประเดิมจัดตั้งกองทุนบำนาญภาคประชาชน (กบป.) เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบที่มีศักยภาพด้านรายได้และการออม มีความเชื่อมั่นต่อกองทุน กบป. ได้มีการออมเพิ่มขึ้นเพื่อความพอเพียงด้านรายได้ในวัยชรา และสามารถพึ่งตนเองได้ ไม่เป็นภาระแก่สังคมต่อไปและเป็นการสร้างการลงทุนสถาบันให้แก่ประเทศ

แผนภูมิที่ 7-1 กรอบคิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับ
แรงงานนอกระบบ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานประกันสังคม.2541. ระบบบำนาญและวิธีรับบำนาญของนานาประเทศ.เสนอต่อ กระทรวงแรงงาน.

เกื้อวงศ์ บุญสิน. 2539.การเปลี่ยนแปลงช่วงชีวิตประชากรในสังคมไทย (Baby Boomers' Retirement Prospects: an Overview). วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.2548. รายงานการศึกษาวิจัยความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ (ฉบับร่างครั้งที่ 2).สำนักงานประกันสังคม.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ.2546. 2552. เอกสารวิชาการเรื่องการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย (Technical Note on the Extension of the Informal Economy in Thailand). โครงการวิชาการด้านการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่ภาคนอกระบบ พ.ศ 2544 และ 2545 โดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง (International Labour Office Sup-Regional Office for East Asia , Bangkok).

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ .2552. ความสามารถในการออมของครัวเรือนไทย และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Ability to Save Among Thai House Holds and Economic Inequality) . วารสารเศรษฐศาสตร์ ศรีนครินทรวิโรฒ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.

เพ็ญศรี ไตรรัตน์. 2551. สรุปผลการประชุมปฏิบัติการด้านบำนาญ ณ ศูนย์ฝึกอบรม ระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ณ เมืองตูริน ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 18 กันยายน ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2549.สำนักงานประกันสังคม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.2548ก. โครงการศึกษาการตรวจสอบโดยสังคม: เครื่องมือด้านการบริหารจัดการเพื่อลดความยากจนและเพิ่มความเข้มแข็งชุมชนไทย.ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.2549. โครงการสร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ.เสนอต่อสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.

สุกัญญา นิธิกรและนางนุช สุนทร ขวากันต์ .2542. โครงการวิจัยและพัฒนานโยบายระบบสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย.คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวัฒนา ศรีภิรมย์ .2548. โครงการขยายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ, วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 18 ฉบับที่ 56/2548

สดุดี วงศ์เกียรติขจร Discussion Paper PRD.4/2007, 23 สิงหาคม 2550.ทิศทางนโยบายสาธารณะ: การเตรียมความพร้อมผู้สังคมผู้สูงอายุ. นักวิจัยอาวุโส ฝ่ายวิจัยและพัฒนานโยบาย.สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์.2548ก. รายงานการศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกของชุมชน. ตามโครงการระบบบำนาญบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ สศค. กระทรวงการคลัง.

สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์.2548ข. ทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ. โครงการศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยการสนับสนุนของกระทรวงแรงงาน กองทุน ASEM และ ธนาคารโลก.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.2548.กรอบยุทธศาสตร์ การเตรียมความพร้อมสังคมผู้สูงอายุ.กรุงเทพฯ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.2545.รายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.2546ข.รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2545.กรุงเทพฯ. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.2549.สรุปผลเบื้องต้นการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร พ.ศ.2548-2549. กรุงเทพฯ.กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

ภาษาอังกฤษ

Mr Suguru Mizunoya.2004.**Thailand Social Security Priority and Needs Survey.**

International Labour Office

World Development Indicators,**Taiwan Statistical Data Book.2004**

UN,**World Population Prospects :The 2006 Revision**

ภาคผนวก

1. สถิติที่ใช้ในการคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัย

- 1.1 ตารางจำนวนแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2549
- 1.2 ตารางร้อยละของประชาชนที่พิการจำแนกตามกลุ่มอายุ
ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- 1.3 ตารางมรณะไทย 2540 (1997)

2. ตารางการวิเคราะห์สถานะทางการเงิน

- 2.1 Mortality Rate + 20%
- 2.2 Base Model
- 2.3 Interest Rate + 1%
- 2.4 Interest Rate - 1%
- 2.5 Administration Expense + 50 %
- 2.6 Administration Expense - 50 %
- 2.7 Mortality Rate - 20%
- 2.8 Return Earning Benefit 1% in case of death or disability

3. บทความเรื่อง โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net)

ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

ภาคผนวก 1

ภาคผนวก 1

1. สถิติที่ใช้ในการคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัย

ตารางที่ 1.1 จำนวนแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2549

อายุ	จำนวน (พันคน)
15-19	1002.35
20-24	1585.49
25-29	1930.64
30-34	2447.72
35-39	2871.73
40-44	3023.96
45-49	2790.72
50	446.4416

ตารางที่ 1.2 ร้อยละของประชากรที่พิการจำแนกตามกลุ่มอายุ ทัวราชอาณาจักร พ.ศ. 2550
โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

อายุ	อัตราพิการ ต่อร้อย	อายุ	อัตราพิการ ต่อร้อย
0 - 4	0.13	40 - 44	1.78
5 - 6	0.33	45 - 49	2.13
7 - 9	0.56	50 - 54	3.01
10 - 14	0.54	55 - 59	4.37
15 - 19	0.64	60 - 64	6.91
20 - 24	1.11	65 - 69	11.12
25 - 29	1.26	70 - 74	17.55
30 - 34	1.26	75+	30.98
35 - 39	1.40		

ตารางที่ 1.3 ตารางมรณะไทย 2540 (1997)

อายุ	ชาย	หญิง	อายุ	ชาย	หญิง	อายุ	ชาย	หญิง
15	2.2670	0.6409	42	6.6985	2.7784	73	60.3873	41.1909
16	2.8636	0.7279	43	7.0184	2.9918	74	64.7242	44.6685
17	3.4727	0.8192	44	7.4074	3.2275	75	69.5994	48.6656
18	4.0504	0.9102	45	7.8637	3.4903	76	75.0962	53.2419
19	4.5593	0.9972	46	8.3826	3.7855	77	81.2749	58.4403
20	4.9751	1.0779	47	8.9571	4.1183	78	88.1691	64.2936
21	5.2900	1.1508	48	9.5771	4.4911	79	95.8006	70.8331
22	5.5107	1.2156	49	10.2320	4.9037	80	104.1751	78.0886
23	5.6537	1.2725	50	10.9113	5.3530	81	113.2930	86.1832
24	5.7388	1.3220	51	11.6099	5.8362	82	123.2371	94.9407
25	5.7850	1.3646	52	12.3297	6.3521	83	133.7987	104.4966
26	5.8077	1.4013	53	13.0833	6.9050	84	145.1245	114.9046
27	5.8174	1.4334	54	13.8929	7.5049	85	157.2453	126.2180
28	5.8206	1.4627	55	14.7899	8.1679	86	170.1887	138.4888
29	5.8219	1.4911	56	15.8097	8.9141	87	183.9786	151.7670
30	5.8239	1.5211	57	16.9871	9.7646	88	198.6342	166.0985
31	5.8278	1.5551	58	18.3532	10.7411	89	214.1689	181.5243
32	5.8340	1.5958	59	19.9355	11.8665	90	230.5900	198.0792
33	5.8430	1.6455	60	21.7523	13.1602	91	247.8970	215.7892
34	5.8564	1.7067	65	34.1786	22.1650	92	266.0817	234.6708
35	5.8766	1.7814	66	37.1394	24.2890	93	285.1262	254.7288
36	5.9066	1.8717	67	40.1699	26.4339	94	305.0039	275.9545
37	5.9514	1.9789	68	43.2484	28.5909	95	325.6775	298.3246
38	6.0179	2.1038	69	46.3744	30.7777	96	347.0996	321.8003
39	6.1154	2.2465	70	49.5763	33.0454	97	369.2128	346.3252
40	6.2544	2.4066	71	52.9177	35.4731	98	391.9493	371.8262
41	6.4459	2.5839	72	56.4865	38.1560	99	1000.0000	1000.0000

ภาคผนวก 2

2. ตารางการวิเคราะห์สถานะทางการเงิน

ตาราง 2.1 Mortality Rate +20%						
Mortality Rate +20%						
Cont / Year	1,200	Retired Age				
Interest Rate	2.0%	Yrs of Cont				
Fund Earn for DB	0.0%	Basic RBen				
		Supp RBen				
	Fund Profit	6,051,504,468				
Age	PV(Cont) per person	PV(Benefit) per person	PV(Profit) per person	Retirement Benefit per Year		
20	14,463	11,835	1,181	3,000		
21	14,447	11,923	1,080	2,928		
22	14,429	12,005	981	2,856		
23	14,409	12,081	888	2,784		
24	14,386	12,150	798	2,712		
25	14,361	12,211	714	2,640		
26	14,354	12,280	638	2,568		
27	14,343	12,341	568	2,496		
28	14,328	12,393	502	2,424		
29	14,308	12,434	443	2,352		
30	14,283	12,464	391	2,280		
31	14,253	12,482	346	2,208		
32	14,216	12,487	307	2,136		
33	14,170	12,479	274	2,064		
34	14,116	12,457	248	1,992		
35	14,054	12,419	230	1,920		
36	14,002	12,380	222	1,848		
37	13,936	12,324	219	1,776		
38	13,857	12,248	223	1,704		
39	13,763	12,153	233	1,632		
40	13,654	12,036	252	1,560		
41	13,582	11,971	253	1,488		
42	13,490	11,848	293	1,416		
43	13,378	11,699	342	1,344		
44	13,245	11,520	401	1,272		
45	13,091	11,310	472	1,200		
46	12,962	10,147	1,518	1,200		
47	12,799	10,154	1,366	1,200		
48	12,604	10,157	1,187	1,200		
49	12,376	10,159	980	1,200		
50	12,115	10,174	729	1,200		

0%
0%
0%
10.0%
36.0%

ตาราง 2.2 Base Model						
Base Model		Retired Age				
Cont / Year	1,200	Yrs of Cont			60	Inf for RBen
Interest Rate	2.0%	Basic RBen			15	DB Penalty
Fund Earn for DB	0.0%	Supp RBen			1,200	WB Penalty
					6.0%	admin exp
						Mortality Factor
Age	PV(Cont) per person	PV(Benefit) per person	PV(Profit) per person	Retirement Benefit per Year		
20	14,480	12,511	521	3,000		0%
21	14,465	12,602	416	2,928		0%
22	14,447	12,687	316	2,856		0%
23	14,427	12,765	220	2,784		10.0%
24	14,404	12,835	129	2,712		30.0%
25	14,379	12,897	44	2,640		
26	14,372	12,969	(34)	2,568		
27	14,362	13,031	(106)	2,496		
28	14,347	13,083	(171)	2,424		
29	14,327	13,124	(230)	2,352		
30	14,302	13,153	(281)	2,280		
31	14,273	13,170	(324)	2,208		
32	14,236	13,173	(361)	2,136		
33	14,190	13,162	(391)	2,064		
34	14,137	13,136	(412)	1,992		
35	14,075	13,093	(425)	1,920		
36	14,024	13,050	(428)	1,848		
37	13,960	12,987	(424)	1,776		
38	13,881	12,905	(412)	1,704		
39	13,788	12,802	(393)	1,632		
40	13,680	12,676	(363)	1,560		
41	13,610	12,602	(353)	1,488		
42	13,520	12,470	(302)	1,416		
43	13,410	12,309	(240)	1,344		
44	13,279	12,118	(167)	1,272		
45	13,126	11,893	(79)	1,200		
46	12,999	10,752	947	1,200		
47	12,839	10,765	790	1,200		
48	12,646	10,775	606	1,200		
49	12,420	10,782	396	1,200		
50	12,161	10,803	142	1,200		

ตาราง 2.3 Interest Rate +1%						
Interest Rate +1%						
Cont / Year	1,200	Retired Age			60	Inf for RBen
Interest Rate	3.0%	Yrs of Cont			15	DB Penalty
Fund Earn for DB	0.0%	Basic RBen			1,200	WB Penalty
		Supp RBen			6.0%	admin exp
	Fund Profit	30,278,685,461				Mortality Factor
Age	PV(Cont) per person	PV(Benefit) per person	PV(Profit) per person	Retirement Benefit per Year		
20	13,617	7,537	4,719	3,000		
21	13,603	7,663	4,580	2,928		
22	13,587	7,787	4,441	2,856		
23	13,568	7,909	4,303	2,784		
24	13,548	8,028	4,165	2,712		
25	13,524	8,143	4,028	2,640		
26	13,518	8,266	3,901	2,568		
27	13,509	8,384	3,774	2,496		
28	13,495	8,497	3,649	2,424		
29	13,478	8,604	3,526	2,352		
30	13,456	8,705	3,405	2,280		
31	13,429	8,799	3,287	2,208		
32	13,395	8,885	3,171	2,136		
33	13,354	8,963	3,056	2,064		
34	13,306	9,030	2,945	1,992		
35	13,249	9,087	2,837	1,920		
36	13,203	9,144	2,739	1,848		
37	13,144	9,188	2,642	1,776		
38	13,073	9,217	2,548	1,704		
39	12,988	9,231	2,458	1,632		
40	12,890	9,229	2,372	1,560		
41	12,826	9,265	2,278	1,488		
42	12,745	9,256	2,214	1,416		
43	12,645	9,225	2,156	1,344		
44	12,525	9,169	2,104	1,272		
45	12,387	9,085	2,062	1,200		
46	12,271	8,955	2,689	1,200		
47	12,126	8,392	2,521	1,200		
48	11,950	8,427	2,328	1,200		
49	11,744	8,460	2,110	1,200		
50	11,506	8,505	1,851	1,200		

ตาราง 2.4 Interest Rate -1%									
Interest Rate -1%		Retired Age							
Cont / Year	1,200	Yrs of Cont							0%
Interest Rate	1.0%	Basic RBen							0%
Fund Earn for DB	0.0%	Supp RBen							10.0%
	Fund Profit		(58,819,288,169)						30%
Age	PV(Cont) per person	PV(Benefit) per person		PV(Profit) per person	Retirement Benefit per Year				
20	15,434	21,175		(7,284)	3,000				
21	15,417	21,124		(7,248)	2,928				
22	15,398	21,062		(7,204)	2,856				
23	15,376	20,988		(7,149)	2,784				
24	15,352	20,901		(7,084)	2,712				
25	15,324	20,800		(7,008)	2,640				
26	15,317	20,715		(6,930)	2,568				
27	15,305	20,614		(6,840)	2,496				
28	15,288	20,497		(6,738)	2,424				
29	15,266	20,364		(6,625)	2,352				
30	15,238	20,213		(6,498)	2,280				
31	15,206	20,043		(6,358)	2,208				
32	15,164	19,855		(6,207)	2,136				
33	15,114	19,646		(6,043)	2,064				
34	15,056	19,417		(5,867)	1,992				
35	14,988	19,166		(5,677)	1,920				
36	14,931	18,918		(5,480)	1,848				
37	14,860	18,645		(5,271)	1,776				
38	14,773	18,348		(5,052)	1,704				
39	14,671	18,024		(4,820)	1,632				
40	14,554	17,673		(4,575)	1,560				
41	14,476	17,396		(4,367)	1,488				
42	14,376	17,047		(4,108)	1,416				
43	14,254	16,664		(3,836)	1,344				
44	14,109	16,245		(3,547)	1,272				
45	13,942	15,789		(3,241)	1,200				
46	13,802	14,000		(1,578)	1,200				
47	13,625	13,967		(1,705)	1,200				
48	13,412	13,930		(1,859)	1,200				
49	13,164	13,889		(2,041)	1,200				
50	12,881	13,864		(2,271)	1,200				

ตาราง 2.5 Administration Expense + 50%						
Administration Expense + 50%			Retired Age			
Cont / Year	1,200	Yrs of Cont	PV(Benefit)			
Interest Rate	2.0%	Basic RBen	per person			
Fund Earn for DB	0.0%	Supp RBen	(8,180,452,464)			
	Fund Profit	PV(Cont)	PV(Profit)	Retirement Benefit		
Age	per person	per person	per person	per Year		
20	14,480	12,511	(203)	3,000		0%
21	14,465	12,602	(307)	2,928		0%
22	14,447	12,687	(407)	2,856		0%
23	14,427	12,765	(502)	2,784		15.0%
24	14,404	12,835	(591)	2,712		30%
25	14,379	12,897	(675)	2,640		
26	14,372	12,969	(752)	2,568		
27	14,362	13,031	(824)	2,496		
28	14,347	13,083	(888)	2,424		
29	14,327	13,124	(946)	2,352		
30	14,302	13,153	(996)	2,280		
31	14,273	13,170	(1,038)	2,208		
32	14,236	13,173	(1,073)	2,136		
33	14,190	13,162	(1,100)	2,064		
34	14,137	13,136	(1,119)	1,992		
35	14,075	13,093	(1,129)	1,920		
36	14,024	13,050	(1,129)	1,848		
37	13,960	12,987	(1,122)	1,776		
38	13,881	12,905	(1,106)	1,704		
39	13,788	12,802	(1,082)	1,632		
40	13,680	12,676	(1,047)	1,560		
41	13,610	12,602	(1,033)	1,488		
42	13,520	12,470	(978)	1,416		
43	13,410	12,309	(911)	1,344		
44	13,279	12,118	(831)	1,272		
45	13,126	11,893	(736)	1,200		
46	12,999	10,752	297	1,200		
47	12,839	10,765	148	1,200		
48	12,646	10,775	(26)	1,200		
49	12,420	10,782	(225)	1,200		
50	12,161	10,803	(466)	1,200		

ตาราง 2.6 Administration Expense -50%						
Administration Expense -50%						
Cont / Year	Retired Age					
Interest Rate	1,200	Yrs of Cont		60	Inf for RBen	0%
Fund Earn for DB	2.0%	Basic RBen		15	DB Penalty	0%
	0.0%	Supp RBen		1,200	WB Penalty	0%
	Fund Profit	6,653,017,722		6.0%	admin exp	5.0%
Age	PV(Cont) per person	PV(Benefit) per person	PV(Profit) per person	Retirement Benefit per Year	Mortality Factor	30%
20	14,480	12,511	1,245	3,000		
21	14,465	12,602	1,140	2,928		
22	14,447	12,687	1,038	2,856		
23	14,427	12,765	941	2,784		
24	14,404	12,835	849	2,712		
25	14,379	12,897	763	2,640		
26	14,372	12,969	685	2,568		
27	14,362	13,031	613	2,496		
28	14,347	13,083	546	2,424		
29	14,327	13,124	486	2,352		
30	14,302	13,153	434	2,280		
31	14,273	13,170	389	2,208		
32	14,236	13,173	351	2,136		
33	14,190	13,162	319	2,064		
34	14,137	13,136	294	1,992		
35	14,075	13,093	278	1,920		
36	14,024	13,050	273	1,848		
37	13,960	12,987	274	1,776		
38	13,881	12,905	282	1,704		
39	13,788	12,802	297	1,632		
40	13,680	12,676	321	1,560		
41	13,610	12,602	328	1,488		
42	13,520	12,470	374	1,416		
43	13,410	12,309	430	1,344		
44	13,279	12,118	497	1,272		
45	13,126	11,893	577	1,200		
46	12,999	10,752	1,597	1,200		
47	12,839	10,765	1,432	1,200		
48	12,646	10,775	1,238	1,200		
49	12,420	10,782	1,017	1,200		
50	12,161	10,803	750	1,200		

ตาราง 2.7 Mortality Rate -20%						
Mortality Rate -20%		Retired Age				
Cont / Year	1,200	Yrs of Cont				0%
Interest Rate	2.0%	Basic RBen				0%
Fund Earn for DB	0.0%	Supp RBen				0%
	Fund Profit	PV(Benefit) per person				10.0%
						27%
Age	PV(Cont) per person		PV(Profit) per person	Retirement Benefit per Year		
20	14,497	13,280	(232)	3,000		
21	14,482	13,374	(340)	2,928		
22	14,465	13,462	(444)	2,856		
23	14,445	13,543	(542)	2,784		
24	14,422	13,615	(635)	2,712		
25	14,397	13,679	(722)	2,640		
26	14,391	13,752	(801)	2,568		
27	14,380	13,816	(874)	2,496		
28	14,365	13,868	(940)	2,424		
29	14,346	13,909	(998)	2,352		
30	14,321	13,938	(1,049)	2,280		
31	14,292	13,953	(1,090)	2,208		
32	14,255	13,954	(1,124)	2,136		
33	14,211	13,940	(1,150)	2,064		
34	14,158	13,909	(1,167)	1,992		
35	14,096	13,861	(1,174)	1,920		
36	14,046	13,812	(1,170)	1,848		
37	13,983	13,743	(1,159)	1,776		
38	13,905	13,653	(1,139)	1,704		
39	13,813	13,541	(1,109)	1,632		
40	13,707	13,404	(1,068)	1,560		
41	13,639	13,321	(1,046)	1,488		
42	13,550	13,178	(983)	1,416		
43	13,441	13,005	(908)	1,344		
44	13,312	12,799	(818)	1,272		
45	13,162	12,558	(712)	1,200		
46	13,037	11,470	263	1,200		
47	12,879	11,493	98	1,200		
48	12,688	11,512	(93)	1,200		
49	12,464	11,528	(310)	1,200		
50	12,207	11,556	(570)	1,200		

ตาราง 2.8 Return Earning Benefit 1% in case of death of disability									
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				Retired Age			60		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				Yrs of Cont			15		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				Basic RBen			1,200		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				1.0% Supp RBen			6.0%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				(55,917,092,568)			admin exp		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				Mortality Factor			10.0%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability				30%			30%		
Return Earning Benefit 1% in case of death of disability									

ภาคผนวก 3

สุวัฒนา ศรีภิรมย์ **

[illegible]

1) การเปลี่ยนฐานการผลิตจากสังคมการเกษตรเป็นสังคมที่เป็นส่วนผสมของอุตสาหกรรมและภาคบริการ

2) เปลี่ยนสภาพสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง

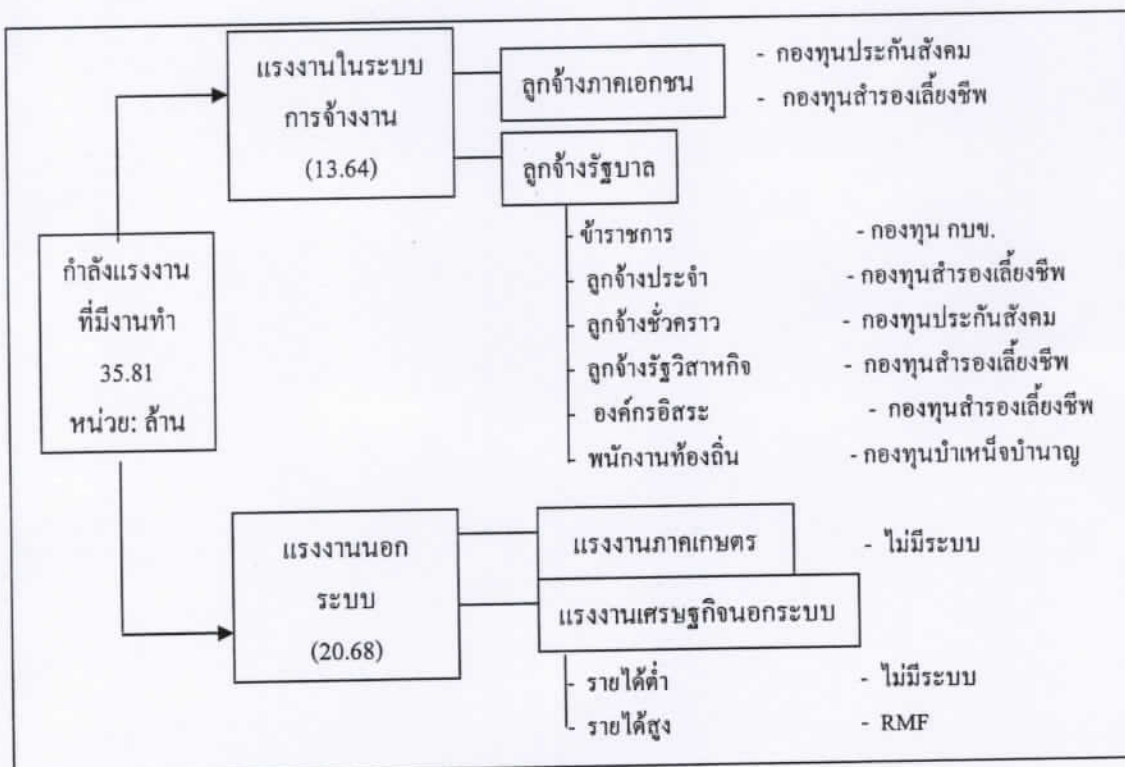
3) โครงสร้างอายุประชากรเปลี่ยนเพิ่มมากขึ้น / สูงขึ้น

4) โครงสร้างความเป็นครอบครัวเปลี่ยนจากครอบครัวขนาดใหญ่เป็นครอบครัวขนาดเล็ก (ครอบครัวแบบหมู่ (ญาติพี่น้อง) เป็นครอบครัวเดี่ยว

เฉพาะการเปลี่ยนแปลง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น เป็นที่มาของความเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชากรหลังวัยทำงาน เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมเมือง สังคมชนบท สังคมเกษตร รวมทั้งจะเกิดผลกระทบต่อรัฐบาล ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ฐานะและภาระด้านการคลัง รวมตลอดถึงผลกระทบที่จะมีต่อสังคมในประเด็นหรือแง่มุมของชนบทชนเมือง ความเป็นอยู่และวัฒนธรรม ที่กล่าวกันว่า กระทั่งถึงศักดิ์ศรีของคนวัยชรา ที่ไม่สามารถมีสถานะการครองชีพอยู่ได้อย่างเหมาะสมควรต่อสภาพปกติ ตามฐานานุรูปของตนเอง

สำหรับประเทศไทย ได้มีการสร้าง “ระบบการรับมือ” เป็นโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมให้แก่ผู้ที่พ้นวัยทำงาน หรือผู้สูงอายุ ซึ่งจะได้ขยายความโดยอธิบายควบคู่ไปกับข้อมูลตัวเลขกำลังแรงงานทั้งในภาค ในระบบและนอกระบบการจ้างงาน (Formal and Informal sector) ดังนี้

จากผลสรุปผลงานการศึกษาเกี่ยวกับกำลังแรงงานของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2546 สรุปได้ว่า จากจำนวนประชากรของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2547 จำนวน 65.23 ล้านคน มีผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 36.43 ล้านคน (ประชากรในวัยทำงานมีอายุระหว่าง 15-60 ปี) เป็นผู้มีงานทำ 35.81 ล้านคน มีผู้ว่างงานและว่างงานตามฤดูกาล 0.62 ล้านคน ผู้มีงานทำแยกเป็นผู้มีงานทำนอกระบบการจ้างงาน ภาคเกษตรกรรม 14.92 ล้านคน ผู้มีงานทำในระบบการจ้างงานทั่วไปภาคเอกชน ภาครัฐ 13.64 ล้านคน และมีระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม ในเรื่องการชราภาพหรือการเกษียณอายุรองรับ ดังนี้



แรงงานนอกระบบ

ณ. วันที่ตัวเลขที่น่าสนใจ คือ กำลังแรงงานที่ยังไม่ได้ระบุว่าจะมีระบบใดรองรับ ได้แก่แรงงานในภาคเกษตรจำนวนประมาณ 13.88 ล้านคน และแรงงานในภาค Informal Economy จำนวน 7.58 ล้านคน ซึ่งรวมกันเป็นประมาณ 20.46 ล้านคน แรงงานในภาค Informal Economy ในที่นี้ มุ่งหมายถึง แรงงานผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่มีรายได้น้อย ได้แก่ กลุ่มผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะอิสระทุกประเภท ผู้ค้าขาย / หาบเร่ แผงลอย กรรมกรก่อสร้าง ผู้รับจ้างรายอื่น ทั้งนี้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รายได้สูง เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร สถาปนิก ที่ปรึกษาวิชาการแขนงต่าง ๆ ซึ่งมีสัดส่วนน้อยและ มีความสามารถในการออมในกองทุนรวมเพื่อการเกษียณอายุ (RMF) จะไม่เป็นสาระสำคัญที่จะกล่าวถึง ในบทความนี้

กำลังแรงงานภาคเกษตรกรรมและเศรษฐกิจนอกระบบ จำนวน 20.46 ล้านคนนี้ได้รับการจัดสวัสดิการสังคม โดยภาครัฐไม่มากนัก เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของกระทรวงสาธารณสุข (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในรูปแบบของบริการสถานสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ บริการเบี้ยยังชีพรายเดือน (สำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น)

การจัดสวัสดิการโดยรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นไปในลักษณะสถาบันของรัฐ (Institutional Model) โดยมอบให้หน่วยงานราชการ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแล ใช้งบประมาณของรัฐ เพื่อการจัดสวัสดิการแบบสงเคราะห์ ปัจจุบันรับผิดชอบโดยกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สวัสดิการคนชรา และการประกันการชราภาพ

สวัสดิการคนชรา หรือสวัสดิการผู้สูงอายุ

รูปแบบการจัดสวัสดิการ เพื่อผู้สูงอายุหรือคนชราในประเทศไทย มีบริการหลัก 3 รูปแบบ คือ บริการสถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศเพียง 20 แห่ง สามารถจัดบริการรองรับ ผู้สูงอายุได้ 3,000 คน บริการศูนย์ บริการผู้สูงอายุ จำนวน 18 แห่งทั่วประเทศ ให้บริการการส่งเสริม สุขภาพ บริการนันทนาการและบริการสังคมด้านต่าง ๆ และบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นบริการเพื่อ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้ใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัว บุตรหลาน และชุมชน โดยการจัดเบี้ยยังชีพให้ คนชรากลุ่มเป้าหมาย เป็นรายเดือน เดือนละ 300 บาท ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดของตะวันตกที่มุ่งให้การ บริการเชิงปัจเจกบุคคล แบบสงเคราะห์ประชาชน โดยรูปแบบการสงเคราะห์ต้องมีคุณสมบัติที่กำหนด คือ เป็นผู้สูงอายุที่ยากไร้ ไม่มีคนดูแล แต่โดยข้อเท็จจริงของผลที่เกิดขึ้นคือ ทำให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ ร่วมกันหมู่เครือญาติและชุมชนได้ โดยมีรายได้ของตนเองจนเชื่อเป็นการแบ่งเบาภาระผู้รับผิดชอบ (ญาติพี่น้อง บุตรหลานหรือผู้อุปการะ รวมทั้งป้องกันการถูกรังเกียจ)

การให้บริการในลักษณะเบี้ยยังชีพมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่เช่นกัน อาทิเช่น สำนักสวัสดิการสังคม สังกัดกรุงเทพมหานคร จัดสรรเบี้ยยังชีพให้รายละเอียด 500 บาท / คน / เดือน ปัจจุบันจัดสรรได้ 1,300 คนจาก 200,000 คน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้จัดสรรเงินสวัสดิการเบี้ยยังชีพ เดือนละ 300 บาท / คน / เดือน ปัจจุบันให้สวัสดิการได้ 2,110 คน

การจัดสวัสดิการ ในลักษณะสงเคราะห์ดังกล่าว รัฐได้ใช้งบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุถึงปีละกว่าพันล้านบาท และคาดว่าภายในประมาณ 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2562) ผู้สูงอายุจะมีถึง 12 ล้านคน หรือ ร้อยละ 17 ของประชากรทั่วประเทศ ซึ่งรัฐจะต้องเพิ่มการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ อีกเป็นเท่าทวีคูณ

ข้อมูลล่าสุดจากสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ประมาณการประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทย ในช่วงปี 2547 - 2550 ว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉลี่ยเกือบ 2 แสนคน ทั้งนี้เพราะมีภาวะการป้องกันโรค และมีความสามารถในการดูแลตนเองจากโรคภัยไข้เจ็บทำให้มีอายุยืนยาวเฉลี่ยถึง 70 ปี

ปี	จำนวนผู้สูงอายุ	เพิ่มขึ้นจากปีก่อน	ร้อยละ
2542	5,600,000	-	
2547	6,498,931	1,498,931	-
2548	6,693,480	194,549	2.91
2549	6,846,319	152,839	2.23
2550	7,040,657	194,338	2.76

การประกันการชราภาพ

ประเด็นการสร้างระบบบำนาญสำหรับประชาชน เป็นประเด็นสำคัญของการสร้างความแข็งแกร่ง ความมั่นคงและความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ หรือเป็นการสร้างเครื่องมือ ที่เป็นโครงข่ายคุ้มครองการประกันการชราภาพสำหรับแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา สำหรับประเทศไทยการสร้างเครื่องมือนี้จะต้องครอบคลุม สำหรับแรงงานในระบบการจ้างงาน ซึ่งขณะนี้ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะให้จัดตั้งระบบบำนาญภาคบังคับ Mandatory Provident System ที่จะเข้ามาเพิ่ม และเสริมระบบการประกันสังคมขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เกิดความเพียงพอของรายได้ในอนาคต ซึ่งเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้ว

บทความนี้ได้กล่าวถึง แรงงานนอกระบบซึ่งหมายถึงแรงงานของภาคเกษตรกรรม และแรงงานของเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) และได้ให้ภาพรวมกว้าง ๆ ว่าได้มีการจัดการสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบมาแล้ว ในลักษณะที่เป็นระบบการจัดสวัสดิการ ในลักษณะการสงเคราะห์ เป็นการจัดหาบริการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่มีภาวะวิกฤตเกิดขึ้น ทั้งในช่วงวัยทำงานและวัยหลังการทำงาน ซึ่งแนวความคิดต่างประเทศ (IADB 2000; Asian Development Bank 2001; ILO 2001; World Bank 2001) และสถาบันต่าง ๆ มีความเห็นพ้องกันว่า มีความจำเป็นในการสร้างความคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเน้นเรื่องความเสี่ยง ความเปราะบางของความทุกข์ ความยากลำบาก ความยากจน ที่ส่งผลให้ครัวเรือนในประเทศกำลังพัฒนาไม่พื้นฐานกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงทางนโยบาย ซึ่งจะช่วยครัวเรือนป้องกัน บรรเทา หรือรับมือกับความเสี่ยงเหล่านั้น และได้เสนอแนะแนวทางเรื่องโครงการเงินโอน ซึ่งคือโครงการบรรเทาความทุกข์ยากของเหล่าผู้สูงอายุ โดยมองว่าผู้สูงอายุมีข้อด้อยในเรื่องของโอกาสในการทำงานที่ลดลง โดยเฉพาะคนทำงานนอกระบบการจ้างงาน ค่าจ้างที่ลดลง มีความเปราะบางทางสุขภาพเพิ่มมากขึ้น ความสามารถในการเคลื่อนย้ายมีจำกัด (Portability) การถูกแบ่งแยกด้านการเข้าถึงสินเชื่อและตลาดการเงิน ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน เช่น บริการทางการศึกษาหรือสุขภาพ การเปลี่ยนแปลงในสถานะและส่วนประกอบของครัวเรือน ปัญหาเหล่านี้ก็คือการที่ประเทศส่วนมากได้กำหนดระดับผลประโยชน์ไว้ที่ระดับรายได้มาตรฐานต่ำสุด (คือที่ระดับเส้นความยากจน หรือค่าจ้างขั้นต่ำ บางประเทศกำหนดที่ระดับผลประโยชน์ต่ำกว่าเส้นยากจน ดังนั้นการใช้มาตรการหรือโครงการเงินโอนจะช่วยเพิ่มอำนาจให้กับผู้สูงอายุ และพัฒนาผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วยเช่นโครงการเงินโอนอาจดึงดูดให้สมาชิกในครอบครัวอาศัยอยู่กับผู้สูงอายุ และทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการเลี้ยงดูกันของคนต่างช่วงอายุ รวมถึงอาจเป็นแหล่งชดเชยรายได้ให้แก่หนุ่มสาวเมื่อเกิดภาวะรายได้ขาดแคลน)

นอกจากข้อเสนอเรื่องโครงการเงินโอนแล้ว ILO ยังได้ทำการศึกษาถึงภาพรวมการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย ว่าควรมีวิธีการขยายความคุ้มครอง และเป้าหมายในการให้ความคุ้มครองภายใต้โครงการในปัจจุบันและการตั้งโครงการใหม่ เช่น โครงการพิเศษ (Special scheme) เพื่อการครอบคลุมประชาชนเป็นกลุ่ม ๆ เช่น กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มอาชีพ กลุ่มเกษตรกร โครงการประกันระดับจุลภาค (Micro - insurance scheme) ให้การคุ้มครองกลุ่มของปัจเจกบุคคล ครัวเรือน ซึ่งมีผลประโยชน์ประเภทเดียวกันและโครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน (Universal scheme) เป็นการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ประชาชนชาวไทยทุกคน (อาจรวมผู้พักอาศัยในประเทศที่มีสิทธิในบริบทของบ้านานู) โดยโครงการนี้จะต้องสามารถจัดหำบ้านานูพื้นฐานขั้นที่ 1 ให้แก่ประชาชนทุกคนได้

ดังนั้น สิ่งที่ได้อีกมาแล้วข้างต้น จึงไม่น่าจะเป็นการประกันการชราภาพ ผู้เขียนบทความนี้ใคร่จะขอขยาย “การประกันการชราภาพ” ให้เป็น “การประกันให้เกิดความอยู่ดีกินดีในยามชราภาพ” พูดย่อยๆ และสั้นๆ ก็คือ การสร้างรายได้ส่วนหนึ่งไว้เมื่อเวลาที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อไว้ใช้ในเวลาที่พ้นวัยทำงานแล้ว ซึ่งจะเป็นการประกันได้ว่าเมื่อสูงวัย สูงอายุ / วัยชรา ประสบพบกับภาวะความเสี่ยงที่โอกาสการทำงานลดลง ค่าจ้างลดลง ความเปราะบางของสุขภาพเพิ่มขึ้น ความสามารถในการเคลื่อนไหวมีจำกัด การถูกแบ่งแยกด้านการเข้าถึงสินเชื่อและตลาดเงิน ฯลฯ แล้วผู้มีวัยสูงอายุ / คนชรา เหล่านี้จะมีรายได้ที่พอเพียง (หรือมีรายได้ตามอัตภาพ) สำหรับการอยู่ดีกินดี ของตนเองได้ (อาจจงใจให้มีลูกหลานญาติพี่น้องพอใจที่จะอยู่ด้วย) ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนบทความเองเห็นว่าเมื่อถึงเวลาที่พ้นวัยทำงานแล้ว ภาวะความเสี่ยงดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น (ยกเว้นเรื่องสุขภาพ) ไม่ควรนับเป็นความเสี่ยงของผู้สูงอายุที่พ้นวัยทำงานแล้ว ด้วยข้อเท็จจริงว่าผู้สูงอายุไม่ต้องทำงาน ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นแล้ว

เมื่อสรุปได้ว่า ควรมีการประกันการชราภาพ คือการสร้างรายได้ส่วนหนึ่งเมื่อเวลาที่กำลังทำงานเพื่อไว้ใช้ในเวลาที่พ้นวัยทำงาน การประกันการชราภาพ จึงน่าจะไม่ใช่เรื่องของคนสูงอายุ / คนชรา ผู้ที่เป็นโจทย์สำคัญจึงควรเป็นคนหนุ่มสาวที่อยู่ในวัยทำงาน ดังนั้น คนหนุ่มสาวที่อยู่ในวัยทำงานจึงควรมีระบบการออมเพื่อการชราภาพหรือเพื่อการเกษียณอายุ ทั้งนี้เพื่อให้เงินออมของคนหนุ่มสาวเป็นหลักประกันว่าจะสามารถ “รับมือ” กับความเสี่ยงนานาประการที่พึงจะพบในยามวัยชรา

เนื่องจากผู้เขียนบทความได้อีกแล้วแต่ต้นแล้วว่า ในภาคการทำงานในระบบ รัฐได้ส่งเสริมให้มีการสร้างเครื่องมือไว้รับมือกับความเสี่ยงต่าง ๆ แล้ว ซึ่งก็คือระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุโดยกองทุนประกันสังคม กองทุน กบข. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุน RMF และมีนโยบายสร้างความพอเพียงให้มั่นคงขึ้นอีก ด้วยการเสนอให้มีระบบกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ (Mandatory provident Fund : MPF) ดังนั้นในลำดับต่อไปนี้จะเป็นการเสนอแนวความคิดเรื่อง การสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งในขณะนี้เป็นที่ตระหนักดีขององค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ด้านการดูแลรับผิดชอบในเรื่องการสร้างโครงสร้าง ความคุ้มครองทางสังคม ได้ให้ความสำคัญในประเด็นระบบบำนาญสำหรับคนยากจน / แรงงานนอกระบบ ได้มีการเสนอผลการศึกษาแนวความคิดการออกแบบ และการจัดการด้านความคุ้มครองทางสังคม ประเด็นการจัดบำนาญคนยากจน หลายวิธีการเป็นจำนวนมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ข้อเสนอเรื่องการจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยใช้ชุมชนเป็นกลไกดำเนินการ

ดังกล่าวแล้วว่าข้อเสนอนี้มีใช้ข้อเสนอใหม่ แต่เป็นสิ่งที่ได้มีการดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานในสังคมไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีสังคมเมือง ซึ่งได้รู้จักกันดีในชื่อของชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กองทุนสวัสดิการต่างๆ เครือข่ายต่างๆ ฯลฯ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่ภูมิภาคนั้นๆ มีขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่เป็นไปในทางเดียวกัน การรวมตัวก่อให้เกิดการอนุเคราะห์ซึ่งกันและกัน มีการเกื้อกูล ช่วยเหลือกันและกัน สร้างความสามัคคีปรองดอง เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็ง มีศักยภาพเป็นกำลังพื้นฐานที่เข้มแข็งในการพัฒนาประเทศ

องค์ประกอบของการรวมตัวกันเป็นชุมชน เพื่อดำเนินเป็นกิจกรรมต่างๆ มีหลายองค์ประกอบ แต่สิ่งที่ผู้เสนอบทความได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งและขอเสนอให้เป็นองค์ประกอบหลักก็คือ “การออม” คำว่าการออมนั้นมีความสำคัญซึ่งหากจะอธิบายถึงคุณประโยชน์แล้วอาจจะเป็นเรื่องเล็กน้อยที่อ้างถึงพุทธวจนะของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า แนวพระราชชน โยบายของสันเกล้ารัชกาลที่หก และรวมถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันนี้ ทรงพระราชทานแนวพระราชดำริ เรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แก่ทุกท่านคืออยู่แล้ว

ข้อเสนอเรื่องระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยใช้ชุมชนเป็นกลไกดำเนินการนี้ เป็นข้อเสนอที่ผู้เสนอในฐานะรับผิดชอบการระดมเงินออม (กลุ่มนโยบายการออม สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) รับผิดชอบงานด้านระบบการออมเพื่อการชราภาพทั้งภาคแรงงานในระบบ (Formal Sector) และภาคนอกระบบ (Informal Sector) ได้รวบรวมแนวคิด แนวทางดำเนินการ ประสบการณ์ที่ได้พบเห็น ความเป็นไปได้ ความสำเร็จ ประเด็นปัญหา ข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะ ฯลฯ จากชุมชน สมาชิกชุมชน ผู้นำชุมชน ผู้นำเครือข่ายประเด็นต่างๆ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก จัดสร้างขึ้นให้ปฏิบัติเหล่านั้น มีระบบดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติได้ (เรียกว่ากำลังขยความคิด) พร้อมทั้งขอเรียนว่ากรอบแนวทาง วิธีการ ตลอดจน ผลงาน โครงการ ยังมีได้ผ่านการศึกษา วิจัยอย่างเป็นระบบ แต่ด้วยข้อมูลที่เคยทำงานด้านท้องถิ่น จึงเป็นเหตุเป็นผลว่า ระบบนี้น่าจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับการสร้างระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม ให้กับแรงงานนอกระบบ ดังนั้น ในขั้นนี้จึงยังมีได้ผูกพันกับการให้ความเห็นชอบของหน่วยงานที่สังกัด สำหรับระบบที่จะใช้ “รับมือ” กับความเสี่ยงที่จะมาคุกคามชีวิตความเป็นอยู่ได้ ดังที่ได้เคยรับมือกันมาแล้ว เมื่อเกิดวิกฤตการเงิน ด้วยการที่ตนเองนั้นมีส่วนในการสร้างเครื่องมือให้ตนเองอย่างมั่นคงยั่งยืน

ข้อเสนอนี้ควรมีการนำไปทำการศึกษา วิจัย เพื่อพิสูจน์ถึงความเป็นไปได้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความถูกต้องที่ยอมรับได้ ซึ่งในขั้นนี้โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาความคุ้มครองทางสังคม (Country Development Partnership – Social Protection : CDP – SP) ของกระทรวงแรงงาน ภายใต้ความช่วยเหลือจากธนาคารโลกผ่านกองทุน ASEM ได้จัดให้มีโครงการศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยผ่านกลไกชุมชน โดยเป็นโครงการการศึกษาขนาดเล็กและด้วยข้อจำกัดด้านเวลาจึงทำการศึกษาเฉพาะในชุมชน ที่เป็นที่ยอมรับว่าประสบความสำเร็จ รวมทั้งใช้วิธีศึกษามีส่วนร่วม (Participatory Research) ให้ชุมชนศึกษาตนเอง ซึ่งคาดว่าจะได้ผลการศึกษาในเดือนสิงหาคม 2548

ข้อเสนอระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบมีลักษณะพิเศษเฉพาะกรณีหลากหลาย แตกต่างจากแรงงานในระบบที่มีรูปแบบชัดเจน มีกรอบกฎหมายรองรับ มีระบบการบริหารจัดการตลอดจน โครงสร้างองค์กรที่เป็นมาตรฐานสากล การจัดระบบประกันการเกษียณอายุของแรงงานในระบบ จึงมีรูปแบบที่มีความเป็นสากล บริหารจัดการง่าย และการดำเนินการเรื่องระบบบำนาญจะเป็นระบบการมีส่วนร่วมระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ที่มุ่งประเด็นการสะสมและสมทบเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอเมื่อมีการเกษียณอายุซึ่งบริหารจัดการควบคู่ไปกับ การลงทุนเพื่อให้มีผลประโยชน์ของเงินสะสม/สมทบ เพิ่มขึ้น

กรอบแนวคิด

การจัดระบบบำนาญบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ ปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบชัดเจน และยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นสากล เนื่องจากเหตุผลด้านคุณลักษณะที่หลากหลายของแรงงานนอกระบบ ทำให้ไม่สามารถกำหนดหรือจัดการอย่างมีระบบได้ ปัจจุบันมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการในรูปแบบต่างๆ และมีแนวคิดข้อเสนอที่จะจัดให้มีระบบประกันการเกษียณอายุแก่แรงงานนอกระบบ อาทิ กลุ่มการออมเพื่อสวัสดิการของชุมชน (Area base) การขยายระบบประกันสังคมให้แก่กลุ่มอาชีพ (Occupation base) สำหรับเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy)

การจัดระบบบำนาญบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบโดยระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพ และใช้ชุมชนเป็นกลไกการดำเนินการ จะเป็นการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานที่สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดระบบสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยการใช้กลไกชุมชนที่มีหลักการแนวคิดสนับสนุน คือ

- 1) เป็นวิถีของการพึ่งตนเอง เป็นพื้นฐานการดำรงชีวิต คือการออมทรัพย์
- 2) เป็นวิถีแห่งการสร้างระเบียบวินัยให้กับตนเองและสังคม

- 3) การใช้กลไกชุมชน จะทำให้เกิดความครอบคลุม (Coverage) ด้วยคนทุกคนจะต้องมีหลักแหล่งภูมิถิ่นฐาน ที่ตนเองจะสามารถเป็นสมาชิกชุมชนได้
- 4) การสร้างชุมชนการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพ เป็นการยึดโยงความสัมพันธ์ของคนกับถิ่นฐาน เป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่รากฐานสังคมให้แก่ประเทศ
- 5) เป็นการน้อมรับกระแสแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักการในการดำเนินชีวิต

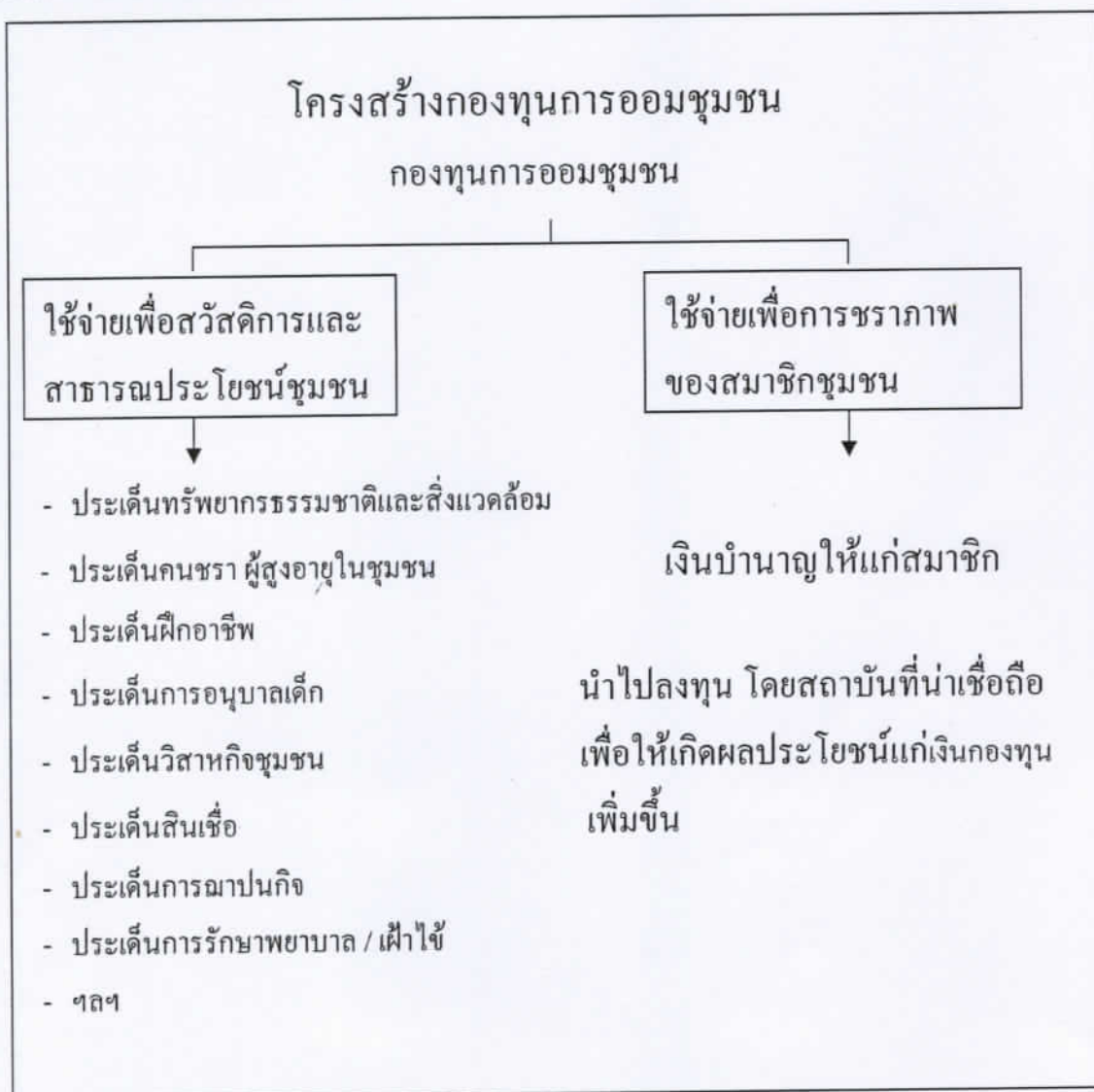
การจัดระบบบำนาญโดยการขยายการประกันสังคมหรือจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพโดยกลุ่มอาชีพ (เช่นกลุ่มอาชีพผู้ขับรถโดยสารสาธารณะ แท็กซี่ สามล้อเครื่อง : ตุ๊กตุ๊ก มอเตอร์ไซค์รับจ้าง กลุ่มรถตุ๊ก กลุ่มหาบเร่แผงลอยตามประเภทสินค้า เช่นขายสี่มะหมี่เกี๊ยว ไอศกรีมไผ่ทอง ลูกชิ้น ไอเค่ง ฯลฯ) จะเป็นระบบประกันการเกษียณอายุที่เพิ่มเติมและเสริมระบบพื้นฐานได้อีกระดับหนึ่งซึ่งจะยังไม่กล่าวถึงรายละเอียดในครั้งนี้

เปรียบเทียบและสรุป

	แรงงานในระบบ	แรงงานนอกระบบ
Pillar 1	- ระบบประกันสังคม - ข้าราชการยังไม่มี	- กองทุนการออมชุมชน (Area Based) เพื่อการชราภาพระดับพื้นฐาน
Pillar 2 / Pillar 3 (DC / Individual Account Savings)	- กบข. (ข้าราชการ) - กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (PVD) - กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF)	- การขยายประกันสังคม(โดยมาตรา 40) - จัดตั้งกองทุนผ่านกลุ่มอาชีพหรือนายทุนซื้อประกันจากกองทุนประกันสังคมให้ลูกจ้าง

รูปแบบ ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยชุมชน

การจัดตั้งชุมชนและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกชุมชนในพื้นที่ต่างๆ เกิดจากความร่วมมือร่วมใจกันของประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต่างมีความเห็นพ้องกัน เช่น ร่วมกันออมเงินเพื่อการจัดสวัสดิการ เพื่อนำไปใช้หมุนเวียนในการประกอบอาชีพหรือเป็นการจัดตั้งชุมชนเพื่อการแก้ปัญหาของชุมชน อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสียหยา ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการเลี้ยงดูเด็กเมื่อบิดามารดาไปทำงาน ฯลฯ ดังนั้นกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของชุมชนเป็นการเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ธรรมชาติที่เป็นความต้องการร่วมกันของคนในท้องถิ่นชุมชน ด้วยแนวทางที่เป็นธรรมชาตินี้ จึงควรบูรณาการจัดให้เป็นระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพ โดยมีโครงสร้างและหลักการขององค์ประกอบดังนี้



หลักการด้านความครอบคลุม (Coverage)

โดยที่ชุมชนเป็นหน่วยย่อยสุดของการรวมตัวของประชาชน ดังนั้นจึงมีความใกล้ชิดและเผชิญอยู่กับปัญหาและข้อเท็จจริง กองทุนการออมชุมชนจึงควรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้วยตนเอง กำหนดกระบวนการขั้นตอนกิจกรรมในระดับชุมชนให้เป็นไปตามความต้องการและต้นทุนมิติของแต่ละชุมชนที่เหมาะสมและจำเป็นกับชุมชนนั้นๆ ซึ่งในแต่ละชุมชนจะมีประเด็นปัญหาที่เหมือนกัน ต่างกัน แตกต่างไปตามเอกลักษณ์ของแต่ละชุมชนที่มีสภาพภูมิประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติและประชากรภายในชุมชนไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ประเด็นเรื่องชราภาพจะเป็นประเด็นหลักที่ควรดำเนินการในชุมชน รวมทั้งให้มีการสร้างองค์ความรู้ให้มีการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างชุมชนการออมขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งจะสามารถครอบคลุม หรือเข้าถึงประชาชนได้ทุกคน เพราะทุกคนในประเทศไทย จะต้องเป็นสมาชิกของชุมชนตามถิ่นฐานหรือภูมิลำเนาของตน ซึ่งรัฐควรเข้าร่วมการสนับสนุนให้ประชาชนได้เรียนรู้และสร้างความพร้อม เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะแรงงานในภาคนอกระบบได้มีกลไกการออมโดยทั่วถึงกัน

หลักการด้านความเป็นสถาบัน (Institutional) และเป็นที่ยอมรับภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กองทุนการออมชุมชนเป็นหน่วยปฏิบัติการด้านการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพที่เป็นหน่วยย่อยที่สุดที่ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกหรือประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดขนาดของการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การจัดรวมเป็นเครือข่ายระดับตำบล และระดับอำเภอ และระดับจังหวัด จะเป็นการสร้างระบบบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน เครือข่ายการรวมตัวในระดับต่างๆ เป็นการจัดระบบเพื่อให้มีการประสานงาน การประสานงาน เพื่อการเชื่อมโยงชุมชน ทั้งนี้ต้องไม่แทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของประชาชนในชุมชน

การจัดระบบเครือข่ายในระดับต่างๆ จะมีประโยชน์ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงชุมชนได้ทั่วประเทศ มีเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน
2. เป็นการรวมหรือระดมการออมให้มีขนาดใหญ่ สามารถเข้าถึงแหล่งการลงทุนที่เป็นทางการหรือภาคการเงินสากลได้ และมีความยั่งยืน

3. เป็นการเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอก (เช่น รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคราชการที่เกี่ยวข้อง) เพื่อดำเนินการสอดคล้องกันในระดับนโยบายต่างๆ ให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างภาคท้องถิ่น/ชุมชน และภาครัฐ เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน และการใช้งบประมาณ

หลักการของกองทุนการออมชุมชน

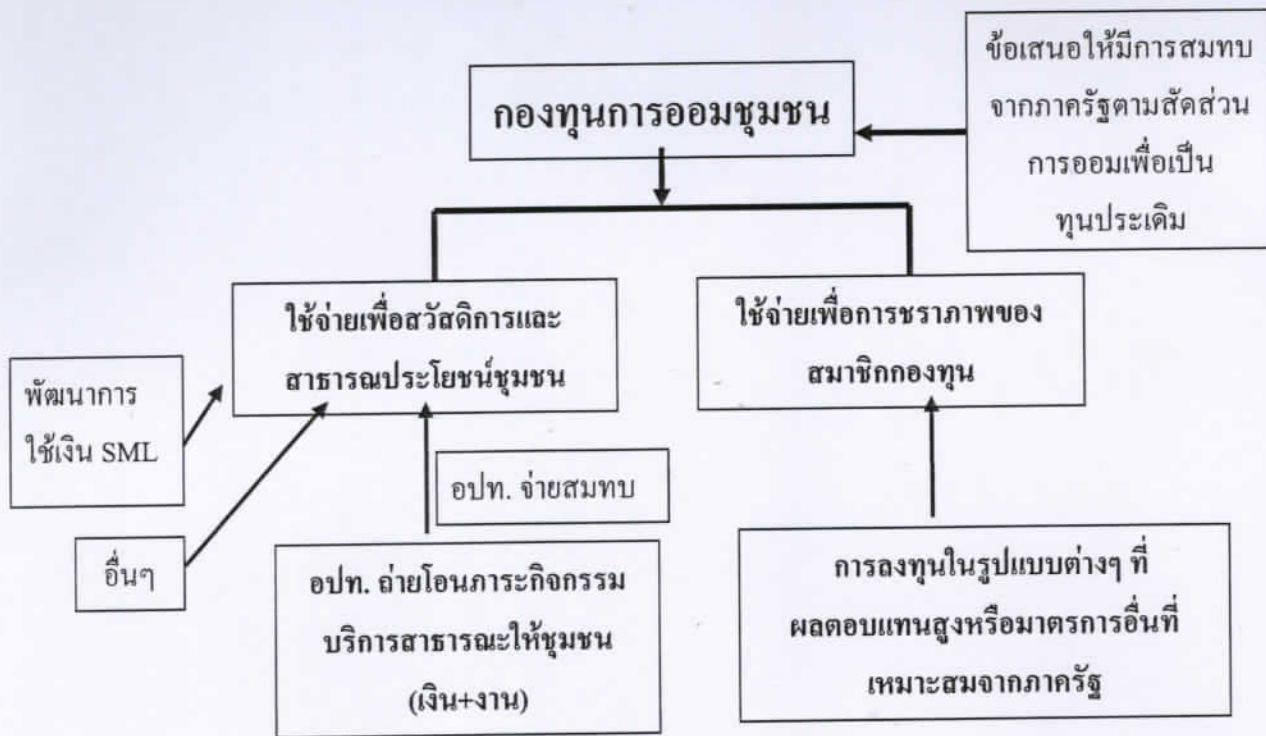
กองทุนการออมเพื่อการชราภาพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ โดยทั่วไปใช้หลักการการประกัน (Insurance Scheme) เป็นหลักของการมีส่วนร่วมกันสร้างหลักประกันการมีรายได้เมื่อมีการเกษียณอายุการทำงาน ซึ่งมีองค์ประกอบคือการระดมเงินออมในส่วนของลูกจ้าง (Saving) และการสมทบของนายจ้าง (Contribution) ในประเทศไทยเฉพาะกองทุนประกันสังคมมีการสมทบให้จากรัฐบาลด้วย (ร้อยละ 2 ของรายได้ที่กำหนด) ซึ่งในทางปฏิบัติเงินสมทบนี้ได้ใช้เป็นประโยชน์ชดเชยในเรื่องสวัสดิการ แต่รัฐมิได้มีการสมทบในกรณีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กรณี กบข. สมทบในฐานะนายจ้างของข้าราชการ) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นอกจากนั้นแล้ว ยังประกอบด้วยการนำเงินกองทุน(เงินออมและเงินสมทบ) ไปลงทุนเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มพูน และการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน (Benefit) ต่อผู้ออมหรือสมาชิกกองทุน (ในรูปของสวัสดิการและเงินบำนาญ)

กองทุนการออมชุมชน เป็นกลไกการสร้างระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งในที่นี้ให้มีความหมายว่า แรงงานนอกระบบ ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) ซึ่งมีลักษณะหลักๆ โดยทั่วไปอาทิเช่น ไม่มีการจดทะเบียนในระบบการจ้างงานภายใต้กฎหมายใด ไม่มีสถานการณจ้างงานที่ชัดเจน ยังไม่มีการคุ้มครองทางสังคม หรือสิทธิประโยชน์จากนายจ้าง / ผู้ว่าจ้าง / รัฐ ไม่สามารถเข้าถึงทุนและเครดิต มีลักษณะการทำงานที่ใช้ทักษะน้อย ผลผลิตต่ำ สร้างรายได้ได้น้อยไม่สม่ำเสมอ แต่ชั่วโมงการทำงานยาวนาน ฯลฯ

แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ (รวมทั้งแรงงานในระบบและประชาชนทุกคน) เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาและต้องมีความเป็นสมาชิกของชุมชนตามถิ่นฐานของคนดังนั้น การใช้ชุมชนเป็นกลไกในการจัดตั้งระบบการออมเพื่อการชราภาพ จึงจะครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่หลุดจากโครงการช่วยเหลือ ความคุ้มครองทางสังคมที่ให้แก่สมาชิกชุมชนที่เป็นแรงงานในระบบ ดังนั้นกองทุนจึงควรจะมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของภาคแรงงานในระบบดังนี้

1) ควรเป็นระบบที่สร้างขึ้นมาเพื่อสวัสดิการด้านความเป็นอยู่ควบคู่ไปกับการให้สวัสดิการด้านการชราภาพ

2) ควรมีการสมทบจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคม เช่น กระทรวงพัฒนาและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการถ่ายโอน/มอบหมายภารกิจ (มอบงานและมอบเงินให้ทำงาน) จะลดภาระของราชการส่วนกลางได้มาก เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกับกรณีของประกันสังคม และเป็นการชดเชยส่วนหนึ่งให้กับการสมทบจากส่วนของนายจ้าง ถือเป็นการให้สวัสดิการแก่ประชาชนที่มีความด้อยทางโอกาสของสังคม (เพื่อมิให้เกิดภาระด้านการคลัง จึงควรพิจารณาข้อเสนอให้มีการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดสวัสดิการชุมชน)



การสมทบเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชน

1. งบประมาณศักยภาพชุมชน (SML) เป็นนวัตกรรมใหม่ของนโยบายการคลังในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ชุมชน เพื่อเจตนารมณ์ที่ต้องการศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมในกระบวนการสร้างสรรค์ความคิด และนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในการดำรงชีวิตและมีอาชีพอย่างมีคุณภาพ มั่นคงและยั่งยืน ถือเป็นเครื่องมือทางการคลังโดยตรงจากงบประมาณสู่ประชาชนเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนา Public Goods ของหมู่บ้าน ชุมชน ให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและเครื่องอำนวยความสะดวกของประชาชนในชุมชนและหมู่บ้าน ดังนั้น จึงควรสร้างความรู้และความเข้าใจในการบริหารจัดการงบประมาณ SML นี้ เพื่อกิจกรรมหรือการดำเนินการที่เป็นสวัสดิการเพื่อความเป็นอยู่ของประชาชน ที่เป็นหน้าที่ของชุมชน มิใช่เพื่อการสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 (มาตรา 16 – มาตรา 19) ซึ่งในกรณีที่เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อการดำรงชีวิตและการจัดบริการสาธารณะเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนนั้น ควรมีการพิจารณาให้ถ่ายโอนภารกิจงาน และงบประมาณ เพื่อให้ชุมชนดำเนินการได้เอง (สำหรับชุมชนหรือหมู่บ้านที่ได้มีการจัดตั้งหรือจัดระบบการออมที่เข้มแข็งและมีความพร้อมแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้ควรต้องมีการพิจารณาในระดับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหลักการและเป็นระบบที่ต้องดำเนินการ)

แนวคิดในเรื่องการสนับสนุนหรือการมีบทบาทของภาครัฐ

ความสำเร็จของกลุ่มการออมชุมชน ซึ่งรู้จักกันในนามขององค์กรการเงินฐานราก กลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ ที่สามารถระดมเงินออมของสมาชิกในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง และกำลังมีการขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้น เป็นกำลังสำคัญระดับฐานรากในการพัฒนาสังคมของประเทศ และพร้อมๆ กันนี้ได้มีความคิดเรื่องบทบาทของภาครัฐ ที่จะเข้ามาหนุนเสริมให้บทบาทของกองทุนการออมชุมชน เข้มแข็งและมั่นคงมากขึ้น บทบาทประการหนึ่ง ซึ่งมีเสียงเรียกร้องกล่าวขานถึงก็คือ การได้รับการสนับสนุนเพื่อสมทบการออมของชุมชนจากรัฐบาล โดยแนวคิดนี้ได้เทียบเคียงเพื่อให้เกิดความเสมอภาค โดยเทียบเคียงกับกองทุนประกันสังคม ที่มีการสมทบจากนายจ้าง และจากรัฐบาล

วิธีการและแนวทางในการสมทบจากรัฐเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ ลึกซึ้ง เพราะจะมีผลกระทบกับฐานะการคลังของประเทศ กระทบผู้เสียภาษีอากร ซึ่งในที่นี้อาจพิจารณาศึกษาทางเลือก โดยสังเขป ได้คือ

1. การสมทบตามสัดส่วนเงินออมของชุมชน (อาจริเริ่มให้เป็นเงินประเดิม)
2. การสมทบโดยการนำเงินออมไปลงทุนในตราสารของรัฐ และให้ผลตอบแทนในระดับสูง เพื่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้ของเงินออม ทดแทนการให้เป็นเงินสมทบ หรือมีการบริหารจัดการการลงทุน โดยองค์กรที่น่าเชื่อถือซึ่งรัฐบาลให้การรับรอง

ประเด็นการสมทบจากรัฐ จะมีผลดีในเรื่องความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของกองทุน ตลอดจนการบริหารจัดการ ด้วยการดำเนินการของกองทุนปัจจุบัน เป็นการดำเนินการของชุมชนเองโดยลำพัง โดยภูมิปัญญาชุมชน และใช้ทุนทางสังคมของชุมชนนั้นๆ การเข้ามามีบทบาทของภาครัฐ ในลักษณะการสนับสนุน หนุนเสริมจะเป็นการช่วยเพิ่มพลังและศักยภาพของกลไกระดับฐานรากของประเทศให้เข้มแข็งต่อไป แต่ต้องระมัดระวังผลที่จะเกิดขึ้นกับวัฒนธรรม ชุมชน และการเกิดเป็นภาระที่เกินสมควรของภาครัฐอีกประเด็นหนึ่งด้วย

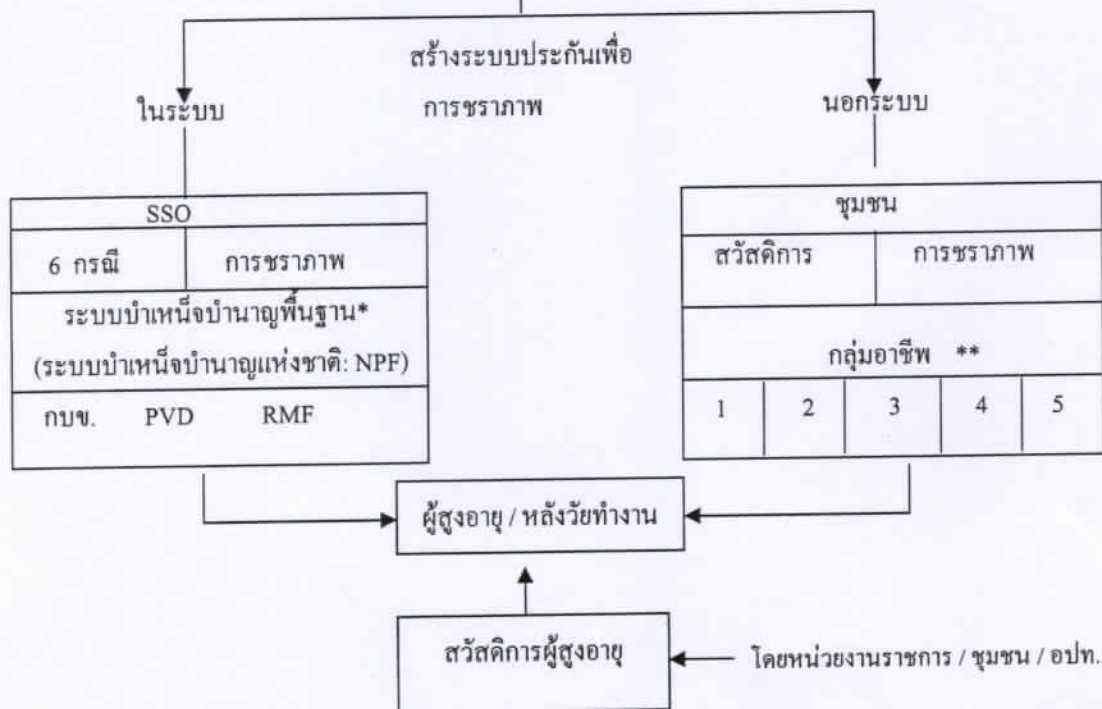
ท้ายบท

ด้วยความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์ที่มีความสามารถในการระดมเงินออมได้อย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ และด้วยความเพียร ความตั้งใจของผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์กันทั่วทั้งประเทศ แล้ว นับว่าเป็นสิ่งที่น่าสรรเสริญยิ่ง ผู้เขียนมีความมั่นใจว่า แนวปรัชญาระดับชุมชนเช่นนี้สามารถขยายให้เป็นระบบ โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมในระดับนโยบายสาธารณะ ได้นับเป็นการนำเรื่องนโยบายการเงินการคลังเข้ามาผนวกกับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมให้เป็นนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้อย่างสำคัญ ซึ่งจะอำนวยประโยชน์ทั้งทางด้านสวัสดิการและการคุ้มครองชีวิตภายหลังวัยทำงานได้อย่างดี พอเพียงกับอัตภาพและฐานานุรูปของความเป็นอยู่ในชนบท เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุข สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งเป็นนโยบายสังคมด้านการคลัง คือการระดมเงินออมของประเทศ และถ้ามีความก้าวหน้า มีพัฒนาการเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจการเงินสากลได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ และสังคมส่วนร่วมอย่างมาก

ทั้งนี้ หวังว่าในอนาคตอันใกล้ จะมีผลการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดอัตราสมทบของสมาชิกชุมชนคือการระดมเงินออม และความเหมาะสมของกรมทบจากภาครัฐ ประเด็นการบริหารจัดการ เพื่อนำมาบูรณาการร่วมกับประสบการณ์จริงที่ชุมชนได้เรียนรู้ร่วมกัน/ที่ได้ดำเนินการและประสบความสำเร็จมาแล้ว เพื่อให้เกิดความยั่งยืน สามารถนำเสนอในระดับนโยบายและได้รับการพิจารณาให้ดำเนินการได้อย่างเป็นทางการและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงกับสังคมต่อไป

ประโยชน์กับสังคม

ประชาชนและคนในวัยทำงาน



หมายเหตุ * ประเทศไทยยังไม่มีระบบนี้

** 1-5 = Informal Economy เช่น ขับรถรับจ้าง หาบเร่ ฯลฯ

ภาคที่สอง

โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาความคุ้มครองทางสังคม (Country Development Partnership – Social Protection) ของกระทรวงแรงงาน โดยความช่วยเหลือด้านเทคนิควิชาการ แบบให้เปล่าของธนาคารโลกผ่านกองทุน ASEM แก่สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ดำเนินการโครงการความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ Social Protection for the Informal Sector : Pension โดยการศึกษาของศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ แห่งสถาบันพัฒนาสยาม และ Dr. Anil B. Deolalika แห่ง University of California Riverside USA. และโครงการนำร่องการสร้างกองทุนสวัสดิการและการชราภาพของชุมชน ดำเนินการโดยกลุ่มนโยบายการออมและสถาบันการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาชุมชน 4 เรื่อง คือ

1. การศึกษาความเสี่ยงและผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย : การวิเคราะห์การสำรวจข้อมูลของภาคครัวเรือนและรายบุคคล (Social Risks and Responses in Thailand : Analysis of Household and Individual Survey Information)
2. การศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยผ่านกลไกชุมชน
3. การศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย : ทางเลือกสำหรับรูปแบบการออม และการออมเพื่อการเกษียณอายุ
4. โครงการนำร่องการสร้างกองทุนสวัสดิการ และการชราภาพของชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบวิธีการส่งเสริมให้ชุมชนจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการชราภาพ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่การกำหนดระเบียบ นโยบาย ตลอดจนการดำเนินงานประจำเดือน และศึกษาผลการตอบสนองของชุมชนต่อการส่งเสริม โดยลักษณะโครงการ เป็นการจัดเวทีประชาคม (Workshops) ในพื้นที่เป้าหมาย 3 จังหวัด คือ นครราชสีมา ฉะเชิงเทรา และปทุมธานี

ผลสรุปของแต่ละโครงการมีดังนี้

1. บทสรุปการศึกษาความเสี่ยงและผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย : การวิเคราะห์การสำรวจข้อมูลของภาคครัวเรือนและรายบุคคล

โครงการศึกษาความเสี่ยงและผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย กรณีการวิเคราะห์การสำรวจข้อมูลของภาคครัวเรือนและรายบุคคล เป็นการศึกษาเชิงปริมาณเกี่ยวกับความเสี่ยงและความเปราะบางของแรงงานนอกระบบของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลกว่า 10 ปี ย้อนหลังจากการสำรวจภาวะการมีงานทำ (LFS) และการสำรวจรายได้ – รายจ่าย ครัวเรือน (SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การศึกษาได้ใช้เวลาระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ – ธันวาคม 2548

ผลของการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีแรงงานที่ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานใด และไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคมจากการทำงาน ซึ่งเรียกว่า “แรงงานนอกระบบ” เป็นจำนวนมากถึงเกือบ 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานของประเทศไทย สัดส่วนนี้นับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศที่มี

ฐานความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน เช่น มาเลเซีย เป็นต้น แรงงานนอกระบบเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในภูมิภาคและชนบท มีการประกอบอาชีพการเกษตร ค้าขาย และก่อสร้าง โดยเฉลี่ยมีอายุสูง มีการศึกษาดำ และมีรายได้น้อยกว่าแรงงานที่มีงานทำ “ในระบบ” จากจำนวนและความแตกต่างที่ชัดเจนนี้ จึงถือได้ว่าประเทศไทยมีตลาดแรงงาน 2 แบบ คือ ตลาดแรงงานในระบบ (Formal Labor Market) และตลาดแรงงานนอกระบบ (Informal Labor Market)

ในด้านการว่างงานนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า แรงงานในระบบมีอัตราการว่างงานสูงกว่าแรงงานนอกระบบ แต่ข้อค้นพบดังกล่าวไม่สามารถนำมาเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของแรงงานได้ชัดเจนนัก เพราะผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบที่ทำงานให้กับครอบครัวนั้น อาจเห็นว่าเป็นตัวเองไม่ได้เป็นผู้ร่วมงาน ทั้งที่อาจจะไม่ใคร่มีงานทำมากนัก ทำให้การกำหนดนิยามของผู้ว่างงานไม่ชัดเจนและโดยธรรมชาติแล้ว ผู้ที่ต้องออกจากงาน “ในระบบ” นั้น หลายส่วนอาจเข้ามาหาโอกาสทำงานในตลาดแรงงาน “นอกระบบ” จึงเห็นได้ว่าภาวะต่างๆ ของตลาดแรงงานทั้ง 2 แบบ ไม่ได้เป็นอิสระต่อกัน

การวัดความเสี่ยงและความเปราะบางของประชากรนั้น เป็นการวัดความน่าจะเป็นหรือความเป็นไปได้ที่บุคคลหนึ่งๆ จะต้องกลายเป็นผู้เดือดร้อนยากจน หรือยากไร้ในอนาคตอันใกล้ การศึกษาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูล ที่ติดตามการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มตัวอย่างเดิม ในช่วงระยะเวลาพอสมควร แต่เนื่องจากข้อมูล LFS และ SES ที่วิเคราะห์นั้น ไม่ได้ติดตามกลุ่มตัวอย่างชุดเดิม มีการสุ่มตัวอย่างใหม่ทุกครั้งที่มีการสำรวจ จึงทำให้ไม่สามารถศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบางของประชากรได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม การศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความไม่มั่นคงในรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง ในช่วงปี 2543-2545 พบว่า กลุ่มที่อาจเรียกได้ว่ามีความเปราะบางหรือไม่มั่นคงทางรายได้ มีถึง 12% ของประชากรทั้งหมด ประชากรกลุ่มนี้มีถึง 48% ที่เป็นประชากรในชนบทของภาคอีสาน กว่า 60% ประกอบอาชีพการเกษตร และ 19% เป็นผู้ที่ไม่ทำงาน 94% อยู่ในครัวเรือน ที่หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า และ 28% อยู่ในครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนอายุมากกว่า 60 ปี สำหรับสาเหตุของความเปราะบางจากทางรายได้นั้น อันดับหนึ่งมาจากการประกอบอาชีพที่ไม่ประสบความสำเร็จ รองลงมาได้แก่การที่เงินที่ได้รับจากญาติหรือจากหน่วยงานต่างๆ ขาดหายไป ส่วนการว่างงานนั้นไม่ถือเป็นสาเหตุที่มีนัยสำคัญแต่อย่างใด ในด้านการแก้ปัญหาหนี้พบว่า เมื่อขาดรายได้ลงไป ประชากรกลุ่มนี้จะแก้ปัญหา โดยทำงานมากขึ้น (23%) หรือนำเงินหรือทรัพย์สินที่ออกมาไว้ออกมาใช้ (16%) และกู้ยืมหรือจำนำจำนองทรัพย์สินกับผู้อื่น (26%)

การศึกษาได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและมาตรการต่างๆ ของรัฐและพบว่าโครงการประกันสุขภาพ 30 บาท รักษาทุกโรค และโครงการอาหารกลางวัน โรงเรียนเป็นโครงการที่มีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหาสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างดี ส่วนโครงการเบี้ยยังชีพคนชรา โครงการกองทุนหมู่บ้าน และการประกันการว่างงานนั้น มีการครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้ต่ำ และไม่ได้แก้ปัญหาให้กับผู้ที่เปราะบางในสังคมเท่าใดนัก นอกจากนั้นความช่วยเหลือ

ที่ประชาชนที่เปราะบางได้รับจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐนั้น มีปริมาณค่อนข้างน้อยมาก (2.6-5.4%) เมื่อเทียบกับความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนที่อยู่ในกลุ่มที่เปราะบาง

2. บทสรุป การศึกษาความเหมาะสมของระบบการออม เพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยผ่านกลไกชุมชน

การศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยผ่านกลไกของชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของกองทุนการออมของชุมชนที่มีอยู่แล้วทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อนำมาสังเคราะห์และศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมที่จะนำระบบการออมเพื่อสวัสดิการชุมชนมาพัฒนา ขยายต่อให้เป็นเครื่องมือหรือกลไกของระบบสวัสดิการและระบบการชราภาพ หรือระบบบำเหน็จบำนาญ เพื่อให้เป็นโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เป็นกลุ่มออมทรัพย์ ๑ ที่จัดตั้งขึ้นเองโดยประชาชน

14 แห่ง กระจายทุกภูมิภาค ๆ ละ 2 แห่ง และกรุงเทพมหานคร 4 แห่ง

วิธีการศึกษา ยึดหลักการศึกษาวิจัยแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้ปฏิบัติงานกลุ่มและกลุ่มการออมชุมชน ด้วยการให้ชุมชนศึกษาตนเองปรึกษาหารือหรือ จัดเวทีสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ศึกษาตนเอง โดยมีนักวิชาการชุมชนเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ประกอบกับศึกษาเอกสารการดำเนินงาน การสัมภาษณ์แนวคิด การใช้แบบสอบถาม และการจัดประชุมสัมมนาเพื่อบูรณาการข้อเสนอ ระหว่างผู้แทนกลุ่ม ๑ กับคณะวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก และวิเคราะห์ร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

สรุปผลการศึกษา เพื่อตอบโจทย์หลัก 3 ประการ คือ

1. **เงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์** ปัจจัยร่วมแห่งความสำเร็จ ได้แก่ ความศรัทธาเชื่อมั่นในผู้นำ ที่มุ่งปลูกฝังให้สมาชิก มีความละเอียดต่อการคดโกง และไม่ซื่อสัตย์ เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการออมเพื่อสร้างระบบการสวัสดิการของตนเอง ความโปร่งใสในการดำเนินงาน มีระบบการรายงาน การตรวจสอบจากกรรมการและสมาชิก ทั้งในระดับกลุ่ม และเครือข่าย สมาชิกไม่ติดใจสงสัย สมาชิกสร้าง กฎ กติกา เอง การปรับปรุงขึ้นกับความเห็นพ้องร่วมกันจึงไม่มีใครมีการละเมิด การบริหารงานกลุ่มโดยคณะกรรมการ ด้วยความเสียสละ ซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ แบ่งงานให้สมาชิกร่วมรับผิดชอบ และย้ำเตือนให้เห็นความสำคัญของการออม การมีสัจจะ การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ระบบบัญชีและการรายงานเป็นปัจจุบัน มีการรายงานสถานะทางการเงินต่อสมาชิกทุกเดือน ยังผลให้สมาชิกเกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจ การจัดผลประโยชน์และสวัสดิการเป็นที่พอใจของสมาชิก การมีส่วนร่วมและควบคุมกันเองของสมาชิก ภาคี เครือข่าย มีการใช้ระบบควบคุมทางสังคม มาช่วยควบคุมพฤติกรรมสมาชิก และมีการจัดการความรู้ในกลุ่มและระหว่างกลุ่มหรือเครือข่าย มีการจัดการให้ทั้งกรรมการและสมาชิก ได้มีความรู้ มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานกับชุมชนอื่น

2. **สรุปลักษณะร่วมและความพร้อมของกลุ่มออมทรัพย์กรณีตัวอย่าง** กล่าวได้ว่ากลุ่มออมทรัพย์ฯ กรณีตัวอย่างทุกกลุ่มเป็นกลุ่มตามธรรมชาติ เกิดขึ้นจากอุดมคติ ตั้งใจทำความดี ด้วยจิตใจอันบริสุทธิ์ มิได้มีแรงจูงใจในผลกำไร **มีลักษณะปฏิบัตินิยม มีพลวัตรสูง** ปรับ เปลี่ยนระบบระเบียบวิธีการ ตามสภาพเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลง ทำให้งานมีประสิทธิภาพ **กรรมการ/สมาชิกร่วมกันทำงานด้วยความเสียสละ เป็นกลุ่มที่มีทั้งความเหมือนและแตกต่าง** แม้กลุ่มจะมีความต่างทั้งในแง่ จุดกำเนิด พัฒนาการ ฯลฯ แต่ละอันมีเป้าหมายมุ่งสร้างระบบสวัสดิการของชุมชน ด้วยพลังกำลังของตนเอง แม้จะมีข้อจำกัดมากมาย **ข้อจำกัดของกลุ่ม** ในด้านวิธิตดและการดำเนินงาน เช่น มีความไม่ชัดเจนในหลักปรัชญาการออมเพื่อการชราภาพ และอ่อนด้อยความมีประสิทธิภาพบ้าง รวมทั้งปัญหาความถูกต้องในแง่ของกฎหมาย **วิสัยทัศน์ผู้นำกลุ่ม** บ้างเริ่มคิดถึงการออมเพื่อสวัสดิการชราภาพแล้ว หากแต่ส่วนใหญ่ยังตามไม่ทัน สืบเนื่องจากลักษณะของกลุ่มดังกล่าวข้างต้นและความมีพลวัตรของกลุ่ม จึงมีความเป็นไปได้ที่กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้จะสามารถขยายกิจกรรม หรือเพิ่มกิจกรรมการออมเพื่อการชราภาพได้

3. ความพร้อมหรือความเหมาะสมของกลุ่มในการยกระดับกิจกรรมของกลุ่ม

ให้ดำเนินการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มมีความพร้อมและเหมาะสมเพื่อการจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพ ด้วยสภาพการณ์ต่าง ๆ ดังนี้ คือ (1.) ความบริสุทธิ์ใจ (2.) ความสามารถในการคิด และพัฒนาระบบการออม (3.) นุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน (4.) ประสิทธิภาพการทำงาน (5.) การติดตามตรวจสอบการทำงานและยอมรับการตรวจสอบ และ (6.) ความสามารถในการสรุปบทเรียนการทำงาน

ข้อเสนอแนะ

ก. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1.) เพื่อเตรียมพร้อมผู้สังคมชราภาพและเพื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐจะต้องเร่งสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

2.) เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยองค์กรภาคประชาชน รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรประชาชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ฯ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สามารถสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐ รวมทั้งเข้ามาเป็นองค์กร กำกับดูแลตรวจสอบการทำงานภาครัฐ ได้จริง ตามความมุ่งหมายแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540

3.) รัฐควรเข้าไปหนุนเสริมเพื่อช่วย สร้างระบบการทำงานและพัฒนาขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของประชาชน ด้วยความเคารพให้เกียรติและยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย ยินยอมให้กลุ่มฯ พัฒนาระบบต่างๆ ของตน โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีแบบมาตรฐานเดียวกัน

4.) รัฐพึงพัฒนาปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อให้ประชาชนกลุ่มแรงงานนอกระบบ ได้มีโอกาสเข้าถึง ระบบการศึกษา การมีงานทำ มีรายได้เหลือเพียงพอสำหรับการออมเพื่อการชราภาพ ทั้งนี้เพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีสมความเป็นมนุษย์

5.) รัฐบาลควรรับรองสถานะทางกฎหมายของกลุ่ม และส่งเสริมให้ประชาชนได้เตรียมความพร้อม เพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ในวัยชราภาพด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าภาระในการรักษามาตรฐานการดำรงชีวิตดังกล่าวจะไม่ตกเป็นของงบประมาณแผ่นดิน

6.) รัฐบาลพึงละเว้นการสร้างระบบพึ่งพิงจึงทำให้คนคาดหวังและซึ่งพาสวัสดิการความช่วยเหลือจากรัฐ รัฐบาลไม่ควรแสวงหาความนิยมด้วยการดำเนินนโยบายหรือมาตรการที่เป็นการหนุนเสริมความคิดหวังพึ่งสวัสดิการของรัฐ

ข. ข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินกิจกรรม

1.) หนุนเสริมการพัฒนาตนเองของกลุ่มฯ ตามข้อจำกัด เงื่อนไขความพร้อมของแต่ละกลุ่ม รัฐไม่สมควรจะมีการกำหนดกฎระเบียบ กติกา หรือมาตรฐานใด ๆ ที่ไม่จำเป็นไปครอบงำกลุ่มเหล่านี้

2.) เพื่อป้องกันการล้มละลายของกลุ่มในอนาคต รัฐจำเป็นต้องจูงใจให้กลุ่มฯ ได้คำนึงถึงความยั่งยืนในทางการเงิน ให้คำแนะนำ ให้เห็นถึงภัยอันตรายของการให้สัญญามากเกินไป ก้ำกึ่ง แต่ทั้งนี้มิใช่ด้วยวิธีการ จัดตั้งระบบ ออกคำสั่งบังคับให้ประชาชนทำตาม

3.) การส่งเสริมคนที่ทำดี รัฐควรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรต่าง ๆ ดูแล ส่งเสริมผู้นำกลุ่มผู้ทำความดีเหล่านี้ อย่างเป็นระบบ

4.) การจัดตั้งหน่วยศึกษานับสนุน และพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของกลุ่มออมทรัพย์ ควรมีการจัดตั้งหน่วยศึกษาและสนับสนุน ช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานให้แก่ ผู้บริหารกลุ่ม และสมาชิก ทั้งในเชิงแนวคิด และเทคนิคการบริหารจัดการ สร้างความเข้มแข็ง ให้กลุ่มฯ สามารถรองรับกิจกรรมการออมเพื่อการชราภาพได้

5.) การพัฒนาเครือข่าย การทำงานของเครือข่าย ช่วยให้เกิดการถ่ายทอด แลกเปลี่ยน กระจายความรู้ กระตุ้นความคิด ความใฝ่รู้ จิตสำนึกในการพัฒนาชุมชน และการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3. บทสรุป การศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย : ทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ

จากการศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เรื่องทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงรูปแบบเบื้องต้น

(Preliminary study) ของทางเลือกด้านการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ และเพื่อเกิดความรู้ความเข้าใจที่ดีและมีความชัดเจนในเรื่องของการจัดทำทางเลือกของระบบการออมและเพื่อการพัฒนา ทั้งในแง่การดำเนินการเพื่อให้ประชาชนในกลุ่มนอกระบบมีเครื่องมือการออมและในประเด็นที่จะเป็นนโยบายของรัฐ และบทบาทหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีวิธีการศึกษาโดยได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีจากเอกสารและตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับระบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ รวมถึงลักษณะของแรงงานนอกระบบ ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีผลสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทางเลือกของรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ ดังต่อไปนี้

ผลการศึกษา

1. ลักษณะพิเศษของแรงงานนอกระบบและความเหมาะสมของกลไกการออม

จากข้อมูลแรงงานนอกระบบพบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบว่ามีลักษณะพิเศษคือ ไม่มีนายจ้างหรือมีนายจ้างไม่แน่นอน ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีลักษณะที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ ไม่มีการจดทะเบียนหลักฐานของทางราชการอย่างเป็นระบบ และไม่อยู่ในระบบภาษี

การศึกษาของโครงการศึกษาความเสี่ยงผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย กรณีการวิเคราะห์การสำรวจข้อมูลของภาคครัวเรือนและรายบุคคล (Social Risk and Responses in Thailand : Analysis of Household and Individual Survey Information : 2000-2004) ซึ่งศึกษาการประเมินความเสี่ยงของคนที่มีความยากจนในประเทศไทย ซึ่งเป็นการศึกษาด้านปริมาณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของครัวเรือน (Socio-Economic Survey : SES) และข้อมูลการสำรวจภาวะกำลังแรงงาน (Labor Force Survey : LFS) เพื่อวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ของกลไกทางสังคมที่จะตอบสนองความเสี่ยง ซึ่งกลไกของสังคมในที่นี้คือกลไกที่มีรูปแบบไม่แน่นอน สามารถปรับเปลี่ยนได้ ละมีการจัดการในชุมชน และกลไกที่มีในภาครัฐ

จากผลการศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาเชิงปริมาณสามารถอนุมานได้ว่า ประเทศไทยมีลักษณะของแรงงานนอกระบบเป็นลักษณะเด่นที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ (เช่น ประเทศมาเลเซีย เป็นต้น) กล่าวคือ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศมีลดลง คือ จำนวนแรงงานภาคการเกษตรลดลง และมีการปรับตัวเองเข้าไปอยู่ในภาคในระบบ แต่สำหรับประเทศไทยแรงงานภาคการเกษตรลดลงแต่แรงงานกำลังแรงงานนอกระบบ (ตามความหมายของแรงงานนอกระบบซึ่งมีความคล้ายคลึงกับความหมายของผลการศึกษา) ในประเทศไทยไม่ได้ลดลง นอกจากนี้ผลการศึกษาจากการสำรวจข้อมูลสรุปได้ชัดเจนว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความเสี่ยงและมีความเปราะบางที่จะตกไปสู่ความยาก ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นกลุ่มที่นัยสำคัญในการสร้างผลผลิตให้แก่ประเทศ และการเป็นกำลังแรงงานของประเทศ ดังนั้นจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องพิจารณาถึงแนวทางการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชนในกลุ่มนี้

พร้อมกันนี้จากโครงการศึกษาความเหมาะสมของการจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกชุมชน ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาความคุ้มครองทางสังคม (Country Development Partnership-Social Protection : CDP-SP) พบว่า กลไกที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้สูงที่จะทำให้แรงงานนอกระบบมีโครงการคุ้มครองทางสังคมเกี่ยวกับการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยสามารถครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึง คือ กลไกการออมชุมชน สำหรับการศึกษาค้นคว้าได้เสนอแนวทางซึ่งดำเนินการได้โดยกลไกชุมชน และกลไกกลุ่มอาชีพ คือ

(1) กลไกชุมชน (Area base) พบว่า พื้นที่ทุกภูมิภาคทั่วประเทศรวมทั้งกรุงเทพมหานครได้มีการจัดตั้งกองทุนออมทรัพย์ขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกของชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความทุกข์ยากของชุมชน ซึ่งการดำเนินงานของกองทุนออมทรัพย์มุ่งที่การพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ จึงถือเป็นจุดแข็งที่สำคัญที่ทำให้การใช้กลไกชุมชนในการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบมีความเป็นไปได้อย่างยิ่ง เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นผู้ที่ไม่มีนายจ้าง และไม่มีสถานประกอบการชดเชยหรือถาวร ดังนั้นการจ่ายเงินสะสมหรือเงินออมจึงเป็นการจ่ายเพียงฝ่ายเดียว และดูจะเป็นข้อด้อยในเรื่องความคุ้มครองเนื่องจากไม่มีนายจ้าง หรือสถานประกอบการที่จะกำหนดให้เกิดการรวมตัวเป็นระบบอย่างเช่นแรงงานในระบบการจ้างงานที่มีสถานประกอบการและมีนายจ้างชดเชย และเมื่อพิจารณาถึงความครอบคลุมแล้ว กองทุนการออมชุมชนสามารถครอบคลุมกลุ่มสมาชิกเป้าหมายได้อย่างทั่วถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมด กล่าวคือ แรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี เป็นผู้มีงานทำ และยังไม่ได้รับสวัสดิการจากหน่วยงานและบริการจากระบบประกันสังคมของรัฐนั้น ทุกคนเป็นสมาชิกของชุมชนตามภูมิลำเนาของตนเอง และมีชื่อในทะเบียนบ้าน

(2) กลไกกลุ่มอาชีพ (Occupation base) จากผลการศึกษาของโครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พบว่า แรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ความต้องการเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการจัดรูปแบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อให้เหมาะสมกับแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพ การพิจารณาถึงกลไกกลุ่มอาชีพจึงถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะเอื้อให้กลุ่มแรงงานนอกระบบมีกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุที่เหมาะสมกับสถานะและปัญหาที่แท้จริงที่กลุ่มแรงงานนอกระบบกำลังเผชิญอยู่

2. ทางเลือกของรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ

สำหรับทางเลือกของรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบจะเป็นการพิจารณาภายใต้ข้อกำหนด คือ (1) ลักษณะพิเศษของแรงงานนอกระบบ และ(2) ความเหมาะสมของกลไกการออม โดยทางเลือกขององค์ประกอบ ดังนี้

1. ทางเลือกเกี่ยวกับขอบเขตและความครอบคลุม ประกอบด้วย

1.1 กรณีกองทุนการออมชุมชน มีสมาชิกเป้าหมาย คือ ผู้ที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี มีงานทำ และไม่ได้รับสวัสดิการจากหน่วยงานและบริการจากระบบประกันสังคมของรัฐ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

1.2 กรณีกองทุนการออมผ่านกลไกกลุ่มอาชีพ โดยใช้การรวมกลุ่มของผู้มีอาชีพเดียวกันรวมเป็นองค์กร ชุมชน และกลุ่มอาชีพ ตลอดจนใช้การขยายระบบประกันสังคมโดยสำนักงานประกันสังคม

2. ทางเลือกเกี่ยวกับความถี่ของการออม ทั้ง 2 กรณีมีทางเลือกประกอบด้วยการออมเป็นรายสัปดาห์ รายเดือน และรายปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกองทุนการออม

3. ทางเลือกเกี่ยวกับอัตราการออม จากผลการศึกษาต่าง ๆ พบว่า อัตราการออมที่กลุ่มแรงงานนอกระบบมีความสามารถในการจ่ายเงินออม คือ

3.1 วันละ 1 บาท

3.2 เดือนละ 120 บาท

3.3 การกำหนดเป็นช่วงตามความสามารถของสมาชิก

4. ทางเลือกเกี่ยวกับการจ่าย/รับประโยชน์ทดแทน มีทางเลือกของรูปแบบ ดังนี้

4.1 หลักการกำหนดอัตราผลประโยชน์ทดแทนที่แน่นอน (Defined Benefit : DB)

ข้อดี คือ สมาชิกทุกคนจะได้รับผลประโยชน์ทดแทนภายหลังการเกษียณอายุในอัตราที่เท่ากัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขระหว่างกัน จึงทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม และสมาชิกผู้ประกันตนสามารถทราบถึงจำนวนรายได้ที่ตนจะได้รับหลังเกษียณอายุ

ข้อเสีย คือ เนื่องจากการกำหนดอัตราผลประโยชน์ทดแทนไว้ล่วงหน้าและมีอัตราที่แน่นอน จึงทำให้เกิดความเสี่ยงหากกองทุนการออมไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายบำนาญในอนาคต

4.2 หลักการกำหนดเงินนำส่ง (Defined Contribution : DC) คือ สมาชิกของกองทุนการออมจะได้รับเงินเมื่อเกษียณอายุเท่าจำนวนเงินสะสมพร้อมด้วยดอกผลที่เกิดจากการนำเงินสะสมนั้นไปลงทุน

ข้อดี คือ สมาชิกจะได้รับเงินภายหลังการเกษียณอายุเท่ากับจำนวนเงินที่ตนสะสมบวกด้วยดอกผลที่ออกเงยจากเงินก้อนดังกล่าว กล่าวคือ ใครออมเท่าไรได้รับเท่านั้น

ข้อเสีย ไม่เป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข กล่าวคือ คนจนซึ่งมีความสามารถในการออมน้อย ดังนั้นเมื่อถึงวัยเกษียณอายุก็ยังคงเป็นคนจนเพราะได้รับบำนาญน้อยอีกเช่นเดิม

4.3 แบบผสมผสานระหว่าง DB และ DC

ข้อดี สมาชิกของกองทุนจะมีระบบเครือข่ายแห่งความปลอดภัย 2 ชั้น หมายถึง การออมขั้นที่ 1 จะเป็นแบบ DB ซึ่งทำให้สมาชิกจะมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน และการออมขั้นที่ 2 จะเป็นแบบ DC เพื่อเป็นการสร้างเสริมให้สมาชิกมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้การดำรงชีวิตดีขึ้นกว่าขั้นพื้นฐาน

ข้อเสีย เนื่องจากกองทุนการออมสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นการจ่ายสะสมเพียงฝ่ายเดียว และอีกทั้งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นคนจน จึงทำให้กองทุนขาดความสามารถในการจ่ายเงินสะสม

4.4 แบบผสมผสานระหว่างสวัสดิการและการเกษียณอายุ ซึ่งจะเป็นกองทุนที่รวมรูปแบบระหว่างกองทุนสวัสดิการและกองทุนเพื่อการเกษียณอายุเข้าด้วยกัน

ข้อดี ในระหว่างการเป็นสมาชิกของกองทุนการออม สมาชิกจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปแบบของสวัสดิการต่าง ๆ ด้วยเพื่อเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากเฉพาะหน้า นอกเหนือจากเงินบำนาญที่จะได้รับหลังการเกษียณอายุ

ข้อเสีย เงินสะสมส่วนหนึ่งที่สมาชิกจ่ายเข้ากองทุนการออมจะถูกจัดสรรสำหรับเป็นค่าสวัสดิการ ทำให้เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนลดถึงส่งผลต่ำเงินบำนาญที่จะได้รับด้วย

5 ทางเลือกของรูปแบบองค์กร ประกอบด้วย

5.1 กองทุนการออมเพื่อสวัสดิการและการเกษียณอายุ เป็นการผสมผสานระหว่างระบบสวัสดิการกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

5.2 กองทุนการออมเพื่อสวัสดิการ เป็นการรวมระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเข้าด้วยกันกับกองทุนการออมเพื่อสวัสดิการที่มีอยู่เดิมแล้ว โดยการจัดระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเข้าไปเป็นอีกสวัสดิการหนึ่งที่สมาชิกของกองทุนการออมจะได้รับ

5.3 กองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นการแยกกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุออกมาจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพื่อบ่มส่งเสริมคุณภาพชีวิตในวัยชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ/สมาชิกโดยเฉพาะ เนื่องจากการออมเพื่อการเกษียณอายุเป็นการออมระยะยาวที่มีกำหนดเวลาแน่นอนในการรับผลประโยชน์

3. แบบจำลองทางการเงินของการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ

จากการสร้างแบบจำลองทางการเงินของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยยกตัวอย่างกรณีศึกษากองทุนการออมชุมชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งทุกกรณีศึกษากำหนดให้อายุปัจจุบันของผู้ออมเท่ากับ 18 ปี อายุเกษียณ 60 ปี จำนวนปีที่ต้องใช้เงินหลังเกษียณ คือ 20 ปี ฉะนั้นจำนวนปีที่ออมจึงเท่ากับ 42 ปี ดังนั้นผลการทำแบบจำลองจึงพบว่า (1) กรณีศึกษากองทุนออมทรัพย์ชุมชนควรอยู่ภายใต้หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขระหว่างกัน ดังนั้นกองทุนออมทรัพย์ชุมชนเพื่อการเกษียณอายุจึงควรมีรูปแบบการรับ/จ่ายผลประโยชน์ทดแทนตามหลักการกำหนดเงินนำส่ง (Defined Contribution: DC) เพื่อให้การออมผ่านกลไกชุมชนของแรงงานนอกระบบสามารถเป็นรายได้เพื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานในวัยเกษียณอายุ (2) กรณีศึกษากลุ่มคนขับรถแท็กซี่และรถตุ๊กตุ๊ก ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่มีจำนวนค่อนข้างสูง ประมาณ 1.5-2 ล้านคน และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 6,669 บาทต่อคน ซึ่งหากมีการออมเงิน 5% ของรายได้ ผู้ออมจะได้รับบำนาญเท่ากับ 2,500 บาทต่อเดือน (3) กรณีศึกษากลุ่มอาชีพผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 6,452 บาทต่อคน ดังนั้นหากมีการออมเงิน 5% ของรายได้ ผู้ออมจะมีบำนาญในช่วงหลังการเกษียณอายุเท่ากับ 2,418.76 บาทต่อเดือน (4) กรณีศึกษากลุ่มอาชีพนักบัญชี ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพฝีมือชั้นสูง และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 13,235.29 บาทต่อคน ดังนั้นแรงงานนอกระบบในกลุ่มนี้จะมีขีดความสามารถค่อนข้างสูง

ทำให้หากมีการออมเงิน 5% ของเงินรายได้จะส่งผลให้ผู้ออมมีเงินบำนาญ 4,963.48 บาทต่อเดือน และ (5) กรณีศึกษากลุ่มอาชีพคนงานก่อสร้าง ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 6, 191.18 บาทต่อคน ฉะนั้นเมื่อมีการออมต่อเดือนเท่ากับ 5% ของรายได้ จะทำให้ผู้ออมจะได้รับเงินบำนาญเท่ากับ 2,324.29 บาทต่อเดือน

4. การบริหารเงินออมของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ

จากรูปแบบของการออมเงินในกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุของกลุ่มแรงงานนอกระบบเป็นการจ่ายเงินสะสมเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นคนจนทำให้มีขีดความสามารถจำกัดในการจ่ายเงินสะสม ดังนั้นการนำเงินออมไปลงทุนเพื่อให้เกิดดอกผลงอกเงยที่จะทำให้สมาชิกของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุได้รับเงินบำนาญที่เพิ่มจากที่ได้จ่ายสะสมไว้ และเพื่อเป็นการจูงใจอีกทางหนึ่งที่จะทำให้ให้กลุ่มแรงงานนอกระบบเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ

ปัจจุบันการลงทุนมีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการลงทุนภายในประเทศ เช่น การลงทุนในตลาดหุ้นและการลงทุนในตราสารหนี้ ซึ่งการลงทุนใน 2 รูปแบบจะมีระดับความเสี่ยงที่แตกต่างกัน เนื่องจากการลงทุนในตลาดหุ้นผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนในอัตราที่ไม่แน่นอน แต่มีโอกาสที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนในอัตราที่สูง ด้วยสภาพดังกล่าวจึงทำให้ผู้ลงทุนต้องแบกรับภาระความเสี่ยงที่สูงด้วย ในขณะที่การลงทุนในตราสารหนี้ผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนในอัตราที่คงที่ และมีการกำหนดระยะเวลาจึงทำให้มีความเสี่ยงที่ต่ำลงมา แต่ทั้งนี้การลงทุนทั้งสองรูปแบบผู้ลงทุนจะต้องรับภาระความเสี่ยงที่เกิดขึ้นอยู่นั่นเอง ดังนั้นเพื่อให้ความเสี่ยงอยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีผลตอบแทนที่น่าพึงพอใจผู้ลงทุนจะต้องศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด ซึ่งจากการศึกษานี้มุ่งการสร้างระบบบำนาญเพื่อแรงงานนอกระบบ ประเด็นการลงทุนเพื่อให้กองทุนมีขนาดที่เหมาะสมและยั่งยืนต่อการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนแก่สมาชิก จึงเน้นเรื่องที่ต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือดำเนินการ โดยภาครัฐ หรือโดยการมีองค์กรการจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย แรงงานนอกระบบมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มีการลงทุนอีกหลายรูปแบบที่จะทำให้ผู้ลงทุนหรือกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุมีภาระความเสี่ยงที่ต่ำ คือ การลงทุนกับภาครัฐบาล เช่น การลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลที่ออกโดยหน่วยงานภาครัฐ การลงทุนด้วยสลากออมสินของธนาคารออมสิน เป็นต้น และรวมถึงรัฐบาลควรมีบทบาทในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนและส่งเสริมกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุโดยมีมาตรการพิเศษ ได้แก่ การให้อัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าตลาดสำหรับหน่วยลงทุนทุกรูปแบบที่ออกโดยภาครัฐสำหรับกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มแรงงานนอกระบบเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ

5. ฐานะทางกฎหมายของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ

การมีสถานะทางกฎหมายของกองทุนการออมจะเป็นการช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นคงให้แก่กองทุนการออม เป็นการเสริมสร้างให้มีการบริหารจัดการที่โปร่งใสและมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิก จึงทำให้สมาชิกมีความเชื่อมั่นว่ากองทุนการออมดังกล่าวจะเป็นหลักประกันที่ดีสำหรับการดำรงชีวิตหลังการเกษียณ อีกทั้งยังเป็นการช่วยส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านเกี่ยวกับกองทุนออมทรัพย์ชุมชน

ซึ่งถือว่าการสร้างความเข้มแข็งในเรื่ององค์ความรู้ ปัจจุบันสถานะของกองทุนออมทรัพย์ที่ดำเนินงานอยู่ไม่มีการรับรองสถานะทางกฎหมายแต่อย่างใด และจากข้อเสนอแนะของชุมชนจากผลการศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพฯ พบว่า มีความต้องการในการจัดตั้งกองทุนของชุมชนเกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนของภาครัฐในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเปิดโอกาสทางด้านกฎหมายให้กับกองทุนการออมของประชาชนที่มีอยู่และที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ มีการจัดทำแผนกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการให้บริการแก่ประชาชน การจัดให้มีกองทุนสำรองกลางเพื่อเป็นแหล่งสำรองเงินกองทุนในการให้สวัสดิการแก่สมาชิก การให้สิทธิพิเศษทางด้านดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากหรือพันธบัตร ตลอดจนการลงทุนในหน่วยเงินทุนของภาครัฐ และการให้การสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่ทำงานของกองทุนการออมซึ่งต้องการการรับรองและสถานะทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของภาครัฐที่มีต่อกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบควรอยู่ภายใต้หลักการเป็นเจ้าของและการพึ่งพาตนเองของกองทุนการออมเป็นสำคัญ โดยกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้กองทุนสามารถบริหารจัดการกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

6. การกำกับดูแลกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ

การดำเนินงานของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุมีเป้าหมายหลักคือการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิก ฉะนั้นกองทุนการออมควรมีความยั่งยืนเพื่อที่จะสามารถจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกได้เมื่อถึงเวลา ซึ่งการดำเนินการของกองทุนการออมเพื่อให้เกิดความยั่งยืนควรมีหลักการดำเนินงาน คือ (1) มีการจัดทำบัญชีที่ถูกต้อง (2) มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และ (3) มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีหลักปฏิบัติในการกำกับดูแล คือ (1) ภาครัฐควรเข้าไปช่วยเหลือด้านการกำกับดูแล (2) ควรมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนการออมดังกล่าวโดยเฉพาะเพื่อความถูกต้องและโปร่งใสของกองทุน และ (3) ภาครัฐควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับระบบสวัสดิการและระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อช่วยสนับสนุนการทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนการออมโดยเฉพาะ

7. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเรื่องทางเลือกของรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ พบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีเข้ามามีบทบาทของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1 รัฐบาลควรเข้ามาดูแลด้านกฎหมายและสนับสนุนให้กองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุให้มีสถานะทางกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กองทุนได้รับความเชื่อถือจากสังคม เพื่อสร้างให้เกิดความยั่งยืนแก่กองทุนและให้เป็นหลักประกันได้ว่าสมาชิกจะได้รับผลประโยชน์ทดแทนอย่างถูกต้องและครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

2 การเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนเกี่ยวกับการให้ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารจัดการกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ

4. บทสรุป โครงการนำร่องการสร้างกองทุนสวัสดิการและการชราภาพ

ของชุมชน

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อทดสอบ วิธีการส่งเสริม การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการชราภาพ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ศึกษาผลตอบสนองของชุมชนต่อการส่งเสริมและจัดทำคู่มือการส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนฯสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะมีส่วนร่วมในการส่งเสริมชุมชนต่อไป

แนวความคิด

บุคคลที่ทำงานหารายได้เพื่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัวตลอดชีวิตเมื่อยามชราภาพไม่สามารถทำงานได้ทำให้ขาดรายได้ที่จะเลี้ยงตนเอง หากไม่มีสวัสดิการ มาชดเชยรายได้ที่ขาดหายไป จำเป็นต้องกลายเป็นภาระของบุตรหลาน ญาติ พี่น้องและสังคม

การที่ครอบครัวอบอุ่น มีความเอื้ออาทร รับผิดชอบเลี้ยงดูต่อกัน เป็นสิ่งที่ดี มีคุณค่าและพึงรักษาไว้ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ดีของสังคมไทย สวัสดิการสังคมจะต้องไม่มาบังคับหรือทดแทนสายใยสังคมนี้ แต่บางคนที่ครอบครัวไม่มีขีดความสามารถเพียงพอต่อการเลี้ยงดู ไม่มีครอบครัว หรือครอบครัวไม่ดูแล สังคมควรรับผิดชอบ ดูแลไม่ให้เป็นผู้ยากไร้ โดยจัดสวัสดิการสังคม

ในปัจจุบัน กำลังแรงงาน 33.4 ล้านคนของประเทศไทยแบ่งได้เป็น

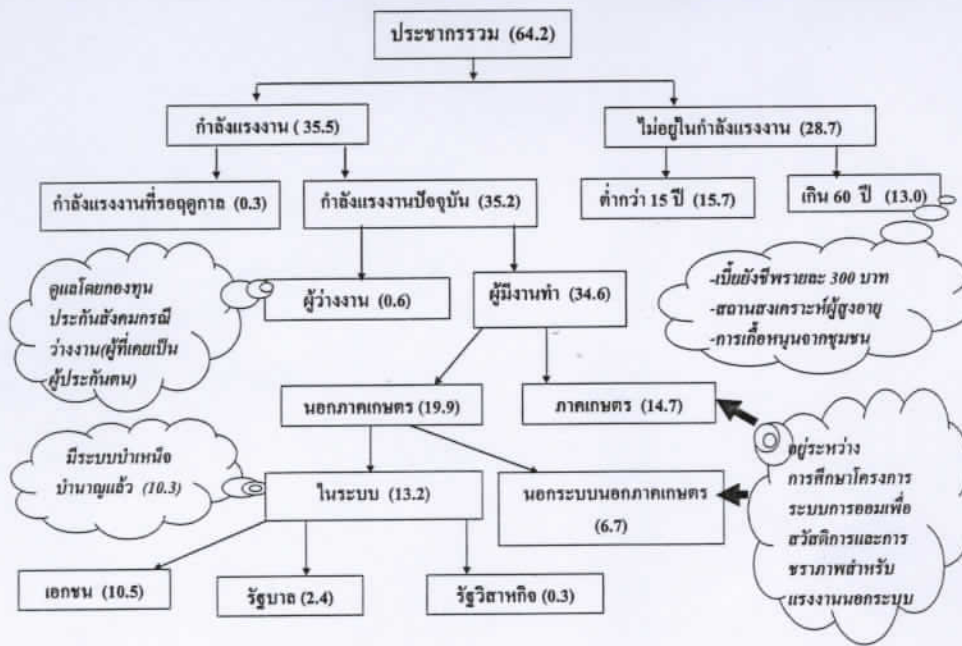
- 7 ล้านคน เป็นลูกจ้างในระบบ มีประกันสังคม และเงินทุนสำรองเลี้ยงชีพ (สมัครใจ) เป็นสวัสดิการเพื่อการชราภาพ
- 3 ล้านคน เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ มีระบบบำนาญของหน่วยงาน เป็นสวัสดิการเพื่อการชราภาพ
- 23 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีสวัสดิการเพื่อการชราภาพ (และส่วนมากเป็นผู้มีฐานะด้อยกว่า 10 ล้านคนข้างต้น)

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่า แรงงานนอกระบบ ยังเป็นกลุ่มผู้ที่น่าจะมีการจัดการคุ้มครองทางสังคม และเป็นกลุ่มใหญ่ที่รัฐต้องให้ความสนใจ ในการดูแลต่อไป

โครงการนำร่องการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการชราภาพของชุมชน โดยกลไกของชุมชน มีกรอบแนวคิดสำคัญโดยสังเขปคือ

- กองทุนการออมเพื่อการการเกษียณอายุ เกิดจากความต้องการหรือความจำเป็นของชุมชน
- ชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดระเบียบ และเงื่อนไขของกองทุนการออมเพื่อการชราภาพด้วยตนเอง
- การช่วยเหลือจากภายนอกเป็นการให้ข้อมูล คำแนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน โดยไม่เป็นการชี้นำหรือกำหนดเงื่อนไขให้ชุมชนปฏิบัติตาม
- โครงการนำร่องฯ ให้การสนับสนุนการจัดเวทีของชุมชน เพื่อให้เกิด การพูดคุยหารือ และพิจารณาการจัดตั้งกองทุน โดยให้การสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายและเป็นที่พักพิงให้คำแนะนำ

โครงสร้างแรงงานและความคุ้มครองในรูปแบบต่าง ๆ



โครงสร้างแรงงานและความคุ้มครองในรูปแบบต่าง ๆ

- จากโครงสร้างแรงงาน มีประชากรรวม 64.2 ล้านคน แบ่งเป็น
 - กำลังแรงงาน 35.5 ล้านคน ประกอบด้วย กำลังแรงงานที่รอดูถูก 0.3 ล้านคน ผู้ว่างงาน 0.6 ล้านคน ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมกรณีว่างงาน และผู้มีงานทำ 34.6 ล้านคน
 - ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน 28.7 ล้านคน ประกอบด้วย อายุต่ำกว่า 15 ปี 15.7 ล้านคน และอายุเกิน 60 ปี 13.0 ล้านคน โดยผู้ที่อายุเกิน 60 ปี จะได้รับการดูแลจากการให้เบี้ยยังชีพรายละ 300 บาท การจัดให้มีสถานสงเคราะห์คนชรา หรือการเกื้อหนุนจากชุมชน
- จากผู้ที่มีงานทำ 34.6 ล้านคน แบ่งเป็น
 - แรงงานภาคเกษตร 14.7 ล้านคน กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาโครงการระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ
 - แรงงานนอกภาคเกษตร 19.9 ล้านคน ประกอบด้วย แรงงานในระบบการจ้างงาน 13.2 ล้านคน (ซึ่งได้รับการคุ้มครองในระบบบำนาญแล้ว 10.4 ล้านคน) และนอกระบบการจ้างงาน 6.7 ล้านคน กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาโครงการระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ