

การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย



นายจิรเดช ภาณุรัตน์

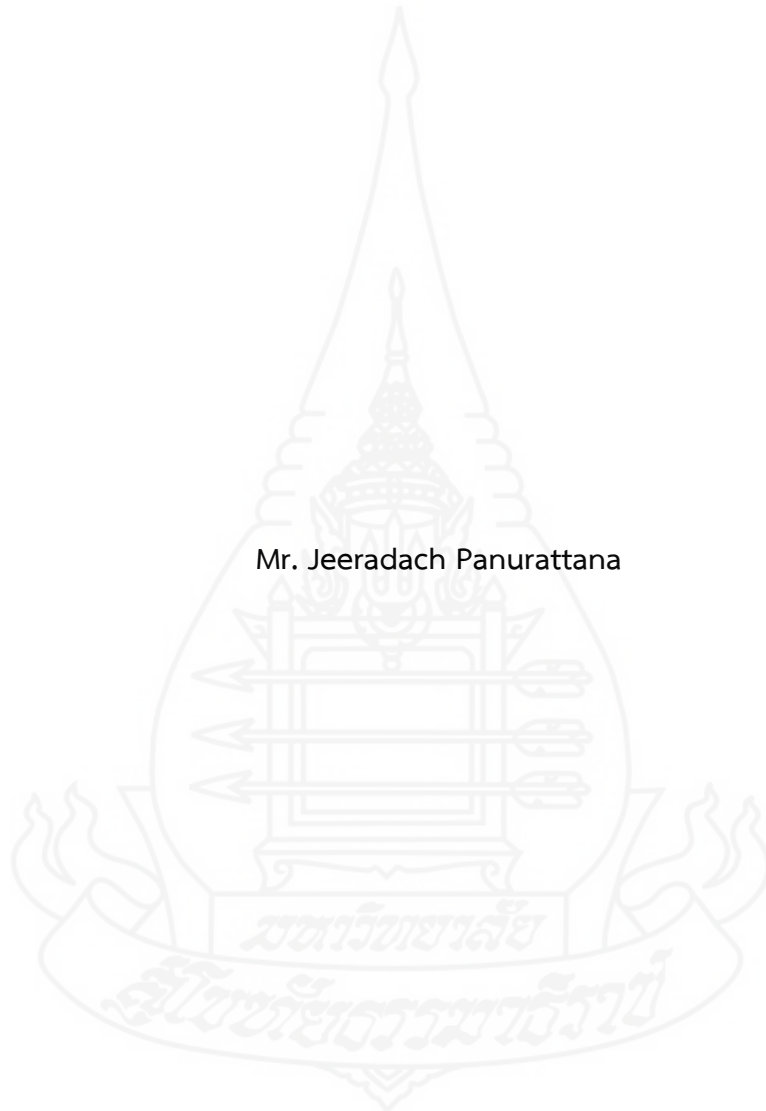
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

แขนงวิชาเศรษฐศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

The Evaluation on Thailand's Retirement Saving System

Mr. Jeeradach Panurattana



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Economics

School of Economics

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย
ชื่อและนามสกุล นายจิรเดช ภาณุรัตน์
แขนงวิชา เศรษฐศาสตร์
สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร. มนูญ โต้ะยามา
2. รองศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา ตั้งทางธรรม
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ศุกปัญญา

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. วิทยา ปิ่นทอง)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. มนูญ โต้ะยามา)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา ตั้งทางธรรม)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ศุกปัญญา)

.....ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิทธีรานนท์)

ชื่อวิทยานิพนธ์ การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

ผู้วิจัย นายจิรเดช ภาณุรัตน์ **รหัสนักศึกษา** 2526000043 **ปริญญา** เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร. มนูญ โต้ะยามา (2) รองศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา ตั้งทางธรรม
(3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ศุภปัญญา **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการออมเพื่อการเกษียณอายุและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย และ 2) ประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยด้านความครอบคลุมประชากร ความเพียงพอของรายได้ และความยั่งยืนทางการคลัง

การศึกษาใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นข้อมูลอนุกรมเวลารายปีในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2540 – 2559 ประกอบด้วย จำนวนประชากรวัยแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระบบประกันสังคม รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง การออมและการลงทุน โดยการศึกษาครอบคลุมประชากรวัยแรงงานทั้งในและนอกระบบ ความเพียงพอของรายได้ต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานภายหลังเกษียณอายุ และความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในอนาคต มีการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนาและเชิงปริมาณ สถิติที่ใช้ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์อนุกรมเวลา และสมการถดถอยอย่างง่าย

ผลการศึกษาพบว่า 1) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยมีลักษณะของการออมที่ประกอบด้วย การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับบุคคลทั่วไป การออมภาคบังคับรูปแบบการประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญ และการออมโดยความสมัครใจผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนอื่นที่มีค่าตอบแทนผ่านสถาบันการเงิน โดยแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ คือ สวัสดิการชราภาพ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ครูเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ และการประกันชีวิต 2) การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ด้านครอบคลุมมีความครอบคลุมประชากรวัยแรงงานทั้งหมด แต่มีปัญหาด้านความเพียงพอของรายได้ที่ประชากรบางกลุ่มซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้ภายหลังเกษียณอายุไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และจะมีปัญหาความไม่ยั่งยืนทางด้านคลังเนื่องจากเป็นภาระต้องงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปี สาเหตุจากประชากรเข้าสู่ผู้สูงวัยมากขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่องบประมาณการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในอนาคต

คำสำคัญ การประเมินระบบการออม การออมเพื่อการเกษียณอายุ ความครอบคลุมประชากรวัยแรงงาน ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณอายุ และความยั่งยืนทางการคลัง

Thesis title: The Evaluation on Thailand's Retirement Saving System

Researcher: Mr. Jeeradach Panurattana; **ID:** 2526000043; **Degree:** Master of Economics;

Thesis advisors: (1) Dr. Manoon Toyama, Associate Professor; (2) Dr. Suchada Tungthangthum, Associate Professor; (3) Dr. Pramote Supapanya, Assistant Professor; **Academic year:** 2015

Abstract

This study aims to 1) study the retirement saving system and the aging society of Thailand and 2) evaluate on Thailand's retirement saving systems namely coverage of population, adequacy of their income, and fiscal sustainability.

The study used secondary data as time series data annually during the years 2540 - 2559 consists of the working age population, Gross Domestic Product, old aged allowance in social security system, fiscal reporting data, investment and saving data. Accordingly, the study covered the working age population in both formal and informal, the adequacy of their income to basic living after retirement, and the fiscal sustainability of the country in the future. The data were analyzed in descriptive and quantitative methods using descriptive statistics, time series analysis, and simple regression equations.

The results found that 1) the retirement saving system and the aging society of Thailand had a saving characteristic feature consisting of payment of the general people, compulsory saving scheme in the form of social security and pension fund, and voluntary savings scheme consisting of compensation fund and other financial institution fund. These were divided into various categories such as old age welfare, social security fund, government pension fund, private teachers welfare fund, provident fund, national saving fund, retirement mutual fund and life insurance 2) the evaluation on the retirement saving system had these were three sides. For a coverage side, it covered a total of working age population. However, the issues of adequate income side that the retirement income was not enough to live on basic demographics which were the majority of the population group. The unsustainable fiscal burden on the government budget had increased every year due to the increase in elderly population, thus affected the government budget using in the infrastructure developing investment and the economic system, including the preparation of balanced budgets in the future.

Keywords: The Evaluation on Retirement Saving System, the Coverage of the Working Age Population, the Adequacy of Retirement Income, and the Fiscal Sustainability

กิตติกรรมประกาศ

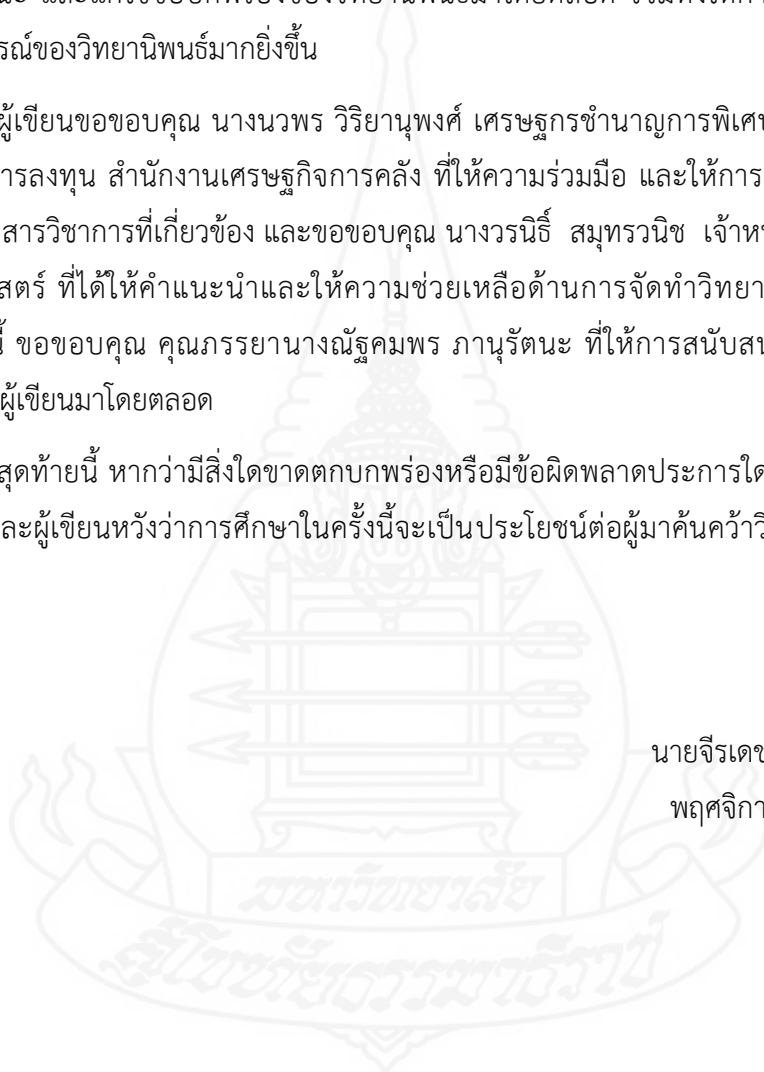
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.วิทยา ปิ่นทอง ประธานกรรมการที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.มนูญ โต้ะยามา รองศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ตังทางธรรม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ศุภปัญญา กรรมการที่ปรึกษา ได้ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด รวมทั้งให้คำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ นางนวพร วิริยานุพงศ์ เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ให้ความร่วมมือ และให้การสนับสนุนด้านข้อมูล รวมทั้งเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง และขอขอบคุณ นางวรณิธี สมุทรวณิช เจ้าหน้าที่ประจำสาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ ที่ได้ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือด้านการจัดทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด นอกจากนี้ ขอขอบคุณ คุณภรรยา นางณัฐคมพร ภาณุรัตน์ ที่ให้การสนับสนุนการเรียน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ หากว่ามีสิ่งใดขาดตกบกพร่องหรือมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยเป็นอย่างสูง และผู้เขียนหวังว่าการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มาค้นคว้าวิจัยเชิงลึกในหัวข้อนี้ต่อไป

นายจිරเดช ภาณุรัตน์

พฤศจิกายน 2559



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
กรอบแนวคิดการศึกษา.....	4
ขอบเขตการศึกษา.....	5
ข้อจำกัดในการศึกษา	6
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
แนวคิดทฤษฎี	9
งานวิจัย และเอกสารวิชาการ	26
สรุปการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	33
บทที่ 3 ระเบียบวิธีดำเนินการศึกษา	37
การเก็บรวบรวมข้อมูล	37
การวิเคราะห์ข้อมูล	38
ขั้นตอนของการศึกษา	43
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	46
การวิเคราะห์ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยในปัจจุบัน	46
การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย	56
สรุป ผลการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย	109
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	111
สรุปผลการศึกษา	111
อภิปรายผลการศึกษา	115

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ข้อเสนอแนะ	120
บรรณานุกรม	123
ภาคผนวก	129
ประวัติผู้วิจัย	143



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงข้อมูลการส่งเงินสมทบ และเงินบำนาญที่ได้รับ	28
ตารางที่ 4.1 ภาพรวมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย	53
ตารางที่ 4.2 แสดงข้อมูลจำนวนสมาชิก และเงินกองทุนในกองทุนการออมเพื่อการ เกษียณของไทย	55
ตารางที่ 4.3 แสดงข้อมูลประชากร ผู้มีสิทธิได้รับหลักประกันสังคมกรณีชราภาพ	57
ตารางที่ 4.4 แสดงข้อมูล จำนวนของประชากรวัยแรงงาน	59
ตารางที่ 4.5 ร้อยละของความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของ ประชาชนชาวไทย ปี พ.ศ. 2545 – 2551	63
ตารางที่ 4.6 ร้อยละของความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของ ประชาชนชาวไทย ปี พ.ศ. 2552 – 2558	64
ตารางที่ 4.7 จำนวนเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565	67
ตารางที่ 4.8 แสดงข้อมูลเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกตามภาคและจังหวัด พ.ศ. 2547 – 2557	69
ตารางที่ 4.9 แสดงข้อมูลเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) ทั่วประเทศ พ.ศ. 2547 – 2565	70
ตารางที่ 4.10 จำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2547 – 2557 ...	71
ตารางที่ 4.11 แสดงข้อมูลการสำรวจการออมสำหรับเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ	75
ตารางที่ 4.12 ประมาณการโครงสร้างประชากร	77
ตารางที่ 4.13 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ ปี 2543 – 2550	79
ตารางที่ 4.14 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ ปี 2551 – 2558	80
ตารางที่ 4.15 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ ปี 2559 – 2566	81
ตารางที่ 4.16 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ ปี 2567 – 2573	82
ตารางที่ 4.17 แสดงค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดรอบความยั่งยืนทางด้านการคลัง	85
ตารางที่ 4.18 แสดงผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกรอบความยั่งยืนทางด้านการคลัง	88

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.19 แสดงข้อมูลการเติบโตของเงินกองทุน	92
ตารางที่ 4.20 จำนวนวงเงินงบประมาณและเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565	96
ตารางที่ 4.21 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศวงเงินงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย และงบลงทุน ปี พ.ศ. 2540 – 2565	102
ตารางที่ 4.22 แสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ปี พ.ศ. 2558 – 2568	106
ตารางที่ 4.23 สรุป การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย	110
ตารางที่ 5.1 สรุประบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย	113



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 แสดงข้อมูลการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย	2
ภาพที่ 1.2 แสดงรูปทรงเจดีย์ของโครงสร้างประชากรไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2503 – 2573	2
ภาพที่ 1.3 กรอบแนวคิดการศึกษา	5
ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การบริโภค และการออม	10
ภาพที่ 2.2 แผนผังการพยากรณ์ข้อมูลอนุกรมเวลา	11
ภาพที่ 2.3 ทฤษฎีเสาหลัก 5 เสา ของธนาคารโลก (The Five Pillars Framework)	15
ภาพที่ 2.4 การประกันรายได้ผู้สูงวัยตามเสาหลักของธนาคารโลก	16
ภาพที่ 2.5 การประเมินสมรรถนะของธนาคารโลกบนระบบบำนาญ	17
ภาพที่ 2.6 อัตราร้อยละของรายได้ที่สามารถทดแทนรายได้หลังเกษียณอายุ	31
ภาพที่ 4.1 ภาพรวมระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย /ระบบบำเหน็จบำนาญ ของไทย	52
ภาพที่ 4.2 แสดงโครงสร้างของประชากร ผู้มีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพ	58
ภาพที่ 4.3 แสดงวัยแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่การออมเพื่อการเกษียณอายุ	59
ภาพที่ 4.4 แสดงช่องทางการเข้าถึงระบบบำเหน็จบำนาญที่ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม	61
ภาพที่ 4.5 แสดงภาพของเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565	68
ภาพที่ 4.6 แสดงอัตราร้อยละของรายได้ที่สามารถทดแทนรายได้หลังเกษียณอายุเพื่อให้มี ความเพียงพอ	74
ภาพที่ 4.7 แสดงการเติบโตของกองทุนใหญ่ 4 กองทุนที่มีผลต่องบประมาณภาครัฐ	93
ภาพที่ 4.8 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและเงินกองทุนที่รัฐบาลสมทบหรือ สนับสนุน	93
ภาพที่ 4.9 แสดงสัดส่วนร้อยละของการเติบโตของกองทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	94
ภาพที่ 4.10 แสดงข้อมูลวงเงินงบประมาณและเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565	98
ภาพที่ 4.11 แสดงสัดส่วนร้อยละของเบี้ยยังชีพเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2540 – 2565	98
ภาพที่ 4.12 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เงินงบประมาณ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2565	103
ภาพที่ 4.13 แสดงสัดส่วนร้อยละของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำ และงบลงทุนต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2565	103

สารบัญภาพ (ต่อ)

	หน้า
ภาพที่ 4.14 แสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณ ปี พ.ศ. 2558 – 2565	107
ภาพที่ 4.15 แสดงข้อมูลการงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เพื่อเปรียบเทียบกับ GDP ปี พ.ศ. 2558 – 2568	107
ภาพที่ 4.16 แสดงสัดส่วนร้อยละของเงินบำนาญชราภาพต่องบประมาณรายจ่าย และ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี พ.ศ. 2558 – 2568	108
ภาพที่ 5.1 ความครอบคลุม ความพอเพียง และความยั่งยืน ที่เป็นความท้าทายของภาครัฐ	121



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

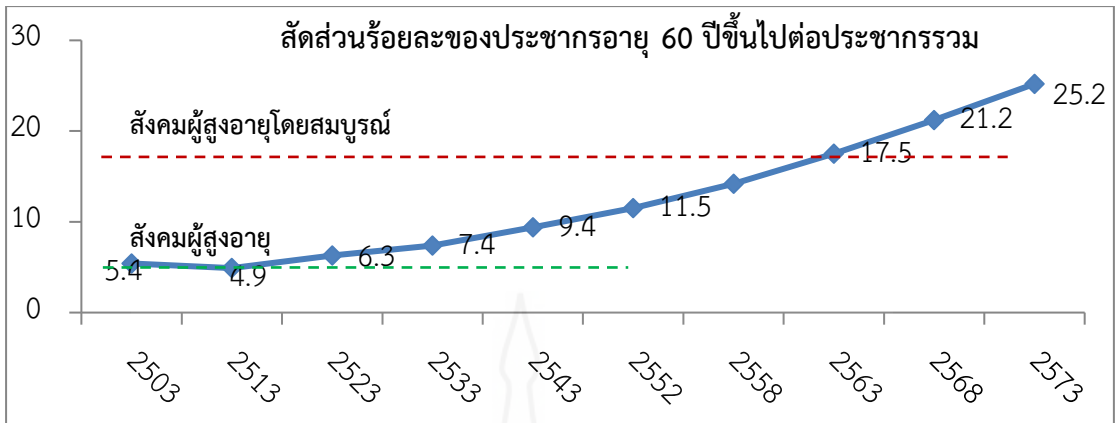
ในปัจจุบันโลกกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society¹) เกิดจากปัจจัย 2 ปัจจัย ประกอบด้วย (1) อัตราการเกิดลดต่ำลง และ (2) อัตราการเสียชีวิตลดลงหรืออัตราการมีชีวิตรที่ยืนยาวมากขึ้น จากการพัฒนาการทางการแพทย์ และความตระหนักเรื่องสุขภาพของประชากร รวมทั้งประชากรส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในวัยแรงงาน และผู้สูงอายุได้มีการดูแลตนเองให้มีสุขภาพแข็งแรงมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร ทั้งประชากรในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (More Developed Countries) เช่น ประเทศนอร์เวย์ สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ แคนาดา เยอรมันนี เนเธอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น และประชากรในประเทศที่กำลังพัฒนา (Less Developed Countries) เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับกรณีประเทศไทยพบว่ากำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551² เป็นต้นมา จากภาพที่ 1.1 โดยร้อยละ 10 ของประชากรไทยเป็นประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และจากการคาดการณ์ในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งประชากรสูงอายุจะมีถึงร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรไทย และในปี พ.ศ. 2578 หรือในอีก 20 ปี ประเทศไทยจะเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super Aged Society) โดยประมาณการว่าจะมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มเป็นร้อยละ 30³ ของจำนวนประชากรไทยทั่วประเทศ

¹ องค์การสหประชาชาติให้คำนิยามว่ากรณีประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 10 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด กล่าวได้ว่าประเทศนั้นได้ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 24 ตามลำดับ ส่วนสังคมผู้สูงอายุนระดับสุดยอด จะมีจำนวนของประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด

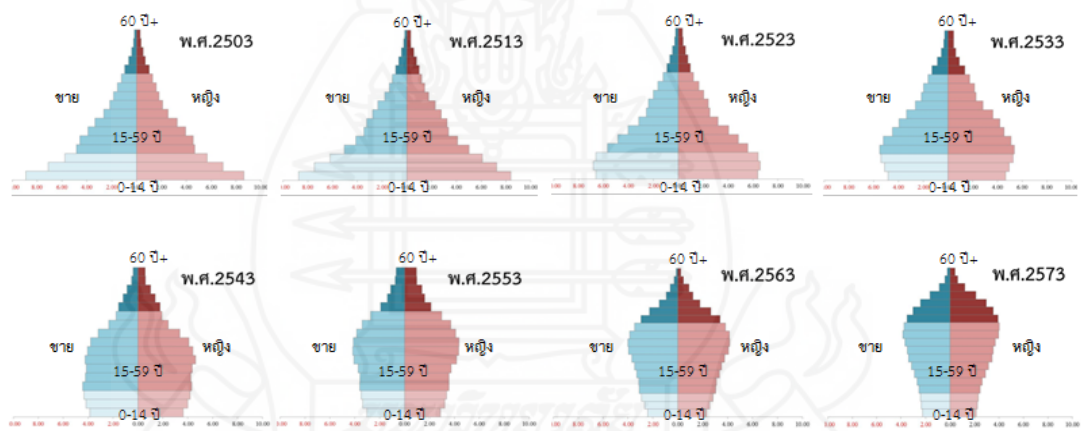
² สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

³ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2556



ภาพที่ 1.1 แสดงข้อมูลการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย



ภาพที่ 1.2 แสดงรูปทรงเจดีย์ของโครงสร้างประชากรไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2503 – 2573

ที่มา : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2012 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

การพิจารณาในด้านโครงสร้างของอายุประชากรไทย ซึ่งในปี พ.ศ. 2503 จากภาพที่ 1.2 ประเทศไทยมีรูปแบบโครงสร้างประชากรเป็นรูปแบบเหมือนเจดีย์ โดยมีส่วนฐานแสดงให้เห็นถึงประชากรวัยเด็ก และเด็กแรกเกิดมีจำนวนมากว่าประชากรในทุกช่วงวัย ส่วนกลางของเจดีย์ คือจำนวนประชากรวัยแรงงานประชากรวัยแรงงาน และส่วนปลายสุดคือ สูงอายุซึ่งมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนร้อยละกับประชากรทั้งประเทศ ซึ่งเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรวัยเด็ก และในปี พ.ศ. 2553 หรือในอีก 50 ปีต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปทรงเจดีย์อย่างมาก โดยมีส่วนฐานมีขนาดเล็กลง ส่วนกลาง และส่วนหัวมีขนาดใหญ่ขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรของประเทศไทยนั้น มีภาวะการเกิดลดลง และมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2563 จนถึงปี พ.ศ. 2573 มีประชากรวัยเด็กมีจำนวนลดลง และประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูงตามลำดับ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่าการที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้น จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

1.1 สัดส่วนร้อยละของประชากรวัยแรงงานลดลงต่อประชากรทั้งหมด ซึ่งส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้โดยรวมของประเทศลดลง และอาจส่งผลกระทบต่ออัตราการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เช่นเดียวกัน

1.2 ภาวะการพึ่งพาของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานจะเพิ่มสูงขึ้น

1.3 ภาครัฐต้องจัดเตรียมค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้สูงอายุมีความสามารถในการสร้างรายได้ที่ลดลง หรือไม่สามารมีรายได้เลย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย เพราะเป็นการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุภายหลังเกษียณอายุ และเป็นนโยบายสำคัญของภาครัฐจะต้องมีการเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างเพียงพอ และไม่อยู่ใต้เส้นความยากจนกระทั่งสิ้นอายุขัย

นอกจากนี้ เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ และสมรรถนะของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย จึงดำเนินการศึกษาโดยมุ่งความสนใจในเรื่องของประสิทธิภาพ และสมรรถนะของระบบดังกล่าว อีกทั้งภาครัฐมีการจัดตั้งกองทุนที่มีความหลากหลาย และควรที่จะต้องดำเนินการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยใช้กรอบแนวทางในการประเมินสมรรถนะของธนาคารโลกที่เป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้จะทำการศึกษาและดำเนินการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ในมิติของความเพียงพอของรายได้ภายหลังเกษียณอายุในการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ความครอบคลุมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด และความยั่งยืนทางการคลังซึ่งจะช่วยลดผลกระทบ

ต้องประมาณของประเทศในอนาคตได้ รวมทั้ง การสรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะการวิจัย
ในครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

2.2 เพื่อประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ด้านความครอบคลุม
ประชากร ความเพียงพอของรายได้ และความยั่งยืนทางการคลัง

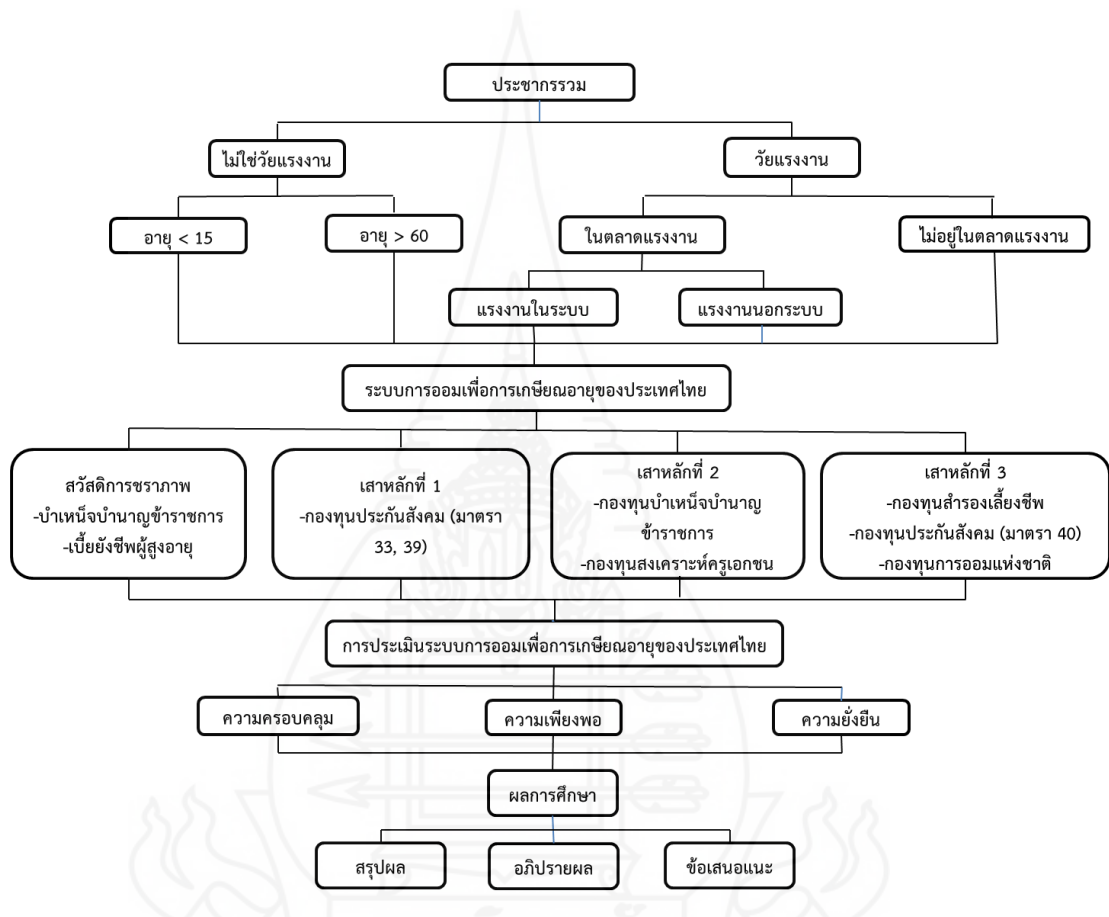
3. กรอบแนวคิดการศึกษา

ความสำคัญของการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย
ที่ทำการศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยสรุปได้ดังนี้

กรอบแนวคิดการศึกษา ตามภาพที่ 1.3 ในการศึกษาส่วนของประชากรของประเทศไทย
ประกอบด้วยประชากรที่อยู่ในวัยแรงงาน และไม่อยู่ในวัยแรงงาน โดยเฉพาะประชากรวัยแรงงานที่
เกี่ยวข้องกับระบบการออมทั้งภาคสมัครใจ และภาคบังคับ ซึ่งเมื่อเกษียณอายุ หรือเข้าสู่วัยสูงอายุจะ
ได้รับเงินบำนาญช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือภาคเอกชน ประกอบด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการ เบี้ย
ยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสงเคราะห์ครูเอกชน
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม (ตามมาตรา 40) กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนรวม
เพื่อการเลี้ยงชีพ และการประกันชีวิต

ทั้งนี้ เนื่องด้วยกองทุนส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อประมาณของประเทศ การศึกษาค้นคว้า
จึงมีความสนใจที่จะศึกษาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยใช้กรอบแนวคิด
และมาตรฐานข้อกำหนดของธนาคารโลกใช้เป็นสิ่งกำหนดระบบการออม ซึ่งประกอบด้วย Pillar 0
(เสาหลักที่ 0) เป็นเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุ Pillar 1 (เสาหลักที่ 1) เป็นระบบบำนาญ
ภาคบังคับ โดยกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับ (Defined Benefit) Pillar 2 (เสาหลักที่ 2) เป็นระบบ
บำนาญภาคบังคับเช่นกัน โดยกำหนดเป็นจำนวนเงินสะสม (Defined Contribution) เพื่อให้ผู้ใช้
แรงงานสามารถมีรายได้เพียงพอภายหลังเกษียณอายุ Pillar 3 (เสาหลักที่ 3) เป็นระบบบำนาญ
ภาคสมัครใจ โดยกำหนดเงินสะสมและผลประโยชน์ที่จะได้รับ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ภายหลัง
เกษียณอายุ Pillar 4 (เสาหลักที่ 4) เป็นทรัพย์สินอื่นที่ผู้ใช้แรงงานสะสม และการเข้าถึงสวัสดิการ
ต่าง ๆ

นอกจากนี้ในการศึกษาเพื่อประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ได้ใช้กรอบแนวทางการประเมินที่เป็นมาตรฐานสากลสำหรับดำเนินการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ด้านความเพียงพอของรายได้ในการดำรงชีพขั้นพื้นฐานภายหลังการเกษียณอายุ ด้านความครอบคลุมของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด และด้านความยั่งยืนเพื่อลดภาระทางการคลังของประเทศ



ภาพที่ 1.3 กรอบแนวคิดการศึกษา

4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 การศึกษานี้ใช้ข้อมูลของประชากรวัยแรงงาน ประกอบด้วย แรงงานในระบบและนอกระบบ โดยที่ประชากรวัยแรงงานนอกระบบ มีทั้งแรงงานที่อยู่ในตลาด และไม่อยู่ในตลาด ซึ่งประชากรวัยแรงงานที่ศึกษามีช่วงอายุระหว่าง 15 - 60 ปี รวมทั้งข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี พ.ศ. 2540 - 2559 และมีข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการวิจัย

4.2 ดำเนินการศึกษารูปแบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลก สำหรับใช้เป็นแนวทางในการทำวิจัย และเป็นมาตรฐานสากล เพื่อใช้ประกอบการศึกษาแนวทางในการดำเนินการระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย และใช้เป็นแนวทางในการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

4.3 ดำเนินการศึกษาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยในภาพรวม ซึ่งข้อมูลการศึกษาจะอยู่ในรูปแบบของระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับประชากรภายหลังเกษียณอายุ กองทุนสำหรับลูกจ้างภาครัฐ และภาคเอกชน กองทุนประกันสังคม และกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.4 ดำเนินการศึกษาระบบการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยยึดถือตามมาตรฐานสากล ประกอบด้วย ความครอบคลุมประชากรวัยแรงงานในระบบและนอกระบบ ความเพียงพอสำหรับรายได้ของประชากรวัยชราภาพให้สามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และความยั่งยืนทางการคลังเพื่อนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาระบบโครงสร้างและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความเจริญต่อไป

5. ข้อจำกัดในการศึกษา

5.1 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นข้อมูลทุติยภูมิที่มาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของตัวเลขข้อมูล จึงต้องทำการปรับข้อมูลให้สามารถนำมาใช้ประกอบในการศึกษาได้ สำหรับการศึกษาในครั้งนี้และนำผลของการศึกษามาประมวลสรุปในภาพรวมของระบบการออมของประเทศ

5.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นระบบบำเหน็จบำนาญแบบหลายเสาหลัก ซึ่งทำให้ภาครัฐมีความพยายามที่จะให้มีการจัดตั้งระบบการออมดังกล่าวตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก เพื่อให้ครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของข้อมูลในระบบการออมดังกล่าว

5.3 ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ในกรณีที่มีข้อมูลบางรายการไม่ครบถ้วนและสมบูรณ์ตามความต้องการที่จะศึกษา จะต้องดำเนินการคำนวณข้อมูลเพิ่มเติมให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบในการวิเคราะห์และสรุปผลได้

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การออม หมายถึง การสะสมเงินสำหรับประชาชนที่มีรายได้ และเหลือจากการบริโภค โดยนำเงินจำนวนที่เหลือดังกล่าวเก็บสะสมไว้สำหรับใช้ในคราวจำเป็น หรือในวัยชราภาพ

6.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ หมายถึง ระบบการออมเงินของประชากรวัยแรงงาน และส่งเงินสะสมเข้ากองทุนใด กองทุนหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งโดยภาครัฐ หรือเอกชน สำหรับเป็นบำนาญไว้ใช้จ่ายภายหลังเกษียณอายุ

6.3 ประชากรวัยแรงงาน หมายถึง ประชากรที่มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี ซึ่งประกอบด้วย (1) แรงงานในระบบซึ่งเป็นแรงงานที่มีนายจ้างและเกิดการว่าจ้างแรงงาน (2) แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นประชากรวัยแรงงานที่ทำงานอิสระหรือแรงงานที่ไม่มีนายจ้าง ทั้งนี้ ประชากรวัยแรงงานดังกล่าวจะเกษียณอายุ เมื่ออายุ 60 ปีขึ้นไป

6.4 ความครอบคลุม หมายถึง การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยกำหนดให้สัดส่วนร้อยละของแรงงานที่เข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเมื่อเทียบกับประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ซึ่งเป็นไปตามกรอบการประเมินของธนาคารโลก

6.5 ความเพียงพอ หมายถึง การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยการคำนวณหาอัตราร้อยละของเงินทดแทนรายได้ภายหลังเกษียณอายุเมื่อเทียบกับรายได้ก่อนการเกษียณอายุของประชากรวัยแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามกรอบการประเมินของธนาคารโลก

6.6 ความยั่งยืน หมายถึง การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยกำหนดให้สัดส่วนร้อยละของการจ่ายเงินบำนาญเพื่อการชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งเป็นไปตามกรอบการประเมินของธนาคารโลก

6.7 เสาหลักที่ 0 หมายถึง การที่ภาครัฐให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ประชากรผู้สูงอายุ

6.8 เสาหลักที่ 1 หมายถึง ระบบบำนาญภาคบังคับที่มีรูปแบบการกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับ

6.9 เสาหลักที่ 2 หมายถึง ระบบบำนาญภาคบังคับที่มีรูปแบบการกำหนดจำนวนเงินสะสม

6.10 เสาหลักที่ 3 หมายถึง ระบบบำนาญภาคสมัครใจที่มีรูปแบบการกำหนดจำนวนเงินสะสม

6.11 เสาหลักที่ 4 หมายถึง ปริมาณหรือมูลค่าของทรัพย์สินอื่นของประชากรวัยแรงงาน และการเข้าถึงระบบสวัสดิการต่าง ๆ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ซึ่งมีความหลากหลายรูปแบบที่เป็นสิ่งสำคัญสำหรับภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือ และส่งเสริมสนับสนุนระบบการออมของประชากรวัยแรงงานให้สามารถมีรายได้เพื่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานภายหลังเกษียณอายุอยู่ได้อย่างเพียงพอ

7.2 ทำให้สามารถประเมินได้ว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยนั้น มีมิติของความครอบคลุมสำหรับแรงงานในระบบและนอกระบบ มีมิติของความเพียงพอสำหรับประชากรวัยแรงงานในการดำรงชีพขั้นพื้นฐานภายหลังเกษียณอายุ และมีมิติของความยั่งยืนทางการคลังซึ่งจะเป็นการลดภาระในด้านงบประมาณของประเทศ

7.3 ทำให้ภาครัฐและเอกชนนำผลของการศึกษาไปพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ให้มีความหลากหลายและมีความยืดหยุ่น สำหรับประชากรวัยแรงงานที่จะเลือกใช้ระบบการออมดังกล่าว อีกทั้งเป็นแหล่งเงินออมของประเทศ ซึ่งส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณภาครัฐในอนาคต

7.4 ทำให้ภาครัฐและเอกชนหรือผู้สนใจอื่น สามารถนำผลของข้อเสนอแนะ หรือแนวคิดนำไปใช้ในการวางแผน กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ และกิจกรรมหรือโครงการที่จะก่อให้เกิดระบบการออมดังกล่าว สำหรับการให้ความช่วยเหลือประชากรวัยแรงงานได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของการดำเนินธุรกิจของตน รวมทั้งสามารถนำผลของการวิจัยไปดำเนินการวิเคราะห์ต่อยอดในเชิงลึกต่อไปได้



บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยในครั้งนี้จะดำเนินการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย 1) แนวคิดทฤษฎี และ 2) งานวิจัย และเอกสารวิชาการ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎี

1.1 ทฤษฎีการออม⁴

ทฤษฎีการออมของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) และนักเศรษฐศาสตร์หลายท่าน อธิบายเกี่ยวกับการออมของบุคคลขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ รายได้ที่แท้จริงหรือรายได้สุทธิส่วนบุคคล (รายได้หลังการบริโภคและการเสียภาษี) และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (อัตราดอกเบี้ยหักด้วยเงินเฟ้อ) ซึ่งการออมมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกับทั้งสองปัจจัย โดยการกำหนดแนวทางการส่งเสริมการออมของประชาชนนั้น จะนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณา รายละเอียดของทฤษฎีการออมมี ดังต่อไปนี้

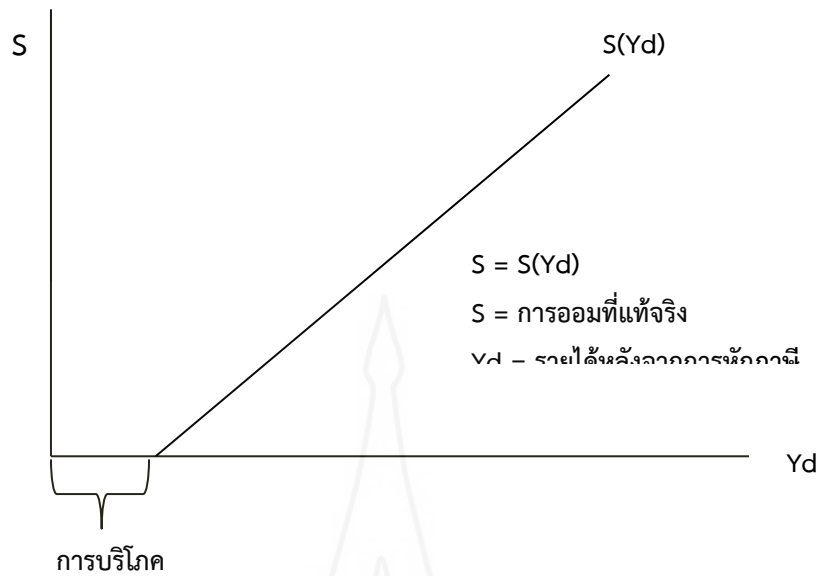
1.1.1 รายได้ที่แท้จริงส่งผลต่อการกำหนดการออมที่แท้จริง

รายได้ที่ครัวเรือนได้รับหลังจากหักด้วยการบริโภค และภาษีเงินได้ เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการออมที่แท้จริง โดยแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ที่แท้จริง การบริโภค และการออมที่แท้จริง ได้ 3 ระดับ

- 1) รายได้ < การบริโภค คือ การออมติดลบ (ใช้เงินเก็บที่มีอยู่ หรือกู้ยืม)
- 2) รายได้ = การบริโภค คือ การออมเป็นศูนย์
- 3) รายได้ > การบริโภค คือ การออมเป็นบวก

สามารถแสดงความสัมพันธ์ตามภาพที่ 2.1

⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช). นางนพพร วิริยานุพงศ์. (2555).



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การบริโภค และการออม

1.1.2 อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงส่งผลต่อการกำหนดการออมที่แท้จริง

อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงกำหนดการออมที่แท้จริง โดยที่ดอกเบี้ยที่แท้จริง (อัตราดอกเบี้ยหักด้วยเงินเฟ้อ) เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจต่อประชาชนในการออมเงินมากขึ้น ในทางกลับกันประชาชนจะนำเงินไปลงทุนหรือไปใช้อย่างอื่นมากกว่าการออมเงินไว้ในกรณีของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงลดลง

สามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$S = S(r)$$

โดยที่ S = การออมที่แท้จริง

r = อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง หรืออัตราดอกเบี้ยหักเงินเฟ้อ

1.2 การพยากรณ์ค่าแนวโน้ม (Trend Projection)⁵

เป็นการพยากรณ์โดยยึดข้อมูลอนุกรมเวลาในอดีตมาจัดทำเป็นกราฟ เพื่อดูแนวโน้มของข้อมูลว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยวิธีนี้จะพยายามลากเส้นตรง (Trend Line) ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกับข้อมูลในอดีตมากที่สุด หรือสามารถที่จะเป็นตัวแทนของข้อมูลชุดนั้นได้ และดำเนินการคำนวณเพื่อประมาณการหาค่าแนวโน้ม ตามภาพที่ 2.2

⁵ <http://www.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO24.htm>



ภาพที่ 2.2 แผนผังการพยากรณ์ข้อมูลอนุกรมเวลา

ที่มา : <http://www.slideshare.net/DrKrisada/4-38686829>

รูปแบบของสมการ⁶ สำหรับการพยากรณ์ด้วยเทคนิคอนุกรมเวลา (Time Series Forecasting) เป็นการพยากรณ์ที่อยู่ภายใต้ข้อสมมุติฐานว่ารูปแบบของข้อมูลในอดีตยังคงเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต หรืออาจกล่าวได้ว่าลักษณะของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของข้อมูลหรือตัวแปรที่สนใจศึกษา เช่น ปริมาณความต้องการ หรืออุปสงค์ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา เป็นต้น ซึ่งจะเรียกว่าตัวแปรตาม (Dependent Variable) จะทำให้สามารถคาดการณ์ หรือทำนายได้ว่าในอนาคตลักษณะของข้อมูลควรจะอยู่ในรูปแบบเช่นนั้นต่อไป โดยในที่นี้เวลาจะเป็นตัวแปรอิสระ (Independent Variable) รูปแบบของอนุกรมเวลาที่พบบ่อย เช่น ราคาน้ำมัน รายได้ประชาชาติ และ ดัชนีอุตสาหกรรมอื่น ๆ เป็นต้น ดังนั้น วิธีการพยากรณ์ค่าตัวแปรตามเมื่อทราบค่าตัวแปรอิสระ หรือเวลาประกอบด้วย

$$Y = f(t)$$

โดยที่ Y คือ ตัวแปรตาม (Dependent variable)

t คือ ตัวแปรอิสระ (Independent variable)

และสามารถเขียนเป็นสมการถดถอยอย่างง่าย⁷ ดังนี้

⁶ ภูริทัต นาคประเสริฐ. พยากรณ์แนวโน้มราคาและปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบของประเทศไทย. (2554).

⁷ <http://www.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO24.htm>

$$Y = a + bt^8$$

1.3 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง⁹

กระทรวงการคลังได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการคลังที่สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว

สำหรับการจัดทำกรอบความยั่งยืนด้านการคลังดังกล่าว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ดำเนินการจัดทำกรอบความยั่งยืน โดยอาศัยเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ แบบจำลองความยั่งยืนด้านการคลัง (Fiscal Sustainability Model) หรือแบบจำลองที่ใช้ในการประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งการประมาณการดังกล่าวได้มีการนำสมมติฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายในกรอบงบประมาณที่มาจากแผน และมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ รายจ่ายลงทุนจากงบประมาณของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Projects) เป็นต้น มารวมไว้ และนำมาพิจารณาร่วมกับแผน และมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาลให้มีความยั่งยืนภายใต้ข้อกำหนด อันได้แก่ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ภาระหนี้ต่องบประมาณ และดุลงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นตัวแปรในการคำนวณตามแบบจำลองที่ได้กำหนดไว้

สำหรับตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนด้านการคลังได้ถูกกำหนดขึ้นและมีการปรับปรุงแก้ไขแล้วจำนวน 4 ครั้ง¹⁰ ดังนี้

ครั้งที่ 1 ในเดือนพฤศจิกายน 2544 ตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนด้านการคลังได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก ในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ที่จังหวัดเชียงใหม่

ครั้งที่ 2 ในเดือนมิถุนายน 2545 เมื่อกระทรวงการคลังเข้ารับภาระความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund : FIDF) ได้มีการปรับปรุงเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนด้านการคลัง

ครั้งที่ 3 ในเดือนกรกฎาคม 2546 คณะทำงานนโยบายเศรษฐกิจได้ให้ความเห็นชอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังใหม่ และนำเสนอรัฐมนตรีทราบ

⁸ การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time Series Analysis) www.oocities.org/goodyuta/time02.doc

⁹ รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง. ตุลาคม 2558 – พฤษภาคม 2559 ปีงบประมาณ 2559. สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

¹⁰ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีการปรับปรุงตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนด้านการคลังและแบบจำลองความยั่งยืนด้านการคลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับสถานะด้านเศรษฐกิจ การคลังของประเทศ และก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง นอกจากนี้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีการเผยแพร่กรอบความยั่งยืนด้านการคลังแก่สาธารณชนผ่านรายงานสถานการณ์ด้านการคลังของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นประจำทุกเดือนอีกด้วย

ครั้งที่ 4 ในเดือนเมษายน 2547 คณะทำงานนโยบายเศรษฐกิจได้ให้ความเห็นชอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังใหม่ ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงตามความเหมาะสมให้เป็นปัจจุบัน

องค์ประกอบของตัวชี้วัดและเป้าหมาย ดังนี้

1.3.1 สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่เกินร้อยละ 60

ในความเป็นจริงและทางวิชาการได้ระบุว่า การวัดความยั่งยืนทางการคลังไม่ได้วัดที่การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอย่างง่ายตามที่กล่าวข้างต้น แต่การวัดความยั่งยืนทางการคลังสามารถวัดได้ 4 มิติด้วยกัน ได้แก่

1) หากหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่เพิ่มขึ้นแสดงว่ามีปัญหาด้านความยั่งยืนทางการคลัง ในทางกลับกันหากหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ลดลง ปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการคลังไม่น่าจะเกิดขึ้น

2) ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นหากรัฐบาลสามารถระดมรายได้มาได้เพียงพอในการชำระหนี้ดอกเบี้ย เงินกู้ ซึ่งตราใบที่รัฐบาลมีศักยภาพในการระดมรายได้มาเพียงพอต่อการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ความยั่งยืนทางการคลังยังคงมีอยู่ หากต้องกู้เงินใหม่มาชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้เก่า ปัญหาความยั่งยืนทางการคลังก็จะเกิดขึ้น

3) ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นหากรัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพของหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศได้ในระยะยาว

4) ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการดำเนินนโยบายการคลังไม่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และการดำเนินนโยบายการคลังไม่เบียดบังงบประมาณรายจ่ายด้านการพัฒนาประเทศ

1.3.2 ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15

1.3.3 การจัดทำงบประมาณสมดุล ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลจัดทำงบประมาณในลักษณะขาดดุลงบประมาณ และคาดว่าจะเข้าสู่การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเมื่อระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคง หรือมีเสถียรภาพต่อไป

1.3.4 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต้องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 เพราะจะมีผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในระยะยาว

ดังนั้น ความยั่งยืนทางการคลังหรือความมีเสถียรภาพด้านการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งการมีวินัยทางการคลังเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับประเทศไทย เพราะนอกจากจะทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปสามารถมั่นใจในเสถียรภาพด้านการคลังของประเทศแล้ว ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และความ

นำเชื่อถือด้านการคลังของประเทศในเวทีโลก เช่น องค์กรด้านการเงินระหว่างประเทศและบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ เป็นต้น

1.4 รูปแบบและมาตรฐานระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลก

1.4.1 ทฤษฎีเสาหลัก 5 เสา ตามนิยามของธนาคารโลก (ระบบบำนาญ)¹¹

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นระบบบำนาญซึ่งธนาคารโลกกำหนดกรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบบำนาญให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ภายหลังจากเกษียณอายุ หรือเมื่อประชาชนเข้าสู่วัยชราภาพ

หากประชาชนมีเงินออมพอใช้หลังเกษียณอายุ ภาครัฐสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายการดูแลด้านสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ และทำให้ภาครัฐนำงบประมาณส่วนที่เหลือไปใช้ลงทุนสำหรับการพัฒนาประเทศ เพื่อลดความเสี่ยงภาระทางการคลัง และหนี้สาธารณะที่จะก่อให้เกิดปัญหาได้

โดยกรอบแนวคิด เพื่อการรองรับสังคมผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ได้ด้วยการออมจำนวนขั้นต่ำเพื่อให้เพียงพอกับการดำรงชีพภายหลังจากเกษียณอายุ และไม่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน หรือภาวะขัดสนที่ไม่อาจยอมรับได้ ซึ่งธนาคารโลกได้กำหนดรูปแบบการออมทั้งภาคสมัครใจ และภาคบังคับ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณอายุ ภายใต้อายุเสาหลัก 5 เสา (ตามภาพที่ 2.3) ดังต่อไปนี้

เสาหลักที่ 0 : A Non-Contribution System “Zero Pillar” เป็นระบบหลักประกันทางสังคมที่ประชาชนไม่ต้องมีการออม หรือจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนแต่อย่างใด ภาครัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนในวัยเกษียณอายุแบบให้เปล่า เพื่อให้ผู้สูงวัยสามารถดำรงชีพพื้นฐานขั้นต่ำได้อย่างเพียงพอ และให้ครอบคลุมผู้สูงอายุ หรือผู้ยากไร้ ไม่มีที่พึ่ง (Means-tested) ได้ทั้งหมด

เสาหลักที่ 1 : A Mandatory System “First Pillar” เป็นระบบบำนาญภาคบังคับให้แก่ประชาชน ซึ่งได้กำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับภายหลังจากเกษียณอายุ โดยมีการกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือภาครัฐ จ่ายเงินเข้ากองทุน โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้บริหารกองทุนดังกล่าว โดยสมาชิกที่ส่งออมเงิน หรือส่งเงินจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า สำหรับรองรับเมื่อสมาชิกเกษียณอายุ (Defined Benefit System) ซึ่งเพียงให้ผู้เกษียณอายุดังกล่าวเพียงพอสำหรับการดำรงชีพได้ และไม่ตกอยู่ใต้เส้นความยากจนเท่านั้น

เสาหลักที่ 2 : A Mandatory System “Second Pillar” เป็นระบบบำนาญภาคบังคับให้แก่ประชาชน ซึ่งกำหนดจำนวนเงินสะสมเข้ากองทุนเพื่อรองรับการเกษียณอายุ (Defined Contribution System) ซึ่งมีการบริหารจัดการโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะอย่าง

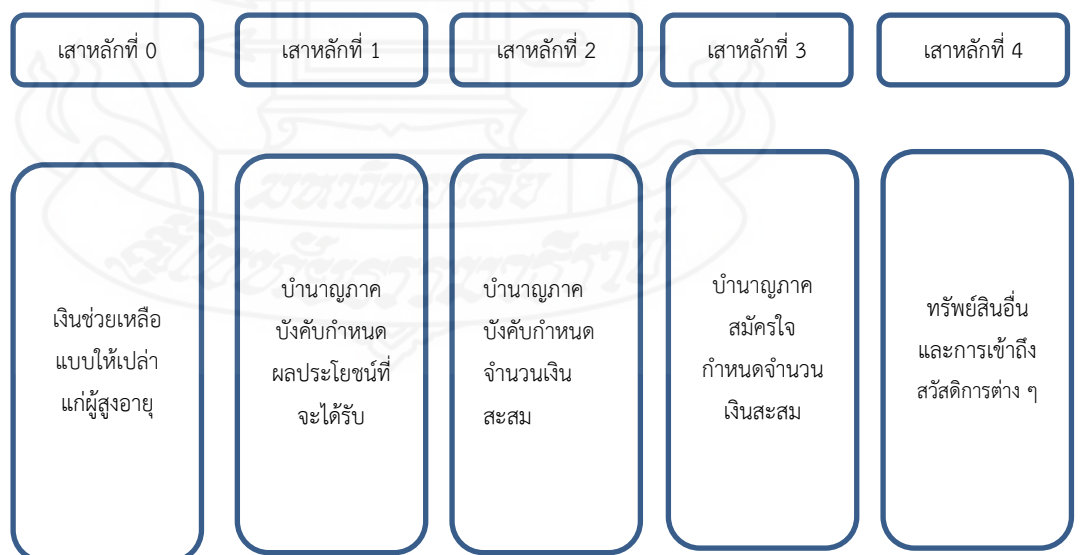
¹¹ การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณอายุให้คนไทย. ฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. กันยายน 2557.

มีอาชีพ โดยมีการจ่ายเงินออมเข้าสู่กองทุน ประกอบด้วย ลูกจ้าง นายจ้าง หรือภาครัฐ และมีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมจากการออมใน Pillar 1 ซึ่งผู้ทำการออมจะได้รับเงินสะสมพร้อมผลตอบแทนจากกองทุนเมื่อเกษียณอายุ ทั้งนี้ การออมในระบบสามารถกำหนดรูปแบบให้ผู้ออมกำหนดเลือกนโยบายการลงทุนได้ด้วยตนเอง และเลือกรูปแบบของการรับเงินออมที่สะสมไว้หลังเกษียณอายุเป็นเงินก้อน หรือเป็นรายเดือน

เสาหลักที่ 3 : A Voluntary System “Third Pillar” เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจ โดยกำหนดจำนวนเงินออมเพื่อการเกษียณอายุ (Defined Contribution System) ซึ่งผู้ออมจะได้รับเงินที่ออมไว้ พร้อมผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเมื่อเกษียณอายุ ทั้งนี้ รูปแบบการออมดังกล่าวมีลักษณะเป็นรายบุคคล ซึ่งมีหลายรูปแบบ โดยภาคเอกชนเป็นผู้จัดตั้ง และบริหารจัดการกองทุน

เสาหลักที่ 4 : A Non-financial System “Fourth Pillar” เป็นระบบที่ใช้ทรัพย์สิน และการเข้าถึงสวัสดิการอื่น ๆ เพื่อรองรับการใช้ชีวิตหลังเกษียณอายุ โดยการสนับสนุนในด้านสินเชื่อ หรือการสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ เช่น บ้านซึ่งอาจนำมาเป็นสินเชื่อสำหรับผู้สูงอายุ หรือที่เรียกว่า Reverse Mortgage เป็นต้น

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดของธนาคารโลกดังกล่าว เป็นระบบบำนาญสำหรับไว้ใช้ในการสนับสนุน และสร้างความแข็งแกร่งของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่าง ๆ ในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับประชาชนโดยรวม และแต่ละประเทศสามารถนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ



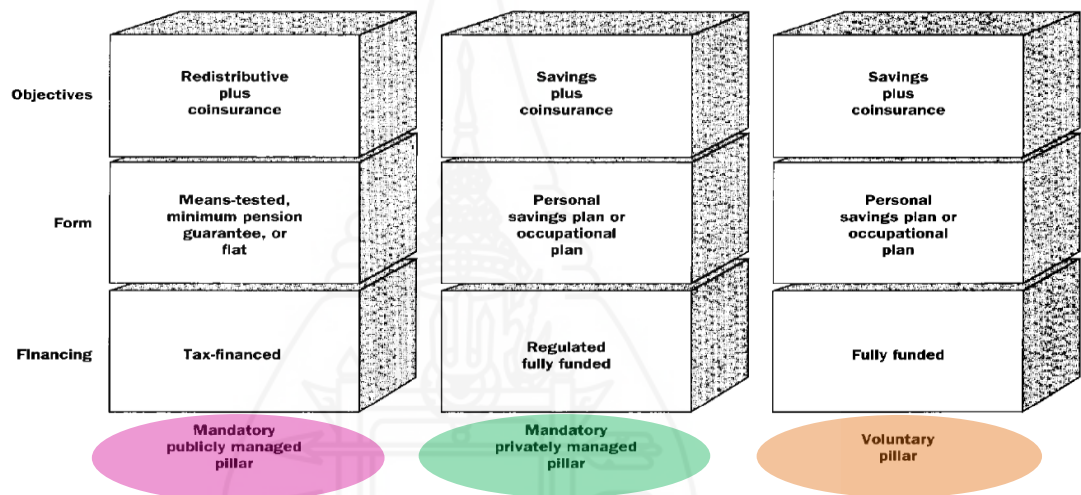
ภาพที่ 2.3 ทฤษฎีเสาหลัก 5 เสา ของธนาคารโลก (The Five Pillar Framework)¹²

¹² วิภาวี เหมพรวิสาร และ พุฒิกุล อัครชานนท์ การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณให้คนไทย 2557.

1.4.2 รูปแบบระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลก

1) การประกันรายได้ผู้สูงวัยตามเสาหลักธนาคารโลก¹³

ธนาคารโลกเสนอระบบการประกันรายได้ในรูปแบบของเสาหลักสำหรับการประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของการประกันดังกล่าว รวมทั้งการออมหลังเกษียณอายุสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อลดช่องว่างของความยากจน และการประกันชีวิต ซึ่งแต่ละเสาหลักมีรูปแบบการบริหารจัดการ และกลไกการจ่ายเงินที่แตกต่างกัน เสาหลักแรกถูกออกแบบเพื่อการจ่ายเงิน เสาหลักที่สอง และที่สามเป็นเสาหลักเกี่ยวกับการออม และทั้งสามเสาหลักมีการประกันชีวิตเข้ามาเกี่ยวข้อง (ตามภาพที่ 2.4)



ภาพที่ 2.4 การประกันรายได้ผู้สูงวัยตามเสาหลักของธนาคารโลก

ที่มา : World Bank Policy Research Report (2557) เรื่อง “Averting the Old Age Crisis”.

เสาหลักที่ 1 เป็นการบริหารสาธารณะ และการจ่ายภาษี เพื่อเป็นการจัดเตรียมการประกันรายได้ของสังคมผู้สูงอายุ โดยมุ่งเป้าความสำเร็จด้วยผลประโยชน์ในแนวราบ (ตรวจสอบรายได้และทรัพย์สินอย่างเป็นทางการ มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือคนจนเท่านั้น) หรือถูกจัดเตรียมการรับประกันขั้นต่ำของระบบบำนาญ

เสาหลักที่ 2 เป็นภาคบังคับ โดยมีเงื่อนไขที่ผู้ประกันตนจะต้องมีการออมเงิน ซึ่งผลประโยชน์นั้นขึ้นอยู่กับ การจ่ายเงินสะสม ถ้าจ่ายเงินสะสมเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดผลประโยชน์

¹³ The Evaluation on Thai Pension System. Dr.Sartsada & Mrs.Nawaporn Wiriyapunong.

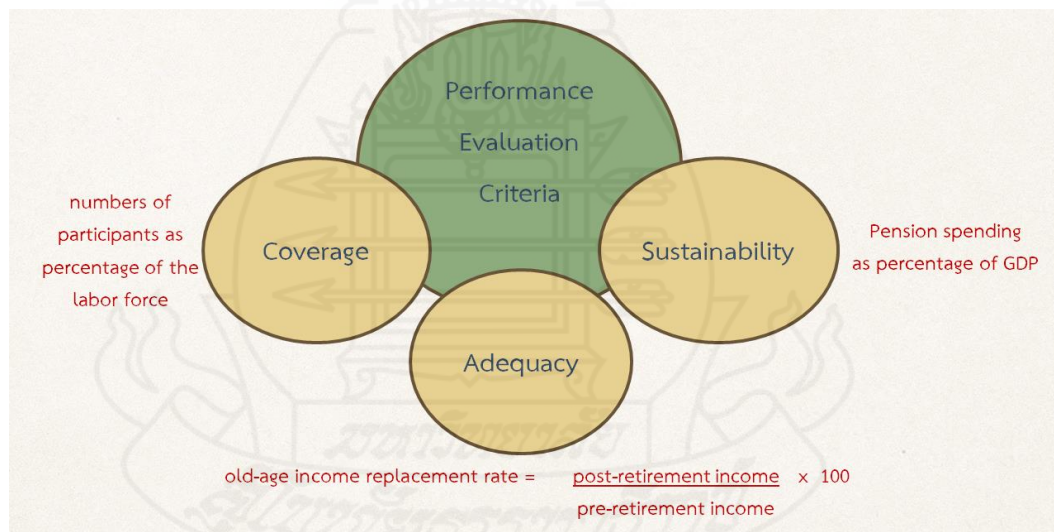
ตอบแทนเพิ่มมากขึ้น ลักษณะนี้เป็นการบริหารส่วนบุคคล และเป็นการเลือกหรือวางแผนการลงทุน ซึ่งได้รับผลตอบแทนที่ดีที่สุด

เสาหลักที่ 3 เป็นภาคสมัครใจ โดยมีรูปแบบของการส่งเสริมและสนับสนุน รายได้ให้แก่กลุ่มผู้เกษียณอายุในการออมเงิน ด้วยนโยบายดังกล่าวจะมีการสร้างสิ่งจูงใจ โดยมีเครื่องมือ กล่าวคือ การลดหย่อนภาษีเป็นตัวช่วยให้มีการออมมากขึ้นสำหรับผู้เกษียณอายุ ทั้งนี้ ในฐานะที่เป็นภาคสมัครใจ และมีเป้าหมายการช่วยเหลือรายได้ให้แก่ผู้เกษียณ ดังนั้น ประชาชนที่มีรายได้ต่ำสามารถออมเงินภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวได้

นอกจากนี้ มีการประกันชีวิตรายบุคคลร่วม และมีความครอบคลุมความเสี่ยง อย่างเหมาะสมสำหรับทั้งสามเสาหลักตามที่ได้จัดเตรียมไว้ เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุให้มีทางเลือก เพิ่มขึ้น

2) การประเมินสมรรถนะของธนาคารโลกบนระบบบำนาญ

เพื่อประเมินสมรรถนะระบบบำนาญหรือระบบประกันผู้สูงอายุตาม มาตรฐานซึ่งกำหนดโดยธนาคารโลก ประกอบด้วย ความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืน



ภาพที่ 2.5 การประเมินสมรรถนะของธนาคารโลกบนระบบบำนาญ

ที่มา : (1) PENSION SYSTEMS AND REFORM CONCEPTUAL FRAMEWORK. Robert Holzmann, Richard Paul Hinz and Mark Dorfman, June 2008.

(2) นวพร วิริยานุพงศ์. (2558). สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง

ตามภาพที่ 2.5 การประเมินระบบการออมในรูปแบบของความครอบคลุม (Coverage) มีตัวชี้วัดด้วยสัดส่วนร้อยละของประชากรวัยแรงงานที่เข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุต่อประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยที่สัดส่วนร้อยละจะเข้าใกล้ร้อยละ 100 แสดงว่ามีแรงงานในระบบและนอกระบบเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุดังกล่าวเกือบทั้งหมด ดังนั้น การประเมินระบบการออมจึงมีความครอบคลุมในประชากรวัยแรงงานทั้งหมดได้

พิจารณาการประเมินระบบการออมในแบบของความเพียงพอ (Adequacy) การวิเคราะห์ที่มีเป้าหมายสำหรับจำนวนประชากรวัยแรงงานที่เป็นผู้ประกันตน โดยอัตราการทดแทนรายได้จากเงินบำนาญของผู้สูงอายุจะถูกกำหนด ด้วยตัวชี้วัดประสิทธิผลของระบบประกันตนผู้สูงอายุ ซึ่งจะต้องมีรายได้ภายหลังเกษียณอายุให้เพียงพอเพื่อทดแทนรายได้ในปัจจุบัน โดยการคำนวณหาอัตราเงินทดแทนเป็นสัดส่วนร้อยละของรายได้หลังเกษียณอายุเมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละของรายได้ในวัยทำงานหรือก่อนเกษียณอายุ ซึ่งผู้ได้รับบำนาญจะยังคงรักษาสภาพการดำรงชีพได้เหมือนกับก่อนการเกษียณอายุ

พิจารณาการประเมินระบบการออมในรูปแบบของความยั่งยืน (Sustainability) มีตัวชี้วัดหลายตัวที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การจ่ายเงินบำนาญในปัจจุบัน การขาดดุลการคลัง มูลค่าปัจจุบันของการคาดการณ์การจ่ายเงินบำนาญ และ มูลค่าปัจจุบันของการจ่ายภาษีรายได้ ในเอกสารนี้ ผู้วิจัยจะใช้การจ่ายเงินบำนาญ และงบประมาณรายจ่ายคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือร้อยละของงบประมาณในแต่ละปีเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตามมาตรฐานรูปแบบการประเมินของธนาคารโลก

1.5 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศต่าง ๆ¹⁴

1.5.1 ระบบการออมของต่างประเทศ มีเหตุผลการจัดตั้งโดยสังเขป ดังนี้

1) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในต่างประเทศได้มีการพัฒนาขึ้น เนื่องจากการที่สังคมมีการพัฒนาจากระบบเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรม ทำให้รูปแบบการพึ่งพิงการเงินในระบบที่ไม่เป็นทางการจากลูกหลาน (Informal System) ต้องมีการปฏิรูปเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ (Formal System) ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ยามชราภาพให้แก่ประชากรวัยแรงงานของประเทศ

¹⁴ นวพร วิริยานุพงศ์ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2555, 2558.

สุปาณี จันทร์มาศ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2556.

สุวัฒนา ศรีภิรมย์ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2552.

2) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นระบบหลายเสาหลัก (Multi Pillars System) ซึ่งประกอบด้วยสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นหลักประกันทางรายได้ขั้นพื้นฐาน การออมภาคบังคับที่มีการกำหนดผลตอบแทน (Defined Benefit) การออมภาคบังคับแบบกำหนดเงินสะสม (Defined Contribution) และการออมภาคสมัครใจ เพื่อให้ประชากรวัยแรงงานมีช่องทางการออมเพิ่มเติม

3) ระบบการออมแบบหลายเสาหลัก เป็นระบบที่สามารถตอบโจทย์ด้านการสร้างความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืนของระบบการออมได้ ซึ่งมีหลายประเทศ เช่น ประเทศชิลี กลุ่มประเทศในแถบลาตินอเมริกา และกลุ่มประเทศ OECD¹⁵ (Organization for Economic Cooperation and Development) เป็นต้น ได้ทำการปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณอายุโดยอาศัยแนวคิดดังกล่าว รวมทั้งได้มีการปรับรูปแบบการออมจาก Defined Benefit เป็น Defined Contribution มากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร เพราะจะมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น

4) สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น หลายประเทศมีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่บริหารจัดการโดยภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น เช่น ประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ เป็นต้น ซึ่งมีเพียงระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ภาคแรงงานนอกระบบมีขนาดใหญ่ (Large Informal Sector) ส่งผลกระทบต่อการบังคับให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุค่อนข้างมีข้อจำกัด

5) เมื่อเปรียบเทียบระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนานั้น จะเห็นได้ว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถครอบคลุมประชากรวัยแรงงานได้มากกว่า แต่มีปัญหาด้านความยั่งยืนเนื่องจากสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นจนเป็นภาระต่อการจ่ายเงินบำนาญ ในขณะที่ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา คือ การที่มีประชากรวัยแรงงานอยู่นอกระบบเป็นจำนวนมาก ทำให้การบังคับเก็บเงินสะสมมีความยากลำบาก ส่งผลให้การสร้างความคุ้มครองให้แก่ประชากรวัยแรงงานที่เกษียณอายุได้เพียงบางส่วนของประเทศเท่านั้น

6) อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีมาตรฐานใดที่จะเป็นวิธีการแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน และสามารถใช้ได้กับทุกกรณี เนื่องจากระบบการออมในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับ

¹⁵ OECD เป็นองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วที่ไม่ได้อยู่ในทวีปยุโรปเข้าเป็นสมาชิก ด้วย ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น OECD ดำเนินกิจกรรมเพื่อความร่วมมือทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์เป็นส่วนใหญ่โดยเน้นปัญหาของสารเคมีที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการออกแบบการจัดการของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นปัญหา และมีความท้าทายที่ทุกประเทศต่างเกิดขึ้น คือ การพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ความเพียงพอ และมีความยั่งยืนต่อระบบการคลังของประเทศได้ในระยะยาว เพื่อลดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

1.5.2 รูปแบบการรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศมาเลเซีย และประเทศในกลุ่มยุโรป เช่น ราชอาณาจักรนอร์เวย์ สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ แคนาดา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ เป็นต้น ได้มีการจัดระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ครอบคลุมประชากรวัยแรงงานทั้งในระบบ และนอกระบบทั่วประเทศ ซึ่งทำให้อัตราส่วนร้อยละการออมเพื่อการเกษียณอายุของประชาชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศดังกล่าวสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานมีเงินออมมากพอที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในวัยเกษียณอายุ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) *ประเทศอังกฤษ* มีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ประกอบด้วย

(1) *เสาหลักที่ 0* ในรูปแบบของ Minimum Income Guarantee (MIG) เป็นรูปแบบของสวัสดิการ การดำรงชีพขั้นพื้นฐาน โดยจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุในวัยเกษียณอายุตั้งแต่อายุ 60 ปี ขึ้นไป ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ในอัตราเดียว

(2) *เสาหลักที่ 1* ในรูปแบบของ Basic State Pension เป็นการออมภาคบังคับ ในรูปแบบของ National Insurance Fund โดยที่ลูกจ้างส่งเงินสะสมเพื่อการออมตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้แน่นอน และมีนายจ้างจ่ายสมทบ เมื่อผู้ทำการออมได้เกษียณอายุลงจะได้รับเงินรายสัปดาห์เพื่อการดำรงชีพ

(3) *เสาหลักที่ 2* ในรูปแบบของ Second State Pension เป็นการออมภาคบังคับ ในvkของ National Insurance Fund เช่นเดียวกับ Pillar 1 โดยที่ลูกจ้างส่งเงินสะสมเพื่อการออมตามรายได้ และมีนายจ้างจ่ายสมทบ เมื่อผู้ทำการออมได้เกษียณอายุลง จะได้รับเงินก้อนสำหรับการดำรงชีพในวัยชราต่อไป

(4) *เสาหลักที่ 3* ในรูปแบบของ Private Pension เป็นการออมภาคสมัครใจของประชาชน เพื่อรองรับไว้ใช้จ่ายเกษียณอายุ

2) *ประเทศอินเดีย* มีแรงงานนอกระบบประมาณ 369 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 90 ของแรงงานทั้งหมด ในปี 2548 รัฐบาลอินเดียได้จัดตั้งระบบบำนาญแบบใหม่ (New Pension System : NPS) เรียกว่า Pension Fund Regulatory and Development Authority (PFRDA) เป็นระบบกำหนดอัตราเงินสะสม โดยรัฐบาลอินเดียให้เอกชนบริหารกองทุนและเก็บเงินสะสม ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของไทย ทั้งนี้ ระบบใหม่ดังกล่าว จะให้สิทธิ

ประโยชน์เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปี ในลักษณะทยอยรับเงินบำนาญ หรือซื้อประกันรายปี แต่รัฐบาลอินเดียไม่ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้แก่สมาชิก จึงทำให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นสมาชิกน้อย เพราะไม่มีสิ่งจูงใจ

3) *สาธารณรัฐประชาชนจีน* เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมีประชากรวัยแรงงานย้ายเข้ามาทำงานในเมือง ทำให้ประชากรผู้สูงอายุในเขตชนบทมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกแบบโครงการให้เงินสนับสนุนสำหรับประชากรในชนบท ดังนี้

(1) มีบัญชีรายบุคคล โดยสมาชิกจ่ายเงินสะสม และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบ (สัดส่วนสมาชิกจ่ายสะสมมากกว่ารัฐบาล)

(2) พื้นที่ใดยากจนมาก จะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น

(3) สมาชิกจะได้รับเงินบำนาญเมื่ออายุ 60 ปีขึ้นไป

4) *สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย* มีระบบการออมภาคบังคับ ซึ่งครอบคลุมข้าราชการ ลูกจ้างเอกชน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ในรูปแบบของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

5) *กลุ่มประเทศ ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์* เป็นการออมภาคบังคับ ในรูปแบบของประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชน ระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.6 โครงสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

1.6.1 *คุณลักษณะของการประกันรายได้ผู้สูงวัยหลายเสาหลัก* (The Multi Pillar of Old Age Security) โดยมีหลักการหรือปรัชญาของการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ใช้ในการดำเนินการทั่วโลก มีดังนี้

1) ประชากรวัยแรงงานควรมีหลักประกันด้านรายได้เมื่อยามเกษียณอายุ ควรอยู่ในระดับที่เพียงพอแก่การดำรงชีพตามมาตรฐานการครองชีพภายหลังเกษียณอายุในระดับที่ไม่แตกต่างจากช่วงระยะเวลาทำงาน

2) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุควรมีรูปแบบหลายชั้น (Multi-pillar) ซึ่งแต่ละระดับชั้นต้องมีความชัดเจนในขอบเขตของวิธีการดำเนินงาน โดยรวมองค์ประกอบของการออมดังกล่าวประกอบด้วย แรงงานหรือสมาชิกผู้ทำการออม นายจ้าง และรัฐบาล รวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น (ในกรณีผู้มีอาชีพอิสระจะไม่มีนายจ้าง)

โดยที่โครงสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย (ระบบบำเหน็จบำนาญแบบ The Multi Pillar of Old Age Security) อยู่ในรูปแบบของระบบบำเหน็จ

บำนาญของการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และเป็นการออมเงินแบบผูกพันระยะยาว (Long Term Contractual System) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

เสาหลักที่ 1 เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้กับแรงงานทุกคนเพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นการเฉลี่ยความสุขความทุกข์ และมีระดับรายได้ในวัยชราภาพไม่ให้อยู่ใต้เส้นความยากจน โดยอาศัยหลักการประกันภัยร่วมกันกระจายความเสี่ยง ซึ่งมีความครอบคลุม (Coverage) ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และมีรูปแบบของระบบการกำหนดผลประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit) ที่เกี่ยวข้องกับเส้นความยากจน (Poverty Line) และเป็นการประกันรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Benefit) สำหรับการดำรงชีพตามปัจจัยพื้นฐาน

เสาหลักที่ 2 เป็นระบบการออมภาคบังคับ (Compulsory Saving) โดยประชาชนวัยเกษียณต้องมีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีขึ้น ซึ่งอัตราเฉลี่ยของรายได้ที่พอเพียง จึงควรมีระดับรายได้ประมาณร้อยละ 50-60 ของรายได้ในวัยทำงาน¹⁶ โดยมีหลักการประกันรายได้จากผลที่ตนเองทำงาน และออมเงินของตนเองในลักษณะการออมภาคบังคับ (Compulsory Saving) แบบกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสม (Defined Contribution) สู่ออม โดยมีการออมที่ประกอบด้วยระบบบัญชีรายบุคคล (Individual Account) มีการสมทบเงินจากนายจ้างเข้าบัญชีรายบุคคลที่เป็นของลูกจ้างหรือประชาชนผู้ออม ซึ่งระบบการออมดังกล่าวเป็นระบบที่มีการรับผิดชอบในส่วนของตน และได้รับผลประโยชน์ตามจำนวนเงินในบัญชีของแต่ละบุคคล ทั้งนี้กองทุนการออมจะนำเงินดังกล่าวไปลงทุน โดยผ่านกลไกของตลาดการเงิน - การลงทุน ส่งผลทำให้จำนวนเงินกองทุนมีมูลค่าสูงขึ้น และผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของประชาชนผู้ออม ด้วยการบริหารจัดการในระยะยาว

ระบบการออมภาคบังคับ นอกจากจะมีประโยชน์ต่อประชาชนผู้ออม ด้านการประกันรายได้ในวัยเกษียณตามมาตรฐานการดำรงชีพ แต่ยังเป็นระบบการออมที่มีความสำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตต่อระบบการออมของประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นแหล่งรวบรวมเงินทุนในภาพรวม

เสาหลักที่ 3 เป็นระบบการออมภาคสมัครใจ (Voluntary Saving) โดยประชาชนหรือแรงงานซึ่งมีความสามารถในการออม และสมัครใจที่จะเพิ่มรายได้เพื่อให้มีคุณภาพชีวิต และมีความสะดวกสบายต่อการดำรงชีพในวัยเกษียณอายุ ซึ่งการออมดังกล่าว เป็นไปตามความพึงพอใจ และกำลังความสามารถของตนเอง ทั้งนี้เป็นการตกลงระหว่างผู้ออมซึ่งเป็นลูกจ้างกับนายจ้างของผู้ออมเงินสะสม โดยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนการออมมีลักษณะของการส่งเงินออมแน่นอน (Defined Contribution) หรืออาจเป็นการออมด้านเดียวของประชาชนผู้ออมกับระบบกองทุนต่าง ๆ โดยที่เป็นระบบบัญชีรายบุคคลเช่นเดียวกับเสาหลักที่ 2 และมีระบบบริหารจัดการเงินกองทุนให้มี

¹⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ Deloitte & Touche' Consulting Group, 2546.

มูลค่าเพิ่มขึ้นเพื่อผลประโยชน์แก่ประชาชนผู้ออมเช่นเดียวกัน ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้ออมให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เป็นการเพิ่มเติมจาก เสาหลักที่ 1 และ เสาหลักที่ 2 โดยมีนโยบายให้เลือกแผนการลงทุน (Employee's Choice)

นอกจากนี้ ระบบการออมดังกล่าวใช้เป็นเครื่องมือด้านการออมและการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ โดยรัฐจะสนับสนุนในสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ประชาชนผู้ออม เช่น หักเป็นรายจ่ายสำหรับการคำนวณเงินได้ที่เป็นฐานภาษี หักเป็นรายจ่ายแก่นายจ้างที่สมทบการออมให้แก่ลูกจ้าง เป็นต้น โดยเงินออมเพื่อการชราภาพดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นภาคสมัครใจของประชาชนเพื่อให้มีการออมมากขึ้น

1.6.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย

1) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

(1) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นหนึ่งในหลักประกันทางสังคมที่ภาครัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ซึ่งการมีระบบหลักประกันทางสังคมด้านการชราภาพที่เหมาะสม จะทำให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพเมื่อเข้าสู่วัยชรา

(2) ประเทศไทยมีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุแบบหลายเสาหลัก เช่นเดียวกับในหลายประเทศทั่วโลก ลักษณะสำคัญของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุแบบหลายเสาหลัก คือ

ก) เป็นระบบที่รัฐจัดให้มีหลักประกันทางรายได้ยามชราภาพในระดับพื้นฐานให้แก่ประชาชน

ข) ให้มีระบบการออมโดยภาคเอกชน ซึ่งนายจ้าง ลูกจ้าง หรือประชาชนทั่วไปจะต้องออมเงินในระบบดังกล่าว และ

ค) จัดให้มีการออมภาคสมัครใจเพื่อให้ประชาชนมีช่องทางการออมเพิ่มเติม

(3) จะเห็นได้ว่า ระบบการออมแบบหลายเสาหลัก เป็นระบบที่สามารถตอบโจทย์ด้านการสร้างความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืนของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ ซึ่งหลายประเทศได้ทำการปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณอายุโดยอาศัยแนวคิดดังกล่าว เช่น สหราชอาณาจักร เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ และออสเตรเลีย เป็นต้น

(4) ภาครัฐของไทยได้มีความพยายามในการจัดให้มีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งนอกจากสวัสดิการด้านการชราภาพที่รัฐให้บำนาญ บำนาญแก่ข้าราชการเกษียณอายุ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรายเดือนแก่ประชาชนที่อายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่ได้รับบำนาญจากรัฐแล้ว ภาครัฐได้จัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการชราภาพภายใต้ระบบการออมหลายเสาหลัก

2) ประเภท และช่องทางการออม ประกอบด้วย

(1) การออมเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้บริการสถาบันการเงินทั่วไป หรือธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เช่น ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ซึ่งเปิดให้บริการรับฝากเงินของประชาชน สำหรับการออมไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์โดยมีวัตถุประสงค์ในการออมของกลุ่มสมาชิก สำหรับให้บริการแก่สมาชิกในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน หรือสำหรับการใช้จ่ายส่วนตัว

(2) การออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นการออมของประชาชนในกองทุนของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรองรับการดำรงชีพเมื่อตนเองอย่างเข้าสู่วัยชรา หรือเป็นผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการ แรงงานในระบบที่มีนายจ้าง บุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนเอกชน ที่ประชาชนสามารถเข้าเป็นสมาชิกเพื่อทำการออมเงินตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย การนำจ่ายเงินออมของสมาชิก นายจ้างสมทบเงินตามที่กำหนด และรัฐบาลจ่ายสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน เป็นต้น รวมทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF)

(3) การออมเพื่อการลงทุน เป็นการออมของประชาชนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายจำนวนหนึ่ง ซึ่งเพียงพอที่จะนำเงินส่วนเกินนี้ไปลงทุน สำหรับการออมเพื่อจัดเก็บไว้ใช้ในวัยชรา หรือวัยเกษียณ และส่วนใหญ่ประชาชนจะเลือกออมเงินที่มีระดับความเสี่ยงน้อย ประกอบด้วย การลงทุนซื้อพันธบัตรรัฐบาลที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนค่อนข้างแน่นอน และสูงเมื่อเทียบกับการออมเงินไว้ที่สถาบันการเงินทั่วไป การลงทุนในสลากออมสิน หรือสลากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ และการซื้อประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่ดีมากกว่าการฝากเงินทั่วไป

3) พฤติกรรมการออมของคนไทย

จากผลการสำรวจ¹⁷ ประชาชนในปี พ.ศ. 2555 โดยวิธีการสุ่มพบว่า ร้อยละ 72.16 สามารถดำรงชีพด้วยรายได้มากกว่ารายจ่าย โดยมีการออมเงินสำหรับไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน การออมเพื่อการลงทุน และการออมเพื่อการเกษียณ ในทางกลับกันเพียงร้อยละ 27.84 ของการสำรวจไม่มีการเก็บออม ซึ่งอาจจะเป็นประชาชนที่ประกอบอาชีพที่มีรายได้น้อย และมีรายจ่ายค่อนข้างสูง ทำให้ไม่มีเงินส่วนเกินที่เพียงพอสำหรับการออม หรือนำไปลงทุน ประกอบด้วยประชาชนผู้ใช้แรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ แต่อย่างไรก็ตาม ประชากรในวัยเด็ก และวัย

¹⁷ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ดำเนินการสำรวจพฤติกรรมการออมของคนไทยเรียกว่านิดาโพลปี พ.ศ. 2555.

ผู้สูงอายุ หรือบางส่วนรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ก่อให้เกิดการกู้ยืมเงินมาเพื่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และชีวิตความเป็นอยู่ทั่วไป หรือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน

ด้านระยะเวลาของการออม ผลจากการสำรวจพบว่า ร้อยละ 11.18 มีการออมมากกว่า 10 ปี โดยมีร้อยละ 32.23 เป็นการออมของประชาชนอยู่ระหว่าง 1 – 5 ปี และมากกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี มีถึงร้อยละ 44.74 และมีเพียงร้อยละ 11.85 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ใกล้เคียงกับการออมมากกว่า 10 ปี ดังนั้น เพียงพอที่จะอนุมานได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ที่ออมจะทำเตรียมการออมเพื่อการเกษียณอายุ และใช้จ่ายในยามฉุกเฉินค่อนข้างน้อย โดยที่การออมเพื่อการลงทุนนั้นมีระยะยาวขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อประชาชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะหน่วยรับฝากเงินสามารถนำเงินดังกล่าวไปบริหารจัดการ และจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกต่อไป

ด้านวิธีการสะสมเงินออม พบว่าวิธีการค่อนข้างหลากหลายช่องทาง ซึ่งผลการสำรวจพบว่า การออมของประชาชนส่วนใหญ่ นำเงินออมไปจัดเก็บไว้ โดยการฝากธนาคาร เนื่องจากมีความเชื่อมั่นในด้านการบริหารงานอย่างมืออาชีพ และมีผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเห็นได้ชัดเจน ส่วนตัวเลขที่น้อย พบว่า ต้องการสะสมเงินไว้กับตัวเองเพียงร้อยละ 2.59 ซึ่งเป็นการรวมหมายถึงการออมเพื่อการเกษียณอายุ หรือเพื่อการชราภาพ ตามกองทุนต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดยรัฐบาล หรือเอกชน

นอกจากนี้ พบว่าด้านจุดมุ่งหมายของการออมเงิน มีแนวโน้มการออมสำหรับนำไปใช้ในยามเกษียณมีร้อยละ 21.81 เมื่อเทียบกับร้อยละ 41.35 เป็นการออมสำหรับไว้ใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน แสดงว่าจุดมุ่งหมายดังกล่าวของประชาชนมีแนวโน้มที่จะออมสำหรับการดำรงชีพในวัยเกษียณอายุมีเพิ่มขึ้น แต่อาจจะพอเพียงกับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน โดยการได้รับจากเงินบำเหน็จบำนาญในกรณีข้าราชการที่เกษียณอายุ หรือเบี้ยยังชีพที่รัฐบาลจ่ายให้สำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในวัยชราตั้งแต่อายุ 60 ปี ขึ้นไปที่ควรจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขข้อกำหนดของแต่ละกองทุน

4) ภาครัฐดำเนินการจัดสวัสดิการการออม

การจัดตั้งระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ตามมาตรา 84(4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติว่า “ให้รัฐจัดสวัสดิการการออม เพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง” หมายความว่า รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศเพื่อความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคมให้มีความมั่นคง จะต้องมีสวัสดิการด้านการออม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนในยามชรา โดยรัฐมีหน้าที่สร้างระบบการออมระยะยาวแบบผูกพัน ระหว่างผู้ออมกับสถาบันการออม หรือกองทุนการออม ซึ่งผู้ออมไม่สามารถเรียกเงินออมของตนคืนได้จนกว่าจะครบกำหนดสัญญาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเก็บสะสมเงินไว้ใช้ในยามชรา หรือพ้นจากวัย

ทำงาน หรือไม่สามารถสร้างรายได้ให้กับตนเอง ทั้งนี้ระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบบำเหน็จบำนาญ (Pension System)

2. งานวิจัย และเอกสารวิชาการ

2.1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

จินห์นิภา แสมขาว (2559) ได้มีการศึกษาว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุนั้น ภาครัฐให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การอุปการะแก่ผู้สูงอายุที่ไร้ญาติ และไม่มีที่พึ่งพาอาศัย การจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2535 สำหรับการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และจ่ายให้เดือนละ 200 บาท

ในปี พ.ศ. 2545 มีการออกพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครองส่งเสริมสนับสนุน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” และได้มีการปรับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อสภาวะการดำรงชีพ และครั้งสุดท้ายได้มีการปรับในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยปรับเปลี่ยนเป็นแบบขั้นบันได ดังนี้

ผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุ 60 - 69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 600 บาทต่อเดือน
 อายุ 70 - 79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 700 บาทต่อเดือน
 อายุ 80 - 89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 800 บาทต่อเดือน
 อายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพในอัตรา 1,000 บาทต่อเดือน

ผลของการศึกษาของนางจินห์นิภา ได้มีการสรุปว่าปัจจุบันการปรับเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุนั้น ทำให้ผู้สูงอายุดังกล่าวสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และสอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีก 10 - 15 ปีข้างหน้า เมื่อสังคมไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ จะทำให้ประชากรในวัยแรงงานมีลดลง ส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลง ทั้งนี้ผู้เกษียณอายุมีการนำเงินออมออกมาใช้จ่ายมากขึ้น และความต้องการลงทุนของประชาชนก็จะลดลงไปพร้อมกับการออม เพื่อให้เกิดความเพียงพอในการดำรงชีพของผู้สูงอายุต่อไป ซึ่งในเบื้องต้นการได้รับเบี้ยยังชีพอาจจะไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น แต่ผู้เกษียณส่วนใหญ่จะมีเงินออมอยู่บางส่วนสำหรับไว้ใช้ในยามชราภาพ ยกเว้นผู้สูงอายุที่มีความยากจนในชนบทที่ได้รับเพียงเบี้ยยังชีพเท่านั้น

วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ (2558). กล่าววาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยเป็นเรื่องที่สำคัญของภาครัฐที่จะต้องเร่งเตรียมการเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรรวมประมาณ 65 ล้านคน มีผู้สูงอายุ 9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของ

ประชากร ทั้งประเทศ และมีอัตราส่วนแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ในอีก 15 ปีข้างหน้า และเป็นประเด็นที่ท้าทายของประเทศไทย และอีกหลายประเทศในโลกที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเป็นหนึ่งในหลักประกันทางสังคมที่ภาครัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ซึ่งการมีระบบหลักประกันทางสังคมด้านการชราภาพที่เหมาะสม จะทำให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพเมื่อเข้าสู่วัยชรา ทั้งนี้ประเทศไทยมีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุแบบหลายเสาหลัก หรือ Multi-pillar System เช่นเดียวกับประเทศทั่วโลก ซึ่งมีลักษณะ 1) เป็นระบบที่รัฐจัดให้มีหลักประกันทางรายได้ยามชราภาพในระดับพื้นฐานให้แก่ประชาชน 2) ให้มีระบบการออมโดยภาคเอกชน ซึ่งนายจ้าง ลูกจ้างหรือประชาชนทั่วไปจะต้องออมในระบบดังกล่าว 3) จัดให้มีระบบการออมภาคสมัครใจเพื่อให้ประชาชนมีช่องทางการออมเพิ่มเติม

สำนักงานประกันสังคม (e-Service) และ นวพร วิริยานุพงษ์ (2559). ได้มีการสรุปว่าสูตรการคำนวณบำนาญของข้าราชการ กบข. และกองทุนประกันสังคม ประกอบด้วย

สูตรบำนาญข้าราชการแบบเดิม

= เงินเดือนเดือนสุดท้าย คูณ เวลารับราชการ หาดด้วย 50 แต่ไม่เกิน 100% ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

สูตรบำนาญ กบข.

= เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คูณ เวลารับราชการ หาด 50 แต่ไม่เกิน 70% ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย (โดยเฉลี่ยเวลาราชการ 35 ปี จะเท่ากับ 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย)

กองทุนประกันสังคม (คำนวณเงินบำนาญชราภาพเบื้องต้น) เพื่อผู้ประกันตนสามารถคำนวณเงินบำนาญชราภาพในเบื้องต้นได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน หรือ 15 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ที่ใช้เป็นมาตรฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลง

2) กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพตามข้อ 1 ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน

3) ค่าจ้างที่ใช้คำนวณเงินสมทบไม่น้อยกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท

4) สำนักงานประกันสังคมเริ่มจัดเก็บเงินสมทบกรณีชราภาพ ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2541

สูตรคำนวณ :

$$\text{เงินบำนาญรายเดือน} = \{[20+(1.5*(t-15))] * w\} / 100^{18}$$

โดยที่ t = ระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบกรณีชราภาพ

w = ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

ตัวอย่างตารางคำนวณเงินบำนาญรายเดือน

สำหรับผู้ประกันตนที่มีค่าจ้างมากกว่าหรือเท่ากับ 15,000 บาท ค่าจ้างที่ใช้คำนวณเงินสมทบสูงสุดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ดังนั้นค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายคือ 15,000 บาท

หากผู้ประกันตนส่งเงินสมทบเป็นระยะเวลา 15 ปี จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญรายเดือน เดือนละ 3,000 บาท แต่หากส่งเงินสมทบต่อไปอีก 10 ปี บำนาญรายเดือนจะได้รับเพิ่มเป็น 5,250 บาท

ตารางที่ 2.1 แสดงข้อมูลการส่งเงินสมทบและเงินบำนาญที่ได้รับ

ระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบ (ปี)	บำนาญที่ได้รับ	
	ร้อยละของค่าจ้างเดือนสุดท้าย	จำนวนเงิน (บาท/เดือน)
15	20.0	3,000
20	27.5	4,125
25	35.0	5,250
30	42.5	6,375
35	50.0	7,500

หมายเหตุ : เจตนากรณีที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมจ่าย

ประโยชน์ทดแทนเป็นบำนาญรายเดือนให้แก่ผู้ประกันตนไป

ตลอดชีวิต เพื่อให้ผู้ประกันตนมีเงินพอเลี้ยงชีพทุกเดือนไปจนตลอดชีวิต ทั้งนี้ หากสำนักงานประกันสังคมจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียวหรือ

ที่เรียกว่าบำเหน็จ ให้แก่ผู้ประกันตนทยอยใช้เงินดังกล่าวทุกเดือนกับการรับเงินบำนาญเงินบำเหน็จดังกล่าวจะใช้ได้ประมาณ 5 ปีเท่านั้น

¹⁸ จากพระราชบัญญัติประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม.

2.2 การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

2.2.1 ความครอบคลุม

1) สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558). ได้มีการศึกษาการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งเป็นระบบการออมเพื่อการชราภาพ หรือการออมเงินในช่วงชีวิตวัยแรงงานเพื่อนำไปใช้ในยามเกษียณ โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ภาครัฐควรมีการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้ให้กับประชาชนวัยแรงงานทั่วประเทศต่อการดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุอย่างน้อยในระดับขั้นพื้นฐาน และไม่ให้ประชาชนดังกล่าวตกสู่ภาวะความยากจน ซึ่งพบว่าในกรณีของประเทศไทยนั้นมีปัญหาหลัก 2 ประการประกอบด้วย

(1) ระบบการออมเพื่อการชราภาพในปัจจุบันไม่ครอบคลุมแรงงานในทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่มีนายจ้าง หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งประชาชนในกลุ่มที่มีรายได้ไม่มากพอที่จะออมเพื่อการเกษียณอายุ เช่น การซื้อหน่วยลงทุน เป็นต้น และยังไม่ได้รับความคุ้มครองให้มีหลักประกันทางสังคมเพื่อการชราภาพใด ๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่มประชาชนอายุ 15 ปี ขึ้นไปที่จะก้าวเข้าสู่วัยแรงงานในอนาคต

(2) ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ทำให้อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงานทั้งหมดมีเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งประชากรวัยแรงงานจะมีภาระในการดูแลผู้สูงอายุ และก่อให้เกิดความเสี่ยงของภาครัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมาก เพื่อดูแลผู้สูงอายุ ขณะที่การจัดเก็บภาษีเงินได้ลดลงตามจำนวนผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานที่มีแนวโน้มลดลง

2) นวพร วิริยานุพงษ์ (2555). ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งผลการศึกษาพบว่ากองทุนการออมแห่งชาติเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ประชาชนในยามชราภาพ โดยที่สมาชิกของกองทุนจะได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงจากภาครัฐจนสิ้นอายุขัย และคาดว่ากองทุนดังกล่าวจะครอบคลุมผู้ที่ไม่อยู่ในระบบการออมเพื่อการชราภาพจำนวนประมาณ 35 ล้านคน หรือร้อยละ 53 ของประชากรทั้งประเทศ โดยมีหลักประกันทางรายได้สำหรับการดำรงชีพและมีความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณอายุ ทั้งนี้นางนวพรได้สรุปว่าการมีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมแรงงานทั้งระบบจะเป็นเครื่องมือรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

2.2.2 ความเพียงพอ

1) ปฐมาภรณ์ นิธิชัย (2556). ชี้ว่าสังคมผู้สูงอายุในอนาคตจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าประชากรหรือหน่วยงานภาครัฐมีการเตรียมความพร้อมจะทำให้สามารถลดความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ ประชากรในวัยแรงงานที่เป็นมนุษย์เงินเดือนอาจมีปัญหาเรื่อง

รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในวัยเกษียณอายุ เพราะรายได้จากการใช้แรงงานนั้นจะลดลงทันทีที่เกษียณอายุ ซึ่งรายได้อาจจะเหลือเพียงผลตอบแทนที่เกิดจากการนำเงินส่วนหนึ่งไปลงทุนในตลาดเงินเท่านั้น ดังนั้น การเตรียมความพร้อมทางการเงินของประชากรวัยแรงงานก่อนวัยเกษียณอายุ จึงมีความจำเป็นสำหรับมนุษย์เงินเดือนโดยตรงที่จะต้องตอบโจทย์ของตนเอง และของภาครัฐได้

2) สุปาณี จันทรมาศ และนวพร วิริยานุพงศ์ (2555). ได้มีการศึกษาว่าระบบบำเหน็จบำนาญ หรือระบบหลักประกันทางสังคมด้านการชราภาพ เป็นหนึ่งในหลักประกันทางสังคมภาครัฐ ที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชนในวัยเกษียณอายุ เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพเมื่อเข้าสู่วัยชรา และเป็นการลดภาระงบประมาณในการนำภาษีของประชาชนวัยทำงานมาจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต รวมทั้ง ภาครัฐได้มีการสนับสนุนให้เกิดการออมระยะยาวเพื่อการชราภาพ โดยส่งเสริมให้เกิดวินัยในการออมของประชาชน และมีส่วนช่วยเพิ่มระดับการออมของประเทศ ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของแหล่งเงินทุนไปสู่ตลาดทุน และภาคเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง

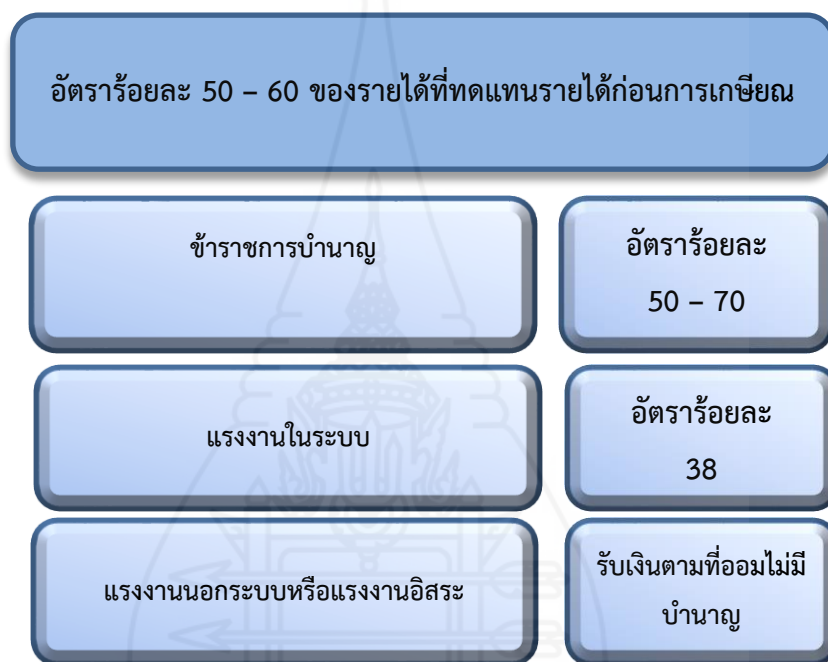
3) สุวิสาส์ เผ่าเหลืองทอง และ ปติ พุทธิวิบูลย์ (2555). ได้มีการศึกษาว่าประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 มีอัตราส่วนของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และมีโครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ส่งผลทำให้มีอัตราการพึ่งพิงรายได้ของประชากรวัยชราต่อประชากรวัยแรงงานมีอัตราส่วนที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และจะเป็นภาระทางสังคมได้ในอนาคต เนื่องจากประชากรวัยแรงงานมีลดลง แต่ภาครัฐมีภาระที่จะต้องดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น นอกจากนี้ การจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ หรือการได้รับสวัสดิการจากภาครัฐดังกล่าว ยังไม่สามารถปรับเพิ่มได้ในทันทีจนเพียงพอต่อการดำรงชีพในวัยเกษียณอายุ ซึ่งเป็นสถานการณ์ข้อบ่งชี้ที่ผู้สูงอายุจะอยู่ในภาวะของการดำรงชีพด้วยความยากลำบากขึ้น เพราะผู้สูงอายุจะต้องดูแลตนเองเพิ่มขึ้นในอนาคต รวมถึงภาระทางการคลัง และผู้อยู่ในวัยแรงงานจะต้องจัดสรรเงินเพิ่มขึ้นเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ภาวการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตรง

4) สำนักงานเศรษฐกิจการคลังร่วมกับ Deloitte & Touche Consulting Group ประเทศไทย (2545). มีผลของการศึกษาพบว่ารายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณอายุของคนไทย และมีชีวิตความเป็นอยู่ในระดับพื้นฐาน หรือมีอัตราทดแทนรายได้หลังเกษียณอายุ (Replacement Rate) ควรจะอยู่ในอัตราทดแทนประมาณร้อยละ 50 – 60 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ซึ่งพบว่า ได้แก่ ข้าราชการที่อยู่ในระบบบำนาญแบบเดิม (เสาหลักที่ 0) และเป็นสมาชิกของ กบข. (เสาหลักที่ 2) โดยมีรายได้หลังเกษียณอายุเป็นเงินบำนาญร้อยละ 50 – 70 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย และอยู่ในเกณฑ์ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (ภาพที่ 2.6)

พิจารณาจากแรงงานในระบบ สำหรับผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม (เสาหลักที่ 1) จะมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมาก และจะมีความยากจนในวัย

ชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในระหว่างวัยทำงาน โดยที่แรงงานกลุ่มใหญ่ซึ่งอยู่ในระบบบำนาญชราภาพ และอยู่ในกองทุนประกันสังคม ซึ่งคาดการณ์ว่าจะมีรายได้หลังเกษียณอายุเพียงร้อยละ 38 และไม่เพียงพอที่จะดำรงชีพได้ตามมาตรฐานก่อนการเกษียณอายุ

นอกจากนี้ สำหรับแรงงานนอกระบบ จะได้รับเงินน้อยกว่ากลุ่มผู้ออมอื่น ๆ ประมาณน้อยกว่าร้อยละ 38 และเพื่อให้เกิดความเพียงพอดังกล่าว กลุ่มแรงงานนอกจะต้องมีการออมเพิ่มเติม



ภาพที่ 2.6 อัตราร้อยละของรายได้ที่สามารถทดแทนรายได้หลังเกษียณอายุ

2.2.3 ความยั่งยืนทางการคลัง

1) สมคิด บุญถนอม (2559). ได้มีการกล่าวถึงรายงานของธนาคารโลก (Live Long and Prosper : Aging in East Asia and Pacific) ว่ามีการนำเสนอเกี่ยวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุในแถบเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (East Asia and Pacific : EAP) ซึ่งมีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก และมีความรวดเร็วในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยสัดส่วนผู้สูงอายุมีมากขึ้นจะผันแปรตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจจะทำให้ประชากรมีความเจริญ และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งผลทำให้ประชากรมีอายุที่ยืนยาวขึ้น แต่อย่างไรก็ดีคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดังกล่าวจะดีขึ้นไม่ได้ถ้ามีรายได้ที่ลดลง และมีสัดส่วนความยากจนเพิ่มขึ้น เมื่อประชากรมีอายุมากขึ้น ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ส่วนประเทศไทยยังไม่มีนัยสำคัญดังกล่าว เพราะมีสัดส่วนของประชากรยากจนในชนบท และในเมืองไม่แตกต่างกันมากกว่า

นอกจากนี้ ในด้านสุขภาพ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และมีระดับการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ มีความสามารถในการประกอบกิจวัตรประจำวันลดลงตามอายุที่มากขึ้น และด้านสังคม มีผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะอาศัยอยู่เพียงลำพังมากกว่าในกลุ่มประเทศอื่น ๆ ส่วนประเทศไทย และสาธารณรัฐประชาชนจีน มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่เพียงลำพังสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

รวมทั้ง กล่าวถึงสังคมผู้สูงอายุกับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นในภูมิภาค EAP ทำให้เกิดปัญหาด้านการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และสร้างความกดดันด้านภาระทางการคลัง ตลอดจนความเสี่ยงด้านสังคม เพราะอาจเกิดปัญหาจากนโยบายระบบบำนาญที่ไม่มีประสิทธิภาพที่พอเพียง อีกทั้งได้กล่าวถึง การเตรียมตัวเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในภูมิภาค EAP ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นด้านค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสุขภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เพราะการบริการในกลุ่ม EAP ยังคงเน้นการรักษาในโรงพยาบาลเป็นหลัก จึงเกิดความแตกต่างในการเสริมสร้างสุขภาพ และการป้องกันโรคยังไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับการบริการรักษา ทำให้เกิดภาระทางการคลังด้านสุขภาพ จึงควรมีการบริหารความเสี่ยงด้านสุขภาพในเชิงรุก

ผลของการกล่าวอ้างรายงานของธนาคารโลกดังกล่าว นายสมคิดได้สรุปว่า กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางรวมถึงประเทศไทย ควรมีการพัฒนาาระบบการดูแลประชากรในระยะยาวเพื่อควบคุมไม่ให้ภาระทางการคลังมีเพิ่มขึ้น และเร่งพัฒนาประชากรวัยแรงงานที่จำเป็นก่อนที่ประชากรสูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงจะมีจำนวนที่สูงขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบการบริหารการเงินการคลังที่มีความยั่งยืน และมั่นคงต่อไป

2) Axel van Trotsenburg (2015).¹⁹ ได้กล่าวว่าปัจจุบันประชากรโลกที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป มีสูงถึงร้อยละ 36 หรือจำนวนประมาณ 211 ล้านคน ซึ่งอาศัยอยู่ในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออก และคาดการณ์ว่าประชากรวัยแรงงานของประเทศเกาหลีใต้จะลดลงร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2583 รวมทั้ง ประเทศจีน ไทย และญี่ปุ่น ก็จะมีประชากรวัยแรงงานลดลงถึงกว่าร้อยละ 10 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของประชากรในกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกมีความรวดเร็วมาก และมีความเสี่ยงที่จะอยู่ในวัยชราก่อนที่จะพบความร่ำรวย

นอกจากนี้ ยังชี้ว่าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วในแถบภูมิภาคนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาภาระการคลังได้ในอนาคตหากไม่มีการปฏิรูประบบบำนาญ โดยคาดว่า พ.ศ. 2583 ประเทศต่าง ๆ ในแถบดังกล่าวภาครัฐจะต้องใช้เงินงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 - 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพื่อดูแลด้านรายได้ให้แก่ประชากรผู้สูงวัยทั้งหมด อีกทั้งระบบประกัน

¹⁹ Axel van Trotsenburg รองประธานธนาคารโลกประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก จัดแถลงผลการศึกษาและเปิดตัวรายงานของธนาคารโลก เรื่อง Live Long and Prosper : Aging in East Asia and Pacific (2558).

สุขภาพของประเทศในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่ยังไม่ได้เตรียมการเพื่อรองรับกับภาระค่าใช้จ่ายที่จะมาพร้อมกับสังคมสูงอายุ รวมทั้งในกรณีของประเทศไทยนั้น ซึ่งจัดเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและมีระดับของรายได้ปานกลาง โดยมีผู้สูงอายุมากกว่าประเทศอื่นในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทางสหประชาชาติได้ให้ประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว ดังนั้น ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรอย่างรวดเร็ว และเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว ทำให้ส่งผลกระทบต่อภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศที่มีแรงงานลดต่ำลงร้อยละ 10 ตั้งแต่ปี 2557- 2583 ส่วนความเสี่ยงทางการคลังนั้น ได้แก่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย ซึ่งอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงในเรื่องของระบบบำนาญเช่นเดียวกัน

3) วิภาวี เหมพรวิสาร และ พุฒิกุล อัครชลาพันธ์ (2557). ได้มีการศึกษาว่าประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกองทุนบำนาญหลายสิบปี ประกอบด้วย กองทุนบำนาญภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำนาญภาคสมัครใจ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับภาคสมัครใจของแรงงานเอกชนในระบบภาคเอกชน แต่ยังไม่สามารถสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่มีความยั่งยืน ความเพียงพอ และความครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุในอัตราที่รวดเร็ว และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีก 10 ปีข้างหน้า

4) สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค.) กระทรวงการคลัง (2555). ได้มีการศึกษาและพบว่าประเทศไทยในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาโครงสร้างของประชากรมีการเปลี่ยนแปลง และกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตผู้สูงอายุ (Old Age Crisis) เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การพัฒนาระบบความปลอดภัยทางสังคมของไทยให้มีความยั่งยืน และให้ความคุ้มครองแก่ประชากรของประเทศได้ทั้งหมด และไม่เป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในอนาคตได้ (Contingent Liability) คือ การพัฒนาและปฏิรูประบบเครือข่ายความปลอดภัยในด้านของการออมเพื่อการชราภาพของประเทศ

3. สรุปการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผลของการศึกษา และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานศึกษาวิเคราะห์และสรุปผลของการศึกษาต่อไป ดังนี้

3.1 แนวคิดทฤษฎี

3.1.1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ทฤษฎีการออมโดยมีฟังก์ชันการออมขึ้นอยู่กับดอกเบี้ย ทฤษฎีเสาหลัก 5 เสาของธนาคารโลก ได้แก่ เสาหลัก 0 เป็นการช่วยเหลือของภาครัฐแบบให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุ เสาหลักที่ 1 เป็นบำนาญภาคบังคับแบบกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับ เสาหลักที่ 2 เป็นบำนาญภาคบังคับแบบกำหนดจำนวนเงินสะสม เสาหลักที่ 3 เป็นบำนาญภาคสมัครใจแบบกำหนดจำนวนเงินสะสม และเสาหลักที่ 4 เป็นการเก็บสะสมทรัพย์สินและการเข้าถึงระบบสวัสดิการอื่น รวมทั้งการประกันรายได้ผู้สูงอายุตามเสาหลัก ธนาคารโลก ประกอบด้วย เสาหลักที่ 1 เป็นภาคบังคับดำเนินการโดยภาครัฐ เสาหลักที่ 2 เป็นภาคบังคับดำเนินการโดยเอกชน และเสาหลักที่ 3 เป็นภาคสมัครใจ

3.1.2 การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การพยากรณ์แนวโน้มเพื่อประมาณการตัวเลขสำหรับใช้ในการวิเคราะห์โดยฟังก์ชันของสมการถดถอยอย่างง่าย การประเมินสมรรถนะของธนาคารโลกบนระบบบำนาญ โดยที่ธนาคารโลกได้กำหนดมาตรฐานการประเมินไว้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) ความครอบคลุมของประชากรในวัยแรงงานที่จะเข้าสู่ระบบการออม 2) ความเพียงพอของรายได้ต่อการดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุ 3) ความยั่งยืนของระบบการออมเพื่อลดภาระทางด้านการคลัง รวมทั้งวรรณกรรมของกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยมีการกำหนดค่าตัวเลขสำหรับใช้เป็นตัวชี้วัดและเป้าหมายทางด้านการคลัง ซึ่งมีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่เกินร้อยละ 60
- 2) ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15
- 3) การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล
- 4) สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต้องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

ทั้งนี้ ในภาพรวมการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในแต่ละรูปแบบ ธนาคารโลกได้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะสำหรับการประเมินไว้ดังนี้ 1) การประเมินความครอบคลุม เป็นการคำนวณหาสัดส่วน ร้อยละของประชากรวัยแรงงานที่เข้าสู่ระบบการออมต่อประชากรวัยแรงงานทั้งหมด 2) การประเมินความเพียงพอ เป็นการคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของรายได้ภายหลังเกษียณอายุต่อรายได้ก่อนการเกษียณอายุ 3) การประเมินความยั่งยืน เป็นการคำนวณสัดส่วนร้อยละของจำนวนเงินบำนาญเพื่อการชราภาพ (เงินบำนาญทั้งหมด) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เนื่องจากในระยะยาวอาจส่งผลต่อภาระทางด้านการคลัง และส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมในอนาคตได้

3.2 งานวิจัย และเอกสารวิชาการ

3.2.1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐเมียนมาร์ พร้อมทั้งศึกษาทบทวนโครงสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ซึ่งมีรูปแบบของการประกันรายได้ผู้สูงอายุหลายเสาหลัก ตามมาตรฐานของธนาคารโลก นอกจากนี้ ได้ทำการศึกษาทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย ประเภทและช่องทางการออม พฤติกรรมการออมของคนไทย และการจัดตั้งระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

3.2.2 การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยมีการจัดกลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษาตามแบบการประเมินสมรรถนะของธนาคารโลกบนระบบบำนาญ ดังนี้

1) *ความครอบคลุม* จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยมีอัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงานเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลทำให้ประชากรวัยแรงงานจะต้องมีภาระด้านค่าใช้จ่ายที่อยู่ในรูปของภาษีอากรสำหรับการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ เป็นความเสี่ยงด้านการคลังที่ภาครัฐจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดูแลผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน เนื่องจากระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประชากรวัยแรงงานยังไม่มี ความครอบคลุมแรงงานทั้งหมด โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ไม่มีนายจ้าง หรือเป็นแรงงานอิสระที่มีจำนวนประมาณ ร้อยละ 53 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งยังไม่มีหลักประกันทางรายได้สำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานและมีความมั่นคงในชีวิตภายหลังเกษียณอายุ ดังนั้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจได้มีการศึกษาและนำเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ สำหรับการรองรับแรงงานนอกระบบดังกล่าว เพื่อเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการชราภาพ และเป็นหลักประกันให้กับประชากรวัยแรงงานทั่วประเทศให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ และไม่ตกสู่ภาวะความยากจนภายหลังเกษียณอายุ

2) *ความเพียงพอ* จากการศึกษาพบว่าประชากรวัยแรงงานเมื่อเกษียณอายุจะมีรายได้ลดลง และอาจมีปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุ โดยมีรายได้ประมาณร้อยละ 38 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุสำหรับแรงงานในระบบ และรายได้จากเบี้ยยังชีพรวมกับรายได้ที่เกิดจากผลตอบแทนการลงทุนเพียงเล็กน้อยสำหรับแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระ ยกเว้นข้าราชการบำนาญที่มีรายได้ทดแทนภายหลังเกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ดังนั้น เพื่อให้ประชากรวัยแรงงานภายหลังเกษียณอายุมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพเมื่อเข้าสู่วัยชรา และเป็นการลดภาระงบประมาณในการนำภาษีของประชากรวัยแรงงานมาจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุ นั้น

ภาครัฐจะต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ระบบการออมแบบระยะยาว เพื่อการชราภาพมากขึ้น ส่งผลทำให้ระดับเงินออมของประเทศมีเพิ่มสูงขึ้นและเป็นการเพิ่มแหล่งเงินทุนสำหรับรองรับการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่ง

3) *ความยั่งยืน* จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุในแถบเอเชีย ตะวันออกและแปซิฟิก มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก และเป็นตัวแปรของระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากประชากรมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นส่งผลทำให้ประชากรมีอายุยืนยาว แต่อย่างไรก็ดีในกรณีของคุณภาพชีวิตจะดีขึ้นไม่ได้ถ้ามีรายได้ลดลง และทำให้มีสัดส่วนของความยากจนเพิ่มขึ้น เนื่องจากสังคมผู้สูงอายุต้องคู่กับระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากภาครัฐไม่มีแผนเตรียมการรองรับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรวัยสูงอายุที่เพิ่มขึ้น ส่งผลทำให้ภาครัฐมีภาระด้านงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุมีมากขึ้น นอกจากนี้ ทำให้การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการถดถอย ดังนั้น เพื่อเป็นการลดปัญหาและภาระทางการคลังได้ในอนาคตควรมีการปฏิรูประบบบำนาญ เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลัง และลดปัญหาประชากรวัยแรงงานที่จะต้องดูแลผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกองทุนบำนาญหลายรูปแบบ ประกอบด้วย กองทุนบำนาญภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับภาคสมัครใจของลูกจ้างเอกชน แต่ยังไม่สามารถสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่มีความยั่งยืนได้ ในขณะที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอัตราที่รวดเร็ว และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีก 10 ปีข้างหน้า



บทที่ 3

ระเบียบวิธีดำเนินการศึกษา

งานการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาและเชิงปริมาณ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยใช้วิธีการทางด้านสถิติ เพื่อนำไปสู่ผลของการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และเอกสารสิ่งพิมพ์ออนไลน์ ประกอบด้วย

1.1 ข้อมูลโครงสร้างงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย งบดำเนินการ และงบลงทุน รวมทั้งกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งมีการรายงานและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน โดยมีความถี่ในการรายงานเป็นรายเดือน จากรายงานสถานการณ์ทางการคลัง ฉบับเดือนตุลาคม 2558 – พฤษภาคม 2559 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ บน Website ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (www.fpo.go.th)

1.2 ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โครงสร้างของประชากรไทย ประมาณการประชากร และเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (www.nesdb.go.th)

1.3 ข้อมูลจำนวนสมาชิก กองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33, 39, และ 40 (เฉพาะส่วนของบำเหน็จ) การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ จากสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

1.4 ข้อมูลกองทุนการออมแห่งชาติ และการจัดสรรงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออม จากสำนักนโยบายการออมและการลงทุน กระทรวงการคลัง

1.5 ข้อมูลประชากรวัยแรงงาน กระทรวงแรงงาน

1.6 ข้อมูลจำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) และการสำรวจการออมสำหรับการเกษียณอายุบน Website ของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (www.nso.go.th)

1.7 ข้อมูลเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทย

1.8 ข้อมูลกองทุนสงเคราะห์ครูเอกชนจากกระทรวงศึกษาธิการ

1.9 ข้อมูลความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของประชาชนชาวไทย จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

1.10 สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ โดยการค้นหาข้อมูล ประกอบด้วย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จาก www.google.co.th

1.11 สิ่งพิมพ์จากห้องสมุดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่เกี่ยวข้องกับการออมเพื่อการเกษียณ กองทุนการออมต่าง ๆ และเอกสารวิชาการเพื่อการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการให้สูงขึ้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้านี้ ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา สถิติที่ใช้ ได้แก่ การคำนวณหาค่าเฉลี่ย ร้อยละ การเปรียบเทียบเพื่อคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของข้อมูล การหาความสัมพันธ์ข้อมูล การหาค่าเฉลี่ยระหว่างอัตภาคชั้นของข้อมูลในเชิงสถิติ การแสดงกราฟเส้นเพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น และการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องตามเนื้อหาของงานวิจัยการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย รวมทั้งทำการเชื่อมโยงในประเด็น ต่าง ๆ เพื่อทำการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยให้เป็นมาตรฐานสากล โดยยึดกรอบแนวคิดตามมาตรฐานของธนาคารโลก ประกอบด้วย ความครอบคลุม ความพอเพียง และความยั่งยืน สำหรับประเทศไทยในการดูแลสวัสดิการภาครัฐให้แก่ผู้สูงอายุ เนื่องด้วยประเทศไทยอย่างก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะสมบูรณ์ในอีกประมาณ 10 – 15 ปีข้างหน้า 3.3.1 วิธีการคำนวณทางคณิตศาสตร์ โดยการหาค่าเฉลี่ยร้อยละ การคำนวณหาค่าสัดส่วนร้อยละ และการคำนวณหาค่าอัตราเพิ่มขึ้นของข้อมูลที่สนใจ ในลักษณะของการเปรียบเทียบ รวมทั้งการหาค่าเฉลี่ยระหว่าง อัตภาคชั้นของข้อมูลในเชิงสถิติ

ส่วนการวิเคราะห์เชิงปริมาณเป็นการวิเคราะห์อนุกรมเวลาโดยใช้สมการถดถอยอย่างง่ายเพื่อพยากรณ์ค่าแนวโน้มของข้อมูลอนุกรมจนถึงปี พ.ศ. 2565 ประกอบด้วย ตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ ดังสมการ

$$Y = a + bt$$

ตัวแปร ที่นำมาใช้ในงานการศึกษานี้ ได้แก่

ตัวแปรตาม (Y) เป็นข้อมูลด้านเศรษฐกิจมหภาค จัดเก็บรวบรวมเป็นรายปี โดยมีรายการของข้อมูลดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 2) ข้อมูลกองทุนประกันสังคม มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 3) ข้อมูลกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 4) ข้อมูลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 5) ข้อมูลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 6) ข้อมูลกองทุนสงเคราะห์ครูภาคเอกชน มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 7) ข้อมูลปริมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 8) ข้อมูลความยากจน (ด้านรายจ่าย) มีหน่วยเป็นบาทต่อคนต่อเดือน
- 9) ข้อมูลวงเงินงบประมาณ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 10) ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำ มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 11) ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายลงทุน มีหน่วยเป็นล้านบาท
- 12) ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรอิสระ (t) หน่วยที่ใช้คือ ปี พ.ศ. ข้อมูลประกอบด้วย

- 1) ปี พ.ศ. 2540 – 2558 (ปี พ.ศ. 2559 เป็นตัวเลขประมาณการของหน่วยงาน) เป็นตัวแปรหลัก สำหรับการประมาณการ GDP ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 - 2565
- 2) ปี พ.ศ. 2545 – 2557 เป็นตัวแปรหลัก สำหรับการประมาณการข้อมูลการเติบโตของเงินกองทุน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2565
- 3) ปี พ.ศ. 2540 – 2558 เป็นตัวแปรหลัก สำหรับการประมาณการข้อมูลเบี้ยยังชีพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2565
- 4) ปี พ.ศ. 2549 – 2557 เป็นตัวแปรหลัก สำหรับการประมาณการข้อมูลเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2565
- 5) ปี พ.ศ. 2540 – 2558 (ปี พ.ศ. 2559 เป็นตัวเลขประมาณการงบประมาณของหน่วยงาน) เป็นตัวแปรหลัก สำหรับการประมาณการข้อมูลวงเงินงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายประจำ และงบประมาณรายจ่ายลงทุน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2565

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ศึกษาแต่ละข้อ มีดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

เป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการออม การศึกษาขนาด และปริมาณเงินออมของกองทุน รวมทั้ง การกำกับดูแล เนื่องจากแต่ละกองทุนมีหน่วยงานในระดับกระทรวงเป็นผู้กำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตามเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยรวมในการที่จะดำเนินงาน ด้านการดูแลรักษา การให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ระบบการออมให้มากขึ้น และมีรายได้ภายหลังจากการเกษียณอายุดำรงชีพอยู่ได้ ประกอบด้วย

2.1.1 **เสาหลักที่ 0** เป็นระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐาน

2.1.2 **เสาหลักที่ 1** เป็นภาครัฐจัดให้ไว้สำหรับเป็นหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานในระบบ

2.1.3 **เสาหลักที่ 2** เป็นการออมภาคบังคับสำหรับข้าราชการ และบุคลากรในโรงเรียนเอกชน

2.1.4 **เสาหลักที่ 3** เป็นการออมภาคสมัครใจ เพื่อให้ประชากรวัยแรงงานมีช่องทางการออมเพิ่มขึ้น สำหรับการวางแผนไว้ใช้จ่ายภายหลังเกษียณอายุ

2.2 การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ด้านความครอบคลุมประชากร ความเพียงพอของรายได้ และความยั่งยืน

การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยมีวิธีการดำเนินงานแยกออกเป็น 3 หัวข้อ ตามเกณฑ์การประเมินที่เป็นมาตรฐานของธนาคารโลก ดังนี้

2.2.1 **การวิเคราะห์ด้านความครอบคลุม** ของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยมีรูปแบบของการประเมินประกอบด้วย

1) **การวิเคราะห์โครงสร้างของประชากร** ซึ่งมีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพ โดยคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของประชากรไม่อยู่ในวัยแรงงาน (อายุ < 15) และประชากรผู้สูงอายุ (อายุ > 60) เมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด รวมทั้ง การวิเคราะห์เพื่อคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และไม่อยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเป็นจำนวนร้อยละเท่าไรเมื่อเทียบกับประชากรวัยแรงงาน และแรงงานนอกระบบทั้งหมด

2) **การวิเคราะห์ช่องทางการเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ** โดยการวิเคราะห์แยกเป็นแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ เพื่อความชัดเจนด้านความครอบคลุมประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยสวัสดิการชราภาพ เสาหลักที่ 1 เสาหลักที่ 2 และเสาหลักที่

3 รวมทั้งการวางแผนและเลือกลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ หรือประกันชีวิตอื่น ๆ ให้เกิดความปลอดภัยครอบคลุมประชากรวัยแรงงาน

3) การวิเคราะห์ความครอบคลุมของการมีสิทธิในหลักประกันสุขภาพของประชากรไทย เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐให้การสนับสนุน และให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งประชาชนไม่ต้องจ่ายเงิน หรือออมเงิน และอาจส่งผลกระทบต่อระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในอนาคต

4) สรุปผลการวิเคราะห์ความครอบคลุมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

2.2.2 การวิเคราะห์ด้านความเพียงพอ ของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

1) การวิเคราะห์เบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ ซึ่งผู้สูงอายุจะได้รับจากภาครัฐ สำหรับการดำรงชีพในวัยเกษียณอายุ และเบี้ยยังชีพดังกล่าว ผู้สูงอายุจะได้รับเพิ่มขึ้นตามอายุที่มากขึ้น ทั้งนี้ภาครัฐได้มีการปรับเบี้ยยังชีพให้มีความเหมาะสม เพื่อสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจที่เป็นปัจจุบัน และให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน โดยจะคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของการจ่ายเบี้ยยังชีพที่เพิ่มขึ้นทุกปีเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้านั้น เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มของข้อมูลดังกล่าว

2) การวิเคราะห์เส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) พ.ศ. 2547 – 2557 เพื่อวิเคราะห์ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณอายุของประชากรวัยแรงงานว่ามีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยที่งานวิจัยนี้มองด้านรายจ่าย ซึ่งเป็นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้เป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับรายได้ที่ได้รับหลังเกษียณอายุ

3) การวิเคราะห์ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณอายุต่อการดำรงชีพ เป็นการวิเคราะห์ความเพียงพอของประชากรวัยแรงงานในระบบและนอกระบบ โดยกำหนดเงื่อนไขการส่งเงินออมสะสม ระยะเวลาการส่งเงินสะสม อัตราผลตอบแทน และอัตราการเติบโตของค่าซึ่งรวมอัตราเงินเพื่อและอัตราค่าจ้างที่แท้จริง สำหรับการคำนวณอัตราทดแทนของรายได้ภายหลังเกษียณอายุ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการบำนาญ ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่าง ๆ โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละของรายได้หลังเกษียณอายุต่อรายได้ก่อนการเกษียณอายุ

4) ความสำคัญของการวางแผนการออมของประชาชน เพื่อลดภาระการคลังและสร้างความยั่งยืนในอนาคต ซึ่งเป็นการสำรวจข้อมูลด้านการออมของประชากรวัยแรงงาน สำหรับการเตรียมการเข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อวิเคราะห์ในประเด็นของการวางแผน การเตรียมการ หรือไม่ได้เตรียมการ คิดหรือไม่เคยคิด เพราะส่งผลกระทบต่อแนวทางของการสะสมเงินออม เพื่อความเพียงพอต่อรายได้ที่ได้รับหลังเกษียณอายุ และสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างเพียงพอ

5) ประชากรในชนบทมีความยากจนและไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมได้ เพื่อศึกษาถึงประชากรวัยแรงงานในชนบทไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมได้ เพราะอาจไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการออม ซึ่งประชากรส่วนใหญ่จะได้รับแต่เบี้ยยังชีพ และมีส่วนอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือดังกล่าว เนื่องจากไม่มีบัตรประชาชนหรือทะเบียนบ้าน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของประชากรดังกล่าว

6) สรุปผลการวิเคราะห์ที่ความเพียงพอ ของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

2.2.3 การวิเคราะห์ด้านความยั่งยืน ของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ประกอบด้วย

1) การวิเคราะห์สภาพปัญหาโครงสร้างของประชากรไทย เพื่อวิเคราะห์ด้านโครงสร้างของประชากรที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สำหรับการศึกษาในประเด็นของการพึ่งพา ถ้าอัตราการพึ่งพาสูงซึ่งเกิดจากการคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานก่อให้เกิดปัญหาในด้านความยั่งยืน และภาระทางการคลังได้

2) การวิเคราะห์กรอบความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับใช้เป็นแนวทางในการประเมินและรักษาความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งมีการกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัด 4 ตัว ประกอบด้วย การวิเคราะห์หาสัดส่วนร้อยละของหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนร้อยละของหนี้สาธารณะต่องบประมาณ สัดส่วนร้อยละของการจัดสรรงบลงทุนต่องบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณแบบสมดุล

3) การวิเคราะห์การเติบโตของกองทุน เนื่องจากแต่ละกองทุนมีการเติบโต และภาครัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณทุกปีเพื่อสมทบเข้าสู่กองทุน ซึ่งเป็นการสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่มีภาครัฐให้การสนับสนุนตลอดเวลา โดยการคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของแต่ละกองทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งจะใช้อ้างอิง และข้อมูลประมาณการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2565 โดยที่ข้อมูลจริงเป็นข้อมูลที่จัดเก็บจากหน่วยงาน ต่าง ๆ และข้อมูลประมาณการ ในการศึกษาได้มีการคำนวณด้วยวิธีการหาค่าแนวโน้มตามรูปแบบของฟังก์ชันการพยากรณ์ข้อมูลอนุกรมเวลา พยากรณ์เพื่อหาค่าแนวโน้มของข้อมูลจนถึงปี 2565

4) การวิเคราะห์ภาระงบประมาณ เนื่องจากความยั่งยืนทางการเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรงบประมาณเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยรวมจึงควรทำการวิเคราะห์งบประมาณด้านรายจ่ายภาครัฐให้ครบถ้วน โดยแยกการวิเคราะห์เป็น 3 ส่วนประกอบด้วย

(1) การวิเคราะห์การจ่ายเบี้ยยังชีพต่อภาระงบประมาณของรัฐบาล โดยใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2565 ซึ่งมีการจัดเก็บข้อมูลจริงจนถึงปัจจุบัน และข้อมูลประมาณการ

ข้อมูลในส่วนที่ขาดตามการคำนวณค่าแนวโน้ม เพื่อนำตัวเลขดังกล่าวคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของเบี้ยยังชีพต้องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเท่าไร และยั่งยืนหรือไม่

(2) การวิเคราะห์ภาระงบประมาณโดยรวม เพื่อเปรียบเทียบหาสัดส่วนร้อยละของวงเงินประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนร้อยละของรายจ่ายประจำต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนร้อยละของงบลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือในกองทุน ต่าง ๆ รวมทั้งเบี้ยยังชีพที่มีการประมาณการตัวเลขในอนาคตจนถึงปี พ.ศ. 2565 โดยวิธีการคำนวณค่าแนวโน้มของข้อมูล เพื่อวิเคราะห์ภาระงบประมาณในอนาคต

(3) การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นอีกมุมมองหนึ่งในด้านความยั่งยืน เพราะจะต้องคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของเงินบำนาญเพื่อการชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ รวมทั้งคำนวณหาสัดส่วนร้อยละเงินบำนาญชราภาพต่อประมาณ

5) สรุปผลการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง

สรุปผลการวิเคราะห์การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ซึ่งมีมิติการประเมินด้านความครอบคลุมประชากรวัยแรงงานทั้งหมดหรือไม่ ความเพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่ และความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ จากการศึกษวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น

3. ขั้นตอนของการศึกษา

3.1 การทบทวนเกี่ยวกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

3.1.1 ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา และทบทวนในส่วนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยดำเนินการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี ประกอบด้วย ทฤษฎีการออม การพยากรณ์ค่าแนวโน้ม กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ทฤษฎีเสาหลัก 5 เสาตามนิยามของธนาคารโลก และระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารของวิชาการ งานวิจัย ของสำนักนโยบายการคลัง สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และ Website ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ด้านความครอบคลุม ความเพียงพอ และความยั่งยืน

3.1.2 ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจาก สำนักนโยบายการคลัง และสำนักนโยบายการออมและการลงทุนของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย ข้อมูลวงเงินงบประมาณของประเทศ ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำ ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายงบลงทุน ข้อมูลหนี้สาธารณะ และข้อมูลกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ รายงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคม ประกอบด้วย ข้อมูลกองทุนประกันสังคม ข้อมูลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ข้อมูลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ข้อมูลกองทุนสงเคราะห์ครูภาคเอกชน และข้อมูลปริมาณเบี้ยยังชีพ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ข้อมูลเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) และข้อมูลประชากรวัยแรงงาน

3.1.3 ดำเนินการประสานงานกับเจ้าหน้าที่สำนักนโยบายการออมและการลงทุน ผู้ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ในการขอรับคำแนะนำ การให้คำปรึกษา การให้ความรู้ และการแนวทางในการดำเนินงานวิจัย

3.2 กลุ่มเป้าหมาย

3.2.1 ดำเนินการศึกษาประชากรวัยแรงงาน อายุระหว่าง 15 – 60 ปี ประกอบด้วย แรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ ในกรณีของแรงงานนอกระบบ มี 2 ส่วน คือ อยู่ในตลาดแรงงาน และไม่อยู่ในตลาดแรงงาน

3.2.2 ดำเนินการศึกษาประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเรียกว่าผู้สูงอายุ หรือผู้ที่เกษียณอายุ

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณมีรูปแบบของอนุกรมเวลา ดังนั้น เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นเครื่องมือทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ คือ ปี พ.ศ. และตัวแปรตาม คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และข้อมูลอื่น ๆ โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการคำนวณเพื่อความรวดเร็วและความถูกต้องของการคำนวณข้อมูล

3.4 การเก็บข้อมูล

การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะทุติยภูมิ และเป็นข้อมูลแบบอนุกรมเวลา สำหรับการนำมาพยากรณ์หาค่าแนวโน้ม เพื่อการวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จัดเก็บรวบรวมจากเอกสารรายงาน และ Website เพื่อการประชาสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงาน และแต่ละแหล่งของข้อมูล

3.5 การวิเคราะห์ และการอภิปรายผล

ดำเนินการวิเคราะห์ และคำนวณ เพื่อหาค่าแนวโน้ม พร้อมทั้งสัดส่วนร้อยละ และค่าเฉลี่ยร้อยละของข้อมูลที่น่าสนใจ และสอดคล้องกับความต้องการของการประมวลผลข้อมูลในรูปแบบของสถิติ รวมทั้งจัดแยกเป็นหมวดหมู่ เพื่อจัดลำดับตามเนื้อหาของงานวิจัย และง่ายต่อการนำเสนอ พร้อมนี้ได้นำเสนอข้อมูลทั้งเชิงพรรณนา และเชิงปริมาณ โดยนำผลที่ได้มาทำการสังเคราะห์วิเคราะห์ เพื่อจัดเก็บรวบรวม และนำเสนอเป็นการรายงานผลการศึกษาให้เป็นรูปแบบของงานศึกษาตามหัวข้องานการศึกษาเรื่องการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย โดยแยกการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแต่ละข้อดังที่กล่าวมาแล้ว ต่อจากนั้นเป็นการนำผลของการศึกษา วิเคราะห์หามาสรุป อภิปรายผล และจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่ผู้สนใจ เพื่อนำผลของการศึกษาในครั้งนี้ไปศึกษาในส่วนที่สนใจเพิ่มเติม และนำไปวิเคราะห์ในเชิงลึกต่อไป



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งภาครัฐให้ความสำคัญในการเตรียมการและวางแผนการเพื่อรองรับผู้ใช้แรงงานให้เข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุให้มากขึ้น และสามารถมีรายได้เพื่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานในวัยชรา โดยไม่อยู่ใต้เส้นความยากจน แต่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับประเทศมีหลากหลายรูปแบบตามการจัดตั้งของแต่ละรัฐบาล ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชากรวัยแรงงานทั้งในระบบ และนอกระบบเข้าสู่ระบบการออม หรือทำการสะสมเงินออม สำหรับไว้ใช้ในยามชราภาพ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลของธนาคารโลก จึงทำให้เรื่องดังกล่าวมีประเด็นที่ควรแก่การศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุให้เป็นไปตามมาตรฐานของธนาคารโลก

จากผลของการศึกษา และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีนักวิจัยทำการศึกษา และทำวิจัยในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความสนใจในแต่ละด้าน ซึ่งได้กล่าวสรุปไว้ในบทที่ 2 นอกจากนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จึงได้มีการนำตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการคำนวณหาค่าแนวโน้ม และพยากรณ์ตัวเลข สำหรับนำผลลัพธ์ที่ได้ไปวิเคราะห์เพิ่มเติม เพื่อให้สามารถอธิบายผลของการศึกษาดังกล่าวตามระเบียบวิธีดำเนินการศึกษา

1. การวิเคราะห์ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.1 รูปแบบของการออม

ปัจจุบันระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยมีหลายรูปแบบ ประกอบด้วย แบบถ้วนหน้า แบบภาคบังคับ และแบบภาคสมัครใจ ทั้งนี้ ได้จัดแบ่งออกเป็น 4 สาขาหลัก (ภาพที่ 4.1 ตารางที่ 4.1 และตารางที่ 4.2) ดังต่อไปนี้

1.1.1 สาขาหลักที่ 0 ประกอบด้วย

1) ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการแบบเดิม (*Old Civil Service Pensions*) ซึ่งเป็นสวัสดิการเฉพาะของข้าราชการ สำหรับข้าราชการที่มีอายุราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง

25 ปี จะได้รับบำเหน็จ และข้าราชการที่มีอายุราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปหรือมีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ จะได้รับเงินบำนาญ โดยคำนวณจากเงินเดือน เดือนสุดท้ายคูณด้วยระยะเวลาการรับราชการและหารด้วย 50 หรือจะเลือกรับเงินบำเหน็จคำนวณจากเงินเดือน เดือนสุดท้ายคูณด้วยระยะเวลาการรับราชการ ณ สิ้นปี 2554 มีผู้ที่รับสวัสดิการดังกล่าวนี้รวมถึงบำเหน็จตกทอดให้ทายาทจำนวน 556,079 คน และรัฐบาลได้กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณในส่วนนี้จำนวน 96,103 ล้านบาท

2) *เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Old-Age Allowance)* ซึ่งจะครอบคลุมประชากรเฉพาะที่ถือสัญชาติไทย และมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ทั้งนี้จะต้องไม่ได้รับสวัสดิการหรือผลประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ และได้ลงทะเบียนเพื่อขอรับเบี้ยยังชีพต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะจ่ายเบี้ยยังชีพให้เป็นรายเดือนตามอัตราที่เพิ่มขึ้นของช่วงอายุประชาชนผู้มีสิทธิ โดยช่วงอายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 600 บาท ช่วงอายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 700 บาท ช่วงอายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 800 บาท และกลุ่มผู้ที่อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 1,000 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นจำนวน 75,000 ล้านบาท และมีผู้สูงอายุได้ลงทะเบียนใช้สิทธิดังกล่าวแล้วประมาณ 9 ล้านคน

1.1.2 *เสาหลักที่ 1*

ภาครัฐได้จัดให้เป็นหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานในระบบ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund) โดยที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นและอยู่ภายใต้ระบบบำเหน็จบำนาญเสาหลักที่ 1 ดังต่อไปนี้

1) *จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533* อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานประกันสังคม (Social Security Office : SSO) สังกัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม

2) *ครอบคลุมแรงงานในระบบตามมาตรา 33* ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างที่มีอายุ 15 – 60 ปี รวมถึงผู้ที่อายุเกิน 60 ปีแต่ยังได้รับการจ้างให้ทำงานต่อ

3) *โดยกำหนดให้มีการส่งเงินออมร่วมกัน 3 ฝ่าย* คือ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนส่งเงินเข้ากองทุนร้อยละ 3 ของค่าจ้าง นายจ้างสมทบร้อยละ 3 ของค่าจ้าง และรัฐบาลสมทบให้อีกร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ซึ่งเงินทั้งหมดจะถูกนำมาบริหารรวมกันและกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนที่แน่นอน หรือเรียกว่าเป็นการออมเพื่อการชราภาพแบบเฉลี่ยทุกซ์เฉลี่ยสุข

4) *โดยผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครอง 7 กรณี* ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน

5) ทั้งนี้ ภายใต้สภากลางนี้จะรวมถึงผู้ประกันตนที่ออกจากงานก่อนอายุ 60 ปี แต่ยังคงส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมด้วย กลุ่มนี้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยกเว้นกรณีว่างงาน

6) สำหรับความคุ้มครองกรณีชราภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญเมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ (รวมถึงกรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพ) โดยผู้ประกันตนที่ส่งเงินเข้ากองทุนเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 180 เดือนหรือ 15 ปีจะได้รับเงินบำนาญตลอดชีพ ซึ่งคำนวณโดยนำเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คูณด้วยร้อยละ 20 (บวกจำนวนร้อยละที่เพิ่มให้อีกร้อยละ 1.5 ต่อปี หากส่งเงินสมทบเกิน 180 เดือน)

7) นอกเหนือจากนี้ จะได้รับเงินบำเหน็จ โดยหากผู้ประกันตนส่งเงินสะสมไม่ถึง 12 เดือน ซึ่งจะได้รับในส่วนที่เป็นเงินออมของตนเท่านั้น หากส่งเงินเกิน 12 เดือนจะได้รับเงินในส่วนของผู้ประกันตน ส่วนของนายจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทนประจำปีเช่นเดียวกับดอกเบียธนาคาร

8) ณ กันยายน 2557 กองทุนประกันสังคมมีผู้ประกันตนจำนวนทั้งสิ้น 13.63 ล้านคน มีขนาดเงินกองทุนรวมทั้งสิ้น 1,251,369 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากปี พ.ศ. 2547 ประมาณ 2 เท่าของกองทุนเดิม

1.1.3 สภากลางที่ 2

ภาครัฐกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับการออมภาคบังคับเพื่อให้แรงงานทั่วประเทศมีรายได้ภายหลังเกษียณอายุ ประกอบด้วย

1) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

(1) เป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้ระบบการออมสภากลางที่ 2 จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และเป็นกองทุนการออมภาคบังคับสำหรับข้าราชการที่เข้าทำงานตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 และข้าราชการที่เข้างานก่อนหน้านี้อาจเลือกเข้าเป็นสมาชิก กบข. ได้

(2) การส่งเงินเข้ากองทุนมาจาก 2 ฝ่าย คือ สมาชิกต้องส่งเงินสะสมร้อยละ 3 ของเงินเดือน และสามารถออมเงินเพิ่มได้จนถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือน และรัฐบาลสมทบให้ร้อยละ 3 ของเงินเดือนในฐานะนายจ้าง

(3) เมื่อข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข. เกษียณอายุ หรือพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ จะได้รับเงินที่ตนเองจ่ายสะสมไว้กับ กบข. เป็นจำนวนเงินทั้งหมดในบัญชีของสมาชิก ประกอบด้วยเงินจากสมาชิก และรัฐบาลที่ส่งเข้ากองทุน รวมถึงผลตอบแทนจากการที่ กบข. นำเงินดังกล่าวไปลงทุน ซึ่ง กบข. ได้กำหนดแผนการลงทุนไว้ 4 แผน ซึ่งมีความแตกต่างกันตามแต่ละความเสี่ยงให้สมาชิกเลือก

(4) สมาชิกดังกล่าวจะได้รับเงินบำนาญจากรัฐบาล เป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คูณด้วยเวลาการรับราชการ หาดด้วย 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

(5) ณ กันยายน 2557 กบข. มีสมาชิกจำนวน 1.20 ล้านคน กองทุนมีเงินรวม 710,550.88 ล้านบาท

2) กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

เป็นกองทุนการออมภาคบังคับสำหรับผู้อำนวยการ อาจารย์ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเอกชน สำหรับสมาชิกได้สะสมเงินออมเพื่อการเลี้ยงชีพ และได้รับสวัสดิการอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

(1) โดยกำหนดให้สมาชิกส่งเงินออมร้อยละ 3 ของเงินเดือน นายจ้างจ่ายเงินสะสมร้อยละ 3 เช่นเดียวกัน และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบให้ร้อยละ 6 ของเงินเดือน

(2) สมาชิกจะได้รับเงินบำเหน็จ และสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล และค่าการศึกษาบุตร เป็นต้น

(3) กองทุนสงเคราะห์จะนำเงินไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ต่อ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

(4) ณ กันยายน 2557 กองทุนสงเคราะห์ดังกล่าว มีสมาชิกประมาณ 1 แสนคน และมีเงินกองทุนประมาณ 14,000 ล้านบาท

1.1.4 เสาหลักที่ 3

เป็นการออมภาคสมัครใจ เพื่อให้แรงงานซึ่งมีความสามารถในการออม และสมัครใจที่จะเพิ่มรายได้เพื่อให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายหลังเกษียณอายุ ทั้งนี้ เป็นการเพิ่มเติมจากเสาหลักที่ 1 และเสาหลักที่ 2 โดยมีนโยบายการลงทุนที่เปิดโอกาสให้สมาชิกมีหลายทางเลือกในการลงทุน (Employee's Choice) และมีการบริหารจัดการลงทุนโดยภาคเอกชน ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถออมเงินเพื่อการเกษียณอายุได้ผ่านช่องทางต่าง ๆ ประกอบด้วย

1) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund : PVD)

เป็นระบบของกองทุนการออมแบบผูกพันระยะยาว (Contractual Savings) ดังต่อไปนี้

(1) จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 สำหรับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับบุคคลทั่วไป พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างประจำส่วนราชการ

(2) กำหนดให้สมาชิกจัดส่งเงินสะสมเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้าง

ส่งเงินสะสม ร้อยละ 2 – 15 ของเงินเดือน และนายจ้างจ่ายเงินสมทบให้ไม่น้อยกว่าที่ลูกจ้างสะสม

(3) ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินก้อนจำนวนเท่ากับเงินออมเงินสมทบ และผลตอบแทนของเงินดังกล่าว นอกจากนี้ ลูกจ้างได้รับผลประโยชน์จากการนำเงินออมมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด และนายจ้างสามารถนำเงินสมทบที่ส่งเข้ากองทุนคิดเป็นรายจ่ายในการคำนวณภาษีด้วย

(4) ณ กันยายน 2557 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสมาชิกรวม 2.82 ล้านคน และมีเงินกองทุนรวม 837,077 ล้านบาท

2) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF)

เป็นกองทุนรวมที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาว สำหรับประชาชนผู้สนใจการออมและนำไปใช้เมื่อเกษียณอายุ ดังต่อไปนี้

(1) มีรูปแบบของการซื้อหน่วยลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของรายได้ในแต่ละปี หรือไม่ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อปี อย่างน้อยปีละครั้ง (ยกเว้นปีที่ไม่มีเงินได้)

(2) ผู้ซื้อหน่วยลงทุนจะมีสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยกำหนดให้เงินลงทุน RMF ไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามที่จ่ายจริง ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ในแต่ละปี และเมื่อรวมกับเงินสะสมเข้า PVD หรือ กบข. แล้วต้องไม่เกิน 500,000 บาทต่อปี

(3) การครบกำหนดตามเงื่อนไขการไถ่ถอนคืนหน่วยลงทุน สามารถไถ่ถอนได้เมื่อผู้ลงทุนอายุไม่น้อยกว่า 55 ปี และลงทุนมาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ลงทุนครั้งแรก และได้รับการยกเว้นภาษีทั้งจำนวนของเงินที่ได้รับ

(4) ณ กันยายน 2557 กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ 132 กองทุน และมีเงินกองทุนรวม 166,290.14 ล้านบาท

3) กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

เป็นกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ หรือการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ ดังต่อไปนี้

(1) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งสำหรับประชาชน หรือแรงงานนอกระบบที่ต้องการออมเงินไว้สำหรับการดำรงชีพในวัยชรา ซึ่งเป็นการส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเป็นหลักประกันการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปบำนาญเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ

(2) กอช. อยู่ในความควบคุม ดูแลของกระทรวงการคลัง และได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้นจากการออมเงินกับกองทุน ในการนี้

กอช. ได้เปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2558 โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล

(3) กอช. เปิดรับสมาชิก และมีผลประโยชน์ตามเงื่อนไขของกฎหมาย ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และนักเรียน นักศึกษา ที่อายุ 15 – 60 ปี รวมแล้วประมาณ 27 ล้านคน

(4) การส่งเงินออมของสมาชิกกำหนดให้ร่วมกัน 2 ฝ่าย คือ สมาชิกส่งเงินสะสม 50 – 13,200 บาทต่อปี และรัฐบาลส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 50 – 100 ของจำนวนเงินสะสมที่สมาชิกส่ง แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท ตามช่วงอายุของสมาชิก และหากสมาชิกมีเงินออมมากพอจะได้รับบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต แต่หากสมาชิกส่งเงินอมน้อยจะได้รับเป็นเงินดำรงชีพเท่ากับ 600 บาทไปจนกว่าเงินในบัญชีของสมาชิกจะหมด

(5) ณ กรกฎาคม 2559 กอช. มีสมาชิกรวมประมาณ 432,659 คน และมีเงินกองทุนรวม 2,165 ล้านบาท

1.2 การกำกับดูแล

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ซึ่งเป็นระบบบำเหน็จบำนาญและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลายหน่วยงาน (ตามภาพที่ 4.1) โดยมีรายละเอียดการกำกับดูแลระบบการออมหรือกองทุนของแต่ละหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1.2.1 กระทรวงการคลัง กำกับดูแลระบบบำนาญข้าราชการแบบเดิม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และกองทุนการออมแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2558

1.2.2 กระทรวงแรงงาน กำกับดูแลกองทุนประกันสังคม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

1.2.3 กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กำกับดูแลเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และดำเนินการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย

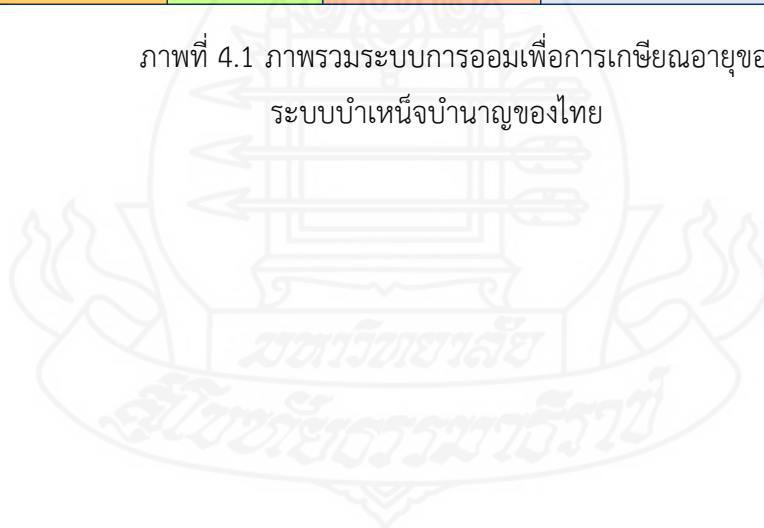
1.2.4 กระทรวงศึกษาธิการ กำกับดูแลกองทุนสงเคราะห์สำหรับผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเอกชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ซึ่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลด้านการลงทุน

1.2.5 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) กำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพโดยอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ตามลำดับ

สวัสดิการชราภาพ		เสาหลักที่ 1 (Pillar 1)	เสาหลักที่ 2 (Pillar 2)		เสาหลักที่ 3 (Pillar 3)			
รัฐให้ฝ่ายเดียว		ออมภาคบังคับ			ออมภาคสมัครใจ			
		Defined Benefit	Defined Contribution					
บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ	กองทุน ประกันสังคม (มาตรา 33,39)	กบข.	กองทุน สงเคราะห์ ครูเอกชน	กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ (PVD)	กองทุน ประกันสังคม (มาตรา 40)	กองทุน การออม แห่งชาติ (กอช.)	RMF
<ul style="list-style-type: none"> ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> คนไทยอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญจากรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> พนักงานเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ ขรก. ผู้ที่เคยอยู่ ม.33 (ออกจากงาน+ส่งต่อ) 	<ul style="list-style-type: none"> ข้าราชการที่รับราชการตั้งแต่วันที่ 27 มี.ค. 40 ข้าราชการระบบเดิมที่เข้า กบข. 	<ul style="list-style-type: none"> ครูใหญ่และครูร.เอกชน 	<ul style="list-style-type: none"> พนักงานเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประจำราชการ 	<ul style="list-style-type: none"> แรงงานนอกระบบอายุ 15-60 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> แรงงานนอกระบบอายุ 15-60 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> บุคคลทั่วไป
บำเหน็จหรือบำนาญ	บำนาญ	บำเหน็จหรือบำนาญ	เงินก้อน	บำเหน็จ	บำเหน็จ	บำเหน็จ (บำนาญจะโอนไป กอช.)	บำนาญหรือเงินดำรงชีพ	รับเงินตามเงื่อนไข RMF 137 กองทุน, ประมาณ 25 ล้าน ล้านบาท
2.2 ล้านคน	7.7 ล้านคน	11.36 ล้านคน	1.23 ล้านคน	0.15 ล้านคน	2.9 ล้านคน 425 กองทุน	2.55 ล้านคน	0.28 ล้านคน	
ก.คลัง/มท.	ก.พม./มท.	ก.แรงงาน	ก.คลัง	ก.ศึกษา	ก.คลัง	ก.แรงงาน	ก.คลัง	ก.คลัง

ภาพที่ 4.1 ภาพรวมระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย / ระบบบำเหน็จบำนาญของไทย



ตารางที่ 4.1 ภาพรวมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

เสาหลักการออม	กองทุน	รายละเอียด
<p>ที่ 1 - เป็นการออมภาคบังคับ ซึ่งเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้แก่แรงงานในระบบ หรือแรงงานที่มีนายจ้าง เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตในวัยเกษียณ</p> <p>-มีการกำหนดอัตราผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุที่แน่นอน (Defined Benefit)</p> <p>-มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนบางส่วนเพื่อจัดสวัสดิการ โดยเป็นการเฉลี่ยความสุข-ทุกข์ และจะได้รับบำนาญตลอดชีพ</p>	<p>ประกันสังคม (กรณีชราภาพ)</p>	<p>- ลูกจ้างสะสมร้อยละ 3 ของเงินเดือน นายจ้างสมทบให้ร้อยละ 3 และรัฐสมทบให้ร้อยละ 1 ของเงินเดือน</p> <p>- ลูกจ้างเกษียณจะได้รับบำนาญตลอดชีพ</p> <p>- มีสมาชิก 13.62 ล้านคน (ปี พ.ศ. 2557)</p> <p>- เงินกองทุน 1,251,369 ล้านบาท (ปี พ.ศ. 2557)</p>
<p>ที่ 2 - เป็นการออมภาคบังคับ เพื่อให้แรงงานมีรายได้หลังเกษียณเพิ่มขึ้นจากเสาหลักที่ 1</p> <p>- รวมกับเสาหลักที่ 1 แล้ว อยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ร้อยละ 50-60 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย</p> <p>- ระบบมีการจัดทำบัญชีรายบุคคล และสมาชิกจะได้รับประโยชน์ตามจำนวนเงินในบัญชี (Defined Contribution)</p>	<p>กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)</p> <p>กองทุนสงเคราะห์ (ครู รร.เอกชน)</p>	<p>- สมาชิกสะสมร้อยละ 3-15 ของเงินเดือน รัฐสมทบให้ร้อยละ 3 ของเงินเดือน</p> <p>- สมาชิกสามารถเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญ</p> <p>- มีสมาชิก 1.20 ล้านคน และ</p> <p>- มีเงินกองทุน 710,550.88 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2557)</p> <p>- สมาชิกสะสมร้อยละ 3 ของเงินเดือน นายจ้างสมทบร้อยละ 3 รัฐสมทบร้อยละ 6 ของเงินเดือน</p> <p>- สมาชิกจะได้บำเหน็จและสวัสดิการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น</p> <p>- มีสมาชิกประมาณ 1 แสนคน (ปี พ.ศ. 2557)</p> <p>- มีกองทุน 14,000 ล้านบาท</p>
<p>ที่ 3 - ภาคสมัครใจ สำหรับผู้ที่ต้องการออมเงินเพื่อให้มีรายได้หลังเกษียณเพิ่มขึ้น</p>	<p>กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ</p>	<p>- ลูกจ้างสะสมร้อยละ 2-15 นายจ้างสมทบให้ไม่น้อยกว่าที่ลูกจ้างสะสม</p> <p>- ลูกจ้างได้รับบำเหน็จ เป็นเงินก้อนหรือรับเป็นงวด</p>

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เสาหลักการออม	กองทุน	รายละเอียด
- มีนโยบายการลงทุนที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบมีทางเลือกในการลงทุน (Employee's Choice)		- มีจำนวนสมาชิก 2,819,922 คน (ปี พ.ศ. 2557) และ - มีเงินกองทุน 837,077 ล้านบาท
- มีการกำหนดอัตราเงินสะสมเข้ากองทุน (Defined Contribution)	กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ	- ผู้ลงทุนจะต้องซื้อหน่วยลงทุนไม่ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อปี - ผู้ซื้อหน่วยลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเงินลงทุนใน RMF จะต้องไม่นำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามที่จ่ายจริงไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้แต่ละปี และเมื่อรวมกับเงินสะสมเข้า PVD หรือ กบข. แล้วไม่เกิน 500,000 บาทต่อปี - เมื่อครบกำหนดการไถ่ถอนหน่วยลงทุน ผู้ลงทุนต้องมีอายุน้อยกว่า 55 ปี และลงทุนไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่ลงทุนครั้งแรก เงินที่ได้รับการถอนจะได้รับการยกเว้นภาษีทั้งหมด
- บริหารจัดการลงทุนโดยเอกชน		- ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นผู้ลงทุนจะได้รับทั้งหมด - มี 132 กองทุน (ปี พ.ศ. 2557) - มีกองทุนจำนวน 166,290.14 ล้านบาท
	กองทุนการออมแห่งชาติ	- แรงงานนอกระบบ อายุ 15 – 60 ปี ภาคสมัครใจ - มีจำนวนสมาชิก 432,659 คน - มีจำนวนเงินกองทุน 2,165 ล้านบาท ณ 15 ก.ค. 2559
	ประกันชีวิตเอกชน	- ผู้มีรายได้ทั่วไป - มีกองทุนประมาณ 1,400 ล้านบาท (ณ ก.ย. 55)

ตารางที่ 4.2 แสดงข้อมูลจำนวนสมาชิก และเงินกองทุนในกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย

รายการกองทุน	สมาชิก/กองทุน	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1.กองทุนประกันสังคม	-จำนวนสมาชิก(คน)	7,047,642	7,609,376	8,031,760	846,741	8,860,153	9,182,170	9,293,600	9,424,556	9,702,333	10,499,993	11,704,255	12,433,332	13,625,658
	-เงินกองทุน(ล้านบาท)	177,090	226,132	292,460	364,973	440,169	538,053.000	552,736	593,514	891,814	924.282	990,639.79	1,097,114	1,251,369
2.กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ	-จำนวนสมาชิก(คน)	1,160,259	1,161,320	1,149,245	1,162,741	1,176,514	1,176,321	1,169,036	1,160,860	1,156,264	1,167,004	1,164,085	1,188,937	1,204,632
	-เงินกองทุน(ล้านบาท)	190,955	238,394	246,861.190	288,748.74	320,762.98	376,586.370	392,289.6	420,849	428,952	522,467	577,180	633,013	710,550.88
3.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	-จำนวนสมาชิก(คน)	1,298,267	1,419,187	1,518,955	1,665,709	1,809,953	1,915,056	2,063,613	1,987,416	2,132,418	2,316,771.00	2,441,923	2,699,882	2,819,922
	-เงินกองทุน(ล้านบาท)	244,823	287,329	305,462	345,896	390,928	441,710	465,297	614,237	573,300	615,258.07	696,144	748,009	837.077
4.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้าง ประจำของส่วนราชการ	-จำนวนสมาชิก(คน)	153,722	161,100	163,524	152,937	160,391	157,252	152,706	146,952	140,726	136,123	127,074	119,419	113,676
	-เงินกองทุน(ล้านบาท)	4,055	5,090	6,189	7,483	3,844.71	10,505.510	11,309.420	12,805.380	14,183	14,777	16,866	18,724	19,073
5.กองทุนสงเคราะห์ ครูใหญ่และครู	-จำนวนสมาชิก(คน)										100,000			
	-เงินกองทุน(ล้านบาท)			8.570	9.149	9.725	10.505	11.301	12.000	12.118	14.000			
6.กองทุนรวมเพื่อการ เลี้ยงชีพ(RMF)	-เงินกองทุน(ล้านบาท)		7,282	12,238	13,466	25,475	38,017	3,953	53,551	79,285	92,791	123,147	136,856	166,290.14
	-จำนวนกองทุน (กองทุน)		46	50	64	70	75	80	83	90	102.000	116	123	132
7.กองทุนรวมหุ้นระยะ ยาว(LTF)	-เงินกองทุน(ล้านบาท)			5.634	14.177	25.186	49.408	45.463	85.498	129.581	148.277	199.606	213.913	271.023
	-จำนวนกองทุน(กองทุน)			22	30	34	53	52	52	62	52	52	52	53
8.กองทุนสวัสดิการชุมชน	-เงินกองทุน(ล้านบาท)			72.21	118.05	130.86	141.150		459.720	790.730	1,013.620	3,508.860	4,676.32	6,049.74
	-จำนวนสมาชิก(ล้านคน)			0.46	0.53	0.61	0.91		0.91	1.45	1.520	3.23	3.6	4.19

ที่มา : รายงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคม

2. การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย เป็นการประเมินในรูปแบบของสมรรถนะระบบบำนาญหรือระบบประกันของผู้สูงอายุ ตามมาตรฐานซึ่งกำหนดโดยธนาคารโลก โดยวิธีการวิเคราะห์ผลของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่มีเป้าหมายอยู่ที่ประชากรวัยแรงงาน ด้านความเพียงพอ ด้านความครอบคลุม และด้านความยั่งยืน ของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ โดยที่องค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงริเริ่มให้มีระบบบำนาญของไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2445 เพื่อรองรับผู้รับใช้邸เบื้องพระยุคลบาทที่เกษียณอายุ หรือในวัยชรา โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อจ่ายเงินบำนาญให้แก่ข้าราชการทุกคน โดยคิดจากฐานของเงินเดือน เดือนสุดท้าย และระยะเวลาในการรับราชการ ซึ่งระบบดังกล่าวยืนยาวมาจนกระทั่งปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลในด้านการคลัง และความยั่งยืนของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้มีการจัดเตรียมโปรแกรมการออมเพื่อการเกษียณอายุในหลายรูปแบบ เพื่อเป็นการประกันรายได้สำหรับประชาชนไทยในวัยชรา

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2533 ภาครัฐได้วิเคราะห์ภาระด้านการคลังของรัฐบาลมีเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อความยั่งยืนทางด้านการคลัง รัฐบาลจึงได้ดำเนินการปฏิรูประบบบำนาญของไทยในปลายปี พ.ศ. 2533 โดยใช้มาตรฐานการประกันรายได้ผู้สูงอายุตามเสาหลักของธนาคารโลกสำหรับการปฏิรูปดังกล่าว (ตามภาพที่ 4.1)

นอกจากนี้ การดำเนินงานของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุนั้น รัฐบาลได้สนับสนุนให้นำเงินออมไปหักเป็นค่าลดหย่อนของรายได้เพื่อลดภาระภาษีแก่ประชาชน รวมทั้งระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำนาญเพื่อชราภาพ และอื่น ๆ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้อีกทางหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยเป็นไปตามมาตรฐานของธนาคารโลก การศึกษานี้จะได้นำผลของการวิเคราะห์การออมแบบระบบบำนาญไทยนำไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานของธนาคารโลก ซึ่งในเสาหลักแรกได้ออกแบบสำหรับแรงงานในภาคธุรกิจรวมทั้งธุรกิจส่วนบุคคล ส่วนแรงงานที่ออมในภาครัฐนั้นมีลักษณะเหมือนกับเสาหลักที่สอง และสำหรับเสาหลักที่สามเป็นการออมทางเลือกเพิ่มเติม นอกจากนี้ ลักษณะของทั้งสามเสาหลักเป็นการประกันรายได้ในวัยเกษียณอายุของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีเพื่อให้ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยมีมาตรฐาน การศึกษาในครั้งนี้จึงได้ดำเนินการประเมินระบบการออมดังกล่าวตามกรอบการดำเนินงานของธนาคารโลก ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ด้านความครอบคลุม

การวิเคราะห์ด้านความครอบคลุมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย เป็นการประเมินระบบการออมของภาครัฐที่ได้ดำเนินการจัดตั้งสำหรับการให้ความช่วยเหลือประชากรในวัยชรภาพ โดยวิเคราะห์จากสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานในการเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุต่อประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ซึ่งมีองค์ประกอบในการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

2.1.1 การวิเคราะห์โครงสร้างของประชากร ซึ่งมีสถิติได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชรภาพ

ประเทศไทย โดยภาครัฐได้มีการจัดระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในรูปแบบของระบบบำเหน็จบำนาญให้มีความเหมาะสม และครอบคลุมประชากรในวัยแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ

ตารางที่ 4.3 แสดงข้อมูลประชากร ผู้มีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชรภาพ

หน่วย : ล้านคน

ประชากร	กลุ่มแรงงาน	รายการ	จำนวน	สัดส่วนร้อยละ	หมายเหตุ	
	ไม่ใช่วัย แรงงาน	อายุน้อยกว่า 15	11.79	18.11		
		อายุมากกว่า 60	10.35	15.90		
		รวม	22.14	34.01		
	65.1	วัย แรง งาน	อยู่ในตลาดแรงงาน	34.42	52.87	ต่อประชากรทั้งหมด
			ในระบบ	16.49	25.33	
อายุ15-60 ปี			17.93	27.54		
ไม่อยู่ในตลาดแรงงาน			8.54	13.12		
		รวม	42.96	65.99		

ที่มา : ข้อมูล ณ ธันวาคม 2558 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้ศึกษา



ภาพที่ 4.2 แสดงโครงสร้างของประชากร ผู้มีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพ

ที่มา : ข้อมูล ณ ธันวาคม 2558 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน

ตามตารางที่ 4.3 แสดงข้อมูลประชากร ผู้มีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพ และภาพที่ 4.2 แสดงโครงสร้างประชากร ผู้มีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพ จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนประชากรประมาณ 65.1 ล้านคน ประกอบด้วยประชากรวัยแรงงานหรือผู้ที่มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี จำนวนประมาณ 42.96 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 65.99 ของประชากรทั้งหมด และประชากรที่ไม่ใช้แรงงานหรือผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี หรือสูงกว่า 60 ปีขึ้นไป จำนวนรวมประมาณ 22.14 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 34.01 ของประชากรทั้งหมด โดยแยกเป็นประชากรที่มีอายุไม่ถึง 15 ปี จำนวนประมาณ 11.79 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 18.11 ของประชากรทั้งหมด และ จำนวนประมาณ 10.35 ล้านคนอยู่ในวัยเกษียณ หรือคิดเป็นร้อยละ 15.90 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งในกรณีของประชากรวัยชราภาพนั้น ภาครัฐได้จัดให้มีสวัสดิการด้านการชราภาพแบบถ้วนหน้า โดยจ่ายเบี้ยยังชีพตามระดับของความชราในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น

ส่วนระบบการออมเพื่อการเกษียณสำหรับประชาชนวัยแรงงาน ซึ่งมีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี จำนวนประมาณ 42.96 ล้านคนดังกล่าว ได้จัดแบ่งออกเป็นผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานจำนวนประมาณ 34.42 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 52.87 ของประชากรทั้งหมด ในจำนวนนี้มีประชาชนที่เป็นแรงงานในระบบ (ผู้ที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน หรือเรียกว่า “มนุษย์เงินเดือน”) ซึ่งได้แก่ข้าราชการ พนักงานของบริษัทเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงพนักงานและลูกจ้างตามสัญญาจ้าง

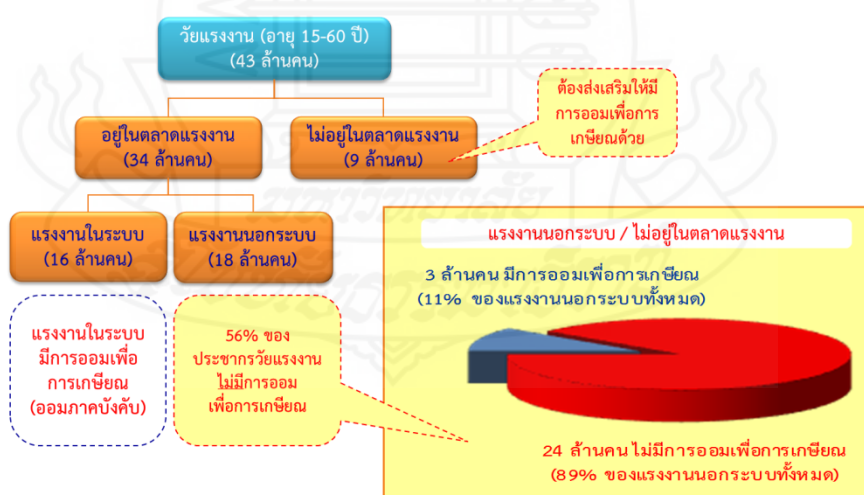
ในหน่วยงานราชการ รวมประมาณจำนวน 16.49 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 25.33 ของประชากรทั้งหมด และแรงงานนอกระบบ (ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ มีรายได้ไม่แน่นอน) ประมาณจำนวน 17.93 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.54 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และผู้รับจ้างทั่วไป นอกจากนี้ ในกลุ่มผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน มีบางส่วนที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงาน เช่น อยู่ระหว่างศึกษาเล่าเรียน ไม่ได้ทำงาน หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ เป็นต้น รวมประมาณจำนวน 8.54 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 13.12 ของประชากรทั้งหมด

ตารางที่ 4.4 แสดงข้อมูลจำนวนของประชากรวัยแรงงาน

ประชากรวัยแรงงาน	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วนร้อยละ	หมายเหตุ
ไม่อยู่ในตลาดแรงงาน	9	21	ต่อประชากรวัยแรงงาน
อยู่ในตลาดแรงงาน	34	79	ต่อประชากรวัยแรงงาน
-แรงงานในระบบ	16	47	ต่อประชากรวัยแรงงานและอยู่ในตลาดแรงงาน
-แรงงานนอกระบบ	18	53	ต่อประชากรวัยแรงงานและอยู่ในตลาดแรงงาน
รวมประชากรวัยแรงงาน	53	100	

ที่มา : ข้อมูล ณ ธันวาคม 2558 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้ศึกษา



ภาพที่ 4.3 แสดงข้อมูลของประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่มี การออมเพื่อการเกษียณอายุ

ที่มา : ข้อมูล ณ ธันวาคม 2558 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน

จากตารางที่ 4.4 และภาพที่ 4.3 แสดงข้อมูลของข้อมูลประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่มีกรออมเพื่อการเกษียณอายุ ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าประชากรวัยแรงงานที่มีอายุระหว่าง 15 - 60 ปีจำนวนประมาณ 43 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบจำนวนประมาณ 18 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 53 ของประชากรวัยแรงงานซึ่งอยู่ในตลาดแรงงาน รวมกับประชากรที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานจำนวนประมาณ 9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 21 ของประชากรวัยแรงงาน รวมเป็นประชากรแรงงานนอกระบบและแรงงานที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานจำนวนประมาณ 27 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.79 ของประชากรวัยแรงงาน ซึ่งมีเพียงจำนวนประมาณ 3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 7 ของประชากรวัยแรงงาน อยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ หรือคิดเป็นร้อยละ 11 ของแรงงานนอกระบบและไม่อยู่ในตลาดแรงงานทั้งหมด แต่จำนวนของแรงงานนอกระบบดังกล่าวอีกจำนวนประมาณ 24 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.70 ของแรงงานนอกระบบและแรงงานที่ไม่อยู่ในตลาดทั้งหมด ซึ่งมีตัวเลขจำนวนค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 89 ไม่มีการออมเพื่อการเกษียณอายุ จะมีเพียงได้รับแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อเกษียณอายุเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีแรงงานในระบบจำนวนประมาณ 16 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 37 ของประชากรวัยแรงงาน เป็นแรงงานที่มีหลักประกันด้านสุขภาพตามการออมภาคบังคับ ได้แก่ สวัสดิการสุขภาพ เสาหลักที่ 1 เสาหลักที่ 2 และ เสาหลักที่ 3 ตามลำดับ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในกรณีของแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 18 ล้านคน มีเพียงจำนวนประมาณ 3 ล้านคน หรือร้อยละ 17 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด มีการออมเพื่อการเกษียณอายุ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม (มาตรา 40) และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเป็นภาคสมัครใจ หรือการออมในรูปแบบอื่น และอีกจำนวนประมาณ 15 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 83 ไม่มีการออมตามการวิเคราะห์ข้างต้น ในส่วนประชากรในวัยแรงงานที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานจำนวนประมาณ 9 ล้านคนนั้น ซึ่งอาจจะอยู่ในภาคการศึกษา หรือไม่ทำงาน หรือว่างงาน หรือพิการ ภาครัฐจะต้องมีมาตรการ รวมทั้งดำเนินการส่งเสริมให้มีการออมเพื่อการเกษียณอายุด้วย เพื่อลดภาระการดูแลได้ในยามชราภาพ แต่อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบและประชากรที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานเหล่านี้ เมื่อยามชราภาพจะได้รับเบี้ยยังชีพเมื่ออายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งจะเห็นว่ารัฐบาลได้จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในวัยชราได้ครอบคลุมทั้งหมดตามมาตรฐานของธนาคารโลก

2.1.2 การวิเคราะห์ช่องทางการเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

	แรงงานในระบบ				แรงงานนอกระบบ
	ข้าราชการ	ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวราชการ เจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ใช่ ขรก.	พนักงาน รัฐวิสาหกิจ	ครู/ครูใหญ่ โรงเรียนเอกชน	
เสาหลักที่ 3	RMF, ประกันชีวิต				กองทุนประกันสังคม (มาตรา 40), กองทุนการออมแห่งชาติ
เสาหลักที่ 2	กบข.	กองทุน สำรองเลี้ยงชีพ	กองทุน สำรองเลี้ยงชีพ	กองทุน สงเคราะห์ครูฯ	
เสาหลักที่ 1		กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33, 39)			
สวัสดิการ ชราภาพ	บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ			

ภาพที่ 4.4 แสดงช่องทางการเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม²⁰

ผลจากการวิเคราะห์ ตามภาพที่ 4.3 แสดงประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีการออมเพื่อการเกษียณดังกล่าวแล้วนั้น และเพื่อความชัดเจนด้านความครอบคลุมมากขึ้น วิเคราะห์ได้ ตามภาพที่ 4.4 แสดงช่องทางการเข้าถึงระบบบำเหน็จบำนาญที่ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม ทั้งแรงงานในระบบจำนวนประมาณ 16 ล้านคน และแรงงานนอกระบบจำนวนประมาณ 18 ล้านคน

1) *สวัสดิการชราภาพ* ประกอบด้วยแรงงานในระบบ ได้แก่ ระบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ และการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเกษียณอายุในวัย 60 ปีขึ้นไป ให้แก่ ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ครู/ครูใหญ่โรงเรียนเอกชน บุคลากรทางการศึกษาภาคเอกชน และแรงงานนอกระบบทั้งหมด

2) *เสาหลักที่ 1* มีกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33 และ 39 เป็นการออมภาคบังคับ เพื่อสนับสนุนการออมของลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของราชการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ

3) *เสาหลักที่ 2* เป็นการออมภาคบังคับ สำหรับข้าราชการที่รับราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสงเคราะห์ครูฯ สำหรับครู/ครูใหญ่ บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเอกชน

²⁰ ความครอบคลุมระบบบำเหน็จบำนาญไทย. GPF Seminar 2015. นางนภาพร วิริยานุพงศ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

4) *เสาหลักที่ 3* เป็นการออมภาคสมัครใจ เพื่อรองรับการดำรงชีพในวัยเกษียณ ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับแรงงานในระบบ ส่วนแรงงานนอกระบบภาครัฐได้จัดสวัสดิการให้ ประกอบด้วย กองทุนประกันสังคม มาตรา 40 และ กองทุนการออมแห่งชาติ นอกจากนี้ ประชาชนทั่วไปที่ต้องการมีรายได้จากการออม สำหรับไปใช้ในวัยเกษียณเพิ่มเติม สามารถเลือกลงทุนในกองทุน RMF ต่าง ๆ และการซื้อประกันชีวิตจากบริษัทที่มีการบริหารจัดการด้านการเงิน การลงทุนที่ดี

2.1.3 การวิเคราะห์ความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของประชากรชาวไทย ปี พ.ศ. 2545 – 2558

ตามตารางที่ 4.5 และ 4.6 จากการพิจารณาความครอบคลุมของการมีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉลี่ยร้อยละ 70 ของประชากรทั้งประเทศ ส่วนสิทธิที่เหลือจะเป็น สิทธิประกันสังคม มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 17 สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ข้าราชการการเมืองเฉลี่ยร้อยละ 7 นอกจากนี้ มีสิทธิสวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น สิทธิอื่น ๆ (สิทธิทหารผ่านศึก สิทธิครูเอกชน และสิทธิสำหรับบุคคลที่มีปัญหาสถานะสิทธิ) โดยเฉลี่ยรวมประมาณร้อยละ 3 แต่อย่างไรก็ดี ประชากรที่เหลือยังไม่มาลงทะเบียนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.5 ซึ่งเป็นสิทธิว่างสำหรับประชากรดังกล่าว

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของประชากรดังกล่าวเฉลี่ยร้อยละ 99.8 เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชากรทั้งหมดของประเทศที่ภาครัฐสนับสนุน และให้บริการแก่ประชาชน หรือกล่าวอีกในนัยหนึ่งว่าภาครัฐได้ให้บริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งประชาชนไม่ต้องจ่ายเงิน หรือออมเงิน โดยครอบคลุมตั้งแต่เด็กแรกเกิดจนเข้าสู่วัยเกษียณอายุ สูงถึงร้อยละ 99.5 และเป็นเสาหลักที่ 0 (Pillar 0) ซึ่งการให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนจะครอบคลุมเฉพาะด้านการใช้สิทธิรักษาพยาบาล และดูแล รักษาเมื่อเจ็บป่วย แต่ในทางกลับกันอาจส่งผลกระทบต่อประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นทุกปี และทำให้เกิดภาระการคลังในอนาคตได้ถ้าประชาชนไม่มีการออม

ตารางที่ 4.5 ร้อยละของความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของประชาชน
ชาวไทย ปี พ.ศ. 2545 – 2551

หน่วย : ร้อยละ

ประเภท	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า	74.2	73.62	75.31	75.37	76.2	74.79	75.06
สิทธิประกันสังคม	11.65	12.95	13.34	13.92	14.75	15.35	15.73
สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ ข้าราชการการเมือง	6.62	6.44	6.82	6.61	6.51	8.22	8
สิทธิสวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น สิทธิอื่นๆ							
สิทธิทหารผ่านศึก				0.2	0.2	0.21	0.2
สิทธิครูเอกชน				0.15	0.18	0.18	0.18
บุคคลที่มีปัญหาสถานะสิทธิ							
สิทธิว่าง (ผู้ยังไม่ลงทะเบียนสิทธิ)	7.53	6.99	4.53	3.75	2.18	1.25	0.84
ความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพ	92.47	93.01	95.47	96.25	97.82	98.75	99.16
รวมประชากรผู้มีสิทธิในหลัก ประกันสุขภาพ	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการประกัน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ



ตารางที่ 4.6 ร้อยละของความครอบคลุมของการมีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของประชาชน
ชาวไทย ปี พ.ศ. 2552 – 2558

หน่วย : ร้อยละ

ประเภท	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า	75.86	75.2	75.28	75.27	75.04	73.48	73.71
สิทธิประกันสังคม	15.34	15.6	15.91	15.99	16.46	16.83	17.18
สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ ข้าราชการการเมือง	7.9	7.75	7.77	7.69	7.34	7.62	7.37
สิทธิสวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น					0.15	0.87	0.93
สิทธิอื่นๆ	0.37	0.81	1	0.95	1.04	1.03	0.73
สิทธิทหารผ่านศึก	0.2	0.19	0.26	0.25	0.25	0.14	
สิทธิครูเอกชน	0.17	0.17	0.16	0.16	0.15	0.15	0.12
บุคคลที่มีปัญหาสถานะสิทธิ		0.45	0.57	0.53	0.64	0.74	0.61
สิทธิว่าง (ผู้ยังไม่ลงทะเบียนสิทธิ)	0.53	0.64	0.05	0.1	0.13	0.16	0.08
ความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพ	99.47	99.36	99.05	99.9	99.87	99.84	99.92
รวมประชากรผู้มีสิทธิในหลัก ประกันสุขภาพ	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการประกัน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2.1.4 สรุปด้านความครอบคลุมของระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของ ประเทศไทย

ผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าประชากรวัยแรงงานของไทยนั้น เมื่อยามชราภาพจะได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ รวมทั้งอยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย ซึ่งมีความครอบคลุมประมาณร้อยละ 100 ดังนี้

1) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุภาคบังคับ เป็นแรงงานในระบบ และอยู่ในตลาดแรงงาน โดยมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ส่วนของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ซึ่งมีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี และกระจายอยู่ในกองทุนต่าง ๆ ดังนี้

(1) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งผู้ที่เป็นสมาชิกทำการออมร้อยละ 3 ของรายได้แต่ละเดือน ซึ่งเป็นอัตราขั้นต่ำไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินเดือน มีการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน และเป็นการจ่ายสมทบโดยภาครัฐ

(2) บำนาญข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สมาชิกไม่ต้องจ่ายเงินสะสมให้แก่กองทุน และกำหนดผลประโยชน์ที่ชัดเจน

(3) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิกไม่ต้องจ่าย และกำหนดผลประโยชน์ที่ชัดเจน

(4) ระบบบำเหน็จบำนาญของรัฐวิสาหกิจ

(5) กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33 และ มาตรา 39) สมาชิกจ่ายเงินออมเข้ากองทุน มีการกำหนดผลประโยชน์ที่ชัดเจน

2) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุภาคสมัครใจ มีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบ และที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานประมาณ 2 ใน 3 ส่วนของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ซึ่งเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเพียงบางส่วน โดยผ่านกองทุนซึ่งภาครัฐดำเนินการจัดตั้ง ดังนี้

(1) กองทุนการออมแห่งชาติ

(2) กองทุนประกันสังคม มาตรา 40

3) การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากอัตราเดียว หรือหลายอัตรา ซึ่งประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินออม แต่รัฐจะจ่ายเงินให้ เมื่อประชาชนมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปและไม่ได้รับเงินบำนาญอื่นจากภาครัฐ

2.2 การวิเคราะห์ด้านความเพียงพอ

2.2.1 การวิเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

วิเคราะห์การจ่ายเบี้ยยังชีพของรัฐบาล จากตารางที่ 4.7 เป็นตารางแสดงข้อมูลเบี้ยยังชีพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2558 เป็นข้อมูลจริง และปี พ.ศ. 2559 - 2565 เป็นข้อมูลประมาณการ พบว่าข้อมูลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากภาพที่ 4.5 กราฟเส้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นค่อนข้างชัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

รัฐบาลได้จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในวัยเกษียณอายุ โดยการประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุดังกล่าว ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่อยู่ในระบบบำนาญของรัฐบาล ในกรณีนี้ รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเงินอุดหนุน เพื่อให้ท้องถิ่นนำเงินที่ได้รับการจัดสรรดังกล่าวไปจ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเบี้ยยังชีพ ตามอัตราที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นภารกิจที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการดูแลประชากรที่สูงอายุให้ทั่วถึง และอย่างเพียงพอ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี พิจารณาจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ภาครัฐจ่ายเงินเพียง

700.73 ล้านบาท แต่ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลจะต้องจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเป็น 12,205.37 ล้านบาท คิดเพิ่มเป็น 17.42 เท่า จากปี พ.ศ. 2540 และในปี พ.ศ. 2558 รัฐต้องจ่ายเบี้ยยังชีพจำนวน 75,465.72 ล้านบาท คิดเพิ่มเป็น 6.18 เท่า จากปี พ.ศ. 2550

ส่วนตัวเลขประมาณการแนวโน้มในปี พ.ศ. 2560 จำนวนเบี้ยยังชีพจำนวน 70,177.96 ล้านบาท คิดเป็น 5.75 เท่า และเพิ่มเป็น 7.54 เท่าในปี พ.ศ. 2565 โดยเทียบกับปี พ.ศ. 2550

นอกจากนี้ การวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละของแต่ละปีพบว่า มีตัวเลขที่ใกล้เคียงกันมาก ซึ่งในช่วงระยะเวลา 20 ปี มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นโดยมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.27 ของแต่ละปี และหากวิเคราะห์ในปี พ.ศ. 2558 ภาครัฐจ่ายค่าเบี้ยยังชีพจำนวน 75,454.72 ล้านบาท พิจารณาเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2540 เพิ่มขึ้นประมาณ 107.70 เท่าจากปี พ.ศ. 2540 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วง 20 ปี ภาครัฐจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากกว่า 100 เท่า

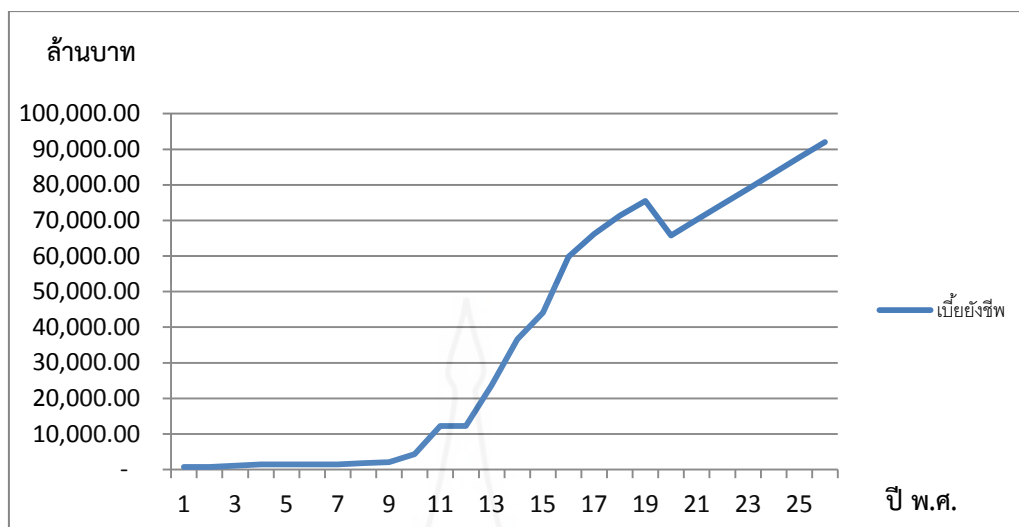
ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในแต่ละปีภาครัฐจะต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในสัดส่วนประมาณไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปีเมื่อเทียบกับปีก่อน เนื่องจากมีประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และมีการปรับเบี้ยยังชีพให้เพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งภาครัฐมีความต้องการให้ผู้สูงอายุดังกล่าวสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างเพียงพอ และสามารถดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 4.7 จำนวนเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565

ปีพ.ศ.	เบี้ยยังชีพรวม (ล้านบาท)	สัดส่วนการเพิ่มขึ้น (ร้อยละ)
2540	700.73 -	
2541	763.20	1.089
2542	1,101.60	1.443
2543	1,440.00	1.307
2544	1,440.00	1.000
2545	1,437.70	0.998
2546	1,448.63	1.008
2547	1,771.43	1.223
2548	2,093.10	1.182
2549	4,317.31	2.063
2550	12,205.37	2.827
2551	12,201.97	1.000
2552	23,612.73	1.935
2553	36,590.48	1.550
2554	44,107.38	1.205
2555	59,857.22	1.357
2556	66,245.03	1.107
2557	71,351.25	1.077
2558	75,465.72	1.058
2559	65,799.35	0.872
2560	70,177.96	1.067
2561	74,556.57	1.062
2562	78,935.19	1.059
2563	83,313.80	1.055
2564	87,692.42	1.053
2565	92,071.03	1.050

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้คำนวณข้อมูลเบี้ยยังชีพจากการรวบรวมข้อมูลเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และ ผู้ป่วยโรคเอดส์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2558 และการคำนวณเพื่อประมาณการข้อมูล ปี พ.ศ. 2559 – 2565



ภาพที่ 4.5 แสดงภาพของเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้จัดทำกราฟแสดงแนวโน้มของข้อมูลเบี้ยยังชีพ โดยใช้ข้อมูลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 - 2565

2.2.2 การวิเคราะห์เส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) พ.ศ. 2547 – 2557

ประชากรที่คาดว่าจะมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย หรือมีรายได้เท่ากับรายจ่าย พบว่าในปี พ.ศ. 2547 มีรายจ่ายโดยเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 1,719 บาทต่อคนต่อเดือน และมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนี้ ในปี พ.ศ. 2549, 2550, 2551, 2552 และ ปี พ.ศ. 2557 มีรายจ่ายจำนวน 1,934, 2,006, 2,172, 2,174 และ 2,647 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งจะเห็นว่าประชากรทั้งประเทศมีรายจ่ายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกปีแต่เพิ่มขึ้นไม่มากนัก โดยมีอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 5 และจากการประมาณการประชากรทั้งประเทศมีรายจ่ายในปี 2560 – 2565 พบว่า ประชากรมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2565 เป็นจำนวน 3,400 บาท (ตามตารางที่ 4.8 และ 4.9)

ดังนั้น จะเห็นว่า ประชากรบางกลุ่มของประเทศไทยยังมีความยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในชนบท และอาจจะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับเบี้ยยังชีพขั้นพื้นฐานจากรัฐบาลเพียงจำนวน 600 บาทต่อคนต่อเดือน เมื่อเทียบกับรายจ่ายบนเส้นความยากจนแล้ว ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพของประชากรกลุ่มดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้ประชากรสามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้อย่างเพียงพอในวัยเกษียณจะต้องทำการออมในวัยแรงงาน หรือเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณ ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติเพื่อทำการออมเงิน ซึ่งจะได้รับเงินบำนาญเพิ่มเติมจากเงินดำรงชีพขั้นพื้นฐานในวัยเกษียณ ทั้งนี้ การวิเคราะห์จากตารางที่ 4.10 พบว่ามีประชากรที่ยากจนทั้งประเทศมีจำนวน 7,057,400 คน ในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. 2547 และมีจำนวน 16,549,100 คน

คิดเป็น 2.34 เท่าของประชากรที่ยากจนลดลง ซึ่งเป็นกลุ่มของประชากรที่จะต้องได้รับเบี้ยยังชีพเมื่ออยู่ในวัยชรา แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน

ตารางที่ 4.8 แสดงข้อมูลเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกตามภาคและจังหวัด
ปี พ.ศ. 2547 – 2557

หน่วย : บาท/คน/เดือน

ภาค และจังหวัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ทั่วราชอาณาจักร	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647
กรุงเทพมหานคร	2,309	2,512	2,565	2,694	2,676	2,756	2,901	2,994	3,047	3,133
ภาคกลาง	1,952	2,165	2,220	2,390	2,382	2,490	2,610	2,696	2,775	2,832
ภาคเหนือ	1,533	1,712	1,782	1,936	1,938	2,040	2,160	2,226	2,314	2,387
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,427	1,630	1,717	1,882	1,883	2,005	2,130	2,188	2,273	2,355
ภาคใต้	1,733	1,979	2,042	2,219	2,239	2,344	2,492	2,577	2,651	2,735

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดย
คำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มา ซึ่งอาหารและสินค้า
บริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (จังหวัดบึงกาฬ เริ่มมีข้อมูลปี พ.ศ. 2555)
(2) ข้อมูลปี พ.ศ. 2548 ไม่มีการเก็บข้อมูล

ตารางที่ 4.9 แสดงข้อมูลเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) ทั่วประเทศ พ.ศ. 2547 – 2565

ปี พ.ศ.	บาท/คน/เดือน
2547	1,719
2549	1,934
2550	2,006
2551	2,172
2552	2,174
2553	2,285
2554	2,415
2555	2,492
2556	2,572
2557	2,647
2558	2,752
2559	2,843
2560	2,933
2561	3,024
2562	3,114
2563	3,205
2564	3,295
2565	3,386

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) ข้อมูลปี พ.ศ. 2548 ไม่มีการจัดเก็บ

(2) ข้อมูลปี พ.ศ. 2549 – 2557 เป็นข้อมูลสำหรับใช้ในการพยากรณ์หาค่าแนวโน้ม และ

(3) ข้อมูลปี พ.ศ. 2558 – 2565 เป็นข้อมูลประมาณการที่ได้จากการพยากรณ์หาค่า
แนวโน้ม โดยผู้ศึกษา

ตารางที่ 4.10 จำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2547 – 2557

หน่วย : คน

ภาค และจังหวัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ทั่วราชอาณาจักร	16,549	13,780	12,718	13,116	11,624	10,801	8,752	8,402	7,305	7,057
กรุงเทพฯ	288	215	269	183	190	187	648	161	90	141
ภาคกลาง	2,900	2,082	2,022	2,195	1,972	1,958	1,905	1,292	1,015	942
ภาคเหนือ	3,764	2,962	2,961	3,329	2,700	2,603	1,869	2,017	1,937	1,520
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7,708	6,853	5,823	5,966	5,275	4,790	3,426	3,735	3,271	3,201
ภาคใต้	1,890	1,668	1,643	1,443	1,487	1,263	903	1,197	992	1,255

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูล และตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) จำนวนคนจน หมายถึง จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อ
คนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน
(2) ข้อมูลปี 2548 ไม่มีการจัดเก็บ

2.2.3 การวิเคราะห์ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณอายุต่อการดำรงชีพ

ประเทศไทยมีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในรูปแบบของการประกัน
รายได้ หรือรูปแบบของกองทุนต่าง ๆ ผ่านหลายเสาหลัก แต่แผนการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับ
แรงงานทั้งหมด ซึ่งมีรายได้หลังเกษียณนั้นคาดว่าจะยังไม่เพียงพอตามมาตรฐานการประเมินของ
ธนาคารโลก ดังนั้น อัตราการทดแทนเงินบำนาญเพื่อชราภาพได้ถูกวิเคราะห์ เพื่อเป็นตัวชี้วัด
ประสิทธิภาพของระบบการประกันรายได้ของคนในวัยชราเกี่ยวกับรายได้ที่เพิ่มขึ้นระหว่างการ
เกษียณอายุแทนรายได้ก่อนเกษียณอายุ²¹ ควรจะอยู่ในอัตราทดแทนประมาณร้อยละ 50 – 60 ของ
เงินเดือนเดือนสุดท้าย ดังนั้น จะเห็นว่า ได้แก่ ข้าราชการที่อยู่ในระบบบำนาญแบบเดิม (เสาหลักที่
0) และเป็นสมาชิกของ กบข. (เสาหลักที่ 2) โดยมีรายได้หลังเกษียณอายุเป็นเงินบำนาญร้อยละ 50 –
70 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน (ภาพที่ 4.6)

²¹ ผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังร่วมกับ Deloitte & Touche Consulting Group ประเทศไทย รายงานว่ารายได้ที่
เพียงพอต่อการดำรงชีพ หลังเกษียณอายุของคนไทยมีอัตราทดแทนรายได้หลังเกษียณอายุ (Replacement Rate).

พิจารณาจากแรงงานในระบบ สำหรับผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม (เสาหลักที่ 1) จะมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมาก และจะมีความยากจนในวัยชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในระหว่างวัยทำงาน โดยที่แรงงานกลุ่มใหญ่ซึ่งอยู่ในระบบบำนาญชราภาพ และอยู่ในกองทุนประกันสังคมจำนวนประมาณ 16 ล้านคน ซึ่งคาดการณ์ว่าจะมีรายได้หลังเกษียณอายุเพียงร้อยละ 19 และไม่เพียงพอที่จะดำรงชีพได้ตามมาตรฐานก่อนการเกษียณอายุ

นอกจากนี้ สำหรับแรงงานนอกระบบจำนวนประมาณ 18 ล้านคน และไม่อยู่ในตลาดแรงงานอีกจำนวนประมาณ 9 ล้านคน รวมเป็นประมาณ 27 ล้านคน จะได้รับเงินน้อยกว่ากลุ่มผู้ออมอื่น ๆ เพราะส่วนใหญ่จะต้องพึ่งพาเบี้ยยังชีพ และเพื่อให้เกิดความเพียงพอดังกล่าว กลุ่มแรงงานนอกจะต้องมีการออมเพิ่มเติม เช่น การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นภาคสมัครใจ และทำการออมตั้งแต่อายุ 15 – 60 ปี โดยจะได้รับเงินสนับสนุนในรูปแบบของเงินบำนาญหลังเกษียณอายุ ทั้งนี้ จะสามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์มาตรฐานได้ในกรณีที่มีการออมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพที่ได้รับจากภาครัฐ (เสาหลักที่ 0) จึงทำให้คาดว่าจำนวนเงินที่ได้รับนั้นเพียงพอต่อการดำรงชีพต่อไป

จากการคาดการณ์ของผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคมจะมีรายได้หลังเกษียณอายุเพียงไม่เกินร้อยละ 19 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย และคาดว่าจะไม่เพียงพอต่อรายจ่ายนั้น แนวทางการคำนวณมาจากสมมติฐาน ดังนี้

- 1) ผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคมในรูปของเงินบำนาญ เพื่อคำนวณหาอัตราทดแทนของรายได้ โดยมีวิธีการร้อยละ²² $20 + 1.5$ หมายความว่าผู้ประกันตนต้องเป็นสมาชิกมาแล้ว 20 ปี และได้รับผลประโยชน์ทดแทนร้อยละ 20 ของเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย โดยเงินเดือนเฉลี่ยที่ได้ดังกล่าวจะต้องไม่เกิน 15,000 บาท และหลังจากปีที่ 20 ผู้ประกันตนจะได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นอีกปีละร้อยละ 1.5
- 2) กองทุนประกันสังคมจะจ่ายเงินบำนาญให้เมื่อผู้ประกันตนเกษียณอายุที่ 60 ปี
- 3) ผู้ประกันตนจะต้องเริ่มทำงานเมื่ออายุ 25 ปี และอยู่ในระบบประกันสังคมอีก 35 ปี
- 4) รับบำนาญรายเดือนเท่ากันทุกเดือน จำนวน 20 ปี หรือ 240 เดือน
- 5) มีอัตราการเติบโตของค่าจ้าง (Wage Growth) ร้อยละ 5 มาจากเงินเพื่อร้อยละ 3 และอัตราที่แท้จริงร้อยละ 2
- 6) มีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนร้อยละ 5

²² ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

7) เป็นการคำนวณเพียงระดับค่าจ้างเริ่มต้นเฉลี่ยที่ต่ำกว่า 10,000 บาท โดยเริ่มต้นที่ 7,600 บาท

8) โดยใช้ข้อมูลอ้างอิงจากรายได้และจำนวนแรงงานมาจากสำนักงานประกันสังคม ตั้งแต่ต่ำกว่า 1,650 – 15,000 บาท

ผลจากการคำนวณ เมื่อผู้ประกันตนมีอยู่ในระบบตั้งแต่เริ่มต้นจนเกษียณอายุที่ 60 ปี จะมีรายได้ในเดือนสุดท้ายจำนวน 39,965.80 บาท และรายได้เฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายเท่ากับ 36,336.00 บาท

แต่ได้ข้อกำหนดเงื่อนไขของรายได้ที่จะนำมาคำนวณบำนาญไม่เกิน 15,000 บาท ซึ่งมีระยะเวลาในการส่งเงินออมเข้ากองทุนเป็นเวลา 35 ปี

ดังนั้น การคำนวณบำนาญ = เงินบำนาญรายเดือน²³

$$= \{[20+(1.5*(t-15))] * w\} / 100$$

โดยที่ t = ระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบกรณีชราภาพ

$$= 35 \text{ ปี}$$

w = ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

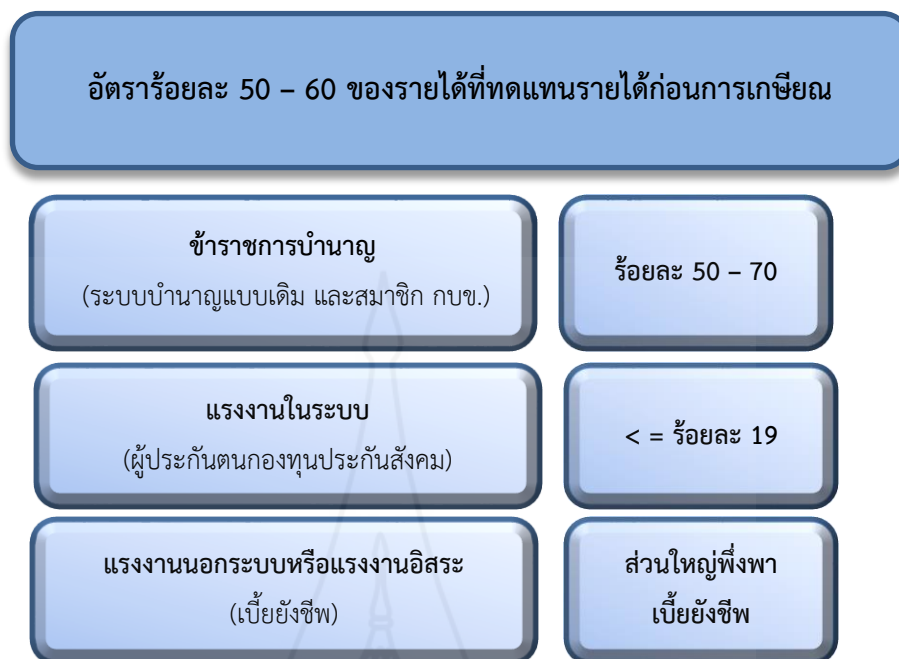
$$= 36,336 (15,000) \text{ บาท}$$

$$\text{เงินบำนาญ} = ((20 + (1.5*20)) * 15,000) / 100$$

$$= 7,500 \text{ บาท}$$

เปรียบเทียบกับสัดส่วนร้อยละรายได้ก่อนเกษียณอายุ หรือเงินเดือนเดือนสุดท้าย = 18.77 หรือเท่ากับสัดส่วนร้อยละ 19 ซึ่งน้อยกว่าสัดส่วนร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุ โดยรวมจะเห็นว่าแรงงานดังกล่าวมีรายได้จากเงินบำนาญ รวมกับเบี้ยยังชีพที่ได้รับอีก 600 บาท ก็ไม่เพียงพอกับรายได้ที่เหมาะสมซึ่งขาดอีกประมาณร้อยละ 31 จึงจะมีรายได้ในระดับร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุ (ข้อมูลการคำนวณปรากฏตามภาคผนวก ตารางที่ 13, 14, 15, 16 และ 17)

²³ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม



ภาพที่ 4.6 แสดงอัตราร้อยละของรายได้ที่สามารถทดแทนรายได้หลังเกษียณอายุ เพื่อให้มีความเพียงพอ

2.2.4 ความสำคัญของการวางแผนการออมของประชาชนเพื่อลดภาระการคลัง และสร้างความยั่งยืนในอนาคต

การไม่วางแผนของประชาชนในด้านการออมเงินสำหรับไว้ใช้ในยามเกษียณอายุ มีได้หลายสาเหตุ แต่สาเหตุหนึ่ง คือ ความไม่รู้ หรือไม่เข้าใจ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการออม ได้มีการสำรวจการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่วัยสูงอายุเป็น 2 ช่วง ปรากฏตามตารางที่ 4.11 ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2550 และ ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งส่วนใหญ่ตอบว่าควรมีการเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ สูงถึงร้อยละ 91.4 และ 87.1 ตามลำดับ จะเห็นว่าเป็นตัวเลขการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง ที่มีความสนใจว่าควรมีการเตรียมการดังกล่าว โดยที่ประเด็นที่สอบถามสำหรับการเตรียมการมีมากที่สุด ตัวเลขก็ไม่แตกต่างกันมากนัก และสูงถึงร้อยละ 90 ขึ้นไปในทุกประเด็น ได้แก่ การเงิน สุขภาพ และที่อยู่อาศัย แต่ที่น่าสนใจข้อมูลการสำรวจดังกล่าวเกี่ยวกับการออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้เพียงพอ โดยมีข้อมูลแค่เคยคิดว่าจะต้องเตรียมเงินออมสำหรับไว้ใช้ในยามชราภาพ ร้อยละ 57.6 และร้อยละ 53.8 ตามลำดับ แต่เคยคิด และไม่เตรียมการก็เป็นตัวเลขที่ไม่แตกต่างกัน ประมาณร้อยละ 32.3 และร้อยละ 33.9 ตามลำดับ เช่นกัน ซึ่งจะเห็นว่าเป็นตัวเลขค่อนข้างสูง ทำให้อนุมานได้ว่าประชาชนผู้มำรายได้น้อย หรือรายได้ปานกลางยังไม่เห็นความสำคัญของการเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ

อาจสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย หรือรายได้เท่ากับรายจ่าย และยังไม่มีความรู้ในด้านการออมสำหรับนำเงินดังกล่าวไว้ใช้ในยามชราภาพ

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้ และทัศนคติ ที่มีต่อผู้สูงอายุมีสูงมาก แต่ด้วยภาวะเศรษฐกิจ หรือสังคมสิ่งแวดล้อม ทำให้ยังไม่สามารถทำการออมเพื่อการเกษียณอายุได้อย่างจริงจัง ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้เมื่อยามชราภาพ อาจจะมีรายได้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ ขึ้นพื้นฐานตามมาตรฐานได้ หากภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ประชาชนดังกล่าวสามารถยังชีพอยู่ได้ใน วัยชรา ย่อมส่งผลกระทบต่อภาระการคลัง และความยั่งยืนทางการคลังได้ในอนาคต

ตารางที่ 4.11 แสดงข้อมูลการสำรวจการออมสำหรับเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ

หน่วย : ร้อยละ

ปีที่สำรวจ	การเตรียมการเพื่อวัยสูงอายุ			ประเด็นที่ควรเตรียมการมากที่สุด	การออมหรือสะสมเงินทองทรัพย์สินให้เพียงพอใช้			
	ควร	ไม่ควร	ไม่แน่ใจ		เคยคิด	ไม่ได้เตรียม	ไม่ได้เตรียม	ไม่เคยคิด
2550	91.4	3.7	4.9	การเงิน	98.8	57.6	32.3	10.1
				สุขภาพ	96.9			
				ที่อยู่อาศัย	96.5			
2554	87.1	6.8	6.1	การเงิน	98.4	53.8	33.9	12.3
				สุขภาพ	97.3			
				ที่อยู่อาศัย	97.1			

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2550 – 2554 (ช่วงอายุระหว่าง 18 – 59 ปี)

2.2.5 สาเหตุ นอกจากไม่เพียงพอแล้ว ประชากรในชนบทยังไม่สามารถเข้าถึงได้

เนื่องจากประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพในวัยชรา นั้น ส่วนใหญ่อยู่ที่ชนบท และไม่สามารถเข้าถึงการบริการภาครัฐในรูปของสวัสดิการได้อย่างเพียงพอ เนื่องด้วยการบริหารจัดการขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นบางคนอาจไม่มีบัตรประชาชน หรือบ้านเลขที่ ทำให้ตกสำรวจไป ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี มิได้หลายสาเหตุ ดังนั้น ประชากรในเขตชนบทในกรณีดังกล่าว จะต้องมีการมีบัตรประชาชน และมีเลขทะเบียนบ้านอยู่จริง และต้องไปลงทะเบียนกับหน่วยงานราชการท้องถิ่น จึงจะได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ ซึ่งภาครัฐจะต้องมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลประชากรที่มีรายได้น้อยทั้ง

ประเทศให้ครบถ้วน เพื่อการสำรวจถึงรายได้ของประชาชนอย่างแท้จริง และสามารถให้การช่วยเหลือ ประชากรดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และเพียงพอกับการดำรงชีพ รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับการออมเพื่อการเกษียณอายุอย่างทั่วถึง โดยเริ่มให้ความรู้ตั้งแต่อยู่ในระบบการศึกษา และเป็นไป อย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง ในปัจจุบันรัฐบาลได้ออกผลิตภัณฑ์ใหม่ สำหรับการให้ความช่วยเหลือในด้าน สวัสดิการแก่ประชาชนให้เพียงพอ เช่น การลงทะเบียน คนจน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ภาครัฐ เข้าถึงประชาชนได้โดยตรง

2.2.6 สรุปผลการวิเคราะห์ความเพียงพอ

1) ประชากรวัยสูงอายุมีเพิ่มขึ้นทุกปี รวมทั้งมีการปรับเบี้ยยังชีพเพื่อความ เหมาะสมในแต่ละช่วงอายุของผู้สูงอายุ ดังนั้น ภาครัฐจะต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการจ่าย เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่าง เพียงพอ

2) ภายใต้งบประมาณยากจน (ด้านรายจ่าย) พบว่าเบี้ยยังชีพที่ภาครัฐจ่ายให้ ผู้สูงอายุนั้นยังไม่เพียงพอสำหรับรายได้เพื่อการดำรงชีพ เพราะยังอยู่ใต้งบประมาณยากจน รวมทั้ง มีอัตรา เฉลี่ยด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี

3) ความเพียงพอของรายได้หลังเกษียณอายุต่อการดำรงชีพ พบว่า ข้าราชการบำนาญแบบเดิม และสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ มีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้เดิม ส่วนแรงงานในระบบซึ่งเป็นผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมมีรายได้เพียง ร้อยละ 19 และแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระนั้นส่วนใหญ่เมื่อเกษียณอายุแล้วจะพึ่งพาเพียง เบี้ยยังชีพ

4) ประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ขาดการวางแผนการออมสำหรับไว้ใช้ใน ยามเกษียณอายุ รวมทั้งประชาชนในชนบทมีความยากจน และไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมเพื่อ การเกษียณอายุได้

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงว่าประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่จะมี รายได้ภายหลังเกษียณอายุยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้

2.3 การวิเคราะห์ด้านความยั่งยืน

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยสิ่งสำคัญที่สุด คือ ภาระทางการคลัง ภาครัฐในอนาคต ซึ่งจะต้องไม่แบกรับภาระด้านงบประมาณที่สูงขึ้นมากเกินไป เนื่องจากถ้าภาครัฐมี ภาระทางการคลังสูงขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล รวมทั้งการจัดทำงบ ลงทุนในการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ซึ่งเป็นโจทย์ที่ภาครัฐจะต้องสร้างความยั่งยืนต่อระบบการ ออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยให้สามารถดำรงอยู่ได้ สำหรับการดูแลด้านสวัสดิการให้แก่ประชาชน ได้ทั้งหมด และก่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไป ประกอบด้วย

2.3.1 สภาพปัญหาโครงสร้างของประชากรไทย

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย เป็นการเตรียมการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างของประชากรที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตามตารางที่ 4.12 ซึ่งหน่วยงาน International Labor Organization : ILO ได้ประมาณการโครงสร้างภายในระยะเวลา 20 ปี ช่วงปี 2548 – 2568 พบว่าสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุ (มีผู้สูงอายุมากกว่า 60 ปี ขึ้นไป) ต่อประชากรรวมเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าจากร้อยละ 9.76 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 18.21 ในปี 2568 และอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุประชากรวัยทำงาน (อายุระหว่าง 15- 60 ปี) หรือ Elderly Dependency Ratio เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่า จากร้อยละ 14.71 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 28.09 ในปี 2568 ดังนั้น ในปี 2548 ประชากรวัยทำงาน 100 คนดูแลผู้สูงอายุ 15 คน (หรือนำภาษีเงินได้จาก 100 คน ไปดูแลผู้สูงอายุจำนวน 15 คน) ขณะที่ในอีก 20 ปีต่อมา ประชากรวัยทำงาน 100 คนจะต้องดูแลผู้สูงอายุถึง 28 คน จากประเด็นดังกล่าวทำให้เกิดความเสี่ยงของภาครัฐที่จะต้องจัดเตรียมงบประมาณจำนวนมากเพื่อมาดูแลผู้สูงอายุ ขณะที่รายได้จากการเก็บภาษีจากประชากรวัยทำงานจะมีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 4.12 ประมาณการโครงสร้างประชากร

หน่วย : ล้านคน

รายการ	2543	2548	2550	2552	2554	2556	2558	2560	2562	2564	2566	2568
ประชากรรวม	62.24	65.17	66.26	67.28	68.22	69.08	69.87	70.59	71.23	71.79	72.27	72.66
วัยเด็ก	15.34	15.56	15.30	14.98	14.61	14.22	13.86	13.56	13.31	12.98	12.65	12.34
วัยทำงาน	41.03	43.25	44.25	45.20	46.07	46.80	47.33	47.61	47.67	47.62	47.42	47.09
วัยสูงอายุ	5.87	6.36	6.71	7.10	7.54	8.06	8.68	9.41	10.25	11.19	12.19	13.23
วัยสูงอายุ/ประชากรรวม (ร้อยละ)	9.43	9.76	10.12	10.55	11.05	11.67	12.43	13.33	14.39	15.59	16.88	18.21
อัตราการพึ่งพิง (ร้อยละ)	14.30	14.71	15.16	15.70	16.37	17.23	18.35	19.77	21.50	23.51	25.72	28.90

ที่มา : การประมาณการโดย ILO

เพื่อความชัดเจนเพิ่มขึ้น การศึกษาในครั้งนี้ได้นำผลการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ²⁴ ซึ่งได้วิเคราะห์ถึงการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์โดยรวม ส่งผลทำให้สัดส่วนมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง

²⁴ สถานการณ์ด้านทุนมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559).

จากปี พ.ศ. 2560 ในอัตราร้อยละ 1.59 เป็นอัตราร้อยละ 1.35 ในปี พ.ศ. 2579 ด้วยเหตุผลที่ว่า ประชากรมีการดูแลสุขภาพยิ่งขึ้น ทำให้มีอายุที่ยืนยาว อีกทั้งตามโครงสร้างประชากรในช่วงแผน 12 ประชากรจะเพิ่มขึ้นจาก 65.5 ล้านคน เป็น 66.1 ล้านคน โดยมีสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.1 เป็นร้อยละ 19.8 พร้อมนี้ สัดส่วนของเด็กและประชากรในวัยแรงงานลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 17.5 และ 16.6 ลดลงเหลือสัดส่วนร้อยละ 15.3 และ 14.1 ตามลำดับ

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ตามตารางที่ 4.13, 4.14, 4.15 และ 4.16 โดยสรุป แล้วโครงสร้างของประชากรไทยในปัจจุบันเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยมีประชากรในวัยแรงงานจำนวน ลดลง มีการอัตราการพึ่งพาของประชากรวัยชราเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งพบว่าประชากรวัยสูงอายุ (ตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป) มีจำนวน 9,802,000 คน ในปี พ.ศ. 2558 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4 และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2573 จะมีประชากรวัยสูงอายุประมาณ 17,721,000 คน เมื่อพิจารณาถึงประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 – 59) คน มีจำนวน 46,280,000 คน ในปี พ.ศ. 2558 และมีแนวโน้มลดลง ซึ่งจะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2573 ประชากรวัยทำงานคงเหลือประมาณ 44,615,000 คน และมีแนวโน้มลดจ้อยละ 4 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2558

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุเมื่อเทียบกับ ประชากรรวมทั้งหมดในแต่ละปี พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.96 ในปี พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้น สัดส่วนร้อยละ 13.88 ในปี พ.ศ. 2558 และประมาณการแนวโน้มเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุ โดยมีสัดส่วนร้อยละ 18.09 ในปี พ.ศ. 2565 และเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.09 ในปี พ.ศ. 2573 หมายความว่า ประชากรของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 100 คน มีประชากรในวัยสูงอายุ จำนวน 14 คน และในปี พ.ศ. 2565 ประชากรจำนวน 100 คน มีผู้สูงอายุจำนวน 18 คน และในปี พ.ศ. 2573 ประชากรจำนวน 100 คน มีผู้สูงอายุ 23 คน ซึ่งแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยชรา มีมากขึ้น ซึ่งเป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกับ ILO แสดงว่าประชากรของประเทศไทยมีอายุยืนยาวขึ้น และมี สุขภาพดีขึ้น แต่ไม่เป็นผลดีต่อภาระทางด้านการศึกษา เนื่องจากว่าประชากรวัยแรงงานลดลง ส่งผลต่อ การจัดเก็บรายได้ลดลง

พร้อมทั้งการวิเคราะห์อัตราการพึ่งพิงร้อยละของประชากรวัยชราต่อ ประชากรวัยแรงงาน พบว่ามีอัตราการพึ่งพิงร้อยละ 18.10 ในปี พ.ศ. 2554 มีอัตราการพึ่งพิงร้อยละ 22.00 ในปี พ.ศ. 2559 และในปี พ.ศ. 2573 มีอัตราการพึ่งพิงร้อยละ 39.72 ซึ่งเป็นตัวเลขค่อนข้าง สูงมาก โดยอธิบายได้ดังนี้ ในปี พ.ศ. 2554 ประชากรในวัยแรงงานจำนวน 100 คน ต้องดูแลผู้สูงอายุ จำนวน 18 คน และในช่วงระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี พบว่าประชากรในวัยแรงงานจำนวน 100 คน ต้อง ดูแลผู้สูงอายุจำนวน 21 คน และมีแนวโน้มการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น โดยประมาณการแนวโน้มในปี 2565 ประชากรวัยแรงงานจำนวน 100 คน ต้องดูแลผู้สูงอายุจำนวน 29 คน และในปี พ.ศ. 2573 ประชากรวัยทำงานจำนวน 100 คน จะต้องดูแลผู้สูงอายุจำนวนสูงถึง 40 คน ซึ่งเปรียบเทียบกับตัวเลข

เข้าใกล้ 2 : 1 ในมุมมองดังกล่าว จะเห็นว่าประเทศไทยในอนาคตการดูแลผู้สูงอายุได้ส่งสัญญาณอันตรายให้ภาครัฐได้รับรู้การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ และอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังหากภาครัฐไม่มีแผนการ และยุทธศาสตร์ที่แน่นอนชัดเจนสำหรับการเตรียมการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ รวมทั้ง มีมาตรการทางด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทำการออมสำหรับไว้ใช้ในยามชราภาพด้วยระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทย

ตารางที่ 4.13 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ
ปี 2543 – 2550

หน่วย : พันคน

ปี พ.ศ.	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
เพศหญิง	31,571	31,884	32,183	32,471	32,753	33,044	33,335	33,677
วัยเด็ก	7,477	7,450	7,409	7,354	7,290	7,232	7,198	7,201
วัยแรงงาน	20,882	21,130	21,373	21,611	21,845	22,074	22,289	22,502
วัยชรา	3,211	3,304	3,401	3,506	3,618	3,739	3,849	3,975
เพศชาย	22,800	23,110	23,425	23,746	24,075	24,411	24,708	25,022
วัยเด็ก	7,866	7,829	7,779	7,715	7,642	7,573	7,527	7,531
วัยแรงงาน	20,143	20,399	20,654	20,907	21,158	21,407	21,636	21,865
วัยชรา	2,656	2,710	2,771	2,839	2,917	3,004	3,072	3,157
รวม	62,236	62,822	63,387	63,931	64,469	65,029	65,571	66,230
วัยเด็ก	15,343	15,279	15,188	15,069	14,932	14,805	14,725	14,732
วัยแรงงาน	41,026	41,530	42,027	42,518	43,003	43,481	43,925	44,367
วัยชรา	5,867	6,014	6,172	6,345	6,534	6,743	6,921	7,132
วัยสูงอายุ/ประชากรรวม (ร้อยละ)	9.43	9.57	9.74	9.92	10.14	10.37	10.55	10.77
อัตราการพึ่งพิง (ร้อยละ)	14.30	14.48	14.69	14.92	15.20	15.51	15.76	16.07

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2550

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้ดำเนินการคำนวณหาผลรวมของข้อมูลในแต่ละรายการจากตารางที่ 9, 10, 11 และ 12 ในภาคผนวก รวมทั้งคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของผู้สูงอายุต่อประชากรรวม และอัตราอ้อยอกลการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน

ตารางที่ 4.14 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ

ปี 2551 – 2558

หน่วย : พันคน

ปี พ.ศ.	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
เพศหญิง	34,062	34,472	34,874	35,184	35,443	35,651	35,821	35,991
วัยเด็ก	7,240	7,309	7,381	7,421	7,424	7,376	7,268	7,128
วัยแรงงาน	22,703	22,880	23,025	23,127	23,194	23,240	23,286	23,346
วัยชรา	4,118	4,282	4,468	4,636	4,825	5,035	5,266	5,518
เพศชาย	25,346	25,670	25,987	26,220	26,445	26,674	26,928	27,219
วัยเด็ก	7,568	7,632	7,698	7,732	7,729	7,675	7,563	7,420
วัยแรงงาน	22,087	22,288	22,462	22,584	22,678	22,756	22,838	22,935
วัยชรา	3,260	3,382	3,525	3,636	3,767	3,918	4,090	4,284
รวม	66,976	67,774	68,559	69,135	69,617	69,999	70,311	70,630
วัยเด็ก	14,808	14,942	15,079	15,152	15,153	15,050	14,831	14,547
วัยแรงงาน	44,790	45,168	45,487	45,711	45,872	45,996	46,124	46,280
วัยชรา	7,378	7,664	7,993	8,272	8,591	8,953	9,357	9,802
วัยสูงอายุ/ประชากรรวม (ร้อยละ)	11.02	11.31	11.66	11.96	12.34	12.79	13.31	13.88
อัตราการพึ่งพิง (ร้อยละ)	16.47	16.97	17.57	18.10	18.73	19.46	20.29	21.18

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ข้อมูลตั้งแต่

ปี พ.ศ. 2551 – 2558

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้ดำเนินการคำนวณหาผลรวมของข้อมูลในแต่ละรายการจากตารางที่ 9, 10, 11 และ 12 ใน ภาคผนวก รวมทั้งคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของผู้สูงอายุต่อประชากรรวม และอัตราร้อยละการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน

ตารางที่ 4.15 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ
ปี 2559 – 2566

หน่วย : พันคน

ปี พ.ศ.	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566
เพศหญิง	36,151	36,343	36,573	36,832	37,097	37,313	37,529	37,743
วัยเด็ก	6,985	6,839	6,714	6,637	6,605	6,598	6,632	6,689
วัยแรงงาน	23,405	23,480	23,551	23,589	23,574	23,502	23,383	23,230
วัยชรา	5,760	6,024	6,307	6,606	6,918	7,213	7,515	7,825
เพศชาย	27,476	27,774	28,092	28,396	28,664	28,838	28,977	29,096
วัยเด็ก	7,277	7,134	7,015	6,947	6,924	6,927	6,971	7,039
วัยแรงงาน	23,020	23,125	23,230	23,305	23,330	23,289	23,203	23,088
วัยชรา	4,455	4,649	4,861	5,091	5,334	5,549	5,774	6,008
รวม	70,904	71,250	71,679	72,174	72,685	73,078	73,477	73,878
วัยเด็ก	14,263	13,972	13,729	13,584	13,529	13,526	13,603	13,727
วัยแรงงาน	46,425	46,605	46,782	46,894	46,904	46,791	46,586	46,318
วัยชรา	10,216	10,673	11,169	11,697	12,252	12,762	13,288	13,833
วัยสูงอายุ/ประชากรรวม (ร้อยละ)	14.41	14.98	15.58	16.21	16.86	17.46	18.09	18.72
อัตราการพึ่งพิง (ร้อยละ)	22.00	22.90	23.87	24.94	26.12	27.27	28.52	29.86

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ข้อมูลตั้งแต่
ปี พ.ศ. 2559 – 2566

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้ดำเนินการคำนวณหาผลรวมของข้อมูลในแต่ละรายการจากตารางที่ 9, 10, 11 และ 12 ใน ภาคผนวก รวมทั้งคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของผู้สูงอายุต่อประชากรรวม และอัตราร้อยละการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน

ตารางที่ 4.16 โครงสร้างประมาณการประชากรในวัยเด็ก แรงงาน และวัยชราแยกตามเพศ
ปี 2567 – 2573

หน่วย : พันคน

ปี พ.ศ.	2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573
เพศหญิง	37,958	38,181	38,380	38,587	38,802	39,024	39,252
วัยเด็ก	6,747	6,797	6,845	6,885	6,920	6,956	6,995
วัยแรงงาน	23,068	22,913	22,756	22,606	22,464	22,327	22,193
วัยชรา	8,144	8,472	8,780	9,096	9,418	9,741	10,064
เพศชาย	29,221	29,367	29,469	29,595	29,743	29,905	30,078
วัยเด็ก	7,107	7,167	7,223	7,272	7,315	7,357	7,404
วัยแรงงาน	22,970	22,866	22,754	22,657	22,572	22,495	22,422
วัยชรา	6,251	6,502	6,714	6,938	7,170	7,410	7,656
รวม	74,286	74,715	75,072	75,454	75,859	76,286	76,734
วัยเด็ก	13,854	13,963	14,068	14,157	14,235	14,313	14,398
วัยแรงงาน	46,038	45,778	45,510	45,263	45,036	44,821	44,615
วัยชรา	14,394	14,973	15,494	16,034	16,588	17,152	17,721
วัยสูงอายุ/ประชากรรวม (ร้อยละ)	19.38	20.04	20.64	21.25	21.87	22.48	23.09
อัตราการพึ่งพิง (ร้อยละ)	31.27	32.71	34.05	35.42	36.83	38.27	39.72

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ข้อมูลตั้งแต่
ปี พ.ศ. 2567 – 2573

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้ดำเนินการคำนวณหาผลรวมของข้อมูลในแต่ละรายการจากตารางที่ 9, 10, 11 และ 12 ใน ภาคผนวก รวมทั้งคำนวณหาสัดส่วนร้อยละของผู้สูงอายุต่อประชากรรวม และอัตราร้อยละการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน

2.3.2 การวิเคราะห์กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

การวิเคราะห์กรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินและรักษาความยั่งยืนทางการคลัง โดยมีผลการวิเคราะห์ระหว่างปีงบประมาณ 2545 - 2562 ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางด้านการคลังของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ตามตารางที่ 4.17 ดังนี้

1) สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ปีงบประมาณ) พิจารณาได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 มีสัดส่วนที่น้อยกว่าร้อยละ 60 จนถึงปี 2550 ซึ่งลดลงมาน้อยกว่าร้อยละ 50 แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลมีความจำเป็นในการกอบกู้หนี้ภาครัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้ยั่งยืน จึงได้มีการกอบกู้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มสูงขึ้น แต่ยังคงอยู่ในกรอบตัวชี้วัดความยั่งยืน กล่าวคือ มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 60 ทั้งนี้ ได้มีการประมาณการตัวเลขของสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 60 เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงอนุมานได้ว่ารัฐบาลยังคงรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลังในตัวชี้วัดตัวที่ 1 เกี่ยวกับสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่เกินร้อยละ 60

2) สัดส่วนร้อยละของภาระหนี้สาธารณะคงค้างต่องบประมาณ พิจารณาได้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 นั้นมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 16 และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 15 รวมทั้ง มีการประมาณการสัดส่วนร้อยละภาระหนี้สาธารณะคงค้างต่องบประมาณ จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 15 เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าสัดส่วนร้อยละภาระหนี้สาธารณะคงค้างต่องบประมาณ ของรัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2562 มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 15 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลังตัวที่ 2

3) ตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลังตัวที่ 3 เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ โดยรัฐบาลได้กำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อจะแก้ไขปัญหาภาระหนี้ของรัฐบาล ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ได้กำหนดเป้าหมายการจัดทำงบประมาณให้สมดุลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และพบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 - 2549 มีการจัดทำงบประมาณให้สมดุล แต่อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปรัฐบาลมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ จึงได้กำหนดค่าเป้าหมายการจัดทำงบประมาณที่สมดุลใหม่อีกครั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และอาจจะมีการปรับปรุงในอนาคตได้อีก ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายและการลงทุนภายในประเทศ เนื่องด้วยประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ภาครัฐอาจจะต้องแบกรับภาระการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และทำให้การเก็บรายได้จากประชากรในวัยแรงงานลดน้อยลงตามลำดับ รวมทั้งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้น อาจส่งผลกระทบต่อภาระ

ทางด้านการศึกษาต่อไป ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องปรับค่าเป้าหมายอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ และของโลกในปัจจุบันได้

4) *ตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลังตัวที่ 4* ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น โทรคมนาคมและการสื่อสาร เป็นต้น รวมทั้ง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน พิจารณาแล้วเห็นว่าสัดส่วนร้อยละการลงทุนยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายและตัวชี้วัดยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549 ที่มีสัดส่วนตัวเลขสูงกว่าร้อยละ 25 แต่มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจะต้องริบเร่งดำเนินการจัดทำงบประมาณให้สมดุล และมีรายจ่ายด้านการลงทุนเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 25 เพื่อความยั่งยืนและเป็นไปตามกรอบตัวชี้วัด เนื่องด้วยรัฐบาลปัจจุบันได้มีการอนุมัติโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก เช่น การก่อสร้างรถไฟทางคู่ การก่อสร้างรถไฟสายต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เป็นต้น เพื่อเป็นสวัสดิการทางอ้อมให้แก่ประชาชนในการยกระดับความเป็นอยู่ของชีวิตให้ดีขึ้นกว่าเดิม และเป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานของประชาชนในการเดินทางให้รวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ ย่อมส่งผลต่อรายได้ที่จะเกิดขึ้นของประชาชนในอนาคต ทำให้เกิดการออมมากขึ้นเช่นกัน และในทิศทางเดียวกันทำให้ประชาชนลดการพึ่งพาภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง

ตารางที่ 4.17 แสดงค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางด้านการคลัง

ปีงบประมาณ	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	
เป้าหมายและตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางด้านการคลัง										
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP (ปีงบประมาณ)	≤ 60	≤ 55	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 60	≤ 60
ภาระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)	≤ 16	≤ 16	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15
ดุลงบประมาณ (ตามเอกสารงบประมาณ) (ล้านบาท)	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2548
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (ร้อยละ)	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25
ผลการดำเนินงานภายใต้กรอบความยั่งยืนทางด้านการคลัง										
1. หนี้สาธารณะคงค้าง1)/GDP (FY) (1.2/1.1)	53.9	49.4	47.5	45.9	41.3	37.1	37.4	44.3	41.9	
1.1 nominal GDP (FY)1)	5,446,043	5,930,362	6,576,000	7,142,400	7,830,329	8,469,060	9,075,493	9,041,600	10,104,800	
1.2 หนี้สาธารณะคงค้าง	2,934,942	2,930,040	3,126,554	3,277,498	3,233,120	3,143,844	3,391,215	4,002,031	4,230,745	
2. ภาระหนี้/งบประมาณ2) (2.1/3.2)	11.3	12.5	11.6	11.5	10.7	11.3	10.4	10.2	12.6	
2.1 ภาระหนี้ (2.1.1 + 2.1.2)	115,703	125,206	134,916	144,248	145,844	176,309	173,430	198,992	214,396	
2.1.1 ข้าราชการเงินกู้	25,669	34,952	34,155	50,076	43,187	55,491	45,527	63,676	50,921	
2.1.2 ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	90,034	90,254	100,760	94,171	102,657	120,818	127,903	135,316	163,475	
3. ดุลงบประมาณ (3.1 - 3.2)	-200000.0	-174900.0	-99900.0	0.0	0.0	(146,200)	(165,000)	(366,200)	(350,000)	
3.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ3)	823,000	825,000	1,063,600	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,585,500	1,350,000	
3.2 งบประมาณรายจ่าย4)	1,023,000	999,900	1,163,500	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,951,700	1,700,000	
4. รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (4.1/3.2)	21.9	21.2	25.2	25.5	26.3	23.9	24.1	22.0	12.6	
4.1 รายจ่ายลงทุน	223,617	211,494	292,800	318,672	358,336	374,721	400,484	429,962	214,369	

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จัดทำโดย : ส่วนวางแผนการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : (1) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2557 แสดงยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นกันยายน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และประมาณการปี พ.ศ. 2558 - 2562

(2) Nominal GDP (FY) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 -2557 ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 4.17 (ต่อ)

ปีงบประมาณ	2554	2555	2556	2557	2558F	2559F	2560F	2561F	2562F
เป้าหมายและตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง									
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP (ปีงบประมาณ)	≤ 60	≤ 60	≤ 60	≤ 60	≤ 60	≤ 60	≤ 60	≤ 60	≤ 60
ภาระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15	≤ 15
ดุลงบประมาณ (ตามเอกสารงบประมาณ) (ล้านบาท)	สมดุลภายใน ปี 2548	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560	สมดุลภายใน ปี 2560
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (ร้อยละ)	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 25
ผลการดำเนินงานภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง									
1. หนี้สาธารณะคงค้าง1)/GDP (FY) (1.2/1.1)	42.3	43.9	45.5	47.2	45.3	46.7	48.2	49.5	50.3
1.1 nominal GDP (FY)1)	10,523,080	11,243,980	11,938,250	12,061,090	13,424,168	14,260,943	15,116,600	16,023,596	16,985,011
1.2 หนี้สาธารณะคงค้าง	4,448,295	4,937,238	5,430,560	5,690,814	6,076,089	6,662,836	7,283,702	7,933,175	8,542,908
2. ภาระหนี้/งบประมาณ2) (2.1/3.2)	10.0	9.3	7.4	7.4	7.1	7.4	8.7	9.4	9.9
2.1 ภาระหนี้ (2.1.1 + 2.1.2)	216,525	222,098	177,948	185,862	183,271	201,032	248,958	278,940	307,788
2.1.1 ชำระต้นเงินกู้	32,555	46,854	49,149	52,822	55,700	61,992	85,434	89,451	93,654
2.1.2 ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	183,971	175,244	128,798	133,040	127,571	139,040	163,524	189,489	214,134
3. ดุลงบประมาณ (3.1 - 3.2)	(519,968)	(400,000)	(300,000)	(250,000)	(250,000)	(390,000)	(378,000)	(363,700)	(346,700)
3.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ3)	1,650,000	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,325,000	2,330,000	2,469,800	2,618,000	2,775,100
3.2 งบประมาณรายจ่าย4)	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,720,000	2,847,800	2,981,700	3,121,800
4. รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (4.1/3.2)	16.4	18.4	18.8	17.5	17.5	20.0	20.0	22.2	22.3
4.1 รายจ่ายลงทุน	355,485	438,555	450,374	441,129	449,476	543,636	569,542	662,769	696,117

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จัดทำโดย : ส่วนวางแผนการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : (1) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2557 แสดงยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นกันยายน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และประมาณการปี พ.ศ. 2558 – 2562

(2) Nominal GDP (FY) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 -2557 ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โดยสรุป มีผลการวิเคราะห์ให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ 2559 – 2563 เพิ่มเติม ซึ่งได้มีการปรับปรุงตัวเลขการวิเคราะห์ที่ง่าย และเห็นได้ชัดเจนตามตารางที่ 4.18 ดังนี้

1) สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปีงบประมาณ 2559 อยู่ที่ร้อยละ 44.9 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 47.19 ในปีงบประมาณ 2563 ซึ่งจะเห็นว่ารัฐบาลจะยังรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยอยู่ในอัตราของสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่เกินร้อยละ 60 ในอีก 5 ปีข้างหน้า

2) ระดับภาระหนี้สาธารณะคงค้างต่องบประมาณอยู่ในระดับร้อยละ 7.24 ในปีงบประมาณ 2559 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.66 ในปีงบประมาณ 2563 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ประมาณร้อยละ 15

3) รัฐบาลมีนโยบายลดการขาดดุลงบประมาณ โดยได้ลดการขาดดุลจำนวน 400,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555 ลงเหลือ 390,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกและภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ในระยะต่อไปรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายขาดดุลจนกว่าภาวะเศรษฐกิจจะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และคาดว่ารัฐบาลจะจัดหางบประมาณสมดุลอีกครั้งเมื่อภาวะเศรษฐกิจโลก และของประเทศกลับสู่ภาวะปกติต่อไป

4) สัดส่วนร้อยละของรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่าย คาดว่าจะอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 18.46 ของงบประมาณรายจ่ายตลอดช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2563 ซึ่งต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้ เนื่องจากรายจ่ายประจำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากรายจ่ายจากการชำระดอกเบี้ยกู้ และมาตรการ Undo กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2559 แต่ทั้งนี้ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผลักดันการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในปี 2560 – 2562 ผ่านมาตรการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership : PPP) และการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund : TFF) เพื่อเป็นการทดแทน ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการระดมทุนเพื่อโครงสร้างพื้นฐาน และทำให้ภาพรวมการลงทุนของภาครัฐสอดคล้องตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ดังนั้น การวิเคราะห์กรอบความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลจะเห็นว่า รัฐบาลได้ดำเนินการตามกรอบความยั่งยืนตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากลที่รัฐบาลไทยได้มีการกำหนดไว้ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นไปตามกรอบทั้งหมด โดยที่เงินงบประมาณบางส่วนรัฐบาลจะต้องมีการจัดสรรไว้เป็นสวัสดิการของประชาชนในแต่ละปี และมีการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้แรงงานในระบบ และนอกระบบเข้าเป็นสมาชิก เพื่อที่จะมีรายได้เพียงพอในวัยชรา ซึ่งจะเป็นการลดภาระด้านการคลัง โดยทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังดังกล่าว

ตารางที่ 4.18 แสดงผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ณ สิ้นไตรมาส
2 งบประมาณ พ.ศ. 2559⁶

หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	2559	2560	2561	2562	2563
1. หนี้สาธารณะคงค้าง ¹ /GDP (FY)	44.90	46.80	47.66	47.72	47.19
1.1 nominal GDP(FY)	13,949,000	14,613,100	15,416,800	16,322,900	17,302,300
1.2 หนี้สาธารณะคงค้าง	6,262,538	6,839,304	7,347,777	7,790,076	8,164,811
2. ภาระหนี้/งบประมาณ ²	7.24	7.90	9.04	9.43	9.66
ภาระหนี้รวม	201,032	216,000	256,751	278,068	296,065
2.1 ชำระเงินกู้	61,992	65,000	85,167	88,422	91,986
2.2 ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	139,040	151,000	171,584	189,646	204,079
3. ดุลงบประมาณ	-390,000	-390,000	-367,000	-327,200	-288,800
3.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ ³	2,386,000	2,343,000	2,471,900	2,620,200	2,777,400
3.2 งบประมาณรายจ่าย ⁴	2,776,000	2,733,000	2,838,900	2,947,400	3,066,200
4. รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ	19.61	20.00	17.11	17.54	17.91
4.1 รายจ่ายลงทุน	544,354	546,600	485,847	517,100	549,022

- หมายเหตุ 1. ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2559 – 2563 จากสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
2. ข้อมูลภาระหนี้ต่องบประมาณปี พ.ศ. 2559 จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ปี พ.ศ. 2559 และ ปี พ.ศ. 2560 – 2563
3. ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปี พ.ศ. 2559 ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ปี พ.ศ. 2559 และ ปี พ.ศ. 2560 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559
เรื่องวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 และ ปี พ.ศ. 2561 – 2563
ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่ยังไม่ได้รวมผลกระทบจากการปฏิรูป
ระบบภาษี และมาตรการภาษีอื่น ๆ
4. ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2559 จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พ.ศ. 2559 และปี พ.ศ. 2560 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง

⁶ รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ตุลาคม 2558 – พฤษภาคม 2559 ปีงบประมาณ 2559 สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจ
การคลัง.

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 และ ปี พ.ศ. 2561 – 2563 งบประมาณ
การโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.3.3 วิเคราะห์การเติบโตของกองทุน ซึ่งเป็นการสร้างระบบการออมเพื่อการ เกษียณอายุ

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นภาคบังคับสำหรับ
แรงงานในระบบ มีจำนวนสมาชิกในปี พ.ศ. 2545 จำนวน 7,047,642 คน และมีขนาดของกองทุน
จำนวน 177,090 ล้านบาท โดยมีการเพิ่มขึ้นของกองทุนเป็นประจำทุกปี เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่
เป็นประชากรวัยแรงงานในระบบ รวมทั้งผู้สนใจเข้าร่วมในกองทุน จึงทำให้จำนวนสมาชิกของกองทุน
และขนาดของกองทุนมีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง พบว่าในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนสมาชิก
13,625,658 มีขนาดของกองทุนจำนวน 1,251,369 ล้านบาท ซึ่งเป็นขนาดของกองทุนใหญ่เป็น
อันดับหนึ่งของประเทศ พิจารณาตามตารางที่ 4.19 ซึ่งพบว่าการประมาณการตัวเลขของกองทุน
ดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 2,000,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2565 และทำให้กองทุน
ดังกล่าว จะต้องมีการดูแล หรือการจ่ายเงินให้แก่ผู้เกษียณอายุในอนาคตที่แนวโน้มจำนวน
ประชากรในวัยแรงงานดังกล่าวจะเข้าสู่วัยชรา อาจก่อให้เกิดปัญหาการดูแลประชากรดังกล่าวที่มี
จำนวนสูงขึ้น อีกทั้ง ในอนาคตหากกองทุนมีการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นมากอาจส่งผลกระทบต่อภาระ
ทางการคลัง

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการออมภาคสมัครใจในเริ่มต้น
สำหรับข้าราชการที่เข้ารับราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540 และภาคบังคับสำหรับข้าราชการที่เข้า
รับราชการหลังวันที่ 27 มีนาคม 2540 โดยมีจำนวนสมาชิกในปี พ.ศ. 2545 จำนวน 1,160,259 คน
ซึ่งเป็นข้าราชการทั้งภาคสมัครใจและภาคบังคับ มีขนาดของกองทุนจำนวน 190,955 คน และพบว่า
การมีการเพิ่มขึ้นและลดลงของจำนวนสมาชิกไม่มากนัก เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือนมีการจำกัดจำนวนการเพิ่มขึ้นของข้าราชการ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงตัวเลขของสมาชิกจึงไม่
แตกต่างกันในแต่ละปี เพราะมีข้าราชการเกษียณแต่ก็รับเข้ามาทดแทน หรือบางหน่วยงานก็นำ
ตำแหน่งดังกล่าวที่เกษียณอายุไปจัดทำเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยยุบตำแหน่งเดิม ตัวอย่างเช่น การยุบ
ตำแหน่งปฏิบัติการเพื่อนำไปรวมกับตำแหน่งชำนาญการพิเศษ เป็นตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษ หรือยุบ
จำนวน 2 ตำแหน่งไปรวมกับตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เป็นตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น จึงเห็นว่า
จำนวนของข้าราชการค่อนข้างจะคงที่ แต่การเติบโตของกองทุนมีเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการเพิ่มขึ้นของ
เงินเดือนข้าราชการทุกปีอย่างน้อยร้อยละ 3 ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนสมาชิก 1,204,632 คน
และมีขนาดของกองทุนเพิ่มขึ้นเป็น 710,551 ล้านบาท พิจารณาจากตารางที่ 4.19 พบว่าตัวเลข
ประมาณการแนวโน้มการเติบโตของกองทุน กบข. ในปี พ.ศ. 2565 จะมีประมาณตัวเลขใกล้เคียง
1,000,000 ล้านบาท

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นการออมภาคสมัครใจในปี พ.ศ. 2545 มีสมาชิกจำนวน 1,298,267 คน และมีขนาดของกองทุนจำนวน 244,823 ล้านบาท ซึ่งเป็นกองทุนขนาดใหญ่ อีกกองทุนหนึ่งของประเทศ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับประชากรในวัยแรงงานที่สมัครใจร่วมกับนายจ้างในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุน ซึ่งบริหารจัดการโดยภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าในแต่ละปีกองทุนมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนสมาชิก 2,819,922 คน และมีขนาดของกองทุนใหญ่เป็นอันดับสองจำนวน 837,077 ล้านบาท เมื่อเทียบกับกองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามตารางที่ 4.19 จากการประมาณการตัวเลขในปี พ.ศ. 2565 กองทุนดังกล่าวจะมีมูลค่าของกองทุนจำนวน 1,200,000 ล้านบาท ซึ่งการเติบโตดังกล่าวจะเป็นผลดีต่อภาครัฐในการลดภาระทางการคลังในอนาคตได้ เนื่องจากการออมของแรงงานในภาคสมัครใจ

กองทุนที่เหลือสำหรับการออมเพื่อการเกษียณอายุ ประกอบด้วย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่จดทะเบียนแล้ว กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และกองทุนสวัสดิการชุมชน ทั้งนี้ เมื่อกลุ่มประชาชนดังกล่าวเข้าสู่วัยเกษียณอายุแล้ว จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยเงินบำนาญหรือเงินก้อนที่ได้รับหลังเกษียณอายุ รวมกับเงินที่ภาครัฐจ่ายให้สำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานแบบถ้วนหน้าตามอายุในวัยชรา (ยกเว้นข้าราชการบำนาญ) ซึ่งในอนาคตจะช่วยการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลลงได้

จากผลการวิเคราะห์ตามตารางที่ 4.2 ในปี พ.ศ. 2557 จะเห็นได้ว่ากองทุนทั้ง 8 กองทุนมีสมาชิกจำนวนประมาณ 18 ล้านคน และมีปริมาณกองทุนประมาณ 2,800,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่ามหาศาลและมีมูลค่าใกล้เคียงกับงบประมาณปี พ.ศ. 2560 รวมทั้งการวิเคราะห์ตามตารางที่ 4.19 แสดงข้อมูลการเติบโตของกองทุน และจำนวนของสมาชิกจะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของกองทุนต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2565 มีกองทุนประกันสังคมเป็นจำนวน 1,800,000 ล้านบาท กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,000,000 ล้านบาท กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มขึ้นเป็น 1,200,000 ล้านบาท โดยรวมประเทศไทยในปี พ.ศ. 2565 จะมีกองทุนสำหรับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเติบโตขึ้นเป็น 4,000,000 ล้านบาท ซึ่งการเติบโตดังกล่าวนี้ มีทั้งต่อภาระทางการคลังของประเทศชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม และคาดว่าจะครอบคลุมแรงงานในระบบมากขึ้นตามการวิเคราะห์ในหัวข้อความครอบคลุม โดยกลุ่มของกองทุนดังกล่าวนี้จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดีจากหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชน เนื่องจากในอนาคตเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ หรือมีแรงงานเกษียณอายุมากขึ้น จำนวนของกองทุนก็จะลดลงโดยลำดับ เนื่องจากการจ่ายเงินออกกองทุนให้แก่สมาชิกในรูปของเงินบำนาญ เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น และไม่มีเงินออมที่เพิ่มขึ้นจากสมาชิก เพราะมีจำนวนของแรงงานในระบบลดจำนวนลงเช่นเดียวกัน รวมทั้งการบริหารจัดการกองทุนที่มีขนาดใหญ่ส่งผลให้ผู้บริหารกองทุนจะต้องมีธรรมาภิบาล และมีระบบการลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์

ตอบแทนแก่สมาชิกให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงในด้านการดำเนินงานของกองทุน นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเป็นการออมเพื่อการเกษียณอายุภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบทั้งหมดให้ทำการออม และจะได้รับเงินบำนาญในวัยเกษียณ อีกทั้งจะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาล และจะครอบคลุมประชากรในวัยแรงงานทั้งหมด รวมทั้งมีความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

ตามการประมาณการแนวโน้มการเติบโต และการคำนวณหาสัดส่วนการเติบโตของกองทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยการวิเคราะห์ตามตารางที่ 4.19 จะเห็นว่า การเติบโตของกองทุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยมีการเติบโตเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.5 ในปี พ.ศ. 2550 และเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 22 ในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งจากการประมาณการแนวโน้มการเติบโตของกองทุนเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี พ.ศ. 2565 มีสัดส่วนร้อยละ 24 ทั้งนี้ จะเห็นว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูงมากเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศไทย ซึ่งจะเห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้นจากการแสดงด้วยกราฟเส้นตามภาพที่ 4.7 แสดงการเติบโตของกองทุนใหญ่ 4 กองทุนที่มีผลต่อบประมาณภาครัฐ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยกราฟเส้นของ กบข. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพวิ่งคู่ขนานกันในทางที่เพิ่มขึ้น แต่ในส่วนของกราฟเส้นของประกันสังคมเห็นได้ชัดว่ามีแนวโน้มที่จะพุ่งสูงขึ้นมากกว่า และวิ่งห่างออกไป ซึ่งอนุมานได้ว่ากองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นต่อไปอีกระยะหนึ่ง จนกว่าประชากรในวัยแรงงานในปัจจุบันจะย่างเข้าสู่วัยเกษียณ อาจส่งผลกระทบต่อกองทุนในอนาคตได้ พร้อมนี้ ภาพที่ 4.8 แสดงข้อมูลของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และเงินกองทุนที่รัฐบาลสมทบหรือสนับสนุนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี และภาพที่ 4.9 แสดงสัดส่วนร้อยละของการเติบโตของกองทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ที่ได้สะท้อนถึงภาพในอนาคตที่ภาครัฐจะต้องรับภาระในด้านงบประมาณที่สูงขึ้น และจะเป็นภาระทางการคลัง หากประชากรในวัยทำงานไม่มีการเตรียมตัวหรือสนใจเพื่อเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในอนาคต รวมทั้งภาครัฐจะต้องดำเนินการในด้านนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

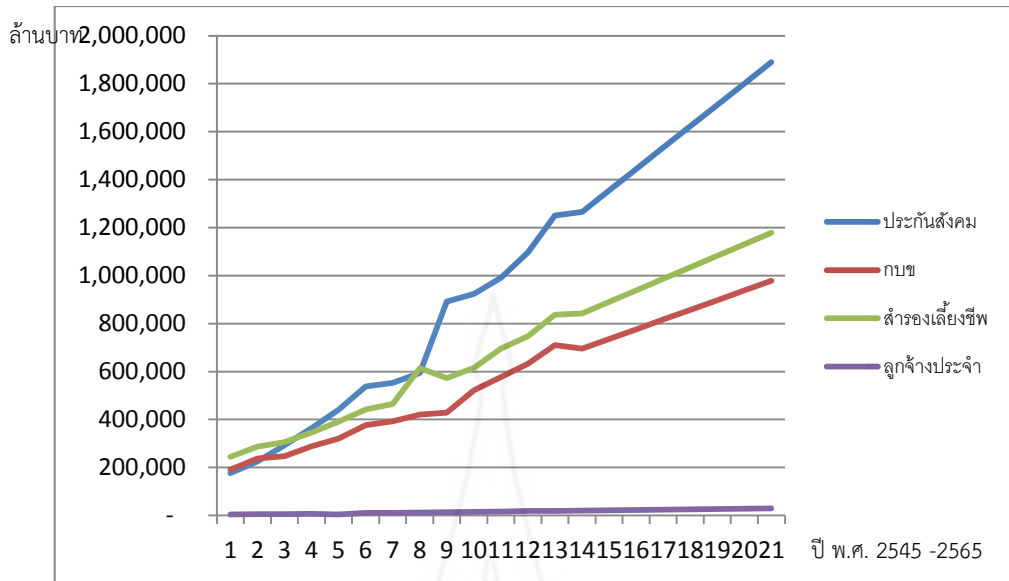
ตารางที่ 4.19 แสดงข้อมูลการเติบโตของเงินกองทุน

หน่วย : ล้านบาท

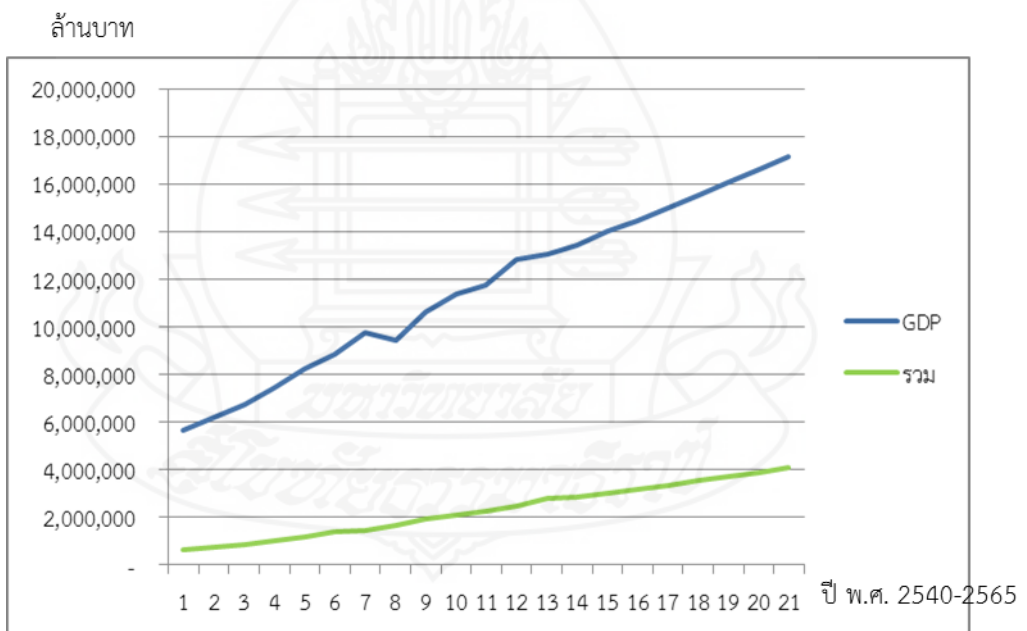
ปี พ.ศ.	GDP	ประกันสังคม	กบข	สำรองเลี้ยงชีพ	ลูกจ้าง ประจำ	สงเคราะห์ครู	รวม	สัดส่วนกองทุน/ GDP
2545	5,628,548	177,090	190,955	244,823	4,055		616,923	10.96
2546	6,168,364	226,132	238,394	287,329	5,090		756,945	12.27
2547	6,757,787	292,460	246,861	305,462	6,189	8.57	850,981	12.59
2548	7,454,607	364,973	288,749	345,896	7,483	9.15	1,007,110	13.51
2549	8,252,527	440,169	320,763	390,928	3,845	9.73	1,155,714	14.00
2550	8,846,471	538,053	376,586	441,710	10,506	10.51	1,366,865	15.45
2551	9,752,663	552,736	392,290	465,297	11,309	11.30	1,421,643	14.58
2552	9,443,365	593,514	420,849	614,237	12,805	12.00	1,641,417	17.38
2553	10,614,376	891,814	428,952	573,300	14,183	12.12	1,908,261	17.98
2554	11,366,038	924,282	522,467	615,258	14,777	14.00	2,076,798	18.27
2555	11,770,577	990,640	577,180	696,144	16,866	14.16	2,280,844	19.38
2556	12,854,240	1,097,114	633,013	748,009	18,724	14.88	2,496,875	19.42
2557	13,061,818	1,251,369	710,551	837,077	19,073	15.60	2,818,085	21.57
2558	13,415,830	1,265,795	694,960	842,151	20,602	16.32	2,823,524	21.05
2559	14,034,300	1,354,971	735,475	890,311	21,952	17.04	3,002,726	21.40
2560	14,434,973	1,444,146	775,990	938,470	23,303	17.76	3,181,927	22.04
2561	14,981,825	1,533,322	816,505	986,630	24,654	18.48	3,361,129	22.43
2562	15,528,676	1,622,497	857,020	1,034,789	26,005	19.20	3,540,330	22.80
2563	16,075,528	1,711,673	897,535	1,082,949	27,356	19.92	3,719,533	23.14
2564	16,622,380	1,800,849	938,050	1,131,108	28,704	20.64	3,898,732	23.45
2565	17,169,232	1,890,025	978,565	1,179,267	30,058	21.36	4,077,936	23.75

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานสถานการณ์การคลัง
สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานประกันสังคม

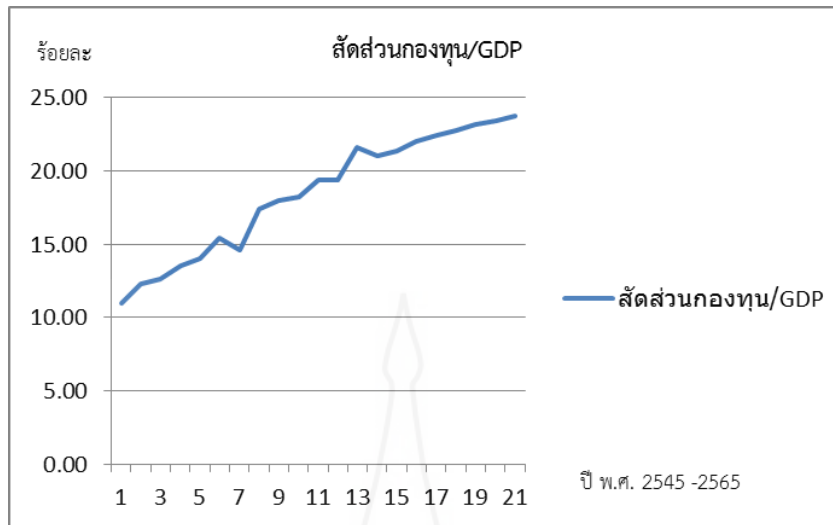
หมายเหตุ : (1) ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี 2560 - 2565 เป็นข้อมูลประมาณการ
(2) ข้อมูลกองทุน ปี 2558-2565 เป็นข้อมูลประมาณการ ยกเว้นกองทุนสงเคราะห์ครู
ข้อมูล ปี 2555 - 2565 เป็นข้อมูลประมาณการ โดยผู้ศึกษา



ภาพที่ 4.7 แสดงการเติบโตของกองทุนใหญ่ 4 กองทุนที่มีผลต่องบประมาณภาครัฐ



ภาพที่ 4.8 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และเงินกองทุนที่รัฐบาลสมทบหรือสนับสนุน



ภาพที่ 4.9 แสดงสัดส่วนร้อยละของการเติบโตของกองทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

2.3.4 การวิเคราะห์ภาระงบประมาณ

ด้านสวัสดิการชราภาพที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านการคลัง ตามนัยข้อ 2.3.2 การวิเคราะห์กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับเป้าหมายและตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อให้เกิดภาพที่ครบถ้วนสมบูรณ์ผู้วิจัยจึงต้องทำการวิเคราะห์ภาระงบประมาณกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งมีผลโดยตรงของภาครัฐในการกำหนดดูแลประชาชนด้านค่าใช้จ่ายสวัสดิการชราภาพ และเป็นงบประมาณด้านรายจ่ายประจำ โดยแยกวิเคราะห์เป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์การจ่ายเบี้ยยังชีพต่อภาระงบประมาณของรัฐบาล

การวิเคราะห์การจ่ายเบี้ยยังชีพต่อภาระงบประมาณของรัฐบาล จากตารางที่ 4.20 เป็นตารางแสดงข้อมูลงบประมาณรายจ่าย และเบี้ยยังชีพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2558 เป็นข้อมูลจริง ซึ่งในเบื้องต้นได้วิเคราะห์ถึงความเพียงพอของรายได้สำหรับผู้สูงอายุในส่วนของ การวิเคราะห์ความเพียงพอ นั้น พบว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพในแต่ละปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เพื่อที่ภาครัฐจะต้องจ่ายเบี้ยยังชีพตามความจำเป็นแก่ผู้สูงอายุให้เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และปี พ.ศ. 2559 - 2565 เป็นข้อมูลประมาณการจะเห็นว่าข้อมูลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นเดียวกัน ซึ่งการวิเคราะห์ภาระงบประมาณของเบี้ยยังชีพในส่วนนี้ พบว่าค่อนข้างชัดเจนมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนร้อยละของเบี้ยยังชีพต่องบประมาณ ในปี พ.ศ. 2540 มีสัดส่วนร้อยละเพียง 0.07 และเพิ่มใน สัดส่วนของตัวเลขร้อยละเพียงเล็กน้อย แต่ในช่วงระยะเวลา 10 ปี พบว่าในปี พ.ศ. 2550 มีสัดส่วนเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่ายร้อยละ 0.78 โดยเพิ่มขึ้นประมาณ 11.14 เท่าจากปี พ.ศ. 2540 ซึ่งจะเห็นว่าตัวเลขของเบี้ยยังชีพนั้นก้าวกระโดดในปี พ.ศ. 2553 มีสัดส่วนเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่าย

ร้อยละ 2.15 และเพิ่มเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.93 ในปี พ.ศ. 2558 เมื่อเทียบสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นคิดเป็นประมาณ 2.76 เท่า และ 3.76 เท่าจากปี พ.ศ. 2550 เพียงช่วงระยะเวลา 10 ปีเท่านั้น

จากการประมาณการแนวโน้มในปี พ.ศ. 2559 – 2565 พบว่าในปี พ.ศ. 2565 นั้น มีสัดส่วนเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.78 และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละที่เพิ่มขึ้นเป็น 39.71 เท่าจากปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปี และเพิ่มขึ้นเป็น 3.56 เท่าจากปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาประมาณ 10 ปี ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่มีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อภาระทางการคลังอย่างเห็นได้ชัด และสะท้อนให้เห็นภาพว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

วิเคราะห์จากภาพที่ 4.11 เพื่อหาอัตราเฉลี่ยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนร้อยละของเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่าย จากการนำเสนอข้อมูลด้วยรูปภาพ จะเห็นได้ชัดเจนถึงสัดส่วนร้อยละของการเพิ่มขึ้นของเบี้ยยังชีพต่อภาระงบประมาณ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสามช่วงของการเปลี่ยนแปลง โดยนัยอาจเกิดจากโครงสร้างของประชากรที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อภาระจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว รวมทั้ง การวิเคราะห์หาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในส่วนของการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

โดยในระยะแรกช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2552 จะเห็นเส้นกราฟวิ่งในแนวขนานไปแกน X โดยมีอัตราเฉลี่ยของสัดส่วนเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่ายร้อยละ 0.33 ซึ่งในช่วงที่สองระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 – 2558 พบว่าเส้นกราฟมีแนวโน้มที่ชันสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยมีอัตราเฉลี่ยของสัดส่วนเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่ายร้อยละ 2.59 ซึ่งจะเห็นว่าเป็นสัดส่วนของเบี้ยยังชีพดังกล่าวมีลักษณะที่ค่อนข้างก้าวกระโดด เพราะสาเหตุที่ประเทศไทยได้ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยมีการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ และก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นสัดส่วนร้อยละที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ (ภาพที่ 4.11)

ส่วนการประมาณการค่าแนวโน้มในช่วงที่สามระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2565 จะเห็นว่าเส้นกราฟมีแนวโน้มไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้นเหมือนกับในสองช่วงที่ผ่านมา แต่จะไม่ชันสูงขึ้นมากนัก โดยมีอัตราเฉลี่ยของสัดส่วนของเบี้ยยังชีพต่องบประมาณรายจ่ายนั้นสูงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.74 ซึ่งในอนาคตตามการคาดการณ์จากค่าแนวโน้มดังกล่าวแล้ว การจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ประชากรผู้สูงอายุจะต้องมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากในเบื้องต้นมีการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ และการปรับเบี้ยยังชีพเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในแต่ละปีภาครัฐจะต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในสัดส่วนร้อยละ 3 ต่องบประมาณรายจ่าย เนื่องจากมีประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระ

ทางด้านการคลังในอนาคตได้ หากไม่มีการแผนการแก้ไขปัญหา หรือเตรียมการด้านการออมเพื่อการเกษียณให้ประชากรในวัยเกษียณสามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ส่งผลทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณที่เป็นสวัสดิการผู้สูงอายุอื่น ๆ มากขึ้นทุกปี เช่น สิทธิการรักษาพยาบาลเพิ่มเติม เป็นต้น แต่เนื่องด้วยเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานดังกล่าว เพราะผู้สูงอายุจะได้รับเพียงเบี้ยยังชีพ แต่จะไม่สามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้ ดังนั้น ภาครัฐควรที่จะต้องเร่งจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน เพื่อเสริมสร้างหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ และอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางด้านการคลัง

ตารางที่ 4.20 จำนวนวงเงินงบประมาณ และเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565

ปีพ.ศ.	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	เบี้ยยังชีพ (ล้านบาท)	สัดส่วนเบี้ยยังชีพ/ งบประมาณ
2540	944,000	700.73	0.07
2541	800,000	763.20	0.10
2542	825,000	1,101.60	0.13
2543	860,000	1,440.00	0.17
2544	910,000	1,440.00	0.16
2545	1,023,000	1,437.70	0.14
2546	999,900	1,448.63	0.14
2547	1,163,500	1,771.43	0.15
2548	1,250,000	2,093.10	0.17
2549	1,360,000	4,317.31	0.32
2550	1,566,200	12,205.37	0.78
2551	1,660,000	12,201.97	0.74
2552	1,951,700	23,612.73	1.21
2553	1,700,000	36,590.48	2.15
2554	2,169,967	44,107.38	2.03
2555	2,380,000	59,857.22	2.52
2556	2,400,000	66,245.03	2.76
2557	2,525,000	71,351.25	2.83
2558	2,575,000	75,465.72	2.93

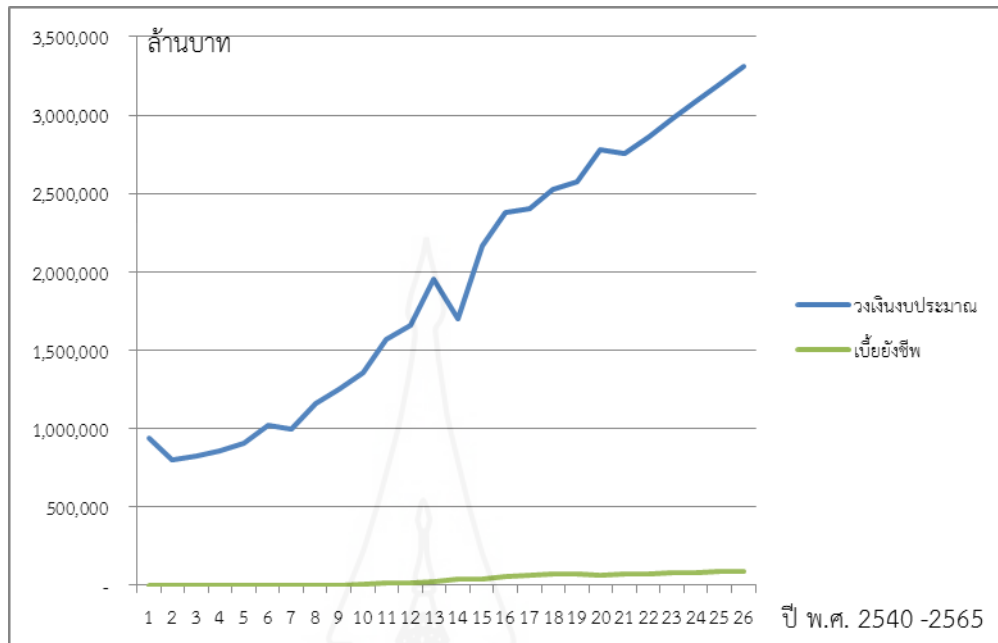
ตารางที่ 4.20 (ต่อ)

ปีพ.ศ.	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	เบี้ยยังชีพ (ล้านบาท)	สัดส่วนเบี้ยยังชีพ/ งบประมาณ
2559	2,776,000	65,799.35	2.37
2560	2,754,650	70,177.96	2.55
2561	2,865,382	74,556.57	2.60
2562	2,976,114	78,935.19	2.65
2563	3,086,846	83,313.80	2.70
2564	3,197,578	87,692.42	2.74
2565	3,308,310	92,071.03	2.78

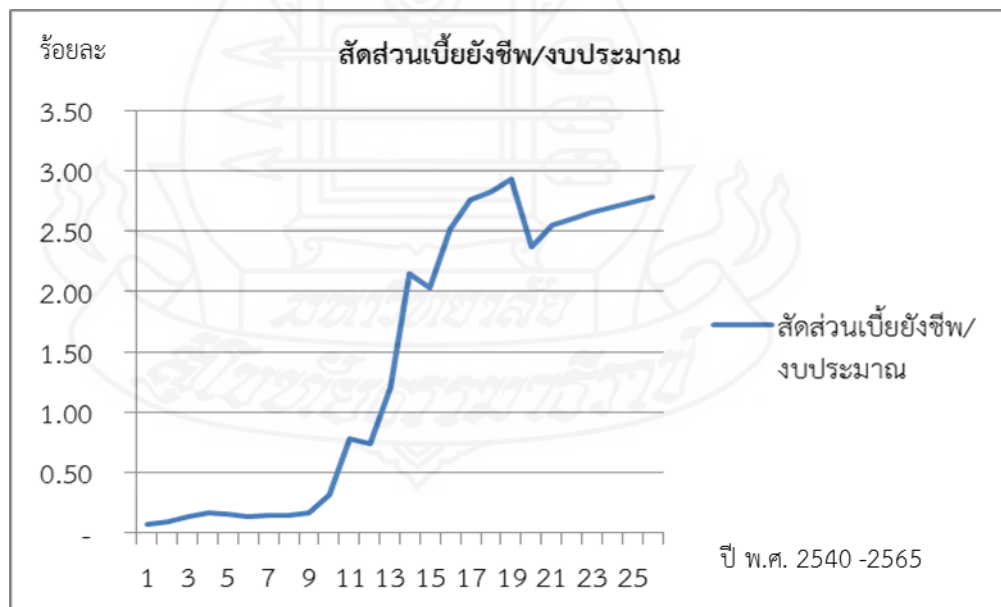
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : ผู้ศึกษาได้คำนวณข้อมูล

- (1) ประมาณตัวเลขวงเงินงบประมาณ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2565
- (2) เบี้ยยังชีพจากการรวบรวมข้อมูลเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยโรคเอดส์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2557
- (3) ประมาณการข้อมูลเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2558 – 2565
- (4) คำนวณหาสัดส่วนร้อยละของเบี้ยยังชีพต่อวงเงินงบประมาณ



ภาพที่ 4.10 แสดงข้อมูลวงเงินงบประมาณ และเบี้ยยังชีพ ปี พ.ศ. 2540 – 2565



ภาพที่ 4.11 แสดงสัดส่วนร้อยละของเบี้ยยังชีพเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณ
รายจ่าย ปี พ.ศ. 2540 – 2565

2) การวิเคราะห์ภาระงบประมาณโดยรวม

ตามตารางที่ 4.21 เป็นการวิเคราะห์ภาระงบประมาณโดยรวม ซึ่งจะต้องอาศัยข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพื่อทำการเปรียบเทียบในรูปของสัดส่วนร้อยละกับวงเงินงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายประจำ และงบลงทุน เพราะจะมีผลต่องบประมาณส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการจัดสรรเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของไทยในรูปของเบี้ยยังชีพแบบถ้วนหน้า และเงินสมทบในกองทุนต่าง ๆ ซึ่งจำนวนเงินงบประมาณดังกล่าว หากมีการเติบโตมากขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านการคลัง และจะเกิดขึ้นในกรณีของการจัดสรรเงินงบประมาณดังกล่าวมากเกินไปจนกระทบความยั่งยืนทางการคลัง

ในปี พ.ศ. 2540 เห็นว่ามูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมีจำนวน 4,695,277 ล้านบาท กำหนดให้วงเงินงบประมาณเป็น 944,000 ล้านบาท รายจ่ายประจำมีมูลค่าวงเงิน 528,293.2 ล้านบาท และรายจ่ายลงทุนจำนวน 391,209.7 ล้านบาท ทั้งนี้คิดเป็นสัดส่วนวงเงินงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศร้อยละ 20.11 สัดส่วนรายจ่ายประจำต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศร้อยละ 11.25 และสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศร้อยละ 8.33 อีกทั้งจะเห็นว่าสัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำต่อวงเงินงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 56 ทำให้วงเงินที่เหลืออีกร้อยละ 44 เป็นงบลงทุน และงบอื่น ๆ ทำให้ภาครัฐสามารถนำวงเงินที่เหลือดังกล่าวไปดำเนินการพัฒนาประเทศได้

ในช่วงระยะเวลา 10 ปี พบว่าปี พ.ศ. 2550 มีมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 8,846,471 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2540 คิดเป็น 1.88 เท่า หรือ 2 เท่า และมีการกำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน 1,566,200 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2540 คิดเป็น 1.65 เท่า และจัดสรรเป็นงบรายจ่ายประจำจำนวน 1,135,988.1 ล้านบาท คิดเป็น 2.15 เท่า รวมทั้งการจัดสรรงบลงทุนจำนวน 374,721.4 ล้านบาท คิดเป็น 0.96 เท่า เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกัน ซึ่งหากเปรียบเทียบจำนวนเท่าจะเห็นว่า มีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นมากกว่างบลงทุน ในกรณีนี้ หากพิจารณาในด้านสัดส่วนร้อยละต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ พบว่าในปี พ.ศ. 2550 มีสัดส่วนงบประมาณทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.70 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 12.84 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และสัดส่วนงบลงทุนคิดเป็นร้อยละ 4.24 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตามลำดับ

เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ งบประมาณบางส่วนได้ถูกจัดสรรสำหรับใช้ในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนประชากรในรูปแบบของเบี้ยยังชีพ และเงินสมทบที่เพิ่มสูงขึ้น พิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ที่ได้กำหนดไว้จำนวน 14,034,300 ล้านบาท ใน

งบประมาณปี พ.ศ. 2559 โดยรัฐบาลได้กำหนดวงเงินงบประมาณที่สูงขึ้นจำนวน 2,776,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.78 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และจัดสรรวงเงินสำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำเป็นจำนวน 2,132,778.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 15.02 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ พร้อมนี้รัฐบาลได้จัดสรรงบลงทุนจำนวน 559,354.3 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.99 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเช่นเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2550 ทำให้คาดการณ์ได้ว่าในอนาคตย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ถ้าวางเงินงบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรให้เป็นงบรายจ่ายประจำ และจัดสรรงบลงทุนที่ลดลง ซึ่งอาจเกี่ยวเนื่องกับการจัดเก็บรายได้ในรูปภาษีอากรที่ลดลงจากประชากรในวัยแรงงาน ส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลัง เพราะทำให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล โดยที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณบางส่วนให้แก่ประชากรในวัยชราภาพ เพื่อให้ประชากรดังกล่าวสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้

แต่เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี 2550 กับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี พ.ศ. 2559 พบว่าเพิ่มขึ้นเป็น 1.58 เท่า และวงเงินงบประมาณของปี พ.ศ. 2559 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 1.77 เท่า และงบประมาณรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นคิดเป็น 1.87 เท่า อีกทั้ง วงเงินงบลงทุนเพิ่มขึ้นคิดเป็น 1.49 เท่าจากปี พ.ศ. 2550 แสดงว่ามีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2559 เมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ. 2550 โดยอนุมานได้ว่าอาจจะมีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งจ่ายเป็นเงินสมทบภาครัฐในกองทุนสวัสดิการภาครัฐให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้น

พิจารณาจากภาพที่ 4.12 แสดงกราฟเส้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จะเห็นว่าแนวโน้มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา จากมูลค่า 4,695,277 ล้านบาทในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 เป็น 14,034,300 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งประเทศไทยได้มีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องประมาณ 3 เท่าของปี พ.ศ. 2540 และ 1.59 เท่าจากปี พ.ศ. 2550 และภาพที่ 4.13 แสดงข้อมูลสัดส่วนร้อยละของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำ และงบลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2565 จะเห็นสัดส่วนร้อยละของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายประจำต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ระหว่างกราฟทั้งสองเส้น มีการวิ่งคู่ขนานกันซึ่งหากมองในภาพรวมแล้วจะไม่ใช่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้ง พิจารณาจากกราฟ จะเห็นว่าสัดส่วนร้อยละของงบลงทุนมีแนวโน้มที่ลดลง เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำมีค่อนข้างสูง ทำให้สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับการลงทุนมีน้อยลง กล่าวคือภาครัฐมีภาระในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการใช้จ่ายในการดูแลประชากรวัยชราที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นรายจ่ายที่แฝงอยู่ในรายจ่ายประจำ

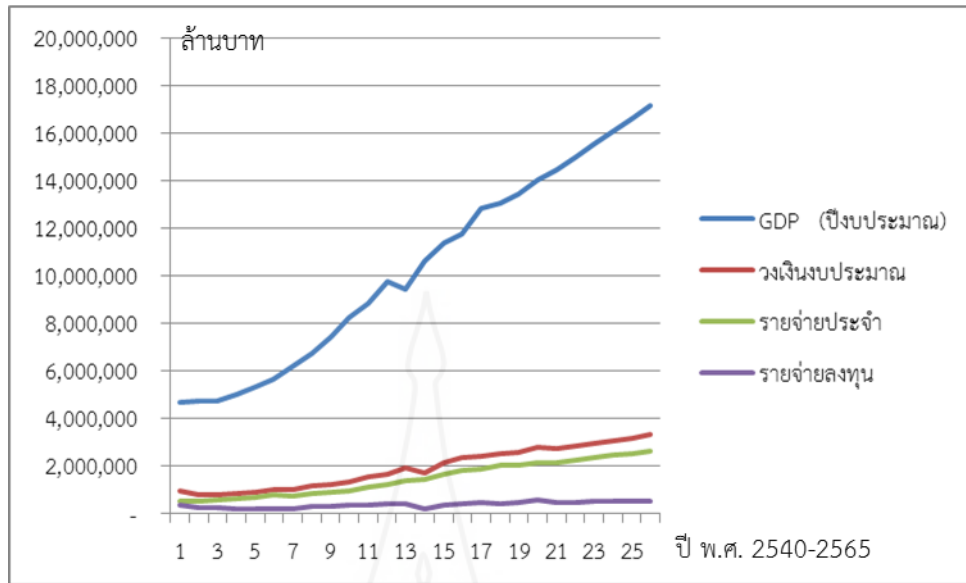
นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2565 จะเห็นว่า มีสัดส่วนร้อยละของวงเงินงบประมาณเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศยังอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 18.33 แต่สัดส่วนของรายจ่ายประจำต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยมีอัตราเฉลี่ย 13.76 พร้อมทั้งสัดส่วนของงบประมาณสำหรับการลงทุนมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3.96 เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งจะเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณสำหรับการลงทุนภาครัฐมีอัตราเฉลี่ยค่อนข้างน้อย อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศได้ในอนาคต เพราะงบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำ และเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังได้ในอนาคต หากรัฐบาลต้องการมีเสถียรภาพทางการคลัง จึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการ หรือการดำเนินงานในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสม



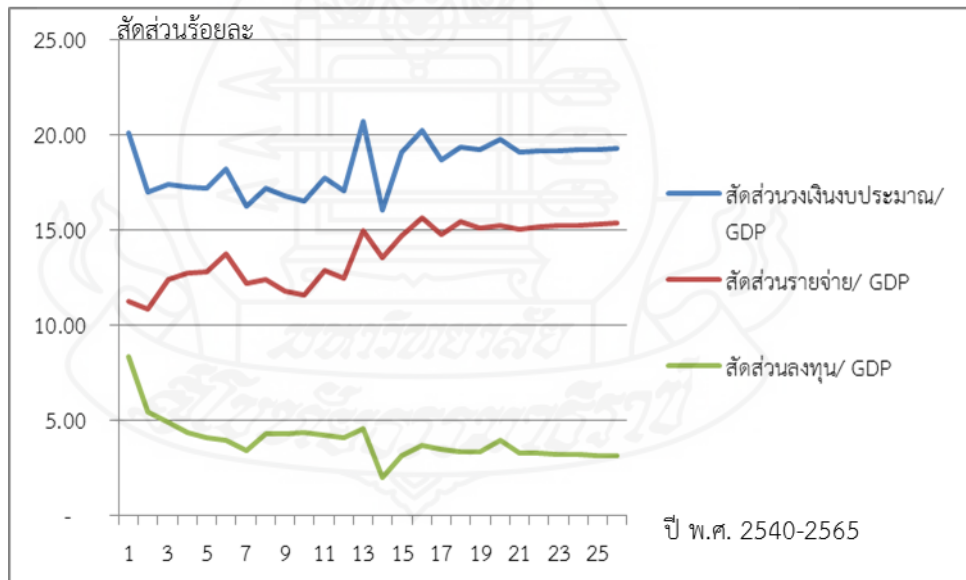
ตารางที่ 4.21 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ วงเงินงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายและ
งบลงทุน ปี พ.ศ. 2540 – 2565

ปีพ.ศ.	GDP (ปีงบประมาณ) ล้านบาท	วงเงิน งบประมาณ ล้านบาท	รายจ่ายประจำ ล้านบาท	รายจ่ายลงทุน ล้านบาท	การขาดดุล/ เกินดุล ล้านบาท	สัดส่วน วงเงิน งบประมาณ/ GDP (ร้อยละ)	สัดส่วน รายจ่าย/ GDP (ร้อยละ)	สัดส่วน ลงทุน/ GDP (ร้อยละ)	สัดส่วน ขาดดุล/ เกินดุล ต่อ GDP
2540	4,695,277	944,000	528,293.4	391,209.7	- 19,000.0	20.11	11.25	8.33	-0.4
2541	4,710,587	800,000	512,331.1	256,432.8	- 17,980.0	16.98	10.88	5.44	-0.4
2542	4,739,558	825,000	586,115.1	233,534.7	- 25,000.0	17.41	12.37	4.93	-0.5
2543	4,989,221	860,000	635,585.1	217,097.6	- 110,000.0	17.24	12.74	4.35	-2.2
2544	5,304,426	910,000	679,286.5	218,578.2	- 105,000.0	17.16	12.81	4.12	-2.0
2545	5,628,548	1,023,000	773,714.1	223,617.0	- 200,000.0	18.18	13.75	3.97	-3.6
2546	6,168,364	999,900	753,454.7	211,493.5	- 174,900.0	16.21	12.21	3.43	-2.8
2547	6,757,787	1,163,500	836,544.4	292,800.2	- 99,900.0	17.22	12.38	4.33	-1.5
2548	7,454,607	1,250,000	881,251.7	318,672.0	-	16.77	11.82	4.27	0.0
2549	8,252,527	1,360,000	958,477.0	358,335.8	-	16.48	11.61	4.34	0.0
2550	8,846,471	1,566,200	1,135,988.1	374,721.4	- 46,200.0	17.70	12.84	4.24	-1.7
2551	9,752,663	1,660,000	1,213,989.1	400,483.9	- 165,000.0	17.02	12.45	4.11	-1.7
2552	9,443,365	1,951,700	1,411,382.4	429,961.8	- 347,060.5	20.67	14.95	4.55	-3.7
2553	10,614,376	1,700,000	1,434,710.1	214,369.0	- 350,000.0	16.02	13.52	2.02	-3.3
2554	11,366,038	2,169,967	1,667,439.7	355,484.6	- 400,000.0	19.09	14.67	3.13	-3.5
2555	11,770,577	2,380,000	1,840,672.6	438,555.4	- 400,000.0	20.22	15.64	3.73	-3.4
2556	12,854,240	2,400,000	1,900,476.7	450,373.8	- 300,000.0	18.67	14.78	3.50	-2.3
2557	13,061,818	2,525,000	2,017,625.8	441,128.6	- 250,000.0	19.33	15.45	3.38	-1.9
2558	13,415,830	2,575,000	2,027,858.8	449,475.8	- 250,000.0	19.19	15.12	3.35	-1.9
2559	14,034,300	2,776,000	2,132,778.9	559,354.3	- 390,000.0	19.78	15.20	3.99	-2.8
2560	14,434,973	2,754,650	2,173,790.0	477,552.1		19.08	15.06	3.31	0.0
2561	14,981,825	2,865,382	2,266,875.0	490,482.4		19.13	15.13	3.27	0.0
2562	15,528,676	2,976,114	2,359,960.0	503,412.7		19.17	15.20	3.24	0.0
2563	16,075,528	3,086,846	2,453,045.0	516,343.0		19.20	15.26	3.21	0.0
2564	16,622,380	3,197,578	2,546,130.0	529,273.3		19.24	15.32	3.18	0.0
2565	17,169,232	3,308,310	2,639,215.0	542,203.6		19.27	15.37	3.16	0.0

- ที่มา : (1) ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี พ.ศ. 2540 – 2559 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2559
(2) ข้อมูลอื่น ๆ จากรายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 สำนักนโยบายการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
(3) ข้อมูลปี พ.ศ. 2560 – 2565 เป็นข้อมูลประมาณการโดยการพยากรณ์แนวโน้มของข้อมูล



ภาพที่ 4.12 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เงินงบประมาณ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนงบประมาณ ปี พ.ศ. 2540 - 2565



ภาพที่ 4.13 แสดงสัดส่วนร้อยละของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำ และงบลงทุน ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ งบประมาณ ปี พ.ศ. 2540 - 2565

3) การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ

จากตารางที่ 4.22 เป็นตัวเลขข้อมูลการประมาณการการจัดสรรงบประมาณสำหรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา กองทุนประกันสังคม เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนการออมแห่งชาติ พบว่าภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวนสูงถึง 284,326 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นการจัดสรรเพื่อการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจำนวน 62,577 ล้านบาท การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมจำนวน 15,175 ล้านบาท จ่ายเป็นเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญข้าราชการจำนวน 160,223 ล้านบาท และจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจำนวน 46,351 ล้านบาท เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 จะเห็นว่าเงินบำนาญเพื่อการชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.12 และต้องงบประมาณรายจ่ายคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.04

ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณเป็นจำนวน 2,720,000 ล้านบาท โดยภาครัฐจะต้องจ่ายเงินบำนาญเพื่อการชราภาพเป็นจำนวน 310,745 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2558 จำนวนร้อยละ 9.3 ซึ่งแยกเป็นเบี้ยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.98 กองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้นร้อยละ 53.54 เงิน เบี้ยหวัดข้าราชการบำนาญ 9.66 ส่วนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการลดลงเพียงเล็กน้อยคิดเป็นร้อยละ 0.4 เท่านั้น เนื่องจากว่าข้าราชการบางกลุ่มลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุน และในส่วนของ การจ่ายเงินเข้ากองทุน การออมแห่งชาติจำนวน 633 ล้านบาทนั้น เพราะได้มีการเปิดรับสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล ดังนั้น จึงไม่มีตัวเลขเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2558

จากตัวเลขประมาณการในปี พ.ศ. 2560 – 2568 หรือในอีก 10 ปีข้างหน้า พบว่าใน ปี พ.ศ. 2568 รัฐบาลจะต้องรับภาระในการจัดสรรงบประมาณสำหรับจ่ายเข้าสู่ระบบบำนาญเพื่อการชราภาพเป็นจำนวนประมาณ 724,954 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนร้อยละที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2559 คิดเป็นร้อยละ 233.29 หรือ 2.33 เท่า โดยในปี พ.ศ. 2568 มีจำนวนเงินบำนาญเพื่อการชราภาพอยู่ในสัดส่วนร้อยละ 3.22 ต่อ GDP และสัดส่วนร้อยละ 15.56 ต่อวงเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นสูงมาก และเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล โดยพิจารณาจากตัวเลขที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่เกษียณอายุสูงถึง 462,017 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.91 ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2568

ดังนั้น การคาดการณ์ว่าภายใน 20 ปีข้างหน้าผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการบำนาญก็จะทยอยเสียชีวิตลง อาจส่งผลทำให้การจ่ายเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญลดลงได้บ้าง เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ในอีก 20 ปี จะอยู่ในระบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทั้งหมด จาก

การวิเคราะห์เห็นได้ว่าภาครัฐจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยรัฐบาลจ่ายเงินบำนาญเพื่อการชราภาพคิดเป็นอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.00 ต่อปี ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยภาพรวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสัดส่วนอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.56 ต่อปี นอกจากนี้ การจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.86 ต่อปี กองทุนประกันสังคมมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 15.99 เบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.38 ในปี พ.ศ. 2568 รวมทั้ง พิจารณาค่าอัตราเฉลี่ยร้อยละของสัดส่วนร้อยละของเงินบำนาญเพื่อการชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และของสัดส่วนของเงินชราภาพต้องบประมาณ พบว่ามีสัดส่วนอัตราเฉลี่ยร้อยละของเงินชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี พ.ศ. 2568 คิดเป็น 2.94 และคิดเป็น 14.71 ตามลำดับ

เพื่อความชัดเจนตามภาพที่ 4.14 สามารถอธิบายโดยกราฟเส้น จะเห็นว่ารัฐบาลจ่ายเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญมีแนวโน้มของกราฟเส้นที่ชันสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับกราฟเส้นของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มเล็กที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน ตามภาพที่ 4.15 แสดงข้อมูลแนวโน้มเงินการจัดสรรงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ พ.ศ. 2558 – 2568 ที่มีเส้นกราฟวงเงินงบประมาณ และการจัดสรรเงินบำนาญเพื่อการชราภาพให้แก่สมาชิกเป็นกราฟเส้นที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี และตามภาพที่ 4.16 แสดงเส้นกราฟถึงสัดส่วนร้อยละของเงินชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และสัดส่วนร้อยละของเงินชราภาพต้องบประมาณ ซึ่งมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

โดยรวมอาจกล่าวได้ว่าการจ่ายเงินค่าเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญเป็นตัวเลखที่มีมูลค่าสูงมากขึ้น และทำให้กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนการออมแห่งชาติมีการเติบโตของกองทุนเป็นจำนวนมาก ภาครัฐสามารถนำกองทุนดังกล่าวไปลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิก แต่อย่างไรก็ดี จะมีข้าราชการที่เข้าสู่วัยเกษียณมีเพิ่มมากขึ้น และไม่อยู่ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ทำให้เป็นภาระทางการคลังของภาครัฐในอนาคตต่อไปอีกประมาณ 20 ปี ทั้งนี้ เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวภาครัฐจะจ่ายเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญลดลงให้แก่ข้าราชการบำนาญซึ่งมีปริมาณลดลง แต่ภาครัฐจะต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการจ่ายเงินสมทบให้แก่บุคลากรภาครัฐในอัตราเฉลี่ยที่ลดต่ำลงได้ สำหรับการเตรียมความพร้อมด้านการออมเพื่อการเกษียณอายุในอนาคตได้ และจะเป็นการสร้างเสถียรภาพทางด้านภาระคลังให้ยั่งยืนต่อไป

ตารางที่ 4.22 แสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ
ปี พ.ศ. 2558 – 2568

หน่วย : ล้านบาท

ปี	วงเงิน	การ	กองทุน	เงิน	รวม	สัดส่วน	สัดส่วน			
งบ	GDP	งบ	สงเคราะห์	ประกัน	บำนาญ	เงิน	กอช.	เพื่อการชรา	ร้อยละ	ร้อยละ
ประ	(FY)	ประมาณ	เบี้ยยังชีพ	สังคม	บำนาญ	สำหรับ	ภาพ	ของเงิน	ของเงิน	
มาณ		(กรณีฐาน)	ผู้สูงอายุ		ข้าราชการ	กบข.		ชรา	ชรา	
								ภาพ	ภาพต่อ	งบประมาณ
2558	13,415,830	2,575,000	62,577	15,175	160,223	46,351	-	284,326	2.12	11.04
2559	13,949,000	2,720,000	65,066	23,300	175,693	46,053	633	310,745	2.23	11.42
2560	14,613,100	2,733,000	67,206	43,702	229,706	58,333	1,920	400,867	2.74	14.67
2561	15,416,800	3,002,000	70,680	44,729	255,973	68,346	2,400	442,128	2.87	14.73
2562	16,264,800	3,241,000	73,854	45,781	298,257	77,030	2,880	497,802	3.06	15.36
2563	17,159,300	3,445,000	77,007	46,857	329,226	83,784	3,410	540,284	3.15	15.68
2564	18,103,000	3,656,000	80,126	47,958	357,870	90,063	3,898	579,915	3.20	15.86
2565	19,098,700	3,875,000	83,443	49,085	383,955	95,853	4,385	616,721	3.23	15.92
2566	20,149,100	4,155,000	86,731	50,238	411,429	101,636	4,872	654,906	3.25	15.76
2567	21,257,300	4,410,000	90,148	51,419	440,379	108,077	5,359	695,382	3.27	15.77
2568	22,506,700	4,658,000	91,326	52,627	462,017	113,050	5,934	724,954	3.22	15.56

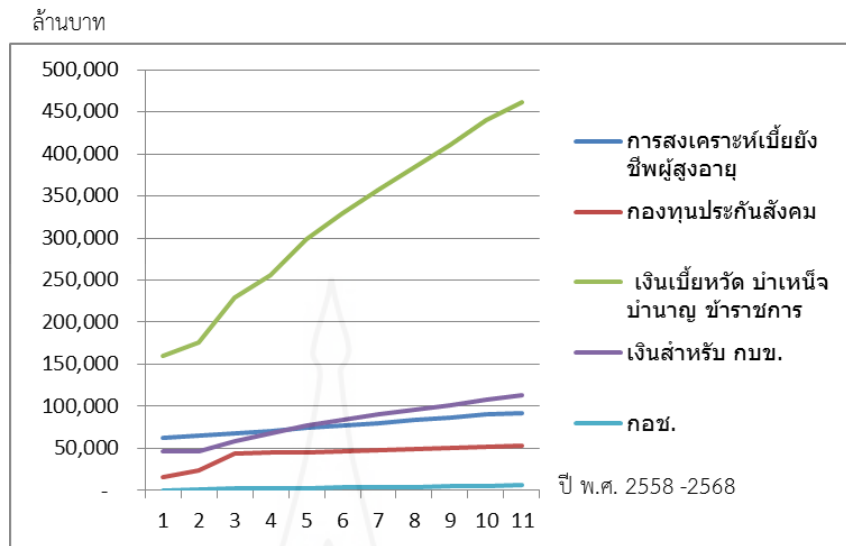
ที่มา : สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2559 เป็นข้อมูลจริง จากเอกสารงบประมาณ ณ วันที่ 12 พฤษภาคม 2559

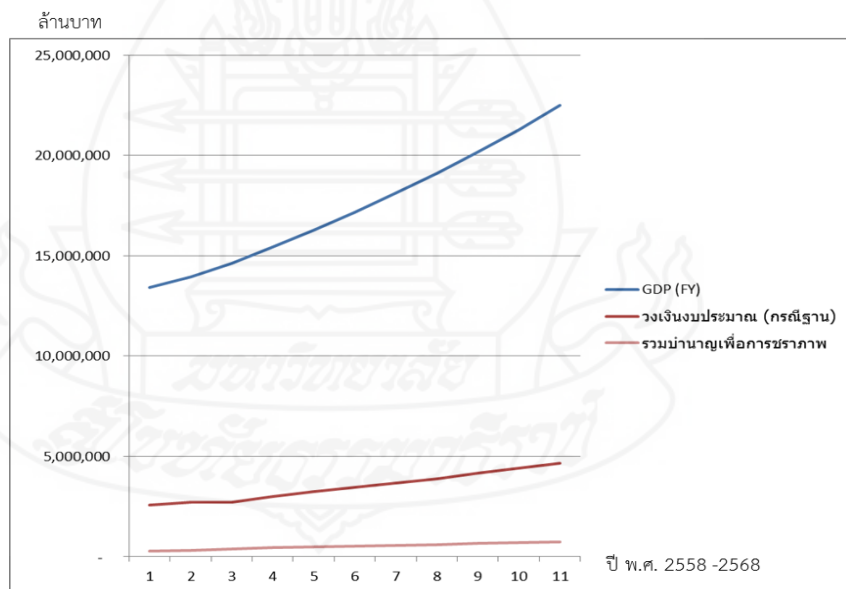
หมายเหตุ : (1) รายการกองทุนประกันสังคมเป็นตัวเลขกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร

(2) ใช้สมมติฐานว่าการตั้งงบประมาณให้แก่กองทุนประกันสังคม และ กบข. ได้เต็มจำนวน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป

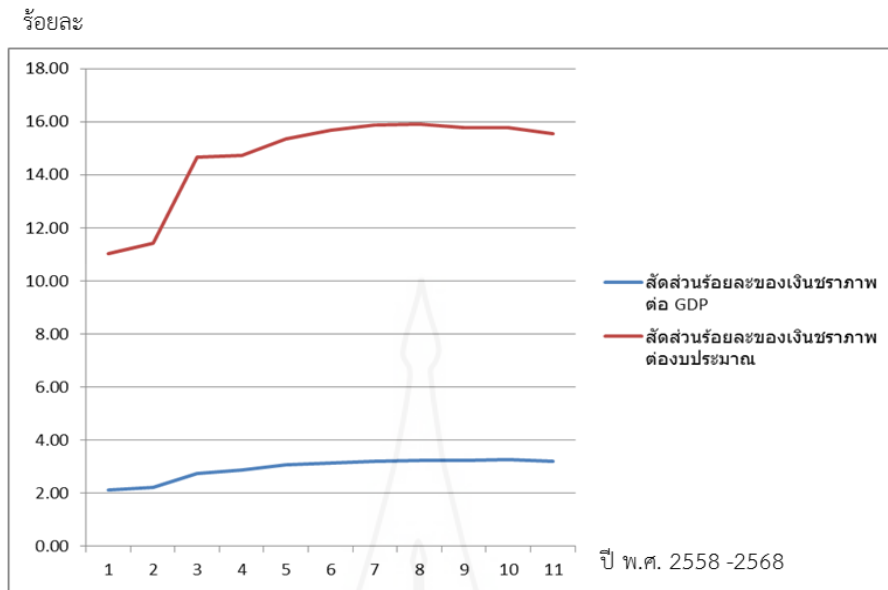
(3) ไม่มีข้อมูลย้อนหลัง



ภาพที่ 4.14 แสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ
ปีพ.ศ. 2558 - 2568



ภาพที่ 4.15 แสดงข้อมูลงบประมาณภาครัฐเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ
เพื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี พ.ศ. 2558 - 2568



ภาพที่ 4.16 แสดงสัดส่วนร้อยละของเงินบำนาญชราภาพ ต้องประมาณรายจ่าย และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ปี พ.ศ. 2558 - 2568

2.3.5 สรุป ผลการวิเคราะห์ความยั่งยืน

1) โครงสร้างประมาณการประชากรไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผน 12 ตามการคาดการณ์ของสถานการณ์ด้านทุนมนุษย์ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดังนั้น อัตราการพึ่งพาร้อยละของประชากรวัยชราต่อประชากรวัยแรงงานจะมีเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในอนาคตอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประชากรวัยทำงานมีลดลง และต้องนำเงินภาษีเงินได้มาเลี้ยงดูประชากรวัยชราที่มีจำนวนสูงขึ้น

2) ภาระงบประมาณจากระบบบำนาญ ได้แก่

(1) มีภาระงบประมาณที่สูงขึ้น จากการจ่ายเบิกจ่ายเงินบำนาญข้าราชการ และเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบในระยะยาวต่อภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคตได้

(2) การพิจารณาปริมาณของกองทุนเมื่อเทียบกับงบประมาณของรัฐบาล จะเห็นว่าแนวโน้มที่ภาครัฐจะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นให้แก่กองทุนต่าง ๆ ประกอบด้วย กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ กองทุนสงเคราะห์ครูฯ กองทุนการออมแห่งชาติ

(3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงบประมาณรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เนื่องด้วยมีประชากรวัยแรงงานที่ลดลงส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลง และภาครัฐมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น เพราะมีการใช้จ่ายในรูปสวัสดิการแก่ประชากรผู้สูงอายุที่มีเพิ่มขึ้น ทำให้ในอนาคตประเทศไทยมีส่วนร้อยละของงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ปัจจัยหนึ่งของการระงับงบประมาณภาครัฐจะลดลงได้ คือ การลดลงของภาระงบประมาณด้านการจ่ายค่าเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือการจ่ายสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนประชากรวัยเกษียณอายุ หรือผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิหรือประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐบาลในกองทุน ต่าง ๆ และถ้าประชากรมีการออมในกองทุนต่าง ๆ ในวัยแรงงานก็จะทำให้มีรายได้เพิ่มเติมจากเบี้ยยังชีพได้ ซึ่งเป็น การลดภาระงบประมาณของประเทศลงในด้านสวัสดิการสังคม หรือเป็นการช่วยเหลือประชากรทางอ้อมลงได้ ซึ่งผลจากการลดลงของภาระงบประมาณ รัฐบาลสามารถนำเงินงบประมาณส่วนนี้ไปลงทุน หรือพัฒนาประเทศโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเป็นประเทศไทย 4.0 หรือด้านอื่น ทำให้ระบบการออมเพื่อการเกษียณมีความมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

3. สรุป ผลการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

เพื่อให้ง่ายสำหรับการอธิบาย จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลและการศึกษาในครั้งได้สรุปผลการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยเป็นตารางโดยย่อ ซึ่งจัดแบ่งออกตามกรอบการประเมิน โดยที่แต่ละการประเมินแสดงการเปรียบเทียบในแต่ละเสาหลัก ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.23 สรุป ผลการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

	เสาหลักที่ 0		เสาหลักที่ 1	เสาหลักที่ 2	เสาหลักที่ 3
กรอบการประเมิน	เบี้ยยังชีพ	ระบบบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	กองทุนประกันสังคมกรณี ชราภาพ	กองทุนบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ กองทุน การออมแห่งชาติ
ความครอบคลุม	มากเกินไป (ควรจ่ายเฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น)	ข้าราชการทั้งหมดก่อนปี พ.ศ. 2540	เพียงร้อยละ 38 ของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน	ข้าราชการทั้งหมด (หลังปี 2540)	เพียงร้อยละ 17 ของแรงงานนอกระบบและร้อยละ 11 ของแรงงานนอกระบบและไม่อยู่ในตลาดแรงงาน
ความเพียงพอ	รายได้ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน	เพียงพอในระดับที่สามารถดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุ ซึ่งอาจมีรายได้ใกล้เคียงก่อนเกษียณอายุ และไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณอายุ	เพียงพอในระดับเส้นความยากจนเท่านั้นแต่ไม่เพียงพอถึงร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณอายุ	เงิน กบข. และเงินบำนาญข้าราชการในระดับคุณภาพ และสามารถดำรงชีพมีรายได้หลังเกษียณอายุได้อย่างเพียงพอไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณอายุ	ยังไม่เพียงพอเนื่องจากมีเงินออมในระดับต่ำ (รวมกับเบี้ยยังชีพอาจทำให้มีความเพียงพอต่อการดำรงชีพได้)
ความยั่งยืน	มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี และเป็นภาระการคลังมากขึ้น	ไม่ยั่งยืน และเป็นภาระทางการคลัง	ไม่ยั่งยืน และเป็นภาระทางการคลัง	มีความยั่งยืน แต่เป็นภาระทางการคลังเพียงบางส่วนและลดลงได้ในอนาคต	มีความยั่งยืน แต่ก็เป็นภาระทางการคลังที่ลดลง

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ศึกษากระบวนการออมเพื่อการเกษียณอายุและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย และ
- 2) ประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยด้านความครอบคลุมประชากร ความเพียงพอของรายได้ และความยั่งยืนทางการคลัง

การศึกษาในครั้งนี้ ได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดทฤษฎี เช่น ทฤษฎีการออม การพยากรณ์ค่าแนวโน้มนำ ความยั่งยืนทางการคลัง ทฤษฎีเสาหลัก 5 เสาของธนาคารโลก และมาตรฐานการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลก เป็นต้น พร้อมด้วยเอกสารงานวิจัย และวิชาการต่าง ๆ นำความรู้จากการศึกษามาประมวลผลตามขั้นตอนระเบียบวิธีดำเนินการศึกษา ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา และตัวแปรที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลโครงสร้างของประชากรไทย ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ข้อมูลกองทุนด้านการออมเพื่อการชราภาพ และข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เป็นต้น ดำเนินการวิเคราะห์ในรูปแบบของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา และเชิงปริมาณจากการคำนวณค่าสถิติ และการพยากรณ์ค่าแนวโน้มนำโดยใช้สมการถดถอยอย่างง่ายของตัวแปรต่าง ๆ รวมทั้งสรุปผลของการศึกษา

ทั้งนี้ผลของการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยมีความหลากหลายรูปแบบ เพื่อจะได้รับเป็นบำเหน็จ หรือบำนาญในกรณีที่เกษียณอายุ สำหรับไว้ใช้ในการดำรงชีพในวัยชราภาพ ประกอบด้วย

1.1.1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เป็นการช่วยเหลือโดยตรงจากรัฐบาลให้แก่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นสมาชิกในกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือได้รับสิทธิประโยชน์ โดยสมาชิกจะต้องร่วมสมทบจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนเป็นรายเดือน หรือตามเงื่อนไขของแต่ละกองทุน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมด สมาชิกจะได้รับเมื่อเกษียณอายุ หรือชราภาพให้สามารถนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตได้ต่อไป

1.1.2 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ประกอบด้วย ระบบการออมภาคบังคับ และภาคสมัครใจ ทั้งนี้ประชากรวัยแรงงานเมื่อเกษียณอายุลงหรือเป็นผู้สูงอายุอาจจะมีรายได้ในรูปแบบของเบี้ยยังชีพ และเงินบำเหน็จบำนาญจากกองทุนต่าง ๆ มากกว่า 2 กองทุนได้ เนื่องด้วยภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอาจส่งผลกระทบต่อรายได้หลังเกษียณอายุ ทำให้ประชากรในวัยแรงงานจะต้องมีการเตรียมตัวหรือวางแผนต่อรายได้ดังกล่าวในอนาคต

1.1.3 ประเทศไทยมีการดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ ซึ่งเป็นระบบบำนาญขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นฐานของการคุ้มครองทางสังคมที่ต้องดูแลผู้สูงอายุของประเทศตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

1.1.4 กองทุนที่จัดตั้งโดยภาครัฐเพื่อช่วยเหลือ และส่งเสริมให้ประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ได้แก่ กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการสำหรับข้าราชการที่บรรจุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป กองทุนสงเคราะห์ครูสำหรับการให้ความช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานที่เป็นลูกจ้างภาครัฐหรือภาคเอกชน และกองทุนการออมแห่งชาติสำหรับแรงงานนอกระบบ

โดยสรุปผลการศึกษาของแต่ละระบบกองทุน กลุ่มแรงงาน การออมเงินและการมีส่วนร่วมร่วมจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐ การบริหารจัดการ ผลประโยชน์ที่ได้รับ และการจ่ายเงินสะสม ตามตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 สรุปรบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

กองทุน	กลุ่มแรงงาน	การออม /มีส่วนร่วม	การบริหาร จัดการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ
ประกันสังคม	-มาตรา 33 เป็นลูกจ้างอายุ 15-60 ปี (ยกเว้นลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนอยู่แล้ว มีอายุ 60 ปี แล้ว ยังคงเป็นลูกจ้างต่อ)	-ลูกจ้าง นายจ้าง ภาครัฐ	-ภาครัฐ	-บำนาญ ตามสิทธิ ประโยชน์ชราภาพ
	-มาตรา 39 เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 สิ้นสุดการเป็นลูกจ้าง แต่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 งวด	-ผู้ประกันตน	-ภาครัฐ	-บำนาญ ตามสิทธิ ประโยชน์ชราภาพ
	-มาตรา 40 ผู้ไม่ใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 และสมัครใจเป็นผู้ประกันตน (ทางเลือกบำเหน็จ)	-ผู้ประกันตน ภาครัฐ	-ภาครัฐ	-บำเหน็จ
บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	-ข้าราชการทั้งหมด ตาม พ.ร.บ. กองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการ	-หักจากรายได้ รัฐจ่ายเงินสมทบ	-ภาครัฐ	-กบข. และบำเหน็จ หรือบำนาญ
สงเคราะห์ครู และครูใหญ่ฯ	-ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทาง การศึกษาภาคเอกชน	-สมาชิกของโรงเรียน- เอกชนและรัฐบาล	-ภาคเอกชน	-เงินบำเหน็จหรือ เงินก้อน
สำรองเลี้ยงชีพ	-ลูกจ้างภาคเอกชน และนายจ้าง ตกลงการตั้งกองทุนตาม พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	-ลูกจ้าง นายจ้าง และผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้น	-ภาคเอกชน	-เงินบำนาญ หรือ เงินก้อน หรือเป็น งวด
กองทุนการ ออมแห่งชาติ	-อายุ 15-60 ปี สามารถเข้าเป็น สมาชิกเพื่อทำการออมได้ และ ไม่เป็นผู้ประกันตนหรืออยู่ใน กองทุนอื่น	-สมาชิก รัฐบาล	-ภาครัฐ	-เงินบำนาญ หรือ เงินดำรงชีพใน กรณีที่จำนวนเงิน น้อย

1.2 การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ได้ยึดกรอบการประเมินตามแนวทางที่เป็นมาตรฐานของธนาคารโลก โดยจะแยกสรุปผลการศึกษาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยในแต่ละด้าน ดังนี้

1.2.1 ความครอบคลุม

ผลการวิเคราะห์ความครอบคลุม ประชากรส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐตามแบบ เสาหลักที่ 0 ซึ่งจะครอบคลุมเฉพาะด้านสุขภาพเท่านั้น สำหรับประชากรวัยแรงงานสามารถเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ทุกช่องทาง รวมทั้งประชากรวัยแรงงานในระบบและนอกระบบ แต่เนื่องด้วยประชากรวัยแรงงานมีหลายลักษณะ ซึ่งมีเพียงประชากรวัยแรงงานในระบบ หรือมนุษย์เงินเดือนที่สามารถเข้าถึงระบบการออมดังกล่าวได้อย่างครอบคลุม ยกเว้นประชากรวัยแรงงานนอกระบบ และไม่อยู่ในตลาดแรงงาน ซึ่งมีสูงถึงร้อยละ 89 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมดที่ยังไม่สามารถเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุได้

ดังนั้น การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย มีความครอบคลุมเฉพาะประชากรวัยแรงงานในระบบเท่านั้น ยกเว้นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีความครอบคลุม แต่อย่างไรก็ตามประชากรวัยแรงงานทั้งหมดสามารถเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ทุกช่องทาง ส่วนสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพของประชากรนั้นมีความครอบคลุมทั้งหมดตามเสาหลักที่ 0 เนื่องด้วยเป็นสวัสดิการภาครัฐที่จัดเตรียมไว้ให้สำหรับประชาชนทุกคน

1.2.2 ความเพียงพอ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าประชากรวัยแรงงานเมื่อเข้าสู่วัยเกษียณอายุแล้ว จะมีเฉพาะข้าราชการบำนาญเท่านั้น ที่มีความเพียงพอกับรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณอายุ ในส่วนผู้ประกันตนยังไม่เพียงพอเพราะมีเงินบำนาญที่รับจากกองทุนประกันสังคมได้เพียงร้อยละ 19 ของรายได้ก่อนเกษียณอายุ และประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่จะได้รับเพียงเบี้ยยังชีพภายหลังเกษียณอายุเท่านั้น ซึ่งพบว่ามียาได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งยังมีประชากรผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งยังอยู่ภายใต้เส้นความยากจน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่จะมีรายได้ภายหลังเกษียณอายุไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน เนื่องจากการได้รับเงินเบี้ยยังชีพเท่านั้น ซึ่งเป็นรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน รวมทั้งประชากรในชนบทไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุด้วย เพราะมีความยากจน และไม่มีความรู้ด้านการออม โดยที่ประชากรวัยแรงงานดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่มีความสามารถในการหารายได้ให้เพียงพอเหลือสำหรับการออม เพราะมีเพียงรายได้เพื่อการดำรงชีพเท่านั้น

1.2.3 ความยั่งยืน

จากโครงสร้างของประชากรไทยในปัจจุบัน มีอัตราการพึ่งพาร้อยละของประชากรวัยชราต่อประชากรวัยแรงงานมีเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตได้ เนื่องจากมีประชากรวัยแรงงานลดลง และนำผลการจัดเก็บรายได้ของประชากรวัยแรงงานมาช่วยอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูประชากรวัยชราภาพดังกล่าว รวมทั้งผลการวิเคราะห์ความมั่นคง

ทางด้านกรคลัง พบว่ารัฐบาลมีภาระทางการคลังในการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ประชาชน ซึ่งในอนาคตจะทำให้เป็นภาระทางการคลังค่อนข้างสูงเนื่องด้วยมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และในประเด็นของสัดส่วนร้อยละของภาระงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่สัดส่วนร้อยละของงบลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่เพิ่มสูงขึ้นมากและมีแนวโน้มลดลง ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อประเทศ เพราะภาระการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลดังกล่าวนี้ จะมีรายจ่ายแฝงที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศ โดยพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่เกิดจากประชากรวัยแรงงาน ซึ่งคาดการณ์ว่ากรณีประชากรวัยแรงงานลดลง ส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่เพิ่มขึ้นมากนัก รวมทั้งจากการประมาณการสัดส่วนร้อยละของภาระการจัดสรรงบประมาณเข้าสู่ระบบบำนาญเพื่อการชราภาพเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลต่อความไม่มั่นคงทางการคลังของประเทศในอนาคตได้

ดังนั้น โดยรวมรัฐบาลไทยได้ยึดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับการบริหารประเทศ แต่เนื่องจากมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี และมีประชากรวัยแรงงานลดลง ทำให้ในอนาคตอาจจะเป็นภาระของรัฐบาลในการช่วยเหลือ สนับสนุน และให้การดูแลผู้สูงอายุที่มีเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง

2. อภิปรายผลการศึกษา

2.1 ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยมีความหลากหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบและมาตรฐานระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลก ว่าด้วยทฤษฎีเสาหลัก 5 เสาของธนาคารโลก เพื่อจะได้รับรายได้เป็นเงินบำเหน็จ หรือบำนาญในกรณีที่เกษียณอายุสอดคล้องกับการประกันรายได้ผู้สูงวัยตามเสาหลักของธนาคารโลก สำหรับไว้ใช้ในการดำรงชีพในวัยชรา ซึ่งรัฐบาลให้การช่วยเหลือโดยตรงและดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบของสวัสดิการเบี้ยยังชีพเพื่อเป็นรายได้ภายหลังเกษียณอายุ (จิณห์นิภา แสมขาว, 2559) นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการจัดทำระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งภาคบังคับ และภาคสมัครใจ เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อกระตุ้นให้ประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุให้มากขึ้น โดยประชากรวัยแรงงานที่เป็นสมาชิกถือว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือได้รับสิทธิประโยชน์ จะต้องร่วมสมทบจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนเป็นรายเดือนหรือตามเงื่อนไขของแต่ละกองทุน และผลประโยชน์ในรูปแบบของดอกเบี้ยตามทฤษฎีการออมที่เกิดขึ้นจากการออมทั้งหมด สมาชิกจะได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวเมื่อเกษียณอายุ (นวพร วิริยานุพงศ์,

2559) หรือชราภาพให้สามารถนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างเพียงพอต่อไป ทั้งนี้ ระบบการออมดังกล่าวรัฐบาลได้มีการประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย โดยที่ระบบการออมดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญของประเทศไทยในการที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลือ และส่งเสริมสนับสนุนการออมของประชากรวัยแรงงานให้สามารถมีรายได้ต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานภายหลังเกษียณอายุ และไม่ตกอยู่ภายใต้เส้นความยากจน

ในการศึกษาคั้งนี้เห็นว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ มีลักษณะเหมือนกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา ซึ่งมีรูปแบบของการรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแบบหลายเสาหลัก เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ราชอาณาจักรนอร์เวย์ สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ และประเทศแคนาดา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในเนื้อหาของรายละเอียดอาจมีความแตกต่างกันบ้าง ดังต่อไปนี้

1) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษที่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุแบบหลายเสาหลักเช่นเดียวกัน แต่ประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษคือ เสาหลักที่ 1 เป็นการออมภาคบังคับ เมื่อผู้ทำการออมได้เกษียณอายุลงสำหรับประเทศไทยจะได้รับเงินดำรงชีพเป็นรายเดือน แต่ประเทศอังกฤษจะได้รับเป็นรายสัปดาห์ (นวพร วิริยานุพงศ์, 2558)

2) สำหรับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของไทย มีลักษณะคล้ายกับของประเทศอินเดียที่ดูแลแรงงานในระบบและบริหารโดยภาคเอกชน (สุภาณี จันทรมาศ, 2556) ซึ่งมีความแตกต่างสำหรับประเทศไทยที่บริหารโดยภาครัฐ นอกจากนี้ สำหรับแรงงานนอกระบบของประเทศอินเดียภาครัฐไม่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน แต่รัฐบาลไทยจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุน เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น

3) พิจารณาระบบกองทุนประกันสังคมของประเทศไทยมีส่วนคล้ายกับระบบกองทุนประกันสังคมของประเทศจีน แต่มีความแตกต่าง คือ ประเทศไทยจัดตั้งสำหรับแรงงานในระบบ แต่ประเทศจีนจัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันประชากรวัยแรงงานอพยพเข้ามาทำงานในเมือง โดยพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีความยากจนมากจะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น (สุภาณี จันทรมาศ, 2556)

4) พิจารณาประเทศในแถบอาเซียน สำหรับประเทศไทยมีระบบการออมภาคบังคับ เช่นเดียวกับ ประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย ในรูปแบบของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (สุวัฒนา ศรีภิรมย์, 2552 และนวพร วิริยานุพงศ์, 2555)

5) พิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยมีระบบการออมภาคบังคับเหมือนกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ เป็นต้น ในรูปแบบของการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชน ระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (นวพร วิริยานุพงศ์, 2558)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยสามารถรองรับประชากรวัยแรงงานได้ และเป็นหลักประกันทางสังคมที่ภาครัฐจัดให้ (วิสุทธิ ศรีสุพรรณ, 2558) เมื่อประชากรดังกล่าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้ ตามรูปแบบและมาตรฐานระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลกว่าด้วยทฤษฎีเสาหลัก 5 เสา และสอดคล้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินแนวทางของธนาคารโลก เช่นเดียวกัน

2.2 การประเมินผลการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ดำเนินการศึกษาตามกรอบแนวทางการดำเนินงานของธนาคารโลก ซึ่งกำหนดให้กรอบการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ประกอบด้วย ความครอบคลุมในสัดส่วนร้อยละของประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุต่อประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ความเพียงพอของอัตราสัดส่วนร้อยละของรายได้ทดแทนภายหลังเกษียณอายุต่อรายได้ก่อนการเกษียณอายุ และความยั่งยืนทางการคลังเป็นสัดส่วนร้อยละของเงินบำนาญเพื่อการชราภาพต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ดังกล่าวมีผลของการอภิปรายได้ ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความครอบคลุมสำหรับประชากรวัยแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

จากการศึกษาอาจกล่าวได้ว่ามีความครอบคลุมร้อยละ 90 และมีหลายช่องทางที่ประชากรวัยแรงงานเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุได้ ยกเว้นประชากรวัยแรงงานนอกระบบและอยู่นอกตลาดแรงงานอาจไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมได้ (สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558) ดังนี้

1) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุภาคบังคับ สำหรับแรงงานในระบบและอยู่ในตลาดแรงงาน ซึ่งมีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี โดยมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ส่วนของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด เป็นสมาชิกในกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

2) ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุภาคสมัครใจ โดยมีสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานนอกระบบและไม่อยู่ในตลาดแรงงานประมาณ 2 ใน 3 ส่วนของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด สามารถเข้าสู่ระบบการออมโดยผ่านกองทุนการออมแห่งชาติ (นวพร วิริยานุพงศ์, 2555) และกองทุนประกันสังคม (ตามมาตรา 40) ได้

3) ประชากรวัยแรงงานเมื่อเกษียณอายุหรือเข้าสู่วัยชราจะได้รับเบี้ยยังชีพ ซึ่งภาครัฐจะจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้

4) *พิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย* มีระบบการออมภาคบังคับที่ครอบคลุมข้าราชการ ลูกจ้างเอกชน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (นวพร วิริยานุพงศ์, 2558) เช่นเดียวกัน และแตกต่างจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะมีการจัดระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุที่ครอบคลุมประชากรวัยแรงงานในระบบ และนอกระบบทั้งหมด ซึ่งประเทศไทยนั้นจะครอบคลุมเพียงร้อยละ 90 เท่านั้น

ดังนั้น ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุด้านความครอบคลุมดังกล่าว มีความครอบคลุมประชากรวัยแรงงานได้เกือบทั้งหมด รวมทั้งสิทธิการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้าของรัฐบาลซึ่งเป็นสวัสดิการภาครัฐที่ประชากรไม่จำเป็นต้องมีการออมเงิน

2.2.2 ความเพียงพอของรายได้ภายหลังเกษียณอายุ จะมีความเพียงพอเฉพาะประชากรวัยแรงงานในกลุ่มของข้าราชการบำนาญที่จะมีรายได้ร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุเท่านั้น แต่สำหรับกลุ่มประชากรวัยแรงงานอื่นยังไม่มีเพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยที่ผลการศึกษาคำนวณมูลค่ารายได้ภายหลังเกษียณอายุของกลุ่มประชากรดังกล่าว จะมีรายได้เพียงร้อยละ 19 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลของการศึกษาของ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร่วมกับ Deloitte & Touche Consulting Group (2545) พบว่า ประชากรวัยแรงงานในระบบจะมีรายได้สูงถึงร้อยละ 38 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุ

ในส่วนของ การเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีรูปแบบการรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งประชากรวัยแรงงานมีเงินออมมากพอที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในวัยเกษียณอายุ เพราะมีอัตราส่วนร้อยละการออมเพื่อการเกษียณอายุของประชาชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศดังกล่าวสูง (สุปาณี จันทรมาศ, 2556 และ นวพร วิริยานุพงศ์, 2558) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยพบว่าอัตราส่วนร้อยละดังกล่าวของประเทศไทยค่อนข้างต่ำมาก

ดังนั้น จะเห็นว่ารายได้ของประชากรวัยแรงงานสำหรับประเทศไทยไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุ

2.2.3 ความยั่งยืนของระบบการออม จากการศึกษาพบว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศที่ภาครัฐได้ดำเนินการจัดตั้งเพื่อรองรับประชากรวัยแรงงานเมื่อเกษียณอายุแล้วนั้น (วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ, 2558) ส่วนใหญ่จะเป็นภาระทางด้านการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, 2555) อีกทั้งในแต่ละปี รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณค่อนข้างสูงเพื่อสมทบจำนวนเงินออมเข้าสู่กองทุนที่มีการเติบโตขึ้นทุกปี รวมทั้งการจ่ายเบี้ยยังชีพที่สูงขึ้นเพราะมีประชากรเข้าสู่วัยชราภาพมากขึ้นเช่นกัน ยกเว้นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่จะมีภาระลงได้ในอนาคต อีกทั้งจากการที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคม

ผู้สูงมากขึ้น (แอ็กเซล, 2015) ทำให้มีสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรโดยรวมทั้งหมด ซึ่งส่งผลทำให้ภาครัฐจัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรของประเทศลดลง และก่อให้เกิดภาวะการพึ่งพาของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2573 จะมีอัตราส่วนของการพึ่งพาเป็น 2 : 1 หมายความว่าประชากรวัยแรงงาน 100 คน จะต้องดูแลผู้สูงอายุประมาณ 50 คน และอาจส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลงได้ในอนาคต หรืออาจกล่าวได้ว่าสังคมผู้สูงอายุมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (สมคิด บุญถิ่นเหลือ, 2559)

เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่า ด้านความยั่งยืนไม่มีปัญหาเพราะส่วนใหญ่ประเทศดังกล่าว ได้มีการปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณอายุด้วยวิธีการกำหนดจำนวนเงินสะสมให้มากขึ้น เพื่อช่วยลดภาระงบประมาณอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร (สุภาณี จันทรมาศ, 2556 และ นวพร วิริยานุพงศ์, 2558) แต่สำหรับประเทศไทยแล้วอาจมีปัญหาด้านความยั่งยืน เนื่องจากสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจนอาจเป็นภาระต่อการจ่ายเงินบำนาญภาครัฐ ในกรณีที่ภาครัฐไม่สามารถจัดตั้งกองทุนที่กำหนดจำนวนเงินสะสมที่เพิ่มขึ้นได้ในอนาคต

ดังนั้น การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย ด้านความยั่งยืนในภาพรวมยังคงมีความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องด้วยรัฐบาลในปัจจุบันได้ดำเนินการเพื่อให้การช่วยเหลือ และสนับสนุนประชากรวัยแรงงาน รวมทั้งให้การดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ โดยยึดถือตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นหลักตามองค์ประกอบของตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายในแต่ละปี

สรุปการอภิปรายผล ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยมีหลายรูปแบบที่จัดตั้งขึ้นตามบริบทและความเหมาะสมที่สอดคล้องกับภาวะการณ์ของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนประชากรวัยแรงงานให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ภายหลังจากการเกษียณอายุ รวมทั้ง เพื่อให้ระบบการออมดังกล่าวสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างยั่งยืน จึงต้องมีการประเมินสมรรถนะของระบบการออมดังกล่าว ตามมาตรฐานการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของธนาคารโลก ด้านความครอบคลุม ความพอเพียง และความยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 การนำไปใช้ประโยชน์

จากผลการศึกษาพบว่า การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทยมีประเด็นที่ควรพิจารณาดำเนินการปฏิรูป พัฒนา หรือปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ สำหรับการดูแลด้านสวัสดิการเพื่อการชราภาพของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง โดยมีประเด็นในแต่ละด้าน (ตามภาพที่ 5.1) ดังต่อไปนี้

3.1.1 ด้านความครอบคลุม

1) สำหรับประชากรวัยแรงงานในระบบ เพื่อให้ผลความครอบคลุมมากขึ้น ภาครัฐจะต้องริบเร่งให้มีการจัดตั้งกองทุนภาคบังคับให้ประชากรวัยแรงงานในระบบส่งเงินออม นายจ้างสมทบ และภาครัฐในการสนับสนุนโดยกำหนดจำนวนเงินสะสมที่มีการคำนวณรายได้เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุ สำหรับการออมเพื่อการเกษียณอายุมีเพิ่มขึ้นจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเดิมซึ่งเป็นภาคสมัครใจ

2) สำหรับประชากรวัยแรงงานนอกระบบ ภาครัฐต้องการดำเนินการในเชิงรุก เพื่อดึงดูดจำนวนแรงงานดังกล่าวเข้าสู่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ เพื่อให้มีความครอบคลุมทุกครัวเรือน

3) การสร้างแผนความรู้ให้แก่ประชาชน ในเรื่องระบบออมเงินสำหรับไว้ใช้ในยามเกษียณอายุ มีการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับความรู้ มีวางแผนการเงินสำหรับการใช้จ่ายและเหลือเงินออมไว้ใช้ในยามแก่ โดยอาจจะเริ่มแทรกการให้ความรู้ตั้งแต่เด็ก และเพิ่มระดับของความรู้ตามการศึกษาที่สูงขึ้น รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับจากการออมในยามชราภาพ

4) สำหรับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุแบบภาคสมัครใจ ภาครัฐจะต้องสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้ประชากรวัยแรงงานมีความสนใจที่จะเตรียมการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุต่อไป

3.1.2 ความเพียงพอ

1) ภาครัฐควรหาแนวทางในการชะลอการจ่ายเงินบำนาญออกไปได้อีกระยะหนึ่ง และเป็นอาจมีการเพิ่มระยะเวลาของการออมเพื่อการเกษียณอายุเพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงผลดี และผลเสีย รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อภาครัฐ และประชาชนโดยรวม ส่งผลต่อรายได้ที่เพียงพอภายหลังเกษียณอายุ และระบบเศรษฐกิจโดยรวม

2) ภาครัฐควรกำหนดอัตราการจัดส่งเงินออม และเงินสะสม หรือเงินสมทบ ในแต่ละกองทุนตามความเหมาะสมของค่าระบบเศรษฐกิจ และค่าครองชีพที่เป็นปัจจุบัน เพื่อสะท้อนถึงมูลค่าของเงินออม และรายได้ที่แท้จริงในอนาคตได้

3) ควรมีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการลงทุนของกองทุนที่บริหารจัดการโดยภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนที่สูงขึ้น เช่น การขึ้นอัตราดอกเบี้ยพิเศษซึ่งเป็นดอกเบี้ยที่แท้จริง เป็นรวมทั้งมีความหลากหลายในการลงทุนที่มีผลตอบแทนแตกต่างกัน ซึ่งผลประโยชน์จะตกแก่สมาชิก และจะได้รับเงินตอบแทนที่เป็นรายได้มากขึ้นให้เพียงพอต่อการดำรงชีพได้

3.1.3 ความยั่งยืน

1) การสร้างความยั่งยืนโดยภาครัฐต้องจัดหากองทุนบำนาญเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชากร วัยแรงงาน และเป็นกองทุนที่จะต้องช่วยลดภาระด้านการคลังของภาครัฐลงได้ในอนาคต

2) การจัดหาแหล่งเงินลงทุนเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของกองทุนที่ภาครัฐบริหารจัดการ เพื่อลดภาระทางด้านการคลัง ได้แก่ การนำเงินออมจำนวนดังกล่าวไปลงทุนในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น การลงทุนในรถไฟความเร็วสูง เป็นต้น

3) การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารกองทุน โดยมุ่งหมายให้ความช่วยเหลือ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนต่อกองทุนที่บริหารจัดการของภาครัฐต่อไป

4) ภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการช่วยสร้างความยั่งยืนได้ เพราะหากประชาชนมีการเก็บออมร่วมด้วย จะช่วยสามารถแบ่งเบาภาระภาครัฐในการดูแลหลักประกันรายได้นายกรของประชาชนลงได้



ภาพที่ 5.1 ความครอบคลุม ความพอเพียง และความยั่งยืน
ที่เป็นความท้าทายของภาครัฐ

3.2 สำหรับการศึกษาดำเนินไป

การประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุของประเทศไทย สรุปได้ว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการส่งเสริม และสนับสนุนการประกันรายได้หลังเกษียณอายุให้แก่ประชากรวัยแรงงานทุกกลุ่มทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ แต่ในทางกลับกันสมรรถนะของระบบยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอให้ประชาชนมีรายได้หลังเกษียณอายุในอัตราที่สูงขึ้นได้

เนื่องด้วยรายได้หลังเกษียณของผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น และรายได้ที่เหมาะสม ควรจะอยู่ในระดับร้อยละ 50 – 60 ของรายได้ก่อนการเกษียณอายุ นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชาชนในด้านการประกันรายได้หลังเกษียณอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งทำให้ในอนาคตจะกระทบต่อภาระทางด้านการคลังทำให้เกิดปัญหาและไม่ยั่งยืนได้ในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้มีการวิจัยเพิ่มเติมในเชิงลึก สำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาดำเนินไป ดังนี้

3.2.1 การดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณ สามารถดำเนินการจัดทำเป็นสมการถดถอย ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรหลายตัวที่เกี่ยวข้องกับระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ สำหรับการประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายภาครัฐ และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ รวมทั้ง ตัวแปรอิสระอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันในแต่ละสมการของการวิเคราะห์ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุได้

3.2.2 ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลทุติยภูมิเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา ซึ่งมีรูปแบบของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องกับนักศึกษาได้วิเคราะห์ และคำนวณโดยวิธีการพยากรณ์ค่าแนวโน้มจากสมการถดถอยอย่างง่าย ตามที่ได้มีการศึกษาไว้ในเบื้องต้น ผู้สนใจสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ศึกษาในเชิงลึกต่อไปได้

3.2.3 การกำหนดค่าตัวแปรหรือสมมติฐาน เพื่อคำนวณหารายได้ที่เพียงพอในแต่ละกลุ่มของประชากรวัยแรงงาน ผู้สนใจสามารถกำหนดสมมติฐานเป็นแบบอื่นได้ ตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจ และความเหมาะสมของแต่ละบริบทที่ควรจะเป็น

3.2.4 การศึกษาในครั้งนี้ มีความหลากหลายของตัวแปร สำหรับการประเมินระบบการออมในแต่ละเรื่อง ผู้สนใจสามารถจะเลือกการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุตัวใดตัวหนึ่งได้ เช่น ความครอบคลุม หรือความเพียงพอ หรือความยั่งยืน เป็นต้น ในลักษณะของความสนใจเพื่อต้องการเจาะประเด็นการประเมินระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุในเชิงลึก

3.2.5 นอกจากนี้ ผู้สนใจสามารถทำการศึกษา โดยวิธีการสำรวจข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามเพื่อทำการจัดเก็บข้อมูลได้จากประชากรวัยแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบได้ ซึ่งจะทำได้ข้อมูลในอีกรูปแบบหนึ่ง และมีความหลากหลายของแนวทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *กรอบความยั่งยืนทางการคลัง* สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0000095>.
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. (2556). *ระบบการออมเพื่อการเกษียณตามหลักสากล* สืบค้นจาก <https://www.gpf.or.th/thai2013/about/pension.asp>.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *การพัฒนากรอบความยั่งยืนด้านการคลัง* สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002959&categoryID=CAT0000146>.
- คงกฤษ ปิ่นทอง. (2554). *การพยากรณ์การผลิตชิ้นส่วนยางในรถยนต์ : กรณีศึกษา บริษัท อีโนเว็บบอร์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)* (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, กรุงเทพมหานคร.
- นวพร วิริยานุพงศ์. (2555). *กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)* กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- Dr.Krisada – SlideShare. (2559). *บทที่ 4 การพยากรณ์* by สืบค้นจาก <http://www.slideshare.net/DrKrisada/4-38686829>.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. (2559). *ประชากรไทยในอนาคต*. สืบค้นจาก <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/Conferencell/Article/Article02.htm>
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. (2555). *สุขภาพคนไทย 2555* สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สืบค้นจาก www.hiso.or.th/hiso5/report/report2012T.php
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. (2555). [PDF] *โครงสร้างประชากรและการเปลี่ยนแปลง* สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สืบค้นจาก www.hiso.or.th/hiso5/report/download.php?name=thai2012_2
- ฝ่ายวิจัยและยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2546). *เงินได้เลี้ยงชีพหลังเกษียณจากการออมผ่านแหล่งเงินออมระยะยาว* สืบค้นจาก www.sec.or.th/TH/Documents/Information/Researches Studies/research092546.pdf

- วนิดา ธนประโยชน์ศักดิ์. (2553). *โครงสร้างประชากรไทยกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต*
สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สืบค้นจาก
<http://biology.ipst.ac.th/?p=913>
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2557). *การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม* การสัมมนาวิชาการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับการพัฒนาประเทศในระยะยาว 20 ปี สืบค้นจาก www.thaichamber.org/userfiles/file/.../PPT-Worawet.pdf
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2557). *การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง*. กรุงเทพมหานคร สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/symposium2015_paper5.pdf
- วารสารธรรม ตั้งตรงศักดิ์. (2553). กองทุนการออมแห่งชาติ : มิติใหม่ของการปฏิรูประบบสวัสดิการ
สำนักงานวารสารการเงินการคลัง 22, 65 (กันยายน – พฤศจิกายน) : 37-38.
- วิภาวี เหมพรวริสาร และพุดฉิมกุล อัครชลาภานนท์. (2557). *การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ. ใ้คนไทย* ฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สืบค้นจาก www.sec.or.th/TH/Documents/Information/.../research_retirement.pdf.
- เศรษฐศาสตร์นำรู้ *อนุกรมเวลา (Time Series)*. (2559). สืบค้นจาก www.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO24.htm
- สุปาณี จันทรมาศ. (2556). *การพัฒนาระบบการออมเพื่อการชราภาพของแรงงานนอกระบบ*
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สุปาณี จันทรมาศ และปาริฉัตร คลั่งทอง. (2552). *โครงการศึกษาระบบการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สุวิสาส์ เผ่าเหลืองทอง และปติ พุทธวิบูลย์. (2555). *ทำอย่างไรให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตอบสนองโจทย์การออมระยะยาวของคนไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ?* เอกสารงานวิจัยฉบับที่ 2/2555 สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน.
- สุวัฒนา ศรีภิรมย์. (2552). *การดำเนินงานเพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สุวัฒนา ศรีภิรมย์. (2552). *การดำเนินงานเพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนการออมชุมชน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สินีนารถ ปฏิกกรณ์. (2556). *การพยากรณ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศไทยและญี่ปุ่น โดยวิธี Simulation Method* (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม*. สืบค้นจาก www.nesdb.go.th
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *การพัฒนากรอบความยั่งยืนด้านการคลัง* สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002959&categoryID=CAT0000146>.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *กรอบความยั่งยืนทางการคลัง* สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0000095>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม*. สืบค้นจาก www.nesdb.go.th
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553* สืบค้นจาก <http://popcensus.nso.go.th/>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2555). *ประมวลสถิติสำคัญ* ของประเทศไทย พ.ศ. 2555 สืบค้นจาก www.nso.go.th
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2554). *ประมวลสถิติสำคัญ* ของประเทศไทย พ.ศ. 2554 สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2559 จาก www.nso.go.th
- สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค.) กระทรวงการคลัง. (2548). *การออม การลงทุน และการประเมินระบบความปลอดภัยทางสังคมของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2555). *โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณสุขเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง* ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ตั้งแต่ตุลาคม 2558 – พฤษภาคม 2559.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.). สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.). (2555). [PDF]. *โครงการวิจัย การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และแหล่งที่มาของเงิน*. สืบค้นจาก http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/03/elder_a4_new.pdf

- สัมฤทธิ์ ศรีอำรงค์สวัสดิ์ และ กนิษฐา บุญธรรมเจริญ. (2553). *รายงานการสังเคราะห์ระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวสำหรับประเทศไทย (Synthesis of Long-term Care System for the Elderly in Thailand)* สืบค้นจาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/2902?locale-attribute=th> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย
- หนังสือพิมพ์อีคอนนิวส์. (2554.) *กองทุนการออมแห่งชาติ หลักประกันยามชราของคนนอกระบบ* 21, 529 (กรกฎาคม) : 28 - 29
- เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม. (2558). *ความยากจนของผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/article_attach/14086/17913.pdf
- Axel van Trotsenburg. (2015). *Live Long and Prosper : Aging in East Asia and Pacific* สืบค้นจาก <http://www.worldbank.org/th/news/press-release/2015/04/13/developing-east-asia-pacific-growth-remains-robust-in-2015>
- Manad Khamkong. (2559). *การวิเคราะห์อนุกรมเวลา*. สืบค้นจาก <http://www.manad.cmustat.com/208271/Ch10.pdf>
- [PPT]. (2559). *ความหมายของอนุกรมเวลา* สืบค้น จาก http://dusithost.dusit.ac.th/~prisana_mut/ppt/forecasting/time4_time_series.ppt
- [PPT.] (2559). *Time series Analysis* สืบค้นจาก <http://www.ictup.ac.th/thanapon./upload/files/Time%20serie.ppt>
- Brigitte Miksa. (2015). *Retirement Readiness OECD/IOPS GLOBAL FORUM ON PRIVATE PENSIONS – Sydney Nov 2-3*, Head of International Pensions Allianz Global Investors AG. Research on April 13, 2016. From www.oecd.org/pensions/private-pensions/2015oecdopsglobalforumonp.
- Dr.Sartsada & Mrs.Navaporn Wiriyanupong. (2015). *The Evaluation on Thai Pension System*.
- R. Senchez Martin (2003). *An Evaluation of the Life-cycle Effects of Minimum Pensions on Retirement Behavior*. Imperial College London. Research on April 13, 2016. From <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jae.956/abstract>.
- Rer. pol. (2014). [PDF] *Sustainability of the German Pension Scheme: Employment at Higher Ages and Incentives for Delayed Retirement*. Research on April 13, 2016. From <http://digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/volltexte/documents/3005394>.

- Robert Holzmann, Richard Paul Hinz and Mark Dorfman. (2008). [PDF] *Pension systems and Reform Conceptual Framework - World Bank*. Research on April 13, 2016. From <http://siteresources.worldbank.org/.../Resources/SP.../Pensions-DP/0824.pdf>.
- Sinn, Hans-Werner. (1999). *Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and why it is not Needed*, Working Paper No. 195 Research on April 13, 2016. From <https://www.cesifo-group.de/.../working-papers/CESifoWP.html?CESifo>.





ภาคผนวก

ตารางที่ 1 วงเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. 2532 – 2538

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
1. วงเงินงบประมาณ	285,500.0	335,000.0	387,500.0	460,400.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0
1.1 ใช้จ่ายประจำ	210,571.8	227,541.2	261,932.2	301,818.2	351,060.8	376,382.3	434,383.3
1.2 ใช้จ่ายลงทุน	53,592.4	82,043.2	105,647.6	130,652.6	171,606.7	212,975.6	253,839.8
1.3 ใช้จ่ายชำระต้นเงินกู้	21,335.8	25,415.6	19,920.2	27,929.2	37,332.5	35,642.1	26,776.9
1.4 ใช้จ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง							
2. ประมาณการรายได้	262,500.0	310,000.0	387,500.0	460,400.0	534,400.0	600,000.0	715,000.0
3. ดุลงบประมาณ							
(เกินดุล+ / ขาดดุล-)	-23,000.0	-25,000.0	0.0	0.0	-25,600.0	-25,000.0	0.0

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 2 วงเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. 2539 – 2545

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1. วงเงินงบประมาณ	843,200.0	944,000.0	800,000.0	825,000.0	860,000.0	910,000.0	1,023,000.0
1.1 ใช้จ่ายประจำ	482,368.2	528,293.4	512,331.1	586,115.1	635,585.1	679,286.5	773,714.1
1.2 ใช้จ่ายลงทุน	327,288.6	391,209.7	256,432.8	233,534.7	217,097.6	218,578.2	223,617.0
1.3 ใช้จ่ายชำระต้นเงินกู้	33,543.2	24,496.9	31,236.1	5,350.2	7,317.3	12,135.3	25,668.9
1.4 ใช้จ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง							
2. ประมาณการรายได้	843,200.0	925,000.0	782,020.0	800,000.0	750,000.0	805,000.0	823,000.0
3. ดุลงบประมาณ							
(เกินดุล+ / ขาดดุล-)	0.0	-19,000.0	-17,980.0	-25,000.0	-110,000.0	-105,000.0	-200,000.0

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 3 วงเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. 2546 – 2552

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1. วงเงินงบประมาณ	999,900	1,163,500	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,951,700
1.1 รายจ่ายประจำ	753,455	836,544	881,252	958,477	1,135,988	1,213,989	1,411,382
1.2 รายจ่ายลงทุน	211,494	292,800	318,672	358,336	374,721	400,484	429,962
1.3 รายจ่ายชำระต้นเงินกู้							
	34,952	34,155	50,076	43,187	55,490	45,527	63,676
1.4 รายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง							46,679
2. ประมาณการรายได้	825,000	1,063,600	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,604,640
3. ดุลงบประมาณ							
(เกินดุล+ / ขาดดุล-)	-174,900	-99,900	0.0	0.0	-146,200	-165,000	-347,061

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 4 วงเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. 2553 – 2559

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
1. วงเงินงบประมาณ	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,720,000
1.1 รายจ่ายประจำ	1,434,710	1,667,440	1,840,673	1,900,477	2,017,626	2,027,859	2,100,118
1.2 รายจ่ายลงทุน	214,369	355,485	438,555	450,374	441,127	449,476	544,354
1.3 รายจ่ายชำระต้นเงินกู้							
	50,921	32,555	46,854	49,150	52,822	55,700	61,992
1.4 รายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง							
	0	114,489	53,918		13,424	41,966	13,536
2. ประมาณการรายได้	1,350,000	1,770,000	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,325,000	2,330,000
3. ดุลงบประมาณ							
(เกินดุล+ / ขาดดุล-)	-350,000	-399,968	-400,000	-300,000	-250,000	-250,000	-390,000

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 5 โครงสร้างงบประมาณ ปี พ.ศ. 2532 – 2538

ปีงบประมาณ	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
1. วงเงินงบประมาณ	285,500	335,000	387,500	460,400	560,000	625,000	715,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	16.9	16.7	16.1	17.6	17.9	17.9	17.4
(อัตราเพิ่ม)	17.2	17.3	15.7	18.8	21.6	11.6	14.4
1.1 รายจ่ายประจำ	210,572	227,541	261,932	301,818	351,061	376,382	434,383
(สัดส่วนต่อ GDP)	12.5	11.3	10.9	11.5	11.2	10.8	10.6
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	73.8	67.9	67.6	65.6	62.7	60.2	60.8
(อัตราเพิ่ม)	13.3	8.1	15.1	15.2	16.3	7.2	15.4
1.2 รายจ่ายลงทุน	53,592	82,043	105,648	130,653	171,607	212,976	253,840
(สัดส่วนต่อ GDP)	3.2	4.1	4.4	5.0	5.5	6.1	6.2
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	18.8	24.5	27.3	28.4	30.6	34.1	35.5
(อัตราเพิ่ม)	32.9	53.1	28.8	23.7	31.3	24.1	19.2
1.3 รายจ่ายชำระต้นเงินกู้	21,336	25,416	19,920	27,929	37,333	35,642	26,777
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	7.5	7.6	5.1	6.1	6.7	5.7	3.7
(อัตราเพิ่ม)	22.9	19.1	-21.6	40.2	33.7	-4.5	-24.9
1.4 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง (สัดส่วนต่องบประมาณ) (อัตราเพิ่ม)							
2. ประมาณการรายได้	262,500	310,000	387,500	460,400	534,400	600,000	715,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	15.5	15.5	16.1	17.6	17.1	17.1	17.4
(อัตราเพิ่ม)	9.4	18.1	25.0	18.8	16.1	12.3	19.2
3. การขาดดุล/เกินดุล	-23,000	-25,000	0.0	0.0	-25,600	-25,000	0.0
(สัดส่วนต่อ GDP)	-1.4	-1.2	0.0	0.0	-0.8	-0.7	0.0
4. GDP	1,690,500	2,005,254	2,400,000	2,620,000	3,130,000	3,499,000	4,099,000

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2532 – 2538

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : (1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

(2) สัดส่วนต่อ GDP หน่วยเป็นร้อยละ

(3) สัดส่วนต่องบประมาณ หน่วยเป็นร้อยละ

(4) อัตราเพิ่ม หน่วยเป็นร้อยละ

ตารางที่ 6 โครงสร้างงบประมาณ ปี พ.ศ. 2539 – 2545

ปีงบประมาณ	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1. วงเงินงบประมาณ	843,200	944,000	800,000	825,000	860,000	910,000	1,023,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	18.0	18.1	15.8	16.5	16.7	17.5	19.3
(อัตราเพิ่ม)	17.9	12.0	-15.3	3.1	4.2	5.8	12.4
1.1 รายจ่ายประจำ	482,368	528,293	512,331	586,115	635,585	679,286	773,714
(สัดส่วนต่อ GDP)	10.3	10.1	10.1	11.7	12.4	13.0	14.6
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	57.2	56.0	64.0	71.0	73.9	74.6	75.6
(อัตราเพิ่ม)	11.0	9.5	-3.0	14.4	8.4	6.9	13.9
1.2 รายจ่ายลงทุน	327,289	391,210	256,433	233,535	217,098	218,578	223,617
(สัดส่วนต่อ GDP)	7.0	7.5	5.1	4.7	4.2	4.2	4.2
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	38.8	41.4	32.1	28.3	25.2	24.0	21.9
(อัตราเพิ่ม)	28.9	19.5	-34.5	-8.9	-7.0	0.7	2.3
1.3 รายจ่ายชำระต้นเงินกู้	33,543	24,497	31,2367	5,3507	7,317	12,135	25,669
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	4.0	2.6	3.9	0.6	0.9	1.3	2.5
(อัตราเพิ่ม)	25.3	-27.0	27.5	-82.9	36.8	65.8	111.5
1.4 รายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง (สัดส่วนต่องบประมาณ) (อัตราเพิ่ม)							
2. ประมาณการรายได้	843,200	925,000	782,020	800,000	750,000	805,000	823,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	18.0	17.8	15.4	16.0	14.6	15.5	15.5
(อัตราเพิ่ม)	17.9	9.7	-15.5	2.3	-6.3	7.3	2.2
3. การขาดดุล/เกินดุล	0.0	-19,000	-17,980	-25,000	-110,000	-105,000	-200,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	0.0	-0.4	-0.4	-0.5	-2.1	-2.0	-3.8
4. GDP	4,684,000	5,205,500	5,076,000	5,002,000	5,137,000	5,208,600	5,309,200

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป สำนักงานงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2532 – 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : (1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

(2) สัดส่วนต่อ GDP หน่วยเป็นร้อยละ

(3) สัดส่วนต่องบประมาณ หน่วยเป็นร้อยละ

(4) อัตราเพิ่ม หน่วยเป็นร้อยละ

ตารางที่ 7 โครงสร้างงบประมาณ ปี พ.ศ. 2546 – 2552

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1. วงเงินงบประมาณ	999,900	1,163,500	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,951,700
(สัดส่วนต่อ GDP)	17.2	18.0	17.4	17.5	18.6	17.6	22.4
(อัตราเพิ่ม)	-2.3	16.4	7.4	8.8	15.2	6.0	17.6
1.1 รายจ่ายประจำ	753,455	836,544	881,252	958,477	1,135,988	1,213,989	1,411,382
(สัดส่วนต่อ GDP)	13.0	12.9	12.2	12.3	13.5	12.9	16.2
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	75.4	71.9	70.5	70.5	72.5	73.1	72.3
(อัตราเพิ่ม)	-2.6	11.0	5.3	8.8	18.5	6.9	16.3
1.2 รายจ่ายลงทุน	211,494	292,800	318,672	358,336	374,721	400,484	429,962
(สัดส่วนต่อ GDP)	3.6	4.5	4.4	4.6	4.5	4.3	4.9
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	21.2	25.2	25.5	26.3	23.9	24.1	22.0
(อัตราเพิ่ม)	-5.4	38.4	8.8	12.4	4.6	6.9	7.4
1.3 รายจ่ายชำระต้นเงินกู้	34,952	34,155	50,076	43,187	55,491	45,527	63,676
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	3.5	2.9	4.0	3.2	3.5	2.7	3.3
(อัตราเพิ่ม)	36.2	-2.3	46.6	-13.8	28.5	-18.0	39.9
1.4 รายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง							46,680
(สัดส่วนต่องบประมาณ)							2.4
(อัตราเพิ่ม)							
2. ประมาณการรายได้	825,000	1,063,600	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,604,640
(สัดส่วนต่อ GDP)	14.2	16.4	17.4	17.5	16.9	15.9	18.4
(อัตราเพิ่ม)	0.2	28.9	17.5	8.8	4.4	5.3	7.3
3. การขาดดุล/เกินดุล	-174,900	-99,900	0.0	0.0	-146,200	-165,000	-347,061
(สัดส่วนต่อ GDP)	-3.0	-1.5	0.0	0.0	-1.7	-1.8	-4.0
4. GDP	5,799,700	6,476,100	7,195,000	7,786,200	8,399,000	9,418,600	8,712,500

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2532 – 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : (1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

(2) สัดส่วนต่อ GDP หน่วยเป็นร้อยละ

(3) สัดส่วนต่องบประมาณ หน่วยเป็นร้อยละ

(4) อัตราเพิ่ม หน่วยเป็นร้อยละ

ตารางที่ 8 โครงสร้างงบประมาณ ปี พ.ศ. 2553 – 2559

ปีงบประมาณ	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
1. วงเงินงบประมาณ	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,720,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	17.0	20.6	20.7	20.1	20.3	20.4	20.4
(อัตราเพิ่ม)	-12.9	27.6	9.7	0.8	5.2	2.0	5.6
1.1 รายจ่ายประจำ	1,434,710	1,667,440	1,840,673	1,900,477	2,017,626	2,027,859	2,100,118
(สัดส่วนต่อ GDP)	14.3	15.8	16.0	15.9	16.2	16.1	15.7
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	84.4	76.8	77.3	79.2	79.9	78.8	77.2
(อัตราเพิ่ม)	1.7	16.2	10.4	3.2	6.2	0.5	3.6
1.2 รายจ่ายลงทุน	214,369	355,485	438,555	450,374	441,129	449,476	544,354
(สัดส่วนต่อ GDP)	2.1	3.4	3.8	3.8	3.6	3.6	4.1
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	12.6	16.4	18.4	18.7	17.5	17.5	20.0
(อัตราเพิ่ม)	-50.1	65.8	23.4	2.7	-2.1	1.9	21.1
1.3 รายจ่ายชำระต้นเงินกู้	50,921	32,555	46,854	49,150	52,822	55,700	61,992
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	3.0	1.5	2.0	2.1	2.1	2.2	2.3
(อัตราเพิ่ม)	-20.0	-36.1	43.9	4.9	7.5	5.4	11.3
1.4 รายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง		114,489	53,918	0.0	13,424	41,965	13,536
(สัดส่วนต่องบประมาณ)		5.3	2.3		0.5	1.6	0.5
(อัตราเพิ่ม)			-52.9			212.6	-67.7
2. ประมาณการรายได้	1,350,000	1,770,000	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,325,000	2,330,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	13.5	16.8	17.2	17.6	18.3	18.4	17.4
(อัตราเพิ่ม)	-15.9	31.1	11.9	6.1	8.3	2.2	0.2
3. การขาดดุล/เกินดุล	-350,000	-399,968	-400,000	-300,000	-250,000	-250,000	-390,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	-3.5	-3.8	-3.5	-2.5	-2.0	-2.0	-2.9
4. GDP	10,000,900	10,539,400	11,478,600	11,922,000	12,424,000	12,627,000	13,359,400

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2532 – 2559

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : (1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

(2) สัดส่วนต่อ GDP หน่วยเป็นร้อยละ

(3) สัดส่วนต่องบประมาณ หน่วยเป็นร้อยละ

(4) อัตราเพิ่ม หน่วยเป็นร้อยละ

ตารางที่ 9 ประมาณการประชากร จำแนกตามอายุและเพศ ปี พ.ศ. 2543 – 2550 (หน่วย : พันคน)

	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
0-4	2,349	2,345	2,341	2,337	2,333	2,329	2,325	2,329
5-9	2,563	2,540	2,498	2,439	2,378	2,343	2,352	2,411
10-14	2,566	2,564	2,570	2,579	2,579	2,559	2,520	2,461
15-19	2,632	2,618	2,601	2,583	2,569	2,562	2,562	2,571
20-24	2,688	2,666	2,653	2,645	2,637	2,626	2,612	2,595
25-29	2,849	2,817	2,780	2,742	2,708	2,680	2,659	2,646
30-34	2,906	2,909	2,903	2,887	2,866	2,839	2,807	2,771
35-39	2,735	2,777	2,817	2,851	2,877	2,892	2,895	2,889
40-44	2,439	2,510	2,570	2,622	2,669	2,715	2,757	2,797
45-49	1,941	2,037	2,136	2,235	2,327	2,410	2,481	2,542
50-54	1,485	1,556	1,634	1,720	1,811	1,906	2,001	2,100
55-59	1,208	1,240	1,279	1,325	1,380	1,444	1,514	1,591
60-64	1,054	1,073	1,089	1,106	1,127	1,156	1,187	1,226
65-69	837	863	893	924	953	980	998	1,014
70-74	600	622	647	674	704	737	764	796
75-79	357	378	400	423	449	476	489	506
80+	362	368	373	378	384	390	411	433
หญิง	31,571	31,884	32,183	32,471	32,753	33,044	33,335	33,677
0-4	2,484	2,471	2,458	2,445	2,433	2,420	2,407	2,414
5-9	2,690	2,667	2,625	2,566	2,507	2,471	2,478	2,532
10-14	2,692	2,691	2,696	2,703	2,702	2,682	2,643	2,585
15-19	2,724	2,716	2,705	2,693	2,685	2,681	2,682	2,690
20-24	2,725	2,722	2,719	2,716	2,712	2,707	2,699	2,689
25-29	2,725	2,719	2,714	2,711	2,708	2,705	2,702	2,700
30-34	2,727	2,730	2,726	2,719	2,711	2,704	2,698	2,694
35-39	2,592	2,624	2,652	2,674	2,691	2,701	2,704	2,702
40-44	2,307	2,373	2,429	2,477	2,519	2,557	2,590	2,618
45-49	1,827	1,913	2,004	2,096	2,182	2,259	2,325	2,381
50-54	1,400	1,460	1,528	1,602	1,682	1,767	1,851	1,941
55-59	1,116	1,143	1,177	1,219	1,269	1,326	1,385	1,450
60-64	942	954	966	979	998	1,024	1,050	1,084
65-69	713	730	752	776	800	821	833	845
70-74	494	503	515	531	551	574	592	615
75-79	277	290	304	317	332	347	349	355
80+	231	232	234	236	237	239	249	259
ชาย	30,666	30,939	31,204	31,461	31,716	31,984	32,235	32,553
รวม	62,236	62,822	63,387	63,931	64,469	65,029	65,571	66,230

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 10 ประมาณการประชากร จำแนกตามอายุและเพศ ปี พ.ศ. 2551 - 2558 (หน่วย : พันคน)

	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
0-4	2,333	2,337	2,341	2,345	2,349	2,353	2,356	2,360
5-9	2,516	2,631	2,699	2,689	2,597	2,428	2,227	2,070
10-14	2,391	2,341	2,341	2,387	2,478	2,595	2,684	2,697
15-19	2,581	2,578	2,556	2,514	2,447	2,375	2,332	2,338
20-24	2,577	2,564	2,557	2,557	2,566	2,576	2,574	2,552
25-29	2,638	2,630	2,619	2,606	2,589	2,571	2,558	2,552
30-34	2,733	2,699	2,672	2,651	2,638	2,631	2,623	2,612
35-39	2,874	2,853	2,827	2,795	2,759	2,722	2,689	2,662
40-44	2,832	2,858	2,873	2,877	2,871	2,856	2,836	2,811
45-49	2,594	2,641	2,688	2,730	2,769	2,805	2,832	2,847
50-54	2,198	2,290	2,372	2,443	2,503	2,555	2,603	2,650
55-59	1,676	1,766	1,860	1,954	2,051	2,148	2,240	2,322
60-64	1,272	1,327	1,390	1,458	1,534	1,618	1,707	1,799
65-69	1,032	1,056	1,086	1,117	1,155	1,200	1,254	1,317
70-74	827	855	880	892	908	928	955	989
75-79	530	563	604	631	659	687	713	739
80+	456	481	507	537	568	602	637	674
หญิง	34,062	34,472	34,874	35,184	35,443	35,651	35,821	35,991
0-4	2,420	2,427	2,434	2,441	2,448	2,454	2,461	2,468
5-9	2,630	2,738	2,799	2,783	2,688	2,517	2,315	2,159
10-14	2,517	2,467	2,465	2,508	2,594	2,703	2,786	2,793
15-19	2,699	2,695	2,673	2,631	2,565	2,496	2,454	2,458
20-24	2,678	2,670	2,666	2,668	2,677	2,686	2,682	2,660
25-29	2,698	2,694	2,689	2,682	2,672	2,662	2,654	2,650
30-34	2,691	2,689	2,686	2,684	2,682	2,680	2,677	2,673
35-39	2,695	2,688	2,682	2,676	2,672	2,670	2,668	2,667
40-44	2,642	2,660	2,671	2,674	2,671	2,665	2,659	2,654
45-49	2,430	2,473	2,513	2,545	2,573	2,597	2,615	2,628
50-54	2,032	2,118	2,196	2,259	2,313	2,361	2,405	2,446
55-59	1,523	1,601	1,685	1,766	1,852	1,940	2,023	2,100
60-64	1,124	1,173	1,229	1,283	1,345	1,413	1,488	1,568
65-69	860	881	908	931	961	998	1,043	1,096
70-74	638	659	678	683	692	707	728	755
75-79	368	389	418	433	449	465	482	499
80+	270	281	293	306	320	334	350	365
ชาย	32,914	33,302	33,685	33,952	34,174	34,348	34,491	34,639
รวม	66,976	67,774	68,559	69,135	69,617	69,999	70,311	70,630

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 11 ประมาณการประชากร จำแนกตามอายุและเพศ ปี พ.ศ. 2559 - 2566 (หน่วย : พันคน)

	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566
0-4	2,364	2,368	2,372	2,376	2,380	2,384	2,388	2,391
5-9	1,985	1,963	2,007	2,089	2,156	2,194	2,219	2,230
10-14	2,636	2,508	2,334	2,172	2,069	2,021	2,025	2,068
15-19	2,388	2,491	2,611	2,690	2,694	2,631	2,493	2,318
20-24	2,510	2,442	2,371	2,329	2,334	2,385	2,488	2,607
25-29	2,552	2,561	2,571	2,569	2,546	2,505	2,438	2,367
30-34	2,599	2,582	2,565	2,552	2,545	2,545	2,555	2,565
35-39	2,641	2,629	2,621	2,614	2,603	2,590	2,574	2,557
40-44	2,780	2,744	2,708	2,675	2,648	2,628	2,616	2,609
45-49	2,851	2,846	2,833	2,813	2,788	2,758	2,723	2,687
50-54	2,692	2,733	2,768	2,796	2,813	2,817	2,813	2,800
55-59	2,392	2,452	2,504	2,553	2,601	2,643	2,684	2,720
60-64	1,891	1,987	2,083	2,173	2,256	2,325	2,385	2,438
65-69	1,383	1,457	1,539	1,626	1,717	1,806	1,900	1,995
70-74	1,016	1,050	1,094	1,149	1,215	1,276	1,346	1,424
75-79	759	780	801	823	849	884	921	962
80+	711	750	792	835	881	921	963	1,007
หญิง	36,151	36,343	36,573	36,832	37,097	37,313	37,529	37,743
0-4	2,475	2,482	2,489	2,495	2,502	2,509	2,516	2,523
5-9	2,075	2,056	2,106	2,194	2,266	2,308	2,337	2,350
10-14	2,728	2,596	2,421	2,258	2,155	2,110	2,118	2,166
15-19	2,505	2,602	2,714	2,787	2,786	2,718	2,577	2,400
20-24	2,619	2,554	2,484	2,443	2,447	2,494	2,591	2,703
25-29	2,652	2,662	2,671	2,667	2,645	2,605	2,540	2,471
30-34	2,666	2,656	2,646	2,638	2,635	2,637	2,646	2,656
35-39	2,664	2,662	2,661	2,659	2,655	2,648	2,638	2,628
40-44	2,648	2,645	2,643	2,642	2,641	2,638	2,637	2,636
45-49	2,630	2,628	2,622	2,617	2,613	2,608	2,605	2,604
50-54	2,476	2,504	2,528	2,548	2,561	2,565	2,563	2,559
55-59	2,160	2,214	2,261	2,305	2,347	2,378	2,406	2,432
60-64	1,644	1,726	1,811	1,892	1,967	2,025	2,078	2,126
65-69	1,145	1,202	1,266	1,336	1,413	1,484	1,561	1,642
70-74	773	798	831	874	926	967	1,015	1,073
75-79	510	521	534	549	568	594	620	648
80+	383	401	420	440	461	480	499	520
ชาย	34,753	34,908	35,107	35,342	35,588	35,765	35,948	36,135
รวม	70,904	71,250	71,679	72,174	72,685	73,078	73,477	73,878

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

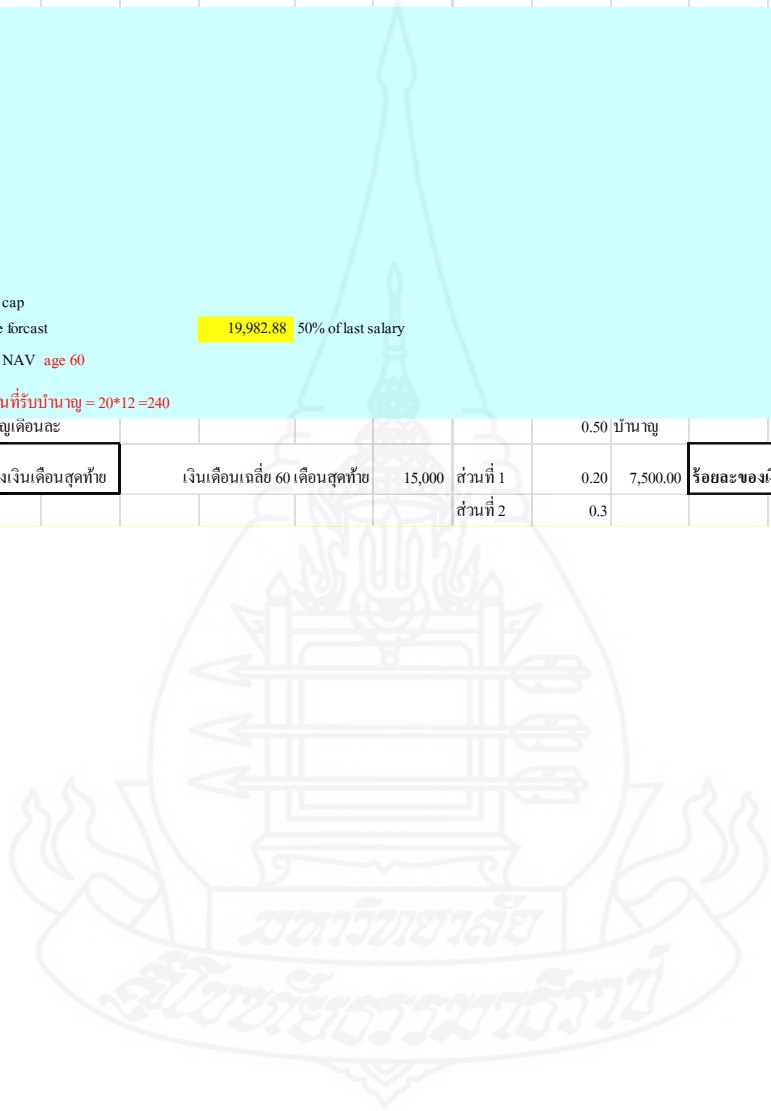
ตารางที่ 12 ประมาณการประชากร จำแนกตามอายุและเพศ ปี พ.ศ. 2567 - 2573 (หน่วย : พันคน)

	2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573
0-4	2,395	2,399	2,403	2,407	2,411	2,415	2,419
5-9	2,233	2,242	2,260	2,279	2,297	2,316	2,334
10-14	2,118	2,155	2,181	2,200	2,212	2,225	2,242
15-19	2,164	2,067	2,020	2,027	2,070	2,119	2,154
20-24	2,686	2,690	2,627	2,490	2,315	2,161	2,065
25-29	2,324	2,330	2,381	2,483	2,603	2,682	2,686
30-34	2,563	2,541	2,499	2,433	2,362	2,320	2,326
35-39	2,544	2,538	2,538	2,547	2,558	2,556	2,534
40-44	2,602	2,592	2,579	2,563	2,546	2,534	2,528
45-49	2,655	2,630	2,610	2,599	2,592	2,585	2,576
50-54	2,781	2,758	2,729	2,695	2,661	2,630	2,605
55-59	2,749	2,767	2,772	2,769	2,758	2,741	2,719
60-64	2,487	2,536	2,579	2,621	2,659	2,689	2,708
65-69	2,085	2,167	2,235	2,294	2,349	2,402	2,453
70-74	1,510	1,603	1,691	1,786	1,880	1,968	2,048
75-79	1,009	1,065	1,116	1,176	1,247	1,333	1,434
80+	1,052	1,100	1,158	1,219	1,283	1,350	1,421
หญิง	37,958	38,181	38,380	38,587	38,802	39,024	39,252
0-4	2,530	2,536	2,543	2,550	2,557	2,564	2,570
5-9	2,355	2,366	2,386	2,407	2,427	2,448	2,468
10-14	2,222	2,264	2,294	2,315	2,330	2,346	2,365
15-19	2,246	2,151	2,107	2,118	2,166	2,220	2,260
20-24	2,775	2,774	2,706	2,567	2,391	2,237	2,143
25-29	2,430	2,434	2,481	2,578	2,690	2,762	2,761
30-34	2,653	2,631	2,590	2,526	2,458	2,417	2,422
35-39	2,621	2,619	2,621	2,630	2,640	2,637	2,616
40-44	2,634	2,631	2,624	2,616	2,606	2,600	2,599
45-49	2,604	2,604	2,602	2,601	2,601	2,601	2,599
50-54	2,555	2,554	2,549	2,548	2,548	2,549	2,551
55-59	2,453	2,468	2,473	2,474	2,472	2,471	2,472
60-64	2,171	2,214	2,246	2,276	2,304	2,328	2,347
65-69	1,719	1,792	1,848	1,899	1,949	1,997	2,043
70-74	1,140	1,216	1,282	1,355	1,431	1,503	1,572
75-79	679	716	746	783	831	892	966
80+	541	564	593	624	657	691	727
ชาย	36,328	36,534	36,692	36,867	37,057	37,262	37,481
รวม	74,286	74,715	75,072	75,454	75,859	76,286	76,734

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 17 การคำนวณอัตราเงินทดแทนรายได้หลังเกษียณของผู้ประกันตน (5)

42	43	44	45	46	47	48	50	51	52	53	54	55	56				
<p>wage cap</p> <p>wage forecast 19,982.88 50% of last salary</p> <p>SUM NAV age 60</p> <p># เดือนที่รับบำนาญ = 20*12 = 240</p>																	
บำนาญเดือนละ									0.50 บำนาญ								
18.77% % ของเงินเดือนสุดท้าย			เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย			15,000		ส่วนที่ 1		0.20		7,500.00		ร้อยละของเงินเดือน เดือนสุดท้าย		18.77%	
									ส่วนที่ 2					0.3			



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายจิรเดช ภาณุรัตน์
วัน เดือน ปี เกิด	12 ธันวาคม 2498
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาสถิติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2520 - พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาคอมพิวเตอร์ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2524 - Master of Science, Information Technology. University of Sheffield, UK, 1998
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการเฉพาะด้านวิชาการคอมพิวเตอร์ระดับสูง
รางวัลเกียรติประวัติ	<ul style="list-style-type: none"> - ข้าราชการดีเด่นปี พ.ศ. 2551 - ผลงานดีเด่น สำหรับหลักสูตรฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงรุ่นที่ 73 พ.ศ. 2554 - ผลงานการศึกษาส่วนบุคคลดีเด่น (IS : Individual Study) เรื่อง การประมวลผลข้อมูลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง - ผลงานการศึกษากลุ่มดีเด่น (GP : Group Project) เรื่อง หนี้สินของผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม - รางวัลเพชรวายุภักษ์ครั้งที่ 4 ประจำปี พ.ศ. 2555 ของกระทรวงการคลัง ได้รับรางวัลรองชนะเลิศนวัตกรรม ระดับบุคคล ชื่อผลงาน การพัฒนาระบบประกันภัยพืชผลทางการเกษตรด้วยภูมิสารสนเทศ