

**การคลังเพื่อสังคม**  
**มาตรการสนับสนุนกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน**  
**การเพิ่มพลังประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>**

**ศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์**

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

direk@econ.tu.ac.th

**บทคัดย่อ**

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์นโยบาย “การคลังเพื่อสังคม” โดยพิจารณาทางเลือกของการขับเคลื่อนนโยบายการเงินการคลังแนวใหม่เพื่อสนับสนุนกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน เพื่อเพิ่มความเสมอภาคในสังคม เนื่องจากประชาชนไทยส่วนใหญ่ (2 ใน 3) ขาดหลักประกันสังคม ออมเงินไม่พอเพียง และขาดบำเหน็จบำนาญ เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เฉพาะกลุ่มข้าราชการและแรงงานในระบบประกันสังคมซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเพียง 1 ใน 3 ของประชากรไทยที่ได้รับสิทธิดังกล่าว ผู้เขียนใช้แบบจำลอง Overlapping Generation Model (OLG) เป็นกรอบการวิเคราะห์ โดยจำแนกประชาชนออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มผู้สูงอายุ (O) กลุ่มคนวัยทำงาน (V) กับ กลุ่มเด็กและเยาวชน (Y) แบบจำลองฯช่วยให้เข้าใจพลวัตของอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ (O/V) และอัตราการพึ่งพิงของเด็ก (Y/V) แบบจำลองฯเสนอว่าบุคคลควรเก็บออมอัตราเท่าใด (ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งคือการออมเพื่อเข้ากองทุนสำหรับเป็นบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันตนเองหลังเกษียณจากการทำงาน) พร้อมกับแสดงความสัมพันธ์ในรูปค่าพารามิเตอร์ที่ควรคำนึงถึง พร้อมกันนี้ผู้เขียนใช้ผลสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2543 เป็นฐานของการข้อมูลคำนวณรายได้ตลอดช่วงอายุ-อัตราการออม-และอัตราการสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการฯ โดยจำแนกเป็นค่าเฉลี่ยของประเทศ และจำแนกตามกลุ่มอายุ อาชีพ เป็นต้น และคำนวณสถานการณ์จำลองของระบบบำนาญเพื่อให้ผู้สูงอายุที่รายได้มีน้อยมีรายได้อย่างน้อยเท่ากับขั้นต่ำ (1,000 บาทต่อเดือน) จะต้องมีการถ่ายโอนรายได้จากคนในวัยทำงานเท่าใด

บทความนี้ต้องการสนับสนุนให้เกิดความตระหนักรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมคนไทยส่วนใหญ่ที่ขาดหลักประกัน พร้อมกับเสนอนโยบายการคลังแนวใหม่เพื่อเพิ่มพลังให้ประชาชน ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของภาคประชาชน กล่าวคือ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนซึ่งเกิดขึ้นแล้วในหลายพื้นที่ นอกเหนือจากช่วยกระตุ้นให้คนไทยอดออมระยะยาว “แบบสัจจะออมทรัพย์” (contractual savings) พร้อมกับจัดสวัสดิการภาคประชาชนซึ่งช่วยเหลือสมาชิกเมื่อเจ็บป่วย ให้เบี้ยยังชีพสำหรับสมาชิกผู้สูงอายุ และสวัสดิการฌาปนกิจเมื่อถึงแก่กรรม การดำเนินการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนเป็นสิ่งที่ดีแล้วจะดำเนินการอย่างยั่งยืนหรือไม่ ควรมีการวิจัยเพื่อเข้าใจความสมดุลของสมาชิกที่มีสัดส่วนของสมาชิกวัยเด็ก-สมาชิกในวัยทำงาน-และสมาชิกที่ใกล้เป็นผู้สูงอายุหรือสูงอายุ ในสัดส่วนที่เหมาะสม เงื่อนไขการออมเงินเข้ากองทุนและการให้ผลประโยชน์ของกองทุนต้องสมดุล ที่ไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป พร้อมกันนี้เสนอทางเลือกของมาตรการการคลัง เพื่อเพิ่มพลังให้กลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน โดยการให้เงินสมทบ (matching fund) ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจการออม และเกิดระบบหลักประกันสังคมโดยภาคประชาชนโดยภาครัฐให้การสนับสนุน ทั้งนี้เงินอุดหนุนอาจจะมาจากรัฐบาลและอีกส่วนหนึ่งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกพันธบัตรรูปแบบใหม่ที่ให้ผลตอบแทนสูงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ช่วยให้กองทุนภาคประชาชน มีรายได้เพิ่มขึ้น จริงอยู่ มาตรการเหล่านี้เป็นการ

<sup>1</sup> บทความเพื่อนำเสนอในการประชุมวิชาการ โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2550



เพิ่มภาระทางการคลังของภาครัฐ แต่ก็เป็นบทบาทของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมและจัดระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมประชาชนไทยทุกคน นับว่าเป็นประเด็นนโยบายสาธารณะที่ควรค่าต่อการค้นคว้าวิจัย

**คำสำคัญ :** การคลังเพื่อสังคม, ระบบประกันสังคม, กลุ่มสังคมออมทรัพย์ และสวัสดิการภาคประชาชน, เงินสมทบ, สัจจะออมทรัพย์, อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ

### Abstract

This paper analyzes the new fiscal policy that aims at people's empowerment with specific reference to the saving association and community-organized welfare program. About two-thirds of Thai people do not save enough and they lack of social protection. Only one-third of people who are entitled to the public welfare are broadly two groups, namely, the government employees and the formally employed labor that are members of social security system. In this paper the author employs the overlapping generation model (OLG) as a model to understand dynamics of Thai demographic structure that are moving toward an 'aging society' similarly to many western countries. The whole population is broadly grouped as the elderly, the working population, and the young. Based on the 2000 National Statistical large-scale household survey of economic and social status, the author estimates the aged-dependency, income earnings and saving by groups. If the elderly population who are poor (income less than the poverty line of approximately 1,000 baht per month), will be entitled to receive old-age pension from the government, there is the need to increase the defined contribution from the working population to pay for the elderly. In other words there will be a redistribution from the working population to the elderly group to fulfill the welfare gap in which government plays intermediary role.

The second part of the paper analyzes the saving associations and community-operated welfare program which is might be an alternative scheme to fulfill the welfare gap. In brief there has been successful cases of the saving associations and community-operated welfare in many part of the country and these have motivated people in informal sector to undertake a 'contractual saving' to accumulate over a long-time while working and to pay for aged pension in later stage. The author had visited and interviewed the local leaders to learn how the saving associations work and their potential weaknesses (if any). The strength of these saving associations and the community-operated welfare lie in their low operating cost and monitoring cost and that they could mobilize 'social capital' to innovate many useful and 'income-generating' activities. This has led to a new policy proposal: if government provides a matching fund for the saving associations and the community-operated welfare instead to trying to expand the social security to cover the self-employed and informal labor. This is an interesting policy option. Yet we have to anticipate the fiscal burden of government in the future and to think through the administrative scheme, for instances, should the matching fund be shared among the government and the local administrative organization or the transfer of specific grant of government to empower peoples through local administrative organization, and the best ways to monitor and to guide sustainable management of the saving associations and the community-operated welfare.

**Keywords:** Public finance, social-welfare system, community-operated the involvement, matching fund, contractual savings, old age dependency ratio

### คำนำ

แนวความคิดที่เสนอให้ภาครัฐไทยขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เพื่อขยายระบบประกันทางสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกคน และการเคารพสิทธิของประชาชน ในมิติต่างๆ อาทิ การจัดการ



ทรัพยากรในท้องถิ่น การตรวจสอบโครงการพัฒนาของภาครัฐ การตรวจสอบนักการเมืองและเข้าไปมีบทบาทในการกำกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถึงแม้ว่าในขณะนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีผลบังคับใช้ตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ (ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นต้นมา) แต่ทว่าแนวความคิดเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ยังคงอยู่ และก็เป็นไปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ที่ขณะนี้อยู่ระหว่างการร่าง) ก็อาจจะยืนยันนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างหลักประกันสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกภาคส่วน

หัวข้อของบทความนี้ “การจัดสวัสดิการภาครัฐและสวัสดิการภาคประชาชน” สืบเนื่องจากข้อสังเกตว่า ก) ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางด้านสังคม เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ กล่าวคือ 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานอันประกอบด้วยเกษตรกร แรงงานรับจ้างและผู้ประกอบการขนาดเล็ก เป็นต้น ขาดหลักประกันทางสังคม เมื่อเกิดความเสี่ยงภัยพิบัติหรือราคาสินค้าตกต่ำก็ขาดรายได้ และต้องดำรงชีวิตได้อย่างยากลำบาก เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุคุณกลุ่มนี้ไม่ปราศจากบำเหน็จบำนาญ และต้องยอมรับจำนวนมากไม่ได้เตรียมการออมเงินอย่างพอเพียงในระหว่างวัยทำงาน ข) มีผู้ด้อยโอกาสในสังคมหลายล้านคน กล่าวคือ คนจน คนพิการ และผู้สูงอายุที่ยากไร้ ดำรงชีวิตอย่างแร้นแค้น ถึงแม้ว่ามีระบบสวัสดิการของภาครัฐในของเบี้ยยังชีพคนชรา คนพิการ และผู้ป่วยโรคเอดส์ ซึ่งปัจจุบันได้ถ่ายโอนงานให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่การช่วยเหลือนี้ไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุม ค) สภาพสังคมไทยกำลังเคลื่อนเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” สถาบันวิจัยด้านประชากรศาสตร์หลายแห่งเสนอการพยากรณ์ตรงกันว่า สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 20-30 ปีข้างหน้า สาเหตุสำคัญหนึ่งเพราะสถานการณ์ baby boom ในช่วงหลังสงครามโลก เมื่อเวลาผ่านมาถึง พ.ศ. 2550 เด็กที่เกิดในยุคนั้นเริ่มเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ

บทความนี้ต้องการเสนอการวิเคราะห์นโยบายหลักประกันทางสังคม โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ ในรอบคิดเช่นนี้ ส่งเสริมให้ประชาชนออมเงินอย่างพอเพียงในระหว่างวัยทำงาน และจัดให้มีระบบบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพตามอัตภาพ ไม่เป็นภาระต่อลูกหลานหรือถูกสังคมทอดทิ้ง บทความนี้ต้องการกระตุ้นให้เกิดวาทกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายสาธารณะเพื่อสนับสนุนการออมทรัพย์และจัดสวัสดิการสังคมโดยภาคประชาชน พร้อมกับข้อเสนอให้ดำเนินนโยบายการคลังแนวใหม่ “การคลังเพื่อสังคม” โดยใช้หลักการเพิ่มพลังให้ภาคประชาชน (peoples' empowerment) และแนวคิดสิทธิของประชาชน (entitlement principle) โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การช่วยเหลือในรูปแบบเงินสมทบเข้ากองทุน การสนับสนุนอาชีพและเพิ่มรายได้ให้กองทุนฯ

ควบคู่กับข้อเสนอเชิงนโยบายครั้งนี้ จำเป็นจะต้องมีการค้นคว้าวิจัย ประการแรก ผู้เขียนเสนอว่ามีความจำเป็นต้องเข้าใจการทำงานของกลไกจะออมทรัพย์และการจัดสวัสดิการภาคประชาชน ซึ่งเป็นความคิดริเริ่มจากภูมิปัญญาชาวบ้านในหลายพื้นที่ อย่างไรก็ตาม มีคำถามว่ากลุ่มที่จะออมทรัพย์และจัดสวัสดิการภาคประชาชนมีความเข้มแข็งเพียงใดในการบริหารเงินกองทุน อะไรเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กองทุนเหล่านี้มีความยั่งยืนทางการเงิน ซึ่งต้องอาศัยหลักวิชาการบริหารการเงิน ทั้งนี้มีปัจจัยหลายตัวที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์ประกอบของสมาชิกกองทุนฯ ที่สมดุล (สัดส่วนของสมาชิกเด็ก-สมาชิกในวัยทำงาน-และสมาชิกผู้สูงอายุหรือใกล้สูงอายุในสัดส่วนที่เหมาะสม)



ถ้าหากว่าองค์ประกอบของกองทุนฯ ไม่เหมาะสม เช่น มีจำนวนสมาชิกผู้สูงอายุมากเกินไป รายจ่ายของกองทุนอาจจะสูงกว่ากระแสรายรับ จะเป็นปัญหาไม่ยิ่งยั้ง ในกรอบความคิดเช่นนี้ จำเป็นต้องศึกษาเงื่อนไขของการสมทบเข้ากองทุน (defined contribution) ควบคู่กับเงื่อนไขการให้สิทธิประโยชน์ (defined benefit) โดยอิงบนข้อมูลที่เป็นจริง

**ประการที่สอง** มาตรการสนับสนุนโดยภาครัฐ (รัฐบาล หน่วยราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เพื่อจะเพิ่มพลังให้กับภาคประชาชน ควรจะเป็นอย่างไร ? กล่าวคือพิจารณาข้อเสนอของผู้นำชุมชนที่เสนอให้มีระบบ “การอุดหนุนสมทบ” (matching fund) จากภาครัฐ เพื่อขยายระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมคนไทยทุกคน ซึ่งเป็นการกิจสำคัญประการหนึ่งของภาครัฐ นอกจากนี้ มีประเด็นการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น เช่น สนับสนุนด้านวิชาการ (บัญชีและโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น) การให้การยกย่องและรางวัลแก่กลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนที่ “ทำดี” ข้อเสนอเหล่านี้จำเป็นต้องศึกษาวิจัยโดยคำนึงถึง ภาระทางการเงินการคลังของภาครัฐ อาจจะเป็นไปได้ว่าภาครัฐจะต้องการเงินเพิ่มขึ้น เช่น การเพิ่มภาษีอากรบางประเภท แต่ก็อาจจะเป็นการขับเคลื่อนนโยบายที่คุ้มค่าเมื่อคำนึงถึงรัฐได้ทำบทบาทที่ควรจะทำ (การสร้างความเป็นธรรมและหลักประกันสังคมให้ครบถ้วน) เหล่านี้เป็นคำถามที่ต้องการการค้นคว้าวิจัย และการอภิปรายในวงกว้าง

### กรอบความคิด ทบทวนทฤษฎีการออมตลอดช่วงชีวิต และระบบบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุ

#### ความสำคัญของการออม

**การออม (saving)** เป็นพฤติกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งไม่ว่าจะพิจารณาในมุมมองของปัจเจกหรือส่วนรวม การออมเป็นเสมือน “ข้อต่อ” ที่เชื่อมระหว่างปัจจุบันกับอนาคต คนทุกคนจะต้องมีเงินออมไว้ไม่มากก็น้อยเพื่อเหตุผลหลายประการ หนึ่ง เพื่อความไม่ประมาทเนื่องจากความไม่แน่นอนอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น รายได้ลดลงอย่างกะทันหันเพราะเหตุว่าตกงาน เจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ และภัยพิบัติต่าง ๆ มีผู้เปรียบว่า เงินออมมีหน้าที่เสมือน “หมอน” หรือ “กันชน” (cushion, buffer) ช่วยให้ผู้คลั่งนั้นดำรงชีวิต (ใช้จ่ายบริโภคได้ตามปกติ) ถ้าปราศจากเงินออม บุคคลนั้นต้องตัดทอนรายจ่ายอย่างกะทันหัน “ไม่มีกิน” หรือต้องขายบ้านขายที่ดิน กลายเป็นหนี้ ในแง่เงินออมเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้การบริโภคสม่ำเสมอ (นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า consumption smoothing ดูหนังสือของ Angus Deaton 1982) สอง คนต้องการกันเงินออมไว้สำหรับใช้จ่ายเลี้ยงดูตนเองในยามชรา เนื่องจากในเวลานั้นจะไม่สามารถทำงานหนักได้เช่นสมัยวัยหนุ่มสาว และจะไม่มีรายได้เลี้ยงดูตนเองหรือต้องพึ่งพาลูกหลานเลี้ยงดู สำหรับผู้สูงอายุที่สะสมรายได้ไว้ในรูปเงินออม พันธบัตรหรือถือหุ้น อย่างน้อยมีรายได้จากดอกเบี้ย ค่าเช่าหรือเงินปันผล รวมทั้งรายได้จากการทำงานอดิเรก สาม คนทั่วไปมีความประสงค์เก็บเงินออม ไว้ให้เป็นมรดกสำหรับลูกหลานเมื่อจากโลกนี้ไปแล้ว สี่ คนที่มีเงินออมย่อมจะมีโอกาสดีกว่าบุคคลที่ปราศจากการออม เช่น สามารถลงทุนด้านการศึกษา (สร้างทุนมนุษย์) ให้กับลูกหลาน หรือเมื่อสบโอกาสของการลงทุนทางการเงินก็สามารถจะตัดสินใจได้ทันที แต่บุคคลที่ปราศจากเงินออม ถึงแม้ว่ามีโอกาสก็ไม่อาจจะฉวยโอกาสนั้น โดยเปรียบเทียบ คนมีเงินออมมีอิสระและมีหนทางเลือก (freedom and choices) มากกว่าคนที่ขาดเงินออมอย่างแน่นอน



### สังคมผู้สูงอายุ บทหนึ่งบ้านอายุผู้สูงอายุ และระบบสวัสดิการ

วงการเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาวงจรชีวิตของคนเรา (life-cycle theory)<sup>2</sup> กล่าวคือ เสนอวิเคราะห์ว่าคนเรามีรายได้ตลอดช่วงชีวิตมากน้อยเพียงใด มีพฤติกรรมการบริโภค และการออมอย่างไรในช่วงวัยเด็ก-วัยทำงาน-จนถึงวัยชรา ศาสตราจารย์ Ando Modigliani แห่งสถาบัน MIT เป็นผู้นำการศึกษาวิจัยหัวข้อเหล่านี้ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 พร้อมกับเสนอทฤษฎีที่เรียกว่า ทฤษฎีวงจรชีวิต (life-cycle theory of consumption and saving) ต่อมาได้รับรางวัลโนเบลสาขาสถิติศาสตร์ โดยเสนอแบบจำลองและทฤษฎีสำหรับวิเคราะห์พฤติกรรมการบริโภค-การออม รวมทั้งการวิจัยเชิงประจักษ์ ผลงานของท่านนี้ได้กระตุ้นให้เกิดการวิจัยต่อมามากมาย แบบจำลองฯ ให้ความสำคัญกับการจัดสรรเงินระหว่างการบริโภคและการออม (ปัจจุบันกับอนาคต) พร้อมกับสันนิษฐานว่า บุคคลทั่วไปซึ่งเชื่อว่ามีเหตุผลจะเตรียมการออมอย่างพอเพียงในระหว่างวัยทำงาน เงินออมจะถูกสะสมเป็นทรัพย์สิน เมื่อบุคคลนี้เกษียณจากการทำงานก็สามารถจะดึงเงินออมที่สะสมไว้มากใช้จ่าย โดยไม่เป็นการต่อลูกหลานหรือต่อสังคมส่วนรวม เป็นการดำรงชีวิตอย่างไม่ประมาท

พฤติกรรมการออมเช่นนี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ดีต่อปัจเจกเท่านั้น แต่ความจริงยังเป็นผลดีต่อส่วนรวมระดับชาติ กล่าวคือ ช่วยส่งเสริมการทำงานของสถาบันการเงินไปในตัว เพราะถ้าหากสังคมมีเงินออมในประเทศมากพอเพียง ความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศก็จะลดลง อัตราดอกเบี้ยไม่สูงเกินไป จะอย่างไรก็ตาม คงต้องยอมรับว่าพฤติกรรมของคนไทยจำนวนมากไม่ได้ดำเนินตามตัวแบบทฤษฎีนี้ เกิดปัญหา “การออมไม่พอเพียง” “หนี้สินล้นพ้นตัว” ซึ่งมีตัวอย่างเชิงประจักษ์มากมาย

ระบบบำนาญผู้สูงอายุ (elderly pension) เป็นระบบเตรียมตัวให้คนในวัยทำงานต้องออมเงินในรูปแบบแบบบังคับหรือกึ่งบังคับ เพื่อให้บ้านหนึ่งหรือบ้านอายุหลังเกษียณจากการทำงาน โดยกำหนดให้สมทบเงินเข้ากองทุนทุกเดือนทุกปี โดยใช้กฎหมายประกันสังคมซึ่งกำหนดให้นายจ้างทุกคน หักเงิน ณ ที่จ่าย (withholding income) โดยอาศัยกฎหมายประกันสังคมเป็นกรอบ พร้อมกับกำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมและสำนักงานประกันสังคมขึ้นมาดูแลเงินกองทุน ซึ่งเป็นกองทุนขนาดใหญ่ (มูลค่าเงินหลายแสนล้านบาท ตามจำนวนสมาชิกและตามจำนวนปีที่สะสมเงิน ทั้งนี้) เงินเข้ากองทุนนี้ความจริงจะต้องเผื่อเอาไว้สำหรับความไม่แน่นอนหลายประเภท เช่น เจ็บป่วย ประสพอุบัติเหตุ ตกงาน และเป็นบ้านหนึ่งบ้านอายุเมื่อสูงอายุ ทั้งนี้ภาครัฐอาจจะช่วยสมทบเงินเพิ่มขึ้น (เป็นแรงจูงใจ) หรือไม่สมทบก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมนั้น ๆ แต่ระบบเช่นนี้อาจจะดำเนินการในรูปแบบอื่น เช่น กองทุนโดยสมัครใจ เช่นรูปแบบกองทุนสัจจะออมทรัพย์ และการจัดสวัสดิการภาคประชาชน ก็เป็นไปได้ ประการสำคัญคือมีความหนักแน่นและมั่นคงที่จะออมเงินระยะยาว (contractual savings) ตลอดช่วงการทำงาน เพื่อให้มีเงินออมสะสมมาก

<sup>2</sup> บุคคลสำคัญคือ Franco Modigliani ชาวอิตาลีที่ต่อมาโอนสัญชาติเป็นอเมริกัน และเป็นศาสตราจารย์ประจำที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งแมสซาชูเซตส์ ผลงานค้นคว้าของเขาเรื่อง theory of saving in the life cycle ได้รับการยกย่องและได้รางวัลโนเบลสาขาสถิติศาสตร์



เพียงพอเมื่อเกษียณจากการทำงาน การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มจะออมทรัพย์ หมายถึง การสร้างพันธะให้บุคคลจะต้องออมเงินทุกเดือนทุกปี ไม่ใช่ว่าตามใจตนเองซึ่งอาจจะอดออมหรือไม่ อดออม หรือผัดวันประกันพรุ่งว่า “วันนี้ใช้จ่ายไปก่อน พรุ่งนี้ค่อยเก็บออม” บุคคลที่คิดเช่นนั้น ในท้ายที่สุดไม่ได้อดออมและเกิดความสำนึกเสียใจในภายหลัง

#### ระบบประกันสังคมและการจัดสวัสดิการโดยภาครัฐ แนวคิดแบบตะวันตก

แนวคิดสร้างระบบประกันสังคมแพร่หลายเป็นอย่างมากในทศวรรษ 1940<sup>3</sup> โดยสรุปคือ เสนอหลักการให้มีระบบประกันสังคม พร้อมกับสนับสนุนให้ภาครัฐมีส่วนสนับสนุน และใช้เงินภาษีอากร เป็นแหล่งไฟแนนซ์หนึ่ง แนวความคิดของ Beveridge ได้รับการแพร่หลายในประเทศแถบตะวันตก ต่อมาแพร่หลายในประเทศกำลังพัฒนา สำหรับประเทศแถบเอเชียแนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (welfare state) ไม่แพร่หลายมากนัก อาจเป็นเพราะว่าลักษณะของสังคมเกษตรกรรมและชนบท คนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองผ่านเครือญาติหรือตระกูลแซ่ อยู่แล้ว แตกต่างจากประเทศตะวันตกที่เป็นสังคมอุตสาหกรรมและมีแรงงานลูกจ้าง ภาครัฐในประเทศแถบเอเชียจึงไม่ได้แรงจูงใจให้เกิดระบบประกันสังคมและสวัสดิการภาครัฐ ประกอบกับ รัฐบาลในประเทศแถบเอเชียจัดเก็บภาษีได้ไม่มาก การจัดสวัสดิการของภาครัฐบาลในประเทศแถบ เอเชียจึงทำได้อย่างจำกัดจำเขี่ย ไม่ทั่วถึง ครอบคลุมเฉพาะกลุ่ม เช่น เด็กจรจัด คนชราที่ขาดญาติ พี่น้องดูแล คนพิการหรือผู้ป่วยอนาถา เป็นต้น ฯลฯ

แต่สภาพสังคมไทย (และในประเทศด้อยพัฒนา) ในยุคปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากในอดีต อย่างมาก กล่าวคือ แรงงานในภาคการเกษตรลดลงอย่างมาก โครงสร้างของการผลิตก็เปลี่ยนแปลง โดยที่มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่มาจากสาขาอุตสาหกรรมและภาคบริการ มูลค่าเพิ่มสาขาการเกษตร ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 10 ของ GDP สภาพสังคมชนบทและการพึ่งพาอาศัยกันระหว่าง เครือญาติก็เลือนหายไปเป็นอันมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทการจัดสวัสดิการสังคม กันใหม่ แต่ทั้งนี้มิได้แปลว่ารัฐไทยจะต้องทำบทบาทที่เรียกว่า “รัฐสวัสดิการ” (welfare state) เหมือนกับบางประเทศในแถบยุโรป เพราะว่าหลักปรัชญาเศรษฐกิจการเมืองและการปกครอง ของไทย รวมถึงประวัติศาสตร์ แตกต่างจากประเทศแถบยุโรป ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะ ทบทวนนโยบายสวัสดิการของภาครัฐกันใหม่

ในทางหนึ่งการจัดสวัสดิการภาครัฐ (publicly provided welfare programs) ก็มีความ จำเป็น รวมทั้งอาจจะต้องขยายให้ครอบคลุมคนที่ด้อยโอกาส ในโอกาสนี้ผู้เขียนเสนอว่าการเพิ่ม พลังของภาครัฐเพื่อสนับสนุนระบบสวัสดิการโดยภาคประชาชน (welfare programs organized by community) เป็นทางเลือกที่น่าสนใจ โดยใช้กรณีศึกษากองทุนสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการ ภาคประชาชน มาตราการเพิ่มพลัง (empowerment policy) นับว่าเหมาะสม และควรค่าต่อการวิจัย แต่ทั้งนี้มิใช่อคติระว่าง กล่าวคือ ประการแรก ภาระทางการคลังของรัฐหรือ อปท. ต้องไม่สูงเกินไป

<sup>3</sup> บุคคลสำคัญผู้หนึ่ง คือ William Beveridge ซึ่งได้รณรงค์ให้รัฐบาลอังกฤษขับเคลื่อนนโยบายประกันสังคม ต่อมาได้ตีพิมพ์หนังสือ W. Beveridge 1942 Social Insurance and Allied Services, Reprinted 1984, HMSO, London. ซึ่งยังแพร่หลายในปัจจุบัน



จนทำให้เกิดปัญหาทางการคลัง มีบทเรียนที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศตะวันตกที่ขยายระบบรัฐสวัสดิการในช่วงทศวรรษ 1940 แต่ต่อมาต้องปรับลดระบบประกันสังคมเพื่อให้ “การคลังรัฐบาลอยู่รอด” รายงานวิจัยหลายชิ้นรายงานว่า รัฐบาลประเทศตะวันตกต้องปฏิรูประบบสวัสดิการกันยกใหญ่ ในทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เพื่อลดภาระทางการคลัง เช่น เพิ่มอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ลดการให้สิทธิประโยชน์แก่สมาชิก ขยายเวลาของเกษียณจากการทำงาน เช่น ในสหรัฐเคยกำหนดหลักเกณฑ์เกษียณการทำงานเมื่อครบ 65 ปี ได้ขยายให้เป็น 67 ปี เป็นต้น ประการที่สอง ความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากระบบบำนาญ หากมากเกินไปอาจจะเป็น “ผลในทางลบ” (adverse effects) คือการทำงานหรือกระตุ้นให้ลาออกก่อนวัย (early retirement) ซึ่งเป็นภาระของระบบประกันสังคม และลดการออมภาคประชาชน (private saving)<sup>4</sup> ประการที่สาม ระบบกองทุนการออมและจัดสวัสดิการจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี และยั่งยืนทางการเงิน ทั้งนี้มีเงื่อนไขที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์หลายประเด็น เช่น กระแสเงินเข้าเงินออก การแปลงสภาพจากระบบ Pay-as-you-go ซึ่งมีความเสี่ยงและเปราะบาง ให้กลายเป็นระบบกองทุน partially funded-system หรือ fully-funded system ซึ่งจะนำมาอภิปรายในตอนต่อไป

#### แบบจำลอง overlapping generation model

แบบจำลอง Overlapping Generation Model (OLG) นิยมใช้ในการเศรษฐศาสตร์เกิดจากจินตนาการที่ว่า คนเราเกิดมามีชีวิตสามช่วงเวลา ได้แก่ วัยเด็ก วัยทำงาน และวัยชรา ดังนั้นในสังคมจะมีคนสามรุ่นคาบเกี่ยวกัน รุ่นแรกซึ่งขอเรียกง่าย ๆ ว่ารุ่นพ่อ รุ่นที่สอง (คนในวัยทำงาน) และรุ่นที่สามเรียกว่ารุ่นลูก (ใช้สัญลักษณ์คือ O=old, V=working, Y=young) ขณะที่ป็นเด็กไม่มีรายได้ของตนเอง ดังนั้นต้องอาศัยเงินโอนจากคนในวัยทำงาน ขณะเดียวกันคนชราที่ไม่มีรายได้แต่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยใช้จ่ายบริโภคเงินออมในอดีต (จากกองทุนประกันสังคม) หรือจากเงินโอน /การช่วยเหลือจากลูกหลานที่อยู่ในวัยทำงานหรือจากระบบสวัสดิการของภาครัฐ<sup>5</sup>

คนในวัยทำงานจึงนับว่ามีภาระหนักที่จะต้องดูแลทั้งคนรุ่นพ่อและรุ่นลูก – แต่นั่นก็ไม่ได้แปลว่ามีใครเอาเปรียบใครหรือ “กินแรง” กัน เพราะเหตุว่าคนในวัยทำงานนั้นก็เคยเป็นเด็กมาก่อน เคยได้รับการอุปถัมภ์คำจากรุ่นพ่อแม่ ถือว่าเป็น “หนี้” หรือเป็น “สัญญาประชาคม” เมื่อพิจารณาประกอบว่าคนในวัยทำงาน (ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคม สมมติเป็นตัวเลขว่ามีสัดส่วน 60% ช่วยดูแลเด็ก 30% และคนวัยชราจำนวน 10%) ก็อาจจะไม่หนักหนาอะไร ยิ่งถ้าหากว่าสังคมนั้นมีผลิตภาพการทำงานสูง พุงกางๆว่า “หาเงินเก่ง” ก็ไม่เป็นประเด็นที่น่าห่วง

<sup>4</sup> ผลงานวิจัยของศาสตราจารย์ Martin Feldstein ระบุว่า การออมภาคประชาชนลดลง ภายหลังมีระบบประกันสังคม เนื่องจากการออมของภาครัฐมาแทนที่ (government saving substitutes for private saving)

<sup>5</sup> ผลงานชิ้นบุกเบิกที่ถือว่าเป็นคลาสสิกได้แก่ Paul A. Samuelson 1958 “An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”, *Journal of Political Economy*, 467-482. Henry Aaron (1966) “The social insurance model”, *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, 371-74. Perter A. Diamond 1965 “National debt in a neoclassical growth model”, *American Journal of Economics*, 1126-1150.



ปัญหาของสังคมไทยคือ *ความสมดุลและความลงตัวในอดีต บัดนี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม* จะเรียกว่าเป็น “*ดุลยภาพที่หายไป*” ก็คงไม่ผิดนัก<sup>6</sup> เพราะเหตุว่า หนึ่ง กลุ่มคนชรามีจำนวน และสัดส่วนเพิ่มขึ้น สอง อายุของคนไทยโดยเฉลี่ยยืนยาวกว่าในอดีต หมายถึง การดำรงอยู่ในช่วง วัชชราที่ยาวนาน<sup>7</sup> ค่าครองชีพหรือค่าดูแลและการใช้จ่ายด้านสุขภาพในสังคมสมัยใหม่ก็แพงกว่า ในอดีต อัตราพึ่งพิง (elderly dependency ratio) เป็นภาระของคนในวัยทำงาน ถ้าหากคนใน วัชชรา (สมัยนี้) ปฏิเสธความรับผิดชอบ ไม่ดูแลเลี้ยงดูบุพการีของตน สังคมไทยในอนาคต จะมีหน้าตาอย่างไร ?

แบบจำลอง OLG ศึกษารายได้ของคนในวัยทำงาน ส่วนหนึ่งใช้จ่ายบริโภค อีกส่วนหนึ่ง เป็นเงินออมหรือจ่ายเบี้ยประกันตนเองในวัชชรา ค่าใช้จ่ายเงินโอน (เลี้ยงดู) เด็กและช่วยเหลือ คนชรา เขียนเป็นสัญลักษณ์ได้ดังนี้<sup>8</sup>

วัยเด็ก การบริโภคของเด็ก = เงินโอนจากกลุ่มคนทำงาน (ค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูเด็ก)

วัยทำงาน รายได้การทำงาน = การบริโภค + สะสมทรัพย์สิน + เบี้ยประกันตน + เงินโอนให้พ่อแม่

วัชชรา การบริโภคของคนชรา = ทรัพย์สินที่สะสม + เบี้ยคนชรา

ในแบบจำลองนี้ อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญมาก จำแนกย่อยต่อไปเป็นสองตัวแปร คือ สัดส่วนของกลุ่มคนชรา (old-age dependency ratio) และ สัดส่วนของกลุ่มเด็ก (youth-dependency ratio)

$$Dp_1 = N_1 / N_2$$

$$Dp_2 = N_3 / N_2$$

มีผู้เปรียบเทียบว่าอัตราพึ่งพิง ก็คือ “ราคาเงา” (shadow price) ของระบบประกันสังคม

รวมความแล้วในแบบจำลองง่ายๆนี้มีตัวแปรสำคัญที่จะต้องวิเคราะห์ (ในมิติเวลาต่างๆ ไม่ใช่ ภาพนิ่ง) อย่างน้อยๆหกตัว ซึ่งเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ

<sup>6</sup> ผู้เขียนนึกถึงหนังสือรางวัลซีไรต์ของคุณจิรนนท์ พิตรปริชา “ใบไม้ที่หายไป”

<sup>7</sup> ในยุค ค.ศ. 1946-1964 มีทารกคลอดใหม่จำนวนมากจนเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า baby boom เมื่อจำเนียรกาล ผ่านไปถึงปี ค.ศ. 2020 คนกลุ่มนี้เริ่มเข้าวัยคนชรา (oldies boom) และจะเป็น “กลุ่มใหญ่” ในสังคม

<sup>8</sup> (1)---  $C^y = D_2$  การบริโภควัยเด็ก จากเงินโอน (อุปถัมภ์)

(2)---  $L_2 w_2 = C^v_2 + (1-r) A^v_2 + p_{b1} B_1 + p_{d3} D_3$  คนทำงาน มีรายได้และแบ่งสรรรายได้

(3)---  $C^o_2 = A^v_2 + B_2$  คนชราดำรงชีพจากทรัพย์สินและเงินบำนาญ

ด้วย  $y, v, o$  หมายถึง วัยเด็ก วัยทำงาน และวัชชรา ตามลำดับ

ตัวห้อย 1,2,3 หมายถึง กาลเวลา

$A$  = ทรัพย์สิน;  $C$  = การบริโภค;  $B$  = สิทธิประโยชน์จากบำนาญคนชรา;  $D$  = เงินโอน;  $r$  = อัตราดอกเบี้ย





เนื่องจากแบบจำลองนี้เกี่ยวข้องกับคนหลายๆรุ่น (อย่างน้อยที่สุดสามรุ่น กินเวลาหลายสิบปี) จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมไทย ซึ่งแน่นอนว่าจะต่างไปจากในปัจจุบัน นอกจากนี้ จำเป็นต้องคิดถึงพลวัตรของสังคมไทย ซึ่งมีหลายมิติด้วยกัน อย่างน้อยที่สุดเราจำเป็นต้องคำนึงเรื่องราวต่อไปนี้

หนึ่ง อัตราการพึ่งพิงในสภาพสังคมไทยในระยะ 20 ข้างหน้า คงจะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน (หมายเหตุ ควรจะมีการคำนวณเป็นตัวเลขเชิงประจักษ์ เพื่อทราบสัดส่วนของผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับคนในวัยทำงานที่แม่นยำ) โดยนัยนี้ ภาระของคนในวัยทำงานย่อมเพิ่มขึ้นตามตัว ซึ่งหมายถึงอัตราการสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมหรือกองทุนสังคมจะอ้อมทรีพี้ จะต้องเพิ่มขึ้นเท่าใด แต่จะเพิ่มขึ้นเท่าใด-ซึ่งยอมรับได้ นี่เป็นอีกหัวข้อการวิจัยเชิงประจักษ์

สอง ระบบสวัสดิการหรือช่วยเหลือคนชราควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งมีประเด็นที่พิจารณาและอาจจะคิดเห็นแตกต่างกันไป เช่น **แนวทางที่หนึ่ง** สังคมไทยจะก้าวไปถึงขั้นจัดสรรเบี้ยคนชราให้กับคนชราทุกคน โดยถือว่าเป็น “สิทธิ” หรือไม่? ข้อดีคือบริหารได้ง่าย ทั่วถึงและเสมอภาค แต่ก็มีข้ออ่อนคือยกกล่าวคือค่าใช้จ่ายของสังคมและภาระทางการเงินการคลังของประเทศจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก **แนวทางที่สอง** การคัดกรองโดยให้จัดสรรการช่วยเหลือและให้สวัสดิการกับคนชราที่ฐานะยากจน ขาดญาติพี่น้องหรือถูกหลาญดูแล ข้อดีคือจำนวนผู้สูงอายุที่ต้องดูแลลดลง และการะทางการเงินการคลังจะลดลงไปด้วย อย่างไรก็ตามมีข้อวิจารณ์ว่า ไม่ทั่วถึง อาจจะไม่เป็นธรรม และโอกาสที่จะเป้าหมายผิด (targeting errors คือ ให้การช่วยเหลือผู้ไม่สมควรจะได้รับ และไม่ได้ให้การช่วยเหลือต่อผู้ที่สมควรจะได้รับการช่วยเหลือ type I and type II error ในภาษาสถิติ) ออกติของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดสรรสวัสดิการให้กับญาติพี่น้อง หรือปัญหา **เอื้ออาทรเฉพาะกลุ่ม** ซึ่งไม่ได้เกิดผลเสียหายทางการเงินเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาเชิงจริยธรรมที่ทำให้ “ยอมรับ” ได้ยาก

ในอนาคต โดยมีเป้าหมายศึกษาทางเลือกของนโยบาย เสนอว่า ขยายระบบสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง ทั้งนี้มีหนทางเลือกหลายแนวทางอย่างน้อยสามแนวทาง **ทางเลือกที่หนึ่ง** โดยอาศัยพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยขยายผลให้บังคับใช้กับสถานประกอบการขนาดเล็ก และให้ครอบคลุมผู้ประกอบการหรืออาชีพส่วนบุคคล เช่น เกษตรกร แรงงานรับจ้าง พ่อค้าแม่ค้า ฯลฯ ให้รวมแม้ว่าสถานประกอบการที่มีคนทำงานเพียง 1 คน (จากปัจจุบัน สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คน) แต่มีข้อกังวลว่าทางเลือกนี้มีโอกาสค่อนข้างน้อย **ทางเลือกที่สอง** การจัดสวัสดิการและประกันสังคมของภาครัฐ เช่น ออกกฎหมายให้คนในวัยทำงานทุกอาชีพซื้อหลักประกันสังคมระหว่างทำงาน และจัดให้มีระบบสถาบัน (ของภาครัฐในรูปแบบใดแบบหนึ่ง) ซึ่งจะต้องดูแลจัดบำนาญให้ผู้สูงอายุ และการช่วยเหลือคนจนผู้ยากไร้ คนพิการ ผู้ป่วยโรคเอดส์ เป็นต้น **ทางเลือกที่สาม** ส่งเสริมให้เกิดระบบสวัสดิการภาคประชาชน เช่น กลุ่มสังคมอ้อมทรีพี้และสวัสดิการภาคประชาชน ซึ่งมีตัวอย่าง



และการทำงานนำร่องในหลายพื้นที่ การสมทบของภาครัฐให้กับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนจึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจ แต่จะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดในแง่นโยบายการเงินการคลัง

### พิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์

ในประกอบการวิเคราะห์ระบบประกันสังคมและให้บำนาญแก่ผู้สูงอายุ มีความจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อทราบสถานะและโครงสร้างประชากร เข้าใจพลวัตรและสัดส่วนของผู้สูงอายุ คนกลุ่มคนในวัยทำงาน วัยเด็กและเยาวชน นอกจากนี้ต้องการข้อมูลอื่นประกอบ อาทิ ความสามารถในการหารายได้ตลอดช่วงอายุของคนกลุ่มอาชีพต่างๆ (life-time earning) อัตราการออม (จำนวนไม่น้อยไม่มีเงินออม) ศึกษาความสามารถที่จะสมทบเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญ อัตราสมทบควรจะมีมากเพียงพอนำไปใช้จ่ายภายหลังเกษียณจากการทำงาน แต่ก็ไม่มากเกินไปจนกระทั่งเป็นไปได้ ตัวอย่างสมมติว่ามีข้อเสนอสมาชิกต้องสมทบเข้ากองทุนอัตราร้อยละ 10 ของรายได้<sup>9</sup> จะเป็นไปได้หรือไม่? ในบริบทของสังคมไทยที่อัตราการออมเฉลี่ยราว 15% ของรายได้

รายได้ การออม และอัตราเงินสมทบ ทบทวนข้อมูลสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ผู้เขียนใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ผลสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนย่อว่า SES) เป็นฐานการคำนวณ ข้อมูลการสำรวจ SES 2543 เป็นการสำรวจโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่ดำเนินการในปี 2543 ตามหลักวิชาการโดยมีตัวอย่างครัวเรือนมากกว่า 24,000 ครัวเรือนจากทุกภูมิภาค จากเมืองและชนบท นับว่ามีแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์ กล่าวคือ สามารถทราบสัดส่วนของคนในวัยเด็ก-คนในวัยทำงาน-ผู้สูงอายุ พร้อมกับบ่งบอกอาชีพและการทำงาน ตลอดจนรายได้เป็นรายบุคคลหรือรวมเป็นรายได้ของครัวเรือน นอกเหนือจากรายจ่ายก็มีตัวเลขรายจ่าย ซึ่งช่วยให้ทวิจ้ยอนุมานหาการออม (โดยกำหนดนิยามว่า การออมของครัวเรือน เท่ากับรายได้ครัวเรือนลบด้วยการใช้จ่ายบริโภคของครัวเรือน) ข้อมูลสถิตินี้อาจจะไม่ดีที่สุด แต่ก็จุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์ได้เป็นอย่างดี

<sup>9</sup> ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า โดยปกติคนเราออมเงินไว้เพื่อเหตุผลหลายประการ เช่น เพื่อสร้างบ้านหรือผ่อนบ้าน ผ่อนรถยนต์ เพื่อซื้อเฟอร์นิเจอร์และอุปกรณ์ที่ใช้ภายในบ้าน เพื่อส่งเสียลูกให้มีความรู้ทัดเทียมกับคนอื่น ๆ เพื่อการพักผ่อนและท่องเที่ยวของตนเองและครอบครัว ฯลฯ ทั้งหมดนี้รวมอยู่ในอัตราเฉลี่ย 15% ของรายได้ ถ้าหาร้อยละ 10 จะต้องกันไว้สำหรับ “บำนาญเมื่อสูงอายุ” จะเหลือไว้สำหรับส่วนอื่น ๆ น้อยมาก



การใช้ข้อมูลรายบุคคล ช่วยให้นักวิจัยทราบสถานะของการทำงาน อาชีพ และรายได้ จำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ ภูมิภาคและสภาพเมืองชนบท เป็นรายบุคคล สามารถนำมาคำนวณ หรืออนุมานความสามารถการหารายได้ตลอดช่วงอายุ (lifetime earning)<sup>10</sup> หรือนำมาคำนวณหาอัตราการสมทบเงินเข้ากองทุนที่มีเงื่อนไข (mean-tested income)

จากข้อมูลครัวเรือน ช่วยให้เราเข้าใจองค์ประกอบของครัวเรือนว่า มีคนทำงานเท่าใด เด็กกี่คน คนชรากี่คน สถานะรายได้-รายจ่าย-และอัตราการออมของครัวเรือน หมายเหตุ พฤติกรรมการออมเป็นเรื่องของครัวเรือนมากกว่าเป็นรายบุคคล เนื่องจากการใช้จ่ายหลายรายการมีลักษณะ “ร่วมกัน” หรืออีกนัยหนึ่ง เป็น joint cost ไม่สามารถจะแยกแยะเป็นรายบุคคลได้ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำค่าไฟฟ้า รายจ่ายอาหารที่บริโภคร่วมกัน ฯลฯ<sup>11</sup>

<sup>10</sup> เนื่องจากวิธีการจัดเก็บข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติของไทย ไม่ได้จัดเก็บข้อมูล panel data ดังนั้น การอนุมานหารายได้ตลอดช่วงอายุในขณะนี้ เป็นการอนุมานโดยเปรียบเทียบกลุ่มอายุต่างๆ (age-cohort) ซึ่งอาจจะไม่แม่นยำหรือไม่เที่ยงตรง มีข้อสมมติเบื้องหลังว่า income change ในอนาคต จะเป็นเช่นเดียวกับ income change โดยเปรียบเทียบคนข้ามวัย

<sup>11</sup> ข้อมูลอีกลักษณะหนึ่งที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ในบริบทนี้ คือข้อมูลเชิงพลวัตที่ติดตามพฤติกรรมของแต่ละครัวเรือนต่อเนื่องกัน หรือที่เรียกว่า panel data เนื่องจากวิธีการสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES ไม่ได้สำรวจซ้ำครัวเรือนเดิม อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจนับว่าเป็นประโยชน์ สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมเป็นกลุ่มคน เช่น age-cohorts ผู้เขียนขอสนับสนุนว่าน่าจะทดลองเปลี่ยนแปลงวิธีการสำรวจโดยการสำรวจซ้ำครัวเรือนเดิม เพื่อจะมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ ช่วยให้ทราบพลวัตของพฤติกรรม และให้ภาพเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มคน เท่าที่ทราบขณะนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้เริ่มทำโครงการนำร่อง (โดยมี ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และนักวิจัยจากประเทศอังกฤษร่วมเป็นที่ปรึกษา) เริ่มในปี 2548 นับว่าเป็นนวัตกรรมของการจัดเก็บข้อมูลสถิติที่น่าสนใจในประเทศไทย และน่าชื่นชม เพราะจะช่วยส่งเสริมความก้าวหน้าของการวิจัยสาขาสังคมศาสตร์ไปทั่วๆไป ก้าวหนึ่ง



ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างของครัวเรือนและรายบุคคล SES 2543

| จำนวนตัวอย่างครัวเรือนและข้อมูลรายบุคคล ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ |        |           |        |        |
|------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|--------|
| ภูมิภาค                                                          | เมือง  | กึ่งเมือง | ชนบท   | รวม    |
| จำนวนครัวเรือน (Record 1)                                        |        |           |        |        |
| กทม.                                                             | 1,649  | —         | —      | 1,649  |
| ภาคกลาง                                                          | 2,106  | 1,679     | 2,824  | 6,609  |
| ภาคเหนือ                                                         | 1,811  | 1,481     | 2,274  | 5,566  |
| ภาคอีสาน                                                         | 2,174  | 1,861     | 2,691  | 6,726  |
| ภาคใต้                                                           | 1,477  | 1,040     | 1,680  | 4,197  |
| รวม                                                              | 9,217  | 6,061     | 9,469  | 24,747 |
| จำนวนบุคคล (Record 2)                                            |        |           |        |        |
| กทม.                                                             | 5,495  | —         | —      | 5,495  |
| ภาคกลาง                                                          | 6,883  | 5,729     | 10,205 | 22,817 |
| ภาคเหนือ                                                         | 5,689  | 4,788     | 7,851  | 18,328 |
| ภาคอีสาน                                                         | 7,763  | 7,001     | 10,648 | 25,412 |
| ภาคใต้                                                           | 4,928  | 3,791     | 6,661  | 15,380 |
| รวม                                                              | 30,758 | 21,309    | 35,365 | 87,432 |
| จำนวนบุคคล เมื่อไม่รวมเด็กและผู้กำลังศึกษาเล่าเรียน              |        |           |        |        |
| กทม.                                                             | 3,936  | —         | —      | 3,936  |
| ภาคกลาง                                                          | 4,802  | 4,068     | 7,146  | 16,016 |
| ภาคเหนือ                                                         | 3,982  | 3,483     | 5,468  | 12,933 |
| ภาคอีสาน                                                         | 5,079  | 4,646     | 6,906  | 16,631 |
| ภาคใต้                                                           | 3,271  | 2,493     | 4,209  | 9,973  |
| รวม                                                              | 21,070 | 14,690    | 23,729 | 59,489 |

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน

จากตารางนี้สังเกตว่า มีตัวอย่างครัวเรือน 24,747 ครัวเรือน ซึ่งมีสมาชิกรวมกัน 87,432 แต่ถ้าหากตัดเด็กและนักเรียนนักศึกษาซึ่งไม่อยู่ในกำลังแรงงานและกลุ่มคนชราออกไป จะเหลือคนที่อยู่ในวัยทำงานจำนวน 59,489 คน (หมายเหตุ ในจำนวนนี้มีได้หมายความว่าทุกคนมีงานทำและมีรายได้)



ตารางที่ 2 แสดงการกระจายของบุคคล ตามอายุ SES 2543

| การกระจายตามอายุของตัวอย่างบุคคลใน SES2543, Record#2 |         |        |            |
|------------------------------------------------------|---------|--------|------------|
| กลุ่มอายุ                                            | ความถี่ | ร้อยละ | ร้อยละสะสม |
| 1-4                                                  | 2,064   | 2.36   | 2.36       |
| 5-14                                                 | 5,708   | 6.53   | 8.89       |
| 15-19                                                | 13,842  | 15.83  | 24.72      |
| 20-24                                                | 12,732  | 14.56  | 39.28      |
| 25-39                                                | 6,737   | 7.71   | 46.99      |
| 30-34                                                | 7,142   | 8.17   | 55.16      |
| 35-39                                                | 7,481   | 8.56   | 63.71      |
| 40-44                                                | 7,070   | 8.09   | 71.8       |
| 45-49                                                | 5,930   | 6.78   | 78.58      |
| 50-54                                                | 4,674   | 5.35   | 83.93      |
| 55-59                                                | 3,459   | 3.96   | 87.88      |
| 60-64                                                | 3,476   | 3.98   | 91.86      |
| 65-69                                                | 2,720   | 3.11   | 94.97      |
| 70-74                                                | 2,112   | 2.42   | 97.39      |
| 75-79                                                | 1,144   | 1.31   | 98.69      |
| 80+                                                  | 1,141   | 1.31   | 100        |
| รวม                                                  | 87,432  | 100    |            |

แหล่งข้อมูล: จำนวนจากฐานข้อมูล SES 2543 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

#### ข้อสังเกต

- ประชากรกลุ่มคนชรา มีสัดส่วนเท่าใดขึ้นอยู่กับนิยามที่เราใช้ สมมติกำหนดนิยามที่ 1 ว่าหมายถึงอายุ 65 ปีขึ้นไป พบว่ามีจำนวน 10,693 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.14 ของจำนวนประชากร นิยามที่ 2 กำหนดว่าหมายถึงอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 7,114 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.1
- กลุ่มคนวัยทำงาน (working age population) ที่อยู่ในข่ายสมทบเงินเข้ากองทุน ในที่นี้กำหนดสองนิยาม นิยามที่ 1 หมายถึง คนในวัย 35-64 นิยามที่สองหมายถึง คนในวัย



30-59 ปี โดยกำหนดนิยามเช่นนี้จะได้ตัวเลขสัดส่วนของคนในวัยทำงานและมีศักยภาพช่วยสมทบเงินเข้ากองทุนดูแลคนชรา เท่ากับร้อยละ 36.7 และ 40.9 ตามลำดับ<sup>12</sup>

- จากข้อมูลสถิตินี้ สามารถอนุมานได้ว่า คนไทยในวัยทำงาน 40% จะทำหน้าที่เลี้ยงดูคนชราซึ่งมีสัดส่วนราว 10% หรือพูดง่าย ๆ 4 คนช่วยเลี้ยงดู 1 คน

ตารางที่ 3 แสดงตัวอย่างของบุคคลที่มีรายได้ และจำแนกตามอายุ SES 2543

| กัตที่มีรายได้เกินกว่า 100 บาทต่อเดือนขึ้นไป |         |              |           |         |              |
|----------------------------------------------|---------|--------------|-----------|---------|--------------|
| กลุ่มอายุ                                    | ความถี่ | รายได้เฉลี่ย | กลุ่มอายุ | ความถี่ | รายได้เฉลี่ย |
| 1-4                                          | 108     | 313.3241     | 1-4       | 7       | 2693.572     |
| 5-9                                          | 359     | 377.5181     | 5-9       | 32      | 2901.656     |
| 10-14                                        | 1,592   | 271.3103     | 10-14     | 99      | 2090.97      |
| 14-24                                        | 5,210   | 3447.557     | 14-24     | 3,956   | 4400.348     |
| 25-29                                        | 4,887   | 5773.451     | 25-29     | 4,225   | 6602.749     |
| 30-34                                        | 5,543   | 6759.774     | 30-34     | 4,759   | 7800.452     |
| 35-39                                        | 5,983   | 7501.522     | 35-39     | 5,198   | 8563.76      |
| 40-44                                        | 5,762   | 8451.51      | 40-44     | 5,018   | 9632.48      |
| 45-49                                        | 4,765   | 9267.518     | 45-49     | 4,098   | 10699.62     |
| 50-54                                        | 3,629   | 8919.979     | 50-54     | 3,066   | 10468.41     |
| 55-59                                        | 2,664   | 7966.001     | 55-59     | 2,175   | 9650.533     |
| 60-64                                        | 2,437   | 5546.319     | 60-64     | 1,776   | 7442.135     |
| 65-69                                        | 1,798   | 4667.32      | 65-69     | 1,224   | 6646.758     |
| 70-74                                        | 1,300   | 3533.672     | 70-74     | 774     | 5659.855     |
| 75-79                                        | 667     | 2938.348     | 75-79     | 348     | 5280.379     |
| 80+                                          | 541     | 2443.588     | 80+       | 246     | 4908.813     |
| รวม                                          | 47,245  |              | รวม       | 37,001  |              |

<sup>12</sup> เพื่อนักวิจัยบางท่านได้ให้ข้อสังเกตว่า นิยาม **working age population** ที่ใช้ในที่นี้อาจจะไม่สมจริงหรือแตกต่างจากนิยามที่ใช้โดยทั่วไป บางท่านเสนอให้กำหนดนิยามวัยทำงานตั้งแต่ 15 หรือ 20 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้เขียนยอมรับได้ ผลลัพธ์ตามมาก็คือ ตัวเลข Old-age dependency ratio จะลดลง แต่เหตุผลที่ผู้เขียนกำหนดนิยามวัยทำงานเช่นนี้ เนื่องจาก ก) ข้อสังเกตว่า คนรุ่นใหม่จำนวนมากมีการศึกษาสูง ดังนั้น จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่ออายุเกินกว่าสิบห้าปี ข) เมื่อเริ่มทำงานมักจะมีเงินเดือนน้อยเกินไป ถ้าหากถูกบังคับให้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย จะเป็นภาระหนัก พูล่งง่าย ๆ เราต้องการให้เวลาแก่คนวัยหนุ่มสาวได้มีโอกาส “ตั้งตัว” ก่อนจะบังคับกะเกณฑ์ให้ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่ได้ยึดติดในนิยามอย่างใดอย่างหนึ่ง สามารถจะเปลี่ยนแปลงนิยามตามความเห็นของคนส่วนใหญ่ และไม่ใช้ประเด็นสำคัญในแง่ของการวิเคราะห์ เพียงแค่ตัวเลข Dependency ratio จะลดลงกว่าค่าที่ใช้ในขณะนี้



ตารางที่ 4 แสดงการกระจายของครัวเรือนตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม

| รหัสสถานะ<br>ครัวเรือน | ความถี่ | การออม<br>บาทต่อเดือน | อายุเฉลี่ย<br>หัวหน้า<br>ครัวเรือน | สัดส่วน<br>หญิง | สัดส่วน<br>ชนบท |
|------------------------|---------|-----------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------|
| 1                      | 102     | 5,023.9               | 53.1                               | 0.245           | 0.608           |
| 2                      | 268     | 727.6                 | 50.3                               | 0.220           | 0.761           |
| 3                      | 639     | 234.9                 | 49.7                               | 0.182           | 0.757           |
| 4                      | 1,103   | 335.3                 | 50.4                               | 0.136           | 0.759           |
| 5                      | 835     | 1,542.8               | 51.5                               | 0.145           | 0.769           |
| 6                      | 338     | 9,810.1               | 52.3                               | 0.124           | 0.734           |
| 11                     | 83      | 432.0                 | 47.9                               | 0.108           | 0.675           |
| 12                     | 295     | 521.8                 | 45.5                               | 0.108           | 0.732           |
| 13                     | 318     | 3,704.5               | 49.2                               | 0.113           | 0.730           |
| 19                     | 139     | 2,502.0               | 49.2                               | 0.101           | 0.496           |
| 21                     | 1,137   | 16,748.3              | 46.2                               | 0.208           | 0.163           |
| 22                     | 4,377   | 2,909.2               | 48.9                               | 0.302           | 0.235           |
| 31                     | 26      | 14,280.0              | 47.1                               | 0.269           | 0.115           |
| 32                     | 2,848   | 12,626.2              | 46.4                               | 0.305           | 0.162           |
| 41                     | 1,356   | 217.8                 | 48.3                               | 0.243           | 0.665           |
| 42                     | 433     | 1,159.6               | 48.2                               | 0.256           | 0.476           |
| 50                     | 3,839   | 3,684.7               | 44.0                               | 0.270           | 0.233           |
| 60                     | 2,788   | 2,623.5               | 44.4                               | 0.244           | 0.413           |
| 71                     | 3,579   | 1,950.3               | 56.3                               | 0.480           | 0.422           |
| 72                     | 244     | 4,144.2               | 60.2                               | 0.418           | 0.320           |

ที่มาของข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน

#### หน่วย

การออม หมายถึง รายได้ของครัวเรือน ลบด้วยรายจ่ายครัวเรือน หน่วย บาทต่อเดือน  
 อายุเฉลี่ย หมายถึง อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือน หน่วย ปี  
 สัดส่วนหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นหญิง หมายถึง ร้อยละของหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นเพศหญิง  
 สัดส่วนชนบท หมายถึง สัดส่วนของครัวเรือนที่อยู่ในเขตชนบท (รหัส 3 ตัวแปร comty)



### ข้อสังเกต

- การจำแนกตามรหัสสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม (ตัวแปร socio-economic class ใน SES) พิจารณาจากหัวหน้าครัวเรือน เช่น เป็นผู้ประกอบกิจการธุรกิจของตนเอง เกษตรกร พนักงานลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ฯลฯ อายุหมายถึงอายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือน การออมหมายถึงรายได้ของครัวเรือน ลบด้วยรายจ่ายของครัวเรือน ส่วนหนึ่ง หมายถึง ร้อยละของหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นหนึ่ง ส่วนชนบท หมายถึง ร้อยละของครัวเรือนที่อาศัยในเขตชนบท
- ข้อสังเกต คือ รหัส 1-13 มีสัดส่วนของชนบทสูงสะท้อนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่พำนักอยู่ในชนบท ในขณะที่รหัส 31-32 มีสัดส่วนของชนบทน้อยสะท้อนถึงครัวเรือนในเขตเมือง
- ข้อสังเกตเกี่ยวกับขนาดการออมของครัวเรือน จะพบที่มีความหลากหลายพอสมควร เมื่อจัดเรียงตามรายได้พบว่า กลุ่มคนจน (decile 1-3) มีการออมติดลบซึ่งเป็นสิ่งที่เข้าใจได้

ตารางที่ 5 แสดงรายได้และการออมของครัวเรือนตามฐานะจน-รวย

| กลุ่มครัวเรือนตามรายได้ต่อหัว | ความถี่ | รายได้  | รายได้  | การออม  | การออม | ขนาด |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|------|
| 1 ยากจนที่สุด                 | 1,843   | 2776.1  | 2625    | -1592.4 | -1178  | 4.74 |
| 2                             | 2,076   | 4090.2  | 4000    | -857.4  | -410.5 | 4.21 |
| 3                             | 2,176   | 5220.2  | 5043    | -436.8  | -56    | 4.02 |
| 4                             | 2,312   | 6300.0  | 6105.5  | 141.7   | 357    | 3.78 |
| 5                             | 2,363   | 7779.6  | 7557    | 751.7   | 876    | 3.70 |
| 6                             | 2,467   | 9388.0  | 8674    | 1326.0  | 1367   | 3.54 |
| 7                             | 2,586   | 11543.2 | 10779   | 2511.9  | 2248   | 3.38 |
| 8                             | 2,670   | 15005.9 | 13769.5 | 4148.6  | 3683   | 3.27 |
| 9                             | 2,891   | 19956.2 | 18072   | 7152.7  | 6145   | 3.02 |
| 10 รวยที่สุด                  | 3,363   | 39032.3 | 30863   | 20202.9 | 13895  | 2.60 |
| จำนวน                         | 24,747  |         |         |         |        |      |

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน

ขยายความและหน่วยวัด

- ความถี่ หมายถึง จำนวนครัวเรือน
- กลุ่มจน-รวย พิจารณาจาก รายได้ต่อหัว (บาทต่อคนต่อเดือน) การจัดกลุ่มหมายถึงการเรียงตามรายได้
- รายได้ และการออม หน่วย บาทต่อครัวเรือน
- ขนาดครัวเรือน หน่วย คนต่อครัวเรือน



ตารางที่ 6 เปรียบเทียบอัตราการออมของครัวเรือน จำแนกตามกลุ่มอายุ (ของหัวหน้าครัวเรือน)

| กลุ่มอายุ | ความถี่ | การออม<br>ค่าเฉลี่ย | การออม<br>(ค่ามัธยฐาน) | การออม<br>ต่อหัว<br>(ค่าเฉลี่ย) | การออม<br>ต่อหัว<br>(ค่ามัธยฐาน) |
|-----------|---------|---------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 24        | 834     | 620.08              | 309.50                 | 223.25                          | 165.25                           |
| 29        | 1,407   | 2,812.20            | 1,823.00               | 1,252.90                        | 765.33                           |
| 34        | 2,222   | 3,002.92            | 1,504.50               | 1,189.34                        | 493.37                           |
| 39        | 2,995   | 3,517.37            | 1,237.00               | 1,221.55                        | 367.67                           |
| 44        | 3,314   | 4,503.00            | 1,531.50               | 1,489.05                        | 465.17                           |
| 49        | 3,074   | 5,553.81            | 1,784.00               | 1,914.28                        | 532.75                           |
| 54        | 2,623   | 6,205.79            | 1,829.00               | 2,065.05                        | 565.29                           |
| 59        | 2,050   | 5,982.77            | 1,585.00               | 2,028.24                        | 479.04                           |
| 64        | 2,078   | 4,219.94            | 1,029.50               | 1,235.38                        | 330.92                           |
| 69        | 1,636   | 3,846.29            | 876.00                 | 1,131.50                        | 288.90                           |
| 74        | 1,318   | 3,775.46            | 706.00                 | 1,003.48                        | 264.90                           |
| 79        | 680     | 2,951.88            | 539.50                 | 763.85                          | 179.50                           |
| 89        | 470     | 3,257.43            | 655.50                 | 922.45                          | 223.50                           |
| 98        | 44      | 2,396.21            | 392.50                 | 745.55                          | 224.40                           |
| 99        | 2       | 1,380.50            | 1,380.50               | 356.50                          | 356.50                           |

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน

ขยายความและหน่วยวัด

- ความถี่ หมายถึง จำนวนครัวเรือนในแต่ละกลุ่ม
- การออม (ของครัวเรือน) หน่วย บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน
- การออมต่อหัว หมายถึง การออม หาดด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน



## อภิปรายผล

ดังได้อภิปรายข้างต้นว่า อัตราการพึงพิงเป็นตัวแปรสำคัญซึ่งมีผลต่อการคำนวณภาระทางการคลัง และจะมีผลลัพธ์ต่ออัตราการสมทบหรือการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาเป็นกองทุนสนับสนุนคนชรา

### สัดส่วนของผู้สูงอายุและมีฐานะยากจน

จากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2543 พบว่ามีตัวอย่างคนชราจำนวน 7,117 คน จากจำนวนตัวอย่างประชากรสำรวจทั้งสิ้น 87,432 คน ในจำนวนนี้ไม่ใช่เป็นคนจนทั้งหมด (พิจารณาจากรายได้ซึ่งมีข้อมูลเป็นรายบุคคล คนชราถึงแม้ไม่ได้ทำงานในขณะนี้แต่ยังมีรายได้จากทรัพย์สิน รายได้เงินโอน เป็นต้น) จากฐานข้อมูลนี้ เมื่อเราคัดกรองคนชราส่วนที่มีรายได้เกินกว่าระดับหนึ่ง (ในที่นี้ใช้เกณฑ์ > 1,000 บาทต่อเดือน) จะมีจำนวนคนชราในกลุ่มเป้าหมาย (ที่สังคมพึงให้การช่วยเหลือ) 4,432 ราย ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62.3 ของจำนวนคนชราทั้งหมด

ดังได้อภิปรายข้างต้นแล้วว่า ค่าใช้จ่ายของสังคมในการดูแลคนชรานั้นขึ้นกับหลายตัวแปร เช่น จำนวนคนชรา และค่าเลี้ยงดูคนชราต่อคน (ซึ่งสมมติว่าเท่ากับอัตราเบี้ยยังชีพให้คนชรา) ประเด็นเชิงนโยบายคือเราจะกำหนดอัตราค่าเลี้ยงดูอย่างไร? ถ้าจัดบริการที่มีคุณภาพดี-ค่าใช้จ่ายย่อมจะสูงเป็นธรรมดา แต่ถ้าให้พอประทังชีวิต (หรือเท่ากับเส้นความยากจน) ค่าใช้จ่ายจะลดลง ผู้เขียนไม่มีข้อเสนอแนะว่าเบี้ยเลี้ยงดูคนชราควรจะเป็นเท่าใด ในที่นี้ขอเพียงทำหน้าที่การคำนวณและวิเคราะห์ตัวเลข เป็นการทำการบ้านในเบื้องต้นเพื่ออภิปรายในวงกว้างกันต่อไป

ในตารางที่แสดงการวิเคราะห์ข้างล่าง ผู้เขียนใช้เส้นความยากจน (poverty line) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเกณฑ์ หมายถึงกำหนดว่า ค่าใช้จ่ายการเลี้ยงดูคนชราโดยเฉลี่ยเท่ากับหนึ่งพันบาทต่อคนโดยประมาณ (ทั้งนี้ยอมรับว่า ค่าเบี้ยยังชีพคนชราอาจจะแตกต่างกันตามสถานะ สภาพเมืองชนบท และความจำเป็นอื่น ๆ)

### อัตราการสมทบของคนวัยทำงาน

นับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับภาระสำหรับคนทำงาน และมีนัยต่อการคลังของรัฐบาล อัตราการสมทบ (contribution rate) แปรผันตามค่าใช้จ่ายการเลี้ยงดูคนชรา และแปรผกผันกับจำนวนคนในวัยทำงาน (ถ้าหากกลุ่มหลังมีจำนวนมาก ภาระต่อคนทำงานย่อมลดลง)

### คำนวณอัตราเงินสมทบจากกลุ่มคนทำงานเพื่อสนับสนุนผู้สูงอายุ

การคำนวณรายได้และรายจ่าย เริ่มจากรายได้ซึ่งจะมาจากเงินสมทบของกลุ่มคนทำงาน (อายุ 35-64 ปี และคัดกรองเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้เกินกว่าสามพันบาทต่อเดือน)<sup>13</sup> พบว่ามีจำนวน 14,510 ราย (ซึ่งคิดสัดส่วนร้อยละ 50.6 ของคนในวัยทำงานทั้งหมด) เงินสมทบที่ได้จะนำมาใช้จ่ายดูแลกลุ่มคนชราซึ่งมีจำนวน 4,432 คน ดูตารางที่ 7

<sup>13</sup> อีกนัยหนึ่งใช้ mean-test = 3000 บาท เนื่องจากเราไม่สามารถจัดเก็บจากคนที่ไม่ทำงาน หรือไม่มียาได้ หรือรายได้น้อยเกินไป



ผลการคำนวณฯ ได้ข้อสังเกต หากจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากรายได้บุคคลที่มีรายได้เกินกว่า 3,000 บาทต่อเดือน ในอัตราร้อยละ 3 จากคนในวัยทำงาน จะมีรายได้เข้ากองทุน 179.9 ล้านบาท (ซึ่งถือว่าเป็นกองทุนของสังคม ในที่นี้ไม่ได้แปลว่าจะต้องบริหารจัดการโดยภาครัฐ) เงินจำนวนนี้มากพอเพียงที่จะดูแลคนชราที่กำหนดเป้าหมาย (4,432 คน) โดยที่คนชราแต่ละบุคคลจะได้รับเงินสวัสดิการเฉลี่ยเดือนละ 1,218 บาทต่อคน ซึ่งเป็นรายได้ที่เกินกว่าเส้นความยากจนเล็กน้อย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารกองทุนและการจัดบริการดูแลคนชราต้องมีค่าบริหารจัดการจำนวนหนึ่ง ในที่นี้สมมติว่าค่าบริหารจัดการเท่ากับร้อยละ 20% พอจะอนุมานได้ว่า เงินอุดหนุนให้คนชราที่มีฐานะยากจนในอัตราเดือนละ 1,000 บาท อยู่ในวิสัยที่ดำเนินการได้ โดยเก็บเงินสมทบจากกลุ่มคนในวัยทำงาน (อายุ 35-64 ปีและมีรายได้เกินกว่าสามพันบาทขึ้นไป)

การวิเคราะห์อย่างง่าย ๆ ครั้งนี้มุ่งหวังเป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งพอจะมีข้อสรุปว่า หากเราจัดให้มีระบบเงินออมภาคบังคับ โดยเก็บจากกลุ่มคนที่กำลังทำงาน ในช่วงอายุ 35-64 ปี สมมติว่าอัตราสมทบเท่ากับ 3% เพื่อนำมาใช้จ่ายเลี้ยงดูคนชรา (อีกนัยหนึ่งการดูแลตนเองในวัยแก่ชรา) ก็พอเพียงโดยสำหรับเกื้อกูลกลุ่มคนชราที่มีฐานะยากจน (โดยได้รับเบี้ยยังชีพในอัตราหนึ่งพันบาทต่อเดือน) ประเด็นนี้อาจจะมีผู้อภิปรายว่า การดูแลคนชราน่าจะมีคุณภาพและมาตรฐานสูงกว่านี้ (เปรียบเทียบจากการคำนวณตัวเลขในยุโรปหรือสหรัฐ ที่อัตราเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่าง 10-15%) การที่อัตราสมทบของสหรัฐหรือยุโรปสูงอาจจะเป็นเพราะมาตรฐานสูง และถือเป็นสวัสดิการที่ให้กับผู้สูงอายุทุกคนถือว่าเป็น “สิทธิ” ที่พึงจะได้รับจากรัฐโดยมีระบบดูแลอย่างทั่วถึง ซึ่งถ้าประเทศไทยจะใช้มาตรฐานอย่างเดียวกัน คือ หนึ่ง ให้คนชราทุกคน โดยไม่มีการคัดกรอง จำนวนเงินที่จะใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นราวสองเท่าตัว สอง ถ้าหากจะเพิ่มเบี้ยคนชราให้สูงกว่าเส้นความยากจน (สมมติว่าสองเท่าของระดับความยากจน) อัตราการสมทบเข้ากองทุนจะเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน คือราว 12%



ตารางที่ 7 การวิเคราะห์ทางการเงิน อัตราการสมทบของคนในวัยทำงานเพื่อเกื้อกูลคนชรา

| การวิเคราะห์การเงินการคลัง<br>กลุ่มคนชรา อายุ 64 ขึ้นไป         |                   |             |                         |        |         |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------------|--------|---------|
|                                                                 | จำนวน             | ค่าเฉลี่ย   | ค่า SD                  | ค่าต่ำ | ค่าสูง  |
| A                                                               | 7,117             | 2,285.72    | 6,880.69                | 0      | 297,838 |
| กลุ่มผู้สูงอายุ อายุ 64 ขึ้นไป มีรายได้ต่ำกว่า 1000 บาทต่อเดือน |                   |             |                         |        |         |
| B                                                               | 4,432             | 138.31      | 242.40                  | 0      | 996     |
| สัดส่วน                                                         | 62.3%             |             |                         |        |         |
| กลุ่มคนทำงาน อายุระหว่าง 35-64                                  |                   |             |                         |        |         |
|                                                                 | จำนวน             | ค่าเฉลี่ย   | ค่า SD                  | ค่าต่ำ | ค่าสูง  |
| C                                                               | 28,614            | 6,686.62    | 14,118.57               | 0      | 850,458 |
| อายุระหว่าง 35-64 เดือนไขรายได้ตั้งแต่ 3,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป  |                   |             |                         |        |         |
| D                                                               | 14,510            | 12,400.01   | 18,055.67               | 3,000  | 850,458 |
| สัดส่วน                                                         | 50.7%             |             |                         |        |         |
| E                                                               | รายได้รวม         | 179,924,145 | บาท                     |        |         |
|                                                                 | จ่ายเงินสมทบ      |             |                         |        |         |
| F                                                               | 3%                | 5,397,724   | บาท                     |        |         |
| G                                                               | จ่ายให้ผู้สูงอายุ | 1,217.90    | บาท/เดือน               |        |         |
| H                                                               | จ่ายให้ผู้สูงอายุ | 1,000 บาท/  | เทียบกับรายได้ คน/เดือน |        |         |
| สัดส่วน                                                         | 2.46%             |             |                         |        |         |

แหล่งข้อมูล : คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ขยายความและหน่วยวัด

- ความถี่ หมายถึง จำนวนครัวเรือนในแต่ละกลุ่ม
- กลุ่มจน-รวย พิจารณาจากรายได้ต่อหัว (บาทต่อคนต่อเดือน) การจัดกลุ่มหมายถึง การเรียงแบบสิบกลุ่ม (decile groups)
- อัตราการสมทบ เท่ากับร้อยละ 3 ของรายได้ - เฉพาะส่วนรายได้ที่เกินกว่า 3,000 บาท ต่อเดือน



### ทางเลือกของการจัดการกองทุนเงินออมและสวัสดิการผู้สูงอายุ

Banks and Emmerson (2003) อภิปรายทางเลือกของการจัดกองทุนเงินออมและสวัสดิการคนชรา ลักษณะแรกเรียกว่า **fully-funded system** หมายถึง ระบบการจ่ายเงินสมทบของบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งนำเงินไปลงทุน (เช่น ในตราสารทางการเงินหรือหุ้น) และสะสมเงิน (กองทุน) จนมีขนาดใหญ่เพียงพอ และนำดอกผลที่เกิดขึ้นมาจ่ายให้กับสมาชิกเมื่อเกษียณจากการทำงาน ระบบนี้มีข้อดีในแง่ความมั่นคง แต่จุดอ่อนคือต้องใช้เวลานานหลายปีกว่าจะสะสมจนกลายเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ลักษณะที่สองเรียกว่า **unfunded system** (หรือบางทีนิยมเรียกว่า **Pay-as-you-go**, ย่อว่า **PAYG**) หมายความว่า เก็บเงินสมทบจากคนที่ทำงานปัจจุบัน แล้วนำมาจ่ายให้กับสมาชิกที่สูงอายุ ทั้งนี้กองทุนประกันสังคมจะดูแลกระแสเงินเข้ากับกระแสเงินออกให้มีความสมดุล ข้อดีของระบบนี้ คือไม่ต้องรอคอยนาน แต่ข้อเสียคือความเสี่ยง หากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การจ้างงานลดลง เงินสมทบของแรงงานก็จะลดลงตามไปด้วย ในขณะที่มีจำนวนคนดกงานหรือผู้เกษียณจากการทำงานเพิ่มขึ้น ดังนั้น กระแสเงินเข้ากองทุนก็จะลดลง และอาจจะไม่พอกับกระแสเงินออก และถ้าปล่อยให้เหตุการณ์นี้เกิดนานก็จะเกิดปัญหาความไม่ยั่งยืน<sup>14</sup> ลักษณะที่สาม เป็นระบบลูกผสม หรือ **partially funded system** หมายถึง จะหาแหล่งเงินกองทุนก้อนหนึ่งมาสนับสนุน เช่น ทุนประเดิมจากรัฐบาล หรือจากการขายทรัพย์สินหรือรัฐวิสาหกิจของภาครัฐนำมาใช้เพื่อการนี้) อีกส่วนหนึ่งมาจากเงินสมทบจากกลุ่มคนทำงานในปัจจุบันโดยพยายามทำให้กระแสเงินเข้ามากกว่ากระแสเงินออก ดังนั้นเงินสะสมก็จะค่อยเพิ่มขึ้นตามลำดับ หมายเหตุ ในสหรัฐฯ ระบบดูแลคนชราจาก PAYG เป็นส่วนใหญ่ เงินกองทุน fund มีขนาดเล็ก (เพียง 5% เปรียบเทียบกับยอดเงินที่ต้องจ่าย liabilities - จากผลการวิจัยของ Martin Feldstein 1998) ในสภาพความเป็นจริง ระบบหลักประกันสังคมจะเริ่มจาก Pay-as-you-go หรือ Partially funded system เนื่องจากคงจะเรื่องยากที่จะสร้างระบบขึ้นมาโดยไม่ต้องจ่ายเงินออกไปก่อน (เพราะว่าสมาชิกส่วนหนึ่งมีอายุ 50 ปีขึ้นไป หรือใกล้เกษียณอายุ ไม่สามารถจะเลือกสมาชิกวัยหนุ่มสาวทั้ง 100% ดังนั้นมีเวลาสะสมเงินยาวนาน

<sup>14</sup> ระบบบำนาญคนชราที่ใช้ในประเทศส่วนใหญ่เป็นแบบ PAYG แต่กำลังจะเป็นปัญหาไม่ยั่งยืน เนื่องจากสัดส่วนคนทำงานน้อยลง-ในขณะที่คนชราที่จะรับบำนาญเพิ่มขึ้น จึงเกิดความจำเป็นต้องปรับตัวจาก unfunded system ไปสู่ funded system ขอยกข้อความบางตอนจาก Attanasio and Violante (2001) "The issue of pension reform has recently received a considerable amount of attention both in developed countries and in developing ones. In most developed countries, the debate was stimulated by the fact that the current demographic trends, which project a dramatic increase in dependency ratios in the next 20-30 years, make the unfunded pay-as-you-go (PAYG) systems, that are in place in most of these countries, simply unsustainable. Some countries in Latin America, on the other hand, have pioneered the move towards pension systems that are funded and private" In the USA, the Social Security Fund, which will soon run a current deficit and will be exhausted, according to the most recent projections, before 2030, has stimulated a vigorous debate among US academic and policy makers alike. In European countries, such as Germany, France, and Italy, the problem is even more serious.... p.184



30-40 ปี ในทางปฏิบัติสมาชิกจะมีอายุแตกต่างกันไป กล่าวคือประกอบด้วยสมาชิกวัยหนุ่มสาว สมาชิกวัยกลางคน และสมาชิกผู้สูงอายุและใกล้สูงอายุ)

### การวิจัยระดับจุลภาค กองทุนสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน และข้อเสนอการสมทบจากภาครัฐผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้แสดงเจตนารมณ์ว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการจัดระบบประกันสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ในทางหนึ่ง สังคมไทยต้องเตรียมการเพิ่มอัตราการออม ธรรงค์และประชาสัมพันธให้ประชาชนอดออมให้พอเพียง หรือสร้างแรงจูงใจ (เช่น มาตรการยกเว้นลดหย่อนหรือภาษี) ในอีกทางหนึ่งอาจจะต้องกำหนดมาตรการ “การออมภาคบังคับ” (forced saving) ในปัจจุบันมีกลุ่มสองกลุ่มที่มีหลักประกันสังคมกล่าวคือ ข้าราชการ (บำเหน็จบำนาญข้าราชการและการเป็นสมาชิก กบข. จำนวนประมาณ 3 ล้านคนรวมทั้งข้าราชการบำนาญ) และกลุ่มแรงงานในระบบที่เป็นสมาชิกระบบประกันสังคม (จำนวนราว 8 ล้านคน) ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ (นับเฉพาะผู้ใหญ่ จำนวน 20 ล้านคนเศษ) ขาดหลักประกัน

สำหรับระบบสงเคราะห์ (welfare provision) นั้น ปัจจุบันรัฐบาลได้จ่ายเงินในรูปค่าเบี้ยยังชีพคนชราและคนพิการ ซึ่งปัจจุบันถ่ายโอนให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลดูแล นอกจากนี้มีรายจ่ายด้านสวัสดิการสำหรับกลุ่มอื่นในลักษณะการให้บริการภาครัฐ (social services) เช่น การศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนพร้อมกับอาหารเสริมและนม

ส่วนที่ขาดหรืออีกนัยหนึ่ง “ช่องว่างที่หายไป” คือ การออมและสวัสดิการคนชรา โดยภาคประชาชนนั้นมีประเด็นที่น่าจะพิจารณา ทางเลือกหนึ่ง หากจัดระบบสวัสดิการให้คนชราทุกคน ถือเป็นสิทธิ ซึ่งหมายถึงผู้รับประโยชน์จะมีจำนวนหลายล้านคน ดังนั้นภาระทางการคลังย่อมจะสูง ทางเลือกที่สอง จัดสวัสดิการคนชราเฉพาะที่มีฐานะยากจนและขาดคนดูแล ปัญหา คือจะนิยามความจนอย่างไร? และการขาดลูกหลานดูแล จะวัดหรือนิยามอย่างไร? อนึ่งสมมติว่าแค่เดิมลูกหลานช่วยอุปการะ เมื่อภาครัฐเข้ามาดำเนินการ – ลูกหลานอาจจะเลิกอุปการะ เพราะว่าภาครัฐเข้ามาช่วยแล้ว

การออมภาคบังคับบังคับโดยภาคประชาชน โดยที่ปัจจุบันมีความตื่นตัวของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ภายใต้การนำของผู้นำชุมชนหรือการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน ถ้าภาครัฐให้การสนับสนุน เช่น ระบบสมทบเงินของภาครัฐ ทำนองเดียวกับระบบประกันสังคมที่มีการสมทบจากสามฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐ ถ้านำมาปรับใช้กับกรณีนี้ หมายถึง ภาคประชาชนออมส่วนแรก (a) รัฐบาลช่วยสมทบส่วนที่สอง (b) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบส่วนที่สาม (c) ก็น่าจะมีเหตุผลรับฟังได้ สัดส่วน a กับ b จะเป็น 50:25:25 หรือจะเป็น 70:15:15 เป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องค้นคว้าหรือหาข้อตกลงร่วม แต่หมายถึงการสร้างระบบแรงจูงใจ



ให้เกิดการออมในภาคประชาชน หมายเหตุ ในทางปฏิบัติมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณา เช่น เงินกองทุนที่จะจัดการอย่างไร (ส่วนหนึ่งเป็นบัญชีเงินสะสมของกลุ่มที่จะออมทรัพย์ของภาคประชาชนเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นบัญชีของภาครัฐที่เติมหรือเพิ่มพลังให้) หน่วยงานใดดูแลระบบบัญชีเพื่อความโปร่งใสและชัดเจน (เนื่องจากเงินเหล่านี้เป็นเงินสาธารณะ ไม่ใช่ของบุคคลใดคนหนึ่ง และจำเป็นอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงระบบการป้องกันการรั่วไหลและทุจริต ทำหน้าที่แทนสมาชิกซึ่งจะมีจำนวนหลายล้านคน)

ผู้เขียนมีความเห็นคล้ายคลึงตามผู้นำชุมชนหลายท่าน ที่เสนอว่าสมควรขับเคลื่อนมาตรการเพิ่มพลังให้ประชาชนเป็นนโยบายระดับชาติ หรืออย่างน้อยในขั้นต้นจัดทำ “โครงการนำร่อง” เพื่อสาธิตหรือเป็นตัวอย่างให้เกิดการจัดการสวัสดิการภาคประชาชน ในความคิดเห็นของผู้เขียน เห็นว่าจะเกิดผลคืออย่างน้อย 2-3 ประการ หนึ่ง การจัดการสวัสดิการโดยภาคประชาชนมีต้นทุนต่ำ เพราะการบริหารโดยอาสาสมัคร หรือแม้แต่จะให้เงินเดือนค่าจ้าง ก็ไม่สูง (เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายหากบริหารแบบราชการหรือแบบธุรกิจเอกชน) สอง การบริหารกองทุนฯ คือการให้สวัสดิการผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ทุนการศึกษาแก่เยาวชน ฯลฯ การจัดการโดยชาวบ้านจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเพราะมีข่าวสารข้อมูลใกล้ชิด เปรียบเทียบกับการบริหารโดยภาครัฐ โอกาสที่จะ “ถูกหลอก” สูงกว่า สาม กองทุนจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน ในแง่หนึ่งเป็นการระดมเงินทุน แต่แฝงในกิจกรรมนี้ยังเป็นการรวม “ทุนทางสังคม” ทำให้เกิดกิจกรรมร่วมกันภายในชุมชนและท้องถิ่นที่เป็นผลดีในมิติอื่นๆ เช่น วัฒนธรรม ผลคือต้องแวดล้อม (การปลูกป่า ดูแลลำน้ำ เป็นต้น) สี่ การเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานเพิ่มพลังประชาชน (ความจริง อปท. ก็เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ) แต่มีข้อดีกว่าที่ อปท. ทำงานอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าราชการส่วนกลาง สำนักงานของ อปท. มีอยู่แล้ว และมีบุคลากรของ อปท. ดังนั้นลดค่าใช้จ่ายการลงทุนได้

การพัฒนากองทุนจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน การบริหารเงินซึ่งหมายถึงการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนฯ เป็นรายเดือน และการจ่ายสวัสดิการออกไป ในแง่หนึ่งเป็นภาระ แต่ในอีกมิติหนึ่งเป็นโอกาส กล่าวคือการสร้างโอกาสของการบริหารจัดการ (ครอบคลุม การบริหารเงินสะสมของกองทุน การจัดสวัสดิการ การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่จะได้รับผลประโยชน์ การพัฒนาฐานข้อมูลคนชรา-คนพิการ-และคนยากจน นอกจากนี้จะมีกิจกรรมทางสังคมใหม่เกิดขึ้นมากมาย อาทิ การจัดบริการส่งเสริมสุขภาพคนชรา การชักชวนให้ผู้สูงอายุทำกิจกรรมสังคมร่วมกัน เช่น ออกกำลังกาย ใช้แรงงานผลิตและประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์วัฒนธรรม และอื่นๆ เราอาจจะเห็นนวัตกรรมการจัดการใหม่ๆ มากมายจากการทำกองทุนสวัสดิการคนชราในภาคประชาคม แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ผู้เขียนเห็นว่าความริเริ่มและมองการณ์ไกลเป็นหน้าที่และภารกิจของภาครัฐ

นอกเหนือจากประเด็นการคลังและการเตรียมกองทุนฯ เราอาจจะต้องเตรียมการสร้างค่านิยมแบบใหม่ กล่าวคือ ส่งเสริมให้คนที่สูงวัยแล้วยังมีสุขภาพดีมาช่วยทำงานสังคม แนวคิดนี้ตรงกันข้ามกับการเกษียณจากงานก่อนวัยอันควร (early retirement) และส่งเสริม late retirement เพราะว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความค่า บุคคลที่มีความรู้ดี-มีประสบการณ์-และสุขภาพอันวัยที่จะทำงาน



จะทำงานเต็มเวลาหรือครึ่งเวลาก็ สุดแต่แต่ความเหมาะสม ถ้าหากสังคมไทยสามารถชักชวนผู้สูงอายุมาทำงาน ยิ่งเป็นผลดี มูลค่าเพิ่มของประเทศยิ่งสูง และในผลผลิตที่เกิดขึ้นความจริงยัง “ให้ภาษี” กับคลังแผ่นดินด้วย ในสหรัฐ—มีผลการวิจัยที่ชี้ข้อบกพร่องว่า ระบบประกันสังคมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนตัดสินใจ “ลาออก” จากงานเร็วเกินไป และไม่เป็นผลดีต่อประเทศในแง่การทำงานและสร้างรายได้<sup>15</sup>

ในบทความนี้ผู้เขียนมิได้เสนอว่า ภาครัฐไทยจะต้องเข้ามาแทรกแซงหรือจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุทุกคนโดยให้ถือว่า “เป็นสิทธิ” เพราะอาจจะสร้างภาระทางการคลังอย่างหนักหน่วงของภาครัฐจนเกิดปัญหา “เต็มค้อมค่อม” อย่างไรก็ตาม เห็นว่าในเรื่องนี้ไม่ควรจะนิ่งเฉย แสร้งทำเป็นไม่รับรู้ปัญหา หรือ “ลอยตัว” ในส่วนของการบริหารจัดการกองทุนฯ การจัดสวัสดิการ การจัดกิจกรรมส่งเสริมคนชรา เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ยังต้องการการการค้นคิดและการวิจัยอย่างมากโดยต้องอาศัยวิชาความรู้หลายสาขา ทั้งวิทยาศาสตร์การแพทย์ การพยาบาล การสังคมสงเคราะห์ จิตวิทยา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ อย่างลึ้มว่า ผู้สูงอายุทุกคนล้วนเคยผ่านประสบการณ์การเป็นเด็ก และการทำงานด้วยกันทั้งสิ้น เคยสร้างรายได้ เคยบำรุงภาษีให้กับรัฐ เคยทำบทบาทหน้าที่เลี้ยงดูบุตรหลาน ทั้งสิ้น ดังนั้นในวัยสูงอายุบุคคลเหล่านี้ควรจะได้รับผลตอบแทน การบริการและการยกย่องจากสังคม ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามอัตภาพ ไม่ใช่เพียงแค่อาหาร—ที่อยู่อาศัย—และปัจจัยสี่เท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงความใส่ใจ การเอื้ออาทร การส่งเสริมให้เข้าร่วมกิจกรรม เช่น ศิลปวัฒนธรรม การถ่ายทอดความรู้และภูมิปัญญาให้กับลูกหลาน เป็นต้น

ความจริง การเป็นผู้สูงอายุก็น่าจะได้แปลว่าต้องพึ่งพิงหรือพึ่งพาไปเสียทุกด้าน บุคคลเหล่านี้สามารถจะ “ให้” สังคมได้มากมายด้านความกิดอ่าน ความรู้และภูมิปัญญา ทักษะด้านศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ผู้เขียนเสนอว่าสังคมไทยยังมีได้ใช้โอกาสเท่าที่ควร จะทำอย่างไรให้ผู้สูงอายุได้แสดงฝีมืออย่างเต็มกำลังความสามารถ ทำอย่างไรจะเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนสูงอายุ—คนทำงาน—และวัยเด็ก อันเป็นสิ่งที่คุณค่า บทความนี้กระตุกและเรียกร้องทำให้ “คุณภาพที่หายไป” กลับคืนมา

ประเด็นสำคัญที่ค้างเป็นโจทย์ในตอนนี้คือ คือ การขยายระบบหลักประกันทางสังคมให้ครอบคลุมคนไทยอย่างทั่วถึง แนวทางการ “ปิดช่องว่าง” แนวทางหนึ่ง คือ การขยายระบบประกันสังคม (social security) ให้ครอบคลุมคนในวัยทำงานทุกคน ในระบบนายจ้าง/ลูกจ้างสามารถทำได้ โดยบังคับให้มีการหักเงินสมทบจากเงินเดือนค่าจ้าง แต่ในระบบ informal employment เช่น เกษตรกร แรงงานรับจ้าง และผู้ประกอบการขนาดเล็ก อาจจะเป็นเรื่องยากที่จะบังคับและดำเนินการ

<sup>15</sup> ผลงานวิจัยของ Martin Feldstein รายงานสรุปว่า ระบบประกันสังคมของสหรัฐ ทำให้การออมของภาคประชาชน (private saving) ลดลงไป 30–50% และมีผลกระทบที่เรียกว่า induced retirement เนื่องจากสิทธิประโยชน์หลังเกษียณจูงใจให้คนลาออก ทั้งๆที่ความเป็นจริงยังสามารถทำงานได้ ยังสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสังคมและเสียภาษีให้รัฐได้อีกหลายปี



**แนวทางที่สอง** ข้อเสนอของกระทรวงการคลังที่เสนอให้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (national pension fund: NPF) โดยพยายามผลักดันให้เกิดการออมระยะยาวโดยสมัครใจ (voluntary contractual saving) คือ จูงใจให้บุคคลออมเงินระยะยาวพร้อมกับจัดระบบบริหารเงินในรูปของกองทุน เพื่อหาผลตอบแทนที่ไม่เสี่ยงเกินไป และรัฐบาลให้การสนับสนุนและจูงใจโดยการยกเว้นภาษีดอกเบี้ย เป็นต้น แต่มาตรการนี้ก็ยังไม่ใช่ที่รู้จักกว้างขวาง มีเพียงประชากรกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความรู้ดีและมีรายได้สูงที่มองเห็นความสำคัญของการออมระยะยาว และผลประโยชน์จากมาตรการยกเว้นภาษีของรัฐ (เงินออมดังกล่าว--สามารถมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา) แต่สำหรับประชากรกลุ่มใหญ่เช่นเกษตรกร แรงงานรับจ้าง และผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กส่วนบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาอยู่แล้ว ก็จะได้ประโยชน์จาก tax credit ดังกล่าว

**แนวทางที่สาม** เป็นพัฒนาการใหม่ที่เกิดขึ้นในชุมชนหลายพื้นที่ กล่าวคือ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์และการจัดสวัสดิการภาคประชาชน โดยการรวมตัวเป็นกลุ่มภายใต้การนำของผู้นำชุมชนที่สามารถจูงใจให้สมาชิกตระหนักถึงการออมระยะยาว และการดำรงตนอย่างไม่ประมาท การที่ผู้นำเลือกใช้คำเช่น “สัจจะออมทรัพย์” “ออมบุญวันละบาท” หรือคำอื่นที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน สื่อความหมายต้องการให้สมาชิกออมเงินระยะยาว (contractual saving) เพื่อเป็นทุนรอนสำหรับอนาคตภายหลังเกษียณจากการทำงาน พร้อมกันนี้กลุ่มผู้นำชุมชนได้เรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนในทางใดทางหนึ่ง เช่น การสมทบเงินจากรัฐให้กองทุน (เช่น สมทบอัตรา 1:1 หรือ 2:1) เพื่อเป็นแรงจูงใจ หากมีมาตรการนี้--คาดว่ากลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนจะขยายตัวได้อย่างรวดเร็วและอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค เนื่องจากในชุมชนมีผู้นำชุมชนตามธรรมชาติอยู่แล้ว เพียงแต่ทั้งนี้จะต้องจัดระบบการบริหารเงินเหมาะสมเข้มแข็งและยั่งยืน กล่าวคือ สนับสนุนให้จัดทำบัญชีกองทุนฯ ที่โปร่งใสตรวจสอบได้ การบริหารเงินทุนที่ไม่สุ่มเสี่ยงมากเกินไป การส่งเสริมให้มีสมาชิกที่มีจำนวนมากและมีการกระจายตามรุ่น (กล่าวคือ สัดส่วนของคนในวัยทำงานไม่น้อยเกินไป ไม่ควรจะกระจุกตัวของกลุ่มคนที่ใกล้เป็นเป็นผู้สูงอายุ<sup>16</sup>)

แนวความคิดการที่ภาครัฐให้การอุดหนุนประชาชนเพื่อเพิ่ม “ทุน” ให้กับประชาชนหรือมาตรการจูงใจให้อดออม ไม่ใช่เรื่องใหม่ ศาสตราจารย์ Julian Le Grand (2003) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษใช้คำศัพท์ว่า demogrant พร้อมกับเสนอให้ทบทุนบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริม

<sup>16</sup> ควรจะส่งเสริมให้สมาชิกในมีอายุน้อย หมายถึงมีวันทำงานยาวนาน มีเวลาสะสมเงินออม 30-40 ปี ถ้าหากมีสมาชิกกลุ่มนี้มาก จะทำให้การจัดระบบคล้ายลักษณะ fully-funded social security อย่างไรก็ตามในสภาพเป็นจริงต้องยอมรับว่า สมาชิกของกองทุนอาจจะประกอบด้วย “กลุ่มผู้สูงอายุ” “คนที่ใกล้เป็นผู้สูงอายุ 50-60 ปี” “กลุ่มวัยกลางคน 30-50 ปี” และ “กลุ่มแรงงานวัยหนุ่มสาว น้อยกว่า 30 ปี” ในระบบเช่นนี้ จะทั้งมีกระแสเงินเข้าและเงินออก ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบ Pay-as-you-go



การออม สนับสนุนให้จัดเงินออมสมทบจากภาครัฐ หมายถึง การสร้าง “การออมพันธมิตร” (partnership saving) ความจริง การที่ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนเช่นนี้มีผลดีต่อรัฐเอง กล่าวคือ หนึ่ง หากมีระบบสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนเกิดขึ้น รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจะประหยัดรายจ่ายการจัดสวัสดิการภาครัฐ หรือการจัดสรรงบประมาณเบี้ยยังชีพคนชรา (ซึ่งในอดีตที่ผ่านมามีมูลค่าหลายพันล้านบาทต่อปี และในปีงบประมาณ 2550 เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพคนชราจะเพิ่มขึ้นเป็นหลักหมื่นล้านบาท-ดูเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น) สอง การลดภาระการทำงานของหน่วยงานสงเคราะห์ของภาครัฐ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ สาม การเพิ่มขึ้นของการออมโดยภาคประชาชน การลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น และการประหยัด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้เงินออมเหล่านี้จะถูกนำมาบริหารจัดการในสถาบันการเงิน เป็น mobilized saving ซึ่งเป็นผลบวกต่อระบบสถาบันการเงิน คือ การที่รัฐให้การสมทบ matching fund ต่อประชาชน อาจจะมีผลทำให้รัฐต้องเพิ่มรายได้หรือปรับภาษีเพิ่มขึ้นในทางใดทางหนึ่ง เช่น ปรับปรุงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งมีลักษณะภาษีก้าวหน้าและการถ่ายโอนเงินจากคนรวยนำไปช่วยคนจน (progressive tax structure พร้อมกับมาตรการ redistribution of income<sup>17</sup>) เป็นคุณลักษณะที่พึงปรารถนาและเป็นมิติใหม่ทางด้านเศรษฐกิจการคลังของประเทศไทย แต่ทั้งนี้การปรับภาษีเพิ่มขึ้นก็จะต้องมีเหตุผลที่ดี ไม่น่ามากเกินไป อยู่ในวิสัยที่สังคมไทยยอมรับได้ หมายเหตุ ที่ผ่านมารัฐได้ให้การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีสำหรับภาคธุรกิจหลายประการ เช่น กิจการที่ได้รับบัตรส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI = Board of Investment) ซึ่งตำราเศรษฐศาสตร์การคลังเรียกว่า tax expenditure

<sup>17</sup> มาตรการถ่ายโอนรายได้จากคนรวยนำไปช่วยคนจน สามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง กล่าวคือ ก) ด้านภาษี โดยการจัดเก็บภาษีก้าวหน้า ข) ด้านรายจ่าย โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้ผลประโยชน์ตรงกับกลุ่มเป้าหมายคนจน (targeting for the poor) ค) มาตรการเพิ่มพลังให้กลุ่มประชาคมและให้พื้นที่ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น กองทุนหมู่บ้าน – ทั้งนี้หมายถึงการให้อย่างเจาะจงมีเป้าหมาย (selective group) ต่างกับข้อเสนอ กองทุนหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน ซึ่งเป็นมาตรการคะแนนนิยมทางการเมืองและเป็นมาตรการประชานิยม



**แผนภูมิที่ 1**  
**หลักประกันสังคมต่อผู้สูงอายุและ**  
**โครงสร้างของกองทุนสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ปัจจุบันและอนาคต**

|                                                           | ภาคเป็นทางการ                      | ภาคไม่เป็นทางการ                                        |                     |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------|
| การออม<br>โดยสมัครใจ                                      | กองทุน RMF และอื่นๆ                |                                                         | Optional<br>ระดับ 3 |
|                                                           |                                    | กองทุนสัจจะออมทรัพย์<br>และการจัดสวัสดิการโดยภาคประชาชน |                     |
| สวัสดิการของ<br>รัฐบาลและองค์กร<br>ปกครองส่วน<br>ท้องถิ่น |                                    | สวัสดิการคนพิการ<br>(บางส่วนเป็นผู้สูงอายุ)             | ระดับ 2             |
|                                                           |                                    |                                                         |                     |
|                                                           | ข้าราชการและ<br>พนักงานรัฐวิสาหกิจ | กบข.                                                    | ระดับ 1             |
|                                                           | ประกันสังคม                        | ไม่มี                                                   |                     |

ผู้เขียนและคณะวิจัย ได้มีโอกาสเยี่ยมชมกิจการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชนหลายแห่งในภาคต่างๆ พบข้อสังเกตบางประการที่จะนำมาเป็นประเด็นอภิปรายดังนี้

- ก) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน เป็นความคิดริเริ่มที่น่าชมเชย ตั้งแต่เริ่มเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะเครดิตยูเนียน รวมเงินออมจากสมาชิกเป็นกองทุนมีผู้จัดการรับผิดชอบ ในขณะที่มีสมาชิกที่ขาดเงินและต้องการกู้ยืม ซึ่งทำได้สะดวกและอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมไม่สูง (เปรียบเทียบกับ การกู้ยืมนอกระบบหรือจากสถาบันการเงิน) กลุ่มที่มีการบริหารจัดการที่ดีสามารถขยายเงินกองทุนได้ ต่อมาเห็นว่าควรจัดสรรเงินบางส่วนเป็น “การจัดสวัสดิการ” เช่น ช่วยเหลือเมื่อสมาชิกเจ็บป่วย สงเคราะห์สมาชิกที่สูงอายุและฐานะยากจน ให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชน เป็นต้น
- ข) ได้มีการแยกเงินออมสำหรับบำนาญบำนาญ ต่างหากจากกองทุน พร้อมกับใช้แนวคิด “ออมวันละหนึ่งบาท” โดยพยายามลดรายจ่ายฟุ่มเฟือย เพื่อเป็นมาตรการกึ่งบังคับและกระตุ้นให้สมาชิกออมเงินอย่างสม่ำเสมอ ในลักษณะ contractual saving



- ก) กองทุนฯ ได้นำเงินกองทุนได้แสวงหาผลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น ฝากธนาคาร ได้ดอกเบี้ย หรือนำไปประกอบวิสาหกิจชุมชน ได้ผลตอบแทนในรูปกำไร เช่น สนับสนุนให้ชาวบ้านรวมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์/คอนกรีตบล็อก และอื่นๆ ในแง่ “เงินกองทุน” มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันและ “ทุนทางสังคม” เพิ่มการจ้างงาน บางส่วนได้อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นในการผลิต และช่วยให้สมาชิกที่สูงอายุได้ทำงานตามอัธยาศัย นอกจากนี้ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นผลดี เช่น การออกกำลังกาย
- ง) กองทุนฯ ได้พยายามแสวงหาความช่วยเหลือจากหน่วยราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ได้รับการอุดหนุนจาก อปท. ในการจัดศูนย์การศึกษชุมชน แหล่งออกกำลังกาย อุดหนุนอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น
- จ) อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า วิธีการดำเนินงานของกองทุนสัจจะออมทรัพย์ และสวัสดิการภาคประชาชน ในบางแห่งหรือบางพื้นที่อาจจะมีจุดอ่อนหรือปัญหาเนื่องจาก หนึ่ง องค์ประกอบของสมาชิกไม่สมดุล เช่น มีสมาชิกที่สูงอายุหรือใกล้เกษียณจากการทำงานมาก แต่สมาชิกในวัยทำงานมีจำนวนน้อย ก็อาจจะเป็นปัญหาในอนาคต สอง อัตราเงินสมทบวันละหนึ่งบาท อาจจะไม่เพียงพอ หมายความว่าออมเงินได้เพียง 365 บาทต่อปี ถึงแม้ว่าสะสมไปยาวนาน 20 ปี รวมทั้งได้ดอกเบี้ยหรือกำไรจากวิสาหกิจชุมชน ก็ยังไม่มากพอสำหรับจ่ายให้กับสมาชิกเมื่อเกษียณจากการทำงาน สาม ยังขาดระบบบัญชีและการบันทึกข้อมูลกระแสเงินเข้าและรายจ่ายออกไปอย่างครบถ้วน จริงอยู่ สมาชิกมีความเชื่อถือในตัวผู้นำชุมชนและผู้จัดการกองทุน แต่ถึงกระนั้นก็ตามจำเป็นต้องสร้างระบบบัญชีและการจัดการข้อมูลโปร่งใสชัดเจนสี่ ความเชื่อถือในตัวผู้นำชุมชนและผู้จัดการกองทุน เป็นสิ่งที่เปราะบาง ดังนั้นหากเกิดกรณีข้อสงสัยว่าการบริหารเงินไม่ชัดเจน ก็อาจจะเป็นต้นเหตุของการถอนตัวของสมาชิก หรือแยกตัวไปทำกองทุนใหม่

#### แนวทางการเพิ่มพลังให้ภาคประชาชนของภาครัฐ ผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่น

การปรับทำที่ของนโยบายการเงินการคลัง ตามแนวทางเพิ่มพลังให้ภาคประชาชน โดยสนับสนุนกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สามารถดำเนินการได้หลายทางด้วยกัน

หนึ่ง การให้เงินสมทบ เช่น สมาชิกจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนวันละหนึ่งบาท รัฐบาลสมทบเข้าส่วนหนึ่ง เช่น 1:1 หรือ 2:1 จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการภาคประชาชน ทั้งนี้ต้องมีระบบการบริหารการเงินอย่างชัดเจน กล่าวคือกองทุนฯมีสมาชิก 300 คน เก็บเงินคนละหนึ่งบาท จำนวนเงิน  $365 \times 300 = 109,500$  บาท ซึ่งจะระบบบัญชีที่ชัดเจนตรวจสอบได้ ในส่วนรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเงินในสัดส่วนเท่านั้น ซึ่งจะเป็นเงินเข้าบัญชีอีกบัญชีหนึ่ง



สอง รัฐบาลออกพันธบัตรรูปแบบใหม่ ที่ให้ผลตอบแทน (อัตราดอกเบี้ยก่อนข้างสูง เช่น สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ตลาด) ฝ่ายผู้บริหารเงินกองทุนฯ จัดสรรเงินออกเป็นหลายส่วน เช่น ส่วนหนึ่งฝากธนาคาร ส่วนหนึ่งเป็นเงินสด อีกส่วนหนึ่งเป็นพันธบัตร มาตรการนี้จะช่วยให้เพิ่มอัตราผลตอบแทนของกองทุนฯ

สาม รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถาบันวิชาการ ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ เช่น พัฒนาระบบบัญชีและบันทึกข้อมูลกระแสเงินไหลเข้าออก ซึ่งจะช่วยให้กองทุนมีระบบบริหารจัดการที่ดี หรือการอบรมความรู้อาชีพ เพื่อเพิ่มรายได้ ช่วยสนับสนุนซื้อหรือช่วยการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากชุมชน สนับสนุนบรรจุภัณฑ์ และอื่นๆ

หมายเหตุ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเงินสมทบของสมาชิกกองทุนฯ ไม่จำเป็นต้องคิดกับ “วันละหนึ่งบาท” เสมอไป ซึ่งความจริงสมาชิกจำนวนมาก อาจจะเก็บออมเงินได้มากกว่าวันละหนึ่งบาท

ในขั้นนี้ข้อเสนอมาตรการยังเป็นจินตนาการแต่จำเป็นต้องเพิ่มองค์ความรู้ด้วยการวิจัยเชิงประจักษ์ต่อไป

(ก) การสำรวจสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากสถาบันวิชาการต่างๆ เช่น สถาบันวิจัยประชากรและสังคม การสำรวจและการวิเคราะห์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นเอกสารวิชาการสำหรับการอ้างอิง บางส่วนสามารถนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชนและสื่อมวลชน รวมทั้งการเตือนสติต่อสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของการออม และการเก็บออมตั้งแต่ยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว และนัยทางการคลังของประเทศจากการโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป เข้าใจค่าพารามิเตอร์เช่นอัตราการพึ่งพิง (D1 และ D2) ในปัจจุบันและอนาคต

(ข) ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบของระบบบำนาญในประเทศไทย ตามสภาพที่เป็นอยู่ และการคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของกลุ่มสังคมอัมพาตและสวัสดิการภาคประชาชน

(ค) การวิเคราะห์ความยั่งยืนของการบริหารเงินกองทุนสังคมอัมพาตฯ พร้อมกับจะพัฒนาตัวแบบการบริหารเงินกองทุนฯ โดยอิงหลักคณิตศาสตร์การออม พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขที่จะทำให้กองทุนมีความยั่งยืน (หมายเหตุ ความยั่งยืนเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย อาทิ องค์ประกอบของสมาชิก วัยทำงาน วัยสูงอายุ ซึ่งควรจะมีที่เหมาะสม อัตราของเงินสมทบ อัตราการจ่ายเงินค่าสวัสดิการ และผลตอบแทนของเงินกองทุน-ซึ่งเกี่ยวข้องกับการถือพันธบัตร การทำวิสาหกิจชุมชน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการกระจายความเสี่ยง)

(ง) การนำฐานข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติมาใช้เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ในสาขาสหเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทย เช่น การวิเคราะห์ความสามารถหารายได้ตลอดช่วงอายุ (earning over lifetime) จำแนกตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิด saving options



แบบใหม่ เช่น บัญชีการออมส่วนบุคคล (personal saving accounts)<sup>18</sup> แต่ดำเนินการโดย กองทุนรวมหรือกองทุนประกันสังคม

## สรุป

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ “การคลังเพื่อสังคม” เปรียบ รับมือกับ “สังคมผู้สูงอายุ” เนื่องจากมีหลักฐานบ่งชี้ที่ชัดเจนว่าสัดส่วนของผู้สูงอายุในประเทศไทย จะเพิ่มขึ้น และก็สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกในขณะนี้ ในกลุ่มประเทศโออีซีดี ได้มีประสบการณ์ของการจัดสวัสดิการสังคมมาเป็นเวลานานหลายสิบปี ต่างยอมรับว่าสังคมผู้สูงอายุ ได้กลายมาเป็น “ปัญหาการคลัง” อันหนักหน่วงของภาครัฐ เพราะจากรายจ่ายภาครัฐเพื่อดูแลผู้สูงอายุ นับวันเพิ่มขึ้น ในบางประเทศรายจ่ายส่วนนี้มีมูลค่าราว 10% ของ GNP หรือสูงกว่านั้น สำหรับ ในประเทศไทยเรายังไม่ได้เผชิญกับปัญหาวิกฤตการคลังเพราะผู้สูงอายุ -- แต่นั่นมิได้แปลว่าไม่มีปัญหา ปัญหาของประเทศไทยเป็นในทางตรงกันข้าม คือ ภาครัฐไม่ได้ทำบทบาทด้านประกันสังคมและ สวัสดิการอย่างทั่วถึงและพอเพียง และมีผู้สูงอายุที่ดำรงชีวิตอย่างยากลำบากโดยปราศจากการดูแลอย่าง เหมาะสม และปัญหาที่คนส่วนใหญ่ (2 ใน 3) ที่ขาดหลักประกันสังคม ซึ่งเป็นความไม่เท่าเทียม และไม่เป็นธรรมรูปแบบหนึ่ง

บทความนี้อาศัยแบบจำลอง OLG เป็นกรอบการวิเคราะห์พร้อมกับใช้ข้อมูลของสำนักงาน สถิติแห่งชาติเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อคาดการณ์อนาคต จากฐานข้อมูลชุดนี้ช่วยให้คำนวณพลวัต ของ “อัตราการพึ่งพิง” ช่วยให้เข้าใจสถานการณ์รายได้และการออม (จำแนกตามกลุ่ม) ผู้เขียนเสนอ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการจัดให้มีกองทุนเกื้อกูลคนชรา โดยสร้างสถานการณ์สมมติว่า มีกองทุนสวัสดิการเกิดขึ้นพร้อมกับจัดเก็บเงินสมทบ (เงินออมภาคบังคับ) จากกลุ่มคนในวัยทำงาน ที่มีรายได้เกินระดับหนึ่ง (อายุ 35-64 ปี) เพื่อนำมาดูแลคนชรา (อายุ 65 ปีขึ้นไป) ผลการศึกษา เบื้องต้นได้ข้อสรุปว่า หากกำหนดอัตราสมทบ 3% ของรายได้ของกลุ่มคนทำงาน (โดยมีเงื่อนไขว่า รายได้เกินกว่า 3,000 บาทต่อเดือน) จะมีเงินกองทุนฯ พอเพียงสำหรับจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุ ที่ยากจน (ไม่ใช่ทุกคน) ถือว่าเป็นการวิเคราะห์ในเบื้องต้น แต่ถ้าหากสังคมไทยต้องการยกระดับมาตรฐาน ของการเกื้อกูลคนชราให้สูงขึ้น เช่น การเพิ่มเบี้ยคนชราให้สูงกว่าเส้นความยากจน (เกินกว่า หนึ่งพันบาทต่อเดือน) หรือจ่ายให้กับคนชราทุกคน (ถือว่าเป็นสิทธิอันพึงได้จากรัฐ) อัตราของ เงินสมทบเข้ากองทุนเกื้อกูลคนชราจะเพิ่มขึ้น (เช่นจะกลายเป็น 12% ของรายได้ ซึ่งอาจจะมองได้ว่า “สูงเกินไป” “ยอมรับได้ยาก” เพราะว่าคนทำงานต้องอดออมไว้สำหรับวัตถุประสงค์อื่นๆ ด้วย อาทิ ซื้อบ้าน ซื้อรถยนต์ หรือซื้อความสุขการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยว เป็นต้น)

<sup>18</sup> ข้อดีของบัญชีออมทรัพย์ส่วนบุคคล คือ สมาชิกจะทราบว่าเงินออมในบัญชีนี้เป็นของตนเอง ไม่ใช่ลักษณะ “รวม” (pooling) และเป็นเสมือน “การซื้อออฟชั่นใหม่” แต่บริหารจัดการโดยกองทุนรวมหรือกองทุนประกันสังคม โดยนักบริหารมืออาชีพ



ระบบสวัสดิการคนชราไม่ควรจำกัดเฉพาะข้าราชการเท่านั้น แต่ควรขยายให้ครอบคลุมภาคประชาชนด้วย ปัจจุบันมีความก้าวหน้าระดับหนึ่งในส่วนภาคประชาชนที่มีกลุ่มสังฆะออมทรัพย์เกิดขึ้นทั่วประเทศ (และบางกลุ่มเริ่มจัดสวัสดิการภาคประชาชนด้วย) หากภาคราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาช่วยสนับสนุน สร้างแรงจูงใจเช่นสมทบเพิ่มอีกส่วนหนึ่ง ก็จะเป็นกำลังใจให้เกิดการออม โดยใช้ “จุดแข็ง” ของภาคประชาชนซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าภาครัฐหรือธุรกิจเอกชน (lower transaction cost) ควบคู่กับที่ฝ่ายราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาช่วยทำงานพัฒนาข้อมูลและความรู้ ส่งเสริมให้เกิดการทำงานเชิงสหการ สิ่งที่ดีเหมือนว่ายากเย็นก็อาจจะเป็นไปได้

### เอกสารอ้างอิง

- นภาพร ชโยวรรณ. (2544) “ประชากรสูงอายุไทย” ในหนังสือ ผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางนโยบายและการวิจัย สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล นภาพร ชโยวรรณ และ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร บรรณาธิการ
- มัทนา พนานิรามัย. (2546) “หลักประกันของผู้สูงอายุไทย บทเรียนจาก ประเทศในอาเซียน” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2546
- Aaron, Henry. (1966) “The social insurance paradox,” *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, 32(3): 371-74.
- Arnold, R.D., Graetz, M.J. and Munnell, A.H. eds. (1998) *Framing the Social Security Debate: Values, Politics and Economics*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Attanasio, Orazio P. and Giovanni L. Violante (2001) “Pension reform and demographic trends: is funding the solution?” in Joseph E. Stiglitz and Pierre-Alain Muet eds. *Governance, Equity, and Global Markets, The Annual Bank Conference on Development Economics-Europe*, Oxford University Press.
- Banks, James and Carl Emmerson. (2003) “Public and private pension spending: principles, practice and the need for reform,” in *The Economics of Government Spending*, eds. By David Miles, Gareth Myles, and Ian Preston, Oxford University Press, pp.31-88.
- Blake, David. (2003) *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, 2nd ed., Oxford University Press.
- Borsch-Supan, A.R. Schnabel. (1999) “Social security and retirement in Germany,” in J. Gruber ed. *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago, pp.135-180.
- Bodie, Z. (1990) “Pensions as retirement income insurance,” *Journal of Economic Literature*, 28: 28-49.



- Borsch-Supan, Axel and Meinhard Miegel. (2001) *Pensions Reform in Six Countries: What Can We Learn from Each Others?* Springer.
- Boskin, Michael. (1977) "Social security and retirement decisions," *Economic Inquiry*, 15 (January). Reprinted in *The Economics of Ageing*, ed. By John Creedy, An Elgar Reference Collection.
- Cowell, F.A. (1975) "Income tax incidence in an ageing population," *European Economic Review*, 6(4): 343-67.
- Creedy, John. (1992) "Financing pensions in an ageing population," *Income, Inequality and the Life Cycle*, Edward Elgar.
- Creedy, John and Disney R. (1986) "The Australian state pension scheme: some basic analysis," *Economic Record*, 65: 357-68.
- Creedy, John and Disney R. (1992) "Financing state pensions in alternative pay-as-you-go schemes," *Bulletin of Economic Research*, 44(1): 39-53. Reprinted in John Creedy, ed. 1995 *The Economics of Ageing*.
- Creedy, John. (1995) *The Economics of Ageing*, An Elgar Reference Collection, Aldershot:
- Cutler, David M. et al. (1990) "An aging society: opportunity or challenge?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1-56, 71-73.
- Deacon, Stefan. (2001) "Safety net, savings, and informatl social security systems in crisis-prone economies," in Josehp E. Stiglitz and Pierre-Alain Muet eds. *Governance, Equity, and Global Markets*, Oxford University Press.
- Diamond, Peter A. (1977) "A framework for social security analysis," *Journal of Public Economics*, 8: 275-98.
- Feldstein, Martin. (1974) "Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation," *Journal of Political Economy*, 82(5).
- Feldstein, Martin ed. (1998) *Privatizing Social Security*, National Bureau of Economic Research: Chicago: University of Chicago Press.
- Dixon, John and Mark Hyde eds. (2001) *The Marketization of Social Security*, Westport, Conn: Quorum Books.
- Feldstein, M. ed. (1998) *Privatizing Social Security*, Chicago: University of Chicago Press.
- Heller, P.S., Hemming, R. and Kohnert, P.W. (1986) *Ageing and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980-2025*, Occasional Papers No.47, Washington, D.C.: International Monetary Fund.



- Hurd, M. (1990) "Research on elderly: economic status, retirement and consumption and saving," *Journal of Economic Literature*, 28: 565-637.
- Klevmarken, A. and Quidley, J.M. (1976) "Age, experience, earnings and investment in human capital," *Journal of Political Economy*, 84: 47-72.
- Kotlikoff, L. (1987) "Justifying public provision of social security," *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 674-89.
- Mitchell, Olivia et.al. eds. (2000) *Forecasting Retirement Needs and Retirement Wealth*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Modigliani, F. and Ando, A. (1957) "Tests of the life cycle hypothesis of savings: comments and suggestions," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 19: 99-124.
- Modigliani, F. (1986) "Life cycle, individual thrift and the wealth of nations," *American Economic Review*, 76: 297-313.
- OECD. (1988) Ageing Populations: *The Social Policy Implications*, Paris: OECD.
- Rosner, Peter G. (2003) *The Economics of Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Samuelson, Paul A. (1975) "Optimum social security in a life-cycle growth model," *International Economic Review*, 16(3): 539-44.
- Sass, S.A. and Triest, R.K. eds. *Social Security Reform: Conference Proceedings*, Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Scott, Jason and Gregory Stein. (2004) "Retirement security in a DC world: using behavioral finance to bridge the expertise gap," in Olivia S. Mitchell and Stephen P. Utkus eds. *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, Oxford University Press, pp. 207-219.
- Turner, John A. (1984) "Population age structure and the size of social security," *Southern Economic Journal*, 50(4): 1131-46. Reprinted in John Creedy ed. 1995 *The Economics of Ageing*.
- Weizsacker, Robert K. (1990) "Population aging and social security: a politico-economic model of state pension financing," *Public Finance*, 45(3):491-509. Reprinted in John Creedy, ed. 1995 *The Economics of Ageing*.
- Weber, Elke U. (2004) "Who's afraid of a poor old age? risk perception in risk management decisions," in Olivia S. Mitchell and Stephen P. Utkus eds. *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, Oxford University Press.
- Wiener, Mitchell. (2001) "Analysis of pension reform options for Thailand," in *Pension and Provident Funds Reform*, Manila: Asian Development Bank.
- World Bank. (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press for the World Bank.



## ภาคผนวก

## (ก) ทบทวนระบบสวัสดิการและประกันสังคมในต่างประเทศ

ในประเทศตะวันตกมีผลงานวิจัยเรื่องสวัสดิการคนชราค่อนข้างมาก เนื่องจากการจัดระบบสวัสดิการสังคมมาเป็นเวลานานนับร้อยปีแล้ว ประเทศผู้นำคือเยอรมันนีในสมัยรัฐบาลของนายพลบิสมาร์คได้ออกกฎหมายการประกันสังคมตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19<sup>19</sup> ในสหราชอาณาจักรแนวคิดการประกันสังคมถูกนำเสนออย่างเป็นรูปธรรมในรายงานของลอร์ดเบเวอร์ริดจ์ (Beveridge Report 1942)<sup>20</sup> ซึ่งมีอิทธิพลและเป็นแบบอย่างของการพัฒนาระบบประกันสังคมในประเทศอื่นๆ ตามมา ในสหรัฐอเมริกานาธาเนียล แฟรงกลิน รูสเวลต์ ประกาศนโยบาย New Deal ในปี ค.ศ. 1935 ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา-ชิลีถือเป็นประเทศนำด้านระบบสวัสดิการสังคม<sup>21</sup>

ระบบสวัสดิการสังคมนับว่าเป็นภาระของภาครัฐในกลุ่มโออีซีดีมากอยู่แล้วในปัจจุบัน กล่าวคือรายจ่ายภาครัฐเกี่ยวกับการให้น้ำเงินบำนาญ (public pension expenditure) ในหลายประเทศ สูงกว่าร้อยละ 10 ของ GDP และยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน แปรผันตามอัตรา Dependency ratio ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

|                  | % GDP |
|------------------|-------|
| ○ ออสเตรเลีย     | 14.9% |
| ○ เบลเยียม       | 12.0% |
| ○ ฝรั่งเศส       | 13.3% |
| ○ เยอรมันนี      | 12.0% |
| ○ อิตาลี         | 15.0% |
| ○ ลัตเวีย        | 10.2% |
| ○ เนเธอร์แลนด์   | 11.5% |
| ○ โปแลนด์        | 14.4% |
| ○ สวีเดน         | 11.4% |
| ○ สวิสเซอร์แลนด์ | 12.6% |
| ○ สหราชอาณาจักร  | 10.2% |
| ○ สหรัฐอเมริกา   | 7.2%  |

ที่มาของข้อมูล OECD database, หนังสือของ Peter G. Rosner 2003 *The Economics of Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, p.133.

<sup>19</sup> เริ่มในปี ค.ศ. 1889 ในระยะแรกเป็นการให้ประกันเฉพาะแรงงานที่พิการ disability insurance ต่อมาปรับให้เป็นระบบบำนาญเต็มตัว full-fledge retirement insurance (Gesetzliche Rentenversicherung, GRV)

<sup>20</sup> Beveridge, W. 1942 *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO.

<sup>21</sup> ดูหนังสือ Axel H. Borsch-Supan and Meinhard Miegel eds. 2001 *Pension Reform in Six Countries: What Can We Learn from Each Others?* Springer.



ในหนังสือของ Borsch-Supan and Miegel (2001) ได้รวบรวมข้อมูลระบบบำนาญในหกประเทศ (เยอรมันนี เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และชิลี) กล่าวสรุปว่าระบบบำนาญในประเทศต่างๆมีลักษณะร่วมกันคืออิง “สามเสาหลัก” แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายละเอียดพบว่าวิธีการไฟแนนซ์ของแต่ละประเทศแตกต่างกัน เสาหลักที่หนึ่ง มีชื่อเรียกต่างๆ กัน บ้างเรียกว่า การประกันของรัฐเมื่อเกษียณการทำงาน (public retirement insurance) การให้บำนาญของภาครัฐ (public base pension) หรือระบบสวัสดิการสังคม (social security) เสาหลักที่สอง เกี่ยวกับการให้บำนาญของภาคเอกชน (นายจ้าง) หรือกองทุนบำนาญเอกชน เสาหลักที่สาม การออมของตนเอง พร้อมทั้งระบุสัดส่วนรายได้จากแต่ละหลัก ขอนำมาอ้างอิงดังนี้

|                 | เยอรมันนี | เนเธอร์แลนด์ | สวิสเซอร์แลนด์ | สหราชอาณาจักร | สหรัฐฯ |
|-----------------|-----------|--------------|----------------|---------------|--------|
| เสาหลักที่หนึ่ง | 85%       | 50%          | 42%            | 62%           | 45%    |
| เสาหลักที่สอง   | 5%        | 40%          | 32%            | 25%           | 13%    |
| เสาหลักที่สาม   | 10%       | 10%          | 26%            | 10%           | 42%    |

ที่มา : Borsch-Supan and Miegel (2001) p.5

รายงานวิจัยเดียวกันนี้เสนอตัวเลขเปรียบเทียบอัตราสมทบเข้ากองทุนฯ (contribution rate) ซึ่งพอสรุปภาพรวมได้ดังนี้ ในเยอรมันนีอัตราสมทบเข้ากองทุนบำนาญที่ดำเนินการโดยรัฐเท่ากับ 19.5% (เปรียบเทียบกับรายได้รวม gross earning) ในประเทศเนเธอร์แลนด์อัตราสมทบเท่ากับ 17.95% ส่วนอัตราในประเทศสวิสเซอร์แลนด์เท่ากับ 9.8% นอกจากนี้ยังกำหนดให้กันเงินภาษีอากรมาใช้จ่ายสนับสนุนกองทุน กล่าวคือ 8.2% ในประเทศเยอรมันนี และ 2.5% ในสวิสเซอร์แลนด์

รายงานวิจัยชุดเดียวกันยังได้ประมาณการอัตราการพึ่งพิงในอนาคต สถานการณ์ในปี ค.ศ. 1995 ในเยอรมันนีเท่ากับ 36.2% และจะเพิ่มขึ้นเป็น 46.5% ในปี 2010 เป็น 82.5% ในปี 2030 และกลายเป็น 101.7% ในปี 2050 เป็นตัวเลขที่น่าตกใจไม่น้อย ในสหรัฐอเมริกา-อัตราการพึ่งพิงต่ำกว่าเยอรมันนี กล่าวคือเท่ากับ 30.3% ในปี 1995 และจะกลายเป็น 34.6% ในปี 2010 52.8% ในปี 2030 และเพิ่มขึ้นเป็น 52.9% ในปี 2050 เป็นค่าประมาณการอนาคตที่น่าเป็นห่วง



## (ข) ผลสำรวจข้อมูล รายได้-การออม ของคนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

SES 2543, Record#2

สถิติรายได้จำแนกตามแหล่งรายได้ และลักษณะของการกระจาย

| รายได้จากค่าจ้าง |       |          |             |          |
|------------------|-------|----------|-------------|----------|
| Percentiles      |       | Smallest |             |          |
| 1%               | 73    | 4        |             |          |
| 5%               | 226   | 8        |             |          |
| 10%              | 438   | 8        | Obs         | 23739    |
| 25%              | 1500  | 9        | Sum of Wgt. | 23739    |
| 50%              | 4100  | Largest  | Mean        | 6386.774 |
|                  |       |          | Std. Dev.   | 7991.059 |
| 75%              | 8248  | 116250   |             |          |
| 90%              | 15300 | 150000   | Variance    | 6.39E+07 |
| 95%              | 20000 | 200000   | Skewness    | 4.735769 |
| 99%              | 35742 | 210542   | Kurtosis    | 59.45932 |

| รายได้ฟาร์ม |       |          |             |          |
|-------------|-------|----------|-------------|----------|
| Percentiles |       | Smallest |             |          |
| 1%          | 42    | 2        |             |          |
| 5%          | 184   | 2        |             |          |
| 10%         | 324   | 3        | Obs         | 7861     |
| 25%         | 694   | 3        | Sum of Wgt. | 7861     |
| 50%         | 1558  | Largest  | Mean        | 3417.524 |
|             |       |          | Std. Dev.   | 12056.05 |
| 75%         | 3315  | 264517   |             |          |
| 90%         | 6578  | 304458   | Variance    | 1.45E+08 |
| 95%         | 10408 | 483523   | Skewness    | 31.16714 |
| 99%         | 31619 | 635600   | Kurtosis    | 1370.595 |



| รายได้นอกฟาร์ม |       |          |             |          |
|----------------|-------|----------|-------------|----------|
| Percentiles    |       | Smallest |             |          |
| 1%             | 121   | 4        |             |          |
| 5%             | 438   | 6        |             |          |
| 10%            | 942   | 8        | Obs         | 8942     |
| 25%            | 2383  | 10       | Sum of Wgt. | 8942     |
| 50%            | 5004  |          | Mean        | 8975.417 |
|                |       | Largest  | Std. Dev.   | 19387.21 |
| 75%            | 9584  | 413217   |             |          |
| 90%            | 18000 | 425000   | Variance    | 3.76E+08 |
| 95%            | 27942 | 489208   | Skewness    | 17.20569 |
| 99%            | 63833 | 850458   | Kurtosis    | 532.0454 |

| รายได้ทรัพย์สิน |       |          |             |          |
|-----------------|-------|----------|-------------|----------|
| Percentiles     |       | Smallest |             |          |
| 1%              | 7     | 1        |             |          |
| 5%              | 17    | 1        |             |          |
| 10%             | 33    | 2        | Obs         | 5628     |
| 25%             | 117   | 2        | Sum of Wgt. | 5628     |
| 50%             | 375   |          | Mean        | 1291.131 |
|                 |       | Largest  | Std. Dev.   | 4603.519 |
| 75%             | 1000  | 86333    |             |          |
| 90%             | 2500  | 97000    | Variance    | 2.12E+07 |
| 95%             | 5000  | 100417   | Skewness    | 14.63055 |
| 99%             | 15000 | 137500   | Kurtosis    | 298.2875 |



| รายได้เงินโอน |             |          |             |  |          |
|---------------|-------------|----------|-------------|--|----------|
|               | Percentiles | Smallest |             |  |          |
| 1%            | 8           | 1        |             |  |          |
| 5%            | 25          | 2        |             |  |          |
| 10%           | 46          | 2        | Obs         |  | 10946    |
| 25%           | 250         | 2        | Sum of Wgt. |  | 10946    |
| 50%           | 833         |          | Mean        |  | 2501.554 |
|               |             | Largest  | Std. Dev.   |  | 5807.441 |
| 75%           | 2500        | 91667    |             |  |          |
| 90%           | 6000        | 114583   | Variance    |  | 3.37E+07 |
| 95%           | 10500       | 166667   | Skewness    |  | 14.63919 |
| 99%           | 22917       | 266667   | Kurtosis    |  | 489.6998 |

| รายได้อื่นๆ |             |          |             |  |          |
|-------------|-------------|----------|-------------|--|----------|
|             | Percentiles | Smallest |             |  |          |
| 1%          | 12          | 3        |             |  |          |
| 5%          | 33          | 4        |             |  |          |
| 10%         | 42          | 5        | Obs         |  | 3876     |
| 25%         | 115.5       | 5        | Sum of Wgt. |  | 3876     |
| 50%         | 327         |          | Mean        |  | 1295.379 |
|             |             | Largest  | Std. Dev.   |  | 7690.754 |
| 75%         | 833         | 47500    |             |  |          |
| 90%         | 2500        | 52500    | Variance    |  | 5.91E+07 |
| 95%         | 4833        | 125000   | Skewness    |  | 42.34317 |
| 99%         | 15500       | 416667   | Kurtosis    |  | 2216.505 |



| รายได้รวม |             |          |             |  |          |
|-----------|-------------|----------|-------------|--|----------|
|           | Percentiles | Smallest |             |  |          |
| 1%        | 42          | 1        |             |  |          |
| 5%        | 222         | 2        |             |  |          |
| 10%       | 483         | 3        | Obs         |  | 43628    |
| 25%       | 1573.5      | 3        | Sum of Wgt. |  | 43628    |
| 50%       | 3933        |          | Mean        |  | 6839.835 |
|           |             | Largest  | Std. Dev.   |  | 12897.63 |
| 75%       | 8000        | 489208   |             |  |          |
| 90%       | 15600       | 541273   | Variance    |  | 1.66E+08 |
| 95%       | 21667       | 635600   | Skewness    |  | 19.58288 |
| 99%       | 46000       | 850458   | Kurtosis    |  | 820.6546 |

### (ค) ประเมินการโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ

ผู้เขียนได้นำแบบจำลองเศรษฐมิติมาประยุกต์ใช้เพื่อประมาณการพฤติกรรมบางอย่าง กล่าวจำเพาะเจาะจงคือ ก) การออมของครัวเรือน และ ข) ความสามารถในการหารายได้ของบุคคล ข้อดีของแบบจำลองเศรษฐมิติคือการวิเคราะห์แบบ multivariate statistics หมายถึง การพิจารณาผลกระทบของตัวแปรอิสระ (หลายตัว) ต่อตัวแปรตามที่เราสนใจ ช่วยให้เราแยกแยะ partial effects ของตัวแปรบางตัวหรือบางชุดต่อตัวแปรตาม จึงมีข้อดีกว่าการเปรียบเทียบพฤติกรรมเป็นคู่ (pair-wise comparison) นอกจากนี้ผลประมาณการสามารถนำไปวิเคราะห์แบบเชิงลึก (การสมมติภาพอนาคต เช่นเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนจากชนบทเป็นเมือง-อาจจะมีผลกระทบต่อการพฤติกรรมการออมหรืออาชีพบางอย่างมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในขณะที่บางอาชีพลดลง เป็นต้น)



ตารางที่ 8 แสดงผลประมาณการการออมของครัวเรือน โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ

| การออมของครัวเรือน                               |          |              |         |       |     |
|--------------------------------------------------|----------|--------------|---------|-------|-----|
| ตัวแปรตาม การออมของครัวเรือน (Household savings) |          |              |         |       |     |
| Obs                                              | =        | 24,747       |         |       |     |
| F- statistics                                    | =        | 2478.07      |         |       |     |
| Prob > F                                         | =        | 0            |         |       |     |
| R-squared                                        | =        | 0.831        |         |       |     |
| Adj R2                                           | =        | 0.8306       |         |       |     |
| Root MSE                                         | =        | 6234.1       |         |       |     |
| ตัวแปรอิสระ                                      | ค่า สปส  | ค่า Std Err. | สถิติ t | P>t   |     |
| minc                                             | 0.606    | 0.004        | 168.64  | 0.000 | *** |
| inc2                                             | 0.000    | 0.000        | 54.6    | 0.000 | *** |
| Size                                             | -746.094 | 25.424       | -29.35  | 0.000 | *** |
| _lageg_29                                        | 503.215  | 275.989      | 1.82    | 0.068 | *   |
| _lageg_34                                        | 507.931  | 258.436      | 1.97    | 0.049 | **  |
| _lageg_39                                        | 445.365  | 251.449      | 1.77    | 0.077 | *   |
| _lageg_44                                        | 629.909  | 249.621      | 2.52    | 0.012 | **  |
| _lageg_49                                        | 691.054  | 252.091      | 2.74    | 0.006 | *** |
| _lageg_54                                        | 1033.987 | 256.133      | 4.04    | 0.000 | *** |
| _lageg_59                                        | 1195.726 | 263.904      | 4.53    | 0.000 | *** |
| _lageg_64                                        | 1200.535 | 263.325      | 4.56    | 0.000 | *** |
| _lageg_69                                        | 1405.332 | 272.133      | 5.16    | 0.000 | *** |
| _lageg_74                                        | 1500.483 | 283.587      | 5.29    | 0.000 | *** |
| _lageg_79                                        | 1191.092 | 329.476      | 3.62    | 0.000 | *** |
| _lageg_89                                        | 1709.737 | 367.745      | 4.65    | 0.000 | *** |
| _lageg_98                                        | 2035.602 | 967.725      | 2.1     | 0.035 | **  |
| _lageg_99                                        | 2332.016 | 4414.949     | 0.53    | 0.597 |     |
| _locc1_2                                         | 177.638  | 698.298      | 0.25    | 0.799 |     |
| _locc1_3                                         | 1886.723 | 722.149      | 2.61    | 0.009 | *** |
| _locc1_4                                         | 1411.902 | 740.265      | 1.91    | 0.056 | *   |
| _locc1_5                                         | 811.978  | 721.590      | 1.13    | 0.260 |     |
| _locc1_6                                         | 993.734  | 693.811      | 1.43    | 0.152 |     |
| _locc1_7                                         | 1830.063 | 693.923      | 2.64    | 0.008 | *** |
| _locc1_8                                         | 1708.292 | 700.213      | 2.44    | 0.015 | **  |



|              |           |          |       |       |     |
|--------------|-----------|----------|-------|-------|-----|
| _Iocc1_9     | 1616.890  | 699.567  | 2.31  | 0.021 | **  |
| _Iocc1_10    | 1511.866  | 689.302  | 2.19  | 0.028 | **  |
| _Iregi_2     | 2694.105  | 176.658  | 15.25 | 0.000 | *** |
| _Iregi_3     | 3650.469  | 183.725  | 19.87 | 0.000 | *** |
| _Iregi_4     | 4001.962  | 182.161  | 21.97 | 0.000 | *** |
| _Iregi_5     | 3335.356  | 188.489  | 17.7  | 0.000 | *** |
| _Iseclass_2  | -58.955   | 725.971  | -0.08 | 0.935 |     |
| _Iseclass_3  | -183.063  | 666.106  | -0.27 | 0.783 |     |
| _Iseclass_4  | -436.271  | 646.879  | -0.67 | 0.500 |     |
| _Iseclass_5  | -295.317  | 655.457  | -0.45 | 0.652 |     |
| _Iseclass_6  | 533.691   | 705.200  | 0.76  | 0.449 |     |
| _Iseclass_11 | -254.034  | 923.002  | -0.28 | 0.783 |     |
| _Iseclass_12 | -39.790   | 717.673  | -0.06 | 0.956 |     |
| _Iseclass_13 | 182.658   | 710.944  | 0.26  | 0.797 |     |
| _Iseclass_19 | -101.673  | 814.967  | -0.12 | 0.901 |     |
| _Iseclass_21 | -1224.358 | 663.208  | -1.85 | 0.065 | *   |
| _Iseclass_22 | -782.926  | 633.085  | -1.24 | 0.216 |     |
| _Iseclass_31 | -2381.885 | 1380.171 | -1.73 | 0.084 |     |
| _Iseclass_32 | -2629.061 | 649.424  | -4.05 | 0.000 | *** |
| _Iseclass_41 | 271.816   | 643.899  | 0.42  | 0.673 |     |
| _Iseclass_42 | 206.116   | 691.986  | 0.3   | 0.766 |     |
| _Iseclass_50 | -1129.353 | 634.794  | -1.78 | 0.075 |     |
| _Iseclass_60 | -233.809  | 637.468  | -0.37 | 0.714 |     |
| _Iseclass_71 | -1339.652 | 630.744  | -2.12 | 0.034 |     |
| _Iseclass_72 | -3889.846 | 740.240  | -5.25 | 0.000 | *** |
| _cons        | -6191.406 | 963.807  | -6.42 | 0.000 | *** |

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน

ขยายความและหน่วยวัด

- Minc หมายถึง รายได้ของครัวเรือน
- Inc2 หมายถึง รายได้ยกกำลังสอง
- Size หมายถึง ขนาดครัวเรือน
- \_Iregi หมายถึง คัมมิกภูมิภาค
- \_Iocc หมายถึง คัมมิกชีพของหัวหน้าครัวเรือน
- \_Iageg หมายถึง คัมมิกกลุ่มอายุ
- \_Iseclass หมายถึง คัมมิกตามสถานะเศรษฐกิจและสังคมของหัวหน้าครัวเรือน
- เครื่องหมาย \* \*\* และ \*\*\* หมายถึงระดับความเชื่อมั่นหรือนัยสำคัญทางสถิติ โอกาสผิดพลาด 10% 5% และ 1% ตามลำดับ



ตารางที่ 9 ประมาณการรายได้ของพนักงานจากค่าจ้างเงินเดือน (wage earners)

| Number of obs | =        | 23739     |        |      |                      |          |
|---------------|----------|-----------|--------|------|----------------------|----------|
| F( 19, 23719) | =        | 1131.59   |        |      |                      |          |
| Prob > F      | =        | 0         |        |      |                      |          |
| R-squared     | =        | 0.4755    |        |      |                      |          |
| Adj R-squared | =        | 0.475     |        |      |                      |          |
| Root MSE      | =        | 5789.8    |        |      |                      |          |
| Wages         | Coef.    | Std. Err. | T      | P>t  | [95% Conf. Interval] |          |
| Age           | 486.21   | 19.30     | 25.20  | 0.00 | 448.39               | 524.04   |
| Agesq         | -3.88    | 0.24      | -16.44 | 0.00 | -4.35                | -3.42    |
| Female        | -1240.55 | 79.03     | -15.70 | 0.00 | -1395.45             | -1085.64 |
| _lreg_2       | -2575.73 | 156.80    | -16.43 | 0.00 | -2883.07             | -2268.38 |
| _lreg_3       | -4306.44 | 161.05    | -26.74 | 0.00 | -4622.11             | -3990.77 |
| _lreg_4       | -4484.06 | 158.10    | -28.36 | 0.00 | -4793.93             | -4174.18 |
| _lreg_5       | -3528.08 | 169.17    | -20.86 | 0.00 | -3859.67             | -3196.50 |
| _lcomty_2     | -1398.59 | 107.04    | -13.07 | 0.00 | -1608.39             | -1188.78 |
| _lcomty_3     | -1717.03 | 103.50    | -16.59 | 0.00 | -1919.89             | -1514.17 |
| _lccga2       | 8823.09  | 542.85    | 16.25  | 0.00 | 7759.06              | 9887.12  |
| _lccga3       | 4738.21  | 517.78    | 9.15   | 0.00 | 3723.33              | 5753.08  |
| _lccga4       | 2341.06  | 529.53    | 4.42   | 0.00 | 1303.15              | 3378.97  |
| _lccga5       | -387.94  | 523.63    | -0.74  | 0.46 | -1414.29             | 638.40   |
| _lccga6       | -2143.22 | 520.21    | -4.12  | 0.00 | -3162.87             | -1123.57 |
| _lccga7       | -5127.58 | 518.40    | -9.89  | 0.00 | -6143.68             | -4111.49 |
| _lccga8       | -3309.82 | 515.34    | -6.42  | 0.00 | -4319.91             | -2299.72 |
| _lccga9       | -2130.70 | 518.74    | -4.11  | 0.00 | -3147.46             | -1113.95 |
| _lccga10      | -4095.29 | 514.91    | -7.95  | 0.00 | -5104.56             | -3086.03 |
| Lowed         | -3927.85 | 110.23    | -35.63 | 0.00 | -4143.91             | -3711.80 |
| _cons         | 2187.64  | 647.11    | 3.38   | 0.00 | 919.26               | 3456.02  |

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน



ตารางที่ 10 ประมาณการรายได้ของเกษตรกรนอกฟาร์ม (nonfarm income)

|               |   |        |
|---------------|---|--------|
| Number of obs | = | 8942   |
| F ( 19, 8922) | = | 57.03  |
| Prob > F      | = | 0      |
| R-squared     | = | 0.1083 |
| Adj R-squared | = | 0.1064 |
| Root MSE      | = | 18327  |

  

| Nfarm     | Coef.     | Std. Err. | T     | P>t  | [95% Conf. Interval] |
|-----------|-----------|-----------|-------|------|----------------------|
| Age       | 709.01    | 103.87    | 6.83  | 0.00 | 505.41 912.61        |
| Agesq     | -6.73     | 1.06      | -6.32 | 0.00 | -8.81 -4.64          |
| Female    | -3170.27  | 431.05    | -7.35 | 0.00 | -4015.23 -2325.32    |
| _lreg_2   | -4435.48  | 856.00    | -5.18 | 0.00 | -6113.43 -2757.52    |
| _lreg_3   | -6613.75  | 866.90    | -7.63 | 0.00 | -8313.07 -4914.43    |
| _lreg_4   | -5333.67  | 854.78    | -6.24 | 0.00 | -7009.23 -3658.11    |
| _lreg_5   | -5366.43  | 884.08    | -6.07 | 0.00 | -7099.42 -3633.43    |
| _lcomty_2 | -1939.73  | 487.84    | -3.98 | 0.00 | -2896.02 -983.44     |
| _lcomty_3 | -2216.40  | 518.20    | -4.28 | 0.00 | -3232.19 -1200.61    |
| _lccga2   | 20453.76  | 10598.43  | 1.93  | 0.05 | -321.60 41229.12     |
| _lccga3   | 12330.93  | 10709.24  | 1.15  | 0.25 | -8661.63 33323.50    |
| _lccga4   | 9864.68   | 10795.56  | 0.91  | 0.36 | -11297.10 31026.45   |
| _lccga5   | 14954.75  | 11053.43  | 1.35  | 0.18 | -6712.52 36622.01    |
| _lccga6   | 12555.61  | 10602.73  | 1.18  | 0.24 | -8228.17 33339.39    |
| _lccga7   | 9020.13   | 10632.71  | 0.85  | 0.40 | -11822.43 29862.69   |
| _lccga8   | 9892.52   | 10610.95  | 0.93  | 0.35 | -10907.39 30692.43   |
| _lccga9   | 9129.06   | 10614.78  | 0.86  | 0.39 | -11678.35 29936.48   |
| _lccga10  | 10725.03  | 10614.08  | 1.01  | 0.31 | -10081.00 31531.07   |
| Lowed     | -4174.70  | 481.05    | -8.68 | 0.00 | -5117.67 -3231.73    |
| _cons     | -12750.52 | 10884.00  | -1.17 | 0.24 | -34085.66 8584.62    |

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การคำนวณโดยผู้เขียน