

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม ได้ออกบังคับใช้แก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 10 คนขึ้นไป โดยมีประโยชน์คุ้มครอง 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย อันมิได้เนื่องมาจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีเสียชีวิตอันมิได้เนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งเรียกว่า "กองทุนประกันสังคม" และผู้ที่เป็นสมาชิกในกองทุนเรียกว่า "ผู้ประกันตน" และเรียกเก็บเงินสมทบฝ่ายละเท่า ๆ กัน ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในอัตรา ร้อยละ 1.5 ของเงินเดือนลูกจ้าง แต่ในปัจจุบันเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ ทางสำนักงานประกันสังคมจึงปรับลดอัตราการจัดเก็บเป็น ร้อยละ 1 ของเงินเดือนลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาของการจัดการด้านผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ภาย ในวันที่ 31 ธันวาคม 2541 ซึ่งได้ผ่านคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว

การประกันกรณีชราภาพนั้นถือเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ กล่าวคือ ผู้สูงอายุไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในเรื่องความมั่นคงทางสังคม เนื่องมาจากรายได้ที่ไม่เพียงพอ ในอนาคตการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจมีผลทำให้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครัวเรือนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ จะเกิดลักษณะของครอบครัวเดี่ยวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียวเพิ่มขึ้น จากการศึกษาของ ESCAP ได้ประมาณไว้ว่า สัดส่วนของครอบครัวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียวจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.8 ในปี พ.ศ. 2533 เป็น ร้อยละ 8.8 ในปี พ.ศ. 2563 รวมทั้งอัตราการพึ่งพา (Dependency Ratio) จะสูงขึ้น จากตัวเลขประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นจาก 1.2 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2503 เป็น 4 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2533 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 5.7 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2543 โดยที่อัตราการพึ่งพา เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 8.8 ในปี พ.ศ. 2503 เป็นร้อยละ 11.6 ในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งจะทำให้ความสามารถของครอบครัวที่จะเป็นหลักประกันสำหรับสมาชิกที่สูงอายุลดประสิทธิภาพลง<sup>1</sup> ในปัจจุบันประเทศไทย ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นพวกที่มีความมั่นคงทางสังคมมากกว่าพวกอื่น ๆ ส่วนลูกจ้างภาคเอกชน

<sup>1</sup> มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล, "การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อหลักประกันทางสังคม : อดีต ปัจจุบันและอนาคต", สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539

ชนจะมีเพียงบางบริษัทเท่านั้นที่ทางบริษัทได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ(Provident Fund) ขึ้น เพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นเงินก้อนเมื่อออกจากงาน ดังนั้นระบบประกันสังคม ในกรณีชราภาพ จึงเป็นการให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพอยู่ในระดับที่พอยังชีพได้ (Minimum Acceptable Standard) เท่านั้น<sup>2</sup> กองทุนชราภาพจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้สูงอายุ การวิเคราะห์กองทุนชราภาพนี้เป็นการศึกษาถึงการคงอยู่ของกองทุน ภายใต้ปัจจัยทางด้าน ประชากร อัตราการจ่ายเงินสมทบ อัตราผลตอบแทนการลงทุน อัตราผลประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน โดยคำนวณจากทางด้านรายรับ และรายจ่ายของกองทุน เพื่อพิจารณาถึงปริมาณเงินของกองทุนในแต่ละปี ทางด้านรายรับของกองทุนแบ่งได้เป็น ส่วนของการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน และนายจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กันในแต่ละปี และผลตอบแทนจากการนำเงินจ่ายสมทบที่หักค่าใช้จ่ายในการบริหารไปลงทุนในสินทรัพย์ต่าง ๆ ในแต่ละปี ทางด้านรายจ่ายของกองทุนแบ่งได้เป็น ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนในแต่ละปี และ ประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่ทางกองทุนต้องจ่ายในแต่ละปี ดังนั้นปริมาณเงินกองทุนชราภาพในแต่ละปี สามารถคำนวณได้จากผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายของกองทุน รวมกับปริมาณเงินกองทุนในปีก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ในการวิเคราะห์จะกระทำขึ้นภายใต้ปัจจัยที่กำหนดขึ้นซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป ซึ่งเมื่อทราบถึงลักษณะแนวโน้มปริมาณเงินของกองทุนในแต่ละปีนั้น ก็จะทราบถึงแนวโน้มความคงอยู่ของกองทุนชราภาพ อันเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ความสนใจศึกษาเรื่องความคงอยู่ของกองทุนชราภาพในครั้งนี้สืบเนื่องจากเป็นเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบาย ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นกังวลอย่างมากว่าในระยะยาวกองทุนนี้ไม่สามารถคงอยู่ได้ เนื่องจากแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นของประชากรวัยสูงอายุเนื่องจากการสาธารณสุขที่ก้าวหน้าทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ในขณะที่เดียวกันอัตราการเพิ่มของประชากรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากการวางแผนครอบครัวที่ได้ผล อันจะมีผลให้การเพิ่มของกำลังแรงงานมีแนวโน้มในทางที่ลดลงเช่นกัน รวมทั้งการที่ประชากรมีแนวโน้มที่จะใช้เวลาในการศึกษายาวนานขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีผลทำให้การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนชราภาพของกำลังแรงงาน และการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนเกิดปัญหาขึ้นได้ ดังนั้นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อทราบถึงแนวโน้มระยะยาวของความคงอยู่ของกองทุนชราภาพจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและน่าศึกษาอย่างยิ่ง

<sup>2</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และ นิรมล สุธรรมกิจ, "รายงานการสัมมนาระดับชาติเรื่อง ผลกระทบของการประกันสุขภาพต่อการจัดสรรทรัพยากรด้านสาธารณสุข", คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533

นอกจากนั้นประสบการณ์ที่เกิดขึ้นกับกองทุนชราภาพในต่างประเทศ ได้ประสบกับปัญหาหลาย ๆ ประการ เช่น ปัญหาทางด้านการเงิน ที่ทางกองทุนมีภาระจะต้องจ่ายบำนาญสูงขึ้นทำให้กองทุนขาดเสถียรภาพ ปัญหาการขาดการศึกษาวิเคราะห์ทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ทั้งในด้านอัตราเงินสมทบ และ ประโยชน์ทดแทน ในระดับที่ทำให้กองทุนเกิดความมั่นคง และให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกอย่างเพียงพอ ปัญหาด้านการลงทุนเพื่อเพิ่มผลประโยชน์แก่กองทุน ปัญหาการบริหารงานที่ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ทำให้กองทุนชราภาพที่บริหารอยู่ขาดเสถียรภาพและอาจไม่สามารถคงอยู่ต่อไปได้ หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งในกรณีดังกล่าว Warren R. McGillivray ผู้เชี่ยวชาญด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ของสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศ (ISSA) ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขสำหรับกองทุนที่ขาดเสถียรภาพจะมีปัญหาในเรื่องความสามารถในการคงอยู่ในระยะยาวไว้คือ ให้ปรับปรุง การกำหนดประโยชน์ทดแทน โดยการเพิ่มอัตราเงินสมทบ การเพิ่มอายุเกษียณ เพิ่มระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบ และกำหนดให้มีการจ่ายบำนาญลดส่วนตามระยะเวลาที่ไม่จ่ายเงินสมทบ หรืออาจต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกองทุน<sup>3</sup> ซึ่งถือเป็นแนวทางสำหรับเรียนรู้เพื่อที่จะได้ปรับปรุงเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาในอนาคต

การศึกษาการคงอยู่ของกองทุนชราภาพนี้ จะทำการวิเคราะห์ถึงสถานภาพของกองทุนชราภาพของไทย ที่ได้เริ่มบังคับใช้ตามกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา โดยที่จะพิจารณาถึงแนวโน้มความคงอยู่ของกองทุนในช่วงระยะเวลา 30 ปีของการศึกษา ตั้งแต่ พ.ศ. 2542- 2571 ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าความสามารถในการคงอยู่ของกองทุนชราภาพจะมีสถานะเช่นไร ในช่วงระยะเวลาของการศึกษา

## 1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษานี้จะพิจารณาถึงความสามารถในการคงอยู่ของกองทุนชราภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม ซึ่งลักษณะของกองทุนประกันสังคมที่คุ้มครอง 4 กรณีข้างต้น จะแตกต่างกับกองทุนชราภาพ เพราะเหตุว่า กองทุนประกันสังคมนั้น ผู้ประกันตนจะไม่ได้รับผลประโยชน์ทดแทนทุกคนจะได้รับในกรณีที่ครอบคลุมใน 4 กรณี ส่วนกองทุนชราภาพนั้น ผู้ประกันตนทุกคน

<sup>3</sup> McGillivray, Warren R. , "Social Security Pension : Current Issues" , Paper prepare for an address to officials of Employees Provident Fund of Malaysia and invited guest in Kuala Lumpur, 1997

จะได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างแน่นอนทุกคน แต่ขึ้นอยู่กับว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปแบบใด โดยที่ศึกษาถึงความสามารถของการคงอยู่ของกองทุนชราภาพ โดยจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ศึกษาด้านรายรับของกองทุนชราภาพ อันประกอบไปด้วย เงินสมทบของกองทุนชราภาพในแต่ละปี และผลตอบแทนจากการลงทุนในแต่ละปี
2. ศึกษาด้านรายจ่ายของกองทุนชราภาพ อันประกอบไปด้วย ค่าบริหารกองทุนชราภาพในแต่ละปี และผลประโยชน์ทดแทนในแต่ละปี
3. เปรียบเทียบปริมาณเงินของกองทุนชราภาพในแต่ละปี เพื่อจะทราบถึงสถานภาพการคงอยู่ของกองทุนชราภาพ

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

กองทุนชราภาพเป็นส่วนหนึ่งในกองทุนประกันสังคมซึ่งนำมาใช้ปฏิบัติตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2542 ดังนั้นการศึกษานี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. เป็นการให้แนวทางที่จะวางแผนของกองทุนต่อไปในอนาคต
2. เพื่อเป็นการกำหนดนโยบายให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

กองทุนชราภาพที่จะศึกษาถึงความคงอยู่ของกองทุน ได้กระทำการศึกษายกได้ขอบเขต ดังนี้

1. ศึกษาเฉพาะลูกจ้างในภาคเอกชนในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับกองทุนประกันสังคมที่มีอยู่ก่อนหน้านี้แล้ว
2. ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2571 เป็นเวลา 30 ปี เนื่องจากผลประโยชน์ทดแทนที่ได้ศึกษาวิเคราะห์นี้ จะเริ่มจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนกรณีบำนาญปกติเมื่อผู้ประกันตนจ่ายสมทบมาเป็นเวลา 15 ปี ซึ่งนั่นก็คือปี พ.ศ. 2557 ซึ่งจะทำให้สามารถเห็นแนวโน้มด้านรายจ่ายของกองทุน และความคงอยู่ของกองทุนในระยะอีก 15 ปีต่อไปจนถึง ปี พ.ศ. 2571 ประกอบกับการประมาณการปัจจัยต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ ถ้าระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้นจะทำให้ขาดความแน่นอนอีกประการหนึ่ง

### 1.5 คำนิยามศัพท์

นิยามศัพท์ในการศึกษามีดังต่อไปนี้

1. กองทุนชราภาพ หมายถึง กองทุนชราภาพและสงเคราะห์บุตร ตามนัยของสำนักงานประกันสังคม แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะประโยชน์กรณีชราภาพเท่านั้น
2. ผู้ประกันตน หมายถึง ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมในกองทุนชราภาพ
3. บำนาญชราภาพ หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นรายเดือนเมื่อสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตน
4. บำเหน็จชราภาพ หมายถึง เงินก้อนที่จ่ายเพียงครั้งเดียวเมื่อสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตน