



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)” เป็นสถานการณ์ประชากรที่กำลังได้รับความสนใจในสังคมโลกและสังคมไทย จากการศึกษาด้านประชากรศาสตร์ขององค์การสหประชาชาติ (UN) พบว่าประชากรโลกในปี พ.ศ. 2543 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 6,070.6 ล้านคน เป็น 7,851.1 ล้านคนใน 25 ปีข้างหน้า คือ ปี พ.ศ.2568 โดยประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นนี้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา มากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในทวีปเอเชีย และมากกว่า 1 ใน 4 อยู่ในประเทศจีน

ในขณะเดียวกัน อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรโลกในช่วงวัยทำงานยังมีอัตราเพิ่มขึ้น ในสัดส่วนที่ลดลง ซึ่งในปี พ.ศ.2543 มีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานโลกร้อยละ 59.9 และในปี พ.ศ. 2568 มีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานโลกเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60.8 สำหรับสัดส่วนประชากรโลกวัยเด็กที่มีอายุ 0-14 ปีมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 30.1 ในปี พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 24.2 ในปี พ.ศ.2568 ในขณะที่สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุโลกยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 10 ในปี พ.ศ.2543 เป็นร้อยละ 15 ในปี พ.ศ.2568

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ(UN) ยังคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ.2590 ผู้สูงอายุทั่วโลกจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2543 จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนประชากรวัยพึ่งพิงระดับโลกมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชากรวัยแรงงานโลกที่มีสัดส่วนคงที่ต้องรับภาระเลี้ยงดูประชากรพึ่งพิง (Dependency Ratio) ในสัดส่วนประชากรวัยแรงงาน 3 คน ดูแลประชากรพึ่งพิง 2 คน รายละเอียดดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างประชากรโลกและประชากรไทย พ.ศ.2543 – 2568

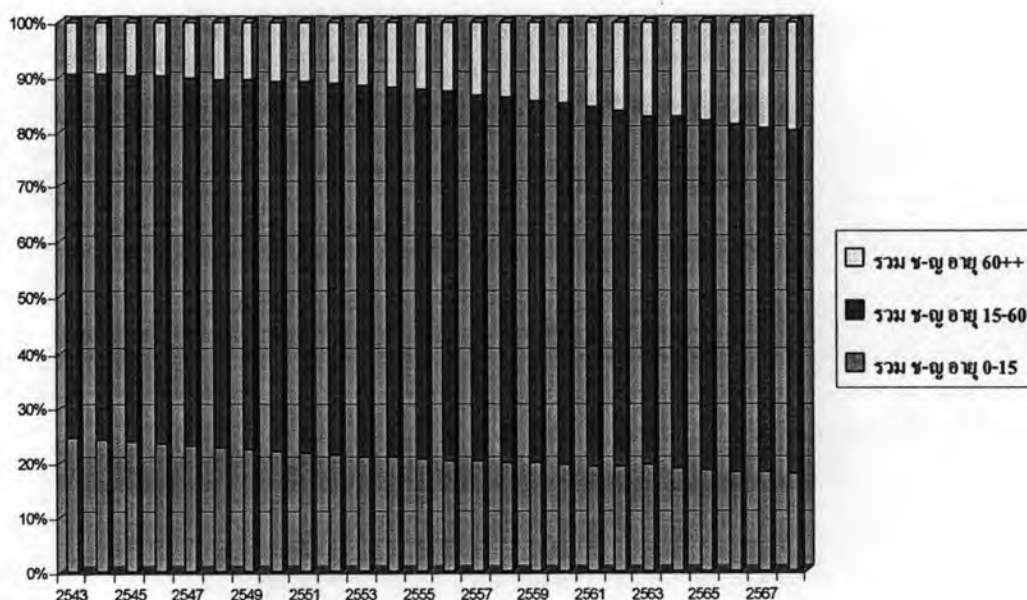
(หน่วย : พันคน)

พ.ศ.	ประชากรโลก (%)				ประชากรไทย(%)			
	จำนวนรวม	0-14 ปี	15-59 ปี	60 ปีขึ้นไป	จำนวนรวม	0-14 ปี	15-59 ปี	60 ปีขึ้นไป
2543	6,070,578	30.1	59.9	10.0	62,237	24.7	65.9	9.4
2548	6,453,627	28.3	61.3	10.4	64,765	23.0	66.7	10.3
2553	6,830,282	27.0	61.9	11.1	67,042	21.2	67.1	11.7
2558	7,197,247	26.1	61.6	12.3	69,056	20.2	66.0	13.8
2563	7,540,238	25.2	61.2	13.6	70,821	19.0	64.2	16.8
2568	7,851,455	24.2	60.8	15.0	72,288	18.0	62.0	20.0

ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2568 สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, World Population 2002, United Nations อ้างถึงใน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2547

ในขณะที่ประชากรโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้น ประชากรไทยก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าประชากรไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 62.2 ล้านคนในปี พ.ศ.2543 เป็น 72.3 ล้านคนในปี พ.ศ.2568 นอกจากนี้วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า ด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและโภชนาการที่ดีส่งผลให้คนเรามีอายุยืนยาวขึ้น โครงสร้างประชากรของแต่ละประเทศรวมถึงประเทศไทยจึงมีการเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการทางการแพทย์ โดยประเทศไทยมีอัตราการเกิด อัตราการเจริญพันธุ์ (fertility rate) และอัตราการตายที่ลดลง แต่ช่วงอายุของผู้สูงวัยยืนยาวขึ้น โดยอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (life expectancy) ของประชากรเพศหญิง เพิ่มขึ้นจาก 74.80 ปีในปี พ.ศ.2543-2548 เป็น 80.25 ในปี พ.ศ.2563-2568 ในขณะที่อายุคาดหมายเฉลี่ยของประชากรเพศชาย เพิ่มขึ้นจาก 67.14 ปีในปี พ.ศ.2543-2548 เป็น 74.72 ในปี พ.ศ.2563-2568 จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในอนาคตสัดส่วนผู้สูงอายุของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และมีการคาดการณ์ว่าสัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดของประเทศไทยจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.1 ในปี พ.ศ.2568 ดังรายละเอียดในแผนภาพที่ 1.1

แผนภาพที่ 1.1 การคาดประมาณประชากรไทย ปี 2543-2568



ที่มา: เรียบเรียงจากข้อมูลดิบของเกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ, 2546

ภาวะสัดส่วนผู้สูงวัยที่เพิ่มขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม เพราะเมื่อสัดส่วนประชากรผู้สูงวัยเพิ่ม ในขณะที่สัดส่วนประชากรวัยเด็กลดลง และประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มลดลง ย่อมส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานต้องรับภาระหนักในการดูแลและแบ่งสรรรายได้ให้แก่ประชากรวัยเด็กและประชากรผู้สูงอายุ

ความเปลี่ยนแปลงของการโอนรายได้ภายในครอบครัว (Intra-family transfer)

ในอดีตการดูแลผู้สูงอายุเป็นภาระซึ่งรับผิดชอบดูแลกันเองในครอบครัวหรือในชุมชน เนื่องจากประเทศไทยแต่โบราณเป็นสังคมชนบท ความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติและชุมชนแน่นแฟ้นมาก แต่ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและเทคโนโลยีต่างๆ ส่งผลให้สภาพสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ครอบครัวมีการเปลี่ยนแปลงจากครัวเรือนขยายไปเป็นครัวเรือนเดี่ยว แรงงานมีการเคลื่อนย้ายจากชนบทไปสู่เมือง ทำให้ผู้สูงวัยขาดคนคอยดูแล จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าสัดส่วนเงินได้ที่ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากบุตรลดลง จากร้อยละ 84.5 ในปี พ.ศ.2537 เป็นร้อยละ 77.2 ในปี พ.ศ.2545 แม้ว่าสัดส่วนรายได้ของผู้สูงวัยยังคงมาจากบุตรเป็นอันดับแรกก็ตาม ส่วนเงินได้ของผู้สูงวัยอันดับถัดไปมาจากการทำงาน กู้สมรส และเงินออมตามลำดับ รายละเอียดดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับการเกื้อหนุนด้านรายได้จากแหล่งต่างๆ พ.ศ.2537 และ พ.ศ.2545

แหล่งที่มาของรายได้	ปี		ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
	พ.ศ.2537	พ.ศ.2545	
การทำงาน	38	37.7	-1
บำนาญ	4.1	4.3	5
เบี้ยยังชีพทางราชการ	0.5	3	500
ดอกเบี้ยย/เงินออม	17.1	18	5
บุตร	84.5	77.2	-9
คู่สมรส	21.4	17.4	-19
พี่น้อง	6.9	3.5	-49
ญาติ	8	5.3	-34
อื่นๆ	3.3	2.6	-21

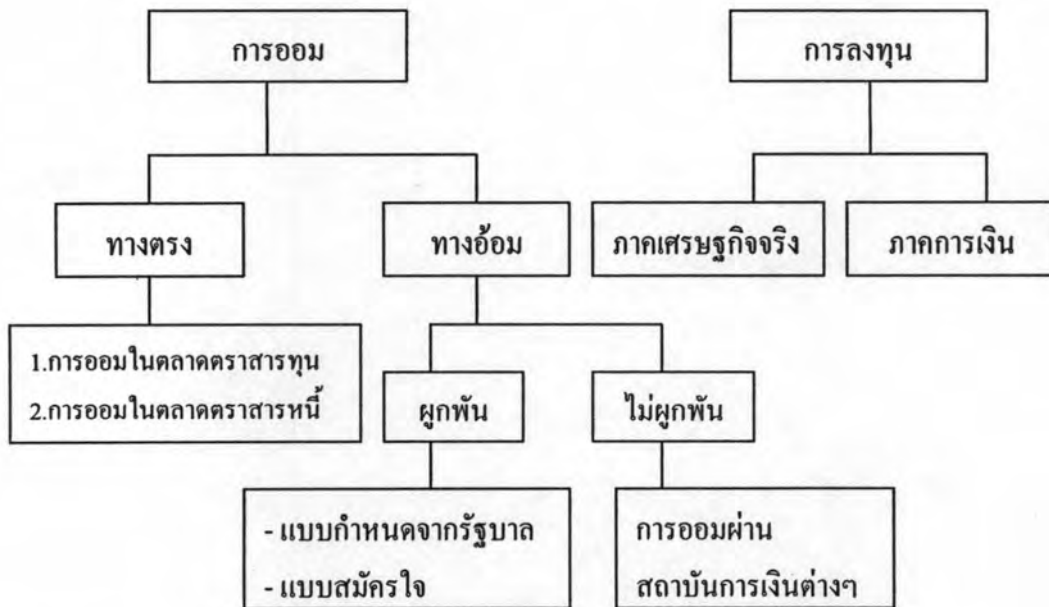
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545

เมื่อเงินที่ได้ที่รับการเกื้อหนุนจากบุตรหลานลดลง เงินออมของผู้สูงวัยในวัยหนุ่มสาวจึงเป็นเงินได้ที่สำคัญที่ผู้สูงวัยสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในวัยเกษียณ รัฐบาลของประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของเงินออม จึงได้จัดตั้งกองทุนเงินออมที่มีรูปแบบแตกต่างกันออกมา ได้แก่ กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund; SSF) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนเพื่อการเกษียณอายุของสถาบันการเงินภาคเอกชน (Retirement Mutual Fund; RMF) เป็นต้น เพื่อจูงใจให้ประชาชนออมเงินในวัยทำงานให้มากขึ้น

การออมเพื่อการใช้จ่าย

ในช่วงวัยทำงาน ประชาชนสามารถออมเงินผ่านการออมทางตรงและทางอ้อม การออมทางตรงก็คือออมในตลาดเงิน อันได้แก่ ตลาดตราสารทุนและตลาดตราสารหนี้ ส่วนการออมทางอ้อมนั้นแบ่งได้เป็นการออมแบบไม่ผูกพันโดยออมเงินผ่านสถาบันการเงิน และการออมแบบผูกพันผ่านกองทุนต่างๆ ดังแผนภาพที่ 1.2

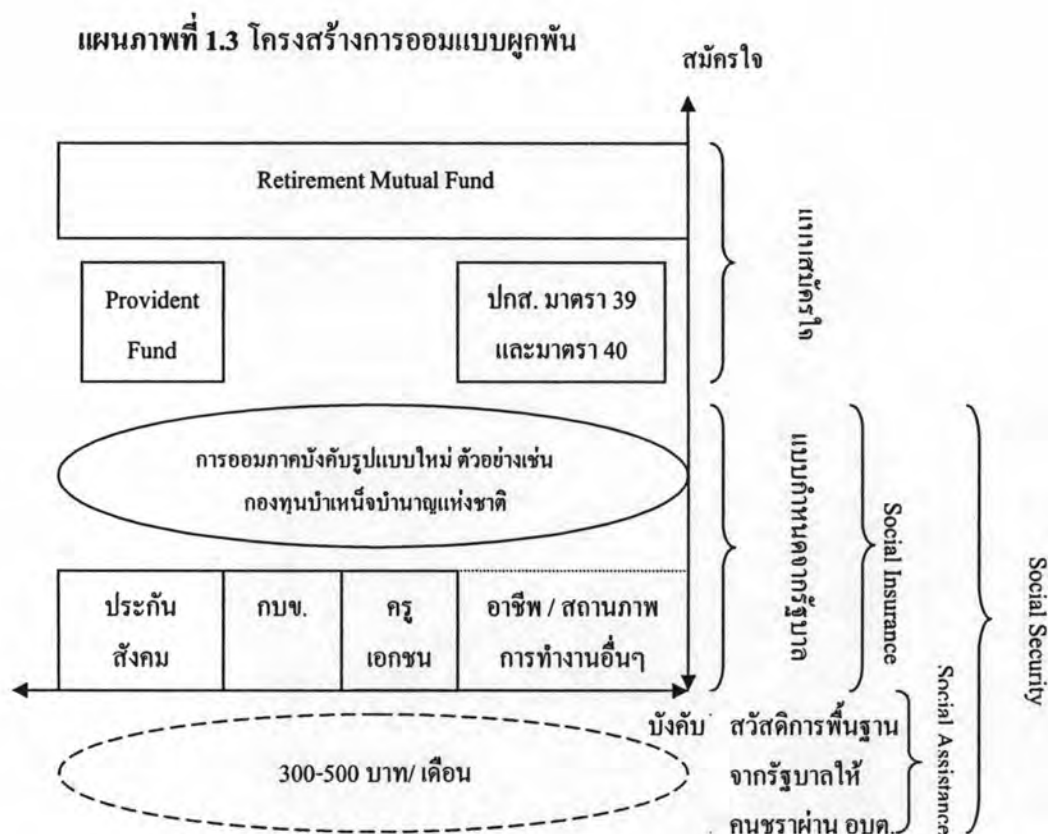
แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้างระบบการออมและการลงทุน



ที่มา: กรรณิการ์ เอกเผ่าพันธุ์, 2548

อย่างไรก็ตาม การออมแบบผูกพันที่ครอบคลุมกำลังแรงงานในประเทศไทยที่มีจำนวน 35.72 ล้านคน¹ มากที่สุด คือ กองทุนประกันสังคม เนื่องจากเป็นกองทุนที่ครอบคลุมแรงงานภาคเอกชนที่มีสมาชิกทั้งหมด 7.83 ล้านคน ซึ่งมีจำนวนสมาชิกมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีสมาชิก 1.2 ล้านคน และกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน โดยกองทุนประกันสังคมครอบคลุมแรงงานที่ทำงานทั้งในระบบการจ้างงานทั่วไป (Formal Sector) และนอกระบบการจ้างงานทั่วไป (Informal Sector) ดังแผนภาพที่ 1.3

¹ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า กำลังแรงงานทั้งหมดในปี พ.ศ.2547 มีจำนวนเฉลี่ย 35.717 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ 34.728 ล้านคน มีผู้ว่างงาน 0.7932 ล้านคน โดยผู้มีงานทำในไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ.2547 แยกเป็นผู้มีงานทำในระบบการจ้างงานทั่วไปในภาครัฐและ ภาคเอกชน (Formal Sector) 15.868 ล้านคน นอกระบบการจ้างงาน (Informal Sector) 19.722 ล้านคน ซึ่งเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม 14.914 ล้านคน



กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund)

กองทุนประกันสังคมนี้ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน กองทุนประกันสังคมมีผลบังคับใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2534 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวน 2 ครั้ง ในปี พ.ศ.2537² และในปี พ.ศ.2542³ โดยบังคับให้บุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีต่างๆ อันได้แก่ กรณีเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และกรณีว่างงาน

ในกรณีกองทุนสงเคราะห์บุตรและชราภาพนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2541 และเริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2542 โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่เท่าๆ กัน คือ อัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้าง แต่เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคมในปี พ.ศ.2542 เพื่อให้รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง โดยรัฐบาลร่วมสมทบเงินกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพร้อยละ 1 ส่วนนายจ้างและลูกจ้าง ได้มีการจัดเก็บเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ในเดือนเมษายน-

² พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

³ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

ชันวาคม ปี พ.ศ. 2542, ในปี พ.ศ.2543 จัดเก็บเงินสมทบนายจ้างและลูกจ้างร้อยละ 2 ของค่าจ้าง และตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 เป็นต้นไป นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบฝ่ายละ ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง

พระราชบัญญัติประกันสังคม ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 และได้ขยายความครอบคลุมออกไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2536 นอกจากนี้ยังขยายความครอบคลุมออกไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2545 ดังรายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 1.3 รายละเอียดพระราชบัญญัติประกันสังคมเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติประกันสังคม	
ข้อกำหนดในการเป็นผู้ประกันตน และข้อกำหนดของการจ่ายผลประโยชน์	รายละเอียด
1. อายุของผู้ประกันตน	- ผู้ประกันตนต้องมีอายุ 15-60 ปี บริบูรณ์
2. เพดานเงินเดือนขั้นต่ำของการเข้าเป็นสมาชิกกองทุน	- 1,650 บาทต่อเดือน
3. เพดานเงินเดือนขั้นสูงของการเข้าเป็นสมาชิกกองทุน	- 15,000 บาทต่อเดือน
4. อัตราเงินสมทบเข้ากองทุน	- นายจ้างและลูกจ้าง ร้อยละ 3 ของเงินเดือน
สงเคราะห์บุตรและชราภาพปัจจุบัน	- รัฐบาลสมทบ ร้อยละ 1 ของเงินเดือน
5. เงื่อนไขของการได้รับบำนาญกรณีชราภาพ	- ผู้ประกันตนต้องมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป - สมทบเงินเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม - ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง
6. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญ	- จ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย - ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือนให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพขึ้นอีกร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน

ที่มา: พระราชบัญญัติประกันสังคม พร้อมด้วยพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง, 2542.

มาตรการการบังคับออมแบบใหม่

แม้ว่ากองทุนประกันสังคมจะครอบคลุมแรงงานที่อยู่ในระบบการจ้างงาน⁴ และนอกระบบการจ้างงาน⁵ แต่การพึ่งพาเงินออมจากกองทุนประกันสังคม เพื่อใช้จ่ายในวัยเกษียณเพียงอย่างเดียว ในกรณีผู้มีเงินได้ 1,650 บาท ก็ยังไม่สามารถยกระดับการดำรงชีวิตขั้นต่ำที่สังคมยอมรับได้ (Minimum Acceptable) และในกรณีผู้มีเงินได้มากกว่า 15,000 บาท ก็ยังไม่สามารถยกระดับการบริโภคก่อนวัยเกษียณของแรงงานได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการระดมเงินออม และเพิ่มช่องทางการออมเงินให้แก่แรงงาน รัฐบาลจึงมีมาตรการการบังคับออมแบบใหม่ ซึ่งตัวอย่างในปัจจุบัน คือ แนวคิดการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติหรือ กบช. (National Pension Fund : NPF) ขึ้น เพื่อส่งเสริมให้แรงงานทั่วประเทศได้ออมเงินไว้ใช้จ่ายภายหลังเกษียณ และเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจ่ายสวัสดิการให้แก่ผู้สูงวัยยากจนที่ไม่มีเงินออมในช่วงวัยทำงาน

กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะเริ่มดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2551 โดยไม่มีการกำหนดเพดานเงินเดือนของสมาชิกกองทุน แต่เงินเดือนหรือค่าแรงที่สมาชิกกองทุนได้รับจะต้องมากกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ในส่วนการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบของกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินั้นมีรูปแบบกำหนดเงินสมทบ (defined contribution) ซึ่งในระยะแรกกำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างที่ยังไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ข้าราชการและลูกจ้างประจำทุกราย จะต้องจ่ายเงินเข้า กบช. ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ส่วนลูกจ้างที่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วอนุญาตให้โอนบัญชีเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจำนวนร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ไปเป็นบัญชีเงิน กบช. สำหรับที่เหลือยังคงเป็นเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อไป และในอนาคตถ้าอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นก็จะดำเนินการปรับอัตราการจ่ายเข้ากองทุนเป็นร้อยละ 6

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติจะต้องการเพิ่มระดับเงินออมของแรงงานในประเทศ แต่ผู้ที่สามารถเพิ่มระดับเงินออมได้นั้นคงต้องเป็นผู้มีเงินได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป เพราะสำหรับแรงงานที่มีเงินเดือนน้อยกว่า 15,000 นั้น อาจจะไม่สามารถออมเงินเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากภาระทางครอบครัวที่มีค่าใช้จ่ายแบบเดือนชนเดือน

ดังนั้น ด้วยจำนวนแรงงานที่เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น และคุณสมบัติของกองทุนประกันสังคมที่ครอบคลุมแรงงานมากที่สุด การศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาผลกระทบของ

⁴ แรงงานในระบบการจ้างงานจะต้องสมทบเงินกองทุนเข้ากองทุน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 33

⁵ แรงงานนอกระบบการจ้างงาน สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ตามความสมัครใจ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

มาตรการการบังคับออมแบบใหม่ ซึ่งตัวอย่างในปัจจุบัน คือ การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติต่อสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ โดยประมาณการเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนแต่ละปีของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในแต่ละรุ่นอายุ (Age Cohort) หลังจากนั้นนำการประมาณนี้มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบ (Beneficiary-Contribution Analysis) ภายในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ซึ่งเราสามารถใช้ในการประมาณนี้มาเป็นข้อมูลในการศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำของประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบระหว่างรุ่นของสมาชิกในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ รวมถึงการศึกษาผลกระทบจากมาตรการการบังคับออมแบบใหม่ อันได้แก่นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติของรัฐบาลต่อสถานะทางการเงินของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

1.2.1 เพื่อประมาณการเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนแต่ละปีของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในแต่ละรุ่นอายุ โดยอาศัยวิธีการจำลองข้อมูลค่าจ้างอนาคตของสมาชิกในกองทุน จากการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร รายไตรมาส ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2548

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าปัจจุบันรวมของประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบภายในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ และศึกษาความเหลื่อมล้ำของมูลค่าปัจจุบันรวมประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบระหว่างรุ่นของสมาชิกในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากมาตรการการออมภาคบังคับแบบใหม่ของรัฐบาล ที่มีต่อสมาชิกกองทุนประกันสังคมในด้านเงินสมทบ-ประโยชน์ทดแทน ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าปัจจุบันรวมของประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบ และลักษณะความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น รวมถึงเงินสมทบในส่วนที่รัฐบาลต้องกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะผลกระทบของมาตรการการบังคับออมแบบใหม่ของรัฐบาล ที่มีต่อกองทุนประกันสังคมและผลกระทบต่อภาระทางการคลังของรัฐบาล โดยจะทำการศึกษาเป็นจำนวน 46 ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2587 และใช้ข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2542-2548 มาทำการวิเคราะห์

1.4 แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งมาจากแหล่งข้อมูล ต่อไปนี้

1.4.1 ข้อมูลสถิติงานประกันสังคม ในช่วงปี พ.ศ.2542-2548

1.4.2 ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร รายไตรมาส ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2548 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1.4.3 ข้อมูลทางด้านกรคลัง จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานประมาณ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม และงบประมาณรายจ่ายสมทบกองทุนเงินออมประกันสังคมกรณีชราภาพ

1.4.4 ข้อมูลทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค จากธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.5. นิยามศัพท์

ความมั่นคงทางสังคมหรือหลักประกันทางสังคม(Social Security) คือ การที่สังคมรับผิดชอบในการ “ป้องกันมิให้ความเสี่ยงเกิดขึ้น” เท่าที่จะทำได้ และเมื่อความเสี่ยงเกิดขึ้นแล้วก็ต้องหาทางปิดเป่ามิให้ผลเสียของความเสี่ยงนั้นๆ กระทบกระเทือนรุนแรงเกินไป

ระบบการเงินแบบจ่ายเต็มจำนวน (Fully Funded) คือ กองทุนเงินออมที่ผู้ที่ออมเงินในกองทุนนี้ เมื่อเกษียณอายุจะได้รับเงินออมของตนเต็มจำนวน บวกกับอัตราดอกเบี้ยในช่วงที่สมทบเงินเข้ากองทุน

ระบบ Pay-as-you-go (PAYG) คือ ระบบการบริหารเงินในกองทุนอย่างหนึ่ง โดยเงินที่จ่ายให้แก่คนรุ่นเกษียณอายุจะได้จากเงินที่เก็บจากสมาชิกวัยแรงงานในกองทุน

ระบบการเงินแบบสะสมเงินสำรองบางส่วน (Partial Funded) คือ ระบบการเงินที่ผสมผสานระหว่างระบบการเงินแบบจ่ายเต็มจำนวน กับระบบการเงินแบบ Pay-as-you-go โดยมีการสะสมเงินสำรองเรื่อยๆ จนกระทั่งโครงการเติบโตและยืนอยู่ได้ด้วยความมั่นคง แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมเงินไว้ให้เพียงพอต่อภาระการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคตทั้งหมด

อัตราความเป็นภาระของผู้สูงอายุทางประชากร(Dependency Ratio) คือ

$$\frac{\text{จำนวนประชากร อายุ 60 ปีขึ้นไป}}{\text{จำนวนประชากรวัยแรงงาน อายุ 15-59 ปี}} * 100$$

แผนกำหนดเงินสมทบ(Defined Contribution Plan) คือ รูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนในระบบการประกันกรณีชราภาพ ที่อัตราเงินสมทบจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าในอัตราที่

คงที่ เงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและนายจ้างจะถูกสะสมไว้ตลอดชีวิตการทำงานของผู้ประกันตน โดยมีการนำเงินไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทน และสะสมไว้สำหรับจ่ายคืนให้แก่ผู้ประกันตนหลังออกจากงานในรูปของเงินก้อน (Lump Sum) เงินก้อนที่ได้รับไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนว่าจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับผลตอบแทนที่ได้รับ ซึ่งขึ้นอยู่กับตลาดเงิน และสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ

แผนกำหนดประโยชน์ทดแทน(Defined Benefit Plan) คือ รูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนในระบบการประกันกรณีชราภาพ ที่สูตรหรืออัตราเงินบำนาญจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยทั่วไปเงินบำนาญมักจะขึ้นอยู่กับจำนวนปีที่ทำงานและรายได้ในช่วงนั้น เช่น รายได้เฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน รายได้เฉลี่ย 3 ปีสุดท้าย ทั้งนี้ อัตราเงินสมทบจะถูกกำหนดตามอัตราเงินบำนาญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาวิจัย จะทำให้ได้รับประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.6.1 ทำให้ทราบประมาณการเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนแต่ละปีของสมาชิกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในแต่ละรุ่นอายุ โดยอาศัยวิธีการจำลองข้อมูลค่าจ้างอนาคตของสมาชิกในกองทุน จากการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร รายไตรมาส ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2548

1.6.2 ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าปัจจุบันรวมของประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบ ภายในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ และทราบผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำของมูลค่าปัจจุบันรวมประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบระหว่างรุ่นของสมาชิกในกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบจากมาตรการการออมภาคบังคับแบบใหม่ของรัฐบาล ที่มีต่อสมาชิกกองทุนประกันสังคมในด้านเงินสมทบ-ประโยชน์ทดแทน ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าปัจจุบันรวมของประโยชน์ทดแทน-เงินสมทบ และความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น รวมถึงสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ และสัดส่วนเงินสมทบของรัฐบาลที่มีต่อกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ