

ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

นางสาวอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

FINANCIAL SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENT PENSION FUND

Miss Onanong Termtawewut



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

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญ
	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น
โดย	นางสาวอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ดร. อธิภัทร มุฑิตาเจริญ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอี่ยมพร พิชัยสนิท)

อรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ : ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (FINANCIAL SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENT PENSION FUND)
 อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา, 119 หน้า.

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การรองรับเรื่องผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลควรตระหนัก การออมจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ประชากรได้มีเงินเก็บไว้ใช้ในยามเกษียณ แต่หากปล่อยให้มีการออมโดยแต่ละปัจเจกบุคคล อาจจะมีคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถออมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำกองทุนหรือเป็นคนกลางในการช่วยดูแลบริหารและจัดเก็บเงินสมทบจากสมาชิกเพื่อให้สมาชิกมีเงินไว้ใช้ในยามเกษียณ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) เป็นกองทุนที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเป็นกองทุนสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนกลับมาจากสัดส่วนของประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพียงอย่างเดียว ไม่ได้มาจากการออมของสมาชิกกองทุน ดังนั้น สิ่งที่ควรให้ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ กองทุนจะมีความยั่งยืนหรือไม่ ภายใต้การจัดเก็บอัตราเงินสมทบในลักษณะที่ไม่ได้อิงกับสมาชิกกองทุน

การศึกษาในครั้งนี้ได้มีการศึกษาความยั่งยืนของ ก.บ.ท. ผ่านกรอบการศึกษาของ closed group unfunded obligation หรือ CGUO คือการศึกษาว่าสมาชิกของกองทุนในปีใดปีหนึ่ง เมื่อมีการเกษียณจนกระทั่งเสียชีวิต กองทุนจะสามารถจ่ายเงินให้ได้เพียงพอหรือไม่ โดยไม่นับรวมสมาชิกใหม่เข้ามาเพิ่ม เพื่อให้เห็นจุดสิ้นสุดของเวลา จากผลการศึกษาพบว่าภาพรวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ยั่งยืน เนื่องจากไม่มีเงินสะสมเพียงพอที่จะจ่ายเงินให้กับทุกคนที่เป็นสมาชิกในปี พ.ศ.2557 นอกจากนี้ จากการแยกการวิเคราะห์ออกเป็นประเภทของท้องถิ่นพบว่า กองทุนที่มีปัญหาหนักสุดที่ส่งผลกระทบต่อกองทุนในภาพรวมคือ กองทุน อบต. ในส่วนของกองทุน อบจ. และเทศบาลแม้ว่าจะไม่ยั่งยืนแต่ก็ไม่ใช่อัตราส่วนที่สูงนักเมื่อเทียบกับภาพรวมหนึ่งของกองทุนทั้งหมด ดังนั้นกองทุนของ อบจ.ควรปรับอัตราเงินสมทบที่ร้อยละ 1.24 กองทุนเทศบาลไม่ต้องการปรับอัตราเงินสมทบ สามารถอยู่ที่ร้อยละ 2 เท่าเดิมได้ และกองทุน อบต.ควรปรับอัตราเงินสมทบอยู่ที่ 2.24 ซึ่งการปรับอัตราเงินสมทบดังกล่าวจะทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืนภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากองทุนจะต้องปรับปรุงนโยบายการบริหารจากที่มีผลตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว นำไปลงทุนในรูปแบบอื่นเพื่อให้เกิดรายได้มากขึ้น ซึ่งควรบริหารให้เกิดรายได้ในสัดส่วนร้อยละ 6 จากแต่เดิมที่มีรายได้จากการลงทุนเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5785167229 : MAJOR ECONOMICS

KEYWORDS: LOCAL GOVERNMENT, PENSION FUND, SUSTAINABILITY

ONANONG TERMTAWEWUT: FINANCIAL SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENT PENSION FUND. ADVISOR: PROF. WORAWET SUWANRADA, Ph.D., 119 pp.

Thailand is entering an aging society. The government should be aware and prepare for increasing numbers of aging people. Therefore, saving scheme should be considered by the government for making sure that those aging people will have some amount to use during their retirement period. However, individual saving may be achieved by only some of them, the government, then, should set up a fund or act as a third party to help them manage and save their money for their future usage. Local Government Pension Fund is the fund set up with the purpose to assist local officials on saving their money. However, while contribution to the fund is from estimated incomes of local government rather than the saving of the members, it is important to assure that the fund is sustainable under that form of contribution. This research was to study about the sustainability of the Local Government Pension Fund by using closed group unfunded obligation or CGUO method. The study results show that the Local Government Pension Fund is not sustainable as it is obvious that the fund did not have enough collected amount to pay to all members in 2014. In addition, by sensitivity analysis over each fund, it was found that Sub-district Administrative Organization fund will have the most serious problem and will inclusively affect the Local Government Pension Fund. The Provincial Administrative Organization fund and Municipality fund are not sustainable too but do not hold the major part of overall debt of the fund. Therefore, Provincial Administrative Organization fund should increase contribution rate to be 1.24%. The contribution rate of Municipality fund can be maintained at 2% whereas the contribution rate of Sub-district Administrative Organization fund should be adjusted to be 2.24%. However, the fund should try to make more return on investment at the rate of 6% against previous return rate of only 2%.

Field of Study: Economics

Student's Signature

Academic Year: 2016

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องจาก คณาจารย์ทั้งสองท่านที่สำคัญ ท่านแรกคืออาจารย์ที่ปรึกษาของข้าพเจ้า ศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา ผู้ซึ่งคอยแนะนำเรื่องกองทุนบำนาญ อีกทั้งยังคอยสนับสนุนสิ่งต่างๆ ทำให้ข้าพเจ้าสามารถเดินทางผ่านในทุกข้อจำกัด และในส่วนที่เคยคิดว่ายากได้อย่างราบรื่นมาโดยตลอด ข้าพเจ้ารู้สึกขอบคุณในทุกๆ ความหวังดีของอาจารย์ที่มีต่อลูกศิษย์คนนี้

อาจารย์ท่านต่อมา รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ เป็นอาจารย์ที่สำคัญอีกท่านที่คอยช่วยแนะนำในเรื่ององค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น อีกทั้งยังคอยแนะนำแนวคิดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ท่านเป็นอาจารย์ที่คอยช่วยเหลือข้าพเจ้ามาเสมอ ตั้งแต่ปริญาตรีจนถึงปริญาโท

ทั้งนี้ รศ.ดร.เอื้อมพร พิชัยสนธิ และ ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ ยังได้ให้ความกรุณาแนะนำสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องของวิธีการคำนวณ ซึ่งประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของอาจารย์ทุกท่านคอยช่วยเติมเต็มข้อจำกัดต่างๆ ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณฝ่ายสนับสนุน อันได้แก่ พี่ๆ เจ้าหน้าที่ที่คอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะพี่กษิรา วรวัฒน์ประยูรญาที่อดทนตอบคำถามของข้าพเจ้าในทุกเวลา ขอขอบคุณ ผอ.ชลลดา เอี่ยมวิศิษฎ์ และพี่สุรียพร ยิ้มละมัย จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่อนุเคราะห์ข้อมูลและช่วยดำเนินการต่างๆ จนได้ข้อมูลครบถ้วน ขอขอบคุณเพื่อนๆ ศม.57 ผู้ที่หวังดีกับข้าพเจ้าคอยเอาใจช่วยข้าพเจ้าอยู่เสมอ และขอขอบคุณตัวข้าพเจ้าเองที่มุ่งมั่นในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แม้จะมีช่วงเวลาที่ยากลำบากบ้าง

สุดท้าย ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการวิจัยในครั้งนี้ นับเป็นผลมาจากความช่วยเหลือจากอาจารย์ทุกท่าน และหากวิทยานิพนธ์นี้มีข้อบกพร่องประการใด ข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญกราฟ.....	ฎ
สารบัญตาราง.....	ฏ
สารบัญแผนภูมิ.....	ณ
สารบัญรูปภาพ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	9
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	11
2.1 ทฤษฎีการออม.....	11
2.1.1 แนวคิดทฤษฎีรายได้สัมบูรณ์ (Absolute Income Hypothesis).....	11
2.1.2 ทฤษฎีการบริโภคตามสมมติฐานรายได้เปรียบเทียบ (Relative Income Hypothesis).....	12
2.1.3 ทฤษฎีการบริโภคตามสมมติฐานรายได้ถาวร (Permanent Income Hypothesis)..	13
2.1.4 ทฤษฎีการบริโภคในวงจรชีวิต (Life Cycle Hypothesis).....	13
2.2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบบำนาญ.....	15
2.2.1 ระบบบำนาญแบบผู้รับมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบโดยตรง (Contributory System)...	15

2.2.2 ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ (Non-contributory System) ...	16
2.3 ระบบบำนาญตามนิยามของธนาคารโลก.....	16
2.4 การประเมินระบบบำนาญ.....	17
2.4.1 การประเมินด้านสภาพแวดล้อม (Environment).....	18
2.4.2 การประเมินด้านการออกแบบระบบ (System Design).....	18
2.4.3 การประเมินด้านการปฏิบัติงาน (Performance)	20
2.5 แนวคิดพื้นฐานเรื่องความยั่งยืน	21
2.6 ตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน	24
2.6.1 ตัวชี้วัดแบบดั้งเดิม (Traditional measures)	25
2.6.2 ตัวชี้วัดแบบใหม่ (New measures)	27
2.7 กำเนิดและพัฒนาการของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น	29
2.8 ลักษณะของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.).....	32
2.9 สรุปรูปแบบของกองทุนที่สำคัญในประเทศไทย.....	34
2.10 ระบบการปกครองท้องถิ่น.....	36
2.10.1 Continental System.....	36
2.10.2 Anglo-Saxon System.....	36
2.11 การกระจายอำนาจในประเทศไทย.....	37
2.11.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	37
2.11.2 เทศบาล.....	38
2.11.3 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	39
2.12 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	39
2.12.1 ประเทศแคนาดา	40
2.12.2 ประเทศอังกฤษและเวลส์.....	40

2.12.3 ประเทศสก็อตแลนด์.....	42
2.13 งานวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ	43
2.13.1 งานวิจัยในต่างประเทศ.....	43
2.13.2 งานวิจัยในประเทศไทย.....	45
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	47
3.1 วิธีการคำนวณ.....	48
ก. ข้อมูลประมาณการรายรับ.....	48
ข. ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญ	49
ค. สถานะปัจจุบันของกองทุน.....	50
ง. รายได้และรายจ่ายอื่นเพิ่มเติม.....	51
จ. อัตราดอกเบี้ย	51
3.2 ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาความยั่งยืน.....	53
3.3 สมมติฐานของตัวแบบ.....	54
3.4 ดัชนีชี้วัดทางการคลัง	55
3.5 ข้อมูลที่ใช้	55
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ และอภิปรายผล.....	57
4.1 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน.....	57
4.1.1 ภาพรวมทั้งหมดของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	57
4.1.2 กองทุนแบบแยกประเภท.....	61
(1) กองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	61
(2) กองทุนของเทศบาล.....	64
(3) กองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	66
4.2 อภิปรายผลการวิจัย	70

4.2.1 จำนวนคนเกษียณสะสม.....	70
4.2.1 โครงสร้างอายุ.....	71
4.2.2 อัตราการเพิ่มขึ้นของรายรับ.....	76
4.3 สถานการณ์ที่จะทำการศึกษา (Sensitivity Analysis).....	78
4.3.1 กองทุนภายใต้การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบ	78
4.3.1.1 ความยั่งยืนของกองทุนภายใต้กรอบกฎหมาย	80
4.3.1.2 ความยั่งยืนของกองทุนภายใต้อัตราเงินสมทบที่เหมาะสม	83
4.3.1.3 วิเคราะห์สาเหตุที่รายได้จากการลงทุนน้อยกว่ากองทุนประเภทอื่นๆ.....	84
4.3.2 กองทุนภายใต้การเปลี่ยนแปลงรายได้จากการลงทุน.....	86
4.3.4.1 การปรับผลตอบแทนจากการลงทุนภายใต้อัตราสมทบที่ใช้ในปัจจุบัน	86
4.3.4.2 การปรับรายได้จากการลงทุนพร้อมทั้งอัตราเงินสมทบ	90
4.3.3 วิเคราะห์ความเป็นธรรมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	98
1. ความเป็นธรรมระหว่างกองทุน	98
2. ความเป็นธรรมระหว่างรุ่น.....	99
3.ความเป็นธรรมของการจ่ายเงินสมทบ	99
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ.....	101
5.1 สรุปผลการศึกษา	101
5.2 ข้อเสนอแนะ	101
5.2.1 การเปลี่ยนกติกาของกองทุน.....	101
5.2.1.1 การปรับอัตราเงินสมทบของกองทุน	102
5.2.1.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ.....	103
5.2.2. การปรับรูปแบบโครงสร้างของกองทุน	103
5.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย.....	104

รายการอ้างอิง	105
ภาคผนวก.....	109
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	119



สารบัญญกราฟ

กราฟที่ 1 อายุขัยเฉลี่ยของคนไทยในทุก 5 ปี ตั้งแต่ปี 2527 - 2557.....	2
กราฟที่ 2 จำนวนการเกิดของประชากรไทยในทุก 5 ปี ตั้งแต่ปี 2538 - 2558.....	3
กราฟที่ 3 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของ ก.บ.ท.ในปี พ.ศ. 2558 – 2621.....	58
กราฟที่ 4 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของ ก.บ.ท. พ.ศ. 2558 – 2621	59
กราฟที่ 5 กราฟแสดงรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้และดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ของ ก.บ.ท. พ.ศ. 2558 – 2621	60
กราฟที่ 6 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของกองทุน อบจ. ในปี พ.ศ. 2558 – 2621	62
กราฟที่ 7 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของกองทุน อบจ. พ.ศ. 2558 – 2621	63
กราฟที่ 8 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของกองทุนเทศบาลในปี พ.ศ. 2558 – 2621.....	64
กราฟที่ 9 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของกองทุนเทศบาล พ.ศ. 2558 – 2621.....	65
กราฟที่ 10 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่ายของกองทุน อบต.ในปี พ.ศ. 2558 – 2621	66
กราฟที่ 11 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของกองทุน อบต. พ.ศ. 2558 – 2621	67
กราฟที่ 12 ประมาณการรายรับของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ในปี 2552 - 2557	77
กราฟที่ 13 การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบตั้งแต่ร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 3 ของกองทุน อบจ. กองทุนเทศบาล และ กองทุน อบต.	79
กราฟที่ 14 อัตราเงินสมทบ และอัตรา PAYG rate ของกองทุน อบต.ตั้งแต่ร้อยละ 2 – 4.....	83
กราฟที่ 15 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 3	91
กราฟที่ 16 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 4	92

กราฟที่ 17 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 5.....	93
กราฟที่ 18 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 6.....	94



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 สัดส่วนเงินสมทบเข้ากองทุนเฉลี่ยต่อคนต่อปีแยกเป็น อบจ. เทศบาล และอบต. ในปี 2557	7
ตารางที่ 2 ระดับของความยั่งยืนตามแนวคิดในเรื่องของ Microenterprise.....	22
ตารางที่ 3 สารสำคัญของ พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น	29
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบรูปแบบกองทุนที่สำคัญในประเทศไทย.....	34
ตารางที่ 5 แสดงอัตราเงินสมทบของ Local Government Pension Scheme (LGPS) 2014	41
ตารางที่ 6 แสดงอัตราเงินสมทบของกองทุนข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสก๊อตแลนด์.....	42
ตารางที่ 7 สถานการณ์ที่จะใช้ในการวิเคราะห์ (Sensitivity Analysis).....	47
ตารางที่ 8 ข้อสังเกตของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปีต่างๆ	61
ตารางที่ 9 ข้อสังเกตของกองทุน อบจ.ในปีต่างๆ	63
ตารางที่ 10 ข้อสังเกตของกองทุนเทศบาลในปีต่างๆ	65
ตารางที่ 11 ข้อสังเกตของกองทุน อบต.ในปีต่างๆ.....	67
ตารางที่ 12 สรุปสถานะของกองทุนแต่ละประเภท.....	69
ตารางที่ 13 จำนวนคนทำงาน ผู้เกษียณสะสมตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 - 2558 ของกองทุน อบจ. เทศบาล และ อบต.	71
ตารางที่ 14 ตารางแสดงอัตราเงินสมทบในสัดส่วนต่างๆ และเงินคงเหลือสะสมรวมของกองทุน	81
ตารางที่ 15 เปรียบเทียบสถานการณ์ของกองทุนในรูปแบบปัจจุบัน และอัตราเงินสมทบภายใต้กรอบกฎหมาย	82
ตารางที่ 16 เปรียบเทียบสถานการณ์ของกองทุนในรูปแบบปัจจุบัน และอัตราเงินสมทบภายใต้รูปแบบที่เหมาะสม	84
ตารางที่ 17 เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบจ. เทศบาล และ อบต. ณ ปี พ.ศ. 2621 ภายใต้ผลตอบแทนจากการลงทุนตั้งแต่วัยละ 2 ถึงวัยละ 6	90
ตารางที่ 18 สรุปอัตราเงินสมทบจากการเปลี่ยนทั้งอัตราเงินสมทบและรายได้จากการลงทุนเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบเพียงอย่างเดียว	95

ตารางที่ 19 สรุปอัตราเงินสมทบภายใต้สถานการณ์ต่างๆ	96
ตารางที่ 20 กองทุน อบจ. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการ ลงทุนร้อยละ 2.....	109
ตารางที่ 21 กองทุนเทศบาลในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 2 และรายได้จากการ ลงทุนร้อยละ 2.....	111
ตารางที่ 22 กองทุน อบต. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการ ลงทุนร้อยละ 2.....	114
ตารางที่ 23 กองทุนรวม (ก.บ.ท.) ในสถานการณ์ปัจจุบัน.....	116



สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 จำนวนและร้อยละของผู้สูงอายุในปี 2537 – 2557	1
แผนภูมิที่ 2 อัตราส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานจำนวน 100 คน	4
แผนภูมิที่ 3 เปรียบเทียบรายจ่ายเงินสมทบต่อหัว และรายจ่ายเงินบำนาญต่อหัวของกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2553 - 2557	8
แผนภูมิที่ 4 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	73
แผนภูมิที่ 5 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุของเทศบาล	74
แผนภูมิที่ 6 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล	75
แผนภูมิที่ 7 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล	76
แผนภูมิที่ 8 เงินคงเหลือสะสมของกองทุนรวม (ก.บ.ท.) ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยน รายได้จากการลงทุน	87
แผนภูมิที่ 9 เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบจ. ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้จากการ ลงทุน	88
แผนภูมิที่ 10 เงินคงเหลือสะสมของกองทุนเทศบาล ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้ จากการลงทุน	88
แผนภูมิที่ 11 เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบต. ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้ จากการลงทุน	89

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 1 เส้นการบริโภคตามทฤษฎีรายได้สมบูรณ์.....	12
รูปภาพที่ 2 Life Cycle Hypothesis	14
รูปภาพที่ 3 ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.).....	48
รูปภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการศึกษาความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	56
รูปภาพที่ 5 ภาพแสดงระยะเวลาในการเริ่มใช้เงินคงเหลือสะสม และการใช้เงินสมทบจนหมดของ อบจ. เทศบาล อบต. และกองทุนรวม (ก.บ.ท.).....	69

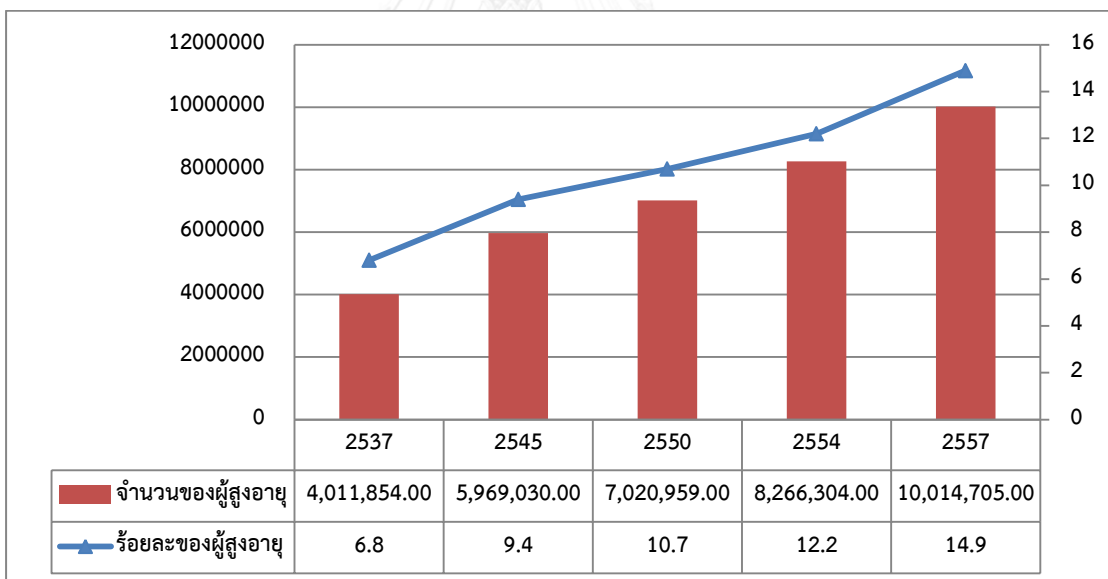


บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนับได้ว่ากำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) และจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวในอีกประมาณ 10 ปีข้างหน้า¹ จากแผนภูมิที่ 1 พบว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ.2537 มีผู้สูงอายุจำนวน 4,011,854 คน และในปี พ.ศ.2557 มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มสูงถึง 10,014,705 คน ส่งผลให้อัตราของผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งพบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้โครงสร้างอายุของประชากรในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปมี 2 สาเหตุหลัก คือ ประชากรมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้น และอัตราการเกิดที่มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง

แผนภูมิที่ 1 จำนวนและร้อยละของผู้สูงอายุในปี 2537 – 2557



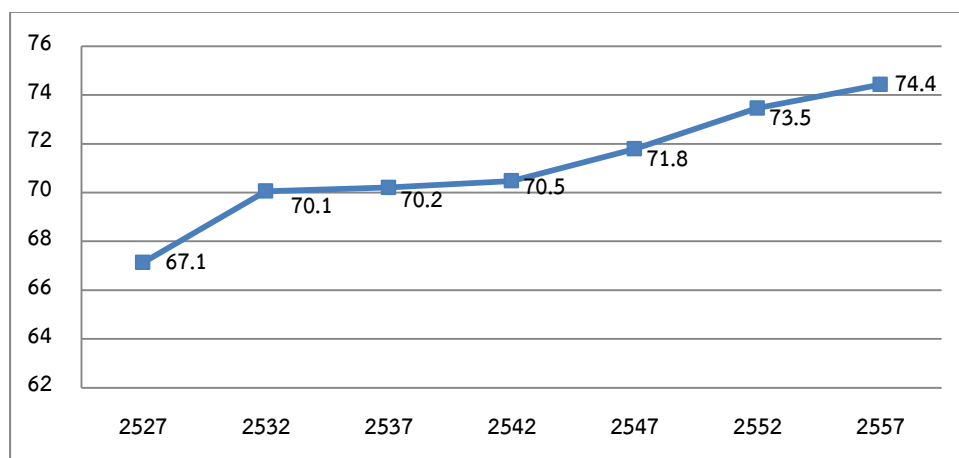
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2557)

นอกจากนี้ ผู้สูงอายุที่มีอายุยืนยาว เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ที่พัฒนาขึ้น หากดูจากข้อมูลของ World Bank ในกราฟที่ 1 จะเห็นได้ว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากอายุ 67.1 ในปี พ.ศ. 2527 มาเป็น 74.4 ในปี 2557 ซึ่งอายุขัย

¹ มีประชากรมากกว่าร้อยละ 20 ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ

ที่เพิ่มขึ้น เพิ่มสูงถึงประมาณ 7 ปี นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์ว่าในปี 2573 ประชากรหญิงจะมีอายุขัยเฉลี่ยที่ 82 ปีจาก 75 ปี และประชากรชายมีอายุขัยเฉลี่ยที่ 76 ปีจาก 70 ปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

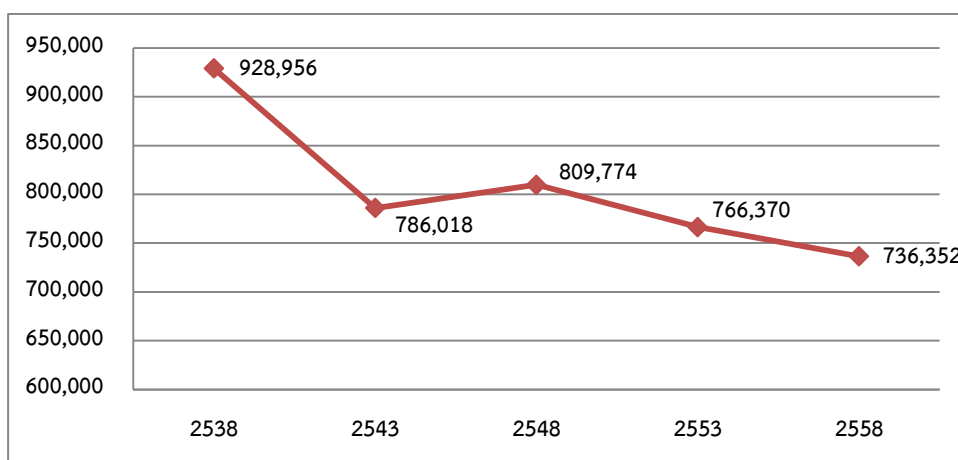
กราฟที่ 1 อายุขัยเฉลี่ยของคนไทยในทุก 5 ปี ตั้งแต่ปี 2527 - 2557



ที่มา: World Bank (2016)

อย่างไรก็ตาม จำนวนการเกิดของเด็กในประเทศไม่ได้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเหมือนอายุขัยโดยเฉลี่ยของคนไทย เพราะหากดูจากกราฟที่ 2 จะพบว่า จำนวนการเกิดของเด็กมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เห็นได้จากในปี 2538 ที่มีจำนวนเด็กแรกเกิดสูงถึง 928,956 คน แต่ในปี 2558 มีจำนวนเด็กที่เกิดเพียง 736,352 คน (ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต, 2559) ซึ่งจำนวนเด็กที่เกิดใหม่ลดลงประมาณเกือบ 200,000 คนในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา หรือคิดเป็นร้อยละประมาณ 20.7 ดังนั้น จากการที่ประชากรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้น และอัตราเด็กที่เกิดมีจำนวนที่ลดลง จึงส่งผลให้ในอนาคตโครงสร้างอายุของประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงไป โดยที่มีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มากขึ้น เพราะแนวโน้มอายุขัยเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประชากรวัยแรงงานจะลดลง เนื่องมาจากการอัตราเกิดที่ลดลง และส่งผลให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในที่สุด

กราฟที่ 2 จำนวนการเกิดของประชากรไทยในทุก 5 ปี ตั้งแต่ปี 2538 - 2558



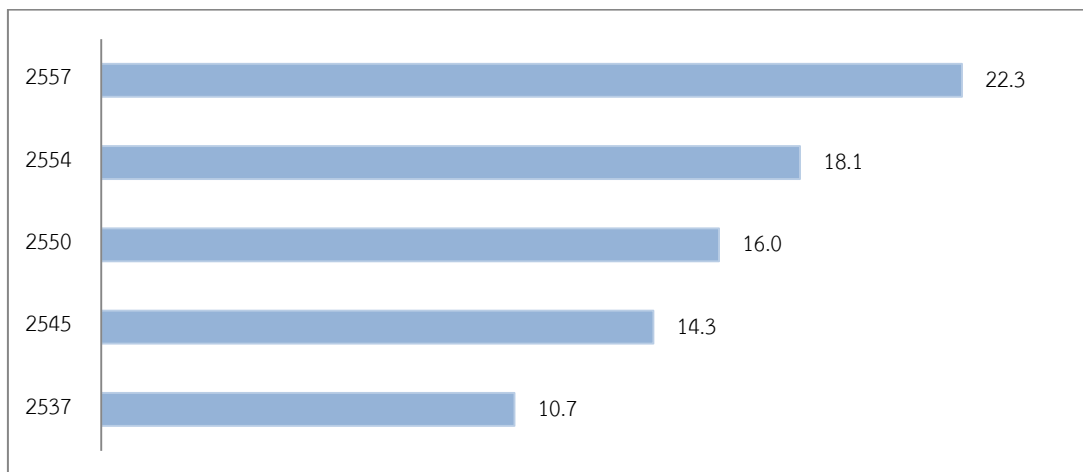
ที่มา: ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต 2559

จากที่กล่าวไปถึงอัตราการเกิดที่ลดลงและการที่ผู้สูงอายุมีอายุยืนขึ้น ส่งผลให้ประชากรในวัยแรงงานมีจำนวนผู้สูงอายุที่ต้องดูแลเพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 2 ว่าประชากรวัยทำงานในช่วงอายุ 15-59 มีสัดส่วนของการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2557 ในประชากรวัยทำงาน 100 คนจะต้องดูแลผู้สูงอายุ 22 คน แตกต่างจากในปี พ.ศ.2537 ที่ประชากรวัยแรงงานจำนวน 100 คนต้องดูแลผู้สูงอายุประมาณ 11 คน การที่ประชากรในวัยแรงงานมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ต้องดูแลมากขึ้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชากรวัยแรงงานหากว่าผู้สูงอายุที่เขาต้องดูแลนั้นไม่สามารถดูแลตัวเองได้ในเรื่องของค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่ใช้ในชีวิตประจำวัน เพราะมีบางส่วนที่ไม่สามารถทำงานได้ แล้วทำให้ขาดรายได้ จะส่งผลให้ประชากรในวัยหนุ่มสาวมีภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัวที่ต้องแบกรับมากขึ้น และในกรณีที่เลวร้ายที่สุด คือ ประชากรวัยหนุ่มสาวบางส่วนไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้จึงอาจจะต้องทอดทิ้งในสถานสงเคราะห์หรือถูกปล่อยให้ใช้ชีวิตลำพังมากขึ้นในทางกลับกันหากผู้สูงอายุเหล่านั้นสามารถดูแลตัวเองได้ไปจนถึงเสียชีวิต แม้ว่าประชากรในวัยแรงงานจะมีผู้สูงอายุที่ต้องดูแลมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดปัญหาที่ประชากรในวัยแรงงานจะต้องมาแบกรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดมากนัก

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้สูงอายุสามารถดูแลตนเองได้นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ใช้จ่ายจากเงินออมที่มี หรือ ยังคงต้องทำงานเพื่อให้ได้เงินมาจับจ่ายใช้สอย หากผู้สูงอายุเกษียณ และมีเงินออมเพื่อจับจ่ายใช้สอยในยามเกษียณก็จะส่งผลดีกว่าการที่ผู้สูงอายุที่ไม่มีเงินออมและต้องทำงานไปจนเสียชีวิต เนื่องจากคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกันในยามบั้นปลายของชีวิต ดังนั้น

ผู้สูงอายุควรมีเงินออมเพื่อที่จะสามารถดูแลตนเองได้ และเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ต้องทำงานไปตลอดช่วงชีวิต อีกทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อคนรุ่นหลัง

แผนภูมิที่ 2 อัตราส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงานจำนวน 100 คน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2557)

จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การศึกษาแนวทางการส่งเสริมการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษามีแนวโน้มที่ต้องการรายได้หลังจากเกษียณอายุมากกว่ารายได้ที่ตนเองกำลังได้รับจากการทำงานในปัจจุบัน และในทางกลับกันผู้ที่มีงานทำ หรือกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจส่วนหนึ่งไม่สามารถออมเงินได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยพบว่าผู้ที่สามารถออมเงินได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 61.3 และผู้ที่ไม่สามารถออมได้ร้อยละ 38.7 แบ่งออกเป็น กลุ่มคนที่สามารถออมแต่ไม่ออมร้อยละ 3 กลุ่มคนที่ใช้รายได้หมดพอดี ไม่เหลือออมร้อยละ 26.7 และกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จำเป็นต้องก่อหนี้ ร้อยละ 9 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนที่ไม่สามารถออมได้ในวัยทำงานมีสัดส่วนสูงถึงเกือบร้อยละ 40 ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีเงินไม่เพียงพอที่จะออม หรือมีเงินเพียงพอแต่ไม่ออม นอกจากนี้กลุ่มคนอีกประมาณร้อยละ 60 ที่กล่าวว่าตนเองสามารถออมเพื่อใช้จ่ายในยามเกษียณได้อย่างเพียงพอ นั้น ไม่น่าพอใจถึงเวลาจริงเงินออมที่มีจะเพียงพอตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น จึงต้องมีระบบบางอย่างเข้ามารองรับ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้มีระบบกองทุนเข้ามาให้ประชาชนได้มีการออมเงิน เพื่อนำไปใช้จ่ายในยามที่เกษียณอายุทำให้ผู้สูงอายุสามารถดูแลตนเองได้ และเพื่อรองรับกับปัญหา

ผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในระบบที่รัฐจัดให้มี กองทุนนี้เป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรองรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2556) พบว่าในปัจจุบันข้าราชการท้องถิ่นมีจำนวน 197,048 คนหรือมีสัดส่วนร้อยละ 15.5 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ซึ่งจำนวนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยพบว่าปี 2548 พบว่าอัตราของข้าราชการท้องถิ่นมีเพียงร้อยละ 9.70 และเพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่องจนถึงในปี 2556 ที่มีสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 15.5

ดังนั้น การมีระบบบำนาญจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่อย่างไรก็ตามการมีเพียงแค่ตัวระบบอย่างเดียวอาจจะไม่ได้ช่วยแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เพราะถ้าหากระบบบำนาญที่มีอยู่ระบบยังไม่ดีเพียงพอ ท้ายที่สุดแล้วก็ทำให้กองทุนไม่สามารถดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องได้ ทั้งนี้ได้มีการเสนอแนวทางของระบบบำนาญที่ดีเพื่อการปฏิรูปโดย World Bank (2005)² ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. *ความเพียงพอ* หมายถึง ความเพียงพอของระบบในการจัดหาประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ เพราะระบบบำนาญเป็นประโยชน์ที่สำคัญสำหรับผู้สูงวัยเมื่อยามเกษียณอายุ เพื่อไม่ให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอย่างยากลำบาก และให้พวกเขาสามารถเกิดการบริโภคได้ต่อเนื่องไปตลอดชีวิต
2. *ความสามารถในการจ่าย* หมายถึง เป็นระบบที่มีความเหมาะสม สามารถจัดหาเงินทุนได้ โดยที่ไม่ได้กระทบต่อปัจเจกบุคคลและสังคมมากเกินไป อีกทั้งยังไม่ทำให้เกิดภาวะทางการคลังที่จะทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินได้ในอนาคต
3. *ความยั่งยืน* หมายถึง ต้องเป็นระบบที่มีความยั่งยืน ซึ่งความยั่งยืนในที่นี้หมายถึงความยั่งยืนทางการเงินที่จะสามารถรักษาระบบให้อยู่ต่อไปได้ตลอด หรือ สามารถจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิ์รับบำนาญได้อย่างต่อเนื่อง ไม่มีติดขัดหรือต้องล้มเลิกกองทุน
4. *ความมั่นคง* หมายถึง ระบบที่มีประสิทธิภาพในการรับมือกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และอาจจะจะเป็นปัญหาที่ไม่คาดฝันมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร และความผันผวนทางการเมือง

² (Holzmann & Hinz, 2005)

การศึกษาในครั้งนี้จะวิเคราะห์ในเรื่องของความยั่งยืนของกองทุนเป็นหลัก เนื่องจากความยั่งยืนถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของกองทุน เพราะหากกองทุนไม่มีความยั่งยืนแล้ว การปรับปรุงในส่วนอื่นๆ ก็มีโอกาสเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน โดยพบว่ามีการศึกษาหลายชิ้นในประเทศไทยเรื่องกองทุนที่มักจะถูกความยั่งยืนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นกองทุนประกันสังคม (เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, 2554) และกลุ่มสี่จะลดรายจ่ายวันละบาท (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2550) เป็นต้น

ในส่วนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะพบว่ากองทุนนี้ได้มีการจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้มีเงินใช้เมื่ออายุเกษียณอายุ มีการสมทบเงินเข้ากองทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยใช้ประมาณการรายรับ³ จาก อปท. แต่ละแห่งเป็นฐานในการคำนวณว่าจะต้องสมทบเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะเก็บเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 ของประมาณการรายรับ และเทศบาลจะเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของประมาณการรายรับ นอกจากนี้ ก่อนการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน จะต้องหักค่าใช้จ่ายในกรณีที่ในท้องถิ่นแห่งนั้นๆ มีผู้ที่เกษียณอายุ หรือผู้ที่เข้าข่ายต้องรับเงินบำเหน็จบำนาญ และจึงนำเงินส่วนที่เหลือสมทบเข้ากองทุน ซึ่งในกรณีที่หักเงินบำนาญให้ข้าราชการแล้วยังไม่พอจ่ายให้กับสมาชิก ทาง อปท. จะต้องทำเรื่องเบิกจ่ายผ่านทางกองทุนโดยตรง

ยกตัวอย่างของการสมทบเงินเข้ากองทุน สมมติให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งมีประมาณการรายรับในปีงบประมาณ 2559 เท่ากับ 10 ล้านบาท (ซึ่งเป็นรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) และมีข้าราชการที่เกษียณอายุในท้องถิ่นนั้น 1 คน ซึ่งต้องจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้เกษียณอายุเดือนละ 6,000 บาท ดังนั้นเงินที่ อบต. แห่งนี้ต้องสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นจึงเท่ากับ $(10,000,000 \times 0.01) - (6,000 \times 12) = 28,000$ บาท แต่อย่างไรก็ตาม หากเงินที่ต้องสมทบสุทธิเข้ากองทุนมีค่าติดลบ หรือมีรายจ่ายให้กับผู้เกษียณมากกว่าอัตราส่วนที่ต้องสมทบเงินเข้ากองทุนท้องถิ่นแห่งนั้นจะต้องทำเรื่องขอเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยส่วนต่างที่เกิดขึ้น

ดังที่ได้กล่าวถึงลักษณะของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไปเบื้องต้น จะพบว่าการเก็บเงินสมทบในกองทุนไม่ได้สะท้อนถึงจำนวนบุคลากรของแต่ละท้องถิ่น อันเนื่องมาจากรายรับหรือเงินสมทบของกองทุนส่วนใหญ่มาจากอัตราเงินสมทบของ อปท. เพียงแหล่งเดียว โดยที่ข้าราชการส่วน

³ ซึ่งจะไม่นำงบประมาณรายได้ประเภทพันธบัตร เงินกู้ เงินที่มีผู้ถือให้หรือเงินอุดหนุนมารวมคำนวณด้วย

ท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้สมทบเงินเข้ากองทุนโดยตรง ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของสมาชิกกองทุน ไม่ได้บ่งบอกว่า รายได้จากเงินสมทบจะเพิ่มตามไปด้วย เพราะรายได้จากเงินสมทบจะเปลี่ยนไปตามประมาณการ รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งเท่านั้น มิได้แปรผันไปตามจำนวนของข้าราชการ ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสังเกตว่าการเก็บเงินสมทบในลักษณะนี้ท้ายที่สุดแล้ว จะทำให้กองทุนยั่งยืนหรือไม่ นอกจากนี้ หากพิจารณาประกอบกับตารางที่ 1 แล้วนั้นจะพบว่าเงินที่ อปท.แต่ละประเภทสมทบเข้ากองทุนนั้น ยังไม่เพียงพอต่อเงินที่มีการจ่ายจริง ซึ่งได้มีการเปรียบเทียบ ให้อดูในปี พ.ศ.2557 ว่า อบจ.มีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเฉลี่ยต่อคนเท่ากับ 47,170.56 บาทต่อปี แต่เงินที่จ่ายบำนาญกลับสูงถึง 138,797.13 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งเทศบาลและ อบต. ก็มีลักษณะ เช่นเดียวกัน โดยที่เทศบาลสมทบเงิน 34,065.66 บาท แต่จ่ายเงินบำนาญ 138,292.49 บาท ส่วน อบต.พบว่ามีส่วนต่างระหว่างเงินบำนาญและเงินสมทบประมาณ 85,252.82 บาท โดยที่ อบต.เฉลี่ย แล้วสมทบเงินเข้ากองทุนเพียง 13,007.30 และมีการจ่ายเงินบำนาญต่อคน 98,260.12 บาท

ตารางที่ 1 สัดส่วนเงินสมทบเข้ากองทุนเฉลี่ยต่อคนต่อปีแยกเป็น อบจ. เทศบาล และอบต. ในปี 2557

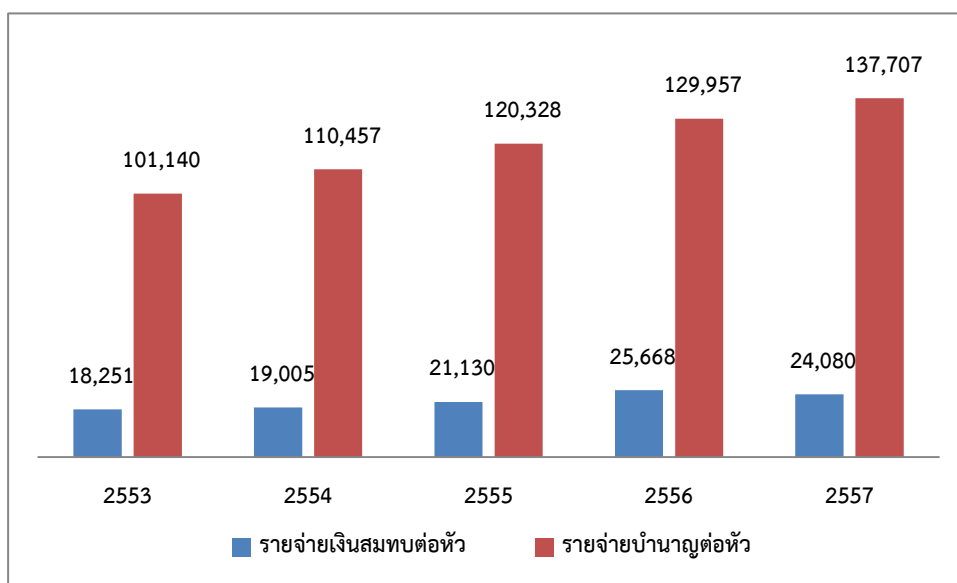
ประเภท	เงินสมทบเข้ากองทุน เฉลี่ยต่อคนต่อปี	บำนาญต่อคนต่อปี	ส่วนต่าง
อบจ.	47,170.56	138,797.13	-91,626.57
เทศบาล	34,065.66	138,292.49	-104,226.83
อบต.	13,007.30	98,260.12	-85,252.82
รวม	24,079.80	137,706.58	-113,626.78

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนต่อมา จากการพิจารณาข้อมูลของกองทุนในเบื้องต้นในแผนภูมิที่ 3 พบว่าในระหว่าง ปี พ.ศ.2553 – พ.ศ. 2557 ส่วนต่างระหว่างเงินสมทบเข้ากองทุน และรายจ่ายจากเงินบำนาญยังคง เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ในปัจจุบันกองทุนยังไม่ได้มีสถานะติดลบ และยังมีสภาพคล่องในการ บริหารจัดการ เพราะยังไม่ใช้สมาชิกทุกคนจากกองทุนที่เกษียณอายุ กลุ่มคนที่เกษียณอายุยังเป็น เพียงแค่บางกลุ่มเท่านั้น กลุ่มที่ยังไม่ได้เกษียณก็ยังไม่เกิดรายจ่ายต่อกองทุน ทำให้กองทุนสามารถถึง ทรัพยากรในส่วนนั้นมาใช้ก่อนได้ และเป็นการดึงทรัพยากรที่ยังไม่มีใครสังเกตเห็น และจะส่งผลอีก

ครั้งในอนาคตข้างหน้าหากกองทุนยังมีการดำเนินการในลักษณะนี้ไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีการศึกษาความยั่งยืนของกองทุนอย่างเป็นระบบอีกครั้งในบทที่ 4

แผนภูมิที่ 3 เปรียบเทียบรายจ่ายเงินสมทบต่อหัว และรายจ่ายบำนาญต่อหัวของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2553 - 2557



ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากประเด็นปัญหาของความแตกต่างระหว่างเงินที่สมทบเข้ากองทุน และเงินที่จ่ายบำนาญนั้น จึงทำให้เกิดหลายคำถามตามมา ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนในลักษณะนี้มีความยั่งยืนหรือไม่? และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) จะสามารถจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุต่อไปในระยะยาวโดยที่ไม่ต้องก่อหนี้หรือเกิดการล้มละลายหรือไม่? และหากจำเป็นต้องปรับปรุงแนวปฏิบัติในการสมทบเงินเข้ากองทุนควรจะต้องมีทางเลือกอย่างไรจึงทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืน ประเด็นคำถามทั้งหมดนี้ผู้วิจัยต้องการจะนำเสนอให้เห็นว่าหากท้ายที่สุดแล้วกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการยังไม่สามารถตอบโจทย์หรือแก้ไขปัญหาในเรื่องของการรองรับผู้สูงอายุในระยะยาว หรือในอนาคตต่อไปได้ กองทุนฯ นี้ก็ควรจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้กองทุนฯ มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้มีการจัดตั้ง เพราะไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นว่าปัญหาผู้สูงอายุก็ไม่สามารถแก้ไขได้ อีกทั้งยังมีปัญหาที่เกิดจากความไม่มี

ประสิทธิภาพของกองทุนฯ ที่จะต้องแก้ไขปัญหาในภายหลัง หรืออาจกล่าวได้ว่าจะทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนที่ต้องแก้ไขไปตลอด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อเสนอทางเลือกในการปรับปรุงกฎเกณฑ์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กล่าวคือไม่สามารถจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุได้อย่างเพียงพอ ณ ปี พ.ศ.2621 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่สมาชิกกองทุนในปี พ.ศ.2557 เสียชีวิต

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้มีการศึกษาเรื่องความยั่งยืนของกองทุนผ่านกรอบการศึกษาของ Closed group unfunded obligation หรือ CGUO เพื่อให้เห็นประเด็นเรื่องอัตราการดิ่งทรัพยากรระหว่างกองทุนนอกเหนือจากความยั่งยืนทางการเงิน โดยใช้ข้อมูลจากกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สกล.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยแบ่งหน่วยการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2. เทศบาล ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และ 3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อให้เห็นว่าอัตราการเก็บเงินสมทบของกองทุนฯ ในปัจจุบันจะทำให้กองทุนสามารถจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุได้อย่างเพียงพอ หรือมีความยั่งยืนหรือไม่

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) คาดว่าจะได้ทราบถึงสัดส่วนที่แตกต่างกันระหว่างรายจ่ายและรายรับของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่าเป็นจำนวนเท่าใดเมื่อถึงปี พ.ศ.2621 (ปีสุดท้ายที่มีการจ่ายเงิน

บ้านญาติกับสมาชิกในกองทุน) ทำให้ทราบว่ากองทุนต้องก่อหนี้เท่าใดเพื่อให้สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอ

2) ทำให้ทราบว่าภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของอัตราเงินสมทบของกองทุน และผลตอบแทนจากการลงทุน จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสัดส่วนรายรับและรายจ่ายอย่างไร และสามารถนำไปใช้วิเคราะห์รูปแบบนโยบายที่ควรมีการปรับปรุงภาวะเบียดต่างๆ ของกองทุน



บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

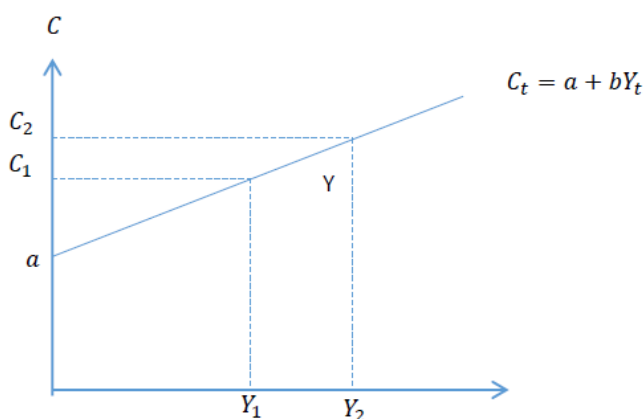
จากบทที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นถึงจำนวนผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งอัตราการเกิดยังลดต่ำลง ส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบโครงสร้างอายุของประชากรในประเทศไทยที่จะทำให้ในอนาคตประชากรวัยแรงงานมีจำนวนผู้สูงอายุที่ต้องดูแลเพิ่มขึ้น ซึ่งในบางครอบครัวหากมีจำนวนผู้สูงอายุหลายคนอาจจะส่งผลให้เกิดการดูแลไม่ทั่วถึง และเกินกำลังของประชากรในวัยแรงงาน ดังที่ได้อธิบายไปแล้วว่าหากผู้สูงอายุสามารถดูแลตนเองได้หลังเกษียณอายุ ก็จะส่งผลให้ภาระที่ต้องเกิดขึ้นกับลูกหลานลดน้อยลงไป ทั้งนี้ หากผู้สูงอายุจะมีรายได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในยามเกษียณได้นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการออมในช่วงที่ยังสามารถทำงานได้ ซึ่งได้มีแนวคิดหรือทฤษฎีการออมที่บ่งบอกว่าการออมของปัจเจกบุคคลจะเกิดขึ้นได้ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

2.1 ทฤษฎีการออม

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีรายได้สัมบูรณ์ (Absolute Income Hypothesis)

Keynes (1936) ได้สร้างฟังก์ชันการบริโภค ซึ่งชี้ให้เห็นว่าบุคคลจะบริโภคเพิ่มขึ้น ต่อเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น แต่การบริโภคที่เพิ่มขึ้นนั้นจะน้อยกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น และ เมื่อ ระดับรายได้ของบุคคลสูงขึ้น บุคคลจะบริโภคในสัดส่วนที่มีต่อรายได้ลดลง นั่นคือค่า APC ลดลง แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าระดับรายได้ต่ำลง บุคคลกลับจะบริโภคในสัดส่วนที่มีต่อรายได้สูงหรือค่า APC สูง เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะ ณ ระดับรายได้ต่ำนั้นการจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวย่อมมีความสำคัญและจำเป็นเหนือการออม แสดงว่าบุคคลจะออมมากขึ้นก็ต่อเมื่อตัวเองและครอบครัวมีปัจจัยพื้นฐานได้รับการบำบัดอย่างเพียงพอแล้วเท่านั้น

รูปภาพที่ 1 เส้นการบริโภคตามทฤษฎีรายได้สมบูรณ์



ที่มา : Keynes (1936)

2.1.2 ทฤษฎีการบริโภคตามสมมติฐานรายได้เปรียบเทียบ (Relative Income Hypothesis)

ทฤษฎีการบริโภคตามสมมติฐานรายได้เปรียบเทียบ ถูกพัฒนาขึ้นโดย Duesenberry (1949) ที่เชื่อว่าผู้บริโภคไม่ได้บริโภคโดยคำนึงเพียงแค่ระดับรายได้สมบูรณ์ตามแนวคิดของ Keynes เท่านั้น แต่จะคำนึงถึงรายได้เปรียบเทียบ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) รายได้เปรียบเทียบกับระดับรายได้เฉลี่ยของคนในสังคม หมายถึง หากผู้บริโภคมีรายได้น้อยกว่ารายได้เฉลี่ยของคนในสังคม ก็จะพยายามบริโภคให้คล้ายตามระดับบริโภคของคนอื่น ๆ ดังนั้นสัดส่วนการบริโภคต่อรายได้จะสูง ทำให้คนกลุ่มนั้นมีการออมที่ลดลง เพราะต้องนำเงินไปใช้ในการบริโภคเพื่อให้ระดับการบริโภคใกล้เคียงกับคนในสังคม ในลักษณะเดียวกัน หากผู้บริโภคที่มีรายได้มากกว่ารายได้เฉลี่ยของคนในสังคม มักจะมีการบริโภคต่อรายได้ที่ไม่สูงนัก เพื่อรักษาระดับการบริโภคให้ใกล้เคียงกับคนอื่น ๆ ในสังคม ดังนั้นคนกลุ่มนี้จึงมีเงินออมมากกว่าคนทั่วไป

(2) รายได้ปัจจุบันเปรียบเทียบกับรายได้ในอดีต หมายถึง ผู้บริโภคจะมีการบริโภคที่คล้ายคลึงกับในอดีตเนื่องจากความเคยชิน ดังนั้นหากผู้บริโภคมีรายได้ในอดีตน้อยกว่ารายได้ในปัจจุบันก็จะส่งผลให้เขามีรายได้เพิ่มขึ้น เพราะความต้องการรักษาระดับการบริโภคให้เหมือนในอดีต และในทำนองเดียวกันหากในปัจจุบันเขามีรายได้ต่ำกว่าในอดีต เพื่อที่จะพยายามรักษาระดับการบริโภคให้เท่ากับในอดีต จึงทำให้มีสัดส่วนการบริโภคต่อรายได้เพิ่มสูงขึ้น ทำให้การออมในปัจจุบันลดลง

2.1.3 ทฤษฎีการบริโภคตามสมมติฐานรายได้ถาวร (Permanent Income Hypothesis)

ทฤษฎีการบริโภคตามสมมติฐานรายได้ถาวร ถูกพัฒนาโดย Friedman (1957) ซึ่งมีความเห็นว่า การบริโภคเป็นสัดส่วนกับรายได้ถาวร หมายถึง การบริโภคของแต่ละบุคคลไม่ได้ขึ้นอยู่กับรายได้ในขณะนั้น แต่จะขึ้นอยู่กับรายได้ถาวรที่พวกเขาคาดว่าจะได้รับ เนื่องจากพวกเขาต้องการบริโภคอย่างสม่ำเสมอในแต่ละปี แทนที่จะบริโภคมากในบางปี หรือไม่บริโภคเลยในบางปี

Friedman เชื่อว่ารายได้และการบริโภคนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน นั่นคือ รายได้และการบริโภคแบบถาวร และแบบชั่วคราว สามารถเขียนในรูปความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$Y = Y_P + Y_T$$

$$C = C_P + C_T$$

โดย

Y คือ รายได้ที่ได้รับ

C คือ การบริโภคที่เกิดขึ้น

Y_P คือ รายได้ถาวร

C_P คือ การบริโภคถาวร

Y_T คือ รายได้ชั่วคราว

C_T คือ การบริโภคถาวร

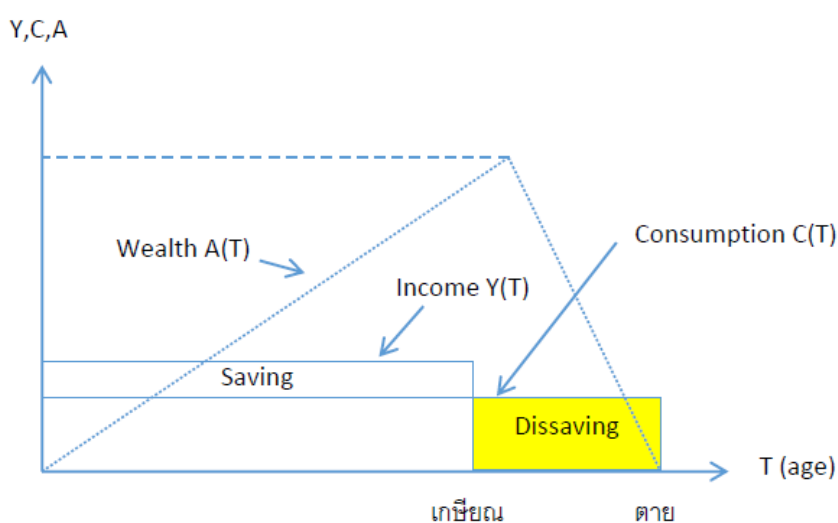
โดยที่รายได้ถาวรคือรายได้ที่ครัวเรือนสามารถนำมาใช้ในการบริโภคโดยไม่กระทบต่อชีวิตประจำวัน หรือฐานะของแต่ละบุคคล ดังนั้น รายได้ถาวรจึงเป็นรายได้ในระยะยาว อาทิ เงินเดือน ฯลฯ ส่วนรายได้ชั่วคราวคือรายได้ที่มีได้รับเป็นประจำ มักมีลักษณะที่มาอย่างไม่คาดฝัน และมีความไม่แน่นอนที่จะได้รับ อีกทั้งยังสามารถมีค่าเป็นบวกหรือลบก็ได้เช่นกัน อาทิ การได้โบนัส ถูกสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯลฯ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่ารายได้ชั่วคราวเป็นตัวแปรที่แสดงถึงความไม่แน่นอนของรายได้ในปัจจุบันที่เบี่ยงเบนไปจากรายได้ระยะยาว นอกจากนี้ การบริโภคก็เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน นั่นคือ การบริโภคถาวรมักจะเป็นการบริโภคที่เกิดขึ้นเป็นประจำสม่ำเสมอในระยะยาว ส่วนการบริโภคชั่วคราวมักจะเป็นการเกิดอย่างไม่ได้ตั้งใจ หรือไม่ได้คาดฝัน สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการออมคือ แต่ละบุคคลจะมีการออมหากมีรายได้ชั่วคราวและรายได้ถาวร ซึ่งจะออมในสัดส่วนเท่าใดนั้นแตกต่างกันออกไปตามแต่ละปัจเจกบุคคล

2.1.4 ทฤษฎีการบริโภคในวงจรชีวิต (Life Cycle Hypothesis)

ทฤษฎี life cycle hypothesis ถูกคิดค้นขึ้นโดย Modigliani (1966) โดยได้กล่าวถึงการตัดสินใจในการบริโภคและการออมของครัวเรือน ซึ่งในแต่ละช่วงเวลาของชีวิตจะมีการบริโภคมาก

หรือน้อยจะขึ้นอยู่กับความชอบของแต่ละบุคคลที่จะจัดสรรการบริโภคตลอดช่วงชีวิตของเขา อย่างไรก็ตามก็ตามสิ่งที่เขาต้องพิจารณาด้วยนั้นคือรายรับตลอดช่วงชีวิต เพราะการบริโภคโดยขึ้นอยู่กับความต้องการเพียงอย่างเดียวไม่สามารถเป็นไปได้ ต้องพิจารณาข้อจำกัดของรายได้ประกอบไปด้วย ซึ่งสามารถแสดงได้จากแผนรูปด้านล่างนี้

รูปภาพที่ 2 Life Cycle Hypothesis



ที่มา: Franco Modigliani (1996:165)

จากแผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคจำเป็นที่จะต้องมีการบริโภคตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย แม้ว่าจะมีบางช่วงชีวิตที่มีรายได้หรือยังไม่มีรายได้ก็ตาม ดังนั้นจากแผนภาพจึงแสดงให้เห็นถึงในช่วงวันทำงานผู้บริโภคจะทำการออมเงิน (Saving) ไว้ส่วนหนึ่งนอกเหนือจากการบริโภค เพราะพวกเขาเห็นว่าเมื่อถึงยามเกษียณอายุพวกเขาจะไม่มีรายได้ และเมื่อถึงยามเกษียณอายุพวกเขาจะเอาเงินออมที่เก็บไว้เมื่อยามทำงานออกมาใช้ จึงทำให้ระดับการออมเป็นลบหรือเรียกว่า dissaving นั่นเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าทฤษฎีดังกล่าวอธิบายให้เห็นถึงพฤติกรรมในการบริโภคของครัวเรือน และแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวัยทำงานหรือวัยเกษียณนั้นจะสามารถมีรายได้เพื่อการบริโภคจากการออมในวัยทำงานเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นผู้บริโภคทุกคนไม่ได้ที่สามารถออมเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณได้ทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าการออมที่เกิดขึ้นเป็นการออมของปัจเจกบุคคล ซึ่งจะเกิดการออมจากเหตุผลหลากหลายประการตามทฤษฎีที่ได้กล่าวไป แต่อย่างไรก็ตามพบว่ายังมีกลุ่มคนอีกเป็นจำนวนไม่น้อย

ที่ไม่สามารถออมเงินเพื่อไว้ใช้จ่ายในยามเกษียณอายุ อันเนื่องมาจากการที่คนบางกลุ่มไม่ได้มองไกล ไปยังอนาคต เพราะเป็นเรื่องที่ไกลตัว ดังนั้นเขาใช้รายได้เพื่อการบริโภคในปัจจุบันจนหมด หรือหากบางคนมีการออมเงินเพื่อใช้จ่ายในยามเกษียณ แต่การออมเงินนั้นอาจจะไม่ได้ออมเงินอย่างเพียงพอที่จะใช้จ่าย เพราะยังมีอีกหลายปัจจัยที่ต้องคิดไม่ว่าจะเป็นอัตราดอกเบี้ย หรือภาวะเงินเฟ้อในอนาคต ซึ่งหากเมื่อออมแล้วไม่ได้คำนึงถึงในส่วนนี้ ในท้ายที่สุด หากจะนำเงินออมออกมาใช้จ่ายก็อาจจะไม่เพียงพอสำหรับยามเกษียณอายุ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจึงทำให้รัฐต้องมีระบบกองทุนเข้ามารองรับเพื่อเป็นหลักประกันว่าคนจะมีเงินออมที่เพียงพอสำหรับใช้ในยามเกษียณอายุ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557)

จากที่ได้กล่าวไปถึงความจำเป็นที่รัฐควรจะต้องเข้ามาสร้างหลักประกันเพื่อรองรับกับผู้เกษียณอายุ ในส่วนต่อไปจึงเป็นส่วนที่อธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานของระบบบำนาญว่ามีรูปแบบใดบ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงระบบบำนาญมากขึ้น ดังนี้

2.2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบบำนาญ

2.2.1 ระบบบำนาญแบบผู้รับมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบโดยตรง (Contributory System)

ระบบนี้จะให้ผู้ที่เป็สมาชิกมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ผู้ที่จ่ายเงินสมทบจึงจะมีสิทธิ์ได้รับเงินบำนาญเมื่อยามเกษียณ โดยระบบนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน⁴ ได้แก่

(1) ระบบ Pay as you go (PAYGO) เป็นระบบที่รัฐบาลจะต้องเก็บเงินจากประชากรในวัยทำงานมาจ่ายให้กับประชากรที่เกษียณแล้ว ในรูปแบบของบำนาญ และเมื่อประชากรวัยทำงานเหล่านั้นเข้าสู่วัยชรา ก็จะได้รับเงินบำนาญที่รัฐบาลเก็บจากคนหนุ่มสาวในรุ่นต่อไป ซึ่งข้อดีของระบบนี้คือสามารถทำได้อย่างรวดเร็วในการจัดหาแหล่งเงินทุน และแก้ปัญหาในเรื่องของเงินเฟ้อ เพราะไม่ได้มีการสะสมเงินเข้าระบบในระยะเวลาที่ยาวนาน แต่อย่างไรก็ตามระบบ PAYGO นี้ยังมีข้อเสียในเรื่องของความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น เพราะในแต่ละรุ่นมีโครงสร้างประชากรที่แตกต่างกันไป หากรุ่นไหนมีประชากรวัยแรงงานน้อยกว่า

⁴ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2552)

ประชากรผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานในรุ่นนั้นแบกรับค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกับรุ่นอื่นๆ

(2) ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ เป็นระบบที่มีกองทุน โดยรัฐบาลจะบังคับให้ประชาชนออมเงินทุกเดือนในช่วงวัยทำงาน คนที่สมทบเงินเข้ากองทุนจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุ โดยเงินบำนาญที่ได้รับมาจากการออมของสมาชิกในแต่ละเดือนและจากผลตอบแทนจากการลงทุน ซึ่งระบบบำนาญในลักษณะนี้มีข้อดีคือการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอายุไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ อีกทั้งยังไม่ทำให้รัฐบาลรับภาระทางการคลังมากเกินไป อย่างไรก็ตามระบบนี้ยังมีข้อเสียอันเกิดมาจากอัตราเงินเฟ้อที่อาจส่งผลกระทบต่อมูลค่าของเงินออม อีกทั้งเงินที่สมาชิกออมอาจไม่เพียงพอในการใช้จ่ายจริงเมื่อถึงช่วงเกษียณอายุ เนื่องจากระยะเวลาในการเข้ามาเป็นสมาชิกของแต่ละคนมีช่วงเวลาที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลให้คนที่เข้ามาในระบบนี้ช้าก็จะมีเงินออมน้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณ

2.2.2 ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ (Non-contributory System)

ภายใต้ระบบนี้รัฐบาลจะใช้เงินจากภาษีอากรเป็นแหล่งเงินทุนในการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐบาลอาจจะจ่ายเงินให้กับผู้สูงอายุทุกคน (Universal coverage) หรือจ่ายให้กับผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม (Selective) ก็ได้ โดยผู้รับผลประโยชน์ไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ

2.3 ระบบบำนาญตามนิยามของธนาคารโลก

ธนาคารโลกได้กำหนดรูปแบบการออมทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ แสวงสวัสดิการต่างๆ เพื่อรองรับวัยเกษียณอายุ ภายใต้ทฤษฎีเสาหลัก 5 ต้น ดังนี้

Pillar 0: A non-contributory “zero pillar” ในระบบนี้ผู้สูงอายุไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐจะเป็นผู้ที่ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีพพื้นฐานขั้นต่ำได้ และการช่วยเหลืออาจจะช่วยเหลือผู้สูงอายุทั้งหมด หรือว่าเลือกตามกรณีก็ได้

Pillar 1: A mandatory “first pillar” เป็นระบบที่มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนซึ่งอาจจะมาจากลูกจ้าง หรือนายจ้าง หรือรัฐสมทบร่วมด้วยก็ได้ โดยมีภาครัฐเป็นผู้บริหาร ซึ่งจะมีการบังคับให้มีการกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังจากการเกษียณอย่างชัดเจน และเมื่อสมาชิกในกองทุน

เกษียณแล้วก็จะได้รับผลประโยชน์ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่ง Pillar 1 จะเป็นระบบที่มีเป้าหมายที่จะให้ผู้สูงอายุหรือผู้ที่เกษียณมีเงินดำรงชีพเพียงพอไม่น้อยกว่าเส้นความยากจน ไม่ใช่เพียงแค่งานดำรงชีวิตพื้นฐานขั้นต่ำเท่านั้น

Pillar 2: A mandatory “second pillar” เป็นระบบที่มีการบังคับในเรื่องของจำนวนเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งอาจจะมีการเก็บจากลูกจ้าง นายจ้าง หรือภาครัฐก็ได้ โดยจะมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารกองทุนฯ โดยเฉพาะ หรืออาจจะว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาบริหาร ซึ่งผู้ออมเมื่อเกษียณจะได้รับเงินสมทบพร้อมผลตอบแทนจากกองทุน และการออมในลักษณะนี้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกหรือผู้ออมสามารถเลือกนโยบายการลงทุนเองได้ และสามารถเลือกรูปแบบการรับเงินเมื่อเกษียณได้ว่าจะรับเป็นก้อนหรือรับแบบรายเดือน หรืออาจจะมีการซื้อประกันบำนาญด้วยก็ได้

Pillar 3: A voluntary “third pillar” เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจที่สามารถกำหนดจำนวนเงินสะสมเพื่อรองรับการเกษียณ โดยผู้ออมจะได้รับเงินสะสมและผลตอบแทนเมื่อเกษียณ ซึ่งเป็นระบบที่มีการออมได้หลากหลายรูปแบบ ซึ่งภาคเอกชนจะเป็นผู้จัดตั้งและทำการบริหารเงินออม

Pillar 4: A non-financial “fourth pillar” เป็นระบบที่ไม่ได้ใช้เงินออมเหมือนรูปแบบอื่นๆ แต่เป็นการใช้ทรัพย์สินอื่น และการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ เพื่อรองรับชีวิตหลักเกษียณ อีกทั้งยังรวมถึงการสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ อาทิ การสนับสนุนจากครอบครัว หรือจะเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล เช่น บ้าน เหล่านี้อาจนำมาใช้ขอสินเชื่อสำหรับผู้สูงอายุ

จะเห็นได้ว่าระบบบำนาญสามารถแบ่งลักษณะได้ 2 รูปแบบคือ แบ่งตามลักษณะการสมทบเงินเข้ากองทุน และแบ่งตามลักษณะของการให้สวัสดิการ ซึ่งทำให้เราให้เห็นประเภทของระบบบำนาญว่าเป็นอย่างไร ในส่วนต่อมาจะเป็นรูปแบบที่ใช้ในการประเมินระบบบำนาญ ที่มีทั้งหมดหลายมิติด้วยกัน สามารถอธิบายได้ดังนี้

2.4 การประเมินระบบบำนาญ

การประเมินระบบบำนาญสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบด้วยกัน โดยที่ตัวชี้วัดของระบบบำนาญนั้นจะมีด้วยกันทั้งหมด 3 ประเภท⁵ กล่าวคือ

⁵ Pallares-Miralles, Carolina Romero, and Whitehouse (2012)

2.4.1 การประเมินด้านสภาพแวดล้อม (Environment)

หมายถึง ตัวชี้วัดในด้านสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานของระบบบำนาญ โดยตัวชี้วัดในด้านนี้จะเป็นการดูในมิติของเงื่อนไขทางด้านประชากรศาสตร์ และเงื่อนไขทางด้านแรงงาน ซึ่งเป็นการเข้าใจในโครงสร้างประชากรในปัจจุบันและในอนาคต และตัวชี้วัดทางด้านสภาพแวดล้อม สามารถสรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

ตัวชี้วัดด้านประชากร (Demographic Indicators)

- อัตราการเจริญพันธุ์ (Fertility rates)
- อายุขัย (Life expectancies)
- อัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุ (Old-age dependency ratios)
- อัตราการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุร่วมกับลูกหลาน (Co-residence rates of the elderly)

ตัวชี้วัดของตลาดแรงงาน

- อัตรากำลังของประชากรวัยแรงงาน (Labor force participation rates of working age population)
- อัตรากำลังแรงงานในผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี (Labor force participating rates among those older than 65)
- สัดส่วนแรงงานในภาคการเกษตร (Share of labor force in agriculture)

ตัวชี้วัดทางการคลัง

- หนี้สาธารณะต่อ GDP (Public debt as share of GDP)
- รายจ่ายของรัฐบาลต่อ GDP (Government expenditure as share of GDP)
- สัดส่วนการขาดดุลต่อ GDP (Public deficit as share of GDP)

2.4.2 การประเมินด้านการออกแบบระบบ (System Design)

ประกอบไปด้วย 2 กลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกจะเป็นการดูโครงสร้างของระบบ และกลุ่มที่สองจะดูในเรื่องของกฎในการดำเนินงานของระบบ ซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วนด้วยกัน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งอายุที่เหมาะสมของสมาชิกสำหรับรับเงินบำนาญ และการสมทบเงินเข้ากองทุนที่ผ่านมา ในส่วนที่สองคือ อัตราเงินสมทบ (Contribution rate) อัตราผลประโยชน์

ทดแทน (ผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากกองทุน) และแผนอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนของสมาชิก และการปรับค่าเงินตามดัชนีราคา ในส่วนนี้สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

โครงสร้างของระบบบำนาญ

- การจำแนกประเภทของระบบบำนาญ (Classifications of pension systems)
- รูปแบบของระบบบำนาญ (Modalities of pension systems) แบ่งออกเป็น 5 เสาหลักตามแนวทางของ World Bank
- มีการรวมหรือแยกกองทุนบำนาญสำหรับข้าราชการและกองทุนอื่นๆ (Civil servants and other special schemes)

เงื่อนไขที่เหมาะสม

- ทุกเพศทุกวัยมีสิทธิได้รับบำนาญ (Pension eligibility ages)
- ประวัติในการจ่ายเงินสมทบ (Contribution history)

พารามิเตอร์: การจ่ายเงินสมทบ

- อัตราการจ่ายเงินสมทบ (Contribution rates)
- เพดานของเงินบำนาญ (Ceiling of pension)

พารามิเตอร์: ประโยชน์ที่ได้รับ

- อัตราการทดแทน (Target replacement rate)
- เป้าหมายของเงินบำนาญ (Target pension wealth)
- แรงจูงใจในการเกษียณอายุ (Incentives for retirement)
- ความเสี่ยงในการลงทุน (Investment risk)
- อายุเกษียณ (Life expectancy at retirement)
- รายได้บำนาญของภาคเอกชนกับรัฐบาล (Public versus private pension income)
- กลไกทางการเงิน (Financing mechanism)
- ระดับผลประโยชน์ถ้าไม่มีการจ่ายเงินสมทบ และเงินบำนาญขั้นต่ำ (Benefit from non-contributory or minimum pension as share of income per capita)

2.4.3 การประเมินด้านการปฏิบัติงาน (Performance)

จะเป็นการประเมินผลลัพธ์และประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นตัวชี้วัดหลักของระบบบำนาญ โดยแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขที่สำคัญ 6 อย่าง ดังนี้ 1) ความครอบคลุม 2) ความเพียงพอ 3) ความยั่งยืนทางการเงิน 4) ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ 5) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และ 6) การบริหารจัดการความเสี่ยง (เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกกองทุน)

ความครอบคลุม (Coverage)

- ความครอบคลุมของกำลังแรงงาน (Coverage of workers) หมายถึง สัดส่วนของเงินสมทบจากแรงงานและประชากรวัยแรงงานในช่วงปีที่ผ่านมา
- ความครอบคลุมของผู้สูงอายุ (Coverage of elderly) หมายถึง อัตราส่วนของจำนวนของประโยชน์จากเงินบำนาญต่อประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

ความเหมาะสม (Adequacy)

- อัตราการทดแทนแยกตามเพศ (Empirical replacement rates by sex)
- สัดส่วนของรายได้จากเงินบำนาญต่อค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุในแต่ละครัวเรือน (Ratio of pension income to expenditures of elderly households)
- ความยากจนของผู้สูงอายุ (Relative poverty of elderly)
- การบริโภคและรายได้ของผู้สูงอายุ (Relative consumption/income of elderly)

ความยั่งยืนทางการเงิน (Financial sustainability)

- สัดส่วนการใช้จ่ายเงินบำนาญต่อ GDP (Pension spending to GDP ratio)
- สัดส่วนการใช้จ่ายเงินบำนาญต่อรายรับจากภาษี (Pension spending to general tax revenue ratio)
- สัดส่วนของหนี้จากค่าใช้จ่ายเงินบำนาญที่ยังไม่ได้ชำระต่อ GDP และรายรับจากภาษี (Unfunded pension liability as share of GDP and tax revenues)
- สัดส่วนของหนี้สุทธิต่อ GDP และรายรับจากภาษี (Net pension liability as share of GDP and tax revenues)

ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic efficiency)

- ค่าเฉลี่ยของอายุที่เกษียณอย่างมีประสิทธิภาพ (Average effective retirement age)
- ภาษีเงินได้, การสมทบเงินเข้าประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้าง, ร้อยละของค่าใช้จ่ายแรงงาน (income tax, employee and employer social security contributions, % of gross labor costs)

ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (Administrative efficiency)

- ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน (Administrative costs of public scheme)

จะเห็นได้ว่าในการประเมินระบบบำนาญนั้นมีหลายมิติ และหลายระดับ โดยระดับที่ยากและสำคัญที่สุดนั้นคือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเรื่องความยั่งยืนเป็นหนึ่งในการประเมินกองทุน และเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่จะทำให้เห็นว่ากองทุนจะสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาวหรือไม่ ส่วนในเรื่องตัวชี้วัดอื่นๆ จะเป็นตัวประกอบย่อยเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนภายใต้สถานการณ์ต่างๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร อัตราเงินสมทบที่มีความเปลี่ยนแปลงไป สภาพเศรษฐกิจที่อาจจะส่งผลกระทบต่อกองทุน เป็นต้น

เนื้อหาในส่วนถัดไปจะเป็นการอธิบายถึงคำจำกัดความในเรื่องความยั่งยืนทางการเงินที่เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญในการวัดประสิทธิภาพของกองทุน เพื่อให้เห็นขอบเขตว่าความยั่งยืนมีความสำคัญอย่างไร และขอบเขตของการวิจัยนี้มองในเรื่องของความยั่งยืนว่าเป็นอย่างไร สามารถอธิบายได้ดังนี้

2.5 แนวคิดพื้นฐานเรื่องความยั่งยืน

จากที่กล่าวถึงลักษณะการประเมินในมิติต่างๆ ไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเรื่องความยั่งยืนเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สำคัญของกองทุน โดยที่การตีความในเรื่องความยั่งยืนนั้นมีหลายนิยาม และหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปความยั่งยืนของกองทุนเราจะดูความยั่งยืนของกองทุนจากความยั่งยืนทางการเงิน เนื่องจากความยั่งยืนทางการเงินนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญในเรื่องความยั่งยืนของกองทุน หรือที่เรียกว่า Financial Sustainability ซึ่งหากกองทุนบำนาญมีความยั่งยืนทางด้าน

การเงิน ก็หมายถึงกองทุนนั้นประสบความสำเร็จ และดำเนินต่อไปได้ในระยะยาว โดยที่คำว่าความยั่งยืนทางการเงินนั้นจะมีผู้ให้นิยาม และความหมายออกไปในหลายๆ ลักษณะ สามารถอธิบายได้ดังนี้

นิยามความยั่งยืนในระยะแรกนั้นจะมองถึงในเรื่องของความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่าย ซึ่งในยุคแรก Otero and Rhyne (1994) ได้กล่าวถึงระดับของความยั่งยืน โดยมีแนวคิดมาจากเรื่อง Microenterprise ซึ่งแบ่งระดับความยั่งยืนออกเป็น 4 ระดับด้วยกัน สามารถแสดงได้ดังนี้ ตารางที่ 2 ระดับของความยั่งยืนตามแนวคิดในเรื่องของ Microenterprise

ระดับ	ระดับของการให้เงิน อุดหนุนจากรัฐ	สถานะของเงินทุน หมุนเวียน	แหล่งเงินทุนที่ใช้ของ ค่าใช้จ่ายในการ บริหารงาน
ระดับที่ 1: ระบบ การอุดหนุนแบบ ดั้งเดิม	อยู่ในระดับสูง	กองทุนไม่มี เสถียรภาพ	เงินอุดหนุนหรือการก่อกำเนิด
ระดับที่ 2: เหมือน ระดับที่ 1 แต่มีการ จัดการที่ดีขึ้น	ยังมีเป็นบางส่วน	กองทุนมีเสถียรภาพ แค่ในระยะหนึ่ง	นำมาจากเงินอุดหนุนและ รายได้จากดอกเบี้ยอย่าง ละส่วน
ระดับที่ 3: เข้าใกล้ ความยั่งยืน	อยู่ในระดับที่น้อยมาก	กองทุนมีเสถียรภาพ ในระยะยาว	รายได้จากดอกเบี้ยอย่าง เดียว
ระดับที่ 4: ความ ยั่งยืน	ไม่มีการอุดหนุน (รายได้มาจากการออม ของสมาชิกเต็ม จำนวน)	กองทุนมีเสถียรภาพ ในระยะยาว	รายได้จากดอกเบี้ยอย่าง เดียว

ปรับปรุงจาก Otero and Rhyne, 1994 อ้างใน Havers (1996) The new world of microenterprise finance: building healthy financial institutions for the poor

จากรอบแนวคิดข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องความยั่งยืนจะต้องเป็นระบบที่ไม่ใช้เงินอุดหนุนจากส่วนอื่น ซึ่งรายได้จะมาจากเงินออมของสมาชิกทั้งหมด สถานะของเงินทุนหมุนเวียนต้องมีเสถียรภาพในระยะยาว และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานนั้นต้องมาจากรายได้ที่มาจากดอกเบี้ยเพียง

อย่างเดี่ยว ต่อมา Havers (1996) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าโดยพื้นฐานแล้วการที่จะบรรลุความยั่งยืนทางการเงินได้นั้น รายได้ที่ได้รับมาจากส่วนต่างๆจะต้องครอบคลุมรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด อันได้แก่ รายจ่ายของกองทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่าใช้จ่ายจากหนี้เงินกู้ และอัตราเงินเฟ้อ

จะเห็นได้ว่าในยุคแรกนั้นแนวคิดเรื่องความยั่งยืนของกองทุน หรือระบบที่คล้ายคลึงกับระบบของกองทุนนั้นจะมองเรื่องความยั่งยืนเพียงแค่ว่ารายได้ที่ได้รับต้องครอบคลุมกับค่าใช้จ่ายเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงแค่การมองในระยะสั้น กล่าวคือหากในปัจจุบันรายได้ของกองทุนมากกว่ารายจ่ายทั้งหมดนั้น หมายความว่ากองทุนนั้นมีความยั่งยืน

นอกจากนี้ ยังมีความยั่งยืนในเรื่องของ Microfinance ที่มีการวัดความยั่งยืนของระบบโดยดูจากความยั่งยืนทางการเงินเสนอโดย Meyer (2002) ที่มองว่าความหมายของความยั่งยืนทางการเงินนั้นสามารถวัดได้ 2 ระดับด้วยกัน ได้แก่ ระดับแรก คือความยั่งยืนในการดำเนินงาน (operational self-sustainability) หมายถึงรายได้ในการดำเนินงานเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ระดับที่สองคือ ความยั่งยืนทางการเงิน (Financial self-sustainability) เป็นระดับที่สูงกว่าระดับแรก เนื่องจากหมายถึงว่าระบบมีรายได้เพียงพอที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายของกองทุนทั้งหมดและสามารถใช้ทดแทนเงินอุดหนุนที่เข้ามาในกองทุนได้ นั่นหมายถึงกองทุนจะยังสามารถอยู่ได้แม้ว่าจะไม่มีเงินอุดหนุนจากส่วนอื่นก็ตาม

ต่อมา แนวคิดเรื่องความยั่งยืนที่ใช้ในระดับภาครัฐ ซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดหารายได้เพียงอย่างเดียว แต่ยังมองในมิติเรื่องการบริหารจัดการการเงินให้เพียงพอ โดยอาจจะมีการก่อหนี้ได้ แต่การก่อหนี้ต้องอยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ โดยต้องสามารถบริหารจัดการได้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งมีผู้ให้นิยามดังนี้

Burnside (2005) ได้ให้นิยามว่าความยั่งยืน หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการบริหารจัดการหนี้เมื่อดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่งอย่างต่อเนื่อง โดยที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นๆ นอกจากนี้ Zaidi (2010) ได้อธิบายว่าความยั่งยืน คือ ความสามารถระยะยาวของรัฐบาลที่จะเผชิญกับภาระผูกพันทางการเงินที่เชื่อมโยงกับค่าใช้จ่ายในปัจจุบันและในอนาคตรวมถึงหนี้สิน เช่นเดียวกันกับนิยามของ Navarro-Galera, Rodríguez-Bolívar, Alcaide Muñoz, and López-Subires (2016) ที่อธิบายว่าความยั่งยืนทางการเงินคือ ความสามารถในการจัดหาบริการและการบริหารจัดการเงินที่เป็นภาระผูกพันควบคู่กันไปในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้งยังสามารถรักษานโยบายหรือระบบที่มีอยู่ไม่ให้เกิดหนี้เพิ่มสูงขึ้นในอนาคตอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนต่อมาจะเป็นการจะเป็นแนวคิดความยั่งยืนในเรื่องของกองทุน ซึ่ง Blake and Mayhew (2006) ได้กล่าวว่าความยั่งยืนคือความสมดุลระหว่างเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุน และเงินที่จ่ายบำนาญให้กับสมาชิก อีกทั้ง Gokhale and Smetters (2006) ยังได้เสริมถึงถึงแนวคิดเรื่องความยั่งยืนไว้ว่า หมายถึง ความสามารถในการจ่ายผลประโยชน์ในอนาคตได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ Goss (2010) ยังได้กล่าวว่าแนวคิดเรื่องความยั่งยืนในเรื่องของระบบประกันไว้ว่ามี 2 ความหมาย ได้แก่ (1) รายรับจากภาษีนั้นมีความเพียงพอที่จะจ่ายผลประโยชน์ที่ได้มีการกำหนดไว้ในปัจจุบันตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมาย และ (2) โครงสร้างของระบบประกันสังคมในปัจจุบันประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ (ต่อเดือน) ควรจะสะท้อนถึงค่าเฉลี่ยของรายได้ เพื่อให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตได้ต่อไปในอนาคต

จะเห็นได้ว่านิยามเรื่องความยั่งยืนนั้นมีผู้มองไว้หลากหลายมุม ในระยะแรกจะมาจากแนวคิดของ Microfinance ที่จะเน้นในเรื่องของการหารายได้ให้เพียงพอ โดยเน้นในส่วนของการหารายได้ด้วยตนเองโดยไม่พึ่งพาเงินอุดหนุน และในส่วนต่อมาจะเป็นในระดับภาครัฐ ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเป็นหลัก โดยดูจากความสามารถในการบริหารจัดการนี้ และในส่วนสุดท้ายจะเป็นในเรื่องของนิยามของกองทุนที่จะเน้นให้มีการจัดหารายรับให้เพียงพอกับรายจ่าย ดังนั้น นิยามความยั่งยืนของกองทุนสามารถสรุปได้ว่า คือ “ความสามารถของกองทุนในการหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นของกองทุน ไม่ว่าจะ เป็น รายจ่ายเงินบำนาญ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น โดยที่รายรับที่ได้ไม่จำเป็นต้องมาจากเงินสมทบเพียงอย่างเดียว แต่อาจมาจากรายได้จากการลงทุน โดยที่รายได้ของกองทุนนั้นต้องไม่ได้มาจากการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นของกองทุนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กองทุนจะต้องสามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกของกองทุนได้อย่างเพียงพอทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต”

2.6 ตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน⁶

ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนนั้น ในปัจจุบันได้มีตัวชี้วัดหลายแบบเพื่อใช้วัดในเรื่อง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลักได้แก่ ตัวชี้วัดแบบดั้งเดิม และตัวชี้วัดแบบใหม่ สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

⁶ อ้างอิงและสรุปความจาก วรเวศม์ สุวรรณระดา (2549)

2.6.1 ตัวชี้วัดแบบดั้งเดิม (Traditional measures)

Crossover Date (CD)

หมายถึง ช่วงเวลา ณ ขณะใดขณะหนึ่งอาจจะเป็นวันหรือปีใดๆ ที่เงินบำนาญที่ต้องจ่ายให้กับสมาชิกในกองทุนนั้นมีค่ามากกว่ารายได้ของกองทุนที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถคำนวณได้ดังนี้

$$CD = \sum_{b=t-R-15}^{\min(t-R,2558)} B_t^b - \sum_{b=t-D}^{2558} C_t > 0$$

โดยที่

$\sum_{b=t-R-15}^{\min(t-R,2558)} B_t^b$ เงินบำนาญรวมที่สมาชิกแต่ละรุ่นปีเกิด b ได้รับจากกองทุนปีที่ t
 $\sum_{b=t-R}^{2558} C_t$ เงินสมทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่จ่ายให้กับกองทุนในปีที่ t

Trust Fund Exhaustion Date

หมายถึง มูลค่าของเงินสะสมในกองทุน ณ วันหรือปีใดๆ (ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง) มีค่าเท่ากับ 0

Trust Fund Ratio (TFR)

หมายถึง อัตราส่วนมูลค่าของเงินสะสมกองทุน ณ ต้นปีใดๆ ต่อเงินบำนาญที่ต้องจ่ายในปีนั้นๆ สามารถคำนวณได้ดังนี้

$$TFR_t = \frac{A_t}{\sum_{b=t-R-15}^{\min(t-R,2558)} B_t^b}$$

โดยที่ A_t คือ เงินสะสมของกองทุน

Actuarial Balance

หมายถึง ผลต่างระหว่างรายได้ของกองทุนที่จะได้รับทั้งหมด กับรายจ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งหมดในช่วงเวลาที่สนใจ สามารถแสดงได้ดังนี้

$$A_t = \frac{\sum_{b=t-R-15}^{\min(t-R,2558)} B_t^b - \sum_{b=t-D}^{2558} C_t}{(1+r)^{t-2558}}$$

Plan Termination (PT)

หมายถึง การนำมูลค่าของเงินสะสมกองทุน ณ ต้นปีไปหักออกจากมูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญที่กองทุนสัญญาว่าจะจ่ายให้กับสมาชิก หรือกล่าวได้ว่าหากมีการยกเลิกกองทุนแล้ว กองทุนจะมีเงินสะสมเพียงพอที่จะจ่ายเงินให้กับสมาชิกของกองทุนหรือไม่ สามารถแสดงได้ดังนี้

$$PT_{2558} = \sum_{t=T}^{2616} \frac{\sum_{b=t-R-15}^{\min(t-R, 2558)} B_t^b}{(1+r)^{t-2558}} - A_{2558}$$

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดแบบดั้งเดิม พบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกัน โดยจากการศึกษาของ Lee and Yamagata (2003) และการศึกษาของ Gokhale และ Smetters (2006) พบว่า การใช้ตัวชี้วัดแบบดั้งเดิมในการวัดความยั่งยืนของกองทุนฯ นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความยั่งยืนในระยะยาว อันเนื่องมาจากตัวชี้วัดแบบดั้งเดิมใช้วัดได้เพียงความยั่งยืนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น (limited time horizon) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลา ก็จะทำให้การคำนวณมีความแตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการคำนวณความยั่งยืนของกองทุนฯ ในช่วงระยะเวลา 75 ปี ก็จะได้ตัวเลขออกมาว่ากองทุนฯ จะสามารถจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอหรือไม่ ซึ่งถ้าผลออกมาว่ากองทุนสามารถจ่ายเงินได้อย่างเพียงพอ ก็ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงอะไร แต่ถ้าเกิดผลที่ได้ออกมาว่ากองทุนฯ ไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้เพียงพอ นั่นหมายถึงจะต้องมีการปฏิรูปการเพื่อให้รายได้เพียงพอต่อรายจ่าย ไม่ว่าจะเป็นการปรับอัตราเงินสมทบ การลดผลประโยชน์บางประการของสมาชิก หรือปรับเปลี่ยนอายุของผู้เกษียณให้มากขึ้น ฯลฯ ซึ่งถ้าหากมีการปฏิรูปแล้ว ก็จะส่งผลให้ในระยะ 75 ปีต่อจากนี้กองทุนฯ จะสามารถจ่ายสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายให้กับสมาชิกของกองทุนได้ แต่อย่างไรก็ตามเกิดปัญหาตามมาว่าหากหลังจาก 75 ปีไปแล้ว ไม่มีอะไรบอกได้ว่ากองทุนจะยังสามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อยู่หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากองทุนประกันสังคมในสหรัฐอเมริกาหากมีการเปลี่ยนช่วงเวลาในการใช้ตัวชี้วัดแบบดั้งเดิมศึกษาจะส่งผลให้หลังจาก 75 ปีกองทุนไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอ และในท้ายที่สุดกองทุนจะไม่มีเงินในการจ่ายให้กับสมาชิก ซึ่ง Gokhale และ Smetters ได้กล่าวไว้ว่าตัวชี้วัดแบบดั้งเดิมนั้นบอกได้เพียงความสามารถในการชำระหนี้ (solvency) แต่ไม่สามารถบอกความยั่งยืนได้

จากข้อจำกัดของตัวชี้วัดแบบดั้งเดิมที่ได้กล่าวไปนั้น จึงมีการปรับปรุง และพัฒนาตัวชี้วัดใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อให้สามารถวัดความยั่งยืนได้ในระยะยาว โดยเรียกตัวชี้วัดเหล่านี้ว่าตัวชี้วัดแบบใหม่ มีรายละเอียดดังนี้

2.6.2 ตัวชี้วัดแบบใหม่ (New measures)

Open group Unfunded Obligation (OGUO)

หมายถึง ความสามารถในการจ่ายเงินของกองทุนแก่สมาชิกทุกคน ไปจนถึงในอนาคตปีใดปีหนึ่ง โดยใช้เงินสะสมของกองทุน ซึ่งสมาชิกในที่นี้หมายถึงผู้ที่ เป็นสมาชิกอยู่แล้ว และรวมผู้ที่ จะเข้ามาใหม่ในอนาคตด้วย ซึ่งสามารถคำนวณได้จากผลรวมของรายจ่ายเงินบำนาญทั้งหมดในมูลค่าปัจจุบัน ลบด้วยรายได้ทั้งหมดในมูลค่าปัจจุบันและเงินสะสมกองทุน สามารถแสดงเป็นสมการได้ดังนี้

$$OG_{2558} = \sum_{t=T}^{2616} \frac{\sum_{b=t-R-15}^{t-R} B_t^b}{(1+r)^{t-2558}} - A_{2558} - \sum_{t=2558}^{2616} \frac{\sum_{b=t-D}^t C_t}{(1+r)^{t-2558}}$$

โดยที่

$\sum_{t=T}^{2616} \frac{\sum_{b=t-R-15}^{\min t-R} B_t^b}{(1+r)^{t-2558}}$ หมายถึง คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญรวมที่สมาชิกที่เกิด

ในปี b ได้รับเงินจากกองทุนตั้งแต่ปีที่ T

$\sum_{t=2558}^{2616} \frac{\sum_{b=t-D}^t C_t}{(1+r)^{t-2558}}$ คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินที่สมทบเข้ากองทุนตั้งแต่ปี 2558 ถึง

ปี 2616

Open group Unfunded Obligation จะแสดงให้เห็นว่าสถานะทางการเงินของกองทุนจะเป็นอย่างไรนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับสมาชิกในแฉปัจจุบันเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับสมาชิกในที่จะเข้ามาใหม่ในอนาคตด้วย ดังนั้น OGUO จึงเป็นตัวชี้วัดที่บอกความยั่งยืนของกองทุนได้ดี

Closed group Unfunded Obligation (CGUO)

หมายถึง ความสามารถในการจ่ายเงินของกองทุน โดยสมาชิกถูกกำหนดไว้ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ไม่ได้รวมคนที่ จะเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ในอนาคต เพื่อดูว่ากองทุนสามารถจ่ายเงินให้กับคนกลุ่มที่เราศึกษาได้อย่างเพียงพอหรือไม่ สามารถแสดงเป็นสมการได้ดังนี้

$$CG_{2558} = \sum_{t=T}^{2616} \frac{\sum_{b=t-R-15}^{\min(t-R,2558)} B_t^b}{(1+r)^{t-2558}} - A_{2558} - \sum_{t=2558}^{2616} \frac{\sum_{b=t-D}^{2558} C_t^b}{(1+r)^{t-2558}}$$

โดยที่

$$\sum_{t=T}^{2616} \frac{\sum_{b=t-R}^{\min(t-R,2558)} B_t^b}{(1+r)^{t-2558}} \text{ คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญรวมที่สมาชิกที่เกิดในปี}$$

b ได้รับเงินจากกองทุนตั้งแต่ปีที่ T

$$\sum_{t=T}^{2616} \frac{\sum_{b=t-D}^{2558} C_t^b}{(1+r)^{t-2558}} \text{ คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินที่สมทบเข้ากองทุนตั้งแต่ปี 2558 ถึงปี}$$

2616

ข้อดีของตัวชี้วัด Closed group Unfunded Obligation ที่สำคัญคือ หากกองทุนที่มีอยู่เป็นระบบแบบ Pay-as-you-go ตัวชี้วัดนี้จะสามารถประเมินได้ว่าการโอนย้ายทรัพยากรข้ามรุ่นเป็นจำนวนเท่าใด หรือน้อยเพียงใด ซึ่งตัวชี้วัดแบบเก่า และตัวชี้วัด Open group Unfunded Obligation ไม่สามารถบอกค่านี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น หากค่า CGUO มีค่าออกมาว่าเงินบำนาญไม่พอจ่ายให้กับสมาชิกรุ่นปัจจุบัน รัฐบาลจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อให้สามารถจ่ายสิทธิประโยชน์ให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงต้องมีการโอนย้ายทรัพยากรจากในอนาคตมาให้รุ่นปัจจุบัน (เอาเงินในอนาคตมาใช้) ส่งผลให้สมาชิกรุ่นปัจจุบันจะได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ โดยพวกเขาจะได้รับประโยชน์มากกว่าที่พวกเขาจ่ายเงินไปผ่านทางภาษี หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ที่เกษียณอายุในปัจจุบันจะได้รับประโยชน์ไปฟรีๆ แต่สมาชิกในอนาคตจะได้รับประโยชน์น้อยกว่าเงินที่พวกเขาจ่ายไป ดังนั้นตัวชี้วัดนี้จึงมีความชัดเจนในเรื่องของระดับการโยกย้ายทรัพยากรข้ามรุ่น (intergenerational transfer)

จากที่กล่าวถึงรูปแบบของเครื่องมือในการวัดความยั่งยืนของกองทุนไปในข้างต้นนั้น การศึกษาในครั้งนี้จะเลือกใช้รูปแบบของ Closed group Unfunded Obligation ในการศึกษา เนื่องจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่น มีประเภทกองทุนย่อยแบ่ง 3 กองทุน อันได้แก่ กองทุน อบจ. กองทุนเทศบาล และกองทุน อบต. ดังนั้นการใช้เครื่องมือนี้ในการศึกษานอกจากจะช่วยให้ทราบถึงความยั่งยืนของกองทุนแล้ว ยังช่วยในการวิเคราะห์ความเท่าเทียมกันระหว่างกองทุน เพื่อที่จะได้ช่วยในการวิเคราะห์ในมิติอื่นๆ นอกเหนือจากความยั่งยืน นอกจากนี้ ไม่ว่าจะใช้

Closed/Open group Unfunded Obligation ก็ไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจาก การสมทบเงินเข้ากองทุนไม่ได้อยู่ที่สมาชิกกองทุน แต่จะขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ภายใต้สมมติฐานที่ว่า จะให้มีสมาชิกใหม่เข้ากองทุนหรือไม่เข้ากองทุนนั้น จึงไม่ได้มีผลต่ออัตราเงินสมทบที่จะเปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง

2.7 กำเนิดและพัฒนาการของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยได้เริ่มมีการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการออกเป็น พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2500 เนื่องจากเริ่มเล็งเห็นว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรได้รับสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และหลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงมาตราต่างๆ เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถสรุปได้เป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 3 สารสำคัญของ พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ.บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น	เหตุผลในการประกาศใช้
ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2500)	เนื่องจากที่มีการกำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบล เป็นผู้ทำงานให้กับส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็งานลักษณะเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ดังนั้น พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงได้มีการประกาศให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง
ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2508)	1) ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์หรือมีอายุราชการครบ 25 ปีบริบูรณ์ สามารถลาออกจากราชการและขอรับบำเหน็จบำนาญได้ 2) ยกเลิกบำนาญตกทอดเพราะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เปลี่ยนเป็นบำเหน็จบำนาญตกทอดโดยให้สอดคล้องเหมือนกับหลักการในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
ฉบับที่ 3	มีการปรับปรุงอัตราบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความ

<p>พ.ร.บ.บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น</p>	<p>เหตุผลในการประกาศใช้</p>
<p>(พ.ศ.2518)</p>	<p>เหมาะสมกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งยังให้ผู้รับบำนาญเสียภาษีเงินได้เอง</p>
<p>ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520)</p>	<p>1) ให้เลิกการต่อเวลาราชการให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีการเกษียณอายุหรือมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ไม่ว่าในกรณีใด</p> <p>2) เมื่อบุคคลใดออกจากราชการแล้วกลับเข้ามาทำงานใหม่แต่กลับเข้ามาทำในส่วนของข้าราชการท้องถิ่น จะมีสิทธิขอต่อเวลาระหว่างราชการของข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ</p> <p>3) ให้ข้าราชการท้องถิ่นประเภทวิสามัญที่มีกฎหมายบัญญัติให้ยกหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทสามัญมีสิทธินับเวลาระหว่างที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทวิสามัญเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ</p> <p>4) ให้ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนเป็นทหารกองประจำการมีสิทธินับเวลาราชการตั้งแต่วันขึ้นทะเบียนเป็นทหารกองประจำการเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ</p>
<p>ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2530)</p>	<p>ในกรณีมีผู้รับเงินพิเศษรายเดือนสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ.2521 อยู่ก่อนวันที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้บังคับใช้ ให้เงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวมีผลใช้บังคับในการรวมเป็นเงินเดือนเดือนสุดท้าย</p>
<p>ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2543)</p>	<p>1) พนักงานส่วนตำบลผู้ใดออกจากราชการก่อนวันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตาม พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500</p> <p>2) สิทธิที่จะนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งประจำ</p>

<p>พ.ร.บ.บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น</p>	<p>เหตุผลในการประกาศใช้</p>
	<p>ปฏิบัติหน้าที่อยู่เขตที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกก่อนวันที่ พ.ร.บ. นี้บังคับให้เป็นอันยุติลง</p> <p>3) การนับเวลาราชการของผู้กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ก่อน</p>
<p>ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2548)</p>	<p>เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงมีผลต่อการดำรงชีวิตของข้าราชการบำนาญที่ได้รับบำนาญรายเดือนในจำนวนที่คงที่ ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม จึงได้กำหนดให้ผู้รับบำนาญมีสิทธิขอรับบำเหน็จดำรงชีพจำนวนหนึ่งในระหว่างที่ยังมีชีวิตอยู่ โดยจำนวนเงินที่ได้รับจ่านำไปหักกับบำเหน็จตกทอดซึ่งจะจ่ายให้แก่ทายาทเมื่อผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย รวมทั้งกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหักเงินจากเงินประมาณการรายรับในงบประมาณรายจ่ายประจำปีสมทบเข้ากองทุนและแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น</p>
<p>ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2556)</p>	<p>เพื่อให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพได้รับบำนาญพิเศษสูงขึ้น และแก้ไขหลักเกณฑ์การจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิได้รับ เพื่อให้สามารถนำเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) มารวมคำนวณได้ นอกจากนี้ ได้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้ผู้รับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดที่กรทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกหรือตกเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตหมดสิทธิรับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดนับแต่วันมีคำพิพากษาถึงที่สุด</p>

ที่มา: พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2500

2.8 ลักษณะของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.)

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่า ก.บ.ท. เป็นกองทุนที่จัดตั้งเพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เหมือนกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สมทบเงินเข้ากองทุนโดยตรงซึ่งมีการหักจากประมาณการรายรับในงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁷ โดยสมทบไม่เกินร้อยละ 3 ตามกฎกระทรวง โดยในปี 2542 (กฎกระทรวงฉบับที่ 4) ได้มีการกำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุน โดย อบจ. และ อบต. หักร้อยละ 1 ของประมาณการรายรับ ส่วนเทศบาลและเมืองพัทยาหักร้อยละ 2 ของประมาณการรายรับ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจในการดูแลกองทุนฯ ดังต่อไปนี้ 1) ควบคุมและดำเนินการรายรับรายจ่ายของกองทุนฯ 2) หารายได้หรือผลประโยชน์เข้ากองทุนตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด 3) การให้ อบท. รวมทั้งหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ โดยกู้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี ดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี และ 4) พิจารณาค่าใช้จ่ายประจำปีของกองทุน โดยจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของยอดเงินรายได้ประจำปี นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ของกองทุนฯ ที่ให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นคือ เงินบำเหน็จและเงินบำนาญโดยเงินบำเหน็จจะเป็นการจ่ายเพียงครั้งเดียว และเงินบำนาญจะจ่ายเป็นรายเดือน สามารถอธิบายเงื่อนไขการรับบำเหน็จบำนาญได้ดังนี้

1. บุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ คือ ผู้ที่ถูกไล่ออกจากราชการ หรือผู้ที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ครบ 1 ปี
2. ระยะเวลาราชการที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่
 - 2.1 อายุราชการไม่ถึง 10 ปีมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ
 - 2.2 อายุราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปมีสิทธิได้รับเงินบำนาญ
 - 2.3 กรณีที่ได้รับเงินบำนาญสามารถขอรับเป็นบำเหน็จแทนได้
 - 2.4 กรณีลาออกจากราชการ ต้องมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 10 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จ
 - 2.5 เป็นสิทธิเฉพาะตัว โอนไม่ได้

ดังนั้น บำเหน็จบำนาญปกติจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลักๆ ด้วยกัน ดังนี้

⁷ ประมาณการรับไม่นำรายรับประเภทพันธบัตร เงินกู้ เงินที่มีผู้ทูลให้ หรือเงินอุดหนุนมารวมคำนวณด้วย

1. บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน จ่ายให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการโดยมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิด
2. บำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพ จ่ายให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเจ็บป่วย ทุพพลภาพ โดยแพทย์แจ้งว่าไม่สามารถทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่ทำอยู่ได้
3. บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุ
 - 3.1 จ่ายให้กับข้าราชการท้องถิ่นที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์
 - 3.2 จ่ายให้กับข้าราชการท้องถิ่นที่มีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ มีความประสงค์จะลาออกจากราชการ
4. บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนาน
 - 4.1 จ่ายให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอายุราชการครบ 30 ปี
 - 4.2 จ่ายให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอายุราชการครบ 25 ปี และมีความประสงค์จะลาออกจากราชการ

สำหรับการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ จะมุ่งเน้นเฉพาะบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุและบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานมาใช้ในการคำนวณหาเงินรายจ่ายของกองทุน จากการจ่ายบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ยังทำให้ได้เห็นข้อสังเกตในเบื้องต้นว่า การจัดเก็บเงินสมทบของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการเก็บเงินที่มาจากรัฐบาลท้องถิ่นสมทบทั้งหมด ไม่ได้มาจากการออมของสมาชิก อีกทั้งฐานในการคำนวณเงินสมทบยังขึ้นอยู่กับประมาณการรายรับไม่ได้มาจากฐานบุคลากร ซึ่งการจัดเก็บเงินสมทบในลักษณะนี้อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งจะได้มีการนำเสนอในบทที่ 4 อย่างละเอียดอีกครั้ง

2.9 สรุปรูปแบบของกองทุนที่สำคัญในประเทศไทย

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบรูปแบบกองทุนที่สำคัญในประเทศไทย

รูปแบบกองทุน	ปีที่จัดตั้ง	จัดเก็บจาก	อัตราเงินสมทบ	กลุ่มเป้าหมาย	ผลตอบแทนจากการลงทุน ⁸
กองทุนประกันสังคม	2533	ลูกจ้างและสถานประกอบการที่ทำงาน, รัฐบาล	ร้อยละ 5 ของอัตราเงินเดือน และ นายจ้างสมทบในจำนวนเดียวกัน โดยที่ฐานเงินเดือนอยู่ที่ 1,650 - 15,000 บาทต่อเดือน	ลูกจ้างที่มีอายุในช่วง 15 ถึง 60 ปี	ร้อยละ 6.7
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	2494	ข้าราชการและรัฐบาล	ร้อยละ 3 ของเงินเดือน	ข้าราชการส่วนกลาง	ร้อยละ 6.7
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น	2500	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.และ อบต. ร้อยละ 1 และเทศบาล ร้อยละ 2 จากประมาณการรายรับ	ข้าราชการท้องถิ่น	ร้อยละ 2
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	2530	นายจ้างและลูกจ้าง	อัตราเงินสมทบอยู่ระหว่างร้อยละ 2 ถึง ร้อยละ 15 ของเงินเดือน และ	ลูกจ้าง	แล้วแต่การบริหารของแต่ละบริษัท

⁸ โดยเฉลี่ยตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุน

รูปแบบ กองทุน	ปีที่ จัดตั้ง	จัดเก็บจาก	อัตราเงินสมทบ	กลุ่มเป้าหมาย	ผลตอบ แทนจาก การลงทุน ⁸
			นายจ้างสมทบใน จำนวนเดียวกัน		
กองทุนรวม เพื่อการเลี้ยง ชีพ	2544	ลูกจ้างที่ นายจ้างไม่มี กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ	แล้วแต่นโยบายการ บริหารของแต่ละ ธนาคาร	ลูกจ้างที่ นายจ้างไม่มี กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ	แล้วแต่ นโยบายการ บริหารของ แต่ละ ธนาคาร
กองทุนการ ออมแห่งชาติ	2554	แรงงานนอก ระบบ และ รัฐบาล	ออมขั้นต่ำครั้งละ 50 บาทต่อครั้ง ออมทั้งปี รวมกันไม่เกิน 13,200 บาท และรัฐ จะจ่ายเงินสมทบต่อ เงินสะสมที่มีตั้งแต่ ร้อยละ 50 ถึง 100	แรงงานนอก ระบบอายุ 15 ถึง 60 ปี	ร้อยละ 4

ที่มา: จากการรวบรวม⁹

หากพิจารณาจากกองทุนในประเทศไทยในตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า กองทุนทุกประเภทจะมีลักษณะที่ให้สมาชิกออมส่วนหนึ่ง และให้รัฐบาลหรือบริษัทแต่ละแห่งร่วมออมอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เงินสมทบเข้ากองทุนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งเพียงอย่างเดียว และในส่วนของอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนพบว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังมีการบริหารรายได้ในส่วนนี้ไม่สูงมากนักเมื่อ

⁹ รวบรวมจากเว็บไซต์ของกองทุนประกันสังคม, กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น, กองทุนการออมแห่งชาติ, <https://www2.poems.in.th/home/th/learning-nav05.htm> และ http://www.cimb-principal.co.th/Our_Offerings-@-Provident_Fund.aspx

เทียบกับการบริหารงานของกองทุนอื่นๆ ซึ่งผลตอบแทนที่ได้น้อยกว่าอัตราเงินเฟ้อ (อัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 2.42 ซึ่งใช้อัตราดอกเบี้ยย้อนหลังปี พ.ศ.2554 – 2558 ในการคำนวณ) ส่งผลให้ค่าเงินในอนาคตจะลดลงเรื่อยๆ และอาจจะเป็นอีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในอนาคต

เมื่อได้มองเห็นภาพรวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นเปรียบเทียบกับกองทุนอื่นๆในประเทศไทยแล้วนั้น ในส่วนต่อมาจะเป็นการอธิบายถึงแนวคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจในภาพใหญ่ และการกระจายอำนาจของไทย เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับระบบการกระจายอำนาจ และที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อที่จะนำรูปแบบของระบบกระจายอำนาจในประเทศไทยไปเปรียบเทียบกับกองทุนสำหรับท้องถิ่นในต่างประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจในลักษณะที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย

2.10 ระบบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ดังนี้¹⁰

2.10.1 Continental System

ระบบนี้เกิดขึ้นในทวีปยุโรป มีรากฐานมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยที่การปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้จะมาจากที่รัฐบาลกระจายอำนาจบางประการให้ ซึ่งท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจที่รัฐบาลมอบให้ โดยที่รัฐบาลกลางจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรูปแบบโครงสร้าง ขนาด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งโดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีระบบที่ชัดเจน เป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศ โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้จะเป็นการบริหารโดยใช้หลักการรวมอำนาจ และกระจายอำนาจไปพร้อมๆ กัน สำหรับประเทศที่มีการใช้รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ได้แก่ ไทย ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ฯลฯ

2.10.2 Anglo-Saxon System

การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบนี้มีรากฐานมาจากประเทศอังกฤษ โดยเป็นการปกครองที่ให้อำนาจและอิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใน

¹⁰ ชำนาญ จันทร์เรือง (2559)

การปกครองตนเอง ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นก็จะมีรูปแบบในการปกครองแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับจารีต และประเพณีที่ได้มีการสืบทอดกันมา จึงทำให้การปกครองในลักษณะนี้มีรูปแบบที่หลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น

2.11 การกระจายอำนาจในประเทศไทย¹¹

การกระจายอำนาจของไทยเริ่มต้นมาอย่างยาวนาน จุดกำเนิดที่เกิดขึ้นเริ่มต้นตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2440 ที่ได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองในรูปแบบใหม่ ในระดับท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า สุขาภิบาล โดยจัดขึ้นในกรุงเทพมหานครเป็นที่แรก แต่การปกครอง ท้องถื่นดังกล่าวจะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ ซึ่งหน้าที่ในตอนนั้นคือการรักษา ความสะอาดในชุมชน การบูรณะและจัดสร้างสาธารณูปโภค อาทิ ถนน ไฟฟ้าส่องสว่าง สวนสาธารณะ และสนามกีฬา เป็นต้น การพัฒนาของการปกครองระดับท้องถิ่นมีมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมาถึงในปัจจุบันที่จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งหมด 3 รูปแบบ หลัก¹² ด้วยกัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละที่มีประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการมาโดยตลอด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.11.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นครั้งแรกภายใต้ชื่อเรียก สภาจังหวัด ในปี พ.ศ.2476 ตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลแยกจากการบริหารงานส่วน ภูมิภาค แต่มีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กรมการจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มี ความต้องการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภา จังหวัด พ.ศ.2481 ขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด เช่นเดิม

ในปี พ.ศ.2495 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครอง และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ดังนั้นจากผล

¹¹ ชวงค์ ฉายะบุตร (2539)

¹² การปกครองระดับท้องถิ่นยังมีการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีได้รวมในการศึกษาครั้งนี้

ของ พ.ร.บ.ดังกล่าวจึงทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในเวลาต่อมา ได้มีแนวคิดที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น จึงทำให้เกิดการจัดตั้งเป็น “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ในปี พ.ศ.2498 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัดหรือแยกจากการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้ให้ อบจ.มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่ง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ.2540 เพื่อกำหนดให้นายก อบจ.มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อีกทั้งเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และได้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาและการบริการในพื้นที่ครอบคลุมในระดับจังหวัด โดยมีจังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่เป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษ และยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ หากมีการบัญญัติไว้ โดยในปัจจุบัน อบจ.มีจำนวนทั้งสิ้น 76 แห่ง ตามจำนวนจังหวัดในประเทศไทย (ไม่รวมกรุงเทพฯ)

2.11.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาเป็นอันดับแรก โดยอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่าสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ เป็นที่แรก ซึ่งได้จัดตั้งโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ.2440 และได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2441) แต่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม ในปี พ.ศ.2448 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย และหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลไปในท้องถิ่นต่างๆ และสุขาภิบาลเหล่านี้ได้กลายมาเป็นเทศบาลในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดยที่ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลใช้เสียงข้างมากเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี โดยที่การจัดตั้งเทศบาลในสมัยนั้น มีเป้าหมายที่จะจัดตั้งเทศบาลในทุกตำบล จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง โดยในระยะแรกนั้นไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้มากนักเนื่องจากมีหลายแห่งยังไม่มีความพร้อม โดยในปี พ.ศ.2537 มีเทศบาลที่สามารถจัดตั้งได้เพียง 134 แห่งเท่านั้น ขณะที่ในปีนั้นมีตำบลจำนวน 7,158 แห่ง ในปัจจุบันเทศบาลได้แบ่ง

ออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล โดยที่ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครจะมีพัฒนาการที่ยาวนานกว่าเทศบาลตำบล เนื่องจากการจัดตั้งในช่วงแรกของเทศบาลมักจะเลือกจากตำบลที่มีความพร้อมซึ่งจะเป็นตำบลขนาดใหญ่ จึงเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ส่วนเทศบาลตำบลโดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในเวลาทีใกล้เคียงกับ อบต.และถูกยกฐานะมาบางส่วน

ในปัจจุบันเทศบาลมีจำนวนทั้งหมด 2,441 แห่ง โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนครจำนวน 30 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 178 แห่ง และเทศบาลตำบลจำนวน 2,233 แห่ง (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2558)

2.11.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลเกิดขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านคอยดูแลหมู่บ้าน และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลซึ่งมีกำนันคอยดูแล ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ โดยให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง และได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้งจนกระทั่งมาจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งในปี พ.ศ.2537 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยยกฐานะมาจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังสุด เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลในบางแห่งที่ถูกยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวน 5,334 แห่ง (ข้อมูล ณ ปี 2558)

2.12 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวถึงระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไปในข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีการกระจายอำนาจเหมือนกันแต่ก็มีระบบการปกครองตนเองที่แตกต่างกันออกไป มีบางประเทศที่ใช้รูปแบบเดียวกับประเทศไทย ซึ่งในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอให้เห็นว่าแต่ละประเทศมีกองทุนสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะใดบ้าง โดยจะยกตัวอย่างในบางประเทศเพื่อให้เห็นรูปแบบ และระบบการจัดการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่ามีความเหมือนหรือ

แตกต่างไปจากประเทศไทยมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นเหมือนกับประเทศไทย ดังนี้

2.12.1 ประเทศแคนาดา

ในประเทศนี้มีระบบการกระจายอำนาจที่เป็นการกระจายอำนาจให้กับรัฐต่างๆอย่างเอกภาพ ดังนั้นสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการท้องถิ่นนั้นจึงแยกออกเป็นหลายๆ กองทุนตามแต่ละรัฐ โดยหนึ่งในนั้นคือรัฐแอลเบอร์ตา ซึ่งเป็นกองทุนที่มีการจ่ายเงินบำนาญให้กับพนักงานที่ทำงานอยู่ในส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1962 โดยพนักงานจะหมายถึงผู้ที่ทำงานในองค์กรภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นภาคการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น โดยเงินสมทบจะจัดเก็บจากพนักงานและนายจ้าง และมีการนำเงินสมทบไปลงทุนเพิ่มเติมในหุ้น พันธบัตร และยานพาหนะต่างๆ ซึ่งเงินที่สมทบเข้ามา และรายได้จากการลงทุนจะนำไปใช้จ่ายให้กับผู้ที่เกษียณอายุทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Annual Report 2014)

2.12.2 ประเทศอังกฤษและเวลส์

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษและเวลส์นั้น การบริหารจัดการจะแบ่งออกเป็นแต่ละรัฐ มีการบริหารจัดการที่แยกกันออกไปในแต่ละรัฐ โดยเป็นกองทุนที่จัดตั้งให้สำหรับข้าราชการท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งผู้ที่จะเป็นสมาชิกได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีสัญญาจ้างไม่น้อยกว่า 3 เดือน และมีอายุไม่เกิน 75 ปีจึงจะสามารถเข้าร่วมกองทุนนี้ได้ สำหรับอัตราการจ่ายเงินสมทบของกองทุนนั้นโดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ร้อยละ 6.5 โดยที่อัตราการสมทบเงินเข้ากองทุนของสมาชิกกองทุนจะขึ้นอยู่กับรายได้ต่อปี ไม่ว่าจะทำงานประจำหรืองานไม่เต็มเวลา (part-time) ก็สามารถเข้าร่วมกองทุนและจ่ายเงินสมทบตามรายได้ที่ได้รับต่อปี นอกจากนี้อัตราเงินสมทบจะจัดเก็บก้าวหน้าตามระดับของรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยแบ่งออกเป็นอัตราการสมทบสุทธิ และหลังจากที่มีการหักภาษีแล้ว (ซึ่งมีการปรับปรุงล่าสุดในปี ค.ศ. 2014) สามารถแสดงเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงอัตราเงินสมทบของ Local Government Pension Scheme (LGPS) 2014

รายได้ (ต่อปี) ¹³	การจ่ายเงิน สมทบทั้งหมด (ร้อยละ)	การจ่ายเงินสมทบ หลังจากหักภาษี (ร้อยละ)
ตั้งแต่ 13,500 ปอนด์ (ประมาณ 693,186.49 บาท)	5.5	4.40
13,501-21,000 ปอนด์ (ประมาณ 693,237.84 – 1,078,290.10 บาท)	5.8	4.64
21,001-34,000 ปอนด์ (ประมาณ 1,078,341.44 – 1,745,803.01บาท)	6.5	5.20
34,001-43,000 ปอนด์ (ประมาณ 1,745,854.36– 2,207,927.34บาท)	6.8	5.44
43,001-60,000 ปอนด์ (ประมาณ 2,207,978.69 – 3,080,828.85 บาท)	8.5	5.10
60,001-85,000 ปอนด์ (ประมาณ 3,080,880.19 – 4,364,507.53 บาท)	9.9	5.94
85,001-100,000 ปอนด์ (ประมาณ 4,364,558.88 – 5,134,714.74 บาท)	10.5	6.30
100,001-150,000 ปอนด์ (ประมาณ 5,134,766.09 – 7,702,072.12 บาท)	11.4	6.84
มากกว่า 150,000 ปอนด์ (ประมาณ 7,702,072.12 บาท)	12.5	6.88

ที่มา: <http://www.lgps.org.uk>

เงินบำนาญที่ผู้เกษียณอายุจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนของอัตราเงินสมทบที่จ่ายในกองทุน และระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของกองทุน ซึ่งในแต่ละปีที่เป็นสมาชิคนั้นจะได้รับผลประโยชน์

¹³ อัตราแลกเปลี่ยน 1 ปอนด์เท่ากับ 51.35 บาท ณ วันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2559

เพิ่มขึ้น 1/49 ของเงินที่สมทบเข้าไปในกองทุน ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิมที่จะได้รับประโยชน์ 1/60 ของเงินบำนาญในแต่ละปี นอกจากการสมทบเงินของลูกจ้างแล้ว นายจ้างยังต้องสมทบเงินเข้ากองทุนเช่นกัน โดยมูลค่าเงินที่ต้องสมทบเข้ากองทุนนั้นจะมีการคำนวณในทุกๆ 3 ปีว่านายจ้างจะต้องสมทบเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งจำนวนที่ต้องสมทบนั้นมีจำนวนที่แตกต่างกันออกไป โดยมีสมมติฐานพื้นฐานว่าให้พนักงานจ่ายเงินสมทบประมาณหนึ่งในสามของค่าใช้จ่ายของกองทุน และส่วนที่เหลือจะเป็นส่วนที่นายจ้างต้องเป็นคนจ่าย

2.12.3 ประเทศสกอตแลนด์

นอกจากนี้ประเทศสกอตแลนด์ยังใช้ระบบแบบเดียวกันในการจัดตั้งกองทุนข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ของกองทุนใหม่ในปี ค.ศ. 2015 แตกต่างจากประเทศอังกฤษและเวลส์ที่ได้มีการปรับปรุงรูปแบบในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งอัตราเงินสมทบที่สมาชิกกองทุนต้องจ่ายและการคำนวณอัตราเงินสมทบจะแตกต่างจากกองทุนในประเทศอังกฤษ โดยมีรายละเอียดของอัตราเงินสมทบดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงอัตราเงินสมทบของกองทุนข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสกอตแลนด์

รายได้ต่อปี	อัตราเงินสมทบ (ร้อยละ)
น้อยกว่าหรือเท่ากับ 20,500 ปอนด์ (ประมาณ 1,047,059.31 บาท)	5.5
มากกว่า 20,500 จนถึง 25,000 ปอนด์ (ประมาณ 1,047,059.31 – 1,276,901.59 บาท)	7.25
มากกว่า 25,000 จนถึง 34,400 ปอนด์ (ประมาณ 1,276,901.59 – 1,757,016.59 บาท)	8.5
มากกว่า 34,400 จนถึง 45,800 ปอนด์ (ประมาณ 1,757,016.59 – 2,339,283.72 บาท)	9.5
มากกว่า 45,800 ปอนด์ (ประมาณ 2,339,283.72 บาท)	12

ที่มา: <http://www.scotlgps2015.org/>

โดยรูปแบบการคำนวณอัตราเงินสมทบจะแตกต่างจากกองทุนในประเทศอังกฤษและเวลส์ คือ ถ้าเป็นกองทุนในประเทศอังกฤษและเวลส์ จะสามารถทราบอัตราเงินสมทบได้ทันทีหากระดับ

รายได้ของแต่ละคนอยู่ในช่วงไหน แต่สำหรับในประเทศไทยสก็อตแลนด์นั้นการคำนวณจะมีความแตกต่างกัน นั่นคือ หากนาย ก. มีรายได้ 23,000 ปอนด์ จะต้องจ่ายเงินสมทบอัตราแรกคือร้อยละ 5.5 (ในช่วงไม่เกิน 20,500 ปอนด์) และส่วนที่มากกว่า 20,500 ปอนด์ หรือส่วนที่เหลือนั้นคือ 2,500 ปอนด์ จะต้องจ่ายอัตราเงินสมทบในสัดส่วนร้อยละ 7.25 เพราะฉะนั้นนาย ก. จะต้องจ่ายเงินสมทบทั้งสิ้น $20,500 (5.5\%) + 2,500 (7.25\%) = 1,308.75$ ปอนด์ ต่อปี หรือ 109.06 ปอนด์ต่อเดือน นอกจากนี้ ในเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับต่อปี และการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของนายจ้างนั้น มีลักษณะเดียวกันกับกองทุนในประเทศอังกฤษและเวลส์ที่ให้สัดส่วนผลประโยชน์ 1/49 ต่อปี และนายจ้างจะต้องสมทบเงินเข้ากองทุนเป็นสัดส่วนสองในสามของค่าใช้จ่ายกองทุน

กองทุนสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ จะเป็นในรูปแบบของการจัดทำกองทุนของท้องถิ่นแต่ละแห่ง มิได้เป็นกองทุนที่รวมไว้กองทุนเดียวเหมือนในประเทศไทย ซึ่งยังไม่พบว่ามีประเทศที่มีกองทุนรวมสำหรับข้าราชการท้องถิ่นดังเช่นในประเทศไทย ในส่วนต่อมาจะเป็นการพิจารณาถึงเรื่องความยั่งยืนของกองทุนที่ได้มีผู้ศึกษาไว้ทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ

2.13 งานวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ

2.13.1 งานวิจัยในต่างประเทศ

ความยั่งยืนของระบบบำนาญนั้นได้มีการศึกษาในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งโดยส่วนใหญ่ระบบบำนาญที่เกิดขึ้นมักไม่ยั่งยืน อันเนื่องมาจากโครงสร้างกองทุน หรืออัตราเงินสมทบที่น้อยกว่ารายจ่ายบำนาญของกองทุน และได้ข้อสรุปที่ตรงกันว่าหากต้องการแก้ไขให้ระบบบำนาญหรือกองทุนมีความยั่งยืนจะต้องปรับเปลี่ยนที่อัตราเงินสมทบ หรือโครงสร้างของกองทุน ดังเช่นการศึกษาในประเทศอิตาลีที่ Magnani (2011) ได้ศึกษาให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงอายุของผู้เกษียณอายุไม่ได้ทำให้กองทุนสามารถยั่งยืนได้อย่างแท้จริง โดยที่ได้มีการศึกษาการผลของการปฏิรูประบบบำนาญ ซึ่งจะดูว่าการปฏิรูปครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นส่งผลอย่างไรต่อระบบบำนาญในระยะยาว โดยได้มีการใช้แบบจำลอง Overlapping Generation Model (OLG) ในการศึกษา ซึ่งการปฏิรูประบบบำนาญในครั้งนี้เพื่อให้ระบบมีความยั่งยืนทางการเงินเพิ่มขึ้นโดยได้มีการเลื่อนอายุของผู้ที่สามารถเกษียณอายุก่อนกำหนดได้ไปเป็นอายุ 58 ปี และมีการกำหนดอายุของผู้เกษียณใหม่ จากเดิมในปี 2008 มีอายุ 60 ปี ได้มีการปรับออกไปเป็น 61 ปี ในปี 2010 และในปี 2014 ปีปรับออกไปเป็นอายุ 62 ผลจาก

การปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ระบบบำนาญของประเทศอิตาลีมีผลที่ดี เพราะมีความยั่งยืนทางการเงินเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามความยั่งยืนที่เกิดขึ้นนั้นยังไม่ใช่ความยั่งยืนในระยะยาว เพราะหลังจากปี 2040 ผลกระทบจากการปฏิรูปจะไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบบำนาญอีกต่อไป ซึ่งในท้ายที่สุดในปี 2055 ระบบบำนาญจะเกิดการขาดทุนที่ประมาณร้อยละ 1.7 ของ GDP นอกจากนี้ Fehr, Kallweit, and Kindermann (2010) ยังได้มีการศึกษาระบบบำนาญในประเทศเยอรมัน โดยดูว่าหากมีอัตราของผู้ที่เกษียณเพิ่มสูงขึ้น ระบบบำนาญที่มีอยู่ในปัจจุบันจะมีแนวโน้มในอนาคตอย่างไร โดยการศึกษาโดยใช้ simulation analysis ในการช่วยวิเคราะห์ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าระบบบำนาญในประเทศเยอรมันจะพบกับปัญหาทางด้านการเงิน ถ้าเกิดยังมีการเพิ่มสูงขึ้นของผู้ที่เกษียณอายุอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรจะมีการเปลี่ยนแปลงเงินสมทบ โดยมีการเก็บเงินเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 26 ในปี 2040 นอกจากนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์ว่าถ้าเกิดปฏิรูประบบบำนาญโดยมีการเปลี่ยนอายุของผู้เกษียณอายุจาก 65 ปี เป็น 67 ปี จะส่งผลให้สามารถลดการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสมทบได้ร้อยละ 1.5 แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูปนี้ไม่ได้ช่วยลดการเพิ่มขึ้นของอัตราผู้สูงอายุที่มีความยากจน

ยังมีในอีกหลายประเทศที่ได้มีการศึกษาถึงเรื่องความยั่งยืนของระบบบำนาญซึ่งผลที่ออกมา นั้นทำให้เห็นว่าในหลายๆ ประเทศกำลังประสบกับปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการเงินในการบริหารจัดการระบบบำนาญในประเทศ อันเนื่องมาจากอัตราผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศสโลวีเนีย (Verbic, Majcen, & Nieuwkoop, 2006) และระบบบำนาญในประเทศออสเตรเลีย (Koch & Thimann, 1999) ซึ่งในงานหลายๆ ชิ้นได้ระบุว่า การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงระบบบำนาญให้ดีขึ้นในระยะยาวนั้นคือ การเพิ่มอัตราเงินสมทบ หรือเปลี่ยนโครงสร้างการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน แต่อย่างไรก็ตามนโยบายนี้มักจะไม่ค่อยเกิดขึ้น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้านั้นมักจะเป็นการปรับเปลี่ยนอายุของผู้เกษียณให้เพิ่มขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดมักจะไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ดีในระยะยาว

ทั้งนี้ ยังมีบางประเทศที่การจัดตั้งกองทุนนั้นประสบผลสำเร็จ ดังเช่นในประเทศแคนาดาที่ Ménard (2010) ได้ศึกษาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมโดยใช้ Open group Model ในการศึกษา ซึ่งการศึกษามีทั้งสมาชิกในปัจจุบันและสมาชิกที่เพิ่มเข้ามาอนาคต จากผลการศึกษาพบว่ารายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนในหลายๆ 10 ปีตั้งแต่ปี 2010 ถึงปี 2060 นั้นใกล้เคียงกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าทั้ง 2 ฝั่งนั้นเท่ากัน ดังนั้นกองทุนประกันสังคมในประเทศแคนาดาจึงมีความยั่งยืนในระยะยาว

2.13.2 งานวิจัยในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทย เป็นที่ทราบกันดีว่าได้มีระบบบำนาญและระบบสวัสดิการที่แยกออกเป็นหลายกองทุน และได้มีการศึกษาในเรื่องของความยั่งยืนเกิดขึ้น โดยที่ความไม่ยั่งยืนที่เกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงในช่วงที่ก่อตั้งกองทุน ดังเช่นการศึกษาของกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท โดยวรวุฒิ สุวรรณระดา (2550) ที่ได้มีการใช้ OLG เพื่อศึกษาในกรณีที่ช่วงเวลาหนึ่งๆ มีสมาชิกหลายรุ่น มีอายุที่แตกต่างกันออกไป การศึกษาความยั่งยืนของกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาทในครั้งนี้ ได้มีการศึกษาเป็นรายกลุ่ม 2 กลุ่มในจังหวัดสงขลา ได้แก่ ต.คลองเปื่อย อำเภोजะนะ และ ต.พังยาง อ.ระโนด ซึ่งได้ข้อสรุปที่คล้ายกันทั้ง 2 กองทุนว่า ในระยะยาวนั้น สถานะทางการเงินของกองทุน เมื่อมีการประเมินจากหนี้ของกองทุนพบว่าแนวโน้มการก่อหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากโครงสร้างอายุของสมาชิกเมื่อมีการก่อตั้ง อีกทั้งกองทุนนี้ยังเป็นแบบสมัครใจ มีสมาชิกใหม่เข้ามาร่วมจะเป็นใครก็ได้ อาจจะเป็นเด็ก หรือผู้ใหญ่ อีกทั้งกองทุนที่มีสัดส่วนของวัยกลางคนและผู้สูงอายุมากกว่าจะความเสี่ยงสูงกว่าในแง่ของวิกฤติทางการเงิน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วอาจทำให้ในท้ายที่สุดกองทุนที่จัดตั้งเพื่อรองรับกลุ่มคนที่ไม่มียุติการทางสังคมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

นอกจากนี้ อัตราเงินที่สมทบเข้ากองทุนยังเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้กองทุนเกิดความไม่ยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาาระบบประกันสังคมในประเทศไทย ซึ่งเอื้อมพร พิชัยสนธิ (2554) ได้ทำการศึกษาถึงความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม ในส่วนของกองทุนชราภาพที่ได้มีการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้กับสมาชิกกองทุน โดยได้มีการใช้วิธีการศึกษาของคณิตศาสตร์ประกันภัย และวิธีผสมเข้ามาช่วยในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้แสดงถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตหากยังมีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนชราภาพในอัตราร้อยละ 3 จากลูกจ้างและนายจ้าง เพราะการเก็บในลักษณะนี้จะทำให้ในปี พ.ศ. 2573 กองทุนฯ จะเริ่มมีการใช้เงินสะสมในปี และจะใช้เงินสะสมจนหมดในปี พ.ศ. 2582 ซึ่งจะส่งผลทำให้คนเกษียณในรุ่นหลังได้เงินเกษียณไม่เพียงพอหรือกองทุนต้องก่อหนี้เพื่อนำมาจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้เกษียณรุ่นหลัง และจะเป็นหนี้เพิ่มมากขึ้นหากยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินที่ใช้สมทบเข้ากองทุน อีกทั้งยังมีการศึกษาของอมรรัตน์ อภินันท์มหกุล (2554) เรื่องกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกองทุนสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อสร้างหลักประกันในยามชราภาพ โดยมีการสมทบเงินเข้ากองทุนจากรัฐบาลและสมาชิกกองทุน ซึ่งสมาชิกต้องสมทบไม่น้อยกว่าเดือนละ 50 บาท และไม่เกินเดือนละ 1,100 บาท ส่วนรัฐบาลจะสมทบเงินเข้า

กองทุนตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยการศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะศึกษาว่าหลังการเกษียณอายุแล้วนั้น ผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับ การเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมโดยสมัครใจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าอัตราการสมทบเงินเข้ากองทุนของรัฐบาลยังมีสัดส่วนที่น้อยเกินไป ทำให้สมาชิกมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้หลังการเกษียณอายุ ส่งผลให้แรงงานนอกระบบไม่มีแรงจูงใจที่จะสมัครเข้ากองทุน ควรมีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบเป็นสัดส่วนที่เท่ากัน หมายถึงรัฐจะสมทบเงินเข้ากองทุนในสัดส่วนหรือเป็นจำนวนเดียวกันกับเงินที่สมาชิกสมทบเข้ากองทุน อีกทั้งมีการเพิ่มเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 2,400 บาทต่อคนต่อปี เพื่อให้ในท้ายที่สุดผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนมีรายได้เพียงพอที่จะดำรงชีวิตต่อไปในยามที่ต้องเกษียณอายุได้

ทั้งนี้ก็มีกองทุนบางแห่งที่สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนและประสบผลสำเร็จ นั่นคือกองทุนเมตตาธรรมนำสวัสดิการภาคประชาชนทำบุญวันละ 1 บาท ซึ่งเป็นกองทุนที่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มออมทรัพย์ตามรูปแบบของพระอาจารย์สุบิน ปณีโต ในจังหวัดตราด จากการศึกษาของสันติ ธิรพัฒน์ และคณะ (2555) ได้มีการประเมินความยั่งยืนใน 2 มิติคือ ความยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability) และความยั่งยืนในการบริหารงานที่เกิดจากภาวะผู้นำ (Leadership Sustainability) โดยพบว่ากองทุนนี้จะสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืน หากกองทุนนี้สามารถหาผลประโยชน์ได้มากกว่าร้อยละ 8 ซึ่งอัตราของผลประโยชน์ในจำนวนเท่านี้สามารถเป็นไปได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากองทุนนี้มีความยั่งยืนทางการเงิน ในส่วนต่อมาความยั่งยืนในด้านการจัดการของกองทุน พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้ทำการเก็บข้อมูลเห็นด้วยกับบทบาทของผู้นำในปัจจุบันที่มีการบริหารงานที่ดี และจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับกองทุนในระยะยาวได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากองทุนนี้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว หรือมีความยั่งยืน เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

ในบทนี้จะ เป็นบทที่อธิบายถึงวิธีการที่ใช้ในการคำนวณ ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 แล้วว่าจะใช้กรอบการวัดความยั่งยืนของกองทุนโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า Closed group unfunded obligation หรือ CGUO เพื่อเป็นการดูว่ากองทุนสามารถจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิกทั้งหมด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้หรือไม่ หมายถึง การศึกษาว่าผู้ที่อยู่ในปี 2557 ที่มีคุณสมบัติได้รับเงินบำนาญ ไปจนถึงปีสุดท้ายที่คนคนนั้นเกษียณออกจากกองทุนและได้รับเงินบำนาญ โดยจะไม่รวมคนที่เข้ามาใหม่ ในอนาคต ซึ่งหากกองทุนสามารถจ่ายเงินให้กับข้าราชการท้องถิ่นที่เกษียณอายุจนถึงคนสุดท้ายได้นั้นหมายความว่ากองทุนมีความยั่งยืนทางการเงิน

นอกจากนี้ จะใช้ Sensitivity Analysis มาช่วยในการวิเคราะห์เพิ่มเติม สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่ 1) หากมีการเพิ่มอัตราเงินที่เพิ่มเข้ากองทุน โดยมีการปรับเปลี่ยนอัตราเงินสมทบภายใต้กรอบกฎหมาย และภายใต้อัตราเงินสมทบที่เหมาะสม และ 2) หากมีการเปลี่ยนอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 3 ถึง ร้อยละ 6 ซึ่งทั้ง 2 ประเด็นจะเป็นการดูว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้สถานะของกองทุนมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านอัตราเงินสมทบ และรายได้จากการลงทุน

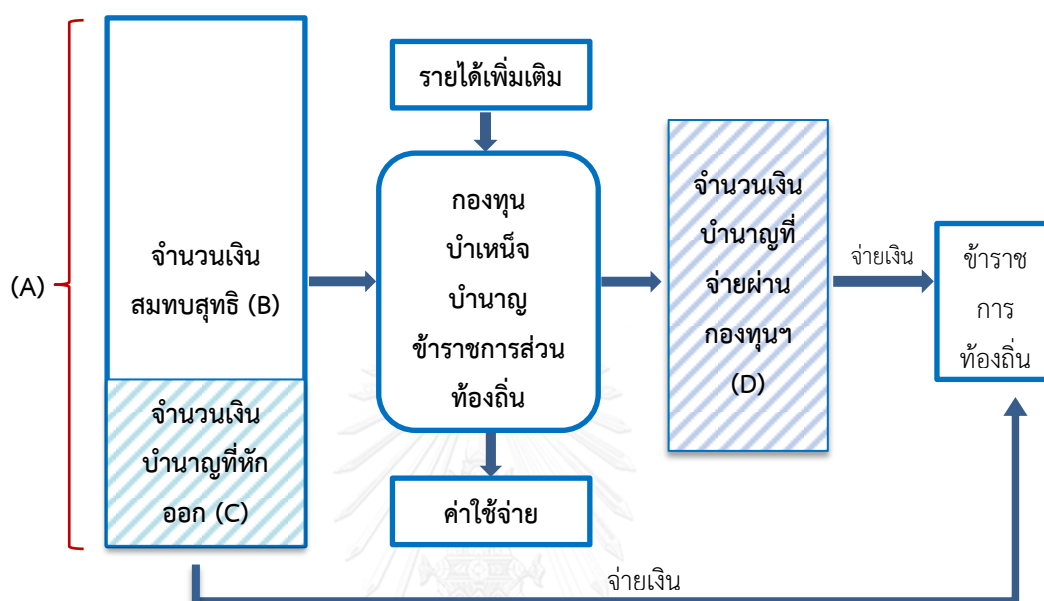
ตารางที่ 7 สถานการณ์ที่จะใช้ในการวิเคราะห์ (Sensitivity Analysis)

ด้าน	สถานการณ์ในการวิเคราะห์
อัตราเงินสมทบของกองทุน	- อัตราสมทบที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขทางด้านกฎหมาย (ไม่เกินร้อยละ 3) - อัตราสมทบที่เหมาะสมภายใต้ความยั่งยืนของแต่ละกองทุน
อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน	- อัตราผลตอบแทนตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 6

ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการคำนวณ โดยจะมีการอธิบายการศึกษาในแต่ละส่วนว่าจะใช้การคำนวณอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ เมื่อได้ทราบแล้วว่าแต่ละส่วนมีการคำนวณอย่างไรแล้วจะนำผลที่ได้ในแต่ละส่วนไปคำนวณในโมเดล เพื่อหามูลค่าของกองทุนในแต่ละปี แล้วสุดท้ายจะมีการ

คำนวณในลักษณะเดียวกันไปจนถึงปี พ.ศ. 2621 เพื่อเป็นการตอบโจทย์ในภาพใหญ่ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืนหรือไม่

รูปภาพที่ 3 ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.)



ที่มา: จากการรวบรวม

จากรูปภาพที่ 3 จะช่วยแสดงให้เห็นภาพระบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ง่ายต่อการอธิบายวิธีการคำนวณในแต่ละส่วน ดังนี้

3.1 วิธีการคำนวณ

ก. ข้อมูลประมาณการรายรับ

ข้อมูลรายรับของกองทุนจาก อปท. นั้นมีข้อมูลรายรับที่เป็นข้อมูลจริง ซึ่งเป็นเงินสมทบที่ท้องถิ่นได้มีการหักเงินบำนาญออกจากเงินที่จะต้องสมทบเข้ากองทุน อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้เราต้องการจะแยกให้ชัดเจนว่ารายรับสุทธิเป็นเท่าใด (ส่วนที่ A) และรายจ่ายของเงินบำนาญสุทธิเป็นเท่าใด (ส่วนที่ C+D) เพื่อให้เกิดความง่ายในการคำนวณ ดังนั้นเราจะใช้ข้อมูลประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น กทม.) โดยที่จะใช้ข้อมูลรายรับจริงของท้องถิ่นมาใช้ในการวิเคราะห์ แล้วนำไปคูณกับค่าความคลาดเคลื่อนของประมาณการรายรับ ซึ่งจะดูย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-พ.ศ. 2557 (6 ปีย้อนหลัง) เพื่อศึกษารูปแบบของการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นสัดส่วนเท่าใด

ผ่านการศึกษาโดยใช้ Ordinary least square (OLS) ในการช่วยคำนวณ โดยมีข้อสมมติที่ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ปี ซึ่งมีสมการดังนี้¹⁴

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

$$\text{รายได้จากการจัดเก็บเอง} = 3,485.456 + 412.10(t)$$

$$\text{รายได้จากการจัดสรรเงิน} = 23,693.41 + 2,547.65(t)$$

เทศบาล (เทศบาลเมือง,เทศบาลนคร,เทศบาลตำบล)

$$\text{รายได้จากการจัดเก็บเอง} = 10,417.01 + 16,42.27(t)$$

$$\text{รายได้จากการจัดสรรเงิน} = 33,673.59 + 8,487.91(t)$$

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

$$\text{รายได้จากการจัดเก็บเอง} = 5,681.837 + 614.520(t)$$

$$\text{รายได้จากการจัดสรรเงิน} = 55,790 + 6,145.31(t)$$

ข้อมูลที่ใช้คือข้อมูลจากรายรับจริงของท้องถิ่น ซึ่งจะใช้ข้อมูลจากสองส่วนได้แก่ รายรับที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดเก็บเอง และรายรับที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งจะไม่ใช่รายรับจากเงินอุดหนุน อันเนื่องมาจากกฎหมายเขียนว่าให้สมทบเงินเข้ากองทุนจากสัดส่วนของเงินประมาณการรายรับที่ไม่รวมตัวเงินอุดหนุนเข้าไป ดังนั้นการประมาณการจึงแยกออกเป็น 2 สมการคือรายได้ที่จัดเก็บเองและรายได้จากเงินจัดสรร แล้วจึงนำมารวมกันเพื่อหาค่ารายรับรวมของท้องถิ่นแต่ละประเภท

ข. ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญ

ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญนั้น ตามลักษณะของการจ่ายเงินบำนาญของกองทุนจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก คือมีการหักเงินบำนาญก่อนที่ อปท.แต่ละแห่งจะมีการจ่ายเงินเข้ากองทุน นั่นหมายความว่าเงินในส่วนนี้จะไม่มีการผ่านเข้าออกจากกองทุน (ส่วนที่ C) ดังที่ได้แสดงในรูปภาพที่ 1 ในส่วนที่สองคือเงินบำนาญที่ใช้จ่ายผ่านกองทุนฯ รายจ่ายของกองทุนในส่วนนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะต้องหักเพื่อจ่ายเงินบำนาญให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอจึงมีการทำเรื่องเพื่อนำเงินจากกองทุนมาจ่ายเงินบำนาญเพิ่มเติม (ส่วนที่ D) อย่างไรก็ตามเพื่อความง่ายในการศึกษาเราจึงหาเงินบำนาญสุทธิที่ได้มีการใช้จ่ายโดยการนำผลการคำนวณที่ได้จาก

¹⁴ โดยที่ t คือเวลา

การประมาณการรายรับจากเงินสมทบเข้ากองทุน (ส่วนที่ A) ลบกับยอดเงินจริงที่ได้มีการบันทึกไว้ในกองทุนฯ (ส่วนที่ B) ว่าได้รายรับจากท้องถิ่นเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนต่างที่เราได้มาจะเป็นเงินบำนาญก้อนแรกที่ไม่ได้มีการใช้จ่ายผ่านกองทุนฯ และนำไปบวกกับเงินบำนาญที่ได้มีการใช้จ่ายผ่านกองทุน (ส่วนที่ C+D) ซึ่งจะทำให้เราสามารถประมาณการค่าเงินบำนาญในส่วนนี้ได้ และสามารถนำไปวิเคราะห์หว่าเงินบำนาญจะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเท่าใด ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมึข้อมูลโครงสร้างอายุของประชากร จะทำให้สามารถรู้ได้ว่าในแต่ละปีจะมีคนเกษียณอายุเท่าใด และดูด้วยว่ามีข้าราชการที่เคยเกษียณไปเป็นจำนวนเท่าใด โดยสูตรการคำนวณบำนาญคือ

$$\text{สูตรหาเงินบำนาญ} = \frac{\text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} * \text{จำนวนปีเวลาราชการ}}{50}$$

ในการคำนวณนั้น ข้อมูลมีการจัดเก็บมีเพียงแค่ข้อมูลโครงสร้างอายุ จำนวนคนเกษียณย้อนหลัง ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญในภาพรวม ดังนั้นในการประมาณการข้อมูลในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องใช้ค่าเฉลี่ยเงินบำนาญต่อหัวของประชากรมาใช้ในการคำนวณ โดยการประมาณการเงินบำนาญในอนาคตนั้นเราจะใช้วิธีเดียวกับการประมาณการรายจ่ายนั้นคือวิธี OLS ในการประมาณค่าซึ่งมีสมการดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบต.)

$$\text{บำนาญต่อคน} = 48,245.10 + 18.138.82(t)$$

เทศบาล (เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล)

$$\text{บำนาญต่อคน} = 104,900.3 + 6,850.169(t)$$

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบต.)

$$\text{บำนาญต่อคน} = 31,602.36 + 14,309.23(t)$$

ค. สถานะปัจจุบันของกองทุน

เนื่องจากกองทุน ก.บ.ท. เป็นกองทุนที่มีการใช้จ่ายมานานหลายปี การคำนวณจะเริ่มจากสถานะทางการเงินของกองทุนในปี พ.ศ. 2557 อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลโครงสร้างอายุที่เป็นโครงสร้างอายุในปี พ.ศ. 2557 นั่นเอง

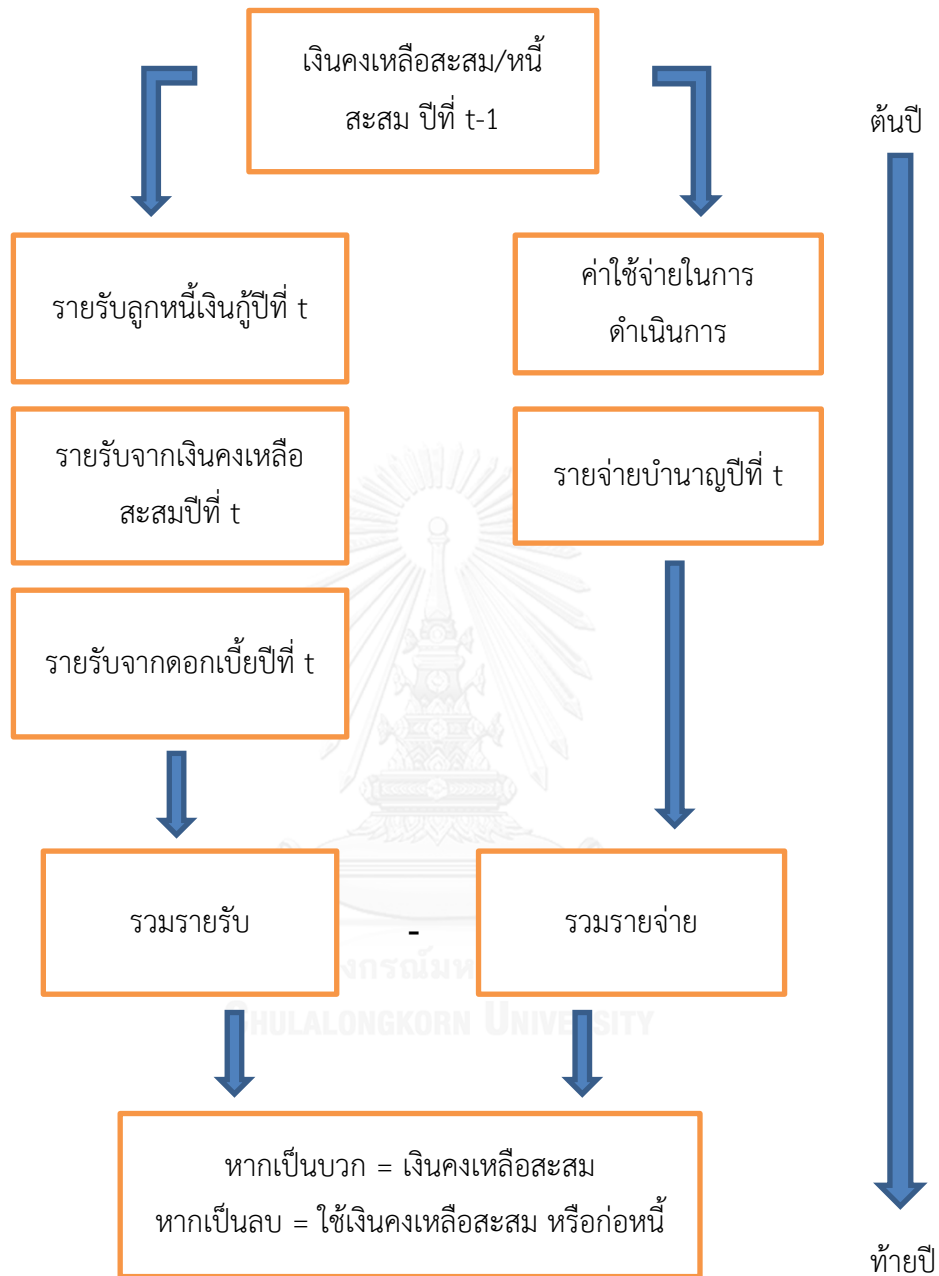
ง. รายได้และรายจ่ายอื่นเพิ่มเติม

รายได้อื่นๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลักด้วยกัน ในส่วนแรกคือรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก ส่วนที่สองคือ รายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ โดยที่การคำนวณจะหาสัดส่วนย้อนหลังของปี พ.ศ. 2554 – 2557 ว่ารายได้แต่ละส่วนเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเท่าใด โดยที่รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากจะคิดจากเงินคงเหลือสะสมปลายปีบวกเงินสมทบต้นปี และรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้จะคิดจากเงินคงเหลือสะสมในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ในส่วนของค่าใช้จ่ายอื่นๆ นั้นไม่สามารถใช้หลักการเดียวกันกับรายได้อื่นๆ ได้ ซึ่งรายจ่ายอื่นๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รายจ่ายอื่น และรายจ่ายจากการโอนเงินกู้ ในส่วนนี้จะดูจากสัดส่วนการเติบโตย้อนหลัง 6 ปีของค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ซึ่งได้แก่ปี พ.ศ. 2554 – 2558 อันเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมาจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นหลัก ดังนั้น สัดส่วนจะไม่ได้อิงกับรายจ่ายเงินบำนาญ ส่งผลให้อัตราการเพิ่มขึ้นยังไม่สูงมากนัก

จ. อัตราดอกเบี้ย

การใช้อัตราดอกเบี้ยในการปรับค่าของกองทุนให้เป็น Present Value นั้น จะใช้อัตราดอกเบี้ย (แทนการใช้ค่าอัตราเงินเฟ้อ) 5 ปีย้อนหลังมาใช้ในการคำนวณ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่จะนำมาใช้มีค่าเท่ากับร้อยละ 2.42

รูปภาพที่ 3: แสดงการคำนวณกระแสเงินสดของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี



เมื่อหาค่าแต่ละตัวข้างต้นเรียบร้อยแล้ว จะนำค่าที่ได้แต่ละตัวมาใส่ในตัวแบบเพื่อใช้หาความยั่งยืน ซึ่งตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

3.2 ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาความยั่งยืน¹⁵

$$CG_{2557} = A_{2557} - \left\{ \sum_{t=T}^{2621} \frac{\sum_{b=t-R}^{\min(t-R,2557)} B_t^b + 1.02x}{(1+r)^{t-2557}} \right\} + \left\{ \sum_{t=2558}^{2621} \frac{\sum_{b=t-D}^{2557} C_t}{(1+r)^{t-2557}} + z\% \left(\sum_{t=2557}^{2621} \frac{\sum_{b=t-D}^{2557} C_t}{(1+r)^{t-2557}} \right) \right\}$$

(1) A_{2557} คือ เงินคงเหลือสะสมกองทุน ณ ปี พ.ศ. 2557

(2) $\sum_{t=T}^{2621} \frac{\sum_{b=t-R}^{\min(t-R,2557)} B_t^b}{(1+r)^{t-2557}}$ คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญรวมที่สมาชิกแต่ละรุ่นปีเกิด b ได้รับจากกองทุนตั้งแต่ปีที่ T จนถึงปี พ.ศ. 2621 หรืออธิบายได้ว่าเป็นเงินบำนาญรวม (คิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2621 โดยที่คิดจากผู้ที่เป็นสมาชิกของกองทุนในปี พ.ศ. 2557

(3) $\sum_{t=T}^{2621} \frac{1.02x}{(1+r)^{t-2557}}$ คือ ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ที่คิดจากอัตราเพิ่มร้อยละ 2

(4) $\sum_{t=2557}^{2621} \frac{\sum_{b=t-D}^{2557} C_t}{(1+r)^{t-2557}}$ คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้กับกองทุนในปีปัจจุบัน จนถึงปี พ.ศ. 2621 หมายถึง เงินที่สมทบเข้ากองทุน (คิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2621 ซึ่งเป็นเงินที่สมทบเต็มจำนวน ไม่ได้หักรายจ่ายเงินบำนาญก่อนการส่งเงินเข้ากองทุน

(5) $z\% \left(\sum_{t=2557}^{2621} \frac{\sum_{b=t-D}^{2557} C_t^b}{(1+r)^{t-2557}} \right)$ คือ รายได้เพิ่มเติม โดยที่รายได้จากอัตราดอกเบี้ยคิดเป็นร้อยละ 2 และรายได้จากลูกหนี้เงินกู้คิดเป็นร้อยละ 0.8 (อบจ.และ อบต.) และร้อยละ 2 (เทศบาล)

¹⁵ CG ย่อมาจาก Closed group unfunded obligation

3.3 สมมติฐานของตัวแบบ

1. สมาชิกกองทุนมีอายุสูงสุดที่ 82 ปี¹⁶

กำหนดอายุขัยของสมาชิกกองทุนไว้ที่ 82 ปี โดยที่ใช้ตัวเลขอายุคาดเฉลี่ยที่อายุ 60 ปี เพื่อเป็นการดูว่าหลังจากอายุ 60 ปีแล้วสมาชิกของกองทุนจะอยู่รับบำนาญถึงอายุกี่ปี

2. อัตราการเสียชีวิตในแต่ละปีจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วงอายุ¹⁷ ได้แก่

(1) อายุ 60-69 ร้อยละ 1.51

(2) ตั้งแต่อายุ 70 ปีขึ้นไป ร้อยละ 5.28

ใช้อัตราการเสียชีวิตเพื่อดูว่าคนเกษียณอายุจะเสียชีวิตก่อนอายุ 82 ปีที่กำหนดไว้ปีละประมาณกี่คน โดยมีข้อสมมติว่าจะไม่มีคนที่เสียชีวิตก่อนอายุ 60 ปี

3. ไม่มีสมาชิกที่เกษียณก่อนอายุ 60 ปี

4. อัตราเงินเฟ้อ (คิดจากอัตราดอกเบี้ย) กำหนดให้อยู่ในอัตราร้อยละ 2.42 ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปีที่ผ่านมา ในส่วนนี้เพื่อใช้หามูลค่าปัจจุบันของเงินสมทบกองทุนและเงินบำนาญ

5. อัตราดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ที่ร้อยละ 2

6. รายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้แบ่งได้เป็น อบจ.และ อบต.ร้อยละ 0.8 เทศบาลร้อยละ 2

7. รายจ่ายอื่นๆ มีอัตราการเติบโตอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2

8. ความคลาดเคลื่อนของประมาณรายรับกับรายรับจริงแยกได้เป็นร้อยละ

ประเภท	รายได้ที่จัดเก็บเอง	รายได้จากการจัดสรร
อบจ.	3.3	-2.3
เทศบาล	9.0	5.1
อบต.	12.1	5.7

¹⁶ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2559

¹⁷ จากสถิติสาธารณสุข พ.ศ.2557

3.4 ดัชนีชี้วัดทางการคลัง

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ดัชนีชี้วัดทางการคลังเพื่ออธิบายสถานะของกองทุนในมิติต่างๆ โดยดัชนีชี้วัดทางการคลังที่จะนำมาใช้มีทั้งหมด 3 แบบด้วยกัน สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. PAYG rate คือ อัตราของค่าใช้จ่ายของกองทุนทั้งหมดต่อรายรับของกองทุนทั้งหมด
2. Actuarial balance คือ ตัวเลขระหว่างมูลค่าปัจจุบันของรายรับและรายจ่ายของกองทุน
3. Year of reserve exhaustion คือ จำนวนปีที่กองทุนอยู่ได้โดยยังมีเงินคงเหลือสะสมเหลืออยู่

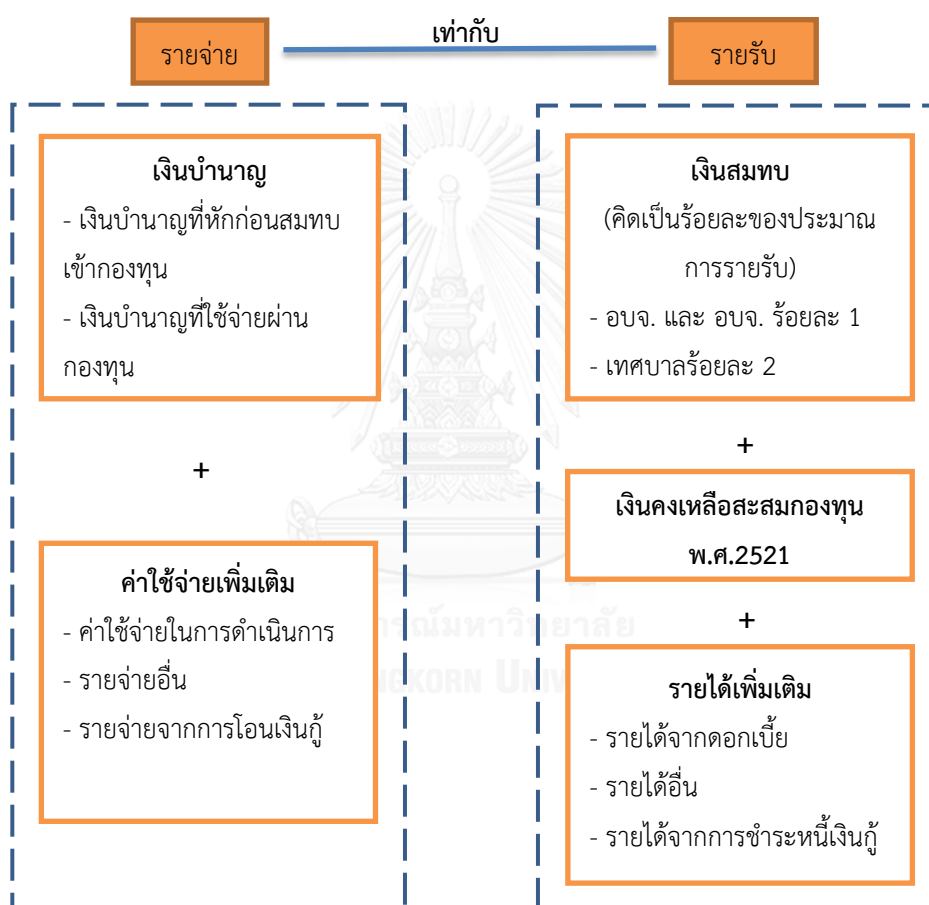
3.5 ข้อมูลที่ใช้

หน่วยงาน	ข้อมูล
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - รายรับของ อปท. - โครงสร้างอายุข้าราชการท้องถิ่น - เงินคงเหลือสะสมปีงบประมาณ 2557 - รายได้จากดอกเบี้ย (จากการให้กู้ยืม) - ค่าใช้จ่ายประจำของ ก.บ.ท. - รายจ่ายเงินบำนาญ
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)	- จำนวนข้าราชการท้องถิ่น
ธนาคารแห่งประเทศไทย	- อัตราดอกเบี้ย

รูปภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการศึกษาความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างอายุข้าราชการท้องถิ่นในปี
2557 ได้แก่ อายุ 18 ถึง 60 ปี

ปีสุดท้ายที่มีการจ่ายเงินบำนาญให้ข้าราชการท้องถิ่นของ
ปี 2557 (จากข้อสมมติว่าประชากรมีอายุขัยที่อายุ 82 ปี)



บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ และอภิปรายผล

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ผลของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่ามีความยั่งยืนหรือไม่ โดยจะใช้วิธีที่เรียกว่า Closed group unfunded obligation หรือ CGUO ในการทดสอบระดับความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งวิธีการนี้ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 3 แล้วว่าเป็นวิธีการที่ใช้วัดความยั่งยืนของกองทุนโดยดูว่ากองทุนจะสามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกในปี พ.ศ. 2557 เมื่อเขาเกษียณอายุไปจนถึงเสียชีวิต ซึ่งวิธีการนี้จะไม่ได้คำนวณสมาชิกใหม่ที่เพิ่มเข้ามาในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงสัดส่วน pay as you go หรืออัตราการตั้งทรัพยากรมาใช้ระหว่างกองทุนเป็นอย่างไร และการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนจะดูว่าในปีสุดท้ายของผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนเสียชีวิตจนหมด นั่นคือในปี พ.ศ.2621 ว่าสถานะของกองทุนในปีนั้นมีเงินคงเหลือสะสมเป็นอย่างไร หากเงินคงเหลือสะสมเป็นบวกหมายถึงกองทุนยั่งยืน หากเงินคงเหลือสะสมติดลบหมายถึง กองทุนไม่ยั่งยืน เนื่องจากไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกโดยใช้เงินของกองทุนได้ แต่จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือต้องก่อหนี้นั่นเอง โดยในส่วนแรกจะวิเคราะห์กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันดังนี้

4.1 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน

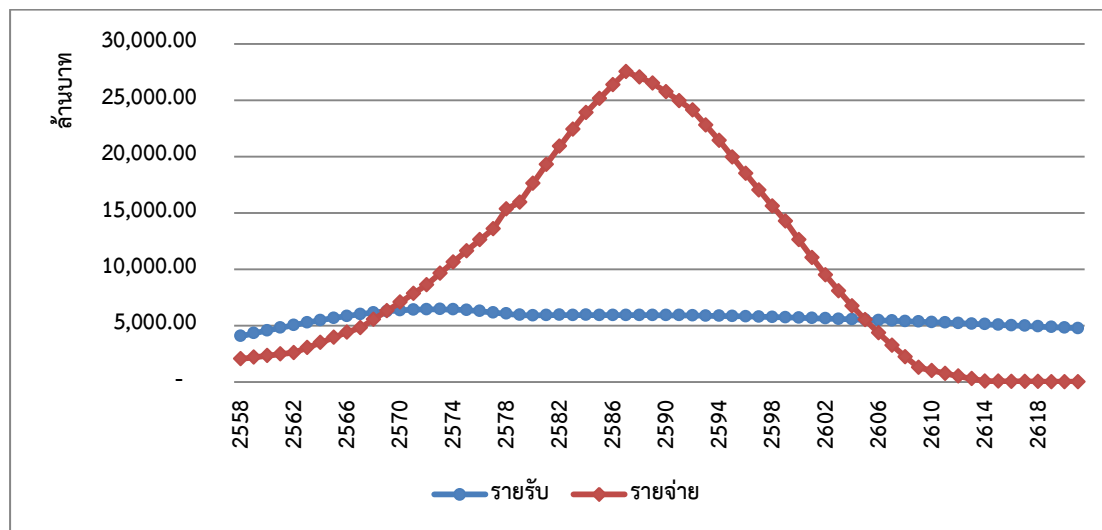
4.1.1 ภาพรวมทั้งหมดของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากลักษณะพิเศษของกองทุนที่ได้กล่าวไปในบทก่อนหน้า แม้ว่า ก.บ.ท. จะเป็นกองทุนสำหรับข้าราชการท้องถิ่นทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ในตัวกองทุนจะแบ่งส่วนออกเป็น 3 ส่วนตามแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนั้นการวิเคราะห์ในบทนี้จะแบ่งออกเป็นการวิเคราะห์ใน 2 ส่วนด้วยกัน นั่นคือ ก.บ.ท.ในภาพรวม และ ก.บ.ท.ที่แบ่งตามแต่ละประเภทท้องถิ่น เพื่อที่จะได้เห็นมิติและมุมมองด้านต่างๆ ได้ชัดมากขึ้น

สำหรับในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎกติกาที่ใช้กันในปัจจุบัน ได้แก่ อัตราการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน โดยที่ อบจ.และ อบต. ร้อยละ 1 และเทศบาลร้อยละ 2 ซึ่งจะมีการวิเคราะห์จากภาพรวมกองทุน ตามด้วยการวิเคราะห์แยกแต่

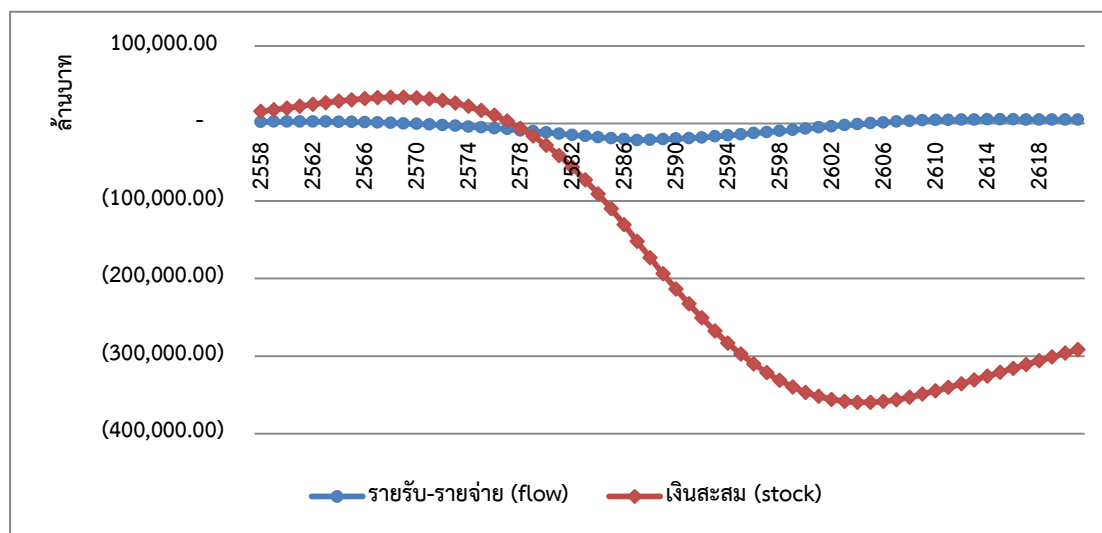
ละกองทุน เพื่อแสดงให้เห็นว่ารูปแบบของกองทุนที่มีในปัจจุบันตามกฎระเบียบที่มี จะทำให้กองทุนมีความยั่งยืนหรือไม่ ดังนี้

กราฟที่ 3 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของ ก.บ.ท.ในปี พ.ศ. 2558 – 2621



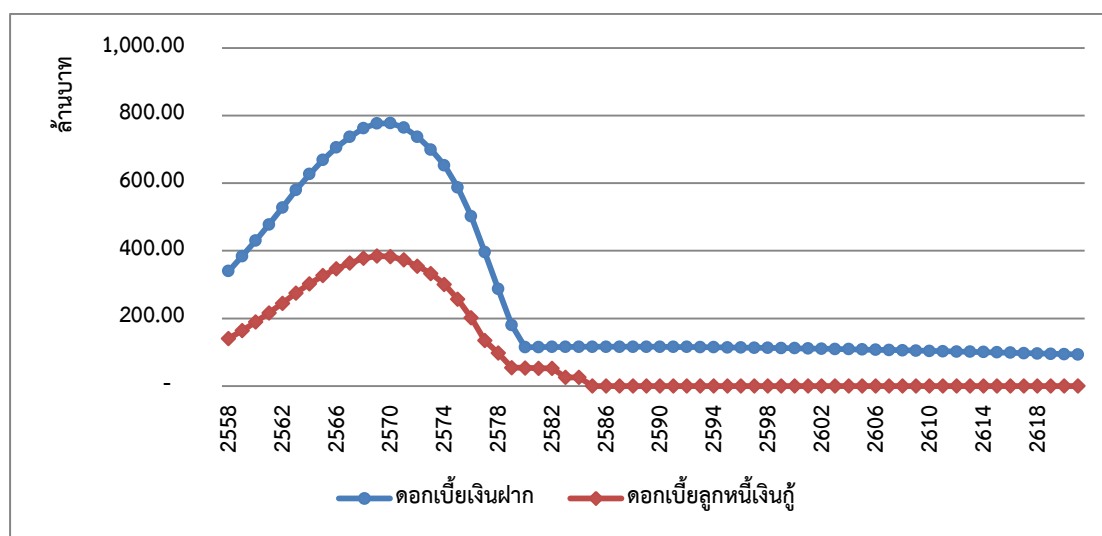
ภาพรวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จากกราฟที่ 3 จะพบว่ารายรับที่เข้ากองทุนจะมีลักษณะที่ค่อนข้างนิ่ง โดยอาจจะมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเล็กน้อยในช่วงแรก และเริ่มลดลงช่วงหลังเล็กน้อย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากรายได้หลักของกองทุนขึ้นอยู่กับประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ของ อปท.ในช่วงหลังปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมามีการเพิ่มขึ้นไม่สูงมากนัก ทำให้ในการประมาณการปีทีเผลอกว้างไปเมื่อนำมาหามูลค่าปัจจุบัน ค่าที่ได้ในปีท้ายๆ จึงลดลงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามรายจ่ายของกองทุนไม่ได้สัมพันธ์กับรายรับรวมของกองทุนมากนัก หากดูจากกราฟจะพบว่าเส้นรายจ่ายในช่วงแรก (ปี พ.ศ.2558 – 2568) มีสัดส่วนที่น้อยกว่ารายรับ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2568 เป็นต้นไปจนถึงปี พ.ศ.2604 รายจ่ายรวมมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ.2582 – พ.ศ.2594 ที่รายจ่ายของกองทุนทะยานสูงไปที่ช่วง 20,000 – 30,000 ล้านบาท ดังจะเห็นได้จากลักษณะกราฟที่เป็นยอดภูเขาด้านบนสุด ซึ่งในปี พ.ศ.2587 กองทุนจะมีรายจ่ายสูงถึง 27,530 ล้านบาท ในขณะที่รายรับของกองทุนจะอยู่ในช่วง 3,000 – 7,000 ล้านบาท เท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ.2605 รายจ่ายของกองทุนลดลงจนน้อยกว่ารายรับของกองทุนอีกครั้ง โดยที่รายรับมีการลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงในปี พ.ศ.2621 หรือปีสุดท้ายที่สมาชิกในกองทุนเสียชีวิต

กราฟที่ 4 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของ ก.บ.ท. พ.ศ. 2558 – 2621



ในส่วนต่อมาจะเป็นการดูแนวโน้มของเงินคงเหลือสะสมกองทุน จากกราฟที่ 4 พบว่ากองทุนจะเริ่มใช้เงินคงเหลือสะสมในปี พ.ศ.2569 หรืออีกประมาณ 10 ปีข้างหน้า ซึ่งเป็นปีแรกที่กองทุนเริ่มขาดดุลเนื่องจากมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ทั้งนี้กองทุนจะเริ่มใช้เงินคงเหลือสะสมอย่างต่อเนื่องไปจนถึงปี พ.ศ.2577 หรืออีกประมาณ 18 ปี และหลังจากปีที่ 18 เป็นต้นไป กองทุนจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้เพื่อให้สามารถจ่ายเงินสมทบให้กับสมาชิกที่เกษียณอายุได้อย่างเพียงพอ และถ้าหากว่ากองทุนมีการดำเนินการในรูปแบบนี้ไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่ได้มีการปรับแก้อัตราเงินสมทบแล้ว ในท้ายที่สุดกองทุนจะมีหนี้สุทธิสะสมประมาณ 291,670 ล้านบาทที่ต้องแบกรับในปี พ.ศ. 2621

กราฟที่ 5 กราฟแสดงรายได้จากดอกเบียเงินกู้และดอกเบียลูกหนี้เงินกู้ของ ก.บ.ท. พ.ศ. 2558 – 2621



ประเด็นต่อมา คือ รายได้จากการลงทุนซึ่งประกอบไปด้วยรายได้จากดอกเบียเงินฝากและรายได้จากดอกเบียลูกหนี้เงินกู้เป็นหลัก จากกราฟที่ 5 จะพบว่ารายได้จากดอกเบียเงินฝากและดอกเบียเงินกู้จะเหมือนกันในช่วงแรกที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหลังจากนั้นจะค่อยๆ ลดลง โดยที่ดอกเบียเงินฝากจะลดลงจนหยุดอยู่ที่ช่วงหนึ่งไปอย่างต่อเนื่อง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรายได้จากดอกเบียนั้นจะคิดมาจาก 2 ส่วนด้วยกันคือ เงินคงเหลือสะสมปลายปี และรายรับจากเงินสมทบของ อบท. ในต้นปี โดยที่ในช่วงที่ ก.บ.ท. ยังมีเงินคงเหลือสะสมกองทุน จะทำให้ดอกเบียมีสัดส่วนที่สูงไปด้วย แต่พอกองทุนเริ่มขาดดุลและเริ่มมีการใช้เงินคงเหลือสะสม ทำให้รายได้จากดอกเบียลดลงอย่างต่อเนื่อง จนไปถึงจุดที่กองทุนไม่มีเงินคงเหลือสะสมเหลืออยู่ ดังนั้นในช่วงนี้รายได้จากดอกเบียจึงมาจากเพียงส่วนเดียวคือจากเงินสมทบเข้ากองทุนของ อบท. ส่งผลให้กราฟเป็นเส้นที่ค่อนข้างตรงเพราะรายได้จากเงินคงเหลือสะสม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่สูงมากนัก

สำหรับรายได้จากดอกเบียลูกหนี้เงินกู้นั้น รายได้ในส่วนนี้จะคิดจากเงินคงเหลือสะสมเพียงอย่างเดียว เนื่องจากแนวปฏิบัติของกองทุนที่จะให้มีการกู้ยืมเมื่อมีเงินเหลือในกองทุน ดังนั้นรายได้จากดอกเบียเงินกู้จึงลดลงจนเหลือศูนย์เมื่อเงินคงเหลือสะสมในกองทุนติดลบ ซึ่งลักษณะของรายได้จากดอกเบียเงินฝาก และรายได้จากดอกเบียลูกหนี้เงินกู้นั้นจะเหมือนกันทั้งกองทุนของ อบท. เทศบาล และ อบต.

จากที่ได้กล่าวถึงกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นข้างต้นนั้น สามารถสรุปสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

ตารางที่ 8 ข้อสังเกตของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปีต่างๆ

ปี	คำอธิบาย
2568	ปีที่น่าผลตอบแทนจากการลงทุนมาใช้ร่วมกับเงินสมทบถึงจะเพียงพอต่อการจ่ายบำนาญและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของกองทุน
2569	ปีที่รายรับของกองทุนน้อยกว่ารายจ่ายส่งผลให้ตั้งแต่ปีนี้กองทุนมีเงินคงเหลือสะสมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง
2578	เงินคงเหลือสะสมของกองทุนจะหมดลง
2584	ปีที่ไม่มีรายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ เนื่องจากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้มาจากเงินคงเหลือสะสมที่มี ซึ่งการชำระหนี้จะมีระยะเวลาใช้คืนแม้ว่าเงินคงเหลือสะสมจะหมดแต่จะยังคงมีรายได้ต่ออีกประมาณ 5 – 6 ปี
2621	ปีสุดท้ายที่สมาชิกกองทุนเสียชีวิตและส่งผลให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีหนี้ประมาณ 291,669 ล้านบาท

จากตารางที่ 8 พบว่ามีข้อสังเกตบางประการที่เกิดขึ้น ได้แก่ การที่ในปี พ.ศ.2568 มีเงินสมทบที่น้อยกว่ารายจ่ายจึงต้องเริ่มนำรายได้จากการลงทุนมาใช้ แต่ทั้งนี้เพียงแค่ 1 ปีหลังจากนั้น (ในปี พ.ศ.2569) รายรับจากเงินสมทบและผลตอบแทนจากการลงทุนก็จำนวนน้อยกว่ารายจ่ายทั้งหมดสะท้อนให้เห็นว่าผลตอบแทนจากการลงทุนยังไม่สูงมากนัก ทำให้ช่วยยืดระยะเวลาที่ทำให้รายรับรวมมากกว่ารายจ่ายรวมได้เพียงแค่ปีเดียวเท่านั้น

4.1.2 กองทุนแบบแยกประเภท

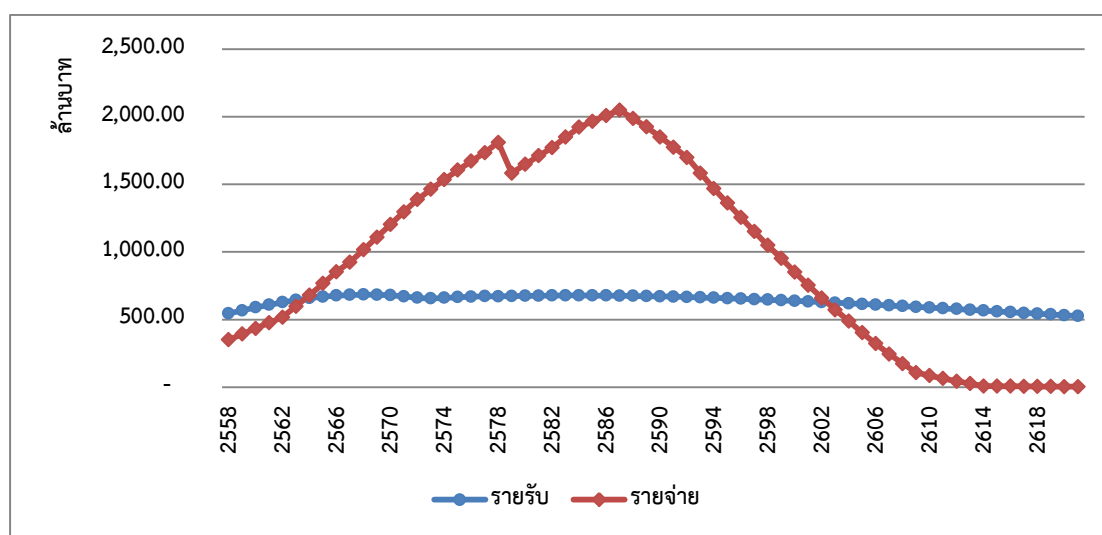
ในส่วนที่ผ่านมาเราได้วิเคราะห์ภาพรวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ในส่วนต่อมาจึงเป็นส่วนที่วิเคราะห์แต่ละกองทุนแบบแยกประเภทที่มีทั้งหมด 3 กองทุนด้วยกัน ได้แก่ กองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ของเทศบาล และขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเริ่มจากกองทุน อบจ. ดังนี้

(1) กองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับกองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้นจะเห็นได้ว่ารายรับของกองทุนไม่มีความผันผวนมากนักเมื่อเทียบกับรายจ่ายของกองทุน (กราฟที่ 6) โดยที่รายรับนั้นในภาพรวมมีการ

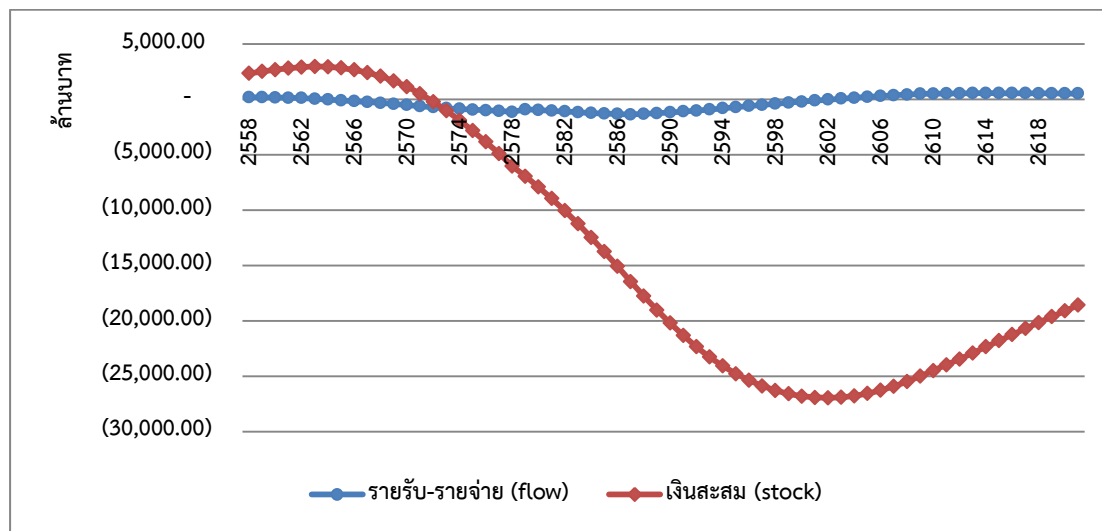
เพิ่มอย่างต่อเนื่องแต่เป็นไปในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ส่วนรายจ่ายของกองทุนในช่วงแรก (พ.ศ.2558 – 2563) ยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่ารายจ่าย แต่ในปี พ.ศ.2564 เป็นต้นไปพบว่ากองทุนเริ่มขาดดุลหรือมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนไปถึงในปี พ.ศ.2587 ที่มีรายจ่ายของกองทุนสูงถึง 2,049 ล้านบาท โดยที่รายรับของกองทุนจะอยู่ในช่วงประมาณ 400 – 700 ล้านบาท นอกจากนี้ หลัง พ.ศ.2602 เป็นต้นไป รายรับของกองทุนจะกลับมามากกว่ารายจ่ายของกองทุน จนถึงในปีสุดท้ายหรือ พ.ศ.2621

กราฟที่ 6 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของกองทุน อบจ. ในปี พ.ศ. 2558 – 2621



ต่อมาจากกราฟที่ 7 จะเห็นได้ว่า เงินคงเหลือสะสมของกองทุนจะเริ่มมีสถานะติดลบในปี พ.ศ.2572 หรืออีก 13 ปีข้างหน้า ซึ่งกองทุน อบจ.เป็นกองทุนที่ขาดดุล และติดลบเร็วที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนของเทศบาล และกองทุนของ อบต. ทั้งนี้ หากมองในภาพรวมจะพบว่า เมื่อถึงในปีสุดท้ายที่กองทุนต้องจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุ กองทุนจะมีหนี้สุทธิเท่ากับ 18,582 ล้านบาท ซึ่งเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.4 เมื่อเปรียบเทียบกับหนี้ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในภาพรวม ซึ่งถือว่ายังมีสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ดังนั้นหากกองทุนของ อบจ.มีการเพิ่มรายได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มรายได้จากการบริหารจัดการ หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบ จะส่งผลให้กองทุนมีสภาพคล่องที่ดีขึ้น ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

กราฟที่ 7 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของกองทุน อบจ. พ.ศ. 2558 – 2621



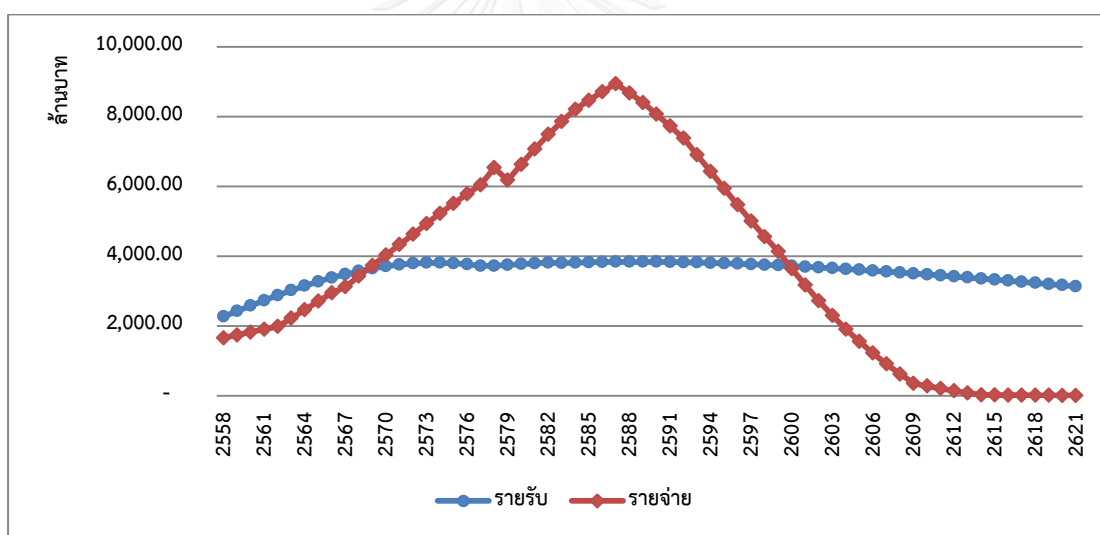
ตารางที่ 9 ข้อสังเกตของกองทุน อบจ. ในปีต่างๆ

ปี	คำอธิบาย
2563	ปีที่น่าผลตอบแทนจากการลงทุนมาใช้ร่วมกับเงินสมทบถึงจะเพียงพอต่อการจ่ายบำนาญและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของกองทุน
2564	ปีที่รายรับของกองทุนน้อยกว่ารายจ่ายส่งผลให้ตั้งแต่ปีนี้กองทุนมีเงินคงเหลือสะสมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง
2572	เงินคงเหลือสะสมของกองทุนจะหมดลง
2577	ปีที่ไม่มีรายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ เนื่องจากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้มาจากเงินคงเหลือสะสมที่มี ซึ่งการชำระหนี้จะมีระยะเวลาใช้คืนแม้ว่าเงินคงเหลือสะสมจะหมดแต่จะยังคงมีรายได้ต่ออีกประมาณ 5 – 6 ปี
2621	ปีสุดท้ายที่สมาชิกกองทุนเสียชีวิตและส่งผลให้กองทุน อบจ. มีหนี้ประมาณ 18,582 ล้านบาท

(2) กองทุนของเทศบาล

กองทุนของเทศบาล เมื่อพิจารณาจากกราฟที่ 8 จะพบว่ารายรับของกองทุนจะอยู่ในช่วงระหว่าง 2,000 – 4,000 ล้านบาท ซึ่งการขยายตัวของรายรับมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกองทุนของอบจ.ที่มีการเพิ่มในสัดส่วนที่ไม่สูงนัก แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของรายจ่ายกองทุนเทศบาลนั้นพบว่าเริ่มมีการขาดดุลเมื่อ พ.ศ.2569 โดยเป็นปีแรกที่มีรายจ่ายมากกว่ารายรับของกองทุน (อีก 10 ปีข้างหน้า) และรายจ่ายของกองทุนยังมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 จนไปถึง พ.ศ.2587 ซึ่งเป็นปีที่มีรายจ่ายของกองทุนสูงที่สุด (ประมาณ 8,944 ล้านบาท) โดยในช่วง พ.ศ.2589 จนถึง พ.ศ.2621 เป็นช่วงที่รายจ่ายของกองทุนลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2600 รายจ่ายของกองทุนเริ่มมีสัดส่วนที่น้อยกว่ารายรับของกองทุน

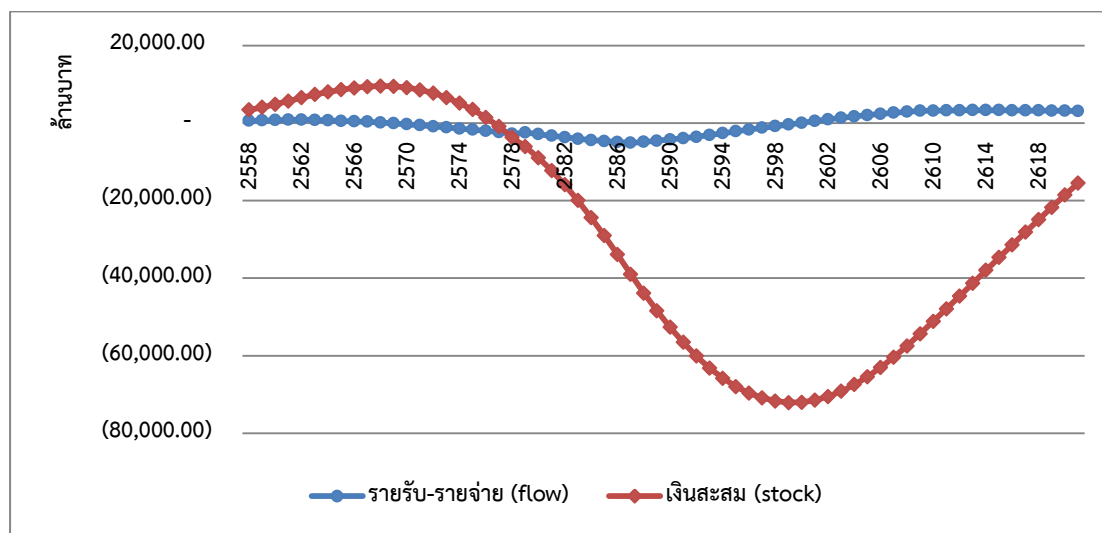
กราฟที่ 8 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของกองทุนเทศบาลในปี พ.ศ. 2558 – 2621



ในส่วนต่อมาหากดูจากกราฟที่ 9 จะพบว่ากองทุนเทศบาลหากต้องจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุทั้งหมดแล้วนั้นจะมีหนี้สุทธิประมาณ 15,453 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5.3 ของหนี้ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นกองทุนที่มีสัดส่วนหนี้สุทธิน้อยที่สุดหากเปรียบเทียบกับกองทุนอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีภาระหนี้ที่น้อยที่สุด แต่ทว่ากองทุนยังไม่ยั่งยืนเช่นกัน โดยพบว่าในปี พ.ศ.2569 หรืออีก 10 ปีข้างหน้า กองทุนจะเริ่มขาดดุล หรือมีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย ส่งผลให้กองทุนต้องนำเงินคงเหลือสะสมออกมาใช้ และในอีก 18 ปีข้างหน้า (พ.ศ.

2577) กองทุนจะใช้เงินคงเหลือสะสมที่มีทั้งหมด และต้องก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในกองทุน ซึ่งกองทุนของเทศบาลในปัจจุบันได้มีการปรับอัตราเงินสมทบเป็นร้อยละ 2 เพิ่มขึ้นจากในอดีตที่ผ่านมา

กราฟที่ 9 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของกองทุนเทศบาล พ.ศ. 2558 – 2621



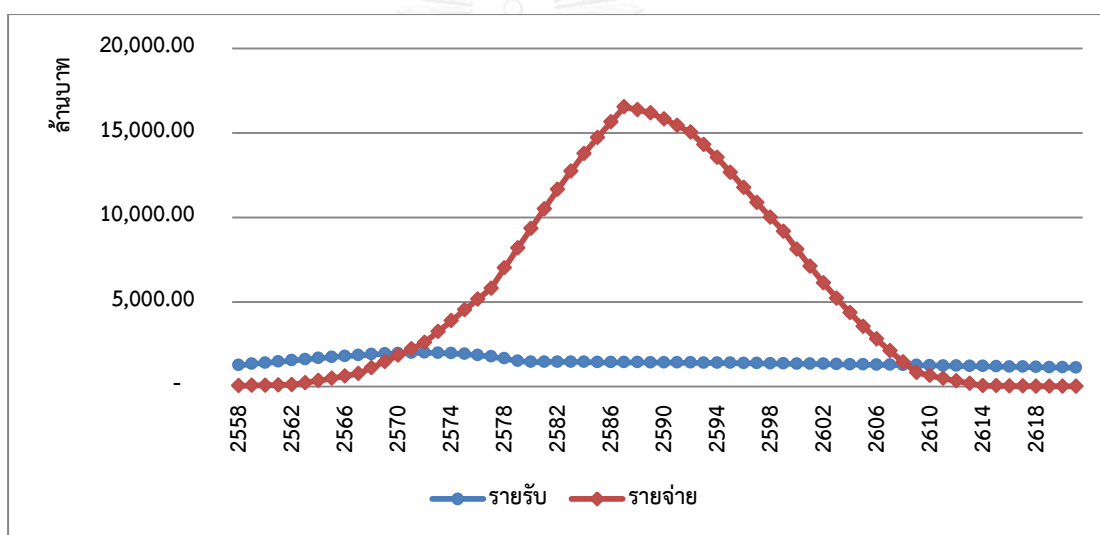
ตารางที่ 10 ข้อสังเกตของกองทุนเทศบาลในปีต่างๆ

ปี	คำอธิบาย
2567	ปีที่นำผลตอบแทนจากการลงทุนมาใช้ร่วมกับเงินสมทบถึงจะเพียงพอต่อการจ่ายบำนาญและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของกองทุน
2569	ปีที่รายรับของกองทุนน้อยกว่ารายจ่ายส่งผลให้ตั้งแต่ปีนี้กองทุนมีเงินคงเหลือสะสมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง
2577	เงินคงเหลือสะสมของกองทุนจะหมดลง
2582	ปีที่ไม่มีรายได้จากดอกเบี้ยยู่หนี้เงินกู้ เนื่องจากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้มาจากเงินคงเหลือสะสมที่มี ซึ่งการชำระหนี้จะมีระยะเวลาใช้คืนแม้ว่าเงินคงเหลือสะสมจะหมดแต่จะยังคงมีรายได้ต่ออีกประมาณ 5 – 6 ปี
2621	ปีสุดท้ายที่สมาชิกกองทุนเสียชีวิตและส่งผลให้กองทุนเทศบาลมีหนี้ประมาณ 15,453 ล้านบาท

(3) กองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของกองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จากกราฟที่ 10 พบว่ารายรับกองทุนของ อบต. มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นที่น้อยกว่ากองทุนของ อบจ. หรือเทศบาล แต่การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายกองทุนนั้นมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่สูงกว่ากองทุนของเทศบาลหรือ อบจ. โดยในช่วงแรก (พ.ศ.2558 – 2570) กองทุนจะมีรายรับมากกว่ารายจ่าย แต่หลังจาก 2570 เป็นต้นไป กองทุนจะมีรายจ่ายที่มากกว่ารายรับ และมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปี พ.ศ.2587 จะมีรายจ่ายของกองทุนอยู่ที่ 16,537 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2609 กองทุนจะเริ่มกลับมาเกินดุล หรือมีรายรับมากกว่ารายจ่ายอีกครั้งจนกระทั่งถึงในปีสุดท้าย

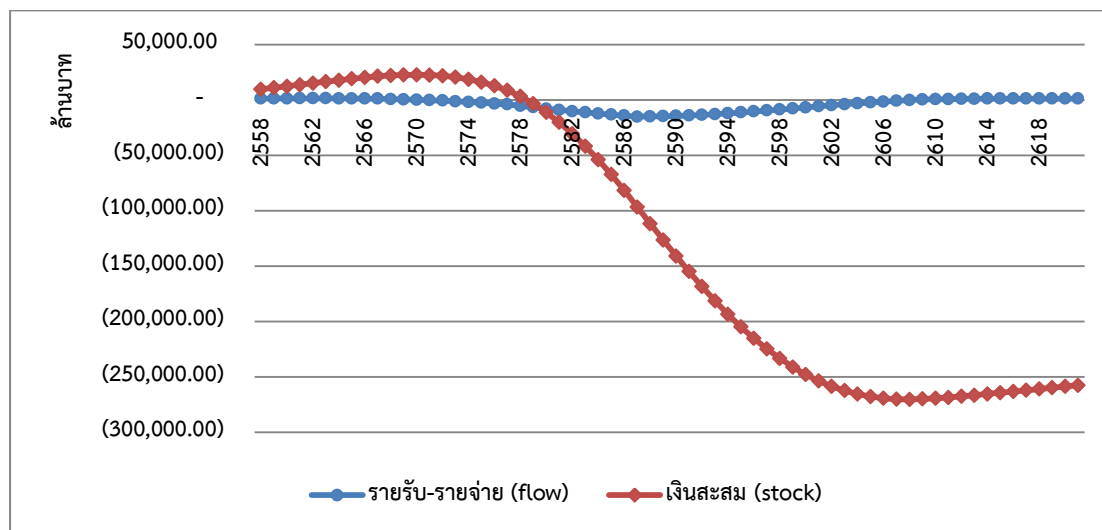
กราฟที่ 10 แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่ายของกองทุน อบต.ในปี พ.ศ. 2558 – 2621



สำหรับกองทุนของ อบต. จากกราฟที่ 11 นั้น พบว่ากองทุนนี้ประสบกับปัญหาหนักสุด เนื่องจากการเก็บเงินเข้ากองทุนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น แม้จะเป็นอัตราเดียวกับกองทุนของ อบจ. แต่ทว่าขนาดของเงินสมทบที่เข้ามีความแตกต่างกันมาก โดยที่ในปัจจุบันตัวกองทุนยังมีสภาพคล่องที่ดี เนื่องจากมีอัตราคนเกษียณน้อยมาก เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ยังเป็นประชากรวัยหนุ่มสาวเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตามกองทุนจะเริ่มขาดดุลเมื่อเข้าสู่ปี พ.ศ. 2571 หรืออีกประมาณ 12 ปีข้างหน้า และเมื่อเข้าสู่ปีที่ 20 กองทุนจะต้องเริ่มก่อหนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายให้กับผู้เกษียณ และหลังจากปีที่ 20 (พ.ศ. 2579) สถานะทางการเงินของกองทุนจะแย่ลงเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากอัตราคนเกษียณที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก จนในท้ายที่สุด กองทุนจะมีหนี้สุทธิประมาณ 257,634 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ

88.3 ของหนี้ต่อกองทุนรวมทั้งหมด จะเห็นได้ว่า กองทุนของ อบต.เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวมเกิดปัญหาความไม่ยั่งยืน

กราฟที่ 11 กราฟแสดงส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินคงเหลือสะสม (stock) ของกองทุน อบต. พ.ศ. 2558 – 2621

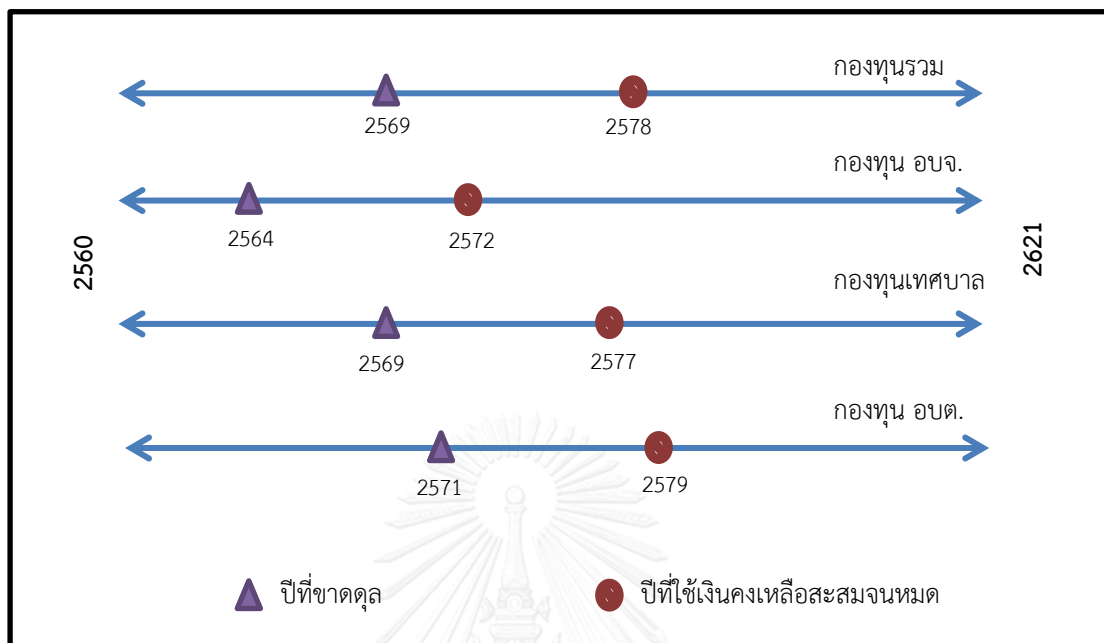


ตารางที่ 11 ข้อสังเกตของกองทุน อบต.ในปีต่างๆ

ปี	คำอธิบาย
2568	ปีที่น่าผลตอบแทนจากการลงทุนมาใช้ร่วมกับเงินสมทบถึงจะเพียงพอต่อการจ่ายบำนาญและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของกองทุน
2571	ปีที่รายรับของกองทุนน้อยกว่ารายจ่ายส่งผลให้ตั้งแต่ปีนี้กองทุนมีเงินคงเหลือสะสมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง
2579	เงินคงเหลือสะสมของกองทุนจะหมดลง
2584	ปีที่ไม่มีรายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ เนื่องจากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้มาจากเงินคงเหลือสะสมที่มี ซึ่งการชำระหนี้จะมีระยะเวลาใช้คืนแม้ว่าเงินคงเหลือสะสมจะหมดแต่จะยังคงมีรายได้ต่ออีกประมาณ 5 – 6 ปี
2621	ปีสุดท้ายที่สมาชิกกองทุนเสียชีวิตและส่งผลให้กองทุน อบต.มีหนี้ประมาณ 257,634 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป จากรูปภาพที่ 5 จะเห็นได้ว่ากองทุน อบจ.เป็นกองทุนที่ขาดดุลและใช้เงินคงเหลือสะสมของกองทุนหมดอย่างรวดเร็วที่สุด ต่อมาก็คือกองทุนของเทศบาล และอบต. ตามลำดับ นอกจากนี้ จากตารางที่ 12 จะเห็นได้ว่า PAYG rate ของกองทุนแต่ละแห่งนั้นมีค่าเกิน 1 ซึ่งหมายความว่าในปัจจุบันท้องถิ่นมีรายรับมากกว่ารายจ่าย หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งได้ว่าท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์ (เงินบำนาญ) มากกว่าเงินที่จ่ายสมทบเข้ากองทุน ซึ่งค่าที่เกิน 1 มานั้นจะได้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และหากพิจารณาแต่ละกองทุนจะเห็นได้ว่ากองทุน อบต.มีค่า PAYG rate ที่สูงมาก นั่นคือหาก อบต.สมทบเงินเข้ากองทุน 1 บาท จะได้รับเงิน 3.85 บาทกลับคืน อย่างไรก็ตามเทศบาลมีค่า PAYG ที่อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับ 1 มากที่สุด หมายถึงอัตราเงินสมทบอยู่ในระดับที่ดีแล้ว อาจจะต้องมีการปรับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อให้ได้ค่าที่ดีขึ้น และ อบจ.มีค่า PAYG rate เท่ากับ 1.51 ซึ่งอาจต้องมีการปรับอัตราเงินสมทบ แต่ไม่มากเท่ากับการปรับเงินสมทบของ อบต. ดังนั้น ค่า PAYG rate จึงทำให้เราได้ทราบว่า 1) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่ใช้กันในปัจจุบันจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าเงินสมทบที่จ่าย ซึ่งภาระจะตกอยู่กับรัฐบาลหากต้องการจะจ่ายเงินให้เพียงพอกับสมาชิกของกองทุน 2) กองทุน อบจ. และ กองทุน อบต.ต้องมีการปรับอัตราเงินสมทบเข้ากองทุน 3) เทศบาลอาจจะไม่ต้องปรับเงินสมทบเข้ากองทุนแต่อาจปรับผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย และ 4) กองทุน อบต.ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดภายใต้อัตราสมทบรูปแบบที่บังคับใช้ในปัจจุบัน อีกทั้งยังเห็นได้จาก actuarial balance ของ อบต.ที่ติดลบมากที่สุด และเป็นจำนวนติดลบในสัดส่วนที่สูงมาก แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมภายใต้อัตราสมทบที่มีการใช้ในปัจจุบัน

รูปภาพที่ 5 ภาพแสดงระยะเวลาในการเริ่มใช้เงินคงเหลือสะสม และการใช้เงินสมทบจนหมด ของ อบจ. เทศบาล อบต. และกองทุนรวม (ก.บ.ท.)



นอกจากนี้ หากต้องการให้กองทุนสามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกกองทุนได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลจะต้องให้เงินอุดหนุน ก.บ.ท. ปีละ 4,557 ล้านบาท แบ่งออกเป็น กองทุน อบจ. 290 ล้านบาท กองทุนเทศบาล 241 ล้านบาท และกองทุน อบต. 4,026 ล้านบาท โดยจะเห็นได้ว่าหนี้รวมของ ก.บ.ท. มาจากกองทุน อบต.สูงถึงร้อยละ 88.3 แต่อย่างไรก็ตามหากดูจำนวนปีที่กองทุนจะสามารถอยู่ได้ก่อนเงินคงเหลือสะสมติดลบนั้น กลับพบว่า อบจ.จะมีสถานะของกองทุนติดลบไวที่สุด ตามมาด้วยกองทุนเทศบาล และกองทุน อบต. โดยที่กองทุน อบจ. จะใช้เงินคงเหลือสะสมจนหมดในปี พ.ศ. 2572 กองทุนเทศบาลในปี พ.ศ.2577 และ อบต.ในปี พ.ศ.2579 โดยสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากโครงสร้างอายุและการก่อตั้งของ อบต.แต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งจะมีการอภิปรายผลไว้ในส่วนต่อไป

ตารางที่ 12 สรุปสถานะของกองทุนแต่ละประเภท

ประเภท	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กองทุนรวม
PAYG rate	1.51	1.08	3.85	1.85
Actuarial balance	-18,582 ล้านบาท	-15,453 ล้านบาท	-257,634 ล้านบาท	- 291,669 ล้านบาท

ประเภท	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กองทุนรวม
เงินอุดหนุนเฉลี่ย ต่อปี	-290 ล้านบาท	-241 ล้านบาท	-4,026 ล้านบาท	-4,557 ล้านบาท
ปีที่ขาดดุล (เริ่มใช้ เงินคงเหลือสะสม)	พ.ศ. 2564 (5 ปี)	พ.ศ. 2569 (10 ปี)	พ.ศ. 2571 (12 ปี)	พ.ศ. 2569 (10 ปี)
ปีที่ใช้เงินคงเหลือ สะสมจนหมด	พ.ศ. 2572 (13 ปี)	พ.ศ. 2577 (18 ปี)	พ.ศ. 2579 (20 ปี)	พ.ศ. 2578 (19 ปี)
สัดส่วนภาระหนี้	6.4	5.3	88.3	100.0

4.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) จะเห็นว่าภาพรวมของกองทุนนั้นยังไม่ยั่งยืน แต่ทว่าเมื่อเราดูแยกเป็นกองทุนแต่ละประเภทจะพบว่ากองทุนของ อบต. มีปัญหาหนักที่สุด และทำให้ ก.บ.ท. ในภาพรวมไม่ยั่งยืนและมีสถานะติดลบในปี พ.ศ. 2612 ในสัดส่วนที่สูงมาก ทั้งนี้ กองทุนของ อบจ. และเทศบาล แม้ว่าโดยสุทธิแล้วเงินคงเหลือสะสมจะติดลบ แต่ทว่าเป็นการติดลบในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก จากผลการศึกษาที่ออกมา นั้น พบว่ามี 3 สาเหตุหลักที่มีผลต่อความไม่ยั่งยืนของกองทุน สามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.2.1 จำนวนคนเกษียณสะสม

จำนวนของผู้ที่เกษียณในปีก่อนหน้า มีผลโดยตรงต่อการจ่ายเงินบำนาญของกองทุน หากว่าท้องถิ่นไหนมีจำนวนคนเกษียณในปีก่อนๆ หรือเรียกว่าจำนวนคนเกษียณสะสมมาก โดยที่ผู้เกษียณเหล่านั้นยังดำรงชีวิตตามปกติ ส่งผลให้เงินบำนาญที่จ่ายมากตามไปด้วย เนื่องมาจากการจ่ายเงินบำนาญไม่ได้จ่ายให้กับผู้เกษียณใหม่ในแต่ละปีเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงผู้เกษียณอายุทั้งหมดที่ยังไม่เสียชีวิต การจ่ายเงินบำนาญในสัดส่วนที่สูงในแต่ละปี การแบกรับภาระที่เพิ่มสูงขึ้น ก็อาจจะทำให้กองทุนขาดดุลรวดเร็ว อีกทั้งอาจจะต้องใช้เงินสะสมคงเหลือจนหมดอย่างรวดเร็วเช่นกัน

ตารางที่ 13 จำนวนคนทำงาน ผู้เกษียณสะสมตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 - 2558 ของกองทุน อบจ. เทศบาล และ อบต.

ปี	อบจ.			เทศบาล			อบต.		
	จำนวน คนทำ งาน	จำนวน คน เกษียณ	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน คนทำ งาน	จำนวน คน เกษียณ	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน คนทำ งาน	จำนวน คน เกษียณ	สัดส่วน (ร้อยละ)
2551	7,774	2,837	36.49	39,475	7,026	17.80	63,544	84	0.13
2552	8,220	2,806	34.14	46,275	7,928	17.13	67,296	96	0.14
2553	8,489	2,682	31.59	55,568	8,549	15.38	66,164	115	0.17
2554	8,490	2,684	31.61	56,177	9,226	16.42	64,843	133	0.21
2555	8,634	2,619	30.33	52,417	10,008	19.09	68,487	169	0.25
2556	9,295	2,678	28.81	53,452	11,028	20.63	66,736	219	0.33
2557	9,536	2,678	28.08	55,803	11,349	20.34	70,213	247	0.35

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จากตารางที่ 13 จะเห็นได้ว่าจำนวนคนเกษียณสะสมของ อบจ. และเทศบาลค่อนข้างสูงมาก เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อจำนวนสมาชิกกองทุนแล้วพบว่า สัดส่วนของผู้เกษียณอายุของ อบจ. มีสัดส่วนที่สูงที่สุด ประมาณร้อยละ 30 เป็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใดกองทุน อบจ. จึงใช้เงินคงเหลือสะสมหมดไวที่สุด ในลักษณะเดียวกันกับกองทุนของ อบต. ที่ใช้เงินคงเหลือสะสมหมดช้าที่สุด ไม่ได้หมายความว่ากองทุนมีสถานะที่ดีที่สุด แต่หมายถึงจำนวนคนเกษียณสะสมค่อนข้างน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกของกองทุน อบต. ทั้งหมด พบว่ามีไม่ถึงร้อยละ 1 เป็นสาเหตุที่ว่ากองทุน อบต. ยังมีสภาพคล่องที่ดีในช่วง 5 – 10 ปีข้างหน้า ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนคนเกษียณสะสม เป็นปัจจัยที่บอกว่าเพราะเหตุใดกองทุนของ อบจ. และเทศบาลจึงขาดดุล และมีการใช้เงินสะสมคงเหลือจนหมดก่อนกองทุนของ อบต. ทั้งที่ในท้ายที่สุดแล้ว กองทุน อบต. จะเป็นกองทุนที่มีหนี้สุทธิตามกว่าทุกกองทุน

4.2.1 โครงสร้างอายุ

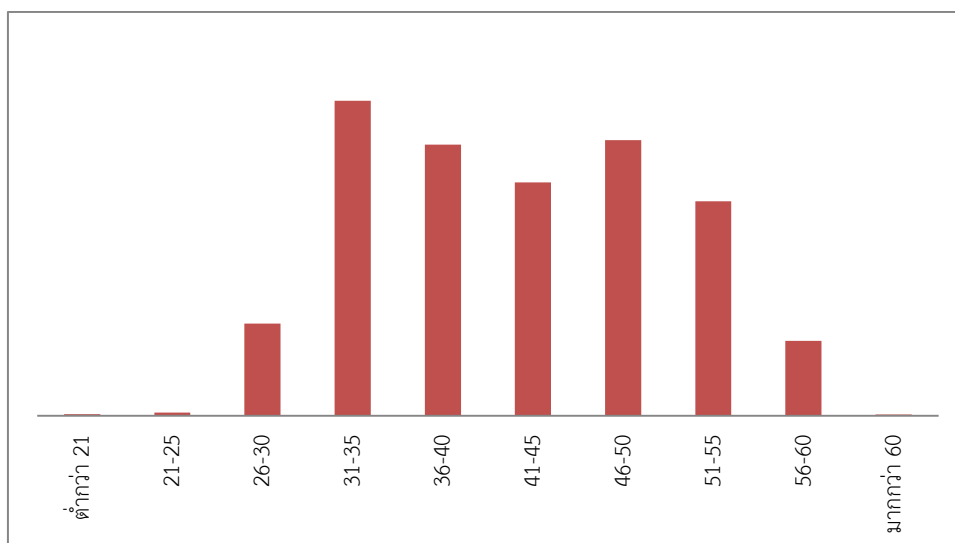
ปัจจัยด้านโครงสร้างอายุ คือเหตุปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อการจ่ายเงินบำนาญของกองทุน ในภาพรวม กล่าวคือ หากโครงสร้างอายุมีการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งมากเกินไป อาจจะทำให้กองทุนไม่ทราบสถานะที่แท้จริงว่ามีรายจ่ายมากน้อยเพียงใด เพราะช่วงที่ประชากรยังมี

การกระจายตัว กองทุนจะมีรายจ่ายในระดับหนึ่ง แต่หากถึงช่วงที่ประชากรกลุ่มที่กระจุกตัวมีการเกษียณอายุ จะส่งผลให้รายจ่ายจากเงินบำนาญเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะคนจะเกษียณพร้อมกันตามโครงสร้างอายุที่มี ทำให้ช่วงนั้นกองทุนอาจจะมีสถานะติดลบที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างก้าวกระโดด และอาจทำให้ไม่สามารถนำเงินคงเหลือสะสมที่มีมาใช้ได้อย่างเพียงพอได้ ซึ่งหากไม่มีการคาดการณ์ด้านโครงสร้างอายุในการคำนวณเงินสมทบเข้ากองทุน จะส่งผลให้กว่ากองทุนจะทราบว่าตนเองมีรายจ่ายเท่าใด ก็ต่อเมื่อเวลานั้นมาถึงแล้วเท่านั้น ดังนั้นการอธิบายโครงสร้างอายุของแต่ละกองทุนจะช่วยทำให้เห็นภาพว่า เพราะเหตุใดแต่ละกองทุนจึงมีหนี้สุทธิในปี พ.ศ.2621 ในจำนวนที่แตกต่างกันสูงมาก ดังนี้

กองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุน อบจ. จากแผนภูมิที่ 4 จะเห็นได้ว่าโครงสร้างอายุค่อนข้างมีความนิ่ง เห็นได้จากสมาชิกกองทุนในช่วงอายุ 31 - 55 ปีมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นกองทุนของ อบจ. จึงมีหนี้สุทธิที่ไม่สูงมากนัก และหากดูประวัติการจัดตั้งของ อบจ. จะพบว่าเกิดมาอย่างยาวนาน โดยมีการปรับปรุงและพัฒนาตามลำดับ ซึ่งในระยะแรกนั้น อบจ. มีการยกฐานะมาจากสภาจังหวัด ซึ่งสภาจังหวัดที่มีก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2476 (ประมาณ 83 ปีที่ผ่านมา) แต่ยังไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ซึ่งได้มีการเปลี่ยนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ.2598 ที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าจุดกำเนิดของ อบจ. มีมาอย่างยาวนานประมาณช่วง 80 ปีที่ผ่านมา ทำให้โครงสร้างอายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้กระจุกตัวไปในอายุช่วงใดช่วงหนึ่งทีเดียว แต่จะมีการเกลี่ยไปในช่วงอายุ 31 - 55 ในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นแม้ว่ากองทุน อบจ. จะใช้เงินสะสมคงเหลือหมดรวดเร็ว (เนื่องจากผู้เกษียณสะสมที่มีจำนวนมาก) แต่ในท้ายที่สุดกองทุน อบจ. จะไม่ได้มีหนี้สะสมที่สูงมากนัก เนื่องมาจากโครงสร้างอายุที่ค่อนข้างมีการกระจายตัว หมายถึง มีจำนวนผู้เกษียณอายุในจำนวนที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันในแต่ละปี

แผนภูมิที่ 4 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กองทุนของเทศบาล

ภาพรวมของโครงสร้างอายุของเทศบาลจากแผนภูมิที่ 5 จะเห็นได้ว่าค่อนข้างมีการกระจุกตัวอยู่ที่ประชากรอายุ 31 – 40 ปี และมีการขาดดุลประมาณปีที่ 10 เป็นต้นไป แม้ว่าในภาพรวมสถานะติดลบของกองทุนไม่สูงมากนัก แต่จำเป็นต้องพิจารณาว่าในปัจจุบันเทศบาลมีการใช้อัตราเงินสมทบที่สูงกว่าท้องถิ่นประเภทอื่นๆ (ร้อยละ 2) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอัตรานี้แม้จะสูงแล้วแต่เงินสมทบก็ยังไม่เพียงพอที่จะเกษียณอายุในอนาคต

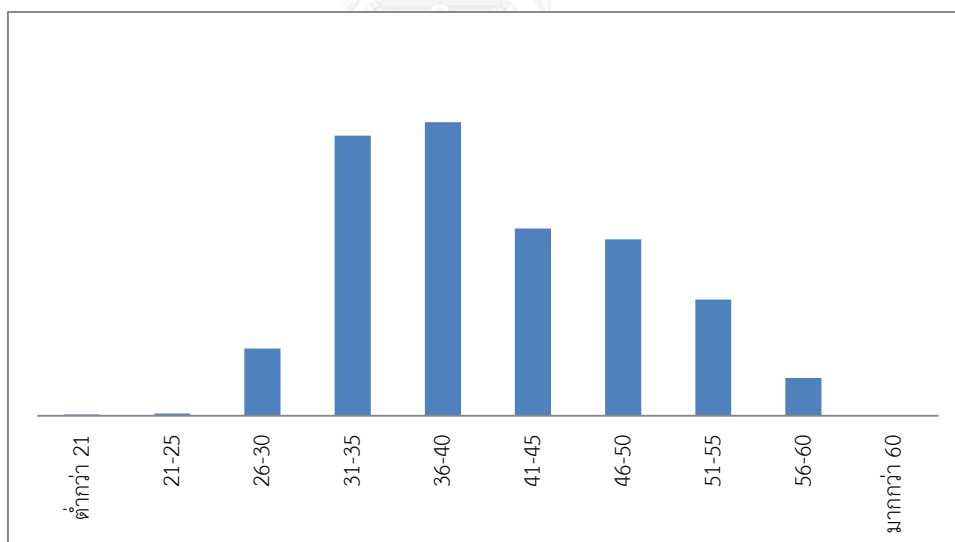
หากจะพิจารณาโครงสร้างอายุ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาแยกเป็นแต่ละโครงสร้างประเภทของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล (แผนภูมิที่ 6) โดยพบว่าลักษณะของโครงสร้างอายุของเทศบาลตำบลจะมีความแตกต่างจากในส่วนอื่นๆ มากที่สุด เพราะมีการกระจุกตัวของช่วงอายุของคนที่มีอายุ 31 – 40 ปี โดยที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้นมีการกระจุกตัวที่คล้ายกับ อบจ. โดยที่อายุของข้าราชการท้องถิ่นจะค่อนข้างมีการกระจายตัวอยู่ในช่วงอายุ 31 – 55 ปีเช่นเดียวกัน ความแตกต่างของแต่ละเทศบาลที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการจัดตั้งเช่นกัน โดยที่ได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาลในปี พ.ศ.2476 ต่อมาได้มีการตั้งเทศบาลนครและเทศบาลเมืองครั้งแรกในปี พ.ศ.2478 สำหรับเทศบาลตำบลนั้นจะมาจาก 2 ส่วนคือการยกฐานะมาจากสุขาภิบาล หรือจาก อบต. (ซึ่งส่วนใหญ่มาจาก อบต.) ดังนั้นโครงสร้างอายุของ

เทศบาลตำบลจึงมีลักษณะที่คล้ายกับของ อบต. ที่มีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่ประชากรในวัยหนุ่มสาว เพราะมีเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ที่เพิ่งก่อตั้งมาไม่นาน

ในปัจจุบัน เทศบาลตำบลมีสัดส่วนข้าราชการที่ค่อนข้างสูงกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้โครงสร้างอายุของเทศบาลในภาพรวมมีลักษณะเหมือนกับเทศบาลตำบลมากกว่าเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง

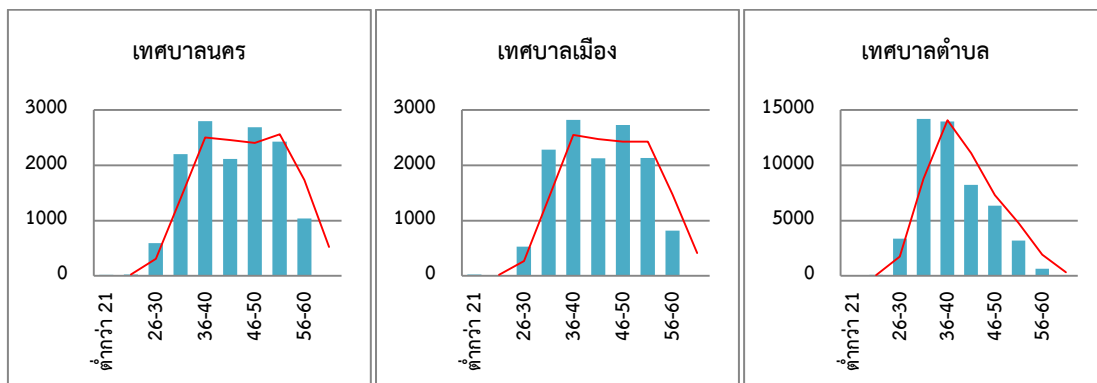
ดังนั้น โครงสร้างอายุของเทศบาลในภาพรวมจึงมีการกระจุกตัวอยู่ที่ช่วงอายุ 31 – 40 แต่ก็ได้กระจุกตัวเท่ากับโครงสร้างอายุของ อบต. (จะแสดงในส่วนถัดไป) เพราะยังมีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่มีโครงสร้างอายุกระจายตัวเข้ามาผสม ประกอบกับการที่เทศบาลเก็บเงินสมทบในอัตราร้อยละ 2 ซึ่งมากกว่า อบจ. และเทศบาล หากประชากรในช่วงที่กระจุกตัวมีการเกษียณอายุพร้อมกัน ก็ไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อกองทุนมากนัก เนื่องจากกองทุนมีเงินสะสมคงเหลือในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2621 เทศบาลก็มีหนี้สุทธิน้อยกว่าทุกกองทุน สามารถกล่าวได้ว่า อัตราร้อยละ 2 เป็นอัตราร้อยละที่เหมาะสมกับเทศบาลอยู่แล้วนั่นเอง

แผนภูมิที่ 5 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุของเทศบาล



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 6 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล



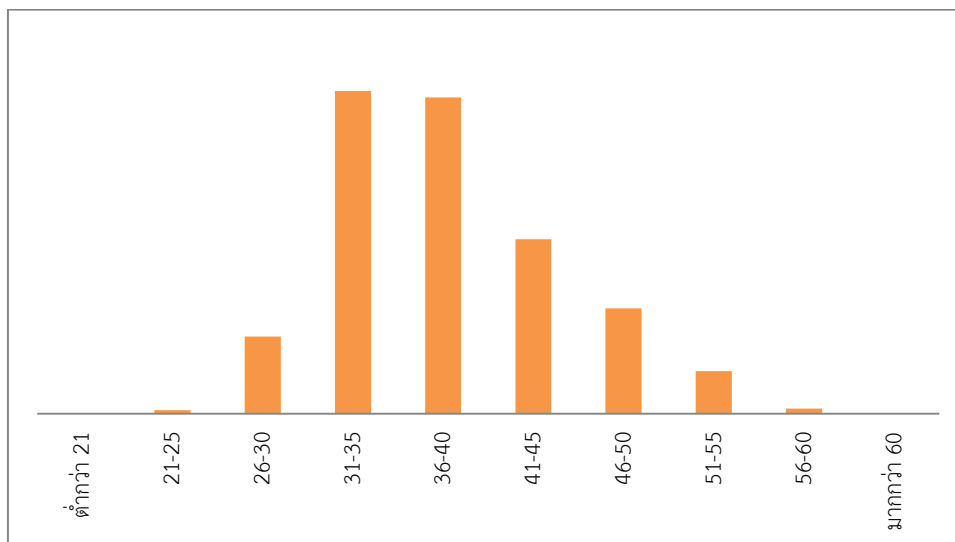
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากแผนภูมิที่ 7 จะเห็นได้ว่าที่กองทุน อบต.ประสบกับปัญหามากที่สุดนั้นเนื่องมาจากโครงสร้างอายุในปี พ.ศ.2557 กลุ่มคนกระจุกตัวอยู่ที่ช่วงอายุ 31-45 เป็นจำนวนมาก อีกทั้ง อบต.ยังก่อตั้งหลังจากเทศบาลและ อบจ. โดยที่ อบต.เพิ่งก่อตั้งในปี พ.ศ.2537 (ประมาณ 22 ปีที่ผ่านมา) เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งมาใหม่ ไม่ได้มีการยกฐานะ ดังนั้นกลุ่มคนที่เข้ามาเป็นข้าราชการจึงมีการรับเข้ามาทีละียว และเป็นจำนวนมาก ทำให้โครงสร้างอายุกระจุกตัว และอายุของสมาชิกไม่สูงมากนัก ส่งผลให้ในช่วงแรกของกองทุนยังมีสภาพคล่องที่ดีเพราะมีผู้ที่เกษียณอายุสะสมเป็นจำนวนมาก แต่ทว่ากองทุน อบต.จะเริ่มขาดดุลในปีที่ 11 เป็นต้นไป และขาดดุลจนกระทั่งเงินคงเหลือสะสมที่มีหมดลง จนกองทุนมีสถานะเงินคงเหลือสะสมติดลบ และเงินคงเหลือสะสมที่ติดลบยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากปีที่ 19 อันเนื่องมาจากอัตราคนเกษียณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด (ข้าราชการท้องถิ่นที่อยู่ในช่วงอายุ 31 - 45 ปีในปี พ.ศ.2557 เริ่มเกษียณอายุในช่วงนี้) ส่งผลให้ในท้ายที่สุดแล้วกองทุน อบต.มีหนี้สุทธิในปี พ.ศ.2621 ในสัดส่วนที่สูงมากกว่าทุกๆ กองทุน กล่าวได้ว่ากองทุนนี้เป็นกองทุนที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดเนื่องจากในช่วงแรกจะมีค่าใช้จ่ายจากเงินบำนาญไม่สูงมาก เพราะมีคนเกษียณสะสมน้อยมาก ทำให้ดูเหมือนว่ากองทุนมีการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนที่เพียงพอกับรายจ่ายบำนาญ จนกระทั่งถึงในช่วงที่โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุนที่มีการกระจุกตัวเกษียณอายุพร้อมกัน ช่วงนั้นกองทุน อบต.จะติดลบสูงมาก สูงเกินกว่าเงินสะสมคงเหลือ และยังมี

สูงขึ้นไปอีกหลายปี ผลกระทบในส่วนนี้อาจส่งผลไปถึงรัฐบาลที่ต้องเข้ามาช่วยจัดการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะทางการคลังขึ้น

แผนภูมิที่ 7 แผนภูมิแสดงโครงสร้างอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล



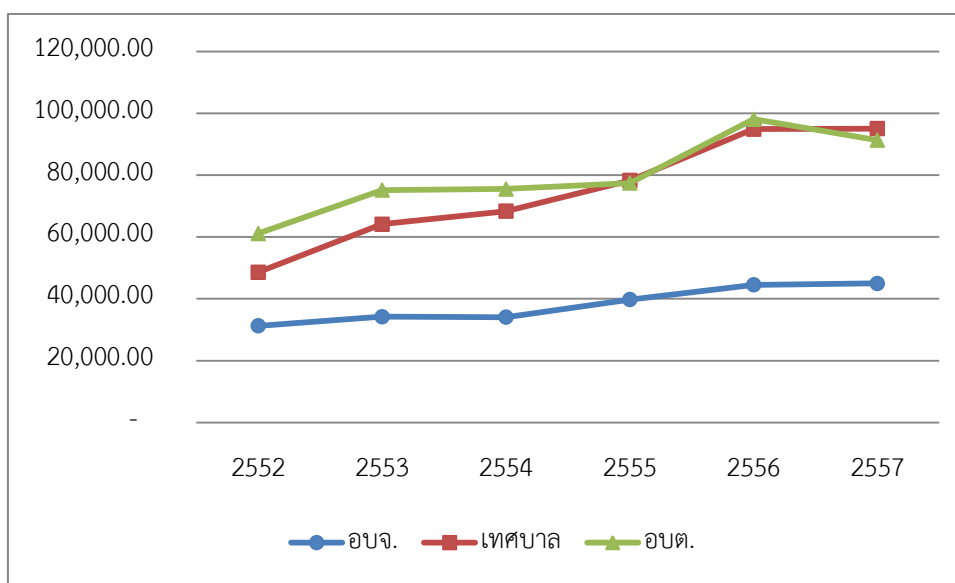
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.2 อัตราการเพิ่มขึ้นของรายรับ

นอกเหนือจากสาเหตุในเรื่องโครงสร้างอายุแล้วที่นั่น รายรับของกองทุนยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่ยั่งยืน เนื่องจากรายรับน้อยกว่ารายจ่ายของกองทุน จึงทำให้สุดท้ายแล้วกองทุนเกิดการขาดดุลอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้กองทุนไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเงินบำนาญในที่สุด หากพิจารณาจากรายรับของกองทุนนั้นจะประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลักด้วยกันคือ 1) รายได้จากเงินสมทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง และ 2) รายได้จากการลงทุน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำคำนวณจากประมาณการรายรับของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง¹⁸ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาพบว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นของ อปท.ไม่สูงมากนัก สามารถพิจารณาได้จากกราฟที่ 10 ดังนี้

¹⁸ เป็นประมาณการรายรับที่ไม่รวมเงินอุดหนุน

กราฟที่ 12 ประมาณการรายรับของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ในปี 2552 - 2557



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกราฟที่ 12 จะเห็นได้ว่าประมาณการรายรับของท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอัตราการเติบโตที่ไม่สูงมากนัก ดังนั้นอัตราเงินที่สมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่สูงมากตามไปด้วย นอกจากอัตราเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นไม่สูงมากแล้วนั้น กองทุนยังมีรายได้จากการลงทุนที่ค่อนข้างจำกัด อันเนื่องมาจากการลงทุนโดยฝากธนาคารและปล่อยกู้ โดยที่การฝากเงินเพียงอย่างเดียวทำให้ผลตอบแทนที่ได้ยังไม่สูงมากเท่าใดนัก ซึ่งหากมีการปรับอัตราเงินสมทบหรือรายได้จากการลงทุนก็จะสามารถทำให้กองทุนมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและทำให้เกิดความยั่งยืนได้ในที่สุด ซึ่งในส่วนนี้จะได้มีการพิจารณาในบทต่อไป

สรุปภาพรวม ในภาพรวมจะเห็นว่าอัตราคนเกษียณสะสมจะส่งผลกระทบต่อการขาดดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายของกองทุน และการใช้เงินคงเหลือสะสมจนหมดของกองทุน ว่าเกิดขึ้นช้าเร็วเพียงใด สำหรับโครงสร้างอายุจะส่งผลกระทบต่อหนี้สุทธิตี่กองทุนต้องแบกรับ หากมีการกระจุกตัวของประชากรอยู่ที่ช่วงอายุใดอายุหนึ่งมากเกินไป จะทำให้ในบางปีกองทุนต้องใช้จ่ายเงินผ่านกองทุนสูงมาก หากมีเงินไม่เพียงพอก็จำเป็นต้องก่อหนี้ หรือขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับประมาณการรายรับที่เพิ่มขึ้นไม่สูงมากนักส่งผลโดยตรงต่อรายรับที่เข้ากองทุน หากปีไหนประมาณการรับน้อย กองทุนก็มีเงินเข้ากองทุนไม่สูงมากนัก ส่วนนี้ส่งผลโดยตรงต่อความยั่งยืนของกองทุน เพราะถ้าเงินที่เข้ากองทุนน้อยกว่าเงินที่จ่าย กองทุนก็ไม่เกิดความยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าปัจจัยเรื่องคนเกษียณสะสม หรือจำนวนคนเกษียณที่มีมาก่อนหน้า โครงสร้างอายุของสมาชิกกองทุน อายุขัยเฉลี่ย เหล่านี้แม้ว่าจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุน แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ สิ่งที่สามารถควบคุมหรือปรับปรุงได้คือเงินที่เข้ากองทุนที่ควรจะต้องมีการสมทบเงินให้เพียงพอ และครอบคลุมกับเงินบำนาญของสมาชิกกองทุนทั้งหมด ไม่ว่าจะโครงสร้างอายุ หรืออายุขัยของสมาชิกกองทุนจะเป็นอย่างไรก็ตาม ดังนั้น ในส่วนต่อไปจะทำการศึกษาภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ในส่วนของเงินที่สมทบเข้ากองทุนว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของเงินสมทบ และรายได้จากการลงทุน สถานะของกองทุนจะเปลี่ยนไปอย่างไร ดังนี้

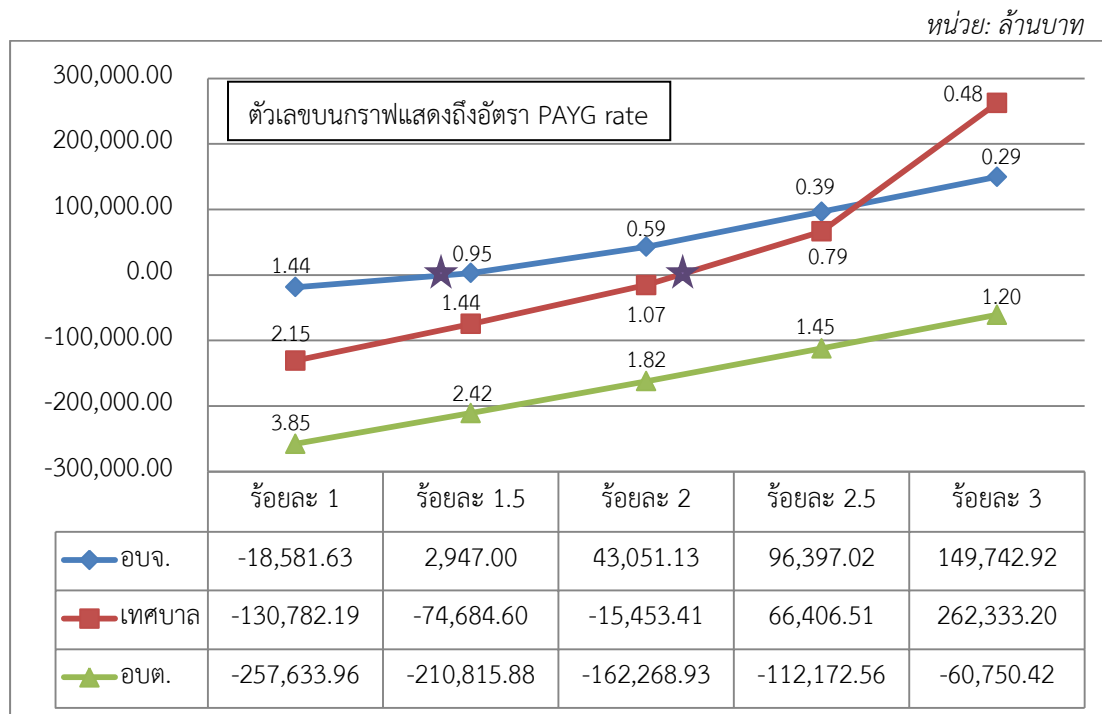
4.3 สถานการณ์ที่จะทำการศึกษา (Sensitivity Analysis)

จะเห็นได้ว่าภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ยั่งยืน โดยแต่ละกองทุนย่อยก็ไม่ยั่งยืนเช่นกัน ในส่วนต่อมาจึงจะเป็นการพิจารณาถึงทางเลือกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ต่างๆ เพื่อให้ในท้ายที่สุดกองทุนเกิดความยั่งยืน โดยการพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนแรกจะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบเพียงอย่างเดียว ส่วนที่สองคือการปรับอัตราดอกเบี้ยหรือรายได้จากการลงทุน และส่วนสุดท้ายคือการปรับทั้งอัตราเงินสมทบและรายได้จากการลงทุน ซึ่งจะใช้ PAYG rate ในการวัดว่าอัตราเงินสมทบใดที่เหมาะสมที่สุดภายใต้สถานการณ์ต่างๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 กองทุนภายใต้การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบ

เนื่องจากการเก็บอัตราเงินสมทบในลักษณะที่มีในปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินให้กับอัตราคนเกษียณอายุที่เป็นสมาชิกของกองทุน ดังนั้นจึงได้มีการประมาณค่าหากมีการปรับเปลี่ยนอัตราเงินสมทบของกองทุนในลักษณะต่างๆ ดังนี้

กราฟที่ 13 การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบตั้งแต่ร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 3 ของกองทุน อบจ. กองทุนเทศบาล และ กองทุน อบต.



หมายเหตุ: สัญลักษณ์ดาวบนกราฟคือจุดที่มี PAYG rate = 1 หรือ จุดที่ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายเท่ากับ 0

จากกราฟที่ 13 จะเห็นได้ว่าหากจะให้กองทุน อบจ. ยั่งยืนนั้น ควรปรับอัตราเงินสมทบประมาณร้อยละ 1.44 ขึ้นไป ซึ่งจะทำให้สถานะของเงินคงเหลือสะสมในท้ายที่สุดมีค่าเป็นบวกตั้งแต่ 157 - 2,947 ล้านบาท (ค่า PAYG rate ตั้งแต่ 1.00 ถึง 0.95) ในส่วนของเทศบาล ควรปรับเงินสมทบเพิ่มขึ้นที่ร้อยละ 2.13 ขึ้นไป จะทำให้สถานะของกองทุนมีค่าเป็นบวก หรือมีเงินคงเหลือสะสมสุทธิตั้งแต่ 842 - 66,407 ล้านบาท (ค่า PAYG rate ตั้งแต่ 1.00 ถึง 0.79) แต่ในทางกลับกัน กองทุนของ อบต. ดังที่ได้กล่าวไปว่าประสบกับปัญหาหนักสุด แม้ว่าจะมีการปรับอัตราเงินคงเหลือสะสมในอัตราร้อยละ 3 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ได้ส่งผลให้สถานะของกองทุนดีขึ้นมีค่าเป็นบวก หรือมีความยั่งยืน เพราะในท้ายที่สุด หากมีการปรับเปลี่ยนเงินสมทบเข้ากองทุนของ อบต. ในอัตราร้อยละ 3 จริง พบว่ากองทุนจะยังคงมีสถานะติดลบอยู่ที่ 60,750 ล้านบาท (ค่า PAYG rate = 1.24) ซึ่งการที่กองทุน อบต. ประสบกับปัญหาหนักสุดเนื่องมาจากโครงสร้างอายุที่กระจุกตัวดังที่ได้อธิบายไปในบทที่ผ่านมา

สำหรับอัตราที่เหมาะสมกับกองทุน อบจ.และกองทุนเทศบาลควรจะดูจากอัตรา PAYG rate ที่เท่ากับ 1 เพราะค่านี้แสดงให้เห็นว่าเงินที่สมทบเข้ากองทุนพอดีกับเงินที่จ่ายเงินบำนาญ อีกทั้งเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนนั่นเอง ดังนั้นอัตราเงินสมทบที่ควรเป็นคือ อบจ. ร้อยละ 1.44 และ เทศบาลร้อยละ 2.13 สำหรับ อบต.ถึงแม้ว่าจะเก็บเงินในอัตราสูงสุดร้อยละ 3 ก็ยังไม่ทำให้กองทุนยั่งยืน หรือมี PAYG rate เท่ากับ 1

ดังนั้น จากผลดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ต่อไปว่า หากกองทุน อบต.ไม่ว่ากรณีใด ก็ไม่สามารถยั่งยืนได้โดยการปรับอัตราสมทบภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายแล้วกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถยั่งยืนได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องใช้เงินสมทบของกองทุน อบจ.และเทศบาลเพื่อชดเชยกับการขาดดุลของกองทุน อบต. โดยที่ อบต.ต้องมีการปรับอัตราเงินสมทบเป็นร้อยละ 3 เพื่อให้ขาดดุลน้อยที่สุด ดังนั้น เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบจ.และเทศบาล ต้องมากกว่าหรือเท่ากับ 60,750 ล้านบาท เพื่อให้ท้ายที่สุดกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นเกิดความยั่งยืน

4.3.1.1 ความยั่งยืนของกองทุนภายใต้กรอบกฎหมาย

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่าความยั่งยืนที่จะเกิดขึ้น ในขณะที่มีเงื่อนไขว่าจะต้องหาเงินมาชดเชยกองทุนของ อบต.ที่แม้ว่าจะเก็บอัตราเงินสมทบสูงสุดร้อยละ 3 แต่ก็ยังไม่ทำให้กองทุนของ อบต.เกิดความยั่งยืนขึ้นได้ ดังนั้น หากต้องการให้ ก.บ.ท.มีความยั่งยืนภายใต้ระเบียบของข้อกฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องเกิดการดึงทรัพยากรจากกองทุน อบจ. และกองทุนเทศบาล (หรือการเก็บเงินจากทั้งสองกองทุนมากกว่าที่จะใช้จ่ายบำนาญ) เพื่อนำมาใช้กับกองทุนของ อบต. โดยที่จะใช้สัดส่วนการสมทบเงินเข้ากองทุนเป็นหลัก และอัตรา PAYG rate ของ ก.บ.ท. จะอยู่ที่ 1.00 พอดี เพื่อไม่ให้เกิดเงินที่เหลือใช้จาก ก.บ.ท.มากเกินไป สามารถแสดงรูปแบบการสมทบเงินในลักษณะต่างๆ ดังตารางที่ 14 ดังนี้

ตารางที่ 14 ตารางแสดงอัตราเงินสมทบในสัดส่วนต่างๆ และเงินคงเหลือสะสมรวมของกองทุน¹⁹

สัดส่วนการแบกรับเงินของ อบต. (อบจ:เทศบาล)	อบจ.		เทศบาล		อบต.		เงินคงเหลือ สะสม ก.บ.ท. ณ ปี พ.ศ. 2621
	อัตรา สมทบ	PAYG rate	อัตรา สมทบ	PAYG rate	อัตรา สมทบ	PAYG rate	
0:100	1.437	1.00	2.475	0.80	3.00	1.20	156.13
10:90	1.563	0.91	2.449	0.82	3.00	1.20	267.03
20:80	1.671	0.83	2.419	0.83	3.00	1.20	192.02
30:70	1.760	0.77	2.390	0.85	3.00	1.20	432.59
40:60	1.825	0.71	2.357	0.87	3.00	1.20	205.12
50:50	1.882	0.67	2.325	0.89	3.00	1.20	95.00
60:40	1.940	0.63	2.291	0.91	3.00	1.20	559.44
70:30	1.995	0.59	2.254	0.93	3.00	1.20	319.39
80:20	2.053	0.56	2.212	0.95	3.00	1.20	273.01
90:10	2.110	0.53	2.169	0.98	3.00	1.20	172.80
100:0	2.166	0.50	2.123	1.00	3.00	1.20	114.61

จากตารางที่ 14 สำหรับอัตราเงินสมทบของกองทุน อบจ. และกองทุนเทศบาลที่เหมาะสมที่สุดสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณีได้แก่

กรณีที่ 1 อัตราสมทบขึ้นกับสัดส่วนการแบกรับเงินเข้ากองทุนของ อบต.ที่เท่ากัน

ในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่กองทุน อบจ.และกองทุน เทศบาลมีการจ่ายเงินเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดของกองทุน อบต.อย่างละเท่ากันคือประมาณ $60,750/2 = 30,375$ ล้านบาท ในกรณีนี้ทำให้ อบจ. ต้องสมทบเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 1.882 และกองทุนเทศบาลต้องสมทบในอัตราร้อยละ 2.325 ข้อดีของรูปแบบนี้คือความเท่าเทียมกันในส่วนของจำนวนเงินที่ต้องชดเชยของกองทุน อบจ. และเทศบาล

¹⁹ สถานการณ์: ปรับอัตราเงินสมทบภายใต้ระเบียบกฎหมาย และกำหนดให้อัตราสมทบของกองทุน อบต.ไว้ที่ร้อยละ 3 เพราะเป็นค่าสูงสุดที่ทำให้กองทุนของ อบต.ขาดดุลน้อยที่สุด สำหรับอัตราสมทบของ อบจ.และเทศบาลนั้นจะเป็นค่าที่ทำให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นมีค่า PAYG rate เท่ากับ 1

กรณีที่ 2 สัดส่วนเงินสมทบขึ้นกับอัตรา PAYG rate ที่เท่ากัน

ในกรณีนี้จะพิจารณาโดยยึดค่า PAYG rate เป็นหลัก โดยหาค่า PAYG rate ของกองทุน อบจ.และเทศบาลเท่ากัน ย่อมหมายถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนในแง่ของสัดส่วนระหว่าง รายจ่ายบำนาญต่อรายรับจากเงินสมทบย่อมไม่มี ดังนั้นในกรณีนี้จึงพิจารณาว่าอัตราสมทบที่เท่าใด จะทำให้ PAYG rate ของแต่ละกองทุนเท่ากัน ซึ่งจากการพิจารณาพบว่ากองทุน อบจ.ต้องสมทบเงิน เข้ากองทุนในสัดส่วนร้อยละ 1.671 และกองทุนเทศบาลต้องสมทบเงินเข้ากองทุนในสัดส่วน ร้อยละ 2.419

จากกรณีของการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบภายใต้กรอบกฎหมาย สามารถสรุปเป็นตาราง ได้ดังนี้

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบสถานการณ์ของกองทุนในรูปแบบปัจจุบัน และอัตราเงินสมทบภายใต้กรอบ กฎหมาย

สถานการณ์		อัตราสมทบ			เงินคงเหลือสะสม ณ ปี พ.ศ. 2621
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	
ภายใต้รูปแบบปัจจุบัน		1	2	1	- 291,669 ล้านบาท
ภายใต้กรอบกฎหมาย	อัตราสมทบที่ดีที่สุดของแต่ละ กองทุน	1.44	2.13	3 ²⁰	- 59,751 ล้านบาท
	ก.บ.ท. ยั่งยืนภายใต้การใช้จ่ายเงิน ชดเชยที่เท่ากันของกองทุน อบจ.และเทศบาล	1.882	2.325	3	95 ล้านบาท
	ก.บ.ท. ยั่งยืนภายใต้ PAYG rate ที่เท่ากันของกองทุน อบจ.และเทศบาล	1.671	2.419	3	192 ล้านบาท

จากตารางที่ 15 จะเห็นได้ว่ากองทุนภายใต้กรอบกฎหมายนั้น หากจะให้กองทุนยั่งยืนจะต้อง เพิ่มอัตราเงินสมทบจากกองทุน อบจ. จากเดิมร้อยละ 1 เป็น 1.882 หรือ 1.671 กองทุนเทศบาลจาก

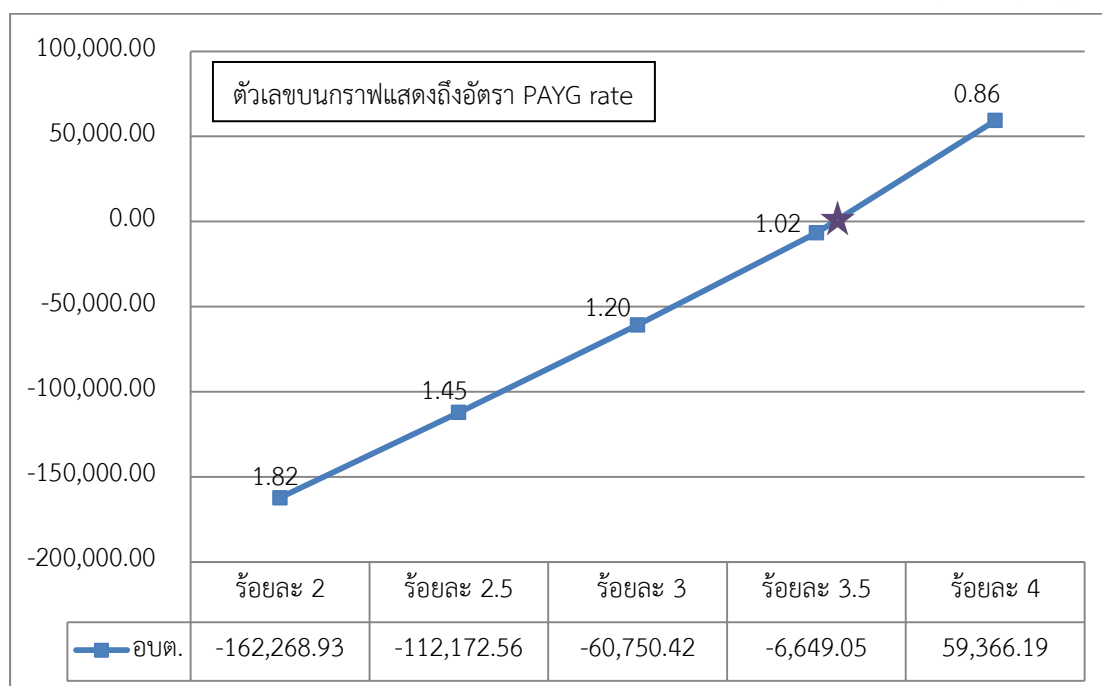
²⁰ หมายเหตุ: ในความเป็นจริงการเก็บเงินสมทบของ อบต.ในสัดส่วนร้อยละ 3 ยังไม่ทำให้กองทุนยั่งยืน

เดิมร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 2.325 หรือร้อยละ 2.419 และ อดต.จากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 3 แล้วแต่ การเลือกรูปแบบว่าต้องการให้เกิดความเท่าเทียมกันโดยดูเงินจำนวนเงินที่จ่ายชดเชยให้กับกองทุน อดต.เป็นตัวตั้ง หรือความเท่าเทียมในด้านของสัดส่วนระหว่างรายรับและรายจ่ายของแต่ละกองทุน

4.3.1.2 ความยั่งยืนของกองทุนภายใต้อัตราเงินสมทบที่เหมาะสม

กราฟที่ 14 อัตราเงินสมทบ และอัตรา PAYG rate ของกองทุน อดต.ตั้งแต่ร้อยละ 2 – 4

หน่วย: ล้านบาท



หมายเหตุ: สัญลักษณ์ดาวบนกราฟคือจุดที่มี PAYG rate = 1 หรือ จุดที่ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายเท่ากับ 0

ดังที่เห็นในส่วนที่ผ่านมาแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงเงินสมทบภายใต้กรอบกฎหมายนั้นไม่สามารถทำให้กองทุนของ อดต.สามารถยั่งยืนได้ ต่อมาจึงจะเป็นการพิจารณาว่าอัตราเงินสมทบในลักษณะใดที่เหมาะสมที่สุดของกองทุน อดต. หากไม่มีเงื่อนไขด้านกรอบกฎหมายเป็นข้อจำกัด โดยจะพิจารณาจากความยั่งยืนของกองทุนเป็นหลัก ซึ่งจากกราฟที่ 14 พบว่าอัตราที่เหมาะสมที่สุดสำหรับกองทุน อดต. ที่สามารถทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืนหรือมีเงินคงเหลือสะสม ณ ปี พ.ศ.2621 เป็นบวก นั่นคือการสมทบเงินเข้ากองทุนในสัดส่วนร้อยละ 3.56 ขึ้นไป และอัตราเงินสมทบที่ร้อยละ 3.56 จะทำให้ PAYG rate = 1 ซึ่งสามารถสรุปการสมทบเงินเข้ากองทุนภายใต้อัตราเงินสมทบที่เหมาะสมได้ดังนี้

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบสถานการณ์ของกองทุนในรูปแบบปัจจุบัน และอัตราเงินสมทบภายใต้รูปแบบที่เหมาะสม

สถานการณ์	อัตราสมทบ			เงินคงเหลือสะสม ณ ปี พ.ศ. 2621
	อบจ.	เทศบาล	อบต.	
ภายใต้รูปแบบปัจจุบัน	1	2	1	- 291,669 ล้านบาท
ภายใต้อัตราเงินสมทบที่เหมาะสม (PAYG rate = 1)	1.882	2.325	3.56	1,841 ล้านบาท

จากตารางที่ 16 จะเห็นได้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นหาก อบจ.สมทบเงินร้อยละ 1.882 เทศบาลสมทบร้อยละ 2.325 และ อบต.สมทบร้อยละ 3.56 จะทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืน ดังนั้น ข้อดีของการสมทบเงินเข้ากองทุนในรูปแบบนี้คือทำให้แต่ละกองทุนมีความยั่งยืน โดยที่ไม่มีกองทุนใดกองทุนหนึ่งพึ่งงบประมาณจากกองทุนอื่น ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างแต่ละกองทุนด้วยตนเอง (ใครสมทบคนนั้นได้ใช้) แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ามีบางกองทุนที่ต้องจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เกินกรอบที่กฎหมายกำหนด นั่นคือกองทุน อบต. ดังนั้น หากจะมีการปรับเงินสมทบในรูปแบบนี้ก็จำเป็นต้องปรับกรอบกฎหมาย อีกทั้งการสมทบเงินของกองทุน อบต. อาจจะเป็นการสร้างภาระที่สูงมากให้กับ อบต. อีกด้วย

หลังจากที่เราได้พิจารณาแล้วว่า การปรับอัตราสมทบภายใต้เงื่อนไขกรอบทางด้านกฎหมาย หรือการปรับโดยดูตามความยั่งยืนของกองทุนสามารถนำมาซึ่งความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นอื่นที่ควรพิจารณา นั่นคือรายได้ที่ไม่ได้มาจากการปรับอัตราเงินสมทบอย่างเดียว แต่มาจากการบริหารการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในปัจจุบันกองทุนมีรายได้จากการลงทุนประมาณร้อยละ 2 เท่านั้น โดยมีสาเหตุปัจจัยที่ทำให้รายได้จากการลงทุนยังไม่สูงมากนัก ดังนี้

4.3.1.3 วิเคราะห์สาเหตุที่รายได้จากการลงทุนน้อยกว่ากองทุนประเภทอื่นๆ

(1) ด้านกฎหมาย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่เห็นการกำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการลงทุนว่าให้มีสัดส่วนอย่างไรระหว่างการลงทุนในทรัพย์สินประเภทต่างๆ มีเพียงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และระยะเวลาในการชำระเงินในกรณีที่กองทุนมีการให้

กู้ยืมเงินเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) จะเห็นได้ว่าได้มีกฎกระทรวงกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการจัดการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของตลาดเงินและตลาดทุน โดยสาระสำคัญบางประการของกฎกระทรวงนี้คือการกำหนดให้ลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน เช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม

ในปัจจุบันหากเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก และรายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ของ ก.บ.ท.พบว่า เป็นสัดส่วนร้อยละ 75 และ ร้อยละ 25 ตามลำดับ ทั้งนี้การหารายได้จากการลงทุนของกองทุนมาจากเพียง 2 แหล่งเท่านั้น โดยเฉพาะรายได้จากดอกเบี้ยที่มาจากฝากธนาคารเพียงอย่างเดียวที่ได้ผลตอบแทนประมาณร้อยละ 2 ต่อปีเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.42 ซึ่งมากกว่ารายได้จากการฝากธนาคาร จะส่งผลให้ค่าเงินจากการฝากธนาคารลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่ไม่ได้เอารายได้จากลูกหนี้เงินกู้มารวมด้วยเนื่องจากมีความไม่แน่นอนในผลตอบแทน

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าด้านระเบียบที่กำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่เหตุผลหลักที่ทำให้กองทุนมีรายได้จากการบริหารจัดการไม่สูงนัก เนื่องจากระเบียบมีความยืดหยุ่น และไม่ได้รับว่าจะต้องนำเงินไปฝากธนาคารเพียงแค่อำนาจเดียวในการบริหารรายได้จากการลงทุน

(2) ด้านนโยบายในการบริหารจัดการ

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการส่วนบำเหน็จบำนาญและสวัสดิการ²¹ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนให้เห็นว่าการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนมีนโยบายในการฝากเงินไว้กับธนาคาร และยังเป็นธนาคารของรัฐ อาทิ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ฯลฯ อันเนื่องมาจากแนวนโยบายในการบริหารที่ค่อนข้างจะระมัดระวัง (conservative) ดังนั้นการลงทุนจึงลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงที่สุด นั่นคือ การฝากธนาคารของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการบริหารการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความยืดหยุ่นในตัวกฎระเบียบสูง อันเนื่องมาจากตัวระเบียบยังมิได้กำหนดหรือ

²¹ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2559

ควบคุมในการลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ มากนัก แต่ทั้งนี้การดำเนินนโยบายการบริหารค่อนข้างเป็นไปอย่างระมัดระวังจึงอาจทำให้ตัวกองทุนหารายได้จากการลงทุนได้เพียงแค่เงินฝากธนาคาร และดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้เท่านั้น ซึ่งเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้กองทุนมีรายได้จากการลงทุนไม่สูงนัก ในส่วนต่อไปจึงต้องการแสดงให้เห็นว่าหากมีการปรับแนวนโยบายเพื่อให้มีรายได้จากการลงทุนเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลดีต่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นอย่างไร หากมีการเปลี่ยนจากร้อยละ 2 (ในปัจจุบัน) เป็นร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 6 โดยที่จะพิจารณาเป็น 2 รูปแบบหลักคือ ภายใต้อัตราเงินสมทบที่แต่ละกองทุนใช้ในปัจจุบัน และภายใต้อัตราเงินสมทบในรูปแบบอื่นๆ (ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย) ดังนี้

4.3.2 กองทุนภายใต้การเปลี่ยนแปลงรายได้จากการลงทุน

รายได้จากการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก และรายได้จากดอกเบี้ยลูกหนี้เงินกู้ ซึ่งการพิจารณารายได้จากการลงทุนในส่วนต่อไปจะพิจารณาจากรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากเป็นหลัก ว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่นอกเหนือจากการฝากเงินในธนาคารเพียงอย่างเดียวแล้ว หากสามารถจัดสรรเงินบางส่วนเพื่อไปลงทุนในส่วนอื่นๆ และได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น สถานะของกองทุนจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ ที่ไม่ได้นำรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้มาคิดด้วยเนื่องจากรายได้ในส่วนนี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้มากนัก ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงผลลัพธ์ของการปรับเปลี่ยนรายได้จากการลงทุนในส่วนรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกองทุนแต่ละประเภท (อบจ. เทศบาล และ อบต.) ว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจากร้อยละ 2 (อัตราปัจจุบัน) เป็นอัตราอื่นๆ ซึ่งจะใช้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และกองทุนประกันสังคมที่มีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในสัดส่วนที่เท่ากันคือร้อยละ 6.7 มาเป็นกรอบในการกำหนดว่าอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของ ก.บ.ท. สามารถเป็นค่าใดได้บ้าง ดังนี้

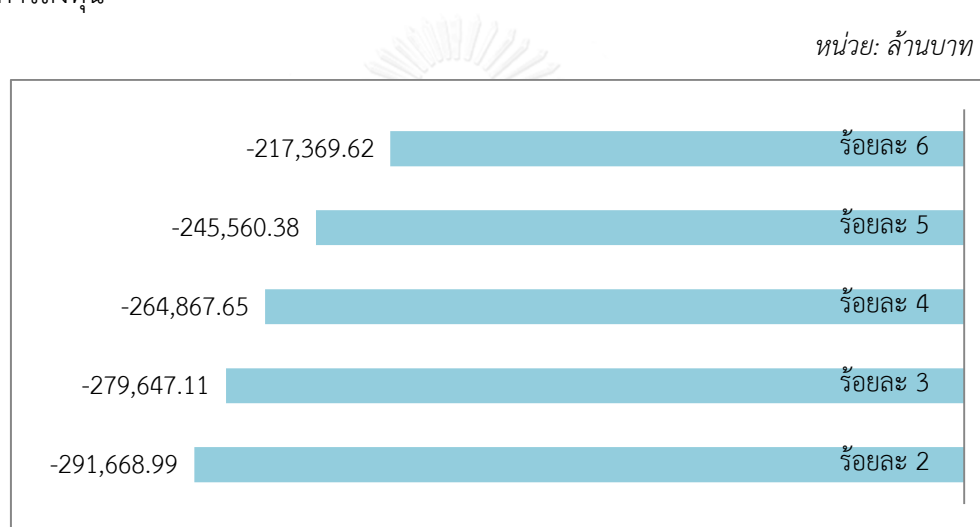
4.3.4.1 การปรับผลตอบแทนจากการลงทุนภายใต้อัตราสมทบที่ใช้ในปัจจุบัน

กองทุนรวม

สำหรับรูปแบบการจัดเงินเงินสมทบในอัตราปัจจุบันที่ อบจ. และ อบต. จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 1 และเทศบาลร้อยละ 2 จากภายใต้เงื่อนไขนี้ พบว่าการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยแม้

จะส่งผลให้การขาดดุลของเงินคงเหลือสะสมลดลง แต่ทว่ายังไม่สามารถช่วยให้กองทุนยั่งยืนได้ หากดูจากในแผนภูมิที่ 8 จะพบว่าแต่เดิมกองทุนมีเงินคงเหลือสะสมติดลบที่ 291,688 ล้านบาท และแม้ว่าผลตอบแทนจากการลงทุนจะเปลี่ยนไปจนถึงร้อยละ 6 กองทุนยังมีสถานะเงินคงเหลือสะสมติดลบอยู่ที่ 217,369 ล้านบาท ดังนั้น การลงทุนที่เปลี่ยนไปเพียงอย่างเดียวภายใต้การจัดเก็บเงินสมทบในอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้ช่วยทำให้กองทุนมีความยั่งยืนได้ ช่วยได้เพียงทำให้สถานะติดลบของกองทุนลดลงเท่านั้น

แผนภูมิที่ 8 เงินคงเหลือสะสมของกองทุนรวม (ก.บ.ท.) ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้จากการลงทุน



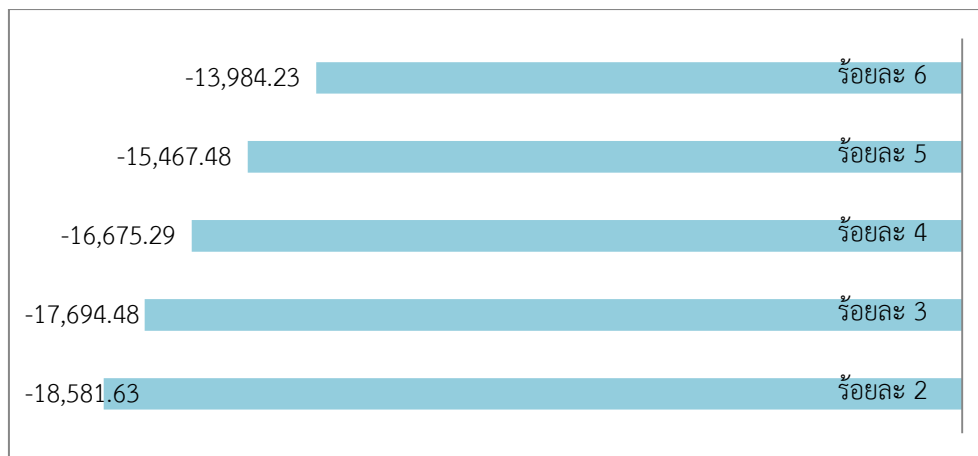
หมายเหตุ: อัตราเงินสมทบเข้ากองทุน อบจ.ร้อยละ 1 เทศบาลร้อยละ 2 และ อบต.ร้อยละ 1

กองทุนแยกประเภท

ต่อมาจะเป็นการพิจารณาแยกเป็นรายกองทุนว่า ในแต่ละกองทุน การเปลี่ยนแปลงรายได้จากการลงทุนจะช่วยให้สถานะของกองทุนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง เริ่มต้นจากกองทุนของ อบจ. จากแผนภูมิที่ 9 พบว่าการเปลี่ยนแปลงรายได้จากการลงทุนจะทำให้กองทุนติดลบลดลง แต่ไม่ได้ทำให้กองทุนมีความยั่งยืน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอัตราสมทบร้อยละ 1 ที่ใช้ในปัจจุบันนี้น้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายของกองทุน เพราะเมื่อพิจารณาจากการเพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุนที่ไม่ได้ช่วยให้กองทุนมีความยั่งยืนมากขึ้น

แผนภูมิที่ 9 เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบจ. ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้จากการลงทุน

หน่วย: ล้านบาท

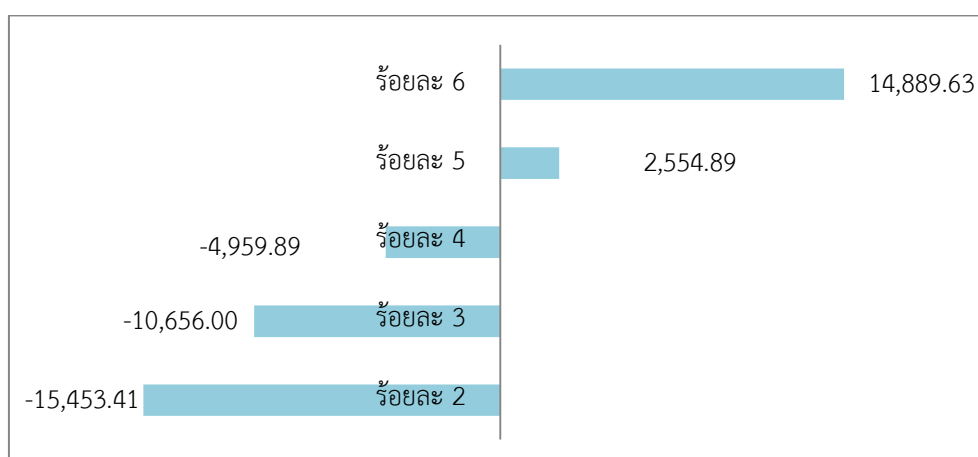


หมายเหตุ: อัตรารายเงินสมทบเข้ากองทุน อบจ.ร้อยละ 1

กองทุนสำหรับเทศบาล จากแผนภูมิที่ 10 พบว่ากองทุนนี้หากมีผลตอบแทนจากการลงทุนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 ขึ้นไป จะทำให้สถานะของกองทุนมีค่าเป็นบวกที่ 2,554 – 14,889 ล้านบาท ซึ่งจากเดิมที่กองทุนมีสถานะติดลบที่ 15,453 ล้านบาท ดังนั้น หากมีการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มรายได้จากการลงทุนเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้กองทุนของเทศบาลไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรารายเงินสมทบ สามารถใช้อัตราเดิมที่ร้อยละ 2 ก็ส่งผลให้ให้กองทุนของเทศบาลมีความยั่งยืนได้

แผนภูมิที่ 10 เงินคงเหลือสะสมของกองทุนเทศบาล ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้จากการลงทุน

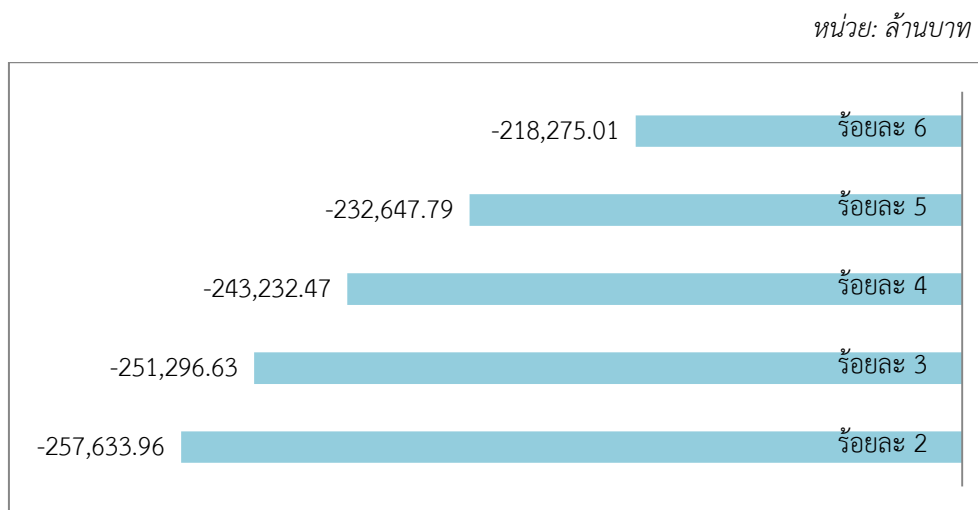
หน่วย: ล้านบาท



หมายเหตุ: อัตรารายเงินสมทบเข้ากองทุนเทศบาลร้อยละ 2

สุดท้ายกองทุนของ อบต. ที่พบว่าการปรับอัตราดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียวไม่ได้ช่วยทำให้สถานะของกองทุนดีขึ้นมากนัก จะเห็นได้ว่าการเพิ่มรายได้จากการลงทุนให้เป็นร้อยละ 6 กองทุนก็ยังคงมีสถานะติดลบที่ 218,275 ล้านบาท (แผนภูมิที่ 11) ดังนั้นเห็นได้ชัดว่าการปรับเพียงแค่อัตราดอกเบี้ยอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับกองทุน อบต. เช่นเดียวกัน

แผนภูมิที่ 11 เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบต. ณ ปี พ.ศ.2621 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรายได้จากการลงทุน



หมายเหตุ: อัตราเงินสมทบเข้ากองทุน อบต. ร้อยละ 1

กล่าวโดยสรุป การเพิ่มรายได้จากการลงทุนจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 3 – 6 โดยที่อัตราเงินสมทบของกองทุนยังเป็นอัตราสมทบที่ใช้ปัจจุบัน (อบจ. และ อบต. ร้อยละ 1 เทศบาลร้อยละ 2) สามารถสรุปได้ในตารางที่ 17 จะเห็นได้ว่ามีเพียงกองทุนของเทศบาลเท่านั้นที่สามารถใช้เงินสมทบในอัตราร้อยละ 2 เช่นเดิมได้ หากกองทุนสามารถบริหารจัดการให้เกิดผลตอบแทนจากการลงทุนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 5 ไปจนถึงร้อยละ 6 ใดๆก็ดีสำหรับกองทุน อบจ. และกองทุนเทศบาลพบว่ายังไม่สามารถยั่งยืนได้แม้ว่าจะมีการเพิ่มรายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 6 ก็ตาม

ตารางที่ 17 เงินคงเหลือสะสมของกองทุน อบจ. เทศบาล และ อบต. ณ ปี พ.ศ. 2621 ภายใต้ผลตอบแทนจากการลงทุนตั้งแต่ร้อยละ 2 ถึงร้อยละ 6

หน่วย: ล้านบาท

ผลตอบแทน	เงินคงเหลือสะสมของกองทุน ณ ปี พ.ศ.2621			
	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กองทุนรวม
ร้อยละ 2	- 18,581.63	- 15,453.41	- 257,633.96	- 291,668.99
ร้อยละ 3	- 17,694.48	- 10,656.00	- 251,296.63	- 279,647.11
ร้อยละ 4	- 16,675.29	- 4,959.89	- 243,232.47	- 264,867.65
ร้อยละ 5	- 15,467.48	2,554.89*	- 232,647.79	- 245,560.38
ร้อยละ 6	- 13,984.23	14,889.63*	- 218,275.01	- 217,369.62

ผลการศึกษาที่ผ่าน ทำให้เราได้เห็นสถานะของกองทุน ภายใต้รูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับอัตราเงินสมทบโดยใช้กรอบกฎหมายเป็นตัวตั้ง การปรับอัตราเงินสมทบโดยดูจากความยั่งยืนของแต่ละกองทุน และการปรับอัตราดอกเบี้ยภายใต้รูปแบบการสมทบเงินเข้ากองทุนในปัจจุบันของแต่ละท้องถิ่น ข้อสรุปอย่างหนึ่งที่สามารถเห็นได้จากสถานการณ์เหล่านี้คือ การที่อัตราเงินสมทบของ อบจ. และ อบต. ยังเป็นอัตราที่ไม่เหมาะสม ต้องมีการปรับปรุง เพราะแม้ว่าจะมีการปรับผลตอบแทนจากการลงทุนก็ยังไม่ช่วยให้กองทุนมีสถานะเป็นบวกได้ ส่วนกองทุนของเทศบาลนั้น อัตราเงินสมทบในปัจจุบัน (ร้อยละ 2) จะเหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่รายได้จากการลงทุนมากกว่าร้อยละ 5 ขึ้นไป

นอกจากสถานการณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีอีกสถานการณ์หนึ่งที่น่าสนใจว่า หากมีการปรับทั้งอัตราเงินสมทบและผลตอบแทนจากการลงทุนไปพร้อมกัน จะส่งผลให้เงินคงเหลือสะสมของกองทุนมีสถานะที่เปลี่ยนไปมากน้อยเพียงใด เนื่องจากความยั่งยืนในการศึกษาที่ผ่านมาเกิดขึ้นเนื่องจาก 1) การดึงเงินของกองทุน อบจ.และกองทุนเทศบาลมาใช้กับกองทุน อบต. และ 2) การเพิ่มอัตราเงินสมทบของ อบต. จนเพียงพอกับรายจ่ายบ้านานาญ ซึ่งทำให้อัตราเงินสมทบของ อบต.สูงเกินกว่าที่กรอบกฎหมายกำหนด ส่งผลให้ อบต.แต่ละแห่งอาจจะมีภาระที่ต้องแบกรับมากเกินไป ดังนั้น สถานการณ์สุดท้ายที่จะทำการศึกษาจึงมุ่งหวังว่าจะได้ข้อเสนอแนะที่ช่วยลดข้อจำกัดของทั้ง 2 กรณีนี้ได้

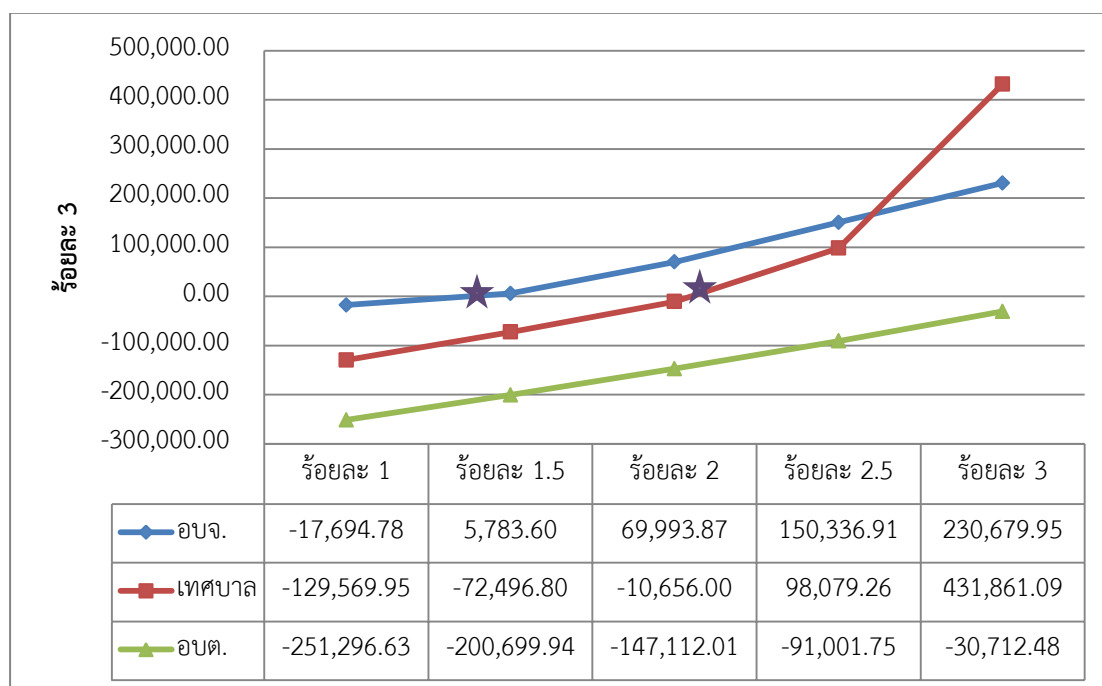
4.3.4.2 การปรับรายได้จากการลงทุนพร้อมทั้งอัตราเงินสมทบ

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงในกรณีที่ หากกองทุนมิได้มีการปรับเพียงแค่อัตราเงินสมทบ หรือผลตอบแทนจากการลงทุน แต่เป็นการปรับเปลี่ยนอัตราเงินสมทบและรายได้จากการ

ลงทุนไปพร้อมกัน สถานะของกองทุนในปี พ.ศ.2621 จะเป็นอย่างไร จะสามารถช่วยให้แต่ละกองทุนเกิดความยั่งยืนได้หรือไม่ ซึ่งการศึกษาจะแบ่งออกเป็นการปรับอัตราเงินสมทบร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 3 ภายใต้สถานการณ์การเพิ่มรายได้จากการลงทุนตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 6 ดังนี้

กราฟที่ 15 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 3

หน่วย: ล้านบาท

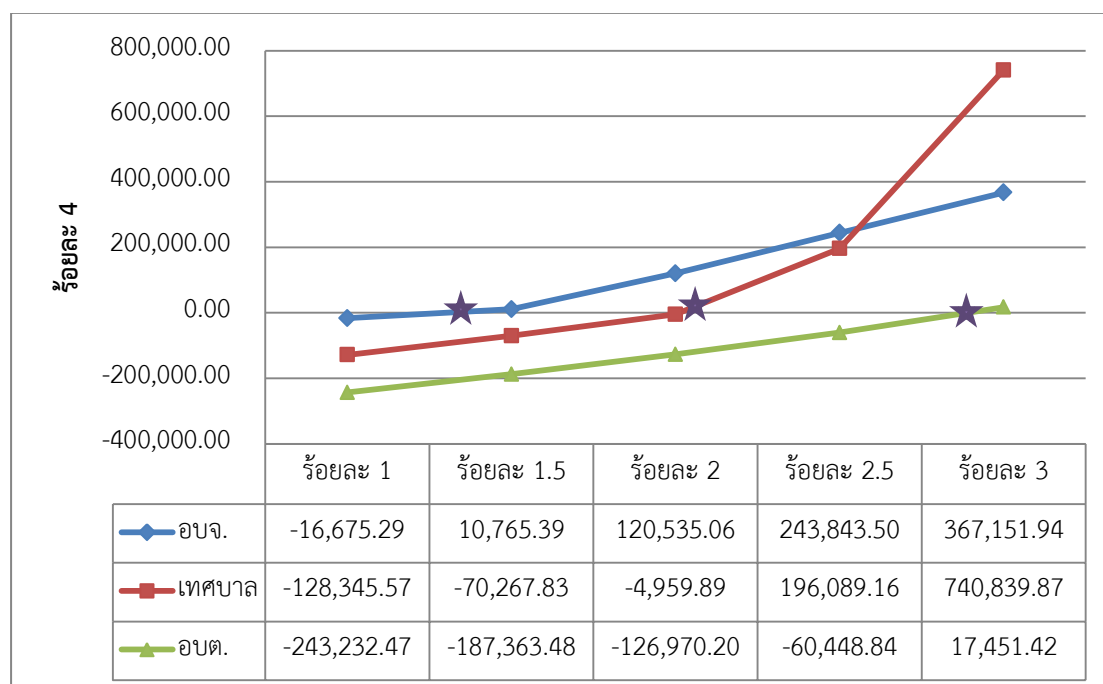


หมายเหตุ: สัญลักษณ์ดาวบนกราฟคือจุดที่มี PAYG rate = 1 หรือ จุดที่ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายเท่ากับ 0

จากกราฟที่ 15 จะเห็นได้ว่าอัตราเงินสมทบที่เหมาะสมของแต่ละกองทุนภายใต้ผลตอบแทนจากการลงทุนร้อยละ 3 นั้น ได้แก่ อบจ. ร้อยละ 1.396 เทศบาลร้อยละ 2.08 ส่วน อบต.ยังไม่มีอัตราสมทบเข้ากองทุนที่เหมาะสม เนื่องจากตามกรอบกฎหมายให้เก็บอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนสูงสุดได้เพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ดังนั้น หากต้องการให้กองทุนยั่งยืนภายใต้ผลตอบแทนจากการลงทุนร้อยละ 3 จำเป็นที่จะต้องไปดึงทรัพยากรมาจากกองทุน อบจ. และเทศบาล สำหรับในกรณีนี้มีได้มีการคำนวณว่าต้องไปดึงทรัพยากรจาก อบจ. และเทศบาลเท่าใด เนื่องจากไม่ใช่วัตถุประสงค์ของการทำการศึกษาภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว จึงสามารถสรุปได้ว่า การเพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุนร้อยละ 3 ยังไม่สามารถทำให้กองทุน อบต.ยั่งยืนได้ภายใต้การสมทบเงินตามกรอบกฎหมาย ดังนั้น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะยังไม่ยั่งยืนภายใต้สถานการณ์นี้

กราฟที่ 16 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 4

หน่วย: ล้านบาท

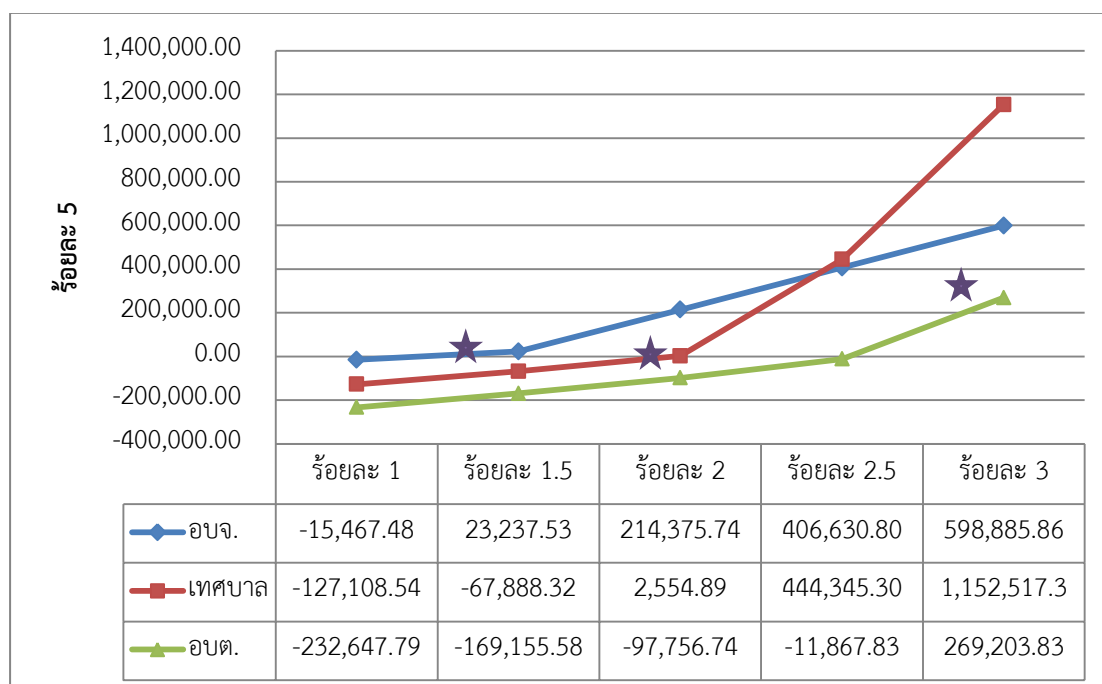


หมายเหตุ: สัญลักษณ์ดาวบนกราฟคือจุดที่มี PAYG rate = 1 หรือ จุดที่ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายเท่ากับ 0

ในส่วนถัดมา หากมีการเปลี่ยนแปลงรายได้จากการลงทุนจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 4 (กราฟที่ 16) จะส่งผลให้แต่ละกองทุนสามารถยั่งยืนได้ภายใต้อัตราสมทบดังนี้ อบจ. ร้อยละ 1.35 เทศบาล ร้อยละ 2.034 และ อบต. ร้อยละ 2.904 ซึ่งทั้งสามอัตรานี้ทำให้แต่ละกองทุนมี PAYG rate เท่ากับ 1 ส่งผลให้ ก.บ.ท. มีความยั่งยืน โดยที่มีค่า PAYG rate เท่ากับ 1 เช่นเดียวกัน และมีสถานะของกองทุน ณ ปี พ.ศ. 2621 เป็นบวกเท่ากับ 251 ล้านบาท

กราฟที่ 17 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 5

หน่วย: ล้านบาท

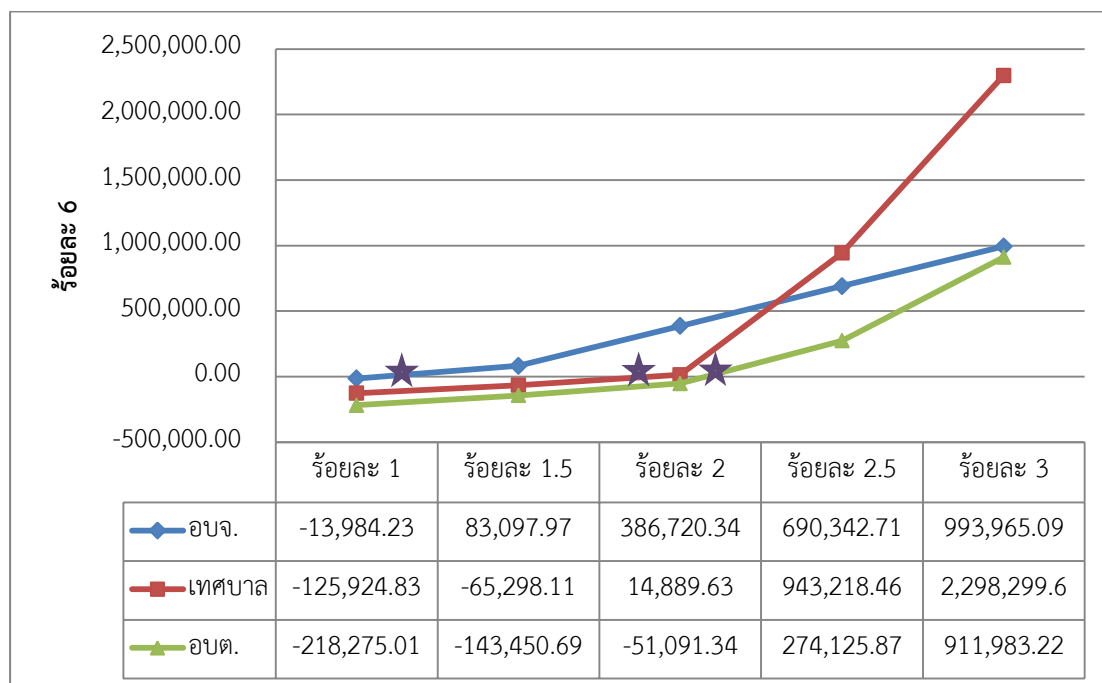


หมายเหตุ: สัญลักษณ์ดาวบนกราฟคือจุดที่มี PAYG rate = 1 หรือ จุดที่ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายเท่ากับ 0

หากพิจารณาจากกราฟที่ 17 จะเห็นได้ว่า ณ รายได้จากการลงทุนร้อยละ 5 อัตราที่เหมาะสมของกองทุน อบจ. คือร้อยละ 1.3 เทศบาลร้อยละ 1.986 และ อบต. ร้อยละ 2.561 ซึ่งทั้งสามอัตรานี้ทำให้แต่ละกองทุนมี PAYG rate เท่ากับ 1 ส่งผลให้ ก.บ.ท.มีความยั่งยืน โดยที่มีค่า PAYG rate เท่ากับ 1 เช่นเดียวกัน และมีสถานะของกองทุน ณ ปี พ.ศ.2621 เป็นบวกเท่ากับ 248 ล้านบาท

กราฟที่ 18 แสดงเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 ในเงินสมทบรูปแบบต่างๆ ของแต่ละกองทุน ภายใต้รายได้จากการลงทุนเป็นร้อยละ 6

หน่วย: ล้านบาท



หมายเหตุ: สัญลักษณ์ดาวบนกราฟคือจุดที่มี PAYG rate = 1 หรือ จุดที่ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายเท่ากับ 0

ในสถานการณ์สุดท้าย ภายใต้สถานการณ์ที่ผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นร้อยละ 6 พบว่า อัตราที่เหมาะสมของกองทุน อปจ. คือร้อยละ 1.243 เทศบาลร้อยละ 1.933 อบต. ร้อยละ 2.24 ซึ่งทั้งสามอัตรานี้ทำให้แต่ละกองทุนมี PAYG rate เท่ากับ 1 ส่งผลให้ ก.บ.ท.มีความยั่งยืน โดยที่มีค่า PAYG rate เท่ากับ 1 เช่นเดียวกัน และมีสถานะของกองทุน ณ ปี พ.ศ.2621 เป็นบวกเท่ากับ 141 ล้านบาท

ตารางที่ 18 สรุปอัตราเงินสมทบจากการเปลี่ยนทั้งอัตราเงินสมทบและรายได้จากการลงทุนเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบเพียงอย่างเดียว

สถานการณ์		อัตราเงินสมทบ			เงินคงเหลือสะสม ณ ปี พ.ศ. 2621
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	
ภายใต้รูปแบบปัจจุบัน		1	2	1	- 291,669 ล้านบาท
ปรับรายได้ จากการ ลงทุนและ อัตราเงิน สมทบ ²²	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 4	1.35	2.034	2.904	251 ล้านบาท
	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 5	1.3	1.986	2.561	248 ล้านบาท
	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 6	1.243	1.933	2.24	141 ล้านบาท

หากเปรียบเทียบการเพิ่มเงินลงทุนตั้งแต่ร้อยละ 4 จนถึงร้อยละ 6 จะเห็นได้ว่า หากกองทุนสามารถเพิ่มรายได้จากการลงทุนได้มากขึ้น จะส่งผลให้อัตราเงินสมทบที่แต่ละกองทุนจะต้องจ่ายมีค่าลดลงตามไปด้วย จึงกล่าวได้ว่า หากกองทุนมีการบริหารจัดการเงินของกองทุนได้ดีมากขึ้น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระที่ต้องแบกรับลดลง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละแห่ง

จากที่ได้กล่าวถึงการปรับอัตราเงินสมทบในรูปแบบต่างๆ ไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน ก็ทำให้อัตราเงินสมทบของแต่ละกองทุนมีความแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งอัตราเงินสมทบที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ต่างๆ สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

²² รายได้จากการลงทุนร้อยละ 3 ไม่ทำให้กองทุน อบต. ยั่งยืนภายใต้อัตราสมทบตามกรอบกฎหมายจึงไม่นำมาพิจารณา เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการคำนวณการเปลี่ยนทั้งอัตราการสมทบเงินเข้ากองทุนและรายได้จากการลงทุนเป็นไปเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่ต้องมีการตั้งทรัพยากรเพื่อมาชดเชยส่วนขาดจากกองทุน อบจ. และเทศบาล

ตารางที่ 19 สรุปอัตราเงินสมทบภายใต้สถานการณ์ต่างๆ

รูปแบบ	สถานการณ์	อัตราเงินสมทบ			เงินคงเหลือสะสมของ ก.บ.ท. ณ พ.ศ.2621 (ล้านบาท)
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	
รูปแบบ ปัจจุบัน	อัตราเงินสมทบที่ จัดเก็บเข้ากองทุนใน รูปแบบที่ใช้ใน ปัจจุบัน	1	2	1	- 291,669 ล้านบาท
กองทุนยังยืน ภายใต้กรอบ กฎหมาย	อัตราสมทบที่ดีที่สุด ของแต่ละกองทุน	1.44	2.13	3	- 59,751 ล้านบาท
	ก.บ.ท. ยังยืนภายใต้ การใช้เงินชดเชยที่ เท่ากันของกองทุน อบจ.และเทศบาล	1.882	2.325	3	95 ล้านบาท
	ก.บ.ท. ยังยืนภายใต้ PAYG rate ที่เท่ากัน ของกองทุน อบจ. และเทศบาล	1.671	2.419	3	192 ล้านบาท
กองทุนยังยืน ภายใต้ความ เหมาะสม	แต่ละกองทุนยังยืน ภายใต้อัตราเงิน สมทบที่เหมาะสม (PAYG rate = 1)	1.882	2.325	3.56	1,841 ล้านบาท
ปรับรายได้ จากการลงทุน อย่างเดียว	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 5	1	2	1	- 245,560 ล้านบาท
	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 6	1	2	1	- 217,369 ล้านบาท

รูปแบบ	สถานการณ์	อัตราเงินสมทบ			เงินคงเหลือสะสมของ ก.บ.ท. ณ พ.ศ.2621 (ล้านบาท)
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	
ปรับรายได้ จากการลงทุน และอัตราเงิน สมทบ	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 4	1.35	2.034	2.904	251 ล้านบาท
	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 5	1.3	1.986	2.561	248 ล้านบาท
	รายได้จากการลงทุน ร้อยละ 6	1.243	1.933	2.24	141 ล้านบาท

จากตารางที่ 19 จะเห็นได้ว่า ก.บ.ท. ในรูปแบบที่ใช้อัตราเงินสมทบในปัจจุบันยังไม่ยั่งยืน การวิเคราะห์เพื่อให้กองทุนเกิดความยั่งยืนจึงเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 สถานการณ์หลัก ได้แก่ การปรับอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างเดียว การปรับรายได้จากเงินลงทุนเพียงอย่างเดียว และการปรับทั้งเงินสมทบและรายได้จากการลงทุน โดยจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีบางรูปแบบที่ปรับแล้วส่งผลให้กองทุนยั่งยืน และบางรูปแบบปรับแล้วไม่ได้ทำให้ ก.บ.ท. ยั่งยืน แต่ทำได้เพียงแค่ว่า ก.บ.ท. มีเงินคงเหลือสะสมสุทธิติดลบลดลงในปี พ.ศ.2621 เท่านั้น ในรูปแบบนี้ ได้แก่ การปรับอัตราสมทบเพียงอย่างเดียวโดยให้แต่ละกองทุนยั่งยืนภายใต้กรอบกฎหมาย (ไม่มีการดึงงบประมาณจากกองทุน อบจ. และเทศบาล) และการปรับผลตอบแทนจากการลงทุนเพียงอย่างเดียว สำหรับภายใต้สถานการณ์อื่นๆ พบว่าล้นแล้วแต่ทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืนทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าหากกองทุนสามารถเพิ่มรายได้จากการลงทุนไปพร้อมกับการอัตราเงินสมทบจะทำให้กองทุนมีสถานะที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากการเก็บอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนน้อยที่สุด และกองทุน อบจ. เทศบาล และ อบต. มีความยั่งยืน ต่างจากในรูปแบบแรกที่แม้ว่าจะทำให้ ก.บ.ท. ยั่งยืน แต่ทว่า เป็นความยั่งยืนที่ไม่มีความเป็นธรรมมากนัก เพราะจำเป็นต้องดึงทรัพยากรจากกองทุน อบจ. และเทศบาลมาใช้ชดเชยการขาดดุลของกองทุน อบต. ในส่วนของรูปแบบการปรับอัตราเงินสมทบโดยไม่ได้คำนึงถึงกรอบด้านกฎหมาย แม้ว่าทุกกองทุนจะมีความยั่งยืน แต่อัตราเงินสมทบของ อบต. อยู่ในสัดส่วนที่สูงแตกต่างจากกองทุนอื่นๆ มาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาระที่ อบต. แต่ละแห่งจะต้องแบกรับสูงขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้นการปรับอัตราเงินสมทบพร้อมทั้งเพิ่มรายได้จากการลงทุน จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจาก ก.บ.ท.เป็นกองทุนที่มีรายได้หลักมาจากการสมทบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียว ไม่ได้มาจากการสมทบของข้าราชการท้องถิ่นดังเช่นรูปแบบของกองทุนอื่นๆ ที่จะให้สมาชิกมีการร่วมสมทบด้วย ดังนั้นการเพิ่มรายได้จากช่องทางอื่นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้แต่ละท้องถิ่นลดภาระที่ต้องแบกรับจากอัตราเงินสมทบ และเนื่องจากการเก็บอัตราเงินสมทบจากฐานประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ส่งผลให้กองทุนนี้ไม่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น เพราะไม่ได้เก็บเงินสมทบจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รูปแบบการเก็บเงินสมทบที่เหมาะสมที่สุดนั้น เป็นเพียงรูปแบบที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไขใหญ่ที่ว่า ประมาณการรายรับเป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบเข้ากองทุน ในประเด็นต่อมากจะเป็นการวิเคราะห์ความเป็นธรรมของกองทุนในมิติต่างๆ ที่เกิดขึ้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.3 วิเคราะห์ความเป็นธรรมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

1. ความเป็นธรรมระหว่างกองทุน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จากการคำนวณข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากองทุน อบจ. กองทุนเทศบาล และกองทุน อบต. ล้วนแล้วแต่ไม่ยั่งยืน โดยที่กองทุน อบจ. และเทศบาลสามารถปรับอัตราเงินสมทบที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อให้กองทุนเกิดความยั่งยืนขึ้นได้ อย่างไรก็ตามกองทุนของ อบต.แม้ว่าจะมีการปรับอัตราเงินสมทบสูงสุดร้อยละ 3 (สูงที่สุดตามที่กฎหมายกำหนด) ก็ยังไม่ทำให้กองทุนสามารถดูแลตัวเอง หรือว่ายังไม่ยั่งยืนนั่นเอง จึงส่งผลให้อาจจะต้องมีการใช้งบประมาณของกองทุน อบจ. และกองทุนของเทศบาล เพื่อให้สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกของกองทุน อบต.ได้ ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจะเกิดภายใต้เงื่อนไขที่ว่าไม่มีกองทุนใดกองทุนหนึ่งที่ไม่ยั่งยืน จึงทำให้ต้องมีบางกองทุนที่ต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อช่วยเหลือ ยกตัวอย่างเช่น จากตารางที่ 19 สถานการณ์ที่ ก.บ.ท. ยั่งยืนภายใต้ PAYG rate ที่เท่ากันของกองทุน อบจ.และเทศบาล จะเห็นได้ว่าในตัวอย่างนี้ แม้ว่าจะสามารถปรับให้ PAYG rate ของกองทุน อบจ.และเทศบาลเท่ากันได้ที่ร้อยละ 0.83 แต่ก็ยังแตกต่างกับกองทุนของ อบต. ที่มีค่า PAYG rate อยู่ที่ 1.20 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกองทุน อย่างไรก็ตามความไม่เป็นธรรมในส่วนนี้จะแก้ไขได้โดยการที่ทำให้ทุกกองทุนเกิดความยั่งยืน หมายถึง การให้แต่ละกองทุนมีค่า PAYG rate = 1 ในทุกๆ กองทุน ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างกองทุนได้

2. ความเป็นธรรมระหว่างรุ่น

จะเห็นได้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นธรรมระหว่างรุ่นเสมอไม่ว่ากองทุนจะยั่งยืนหรือไม่ยั่งยืน อีกทั้งไม่ว่า PAYG rate จะมากหรือน้อยก็ไม่ส่งผลต่อความเป็นธรรมระหว่างรุ่น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากอัตราการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนที่คำนวณมาจากฐานประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง กล่าวคือ หากคนในรุ่นใดรุ่นหนึ่งเกษียณอายุและเสียชีวิตจนหมด ดังเช่นที่ได้มีการคำนวณให้คนรุ่นนั้นคือคนที่สมาชิกของกองทุนในปี พ.ศ.2557 และปีที่สมาชิกเสียชีวิตคือปี พ.ศ.2621 หากว่าแต่ละกองทุนมีเงินคงเหลือสะสมที่เป็นบวก ณ ปี พ.ศ.2621 ก็จะต้องมีการนำเงินนี้ไปใช้จ่ายในรุ่นถัดไป ซึ่งการที่จ่ายเงินเข้ากองทุนสำหรับรุ่นต่อไปจะต้องลดลง เพราะเงินคงเหลือสะสมที่เหลือจากรุ่นก่อนหน้า แต่ทั้งนี้ เงินที่สมทบไม่ได้มาจากสมาชิกกองทุน แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น จึงเป็นเหมือนเงินของบุคคลคนเดียว ที่ออมเอง ใช้จ่ายเอง เงินเหลือก็มีใช้จ่ายในครั้งต่อไป

3. ความเป็นธรรมของการจ่ายเงินสมทบ

ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือความเป็นธรรมของอัตราเงินสมทบ เนื่องจากว่าการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น ใช้ประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นฐานในการคำนวณ ส่งผลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งส่งเงินสมทบแตกต่างกันไปตามแต่รายได้ที่มีในปีนั้นๆ ซึ่งการสมทบในลักษณะนี้ไม่ได้สะท้อนถึงจำนวนบุคลากรท้องถิ่นในแต่ละแห่ง อาทิ หากท้องถิ่นที่มีรายได้มากแต่อัตรากำลังคนน้อย จะต้องจ่ายเงินมาก แต่ประโยชน์อาจจะไปตกกับท้องถิ่นอื่นที่หาเงินได้น้อยกว่าแต่มีบุคลากรเข้ามาทำงานมาก เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นระหว่างท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วยกัน เนื่องจากจำนวนเงินที่สมทบไม่ได้เป็นสัดส่วนเดียวกันกับเงินที่ใช้ ดังนั้นการจัดเก็บเงินสมทบในลักษณะปัจจุบันแม้จะมีการปรับเพื่อให้กองทุนมีความยั่งยืน แต่ในท้ายที่สุดแล้วการเก็บอัตราเงินสมทบโดยอิงกับประมาณการรายรับ ไม่ว่าจะเปลี่ยนอัตราเงินสมทบอย่างไรก็ไม่ได้ทำให้การสมทบเงินเข้ากองทุนของท้องถิ่นมีความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะเสมือนว่าเป็นการนำเงินมากองรวมเงินในกองทุน แล้วใช้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าสมทบเงินไปเท่าใด แตกต่างจากในหลายประเทศที่การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมาจากฐานเงินเดือนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ แคนาดา สก็อตแลนด์ อังกฤษและเวลส์ เป็นต้น

นอกจากประเด็นของฐานที่ใช้คำนวณอัตราเงินสมทบแล้ว การสมทบเงินเข้ากองทุนของ
ท้องถิ่นทั้งหมดยังเป็นการสมทบโดยหน่วยงานเพียงอย่างเดียวหรือที่เรียกว่า Non-contributory
System ซึ่งต่างจากแนวปฏิบัติโดยทั่วไปของกองทุนที่มักจะให้ผู้ที่เป็สมาชิกมีส่วนร่วมจ่ายด้วย เพื่อ
ไม่ให้เป็นการระของท้องถิ่นแต่ละแห่งมากเกินไป อีกทั้งยังเป็นการให้ข้าราชการท้องถิ่นได้มีการร่วม
ออมเพื่อใช้จ่ายในยามเกษียณอายุอีกด้วย



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษา จะพบว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ยั่งยืน และหากยังไม่มีการปรับอัตราเงินสมทบของกองทุนจะทำให้กองทุนไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอ หรือหากกองทุนต้องการจ่ายเงินให้เพียงพอกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นนั้น กองทุนจะต้องก่อหนี้เป็นจำนวนมากเพื่อให้กองทุนอยู่รอด ซึ่งผลกระทบของการไม่ปรับปรุงกฎเกณฑ์ของกองทุน นั่นคือหากกองทุนไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอแล้วนั้น ก็จะส่งผลกระทบต่อตรงแก่สมาชิกของกองทุนที่ไม่มีเงินไว้ใช้จ่ายในยามเกษียณอายุ อาจทำให้คุณภาพชีวิตยามเกษียณอายุ ไม่ดีอย่างที่ควรจะเป็น และในทางกลับกันหากกองทุนเลือกที่จะก่อหนี้เพื่อให้มีเงินจ่ายให้เพียงพอสำหรับสมาชิกกองทุน ภาระหนี้ทั้งหมดจะตกกับรัฐบาลกลาง เนื่องจากหนี้ก้อนใหญ่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล การกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินอาจเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นจะส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น อาจจะต้องดึงงบประมาณจากส่วนอื่นมาใช้ การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ว่าหากยังไม่มีการปรับอัตราเงินสมทบให้เหมาะสม และเพิ่มรายได้จากการบริหารจัดการให้มากขึ้นก็จะส่งผลให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ยั่งยืนและเป็นปัญหาตามมาในอนาคต

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวถึงผลการวิจัยและการอภิปรายผลไปแล้วนั้น พบว่า ก.บ.ท.จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์บางอย่างของตัวกองทุน เพื่อให้กองทุนเกิดความยั่งยืน ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

5.2.1 การเปลี่ยนกติกาของกองทุน

จากผลการศึกษาในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ของรูปแบบกองทุนภายใต้สถานการณ์ต่างๆ (sensitivity analysis) ทำให้เราเห็นว่าการปรับปรุงกฎระเบียบบางประการของกองทุนส่งผลให้กองทุนมีเงินคงเหลือสะสม ณ ปี 2621 เป็นบวก หรือความหมายคือ กองทุนมีความยั่งยืน จะเห็นได้ว่าหากมีการปรับอัตราเงินสมทบเพียงอย่างเดียวจะทำให้กองทุน อบจ. และกองทุนเทศบาล

ต้องนำเงินคงเหลือสะสมบางส่วนไปช่วยเหลือกองทุน อบต. อันเนื่องมาจากกองทุน อบต.ไม่สามารถดูแลตนเองได้ในอัตราเงินสมทบร้อยละ 3 ซึ่งเป็นอัตราที่อยู่ภายใต้กฎหมาย และหากต้องการให้กองทุน อบต.สามารถดูแลตนเองได้จำเป็นที่จะต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบสูงถึงร้อยละ 3.56 ในขณะที่ อบจ. จัดเก็บในสัดส่วนร้อยละ 1.88 และเทศบาลในร้อยละ 2.32 ซึ่ง อัตราเงินสมทบมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะกองทุน อบต.ที่ต้องรับภาระเป็นจำนวนมากกับอัตราเงินสมทบร้อยละ 3.56 เพื่อให้กองทุนเกิดความยั่งยืน ดังนั้นการปรับเพียงแค่อัตราเงินสมทบเพียงอย่างเดียวของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่เพียงพอที่จะทำให้กองทุนของ อบต.เกิดความยั่งยืนได้

การพิจารณาผลตอบแทนจากการลงทุนที่เพิ่มสูงขึ้นภายใต้อัตราเงินสมทบที่ใช้ในปัจจุบันของกองทุน อบจ. เทศบาล และ อบต. ทำให้เราได้เห็นว่าการลงทุนเทศบาลเป็นกองทุนเดียวที่ไม่จำเป็นต้องปรับอัตราเงินสมทบ จากแต่เดิมอัตราสมทบร้อยละ 2 หากสามารถการเพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุนตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป กองทุนของเทศบาลมีค่าเป็นบวกทันที แสดงให้เห็นถึงอัตราเงินสมทบที่เหมาะสมแล้วในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามกองทุนของ อบจ. และ อบต. แม้ว่าจะมีการเพิ่มรายได้จากการลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 6 (อัตราที่สูงที่สุด) ก็ยังไม่ทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืน (ภายใต้อัตราเงินสมทบร้อยละ 1) แสดงให้เห็นว่าการปรับเพียงแค่อัตราดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้กองทุนของ อบจ. และ อบต.เกิดความยั่งยืน

การปรับทั้งอัตราเงินสมทบ และอัตราดอกเบี้ย จึงเป็นอีกสถานการณ์หนึ่งที่ถูกยกขึ้นมาเพื่อใช้ดูว่าจะทำให้ทั้ง 3 กองทุนเกิดความยั่งยืนได้เหมือนกันหรือไม่ ซึ่งผลที่ออกมาพบว่าวิธีการนี้คือวิธีที่ดีที่สุด ที่จะทำให้กองทุนเกิดความยั่งยืน ที่ไม่ใช่เพียงแค่อัตราเงินสมทบรวม (ก.บ.ท.) มีความยั่งยืนเท่านั้น แต่กองทุนแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็น อบจ. เทศบาล และ อบต. ต่างก็มีความยั่งยืนด้วยเช่นเดียวกัน โดยที่การเปลี่ยนแปลงกฎกติกา มี 2 รูปแบบ ดังนี้

5.2.1.1 การปรับอัตราเงินสมทบของกองทุน

ในรูปแบบนี้ กองทุนควรมีการปรับเปลี่ยนกฎกติกาบางอย่างเพื่อให้มีเงินคงเหลือสะสมมากพอที่จะใช้จ่ายในอนาคต นั่นคือ การปรับอัตราเงินสมทบ และการลงทุนเพื่อให้เกิดรายได้มากขึ้น โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

- กองทุนของ อบจ. ดังที่ได้กล่าวไปว่ากองทุนนี้ควรมีการปรับอัตราเงินสมทบจากเดิมร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 1.24²³
- กองทุนของเทศบาล อัตราเดิมของเทศบาลในสัดส่วนร้อยละ 2²⁴ นั้นสามารถเป็นไปได้ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุนเพิ่มขึ้นในร้อยละ 5 ขึ้นไป
- กองทุนของ อบต. กองทุนนี้เป็นกองทุนแรกๆที่ควรมีการปรับอัตราสมทบ เนื่องจากในอนาคตกองทุนนี้จะต้องใช้เงินคงเหลือสะสมเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะจ่ายให้กับผู้เกษียณอายุ ดังนั้นกองทุนจึงควรเพิ่มอัตราเงินสมทบจากเดิมร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 2.24 นอกจากนี้ ควรมีการลงทุนเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น

5.2.1.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

การเพิ่มรายได้จากการลงทุนเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สำคัญ โดยที่ควรมีการบริหารจัดการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้มีรายได้จากการลงทุนประมาณร้อยละ 6 ต่อปีก็จะทำให้กองทุนมีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายเงินสมทบ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 วิธีการดังนี้

- บริหารจัดการเอง โดยอาจมีการเปลี่ยนธนาคารที่ฝากเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง นำเงินบางส่วนไปลงทุนนอกเหนือจากการฝากเงิน เช่น การซื้อตราสารหนี้ ตราสารทุน พันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น เพราะการนำเงินฝากธนาคารเพียงอย่างเดียวอาจทำให้รายได้ที่ได้น้อยเกินไป
- จัดหามืออาชีพเพื่อมาช่วยบริหารจัดการเงินของกองทุน โดยอาจจะเสียเงินจ้างบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์มาช่วยหาเงินรายได้จากกองทุน เพื่อให้กองทุนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น หรืออาจจะฝากเงินที่ต้องบริหารจัดการให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) หรือกองทุนประกันสังคมช่วยบริหารจัดการ เพื่อให้รายได้จากการลงทุนถึงร้อยละ 6

5.2.2. การปรับรูปแบบโครงสร้างของกองทุน

นอกเหนือจากการปรับกฎระเบียบต่างๆ ของกองทุนแล้วนั้น ยังมีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างของกองทุนที่งานชิ้นนี้ยังไม่ได้ศึกษาไว้ แต่นำมาใส่เป็นข้อเสนอแนะ เพื่อว่าจะได้เห็นถึงมิติอื่นๆ ที่ควรจะ

²³ การคำนวณจริงได้ 1.243

²⁴ การคำนวณจริงได้ 1.933

เป็น ซึ่งรูปแบบนี้เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกองทุน อาจจะทำได้ไม่ง่าย และไม่รวดเร็วเท่ากับในวิธีแรก นั่นคือ

- มีการจัดเก็บเงินสมทบโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายเช่นเดิม แต่ฐานการคำนวณขึ้นอยู่กับบุคลากรที่สังกัดอยู่ในท้องถิ่น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประมาณการรายรับของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งหากท้องถิ่นไหนมีบุคลากรมากก็ต้องจ่ายเงินสมทบมาก หากมีบุคลากรน้อยก็จ่ายเงินน้อยกว่า ในส่วนนี้จะช่วยให้ อปท.แต่ละแห่งตระหนักถึงต้นทุนทางด้านบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากเงินเดือนเพียงอย่างเดียว
- เปลี่ยนรูปแบบกองทุนให้เป็นการสมทบเงินบางส่วนจากท้องถิ่น และบางส่วนจากข้าราชการท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกได้ร่วมสมทบหรือออมเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณอายุ และเป็นการลดภาระทางการคลังของแต่ละท้องถิ่น

เนื่องจากการเก็บอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนโดยอิงกับประมาณการรายรับนั้นไม่ได้ส่งผลให้กองทุนเกิดความเป็นธรรมในเรื่องของการจ่ายเงินสมทบ จึงมีข้อเสนอแนะในส่วนนี้ขึ้น แต่เนื่องจากข้อจำกัดของงานวิจัยที่ไม่สามารถศึกษาได้ว่าหากมีการปรับรูปแบบโครงสร้างกองทุนแล้ว การเก็บเงินสมทบแบบใดหรือในลักษณะใดจึงเหมาะสมที่สุด เนื่องมาจากไม่มีข้อมูลของข้าราชการท้องถิ่นเพียงพอ ซึ่งหากในอนาคตมีการรวบรวมข้อมูลในลักษณะที่จะช่วยออกแบบกองทุนที่อิงกับเงินเดือนของบุคลากรได้ ก็เป็นหัวข้อที่มีประโยชน์และน่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต

5.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย

เนื่องจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมายถึงจำกัดอยู่เพียงแค่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้พนักงานของส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่ได้มีเพียงแค่ข้าราชการเท่านั้น แต่ยังมีพนักงานจ้างและลูกจ้างอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกลุ่มนี้ยังไม่ได้มีการศึกษาหรือรวมเข้าไปในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อเสนอแนะ ซึ่งหากในอนาคตมีการรวบรวมข้อมูลในส่วนนี้ ก็เป็นประโยชน์ที่จะมีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกองทุน เพื่อปรับปรุงกองทุนให้มีรูปแบบที่ดีขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ชำนาญ จันทร์เรือง. (2559). การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ. Retrieved from http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=349

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: บริษัทพิฆเนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. (2559). สถิติการเกิด. Retrieved from http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=68&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=1

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2549). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน จังหวัดสงขลา แนวทางการแบ่งงานกันทำระหว่างภาคประชาชน รัฐบาลกลาง และ อปท.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2550). กรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและลำปาง ระบบสวัสดิการภาคประชาชน นโยบายการแบ่งงานกันทำระหว่างภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2552). ปัญหาเบี่ยงชีฟสำหรับผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2557). เศรษฐศาสตร์สาธารณสุข. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สันติ ธิรพัฒน์ และคณะ. (2555). ความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน. จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์, 34(134).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). การศึกษาแนวทางการส่งเสริมการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2556). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2556.

Retrieved from

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=3873:-2555&catid=540:2013-03-19-02-24-53

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). การคาดประมาณการประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2557. Retrieved from <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/elderlyworkFullReport57-1.pdf>

อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล. (2554). ความท้าทายและยั่งยืนของกองทุนการออมแห่งชาติ. วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, 24(4), 1-17.

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. (2554). กองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย: บทวิเคราะห์ความยั่งยืนและความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ. วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, 18(2), 32-44.

ภาษาอังกฤษ

Blake, D., & Mayhew, L. (2006). On the Sustainability of the UK State Pension System in the Light of Population Ageing and Declining Fertility. *Economic Journal*, 116(512), 286-305.

Burnside, C. (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*. Washington DC: World Bank.

Duesenberry, J. S. (1949). *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour*. Cambridge: Harvard University Press.

Fehr, H., Kallweit, M., & Kindermann, F. (2010). Pension reform with variable retirement age: a simulation analysis for Germany. *Journal of Pension Economics and Finance*, 11(3), 389 – 417.

Friedman, M. (1957). *A Theory of Consumption Function*. Princeton: NJ: Princeton University Press.

Gokhale, J., & Smetters, K. (2006). Meaning Social Security's Financial Outlook within an Aging Society. *Daedalus*, 135(1), 91-104.

Goss, S. C. (2010). The Future Financial Status of the Social Security Program. *Social security bulletin*, 70(3), 111-125.

Havers, M. (1996). Financial sustainability in savings and credit programmes. *Development in Practice*, 6(2), 144-150.

- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington DC: World Bank.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Koch, M., & Thimann, C. (1999). From Generosity to Sustainability: The Austrian Pension System and Options for its Reform. *Empirica*, 26, 21-38.
- Lee, R., & Yamagata, H. (2003). Sustainable Social Security: What Would It Cost? . *National Tax Journal*, 56(1), 27-43.
- Magnani, R. (2011). A general equilibrium evaluation of the sustainability of the new pension reforms in Italy. *Research in Economics*, 65(1), 5-35.
- Ménard, J.-C. (2010). Measuring the Sustainability of National Social Insurance Plans: The Case of the Canada Pension Plan. *Rotman International Journal of Pension Management*, 3(2), 66-74.
- Meyer, R. L. (2002). Track Record of Financial Institutions in Assisting the Poor in Asia. *Asian Development Bank Institute Research Paper* 49.
- Modigliani, F. (1966). The Life Cycle Hypothesis of Saving, The Demand for Wealth and The Supply of Capital. *Social Research*, 33, 160-217.
- Navarro-Galera, A., Rodríguez-Bolívar, M. P., AlcaideMuñoz, L., & López-Subires, M. D. (2016). Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. *Applied Economics*, 48(41).
- Otero, M., & Rhyne, E. (1994). *The New World of Microenterprise Finance: building healthy financial institutions for the poor*. West Hartford: CT: Kumarian Press.
- Pallares-Miralles, M., Carolina Romero, & Whitehouse, E. (2012). *International Patterns of Pension Provision II: Worldwide Overview of Facts and figures*. Washington, DC: World Bank.
- Verbic, M., Majcen, B., & Nieuwkoop, R. v. (2006). Sustainability of the Slovenian Pension System: An Analysis with an Overlapping-Generations General Equilibrium Model. *Eastern European Economics*, 44(4).

World Bank. (2016). Life expectancy at birth. Retrieved from

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?end=2014&locations=TH&start=1960>

Zaidi, A. (2010). *Fiscal and Pension Sustainability: Present and Future Issues in EU Countries*.



ภาคผนวก

ตารางที่ 20 กองทุน อบจ. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุน ร้อยละ 2

หน่วย: ล้านบาท

กองทุน อบจ. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงินสมทบ	ดอกเบี้ยเงินฝาก	ลูกหนี้+อื่นๆ	รวมรายรับ	บำนาญ	รายจ่ายอื่นๆ	รวมรายจ่าย	รายรับ-รายจ่าย	เงินคงเหลือสะสม
2557									2,143.27
2558	474.93	52.36	17.15	544.44	346.61	4.45	351.06	193.38	2,336.65
2559	492.35	56.58	18.69	567.62	388.50	4.43	392.94	174.69	2,511.33
2560	508.68	60.40	20.09	589.18	430.27	4.42	434.68	154.49	2,665.83
2561	523.97	63.80	21.33	609.09	471.79	4.40	476.19	132.90	2,798.73
2562	538.25	66.74	22.39	627.38	512.77	4.38	517.15	110.23	2,908.96
2563	551.57	69.21	23.27	644.05	593.44	4.36	597.80	46.25	2,955.21
2564	563.95	70.38	23.64	657.97	677.00	4.34	681.34	-23.37	2,931.84
2565	575.44	70.15	23.45	669.04	762.52	4.33	766.85	-97.81	2,834.03
2566	586.07	68.40	22.67	677.15	849.78	4.31	854.09	-176.94	2,657.09
2567	595.88	65.06	21.26	682.20	920.24	4.29	924.53	-242.33	2,414.76
2568	604.90	60.39	19.32	684.61	1,011.90	4.27	1,016.17	-331.56	2,083.21
2569	613.16	53.93	16.67	683.75	1,104.68	4.26	1,108.94	-425.19	1,658.02
2570	620.69	45.57	13.26	679.53	1,197.99	4.24	1,202.23	-522.70	1,135.32
2571	627.53	35.26	9.08	671.87	1,291.50	4.22	1,295.72	-623.86	511.46
2572	633.69	22.90	4.09	660.68	1,384.93	4.20	1,389.13	-728.45	-216.98
2573	639.21	12.78	4.06	656.06	1,459.51	4.19	1,463.70	-807.64	-1,024.62
2574	644.12	12.88	4.03	661.03	1,531.37	4.17	1,535.54	-874.51	-1,899.13
2575	648.44	12.97	3.99	665.40	1,600.71	4.15	1,604.86	-939.46	-2,838.59
2576	652.19	13.04	3.96	669.20	1,666.85	4.14	1,670.99	-1,001.79	-3,840.38
2577	655.41	13.11	3.93	672.45	1,730.35	4.12	1,734.46	-1,062.02	-4,902.39
2578	658.11	13.16	0.00	671.27	1,805.75	4.10	1,809.85	-1,138.58	-6,040.97
2579	660.31	13.21	0.00	673.52	1,578.16	4.08	1,582.25	-908.73	-6,949.70
2580	662.05	13.24	0.00	675.29	1,644.31	4.07	1,648.38	-973.09	-7,922.79
2581	663.33	13.27	0.00	676.60	1,708.09	4.05	1,712.14	-1,035.54	-8,958.32

กองทุน อบจ. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงิน ฝาก	ลูกหนี้ +อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2582	664.19	13.28	0.00	677.47	1,768.33	4.03	1,772.37	-1,094.90	-10,053.22
2583	664.63	13.29	0.00	677.92	1,844.71	4.02	1,848.73	-1,170.81	-11,224.03
2584	664.68	13.29	0.00	677.97	1,918.59	4.00	1,922.59	-1,244.62	-12,468.64
2585	664.36	13.29	0.00	677.64	1,962.45	3.98	1,966.43	-1,288.79	-13,757.43
2586	663.68	13.27	0.00	676.95	2,004.69	3.97	2,008.66	-1,331.71	-15,089.14
2587	662.66	13.25	0.00	675.92	2,044.93	3.95	2,048.89	-1,372.97	-16,462.11
2588	661.32	13.23	0.00	674.55	1,983.56	3.94	1,987.50	-1,312.95	-17,775.06
2589	659.68	13.19	0.00	672.87	1,921.03	3.92	1,924.95	-1,252.08	-19,027.14
2590	657.74	13.15	0.00	670.89	1,845.87	3.90	1,849.78	-1,178.88	-20,206.03
2591	655.52	13.11	0.00	668.63	1,770.10	3.89	1,773.99	-1,105.36	-21,311.38
2592	653.05	13.06	0.00	666.11	1,694.72	3.87	1,698.59	-1,032.48	-22,343.87
2593	650.32	13.01	0.00	663.33	1,579.06	3.86	1,582.92	-919.59	-23,263.46
2594	647.36	12.95	0.00	660.31	1,463.86	3.84	1,467.70	-807.39	-24,070.85
2595	644.18	12.88	0.00	657.06	1,357.88	3.82	1,361.70	-704.64	-24,775.49
2596	640.78	12.82	0.00	653.59	1,251.98	3.81	1,255.79	-602.19	-25,377.69
2597	637.18	12.74	0.00	649.93	1,146.58	3.79	1,150.37	-500.44	-25,878.13
2598	633.40	12.67	0.00	646.07	1,045.39	3.78	1,049.17	-403.10	-26,281.23
2599	629.44	12.59	0.00	642.03	947.73	3.76	951.49	-309.46	-26,590.69
2600	625.32	12.51	0.00	637.82	846.90	3.75	850.65	-212.82	-26,803.51
2601	621.03	12.42	0.00	633.45	749.37	3.73	753.10	-119.64	-26,923.15
2602	616.60	12.33	0.00	628.94	656.01	3.72	659.73	-30.79	-26,953.94
2603	612.04	12.24	0.00	624.28	567.99	3.70	571.69	52.59	-26,901.35
2604	607.34	12.15	0.00	619.49	485.08	3.69	488.76	130.73	-26,770.63
2605	602.53	12.05	0.00	614.58	399.04	3.67	402.71	211.86	-26,558.76
2606	597.60	11.95	0.00	609.55	318.07	3.66	321.73	287.83	-26,270.94
2607	592.57	11.85	0.00	604.42	242.21	3.64	245.85	358.57	-25,912.37
2608	587.44	11.75	0.00	599.19	170.95	3.63	174.57	424.62	-25,487.75
2609	582.23	11.64	0.00	593.87	104.35	3.61	107.96	485.91	-25,001.84
2610	576.93	11.54	0.00	588.47	81.71	3.60	85.30	503.17	-24,498.67
2611	571.56	11.43	0.00	582.99	60.52	3.58	64.10	518.89	-23,979.77
2612	566.12	11.32	0.00	577.45	40.71	3.57	44.28	533.17	-23,446.60

กองทุน อบจ. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบีย ยเงิน ฝาก	ลูกหน้ +อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2613	560.62	11.21	0.00	571.83	22.34	3.55	25.90	545.94	-22,900.67
2614	555.06	11.10	0.00	566.17	5.09	3.54	8.62	557.54	-22,343.12
2615	549.46	10.99	0.00	560.45	4.26	3.52	7.79	552.66	-21,790.46
2616	543.80	10.88	0.00	554.68	3.49	3.51	7.00	547.68	-21,242.78
2617	538.11	10.76	0.00	548.87	2.65	3.49	6.14	542.73	-20,700.06
2618	532.39	10.65	0.00	543.03	1.99	3.48	5.47	537.56	-20,162.49
2619	526.63	10.53	0.00	537.16	1.37	3.47	4.84	532.32	-19,630.17
2620	520.85	10.42	0.00	531.26	0.80	3.45	4.25	527.02	-19,103.15
2621	515.04	10.30	0.00	525.35	0.38	3.44	3.82	521.52	-18,581.63

ตารางที่ 21 กองทุนเทศบาลในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 2 และรายได้จากการลงทุน
ร้อยละ 2

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนเทศบาลในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 2 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบีย เงินฝาก	ลูกหน้ +อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2557									2,774.01
2558	2,114.47	97.77	55.48	2,267.72	1,650.27	5.59	1,655.85	611.87	3,385.87
2559	2,246.58	112.65	67.72	2,426.95	1,734.40	5.56	1,739.97	686.98	4,072.86
2560	2,371.27	128.88	81.46	2,581.61	1,817.07	5.54	1,822.61	759.00	4,831.85
2561	2,488.81	146.41	96.64	2,731.86	1,898.13	5.52	1,903.65	828.21	5,660.07
2562	2,599.47	165.19	113.20	2,877.86	1,977.45	5.50	1,982.95	894.91	6,554.98
2563	2,703.51	185.17	131.10	3,019.78	2,218.75	5.47	2,224.22	795.56	7,350.54
2564	2,801.19	203.03	147.01	3,151.23	2,460.16	5.45	2,465.61	685.62	8,036.16
2565	2,892.74	218.58	160.72	3,272.04	2,700.82	5.43	2,706.25	565.79	8,601.95
2566	2,978.40	231.61	172.04	3,382.04	2,939.90	5.41	2,945.30	436.74	9,038.69
2567	3,058.39	241.94	180.77	3,481.11	3,116.82	5.38	3,122.20	358.90	9,397.59
2568	3,132.94	250.61	187.95	3,571.51	3,423.96	5.36	3,429.32	142.19	9,539.78
2569	3,202.27	254.84	190.80	3,647.90	3,728.54	5.34	3,733.88	-85.97	9,453.81

กองทุนเทศบาลในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 2 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2570	3,266.56	254.41	189.08	3,710.05	4,029.88	5.32	4,035.20	-325.15	9,128.67
2571	3,326.04	249.09	182.57	3,757.70	4,327.35	5.30	4,332.65	-574.95	8,553.72
2572	3,380.87	238.69	171.07	3,790.64	4,620.40	5.27	4,625.67	-835.03	7,718.69
2573	3,431.26	223.00	154.37	3,808.64	4,926.74	5.25	4,931.99	-1,123.36	6,595.33
2574	3,477.38	201.45	131.91	3,810.74	5,221.95	5.23	5,227.18	-1,416.43	5,178.90
2575	3,519.41	173.97	103.58	3,796.95	5,505.91	5.21	5,511.12	-1,714.16	3,464.73
2576	3,557.51	140.44	69.29	3,767.24	5,778.56	5.19	5,783.75	-2,016.51	1,448.23
2577	3,591.84	100.80	28.96	3,721.60	6,039.89	5.17	6,045.06	-2,323.46	-875.23
2578	3,622.56	72.45	28.39	3,723.40	6,528.78	5.15	6,533.93	-2,810.53	-3,685.76
2579	3,649.83	73.00	27.82	3,750.64	6,170.93	5.12	6,176.06	-2,425.42	-6,111.18
2580	3,673.78	73.48	27.26	3,774.52	6,626.65	5.10	6,631.75	-2,857.23	-8,968.41
2581	3,694.57	73.89	26.72	3,795.18	7,065.72	5.08	7,070.80	-3,275.62	-12,244.03
2582	3,712.32	74.25	26.18	3,812.75	7,485.85	5.06	7,490.91	-3,678.16	-15,922.19
2583	3,727.17	74.54	0.00	3,801.72	7,855.96	5.04	7,861.00	-4,059.28	-19,981.47
2584	3,739.25	74.79	0.00	3,814.04	8,207.63	5.02	8,212.65	-4,398.61	-24,380.08
2585	3,748.68	74.97	0.00	3,823.65	8,464.47	5.00	8,469.47	-4,645.82	-29,025.91
2586	3,755.57	75.11	0.00	3,830.68	8,708.27	4.98	8,713.25	-4,882.57	-33,908.48
2587	3,760.04	75.20	0.00	3,835.24	8,939.16	4.96	8,944.12	-5,108.88	-39,017.36
2588	3,762.21	75.24	0.00	3,837.45	8,673.78	4.94	8,678.72	-4,841.26	-43,858.62
2589	3,762.17	75.24	0.00	3,837.41	8,400.26	4.92	8,405.18	-4,567.77	-48,426.39
2590	3,760.04	75.20	0.00	3,835.24	8,062.39	4.90	8,067.29	-4,232.05	-52,658.44
2591	3,755.90	75.12	0.00	3,831.02	7,722.35	4.88	7,727.22	-3,896.20	-56,554.64
2592	3,749.86	75.00	0.00	3,824.86	7,381.01	4.86	7,385.87	-3,561.01	-60,115.65
2593	3,742.01	74.84	0.00	3,816.86	6,898.60	4.84	6,903.44	-3,086.58	-63,202.23
2594	3,732.44	74.65	0.00	3,807.09	6,421.27	4.82	6,426.09	-2,619.00	-65,821.22
2595	3,721.23	74.42	0.00	3,795.66	5,939.85	4.80	5,944.65	-2,148.99	-67,970.21
2596	3,708.47	74.17	0.00	3,782.64	5,465.44	4.78	5,470.22	-1,687.58	-69,657.79
2597	3,694.23	73.88	0.00	3,768.12	4,998.57	4.76	5,003.33	-1,235.21	-70,893.00
2598	3,678.60	73.57	0.00	3,752.17	4,554.74	4.74	4,559.48	-807.31	-71,700.31
2599	3,661.64	73.23	0.00	3,734.87	4,132.72	4.72	4,137.44	-402.57	-72,102.89
2600	3,643.43	72.87	0.00	3,716.30	3,636.67	4.70	3,641.37	74.93	-72,027.96

กองทุนเทศบาลในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 2 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2601	3,624.03	72.48	0.00	3,696.51	3,162.59	4.68	3,167.27	529.25	-71,498.71
2602	3,603.52	72.07	0.00	3,675.59	2,714.07	4.66	2,718.73	956.86	-70,541.85
2603	3,581.96	71.64	0.00	3,653.59	2,294.29	4.64	2,298.93	1,354.67	-69,187.18
2604	3,559.40	71.19	0.00	3,630.58	1,901.80	4.62	1,906.43	1,724.16	-67,463.02
2605	3,535.90	70.72	0.00	3,606.62	1,546.63	4.61	1,551.23	2,055.39	-65,407.63
2606	3,511.53	70.23	0.00	3,581.77	1,215.04	4.59	1,219.63	2,362.14	-63,045.49
2607	3,486.34	69.73	0.00	3,556.07	905.83	4.57	910.40	2,645.67	-60,399.82
2608	3,460.38	69.21	0.00	3,529.59	617.64	4.55	622.18	2,907.40	-57,492.42
2609	3,433.70	68.67	0.00	3,502.37	349.36	4.53	353.89	3,148.48	-54,343.94
2610	3,406.35	68.13	0.00	3,474.47	272.98	4.51	277.49	3,196.98	-51,146.96
2611	3,378.37	67.57	0.00	3,445.94	201.88	4.49	206.37	3,239.56	-47,907.40
2612	3,349.81	67.00	0.00	3,416.81	135.76	4.47	140.23	3,276.57	-44,630.82
2613	3,320.72	66.41	0.00	3,387.13	74.34	4.46	78.79	3,308.34	-41,322.48
2614	3,291.13	65.82	0.00	3,356.95	17.34	4.44	21.77	3,335.18	-37,987.30
2615	3,261.09	65.22	0.00	3,326.31	14.62	4.42	19.04	3,307.27	-34,680.03
2616	3,230.62	64.61	0.00	3,295.24	12.10	4.40	16.50	3,278.74	-31,401.30
2617	3,199.78	64.00	0.00	3,263.78	9.75	4.38	14.13	3,249.65	-28,151.65
2618	3,168.59	63.37	0.00	3,231.96	7.57	4.37	11.93	3,220.03	-24,931.62
2619	3,137.09	62.74	0.00	3,199.83	5.54	4.35	9.89	3,189.95	-21,741.67
2620	3,105.31	62.11	0.00	3,167.42	3.55	4.33	7.88	3,159.54	-18,582.13
2621	3,073.28	61.47	0.00	3,134.74	1.71	4.31	6.02	3,128.73	-15,453.41

ตารางที่ 22 กองทุน อบต. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2

หน่วย: ล้านบาท

กองทุน อบต. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงินสมทบ	ดอกเบี้ยเงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2557									8,494.7
2558	995.42	189.80	67.96	1,253.18	37.57	7.44	45.01	1,208.2	9,702.8
2559	1,032.29	214.70	77.62	1,324.62	50.95	7.41	58.36	1,266.5	10,969.1
2560	1,066.87	240.72	87.75	1,395.34	65.60	7.38	72.99	1,322.4	12,291.4
2561	1,099.23	267.81	98.33	1,465.38	81.22	7.35	88.57	1,376.8	13,668.2
2562	1,129.47	295.95	109.35	1,534.77	97.78	7.32	105.10	1,429.7	15,097.9
2563	1,157.67	325.11	120.78	1,603.57	212.91	7.29	220.20	1,383.4	16,481.3
2564	1,183.90	353.30	131.85	1,669.06	337.01	7.26	344.28	1,324.8	17,806.1
2565	1,208.25	380.29	142.45	1,730.99	468.93	7.23	476.16	1,254.8	19,060.9
2566	1,230.79	405.83	152.49	1,789.11	607.58	7.20	614.78	1,174.3	20,235.2
2567	1,251.59	429.74	161.88	1,843.20	750.50	7.17	757.67	1,085.5	21,320.7
2568	1,270.71	451.83	170.57	1,893.11	1,099.43	7.14	1,106.57	786.5	22,107.3
2569	1,288.24	467.91	176.86	1,933.01	1,460.72	7.11	1,467.83	465.2	22,572.5
2570	1,304.22	477.53	180.58	1,962.34	1,831.95	7.08	1,839.04	123.3	22,695.8
2571	1,318.74	480.29	181.57	1,980.59	2,211.53	7.06	2,218.59	-238.0	22,457.8
2572	1,331.83	475.79	179.66	1,987.29	2,597.37	7.03	2,604.40	-617.1	21,840.6
2573	1,343.58	463.68	174.73	1,981.99	3,234.51	7.00	3,241.51	-1,259.5	20,581.1
2574	1,354.02	438.70	164.65	1,957.37	3,875.37	6.97	3,882.34	-1,924.9	18,656.2
2575	1,363.22	400.39	149.25	1,912.86	4,517.84	6.94	4,524.78	-2,611.9	16,044.2
2576	1,371.23	348.31	128.35	1,847.90	5,159.13	6.91	5,166.04	-3,318.1	12,726.1
2577	1,378.10	282.08	101.81	1,762.00	5,797.61	6.88	5,804.49	-4,042.5	8,683.6
2578	1,383.88	201.35	69.47	1,654.70	7,002.53	6.86	7,009.38	-5,354.7	3,328.9
2579	1,388.62	94.35	26.63	1,509.60	8,172.74	6.83	8,179.57	-6,669.9	-3,341.0
2580	1,392.36	27.85	26.42	1,446.63	9,343.25	6.80	9,350.05	-7,903.4	-11,244.5
2581	1,395.15	27.90	26.21	1,449.26	10,499.85	6.77	10,506.62	-9,057.4	-20,301.8
2582	1,397.03	27.94	26.00	1,450.97	11,637.69	6.74	11,644.43	-10,193.4	-30,495.3
2583	1,398.04	27.96	25.79	1,451.80	12,719.36	6.72	12,726.07	-11,274.2	-41,769.6

กองทุน อดต. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2584	1,398.23	27.96	25.58	1,451.78	13,769.42	6.69	13,776.11	-12,324.3	-54,093.9
2585	1,397.62	27.95	0.00	1,425.58	14,720.43	6.66	14,727.10	-13,301.5	-67,395.4
2586	1,396.27	27.93	0.00	1,424.19	15,640.84	6.63	15,647.48	-14,223.2	-81,618.7
2587	1,394.20	27.88	0.00	1,422.08	16,529.97	6.61	16,536.58	-15,114.5	-96,733.2
2588	1,391.44	27.83	0.00	1,419.27	16,368.18	6.58	16,374.76	-14,955.4	-111,688.7
2589	1,388.04	27.76	0.00	1,415.80	16,166.52	6.55	16,173.07	-14,757.2	-126,445.9
2590	1,384.02	27.68	0.00	1,411.70	15,814.34	6.53	15,820.86	-14,409.1	-140,855.1
2591	1,379.42	27.59	0.00	1,407.00	15,433.80	6.50	15,440.29	-14,033.3	-154,888.4
2592	1,374.26	27.49	0.00	1,401.74	15,027.63	6.47	15,034.10	-13,632.4	-168,520.8
2593	1,368.57	27.37	0.00	1,395.94	14,290.81	6.45	14,297.26	-12,901.3	-181,422.1
2594	1,362.39	27.25	0.00	1,389.64	13,539.34	6.42	13,545.76	-12,156.1	-193,578.2
2595	1,355.73	27.11	0.00	1,382.85	12,651.32	6.39	12,657.71	-11,274.9	-204,853.1
2596	1,348.63	26.97	0.00	1,375.60	11,761.02	6.37	11,767.39	-10,391.8	-215,244.9
2597	1,341.11	26.82	0.00	1,367.93	10,870.37	6.34	10,876.72	-9,508.78	-224,753.7
2598	1,333.19	26.66	0.00	1,359.85	10,004.42	6.31	10,010.74	-8,650.9	-233,404.5
2599	1,324.89	26.50	0.00	1,351.39	9,172.58	6.29	9,178.87	-7,827.5	-241,232.0
2600	1,316.24	26.32	0.00	1,342.57	8,111.17	6.26	8,117.43	-6,774.86	-248,006.9
2601	1,307.27	26.15	0.00	1,333.41	7,094.43	6.24	7,100.67	-5,767.26	-253,774.1
2602	1,297.98	25.96	0.00	1,323.94	6,124.87	6.21	6,131.08	-4,807.2	-258,581.3
2603	1,288.40	25.77	0.00	1,314.17	5,210.87	6.19	5,217.06	-3,902.9	-262,484.2
2604	1,278.55	25.57	0.00	1,304.12	4,350.16	6.16	4,356.32	-3,052.2	-265,536.4
2605	1,268.44	25.37	0.00	1,293.81	3,551.50	6.14	3,557.63	-2,263.8	-267,800.2
2606	1,258.10	25.16	0.00	1,283.26	2,800.94	6.11	2,807.05	-1,523.8	-269,323.9
2607	1,247.54	24.95	0.00	1,272.49	2,096.36	6.09	2,102.45	-829.9	-270,153.9
2608	1,236.77	24.74	0.00	1,261.51	1,435.98	6.06	1,442.04	-180.5	-270,334.5
2609	1,225.82	24.52	0.00	1,250.34	817.71	6.04	823.74	426.6	-269,907.9
2610	1,214.70	24.29	0.00	1,238.99	640.25	6.01	646.26	592.7	-269,315.2
2611	1,203.41	24.07	0.00	1,227.48	474.15	5.99	480.14	747.4	-268,567.8
2612	1,191.98	23.84	0.00	1,215.82	318.85	5.96	324.81	891.0	-267,676.8
2613	1,180.42	23.61	0.00	1,204.03	173.80	5.94	179.74	1,024.3	-266,652.5
2614	1,168.74	23.37	0.00	1,192.12	38.49	5.91	44.41	1,147.7	-265,504.8

กองทุน อบต. ในสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราสมทบร้อยละ 1 และรายได้จากการลงทุนร้อยละ 2									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2615	1,156.96	23.14	0.00	1,180.10	30.83	5.89	36.72	1,143.4	-264,361.4
2616	1,145.08	22.90	0.00	1,167.98	23.67	5.86	29.54	1,138.4	-263,222.9
2617	1,133.11	22.66	0.00	1,155.77	17.00	5.84	22.84	1,132.9	-262,090.0
2618	1,121.07	22.42	0.00	1,143.49	10.77	5.82	16.59	1,126.9	-260,963.1
2619	1,108.96	22.18	0.00	1,131.14	4.97	5.79	10.76	1,120.3	-259,842.8
2620	1,096.81	21.94	0.00	1,118.74	3.22	5.77	8.99	1,109.7	-258,733.0
2621	1,084.60	21.69	0.00	1,106.30	1.50	5.75	7.25	1,099.0	-257,633.9

ตารางที่ 23 กองทุนรวม (ก.บ.ท.) ในสถานการณ์ปัจจุบัน

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนรวม (ก.บ.ท.) ในสถานการณ์ปัจจุบัน									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2557									13,411.9
2558	3,584.82	339.94	140.58	4,065.34	2,034.44	17.48	2,051.93	2,013.4	15,425.3
2559	3,771.23	383.93	164.03	4,319.19	2,173.86	17.41	2,191.27	2,127.9	17,553.3
2560	3,946.82	430.00	189.30	4,566.12	2,312.94	17.34	2,330.28	2,235.8	19,789.1
2561	4,112.01	478.02	216.30	4,806.33	2,451.14	17.27	2,468.41	2,337.9	22,127.0
2562	4,267.20	527.88	244.94	5,040.02	2,588.00	17.20	2,605.20	2,434.8	24,561.9
2563	4,412.75	579.49	275.15	5,267.40	3,025.09	17.13	3,042.22	2,225.2	26,787.0
2564	4,549.04	626.72	302.50	5,478.27	3,474.17	17.06	3,491.23	1,987.0	28,774.1
2565	4,676.43	669.01	326.63	5,672.07	3,932.27	16.99	3,949.26	1,722.8	30,496.9
2566	4,795.26	705.84	347.20	5,848.30	4,397.25	16.92	4,414.17	1,434.1	31,931.0
2567	4,905.86	736.74	363.91	6,006.51	4,787.56	16.85	4,804.40	1,202.1	33,133.1
2568	5,008.56	762.83	377.84	6,149.23	5,535.28	16.78	5,552.06	597.2	33,730.3
2569	5,103.67	776.68	384.32	6,264.66	6,293.94	16.71	6,310.65	-45.9	33,684.3
2570	5,191.48	777.52	382.92	6,351.92	7,059.82	16.64	7,076.46	-724.6	32,959.7
2571	5,272.30	764.64	373.22	6,410.16	7,830.39	16.57	7,846.96	-1,436.8	31,522.9
2572	5,346.40	737.39	354.83	6,438.61	8,602.70	16.50	8,619.20	-2,180.6	29,342.4

กองทุนรวม (ก.บ.ท.) ในสถานการณ์ปัจจุบัน									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2573	5,414.05	699.47	333.16	6,446.68	9,620.76	16.44	9,637.19	-3,190.5	26,151.8
2574	5,475.52	653.04	300.58	6,429.15	10,628.68	16.37	10,645.05	-4,215.9	21,935.9
2575	5,531.07	587.32	256.82	6,375.21	11,624.46	16.30	11,640.76	-5,265.6	16,670.4
2576	5,580.93	501.80	201.61	6,284.34	12,604.54	16.24	12,620.78	-6,336.4	10,333.9
2577	5,625.35	395.99	134.70	6,156.05	13,567.85	16.17	13,584.01	-7,427.9	2,905.9
2578	5,664.55	286.96	97.85	6,049.37	15,337.06	16.10	15,353.16	-9,303.8	-6,397.8
2579	5,698.76	180.55	54.45	5,933.77	15,921.83	16.04	15,937.87	-10,004.1	-16,401.9
2580	5,728.20	114.56	53.68	5,896.44	17,614.21	15.97	17,630.18	-11,733.7	-28,135.7
2581	5,753.06	115.06	52.92	5,921.04	19,273.65	15.91	19,289.55	-13,368.5	-41,504.2
2582	5,773.54	115.47	52.18	5,941.19	20,891.87	15.84	20,907.71	-14,966.5	-56,470.7
2583	5,789.85	115.80	25.79	5,931.43	22,420.02	15.77	22,435.80	-16,504.4	-72,975.1
2584	5,802.16	116.04	25.58	5,943.79	23,895.64	15.71	23,911.35	-17,967.6	-90,942.6
2585	5,810.66	116.21	0.00	5,926.87	25,147.36	15.65	25,163.00	-19,236.1	-110,178.6
2586	5,815.52	116.31	0.00	5,931.83	26,353.81	15.58	26,369.39	-20,437.6	-130,616.3
2587	5,816.90	116.34	0.00	5,933.24	27,514.07	15.52	27,529.59	-21,596.4	-152,212.7
2588	5,814.97	116.30	0.00	5,931.27	27,025.52	15.45	27,040.97	-21,109.7	-173,322.4
2589	5,809.89	116.20	0.00	5,926.08	26,487.81	15.39	26,503.20	-20,577.1	-193,899.5
2590	5,801.79	116.04	0.00	5,917.83	25,722.60	15.33	25,737.93	-19,820.1	-213,719.6
2591	5,790.84	115.82	0.00	5,906.66	24,926.24	15.26	24,941.51	-19,034.9	-232,754.4
2592	5,777.17	115.54	0.00	5,892.71	24,103.36	15.20	24,118.56	-18,225.9	-250,980.3
2593	5,760.91	115.22	0.00	5,876.13	22,768.47	15.14	22,783.61	-16,907.5	-267,887.8
2594	5,742.19	114.84	0.00	5,857.03	21,424.47	15.08	21,439.55	-15,582.5	-283,470.3
2595	5,721.14	114.42	0.00	5,835.56	19,949.05	15.02	19,964.06	-14,128.5	-297,598.8
2596	5,697.88	113.96	0.00	5,811.84	18,478.44	14.95	18,493.39	-12,681.6	-310,280.3
2597	5,672.52	113.45	0.00	5,785.98	17,015.52	14.89	17,030.42	-11,244.4	-321,524.8
2598	5,645.19	112.90	0.00	5,758.09	15,604.56	14.83	15,619.39	-9,861.3	-331,386.1
2599	5,615.97	112.32	0.00	5,728.29	14,253.02	14.77	14,267.80	-8,539.5	-339,925.6
2600	5,584.99	111.70	0.00	5,696.69	12,594.73	14.71	12,609.44	-6,912.8	-346,838.3
2601	5,552.33	111.05	0.00	5,663.38	11,006.38	14.65	11,021.03	-5,357.7	-352,195.9
2602	5,518.10	110.36	0.00	5,628.47	9,494.95	14.59	9,509.54	-3,881.1	-356,077.1
2603	5,482.39	109.65	0.00	5,592.04	8,073.15	14.53	8,087.68	-2,495.6	-358,572.7

กองทุนรวม (ก.บ.ท.) ในสถานการณ์ปัจจุบัน									
ปี	เงิน สมทบ	ดอกเบี้ย เงินฝาก	ลูกหนี้+ อื่นๆ	รวม รายรับ	บำนาญ	รายจ่าย อื่นๆ	รวม รายจ่าย	รายรับ- รายจ่าย	เงิน คงเหลือ สะสม
2604	5,445.29	108.91	0.00	5,554.19	6,737.04	14.47	6,751.51	-1,197.3	-359,770.0
2605	5,406.87	108.14	0.00	5,515.01	5,497.17	14.41	5,511.58	3.4	-359,766.6
2606	5,367.23	107.34	0.00	5,474.58	4,334.05	14.35	4,348.41	1,126.2	-358,640.4
2607	5,326.45	106.53	0.00	5,432.98	3,244.40	14.29	3,258.69	2,174.3	-356,466.1
2608	5,284.60	105.69	0.00	5,390.29	2,224.56	14.23	2,238.79	3,151.5	-353,314.6
2609	5,241.75	104.84	0.00	5,346.59	1,271.43	14.18	1,285.60	4,060.9	-349,253.7
2610	5,197.98	103.96	0.00	5,301.94	994.94	14.12	1,009.06	4,292.9	-344,960.8
2611	5,153.35	103.07	0.00	5,256.41	736.55	14.06	750.61	4,505.8	-340,454.9
2612	5,107.92	102.16	0.00	5,210.08	495.32	14.00	509.32	4,700.8	-335,754.2
2613	5,061.77	101.24	0.00	5,163.00	270.48	13.95	284.43	4,878.6	-330,875.6
2614	5,014.94	100.30	0.00	5,115.24	60.92	13.89	74.80	5,040.4	-325,835.2
2615	4,967.50	99.35	0.00	5,066.85	49.72	13.83	63.55	5,003.30	-320,831.9
2616	4,919.50	98.39	0.00	5,017.89	39.27	13.77	53.04	4,964.85	-315,867.1
2617	4,871.00	97.42	0.00	4,968.42	29.39	13.72	43.11	4,925.31	-310,941.7
2618	4,822.05	96.44	0.00	4,918.49	20.32	13.66	33.98	4,884.50	-306,057.2
2619	4,772.68	95.45	0.00	4,868.14	11.88	13.61	25.49	4,842.65	-301,214.6
2620	4,722.96	94.46	0.00	4,817.42	7.57	13.55	21.12	4,796.30	-296,418.3
2621	4,672.93	93.46	0.00	4,766.38	3.59	13.49	17.09	4,749.30	-291,668.9

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ เกิดเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ที่ กรุงเทพมหานคร สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียน เทพศิรินทร์ นนทบุรี ในปีการศึกษา 2551 และสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในวุฒิปริญญาบัตร รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) เกียรตินิยมอันดับสอง ปีการศึกษา 2555 ก่อนที่จะเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2557

