การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 6
The 6th STOU National Research Conference

ความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

Sustainability of Local Government's Pension Fund

อรอนงค์ เติมทวีวุฒิ (Onanong Termtawewut)[1] วรเวศม์ สุวรรณระดา (Worawet Suwanrada)[2]

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้ใช้วิธีที่เรียกว่า Closed group unfunded obligation หรือ CGUO ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ว่ากองทุนจะสามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกในปี พ.ศ. 2557 ได้ทั้งหมดหรือไม่ โดยจะแบ่งผลการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน ได้แก่ 1) กองทุนในภาพรวม และ 2) ภาพรวมของกองทุนแบบแยกประเภท (แบ่งออกเป็น อบจ. เทศบาล และ อบต.) จากผลการวิจัยพบว่าภาพรวมของกองทุนไม่ยั่งยืน เนื่องจากไม่มีเงินสะสมเพียงพอที่จะจ่ายเงินให้กับทุกคนที่เป็นสมาชิกในปี พ.ศ.2557 โดยที่ในอีก 19 ปีข้างหน้าหรือในปี พ.ศ.2578 กองทุนจะใช้เงินสะสมจนหมด อีกทั้งจากการแยกการวิเคราะห์ออกเป็นประเภทของท้องถิ่นพบว่ากองทุนที่มีปัญหาหนักสุดที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกองทุนในภาพรวมคือ กองทุน อบต. ในส่วนของกองทุน อบจ. และเทศบาลแม้ว่าจะไม่ยั่งยืนแต่ก็ไม่ใช่สัดส่วนที่สูงนักเมื่อเทียบกับภาพรวมหนี้ของกองทุนทั้งหมด ดังนั้นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรมีการปรับโครงสร้างหรือทบทวนกฎเกณฑ์เพื่อให้กองทุนเกิดความยั่งยืนในอนาคต

คำสำคัญ: ความยั่งยืน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research is aimed to study sustainability of local government's pension fund by using a Closed group Unfunded Obligation method (CGUO) which analyzes how the funds will be or will not be paid to members in 2014. The analysis is divided into two levels. Firstly I analyse the fund as a whole and secondly on an overview of the fund splited by type (provincial administration organization, municipality and subdistrict administrative organization). The results showed that the Fund is overall unsustainable due to the lack of reserve to pay for all members in the year 2014. A separate analysis found that subdistrict Administrative Organization fund is the heaviest problem affecting overall fund. It should be the first fund to solve. Although provincial administration organization and municipality fund are unsustainable. It is not a high rate relatively to overall fund's liabilities. So, the local government's pension fund should be adjusted or revised regulations to make the fund sustainable in the future.

Keywords: Sustainability, Local Government's Pension Fund

[1]นักศึกษาหลักสูตรเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย looktarnz.13@gmail.com

[2] ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Worawet.S@Chula.ac.th

บทนำ

ประเทศไทยนับได้ว่ากำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวในอีกประมาณ 10 ปีข้างหน้า จากข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2556 พบว่าร้อยละของประชากรที่เพิ่มขึ้นในทุกๆ 10 ปีมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยในปี 2543 มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจากปี 2533 ร้อยละ 11.7 และในปี 2553 มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจากในปี 2543 เพียงร้อยละ 8.2 เท่านั้น ซึ่งอัตราการเพิ่มที่ลดลงนั้นเนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ลดลง และผู้สูงอายุมีอายุยืนยาวขึ้น ด้วยความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์ที่พัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์ว่าในปี 2573 ประชากรหญิงจะมีอายุขัยเฉลี่ยที่ 82 ปีจาก 75 ปี และประชากรชายมีอายุขัยเฉลี่ยที่ 76 ปีจาก 70 ปี ดังนั้นจากสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ในอนาคตอาจจะทำให้มีคนชราที่ถูกทอดทิ้งในสถานสงเคราะห์หรือถูกทอดทิ้งให้ใช้ชีวิตโดยลำพัง และไม่สามารถดูแลตัวเองได้มากขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงต้องมีระบบบางอย่างเข้ามารองรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลจึงได้มีระบบกองทุนเข้ามาให้ประชาชนได้มีการออมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในยามที่เกษียณอายุเพื่อการรองรับกับปัญหาประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น หนึ่งในนั้นคือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกองทุนนี้เป็นกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรองรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากแต่ละท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำกองทุนของตนเองได้เพราะเป็นเรื่องที่เกินกำลังในการบริหารจัดการ หรือหากแต่ละท้องถิ่นจัดการกันเองอาจเป็นการจัดการที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกองทุนนี้ขึ้นมาเพื่อให้เกิดระบบสวัสดิการแก่ข้าราชการท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้จากข้อมูลของสำนักงาน ก.พ. ในปี 2556 พบว่าในปัจจุบันข้าราชการท้องถิ่นมีจำนวน 197,048 คนหรือมีสัดส่วนร้อยละ 15.5 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ซึ่งจำนวนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากในปี 2548 พบว่าอัตราของข้าราชการท้องถิ่นมีเพียงร้อยละ 9.70 และเพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่องจนถึงในปี 2556 ที่มีสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 15.5

ที่ผ่านมาได้มีการศึกษาถึงความยั่งยืนของกองทุนไว้หลายงานด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น การศึกษาของกลุ่มสัจจะลดรายได้วันละ 1 บาท โดยวรเวศม์ สุวรรณระดา (2550) การศึกษาความยั่งยืนของกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท ในครั้งนี้ ได้มีการศึกษาเป็นรายกลุ่ม 2 กลุ่มในจังหวัดสงขลา ได้แก่ ต.คลองเปียะ อำเภอจะนะ และ ต.พังยาง อ.ระโนด ซึ่งได้ข้อสรุปที่คล้ายกันทั้ง 2 กองทุนว่า ในระยะยาวนั้น สถานะทางการเงินของกองทุน เมื่อมีการประเมินจากหนี้ของกองทุนพบว่ามีแนวโน้มการก่อหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากโครงสร้างอายุของสมาชิกเมื่อมีการก่อตั้ง อีกทั้งกองทุนนี้ยังเป็นแบบสมัครใจ มีสมาชิกใหม่ที่มาเข้าร่วมจะเป็นใครก็ได้ และนอกจากกลุ่มสัจจะลดรายได้วันละ 1 บาท ยังได้มีการศึกษาระบบประกันสังคมในประเทศไทย ซึ่งเอื้อมพร พิชัยสนิท (2554) ได้ทำการศึกษาถึงความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม ในส่วนของกองทุนชราภาพที่ได้มีการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญกับกับสมาชิกของทุน ผลการศึกษาในครั้งนี้แสดงถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตหากยังมีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนชราภาพในอัตราร้อยละ 3 จากลูกจ้างและนายจ้าง เพราะการเก็บในลักษณะนี้จะทำให้ในปี พ.ศ. 2573 กองทุนฯ จะเริ่มมีการใช้เงินสะสมในปีนี้ และจะใช้เงินสะสมจนหมดในปี พ.ศ. 2582 ซึ่งจะส่งผลทำให้คนเกษียณในรุ่นหลังได้เงินเกษียณไม่เพียงพอ

นอกจากนี้ สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ (2555) ได้ประเมินความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน นั่นคือ กองทุนเมตตาธรรมนำสวัสดิการภาคประชาชนทำบุญวันละ 1 บาท ซึ่งเป็นกองทุนที่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มออมทรัพย์ตามรูปแบบของพระอาจารย์สุบิณ ปณีโต ในจังหวัดตราด โดยพบว่ากองทุนนี้จะสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืน หากกองทุนนี้สามารถหาผลประโยชน์ได้มากกว่าร้อยละ 8 ซึ่งอัตราของผลประโยชน์ในจำนวนเท่านี้สามารถเป็นไปได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากองทุนนี้มีความยั่งยืนทางด้านการเงิน ในส่วนต่อมาความยั่งยืนในด้านการจัดการของกองทุน พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้ทำการเก็บข้อมูลเห็นด้วยกับบทบาทของผู้นำในปัจจุบันว่ามีการบริหารงานที่ดี และจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับกองทุนในระยะยาวได้

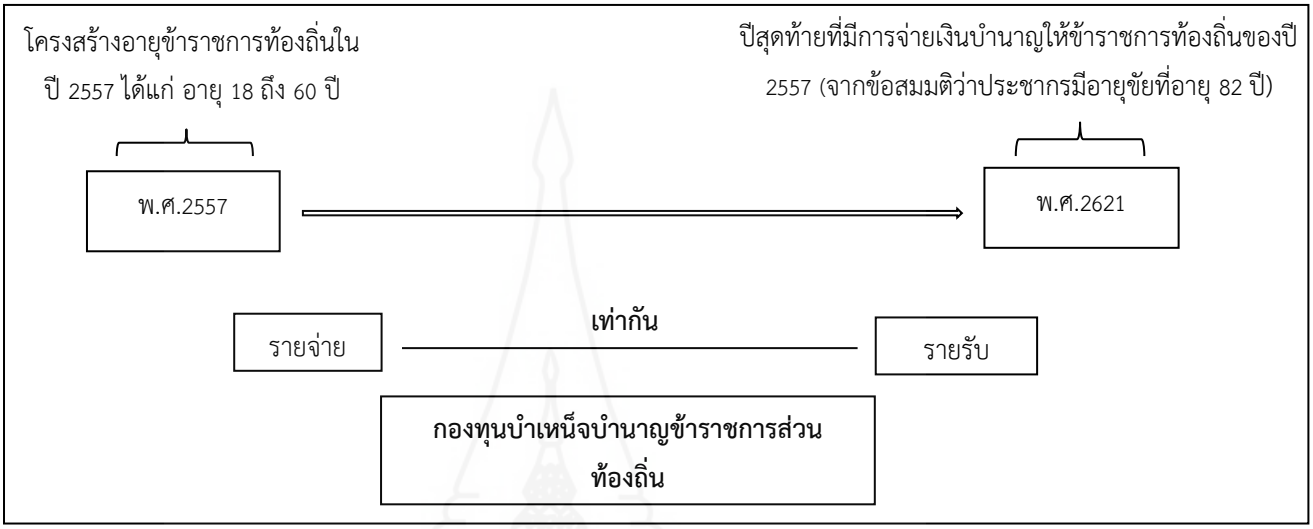
ในส่วนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นนั้น พบว่ายังไม่มีผู้ที่เคยศึกษากองทุนนี้ และการศึกษาที่ผ่านมายังชี้ให้เห็นว่ากองทุนที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักจะประสบกับปัญหาความไม่ยั่งยืน อีกทั้งรูปแบบการสมทบเงินเข้ากองทุนของ กบท.ยังมีลักษณะที่แตกต่างจากกองทุนโดยทั่วไป กล่าวคือ เงินสมทบเข้ากองทุนจะมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และได้มีการหักเงินสมทบออกจากงบประมาณรายรับ จาก อปท. แต่ละแห่ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะเก็บเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 และเทศบาลจะเก็บในอัตราร้อยละ 2 นอกจากนี้ ก่อนการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฯ จะต้องหักค่าใช้จ่ายในกรณีที่ในท้องถิ่นแห่งนั้นๆ มีผู้ที่เกษียณอายุ หรือผู้ที่เข้าข่ายต้องรับเงินบำเหน็จบำนาญ และจึงนำเงินส่วนที่เหลือสมทบเข้ากองทุนฯ ซึ่งในกรณีที่หักเงินบำนาญให้ข้าราชการแล้วยังไม่พอจ่ายให้กับสมาชิก ทาง อปท.จะต้องทำเรื่องเบิกจ่ายผ่านทางกองทุนฯ โดยตรง

ดังที่ได้กล่าวถึงลักษณะของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปเบื้องต้น พบว่าการเก็บเงินสมทบในกองทุนฯ ไม่ได้สะท้อนถึงจำนวนบุคลากรของแต่ละท้องถิ่น อันเนื่องมาจากรายรับหรือเงินสมทบของกองทุนส่วนใหญ่มาจากอัตราเงินสมทบของ อปท. เพียงแหล่งเดียว โดยที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้สมทบเงินเข้ากองทุน เห็นได้ชัดว่าปัญหาอย่างหนึ่งของกองทุนคือรายได้นั้นไม่ได้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนข้าราชการ แต่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านรายรับของ อปท. หากในอนาคตเกิดปัญหาในเรื่องของจำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะทำให้สมาชิกในกองทุนเพิ่มขึ้นโดยที่เงินสมทบอาจจะไม่ได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน หรือหากเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำก็จะส่งผลกระทบต่อรายรับของ อปท. และหากเกิดปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองปัญหาพร้อมกันก็อาจจะทำให้เงินสะสมของกองทุนไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

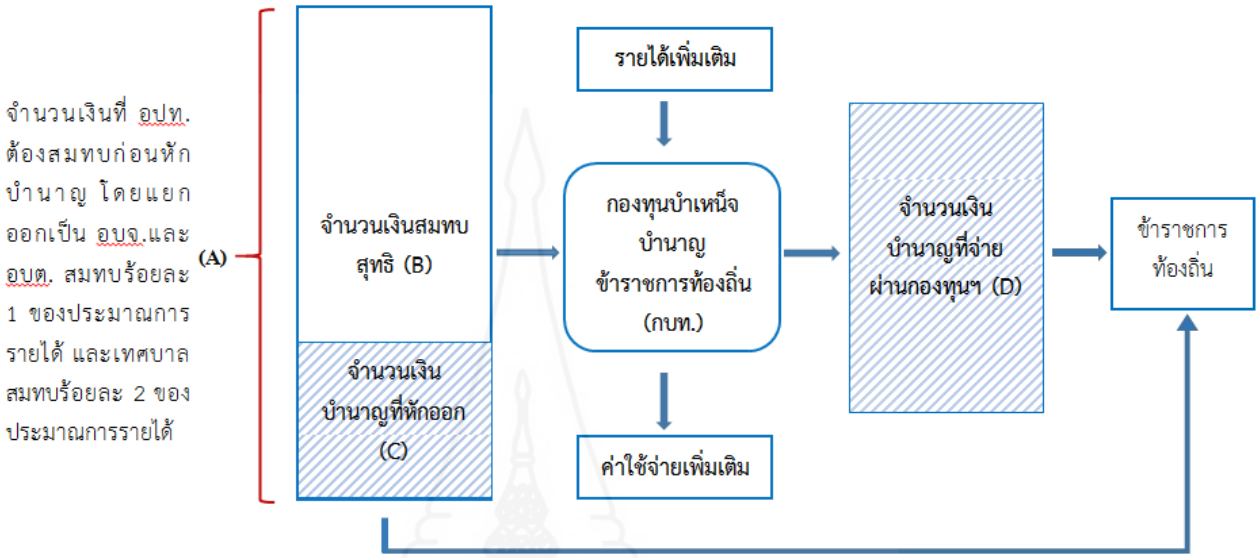
1. เพื่อศึกษาถึงความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อเสนอทางเลือกในการปรับปรุงกฎเกณฑ์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้มีการศึกษาเรื่องความยั่งยืนของกองทุนผ่านกรอบการศึกษาของ Closed group unfunded obligation หรือ CGUO โดยใช้ข้อมูลจากกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยแบ่งหน่วยการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อให้เห็นว่าอัตราการเก็บเงินสมทบของกองทุนฯ ในปัจจุบันจะทำให้กองทุนสามารถจ่ายเงินให้กับผู้ที่เกษียณอายุได้อย่างเพียงพอ หรือมีความยั่งยืนหรือไม่ โดยการวิจัยในครั้งนี้จะใช้การสมมติว่าท้องถิ่นจ่ายเงินเข้ากองทุนโดยไม่ได้หักจากบำนาญ (จ่ายเข้ากองทุนเต็มจำนวน) และให้การจ่ายเงินบำนาญคือการจ่ายออกจากกองทุนเพียงอย่างเดียว สำหรับตัวชี้วัดที่จะใช้วัดความยั่งยืนของกองทุนนั่นคือ Closed group unfunded obligation หรือ CGUO เป็นการดูว่ากองทุนสามารถจ่ายเงินบำนาญให้กับสมาชิก ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้หรือไม่ หมายถึง จะดูว่าผู้ที่อยู่ในปี 2557 ที่มีคุณสมบัติได้รับเงินบำนาญ ศึกษาไปจนถึงปีสุดท้ายที่คนคนนั้นเกษียณออกจากกองทุนและได้รับเงินบำนาญ ซึ่งแต่ละส่วนมีวิธีการคำนวนดังนี้



รูปภาพที่ 1: ระบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

1. ข้อมูลประมาณการรายรับ

ข้อมูลรายรับของกองทุนจาก อปท. จะใช้ข้อมูลประมาณการรายจ่ายในการคำนวณ แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่มีเป็นข้อมูลรายรับที่เป็นข้อมูลจริง ดังนั้น จึงได้มีการสุ่มตัวอย่างประมาณการรายรับของท้องถิ่นมาบางส่วนเพื่อหาสัดส่วนว่ารายรับจริงและประมาณการรายรับมีความแตกต่างกันเท่าใด นอกจากนี้ โดยกฎเกณฑ์ของกองทุน รายรับที่มาจากเงินสมทบนั้นจะเป็นรายรับที่ต้องหักเงินบำนาญก่อน อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความง่ายในการคำนวณจึงได้มีการแยกให้ชัดเจนว่ารายรับสุทธิเป็นเท่าใด (ส่วนที่ A) และรายจ่ายของเงินบำนาญสุทธิเป็นเท่าใด (ส่วนที่ C+D) ดังนั้นเราจะใช้ข้อมูลรายรับจริงมาใช้ในการคาดการณ์ ซึ่งจะดูย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2557 (6 ปีย้อนหลัง) เพื่อศึกษารูปแบบของการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นสัดส่วนเท่าใด ผ่านการศึกษาโดยใช้ Ordinary least square (OLS) ในการช่วยคำนวณ และหลังจากนั้นเราจะปรับค่าให้เป็นประมาณการ

2. ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญ

ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญนั้น ตามลักษณะของการจ่ายเงินบำนาญของกองทุนจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก คือมีการหักเงินบำนาญก่อนที่ อปท.แต่ละแห่งจะมีการจ่ายเงินเข้ากองทุน นั่นหมายความว่าเงินในส่วนนี้จะไม่มีการผ่านเข้าออกจากกองทุน (ส่วนที่ C) ดังที่ได้แสดงในรูปภาพที่ 1 ในส่วนที่สองคือเงินบำนาญที่ใช้จ่ายผ่านกองทุน รายจ่ายของกองทุนในส่วนนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะต้องหักเพื่อจ่ายเงินบำนาญให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอจึงมีการทำเรื่องเพื่อนำเงินจากกองทุนมาจ่ายเงินบำนาญเพิ่มเติม (ส่วนที่ D) อย่างไรก็ตาม เพื่อความง่ายในการศึกษาเราจึงหาเงินบำนาญสุทธิที่ได้มีการใช้จ่ายโดยการนำผลการคำนวณที่ได้จากการประมาณการรายรับจากเงินสมทบเข้ากองทุน (ส่วนที่ A) ลบกับยอดเงินจริงที่ได้มีการบันทึกไว้ในกองทุนฯ (ส่วนที่ B) ว่าได้รายรับ

จากท้องถิ่นเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนต่างที่เราได้มาจะเป็นเงินบำนาญก้อนแรกที่ไม่ได้มีการใช้จ่ายผ่านกองทุนฯ และนำไปบวกกับเงินบำนาญที่ได้มีการใช้จ่ายผ่านกองทุน (ส่วนที่ C+D) ซึ่งจะทำให้เราสามารถประมาณการค่าเงินบำนาญในส่วนนี้ได้ และสามารถนำไปวิเคราะห์ว่าเงินบำนาญจะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเท่าใด สำหรับในการคำนวณนั้น ข้อมูลมีการจัดเก็บมีเพียงแค่ข้อมูลโครงสร้างอายุ จำนวนคนเกษียณย้อนหลัง ข้อมูลรายจ่ายเงินบำนาญในภาพรวม ดังนั้นในการประมาณการข้อมูลในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องใช้ค่าเฉลี่ยเงินบำนาญต่อหัวของประชากรมาใช้ในการคำนวณ โดยที่การประมาณการเงินบำนาญในอนาคตนั้นเราจะใช้วิธีเดียวกับการประมาณการรายจ่ายนั่นคือวิธี OLS ในการประมาณค่า

3. สถานะปัจจุบันของกองทุน

เนื่องจากกองทุน กบท. เป็นกองทุนที่มีการใช้จ่ายมานานหลายปี การคำนวณจะเริ่มจากสถานะทางการเงินของกองทุนในปี พ.ศ. 2557 อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลโครงสร้างอายุที่เป็นโครงสร้างอายุในปี พ.ศ. 2557 นั่นเอง

4. รายได้และรายจ่ายอื่นเพิ่มเติม

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

เมื่อหาค่าแต่ละตัวข้างต้นเรียบร้อยแล้วนั้น เราจะนำค่าที่ได้แต่ละตัวมาใส่ในตัวแบบเพื่อใช้หาความยั่งยืน ซึ่งตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาความยั่งยืน[3]

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

โดยที่

[3] CG = Closed group unfunded obligation

(1) A_{2557} คือ เงินสะสมกองทุน 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

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

(4) $\sum_{t=2557}^{2621} \frac{\sum_{b=t-D}^{2557} C_t^b}{(1+r)^{t-2557}}$ คือ มูลค่าปัจจุบันของเงินที่รัฐบาลท้องถิ่นจ่ายให้กับกองทุนในปีปัจจุบัน จนถึงปี พ.ศ. 2621

(5) $z\% \left(\sum_{t=2557}^{2621} \frac{\sum_{b=t-D}^{2557} C_t^b}{(1+r)^{t-2557}} \right)$ คือ รายได้เพิ่มเติม

<u>สมมติฐานของตัวแบบ</u>

1. สมาชิกกองทุนมีอายุสูงสุดที่ 82 ปี[4]
2. อัตราการตายในแต่ละปีจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วงอายุ[5] ได้แก่
   (1) อายุ 60-69 ร้อยละ 1.51
   (2) ตั้งแต่อายุ 70 ปีขึ้นไป ร้อยละ 5.28
3. ไม่มีสมาชิกที่เกษียณอายุก่อนอายุ 60 ปี
4. อัตราดอกเบี้ยธนาคารกลางกำหนดให้อยู่ในอัตราร้อยละ 2.42 ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปีที่ผ่านมา
5. อัตราดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ที่ร้อยละ 2
6. ร้อยละความคลาดเคลื่อนของรายรับจริงกับประมาณรายรับแยกได้เป็น

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

ผลการวิจัย

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ผลของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการว่ามีความยั่งยืนหรือไม่ โดยจะใช้วิธีที่เรียกว่า Closed group unfunded obligation หรือ CGUO ในการทดสอบระดับความยั่งยืนของกองทุน

[4] สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2559

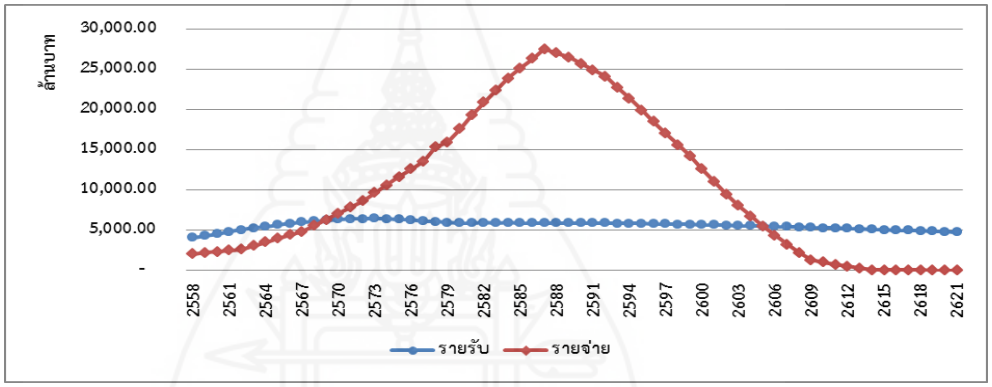
[5] จากสถิติสาธารณสุข พ.ศ.2557

ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ใช้วัดความยั่งยืนของกองทุนว่าจะสามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกในปี พ.ศ. 2557 ได้อย่างเพียงพอหรือไม่ เมื่อสมาชิกกองทุนเกษียณอายุไปจนถึงเสียชีวิต

<u>กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน</u>

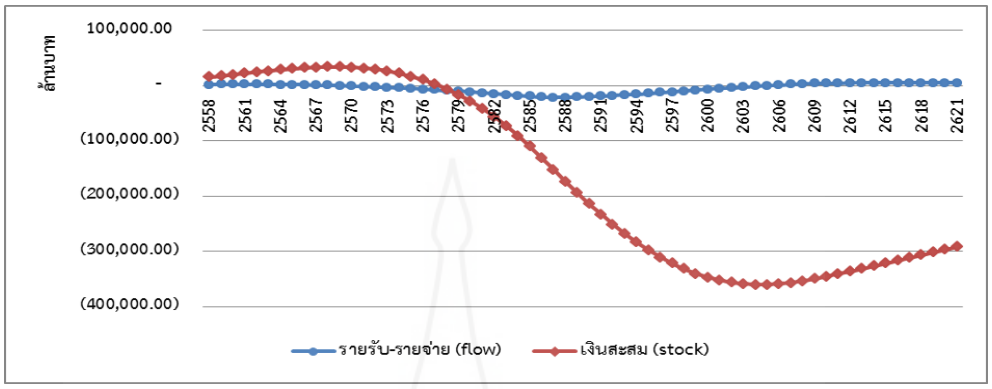
1. ภาพรวมทั้งหมดของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากลักษณะพิเศษของกองทุนที่ได้กล่าวไปในบทก่อนหน้า แม้ว่า กบท. จะเป็นกองทุนสำหรับข้าราชการท้องถิ่นทั้งประเทศ แต่ทั้งนี้ในตัวกองทุนจะแบ่งส่วนออกเป็น 3 ส่วนตามแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนั้นการวิเคราะห์ในบทนี้จะแบ่งออกเป็นการวิเคราะห์ใน 2 ส่วนด้วยกัน นั่นคือ กบท.ในภาพรวม และ กบท.ที่แบ่งตามแต่ละประเภทท้องถิ่น เพื่อที่จะได้เห็นมิติและมุมมองด้านต่างๆ ได้ชัดมากขึ้น



กราฟที่ 1 : แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของ กบท.ในปี พ.ศ. 2558 – 2621

ภาพรวมของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จากกราฟที่ 1 จะพบว่ารายรับที่เข้ากองทุนจะมีลักษณะที่ค่อนข้างนิ่ง โดยอาจจะมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเล็กน้อยในช่วงแรก และเริ่มลดลงช่วงหลังเล็กน้อย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากรายได้หลักของกองทุนขึ้นอยู่กับประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ของอปท.ในช่วงหลังปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมามีการเพิ่มขึ้นไม่สูงมากนัก ทำให้ในการประมาณการปีที่ไกลออกไปเมื่อนำมาหามูลค่าปัจจุบัน 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 ที่รายจ่ายของกองทุนจะย้ายสูงไปที่ช่วง 20,000 – 30,000 ล้านบาท ในขณะที่รายรับของกองทุนจะอยู่ในช่วง 3,000 – 7,000 ล้านบาทเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ.2605 รายจ่ายของกองทุนลดลงจนน้อยกว่ารายรับของกองทุนอีกครั้ง โดยที่รายรับมีการลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงในปี พ.ศ.2621 หรือปีสุดท้ายที่สมาชิกในกองทุนเสียชีวิต



กราฟที่ 2: ส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินสะสม (stock) ของ กบท. พ.ศ. 2558 – 2621

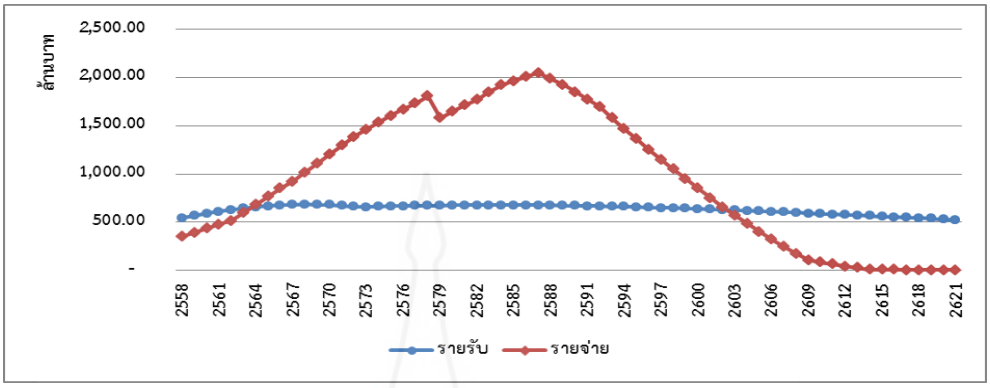
ในส่วนต่อมาจะเป็นการดูแนวโน้มของเงินสะสมกองทุน จากกราฟที่ 2 พบว่ากองทุนจะเริ่มใช้เงินสะสมในปี พ.ศ.2569 หรืออีกประมาณ 10 ปีข้างหน้า ซึ่งเป็นปีแรกที่กองทุนเริ่มขาดดุลเนื่องจากมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ทั้งนี้กองทุนจะเริ่มใช้เงินสะสมอย่างต่อเนื่องไปจนถึงปี พ.ศ.2577 หรืออีกประมาณ 18 ปี และหลังจากปีที่ 18 เป็นต้นไป กองทุนจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้เพื่อให้สามารถจ่ายเงินสมทบให้กับสมาชิกที่เกษียณอายุได้อย่างเพียงพอ และถ้าหากว่ากองทุนมีการดำเนินการในรูปแบบนี้ไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่ได้มีการปรับแก้อัตราเงินสมทบแล้ว ในท้ายที่สุดกองทุนจะมีหนี้สุทธิประมาณ 291,670 ล้านบาทที่ต้องแบกรับ

2. กองทุนแบบแยกประเภท

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

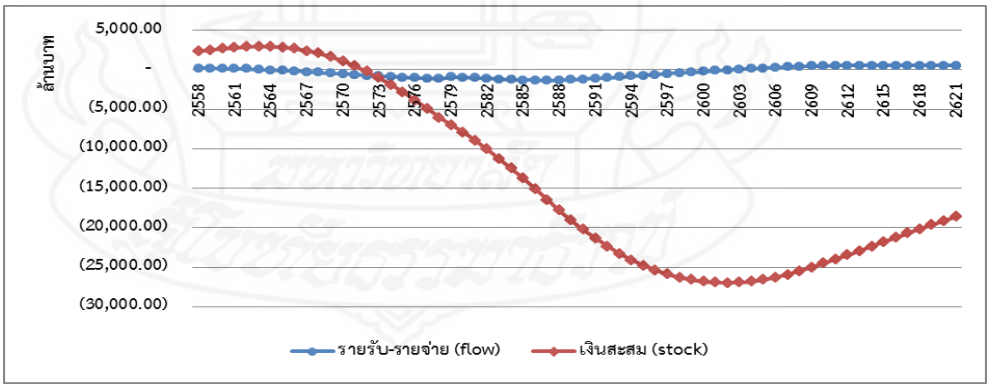
2.1 กองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับกองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้นจะเห็นได้ว่ารายรับของกองทุนไม่มีความผันผวนมากนักเมื่อเทียบกับรายจ่ายของกองทุน โดยที่รายรับนั้นในภาพรวมมีการเพิ่มอย่างต่อเนื่องแต่เป็นไปในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ส่วนรายจ่ายของกองทุนในช่วงแรก (พ.ศ.2558 – 2563) ยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่ารายจ่าย แต่ในปี พ.ศ.2564 เป็นต้นไปพบว่ากองทุนเริ่มขาดดุลหรือมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนไปถึงในปี พ.ศ.2587 ที่มีรายจ่ายของกองทุนสูงถึง 2,049 ล้านบาท



กราฟที่ 3 : แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของกองทุน อบจ. ในปี พ.ศ. 2558 - 2621

ต่อมาจากกราฟที่ 4 จะเห็นได้ว่า เงินสะสมของกองทุนจะเริ่มมีสถานะติดลบในปี 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

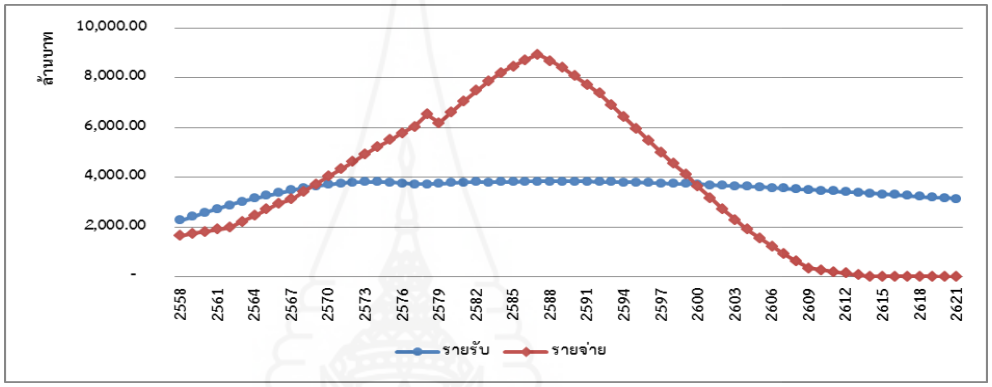


กราฟที่ 4: ส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินสะสม (stock) ของกองทุน อบจ. พ.ศ. 2558 – 2621

2.2 กองทุนของเทศบาล

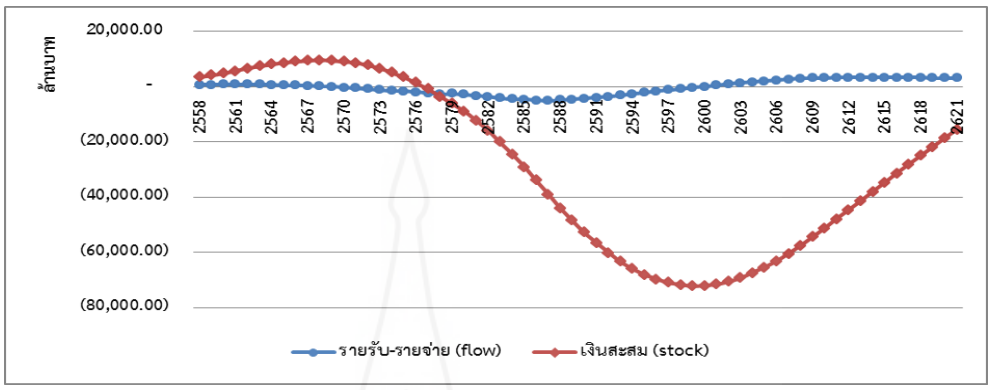
กองทุนของเทศบาล เมื่อพิจารณาจากกราฟที่ 5 จะพบว่ารายรับของกองทุนจะอยู่ในช่วงระหว่าง 2,000 – 4,000 ล้านบาท ซึ่งการขยายตัวของรายรับมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกองทุนของ อบจ.ที่มีการเพิ่มใน

สัดส่วนที่ไม่สูงนัก 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 5 : แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย ของกองทุนเทศบาลในปี พ.ศ. 2558 – 2621

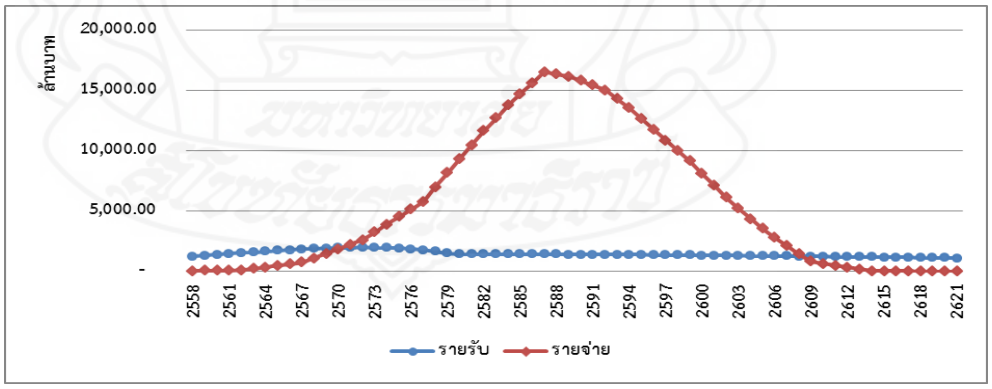
ในส่วนต่อมาหากดูจากกราฟที่ 6 จะพบว่ากองทุนเทศบาลหากต้องจ่ายเงินให้กับผู้เกษียณอายุทั้งหมดแล้วนั้นจะมีหนี้สุทธิประมาณ 15,453 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5.3 ของหนี้ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นกองทุนที่มีสัดส่วนหนี้สุทธิน้อยที่สุดหากเปรียบเทียบกับกองทุนอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีภาระหนี้ที่น้อยที่สุด แต่ทว่ากองทุนยังไม่ยั่งยืนเช่นกัน โดยพบว่าในปี พ.ศ.2569 หรืออีก 10 ปีข้างหน้ากองทุนจะเริ่มขาดดุล หรือมีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย ส่งผลให้กองทุนต้องนำเงินสะสมออกมาใช้ และในอีก 18 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2577) กองทุนจะใช้เงินสะสมที่มีจนหมด และต้องก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในกองทุน



กราฟที่ 6: ส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินสะสม (stock) ของกองทุนเทศบาล พ.ศ. 2558 – 2621

2.3 กองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล

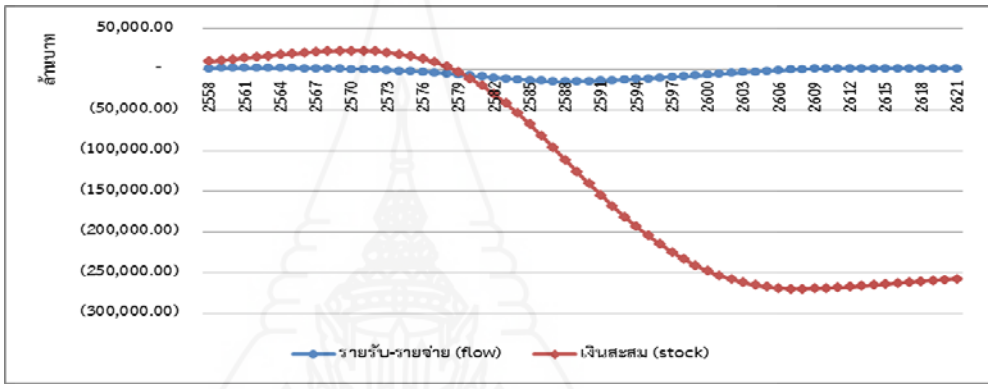
ในส่วนของกองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จากกราฟที่ 7 พบว่าเส้นรายรับกองทุนของ อบต. มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นที่น้อยกว่ากองทุนของ อบจ. หรือเทศบาล แต่การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายกองทุนนั้นมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่สูงกว่ากองทุนของเทศบาลหรือ อบจ. โดยในช่วงแรก (พ.ศ.2558 – 2570) กองทุนจะมีรายรับมากกว่ารายจ่าย แต่หลังจาก 2570 เป็นต้นไป กองทุนจะมีรายจ่ายที่มากกว่ารายรับ และมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ.2609 กองทุนจะเริ่มกลับมาเกินดุล หรือมีรายรับมากกว่ารายจ่ายอีกครั้งจนกระทั่งถึงในปีสุดท้าย



กราฟที่ 7 : แสดงแนวโน้มรายรับ รายจ่าย และเงินสะสมของกองทุน อบต.ในปี พ.ศ. 2558 - 2621

สำหรับกองทุนของ อบต.จากกราฟที่ 9 นั้น พบว่ากองทุนนี้ประสบกับปัญหาหนักสุดเนื่องจากการเก็บเงินเข้ากองทุนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น แม้จะอัตราเดียวกับ อบจ. แต่ทว่าขนาดของเงินสมทบที่เข้ามีความแตกต่างกัน

มาก ในปัจจุบันตัวกองทุนยังมีสภาพคล่องที่ดีเนื่องจากมีอัตราคนเกษียณน้อยมาก เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ยังเป็นประชากรวัยหนุ่มสาวเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตามกองทุนจะเริ่มขาดดุลเมื่อเข้าสู่ปี พ.ศ. 2571 หรืออีกประมาณ 12 ปีข้างหน้า และเมื่อเข้าสู่ปีที่ 20 กองทุนจะต้องเริ่มก่อหนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายให้กับผู้เกษียณ และหลังจากปีที่ 20 (พ.ศ. 2579) สถานะทางการเงินของกองทุนจะแย่ลงเรื่อยๆ อันเนื่องมากจากอัตราคนเกษียณที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก จนในท้ายที่สุด กองทุนจะมีหนี้สุทธิประมาณ 257,634 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 88.3 ของหนี้ต่อกองทุนรวมทั้งหมด



กราฟที่ 9: ส่วนต่างระหว่างรายรับกับรายจ่าย (flow) และเงินสะสม (stock) ของกองทุน อบต. พ.ศ. 2558 – 2621

กล่าวโดยสรุป (ตารางที่ 1) จะเห็นได้ว่ากองทุนทั้ง 3 กองทุนมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่กองทุน อบจ. จะเป็นกองทุนแรกที่ใช้เงินสะสมจนหมดในปี พ.ศ.2572 สำหรับเทศบาลในปี พ.ศ.2577 และ อบต.ในปี พ.ศ.2579 แต่ทั้งนี้ อบต.จะประสบปัญหาหนักสุดหากไม่มีการปรับอัตราเงินสมทบ เพราะต้องก่อหนี้ในสัดส่วนที่สูงมากหากต้องการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้เกษียณอายุ

ตารางที่ 1: สรุปสถานะของกองทุนแต่ละประเภท

ประเภท	ปีที่ขาดดุล (เริ่มใช้เงินสะสม)	ปีที่ใช้เงินสะสมจนหมด	สถานะของกองทุน
อบจ.	2564	2572	-18,582 ล้านบาท
เทศบาล	2569	2577	-15,453 ล้านบาท
อบต.	2571	2579	-257,634 ล้านบาท
กองทุนรวม	2569	2578	- 291,669 ล้านบาท

อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ความยั่งยืนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.) จะเห็นได้ว่าภาพรวมของกองทุนนั้นยังไม่ยั่งยืน แต่ทว่าเมื่อเราดูแยกเป็นกองทุนแต่ละประเภทจะพบว่า กองทุนของ อบต. มีปัญหามากที่สุด และทำให้ กบท.ในภาพรวมไม่ยั่งยืนและมีหนี้สุทธิเป็นจำนวนที่สูงมาก ทั้งนี้ กองทุนของ อบจ.และเทศบาล แม้ว่าโดยสุทธิแล้วเงินสะสมจะติดลบ แต่ทว่าเป็นการติดลบในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก สามารถแก้ไขได้โดยเพิ่มรายได้จากการบริหารจัดการ หรืออาจจะเพิ่มอัตราเงินสมทบในสักส่วนที่ไม่สูงจากเดิมมากนัก จากผลการศึกษาที่ออกมานั้น พบว่าโครงสร้างอายุเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ที่มีผลต่อการเปลี่ยแปลงของกองทุน สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. กองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากโครงสร้างอายุค่อนข้างมีความนิ่ง จะมีช่วงอายุ 31 - 55 อยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นกองทุนของ อบจ. จึงขาดดุลเร็ว เนื่องจากมีคนเกษียณมากอยู่แล้ว และในภาพรวมพบว่าไม่ได้ก่อหนี้มากนัก สำหรับกองทุนนี้ควรเปลี่ยนอัตราเงินสมทบให้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 1.5 - 2 จากแต่เดิมร้อยละ 1 หรือเปลี่ยนการบริหารจัดการกองทุนให้มีรายได้เพิ่มขึ้นก็จะทำให้กองทุนยั่งยืนได้

2. กองทุนของเทศบาล

โครงสร้างอายุของเทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะคล้ายคลึงกับช่วงอายุข้าราชการของ อบจ.แต่ทั้งนี้ในส่วนของเทศบาลตำบลนั้น ค่อนข้างมีความแตกต่างที่เห็นได้ชัดในช่วง 31 - 40 ปี ที่มีข้าราชการกระจุกตัวอยู่ในช่วงอายุนี้เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการขาดดุลประมาณปีที่ 10 เป็นต้นไป อย่างที่ได้กล่าวไปว่าแม้ว่าในภาพรวมจะมีหนี้สุทธิไม่สูงมากนัก แต่จำต้องพิจารณาว่าในปัจจุบันเทศบาลมีการใช้อัตราเงินสมทบที่สูงกว่าท้องถิ่นประเภทอื่นๆ (ร้อยละ 2) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอัตรานี้แม้จะสูงแล้วแต่เงินสมทบก็ยังไม่เพียงพอกับที่จะเกษียณอายุในอนาคต ดังนั้น เทศบาลควรเพิ่มรายได้จากการลงทุน หรือเพิ่มอัตราเงินสมทบเป็น 2.5 เพื่อให้กองทุนมีสภาพคล่องที่ดีขึ้น

3. กองทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของกองทุน อบต.ที่ประสบกับปัญหามากที่สุด เนื่องจากโครงสร้างอายุในปี พ.ศ.2557 กลุ่มคนกระจุกตัวอยู่ที่ช่วงอายุ 31-45 เป็นจำนวนมาก อีกทั้ง อบต.ยังก่อตั้งหลังจากเทศบาลและ อบจ. ทำให้แนวโน้มของสมาชิกกองทุนนี้จะมีอายุไม่สูงนัก ส่งผลให้ในช่วงแรกของกองทุนยังมีสภาพคล่องที่ดีเพราะมีผู้ที่เกษียณอายุไม่สูงมาก แต่ทว่ากองทุนจะเริ่มขาดดุลในปีที่ 11 เป็นต้นไป และขาดดุลจนกระทั้งเงินสะสมที่มีหมดลง จนต้องก่อหนี้เพิ่มมากขึ้นเพื่อมาใช้จ่าย และหนี้ที่เกิดขึ้นยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากปีที่ 18 อันเนื่องจากอัตราคนเกษียณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด (ข้าราชการท้องถิ่นที่อยู่ในช่วงอายุ 31-45 ปีในปี พ.ศ.2557 เริ่มเกษียณอายุ) ทั้งนี้ กองทุนของ อบต.ควรเป็นกองทุนแรกที่มีการปรับอัตราเงินสมทบในปัจจุบัน เพื่อให้กองทุนมีเงินสะสมมากพอที่จะใช้จ่ายในอนาคต โดยที่อัตราเงินสมทบควรเพิ่มจากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 2 – 3 **เพื่อให้กองทุนมีเงินสะสมมากพอที่จะจ่ายให้กับผู้เกษียณอายุในอนาคต**

ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวถึงผลการวิจัยและการอภิปรายผลไปแล้วนั้น พบว่า กบท.จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์บางอย่างของตัวกองทุน เพื่อให้กองทุนสามารถอยู่รอดได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงควรจะต้องแบ่งออกเป็น 2 ระยะเพื่อให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริงในอนาคต สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบดังนี้

1. รูปแบบแรก

ในรูปแบบนี้ กองทุนควรมีการปรับเปลี่ยนกฎกติกาบางอย่างเพื่อให้มีเงินสะสมมากพอที่จะใช้จ่ายในอนาคต นั่นคือ การปรับอัตราเงินสมทบ และการลงทุนเพื่อให้เกิดกำไรมากขึ้น โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

1.1 *กองทุนของ อบจ.* ดังที่ได้กล่าวไปว่ากองทุนนี้ควรมีการปรับอัตราเงินสมทบเป็นร้อยละ 1.5 – 2 และควรมีการเพิ่มการลงทุนเพื่อให้เกิดผลกำไรมากขึ้น

1.2 *กองทุนของเทศบาล* กองทุนนี้ควรปรับอัตราเงินสมทบที่ร้อยละ 2.5 หรือเพิ่มการบริหารจัดการให้มีการลงทุนเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งหากมีรายได้จากการลงทุนมากพอ กองทุนของเทศบาลก็อาจไม่จำเป็นที่จะต้องปรับอัตราเงินสมทบ

1.3 *กองทุนของ อบต.* กองทุนนี้เป็นกองทุนแรกที่ควรมีการปรับอัตราสมทบ เนื่องจากในอนาคตกองทุนนี้จะต้องใช้เงินสะสมเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะจ่ายให้กับผู้เกษียณอายุ ดังนั้นเพื่อให้มีเงินสะสมเพียงพอกองทุนจึงควรเพิ่มอัตราเงินสมทบอยู่ที่ร้อยละ 2.5 – 3 นอกจากนี้ ควรมีการลงทุนเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ดังเช่นกองทุนอื่นๆ ที่ได้กล่าวไป

2. รูปแบบที่สอง

รูปแบบนี้ จะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกองทุน ซึ่งอาจจะทำได้ไม่ง่าย และไม่รวดเร็วเท่ากับในวิธีแรก นั่นคือ

2.1 มีการจัดเก็บเงินสมทบโดยท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายเช่นเดิม แต่ฐานการคำนวณขึ้นอยู่กับบุคลากรที่สังกัดอยู่ในท้องถิ่น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประมาณการรายรับของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งหากท้องถิ่นไหนมีบุคลากรมากก็ต้องจ่ายเงินสมทบมาก หากมีบุคลากรน้อยก็จ่ายเงินน้อยกว่า

2.2 เปลี่ยนรูปแบบกองทุนให้เป็นการสมทบเงินบางส่วนจากท้องถิ่น และบางส่วนจากข้าราชการท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกได้ร่วมสมทบหรือออมเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณอายุ และเป็นการลดภาระทางการคลังของแต่ละท้องถิ่น

สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษา จะพบว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ยั่งยืน และหากยังไม่มีการปรับอัตราเงินสมทบของกองทุนจะทำให้กองทุนไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอ หรือหากกองทุนต้องการจ่ายเงินให้เพียงพอกับรายจ่ายที่กิดขึ้นนั้น กองทุนจะต้องก่อหนี้เป็นจำนวนมากเพื่อให้กองทุนอยู่รอด ซึ่งผลกระทบของการไม่ปรับปรุงกฎเกณฑ์ของกองทุน ในส่วนแรกหากกองทุนไม่สามารถจ่ายเงินให้กับสมาชิกได้อย่างเพียงพอแล้วนั้น ก็จะส่งผลกระทบโดยตรงแก่สมาชิกของกองทุนที่ไม่มีเงินไว้ใช้จ่ายในยามเกษียณอายุ อาจทำให้คุณภาพชีวิตยามเกษียณอายุ ไม่ดีอย่างที่ควรจะเป็น และในทางกลับกันหากกองทุนเลือกที่จะก่อหนี้เพื่อให้มีเงินจ่ายให้เพียงพอสำหรับสมาชิกกองทุน ภาระหนี้ทั้งหมดจะตกกับรัฐบาลกลาง เนื่องจากหนี้ก้อนใหญ่จำเป็นต้องได้รับ

การช่วยเหลือจากรัฐบาล การกู้ยืมเงินากสถาบันทางการเงินอาจเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นจะส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น อาจจะต้องดึงงบประมาณจากส่วนอื่นมาใช้ การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ว่าหากยังไม่มีการปรับปรุงอัตราเงินสมทบให้เหมาะสม และเพิ่มรายได้จากการบริหารจัดการให้มากขึ้นก็จะส่งผลให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ยั่งยืนและเป็นปัญหาตามมาในอนาคต

ข้อจำกัดของงานวิจัย

เนื่องจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมายถึงจำกัดอยู่เพียงแค่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้พนักงานของส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่ได้มีเพียงแค่ข้าราชการเท่านั้น แต่ยังมีพนักงานจ้างและลูกจ้างอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกลุ่มนี้ยังไม่ได้มีการศึกษาหรือรวมเข้าไปในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อเสนอแนะ ซึ่งหากในอนาคตมีการรวบรวมข้อมูลในส่วนนี้ ก็เป็นประโยชน์ที่จะมีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกองทุน เพื่อปรับปรุงกองทุนให้มีรูปแบบที่ดีขึ้น

เอกสารอ้างอิง

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2549). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการกองทุนสวัสดิการภาคประชาชนจังหวัดสงขลา แนวทางการแบ่งงานกันทำระหว่างภาคประชาชน รัฐบาลกลาง และ อปท.*

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

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2552). *ปัญหาเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2559). *ประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2559.* สืบค้น 2 เมษายน 2559, จาก http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr/Contents/Documents/Gazette/Population_Gazette 2016-TH.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2556). *กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2556.* สืบค้น 19 ตุลาคม 2558, จาก 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). *การคาดประมารการประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). *สำมะโนประชากรและการเคหะ พ.ศ.2553.* สืบค้น 6 มกราคม 2559,จาก http://popcensus.nso.go.th/progress.php

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). *การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2557*. สืบค้น 19 ตุลาคม 2558, จาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/elderlyworkFullReport57-1.pdf

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2558). *สถิติสาธารณสุข พ.ศ.2557.* สืบค้น 5 สิงหาคม 2559, จาก http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/health_statistics2557.pdf

เอื้อมพร พิชัยสนิธ (2554). กองทุนชราภาพในระบบกองทุนประกันสังคมไทย: บทวิเคราะห์ความยั่งยืนและความเป็นธรรมระหว่างรุ่นอายุ. *วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์*, 18(2), 32-44.

สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ. (2555). ความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน. *จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์*. 34(134).