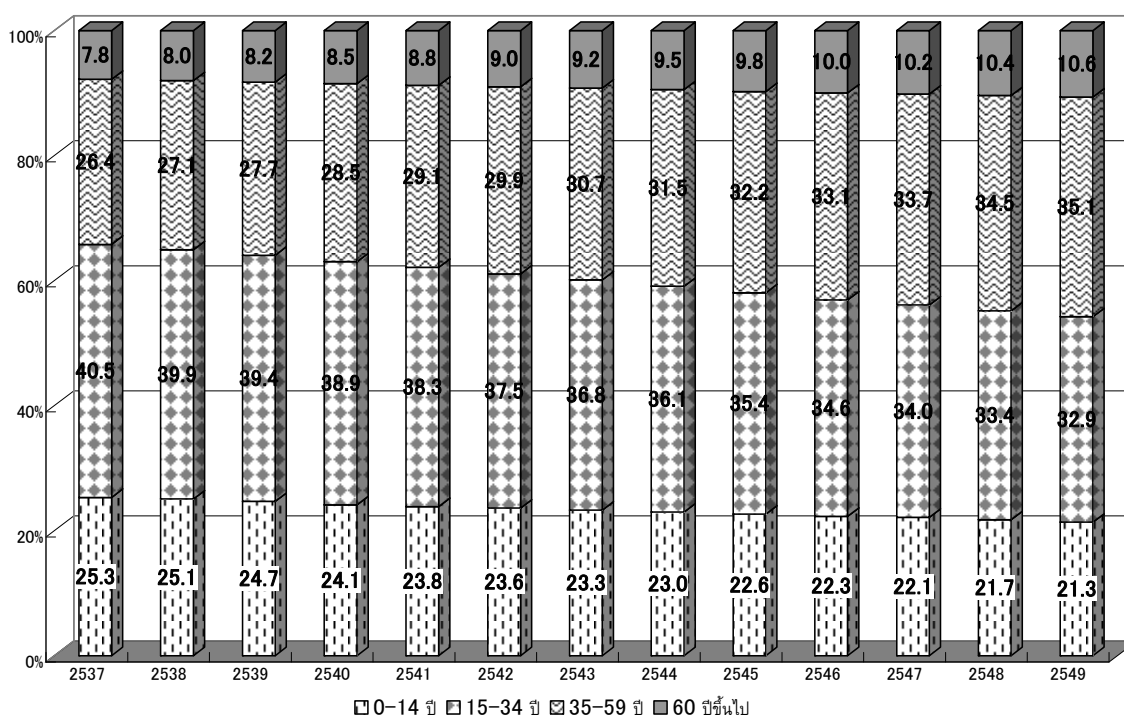


ส่วนที่ 1 ความสำคัญของปัญหา และระเบียบวิธีวิจัย

1. ความสำคัญของปัญหา

ในรอบ 10 กว่าปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2537-49 พบว่าโครงสร้างประชากรได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากข้อมูลด้านประชากรของประเทศไทยพบว่า ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีประชากรเพิ่มมากขึ้นจากปี พ.ศ. 2537 คิดเป็นร้อยละ 10.9 หรือเฉลี่ยต่อปีคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.8 เมื่อพิจารณาเป็นรายช่วงอายุ (แผนภาพที่ 1-1) พบว่า สัดส่วนของประชากรในวัยเด็กลดลงจากร้อยละ 25.3 เป็นร้อยละ 21.3 ระหว่างปี พ.ศ. 2537 – 2549 ในขณะที่ส่วนสัดส่วนของประชากรวัยกำลังแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) ยังคงค่อนข้างคงตัวจากร้อยละ 66.9 เป็นร้อยละ 66.0 และหากพิจารณาในส่วนประชากรวัยแรงงานนับเป็นวัยที่ที่จะเริ่มมีความมั่นคงในชีวิตที่อายุ 35-59 ปี จะพบว่ามีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 26.4 ในปี พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 35.1 ในปี พ.ศ. 2549 สำหรับสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.8 เป็นร้อยละ 10.6 จากข้อมูลดังกล่าว ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรไทย จากโครงสร้างปัจจุบันที่มีประชากรในวัยทำงานเป็นสัดส่วนสูง เป็นโครงสร้างที่ผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นและประชากรในวัยทำงานน้อยลง

แผนภาพที่ 1-1 โครงสร้างประชากรประเทศไทยจำแนกตามอายุ



ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คำนวณโดยคณะวิจัย

สำหรับแนวโน้มในอนาคตนั้น ผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยในอนาคต เช่นงานวิจัยของ เกื้อ วงศ์บุญสินและคณะ (2546) แสดงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของประเทศไทยที่สำคัญ กล่าวคือโครงสร้างของประชากรกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุ เหมือนกับหลายประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ที่จำนวนประชากรสูงอายุมีมากขึ้น จนกระทั่ง ในองค์ประกอบของประชากรมีสัดส่วนของวัยสูงอายุเพิ่มมากขึ้น จำนวนประชากรวัยแรงงานที่จะต้องดูแลประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนลดลงเรื่อยๆโดยเปรียบเทียบ สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรดังกล่าวนี้ นอกจากปัจจัยด้านการลดลงของอัตราการตายของประชากร อันสืบเนื่องมาจากสุขภาพอนามัยของประชากรไทยที่ดีขึ้นจนทำให้อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเพิ่มจาก 59 ปีเมื่อเกือบ 50 ปีที่ผ่านมาเป็นประมาณ 72 ปีในปี 2548 แล้ว นอกจากนั้นแล้ว การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ที่ทำให้อัตราการเกิดชะลอลงมากก็เป็นสาเหตุสำคัญที่จะเร่งให้โครงสร้างสังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วขึ้นอีกด้วย พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุ สังคมไทยก็กำลังประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของครอบครัวเดี่ยว รวมไปถึง การเพิ่มขึ้นของอัตราการไม่แต่งงาน การแต่งงานช้าลง และการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์รวม อันจะส่งผลให้ในแต่ละครอบครัวมีเด็กน้อยลงหรือในบางครอบครัวอาจจะไม่มีเด็กเลย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ชี้ถึง ข้อจำกัดของบทบาทของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในครอบครัว หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ในสังคมผู้สูงอายุที่กำลังจะเข้ามาถึงนี้ การออมส่วนบุคคลจะมีบทบาทและเป็นหลักประกันสำคัญในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่ขาดการช่วยเหลือใดๆจากสมาชิกภายในครอบครัว ดังนั้นการออมจึงเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศที่ต้องส่งเสริมให้ระดับการออมเพิ่มขึ้น และในระดับปัจเจกบุคคลในการที่จะสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต

ตารางที่ 1-1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทย

กลุ่มอายุ / ปีพ.ศ.	2543	2545	2550	2555	2560	2565	2568
0-14 ปี (พันคน)	15,344	15,079	14,678	14,066	13,759	13,266	12,977
15-59 ปี (พันคน)	41,026	41,913	43,977	45,314	45,599	45,268	44,859
60 ปีขึ้นไป (พันคน)	5,867	6,150	7,038	8,404	10,388	12,866	14,452
รวม (พันคน)	62,237	63,142	65,693	67,784	69,746	71,400	72,288
0-14 ปี (พันคน)	24.7	23.9	22.3	20.8	19.7	18.6	18.0
15-59 ปี (พันคน)	65.9	66.4	66.9	66.9	65.4	63.4	62.1
60 ปีขึ้นไป (พันคน)	9.4	9.7	10.7	12.4	14.9	18.0	20.0
จำนวนประชากรวัยแรงงาน (คน) ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ 1 คน	7.0	6.8	6.2	5.4	4.4	3.5	3.1

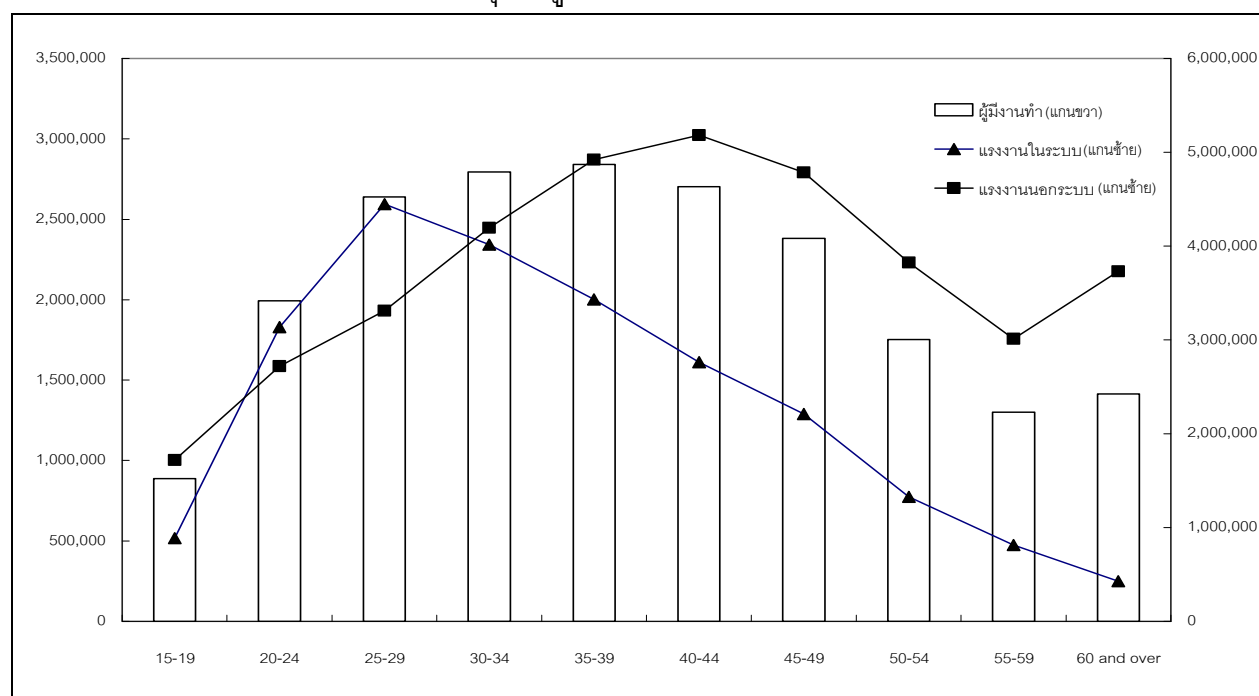
ที่มา: เกือ วงศ์บุญสิน และคณะ (2546)

แต่ทว่า ในทางทฤษฎีนั้น การออมส่วนบุคคลก็มีข้อจำกัดอยู่ กล่าวคือ บัณฑิตบุคคลอาจจะมองใกล้ (Myopic) ไม่พิจารณาปัญหาไกลตัวหรือไม่วางแผนระยะยาว นอกจากนั้นปัจเจกบุคคลยังประสบปัญหาความไม่แน่นอนของอายุขัยเฉลี่ย การวางแผนการบริโภคและการออมในปัจจุบันและอนาคตมีความเสี่ยงและ Time Horizon ยาวเกินกว่าความสามารถของบุคคลจะคาดเดาปัจจัยเสี่ยงต่างๆได้ ไม่ว่าจะเป็นความผันผวนของรายได้ของตนในอนาคต ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินและตลาดทุน ภาวะเงินเฟ้อ หรือการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นในการเข้ามาช่วยปัจเจกบุคคลลดความเสี่ยงดังกล่าวในการออมเพื่อจะได้มีทรัพยากรส่วนหนึ่งไว้ใช้ไต่ยามชราภาพในรูปแบบของการบังคับออม (Force Saving) หรือการจัดให้มีระบบบำนาญชราภาพ

ในปัจจุบัน กลุ่มแรงงานในระบบมีระบบการบังคับออมเพื่อการประกันรายได้หลังเกษียณที่สำคัญได้แก่ กองทุนประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชน กองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่ โรงเรียนเอกชน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐบาลกิจ เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน ยังมีผู้มีงานทำอีกจำนวนมากหรือผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีหลักประกันในลักษณะเดียวกัน จากการสำรวจแรงงานนอกระบบในปีพ.ศ. 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (เป็นการสำรวจครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการสำรวจไปพร้อมกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในไตรมาสที่ 3) พบว่า จากจำนวนผู้มีงานทำประมาณ 35.50 ล้านคนมีแรงงานในระบบ 13.68 ล้านคน และมีแรงงานนอกระบบ 21.81 ล้านคน จำนวนดังกล่าวนี้เป็นจำนวนผู้มีงานทำที่ไม่มีหลักประกันรายได้หลังเกษียณภาคบังคับทั้งสิ้น หากพิจารณาการกระจายตัวรายภูมิภาคของแรงงานนอกระบบ พบว่าอยู่ในกรุงเทพมหานคร 1.18 ล้านคน ภาคกลาง 4.38 ล้านคน ภาคเหนือ 4.70 ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 8.75 ล้านคน และภาคใต้

2.79 ล้านคน นอกจากนั้นแล้ว หากพิจารณาโครงสร้างอายุของแรงงานนอกระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระบบและไม่พิจารณาแรงงานที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ดังในแผนภาพที่ 1-2 จะพบว่า มีแรงงานในวัย 40 ปีขึ้นไปอยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มแรงงานในระบบ เมื่อพิจารณาโครงสร้างอายุของแรงงานนอกระบบรายภูมิภาค ดังในแผนภาพที่ 1-3 ก็จะมีแนวโน้มแบบเดียวกัน แต่พบว่าในภูมิภาคอื่นๆ ยกเว้นเขตกรุงเทพมหานคร จะมีแรงงานนอกระบบที่อายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปกระจุกตัวอยู่ สาเหตุหนึ่งมาจากแรงงานนอกระบบนี้รวมแรงงานที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม นอกจากนั้น หากพิจารณาแรงงานนอกระบบรายอาชีพ จะพบว่าส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในอาชีพเกษตรและประมง อาชีพบริการ อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ หรืออาชีพผู้จัดการ (ประกอบธุรกิจส่วนตัว)

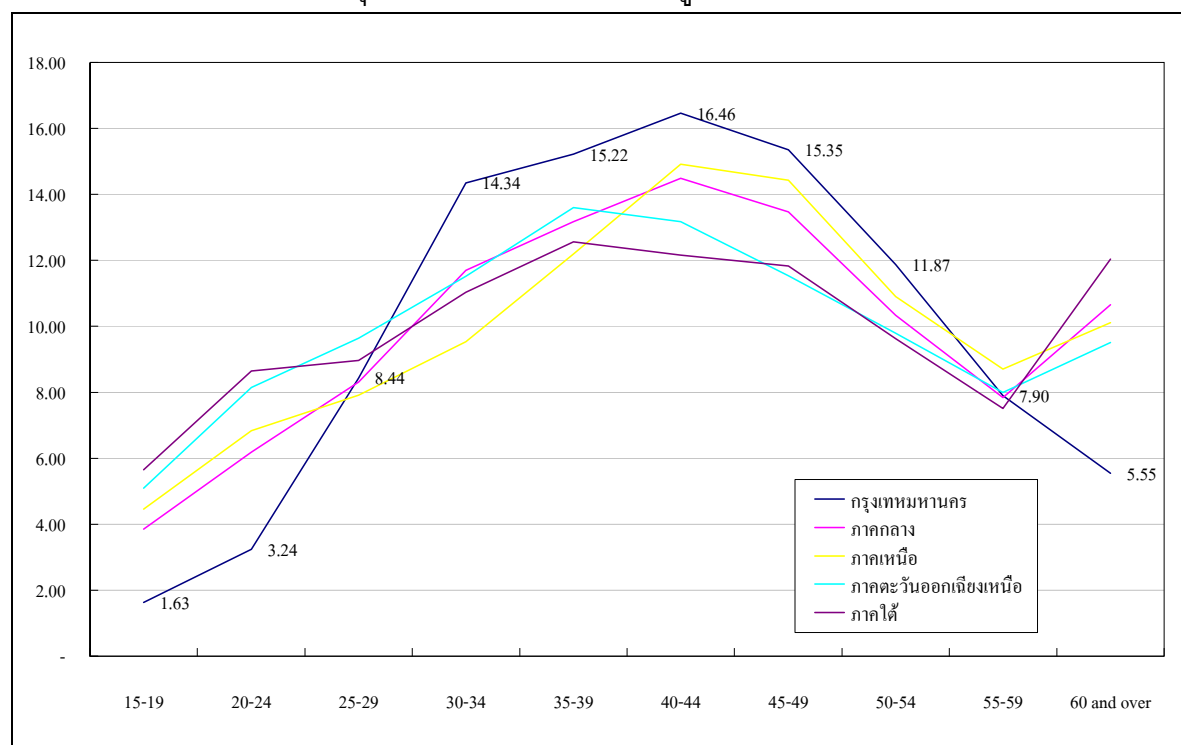
แผนภาพที่ 1-2 จำนวนและโครงสร้างอายุของผู้มีงานทำ



ที่มา: รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

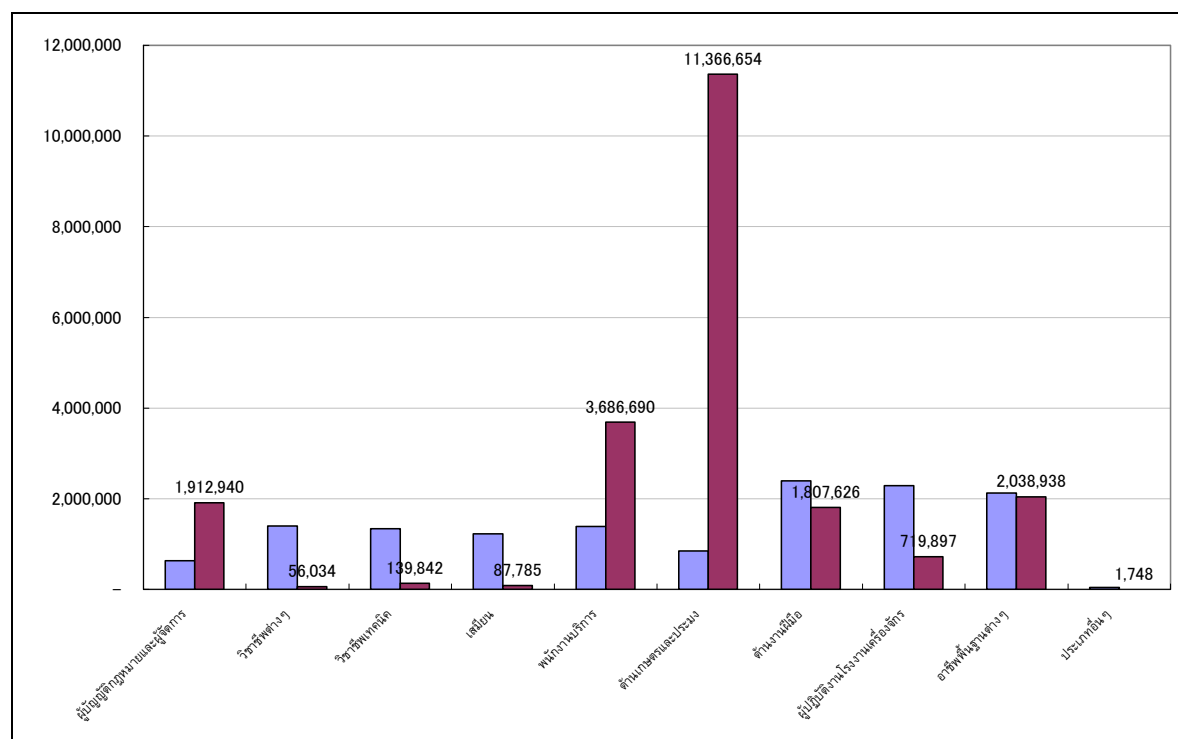
หลายภาคส่วนพยายามเข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ในวัยชราภาพหรือจัดให้มีสวัสดิการบำนาญขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการโดยภาคประชาชนหรือชุมชน ดังเช่นการจัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ หรือกลุ่มสัจจะวันละ 1 บาทในพื้นที่หลายจังหวัด เช่น สงขลา ลำปาง จันทบุรี เป็นต้น หน่วยงานราชการหลายแห่งได้มีแนวคิดและแนวทางของตนในการแก้ไขปัญหา เช่น แนวคิดการขยายสมาชิกกองทุนประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ เป็นต้น ในส่วนของนักวิชาการก็ได้นำเสนอความคิดหลากหลายในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการขยายผลของมาตรการการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ การใช้กลไกอาชีพ กลไกชุมชน และกลไกศาสนา แนวคิดการใช้กลไกชุมชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมไปถึงการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

แผนภาพที่ 1-3 โครงสร้างอายุของแรงงานนอกระบบรายภูมิภาค



ที่มา: รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แผนภาพที่ 1-4 จำนวนแรงงานนอกระบบรายอาชีพ



ที่มา: รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศไทยกำลังจะต้องรับมือกับการเพิ่มของจำนวนประชากรผู้สูงอายุเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร การช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในครอบครัวมีแนวโน้มลดลง หรือผู้มีงานทำประมาณสองในสามยังขาดหลักประกันที่แน่นอนด้านรายได้ยามชราภาพ การศึกษาวิจัยเรื่องการออมนั้นจะเป็นกุญแจสำคัญอันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็น เป้าหมายในการออมของผู้มีงานทำ แนวโน้มของพฤติกรรมการออมที่ผ่านมาและในปัจจุบัน และมีศักยภาพในการออมของผู้มีงานทำ ผลจากการศึกษาวิจัยในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ จะสามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการออม รวมไปถึงความเป็นไปได้ในการสร้างจัดตั้งระบบบำนาญภาคบังคับโดยภาครัฐได้เป็นอย่างดี

2. การศึกษาวิจัยเรื่องการออมในประเทศไทย

2.1 ระบบการออมและกลไกการออมของไทยในปัจจุบัน

จากเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "รายได้ประชาชาติของประเทศไทยฉบับปี พ.ศ.2548" ได้มีส่วนที่รายงานที่แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการออมภายในประเทศไทย พบว่า ในปี พ.ศ.2548 ประเทศไทยมีมูลค่าการออมเบื้องต้นที่ 2,089,047 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 3.7 ขณะที่การลงทุนในประเทศไทยมีมูลค่า 2,231,749 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 28.3 ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนในปีนั้นขาดดุล 142,702 ล้านบาท นับเป็นการขาดดุลครั้งแรก หลังจากที่เคยเกินดุลมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541

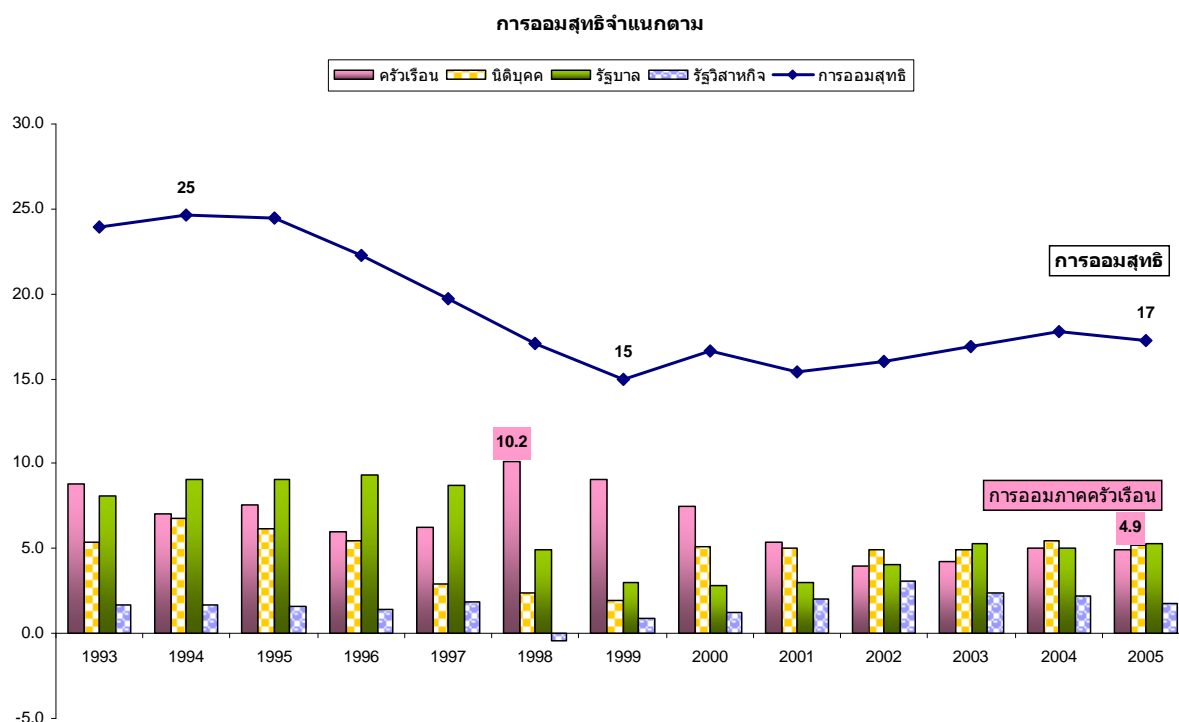
ด้านการออมสุทธิในประเทศ จากตารางที่ 2-1 จะเห็นว่า การออมสุทธิในปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่า 1,220,331 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 6.0 ซึ่งชะลอตัวลงกว่าในช่วงปี 2547 ซึ่งเป็นผลมาจากการออมในภาคเอกชนชะลอลงโดยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6.2 และการออมในภาครัฐขยายตัวร้อยละ 5.6 เมื่อพิจารณาสัดส่วนการออมสุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทยในรอบ 13 ปีที่ผ่านมาพบว่า ประเทศไทยเคยมีสัดส่วนการออมสุทธิต่อ GDP สูงที่สุดในปี 2537 คิดเป็นร้อยละ 25 ของ GDP และลดลงมาเหลือร้อยละ 17 ของ GDP ในปี 2548 สำหรับสัดส่วนการออมสุทธิที่ต่ำที่สุดในรอบ 13 ปี เกิดขึ้นในปี 2542 คิดเป็นร้อยละ 15 ของ GDP

ตารางที่ 2-1 การออมสุทธิในประเทศ

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)		อัตราขยายตัว (ร้อยละ)	
	2547	2548	2547	2548
ภาคเอกชน	678,153	720,345	24.7	6.2
ครัวเรือนฯ	323,352	349,641	29.3	8.1
นิติบุคคล	354,801	370,704	20.7	4.5
ภาครัฐ	473,490	499,986	3.9	5.6
รัฐบาล	327,707	377,493	4.3	15.2
รัฐวิสาหกิจ	145,783	122,493	3.1	-15.0
รวม	1,151,643	1,220,331	15.2	6.0
สัดส่วนต่อ GDP	17.7	17.2		

ที่มา : รายได้ประชาชาติของประเทศไทยฉบับปี พ.ศ.2548, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 2-1 สัดส่วนการออมสุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ปี 2536-2548



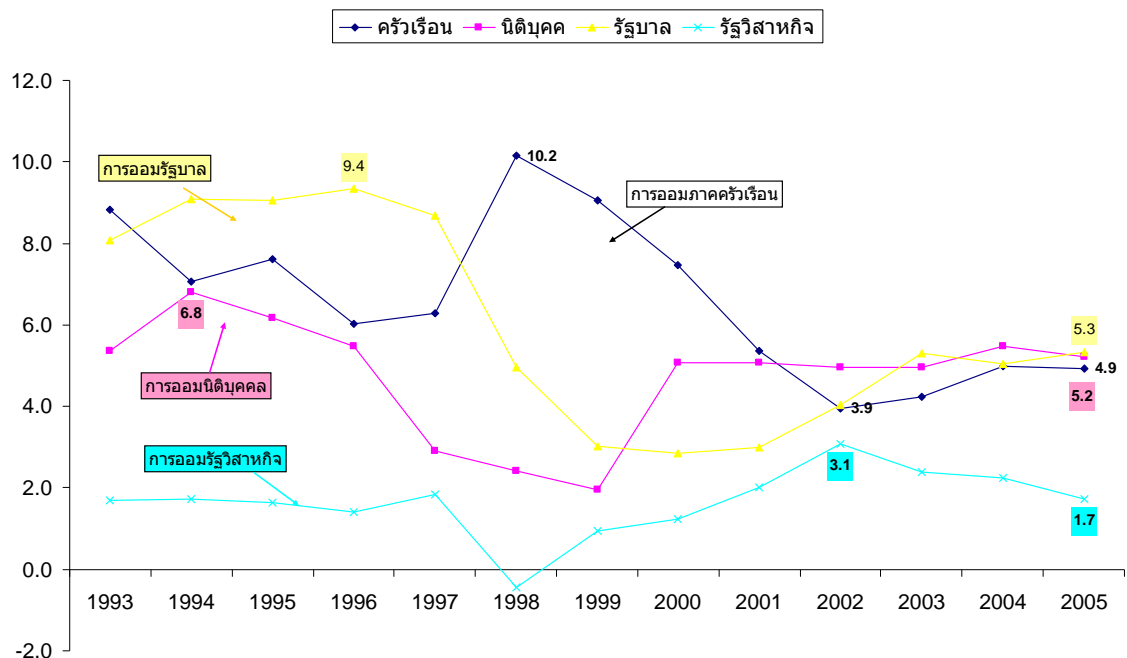
ที่มา: NESDB คำนวณโดยคณะวิจัย

จากข้อมูลสัดส่วนการออมต่อ GDP จำแนกตามหน่วยเศรษฐกิจ พบว่า การออมจากภาคครัวเรือนค่อนข้างมีบทบาทต่อสัดส่วนการออมของประเทศไทยแม้ว่าบางช่วงการออมของภาคครัวเรือนจะน้อยกว่าการออมจากรัฐบาลไปบ้าง (ในช่วง 2537-2540) แต่ก็เกิดขึ้นเพียงระยะสั้นๆ เท่านั้น ในรอบ 13 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนการออมของภาคครัวเรือนต่อ GDP สูงที่สุดในปี 2541 คิดเป็นร้อยละ 10.2 ต่อ GDP และค่อยๆ ลดลง แต่มีบทบาทอย่างมากต่อการออมของประเทศไทยในช่วงปี 2541-2543 ส่วนในช่วงปี 2544-2548 การออมของครัวเรือน การออมของนิติบุคคล และการออมของรัฐบาลมีความสำคัญพอกันกับการออมของประเทศไทย สำหรับการออมจากรัฐวิสาหกิจนั้นมีสัดส่วนต่อ GDP ค่อนข้างน้อยมาโดยตลอด

เมื่อพิจารณาว่าสัดส่วนการออมของ GDP ของแต่ละหน่วยเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างในรอบ 13 ปี พบว่า ในภาคครัวเรือน สัดส่วนการออมต่อ GDP เคยสูงสุดในปี 2541 คิดเป็นร้อยละ 10.2 ของ GDP และลดลงเหลือร้อยละ 4.9 ของ GDP ในปี 2548 สัดส่วนการออมของครัวเรือนนั้นเคยต่ำสุดในปี 2545 คิดเป็นร้อยละ 3.9 ของ GDP สำหรับสัดส่วนการออมต่อ GDP ของนิติบุคคลเคยสูงสุดในปี 2537 คิดเป็นร้อยละ 6.8 ของ GDP และลดลงเหลือร้อยละ 5.2 ของ GDP ในปี 2005 ในส่วนของรัฐบาลนั้นเคยมีสัดส่วนการออมต่อ GDP สูงสุดในปี 2539 คิดเป็นร้อยละ 9.4 ของ GDP และลดลงเหลือร้อยละ 5.3 ในปี 2548 ส่วนการออมจากรัฐวิสาหกิจนั้นมีบทบาทต่อการการออมของประเทศไทยน้อยมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการออมต่อ GDP ของรัฐวิสาหกิจเคยสูงสุดในปี 2545 คิดเป็นร้อยละ 3.1 ของ GDP และ

ลดลงเหลือร้อยละ 1.7 ของ GDP ในปี 2548

แผนภาพที่ 2-2 สัดส่วนการออมต่อ GDP จำแนกตามหน่วยเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี 1993-2005



ที่มา: NESDB คำนวณโดยคณะวิจัย

2.1.1 ประเภทของการออม

1. การออมทางตรง หมายถึงการออมที่เกิดจากหน่วยงานเศรษฐกิจสำคัญ 4 หน่วย คือ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และภาคต่างประเทศ ทำการออมผ่านเครื่องมือการออมที่มีอยู่ในตลาดการเงินประเภทต่างๆ ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ศูนย์ซื้อขายตราสารหนี้แห่งประเทศไทยและรวมถึงการออมในระบบสหกรณ์ด้วย (ไม่นับตามนิยามของ UNSNA เพราะเงินออมในสหกรณ์ถือเป็น other deposits ไม่ใช่หุ้น)

2. การออมทางอ้อม หมายถึง การออมที่ออมผ่านเครื่องมือประเภทต่างๆ ในตลาดการเงิน โดยมีสถาบันการเงินเป็นตัวกลางในการจัดสรรเงินออม ในกรณีนี้สามารถแบ่งการออมออกเป็นกลุ่มได้อีก ตามเงื่อนไขของผู้ออมและเครื่องมือการออม คือ

(1) การออมแบบไม่ผูกพัน หมายถึง การออมที่ไม่มีพันธะสัญญาในเรื่องระยะเวลาหรืออาจมีแต่ไม่ยาวนาน ผู้ออมสามารถเรียกคืนเงินออมได้ทันทีที่ทวงถาม ซึ่งได้แก่การออมผ่านสถาบันการเงิน และระบบธนาคารต่างๆ ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า ครัวเรือนไทยนิยมฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 75 ของเงินฝากทั้งหมดของภาคครัวเรือน รองลงมาเป็นการฝากเงินกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามลำดับ

(2) การออมแบบผูกพันระยะยาว หมายถึง การออมที่มีพันธะสัญญา ระหว่างผู้ออมที่เป็นเจ้าของเงินกับเครื่องมือการออมด้วย กล่าวคือ ผู้ออมยอมรับเงื่อนไขวิธีการ ออมว่าจะออมด้วยปริมาณเงินเท่าใดอย่างสม่ำเสมอเป็นรายงวด และจะสามารถเรียกคืนเงินได้ เมื่อครบสัญญาการออม เช่น การออมทุกๆ วัน วันละ 1 บาท เป็นเวลานาน 15 ปีขึ้นไป หรือเรียก คืนได้เมื่อถึงกำหนดอายุ โดยผู้ออมจะได้รับคืนเงินต้นพร้อมผลประโยชน์ ทั้งในรูปดอกเบี้ยตอบแทน และผลประโยชน์เพิ่มเติมอื่นๆ ตามที่มีการตกลงทำสัญญากันไว้

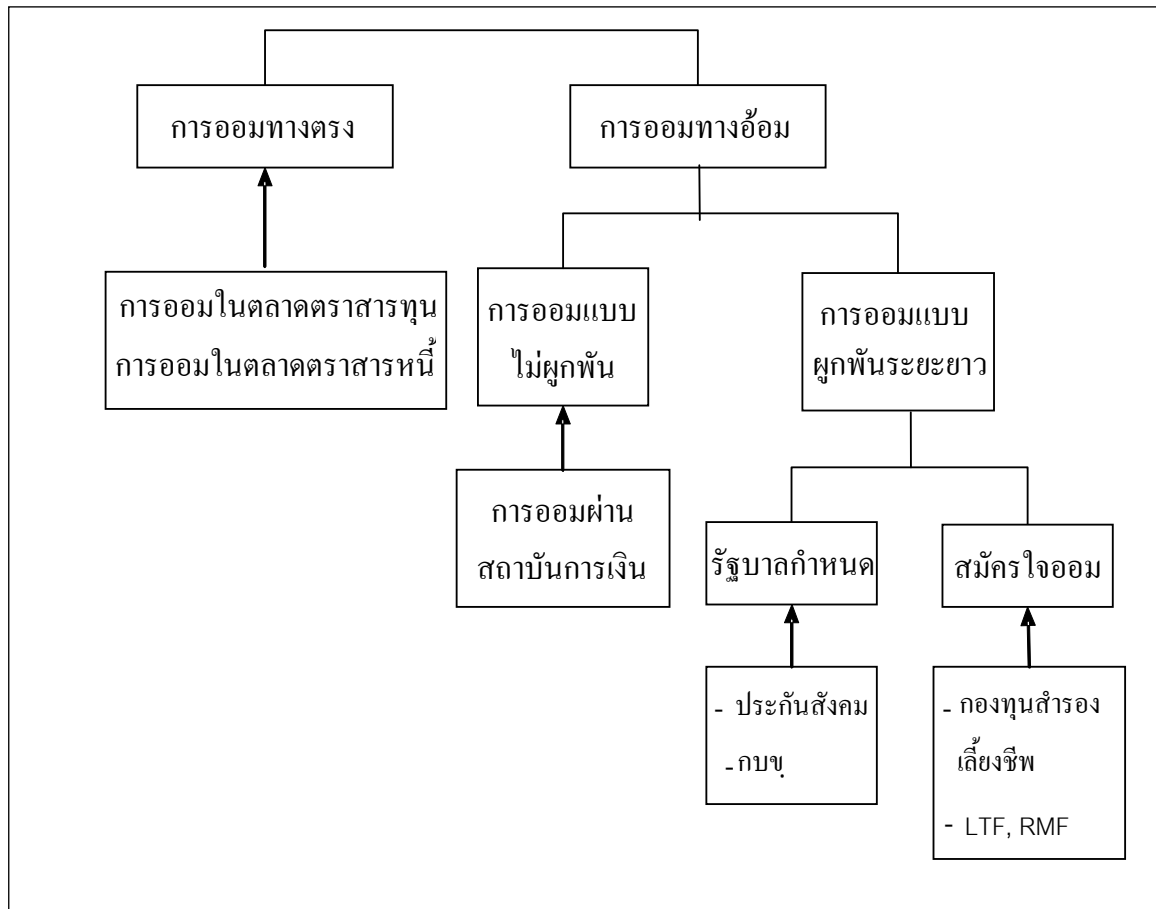
ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การออมแบบผูกพันระยะยาว คือ วิธีการออมเพื่อการชราภาพหรือการเกษียณอายุ หรือรูปแบบของระบบบำนาญบำนาญนั้นเอง สำหรับประเทศไทยการออมแบบผูกพันระยะยาวหรือบำนาญบำนาญนี้ รัฐบาลไทยได้กำหนดให้มีขึ้นในส่วนของ ผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุ 15 ปี-60 ปี) และเป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในระบบการจ้างงานทั้งในภาคเอกชน และภาครัฐราชการ โดยการมีกฎหมายรองรับระบบ ซึ่งได้กำหนดขึ้นให้เป็นเครื่องมือของระบบ บำนาญบำนาญการออม ครอบคลุมกำลังแรงงานในระบบการจ้างงาน มีองค์กรจัดการการออมที่ ชัดเจน เช่น สำนักงานประกันสังคม กองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมีผู้มีส่วนร่วมในการออมด้วย เช่น รัฐบาลสมทบการออมในกองทุนประกันสังคม นายจ้าง จ่ายเงินสมทบให้ลูกจ้างในกองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รัฐบาลจ่ายสมทบให้ ข้าราชการในฐานะที่เป็นนายจ้างของข้าราชการในกองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ ในปัจจุบัน การออมแบบผูกพันในระยะยาวของประเทศไทยมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่

(2.1) การออมภาคบังคับ หรือการออมที่รัฐบาลกำหนดให้ต้องมี การออมดังกล่าวเป็นรูปแบบพื้นฐานเพื่อการประกันความเสี่ยงภัยต่อการดำรงชีพให้แก่ กองทุน ประกันสังคม กองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ

(2.2) การออมแบบสมัครใจ หรือการออมที่รัฐบาลส่งเสริมให้ เกิดขึ้นตามความสามารถและความสมัครใจของประชาชน การออมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการออมขั้นพื้นฐานได้แก่ การออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่ง รัฐบาลได้ส่งเสริมโดยผ่านทางมาตรการภาษี โดยเงินสมทบของนายจ้างและเงินสะสมของลูกจ้าง สามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้

การออมแบบผูกพันระยะยาวนี้ กลุ่มคนและกลุ่มอาชีพจะมีโอกาสในการ เข้าถึงที่แตกต่างกันไปโดยที่บางกลุ่มคนไม่มีโอกาสเข้าถึงในรูปแบบใดเลย ซึ่งหากแยกการเข้าถึง กองทุนตามลักษณะแรงงานสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2-3

แผนภาพที่ 2-3 โครงสร้างการออม



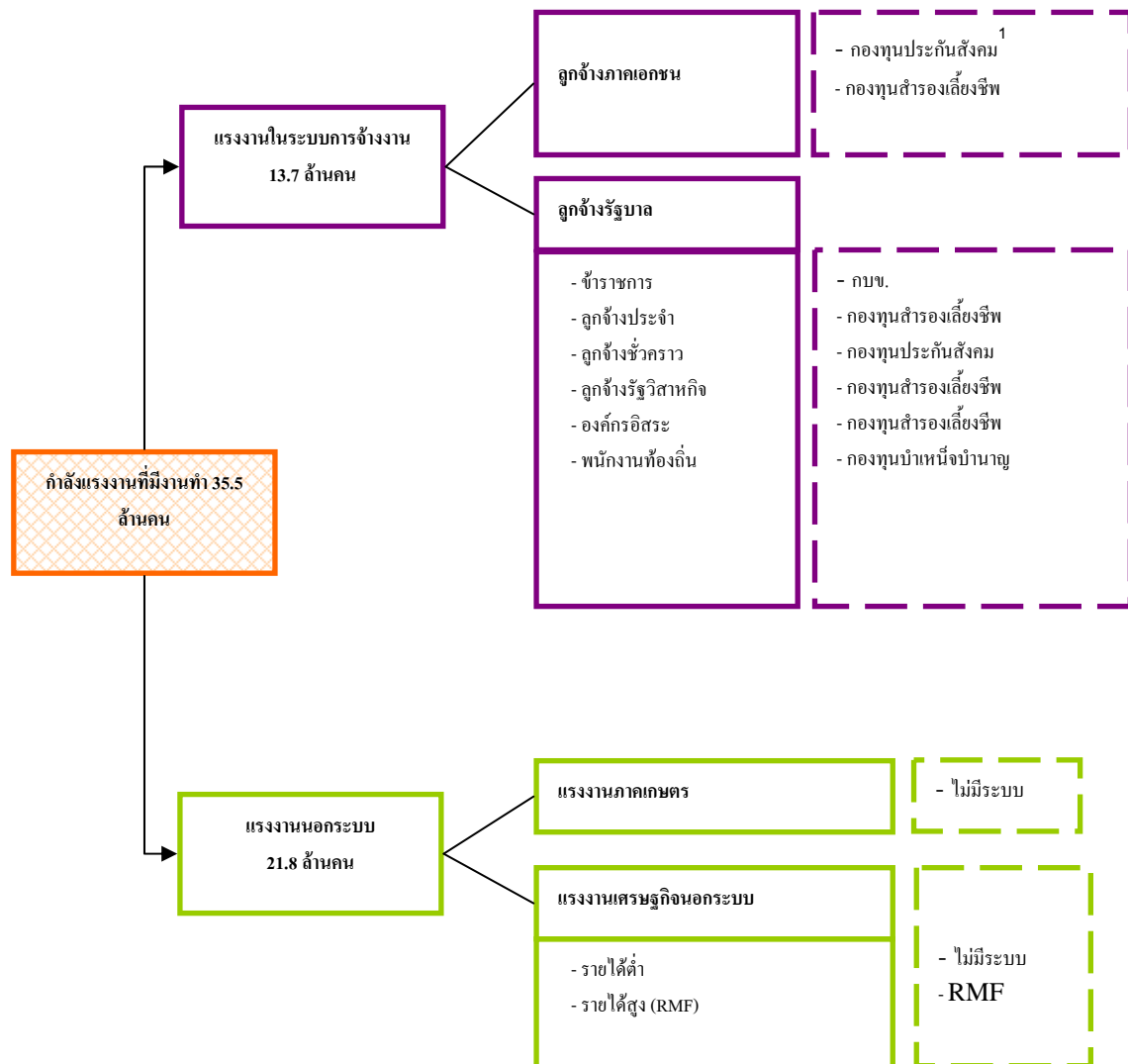
ที่มา: สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นยนต์ (2548ก)

2.1.2 การออมภาคบังคับในปัจจุบัน

แรงงานในระบบตามนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีระบบโครงสร้างการออมทางสังคม¹ ในเรื่องการชราภาพหรือการเกษียณอายุรองรับ จากการสรุปผลเบื้องต้นของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานทั้งสิ้น 50.4 ล้านคน และเป็นผู้มีงานทำ 35.5 ล้านคน จำนวนผู้ที่มีงานทำนี้ มีผู้ที่อยู่ในแรงงานในระบบ 13.7 ล้านคน และอยู่ในแรงงานนอกระบบ 21.8 ล้านคน (แสดงในแผนภาพที่ 2-4)

¹ โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมหมายถึง มาตรการต่างๆ ที่ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือแก่ผู้ที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบากอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยทุพพลภาพ คลอดบุตร ชราภาพ ตกงาน หรือการประสบกับเหตุการณ์รุนแรงอื่นๆ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ 2544)

แผนภาพที่ 2-4 ระบบการออมของไทย จำแนกตามสภาพแรงงานในระบบและนอกระบบการจ้างงาน (Formal and informal sector)



ที่มา: สุวัฒนา ศรีภิรมย์ (2547) ดัดแปลงในส่วนตัวเลขแรงงาน

¹ การคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคมแบ่งเป็น 7 ประเภท คือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีการว่างงาน ทั้งนี้ กองทุนประกันสังคมเฉพาะกรณีชราภาพถือได้ว่าเป็นการออมเพื่อเกษียณอายุ

การสร้างระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับประชาชน เป็นประเด็นสำคัญสำหรับความมั่นคงและความยั่งยืนของประเทศ เนื่องจากการมีระบบบำเหน็จบำนาญเสมือนเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ประชาชนหลังพ้นจากภาวะการทำงานหรือหลังการเกษียณอายุ หากประชาชนมีหลักประกันในการดำรงชีพไปตลอดช่วงชีวิตที่เหลือหลังการทำงาน ก็จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการคนชราของภาครัฐได้ส่วนหนึ่ง สำหรับประเทศไทยระบบบำเหน็จบำนาญนี้ดูเหมือนจะครอบคลุมสำหรับแรงงานในระบบการจ้างงาน

การออมเพื่อการชราภาพนอกจากจะเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ผู้สูงอายุแล้วยังเป็นการบรรเทาปัญหาเรื่องวิกฤตการณ์ผู้สูงอายุ (Old age crisis) อีกด้วย สำหรับประเทศไทย

ซึ่งกำลังเผชิญกับแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น และประเทศในแถบยุโรป แนวทางที่สำคัญในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้คือ การพัฒนาระบบการออมเพื่อการชราภาพให้มีความยั่งยืนและไม่เป็นภาระทางงบประมาณต่อรัฐบาลในอนาคต

วีณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง (2541) ได้ศึกษาเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม² กรณีชราภาพ ผลการศึกษาพบว่า ถ้าอัตราค่าจ้างแท้จริงเพิ่มในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี อัตราเงินเพื่อเท่ากับร้อยละ 5 ต่อปี อัตราการว่างงานเท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 8.8 ต่อปี โครงการประกันสังคมกรณีชราภาพจะสามารถอยู่ได้เพียง 44 ปี ถ้าอายุเกษียณเท่ากับ 55 ปี และอยู่ได้ 53 ปีถ้าอายุเกษียณเท่ากับ 60 ปี การศึกษาดังกล่าวสมมติให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลสมทบฝ่ายละร้อยละ 2 ของค่าจ้างสำหรับประกันสังคมกรณีชราภาพอย่างเดียว (รวมทั้งสามฝ่ายเท่ากับร้อยละ 6 ของค่าจ้างรายเดือน) และจ่ายบำนาญในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ซึ่งในความเป็นจริงระยะเวลาอยู่รอดของกองทุนชราภาพอาจจะสั้นกว่านี้ เนื่องจากอัตราเงินสมทบในปัจจุบันรวมทั้งสองฝ่ายคิดเป็นร้อยละ 2 ของค่าจ้างเท่านั้น³ และการจ่ายบำนาญเป็นร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

ในต้นปี พ.ศ.2542 กองทุนชราภาพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกองทุนประกันสังคมได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติ โดยกองทุนชราภาพ เป็นการจัดตั้งตามกฎหมายประกันสังคม มีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองทางรายได้เมื่อพ้นวัยทำงานไปแล้ว กองทุนชราภาพนี้บริหารงานโดยสำนักงานประกันสังคม เป็นกองทุนที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ผู้ประกันตนได้มีรายได้หลังการเกษียณอายุตลอดชีวิต สำหรับลูกจ้างภาคเอกชนทุกคน โดยลูกจ้างจะสะสมเงินร้อยละ 3 ทุกเดือน และนายจ้างก็จ่ายสะสมร้อยละ 3 รัฐบาลก็ให้เงินสมทบร้อยละ 1 ด้วย สมาชิกจะได้รับเงินเป็นรายเดือน ในตอนสุดท้าย โดยมีสูตรคำนวณเงินกำหนดไว้อย่างชัดเจน

ภาวิต กองแก้ว (2545) ได้ทำการศึกษาถึงความคงอยู่ของกองทุนชราภาพในช่วงระยะเวลาการศึกษา 30 ปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2571 ผลการศึกษา พบว่าในกรณีของการจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 ณ ระดับผลตอบแทนจากการลงทุนระดับปานกลาง และประโยชน์ทดแทนระดับปกติ ปริมาณเงินกองทุนชราภาพจะติดลบในปี พ.ศ.2571 เป็นปีแรกและถ้าปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบให้มากกว่าเดิม จากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 1.5 และ 2 นั้น จะพบว่ากองทุนสามารถคงอยู่ได้โดยปริมาณเงินกองทุนชราภาพไม่ติดลบในช่วงระยะเวลาการศึกษา อย่างไรก็ตาม อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน ถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการคงอยู่ของกองทุนชราภาพ หากสามารถบริหารกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กองทุนชราภาพก็จะสามารถคงอยู่ได้ในระยะยาว

² กองทุนประกันสังคมของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2533 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533

³ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลสมทบฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้างสำหรับกรณีสงเคราะห์บุตร ส่วนลูกจ้างและนายจ้างสมทบเพิ่มอีกฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้างสำหรับกรณีชราภาพ

ดังนั้น การจะบริการกองทุนต่างๆ ในระบบบำนาญของไทยให้มีความยั่งยืนนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขรูปแบบของกองทุนที่เหมาะสม อีกทั้งประเทศไทยยังต้องเผชิญกับภาวะสังคมผู้สูงอายุ จึงเป็นความท้าทายต่อการบริหารระบบกองทุนบำนาญไทยให้ยั่งยืนและมั่นคง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2548) ได้ประเมินทางด้านการเงินของระบบกองทุนบำนาญไทย พบว่า ระบบกองทุนบำนาญไทยยังมีปัญหาและข้อบกพร่องบางประการที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุและการลดลงของกำลังแรงงาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ ซึ่งเป็นกองทุนหลักในระบบบำนาญไทย นอกจากนั้น ระดับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนจากกองทุนบำนาญไทยต่างๆ ในปัจจุบัน พบว่า ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับที่พอเพียงต่อการเลี้ยงชีพในวัยเกษียณ ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องแก้ไขระบบที่มีอยู่ให้สามารถทำหน้าที่เป็นแหล่งรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอสำหรับแรงงาน หรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเกษียณอายุรูปแบบใหม่

2.1.3 แนวคิดในการจัดตั้งกลไกการออมเพิ่มเติมสำหรับแรงงานในระบบและนอกระบบ

1. กลไกการออมสำหรับแรงงานในระบบ

ระบบกองทุนในปัจจุบัน เช่น กองทุนประกันสังคม มีแนวโน้มที่อาจไม่ยั่งยืนหากไม่มีการปรับรูปแบบการออม เนื่องจากรัฐบาลจะมีภาระรายจ่ายมากขึ้นในอนาคตเพราะจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราการเกิดน้อยลง ดังนั้น การออมภาคบังคับในรูปแบบ "กองทุนบำนาญแห่งชาติ" จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจ เพราะนอกจากจะบรรเทาปัญหาของกองทุนต่างๆ แล้วยังช่วยจูงใจให้ประชาชนในวัยทำงานเลือกที่จะเกษียณอายุทำงานช้าลงเพื่อที่จะสะสมเงินต่อไปอีก ซึ่งจะส่งผลดีต่อความยั่งยืนของกองทุน และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ชัชสีร์ จันทจรรยาพงษ์ และ วิธาน เจริญผล (2549) ศึกษาผลกระทบของการเกิดกองทุนบำนาญแห่งชาติ (กบช.) พบว่า หากระบบเงินออมภาคบังคับในรูปแบบกองทุนบำนาญแห่งชาติสามารถเกิดได้จริงครอบคลุมลูกจ้างเอกชนจำนวน 11.3 ล้านคน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังไม่ได้อยู่ในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบัน โดยกำหนดให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เท่ากัน จะทำให้เงินออม หรือ เงินทุน กบช. เพิ่มขึ้นปีละ 22.8 พันล้านบาทต่อการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสมทบร้อยละ 1 ของแต่ละฝ่าย หรือ เท่ากับ 68.4 พันล้านบาท กรณีนายจ้างและลูกจ้างจ่ายสมทบในอัตราฝ่ายละ ร้อยละ 3 หรือรวมทั้งหมดเป็นเงินสมทบทั้งสิ้นร้อยละ 6 ของค่าจ้าง ในปีแรกของการดำเนินการ และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 4 แสนล้านบาทเมื่อสิ้นสุดปีที่ 5 ทั้งนี้เม็ดเงินจากการออมระยะยาวจำนวนมหาศาลนี้จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและมีส่วนช่วยในการพัฒนาตลาดทุน และหากระบบการออมภาคบังคับสามารถเกิดได้จริงครอบคลุมกลุ่ม

คนเป้าหมายได้ทั้งหมดโดยไม่พิจารณาผลที่เกิดจากการลดลงของเงินออมภาครัฐที่เป็นผลมาจากการยกเว้นภาษีในส่วน of เงินสมทบเข้ากองทุนฯ จะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้ประมาณไม่เกินร้อยละ 1 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อปี⁴

สำหรับรูปแบบของ กบข. ที่เหมาะสมคือการให้รัฐบาลบังคับจัดเก็บ และกระจายให้เอกชนบริหารจัดการ ทั้งนี้ ชัชชาติ จันทจุฑาพงษ์ และ วิชาน เจริญผล (2549) กล่าวว่า "การให้ภาคเอกชนแข่งขันบริหารจัดการกองทุนเพื่อดึงดูดผู้ลงทุนจะทำให้การตัดสินใจลงทุนอยู่บนรากฐานของการแสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งนอกจากจะทำให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดแล้ว ยังเป็นการจัดสรรเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยพัฒนาตลาดทุนในที่สุด"

นอกจากนี้หากปล่อยให้ภาครัฐเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนเองจะทำให้ภาครัฐมีบทบาทในฐานะผู้ลงทุนสถาบันรายใหญ่ซึ่งส่งผลให้ขาดความสมดุลและไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตลาดทุนไทย ตัวอย่างการให้รัฐบาลบริหารจัดการกองทุนเอง เช่น กรณีของประเทศสิงคโปร์ ที่กองทุน Central Provident Fund (CPF) มีเป้าหมายการดำเนินการหลายประการทำให้การดำเนินการไม่ดีเท่าที่ควรและไม่สามารถบังคับใช้ Contribution Rate ที่เหมาะสมได้ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าในปี 1987-2002 ผลตอบแทนจากการลงทุนของ CPF เพียงร้อยละ 1.3 ต่อปีโดยเงินจำนวนมากถูกนำไปลงทุนใน Non-marketable Government Securities

ตรงกันข้ามกับกองทุนในประเทศชิลี ที่พัฒนากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปี 1981 มีการปรับรูปแบบจากการรวมศูนย์สู่การกระจายการบริหารและให้สิทธิในการเลือกกองทุนแก่แรงงาน ซึ่งส่งผลตลาดทุนของประเทศชิลีมีการพัฒนาขึ้นมาก โดยก่อนการปฏิรูป อุตสาหกรรมประกันภัยและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังมีขนาดเล็กแต่หลังจากนั้นเพียง 20 ปี มี Retirement Products เกิดขึ้นมากมายซึ่งให้ผลตอบแทนสูง อีกทั้งสินทรัพย์ภายใต้การบริหารของกิจการประกันภัยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5 สู่ร้อยละ 20 ของของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาผู้ลงทุนสถาบันในตลาดทุน

2. กลไกการออมสำหรับแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ในประเทศไทยเป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญในเรื่องการออมเพื่อวัยชราภาพค่อนข้างน้อย และเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญที่เป็นทางการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีคุณลักษณะที่หลากหลาย อาทิ การไม่มีตัวตนของแรงงานนอกระบบ เช่น การที่แรงงานนอกระบบไม่มีการจดทะเบียน ไม่มีนายจ้าง อยู่นอกระบบภาษี และส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ คุณลักษณะพิเศษเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถสร้างระบบการระดมเงินออมให้ได้ปริมาณเงินมากพอในตลาดเงิน ดังนั้นจึงมีความพยายามหรือการนำเสนอที่จะสร้างระบบประกันการเกษียณอายุแก่แรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันที่มั่นคงในการดำรงชีวิต

⁴ ชัชชาติ จันทจุฑาพงษ์ และ วิชาน เจริญผล คำนวณจากมูลค่าเงินสมทบเข้ากองทุนในปีแรก มูลค่า 68,000 ล้านบาท เทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ปี 2548 โดยสมมติว่าเงินออมในส่วนอื่นๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2548) ได้ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ งานวิจัยนี้ได้ศึกษาโครงสร้างและลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม⁵ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มอาชีพฝีมือชั้นสูง⁶ เป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน เงินออมค่าใช้จ่ายตรวจสอบสุขภาพ สูงที่สุด และเมื่อทำการสอบถามถึงความพร้อมและความต้องการของกลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มในการรับความคุ้มครองทางสังคมภายใต้เงื่อนไขที่ต่างกันของกลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม พบว่า ในภาพรวมแรงงานนอกระบบยังคงไม่มีความพร้อมที่จะจ่ายชำระเงินสมทบ และหากกำหนดเงื่อนไขว่าการชำระเงินสมทบมากกว่า 120 บาทต่อเดือน พบว่า กลุ่มรับเหมา-รับช่วงงาน มีความพร้อมชำระเงินมากที่สุดถึงร้อยละ 93.67 และเมื่อพิจารณาทั้งระบบ พบว่า กลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีความพร้อมที่จะจ่ายเงินสมทบเดือนละ 120 บาท มีเพียงร้อยละ 20.17

ถึงแม้แรงงานนอกระบบจะไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญจากทางการ แต่แรงงานกลุ่มนี้ก็ได้รับสวัสดิการจากรัฐในรูปแบบอื่น เช่น โครงการประกันสุขภาพ (30 บาทรักษาทุกโรค) และสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบของสถาบันสงเคราะห์คนชรา ซึ่งมีการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสวัสดิการเหล่านี้เป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าเท่านั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว จึงมีการเสนอแนวทาง การจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยใช้กลไกชุมชน (สุวัฒนา ศรีภิรมย์, 2547) งานของสุวัฒนา สนับสนุนการใช้ชุมชนเป็นฐานการจัดระบบการออม เนื่องจากเห็นว่า ชุมชนเป็นหน่วยย่อยที่สุดของการรวมตัวของประชาชน ประชาชนทุกคนต้องเป็นสมาชิกของชุมชนตามภูมิสำเนาของตนเอง และมีทะเบียนบ้านที่ชัดเจน การใช้ชุมชนเป็นตัวดำเนินการจัดตั้งระบบการออมสำหรับแรงงานนอกระบบจึงมีความเป็นไปได้อย่างยิ่ง และยังเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของแรงงานนอกระบบในประเด็นของการไม่มีหลักแหล่งที่ชัดเจน ปัจจุบันในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยก็มีการสร้างระบบการออมในชุมชนของตนเองในรูปแบบต่างๆ เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน และมีจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานทำให้กองทุนสามารถดำรงอยู่ได้จนถึงปัจจุบัน ดังเช่นกองทุนการออมชุมชน 14 แห่ง⁷

สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี ทุนพยนต์ (2548) ศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกชุมชน การศึกษาใช้วิธีวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory research) ในกองทุนการออมชุมชน 14 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มออมทรัพย์และกองทุนสวัสดิการชุมชนของกลุ่มออมทรัพย์ตัวอย่าง 14 แห่ง

⁵ การศึกษาแบ่งกลุ่มอาชีพออกเป็น 10 กลุ่ม ได้แก่ 1.กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน 2.กลุ่มประกอบอาชีพอิสระ ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพฝีมือชั้นสูงและกลุ่มอาชีพฝีมือปานกลาง 3.กลุ่มประกอบอาชีพเฉพาะที่มีฝีมือทั่วไป 4.กลุ่มรับจ้างทั่วไปนอกบ้าน 5.กลุ่มรับเหมา-รับช่วงงาน(ก่อสร้าง) 6.กลุ่มรับจ้างทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล 7.กลุ่มขับรถรับจ้าง 8.กลุ่มประมง 9.กลุ่มเกษตรกร 10.กลุ่มอื่นๆ โดยประกอบอาชีพที่ไม่มีลูกจ้างและไม่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม

⁶ กลุ่มอาชีพฝีมือชั้นสูงหมายถึงพวกวิศวกร/สถาปนิก/เภสัชกร/แพทย์/ทนาย

⁷ ดู สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี ทุนพยนต์ (2548)

ได้แก่ 1.กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนหลังสถานีรถไฟศาลาธรรมสพน์ 2.กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนโรงแก้ว 3.กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนวัดเชิงหวาย 4.กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน 101 บึงทองหลาง 5.กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา 6.กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตตำบลทุ่งหวัง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 7.กลุ่มเครดิตยูเนียน ตำบลนาแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 8.กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนียนตำบลดอนไชย อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง 9.เครือข่ายกลุ่มสัจจะออมทรัพย์กองทุนหมู่บ้าน ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี 10.เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตตำบลทุ่งหลวง อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี 11.กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ตำบลบางสระแก้ว อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี 12.กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์บ้านท่าเสา ตำบลแหลมกลัด อำเภอเมือง จังหวัดตราด 13.กลุ่มออมทรัพย์บ้านซำใต้ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา 14.ธนาคารหมู่บ้านกลุ่มกลีกรมไรสารพิษ อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนที่ถือได้ว่ามีศักยภาพและมีความเหมาะสมเพียงพอในการที่จะยกระดับกิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวให้ดำเนินกิจกรรมการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบได้อย่างเต็มรูปแบบ

กลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 14 กลุ่มเป็นกลุ่มตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากอุดมคติ มีลักษณะของการปฏิบัติงานแบบปฏิบัตินิยม การทำงานมีประสิทธิภาพด้วยการมีกรรมการและสมาชิกที่ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเสียสละ มีเป้าหมายเพื่อมุ่งสร้างระบบสวัสดิการของชุมชนด้วยกำลังความสามารถของตนเอง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ประสบความสำเร็จคือ ความศรัทธาเชื่อมั่นในผู้นำ ความโปร่งใสในการดำเนินงาน การมีระบบบัญชีและการรายงานผลการดำเนินงานที่เป็นปัจจุบัน การจัดผลประโยชน์ให้เป็นที่พอใจแก่สมาชิก

สำหรับความเหมาะสมของกลุ่มในการยกระดับกิจกรรมของกลุ่มเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการและการชราภาพ พบว่า กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนมีความพร้อมและความเหมาะสมที่จะมีการจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพโดยผ่านกลไกชุมชน เนื่องจากมีความพร้อมในหลายๆ ด้าน เช่น ความสามารถในการพัฒนาระบบการออม และการมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการทำงาน เป็นต้น

ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์บางกลุ่มประสบความสำเร็จในการก่อตั้งและดำเนินการ กลุ่มออมทรัพย์บางแห่งกลับมีผลการดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพ เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนสองข้างทางรถไฟของชุมชนใบเลื่อย และกลุ่มออมทรัพย์สตรีแม่บ้านที่ถูกจัดตั้งขึ้นหลังจากที่กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนสองข้างทางรถไฟล่มสลายไป แต่กลุ่มออมทรัพย์ที่เหลืออยู่นี้ก็เชื่อว่าจะมีประสิทธิภาพมากนัก สาเหตุสำคัญที่ทำให้การทำงานของกลุ่มในชุมชนไม่มีประสิทธิภาพก็คือการริเริ่มเกิดจากการผลักดันของบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้ให้การแนะนำและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งชาวบ้านในชุมชนมีที่มาหลากหลายยากแก่การรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ในระยะ

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในธนัฐพล อัครวิเศษศิริกุล (2544)

ยาว และคณะทำงานของกลุ่มขาดความทักษะและความสามารถในการเรียนรู้การบริหาร

การรวมตัวกันในชุมชนที่ประสบความสำเร็จนั้น นอกเหนือจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชนที่มีวัฒนธรรมร่วมกันแล้ว กลไกทางศาสนาก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้การรวมตัวกันของชุมชนเพื่อจัดตั้งระบบการออมประสบความสำเร็จ เช่น กองทุนออมทรัพย์ในชุมชนวัดโพธิทอง อ.เมือง จ.จันทบุรี จัดตั้งโดยพระอธิการมนัส ชันติธัมโม⁹ หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์บ้านปราลี¹⁰ ที่ดำเนินการตามแนวทางอิสลาม

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การใช้ชุมชนเป็นกลไกดำเนินการมิใช่สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้น แต่เป็นสิ่งที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้วในสังคมไทย ซึ่งได้รู้จักกันดีในชื่อของชุมชนกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กองทุนสวัสดิการต่าง ๆ เครือข่ายต่าง ๆ ฯลฯ การพยายามช่วยเหลือตนเองของชุมชนเป็นเรื่องที่ดี แต่จะหาอย่างไรให้คำนึงการพึ่งพิงตนเองของชุมชน หรือหาอย่างไรให้การก่อตั้งกองทุนการออมในชุมชนทั่วประเทศประสบความสำเร็จ ก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่น่าสนใจ

สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548ก) ได้ศึกษารูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานนอกระบบ การศึกษาเริ่มจากการวิเคราะห์รูปแบบลักษณะพิเศษของแรงงานนอกระบบของประเทศไทยโดยอาศัยข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจของครัวเรือน (Socio-Economic Survey : SES) และข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำ (Labour Force Survey : LFS) ผลการศึกษาสามารถอนุมานได้ว่า ประเทศไทยมีลักษณะของแรงงานนอกระบบเป็นลักษณะเด่นที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีสภาพทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย เช่น ประเทศมาเลเซีย โดยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศลดลงจากแรงงานภาคเกษตรและมีการปรับตัวเองเข้าไปอยู่ในภาคในระบบ (Formal Sector) แต่สำหรับประเทศไทยแรงงานภาคเกษตรลดลงแต่แรงงานนอกระบบของประเทศไทยกลับไม่ลดลง และแรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงที่จะประสบกับความยากจน จึงจำเป็นต้องมีการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชนกลุ่มนี้

ในงานศึกษาพบว่า กลไกที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้สูงที่จะทำแรงงานนอกระบบมีโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมเพื่อการเกษียณอายุ คือ กลไกการออมชุมชน เนื่องจากกองทุนการออมชุมชนสามารถครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมด กล่าวคือ แรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี ที่เป็นผู้มีงานทำ ส่วนรูปแบบการออมของกองทุนก็ควรมีความยืดหยุ่นกล่าวคือ ควรมีทางเลือกเกี่ยวกับความถี่ของการออมว่าจะมีการออมเป็นรายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกองทุนการออม จากผลการศึกษาต่าง ๆ พบว่า อัตราการออมที่กลุ่มแรงงานนอกระบบมีความสามารถในการจ่ายเงินออม คือ 1) วันละ 1 บาท 2) เดือนละ 120 บาท และ 3) การกำหนดเป็นช่วงตามความสามารถของสมาชิก

⁹ อ้างถึงในงานของ สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548ก)

¹⁰ จากกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย www.cdd.go.th

งานของสมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นยนต์ (2548ก) ได้ใช้ข้อมูลบางส่วนของโครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2548) มาศึกษาแบบจำลองทางการเงินของการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพด้วย โดยสมมติว่าระยะเวลาในการออมเท่ากับ 35 ปี ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษากลุ่มคนขับรถแท็กซี่และรถสามล้อเครื่อง ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่มีจำนวนค่อนข้างสูง และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 6,452 บาทต่อคน หากมีการออมเงินร้อยละ 5 ของรายได้ ผู้ออมจะมีบำนาญในช่วงหลังเกษียณอายุเท่ากับ 2,417.6 บาทต่อเดือน สำหรับกรณีศึกษากลุ่มอาชีพพนักงานบัญชี ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 13,235.29 บาทต่อคน หากมีการออมเงินร้อยละ 5 ของรายได้จะส่งผลให้ผู้ออมมีเงินบำนาญ 4,963.48 บาทต่อเดือน กรณีกลุ่มอาชีพคนงานก่อสร้าง ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 6,191.18 บาทต่อคน ฉะนั้นเมื่อมีการออมเงินร้อยละ 5 ของรายได้จะส่งผลให้ผู้ออมมีเงินบำนาญ 2,324.29 บาทต่อเดือน กรณีศึกษากลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 6,452 บาทต่อคน หากมีการออมเงินร้อยละ 5 ของรายได้จะส่งผลให้ผู้ออมมีเงินบำนาญ 2,418.76 บาทต่อเดือน

การจัดสวัสดิการโดยประชาชนในชุมชนเอง เป็นเรื่องที่น่าถกเถียง สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีแนวคิดในการรองรับความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตโดยมิได้รอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม หากโครงสร้างอายุสมาชิกของกองทุนมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมชราภาพ ก็จะทำให้กองทุนมีสัดส่วนของสมาชิกสูงอายุหรือผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญต่อสมาชิกทั้งหมดสูงขึ้น ทำให้สัดส่วนเงินสมทบกับเงินบำนาญเสียสมดุล จนอาจเกิดปัญหาต่อสวัสดิการที่สมาชิกควรจะได้รับและความยั่งยืนของกองทุน วรเวชม์ สุวรรณระดา (2549) ได้วิเคราะห์ถึงการสวัสดิการชราภาพโดยภาคประชาชน โดยพิจารณากรณีกองทุนสวัสดิการภาคประชาชนจังหวัดสงขลา¹¹ โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเงินสมทบ และสิทธิประโยชน์รายสมาชิกของกองทุนโดยเน้นไปที่เงินบำนาญ กรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ได้แก่บัญชีรุ่นหรือ Generational Accounting ของ Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1991) และประเมินสถานการณ์ทางการเงินในระยะยาว หรือความยั่งยืนของกองทุนโดย Simulation Analysis ผลการศึกษาพบว่า ผลการประมาณการอัตราผลตอบแทนภายในของแต่ละรุ่นไม่ว่ารุ่นปีเกิดใดก็ตาม อัตราผลตอบแทนภายในจะสูงกว่าร้อยละ 5 ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด ยิ่งหากพิจารณาอัตราผลตอบแทนภายในของสมาชิกที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป พบว่าอัตรานั้นสูงเกินกว่าร้อยละ 10 นับว่าเป็นการออมที่

¹¹ กรณีของกลุ่มออมทรัพย์ในกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน เมื่อสมาชิกสมัครใจที่จะทำสัจจะวันละ 1 บาท ครบ 180 วัน จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ 9 ประเภท ได้แก่ สิทธิประโยชน์เมื่อคลอดบุตร บำนาญ เจ็บป่วย ค่าทำศพ สิทธิประโยชน์ด้านทุนการศึกษา การเป็นสมาชิกของกองทุนของคนด้อยโอกาส ผลตอบแทนหากทำงานให้กองทุน สวัสดิการเงินกู้ และสวัสดิการเงินฝาก ในส่วนของบำนาญนั้นมีข้อกำหนดในรายละเอียดคือ สัจจะครบ 15 ปีขึ้นไป อายุ 60 ปี ได้บำนาญเดือนละ 300 บาท สัจจะครบ 20 ปี ได้เดือนละ 400 บาท สัจจะครบ 25 ปี ได้เดือนละ 500 บาท สัจจะครบ 30 ปี ได้เดือนละ 600 บาท สัจจะครบ 35 ปี ได้เดือนละ 700 บาท สัจจะครบ 40 ปี ได้เดือนละ 800 บาท สัจจะครบ 45 ปี ได้เดือนละ 900 บาท สัจจะครบ 50 ปี ได้เดือนละ 1,000 บาท สัจจะครบ 55 ปี ได้เดือนละ 1,100 บาท สัจจะครบ 60 ปี ได้เดือนละ 1,200 บาท

ให้ผลตอบแทนสูงมาก เมื่อพิจารณาสถานะทางการเงินในระยะยาวของกองทุน พบว่า นอกจากการมีสมาชิกใหม่ที่เป็นคนรุ่นใหม่เข้ามาในกองทุนแล้ว เนื่องจากกองทุนได้กำหนดสิทธิประโยชน์ไว้ในระดับสูง การได้รับเงินสมทบเพิ่มเติมจาก 1 บาทเพิ่มขึ้นจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้สถานะทางการเงินของกองทุนไม่มีปัญหาในระยะยาว

การรวมตัวของประชากรในชุมชนเพื่อจัดตั้งกองทุนการออมถือเป็นคุณูปการแก่สังคมอย่างยิ่ง เพราะการช่วยเหลือกันเองของชุมชนช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และยังเป็นการอุดหนุนที่ที่เกิดจากการจัดสวัสดิการโดยรัฐที่ไม่ทั่วถึง แต่กองทุนการออมที่จัดตั้งโดยชุมชนจะมั่นคงยั่งยืนและเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ของประเทศไทยได้จะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภาครัฐร่วมด้วย โดยภาครัฐควรเร่งสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมสู่สังคมชราภาพ (สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นยนต์ 2548ก) แต่การเข้ามามีบทบาทของภาครัฐจะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ด้วยว่า รัฐจะเข้ามามีบทบาทมากน้อยแค่ไหน และอย่างไร เพราะความช่วยเหลือจากรัฐอาจกระทบถึงผู้เสียภาษีอากรด้วย ซึ่งรัฐอาจจะต้องเลือกว่าจะช่วยเหลือในลักษณะใด เช่น ช่วยเหลือโดยการสมทบเงินตามสัดส่วนเงินออมของชุมชน อาจริเริ่มให้เป็นเงินประเดิม หรือ อาจสมทบโดยการนำเงินออมไปลงทุนในตราสารของรัฐ และให้ผลตอบแทนในอัตราสูง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เงินออม (สุวัฒนา ศรีภิรมย์, 2547)

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งกองทุนโดยชุมชนเป็นการจัดตั้งแบบสมัครใจ ดังนั้น บางพื้นที่ก็จะมีกองทุนแต่บางพื้นที่ก็ไม่มี ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลที่เฉพาะเจาะจงในบางพื้นที่อาจทำให้เกิดปัญหา ซึ่งงานของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2549) ก็ให้ข้อคิดเห็นว่า หากเป็นความช่วยเหลือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเหมาะสมกว่าในแง่ที่ว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจตัดสินใจได้ดีกว่าเพราะผู้บริหารของท้องถิ่นย่อมรู้จักพื้นที่ของตนดีกว่ารัฐบาลกลาง ทำให้กำหนดงบประมาณและสร้างรูปแบบสนับสนุนชุมชนได้อย่างเหมาะสม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณเพียงพอในการสนับสนุนกองทุนการออมหรือไม่ก็เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณากันต่อไป

นอกเหนือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐแล้ว รัฐบาลควรเข้ามาดูแลด้านกฎหมายและสนับสนุนให้กองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุมีสถานะทางกฎหมายด้วย (สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นยนต์, 2548ก) เพื่อให้กองทุนได้รับความเชื่อถือจากสังคม ซึ่งจะทำให้กองทุนอยู่ได้อย่างยั่งยืน และยังเป็นการรับประกันให้แก่สมาชิกกองทุนว่าจะได้รับประโยชน์จากกองทุนแน่นอน

จากงานศึกษาในอดีตจะเห็นได้ว่า แนวคิดในการพัฒนามิได้จำกัดอยู่ที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและสังคมถูกดึงเข้ามาใช้เพื่อการพัฒนาในหลายๆ เรื่อง ระบบการออมเพื่อการชราภาพในแรงงานนอกระบบก็เช่นกัน ได้มีการนำเอากลไกชุมชน (Area base) เข้ามาใช้พัฒนาระบบการออมในกลุ่มนี้ เนื่องจากชุมชนมีความชอบธรรมและพลังในการเป็นหลักนำของการพัฒนา และเนื่องจากแต่ละอาชีพของแรงงานนอกระบบมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน มีรายได้และความต้องการในการได้รับความคุ้มครอง

จากสังคมที่แตกต่างกัน การพิจารณาถึงกลไกอาชีพ (Occupation base) จึงเป็นอีกแนวคิดที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อการจัดระบบการออมเพื่อการชราภาพแก่แรงงานนอกระบบให้เหมาะสม ส่วนแนวทางกลไกศาสนา ยังมีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อยเนื่องจากการรวมตัวโดยกลไกนี้อาจมีลักษณะเฉพาะตัวและสามารถเกิดขึ้นได้ในบางพื้นที่เท่านั้น

2.2 พฤติกรรมการออมในประเทศไทย

การออม (Savings) มีความสำคัญไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของปัจเจกชน ครอบครัว หรือประเทศ หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ต้องมีเงินออมไว้ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น ออมเพื่อการเตรียมรับมือกับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงเนื่องจากการเจ็บไข้ได้ป่วย การเกิดอุบัติเหตุ หรือตกงาน เป็นต้น นอกจากนั้น เราทุกคนรู้ว่าเมื่อใดจะเริ่มเข้าสู่วัยชราซึ่งเป็นวัยที่จะมีรายได้ลดลงหรือไม่มีรายได้ คนเราจึงมีการออมเพื่อเป็นการจัดสรรทรัพยากรระหว่างเวลาเช่นกัน เหตุผลอื่นๆ ของการออมอาจจะเป็นออมเพื่อเหตุผลพิเศษบางประการ เช่น ออมเพื่อทุนการศึกษาต่อในอนาคต ออมเพื่อซื้อบ้านหลังแรก หรือออมเพื่อเป็นมรดกให้ลูกหลาน การออมไม่เพียงเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับตัวผู้ออมเองเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้วย เนื่องจากเงินออมเป็นแหล่งทุนของประเทศด้วย การศึกษาถึงพฤติกรรมการออมนอกจากจะทำให้ทราบปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการออม แต่ยังเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการออมด้วย

2.2.1 พฤติกรรมการออมในระดับมหภาค

งานของ สศค. (2549) ที่ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมการออมของประเทศไทย ได้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ประเภทอนุกรมเวลา (Time series data) ที่เก็บรวบรวมได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยในส่วนที่เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการออมของภาคครัวเรือนในประเทศไทยนั้น งานศึกษานี้ได้ใช้คำจำกัดความของ “การออมภาคครัวเรือน” ตามความหมายระบบบัญชีเศรษฐกิจเงินทุนประเทศไทย ของ สศช.¹²

ในงานศึกษานี้ได้กำหนดให้ตัวแปรตาม คือ สัดส่วนการออมภาคครัวเรือนต่อ GDP ส่วนตัวแปรต้นประกอบไปด้วย อัตราการเจริญเติบโตของ GDP อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก 12 เดือนของธนาคารพาณิชย์ อัตราเงินเฟ้อ สภาพคล่องของหน่วยเศรษฐกิจ และพฤติกรรมการออมของผู้ออมจากต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า อัตราการเจริญเติบโตของ GDP และพฤติกรรมการออมของผู้ออมจากต่างประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการออมของภาค

¹² ภาคครัวเรือน ประกอบด้วยครัวเรือนทุกประเภททั้งครัวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวเป็นเจ้าของกิจการที่ไม่ได้อยู่ในรูปบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน เช่น กิจการของบุคคลคนเดียว ครัวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวเป็นบุคคลที่ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสถานที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สภากาชาด มูลนิธิ สมาคม สโมสร เป็นต้น
ส่วนการออมของแต่ละภาคเศรษฐกิจนั้นมาจากรายได้หักด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (ซึ่งไม่รวมค่าเสื่อมราคา) และบวกด้วยเงินโอน/เงินอุดหนุนสุทธิ

ครัวเรือน ส่วนตัวแปรที่เหลือมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับการออมภาคครัวเรือน และในส่วนตัวแปรอัตราดอกเบี้ยนั้นไม่สามารถอธิบายผลกระทบที่มีต่อการออมภาคครัวเรือนได้ชัดเจนนัก และไม่มีนัยสำคัญ

2.2.2 พฤติกรรมการออมในระดับจุลภาค

งานของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2547) ได้นำแบบจำลองเศรษฐกิจมิติมาประยุกต์ใช้เพื่อประมาณการพฤติกรรมการออมของครัวเรือน¹³ โดยใช้ข้อมูลตัวแปรอิสระจากฐานข้อมูล SES ประจำปี 2543 ได้แก่ รายได้ของครัวเรือน รายได้ยกกำลังสอง ขนาดครัวเรือน ภูมิภาค อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน อายุ และ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของหัวหน้าครัวเรือน ผลการศึกษาจากแบบจำลองพบว่า รายได้ของครัวเรือน ขนาดของครัวเรือน อายุ ภูมิภาค อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของหัวหน้าครัวเรือนมีผลต่อระดับพฤติกรรมการออมของครัวเรือนอย่างมีนัยสำคัญ

¹³ การออม หมายถึง รายได้ของครัวเรือน ลบด้วยรายจ่ายครัวเรือน มีหน่วยเป็น บาทต่อเดือน

ตารางที่ 2-2 แสดงการกระจายของครัวเรือนตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม (SE-class)
SES2543

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

ที่มา: SES 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ (2547)

จากตารางที่ 2-2 ทำให้ได้ข้อสังเกตว่าขนาดการออมของครัวเรือนมีความหลากหลายพอสมควร กลุ่มครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนเป็นกลุ่มเกษตรกร (รหัสที่ 1-13 และ 19) มีการออมต่อเดือนค่อนข้างน้อย ยกเว้น รหัสที่ 1 เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินของตนเองน้อยกว่า 2 ไร่ รหัสที่ 6 เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินของตนเองมากกว่า 40 ไร่ รหัสที่ 13 เกษตรกรที่เช่าที่ดินของผู้อื่นมากกว่า 20 ไร่ และรหัสที่ 19 ประมง ที่มีระดับการออมแตกต่างค่อนข้างสูง สำหรับกลุ่มอาชีพที่มีระดับการออมมากที่สุดได้แก่ รหัสที่ 21 ผู้ประกอบการกิจการธุรกิจที่มีลูกจ้างของตนเอง รองลงมาเป็นรหัสที่ 31 กลุ่มอาชีพฝีมือชั้นสูง เช่น วิศวกร แพทย์ ที่ทำงานให้ตนเอง และรหัสที่ 32 กลุ่มอาชีพฝีมือชั้นสูง เช่น วิศวกร แพทย์ ที่ทำงานให้ผู้อื่น ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

คือ รหัส 1-13 มีสัดส่วนของครัวเรือนที่อยู่ในเขตชนบทสูง ในขณะที่รหัส 31-32 มีสัดส่วนของชนบทน้อยสะท้อนว่ารหัส 31-32 ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนในเขตเมือง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผู้มีความสามารถในการออมสูงส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเมือง

Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyaprachya, and Thammanoon Sodsrirchai (2005) ศึกษาเกี่ยวกับการออมระยะยาวในประเทศไทย และพยายามหาคำตอบว่าเหตุใดการออมของประเทศไทยจึงมีแนวโน้มลดลง ซึ่งผลปรากฏว่า สาเหตุที่การออมโดยรวมของประเทศลดลงมีสาเหตุสำคัญมาจากการออมในภาคครัวเรือนลดลง และสาเหตุที่ทำให้การออมในภาคครัวเรือนลดลงเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ความพยายามจัดตั้งโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net Program) ที่เพิ่มขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญฯ ซึ่งเมื่อแรงงานจำนวนหนึ่งเข้าสู่ระบบกองทุนเหล่านี้ก็จะทำให้แต่ละคนคิดว่าการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนและได้รับผลประโยชน์ในภายหลังถือเป็นการออมส่วนหนึ่งอยู่แล้ว ทำให้มีแรงจูงใจในการออมลดลง อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เกิดการมีระบบประกันสังคมทำให้การออมของครัวเรือนลดลงนั้น เป็นเรื่องที่เกิดเหมือนกันทั่วโลก เนื่องจากในทางปฏิบัติ การจัดทำบัญชีรายได้ประชาชาติ จะหักเงินสมทบประกันสังคมจากรายได้หลังเสียภาษีของครัวเรือน และจากการออมของครัวเรือนและนับเป็นส่วนหนึ่งของการออมภาครัฐ ดังนั้น เงินสมทบประกันสังคมจึงลดจำนวนเงินออมของภาคเอกชนลง

ประการที่สอง การบริโภคของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น (Boom in Consumption) สาเหตุที่การบริโภคของครัวเรือนเพิ่มขึ้นเนื่องจาก ในระยะหลัง ธนาคารพาณิชย์ต่างหันมาให้ความสนใจในการให้บริการทางการเงินแก่ผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ประกอบกับการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีรูปแบบบริการการเงินหลากหลายมานำเสนอต่อผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็น เครดิตการ์ด และสินเชื่อส่วนบุคคล

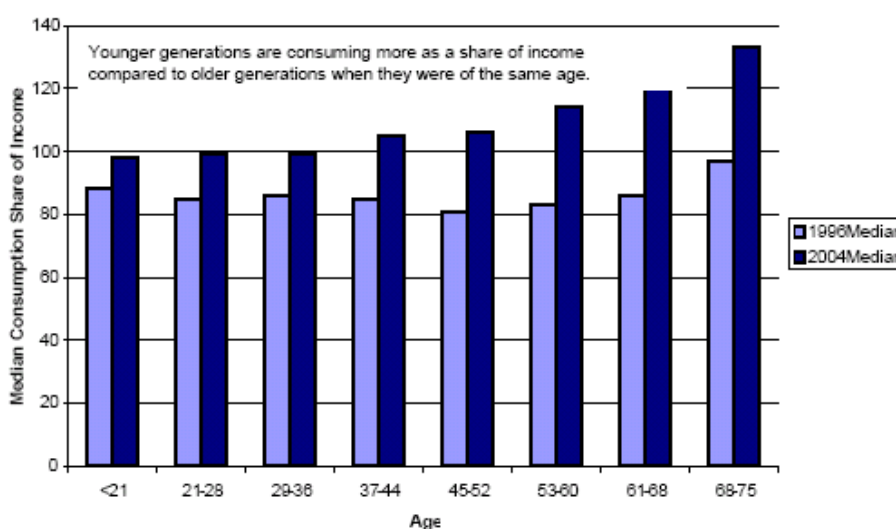
การที่อุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งกักเก็บเงินของผู้บริโภคลดลงทำให้พฤติกรรมในการบริโภคเปลี่ยนไป กล่าวคือ ผู้บริโภคจะคำนึงถึงการออมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตน้อยลง จากที่เคยคิดว่า ออมก่อน บริโภคทีหลัง กลับกลายเป็น บริโภคก่อน ออมทีหลัง

ประการที่สาม โครงสร้างการออมที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างการออมของครัวเรือนกับการออมนิติบุคคล (Shift between Corporate and Household Savings) การออมภาคเอกชนนั้นประกอบด้วย การออมจากครัวเรือนและการออมจากนิติบุคคล การรวบรวมข้อมูลด้านรายได้ประชาชาติของสศช. นั้นพบว่า ครัวเรือนบางกลุ่มที่เป็นผู้ประกอบการ (Self-employed Entrepreneurs) อาจจะนับเงินออมเป็นการออมนิติบุคคลหรือการออมครัวเรือนก็ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการออมนิติบุคคลและการออมครัวเรือนจึงเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามในวัฏจักรเศรษฐกิจนั้น การออมของนิติบุคคลจะมีลักษณะคล้อยตามกับระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Pro-cyclical) ในขณะที่การออมของครัวเรือนจะมีลักษณะตรงกันข้ามกับระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Counter-cyclical)

เมื่อพิจารณาด้านปัจจัยที่มีผลต่อระดับการออมในภาคครัวเรือน Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyapruchya, and Thammanoon Sodsrichai (2005) ได้ใช้ข้อมูล SES ประจำปี 2547 จำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 34,840 ตัวอย่าง ในการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจ โดยมีตัวแปรอิสระได้แก่ รายได้ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลักษณะที่อยู่อาศัย การเข้าถึงกองทุนหมู่บ้าน กองทุนประกันสังคม ขนาดครอบครัว ภูมิภาค อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน และการศึกษา การประมาณค่าทางเศรษฐกิจมิติพบว่า ระดับการออมของครัวเรือนจะเพิ่มขึ้นตามรายได้ จำนวนผู้มีรายได้ในครัวเรือน และความสามารถในการเข้าถึงระบบการออม ระดับการออมของครัวเรือนจะลดลงถ้าสมาชิกในครัวเรือนเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญของรัฐ ได้รับสิทธิ 30 บาทรักษาทุกโรค และถ้าครัวเรือนมีบ้านเป็นของตนเองซึ่งเปรียบเสมือนว่ามีความมั่งคั่ง ระดับการออมก็จะลดลงเช่นกัน สำหรับจำนวนสมาชิกหรือขนาดของครัวเรือนก็พบความสัมพันธ์ตรงกันข้ามกับระดับการออม เนื่องจากยิ่งครัวเรือนมีสมาชิกมากขึ้นความตระหนักถึงความจำเป็นในการออมเพื่อเป็นหลักประกันในอนาคตก็จะยิ่งลดลง เนื่องจากสมาชิกในครัวเรือนสามารถช่วยเหลือแบ่งปันความช่วยเหลือกันภายในครัวเรือนได้

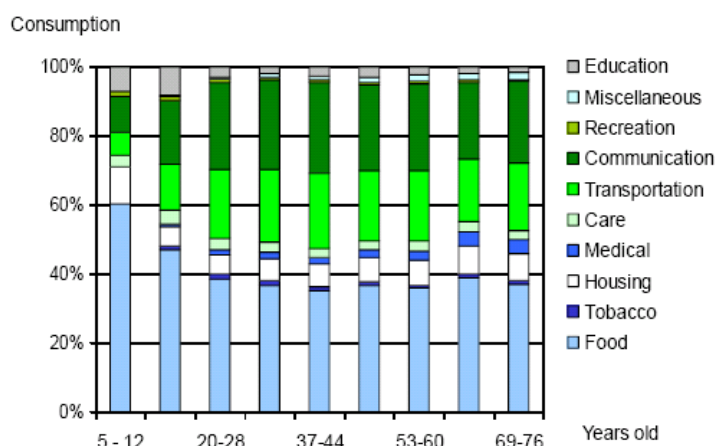
นอกเหนือจากการใช้ข้อมูล SES 2547 เพื่อประมาณค่าระดับการออมของครัวเรือนแล้ว งานศึกษานี้ยังใช้ข้อมูล SES 2539 และ 2547 การบริโภคของคน 2 รุ่น (เช่น การบริโภคของหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุอยู่ในช่วง 37-44 ปี ในปี 2539 กับหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 37-44 ปี ในปี 2547) โดยการจัดกลุ่มอายุของหัวหน้าครัวเรือนดังที่ปรากฏในแผนภาพที่ 2-5

แผนภาพที่ 2-5 Cohort Consumption



ที่มา: Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyapruchya, and Thammanoon Sodsrichai (2005) ข้อมูลจาก SES 1996, 2004

แผนภาพที่ 2-6 Cohort Consumption



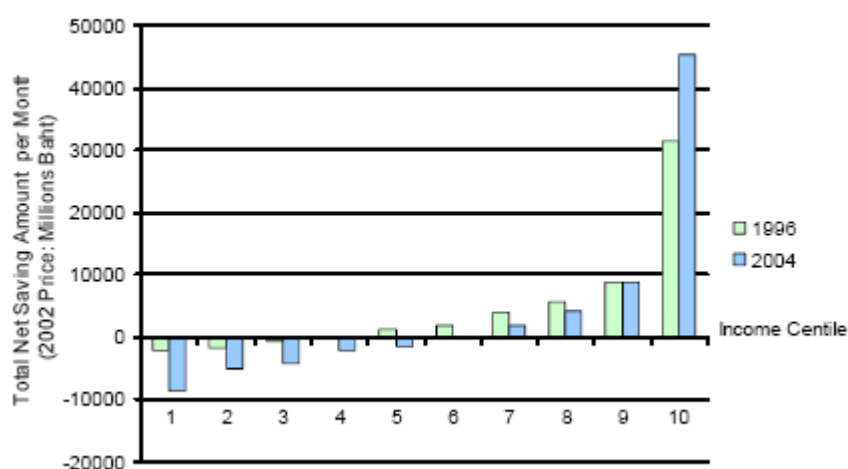
ที่มา: Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyaprichya, and Thammanoon Sodsrichai (2005) ข้อมูลจาก SES 1996, 2004

การวิเคราะห์ข้อมูล SES¹⁴ แสดงให้เห็นว่า คนรุ่นปัจจุบันบริโภคมากกว่าคนสมัยก่อนจริง และเมื่อพิจารณาในส่วนคนที่มีอายุในช่วงวัยเกษียณอายุจะเห็นว่าคนวัยเกษียณของปี 2547 บริโภคมากกว่าคนในวัยเกษียณของปี 2539ค่อนข้างมาก การวิเคราะห์พบว่า การบริโภคที่เพิ่มขึ้นมาจากสินค้าหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ อาหาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง (รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และค่าเดินทาง) และค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสาร (โทรศัพท์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และค่าโทรศัพท์)

งานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทยชิ้นนี้ ยังได้ทำความเข้าใจกับพฤติกรรมการออมของภาคครัวเรือนอย่างละเอียด โดยการจำแนกกลุ่มครัวเรือนในปี 2546 ตามระดับรายได้ ไล่จากน้อยไปมาก (จากรูปกลุ่มที่ 1 คือ ยากจนที่สุด กลุ่มที่ 10 คือรวยที่สุด) Kobsak และคณะ ได้พบถึงความแตกต่างในพฤติกรรมการออมระหว่างกลุ่มรายได้ โดยครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มรายได้ระดับล่างจะมีอัตราการออมต่ำกว่าครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มรายได้ชั้นสูง และกลุ่มคนรวยสูงสุด 2 กลุ่มแรกจะมีสัดส่วนการออมรวมกันคิดเป็นร้อยละ 79 ของการออมภาคครัวเรือนทั้งหมด ไม่เพียงเท่านั้น จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบพฤติกรรมการออมของครัวเรือนในปี 2547 เทียบกับครัวเรือนในกลุ่มรายได้ระดับเดียวกัน ในปี 2539 นั้น ปรากฏว่าในปี 2547 ครัวเรือนในกลุ่มรายได้ระดับล่างนั้น มีอัตราการออมที่ลดลงกว่าในอดีตอีกด้วย

¹⁴ การวิเคราะห์ของ Kobsak และคณะ (2005) ใช้หน่วยข้อมูลเป็นรายครัวเรือน แต่ได้วิเคราะห์และสรุปผลพฤติกรรมการบริโภคเป็นรายบุคคล (หัวหน้าครัวเรือน)

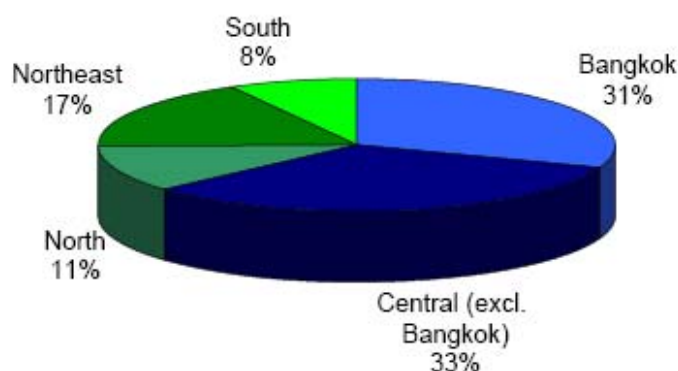
แผนภาพที่ 2-7 การออมของครัวเรือนตามฐานะเงิน-ราย



ที่มา: Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyaprichya, and Thammanoon Sodsrichai (2005) ข้อมูลจาก SES 1996, 2004

ข้อมูลที่สำคัญนั้นยังแสดงให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการออม ที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพฯและภาคกลาง ซึ่งเมื่อคิดเทียบเป็นสัดส่วนกับการออมทั้งประเทศแล้ว จะพบว่าร้อยละ 63 ของการออมทั้งประเทศ จะมาจากครัวเรือนที่มีถิ่นฐานในพื้นที่กรุงเทพฯ และภาคกลางข้อค้นพบนี้ชี้ช่องให้เห็นว่า การออมที่ถดถอยลงนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และอยู่ในพื้นที่ไกลจากความเจริญ ในขณะที่ครัวเรือนกลุ่มที่มีรายได้สูงนั้น ยังคงมีอัตราการออม อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างจากในอดีตเท่าใดนัก

แผนภาพที่ 2-8 การออมจำแนกตามรายภาค



ที่มา: Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyaprichya, and Thammanoon Sodsrichai (2005)

ทั้งงานของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2547) และ Kobsak Pootrakool และคณะ (2005) ต่างก็ใช้ข้อมูล SES ในการประมาณระดับการออมของครัวเรือน ซึ่งข้อมูล SES ที่จัดเก็บนั้นเป็นแบบปีเว้นปี ดังนั้น งานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ Kobsak Pootrakool และคณะ ที่ใช้ข้อมูล SES 2543 และ 2547 นั้น จึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลภาคครัวเรือน (Cross section data) เท่านั้น ยังไม่สามารถวิเคราะห์แนวโน้มระดับการออมของครัวเรือนจำแนกตามกลุ่มอายุ พื้นที่ และอาชีพได้ในระยะยาว

การออมนั้นเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ด้วยตัวบุคคลเอง แต่บางครั้งก็ต้องอาศัยปัจจัยภายนอกอย่างอื่นร่วมด้วยการส่งเสริมการออมจากภาครัฐหรือชุมชน หรือการกระจายตัวของที่ตั้งของธนาคารที่ทั่วถึง การให้บริการอย่างเท่าเทียมกันของสถาบันการเงิน ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้บุคคลมีการออมมากขึ้นหากสามารถเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินได้โดยง่าย จากงานศึกษาของ บริษัท ซีเอสเอ็นเอ็นแอนด์แอสโซซิเอท จำกัด ที่ได้รับมอบหมายจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ศึกษาความต้องการบริการทางการเงินของประชาชน พบว่า ประชาชนในกลุ่มที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์มากกว่าประชาชนในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ และพฤติกรรมการออมของผู้มีรายได้ต่ำในกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด¹⁵ ก็มีความแตกต่างกัน โดยผู้มีรายได้ต่ำในกรุงเทพฯ จะฝากเงินกับธนาคารและซื้อทรัพย์สินมีค่าเก็บไว้ หรือบางคนก็นำเงินไปเล่นแชร์เพราะให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า ขณะที่ผู้มีรายได้ต่ำในต่างจังหวัดฝากเงินกับ ธกส. หรือฝากกับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของหมู่บ้าน

โดยสรุปจากการศึกษาวรรณกรรมปริทัศน์งานวิจัยในอดีต พบว่า พฤติกรรมการออมของครัวเรือนไทยถูกกำหนดด้วยทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

(1) รายได้ โดยทั่วไปคนเราจะสะสมเงินสด บ้าน หรือที่ดินเพื่อเป็นทรัพย์สินไว้ใช้ในวัยชรา ซึ่งการออมแบบนี้มักเริ่มขึ้นในช่วงตอนกลางของชีวิต (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) เนื่องจากในช่วงต้นของชีวิตรายได้จะต่ำมากและจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จนมีรายได้สูงสุดในตอนกลางของชีวิต หลังจากนั้นก็จะลดลงจนเกือบเท่ากับตอนต้นของชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Hypothesis) ซึ่งงานของ Kobsak Pootrakool และคณะ (2005) ก็แสดงให้เห็นเช่นนั้น ดังแผนภาพที่ 2-9

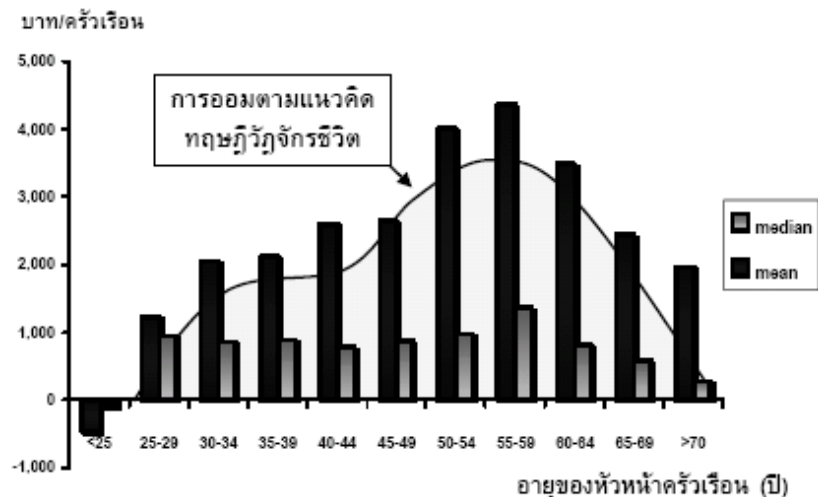
(2) อายุ การออมจะเพิ่มขึ้นตามช่วงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงอายุ 50-59 ปี การออมจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เนื่องจากเป็นวัยที่ค่อนข้างมีความมั่นคงในอาชีพ และมีภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ

(3) อาชีพ อาชีพที่มีโอกาสได้รายได้สูงมีแนวโน้มที่จะมีการออมมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น เช่น กลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบแม้ไม่มีระบบการออมแบบไม่สมัครใจจากภาครัฐ (ไม่มีกองทุนประกันสังคม หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รองรับ) แต่ก็มีกองทุนรวมเพื่อการ

¹⁵ ผู้มีรายได้ต่ำในต่างจังหวัดในงานศึกษานี้ศึกษาที่จังหวัดเพชรบูรณ์และสุรินทร์

เลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF) ที่เป็นรูปแบบการออมแบบสมัครใจที่เหมาะสมกับคนทุกกลุ่มที่ต้องการออมเงินเพื่อวัยเกษียณ โดยเฉพาะคนที่ยังไม่มีสวัสดิการออมเงินเพื่อวัยเกษียณมารองรับ แต่แน่นอนว่ากลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบที่มีโอกาสเข้าถึงกองทุนนี้คงเป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายได้สูง เช่น แพทย์ วิศวกร มากกว่าที่จะเป็นแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำอย่างแรงงานภาคเกษตร

แผนภาพที่ 2-9 การออมตามอายุ



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, คำนวณโดยผู้วิจัย

ที่มา: แผนภาพประกอบการบรรยายจาก Kobsak Pootrakool และคณะ (2005)

(4) การศึกษา ระดับการศึกษาที่สูงขึ้น จะทำให้คนรู้จักวางแผนทางการเงิน และการออมก็จะสูงขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของชีวิต

(5) ขนาดของครัวเรือน ทีมงานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ Kobsak Pootrakool และคณะ ต่างก็ชี้ให้เห็นว่า ขนาดของครอบครัวยิ่งใหญ่มากเท่าไรการออมก็ยิ่งลดลง เพราะครอบครัวใหญ่สามารถขอความช่วยเหลือกันได้ง่าย ทำให้คำนึงถึงการออมน้อยลง

(6) การคุ้มครองด้านสังคมจากภาครัฐ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญ จากภาครัฐ มีส่วนทำให้การออมของบุคคลหรือของครัวเรือนลดลง

(7) ความสามารถในการเข้าถึงสถาบันการเงิน ความสามารถในการเข้าถึงสถาบันการเงินอาจส่งเสริมให้คนออมเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันการเข้าถึงสถาบันการเงินอาจทำให้การบริโภคของปัจเจกชนเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน หากเป็นการเข้าถึงสถาบันการเงินนั้นเป็นไปเพื่อการขอสินเชื่อ

3. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- 3.1 ศึกษารายได้ พฤติกรรมการใช้จ่าย และการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ
- 3.2 ศึกษาเป้าหมายของการออม และรูปแบบของการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ
- 3.3 จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการออมของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบและกลุ่มที่มีอายุ 20-25 ปีขึ้นไป และความเป็นไปได้ในการสร้างจัดตั้งระบบบำนาญภาคบังคับโดยภาครัฐ

4. ขอบเขตการวิจัย

- 4.1 ผู้มีงานทำ อายุ 20 ปีขึ้นไป เพื่อต้องการทราบความสามารถในการออมของบุคคลตั้งแต่วัยเริ่มทำงาน (เหตุผลของการกำหนดช่วงอายุ 20 ปีขึ้นไป: ตัวอย่างเช่น สมมติว่ารัฐบาลจะจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ รัฐบาลจะกำหนดอายุของสมาชิกของระบบอย่างไร ในกรณีนี้ มีความจำเป็นต้องทราบถึงความสามารถในการออมของผู้มีงานทำอายุ 20-30 ปี / บางสถานภาพการทำงานหลังอายุ 60 ปี)
- 4.2 ผู้มีงานทำรายอาชีพและสถานภาพการทำงาน รายอายุ และพื้นที่ (เพื่อเชื่อมโยงลักษณะของกลุ่มเป้าหมายกับการมีหลักประกันสุขภาพ)

5. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

5.1 การวิเคราะห์ฐานข้อมูล SES

การศึกษาพฤติกรรมการบริโภคและการออมของกลุ่มผู้ที่กำลังเข้าสู่วัยชราจะวิเคราะห์จากฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (The Household Socio-Economic Survey: SES) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติทุก 2 ปี ตั้งแต่ปี 2531 ถึงปี 2549 ข้อมูลสำรวจดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นโดยมีรายละเอียดที่ประกอบไปด้วย ลักษณะสถานะภาพทางสังคม โครงสร้างรายได้ จำนวนสินทรัพย์และหนี้สิน ลักษณะที่อยู่อาศัย และพฤติกรรมการใช้จ่ายของครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นการบริโภคอาหาร รวมถึงการซื้อสินค้าและบริการต่างๆ เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวจะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและแนวโน้มของพฤติกรรมการใช้จ่ายของกลุ่มครัวเรือนต่างๆในประเทศไทยได้

ถึงแม้ข้อมูลดังกล่าวมิได้มีรายละเอียดของการออมภายในครัวเรือน แต่การศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับพฤติกรรมการออมของครัวเรือน นั่นคือ ทำให้ทราบถึงจำนวนเงินทุนบางส่วน of ครัวเรือนที่มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาออมเพิ่มขึ้นหากได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบถึงลักษณะการออมของครัวเรือนในรูปแบบอื่น

ที่ผ่านทางการซื้อทรัพย์สินมีค่าและสินค้ายกเว้น เป็นต้น การศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายและการออมของคนไทยได้ดีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบและขอบเขตของการจัดทำการศึกษาภาคสนามและแนวทางการส่งเสริมการออมของประเทศไทยต่อไป

การออมที่อยู่ในรูปตัวเงินโดยทั่วไป หมายถึง ผลต่างของรายได้และรายจ่ายที่นำไปลงทุนผ่านเครื่องมือทางการเงินต่างๆ เช่น เงินฝากและการทำประกันชีวิต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบการออมในระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย อาจมิได้ถูกจำกัดอยู่เพียงแค่การลงทุนผ่านเครื่องมือทางการเงินเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากอาจมีปัญหาด้านโครงสร้างของระบบที่ทำให้คนบางกลุ่มในประเทศไม่สามารถเข้าถึงเครื่องมือทางการเงินต่างๆได้ ประกอบกับระดับความเสี่ยงและรสนิยมที่มีความแตกต่างกันตามอายุ อาชีพ และระดับรายได้ เป็นต้น ที่ทำให้เกิดการเลือกรูปแบบการออมที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายของประชาชนจึงจำเป็นต้องแยกหมวดหมู่การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค การออมที่อยู่ในรูปตัวเงิน และการลงทุนเพื่อการออมผ่านการซื้อสินทรัพย์ถาวร

เพื่อก่อให้เกิดการเปรียบเทียบลักษณะพฤติกรรมการบริโภคและความสามารถในการออมระหว่างกลุ่มคนต่างๆในระบบเศรษฐกิจ การศึกษาจะแยกวิเคราะห์พฤติกรรมตามกลุ่มอายุ กลุ่มลักษณะอาชีพ (เช่น ลูกจ้าง ข้าราชการ และผู้ประกอบการ เป็นต้น) กลุ่มภาคการผลิต (เช่น เกษตร อุตสาหกรรมการผลิต และ บริการ เป็นต้น) และตามภูมิภาคหรือพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้เห็นทิศทางและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคและความสามารถในการออมของกลุ่มคนต่างๆ การศึกษาจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2531 จนถึงปี 2549 รวมทั้งสิ้น 10 ฐานข้อมูลสำรวจ

ฐานข้อมูล SES นั้นถูกจัดทำขึ้นโดยการสำรวจเป็นรายครัวเรือน ดังนั้น ข้อมูลการบริโภคและการใช้จ่ายจะถูกรายงานเป็นจำนวนเงินรวมของทั้งครัวเรือน แต่ทั้งนี้ การศึกษาพฤติกรรมการบริโภคเป็นรายคนของแต่ละกลุ่มอายุ อาชีพ และพื้นที่ นั้นสามารถทำได้โดยการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายครัวเรือนเป็นรายคนโดยถ่วงน้ำหนักตามระดับช่วงอายุ

5.2 การสำรวจภาคสนาม

หลังจากการจัดทำฐานข้อมูล SES และวิเคราะห์รายได้ พฤติกรรมการใช้จ่าย และการออมของกลุ่มผู้มีงานทำแล้ว ผู้วิจัยจะทำการสำรวจข้อมูลภาคสนามเพิ่มเติม ในประเด็นที่ข้อมูล SES ไม่สามารถใช้วิเคราะห์เชิงลึกได้ โดยเลือกกลุ่มเป้าหมายพิจารณาจากสถานภาพการทำงาน (ในระบบ/นอกระบบตามความหมายของ NSO) และเพิ่มเติมประเด็นข้อถกเถียงนอกเหนือจาก ลักษณะทั่วไปทางประชากรของกลุ่มเป้าหมายและครัวเรือน รายได้และพฤติกรรมการบริโภค โดยจะเน้นประเด็นด้านเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์การออม รูปแบบของการออม รวมถึงศักยภาพในการออมเพิ่มเติม เนื่องจากการศึกษาเป้าหมายของการออมจะทำให้สามารถ

ทราบได้ว่าบุคคลมองอนาคตไกลเพียงไร

● แบบสอบถาม

แบบสอบถามจะประกอบด้วย 6 ส่วนสำคัญได้แก่ ส่วนที่ 1 สถานที่ตั้งของครัวเรือนของผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ ส่วนที่ 2 ลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะการอยู่อาศัยและที่อยู่อาศัย ส่วนที่ 3 รายได้ ส่วนที่ 4 การวางแผนการบริโภค-การออม และวัตถุประสงค์ของการออม และส่วนที่ 5 รูปแบบและรสนิยมในการออม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- คำถามเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของครัวเรือนของผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ ประกอบด้วย ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล/แขวง สถานที่ตั้งอยู่ในหรือนอกเขตเทศบาล ชื่อหมู่บ้าน บ้านเลขที่ และถนนที่เป็นที่ตั้งของที่อยู่ของผู้ถูกสัมภาษณ์
- คำถามเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะการอยู่อาศัยและที่อยู่อาศัย ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ศาสนา ระดับการศึกษาสูงสุด สถานภาพสมรส จำนวนบุตร (ถ้ามี) ลักษณะการอยู่อาศัย ได้แก่ การอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นภายในครอบครัว จำนวนสมาชิกในครัวเรือน เป็นต้น คำถามเกี่ยวกับลักษณะของที่อยู่อาศัยและการถือครองทรัพย์สินบางประเภท ได้แก่ ประเภทของที่อยู่อาศัย ลักษณะของที่อยู่อาศัย สถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัย การจ่ายค่าเช่า เป็นต้น รวมไปถึง การถือครองเครื่องใช้ และการได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล
- คำถามเกี่ยวกับรายได้ ส่วนที่ 3 ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับอาชีพหลักและการมีอาชีพรอง สถานภาพการทำงาน ลักษณะของค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง ระดับรายได้ การได้รับสวัสดิการจากการทำงาน และการได้รับรายได้จากแหล่งอื่นๆ นอกเหนือจากการทำงาน
- คำถามเกี่ยวกับการวางแผนการบริโภค-การออมและวัตถุประสงค์ของการออม เป็นคำถามเพื่อพิจารณาว่าผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นคนที่มีการวางแผนล่วงหน้าระยะยาวหรือไม่ และมีการวางแผนทางการเงินควบคู่ไปด้วยหรือไม่อย่างไร อีกทั้งคำถามยังเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการออม โดยพิจารณาวัตถุประสงค์การออมโดยทั่วไป และวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การออมเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย การออมเพื่อการแต่งงาน การออมเพื่อการศึกษาของบุตร การออมเพื่อการประกอบธุรกิจ
- คำถามเกี่ยวกับรูปแบบในการออม คำถามเกี่ยวกับรูปแบบของการออมนั้นจะรวมประเด็นศักยภาพในการออมเงิน วัตถุประสงค์ในการออมเงินโดยทั่วไป ระดับเงินออมในแต่ละเดือน รูปแบบของการออม หลักเกณฑ์ในการออม การออมเพิ่มหากรายได้เพิ่ม จำนวนเงินที่ถูกบังคับออม ภาระทางการเงิน การกู้ยืมสาเหตุของการก่อหนี้ แหล่งเงินกู้ และหลักเกณฑ์ในการเลือกแหล่งเงินกู้

- คำถามเกี่ยวกับบรรทัดฐานและความรู้เกี่ยวกับการออม คำถามในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับ การใช้สถาบันการเงินในปัจจุบัน หลักเกณฑ์การเลือกสถาบันการเงิน และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการออม

- การเก็บรวบรวมข้อมูล

- กลุ่มเป้าหมาย เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้แบบสัมภาษณ์ โดยทำการเก็บข้อมูลกับผู้มีงานทำอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป จาก 15 จังหวัด รวมจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 2,000 คน
- การเลือกตัวอย่าง กำหนดการสุ่มตัวอย่างแบบหลายชั้น (Multi-Stage Sampling) ดังนี้

ขั้นที่ 1 แบ่งภูมิภาคและหาขนาดตัวอย่างในแต่ละภูมิภาค โดยแบ่งจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดออกเป็น 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานครตามการแบ่งของกลุ่มสถิติแรงงาน สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติ จากนั้นหาจำนวนตัวอย่างด้วยการกำหนดสัดส่วน

ขั้นที่ 2 สุ่มตัวอย่างจังหวัดโดยใช้วิธีการสุ่มแบบ Cluster Random Sampling ซึ่งในแต่ละภาคจะแบ่งจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้เกณฑ์การเปรียบเทียบ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว สัดส่วนคนจนและรายได้ประจำเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (โดยศึกษาข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เพื่อแบ่งจังหวัดในภูมิภาคตามฐานะทางเศรษฐกิจโดยมีเกณฑ์การแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

- จังหวัดที่มีฐานะร่ำรวย หมายถึงจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวและรายได้ประจำเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาค **และมี**สัดส่วนคนจนน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของภาค
- จังหวัดที่มีฐานะยากจน หมายถึงจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว และรายได้ประจำเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาค **และมี**สัดส่วนคนจนมากกว่าค่าเฉลี่ยของภาค
- จังหวัดที่มีฐานะปานกลาง หมายถึงจังหวัดที่นอกเหนือจากจังหวัดที่มีฐานะร่ำรวยหรือจังหวัดที่มีฐานะยากจนที่นิยามไว้ข้างต้น

และทำการเลือกจังหวัดตัวอย่างจากแต่ละกลุ่มโดยไม่ให้อยู่ใกล้ชิดกันในเชิงภูมิศาสตร์ และคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ โดยกำหนดกลุ่มละ 1 จังหวัด ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางที่จะสุ่มกลุ่มที่ 2 มา 2 จังหวัด เนื่องจากเป็นภาคที่มีขนาดของประชากรวัยแรงงานอยู่จำนวนมาก ส่วนกรุงเทพมหานครไม่เข้าข่ายการจัดกลุ่มจังหวัดทั้ง 3 แบบ

จังหวัดที่เป็นเป้าหมายในการสำรวจครั้งนี้ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ พิษณุโลก อุทัยธานี ขอนแก่น สกลนคร อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด ชุมพร นครศรีธรรมราช กระบี่ ลพบุรี สระแก้ว ราชบุรี และชลบุรี

ขั้นที่ 3 หาขนาดตัวอย่างในแต่ละจังหวัดโดยการกำหนดสัดส่วน

ขั้นที่ 4 ทำการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญในแต่ละอำเภอ โดยพิจารณาเลือกอำเภอให้กระจายตัวในแต่ละพื้นที่ของจังหวัด และคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทาง คำนึงการกระจายตัวของผู้มีงานทำในเขตที่อยู่อาศัยของกลุ่มตัวอย่าง (ในเขตหรือนอกเขตเทศบาล) โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบปี พ.ศ. 2549 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ส่วนการเลือกตำบลและหมู่บ้านเป็นแบบบังเอิญและพิจารณาความสะดวกและเป็นไปได้ในการเดินทาง

- **ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล** ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล (ในวันที่ 14 ตุลาคม – 4 พฤศจิกายน 2549 และ 1-2 ธันวาคม 2550) ทั้งหมดใน 88 อำเภอ และ 29 เขต จาก 15 จังหวัดอื่นได้แก่จำนวนตัวอย่างรวม 2,028 คน ลักษณะพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างดูในภาคผนวก

การเก็บรวบรวมข้อมูลของการศึกษานี้ ทำการเก็บข้อมูลทั้งหมดจาก 15 จังหวัด 88 อำเภอ และ 29 เขต รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 2,028 คน โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมี 4 ภาค กับ 1 จังหวัด แบ่งเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 638 คน (ร้อยละ 31.5) ภาคกลางจำนวน 524 คน (ร้อยละ 25.8) ภาคเหนือจำนวน 363 (ร้อยละ 17.9) และกรุงเทพมหานครจำนวน 224 คน (ร้อยละ 11.0)

กลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนของผู้ที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าในเขตเทศบาล (เปรียบเทียบระหว่างร้อยละ 67.1 กับ ร้อยละ 32.9) มีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบ (ร้อยละ 61.9 และ 38.3) เป็นเพศหญิงร้อยละ 55.9 ชายร้อยละ 44.1 กลุ่มตัวอย่างมีอายุเฉลี่ย 41 ปี ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่าง 30-39 ปี เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธมากที่สุด (ร้อยละ 96.8) กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับประถมต้น (ป.1-ป.4) หรือเทียบเท่ามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 26.1 เป็นผู้สมรสและอยู่ด้วยกันในสัดส่วนสูงที่สุดถึงร้อยละ 70.1 รองลงมาเป็นกลุ่มที่เป็นโสด (ร้อยละ 19.7) การอยู่อาศัยในครัวเรือนของกลุ่มตัวอย่างนั้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมากเกินครึ่งอาศัยอยู่กับคู่สมรส ซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 67.9

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้เข้าใจลักษณะทางประชากรและสังคมโดยคร่าวๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่ผลการศึกษา อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลลักษณะของกลุ่มตัวอย่างไว้อย่างละเอียดในภาคผนวก ค

5.3 การระดมความคิดเห็นเพื่อรับฟังข้อเสนอแนะและแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ