



การคลังเพื่อสังคม การออมภาคบังคับ และกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ*

โดย นายดิเรก บัณฑิตวัฒน์

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๑๐๑๒๕

การออมภาคบังคับ กับนโยบาย

ปรมาจารย์เศรษฐศาสตร์หลายท่าน เสนอให้จัดระบบ "การออมภาคบังคับ" (forced saving) เพื่อเป็นกลไกให้ประชาชนเก็บออมเงินให้พอเพียง อย่างน้อยเพื่อจะเลี้ยงดูตนเองในยามชรา และเป็นการระดมเงินออมระดับชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป ข้อคิดเห็นเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ยังคงทันสมัยและดูเหมือนว่า "เหมาะสมกับกาลและเทศะ" ในสังคมไทยปัจจุบัน ซึ่งกระแสบริโภคนิยมกำลังเบิกบาน มีปัจจัยที่เชิญชวนให้ทุกคน "ใช้จ่าย" หรือ "บินก่อนจ่ายทีหลัง" "วางเงินดาวนหมื่นเดียวได้บ้าน/รถทันที" "ควิกแคชและบัตรเครดิต" ประสบผลสำเร็จมากกว่ามาตรการส่งเสริม "การออม" ดังนั้น เมื่อมีข้อเสนอ "การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ" (national pension fund) โดยหลาย หน่วยงาน (ทั้งเอกชนและภาครัฐ) ร่วมกันผลักดัน นี่ย่อมพยายามผลักดันให้เป็นกฎหมายและจะประกาศใช้วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ จึงเป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนเป็นคนที่สนใจอยากติดตามว่า ข้อเสนอเช่นว่านี้มีหน้าตาอย่างไร ? กองทุนจะบังคับใช้กับ

ใคร ? หน่วยงานใดจะบริหารเงินกองทุน ? บำเหน็จบำนาญที่สมาชิกจะได้รับเมื่อเกษียณจากการทำงานจะเป็นอย่างไร ? ประโยชน์จะคุ้มค่ากับการเป็นสมาชิกหรือไม่?

ความจริง ผู้เขียนก็เช่นเดียวกับนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ ที่ไม่นิยมชมชอบการถูก "บังคับ" แต่ในบริบทนี้ถือว่าขงเว้นเพราะว่า "บังคับ" ในบริบทนี้เป็นการบังคับใจตนเอง ไม่ให้ใช้จ่ายมาก ความจริงน่าจะเรียกว่าเป็น "วินัยการออม" จะเหมาะกว่าผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่ยอมรับว่า ถ้าให้เก็บออมของตัวเองโดยไม่มีข้อบังคับหรือไม่มีวินัย เงินก้อนของตนเองคงจะเติบโตได้เพียงระยะหนึ่งแล้วก็จะแคระแกร็น ไม่มีวันโต เพราะเหตุว่า **หนึ่ง** พอมีเงินสะสมเป็นหมื่นเป็นแสน ชักรู้สึกคันไม้คันมืออยากจะทำเงินซื้อโน่นซื้อนี่ เกินกว่าจะห้ามจิตใจ

สอง ถ้ามีเงินในบัญชีเยอะ ๆ เวลาที่ญาติพี่น้องเดือดเนื้อร้อนใจต้องการหยิบยืมเงิน เช่น ยืมเงินไปประกันลูกชายที่ถูกจับยาบ้าเจ็บป่วย ฯลฯ เป็นเรื่องยากที่จะปฏิเสธไม่ให้ยืม

* นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ สภากรรมการจัดการกองทุน ได้จัดประชุมวิชาการที่โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต ประตูน้ำ โดยได้เชิญชวนหลายฝ่ายเข้าร่วมระดมความเห็นจำนวนสัก ๒๐๐ คนเห็นจะได้ มีตัวแทนทั้งฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนฝ่ายแรงงาน สถาบันการเงิน และบริษัทจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ฝ่ายราชการ และฝ่ายวิชาการ เข้าร่วมออกความคิดเห็น ในที่ประชุมมีเอกสารและข้อเสนออย่างชัดเจน พร้อมกับวิเคราะห์ตัวเลข การออม ข้อเสนอว่าใครจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างไร พร้อมตั้งเป้าว่าจะประกาศใช้เป็นกฎหมายในช่วงต้นปี ๒๕๕๐ ขอสรุปประเด็นหลักๆ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) จะมีหน้าตาอย่างไร

หนึ่ง จะเป็นกองทุนใหม่และภาคบังคับ ซึ่งใช้กับแรงงานและนายจ้างทุกคน โดยบังคับออม ๓-๖% ของเงินเดือน (ตัวเลขยังไม่นิ่ง) โดยไม่กำหนดเพดานขั้นต่ำหรือขั้นสูง (ไม่เหมือนกับระบบประกันสังคมที่มีเพดาน ซึ่งหมายถึง รายได้สูงถูกหักน้อยกว่ารายได้น้อย)

สอง เงินกองทุนนี้นำไปบริหารจัดการรวมกัน แต่ว่าเงินไม่รวม หรือ "ไม่ไฮ้ะ" กล่าวคือ ในกองทุนจะมีระบบบัญชีของสมาชิกแต่ละคน โดยจะมีวิธีการรายงานทางบัญชีแจ้งให้ทราบทุกปีว่า ยอดเงินสะสมถึงปีนี้เป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นไม่ต้องกังวลว่า จะถูกไปโปะหรือรวมกับบัญชีคนอื่น ๆ เงินออมของเราก็จะออกตามอัตราดอกเบี้ยหรือเงินปันผล ตามที่ผู้บริหารเงินกองทุน (มีอาชีพ) จะทำหน้าที่ของเขาอย่างดีที่สุด

สาม แรงงานจะได้รับเงินคืนหลังเกษียณการทำงาน เพื่อให้มีเงินก้อนสำหรับดำรงชีวิตอยู่ในยามชราได้ มีเงินใช้จ่ายพอสมควรตามอัตภาพ

โดยไม่ต้องพึ่งพาลูกหลานหรือเป็นการต่อสังคมตั้งเป้าว่า เงินบำนาญหลังเกษียณน่าจะเท่ากับร้อยละ ๕๐ ของเงินเดือนสุดท้ายก่อนเกษียณ

สี่ ทางฝ่ายนายจ้างจะสบทบด้วยในอัตราเท่ากับผู้ออม (คือ ๓% ถึง ๖%) ฝ่ายนายจ้างฟังแล้วอาจจะอุทานว่า "ต้องจ่ายอีกแล้ว" แต่ก็มีเหตุผลสนับสนุน บางท่านอาจจะสงสัยว่า ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับกองทุนประกันสังคม (social security system) ดอกหรือ?

ความจริง เงินกองทุนสองกองนี้คาบเกี่ยวกันอยู่บ้าง แต่ไม่เหมือนกัน กองทุนประกันสังคมนั้นเน้นในเรื่องของการจัดการความเสี่ยง เช่น เจ็บป่วยมีหลักประกัน คลอดบุตรได้พักและได้รับเงินช่วย เกิดตกงานหรือภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจ ยังมีหลักประกันระดับหนึ่ง ส่วนกองทุนบำเหน็จบำนาญนั้นเป้าประสงค์ต่างกัน คือชัดเจนว่าต้องการจะสะสมเป็นเงินออม เพื่อเป็นหลักประกันตนในยามหลังเกษียณการทำงาน แต่ถ้าจะด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น เสี่ยงชีวิตไปก่อนหน้า-เงินก้อนนี้ก็จะเป็นมรดกให้ลูกหลานหรือบุคคลที่ระบุ

ห้า กองทุนประกันสังคมในขณะนี้ มีสมาชิกประมาณ ๘-๑๐ ล้านคนเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมคนไทยทั้งหมด และความจริงก็ยังเป็นส่วนน้อยของกำลังแรงงาน ในส่วนกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (มีเพียง ๓ ล้านเศษ คือข้าราชการปัจจุบันและข้าราชการเกษียณ) คิดเป็นตัวเลขง่าย ๆ ว่าประชากรไทยมีจำนวน ๖๔ ล้านคน สมมติว่าเป็นเป็นเด็กและเยาวชนครึ่งหนึ่ง ดังนั้นมีจำนวนประชากรผู้ใหญ่ ๓๒ ล้าน ในขณะที่มีเพียง ๑๐ ล้านคน หรือน้อยกว่าที่มีหลักประกันยามเกษียณ ประมาณว่า ๑ ใน ๓ เท่านั้น อีก ๒



ใน ๓ ยังขาดหลักประกันในยามชราหลังเกษียณจากการทำงาน

ทก ข้อดีของการเข้าร่วมกองทุน กบข. คือ สิทธิประโยชน์ด้านภาษี (tax privileges) ซึ่งมี ๓ ส่วนด้วยกัน *หนึ่ง* การลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพราะอนุญาตให้เงินสมทบเข้ากองทุนไปหักฐานภาษี *สอง* เมื่อกองทุน กบข. hasilประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินฝากหรือเงินปันผล ก็จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี *สาม* ในวัยชรา เมื่อรับเงินบำเหน็จบำนาญก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เจ็ด กองทุน กบข. หลังจากรวบรวมเงินจากสมาชิก จากหัก ๓-๖% ของเงินเดือนค่าจ้าง และเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้าง ซึ่งจะเป็นเงินก้อนใหญ่ (หลักแสนล้านในแต่ละปี) ซึ่งจะนำไปลงทุน บางส่วนอาจจะถือเป็นเงินฝาก บางส่วนเป็นพันธบัตร ถือหุ้น ตามความเหมาะสม ฯลฯ

แปด ประเด็นที่อภิปรายกันมากและหลายฝ่ายได้แสดงความกังวล เกี่ยวกับคำถามว่า กองทุนนี้จะบริหารแบบรวมศูนย์ (กองทุนเดียวโดยภาครัฐ) หรือว่า แบบกระจายอำนาจ (หลายกองทุน ไม่จำเป็นต้องจัดการโดยภาครัฐ แต่ว่ามีระบบกำกับดูแลโดยภาครัฐ) ประเด็นนี้ว่าลึกซึ้งและเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของการจัดการกองทุน เพราะการเงินจำนวนมากเช่นนี้นับว่าสำคัญอย่างยิ่ง ถ้าหากบริหารจัดการดีก็ได้รับการยกย่องชื่นชม แต่ถ้าหากบริหารจัดการอย่างไม่โปร่งใส เกิดปัญหาฉ้อฉล หรือหลอกลวงข้อมูล (แต่บัญชีให้ดูเหมือนว่าได้กำไรมาก แต่ความจริงไม่ใช่เช่นนั้น) ก็ไม่เป็นธรรมกับฝ่ายสมาชิก หรือเกิดความเสียหายได้เราจะมองแต่ในแง่ดีด้านเดียวคงไม่ได้ แต่จะมองแง่ร้ายอย่างเดียวนั้นเกินเหตุก็จะกลายเป็นการสรุปว่า ไม่เชื่อถือ ไม่มีกองทุน

และไม่ทำอะไร ซึ่งถ้าทุกคนคิดเช่นนี้ บ้านเมืองจะไม่เจริญ และไม่สร้างสรรค์

ถาม-ตอบ

คำถามว่า รวมศูนย์หรือไม่รวมศูนย์อะไรดีกว่ากัน ? เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการธุรกิจอย่างมี ธรรมาภิบาล (corporate governance) ซึ่งเป็นอะไรที่ซับซ้อน มีข้อน่ากังวลที่อยู่ในจิตใจของหลายคน (รวมทั้งตัวผู้เขียน) จะบริหารความเสี่ยงของเงินกองทุนก่อนมีที่มาอย่างไร? คำตอบกว้าง ๆ ตามหลักวิชาคือ ควรกระจายเงินทุนอย่างเหมาะสม ไม่เสี่ยงเกินไปหรือโลภมากเกินไป แต่ถ้าจะบริหารแบบ "อนุรักษ์นิยม" มากแบบสุดขีด ก็จะไม่เป็นผลดี เช่น ฝากเงินในบัญชีธนาคารทั้งหมด ๑๐๐% หรือ พันธบัตรทั้งหมด ก็ไม่มีเหตุผลไม่ได้ใช้ฝีมือของ "นักลงทุนมืออาชีพ" หลายคนจะบอกว่า "ถ้าเช่นนั้นผมก็ทำได้ โดยไม่ต้องเป็นมืออาชีพ"

ต้นทุนค่าบริหารจัดการ (cost of fund management) ไม่ควรจะสูงเกินไป การมีส่วนร่วมของ "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" (ผู้ออม) จะเป็นอย่างไร? และระบบรับผิดชอบ (accountability) จะเป็นอย่างไร หน่วยงานใดกำกับ รายงานข้อมูลให้ใคร ผู้ออมได้รับข่าวสารข้อมูลตามสมควรหรือไม่?

ประสิทธิภาพ (efficiency) ของผู้จัดการกองทุน ซึ่งจะต้องตรวจตราตรวจสอบกันเดือนต่อเดือนทุกปี ทุกรอบไตรมาส ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งละที่ได้แสดงความเห็นว่า อยากเห็นระบบการจัดการกองทุนแบบกระจายอำนาจ (หลายกองทุน) แต่ว่าอยู่ภายใต้ระบบข้อมูลสนเทศและกำกับแบบรวมศูนย์ หลักการที่อยู่ในใจคือ อยากเห็นการทำงานแบบแข่งขัน



กัน ที่เรียกว่า yardstick competition เพื่อจะทราบว่า ฝีมือการจัดการของกองทุน A, B, C. ไกลเคียงกันหรือไม่ ?

อีกประการหนึ่งคือการบริหารความเสี่ยงง
บริหาร portfolio investment แบบสุ่มเสี่ยง
เกินไปหรือว่าอนุรักษนิยมเกินไป อย่างน้อยที่สุด
ขอให้ มี "คำอธิบาย" ให้ผู้ออมทุกคนได้รับทราบ



ในเมื่อจะเรียกว่าเป็นกองทุนบำเหน็จ
บำนาญแห่งชาติ (กบข.) กันแล้ว ผู้เขียนขอเสนอ
ว่าควรจะพิจารณาให้ครอบคลุมถึงกำลังแรงงาน
นอกระบบด้วย หมายถึง รวมเอาแรงงานที่
ประกอบกิจการของตนเอง เกษตรกร ลูกจ้าง
ในภาคการเกษตร (ซึ่งไม่เป็นทางการ) และแรงงาน
รับจ้างทำของโดยไม่มีนายจ้างไม่ทราบว่าสมาคม
บริษัทจัดการลงทุน ซึ่งออกแรงขับเคลื่อนกองทุนนี้
จะเห็นด้วยหรือไม่ แต่ต้องยอมรับครับว่า การ
ตั้งเป้าหมายให้ กบข. ครอบคลุมคนไทยทุกคน
โดยเฉพาะผู้ค้าผู้ขาย ที่ไม่ได้มีเงินเดือนประจำ
ยังมีคำถามพื้นฐานที่ต้องช่วยกับ "ขบคิด" ต่อ เช่น
หน่วยงานใดจะทำหน้าที่หักเงินเข้ากองทุน ?
ถ้ารายได้ของบุคคลไม่แน่นอนจะทำอย่างไร ?
การคำนวณ "รายได้" ของบุคคล (กลุ่มแรงงาน
นอกระบบ) จะใช้หลักเกณฑ์อย่างไร ? แต่แรงงาน
นอกระบบ ก็เป็นคนไทยเช่นเดียวกันทำงาน
มีรายได้ เสียภาษี (ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม)
ให้กับรัฐ ดังนั้น ย่อมมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะ
ได้รับสวัสดิการจากรัฐเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ
ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่เห็นว่า กองทุนบำเหน็จ
บำนาญแห่งชาตินี้ น่าจะรวมเอากลุ่มผู้ออม "สัจจะ
ออมทรัพย์" โดยภาคประชาคม ซึ่งกระจายอยู่ทุก
ภูมิภาค โดยมีระบบจัดการแบบชุมชนมีกฎกติกา

จัดบัญชีและทะเบียนการออมอย่างชัดเจน จาก
การที่ได้มีโอกาสพบปะ พูดคุยกับผู้นำประชาคม
เนื่องๆ ได้รับข้อเสนอว่า ภาคประชาชนอดออมได้
๑ บาท ภาครัฐจะสมทบให้ด้วย ๑ บาท เป็น
ข้อเสนอเชิงสร้างสรรค์ และเป็นประเด็นนโยบาย
สาธารณะที่ พ.ศ. ๒๕๕๗.

