



ที่ กค 0806 / 2315

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กท. 10400

๒ กุมภาพันธ์ 2547

เรื่อง การแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญของรัฐวิสาหกิจ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตารางการเปรียบเทียบสมมติฐานการกำหนดเงินประเดิม

ตามที่นายกรัฐมนตรีในคราวตรวจเยี่ยมการทำเรือแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2546 ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังทบทวนแนวทางการแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญของการทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในอนาคต และเป็นการตั้งสำรองเงินบำเหน็จบำนาญให้อยู่ในรูปของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกอบกับการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และธนาคารออมสิน เป็นรัฐวิสาหกิจที่ยังมีระบบบำเหน็จบำนาญสมควรกำหนดแนวทางแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญในคราวเดียวกันด้วย นั้น

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้ศึกษาแนวทางการแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญของ กทท. และธนาคารออมสิน ร่วมกับที่ปรึกษาทางการเงินของ กทท. (บริษัท หลักทรัพย์ธนชาติ จำกัด เป็นแกนนำ) และ บมจ.หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย ซึ่งมีประสบการณ์ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยสามารถสรุปข้อเท็จจริง และความเห็นเพื่อใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบบำเหน็จบำนาญของ กทท. รฟท. และธนาคารออมสิน เพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กำหนดเป็นหลักการทั่วไป ดังนี้

1. ข้อเท็จจริง

1.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 เรื่องการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งได้เห็นชอบมาตรการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแนวทางการโอนเงินกองทุนบำเหน็จ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้เร่งรัดดำเนินการให้เสร็จภายในปี 2540

1.2 เนื่องจากรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีปัญหาในทางปฏิบัติ ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ตามกำหนด รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีระบบบำเหน็จบำนาญทั้ง 3 แห่ง ซึ่งไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2540 ให้ขยายเวลาการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาการเงินและปัญหาการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพออกไปจนถึงปีงบประมาณ 2542 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะแปรรูปให้ขยายระยะเวลาการจัดตั้งกองทุนฯ ไปอีกระยะหนึ่ง โดยมอบให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

1.3 ปัจจุบัน กทท. ต้องรับภาระบำนาญปีละประมาณ 600 ล้านบาท โดย กทท. มีกองทุนสงเคราะห์พนักงานฯ เพื่อรองรับภาระดังกล่าว แต่เนื่องจากกองทุนสงเคราะห์พนักงานฯ มีทรัพย์สินไม่เพียงพอต่อการนำไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายด้านบำนาญ จึงประสบปัญหาขาดทุนปีละประมาณ 540 ล้านบาท สำหรับ รฟท. มีภาระบำนาญปีละประมาณ 1,760 ล้านบาท ปัจจุบันกองทุนสงเคราะห์พนักงาน รฟท. ประสบปัญหาการขาดทุนสะสมถึง 4,890 ล้านบาท ซึ่ง รฟท. ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ไขการขาดทุนของกองทุนสงเคราะห์พนักงานฯ ในขณะที่ธนาคารออมสินมีภาระบำนาญปีละประมาณ 500 ล้านบาท เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง จะมีภาระบำนาญเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขระบบบำนาญของรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง เพื่อไม่ให้กระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ และไม่ให้เป็นภาระของภาครัฐในอนาคต

1.4 ในส่วนของ รฟท. ที่มีภาระบำนาญเป็นจำนวนมาก และประสบภาวะขาดทุนสะสม ควรเร่งรัดการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาขาดทุน และเมื่อ รฟท. สามารถแก้ไขปัญหาการขาดทุนสะสมและจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว รฟท. ก็ควรจัดทำแผนแม่บท (Master Plan) ในการปรับปรุงองค์กรทั้งด้านการบริหารเงินและการบริหารบุคลากร เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะไม่ทำให้เป็นภาระกับกระทรวงการคลังอีกในอนาคต

2. ข้อเสนอหลักเกณฑ์การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาบำเหน็จบำนาญ

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาระบบบำเหน็จบำนาญของรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง คือ กทท. ธนาคารออมสิน และรฟท. โดยให้ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทดแทน และเพื่อเป็นแรงจูงใจให้พนักงานของทั้ง 3 องค์กร สมัครเข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเป็นไปตามนโยบายนายกรัฐมนตรีที่ให้ไว้สำหรับการแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญ ควรกำหนดหลักการสมมติฐานในการคำนวณและเงื่อนไขบางประการ ดังนี้

2.1 หลักการ

ให้รัฐวิสาหกิจที่มีระบบบำนาญในปัจจุบันดำเนินการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยให้สิทธิแก่พนักงานปัจจุบันที่อยู่ในระบบบำนาญสามารถเลือกเข้าเป็นสมาชิกระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งมีหลักการให้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่น้อยไปกว่าระบบบำนาญเดิม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับพนักงาน และองค์กรรัฐวิสาหกิจได้มีการตั้งสำรองภาระเงินบำนาญโดยการใส่เงินสมทบให้พนักงานในรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแต่งตั้งให้ผู้บริหารกองทุนที่เป็นมืออาชีพมาบริหารเงินกองทุน เพื่อแสวงหาผลตอบแทน

2.2 ระบบบำนาญ

การคำนวณหามูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญและบำนาญตกทอด ให้ใช้วิธีการคำนวณตามสูตรการคำนวณปกติของแต่ละรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในระเบียบ ส่วนการกำหนดเงินเดือนเดือนสุดท้ายของพนักงานให้ใช้สมมติฐานที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งปรากฏในข้อ 2.4

2.3 ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2542

2.4 สมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณเงินประเดิม

หลักการในการคำนวณเงินประเดิม คือ การคำนวณหามูลค่าปัจจุบันของเงินบำนาญที่พนักงานจะได้รับถึงวันเสียชีวิต (รวมบำนาญตกทอด) หักด้วยมูลค่าปัจจุบันของเงินสมทบ และผลประโยชน์ที่พนักงานแต่ละรายจะได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจนถึงเกษียณอายุ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเป็นหลักการเดียวกับที่ธนาคารออมสินได้เสนอกระทรวงการคลัง

สมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณเงินประเดิมของแต่ละรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถิติและข้อมูลของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรายละเอียดของสมมติฐานของ กทท. ธนาคารออมสิน และความเห็นของ บมจ.หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันจึงควรให้ใช้สมมติฐานเพื่อคำนวณเงินประเดิมดังนี้

♦ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน

การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ควรเป็นไปตามสถานะความเป็นจริงในอดีตของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

♦ การปรับฐานเงินเดือน

ไม่ควรกำหนดเป็นสมมติฐานในการคำนวณ เพราะไม่เกิดขึ้นในภาวะการณปกติ ซึ่งพนักงานจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ และจะได้เงินสมทบจากบริษัทเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วน of เงินเดือนที่เพิ่มขึ้นจากการปรับฐานเงินเดือนแล้ว

- ♦ **กำหนดเงินเดือนขั้นสูงสุด**

ควรถูกกำหนดเงินเดือนขั้นสูงสุดที่เป็นไปได้ของแต่ละบุคคล หรือขั้นต้น โดยใช้ข้อมูลในอดีตของแต่ละรัฐวิสาหกิจพิจารณาจากอายุงานที่เหลือของแต่ละบุคคลและสถิติการเลื่อนขั้นในอดีต

- ♦ **ระยะเวลาการรับบำนาญ**

ควรพิจารณาใช้ข้อมูลอายุเฉลี่ยในอดีตของพนักงานในแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยให้ศึกษาสถิติย้อนหลังไป 10 ปี

- ♦ **การปรับบำนาญ**

ไม่ควรกำหนดเป็นสมมติฐานในการคำนวณ เพราะไม่เกิดขึ้นในภาวะการณปกติ แต่เพื่อให้สะท้อนความเป็นจริงที่พนักงานได้รับค่ารักษาพยาบาลหลังเกษียณ จึงสมควรจัดให้มีระบบประกันชีวิตและสุขภาพแก่พนักงาน

- ♦ **อัตราเงินสมทบจากบริษัทเจ้าของทุนสำรองเลี้ยงชีพ**

อัตราเงินสมทบจากบริษัทเจ้าของทุนสำรองเลี้ยงชีพ ควรขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรที่จะรับภาระได้ แต่ต้องสอดคล้องกับกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและเห็นควรให้แต่ละองค์กรสามารถพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบขึ้นตามอายุงานของพนักงาน เพื่อเป็นแรงจูงใจต่อพนักงาน

- ♦ **อัตราส่วนลด**

กำหนดให้ใช้อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลระยะยาว และบวกด้วยส่วนต่างร้อยละ 1 เนื่องจากในปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

- ♦ **อัตราผลตอบแทนจากการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ**

กำหนดให้ใช้อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลในระยะยาว และบวกด้วยส่วนต่างร้อยละ 1 เนื่องจากในการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ผู้จัดการกองทุนอาจจะพิจารณาลงทุนในตราสารทุนส่วนหนึ่งซึ่งผลตอบแทนที่ได้รับในระยะยาว อาจจะมากกว่าผลตอบแทนของเงินฝากหรือพันธบัตรรัฐบาล แต่การลงทุนในตราสารทุนก็มีความเสี่ยงมากกว่า

3. แนวทางปฏิบัติ

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง อันประกอบด้วย กทท. ธนาคารออมสิน และ รฟท. ควรยกเลิกระบบบำเหน็จบำนาญ และดำเนินการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามหลักการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เนื่องจากกระบวนการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง ได้ล่าช้ากว่ากำหนดมากกว่า 5 ปีแล้ว และเนื่องจากพนักงานมีสิทธิที่จะเลือกใช้ระบบบำนาญเดิม หรือเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้นทดแทน จึงขอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจออกมาตรการชักชวนให้พนักงานเข้าระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ส่วนการจัดสรรเงินประเดิมนั้น ให้รัฐวิสาหกิจพิจารณาจัดสรรเงินจากผลการดำเนินงาน ซึ่งการจัดสรรเงินอาจจะทยอยจัดสรรได้ โดยรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำประมาณการทางการเงิน เพื่อพิจารณาผลกระทบต่อสถานะทางการเงินด้วย

4. ประเด็นเพื่อพิจารณา

4.1 เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง คือ กทท. รฟท. และธนาคารออมสิน

4.2 เห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง พิจารณาการจัดสรรเงินจากผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นเงินประเดิมในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยระยะเวลาในการจัดสรรเงินเข้าสู่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้รัฐวิสาหกิจพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานะทางการเงินขององค์กร

4.3 เห็นชอบให้ รฟท. เร่งรัดการปรับโครงสร้างองค์กรทั้งด้านการบริหารการเงิน และการบริหารบุคลากร เพื่อมิให้เป็นภาระกับกระทรวงการคลังต่อไปในอนาคต

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

ร้อยเอก



(สุชาติ เศรษฐมาลินี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

โทร. 0-2298-5496

โทรสาร 0-2278-0936

**ตารางเปรียบเทียบสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณเงินประเดิม
ในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ**

ข้อเสนอของหน่วยงาน สมมติฐาน	การทำเรือแห่งประเทศไทย	ธนาคารออมสิน	ข้อสังเกต KTAM
1. การเลื่อนขึ้นเงินเดือน	เลื่อนขึ้นเงินเดือนปีละ 7.21%	เงินเดือนขึ้นปีละ 1 และไม่เกินขั้นสูงสุด ของตำแหน่งที่ดำรงอยู่	สมมติฐานเลื่อนขึ้นเงินเดือน ควรเป็นไปตามสภาวะความเป็นจริง
2. การปรับฐานเงินเดือน	ปรับเงินเดือนเพิ่มปีละ 3.7838%	ธนาคารออมสินไม่ใช่สมมติฐานนี้	สมควรคิดสมมติฐานนี้ออก เนื่องจากข้อมูลในอดีตไม่สะท้อนสถานการณ์ความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบัน อีกทั้งการปรับฐานเงินเดือนไม่ได้มีการปรับตั้งแต่ 2538 ดังนั้นสมมติฐานการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยทุก 4 ปี จึงไม่สะท้อนความเป็นจริง
3. การกำหนดเงินเดือน ขั้นสูงสุด	เงินเดือนขั้นสูงสุดตามระยะเวลา การเลื่อนระดับความก้าวหน้าของ พนักงาน	ธนาคารออมสินไม่ใช่สมมติฐานนี้	ควรมีการกำหนดขั้นต้น และดูอายุงานที่เหลือของแต่ละบุคคลว่า สามารถเลื่อนขั้นได้ ถึงระดับไหน โดยให้เปรียบเทียบกับข้อมูลการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของบุคคลนั้นๆ ในอดีตว่า มีสถิติการเลื่อนขึ้นอย่างไร
4. ระยะเวลาการรับบำนาญ	กำหนดให้รับบำนาญ 18 ปี	กำหนดให้รับบำนาญ 12 ปี และทยอย รับ 30 เท่าของเงินเดือน	สมมติฐาน 18 ปี เป็นสมมติฐานที่สมเหตุผล เนื่องจาก กทท.เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบำนาญ ตกทอด 30 เดือน (2 ½ ปี) แต่ทั้งนี้ จำเป็นที่ กทท. ต้องหาข้อมูลอายุเฉลี่ยของพนักงานบำนาญ กทท. ในอดีต (ย้อนหลังไป 15 – 20 ปี)
5. การปรับบำนาญ	ปรับบำนาญเพิ่มปีละ 5.75% แต่ไม่เกิน 1,200 บาท	ธนาคารออมสินไม่ได้ใช้สมมติฐานนี้	ควรยกเลิกสมมติฐานดังกล่าว แต่การยกเลิกสมมติฐานตัวนี้ จะมีผลกระทบต่อพนักงานโดยรวม จึงควรชดเชยโดยการหาอัตราค่าเฉลี่ยค่ารักษาพยาบาลของพนักงานในอดีต และนำมาเพิ่มให้ ในอัตราเงินเดือนปัจจุบันแทน
6. อัตราเงินสมทบจากบริษัทฯ เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	15%	11%	ควรสอดคล้องกับความสามารถขององค์กรที่จะรับภาระได้และสามารถปรับเพิ่มขึ้นตาม อายุงาน เพื่อเป็นแรงจูงใจต่อพนักงาน
7. อัตราส่วนลด	อัตราส่วนลด 6% คือปี ซึ่งเป็นอัตรา ผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลอายุ 18 ปี เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2545	คิดมูลค่าปัจจุบันโดยใช้อัตราส่วนลด 4%	สมควรใช้ต้นทุนทางการเงินขององค์กร (WACC) เป็นสมมติฐานในการคำนวณเงินประเดิม
8. อัตราผลตอบแทนจากการ บริหารกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ	5%	5%	อัตราผลตอบแทนที่ใช้ในการคำนวณเงินประเดิม ควรพิจารณา Yield Curve ของพันธบัตร รัฐบาลระยะยาว ซึ่งปัจจุบันประมาณ 3.2% บวกเพิ่มด้วยส่วนชดเชยความเสี่ยง (Pentium) เนื่องจากเงินลงทุน ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรเป็นการลงทุนระยะยาว และมีการลงทุน ในตราสารอื่นๆ เพื่อเพิ่มอัตราผลตอบแทน

ข้อมูลฐานะการเงินและภาระบำนาญของรัฐวิสาหกิจ

	รฟท.	กทท.	ออมสิน
จำนวนพนักงานบำนาญ	12,000 คน	2,800 คน	2,300 คน
รายจ่ายบำนาญต่อปี	1,759 ล้านบาท	600 ล้านบาท	500 ล้านบาท
รายได้รวม	8,080 ล้านบาท	6190 ล้านบาท	32,203 ล้านบาท
กำไร(ขาดทุน)	(5,268) ล้านบาท	1,711 ล้านบาท	11,542 ล้านบาท