

## หวยเกษียน: นวัตกรรมเชิงนโยบายที่ตอบโจทย์สังคมผู้สูงวัย

วิเชียร แก้วสมบัติ  
ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ  
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

### บทนำ

"เก็บออมตั้งแต่วันนี้ แก่ตัวไปจะได้สบาย" เป็นคำสอนที่คนรุ่นก่อนมักบอกกล่าวแก่ลูกหลาน เพื่อปลูกฝังนิสัยการมีทรัพย์สินและการวางแผนอนาคตที่ดี แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับข้อจำกัดในการทำงานที่มีความไม่แน่นอนมากขึ้น การที่คนวัยทำงานจะเก็บออมเงินได้อย่างสม่ำเสมอจนเพียงพอที่จะใช้ในวัยเกษียณจึงเป็นเรื่องที่มีความท้าทายอย่างมากสำหรับสังคมปัจจุบัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งจากข้อมูลในปี 2563 พบว่ามีแรงงานนอกระบบเพียง 5.1 ล้านคนจากจำนวนรวมกว่า 19.7 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นเพียงแค่ร้อยละ 26 เท่านั้นที่สมัครใจออมเงินเพื่อการเกษียณผ่านระบบประกันสังคม หรือกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) โดยแบ่งเป็นผู้ประกันตนมาตรา 39 จำนวน 1.7 ล้านคน มาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 และ 3 รวม 1 ล้านคน และเป็นสมาชิก กอช. 2.3 ล้านคน ขณะที่ลูกจ้างในระบบ หรือผู้ประกันตนมาตรา 33 มีจำนวนรวมสูงถึง 11.16 ล้านคน (แผนภาพที่ 1) ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทยยังไม่มีหลักประกันรายได้ที่มั่นคงเพียงพอเมื่อเข้าสู่วัยเกษียณ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน มิเช่นนั้นประเทศไทยจะประสบความท้าทายจากจำนวนผู้สูงอายุที่ยากจนเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต และในที่สุดก็จะกดดันให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น จากการทำให้อายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจนต้องจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งมาช่วยเหลือดูแลคนกลุ่มนี้

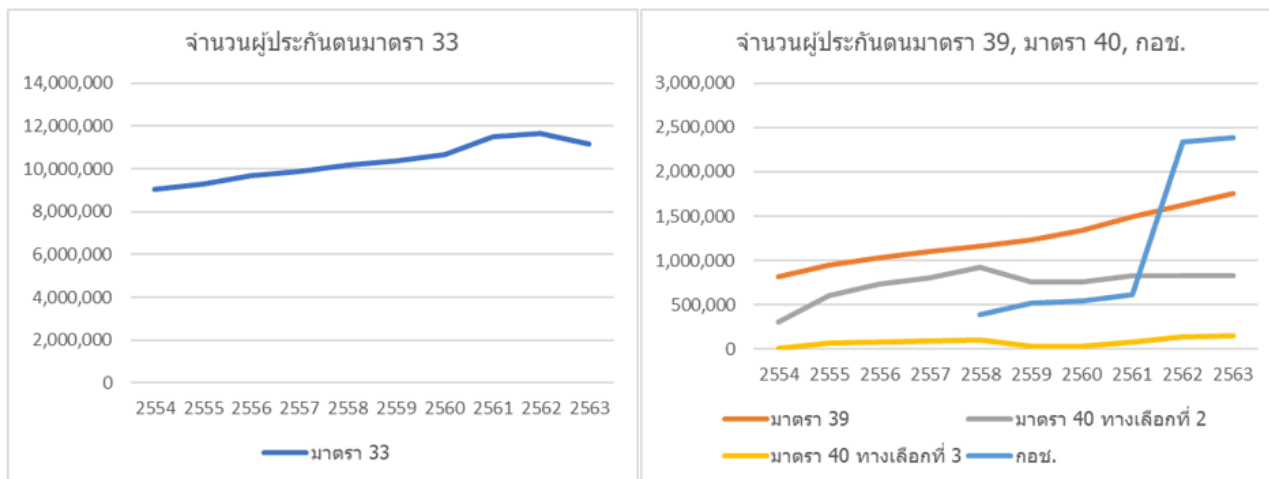
ปัญหาที่กล่าวมาถือว่าเป็น "หลุมดำ" ที่ถูกมองข้ามมานาน และชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่คนจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่อยู่นอกระบบบำนาญ ไม่มีเงินออมรองรับวัยเกษียณ ที่ผ่านมารัฐบาลมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) แต่ผลลัพธ์ที่ได้ก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ดังนั้นจึงก่อให้เกิดคำถามสำคัญว่าจะมีทางออกอื่นใดหรือไม่ที่จะสามารถกระตุ้นการออมเพื่อการเกษียณในวงกว้างได้มากกว่านี้ ซึ่ง "หวยเกษียน" ถือเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายที่มีความน่าสนใจ และอาจเป็นหนึ่งในคำตอบสำคัญเพื่อตอบโจทย์ความต้องการของคนกลุ่มนี้ได้ดีกว่ามาตรการที่เคยมีมาในอดีต

### หวยเกษียน: แนวคิด กลไก และแรงจูงใจในการออม

หวยเกษียน คือ กองทุนออมเงินรูปแบบใหม่ที่ออกแบบมาเพื่อที่จะส่งเสริมการออมระยะยาวรองรับวัยเกษียณ โดยผู้เข้าร่วม ซึ่งได้แก่ สมาชิก กอช. ผู้ประกันตนมาตรา 40 และแรงงานนอกระบบ สามารถซื้อสลากชุดแบบดิจิทัลได้ทุกวันในราคาใบละ 50 บาท แต่ซื้อได้ไม่เกิน 3,000 บาทต่อคนต่อเดือน สลากดังกล่าวจะออกรางวัลทุกวันศุกร์ของแต่ละสัปดาห์ โดยเงินรางวัลในแต่ละสัปดาห์แบ่งออกเป็นรางวัลที่ 1 จำนวน 1 ล้านบาท จำนวน 5 รางวัล และรางวัลที่ 2 จำนวน 1,000 บาท จำนวน 10,000 รางวัล

เงินค่าซื้อสลากทั้งหมดนั้นถือว่าเป็นเงินออม (หรืออาจเรียกว่าเงินสะสม) ของผู้ซื้อสลาก ซึ่ง กอช. จะนำเอาเงินจำนวนทั้งหมดไปลงทุนหาผลตอบแทนในสินทรัพย์ที่ปลอดภัย และเมื่อผู้ซื้อสลากอายุครบ 60 ปี จะสามารถถอนเงินทั้งหมดที่ซื้อสลากมาทั้งชีวิตออกมาใช้ได้ กลไกนี้ช่วยให้ผู้เข้าร่วมมีวินัยในการออมอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ลุ้นถูกรางวัลใหญ่ไปด้วย ซึ่งการเชื่อมโยงการออมเข้ากับโอกาสถูกรางวัลดังกล่าว อาจจะช่วยจูงใจให้คนวัยทำงานที่อยู่นอกระบบเข้ามาออมเงินระยะยาวมากขึ้น

**แผนภาพที่ 1** จำนวนสมาชิกของกองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมแห่งชาติ



**ที่มา:** สำนักงานประกันสังคม (สปส.) และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) (ข้อมูลมาตรา 40 คำนวณโดยทีมงานดาต้าอานาไลติกส์ ธปท.)  
อ้างอิงใน นฎา วะสี, และคณะ. (2563)

### หวนเกษียณกับบริบทและพฤติกรรมออมของคนไทย

หวนเกษียณถูกออกแบบโดยพิจารณาพฤติกรรม แรงจูงใจ และบริบทการทำงานของคนไทยที่หลากหลาย จากการสำรวจข้อมูลสภาพรวมสถานการณ์แรงงานนอกระบบในปี 2566 พบว่า กลุ่มผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่ยังทำงานอยู่ประมาณ 5.1 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบมากถึง 4.4 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) โดยแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบการออมเงินเพื่อการเกษียณที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน พบว่าคนไทยมีพฤติกรรมการออมเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับการใช้จ่ายในอนาคต ซึ่งจากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย (2565) พบว่า คนไทยมีการออมที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีข้อจำกัดในการออมและการบริหารจัดการเงิน โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานนอกระบบและผู้มีรายได้น้อยที่มักเลือกฝากเงินในบัญชีออมทรัพย์ซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำ การที่ผู้ฝากเงินจำนวนมากเลือกใช้บัญชีออมทรัพย์แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงความรู้ทางการเงินเพื่อให้สามารถเลือกวิธีการออมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การออกแบบนโยบายหวนเกษียณที่ผสมผสานแรงจูงใจในการเสี่ยงโชคเข้ากับการออมสม่ำเสมอ และจำกัดการถอนเงินออกก่อนเวลา จึงมีศักยภาพในการสร้างนิสัยการออมระยะยาว และตอบโจทย์กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาในการออม การที่นโยบายนี้คำนึงถึงบริบทและพฤติกรรมออมของคนไทยที่หลากหลาย มีโอกาสที่จะช่วยให้เป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนผู้ออมยามเกษียณได้มากขึ้น

## ประโยชน์ ความท้าทาย และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ห่วยเกษียณมีประโยชน์ต่อบุคคล สังคม และเศรษฐกิจโดยรวม ในแง่ส่วนบุคคล การออมเงินผ่านห่วยเกษียณ จะช่วยให้คนมีเงินออมเพิ่มขึ้น และสร้างหลักประกันรายได้ในยามชรา ซึ่งตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564) พบว่า มีผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 7.5 ที่มีรายได้จากบำเหน็จบำนาญ นั่นหมายความว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังไม่มี ความมั่นคงทางรายได้ที่เพียงพอ โดยเฉพาะในกลุ่มของคนที่เคยทำงานนอกระบบ ห่วยเกษียณจึงเข้ามาช่วยแก้ปัญหา ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงวัยลงได้ ในภาพรวมห่วยเกษียณยังจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต และกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการระดมเงินออมจำนวนมหาศาลเข้าสู่ระบบการเงินอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ยังมีความท้าทายและข้อจำกัดที่จำเป็นต้องคำนึงถึงอยู่บ้าง หนึ่งในนั้นคือการสร้างความเข้าใจกับประชาชนว่า เงินที่นำไปซื้อสลากถือเป็นเงินออม ซึ่งจะเก็บไว้ใช้ในวัยเกษียณ ไม่ใช่การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยหรือเป็นการพนัน อีกประเด็นคือการบริหารจัดการกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีเงินเพียงพอสำหรับจ่ายคืนผู้ถือห่วยเกษียณทุกคนเมื่อครบกำหนด ซึ่งการที่กระทรวงการคลังจะนำงบประมาณมาจ่ายเป็นเงินรางวัลปีละ 780 ล้านบาท จะช่วยลดภาระทางการเงินของกองทุนลงได้มาก แต่ กอช. ซึ่งเป็นผู้ที่จะนำเงินก้อนนี้ไปบริหารก็จำเป็นต้องกำหนดนโยบายการลงทุนที่รัดกุม และการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของห่วยเกษียณในระยะยาวอีก ได้แก่ ความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐในอนาคต กล่าวคือ หากรัฐบาลในอนาคตเปลี่ยนแปลงนโยบาย ลดการสนับสนุนลง ก็จะสร้างความไม่แน่นอนให้กับกองทุน, ความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยรุนแรง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุน และอาจกดดันให้ต้องลดเงินที่จ่ายคืนลง ดังนั้นในการผลักดันห่วยเกษียณ จำเป็นต้องมีการวางแผนรับมือกับความเสี่ยงเหล่านี้ล่วงหน้า

หากมีการบริหารจัดการที่ดี ภายใต้กรอบแนวทางที่กล่าวมา ห่วยเกษียณก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะบรรลุเป้าหมายในการสร้างหลักประกันรายได้ที่มั่นคงให้กับผู้สูงอายุจำนวนมาก ทั้งนี้การประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการกำกับดูแล ปรับปรุง และขับเคลื่อนนโยบายนี้อย่างต่อเนื่อง จะเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยให้ห่วยเกษียณก่อประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านการออมเพื่อการเกษียณของคนไทยในระยะยาว

## บทเรียนและการประยุกต์ใช้กับนโยบายอื่นๆ

กรณีศึกษาของห่วยเกษียณชี้ให้เห็นหลักการสำคัญในการสร้างนวัตกรรมเชิงนโยบายเพื่อที่จะแก้ปัญหาที่มีความท้าทาย ประเด็นแรกคือการออกแบบนโยบายให้ตรงกับความต้องการและบริบทของกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง อย่างในกรณีนี้คือกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันรายได้ในยามชรา และมีพฤติกรรมการออมที่ไม่สม่ำเสมอ การนำเอาแรงจูงใจเกี่ยวกับการเสี่ยงโชคมาผสมผสานเข้ากับระบบการออมจึงเป็นการประยุกต์ใช้ปัจจัยทางจิตวิทยาที่เหมาะสมกับพฤติกรรมของคนกลุ่มนี้

ประการที่สอง คือ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐอย่างชาญฉลาดเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืน แม้ว่ารัฐบาลจะต้องอุดหนุนงบประมาณสำหรับเงินรางวัลปีละ 780 ล้านบาท แต่เมื่อเทียบกับงบประมาณเกือบ 1 แสนล้านบาทต่อปีที่รัฐต้องใช้ในการดูแลผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้แล้ว ถือเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ามาก เพราะหากห่วยเกษียณสามารถทำให้แรงงานนอกระบบจำนวนมากมีเงินออมเพิ่มขึ้น และลดการพึ่งพิงรัฐลงได้ในอนาคต ภาระทางการคลังของรัฐบาล

ในระยะยาวก็จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนับเป็นตัวอย่างการใช้นวัตกรรมเชิงนโยบายในการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนไปพร้อมกัน

การประยุกต์ใช้แนวคิดนี้กับนโยบายสาธารณะด้านอื่นๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้เกิดการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการลงทุนในมาตรการเชิงป้องกัน และการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน เพื่อลดความจำเป็นในการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุด้วยต้นทุนที่สูงกว่าในระยะยาว โดยแนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่ความยั่งยืนทั้งในเชิงสังคมและการคลังในที่สุด

หลักการสำคัญของการสร้างนวัตกรรมเชิงนโยบายจากกรณีหวยเกษียณนี้ สามารถนำไปปรับใช้กับการแก้ปัญหาสังคมในด้านอื่นๆ ได้อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างวินัยทางการเงินเพื่อลดหนี้ครัวเรือน หรือการเชื่อมโยงผู้ประกอบการรายย่อยเข้ากับตลาดเพื่อลดความยากจน เป็นต้น ถึงแม้การพัฒนาวัตกรรมการเชิงนโยบายจะเป็นเรื่องท้าทาย แต่ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งหากเราต้องการที่จะแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อสร้างสังคมที่เท่าเทียมและยั่งยืนสำหรับทุกคน

## บทสรุป

โดยสรุปแล้ว “หวยเกษียณ” ถือเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายที่มีคุณูปการสำคัญ ทั้งในแง่การออกแบบที่ตอบโจทย์ความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย, การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาระดับโครงสร้าง, และการสร้างผลลัพธ์เชิงบวกต่อสังคมในวงกว้าง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หวยเกษียณไม่ใช่แค่แนวคิดธรรมดา แต่ยังเป็น “อาวุธลับ” หรือ “ความหวังสำคัญ” ของคนไทยที่จะก้าวสู่สังคมผู้สูงวัยได้อย่างมั่นใจและมีศักดิ์ศรี

อย่างไรก็ดี การบรรลุเป้าหมายนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากปราศจากความร่วมมือทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องช่วยกันผลักดันทางเลือกการออมเพื่อการเกษียณที่หลากหลาย ทั้งการขยายระบบบำนาญให้ครอบคลุมมากขึ้น, การสนับสนุนกองทุนการออม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แพร่หลายยิ่งขึ้น, ไปจนถึงการเปิดกว้างให้เกิดนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ เช่น หวยเกษียณขึ้นมา ความพยายามเหล่านี้ หากสามารถขับเคลื่อนได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ย่อมจะนำพาสังคมไทยไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงวัยที่มีคุณภาพและความยั่งยืน บนหลักประกันความมั่นคงทางรายได้ที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตในบั้นปลายของคนไทยทุกคน

## เอกสารอ้างอิง

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). รายงานผลการสำรวจทักษะทางการเงินของไทยปี 2565. สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/image/research-and-publications/2565ThaiFLsurvey.pdf>

นภา วะสี, และคณะ. (2563). ทำอย่างไร จะสูงวัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ 1 ระบบประกันสังคมไทย. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. สืบค้นจาก <https://www.pier.or.th/abridged/2020/22/>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564. สืบค้นจาก [https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey\\_detail/iM](https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/iM)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). การสำรวจข้อมูลสภาพรวมสถานการณ์แรงงานนอกระบบในปี 2566. สืบค้นจาก [https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey\\_detail/Jb](https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/Jb)