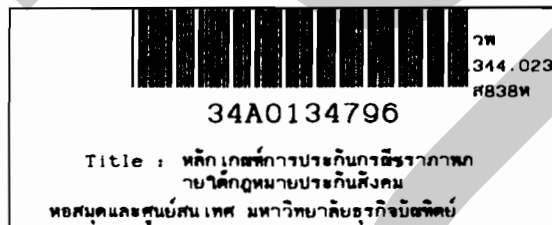


หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ภายใต้กฎหมาย  
ประกันสังคมในประเทศไทย

นายสุภาพ ศิริไกรวัฒนาวงศ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2542

ISBN 974 - 281 - 347 - 7

The Provisions on the Old - Age Pension Plan  
under the Thai Social Security Law

MR.SUPAP SIRIKRAIWATTANAWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Laws

Graduate School Dhurakijpundit University

1999

ISBN 974 - 281 - 347 - 7



# ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ **หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย**

โดย **นายสุภาพ ศิริไกรวัฒนาวงศ์**

สาขาวิชา **นิติศาสตร์**

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ **ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์**

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม **นายบัญญัติ ศิริปรีชา**

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ  
( ผศ.บุษทิพย์ ป.บรรจงศิลป์ )

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
( ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ )

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
( นายบัญญัติ ศิริปรีชา )

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
( ดร.พรพันธุ์ พาลุสุข )

..... กรรมการ

..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย  
( ผศ.ดร.กิติพงศ์ หังสพฤกษ์ )

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ดร.พรพันธุ์ พาลุสุข )

วันที่ **15** เดือน **พฤษภาคม** พ.ศ. **2542**

## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ข้าพเจ้าได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และคุณบัญญัติ ศิริปรีชา หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม ซึ่งได้สละเวลามาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการอันทรงคุณค่า และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ข้าพเจ้าใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์นุชทิพย์ ป.บรรจงศิลป์ และดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิติพงษ์ หังสพฤกษ์ แห่งสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ที่ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายที่สุดนี้ ขอน้อมระลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ครูอาจารย์ทุกท่านที่ให้ความเมตตา และขอขอบคุณ คุณอัมพร ศิริไกรวัฒนาวงศ์ ที่คอยให้กำลังใจ คุณเรืองรัตน์ บัวสัมฤทธิ์ คุณเสมอ กาฬภักดี ที่ให้โอกาส คุณพอพันธ์ เขตต์กัน คุณปราโมทย์ โมชมรรคกุล รวมถึงบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยทุกท่านที่ให้ข้อมูลทางวิชาการ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สุภาพ ศิริไกรวัฒนาวงศ์

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ง
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การศึกษา .....	8
ขอบเขตของการศึกษา .....	9
สมมติฐานของการศึกษา .....	9
วิธีดำเนินการศึกษา .....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
2. แนวคิด ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการประกันสังคม กรณีชราภาพ .....	11
2.1 แนวคิดและความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการประกันสังคม กรณีชราภาพในต่างประเทศ .....	11
2.2 แนวคิดและความเป็นมาของการประกันสังคมกรณีชราภาพ ตามกฎหมายไทย .....	17
3. หลักเกณฑ์ของการประกันสังคมกรณีชราภาพ .....	20
3.1 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพตามอนุสัญญา ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ .....	21
3.2 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพโดยทั่วไปในต่างประเทศ .....	27
3.2.1 ชนิดของโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพในระบบ ประกันสังคมที่ดำเนินการในต่างประเทศ .....	27
3.2.2 วิธีการจัดเก็บเงินสมทบของการประกันกรณีชราภาพ ที่ดำเนินการในต่างประเทศ .....	30

3.2.3 การรับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ .....	34
3.2.4 หลักเกณฑ์จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ .....	36
3.2.5 การบังคับใช้หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพ ในต่างประเทศ .....	39
3.3 หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ตามกฎหมายของ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ .....	41
3.4 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพตามกฎหมายไทย .....	60
3.5 ข้อเสนอแนะขององค์กรต่างๆ ในต่างประเทศที่เกี่ยวกับ การประกันสังคมกรณีชราภาพ .....	64
3.5.1 ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ .....	65
3.5.2 ข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญของกองทุน การเงินระหว่างประเทศ .....	65
3.5.3 ข้อเสนอแนะของธนาคารโลก .....	67
4. วิเคราะห์หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพภายใต้กฎหมาย ประกันสังคมในประเทศไทยและเปรียบเทียบกับประเทศ มาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ .....	69
4.1 ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพ .....	69
4.2 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 กับการประกันกรณีชราภาพของ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ .....	84
4.3 ปัญหาในทางปฏิบัติที่คาดหมายได้ .....	95
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	105
5.1 บทสรุป .....	105
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	108
ภาคผนวก .....	113
บรรณานุกรม .....	116
ประวัติผู้เขียน .....	120

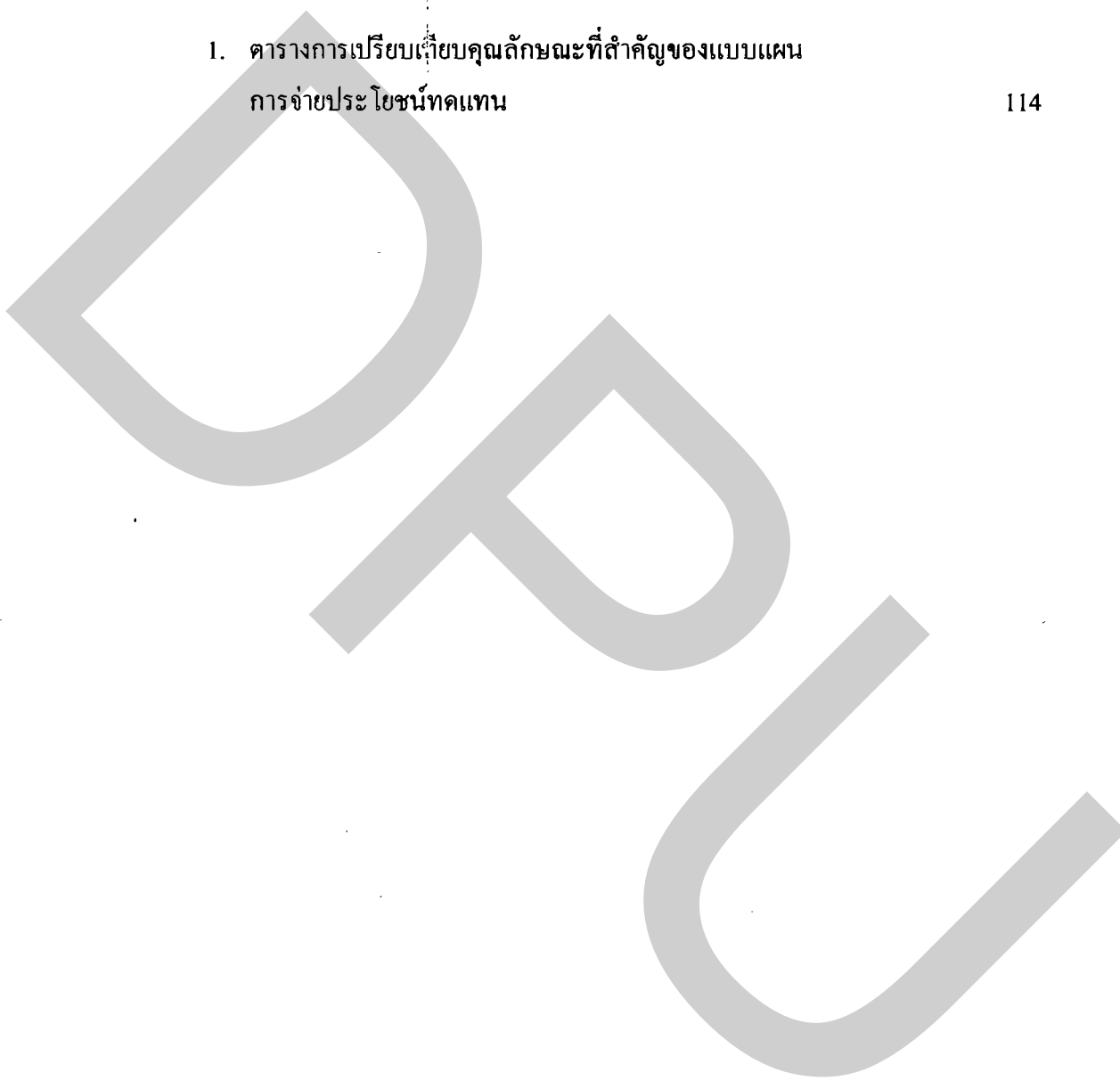
## สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1. ตารางการเปรียบเทียบคุณลักษณะที่สำคัญของแบบแผน  
การจ่ายประโยชน์ทดแทน

114



ชื่อเรื่อง	หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายสุภาพ ศิริไกรวัฒนาวงศ์
ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา	ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์บัญญัติ ศิริปรีชา
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2541

### บทคัดย่อ

การประกันสังคมกรณีชราภาพ หมายถึง ขอบข่ายความคุ้มครอง เงินสมทบ เงินไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน และประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งได้เริ่มดำเนินการโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 จากการที่ได้มีการเริ่มบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ ในการนำโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพมาใช้อย่างรอบคอบและเหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพ โดยศึกษาถึงประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งได้นำเสนอภาพรวม ข้อมูลทางกฎหมายประกันสังคมกรณีชราภาพของต่างประเทศ ซึ่งได้ดำเนินการโครงการกรณีชราภาพมาก่อนประเทศไทย เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในการที่จะช่วยให้มองเห็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยต่อไป

จากผลของการศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ควรมีการแก้ไขปรับปรุง เนื่องจาก ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ กรณีอายุการเกิดสิทธิที่พิจารณาได้ว่าเกษียณอายุเร็วเกินไป นอกจากนี้ ในเรื่องประโยชน์ทดแทนไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องการโอนประโยชน์ทดแทนในรูปแบบบำนาญให้แก่ผู้ที่มีความอุปการะ และ/หรือคู่สมรสของผู้ประกันตนที่เป็นหม้าย ซึ่งควรมีบัญญัติไว้ในประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพด้วย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่สำคัญของผู้ประกันตนและครอบครัวของผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมให้มากที่สุด เพื่อให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพได้สนองประโยชน์ต่อลูกจ้างผู้ประกันตนมากที่สุด



Thesis Title	The Provisions on the Old - Age Pension Plan under the Thai Social Security Law
Name	Mr. Supap Sirikraiwattanawong
Thesis Advisor	Prof. Dr. Teera Srithumaruk
Co. Thesis Advisor	Mr. Bunyat Siripreecha
Department	Law
Academic Year	1998

### **Abstract**

The Provisions on the Old-Age Pension Plan which include the protection perimeter , method of contribution , and Qualifying conditions for benefits in accordance with the Social Security Act B.E. 2533 are being implemented after the issuance of the Royal Decree effective on December 31 , B.E. 2541 (1998) . As this is the implementation of a new plan , it is interesting to make a careful study of the provisions and the conditions stipulated in the Act in order to determine whether or not they are most suitable for Thailand .

The propose of this thesis is to study the original background , the objectives, and the conditions on benefit disbursement of the Old - Age Pension Plan and also to present the overview and information of foreign social security law with regard to Old -Age benefits which have long been implemented prior to the introduction of the plan in Thailand . This is to look into the system and find the solutions to the problems in order to improve the benefit for the pensioners so that they receive the fair share of their contributions , and to serve socio - economic situation in Thailand .

Findings of the study reveal that the provisions on benefit disbursement should be amended as they contain some flaws in the conditions on the commencement of the right to receive the Old -Age benefits . The pensionable age to receive the benefits commences too early . Furthermore , there are no prescriptions of how the benefits may be transfered to the dependants of the retiree and/or the spouse of the

retiree who is the widow or widower . The provisions should take into consideration the basic necessities of the retiree and his/her family under the socio – economic environment of Thailand so that the retirees receive the most benefits from their contributions .



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

##### 1.1 ความเป็นมา

ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิชาการทางการแพทย์และการบริการด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพและอนามัยดีขึ้น รู้จักวิธีการดูแลตนเองและสามารถป้องกันตนเองได้จากโรคเหล่านี้ ส่งผลให้อายุโดยเฉลี่ยของประชากรทั่วโลกและประชากรในประเทศไทย มีอายุยืนยาวกว่าเดิม ใน พ.ศ. 2517-2519 ประชากรในประเทศไทยมีอัตราอายุเฉลี่ยเพียง 60 ปีเท่านั้น ใน พ.ศ. 2534 มีอัตราอายุเฉลี่ยเป็น 66 ปี และใน พ.ศ. 2538 - 2539 มีอายุเฉลี่ยเป็น 70 ปี<sup>1</sup>

ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า เมื่อประชากรสูงอายุเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ เพราะมีอายุยืนยาวขึ้น และในขณะเดียวกัน ประชากรเกิดใหม่ลดลง ซึ่งเป็นผลจากการประสบความสำเร็จของนโยบายประชากร โดยวิธีส่งเสริมการคุมกำเนิดประชากรในวัยเจริญพันธุ์ การควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรโดยลดอัตราการเกิดอย่างได้ผล มีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของกลุ่มที่มีประชากรผู้เยาว์เป็นภาระ ไปสู่สังคมโครงสร้างที่มีประชากรกลุ่มผู้สูงอายุเป็นภาระมากขึ้น<sup>2</sup> หมายความว่า โครงสร้างของประชากรอายุน้อยเป็นส่วนใหญ่ จะน้อยลงและจำนวนประชากรที่มีอายุน้อยที่เกิดมาแล้ว ก็จะค่อยๆ เจริญขึ้นตามวัย จนไปสู่วัยเรียนและวัยทำงานมากขึ้น และในอีกไม่เกิน 25 ปีข้างหน้า ประชากรกลุ่มนี้จะกลายเป็นประชากรผู้สูงอายุ ในขณะที่จำนวนประชากรวัยเด็กที่จะเจริญเติบโต เข้ามาทดแทนประชากรวัยทำงานจะลดน้อยลง

---

<sup>1</sup>สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี . สถิติผู้สูงอายุในประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ , 2541 , หน้า 14 .

<sup>2</sup>ภาพร ชโยวรรณและคณะ . สรุปผลการวิจัยโครงการผลประทบทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย . กรุงเทพฯ : เอกสารสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532 , หน้า 1 .

ไป ไม่ได้สัดส่วนกัน ดังนั้น โครงสร้างของอายุของประชากรของประเทศ ก็จะไปอยู่ในกลุ่มของผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางอายุของประชากรดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในลักษณะที่ต่างไปจากปัญหาของการที่มีอัตราการเกิดสูงเกินไป ซึ่งจะมีผลทำให้ แบบแผนการพัฒนาประเทศต้องเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สอดคล้องกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐจะต้องมีการเตรียมแผนสำหรับรองรับประชากรที่มีอายุมากขึ้น

นอกจากปัญหาอัตราการเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุขึ้นอย่างรวดเร็วแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และได้รับเอาความเจริญด้านวัตถุเทคโนโลยีทันสมัยจากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายมาสู่สังคมไทย สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมไทยเกือบทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ รวมถึงระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวด้วย จากสภาพชีวิตที่ต้องดำเนินไปอย่างรวดเร็วขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านความคิด การคมนาคม การติดต่อสื่อสาร ระบบการทำงาน และการครองชีพที่ยากลำบากขึ้น ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินชีวิต และค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อความสะดวกสบายในชีวิตก็เพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ดังนั้น ในครอบครัวทั้งสามีและภรรยาจึงต้องออกมาช่วยกันทำงานนอกบ้าน เพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัว และเนื่องจากความถึกที่ทันสมัยของหนุ่มสาวในปัจจุบัน ที่ต้องการใช้ชีวิตคู่ตามลำพัง ทำให้คู่แต่งงานนิยมที่จะแยกครอบครัวออกไปอยู่ต่างหาก ไม่นิยมอยู่ร่วมกันกับพ่อแม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวโน้มของสังคมไทยในปัจจุบันได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากสภาพครอบครัวขยาย ซึ่งเป็นสภาพครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นอยู่ร่วมกันมาเป็นแบบครอบครัวเดี่ยว ที่มีเฉพาะแต่พ่อแม่ลูกอาศัยอยู่ร่วมกันเท่านั้น<sup>3</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ คนรุ่นพ่อแม่ที่สูงอายุแล้วก็ต้องอยู่กันตามลำพังเป็นส่วนใหญ่ โดยลูกๆ อาจไปเยี่ยมเยียนบ้างเป็นครั้งคราว เมื่อเป็นเช่นนี้นานๆ เข้า ความอบอุ่นในครอบครัวระหว่างผู้สูงอายุกับลูกหลานจะค่อยๆ คลายตัวลง ไปเป็นแบบสังคมของชาวตะวันตกมากขึ้น ถึงแม้ว่า บุตรหลานจะมีความสามารถเลี้ยงดูผู้สูงอายุในครอบครัวได้ แต่ก็มีปัญหาเรื่องขาดคนดูแล ทำให้เกิดปัญหาผู้สูงอายุ

<sup>3</sup>สุมาลย์ โทมัส . ผู้สูงอายุ : ปัญหาในปัจจุบันและอนาคตของสังคมไทย . กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ศ. , 2534 , หน้า 4 .

<sup>4</sup>ประพิมพ์ดาว สุคนธ์ . สุขภาพจิตผู้สูงอายุ : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเชื้อเพลิงพัฒนาเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2526 , หน้า 15 .

ถูกทอดทิ้ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ ทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ

ในส่วนของผู้สูงอายุนั้นมีปัญหาที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือการดูแลเอาใจใส่ และแก้ไขหลายอย่าง ซึ่งพอจะจัดแบ่งได้เป็น 4 ด้านด้วยกัน คือ

#### 1. ปัญหาด้านสุขภาพร่างกาย

ผู้สูงอายุอยู่ในวัยสุดท้ายของชีวิต สภาพร่างกายจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายที่เห็นได้ชัดจากรูปลักษณะภายนอกของคนชรา เช่น ตาฟาง สายตายาว หูตึง ฟันเริ่มหลุดร่วง ผมหงอก ผมร่วง ผิวหนังเหี่ยวย่น ตกกระ แห้ง มีสีเปลี่ยนไป บางคนอาจหลังโกงหรือเอียง<sup>6</sup> และนอกจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพร่างกายแล้ว ผู้สูงอายุยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านการเคลื่อนไหวของอวัยวะร่างกายตลอดจนการรับรู้สิ่งต่างๆ ซ้ำลง<sup>6</sup> ประสาทต่างๆ เริ่มทำงานไม่เต็มที่ ความต้านทานต่างๆ ลดลง จิตใจก็อ่อนเพลีย มีความสนใจสุขภาพของตนเองลดน้อยลง มีความรู้สึกว่าตัวเองแก่แล้ว ร่างกายอ่อนแอ สุขภาพไม่ดี

#### 2. ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจของผู้สูงอายุ เกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

2.1 การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจ เกิดจากการผิดปกติของระบบประสาท ซึ่งเกิดขึ้นจากเนื้อเยื่อของสมองทำงานผิดปกติ เซลล์สมองเสื่อมตามธรรมชาติ เนื่องจากออกซิเจนมาเลี้ยงสมองมีจำนวนน้อยลงและเนื้อสมองถูกทำลาย ความผิดปกตินี้เกิดได้ทั้งชนิดฉับพลันและชนิดเรื้อรัง ซึ่งมีผลทำให้ความเฉลียวฉลาด ความเข้าใจเสื่อมลง

2.2 การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจ เนื่องมาจาก ผู้สูงอายุไม่สามารถปรับจิตใจและอารมณ์ของตนเองได้ ผู้สูงอายุบางคนไม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านร่างกาย เศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนชราไม่สามารถปรับตัวได้เหล่านี้ มีอารมณ์เศร้า ระวัง ท้อแท้ ผิดหวัง มีปมด้อย หงุดหงิด จู้จี้ เปลี่ยนแปลงอารมณ์ง่าย ฉุนเฉียว ขาดความยับยั้ง มีความกระวนกระวาย ระวังว่าจะถูกทอดทิ้ง ใจน้อย สงสารตัวเอง เป็น

<sup>6</sup> ประดิษฐ์ ต้นสุวรรค์ . “การแก่และความชรา” ใน ความรู้เบื้องต้นกับกายวิภาคและสรีรวิทยา . พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2505 , หน้า 122 –123 .

<sup>6</sup> เสนอ อินทรสุขศรี . คนชรา . กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล , 2514 , หน้า 28 .

ห่วงลูกหลาน กลัว เห็นแก่ตัว กลับเป็นเด็กอีกครั้งหนึ่ง นอนไม่หลับ รู้สึกว่าตนเองไม่มีประโยชน์ต้องพึ่งคนอื่นเสมอ ความเชื่อมั่นในตนเองลดน้อยลง ต้องการการเอาใจใส่จากผู้อื่นมากขึ้น มีความรู้สึกเปล่าเปลี่ยวและมีอารมณ์แห่งการสูญเสีย เช่น สูญเสียสภาพทางสังคม สูญเสียอำนาจหน้าที่ราชการ<sup>7</sup>

### 3. ปัญหาทางด้านสังคม

ผู้สูงอายุเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม มีความเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีความต้องการทางสังคมเช่นเดียวกับบุคคลในวัยอื่นๆ สิ่งที่ผู้สูงอายุต้องการจากสังคม พอสรุปได้ดังนี้

3.1 ความต้องการมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือของสังคม และสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่เป็นครอบครัว ย่อมต้องการมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกของครอบครัว

3.2 ความต้องการการยอมรับและเชื่อถือจากบุคคลในสังคม โดยผู้สูงอายุมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ยังมีประโยชน์และมีความสำคัญต่อสังคม

3.3 ความต้องการมีสัมพันธ์สภาพทางสังคมกับบุคคลอื่นเป็นราย กล่าวคือ ผู้สูงอายุมักต้องการมีเพื่อนในวัยเดียวกัน

3.4 มีความสนใจในประสบการณ์ใหม่ๆ ในสังคม ซึ่งไม่ต้องอาศัยพลังทางร่างกายหรือจิตใจมากนัก ได้แก่ ข่าวสาร ทักษะและการคิดค้นใหม่ๆ เพราะการมีชีวิตซ้ำซากจำเจจะก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย ผู้สูงอายุจึงต้องการแสวงหาสิ่งใหม่ๆ แปลกๆ อยู่เสมอ<sup>8</sup>

### 4. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ผู้สูงอายุในวัยที่เกษียณแล้ว ในสังคมเกษตรกรรม ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก สภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ในสังคมอุตสาหกรรมก็เช่นกัน เครื่องมือเครื่องจักรใหม่ๆ การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานที่ก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอยู่เสมอ ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ดีเท่ากับคนในวัยหนุ่มสาว และมักประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่ออายุครบเกษียณอายุ การขาดรายได้เป็นปัญหาเดือดร้อนของคนชรา จากผลการ

<sup>7</sup> มาลี ธรรมลิขิตกุล . ศึกษาปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่มารับบริการด้านการรักษาพยาบาล โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร . กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2526 , หน้า 10 – 11 .

<sup>8</sup> อุดตราพร บุนนาค . ปัญหาและความต้องการของคนชราในสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2518 , หน้า 8 – 9 .

สำรวจผู้สูงอายุไทยปัจจุบันมีภาวะยากจนลง จนเป็นเหตุให้ผู้สูงอายุเหล่านั้นมีสภาพความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับที่สังคมวางไว้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้สูงอายุในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน และในอนาคต จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแลในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลในภาคเอกชนที่มีรายได้ประจำ ยังไม่ได้รับหลักประกันในด้านบำเหน็จบำนาญ โดยเหตุนี้ ประเทศไทย จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้ เมื่ออย่างเข้าสู่วัยเกษียณอายุ ในการมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิม (ก่อนเกษียณอายุ)

ปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ในโลก ก็จะมีกฎหมายออกมาดูแลผู้สูงอายุตามหลักการข้างต้นในรูปแบบของกฎหมายประกันสังคม ซึ่งให้บำนาญแก่ผู้สูงอายุ ถ้าเป็นในรูปแบบสวัสดิการสังคม ก็จะออกกฎหมายซึ่งให้สวัสดิภาพแก่ผู้สูงอายุในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้ที่อยู่อาศัย ให้เงินสงเคราะห์ประจำเดือน จัดบริการในด้านสุขภาพอนามัยและการันทนาการ

ในส่วนของกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งพอจะแบ่งได้เป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวดที่ 2 กล่าวถึง สิทธิและหน้าที่ของบิดามารดาและบุตร โดยเฉพาะมาตรา 1563 กล่าวถึงหน้าที่บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นบทบัญญัติอันเดียวที่พอจะกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุ แต่ในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินคดีทางศาลจึงจะได้รับประโยชน์ทางกฎหมาย

2. ประมวลกฎหมายอาญา ได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 398 วางโทษสถานเบาแก่ผู้ทำการทารุณคนชราและผู้สูงอายุ

3. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้หลักประกันและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ โดยให้จัดตั้งหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ กล่าวคือ ผู้ทำงานและต้องเกษียณอายุจะได้รับบำนาญเป็นค่าครองชีพ แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลบังคับใช้ ต่อมาในรัฐบาลจึงได้เสนอกฎเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งสร้างความมั่นคงและหลักประกันให้กับประชาชนที่ทำงานมีรายได้ประจำ โดยให้ความคุ้มครองประโยชน์ทดแทน 7 ชนิด คือ

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

<sup>9</sup>สุพัตรา สุภาพ. ปัญหาสังคม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2540 ,

3. ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย
4. ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร
5. ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
6. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
7. ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรกกฎหมายประกันสังคม ให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะ 4 กรณีแรก โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ได้ขยายความคุ้มครองไปจนถึงประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานยังไม่มีการบังคับใช้

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดเงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ดังนี้

มาตรา 46 “ให้รัฐบาลและผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากัน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 76 “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบห้าปี ไม่ว่าจะระยะเวลาสิบห้าปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป”

มาตรา 77 “ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ให้จ่ายโดยคำนวณตามส่วนแห่งจำนวนและระยะเวลาการส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 104 วรรคสอง “การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541”

พระราชกฤษฎีกา กำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2541

มาตรา 3 “ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป”

กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2541



ข้อ 1 “ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วสิบห้าปี มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยจ่ายเงินเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันคนจะสิ้นสุดลง”

ข้อ 2 “ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วเกินสิบห้าปี ให้ปรับเพิ่มเงินรายเดือนตามข้อ 1 ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นทุกหนึ่งปี”

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพไว้แต่เพียงกว้างๆ แต่ยังไม่มีการกำหนดอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทน และหลักเกณฑ์เงื่อนไขการขอรับประโยชน์ทดแทน รวมถึงรูปแบบและวิธีการที่กำหนด ซึ่งจะต้องมีการสร้างระบบเงินกองทุนให้มีความอยู่รอดทางการเงินอย่างเพียงพอในระยะยาว ให้มีการกระจายรายได้ที่ดี เพื่อไม่ให้ประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินของกองทุน

จากบทบัญญัติมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้เงินสมทบมาจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล โดยจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตราที่เท่ากันนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อสถานะของกองทุนชราภาพในระยะยาวได้ ถ้ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในด้านอื่น และการที่รัฐบาลต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาให้การอุดหนุนบุคคลเพียงกลุ่มเดียว เป็นการก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ และอีกประการหนึ่งก็คือ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบด้วย เพียงแต่ออกเงินช่วยเหลือในกรณีเริ่มก่อตั้งหรือให้เงินช่วยเหลือการบริหารงานเท่านั้น<sup>10</sup>

จากบทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในเรื่องอายุการเกิดสิทธิไว้ว่า ผู้ประกันคนต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่าสิบห้าปี ในกรณีที่ผู้ประกันคนจ่ายเงินสมทบน้อยกว่าสิบห้าปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันคนด้วยเหตุ ออกจากงาน ทูพพลภาพหรือตาย กฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าว และนอกจากนี้ ผู้ประกันคนที่มีอายุเกิน 45 ปีขึ้นไป ก็จะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพดังกล่าว ทั้งใน

<sup>10</sup>สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม . รายงานแนวทางการดำเนินการประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร . ม.ป.ศ. , มกราคม 2540 , หน้า 5 .

รูปแบบอายุเป็นรายงวดหรือบำเหน็จเป็นเงินก้อน ซึ่งทำให้ลูกจ้างและนายจ้างเกิดความสับสน และเกิดความไม่เป็นธรรมในการรับประโยชน์ทดแทนได้ และการกำหนดอายุเกษียณไว้เมื่ออายุครบ 55 ปีดังกล่าว ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี ชีวิตความเป็นอยู่และประชากรแรงงานของประเทศไทย และการเกษียณอายุเร็วจะส่งผลกระทบต่อสภาพของกองทุนชราภาพ นอกจากนี้ ในภาคราชการของประเทศไทยกำหนดอายุเกษียณราชการไว้ตอน 60 ปี ส่วนในต่างประเทศได้กำหนดการเกิดสิทธิไว้ที่อายุ 60 - 65 ปี

นอกจากนั้น มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2541) กำหนดให้ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป จึงจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญรายงวดในอัตราร้อยละ 15 บวกจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 15 ปี คูณด้วยค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย แต่ไม่ได้กำหนดประโยชน์ทดแทนครอบคลุมถึงกรณีผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบไม่ครบสิบห้าปีว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในด้านการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม เช่น สำนักงานประกันสังคม ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการเงินการลงทุน และการคำนวณด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญคอยให้คำปรึกษาหารือ ทั้งนี้ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 หากยังไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินการลงทุนและเชี่ยวชาญในด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย อาจก่อให้เกิดปัญหาได้

## x 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาและกฎหมายของการประกันสังคมกรณีชราภาพในต่างประเทศ

2.2 เพื่อเปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในต่างประเทศกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

2.3 เพื่อหาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาแก้ไขปัญหที่อาจจะเกิดจากการบังคับให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 76 มาตรา 77 และเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพในอนาคต

## x 3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของการประกันสังคมกรณีชราภาพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประเทศต่างๆในโลก โดยเฉพาะประเทศมาเลเซียและ

สิงคโปร์ เกี่ยวกับประเภทของระบบ (Type of Program) แหล่งเงินทุน (Source of Fund) เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทน (Qualifying conditions for benefit) และรูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Benefit) และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 มาตรา 76 มาตรา 77 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### 4. สมมติฐานของการศึกษา

ในเรื่องอัตราเงินสมทบตามมาตรา 46 เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามมาตรา 76 และประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรมีการปรับปรุงแก้ไข ในเรื่องการออกเงินสมทบของฝ่ายรัฐบาล หากรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบด้วย อาจจะทำให้เกิดปัญหาต่อสถานะของกองทุนชราภาพในระยะยาวได้ รวมทั้งในเรื่องเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีของผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่าสิบห้าปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนด้วยเหตุออกจากงาน ทูพพลภาพ หรือตาย

#### 5. วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ โดยเป็นการวิจัยกฎหมาย (Legal research) และ การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) มุ่งเน้นถึง

5.1 หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย

5.2 การประกันกรณีชราภาพในต่างประเทศ

5.2.1 ศึกษาวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ในรูปแบบที่ให้แกผู้ประกันตนซึ่งเกษียณอายุ

5.2.1 ศึกษาเปรียบเทียบการประกันกรณีชราภาพในต่างประเทศโดยทั่วไปและ โดยเฉพาะประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ และศึกษาจากเอกสารผลงานวิเคราะห์วิจัยของสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

#### × 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้นายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนและประชาชนทั่วไป ได้เข้าใจถึงผลกระทบในเรื่องเงินสมทบที่อาจเกิดจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

6.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบของการประกันกรณีชราภาพในต่างประเทศ โดยทั่วไป และโดยเฉพาะของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขการประกันกรณีชราภาพของประเทศไทยต่อไป

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพมาใช้ในประเทศไทย

6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาการบังคับใช้หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพในประเทศไทยในอนาคตต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิด ความเป็นมาและวัตถุประสงค์การประกันสังคมกรณีชราภาพ

#### 2.1 แนวคิดและความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการประกันกรณีสังคมชราภาพในต่างประเทศ

ปัจจุบันประชากรในโลกมีอายุยืนยาวขึ้นทั้งนี้เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาการทางการแพทย์และการบริการด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพอนามัยดีขึ้น รู้จักวิธีการดูแลตัวเองและสามารถป้องกันตัวเองจากโรคภัยต่างๆ ได้ดีขึ้น เหตุผลเหล่านี้ส่งผลให้อายุขัยโดยเฉลี่ยของประชากรในโลกยืนยาวกว่าเดิม โดยใน พ.ศ. 2493 ประชากรทั่วโลกมีอัตรายูเฉลี่ย 47 ปีเท่านั้น แต่เป็นที่คาดการณ์ว่า ภายใน พ.ศ. 2565 อัตรายูเฉลี่ยของประชากรทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 70 ปี<sup>1</sup> ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีการตระหนักถึงปัญหาในเรื่องของอัตราผู้สูงอายุที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งจากการประมาณการในปี ค.ศ. 1990 พบว่า ประชากรโลกทั้งหมดจำนวน 5,700 ล้านคน เป็นผู้มียู 60 ปีขึ้นไปประมาณ 500 ล้านคน คิดเป็น 9% ของประชากรทั้งโลก โดยมีระยะเวลาของอัตราเพิ่มเท่าตัวของจำนวนผู้มียู 60 ปีขึ้นไป จาก 9% เป็น 18%<sup>2</sup> ซึ่งจะทำให้เป็นภาระของรัฐบาล ในการที่จะให้การดูแลคนชราในแต่ละประเทศ โดยผู้ชราภาพนั้นเป็นบุคคลที่สมควรจะได้รับการพักผ่อนให้มีความสุขสบายในบั้นปลายของชีวิต จึงมีแนวคิดในการที่จะดูแลผู้สูงอายุขึ้น โดยได้มีการจัดให้มีประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพขึ้น ซึ่งประโยชน์ทดแทนเป็นการประกันประเภทหนึ่งในระบบประกันสังคม เพื่อมุ่งหวังให้ผู้เข้าสู่วัยชราสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

<sup>1</sup>สุมาลย์ โทมัส . เรื่องเดียวกัน . หน้า 1.

<sup>2</sup>กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม . หลักการและแนวคิดการประกันกรณีชราภาพ . ม.ป.ศ. ม.ป.ป. หน้า 1.

### 2.1.1 แนวคิดของการประกันสังคมกรณีชราภาพ

แนวคิดของการประกันกรณีสังคมชราภาพ พอสรุปได้เป็น 2 กรณี<sup>3</sup> คือ

1. แนวคิดตามหลักของการสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) โดยมีหลักว่า สังคมมีหน้าที่เพียงการจัดให้ผู้สูงอายุทุกคน สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่สังคมจะยอมรับได้เท่านั้น ความเป็นอยู่ในระดับสูงกว่าขั้นต่ำ เป็นหน้าที่ของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดในแต่ละอาชีพที่ต้องเตรียมการเอง ซึ่งแนวคิดนี้ ผู้ที่อยู่ในระบบจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยมีแหล่งเงินทุนมาจากภาษีแผ่นดิน โดยผู้ที่จะได้รับประโยชน์อาจจะต้องผ่านการตรวจว่า ไม่มีแหล่งรายได้อื่นและได้รับประโยชน์ทดแทนตามความเป็นจริง

2. แนวคิดตามหลักการประกันสังคม (Social Insurance) โดยแนวคิดนี้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราค่าจ้างในช่วงที่ยังทำงานอยู่ ส่วนประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับจำนวนระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ ซึ่งเป็นการจัดระบบเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างจากช่วงก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากครบอายุเกษียณนั่นเอง

เมื่อพิจารณาแนวคิดทั้งสองเบื้องต้น จะพบว่า มีแนวทางที่เหมือนกันประการหนึ่งคือ มีหลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข (Risk Share) เพื่อสมาชิกในสังคมได้เฉลี่ยความเสี่ยง (Sharing of the Risk) มิให้ความเสี่ยงต้องตกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยสมาชิกในสังคมให้ความร่วมมือในการสร้างหลักประกันให้แก่ตนเอง<sup>4</sup> โดยแนวคิดแรกเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของบุคคลทุกกลุ่มในสังคม ทั้งนี้เพราะทุกคนมีหน้าที่เสียภาษี และส่วนหนึ่งของภาษีจะถูกนำไปใช้สำหรับช่วยเหลือเกื้อกูลผู้สูงอายุที่ช่วยตนเองไม่ได้ ส่วนแนวคิดที่สองเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข เฉพาะบุคคลที่อยู่ภายใต้โครงการประกันสังคมเดียวกันเท่านั้น ทั้งนี้เพราะ แม้ว่าทุกคนจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน แต่การรับประโยชน์ทดแทนจะแตกต่างกันตามความยืนยาวของอายุขัยแต่ละคน ซึ่งแนวคิดการสร้างความมั่นคงสำหรับผู้สูงอายุต่างๆ เหล่านี้ มาจากหลักการที่

<sup>3</sup> มัทนา พนานิรมัย และสมชาย สุขศิริเสรีกุล . การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม : อดีต ปัจจุบันและอนาคต สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ศ. , 2539 , หน้า 2.

<sup>4</sup> กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคมในประเทศไทย . บทความประกันสังคมในประเทศไทย . ม.ป.ศ. , 2537 , หน้า 4 .

ว่า เมื่อบุคคลใดได้ทำงานและบริการแก่สังคมในช่วงที่ยังอยู่ในวัยทำงาน บุคคลผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในช่วงท้ายของชีวิตที่มีได้ทำงาน<sup>5</sup>

### 2.1.2 ความเป็นมาของการประกันกรณีชราภาพในต่างประเทศ

การประกันกรณีชราภาพได้มีต้นกำเนิดในสมัยของกษัตริย์ฮัมมูราบีแห่งอาณาจักรบาบิโลน โดยได้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่คนบหรือทหารผ่านศึกที่ปลดประจำการเพราะสูงอายุ หรือข้าราชการที่ปลดเกษียณ โดยจ่ายอยู่ในรูปของสิ่งของ

สำหรับทวีปยุโรป การช่วยเหลือสงเคราะห์คนชราจะอยู่ในรูปการกุศลสาธารณะตามประวัติศาสตร์ยุคกลาง การช่วยเหลือนั้นจะช่วยเหลืออยู่ในรูปของการกุศลสาธารณะที่จัดขึ้นโดยอาสาสมัคร เช่น กลุ่มบุคคลในองค์กรศาสนา เป็นต้น

ต่อมาสังคมส่วนรวมได้เริ่มสนใจให้การอุปการะช่วยเหลือแก่คนชราที่ไร้ที่พึ่งพิง โดยมีผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 15 และ 16 จากการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้มีท้องที่ชุมนุมที่ประชากรอาศัยกันอยู่อย่างแออัดมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมาในประเทศอังกฤษ ในยุคที่คนอนาถากลายมาเป็นปัญหาของสังคมนั้น รัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมายสงเคราะห์คนอนาถา สมัยราชินีเอลิซาเบธ (Elizabeth Poor law) เมื่อปี ค.ศ. 1601 ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการสงเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลอนาถา ซึ่งกินความไปถึงบุคคลชราที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ด้วย

ความจำเป็นที่สังคมจะต้องเข้ามาช่วยสงเคราะห์คนชราในระยะต่อมามีทวีมากขึ้น เนื่องจากยังมีปริมาณการช่วยเหลือไม่เพียงพอต่อปริมาณความเดือดร้อน ความพยายามของรัฐบาลประเทศต่างๆ ที่จะเข้าแก้ไขเริ่มมีมากขึ้น จึงเป็นการเริ่มต้นของการสงเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลสูงอายุอย่างจริงจัง

โดยเริ่มมีการตรากฎหมายที่ว่าด้วยการสงเคราะห์คนชราโดยเฉพาะขึ้นมาใช้บังคับเป็นลำดับ เช่น ประเทศอังกฤษตรากฎหมายขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ. 1908 ประเทศเดนมาร์กตรากฎหมายขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ. 1891<sup>6</sup> เป็นต้น

<sup>5</sup>ISSA , “ Significant Legislative pacific and Policy Developments in Asia and the Pacific Social Security Documentation” Report of the Tenth ISSA Regional Conference for Asia and the Pacific in Asia Pacific Series No. 19 . Geneva , 1994 , p.19.

<sup>6</sup>กองความมั่นคงทางสังคม . การประกันสังคมในประเทศไทย ศาลประกันสังคมในประเทศไทยอังกฤษ บำนาญชราภาพในระบบความมั่นคงทางสังคม . กรุงเทพมหานคร : สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด , 2516 . หน้า 69 – 72 .

สำหรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลชราในรูปแบบประกันสังคม ได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศส โดยชาวฝรั่งเศสที่ชื่อว่า โคลแบต์ เป็นผู้ริเริ่มโครงการบำนาญชราภาพสำหรับคนงานประจำเรือในรูปแบบประกันสังคม เมื่อ ปี ค.ศ. 1679<sup>7</sup> ต่อมาเจ้าชายบิสมาร์ค แห่งประเทศเยอรมันนี้ ได้พัฒนาระบบประกันสังคมสมัยใหม่ขึ้นในโลก โดยได้ตระหนักว่า การสงเคราะห์คนอนาถาก็ดี การสงเคราะห์ช่วยเหลือคนชราที่ดี ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางสังคมได้ทั้งหมด จึงได้สร้างหลักการบังคับให้นายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นหลักการของระบบประกันสังคม ปัจจุบันจ่ายเงินสมทบโดยการประกันเพื่อชราภาพและทุพพลภาพ ซึ่งตราขึ้นเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1889 โดยส่วนการประกันเพื่อชราภาพนั้น รัฐบาลออกเงินสมทบด้วย ทำให้แก้ปัญหาการขาดแคลนรายได้ เนื่องจากลูกจ้างผู้ประกันตนไม่สามารถจ่ายเงินสมทบระยะยาวได้สำเร็จ<sup>8</sup> จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลักการตามทัศนะใหม่นี้ บำนาญชราภาพมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องอยู่เฉพาะนายจ้างและลูกจ้าง แต่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับรัฐบาลโดยตรง และจากการคุ้มครองประชาชนประเทศลูกจ้างในกิจการต่างๆ ได้มีการขยายให้ความคุ้มครองประชาชนทุกคนในประเทศทั่วกันหมด รวมทั้งประชาชนประเภทประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้างเข้าอยู่ในข่ายประกันสังคมในระยะยาว เช่น การประกันกรณีชราภาพ ตลอดจนการจัดให้มีการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรสูงอายุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการครองชีพให้แก่เกษตรกรสูงอายุ ที่มีทรัพย์สินตกทอดให้แก่ทายาท มีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูตลอดชีวิต แต่โดยผลของสงครามใหญ่ และโดยภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง ทำให้หลักประกันเช่นนี้ต้องสูญสลายไปกับสงคราม เกษตรกรซึ่งเคยมีหลักประกันการครองชีพดังกล่าว ถ้าสังคมส่วนรวมไม่เข้าสงเคราะห์ช่วยเหลือ ก็ต้องตกเป็นบุคคลอนาถาไปในที่สุด

สำหรับในด้านการประกันสังคมเพื่อบำนาญชราภาพนั้น นอกจากจะมีการขยายตัวในด้านปริมาณของประชาชนที่เข้าอยู่ในข่ายความคุ้มครองของประกันสังคม มีมากขึ้นแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพของการประกันประเภทนี้ด้วย การปรับปรุงประโยชน์ทดแทนหรือบำนาญหลายอย่าง โดยมีได้มุ่งเฉพาะให้เป็นปัจจัยสำหรับการกินการอยู่ให้รอดไปวันๆ หนึ่งเท่านั้น แต่มุ่งที่จะช่วยให้มีสภาพการกินอยู่ในระดับดีพอควร ต่อมาได้รับการเห็นชอบและสนับสนุนเป็นทางการในการประชุมระหว่างประเทศที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1944 และติดตามด้วยข้อเสนอ ในเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีชราภาพ 2 ฉบับ

<sup>7</sup>เรื่องเดียวกัน . หน้า 74 .

<sup>8</sup>โกวิท ฐนุพานินทร์ . การสร้างควมมั่นคงทางสังคม . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์สวอย , 2533 , หน้า 85 .



คือ ฉบับที่ 67 และ 69 ซึ่งในที่สุดได้กำหนดเป็นบทบัญญัติแน่นอนในอนุสัญญาว่าด้วย ระบบความมั่นคงแห่งสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 102 ปี ค.ศ. 1952

### 2.1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการประกันกรณีชราภาพ

จากหลักการพื้นฐานของการประกันกรณีชราภาพที่กล่าวแล้ว ผู้เชี่ยวชาญด้านประกันกรณีชราภาพในระบบประกันสังคม ได้เสนอว่าการประกันกรณีชราภาพควรตอบสนองวัตถุประสงค์ที่สำคัญแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

#### 1. วัตถุประสงค์เชิงปรัชญา

เป็นโครงการที่มีสาเหตุมาจากทัศนคติของสมาชิกในความต้องการควบคุมอนาคตของตนเองและความเสื่อมศรัทธาในโครงการที่บริหารงานโดยรัฐบาล และขาดความเชื่อมั่นในโครงการของรัฐที่จะจ่ายผลประโยชน์ทดแทนตามที่ได้กำหนดไว้

#### 2. วัตถุประสงค์ทางสังคม

เป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องการตอบสนอง เพื่อให้เกิดโครงการประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่ดี ซึ่งในโครงการดังกล่าวควรสามารถตอบสนองความต้องการหลัก 4 ประการดังต่อไปนี้

2.1 เพื่อคงรายได้ในยามเกษียณอายุ (Preservative of Retirement Income) โดยมีจุดประสงค์เพื่อสะสมทุนส่วนบุคคลให้มีรายได้เป็นที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังจากเกษียณอายุแล้ว

2.2 เพื่อให้เกิดความคุ้มครองที่เพียงพอ (Adequate Coverage) โดยการเกิดความคุ้มครองนี้ จะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดเก็บเงินสมทบให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสามารถให้ประโยชน์ทดแทนเมื่อเกษียณอายุ หรือเรียกว่า ระบบสะสมทุนส่วนบุคคล (Individual Capitalization)

2.3 เพื่อรักษาศักดิ์ศรีส่วนบุคคล (Individual Dignity) โดยในรูปแบบของโครงการบำนาญชราภาพ จะมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

2.3.1 โครงการสะสมทุนส่วนบุคคลแบบบังคับ (Needs - Based Income Support Programs) โดยเป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้ตามความจำเป็น ซึ่งต้องมีมาตรการในการตรวจสอบความจำเป็น (Needs tested Defines Benefits) ก่อน

---

<sup>9</sup>Butare Theopisle , "International Comparison of Social and Retirement Fund from the Nation Saring Perspective". in **International Social Security Review** Vol. 2/94. ISSA Geneva , 1994 , p. 19.

การจ่ายประโยชน์ทดแทน โดยโครงการนี้เป็นโครงการที่ทำให้ผู้ขอรับบำนาญรู้สึกเสียศักดิ์ศรี เนื่องจากเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่เฉพาะกลุ่มที่ยากจนที่สุดเท่านั้น ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

2.3.2 โครงการสะสมทุนส่วนบุคคลแบบบังคับ (Mandatory Capitalized Accounts / Chilean Model) เป็นโครงการที่สมาชิกจะต้องส่งเงินสมทบไว้ในบัญชีของตนเอง และจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อเกษียณอายุเท่ากับเงินสมทบของตนเอง บวกกับผลตอบแทนจากการลงทุน

2.3.3 โครงการแบบเก็บเงินสมทบ (Contributory Social Insurance / Bismarkien Model) เป็นโครงการที่กำหนดให้สมาชิกต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อสำรองไว้ใช้จ่ายในยามที่จำเป็น เมื่อได้เกษียณอายุ

ซึ่งโครงการสะสมทุนส่วนบุคคลแบบบังคับและโครงการแบบเก็บเงินสมทบนั้น จะไม่ทำให้ผู้รับบำนาญเสียศักดิ์ศรี แต่มีข้อดกเถียงกันว่า ความรู้สึกเสียศักดิ์ศรีจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการบริหารประสบความล้มเหลว และเมื่อมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่เฉพาะกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดเท่านั้น หากการจ่ายประโยชน์ทดแทนนั้น จ่ายให้แก่คนส่วนใหญ่แล้ว คนส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนจะไม่เกิดความรู้สึกเช่นนั้น

2.4 เพื่อการจ่ายเป็นบำเหน็จตามที่กำหนดดัชนี (Provision of Index Annuities) เป็นการให้ความมั่นใจว่า จะสามารถรับบำนาญครบถ้วนและตรงเวลาทุกงวด

### 3. วัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐกิจ

เป็นการดำเนินการ เพื่อเน้นการส่งเสริมในด้านเศรษฐกิจ 4 ประการ คือ

3.1 มุ่งเน้นการส่งเสริมการออมและการระดมทุน (Saving and Capital Formation)

3.2 เน้นรักษาระดับค่าครองชีพของประชาชนในสังคมผู้สูงอายุ (Costs of Aging Society)

3.3 เน้นการลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร (Administrative Costs)

3.4 เน้นการรักษาวินัยทางวินัยทางการเงินการคลัง (Fiscal Discipline)

## 2.2 แนวคิด ความเป็นมาของการประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทย

### 2.2.1 แนวคิดของการประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทย

ได้เริ่มมาจากประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังที่กำลังพัฒนา ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาหลักที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย คือ ประชาชนขาดรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ซึ่งสาเหตุของการขาดรายได้นั้น โดยส่วนใหญ่แล้วสืบเนื่องมาจากการประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพจนไม่สามารถทำงานได้ หรือประสบกับความชราภาพ เสียชีวิตซึ่งการเสียชีวิตนั้นอยู่ภายใต้อุปการะต้องขาดรายได้ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ มีมาตรการในการช่วยเหลือประชาชนแตกต่างกันออกไป ทั้งในรูปแบบที่รัฐบริหารจัดการเองสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมให้ความช่วยเหลือผู้เจ็บป่วย ผู้ประสบภัย ผู้พิการ ผู้สูงอายุหรือเอกชน จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยประเทศไทยจึงมีแนวคิดที่จะให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระบบ\* คือ

1. ระบบไม่เก็บเงินสมทบ (Non Contributory System) คือ เป็นการให้ความคุ้มครองของผู้สูงอายุ โดยไม่มีการเก็บเงินสมทบ ซึ่งในประเทศไทยจะอยู่ในรูปของการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม นอกจากจะช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านการให้เบี้ยเลี้ยงยังชีพและให้ที่อยู่อาศัยแล้วยังให้การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ คนพิการหรือผู้เจ็บป่วย เป็นต้น

2. ระบบเก็บเงินสมทบ (Contributory System) คือเป็นการให้ความคุ้มครองของผู้สูงอายุ โดยมีการจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนในลักษณะบังคับและสมัครใจ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคม เป็นต้น

### 2.2.2 ประวัติความเป็นมาของการประกันสังคมในประเทศไทย

การจัดตั้งระบบประกันสังคมเริ่มมีขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2495 จากการที่รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม ได้มีนโยบายต้องการให้มีหลักประกันความมั่นคงแก่ประชาชน

---

\*โปรดดูวิทยานิพนธ์เล่มนี้ในหัวข้อ 3.2.1 เรื่องชนิดของโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพที่ดำเนินการในต่างประเทศ หน้า 29.

และ แต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคม

นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมต่อรัฐสภาจนมีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497<sup>10</sup> ประกาศออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2497 และได้มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นสังกัดในการตรวจการคลัง ซึ่งจะมีผลใช้จริงจริงก็คือเมื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หลักการพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 ก็คือให้มีระบบประกันสังคม 6 ประเภท คือการประกันกรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีฌาปนกิจ โดยกำหนดให้ผู้เข้าประกันตนจะต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาท ขึ้นไปในทุกสาขาอาชีพ โดยไม่จำกัดเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น<sup>11</sup> และมีกองทุนประกันสังคมซึ่งมีเงินสมทบเข้าสู่กองทุน มาจาก 3 ฝ่ายคือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยมีอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้แตกต่างกันตามรายได้ และส่วนความรับผิดชอบของแต่ละการประกันสังคมตามกฎหมายนี้ยังไม่ทันได้มีผลใช้บังคับ ก็มีเสียงคัดค้านจากประชาชนและสื่อมวลชนต่างๆ อย่างมากมาย นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ระงับการบังคับการประกันสังคมไว้ก่อน โดยไม่มีกำหนดว่าจะนำมาใช้เมื่อใด จนมีการปฏิวัติเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2501 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคมอีกครั้ง รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ.2497 บางมาตรา แต่การทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ยังไม่มีความจริงจัง จนในที่สุด ได้เกิดการปฏิวัติขึ้น และคณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทน เพื่อจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบบริหารงานดังกล่าว ซึ่งกองทุนเงินทดแทน ประกอบด้วยเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นับเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมในประเทศไทย ที่ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

จากความสำเร็จในครั้งนั้น ทำให้รัฐบาลต่อๆมามีเรื่องประกันสังคมขึ้นมาพิจารณากันมาตลอด จนกระทั่งกระทรวงการคลังซึ่งพยายามส่งเสริมให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้ออกกฎ

<sup>10</sup>กิตติพงษ์ หังสฤกษ์ . "กฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม หน่วยที่ 14" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบัญชีและกฎหมายธุรกิจ เล่มที่ 2 (หน่วยที่ 8 -15 ) สาขาศิลปศาสตร. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2539 , หน้า 555 .

<sup>11</sup>นิคม จันทรวิฑูร . "กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์" วารสารศาลแรงงาน . ปีที่ 9 , ฉบับที่ 3 . กรกฎาคม-กันยายน 2533 . หน้า 3 .

กระทรวงฉบับที่ 162 ตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2527 เพื่อให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยสมัครใจ ด้วยการจ่ายเงินสมทบไว้สำหรับเป็นเงินที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงาน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอเป็นร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในรูป พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ในขณะเดียวกันทางกระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาออกกฎหมายประกันสังคมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรี ก็รับหลักการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น และสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาร่างกฎหมายนี้ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2532 พร้อมกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมอีก 5 ฉบับ และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบในหลักการ ให้รับร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับพิจารณาร่วมกัน โดยจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นพิจารณา แล้วให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. \_\_\_\_ และได้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2533 รัฐสภา จึงได้ผ่านความเห็นชอบพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2533 ซึ่งกำหนดให้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมประโยชน์ทดแทน 7 ชนิด กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน<sup>12</sup>

ทั้งนี้ในระยะแรกกฎหมายประกันสังคมให้การคุ้มครองเฉพาะ 4 กรณี คือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร โดยกำหนดจะขยายครอบคลุมไปถึงชราภาพ และสงเคราะห์บุตร ในปี พ.ศ.2539 ต่อมาได้เลื่อนกำหนดการใช้บังคับไปเป็นภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2541 และมีผลบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน

สำนักงานประกันสังคม จึงได้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา โดยโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม มาอยู่ในสังกัด และต่อมาเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2536 สำนักงานประกันสังคมได้โอนมาอยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจวบจนปัจจุบันนี้

<sup>12</sup>วิจิตร วิเชียรชม . หลักกฎหมายประกันสังคม . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2538 , หน้า 29 .

### บทที่ 3

#### หลักเกณฑ์ของการประกันสังคมกรณีชราภาพ

จากการศึกษาของสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ จะพบว่า ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเกือบทุกประเทศ มีการประกันกรณีชราภาพในระบบประกันสังคม ยกเว้นประเทศเซียร์ราลีโอน(Sierra Leone) บอตสวานา(Botswana) มาลาวี โซมาเลีย บังคลาเทศ และประเทศพม่า<sup>1</sup> โดยทุกประเทศมิได้จัดให้กองทุนประกันกรณีชราภาพอยู่ร่วมกับกองทุนสงเคราะห์ครอบครัวหรือกองทุนสงเคราะห์บุตร โดยประเทศส่วนใหญ่และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้จัดกองทุนประกันกรณีชราภาพ กองทุนทุพพลภาพ และกองทุนเพื่อผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ หรือกองทุนเพื่อคู่สมรสซึ่งเป็นหม้ายเอาไว้รวมกัน เพราะว่าทั้ง 3 กองทุนจะเป็นกองทุนที่ให้ประโยชน์ทดแทนในระยะยาว (Long Term Benefit) และจะมักให้ความสำคัญกับกรณีชราภาพมากกว่ากรณีอื่น เพราะจะต้องกำหนดเกณฑ์อายุที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน และลักษณะระบบการจัดการผลประโยชน์ และการเงินของระบบจะมีผลโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องสำคัญ เช่น การจ้างงาน การกระจายรายได้และการสนับสนุนการเก็บออมเพื่อการลงทุน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยจึงให้ความสนใจต่อการวางแผนนโยบายเรื่องนี้ และการทบทวนนโยบายซึ่งเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ในสถานการณ์ดังกล่าว วัตถุประสงค์ต่างๆ ของระบบการให้การคุ้มครองกรณีชราภาพ จึงต้องระบุให้ชัดเจนและจัดลำดับความสำคัญไว้ มิฉะนั้นแล้ว ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอาจจะไม่เป็นไปตามความคาดหมายได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Social Security Program Throughout the World – 1995 , op.cit . pp . xxxv – xxxvii.

<sup>2</sup>เคนเนธ ทอมสัน . “วิธีให้การคุ้มครองกรณีชราภาพ” ใน เอกสารวิชาการด้านการประกันสังคม โดยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ . น.ป.ศ. , สิงหาคม 2535 , หน้า 30 .

### 3.1 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การกำหนดและรับรองมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานภายในประเทศของตน ซึ่งมาตรฐานแรงงานนี้ ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศจะเป็นผู้กำหนด โดยมี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>3</sup>

1. อนุสัญญา (Convention) เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างข้อผูกพันให้เกิดแก่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติ และหากไม่ปฏิบัติประเทศสมาชิกอื่นหรือองค์กรนายจ้าง หรือองค์กรลูกจ้างสามารถยื่นประท้วงได้ โดยข้อผูกพันดังกล่าว จะเกิดขึ้นเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญานั้นๆ (Patification)

2. ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์จะไม่สร้างข้อผูกพันให้แก่ประเทศสมาชิก แต่จะวางแนวปฏิบัติให้นำไปปฏิบัติ เนื่องจากจะมีรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย โดยข้อเสนอแนะดังกล่าว ประเทศสมาชิกสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยการให้ความเห็นชอบรับรอง(Adoption)

เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1952 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยการกำหนดความมั่นคงทางสังคม โดยมีประเทศสมาชิกในแต่ละประเทศสามารถนำไปปฏิบัติได้ เนื่องจากเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสภาวะการณ์หรือระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศว่าจะรับรองได้หรือไม่ มีขอบเขตครอบคลุม 9 ประเภท เพื่อให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันรับรองนำไปปฏิบัติกำหนด

หลักเกณฑ์การให้ประโยชน์ทดแทนต่อประชาชนในชาติของตนเอง ในประเภทต่างๆ โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่มดังนี้

1. ประโยชน์ทดแทนเพื่อสวัสดิการครอบครัว (Family Benefit) การให้ความคุ้มครอง มีจุดมุ่งหมายในการรักษาความมั่นคงและความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันครอบครัว การจ่ายประโยชน์ทดแทนจึงเป็นการจ่ายเพื่อการเลี้ยงดู หรือเสริมความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันครอบครัวภายใต้หลักการของการกำหนดขนาดครอบครัว และระดับราย

<sup>3</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช . เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพประกันภัย เล่มที่ 1 (หน่วยที่ 1-7) . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2538 .  
หน้า 194 .

ได้ที่จำเป็นต่อมาตรฐานของความจำเป็นในการที่จะเลี้ยงดูครอบครัว ประโยชน์ทดแทนจะเป็นในรูปเงินสดและสิ่งของที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของครอบครัว

2. ประโยชน์ทดแทนเพื่อสุขภาพ (Medical care benefit) การเจ็บป่วย (Sickness Benefit) และการเป็นมารดา (Maternity Benefit) การคุ้มครองอยู่ภายใต้หลักที่ว่า สุขภาพ การเจ็บป่วยและการเป็นมารดา เป็นภาวะการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครอบครัว ประเทศชาติและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ประโยชน์ทดแทนทางด้านสุขภาพและการเจ็บป่วย จะอยู่ในรูปการจ่ายเงินทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วย และบริการทางการแพทย์ ส่วนประโยชน์ทดแทนการเป็นมารดา จะเป็นในรูปเงินเสริมพิเศษเพื่อรักษาสุขภาพมารดาและทารก และบริการทางการแพทย์

3. ประโยชน์ทดแทนบำนาญยังชีพผู้ไร้ความสามารถ (Invalidity Benefit) ชราภาพ (Old Age Benefit) และผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่และขาดอุปการะ (Survivors' Benefit) บำนาญคือ รูปแบบการจ่ายเงินเลี้ยงชีพในระยะยาว โดยระบบความมั่นคงมักจะให้ความคุ้มครองแก่ บุคคลไร้ความสามารถหรือทุพพลภาพ การชราภาพและการตายของหัวหน้าครอบครัว ซึ่งการไร้ความสามารถนี้ ในอนุสัญญาฉบับที่ 128 ค.ศ. 1967 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การไร้ความสามารถ คือ “ความไม่สามารถในการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นการผลิต ในระยะเวลาของการใช้ยาตามคำสั่งของแพทย์ หรือสิ้นสุดการใช้ยาแล้ว” ดังนั้นจึงครอบคลุมถึงคนพิการ คนทุพพลภาพและผู้เจ็บป่วยเรื้อรังเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว

การชราภาพ คือ โดยจุดมุ่งหมายของการจัดสรรประโยชน์ทดแทน ถือว่าการชราภาพเป็นการไร้ความสามารถชนิดหนึ่ง ซึ่งมนุษย์ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ผู้ชราทุกคนเคยทำงานในฐานะผู้ผลิตมาเป็นเวลายาวนาน และถ้ามีอายุยืน จึงสมควรได้รับการดูแลเป็นรางวัลเพื่อเป็นการตอบแทน ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายตามอายุที่กำหนด โดยไม่คำนึงว่าเขาจะสามารถทำงานได้หรือไม่ เพราะจัดว่า การให้ความคุ้มครอง ควรเป็นการให้รางวัลเพื่อการพักผ่อนในบั้นปลายของชีวิต พร้อมการจ่ายมากกว่าการจ่ายเมื่อชราภาพมากจนเป็นการเลี้ยงดูเพื่อรอความตาย

ผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่และขาดอุปการะ คือ เป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกครอบครัว ที่ต้องประสบปัญหาการสูญเสียรายได้ อันเนื่องมาจากการตายของผู้ที่มีหน้าที่ในการเลี้ยงดูครอบครัว เป็นการสร้างความรู้สึกมั่นคงแก่ผู้ที่ทำงานและครอบครัวผู้ที่ทำงาน การจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นการจ่ายค่าเลี้ยงดูในระยะยาวแก่หญิงหม้าย หรือชายหม้ายที่คาดว่า หรือพิสูจน์ได้ว่า ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ และแก่เด็กที่อยู่ในอุปการะของหัวหน้าครอบครัว



4. ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุจากการทำงาน (Employment Injury Benefit) โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อป้องกันและคุ้มครองภาวะการเสี่ยงภัย อันเกิดจากการประกอบอาชีพ เพื่อสร้างความรู้สึกรู้สึกที่มั่นคง และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน การคุ้มครองจึงครอบคลุมเฉพาะการเจ็บป่วย ความพิการและการตายอันเกิดจากการทำงาน ประโยชน์ทดแทนจะจัดสรรได้ในรูปแบบของตัวเงิน ซึ่งได้แก่ เงินทดแทนค่าจ้าง อันเกิดจากการเจ็บป่วย เงินชดเชยในกรณีพิการและตาย เงินเลี้ยงดูผู้อยู่ในอุปการะและบริการทางการแพทย์

5. ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน (Unemployment Benefit) เป็นการให้ความคุ้มครองการว่างงานของผู้ที่เคยทำงานมาก่อน และเป็นการว่างงานที่นอกเหนือการควบคุมของผู้ทำงาน เช่น ความไม่เป็นธรรมของนายจ้าง การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ขณะเดียวกัน ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองต้องอยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะทำงาน ประโยชน์ทดแทนจะอยู่ในรูปของตัวเงินและการบริการ

ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 มีเงื่อนไขทั่วไป<sup>4</sup> ดังนี้

(1) การให้ผลประโยชน์ทดแทนทุกข้อ ต้องเป็นการให้ผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด (ยกเว้นการรักษาพยาบาลทางการแพทย์) เว้นแต่กรณีเจ็บป่วยจากงานและการเป็นมารดา รวมถึงการรักษาพยาบาลจะมีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปการให้บริการด้วย ส่วนการให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร อาจมีประโยชน์ทดแทนได้หลายอย่าง

(2) ประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ สมควรจัดตั้งระบบเพื่อดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนอย่างน้อย 3 ใน 5 สาขา คือ การว่างงาน การชราภาพ การเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การทุพพลภาพ หรือการขาดผู้อุปการะ

(3) จัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำตามอนุสัญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 เพื่อครอบคลุมประชากรทั้งหมดในเรื่องผลประโยชน์ หรือการจัดบริการทางการแพทย์ตามความเหมาะสม

(4) ต้องมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างพลเมืองของประเทศ และชาวต่างประเทศที่มาทำงานอยู่ภายในประเทศ แต่มีข้อกำหนดถึงสถานภาพของแต่ละประเทศที่อาจได้รับการยกเว้น ในการจัดให้มีผลประโยชน์ทดแทน และข้อกำหนดให้บุคคลสามารถอุทธรณ์กรณีถูกปฏิเสธที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนได้

---

<sup>4</sup>นิคม จันทรวิฑูร . กฎหมายประกันสังคม . แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2537 , หน้า 147 – 148 .

(5) รัฐที่ให้สัตยาบัน จะต้องให้มีการบริการระบบความมั่นคงทางสังคม ในการติดตามประเมินสถานภาพทางการเงินของกองทุน และมีส่วนร่วมในการทำงานของผู้แทน ลูกจ้างผู้ประกันตนและนายจ้าง

ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 102 เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ถือเป็นมาตรฐาน<sup>1</sup> ดังนี้

#### 1. ขอบข่ายความคุ้มครอง

1.1 ประเภทของลูกจ้าง ตามกำหนดจะต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด รวมทั้งภรรยาและบุตร

1.2 ประชาชนที่มีรายได้ตามประเภทที่กำหนด จะต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศ รวมทั้งภรรยาและบุตร

1.3 ประชาชนในประเทศตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่พักอาศัยอยู่ในประเทศ หรือ

1.5 ประชาชนในประเทศทุกคน ที่มีรายได้ระหว่างเกิดสิทธิไม่เกินระดับที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนเป็นรายงวด หรือ

1.6 ในกรณีที่ประเทศสมาชิกได้รับการยกเว้นชั่วคราว เนื่องจากความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจและศักยภาพในการรักษาพยาบาลยังไม่เพียงพอ ก็สามารถขอยกเว้นที่จะทำเต็มมาตรฐานขั้นต่ำได้ แต่ในช่วงยกเว้นนั้น ควรจะประกันให้คนงานอย่างน้อย 50% ในสถานประกอบการที่เป็นอุตสาหกรรมและมีลูกจ้างเกินกว่า 20 คน ซึ่งให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทนแก่ภรรยาและบุตร ในด้านการรักษาพยาบาล การเป็นมารดา ผู้ขาดผู้อุปการะและการเจ็บป่วยจากงาน

#### 2. เงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ

2.1 อายุการเกิดสิทธิของลูกจ้างผู้ประกันตนในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต้องไม่เกิน 65 ปี ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศและโครงสร้างของประชากรของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

2.2 ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้างผู้ประกันตน จำนวนตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป โดยมีระยะเวลาสูงสุดถึง 30 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลาจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

<sup>1</sup>ILO, The Social Security (Minimum Standards) Convention 1952 (No. 102) of the ILO from Introduction to Social Security. ILO, 1989, Article 42.

2.3 อัตราผลตอบแทน มาตรฐานร้อยละ 40 หรือ 45 ของค่าจ้างตามลำดับ โดย มีเงื่อนไขว่า ผู้รับบำนาญจะต้องจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 20 ปี และมีคู่สมรสที่ครบอายุ เกษียณด้วย

### 3. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 เป็นการให้ความคุ้มครองผู้ที่เกษียณอายุให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตต่อไป

3.1 ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของการจ่ายเป็นรายงวด ซึ่ง สามารถคำนวณได้ดังนี้

3.1.1 ถ้าบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง คือ ประเภทของลูกจ้างหรือประเภทของ ประชาชนที่มีรายได้ตามที่ระบุ จะคำนวณให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์มาตรา 65\* หรือมาตรา 66\*\*

3.1.2 ถ้าบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง คือ ประชาชนในทุกประเทศที่มีรายได้ ในช่วงสิทธิไม่เกินตามที่ระบุ จะคำนวณให้สอดคล้องกับเกณฑ์ในมาตรา 67\*\*\*

3.2 บุคคลที่จะได้รับสิทธิประโยชน์อย่างแน่นอน คือ

3.2.1 ผู้ประกันตนที่มีคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการเกิดสิทธิครบถ้วน ตาม ที่กฎ ระเบียบ กำหนด เช่น การจ่ายเงินสมทบหรือทำงานมาแล้ว 30 ปี หรืออาศัยอยู่ในประเทศ ครบ 20 ปี ก่อนที่จะว่างงาน หรือ

3.2.2 ถ้าบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง คือ ประชาชนที่มีรายได้ทุกคน ผู้มีสิทธิ ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างแน่นอน คือ ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบในแต่ละปี โดยมีจำนวนครั้ง ที่จ่ายเท่ากับจำนวนครั้งโดยเฉลี่ยต่อปีที่กำหนดเอาไว้

3.3 ถ้าสิทธิประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในข้อ 3.2 ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสม ทบหรือระยะเวลาทำงานขั้นต่ำ บุคคลที่จะได้รับสิทธิประโยชน์แบบลดส่วนอย่างแน่นอน คือ

3.3.1 ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบหรือทำงานมาแล้ว 15 ปี ก่อนที่จะว่าง งานและเป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนด หรือ

\* มาตรา 65 คือ เปอร์เซนต์ของรายได้ล่าสุดของผู้มีสิทธิประโยชน์ทดแทน หรือของผู้หาเลี้ยงครอบครัว

\*\* มาตรา 66 คือ เปอร์เซนต์ของค่าจ้างสำหรับแรงงานชายโดยทั่วไป 1 คน

\*\*\* มาตรา 67 คือ อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งจะถูกกำหนดเป็นอัตราส่วนโดย เจ้าหน้าที่ ที่มีความสามารถ

3.3.2 ถ้าบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง คือ ประชาชนที่มีรายได้ทุกคน ผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์อย่างแน่นอน คือ ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบครบตามระยะเวลาที่กำหนดและในขณะที่ยังคงทำงานอยู่ ได้จ่ายเงินสมทบในแต่ละปี โดยมีจำนวนครั้งที่จ่ายเท่ากับครึ่งหนึ่งของจำนวนครั้ง โดยเฉลี่ยปีที่กำหนดไว้

3.3.3 ผู้ประกันคนจะ ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนตามที่ระบุไปจนกระทั่งเสียชีวิต<sup>6</sup>

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีชราภาพ<sup>7</sup> ดังต่อไปนี้

อนุสัญญาฉบับที่ 35 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการประกันผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรม โดยในอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดการประกันผู้สูงอายุแบบบังคับ โดยให้คลุมถึงลูกจ้างที่ใช้แรงงาน และมีได้ใช้แรงงาน ตลอดจนถึงลูกมือและคนงานฝึกหัดในสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อนุสัญญาฉบับที่ 48 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการรักษาสิทธิด้านบำนาญของลูกจ้างอพยพ โดยในอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดการประกันการทุพพลภาพ ชราภาพ หรือผู้ข้างหลังที่เป็นหม้ายหรือเด็กกำพร้า จากผู้ปกครองอุปการะเลี้ยงดู และกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ดูแลประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่อพยพมาจากที่อื่นเสมือนเช่นเดียวกับลูกจ้างสัญชาติตนเอง อนุสัญญาฉบับที่ 70 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการประกันสังคมกะลาสีเรือ โดยในอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้กะลาสีเรือหรือทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดกรณีไร้สมรรถภาพในการทำงานหรือต้องว่างงาน และเมื่อเข้าสู่วัยชรา อนุสัญญาฉบับที่ 71 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันรับรองกำหนดหลักเกณฑ์หรือออกกฎหมายว่าด้วยระบบการจ่ายบำนาญให้แก่กะลาสีเรือที่ครบเกษียณอายุ 55 – 60 ปี โดยให้คำนึงถึงว่ากะลาสีเรือเหล่านั้นให้หมายความรวมถึงลูกจ้างทุกคนที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในเรือเดินทะเล ยกเว้นลูกจ้างที่ทำงานในเรือรบ อนุสัญญาฉบับที่ 128 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ และบุคคลซึ่งยังต้องเป็นภาระแก่สังคมเนื่องจากการเสียชีวิตของผู้ปกครอง และใช้บังคับแก่ประโยชน์ลูกจ้างทุกคนรวมทั้งผู้ฝึกงาน และคนอื่นๆที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาทั้งในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

<sup>6</sup>ILO , op.cit . Article 29 .

<sup>7</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช . เรื่องเดียวกัน . หน้า193 - 195

### 3.2 หลักเกณฑ์ของการประกันสังคมกรณีชราภาพโดยทั่วไปในต่างประเทศ

จากการศึกษาของสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ โดยการสนับสนุนทางการเงินของ Social Security Administration (SSA) ที่ได้จากการสำรวจพบว่า ประเทศที่มีกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับในจำนวน 165 ประเทศทั่วโลกนั้น ประเทศที่มีการประกันกรณีชราภาพ 158 ประเทศ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ประเทศที่มีการประกันกรณีชราภาพ ได้แบ่งหลักเกณฑ์ออกเป็น ชนิดของโครงการ (Type of Program) ข่ายความคุ้มครอง (Coverage) เงินสมทบ (Source of Funds) เงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน (Qualifying Condition) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (Old - Age Benefit) และองค์การบริหาร (Administrative Organization)

#### 3.2.1 ชนิดของโครงการของการประกันสังคมกรณีชราภาพที่ดำเนินการในต่างประเทศ

จากผลการสำรวจจะพบว่าสามารถแยกตามชนิดของโครงการ<sup>๑</sup>ได้ดังนี้

1. ระบบกองทุนเงินสะสมหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund system) จะจ่ายบำนาญในรูปของเงินก้อน โดยจะคืนเงินสมทบในส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ซึ่งโดยปกติเงินสมทบนี้จะจ่ายให้ในคราวเดียวเท่านั้นให้แก่สมาชิกที่อยู่ในกองทุน เช่น ประเทศมาเลเซีย เป็นต้น ยกเว้นประเทศสิงคโปร์ ได้มีการพัฒนาระบบให้สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนคืนเป็นเงินก้อนและบำนาญรายงวด (Annuity)

2. ระบบประโยชน์ทดแทนโดยรวม (Universal Benefit system) โดยจะจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเดียวกันหมด เพื่อความเท่าเทียมกัน (Flat - rate cash Benefit) ให้ความช่วยเหลือในรูปบำนาญแก่ประชาชนทุกคนที่มีอายุตามเกณฑ์ชราภาพที่ได้กำหนดไว้ และจะไม่ได้คำนึงถึงฐานะ ความเป็นอยู่ รายได้หรือระยะเวลาการทำงานก่อนหน้านั้นของผู้รับบำนาญ แต่โดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่ใช้ระบบนี้มักจะดำเนินการควบคู่ไปกับระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ เช่น ประเทศฟินแลนด์ เป็นต้น

3. ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ (Social Insurance system) ซึ่งเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง มันจะให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ซึ่งออกเงินสมทบเข้า

<sup>๑</sup>U.S. Social Security Administration , **Social Security Programs Throughout the world 1995** . Washington D.C. : U.S. Government Printing Office , 1995 , pp. x - xi .

กองทุนประกันสังคมที่เกษียณอายุ โดยประโยชน์ทดแทนที่จะให้ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ ลักษณะเป็นการบังคับให้จ่ายเงินสมทบ (Compulsory) มีความสัมพันธ์กับรายได้และจ่ายเป็นรายงวด โดยใช้รายได้เฉลี่ยเป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งบางประเทศจะคำนวณจากรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายร่วมกับประโยชน์ทดแทนต่างๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงินหรือคำนวณจากรายได้สุทธิ ซึ่งบางประเทศก็จะใช้ระดับค่าจ้างตามประเภทอาชีพเป็นฐานในการคำนวณแทนรายได้ที่แท้จริง นอกจากนี้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ แคนาดา และอินเดีย เป็นต้น นิยมใช้รายได้เฉลี่ยในช่วงเวลาที่คนทำงานมีรายได้ดีที่สุดเป็นฐานในการคำนวณ โดยมีลูกจ้างผู้ประกันตนและครอบครัวเท่านั้น เป็นผู้รับประโยชน์ และมีลักษณะของการกระจายรายได้ให้แก่สมาชิก

4. ระบบประชาสงเคราะห์โดยรวม (Universal Social Assistance system) เป็นระบบที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ชรภาพที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ ภายหลังจากที่ได้มีการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์แล้ว (Means - Tested) เช่น ประเทศจีน (เฉพาะฮ่องกง) ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น

5. ระบบประกันส่วนบุคคล (Private Insurance) เป็นระบบที่นายจ้างดำเนินการภายใต้กฎหมายในการให้บำนาญกับผู้ทำงานภาคเอกชน หรือบุคคลที่ทำงานตามลักษณะอาชีพต่างๆ จะใช้ในประเทศที่ไม่มีระบบประกันกรณีชรภาพ เช่น ประเทศบังกลาเทศ เป็นต้น

6. ระบบผสมผสานระหว่างระบบประกันสังคมกับระบบประกันส่วนบุคคล (Dual social insurance system and private insurance system) เช่น ประเทศโกตดิวัวร์ (Cote d'Ivoire) จีน ญี่ปุ่น ซิลิ อาร์เจนตินา เป็นต้น

7. ระบบผสมผสานระหว่างระบบประกันสังคมกับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Dual social insurance system and provident fund system) เช่น ประเทศมาเลเซีย

8. ระบบผสมผสานระหว่างระบบประกันสังคมกับระบบประโยชน์ทดแทนโดยรวม (Dual social insurance system and Universal benefit system) เช่น ประเทศไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ แคนาดา เป็นต้น

9. ระบบผสมผสานระหว่างระบบประกันสังคมกับระบบประชาสงเคราะห์โดยรวม (Dual social insurance system and Universal social assistance system) เช่น ประเทศครีเนเคและโตเบโก ไอร์แลนด์ ลัตเวีย เป็นต้น

10. ระบบผสมผสานระหว่างระบบประโยชน์ทดแทนโดยรวมกับระบบประกันส่วนบุคคล (Dual Universal benefit system and Private insurance system) เช่น ประเทศฟินแลนด์ เป็นต้น

11. ระบบผสมผสานระหว่างระบบประโยชน์ทดแทนโดยรวม ระบบประชา  
สงเคราะห์โดยรวมและระบบประกันสังคม (Mixed Universal benefit system universal social  
assistance system and social insurance system) เช่น ประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น

และจากการศึกษารูปแบบที่ดำเนินการในประเทศต่างๆ โดยศึกษาจากเอกสารเรื่อง  
โปรแกรมความมั่นคงทางสังคมทั่วโลก ค.ศ. 1995 (Social Security Programs Throughout the  
world – 1995) ได้มีการจัดแบ่งการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้คือ

1. รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบ
2. รูปแบบที่ไม่เก็บเงินสมทบ
3. รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบแบบบังคับออม
4. รูปแบบบำนาญเอกชนจัดเก็บเงินสมทบแบบบังคับ

1. รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบ ในการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบนี้ จะแบ่งได้  
ลักษณะการจ่ายประโยชน์ทดแทนได้เป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบโดยจ่ายบำนาญอัตราเดียว (Contributory  
Flat – Rate Pension) หมายถึง บำนาญจะจ่ายเพียงอัตราเดียว โดยมีเงื่อนไขการจ่ายอยู่บนพื้น  
ฐานของจำนวนปีที่ทำงาน หรือระยะเวลาที่อาศัยในประเทศนั้นๆ ตามที่กำหนดเท่ากับทุกคนโดย  
ไม่คำนึงถึงรายได้ โดยมีแหล่งการเงินกองทุนมาจากเงินสมทบลูกจ้าง และ / หรือนายจ้าง

1.2 รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบโดยจ่ายบำนาญสัมพันธ์กับรายได้  
(Contributory Earnings – Related Pension) หมายถึง การจ่ายบำนาญตั้งอยู่บนพื้นฐานของรายได้  
โดยคำนวณจากระยะเวลา หรือจำนวนการจ่ายเงินสมทบ โดยมีแหล่งการเงินมาจากลูกจ้างและ /  
หรือนายจ้าง

2. รูปแบบที่ไม่เก็บเงินสมทบ ในรูปแบบที่ไม่เก็บเงินสมทบนี้ จะแบ่งได้ตาม  
ลักษณะการจ่ายประโยชน์ทดแทนได้เป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

2.1 รูปแบบการไม่จัดเก็บเงินสมทบโดยจะจ่ายบำนาญแบบอัตราเดียวให้ทุก  
คน (Non - Contributory Flat – Rate Universal Pension) หมายถึง บำนาญจะจ่ายเพียงอัตรา  
เดียวให้ทุกคน เมื่อถึงอายุที่กำหนดแต่ไม่ขึ้นอยู่กับรายได้ ประวัติการทำงาน สถานภาพของ  
บุคคล โดยมีแหล่งการจ่ายเงินจากกองทุนจากรัฐบาลฝ่ายเดียวไม่เก็บเงินสมทบจากนายจ้าง  
หรือลูกจ้าง

2.2 รูปแบบการไม่จัดเก็บเงินสมทบโดยจะจ่ายบำนาญแบบต้องตรวจสอบ  
ก่อน (Non - Contributory Means – Tested Pension) หมายถึง บำนาญจะจ่ายตามสิทธิของบุคคล

ที่มีรายได้ของตนเอง หรือครอบครัวต่ำกว่าระดับการครองชีพตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งพิสูจน์ด้วยการตรวจสอบก่อน โดยแหล่งการเงินกองทุนมาจากเงินของรัฐบาลฝ่ายเดียว

3. รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบแบบบังคับออม ในการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบบังคับออม (Mandatory Saving Pension) เป็นรูปแบบที่บังคับให้มีการสะสมเงินแบบกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution) เข้ากองทุนการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อน (Lump Sum) รวมกับผลประโยชน์จากการนำเงินกองทุนไปลงทุน หรือเปลี่ยนแปลงเงินปี (Annuity) แหล่งการเงินมาจากเงินสะสมของลูกจ้าง และบางกรณีมีนายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบการบริหารกองทุน มีการแบ่งเป็นบริหารโดยภาครัฐในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) และระบบบริหารภาคเอกชน เช่น ประเทศชิลี เป็นต้น

4. รูปแบบบำนาญเอกชนจัดเก็บเงินสมทบแบบบังคับ ในการจัดเก็บเงินรูปแบบบำนาญเอกชนแบบบังคับ (Mandatory Private Pension System) หมายถึง ระบบที่นายจ้างดำเนินการภายใต้กฎหมายในการให้บำนาญกับผู้ที่ทำงานภาคเอกชน หรือบุคคลที่ทำงานตามลักษณะอาชีพต่างๆ

### 3.2.2 วิธีการจัดเก็บเงินสมทบของการประกันกรณีชราภาพที่ดำเนินการในต่างประเทศ<sup>9</sup>

วิธีการจัดเก็บเงินสมทบของการประกันกรณีชราภาพที่ดำเนินการในต่างประเทศ เมื่อพิจารณาจากรูปแบบที่มีการจัดเก็บเงินสมทบจะแยกออกได้เป็น 3 ส่วนดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้จ่ายเงินสมทบ โดยหลักการจะจัดเก็บจาก 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในอัตราที่กำหนดเป็นร้อยละของค่าจ้างหรือเงินเดือน โดยรัฐบาลอาจเข้ามาช่วยเหลือในกรณีที่มีปัญหาทางการเงิน หรือการบริหาร โครงการเงินสมทบอาจจะเท่ากันทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง แต่ในหลายโครงการได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตรามากกว่าฝ่ายลูกจ้าง เงินสมทบฝ่ายรัฐบาลอาจมาจากภาษีแผ่นดิน หรือภาษีเฉพาะประเภท เช่น ภาษียาสูบหรือภาษีสรรพสามิต การใช้จ่ายส่วนนี้อาจใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือเมื่อโครงการขาดดุลย์การชำระ ทั้งนี้อัตราเงินสมทบจะกำหนดตามสัดส่วนของค่าจ้างหรือเงินเดือนของลูกจ้างเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในบางโครงการอาจมีการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบให้ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำ โดยรัฐบาลหรือนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบการจ่ายเงินสมทบแทน สำหรับบุคคลกลุ่มนี้ อัตราการจ่ายเงินสมทบมีทั้งที่เป็นอัตราเดียวกันตลอดหรือเพิ่มขึ้นตามอัตราค่าจ้าง ในบางโครงการยังมีการกำหนดเพดานของเงินสมทบ (ในกรณีนี้มักมีการกำหนดเพดานของประโยชน์ทดแทนด้วย) ผู้ที่

<sup>9</sup>U.S. Social Security Administration , *Ibid* . pp. x – xi .



ประกอบธุรกิจส่วนตัว หากต้องการเข้าร่วมโครงการ มักต้องจ่ายในอัตราที่สูงกว่า เพื่อทดแทนส่วนที่นายจ้างต้องจ่ายให้

2. อัตราเงินสมทบ ในการกำหนดอัตราเงินสมทบอยู่บนหลักการที่ว่า จะต้องไม่ให้เป็นภาระกระทบกระเทือนต่อฐานะการเงินหรือการครองชีพของผู้จ่ายเงิน จนกลายเป็นภาระยุ่งยาก หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดเงินสมทบที่จ่าย จะต้องพยายามให้มีอัตราค่าที่สุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดอัตราเงินสมทบ ยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบปัจจัยอื่นซึ่งอาจส่งผลต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนและต่อความมั่นคงของกองทุน อาทิ การเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยของประชากรที่สืบเนื่องมาจาก ความเจริญทางการแพทย์ อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น เนื่องมาจากอัตราการเกิดลดลงและความยืนยาวของอายุขัยเฉลี่ย สภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อโครงการประกันกรณีชราภาพทั้งสิ้น

อัตราเงินสมทบจะกำหนดเป็นเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับระบบการเงินที่นำมาใช้ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ระบบ<sup>10</sup> ได้แก่

2.1 ระบบการเงินแบบได้มาจ่ายไปหรือเก็บเงินให้เพียงพอสำหรับประโยชน์ทดแทนในปัจจุบัน (Pay-as-You-Go System / PAYG) ระบบการเงินแบบนี้ จะไม่มีการสะสมเงินกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน หรือเงินบำนาญในอนาคต ดังนั้น รายได้ของโครงการในปัจจุบันจะครอบคลุมรายจ่ายในปัจจุบันเท่านั้น หากใช้ระบบการเงินวิธีนี้ ในระยะเริ่มต้นโครงการ อัตราเงินสมทบไม่จำเป็นต้องกำหนดในอัตราที่สูง เนื่องจากยังมีได้มีการจ่ายเงินบำนาญออกไประบบการเงินนี้เปรียบเสมือนเป็นพันธะทางสังคมระหว่างคนในช่วงอายุต่างกัน (Intergenerational Contract) กล่าวคือ คนวัยหนุ่มสาวเป็นผู้ที่จ่ายเงินสมทบเพื่อบำนาญของผู้เกษียณอายุในปัจจุบัน โดยคาดว่าเมื่อถึงเวลาที่คนวัยหนุ่มสาวเหล่านี้เกษียณอายุ ก็จะได้รับเงินบำนาญกลับคืนมาโดยความช่วยเหลือของผู้ประกันตนในรุ่นต่อไป ซึ่งหากอัตราส่วนของผู้รับบำนาญต่อผู้ประกันตน (อัตราการพึ่งพา) อยู่ในอัตราค่า และอัตราค่าจ้างสูงจะเป็นผลให้ได้รับเงินบำนาญสูงขึ้น และจ่ายเงินสมทบในอัตราค่าได้

โดยข้อเท็จจริงมีประเทศต่างๆ ใช้ระบบได้มาจ่ายไปเพียงอย่างเดียวล้วนๆ น้อยมากโครงการภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลส่วนมากจะมีการสะสมเงินส่วนเกิน (Surplus) เอาไว้

<sup>10</sup>Glasgow Caledonian University , Model of Pension Scheme Training on Social Security Administration . Social Security Office Bangkok Thailand , 1995 , Session 4.

ในปีแรกๆ เมื่อโครงการดำเนินไปเต็มรูปแบบและมีผู้มีสิทธิรับบำนาญเงินสำรองจะเริ่มหมดไป และโครงการก็จะเริ่มขาดทุน เงินส่วนเกินซึ่งสะสมได้ในช่วงแรกจึงเป็นเสมือนภาพลวงตา เพราะจะมีการสะสมเงินส่วนเกินได้เฉพาะในระยะแรกๆ เท่านั้น จากนั้นจะนำไปสู่การสะสมภาระหนี้สินของกองทุนบำนาญ และอาจต้องนำภาษีรายได้ทั่วไปมาชดเชย เช่น ในประเทศในแถบลาตินอเมริกา เช่น ประเทศบราซิล อาร์เจนตินา และประเทศในแถบยุโรปตะวันออก เช่น ลัตเวีย เป็นต้น จะใช้ระบบนี้ในระยะเริ่มต้นโครงการและเมื่อมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจะนำเงินงบประมาณของรัฐบาลสนับสนุน

2.2 ระบบการเงินแบบจ่ายเต็มจำนวน (Fully Funded System) ระบบการเงินแบบจ่ายเต็มจำนวนนี้ จะเป็นการพยายามทำให้มูลค่าปัจจุบันของประมาณการค่าใช้จ่ายในอนาคต เท่ากับมูลค่าปัจจุบันของประมาณการรายได้ในอนาคต เมื่อกำหนดมูลค่าปัจจุบันของประมาณการรายได้ในอนาคตแล้ว จะสามารถประมาณอัตราเงินสมทบรายปีให้เป็นสัดส่วนของรายได้ต่อไปได้ ซึ่งจะมีการสะสมเงินไว้เพียงพอเพื่อการจ่ายบำนาญในอนาคต เป็นระบบการเงินที่ไม่มีความยุ่งยากและง่ายในการระดมเงินเข้ากองทุน กล่าวคือ ให้ผู้ส่งเงินเข้ากองทุนได้เปิดบัญชีส่วนบุคคลกับองค์กรที่บริหารโครงการบำนาญชราภาพ เมื่อถึงกำหนดก็จะมีการนำเงินสมทบจากลูกจ้าง นายจ้างหรือหากบางกรณีมีรัฐบาลสมทบร่วมด้วย เข้าบัญชีที่เปิดไว้ และรักษาระดับมูลค่าให้เพียงพอสำหรับการจ่ายคืนแก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทน ดังนั้น ระบบการเงินแบบนี้ จึงต้องมีการสะสมเงินและนำไปลงทุนหาผลประโยชน์เพิ่มเติม เพื่อให้มีเงินกองทุนมากจนกระทั่งเพียงพอสำหรับการจ่ายเงินบำนาญในอนาคตได้ตลอดไป ผู้ประกันตนรุ่นปัจจุบัน จะช่วยเหลือตนเองด้วยเงินค่าจ้างปัจจุบัน และออมเงินส่วนนี้ไว้ใช้จ่ายหลังจากออกจากงานหรือเกษียณอายุ ซึ่งหากอัตราส่วนของอายุเกษียณต่ออายุการทำงานต่ำ และอัตราดอกเบี้ยจากการลงทุนสูงก็จะทำให้ได้รับบำนาญสูง หรือทำให้สามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราต่ำได้

อัตราเงินสมทบภายใต้ระบบนี้ จะสูงกว่าอัตราเงินสมทบภายใต้ระบบได้มาจ่ายไป และอาจสูงเกินไปสำหรับลูกจ้างและนายจ้างที่สามารถจ่ายเงินเข้ากองทุนได้ แต่ระบบการเงินแบบนี้สามารถดำเนินงานได้ง่าย ภายใต้แผนกำหนดเงินสมทบ\* (Defined Contribution Plan)

\*โปรดดูวิทยานิพนธ์เล่มนี้ในหัวข้อ 3.2.4 เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ หน้า 36.

ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบการเงินแบบนี้ ส่วนใหญ่จะใช้แผนกำหนดเงินสมทบในรูปของ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งดำเนินงานโดยรัฐบาล

2.3 ระบบการเงินแบบจ่ายสะสมเงินสำรองบางส่วน (Partially Funded System) เป็นวิธีการผสมผสานระหว่าง 2 แบบแรก กล่าวคือ มีการสะสมเงินสำรองขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งโครงการเติบโตและยืนอยู่ได้ด้วยความมั่นคง แต่ไม่จำเป็นต้องสะสมเงินไว้ให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคตทั้งหมด เช่น สะสมไว้ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายใน 20 ปีข้างหน้า เป็นต้น โดยอัตราเงินสมทบในช่วงแรกจะต่ำกว่าอัตราเงินสมทบภายใต้ระบบการเงินแบบจ่ายเต็มจำนวน แต่จะสูงกว่าอัตราเงินสมทบภายใต้ระบบการเงินแบบได้มาจ่ายไป และหลังจากนั้นจะปรับปรุงเพิ่มสูงขึ้นตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เป็นผลให้กองทุนถูกสะสมมากขึ้นด้วย ในปัจจุบันนี้ ระบบนี้จะใช้กับแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Plan) ซึ่งจะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าแผนกำหนดเงินสมทบ แต่สามารถกำหนดสูตรประโยชน์ทดแทนได้แน่นอน ดังนั้น ระบบการเงินแบบสะสมเงินสำรองบางส่วนนี้จะใช้มากในประเทศที่มีคนหนุ่มสาวมาก เช่น ประเทศอียิปต์ เม็กซิโก คูเวต ประเทศอุตสาหกรรม เช่น ประเทศแคนาดา ญี่ปุ่น สวีเดนและสหรัฐอเมริกา โดยสะสมเงินสำรองไว้ใช้จ่ายบำนาญในอนาคต

### 3. การลงทุนและการวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัย

3.1 การลงทุน ในโครงการบำนาญชราภาพที่ใช้ระบบการเงินแบบจ่ายเต็มจำนวน หรือ ระบบการเงินแบบจ่ายสะสมเงินสำรองบางส่วน เป็นโครงการที่ต้องมีการสะสมเงินสำรองไว้ในระยะยาว เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนอย่างเพียงพอแก่การดำรงชีพ เมื่อผู้ประกันตนต้องออกจากงานด้วยเหตุชราภาพ ดังนั้น เงินกองทุนสำรองที่สะสมไว้นั้น ควรนำไปลงทุนเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงขึ้น เพื่อการคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและเพื่อสร้างความมั่นคงแก่กองทุน โดยมีหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการลงทุนของกองทุนประกันสังคม มี 4 ประการคือ

3.1.1. ได้ผลตอบแทนสูงสุด ซึ่งอาจมองได้ 2 ด้านคือ ผลตอบแทนในเชิงธุรกิจ (Business Rate of Return) และผลตอบแทนในเชิงสังคม (Social Rate of Return) ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ให้เหมาะสม ในกรณีที่จะนำเงินไปลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทนทางด้านสังคม เช่น โครงการสาธารณูปโภคต่างๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อมเพราะผลที่ได้ไม่ใช่ตัวเงิน จึงต้องวิเคราะห์หา สิ่งที่ได้รับคุ้มค่าและมีผลตอบแทนต่อสังคมอย่างแท้จริง

3.1.2. มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ความเสี่ยงนี้แยกได้ 2 ประเภท คือ ความเสี่ยงทางการเงินและความเสี่ยงจากการฉ้อฉล การแก้ปัญห ความเสี่ยงทางการเงิน คือ การ

กระจายการลงทุน กำหนดขอบเขตและสัดส่วนเงินลงทุนทางด้านความเสี่ยงจากการฉ้อฉล เป็นเรื่องที่น่ากลัวจากผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศได้เข้ามาแทรกแซง นำเงินกองทุนไปใช้ผิดประเภท ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจลงทุนไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจและสถาบันการเงินใดๆ

3.1.3 เกิดสภาพคล่อง คือ การสำรองเงินไว้ในจำนวนที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่าย และอาจแบ่งการลงทุนเป็นระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาวไว้ด้วย

3.1.4 มีความโปร่งใส คือ มีความโปร่งใสจากการฉ้อฉลและมีความโปร่งใสในความรู้สึกของคนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับรู้ว่า เงินสมทบกับประโยชน์ทดแทนมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร และสิ่งที่จะได้รับในอนาคตคืออะไร พร้อมทั้งจะให้มีการตรวจสอบได้ทุกระยะ ทั้งด้านฐานะกองทุน รายได้ รายจ่าย ผลตอบแทนจากการลงทุน การวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัย

นักคณิตศาสตร์ประกันภัยและผู้บริหารระดับสูงของสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศ ได้แสดงความเห็นว่า การศึกษาวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัยในโครงการชราภาพมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เพราะผลการวิเคราะห์ตัวแปรอย่างครบถ้วน จะทำให้สามารถตัดสินใจในการกำหนดอัตราเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนได้อย่างถูกต้อง และส่งผลให้เกิดสภาพสมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่าย ทำให้กองทุนมีความมั่นคงในระยะยาว และสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ<sup>11</sup>

### 3.2.3 การรับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

จะมีเงื่อนไขที่สำคัญอยู่ 2 ประการ<sup>12</sup> คือ อายุการเกิดสิทธิและระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ และต้องเป็นการออกจากงานตามปกติเมื่อครบอายุเกษียณ

1. อายุการเกิดสิทธิ สำหรับผู้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามเงื่อนไขนั้น โดยทั่วไปอาจกำหนดได้เป็น 4 กรณี<sup>13</sup>ด้วยกันคือ

<sup>11</sup>McGillivray R. Warren . “Actuarial Valuations of Social Security Schemes : Necessity , Utility and Misconceptions” in ISSA 11<sup>th</sup> International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians Athens , 1995 , pp. 1-2 .

<sup>12</sup>ILO , Introduction to Social Security . Geneva , 1984 , pp. 57 – 59.

<sup>13</sup>ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเจตต์ . ระบบความมั่นคงทางสังคม . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2533 , หน้า 58 – 59.

1.1 อายุตามเกณฑ์ (Normal retirement Age) หมายถึง เงื่อนไขที่กองทุนกำหนด อายุที่จะรับบำนาญเป็นเกณฑ์ปกติ เช่น อายุ 60 ปี เป็นต้น

1.2 เกณฑ์อายุลอยตัว (Floating normal retirement age) ในบางกรณีแทนที่เกณฑ์ของอายุจะถูกกำหนดไว้ ณ จุดใดจุดหนึ่ง แต่กองทุนจะใช้วิธีกำหนดเป็นช่วงของอายุแทน ซึ่งช่วงของอายุดังกล่าว คือ เป็นช่วงอายุลอยตัว เช่น 58-62 ปี เพื่อให้ผู้ประกันตนเลือกที่จะเกษียณตัวเองเพื่อรับบำนาญตามปกติได้ การกำหนดเป็นช่วงของอายุเช่นนี้ นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงของกองทุนแล้ว ยังอาจจะใช้เป็นทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหากรณีว่างงานหรือกรณีอื่นๆ ได้อีกด้วย

1.3 การรับบำนาญก่อนปกติ (Early retirement) โดยปกติผู้ประกันตน จะมีสิทธิที่จะเกษียณตัวเองเพื่อรับบำนาญก่อนเกณฑ์อายุปกติได้ อย่างไรก็ตาม ปริมาณของบำนาญที่จะได้รับ จะถูกปรับลงไปตามวิธีคิดที่กองทุนกำหนดขึ้น

1.4 การรับบำนาญช้ากว่าปกติ (Late retirement) ในทำนองเดียวกัน กองทุนประกันสังคมอาจกำหนดเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ภายใต้การคุ้มครองเกษียณ เพื่อรับบำนาญช้ากว่าเกณฑ์อายุปกติได้ ซึ่งย่อมหมายถึง การเพิ่มขึ้นของปริมาณบำนาญที่ต้องรับด้วย

โดยทั่วไป จากการศึกษาของสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าอายุที่เริ่มมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ จะกำหนดไว้ระหว่างอายุ 60 – 65 ปี ในบางประเทศมิได้มีการกำหนดเงื่อนไขทางอายุ แต่กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาทำงาน เช่น ประเทศอาร์เจนตินา กำหนดไว้ว่า ต้องทำงานไม่ต่ำกว่า 30 ปี ประเทศแคนาดา กำหนดไว้ว่า ต้องทำงานไม่ต่ำกว่า 40 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน เป็นต้น ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะกำหนดอายุเกษียณเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง เช่น ประเทศฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ เกาหลี เป็นต้น เพื่อสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน แต่ก็มีบ้างที่กำหนดให้หญิงมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนก่อนชาย ตั้งแต่ 1 – 5 ปี เช่น ประเทศไอร์แลนด์ กำหนดให้ชายได้รับประโยชน์ทดแทน ได้เมื่ออายุครบ 66 ปี ส่วนหญิงต้องอายุครบ 65 ปี ประเทศสวีเดนกำหนดให้ ชายได้รับประโยชน์ทดแทน ได้เมื่ออายุครบ 65 ปี ส่วนหญิงต้องอายุครบ 62 ปี ประเทศไต้หวัน ตุรกี โอมาน อิรัก อิตาลี กำหนดให้ ชายได้รับประโยชน์ทดแทน ได้เมื่ออายุครบ 60 ปี ส่วนหญิงต้องอายุครบ 55 ปี เป็นต้น ซึ่งแนวโน้มในปัจจุบัน คือ การกำหนดให้อายุบำนาญเหมือนกันทั้งชายและหญิง นอกจากนี้ บางประเทศยังกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้บุคคลบางประเภทสามารถ เช่นสามารถรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ก่อนอายุครบเกษียณ เช่น บุคคลที่มีสุขภาพไม่ดี ผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจติดต่อกันเป็นเวลานาน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

## 2. ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ

สำหรับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบนั้น ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะจ่ายบำนาญเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบหรือทำงาน หรืออยู่ในประเทศครบระยะเวลาที่กำหนดแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขอรับบำนาญอย่างไม่ถูกต้อง และเพื่อให้สัมพันธ์กันระหว่างการส่งเงินสมทบกับการจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งโดยทั่วไป จะกำหนดให้มีการจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 15 ปี แต่อย่างไรก็ตาม ช่วงระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ อาจจะไม่มีความต่อเนื่องหากมีการออกจากงานเป็นช่วงๆ และจะส่งผลกระทบต่อโครงการและอาจทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิในการรับบำนาญบางส่วน จึงไม่ควรตัดสิทธิในการนับเวลาต่อเนื่อง หรือนำเวลาการทำงานแต่ละช่วงมารวมกันได้ เมื่อการออกจากงานหรือหยุดงานนั้นอยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ประกันตน อาทิเช่น กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร หรือกรณีว่างงาน หรือกรณีที่ต้องหยุดงานชั่วคราวในช่วงเวลาสั้นๆ ซึ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้ โครงการประกันสังคมต้องให้สิทธิผู้ประกันตน โดยไม่ถือว่าขาดช่วงการเป็นผู้ประกันตน นอกจากนี้ ในบางประเทศ เช่น ประเทศฟินแลนด์ ยอมให้นับเวลาเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นเวลาที่บุคคลผู้นั้นยังคงอยู่ร่วมในโครงการ แต่ช่วงระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างต่ำของประเทศต่างๆ ยังคงมีความแตกต่างกันสูงมาก คือ ตั้งแต่ 5 ปีถึง 45 ปี โดยประเทศไอร์แลนด์ นอร์เวย์ กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างต่ำไว้ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ประเทศฟิลิปปินส์ ซาอุดีอาระเบีย อิหร่าน ลักเซมเบิร์ก ตุรกี กำหนดการจ่ายเงินสมทบอย่างต่ำไว้ 10 ปี ไปจนถึงประเทศเบลเยียม ได้กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างต่ำไว้ถึง 45 ปีสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นผู้ชาย และ 40 ปีสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นผู้หญิง ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเต็มจำนวน

### 3.2.4 หลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ<sup>14</sup>

การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยทั่วไปที่นิยม คือ การจ่ายเป็นเงินในรูปแบบบำนาญ (Pension) ซึ่งการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยรายได้ที่ขาดหายไป เนื่องจากการเกษียณอายุ การชดเชยรายได้ดังกล่าว โดยปกติจะอาศัยหลักการจ่ายตามระยะเวลาที่กำหนด หรือจ่ายเป็นงวดๆ ซึ่งตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดว่า ให้เริ่มจ่ายเมื่ออายุเกษียณไม่เกิน 65 ปี ยกเว้นในกรณีของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จ่ายในรูปแบบเงินก้อน

<sup>14</sup>ISSA , Interregional Training Seminar on Social Security Statistics for Actuarial Valuations : Social Security Participants Handouts . Geneva , 1996 , P. 1.9 (2).

ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยพื้นฐานจะมีอยู่ 2 แบบแผน<sup>15</sup> ดังนี้

1. แผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Plan) หมายถึง ประโยชน์ทดแทน จะกำหนดโดยสูตรการคำนวณเงินบำนาญไว้ล่วงหน้า เช่น กำหนดตามสัดส่วนของรายได้ และจำนวนปีที่ทำงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (เช่น ช่วง 3 ปีสุดท้ายก่อนเกษียณ) หรือรายได้เฉลี่ยตลอดอายุการทำงาน เป็นต้น จากนั้นจึงนำมาคิดเป็นเงินสมทบว่า สมควรจะเรียกเก็บจากประชาชนเป็นเงินจำนวนเท่าใด จึงจะพอสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนตามที่กำหนดไว้

2. แผนกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution Plan) ภายใต้แผนประเภทนี้ จะใช้ปริมาณของเงินสมทบที่จ่ายสะสมเป็นฐานการคิดคำนวณประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ หากจะพิจารณาให้ง่ายขึ้นก็คือ ปริมาณเงินประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะแปรผันไปตามจำนวนเงินสมทบ และผลตอบแทนจากการลงทุนวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนในแบบแผนนี้ โดยทั่วไปจะเป็นการจ่ายในรูปของเงินก้อน (Lump Sum) ซึ่งมีได้ตอบสนองความต้องการของสมาชิกเมื่อเกษียณอายุและมีได้สร้างความมั่นคงทางสังคมแก่ผู้ที่อยู่ในวัยชรา

ทั้งนี้แบบแผนการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ที่เป็นมาตรฐานสากล จะใช้วิธีการจ่ายบำนาญ (Pension) ซึ่งมีความสอดคล้องกับแบบแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Plan) อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย และประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกได้ใช้แบบแผนนี้เป็นหลัก เพียงแต่แตกต่างกันในสูตรและเงื่อนไขการเกิดสิทธิการรับบำนาญตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น

จากการพิจารณากำหนดประโยชน์ทดแทนทั้งสองแบบแผนดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบ (โปรดดูภาคผนวกหน้า 114) กันแล้วจะเห็นได้ว่า

1. การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ก็เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในโครงการ และจัดหาเงินทดแทนรายได้ที่ขาดไป ผู้ส่งเงินสมทบหรือผู้รับบำนาญเมื่อเกษียณอายุ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการพิจารณาจ่ายประโยชน์ทดแทนมีอยู่ 2 ประการ<sup>16</sup> ดังนี้

ประการแรก จ่ายประโยชน์ทดแทนตามค่าครองชีพ (Cost of Living) หรือระดับความยากจน (Poverty Line)

<sup>15</sup>Glassgow Caledonian University . op.cit . p. 2.

<sup>16</sup>Glassgow Caledonian University . op.cit . p. 3.

ประการที่สอง จ่ายประโยชน์ทดแทนตามมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) ในช่วงก่อนเกษียณอายุ

โครงการบำนาญชราภาพของรัฐ โดยทั่วไปในสภาพปัจจุบัน มีแนวโน้มในการจ่ายประโยชน์ทดแทนตาม โดยนำแนวคิดทั้ง 2 ประการข้างต้นมาประกอบกัน คือ นำเอาอัตรามาตรฐานการครองชีพเป็นหลัก ที่จะทำให้ผู้ที่เกษียณอายุสามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม เพียงพอเท่ากับที่เคยเป็นอยู่มาก่อนเกษียณอายุ และเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงบำนาญให้สอดคล้องกับดัชนีค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงด้วย

การออกแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะต้องนำปัจจัยสมมติฐานตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ ประชากรและกำลังแรงงานเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัย สำหรับการประเมินการจ่ายประโยชน์ทดแทนและสถานะกองทุนตามสูตร และเงื่อนไขที่จะออกแบบ เพื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

## 2. สูตรการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Benefit Formula)

จะใช้สูตรภายใต้แผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Plan) สำหรับการวางรากฐานโครงสร้างของการประกันชราภาพ ซึ่งมีข้อควรคำนึงเกี่ยวกับการใช้สูตร ดังนี้

- ก) สูตรจะต้องให้ผลลัพธ์ของจำนวนเงินบำนาญที่เหมาะสมเพียงพอ
- ข) สูตรจะต้องสร้างแรงจูงใจให้คนงานอยู่คนระบบบำนาญอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้ทำงานจนเกษียณอายุ
- ค) สูตรจะต้องแสดงให้เห็นถึงรูปแบบอัตราเงินทดแทน ในระยะยาวเพื่อคุ้มครองรายได้
- ง) สูตรจะต้องสัมฤทธิ์ผล ในความสมดุลย์ ระหว่างความเพียงพอทางสังคมและความเป็นธรรมของปัจเจกบุคคล

ในกรณีนี้ จึงขอเสนอสูตรการจ่ายประโยชน์ทดแทนบำนาญเต็มจำนวนให้แก่ผู้เกษียณอายุ โดยจ่ายตามอัตราร้อยละของอัตราค่าจ้างเฉลี่ย ที่กำหนด 2 รูปแบบ คือ

1. สูตรกำหนดเป็นร้อยละของค่าจ้างเฉลี่ย (Flat Percentage of Average Earnings) ระดับที่ร้อยละ 30 หรือ 40 หรือ 50
2. สูตรแบบกำหนดเป็นร้อยละของค่าจ้างเฉลี่ย บวกด้วยเงินเพิ่มตามจำนวนปีที่ส่งเงินสมทบ (Basic Pension) ระดับที่ร้อยละ 20 + 1 หรือ 25 + 1



### 3.2.5 การบังคับใช้ตามหลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพในต่างประเทศ

ผลการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศต่างๆ<sup>17</sup> สรุปได้ดังนี้

1. ขอบข่ายคุ้มครอง บุคคลที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในประเทศต่างๆ เปลี่ยนแปลงตามอายุของโครงการและระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรม โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่อยู่ในขอบข่ายคุ้มครองรวมอันดับต้นๆ จะเป็นผู้มีรายได้จากเงินเดือนหรือค่าจ้าง ส่วนบุคคลในกลุ่มอาชีพพิเศษ เช่น เป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหาร ครู พนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้รับการคุ้มครองภายใต้โครงการที่แตกต่างจากกลุ่มผู้มีรายได้จากเงินเดือนหรือลูกจ้าง การบริหารโครงการสำหรับบุคคลเหล่านี้ไม่ยุ่งยากนัก เนื่องจากรายได้ที่ค่อนข้างแน่นอนและประจำ แต่เมื่ออายุของโครงการเพิ่มขึ้น ประเทศต่างๆ จะให้ผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจในภาคธุรกิจส่วนบุคคลหรือผู้ทำงานให้กับธุรกิจของครอบครัว ตลอดจนเกษตรกรที่อยู่ในข่ายคุ้มครองด้วย นอกจากนี้ ผู้ที่ไม่ได้ทำงานก็ยังมีสิทธิเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจได้ โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

2. แหล่งที่มาของเงินสมทบ ประเทศที่มีโครงการประกันผู้ชราภาพนั้น มี 93 ประเทศ ที่ได้รับเงินสมทบจาก 2 ฝ่ายคือ นายจ้างและลูกจ้าง โดยมีการช่วยเหลือของภาครัฐบาล ซึ่งในบางกรณีจะช่วยในรูปของค่าใช้จ่ายในการบริหาร หรือช่วยเหลือเฉพาะส่วนต่างของรายรับและรายจ่ายที่ไม่สมดุลย์ นอกจากนี้ ในบางประเทศเช่น ประเทศอิสราเอล มีการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบให้กับกลุ่มลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำสุด โดยรัฐบาลหรือนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบการจ่ายเงินสมทบเฉพาะสำหรับบุคคลกลุ่มนี้ อัตราการจ่ายเงินสมทบ มีทั้งที่เป็นอัตราเดียวตลอดหรือเพิ่มขึ้น ตามอัตราค่าจ้าง ในบางประเทศเช่นประเทศจามาอิก้า ยังมีการกำหนดเพดานของเงินสมทบ ในกรณีนี้มีการกำหนดเพดานของประโยชน์ทดแทนด้วย ผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนบุคคล หากต้องการเข้าร่วมโครงการต้องจ่ายในอัตราที่สูงกว่าเพื่อทดแทนส่วนที่นายจ้างต้องจ่ายให้กับลูกจ้าง

3. เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทน กำหนดบนเงื่อนไขหลัก คือ เรื่องของอายุและจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบหรือจำนวนปีที่ทำงาน เงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ ต้องออกจากงานปกติโดยสิ้นเชิง หรือส่วนใหญ่แนวโน้มปัจจุบัน มีการลดความเข้มงวดของเงื่อนไขต่างๆ ลง โดยเฉพาะเงื่อนไขเรื่องอายุและระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ

สำหรับอายุที่จะเริ่มมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพกำหนดระหว่างอายุ 60-65 ปี ในบางประเทศ เช่นประเทศอาร์เจนติน่าไม่ได้กำหนดเงื่อนไขทางอายุ แต่กำหนดเงื่อนไข

<sup>17</sup> Social Security Program Throughout the World - 1995 . op.cit . pp.ix - xv .

ไขบนระยะเวลาที่ทำงาน เช่น ต้องทำงานไม่ต่ำกว่า 30-40 ปี เป็นต้น ในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1980 มีความเคลื่อนไหวที่จะลดอายุที่เริ่มมีสิทธิได้รับประโยชน์ แต่หลังปี ค.ศ. 1980 ความกดดันกลับเป็นทางการเพิ่มอายุให้สูงขึ้น ในสหรัฐอเมริกา มีนโยบายที่จะเพิ่มอายุที่เริ่มมีสิทธิรับประโยชน์จาก 65 ปี ที่ใช้ในปัจจุบันเป็น 67 ปี ภายในปี ค.ศ. 2027 สำหรับเหตุผลของการกดดันให้ลดอายุที่เริ่มมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากความชราภาพนั้น เกิดมาจากผู้ประกันตนที่สูงอายุ ไม่สามารถปรับตัวเองให้ทันกับการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น และเทคนิคการผลิตที่ซับซ้อนขึ้น ทำให้เกิดแรงกดดันจากการทำงานสูงกว่าจะรับได้ ดังนั้น จึงพอใจที่จะเกษียณตนเองจากงานโดยรับรายได้ที่ต่ำลง ส่วนแรงกดดันด้านการเพิ่มอายุที่เริ่มมีสิทธิรับนั้น เกิดจากความพยายามที่จะลดรายจ่ายของกองทุนลง หรือมีฉะนั้น ก็เกิดจากแรงกดดันด้านการขาดแคลนแรงงาน จึงต้องการลดสิ่งจูงใจ สำหรับการเกษียณอายุก่อนถึงวัยที่จำเป็นอย่างแท้จริง ประเทศต่างๆ กำหนดอายุเมื่อเริ่มมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากความชราภาพเหมือนกัน สำหรับชายและหญิง แต่มีบ้างที่กำหนดให้หญิงมีสิทธิรับประโยชน์ก่อนชายประมาณ 5 ปี แนวโน้มในปัจจุบัน คือ การเปลี่ยนแปลงให้อายุเริ่มมีสิทธิเหมือนกันสำหรับชายหรือหญิง นอกจากนี้ บางประเทศอิสราเอล ยังกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้บุคคลบางประเภท สามารถรับประโยชน์จากความชราภาพก่อนถึงอายุที่มีสิทธิ เช่น บุคคลที่มีสุขภาพไม่ดี ผู้ที่ว่างงานโดยไม่สมัครใจติดต่อกันเป็นเวลานาน เป็นต้น

สำหรับระยะเวลาอย่างต่ำที่ร่วม โครงการเพื่อสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนั้น ส่วนใหญ่ คือ 15 ปี แต่ช่วงความแตกต่างมีสูงมากจาก 5-45 ปี หลายๆ ประเทศไม่นับระยะเวลาที่ว่างงาน เวลาที่เกิดทุพพลภาพจนไม่สามารถทำงานได้เป็นเวลานาน เวลาที่ใช้ในการศึกษาหรืออบรม เวลาที่ไปรับราชการทหาร หรือเวลาที่สตรีใช้เลี้ยงดูบุตรหลังคลอด แต่บางประเทศก็ยอมให้นับเวลาเหล่านี้ โดยถือว่า เป็นเวลาที่ผู้นั้นยังคงร่วมอยู่ในโครงการ

การทดสอบเงื่อนไขที่ว่า บุคคลผู้นั้นต้องออกจากงานประจำที่ทำอยู่โดยสิ้นเชิงหรือออกเกือบหมดนั้น มีชื่อเรียกว่า Retirement test บางประเทศก็มีความเข้มงวดต่อเงื่อนไขนี้ ในขณะที่บางประเทศมีการยกเว้นเงื่อนไขนี้ สำหรับผู้ที่ทำงานครบปีที่กำหนดหรือผู้ที่มีอายุสูงกว่าอายุที่ควรได้รับสิทธิแล้ว นอกจากนี้ ยังอาจมีการยกเว้นการทดสอบเงื่อนไขดังกล่าว สำหรับผู้ที่ทำงานในสาขาที่มีการขาดแคลนแรงงานหรือผู้ที่ทำงานในท้องที่ หรืองานที่ไม่มีผู้ที่ต้องการทำ เป็นต้น

4. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้างก่อนเกษียณ และลักษณะการจ่ายประโยชน์เหล่านั้นเป็นงวดๆ แต่มีบางกรณีที่จ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราเดียวกันทั้งหมด จะมีโครงการอื่นๆ มาเสริม ซึ่งเป็นโครงการที่จ่ายประโยชน์เป็นสัดส่วนกับรายได้เฉลี่ย (หรืออัตราค่าจ้างเฉลี่ย) ตลอดอายุการทำงานในบางกรณีจะใช้จ่ายเฉลี่ย (หรืออัตรา

ค่าจ้างเฉลี่ย) ของ 2 – 3 ปีสุดท้ายมาคิดเท่านั้น ในบางระบบจะมีการคำนวณดัชนีค่าจ้างสมมติ (Hypothetical wage index) ขึ้นมาเพื่อเป็นฐานในการคำนวณประโยชน์ทดแทน ดัชนีค่าจ้างนี้จะนำเอาอัตราเงินเพื่อและค่าครองชีพมาประกอบการพิจารณาด้วย

สำหรับสูตรในการคำนวณประโยชน์ทดแทน มีลักษณะ เช่น ให้ประโยชน์ทดแทนร้อยละ 35-50 ของรายได้เฉลี่ย โดยไม่นำเรื่องระยะเวลาที่ทำงานมาคิด (แต่ทั้งนี้ระยะเวลาที่ทำงานต้องสูงกว่าขั้นต่ำที่กำหนดประโยชน์ทดแทน พื้นฐานเป็นร้อยละ 30 ของรายได้เฉลี่ย เมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบตามที่กำหนด อัตราประโยชน์ทดแทนนี้จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1-2 สำหรับทุกๆ ปีที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่าระยะเวลาขั้นต่ำ นอกจากนี้ มักนิยมที่จะตั้งเพดานผลประโยชน์ของรายได้ ซึ่งจะนำมาคำนวณเพื่อจ่ายเงินสมทบด้วย

ระบบการคำนวณประโยชน์สำหรับการประกันกรณีชราภาพ ที่ใช้อยู่ส่วนใหญ่จะนำเอาจำนวนบุตร และ/หรือ ภรรยาของผู้สูงอายุเหล่านี้มาคิดด้วย กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่ต้องเลี้ยงดูบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และ/หรือ ภรรยาที่ไม่มีรายได้จะรับประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่นอีกร้อยละ 50 ของประโยชน์ที่พึงจะได้รับ ถ้าไม่มีภรรยาเลี้ยงดูผู้อื่น หรืออีกร้อยละ 25 สำหรับบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคน เป็นต้น

สำหรับผู้ที่ยังจ่ายเงินสมทบไม่ครบตามเกณฑ์ที่ควรจะได้รับประโยชน์พื้นฐานในรูปของบำนาญ มักจะได้รับประโยชน์ในรูปของเงินก้อน หรือบำนาญเงินก้อนดังกล่าว อาจคำนวณจากจำนวนเงินที่จ่ายเงินสมทบ พร้อมดอกเบี้ยหรือคำนวณตามระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบก็ได้

### 3.3 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์

สำหรับในการศึกษานี้ จะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพใน 2 ประเทศ คือ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศนี้มีระบบการประกันสังคมกรณีชราภาพก่อนประเทศไทย และมีเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศไทย และอยู่ในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน โดยนำมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคมของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในประเทศไทยต่อไป

#### 3.3.1 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย มีหน่วยงานที่ให้บริการทางด้านประกันสังคมอยู่ 2 องค์กร คือ

1. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้าง (Employees Provident Fund / EPF) และ

## 2. องค์การความมั่นคงทางสังคม (Social Security Organization / SOCSO)<sup>18</sup>

### ความเป็นมา

1. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้าง ก่อตั้งเมื่อ 1 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1951 ภายใต้กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยเป็นโครงการสะสมเงิน เริ่มเก็บเงินสมทบครั้งแรกเมื่อ กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1952 กองทุนนี้ตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้กับสมาชิกในกองทุน ให้มีความสะดวกสบายหลังเกษียณอายุ และในปี ค.ศ. 1991 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนกฎหมาย ฉบับปี ค.ศ. 1951

2. องค์การความมั่นคงทางสังคม ได้ก่อตั้งเมื่อ ปี ค.ศ. 1969 ภายใต้กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายฉบับนี้ได้เริ่มใช้บังคับโดยทั่วไป (General Regulations) ในปี ค.ศ. 1971 องค์การนี้ดำเนินการ 2 โครงการ คือ

2.1 โครงการประกันการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (Employment Injury Scheme) ครอบคลุมการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน จากการเดินทางระหว่างปฏิบัติหน้าที่ประจำวันและโรคที่เกิดจากการทำงาน (Occupational Disease)

2.2 โครงการเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Pension Scheme) ครอบคลุมกรณีทุพพลภาพ และการเสียชีวิตของผู้ประกันตน ไม่ว่าจะเกิดจากการทำงานหรือไม่ก็ตาม ชนิดของโครงการ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและองค์การความมั่นคงทางสังคมของประเทศมาเลเซีย จัดอยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งการประกันสังคมจะครอบคลุมประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ โดยมีหน่วยงานที่ให้บริการด้านประกันสังคมที่มีขนาดใหญ่ และหน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่หลัก คือการเตรียมงานบริการที่มีคุณภาพให้กับผู้ประกันตน

นักประกันสังคมของประเทศมาเลเซียได้ให้ความหมายของการเกษียณอายุ<sup>19</sup> ดังนี้

ในการรับรู้ของคนทั่วไป หมายถึง การสิ้นสุดของการทำงานประจำ ไปใช้ชีวิตในชนบท การเลี้ยงดูบุตรหลานหรือพึ่งพาอาศัยบุคคลอื่น แต่ในความหมายที่ชัดเจนของการเกษียณอายุ เมื่ออายุครบเกษียณออกจากงานจะได้รับเงินบำนาญ ซึ่งได้สะสมไว้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งจริงๆ แล้วการเกษียณอายุนั้น หมายถึง ทางเลือกหลายๆ ทางในการดำรงชีวิตอยู่ต่อไปไม่

<sup>18</sup>Dasaki Mohammed Zabidi , “The Experience of the Employees Provident Fund of Malaysia.” in **Current Social Security Issues in Asia and the Pacific**. Series No.21 Manila , 1997 , pp. 169 – 199.

<sup>19</sup>Ibid . p. 174.

ได้หมายถึงการสิ้นสุดแต่เป็นการเริ่มชีวิตใหม่ การปล่อยวางจากงานหนึ่งเพื่อทำงานอื่นใหม่ การย้ายที่อยู่ใหม่ การมีเวลาเหลือและมีอิสระที่จะทำในสิ่งที่ต้องการ สิ่งที่เป็นความฝัน หรือการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง แต่บางคนอาจจะเลือกที่จะไม่ทำอะไรเลยในบั้นปลายของชีวิตเลยก็ได้

#### ขอบข่ายความคุ้มครอง

การเป็นผู้ประกันตนจะเป็นภาคบังคับโดยรัฐบาล ซึ่งทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและองค์การความมั่นคงทางสังคมของประเทศมาเลเซีย กฎหมายให้ใช้บังคับกับสถานประกอบการกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และลูกจ้างต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 2,000 RM ขึ้นไป<sup>20</sup> ถ้าลูกจ้างมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเดือนละ 2,000 RM ลูกจ้างสามารถจะเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจได้ แต่ถ้าหากลูกจ้างที่ เป็นผู้ประกันตนอยู่เดิม มีรายได้ต่อเดือนสูงกว่า 2,000 RM ก็จะต้องเป็นผู้ประกันตนต่อไป ยกเว้นครูและทหารซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของโครงการประกันการเกษียณอายุของภาคเอกชน

#### ประโยชน์ทดแทน

เป็นการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปของตัวเงินและการบริการทางการแพทย์ โดยมีประเภทการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด 10 ประเภท แบ่งเป็นของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 4 ประเภท คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และอีก 6 ประเภท เป็นประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคม โครงการเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ (Benefit of Invalidity Pension Scheme)

ประโยชน์ทดแทนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ จะอยู่ในรูปของเงินสดและในรูปของการให้สิ่งของ มี 4 กรณีได้แก่

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (Old Age Benefit) หลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เมื่อผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปีและ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่ผู้ประกันตนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้รับ ผู้ประกันตนสามารถถอนคืนเงินได้ตามโครงการ<sup>21</sup> ดังต่อไปนี้

1. โครงการถอนเงินเมื่อเกษียณอายุครบ 55 ปี ประกอบด้วยโครงการต่างๆ ดังนี้ โครงการที่ถอนรับเงินเป็นก้อน โครงการที่ถอนเงินเป็นระยะ โครงการที่ถอนเงินเมื่อได้รับผล

<sup>20</sup> 1 RM = 7.835 บาท อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2542 . ที่มา : บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)

<sup>21</sup> กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม . รายงานการอบรมด้านประกันสังคม ณ ประเทศมาเลเซีย จัดโดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประเทศมาเลเซีย . ม.ป.ศ. ม.ป.ป. หน้า 2-3.

ตอบแทนรายปี โครงการที่จ่ายเงินก้อน (Lump Sum) บางส่วน และส่วนที่เหลือให้ถอนได้เป็นระยะ โดยผู้ประกันตนสามารถจะเลือกโครงการถอนเงินโครงการใดก็ได้ ก่อนที่จะเกษียณอายุตนเองต่อกองทุนฯ

2. โครงการถอนเงินเพื่อซื้อบ้าน ประกอบด้วย โครงการถอนเงินเพื่อซื้อหรือสร้างบ้าน โครงการถอนเงินเพื่อลดเงินกู้ในการจ่ายค่าบ้าน
3. โครงการถอนเงินเมื่ออายุครบ 50 ปี
4. โครงการถอนเงินเมื่อต้องการใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาล
5. โครงการถอนเงินเมื่อไม่สามารถช่วยตัวเองได้ทั้งกายและจิตใจ
6. โครงการถอนเงินสมทบของผู้ประกันตนในส่วนของตนไปลงทุนเอง
7. โครงการถอนเงินเมื่อต้องการออกนอกประเทศ
8. โครงการถอนเงินให้แก่ทายาท เมื่อผู้ประกันตนตาย เงินสะสมจะจ่ายให้แก่ทายาท

ซึ่งโครงการทั้ง 8 โครงการดังกล่าวของผู้ประกันตนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะถูกแบ่งออกเป็น 3 บัญชี ดังนี้

บัญชีที่ 1 เงินสมทบร้อยละ 60 จะถูกเก็บไว้ในบัญชีที่ 1 เพื่อเป็นเงินออมสำหรับการเกษียณอายุของผู้ประกันตน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกผู้ประกันตนมีเงินใช้จ่ายเพียงพอเมื่อเกษียณอายุ โดยเงินออมดังกล่าวจะไม่สามารถถอนได้จนกระทั่งอายุ 55 ปี ยกเว้นกรณีผู้ประกันตนตาย หรือไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากทุพพลภาพ หรือออกจากประเทศมาเลเซีย

บัญชีที่ 2 เงินสมทบร้อยละ 30 จะถูกเก็บไว้ในบัญชีที่ 2 เป็นเงินช่วยให้สมาชิกสามารถซื้อบ้านเป็นของตัวเองก่อนเกษียณอายุ สมาชิกสามารถถอนเงินเพื่อซื้อบ้านหรือลดเงินกู้เพื่อซื้อบ้าน โดยสามารถถอนได้ทุก 5 ปี จนกระทั่งครบเกษียณอายุ 55 ปี และถ้าสมาชิกอายุครบ 50 ปีก็สามารถถอนเงินจากบัญชีที่ 2 นี้ เพื่อวางแผนสำหรับการเกษียณได้

บัญชีที่ 3 เงินสมทบที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะใช้เป็นการรักษาพยาบาลในยามฉุกเฉินสำหรับสมาชิกและครอบครัว

โดยในส่วนของบัญชีที่ 2 และบัญชีที่ 3 จะใช้เป็นการรักษาพยาบาลในช่วงระหว่างที่ยังทำงานอยู่

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีออกจากประเทศมาเลเซียหรืออพยพไปอยู่ต่างประเทศ (Emigration Benefit) เมื่อผู้ประกันตนออกจากประเทศมาเลเซียหรืออพยพไปอยู่ต่างประเทศ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะจ่ายเงินให้ผู้ประกันตนตามที่ได้สะสมไว้กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

2. ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย (Death Benefit) เมื่อผู้ประกันตนได้ตายก่อนอายุจะครบ 55 ปี หรือภายหลังจากเกษียณอายุแล้วก็ตาม ทายาทจะได้รับเงินสะสมของผู้ประกันตน และประโยชน์ทดแทนให้กับผู้อยู่ในอุปการะ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประโยชน์ทดแทนจากการประกันโครงการเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ

3. ประโยชน์ทดแทนเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ เมื่อผู้ประกันตนได้เป็นผู้ทุพพลภาพก่อนจะถึงอายุ 55 ปี ซึ่งเป็นอายุเกษียณของผู้ประกันตน ผู้ประกันตนจะได้รับเงินสะสมของผู้ประกันตน พร้อมกับได้รับประโยชน์ทดแทนจากการประกันโครงการเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ

นักประกันสังคมของประเศมาเลเซียได้ให้ความหมายของการเป็นผู้ทุพพลภาพ หมายถึง “การไร้สมรรถนะอย่างถาวรของร่างกาย หรือเป็นโรคเรื้อรังชนิดถาวร ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกันตนเสื่อมสมรรถภาพ 1 ใน 3 ของสมรรถภาพที่บุคคลปกติควรจะมี”

ประโยชน์ทดแทนของโครงการนี้มี 6 ประการ

1. ประโยชน์ทดแทนเป็นเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Pension) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ ผู้ประกันตนจะต้อง

- (1) อายุต้องไม่น้อยกว่า 55 ปี สาเหตุของการทำให้ต้องทุพพลภาพ จะต้องเกิดก่อนอายุ 55 ปี และเมื่อเกิดเหตุแล้ว ส่งผลให้เป็นผู้ว่างงานตลอดไป
- (2) เป็นผู้ที่คณะกรรมการการแพทย์มีมติให้เป็นผู้ทุพพลภาพ
- (3) เมื่อตรวจร่างกายแล้วพบว่า อาการที่ทำให้ทุพพลภาพจะไม่ดีขึ้น โดยมีอัตราการจ่ายเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ ดังนี้

องค์กรความมั่นคงทางสังคม จะจ่ายให้ร้อยละ 50-60 ของอัตราค่าจ้างรายเดือนของผู้ประกันตนก่อนเป็นผู้ทุพพลภาพ และไม่ต่ำกว่า 171.43 RM ต่อเดือนและให้บำนาญนี้ตลอดไป ตราบเท่าที่ยังคงสภาพการเป็นผู้ทุพพลภาพอยู่ และถ้าหากเสียชีวิตก็จะเปลี่ยนไปเป็นเงินบำนาญแก่ผู้อยู่ในอุปการะ (Dependant's Pension) แทน

2. ประโยชน์ทดแทนเป็นเงินชดเชยการเป็นผู้ทุพพลภาพ (Invalidity Grant) เมื่อผู้ประกันตนมีคุณสมบัติไม่ครบหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ทุพพลภาพ และส่งเงินสมทบเกินกว่า 12 เดือน ก็จะได้รับเงินสมทบคืนพร้อมดอกเบี้ย (เงินสมทบที่คำนวณ เป็นทั้งของที่นายจ้างและผู้ประกันตนส่งมารวมกัน)

3. ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้แก่ผู้ดูแล (Constant Attendance Allowance) ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพอย่างรุนแรง ซึ่งคณะกรรมการการแพทย์มีมติว่า จำเป็นจะต้องมีผู้ดูแล ผู้

คุณจะได้รับเงินเป็นจำนวนนี้ในอัตราร้อยละ 40 ของอัตราเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพที่ผู้ประกันคนนั้นได้รับ แต่ไม่เกินเดือนละ 500 RM

4. ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้แก่ผู้อยู่ในอุปการะ (Dependant's Benefit) เมื่อผู้ประกันคนเสียชีวิตจากการทำงาน ผู้ที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันคน จะได้รับเงินในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แต่ไม่น้อยกว่าวันละ 8 RM โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

4.1 ถ้าเป็นหญิงหม้าย (Widower) จะได้รับเงิน 3 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน และจะได้รับเงินเป็นประโยชน์ทดแทนไปตลอดชีวิต หรือจนกว่าจะสมรสใหม่

4.2 ถ้าเป็นชายหม้าย (Widower) จะได้รับเงิน 3 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แต่ภรรยาที่เสียชีวิตซึ่งเป็นผู้ประกันคนจะต้องเป็นผู้มีรายได้หลักในการหารายได้เพื่อเลี้ยงดูครอบครัว และจะได้รับเงินเป็นประโยชน์ทดแทนไปจนกว่าจะมีการสมรสใหม่ หรือจนกระทั่งสามารถหารายได้เลี้ยงตนเองได้

4.3 บุตรในอุปการะ (Dependent Children) จะได้รับเงิน 2 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวันหรือ 3 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน ในกรณีที่ไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสได้ตายไปก่อนแล้ว ถ้าหากผู้ประกันคนไม่มีสามี ไม่มีภรรยา และไม่มีบุตรอันสมควรได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีนี้ ทายาทผู้จะรับประโยชน์ทดแทนเป็นลำดับต่อไปนี้คือ

4.4 บิดามารดา จะได้รับเงิน 4 ใน 10 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน โดยจะจ่ายให้ตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์ทดแทน

4.5 ปู่ย่าตายาย (กรณีบิดามารดาไม่รับ) จะได้รับเงิน 4 ใน 10 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน โดยจะจ่ายให้ตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์ทดแทน

4.6 พี่ชายหรือน้องชาย พี่สาวหรือน้องสาว จะได้รับเงิน 3 ใน 10 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน จนกว่าผู้รับประโยชน์ทดแทน จะอายุเกิน 21 ปีหรือทำการสมรสแล้ว

ซึ่งการยื่นแบบรับประโยชน์ทดแทนกรณีนี้จะต้องประกอบด้วย หลักฐานที่เกี่ยวข้องดังนี้ เช่น ใบมรณะบัตร ทะเบียนสมรส ใบแสดงการเป็นหม้าย (Widow's Identity Card) เป็นต้น

#### 5. ประโยชน์ทดแทนเป็นค่าจัดการศพ (Funeral Benefit)

ไม่ว่าจะเป็นการเสียชีวิตจากการทำงานหรือเสียชีวิตขณะรับประโยชน์ทดแทน กรณีสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน หรืออยู่ในระหว่างการรับบำนาญกรณีทุพพลภาพ รวมทั้งการเสียชีวิตก่อนอายุ 55 ปี แต่จ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไขแล้ว ผู้จัดการศพจะได้รับเงินค่าทำศพเป็นเงิน 1,000 RM โดยลำดับการจ่ายดังนี้



- หญิงหม้าย
- ชายหม้าย
- บุตรชายคนโต
- บุตรสาวคนโต
- บิดามารดา

ถ้าไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้น ก็จะพิจารณาจ่ายให้กับผู้จัดการศพจริงๆ โดยจ่ายให้เท่ากับจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 1,000 RM

#### 6. ประโยชน์ทดแทนเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation Benefit)

ผู้ประกันตนที่สูญเสียสมรรถภาพในการทำงานหรือทุพพลภาพ จะได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ซึ่งครอบคลุม

กายภาพบำบัด (Physical Rehabilitation)

อาชีพบำบัด (Occupational Therapy)

สรีระบำบัด (Physiotherapy)

การผ่าตัดเพื่อแก้ไขความพิการ (Reconstructive Surgery)

กายอุปกรณ์และอวัยวะเทียม

อุปกรณ์ช่วยต่างๆ เช่น รถเข็น ไม้ค้ำยัน เครื่องช่วยฟัง แวนตา รองเท้าเพื่อการรักษา (Orthopaedic Shoes) เครื่องค้ำพุงกระดูก (Callipers) ซึ่งอุปกรณ์ต่างๆ เหล่านี้ จะครอบคลุมดูแลในเรื่องของการซ่อมแซม บำรุงรักษาและเปลี่ยนใหม่ให้ด้วย

ผู้ประกันตนที่เป็นผู้ทุพพลภาพ จะได้รับการฝึกอาชีพให้เหมาะสมกับสภาพร่างกาย เช่น การซ่อมโทรทัศน์และเครื่องไฟฟ้า ตัดเย็บเสื้อผ้า พิมพ์ดีดและงานเลขานุการ เป็นต้น

อัตราเงินสมทบ

อัตราเงินสมทบภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมของประเทศไทยนั้น เงินสมทบจะต้องส่งนับตั้งแต่เดือนแรกที่มีการจ้างงาน โดยชนิดของการส่งเงินสมทบ แยกเป็น 2 ประเภท คือ

1. เงินสมทบที่ส่งเพื่อรับประโยชน์ทดแทนที่นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนต้องจ่าย มีอยู่ 2 โครงการ คือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ นายจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 12 โดยลูกจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 11 ของค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับ และโครงการเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเท่ากันในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับ

2. เงินสมทบที่นายจ้างเป็นผู้จ่ายฝ่ายเดียว เฉพาะโครงการเพื่อการประกันการเจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงาน โดยนายจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 1.25 ของค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับ

ซึ่งทั้ง 2 ประเภทนี้ รัฐบาลไม่ได้ออกเงินสมทบด้วย โดยมีการแบ่งกลุ่มรายได้ออกเป็น 24 กลุ่ม<sup>22</sup> และนายจ้างเป็นผู้นำส่งเงินสมทบ โดยจ่ายเป็นเงินสดหรือเป็นเช็คฝากธนาคารพาณิชย์ตามที่ได้กำหนดไว้ 4 แห่ง เช่น แบงก์มาลายัน (Malayan Banking) แบงก์สาธารณะมาเลเซีย (Malaysia Public Banking) เป็นต้น

#### องค์กรบริหาร

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะมีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 20 คน มีประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน ผู้แทนรัฐบาล 5 คน ผู้แทนนายจ้าง 5 คน ผู้แทนลูกจ้าง 5 คน และผู้แทนนักวิชาการ 3 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ จะมีหน้าที่รักษานโยบายของกองทุน และทำให้นโยบายที่กำหนดไว้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ยังมีคณะกรรมการการลงทุนรับผิดชอบนโยบายด้านการลงทุน ซึ่งกรรมการด้านการลงทุนประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน ผู้แทนของธนาคารเนการ่า มาเลเซีย 1 คน ผู้แทนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 1 คน และอีก 3 คนมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ธุรกิจและผู้เกี่ยวข้องกับการลงทุน สำนักงานใหญ่ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ ตั้งอยู่ที่ตึกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในกรุงกัวลาลัมเปอร์ นอกจากนี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังมีสำนักงานรัฐ (State Office) อีก 14 แห่ง และสำนักงานท้องถิ่น (Local Office) อีก 32 แห่งทั่วประเทศไว้คอยบริการผู้ประกันตน

องค์กรความมั่นคงทางสังคม จะมีคณะกรรมการ โดยมีประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน ผู้แทนจากรัฐบาล 5 คน ผู้แทนจากนายจ้าง 5 คน ผู้แทนจากลูกจ้าง 5 คน และผู้แทนนักวิชาการ 3 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้แต่งตั้ง มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

<sup>22</sup>ธีระ ศรีธรรมรักษ์ . “กฎหมายประกันสังคมกับกลุ่มประเทศในอาเซียน”

### 3.3.2 หลักเกณฑ์การประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศสิงคโปร์<sup>23</sup>

#### ความเป็นมา

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศสาธารณรัฐขนาดเล็ก ประกอบด้วยตัวเกาะสิงคโปร์ และเกาะเล็กข้างเคียง มีเนื้อที่รวม 585 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 3 ล้านคนเศษ การดำเนินการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชน รัฐบาลจะพิจารณาจัดสวัสดิการ หรือให้ความช่วยเหลือตามสภาพความเหมาะสมของเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ภายใต้สวัสดิการสังคมซึ่งสิงคโปร์เรียกว่าเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศสิงคโปร์ (Singapore's Social Security System) นั้นประกอบด้วย

1. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (The Central Provident Fund / CPF)
2. กองทุนค่าชดเชยในการทำงานของบุคคล (Workmen's Compensation)
3. กองทุนเพื่อการศึกษา (Sharities)
4. กองทุนเงินสงเคราะห์ของรัฐบาลและช่วยเหลือสาธารณะ (Government Subsidies and Public Assistance)

นอกจากนี้ ยังมีโครงการสงเคราะห์ในวงจำกัด ภายใต้กฎหมายช่วยเหลือคนยากไร้ (The Poor Law) และมีการออกกฎหมายว่าด้วยการเลี้ยงดูผู้เป็นบิดามารดาที่ถูกทอดทิ้ง (The Maintenance of Parents) ในปี 2538 ซึ่งอนุญาตให้บิดามารดาที่ถูกทอดทิ้ง สามารถฟ้องร้องเลี้ยงค่าเลี้ยงดูบุตรได้<sup>24</sup> แต่อย่างไรก็ตาม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งอยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งตั้งขึ้นมาโดยรัฐบาลอังกฤษเจ้าอาณานิคมในสิงคโปร์ โดยมีวัตถุประสงค์ในขณะนั้น เพื่อการคุ้มครองกรณีเกษียณอายุ ซึ่งถือเป็นกองทุนที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและระบบความมั่นคงของประเทศ ซึ่งประสบผลสำเร็จมากที่สุดสิงคโปร์ขณะนี้ ลักษณะพิเศษของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ นอกจากหน้าที่หลักซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกันตนมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตภายหลังการเกษียณอายุแล้ว ผู้ประกันตนยังจะได้รับประโยชน์ในเรื่องที่อยู่อาศัย สุขภาพและการลงทุน ซึ่งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะอนุญาตให้สมาชิกเข้ามาบริหารจัดการเงินออมของตนเอง เพื่อให้มีดอกผลเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังสามารถชักนำให้สถาบันครอบครัว และสถาบันการเงินของประเทศเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อ

<sup>23</sup>Tan Siew Pheng . editor , "The Central Provident Fund" in Singapore 1996 a view of 1995. pp. 240-250.

<sup>24</sup>Mokul G.Asher , "The Future of Retirement Protection in Southeast Asia." International Social Security Review . Vol. 51 , 1/98 Jan – Mar . pp. 15-22 .

ประโยชน์ส่วนรวม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการยกระดับมาตรฐานและคุณภาพชีวิตของชาวสิงคโปร์ให้ดีขึ้น

#### ชนิดของโครงการ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสิงคโปร์ จัดอยู่ในระบบประกันสังคม โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมครั้งแรกในปี ค.ศ. 1953 ต่อมาปลายทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลสิงคโปร์ค่อยๆ ขยายภารกิจของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยดำเนินโครงการให้ความคุ้มครองอีกหลายกรณีด้วยลักษณะการปกครองอย่างธรรมชาติอย่างบิดาปกครองบุตร (Paternalistic) ของนโยบาย (Enunciates Ways) ขณะที่ผู้ที่มีความเห็นแตกต่างกันออกไปจากรัฐบาลจะไม่มีโอกาสได้แสดงออก ซึ่งความเห็นใดๆ ได้เลย การขยายความคุ้มครองภายใต้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จึงเป็นไปตามลำดับความเร่งด่วนในการดำเนินงานของรัฐบาล

#### ขอบข่ายความคุ้มครอง

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นระบบบังคับออมทรัพย์ในระยะยาวระดับประเทศ ซึ่งจะใช้บังคับตามกฎหมายกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปและรวมไปถึงผู้ที่พำนักประจำอยู่ในประเทศทุกคน ซึ่งทำงานและได้รับค่าจ้างได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายวัน ลูกจ้างรายเดือน ผู้ทดลองงาน ผู้ที่ทำงานนอกเวลาและมีรายได้มากกว่าเดือนละ 50 S\$<sup>25</sup>

#### เงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ

สมาชิกผู้ประกันตน จะได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ของประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนที่จะเกิดสิทธิในการรับบำนาญชราภาพไว้คือ กำหนดอายุ 55 ปีเป็นอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพและนับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2542 ประเทศสิงคโปร์จะเปลี่ยนอายุการเกิดสิทธิเป็นอายุ 60 ปีขึ้นไป

#### อัตราเงินสมทบ

การจัดเก็บเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคมกรณีชราภาพของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะจัดเก็บเพียง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง รวมกันในอัตราร้อยละ 40 ของรายได้แต่ละเดือน โดยคำนวณจากฐานค่าจ้างสูงสุดไม่เกินเดือนละ 6,000 S\$ โดยนายจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 18 ของรายได้และลูกจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 22 ของรายได้ นอกจากนั้น

<sup>25</sup> 1 S\$ = 21,22875 บาท อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2542 ที่มา : บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)

อัตราเงินสมทบของสมาชิกแต่ละคนจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกลุ่มอายุ และประเภทของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ ดังนี้

1. สมาชิกผู้ประกันตนที่มีอายุมากกว่า 55 ปีขึ้นไป จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราต่อไปนี้ อายุ 55-60 ปี สมาชิกผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราร้อยละ 15 อายุ 65 ปีขึ้นไป สมาชิกผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราร้อยละ 10

2. สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ชำระเงินสมทบเพียงอัตราร้อยละ 3 เฉพาะการประกันกรณีเจ็บป่วยเท่านั้น ในกรณีที่สมาชิกมีรายได้เกิน 6,000 S\$ จะได้รับการลดส่วนในอัตราที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดไว้เท่านั้น แต่ไม่มีข้อยกเว้นสำหรับนายจ้าง นายจ้างจะต้องจ่ายเต็มไม่ว่าลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าหรือต่ำกว่า 6,000 S\$ ก็ตาม และการชำระเงินสมทบนายจ้าง ลูกจ้างจะต้องชำระเงินสมทบเป็นรายเดือน โดยนายจ้างจะเป็นผู้หักเงินสมทบของลูกจ้างนำส่งพร้อมกับเงินสมทบในส่วนของนายจ้างเอง ผ่านธนาคารที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเปิดบัญชีไว้ 4 แห่งพร้อมกับส่งข้อมูลการชำระเงินสมทบที่บันทึกไว้เรียบร้อยแล้วให้กับศูนย์คอมพิวเตอร์ (The Board's Computerised System) ซึ่งตั้งอยู่ ณ สำนักงานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และถ้านายจ้างที่ไม่นำส่งเงินสมทบจะต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือน และอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน สำหรับลูกจ้างต่างชาติหากไม่ยอมจ่าย นายจ้างจะมีโทษตั้งแต่โดนปรับถึงจำคุก ตลอดจนจะต้องถูกบังคับยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด และในมาตรการสุดท้ายอาจถูกสั่งปิดกิจการได้ และภายหลังจากที่นายจ้างและสมาชิกในโครงการเริ่มจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 40 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะนำเงินจำนวนนี้ไปจัดสรรไว้ในบัญชีของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF Accounts) ให้แก่สมาชิกเป็น 3 บัญชีในอัตราดังนี้

1. บัญชีทั่วไปหรือบัญชีปกติ (Ordinary Accounts) เงินสมทบของผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ 30 ของเงินสมทบ จะนำมาสะสมไว้ในบัญชีนี้ สมาชิกจะสามารถถอนเงินจากบัญชีนี้ไปใช้ในเรื่องดังนี้

การลงทุนที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนด (Investment)

การซื้อประกัน (Insurance)

การศึกษา (Education)

นำไปซื้อที่พักอาศัย (Housing)

โอนไปเป็นเงินสะสมให้แก่บิดามารดาที่มีบัญชีบำนาญชราภาพ (Retirement

Accounts)

2. บัญชีพิเศษ (Special Accounts) เงินสมทบของผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ 4 ของเงินสมทบ จะนำมาสะสมไว้ในบัญชีนี้ โดยจะไม่อนุญาตให้สมาชิกนำออกมาใช้ก่อนกำหนด เพราะจะเป็นบัญชีสำหรับสำรองเงินไว้ใช้เมื่อสมาชิกเกษียณอายุ หรือเมื่อต้องประสบกับภาวะที่ไม่คาดคิด ทำให้ไม่สามารถทำงานอีกต่อไปได้ ถึงจะนำเงินในบัญชีนี้นำมาใช้ได้

3. บัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) เงินสมทบของผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ 6 ของเงินสมทบ จะนำไปใช้ในเรื่องค่าบริการทางการแพทย์สำหรับกรณีเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน และจะให้ความคุ้มครองการรักษาพยาบาลในเรื่องดังนี้ คือ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคไวรัสตับ การรักษาโดยการล้างไต การรักษาโดยใช้สารเคมี การรักษาโดยการฉายแสง การผ่าตัดในสถานพยาบาลที่รักษาโรคเฉพาะทาง เป็นต้น

แต่เนื่องจาก บุคคลทั่วไปมักมีปัญหาด้านสุขภาพมากขึ้นเมื่อสูงอายุ ดังนั้น อัตราร้อยละ 6 ของเงินสมทบในบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาลนี้ จึงต้องเพิ่มขึ้นเมื่อสมาชิกอายุมากขึ้น ดังนี้ อายุผู้ประกันตนต่ำกว่า 35 ปี จะหักเงินสมทบของผู้ประกันตนเข้าบัญชีในอัตราร้อยละ 6 อายุผู้ประกันตนอยู่ในระหว่าง 35-40 ปี จะหักเงินสมทบของผู้ประกันตนเข้าบัญชีนี้อัตราร้อยละ 7 และอายุผู้ประกันตนตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป จะหักเงินสมทบในอัตราร้อยละ 8

#### ประโยชน์ทดแทน

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสิงคโปร์ เป็นการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปของตัวเงินและบริการทางการแพทย์ โดยมีประเภทการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด 4 ประเภท ดังต่อไปนี้คือ

#### 1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (Retirement Benefit)

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะอยู่ในรูปของตัวเงิน บริการทางการแพทย์และการให้สิ่งของ จะแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

1.1 กรณีที่ผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปี สมาชิกผู้ประกันตนจะมีสิทธิถอนเงินที่สะสมไว้มาใช้ได้ ก็ต่อเมื่อมีอายุครบ 55 ปี แต่ทั้งนี้จะต้องภายหลังจากที่ได้กักเงินไว้ใช้ภายหลังการเกษียณอายุในแต่ละบัญชีสะสม ดังนั้นสะสมเงินในบัญชีพิเศษตั้งแต่ 34,600 S\$ เป็นต้นไป สะสมเงินในบัญชีการรักษาพยาบาลตั้งแต่ 16,000 S\$ ขึ้นไป จำนวนเงินที่คงเหลือดังกล่าว สมาชิกจะสามารถถอนเป็นเงินก้อนออกมาใช้ได้ ซึ่งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะอนุญาตให้ถอนได้ ทุก 3 ปีต่อ 1 ครั้งคือ เมื่ออายุ 55, 58, 61,... ตามลำดับด้วย

1.2 กรณีที่ผู้ประกันตนเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ สมาชิกก็กลายเป็นผู้ทุพพลภาพ ไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีก จะมีสิทธิถอนเงินได้ทันทีหรือเมื่อสมาชิกผู้ประกันตนได้เสียชีวิต ผู้ที่จะมีสิทธิถอนเงินได้จะต้องเป็นผู้ที่สมาชิกได้มอบฉันทะไว้ก่อนเสียชีวิต สำหรับในกรณีที่ไม่มี

มีสิทธิรับเงิน สมาชิกในครอบครัวสามารถให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินได้ และหากยังไม่มีสิทธิเงินดังกล่าวจะตกเป็นของสาธารณสมบัติของชาติ (The Public Trustee) ตามกฎหมายต่อไป ซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ ผู้มีสิทธิถอนเงินจะต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ ผู้ประกันตนต้องเป็นผู้มีอายุครบ 55 ปี หรือต้องประสบภาวะที่ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีกก่อนอายุครบ 55 ปีหรือเมื่อไม่ได้พำนักอยู่ในประเทศสิงคโปร์อีกต่อไป หรือเมื่อถูกศาลตัดสินว่า เป็นผู้วิกลจริต สมาชิกในครอบครัวจะสามารถแจ้งความจำนงค์ขอถอนเงินที่ผู้ประกันสะสมไว้ได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

นอกจากนี้ ยังมีโครงการต่างๆ อีก 5 โครงการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

1. โครงการเงินก้อนขั้นต่ำและโครงการสะสมยอดเงินก้อนขั้นต่ำ (Minimum Sum Scheme and Topping – up of the minimum Sum Scheme)

สมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกคน เมื่ออายุ 55 ปีจะต้องกันเงินในบัญชีพิเศษไว้ อย่างต่ำ 34,600 S\$ เพื่อนำไปเก็บไว้ในบัญชีบำนาญชราภาพ ซึ่งจะถูกนำมาใช้เมื่อเกษียณอายุแล้ว เงินจำนวนนี้เรียกว่า เงินก้อนขั้นต่ำ และเพื่อเป็นการเพิ่มดอกผลให้กับเงินก้อนขั้นต่ำนี้ สมาชิกสามารถนำเงินจำนวนนี้ไปลงทุนตามกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนด เมื่ออายุครบ 55 ปีได้ดังนี้

1.1 ซื้อประกันชีวิต (Life Annuity) จากบริษัทประกันภัยเอกชนที่กำหนดไว้ 7 แห่ง ซึ่งเมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปี บริษัทประกันภัยจะจ่ายเงินให้เป็นรายเดือนอย่างต่ำเดือนละ 266 S\$ เป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 20 ปีหรือจนกว่าผู้ซื้อประกันภัยจะเสียชีวิต

1.2 ฝากไว้กับธนาคารที่กำหนด เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีก็จะสามารถถอนเงินพร้อมดอกเบี้ยได้เดือนละ 226 S\$ โดยมีระยะเวลาจนกว่าเงินที่ฝากจะหมดไป

1.3 ฝากไว้กับคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF Board) โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะจ่ายเงินพร้อมดอกเบี้ยให้เป็นรายเดือน เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปี เป็นจำนวนเงินเดือนละ 226 S\$ ในระยะเวลาจนกว่าเงินที่สะสมไว้จะหมดไป

ประชาชนชาวสิงคโปร์ หรือผู้พำนักอยู่ในประเทศสิงคโปร์อย่างถาวร (ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ได้) จะสามารถสมทบยอดเงินขั้นต่ำขั้นต่ำให้แก่บิดา มารดาหรือให้แก่ตนเองก็ได้ ในกรณีที่บัญชีบำนาญชราภาพ มียอดเงินก้อนขั้นต่ำไม่ครบจำนวน 34,600 S\$ ตามที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนด โดยชำระเป็นเงินสดหรือโอนผ่านบัญชีสะสมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเองก็ได้

## 2. โครงการส่งเสริมการลงทุน (Investment Scheme)

เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุน สมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสามารถนำเงินสะสมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในบัญชีปกติและบัญชีพิเศษไปลงทุน ตามที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนด เพื่อเพิ่มพูนเงินออมภายหลังการเกษียณอายุได้ และภายใต้การลงทุนนี้ จะให้สมาชิกเลือกลงทุนใน 2 โครงการ คือ

### 2.1 โครงการลงทุนในเบื้องต้น (Basic Investment Scheme)

### 2.2 โครงการส่งเสริมการลงทุน (Enhance Investment Scheme)

โดยมีคุณสมบัติของสมาชิกผู้จ่ายเงินไปลงทุน จะต้องมียุ 21 ปีขึ้นไป และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย มีเงินสะสมในบัญชีปกติและบัญชีพิเศษเพียงพอในอัตราร้อยละ 80 ของเงินในบัญชีจะต้องเท่ากับ 34,600 S\$ หรือมากกว่า ซึ่งเป็นจำนวนเงินก้อนขั้นต่ำที่ต้องกันไว้ใช้เมื่อเกษียณอายุ โดยจะต้องนำเงินไปลงทุนตามที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดเท่านั้น

#### วิธีการนำเงินไปลงทุน

สมาชิกจะต้องเชีดยอดเงินในบัญชีปกติและบัญชีพิเศษเป็นลำดับว่า มีเงินเพียงพอหรือไม่ และต้องเปิดบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อการลงทุน (The CPF Investment Account) โดยนำบัตรประชาชนและสมุดบัญชี (Statement) ครึ่งล่าสุดไปเปิดบัญชีกับธนาคารใดก็ได้ที่กำหนดไว้ ธนาคารจะเป็นตัวแทนในการดำเนินการลงทุนทุกอย่างให้แก่สมาชิก ไม่ว่าจะสมาชิกจะต้องการเปลี่ยนแปลงการลงทุน หรือถอนเงินสะสม เป็นต้น ผลกำไรจากการลงทุนจะจ่ายให้ทีละ 1 ครั้งก่อนเดือนตุลาคมของทุกปี และหากสมาชิกไม่มาถอน ก็จะทบไปในปีหน้า และถ้าหากขาดทุนจากการลงทุนในปีต่อไป เงินกำไรนี้ก็จะนำไปหักลงต่อไป สมาชิกจะต้องเลือกลงทุนเฉพาะในโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น และหากประสงค์จะเปลี่ยนไปลงทุนในอีกโครงการหนึ่ง สมาชิกจะต้องขายหุ้นทั้งหมดที่มีอยู่เสียก่อนจึงจะสามารถซื้อหุ้นในอีกโครงการหนึ่งได้ หากสมาชิกเลือกลงทุนในโครงการลงทุนเบื้องต้น สมาชิกจะสามารถนำเงินไปลงทุนได้มากกว่าอัตราร้อยละ 40 ขึ้นไป โดยหักจากบัญชีส่งเสริมการลงทุน แต่การลงทุนในโครงการส่งเสริมการลงทุน สมาชิกจะสามารถเลือกการลงทุนได้มากกว่าโครงการลงทุนในเบื้องต้น แต่จะต้องมีเงินสดมากกว่า 50,000 S\$ สำหรับกองทุน

## 3. โครงการซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในส่วนบุคคลโดยสารของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Bus Service Shares Scheme)

สมาชิกสามารถใช้บัญชีสะสมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซื้อหุ้นได้ในราคาพาร์ (ราคาเริ่มต้น) หรือราคาในตลาดหลักทรัพย์ที่มีราคาต่ำ โดยสามารถซื้อหุ้นได้สูงสุดไม่เกิน 5,000 หุ้น นอกจากเงินปันผลที่สมาชิกจะได้รับจากโครงการนี้แล้ว สมาชิกที่ถือหุ้นอยู่ 1,000



หุ้นขึ้นไป จะได้รับสัมปทานท่องเที่ยวของบริการรถโดยสารของประเทศสิงคโปร์ โดยมีคุณสมบัติของสมาชิกเช่นเดียวกับ โครงการส่งเสริมการลงทุน

4. โครงการกู้เงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่ประเภทที่อยู่อาศัย (Non - Residential Properties Scheme)

สมาชิกสามารถกู้เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ เช่น สำนักงาน ร้านค้า โรงงานหรือคลังสินค้า ซึ่งสมาชิกมีชื่อขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าของ โดยใช้เงินในบัญชีเพื่อชำระเงินกู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ เพิ่มจำนวนหรือชำระเป็นงวด รายเดือนหรือชำระกับผู้ขายโดยตรง โดยคณะกรรมการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะเป็นผู้ตรวจหลักฐานทางการเงินที่จำเป็นทุกอย่างก่อน เมื่อผ่านการตรวจสอบแล้ว เงินจะโอนเข้าบัญชีของสมาชิกเพื่อให้สมาชิกสามารถนำเงินไปชำระแก่ผู้ขายได้ทันที สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการต้องไม่เป็นบุคคลที่ล้มละลาย จำนวนที่สามารถถอนได้คือ อัตราร้อยละ 100 ของยอดเงินในบัญชีปกติ และถอนได้ในอัตรา ร้อยละ 100 ของยอดเงินสมทบรายเดือนที่นำเข้าบัญชี และถอนได้ร้อยละ 70 ของราคาประเมิน (Value of Property) ณ วันที่ลงนามทำสัญญาซื้อขาย ในกรณีที่สมาชิกขายอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อภายใต้โครงการกู้เงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่ประเภทที่อยู่อาศัยนั้น สมาชิกจะต้องนำเงินที่ได้จากการขายดังกล่าวคืนเข้าบัญชี พร้อมดอกเบี้ยและต้องเว้นระยะเวลา 1 ปี จึงจะสามารถนำเงินออกมาเพื่อใช้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ใหม่

5. โครงการให้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (Education Scheme)

เป็นโครงการให้ยืมเงินจากบัญชีปกติ เพื่อนำไปใช้จ่ายในเรื่องการศึกษาของตัวสมาชิกเองหรือบุตรก็ได้ โดยจะต้องใช้คืนตามจำนวนที่ยืมไปพร้อมดอกเบี้ย ภายหลังจากจบการศึกษาแล้ว 1 ปี เป็นเงินก้อนหรือชำระเป็นงวดในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โครงการนี้จะจ่ายให้เฉพาะค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในหลักสูตรตามที่กำหนดไว้

2. ประโยชน์ทดแทนเพื่อการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (Home Ownership)

ประโยชน์ทดแทนเพื่อการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยนี้ จะแบ่งออกได้เป็น 2 โครงการดังต่อไปนี้ คือ

2.1 โครงการที่อยู่อาศัยสาธารณะ (Public Housing Scheme) เป็นโครงการที่ช่วยให้สมาชิกมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ โดยให้ใช้เงินออมในบัญชีของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้กู้เงินเพื่อซื้อเป็นที่พักอาศัยในโครงการที่อยู่อาศัยสาธารณะ ได้แก่ HDB Flat HUDC Flat หรือ MIN DEF Flat เป็นต้น ซึ่งจะอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการที่อยู่อาศัยและเพื่อการพัฒนา (Housing and Development Board)

2.2 โครงการกู้เงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์เป็นที่อยู่อาศัย (Residential Properties Scheme) เป็นโครงการเพื่อให้สมาชิกใช้ประโยชน์จากเงินออมในการซื้ออสังหาริมทรัพย์ของตนเอง ที่อยู่ในประเทศ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อให้เช่า โดยมีเงื่อนไขว่า สมาชิกต้องไม่เป็นบุคคลที่ล้มละลาย และเป็นอาคารหรืออสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศ ปลูกสร้างบนที่ดินที่ยังไม่มีผู้ถือครอง หรือที่ดินเพื่อเช่าซึ่งมีสัญญาเช่าไม่น้อยกว่า 60 ปี โดยสมาชิกสามารถร่วมซื้อกับบุคคลในครอบครัว เช่น บิดามารดา คู่สมรส บุตร พี่น้องก็ได้ สมาชิกสามารถนำเงินออมจากบัญชีปกติ มาใช้ในการชำระเป็นค่าอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ขายโดยตรง หรือเงินกู้หรือค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง แต่จะไม่สามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยได้

### 3. ประโยชน์ทดแทนในการดูแลสุขภาพ (Health Care Benefit)

ประโยชน์ทดแทนในการดูแลสุขภาพนี้จะแบ่งเป็น 3 โครงการดังต่อไปนี้คือ

#### 3.1 โครงการเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Scheme)

เป็นโครงการออมทรัพย์ส่วนหนึ่งไว้เพื่อการรักษาพยาบาล สมาชิกและบุคคลในครอบครัวจะได้รับความคุ้มครองในด้านการรักษาพยาบาล เมื่อเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายที่มีได้เกิดจากการทำงาน ตลอดไปจนถึงหลังการเกษียณอายุงาน โดยมีสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากโครงการรักษาพยาบาล ดังต่อไปนี้คือ

1. สามารถเข้ารักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลในโครงการที่ผ่านการตรวจสอบแล้วรวม 10 แห่ง

2. ได้รับบริการทางการแพทย์ ในเรื่องค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่าแพทย์ ค่าผ่าตัด รวมค่าห้องผ่าตัด แยกตามประเภทผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน ดังนี้

กรณีผู้ป่วยนอก จะคุ้มครองการบำบัดรักษาบำบัดรักษา ดังนี้คือการฉีดวัคซีนป้องกันโรคไวรัสบี (Hepatitis B) การรักษาโดยการล้างไต (Revaldialysis) และการรักษาโดยการฉายแสง (Radiotherapy) เป็นต้น

ผู้ป่วยใน จะได้รับบริการทางการแพทย์ในห้องพักผู้ป่วยระดับซีเท่านั้น โดยสมาชิกจะได้รับความคุ้มครองในค่าบริการทางการแพทย์ คือ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่ายา ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น โดยมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยใน ดังนี้คือ

1. ค่ากินอยู่และค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลวันละ 300 S\$ และค่าแพทย์ 50 S\$
2. ค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดตามประเภทของการผ่าตัดมี 7 ประเภท โดยประเภทแรก กำหนดค่าใช้จ่ายไว้ 150-250 S\$ ประเภทที่สอง กำหนดค่าใช้จ่ายไว้ 350-600 S\$ และประเภทที่

7 กำหนดค่าใช้จ่ายไว้ 4,000-5,000 S\$ ค่าใช้จ่ายทั้ง 7 ประเภทนี้จะรวมค่าศัลยแพทย์ วิทยุณีแพทย์และค่าวิชาชีพแพทย์แล้ว

3. กรณีเจ็บป่วยทางสมอง (Psychiatric Treatment) จะคุ้มครองค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ไม่เกินวันละ 150 S\$ ค่าแพทย์ไม่เกินวันละ 50 S\$ และไม่เกิน 3,000 S\$ ต่อปี

4. กรณีคลอดบุตร จะคุ้มครองเฉพาะบุตร 3 คนแรก โดยคุ้มครองค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลไม่เกินวันละ 300 S\$ ค่าแพทย์ไม่เกินวันละ 50 S\$

### 3.2 โครงการเพื่อการรักษาพยาบาลที่ดีกว่า (Medishield scheme)

สมาชิกจะได้รับความคุ้มครองด้านบริการทางการแพทย์ที่ดีและมากกว่าที่ได้รับจากโครงการเพื่อการรักษาพยาบาล และยังให้ความคุ้มครองไปถึงสมาชิกในครอบครัวที่มีอายุต่ำกว่า 70 ปี ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยด้วยอาการทางสมองก่อนวันได้รับอนุมัติ ผู้ที่ต้องการสมัครเข้าโครงการนี้จะต้องเป็นชาวสิงคโปร์และพำนักอยู่ในประเทศ ต้องชำระค่าธรรมเนียมเป็นรายปี โดยการหักจากบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล ในอัตราค่าตามที่กำหนด ซึ่งจะแตกต่างกันตามระดับอายุ มี 6 ลำดับขั้นต่อไปนี้คือ ในขั้นแรกอายุไม่เกิน 30 ปี จะต้องจ่ายอัตราค่าธรรมเนียมต่อปี 12 S\$ ในขั้นที่สองอายุตั้งแต่ 31-40 ปีจะต้องจ่าย 18 S\$ และในขั้นสุดท้ายอายุตั้งแต่ 66-70 ปีจะต้องจ่าย 132 S\$ การต่ออายุสมาชิกจะเป็นไปโดยอัตโนมัติทุกปี ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้ 1. อายุเกิน 70 ปี 2. ไม่ต้องการต่ออายุสมาชิกโดยได้ส่งใบรับรองการเป็นสมาชิกกลับคืนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว 3. ผู้ที่เบิกค่ารักษาพยาบาลเกิน 70,000 S\$ และ 4. มีเงินออมในบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล ไม่พอจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี

โครงการเพื่อการรักษาพยาบาลที่ดีกว่า จะไม่คุ้มครองในกรณีต่อไปนี้

1. ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกรณีเข้ารับการรักษาผู้ป่วยในโรงพยาบาลก่อนวันที่สมาชิกเข้าโครงการนี้
2. การเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นในระหว่าง 12 เดือน ก่อนได้รับการคุ้มครองของโครงการนี้ด้วยโรคดังต่อไปนี้ เช่น โรคมะเร็ง โรคไตเรื้อรัง รวมทั้งโรคไตวาย โรคเส้นเลือดในสมองตีบตันและโรคตับแข็ง เป็นต้น
3. อาการผิดปกติจากกรรมพันธุ์โดยกำเนิด เช่น โรคหัวใจรั่ว ปากแหว่ง เพดานโหว่
4. การดูแลรักษาในต่างประเทศ
5. ค่าบริการเกี่ยวกับการคลอดบุตร (Caesarean Operation) หรือการทำแท้งบุตร
6. โรคจิตและปัญหาด้านบุคลิกภาพผิดปกติ

7. ภาวะการมีบุตรยาก
8. การเจ็บป่วยด้วยโรคเอดส์ (AIDS)
9. การเจ็บป่วยจากการทำร้ายตัวเอง
10. การเจ็บป่วยจากการเสพติด สารเสพติด โรคพิษสุราเรื้อรัง
11. การศัลยกรรมตกแต่ง (ยกเว้นเมื่อมีความจำเป็นทางการแพทย์)
12. ทัศนกรรม (ยกเว้นกรณีได้รับอุบัติเหตุ)
13. การล้างไตและอุปกรณ์เทียมต่างๆ
14. การตัดแว่นและเลนส์เทียม
15. ค่าพยาบาลพิเศษส่วนตัว
16. ค่ารถพยาบาล
17. กรณีฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันโรค
18. การเจ็บป่วยซึ่งมีสาเหตุจากการประท้วง การจลาจล การนัดหยุดงาน
19. การเจ็บป่วยจากสงครามระเบิดนิวเคลียร์
20. กรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรืออื่นๆ ซึ่งมีการประกันอยู่แล้ว

### 3.3 โครงการเพื่อการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระ

(Medisave for the self – employed)

ผู้ประกอบอาชีพอิสระ สามารถเข้าร่วมในโครงการเพื่อการรักษาพยาบาลได้ โดยจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วยเช่นเดียวกับที่สมาชิกทั่วไปได้รับ ทั้งนี้ อัตราเงินสมทบจะแตกต่างกันและเพิ่มขึ้นตามอายุของสมาชิก โดยสมาชิกจะต้องชำระเงินสมทบในอัตราร้อยละ 3 – 8 ของรายได้ต่ำสุด 2,400 S\$ ต่อปี และสูงสุดไม่เกิน 72,000 S\$ ต่อปี เงินสมทบสูงสุดที่นำเข้าบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาลสูงสุดไม่เกินปีละ 2,160 S\$ ส่วนบุคคลใดที่มีเงินได้สุทธิจากการประกอบอาชีพไม่ถึงอัตราที่จะนำมาคิดภาษีและไม่มีหมายเลขผู้เสียภาษี ให้คิดอัตราเงินสมทบร้อยละ 2 ของเงินได้เดือนละ 5,000 S\$ ยอดเงินสูงสุดที่ต้องเก็บไว้ในบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล คือ 15,000 S\$

### 4. ประโยชน์ทดแทนเพื่อป้องกันครอบครัว (Family Protection Scheme)

ประโยชน์ทดแทนเพื่อป้องกันครอบครัว จะแบ่งได้เป็น 2 โครงการดังต่อไปนี้ คือ

#### 4.1 โครงการป้องกันเพื่อพึ่งพาอาศัย (Dependent's Protection Scheme)

จุดประสงค์เพื่อให้ช่วยเหลือสมาชิกและบุคคลในครอบครัว เมื่อต้องประสบภาวะไม่คาดคิด โดยการให้สมาชิกทำประกันชีวิตกับโครงการนี้ ซึ่งหากสมาชิกทุพพลภาพหรือเสียชีวิตไป บุคคลที่อยู่ในครอบครัวจะได้รับเงินช่วยเหลือเป็นรายเดือน ในวงเงินต่ำสุด 5,000 S\$ และ

สูงสุดไม่เกิน 30,000 S\$ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี โดยบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นชาวสิงคโปร์ที่พำนักอยู่ในประเทศ อายุต่ำกว่า 55 ปี และชำระเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง อัตราชำระค่าเบี้ยประกัน ชำระเป็นรายปี โดยหักจากบัญชีปกติหรือบัญชีพิเศษแตกต่างกันตามระดับอายุ มี 5 ขั้นดังต่อไปนี้

ในขั้นแรกอายุไม่เกิน 35 ปี จะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน 30 S\$ ต่อปี ในขั้นที่สองอายุตั้งแต่ 35-39 ปี จะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน 40 S\$ ต่อปี และในขั้นที่ห้า ขั้นสุดท้ายอายุตั้งแต่ 51-54 ปี จะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน 150 S\$ ต่อปี ในส่วนการต่ออายุเป็นไปโดยอัตโนมัติทุกปี ยกเว้นกรณีอายุ 55 ปี เป็นผู้ทุพพลภาพหรือมีเงินในบัญชีไม่พอชำระเบี้ยประกัน หรือกรณีสมาชิกไม่ประสงค์ประกันภัยกับโครงการนี้ หรือกรณีไม่มีจ่ายเบี้ยประกันติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี

การยื่นเรื่องขอรับเงินประกัน

ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในกรณีตายให้แนบสำเนาบัตรประชาชนกรณีทุพพลภาพต้องผ่านการลงความเห็นของแพทย์ของสำนักงานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อน

4.2 โครงการบังคับให้สมาชิกทำประกันภัยกรณีซื้อที่อยู่อาศัย (Home Protection Scheme) เป็นโครงการบังคับให้สมาชิกทำประกันภัย เมื่อสมาชิกซื้อที่อยู่อาศัย (ภายใต้โครงการที่อยู่อาศัยสาธารณะ) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลในครอบครัวต้องประสบกับความเดือดร้อน ในกรณีที่สมาชิก (ผู้กู้) ต้องกลายเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตก่อนมีอายุ 55 ปี หรือก่อนชำระเงินกู้หมด สมาชิกที่จะทำประกันจะต้องมีสุขภาพสมบูรณ์ การจ่ายเบี้ยประกันจะจ่ายทีละครั้งโดยหักจากบัญชีปกติ ค่าเบี้ยประกันจะมีอัตราต่ำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ จำนวนเงินกู้ ระยะเวลาเงิน อัตราคอกเบี้ย ระยะเวลาที่เหลือสำหรับชำระเงินกู้

การยื่นเรื่องขอรับเงินประกัน

กรณีทุพพลภาพให้ยื่นเอกสารที่สำนักงานใหญ่ โดยมีใบรับรองที่ระบุการทุพพลภาพซึ่งทางไปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะต้องให้แพทย์ตรวจและระบุว่า ทุพพลภาพจริงอีกครั้ง และกรณีสมาชิกเสียชีวิต ต้องยื่นเอกสาร พร้อมแนบสำเนาบัตรประชาชนยื่นโดยตรงที่โครงการ

องค์กรบริหาร

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสิงคโปร์ จะมีคณะกรรมการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน และสมาชิกอีก 9 คน ซึ่งเป็นผู้แทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดูแลและบริหารระบบเงินออมของกองทุน

2. พิจารณาแนวทางการลงทุนที่มีอัตราความเสี่ยงน้อยสุด และให้ผลตอบแทนสูงสุด แก่สมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เงินออมของสมาชิกเพิ่มขึ้นภายหลังเกษียณอายุ

3. พิจารณาการให้ประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมแก่สมาชิกตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

### 3.4 หลักเกณฑ์ของการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

สำหรับประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้จัดให้มีประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ แต่เป็นการให้การคุ้มครองแต่เฉพาะผู้ประกันตน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนไว้ด้วย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาไปในแนวทางของการประกันกรณีชราภาพ โดยจะมีการศึกษาศึกษาเพิ่มเติมไปถึงหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า และเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคมของประเทศไทยต่อไป

#### 3.4.1 หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพตามกฎหมายประกันสังคม

ในการศึกษานี้ได้นำหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคมที่แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ศึกษาเปรียบเทียบควบคู่ไปด้วย โดยแบ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ได้ดังต่อไปนี้

##### ชนิดของโครงการ

ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ของประเทศไทย จัดอยู่ในระบบประกันสังคม (Social Insurance System) โดยใช้บังคับแก่นายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนแบบบังคับ และผู้ประกันตนแบบสมัครใจ

โดยบุคคลที่ต้องเข้าประกันตน เพื่อประโยชน์ทดแทนในกรณีดังกล่าว ได้แก่ ลูกจ้างที่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกันตน ซึ่งประกอบอาชีพอิสระหรือประชาชนทั่วไปเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจด้วย

##### ขอบข่ายความคุ้มครอง

ใช้บังคับลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีและไม่เกิน 60 ปี ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ยกเว้นข้าราชการ ลูกจ้างประจำของข้าราชการ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ของส่วนราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศหรือของนายจ้างที่มีสำนักงานใน

ต่างประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ ครูใหญ่และครูของโรงเรียนเอกชน นักเรียนนักเรียนพยาบาล นิสิต นักศึกษาหรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ลูกจ้างตามบ้าน ลูกจ้างของสหราชอาณาจักร พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างตามฤดูกาล ลูกจ้างในกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีชั่วโมงลูกจ้างตลอดปี และไม่มีลักษณะงานอื่นรวมอยู่ด้วย\* กิจการใดที่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายประกันสังคม แม้ว่าภายหลังกิจการนี้จะมีจำนวนลูกจ้างลดลงเหลือน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ก็ตาม กิจการนั้นยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคมต่อไปจนกว่าจะเลิกกิจการ<sup>26</sup> และลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม จะไม่ได้รับการยกเว้นในโครงการประกันสุขภาพ แม้ว่า จะได้รับสวัสดิการที่คล้ายคลึงกับการประกันกรณีชราภาพจากนายจ้างก็ตาม เว้นแต่นายจ้างจะมีสวัสดิการในเรื่องกรณีชราภาพจากนายจ้างสูงกว่าอัตราประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และต้องเป็นลูกจ้างที่ทำงานก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถึงจะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพเข้ากองทุน

#### อัตราเงินสมทบ

อัตราเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้ นายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตน และรัฐบาล ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ฝ่ายละเท่าๆ กัน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2541) วรรคหนึ่ง ได้ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2541 กำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้างและรัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราที่เท่ากันร้อยละ 1 ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งทั้งลูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้างและรัฐบาล ต้องรับภาระในด้านรายจ่ายที่ต้องเพิ่มมากขึ้น สืบเนื่องมาจากค่าเงินบาทที่ลดลง จากการประกาศใช้อัตราเงินลอยตัวของรัฐบาลเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา และส่งผลกระทบต่อรายได้ที่ได้รับ ในทางอ้อม ลูกจ้างผู้ประกันตน อาจจะถูกนายจ้างลดขึ้นเงินเดือน รวมถึงการถูกนายจ้างเลิกจ้างด้วย รัฐบาลจึงได้ปรับลดอัตราเงินสมทบ จากเดิมต้องเรียกเก็บฝ่ายละร้อยละ 3 เมื่อแก้ไขแล้วจึงจัดเก็บในอัตราร้อยละ 1 ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป

\* มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538

<sup>26</sup> กิติพงษ์ หังสพฤกษ์ . เรื่องเดียวกัน . หน้า 559 .

### เงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ

ในเรื่องเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ เดิมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้ผู้ประกันตน ที่จะเกิดสิทธิในการรับบำนาญชราภาพไว้ คือ กำหนดอายุ 55 ปี เป็นอายุการเกิดสิทธิ (Old - Age of Entitlement to Pension) และมีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขด้วยบทกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน โดยกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพเพิ่มขึ้นดังนี้ คือ

4.1 ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ หรือเบี้ยเลี้ยงชีพรายเดือน นับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์

4.2 ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจาก ผู้ประกันตนสิ้นสภาพเป็นลูกจ้าง หรือผู้ประกันตนตายหรือเป็นผู้ทุพพลภาพให้ผู้ประกันตน หรือทายาทของผู้ประกันตนได้รับบำนาญชราภาพ

#### ประโยชน์ทดแทน

การจ่ายประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 แบ่งได้เป็น 1 กรณี คือ ประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงิน โดยไม่มีประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์และในรูปสิ่งของ ซึ่งการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะจ่ายในรูปตัวเงิน โดยจะจ่ายให้แก่ ผู้ประกันตนหรือทายาทของผู้ประกันตน โดยแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5.1 ประโยชน์ทดแทนกรณีเป็นเงินบำนาญชราภาพ ในกรณีที่จ่ายเงินสมทบ 180 เดือน ให้ได้รับบำนาญชราภาพ ในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ ก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และกรณีจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุกๆ 12 เดือนสำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน และกรณีผู้ประกันตนซึ่งรับบำนาญไปแล้วถูกงดจ่ายเงินบำนาญ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และต่อมากลายเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่น นอกจากถึงแก่ความตาย ให้ได้รับบำนาญตามจำนวนเงินบำนาญชราภาพเดิมที่ได้รับก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลัง ให้ได้รับเพิ่มอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือนของค่าจ้างที่ได้รับในครั้งแล้ว



5.2 ประโยชน์ทดแทนกรณีบำเหน็จชราภาพ ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้กองทุนจ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเข้ากองทุน แต่ถ้าจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างสมทบเข้ากองทุน พร้อมดอกเบี้ย และกรณีผู้รับบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ เป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพ รายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่กรรม และกรณีที่ผู้รับบำนาญชราภาพถูกงดจ่ายเงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจากถึงแก่ความตาย หากผู้นั้นรับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่เกิน 60 เดือน ให้ได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ เป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพ รายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และเงินบำเหน็จแล้วแต่กรณีสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลัง

## 6. องค์การบริหาร

องค์กรมีหน้าที่บริหารงาน เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการและสำนักงานประกันสังคม ซึ่งกฎหมายประกันสังคมได้กำหนดให้มีคณะกรรมการดังนี้

6.1 คณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขและผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการของสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ เสนอนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมต่อรัฐมนตรีและพิจารณาให้ความเห็นในการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบการต่างๆ ตลอดจนในการวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุน เป็นต้น

6.2 คณะกรรมการการแพทย์ ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่น มีจำนวนรวมกันไม่เกิน 16 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งและผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคม เกี่ยวกับการดำเนินงานในการให้บริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตน ตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนด การเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคม เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการแพทย์ รวมถึงการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ แก่คณะกรรมการอุทธรณ์

6.3 คณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ทางการแพทย์ ทางระบบงานประกันสังคม ทางแรงงาน ผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้างฝ่ายละ 3 คน และมีผู้แทนของสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีจำนวนไม่เกิน 3 คน โดยรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีนายจ้างผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่น ไม่พอใจในคำสั่งของเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม และยื่นคำขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งคณะกรรมการอุทธรณ์นั้น

#### การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านประกันสังคมโดยตรง ได้ดำเนินการตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2533 มีการบริหารงานในรูปของ 2 กองทุน คือ กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุดในสำนักงาน

### 3.5 ข้อเสนอแนะขององค์กรต่างๆ ในต่างประเทศที่เกี่ยวกับการประกันกรณีชราภาพ

โดยการเตรียมการดำเนินงานกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ สำนักงานประกันสังคม ได้รับการช่วยเหลือทางวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญขององค์กรต่างๆ เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization / ILO) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund / IMF) และข้อเสนอแนะของธนาคารโลก (World Bank) โดยแต่ละองค์กร ให้ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์การดำเนินการประกันกรณีชราภาพ เพื่อให้ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้องในเรื่องของการประกันกรณีชราภาพซึ่งได้เริ่มใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา

### 3.5.1 ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

จากเอกสาร “สรุปรายงานการปฏิบัติงานของ ILO ในโครงการ TSS – 1 เรื่อง บำนาญชราภาพและการสงเคราะห์บุตร และการพัฒนาคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย<sup>27</sup>” ได้ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องบำนาญชราภาพได้ดังต่อไปนี้

1. กรณีบำนาญชราภาพ ควรมีการกำหนดอัตราเงินสมทบประโชชน์ทดแทนและมีเงื่อนไข ดังนี้

(1) กำหนดอายุเกษียณเป็น 60 ปี

(2) กำหนดประโชชน์ทดแทนในอัตราค่า โดยกำหนดให้เป็น 50% ของรายได้ เมื่อผู้ประกันตนทำงานครบ 40 ปี และให้ 25 % ของรายได้ เมื่อทำงานครบ 15 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ ควรมีการปรับค่าเงินบำนาญตามภาวะเงินเฟ้อและรวมบำนาญทุพพลภาพและบำนาญตกทอดไว้ด้วย

(3) เงินสมทบ ควรกำหนดเพดานเงินสมทบ โดยอัตราเงินสมทบในระยะแรกควรเริ่มที่ 7% ของค่าจ้าง โดยเก็บเงินสะสมจากนายจ้างและลูกจ้างเพียง 2 ฝ่าย และค่อยๆ เพิ่มอัตราเงินสมทบไปจนถึง 13 % ในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งจะมีผลทำให้กองทุนมีเงินสำรองเกือบ 5,000 ล้านบาท และหากไม่เพิ่มอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพหรือไม่ปรับค่าเงินบำนาญตามดัชนีราคาเงินสำรองนี้จะหมดลงใน พ.ศ. 2573 หรือภายใน 20 ปีนับจากปี พ.ศ. 2573

2. ระบบบำนาญชราภาพแบบบังคับของรัฐ ควรใช้ร่วมกับระบบบำนาญเสริม โดยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการประกันกรณีชราภาพ เพื่อให้ผู้ที่มีความต้องการจะได้รับบำนาญเพิ่มเติมนอกเหนือจากบำนาญของรัฐ สามารถเลือกซื้อประกันของเอกชนโดยสมัครใจ ทั้งนี้ อัตราเงินสมทบของเอกชนจะต้องสูงกว่าโครงการของรัฐ

### 3.5.2 ข้อเสนอแนะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

จากเอกสาร “สรุปย่อการพัฒนาาระบบประกันสังคมในประเทศไทย ตามข้อเสนอของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ<sup>28</sup>” ได้ศึกษาวิเคราะห์ระบบประกันสังคมในประเทศไทย และได้ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ไว้ดังต่อไปนี้

<sup>27</sup> กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม , “บำนาญชราภาพ การสงเคราะห์ครอบครัวและพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย.” ใน เอกสารสรุปสำหรับผู้บริหาร จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญ ILO ในโครงการ TSS – 1. ม.ป.ศ. , 2539, หน้า 2-3.

หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ สำหรับประเทศไทย ควรใช้ระบบหลายชั้น(Multi-tier System) ซึ่งมีการผสมผสานของระบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit) และระบบกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution) ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการกระจายรายได้ และการส่งเสริมเงินออมระดับประเทศ ดังนี้

ขั้นที่ 1 บังคับจ่ายเงินสมทบ โดยใช้รูปแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนในอัตราค่าเฉลี่ยเป็นร้อยละ 30 ของรายได้เดือนสุดท้าย ซึ่งเป็นอัตราพื้นฐานที่ผู้รับบำนาญทุกคนจะได้รับ และจะจ่ายให้เมื่อมีอายุ 60 ปี ทั้งนี้ อัตราเงินสมทบจะไม่สูงมาก โดยเริ่มเก็บที่ร้อยละ 6 จาก 2 ฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าว จะสะสมเป็นเงินลงทุนสำรอง เพื่อนำไปลงทุนในการซื้อพันธบัตรรัฐบาลหรือฝากธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดดอกผลสูงขึ้น

ขั้นที่ 2 บังคับจ่ายเงินสมทบ โดยใช้รูปแบบกำหนดเงินสมทบ โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้างลูกจ้างฝ่ายละร้อยละ 4 (รวมเป็น 8%) ซึ่งใน 2-3 ปีแรก ให้เริ่มเก็บจากฝ่ายร้อยละ 2 (รวมเป็นร้อยละ 4) ในขั้นที่ 2 นี้ จะทำให้ระดับการออมของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น และทำให้ผู้รับบำนาญได้รับประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นจากขั้นที่ 1 อีกร้อยละ 30-35 อย่างไรก็ตาม ผู้รับบำนาญไม่สามารถจะถอนหรือยืมเงินสะสมในขั้นนี้ไปใช้ในเรื่องอื่น และจะไม่ได้รับเป็นเงินก้อน ทั้งนี้เพื่อรับประกันการมีรายได้ที่แน่นอนหลังเกษียณอายุ

ขั้นที่ 3 เป็นรูปแบบการส่งเงินสมทบโดยสมัครใจ มีลักษณะเหมือนกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปัจจุบัน แต่บทบาทของขั้นตอนนี้ได้รับผลกระทบจากขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 กล่าวคือ ผู้มีรายได้สูงเท่านั้น จึงจะสามารถจ่ายเงินสมทบในขั้นตอนนี้ได้ เพราะขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ได้จ่ายเงินสมทบไปแล้วรวมร้อยละ 14 จากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

#### ข้อสังเกตของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

1. ขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 อาจทำพร้อมกันได้ แต่ในทางที่ดีควรเริ่มจากขั้นที่ 1 ก่อน ทั้งนี้เพื่อมิให้อัตราเงินสมทบสูงจนเกินไป กล่าวคือขั้นที่ 1 อัตราเงินสมทบเก็บร้อยละ 6 เมื่อรวมกับขั้นที่ 2 คือ ร้อยละ 8 จะเท่ากับร้อยละ 14
2. การดำเนินการในขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 จะต้องมีความสมดุลย์กันเสมอ
3. การดำเนินการในขั้นที่ 1 กองทุนสำรองฉุกเฉินซึ่งกันไว้จากเงินสมทบ ควรนำไปลงทุนในพันธบัตรชั้นดีของรัฐและเอกชน หรือฝากธนาคารพาณิชย์ในรูปของเงินฝากประจำเป็นรายงวด (Time Deposit)

<sup>28</sup> กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. สรุปย่อการพัฒนาระบบการประกันสังคมในประเทศไทย ตามข้อเสนอของ IMF. ม.ป.ศ., 2537, หน้า 4.

4. การดำเนินการในขั้นที่ 2 ต้องพิจารณาว่า จะให้เป็นระบบบังคับหรือระบบสมัครใจ และรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หากให้ภาคเอกชนดำเนินการ จะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนอย่างเข้มงวด และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล ผลดี คือ จะได้รับอัตราผลตอบแทนสูงภายใต้ต้นทุนดำเนินการต่ำกว่าการบริหารโดยภาครัฐบาล

5. มาตรการด้านภาษี ควรนำมาใช้ในขั้นที่ 2 โดยการอนุญาตให้นายจ้างที่จ่ายเงินสมทบสามารถลดหย่อนภาษีได้ และควรให้กองทุนสะสมรายได้โดยไม่ต้องเสียภาษี ตลอดจนให้ลูกจ้างเสียภาษีก็ต่อเมื่อได้รับบำนาญในแต่ละงวดแล้ว

### 3.5.3 ข้อเสนอแนะของธนาคารโลก

รายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก<sup>29</sup> ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า สำนักงานประกันสังคมของประเทศไทย ยังไม่มีความพร้อมที่จะขยายความคุ้มครองกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร เนื่องจากยังขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ ขาดเทคโนโลยี ตลอดจนนโยบายและวิธีปฏิบัติงานยังไม่ชัดเจน ดังนั้น ก่อนที่จะมีการวางหลักเกณฑ์และรูปแบบการประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบบริหารงาน ด้วยการจัดจ้างที่ปรึกษาเฉพาะด้าน และวางแผนนโยบายที่ชัดเจนก่อน โดยสำนักงานประกันสังคมต้องพิจารณาในประเด็นหลัก ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ จะต้องครอบคลุมคนชราทั้งประเทศ หรือเฉพาะคนชราที่อยู่ในระบบประกันสังคม
2. การบริหารทางการเงิน จะต้องพิจารณาถึงความอยู่รอดทางการเงินและผลกระทบที่มีต่อตลาดแรงงานและตลาดเงินทุนรวมทั้งจะต้องพิจารณาถึงจำนวนเงินบำนาญที่เพียงพอต่อการยังชีพภายหลังการเกษียณอายุ
3. รูปแบบประโยชน์ทดแทน ในเรื่องรูปแบบประโยชน์ทดแทน ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก เห็นว่า ควรจะจ่ายบำนาญเป็นเงินก้อน โดยให้สำนักงานประกันสังคมพิจารณาใน 3 รูปแบบ โดยประมาณการจากอัตราผลตอบแทนร้อยละ 8 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 4 อัตราการขึ้นค่าจ้างร้อยละ 6 และกำหนดเวลาการจ่ายเงินสมทบ 15 ปี อายุเกษียณเป็น 60 ปี ดังนี้

รูปแบบที่ 1 กำหนดอัตราเงินสมทบร้อยละ 6 อัตราประโยชน์ทดแทนเป็นร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ย

<sup>29</sup> World Bank , Wrap up Meeting . Bangkok , 1994 , ( Mimeographed ) .

รูปแบบที่ 2 กำหนดอัตราเงินสมทบร้อยละ 4 อัตราประโยชน์ทดแทนเป็นร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย

รูปแบบที่ 3 กำหนดอัตราเงินสมทบร้อยละ 2 อัตราประโยชน์ทดแทนเป็นร้อยละ 10 ของค่าจ้างเฉลี่ย



## บทที่ 4

### วิเคราะห์หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย และเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์

วิเคราะห์หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ ดังต่อไปนี้ คือ

#### 4.1 ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติถึงประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม โดยรัฐบาลเสนอเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้นำบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ มาวิเคราะห์ร่วมด้วยต่อไปนี้

##### 4.1.1 ชนิดของโครงการ

มาตรา 54 “ ผู้ประกันตนหรือนุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

.....

(6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

.....”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า ได้มีการกำหนดให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพอยู่ในระบบประกันสังคม จากการศึกษาค้นคว้า ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพไว้ในมาตรา 54 (6) และได้บังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

ในการกำหนดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและเป็นการให้ประโยชน์ทดแทนอีกชนิดหนึ่ง เปรียบเสมือนเป็นการให้สวัสดิการแก่ผู้ประกันตนซึ่งเกษียณอายุ ไปใช้ชีวิตอยู่มีความสุขในบั้นปลายของชีวิต

รวมทั้งเป็นการแบ่งเบาระของรัฐได้ในระดับหนึ่ง ในการจัดให้ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิการ

สำหรับการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีดังต่อไปนี้

มาตรา 104 วรรคสอง “การจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ช้ากว่า วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 \* ”

.....”

พระราชกฤษฎีกา กำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อ การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

“ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อ การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป”<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ได้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกา กำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อ การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพทันตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 104 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

#### 4.1.2 เงินสมทบ

ในเรื่องการจัดเก็บเงินสมทบในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ได้บัญญัติถึงการเก็บเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ดังนี้คือ

“ให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละ เท่าๆ กันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้”

.....

\*พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 104 วรรค 2 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 37 .

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 101 ก ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2541 .



ในส่วนของการกำหนดอัตราเงินสมทบในบัญชีอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ  
ประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกี่ยวกับกรณีชราภาพ มีดังนี้

ผู้ออกเงินสมทบ	อัตราเงินสมทบเป็นร้อยละ ของค่าจ้างผู้ประกันตน
1. ....	
2. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและ ชราภาพ	
(1) รัฐบาล	3
(2) นายจ้าง	3
(3) ผู้ประกันตน	3
3. ....	

ต่อมา รัฐบาลได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533  
โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงเรื่องเงินสมทบ  
ดังต่อไปนี้

มาตรา 46 “ให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้า  
กองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ  
กรณีตายและกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกิน  
อัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อ  
การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ตามที่กำหนด  
ในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้” \*

และมีการแก้ไขอัตราเงินสมทบจากเดิมทั้ง 3 ฝ่ายต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 3 ของค่า  
จ้าง ให้เหลือฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้ออกกฎ  
กระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลง

\*พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม  
(ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542 มาตรา 6 .

วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 1 รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ตามอัตราเงินสมทบในบัญชีเงินสมทบท้ายกฎกระทรวงนี้

ในส่วนของการกำหนดอัตราเงินสมทบในบัญชีอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ

ผู้ออกเงินสมทบ	อัตราเงินสมทบเป็นร้อยละของค่าจ้างผู้ประกันตน
1. ....	
2. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ	
(1) รัฐบาล	1
(2) นายจ้าง	1
(3) ลูกจ้าง	1
3. ....	

เมื่อวิเคราะห์ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในส่วนของเงินสมทบ จะเห็นได้ว่าในมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ยังคงให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเท่ากัน สำหรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตายและกรณีคลอดบุตร จึงเห็นว่าน่าจะมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

1. เนื่องจาก รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในสุขภาพและอนามัยของประชาชน จึงให้เงินสนับสนุนกับสำนักงานประกันสังคมและกระทรวงสาธารณสุข
2. โครงการประโยชน์ทดแทนทั้ง 4 ประเภทนี้ได้ดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้ โดยกำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบฝ่ายละเท่าๆ กัน

ส่วนในมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เป็นการแก้ไขการออกเงินสมทบ จากเดิมที่กำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่าๆ กัน ในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ได้แก้ไขโดยตัดคำว่า “ฝ่ายละเท่าๆ กัน” ออก แต่ยังคงกำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเช่นเดิม ซึ่งการกำหนดอัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายจะเป็นเท่าใดนั้น จะพิจารณาตาม

ความเหมาะสมและความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง อนึ่ง การกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลต้องร่วมออกเงินสมทบตามมาตรา 46 วรรคสองดังกล่าวแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อสถานะของกองทุนในระยะยาวได้ เนื่องจากเงินสมทบของรัฐบาลที่ต้องจ่าย เป็นสัดส่วนของค่าจ้างผู้ประกันตน มีแนวโน้มสูงขึ้นตามภาวะที่มีอยู่ในกองทุน และห้วงระยะเวลาใดก็ตามในอนาคต เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศเกิดภาวะวิกฤต มีความผันผวน รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณไปใช้ประโยชน์ทางอื่นที่สำคัญ ระบบการเงินกองทุนอาจจะขาดสภาพคล่อง ส่งผลถึงความอยู่รอดทางการเงินของกองทุน และมีผลกระทบต่อหน้าที่ของรัฐบาลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ในการที่รัฐบาลจะต้องส่งเงินสมทบด้วยดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มครองประชากรเฉพาะกลุ่มลูกจ้างผู้ประกันตนแต่เพียงส่วนเดียว ดังนั้น การที่รัฐบาลต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาให้การอุดหนุนบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ และเมื่อพิจารณาจากบทบาทและหน้าที่การดำเนินการประกันสังคม ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแล ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ นายจ้างและลูกจ้างเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการชราภาพ มีลักษณะของการออมเงินไว้ใช้จ่ายของตนเองในยามชรา จึงไม่ควรที่จะกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบด้วย แต่ให้นายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้ออกเงินสมทบเพียง 2 ฝ่าย โดยให้รัฐบาลช่วยเหลือในบางกรณี เช่น ช่วยในรูปของค่าใช้จ่ายการบริหารและ/หรืออุดหนุนเฉพาะส่วนต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่ไม่สมดุล เป็นต้น แต่สำหรับกรณีนี้รัฐบาลยังคงต้องมีภาระหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ค้ำประกันกองทุนชราภาพสำหรับการจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้กับผู้ประกันตนทุกคน ตามพันธสัญญาภายใต้กฎหมายที่กำหนด

จากการสำรวจของสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1995 จากจำนวน 165 ประเทศ ในจำนวนประเทศที่เก็บเงินสมทบและคุ้มครองลูกจ้าง 102 ประเทศ มีประเทศที่รัฐบาลจ่ายเงินสมทบด้วยเพียง 8 ประเทศ โดยแบ่งประเภทของการจ่ายเงินสมทบดังนี้<sup>2</sup> คือ

1. รัฐบาลจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่น้อยกว่าจะมีเพียง 7 ประเทศ คือ ประเทศอียิปต์ นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 26 ของค่าจ้างพื้นฐาน ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 14 ของค่าจ้างพื้นฐาน รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 1 ของบัญชีค่าจ้าง ประเทศโอมาน นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 8 ของบัญชีค่าจ้าง ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างรายเดือน รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างโดยรวม ประเทศอิหร่าน นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 20 ของ

<sup>2</sup> Social Security Programs Throughout the world – 1995 , op.cit . p . xli .

บัญชีค่าจ้าง ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 7 ของรายได้ รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 7 ของบัญชีค่าจ้าง ประเทศไต้หวัน นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 4.5 ของบัญชีค่าจ้าง ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 1.3 ของรายได้ รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 0.65 ของค่าจ้าง ประเทศสาธารณรัฐโดมินิกัน นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 7.5 ของบัญชีค่าจ้าง ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 2.5 ของรายได้ รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 2.5 ของรายได้ที่นำมาคำนวณภาษี จ้าง ประเทศปารากวัย นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 13 ของบัญชีค่าจ้าง ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 9.5 ของรายได้ รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 1.5 ของรายได้ ประเทศกรีซ นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 13.33 ของบัญชีค่าจ้าง ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 6.67 ของรายได้ รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 10

รัฐบาลจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง มีเพียงประเทศเดียวคือ ประเทศลักเซมเบอร์ก นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 8 ของรายได้ ลูกจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 8 ของรายได้ รัฐบาลจ่ายอัตราร้อยละ 8 ของรายได้

ส่วนประเทศที่เก็บเงินสมทบอีก 93 ประเทศนั้น รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบเลย มีเพียงนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นที่ออกเงินสมทบด้วย

จึงมีความเห็นว่าการที่รัฐบาลต้องออกเงินสมทบเท่ากันกับนายจ้างและลูกจ้าง ในประโยชน์ทดแทน 4 ประเภทแรกตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 นั้นเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้สวัสดิการแก่ประชาชนทุกคนในประเทศซึ่งรวมทั้งลูกจ้างผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้รัฐบาลต้องออกเงินสมทบใน 4 ประเภทแรกด้วย แต่ในมาตรา 46 วรรคสองในเรื่องของเงินสมทบในประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นเรื่องการออมของแต่ละบุคคลซึ่งมิใช่เป็นเรื่องสวัสดิการที่รัฐจะต้องให้กับลูกจ้างผู้ประกันตนเป็นการเฉพาะกลุ่มประกอบกับเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐบาลจึงไม่จำเป็นจะต้องออกเงินสมทบด้วย

#### แนวทางแก้ไข

ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังนี้

#### มาตรา 46 วรรคสอง

“ให้นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน โดยให้รัฐบาลออกเงินสมทบในรูปของค่าใช้จ่ายการบริหารหรืออุดหนุนเฉพาะส่วนต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่ไม่สมดุล ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้”

และเมื่อพิจารณาบัญชีอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนั้น มิได้แยกระบบการเงินออกจากประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โดยมีการจัดเก็บเงินสมทบตามอัตราที่กำหนด แล้วผนวกเข้าเป็นฐานการเงินกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพร่วมกัน ซึ่งจากการสำรวจของสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1995 จากจำนวน 165 ประเทศ จะพบว่า ไม่มีประเทศใดใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว เนื่องจากการประกันกรณีชราภาพ มีลักษณะเป็นกองทุนที่จ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว ซึ่งผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนชราภาพถึง 180 เดือน ถึงจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ได้กำหนดระยะเวลาต้องส่งเงินสมทบมาเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 1 ปีเท่านั้น ก็มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแล้ว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินกองทุน ทำให้ไม่สามารถมีความอยู่รอดอย่างยาวนานได้

ในเรื่องดังกล่าวจึงมีความเห็นว่า ในหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ มีโครงสร้างการกำหนดเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทนแตกต่างจาก หลักเกณฑ์การสงเคราะห์บุตรที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนระยะสั้นๆ จัดอยู่ในหลักการคุ้มครองสุขภาพแก่เด็ก (Assure The Healthy Nature of Children)<sup>3</sup> ส่วนการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะเกิดขึ้นหลังจากเริ่มจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาานาน และมีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษ ทั้งในด้านขนาดกองทุน วิธีการบริหารกองทุน ดังนั้น ถ้าจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และอัตราผู้รับบำนาญอยู่ในระดับต่ำ จะทำให้กองทุนสามารถสะสมเงินสมทบให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบเริ่มคงที่ และอัตราผู้รับบำนาญมีจำนวนสูงขึ้น กองทุนจะเริ่มถดถอยลง หากไม่เพิ่มอัตราเงินสมทบ ดังนั้น ตามหลักการและเพื่อความอยู่รอดทางการเงิน จำเป็นต้องแยกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ออกจากกองทุนประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ มาตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพอีกกองทุนหนึ่ง

#### 4.1.3 เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนและประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ในเรื่องเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนและประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนี้ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

<sup>3</sup> กองความมั่นคงทางสังคม . เรื่องเดียวกัน . หน้า 63.

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533” ราชกิจจานุเบกษา . เล่ม 107 ตอนที่ 161 ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2533 หน้า 34-35 .

มาตรา 76 “ผู้ประกันตน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้น จะต้องมียุครครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป”

มาตรา 77 “ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ให้คำนวณตามส่วนแห่งจำนวนและระยะเวลาการส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง” อนึ่ง ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ข้อ 1 “ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 15 ปี มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ โดยให้จ่ายเงินเป็นรายเดือน ในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง”

ข้อ 2 “ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 15 ปี ให้รับเพิ่มเงินรายเดือนตามข้อ 1 ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นทุก 1 ปี<sup>5</sup>

ดังนั้นเมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะเห็นได้ว่า มาตรา 76 ในเรื่องเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กฎหมายได้บัญญัติไว้แต่เพียงผู้ประกันตนที่มีอายุครบ 55 ปีขึ้นไปและระยะเวลาในการส่งเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนด คือ 15 ปีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาน้อยกว่า 15 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนด้วยเหตุออกจากงาน ทูพลาภาพหรือตาย นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีอายุเกิน 45 ปีขึ้นไป ซึ่งต้องส่งเงินเข้ากองทุนชราภาพ ด้วยกฎหมายก็ได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ ทำให้ผู้ประกันตนที่มีอายุเกินเหล่านี้ ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนจากกรณีดังกล่าว และจะเห็นได้ว่าในมาตรา 77 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2541) จะให้ประโยชน์ทดแทนเฉพาะลูกจ้างผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 ไว้เท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีอื่น

ด้วยเหตุนี้ ทางรัฐบาลจึงเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542<sup>6</sup> มาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาของมาตรา 76 และมาตรา 77

<sup>5</sup> “กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 14” . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 101 ก ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2541 .

<sup>6</sup> “พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542” . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 22 ก ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2542 .

แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของนานาประเทศ ในเรื่องเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนและประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ\* นี้ ดังต่อไปนี้คือ

มาตรา 76 “ผู้ประกันตน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม”

มาตรา 77 “ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ดังต่อไปนี้คือ

(1) เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ หรือ

(2) เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 77 ทวิ “ในกรณีผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ”

มาตรา 77 ตริ “ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับเงินบำนาญชราภาพ ได้กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน ให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพของบุคคลดังกล่าว จนกว่าความเป็นผู้ประกันตนยังได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนยังได้สิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่น นอกจากถึงแก่ความตาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ

ในกรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนยังได้สิ้นสุดลง เนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้ทายาทผู้มีสิทธิของผู้นั้นตามมาตรา 77 จัตวา มีสิทธิได้รับบำเหน็จชราภาพ”

---

\*พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 76 มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

มาตรา 77 จัตวา “ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามมาตรา 77 ทวิ ถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนหรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย ภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้ทายาทของผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ

ทายาทผู้มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

(1) บุตรชอบด้วยกฎหมาย ยกเว้นบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น ให้ได้รับ 2 ส่วน ถ้าผู้ประกันตนที่ตายมีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปให้ได้รับ 3 ส่วน

(2) สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน และ

(3) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ในกรณีที่ไม่มีทายาทในอนุมาตราใด หรือทายาทนั้นได้ตายไปเสียก่อนให้แบ่งเงินตามมาตรา 77 (2) ในระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ”

มาตรา 77 เบญจ “ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามมาตรา 71 และเงินบำนาญชราภาพในเวลาเดียวกัน ให้ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามมาตรา 71 และเงินบำนาญชราภาพแทน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับเงินบำนาญชราภาพไปแล้ว และต่อมาเป็นผู้ทุพพลภาพภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 38 วรรคสอง ให้จัดการจ่ายเงินเงินบำนาญชราภาพ และให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพแทน ทั้งนี้ ให้หักเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับไปแล้ว ก่อนการเป็นผู้ทุพพลภาพออกจากเงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ แล้วนำเงินที่หักนั้นส่งเข้ากองทุน” \*

เมื่อพิจารณาถึงข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยออกเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มาตรา 76 เป็นการแก้ไขเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จากเดิมที่กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม แก้เป็นให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

\*พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 มาตรา 10 เพิ่มเติมมาตรา 77 ทวิ มาตรา 77 ตริมาตรา 77 จัตวาและมาตรา 77 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.



จึงเห็นว่า เป็นการแก้ไขเงื่อนไขเวลา จากการที่กำหนดปีเป็นเดือน เพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องอื่นๆ ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นเดือน และการนับระยะเวลาเป็นเดือน จะทำให้สะดวกในการนับเงื่อนไขเวลาระหว่างเดือนต่อเดือนเท่านั้น

มาตรา 77 เป็นการแก้ไขเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนและประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จากเดิมที่ไม่ได้กำหนดประเภทของการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพไว้ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. เงินเลี้ยงชีพรายเดือน โดยจะจ่ายเป็นรายงวด เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ
2. เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียวเป็นเงินก้อน เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ

จึงเห็นว่า เป็นการกำหนดประเภทการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้ชัดเจน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทแล้ว บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กำหนดประเภทของการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เพื่อการรองรับการเพิ่มสิทธิประโยชน์ส่งเงินครบและไม่ครบตามเงื่อนไข ตามมาตรา 77 ทวิไปจนถึง มาตรา 77 เบญจ ซึ่งแต่เดิมไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

#### เงื่อนไขการรับสิทธิ

##### 1. กรณีบำนาญชราภาพ

“ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลง” และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การรับเงินบำนาญชราภาพ แล้วจะแบ่งออกเป็น 3 กรณีคือ

1.1 กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลงก่อนอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ จะต้องรอจนอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ จึงจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์

1.2 กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์แล้ว แต่ความเป็นผู้ประกันคนยังไม่สิ้นสุดลง โดยมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลง

1.3 สิทธิในการได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้งดการจ่ายตั้งแต่เดือนที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันคนหรือ สิ้นสุดลงตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ผู้ประกันคนถึงแก่ความตาย

##### 2. กรณีเงินบำเหน็จชราภาพ

“ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลง และมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย” และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การรับเงินบำเหน็จชราภาพแล้ว จะแบ่งออกเป็น 2 กรณีดังต่อไปนี้คือ

2.1 กรณีจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1.1 กรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงก่อนอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ เมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์

2.1.2 กรณีมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ เมื่อ ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

2.1.3 กรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ภายหลังจากความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงไปแล้ว ทายาทจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

2.1.4 กรณีผู้ประกันตนเป็นผู้ทุพพลภาพตามประกาศสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพเมื่อมีคำสั่งให้เป็นผู้ทุพพลภาพ

2.2 กรณีอื่นๆ ที่ได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ มีหลักเกณฑ์ดังนี้

2.2.1 ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ แต่ถึงแก่ความตาย ก่อนที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพ ทายาทจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

2.2.2 ผู้รับบำนาญชราภาพกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน แต่ต่อมาความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจากถึงแก่ความตาย หากผู้นั้นได้รับบำนาญชราภาพแล้วไม่เกิน 60 เดือน ทายาทจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพเป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนคราวสุดท้าย ก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และได้รับบำเหน็จชราภาพสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลังด้วย

2.2.3 ผู้รับบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ทายาทจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพเป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย

2.2.4 กรณีผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพและเงินบำนาญชราภาพในเวลาเดียวกัน ให้ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพและเงินบำเหน็จชราภาพแทน

2.2.5 กรณีผู้ประกันตนได้รับเงินบำนาญชราภาพแล้ว ต่อมาเป็นผู้ทุพพลภาพภายใน 6 เดือนนับแต่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพให้คงจ่ายเงินบำนาญชราภาพและให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพแทน โดยจะต้องหักเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับไปแล้ว ก่อนการเป็นผู้ทุพพลภาพออกจากเงินบำเหน็จชราภาพที่ผู้นั้นมีสิทธิได้รับ แล้วนำเงินที่หักนั้นส่งเข้ากองทุน

### 3. ทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จชราภาพ ได้แก่

3.1 บุตรชอบด้วยกฎหมาย ยกเว้นบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น ให้ได้รับ 2 ส่วน ถ้าผู้ประกันตนที่ตายมีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปให้ได้รับ 3 ส่วน

3.2 สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน

3.3 บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน  
ในกรณีที่ไม่มีทายาทในข้อใด หรือทายาทนั้นได้ตายไปเสียก่อนให้แบ่งเงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียวในระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ

#### ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

##### 1. เงินบำนาญชราภาพ

1.1 กรณีจ่ายเงินสมทบ 180 เดือน ให้ได้รับเงินบำนาญชราภาพในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ ก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

1.2 กรณีจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพตาม 1.1 ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุกๆ เฉลี่ย 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน

1.3 กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถูกงดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่น นอกจากถึงแก่ความตายให้ได้รับเงินบำนาญ ดังนี้

1.3.1 ตามจำนวนเงินบำนาญชราภาพเดิมที่ได้รับก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตนและ

1.3.2 สำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลัง ระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือนของค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินบำนาญชราภาพตามข้อ 1.1

##### 2. เงินบำเหน็จชราภาพ

1. กรณีมีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเข้ากองทุน

2. กรณีมีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างสมทบเข้ากองทุนพร้อมดอกเบี้ย ตามอัตราที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด

3. กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพเป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย

4. กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถูกงดจ่ายเงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจากถึงแก่ความตาย หากผู้นั้นได้รับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่เกิน 60 เดือน ให้ได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และเงินบำนาญชราภาพตามข้อ 1 หรือข้อ 2 แล้วแต่กรณีสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลัง

ดังนั้น เมื่อผู้ประกันตนที่ไม่มีสิทธิรับบำนาญชราภาพตามเงื่อนไขที่กำหนดได้ ก็ให้รับสิทธิประโยชน์อื่นกลับคืนไปแก่ผู้ประกันตน หรือแก่ครอบครัวของผู้ประกันตน โดยให้ได้รับในรูปเงินสงเคราะห์สะสมจ่ายคืนหรือเงินก้อน (บำนาญ) ดังนี้

(1) การจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 180 เดือน และถูกจ้างออกจากงาน เงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนชราภาพขณะที่เป็นผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคมจะยังคงรักษาสิทธิผู้นั้นไว้ เพราะอาจจะกลับเข้ามาสู่ระบบประกันสังคมเป็นผู้ประกันตน และมีการจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องได้ ซึ่งผู้ประกันตนสามารถได้รับบำนาญชราภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ หากผู้ประกันตนผู้นั้นไม่มีโอกาสกลับเข้ามาเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมได้อีก ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์สะสมจ่ายคืน ในลักษณะเป็นเงินก้อนเมื่อมีอายุครบ 55 ปีขึ้นไป

(2) เมื่อประกาศใช้การประกันกรณีชราภาพตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ผู้ประกันตนซึ่งมีอายุเกินกว่า 45 ปี ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบถึง 15 ปี จะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมของผู้ประกันตน จึงให้ได้รับประโยชน์ทดแทนจากเงินสงเคราะห์ จ่ายคืนในรูปบำนาญเป็นเงินก้อน

(3) การจ่ายประโยชน์ทดแทนทุพพลภาพ เป็นการจ่ายบำนาญลักษณะหนึ่ง ซึ่งในต่างประเทศจะมีการจ่ายบำนาญทุพพลภาพเหมือนกับบำนาญชราภาพ เพราะเป็นเงินที่อยู่ในกองทุนเดียวกัน และเมื่อผู้ทุพพลภาพมีอายุครบ เกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพก็ให้เปลี่ยนบำนาญชราภาพเป็นเงินสงเคราะห์ จ่ายคืนในรูปบำนาญเป็นเงินก้อนและบำนาญทุพพลภาพกรณีเดียวกันนั้น

(4) การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีตาย สิทธิรับบำนาญจะตกไปสู่ทายาท ดังนั้น เมื่อเป็นสิทธิตกทอดได้ ผู้ที่จะได้รับเงินสงเคราะห์สะสมจ่ายคืนจึงได้แก่ผู้ที่เป็นทายาทของครอบครัวของผู้ตาย เพื่อให้ทายาทสามารถดำรงชีพได้ในเบื้องต้นอย่างไม่เป็นปัญหาอุปสรรค และเดือดร้อนทุกข์ยากจากการที่รายได้ของครอบครัวสูญเสียไป หากขาดซึ่งผู้ประกันตนที่ได้ตายไป

ส่วนในเรื่องเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในประเทศไทย กำหนดเกณฑ์อายุปกติไว้ที่ 55 ปี และมีระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 180 เดือนขึ้นไป แม้จะมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 102 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดอายุเกษียณไว้ไม่ควรเกิน 65 ปี และกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบสูงสุด 30 ปี และต่ำที่สุด 15 ปี แต่เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและโครงสร้างของประชากรของประเทศไทยในส่วนหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในเรื่องของการกำหนดอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปี ถือว่ากำหนดไว้น้อยกว่าอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญของข้าราชการไทย ซึ่งกำหนดไว้ 60 ปี และประเทศสิงคโปร์ได้มีการปรับอายุการเกิดสิทธิเพิ่มขึ้นเป็น 60 ปี ซึ่งในอีกหลายๆ ประเทศอายุการเกิดสิทธิสูงกว่า 60 ปี

#### แนวทางแก้ไข

จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 77 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เป็น

มาตรา 77 ทวิ “ในกรณีผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ”

ซึ่งในการแก้ไขกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วนั้น จะต้องใช้ระยะเวลา ดังนั้น ควรดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไปก่อน(อายุการเกิดสิทธิที่อายุ 55 ปี) แล้วค่อยมาพิจารณาเสนอแก้ไขกฎหมายเพิ่มอายุเกิดสิทธิเป็น 60 ปี ในภายหลังโดยจะต้องสร้างความเข้าใจแก่สมาชิกผู้ประกันตนว่า สมาชิกผู้ประกันตนจะได้รับบำนาญในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากสมาชิกผู้ประกันตนมีเวลาการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมากกว่าเดิม

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ยังไม่ครอบคลุมในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

สิทธิรับบำนาญเงินก้อนตามมาตรา 77 จัตวา ในกรณีที่หัวหน้าครอบครัวซึ่งเป็นผู้ประกันตนได้เกิดตายลงไป ประเทศไทยน่าจะนำหลักเกณฑ์การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ที่อยู่ ในอุปการะ และ/หรือคู่สมรสที่เป็นหม้ายของอนุสัญญาฉบับที่ 102 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือของประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ มาปรับใช้ในประเทศไทย แทนที่จะ

ให้เงินในรูปแบบบำเหน็จแก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะ และ/หรือคู่สมรสที่เป็นหม้ายแต่เพียงอย่างเดียว ก็ให้เป็นเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนได้รับซึ่งได้ขายลงไปในนั้นให้แก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะ และ/หรือคู่สมรสที่เป็นหม้าย และไม่มีรายได้เป็นหลักแหล่งต่อไป จนผู้ที่อยู่ในอุปการะนั้น บรรลุนิติภาวะหรือสำเร็จการศึกษาในชั้นสูงที่สุด หรือจนมีคู่สมรส หรือได้ถึงแก่ความตาย และ/หรือคู่สมรสที่เป็นหม้ายนั้นมีคู่สมรสใหม่ หรือได้ถึงแก่ความตาย

#### แนวทางแก้ไข

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 77 จัตวา วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังนี้

มาตรา 77 จัตวา “ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามมาตรา 77 ทวิ ถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนหรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย ภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้ทายาทและคู่สมรสของผู้นั้น มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ต่อเมื่อทายาทและคู่สมรสของผู้นั้นได้ผ่านการตรวจสอบรายได้แล้วหรือมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

การรับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพตามมาตรา 77 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

#### 4.2 สรุปเปรียบเทียบหลักการสำคัญของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กับประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์

หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เปรียบเทียบกับการประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศมาเลเซีย\* และประเทศสิงคโปร์\*\* แล้ว พอสรุปหลักการสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. ชนิดของโครงการ
2. ข่ายความคุ้มครอง

\* โปรดดูวิทยานิพนธ์เล่มนี้ในหัวข้อ 3.3 เรื่องหลักเกณฑ์ของการประกันสังคมตามกฎหมายของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ หน้า 41 – 48 .

\*\*โปรดดูวิทยานิพนธ์เล่มนี้ในหัวข้อ 3.3 เรื่องหลักเกณฑ์ของการประกันสังคมตามกฎหมายของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ หน้า 49 – 60 .

3. เงินสมทบ
4. เงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน
5. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
6. องค์การบริหาร

#### 1. ชนิดของโครงการ

ประเทศไทยใช้ระบบประกันสังคม (Social Insurance System) ประเทศมาเลเซียใช้ระบบผสมระหว่างระบบประกันสังคมกับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Dual Social Insurance and Provident Fund System) ประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund System)

ในส่วนของประเทศไทยนั้น หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีชนิดของโครงการอยู่ในระบบประกันสังคม ถือได้ว่าเป็นการสร้างระบบให้มีมาตรฐานการคุ้มครองทางสังคม โดยที่นายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนและรัฐบาลได้มีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่เป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนเฉพาะกลุ่ม คือ จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้เฉพาะผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ โดยจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้เป็นรายงวดหรือรายเดือน

หากพิจารณาถึงชนิดของโครงการการประกันกรณีชราภาพ จะพบว่า ประเทศมาเลเซียนั้นได้มีการใช้ระบบผสมระหว่างระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และระบบประกันสังคมกรณีทุพพลภาพ ในส่วนของบ้านาญทุพพลภาพเท่านั้น ซึ่งจะจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนแต่เพียงอย่างเดียว

สำหรับประเทศสิงคโปร์นั้น จะใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่เพียงอย่างเดียว ในส่วนของโครงการประกันกรณีชราภาพ โดยจะจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนหรือจ่ายเป็นรายงวด

จะเห็นได้ว่า การประกันกรณีชราภาพในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งระบบนี้ส่วนใหญ่ใช้ในเครือจักรภพอังกฤษ รวมทั้งประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ด้วย จากการสำรวจของสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศพบว่า ประเทศที่ใช้ระบบนี้มีเพียง 15 ประเทศเท่านั้น ส่วนของประเทศไทยใช้ระบบประกันสังคม ซึ่งจากการสำรวจจะพบว่า ประเทศส่วนใหญ่ในโลกใช้ระบบนี้<sup>7</sup> เนื่องจากเห็นว่า ระบบกองทุน

<sup>7</sup>Social Security Program Throughout the World – 1995 , op.cit . pp . xxxv – xxxvii.

สำรองเลี้ยงชีพ เป็นระบบที่ค่อนข้างจำกัดอยู่ในตัว เพราะเป็นระบบที่บังคับให้มีการเก็บออมเป็นรายบุคคล และจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนเพียงครั้งเดียวเมื่อถึงเวลาที่ต้องการเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไม่สามารถบรรลุดัชนีประสิทธิผลของการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนซึ่งเกษียณอายุได้ทั้งหมด ซึ่งไม่เหมือนกับระบบประกันสังคม ที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินรายงวดหรือรายเดือน ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนที่จะช่วยสนับสนุนให้มีการออมเงินในระหว่างที่ผู้ออมยังมีกำลังวังชาที่ทำมาหากินได้ และใช้เป็นทุนยังชีพเมื่อต้องออกจากงาน แต่ลักษณะของเงินยังชีพที่ได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ ยังมีข้อแตกต่างไปจากหลักประกันสังคมทั่วไปประการหนึ่งก็คือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จ่ายเงินทดแทนให้ตามจำนวนเงินที่ออมได้ (Saving) ไม่ได้จ่ายตามความจำเป็น (Need) ดังนั้น บางคนอาจจะมีเงินออมไว้น้อย ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการยังชีพต่อไปได้

## 2. ข่ายความคุ้มครอง

หากพิจารณาถึงข่ายความคุ้มครองของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดข่ายความคุ้มครองไว้ว่า “ใช้บังคับทั่วประเทศและทุกประเภทกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป (บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2536) และผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือผู้มีใช้ลูกจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม” ยกเว้น ลูกจ้างภาครัฐ(ยกเว้นลูกจ้างรายเดือน) ข้าราชการ ครูโรงเรียนเอกชน พนักงานและลูกจ้างทุกประเภทในกิจการรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นร่วมอยู่ด้วย ตลอดจนลูกจ้างที่นายจ้างจ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะครั้งคราวเป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล

สำหรับประเทศมาเลเซีย ได้มีข่ายความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกคน และคุ้มครองไปถึงลูกจ้างของรัฐบาลที่ไม่มีโครงการบำนาญชราภาพ ทั้งของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนประกันสังคมกรณีทุพพลภาพ ยกเว้นครูและทหารซึ่งได้รับการคุ้มครองภายใต้โครงการของเอกชนอยู่แล้ว

ในประเทศสิงคโปร์ จะมีข่ายความคุ้มครองกว้างขวางกว่าประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ซึ่งนอกจากจะคุ้มครองลูกจ้างทุกประเภทแล้ว ยังคุ้มครองไปจนถึงผู้ประกอบการอิสระและชาวต่างประเทศที่ประจำทำงานในประเทศสิงคโปร์

จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยข่ายความคุ้มครองครอบคลุมเพียงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ถือว่าเหมาะสมแล้ว เพราะประเทศไทยเพิ่ง



จะเริ่มดำเนินการในเรื่องการประกันสังคมมานานและเมื่อการประกันสังคมกรณีชราภาพมีผลใช้บังคับตามกฎหมายจะทำให้สำนักงานประกันสังคมต้องมีภาระที่จะต้องรับผิดชอบมากขึ้น เช่น ฐานทะเบียนผู้ประกันตนที่ต้องสนใจเรื่องความแม่นยำในเรื่อง วัน เดือน ปี เกิด ซึ่งจะมีผลต่อการจ่ายบำนาญหลังจากเกษียณอายุตามกำหนด การเก็บข้อมูลเงินสมทบจะต้องเก็บไว้นานถึง 15 ปีขึ้นไป ค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงานในเรื่องการเข้า-ออกจางาน ล้วนเป็นสิ่งเพิ่มภาระในการปฏิบัติงาน รวมทั้ง จะต้องพิจารณาเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากร กระบวนการจัดการในเรื่องการทำงาน รวมทั้งระบบคอมพิวเตอร์ แต่สำนักงานประกันสังคมมีแผนจะขยายความคุ้มครองไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)<sup>๑</sup> ส่วนในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จะคุ้มครองสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งช่วยความคุ้มครองครอบคลุมประชากรในประเทศมากกว่าประเทศไทย

### 3. เงินสมทบ

จากการศึกษาถึงการส่งเงินสมทบจะพบว่า ประเทศไทยมีการจัดเก็บเงินสมทบฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ซึ่งในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราที่เท่ากันทั้งสามฝ่าย โดยในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราส่วนของเงินสมทบ คือตัดคำว่า “ฝ่ายละเท่าๆ กัน” ออกไป จะทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดให้แต่ละฝ่ายออกเงินสมทบฝ่ายละเท่าใดก็ได้ ตามความเหมาะสม ส่วนการออกเงินสมทบฝ่ายละเท่าใดนั้น ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้แน่นอน แต่มีแนวโน้มว่า รัฐบาลจะออกเงินสมทบน้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง สาเหตุมาจากการเกิดสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่จะทำให้เงินคงคลังลดน้อยลง ถ้ารัฐบาลต้องร่วมออกเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากันกับนายจ้างและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ด้วยแล้ว อาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของรัฐบาลได้ ซึ่งในขณะนี้ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2541) ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ นายจ้างออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน ลูกจ้างออกในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน และรัฐบาลออกในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน

ในส่วนของประเทศมาเลเซีย การจัดเก็บเงินสมทบจะจัดเก็บจากนายจ้างและลูกจ้างเพียง 2 ฝ่ายเท่านั้น โดยรัฐบาลไม่ได้ออกเงินสมทบด้วย โดยนายจ้างจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยง

<sup>๑</sup>สำนักงานประกันสังคม . แผนประกันสังคม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 – 2544 . ม.ป.ศ. กันยายน 2539 , หน้า 9 .

ชีพในอัตราร้อยละ 12 ของค่าจ้าง และจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีทุพพลภาพอีกในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง และลูกจ้างผู้ประกันตนต้องจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราร้อยละ 11 ของค่าจ้าง และจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีทุพพลภาพอีกในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างเท่ากับนายจ้าง

สำหรับประเทศสิงคโปร์ เงินสมทบจะเหมือนกับประเทศมาเลเซีย คือจะจัดเก็บจากนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น รัฐบาลไม่ได้ออกเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยหลักแล้วนายจ้างจะจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราร้อยละ 18 ด้วย ตามรายได้ที่ลูกจ้างได้รับ และลูกจ้างผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 22 ของรายได้ที่ลูกจ้างได้รับ นอกจากนี้ อัตรากำไรเงินสมทบของผู้ประกันตนแต่ละคนจะต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับกลุ่มอายุและประเภทของผู้ประกันตนที่เข้าร่วมโครงการ ดังต่อไปนี้ คือ

ลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละต่อไปนี้ คือ

อายุ 55-60 ปี ลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 25

อายุ 60-65 ปี ลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 15

อายุ 65 ปีขึ้นไป ลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 10

ในกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้เกิน 6,000 S\$ จะได้รับการลดส่วนในอัตรากำไรที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กำหนดไว้เท่านั้น แต่ไม่มีข้อยกเว้นสำหรับนายจ้าง ดังนั้น นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเต็มจำนวนในอัตราร้อยละ 18 ของรายได้ที่ลูกจ้างได้รับ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ มีการจัดเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามหลักสากลปฏิบัติ จึงถือได้ว่าในเรื่องเงินสมทบนี้ของทั้ง 2 ประเทศมีการพัฒนาที่ดีกว่าการจัดเก็บเงินสมทบในประเทศไทย ที่ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2542) ยังคงเก็บเงินจาก 3 ฝ่ายคือ เก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล และเมื่อเปรียบเทียบดูแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจัดเก็บเงินสมทบ 3 ฝ่ายรวมกันได้เพียงอัตราร้อยละ 3 (ของกรณีสงเคราะห์บุตรด้วย) ของค่าจ้างผู้ประกันตน ส่วนของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จัดเก็บเงินสมทบเพียง 2 ฝ่าย รวมกันได้อัตราร้อยละ 23 ของค่าจ้างและอัตราร้อยละ 40 ของรายได้ที่ลูกจ้างได้รับตามลำดับ ซึ่งเป็นการจัดเก็บเงินสมทบมากกว่าของประเทศไทย ส่งผลให้ผู้ประกันตนมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตเมื่อเกษียณอายุไปแล้ว แต่ของประเทศไทย ถ้ามีการจัดส่งเงินสมทบในอัตรานี้ ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุจะไม่มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในสังคมนี้ได้ จึงมีแนวโน้มเป็นไปได้ว่า ประเทศไทยน่าจะมีการจัดเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นในอนาคตแน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกันตนสามารถเลี้ยงตนเองได้ และทำให้ไม่เป็นภาระแก่รัฐในเรื่องสังคมสงเคราะห์ต่อไปอีกในอนาคต

#### 4. เงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน

จากการศึกษาถึงเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะมีอยู่ 2 ประการคือ

1. อายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ (Age of Entitlement to pension) กำหนดไว้ที่อายุ 55 ปีขึ้นไป โดยในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ โดยมีการเพิ่มสิทธิในการรับบำนาญชราภาพในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินไม่ครบ 180 เดือน

2. บำเหน็จตกทอด กรณีที่ผู้รับบำนาญถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพแก่ทายาทของผู้นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับบำนาญชราภาพถูกงดจ่ายเงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เนื่องจากถึงแก่ความตาย หากผู้นั้นได้รับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่เกิน 60 เดือน ให้ได้รับเป็นจำนวน 10 เท่า ของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนคราวสุดท้ายก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และได้รับเงินบำเหน็จชราภาพสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลังด้วย

3. บำเหน็จทุพพลภาพ กรณีที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพและเงินบำนาญชราภาพในเวลาเดียวกัน ให้ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพและเงินบำเหน็จชราภาพแทน หรือในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับเงินบำนาญชราภาพแล้ว ต่อมาเป็นผู้ทุพพลภาพภายใน 6 เดือน นับแต่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ให้งดจ่ายเงินบำนาญชราภาพ และให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพแทน โดยจะต้องหักเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับไปแล้วก่อนการเป็นผู้ทุพพลภาพ ออกจากเงินบำเหน็จชราภาพที่ผู้นั้นมีสิทธิได้รับ แล้วนำเงินที่หักนั้นส่งเข้ากองทุน

4. ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี โดยในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ คือ เปลี่ยนระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบเป็นไม่น้อยกว่า 180 เดือน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกในการนับเงื่อนไขระยะเวลาที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีอื่นๆ จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน โดยเปลี่ยนจากกำหนดเป็นเดือนแทน

ในส่วนของประเทศมาเลเซีย จะกำหนดเงื่อนไขในการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน ดังต่อไปนี้

1. บำนาญชราภาพ จะกำหนดไว้ที่อายุ 55 ปีขึ้นไป และออกจากงาน (จ่ายให้อายุเท่าใดก็ได้ ถ้าออกไปอยู่ต่างประเทศอย่างถาวร)

2. บำนาญทุพพลภาพ

2.1 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต้องทุพพลภาพถาวรก่อนอายุ 55 ปี และมีความสามารถในการหารายได้ลดลง 2/3 ส่วน

2.2 การประกันสังคมกรณีทุพพลภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 36 เดือนในช่วง 60 เดือนที่ผ่านมา หรือจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 2/3 ส่วนของจำนวนเดือนนับแต่เข้าโครงการ ซึ่งอย่างน้อยต้องจ่ายมาแล้ว 36 เดือน (ลดส่วนเงินบำนาญหากจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 1/3 ส่วนของจำนวนเดือน นับแต่เข้าโครงการซึ่งอย่างน้อยต้องจ่ายมาแล้ว 36 เดือน)

3. บำนาญตกทอด

3.1 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ผู้ประกันตนเป็นผู้เสนอชื่อผู้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่กรรม

3.2 การประกันสังคมกรณีทุพพลภาพ ผู้ประกันตนถึงแก่กรรม ขณะได้รับบำนาญทุพพลภาพหรือก่อนอายุ 55 ปี

4. ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่ได้กำหนดไว้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 1 – ข้อ 3

สำหรับประเทศสิงคโปร์นั้น มีเงื่อนไขในการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนดังต่อไปนี้คือ

1. ผู้ประกันตนต้องมีอายุครบ 55 ปีขึ้นไป นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป มีการเพิ่มอายุการเกิดสิทธิผู้ประกันตนเป็นอายุ 60 ปีขึ้นไป จึงจะมีสิทธิถอนเงินสะสมได้ หรือเมื่อต้องประสบภาวะที่ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีกก่อนอายุครบ 55 ปี หรือเมื่อไม่ได้พำนักอยู่ในประเทศสิงคโปร์อีกต่อไป หรือเมื่อถูกศาลตัดสินว่า เป็นผู้วิกลจริต สมาชิกในครอบครัวจะสามารถแจ้งความจำนงขอถอนเงินได้

2. บำนาญตกทอด ผู้ประกันตนจะต้องเป็นผู้มอบฉันทะให้แก่ทายาทไว้ก่อนที่จะเสียชีวิต ทายาทถึงจะมีสิทธิถอนเงินได้ สำหรับกรณีที่ไม่มีผู้มียสิทธิตรับเงิน ทายาทในครอบครัวสามารถร้องขอต่อศาลให้เป็นผู้พิจารณาตัดสินได้ และหากยังไม่มีผู้มียสิทธิถอนเงิน เงินดังกล่าวจะตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย

3. บำนาญทุพพลภาพ ผู้ประกันตนที่กลายเป็นผู้ทุพพลภาพอย่างถาวร โดยไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีก จะมีสิทธิถอนเงินได้ทันที

4. ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไม่ได้กำหนดเอาไว้ แต่ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทันที ภายหลังจากได้ชำระเงินสมทบแล้ว

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า อายุการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนของประเทศไทย จะเท่ากันกับของประเทศมาเลเซีย คือ ผู้ประกันตนต้องมีอายุมีอายุครบ 55 ปีขึ้นไป แต่ประเทศสิงคโปร์ได้มีการปรับเปลี่ยนอายุการเกิดสิทธิจากเดิมอายุ 55 ปีขึ้นไป เป็นอายุ 60 ปีขึ้นไป จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในส่วนของบำนาญตกทอดและบำนาญพหุผลภาพ ทั้งประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ มีทั้ง 3 ประเทศ แต่จะแตกต่างกันในส่วนประโยชน์ทดแทน และระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบจะมีแต่ประเทศไทย ที่กำหนดไว้ 15 ปี โดยพระราชบัญญัติประกันสังคมแก้ไขเพิ่มเติม( ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบเป็น 180 เดือนขึ้นไป ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเท่านั้น โดยทั้ง 2 ประเทศคือ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไว้ ทั้งนี้ เป็นเพราะชนิดของโครงการต่างกัน และการจ่ายประโยชน์ทดแทนแตกต่างกัน

#### 5. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

จากการศึกษาถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติถึงเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเพิ่มขึ้น ทำให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะอยู่ในรูปของตัวเงิน ซึ่งประกอบไปด้วยประโยชน์ทดแทน 2 กรณีคือ เงินบำนาญชราภาพโดยจ่ายเป็นรายงวด และเงินบำเหน็จชราภาพ โดยจะจ่ายเป็นเงินก้อนให้แก่ผู้ประกันตน หรือทายาทของผู้ประกันตนแล้วแต่กรณี

ในส่วนของประเทศมาเลเซีย ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะอยู่ในรูปของตัวเงิน โดยจะจ่ายเป็นเงินก้อน และยังมีรูปแบบของการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปสิ่งของทางอ้อมด้วย โดยให้ผู้ประกันตนอาจถอนเงินบำนาญจากบัญชีของตน เพื่อนำมาซื้อบ้านราคาถูก ซึ่งทางภาครัฐจัดทำขึ้น และให้ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการด้วย ในเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ประกันตน

สำหรับประเทศสิงคโปร์ จะมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนใน 3 รูปแบบคือ การจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงิน คือ จะจ่ายเป็นเงินก้อน และจ่ายเป็นรายงวดให้แก่ผู้ประกันตน นอกจากนี้จะมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงินแล้ว ยังมีรูปแบบของการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการ โดยการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนและสมาชิกในครอบครัว เมื่อเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิได้เนื่องมาจากการทำงาน ตลอดไปจนหลังการเกษียณอายุงาน

และให้ประโยชน์ทดแทนในรูปสิ่งของ โดยให้ผู้ประกันตนมีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง ทั้งโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้น และโครงการที่เอกชนจัดทำขึ้น

จากผลการศึกษาทั้ง 3 ประเทศ มีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงิน เป็นลำดับแรก เพราะถือว่ามีความสำคัญในการดำรงชีพของผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จะมีประโยชน์ทดแทนในรูปบริการและสิ่งของให้แก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุเหล่านี้ด้วย ซึ่งประเทศไทยควรที่จะเพิ่มรูปแบบของการให้ประโยชน์ทดแทนให้ครบทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวต่อไปในอนาคต

## 6. องค์การบริหาร

จากการศึกษาจะพบว่า ประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ได้มีการจัดองค์การบริหารประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเหมือนกัน ในรูปแบบของการบริหาร กล่าวคือ จะมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพของทั้งประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ทำให้เปรียบเทียบประสิทธิภาพของระบบประกันสังคมกรณีชราภาพและระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้ 5 ประการ<sup>๑</sup> คือ

1. จุดเด่นของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อยู่ที่ผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุน คือ เงินที่สมาชิกจ่ายให้กองทุนหรือเงินที่จ่ายให้กองทุนในนามของสมาชิก รวมทั้งดอกเบี้ยทบต้นของเงินที่ส่งเข้ากองทุน ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้มักจะจ่ายเป็นเงินเพียงก้อนเดียว ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมิได้ตั้งอยู่บนหลักการของการเฉลี่ยความเสี่ยง หรือมีการอุดหนุนเงินซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิกเหมือนกับระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ ซึ่งหลักเกณฑ์ในระบบดังกล่าวจะเป็นหลักประกันได้ว่า ผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับ จะสามารถตอบสนองความต้องการทางสังคมของสมาชิกได้ ตัวอย่างเช่น หลังจากเวลาผ่านไประยะเวลาหนึ่ง ประมาณ 3-5 ปี สมาชิกระบบประกันสังคมกรณีชราภาพคนหนึ่ง ซึ่งเป็นสมาชิกแบบเบ็ดเสร็จ ส่งเงินเข้าระบบบำนาญเป็นจำนวนใกล้เคียงหรือน้อยกว่าระดับเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เกิดกลายเป็นผู้ทุพพลภาพถาวร เขามีสิทธิได้รับเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพตลอดเวลาทุพพลภาพ ยิ่งกว่านั้น ถ้าเขาเสียชีวิตลง ผู้อยู่ในอุปการะของเขาก็จะได้รับบำนาญตลอดเวลาที่ผู้อยู่ในอุปการะเหล่านั้น จะได้รับพิจารณาว่า สมควรจะได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าว ภรรยาหม้ายของเขาก็มีสิทธิในบำนาญ ซึ่งอาจจะได้รับจนกว่าภรรยาหม้ายนั้นจะเสียชีวิต หรือสมรสใหม่ และลูกๆ ของผู้ประกันตน ซึ่งเสียชีวิตก็จะ

<sup>๑</sup>เคนเนธ ทอมสัน . เรื่องเดียวกัน . หน้า 15-34 .

ได้รับเงินบำนาญจนกว่าจะถึงอายุที่กำหนด และถ้าเขาไม่มีภรรยาหรือบุตรในอุปการะ เงินบำนาญก็จะตกกับบิดามารดาของผู้ประกันตนซึ่งเสียชีวิต จะได้รับเงินบำนาญตกทอดไปจนตลอดชีวิต ในกรณีนี้การจ่ายเงินบำนาญทุพพลภาพ และกรณีผู้รับบำนาญเสียชีวิต จะตั้งอยู่บนเงื่อนไขของระยะเวลาที่สมาชิกส่งเงินเข้าระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ และความต้องการของผู้รับบำนาญ ซึ่งไม่เหมือนกับในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งตั้งอยู่บนเงื่อนไขของจำนวนเงินที่สมาชิกและนายจ้างส่งเข้ากองทุน ดังนั้น ในระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ คนงานทุกคนจะได้รับการปกป้องจากข้อจำกัดดังกล่าว หลังจากทำงานไปได้ระยะหนึ่ง ในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แม้จะกำหนดให้ส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราสูง (ซึ่งเป็นการกันคนรายได้น้อยออกจากกองทุน ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อย มักจะเป็นผู้ที่มีความต้องการความมั่นคงทางสังคมสูง) แต่การที่กองทุนไม่มีกลไกในการอุดหนุนเงินกันเป็นส่วนรวม ทำให้กองทุนไม่อาจให้ผลประโยชน์ที่มีความหมายทางสังคมได้อย่างรวดเร็ว

2. จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือ การที่กองทุนจ่ายผลประโยชน์เป็นเงินเพียงก้อนเดียว แม้ว่าในตอนแรกผู้รับจะพอใจ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ให้เกิดผลดีทางสังคม เนื่องจากไม่มีประกันอะไรได้ว่า เงินก้อนที่ได้ไปสามารถนำไปลงทุนให้เกิดดอกผลระยะยาวอันจะเป็นรายได้เสริมให้กับผู้รับได้ตลอดชีวิต และให้กับครอบครัวเขาได้กรณีที่เขาเสียชีวิตลง การที่จะเหมาเอาว่า คนงานส่วนใหญ่ซึ่งไม่มีโอกาสได้เก็บเงินออมตลอดชีวิตการทำงานของเขาได้เป็นก้อนใหญ่ จะสามารถนำเงินก้อนใหญ่ที่ได้รับไปลงทุนให้เกิดดอกออกผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งดูจะไม่สมเหตุผลเอาเสียเลย ภาระทางครอบครัวของคนงาน อาจทำให้เขาไม่อาจยัดเงินก้อนที่ได้รับไว้ใช้สอยในอนาคตได้ ในทางตรงกันข้ามระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ จะให้เงินเป็นระยะๆ ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นการจ่ายผลประโยชน์ที่มั่นคงมากกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า สามารถรับประกันได้ว่า คนงานจะมีรายได้ไว้ใช้สอยในระยะยาวดีกว่าเงินซึ่งจ่ายเป็นเงินก้อนเพียงครั้งเดียว

3. สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ จำนวนเงินที่ได้กับรายได้ล่าสุด และผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อ ในระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ เงินบำนาญจะคิดจากรายได้ในช่วงปีหลังๆ ก่อนเกษียณอายุ เสียชีวิตหรือทุพพลภาพแล้วแต่กรณี ซึ่งอาจมีการคำนวณเงินบำนาญใหม่ โดยพิจารณาถึงกำลังซื้อที่ลดลง ทำให้ผู้รับบำนาญได้เงินบำนาญตามค่าของเงินของรายได้ล่าสุด ส่วนในระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไม่มีการที่จะนำเงินจากที่ใดมาปรับเพิ่มให้เงินผลประโยชน์ ส่วนที่จะได้จากกองทุน ก็คือ เงินที่สะสมมาตั้งแต่เริ่มส่งเงินเข้ากองทุน จนถึงเวลารับผลประโยชน์ซึ่งจะไม่สามารถปรับตามกำลังซื้อ หรือค่าของเงินในช่วงนั้นได้ แม้จะมีดอกเบี้ยรวมอยู่ด้วย แต่ก็ไม่มีผลอะไรเนื่องจาก แม้ว่าเงินลงทุนจะรักษาค่าของมันได้ตลอดเวลาที่

เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม มักจะใช้อัตราดอกเบี้ยระยะยาวอัตราเดียวกันหมด สำหรับการลงทุนทุกประเภท เมื่อเป็นเช่นนี้ เงินก้อนที่จ่ายออกจากกองทุนจึงไม่มีทางรอดจากผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อไปได้เลย เมื่อเงินออกจากกองทุนไปแล้ว เงินก้อนจำนวนนี้จะได้รับผลกระทบจากการลดลงของกำลังซื้อเต็มที่ ไม่เหมือนกับในระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ ซึ่งสามารถปรับอัตราเงินบำนาญตามภาวะขึ้นลงของกำลังซื้อเป็นระยะไปได้ ในระบบทางการเงินที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน เมื่อต้องการจ่ายเงินบำนาญเพิ่มขึ้น จะมีทางหาเงินมาชำระระบบได้หลากหลายวิธี อาทิ เช่น เพิ่มเงินที่ต้องส่งเข้าระบบประกันสังคมชราภาพ ถ้าจำเป็น ความคล่องตัวของระบบประกันสังคมชราภาพเช่นนี้นับว่า มีความสำคัญมากต่อรัฐบาล ซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาภาวะเงินเฟ้อ หรือกำลังอยากให้กับผู้รับบำนาญได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น เมื่อมาตรฐานการครองชีพเพิ่มขึ้น

4. อีกจุดหนึ่งที่คนมักจะเข้าใจผิดกัน คือ ด้านการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กับ การบริหารระบบประกันสังคมชราภาพ คนมักจะเข้าใจกันว่า ในเมื่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีการจ่ายผลประโยชน์ครั้งเดียวจบ การบริหารกองทุนน่าจะง่ายกว่าการบริหารระบบประกันสังคมชราภาพ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว จะมีระเบียบวิธีปฏิบัติหลายๆ ที่คล้ายคลึงกัน แต่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะต้องเก็บข้อมูลมากกว่า สลับซับซ้อนกว่า เนื่องจากต้องมีการคำนวณดอกเบี้ยทบต้นกันทุกปี เพราะปกติจะให้เงินสมาชิกเต็มที่ แม้ว่าสมาชิกอาจชำระเงินผิดพลาด ในระบบประกันสังคมชราภาพจะตรวจสอบสิทธิ เมื่อมีคนขอรับบำนาญ และปกติก็จะใช้สูตรคำนวณบำนาญง่ายๆ ซึ่งสมาชิกสามารถเข้าใจได้ การที่ต้องจ่ายบำนาญเป็นระยะๆ อาจจะเป็นการเพิ่มภาระในการบริหาร แต่จริงๆ แล้วก็เป็นเพียงวิธีปฏิบัติที่เหมือนๆ กันทุกครั้ง อาจมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็ในเขตที่อยู่ห่างไกล ไม่มีเครือข่ายของธนาคารและไปรษณีย์ไปถึง ซึ่งเมื่อคุณภาพรวมแล้ว ทั้ง 2 ระบบจะมีค่าใช้จ่ายในการบริหารพอๆ กัน

5. ในด้านการใช้เงินเพื่อประโยชน์ทางสังคม อาจกล่าวได้ว่า หาเงินมาชำระระบบได้หลากหลายวิธี เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของหลายชาติ เช่น ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ มีนโยบายส่งเสริมให้สมาชิกมีบ้านเป็นของตัวเอง โดยการปล่อยเงินบางส่วนที่สะสมไว้ในกองทุนให้กับสมาชิก การทำเช่นนี้อีกวิธีหนึ่งเป็นการลดจำนวนเงินที่ต้องการจ่ายเมื่อถึงกำหนด เช่น เกษียณหรือจ่ายให้ผู้อยู่ในอุปการะ เมื่อสมาชิกเสียชีวิตลงก่อนเวลาอันสมควร ด้วยเหตุต่างๆ เหล่านี้ ทำให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลายแห่งพยายามที่จะจ่ายเงินเป็นปี ทั้งแบบสมัครใจและบังคับ เพื่อให้มีเงินเหลือพออยู่รอดได้ ในภูมิภาคนี้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสิงคโปร์ ที่จัดระบบเพดานขั้นต่ำไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ แต่ต้องเข้าใจก่อนว่า ระบบการจ่ายเงินปีของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น มาตรฐานในการประกันความมั่นคงทางสังคมจะไม่เท่า



กับระบบบำนาญ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบประกันสังคมชราภาพ สามารถผ่อนส่งบ้าน ให้สมาชิกได้ โดยการปล่อยกู้ให้สมาชิก และการนำเงินสำรองมาลงทุนในบริษัทจัดสรรที่อยู่อาศัย

#### 4.3 ปัญหาในทางปฏิบัติ

McGillivray R. Warren ผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคม ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญของโครงการบำนาญชราภาพมีอยู่ 8 ประการ<sup>10</sup> ดังต่อไปนี้

##### 4.3.1 ปัญหาการเงิน

ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้เกิดแรงกดดันและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การประกันชราภาพในอนาคต คือ ค่าใช้จ่ายในโครงการบำนาญชราภาพที่รัฐต้องจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการด้วย ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและมีโซ่ปัญหาใหม่ นักคณิตศาสตร์ประกันภัย และผู้รับผิดชอบการบริหารการจัดการทางการเงิน ในโครงการบำนาญชราภาพได้พยายามระมัดระวังและตระหนักเรื่องนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ปัญหานี้ต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง และโครงการบำนาญชราภาพต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข อย่งไรก็ตาม ในโครงการของประเทศต่างๆ ส่วนมากยังไม่รุนแรงถึงขั้นที่ต้องหาทางแก้ไขโดยทันที และไม่ถึงกับทำให้โครงการดำรงอยู่ไม่ได้ หรือยากเกินกว่าจะแก้ไขได้

##### 4.3.2 ปัญหาการมีพันธะต้องจ่ายบำนาญมากเกินไป

ปัญหาข้อนี้มีความรุนแรงมากในกรณีของโครงการบำนาญชราภาพ ค่าใช้จ่ายสำหรับหลักเกณฑ์ของบำนาญชราภาพบางประการ เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนในอนาคตมีไม่เพียงพอ ดังนั้น การให้พันธะสัญญาที่สูงเกินไปดังกล่าว จึงมักเป็นเพียงการสร้างคามนิยมในหมู่ลูกจ้างผู้ประกันตนเท่านั้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ได้นานขึ้นเท่านั้น

ซึ่งการให้สัญญาว่าจะจ่ายบำนาญมากๆ นั้น อาจมองได้ในแง่ของการพยายามปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ในเรื่องการจ่ายประโยชน์ทดแทนของโครงการประกันสังคม ที่กำหนดขึ้น โดยการประชุมแรงงานระหว่างประเทศตามอนุสัญญา 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของ

<sup>10</sup>McGillivray R. Warren . โครงการบำนาญในระบบประกันสังคม “ประเด็นปัญหาในปัจจุบัน” . แปลจาก International Social Security Pension : Current Issues โดย นายบัญญัติ ศิริปรีชา. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม , 2540 , หน้า 2-7

ประกันสังคม ซึ่งกำหนดให้อัตรานำบำนาญชราภาพขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 40 ของรายได้สำหรับผู้รับบำนาญและมีคู่สมรสที่มีอายุครบเกษียณ

ดังนั้น โครงการบำนาญชราภาพที่มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเกินระดับที่นายจ้างจะสามารถดำเนินการโครงการบำนาญระดับเดียวกัน จะไม่สามารถช่วยส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณอายุของลูกจ้างผู้ประกันตน ทั้งยังจะสร้างปัญหาทางการเงินแก่โครงการบำนาญชราภาพอีกด้วย

#### 4.3.3 ปัญหาขาดการศึกษาวิเคราะห์เชิงวิชาการ

การกำหนดเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่สูงมากเกินไป (Overpromising) เป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาทบทวน การปรับปรุงแก้ไขโครงการใดๆ จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัยและมีการทำประมาณการค่าใช้จ่าย (Actuarial Analysis and Cost Projections) อย่างละเอียดและถูกต้องเสียก่อน

#### 4.3.4 ปัญหาการแบ่งแยกหรือการเลือกปฏิบัติในการให้ความคุ้มครอง

ในประเทศไทย โครงการประกันสังคมมิได้ให้ความคุ้มครองครอบคลุมแก่คนงานทุกคน แต่จะมีโครงการต่างๆ แยกออกไปเพื่อให้ความคุ้มครองแก่คนงานตามสาขาอาชีพ และแต่ละกลุ่มคนงานจะมีขีดความสามารถแตกต่างกัน ในการสร้างแรงกดดันเพื่อเพิ่มประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญแก่ตนเอง ซึ่งเรื่องนี้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน (Inequities) คือ ก่อให้เกิดช่องว่างในเรื่องการให้ความคุ้มครอง และการได้รับประโยชน์ทดแทนที่ไม่เพียงพอสำหรับลูกจ้างบางกลุ่ม อีกทั้งอาจทำให้ลูกจ้างบางกลุ่มได้รับประโยชน์ทดแทนมากเกินไป และจะส่งผลให้เกิดปัญหาทางการเงินแก่โครงการบำนาญโดยทั่วไปในที่สุด

#### 4.3.5 ปัญหาประสิทธิภาพในการลงทุน

การลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทดแทนของกองทุนบำนาญ ควรเน้นในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย (Safety) และผลตอบแทน (Yield) สภาพคล่อง (Liquidity) และเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การลงทุนของกองทุนประกันสังคมในประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซีย มีข้อจำกัดเฉพาะการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาล ซึ่งเป็นเพียงการพยายามปกปิดสภาพการขาดดุลยการชำระของรัฐบาลเอง และบางกรณีการลงทุนก็ถูกกำหนดโดยโครงการที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการเมืองด้วย

#### 4.3.6 ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

โครงการบำนาญชราภาพโดยทั่วไป บางครั้งมิได้มีการให้บริการแก่สมาชิกอย่างถูกต้อง เนื่องจากการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การจ่ายบำนาญไม่ตรงเวลา มีการ

เก็บเงินสมทบไม่ครบตามเงื่อนไข ทำให้มีปัญหากระทบการจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือจ่ายบำนาญไม่เพียงพอ

#### 4.3.7 ปัญหาความเชื่อมั่นและความเห็นพ้องต้องกันของประชาชน

ลูกจ้างผู้ประกันตนและผู้อยู่ในอุปการะ ต้องพึ่งพิง โครงการบำนาญของรัฐ และมีความอ่อนไหวต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการบำนาญ การดำเนินโครงการบำนาญควรเป็นไปอย่างโปร่งใส มาตรการในการกระจายรายได้ต้องมีความชัดเจน สมาชิกหรือหุ้นส่วนของสังคม (Social Partners) รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (อาทิเช่น ผู้รับบำนาญ) ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทุกประการ การทบทวนเปลี่ยนแปลงการให้ความคุ้มครองของโครงการทุกครั้ง ควรสร้างความมั่นใจแก่สาธารณชน ในขณะเดียวกัน โครงการต้องมีความยืดหยุ่นต่อผลกระทบจากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อาทิ ความเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัว เป็นต้น

#### 4.3.8 ปัญหาด้านการออมและการลงทุน

การที่จะกำหนดผลกระทบเชิงปริมาณอย่างถูกต้องของโครงการบำนาญของรัฐแบบได้มาจ่ายไป (Pay-as-you-go) ที่มีต่อการออมเงินในประเทศ (Domestic Saving) ในโครงการบำนาญที่มีต่อการสะสมเงินทุนสำรองจากเงินสมทบที่เหลือจากการจ่ายบำนาญยังคงเป็นการยาก ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดสรรเพื่อการลงทุนที่ไม่ถูกต้อง และการใช้เงินของกองทุนประกันสังคมในทิศทางที่ผิด

จากปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมีแนวทางแก้ไขได้ 3 แนวทาง<sup>11</sup> ดังต่อไปนี้

แนวทางแรก การปรับปรุงโครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (Modify Defined benefit Plans)

โครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน มีความมั่นคงทางการเงิน หากพิจารณาในแง่ของการจัดเก็บเงินสมทบอย่างเพียงพอ เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทน เมื่อเกิดการสูญเสียรายได้เนื่องจากการเกษียณอายุ แต่ด้วยความเห็นที่แตกต่างกันในการกำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญ จึงมีความจำเป็นต้องแสวงหาความตกลงร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในสังคมหรือสมาชิกในโครงการบำนาญนั้น ทางเลือกในการปฏิรูประบบบำนาญมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งสามารถสรุปย่อได้ดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มอัตราเงินสมทบ โดยทั่วไปการเพิ่มอัตราเงินสมทบ มิใช่การแก้ปัญหาที่แท้จริง หากเป็นเพียงการพยายามหลีกเลี่ยงปัญหาเท่านั้น

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน . หน้า 8 - 16

2. การลดอัตราฟุ้งฟิงของผู้เกษียณอายุ (เช่น ลดจำนวนผู้เกษียณอายุ ที่ต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากคนงานในปัจจุบัน)

- โดยการเพิ่มอายุเกษียณ
- โดยการกำหนดคุณสมบัติเพื่อการรับบำนาญอย่างเข้มงวดยิ่งขึ้น (เช่น โดยการเพิ่มระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ เป็นต้น)
- โดยการกำหนดนโยบายส่งเสริมการเพิ่มอัตราการเกิดของประชากร
- โดยการเพิ่มขนาดของประชากรวัยทำงานด้วยการส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างด้าว (ชั่วคราว) ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการจ้างงานและข้อกำหนดของโครงการบำนาญสำหรับคนงานต่างด้าว

3. การลดมาตรฐานการครองชีพ (การบริโภคโดยเฉลี่ย) ของผู้รับบำนาญให้สัมพันธ์กับกลุ่มประชากรวัยทำงาน (เช่น ลดเงินบำนาญให้น้อยลง)

- โดยการลดค่าครองชีพให้ต่ำลง
  - โดยการกำหนดบำนาญตามเป้าหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิรับบำนาญที่มีรายได้สูง จะไม่สามารถรับบำนาญเต็มจำนวน จากโครงการบำนาญชราภาพ (เช่น โดยการตรวจสอบรายได้ หรือโดยการหักภาษีรายได้จากเงินบำนาญที่จ่ายไป)
  - โดยการลดอัตราบำนาญ สำหรับปีที่มีการค้างชำระเงินสมทบ
- แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวแล้ว มีความแปรปรวนในทางปฏิบัติบางวิธี อาจสามารถลดผลกระทบต่อค่าใช้จ่าย ขณะที่บางวิธีอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างกลุ่มผู้รับบำนาญ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะเลือกไปปฏิบัติ

**แนวทางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐาน (Fundamental Structural Changes)**

เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่โครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนที่เผชิญอยู่ จึงอาจเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของโครงการ ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนของโครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนและโครงการแบบกำหนดเงินสมทบ รวมทั้งการถ่ายโอนการบริหารและการลงทุนของโครงการของรัฐ ไปสู่การบริหารโครงการโดยเอกชน มาตรการเหล่านี้สามารถแก้ปัญหา หรืออย่างน้อยที่สุดก็สามารถผ่อนคลายนโยบายบางประการ สำหรับโครงการของรัฐที่มีอยู่ได้บ้าง แต่ในทางกลับกันก็อาจเป็นการสร้างปัญหาอื่นๆ ตามมา

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของโครงการบำนาญ อาจทำได้ดังนี้

## 2.1 การดำเนินโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ

ในโครงการแบบประ โยชน์ทดแทน จะมีการพิจารณากำหนดเงินบำนาญตั้งแต่แรก โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการส่งเงินสมทบและรายได้ โดยเงินสมทบจะถูกนำมาประเมินเพื่อการคำนวณบำนาญเมื่อครบอายุเกษียณ สำหรับโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ จะมีการกำหนดอัตราเงินสมทบเอาไว้ล่วงหน้า เงินสมทบจะถูกนำไปลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์เพิ่มเติม และเงินบำนาญที่จะได้รับจะขึ้นอยู่กับการสะสมของเงินสมทบที่จ่ายไป บวกกับผลตอบแทนจากการลงทุน

ระบบกำหนดเงินสมทบ เป็นระบบที่เป็นเสมือนภาพลวงตา เพราะในความเป็นจริงแล้ว มิได้เป็นแนวคิดใหม่แต่อย่างใด ครั้งหนึ่งระบบนี้พบได้บ่อยในโครงการบำนาญตามสาขาอาชีพ และในปัจจุบันกำลังถูกรื้อฟื้นเอามาใช้อีกครั้งหนึ่ง ระบบนี้จะเป็นรากฐานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งประเทศต่างๆ ที่เริ่มโครงการในทศวรรษ 1960 โดยเฉพาะประเทศที่เกิดใหม่ในอัฟริกา คาริเบียนและในมหาสมุทรแปซิฟิก ที่ใช้ภาษาอังกฤษ

ข้อดีของโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ

1. ระบบนี้มีความโปร่งใสและง่ายแก่การเข้าใจ เงินสมทบมีการสะสมพอกพูนเช่นเดียวกับการฝากในธนาคาร หรือในกองทุนรวม (Mutual Fund, Unit Trust)
2. ในโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ คนงานได้รับการคาดหวังว่า จะถูกจำแนกตามบัญชีรายบุคคลของตนเอง เนื่องจากสภาพคุณลักษณะของแต่ละบัญชีจะถูกกำหนดโดยเงินสมทบของคนงานผู้นั้นเอง (และบางครั้งเงินสมทบของนายจ้างที่ชำระในนามของคนงาน) และได้รับคืนเป็นมูลค่าเท่ากับสินทรัพย์ที่สถาบันนำเงินสมทบไปลงทุน คนงานจึงมีแนวโน้มค่อนข้างต่ำในการที่จะหลีกเลี่ยงการส่งเงินสมทบ เพราะเขาต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรายได้ของตนเองเมื่อเกษียณอายุของและ ด้วยเหตุที่ไม่มีการรวมเงินสมทบไว้เป็นกองกลาง รวมทั้งอาจมีความเสี่ยงในการลงทุน พวกเขาจึงได้รับการสนับสนุนจากคนงานกลุ่มอื่นค่อนข้างน้อย ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ จะไม่เกิดในโครงการบำนาญแบบกำหนดประ โยชน์ทดแทน
3. ด้วยเหตุที่มีการกำหนดอัตราเงินสมทบไว้ล่วงหน้า จึงไม่มีปัญหาทางด้านการเงิน ภาระในการจ่ายประ โยชน์ทดแทนจึงขึ้นอยู่กับเงินสมทบที่เก็บสะสมได้ ประ โยชน์ทดแทน จะไม่มีการจ่ายสูงเกินกว่าขีดความสามารถที่จะจ่ายได้ และรัฐบาลก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินบำนาญของแต่ละคนได้
4. โครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ ไม่เหมือนกับโครงการบำนาญแบบกำหนดประ โยชน์ทดแทนในระบบได้มาจ่ายไป (PAY-AS-YOU-GO) เพราะโครงการบำนาญ

แบบกำหนดเงินสมทบ เป็นโครงการที่สมาชิกต้องส่งเงินสมทบ หรือระดมเงินเข้ากองทุนเต็มจำนวน (Fully Funded) ซึ่งเงินสมทบที่สมาชิกส่งมารวมไว้ในกองทุนนี้ จะต้องมีการนำไปลงทุน และต้องเป็นการลงทุนด้วยความชาญฉลาด เพราะเงินในกองทุนสามารถส่งเสริมพัฒนาตลาดทุน และช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติได้ด้วย

ข้อเสียของโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ

1. คนงานหรือผู้ส่งเงินสมทบจะมีข้อสันนิษฐานว่า การลงทุนนั้นมีความเสี่ยง และจะไม่มีทางเป็นไปได้ที่จะรู้ล่วงหน้าว่า บำนาญเกษียณอายุที่พึงได้รับกับรายได้เมื่อใกล้ครบอายุเกษียณว่า จะมีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกันเพียงใดก็ได้ แต่จำนวนเงินสะสมของคนงานในบัญชีส่วนตัว (ซึ่งหมายถึง จำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับ) ขึ้นอยู่กับประวัติการทำงานของคนงานผู้นั้น รายได้ การส่งเงินสมทบและสมรรถนะในการลงทุนของสถาบันที่รับเงินสมทบของคนงาน ในขณะที่ประโยชน์ทดแทนไม่อาจกำหนดไว้สูงสูงเกินไป แต่ผลตอบแทนจากการลงทุนอาจประมาณการไว้สูงมากได้

2. เมื่อครบอายุเกษียณ จำนวนเงินสะสมในบัญชีของคนงาน จะแปลงเป็นเงินบำนาญ ถ้าหากขายบำนาญนั้นแก่บริษัทประกัน จำนวนเงินบำนาญจะขึ้นอยู่กับดอกเบี้ย อัตราการตายและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการบริหารของบริษัทประกันแห่งนั้น อีกทางเลือกหนึ่ง ถ้าหากคนงานตัดสินใจที่จะขอรับบำนาญที่มีอยู่ในบัญชีทั้งหมดเมื่อครบอายุเกษียณ ณ เวลานั้น คนงานผู้นั้นหรือทายาทอาจต้องเสี่ยงกับช่วงเวลาที่ไม่มีสิทธิรับบำนาญหากมีอายุยืนยาว ทั้ง 2 กรณีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการจ่ายบำนาญตามระยะเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่ผ่านไป

3. ทายาทของคนงานที่เสียชีวิต หรือคนงานที่พิการ ก่อนที่จะสะสมเงินสมทบในบัญชีส่วนตัวได้อย่างเพียงพอตามเงื่อนไขการจ่ายบำนาญกรณีทุพพลภาพและบำนาญตกทอด จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันอื่น

4. เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีข้อเสนอว่าการลงทุนต้องเป็นไปด้วยความเฉลียวฉลาด และต้องดำเนินงานโดยภาคเอกชน ตลาดทุนภายในประเทศต้องมีการพัฒนาอย่างเพียงพอที่จะรองรับการลงทุนของกองทุนบำนาญได้ และต้องมีการออกระเบียบกฎเกณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ความคุ้มครองคนงานที่เก็บออมเพื่อการลงทุนดังกล่าว ดูเหมือนว่า การลงทุนในต่างประเทศ เป็นช่องทางการลงทุนที่น่าสนใจและเป็นไปได้ แต่การลงทุนในต่างประเทศก็มีทั้งข้อจำกัดและความเสี่ยงเป็นอย่างยิ่ง

5. แนวคิดของโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ (ซึ่งไม่มีการกระจายความเสี่ยงและไม่ส่งเสริมการกระจายรายได้ระหว่างคนงานกลุ่มต่างๆ) จะส่งผลกระทบต่อคนงานบางกลุ่ม ที่อาจหลีกเลี่ยงการส่งเงินสมทบ ทำให้มีเงินสะสมไม่เพียงพอสำหรับการขอรับบำนาญที่

เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เมื่อครบอายุเกษียณ หรือไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูผู้อยู่ในอุปการะเมื่อคนงานผู้นั้นถึงแก่กรรม สำหรับคนงานประเภทนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องค้าประกันการจ่ายบำนาญขั้นต่ำ โดยอาจนำเงินมาจากภาษีแผ่นดิน ถ้าหากบำนาญขั้นต่ำมีมูลค่าน้อยเกินไป รัฐบาลจะต้องเข้ามาช่วยเหลือในการจ่ายส่วนที่ขาด เพื่อให้คนงานเหล่านั้นและผู้อยู่ในอุปการะไม่ตกอยู่ในภาวะยากจน ถ้าหากบำนาญขั้นต่ำที่รัฐจัดให้มีมูลค่าสูงเกินไป คนงานก็อาจพยายามหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบ เพราะถึงอย่างไรก็มีสิทธิได้รับบำนาญขั้นต่ำอย่างเพียงพออยู่แล้ว

## 2.2 การบริหารโครงการและการจัดการลงทุนของโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบโดยภาคเอกชน

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การแปรรูปหน่วยงานของรัฐไปเป็นการบริหารแบบเอกชนได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ถ้าหากหน่วยงานของรัฐสามารถแปรรูปไปเป็นหน่วยงานเอกชนได้แล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการประกันสังคมก็สามารถแปรรูปเป็นหน่วยงานเอกชนได้เช่นกัน ในโครงการที่มีการสะสมเงินส่วนเกินเข้ากองทุน ความด้อยประสิทธิภาพในการลงทุนของหน่วยงานของรัฐ ทำให้มีข้อเสนอว่า การลงทุนของกองทุนประกันสังคม ควรแปรรูปเป็นการดำเนินงานแบบเอกชน ด้วยแนวคิดที่ว่า การลงทุนจะกระทำได้เฉพาะในตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลเท่านั้น หลายฝ่ายมีความเชื่อว่า การลงทุนโดยสถาบันลงทุนภาคเอกชน จะมีประสิทธิภาพมากกว่าสถาบันของรัฐ ทั้งยังคาดหวังว่า การบริหารแบบเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของรัฐ

เป็นที่ปรากฏว่า การลดข้อจำกัดด้านการลงทุนที่กำหนดไว้เฉพาะในตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาล จะส่งผลให้โครงการบำนาญประสบความสำเร็จในการลงทุนมากขึ้น ในประเด็นนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่า จะต้องแปรสภาพไปเป็นองค์กรเอกชนหรือไม่ หรือเพียงแค่จะกำจัดการเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคเท่านั้น และยังไม่มีความชัดเจนว่าโครงการบำนาญจะสามารถบริหารการลงทุนแบบมืออาชีพได้หรือไม่ ทั้งยังไม่มีความชัดเจนว่า รัฐบาลจะขายพันธบัตรแก่โครงการประกันสังคมตามที่ขอโควต้าได้หรือไม่ โดยข้อเท็จจริง โครงการบำนาญที่มีการแปรรูปไปเป็นองค์กรเอกชนมักถือหุ้นจำนวนมากในตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลอยู่แล้ว (อาจเป็นเพราะขาดทางเลือกในการลงทุนหรือมีทางเลือกอย่างจำกัด) แต่ตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลมิได้รับการสนับสนุนจากโครงการประกันสังคม เนื่องจากโครงการที่บริหารโดยเอกชนจะให้ผลตอบแทนตามอัตราในตลาด

ความสนใจต่อการลงทุนในเชิงแข่งขันที่บริหารโดยสถาบันเอกชน มีความสำคัญว่าการแปรรูปไปเป็นองค์กรเอกชน เพราะการนำเงินสมทบของโครงการบำนาญไปลงทุน มีความ

น่าสนใจในแง่ธุรกิจ เงินสมทบของคณงานเป็นเงินที่สถาบันลงทุนถือครองไว้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปรียบเทียบในการบริหารกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบการจัดเก็บเงินสมทบแบบแยกกลุ่ม ดังที่เกิดขึ้นในระบบประกันสังคมแบบเอกชนหลายๆ แห่งและความเป็นไปได้ที่คณงานจะโยกย้ายเงินสมทบของตนจากกองทุนหนึ่งไปสู่อีกกองทุนหนึ่ง ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงการส่งเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคมมากยิ่งขึ้น สถาบันลงทุนเอกชนจะต้องมีหน้าที่ในการรับเงินสมทบ มิใช่เก็บเงินสมทบ แม้ว่าสถาบันเอกชนอาจได้รับการคาดหวังว่า จะเป็นผู้บังคับให้คณงานที่เลือกเขาโครงการของสถาบันนั้น ต้องส่งเงินสมทบให้ครบถ้วน แต่ในความเป็นจริง มีแรงจูงใจน้อยมากที่ทำให้สถาบันนั้นยอมเพิ่มค่าใช้จ่ายเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาแก่คณงานเอง เพราะจะได้รับบำนาญในระดับที่ไม่เพียงพอ และเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายบำนาญเพิ่ม การจัดเก็บเงินสมทบแบบรวมศูนย์และการบังคับใช้กฎหมายในการจัดเก็บเงินสมทบ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้คณงานสามารถเลือกที่จะร่วมลงทุนในสถาบันลงทุนเอกชน จะสามารถผ่อนคลายปัญหานี้ได้

ผู้บริหารโครงการประกันสังคมภาคเอกชน มักมีข้อเสียในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารที่สูงกว่าโครงการประกันสังคมที่บริหารแบบรวมศูนย์อย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐ ดังนั้นผู้บริหารภาคเอกชนจะต้องพยายามดึงสมาชิกเข้าโครงการมากที่สุด เพื่อให้มีเงินสมทบเพียงพอ กับค่าใช้จ่ายบางประเภทซึ่งไม่อาจพบในโครงการของที่ดำเนินการบริหารโดยรัฐ เช่น เงินสมทบของคณงาน ส่วนหนึ่งจะถูกแบ่งไปเป็นค่าคอมมิชชั่นสำหรับองค์กรที่ดึงคณงานเข้าเป็นสมาชิก การแบ่งส่วนเงินสมทบบ้างกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญและผลตอบแทนจากการลงทุน อาจไม่เพียงพอ กับค่าคอมมิชชั่นที่จ่ายไปก็ได้ ดูเหมือนว่า การโยกย้ายกองทุนของคณงานส่วนใหญ่ มิได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะวิเคราะห์ของคณงานเอง หากแต่เป็นผลจากการวิเคราะห์และชี้แนะขององค์กรตัวแทน (Agent) มากกว่า

**แนวทางที่ 3 การดำเนินโครงการบำนาญแบบผสมผสาน : ระบบ 3 ชั้น (Combined schemes : the three pillars)**

การปฏิรูปโครงการบำนาญโดยทั่วไป มักกำหนดโครงการเป็น 3 ชั้นคอน คือ

ชั้นที่ 1 (First Pillar) : โครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนของรัฐ

ชั้นที่ 2 (Second Pillar) : โครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบบริหารโดยรัฐ

หรือเอกชน

ชั้นที่ 3 (Third Pillar) : โครงการออมแบบสมัครใจ



แนวคิดนี้ สามารถทำให้เกิดการยอมรับได้ทั้งในทางสังคมและการเมือง โดยอาจดำเนินโครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนโดยไม่กำหนดเงินสมทบก็สามารถใช้ได้ มีตัวแปรจำนวนมากเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและระบบการเงินในโครงการชั้นที่ 1 ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าในโครงการในแต่ละชั้น ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมโครงการบำนาญ โดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับประโยชน์ทดแทนที่กำหนดไว้ในชั้นที่ 1

ในบางประเทศเช่น ประเทศชิลี ระบบการเงินและปัญหาอื่นๆ ที่พบในโครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนที่บริหารโดยรัฐ มีความรุนแรงมาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องนำโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบมาใช้แทนทั้งหมด (โดยทั่วไปรัฐบาลค้าประกันการจ่ายเงินสมทบขั้นต่ำ) ปัญหาก็คือ จะใช้ระบบการเงินแบบใดในการจ่ายบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนควรเป็นอย่างไร คนงานรุ่นปัจจุบันไม่สามารถส่งเงินสมทบเข้าโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ พร้อมกับกับการส่งเงินเข้าระบบการเงินแบบได้มาจ่ายไป ของโครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน เพื่อจ่ายเป็นบำนาญสำหรับผู้เกษียณอายุในปัจจุบันได้

เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐอาจขายพันธบัตรหรือใช้วิธีอื่นๆ ในการลงทุนในกองทุนของรัฐ เพื่อให้คนงานที่เกษียณอายุมีสิทธิได้รับบำนาญตามระยะเวลาที่เข้าเป็นสมาชิกโครงการบำนาญแบบกำหนดประโยชน์ทดแทนของรัฐ แนวคิดนี้เป็นการผลัดภาระจากคนงานผู้ส่งเงินสมทบในปัจจุบัน ไปสู่ผู้ส่งเงินสมทบในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม คนงานเหล่านี้ก็เป็นผู้จ่ายภาษีด้วย จึงไม่มีความชัดเจนว่าจะผลัดภาระดังกล่าวได้อย่างไร อีกแนวคิดหนึ่งคือ การนำเงินสมทบของโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบไปจ่ายบำนาญปัจจุบันของโครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน ซึ่งจะทำให้บัญชีรายบุคคลว่างลง ทำให้ไม่มีสินทรัพย์ที่จะไปสนับสนุนหรือไม่มีการออม หากแต่พวกเขาได้รับผลประโยชน์เป็นรายปี ขณะที่แนวคิดนี้ช่วยให้คนงานปัจจุบันไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ 2 ต่อ แต่ได้ก่อให้เกิดผลเสียทางการเงินและเศรษฐกิจที่จะช่วยค้ำจุนโครงการบำนาญแบบกำหนดเงินสมทบ และบางทีอาจส่งผลให้คนงานได้รับบำนาญต่ำกว่าโครงการแบบกำหนดประโยชน์ทดแทน

จึงเป็นที่ปรากฏชัดว่า โครงการประกันสังคมโดยรัฐ ซึ่งประสบปัญหาทางการเงินจะต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงและแก้ไข โดยสามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ

1. ต้องยอมรับว่า มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงและแก้ใขนั้น จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระยะยาว การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขโครงการบำนาญของรัฐอาจส่งผลเพียงเป็นการยืดเวลาของการเผชิญกับ “วันแห่งความหายนะ” ออกไปเท่านั้น ในยุโรปตะวันตกมีการออกแบบเพื่อการปฏิรูปโครงการบำนาญของรัฐให้เป็นที่ยอมรับได้ด้วยการได้รับคำปรึกษาจากสมาชิกในสังคม

2. ต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขที่เป็นไปได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันต้องยอมรับว่า การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขที่ดำเนินการอยู่ในประเทศต่างๆ อาจเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ แต่แนวทางแก้ปัญหาของชาติที่เป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของชาติ จะต้องเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาพิจารณาประกอบด้วย

3. การเปลี่ยนแปลงและแก้ไข ต้องเป็นผลมาจากการประนีประนอม และต้องอยู่บนพื้นฐานของความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกในสังคม การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขจะได้รับการยอมรับต่อเมื่อทุกฝ่ายเห็นด้วย

จึงมีความเห็นว่าปัญหาที่สำคัญของโครงการบ้านอายุในระบบประกันสังคมทั้ง 8 ประการดังกล่าวเป็นปัญหาที่อาจคาดหมายได้ว่าต้องเกิดขึ้นกับประเทศไทยในอนาคต และเมื่อพิจารณาแนวทางแก้ไขทั้ง 3 ประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในแนวทางที่ 3 มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และมีความเหมาะสมกับการประกันสังคมกรณีชราภาพที่บังคับใช้ในประเทศไทยซึ่งควรจะจัดระดับเป็นระบบ 3 ชั้นต่อไปในอนาคต

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย ดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า

ประเทศไทย ในส่วนของการประกันกรณีชราภาพ จัดอยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งระบบนี้มีการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนและรัฐบาล โดยการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่าๆ กันทั้ง 3 ฝ่าย โดยจ่ายบำนาญสัมพันธ์กับรายได้ และในช่วงแรกที่มีการบังคับใช้หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ จะใช้ระบบสะสมเงินสำรองบางส่วน เป็นวิธีการผสมผสานระหว่างแบบได้มาจ่ายไปและแบบจ่ายเต็มจำนวน กล่าวคือ มีการสะสมเงินสำรองขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งโครงการเติบโตและยืนอยู่ได้ด้วยความมั่นคง ในปัจจุบันนี้ ระบบนี้จะใช้กับแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน ซึ่งสามารถกำหนดสูตรประโยชน์ทดแทนได้แน่นอนโดยสะสมเงินสำรองไว้ใช้จ่ายบำนาญในอนาคต โดยมีการกำหนดอัตราบำนาญขั้นต่ำพื้นฐานเอาไว้เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบจำนวนมากให้ได้รับบำนาญที่ไม่ต่ำจนเกินไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์แล้วจะพบว่า

ในส่วนของประเทศไทยนั้น หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีชนิดของโครงการอยู่ในระบบประกันสังคม ถือได้ว่าเป็นการสร้างระบบให้มีมาตรฐานการคุ้มครองทางสังคม โดยจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้เป็นรายงวดหรือรายเดือน และจะเห็นได้ว่า การประกันกรณีชราภาพในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยง จากการสำรวจพบว่าประเทศที่ใช้ระบบนี้มีเพียง 15 ประเทศเท่านั้น ส่วนของประเทศไทยใช้ระบบประกันสังคม ซึ่งจากการสำรวจจะพบว่า ประเทศส่วนใหญ่ในโลกใช้ระบบนี้ เนื่องจากเห็นว่า ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นระบบที่ค่อนข้างจำกัดอยู่ในตัว เพราะเป็นระบบที่บังคับให้มีการเก็บออมเป็นรายบุคคล และจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนเพียงครั้งเดียวเมื่อถึงเวลาที่ต้องการเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนซึ่งเกษียณอายุได้ และจะเห็นได้ว่าช่วยความคุ้มครองในประเทศ

ไทยครอบคลุมเพียงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเท่านั้น ส่วนในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จะคุ้มครองสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งช่วยความคุ้มครองครอบคลุมประชากรในประเทศมากกว่าประเทศไทย และประเทศไทยยังคงเก็บเงินจาก 3 ฝ่ายคือ เก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ มีการจัดเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามหลักสากลปฏิบัติ จึงถือได้ว่าในเรื่องเงินสมทบนี้ของทั้ง 2 ประเทศมีการพัฒนาที่ดีกว่าการจัดเก็บเงินสมทบในประเทศไทย สำหรับเรื่องอายุการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนของประเทศไทย จะเท่ากันกับของประเทศมาเลเซีย คือ ผู้ประกันตนต้องมีอายุมีอายุครบ 55 ปีขึ้นไป แต่ประเทศสิงคโปร์ได้มีการปรับเปลี่ยนอายุการเกิดสิทธิจากเดิมอายุ 55 ปีขึ้นไป เป็นอายุ 60 ปีขึ้นไปจึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในส่วนของบำนาญตกทอดและบำนาญทุพพลภาพ ทั้งประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ มีทั้ง 3 ประเทศ แต่จะแตกต่างกันในส่วนประโยชน์ทดแทน และระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบจะมีแต่ประเทศไทย ที่กำหนดไว้ 180 เดือนขึ้นไป ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเท่านั้น โดยทั้ง 2 ประเทศคือ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไว้ และจากผลการศึกษาทั้ง 3 ประเทศ มีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงิน เป็นลำดับแรก เพราะถือว่ามีความสำคัญในการดำรงชีพของผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ จะมีประโยชน์ทดแทนในรูปบริการและสิ่งของให้แก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุเหล่านี้ด้วย ซึ่งประเทศไทยควรเพิ่มรูปแบบของการให้ประโยชน์ทดแทนให้ครบทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวต่อไปในอนาคต

สำหรับการจัดองค์กรในประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์นั้น ได้มีการจัดองค์กรบริหารประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเหมือนกัน ในรูปแบบของการบริหาร กล่าวคือ จะมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการนำหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาใช้บังคับ สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในเรื่องเงินสมทบ คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ได้กำหนดรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบฝ่ายละเท่าๆ กัน คือ ไม่เกินร้อยละ 1 ของอัตราค่าจ้าง และในมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เป็นการแก้ไขการออกเงินสมทบ จากเดิมที่กำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่าๆ กัน ในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ได้แก้ไขโดยตัดคำว่า “ฝ่ายละเท่าๆ กัน” ออก แต่ยังคงกำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเช่นเดิม การที่ให้รัฐบาลออกเงินสมทบด้วยอาจก่อ

ให้เกิดเป็นภาระให้แก่รัฐบาลในอนาคตได้ เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ อาจอยู่ในสภาวะวิกฤตจนทำให้รัฐบาลไม่สามารถส่งเงินสมทบในส่วนของคนเข้ากองทุนชราภาพได้ และจากการสำรวจของสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1995 จากจำนวน 165 ประเทศ ในจำนวนประเทศที่เก็บเงินสมทบและคุ้มครองลูกจ้าง 102 ประเทศ มีประเทศที่รัฐบาลจ่ายเงินสมทบด้วยเพียง 8 ประเทศ เท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก 93 ประเทศนั้น รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบเลย มีเพียงนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นที่ออกเงินสมทบด้วย เงินสมทบของรัฐบาลที่ต้องจ่าย เป็นสัดส่วนของค่าจ้างผู้ประกันตน จะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามภาวะที่มีอยู่ในกองทุน และห้วงระยะเวลาใดก็ตามในอนาคต เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศเกิดภาวะวิกฤต มีความผันผวน รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณไปใช้ประโยชน์ทางอื่นที่สำคัญ ระบบการเงินกองทุนอาจจะขาดสภาพคล่อง ส่งผลถึงความอยู่รอดทางการเงินของกองทุน และมีผลกระทบต่อหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายได้กำหนด ดังนั้นรัฐบาลไม่สมควรจะต้องออกเงินสมทบด้วย จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะเห็นได้ว่า มาตรา 76 ในเรื่องเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กฎหมายได้บัญญัติไว้แต่เพียงผู้ประกันตนที่มีอายุครบ 55 ปีขึ้นไปและระยะเวลาในการส่งเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดคือ 15 ปีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาน้อยกว่า 15 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนด้วยเหตุออกจากงาน ทูพพลภาพหรือตาย นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีอายุเกิน 45 ปีขึ้นไป ซึ่งต้องส่งเงินเข้ากองทุนชราภาพ ด้วยกฎหมายก็มีได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ ทำให้ผู้ประกันตนที่มีอายุเกินเหล่านี้ ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนจากกรณีดังกล่าว และจะเห็นได้ว่าในมาตรา 77 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2541) จะให้ประโยชน์ทดแทนเฉพาะลูกจ้างผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 ไว้เท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีอื่น

ด้วยเหตุนี้ ทางรัฐบาลจึงเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวโดยมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาของมาตรา 76 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของนานาประเทศ ในเรื่องเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนและประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในมาตรา 46 วรรคสอง

ให้นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน “โดยให้รัฐบาลออกเงินสมทบในรูปของค่าใช้จ่ายการบริหารหรืออุดหนุนเฉพาะส่วนต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่ไม่สมดุลย์” ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

2. ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยออกเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542 ยังไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

สิทธิรับบำเหน็จเงินก้อน ในกรณีที่หัวหน้าครอบครัวซึ่งเป็นผู้ประกันตนได้เกิดตายลง ไป ประเทศไทยน่าจะนำหลักเกณฑ์การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ที่อยู่ในอุปการะ และ/หรือคู่สมรสที่เป็นหม้ายของอนุสัญญาฉบับที่ 102 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือของประเทศมาเลเซีย หรือของประเทศสิงคโปร์ มาปรับใช้ในประเทศไทย แทนที่จะให้เงินในรูปแบบบำเหน็จอย่างเดียว ก็ให้เป็นบำเหน็จแก่คู่สมรสซึ่งเป็นหม้ายที่ไม่มีรายได้เป็นหลักแหล่ง สมควรที่จะได้รับบำนาญของผู้ประกันตนที่ได้ตายไปแล้วต่อไป จนคู่สมรสที่เป็นหม้ายนั้นมีคู่สมรสใหม่ หรือได้ตายไป

จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 77 จัตวา วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตรา 77 จัตวา

ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามมาตรา 77 ทวิ ถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนหรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้ทายาทของผู้นั้น“มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ต่อเมื่อทายาทของผู้นั้นได้ผ่านการตรวจสอบรายได้แล้วหรือมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

การรับเงินบำนาญชราภาพตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

ทายาทผู้มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

(1) บุตรชอบด้วยกฎหมาย ยกเว้นบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น ให้ได้รับ 2 ส่วน ถ้าผู้ประกันคนที่ตายมีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปให้ได้รับ 3 ส่วน

(2) สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน และ

(3) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ในกรณีที่ไม่มีทายาทในอนุมาตราใด หรือทายาทนั้นได้ตายไปเสียก่อนให้แบ่งเงินตามมาตรา 77 (2) ในระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ”

3. อัตราเงินสมทบที่นำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้าง จัดว่ายังอยู่ในอัตราที่ต่ำ เพราะเป็นช่วงแรกของการดำเนินงานการเก็บเงินสมทบสัมพันธ์กันกับอัตราประโยชน์ทดแทนที่จ่าย ดังนั้น สมาชิกที่จ่ายเงินสมทบจะต้องยอมรับว่า ระดับบำนาญที่ให้นั้นมิใช่เพื่อคงระดับมาตรฐานการครองชีพเท่ากับก่อนรับบำนาญและเพื่อให้การรับบำนาญแตกต่างจากรายได้ก่อนเกษียณอายุ ไม่มากนัก ควรจะต้องทบทวนอัตราเงินสมทบทุก ๆ 3 - 5 ปี ในช่วงแรกควรทบทวนก่อน 3 - 5 ปี และปรับอัตราเงินสมทบตามระบบการเงินแบบสำรองเงินบางส่วน ในช่วงเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ ระดับบำนาญที่จะได้รับจะสูงขึ้นด้วยเปลี่ยนไปคนที่มียาอายุยืนขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าในทางการแพทย์และประชาชนมีความรู้ทางด้านสุขภาพอนามัย การโภชนาการและการออกกำลังกายสม่ำเสมอมากขึ้น เหล่านี้ยังมีความชำนาญที่จะทำงานต่อไปอีก หากกฎหมายกำหนดเกษียณอายุ 55 ปี รับบำนาญปัญหาการกำหนดอายุเกษียณเร็วกว่าที่ควร จะกลายเป็นภาระหนักของกองทุนประกันสังคมในอนาคต เพราะมีผู้เกษียณอายุมากและยังรับบำนาญไปอีกนาน นอกจากนี้การที่แรงงานเกษียณเร็วส่งผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบเศรษฐกิจจะตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยแรงงานของผู้เกษียณอายุเร็วได้ นายจ้างจะถือเป็นเกณฑ์ให้แรงงานออกจากงาน และจ้างแรงงานใหม่ที่ค่าจ้างถูกกว่าในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดไว้แล้วว่า อายุเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพคือตั้งแต่อายุ 55 ปีขึ้นไป

4. การกำหนดอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปี ถือว่ากำหนดไว้น้อยกว่าอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญของข้าราชการไทย ซึ่งกำหนดไว้ 60 ปี ประเทศสิงคโปร์ได้มีการปรับอายุการเกิดสิทธิเพิ่มขึ้นเป็น 60 ปี และอีกในหลายประเทศอายุการเกิดสิทธิสูงกว่า 60 ปี

จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 77 ทวิ เป็น

มาตรา 77 ทวิ ในกรณีที่ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบ “60” ปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ”

ซึ่งในการแก้ไขกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วนั้น จะต้องใช้ระยะเวลา ดังนั้น ควรดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไปก่อน(อายุการเกิดสิทธิที่อายุ 55 ปี) แล้วค่อยมาพิจารณาเสนอแก้ไขกฎหมายเพิ่มอายุเกิดสิทธิเป็น 60 ปี ในภายหลังโดยจะต้องสร้างความเข้าใจแก่สมาชิกผู้ประกันตนว่า สมาชิกผู้ประกันตนจะได้รับบำนาญในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากสมาชิกผู้ประกันตนมีเวลาการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมากกว่าเดิม

5. กฎหมายประกันสังคมของไทยในปัจจุบัน คือ คຸ້ມຄອງລູກຈ້າງໃນສູນປະກອບການທີ່ມີລູກຈ້າງตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปในปัจจุบันถือว่าเหมาะสมแล้ว หากมีการขยายฐานความคุ้มครองออกไปเมื่อใดก็จะขยายความคุ้มครองในเรื่องประโยชน์ทดแทนทุกประเภทไปพร้อมๆกัน การให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก ซึ่งโดยภาวะที่รับผิดชอบจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อการประกันกรณีชราภาพได้มีผลบังคับใช้ เช่น ฐานทะเบียนผู้ประกันตนที่จะต้องสนใจเรื่องความแม่นยำในเรื่องวันเดือนปีเกิด ซึ่งมีผลต่อการจ่ายบำนาญหลังจากอายุเกิดสิทธิ การเก็บข้อมูลเงินสมทบจะต้องเก็บไว้ยาวนานถึง 15 ปีหรือ 180 เดือน ขึ้นไป ระยะเวลาการทำงาน การเข้าออกจากงานล้วนเป็นสิ่งเพิ่มภาระในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจะต้องพิจารณาเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร กระบวนการทำงาน รวมถึงระบบคอมพิวเตอร์ จะทำให้ไม่เกิดความสับสนต่อกลุ่มลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ขอบข่ายคุ้มครอง

6. การประกันกรณีชราภาพ มิได้แยกระบบการเงินออกจากการประกันกรณีสงเคราะห์บุตร แต่เป็นการจัดเก็บเงินสมทบตามอัตราที่กำหนด แล้วผนวกเข้าเป็นฐานการเงินกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพร่วมกัน เนื่องจากการประกันกรณีชราภาพ มีลักษณะเป็นกองทุนที่จ่ายประโยชน์ทดแทนระยะยาว ซึ่งผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนชราภาพถึง 180 เดือน ถึงจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ได้กำหนดระยะเวลาต้องส่งเงินสมทบมาเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 1 ปีเท่านั้น ก็มีสิทธิที่จะใช้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแล้ว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินกองทุน ทำให้ไม่สามารถมีความอยู่รอดอย่างยาวนานได้ ในเรื่องดังกล่าวจึงเห็นว่า ตามหลักการและเพื่อความอยู่รอดทางการเงิน จำเป็นต้องแยกกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ออกจากกองทุนประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพมาตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพอีกกองทุนหนึ่ง



7. การคำนวณด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงสถานะการเงินในอนาคต บัญชีต่าง ๆ ที่เป็นข้อสมมุติฐานในการคำนวณอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนมีผลกระทบต่อระดับบำนาญที่สมาชิกจะได้รับข้อสมมุติฐาน เพื่อการวิเคราะห์เหล่านั้นจะต้องเชื่อถือได้ เป็นที่ยอมรับและนำมาจากข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานระดับประเทศ

8. การนำเงินไปลงทุนเป็นประเด็นท้าทายผู้บริหารงานประกันสังคมทุก ๆ ประเทศ กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นกองทุนที่ต้องสะสมทุนไว้เป็นระยะยาว เพื่อจ่ายแก่สมาชิกตามข้อผูกพัน จำเป็นจะต้องจัดระบบการจัดเก็บ การเก็บรักษา และการนำเงินไปลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งมาตรการในการป้องกันการแทรกแซงการนำเงินไปลงทุนที่มีได้นำประโยชน์กลับคืนแก่สมาชิก มิฉะนั้น จะประสบปัญหากองทุนขาดเสถียรภาพ

9. การลงทุนของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ ควรมีกระบวนการที่ถูกต้องและพึงคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ ผลตอบแทนสูงสุด ความเสี่ยงน้อยที่สุด มีสภาพคล่อง และมีความโปร่งใส โดยกำหนดเป้าหมายระดับกองทุนที่จะนำไปลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งกระบวนการคัดเลือกผู้จัดการกองทุนกำหนดกลไกเพื่อเป็นตัวชี้วัดผลงานของผู้จัดการกองทุนฯ ในการกำหนดกลยุทธ์การลงทุน นอกจากนี้ยังต้องกำหนดไว้ด้วยว่า จะกระจายความเสี่ยงของการนำเงินไปลงทุนอย่างไร รูปแบบการนำเงินไปลงทุน (Investment Instrument) แต่ละประเภทจะกำหนดไว้ในระดับใด ร้อยละเท่าใด (Investment Limits per-Instrument) และประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการเงินการลงทุน ดังนั้น ควรจ้างที่ปรึกษาทางด้านการเงินการลงทุน และเร่งรัดฝึกอบรมหรือสรรหาบุคลากรด้านนี้ให้เพียงพอ

10. ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้กับผู้ประกันตนเป็นแบบแผนการกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Plan) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการกระจายรายได้กันระหว่างสมาชิกมีความเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาที่ยังมีช่องว่างระหว่างรายได้อยู่ ระดับประโยชน์ทดแทนที่จ่ายมีความเหมาะสมสัมพันธ์กับอัตราเงินสมทบที่เก็บในอัตราร้อยละ 1 ในขณะนี้ สูตรที่ใช้ในการคำนวณ คือ ค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย  $\times (15\% + 1\% \text{ ต่อปี})$  ตามจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน) ต้องเป็นสูตรสามารถปรับเปลี่ยนได้โดยจะต้องคำนึงถึงการปรับค่าเงินสมทบให้เหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพในขณะนั้นด้วย

11. รูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนที่น่าเสนอในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะดำเนินการมิได้ครอบคลุมถึงการให้บริการทางการแพทย์และประโยชน์ทดแทนในรูปสิ่งของแต่จะให้ประโยชน์เฉพาะในรูปตัวเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้น ควรเริ่มดำเนินการในรูปแบบที่ง่ายก่อน หากจะให้ครอบคลุมไปถึงการดูแลกรณีเจ็บป่วยแก่ผู้ประกันตนซึ่งรับบำนาญ คงจะต้องพิจารณาว่าควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านบริการสาธารณสุขดูแล หรือร่วมกันการดูแลกับ

สำนักงานประกันสังคม และหากจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มเพื่อให้ครอบคลุมการประกันกรณีเจ็บป่วยด้วยแล้ว ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบจะสามารถรับการชำระเงินสมทบเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ และถ้าหากจะให้ครอบคลุมการให้ผู้ประกันตนซึ่งรับบำนาญเหล่านี้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในราคาพิเศษ เช่นเดียวกับผู้ประกันตนในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ประเทศไทยคงต้องพิจารณาให้หน่วยงานรับผิดชอบด้านจัดสร้างที่อยู่อาศัยเช่น การเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานเอกชนไปดำเนินการ และรวมกันกับสำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ มิให้ผู้สูงอายุซึ่งรับบำนาญเหล่านี้ต้องไปใช้บริการระบบสังคมสงเคราะห์มากขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

12. การประกันสังคมกรณีชราภาพ จำเป็นต้องมีการติดตาม ตรวจสอบ ทบทวน รูปแบบ หลักเกณฑ์เป็นระยะ เนื่องจากกองทุนชราภาพจะเป็นกองทุนขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การผูกมัดให้รัฐรับประกันเกินกำลัง การให้ค้ำประกันสัญญาการเพิ่มประโยชน์ทดแทน รวมถึงการนำเงินไปใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์จะนำความล้มเหลวมาสู่ระบบได้

13. งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม กรณีชราภาพสำหรับประเทศไทยยังมีจำนวนน้อยมาก สมควรให้การสนับสนุนงานวิจัยด้านนี้ เช่น ระดับรายได้ที่เหมาะสมกับค่าครองชีพของผู้รับบำนาญ ผลกระทบของโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ผลกระทบของโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพต่อการลงทุนของเจ้าของสถานประกอบการ เป็นต้นผลของการศึกษาวิจัยสามารถนำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมได้ ประเทศไทยยังคงมีปัญหาช่องว่างของรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กองความมั่นคงทางสังคม . การประกันสังคมในประเทศไทย ศาลประกันสังคมในประเทศอังกฤษ  
 บำนาญชราภาพในระบบความมั่นคงทางสังคม . กรุงเทพมหานคร : สถานสงเคราะห์  
 หญิงปากเกร็ด , 2516 .

กิติพงศ์ หังสฤกษ์ . “กฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม หน่วยที่ 14 ” ในเอกสารการ  
 สอนชุดวิชาการบัญชีและกฎหมายธุรกิจ เล่มที่ 2 (หน่วยที่ 8 –15 ) สาขาศิลปศาสตร์.  
 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2539 .

โกวิทช์ นุรพานินทร์ , การสร้างความมั่นคงทางสังคม . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์สวย ,  
 2533 .

บัญญัติ สิริปรีชา . โครงการบำนาญในระบบประกันสังคม “ประเด็นปัญหาในปัจจุบัน”. แปลจาก  
*International , Social Security Pension : Current Issues\_* . โดย Warren R .  
 McGillivray . นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม , 2540 .

ประดิษฐ์ ต้นสุรัตน์ . “การแก่และความชรา” ใน ความรู้เบื้องต้นกับกายวิภาคและสรีรวิทยา .  
 พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2505 .

นิคม จันทร์วิฑูร . กฎหมายประกันสังคม . แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานใน  
 ประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2537 .

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพประกันภัย เล่มที่ 1  
 (หน่วยที่ 1 –7 ) . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2538 .

วิจิตรา วิเชียรชม . หลักกฎหมายประกันสังคม . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2538 .

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ . ระบบความมั่นคงทางสังคม . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2533 .

สุพัตรา สุภาพ . ปัญหาสังคม . : กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2540 .

สุมาลย์ โทมัส . ผู้สูงอายุ : ปัญหาในปัจจุบันและอนาคตของสังคมไทย . กรุงเทพมหานคร :  
 ม.ป.ศ. , 2534 .

เสนอ อินทรสุขศรี คนชรา . กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ,  
 2514 .

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี . สถิติผู้สูงอายุในประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร :  
กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ , 2541 .

#### กฎหมาย

กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 12

กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 14

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

#### วารสาร

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ . “กฎหมายประกันสังคมกับกลุ่มประเทศในอาเซียน” . วารสารรามคำแหง . 9 ,  
เมษายน 2526 .

นิคม จันทรวาทู . “กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์” . วารสารศาลแรงงาน . ปีที่ 9 ,  
ฉบับที่ 3 . กรกฎาคม-กันยายน 2533 .

สำนักงานประกันสังคม . แผนประกันสังคม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 – 2544 . ม.ป.ส. : กันยายน  
2539 .

#### วิทยานิพนธ์

ประพิมพ์ดาว สุคนธ์ . สุขภาพจิตผู้สูงอายุ : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนเชื้อเพลิงพัฒนา เขตยาน  
นาวา กรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคม  
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2526 .

อุตตราพร บุญนาค . ปัญหาและความต้องการของคนชราในสถานสงเคราะห์คนชรา บ้านบางแค  
กรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคม  
สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2518 .

#### เอกสารอื่นๆ

กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคมในประเทศไทย . บทความประกันสังคมใน  
ประเทศไทย . ม.ป.ส. , 2537 .

- กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม . “บ้านาณูชราภาพ การสงเคราะห์ครอบครัว และพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย.” ใน เอกสารสรุปสำหรับผู้บริหาร จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญ ILO ในโครงการ TSS - 1. ม.ป.ศ. , 2539.
- กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม . รายงานการอบรมด้านประกันสังคม ณ ประเทศมาเลเซีย จัดโดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประเทศมาเลเซีย . ม.ป.ศ. ม.ป.ป.
- กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม . สรุปย่อการพัฒนาระบบการประกันสังคมในประเทศไทย ตามข้อเสนอของ IMF . ม.ป.ศ. , 2537 .
- กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม . หลักการและแนวคิดการประกันกรณีชราภาพ . ม.ป.ศ. : ม.ป.ป. .
- เคนเนธ ทอมสัน . “วิธีให้การคุ้มครองกรณีชราภาพ” ใน เอกสารวิชาการด้านการประกันสังคม โดยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ . ม.ป.ศ. , สิงหาคม 2535 .
- มัทนา พนานิรมัย และสมชาย สุขศิริเสรีกุล . การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม : อดีต ปัจจุบันและอนาคต สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ศ. , 2539 .
- นภาพร ชโยวรรณและคณะ . สรุปผลการวิจัยโครงการผลประทบทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย . กรุงเทพฯ ฯ : เอกสารสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 2532 .
- มาลี ธรรมลิขิตกุล . ศึกษาปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุที่มารับบริการด้านการรักษาพยาบาล โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร . กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2526 .
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม . รายงานแนวทางการดำเนินการประกันกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร . ม.ป.ศ. , มกราคม 2540 .

## ภาษาอังกฤษ

- Butare Theopisle , “International Comparison of Social and Retirement Fund from the Nation Saring Perspective” . **International Social Security Review Vol. No 2/94** ISSA Geneva , 1994 .
- Dasaki Mohammed Zabidi , “The experience of the Employees Provident Fund of Malaysia.” in **Current Social Security Issues in Asia and the Pacific Series No.21** Manila , 1997 .
- Glasgow Caledonian University , **Model of Pension Scheme Training on Social Security Administration** . Social Security Office Bangkok Thailand , 1995 .
- ILO , **Introduction to Social Security** . Geneva , 1984 .
- ILO , **The Social Security (Minimum Standards) Convention 1952 (No. 102) of the ILO from Introduction to Social Security** . ILO , 1989 .
- ISSA , **Interregional Training Seminar on Social Security Statistics for Actuarial Valuations : Social Security Participants Handouts** . Geneva , 1996 .
- ISSA , “Significant Legislative pacific and Policy Developments in Asia and the Pacific , Social Security Documentation” **Report of the Tenth ISSA Regional Conference for Asia and the Pacific in Asia Pacific Series No. 19** Geneva , 1994 .
- McGillivray R . Warren , “ Acturial Valuations of Social Security Schemes : Necessity , Utility and Misconceptions” in **ISSA 11<sup>th</sup> International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians** . Athens , 1995 .
- Mokul G.Asher , “The Future of Retirement Protection in Southeast Asia.” **International Social Security Review Vol. 51 , 1/98 Jan – Mar** .
- World Bank , **Wrap up meeting** . Bangkok , 1994 .
- Tan Siew Pheng . editor , “The Central Provident Fund” in **Singapore 1996 a view of 1995** .
- U.S. Social Security Administration , **Social Security Programs Throughout the world 1995** . Washington D.C. : U.S. Government Printing Office , 1995 .



ภาคผนวก



ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบคุณลักษณะที่สำคัญของแบบแผนการจ่ายประโยชน์ทดแทน

ลำดับ	คุณลักษณะงาน	Defined Benefit Plan	Defined Contribution plan
1.	การให้ประโยชน์ทดแทนตามหลักความสมดุลระหว่างความเพียงพอทางสังคมและความเป็นธรรมของปัจเจกบุคคล (Social Adequacy and Individual Equity)	สามารถสร้างความสมดุลในการให้ประโยชน์ทดแทนตามหลักการทั้ง 2 ได้	ให้ประโยชน์ทดแทนทางด้านความเป็นธรรมของปัจเจกบุคคลอย่างเดียว
2.	หลักการกระจายรายได้	มีความเป็นไปได้ในการกระจายรายได้จากผู้มีรายได้น้อยไปสู่ผู้มีรายได้น้อย	ไม่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ระหว่างบุคคล
3.	หลักการจูงใจ	สามารถกำหนดประโยชน์ทดแทนที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ทำงานต่อเนื่องเพื่อรับบำนาญเมื่อเกษียณอายุ	ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจได้เนื่องจากการออมทรัพย์เพื่อเกษียณอายุนั้นประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับภาวะตลาดการเงินและการลงทุนของโครงการ
4.	หลักประโยชน์ทดแทนตามมูลค่าที่แท้จริง	สามารถปรับประโยชน์ทดแทนได้ตามอัตราเงินเฟ้อหรือค่าจ้างหลังจากเกษียณอายุ	ปรับประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินเฟ้อหรือค่าจ้างได้เฉพาะ ณ เวลาที่เกษียณอายุนั้น
5.	การเข้าสู่โครงการของผู้ประกันคนที่มีอายุใกล้เกษียณ	สามารถกำหนดประโยชน์ทดแทนให้เพียงพอกับความ ต้องการได้ แม้ว่าจะส่งเงินสมทบเป็นระยะเวลาสั้น ๆ	ต้องส่งเงินสมทบเป็นระยะเวลา นานจึงได้รับประโยชน์ทดแทนในระดับที่เพียงพอ
6.	ระดับของเงินกองทุน	ถ้าอยู่ในระบบบังคับไม่จำเป็นต้องสะสมเงินแบบเต็มจำนวน	ต้องเป็นการสะสมเงินเต็มจำนวนเพียงอย่างเดียว



## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับ	คุณลักษณะงาน	Defined Benefit Plan	Defined Contribution plan
7.	ความไม่แน่นอน	อัตราเงินสมทบไม่สามารถกำหนดได้แน่นอน แต่สามารถปรับได้ตามความจำเป็นของกองทุน	ระดับประโยชน์ทดแทนไม่สามารถกำหนดได้แน่นอน
8.	ข้อพิงระวัง	อัตราเงินสมทบอาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ทดแทนที่กำหนด	อัตราเงินเพื่อที่สูงหรือการลงทุนที่ล้มเหลวจะทำให้จำนวนเงินในบัญชีของแต่ละบุคคลหรือประโยชน์ทดแทนติดลบหรือหมดไป

ที่มา : ILO. Thailand Pension and Family Benefit . Report to the Government on the development of Social Protection . Thailand , 1995 .

### ประวัติผู้เขียน

นายสุภาพ ศิริไกรวัฒนาวงศ์ เกิดเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2510 ที่จังหวัดพิจิตร สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2535

ประวัติการทำงาน ได้เข้าทำงานในบริษัท สยามกลการ จำกัด ในปี พ.ศ. 2535 ต่อมา ในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ได้เข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานเสริมสร้างวินัย และระบบคุณธรรม กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จนถึงปัจจุบันนี้