

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในโรงงานอุตสาหกรรม
เพื่อการชราภาพ

ชลธิชา พรหมสมัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

**Legal Measures for Labour Protection in the Informal Sector
for Old - Age Pension**

CHONTICHA PANSMAI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

for the Degree of Master or Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์ในการแนะนำจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ ที่ให้ความเมตตาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งได้กรุณาตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นมาโดยตลอด ทำให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีอันทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านเป็นอย่างสูง จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนตลอดมา

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และรศ. พินิจ ทิพย์มณี ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านต่างได้ให้ความรู้และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณเอ็ม เจริญทองตระกูล ที่สละเวลาในการให้ข้อมูลและความรู้ประกอบการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณ คุณจิระ พันธุ์ศิริ เรือเอก ธาณิศ นาคะเกษ คุณจินห์นิภา แสมขาว ที่ช่วยสนับสนุนการทำงาน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา นอกจากนี้ยังได้ให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวอันเป็นที่รักของผู้เขียน และครูบาอาจารย์ทุกท่าน รวมทั้ง พันตำรวจโท อติศักดิ์ พลชัย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนที่คอยให้กำลังใจและให้โอกาสทางการศึกษาอันมีค่ายิ่ง มา ณ โอกาสนี้ และผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพตามสมควร

ชลธิชา พรรณสมัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
2. ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน	
นอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ	4
2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ.....	4
2.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ	5
2.3 แนวความคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	
ในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ	6
2.3.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ	6
2.3.2 แนวความคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	10
2.3.3 แนวความคิดตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติและแนวนโยบายขององค์กร	
สหประชาชาติ	13
2.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน	20
2.3.5 แนวความคิดมนุษย์กับความเสี่ยงภัย	21
2.3.6 ความเป็นมาของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพในรูปแบบต่างๆ	22

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.7 ความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญ เพื่อการชราภาพ	34
3. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญ เพื่อการชราภาพของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ	35
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญ เพื่อการชราภาพของไทย	35
3.1.1 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554	36
3.1.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	45
3.1.3 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552	48
3.1.4 ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๑๕๔) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้ สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิต แบบบำนาญของผู้มีเงินได้ตามวรรคสามของ ข้อ ๒(๖๑) แห่งกฎ กระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๗๕ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร	50
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญ เพื่อการชราภาพของต่างประเทศ	52
3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น	52
3.2.2 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	66
3.2.3 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	68
3.2.4 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	72

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ.....	74
4.1 วิเคราะห์ลักษณะของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ	74
4.2 วิเคราะห์คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ	80
4.3 วิเคราะห์การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการชราภาพ	84
4.4 วิเคราะห์การจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ	87
4.5 วิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับจากระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ	90
4.6 วิเคราะห์การทบทวนจำนวนเงินสมทบ	96
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	98
5.1 บทสรุป	98
5.2 ข้อเสนอแนะ	102
บรรณานุกรม.....	105
ประวัติผู้เขียน.....	109

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 โครงสร้างประชากรและความครอบคลุมในระบบการออมเพื่อการชราภาพ.....	37
3.2 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบให้แก่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ	41
3.3 การจ่ายเงินจากกองทุน	42
3.4 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ (บาท)	42
3.5 กรณีสะสมอัตราแนะนำ	43
3.6 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับจำแนกตามอายุที่เริ่มออม และจำนวนเงินสะสม ในแต่ละเดือน	43

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ
ชื่อผู้เขียน	ชลธิชา พรหมสมัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ขณะที่ความเสี่ยงจากรายได้ของคนวัยทำงานจะลดลงตามจำนวนของคนวัยทำงานที่มีทิศทางลดลงด้วย ซึ่งในอนาคตอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงของภาครัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากมาเลี้ยงดูผู้สูงอายุ

ผลการศึกษาพบว่า ระบบบำนาญ บำนาญเพื่อการชราภาพตามกฎหมายของประเทศไทย มีขอบเขตคุ้มครองแบบภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบเท่านั้น ซึ่งแรงงานในระบบจะได้รับความคุ้มครองโดยมีหลักประกันหรือสวัสดิการสำหรับกรณีชราภาพ ได้แก่ กองทุนบำนาญ บำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน ส่วนแรงงานนอกระบบรัฐได้ให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งในอัตราแบบขั้นบันได ตั้งแต่ 600-1,000 บาท ต่อเดือน ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำมากหากเทียบกับการดำรงชีพในสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และยังไม่ครอบคลุมถึงผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งได้ทั่วถึงทุกคน อย่างไรก็ตาม รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบในยามชราภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมกองทุนดังกล่าวก็จะได้รับความคุ้มครองในกรณีชราภาพ แต่มาตรการในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในกรณีชราภาพดังกล่าว ยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงทุกคน เนื่องจากกองทุนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคสมัครใจ ไม่ใช่ภาคบังคับ ดังนั้น แรงงานนอกระบบที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกับกองทุนจึงไม่ได้รับการคุ้มครองในกรณีชราภาพ ซึ่งในอนาคตเมื่อแรงงานนอกระบบเหล่านี้กลายเป็นผู้สูงอายุ จะทำให้ไม่มีหลักประกันรายได้ในการดำรงชีพที่เพียงพอ ต้องตกเป็นภาระกับญาติหรือผู้ที่ต้องดูแลและยังทำให้รัฐต้องแบกรับภาระในการจัดสรรงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหามากหลายประการ เช่น

ปัญหาในเรื่องเกณฑ์อายุที่ทำให้สมาชิกมีสิทธิได้รับบำนาญเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์ แต่เนื่องจากวิทยาการทางการแพทย์ในปัจจุบันมีความก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้นทำให้อายุขัยเฉลี่ยของคนทั่วไปมีอายุที่ยืนยาวขึ้นกว่าในสมัยก่อน ทำให้ช่วงระยะเวลาในการจ่ายเงินบำนาญค่อนข้างยาวนาน อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารเงินของกองทุนในระยะยาว ส่วนปัญหาในการจ่ายเงินสะสมของสมาชิกเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 50 บาท นั้นเป็นจำนวนที่ต่ำเกินไป อาจส่งผลให้ได้รับเงินบำนาญในจำนวนที่ค่อนข้างต่ำมาก ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งหากมีการกำหนดจำนวนเงินสะสมขั้นต่ำที่สูงขึ้นก็หมายความว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจจะเป็นภาระที่หนักสำหรับรัฐเพราะหากทุกคนเข้าร่วมในปีแรก รัฐจะมีภาระในการจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นต่อไป โดยเสนอให้กองทุนการออมแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นกองทุนแบบภาคบังคับ ซึ่งใช้บังคับกับแรงงานนอกระบบทำนองเดียวกับระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) ของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งให้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จากที่กำหนดว่าต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตามกฎหมายอื่น ซึ่งอาจเป็นการจำกัดสิทธิจนมากเกินไป จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้ด้วย ส่วนเรื่องการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญผู้สูงอายุจากเดิม 60 ปี ซึ่งหากมีการขยายเป็น 65 ปี ทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีได้ ก็จะทำให้กองทุนการออมแห่งชาติสามารถยืดอายุของกองทุนให้มีความมั่นคงต่อไปได้นานยิ่งขึ้น สำหรับกรณีการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะพึงได้รับนั้น ควรมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีโอกาสเลือกรับเป็นเงินบำนาญหรือเงินบำเหน็จได้ตามความต้องการของสมาชิกแต่ละคน

Thesis Title	Legal Measures for Labour Protection in the Informal Sector for Old - Age Pension
Author	Chonticha Pansmai
Thesis Advisor	Prof. Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

At present, Thailand is experiencing a structural change to the population rapidly aging society. While the risk of the income of working people will be reduced by the number of people of working age with a same direction. The long run may pose a risk in the government budget to allocate large budgets to support the elderly.

The results showed that the coverage of elderly monthly pension system as required by Thailand laws is merely compulsory on the formal sectors, so they will be protected by collateral or welfare for the senescence such as the Government pension funds, the Social security funds, the Provident funds or the Aid funds for the school teacher. However, the informal sectors was received the elderly monthly allowance from the government to assist the elderly, the poor or abandoned oldster in the step rate that initiates about 600 – 1000 Baht per month. In anywhere, the rates are relatively low when compared to social conditions; i.e., cost of living, and uncover all of them. Thus, the government solves the problem by enactment to protect the informal sectors, when they are senescence, which is National Saving Fund Act, B.E. 2554. The informal sectors who participate in such funds would be protected during senescence; nevertheless, this measure can't thoroughly inclusion because the funds look like to the public to join, so not the members are lose when they are aging. Consequently, the family and the government must bear the burden of the budget allocated for them. In addition, this legislation has several problems such as, firstly, acquired allowance criteria which age at 60 years old mightn't be properly because the average life expectancy of people and the pension of payment period are long and same direction, as a result of the medical care has modernization and innovation, that impact on the fund management in the long term. Then, the accumulated payment criteria is not less than 50 baht per

month that is too low rate and might affect to low allowance is not enough for the cost of living; on the other hand, if the government posed the minimum amount of accumulated higher, is mean the government is required to pay contributions increased.

As problem mentioned above, the policy recommendation will afford legally measures for cover the informal sectors by suggest to Thailand national saving funds, which established through National Saving Fund Act, B.E. 2554, enforce on informal sectors to join as same as the National Pension System of Japan and improve qualification criteria. Firstly, this fund should allow insurer as section 40 of Social Security Act, B.E. 2533 (1990) to join a member. Secondly, aging criteria should adjust from 60 years old to 65 years old as same as Japan and South Korea that leads to the Thailand national saving funds was stable. Finally, the benefit criteria, the members of the Thailand national savings fund will receive the monthly or lump sum allowances that depending on heir's demand.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว โดยอีกภายในข้างหน้า 20 ปี สัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรรวมจะเพิ่มมากขึ้นเป็น 2 เท่า ส่งผลให้อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงานก็จะเพิ่มสูงขึ้นถึง 2 เท่าด้วยเช่นกัน ในขณะที่ความเสี่ยงจากรายได้ของคนวัยทำงานจะลดลงตามจำนวนของคนวัยทำงานที่มีทิศทางลดลงด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงของภาครัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากมาเลี้ยงดูผู้สูงอายุ

จากข้อมูลปี 2553 พบว่า จำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศ 38.7 ล้านคน แบ่งเป็นแรงงานในระบบจำนวน 14.6 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 38.7 ของผู้มีงานทำ) ส่วนแรงงานนอกระบบจำนวน 24.1 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 61.3 ของผู้มีงานทำ) ซึ่งจะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศ ปัจจุบันแรงงานในระบบได้รับความคุ้มครองโดยมีหลักประกันหรือสวัสดิการสำหรับกรณีชราภาพ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ส่วนแรงงานนอกระบบรัฐได้ให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งในอัตรา 600 – 1,000 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำมากหากเทียบกับการดำรงชีพในสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และยังไม่ครอบคลุมถึงผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งได้ทั่วถึงทุกคน อย่างไรก็ตาม รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบในยามชราภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมกองทุนดังกล่าวก็จะได้รับความคุ้มครองในกรณีชราภาพแต่อย่างไรก็ตามมาตรการในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในกรณีชราภาพดังกล่าวยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงทุกคน เนื่องจากกองทุนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคสมัครใจ ไม่ใช่ภาคบังคับ ดังนั้น แรงงานนอกระบบที่ไม่ได้เข้าร่วมกับกองทุนจึงไม่ได้รับการคุ้มครองในกรณีชราภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหากับผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ และรัฐต้องแบกรับภาระต่อไปได้ในอนาคตข้างหน้า นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาในเรื่องเกณฑ์อายุที่ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับบำนาญเมื่ออายุ 60 ปี

บริบูรณ์ แต่เนื่องจากวิทยาการทางการแพทย์ในปัจจุบันมีความก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้นทำให้อายุขัยเฉลี่ยของคนทั่วไปมีอายุที่ยืนยาวขึ้นกว่าในสมัยก่อน ทำให้ช่วงระยะเวลาในการจ่ายเงินบำนาญก่อนข้างยาวนานอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารเงินของกองทุนในระยะยาว ส่วนปัญหาในการจ่ายเงินสะสมของสมาชิกเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 50 บาท นั้นเป็นจำนวนที่ต่ำเกินไป อาจส่งผลให้ได้รับเงินบำนาญในจำนวนที่ค่อนข้างต่ำมาก ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งหากมีการกำหนดจำนวนเงินสะสมขั้นต่ำที่สูงขึ้นก็หมายความว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจจะเป็นภาระที่หนักสำหรับรัฐเพราะหากทุกคนเข้าร่วมในปีแรก รัฐจะมีภาระในการจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการทบทวนอัตราเงินสมทบภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจทำให้ฐานะทางการเงินของกองทุนดังกล่าวมีความไม่มั่นคงได้ ดังนั้น จึงควรศึกษาหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทยให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบอาจยังไม่เหมาะสมเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องระบบหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุเมื่อชราภาพ ทำให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนหรือถูกทอดทิ้งต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน อาจก่อให้เกิดปัญหากับผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุและรัฐต้องแบกรับภาระต่อไปได้ในอนาคตข้างหน้า จึงต้องมีกฎหมายกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี และความเป็นมา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทย รวมทั้งศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของต่างประเทศ และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทย

1.5 วิธีการศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการศึกษาโดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการจากสิ่งพิมพ์ ข่าว อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเป็นแนวทางในการค้นคว้า

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทยให้มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2

ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และความเป็นมา เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบแต่ในเรื่องของหลักประกันรายได้ของแรงงานนอกระบบในยามชราภาพนั้น ยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงเหมือนอย่างแรงงานในระบบที่ได้รับความคุ้มครองเป็นหลักประกันรายได้ในยามชราภาพ ซึ่งในอนาคตอาจส่งผลกระทบต่อรัฐที่จะต้องแบกรับภาระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบในยามชราภาพ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงควรทำการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เพราะจะทำให้ทราบถึงที่มาในการกำหนดแนวทางในการสร้างหลักประกันในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพว่ามีแนวคิดและทฤษฎีอะไรมารองรับ โดยในบทนี้จะศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

องค์กรแรงงานนอกระบบ (ILO) ได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึงแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว มักใช้วัตถุดิบในประเทศ มีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่ रिมนน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็น “ถูกจ้างแอบแฝง” (disguised wage workers) ในเครือข่ายการผลิตและผู้ประกอบอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดจิ๋ว ซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย¹

¹ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและสำนักงานประกันสังคม. (2546). *งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ*.

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบรวมไปกับการสำรวจแรงงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา โดยได้ให้คำนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง ผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม จากทางราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537²

สำนักงานประกันสังคมได้ให้ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ว่า หมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการและมีเงินเดือนประจำ ได้แก่ ลูกจ้างในภาคเกษตรและประมง ลูกจ้างที่จ้างในลักษณะเป็นครั้งคราวหรือตามฤดูกาล ลูกจ้างที่ทำงานบ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ³

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ว่าเป็น ผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือในสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ⁴

2.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจจำนวนของแรงงานนอกระบบในทุกจังหวัดทั่วประเทศ พร้อมกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรระหว่างเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม 2553 โดยมีครัวเรือนที่เป็นตัวอย่าง 53,040 ครัวเรือน

ผลการสำรวจในปี 2553 พบว่า มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.7 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ 24.1 ล้านคน หรือร้อยละ 62.3 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบหรือแรงงานในระบบ

² สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร. (2548). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2548.

³ สำนักงานประกันสังคม. 2548. รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารเรื่องความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ. โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์

⁴ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2549. รายงานผลการศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ร่วมกับสำนักวิจัยกฎหมายและแรงงาน บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด กระทรวงแรงงาน.

14.6 ล้านคน หรือร้อยละ 37.7 สำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า มีจำนวนไม่แตกต่างกันมาก คือ เพศชาย 13.0 หรือร้อยละ 53.9 และเพศหญิง 11.1 ล้านคน หรือร้อยละ 46.1 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า กรุงเทพมหานครมีจำนวนผู้มีงานทำ 3.8 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 2.5 ล้านคน หรือร้อยละ 66.2 แรงงานนอกระบบ 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 33.8 ภาคกลาง จำนวนผู้มีงานทำ 9.3 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 4.8 ล้านคน หรือร้อยละ 51.6 แรงงานนอกระบบ 4.5 ล้านคน หรือร้อยละ 48.4 ภาคเหนือ จำนวนผู้มีงานทำ 7.2 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 2.0 ล้านคน หรือร้อยละ 28.4 แรงงานนอกระบบ 5.2 ล้านคน หรือร้อยละ 71.6 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนผู้มีงานทำ 13.0 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 2.9 ล้านคน หรือร้อยละ 22.4 แรงงานนอกระบบ 10.1 ล้านคน หรือร้อยละ 77.6 และภาคใต้ จำนวนผู้มีงานทำ 5.3 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 2.2 ล้านคน หรือร้อยละ 41.9 แรงงานนอกระบบ 3.1 ล้านคน หรือร้อยละ 58.1

จะเห็นได้ว่า ในปี 2553 ทั่วประเทศมีจำนวนผู้ทำงานที่อยู่ในแรงงานนอกระบบร้อยละ 62.3 ของผู้มีงานทำทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบ พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ มีแรงงานนอกระบบ (ร้อยละ 77.6 ร้อยละ 71.6 และ ร้อยละ 58.1 ตามลำดับ) มากกว่าแรงงานในระบบ ส่วนกรุงเทพมหานครและภาคกลางมีแรงงานนอกระบบ (ร้อยละ 33.8 และ ร้อยละ 48.4 ตามลำดับ) น้อยกว่าแรงงานในระบบ

2.3 แนวความคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ

การศึกษาถึงการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ มีแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวข้อง และความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

2.3.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

แนวความคิดความต้องการของผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ มีแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิด คือ แนวความคิดภาวะสูงอายุ และทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวความคิดภาวะสูงอายุ

ภาวะสูงอายุ (aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสรีระวิทยา จิตใจและสังคมอย่างต่อเนื่อง และแบบค่อยเป็นค่อยไป บุคคลที่อยู่ในภาวะสูงอายุก็คือ ผู้สูงอายุ⁵ สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาว่า บุคคลใดเป็นผู้สูงอายุนั้น อาจพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้

1) การสูงอายุตามวัย (Chronological Aging) หมายถึง การสูงอายุตามปีปฏิทิน โดยการนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไป และบอกได้ทันทีว่า ใครมีอายุน้อยเพียงใด

2) การสูงอายุตามสภาพร่างกาย (Biological Aging) เป็นการพิจารณาการสูงอายุจากสภาพร่างกายและสรีระของบุคคลที่เปลี่ยนไป เมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพการทำงานของอวัยวะต่างๆ ในร่างกายลดน้อยลง เป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมตามกระบวนการสูงอายุซึ่งเป็นไปตามอายุขัยของแต่ละบุคคล

3) การสูงอายุตามสภาพจิตใจ (Psychological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่การรับรู้ แนวคิด ความจำ การเรียนรู้ เซวณปัญญา และลักษณะบุคลิกภาพ ที่ปรากฏในระยะต่างๆ ของชีวิตแต่ละคนที่มีอายุเพิ่มขึ้น

4) การสูงอายุตามสภาพสังคม (Sociological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่สถานภาพของบุคคลในระบบสังคม รวมทั้งความคาดหวังของสังคมต่อบุคคลนั้น

สำหรับการกำหนดว่า ผู้สูงอายุเริ่มเมื่ออายุเท่าใดนั้น จะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม เช่น องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” คือ บุคคลทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป⁶ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่า ผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป⁷ สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้สูงอายุ คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป⁸

2. ทฤษฎีความต้องการของผู้สูงอายุ

มนุษย์ทุกคนมีความต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีนำมาซึ่งความสุขทั้งกายและใจ ความสุขทางกาย คือ การมีหรือได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งด้านอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ พอสสมควรและทางจิตใจ คือ การมีความรัก ความอบอุ่นและความมั่นคงทางจิตใจ ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่น

⁵ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2539). สังคมวิทยาภาวะสูงอายุความเป็นจริงและการคาดการณ์ในสังคมไทย. หน้า 1.

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 2.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 3.

⁸ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

ความสุขหรือความพึงพอใจในชีวิตของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้เมื่อคนนั้นได้รับการตอบสนองความต้องการของตน ซึ่งตามทฤษฎีของมาสโลว์ได้จัดแบ่งความต้องการของมนุษย์ไว้เป็นลำดับชั้นต่างๆ โดยที่ความต้องการนั้นจะเพิ่มระดับขึ้นตามขั้นความต้องการ 5 ขั้น จากขั้นพื้นฐานสู่ขั้นสูงขึ้นประกอบด้วยขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นที่สุดต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs; Security Needs) เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการทางร่างกายตามสมควรแล้ว จะมีความต้องการขั้นถัดไป คือ ความต้องการความรู้สึกรอบอุ่น ปลอดภัย มีสวัสดิภาพจากสิ่งแวดล้อมปราศจากการถูกข่มขู่และความยุติธรรมต่างๆ

ขั้นที่ 3 ความต้องการความรักและการยอมรับ (Love and Belonging Needs; Social Needs) หมายถึง ความต้องการรักคนอื่น ต้องการให้คนอื่นรัก ต้องการการยอมรับในกลุ่ม ในครอบครัว ในหมู่เพื่อนฝูง เป็นต้น

ขั้นที่ 4 ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-Esthetics Needs) เป็นความต้องการที่จะให้ผู้อื่นชื่นชม นิยมยกย่อง ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า ประสบความสำเร็จในสิ่งที่ได้กระทำไปและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น ความต้องการทั้งหลายเหล่านี้ประกอบไปด้วย ความมั่นใจในตนเองด้านความรู้ความสามารถ และความสำคัญในตนเอง รวมทั้งความต้องการที่จะฐานะเด่นเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น และอยากให้คนอื่นสรรเสริญยกย่องนับหน้าถือตา

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะบรรลุสิ่งปรารถนาสูงสุด (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการสูงสุดในชีวิตของมนุษย์ ซึ่งต้องการจะทำงานตามความใฝ่ฝันของตน ต้องการทำงานเพื่ออุดมคติและอุดมการณ์ของตนเอง⁹

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้สูงอายุ นั้น เนื่องจากความสามารถในการแสวงหาสิ่งที่นำมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองลดลง ทำให้ผู้สูงอายุประสบปัญหาและต้องได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ หลายด้าน ซึ่งพอจะจัดแบ่งได้เป็น 4 ด้านด้วยกัน ดังนี้¹⁰

⁹ สิริกร ดันติถาวร. (2545). การจัดการบริหารสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ : กรณีศึกษาผู้สูงอายุยากจนในตำบลนางบวชอำเภอบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี. หน้า 13.

¹⁰ สุภาพ สิริไกรวัฒนวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 3.

1. ปัญหาด้านสุขภาพร่างกาย

ผู้สูงอายุอยู่ในวัยสุดท้ายของชีวิต สภาพร่างกายจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายที่เห็นได้ชัดจากรูปลักษณะภายนอกของคนชรา เช่น ตาฟาง สายตายาว หูตึง ฟันเริ่มหลุดร่วง ผมหงอก ผมร่วง ผิวหนังเหี่ยวย่น ตกกระ แห้ง มีสีเปลี่ยนไป บางคนอาจหลังโก่งหรือเอียง และนอกจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพร่างกายแล้ว ผู้สูงอายุยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านการเคลื่อนไหวของอวัยวะร่างกายตลอดจนการรับรู้สิ่งต่างๆ ช้าลง ประสาทต่าง เริ่มทำงานไม่เต็มที่ ความต้านทานต่างๆ ลดลง จิตใจก็อ่อนเพลียมีความสนใจสุขภาพตนเองลดน้อยลง มีความรู้สึกว่าตัวเองแก่แล้ว ร่างกายอ่อนแอ สุขภาพไม่ดี

2. ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจของผู้สูงอายุ เกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

(1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจ เกิดจากการผิดปกติของระบบประสาท ซึ่งเกิดขึ้นจากเนื้อเยื่อของสมองทำงานผิดปกติ เซลล์สมองเสื่อมตามธรรมชาติ เนื่องจากออกซิเจนมาเลี้ยงสมองมีจำนวนน้อยลงและทำให้สมองถูกทำลาย ความผิดปกตินี้เกิดได้ทั้งชนิดเฉียบพลันและเรื้อรัง ซึ่งมีผลทำให้ความเฉลียวฉลาด ความเข้าใจเสื่อมลง

(2) การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจ เนื่องมาจากผู้สูงอายุไม่สามารถปรับจิตใจและอารมณ์ของตนได้ ผู้สูงอายุบางคนไม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านร่างกาย เศรษฐกิจ และสังคม เช่น สูญเสียสภาพทางสังคม สูญเสียอำนาจหน้าที่ราชการ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้คนชราไม่สามารถปรับตัวได้ มีอารมณ์ ระวัง ท้อแท้ ผิดหวัง มีปมด้อย หงุดหงิด จู้จี้ เปลี่ยนแปลงอารมณ์ง่าย ขุนเขี้ยว ขาดความยับยั้ง มีความกระวนกระวาย ระวังว่าจะถูกทอดทิ้ง ใจน้อย สงสารตัวเอง เป็นห่วงลูกหลาน กลัว เห็นแก่ตัว กลับเป็นเด็กอีกครั้งหนึ่ง นอนไม่หลับ รู้สึกว่าตนเองไม่มีประโยชน์ ต้องพึ่งคนอื่นเสมอ ความเชื่อมั่นในตนเองลดลง ต้องการการเอาใจใส่จากผู้อื่นมากขึ้น

3. ปัญหาทางสังคม

ผู้สูงอายุเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม มีความเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีความต้องการทางสังคมเช่นเดียวกับบุคคลในวัยอื่นๆ สิ่งที่ผู้สูงอายุต้องการจากสังคม พอสรุปได้ ดังนี้

(1) ความต้องการมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือของสังคมและสำหรับ ผู้สูงอายุที่อยู่เป็นครอบครัว ย่อมต้องการมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกของครอบครัว

(2) ความต้องการการยอมรับและเชื่อถือจากบุคคลในสังคม โดยผู้สูงอายุมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ยังมีประโยชน์และมีความสำคัญต่อสังคม

(3) ความต้องการมีสัมพันธภาพทางสังคมกับบุคคลอื่นเป็นราย กล่าวคือ ผู้สูงอายุมักต้องการมีเพื่อนในวัยเดียวกัน

(4) มีความสนใจในประสบการณ์ใหม่ๆ ในสังคม ซึ่งไม่ต้องอาศัยพลังทางร่างกายหรือจิตใจมากนัก ได้แก่ ข่าวสาร ทักษะ และการคิดค้นใหม่ เพราะการมีชีวิตซ้ำซากจำเจจะก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย ผู้สูงอายุจึงต้องการแสวงหาสิ่งใหม่ๆ แปลกๆ อยู่เสมอ

4. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ผู้สูงอายุในวัยที่เกษียณแล้ว ในสังคมเกษตรกรรม ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก สภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ในสังคมอุตสาหกรรมก็เช่นกัน เครื่องมือ เครื่องจักรใหม่ๆ การเปลี่ยนแปลงปฏิบัติงานที่ก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอยู่เสมอ ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ดีเท่ากับคนในวัยหนุ่มสาว และมักประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เมื่ออายุครบเกษียณอายุ การขาดรายได้เป็นปัญหาความเดือดร้อนของคนชรา จากผลการสำรวจผู้สูงอายุไทยปัจจุบันมีภาวะยากจนลงจนเหตุให้มีผู้สูงอายุเหล่านั้นมีสภาพความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับที่สังคมวางไว้

2.3.2 แนวความคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

การดูแลสมาชิกในครอบครัวโดยเฉพาะผู้สูงอายุนั้น ในอดีตมีแนวความคิดว่าถือเป็นหน้าที่ของบุตรหลานและครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียมีจารีตประเพณีในเรื่องความกตัญญู กล่าวคือ ถือว่าผู้สูงอายุ ซึ่งในระดับครอบครัวผู้สูงอายุ คือ บิดามารดาซึ่งถือเป็นผู้มีพระคุณต่อบุตร ในฐานะที่เคยให้การอบรมเลี้ยงดูบุตรยังอยู่ในวัยเยาว์ ดังนั้น เมื่อบุตรเจริญเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่

ขณะที่บิดามารดากลายเป็นผู้สูงอายุไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้ บุตรต้องตอบแทนพระคุณบิดามารดาผู้สูงอายุด้วยการดูแลท่านเป็นการตอบแทน ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัวมีประสิทธิภาพลดลง รวมทั้งในบางกรณีมีปัญหาที่ใหญ่เกินกว่าความสามารถของครอบครัวจะแก้ไขได้ ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากครอบครัวมีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุไปสู่แนวคิดที่ว่าสังคมซึ่งมีความสามารถมากกว่าครอบครัวต้องเข้าไปมีส่วนในการดูแลผู้สูงอายุแทนครอบครัวมากขึ้น โดยถือว่าในขณะที่ผู้สูงอายุอยู่ในวัยหนุ่มสาวผู้สูงอายุทั้งหลายเหล่านั้นได้เคยประกอบการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมาก่อนและเมื่อบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้สูงอายุ สังคมควรที่จะดูแลผู้สูงอายุเหล่านั้นเป็นการตอบแทน แนวคิดดังกล่าวต่อมาถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง กล่าวคือ ถือว่าเป็นสิทธิ

ที่มนุษย์ทุกคนพึงมี เป็นสิทธิประจำตัว ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายล้างโดยอำนาจใดๆ¹¹

สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติได้มีการนำแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อ ค.ศ. 1948 เพื่อเป็นมาตรฐานสากลในการให้ความคุ้มครองมนุษยชาติให้แต่ละประเทศรับหลักการบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ให้การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

ข้อ 25 (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย รัชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันนอกเหนือจากที่ตนจะควบคุมได้¹²

แม้ปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ใช่นิติสัญญา¹³ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายใดๆ ก็ตาม แต่ปฏิญญาดังกล่าวก่อให้เกิดพันธะทางศีลธรรมและมโนธรรมว่ารัฐต่างๆควรนำหลักการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลไปปฏิบัติเพื่อยกระดับสิทธิของประชาชนในแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการของปฏิญญาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหน้าที่ชนชาวไทย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือและมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนี้

มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

จากบทบัญญัติตามมาตรา 54 และมาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร และระบบบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยมี

¹¹ กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร. หน้า 1.

¹² คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน. *เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ*. หน้า 25.

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 146.

สาระที่สำคัญที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของไทย คือ ให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น

“ มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การช่วยเหลือค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับทางคดี หรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงใน ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานความรับผิดชอบรวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้น่วยงานตามวรรคสอง ดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด”

2.3.3 แนวความคิดตามกฎบัตรสหประชาชาติและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ

(1) นโยบายขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ (International Plan Action on Ageing)

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ นับเป็นมาตรการระหว่างประเทศครั้งแรกที่กล่าวถึง การปฏิบัติในเรื่องผู้สูงอายุของประชาคมโลก โดยวางแนวความคิดหลัก นโยบาย และโครงการต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุ แผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1982 (มติที่ 37/61) และในปีเดียวกันก็ได้มีมติยอมรับแผนนี้ในการประชุมสมัชชาโลก เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย หรือที่เรียกกันว่า “Vienna Plan” หรือในบางครั้งก็เรียกว่า “International Plan” เนื่องจากเกี่ยวข้องกับทุกภูมิภาคในโลก

แผนปฏิบัติการนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดความมั่นคง ในศักยภาพของบรรดารัฐบาล และสังคมทั่วไป ในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับระดับอายุของประชากร และมีจุดมุ่งหมายที่กล่าวถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชากร ผู้สูงอายุส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ซึ่งหมายรวมถึง มติรับรอง (recommendation) จากสมัชชาโลกจำนวน 62 ฉบับ การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ การฝึกอบรม และการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

สุขภาพและโภชนาการ

การคุ้มครองผู้บริโภคที่สูงอายุ

ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม

ครอบครัว

สวัสดิการสังคม

การประกันรายได้และการจ้างงาน

การศึกษา

แผนการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายระหว่างประเทศในการกำหนดมาตรฐาน และยุทธวิธีที่ได้รับการพัฒนาจากชุมชนระหว่างประเทศในหลายทศวรรษที่ผ่านมา จึงอาจถือได้ว่า มาตรฐานและยุทธวิธีเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน มาตรการและการใช้นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุนั้น เป็นสิทธิอธิปไตยและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ และให้

สอดคล้องกับพื้นฐานของความจำเป็นและเป้าหมายของชาติ อย่างไรก็ตามการส่งเสริมด้านกิจกรรมต่างๆความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ควรเป็นส่วนสำคัญในการร่วมกันให้เกิดความพยายามที่จะพัฒนาภายในกรอบของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ (New International Economic Order) ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาในโลกนี้ ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค จึงควรมีบทบาทสำคัญ โดยมีหลักดังนี้

1) จุดมุ่งหมายในการพัฒนา คือ การทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรโลกดีขึ้น โดยมีพื้นฐานในการร่วมมือกันในกระบวนการพัฒนา และการกระจายสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เหมาะสม กระบวนการในการพัฒนาจะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียมกันในกลุ่มอายุ ในการแบ่งปันทรัพยากรของสังคม สิทธิ และความรับผิดชอบ ปึงเจกชนที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติในด้านอายุ เพศ ควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความสามารถของพวกเขาและควรได้รับการสนองต่อความต้องการของพวกเขา ในบริบทนี้ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน ความยุติธรรมทางสังคม และความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ คือ องค์ประกอบพื้นฐานของการพัฒนา ซึ่งหมายรวมถึงการรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมอีกด้วย

2) ปัญหาต่างๆ ของผู้สูงอายุควรจะได้รับแก้ไขอย่างจริงจัง ภายใต้เงื่อนไขของสันติภาพความมั่นคง ปราศจากการต่อสู้กันทางเชื้อชาติ และการแบ่งปันทรัพยากรไปใช้ในทางทหาร เพื่อความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3) ปัญหาในการพัฒนาและมนุษยธรรมของผู้สูงอายุ จะต้องได้รับการแก้ไขหรือหาทางออกอย่างดีที่สุดในกรณีที่เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร การยึดครองดินแดน ปัญหาด้านเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติทางเพศ ศาสนา การกดขี่ข่มเหง การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ การบุกรุกจากต่างชาติ และรูปแบบอื่นใดของการเข้าครอบครองของต่างชาติ โดยจะต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน

4) ในบริบทของธรรมเนียมประเพณี โครงสร้าง และคุณค่าทางวัฒนธรรมแต่ละรัฐควรยอมรับในแนวโน้มและสถิติของประชากรที่เปลี่ยนไป ประชากรในทุกะดับอายุควรจะร่วมมือกันในการสร้างความสมดุลกันระหว่างองค์ประกอบทางด้านธรรมเนียมประเพณี ปละองค์ประกอบทางนวัตกรรมเพื่อเกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกัน

5) การทุ่มเททางจิตวิญญาณ วัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจ ให้แก่ผู้สูงอายุนับว่ามีคุณค่าในสังคมและควรจะได้รับ การอุมชู ทำให้แข็งแกร่งและได้รับการคุ้มครอง โดยสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละประเทศ

6) ครอบครัวในโครงสร้างและรูปแบบที่หลากหลาย คือ หน่วยพื้นฐานของสังคมที่เชื่อมต่อกับคนแต่ละรุ่น และควรได้รับการคุ้มครอง ทำให้แข็งแกร่งและได้รับการคุ้มครองโดยสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละประเทศ

7) รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรส่วนท้องถิ่นและองค์กรเอกชนที่มีได้สังกัดรัฐบาล อาสาสมัครอิสระและอาสาสมัครขององค์กรต่างๆ รวมทั้งสมาคมผู้สูงอายุ สามารถมีส่วนร่วมสำคัญในการทำให้เกิดมาตรการในการสนับสนุนและเอาใจใส่ประชาชนผู้สูงอายุในครอบครัวและในชุมชน โดยสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละประเทศ

8) วัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ คือ สังคมที่มีการ บูรณาการทางอายุ ซึ่งปราศจากการเลือกปฏิบัติและการบังคับขู่เข็ญโดยไม่สมัครใจ และกระตุ้นให้เกิดความแข็งแกร่งและการร่วมมือสนับสนุนระหว่างประชาชนทุกรุ่นอายุ

(2) องค์การสหประชาชาติและการประกาศปีผู้สูงอายุสากล

ในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีผู้สูงอายุสากล (International Year of Older Persons 1999) และได้ประกาศหลักการในการเคารพสิทธิผู้สูงอายุ และที่สำคัญในบทนำ (Preamble) ของหลักการดังกล่าว ได้กล่าวถึงการเคารพสิทธิผู้สูงอายุในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและในคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ ดังนี้

“ตามปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึง สิทธิมนุษยชนซึ่งได้ประกาศยืนยันถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ภายใต้ศักดิ์และสิทธิของมนุษยชาติถึงความเท่าเทียมกัน (สิทธิเสมอภาค) ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิงหรือชนชาติใดก็ตาม และส่งเสริมสถานภาพทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพร้อมกับขยายขอบข่ายของเสรีภาพให้มากขึ้น”¹⁴

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว ผู้สูงอายุสมควรได้รับการเอาใจใส่จากสังคมในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระ (INDEPENDENCE)
2. การมีส่วนร่วม (PARTICIPATION)
3. การดูแลเอาใจใส่ (CARE)
4. การพึงพอใจในตนเอง (SELF - FULFILMENT)

¹⁴ “Recognizing that, in the Charter of the United Nations , the people of the United Nations declare , inter alia their determination to reaffirm in fundamental human rights , in the dignity and worth of the human person , in the equal rights of men and women and of the nations large and small and to promote social progress and better standards of life in larger freedom” (ช.ชินทร์ เพ็ชฌุโพธิ์. แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. หน้า 9)

5. ความมีศักดิ์ศรี (DIGNITY)

หลักการในการเคารพสิทธิของผู้สูงอายุ ตามที่ได้ประกาศ United Nations Principles for Older Persons¹⁵ มี 18 ข้อ ดังนี้¹⁶

¹⁵ 1. Older persons should have access to adequate food,water,shelter,clothing and health care through the provision of income,family and community support and self – help

2. Older persons should have opportunity to work or to have access to other income generating opportunities.

3. Older persons should be able to participate in determining when and at what pace withdrawal from the labour force takes place.

4. Older persons should have access to appropriate educational and training programmes.

5. Older persons should be able to live in environments that are safe and adaptable to personal preferences and changing capacities.

6. Older persons should be able to reside at home for as long as possible

7. Older persons should remain integrated in society , participate in the formula and implementation of policies that directly affect their well-being and share their knowledge and skills with younger generations.

8. Older persons should be able to seek and develop opportunities for service to the community and to serve as volunteers in positions appropriate to their interests and capabilities.

9. Older persons should be able to form movements or association of older persons.

10. Older persons should benefit from family and community care and protection in accordance with each society's system of cultural values.

11. Older persons should have access to health care to help them to maintain or regain the optimum level of physical,mental and emotional well-being and to prevent or delay the onset of illness.

12. Older persons should have access to social and legal services to enhance their autonomy,protection and care.

13. Older persons should be able to utilize appropriate levels of institutional care providing protection,rehabilitation and social and mental stimulation in a humane and secure environment.

14. Older persons should be able to enjoy human rights and fundamental freedoms when residing in any shelter , care or treatment facility , including full respect for their dignity , beliefs , needs and privacy and for the right to make decisions about their care and the quality of their lives.

15. Older persons should be able to pursue opportunities for the full development of their potential.

16. Older persons should have access to educational, cultural , spiritual and recreational resources of society.

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน และการช่วยเหลือตัวเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่นๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรม และการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะยาวนานเท่าที่เป็นไปได้
7. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนและสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้
8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้
10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชนและได้รับการคุ้มครอง
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจและอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น
12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครอง และได้รับการดูแล
13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟื้นฟู และส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง
14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต
15. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ
16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมนันทนาการของสังคม

17. Older persons should be able to live in dignity and security and be free of exploitation and physical or mental abuse.

18. Older persons should be able to be treated fairly regardless of age , gender , racial or ethnic background , disability or other status , and be valued independently of their economic contribution.

¹⁶ นิติสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 มีนาคม - เมษายน 2542.

17. ผู้สูงอายุควรจะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

จากการที่องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุขึ้น ณ กรุงเวียนนาประเทศออสเตรียในปีพ.ศ. 2525 โดยได้กำหนดแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ พร้อมทั้งได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ

ในปีพ.ศ. 2541 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกขององค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมบรรดาประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกที่เมืองเก้าประเทศจีน เพื่อรับรองปฏิญญามาเก๊าและแผนปฏิบัติการเรื่องผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

และในปีพ.ศ. 2542 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปีพ.ศ.2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้วันที่ 13 เมษายนของทุกปีเป็นวัน “ผู้สูงอายุแห่งชาติ” และได้มีการจัดวันผู้สูงอายุแห่งชาติตั้งแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน

เพื่อเป็นการนำเอาเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุปฏิญญามาเก๊าของคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกแผนงานนโยบายและมาตรการที่กำหนอไว้สู่การปฏิบัติ ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรผู้สูงอายุและผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยขึ้น เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 โดยที่ปีพุทธศักราช 2542 เป็นวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนม์มายุครบ 72 พรรษา ประกอบกับองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ

รัฐบาล องค์กรเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต่างๆ ได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้แก่สังคมมาตลอด” ดังนั้นจึงควรได้รับผลในฐานะ “ผู้รับ” จากสังคมด้วย

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

ข้อ1. ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคัดกรองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ

ข้อ2 ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับการเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี ในการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุข

ข้อ3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับสภาพตนเองให้สมวัย

ข้อ 4 ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคมได้มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัย ตามความสมัครใจโดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และเห็นชีวิตมีคุณค่า

ข้อ5 ผู้สูงอายุควรได้รับการเรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกันรวมทั้งได้รับการดูแลถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม

ข้อ6 ผู้สูงอายุควรได้รับบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัวชุมชน สังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน กับบุคคลทุกวัย

ข้อ7 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบัน สังคมต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและ ประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุตามเป้าหมาย

ข้อ 8 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมาย ว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครอง และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ข้อ9 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูต่อบุพการีและความเอื้ออาทรต่อกัน¹⁷

¹⁷ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2554, จาก <http://sichon.wu.ac.th/file/pt-shh->

2.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน

การดำเนินชีวิตในปัจจุบันต้องอาศัยเงินตราในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคคล หากบุคคลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดหาปัจจัยทางวัตถุ เพื่อตอบสนองความต้องการเมื่อพิจารณาเทียบกับเกณฑ์ทางรายได้ที่กำหนดหรือ “เส้นความยากจน” (Poverty Line) จะถือว่าเป็น “คนยากจน”¹⁸ และเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ความยากจนแบ่งได้เป็น 2 ประเภท¹⁹ คือ

1. ความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Subsistence or Absolute Poverty) คือ การขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐานหรือขั้นต่ำในการดำรงชีวิตอยู่ ความยากจนในส่วนนี้ บุคคลทั่วไปยอมรับว่าเป็นความยากจนที่สมควรได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ เพราะกำหนดกลุ่มผู้ยากจนได้ง่ายและสามารถหลีกเลี่ยงการตัดสินใจใช้ค่านิยมส่วนตัว ด้วยการหาข้อตกลงร่วมกันของระดับขั้นต่ำที่สามารถบ่งชี้ความยากจน ซึ่งเรียกว่าเส้นแห่งความยากจน (Poverty Line)

2. ความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (Relative Poverty) คือ ความรู้สึกของความขาดแคลนที่สัมพันธ์กับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเดียวกัน แนวคิดความยากจนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมพิจารณาความยากจนเชิงสัมพัทธ์ในสองความหมาย คือ ความยากจนเป็นสิ่งที่มากกว่าความต้องการรายได้ขั้นต่ำ เพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการดำรงชีวิตของชุมชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และความยากจนมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการครองชีพของบุคคลขณะทำงานและก่อนออกจากงาน เพราะคนในขณะทำงานได้เคยชินกับมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับหนึ่งแล้ว

โดยสรุปแล้วแนวคิดเรื่องความยากจนภายใต้ความมั่นคงทางสังคมต้องพิจารณาทั้งสองส่วนคือ ความยากจนในระดับขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการชีวิตอยู่ และความยากจนในระดับของการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิต โดยพิจารณาจากมาตรฐานของชุมชน รายได้ของบุคคลขณะทำงานและความ มั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ ความหมายของความยากจนจึงแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของแต่ละบุคคลและสังคม

¹⁸ น้าผึ้ง มีสิล. (2547). ระบบหลักประกันรายได้ภายหลังวัยทำงาน. หน้า 33.

¹⁹ สักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. เล่มเดิม. หน้า 19-20.

2.3.5 แนวความคิดมนุษย์กับความเสี่ยงภัย

การเสี่ยงทางสังคม คือ เหตุการณ์ที่เป็นเหตุให้ชีวิตมนุษย์ในสังคมเกิดความยากจนและความทุกข์ทรมาน การที่มนุษย์ดำรงชีวิตในสังคมจำเป็นต้องเผชิญกับการเสี่ยงภัยทางสังคม นานับประการ ได้แก่ การเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ การประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุจากการทำงานและปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดจากการทำงาน และความเสี่ยงจากความบกพร่องทางสังคม เช่น การขาดระเบียบในการอยู่ร่วมกันอันนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สงครามระหว่างประเทศและความไม่สงบในประเทศ ผลอันเกิดจากการจัดการทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้มนุษย์ยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากธรรมชาติของการเป็นมนุษย์ซึ่งต้องมีการเกิด แก่ เจ็บ ตาย

ความเสี่ยงภัยเหล่านี้เดิมเชื่อว่า ภัยพิบัติและความหายนะต่างๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นเรื่องของเคราะห์กรรม (Fate) ไม่มีใครช่วยเหลือได้ ผู้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีไม่ต้องประสบกับปัญหาจากภัยพิบัติต่างๆ คือ ผู้ทำบุญมาดี บุคคลกลุ่มนี้ก็เพียงสะสมความมั่งคั่งไว้คุ้มครองชีวิตตนเองและครอบครัวเท่านั้น เมื่อมนุษย์มีการใช้ชีวิตในสังคมสมัยใหม่มากขึ้นพร้อมกับความเสี่ยงภัยจากภัยพิบัติต่างๆ เพิ่มขึ้น และความเสี่ยงภัยในหลายกรณีอยู่นอกเหนือความสามารถในระดับบุคคลจะควบคุมและรับผิดชอบได้ตามลำพัง สังคมจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่างๆ ของบุคคลและครอบครัว ดังนี้

1. ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากความเสี่ยงภัยต่างๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน มิใช่เป็นเรื่องของโชชะตาหรือเวรกรรมของแต่ละบุคคล
2. ความเสี่ยงภัยต่างๆ มีลักษณะเป็นภัยและความไม่มั่นคงร่วมกันของกลุ่มบุคคล อาชีพ และหรือชุมชนเดียวกัน
3. ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่มหรือชุมชนย่อมเกิดความสูญเสียและมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมส่วนรวมทั้งสิ้น บุคคลในสังคมจึงต้องร่วมรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือเพื่อต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากความเสี่ยงภัยต่างๆ นั้น²⁰

²⁰ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. เล่มเดิม. หน้า 16.

2.3.6 ความเป็นมาของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพในรูปแบบต่างๆ

2.3.6.1 ความเป็นมาของระบบบำนาญข้าราชการ

ในสมัยโบราณประเทศต่างๆ มักให้ข้าราชการรับราชการตลอดชีพ เนื่องจากมีแนวความคิดว่า แนวทางปฏิบัติเดิมที่ให้ข้าราชการสูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพจนทำงานไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังคงอยู่ในราชการนั้น ทำให้การงบประมาณด้านเงินเดือนสูง เพราะต้องจ้างคนที่ทำงานไม่ได้เต็มที่และคนที่ทำงานแทนไปพร้อมกัน ทั้งยังเป็นการกีดกันการเลื่อนตำแหน่งและความก้าวหน้าของคนรุ่นหลังที่มีสมรรถภาพสูงกว่า ตลอดจนไม่เปิดทางให้ทางราชการได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในราชการด้วยการสรรหาคนที่สมรรถภาพสูงมาทำงานได้ครบถ้วนทุกตำแหน่งอีกด้วย จึงได้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลโดยให้มีระบบการออกราชการเพราะสูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพ (Retirement System) โดยจ่ายบำนาญ (Pension หรือ Annuity) ให้แก่ผู้ที่ออกจากราชการจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นขึ้น

สำหรับระบบบำนาญข้าราชการของไทยได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120²¹ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นเบี้ยเลี้ยงชีพและเป็นบำนาญความชอบในราชการ แต่ทั้งนี้มิใช่ให้เป็นสิทธิของข้าราชการที่จะต้องได้รับ หรือเรียกร้องได้ หากแต่ให้เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณา ทั้งนี้เนื่องจากตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 บัญญัติว่า

“ให้พึงเข้าใจเสมอว่า บำนาญข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 1 เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณา เพราะฉะนั้น ไม่มีผู้ใดมีอำนาจที่จะเรียกร้องเอาบำนาญโดยอ้างว่าเป็นอำนาจของตนจะต้องได้ตามกฎหมาย ฯลฯ” บำนาญข้าราชการของข้าราชการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็น “สิทธิ” ที่ข้าราชการจะเรียกร้องได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 ตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือนพุทธศักราช 2471 และกฎหมายว่าด้วยบำนาญทหารซึ่งบัญญัติขึ้นในปีเดียวกัน ต่อมาก็มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการเรื่อยมา จนกระทั่งถึงกฎหมายฉบับปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. 2533-2534 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ภาคเอกชนต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเป็นจำนวนมาก และ

²¹ มนัส แจ่มเวหา. (มกราคม-กุมภาพันธ์, 2537). “กองทุนบำนาญข้าราชการ.”วารสารกรมบัญชีกลาง,ปีที่ 35,ฉบับที่ 1. หน้า 27.

ความแตกต่างอย่างมากระหว่างอัตราเงินเดือนภาคเอกชนและภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในระบบราชการ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อคณะทำงานได้ทำการศึกษาโครงสร้างระบบค่าตอบแทนที่รัฐให้แก่ข้าราชการทั้งระบบ ได้แก่ อัตราเงินเดือน บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ ฯลฯ แล้ว เห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนเพื่อให้อัตราเงินเดือนของข้าราชการใกล้เคียงกับภาคเอกชน ซึ่งคาดว่าจะช่วยรักษาคณะที่มีความรู้ ความสามารถสูงให้อยู่ในระบบราชการได้ โดยในส่วนระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ คณะทำงานมีความเห็นว่า ควรแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญใหม่ โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากการคำนวณบำเหน็จบำนาญผูกติดอยู่กับอัตราเงินเดือน คือ ใช้เงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับเวลาราชการ ดังนั้น เมื่อปรับอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้น เงินบำเหน็จบำนาญก็ต้องสูงตามไปด้วย นอกจากนั้นการปรับอัตราเงินเดือนทุกครั้ง ยังต้องให้เงินเพิ่มแก่ผู้รับบำนาญอีกด้วย ทั้งนี้ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ พ.ศ. 2534 ให้กระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญกลางเพื่อจ่ายบำเหน็จบำนาญให้ข้าราชการ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการสืบเนื่องติดต่อกันมา และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญและระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามระบบดังกล่าวเมื่อสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการออกจากราชการ ย่อมมีสิทธิได้รับเงินสองส่วน คือ เงินบำนาญตามสูตรใหม่ หรือเงินบำนาญจากเงินงบประมาณรายจ่าย และเงินอีกจำนวนหนึ่งจากกองทุน พร้อมทั้งให้นำเรื่องการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการเข้าใจถึงหลักการ เหตุผล และสิทธิประโยชน์ ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการทั่วไป และจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากนั้นกระทรวงการคลังได้นำร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ และร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกันเสนอคณะรัฐมนตรี และได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญราชการ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2539 เว้นแต่บทบัญญัติในหมวดเกี่ยวกับสมาชิก และสิทธิประโยชน์ของสมาชิกให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ²²

²² สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. (มกราคม-กุมภาพันธ์, 2540). “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ”วารสารกรมบัญชีกลาง.ปีที่ 38, ฉบับที่ 1. หน้า 9

2.3.6.2 ความเป็นมาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) ในทวีปเอเชียเกิดขึ้นเมื่อราวกลางศตวรรษที่ 20 แล้ว ได้เผยแพร่ขยายไปยังทวีปแอฟริกา และประเทศต่างๆ ในแถบทะเลแคริบเบียน ซึ่งระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเป็นแบบการบังคับการออมทรัพย์ โดยให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนกลางอย่างสม่ำเสมอ โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแลเงินสมทบและดอกผลที่เกิดขึ้นจากเงินสมทบจะแยกบันทึกในบัญชีของลูกจ้างในแต่ละคน สำหรับจำนวนเงินสมทบและเงินสะสมไว้นั้นจะจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือทายาท เมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น เช่น เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือตาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเป็นหลักประกันในรูปแบบสวัสดิการแก่ผู้อยู่ในระบบกองทุน

ประเทศสหรัฐอเมริกา กองทุนบำเหน็จในสหรัฐแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะตามชนิดของนายจ้าง คือ กองทุนบำเหน็จภาครัฐบาล และกองทุนบำเหน็จภาคเอกชน ประกอบด้วย Old Age Survivors and Disability Insurance (OASDI) และกองทุนของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนั้นเป็นกองทุนภาคเอกชนทั้งหมด กองทุนบำเหน็จเอกชนบางแห่งจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของนายจ้าง เนื่องจากรัฐใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นสิ่งจูงใจ บางแห่งตั้งเนื่องจากถูกบังคับตามกฎหมาย FEDERAL RAILROAD RETIREMENT ACT ต่อมาปี ค.ศ.1974 สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Employee Retirement Income Security Act. (ERISA) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวออกมาเพื่อรวบรวมโครงการทุกแบบที่จัดสรรรายได้ให้ลูกจ้างในยามเกษียณ และสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างอันพึงได้หลังจากการทำงานมาเป็นระยะเวลายาวนาน ปัจจุบันกองทุนบำเหน็จของสหรัฐอเมริกาจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย Employee Retirement Income Security Act²³

สำหรับความเป็นมาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยนั้น กองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างโดยนายจ้างนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว เนื่องจากการที่บริษัทข้ามชาติ (Multi-national corporations) ซึ่งมาเปิดที่ทำการสาขาในประเทศไทย ได้ทำการจัดสรรเงินบางส่วนให้เป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างของตน โดยจัดตั้งขึ้นในรูปของกองทุนเพื่อสวัสดิการเช่นเดียวกับพนักงานในต่างประเทศของบริษัทข้ามชาติเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ไม่อาจเป็นที่รู้จัก หรือแพร่หลายในบริษัท หรือหน่วยงานอื่นๆ ในประเทศไทยมากนัก

²³ ประเสริฐ ช่อดอก. (2543). สิทธิประโยชน์ของนายจ้างลูกจ้างตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ: เปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชนรัฐวิสาหกิจ. หน้า 43.

ต่อมาทางรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นการช่วยเหลือ และให้หลักประกันแก่พนักงานและลูกจ้างที่ออกจากงาน หรือเกษียณอายุให้มีเงินใช้จ่ายในการเลี้ยงชีพ และสร้างกำลังใจ ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างเมื่อลูกจ้างต้องออกจากงาน และยังเป็นแหล่งระดมเงินออมภายในที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศอันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการกู้ยืมหนี้สินจากต่างประเทศด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงใช้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีกับบริษัท หรือนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยการพัฒนาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้²⁴

1. ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2527

การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานยังเป็นที่นิยมหรือได้รับความสนใจไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะกระทำกันในรูปแบบของกองทุนบำเหน็จ คือ กองทุนที่นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนฝ่ายเดียว ซึ่งมีทั้งแบบที่นายจ้างกันเงินสำรองไว้ต่างหาก และแบบที่นายจ้างตั้งตัวเลขทางบัญชีไว้เฉยๆ ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งลูกจ้างนายจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จของบริษัทใหญ่ๆ โดยเฉพาะสาขาของบริษัทต่างประเทศ ซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย ด้านการบริหารกองทุนก็มี ทั้งที่บริษัทนายจ้างบริหารเงินเองหรือให้บุคคลที่สาม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ตั้งสำนักงานในประเทศไทยเป็นผู้จัดการให้

สำหรับข้อกำหนดทางภาษีอากรเกี่ยวกับกองทุนไม่ว่าจะเป็นกองทุนบำเหน็จหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งประมวลรัษฎากรในขณะนั้นถือว่าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้ง 2 แบบ มีวิธีปฏิบัติที่สำคัญ คือ

(1) เงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุนยังไม่สามารถนำมาหักลดหย่อนในการคำนวณเงินได้ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้

(2) เงินที่ลูกจ้างได้รับครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน จะต้องนำไปรวมคำนวณเป็นเงินได้เพื่อเสียภาษีด้วย

(3) เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน ก็จะนำมาหักค่าใช้จ่ายเฉพาะในรอบระยะเวลาบัญชีที่นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างตามที่จ่ายจริง เมื่อลูกจ้างออกจากงานเท่านั้น และต้องอยู่ในจำนวนที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนทั้งหมดของลูกจ้างที่นายจ้างใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินจ่ายสมทบด้วย

²⁴ <http://www.gpef.ktb.co.th/about-gpef/index-about.htm>.

2. ช่วงปี พ.ศ. 2527-2530

เป็นช่วงที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวที่ต้องการส่งเสริมให้ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด กู้ทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานเพื่อสร้างเงินออมในเชิงบังคับ และเป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่พนักงาน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สำคัญๆ เช่น ต้องมีการจ่ายเงินสะสมของพนักงานและเงินสมทบของนายจ้าง มีการกักเงินกองทุนนี้ ออกจากบัญชีการเงินของบริษัทนายจ้างอย่างถูกต้อง และมีผู้บริหารกองทุนเป็นเอกเทศเพื่อนำเงินในกองทุนไปหาผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานอย่างเป็นธรรม ซึ่งถ้าปฏิบัติได้ตามแนวนี้นี้แล้วก็จะได้รับประโยชน์ในการคำนวณเงินได้เพื่อเสียภาษีทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา กระทรวงการคลังจึงได้เตรียมร่างกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยในระหว่างนั้นกระทรวงการคลังได้ออกกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยในระหว่างนั้นกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2526 และให้มีผลใช้บังคับสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2527 เป็นต้นไป เพื่อใช้กำกับควบคุมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปพลางก่อน กฎกระทรวงฉบับนี้มีสาระสำคัญที่กำหนดให้บริษัทนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนด้วยความสมัครใจ โดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้จัดการกองทุน ซึ่งต้องนำเงินในกองทุนไปลงทุน ตามหลักเกณฑ์ที่ทางการกำหนด แต่กองทุนนี้ยังถือเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของบริษัทนายจ้างที่จัดตั้งกองทุน (ยังไม่แยกเป็นนิติบุคคลต่างหาก) ในกรณีนี้ทางการได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดย

- (1) ให้เงินที่บริษัทนายจ้างสมทบเข้ากองทุน ถือเป็นรายจ่ายได้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่จ่ายเท่ากับเงินที่บริษัทได้จ่ายสมทบ แต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้าง
- (2) ให้เงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุนนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกินปีละ 7,000 บาท
- (3) เนื่องจากยังมีนายจ้างอีกหลายรายที่ได้จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างในรูปกองทุนบำเหน็จหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่ก่อนที่กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น ทางการจึงเปิดโอกาสให้บริษัทนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายฉบับนี้ และประสงค์จะโอนเงินที่ได้จัดสรรไว้เข้ามาในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็ให้นำเงินดังกล่าวมาถือเป็นรายจ่ายได้ 10 รอบระยะเวลาบัญชี ดังนั้น เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2530 มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจำนวน 522 กองทุน คิดเป็นจำนวนเงิน 3,203 ล้านบาท ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้ประกอบด้วย บริษัท นายจ้าง 514 ราย และลูกจ้างที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุน 83,254 คน

3. ช่วงปี พ.ศ. 2530-ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2530 โดยกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมายนี้ นอกจากจะมีคุณสมบัติตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรแล้ว กฎหมายยังยอมรับสภาพการเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากกิจการของนายจ้าง และสิทธิในเงินกองทุนนี้ไม่อาจโอนกันได้ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง ตลอดจนมีการกำหนดบทลงโทษ สำหรับนายจ้างและผู้จัดการกองทุนที่ทำให้ลูกจ้างหรือกองทุนต้องเสียสิทธิไป สำหรับวิธีปฏิบัติทางภาษีอากร ในขั้นต้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 183 (พ.ศ. 2533) นี้ ได้ยึดหลักการส่วนใหญ่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร แต่มีส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปคือ

(1) เงินสมทบส่วนที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนเกินกว่าร้อยละ 15 ของค่าจ้าง สามารถถือเป็นรายจ่ายได้หากได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีฯ

(2) ผ่อนผันให้นายจ้างที่นำเงินกองทุนที่มีกองทุนอยู่ก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรมาจดทะเบียนเป็นกองทุนที่ถูกต้อง ซึ่งได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเงินจำนวนดังกล่าวให้ถือเป็นรายจ่ายได้ 10 รอบระยะเวลาบัญชี นับแต่โอนเงินเข้ากองทุน แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียง 6 ปีเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นไปโดยต่อเนื่อง ในกฎกระทรวงฉบับนี้ จึงได้ให้นายจ้างของกองทุนดังกล่าวถือเป็นรายจ่ายได้ต่อไปจนครบ 10 รอบระยะเวลาบัญชีตามเดิม

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ

ในอดีตรัฐวิสาหกิจได้ให้ผลตอบแทนการทำงาน สำหรับระยะเวลาที่ผ่านมาแก่พนักงานในรูปของเงินบำนาญ โดยจ่ายให้เป็นเงินก้อนเดียวครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน โดยจะได้รับมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงินเดือน และระยะเวลาที่ทำงานให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งเดิมไม่มีการกั้นเงินไว้ล่วงหน้าและถือเป็นรายจ่ายในปีที่จ่ายเงินออกไป ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารเงินและเกิดผลกระทบต่อผลกำไรในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 กระทรวงการคลังได้เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุนบำนาญของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งกองทุนบำนาญ และแยกบัญชีมาตั้งไว้ต่างหากจากบัญชีของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจ่ายเงินเข้ากองทุน ให้พนักงานเป็นประจำทุกเดือน โดยให้นำเงินกองทุนดังกล่าวไปลงทุนหาผลประโยชน์ด้วย

หลังจากกระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ดังนั้น รัฐจึงมีนโยบายส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรอง

เลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เนื่องจากเห็นว่ากองทุนบำเหน็จของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ยังไม่มีความแน่นอนสำหรับพนักงาน เพราะเงินกองทุนบำเหน็จ แม้จะแยกบัญชีออกจากบัญชีของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่หากรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาทางการเงิน ก็ย่อมเกิดผลกระทบต่อเงินบำเหน็จของพนักงานด้วย เนื่องจากเงินกองทุนบำเหน็จยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้ง หากมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว ทั้งรัฐวิสาหกิจและพนักงานต่างก็ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี แม้ว่าพนักงานเห็นข้อดีของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งก็ยังมียู่ค่อนข้างมาก เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต้องเป็นการยินยอมพร้อมใจกันระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานที่จะจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ดังนั้น กระทรวงการคลัง จึงได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจขึ้น และได้ชี้แจงให้รัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะจัดตั้งกองทุนปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1. ให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นด้วยความสมัครใจของรัฐวิสาหกิจและพนักงาน สำหรับพนักงานที่ทำงานอยู่ในขณะจัดตั้งกองทุน จะให้สิทธิในการเลือกที่จะเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจะอยู่ในระบบบำเหน็จแบบเดิมก็ได้ หากเลือกเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็ให้รัฐวิสาหกิจโอนเงินจากกองทุนบำเหน็จหรือเงินอื่นที่จ่ายในลักษณะเดียวกันเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานแต่ละราย ณ วันที่สมัครเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับพนักงานที่ไม่เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้อยู่ในกองทุนบำเหน็จแบบเดิมต่อไป ส่วนพนักงานที่เข้าใหม่หลังจากที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วจะต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกคน

2. การจ่ายเงินสมทบของรัฐวิสาหกิจเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้จ่ายได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนด คือ อายุงานไม่เกิน 20 ปี อัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละ 9 ของเงินเดือน ถ้าอายุงานเกิน 20 ขึ้นไป อัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือน

3. การจ่ายเงินสะสมของพนักงานเข้ากองทุนให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของเงินเดือน และไม่เกินอัตราที่รัฐวิสาหกิจจ่ายสมทบให้²⁵

ต่อมา มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 ได้ให้ความเห็นชอบมาตรการการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแนวทางการโอนเงินกองทุนบำเหน็จตามที่กระทรวงการคลัง เสนอ โดยระยะเวลาในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ให้รัฐวิสาหกิจเร่งรัดให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2540 โดยมีหลักการสำคัญ คือ

²⁵ <http://www.gpef.ktb.co.th/about-gpef/index-about.htm>.

1. การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานที่ทำงานอยู่ก่อนวันที่รัฐวิสาหกิจตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ ส่วนพนักงานที่เข้าทำงานหลังที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกคนจะต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

2. ให้รัฐวิสาหกิจโอนเงินกองทุนบำเหน็จเดิมที่มีอยู่ไม่ว่าในรูปแบบใด เฉพาะส่วนของพนักงานที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย

3. ให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี 6 เดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติและให้เสนอแผนการจัดตั้งต่อนายทะเบียนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพิจารณาภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ²⁶

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.)

กระทรวงการคลังเห็นควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ด้วยความสมัครใจร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้เงินกองทุนดังกล่าวเป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างและส่งเสริมการระดมเงินออมแบบผูกพันระยะยาว จึงได้ให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นตามกฎหมายฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยเงินกองทุนยังคงเป็นเพียงทรัพย์สินส่วนหนึ่งของนายจ้าง และต่อมาในปี 2530 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น ซึ่งทำให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากนายจ้าง

หลังจากนั้น ในวันที่ 27 มีนาคม 2540 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้จดทะเบียน “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.) ขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539”²⁷

2.3.6.3 ความเป็นมาของระบบกองทุนประกันสังคม

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกที่ได้เริ่มใช้ระบบประกันสังคมในปี ค.ศ. 1883 สมัยที่เจ้าชายบิสมาร์ค เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการใช้ระบบประกันสังคมในประเทศเยอรมันนั้นก็ประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนมีหลักประกันในสังคมและช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมาก จนเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศทั่วโลก เช่น ในกลุ่มสแกนดิเนเวีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น

²⁶ ประเสริฐ ช่อคอก. เล่มเดิม. หน้า 14.

²⁷ <http://www.gpef.ktb.co.th/about-gpef/index-about.htm>.

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบประกันสังคมเริ่มมีขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2495 จากการที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายต้องการให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนและแต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการอื่นอีก 11 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาหาวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคม นอกจากนั้น ยังมีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมต่อรัฐสภา จนประสบความสำเร็จโดยได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ประกาศออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 และได้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อเอื้ออำนวยในการบริหารระบบประกันสังคมด้วย แต่อย่างไรก็ตามประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จะมีผลใช้บังคับอย่างจริงจังก็ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมา ทำให้ระบบประกันสังคมซึ่งมีกำหนดไว้ในกฎหมายแล้วนั้นมิได้ถูกนำมาดำเนินการใช้บังคับในความเป็นจริง

หลักการในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็คือให้มีระบบประกันสังคม 6 ประเภท คือการประกันกรณีเจ็บป่วย กรณีพิการ ทูพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีอาณัติกิจ โดยกำหนดให้ผู้เข้าประกันตนต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาทขึ้นไปในทุกสาขาอาชีพ โดยไม่จำกัดเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น และมีกองทุนประกันสังคมซึ่งมีเงินสมทบเข้าสู่กองทุนมาจาก 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยมีอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้แตกต่างกันตามรายได้และส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย แต่การประกันสังคมตามกฎหมายนี้ยังไม่ทันได้มีผลบังคับใช้ ก็ได้มีเสียงคัดค้านจากประชาชนและสื่อมวลชนต่างๆ อย่างมากมาย เนื่องจากความไม่เข้าใจถึงผลดีของระบบประกันสังคมเพราะการประกันสังคมเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย ประชาชนเองก็ไม่แน่ใจว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ นายจ้างก็ไม่ต้องการที่จะจ่ายเงินสมทบเพราะทำให้ต้องเพิ่มทุนในกิจการของตน ส่วนบริษัทประกันต่างๆ ก็ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าอาจทำให้ต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ไป จึงพยายามขัดขวางมิให้มีการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ระงับการใช้ประกันสังคมไว้ก่อน โดยไม่มีกำหนดว่าจะนำมาใช้บังคับเมื่อใดและกรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังก็ถูกยุบเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคมโดยถูกย้ายไปสังกัดในกรมประชาสงเคราะห์แทน

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วย คณะกรรมการชุดนี้จึงถูกแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่นำพระราชบัญญัติสังคมไปพิจารณาและเสนอร่างใหม่ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้พิจารณาเสร็จสิ้นและ

เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วได้มีมติให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการประกันสังคมและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติก็ทำรายงานเสนอรัฐบาลว่าเห็นควรให้คงใช้บังคับระบบประกันสังคมไว้ก่อน เพราะประชาชนที่ยากจนจะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการต้องจ่ายเงินสมทบและนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างก็จะไปเพิ่มต้นทุนการผลิตและทำให้ต้องปรับราคาสินค้าสูงขึ้น อันมีผลกระทบทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนโดยทั่วไปด้วย แต่ถ้ารัฐบาลเห็นว่าจะใช้ระบบประกันสังคม สภาวิจัยแห่งชาติก็เห็นควรเริ่มด้วยการทดลองใช้วิธีสมัครใจ เมื่อรัฐบาลได้พิจารณารายงานดังกล่าวจึงมีมติเห็นควรให้คงใช้ระบบประกันสังคมไว้ก่อนจนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคมอีกครั้ง รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมบางมาตรา แต่การทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ยังไม่มีผลงานออกมาจริงจึงจนในที่สุดได้เกิดการปฏิวัติขึ้น และคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ซึ่งถือเป็นประเภทหนึ่งของระบบประกันสังคมนั่นเอง ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นด้วยในปี พ.ศ. 2517 เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในงานบริหารงานดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งตามข้อเสนอของกรมประชาสงเคราะห์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบบการประกันสังคมขยายออกไปในประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานด้วย โดยได้จัดการสัมมนาไตรภาคีขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2520 และเดือนเมษายน พ.ศ. 2521 คณะกรรมการดังกล่าวได้นำผลสรุปเสนอต่อรัฐบาลพร้อมร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่แก้ไขใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ซึ่งรัฐบาลชุดต่อมาโดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับหลักการประกันสังคมในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2523 และแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ควรขยายขอบเขตงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ทั่วถึงทุกจังหวัดเสียก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นด้วยและให้ขยายไปให้ทั่วในปี พ.ศ. 2528

ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ยังคงพยายามเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาออกกฎหมายประกันสังคมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็รับหลักการโดยให้กระทรวงมหาดไทยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น เสนอไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ซึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงาน และพิจารณาเสร็จสิ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 แล้วส่งคืนไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2531 และให้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้พิจารณาร่างกฎหมายนี้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 พร้อมกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกันสังคมอีก 5 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนายชวลิต โอสธานุเคราะห์ กับคณะ
2. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ
3. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนางเตือนใจ นุอุปและกับคณะ
4. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน เสนอโดยนายเจริญ เขาวนัประยูร

กับคณะ

5. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในหลักการให้รับร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับ พิจารณาร่วมกันโดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณา และให้แปรญัตติให้เสร็จภายใน 15 วัน คณะกรรมการชุดนี้มีนายประสพ บุษราคัม เป็นประธาน ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร เป็นรองประธาน คณะกรรมการดังกล่าวได้ประสานแนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายเหล่านั้น แล้วให้ใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. และสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับรองวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 แต่เมื่อร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขจนเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมมาก จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สภาขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการก็ได้แก้ไขกลับคืนไปตามร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในวาระที่ 3 ของการประชุมวุฒิสภาก็ได้มีมติไม่รับร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 56 อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับรองและยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 เป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเมื่อเป็นคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดก็ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย นั่นก็คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน²⁸

²⁸ วิจิตร (ฟุ้งกล้า) วิเชียรชม. (2539). *หลักกฎหมายประกันสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 5). หน้า 18.

2.3.6.4 ความเป็นมาของระบบเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2535 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มพิจารณาว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อปี เป็นผู้ยากจน ซึ่งหากคิดรายได้ต่อเดือนจะเฉลี่ยเป็นเดือนละ 500 บาท ดังนั้น คณะทำงาน จึงเสนอเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคนละ 500 บาทต่อเดือน แต่เนื่องจากหมวดเงินอุดหนุนตามจำนวนเงิน ที่เสนอไปมียอดสูงมาก คณะทำงานฯ จึงพิจารณาใหม่โดยปรับลดลงมาให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุเป็นคนละ 200 บาทต่อเดือน นอกจากนี้คณะทำงานได้ให้เหตุผลว่า การให้บริการผู้สูงอายุ ในสถานสงเคราะห์ต้องใช้งบประมาณ 28,200 บาทต่อคนต่อปี (2534-2536) ขณะที่บริการเบี้ยยังชีพ มีค่าใช้จ่ายเพียง 2,400 บาท ต่อคนต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐได้เป็นอย่างมาก

โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2536 ในระยะแรกอยู่ในความ รับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์จัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกจังหวัด หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาทต่อเดือน จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการเบี้ยยังชีพมีทั้งหมด 20,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12 ล้านบาท (3 เดือน) ต่อมาบริการเบี้ยยังชีพได้ขยายกลุ่มเป้าหมายและงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเติมอีก 100 บาทต่อคน เป็น 300 บาท ต่อคนต่อเดือน โดยในปี 2545 มีผู้สูงอายุได้รับการเบี้ยยังชีพ จำนวน 399,362 คน จำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 1,437,703,200 บาท และในปี 2546 จำนวนผู้สูงอายุ ที่รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเป็น 400,400 คน จำนวนงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และน่าจะส่งผล กระทบต่อการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐรวมทั้งภาระในการจัดหางบประมาณในระยะยาว

ระยะแรกของการดำเนินการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อยู่ในความดูแลของกรม ประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการผ่านศูนย์ สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ต่อมาเมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้เข้าไปรวมอยู่ในสังกัดใหม่ของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในปี 2536 ส่งผลให้บริการดังกล่าวถูกโอนงานไปให้ แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นผู้ดูแลร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ จากนั้นโยกย้ายการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้ในปี 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ของบริการเบี้ยยังชีพมาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครดำเนินการแทน โดยให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 ได้ มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นราย 6 เดือน 2 งวดๆละ 1,800 บาท รวมเป็นเบี้ยยัง ชีพผู้สูงอายุทั้งปี 3,600 บาท (เดือนละ 300 บาท) ระยะแรกของการถ่ายโอนให้กรม ประชาสงเคราะห์ใช้วิธีการเบิกจ่ายแทนกันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนในปี 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพจะไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็น

ผู้ดำเนินการแทนสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด (เดิมเป็นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด) ไปก่อน แต่คงใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เช่นเดิม²⁹

2.3.7 ความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ

ปัจจุบันระบบการออมเพื่อการชราภาพของไทย ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ หากพิจารณาโครงสร้างประชากรและแรงงานไทยในแผนภาพ จะพบว่า ผู้ที่มีหลักประกันรายได้สำหรับยามชราภาพ (ผู้ที่ได้รับบำนาญเมื่อเกษียณ) ได้แก่ แรงงานในระบบ ที่มีกลุ่มหลักๆ ประกอบด้วย ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนบำนาญข้าราชการ ลูกจ้างเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม และพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างเอกชนที่มีการส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีจำนวนรวมกันอยู่ประมาณ 14.6 ล้านคน หรือร้อยละ 37 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ในขณะที่พบว่า มีแรงงานนอกระบบอีก 24.1 ล้านคน รวมถึงกลุ่มผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่ไม่อยู่ในภาคกำลังแรงงานอีกประมาณ 11.4 ล้านคน ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในระบบบำนาญใดๆ แต่อย่างใด

กระทรวงการคลังจึงได้เสนอแนวคิดและผลักดันให้มีการจัดตั้ง “กองทุนการออมแห่งชาติ” หรือ “กอช.” โดยกำหนดเป็นกองทุนแบบสมัครใจ เพื่อสร้างช่องทางให้ประชาชนจำนวนประมาณ 35.5 ล้านคน ที่ไม่ได้อยู่ในระบบบำนาญใดๆ ดังกล่าว มีโอกาสได้รับเงินบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต ถือเป็นการดูแลให้ประชาชนในทุกภาคส่วนได้รับหลักประกันรายได้ยามชราภาพ จากรัฐบาลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

ภายใต้กลไกของกองทุนการออมแห่งชาติ ผู้ที่ได้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติแล้ว จะต้องวางแผนเก็บออมเงินของตนด้วยการส่งเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ และทางฝ่ายรัฐบาลโดยกองทุนการออมแห่งชาติจะร่วมสมทบเงินให้อีกจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ เงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย จะถูกเก็บรักษาอยู่กับกองทุนการออมแห่งชาติเป็นบัญชีรายบุคคลของสมาชิกแต่ละราย และจะจ่ายกลับคืนให้เป็นเงินบำนาญรายเดือนหรือเงินดำรงชีพเมื่อสมาชิกมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์³⁰

²⁹ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2547). *การการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ* (รายงานวิจัย). หน้า 2.

³⁰ กระทรวงการคลัง. (2554). *เกษียณสุขใจ มีบำนาญใช้กับ กอช.*

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญ เพื่อการชราภาพของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศ โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทย ดังต่อไปนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทย ดังนี้

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปลูกฝัง ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญ เพื่อการชราภาพของไทย ดังนี้

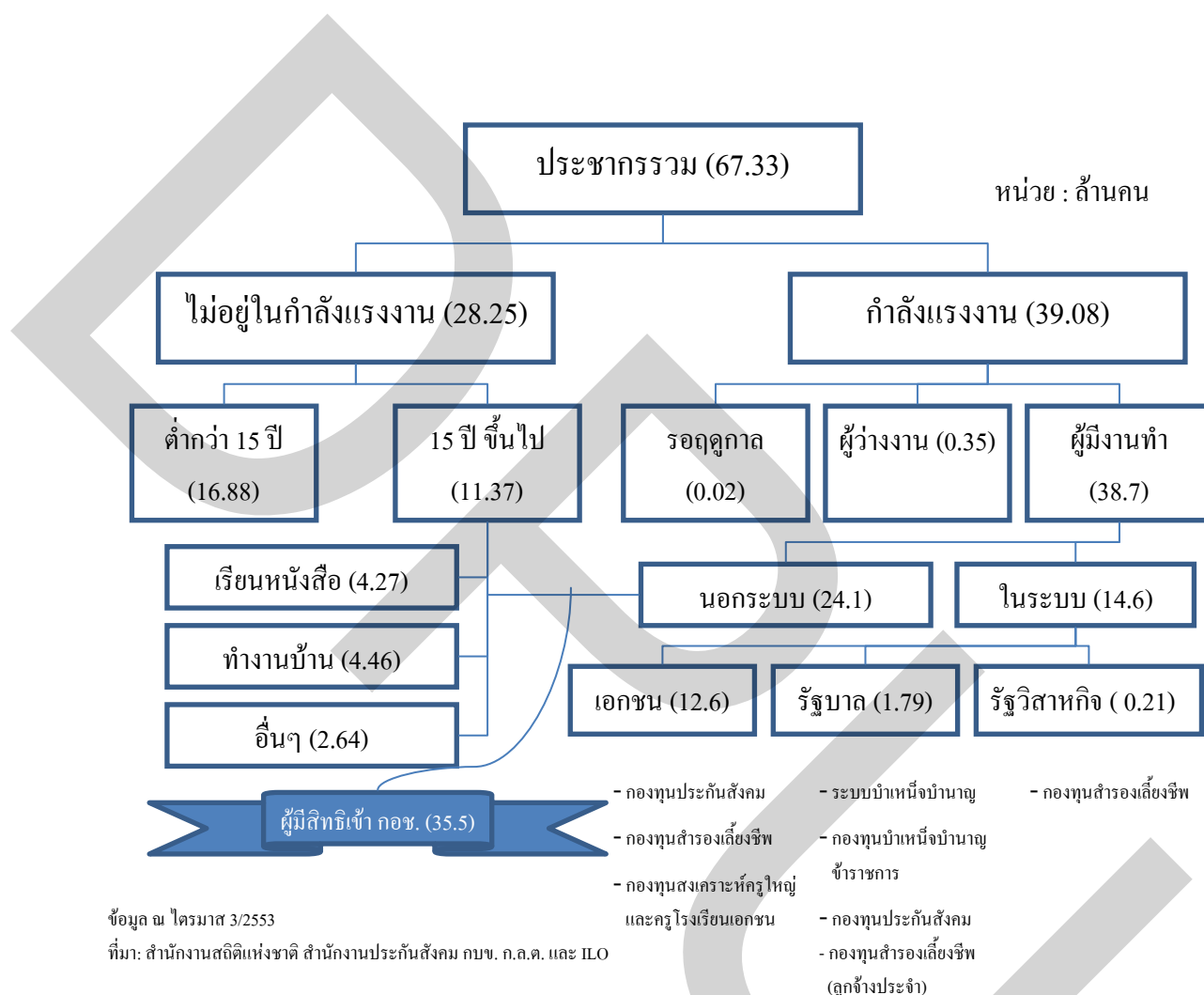
3.1.1 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

กองทุนการออมแห่งชาติก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐาน ให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปของบำนาญ อันจะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างทั่วถึง โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ดังนี้

(1) หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมภาคประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ โดยมีผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจำนวนประมาณ 35 ล้านคนหรือร้อยละ 53 ของประชากรทั้งหมด จึงส่งผลให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าว มีความเสี่ยงที่ตกอยู่ในความยากจนในวัยชรา กระทรวงการคลังจึงมีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ

(กอช.) เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันจะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างทั่วถึง



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างประชากรและความครอบคลุมในระบบการออมเพื่อการชราภาพ

(2) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน

(2.1) เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง สร้างความเท่าเทียม และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ

(2.2) เพื่อให้แรงงานมีรายได้ในวัยสูงอายุในระดับพื้นฐาน เพื่อป้องกันการตกสู่ความยากจน และสร้างความมั่นคงในชีวิตวัยชรา

(2.3) เพื่อสร้างวินัยการออมและส่งเสริมการออมภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มเงินออมของประเทศในระยะยาว

(3) สถานะของกองทุน

เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(4) อำนาจหน้าที่ของกองทุน

(4.1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(4.2) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(4.3) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน

(4.4) กระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(5) การบริหารกองทุน

(5.1) คณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สมาชิกที่ได้รับเลือกจำนวน 6 คน ผู้รับต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย ด้านบัญชี ด้านการเงิน และการลงทุน และด้านสวัสดิการชุมชน ด้านละ 1 คน และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ รวม 21 คน

คณะกรรมการกองทุน ทำหน้าที่

1) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ในการบริหารกิจการของกองทุน

2) กำหนดนโยบายการลงทุน

3) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุน

4) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ

- 5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินของกองทุน
- 6) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุน
- 7) แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 8) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่นๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่างๆ

- 9) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ และ
- 10) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(5.2) คณะกรรมการการกองทุน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธาน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ระบบไร้ดอกเบี้ยด้านการเงินและการลงทุน หรือด้านกฎหมาย เป็นอนุกรรมการ และรองเลขาธิการด้านการลงทุน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ รวม 9 คน

คณะกรรมการการกองทุน ทำหน้าที่

- 1) ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการลงทุนต่อคณะกรรมการ
- 2) ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่จะมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน

- 3) ติดตามดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลดังกล่าว
- 4) รายงานผลการดำเนินงานด้านการลงทุนและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ และ
- 5) ปฏิบัติการในเรื่องอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (6) ผู้ที่มีสิทธิเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

- 1) สัญชาติไทย
- 2) อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์
- 3) ไม่อยู่ในกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง
- 4) ไม่อยู่ในระบบบำนาญภาครัฐหรือเอกชน

ตัวอย่างผู้มีสิทธิเป็นสมาชิก

ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร ค้าขาย รับจ้างทั่วไป คนขับรถแท็กซี่ แม่บ้าน
สถาปนิก แพทย์ หนายความ

นักการเมือง (ส.ส) นักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ นายก อบจ. สมาชิกสภาจังหวัด
นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน (ไม่มีกฎหมายจัดตั้งกองทุน)

ลูกจ้างรายวันหรือรายสัปดาห์ของบริษัทเอกชน

ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่ไม่ใช่ลูกจ้างรายเดือน

ลูกจ้างชั่วคราวรัฐวิสาหกิจที่ไม่เข้าประกันสังคม

นักเรียน นิสิต นักศึกษา

(7) วิธีการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ให้แสดงความจำนงพร้อมกับ
จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน

(8) การจ่ายเงินเข้ากองทุน

การจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก 2 ฝ่ายคือ สมาชิกจ่ายสะสม และรัฐจ่ายสมทบ โดยมีอัตราดังนี้

1) สมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครึ่งละ 50 บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วในปี
หนึ่งๆ ต้องไม่เกิน 13,200 บาท

2) รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิกและเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงิน
สะสม โดยมีอัตราตามที่กำหนดในบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ และเมื่อรวมกันแล้ว
ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

(1) สมาชิกที่อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 50
ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท

(2) สมาชิกที่อายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 80
ของเงินสะสมที่เข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 960 บาท

(3) สมาชิกที่อายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 100
ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

ตารางที่ 3.2 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบให้แก่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ สรุปได้ ดังตาราง

อายุสมาชิก	อัตราเงินสมทบ	เงินสมทบสูงสุดที่จะกำหนด โดยกฎกระทรวง
ไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50	600 บาท / ปี
มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80	960 บาท / ปี
มากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี	ร้อยละ 100	1,200 บาท / ปี

ทั้งนี้ อัตราเงินสะสมอาจเปลี่ยนแปลงโดยคำนึงถึงสภาวะเศรษฐกิจและจะมีการพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปี

(9) การสิ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ตาย หรือ ลาออกจากกองทุน

(10) การจ่ายเงินออกจากกองทุน

1) กรณีสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ (รวมถึงผู้ที่ที่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ที่สมัครในช่วง 1 ปีแรก นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก ได้ออมจนครบ 10 ปี หรือเมื่อผู้นั้นอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์และได้แจ้งยุติการเป็นสมาชิกของกองทุน) ให้มีสิทธิได้รับบำนาญจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวไปตลอดอายุขัย

ทั้งนี้ ในวันที่คำนวณบำนาญ หากเงินในบัญชีของสมาชิกผู้ใด เมื่อคำนวณบำนาญแล้วมีจำนวนน้อยกว่าบำนาญขั้นต่ำ สมาชิกผู้นั้นจะได้รับ “เงินดำรงชีพ” เป็นจำนวนเท่ากับเงินบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด

2) กรณีสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกจะขอรับเงินสะสม และผลประโยชน์ของเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนก็ได้ โดยให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว ส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบจะจ่ายเป็นบำนาญให้สมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปี ซึ่งในกรณีที่สมาชิกคงเงินไว้ในกองทุนทั้งหมดหรือบางส่วน จะนำเงินที่คงไว้นี้มาคำนวณจ่ายบำนาญด้วย

3) กรณีสมาชิกลาออกจากกองทุน ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน

4) กรณีสมาชิกเสียชีวิต กองทุนจะจ่ายเงินที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิกผู้ตายให้แก่บุคคลที่สมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ต่อกองทุน หรือหากมิได้แสดงเจตนาไว้จะจ่ายให้แก่ทายาท

ทั้งนี้ สิทธิการรับเงินทั้งปวงตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่อาจโอนแก่กันได้

ตารางที่ 3.3 การจ่ายเงินจากกองทุน

เหตุรับเงิน	ลักษณะการจ่ายเงิน	หมายเหตุ
อายุครบ 60 ปี	รับบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต	- คืนเงินที่เหลือหากเสียชีวิต - หากมีเงินในบัญชีไม่ถึงจำนวนบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด
ทุพพลภาพ	มีสิทธิรับเงินก้อน = เงินสะสม + ผลประโยชน์ของเงินสะสม	- เงินสมทบและเงินที่คงไว้ในกองทุน(ถ้ามี) จะเก็บไว้จ่ายบำนาญเมื่ออายุครบ 60 ปี - ออมต่อหรือไม่ออมก็ได้
ลาออก จากกองทุน	มีสิทธิรับเงินก้อน = เงินสะสม + ผลประโยชน์ของเงินสะสม	กลับมาสมัครเป็นสมาชิกได้อีก
เสียชีวิต	กองทุนจ่ายเงินก้อน = จำนวนเงินในบัญชี	จ่ายเงินให้แก่ผู้ที่สมาชิกแจ้งชื่อไว้กับกองทุน หรือหากมิได้แจ้งชื่อไว้ จะจ่ายให้แก่ทายาท

ตารางที่ 3.4 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับ (บาท)

เงินสะสม (ทุกเดือน)	บำนาญรายเดือน	บำนาญ + เบี้ยยังชีพ		เงินสะสม (ทุกเดือน)	บำนาญราย เดือน	บำนาญ + เบี้ยยังชีพ
50	764.24	1,264.24		600	6,161.58	6,661.58
100	1,528.47	2,028.47		700	7,088.20	7,588.20
200	2,455.09	2,955.09		800	8,014.82	8,514.82
300	3,381.71	3,881.71		900	8,941.44	9,441.44
400	4,308.34	4,808.34		1,000	9,868.06	10,368.06
500	5,234.96	5,734.96		1,100	10,794.68	11,294.68

หมายเหตุ : สมาชิกส่งเงินสะสมจำนวนเท่ากันทุกเดือน ตั้งแต่อายุ 15 ปี จนอายุ 60 ปี โดยกำหนดให้อัตราผลตอบแทนเท่ากับ 4.5%

ตารางที่ 3.5 กรณีสะสมอัตราแนะนำ

กรณีสะสมอัตราแนะนำ				
ช่วงอายุ	รัฐสมทบ/เดือน (%ของเงินสะสม)	เงินสะสมอัตรา แนะนำ/เดือน (บาท)	บำนาญ รายเดือน	บำนาญ + เบี้ยยังชีพ
15 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 30 ปี	50	300	4,360	4,860
มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	80	500		
มากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี	100	700		

ตารางที่ 3.6 บำนาญที่คาดว่าจะได้รับจำแนกตามอายุที่เริ่มออม และจำนวนเงินสะสมในแต่ละเดือน

จำนวนเงินสะสมต่อเดือน (บาท)												
ออมตั้งแต่ อายุ(ปี)	50	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1,000	1,100
15	764	1,538	2,455	3,382	4,308	5,235	6,162	7,088	8,015	8,941	9,868	10,795
20	605	1,210	1,924	2,638	3,353	4,064	4,781	5,496	6,210	6,924	7,638	8,353
25	477	954	1,498	2,042	2,586	3,130	3,674	4,218	4,761	5,305	5,849	6,393
30	375	749	1,156	1,564	1,971	2,378	2,785	3,192	3,599	4,006	4,413	4,821
35	276	552	849	1,147	1,444	1,741	2,039	2,336	2,634	2,931	3,228	3,526
40	197	393	603	812	1,021	1,231	1,440	1,649	1,859	2,068	2,277	2,487
45	133	266	405	543	682	821	960	1,098	1,237	1,376	1,514	1,653
50	82	164	246	328	410	492	574	656	738	820	902	984
55	37	73	110	146	183	219	256	292	329	365	402	438
59	7	13	20	27	33	40	47	53	60	67	73	80
>50 (ออม 10 ปี)	82	164	246	328	410	492	574	656	738	820	902	984

สมมติฐาน. อัตราผลตอบแทน 4.5 % ต่อปี และสมาชิกออมทุกเดือน

หมายเหตุ. หากบำนาญที่คำนวณได้มีจำนวนน้อยกว่า 500 บาท สมาชิกจะได้รับเป็นเงินดำรงชีพเดือนละ 500 บาทจนกว่าเงินในบัญชีสมาชิกจะหมด

(11) การคงสมาชิกภาพในกองทุนการออมแห่งชาติเมื่อมีการเปลี่ยนอาชีพ

การคงเงินไว้ในกองทุน กรณีที่สมาชิกเปลี่ยนงานและทำให้สมาชิกได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันทางรายได้เพื่อการชราภาพตามกฎหมายอื่นที่มีรัฐหรือนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน หรืออยู่ในระบบบำนาญใดๆ ให้สมาชิกคงการเป็นสมาชิกต่อไปได้และสมาชิกจะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนก็ได้ แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบให้สมาชิกรายนั้น และเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ ให้กองทุนจ่ายเงินสะสมที่สมาชิกจ่ายในกรณีนี้ พร้อมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิกทั้งจำนวน โดยไม่ต้องนำไปคำนวณบำนาญและไม่ต้องนำไปคำนวณเพื่อจ่ายเงินชดเชยผลตอบแทนด้วย

(12) การคำนวณผลตอบแทนโดยรัฐ รัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง โดยจะคำนวณเปรียบเทียบผลตอบแทนที่ได้รับกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากดังกล่าวในวันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ เพราะอายุครบ 60 ปี หรือเสียชีวิต

(13) การหาประโยชน์ของกองทุน ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการกองทุน และจะมอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่มีความเชี่ยวชาญดำเนินการแทนตามความเหมาะสมก็ได้ โดยให้คำนึงถึงการกระจายความเสี่ยงด้วย

(14) กองทุนหรือผู้จัดการกองทุนที่ได้รับมอบหมาย จะต้องลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน โดยมีคณะกรรมการจัดการลงทุน ให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการกองทุน

(15) กองทุนจะต้องจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสม เพื่อบันทึกรายการทางบัญชี และแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุน โดยถูกต้องตามมาตรฐานการบัญชี รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(16) ให้กองทุนจัดให้มีบัญชี 3 บัญชี คือ บัญชีเงินรายบุคคล บัญชีเงินบำนาญ และบัญชีเงินกองกลาง

(17) ดอกผลที่ได้จากการนำเงินของกองทุนในแต่ละบัญชีไปลงทุนหาผลประโยชน์ เมื่อได้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดแล้ว ให้จัดสรรเข้าแต่ละบัญชีตามสัดส่วนของเงินที่นำไปลงทุน

(18) ให้กองทุนแจ้งยอดเงินสะสม เงินสมทบ พร้อมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวในส่วนของสมาชิกแต่ละคนให้สมาชิกทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(19) ให้กองทุนยื่นรายงานแสดงการจัดการกองทุนต่อรัฐมนตรีอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง จัดทำงบการเงินเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนเสนอต่อผู้สอบบัญชี ภายใน 120 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน

(20) ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานการสอบบัญชีของกองทุน เสนอต่อรัฐมนตรีภายใน 150 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีและให้ประกาศงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบแล้ว และรายงานการสอบบัญชีในราชกิจจานุเบกษา

(21) ให้กองทุนจัดทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทราบภายใน 180 วันนับจากวันสิ้นปีบัญชี โดยต้องแสดงประมาณการการเงินที่จะขอให้รัฐบาลจัดสรรเพื่อการดำเนินงานของกองทุนในระยะเวลา 3 ปี นับจากวันเสนอรายงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งงบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชีด้วย

(22) ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางจำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน และให้มีคณะกรรมการ 1 คณะ ซึ่งประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ทำหน้าที่คณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทำหน้าที่เลขาธิการกองทุนไปพลางก่อน อีกทั้ง ให้คณะกรรมการดังกล่าวเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและแต่งตั้งเลขาธิการกองทุนภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และหลังจากนั้นให้ดำเนินการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกภายใน 360 วัน นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก

(23) ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิก หากในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก ผู้สมัครคนใดมีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุนต่อไปได้อีก 10 ปี นับแต่วันที่เข้าเป็นสมาชิก¹

3.1.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

กองทุนประกันสังคมก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างก่อน หลังจากนั้นเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยผู้ที่เป็นลูกจ้างทุกคนจะต้องเป็นผู้ประกัน ส่วนกรณีที่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือประชาชนทั่วไปจะสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ก็ได้ พระราชบัญญัตินี้

¹ กระทรวงการคลัง. (2554). เกษียณสุขใจ มีบำนาญใช้กับ กอช.

ถือว่าเป็นกฎหมายที่วางระบบการสร้างหลักประกันพื้นฐานให้กับลูกจ้างและบุคคลอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ประกันตน เพื่อให้ได้ประโยชน์ทดแทนในเรื่องการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายนอกเหนือจากการทำงาน การคลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนประกันสังคม ได้แก่ คณะกรรมการประกันสังคม ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขและผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการประกันสังคม พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน รวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน พิจารณางบดุลและรายงานการรับเงินของกองทุนในส่วนที่เกี่ยวกับประกันสังคม

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะกล่าวในรายละเอียดเฉพาะในส่วนของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ซึ่งแต่เดิมจะได้รับประโยชน์ทดแทนใน 3 กรณีเท่านั้น ได้แก่ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย³² โดยไม่มีการกำหนดอัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ เนื่องจากผู้ประกันตนประเภทนี้ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพ แต่ปัจจุบันได้มีการขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ โดยผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ฉบับแก้ไข เพื่อรัฐร่วมจ่ายในมาตรา 40 และแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเพื่อพัฒนาสิทธิประโยชน์ของมาตรา 40 ให้เป็นที่พึงใจ โดยเป็นระบบสมัครใจ จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน รวมทั้งปรับลดอัตราเงินสมทบและให้จ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือน

³² พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537 มาตรา 6

ของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ความหมาย

ผู้ประกันตนมาตรา 40 หมายถึง บุคคลที่มีลูกจ้างตามมาตรา 33 หรือเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ มาตรา 39 เรียกว่า ผู้ประกันตนโดยอิสระ

2. คุณสมบัติในการสมัคร

- (1) ต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ณ วันสมัคร
- (2) ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ไม่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ) หรือผู้ประกันตนโดยสมัครใจ มาตรา 39

3. ทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์

ทางเลือกที่ 1 (จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน) สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 3 กรณี คือ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพ เงินค่าทำศพ

ทางเลือกที่ 2 (จ่ายเงินสมทบ 150 บาท/เดือน) สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 4 กรณี คือ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพ เงินค่าทำศพ เงินบำเหน็จชราภาพ (เงินออมกรณีชราภาพ) โดยผู้ประกันตนสามารถรับเงินก้อน เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

ทั้งนี้ผู้ประกันตนที่ประสงค์รับเงินบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้น สามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาทต่อเดือน

หมายเหตุ ทั้งนี้ ในการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40 จ่ายเป็นรายเดือนๆ ละ 1 ครั้ง และจ่ายเงินสมทบล่วงหน้าได้ ครั้งละไม่เกิน 12 เดือน แต่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้

4. ประโยชน์ทางภาษี

เงินสมทบในแต่ละปี ใช้ลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยใช้ใบเสร็จรับเงินที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเป็นหลักฐาน³

³ ระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ ว่าด้วยเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 5

3.1.3 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552

เรื่องของเงินเบี้ยยังชีพนั้นต้องย้อนยุคตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำรวจผู้สูงอายุในหมู่บ้านของตน เพื่อให้เงินสงเคราะห์ แต่มีผู้สูงอายุได้รับเงินเบี้ยยังชีพไม่มากนัก⁴

โครงการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพถือเป็นโครงการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดผู้ดูแล โดยการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งที่เรียกว่า “เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ” เป็นรายเดือน โดยหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินจะเป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ กรณีมีคุณสมบัติพื้นฐานเหมือนกัน ให้พิจารณาผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อนก่อน และผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ขาดต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ สมควรได้รับการพิจารณาระดับต้น⁵

การคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ คณะกรรมการระดับท้องถิ่นคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติ โดยเรียงรายชื่อผู้มีคุณสมบัติอันสมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุตามลำดับ และส่งรายชื่อให้กรมประชาสงเคราะห์เพื่อเสนออธิบดี กรมประชาสงเคราะห์เพื่ออนุมัติหลักการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุต่อไป⁶ โดยจำนวน คนที่ได้รับเลือกจะต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ⁷ โดยปกติจำนวนคนที่ได้รับเลือกจะมีประมาณหมู่บ้านละ 3 - 5 คน⁸ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตลอดชีพ จำนวนเงินรายละ 300 บาทต่อเดือน จ่ายเงินงวดๆละ 6 เดือน หรือรายละ 1,800 บาทต่องวด⁹

⁴ วารสารแรงงาน ฉบับเดือนพฤษภาคม , 2552.

⁵ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ข้อ 5

⁶ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ข้อ 6

⁷ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. ข้อ 6

⁸ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ,สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธ. เล่มเดิม. หน้า 37.

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 38.

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับได้มีบทบัญญัติในมาตรา 11 บัญญัติว่า ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตาม ความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยในช่วงแรกนั้นได้มีการจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุ (ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด) จำนวน 300 บาทต่อเดือน

เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำรวจ จัดทำและจัดลำดับรายชื่อผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์ที่ว่า ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารภประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ จ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

วิธีพิจารณาว่าผู้ใดได้รับเงินนั้น ให้สิทธิท้องถิ่นจัดทำรายชื่อเสนอผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศรายชื่อให้ทราบหากผู้ใดมีสิทธิ สามารถขอรับเงินได้ด้วยตนเอง หรือการโอนเข้าบัญชีในอัตราที่เพิ่มเป็นเงิน 500 บาทต่อคนต่อเดือน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยมี นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ข้อ 1.2.4 สร้างหลักประกันรายได้เลี้ยงตนเองได้ โดย จัดสรรเงิน เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่แสดงความจำนงโดยการขึ้นทะเบียนขอรับ การสงเคราะห์ นโยบายดังกล่าวนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยัง ชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความ ช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” และเป็นไปตามหลักการและเหตุผลตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนต่อสิทธิประโยชน์ ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

สำหรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 หน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักที่ ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุ แห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ทั้งสามหน่วยงานได้แก่ กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

สำหรับคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้น จะต้องมิและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม คือมีสัญชาติไทย อายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถาน

สงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ¹⁰

ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ได้ดำเนินการตามมติ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ครั้งที่ 3 / 2554 พิจารณาผลักดันนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2555 เรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได ซึ่งมีการมอบหมายให้หน่วยงานหลักรับผิดชอบ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ มีดังนี้

1. ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 60 - 69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 600 บาท
2. ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 70 - 79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 700 บาท
3. ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 80 - 89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 800 บาท และ
4. ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพ อัตรา 1,000 บาท

โดยผู้ที่มีสิทธิลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องมีสัญชาติไทยอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตพื้นที่ที่ยื่นคำขอ และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดให้เป็นประจำ สำหรับการยื่นขอรับสิทธิลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้ยื่นคำขอรับสิทธิได้ที่ สำนักงานเขต เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน พร้อมทั้งนำหลักฐานประกอบการยื่นคำขอรับสิทธิ ดังนี้ ๑.บัตรประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนา และ ๒.สมุดบัญชีเงินฝากธนาคารพร้อมสำเนา (กรณีผู้ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประสงค์ขอรับเงินเบี้ยยังชีพผ่านธนาคาร)¹¹

3.1.4 ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๑๕๔) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตแบบบำนาญของผู้มีเงินได้ตามวรรคสามของข้อ ๒(๖๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๗๕ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงการคลัง สนับสนุนการออกแบบประกันชีวิตแบบบำนาญ ให้ประชาชนได้ออมไว้ใช้จ่ายภายหลังเกษียณอายุ

¹⁰ วารสารแรงงาน ฉบับเดือนพฤษภาคม , 2552.

¹¹ <http://www.m-society.go.th>.

การทำงาน โดยเพิ่มค่าลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิตที่มีอยู่แล้วตามปกติอีก 200,000 บาท เฉพาะประกันชีวิตแบบบำนาญ ซึ่งวงเงินที่เพิ่มขึ้นนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ และต้องไม่เกินยอดหักลดหย่อนในภาพรวม เมื่อผนวกกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญราชการ (กบข.) หรือกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน และค่าซื้อหน่วยลงทุนเพื่อการเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ต้องไม่เกิน 500,000 บาท ด้วย

หลักเกณฑ์ที่ผู้มีสิทธิลดหย่อน “ค่าเบี้ยประกันชีวิตแบบบำนาญ” (เพิ่มเติมจากประกันชีวิตปกติที่หักได้ตามจริง แต่ไม่เกิน 100,000 บาท) มีหลักเกณฑ์ตามคุณลักษณะพื้นฐานของประกันชีวิตแบบบำนาญ ดังนี้

(1) เป็นกรมธรรม์ประกันชีวิตแบบบำนาญที่มีกำหนดเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป และผ่านการอนุมัติและรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ว่าเป็นกรมธรรม์ประกันชีวิตแบบบำนาญที่ใช้สิทธิหักลดหย่อนตามกฎหมายได้

(2) เป็นกรมธรรม์ประกันชีวิตแบบบำนาญที่ทำสัญญาไว้กับบริษัทที่ประกอบกิจการในไทย

(3) ต้องไม่มีการจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ในระหว่างปี หรือช่วงที่จ่ายเบี้ยประกัน หรือก่อนกรมธรรม์จะหมดอายุสัญญา

(4) ต้องเป็นแบบที่เมื่อผู้ทำประกันอายุครบ 55 ปี หรือ 60 ปี จะได้รับเงินคืน (บำนาญ) เป็นรายงวดเท่าๆกัน อย่างสม่ำเสมอจนถึงอายุ 85 ปี หรือมากกว่า และได้รับเงินบำนาญคืนเมื่อได้ชำระเบี้ยประกันครบตามสัญญาแล้ว¹²

ต่อมาจึงได้มีการออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๑๕๔) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตแบบบำนาญของผู้มีเงินได้ตามวรรคสามของข้อ ๒(๖๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร¹³ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๗๕ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร โดยเหตุผลในการประกาศกฎกระทรวงดังกล่าว คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้มีเงินได้ทำสัญญาประกันชีวิตแบบบำนาญเพื่อเพิ่มทางเลือกในการออม และการสะสมเงินออมอันเป็นการเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงเมื่อเกษียณอายุ

¹² http://www.rd.go.th/publish/fileadmin/images/image_news/news13_2554.pdf.

¹³ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๑๕๔) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็น เบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตแบบบำนาญของผู้มีเงินได้ตามวรรคสามของข้อ ๒(๖๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว สมควรกำหนดให้เงินได้เท่าที่จ่ายเป็นเบี้ยประกันชีวิตสำหรับกรณีที่จ่ายเป็นเบี้ยประกันชีวิตแบบบำนาญ เป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้เพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้¹⁴

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของต่างประเทศ

สำหรับในการศึกษานี้ จะทำการศึกษถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เนื่องจากประเทศเหล่านี้ มีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบก่อนประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นกลุ่มประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่าประเทศไทย และอยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน

3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรผู้สูงอายุ ทำให้รัฐบาลได้ทบทวนนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุใน 3 เรื่อง คือ ระบบประกันสุขภาพ โครงการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้สตรีมีสิทธิรับเงินบำนาญผู้สูงอายุ และการปรับปรุงสถานพยาบาล และสุขภาพอนามัย โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงภาระที่เพิ่มขึ้นในการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะบทบาทของสมาชิกในครอบครัวในฐานะที่เป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรีต้องรับภาระมากขึ้น

นโยบายและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับปัญหา และความต้องการที่จะเกิดขึ้นจากผลของการเพิ่มประชากรสูงอายุ ดังนี้

ค.ศ. 1874 เริ่มมีกฎหมายสำหรับคนจน

ค.ศ. 1922 เริ่มมีระบบประกัน (Health Insurance System) เป็นประเภทแรกของประกันสังคม

ค.ศ. 1938 จัดตั้งกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ

ค.ศ. 1946 ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้ระบุถึงสิทธิของประชาชนและหน้าที่ของภาครัฐเกี่ยวกับโครงการคุ้มครองทางสังคมในมาตรา 25 ไว้ว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตขึ้น

¹⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๗๕ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

พื้นฐานทั้งในด้านสุขภาพอนามัยและด้านวัฒนธรรม” และ “ภาครัฐจะต้องส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการสังคม การประกันสังคม และการสาธารณสุขให้ครอบคลุมแต่ละสถานการณ์ของการดำรงชีวิตของประชาชน” ซึ่งในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ได้กลายเป็นรากฐานของระบบโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมของญี่ปุ่นจนถึงปัจจุบัน

ค.ศ. 1947 มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) ใหม่ เป็นการเริ่มของหน่วยงานความมั่นคงทางสังคมทั่วไป (Universal Social Security) ที่กำหนดว่าประชาชนญี่ปุ่นมีสิทธิที่จะอยู่อย่างสุขสบายตามมาตรฐานขั้นต่ำ และการดำรงชีวิตที่ดีและเหมาะสม มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษารัฐบาลเกี่ยวกับระบบสังคม (Government Council on Social System) ออกกฎหมายความช่วยเหลือของรัฐ (Public Assistance Law) จัดเป็นกฎหมายว่าด้วยการประกันสุขภาพและเงินสงเคราะห์ ส่งผลให้บุคคลซึ่งทำงานส่วนตัวได้แก่ เกษตรกร และบุคคลซึ่งไม่เคยได้เข้ามีส่วนร่วมในกรรมธรรม์ประกันสังคม มีโครงการสงเคราะห์แห่งชาติ

ค.ศ. 1951 ออกกฎหมายบริการสังคม (Social Service Law) และออกกฎหมายว่าด้วยการประกันสุขภาพแห่งชาติระบบประกันสุขภาพและเงินสงเคราะห์อเนกประสงค์เพื่อประชาชนญี่ปุ่นทุกคน โดยได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล

ค.ศ. 1960 ออก Social Security System ตั้งเป้าว่า จะเปลี่ยนจากการประกัน “เฉพาะส่วน เป็นถ้วนหน้า และจากการบรรเทาเป็นการป้องกัน”

ค.ศ. 1961 มีการปฏิรูปเงินบำนาญ (Pension) และระบบประกันสุขภาพ (Health Insurance System) และเริ่มใช้ระบบใหม่ซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคน

ค.ศ. 1973 มีการจัดสวัสดิการสงเคราะห์ประชาชนหรือเรียกว่า “ปีแรกแห่งยุคสวัสดิการสงเคราะห์” กฎหมายฉบับนี้ระบุให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ตามมาตรฐานขั้นต่ำ ให้บริการสาธารณสุขครอบคลุมกับประชาชนทุกคน รวมทั้งการประกันสุขภาพผู้สูงอายุ โดยได้รับการบริการรักษาพยาบาลฟรี

ค.ศ. 1977 ออกกฎหมายว่าด้วยการดูแลระยะยาว (Long Term Care) และให้ประชาชนมีส่วนร่วมจ่าย

ค.ศ. 1978 มีการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น จัดให้มีพักชั่วคราวระยะสั้น (Short Stay) และการให้บริการดูแลรายวัน (Day Care Service) เพื่อรองรับการย้ายการดูแลผู้สูงอายุจากสถานพยาบาลไปอยู่ที่บ้าน โดยเฉพาะผู้สูงอายุซึ่งต้องการการดูแลระยะยาว

ค.ศ. 1998 มีการเริ่มต้นมาตรการจ้างงานสำหรับวัยกลางคนและวัยสูงอายุ

ในปัจจุบันญี่ปุ่นกำลังกลายเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยผู้สูงอายุ (Full-blown aged society) เป็นอันดับหนึ่งของเอเชีย แต่ญี่ปุ่นก็มีกฎหมายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและมาตรการที่เกี่ยวข้อง โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

1. กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมผู้สูงอายุ (Basic Law on Measures for the Aged Society) ค.ศ. 1995 กฎหมายฉบับนี้มุ่งสนองตอบเป้าหมายหรือหลักการในการสร้างสังคมที่มีลักษณะ (ตามมาตรา 2 ของกฎหมาย) ต่อไปนี้

สังคมที่ยุติธรรมและมีพลังอันให้หลักประกันแก่ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าร่วมในกิจกรรมทางสังคมหรืองานที่หลากหลายตลอดชีวิต

สังคมที่ประชาชนได้รับการยอมรับว่าผู้สูงอายุเป็นสมาชิกซึ่งมีความสำคัญของชุมชนตลอดอายุขัย และสังคมที่ชุมชนท้องถิ่นได้ก่อตั้งขึ้นบนฐานของสปิริตแห่งอิสรภาพและความสามัคคี

สังคมที่เจริญรุ่งเรืองที่ประชาชนสามารถอยู่อาศัยอย่างมีสันติและมีการเติมเต็มความสมบูรณ์พร้อมตลอดชีวิต

ในการไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ต้องการสมาชิกช่วยเหลือและสนับสนุนต่อกันและกัน โดยการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของทุกหน่วยย่อยของสังคมร่วมมือกัน เช่น รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลท้องถิ่น บริษัท ชุมชนท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร ครอบครัว ปัจเจชน

รัฐบาลญี่ปุ่นเองก็ได้อาศัยกฎหมายดังกล่าวกำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนการดำเนินไปสู่เป้าหมายข้างต้น อาทิ

1) การทบทวนแบบแผนทั่วไป (Conventional Stereotypes) ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ เพื่อให้การดูแลมีความเฉพาะเจาะจงกับสภาพการณ์ที่หลากหลายที่ผู้สูงอายุแต่ละคนเผชิญอยู่ โดยไม่สามารถปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในแบบแผนเดียวกันได้ทั้งหมด ทั้งในทางกายภาพและการช่วยเหลือด้านการเงิน

2) การเน้นในเรื่องการป้องกันและการเตรียมการ (Prevention and Preparation) โดยไม่จัดการเมื่อเกิดปัญหา แต่มีการเตรียมการตั้งแต่ประชาชนอยู่ในวัยหนุ่มสาว เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งในทางการเงิน สุขภาพ การเรียนรู้ การเข้าร่วมในกิจกรรมทางสังคม

3) การกระตุ้นให้ชุมชนท้องถิ่นมีความตื่นตัว (Activation of Local Community Functions) โดยการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น เพื่อการมีบทบาทของผู้สูงอายุภายในชุมชน และกระตุ้นการทำหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่น เช่น การสนับสนุนกันและกัน (Mutual Support)

4) การมีมุมมองความเสมอภาคทางเพศ (Gender Equality Perspective) นโยบายจะถูกกำหนดจากกรอบความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงและชาย โดยการให้ความช่วยเหลือที่คำนึงถึงสภาพการณ์ที่แตกต่างกัน และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อสตรีสูงอายุทั้งในทางวิถีชีวิต การเงิน และสุขภาพ อันเนื่องจากความจริงที่ผู้หญิงญี่ปุ่นอายุยืนกว่าชาย

5) การใช้เทคโนโลยีในการบริการทางการแพทย์ สวัสดิการ ข้อมูล และการสื่อสาร (Practical use of technology in medical care, welfare, information, and communication) สนับสนุนการวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์ของเทคโนโลยีในการบริการทางการแพทย์ สวัสดิการ ข้อมูล และการสื่อสาร เพื่อการดูแลผู้สูงอายุ

2. กฎหมายว่าด้วยบำนาญ กำหนดให้มีระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย 3 ระบบหลักๆ คือ

1) ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System-NPS) เป็นระบบบำนาญขั้นพื้นฐานที่ให้กับทุกคนผู้มีถิ่นฐานพำนักในประเทศญี่ปุ่น แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) ลูกจ้างภาครัฐและเอกชนซึ่งมีอายุไม่เกิน 65 ปี
- (2) คู่สมรสของกลุ่มที่ 1 ซึ่งมีอายุระหว่าง 20-59 ปี
- (3) อื่นๆ อาทิ ผู้ซึ่งประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร แพทย์และทนายความฝึกหัด ผู้ว่างงาน นักเรียน และคู่สมรสของกลุ่มที่ 3 เป็นต้น ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 20-59 ปี

ปัจจุบัน NPS ครอบคลุมประชากรกว่า 70 ล้านคน¹⁵

บำนาญแห่งชาติก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติ (National Pension Law)

เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2502 เป็นระบบบำนาญภาครัฐ ที่ให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสูงอายุ ทุพพลภาพเสียชีวิต สำหรับคนญี่ปุ่นทุกคนเพื่อป้องกันปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต และการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน

1.1 การจัดการ (Management)

บำนาญแห่งชาติถูกจัดการโดยรัฐบาล และสำนักงานประกันสังคมและองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมกันให้บริการต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่น

1.2 ผู้ประกันตน (Insured persons)

¹⁵ รศ.ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ. (2552). กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย (รายงานวิจัย).

บุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ญี่ปุ่น (รวมทั้งชาวต่างชาติ) จะต้องถูกครอบคลุมโดยระบบบำนาญแห่งชาติ ทำให้บำนาญแห่งชาติเป็นระบบทั่วไป (universal system) สำหรับประชาชนทุกคนในการให้บำนาญพื้นฐาน โดยผู้ประกันตนมี 3 ประเภท

(1) ผู้ประกันตนประเภทที่ 1

บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 60 ปี ซึ่งไม่เป็นบุคคลที่ถูกครอบคลุมโดยระบบประกันบำนาญสำหรับลูกจ้าง บุคคลที่ถูกครอบคลุมโดยระบบบำนาญเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และคู่สมรสของผู้ประกันตนเองประเภทที่ 2 จึงจัดเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 1

(2) ผู้ประกันตนประเภทที่ 2

บุคคลที่ถูกครอบคลุมโดยระบบประกันบำนาญลูกจ้าง หรือระบบบำนาญ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จะจัดเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 2

(3) ผู้ประกันตนประเภทที่ 3

คู่สมรสที่พึ่งพารายได้ของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ที่อายุตั้งแต่ 20 ปีแต่ไม่ถึง 60 ปีเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 3

1.3 เงินสมทบ (Contribution)

ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบทุกเดือน เดือนที่จ่ายเงินสมทบจะถูกบันทึก เป็นระยะเวลาที่ประกันตน

(1) เงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 1 บุคคลที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ คือ ผู้ที่ประกันตน

(2) จำนวนเงินสมทบ

2.1) จำนวนเงินสมทบอัตราคงที่ จำนวน 13,300 เยน¹⁶ ต่อเดือน สำหรับปีงบประมาณ 2544

2.2) ระบบบำนาญแห่งชาติดำเนินการภายใต้หลักการ “เงินสมทบคงที่” และ “ประโยชน์ทดแทนคงที่” องค์กรใดก็ได้ เพื่อประกันความสมดุลทางการเงินในอนาคต เงินสมทบของบำนาญแห่งชาติจะถูกทบทวนเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกๆ ห้าปี เกี่ยวกับภาระในบัญชีจำนวนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับจัดเตรียมประโยชน์ทดแทนบำนาญการคาดการณ์รายได้จากการลงทุนของกองทุนสำรองบำนาญและเงินสนับสนุนจากภาษีของรัฐ

¹⁶ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 3 มิถุนายน 2548 เยนญี่ปุ่น (100) เท่ากับ 37.93 บาท

(3) วิธีจ่ายเงินสมทบ

การจ่ายเงินสมทบต้องจ่ายผ่านสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร สำนักงานไปรษณีย์โดยใบแจ้งหนี้จะถูกส่งโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นในบางแห่ง องค์กรเอกชนในภูมิภาค เช่น สมาคมสตรีช่วยเก็บเงินสมทบ (หลัง 1 เมษายน 2002 คณะกรรมการของหน่วยงานประกันสังคมเป็นผู้เรียกเก็บเงินสมทบ)

(4) เงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

ผู้ประกันตนประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องจ่าย เงินสมทบไปยัง บำนาญแห่งชาติเป็นรายบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากเงินสมทบของผู้ประกันตน ประเภทที่ 2 ที่จ่ายให้ระบบประกันบำนาญจะถูกส่งไปยังระบบบำนาญแห่งชาติ ส่วนผู้ประกันตนประเภทที่ 3 ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเพราะเงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ครอบคลุมถึงผู้ประกันตนประเภทที่ 3 ด้วยแล้ว

1.4 การยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ (Exemption of contributions)

กรณีที่ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดบุคคลนั้นจะได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่ผู้นั้นขอรับบำนาญ ช่วงเวลาที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบจะถือว่ามิใช่ระยะจ่ายเงินสมทบเพียง 1 ใน 3

(1) ข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติ (Statutory exemption)

ผู้ประกันตนดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นในการจ่ายเงินสมทบ

1.1) ได้รับประโยชน์ทดแทนจากระบบบำนาญพื้นฐานผู้ทุพพลภาพ และบำนาญสำหรับผู้ทุพพลภาพอื่น ๆ ภายใต้ระบบบำนาญสำหรับผู้พิการ

1.2) บุคคลซึ่งได้รับการสงเคราะห์ในการดำรงชีพภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ (Public Assistance Law) หรือได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายป้องกันโรคฮันเซน (Hansen's disease)

1.3) บุคคลที่เข้ารับรักษาในสถานพักฟื้นผู้ป่วยโรคฮันเซน(Hansen's disease) ในสถานพักฟื้นสำหรับผู้ป่วยโรคจิต และสถานพักฟื้นของรัฐอื่นๆ

(2) ข้อยกเว้นโดยการยื่นคำร้อง (Exemption by application)

บุคคลดังต่อไปนี้ สามารถเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการสำนักงานประกันสังคม เพื่อขอ ยกเว้นจากการจ่ายเงินสมทบ

2.1) เป็นบุคคลที่ไม่มีรายได้

2.2) สมาชิกของครอบครัวอย่างน้อย 1 คนของผู้ยื่นคำขอยกเว้น ได้รับการสงเคราะห์ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์หรือได้รับความช่วยเหลือจำนวนเดียวกันภายใต้กฎหมายป้องกันโรคฮันเซน (Hansen's disease)

2.3) บุคคลผู้ซึ่งถูกพิจารณาว่าทุพพลภาพ สมองเสื่อม บาดเจ็บจากสงคราม หรือ หึงหม้ายอยู่บพพื้นฐานของกฎหมายในกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีรายได้ประจำปีน้อยกว่า 1,250,000 เยน

2.4) เงื่อนไขอื่นๆ นอกจากที่กล่าวข้างต้น ได้แก่ บุคคลที่มีความยากจนลำบาก อย่างมาก(Extremely difficult) ที่จะจ่ายเงินสมทบ

(3) ได้รับยกเว้นครึ่งหนึ่ง (Half exemption)

3.1) ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ซึ่งมีระดับรายได้ต่ำสามารถยื่นคำขอเพื่อยกเว้น การจ่ายเงินสมทบจำนวนครึ่งหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ไม่ใช้กับนักเรียนซึ่งสามารถใช้ “บทบัญญัติพิเศษขอยกเว้นสำหรับนักเรียน” ได้อยู่แล้ว

3.2) ในเวลาคำนวณบำนาญผู้สูงอายุ ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบครึ่งหนึ่งจะถือว่า มี ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบเพียง 2 ใน 3 เท่านั้น

(4) บทบัญญัติพิเศษยกเว้นสำหรับนักเรียน (Special provision of exemption for students)

4.1) นักเรียนซึ่งเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 1 และเป็นผู้ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าจำนวนที่ กำหนด สามารถยื่นคำขอยกเว้นการจ่ายเงินสมทบได้ อย่างไรก็ดี ผู้ที่ได้รับยกเว้นในการจ่ายเงินสมทบ จากบทบัญญัตินี้สามารถเลือกที่จะจ่ายเงินสมทบที่ได้รับยกเว้นได้ ภายใน 10 ปี นับแต่เดือน ที่ได้รับ ยกเว้น

4.2) ระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นระหว่างเป็นนักเรียน ไม่สามารถนำมาคำนวณ เพื่อ รับบำนาญในอนาคตได้ แต่ระยะเวลานี้ถูกนับเป็นระยะเวลาเพื่อให้สิทธิ

4.3) ถ้านักเรียนกลายเป็นผู้ทุพพลภาพระหว่างได้รับยกเว้น เขาอาจจะได้รับ ประโยชน์ทดแทนบำนาญทุพพลภาพเต็มจำนวน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความทุพพลภาพ

(5) การจ่ายเงินสมทบย้อนหลัง (Retrospective payment of contribution)

ถ้าบุคคลผู้ซึ่งถูกยกเว้นจากการจ่ายเงินสมทบ ต่อมาสามารถจ่ายเงินสมทบได้ ผู้นั้น สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้ถึง 120 เดือน (10 ปี) และบุคคลนั้นจะสามารถได้รับประโยชน์ ทดแทนบำนาญผู้สูงอายุที่สูงขึ้นในอนาคต

ถ้าบุคคลที่จ่ายเงินสมทบย้อนหลังในช่วงเวลาที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ เช่นนี้ ให้ถือว่าระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นเป็นระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ

1.5 ดัชนีราคาผู้บริโภคของผลประโยชน์ทดแทนบำนาญ (Price indexation of pension benefits)

จำนวนประโยชน์ทดแทนของบำนาญแห่งชาติถูกแก้ไข เมื่อมีการคำนวณทางการเงินอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกๆ 5 ปี เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิต นอกจากนั้นจำนวนบำนาญจะเปลี่ยนไปตามดัชนีราคาผู้บริโภคระหว่างการคำนวณทางการเงินใหม่ (financial recalculation) เพราะการเปลี่ยนแปลงราคามีผลโดยตรงกับมูลค่าที่แท้จริงของผลประโยชน์บำนาญ

1.6 ประเภทของประโยชน์ทดแทนบำนาญ (Type of pension benefits)

(1) ประโยชน์ทดแทนบำนาญดังต่อไปนี้ เป็นประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้ประกันตนทุกประเภท

- 1) บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Old – age Basic Pension)
- 2) บำนาญพื้นฐานทุพพลภาพ (Disability Basic Pension)
- 3) บำนาญพื้นฐานตกทอด (Survivors' Basic Pension)

(2) ประโยชน์ทดแทนบำนาญดังต่อไปนี้ เป็นประโยชน์ทดแทนบำนาญสำหรับผู้ประกันตนประเภทที่ 1

- 1) บำนาญเพิ่มเติมสำหรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Additional Pension to Old-age Basic Pension)
- 2) บำนาญหญิงหม้าย (Widow's Pension)
- 3) บำเหน็จตกทอด (Lump-sum Death Benefit)
- 4) การถอนประโยชน์เป็นก้อน (Lump-sum Withdrawal Benefit)

โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประโยชน์ทดแทนที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเท่านั้น ได้แก่ บำนาญพื้นฐานชราภาพ และบำนาญเพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุเท่านั้น

1.7 บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Old-age Basic Pension)

1. คุณสมบัติด้านระยะเวลา (Qualifying period) มีระยะเวลาในการเป็นผู้ประกันตนอย่างน้อย 25 ปี

2. อายุที่สามารถรับบำนาญ (Pensionable age)

(1) 65 ปี

(2) การจ่ายก่อนกำหนด (Early Payment) (ระหว่างอายุ 60-64)

ผู้ประกันตนสามารถขอรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุได้เมื่อมีอายุระหว่าง 60-64 ปี แทนการรับบำนาญตามปกติเมื่ออายุครบ 65 ปี

ในกรณีเช่นนี้ จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะลดลงตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ (ตารางนี้แสดงอัตราที่ลดลง)

อายุ 64	(ลดลง)	ร้อยละ 6
อายุ 63	(ลดลง)	ร้อยละ 12
อายุ 62	(ลดลง)	ร้อยละ 18
อายุ 61	(ลดลง)	ร้อยละ 24
อายุ 60	(ลดลง)	ร้อยละ 30

(3) การจ่ายบำนาญหลังกำหนด (Delayed payment) (หลังอายุ 66 ปี)

บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุอาจถูกเรียกครองเมื่ออายุเกิน 66 ปี แทนการขอรับบำนาญตามปกติเมื่ออายุครบ 65 ปี

ในกรณีเช่นนี้ จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะเพิ่มขึ้นตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ (ตารางนี้แสดงอัตราที่เพิ่มขึ้น)

อายุ 66	(เพิ่มขึ้น)	ร้อยละ 8.40
อายุ 67	(เพิ่มขึ้น)	ร้อยละ 16.80
(เพิ่มขึ้น)		ร้อยละ 25.20
อายุ 69	(เพิ่มขึ้น)	ร้อยละ 33.6
อายุ 70	(เพิ่มขึ้น)	ร้อยละ 42.0

3. จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญ (Amount of pension benefit)

สูตรคำนวณที่ใช้สำหรับคำนวณจำนวนของประโยชน์ทดแทนบำนาญ (ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นไป) มีดังต่อไปนี้

$$\text{จำนวนบำนาญผู้สูงอายุ} = 797,000 \text{ เยน} \quad \frac{A + B \times 1/3}{D \times 12}$$

A : จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบ

B : จำนวนเดือนที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบครั้งหนึ่ง

C : จำนวนเดือนที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ

D : จำนวนปีที่เป็นผู้ประกันตน (insurable years)

4. การขาดคุณสมบัติ (Disqualification)

ถึงแก่กรรม

1.8 บำนาญเพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Additional Pension to Old age Basic Pension)

ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 อาจจะเลือกที่จะจ่ายเงินสมทบต่างหากจากเงินสมทบธรรมดา

1. จำนวนของเงินสมทบสำหรับบำนาญเพิ่มเติมสำหรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ
(Amount of contribution for Additional Pension to Old-age Basic Pension) 400 บาทต่อเดือน

2. คุณสมบัติ (Qualifying conditions)

ไม่มีคุณสมบัติเรื่องเวลาสำหรับบำนาญเพิ่มเติม เมื่อบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุถูกจ่าย
บำนาญเพิ่มเติมก็ถูกจ่าย เป็นประโยชน์ที่เพิ่มเติมจากบำนาญผู้สูงอายุ

3. จำนวนประโยชน์ทดแทนต่อเดือน (Amount of benefit per month)

400 บาท x ระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบสำหรับบำนาญเพิ่มเติม

4. ระยะเวลาของการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Period of benefits) เหมือนกับบำนาญพื้นฐาน
ชราภาพ¹⁷

2) ระบบบำนาญประกันสำหรับลูกจ้าง (Employees' Pension Insurance-EPI) ใช้กับลูกจ้าง
ภาคเอกชน โดยจำนวนเงินขั้นต่ำที่ต้องจ่ายจะเท่ากับจำนวนเงินที่ต้องจ่ายกันในระบบ NPS เสมือน
หนึ่งเป็นการจ่ายเข้า NPS ด้วย โดยส่วนเกินอัตราขั้นต่ำจะเป็นส่วนที่ขึ้นกับรายได้ ปัจจุบัน EPI
ครอบคลุมลูกจ้างกว่า 35 ล้านคน¹⁸

ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างจะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง (Employees Pension Insurance) ครอบคลุมลูกจ้างที่
ปฏิบัติงานในบริษัทเอกชน

(2) ระบบสมาคมช่วยเหลือซึ่งกันและกันของข้าราชการ (National Public Service
Mutual Aid Association) ครอบคลุมบุคคลที่เป็นข้าราชการส่วนกลาง

(3) ระบบสมาคมช่วยเหลือซึ่งกันและกันของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Public
Service Mutual Aid Association) ครอบคลุมบุคคลที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(4) ระบบสมาคมช่วยเหลือซึ่งกันและกันของครูและเจ้าหน้าที่โรงเรียนเอกชน (Private
School Teachers and Mutual Aid Association)

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะระบบประกันบำนาญลูกจ้าง
(Employees Pension Insurance) เท่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁷ เพ็ชรธาระ. (ม.ป.ป.). หลักสูตร *The 10 (th) Study Programme for the Asian Social Insurance Administrators* เรื่อง ระบบบำนาญ ประเทศญี่ปุ่น. หน้า 19.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2552). *กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย* (รายงานวิจัย). เล่มเดิม. หน้า 80.

(1) ขอบข่ายความคุ้มครอง

สถานประกอบการภาคเอกชนมีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จะอยู่ในข่ายบังคับของโครงการประกันบำนาญลูกจ้าง

(2) ผู้ประกันตน

2.1) ลูกจ้างทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปี รวมทั้งลูกจ้างตามฤดูกาล ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างภายใต้โครงการหรือช่วงระยะเวลาสั้นด้วย

ผู้ประกันตนในระบบการประกันบำนาญลูกจ้าง จะเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ของระบบบำนาญแห่งชาติ ดังนั้นผู้ประกันตนจึงอยู่ใน 2 ระบบในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ระบบบำนาญแห่งชาติและระบบประกันบำนาญลูกจ้าง

2.2) ผู้ประกันตนมี 3 ประเภท ได้แก่

1) ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ผู้ประกันตนชาย ที่ไม่ใช่ผู้ทำงานในเหมืองและชาวประมง

2) ผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ผู้ประกันตนหญิง

3) ผู้ประกันตนประเภทที่ 3 ผู้ทำงานในเหมืองแร่และชาวประมง

(3) จำนวนเงินสมทบ

จำนวนเงินสมทบ = รายได้มาตรฐาน (Standard Remuneration) x อัตราเงินสมทบ (contribution rate)

อัตราเงินสมทบ (1 เมษายน 2503 เป็นต้นไป)

ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 และ 2 13.58 %

ผู้ประกันตนประเภทที่ 3 14.96 %

(4) ประเภทของประโยชน์ทดแทน

(4.1) บำนาญลูกจ้างผู้สูงอายุ

(4.2) บำนาญลูกจ้างทุพพลภาพและเงินช่วยเหลือผู้ทุพพลภาพ

(4.3) บำนาญตกทอด

(4.4) การถอนผลประโยชน์ทดแทนทั้งก้อน

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประโยชน์ทดแทนบำนาญลูกจ้างผู้สูงอายุเท่านั้น⁴²

(5) ประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพลูกจ้างผู้สูงอายุ (OLD-Age Employees Pension)

บำนาญชราภาพลูกจ้างในโครงการประกันบำนาญลูกจ้าง ถือเป็นการประกันชั้นที่ 2 เพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐาน ดังนั้น ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทน จำนวนแรกคือ บำนาญชราภาพลูกจ้าง และจำนวนที่สองคือบำนาญชราภาพพื้นฐาน

1. บำนาญที่จ่ายในช่วงอายุ 60-64 ปี ประกอบด้วย

- | (1) | (2) | (3) |
|--|-----|-----|
| จำนวนบำนาญที่กำหนดสัดส่วนเป็นจำนวนคงที่+จำนวนบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้+จำนวนบำนาญเพิ่มเติม | | |
| (1) จำนวนบำนาญที่กำหนดสัดส่วนเป็นจำนวนคงที่=1,625 ถึง 3,047 เยน | | |
| (ขึ้นอยู่กับวันเดือนปีเกิด)xจำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบxดัชนีผู้บริโภคราคา | | |
| (2) จำนวนบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้=รายได้มาตรฐานเฉลี่ยต่อเดือนxอัตราตัวคูณ | | |
| สำหรับวันเดือนปีเกิด x จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบxดัชนีราคาผู้บริโภค | | |
| อัตราตัวคูณสำหรับวันเดือนปีเกิดจะเท่ากับ 7.5/1000 ถึง 10/1000 ซึ่งจะใช้อัตราใด | | |
| ขึ้นอยู่กับวันเดือนปีเกิด | | |

(3) จำนวนบำนาญเพิ่มเติม จะกำหนดเป็นจำนวนคงที่ คือ

ภรรยา	=	19,283 เยนต่อคน
บุตรคนแรกและคนที่สอง	=	19,283 เยนต่อคน
บุตรคนที่สามขึ้นไป	=	6,425 เยนต่อคน

2. บำนาญที่จ่ายในช่วงอายุ 65 ปีขึ้นไป จะได้รับเฉพาะจำนวนบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้และจำนวนบำนาญเพิ่มเติม ส่วนบำนาญที่กำหนดสัดส่วนเป็นจำนวนคงที่จะไม่ได้รับ โดยจะได้รับบำนาญชราภาพพื้นฐานแทน

(6) ดัชนีราคาผู้บริโภค (Indexation)

เมื่อดัชนีราคาผู้บริโภคแห่งชาติประจำปีมีการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการปรับจำนวนบำนาญตามดัชนีราคาผู้บริโภค

(7) การทบทวนการประเมินอัตราค่าจ้าง (Reevaluation of Wage)

ให้มีการทบทวนรายได้มาตรฐานเฉลี่ยรายเดือนทุกๆ 5 ปี¹⁹

3) บำนาญของสมาคมการช่วยเหลือร่วมกัน (Mutual Aid Associations – MAA) สำหรับข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างในโรงเรียนเอกชน รูปแบบการจ่ายเงินเข้ากองทุนจะใกล้เคียงกับ EPI ปัจจุบันระบบ MAA ครอบคลุมประชากรกว่า 5 ล้านคน

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีระบบบำนาญแบบอื่นๆอีก อาทิ บำนาญส่วนบุคคล (Personal Pensions) รองรับประชากรซึ่งต้องการออมเพิ่มเติมหรือขาดคุณสมบัติจากการรับสิทธิประโยชน์จากระบบหลัก

¹⁹ เพ็ชรา ถาวรระ. หลักสูตร The 10 (th) Study Programme for the Asian Social Insurance Administrators เรื่อง ระบบบำนาญ ประเทศญี่ปุ่น(รายงานการศึกษาดูงาน). หน้า 19 .

3. กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ (The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person)

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ ชื่อ กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ (The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person Law No.68 of May 25, 1971) ให้มีการจ้างงานลูกจ้างหลังจากลูกจ้างมีอายุ 60 ปี มีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ

1) นายจ้างหรือสถานประกอบการสามารถกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างให้ต่ำกว่าอายุการเริ่มมีสิทธิรับบำนาญฯ ตามแผนบำนาญของลูกจ้าง (Employees' Pension Plan) ได้ แต่จะกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างให้ต่ำกว่าอายุ 60 ปี ไม่ได้ (มาตรา 8)

2) นายจ้างหรือสถานประกอบการ มีหน้าที่ต้องให้หลักประกันแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุในเรื่องของโอกาสที่จะได้รับการจ้างใหม่ (Reemployment) จนกระทั่งลูกจ้างมีอายุ 65 ปี หากลูกจ้างผู้สูงอายุนั้นมีความประสงค์จะทำงานต่อไป ทั้งนี้ โดยนายจ้างต้องสร้างมาตรการเพื่อพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพให้แก่ลูกจ้าง ปรับปรุงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ ในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ และให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุในการได้รับการจ้างงานใหม่ (มาตรา 4)

3) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำและส่งเสริมมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้รับการจ้างงานหรือได้ทำงานตามความสามารถและความถนัดของผู้สูงอายุ ซึ่งได้แก่ การจัดทำระบบเครือข่ายเพื่อบรรจุผู้สูงอายุเข้าในตำแหน่งงานต่างๆ รวมถึงการฝึกอบรมให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอาจขอความร่วมมือจากนายจ้าง หรือสถานประกอบการ เพื่อดำเนินการดังกล่าวด้วยก็ได้ (มาตรา 5)

4) ในกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการได้กำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำกว่าอายุที่ Employees' Pension กำหนดให้เริ่มมีสิทธิรับบำนาญจากกองทุนฯ นายจ้าง หรือสถานประกอบการนั้นต้องดำเนินมาตรการรักษาการจ้างงานลูกจ้างเกษียณ ("measures for securing employment for older persons") มาตรการใดมาตรการหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง)

- (1) ขยายเพดานอายุเกษียณให้สูงขึ้น หรือ
- (2) จ้างลูกจ้างเกษียณนั้นให้ทำงานต่อไป หรือจัดทำโครงการจัดหางานใหม่ให้แก่ลูกจ้างเกษียณรายนั้น หากลูกจ้างเกษียณนั้นยังมีความต้องการที่จะทำงานต่อไป หรือ
- (3) ยกเลิกเพดานอายุเกษียณ
- 5) สถานประกอบการได้รับยกเว้นไม่ต้องจ้างลูกจ้างเกษียณถ้าสถานประกอบการนั้นได้ร่วมกับสหภาพแรงงานของสถานประกอบการในการกำหนดมาตรฐาน (ด้านความสามารถและ

สมรรถภาพในการทำงาน) ของลูกจ้างเกษียณซึ่งเข้าข่ายจะได้รับการจ้างงานใหม่ และลูกจ้างเกษียณรายนั้นไม่ผ่านการทดสอบตามมาตรฐานดังกล่าว (มาตรา 9 วรรคสอง)

6) ในกรณีที่ลูกจ้างสูงอายุและลูกจ้างวัยอื่นๆ (ตามบทนิยาม “Older persons, etc.”) ถูกเลิกจ้างก่อนที่จะมีอายุถึงวัยที่จะมีสิทธิรับบำนาญจากกองทุนฯ (เช่นถูกให้ออกจากงาน โดยมิใช่ความผิดของลูกจ้าง หรือถูกเลิกจ้างเพราะถึงวัยเกษียณอายุตามที่สถานประกอบการกำหนด) และศักยภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐาน (ที่สถานประกอบการร่วมกับสหภาพแรงงานของสถานประกอบการนั้นกำหนดขึ้น) ที่จะได้การจ้างงานต่อตามมาตรา 9 วรรคสอง แต่ลูกจ้างรายนั้นยังมีความต้องการทำงานต่อไป นายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นต้องจัดทำมาตรการให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ให้แก่ลูกจ้างรายนั้น (มาตรา 15 และมาตรา 17)

อนึ่งกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นกำหนดโทษสำหรับกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการไม่รายงานหรือไม่แจ้งข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

(1) มาตรา 55 บทกำหนดโทษสำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนคำสั่งขององค์การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและผู้พิการที่สั่งให้รายงานการดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการสร้างมาตรการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการนั้น หรือที่รายงานเท็จเกี่ยวกับการดังกล่าว (ปรับไม่เกินห้าแสนเยน)

(2) มาตรา 56 บทกำหนดโทษสำหรับตัวแทนผู้ดำเนินการแทนนายจ้างหรือสถานประกอบการ ซึ่งตัวแทนนั้นได้กระทำการแทนนายจ้างหรือสถานประกอบการในการฝ่าฝืนมาตรา 55 ให้รับโทษเช่นเดียวกับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ตนกระทำการแทน

(3) มาตรา 57 บทกำหนดโทษสำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างงานผู้สูงอายุในจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการสังคมกำหนด และได้ให้ลูกจ้างที่จ้างไว้นั้นออกจากงาน (Dismissal) โดยไม่แจ้งให้หัวหน้าสำนักงานความมั่นคงการจ้างงานสาธารณะทราบล่วงหน้าตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง นายจ้าง สถานประกอบการ หรือตัวแทนของนายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นต้องรับโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนเยน

ในด้านบทบาทของรัฐ มาตรา 49 ได้กำหนดให้รัฐ ให้ความช่วยเหลือแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการ ลูกจ้าง และบุคคลอื่นซึ่งเกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ให้สิทธิประโยชน์ (Benefits) แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่จัดทำมาตรการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุในสถานประกอบการมีงานทำ ซึ่งมาตรการได้แก่ การปรับเพดานอายุเกษียณให้

สูงขึ้น การนำระบบการจ้างงานต่อเนื่องมาใช้ในสถานประกอบการ หรือการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุให้ได้รับการจ้างงานใหม่ เป็นต้น

ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลืออื่นๆ ด้านเทคนิค แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ

ให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่ลูกจ้างในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่งานอาชีพในวัยสูงอายุ

นอกจากนี้มาตรา 50 และมาตรา 51 ก็ได้กำหนดให้รัฐทำการศึกษาวิจัย ตรวจสอบและพัฒนาเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ ที่จะช่วยให้การจ้างงานผู้สูงอายุขยายวงกว้างออกไป ปรับปรุงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่จะช่วยให้มีการบรรจุผู้สูงอายุลงในตำแหน่งงานว่างได้ง่ายขึ้นและพัฒนาความสามารถในเชิงอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในอาชีพด้วย และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดทำมาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็ให้รัฐให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อการดังกล่าวด้วย

ในส่วนขอบเขตบาทของเอกชนนั้น กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้นิติบุคคลเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการจัดหางานแก่ผู้สูงอายุได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น Silver Human Resources Centers ในพื้นที่การปกครองแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นศูนย์รวมการให้บริการจัดหางานให้แก่ผู้สูงอายุ (หมวด 6 มาตรา 41 ถึงมาตรา 48)

กลไกที่กล่าวมาข้างต้น ได้ลดภาระของนายจ้างหรือผู้ประกอบการในการจ้างงานลูกจ้างเกษียณหรือหางานใหม่ให้แก่ลูกจ้างเกษียณได้ในระดับที่สามารถทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างไม่จำเป็นต้องฝ่าฝืนต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจ้างงานลูกจ้างสูงอายุแต่อย่างใด

ตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำนาญผู้สูงอายุนั้น หากผู้สูงอายุยังคงมีรายได้จากการทำงานภายหลังเกษียณ เงินบำนาญที่ผู้สูงอายุนั้นได้รับจากกองทุนบำนาญฯ จะไม่เต็มตามสิทธิที่ลูกจ้างพึงได้รับในกรณีที่ไมทำงานหลังเกษียณ อย่างไรก็ตาม สถานประกอบการจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ถือว่าการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่สาธารณะ ประโยชน์ที่สาธารณะได้รับจึงถูกนำมาเป็นปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่จะให้แก่ลูกจ้างซึ่งทำงานหลังเกษียณด้วย²⁰

3.2.2 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2552). กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย (รายงานวิจัย). หน้า 80.

แรงงานนอกระบบ ซึ่งโดยเฉลี่ยมีจำนวน 16 ล้านคน ในปี 2006 ซึ่งเกือบเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของการจ้างงานทั้งหมด จากผลการศึกษาในปี 1997 ได้แสดงถึงระดับรายได้ของจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ลดลงต่ำกว่าขีดความยากจน และคิดเป็นร้อยละ 65 ของจำนวนแรงงานในครอบครัวยากจนที่อยู่ในภาคแรงงานนอกระบบ

ระบบประกันสังคม (social security system) ของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบของประเทศ แม้ว่าระบบประกันสังคมเป็นข้อบังคับสำหรับแรงงาน การยินยอมและการหลีกเลี่ยงเป็นปัญหาร้ายแรง จำนวนแรงงานที่มีอยู่ในปี 2006 มีเพียงจำนวน 3 ส่วนจากจำนวนแรงงาน จดทะเบียนทั้งหมดหรือประมาณ 8 ล้านคน

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำลังพยายามขยายแผนบังคับที่มีอยู่ มีการออกกฎหมายเรื่องการประกันสังคมฉบับใหม่ในปี 1997 ที่ให้ความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับของผู้ที่จ้างงานตนเอง ที่มีรายได้ขั้นต่ำ 20.1 เหรียญสหรัฐต่อเดือนและไม่สูงกว่า 60 ปี ผลคือการคุ้มครองจำนวนแรงงานนอกระบบได้เพิ่มเป็นสามเท่าของจำนวน 10 ปีก่อน คือจากจำนวน 1.7 ล้านคนในปี 1997 มาเป็น 5.6 ล้านคนในปี 2006 โดย ณ เดือนมิถุนายน 2006 จากจำนวน 26.5 ล้านคนที่จดทะเบียนในระบบประกันสังคมในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีจำนวนร้อยละ 21 เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.8 ในปี 1997

ระบบประกันสังคมได้เริ่มการริเริ่มการเตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาการคุ้มครองและการสะสมการเข้าร่วม มีความพยายามต่อไปที่จะพัฒนาความสะดวกและบริการที่มีความคุ้มค่าองค์กรประกันสังคมได้เปิดศูนย์รับเพิ่มเติมในเขตเมืองหลวง เพื่อสนองความต้องการที่เติบโตมากขึ้นซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของยอดสะสมทั้งหมดในปี 2005

รัฐบาลได้ดำเนินการผ่านสหกรณ์และองค์กรภาคประชาชน เพื่อเข้าถึงแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นข้อต่อระหว่างองค์กรประกันสังคมและแรงงานนอกระบบ โดยการใช้วิธีให้แรงจูงใจทางการเงินแก่องค์กรเหล่านี้เพิ่มสนับสนุนให้สมาชิกขององค์กรให้มีส่วนร่วมในการประกันสังคมมากกว่าการแต่งตั้งให้องค์กรเหล่านี้เป็นนายหน้าจัดเก็บเงิน

แรงงานนอกระบบตามปกติรับบริการจากระบบธนาคารเอกชน อย่างไรก็ตาม มีการร่วมมือธนาคารออมสิน (Saving Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาของฟิลิปปินส์ (Development Bank of the Philippines) ที่ได้เริ่มดำเนินการในปี 2002 ได้มีโครงการฝากเงินรายวันตามความสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยในโครงการนี้ สนับสนุนให้แรงงานฝากเงินรายวันที่ธนาคารทั้งสองแห่งดังกล่าว เพื่อสะสมจำนวนเงินให้เท่ากับ contribution ประกันสังคมรายเดือน ซึ่งจะถูกส่งให้กับหน่วยงานประกันสังคมเป็น contribution ในนามของแรงงาน รัฐบาลกำลังพิจารณาทางเลือกอื่น เช่น การให้บริการในการจ่ายเงินผ่านทางเครื่อง ATM ระบบออนไลน์และ SMS และมีแนวคิด

ในการใช้หน่วยงานอื่น เช่น ปรณณย์ ในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ รัฐบาลกำลังพิจารณาเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบในการประกันสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างและรักษาขอบเขตเงินเดือนที่มีความยั่งยืนสำหรับการประกันสังคมแบบมีส่วนร่วม²¹

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีระบบประกันสังคมที่รวมถึงค่าทดแทนการเกษียณอายุ และการประกันทางด้านการแพทย์เช่นเดียวกับโครงการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และโครงการสวัสดิการสำหรับเด็กเพื่อการคุ้มครองและดูแลเด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือที่กระทำความผิด และมีมาตรการในด้านการดูแลทางการแพทย์สำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยให้บริการในราคาถูกหรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายครั้งนี้เป็นการดำเนินงานโดยสถาบันทางการแพทย์ของรัฐ

เงินทดแทนสำหรับผู้เกษียณอายุที่มีอายุ 60 ปีหรือกว่านั้น ซึ่งได้จ่ายเบี้ยประกันมาเกิน 120 เดือนหรือจ่ายมากกว่านั้น โดยการคำนวณเงินทดแทนอาศัยฐานของระยะเวลาที่ผู้รับประโยชน์ได้รับชำระเบี้ยประกัน จำนวนเบี้ยประกัน จำนวนปีที่เข้าเป็นสมาชิก และจำนวนบุตรที่ยังต้องการเลี้ยงดู

รัฐบาลสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ใช้มาตรการยกเว้นภาษีและการลดหย่อนภาษีให้แก่ประชาชนที่ดูแลและอาศัยอยู่กับผู้สูงอายุ และมีมาตรการการยกเว้นภาษีสำหรับเอกชนหรือบริษัทที่จัดสร้างบ้านสำหรับผู้สูงอายุหรือชุมชนหลังเกษียณ และให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี กรณีการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนของรัฐหรือหมู่บ้านที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ

ภายใต้โครงการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ กิจกรรมต่างๆ ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ กิจกรรมทางด้านสังคม วัฒนธรรมและกิจกรรมสันทนาการ รูปแบบของกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือตนเอง กิจกรรมงานอดิเรก กิจกรรมอาสาสมัครของกลุ่มเด็ก วัยรุ่น และสตรีในการดูแลผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุป สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีรูปแบบการประกันสังคมที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ทั้งยังมีมาตรการอื่นๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ เช่น ให้เอกชนมีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุโดยรัฐเข้าไปกำกับดูแล หรือการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ที่ทำให้การดูแลผู้สูงอายุ²²

²¹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รวบรวมข้อมูลจากเอกสารการศึกษาของ World Bank และ ADB.

²² สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2552). กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย (รายงานวิจัย). หน้า 80.

3.2.3 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ความสำคัญของระบบบำนาญชัดเจนยิ่งขึ้นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมากกว่าในประเทศอื่นในเอเชียจากการที่มีประชากรที่มีอายุเติบโตเร็วและมีต้นทุนการสนับสนุนคนชราที่เพิ่มขึ้นร่วมกับระบบธรรมเนียมการสนับสนุนผู้สูงอายุภายในครอบครัวที่ลดลง โดยมีแนวโน้มที่เร่งขึ้นในระยะไม่กี่ปีหน้า อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 10 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 18.9 ภายในปี 2020 และร้อยละ 29.8 ภายในปี 2030 นอกจากนี้ ทั้งที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการพัฒนามากขึ้น แต่ความยากจนของผู้สูงอายุยังคงมีอยู่สูงอย่างมากกว่าประเทศอื่นในกลุ่ม OECD

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีพยายามขยายโครงการบำนาญที่มีอยู่ไปสู่แรงงานนอกระบบ แม้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีมีโครงการบำนาญของประชาชนพิเศษสำหรับลูกจ้างรัฐบาลและทหาร ตั้งแต่ปี 1960 และสำหรับครูโรงเรียนเอกชน ตั้งแต่ปี 1970 แต่ระบบของประชาชนสำหรับแรงงานภาคเอกชนเพิ่งมีในปี 1988 การคุ้มครองภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System: NPS) เดิมที่ถูกจำกัดไว้กับแรงงานของบริษัทที่มีจำนวนพนักงาน 10 คนขึ้นไป หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนแรงงาน ทั้งนี้ ระบบได้ขยายเพื่อให้รวมถึงลูกจ้างของบริษัทขนาดเล็กลง ชาวนา และผู้ที่จ้างตนเองซึ่งได้เริ่มในช่วงต้นของปี 1990 อย่างไรก็ตาม แรงงานจำนวนมากที่ยากจนและจ้างตนเองทำงาน และมีรายได้ต่ำไม่ได้อยู่ในกรอบของ NPS จำนวนผู้จ้างงานตนเองจำนวนมากไม่ได้มีส่วนร่วม มีเพียงร้อยละ 65 แม้ว่าปัจจุบัน NPS ได้มีความคุ้มครองอย่างทั่วถึง (Universal Coverage) แต่ยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้น จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ยังมีไม่มาก ณ ปี 2005 มีเพียงร้อยละ 23 ของผู้ใหญ่ที่มีอายุเกิน 60 ปี ที่ได้รับบำนาญ เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้ง NPS ได้สัญญาสมาชิกให้เงินบำนาญ (Replacement Rate) ที่ร้อยละ 70 ที่ระดับเงินสะสม (Ultimate Contribution) ที่ร้อยละ 6

ในปี 1998 รัฐบาลได้เพิ่มอัตราเงินสมทบ (Contribution rate) มาอยู่ที่ร้อยละ 9 ซึ่งเป็นสัดส่วนเท่ากันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และลดอัตราบำนาญมาอยู่ที่ร้อยละ 60 ในขณะที่วางแผนการเพิ่มขึ้นของอายุการเกษียณจาก 60 ปี มาเป็น 65 ปี ระหว่างปี 2013 และ 2033 สภาแห่งชาติ (National Assembly) กำลังพิจารณาเพิ่มอัตราเงินสมทบและตัดเงินบำนาญอีกครั้งหนึ่ง การประมาณการจาก National Pension Corporation ได้แสดงว่าหากโครงการ NPS ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง จะขาดทุนในปี 2036 และล้มละลายภายในปี 2070 ปัจจุบันจึงได้มีการเสนอนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านการเงิน โดยเพิ่มอัตราเงินสมทบมาอยู่ที่ร้อยละ 15.9²³

²³ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รวบรวมข้อมูลจากเอกสารการศึกษาของ World Bank และ ADB.

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีระบบการประกันสังคมที่ให้ความช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบ โครงการสวัสดิการทางสังคม การประกันทางด้านการแพทย์ ระบบการจ่ายค่าทดแทน ความช่วยเหลือในชีวิตประจำวัน การศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความช่วยเหลือของด้านการแพทย์แก่คนยากจน ระบบการประกันสังคมได้จัดให้แก่ คนพิการ ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และคนพิการ ซึ่งกองทุนส่วนใหญ่มาจากคลังของรัฐ โครงการบางโครงการได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย กองทุนสวัสดิการสังคม ซึ่งบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1981

มาตรการทางสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วยการบริการและอำนวยความสะดวกในด้านที่อยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายไม่มากแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ สำหรับประชากรที่เคยประสบภัยพิบัติจากนิวเคลียร์ก็ได้เพิ่มจำนวนกลายเป็นผู้สูงอายุมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยในสถานที่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเช่นเดียวกับความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุทั่วไป ซึ่งก็เพิ่มเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลจึงได้อนุญาตให้เอกชนหรือบริษัทเอกชนเปิดดำเนินการให้บริการทางด้านสวัสดิการที่มุ่งเน้นเฉพาะผู้สูงอายุทั่วไปและต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วยในปี ค.ศ. 1994 ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการในบ้าน ศูนย์บริการให้ความช่วยเหลือในบ้านได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ เพื่อให้บริการต่างๆ ได้แก่ การบริการทางด้านการปรุงอาหาร อาบน้ำ การช่วยเหลือผู้ช่วยเหลือผู้ช่วยในโรงพยาบาลให้แก่ผู้สูงอายุอยู่คนเดียว นอกจากนี้ ยังมีการบริการให้ความช่วยเหลือเป็นเวลา 15 วัน แก่ผู้สูงอายุในกรณีที่สมาชิกของครอบครัวไม่สามารถดูแลได้ชั่วคราวอีกด้วย การอำนวยความสะดวกเหล่านี้ได้ดำเนินงานโดยความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีมาตรการการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ การยกเว้นค่าโดยสารรถไฟใต้ดินและรถโดยสาร ค่าธรรมเนียมในการเข้าชมพิพิธภัณฑ์ และสวนสาธารณะ การลดค่าโดยสารรถไฟ 50 เปอร์เซ็นต์และบริการตรวจสอบสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุนั้น รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีโดยกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ได้ออกกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุ (Welfare of the Aged Act) ซึ่งประกอบไปด้วยบทเกี่ยวกับเงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการจัดการด้านสุขภาพและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ การจัดสร้าง และดำเนินการศูนย์สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและเกี่ยวกับบทลงโทษ

ทั้งนี้ด้านนโยบายผู้สูงอายุ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้มีนโยบายเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ บริการสุขภาพ หลักประกันที่อยู่อาศัย และบริการทางสังคมอื่นๆ ส่วนด้านหลักประกันทางสังคมนั้น แบ่งได้ดังนี้

1. หลักประกันด้านรายได้ แบ่งออกเป็น 5 ประเภทสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้

- 1) บำนาญของรัฐ (Public Pension)
- 2) โครงการการช่วยเหลือของรัฐ (Public Assistance)
- 3) บำนาญแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ (Elder Respect Pension หรือ ERP)
- 4) โครงการให้เกียรติแก่ผู้สูงอายุ (The Elder Honor Program)

2. หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น

1) โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) ผู้ประกันตนทุกคนต้องจ่ายสมทบและใช้ Co-Payment เป็นตัวกำหนดไม่ให้เกิดการบริการเกินความจำเป็น (Moral Hazard) และให้บริหารจัดการสุขภาพฟรีปีละ 2 ครั้ง

2) โครงการสงเคราะห์ทางการแพทย์ (Medical Assistance Program) ตั้งแต่ให้บริการฟรีจนถึงผู้เงินไม่คิดดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี ร้อยละ 14.9 ของผู้สูงอายุได้รับการสงเคราะห์จากโครงการนี้

3) โครงการสุขภาพผู้สูงอายุที่จัดโดยเฉพาะ เช่น โครงการตรวจสุขภาพ (Elderly Health Examination Program) สำหรับผู้สูงอายุซึ่งยากจน โครงการดูแลผู้สูงอายุในสถาบัน Institutional Nursing Care Program มีประเภทจ่ายเต็ม จ่ายร่วม และไม่เสียค่าใช้จ่าย โครงการส่งเสริมการจัดตั้งโรงพยาบาลผู้สูงอายุ (Geriatric Hospital) เป็นต้น

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ ด้านสวัสดิการสังคม สำหรับผู้สูงอายุนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีโครงการสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยเฉพาะนโยบายต่างๆ ดังนี้ (สอท. ณ กรุงโซล 2549)

นโยบายส่งเสริมการให้ความเคารพนับถือแก่ผู้สูงอายุ อาทิ การให้เงินสนับสนุนสำหรับลูกชายและลูกสะใภ้ที่แสดงความกตัญญู อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ และการจัดสรรบัตรโดยสารรถเมล์และรถไฟใต้ดิน และบัตรชมพิพิธภัณฑ์และสวนสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

1. นโยบายรักษารายได้สำหรับผู้สูงอายุ โดยการกำหนดให้มีนโยบาย “Aged Employment Service Center” “Aged Workplace” และ “Aged Employment Promotion” ซึ่งให้ผู้สูงอายุประกอบอาชีพ 77 อาชีพ อาทิตายบัตรโดยสารรถเมล์ อาชีพดูแลที่จอดรถสาธารณะและอาชีพดูแลสวนสาธารณะ เป็นต้น

2. นโยบายสนับสนุนผู้สูงอายุให้ active/productive โดยการสนับสนุนการให้สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ อาทิ โดยสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นจัดสร้างศูนย์เพื่อให้สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ศูนย์เพื่อให้สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ บ้านพักอาศัย (residential homes) บ้านพักฟื้น (nursing homes) และสถานดูแลสุขภาพ (health care institutions) โดยศูนย์เพื่อให้สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทไม่มีค่าใช้จ่าย ประเภทมีค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ และประเภทเอกชน ซึ่งอัตราค่าบริการประเภทไม่มีค่าใช้จ่ายและประเภทมีค่าใช้จ่ายขั้นต่ำให้บริการเฉพาะผู้สูงอายุ ซึ่งมีรายได้ต่ำเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีนโยบายให้บริการสำหรับผู้สูงอายุลักษณะนอกสถานที่ อาทิ บริการให้ความช่วยเหลือที่บ้าน บริการอาหารและบริหารอาบน้ำ เป็นต้น โดยบริการสำหรับผู้สูงอายุลักษณะนอกสถานที่ดังกล่าวให้บริการสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งมีรายได้ขั้นต่ำโดยไม่มีค่าใช้จ่าย และสำหรับผู้สูงอายุอื่นๆ โดยมีค่าใช้จ่ายรายชั่วโมง

3. นโยบายดูแลโรค chronic degenerative and neurological สำหรับผู้สูงอายุ โดยการกำหนดนโยบาย “Ten-year Plan for Senile Dementia” ซึ่งรวมทั้งการจัดสร้างศูนย์พยาบาล (Nursing facilities) โรงพยาบาลและสถาบันวิจัยสำหรับ dementia และการให้บริการตรวจและให้ความรู้ด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้ขั้นต่ำโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

กล่าวโดยสรุป ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ถือได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในแถบเอเชีย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุจะมีแนวคล้ายๆ กับทางอเมริกาและยุโรป เช่น มีการจัดตั้งกองทุน การให้เอกชนมีส่วนร่วม การให้บริการแก่ผู้สูงอายุที่บ้าน เป็นต้น²⁴

3.2.4 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองในระบบบำนาญเพียงจำนวนน้อย คือ ประมาณร้อยละ 10 ของประชากรอินโดนีเซียหรือร้อยละ 15 ของกำลังแรงงาน ซึ่งได้รับบำนาญจากกองทุนบำนาญของรัฐ (Publicly-Funded Pension) หรือกองทุนบำนาญของภาคเอกชน (ส่วนใหญ่ได้แก่กองทุนของบริษัทข้ามชาติ) ทั้งนี้ โครงการบำนาญที่ดำเนินการโดยภาครัฐประกอบด้วย 1. Jamsostek Program สำหรับพนักงานเอกชน และ 2. Taspen Program สำหรับข้าราชการปัจจุบันและข้าราชการเกษียณอายุ

รัฐบาลสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ทำการปฏิรูประบบความคุ้มครองทางสังคม โดยระบบบำนาญแบบใหม่ออกแบบให้เป็นระบบบังคับ แบบกำหนดอัตราผลตอบแทน (Defined Benefit) ซึ่งจะมีความครอบคลุมแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ มีรูปแบบของการสมทบร่วมกันทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยจะมีคณะกรรมการทั้งสามฝ่ายซึ่งมาจากภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้าง เป็นผู้ดูแล ทั้งนี้ เป้าหมายของผู้จัดทำนโยบายไม่ได้เพียงต้องการให้ระบบบำนาญครอบคลุมแรงงานนอกระบบเท่านั้น แต่ยังมิวัตถุประสงค์ที่จะให้แรงงานนอกระบบได้รับการอุดหนุนผ่านการสมทบ

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2552). กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย (รายงานวิจัย). หน้า 80.

ของแรงงานในระบบ ผ่านการกำหนดสัดส่วนเงินสมทบของแรงงานในระบบให้สูงกว่าของ
แรงงานนอกระบบ (Cross-subsidization Scheme)

ระบบบำนาญแบบใหม่ยังเป็นเพียงร่างกฎหมาย ซึ่งขณะนี้ ยังไม่มีความชัดเจน
ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินสมทบ ซึ่งหากออกแบบไม่ดีพอ อาจกลายเป็นปัญหา
ที่ทำให้แรงงานในระบบหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินอุดหนุน และหันไปทำงานนอกระบบหรือไม่ทำงานเลย
ขณะเดียวกัน ยังมีข้อสังเกตว่า แรงงานในระบบที่มีเพียงหนึ่งในสามของแรงงานทั้งหมดนั้น
จะสามารถอุดหนุนแรงงานนอกระบบทั้งหมดได้หรือไม่ และยังไม่มีการวิเคราะห์ที่น่าเชื่อถือ
ถึงผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาวที่จะเกิดขึ้นกับตลาดแรงงาน²⁵

²⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รวบรวมข้อมูลจากเอกสารการศึกษาของ World Bank
และ ADB.

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศไทยนั้นมีข้อแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

- 4.1 วิเคราะห์ลักษณะของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ
- 4.2 วิเคราะห์คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ
- 4.3 วิเคราะห์การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการชราภาพ
- 4.4 วิเคราะห์การจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ
- 4.5 วิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับจากระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ
- 4.6 วิเคราะห์การทบทวนจำนวนเงินสมทบ

4.1 วิเคราะห์ลักษณะของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

ปัจจุบันระบบบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศไทยนั้น สำหรับแรงงานในระบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในภาคเอกชน จะได้รับความคุ้มครองโดยมีหลักประกันหรือสวัสดิการสำหรับกรณีชราภาพ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งจะอยู่ในภาคบังคับที่ใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับ

แต่สำหรับแรงงานนอกระบบ หรือผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร ชาวประมง หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ซึ่งมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกคน ทุกกลุ่มอาชีพ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ โดยมีลักษณะของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มาเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ¹ โดยมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่สมัครใจที่ยังไม่ได้ รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปของบำนาญ

กองทุนการออมแห่งชาติมีคณะกรรมการกองทุนทำหน้าที่ในการบริหารกองทุน ได้แก่

1) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ในการบริหาร การของกองทุน

2) กำหนดนโยบายการลงทุน

3) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุน

4) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่น ปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ

5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินของกองทุน

6) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุน

7) แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

8) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่นๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่างๆ

9) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ และ

10) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน²

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกองทุนประกันสังคมมีสถานะเป็น นิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานประกันสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป โดยผู้เป็นลูกจ้างทุกคนจะต้องเป็นผู้ประกันตน ส่วนผู้ประกอบการอาชีพ อิสระหรือประชาชนทั่วไปจะสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งปัจจุบันโดยผู้ประกันตนตาม

¹ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 5

² พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 20

มาตรา 40 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพเป็นเงินก้อนเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์³

กองทุนประกันสังคมมีคณะกรรมการประกันสังคมทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนได้แก่

(1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย⁴

3. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นโครงการของรัฐที่ได้มีนโยบายสร้างหลักประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุที่แสดงความจำนงโดยการขึ้นทะเบียนขอรับการสงเคราะห์ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพต่อไป

4. ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๑๕๔) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตแบบบำนาญของผู้มีเงินได้ตามวรรคสามของข้อ ๒(๖๑) แห่งกฎกระทรวง

³ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554

⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 9

ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร^๕ และ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๗๕ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้น รัษฎากร^๖ การทำประกันชีวิตแบบบำนาญกับบริษัทประกันชีวิตที่เป็นภาคเอกชน เป็นเรื่องของการ ทำสัญญาในทางแพ่ง จึงไม่มีบทบังคับกฎหมายให้บุคคลทุกคนต้องทำสัญญาประกันชีวิตดังกล่าว แต่เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการออมและสะสมเงินออมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคง ในยามชราภาพ รัฐจึงได้ออกนโยบายขึ้นมาเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำสัญญา ประกันชีวิตแบบบำนาญ เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกในการออมและการสะสมเงินออมอันเป็นการ เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงเมื่อเกษียณอายุ จึงได้ออกมาตรการทางภาษี ให้ผู้มีเงินได้ซึ่งได้ ทำประกันชีวิตแบบบำนาญสามารถใช้สิทธิลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิตแบบบำนาญได้

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของไทยในการคุ้มครองแรงงาน นอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ในประเด็นเรื่องลักษณะของระบบบำนาญ โดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงาน นอกระบบในเรื่อง บำนาญเพื่อการชราภาพไว้ว่าบุคคลมีสิทธิได้รับหลักประกันในการดำรงชีพเมื่อพ้นภาวะการ ทำงาน บุคคลอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านสังคมในการ สงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า ยังมีข้อเสีย คือ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครอง แรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ในปัจจุบันยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงาน นอกระบบได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมทุกคน เนื่องจากลักษณะระบบบำนาญของประเทศไทย ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายแต่ละฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่มีลักษณะของกองทุนเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ในการรับประโยชน์ตอบแทนในรูปของบำนาญด้วยความสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน แต่ยังไม่ใช่ภาคบังคับ ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แม้จะได้มีการขยายการ ประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ แต่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตน

^๕ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๑๕๔) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตแบบบำนาญของผู้มี เงินได้ตามวรรคสามของข้อ ๒(๖๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖(พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในประมวล รัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

^๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๗๕ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้น รัษฎากร

ตามมาตรา 40 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 จะได้รับสิทธิประโยชน์เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ในรูปของบำเหน็จชราภาพเป็นเงินก้อน ไม่ใช่เงินบำนาญ หรือโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นั้น มีลักษณะเป็นเพียงนโยบายของรัฐที่จัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ โดยการรับลงทะเบียนและคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิ ซึ่งจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดให้เป็นประจำ แต่ระบบบำนาญของโครงการเบี้ยยังชีพนั้นมีข้อเสีย คือไม่ส่งเสริมการออมและเป็นภาระหนักทางงบประมาณของประเทศ และอาจมีผลต่อความยั่งยืนของระบบบำนาญด้วย

ส่วนระบบบำนาญเพื่อการชราภาพของต่างประเทศนั้น ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างระบบบำนาญ 3 ระบบหลักๆ ซึ่งนอกจากจะมีระบบบำนาญประกันสำหรับลูกจ้าง (Employees' Pension Insurance-EPI) และบำนาญของสมาคมการช่วยเหลือร่วมกัน (Mutual Aid Associations-MAA) สำหรับข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างในโรงเรียนเอกชน เพื่อคุ้มครองแรงงานในระบบแล้ว ยังมีระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System-NPS) ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติ (National Pension Law) เป็นระบบบำนาญภาครัฐที่ให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสูงอายุ ทุพพลภาพ และเสียชีวิต สำหรับคุ้มครองบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่น เพื่อป้องกันปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตและปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบทุกคนที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่นก็จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เนื่องจากลักษณะของระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีลักษณะเป็นการบังคับขึ้นพื้นฐานที่ให้กับทุกคนผู้มีถิ่นฐานพำนักในประเทศญี่ปุ่น

สำหรับประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เดิมระบบประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบของประเทศ แต่ต่อมาได้มีการออกกฎหมายเรื่องการประกันสังคมฉบับใหม่ที่ทำให้ความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับของผู้ที่จ้างงานตนเองที่มีรายได้ขั้นต่ำ 20.1 เหรียญสหรัฐต่อเดือนและไม่สูงกว่า 60 ปี ซึ่งรัฐบาลได้มีการให้เอกชนมีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยรัฐเข้าไปกำกับดูแลให้ดำเนินการผ่านสหกรณ์และองค์กรภาคประชาชน เพื่อให้เข้าถึงแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นข้อต่อระหว่างองค์กรประกันสังคมและแรงงานนอกระบบ ด้วยวิธีจูงใจทางการเงินให้แก่องค์กรเหล่านี้สนับสนุนให้สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมในการประกันสังคม มีการร่วมมือกับธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการพัฒนาของฟิลิปปินส์ โดยมีโครงการฝากเงินรายวันตามความสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบฝากเงินรายวันกับธนาคารทั้งสองแห่งดังกล่าว เพื่อเป็นการสะสมเงินให้เท่ากับเงินสมทบประกันสังคม

รายเดือน ซึ่งจะถูกส่งให้กับหน่วยงานประกันสังคมเป็นเงินสมทบในนามของแรงงาน ประกอบกับรัฐบาลกำลังพิจารณาทางเลือกอื่น เช่น การให้บริการในการจ่ายเงินผ่านเครื่อง ATM ระบบออนไลน์และ SMS และมีแนวคิดในการใช้หน่วยงานอื่นๆ เช่น ไปรษณีย์สำหรับพื้นที่ที่ห่างไกล นอกจากนี้รัฐบาลกำลังพิจารณาแนวทางการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานนอกระบบในการประกันสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างและรักษาขอบเขตเงินเดือนที่มีความยั่งยืนสำหรับการประกันสังคมแบบมีส่วนร่วมต่อไป

ส่วนประเทศสาธารณรัฐเกาหลีถือว่าประเทศที่พัฒนาแล้วในแถบทวีปเอเชีย โดยแนวคิดในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะคล้ายกับทางอเมริกาและยุโรป เช่น มีการจัดตั้งกองทุน การให้เอกชนมีส่วนร่วม เป็นต้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญกับระบบบำนาญชดเชยมากกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชีย มีความพยายามขยายโครงการบำนาญที่มีอยู่ไปสู่แรงงานนอกระบบ จากเดิมที่มีโครงการบำนาญของประชาชนพิเศษสำหรับลูกจ้างรัฐบาลและทหารและสำหรับครูโรงเรียนเอกชน ส่วนแรงงานภาคเอกชนเพิ่มในปี ค.ศ. 1988 เป็นการคุ้มครองภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System : NPS) จากเดิมที่ถูกจำกัดไว้กับแรงงานของบริษัทที่มีจำนวนพนักงาน 10 คนขึ้นไป โดยต่อมาได้ขยายเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างของบริษัทขนาดเล็กลง ชวนา และผู้ที่จ้างตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้จ้างตนเองหรือแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่ยากจนและจ้างตนเองทำงาน และมีรายได้ต่ำไม่ได้มีส่วนร่วมอยู่ในระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System : NPS) แม้ว่าปัจจุบันระบบบำนาญแห่งชาติได้มีความคุ้มครองอย่างทั่วถึง แต่ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ยังมีไม่มาก โดยในปี 2005 มีเพียงร้อยละ 23 ของผู้ใหญ่ที่มีอายุเกิน 60 ปีที่ได้รับบำนาญ

สำหรับกรณีประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองในระบบบำนาญเพียงร้อยละ 10 ของประชากรในประเทศ หรือร้อยละ 15 ของจำนวนผู้ใช้แรงงาน ซึ่งได้รับบำนาญจากกองทุนบำนาญของรัฐหรือกองทุนบำนาญของภาคเอกชน รัฐบาลสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้ทำการปฏิรูประบบความคุ้มครองทางสังคม โดยระบบบำนาญแบบใหม่ให้เป็นระบบบังคับแบบกำหนดอัตราผลตอบแทน ทำให้ครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยมีคณะกรรมการทั้งสามฝ่ายซึ่งมาจากภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งนอกจากจะทำให้ระบบบำนาญครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ให้แรงงานนอกระบบได้รับการอุดหนุนผ่านการสมทบของแรงงานในระบบอีกด้วย แต่ทั้งนี้ระบบบำนาญแบบใหม่ยังเป็นเพียงร่างกฎหมาย ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินสมทบ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายบำนาญแห่งชาติ (National Pension Law) ที่ให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นให้ได้รับบำนาญภาครัฐในกรณีสูงอายุ ทำให้แรงงานนอกระบบทุกคนที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่นได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีการปฏิรูประบบบำนาญให้เป็นแบบระบบบังคับกำหนดอัตราผลตอบแทน ทำให้ครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการออกกฎหมายเรื่องการประกันสังคมฉบับใหม่ที่ให้ความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับกับผู้ที่จ้างงานตนเองที่มีรายได้ขั้นต่ำ 20.1 เหรียญสหรัฐต่อเดือน เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่ได้พยายามขยายโครงการบำนาญที่มีอยู่ไปสู่แรงงานนอกระบบภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบจำนวนมากที่ยากจนและจ้างตนเองทำงานและมีรายได้ต่ำยังไม่ได้อยู่ในระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ลักษณะระบบบำนาญของประเทศไทย ซึ่งเป็นระบบสมัครใจนั้น ยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงทุกคน ซึ่งแตกต่างกับประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญแห่งชาติที่มีลักษณะเป็นระบบบำนาญภาครัฐแบบภาคบังคับ ซึ่งหากนำมาใช้บังคับกับแรงงานนอกระบบทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ก็จะทำให้แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึงทุกคนต่อไป

4.2 วิเคราะห์คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในระบบบำนาญ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 30 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกองทุนการออมแห่งชาติ คือ

- (1) เป็นบุคคลสัญชาติไทย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับ

ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรอง

เลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง⁷

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปัจจุบันได้มีการขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ไว้ ดังนี้

(1) เป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ณ วันสมัคร⁸

(2) ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ไม่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ) หรือผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

3. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 53 ที่ได้บัญญัติให้ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 โดยได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

(1) สัญชาติไทย

(2) อายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(3) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กร

⁷ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 30

⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 มาตรา 5

ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทน
 อื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ⁹

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในระบบบำนาญ
 เพื่อการชราภาพของประเทศไทย มีกองทุนการออมแห่งชาติที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุน
 การออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และกองทุนประกันสังคมที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม
 พ.ศ. 2533 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมสมัครเข้ากองทุนว่า ต้องมีสัญชาติไทย ผู้ที่มีอายุ
 ไม่น้อยกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ
 พ.ศ. 2554 กำหนดว่าต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมที่ได้ส่งเงินเพื่อให้
 ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพหรือเป็นสมาชิกตามกฎหมายอื่นที่มีสิทธิได้รับบำนาญใน
 กรณีชราภาพ ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดว่าต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตาม
 มาตรา 33 หรือผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ส่วนกฎหมายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดให้บุคคลที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้
 เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งได้มีการออก
 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552
 โดยได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยอายุ
 หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและไม่ใช่ผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ
 รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศประเทศในการคุ้มครองแรงงาน
 นอกกรอบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในระบบ
 บำนาญ ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System-NPS) ที่ก่อตั้งขึ้นโดย
 กฎหมายว่าด้วยบำนาญแห่งชาติ (National Pension Law) เป็นระบบบำนาญภาครัฐ โดยกำหนดให้
 เป็นระบบบำนาญขั้นพื้นฐานให้กับทุกคนที่มีถิ่นพำนักในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในส่วนของการคุ้มครอง
 แรงงานนอกกรอบให้ได้รับบำนาญเพื่อการชราภาพ ได้กำหนดให้ผู้ซึ่งประกอบอาชีพอิสระ
 เกษตรกร แพทย์และทนายความฝึกหัด ซึ่งเป็นแรงงานนอกกรอบที่มีอายุตั้งแต่ 20-59 ปี
 ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติญี่ปุ่นหรือเป็นชาวต่างชาติก็ตาม จะต้องเป็นผู้ประกันตนที่ถูกครอบคลุมโดย
 ระบบบำนาญแห่งชาตินี้

⁹ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 ข้อ 5

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เดิมระบบประกันสังคมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ แต่ต่อมา มีการขยายแผนบังคับ โดยการออกกฎหมายเรื่องการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับของผู้ที่จ้างงานตนเองที่มีรายได้ขั้นต่ำ 20.1 เหรียญสหรัฐต่อเดือนและมีอายุไม่สูงกว่า 60 ปี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีการขยายโครงการบำนาญที่มีอยู่ไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยมีการขยายรวมไปถึงลูกจ้างของบริษัทขนาดเล็กถึงกลาง ชาวนา และผู้ที่จ้างตนเอง แต่อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่มีรายได้ต่ำ ไม่ได้เข้ามาอยู่ในระบบบำนาญแห่งชาติ

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ทำการปฏิรูประบบความคุ้มครองทางสังคม โดยระบบบำนาญแบบใหม่เป็นระบบบังคับแบบกำหนดอัตราผลตอบแทน ซึ่งจะมีความครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศนั้นประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยมีกฎหมายว่าด้วยบำนาญแห่งชาติที่เป็นระบบบำนาญขั้นพื้นฐานกำหนดให้แรงงานนอกระบบที่มีอายุตั้งแต่ 20-59 ปี ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติญี่ปุ่นหรือสัญชาติใดก็ตามที่มีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศญี่ปุ่น ต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการขยายการประกันสังคม โดยการออกกฎหมายเรื่องการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับกับผู้จ้างงานตนเองที่มีรายได้ขั้นต่ำ 20.1 เหรียญสหรัฐต่อเดือนและมีอายุไม่สูงกว่า 60 ปี ส่วนประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แม้จะได้มีการขยายโครงการบำนาญที่มีอยู่ไปสู่แรงงานนอกระบบ แต่อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่มีรายได้ต่ำยังไม่ได้เข้ามาอยู่ในระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นเรื่องผู้มีสิทธิเข้าร่วมในระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สำหรับแรงงานนอกระบบเป็นระบบบำนาญแบบภาคบังคับ โดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้แรงงานนอกระบบที่มีอายุตั้งแต่ 20-59 ปี ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติญี่ปุ่นหรือเป็นชาวต่างชาติที่มีถิ่นพำนักในประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมในระบบบำนาญแห่งชาติ ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดให้แรงงานนอกระบบที่มีรายได้ขั้นต่ำ 20.1 เหรียญสหรัฐต่อเดือนและอายุไม่สูงกว่า 60 ปี มาเป็นหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิเข้าร่วม โดยเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศพบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยมีข้อดี คือ เกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเข้าร่วมนั้น ได้กำหนดตั้งแต่อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และ

ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทำให้ระยะเวลาในการสะสมเงินเพื่อให้ได้รับบำนาญมีช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างยาว เป็นการเปิดโอกาสให้สามารถเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับปัญหาการขาดรายได้หรือมีรายได้ไม่พอแก่การยังชีพในยามชราภาพ ส่วนข้อเสีย คือ แรงงานนอกระบบยังไม่มีระบบบำนาญภาคบังคับ แต่เป็นเพียงภาคสมัครใจสำหรับผู้สนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม โดยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และนอกจากนี้ต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น จึงทำให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพนั้น ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึง และนอกจากนี้ในส่วนของกองทุนการออมแห่งชาติที่กำหนดว่าต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตามกฎหมายอื่นนั้น อาจเป็นการจำกัดสิทธิมากเกินไป ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหากพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ที่ให้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ มีการเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อยู่ก่อนแล้ว สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ทั้ง 2 กองทุน คือ กองทุนการออมแห่งชาติและกองทุนประกันสังคม ก็จะส่งผลดีต่อการออมเพื่อให้ได้รับบำนาญหรือบำนาญในยามชราภาพเป็นจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมที่จะได้รับตามสิทธิที่ตนมีอยู่เดิมอยู่ก่อนแล้ว และจะส่งผลให้เงินบำนาญที่มีอยู่ในกองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนเพิ่มขึ้น มีความมั่นคงของกองทุนเพิ่มขึ้น

4.3 วิเคราะห์การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการชราภาพ

สำหรับการกำหนดว่าผู้สูงอายุเริ่มเมื่ออายุเท่าใดนั้น จะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม เช่น องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” คือ บุคคลทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่า ผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้สูงอายุ คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ที่ได้บัญญัติว่า “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 44 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 53 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ได้มีการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญนั้น มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 34 วรรคแรก ได้กำหนดว่าในกรณีที่สมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติที่สิ้นสมาชิกภาพเพราะอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ให้สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญจากกองทุนจนตลอดชีวิต¹⁰

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปัจจุบันได้มีการขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น โดยมาตรา 14 วรรคแรกกำหนดว่า ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ เป็นเงินบำเหน็จชราภาพในอัตราไม่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พร้อมด้วยผลประโยชน์ตอบแทนรายปีที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนดในแต่ละปี ต่อเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป¹¹

3. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย¹² และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป¹³

จากที่กล่าวข้างต้น มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญตามกฎหมายพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้มีการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญหรือบำเหน็จชราภาพหรือเบี้ยยังชีพแล้วแต่กรณีไว้ว่า ต้องมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์นั้น มีข้อเสีย คือ เป็นการกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับเงินบำนาญ

¹⁰ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 34 วรรคแรก

¹¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 มาตรา 14 วรรคแรก

¹² พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

¹³ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 3

ค่อนข้างต่ำเกินไป เนื่องจากปัจจุบันวิทยาการทางการแพทย์และการสาธารณสุข ได้มีความก้าวหน้า และมีการพัฒนาที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ทำให้อายุขัยเฉลี่ยของประชากรยืนยาวขึ้น ซึ่งหากมีการ กำหนดอายุให้รับบำนาญค่อนข้างเร็ว ก็จะทำให้ระยะเวลาในการจ่ายเงินบำนาญยืดยาวออกไปมาก ยิ่งขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อจำนวนเงินบำนาญในกองทุนและภาระของรัฐในการจัดหาประมาณ ด้านสวัสดิการในยามชราภาพให้แก่ผู้สูงอายุ

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่อง บำนาญเพื่อการชราภาพ ได้มีการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการชราภาพ โดยประเทศญี่ปุ่น มีระบบบำนาญแห่งชาติซึ่งในส่วนของบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ ได้กำหนดอายุ ที่สามารถได้รับบำนาญได้ จะต้องมียุ 65 ปี แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกันตนสามารถขอรับบำนาญ ก่อนกำหนดได้ ต่อเมื่อมีอายุระหว่าง 60-64 ปี แทนการรับบำนาญตามปกติเมื่ออายุครบ 65 ปี ซึ่งจะได้รับบำนาญในอัตราที่ลดลงตามส่วน ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้กำหนดอายุที่มี สิทธิได้รับเงินทดแทนสำหรับผู้เกษียณอายุที่มีอายุ 60 ปี หรือกว่านั้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ กำหนดให้ผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปี ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ ซึ่งได้มีการวางแผนการเพิ่มขึ้นของอายุ การเกษียณจาก 60 ปี มาเป็น 65 ปี ในระหว่างปี 2013 ถึงปี 2033

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบบำนาญแห่งชาติได้กำหนดอายุที่สามารถรับเงินบำนาญเมื่อมีอายุ 65 ปี และหากต้องการ จะขอรับบำนาญก่อนกำหนดได้ ต่อเมื่อมีอายุระหว่าง 60-64 ปี แต่จะได้รับบำนาญในอัตราที่ลดลง ตามส่วน ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิ รับเงินบำนาญเมื่อมีอายุ 60 ปี โดยประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ได้มีการวางแผนการเพิ่มขึ้นของอายุ การเกษียณจาก 60 ปี มาเป็น 65 ปี ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของ ประเทศไทยกับมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงิน บำนาญของประเทศไทยมีข้อเสีย คือ มีการกำหนดอายุไว้ค่อนข้างต่ำ ทำให้ระยะเวลาในการจ่ายเงิน บำนาญให้กับแรงงานนอกระบบที่มีสิทธิได้รับบำนาญค่อนข้างยาวนานมากขึ้น เพราะปัจจุบัน โครงสร้างของประชากรไทยกำลังเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุในอนาคต ประชากรมีอายุขัยที่ยืนยาว มากขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการทางการแพทย์และการสาธารณสุข ทำให้อายุขัย เฉลี่ยของคนทั่วไปมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้นกว่าในสมัยก่อน อาจส่งผลให้กองทุนการออมแห่งชาติ ต้องรับภาระในการจ่ายเงินบำนาญมากขึ้น อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารเงินของกองทุน ในระยะยาว ส่วนกรณีที่เป็นการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ก็จะทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณ ของประเทศ ดังนั้น หากมีการขยายกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

จาก 60 ปี เป็น 65 ปี เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ อาจส่งผลให้ กองทุนการออมแห่งชาติสามารถยืดอายุของกองทุนให้มีความมั่นคงนานขึ้นไปได้อีก

4.4 วิเคราะห์การจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่อง บำนาญเพื่อการชราภาพ ได้มีกฎหมายที่บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวกับบำนาญเพื่อการชราภาพ และบำนาญเพื่อการชราภาพ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนการ ออมแห่งชาติขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุน มาจาก 2 ฝ่าย คือ สมาชิก จ่ายเงินสะสม และรัฐจ่ายเงินสมทบ โดยมีอัตราดังนี้

(1) มาตรา 31 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครั้ง ละ 50 บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วไม่เกิน 13,200 บาท¹⁴

(2) มาตรา 32 กำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิกและเป็น อัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยมีอัตราตามที่กำหนดในบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่ง กำหนดไว้ดังนี้

(2.1) สมาชิกที่อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 50 ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท

(2.2) สมาชิกที่อายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 80 ของเงินสะสมที่เข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 960 บาท

(2.3) สมาชิกที่อายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี ได้รับเงินสมทบร้อยละ 100 ของเงินที่สะสมเข้ากองทุน แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

ทั้งนี้ ให้มีการพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปี

กรณีที่สมาชิกไม่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ให้สมาชิกรายนั้นยังคงการเป็นสมาชิก ต่อไป แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำหรับสมาชิกรายนั้น

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคม ขึ้น ซึ่งในส่วนของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในยามชราภาพนั้น ปัจจุบันได้มีการขยายการ

¹⁴ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 31

ประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบหรือผู้ประกันตนตามมาตรา 40 โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น โดยมาตรา 14 ได้กำหนดว่า ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ เป็นเงินบำนาญชราภาพ ต่อเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป¹⁵ และมาตรา 8 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบสำหรับกรณีผู้ประกันตนที่ต้องการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 150 บาท¹⁶ โดยผู้ประกันตนที่ประสงค์รับเงินบำนาญชราภาพเพิ่มขึ้น สามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท¹⁷ ทั้งนี้ การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40 สามารถจ่ายเป็นรายเดือนๆ ละ 1 ครั้ง และจ่ายเงินสมทบล่วงหน้าได้ ครั้งละไม่เกิน 12 เดือน แต่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้

3. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นการที่รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่แสดงความจำนงโดยการขึ้นทะเบียนขอรับการสงเคราะห์ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นไปตามหลักการและเหตุผลตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเงินเบี้ยยังชีพที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุนั้น เป็นการที่รัฐจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได โดยผู้สูงอายุไม่ต้องส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบให้กับรัฐแต่อย่างใด

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพนั้น มีกองทุนการออมแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มีข้อเสีย คือ การกำหนดให้สมาชิกจ่ายเงิน

¹⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น โดยมาตรา 14

¹⁶ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น โดยมาตรา 8

¹⁷ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 ขึ้น โดยมาตรา 14 วรรคสอง

สะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครั้งละ 50 บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วไม่เกิน 13,200 บาท ซึ่งอัตราขั้นต่ำนั้นเป็นจำนวนเงินที่น้อยเกินไป และรัฐจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิกและเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยมีอัตราตามที่กำหนดในบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนด โดยกฎกระทรวงส่วนกองทุนประกันสังคมซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในกรณีของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้กำหนดการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 150 บาท โดยผู้ประกันตนที่ประสงค์รับเงินบำนาญชราภาพเพิ่มขึ้น สามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท ซึ่งการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40 สามารถจ่ายเป็นรายเดือนๆ ละ 1 ครั้ง และจ่ายเงินสมทบล่วงหน้าได้ ครั้งละไม่เกิน 12 เดือน แต่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ได้มีการกำหนดการจ่ายเงินสมทบ ดังนี้

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้มีระบบบำนาญแห่งชาติที่ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดว่า ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบทุกเดือน เดือนที่จ่ายเงินสมทบจะถูกบันทึกเป็นระยะเวลาที่ผู้ประกันตน ส่วนเงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 1 (รวมถึงแรงงานนอกระบบ) บุคคลที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ คือ ผู้ที่ประกันตน โดยจ่ายเงินสมทบในอัตราคงที่จำนวน 13,300 เยน ต่อเดือน สำหรับปีงบประมาณ 2544 ซึ่งแม้ระบบบำนาญแห่งชาติจะเป็นระบบบำนาญแบบภาคบังคับ แต่กฎหมายบำนาญแห่งชาติได้กำหนดข้อยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ ในกรณีที่ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยในเวลาที่ผู้นั้นขอรับบำนาญ ช่วงเวลาที่ได้รับข้อยกเว้นการจ่ายเงินสมทบจะถือว่ามิมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบเพียง 1 ใน 3

ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยปกติแรงงานนอกระบบจะใช้บริการจากระบบธนาคารเอกชน รัฐบาลจึงได้มีโครงการฝากเงินรายวันตามความสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการพัฒนาของฟิลิปปินส์ โดยสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบฝากเงินรายวันที่ธนาคารทั้งสองแห่งดังกล่าวเพื่อสะสมจำนวนเงินให้เท่ากับเงินสมทบประกันสังคมรายเดือน ซึ่งจะถูกส่งให้กับหน่วยงานประกันสังคมเป็นเงินสมทบในนามของแรงงาน ทั้งนี้ รัฐบาลกำลังพิจารณาทางเลือกอื่น เช่น การให้บริการในการจ่ายเงินผ่านทางเครื่อง ATM ระบบออนไลน์และ SMS และมีแนวคิดในการใช้หน่วยงานอื่น เช่น ไปรษณีย์ ในพื้นที่ห่างไกล

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ในประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญแห่งชาติที่ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติ กำหนดให้ผู้ประกันตนต้อง

จ่ายเงินสมทบทุกเดือน เดือนที่จ่ายเงินสมทบจะถูกบันทึกเป็นระยะเวลาที่ประกันตน ซึ่งการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 1 (รวมถึงแรงงานนอกระบบ) ผู้ประกันตนมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบในอัตราคงที่ จำนวน 13,300 บาท ต่อเดือน (ปีงบประมาณ 2544) ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รัฐบาลมีโครงการฝากเงินรายวันตามความสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการพัฒนาของฟิลิปปินส์ โดยสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบฝากเงินรายวันที่ธนาคารทั้งสองแห่งดังกล่าว เพื่อสะสมจำนวนเงินให้เท่ากับเงินสมทบประกันสังคมรายเดือน โดยจะถูกส่งให้กับหน่วยงานประกันสังคมเป็นเงินสมทบในนามของแรงงาน ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยมีข้อเสีย คือ การกำหนดการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ไม่ต่ำกว่าครึ่งละ 50 บาท นั้น เป็นอัตราที่ต่ำเกินไป อาจส่งผลให้ได้รับเงินบำนาญในจำนวนที่ค่อนข้างต่ำมาก อาจไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ซึ่งหากมีการกำหนดการจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำให้เป็นอัตราที่สูงขึ้น รัฐก็ต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจจะเป็นภาระที่หนักของรัฐบาล เพราะหากมีจำนวนคนเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปีแรก รัฐจะต้องรับภาระในการจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว

4.5 วิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับจากระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ซึ่งมีการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับของแรงงานนอกระบบในกรณีชราภาพ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้น โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกพึงได้รับ ได้แก่

(1) กรณีสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ รวมถึงผู้ที่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่สามารถในช่วง 1 ปีแรก นับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิกซึ่งออมจนครบ 10 ปี หรือเมื่อผู้นั้นอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และได้แจ้งยุติการเป็นสมาชิกของกองทุน ให้มีสิทธิได้รับบำนาญจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวไปตลอดอายุขัย¹⁸

¹⁸ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 34

(2) กรณีในวันที่คำนวณบำนาญ หากเงินในบัญชีของสมาชิกผู้ใด เมื่อคำนวณบำนาญแล้ว มีจำนวนน้อยกว่าบำนาญขั้นต่ำ สมาชิกผู้นั้นจะได้รับ “เงินดำรงชีพ” เป็นจำนวนเท่ากับเงินบำนาญขั้นต่ำเป็นรายเดือนจนกว่าเงินในบัญชีจะหมด¹⁹

(3) กรณีสมาชิกเสียชีวิตก่อนอายุ 60 ปีบริบูรณ์ กองทุนจะจ่ายเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ต่อกองทุน หรือหากมิได้แสดงเจตนาไว้ จะจ่ายให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิได้รับ²⁰ ทั้งนี้ สิทธิการรับเงินทั้งปวงตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่อาจโอนแก่กันได้²¹

(4) กรณีสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ สมาชิกจะขอรับเงินสะสม และผลประโยชน์ของเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนก็ได้ โดยให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว ส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบจะจ่ายเป็นบำนาญให้แก่สมาชิกเมื่ออายุครบ 60 ปี ซึ่งในกรณีที่สมาชิกคงเงินไว้ในกองทุนทั้งหมดหรือบางส่วน จะนำเงินที่คงไว้นี้มาคำนวณจ่ายบำนาญด้วย²²

(5) กรณีสมาชิกลาออกจากกองทุน ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน²³

(6) กรณีสมาชิกกองทุนเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนอาชีพ ทำให้สมาชิกได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันทางรายได้ เพื่อการชราภาพตามกฎหมายอื่นที่มีรัฐหรือนายจ้างสมทบเข้ากองทุน หรืออยู่ในระบบบำนาญใดๆ ให้สมาชิกคงการเป็นสมาชิกต่อไปได้และสมาชิกจะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนก็ได้แต่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบให้สมาชิกรายนั้น และเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ ให้กองทุนจ่ายเงินสะสมที่สมาชิกจ่ายในกรณีนี้ พร้อมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิกทั้งจำนวน โดยไม่ต้องนำไปคำนวณบำนาญและไม่ต้องนำไปคำนวณเพื่อจ่ายเงินชดเชยผลตอบแทน

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิ ในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัคร

¹⁹ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 35

²⁰ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 36

²¹ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 41

²² พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 37

²³ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 38

เป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 มาตรา 8 ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 150 บาท จะได้รับสิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 4 กรณี ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ²⁴ และมาตรา 14 กำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิประโยชน์ในกรณีชราภาพต่อเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์และไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป โดยจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ในอัตราไม่น้อยกว่าจำนวน เงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พร้อมด้วยผลประโยชน์ตอบแทนรายปีที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนดในแต่ละปี²⁵

3. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 กำหนดให้ ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 44 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน และมาตรา 53 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งรัฐได้จัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได ดังนี้

- (1) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ ในอัตรา 600 บาท
- (2) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70-79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ ในอัตรา 700 บาท
- (3) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ ในอัตรา 800 บาท
- (4) ผู้สูงอายุที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพ ในอัตรา 1,000 บาท

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพนั้น มีกองทุนการออมแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้น

²⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิ ในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 มาตรา 8

²⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิ ในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 มาตรา 14

โดยพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 กำหนดสิทธิประโยชน์กรณีสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ กรณีเสียชีวิต กรณีทุพพลภาพ กรณีลาออก กรณีเปลี่ยนอาชีพ ซึ่งยังมีข้อเสีย คือ ในกรณีสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์นั้น มีสิทธิได้รับประโยชน์ในรูปของบำนาญเท่านั้น ซึ่งหากมีทางเลือกในการรับประโยชน์ในรูปของบำนาญเป็นเงินก้อน สำหรับผู้ที่มีความจำเป็นที่ต้องการนำเงินก้อนไปลงทุนประกอบอาชีพต่อในยามชราภาพ ก็จะทำให้สามารถรองรับความต้องการในหลักประกันรายได้ที่หลากหลายตามความต้องการของแต่ละบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น ซึ่งสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 150 บาท จะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ในกรณีชราภาพต่อเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์และไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปนั้น มีข้อเสีย คือ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับในรูปของเงินบำนาญชราภาพเท่านั้น ไม่ใช่เงินบำนาญที่จะทำให้มีหลักประกันรายได้ที่แน่นอนในการดำรงชีพในแต่ละเดือน ทำให้แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ยังไม่สามารถได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพได้เหมือนกับแรงงานในระบบ

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ มีการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับของแรงงานนอกระบบในกรณีชราภาพ ดังนี้

1. ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญแห่งชาติที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายบำนาญแห่งชาติ โดยผู้ประกันตนทุกประเภทมีสิทธิได้รับบำนาญ คือ

- (1) บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Old – age Basic Pension)
- (2) บำนาญพื้นฐานทุพพลภาพ (Disability Basic Pension)
- (3) บำนาญพื้นฐานตกทอด (Survivors' Basic Pension)

นอกจากนี้ ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ยังมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนบำนาญเพิ่มเติมได้แก่

- (1) บำนาญเพิ่มเติมสำหรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Additional Pension to Old-age Basic Pension)
- (2) บำนาญหญิงหม้าย (Widow's Pension)
- (3) บำเหน็จตกทอด (Lump – sum Death Benefit)
- (4) การถอนประโยชน์เป็นก้อน (Lump – sum Withdrawal Benefit)

สำหรับประโยชน์ทดแทนที่เกี่ยวกับบำนาญเพื่อการชราภาพ ได้แก่ บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ และบำนาญเพิ่มเติมสำหรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ

(1) บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Old-age Basic Pension) มีระยะเวลาในการเป็นผู้ประกันตนอย่างน้อย 25 ปี โดยอายุที่สามารถรับบำนาญ คือ 65 ปี แต่ผู้ประกันตนสามารถขอรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุได้ก่อนกำหนด คือ เมื่อมีอายุระหว่าง 60-64 ปี แทนการรับบำนาญตามปกติเมื่ออายุครบ 65 ปี จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะลดลงตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ และการจ่ายบำนาญหลังกำหนด (หลังอายุ 66 ปี) แทนการขอรับบำนาญตามปกติเมื่ออายุครบ 65 ปี จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะเพิ่มขึ้นตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ

(2) บำนาญเพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Additional Pension to Old age Basic Pension) ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 อาจจะได้เลือกที่จะจ่ายเงินสมทบต่างหากจากเงินสมทบธรรมดา โดยจำนวนของเงินสมทบสำหรับบำนาญเพิ่มเติมสำหรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ (Amount of contribution for Additional Pension to Old-age Basic Pension) คือ 400 บาทต่อเดือน ทั้งนี้ ไม่มีคุณสมบัติเรื่องเวลาสำหรับบำนาญเพิ่มเติม เมื่อบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุถูกจ่าย บำนาญเพิ่มเติมก็ถูกจ่าย เป็นประโยชน์ที่เพิ่มเติมจากบำนาญผู้สูงอายุ

2. ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีระบบประกันสังคมที่รวมถึงค่าทดแทนการเกษียณอายุสำหรับผู้เกษียณอายุที่มีอายุ 60 ปี หรือกว่านั้น ซึ่งได้จ่ายเบี้ยประกันมาเกิน 120 เดือน หรือจ่ายมากกว่านั้นโดยคำนวณเงินทดแทนอาศัยฐานของระยะเวลาที่ผู้รับประโยชน์ได้รับชำระเบี้ยประกัน จำนวนเบี้ยประกัน จำนวนปีที่เข้าเป็นสมาชิก และจำนวนบุตรที่ยังต้องการการเลี้ยงดู

3. ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีระบบบำนาญแห่งชาติที่ได้ขยายเพื่อให้ครอบคลุมสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งสมาชิกที่มีอายุเกิน 60 ปี จะได้รับเงินบำนาญร้อยละ 70 ที่ระดับเงินสะสมที่ร้อยละ 6 แต่ต่อมาปี 1998 รัฐบาลได้เพิ่มอัตราเงินสมทบมาอยู่ที่ร้อยละ 9 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เท่ากันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และลดบำนาญมาอยู่ที่ร้อยละ 60 และในปัจจุบันได้มีการเสนอนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านการเงิน โดยเพิ่มอัตราเงินสมทบมาอยู่ที่ร้อยละ 15.9

4. ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีระบบบำนาญแบบใหม่เป็นระบบบังคับแบบกำหนดอัตราผลตอบแทน มีรูปแบบการสมทบร่วมกันทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยจะมีคณะกรรมการทั้งสามฝ่ายซึ่งมาจากภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นผู้ดูแล นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะให้แรงงานนอกระบบได้รับการอุดหนุนผ่านการสมทบของแรงงานในระบบ ผ่านการกำหนดสัดส่วนเงินสมทบของแรงงานในระบบให้สูงกว่าของแรงงานนอกระบบ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมีข้อดี คือ ในประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญแห่งชาติที่ก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติ กำหนดสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับบำนาญเพื่อการชราภาพ ได้แก่ บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ และบำนาญเพิ่มเติมสำหรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ ซึ่งบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุมีระยะเวลาในการเป็นผู้ประกันตน

อย่างน้อย 25 ปี โดยอายุที่สามารถรับบำนาญ คือ 65 ปี แต่สามารถขอรับบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุได้ ก่อนกำหนด คือ เมื่อมีอายุระหว่าง 60-64 ปี จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะลดลงตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ หรือขอรับบำนาญหลังกำหนด (หลังอายุ 66 ปี) ซึ่งจำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะเพิ่มขึ้นตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ ส่วนบำนาญเพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 อาจจะเลือกที่จะจ่ายเงินสมทบต่างหากจากเงินสมทบธรรมดา จำนวน 400 บาทต่อเดือน ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีระบบประกันสังคมที่รวมถึงค่าทดแทนการเกษียณอายุสำหรับผู้เกษียณอายุที่มีอายุ 60 ปี หรือกว่านั้น ซึ่งได้จ่ายเบี้ยประกันมาเกิน 120 เดือนหรือจ่ายมากกว่านั้น โดยคำนวณเงินทดแทนอาศัฐานของระยะเวลาที่ผู้รับประโยชน์ได้รับชำระเบี้ยประกัน จำนวนเบี้ยประกัน จำนวนปีที่เข้าเป็นสมาชิก และจำนวนบุตรที่ยังต้องการการเลี้ยงดู ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งสมาชิกที่มีอายุเกิน 60 ปี จะได้รับเงินบำนาญร้อยละ 70 ที่ระดับเงินสะสมที่ร้อยละ 6 แต่ต่อมาปี 1998 รัฐบาลได้เพิ่มอัตราเงินสมทบมาอยู่ที่ร้อยละ 9 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เท่ากันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และลดบำนาญมาอยู่ที่ร้อยละ 60 และในปัจจุบันได้มีการเสนอนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านการเงิน โดยเพิ่มอัตราเงินสมทบมาอยู่ที่ ร้อยละ 15.9 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีระบบบำนาญแบบใหม่เป็นระบบบังคับแบบกำหนดอัตราผลตอบแทน มีรูปแบบการสมทบร่วมกันทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยจะมีคณะกรรมการทั้งสามฝ่ายซึ่งมาจากภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นผู้ดูแล นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะให้แรงงานนอกระบบได้รับการอุดหนุนผ่านการสมทบของแรงงานในระบบ ผ่านการกำหนดสัดส่วนเงินสมทบของแรงงานในระบบให้สูงกว่าของแรงงานนอกระบบ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศไทย ในส่วนของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ในกรณีชราภาพ คือ อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้มีสิทธิได้รับบำนาญไปตลอดอายุขัย ซึ่งหากมีการนำแนวคิดของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ โดยกำหนดให้สามารถขอรับบำนาญได้ก่อนกำหนดหรือหลังกำหนด แล้วจึงมีการปรับลดจำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญหรือเพิ่มขึ้นแล้วแต่กรณี ก็จะทำให้สมาชิกมีสิทธิเลือกรับบำนาญได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม และนอกจากนี้การกำหนดให้สมาชิกที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้รับบำนาญเพียงอย่างเดียวนั้น อาจเป็นการจำกัดสิทธิในการรับผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งหากมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถเลือกรับเป็นบำนาญหรือบำเหน็จเป็นเงินก้อน เพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพหลังเกษียณ ก็จะทำให้สมาชิกมีโอกาสเลือกรับประโยชน์ตอบแทนได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการของสมาชิกแต่ละคน ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบในอัตรา 150 บาทต่อเดือน หากมีการแก้ไขให้สามารถมีทางเลือกที่จะมีสิทธิรับประโยชน์

ในรูปของเงินบำนาญได้ด้วย ก็จะทำให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อใช้ในการดำรงชีพในระยะยาวต่อไปได้ด้วย

4.6 วิเคราะห์การทบทวนจำนวนเงินสมทบ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ มีข้อดี คือ มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการทบทวนเงินสมทบไว้ โดยพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 32 ได้กำหนดว่า ให้มีการพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลตามกฎหมายกระทรวงทุก 5 ปี²⁶ แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องให้ทบทวนจำนวนเงินสมทบภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ทั้งในส่วนของเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต้องจ่ายและในส่วนที่รัฐบาลอุดหนุน ส่วนกฎหมายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการที่รัฐจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในรูปของเบี้ยยังชีพรายเดือนซึ่งปัจจุบันได้กำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได จึงไม่ได้มีบทบัญญัติให้ทบทวนจำนวนเงินที่รัฐจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญแห่งชาติดำเนินการภายใต้หลักการ “เงินสมทบคงที่” และ “ประโยชน์ทดแทนคงที่” แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายบำนาญแห่งชาติได้กำหนดให้มีการทบทวนจำนวนเงินสมทบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกๆ 5 ปี เกี่ยวกับภาระในบัญชีจำนวนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับจัดเตรียมประโยชน์ทดแทนบำนาญ การคาดการณ์รายได้จากการลงทุนของกองทุนสำรองบำนาญและเงินสนับสนุนจากภาษีของรัฐ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพนั้น พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มีข้อดี คือ มีการกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปี แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่กำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบจำนวน 150 บาทต่อเดือน ซึ่งจะได้รับประโยชน์ในกรณีชราภาพด้วยนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการทบทวนจำนวนเงินสมทบภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ส่วนมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายบำนาญแห่งชาติได้กำหนดให้มีการทบทวนจำนวนเงินสมทบอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกๆ 5 ปี เพื่อให้แน่ใจว่ามีเงินเพียงพอที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนบำนาญให้แก่

²⁶ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 32

สมาชิกได้ในระยะยาว ซึ่งหากประเทศไทยนำแนวคิดของมาตรการทางกฎหมายบ้านาญแห่งชาติของเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สำหรับแรงงานนอกระบบ เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้มีการทบทวนจำนวนเงินสมทบ ก็จะทำให้กองทุนประกันสังคมสามารถคาดการณ์จำนวนเงินในกองทุนได้ว่ามีเงินเพียงพอที่จ่ายเป็นบำเหน็จหรือบำนาญให้แก่ผู้ประกันตนในอัตราที่เพียงพอแก่การดำรงชีพต่อไปในอนาคตได้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทต่างๆ ที่ผ่านมา ผู้เขียนสามารถสรุปเนื้อหา รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อที่จะได้ทำการเสนอแนะแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพของไทยให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

5.1 บทสรุป

จากการที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ซึ่งในอนาคต หากผู้สูงอายุเหล่านี้มีหลักประกันรายได้ที่ไม่เพียงพอในการดำรงชีพอย่างครอบคลุมทั่วถึงผู้สูงอายุทุกคน ก็อาจส่งผลให้รัฐต้องรับภาระในการจัดสรรงบประมาณในการจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ โดยปัจจุบันแรงงานในระบบทุกคนได้รับความคุ้มครองในเรื่องหลักประกันหรือสวัสดิการในกรณีชราภาพอยู่แล้ว ในรูปแบบของระบบบำนาญ แต่สำหรับแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศ ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องหลักประกันรายได้ในยามชราภาพอย่างเพียงพอและครอบคลุมทั่วถึงทุกคน เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงทุกคน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาทบทวนกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทราบว่า มีปัญหาหรือข้อบกพร่องหรือไม่ อย่างไร เพื่อที่จะได้มีการนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพตามกฎหมายของประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการได้รับหลักประกันในการดำรงชีพเมื่อพ้นภาวะการทำงาน บุคคลอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามนโยบาย

ด้านสังคมในการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามาตรการทางกฎหมายของไทยในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบเพื่อการชราภาพ ยังมีปัญหาหรืออุปสรรคอยู่บางประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพพบว่า ปัจจุบันมุ่งเน้นคุ้มครองแต่แรงงานในระบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น ส่วนแรงงานนอกระบบหรือผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร ชาวประมง หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ซึ่งมีจำนวนผู้ใช้แรงงานเป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่มีงานทำทั่วประเทศนั้น ในปัจจุบันยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกคน เนื่องจากกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดลักษณะของระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่ใช่เป็นภาคบังคับ แต่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ ให้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนด้วยความสมัครใจ เพื่อประโยชน์ตอบแทนในรูปของบำนาญหรือบำเหน็จ แล้วแต่กรณี ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.1.1.1 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองให้มีรายได้ในวัยสูงอายุในระดับพื้นฐาน สร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาและอุปสรรค คือ ยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงทุกคน เนื่องจากระบบบำนาญเพื่อการชราภาพของกองทุนการออมแห่งชาตินั้นมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนด้วยความสมัครใจ ไม่ใช่เป็นระบบภาคบังคับ ซึ่งทำให้แรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพและไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติดังกล่าว ก็จะยังไม่มีหลักประกันรายได้ในรูปของบำนาญเพื่อการชราภาพ ดังนั้น การที่กองทุนการออมแห่งชาติมีลักษณะของกองทุนเป็นแบบระบบภาคสมัครใจ จึงทำให้ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องหลักประกันรายได้ในยามชราภาพได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงทุกคน

5.1.1.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ได้มีบทบังคับสำหรับแรงงานนอกระบบว่าจะต้องสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน แต่มีลักษณะเป็นระบบสมัครใจ ซึ่งหากบุคคลใดสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ก็จะต้องจ่ายเงินสมทบและได้รับสิทธิประโยชน์ โดยในกรณีสิทธิประโยชน์เพื่อการชราภาพนั้น หากเลือกจ่ายเงินสมทบ 150 บาท ต่อเดือนก็จะได้รับเป็นเงินบำนาญชราภาพ ซึ่งการที่กองทุนประกันสังคมมีลักษณะของกองทุนเป็นแบบระบบภาคสมัครใจในการเข้าเป็นผู้ประกันตนและสมัครใจในการเลือกที่จะจ่ายเงินสมทบเพื่อสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงทำให้ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องหลักประกันรายได้ในยามชราภาพได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงทุกคนเช่นเดียวกันกับกองทุนการออมแห่งชาติ

5.1.1.3 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เนื่องจากเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นเพียงนโยบายของรัฐที่จัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ โดยจะมีการรับลงทะเบียนและคัดเลือกลักษณะสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ซึ่งในระยะยาวนโยบายหรือโครงการดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในการสร้างภาระหนักในทางงบประมาณของประเทศและยังไม่เป็นการส่งเสริมการออมของประชาชนในประเทศ

5.1.2 ปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมระบบบำนาญเพื่อการชราภาพไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และนอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้มีข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติว่าต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมที่ได้ส่งเงินเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพหรือเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญเพื่อการชราภาพตามกฎหมายอื่นนั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการออมเพื่อการชราภาพมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อหลักประกันรายได้ในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพในอนาคตได้ เนื่องจากเมื่อแรงงานนอกระบบที่ เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าร่วมในระบบบำนาญในกองทุนการออมแห่งชาติ ก็จะทำให้แรงงานนอกระบบที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมที่มีสิทธิรับเพียงบำนาญเพื่อการชราภาพเท่านั้น ไม่สามารถมี

หลักประกันรายได้ที่มั่นคงและเพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างการได้รับหลักประกันรายได้ในรูปของเงินบำนาญ

5.1.3 ปัญหาในเรื่องการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการชราภาพ

เนื่องจากในอนาคตมีแนวโน้มว่าประชากรจะมีอายุขัยเฉลี่ยที่ยืนยาวมากขึ้น ตามวิทยาการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่มีการพัฒนาและมีความทันสมัยมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการชราภาพของประเทศไทย เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์นั้น เป็นการกำหนดอายุที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นที่ได้มีการกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับเงินบำนาญเมื่ออายุครบ 65 ปี ซึ่งหากมีการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญไว้ค่อนข้างต่ำ จะทำให้ระยะเวลาในการจ่ายเงินบำนาญค่อนข้างยาวนานมากขึ้น และอาจทำให้ส่งผลกระทบต่อค่าบริการเงินของกองทุนในระยะยาว นอกจากนี้การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ อาจก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณของประเทศด้วยเช่นกัน

5.1.4 ปัญหาในเรื่องการจ่ายเงินเข้าระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

การกำหนดการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ไม่ต่ำกว่าครั้งละ 50 บาท นั้น เป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำเกินไป อาจทำให้เกิดปัญหากับจำนวนเงินบำนาญที่สะสมเป็นจำนวนที่อาจไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดการจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำให้เป็นจำนวนที่สูงขึ้น รัฐก็อาจจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจจะทำให้เป็นภาระหนักของรัฐ

5.1.5 ปัญหาในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับจากระบบบำนาญเพื่อการชราภาพ

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจะพึงได้รับตามที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 กำหนดไว้ให้ได้เงินบำนาญเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยมีสิทธิได้รับไปตลอดอายุขัย ซึ่งการกำหนดสิทธิในการรับบำนาญได้เพียงอย่างเดียวนั้น อาจเป็นการจำกัดสิทธิในการรับผลประโยชน์ตอบแทนจนเกินไป เพราะแรงงานนอกระบบที่ไม่มีความมั่นคงในรายได้ อาจมีความจำเป็นในการดำรงชีพที่หลากหลายแตกต่างกันไป โดยบางรายอาจมีความต้องการเงินก้อนเพื่อไปลงทุนประกอบอาชีพหลังเกษียณ นอกจากนี้ ในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 150 บาท ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ แต่ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่ปัญหาความไม่แน่นอนมั่นคงของรายได้ในยามชราภาพ

5.1.6 ปัญหาในเรื่องการทบทวนจำนวนเงินสมทบ

ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปี แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบ 150 บาท เพื่อให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้ทบทวนจำนวนเงินสมทบในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจทำให้การเก็บเงินสมทบในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ มีผลต่อความไม่มั่นคงของกองทุนได้ในอนาคต และยังไม่สามารถคาดการณ์จำนวนเงินในกองทุนได้ว่ามีเพียงพอที่จะจ่ายเป็นเงินบำนาญหรือบำนาญให้แก่ผู้ประกันตนในอัตราที่เพียงพอแก่การดำรงชีพในอนาคตต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายต่างๆ นั้น ยังมีปัญหาหรืออุปสรรคอยู่หลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทสรุป ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพดังต่อไปนี้

5.2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ให้มีลักษณะของระบบบำนาญเป็นแบบบำนาญภาคบังคับ ทำนองเดียวกับระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น โดยใช้บังคับกับแรงงานนอกระบบทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความครอบคลุมทั่วถึงแรงงานนอกระบบทุกคน ให้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องบำนาญเพื่อการชราภาพ

5.2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ในเรื่องกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 30 ได้กำหนดไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ หรือต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตามกฎหมายอื่น เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิคนมากเกินไป จึงควรแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อยู่ก่อนแล้ว ให้สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ทั้ง 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ก็จะทำให้เป็นผลดีต่อการออมเพื่อให้ได้รับบำนาญหรือบำนาญในยามชราภาพเป็นจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นและเพียงพอต่อการดำรงชีพในอนาคต และนอกจากนี้ หากมีการเปิดโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุน

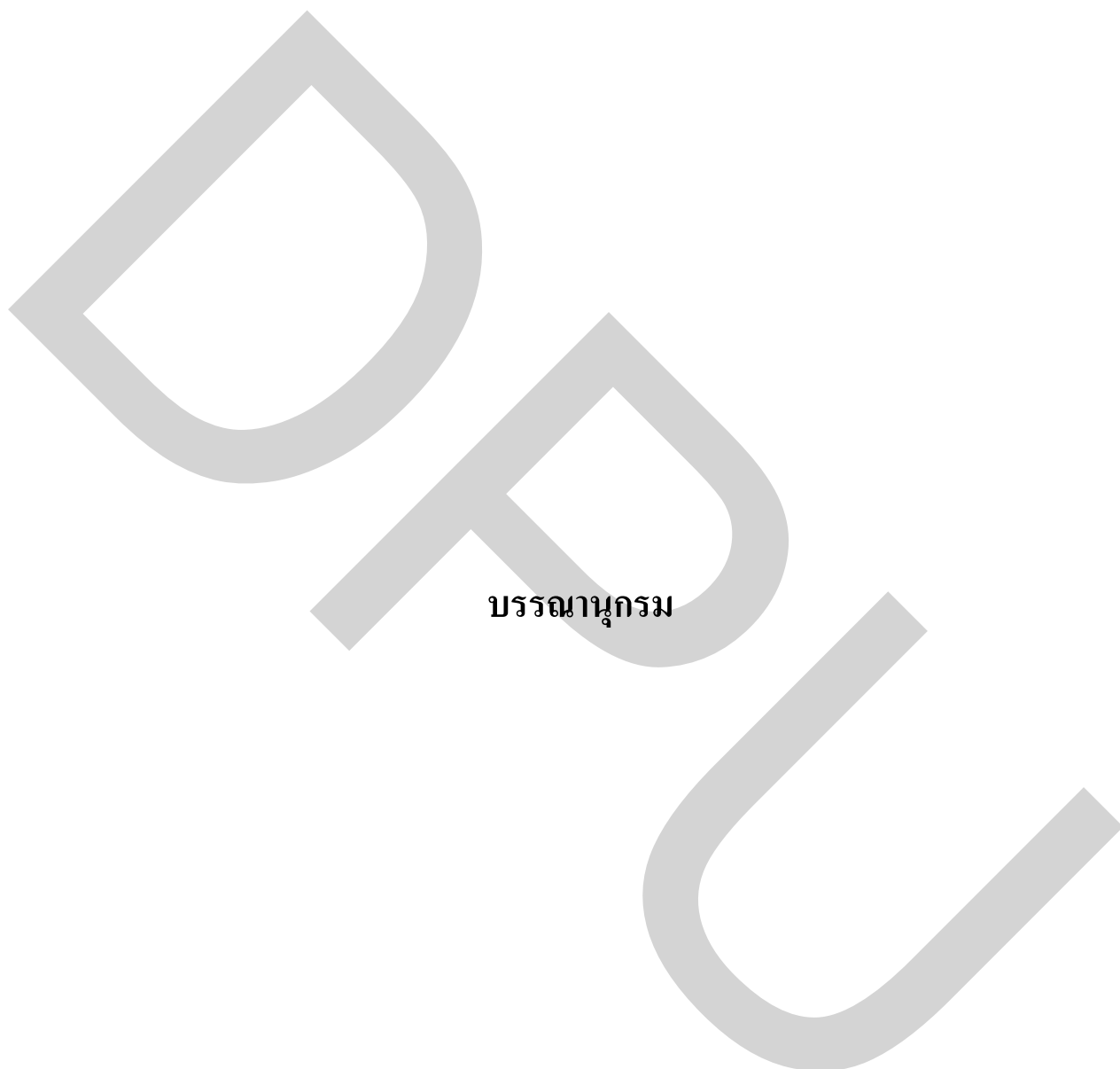
การออมแห่งชาติให้กว้างขึ้นดังกล่าว อาจส่งผลดีต่อเงินบำนาญที่มีอยู่ในกองทุนการออมแห่งชาติให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นและสร้างความมั่นคงในกองทุนการออมแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

5.2.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยให้ขยายการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ หรือบำนาญชราภาพ หรือเบี้ยยังชีพ แล้วแต่กรณี จากที่กำหนดไว้เมื่อมีอายุครบ 60 ปี เป็น 65 ปี เช่นเดียวกับอายุในการเกิดสิทธิรับบำนาญของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากปัจจุบันและในอนาคตมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการแพทย์และการสาธารณสุขมากขึ้น ทำให้อายุขัยเฉลี่ยของคนทั่วไปมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้นกว่าในสมัยก่อน และยังทำให้สามารถทำงานหารายได้ดำรงชีพได้ยาวนานมากขึ้น ดังนั้น การขยายกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญจะทำให้เป็นการลดระยะเวลาในการรับบำนาญของผู้มีสิทธิได้รับบำนาญ อาจทำให้เป็นการลดภาระทางการคลังและงบประมาณของรัฐ และนอกจากนี้ยังเป็นการลดภาระทางการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ ทำให้สามารถยืดอายุของกองทุน ทำให้กองทุนมีความมั่นคงนานขึ้นไปได้อีกด้วย

5.2.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ในเรื่องการกำหนดการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติที่ได้กำหนดให้สมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครั้งละ 50 บาท ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนเงินสะสมขั้นต่ำไว้ในอัตราที่น้อยเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อ การได้รับเงินบำนาญในยามชราภาพที่ค่อนข้างต่ำมาก และไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

5.2.5 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกพึงได้รับในกรณีที่สมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ที่กำหนดให้สมาชิกได้รับบำนาญจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวไปตลอดอายุขัย โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกของกองทุนมีทางเลือกในการเลือกรับเงินบำนาญเป็นเงินก้อน เพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพหลังเกษียณได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกอาจมีทางเลือกรับสิทธิประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการของสมาชิกที่มีความจำเป็นที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เลือกจ่ายเงินสมทบในอัตราเดือนละ 150 บาท ต่อเดือน ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้สามารถมีทางเลือกที่จะมีสิทธิเลือกรับสิทธิประโยชน์ในรูปของเงินบำนาญได้ด้วย ก็จะทำให้สามารถแก้ปัญหาหลักประกันรายได้ในการดำรงชีพในยามชราภาพให้ผู้ประกันตนดังกล่าวได้รับเงินบำนาญที่เพียงพอเพื่อใช้ในการดำรงชีพในระยะยาวต่อไปได้อีกด้วย

5.2.6 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้มีการทบทวนจำนวนเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะจำนวนเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดไว้ให้มีการพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลทุก 5 ปี เพื่อให้กองทุนประกันสังคมสามารถคาดการณ์ถึงจำนวนเงินในกองทุนได้ว่ามีเงินเพียงพอที่จะจ่ายให้กับผู้ประกันตนเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพได้ในอัตราที่เพียงพอแก่การดำรงชีพ และเพื่อความมั่นคงทางการเงินของกองทุนต่อไปในอนาคต



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

น้ำผึ้ง มีศิลป์. (2547). *ระบบหลักประกันรายได้ภายหลังวัยทำงาน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประเสริฐ ช่อดอก. (2543). *สิทธิประโยชน์ของนายจ้างลูกจ้างตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ: เปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชนรัฐวิสาหกิจ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

จิตรรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. (2539). *หลักกฎหมายประกันสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 5).

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

มนัส แจ่มเวหา. (2537, มกราคม-กุมภาพันธ์). “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.”

วารสารกรมบัญชีกลาง, 35 (1). หน้า 27.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและสำนักงานประกันสังคม. (2546). *งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ*.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร. (2548). *การสำรวจแรงงานนอกระบบ* พ.ศ. 2548.

สิริกร ดันติถาวร. (2545). *การจัดการบริหารสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาผู้สูงอายุยากจนในตำบลนางบวชอำเภอบางนางบวชจังหวัดสุพรรณบุรี* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. (2540, มกราคม-กุมภาพันธ์). “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” *วารสารกรมบัญชีกลาง*, 38 (1). หน้า 9.

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2539). *สังคมวิทยาภาวะสูงอายุความเป็นจริงและการคาดการณ์ในสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2554 ,

จาก <http://www.m-society.go.th>.

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2554,

จาก <http://sichon.wu.ac.th/file/pt-shh-20090811-154540-nsPo9.ppt>.

เอกสารอื่นๆ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2549). สภาพการทำงานและการทำงานของลูกจ้างในงานที่
รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม . ร่วมกับสำนักวิจัยกฎหมายและแรงงาน บริษัท
เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด

กระทรวงแรงงานกระทรวงการคลัง. (2554). เกษียณสุขใจ มีบำนาญใช้กับ กอช.

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2545).

แผนผู้สูงอายุ แห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2545-2546. กรุงเทพมหานคร:

สำนักนายกรัฐมนตรี.

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการ
สังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ.(2547).

การประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ (รายงานวิจัย).

กรุงเทพมหานคร: บริษัทบางกอกบล็อกร จำกัด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน. (ม.ป.ป.). เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ.

กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์พริ้นติ้ง กรุ๊ป. หน้า 25

เพ็ชรดา ถาวระ. (ม.ป.ป.). รายงานการศึกษาฐานหลักสูตร The 10 (th) Study Programme for the

Asian Social Insurance Administrators เรื่อง ระบบบำนาญ ประเทศญี่ปุ่น. หน้า 19

รศ.ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ. (2552). กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุใน
ประเทศไทย (รายงานวิจัย).

สำนักงานประกันสังคม. (2548). *ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ* (รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร) โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (รวบรวมข้อมูลจากเอกสารการศึกษาของ World Bank และ ADB

Landis Mac Kellar. Pension system for The Informal Sector in Asia. Human Development Network The World Bank, Washington DC

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537

ระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวชลธิชา พรรณสมัย

ประวัติการศึกษา

สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต

จากมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ปีการศึกษา 2543

เนติบัณฑิตไทย สมัย 57 (ปี พ.ศ. 2548)

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

นิติกร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง