



หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตามกฎหมาย

ธนากร โกมลวานิช



วพ
344.023
ธ231ท

34A0183943

Title: หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตามกฎหมาย

หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

Legal Security of Elders' Income

THANAKORN KOMONWANIT

A Term Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2005

เลขทะเบียน.....	0183943
วันลงทะเบียน.....	23 ก.พ. 2549
เลขเรียกหนังสือ.....	วท 344.023 8314 [9548]

(ก)




ใบรับรองสารนิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

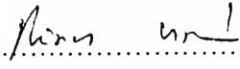
ชื่อสารนิพนธ์ หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตามกฎหมาย

เสนอโดย นายธนากร โกมลวานิช
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์


ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

.....กรรมการ
(นางสัททยา นากชื่น)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ถวัลย์รัฐ วรเทพพิตพงษ์)

วันที่ 22 เดือน 10 พ.ศ. 48

หัวข้อสารนิพนธ์	หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตามกฎหมาย
ชื่อนักศึกษา	ธนากร โกมลวานิช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

บทคัดย่อ

ปัจจุบันโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ครอบครัวไม่สามารถให้การดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับในอดีต รัฐซึ่งมีความสามารถมากกว่าครอบครัวจึงควรเข้าไปมีส่วนในการดูแลผู้สูงอายุแทนครอบครัวมากขึ้น แต่ระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่รัฐสร้างขึ้นในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและถูกทอดทิ้งประสบปัญหาอย่างยิ่งในการดำรงชีพ ผู้เขียนจึงได้จัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษาแนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายুরวมทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศไทยมีขอบเขตความคุ้มครองที่จำกัดเฉพาะผู้ที่ทำงานในระบบเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระโดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของผู้ที่ทำงานในระบบเองก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เช่น มีผู้ที่ทำงานในระบบบางประเภท เมื่อเกษียณอายุจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือเงินก้อนเท่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ทำให้ไม่มีหลักประกันรายได้ที่มั่นคงภายหลังเกษียณอายุ เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้สร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยการตรากฎหมายจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติขึ้น ทำนองเดียวกับระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีขอบเขตความคุ้มครองประชาชนชาวไทยทุกคน เพื่อให้คนไทยทุกคนมีสิทธิได้รับบำนาญพื้นฐาน ส่วนการปรับปรุงระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุสำหรับผู้ทำงานในระบบนั้นเสนอให้แก้ไขกฎหมายประกันสังคม ให้มีขอบเขตความคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้ที่ทำงานในระบบทุกคน เช่น ลูกจ้างประจำของ

ส่วนราชการ ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน เป็นต้น เพื่อให้ผู้ที่ทำงานในระบบทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนบำนาญตามกฎหมายประกันสังคม รวมทั้งให้มีระบบทบทวนอัตราเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง และให้มีระบบการปรับจำนวนบำนาญตามอัตราดัชนีราคาผู้บริโภค (Price indexation of pension benefits) เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญ นอกจากนี้ยังได้เสนอให้แก้ไขกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับบำนาญมีสิทธิได้รับบำนาญเท่านั้น ไม่สามารถเลือกรับบำเหน็จ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นคงทางรายได้ภายหลังเกษียณอายุราชการ และให้มีระบบการปรับจำนวนบำนาญตามอัตราดัชนีราคาผู้บริโภค (Price indexation of pension benefits) เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญ



A Term Paper Title : Legal Security of Elders' Income
Name: Thanakorn Kamolwanij
A Term Paper Advisor: Prof. Dr. Thira Sridhammarak
Department: Law
Academic Year: 2005

ABSTRACT

At present, due to changes in the economic and social structure in Thailand, families cannot take care of elders as effectively as in the past. The State, which has more ability than families to do so, should take part in caring for elders. However, the elders' income security system, which is currently established by the State, is not as effective as it should be. Consequently, elders who are poor and abandoned are confronted with a number of problems in pursuing their lives. This semi-thesis aims to study the elders' income security system under Thai legislation. This study includes the concept and background of elders' income security system. It also compares legislation in connection with elders' income security system in Thailand with such in Japan to be a guideline in improving the elders' income security system in Thailand accordingly.

It is found that the elders' income security system in Thailand has a limited scope of protection only for the regular workers. It does not include those who work independently, especially for agriculturalists who are the majority of the country's population. Apart from that, the elders' income security system of the regular workers has several flaws. For instance, when certain types of workers who get retired are entitled to receive only the remuneration or the lump sum, they are not finally entitled to receive a pension. This causes the lack of a stable income security system after retirement.

From the aforesaid problems, it is suggested that the elders' income security system for independent occupations be established by enacting the legislations to provide a national pension fund similar to the National Pension System in Japan. This fund would have the extent to protect all Thai citizens in order to enable them to receive fundamental funds. However, with regard to the improvement of the elders' income security system for regular workers, it is

suggested that the social security law be amended (1) to extend the scope of protection to include all regular workers, such as permanent employees of government bodies, principals and teachers in private schools etc. so that all regular workers can be entitled to receive pension benefits in accordance with the social security law and (2) to provide a consistent reviewing system of accumulative money rate within the specified time, especially for the accumulative money rate for pension benefits in case of old-age to stabilize the financial status of social security funds and (3) to provide an adjustment system for the consumers' price indexation of pension benefits to maintain the actual value of the pension. It is, moreover, suggested that the law of civil servants' pension and the law of civil servants' pension fund be amended to entitle civil servants who are entitled to pensions to receive only the pension; they cannot choose to receive remuneration as well. This is for civil servants to have income stabilization after retirement of civil servant's ages and to have an adjustment system of the consumers' price index to uphold the actual value of the pension.

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้เนื่องจากได้รับความกรุณาจากคณาจารย์หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ พร้อมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งเกี่ยวกับสารนิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งได้กรุณาตรวจทานแก้ไขสารนิพนธ์ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นมาโดยตลอด อันทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งได้แนะแนวทางในการศึกษาให้แก่ผู้เขียนตลอดเวลาที่ศึกษาระดับปริญญาโท จนทำให้สามารถประสบความสำเร็จในการศึกษาระดับปริญญาโทได้ในที่สุด

ความสำเร็จในครั้งนี้ ผู้เขียนยังได้รับความอนุเคราะห์จากอาจารย์ศัททยา นากชื่น ซึ่งสละเวลาอันมีค่ากรุณาได้รับเป็นกรรมการสารนิพนธ์ รวมทั้งกรุณาให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะทางประเด็นต่างๆ พร้อมทั้งแนะนำเอกสารทางวิชาการ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำสารนิพนธ์

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน มา ณ โอกาสนี้ และผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยตามสมควร

ชนากร โกมลวานิช

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	3
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	3
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 แนวความคิด ทฤษฎี ความเป็นมา และระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ.....	4
2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ.....	4
2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ.....	4
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม.....	8
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน.....	10
2.4 แนวความคิดมนุษย์กับความเสี่ยงภัย.....	11
2. ความเป็นมาของระบบหลักประกันผู้สูงอายุ.....	12
2.1 ความเป็นมาของระบบบำนาญข้าราชการ.....	12
2.2 ความเป็นมาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	14
2.3 ความเป็นมาของระบบกองทุนประกันสังคม.....	19
2.4 ความเป็นมาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ.....	22
3. ระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ.....	23
3.1 การประกันสังคม.....	23
3.2 การสงเคราะห์.....	25
3.3 ผลประโยชน์ช่วยเหลือจากรายได้ทั่วไปของรัฐ.....	25

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนที่สะสมเฉพาะโดยนายจ้าง และ โครงการ อื่น ๆ ที่สนับสนุนและแทรกเสริม.....	26
3.5 การบริการสังคม.....	26
3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยเปรียบเทีย กับของประเทศญี่ปุ่น.....	27
1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย.....	27
1.1 บำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	28
1.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	29
1.3 บำเหน็จลูกจ้างประจำของส่วนราชการ.....	32
1.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	33
1.5 กองทุนประกันสังคม.....	34
1.6 กองทุนสงเคราะห์.....	38
1.7 เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ.....	39
1.8 มาตรการระยะสั้นและระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ.....	39
2. กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย.....	42
2.1 ระบบบำนาญแห่งชาติ.....	43
1. การจัดการ.....	43
2. ผู้ประกันตน.....	43
3. เงินสมทบ.....	43
4. การยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ.....	44
5. ดัชนีราคาผู้บริโภคของผลประโยชน์ทดแทนบำนาญ.....	45
6. ประเภทของประโยชน์ทดแทนบำนาญ.....	46
7. บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ.....	46
8. บำนาญเพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุ.....	47
3.2.2 ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง.....	48

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1. ขอบข่ายความคุ้มครอง.....	48
2. ผู้ประกันตน.....	48
3. จำนวนเงินสมทบ.....	49
4. ประเภทของประโยชน์ทดแทน.....	49
5. ประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพลูกจ้างผู้สูงอายุ.....	49
6. ดัชนีราคาผู้บริโภค.....	50
7. การทบทวนการประเมินอัตราค่าจ้าง.....	50
4 วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ.....	51
1. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบ.....	51
2. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุสำหรับผู้ที่ทำงานในระบบ.....	52
2.1 ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับเมื่อพ้นจากวัยทำงาน.....	52
2.2 การทบทวนจำนวนเงินสมทบ.....	54
2.3 การกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนบำนาญ.....	55
2.4 การปรับจำนวนเงินบำนาญ.....	55
2.5 สวัสดิการอื่น ๆ.....	56
3. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ยากไร้.....	56
4. วิเคราะห์มาตรการระยะสั้นและระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตาม กฎหมาย.....	57
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	58
1. บทสรุป.....	58
2. ข้อเสนอแนะ.....	60
บรรณานุกรม.....	63
ประวัติผู้เขียน.....	66

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร โดยประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในแง่จำนวนผู้สูงอายุ และอัตราส่วนของผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2533 ผู้สูงอายุมีจำนวน 3.97 ล้านคน และอัตราส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 7.16 แต่ต่อมาจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 5.73 ล้านคน โดยอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.19 ในปี พ.ศ. 2543 และจากการคาดประมาณจำนวนประชากร จำนวนประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็น 7.64 ล้านคนและอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11.36 ในปี พ.ศ. 2553 และในปี พ.ศ. 2563 จำนวนผู้สูงอายุและอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นไปอีกเป็น 10.77 ล้านคน และร้อยละ 15.28 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยทำงานไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก กล่าวคือ อัตราส่วนของประชากรวัยทำงาน มีอัตราร้อยละ 64.55 65.24 66.45 และ 65.02 ในปี พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2543 พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2563 ตามลำดับ¹ จากข้อมูลทางสถิตินี้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าผู้ที่อยู่ในวัยทำงานมีภาระในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้ความสามารถของครอบครัวในการปฏิบัติภารกิจในการดูแลผู้สูงอายุในอนาคตทำได้ไม่ดีเท่าในอดีต

นอกจากที่กล่าวแล้ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงจากภาคการเกษตรเป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการ² ประชากรวัยแรงงานเคลื่อนย้ายจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในครัวเรือน ไปสู่การเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการทำงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการมีการกำหนดการเกษียณอายุที่แน่นอนที่ 55 ปี หรือ 60 ปี เป็นเหตุให้ผู้เกษียณอายุขาดรายได้โดยเฉียบพลันหากไม่มีโครงการใดๆ มารองรับการเกษียณอายุที่ไม่มีความสัมพันธ์กับสุขภาพ และถ้าบุคคลนั้นมีสุขภาพดีและอายุยืน บุคคลนั้นจะอยู่ในสภาพขาดรายได้เป็นเวลานานจนไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ในที่สุด ทั้งนี้ ต่างจากการทำงานภายในครอบครัวที่ไม่มีการกำหนดเกษียณอายุ ผู้สูงอายุยังคงสามารถประกอบและช่วยธุรกิจภายในครัว

¹ มัทนา พานิชรัมย์. "การสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย" ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546, หน้า 3-58. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 3-3.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-3.

เรือนต่อไปได้ถ้าสุขภาพยังดีอยู่ ทำให้ลดระยะเวลาที่ผู้สูงอายุขาดรายได้ให้น้อยลง³

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของครอบครัวไทยจากสภาพครอบครัวขยาย ซึ่งเป็นสภาพครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นอยู่ร่วมกัน มาเป็นครอบครัวเดี่ยว ที่มีเฉพาะแต่พ่อแม่ลูกอาศัยอยู่ร่วมกันเท่านั้น⁴ ทำให้บุตรหลานไม่ได้อยู่ร่วมกับผู้สูงอายุ บุตรหลานจึงดูแลผู้สูงอายุได้ไม่ดีเท่าในอดีต นอกจากนี้การทำงานนอกครัวเรือนของผู้หญิง ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุลดลงด้วย⁵

จากสาเหตุหลายประการดังกล่าวข้างต้น ทำให้ในปัจจุบันครอบครัวไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับในอดีต ดังนั้น รัฐจึงควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น ด้วยการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยในปัจจุบันครอบคลุมเฉพาะผู้ที่ทำงานในระบบเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ⁶ แม้ในปัจจุบันรัฐพยายามให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีหลักประกันด้านรายได้ ด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพ⁷ ให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ในอัตราคนละ 300 บาทต่อเดือน แต่ปัญหาผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งก็ยังไม่หมดไป เนื่องจากการจ่ายเบี้ยยังชีพยังไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งทุกคน และนอกจากนั้นจำนวนเบี้ยยังชีพมีอัตราที่ต่ำมากเพียงคนละ 300 บาทต่อเดือนเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้ในอนาคตเมื่อจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ปัญหาผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น จึงควรศึกษาหามาตรการทางด้านกฎหมายในการป้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นกับผู้สูงอายุไทยในอนาคต ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นภาระด้านงบประมาณมากเกินไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมา และระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย
4. เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁴ สุภาพ ศิริไกวัดนางวงศ์. “หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา, 2542, หน้า 2.

⁵ มัทนา พนานิรามย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁶ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ข้อ 5.

3. สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของรัฐยังไม่เหมาะสมเพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องการจ่ายบำนาญให้แก่วัยสูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน ถูกทอดทิ้ง ประสบปัญหาอย่างมากในการดำรงชีพ จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีหลักประกันด้านรายได้และสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสมควร

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวความคิด ความเป็นมา และระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งศึกษาระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัระบบหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาเป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา รายงานการวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารต่างๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมา และระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี ความเป็นมา และ ระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ

ปัจจุบันประชากรในโลกมีอายุยืนยาวขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาการทางการแพทย์และการบริการด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพอนามัยดีขึ้น รู้จักวิธีการดูแลตัวเองและสามารถป้องกันตัวเองจากโรคร้ายต่างๆ ได้ดีขึ้น เหตุผลเหล่านี้ส่งผลให้อายุขัยโดยเฉลี่ยของประชากรในโลกยืนยาวกว่าเดิม ประเทศต่างๆ จึงมีแนวความคิดในการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงมากขึ้น โดยการสร้างระบบความมั่นคงต่างๆ เพื่อเตรียมไว้สำหรับการรองรับจำนวนผู้สูงผู้สูงอายุซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุขึ้นในอนาคต โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ

การศึกษาระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องซึ่งจะนำมากล่าวในที่นี้ 4 แนวคิด คือ แนวความคิดความต้องการของผู้สูงอายุ สิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน และแนวความคิดมนุษย์กับความเสี่ยงภัย

1.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

แนวความคิดความต้องการของผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ มีแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิด คือ แนวความคิดภาวะสูงอายุ และทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวความคิดภาวะสูงอายุ

ภาวะสูงอายุ (aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสรีระวิทยา จิตใจและสังคมอย่างต่อเนื่องและแบบค่อยเป็นค่อยไป บุคคลที่อยู่ในภาวะสูงอายุก็คือ ผู้สูงอายุ⁷ สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้สูงอายุนั้นอาจพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้

1. การสูงอายุตามวัย (Chronological Aging) หมายถึง การสูงอายุตามปฏิทินโดยการนับจากปีที่เกิดเป็นต้นไป และบอกได้ทันทีว่า ใครมีอายุมากน้อยเพียงใด

⁷ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. สังคมวิทยาภาวะสูงอายุความเป็นจริงและการคาดการณ์ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 1.

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

3. การสูงอายุตามสภาพจิตใจ (Psychological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ การรับรู้ แนวคิด ความจำ การเรียนรู้ เซาว์ปัญญา และลักษณะบุคลิกภาพ ที่ปรากฏในระยะเวลาต่างๆ ของชีวิตแต่ละคนที่มีอายุเพิ่มขึ้น

4. การสูงอายุตามสภาพสังคม (Sociological Aging) เป็นการเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่สถานภาพของบุคคลในระบบสังคม รวมทั้งความคาดหวังของสังคมต่อบุคคลนั้น

สำหรับการกำหนดว่า ผู้สูงอายุเริ่มเมื่ออายุเท่าใดนั้น จะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม เช่น องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” คือ บุคคลทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป⁸ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่า ผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป⁹ สำหรับประเทศไทยนั้นผู้สูงอายุ คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป¹⁰

2. ทฤษฎีความต้องการของผู้สูงอายุ

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

ความสุขหรือความพึงพอใจในชีวิตของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้เมื่อคนนั้นได้รับการตอบสนองความต้องการของตน ซึ่งตามทฤษฎีของมาสโลว์ได้จัดแบ่งความต้องการของมนุษย์ไว้เป็นลำดับขั้นต่างๆ โดยที่ความต้องการนั้นจะเพิ่มระดับขึ้นตามขั้นความต้องการ 5 ขั้น จากขั้นพื้นฐานสู่ขั้นสูงขึ้นไปประกอบด้วย

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นที่สุดต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค

⁸ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁹ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁰ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs ; Security Needs) เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการทางร่างกายตามสมควรแล้ว จะมีความต้องการขั้นถัดไป คือ ความต้องการความรู้สึกอบอุ่น ปลอดภัย มีสวัสดิภาพจากสิ่งแวดล้อมปราศจากการถูกข่มขู่ และความยุติธรรมต่างๆ

ขั้นที่ 3 ความต้องการความรัก และการยอมรับ (Love and Belonging Needs; Social Needs) หมายถึง ความต้องการรักคนอื่น ต้องการให้คนอื่นรัก ต้องการการยอมรับในกลุ่มในครอบครัว ในหมู่เพื่อนฝูง เป็นต้น

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

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะบรรลุสิ่งปรารถนาสูงสุด (Self - Actualization Needs) เป็นความต้องการ สูงสุดในชีวิตของมนุษย์ ซึ่งต้องการจะทำงานตามความใฝ่ฝันของตนเอง ต้องการงานเพื่ออุดมคติ และอุดมการณ์ของตนเอง¹¹

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้สูงอายุ นั้น เนื่องจากความสามารถในการแสวงหาสิ่งที่นำมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองลดลง ทำให้ผู้สูงอายุประสบปัญหา และต้องได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ หลายด้าน ซึ่งพอจะจัดแบ่งได้เป็น 4 ด้านด้วยกัน ดังนี้¹²

1. ปัญหาด้านสุขภาพร่างกาย

ผู้สูงอายุอยู่ในวัยสุดท้ายของชีวิต สภาพร่างกายจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายที่เห็นได้ชัดจากรูปลักษณะภายนอกของคนชรา เช่น ตาฟาง สายตายาว หูตึง ฟันเริ่มหลุดร่วง ผมหงอก ผมร่วง ผิวหนังเหี่ยวย่น ตกกระ แห้ง มีสีเปลี่ยนไป บางคนอาจหลังโกงหรือเอียง และนอกจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพร่างกายแล้ว ผู้สูงอายุยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านการเคลื่อนไหวของอวัยวะร่างกาย ตลอดจนการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ช้าลง ประสาทต่าง ๆ เริ่มทำงานไม่เต็มที่ ความต้านทานต่างๆ ลดลง

¹¹ สิริกร ดันดีวารกิจ. "การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ:กรณีศึกษาผู้สูงอายุเกษียณในตำบลนางบวช อำเภอบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี" วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2545, หน้า 13.

¹² สุภาพ ศิริไกรวัฒนวงศ์.เรื่องเดียวกัน,หน้า 3.

จิตใจก็อ่อนเพลีย มีความสนใจสุขภาพของตนเองลดน้อยลง มีความรู้สึกว่าตัวเองแก่แล้ว ร่างกายอ่อนแอ สุขภาพไม่ดี

2. ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจของผู้สูงอายุ เกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

(1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจ เกิดจากการผิดปกติของระบบประสาท ซึ่งเกิดขึ้นจากเนื้อเยื่อของสมองทำงานผิดปกติ เซลล์สมองเสื่อมตามธรรมชาติ เนื่องจากออกซิเจนมาเลี้ยงสมองมีจำนวนน้อยลงและทำให้สมองถูกทำลาย ความผิดปกตินี้เกิดได้ทั้งชนิดฉับพลันและเรื้อรัง ซึ่งมีผลทำให้ความเฉื่อยฉลาด ความเข้าใจเสื่อมลง

(2) การเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจ เนื่องมาจากผู้สูงอายุไม่สามารถปรับจิตใจและอารมณ์ของตนได้ ผู้สูงอายุบางคนไม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านร่างกาย เศรษฐกิจ และสังคม เช่น สูญเสียสภาพทางสังคม สูญเสียอำนาจหน้าที่ราชการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนชราไม่สามารถปรับตัวได้ มีอารมณ์ ระวัง ท้อแท้ ผิดหวัง มีปมด้อย หงุดหงิด ใจู้เปลี่ยนแปลงอารมณ์ง่าย ฉุนเฉียว ขาดความยับยั้ง มีความกระวนกระวาย ระวังว่าจะถูกทอดทิ้ง ใจน้อย สงสารตัวเอง เป็นห่วงลูกหลาน กลัว เห็นแก่ตัว กลับเป็นเด็กอีกครั้งหนึ่ง นอนไม่หลับ รู้สึกว่าตนเองไม่ประโยชน์ต้องพึ่งคนอื่นเสมอ ความเชื่อมั่นในตนเองลดลง ต้องการการเอาใจใส่จากผู้อื่นมากขึ้น

3. ปัญหาทางด้านสังคม

ผู้สูงอายุเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม มีความเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงมีความต้องการทางสังคมเช่นเดียวกับบุคคลในวัยอื่นๆ สิ่งที่ผู้สูงอายุต้องการจากสังคม พอสรุปได้ ดังนี้

(1) ความต้องการมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือของสังคม และสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่เป็นครอบครัว ย่อมต้องการมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกของครอบครัว

(2) ความต้องการการยอมรับและเชื่อถือจากบุคคลในสังคม โดยผู้สูงอายุมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ยังมีประโยชน์และมีความสำคัญต่อสังคม

(3) ความต้องการมีสัมพันธ์ภาพทางสังคมกับบุคคลอื่นเป็นราย กล่าวคือ ผู้สูงอายุมักต้องการมีเพื่อนในวัยเดียวกัน

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

4. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ผู้สูงอายุในวัยที่เกษียณแล้ว ในสังคมเกษตรกรรม ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก สภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ในสังคมอุตสาหกรรมก็เช่นกัน เครื่องมือเครื่องจักรใหม่ๆ การเปลี่ยนแปลงปฏิบัติงานที่ก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอยู่เสมอ ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ดีเท่ากับคนในวัยหนุ่มสาว และมักประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เมื่ออายุครบเกษียณอายุ การขาดรายได้เป็นปัญหาความเดือดร้อนของคนชราจากผลการสำรวจผู้สูงอายุไทยปัจจุบันมีภาวะยากจนลงจนเป็นเหตุให้ผู้สูงอายุเหล่านั้นมีสภาพความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับที่สังคมวางไว้

3. บริการหรือสวัสดิการที่ผู้สูงอายุไทยต้องการ

จากการสำรวจถึงความต้องการในการบริการและสวัสดิการต่างๆ ของประชากรสูงอายุไทย พบว่ามีความต้องการการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า หน่วยบริการเยี่ยมบ้าน ลดหย่อนค่าโดยสารเดินทาง และสวัสดิการด้านการเงินรายเดือนในระดับสูง นอกจากนี้ยังต้องการบริการหรือสวัสดิการด้านอื่นๆ อีก เช่น¹³

บริการและสวัสดิการที่ต้องการ	ร้อยละ
1. การรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า	96.0
2. หน่วยบริการเยี่ยมบ้าน	95.6
3. การลดหย่อนค่าโดยสารเดินทาง	93.2
4. สวัสดิการด้านการเงินเป็นประจำทุกเดือน	92.8
5. การลดหย่อนภาษีให้ผู้ดูแล	86.9
6. สถานสงเคราะห์คนชรา	80.0
7. การจัดหางานที่เหมาะสมให้	64.6

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม

การดูแลสมาชิกในครอบครัวโดยเฉพาะผู้สูงอายุนั้น ในอดีตมีแนวความคิดว่าถือเป็นหน้าที่ของบุตรหลานหรือครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียมีจารีตประเพณีในเรื่องความกตัญญู กล่าวคือ ถือว่าผู้สูงอายุ ซึ่งในระดับครอบครัวผู้สูงอายุ คือ บิดามารดา ซึ่งถือเป็นผู้ที่มีพระคุณต่อบุตร ในฐานะที่เคยให้การอบรมเลี้ยงดูบุตรเมื่อครั้งบุตรยังอยู่ในวัยเยาว์

¹³ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 - 2564. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545, หน้า 20-21.

ดังนั้น เมื่อบุตรเจริญเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ ขณะที่บิดามารดากลายเป็นผู้สูงอายุไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้ บุตรต้องตอบแทนพระคุณบิดามารดาผู้สูงอายุด้วยการดูแลท่านเป็นการตอบแทน ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัวมีประสิทธิผลลดลง รวมทั้งในบางกรณีมีปัญหาที่ใหญ่เกินกว่าความสามารถของครอบครัวจะแก้ไขได้ ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากครอบครัวมีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุไปสู่แนวคิดที่ว่าสังคมซึ่งมีความสามารถมากกว่าครอบครัวต้องเข้าไปมีส่วนในการดูแลผู้สูงอายุแทนครอบครัวมากขึ้น โดยถือว่าในขณะที่ผู้สูงอายุอยู่ในวัยหนุ่มสาวผู้สูงอายุทั้งหลายเหล่านั้นได้เคยประกอบการทำงานที่เป็น ประโยชน์ต่อสังคมมาก่อนและเมื่อบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้สูงอายุ สังคมควรที่จะดูแลผู้สูงอายุเหล่านั้นเป็นการตอบแทน แนวคิดดังกล่าวต่อมาถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง กล่าวคือ ถือว่าเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนพึงมี เป็นสิทธิประจำตัว ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายล้างโดยอำนาจใดๆ¹⁴

สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติได้มีการนำแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) เมื่อ ค.ศ. 1948 เพื่อเป็นมาตรฐานสากลในการให้ความคุ้มครองมนุษยชาติ ให้แต่ละประเทศรับหลักการบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ให้การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

ข้อ 25 (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การศึกษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติ-การณ์อันนอกเหนือจากที่ตนจะควบคุมได้¹⁵

แม้ปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ใช่นิติสัญญา¹⁶ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายใดๆ ก็ตาม แต่ปฏิญญาดังกล่าวก่อให้เกิดพันธะทางศีลธรรมและมโนธรรมว่ารัฐต่างๆ ควรนำหลักการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลไปปฏิบัติเพื่อยกระดับสิทธิของประชาชนในแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการของปฏิญญาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหน้าที่ชนชาวไทย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนี้

¹⁴ กุลพล พลวัน .สิทธิมนุษยชน.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547, หน้า 1.

¹⁵ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน.เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ติ้ง กรุ๊ป, ม.ป.ป, หน้า 25.

¹⁶ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน.เรื่องเดียวกัน,หน้า 146.

มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

จากบทบัญญัติตามมาตรา 54 และมาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร และระบบบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยมีสาระที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของไทย คือ ให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น

“**มาตรา 11** ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานความรับผิดชอบรวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสอง ดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด”

1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน

การดำเนินชีวิตในปัจจุบันต้องอาศัยเงินตราในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคคล หากบุคคลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดหาปัจจัยทางวัตถุ เพื่อตอบสนองความต้องการเมื่อพิจารณาเทียบกับเกณฑ์ทางรายได้ที่กำหนดหรือ “เส้นความยากจน” (Poverty Line) จะถือว่าเป็น “คนยากจน”¹⁷ และเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ความยากจนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท¹⁸ คือ

1. ความยากจนเชิงสมบูรณ์ (Subsistence Or Absolute Poverty) คือ การขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐานหรือขั้นต่ำในการดำรงชีวิตอยู่ ความยากจนในส่วนนี้ บุคคลทั่วไปยอมรับว่าเป็นความยากจนที่สมควรได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ ทั้งนี้ เพราะกำหนดกลุ่มผู้ยากจนได้ง่ายและสามารถหลีกเลี่ยงการตัดสินใจใช้ค่านิยมส่วนตัว ด้วยการหาข้อตกลงร่วมกันของระดับขั้นต่ำที่สามารถบ่งชี้ความยากจน ซึ่งเรียกว่าเส้นแห่งความยากจน (Poverty Line)

2. ความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (Relative Poverty) คือ ความรู้สึกของความขาดแคลนที่สัมพันธ์กับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเดียวกัน แนวคิดความยากจนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมพิจารณาความยากจนเชิงสัมพัทธ์ในสองความหมาย คือ ความยากจนเป็นสิ่งที่มากกว่าความต้องการรายได้ขั้นต่ำ เพื่อให้บุคคลสามารถดำรง

¹⁷ น้าฝั่ง มีจิต. “ระบบหลักประกันรายได้ภายหลังวัยทำงาน” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 33.

¹⁸ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์.เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

ชีวิตอยู่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการดำรงชีวิตของชุมชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และความยากจนมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการครองชีพของบุคคลขณะทำงานและก่อนออกจากงานเพราะคนในขณะทำงานได้เคยชินกับมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับหนึ่งแล้ว

โดยสรุปแล้วแนวคิดเรื่องความยากจนภายใต้ความมั่นคงทางสังคมต้องพิจารณาทั้งสองส่วนคือ ความยากจนในระดับขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่ และความยากจนในระดับของการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิต โดยพิจารณาจากมาตรฐานของชุมชน รายได้ของบุคคลขณะทำงานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ความหมายของความยากจนจึงแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของแต่ละบุคคล และสังคม

1.4 แนวความคิดมนุษย์กับความเสี่ยงภัย (Risk)

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

ความเสี่ยงภัยเหล่านี้เดิมเชื่อว่า ภัยพิบัติและความหายนะต่างๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นเรื่องของเคราะห์กรรม (Fate) ไม่มีใครช่วยเหลือใครได้ ผู้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีไม่ต้องประสบกับปัญหาจากภัยพิบัติต่างๆ คือ ผู้ทำบุญมาดี บุคคลกลุ่มนี้ก็เพียงสะสมความมั่งคั่งไว้คุ้มครองชีวิตตนเอง และครอบครัวเท่านั้น เมื่อมนุษย์มีการใช้ชีวิตในสังคมสมัยใหม่มากขึ้นพร้อมๆ กับความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่างๆ เพิ่มมากขึ้น และความเสี่ยงภัยในหลายกรณีอยู่นอกเหนือความสามารถในระดับบุคคลจะควบคุมและรับผิดชอบได้ตามลำพังสังคมจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่างๆ ของบุคคลและครอบครัว ดังนี้

1. ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากความเสี่ยงภัยต่างๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน มิใช่เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรมของแต่ละบุคคล
2. ความเสี่ยงภัยต่างๆ มีลักษณะเป็นภัยและความไม่มั่นคงร่วมกันของกลุ่มบุคคล อาชีพ และหรือชุมชนเดียวกัน
3. ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่มหรือชุมชนย่อมเกิดความสูญเสียและมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมส่วนรวมทั้งสิ้น บุคคลในสังคม

จึงต้องร่วมรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือเพื่อต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากความเสี่ยงภัยต่างๆ นั้น¹⁹

2. ความเป็นมาของระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ

ในตอนนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุที่สำคัญ 4 ระบบ ดังนี้

- 2.1 ความเป็นมาของระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- 2.2 ความเป็นมาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- 2.3 ความเป็นมาของระบบกองทุนประกันสังคม
- 2.4 ความเป็นมาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

2.1 ความเป็นมาของระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ในสมัยโบราณประเทศต่างๆ มักให้ข้าราชการรับราชการตลอดชีพ แม้สูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพจนทำงานไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยังให้คงอยู่ในราชการต่อไปด้วยความเมตตาหรือเป็นรางวัลที่เขาได้ทำความชอบตลอดมา

ระบบการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการเกิดขึ้น เนื่องจากมีแนวความคิดว่าแนวทางปฏิบัติเดิมที่ให้ข้าราชการสูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพจนทำงานไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังคงอยู่ในราชการนั้นทำให้ภาระงบประมาณด้านเงินเดือนสูง เพราะต้องจ้างคนที่ทำงานไม่ได้เต็มที่ และคนที่ทำงานแทนไปพร้อมกัน ทั้งยังเป็นการกีดกันการเลื่อนตำแหน่งและความก้าวหน้าของคนรุ่นหลังที่มีสมรรถภาพสูงกว่า ตลอดจนไม่เปิดทางให้ทางราชการได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในราชการด้วยการสรรหาคนที่สมรรถภาพสูงมาทำงานได้ครบถ้วนทุกตำแหน่งอีกด้วย จึงได้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลโดยให้มีระบบการออกจากราชการเพราะสูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพ (retirement system) โดยจ่ายบำเหน็จบำนาญ (pension หรือ annuity) ให้แก่ผู้ที่ออกจากราชการจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นขึ้น

สำหรับระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการของไทยได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120²⁰ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นเบี้ยเลี้ยงชีพและเป็นบำเหน็จความชอบในราชการ แต่ทั้งนี้มิใช่ให้เป็นสิทธิของข้าราชการที่จะต้องได้รับ หรือเรียกร้องได้ หากแต่ให้เป็นของ

¹⁹ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

²⁰ มนัส แจ่มเวหา. “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 35, ฉบับที่ 1. มกราคม-กุมภาพันธ์ 2537, หน้า 27.

พระราชทานโดยทรงพระกรุณา ทั้งนี้เนื่องจากตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 บัญญัติว่า

“ให้พึงเข้าใจเสมอว่า บำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 1 เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณา เพราะฉะนั้น ไม่มีผู้ใดมีอำนาจที่จะเรียกร้องเอาบำเหน็จบำนาญโดยอ้างว่าเป็นอำนาจของตนจะต้องได้ตามกฎหมาย ฯลฯ ”

บำเหน็จบำนาญของข้าราชการไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็น “สิทธิ” ที่ข้าราชการจะเรียกร้องได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2471 และกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญทหารซึ่งบัญญัติขึ้นในปีเดียวกัน ต่อมาก็มีปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเรื่อยมา จนกระทั่งถึงกฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2534 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ภาคเอกชนต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก และความแตกต่างอย่างมากระหว่างอัตราเงินเดือนภาคเอกชนและภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในระบบราชการ คณะกรรมการกึ่งราชการเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงแต่งตั้งคณะทำงานชั้นชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อคณะทำงานฯ ได้ทำการศึกษาโครงสร้างระบบค่าตอบแทนที่รัฐให้แก่ข้าราชการทั้งระบบได้แก่ อัตราเงินเดือน บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ ฯลฯ แล้ว เห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนเพื่อให้อัตราเงินเดือนของข้าราชการใกล้เคียงกับภาคเอกชน ซึ่งคาดว่าจะช่วยรักษาคณะที่มีความรู้ความสามารถสูงให้อยู่ในระบบราชการได้ โดยในส่วนของระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการคณะทำงานฯ มีความเห็นว่า ควรแก้ไขระบบบำเหน็จบำนาญใหม่ โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากการคำนวณบำเหน็จบำนาญผูกติดอยู่กับอัตราเงินเดือน คือใช้เงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับเวลาราชการ ดังนั้นเมื่อปรับอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้น เงินบำเหน็จบำนาญก็ต้องสูงตามไปด้วย นอกจากนั้นการปรับอัตราเงินเดือนทุกครั้ง ยังต้องให้เงินเพิ่มแก่ผู้รับบำนาญอีกด้วย ทั้งนี้ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ พ.ศ. 2534 ให้กระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญกลางเพื่อจ่ายบำเหน็จบำนาญให้ข้าราชการ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการสืบเนื่องติดต่อกันมา และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญ และระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามระบบดังกล่าวเมื่อสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการออกจากราชการ ย่อมมีสิทธิได้รับเงินสองส่วน คือ เงินบำนาญตามสูตรใหม่ หรือเงินบำเหน็จจากเงินงบประมาณรายจ่าย และเงินอีกจำนวนหนึ่งจากกองทุน พร้อมทั้งให้นำเรื่องการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ประชาสัมพันธให้ข้าราชการเข้าใจถึงหลักการ เหตุผล และสิทธิประโยชน์ ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการทั่วไป และจากองค์กร กลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากนั้นกระทรวงการคลังได้นำร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกันเสนอคณะรัฐมนตรี และได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2539 เว้นแต่บทบัญญัติในหมวดเกี่ยวกับสมาชิก และสิทธิประโยชน์ของสมาชิก ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ²¹

2.2 ความเป็นมาของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident Fund) ในทวีปเอเชียเกิดขึ้นเมื่อราว กลางศตวรรษที่ 20 แล้วได้เผยแพร่ขยายไปยังทวีปแอฟริกา และประเทศต่างๆ ในแถบทะเลแคริบเบียน ซึ่งระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเป็นแบบการบังคับการออมทรัพย์ โดยให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนกลางอย่างสม่ำเสมอ โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแล เงินสมทบและดอกผลที่เกิดขึ้นจากเงินสมทบจะแยกบันทึกในบัญชีของลูกจ้างในแต่ละคน สำหรับจำนวนเงินสมทบและเงินสะสมไว้นั้นจะจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือทายาท เมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น เช่น เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือตาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเป็นหลักประกันในรูปแบบสวัสดิการแก่ผู้อยู่ในระบบกองทุน

ประเทศสหรัฐอเมริกา กองทุนบำเหน็จในสหรัฐแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะตามชนิดของนายจ้างคือ กองทุนบำเหน็จภาครัฐบาล และกองทุนบำเหน็จภาคเอกชน ประกอบด้วย Old Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI) และกองทุนของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนั้นเป็นกองทุนภาคเอกชนทั้งหมด กองทุนบำเหน็จเอกชนบางแห่งจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของนายจ้าง เนื่องจากรัฐใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นสิ่งจูงใจ บางแห่งตั้งเนื่องจากถูกบังคับตามกฎหมาย FEDERAL RAILROAD RETIREMENT ACT ต่อมา ปี ค.ศ. 1974 สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Employee Retirement Income Security Act. (ERISA) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวออกมาเพื่อรวบรวมโครงการทุกแบบที่จัดสรรรายได้ให้ลูกจ้างในยามเกษียณ และสิทธิประโยชน์ของ

²¹ สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. "กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ" วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 38, ฉบับที่ 1. มกราคม-กุมภาพันธ์ 2540, หน้า 9.

ลูกจ้างอันพึงได้หลังจากการทำงานมาเป็นระยะเวลายาวนาน ปัจจุบันกองทุนบำเหน็จของสหรัฐอเมริกาจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย Employee Retirement Income Security Act²²

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

ต่อมาทางรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเป็นการช่วยเหลือ และให้หลักประกันแก่พนักงานและลูกจ้างที่ออกจากงาน หรือเกษียณอายุให้มิเงินใช้จ่ายในการเลี้ยงชีพ และสร้างกำลังใจ ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างต้องออกจากงาน และยังเป็นแหล่งระดมเงินออมภายในที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศอันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการกู้ยืมหนี้สินจากต่างประเทศด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงใช้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีกับบริษัท หรือนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยการพัฒนาของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้²³

1. ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2527

การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานยังเป็นที่นิยมหรือได้รับความสนใจไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะกระทำกันในรูปแบบของกองทุนบำเหน็จ คือ กองทุนที่นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีทั้งแบบที่นายจ้างกันเงินสำรองไว้ต่างหาก และแบบที่นายจ้างตั้งตัวเลขทางบัญชีไว้เฉยๆ ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จของบริษัทใหญ่ๆ โดยเฉพาะสาขาของบริษัทต่างประเทศ ซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย ด้านการบริหารเงินกองทุนก็มี ทั้งที่บริษัทนายจ้างบริหารเงินเองหรือให้บุคคลที่สาม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ตั้งสำนักงานในประเทศไทยเป็นผู้จัดการให้

²² ประเสริฐ ช่อดอก. "สิทธิประโยชน์ของนายจ้างลูกจ้างตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ : เปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐวิสาหกิจ" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543, หน้า 43.

²³ <http://www.gpef.ktb.co.th/about-gpef/index-about.htm>

สำหรับข้อกำหนดทางภาษีอากรเกี่ยวกับ กองทุนไม่ว่าจะเป็นกองทุนบำเหน็จหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งประมวลรัษฎากรในขณะนั้นถือว่าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้ง 2 แบบ มีวิธีปฏิบัติที่สำคัญ คือ

- (1) เงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุนยังไม่สามารถนำมาหักลดหย่อนในการคำนวณเงินได้ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้
- (2) เงินที่ลูกจ้างได้รับครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน จะต้องนำไปรวมคำนวณเป็นเงินได้เพื่อเสียภาษีด้วย
- (3) เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน ก็จะนำมาหักค่าใช้จ่ายได้เฉพาะในรอบระยะเวลาบัญชีที่นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างตามที่จ่ายจริง เมื่อลูกจ้างออกจากงานเท่านั้น และต้องอยู่ในจำนวนที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนทั้งหมดของลูกจ้างที่นายจ้างใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินจ่ายสมทบด้วย

2. ช่วงปี พ.ศ. 2527 - 2530

เป็นช่วงที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวที่ต้องการส่งเสริมให้ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัดกันทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานเพื่อสร้างเงินออมในเชิงบังคับ และเป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่พนักงาน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สำคัญๆ เช่น ต้องมีการจ่ายเงินสะสมของพนักงานและเงินสมทบของนายจ้าง มีการกันเงินกองทุนนี้ ออกจากบัญชีการเงินของบริษัทนายจ้างอย่างถูกต้อง และมีผู้บริหารกองทุนเป็นเอกเทศเพื่อนำเงินในกองทุนไปหาผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานอย่างเป็นธรรม ซึ่งถ้าปฏิบัติได้ตามแนวนี้นี้แล้วก็จะได้รับประโยชน์ในการคำนวณเงินได้เพื่อเสียภาษีทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา กระทรวงการคลังจึงได้เตรียมร่างกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยในระหว่างนั้นกระทรวงการคลังได้ออกกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น โดยในระหว่างนั้น กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2526 และให้มีผลใช้บังคับสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2527 เป็นต้นไป เพื่อใช้กำกับควบคุมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปพลางก่อน กฎกระทรวงฉบับนี้มีสาระสำคัญที่กำหนดให้ บริษัทนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนด้วยความสมัครใจ โดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้จัดการกองทุน ซึ่งต้องนำเงินในกองทุนไปลงทุน ตามหลักเกณฑ์ที่ทางการกำหนด แต่กองทุนนี้ยังถือเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของบริษัทนายจ้างที่จัดตั้งกองทุน (ยังไม่แยกเป็นนิติบุคคลต่างหาก) ในการนี้ทางการได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดย

(1) ให้เงินที่บริษัทนายจ้างสมทบเข้ากองทุน ถือเป็นรายจ่ายได้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่จ่ายเท่ากับเงินที่บริษัทได้จ่ายสมทบ แต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้าง

(2) ให้เงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเข้ากองทุนนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกินปีละ 7,000 บาท

(3) เนื่องจากยังมีนายจ้างอีกหลายรายที่ได้จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างในรูปกองทุนบำเหน็จ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่ก่อนที่กฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเลี้ยงชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น ทางกรจึงเปิดโอกาสให้นายจ้างที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎกระทรวงฉบับนี้ และประสงค์จะโอนเงินที่ได้จัดสรรไว้เข้ามาในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้นำเงินดังกล่าวมาถือเป็นรายจ่ายได้ 10 รอบระยะเวลาบัญชี ดังนั้น เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2530 มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจำนวน 522 กองทุน คิดเป็นจำนวนเงิน 3,203 ล้านบาท ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้ประกอบด้วย บริษัทนายจ้าง 514 ราย และลูกจ้างที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุน 83,254 คน

3. ช่วงปี พ.ศ. 2530 – ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2530 โดยกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมายนี้ นอกจากจะมีคุณสมบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรแล้ว กฎหมายยังยอมรับสภาพการเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกิจการของนายจ้าง และสิทธิในเงินกองทุนนี้ไม่อาจโอนกันได้ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง ตลอดจนมีการกำหนดบทลงโทษ สำหรับนายจ้างและผู้จัดการกองทุนที่ทำให้ลูกจ้างหรือกองทุนต้องเสียสิทธิไป สำหรับวิธีปฏิบัติทางภาษีอากร ในขั้นต้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร และได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 183 (พ.ศ. 2533) ตามความในประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับแทน ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 183 (พ.ศ. 2533) นี้ ได้ยึดหลักการส่วนใหญ่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร แต่มีส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปคือ

(1) เงินสมทบส่วนที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนเกินกว่าร้อยละ 15 ของค่าจ้างสามารถถือเป็นรายจ่ายได้หากได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีฯ

(2) ผ่อนผันให้นายจ้างที่นำเงินกองทุนที่มีกองทุนอยู่ก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรมาจดทะเบียนเป็นกองทุนที่ถูกต้อง ซึ่งได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเงินจำนวนดังกล่าวให้ถือเป็นรายจ่ายได้ 10 รอบระยะเวลาบัญชีนับแต่โอนเงินเข้ากองทุน แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียง 6 ปีเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สิทธิ

ประโยชน์ทางภาษีเป็นไปโดยต่อเนื่อง ในกฎกระทรวงฉบับนี้ จึงได้ให้นายจ้างของกองทุนดังกล่าว ถือเป็นรายจ่ายได้ต่อไปจนครบ 10 รอบระยะเวลาบัญชีตามเดิม

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจ

ในอดีตรัฐวิสาหกิจได้ให้ผลตอบแทนการทำงาน สำหรับระยะเวลาที่ผ่านมาแก่พนักงาน ในรูปของเงินบำเหน็จ โดยจ่ายให้เป็นเงินก้อนครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน โดยจะได้รับมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับเงินเดือน และระยะเวลาที่ทำงานให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งเดิมไม่มีการกั้นเงินไว้ล่วงหน้า และถือเป็นรายจ่ายในปีที่จ่ายเงินออกไป ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารเงิน และเกิดผลกระทบต่อผลกำไรในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 กระทรวงการคลังได้สังเกตเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งกองทุนบำเหน็จ และแยกบัญชีมาตั้งไว้ต่างหากจากบัญชีของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจ่ายเงินเข้ากองทุน ให้พนักงาน เป็นประจำทุกเดือนตามอัตราร้อยละของเงินเดือน โดยให้นำเงินกองทุนดังกล่าวไปลงทุนหาผลประโยชน์ด้วย

หลังจากกระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ดังนั้น รัฐจึงมีนโยบายส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เนื่องจากเห็นว่ากองทุนบำเหน็จของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ยังไม่มีความแน่นอน สำหรับพนักงาน เพราะเงินกองทุนบำเหน็จแม้จะแยกบัญชีออกจากบัญชีของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่หากรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาทางการเงิน ก็ย่อมเกิดผลกระทบต่อเงินบำเหน็จของพนักงาน ด้วย เนื่องจากเงินกองทุนบำเหน็จยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้ง หากมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว ทั้งรัฐวิสาหกิจและพนักงานต่างก็ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี แม้ว่าพนักงานเห็นข้อดีของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งก็ยังมีอยู่ค่อนข้างมาก เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต้องเป็นการยินยอมพร้อมใจกันระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานที่จะจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ดังนั้น กระทรวงการคลัง จึงได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจขึ้น และได้ชี้แจงให้รัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะจัดตั้งกองทุนปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1. ให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นด้วยความสมัครใจของรัฐวิสาหกิจและพนักงาน สำหรับพนักงานที่ทำงานอยู่ในขณะจัดตั้งกองทุน จะให้สิทธิในการเลือกว่าจะเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจะอยู่ในระบบบำเหน็จแบบเดิมก็ได้ หากเลือกเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้รัฐวิสาหกิจโอนเงินจากกองทุนบำเหน็จหรือเงินอื่นที่จ่ายในลักษณะเดียวกันเข้า

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานแต่ละราย ณ วันที่สมัครเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับพนักงานที่ไม่เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้อยู่ในกองทุนบำเหน็จแบบเดิมต่อไป ส่วนพนักงานที่เข้าใหม่หลังจากที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วจะต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกคน

2. การจ่ายเงินสมทบของรัฐวิสาหกิจเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้อยู่ได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนด คือ อายุงานไม่เกิน 20 ปี อัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละ 9 ของเงินเดือน ถ้าอายุงานเกิน 20 ปีขึ้นไป อัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือน

3. การจ่ายเงินสะสมของพนักงานเข้ากองทุนให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของเงินเดือน และไม่เกินอัตราที่รัฐวิสาหกิจจ่ายสมทบให้²⁴

ต่อมา มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 ได้ให้ความเห็นชอบมาตรการการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแนวทางการโอนเงินกองทุนบำเหน็จตามที่กระทรวงการคลัง เสนอโดยระยะเวลาในการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ให้รัฐวิสาหกิจเร่งรัดตั้งให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2540 โดยมีหลักการสำคัญ คือ

1. การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานที่ทำงานอยู่ก่อนวันที่รัฐวิสาหกิจตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ ส่วนพนักงานที่เข้าทำงานหลังที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกคนจะต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

2. ให้รัฐวิสาหกิจโอนเงินกองทุนบำเหน็จเดิมที่มีอยู่ไม่ว่าในรูปแบบใด เฉพาะส่วนของพนักงานที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้าเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย

3. ให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี 6 เดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และให้เสนอแผนการจัดตั้งต่อนายทะเบียนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพิจารณาภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ²⁵

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

²⁵ ประเสริฐ ช่อคอก .เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 .

การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.)

กระทรวงการคลังเห็นควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ด้วยความสมัครใจร่วมกัน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้เงินกองทุนดังกล่าว เป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้าง และส่งเสริมการระดมเงินออม แบบผูกพันระยะยาว จึงได้ให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยเงินกองทุนยังคงเป็นเพียงทรัพย์สินส่วนหนึ่งของนายจ้าง และต่อมาในปี 2530 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น ซึ่งทำให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากนายจ้าง

หลังจากนั้น ในวันที่ 27 มีนาคม 2540 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ได้จดทะเบียน “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.)” ขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539²⁶

2.3 ความเป็นมาของระบบกองทุนประกันสังคม

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

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบประกันสังคมเริ่มมีขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2495 จากการที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายต้องการให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนและแต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการอื่นอีก 11 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาหาวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับด้าน สวัสดิการทางสังคม นอกจากนั้น ยังมีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมต่อรัฐสภา จนประสบความสำเร็จโดยได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ประกาศออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 และได้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นสังกัดในกระทรวงการคลัง เพื่อเอื้ออำนวยในการบริหารระบบการประกันสังคมด้วย แต่อย่างไรก็ตามการประกันสังคมตาม

²⁶ <http://www.gpef.ktb.co.th/about-gpef/index-about.htm>

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จะมีผลใช้บังคับอย่างจริงจังก็ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมา ทำให้ระบบประกันสังคมซึ่งมีกำหนดไว้ในกฎหมายแล้วนั้นมีได้ถูกนำมาดำเนินการใช้บังคับในความเป็นจริง

หลักการในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็คือให้มีระบบประกันสังคม 6 ประเภท คือการประกันกรณีเจ็บป่วย กรณีพิการ ทูพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีฌาปนกิจ โดยกำหนดให้ผู้เข้าประกันตนจะต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาทขึ้นไปในทุกสาขาอาชีพ โดยไม่จำกัดเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น และมีกองทุนประกันสังคมซึ่งมีเงินสมทบเข้าสู่กองทุนมาจาก 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยมีอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้แตกต่างกันตามรายได้และส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย แต่การประกันสังคมตามกฎหมายนี้ยังไม่ทันได้มีผลใช้บังคับ ก็ได้มีเสียงคัดค้านจากประชาชนและสื่อมวลชนต่างๆ อย่างมากมาย เนื่องจากความไม่เข้าใจถึงผลดีของระบบประกันสังคมเพราะการประกันสังคมเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย ประชาชนเองก็ไม่แน่ใจว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ นายจ้างก็ไม่ต้องการที่จะจ่ายเงินสมทบเพราะทำให้ต้องเพิ่มทุนในกิจการของตน ส่วนบริษัทประกันต่างๆ ก็ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าอาจทำให้ต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ไป จึงพยายามขัดขวางมิให้มีการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ระงับการใช้บังคับการประกันสังคมไว้ก่อนโดยไม่มีกำหนดว่าจะนำมาใช้บังคับเมื่อใด และกรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังก็ถูกยุบเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคมโดยถูกย้ายไปสังกัดในกรมประชาสงเคราะห์แทน

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วย คณะกรรมการชุดนี้จึงถูกแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่นำพระราชบัญญัติประกันสังคมไปพิจารณาและเสนอร่างใหม่ ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้พิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วได้มีมติให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการประกันสังคมและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติก็ได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลว่าเห็นควรให้บังคับใช้บังคับระบบประกันสังคมไว้ก่อน เพราะประชาชนที่หากจนจะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการต้องจ่ายเงินสมทบและนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้าง ก็จะไปเพิ่มต้นทุนการผลิตและทำให้ต้องปรับราคาสินค้าสูงขึ้น อันมีผลกระทบทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนโดยทั่วไปด้วย แต่ถ้าวรัฐบาลเห็นว่าน่าจะใช้ระบบประกันสังคม สภาวิจัยแห่งชาติก็เห็นควรเริ่มด้วยการทดลองใช้วิธีสมัครใจ เมื่อรัฐบาลได้พิจารณารายงานดังกล่าวจึงมีมติเห็นควรให้

งคใช้ระบบประกันสังคมไว้ก่อนจนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชา-สงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคมอีกครั้ง รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมบางมาตรา แต่การทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ยังไม่มีผลงานออกมาจริงจังกจนในที่สุดได้เกิดการปฏิวัติขึ้น และคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ซึ่งถือเป็นประเภทหนึ่งของระบบประกันสังคมนั่นเอง ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นด้วยในปี พ.ศ. 2517 เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในงานบริหารงานดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งตามข้อเสนอของกรมประชาสงเคราะห์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบบการประกันสังคมขยายออกไปในประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานด้วย โดยได้จัดการสัมมนาไตรภาคีขึ้นในเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2520 และเดือนเมษายน พ.ศ. 2521 คณะกรรมการดังกล่าวได้นำผลสรุปเสนอต่อรัฐบาลพร้อมร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่แก้ไขใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ซึ่งรัฐบาลชุดต่อมาโดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับหลักการประกันสังคมในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2523 และแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ควรขยายขอบเขตงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ทั่วถึงทุกจังหวัดเสียก่อน ซึ่งคณะรัฐ-มนตรีก็เห็นด้วย และให้ขยายไปให้ทั่วในปี พ.ศ. 2528

ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ยังพยายามเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาออกกฎหมายประกันสังคมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็รับหลักการโดยให้กระทรวงมหาดไทยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น เสนอไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงาน และพิจารณาเสร็จสิ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 แล้วส่งคืนไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2531 และให้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้พิจารณาร่างกฎหมายนี้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 พร้อมกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกันสังคมอีก 5 ฉบับคือ

1. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนายชวลิต โอสถานุเคราะห์กับคณะ

2. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ

3. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนางเตือนใจ นุอุปและกับคณะ

4. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน เสนอโดยนายเจริญ เขาวาน์ ประยูรกับคณะ

5. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในหลักการให้รับร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับพิจารณาร่วมกันโดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณา และให้แปรญัตติให้เสร็จภายใน 15 วัน คณะกรรมการชุดนี้มีนายประสพ บุษราคัม เป็นประธาน และศาสตราจารย์นิคม จันทรวิฑูร เป็นรองประธาน คณะกรรมการดังกล่าวได้ประสานแนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายเหล่านั้น แล้วให้ใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. และสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับรองวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 แต่เมื่อร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขจนเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมมาก จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สภาขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการก็ได้แก้ไขกลับไปตามร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในวาระที่ 3 ของการประชุมวุฒิสภาก็ได้มีมติไม่รับร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 56 อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับรองและยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 เป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม-ค.ม พ.ศ. 2533 ซึ่งเมื่อเป็นคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ก็ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย นั่นก็คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน²⁷

2.4 ความเป็นมาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพ)

ในปี พ.ศ. 2535 กรมประชาสงเคราะห์ได้ริเริ่มพิจารณาว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อปีเป็นผู้ยากจน ซึ่งหากคิดรายได้ต่อเดือนจะเฉลี่ยเป็นเดือนละ 500 บาท ดังนั้นคณะทำงานจึงเสนอเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคนละ 500 บาทต่อเดือน แต่เนื่องจากหมวดเงินอุดหนุนตามจำนวนเงินที่เสนอไปมียอดสูงมาก คณะทำงานฯ จึงพิจารณาใหม่โดยปรับลดลงมาให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ 200 บาทต่อเดือน นอกจากนี้คณะทำงานได้ให้เหตุผลว่า การให้บริการผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ต้องใช้จ่ายเงินจำนวน 28,200 บาทต่อคนต่อปี (2534 - 2536) ขณะที่บริการเบี้ย

²⁷ วิจิตร (ฟูงัดดา) วิเชียรชม. หลักกฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538, หน้า 18.

ยังชีพมีค่าใช้จ่ายเพียง 2,400 บาท ต่อคนต่อปี ซึ่งถือว่าการประหยัดงบประมาณของรัฐได้เป็นอย่างมาก

โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2536 ในระยะแรกอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์จัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกจังหวัด หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาทต่อเดือน จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการเบี้ยยังชีพมีทั้งหมด 20,000 คน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12 ล้านบาท (3 เดือน) ต่อมาบริการเบี้ยยังชีพได้ขยายกลุ่มเป้าหมายและงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเติมอีก 100 บาทต่อคน เป็น 300 บาทต่อคนต่อเดือน โดยในปี 2545 มีผู้สูงอายุได้รับการเบี้ยยังชีพจำนวน 399,362 คน จำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 1,437,703,200 บาท และในปี 2546 จำนวนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเป็น 400,400 คน จำนวนงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 1,442.40 ล้านบาท จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แนวโน้มการจัดบริการเบี้ยยังชีพจะมีการเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และน่าจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐรวมทั้งภาระในการจัดหางบประมาณในระยะยาว

ระยะแรกของการดำเนินการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการผ่านศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ต่อมาเมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้เข้าไปรวมอยู่ในสังกัดใหม่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี 2536 ส่งผลให้บริการดังกล่าวถูกโอนงานไปให้แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นผู้ดูแลร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ จากนั้นนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลส่งผลให้ในปี 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของบริการเบี้ยยังชีพมาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครดำเนินการ โดยให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 ได้มีการอนุมัติเปลี่ยนการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นราย 6 เดือน 2 งวดๆ ละ 1,800 บาท รวมเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้งปี 3,600 บาท (เดือนละ 300 บาท) ระยะแรกของการถ่ายโอนให้กรมประชาสงเคราะห์ใช้วิธีการเบิกจ่ายแทนกันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ส่วนในปี 2546 งบประมาณเบี้ยยังชีพจะไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็น

ผู้ดำเนินการแทนสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด (เดิมเป็นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด) ไปก่อน แต่คงใช้ระเบียบเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เช่นเดิม²⁸

3. ระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุ

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดกลุ่มของระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งถือเป็นระบบหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุด้วย ว่ามีขอบข่ายครอบคลุม 6 สาย²⁹ ดังนี้

1. การประกันสังคม (social insurance)
 2. การสงเคราะห์ (social assistance)
 3. ผลประโยชน์ที่จ่ายเป็นเงินให้จากรายได้ทั่วไปของรัฐ (benefits financed by general revenue)
 4. ผลประโยชน์แก่ครอบครัว (family benefits)
 5. เงินกองทุนเลี้ยงชีพ (provident funds) ร่วมกับเงินกองทุนสนับสนุนช่วยเหลือจากนายจ้าง (supplementary provisions and by employers) และโครงการช่วยเหลือและแทรกเสริมต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นรอบๆ ระบบความมั่นคงทางสังคม (The ancillary and complementary programmes which have developed around social security)
 6. การบริการสังคม (social services)
- โดยในที่นี้จะสรุปสาระโดยสังเขปเฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น ดังนี้

3.1 การประกันสังคม

ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยงหรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือด้านการเงินในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับภาวะ

²⁸ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ราชบัณฑิตยสถาน เรื่อง “โครงการการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ” กรุงเทพมหานคร : บริษัทบางกอกบลิ๊กกังคัก, 2547, หน้า 2.

²⁹ นิคม จันทรวินิจ.กฎหมายประกันสังคม:แนวคิดพัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 5.

ความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้เนื่องจากการต้องว่างงาน จากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ อันส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตหรือความเป็นอยู่ซึ่งประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการสร้างหลักประกันดังกล่าวก็ได้แก่ ผู้ที่ส่งเงินเข้าสมทบร่วมเป็นกองทุน ซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้น³⁰

โดยการแบ่งประเภทของการประกันสังคมสามารถแบ่งได้ 2 วิธี คือ

1. การจำแนกตามวิธีการทางการเงิน ออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

- การสะสมทุนล่วงหน้าเพื่อจ่ายเต็มจำนวน (Fully Funded) คือ การจัดเก็บเงินสมทบเข้าบัญชีของแต่ละบุคคลให้มากพอหรือเท่ากับต้นทุนสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้งหมดในอนาคต อัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจึงมีระดับสูงเพราะต้องการระดมเงินออมเข้ากองทุนเพื่อนำไปลงทุนหาผลตอบแทนให้สมาชิกแต่ละบุคคล ระบบการเงินในลักษณะนี้มักใช้ร่วมกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนแบบกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution)

- การเก็บเงินสมทบขั้นต่ำที่สมดุลกับระดับการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Pay As you go) คือ การจัดเก็บเงินสมทบให้พอเพียงกับปริมาณเงินที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้รับบำนาญในปัจจุบัน อัตราเงินสมทบจึงอยู่ในระดับต่ำ แต่เมื่อใดที่มีผู้รับบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีอายุยืนยาวกว่าการเพิ่มของผู้อยู่ในวัยทำงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม อัตราเงินสมทบจะต้องมีการปรับเพิ่มขึ้นเพื่อให้สมดุลกับรายจ่าย

- การเก็บเงินสมทบเพื่อสะสมสำรองกองทุนบางส่วน (Partial Funded) คือ การจัดเก็บเงินสมทบในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าระดับเงินสำรองที่กำหนดไว้ในกองทุนซึ่งน้อยกว่าภาระการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคต แต่ต้องมีการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบเป็นระยะเพื่อรักษาระดับปริมาณเงินสำรองให้อยู่ในระดับที่กำหนด อัตราเงินสมทบในลักษณะนี้จึงต่ำกว่าการเรียกเก็บเงินแบบสะสมทุนล่วงหน้าแต่สูงกว่าแบบเก็บเงินสมทบขั้นต่ำ

2. การจำแนกตามลักษณะของข้อบังคับหรือสัญญาของโครงการ จำแนกได้เป็น 2 ระบบ

- การกำหนดประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ (Defined benefit) โดยการกำหนดอัตราประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับแล้วจึงกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับการจัดเก็บให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับแล้วจึงกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับการจัดเก็บให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทนที่ต้องจ่ายเพื่อให้รายรับสมดุลกับปริมาณเงินกองทุน โดยจะจ่ายเป็นเงินรายงวดซึ่งมูลค่าของเงินจะปรับตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

³⁰ วิจิตรา (ฟุ้งศักดิ์) วิเชียรชม. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

- การกำหนดภาษีหรือเงินสมทบ (Defined Contribution) โดยจะกำหนดว่าใครบ้างที่จะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตราเท่าใด เงินที่จ่ายเข้ากองทุนจะถูกเก็บสะสมไว้ในบัญชีของผู้ประกันตนแต่ละคนและจะได้รับเงินสะสมพร้อมทั้งดอกผลที่เกิดจากการนำเงินกองทุนไปลงทุนเมื่อออกจากโครงการ³¹

3.2 การสงเคราะห์

ในบางประเทศ เช่น แคนาดา เนเธอร์แลนด์ เริ่มต้นระบบความมั่นคงทางสังคมที่เรียกว่าวิธีการสงเคราะห์ โดยนำเงินรายได้ของรัฐมาใช้จ่ายมากกว่าการสมทบจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็จะมี หลายกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย ผู้พิการทุพพลภาพ ผู้ที่ขาดผู้อุปการะ (survivors) เช่น แม่ม่ายและเด็ก และผู้ว่างงาน ในออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ก็สร้างระบบความมั่นคงทางสังคมอย่างสมบูรณ์มาจากระบบการสงเคราะห์

นอกจากนี้ในบางประเทศที่ยึดโครงการประกันสังคมเป็นหลักก็ยังมีเครือข่ายความปลอดภัย (Safety net) เพื่อเป็นโครงการสำรองไว้ช่วยเหลือ หากว่ามีบุคคลใดหลุดออกไปจากขอบข่ายของระบบใหญ่ หรือว่าความจำเป็นที่ต้องได้รับความช่วยเหลือยังไม่เพียงพอจากการประกันสังคมที่ให้อยู่³²

หลักการของการสงเคราะห์มีดังต่อไปนี้³³

- 1) การจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือประโยชน์สงเคราะห์เป็นสิทธิตามกฎหมาย
- 2) ค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นภาระของรัฐบาล
- 3) การกำหนดรูปแบบความต้องการที่เชื่อว่าไม่ใช่ความผิดพลาดของผู้รับการคุ้มครอง ซึ่งมักจะ ได้แก่ คนชรา คนไร้ความสามารถ ผู้อยู่ในอุปการะและคนว่างงาน
- 4) การจ่ายประโยชน์ทดแทน หรือประโยชน์สงเคราะห์ภายใต้ระบบการสงเคราะห์จะจ่ายแก่ผู้ต้องการความช่วยเหลือหรือผู้มีรายได้น้อยตามความจำเป็นของแต่ละบุคคล

3.3 ผลประโยชน์ช่วยเหลือจากรายได้ทั่วไปของรัฐ

แนวทางนี้เป็นการช่วยเหลือที่จัดขึ้นโดยตรงโดยรัฐ จากเงินรายได้ของรัฐทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ผลประโยชน์ที่ให้ เช่น เงินบำนาญ ให้กับบุคคลทุกอายุ ผู้พิการทุพพลภาพ เด็กกำพร้าที่อยู่อาศัย สำหรับแม่ม่ายบางประเทศมีงบประมาณสาธารณะจัดโครงการบริการรักษา

³¹ น้าผึ้ง มีศิล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

³² นิคม จันทรวินิจ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³³ สักศรี บริบาลบรรพตเขตต์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

พยาบาลระดับชาติโดยผู้รับประโยชน์ไม่ต้องออกเงินสมทบ แต่ก็อาจมีการคิดเงินในบริการพิเศษ บางประการก็ได้ เช่น การรักษาฟัน และตา เป็นต้น

3.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนที่สะสมเฉพาะโดยนายจ้าง และโครงการอื่นๆ ที่ สลับ-ส่นุนและแทรกเสริม

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นระบบการออมเงินที่ถูกจ้าง และนายจ้างสะสมเงินร่วมกัน ดอกเบี้ยที่ได้ก็จะให้คนงานคืนด้วย กองทุนนี้จะไว้ใช้เมื่อยามชรา ทูพพลภาพ และมรณภาพ รวมถึงการให้สิทธิแก่ทายาทของคนงานด้วย แต่เป็นการให้เงินเพียงครั้งเดียว ก้อนเดียว (lump sum payment) ไม่เป็นระยะต่อเนื่อง (nonperiodic payment) ตามความมุ่งหมายของความมั่นคงทางสังคมหรือการประกันสังคม การจ่ายเงินก็ไม่พิจารณาถึงอายุ สภาพแวดล้อมเมื่อการทำงานสิ้นสุดลง และเมื่อจ่ายคืนให้ดอกเบี้ยที่ได้รับจะน้อยกว่าภาวะเงินเฟ้อด้วย

3.5 การบริการสังคม

การดำเนินงานความมั่นคงทางสังคมในสายใดๆ ไม่ควรที่จะละเลยที่จะผนวกเอารูปแบบการบริการทางสังคม (หรือการบริการทางสาธารณะ) อันรวมถึงสวัสดิการสังคม (social welfare) เข้ามาประสานสัมพันธ์กันด้วย เนื่องจากระบบความมั่นคงทางสังคม และการบริการทางสังคมได้ถูกนำมาใช้เสริมกันและกันดังที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้ระบุไว้ โดยสรุปว่า “การบริการทางสังคมได้ถูกใช้ควบคู่กับการให้ผลประโยชน์ที่จ่ายให้เป็นเงินสดของระบบความมั่นคงทางสังคม จึงเป็นเสมือนเหรียญสองด้าน รูปแบบของการบริการทางสังคม เช่น การจัดบริการทางสาธารณสุข อนามัย การป้องกันรักษาสุขภาพ และอุบัติเหตุ การฟื้นฟูสมรรถภาพจากการบาดเจ็บ การจัดอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ สวัสดิการและการดูแลเด็กและคลินิกวางแผนครอบครัว โดยทุกคนมีโอกาสได้รับเท่าเทียมกัน เป็นต้น ส่วนการสวัสดิการสังคมก็เป็นกิจกรรมแก้ไขความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ยากจนและผู้ที่จะช่วยตนเองไม่ได้ เช่น เด็กกำพร้า เด็กไร้ที่พึ่ง คนยากจน และผู้ประสบภัยจากธรรมชาติต่างๆ³⁴

³⁴ นิคม จันทรวาทูร.เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของประเทศญี่ปุ่น

ในบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของประเทศญี่ปุ่น เพื่อจะได้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้

ผู้สูงอายุของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นแล้ว หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ที่จะรับมือกับปัญหา “ภาวะที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุสูง” (มีประชากรผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 10 หรือกว่านั้น)³⁵ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเทศไทยภายในระยะเวลาอันใกล้นี้ (ปี พ.ศ. 2553) หากยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่นำมาตราทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยมาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบนั้น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหา “ภาวะที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุสูง” มาก่อน³⁶ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุขึ้นเพื่อรองรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากภาวะที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุสูง นอกจากนั้นประเทศญี่ปุ่นยังได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมาโดยตลอด ทำให้ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ดี สามารถสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับประเทศต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย

ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่สำคัญ 7 ระบบด้วยกัน คือ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บำเหน็จลูกจ้าง

³⁵ นภาพร ชโยวรรณ มาลินี วงษ์สิทธิ์ และจันทร์เพ็ญ แสงเทียนฉาย .สรุปผลการวิจัยโครงการวิจัยผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : 2532, หน้า 1.

³⁶ นภาพร ชโยวรรณ มาลินี วงษ์สิทธิ์ และจันทร์เพ็ญ แสงเทียนฉาย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ (ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน) และเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เบี้ยยังชีพ) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการก่อตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้รัฐจ่ายเงินตอบแทนจำนวนหนึ่งให้แก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วสามารถเลี้ยงชีพได้ เป็นระบบที่ไม่มีประกันเงินไว้ล่วงหน้า แต่จะใช้วิธีการตั้งงบประมาณประจำปีไว้เพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการผู้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อถึงเวลาจ่าย โดยเงินที่จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น รัฐบาลจ่ายให้ฝ่ายเดียวเต็มจำนวนโดยไม่เรียกเก็บเงินสมทบจากข้าราชการ

ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการ ทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ซึ่งเข้ารับราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540 (ก่อนวันที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 หมวดที่ 3 มีผลใช้บังคับ) โดยข้าราชการที่ออกจากราชการโดยมิใช่ถูกไล่ออกเนื่องจากกระทำความผิด มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ โดยสามารถแยกประเภทของบำเหน็จบำนาญได้ 4 ประเภท ดังนี้

1. บำเหน็จบำนาญปกติ
2. บำเหน็จบำนาญพิเศษ
3. บำเหน็จตกทอด
4. บำเหน็จดำรงชีพ

แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะบำเหน็จบำนาญปกติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเท่านั้น

(1) เหตุสูงอายุ กรณีที่ข้าราชการออกจากราชการเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ (เกษียณอายุราชการ) หรือกรณีที่ข้าราชการลาออกจากราชการ เมื่อข้าราชการมีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ หากมีเวลาราชการไม่ถึง 1 ปี ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ³⁷ แต่ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้รับบำเหน็จ³⁸ แต่ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญหรืออาจเลือกรับบำเหน็จก็ได้³⁹

(2) เหตุรับราชการนาน กรณีที่ข้าราชการลาออกจากราชการและมีเวลาราชการครบ 25 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้รับบำนาญหรืออาจเลือกรับบำเหน็จก็ได้⁴⁰

³⁷ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 8 (5)

³⁸ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 13 ประกอบมาตรา 15 วรรคหนึ่ง

³⁹ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 13 ประกอบมาตรา 15 วรรคสอง

⁴⁰ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 14 วรรคสอง

(3) กรณีที่ข้าราชการลาออกจากราชการและมีเวลาราชการครบ 10 ปีบริบูรณ์ และไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามที่กล่าวข้างต้น มีสิทธิได้รับบำเหน็จ⁴¹

วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญมี ดังนี้

บำเหน็จ = เงินเดือนสุดท้าย x จำนวนปีเวลาราชการ⁴²

เช่น นายชาวเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองอัตราเงินเดือน 15,000 บาท รับราชการ 10 ปีบริบูรณ์ แล้วลาออกจากราชการ นายชาวย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จจำนวน $15,000 \times 10 = 150,000$ บาท

$$\text{บำนาญ} = \frac{\text{เงินเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ}}{50} \quad 43$$

เช่น นายดำเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมบังคับคดีอัตราเงินเดือน 30,000 บาท รับราชการ 35 ปีบริบูรณ์ แล้วเกษียณอายุราชการ นายดำย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญจำนวน $\frac{30,000 \times 35}{50} = 21,000$ บาท

อย่างไรก็ดี สำหรับข้าราชการบำนาญเมื่อรับบำนาญไปช่วงระยะเวลาหนึ่งค่าของเงินบำนาญอาจลดลงตามสภาพเศรษฐกิจและอาจทำให้ผู้รับบำนาญซื้อสินค้าและบริการได้ลดลง ทำให้ประสบปัญหาการครองชีพได้ ดังนั้น เมื่อมีการปรับเงินเดือนข้าราชการจะมีการให้เงินเพิ่มแก่ผู้รับบำนาญ ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521

1.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการมาเป็นแบบผสมระหว่างระบบบำเหน็จบำนาญ และระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามระบบดังกล่าวเมื่อสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการออกจากราชการ มีสิทธิได้รับเงินสองส่วนคือ เงินบำนาญตามสูตรใหม่ หรือเงินบำเหน็จจากเงินงบประมาณรายจ่าย และเงินอีกจำนวนหนึ่งจากกองทุน⁴⁴

การเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีลักษณะบังคับสำหรับข้าราชการ ที่เข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 เป็นต้นไป⁴⁵ ทำให้เป็นการยกเลิกระบบบำเหน็จ

⁴¹ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 17

⁴² พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 32 (1)

⁴³ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 32 (2)

⁴⁴ สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁴⁵ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 35

บ้านาญข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ไปโดยปริยาย ส่วนข้าราชการที่เข้ารับราชการอยู่ก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540 จะสมัครเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการหรือไม่ก็ได้⁴⁶

กองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ ประกอบด้วยเงิน 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่

1. เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุน อันได้แก่

- เงินสมทบ หมายถึง เงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบเข้ากองทุนให้สมาชิกที่สะสมเข้ากองทุน ในอัตราที่เท่ากับอัตราเงินสะสมของสมาชิก กล่าวคือ ร้อยละ 3 ของเงินเดือน⁴⁷

- เงินประเดิม หมายถึง เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการอยู่ก่อนวันที่ทบัญญัติในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับโดยคำนวณในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือนที่ผ่านมาโดยประมาณของข้าราชการผู้นั้น⁴⁸

- เงินชดเชย หมายถึง เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งรับบำนาญในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือน⁴⁹

2. เงินที่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุนนำส่งเข้ากองทุน ได้แก่ เงินสะสม ซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือน⁵⁰

โดยกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการมี “คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ” เป็นผู้บริหารกองทุน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้แทนสมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการตามมาตรา 3 ประเภทละหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 13 และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 14 เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จ

⁴⁶ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 36

⁴⁷ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 39 วรรคสาม

⁴⁸ สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁴⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

ข้อ 2

⁵⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

ข้อ 1

บำนาญข้าราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีพนักงานของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁵¹

ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกหลายประการด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเท่านั้น ดังนี้

1. เหตุสูงอายุ ออกจากราชการเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์หรือลาออกเมื่อมีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ กรณีมีเวลาราชการไม่ถึง 1 ปี ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ⁵² แต่มีสิทธิได้รับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว⁵³ กรณีมีเวลาราชการตั้งแต่ 1 ปี แต่ไม่ถึง 10 ปี มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ⁵⁴ และมีสิทธิได้รับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว⁵⁵ และกรณีมีเวลาราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญและเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม (เฉพาะผู้ที่เข้าราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540) เงินชดเชย และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว หรือจะเลือกรับบำเหน็จก็ได้⁵⁶

2. กรณีที่ข้าราชการลาออกและมีเวลาราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญ และเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม (เฉพาะผู้ที่เข้าราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540) เงินชดเชย และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว หรือจะเลือกบำเหน็จแทน⁵⁷

3. กรณีที่ข้าราชการลาออกจากราชการ และมีเวลาราชการตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึง 25 ปีบริบูรณ์ ย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จและเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว⁵⁸

⁵¹ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 12

⁵² พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 68 ประกอบพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 8 (5)

⁵³ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 46

⁵⁴ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 53 (1)

⁵⁵ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 46

⁵⁶ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 53 มาตรา 48 และมาตรา 46

⁵⁷ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 48 และมาตรา 46

⁵⁸ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 47 และมาตรา 46

วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญมี ดังนี้

บำเหน็จ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย x จำนวนปีเวลาราชการ⁵⁹

เช่น นายม่วงเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาอัตราเงินเดือน 15,000 บาท รับราชการ 10 ปีบริบูรณ์ แล้วลาออกจากราชการ นายม่วงมี
สิทธิได้รับบำเหน็จจำนวน $15,000 \times 10 = 150,000$ บาท และเงินสะสม เงินสมทบ และผล
ประโยชน์ของเงินดังกล่าวหากสมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุน

$$\text{บำนาญ} = \frac{\text{เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย} \times \text{เวลาราชการ}}{50}$$

โดยบำนาญรายเดือนต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือน
สุดท้าย

เช่น นายฟ้าเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมบัญชีกลางอัตราเงินเดือน
เฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย 30,000 บาท รับราชการ 35 ปีบริบูรณ์ แล้วเกษียณอายุราชการ นายฟ้ายอม
มีสิทธิได้รับบำนาญจำนวน $\frac{30,000 \times 35}{50} = 21,000$ บาท และเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม
(เฉพาะผู้ที่เข้าราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540) เงินชดเชย และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว

อย่างไรก็ดีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนอกจากจะมีวัตถุประสงค์
เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการ
การเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกแล้ว กองทุนบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการยังมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกอีกด้วย โดย
พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ยังเปิดช่องให้สมาชิกกู้ยืม
เงินกู้ยืมเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้อีกด้วย

ข้าราชการบำนาญยอมมีสิทธิได้รับเงินเพิ่ม เมื่อมีการปรับเงินเดือนข้าราชการ
การ เช่นเดียวกับข้าราชการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ทั้งนี้ ตาม
พระราชกฤษฎีกา เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.3 บำเหน็จลูกจ้างประจำของส่วนราชการ

ระบบบำเหน็จลูกจ้างก่อตั้งขึ้น โดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง
พ.ศ. 2519 โดยระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้รัฐจ่ายเงินตอบแทนจำนวนหนึ่งให้แก่ลูกจ้างประจำของ
ส่วนราชการที่พ้นจากงานเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ เพื่อให้ลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่พ้น
จากงานไปแล้วมีเงินก้อนจำนวนหนึ่งสำหรับการดำรงชีพ โดยเงินบำเหน็จดังกล่าวอธิบดีกรม

⁵⁹ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 62

บัญชีกลาง หรือผู้ที่อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมาย ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 8 เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งจ่าย⁶⁰ โดยเงินที่จ่ายบำนาญสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการนั้น รัฐบาลจ่ายให้ฝ่ายเดียวเต็มจำนวน โดยไม่เรียกเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยลูกจ้างของส่วนราชการที่พ้นจากงานย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญ ซึ่งมี 2 ประเภท ดังนี้

1. บำเหน็จปกติ

2. บำเหน็จพิเศษ สำหรับลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่ได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บ เพราะเหตุปฏิบัติงานในหน้าที่หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ และต้องออกจากงานเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อไปได้

แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะบำเหน็จปกติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเท่านั้น กล่าวคือ ลูกจ้างประจำที่พ้นจากงานเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ย่อมมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จปกติ⁶¹ ในอัตราค่าจ้างเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนเดือนที่ทำงานหารด้วยสิบสอง

เช่น นายชายเป็นลูกจ้างประจำของกรมการปกครองอัตราเงินเดือน 15,000 บาท ปฏิบัติงานมาเป็นเวลา 360 เดือน ย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จจำนวน $15,000 \times 360 / 12 = 450,000$ บาท

สำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.) นอกจากจะได้รับบำเหน็จระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 แล้ว ยังมีสิทธิได้รับเงินสะสมและเงินสมทบรวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวจาก กสจ. ด้วย

1.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ซึ่งการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปตามความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง โดยฝ่ายลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและฝ่ายนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้บริหารเงินกองทุนเรียกว่า ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้ดำเนินการบริหารเงินกองทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด กองทุนที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเมื่อลูกจ้างออกจากงาน เกษียณอายุ หรือตายจะได้รับเงินก้อนหนึ่งจากเงินสะสมของลูกจ้าง เงินสมทบของนายจ้างรวมทั้งดอกผล โดยจะได้รับทั้งหมดครั้งเดียวภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่

⁶⁰ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 ข้อ 4

⁶¹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 ข้อ 6 ประกอบข้อ 7

วันสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกของกองทุน โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีขอบเขตความคุ้มครองครอบคลุมบุคคล 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ลูกจ้างภาคเอกชน เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ไม่ได้บังคับให้กิจการภาคเอกชนทุกองค์กรต้องจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น ดังนั้นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงให้ความคุ้มครองเฉพาะกิจการภาคเอกชนที่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เท่านั้น ไม่คุ้มครองกิจการภาคเอกชนที่นายจ้างและลูกจ้างไม่จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น

2. พนักงานรัฐวิสาหกิจ ก่อนปี พ.ศ. 2539 การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะทำนองเดียวกับกิจการภาคเอกชน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือไม่ก็ได้ แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงาน ให้เสร็จสิ้นภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2540 จึงมีผลให้ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กับพนักงาน⁶² นอกจากนี้กระทรวงการคลัง ได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของรัฐวิสาหกิจว่า ให้พนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในขณะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสิทธิในการเลือกที่จะเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจะอยู่ในระบบบำเหน็จแบบเดิมก็ได้ หากเลือกเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้รัฐวิสาหกิจโอนเงินจากกองทุนบำเหน็จ หรือเงินอื่นที่จ่ายในลักษณะเดียวกันเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานแต่ละราย ณ วันที่สมัครเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับพนักงานที่ไม่เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้อยู่ในกองทุนบำเหน็จแบบเดิมต่อไป ส่วนพนักงานที่เข้าใหม่หลังจากที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว จะต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกคน⁶³

3. ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 อนุมัติให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำส่วนราชการตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และต่อมาเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2540 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ได้จัดระเบียบ “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจัดระเบียบแล้ว (กสจ.)” ขึ้น โดยลูกจ้างประจำของส่วนราชการจะสมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจัดระเบียบแล้ว (กสจ.) หรือไม่ก็ได้⁶⁴ ดังนั้น กองทุน

⁶² ประเสริฐ ช่อคอก. เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

⁶³ <http://www.gpef.ktb.co.th/>

⁶⁴ <http://www.gpef.ktb.co.th/>

สำรองเลี้ยงชีพจึงครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้น

เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประกอบด้วยประกอบด้วยเงินจาก 2 ส่วนที่สำคัญ คือ เงินสะสมประจำเดือนของลูกจ้าง และเงินสมทบของนายจ้าง การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนทุกเดือนในอัตราตามที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน แต่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง และนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างและนายจ้างอาจตกลงให้จ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราสูงกว่านี้ได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง⁶⁵ นอกจากนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่มีการจ่ายค่าจ้าง หากนายจ้างส่งเงินล่าช้ากว่ากำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุน ในระหว่างเวลาที่ส่งล่าช้าในอัตราร้อยละ 5 ต่อเดือนของจำนวนเงินที่ส่งล่าช้า⁶⁶ โดยผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของกองทุน ได้แก่ “ คณะกรรมการกองทุน ” ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนซึ่งลูกจ้างเลือกตั้งและผู้แทนซึ่งนายจ้างแต่งตั้ง⁶⁷

เมื่อลูกจ้างหรือพนักงานสิ้นสุดสถานภาพการเป็นลูกจ้างหรือพนักงาน เนื่องจากเกษียณอายุ ลาออก หรือตายย่อมมีสิทธิได้รับเงินก้อน ที่มาจากเงินสะสม และเงินสมทบรวมทั้งดอกผลของเงินดังกล่าวจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

1.5 กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2533 โดยในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างก่อน หลังจากนั้นเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยผู้ที่เป็นลูกจ้างทุกคนจะต้องเป็นผู้ประกัน ส่วนกรณีที่เป็นผู้ประกอบการ อาชีพอิสระหรือประชาชนทั่วไปจะสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ก็ได้ พระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่วางระบบการสร้างหลักประกันพื้นฐานให้กับลูกจ้างและบุคคลอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ประกันตน เพื่อให้ได้ประโยชน์ทดแทนในเรื่องการเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายนอกเหนือจากการทำงาน การคลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน

⁶⁵ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มาตรา 3

⁶⁶ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มาตรา 10

⁶⁷ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 มาตรา 11

ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2545 เป็นต้นไปกองทุนประกันสังคมมีขอบเขตการคุ้มครองทุกแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร⁶⁸ ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้⁶⁹ ที่กองทุนประกันสังคมไม่ให้ความคุ้มครองถึงคือ

1. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน
2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
3. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ
4. ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
5. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
6. ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
7. กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งได้แก่⁷⁰
 - (1) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา
 - (2) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
 - (3) ลูกจ้างของสภากาชาดไทย
 - (4) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
 - (5) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
 - (6) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล
 - (7) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
 - (8) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าแร่ หรือการค้าแผงลอย

⁶⁸ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. 2545 มาตรา 3

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 4.

⁷⁰ พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545 มาตรา 4

เงินกองทุนประกันสังคมส่วนใหญ่มาจากเงินที่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล หรือผู้ประกันตนและรัฐบาลแล้วแต่กรณีร่วมกันจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยการจ่ายเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพมีอัตรา ดังนี้

1. กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ดังนี้ รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

2. กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ดังนี้ รัฐบาลออกเงินเป็นจำนวนเดือนละ 216 บาท ผู้ประกันตนออกเงินเป็นจำนวนเดือนละ 432 บาท (โดยใช้อัตราเงินสมทบร้อยละ 9 ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 39 เดือนละ 4,800 บาท⁷¹)

3. กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ไม่มีการกำหนดอัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ เนื่องจากผู้ประกันตนประเภทนี้ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนประกันสังคม ได้แก่ “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขและผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขาธิการสำนักงาน ประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการประกันสังคม พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน รวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน พิจารณางบดุลและรายงานการรับเงินของกองทุนในส่วนที่เกี่ยวกับประกันสังคม

ประโยชน์ทดแทนซึ่งลูกจ้างหรือผู้ประกันตนมีสิทธิจะได้รับจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป มีดังนี้

⁷¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ 1

1. กรณีลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน (ผู้ประกันตนตามมาตรา 33) และผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจากสิ้นสภาพการจ้าง และผู้นั้นสมัครเป็นผู้ประกันตนต่อไป (ผู้ประกันตนตามมาตรา 39) ประโยชน์ทดแทนมี 7 ประเภท⁷² ดังนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้กับนายจ้าง
- (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39

2. กรณีบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน ประโยชน์ทดแทนมี 3 ประเภท⁷³

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะกล่าวในรายละเอียด เฉพาะประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเท่านั้น โดยผู้ที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือนไม่ว่าระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม⁷⁴ มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง⁷⁵ ย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นรายเดือนใน อัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตรารับบำนาญชราภาพขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน⁷⁶ ส่วนผู้ที่จ่าย

⁷² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 54

⁷³ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 มาตรา 6

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 76

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ทวิ

⁷⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ 2

เงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน แต่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย⁷⁷ ย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จชราภาพ⁷⁸ (จ่ายให้ครั้งเดียว) ในอัตราดังต่อไปนี้

1. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ
2. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ พร้อมผลประโยชน์ตอบแทน ตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด⁷⁹

1.6 กองทุนสงเคราะห์

“กองทุนสงเคราะห์” จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 โดยจัดตั้งขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี โดยองค์ประกอบที่สำคัญของเงินกองทุนสงเคราะห์เงินกองทุนประกอบด้วย เงินสมทบจากครูใหญ่หรือครู ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนรายเดือน เงินสมทบจากผู้รับใบอนุญาต จำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ครูใหญ่หรือครูออกเป็นรายคน และเงินสมทบจากรัฐบาลจำนวนสองเท่าของเงินสมทบที่ครูใหญ่หรือครูออกเป็นรายคน⁸⁰ โดยผู้ที่ทำหน้าที่บริหารกองทุน ได้แก่ “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยคณะกรรมการบริหารกองทุน ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นประธาน รองเลขาธิการฯ ที่กำกับดูแลกองทุนและสวัสดิการ เป็นรองประธาน ผู้อำนวยการกองและหัวหน้ากองที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการกองทุน และสวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายกองทุนสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายกองทุนสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นอนุกรรมการและ

⁷⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ 7

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ทวิ

⁷⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ 6

⁸⁰ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 68

ผู้ช่วยเลขานุการ และอนุกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 12 คน ในจำนวนนี้ให้มีผู้รับใบอนุญาต 3 คน ครู 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ทางการศึกษาหรือทางงบประมาณอีก 3 คน

เมื่อครูใหญ่และครูออกจากงานย่อมมีสิทธิได้รับเงินชดเชย ดังนี้

1. ครูใหญ่และครูที่มีเวลาทำงานไม่ถึง 5 ปี มีสิทธิได้รับเงินชดเชยประเภทที่ 1 เท่ากับจำนวนที่ครูใหญ่หรือครู ได้ออกสมทบพร้อมทั้งดอกเบี๋ย
2. ครูใหญ่และครู ที่มีเวลาทำงานครบ 5 ปี มีสิทธิได้รับเงินชดเชยประเภทที่ 1 เท่ากับจำนวนที่ครูใหญ่หรือครู ได้ออกสมทบพร้อมทั้งดอกเบี๋ย และเงินชดเชยประเภทที่ 2 เท่ากับจำนวนที่ผู้รับใบอนุญาตและรัฐบาลได้ออกสมทบโดยไม่มีดอกเบี๋ย
3. ครูใหญ่และครูที่มีเวลาทำงานเกิน 5 ปี อาจได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินชดเชยมากกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง⁸¹

1.7 เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เบี๋ยยังชีพ)

โครงการเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นถือเป็น โครงการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดผู้ดูแล โดยการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งที่ เรียกว่า “เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ” เป็นรายเดือน โดยหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินจะเป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ กรณีมีคุณสมบัติพื้นฐานเหมือนกัน ให้พิจารณาผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อนก่อน และผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ สมควรได้รับการพิจารณาในระดับต้น⁸²

การคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ คณะกรรมการระดับท้องถิ่นคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติ โดยเรียงรายชื่อผู้มีคุณสมบัติอันสมควรได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุตามลำดับ และส่งรายชื่อให้กรมประชาสงเคราะห์เพื่อเสนออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เพื่ออนุมัติหลักการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุต่อไป⁸³

⁸¹ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 74

⁸² ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 5

⁸³ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 6

โดยจำนวนคนที่ได้รับคัดเลือกจะต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ⁸⁴ โดยปกติจำนวนคนที่ได้รับคัดเลือกจะมีประมาณหมู่บ้านละ 3-5 คน⁸⁵ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตลอดชีพ จำนวนเงินรายละ 300 บาทต่อเดือน จ่ายเงินรายงวด ๆ ละ 6 เดือน หรือรายละ 1,800 บาทต่องวด⁸⁶

1.8 มาตรการระยะสั้นและระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยนั้น นอกจากที่กล่าวมาแล้วตามข้อ 3.1.1 – 3.1.7 ซึ่งอาจถือว่าเป็นมาตรการระยะยาวแล้ว ยังมีมาตรการระยะสั้นและระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุอีกด้วย ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังนี้

(ก) มาตรการระยะสั้น

(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ⁸⁷ ปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขอยู่ระหว่างการตราประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดละเอียดต่างๆ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(2) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม⁸⁸ ปัจจุบันกระทรวงคมนาคมได้ออก “ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้นำหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนแก่ผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสาธารณะ” โดยมีสาระสำคัญคือ ให้คณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสาธารณะอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการขนส่งสาธารณะ และลดอัตราค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม รวมทั้งการรณรงค์ให้ประชาชนเน้นถึงความสำคัญและตระหนักในเรื่องดังกล่าว

(3) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ⁸⁹ ขณะนี้ได้มีหน่วยงานดำเนินการจำนวน 12 แห่ง และมีสถานที่ยกเว้นค่าเข้าชมจำนวน 257 แห่ง นอกจากนี้ กระทรวง

⁸⁴ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. ข้อ 6

⁸⁵ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁸⁶ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

⁸⁷ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (1)

⁸⁸ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (6)

⁸⁹ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (7)

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ออก “ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง การยกเว้นค่าบริการเข้าอุทยานแห่งชาติ ให้แก่ผู้สูงอายุ” มีสาระสำคัญ คือ ผู้สูงอายุเข้าชมอุทยานแห่งชาติโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานที่แสดงว่ามีสัญชาติไทย และมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แก่เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ

(4) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งถูกทอดทิ้ง⁹⁰ ปัจจุบันกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ออก “ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง และการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้ผู้ที่พบผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งแจ้งเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรืออาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพื่อนำผู้สูงอายุส่งบ้านพักฉุกเฉิน สอบสวนข้อเท็จจริง และให้การช่วยเหลือตามควรแก่กรณีต่อไป

(5) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม⁹¹ ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยอยู่ระหว่างการร่างประกาศกระทรวง

(6) ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี⁹² ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 36) พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญ คือ

- ผู้มีเงินได้ที่เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายที่อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตนเอง รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ซึ่งบิดามารดาต้องมีอายุหกสิบปีขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพและอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ สามารถหักค่าลดหย่อนได้ 30,000 บาท ต่อผู้สูงอายุ 1 คน

- บิดามารดามีเงินได้พึงประเมินในปีภาษี้น้อยกว่า 30,000 บาท

- กรณีผู้มีเงินได้หลายคนอุปการะบิดามารดาบิดามารดาให้ลดหย่อน

ได้เพียงคนเดียว

⁹⁰ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (8)

⁹¹ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (11)

⁹² พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 17

- กรณีสามีหรือภริยา เป็นผู้มีเงินได้ฝ่ายเดียว ให้ผู้มีเงินได้หักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละ 30,000 บาท
- กรณีผู้มีเงินได้เป็นผู้อยู่ในประเทศไทย ให้หักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาได้เฉพาะบิดามารดาที่อยู่ในประเทศไทย
- เริ่มหักลดหย่อนสำหรับเงินได้พึงประเมินประจำปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป

(ข) มาตรการระยะกลาง

(1) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม⁹³ ปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้ตรา “ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ” โดยมีสาระสำคัญว่า ให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งเป็นศูนย์กลางข้อมูลทางอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุ การให้คำแนะนำปรึกษาและการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุ การอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัชฌาศัย การตั้งคณะกรรมการดำเนินการในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยเฉพาะ การนำผู้สูงที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นวิทยากรในการฝึกอบรมอาชีพ นอกจากนี้ยังส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่มีความรู้ความสามารถเป็นวิทยากร คณะอนุกรรมการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

(2) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง⁹⁴ ปัจจุบันได้มี “ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง “โดยมีสาระสำคัญ คือ ผู้สูงอายุที่มีปัญหาเรื่องที่พักอาศัย ให้เข้ารับบริการในศูนย์บริการผู้สูงอายุ หรือเข้าอยู่ในความอุปการะของสถานสงเคราะห์คนชราหรือสถานที่อื่นที่เหมาะสม ส่วนปัญหาเรื่องอาหาร และหรือเครื่องนุ่งห่มช่วยเหลือไม่เกิน 2,000 บาทและได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อคนต่อปี

2. กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบ 2 ชั้น กล่าวคือ ประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคน (รวมทั้งคนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่น) ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือผู้ที่จ้างทั้งภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม จะต้องเป็นสมาชิกในระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) สำหรับผู้ที่เป็นลูกจ้างทั้งลูกจ้างภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากจะต้อง

⁹³ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (3)

⁹⁴ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (10)

เป็นสมาชิกในระบบบำนาญแห่งชาติแล้วยังจะต้องเป็นสมาชิกในระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง (Pension System for employees) อีกระบบหนึ่งด้วย ดังนั้น ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ จะได้รับความคุ้มครองจากระบบบำนาญแห่งชาติเพียงระบบเดียว แต่บรรดาลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครองทั้งจากรบบบำนาญแห่งชาติและระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง

โครงสร้างระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยระบบบำนาญที่สำคัญ 2 ระบบ ดังนี้

1. ระบบบำนาญแห่งชาติ หรือระบบบำนาญพื้นฐาน (National Pension System , The basic pension) ครอบคลุมประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุระหว่าง 20 ปีถึง 60 ปี รวมทั้งชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นด้วย

2. ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง (Pension System for employees) ครอบคลุมเฉพาะผู้ที่เป็นลูกจ้างในองค์กรต่าง ๆ เท่านั้น โดยมีโครงการบำนาญต่างๆ 4 โครงการด้วยกัน ดังนี้

(1) ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง (Employees Pension Insurance) ครอบคลุมลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในบริษัทเอกชน

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

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

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

สถานะปัจจุบันของระบบบำนาญมี ดังนี้

สมาชิก (Participants)

บุคคลทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีถึง 60 ปี ต้องเป็นสมาชิกในระบบบำนาญแห่งชาติ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2546 ระบบบำนาญแห่งชาติมีสมาชิก 70.46 ล้านคน

ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

เมื่อปี พ.ศ. 2546 มีผู้มีสิทธิได้รับบำนาญผู้สูงอายุจากระบบบำนาญแห่งชาติจำนวน 22.12 ล้านคน ส่วนจำนวนผู้มีสิทธิได้รับบำนาญผู้สูงอายุจากระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างคือ 12.31 ล้านคน มีจำนวนผู้มีสิทธิได้รับบำนาญทั้งหมด โดยรวมผู้ทุพพลภาพหรือบำนาญตกทอดด้วยจำนวน 40.91 ล้านคน

2.1 ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System)

บำนาญแห่งชาติก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายบำนาญแห่งชาติ (National Pension Law) เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2502 เป็นระบบบำนาญภาครัฐ ที่ให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสูงอายุ ทุพพลภาพ เสียชีวิต สำหรับคนญี่ปุ่นทุกคนเพื่อป้องกันปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต และการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน

1. การจัดการ (Management)

บำนาญแห่งชาติถูกจัดการโดยรัฐบาล และสำนักงานประกันสังคมและองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมกันให้บริการต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่น

2. ผู้ประกันตน (Insured persons)

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

1. ผู้ประกันตนประเภทที่ 1

บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 60 ปี ซึ่งไม่เป็นบุคคลที่ถูกครอบคลุมโดยระบบประกันบำนาญสำหรับลูกจ้าง บุคคลที่ถูกครอบคลุมโดยระบบบำนาญเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และคู่สมรสของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 จึงจัดเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 1

2. ผู้ประกันตนประเภทที่ 2

บุคคลที่ถูกครอบคลุมโดยระบบประกันบำนาญลูกจ้าง หรือระบบบำนาญเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จะจัดเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 2

3. ผู้ประกันตนประเภทที่ 3

คู่สมรสที่พึ่งพารายได้ของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ที่อายุตั้งแต่ 20 ปีแต่ไม่ถึง 60 ปี เป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 3

3. เงินสมทบ (Contribution)

ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบทุกเดือน เดือนที่จ่ายเงินสมทบจะถูกบันทึกเป็นระยะเวลาที่ประกันตน

1. เงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 1

บุคคลที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ คือ ผู้ที่ประกันตน

2. จำนวนเงินสมทบ

(1) จำนวนเงินสมทบอัตราคงที่ จำนวน 13,300 เยน⁹⁵ ต่อเดือน สำหรับปีงบประมาณ 2544

(2) ระบบบำนาญแห่งชาติดำเนินการภายใต้หลักการ “เงินสมทบคงที่” และ “ประโยชน์ทดแทนคงที่” อย่างไรก็ดี เพื่อประกันความสมดุลทางการเงินในอนาคต เงินสมทบของบำนาญแห่งชาติจะถูกทบทวนเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกๆ ห้าปี เกี่ยวกับภาระในบัญชีจำนวนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับจัดเตรียมประโยชน์ทดแทนบำนาญ การคาดการณ์รายได้จากการลงทุนของกองทุนสำรองบำนาญ และเงินสนับสนุนจากภาษีของรัฐ

3. วิธีจ่ายเงินสมทบ

การจ่ายเงินสมทบต้องจ่ายผ่านสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร สำนักงานไปรษณีย์ โดยใบแจ้งหนี้จะถูกส่งโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ในบางแห่ง องค์กรเอกชนในภูมิภาค เช่น สมาคมสตรีช่วยเก็บเงินสมทบ (หลัง 1 เมษายน 2002 คณะกรรมการของหน่วยงานประกันสังคมเป็นผู้เรียกเก็บเงินสมทบ)

4. เงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

ผู้ประกันตนประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบไปยังบำนาญแห่งชาติเป็นรายบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากเงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ที่จ่ายให้ระบบประกันบำนาญจะถูกส่งไปยังระบบบำนาญแห่งชาติ ส่วนผู้ประกันตนประเภทที่ 3 ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเพราะเงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ครอบคลุมถึงผู้ประกันตนประเภทที่ 3 ด้วยแล้ว

4. การยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ (Exemption of contributions)

กรณีที่ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นจะได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่ผู้นั้นขอรับบำนาญ ช่วงเวลาที่ได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสมทบจะถือว่ามิมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบเพียง 1 ใน 3

1. ข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติ (Statutory exemption)

ผู้ประกันตนดังต่อไปนี้ ได้รับการยกเว้นในการจ่ายเงินสมทบ

(1) ได้รับประโยชน์ทดแทนจากระบบบำนาญพื้นฐานผู้ทุพพลภาพ และบำนาญสำหรับผู้ทุพพลภาพอื่นๆ ภายใต้ระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ

⁹⁵ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 3 มิถุนายน 2548 เยนญี่ปุ่น (100) เท่ากับ 37.93 บาท

(2) บุคคลซึ่งได้รับการสงเคราะห์ในการดำรงชีพภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ (Public Assistance Law) หรือได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายป้องกันโรคฮันเซน (Hansen's Disease)

(3) บุคคลที่เข้ารับรักษาในสถานพักฟื้นผู้ป่วยโรคฮันเซน (Hansen's Disease) ในสถานพักฟื้นสำหรับผู้ป่วยโรคจิต และสถานพักฟื้นของรัฐอื่นๆ

2. ข้อยกเว้นโดยการยื่นคำร้อง (Exemption by application)

บุคคลดังต่อไปนี้ สามารถเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการสำนักงานประกันสังคมเพื่อขอยกเว้นจากการจ่ายเงินสมทบ

(1) เป็นบุคคลที่ไม่มีรายได้

(2) สมาชิกของครอบครัวอย่างน้อย 1 คนของผู้ยื่นคำขอยกเว้น ได้รับการสงเคราะห์ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์หรือได้รับความช่วยเหลือจำนวนเดียวกันภายใต้กฎหมายป้องกันโรคฮันเซน (Hansen's Disease)

(3) บุคคลผู้ซึ่งถูกพิจารณาว่าทุพพลภาพ สมองเสื่อม บาดเจ็บจากสงคราม หรือหญิงหม้ายอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ในกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีรายได้ประจำปีน้อยกว่า 1,250,000 เยน

(4) เงื่อนไขอื่นๆ นอกจากที่กล่าวข้างต้น ได้แก่ บุคคลที่มีความยากลำบากอย่างมาก (extremely difficult) ที่จะจ่ายเงินสมทบ

3. ได้รับยกเว้นครึ่งหนึ่ง (Half exemption)

(1) ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ซึ่งมีระดับรายได้ต่ำสามารถยื่นคำขอเพื่อถูกยกเว้นการจ่ายเงินสมทบจำนวนครึ่งหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ไม่ใช้กับนักเรียนซึ่งสามารถใช้ “บทบัญญัติพิเศษของยกเว้นสำหรับนักเรียน” ได้อยู่แล้ว

(2) ในเวลาคำนวณบำนาญผู้สูงอายุ ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบครึ่งหนึ่งจะถือว่ามิมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบเพียง 2 ใน 3 เท่านั้น

4. บทบัญญัติพิเศษยกเว้นสำหรับนักเรียน (Special provision of exemption for students)

(1) นักเรียนซึ่งเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 1 และเป็นผู้ซึ่งมีรายได้น้อยกว่าจำนวนที่กำหนด สามารถยื่นคำขอยกเว้นการจ่ายเงินสมทบได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับยกเว้นในการจ่ายเงินสมทบจากบทบัญญัตินี้สามารถเลือกที่จะจ่ายเงินสมทบที่ได้รับยกเว้นได้ ภายใน 10 ปีนับแต่เดือนที่ได้รับยกเว้น

(2) ระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นระหว่างเป็นนักเรียน ไม่สามารถนำมาคำนวณเพื่อรับบำนาญในอนาคตได้ แต่ระยะเวลาที่ถูกลบเป็นระยะเวลาเพื่อให้สิทธิ

(3) ถ้านักเรียนกลายเป็นผู้ทุพพลภาพระหว่างได้รับยกเว้น เขาอาจจะได้รับประโยชน์ทดแทนบำนาญทุพพลภาพเต็มจำนวน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความทุพพลภาพ

5. การจ่ายเงินสมทบย้อนหลัง (Retrospective payment of contribution)

ถ้าบุคคลผู้ซึ่งถูกยกเว้นจากการจ่ายเงินสมทบ ต่อมาสามารถจ่ายเงินสมทบได้ ผู้นั้นสามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้ถึง 120 เดือน (10 ปี) และบุคคลนั้นจะสามารถได้รับประโยชน์ทดแทนบำนาญผู้สูงอายุที่สูงขึ้นในอนาคต

ถ้าบุคคลที่จ่ายเงินสมทบย้อนหลังในช่วงเวลาที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ เช่นนี้ ให้ถือว่าระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นเป็นระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ

5. ดัชนีราคาผู้บริโภคของผลประโยชน์ทดแทนบำนาญ (Price indexation of pension benefits)

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

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 บำนาญพื้นฐานชรา-ภาพ และบำนาญเพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุเท่านั้น

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

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

บำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุอาจถูกเรียกกร้องเมื่ออายุเกิน 66 ปี แทนการขอรับบำนาญตามปกติเมื่ออายุครบ 65 ปี

ในกรณีเช่นนี้ จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญจะเพิ่มขึ้นตามอายุของผู้ขอรับบำนาญ

(ตารางนี้แสดงอัตราที่เพิ่มขึ้น)

อายุ 66	(เพิ่มขึ้น)	8.40 %
อายุ 67	(เพิ่มขึ้น)	16.80 %
อายุ 68	(เพิ่มขึ้น)	25.20 %
อายุ 69	(เพิ่มขึ้น)	33.6 %
อายุ 70	(เพิ่มขึ้น)	42.0 %

3. จำนวนประโยชน์ทดแทนบำนาญ (Amount of pension benefit)

สูตรคำนวณที่ใช้สำหรับคำนวณจำนวนของประโยชน์ทดแทนบำนาญ (ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นไป) มีดังต่อไปนี้

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

A : จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบ

B : จำนวนเดือนที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบครั้งหนึ่ง

C : จำนวนเดือนที่ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ

D : จำนวนปีที่เป็นผู้ประกันตน (insurable years)

4. การขาดคุณสมบัติ (Disqualification)

ถึงแก่กรรม

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 เยนต่อเดือน

2. คุณสมบัติ (Qualifying conditions)

ไม่มีคุณสมบัติเรื่องเวลาสำหรับบำนาญเพิ่มเติม เมื่อบำนาญพื้นฐานผู้สูงอายุถูกจ่าย บำนาญเพิ่มเติมก็ถูกจ่าย เป็นประโยชน์ที่เพิ่มเติมจากบำนาญผู้สูงอายุ

3. จำนวนประโยชน์ทดแทนต่อเดือน (Amount of benefit per month)

400 เยน x ระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบสำหรับบำนาญเพิ่มเติม

4. ระยะเวลาของการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Period of benefits)

เหมือนกับบำนาญพื้นฐานชราภาพ

2.2 ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง

ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างจะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง (Employees Pension Insurance) ครอบคลุมลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในบริษัทเอกชน

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

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

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

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะระบบประกันบำนาญลูกจ้าง (Employees Pension Insurance) เท่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ขอบข่ายความคุ้มครอง

สถานประกอบการภาคเอกชนมีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จะอยู่ในข่ายบังคับของโครงการประกันบำนาญลูกจ้าง

2. ผู้ประกันตน

1. ลูกจ้างทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปี รวมทั้งลูกจ้างตามฤดูกาล ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างภายใต้โครงการหรือช่วงระยะเวลาสั้นด้วย

ผู้ประกันตนในระบบการประกันบำนาญลูกจ้าง จะเป็นผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ของระบบบำนาญแห่งชาติ ดังนั้นผู้ประกันตนจึงอยู่ใน 2 ระบบในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ระบบบำนาญแห่งชาติและระบบประกันบำนาญลูกจ้าง

2. ผู้ประกันตนมี 3 ประเภท ได้แก่

(1) ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ผู้ประกันตนชาย ที่ไม่ใช่ผู้ทำงานในเมืองและชาวประมง

(2) ผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ผู้ประกันตนหญิง

(3) ผู้ประกันตนประเภทที่ 3 ผู้ทำงานในเมืองแร่และชาวประมง

3. จำนวนเงินสมทบ

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

อัตราเงินสมทบ (1 เมษายน 2003 เป็นต้นไป)

ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 และ 2 13.58%

ผู้ประกันตนประเภทที่ 3 14.96 %

4. ประเภทของประโยชน์ทดแทน

- (1) บำนาญลูกจ้างผู้สูงอายุ
- (2) บำนาญลูกจ้างทุพพลภาพและเงินช่วยเหลือผู้ทุพพลภาพ
- (3) บำนาญตกทอด
- (4) การถอนผลประโยชน์ทดแทนทั้งก้อน

ในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะประโยชน์ทดแทนบำนาญลูกจ้างผู้สูงอายุเท่านั้น⁹⁶

5. ประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพลูกจ้างผู้สูงอายุ (OLD – Age Employees’

Pension)

บำนาญชราภาพลูกจ้างในโครงการประกันบำนาญลูกจ้าง ถือเป็นประกันระดับขั้นที่ 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) x จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบ x ดัชนีผู้บริโภคร

(2) จำนวนบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้ = รายได้มาตรฐานเฉลี่ยต่อเดือน

x อัตราตัวคูณสำหรับวันเดือนปีเกิด x จำนวนเดือนที่จ่ายเงินสมทบ x ดัชนีผู้บริโภคร

อัตราตัวคูณสำหรับวันเดือนปีเกิดจะเท่ากับ 7.5/1000 ถึง 10/1000 ซึ่งจะใช้

อัตราใดขึ้นอยู่กับวันเดือนปีเกิด

(3) จำนวนบำนาญเพิ่มเติม จะกำหนดเป็นจำนวนคงที่ คือ

ภรรยา = 19,283 เยนต่อคน

บุตรคนแรกและคนที่สอง = 19,283 เยนต่อคน

บุตรคนที่สามขึ้นไป = 6,425 เยนต่อคน

⁹⁶ เพ็ชรา ถาวรระ. รายงานการศึกษาดูงาน หลักสูตร The 10 (th) Study Programme for the Asian Social Insurance Administrators เรื่อง ระบบบำนาญ ประเทศญี่ปุ่น. ม.ป.ศ, ม.ป.ป., หน้า 19.

2. บำนาญที่จ่ายในช่วงอายุ 65 ปีขึ้นไป

จะได้รับเฉพาะจำนวนบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้และจำนวนบำนาญเพิ่มเติม ส่วนจำนวนบำนาญที่กำหนดสัดส่วนเป็นจำนวนคงที่จะไม่ได้รับ โดยจะได้รับบำนาญชราภาพพื้นฐานแทน

6. ดัชนีราคาผู้บริโภค (Indexation)

เมื่อดัชนีราคาผู้บริโภคแห่งชาติประจำปีมีการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการปรับจำนวนบำนาญตามดัชนีราคาผู้บริโภค

7. การทบทวนการประเมินอัตราค่าจ้าง (Reevaluation of Wage)

ให้มีการทบทวนรายได้มาตรฐานเฉลี่ยรายเดือนทุก ๆ 5 ปี



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

จากการศึกษาระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันรายได้ของประเทศญี่ปุ่น พบว่าระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยยังมีข้อแตกต่างจากระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นบางประการ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบ
2. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบ
3. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ยากไร้

1. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบ

ระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย เป็นระบบ 2 ชั้น กล่าวคือ นอกจากจะมีระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง (Pension System for employees) ที่คุ้มครองผู้ที่ทำงานในระบบแล้ว ยังมีระบบบำนาญแห่งชาติ (Nation Pension System) ซึ่งคุ้มครองบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทำให้ผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญพื้นฐานชราภาพ

ส่วนระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย มุ่งคุ้มครองเฉพาะผู้ที่ทำงานในระบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในภาคเอกชน เท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร ชาวประมง หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จากสถิติในปี พ.ศ. 2545 พบว่าจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานมีทั้งสิ้นประมาณ 34.29 ล้านคน เป็นประชากรวัยแรงงานที่มีหลักประกันรายได้ (เช่น ประกันสังคมกรณีชราภาพ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ บำเหน็จพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้รับเบี้ยยังชีพ เป็นต้น) มีเพียง 9.65 ล้านคน ในขณะที่เป็นประชากรวัยแรงงานที่ไม่มีหลักประกันรายได้สูงถึง 24.63 ล้านคน ดังนั้น จำนวนประชากรวัยแรงงานที่ไม่มีหลักประกันรายได้จึงมีอัตราสูงถึงร้อยละ 71.8 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด⁹⁷ แม้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระเหล่านี้จะสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมแบบสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ได้ก็ตาม แต่ผู้ประกันตนดังกล่าวจะไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ เพราะผู้ประกันตนแบบสมัครใจตามมาตรา 40 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมเพียง 3

⁹⁷ น้าสิ่ง มีศิล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ประเภทเท่านั้น คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย⁹⁸ และแม้ผู้ประกอบอาชีพอิสระอาจจะขอรับเบี้ยยังชีพได้ แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกคนจะขอรับเบี้ยยังชีพได้ ผู้ที่จะขอรับเบี้ยยังชีพได้จะต้องเป็นผู้สูงอายุที่ยากจน และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้เท่านั้น นอกจากนั้น โครงการเบี้ยยังชีพนี้ยังมีการจำกัดจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับคัดเลือก โดยจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับคัดเลือกจะต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับเท่านั้น ในทางปฏิบัติจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับคัดเลือกจะมีเพียงประมาณหมู่บ้านละ 3-5 คนเท่านั้น นอกจากนั้น จำนวนเบี้ยยังชีพมีอัตราที่ต่ำมากเพียงคนละ 300 บาทต่อเดือนเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย ยังมีขอบเขตความคุ้มครองค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ มีขอบเขตความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่ทำงานในระบบเท่านั้น เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างภาคเอกชน ฯลฯ ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้บุคคลที่ประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีหลักประกันด้านรายได้ตามกฎหมาย เมื่ออยู่ในวัยสูงอายุและไม่สามารถทำงานได้ และถ้าผู้สูงอายุมีได้ออมเงินไว้ในขณะที่ตนอยู่ในวัยหนุ่มสาว ผู้สูงอายุย่อมมีความจำเป็นต้องพึ่งพานุเคราะห์หลาน และหากไม่มีบุตรหลาน หรือบุตรหลานทอดทิ้ง ผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะประสบปัญหาในการดำรงชีพอย่างมาก เนื่องจากไม่มีรายได้ที่จะนำมาใช้เพื่อแสวงหาสิ่งของจำเป็นมาเพื่อใช้ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของตนเองได้ และในท้ายที่สุดก็จะตกเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องให้การดูแลผู้สูงอายุเหล่านี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนและตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุสำหรับผู้ทำงานในระบบ

ในระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นทั้งในระบบบำนาญแห่งชาติ และระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างนั้นเมื่อผู้ประกันตนมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญแล้ว ผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญเท่านั้นแต่จะไม่มีสิทธิเลือกรับบำนาญ แต่ในระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยมีข้อพิจารณา ดังนี้

2.1 ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับเมื่อพ้นจากวัยทำงาน

1. ระบบบำนาญบำนาญข้าราชการ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ผู้มีสิทธิได้รับบำนาญมีสิทธิเลือกรับบำนาญทำให้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงด้านรายได้ในอนาคต ในระบบนี้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญหรืออาจเลือกรับ

⁹⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 มาตรา 6

บำเหน็จก็ได้” ดังนั้น หากข้าราชการคนใดเลือกรับบำเหน็จ อาจทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้อื่นๆ ได้ในอนาคต เพราะผู้ที่รับบำเหน็จไปอาจนำเงินบำเหน็จไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องได้ เช่น นำไปเล่นการพนัน ซื้อสิ่งของฟุ่มเฟือย เป็นต้น หรืออาจนำเงินบำเหน็จไปลงทุนแล้วเกิดความผิดพลาดไม่ประสบความสำเร็จเงินบำเหน็จนั้นอาจหมดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้กลายเป็นผู้ที่ไม่มียาไรได้ และต้องพึ่งพิงรายได้จากผู้อื่น เช่น บุตร หลาน ซึ่งหากไม่มีบุตรหลาน หรือไม่สามารพพึ่งพิงบุตรหลานได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ผู้นั้นย่อมตกเป็นผู้ที่ประสบปัญหาในการดำรงชีพ

2. ระบบบำเหน็จลูกจ้าง ลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่พ้นจากงานเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ย่อมมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จซึ่งเป็นเงินก้อน¹⁰⁰ จำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้างเดือนสุดท้ายและระยะเวลาการทำงาน ถ้าลูกจ้างประจำของส่วนราชการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ซึ่งจดทะเบียนแล้ว (กสจ.) จะได้รับเงินก้อนอีกเช่นกัน แต่เป็นเงินก้อนที่มาจากเงินสะสมและเงินสมทบรวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวจาก กสจ. จะเห็นได้ว่าลูกจ้างประจำที่พ้นจากงานเมื่ออายุครบหกสิบปีนั้นมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินก้อนเท่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้อื่นๆ ได้ในอนาคตทำนองเดียวกับข้าราชการที่เลือกรับบำเหน็จ

3. ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายกำหนดว่าเมื่อลูกจ้างสิ้นสุดสถานภาพการเป็นลูกจ้างเนื่องจากเกษียณอายุ ลาออก หรือตาย ย่อมมีสิทธิได้รับเงินก้อนหรืออาจเรียกว่าบำเหน็จเท่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ โดยที่ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามระบบนี้มี 3 กลุ่ม ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และลูกจ้างภาคเอกชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามแนวปฏิบัติของกระทรวงการคลังนั้น พนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในขณะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสิทธิในการเลือกที่จะเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจะอยู่ในระบบบำเหน็จแบบเดิมก็ได้ สำหรับพนักงานที่ไม่เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพก็ให้อยู่ในกองทุนบำเหน็จแบบเดิม และเมื่อพนักงานกลุ่มนี้เกษียณอายุย่อมมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จจากกองทุนบำเหน็จ ส่วนพนักงานที่เข้าทำงานใหม่หลังจากที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว จะต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและเมื่อเกษียณอายุ ก็จะมีสิทธิได้รับเงินก้อน ที่มาจากเงินสะสม และเงินสมทบรวมทั้งดอกผลของเงินดังกล่าวจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะเห็นได้ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกคนทั้งพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ก่อนหรือขณะที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและพนักงานที่เข้าทำงานหลังจากที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ

⁹⁹ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 53 ประกอบมาตรา 48

¹⁰⁰ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 ข้อ 4.

จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เมื่อเกษียณอายุมีสิทธิได้รับเพียงเงินบำนาญเท่านั้นไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ซึ่งอาจทำให้มีพนักงานปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้ขึ้นได้ในอนาคตทำนองเดียวกับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ

(2) กลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน ลูกจ้างนอกจะได้รับควบคุมครองจากระบบประกันสังคมซึ่งเป็นระบบบังคับแล้ว ลูกจ้างภาคเอกชนอาจสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยสมัครใจ และเมื่อลูกจ้างเกษียณอายุและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีสิทธิได้รับจะมีสิทธิรับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม และยังมีสิทธิได้รับเงินก้อนที่มาจากเงินสะสม และเงินสมทบรวมทั้งดอกผลของเงินดังกล่าวจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น แม้ลูกจ้างภาคเอกชนที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อเกษียณอายุจะมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นเงินก้อนก็ตาม แต่ลูกจ้างภาคเอกชนจะไม่มีปัญหาความมั่นคงทางรายได้มากนัก เพราะลูกจ้างภาคเอกชนยังมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมอีกส่วนหนึ่งด้วย

(3) กลุ่มลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ได้กล่าวแล้วในข้อ 2.1.2 จึงไม่กล่าวซ้ำอีก

4. ระบบกองทุนประกันสังคม ระบบนี้ให้ความคุ้มครองบุคคล 2 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และผู้ประกันตนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งแต่ละกลุ่มจะได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนแตกต่างกันไป กล่าวคือ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และผู้ประกันตนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทน 7 ประการ โดยมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพด้วย โดยผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และผู้ประกันตนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อเกษียณอายุและมีคุณสมบัติครบถ้วนย่อมมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่เปิดช่องให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเลือกรับบำนาญ ในส่วนนี้ถือเป็นข้อดีของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพราะจะทำให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ผู้รับเงินบำนาญชราภาพมีหลักประกันด้านรายได้ภายหลังเกษียณอายุไปแล้ว ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียง 3 ประการ โดยไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ในส่วนนี้ถือเป็นข้อด้อยของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพราะ ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เมื่อเป็นผู้สูงอายุจะไม่ได้รับหลักประกันด้านรายได้จากกองทุนประกันสังคม

5. ระบบกองทุนสงเคราะห์ (ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2535) ในระบบนี้ครูใหญ่และครูที่เกษียณอายุมีสิทธิได้เงินลงทุนเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นเงินก้อนจากกองทุนสงเคราะห์เท่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ดังนั้น บุคคลกลุ่มนี้ก็อาจประสบปัญหาทำนองเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างประจำของส่วนราชการได้

2.2 การทบทวนจำนวนเงินสมทบ

ในระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นทั้งระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) และระบบประกันบำนาญลูกจ้าง (Employees Pension Insurance) กฎหมายจะกำหนดให้มีการทบทวนจำนวนเงินสมทบอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุก ๆ ห้าปี ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่ามีเงินเพียงพอที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนบำนาญให้แก่สมาชิก

ในระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศ โดยเฉพาะระบบกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ (Defined Benefit) ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการทบทวนอัตราเงินสมทบภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ทำให้ปัจจุบันกองทุนประกันสังคม(ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) เก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างในอัตราที่ต่ำเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้กองทุนประกันสังคม(ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) มีความไม่มั่นคงได้ โดยมีผู้วิเคราะห์ว่ากองทุนประกันสังคม(ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) หากเก็บเงินสมทบในอัตราปัจจุบันกองทุนจะสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนบำนาญได้เพียง 43 ปีเท่านั้น¹⁰¹

2.3 การกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนบำนาญ

ในประเทศญี่ปุ่นโดยเฉพาะในระบบบำนาญแห่งชาติจะกำหนดอายุที่สามารถรับบำนาญพื้นฐานได้สมาชิกจะต้องมีอายุ 65 ปี แต่หากจะรับบำนาญก่อนกำหนดจะได้รับบำนาญลดลงตามส่วน

ส่วนประเทศไทยข้าราชการที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์หรือลาออกเมื่ออายุ 50 ปีบริบูรณ์¹⁰² และมีเงื่อนไขอื่นตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน ย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญ ส่วนลูกจ้างภาคเอกชนเมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์¹⁰³ และมีเงื่อนไขอื่นตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะเห็นได้ว่าอายุในการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนบำนาญของประเทศไทยกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ ทำให้ระยะเวลาการรับบำนาญของข้าราชการและ

¹⁰¹ อารักษ์ พรหมณี และนิชดา เสนีย์มโนมัย. การประกันสังคมกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร:แนวคิด รูปแบบการวิเคราะห์ และแนวทางการดำเนินงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม, 2542, หน้า 68.

¹⁰² พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 13 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 52

¹⁰³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 76

ลูกจ้างภาคเอกชนมากขึ้นเพราะประชากรมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้น เนื่องจากความเจริญทางการแพทย์ ส่งผลให้ต้องรัฐบาลหรือกองทุนประกันสังคมแล้วแต่กรณี ต้องจ่ายเงินบำนาญมากขึ้น กรณีที่เป็น การจ่ายเงินบำนาญให้กับข้าราชการก็จะทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณ แต่ถ้าเป็นการจ่าย ประโยชน์ทดแทนบำนาญแก่ลูกจ้างภาคเอกชนก็จะเป็นภาระแก่กองทุนประกันสังคม มีผู้วิเคราะห์ ว่าการกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับบำนาญของกองทุนประกันสังคมที่ 55 ปี และมีการจ่ายอัตรา เงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้างในอัตราฝ่ายละ 3 % จะทำให้กองทุนอยู่รอดได้เพียง 43 ปี ดังที่ กล่าวแล้วในข้อ 2.2 แต่ถ้าหากมีการขยายอายุการเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนบำนาญจาก 55 ปีเป็น 60 ปี จะทำให้กองทุนมีอายุขี้ออกไปอีกอย่างน้อย 5 ปี¹⁰⁴ ดังนั้นหากขยายอายุการเกิด สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนบำนาญจาก 55 ปีเป็น 65 ปี เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นก็น่าจะยืด อายุกองทุนไปอีกอย่างน้อยถึง 10 ปี

2.4 การปรับจำนวนเงินบำนาญ

ในประเทศญี่ปุ่นทั้งระบบบำนาญแห่งชาติและระบบบำนาญลูกจ้างของประเทศ ญี่ปุ่น จะมีการปรับจำนวนเงินบำนาญลูกจ้างตามดัชนีราคาผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Price Index) เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญที่ผู้สูงอายุได้รับ

ส่วนการปรับจำนวนเงินบำนาญของไทยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีการปรับเงินเพิ่มให้แก่ผู้รับบำนาญ เช่นเดียวกับระบบบำนาญแห่งชาติและระบบบำนาญลูกจ้างของประเทศญี่ปุ่น แต่จะปรับเมื่อมีการ ปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ ไม่ใช่ปรับตามดัชนีราคาผู้บริโภค เช่นนี้อาจทำให้ค่าของเงินบำนาญ ที่ได้รับลดลง ทำให้ผู้รับบำนาญได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น เนื่องจากราคาสินค้าและบริการอาจ เพิ่มขึ้นในขณะที่เงินบำนาญที่ได้รับมีจำนวนเท่าเดิม

2. ระบบกองทุนประกันสังคม (ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ) ในประเด็น เกี่ยวกับการปรับจำนวนเงินบำนาญ ระบบกองทุนประกันสังคมมีข้อดีอย่างมากว่าระบบบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ เนื่องจากระบบกองทุนประกันสังคมไม่มีระบบการปรับจำนวนเงินบำนาญ ลูกจ้างเลย กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ลูกจ้างผู้รับบำนาญเมื่อรับบำนาญไปช่วงเวลาหนึ่งมูลค่าที่แท้จริง ของเงินบำนาญที่ลูกจ้างได้รับอาจมีมูลค่าลดลงตามภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากสินค้าและบริการมี ราคาสูงขึ้นในขณะที่เงินบำนาญที่ได้รับมีจำนวนเท่าเดิม ซึ่งปัญหาจะเป็นทำนองเดียวกับข้าราชการ บำนาญ แต่ปัญหาของลูกจ้างภาคเอกชนจะมีความรุนแรงมากกว่า

¹⁰⁴ อารักษ์ พรหมณี และนิชดา เสนีย์มโนมัย. การประกันสังคมกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร:แนวคิด รูปแบบ การ วิเคราะห์ และแนวทางการดำเนินงาน. หน้า 68.

2.5 สวัสดิการอื่นๆ

ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 นอกจากจะมีการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ แล้วกฎหมายยังเปิดช่องให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิกอีกด้วย เช่น การให้สมาชิกกู้ยืมเงิน¹⁰⁵ เป็นต้น ในขณะที่ระบบบำนาญแห่งชาติหรือระบบบำนาญลูกจ้างของประเทศญี่ปุ่น ไม่มีสวัสดิการทำนองเดียวกันนี้

3. วิเคราะห์หลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ยากไร้

ระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ของประเทศไทยใช้ระบบการสงเคราะห์ (social assistance) โดยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เบี้ยยังชีพ) ให้กับผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งซึ่งได้รับคัดเลือกในอัตราคนละ 300 บาทต่อเดือน โดยมีการจำกัดจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับคัดเลือกจะต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ทำให้ผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งบางส่วนไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ทำให้บุคคลเหล่านั้นประสบปัญหาในการดำรงชีพ

นอกจากนั้น ผู้สูงอายุที่ได้รับคัดเลือกให้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เมื่อพิจารณาจำนวนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้วพบว่า จำนวนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ได้รับมีอัตราที่ต่ำมากเพียง 300 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศไทยที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดไว้เมื่อ พ.ศ. 2545 ในอัตรา 922 บาทต่อคนต่อเดือน¹⁰⁶ ทำให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพหากไม่มีรายได้อื่น ประสบปัญหามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของตนเองได้

4. วิเคราะห์ มาตรการระยะสั้นและระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

แม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุไว้หลายมาตรการ แต่มีเพียงบางมาตรการก็ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เช่นลดหย่อนภาษีรายได้ให้แก่บุตรซึ่งเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เป็นบุพการี ปัจจุบันมีประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47(1)(ญ) แห่งประมวลรัษฎากร โดยประกาศเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2548 แต่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 เป็นต้น

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 9

¹⁰⁶ น้ำผึ้ง มีศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

ไป หรือมาตรการด้านการให้บริการทางสุขภาพโดยไม่คิดมูลค่า(ดำเนินการโดยกระทรวงสาธารณสุข¹⁰⁷ แต่บางมาตรการก็ยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น มาตรการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะแก่ผู้สูงอายุ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ยังไม่มีการลดค่าโดยสารให้แก่ผู้สูงอายุแต่ประการใด มีเพียงการรถไฟแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่จัดให้มีการลดครึ่งราคาแก่ผู้สูงอายุที่ใช้บริการรถไฟในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน เป็นเวลา 4 เดือน ซึ่งก็เป็นการให้สวัสดิการแบบครั้งๆ กลางๆ¹⁰⁸ ในส่วนนี้จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

¹⁰⁷ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹⁰⁸ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ในอดีตที่ผ่านมาสังคมไทยถือว่าการดูแลผู้สูงอายุ นั้น เป็นหน้าที่ของบุตรหลานหรือครอบครัว เนื่องจากประเทศไทยมีจารีตประเพณีในเรื่องความกตัญญู แต่ต่อมาสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัวมีประสิทธิภาพลดลง ดังนั้น รัฐควรต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุแทนครอบครัวมากขึ้น จากการศึกษาประมาณประชากร ภายในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2553) ประเทศไทยจะประสบกับภาวะที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุสูง ดังนั้นการสร้างระบบหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐควรที่จะต้องดำเนินการ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะได้ดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไว้แล้วหลายฉบับก็ตาม แต่เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศไทยสามารถรับมือกับปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันใกล้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องทบทวนกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อดูว่ามีจุดบกพร่องหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

จากการศึกษาระบบหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศไทย พบว่า ยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

✓ 1. ปัญหาการขาดหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุของผู้ที่ทำงานนอกระบบ จากการศึกษาพบว่าระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศไทยปัจจุบัน มุ่งคุ้มครองผู้ที่ทำงานในระบบเท่านั้น เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในภาคเอกชน เป็นต้น ยังไม่ครอบคลุมผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เกษตรกร หรือผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ทำนุคคลกลุ่มนี้ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ขาดหลักประกันรายได้เมื่ออยู่ในวัยผู้สูงอายุ

2. ปัญหาประโยชน์ทดแทนที่ได้รับเมื่อพ้นจากวัยทำงานของผู้ที่ทำงานในระบบ ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีสูงอายุตามระบบหลักประกันด้านรายได้ผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบของประเทศไทยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิเลือกรับบำเหน็จแทนการรับบำนาญ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับบำนาญสามารถเลือกรับบำเหน็จได้ ดังนั้น

หากข้าราชการคนใดเลือกรับบำเหน็จ อาจทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้ขึ้นได้ในอนาคต

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสูงอายุเป็นบำเหน็จ ในปัจจุบันผู้ที่ทำงานในระบบจำนวนมากเมื่อเกษียณอายุจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นบำเหน็จเท่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ เช่น ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน เป็นต้น ทำให้บุคคลกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้ขึ้นได้ในอนาคตเช่นเดียวกับข้าราชการที่เลือกรับบำเหน็จแทนการรับบำนาญ

✓ 3. ปัญหาการไม่มีระบบการทบทวนอัตราเงินสมทบ ในระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยเฉพาะระบบกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ (Defined Benefit) ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการทบทวนอัตราเงินสมทบภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ทำให้ปัจจุบันกองทุนประกันสังคม(ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) เก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างในอัตราที่ต่ำเพียงฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้างของผู้ประกันตนเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้กองทุนประกันสังคม(ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) มีความไม่มั่นคงได้ในอนาคต

✓ 4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนบำนาญ อายุในการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนบำนาญของประเทศไทยกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ เช่น 50 ปี 55 ปี หรือ 60 ปี เท่านั้น ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นกำหนดอายุในการเกิดสิทธิรับบำนาญไว้ค่อนข้างสูงที่อายุ 65 ปี ทำให้ระยะเวลาการรับบำนาญของข้าราชการและลูกจ้างภาคเอกชนยาวนาน เนื่องจากประชากรมีอายุยืนยาวมากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลหรือกองทุนประกันสังคมแล้วแต่กรณี ต้องจ่ายเงินบำนาญมากขึ้น กรณีที่เป็นการจ่ายเงินบำนาญให้กับข้าราชการก็จะทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณ แต่ถ้าเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนบำนาญแก่ลูกจ้างภาคเอกชนก็จะเป็นภาระแก่กองทุนประกันสังคมรวมทั้งอาจจะทำให้ฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมไม่มั่นคงได้

✓ 5. ปัญหาการเกี่ยวกับระบบการปรับจำนวนบำนาญ การปรับจำนวนเงินบำนาญมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญที่ผู้รับบำนาญได้รับ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการปรับจำนวนเงินบำนาญตามระบบหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุของประเทศไทยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการปรับจำนวนเงินบำนาญข้าราชการ ระบบการปรับจำนวนเงินบำนาญของข้าราชการมีการปรับจำนวนบำนาญเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นแต่แตกต่างกันตรงที่การปรับจำนวนบำนาญของประเทศญี่ปุ่นจะเป็นไปตามดัชนีราคาผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Price Index) แต่การปรับจำนวนเงินบำนาญของข้าราชการ จะปรับเมื่อมีการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ มิได้ปรับอัตราเงินบำนาญตามดัชนีราคาผู้บริโภค เมื่อเป็นเช่นนี้เมื่อภาวะทาง

เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปค่าของเงินบำนาญที่ได้รับอาจมีมูลค่าลดลง ทำให้ผู้รับบำนาญได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากราคาสินค้าและบริการอาจเพิ่มขึ้นในขณะที่เงินบำนาญที่ได้รับมีจำนวนเท่าเดิม

✓ 5.2 ปัญหาการไม่มีระบบการปรับจำนวนบำนาญชราภาพของระบบกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่มีระบบการปรับจำนวนเงินบำนาญลูกจ้าง ดังนั้น มูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญชราภาพที่ลูกจ้างได้รับอาจมีมูลค่าลดลงเมื่อระยะเวลาผ่านไปได้ ซึ่งปัญหาของลูกจ้างที่รับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมจะมีความรุนแรงมากกว่าปัญหาของข้าราชการที่รับบำนาญ เพราะบำนาญของข้าราชการยังมีการปรับเพิ่มขึ้นเมื่อมีการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ แต่จำนวนเงินบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคมนั้นจะไม่มี การรับขึ้นเลยตลอดระยะเวลาการรับบำนาญชราภาพ

6. ปัญหาเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่ยากไร้ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูง-อายุ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 2 ประเด็น ดังนี้

6.1 ปัญหาการจำกัดจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจะต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ¹⁰⁹ ทำให้มีผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งบางส่วนไม่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ทั้งๆ บุคคลเหล่านี้สมควรที่จะได้รับ

6.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพไว้ในอัตราต่ำ ปัจจุบันระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดจำนวนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพไว้ในอัตราเพียงคนละ 300 บาทต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศไทย 922 บาทต่อคนต่อเดือน ทำให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพหากไม่มีรายได้อื่นย่อมประสบปัญหาไม่มีรายได้อื่นเพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน

7. ปัญหามาตรการทางกฎหมายระยะสั้นและระยะกลางที่เกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บางมาตรการยังไม่เป็นผลในอย่างปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น มาตรการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะแก่ผู้สูงอายุ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ยังไม่มีการลดค่าโดยสารให้แก่ผู้สูงอายุแต่ประการใด ในขณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทย

¹⁰⁹ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 6

ประเทศไทยจัดให้มีการลดครึ่งราคาแก่ผู้สูงอายุที่ใช้บริการรถไฟในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน เป็นเวลา 4 เดือน มิได้ลดราคาค่าบริการสำหรับผู้สูงอายุตลอดทั้งปี

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2. ข้อเสนอแนะ

✓ 1. ควรตราพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติขึ้น เพื่อจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติขึ้น โดยมีขอบเขตความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนชาวไทยทุกคน โดยมีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ประชาชนไทยทุกคนมีหลักประกันรายได้เมื่ออยู่ในวัยสูงอายุ

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติดังกล่าว นอกจากจะจ่ายประโยชน์ทดแทนบำนาญให้กับผู้สูงอายุแล้ว ควรมีการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ ให้กับผู้ที่เป็สมาชิกอีกด้วย เช่น การจัดสวัสดิการให้สมาชิกกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ตามความจำเป็น ทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

2. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับบำนาญ มีสิทธิได้รับบำนาญเท่านั้น ไม่มีสิทธิเลือกรับบำเหน็จ เพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับความไม่มั่นคงทางรายได้ในอนาคตของข้าราชการบางคนที่อาจเลือกรับบำเหน็จ

นอกจากนั้น ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชกฤษฎีกา โดยให้ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ อยู่ในขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเฉพาะประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ แทนการได้รับเงินก้อนเมื่อเกษียณอายุอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

✓ 3. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยให้มีการทบทวนอัตราเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะอัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เพื่อให้กองทุนประกันสังคม (ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) มีความมั่นคงทางการเงินและสามารถจ่ายเงินบำนาญชราภาพได้อย่างคล่องตัวในอนาคต

4. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยให้ขยายอายุในการเกิดสิทธิรับบำนาญ จาก 55 ปี (กรณีกองทุนประกันสังคม) และ 50 ปี หรือ 60 ปี (กรณีบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) เป็น 65 ปี ทำนองเดียวกับอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญของของประเทศญี่ปุ่น เพื่อลดระยะเวลาการรับบำนาญของผู้รับบำนาญ

ซึ่งจะทำให้ลดภาระทางการคลังของรัฐบาล และลดภาระทางการเงินของกองทุนประกันสังคม อีกทั้งยังเป็นการช่วยเพิ่มความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

5. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้มีระบบการปรับจำนวนบำนาญหรือเงินบำนาญชราภาพตามอัตราดัชนีราคาผู้บริโภค เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญที่ผู้รับบำนาญได้รับ

6. หากมีการตราพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติขึ้นตามข้อเสนอแนะในข้อ 1 แล้วจะทำให้คนไทยทุกคนมีหลักประกันรายได้อย่างน้อย 1 หลักประกันที่ช่วยให้ผู้สูงอายุหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนและความไม่มั่นคงของรายได้ ซึ่งจะทำให้ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอาจมีความสำคัญลดลงไป แต่อย่างไรก็ตาม ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องมียู่ต่อไป เพื่อสร้างความมั่นคงของรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุที่หลุดรอดจากระบบบำนาญแห่งชาติ แต่ควรแก้ไขระเบียบกรมการประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุให้ผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้งทุกคนมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ไม่ควรมีการจำกัดจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ และจำนวนเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพควรเป็นจำนวนที่เพียงพอต่อการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุ

7. ควรมีการผลักดันมาตรการระยะสั้นและระยะกลางเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้มีผลในอย่างปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้นให้กับผู้สูงอายุ ในขณะที่มาตรการระยะยาวยังไม่มีผลบังคับ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กุลพล พลวัน. สติธิมนุชยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนผู้สูงอายุ
แห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 – 2564. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร :
อัมรินทร์ปริ้นติ้ง กรุ๊ป, ม.ป.ป.
- นิคม จันทรวินิจ. กฎหมายประกันสังคม:แนวคิดพัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานใน
ประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. หลักกฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2535.
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. สังคมวิทยาภาวะสูงอายุความเป็นจริงและการคาดการณ์ในสังคมไทย.
กรุงเทพมหานคร :จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- อาร์กษ พรหมณี และนิยดา เสนีย์ม โนมัย. การประกันสังคมกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร :
แนวคิด รูปแบบ การวิเคราะห์ และแนวทางการดำเนินงาน . กรุงเทพมหานคร : สำนัก
งานประกันสังคม, 2542.

วารสาร

- มนัส แจ่มเวหา. “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 35, ฉบับที่ 1.
มกราคม – กุมภาพันธ์ 2537.
- สุวัฒน์ ปิ่นนิกร “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” วารสารกรมบัญชีกลาง. ปีที่ 38, ฉบับที่ 1.
มกราคม – กุมภาพันธ์ 2540.

เอกสารอื่นๆ

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานวิจัย เรื่อง “โครงการการประเมินผลการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ” กรุงเทพมหานคร : บริษัทบางกอกบล็อกรังจำกัด 2547.

เพ็ชรา ถาวรระ. รายงานการศึกษาดูงาน หลักสูตร The 10 (th) Study Programme for the Asian Social Insurance Administrators เรื่อง ระบบบำนาญ ประเทศญี่ปุ่น 2544.

มัทนา พนานิรามัย. “การสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย” ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

กฎหมาย

กฎกระทรวง กำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2545

กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.
2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519

วิทยานิพนธ์

น้ำผึ้ง มีศิล. “ระบบหลักประกันรายได้ภายหลังวัยทำงาน” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ประเสริฐ ช่อดอก “สิทธิประโยชน์ของนายจ้างลูกจ้างตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ :
เปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐวิสาหกิจ” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543.

สิริกัร ดันติถาวรกิจ. “การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ:กรณีศึกษาผู้สูงอายุยากจน
ในตำบลนางบวช อำเภอบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี” วิทยานิพนธ์สังคม
สงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2545.

สุภาพ ศิริไกรวัฒนวงศ์. “หลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพภายใต้กฎหมายประกันสังคมใน
ประเทศไทย ” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542.

Internet

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

<http://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/p36-37a.html>

ประวัติผู้เขียน

ประวัติส่วนตัว

ชื่อ	นายชนากร โกมลวานิช
วัน เดือน ปี เกิด	13 กรกฎาคม 2515
ชื่อบิดา	ค.ต.ชาญ โกมลวานิช
ชื่อมารดา	นางชลอ โกมลวานิช

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2536	นิติศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2538	เนติบัณฑิตไทย	สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2538-2543	นิติกร	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2543-2547	นิติกร	คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล
พ.ศ. 2535-ปัจจุบัน	อาจารย์พิเศษ	มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา