สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติ
ผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

เพิ่มเติม (Supplement)

อ.พ. ๔ /๒๕๕๒ สมัยประชุมสามัญทั่วไป

จัดทำโดย กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ
โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

เรียกดูเอกสารได้ที่
www.parliament.go.th/library

๑. ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
(เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
ตามมาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

๒. ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
(เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
ตามมาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

๓. ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(นางอุตมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
(เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
ตามมาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

๔. ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
(เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
ตามมาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นในเวลาจำกัด เพื่อให้ทันใช้ประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น แก่สมาชิกรัฐสภาและผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง เอกสารประกอบการพิจารณานี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑,๒,๓ สำนักวิชาการเป็นผู้จัดทำ และเผยแพร่ทาง www.parliament.go.th/library ผู้ใดนำข้อความหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในเอกสารนี้ไปลงพิมพ์ในเอกสารอื่น โปรดอ้างอิงที่มากำกับไว้ด้วย

ต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ – ๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๙

กลุ่มงานบริการวิชาการ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
1. หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1
2. หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	2
3. หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	3
4. หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	4
5. สรุปสาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	5
6. ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 กับร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ , นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ , นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และ นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	6
7. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	15
8. เนื้อหาโดยสรุปฐานข้อมูลผู้สูงอายุในประเทศไทย	19
9. นโยบายผู้สูงอายุในออสเตรเลีย ฮ่องกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์	22
10. สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ	24
11. สถิติผู้สูงอายุในประเทศไทย	26
12. ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ	27
13. ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนสำหรับประชาชนไทยเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ	38
14. การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย	51
15. มติคณะรัฐมนตรี	62
16. ผลการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ	66
17. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	67
18. ข่าวจากสื่อมวลชน	78

ผู้รับผิดชอบ

นางวิจิตรา วัชราภรณ์	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นางอารยะหญิง จอมพลาพล	ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริการวิชาการ ๓

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางมาลินี คงรื่น	วิทยากร 8 ว.
นายวิชาญ ทรายอ่อน	วิทยากร 5
นางบุศรา เข็มทอง	นิติกร 5
นายณัฐพล ยิ่งกล้า	นิติกร 4
นางมัลลิกา สมบัติศิริ	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๖
นางสาวอัชฌา ไดรมาลัย	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑
นางเมษณีญา สวนทรัพย์	เจ้าหน้าที่ธุรการ ๔

3 กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

หลักการและเหตุผลแห่ง

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 (5))

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 (11))

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 (2))

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หลักการและเหตุผลแห่ง

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นางวรศุอี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 (5))

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 (11))

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 (2))

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หลักการและเหตุผลแห่ง

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 (5))

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 (11))

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 (2))

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หลักการและเหตุผลแห่ง

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 (5))

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 (11))

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 (2))

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ

นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ และนายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

---

1. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

2. วันใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

3. กำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอนุมัติ การจ่ายเบี้ยยังชีพ เป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ

4. กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนจากรัฐ

5. กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กับ ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ, นางวรฤลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ, นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ และนายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรฤลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
	มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...."	มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...."	มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...."	มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...."
	มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
มาตรา 9 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้อง	มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (5) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน	มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (5) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน	มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (5) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน	มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (5) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรฤดี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย กลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวได้มีส่วนร่วมในการช่วยดูแลผู้สูงอายุ (2) กำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักตาม (1) ตลอดจนประสานงานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักดังกล่าว (3) พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือ กิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุ (4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 20 (1)				
(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการ	“(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการ	“(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการ	“(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการ	“(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
คุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2) (6) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนตามมาตรา 20 (3) (7) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 21 (8) กำหนดระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (9) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และ	จ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2)"	จ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2)"	จ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2)"	จ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา 20 (2)"

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
กิจกรรมของผู้สูงอายุ (10) เสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (11) พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับผู้สูงอายุตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย				
มาตรา 11 ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้ (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ	**มาตรา 4** ให้ยกเลิกความใน (11) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน	**มาตรา 4** ให้ยกเลิกความใน (11) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน	**มาตรา 4** ให้ยกเลิกความใน (11) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน	**มาตรา 4** ให้ยกเลิกความใน (11) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมใน กิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ				

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดย มิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง (9) การให้คำแนะนำ ปรึกษา ดำเนินการอื่น ที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	“(11) <u>การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน</u>อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”	“(11) <u>การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน</u>อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”	“(11) <u>การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน</u>อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”	“(11) <u>การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน</u>อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย กลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประกอบด้วยเป็นสำคัญ การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสองดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้				

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด **มาตรา 20** ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ให้ความต่อไปนี้แทน "(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด"	มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ให้ความต่อไปนี้แทน "(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด"	มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ให้ความต่อไปนี้แทน "(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด"	มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และให้ให้ความต่อไปนี้แทน "(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และอนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด"

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			
	นายจุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางวรศุลี สุวรรณปริสุทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ	นายอำนวย คลังผา กับคณะ เป็นผู้เสนอ
(3) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด	ผู้รับสนองพระบรมราโองการ --- นายกรัฐมนตรี	ผู้รับสนองพระบรมราโองการ --- นายกรัฐมนตรี	ผู้รับสนองพระบรมราโองการ --- นายกรัฐมนตรี	ผู้รับสนองพระบรมราโองการ --- นายกรัฐมนตรี

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ[1]

ที่มาของโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

โครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2536 ในระยะแรกอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์จัดสรรให้ผู้สูงอายุทุกจังหวัด หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาทต่อเดือน ต่อมาบริการ เบี้ยยังชีพได้ขยายกลุ่มเป้าหมายและงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเติมอีก 100 บาทเป็น 300 ต่อคนต่อเดือน

ระยะแรกของการดำเนินการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในความดูแลของกรมประชาสังเคราะห์ ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการผ่านศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้เข้าไปรวมอยู่ในสังกัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี 2536 ส่งผลให้บริการดังกล่าวถูกโอนงานไปให้แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นผู้ดูแลร่วมกับกรมประชาสังเคราะห์

จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลส่งผลให้ในปี 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของบริการเบี้ยยงชีพมาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครดำเนินการแทน โดยให้เป็นไปตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2543 และจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 ได้มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นราย 6 เดือน 2 งวด ๆละ 1,800 บาท รวมเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทั้งปี 3,600 บาท (เดือนละ 300 บาท) และในปี 2546 งบประมาณ เบี้ยยังชีพไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการแทนสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด

การดำเนินงานเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในเรื่องของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในมาตรา11(11)ซึ่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินงานตาม

---

[1] ที่มา: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ[ข้อมูลออนไลน์] สืบค้นข้อมูลจาก http://intranet.opp.go.th/src/fls/25092008122651120l8.doc วันที่31มกราคม2552

ได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนข้อมูลให้กับกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการนำไปกำหนดนโยบายในเรื่องการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

สำหรับการติดตามผลการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้อาศัยกลไกของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการรับทราบสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการดำเนินงาน นอกจากนี้ในส่วนภูมิภาคจะมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นหน่วยประสานการดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในระดับพื้นที่

และเนื่องจากปัจจุบันระดับค่าครองชีพมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราค่าเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับอยู่ไม่เพียงพอกับการยังชีพ กระทรวงมหาดไทยจึงขออนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากอัตราเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นอัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549ลงมติอนุมัติในหลักการให้ปรับเพิ่มตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

คุณสมบัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

1. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ในกรณีที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกันให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่า หรือผู้ที่มีปัญหาซ้ำซ้อน หรือ ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริหารของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

ข้อมูลการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ปีงบประมาณ	หน่วยงาน	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ(คน)	รวมเงิน (บาท)
พ.ศ.2549	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (300 บาท/คน/เดือน)	1,073,190 คน	3,863,484,800
	กรุงเทพมหานคร (500 บาท/คน/เดือน)	6,647 คน	39,882,000
		รวม	**3,903,366,800**
พ.ศ. 2550	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (500 บาท/คน/เดือน)	1,755,266 คน	10,531,596,000
	กรุงเทพมหานคร (500 บาท/คน/เดือน)	7,912 คน	47,472,000
		รวม	**10,579,068,000**
พ.ศ.2551	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (500 บาท/คน/เดือน)	1,755,266 คน	10,531,596,000
	กรุงเทพมหานคร (500 บาท/คน/เดือน)	8,700 คน	52,200,000
		รวม	**10,583,796,000**

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำกรอบคำของบประมาณในการสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ใน 75 จังหวัด จำนวน 1,828,456 คน เป็นเงิน 10,970,736,000 บาท และกรุงเทพมหานคร ได้จัดทำกรอบคำของบประมาณในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุใน กทม. จำนวน 19,726 คน เป็นเงินงบประมาณ 118,356,000 บาท (เพิ่มอีก 11,026 ในมกราคม 2551)

จากข้อมูลคาดประมาณจำนวนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2550 มีผู้สูงอายุ 7.02 ล้านคน ทั้งนี้ ประชากรผู้สูงอายุ ร้อยละ 21.7 หรือ 1.52 ล้านคน ให้ข้อมูลว่า มีรายได้ไม่เพียงพอ โดยคาดว่าในปี 2552 จะมีผู้สูงอายุประมาณ 7.44 ล้านคน (เมื่ออัตราการเพิ่มอยู่ที่ร้อยละ 2.87) และคาดว่าจะมีผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ประมาณ 1.61 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับการสำรวจในปี 2550 ที่พบว่า ผู้สูงอายุมีรายได้ไม่เพียงพอ ร้อยละ 21.7ในขณะที่รัฐบาลได้ตั้งกรอบงบประมาณสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อยู่ที่ 1,848,182 คน (ทั้งกรุงเทพมหานครและภูมิภาค) คิดเป็นร้อยละ 25 ของผู้สูงอายุทั่วประเทศ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูง

แนวทางการขยายฐานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ปัจจุบันประเทศไทยก้าวเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากมีจำนวนประชากรสูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรรวมทั่วประเทศ โดยในปี พ.ศ.2550 จากผลการสำรวจจำนวน

ประชากรผู้สูงอายุโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุมีจำนวนประมาณ 7.02 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 10.7 ของประชากร ทั้งประเทศ

ในจำนวนประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด จากการสำรวจด้านรายได้ พบว่า ผู้สูงอายุมีรายได้อยู่ระหว่าง 0 – 19,999 บาทต่อคนต่อปี มีจำนวนประมาณ ร้อยละ 34 ในปี 2550 คิดเป็นจำนวนประมาณ 2,386,800 คน ในขณะที่เส้นความยากจนในปีเดียวกันอยู่ที่ 1,443 บาท/คน/เดือน (17,316 บาท/คน/ปี) ทั้งนี้ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยดังกล่าวได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเป็นเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ 1,763,178 คน ทั่วประเทศ และอาจแสดงข้อมูลคาดประมาณได้ตามตาราง

ตาราง แสดงจำนวนผู้สูงอายุที่ควรได้รับความช่วยเหลือเบี้ยยังชีพ คำนวณจากรายได้ต่อปีและเกณฑ์เส้นความยากจนของ สศช.

ปี	จำนวนผู้สูงอายุ[1] (ล้านคน)	จำนวนผู้สูงอายุมีรายได้ 0 – 19,999 บาท/คน/ปี[2]	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	จำนวนผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือ (เบี้ยยังชีพ)	
				จากการคำนวณ	จากการแจ้งในพื้นที่
2550	7.02	2,386,800	1,763,178[3]	623,622	-
2551	7.23	2,458,404	1,774,992[4]	683,412	-
2552	7.44	2,528,750	2,362,101[5]	166,649	1,109,392[6]
2553	7.65	2,601,000	ไม่น้อยกว่า 2,362,101	238,899	-
2554	7.87	2,675,800	ไม่น้อยกว่า 2,362,101	313,699	-

<u>หมายเหตุ</u>

[1] คำนวณโดยใช้สูตรอัตราการเพิ่มที่ร้อยละ 2.87

[2] **จำนวนผู้สูงอายุ มีรายได้ ต่ำกว่า 10,000 บาท/คน/ปี คิดเป็นร้อยละ 17**
จำนวนผู้สูงอายุ มีรายได้ 10,000 – 19,999 บาท/คน/ปี คิดเป็นร้อยละ 17

[3] จำแนกเป็นผู้สูงอายุใน กทม. 7,912 คน, ในภูมิภาค 1,755,266 คน

[4] จำแนกเป็น - เงินอุดหนุนจากรัฐบาลใน กทม. 8,700 คน, ในภูมิภาค 1,755,266 คน
- เงินรายได้จาก อปท. ใน กทม. 11,026 คน, ในภูมิภาค - คน(ไม่มีข้อมูล)

[5] จำแนกเป็น * เงินอุดหนุนจากรัฐบาลใน กทม. 19,726 คน, ในภูมิภาค 1,828,456 คน
* เงินรายได้จาก อปท. ใน กทม. - คน, ในภูมิภาค 513,919 คน

[6] จำแนกเป็น * ผู้สูงอายุใน กทม. ประมาณ 8,000 คน, ในภูมิภาคประมาณ 1,101,392 คน

เนื้อหาโดยสรุปของฐานข้อมูลผู้สูงอายุในประเทศไทย[1]

ฐานข้อมูลผู้สูงอายุของสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้รวบรวมข้อมูลผู้สูงอายุ (60ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) ของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลจากสำมะโนประชากรประเทศไทย พ.ศ. 2503-2533 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2533-2563 ของกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของฐานข้อมูลผู้สูงอายุนี้ มีวัตถุประสงค์จะรวบรวมข้อมูลตัวเลขเกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทย ทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จนถึงปีสิ้นสุดของการคาดประมาณ เพื่อแสดงแนวโน้มของการเพิ่มประชากรสูงอายุข้อมูลจากฐานข้อมูลผู้สูงอายุนี้แสดงให้เห็นว่า ประชากรสูงอายุของประเทศไทยในอดีตช่วงปี พ.ศ. 2503-2533 มีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในแง่จำนวนและสัดส่วนต่อประชากรทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. 2503 ประชากรสูงอายุมีจำนวน 1.2 ล้านคนหรือร้อยละ 4.6 ของประชากรทั้งประเทศ และมีเพิ่มขึ้นทุกช่วงเวลาต่อมา คือในปี พ.ศ. 2513 เพิ่มเป็น 1.9 ล้านคนหรือร้อยละ 5.0 ในปี พ.ศ. 2523 เพิ่มเป็น 2.5 ล้านคนหรือร้อยละ 5.5 และในปี พ.ศ. 2533 เพิ่มเป็นจำนวน 4.0 ล้านคนหรือร้อยละ 7.4 ของประชากรทั้งประเทศ ทั้งนี้ประชากรสูงอายุเพศหญิงเพิ่มจำนวนและสัดส่วนสูงขึ้นมากกว่าประชากรสูงอายุเพศชาย โดยที่อัตราร้อยละของประชากรสูงอายุเพศหญิงสูงกว่าประชากรสูงอายุเพศชายร้อยละ 0.8-1.0

ในอนาคตจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุประเทศไทย มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากอายุขัยเฉลี่ยของประชากรประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น สถิติข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรแสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2538 ประชากรสูงอายุชายจะเพิ่มเป็น 4.8 ล้านคนหรือร้อยละ 8.11 ในปี พ.ศ. 2543 จะเพิ่มเป็น 5.7 ล้านคนหรือร้อยละ 9.19 ในปี พ.ศ. 2548 เพิ่มเป็น 6.6 ล้านคนหรือร้อยละ 10.2 และแนวโน้มในปีพ.ศ. 2553 ประชากรสูงอายุของประเทศไทยจะเพิ่มเป็น 7.6 ล้านคนหรือร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งหมด ทั้งนี้ประชากรสูงอายุเพศหญิงจะมีจำนวนและร้อยละที่สูงกว่าประชากรสูงอายุเพศชาย โดยมีความแตกต่างอยู่ร้อยละ 1.2-1.9 ข้อมูลดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นว่า จำนวนและอัตราร้อยละของประชากรสูงอายุของประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว ข้อมูลยังแสดงให้เห็นว่าค่าความแตกต่างระหว่างร้อยละของประชากรสูงอายุเพศหญิงและเพศชายเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย แสดงให้เห็นว่าประชากรสูงอายุเพศหญิงมี

---

[1] ที่มา: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [ข้อมูลออนไลน์] สืบค้นจาก http://www.cps.chula.ac.th/pop_info/thai/nop7/aging/project4.html วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 52

จำนวนและสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าประชากรสูงอายุเพศชาย ทั้งนี้เนื่องมาจากอายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพศหญิงยืนยาวกว่าประชากรเพศชาย

ในระดับภูมิภาคของประเทศไทย ประชากรสูงอายุของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2503-2533 นั้นมีสัดส่วนแตกต่างกันในระดับภูมิภาคคือในปี พ.ศ. 2503 ภาคที่มีประชากรสูงอายุในอัตราร้อยละต่อประชากรต่ำที่สุดคือ ภาคตะวันออกฉียงเหนือ คือมีร้อยละ 3.8 โดยมีประชากรสูงอายุเพศหญิงสูงกว่าเพศชายร้อยละ 0.7 ส่วนภาคที่มีสูงที่สุดคือ ภาคกลาง คือมีร้อยละ 5.2 โดยมีเพศหญิงสูงกว่าเพศชายร้อยละ 0.9 สำหรับในปี พ.ศ. 2533 สัดส่วนของประชากรสูงอายุต่อประชากรทั้งภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปโดยที่กรุงเทพมหานคร เป็นที่ที่มีสัดส่วนของประชากรสูงอายุต่ำที่สุดคือร้อยละ 6.0 และมีเพศหญิงสูงกว่าเพศชายร้อยละ 1.1 ส่วนภาคที่สูงที่สุดคือ ภาคกลางและภาคเหนือ โดยมีร้อยละ 8.6 และร้อยละ 8.4 ตามลำดับ โดยที่มีสัดส่วนเพศหญิงสูงกว่าเพศชายร้อยละ 1.5 และร้อยละ 0.9 ตามลำดับทั้งนี้คาดว่าส่วนหนึ่งจะเนื่องมาจากการย้ายถิ่นของประชากรวัยแรงงานเข้าสู่กรุงเทพมหานคร

ในอนาคตประชากรสูงอายุของประเทศไทยในระดับภูมิภาคนั้น ในภาคทุกภาคซึ่งการคาดประมาณประชากรแบ่งภูมิภาคของประเทศไทยเป็น 8 ภูมิภาคคือ กรุงเทพมหานคร ภาคปริมณฑล ภาคกลางส่วนกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก ภาคเหนือ และภาคใต้นั้น มีประชากรสูงอายุเพิ่มจำนวนและร้อยละสูงขึ้นในทุกภูมิภาค เช่นในช่วงปี พ.ศ. 2538-2553 นั้นในกรุงเทพมหานครมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.6 เป็นร้อยละ 9.9 โดยมีความแตกต่างระหว่างเพศชายและเพศหญิงร้อยละ 1.1-1.2 ซึ่งเป็นอัตราร้อยละของผู้สูงอายุที่ต่ำที่สุดในจำนวนทั้ง 8 ภาค ส่วนภาคที่มีอัตราร้อยละของผู้สูงอายุมากที่สุดในภาคทั้ง 8 ภาคคือ ภาคกลางส่วนกลาง คือในช่วงปีดังกล่าวมีอัตราร้อยละของผู้สูงอายุเพิ่มจาก 11.8 ในปี พ.ศ. 2538 เป็นร้อยละ 16.1 ในปี พ.ศ. 2553 โดยมีความแตกต่างระหว่างเพศชายและเพศหญิงร้อยละ 2.5-4.3 ทั้งนี้จะมีร้อยละของประชากรสูงอายุเพศหญิงสูงกว่าเพศชาย เนื่องมาจากอายุขัยเฉลี่ยของเพศหญิงยืนยาวกว่าเพศชาย โดยจะดูได้จากอัตราส่วนเพศชาย/หญิง 100 คนของทุกปีและทุกภูมิภาค สัดส่วนของผู้สูงอายุในภาคอื่นๆนั้น มีอัตราร้อยละอยู่ระหว่างอัตราร้อยละของผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานครและภาคกลางส่วนกลาง

ข้อมูลผู้สูงอายุในระดับจังหวัด ในปี พ.ศ 2513 นั้น ข้อมูลจากสำมะโนประชากรแสดงให้เห็นว่าจังหวัดที่มีร้อยละผู้สูงอายุในระดับต่ำที่สุดคือช่วงร้อยละ 3 ขึ้นไปมีอยู่ 9 จังหวัด และส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกือบทั้งสิ้นคือ จังหวัดอุดรธานี (3.3) กาฬสินธุ์ (3.4) มหาสารคาม (3.4) กำแพงเพชร (3.6) ขอนแก่น (3.6) บุรีรัมย์ (3.7) สกลนคร (3.7) ร้อยเอ็ด (3.8) และหนองคาย (3.9) ส่วนกลุ่มจังหวัดที่มีอัตราร้อยละของผู้สูงอายุอยู่ในระดับสูงที่สุดคือระหว่าง

ร้อยละ 7-8 มีอยู่ 4 จังหวัด โดยที่จังหวัดส่วนใหญ่นั้นเป็นจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดดังกล่าวได้แก่ ปัตตานี (8.0) พระนครศรีอยุธยา (7.8) อ่างทอง (7.8) และสิงห์บุรี (7.3) ในระยะต่อมาอีก 20 ปี คือ ในปี พ.ศ. 2533 นั้น ข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุต่อประชากรรวมเพิ่มสูงขึ้นมาก จากระดับเดิมซึ่งอัตราร้อยละต่ำสุดของระดับจังหวัดอยู่ที่ประมาณอัตราร้อยละ 3 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 สำหรับจังหวัดที่มีอัตราร้อยละของผู้สูงอายุอยู่ในระดับสูงที่สุด ก็เพิ่มจากเดิมที่ระดับประมาณร้อยละ 7-8 เป็นร้อยละประมาณ 12 ในปี พ.ศ. 2533 นั้น จังหวัดที่มีอัตราร้อยละของผู้สูงอายุต่ำสุดอยู่ในระดับร้อยละ 5 มีอยู่ 6 จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ อุดรธานี (5.1) สกลนคร (5.3) กระบี่ (5.6) ระนอง (5.6) หนองคาย (5.8) ส่วนกลุ่มจังหวัดที่มีอัตราร้อยละของผู้สูงอายุสูงสุดมีอยู่ 4 จังหวัดคือ อ่างทอง (12.9) สิงห์บุรี (12.8) พระนครศรีอยุธยา (12.3) และสมุทรสงคราม (12.1) จังหวัดเหล่านี้เป็นจังหวัดในภาคกลางทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปข้อมูลผู้สูงอายุของประเทศไทย แสดงให้เห็นชัดเจนว่าประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มสูงขึ้นมาอย่างต่อเนื่องจากอดีต และในอนาคตคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไป ทั้งนี้เนื่องมาจากอายุขัยเฉลี่ยของประชากรประเทศไทยยืนยาวขึ้น

นโยบายผู้สูงอายุในออสเตรเลีย ฮ่องกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์[1]

สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศพัฒนาแล้วเช่น ออสเตรเลีย ฮ่องกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ มีความแตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ผู้สูงอายุในประเทศออสเตรเลียมีความต้องการให้รัฐดำเนินการเฉพาะเรื่องการจัดการทรัพยากรซึ่งมีความมุ่งหมายอยู่ที่การจัดโครงการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งการจัดดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและตรงตามความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุ ส่วนการสอดแทรกเรื่องการดูแลผู้สูงอายุในโครงการต่างๆ ของครอบครัวไม่ได้รับความสนใจในประเทศออสเตรเลีย ฮ่องกงมุ่งให้ความสนใจเรื่องการให้ชุมชนรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุ และมีโครงการต่างๆ ในด้านผลประโยชน์และความมั่นคง ด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ด้านบริการสนับสนุนจากชุมชน และด้านการศึกษาโดยให้ชุมชนให้การศึกษาแก่ผู้สูงอายุ

ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนามากที่สุดในภูมิภาคได้เน้นการให้ครอบครัวรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุ รัฐได้อนุมัติงบประมาณจำนวนมากสำหรับการแพทย์และการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุ และส่งเสริมให้มีการดูแลรักษาผู้สูงอายุภายในบ้าน ซึ่งเป็นการเตรียมรับภาระเนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างมาก การดูแลผู้สูงอายุภายในบ้านจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของสตรีเป็นส่วนใหญ่ซึ่งได้แก่ภรรยา บุตรสาว และบุตรสะใภ้ ชาวญี่ปุ่นมีความเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องให้การดูแลผู้สูงอายุภายในครอบครัวและชุมชนเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และได้พยายามเผยแพร่ทัศนคตินี้สู่คนรุ่นหนุ่มสาว

นอกจากนั้นบริษัทและธุรกิจภาคเอกชนยังมีนโยบายการจ้างงานตลอดชีวิตเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงานและเกิดความจงรักภักดีในหมู่พนักงาน สิงคโปร์มีนโยบายและโครงการที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้สูงอายุและมุ่งเน้นให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ โครงการระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุเน้นมาตรการในการป้องกันเพื่อชะลอและลดความเสี่ยงในการเจ็บป่วยและพิการ รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะต้องสนับสนุนและทำให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความมั่นคงในขั้นพื้นฐาน เพื่อผสมผสานและสอดแทรกให้ชุมชนรับภาระดูแลผู้สูงอายุได้ โครงการที่มีชุมชนเป็นพื้นฐานในการบริการและดูแลผู้สูงอายุได้แก่ โครงการที่อยู่อาศัย การฝึกอบรมเพื่อใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในชีวิตประจำวัน การอบรมผู้ให้บริการด้านการแพทย์แก่คนสูงอายุที่อ่อนแอและไม่สามารถลุกจากเตียงได้รวมทั้งผู้ป่วยเรื้อรัง ส่วนโครงการเพื่อการป้องกันจะเป็นโครงการสำหรับคน

---

[1] **ที่มา** :วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก http://www.cps.chula.ac.th/pop_info/thai/nop7/aging/policy32.html วันที่ 31 มกราคม 2552

หนุ่มสาวที่เน้นการปฏิบัติตนเพื่อให้มีชีวิตที่มีคุณภาพดี โครงการต่างๆ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการของทุกประเทศได้รวมผู้สูงอายุเข้าไว้ในฐานะเป็นทรัพยากรที่สำคัญ และในขณะเดียวกันก็ได้เสนอแนะให้ภาคเอกชนริเริ่มการให้ความสนับสนุนและร่วมมือมากขึ้นในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ

สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการสหประชาชาติ[1]

การมีอิสระภาพในการพึ่งตนเอง

1. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ ทั้งจากการจัดสรรรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและ ชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง

2. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและโอกาสได้ทำงาน หรือมีโอกาสที่จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเอง

3. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน

4. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงโครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม

5. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับความ พึงพอใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนไป

6. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิคงอยู่ในสังคม และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนด และ ดำเนินนโยบาย ที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อันดีของผู้สูงอายุ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นใหม่

8. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาและพัฒนาโอกาสในการให้บริการแก่ชุมชน และทำงานอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความสนใจและความสามารถ

9. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะก่อตั้งขบวนการหรือสมาคมเพื่อผู้สูงอายุ

การอุปการะเลี้ยงดู

10. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดู และการปกป้องคุ้มครองจากครอบครัวและชุมชน ตามคุณค่าวัฒนธรรมของแต่ละระบบสังคม

11. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพ เพื่อช่วยให้สามารถและคงไว้หรือฟื้นฟู สมรรถภาพทางด้วนร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยอีกด้วย

12. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิได้รับบริการทางด้านสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมอิสระภาพในการดำเนินชีวิตการปกป้องคุ้มครองและการอุปการะเลี้ยงดู

---

[1] **ที่มา**: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ [ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก http://www.oppo.opp.go.th/info/laws_right.htm วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

13. ผู้สูงอายุพึงมีสทิธิที่จะได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งจะให้บริการด้านการปกป้องคุ้มครอง การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคม ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตร ตามความเหมาะสมกับสถานภาพและความต้องการ

14. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในขณะที่อยู่ในสถานที่ใดใด หรือในสถานที่ให้บริการดูแลรักษา รวมทั้งพึงได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดู และคุณภาพชีวิตของตนเอง

การบรรลุความต้องการ

15. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่

16. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อ ทางศาสนา และนันทนาการในสังคม

ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงปลอดภัยปราศจากการถูก แสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนการปฏิบัติอย่างทารุณ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

18. ผู้สูงอายุพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัยเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ภูมิหลัง ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด

สถิติผู้สูงอายุในประเทศไทย

จำนวนและร้อยละของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2538-2553 จำแนกตามเพศ

ทั่วราชอาณาจักร						
ปี พ.ศ.	จำนวนผู้สูงอายุ 60+ (คน)			ร้อยละของผู้สูงอายุ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2538	4,816,000	2,228,000	2,588,000	8.11	7.51	8.71
2543	5,733,000	2,637,000	3,096,000	9.19	8.48	9.89
2548	6,617,000	3,022,000	3,595,000	10.17	9.34	11.01
2553	7,639,000	3,477,000	4,162,000	11.36	10.40	12.31

แหล่งที่มา

1. **การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2533-2563.**กรุงเทพฯ : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538

ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

มองสถานการณ์ปัจจุบันผ่านข้อมูลมหภาคและข้อมูลพื้นที่

ผศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ที่มาของปัญหา

เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ เป็นแหล่งที่พึ่งทางการเงินอันสำคัญซึ่งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดสรรให้กับผู้สูงอายุที่ขาดหลักประกันทางเศรษฐกิจ ระบบนี้เริ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2536 โดยมีกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูและ/หรือไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ เมื่อเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ภารกิจการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในแต่ละท้องถิ่นนั้นถูกถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดถือ***ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548*** ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการคัดเลือกผู้สูงอายุ โดยการใช้ประชาคมท้องถิ่นนอกจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนของระบบนี้แล้ว ภายใต้ระเบียบนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถที่จะใช้งบประมาณของตนเองในการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุและ/หรือเพิ่มจำนวนเงินให้สูงกว่าที่ระเบียบฯได้กำหนดไว้เพื่อให้เพียงพอต่อสภาวการณ์ดำรงชีพในปัจจุบัน ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุอนุมัติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ได้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน

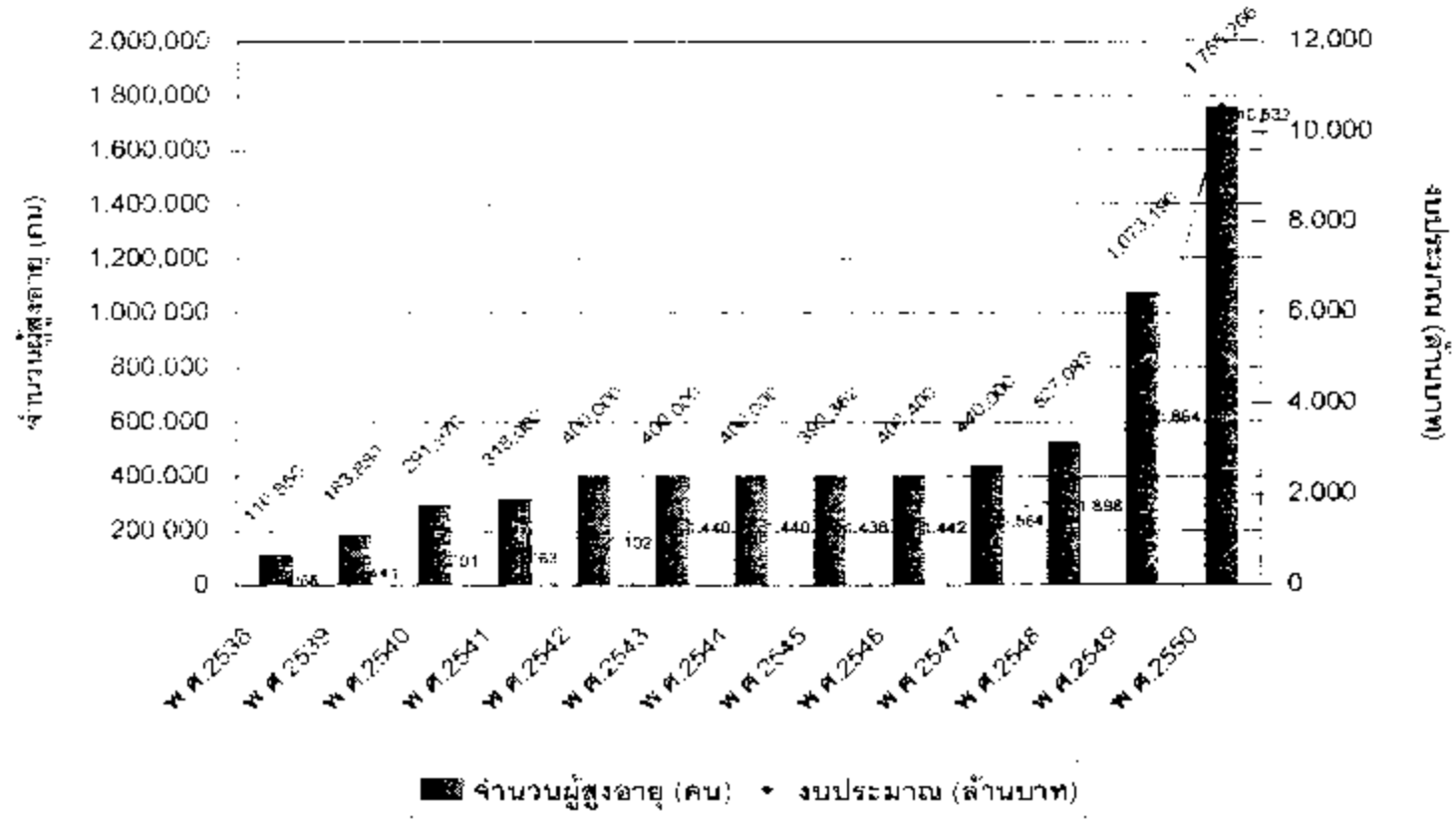
เมื่อเริ่มต้นระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในปีงบประมาณ 2536 มีผู้สูงอายุรับเงินสงเคราะห์เพียง 20,000 คนและใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12 ล้านบาท เป็นที่น่าตกใจว่า ปัจจุบันจำนวนผู้สูงอายุดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดมาเป็นถึงกว่า 87 เท่าหรือเพิ่มเป็น 1,755,266 คนในปีงบประมาณ 2550 โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 10,532 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของงบประมาณของรัฐบาลแล้ว คิดเป็นประมาณเกือบร้อยละ 1 เนื่องจากปัจจุบัน ขณะเดียวกัน เนื่องด้วยปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรทำให้จำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุกำลังจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ งบประมาณส่วนนี้จึงมีแนวโน้ม ที่จะเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจากอานิสงค์การจัดตั้งกองทุนประกันสังคม ประเทศไทยเรากำลังจะมีผู้สูงอายุไม่น้อยที่มีแหล่งพึ่งพิงทางรายได้ในรูปของบำนาญเพิ่มมากขึ้น เมื่อกองทุนประกันสังคมเริ่มจ่ายเงินบำนาญ ปัจจัยนี้ดังกล่าวน่าจะเป็นปัจจัยลดจำนวนของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพลงส่วนหนึ่ง โครงการวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายที่จะทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันของระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุจากแง่มุม

ที่มา : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.[ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก

http://www.thainhf.org/document/calendar/calendar_100.pdf วันที่ 31 มกราคม 2552

ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาพรวมการจัดสรรงบประมาณในระดับมหภาคเกณฑ์คุณสมบัติในการคัดเลือกผู้สูงอายุ กระบวนการคัดเลือกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความครอบคลุม รวมไปถึงทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษานี้ได้ใช้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 แห่ง และข้อมูลจากผลการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 68 แห่งในการวิเคราะห์ อีกทั้งยังได้ศึกษาตัวอย่างระบบ Social Pension ในต่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยอีกด้วย

รูปภาพที่ 1 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพและงบประมาณในแต่ละปี



ที่มา : กองส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2. ระบบ Social Pension VS. ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของไทย

เมื่อเปรียบเทียบระบบของไทยกับระบบ Social Pension ในต่างประเทศ พบว่า ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยใช้ระบบคัดเลือก หรือระบบแบบ Mean-Tested เหมือนกับหลายๆประเทศทั้งในกลุ่มประเทศ OECD ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาและแถบคาริบเบียน กลุ่มตะวันออกกลางและอเมริกาใต้ และกลุ่มประเทศเอเชีย มีจำนวนน้อยมากที่ใช้ระบบแบบครอบจักรวาลหรือระบบที่ให้เงินสงเคราะห์กับผู้สูงอายุทุกคน เมื่อเทียบอายุที่เริ่มจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ประเทศไทยของเราจัดอยู่ในกลุ่มที่จัดสรรเงินสงเคราะห์เร็วถึงปานกลาง ประเทศที่จ่ายเงินเร็วจะเริ่มจ่ายตอนอายุ 55 ปี (หลายประเทศจ่ายให้ผู้สูงอายุที่เป็นหญิงก่อน) เพราะหลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศรายได้สูง จะเริ่มให้เมื่ออายุ 65 ปี อายุเริ่มจ่ายเงินสงเคราะห์ที่สูงที่สุดคือ 67 ปี มีเพียงบางประเทศที่แยกอายุเริ่มจ่ายเงินสงเคราะห์ระหว่างชายกับหญิง หากเปรียบเทียบจำนวนเงินที่ให้กับผู้สูงอายุต่อคนต่อเดือนพบว่า จำนวนยังอยู่ในระดับที่เรียกว่าไม่สูงมากนัก

3. ภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณในระดับมหภาค

3.1 ระดับประเทศและภูมิภาค

เมื่อพิจารณาในภาพรวมระดับมหภาค โดยใช้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด พบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีเท่ากับ 116.5% จนทำให้สัดส่วนของผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศในปัจจุบันมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 31.6 หรือมีผู้สูงอายุไทยประมาณ 1 ใน 3 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ดังตารางที่ 1

อีกทั้งไม่ว่าภูมิภาคใดก็จะพบแนวโน้มในลักษณะเดียวกัน โดยเฉพาะจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นเพิ่มในอัตราที่สูงกว่าภาคที่เหลือ และสูงกว่าอัตราการเพิ่มในระดับประเทศ จนทำให้ในปัจจุบันผู้สูงอายุในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 2 คน 1 ในนั้นได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ขณะที่ภาคอื่นๆนั้นมีผู้สูงอายุเพียง 1 ใน 4 เท่านั้นที่ได้รับเงินสงเคราะห์

ตารางที่ 1 จำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพปีงบประมาณ 2548-2550

ภูมิภาค	จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (คน)*			อัตราการเพิ่ม (%)			สัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ต่อจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด (ร้อยละ)		
	2548	2549	2550	ปีงบประมาณ 2548-49 (%)	ปีงบประมาณ 2549-50 (%)	เฉลี่ยต่อปี 2548-50 (%)	2548	2549	2550
ภาคเหนือ	107,251	229,184	355,154	113.7	55.0	115.6	9.0	18.8	28.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	233,134	502,651	863,794	115.6	71.8	135.3	13.1	27.1	45.0
ภาคใต้	63,067	129,075	187,729	104.7	45.4	98.8	7.9	15.8	22.5
ภาคกลาง	123,631	212,280	348,589	71.7	64.2	91.0	8.4	13.9	22.1
ทั่วประเทศ	*527,083*	*1,073,190*	*1,755,266*	*103.6*	*63.6*	*116.5*	*10.0*	*19.8*	*31.6*

หมายเหตุ: จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเป็นข้อมูลปีงบประมาณ ส่วนจำนวนผู้สูงอายุในทะเบียนราษฎร์เป็นข้อมูลในปีปฏิทิน

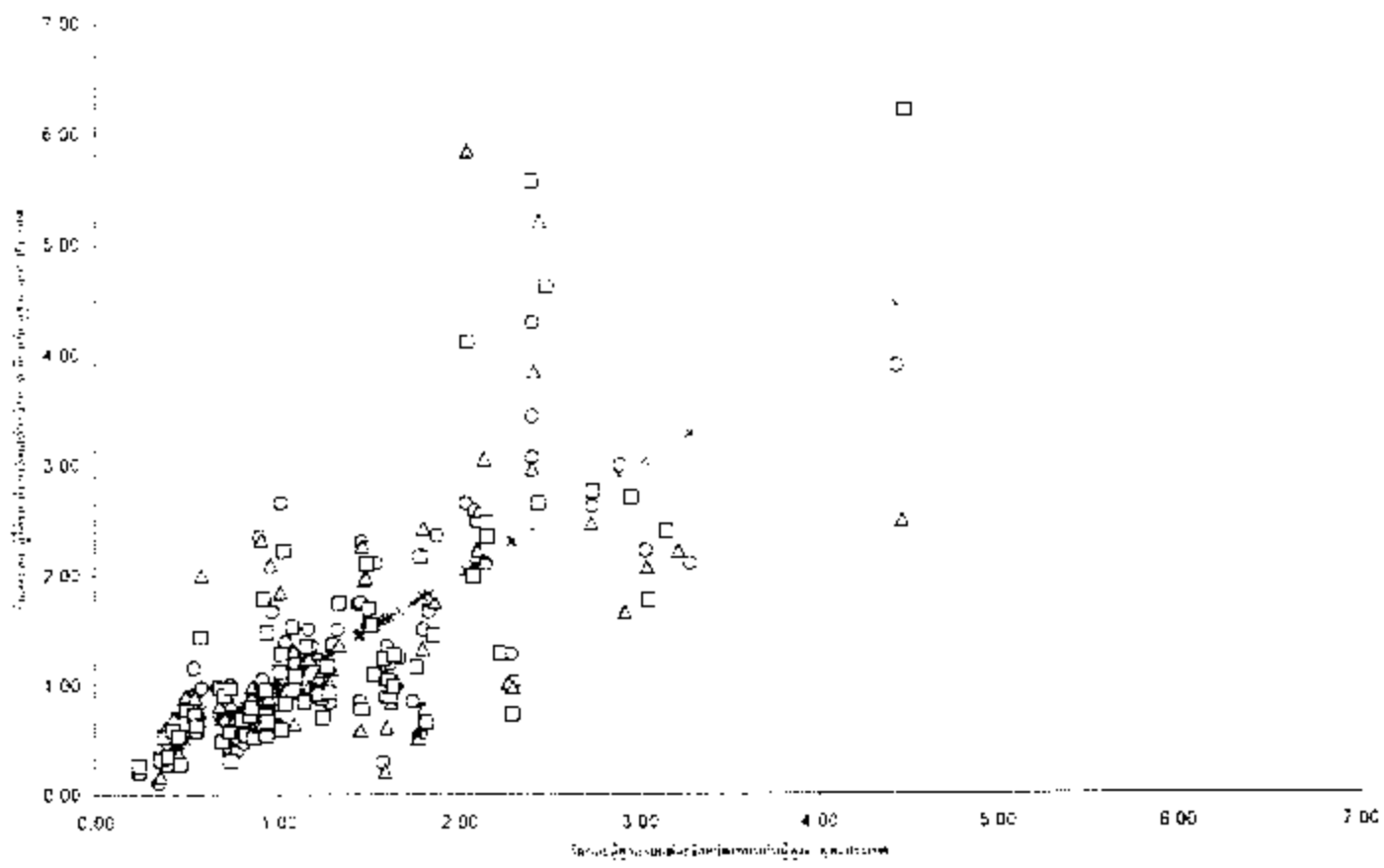
แหล่งที่มา: * กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ** กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

3.2 ระดับจังหวัด

ในทำนองเดียวกันกับการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค จำนวนของผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัดก็เพิ่มขึ้นอย่างถ้วนหน้าทุกจังหวัด **มีหลายจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดในภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตราการเพิ่มในช่วงดังกล่าวสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศเป็นอย่างมาก** (ดูรูปภาพที่ 3 ท้ายบทความ) เช่นจังหวัดในภาคกลางหรือภาคใต้ที่มีความเป็นเมืองสูงอย่าง ภูเก็ต ชลบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา เป็นต้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์รายจังหวัด พบว่าใน 10 ลำดับแรกซึ่งมีสัดส่วนผู้รับน้อยนั้น จะเป็นจังหวัดในภาคกลางหรือภาคใต้ และจะเป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูง ขณะที่ใน 10 ลำดับหลังซึ่งมีสัดส่วนของผู้รับมากนั้น

ส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพในช่วงหลังนี้ มีแนวโน้มเป็นการเพิ่มทั้งจำนวนและสัดส่วนของผู้รับเงินสงเคราะห์ไปพร้อมกัน นอกจากนั้นยังพบว่า จังหวัดใดที่มีสัดส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในอดีตต่ำ อัตราการเพิ่มมีแนวโน้มการเพิ่มในปัจจุบันที่จะสูง อีกทั้ง จังหวัดที่ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์จะสูงกว่า

รูปภาพที่ 2 สัดส่วนผู้สูงอายุและสัดส่วนผู้สูงที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของจังหวัด



แหล่งที่มา: * กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ** กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คำนวณโดยโครงการวิจัย

■ เกณฑ์ความยุติธรรมในแนวนอนและความยุติธรรมในแนวตั้ง

การจัดสรรงบประมาณที่น่าพึงประสงค์จากบรรทัดฐานความยุติธรรมในแนวนอน ควรจะเป็นดังนี้ จังหวัดใดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุเท่ากัน (เปรียบเทียบสัดส่วนผู้สูงอายุในจังหวัดนั้นกับจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ) โดยพื้นฐานควรจะมีสัดส่วนของผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (เปรียบเทียบสัดส่วนผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์ในจังหวัดนั้นกับจำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์ทั่วประเทศ) เท่ากัน รูปภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนผู้สูงอายุของจังหวัดเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศกับสัดส่วนผู้สูงได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจังหวัดเทียบกับจำนวนผู้รับเงินสงเคราะห์ทั่วประเทศ ในปี งบประมาณ 2548 (วงกลม) 2549 (สามเหลี่ยม) และ 2550 (สี่เหลี่ยม) พบว่า จะมีความแตกต่างในสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพระหว่างจังหวัด ทั้งในจังหวัดที่มีผู้สูงอายุมากและน้อย การจัดสรรงบประมาณให้กับผู้สูงอายุรายจังหวัดนั้นขาดความยุติธรรมในแนวนอน

แต่เราจะจำเป็นต้องเจาะลึกลงไปอีกระดับหนึ่งว่า ความแตกต่างนั้นเกิดจากความประสงค์ที่จะให้มีความยุติธรรมในแนวตั้งหรือไม่ ความยุติธรรมในแนวตั้งในที่นี้คือ แม้ว่าแต่ละจังหวัดจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุเท่ากัน จังหวัดใดที่มีผู้สูงอายุฐานะด้อยกว่าในสัดส่วนที่มากกว่า ก็ควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณใน

สัดส่วนที่มากกว่า ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ยากในการพิจารณาเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลของผู้สูงอายุด้อยโอกาสรายจังหวัด แต่ถ้าหากเราพิจารณาระดับรายได้ครัวเรือนเป็นตัวแปรแทน จะพบว่า จังหวัดที่อยู่เหนือเส้น 45 องศา (เส้นประ) นั้นส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีระดับรายได้ครัวเรือนโดยเฉลี่ยต่ำกว่าจังหวัดอื่นๆ แต่หากพิจารณาจังหวัดที่อยู่ใต้เส้น 45 องศา มีความไม่เหมาะสมในแง่ของความยุติธรรมในแนวตั้งอยู่เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น จังหวัดปทุมธานีจะมีสัดส่วนผู้รับเงินสงเคราะห์มากกว่ากาญจนบุรีและพัทลุง ทั้งที่ปทุมธานีเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูง แนวโน้มอย่างเดียวกันเกิดขึ้นกับจังหวัดระยอง นอกจากนั้นยังพบว่า มีจังหวัดสมุทรปราการที่มีการเพิ่มของสัดส่วนผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งที่เป็นจังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูง ในปี 2550 จังหวัดสมุทรปราการจะจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับมหาสารคาม

อนึ่ง ภายใต้ระเบียบปัจจุบัน ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยใช้งบประมาณของตนเอง เป็นที่น่าเสียดายว่า จำนวนผู้ได้รับเงินสงเคราะห์ในส่วนนี้ยังขาดข้อมูลอยู่ จึงไม่สามารถทำให้เห็นภาพรวมที่แท้จริง

4. รูปแบบของกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่งทั้งที่เป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า แม้จะใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ 2548 ร่วมกัน แต่ว่า กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้นมีความแตกต่างกันในทางหลักการและทางปฏิบัติอยู่ไม่น้อย

ในด้านกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุ เราสามารถแบ่งรูปแบบกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ **<u>รูปแบบแรก</u>** ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิของประชาชนชาวไทย **<u>รูปแบบที่สอง</u>** ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์ แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้กลั่นกรอง **<u>รูปแบบที่สาม</u>** ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นเป็นผู้กลั่นกรอง โดยทั้งสามรูปแบบจะมีความแตกต่างกันในเรื่องความเข้มงวดในการคัดเลือกผู้สูงอายุ รูปแบบที่สองจะเน้นการให้อำนาจกับประชาคมท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพียงรับทราบผลการคัดเลือกเท่านั้น หรือจะแทรกแซงเฉพาะกรณีที่ผิดคุณสมบัติอย่างชัดแจ้ง ส่วนรูปแบบที่สาม พบว่ามีบางพื้นที่นำผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือกจากแต่ละพื้นที่มาคละกันเพื่อเรียงลำดับใหม่ หรือมีการตั้งกรรมการซึ่งเป็นบุคคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ และ/หรือประชาชนในเขตพื้นที่อื่นเข้าไปตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับคัดเลือกในพื้นที่หนึ่งๆ การปฏิบัติในลักษณะนี้มีข้อเด่นคือ เป็นการปรับคำนิยามของคำว่า "ด้อยโอกาส" ให้มีความแตกต่างภายในพื้นที่เดียวกันให้น้อยที่สุด

ผลการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงและข้อมูลจากแบบสอบถาม พบว่า เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่จะมีกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เข้มงวดกว่า โดยมีคณะกรรมการ

ระดับท้องถิ่นเป็นผู้กลั่นกรองอีกครั้ง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มงวดในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุน้อยกว่าในความหมายที่ว่าไม่มีคณะกรรมการกลั่นกรองซ้ำ ความแตกต่างในเรื่องของความเข้มงวดที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ อาจจะนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในภาพรวมของประเทศ กล่าวคือ ผู้สูงอายุมีลักษณะเชิงเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน แต่อยู่ต่างพื้นที่กันทำให้ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

5. ปัญหาสำคัญสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

จากผลการสอบถามเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่ พบว่า ปัญหาหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญสามอันดับแรก ได้แก่ อันดับแรกงบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง อันดับที่สอง ระดับของเบี้ยยังชีพคนชราที่จัดสรรในปัจจุบันไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิต อันดับที่สามกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติและการคัดเลือกกินเวลา ความยากลำบากในการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้นเป็นปัญหาสำคัญในลำดับ 4 นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ชัดเจนทำให้ยากต่อการคัดเลือกผู้สูงอายุให้ตรงตามเป้าหมาย ซึ่งเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนยังส่งผลให้กระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมจะได้รับเบี้ยยังชีพขาดความเป็นธรรม และขาดความโปร่งใส จากในประเด็นดังกล่าว มีบางท้องถิ่นที่มีข้อเสนอแนะว่าควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพคนชราเอง ในขณะเดียวกันบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น บางท้องถิ่นมีผู้สูงอายุที่ยากไร้ย้ายมาจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุในท้องถิ่นไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นต้น

6. ความครอบคลุม ความพอเพียง และศักยภาพทางการคลังขององปท.

จากข้อมูลที่รวบรวมได้จากทั้งกลุ่มที่สัมภาษณ์โดยตรงและสอบถามโดยแบบสอบถาม โครงการวิจัยได้ทำการประเมินระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ ในประเด็นความครอบคลุม ความพอเพียง และศักยภาพทางการคลังขององปท.ในการที่จะขยายความครอบคลุมและบรรลุเป้าหมายการให้เงินสงเคราะห์อย่างพอเพียงด้วยรายได้ของตนเอง

เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราแล้วต่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งหมดของอปท.ที่ทำการศึกษา พบว่าแม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะมากกว่าสัดส่วนบัญชีสำรองต่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราได้ทั้งหมด นอกจากนี้จากการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงและจากข้อมูลของแบบสอบถามประเด็นสำคัญที่ได้พบ คือ ในทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มจำนวนขึ้น โดยให้เฉพาะผู้ด้อยโอกาส มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 42.6 ที่เห็นด้วยในประเด็นนี้ และทัศนคติที่ต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น โดยให้ผู้สูงอายุทุกคน ร้อยละ 22.1

จากผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเบี้ยยังชีพคนชราในปัจจุบันในทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่พอเพียงในการดำรงชีวิต แต่ในทางปฏิบัติแล้วแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องการให้เบี้ยยังชีพเพิ่มจำนวนขึ้น แต่จากข้อมูลยังไม่พบว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ทำการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากกว่า 500 บาทต่อเดือน หากแต่ว่าถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณเพียงพอก็จะเลือกที่จะขยายจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพให้เพิ่มขึ้น (ให้ครอบคลุม) มากกว่าที่จะเพิ่มเงินให้เพียงพอแก่ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราอยู่แล้ว

ในส่วนของศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปัจจุบัน งบประมาณสำหรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุนั้นมาจากงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและงบประมาณของอปท.เอง ซึ่งปัจจุบันกำหนดขั้นต่ำไว้ที่ระดับ 500 บาทต่อคนต่อเดือน เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการต่อยอดมาตรการนี้ เช่น เพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนให้กับผู้ได้รับเงินเดิม พบว่า ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังค่อนข้างจำกัด มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เท่านั้นที่การต่อยอดมาตรการในลักษณะดังกล่าวไม่ถูกจำกัดโดยศักยภาพทางการคลังมากนัก แต่ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติอย่างเข้มข้นและได้คนตรงเป้า ไม่คัดเลือกอย่างหว่านแห อปท.มีศักยภาพพอเพียงที่จะต่อยอดนโยบายในลักษณะดังกล่าวเพื่อช่วยผู้สูงอายุอย่างแท้จริงได้

7. ทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเบี้ยยังชีพคนชรา

โครงการวิจัยได้สอบถามความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ซึ่งได้ผลการสอบถามดังต่อไปนี้

อนาคตของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่คาดหวัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่าต้องการให้ "เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้" โดยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวก็คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้จริงๆ เพื่อไม่ให้เป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันมูลค่าของเบี้ยยังชีพในปัจจุบันก็มีมูลค่าน้อยรัฐบาลควรเพิ่มมูลค่าให้ เพียงพอแก่การยังชีพของผู้สูงอายุ แต่ก็มีจำนวนหนึ่ง (เกิน 1 ใน 3) ที่เห็นว่าควรจะให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคกัน

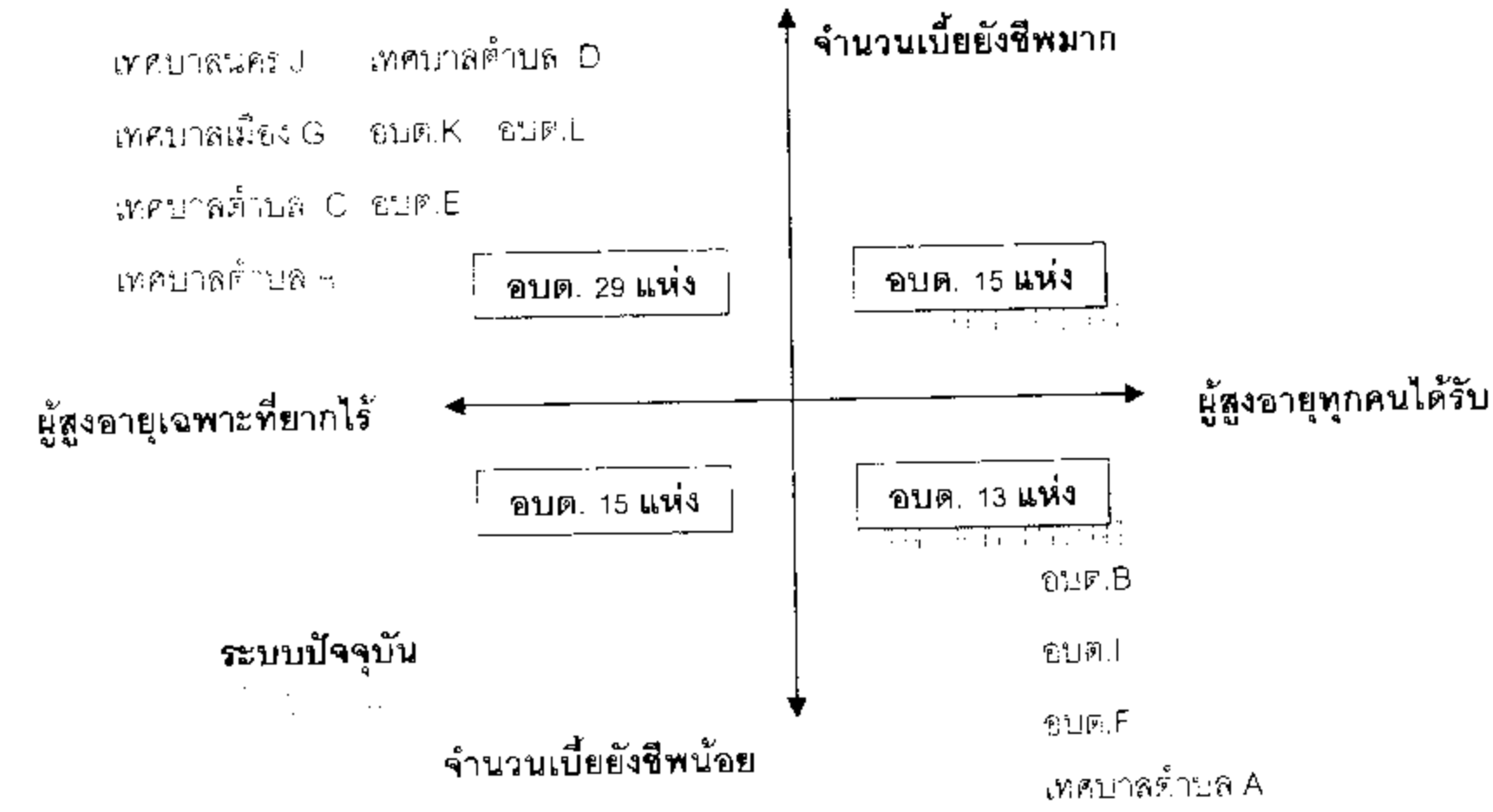
ทัศนคติต่อเกณฑ์

ส่วนใหญ่แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่า เกณฑ์ในการกำหนดผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2548 ข้อ 6 และ ข้อ 7[1] มีความเหมาะสม อย่างไรก็ตามมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่คิดว่าเกณฑ์ดังกล่าวไม่เหมาะสม โดยมีเหตุผลควรให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นกำหนดเอง และเกณฑ์ดังกล่าวควรระบุให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่านี้

---

[1] ข้อ 6 ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ที่มีคุณสมบัติดังนี้ (1) มีสัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วยเอดส์ (3) ไม่เป็นผู้ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (4) ไม่เป็นผู้ต้องขังตามหมายของศาลหรือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (5) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการเงินเดือนหรือเงินบำนาญจากหน่วยงานของรัฐ (6) ไม่เป็นผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (7) ไม่เป็นผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพคนพิการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (8) ไม่เป็นผู้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้ป่วยเอดส์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

รูปภาพที่ 4 อนาคตของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่น่าพึงประสงค์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หมายเหตุ จำนวนอบต.ในแต่ละสี่เหลี่ยมปรับเปลี่ยนเมื่อมีอบต.ที่สงบถามหรือยกเลิกสอบถาม ส่วนที่เหลือเป็นของเทศบาลที่ยังคงเดิม

การให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วม

ทัศนคติที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาคม จากการเก็บแบบสอบถาม แสดงให้เราเห็นว่าโดยส่วนใหญ่แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการที่ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมจะได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา เมื่อพิจารณาตามภูมิภาคผลการศึกษาพบว่า ภาคเหนือและภาคใต้มีความเห็นสมควรให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมถึงร้อยละ 100 ในขณะที่ภาคกลางและภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเห็นสมควรให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมร้อยละ 89.5 และร้อยละ 81 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนประชาคมเข้มแข็งน้อยกว่าภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตามมีบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องการให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้เหตุผลว่าในการทำประชาคมบางพื้นที่ ชาวบ้านที่มาทำประชาคมจะเลือกคนที่ตนรู้จักทำให้บางครั้งอาจเกิดความลำเอียง ขาดความยุติธรรม นอกจากนี้การประชาคมบางครั้งก็ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ควรให้ข้าราชการ พนักงานของท้องถิ่นออกไปตรวจเอง เอาตามความเป็นจริง ที่สำคัญคือ แต่ละพื้นที่ก็กำหนดความหมายของประชาคมแตกต่างกัน ทำให้การคัดเลือกผู้สูงอายุขาดความโปร่งใสอันเนื่องมาจากประชาคมได้ ระบบการลงคะแนนอาจจะนำมาสู่การคัดเลือกผิดก็ได้

---

๑ ในการให้ผู้สูงอายุลงคะแนน และผู้ลงคะแนนได้คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากกว่า หรือผู้ที่มีปัญหาซ้ำซ้อน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ และผู้ที่ไม่มีผู้ดูแลเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ค้นพบในข้างต้น นำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

■ สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับปรัชญาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุนั้น ควรจะเป็นระบบที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสที่แท้จริง และผู้สูงอายุควรจะได้รับการช่วยเหลือในระดับที่เหมาะสม ดังนั้นรัฐบาลควรจะเน้นย้ำให้เป็นที่เข้าใจตรงกันในเรื่องปรัชญาของระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความเข้าข้างตนเอง อันจะนำมาซึ่งความไม่ตรงเป้า รวมไปถึงความยุติธรรมในแนวตั้งและแนวนอน รวมทั้งควรระบุชัดเจนในระเบียบที่ใช้อีกด้วย

■ ควรจะมีเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณในระดับมหภาค

เนื่องจากทิศทางการจัดสรรงบประมาณไปสู่ระดับจังหวัดในปัจจุบันนั้น มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในจังหวัดนั้นๆ ดังนั้นในการจัดสรรงบประมาณสู่จังหวัดในระดับภาพรวม กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะพิจารณาผลการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมด้วยโดยการพิจารณาเกณฑ์ที่เป็นไปได้อย่างเช่น สัดส่วนของผู้สูงอายุภายในจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ สภาพความยากจนของประชาชนในแต่ละจังหวัด จำนวนผู้สูงอายุที่เข้าข่ายคุณสมบัติ อย่างเช่น จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง เป็นต้น โดยยึดความตรงเป้าหมาย ความยุติธรรมในแนวนอน และความยุติธรรมในแนวตั้งเป็นบรรทัดฐาน

■ สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ

ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยให้มีการมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับให้ชัดเจน เนื่องจากระเบียบในปัจจุบันก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับคุณสมบัติ เช่น การมีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป ถือเป็นคุณสมบัติหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ก็มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ นอกจากนั้น ควรจะกำหนดคุณสมบัติต่างๆดังกล่าวให้มีความเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่งเพื่อความสะดวกและชัดเจนตรงไปตรงมาเมื่อนำระเบียบไปปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการกำหนดคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติการไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ การถูกทอดทิ้ง การขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และการไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้นั้น ควรจะกำหนดโดยรัฐบาลกลางอย่างที่เป็นอยู่แล้ว เนื่องจากผู้ด้อยโอกาสหากอาศัยอยู่ในประเทศไทยเหมือนกัน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใด ควรได้รับการปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนั้นคุณสมบัติบางข้อเช่น การถูกทอดทิ้งและการขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ควรจะมีการแยกแยะออกจากประเด็นของการไม่ได้อยู่ร่วมกันกับบุตรหลาน เป็นต้น อีกทั้งคุณสมบัติที่เป็นรูปธรรมบางประการก็ควรกำหนดให้ชัดเจนและนำมาพิจารณาร่วมด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะคุณสมบัติที่บ่งถึงการมีความสามารถเชิงเศรษฐกิจและตรวจสอบได้โดยระบบราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การถือครองที่ดิน ที่อยู่อาศัย (จ่ายภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่) เป็นต้น ประเด็นนี้จำต้องประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่บ่งว่าคนมีช่วย

คนไม่มี มีฉะนั้นอาจจะเกิดการเลี่ยงการจ่ายภาษีขึ้น นอกจากนั้นประเด็นสุขภาพ เช่น การมีโรคเรื้อรัง ก็ควรจะนำมาเป็นคุณสมบัติที่ชัดแจ้ง เพื่อใช้ในกระบวนการคัดเลือก นอกจากนั้น อาจจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเกณฑ์ที่ไม่ขัดกับเกณฑ์กลางเพิ่มขึ้นได้ เพื่อสะท้อนลักษณะบางประการที่มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่

- **กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอย่างเป็นรูปธรรม**

นอกจากการสร้างความชัดเจนให้เกิดขึ้นกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแล้ว ควรสร้างความสอดคล้องให้เกิดขึ้นระหว่างระบบบำนาญภาครัฐ (ระบบบำนาญแบบมีส่วนร่วมสมทบ) และเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ (ระบบบำนาญแบบไม่มีส่วนร่วมสมทบ) อีกด้วย โดยการกำหนดให้ผู้ที่ได้รับเงินได้รับบำนาญจากระบบบำนาญภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นระบบบำนาญสำหรับข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ต้องไม่สามารถรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพได้ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเพิ่มเติมควรจะเป็นเกณฑ์คุณสมบัติกลาง นอกจากจะไม่ขัดแย้งกันกับคุณสมบัติเดิมแล้ว ยังจะทำให้คุณสมบัติมีความเป็นรูปธรรมขึ้นอีกขั้นหนึ่ง

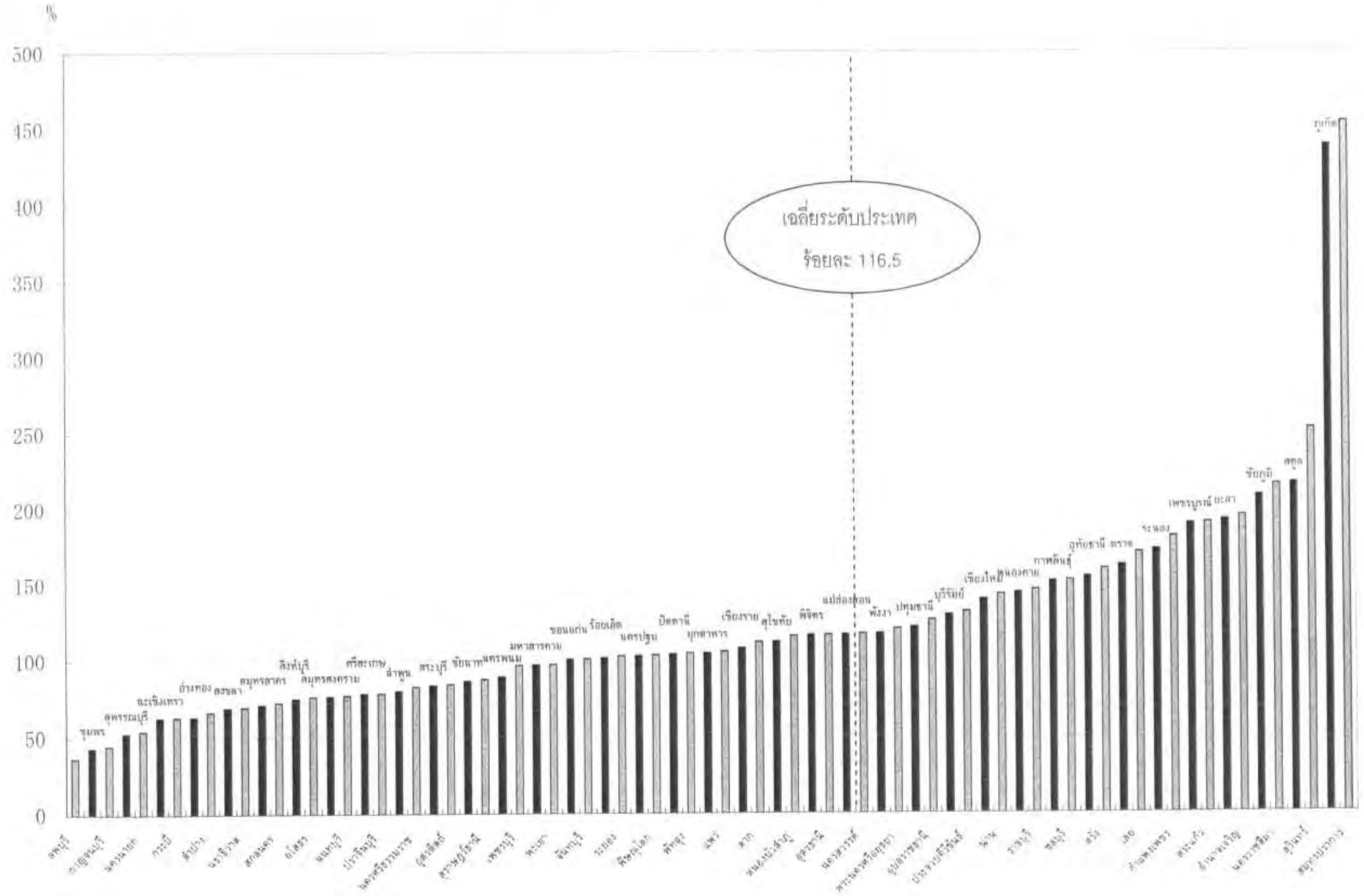
- **ส่งเสริมการสร้างระบบกลั่นกรองผู้รับการเสนอชื่อเพื่อรับเงินสงเคราะห์**

ควรส่งเสริมให้อปท. โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล สร้างระบบการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของแต่ละพื้นที่ นอกเหนือจากการใช้ประชาคมในการคัดเลือก ทั้งนี้เพื่อประสานนิยามของความลำบาก ความด้อยโอกาส ความยากจน เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างกันในแง่ของความเข้าใจหรือการตีความที่แตกต่าง อันจะนำไปสู่ความยุติธรรมในแนวดิ่ง (ผู้ยากไร้ควรได้รับ) และความยุติธรรมในแนวนอน (ผู้มีฐานะเหมือนกัน ควรได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน)

- **สร้างระบบตรวจสอบผลการคัดเลือกผู้สูงอายุ**

ควรจะมีการสร้างระบบเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ โดยหน่วยงานนั้นจะต้องเป็นหน่วยที่ใหญ่กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นหน่วยตรวจสอบระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาคย่อย นอกเหนือจากการบรรลุวัตถุประสงค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุอย่างตรงเป้าหมายแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมการสร้างวินัยทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

รูปภาพที่ 4 อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีของจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ รายจังหวัด ระหว่างปีงบประมาณ 2548-50



ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนสำหรับประชาชนไทย เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ*
พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการเตรียมการเพื่อสร้างความคุ้มครองทางด้านเศรษฐกิจสำหรับประชาชนไทยเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยการจัดตั้งกองทุนที่มีชื่อว่า กองทุนเพื่ออนาคต โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการเอกสารรายงาน และข้อมูลที่ได้จากการสำรวจด้วยตัวอย่างประชาชนผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานที่มีรายได้ จำนวน 2,553 คนจาก 6 จังหวัดที่ถือว่าเป็นตัวแทนจาก 6 ภูมิภาคของประเทศไทย ข้อมูลที่ได้จากทั้ง 2 แหล่งได้ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุน ซึ่งพิจารณาจาก 1)ศักยภาพในการออมของประชาชน 2) ขนาดของกองทุนและการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน อันจะสะท้อนให้เห็นว่า กองทุนนี้จะมีความยั่งยืนหรือมั่นคงทางการเงินมากน้อยหรือยาวนานเพียงใด และ 3) การบริหารจัดการกองทุน

ผลที่ได้จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า มีความเป็นไปได้หากประเทศไทยจะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคต เพื่อใช้เป็นกลไกในการสร้างความมั่นคงและคุ้มครองทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนไทยเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีศักยภาพในการออมสูง กล่าวคือ ยังคงเป็นผู้ที่มีเงินคงเหลือเมื่อหักรายจ่ายแล้ว ประชาชนกว่าร้อยละ 60 ตระหนักถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ตนเองจะเผชิญเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ แต่ทว่ากว่าร้อยละ 70 ของกลุ่มนี้ยังไม่มีการเตรียมการทางด้านเศรษฐกิจที่จะรองรับอนาคตของตนเอง หากรัฐมีนโยบายจัดตั้งกองทุนในลักษณะที่ทั้งรัฐและประชาชนผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานที่มีรายได้ร่วมจ่ายสมทบในอัตราเท่า ๆ กันประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90) เห็นด้วย นโยบายนี้มีผู้ที่เต็มใจและสมัครใจที่จะจ่ายเงินออมเข้ากองทุนสูงถึงร้อยละ 77 ดังนั้น และพร้อมที่จะร่วมจ่ายสมทบในกองทุนเงินออมเพื่ออนาคตในอัตราร้อยละ 3 ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน

ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ขนาดของเงินกองทุนที่เก็บเงินออมและเงินสมทบในภาคบังคับจากรัฐบาลรวมกันที่เริ่มต้นจาก 246,322 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2550 และเพิ่มกว่า 4 ล้านล้านบาท ในปีพ.ศ. 2567 (ในระบบการออมโดยสมัครใจ ทำให้มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ) ได้เร็วที่สุดในปีพ.ศ. 2550 ในอัตราขั้นต่ำสุด คือ 10,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยมีอัตราการร่วมจ่ายสมทบที่เท่า ๆ กันระหว่างประชาชนที่อยู่ในวัยแรงงานและรัฐ คือ ร้อยละ 3 ของรายได้ที่ประชาชนได้รับเมื่ออยู่ในวัยแรงงาน ด้วยอัตราการร่วมจ่าย

ที่มา : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.[ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก

http://www.thainhf.org/document/calendar/calendar_99.pdf วันที่ 31 มกราคม 2552

สมทบและผลตอบแทนดังกล่าว กองทุนนี้ยังคงมีเสถียรภาพทางการเงินและมีความยั่งยืนในการดำเนินงานในช่วง 20 ปี ภายใต้การบริหารจัดการที่ไม่ควรจะสร้างองค์กรใหม่ขึ้นมารองรับ แต่ควรมอบหมายหรือกระจายให้กับองค์กรภาคเอกชนเป็นผู้บริหาร

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมีหลักประกันความมั่นคงทางด้านสุขภาพและเศรษฐกิจในวัยชรา จะเป็นสิ่งที่จัดอยู่ในลำดับความต้องการต้นๆ ของทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบุคคลเข้าสู่หรือย่างเข้าสู่วัยชรา หรือมี ความเสื่อมถอยทางสังขาร และเผชิญกับความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจจากการลดลงหรือขาดรายได้ที่เคยได้รับในขณะที่อยู่ในวัยแรงงานไปพร้อม ๆ กัน อันเนื่องมาจากการที่ต้องหยุดทำงานเมื่ออายุมากขึ้น หรือเนื่องมาจากสุขภาพที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุมีปัญหาทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างรุนแรง หากบุคคลในวัยแรงงานยังขาดการเตรียมความพร้อมทางเศรษฐกิจในขณะที่ยังอยู่ในวัยแรงงานเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาเศรษฐกิจได้

ในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้าคือ ปีพ.ศ. 2568 เป็นปีที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ อันเป็นภาวะที่สังคมไทยมีอัตราส่วนของผู้สูงอายุคือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 และเป็นอัตราเร่งที่เร็วกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วหลาย ๆ ประเทศ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัตน์. 2549) ดังนั้น ณ เวลาอันใกล้จะถึงนี้ ปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุไทยนี้จะยิ่งเห็นเด่นชัดขึ้น เนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าตัว การเตรียมการเพื่อสร้างระบบความคุ้มครองและประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วนสำหรับประเทศไทย เพื่อป้องกันและคุ้มครองไม่ให้เกิดสภาวะความยากจนเมื่อประชากรเข้าสู่วัยสูงอายุ

ในอดีตสถาบันครอบครัวได้ทำหน้าที่เป็นระบบปกป้องและคุ้มครองทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างครอบครัวไปด้วยพร้อม ๆกัน กล่าวคือ ครอบครัวไทยได้เปลี่ยนโครงสร้างจากส่วนใหญ่ที่เป็นครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว จำนวนสมาชิกในครอบครัวลดลง ครอบครัวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียวมีจำนวนมากขึ้น ประมาณหนึ่งในสามของครอบครัวที่มีสมาชิกเพียงคนเดียวนี้ เป็นครอบครัวของบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป การเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างครอบครัวเช่นนี้ ทำให้ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันที่จะคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้แก่ผู้สูงอายุได้เหมือนในอดีต (มัทนา พนานิรามัย, 2542: ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2548) ระบบความคุ้มครองทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประชาชนไทยที่นับวันจะมีจำนวนสูงขึ้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการออกแบบให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคม และที่สำคัญระบบความคุ้มครองทางเศรษฐกิจนี้จะต้องได้รับการออกแบบให้สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุได้ นอกจากนี้ระบบประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจดังกล่าวควรที่จะเสริมสร้างวัฒนธรรมการออม และเป็นระบบที่ไม่เพียงเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานในอนาคตของบุคคลเท่านั้น

แต่ยังเป็นระบบที่สร้างวัฒนธรรมของการแบ่งปันและเกื้อหนุนต่อบุคคลอื่น ๆ ในสังคม อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของ เมื่อเป็นเช่นนั้น การสร้างระบบความคุ้มครองและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุจึงมิใช่บทบาทของผู้หนึ่งผู้ใดเพียงลำพัง แต่ควรเป็นบทบาทของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมกันสรรค์สร้างและแบ่งปันความรับผิดชอบเพื่อตอบแทนและจรรโลงไว้ซึ่งวัฒนธรรมการเอื้ออาทรต่อผู้สูงอายุอันเป็นลักษณะเด่นของระบบสังคมไทย และผู้สูงอายุเองก็ควรที่จะดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง หรือสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสุภวัฒนา กร วงศ์ธนวสุ. 2547)

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบประกันทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุในหลายลักษณะ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่ยังคงจำกัดอยู่เพียงประชากรบางกลุ่ม เช่น กลุ่มข้าราชการ พนักงานสภากาชาดไทย และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย ที่เมื่อเกษียณอายุราชการมีระบบบำเหน็จและบำนาญ ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่นๆ และองค์กรเอกชนขนาดใหญ่บางแห่งจะมีเพียงระบบบำเหน็จเท่านั้น หรือตั้งแต่ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินโครงการเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนหรือโครงการเบี้ยยังชีพ โดยได้มีการมอบเงินยังชีพ 200 บาทแก่ผู้สูงอายุที่มีความจำเป็นด้านการเงิน ขาดผู้ดูแลหรือผู้อุปการะ และเป็นผู้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และเพิ่มเป็นคนละ 300 บาท และเพิ่มเป็น 500 บาทในปัจจุบัน นอกจากนี้แล้ว ในปี พ.ศ. 2542 เช่นกัน รัฐได้สร้างหลักประกันด้านเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุให้ครอบคลุมจำนวนผู้สูงอายุให้มากขึ้น แต่เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของการรับผิดชอบตนเองโดยได้มีการออกกฎหมายรองรับให้ลูกจ้างเอกชนในภาคอุตสาหกรรมสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนชราภาพ โดยพนักงานหรือลูกจ้างของภาคเอกชนสามารถส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราระหว่าง 2-15 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เข้ากองทุนประกันสังคม และในขณะเดียวกันนายจ้างจะต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าในส่วนที่พนักงานได้หักเข้าร่วมออมและสมทบในกองทุน ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ได้รับบำนาญไปตลอดชีวิต เป็นต้น แต่สวัสดิการเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ครอบคลุมเฉพาะผู้สูงอายุที่เคยอยู่ในระบบเงินเดือน ซึ่งก็เป็นเพียงผู้สูงอายุส่วนน้อยจากผู้สูงอายุทั้งหมดของประเทศ แม้กระนั้นผลตอบแทนที่ประชากรกลุ่มนี้จะได้รับก็ยังมีข้อสงสัยหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของความเพียงพอต่อการใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ดังจะเห็นได้จากลูกจ้างของเอกชนเมื่อย่างเข้าสู่วัยสูงอายุ (ลูกจ้างเอกชนที่จ่ายเงินสมทบ 35 ปี จะได้รับบำนาญร้อยละ 35 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ในขณะที่ข้าราชการที่ทำงานในระยะเวลาเดียวกันก็จะได้รับบำนาญถึงร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย) และที่ผ่านมาแม้แต่ข้าราชการเองก็ยังมีความรู้สึกว่าตนเองมีเงินบำนาญไม่พอจ่าย ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประชาชนทุกคนจะต้องตระหนักและเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับอนาคตของตนเอง ไม่เว้นแม้แต่บุคคลกลุ่มอาชีพที่ถือว่ามีระบบประกันอนาคต เช่น ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

จากการศึกษาด้านประชากรและสังคม พบว่า ในอนาคตผู้สูงอายุไม่เพียงแต่จะมีอายุยืนยาวขึ้นเท่านั้น ผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มที่จะเป็นโสด หย่า เป็นหม้ายอยู่คนเดียว และไม่มีบุตรมากขึ้น(ปราโมทย์

ประสาทกุล. 2548) แม้ผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มที่จะมีการศึกษาดีขึ้น แต่ในด้านเศรษฐกิจ คาดคะเนว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีการคาดประมาณว่าร้อยละ 25 ของผู้สูงอายุจะมีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อปี นอกจากนี้ยังพบว่า ในกลุ่มผู้สูงอายุที่เกษียณอายุการทำงานมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เนื่องจากมีเงินออมสะสมในช่วงวัยแรงงานต่ำเพียงประมาณร้อยละ 35 ของเงินเดือนที่เคยได้รับก่อนเกษียณเท่านั้น(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2548) ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากประชาชนผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานขาดการเตรียมความพร้อมทางเศรษฐกิจในขณะที่อยู่ในวัยแรงงาน

เมื่อเป็นเช่นนั้น บุคคลจึงควรที่จะมีการเตรียมการเพื่อรองรับสังขารที่เริ่มเสื่อมและรายได้ที่ลดลงด้วยการออมให้มากขึ้นในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้มีเงินออมที่จะใช้จ่ายเพียงพอในช่วงที่หยุดทำงานหรือในช่วงสูงอายุ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ สุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัตน์. 2549) การออมจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างประเทศไทย แต่จากการศึกษาของหลายหน่วยงาน อาทิเช่น โครงการวิจัยร่วมระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย กลับพบว่า การออมของประเทศไทยยังไม่อยู่ในระดับที่ส่งเสริมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เท่าที่ควร ในขณะที่ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุยังไม่สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอหลังการเกษียณอายุได้ การกระตุ้นและสร้างระบบการออมเพื่ออนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการ (กรรณิการ์ เอกเผ่าพันธุ์. 2548)

เมื่อพิจารณาทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ พบว่า โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนจากพื้นฐานของระบบเกษตรกรรมมาสู่การเป็นเศรษฐกิจบนพื้นฐานความรู้ อุตสาหกรรมและการบริการ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระมีมากขึ้น โดยเพิ่มจากประมาณ 4 ล้านคนในปีพ.ศ. 2543เป็นประมาณกว่า 8 ล้านคนในปีพ.ศ. 2568 นั่นหมายถึงว่า ผู้ที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมหรือไม่มีโอกาสจะได้รับบำเหน็จบำนาญจะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต และกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยในวัยแรงงานสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การเป็นฐานภาษีที่สำคัญของรัฐ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ดิเรก ปัทมสิริวัตน์ และสุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ. 2547) นอกจากนี้การดึงกลุ่มที่อยู่นอกระบบเงินเดือนเข้าสู่การออม จะเป็นการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้อีกทางหนึ่ง พร้อม ๆ กับการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุหลังการทำงานที่ยาวนานขึ้น การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวน่าจะส่งผลให้เกิดวินัยในการออมให้กับประชาชนอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อันได้แก่ กลุ่มผู้ที่อยู่นอกระบบเงินเดือน เช่น เกษตรกรหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยในวัยแรงงานสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ๆ ก็ควรที่จะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการดึงเข้ามาสู่ระบบกองทุนเพื่อให้เสริมสร้างศักยภาพให้ประชาชนทุกคนได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุโดยถ้วนหน้ากัน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการและเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจของประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ จึงประเด็นสำคัญที่พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ สุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัตน์. (2549) ได้ทำการศึกษา

จากการทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเพื่อสร้างความคุ้มครองทางด้านเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประชาชนในหลาย ๆ ประเทศทั้งในทวีปยุโรปและทวีปเอเชียซึ่งเป็นประเทศที่ได้ผ่านการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์มาแล้วก็เช่น ประเทศเยอรมันนี ประเทศซิลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่กำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบของสวัสดิการมีหลายลักษณะอันได้แก่

รูปแบบที่ 1 มีชื่อเรียกว่า Defined benefit เช่น 1) ระบบบำเหน็จบำนาญรูปแบบเดิมของไทยก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นกองทุนกบข. เบี้ยผู้สูงอายุของไทย หรือระบบบำนาญของประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น รูปแบบนี้มีพื้นฐานความคิดมาจากสวัสดิการสังคมของรัฐที่มุ่งแก้ไขหรือผ่อนคลายปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจหรือทางการเงินเพื่อใช้จ่ายในความเป็นอยู่พื้นฐานของบุคคลเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ แนวคิดนี้มองว่า รัฐหรือหน่วยงานที่ผู้สูงอายุเคยทำงานอยู่จะต้องเป็นผู้เลี้ยงดูผู้สูงอายุเมื่อยามที่ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานได้ รูปแบบการประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจนี้จึงไม่ได้อาศัยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชากรในวัยแรงงานที่จะต้องมีส่วนร่วมในการส่งเงินออมเข้ากองทุนประกันอนาคต เพื่อไว้ใช้ในยามชรา บทบาทการมีส่วนร่วมของประชากรในวัยแรงงานเป็นการร่วมในทางอ้อมในรูปของการจ่ายภาษีรายได้ปกติ รัฐจะนำเอาเงินส่วนหนึ่งจากภาษีมาจัดสรรเป็นสวัสดิการหรือเงินตอบแทนรายเดือนที่รัฐหรือหน่วยงานจะให้แก่ผู้สูงอายุ จำนวนเงินผลประโยชน์ที่จะจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่กล่าวนี้ ก็จะมีการกำหนดอัตราไว้ล่วงหน้าเท่ากันว่า ผู้สูงอายุจะได้รับคนละเท่าใด ผลประโยชน์หรือเงินสวัสดิการที่ผู้สูงอายุจะได้รับนั้นผู้สูงอายุแต่ละคนอาจจะได้รับไม่เท่าเทียมกันก็ได้ ตัวอย่างของการให้หลักประกันความมั่นคงทางด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุในรูปแบบนี้ที่ประเทศไทยได้ใช้ ได้แก่ บำนาญข้าราชการที่ข้าราชการไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบในแต่ละเดือน แต่เมื่อทำงานจนครบ 25 ปีขึ้นไป ก็จะได้เงินตอบแทนเป็นเงินบำนาญจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ได้รับ ถ้าทำงานไม่ครบ 25 ปีก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินบำเหน็จโดยเอาจำนวนปีที่ทำงานคูณกับเงินเดือนเดือนสุดท้าย ทำให้ได้เงินตอบแทนผลประโยชน์จำนวนหนึ่ง หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือเงินสวัสดิการที่รัฐบาลจ่ายให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ (บางคนและเป็นส่วนน้อย) คนละ 300 บาท และเพิ่มเป็น 500 บาทในปัจจุบัน ที่เรียกว่า เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

รูปแบบที่ 2 คือ ระบบที่มีการกำหนดเงินสะสมหรือการมีส่วนร่วมสมทบกองทุนไว้อย่างชัดเจนที่มีชื่อเรียกว่า **Defined contribution** เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศสิงคโปร์ ระบบบำนาญของประเทศชิลี หรือระบบบำนาญพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น การสร้างหลักประกันในลักษณะนี้เป็นการบังคับให้ออมโดยภาครัฐ กล่าวคือ มีการกำหนดหรือจัดเป็นบัญชีรายชื่อเฉพาะตัวของผู้ออมหรือผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนไว้ สมาชิกทุกคนจะรู้ว่าในแต่ละเดือนหรือแต่ละปี หรือแต่ละระดับของรายได้จะต้องจ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบแก่กองทุนเท่าใด และจะต้องจ่ายนานเท่าใดจึงจะได้รับผลประโยชน์จากกองทุน แต่จะรับผลประโยชน์เท่าใดขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของแต่ละบุคคล เช่น ความเสี่ยงในเรื่องของอัตราการเจ็บป่วยหรืออายุขัยโดยเฉลี่ย ผลประโยชน์ตอบแทนของสมาชิกแต่ละคนจะได้รับไม่เท่าเทียมกัน ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับเงิน

กอมหรือเงินสะสมที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเนื่องมาจากรายได้ หรือระยะเวลาในการเป็นสมาชิกไม่เท่าเทียมกัน ระบบนี้จะดำเนินการอยู่ได้จะต้องอาศัยการบริหารจัดการกองทุนที่ดีของภาครัฐ

ส่วนรูปแบบที่ 3 การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุทั้งรูปแบบที่ 1 และ 2 นี้ ต่างก็เป็นภาระแก่สังคม โดยรูปแบบที่ 1 เป็นภาระแก่สังคมมากที่สุด จึงได้มีผู้คิดรูปแบบที่ 3 ขึ้นโดยที่รูปแบบของกองทุนประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุ ในรูปแบบที่ 3 นี้มีความแตกต่างจากรูปแบบที่ 1 และ 2 อยู่ 2 ประการคือ 1) มีการสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน และ 2) มีการบริหารจัดการกองทุนที่มีลักษณะของกองทุนธุรกิจมากขึ้น ดังนั้นกองทุนนี้จึงอาจจะเป็นกองทุนที่ลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยสมัครใจตามอัตราที่กำหนดไว้เพื่อผลประโยชน์ตอบแทนที่ต่างกัน ถ้าหากสมาชิกกองทุนต้องการผลตอบแทนมากก็จะจ่ายเงินเข้ากองทุนมาก แต่อย่างไรก็ตามกองทุนรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ชัดเจนแต่ไม่มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนในยอดรวมอย่างแท้จริง เพราะจำนวนผลประโยชน์ตอบแทนรายบุคคลขึ้นกับความเสี่ยงต่างๆ ซึ่งนอกจากความเสี่ยงด้านปัจจัยส่วนตัวของสมาชิกแล้วยังอาจจะเกิดจากความเสี่ยงในธุรกิจที่เงินกองทุนนำไปลงทุนด้วย ประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการดำเนินการกองทุนในลักษณะนี้มากขึ้น เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ หรือที่รู้จักกันในชื่อ RMF (Retirement Mutual Fund) กองทุนสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุแบบนี้จึงเป็นระบบการออมที่รองรับสำหรับผู้ที่มีความพร้อมและต้องการออมเพิ่มเติม เพื่อเสริมรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อเติมในยามวัยชราของผู้สูงอายุและไม่เป็นภาระแก่สังคมแต่อย่างใด

จากลักษณะของระบบสวัสดิการเพื่อประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อผู้สูงอายุ 3 ลักษณะดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งสามลักษณะมีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน ในงานเขียนของ Rust (1994) ที่ได้วิเคราะห์รายงานของธนาคารโลกที่มีชื่อว่า Averting the Old Age Crisis ได้สรุปว่า ระบบสวัสดิการเพื่อความคุ้มครองทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุในอนาคตควรที่จะมีลักษณะเป็นการผสมผสานทั้ง 3 ลักษณะมากกว่าการมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกควรที่จะให้ความสนใจและเริ่มดำเนินการเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับผู้สูงอายุที่จะมีจำนวนมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น การออกแบบระบบประกันและสร้างความคุ้มครองทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนไทยเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุที่มีลักษณะผสมผสานทั้ง 3 รูปแบบ และครอบคลุมประชากรทุกคนจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการศึกษาวิจัยของพีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัตน์ (2549)

นอกจากหลักประกันทางเศรษฐกิจในทั้ง 3 รูปแบบแล้ว ประชาชนไทยบางส่วนยังได้มีการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยการออมเงินกับสถาบันการเงินและการออมโดยผ่านการประกันชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ประชาชนในชุมชนบางแห่งก็ได้มีการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจในรูปของกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งเป็นการระดมทุนด้วยการออมเพื่อช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนที่ครอบคลุมและให้หลักประกันแก่สมาชิกตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์บ้านน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กลุ่มสัจจะออมทรัพย์จังหวัดตราด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มออมทรัพย์

ในระดับชุมชนนี้มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงเวลาสั้น ๆ มากกว่าการออมเงินไว้ใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกแบบระบบประกันความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้กับประชาชนทุกคนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุในประเทศไทย ซึ่งพีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัตน์ (2549) เรียกชื่อว่า **กองทุนเพื่ออนาคต**

เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดในการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคต พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัตน์ (2549) จึงได้ทำการศึกษาเพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคต เพื่อนำไปสู่การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจเมื่อประชาชนไทยเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยความเป็นไปได้ในที่นี้พิจารณาจาก 1) **ศักยภาพในการออมของประชาชน 2) ขนาดของกองทุนและการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน อันจะสะท้อนให้เห็นว่า กองทุนนี้จะมีความยั่งยืนหรือมั่นคงทางการเงินมากน้อยหรือยาวนานเพียงใด และ 3) กองทุนนี้ควรจะมีการบริหารจัดการในลักษณะใดและระดับใด**

วิธีดำเนินการ

การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้เริ่มต้นด้วยการคาดประมาณและฉายภาพประชากรในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า คือ ปี พ.ศ. 2568 โดยจำแนกตามกลุ่มอายุ กลุ่มอาชีพ และเพศ (ดูรายละเอียดในพีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ดิเรก ปัทมสิริวัตน์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, 2547) ผลที่ได้จากการคาดประมาณและฉายภาพจำนวนประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ กลุ่มอาชีพ และเพศ ได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อคาดประมาณรายได้และรายจ่ายตลอดช่วงวัยแรงงาน และตลอดจนสิ้นอายุขัยเพื่อนำไปสู่การคาดประมาณเงินออมตลอดจนอัตราการร่วมสมทบจ่ายทั้งจากรัฐและจ่ายจากบุคคล พร้อมทั้งการบริการจัดการกองทุน

ระเบียบวิธีวิทยาที่ใช้เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามดังกล่าว ใช้วิธีการที่เรียกว่า การจำลองระบบเชิงพลวัต (System Dynamic Modeling and Simulation) ดังกรอบแนวคิดที่ปรากฏในภาพที่ 1 เป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศด้านรายได้ รายจ่าย ตลอดจนทัศนคติที่มีต่อการออมรวมทั้งความสามารถในการออมของประชาชนที่ได้จากการสำรวจด้วยตัวอย่าง

การสำรวจด้วยตัวอย่างเพื่อให้ได้สารสนเทศดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป โดยการกำหนดโควต้าในแต่ละกลุ่มอายุและกลุ่มอาชีพ เพื่อให้ได้จำนวนหน่วยตัวอย่างในแต่ละกลุ่มตามสัดส่วนของประชากรตามที่ได้คาดประมาณไว้ ทำให้ได้ขนาดตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 2,553 คน จาก 6 จังหวัด อันเป็นตัวแทนของทั้ง 6 ภาค นอกจากนี้แล้วการศึกษาครั้งนี้ยังได้นำข้อมูลทุติภูมิที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ มาวิเคราะห์ประกอบอีกทางหนึ่ง

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ คณะผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการทางคณิตศาสตร์เพื่อคาดประมาณรายได้และรายจ่ายของประชากร ทัศนคติและความสามารถในการออม โดยนำเสนอในรูปของจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และฐานนิยม ผู้วิจัยได้นำค่าตัวเลขที่ได้จากการสำรวจด้วยตัวอย่างเหล่านี้ไปอนุมานเป็นรายรับ

และรายจ่ายของประชากรไทย จากนั้นผู้วิจัยได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในการคาดประมาณและฉายภาพรายได้ รายจ่ายของประชาชนในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า รวมทั้งคำนวณหาขนาดของกองทุน อัตราการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนให้กับประชาชน เมื่อประชาชนเข้าสู่วัยสูงอายุ

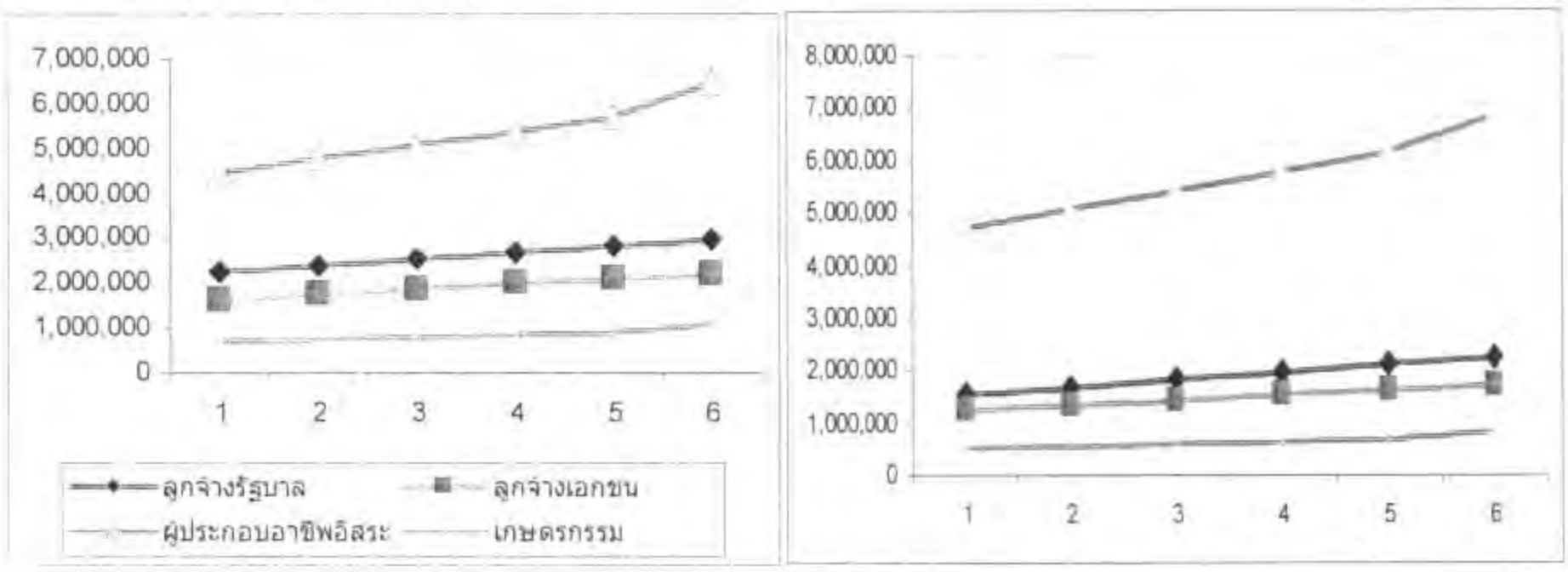
ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า มีความเป็นไปได้หากว่าประเทศไทยจะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนาคตเพื่อสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุโดยถ้วนหน้ากัน โดยพิจารณาจากศักยภาพในการออมของประชาชน

ศักยภาพในการออม

ศักยภาพในการออมของประชาชนในการศึกษาครั้งนี้พิจารณาทั้งจากตัวชี้วัดวัตถุวิสัย (objective) และด้านอัตวิสัย (subjective) โดยที่ตัวชี้วัดในด้านแรกพิจารณาจากเงินคงเหลือเมื่อหักค่าใช้จ่ายของประชาชนในแต่ละกลุ่มอายุ อาชีพ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่อยู่ในช่วงวัยแรงงาน ส่วนตัวชี้วัดด้านที่สองพิจารณาจากการตระหนักถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของประชาชน การเห็นด้วยต่อนโยบายการออม รวมทั้งความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในโครงการกองทุนเพื่ออนาคตของประชาชน

ตัวชี้วัดด้านแรกพิจารณาเงินคงเหลือเมื่อหักค่าใช้จ่ายของประชาชนในแต่ละกลุ่มอายุ อาชีพ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่อยู่ในช่วงวัยแรงงาน อันคำนวณจากความต่างระหว่าง**รายได้และรายจ่ายโดยรวมต่อปีของประชากรแต่ละกลุ่มอาชีพและรายจ่ายตลอดชีพ** ผลจากการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในทุกกลุ่มอาชีพ และทุกกลุ่มอายุ มีเงินเหลือจ่ายตลอดช่วงการทำงานในวัยแรงงานและตลอดช่วงอายุขัย (หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผน พฤติกรรมในการบริโภคและพฤติกรรมในการใช้จ่ายของประชาชน) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระมีเงินเหลือจ่ายสูงสุด รองลงมาได้แก่กลุ่มลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างรัฐบาล เกษตรกร ตามลำดับ ดังตัวอย่างของกลุ่มอายุ 20-24 ปี ในภาพที่ 1

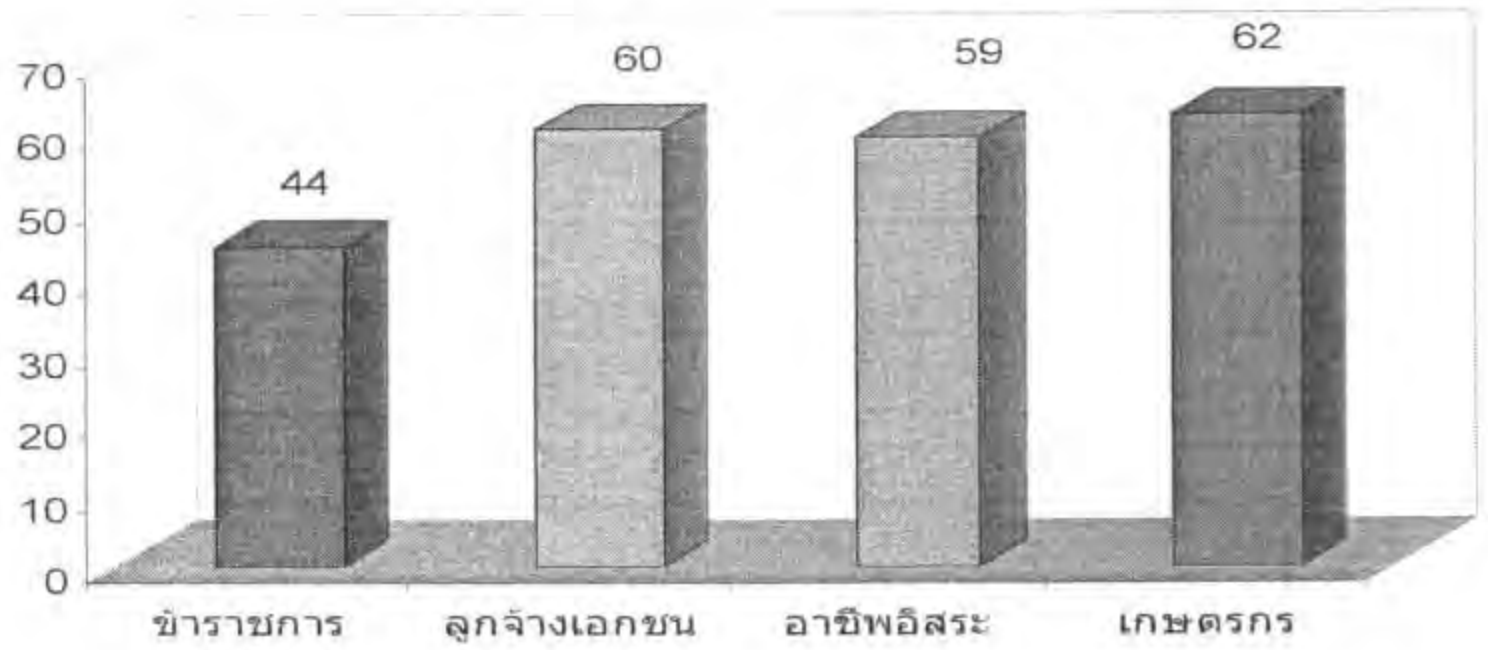


ชาย หญิง

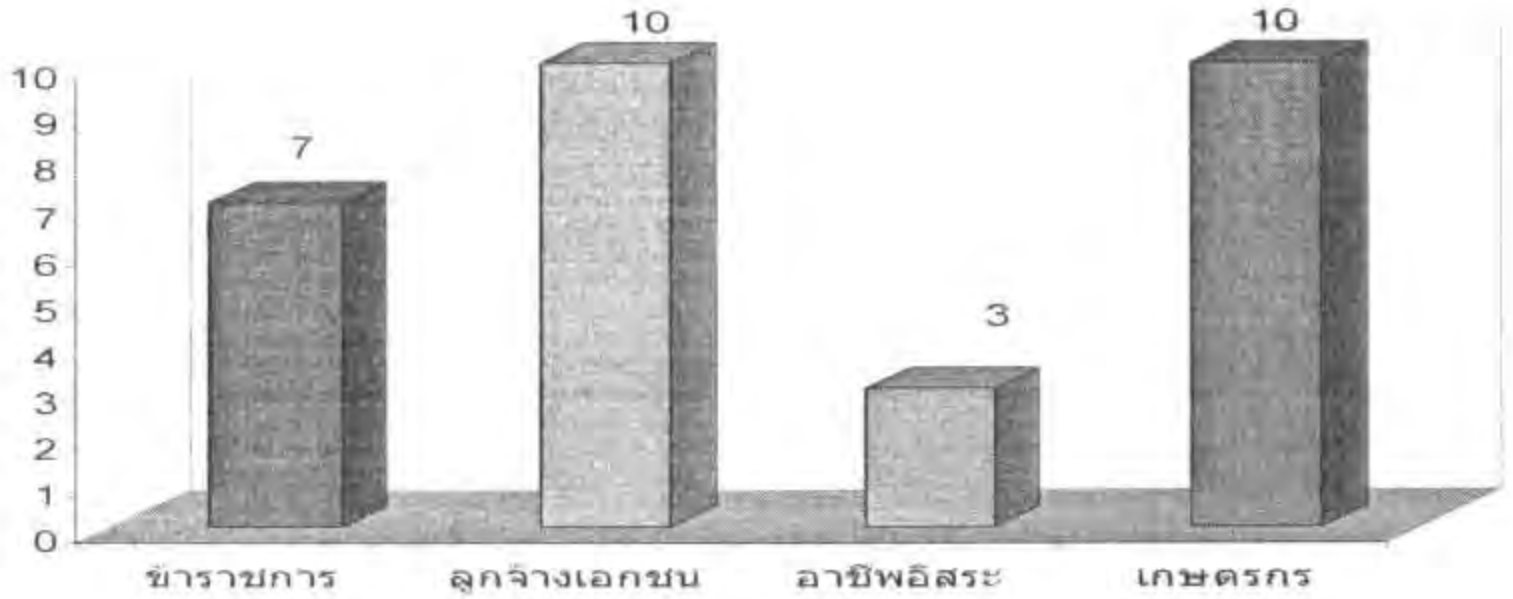
ภาพที่ 1 เงินเหลือจ่ายตลอดช่วงอายุการทำงานเมื่อคิดเป็นมูลค่าของปี 2549 จำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพ คิดเฉพาะกลุ่มที่เริ่มทำงานเมื่ออายุ 20-24 ปี

ส่วนตัวชี้วัดด้านที่สองพิจารณาจากการตระหนักถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของประชาชน การเห็นด้วยต่อนโยบายการออม รวมทั้งความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในโครงการกองทุนเพื่ออนาคตของประชาชน ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจด้วยตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า ประชาชนทั่วทั้งประเทศส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) ตระหนักว่า ตนเองจะมีเงินไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายเมื่อย่างเข้าสู่วัยสูงอายุ กลุ่มเกษตรกรเป็นกลุ่มที่คิดว่าตนเองมีเงินไม่พอจ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุมากที่สุด (ร้อยละ 62.4) รองลงมาได้แก่ กลุ่มลูกจ้างเอกชน และกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ แม้แต่กลุ่มลูกจ้างรัฐบาล ซึ่งน่าจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุสูงสุด เนื่องจากมีบำเหน็จบำนาญยังมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 44 ที่คิดว่า ตนเองจะมีเงินไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ยิ่งไปกว่านั้น ในกลุ่มที่คิดว่าตนเองจะเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุยังมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ที่ยังไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ เลยที่จะรองรับอนาคตที่ไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจของตนเอง

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ตระหนักและถึงรู้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ก็ยังขาดการเตรียมการที่จะออมเงินไว้ใช้เพื่อรองรับกับอนาคตที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ประชาชนมีศักยภาพในการที่จะออม การเตรียมความพร้อมและกระตุ้นให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ จึงเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐในการกำหนดนโยบายที่กระตุ้นและจูงใจให้ประชาชนมีการออมเงินไว้ใช้ในวัยสูงอายุ ในการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนะให้รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันอนาคตเท่ากับที่ประชาชนส่งเงินออมเข้ากองทุน ซึ่งแนวคิดนี้ประชาชนกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วย ภายใต้แนวคิดหรือนโยบายนี้มีผู้ที่เต็มใจและสมัครใจที่จะจ่ายเงินออมเข้ากองทุนสูงถึงร้อยละ 77 เมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มอาชีพปรากฏในภาพที่ 3 ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงอนุมานว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีศักยภาพในการออมสูง และพร้อมที่จะร่วมจ่ายสมทบในกองทุนเงินออมเพื่ออนาคตในอัตราร้อยละ 3 ของรายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน



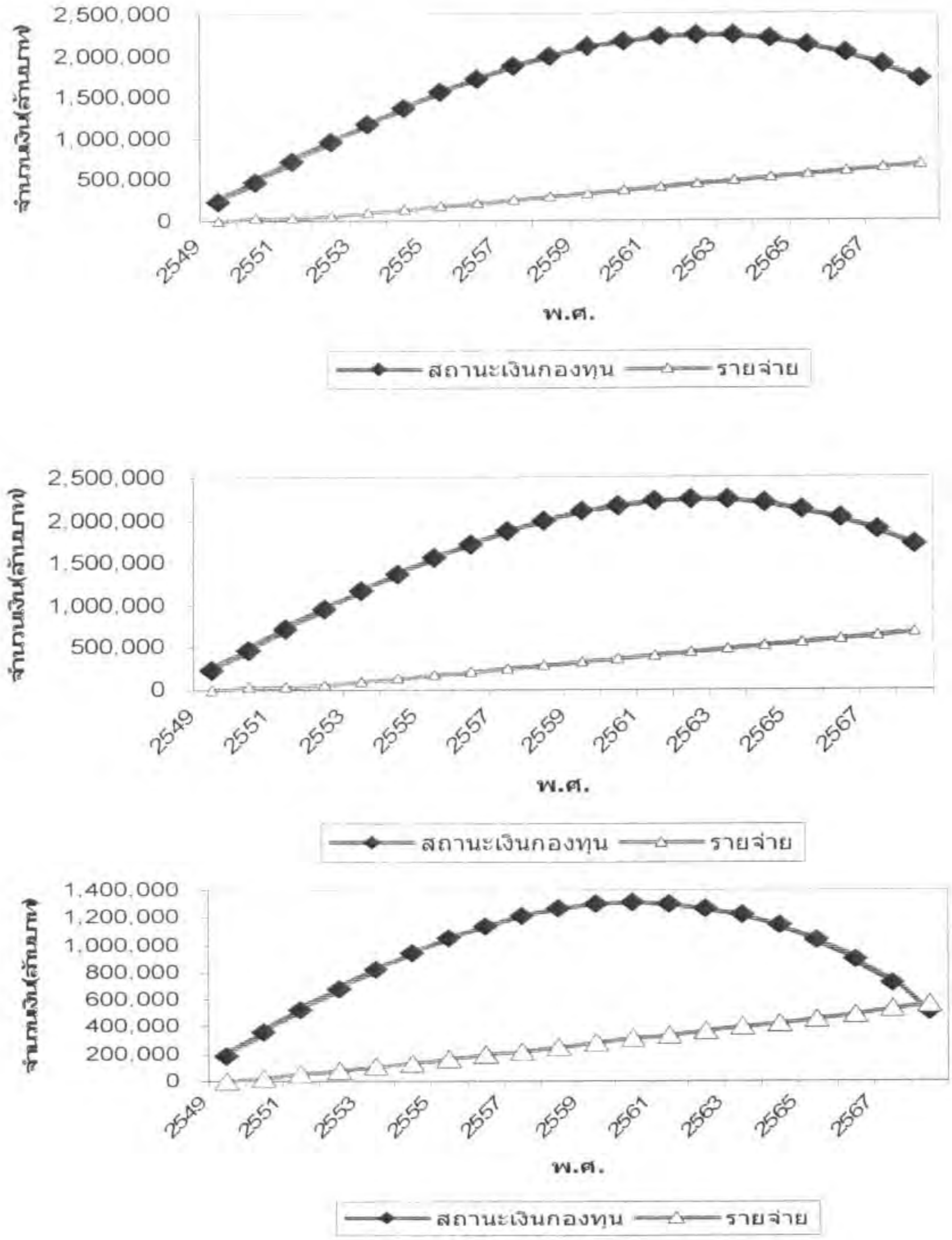
ภาพที่ 2 ร้อยละของประชาชนที่คิดว่าตนเองมีเงินไม่พอใช้หากเข้าสู่วัยสูงอายุ



ภาพที่ 3 ร้อยละของรายได้ที่ประชาชนเต็มใจจ่ายสมทบในแต่ละอาชีพ

ขนาดของกองทุนและการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน

เมื่อนำข้อมูลศักยภาพและความสามารถในการออมของประชาชนมาพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะร่วมกับผลที่ได้จากการวิเคราะห์การดำเนินการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประเทศต่างๆ สามารถประมวลรูปแบบของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุของประชาชนไทย โดยมีลักษณะของการผสมผสานทั้ง 3 รูปแบบคือ Defined benefit Defined contribution และอิงอยู่บนความสมัครใจของประชาชนในลักษณะทางเลือกโดยไม่จำเป็นต้องไปลบล้างการออมหรือการจ่ายเงินสมทบในกองทุนต่าง ๆ ที่ประชาชนบางคนอาจเป็นสมาชิกอยู่แล้ว ด้วยขนาดของเงินกองทุนที่เก็บเงินออมและเงินสมทบในภาคบังคับจากรัฐบาลรวมกันที่เริ่มต้นจาก 237,916 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2549 หรือ 246.322 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2550 และเพิ่มกว่า 4 ล้านล้านบาท ในปีพ.ศ. 2567 หรือเพิ่มจากต่ำกว่า 2 แสนล้านบาท ในปีพ.ศ. 2550 ไปเป็นกว่า 3 แสนล้านบาท ในปีพ.ศ. 2556 (ในระบบการออมโดยสมัครใจ ทำให้มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ) ได้เร็วที่สุดในปีพ.ศ. 2550 ในอัตราขั้นต่ำสุด คือ 10,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยมีอัตราการร่วมจ่ายสมทบที่เท่า ๆ กันระหว่างประชาชนและรัฐ คือ ร้อยละ 3 ของรายได้ที่ประชาชนได้รับเมื่ออยู่ในวัยแรงงาน ด้วยอัตราการร่วมจ่ายสมทบและผลตอบแทนดังกล่าว กองทุนนี้ยังคงมีเสถียรภาพทางการเงินและมีความยั่งยืนในการดำเนินงานในช่วง 20 ปีอย่างชัดเจน (ดูภาพที่ 4) (หรือในภาพที่ 5 กรณีที่คิดเฉพาะประชาชนที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ) ดังจะเห็นได้จากตัวเลขทางการเงินที่ชี้ให้เห็นว่า ด้วยวิธีการบริหารจัดการแบบระมัดระวังด้วยวิธีการไม่เสี่ยงคือ การฝากธนาคารหรือซื้อเป็นพันธบัตรรัฐบาลด้วยอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ร้อยละ 5 กองทุนนี้จะมีเงินเติบโตถึงกว่า 9 ล้านล้านบาท ในปีพ.ศ. 2567 ในระบบบังคับและกว่า 6 ล้านล้านบาท ในปีเดียวกัน ในระบบการออมแบบสมัครใจ



ภาพที่ 5 สถานะกองทุนระบบสมัครใจ

ข้อเสนอแนะ

ด้วยตัวเลขของเงินกองทุนเพื่ออนาคตทั้งในระบบบังคับออมและระบบออมโดยสมัครใจที่สูงและได้รับการวิเคราะห์แล้วว่ามีความยั่งยืน อันเนื่องมาจากขนาดของประชากรในวัยแรงงานในปัจจุบันที่มีมาก ทำให้เงินสะสมในกองทุน (เมื่อได้รับการสมทบจากรัฐบาลแล้ว) มีขนาดที่ใหญ่โตมาก ไม่เพียงแต่จะมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเป็นเงินสวัสดิการช่วยเหลือค่าครองชีพแก่ผู้สูงอายุทุกคน ในอีก 20 ปีข้างหน้าเมื่อประชากรไทยเข้าสู่สภาวะประชากรสูงอายุอย่างสมบูรณ์เท่านั้น แต่ยังคงมีเงินเหลือจ่ายในกองทุนอีกมากที่เพียงพอที่จะสร้างความมั่นคงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่ง เงินในกองทุนจึงสามารถสร้างงาน และกระตุ้นความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ อันจะส่งผลให้มีการปรับค่าแรง และเพิ่มจำนวนเงินออมอีกส่วนหนึ่ง

ด้วยสถานการณ์เช่นนี้จึงไม่มีเหตุผลใดที่รัฐบาลจะไม่เร่งรัดในการกำหนดนโยบายที่จะมีกองทุนเพื่ออนาคตในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ กองทุนนี้จะเป็นนโยบายประชานิยมที่สร้างสรรค์และยั่งยืน เมื่อรัฐประกาศว่า **"ต่อไปนี้คนไทยทุกคนที่มีอายุ 60 ปีทุกคนจะได้รับเงินสวัสดิการช่วยเหลือค่าครองชีพคนละ 10,000 บาทต่อเดือน"** กลยุทธ์ที่รัฐบาลจะต้องตระหนักคือ การขับเคลื่อนมวลชนให้เข้าสู่การออมหรือเป็นสมาชิกกองทุน ด้วยการเร่งรัดจ่ายเงินสวัสดิการค่าครองชีพนี้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปีให้เร็วที่สุด ในกลยุทธ์ทางการตลาดนั้น เราจะต้องใช้ลูกค้าที่มีความพึงพอใจในการบริการไปหาลูกค้ารายใหม่ ซึ่งหมายถึงว่า บุคคลที่เป็นสมาชิกเพียงไม่เกิน 5 ปีควรจะสามารถเริ่มรับผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุนได้ทันที การจ่ายเงินสะสมได้ภายในวันเวลาอันไม่นานนัก จะทำให้สมาชิกของกองทุนมองเห็นว่า กองทุนนี้สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างมาก ซึ่งก็จะมีผลต่อการสร้างความต้องการหรือปรารถนาที่จะเข้ามาเป็นสมาชิก และเกิดความเชื่อมั่น (confidence) หรือเชื่อถือ (trust) ในกองทุนนี้ ทำให้กองทุนนี้มีต้นทุนในการประชาสัมพันธ์ต่ำ เพราะได้จ้างบุคคลอายุในวัยห้าสิบตอนปลายเป็นพนักงานขายทางอ้อม

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การวิจัยนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่า สถาบันการเงินหรือธนาคารจะเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือในการที่จะบริหารกองทุนนี้มากที่สุดและเป็นองค์กรเดียวที่มีต้นทุนในการบริหารเงินต่ำกว่าสถาบันหรือองค์กรอื่น ๆ การวิจัยครั้งนี้ให้ข้อเสนอแนะอย่างย้ำแน่นว่า รัฐบาลไม่ควรสร้างองค์กรใหม่เพื่อมารองรับหรือบริหารกองทุนนี้ เพราะจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการบริหารอย่างมาก กองทุนลักษณะนี้ในหลายประเทศ ได้มอบหมายหรือกระจายให้กับองค์กรภาคเอกชนเป็นผู้บริหารและหลีกเลี่ยงที่จะสร้างองค์กรใหม่ของรัฐ (ซึ่งมีประสิทธิในการบริหารจัดการต่ำ) เข้ามาดูแลรับผิดชอบ ต้นทุนในการบริหารเมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของหลาย ๆ ประเทศพบว่า ต่างก็ต่ำกว่าร้อยละ 1 ทั้งสิ้น ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันสามารถจัดการกับกองทุนนี้ได้ด้วยต้นทุนทางการบริหารที่ต่ำ

ด้วยเหตุผลต่างที่กล่าวมานี้จึงสามารถสรุปได้ว่า เวลาเริ่มต้นของกองทุนที่รวดเร็วที่สุดคือ กลยุทธ์ของความสำเร็จของกองทุนที่สำคัญที่สุด เวลาที่ใช้ในการเตรียมตัวที่สั้นที่สุด คือ ความยั่งยืนของกองทุนที่ยืนยาวนานที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กรวณิการ์ เอกเผ่าพันธุ์. 2548. **"ระบบการออมและแนวทางการระดมเงินออมในประเทศไทย"** เวทีนโยบายสาธารณะเรื่องนโยบายด้านการเงินการคลังเพื่อสังคม 30 มีนาคม 2548. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารประกอบการสัมมนา การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้อย่างมั่นคง. ปราโมทย์ ประสาทกุล. 2548. "คนไทยมีลูกกันน้อยแต่จะตายกันมากขึ้น." **วารสารสุทธิปริทัศน์.** 19(57). [http://www.dpu.ac.th/researchcenter/magazine.asp?action=article&id=10 &mid=3]

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ. 2547. **กองทุนประกันอนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 1.** ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2549. **กองทุนเพื่ออนาคต: ขนาดและการบริหารจัดการ ระยะที่ 2.** ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.

มัทนา พนานิรามัย. 2542. **การสร้างหลักประกันด้านชราภาพ.** เอกสารประกอบการประชุม ปฏิบัติการเรื่องภาพลักษณ์ประชากรผู้สูงอายุในอีก 10 ปี และระบบสวัสดิการและบริการที่พึงปรารถนา ที่โรงแรมกรุงศรีริเวอร์ จ.พระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 26-27 สิงหาคม พ.ศ. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2548. **การคาดการแนวโน้มผู้สูงอายุในอนาคต.** http://poverty.nesdb.go.th/poverty_new/default.aspx]

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. 2548. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

World Bank. 1994. **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.** New York: Oxford University Press.

การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย

ผศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ทำไมต้อง "ระบบบำนาญแห่งชาติ" ?

หากยึดถือการมีสัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรรวมมากกว่าร้อยละ 10 เป็นเกณฑ์ สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คำถามหลักคือเราพร้อมหรือไม่ในการรับมือกับการเปลี่ยนผ่านทางประชากรดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นทั้งด้านจำนวนและสัดส่วนเพื่อการใช้ชีวิตอย่างอุ่นใจและรู้สึกมั่นคง โดยทั่วไปหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุนั้นมีสองลักษณะคือ หลักประกันที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับ และหลักประกันที่มีการจัดการแบบไม่เป็นทางการ กรณีของประเทศไทย ในด้านหลักประกันที่เป็นทางการเรามี**ระบบบำนาญภาคบังคับบนพื้นฐานของอาชีพ หรือที่เรียกว่า Occupational-based Public Pension System** เป็นเกณหลักสำคัญ แต่ทว่าระบบที่มีอยู่นั้นเป็นระบบบำนาญสำหรับแรงงานในระบบ ซึ่งได้แก่ สิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพสำหรับสมาชิกกองทุนประกันสังคม เงินบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนสงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นในองค์กรเพื่อหลักประกันด้านรายได้หลังเกษียณของพนักงาน อีกทั้งบริษัทเอกชนอาจจะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นมา ทำให้ลูกจ้างเอกชนบางส่วนมีโอกาสได้มีหลักประกันเพิ่มเติมขึ้นไปจากเงินบำนาญข้างต้นอีก นอกจากนั้น เรายังมีระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) สำหรับผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสอีกด้วย ในขณะที่คนส่วนที่เหลือนั้นส่วนใหญ่คงจะพึ่งการออมของตนเอง รวมไปถึงอาจจะพึ่งหลักประกันที่มีการจัดการแบบไม่เป็นทางการไม่ว่าจะเป็นการเกื้อหนุนจากลูกหลาน และ/หรือกลไกอื่นๆ เช่น การจัดสวัสดิการภาคประชาชนหรือชุมชน เป็นต้น

ในเรื่องของหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุนั้น โจทย์สำคัญที่เร่งด่วนก็คือ จะทำอย่างไรที่จะทำให้คนที่ยังไม่มีหลักประกันใดๆมีเหมือนกับผู้ที่มีอาชีพหรือสถานภาพการทำงานต่างๆ หากเราคาดหวังเพียงการออมส่วนบุคคลอาจจะมีปัญหาตามมาเนื่องจาก บางคนอาจจะไม่คิดที่จะออมหรือไม่สามารถวางแผนทางการเงินจนถึงอนาคตได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งการออมส่วนบุคคลมีความเสี่ยงเนื่องความผันผวนของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค มิหนำซ้ำยังมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับอายุขัยของตนเองอีกด้วย ปัญหาเหล่านี้นำมาสู่การออมที่ไม่พอเพียง นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงของครอบครัว รวมไปถึงการดำเนินชีวิตของประชาชน อย่างเช่น การเลือกใช้ชีวิตโสด การแต่งงานช้า การเลือกไม่มีบุตร เป็นต้น ทำให้ในอนาคตการพึ่งพาการ

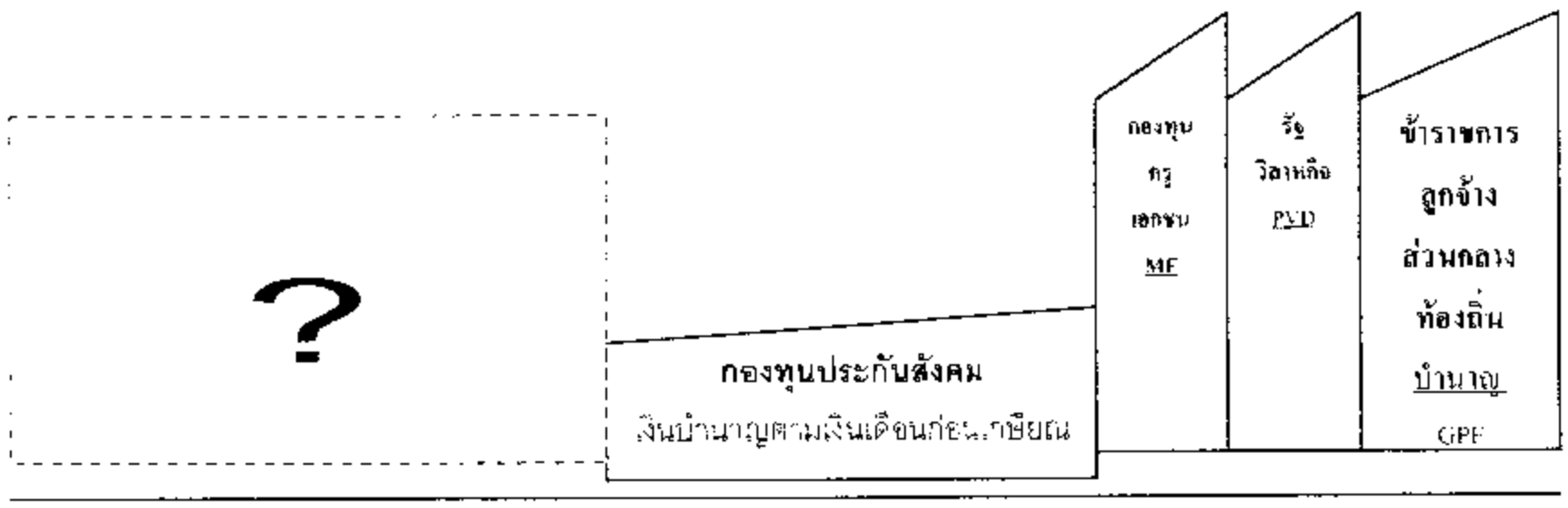
ที่มา : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.[ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก

http://www.thainhf.org/document/calendar/calendar_98.pdf วันที่ 31 มกราคม 2552

เกื้อหนุนจากลูกหลานมีแนวโน้มที่จะลดลง ยังมิพักจะต้องกล่าวถึง กลไกชุมชนหรือพื้นที่ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้จัดให้มีสวัสดิการเสริม (หรือแทน?) รัฐบาล แต่ทว่า การจัดสวัสดิการในระดับชุมชนนั้นมีข้อจำกัดมากมาย ได้แก่ ระบบเป็นแบบสมัครใจ ไม่สามารถรับรองได้ว่าจะมีคนรุ่นใหม่มาเข้าสู่ระบบตลอดเวลาซึ่งประเด็นทั้งสองจะนำมาซึ่งปัญหาความไม่ยั่งยืนของระบบในระยะยาว ชุมชนหรือพื้นที่ขนาดเล็กหรือกลางนั้นอาจจะมีศักยภาพในการแบกรับความเสี่ยงด้านต่างๆต่ำ ยังมิต้องย้ำต่อไปอีกว่า การจัดสวัสดิการในระดับชุมชนนั้นยังขึ้นอยู่กับทุนทางสังคม ไม่แน่ว่าในทุกชุมชนหรือพื้นที่ของประเทศไทยจะมีปัจจัยดังกล่าวที่เอื้อให้เกิดการจัดสวัสดิการภาคชุมชน ภาคประชาชนอย่างทั่วถึง

ด้วยเหตุผลต่างๆดังกล่าว รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาเป็นเจ้าภาพหลักในจัดการปัญหาหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุอย่างจริงจัง ประเด็นอยู่ที่ว่าในทางปฏิบัติจะมีวิธีการที่เป็นรูปธรรมอย่างไร **โครงการวิจัยได้เสนอทางเลือก "การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ" เพื่อเป็นทางออกที่**สังคมควรจะร่วมกันพิจารณา

รูปภาพที่ 1 ภาพรวมระบบบำนาญภาคบังคับบนพื้นฐานของอาชีพและหลักประกันอื่นๆ



2. จำนวนแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบ[1]ครั้งล่าสุดในปี 2549 ซึ่งเป็นการสำรวจครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการสำรวจไปพร้อมกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในไตรมาสที่ 3 (เดือนกรกฎาคม-กันยายน) จากผลการสำรวจดังกล่าวพบว่า ประเทศไทยมียอดรวมประชากรทั้งสิ้นประมาณ 65.22 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 50.40 ล้านคน และผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีจำนวน 14.823.1 คน ในจำนวนผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปนั้น ผู้ที่จัดเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานรวมมีจำนวนประมาณ 36.40 ล้านคน และจัดเป็นกำลังแรงงานปัจจุบันประมาณ 36.11 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นผู้มีงานทำประมาณ 35.50 ล้าน

---

[1] แรงงานในระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูเอกชน ครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศและลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน" ส่วนคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบได้ให้ไว้ว่า "แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมายแรงงานในระบบ"

คน หากคิดจำนวนผู้มีงานทำเป็นร้อยละ พบว่ามีจำนวนร้อยละ 97.53 ของกำลังแรงงานรวม นอกจากนั้นผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานมีประมาณ 14.00 ล้านคน ในจำนวนนั้นจัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่ทำงานบ้านจำนวน 4.67 ล้านคน กลุ่มที่กำลังเรียนหนังสือ 4.03 ล้านคน และยังเด็ก ชราหรือไม่สามารถทำงานได้อีก 4.30 ล้านคน ในจำนวนผู้มีงานทำ 35.50 ล้านคน แบ่งเป็นแรงงานในระบบจำนวนประมาณ 13.68 ล้านคน และแรงงานนอกระบบจำนวนประมาณ 21.82 ล้านคน นั่นแสดงให้เห็นว่า มีผู้ที่ขาดหลักประกันรายได้ด้านชราภาพอยู่มาก ถึงประมาณ 2 ใน 3 ของผู้มีงานทำ ยังไม่ต้องกล่าวถึง อีกหลายคนที่ไม่ใช่ผู้มีงานทำและไม่อยู่ในระบบบำนาญภาคบังคับบนพื้นฐานอาชีพ ได้แก่ แม่บ้าน ผู้พิการ พระ ผู้ที่ไม่ได้ทำงานด้วยเหตุผลอื่นนอกจากนี้ เป็นต้น

3. ประสบการณ์การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ในการจัดการกับปัญหาการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม การเรียนรู้ประสบการณ์จากต่างประเทศจะให้แนวทางเดินที่เป็นไปได้กับประเทศไทย ในการศึกษาครั้งนี้ เราได้พิจารณากรณีของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ เนื่องจากแต่ละแห่งมีประสบการณ์คล้ายกับปัจจุบันของไทย

เมื่อ 60 กว่าปีที่แล้ว ญี่ปุ่นมีระบบบำนาญภาคบังคับสำหรับเพียงบางอาชีพ อันได้แก่ ลูกจ้างเอกชนในสถานประกอบการขนาดใหญ่และกลาง ข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ครูเอกชน ผู้ประกอบอาชีพด้านพาณิชย์นาวี เมื่อ 20 กว่าปีที่แล้ว เกาหลีใต้ก็มีระบบบำนาญสำหรับเพียงแค่ 3 อาชีพได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และครูสถานศึกษาเอกชน ไม่ว่าประเทศใด ซึ่งตอนนั้นจำนวนผู้ที่ทำงานในอาชีพต่างๆ ดังกล่าวคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของผู้มีงานทำ ต่อปัญหาความไม่ครอบคลุมของระบบบำนาญภาคบังคับในขณะนั้น **ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้เลือกที่จะสร้าง "ระบบบำนาญแห่งชาติ" (National Pension System) ขึ้นมา** ระบบที่สร้างเป็นระบบใหญ่ระดับชาติเพื่อรองรับคนที่เหลือของสังคม

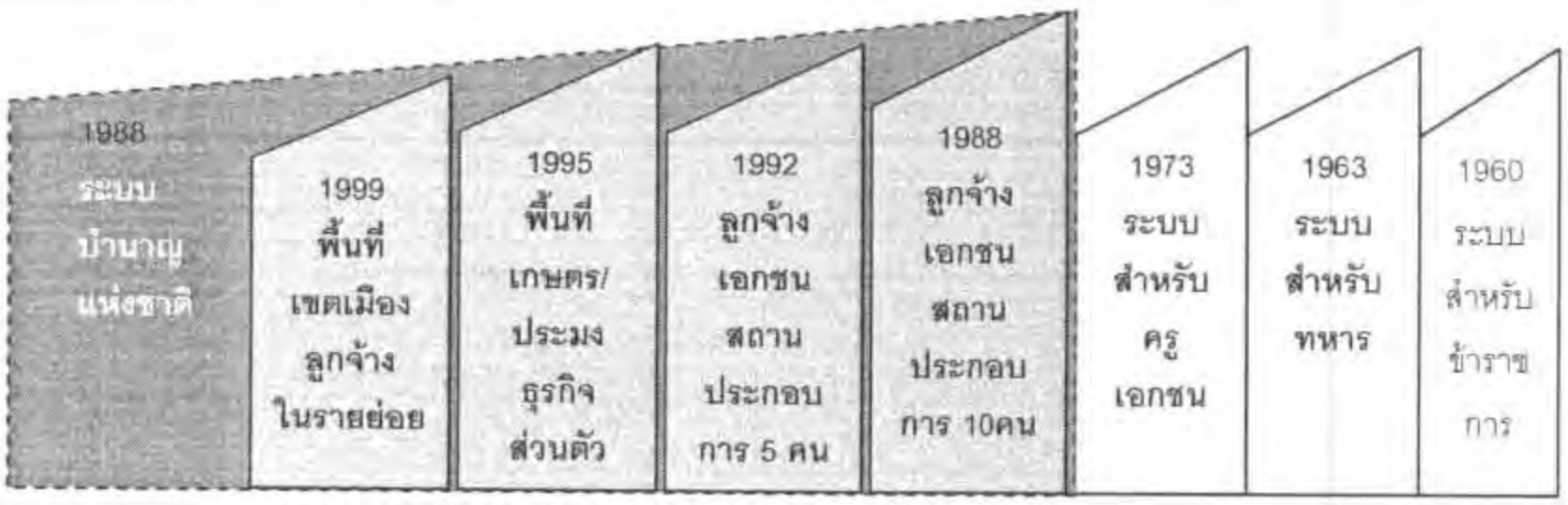
- **ญี่ปุ่น** เลือกสร้างระบบบำนาญแบบมีส่วนร่วมในการสมทบสำหรับประชาชนทั่วไปอายุ 20-59 ปีผู้ ซึ่งยังไม่ได้อยู่ในโครงข่ายระบบบำนาญตามอาชีพที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชนในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดย่อม และผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยการเก็บเงินสมทบรายเดือนเป็นเงินก้อนจากสมาชิก (เดือนละ 100 เยน สมาชิกที่มีอายุมากกว่า 35 ปีขึ้นไป จะเพิ่มเป็นเดือนละ 150 เยน) สมาชิกเริ่มรับบำนาญเมื่ออายุ 65 ปี โดยเงินที่รับแตกต่างไปตามระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ ตัวอย่างเช่น หากจ่าย 25 ปี รับเงินบำนาญ 2,500 เยน ในขณะที่หากจ่ายเพียง 10 ปี รับเงินบำนาญ 800 เยน และหากจ่ายนานถึง 40 ปี รับเงินบำนาญ 3,200 เยน และมีข้อกำหนดให้มีปรับปรุงระบบบำนาญแห่งชาติทุกๆ 5 ปี การปรับปรุงระบบหลังจากนั้นที่สำคัญ อาทิเช่น การกำหนดให้มีระบบปรับเงินบำนาญที่สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า
- **เกาหลีใต้** ได้เลือกสร้างระบบบำนาญแห่งชาติแบบสมาชิกมีส่วนร่วมในการสมทบด้วยเหมือนกันแต่มีลักษณะเฉพาะตัวเมื่อเทียบกับระบบของญี่ปุ่น ระบบของเกาหลีใต้ได้กำหนดให้ประชาชนอายุ 18-60 ปีเป็นสมาชิก สมาชิกประกอบด้วยทั้งแรงงานในภาคเอกชน (ในระบบ) แรงงานนอกระบบ (ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว เกษตรกร และผู้ประกอบอาชีพประมง) และผู้ที่ไม่ได้ทำงานอยู่ร่วมกันในระบบเดียว โดยมิได้บังคับ

ให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิกทีเดียวทั้งหมด แต่ค่อยขยายขอบเขตความครอบคลุม จากกลุ่มลูกจ้างเอกชนในสถานประกอบการ ไปยังกลุ่มเกษตรกรและประมงในชนบทและเมือง ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และลูกจ้างในสถานประกอบการรายย่อยตามลำดับโดยใช้เวลาเกือบ 10 ปี การเรียกเก็บเงินสมทบจะเป็นไม่เป็นเงินก้อนแบบญี่ปุ่น แต่เก็บเป็นสัดส่วนกับรายได้ (9%) ที่สมาชิกแต่ละคนแจ้งเพื่อการชำระภาษี เงินบำนาญจะรับเมื่อเป็นสมาชิกติดต่อกัน 10 ปีขึ้นไปและรับเมื่ออายุ 60 ปี โดยที่จำนวนเงินนั้นจะขึ้นอยู่กับทั้งเงินสมทบที่ตนเองจ่ายในอดีตและรายได้เฉลี่ยของสมาชิกทั้งหมดในช่วงเวลา 3 ปีก่อนตนเองรับเงินบำนาญ จุดอ่อนของการกำหนดให้จ่ายเงินสมทบตามรายได้แจ้งเพื่อการชำระภาษีคือ จะมีสมาชิกที่ไม่ได้จ่ายเงินสมทบร่วมเนื่องจากรายได้ต่ำมาก รวมถึงมีแรงจูงใจที่จะให้สมาชิกแจ้งรายได้ตนเองต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายหรือจ่ายต่ำกว่ารายได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่ประกอบธุรกิจส่วนตัว เกษตรกร และประมง ซึ่งประเด็นนี้ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในแนวนอนระหว่างสมาชิกของระบบ รวมถึงความมั่นคงทางการเงินของระบบอีกด้วย

รูปภาพที่ 2 พัฒนาการสู่ระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ญี่ปุ่น 1959-1984

เกาหลีใต้ 1988 - ปัจจุบัน



4. ทางเลือก "ระบบบำนาญแห่งชาติ" สำหรับประเทศไทย

กลับมาที่ประเด็น "การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ" สำหรับประเทศไทย เราควรจะมีระบบบำนาญอย่างเป็นทางการเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ยังขาดหลักประกันอย่างไร เราควรจะเดินทางเดียวกันกับญี่ปุ่นเมื่อ 60 ปีที่แล้ว หรือเกาหลีใต้เมื่อ 20 กว่าปีที่แล้ว หรือควรจะคิดหาทางออกแบบอื่นๆ ในส่วนนี้จะได้นำเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้และสอดคล้องกับระบบที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย

4.1 ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับสังคมไทย

การขยายความครอบคลุมของระบบบำนาญที่เป็นทางการโดยรัฐบาล เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มคนที่เหลือนั้น ก่อนอื่นต้องพิจารณาว่าจะเลือกแนวทางใดระหว่างทางเดินสายหลัก 2 สาย ซึ่งจัดประเภทตามการมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมจ่ายของผู้รับเงินบำนาญ ดังต่อไปนี้

[ทางเดินสายที่ 1] ระบบบำนาญแบบผู้รับไม่ต้องสมทบร่วม (Non-contributory Pension System)

ทางเดินสายที่หนึ่งนี้ รัฐบาลจะจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลจะใช้รายได้จากภาษีอากรมาจ่าย โดยผู้รับเงินบำนาญนั้นไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบหรือเงินสะสมร่วมด้วย โดยทั่วไป รัฐบาลอาจจะกำหนดระบบนี้ให้เป็นแบบครอบจักรวาล (Universal system) กล่าวคือให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนดอย่างถ้วนหน้า หรือแบบคัดเลือก (selective system หรือ mean-tested system) กรณีหลังนี้ตรงกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยในปัจจุบัน

[ทางเดินสายที่ 2] ระบบบำนาญแบบผู้รับบำนาญต้องสมทบร่วม (Contributory Pension System)

ทางเดินสายที่สอง ได้แก่ การสร้างระบบบำนาญแบบผู้รับเงินบำนาญจะต้องมีส่วนสมทบร่วม หากสังคมเลือกทางเดินสายนี้ ยังจะต้องตกลงกันในอีกหลายประเด็น ได้แก่ ระบบสมัครใจหรือระบบบังคับ ขนาดหรือขอบเขตของกลุ่มเป้าหมาย และวิธีการหาเงินทุน (Public Finance)

- **ระบบสมัครใจหรือระบบบังคับ**
- **ลักษณะตามขนาดหรือขอบเขตกลุ่มเป้าหมาย** ระบบบำนาญอาจออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ ระบบบำนาญรายพื้นที่ (รายภูมิภาคหรือรายจังหวัด) หรือระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศ
- **วิธีการหาเงินทุน** ระบบบำนาญแบ่งออกเป็น 2ประเภทใหญ่ตามวิธีการได้มาซึ่งเงินทุนเพื่อจ่ายบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ได้แก่ ระบบแบบสะสมทรัพย์ (Fully Funded System) และ ระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น (Pay-as-you-go System) ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์เป็นระบบบำนาญที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมเงินในช่วงวัยทำงาน (Force Saving) เมื่อเข้าตัวเกษียณอายุการทำงาน รัฐบาลจะนำเงินออมพร้อมกับผลตอบแทนที่ได้มาจ่ายเป็นเงินบำนาญ ในขณะที่ระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น จะเป็นระบบที่โอนเงินจากประชาชนวัยทำงานไปยังผู้สูงอายุ กล่าวคือรัฐบาลจะจัดเก็บเงินสมทบจากประชาชนวัยทำงาน แล้วนำเงินนั้นมาจ่ายเป็นเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ ประชาชนวัยทำงานดังกล่าวนั้นเมื่อแก่ตัวลง ก็จะได้รับเงินบำนาญจากคนรุ่นต่อไปที่จะกลายมาเป็น

ประชาชนวัยทำงาน หากพิจารณาจากมุมมองการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่นแล้ว ระบบแบบสะสมทรัพย์เป็นระบบที่เน้นการบังคับออมส่วนบุคคลเป็นสำคัญ แน่นอนว่า ในทางปฏิบัติจริง ระบบบำนาญแบบผสมระหว่างแบบสะสมทรัพย์และระบบแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งเหมือนกัน ระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์บางส่วน (Partially Funded System)

4.2 เราควรพิจารณาเลือกทางเดินอย่างไรในฐานะ "ระบบบำนาญแห่งชาติ"?

การที่จะตัดสินว่าระบบแบบใดเหมาะสมกว่ากันนั้นไม่ใช้เรื่องที่ง่ายนัก กรณีรัฐบาลเลือกทางเดินสายที่ 1 หรือระบบบำนาญแบบผู้รับไม่ต้องสมทบร่วม โดยการขยายผลระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคน โดยใช้เงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว ข้อดีคือผู้สูงอายุทุกคนได้รับเงินบำนาญพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า และความง่ายในการปฏิบัติ **แต่ข้อเสียก็มี** กล่าวคือ รัฐบาลต้องสิ้นงบประมาณสูงมาก หากลองประมาณการเบื้องต้น จากผู้สูงอายุจากข้อมูลทะเบียนราษฎร์ในปีพ.ศ. 2549 จำนวน 5,561,782 คน รัฐบาลต้องใช้เงินถึงประมาณ 33,307 ล้านบาทเพื่อจ่ายเป็นเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุทุกคน หากพิจารณาถึงความพอเพียงโดยการเพิ่มเงินให้เป็น 2 เท่า รัฐบาลต้องใช้เงินในแต่ละปีถึง 66,741 ล้านบาท คิดเป็นประมาณกว่าร้อยละ 3-6 ของงบประมาณในปัจจุบัน อีกทั้งจำนวนผู้สูงอายุจะมีมากขึ้นทุกปีๆ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ก็จะเพิ่มขึ้นไปอีก นอกจากนั้นแล้ว การให้เงินบำนาญในลักษณะนี้อาจจะก่อให้เกิดความครอบคลุมได้ง่ายก็จริง แต่ไม่ส่งผลดีกับเศรษฐกิจมหภาคในแง่ของการไม่ส่งเสริมการออม อันจะทำให้ศักยภาพของประเทศในระยะยาวแย่ลงได้

เนื่องด้วยเหตุผลข้างต้น และความสำคัญในการปลูกฝังให้ประชาชนทุกคนเล็งเห็นความสำคัญของการออม **ทางเดินที่น่าจะเหมาะสมกว่าคือทางเดินสายที่ 2 หรือระบบบำนาญแบบผู้รับต้องสมทบร่วม** เหมือนกับระบบที่เป็นทางการสำหรับกลุ่มแรงงานในระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อเข้าสู่ระบบแล้ว ควรต้องจ่ายเงินสมทบเสมือนหนึ่งออมเงินกับระบบเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วจึงจะมีสิทธิรับเงินบำนาญ และ**เพื่อบรรลุเป้าหมายความครอบคลุมอย่างทั่วถึงควรจะต้องใช้ระบบบังคับ** เนื่องจากว่า หากเป็นระบบสมัครใจแล้ว ประชาชนอาจจะไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อยามชราภาพ หรือมองเพียงผลประโยชน์อันใกล้เน้นการบริโภคในปัจจุบันจึงเลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบ แต่ก็ต้องยอมรับว่า ระบบบังคับอาจจะได้รับการยอมรับจากประชาชนไม่ง่ายนัก จึงควรต้องมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีและต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความตระหนักและความเข้าใจถึงความสำคัญของการออมในหมู่ประชาชน

ในด้านประเด็นของขอบเขตของระบบนั้นมีข้อถกเถียงอยู่บ้างว่า ควรกำหนดในกลุ่มอาชีพ พื้นที่ หรือระดับประเทศ **ในทางหลักการมีข้อยุติในระดับหนึ่งว่า ควรจะสร้างระบบบำนาญแบบบังคับในระดับประเทศหรือเป็น "ระบบบำนาญแห่งชาติ"** เหมือนอย่างญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ กล่าวคือ

หากออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบมีข้อดีในแง่ที่ว่าสามารถสร้างกฎกติกาของระบบให้เหมาะกับฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกได้ไม่ยากนัก แต่ระบบดังกล่าวจะกลายเป็นกำแพงที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนอาชีพในสังคมที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างอาชีพ แม้จะในระยะ

สั้นอย่างกรณีของประเทศไทย อีกทั้งการสร้างระบบบำนาญรายอาชีพจะทำให้เกิดกองทุนขนาดเล็กจำนวนมากมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุน และข้อเสียอีกประการหนึ่งคือ ระบบจะไม่ครอบคลุมคนบางกลุ่มในสังคมไทย เช่น แม่บ้าน พระสงฆ์ ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ เป็นต้น

ถ้าหากออกแบบให้เป็นระบบบำนาญรายพื้นที่ จะทำให้มีระบบบำนาญครอบคลุมทั่วประเทศ และคนทุกกลุ่มที่ขาดหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพสามารถเข้าสู่ระบบได้ แต่ว่าจะมีกองทุนขนาดเล็กจำนวนมากมายเกิดขึ้น อีกทั้ง เนื่องจากเงื่อนไขทางประชากร ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน จึงมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดความแตกต่างระบบบำนาญในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่ดึงดูดและไม่ดึงดูดในแง่ของบำนาญขึ้น และในที่สุดพื้นที่ที่มีเงื่อนไขของการเข้าสู่ระบบบำนาญที่ไม่ดึงดูดก็จะทำให้เกิดการโยกย้ายออกของประชากรขึ้น ท้ายที่สุดระบบบำนาญของพื้นที่ดังกล่าวก็จะขาดความมั่นคงและความเชื่อมั่นในที่สุด ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การสร้างระบบบำนาญแห่งชาติซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศคงจะเป็นระบบที่เหมาะสมกว่า

ต่อประเด็นสุดท้ายที่ว่า ควรออกแบบระบบบำนาญให้เป็นแบบสะสมทรัพย์ หรือแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่นนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย นอกจากความแตกต่างในเชิงปรัชญาอันเป็นพื้นฐานของระบบทั้งสองแล้ว โดยตัวของระบบเองมีจุดแข็งและจุดอ่อนแตกต่างกัน จุดแข็งของระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์คือ การไม่ต้องรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและไม่ก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างกันระหว่างรุ่นในการแบกภาระดูแลผู้สูงอายุ ส่วนจุดอ่อนได้แก่ เงินบำนาญที่ได้รับในอนาคตอาจจะมีมูลค่าน้อยจนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเงินเฟ้อ นอกจากนั้นแล้วเนื่องจากเป็นระบบที่เน้นการออมส่วนบุคคล จึงกาจจะก่อให้เกิดปัญหามีผู้ที่ออมเงินไม่ทันขึ้นในสังคม ส่วนจุดแข็งของระบบบำนาญแบบช่วยเหลือกันระหว่างรุ่น ได้แก่สามารถหาแหล่งเงินเพื่อจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุในปัจจุบันได้ไม่ยากลำบาก และแก้ไขปัญหาปัญหาเงินเฟ้อได้โดยรัฐบาลกำหนดเงินบำนาญที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจได้ จุดอ่อนคือระบบดังกล่าวจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนระหว่างผู้สูงอายุกับประชากรวัยทำงาน เงินสมทบและเงินบำนาญจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ปัญหาดังกล่าวอาจจะนำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นได้ หากโครงสร้างประชากรเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ

4.3 ข้อจำกัดบางประการของระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์

เนื่องจากระบบบำนาญเป็นระบบเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพ ดังนั้นระบบบำนาญที่ดีควรจะนั้นอย่างน้อยควรจะประกันเงินบำนาญที่เพียงพอในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน (ต่อไปเรียกว่า เงินบำนาญพื้นฐาน) แน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงของภาวะเงินเฟ้อก็ทำให้เงินบำนาญพื้นฐานปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาด้วย ดังนั้นหากรัฐบาลเลือกใช้ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์และต้องการสร้างหลักประกันรายได้ขั้นพื้นฐานยามชราภาพ จะเกิดประเด็นที่เป็นข้อจำกัด 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก หากรัฐบาลเก็บเงินสะสม

ในระดับต่ำ เงินบำนาญที่ได้รับอาจจะไม่ถึงระดับเงินบำนาญพื้นฐานที่ตั้งเป้าไว้ ดังกรณี 1 หรือกรณี 2 ในตารางที่ 1 ประชาชนได้รับเงินบำนาญขามเกษียณต่ำกว่าระดับบำนาญพื้นฐาน (ซึ่งเท่ากับเงินบำนาญในกรณี 3) หากเก็บในระดับสูงเกินไป อาจจะมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีศักยภาพในการออมน้อยไม่สามารถแบกภาระเงินสะสมได้ ในอีกมุมมองหนึ่ง ประการที่สอง เมื่อคิดย้อนกลับว่า หากรัฐบาลต้องการประกันเงินบำนาญขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนโดยพิจารณาภาวะเงินเฟ้อด้วย แต่ละคนจะต้องจ่ายเงินสมทบโดยเฉลี่ยต่อเดือนให้กับระบบเป็นเงินเท่าไร ดังตัวอย่างกรณี 3 ในตารางที่ 1 ประชาชนที่เข้าสู่ระบบบำนาญเมื่ออายุน้อยจ่ายเงินสะสมต่อเดือนไม่สูงมากนัก ในขณะที่ประชาชนวัยกลางคนจะต้องจ่ายเงินสะสมในอัตราต่อเดือนที่สูงมาก เงินดังกล่าวอาจจะสูงกว่าศักยภาพในการออมของประชาชนก็ได้ ประเด็นนี้มีความสำคัญมากในการออกแบบบำนาญเพื่อประชาชนกลุ่มที่เหลือ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีความหลากหลายด้านลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ รวมไปถึงระดับรายได้

ตารางที่ 1 ตัวอย่างเงินสมทบกับเงินบำนาญภายใต้ระบบบำนาญแบบสะสมทรัพย์ (ต่อเดือน)

รุ่นอายุ	ระยะเวลา (ปี)		ปีรับเงินบำนาญ (พ.ศ.)	ความสัมพันธ์เงินสมทบที่จ่ายกับบำนาญที่ได้					
	จ่ายเงินสมทบ	รับเงินบำนาญ		กรณี 1		กรณี 2		กรณี 3	
				เงินสมทบ	บำนาญ	เงินสมทบ	บำนาญ	เงินบำนาญ	เงินสมทบ
20 ปี	40	15	2591	**300**	2,564.00	**200**	1,709.50	**2,870-3,787**	381.65
25 ปี	35	15	2586	**300**	1,987.50	**200**	1,325.00	**2,600-3,430**	446.00
30 ปี	30	15	2581	**300**	1,513.50	**250**	1,254.00	**2,355-3,107**	530.45
35 ปี	25	15	2576	**300**	1,123.75	**300**	1,123.70	**2,133-2,814**	647.05
40 ปี	20	15	2571	**300**	803.50	**350**	937.40	**1,932-2,549**	819.60
45 ปี	15	15	2566	**450**	810.50	**400**	720.40	**1,750-2,309**	1104.00
50 ปี	10	15	2561	**450**	486.00	**450**	485.90	**1,585-2,091**	1667.65
55 ปี	10	10	2561	**450**	666.00	**500**	740.20	**1,585-1,894**	1164.75

หมายเหตุ ยึดเส้นความยากจนในปัจจุบันเป็นบำนาญพื้นฐาน สมมติว่าเท่ากับ 1,300 บาทต่อเดือน (เพื่อให้ง่ายขึ้น) สมมติว่าคนแต่ละรุ่นรับเงินบำนาญเมื่ออายุ 60 ปีหรือมากกว่า (จ่ายเงินสมทบคิดต่อกัน 10 ปี) คำนวณที่อัตราดอกเบี้ย 4%

5. ข้อเสนอการจัดตั้ง "ระบบบำนาญแห่งชาติ" สำหรับประเทศไทย

จากจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบบำนาญแต่ละประเภทดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ระยะเวลาที่เหลือไม่มากนักในการย่างก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ จากการคาดประมาณประชากรของหลายสำนักพบว่า อีกประมาณไม่ถึง 20 ปีข้างหน้า ในแง่โครงสร้างประชากร ประเทศไทยจะมีลักษณะเหมือนกับญี่ปุ่นในปัจจุบัน ความตระหนักถึงความสำคัญของการออมของประชาชนยังไม่สูงมากนักในปัจจุบัน อีกทั้งกลุ่มประชากรที่ยังขาดหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพนั้น มีความหลากหลายทั้งในด้านลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ รวมไปถึงระดับรายได้ ดังนั้นการจัดระบบบำนาญแห่งชาติคงจะเป็นประเด็นที่ต้องรีบเร่ง ในที่นี้จึง**ขอเสนอ "การจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ" ซึ่งเป็นระบบแห่งชาติแบบบังคับ โดยครอบคลุม**

ประชาชนกลุ่มที่บังขาดหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพทั้งหมด โดยใช้รูปแบบการผสมผสานระหว่างแบบสะสมทรัพย์และแบบช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างรุ่น โดยให้ผู้เป็นสมาชิกแต่ละคนต้องจ่ายเงินสะสมหรือออนเงินกับระบบเป็นระยะเวลาหนึ่ง แต่ไม่ควรยาวนานเกินไปจนทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนขึ้นไปเข้าสู่ระบบได้ยาก ลักษณะสำคัญของระบบบำนาญแห่งชาติมีดังต่อไปนี้

- **กลุ่มเป้าหมาย** - ผู้ที่มีอายุ 25-55 ปีที่อยู่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ที่เป็นผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงประชาชนกลุ่มอื่นๆในช่วงอายุ 25-55 ปีที่ไม่ใช่ผู้มีงานทำและยังไม่มีหลักประกัน เช่น แม่บ้าน พระสงฆ์ ผู้ไม่ได้ทำงานเนื่องจากสาเหตุใดๆ แรงงานต่างด้าว เป็นต้น
- **คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญ** - จ่ายเงินสมทบติดต่อกัน 10 ปีขึ้นไปและมีอายุ 60 ปี (แต่กรณีเข้าสู่ระบบบำนาญเมื่ออายุ 51 ปีขึ้นไป จะรับเงินบำนาญเมื่ออายุมากกว่า 60 ปี)
- **อัตราเงินสมทบ** - 300 บาทต่อคนต่อเดือน (ควรจะมีข้อกำหนดให้มีการปรับเป็นระยะๆ เช่น ทุก 3 ปีหรือ 5 ปี)
- **เงินบำนาญ** - ต่ำสุด 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรัฐบาลอาจพิจารณาปรับเงินบำนาญตามภาวะเงินเฟ้อ ตัวอย่างข้างล่างนี้ เป็นกรณีเงินบำนาญกรณีไม่ปรับเงินเฟ้อและปรับเงินเฟ้อ กรณียึดเอาระดับรายได้ประมาณเส้นความยากจนเป็นฐานในการจ่ายเงินบำนาญ

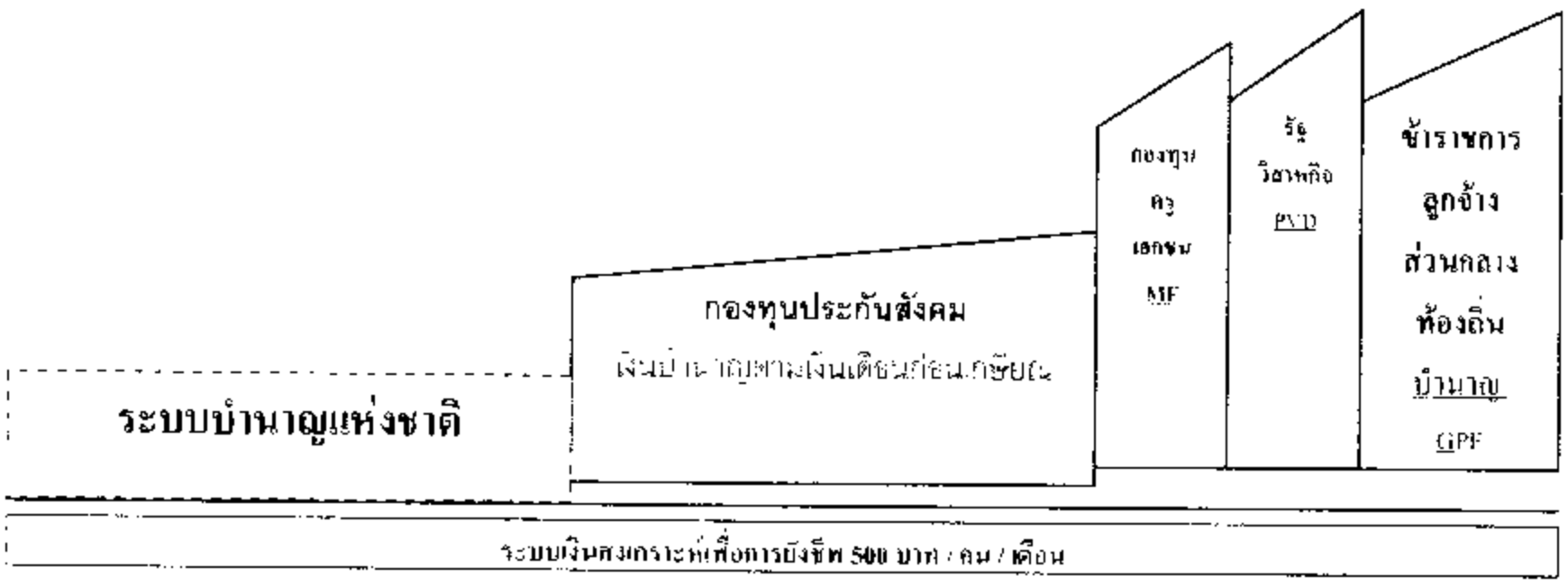
รุ่นอายุ	ระยะเวลาจ่ายเงินสมทบ (ปี)	อัตราเงินสมทบ (บาท)	เงินบำนาญ (บาทต่อเดือน)		
			ไม่ปรับเงินเฟ้อ	ปรับเงินเฟ้อรับคงที่ตลอดอายุขัย	ปรับเงินเฟ้อและปรับให้จนสิ้นอายุขัย (75 ปี)
25 ปี	35	300	1,500	2,941	2,941-3,881
30 ปี	30	300	1,400	2,486	2,486-3,280
35 ปี	**25**	**300**	**1,300**	**2,091**	**2,091-2,759**
40 ปี	20	300	1,200	1,748	1,748-2,261
45 ปี	15	300	1,100	1,451	1,415-1,915
50 ปี	10	300	1,000	1,195	1,195-1,577

- รัฐบาลควรมีหน้าที่เข้ามาเป็นเจ้าภาพในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ และดูแลในเรื่องการบริหารจัดการระบบและควรจะแยกส่วนระหว่างการดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบและจ่ายเงินบำนาญกับการบริหารกองทุน เพื่อให้ระบบสามารถนำเงินไปบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น

ดังนั้น ภาพรวมของระบบหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุของประเทศจะเป็นดังรูปภาพที่ 3 ระบบบำนาญภาครัฐที่เป็นทางการของประเทศจะประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ ระบบบำนาญตามอาชีพที่มีอยู่เดิม ระบบบำนาญแห่งชาติ และระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ซึ่งในอนาคตเมื่อเกิดระบบบำนาญ

ดำเนินการไปเต็มรูปแบบแล้ว ระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพจะลดบทบาทลงไปโดยธรรมชาติ

รูปภาพที่ 3 ภาพรวมของระบบหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับผู้สูงอายุของประเทศ



6. ข้อพึงระวังในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

สุดท้ายนี้ จะได้สรุปข้อพึงระวังในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติจากประสบการณ์ในประเทศที่ได้ทำการศึกษา ดังต่อไปนี้

- **การสนับสนุนการเข้าสู่ระบบและการสร้างแรงจูงใจ** เนื่องจากระบบบำนาญแห่งชาติเป็นระบบบำนาญแบบบังคับ การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญและสมัครเข้าสู่ระดับอย่างมีแรงเสียดทานน้อยที่สุดนั้น จะเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับรัฐบาลและจะเกี่ยวโยงกับความยั่งยืนทางการคลังของระบบในระยะยาว ดังนั้นในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติของประเทศไทยนั้น คงจะต้องมีข้อสังเกตุในด้านแรงจูงใจดังต่อไปนี้
- **การทะยอยเข้าสู่ระบบของแรงงานนอกระบบ** จัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ เป็นการนำผู้ที่อยู่ในแรงงานนอกระบบและประชากรอยู่ในวัยทำงานที่เหลือเข้าสู่ระบบพร้อมกัน แต่ทว่าในทางปฏิบัติอาจจะเกิดปัญหาความพร้อมของประชาชนในแต่ละกลุ่ม จึงมีความจำเป็นที่ต้องเล็งกลุ่มเป้าหมายที่พร้อมและทะยอยเข้าสู่ระบบอย่างกรณีของเกาหลีใต้ ซึ่งเริ่มจากแรงงานในระบบในสถานประกอบการใหญ่ กลาง และเล็กไปสู่เกษตรกร ชาวประมง และผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว ในพื้นที่เกษตรและประมง จนท้ายที่สุดขยายผลไปสู่ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวในเขตเมือง ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดย่อม ลูกจ้างทำงานชั่วคราว ลูกจ้างทำงานรายวัน
- **การอุดหนุนเงินสมทบให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำโดยรัฐบาล** เนื่องจากการเก็บเงินสมทบของระบบบำนาญแห่งชาติมีลักษณะเหมือนกับการเก็บภาษี ในความเป็นจริงคงจะมีประชากรจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาจจะประสบปัญหาภาระทางการเงินในการเข้าสู่ระบบ รัฐบาลอาจพิจารณาช่วยกลุ่มคนเหล่านี้ อย่างในกรณีของเกาหลีใต้ที่รัฐบาลอุดหนุนเงินสมทบให้กับเกษตรกรและชาวประมง 2,200วอนต่อคนต่อเดือน การช่วยเหลือคนบางกลุ่มที่เป็นคนฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนั้น

ในระบบบำนาญนั้น จะเป็นการเสริมการกระจายรายได้ใหม่ให้เกิดขึ้นในระบบ จะดีกว่าการช่วยเหลือระบบทั้งระบบ เหมือนกรณีญี่ปุ่นที่รัฐบาลจ่ายเงินให้กับผู้รับบำนาญในสัดส่วน 1 ใน 2 ของรายจ่ายเงินบำนาญ กรณีเช่นนี้ จะทำให้เกิดการอุดหนุนกับคนมีฐานะดีไปพร้อมกับระบบประกันสังคมจะสูญเสียบทบาทการประกันสังคมไปด้วย

- **การจัดทำสิทธิประโยชน์เพื่อสร้างแรงจูงใจ** นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์บำนาญแล้ว เพื่อให้เกิดแรงจูงใจ ระบบบำนาญแห่งชาติอาจจะเสริมสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติม เพื่อให้สมาชิกเห็นความสำคัญของการออมเงินเพื่ออนาคต ตัวอย่างกรณีของประเทศญี่ปุ่น ที่ระบบบำนาญแห่งชาติได้จัดให้มีสิทธิประโยชน์บำนาญทุพพลภาพ และบำนาญตกทอด (เงื่อนไข - จ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบเกินกว่า2/3 ของระยะเวลาทั้งหมด และไม่ค้างชำระหรือเคยขอยกเว้นการชำระ) ในกรณีของบำนาญทุพพลภาพจะจำกัดเฉพาะกรณีที่ระดับรุนแรง และมีการเพิ่มเงินให้กรณีมีบุตร ส่วนบำนาญตกทอดนั้นจะให้เฉพาะกับบุตรหรือภรรยาที่มีบุตร การช่วยเหลือครอบครัวของสมาชิกน่าจะเป็นแรงจูงใจที่ดีให้กับประชาชน และควรให้รางวัลกับผู้ที่มีวินัยมากกว่าให้อย่างเหวี่ยงแห
- **การยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ** แม้ว่าระบบบำนาญแห่งชาติจะเป็นระบบบังคับให้สมาชิกมีวินัย จ่ายเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอเพื่อเงินรับเงินบำนาญเต็มจำนวนในอนาคต แต่ทว่า เนื่องจากบางช่วงของชีวิตของสมาชิกอาจจะมีปัญหาทางการเงินก็เป็นได้ ดังนั้นอาจจะมีความจำเป็นต้องสร้างระบบยกเว้นเงินสมทบ (ชั่วคราว) เพื่อขอยกเว้นเงินสมทบในบางเดือน แน่นอนว่า การขอยกเว้นเงินสมทบนี้ทำให้จำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับลดลงไปตามส่วนที่ไม่ได้จ่ายด้วย ในกรณีของญี่ปุ่น การขอยกเว้นทำให้กรณีรายได้น้อยและกรณีสมาชิกเป็นนักเรียน นักศึกษา การขอยกเว้นเงินสมทบจะมีผลต่อการไม่ได้รับบำนาญทุพพลภาพหรือบำนาญตกทอด
- **ความง่ายในการเข้าถึงระบบบำนาญแห่งชาติ** จากการเข้าเป็นสมาชิกระบบบำนาญแห่งชาติของประชาชนทุกคนจะต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนด การจัดให้มีหลากหลายช่องทางในการเข้าถึงระบบบำนาญแห่งชาติได้จะเป็นประเด็นที่จะเพิ่มความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากในแรงงานนอกระบบมีจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในภาคเกษตร อย่างเช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น สมาชิกสามารถจ่ายเงินสมทบได้ โดยใช้เอกสารการชำระเงินที่ระบบบำนาญแห่งชาติส่งไปให้ และสมาชิกสามารถได้ที่สถาบันการเงิน ไปรษณีย์ (เป็นสถาบันที่มีเครือข่ายกว้างขวางที่สุด) และสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ นอกจากนั้นในปัจจุบันยังสามารถจ่ายเงินผ่านร้านค้าสะดวกซื้อได้ ซึ่งขณะนี้มีร้านค้าสะดวกซื้อจำนวน 13 บริษัทเข้าร่วมกับระบบ นอกจากนั้นยังมีวิธีการจ่ายเงินผ่านธนาคารอินเตอร์เน็ต (Internet Banking) ผ่านโทรศัพท์มือถือ หรือผ่านเครื่อง ATM

มติคณะรัฐมนตรี

1. **มติคณะรัฐมนตรี ในวันอังคารที่** 29 **พฤษภาคม** 2544 เมื่อเวลา 08.30 น. ที่ห้องประชุมชั้น 2 ตึกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหลังใหม่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

เรื่อง <u>**อนุมัติหลักการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ**</u>

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอแล้วมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ดังนี้

1. อนุมัติให้การช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคนละ 200 บาทต่อเดือน และเงินอุดหนุนเพิ่มพิเศษแก่ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยคนละ 100 บาทต่อเดือน รวมเป็น 300 บาทต่อเดือน โดยใช้ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543 เป็นระเบียบในการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ 2545
2. เห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงการโอนเงินเบี้ยยังชีพเข้าบัญชีผู้สูงอายุ จากเดิมที่เคยโอนเงินเข้าบัญชีงวดละ 3 เดือน ปีละ 4 ครั้ง เป็นโอนเงินเข้าบัญชีงวดละ 6 เดือน ปีละ 2 ครั้ง โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าธรรมเนียมการโอนเงินดังกล่าว
3. เพื่อให้การคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติจะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 เป็นไปอย่างโปร่งใส ทั่วถึง และเป็นธรรมให้คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาตินำ

หลักเกณฑ์และวิธีการการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติจะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ตามระเบียบดังกล่าว และประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ให้องค์กรเอกชนหรืออาสาสมัครในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติจะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543 ทั้งนี้ เพื่อให้การสงเคราะห์ครอบคลุมทั่วถึง โปร่งใส และเป็นธรรม

ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เสนอว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้งเป็นเงินยังชีพ โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ และครอบครัวในชุมชน พ.ศ. 2536 เป็นแนวทางในการดำเนินการจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุดังกล่าวเป็นเงินรายละ 200 บาทต่อเดือน จนถึงแก่กรรมหรือถ้าพิสูจน์ได้ว่าผู้สูงอายุมีผู้อุปการะเลี้ยงดูและหรือครอบครัวมีฐานะช่วยเหลือตนเองได้ให้ระงับการช่วยเหลือ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 ให้เพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพทั่วประเทศจำนวน 318,000 คน เป็น 400,000 คน และเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพจาก 200 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 300 บาทต่อคนต่อเดือน เนื่องจากผลกระทบจากภาวะ

เศรษฐกิจถดถอย โดยใช้เงินตามมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายเงินภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (แผนมิยาซาวา)โดย กรมประชาสงเคราะห์ได้แก้ไขระเบียบฯ เดิม เป็นระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ.2543

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการสงเคราะห์เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการให้เงินสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในชุมชนในลักษณะของการให้เปล่า ซึ่งผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบันทำให้ผู้สูงอายุดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือจากครอบครัวลดน้อยลง และประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรดำเนินการโครงการดังกล่าวต่อไป

ที่มา : http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-05-29.html#10

2. **มติคณะรัฐมนตรี ในวันอังคารที่** 19 กุมภาพันธ์ 2545 เมื่อเวลา 08.30 น. ที่ห้องประชุม ชั้น 2 ตึกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหลังใหม่ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

เรื่อง <u>หลักการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ</u>

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมติคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสผ.) ในการประชุมครั้งที่ 2/2544 วันที่ 5 ตุลาคม 2544 เกี่ยวกับหลักการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยัง ชีพสำหรับผู้สูงอายุ ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุที่จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้ดำเนินการในลักษณะของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้สูงอายุในชุมชน ผู้แทนองค์กรประชาสังคม และบุคคลที่น่าเชื่อถือในชุมชน
2. กำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะได้รับคัดเลือกให้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูและไม่ สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้หากผู้สูงอายุมีคุณสมบัติพื้นฐาน เหมือนกันให้พิจารณาผู้สูงอายุที่มีปัญหาซ้ำซ้อนสมควรได้รับการพิจารณาก่อน และผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐสมควรได้รับการพิจารณาในระดับต้น

ทั้งนี้ ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมประชาสงเคราะห์) รับความเห็นของกระทรวงการคลังไปพิจารณาดำเนินการด้วย ซึ่งเห็นว่าการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ผู้สูงอายุที่ยากไร้ถูกทอดทิ้ง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 54 อย่างแท้จริง มีความรัดกุม ทั่วถึง เป็นธรรม และโปร่งใสมากยิ่งขึ้น จึงเห็นชอบด้วยตามที่สำนัก นายกรัฐมนตรีเสนอโดยมีความเห็นเพิ่มเติมให้กรมประชาสงเคราะห์แก้ไขระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ

พ.ศ. 2543 ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี และส่งร่างระเบียบให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ที่มา : http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-02-19.html#3

3. **มติคณะรัฐมนตรี ในวันอังคารที่ 12 ธันวาคม 2549** เมื่อเวลา 09.00 น. ณ ห้องประชุม ชั้น 2 ตึกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหลังใหม่ ทำเนียบรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี

เรื่อง <u>ขออนุมัติหลักการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ</u>

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือนเป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยรายงานว่า เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้รับจำนวน 300 บาทต่อคนต่อเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม 2544 ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสภาพค่าครองชีพในปัจจุบัน จึงขออนุมัติหลักการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากเดิมคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคนละ 500 บาท ต่อเดือน โดยมีเหตุผลดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ปรับหลักเกณฑ์เส้นความยากจนจากเดิม 922 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 1,243 บาทต่อคนต่อเดือน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประกอบกับค่าครองชีพของประชาชนชาวไทยอยู่ในระดับอัตราที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นไปอีกอย่างต่อเนื่องเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่รัฐจัดสรรให้ในอัตราคนละ 300 บาทต่อเดือนจึงไม่เพียงพอแก่การยังชีพ
2. เงินเบี้ยยังชีพประเภทอื่น เช่น เบี้ยยังชีพคนพิการและเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ปัจจุบันได้รับคนละ 500 บาทต่อเดือน จึงเห็นควรปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มเป็นอัตราเดียวกันทุกประเภท คือ 500 บาทต่อคนต่อเดือน
3. ผลงานวิจัยของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีการศึกษาแนวทางการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยเห็นว่าจำนวนเงินที่เหมาะสมควรเป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาหลักที่สำคัญของผู้สูงอายุไทย คือปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้น้อยและไม่มีรายได้ ต้องเผชิญกับภาวะยากไร้ ยิ่งมีอายุมากขึ้นรายได้ก็ลดลงมาก โดยแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุคือบุตร ปัญหารองลงมาคือ ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย มีโรคประจำตัว เช่น เบาหวาน ความดันโลหิตสูง โรคหลอดเลือดหัวใจ โรคข้อเสื่อม ฯลฯ จากสภาพปัญหาดังกล่าว เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพที่รัฐจ่ายให้อัตราเดือนละ 300 บาท จึงเห็นว่าไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้านนโยบายสังคมเรื่องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและประชาคมที่กำหนดให้ "สามารถจัดการตนเองเกี่ยวกับความเป็นอยู่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม

วัฒนธรรม การปกครอง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิทธิชุมชน โดยส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชน องค์กรอาสาสมัครภาคธุรกิจ สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม ปัญหายาเสพติดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การดูแลเด็กและเยาวชน คนพิการ คนสูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส การสนับสนุนสิทธิสตรี ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน"

ที่มา : http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2549-12-12.html#32

ผลการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.)[1]

นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ครั้งที่ 1/2552 ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วันที่ 23 มกราคม2552 เวลา 14.30 น. ณ ห้องประชุมงบประมาณ อาคารรัฐสภา 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ครั้งที่ 1/2552 ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการประชุมสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ที่ประชุมเห็นชอบแนวทางการเร่งรัดดำเนินการนโยบายเรื่องการจ่ายเบี้ยบยังชีพ เพื่อมอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 1)กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร 2)สำนักงบประมาณ 3)กระทรวงการคลัง และ4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ) พร้อมแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินงานนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยมี นายวิฑูรย์ นาม - บุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนด แนวทางการผลักดันให้หน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และดำเนินการตามขั้นตอน ระยะเวลา แนวทางตามนโยบายเร่งด่วน ฯ โดยขอให้เริ่มจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุภายในเดือนเมษายน 2552

พร้อมกันนี้ที่ประชุมยังเห็นชอบการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลด้านกองทุนผู้สูงอายุ ในการขยายวงเงินให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพรายบุคคล จากเดิมคนละไม่เกิน15,000 บาท เป็นกู้ยืมเงินได้คนละไม่เกิน 30,000 บาท ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมทั้งเห็นชอบการปรับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545 - 2564) โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฯ โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล เป็นประธานฯ ดำเนินการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน งบประมาณในการปรับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฯ โดยใช้ผลการประเมินเป็นฐานในการปรับแผนฯ และคำนึงถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วม โดยมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

---

[1] กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก [ข้อมูลออนไลน์]. สืบค้นจาก. http://www.oknation.net/blog/print.php?id=386990 วันที่ 31 มกราคม 52

บทคัดย่อ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัย และสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ[1]

จากจำนวนผู้สูงอายุไทยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ในหมวดที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมปลอดภัย โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุภายในปีที่ 5 ของแผน สำหรับประเทศไทยแล้วนอกเหนือจากการขาดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบที่พักอาศัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุแล้ว ยังขาดข้อมูลด้านสัดส่วนสรีระของผู้สูงอายุไทย ที่ผ่านมาทางสำนักมาตรฐานอุตสาหกรรม (สมอ.) ได้ทำการสำรวจขนาดโครงสร้างร่างกายของคนไทย โดยทำการสำรวจคนไทยในช่วงอายุ 17-49 ปีเท่านั้น ขาดข้อมูลสัดส่วนสรีระของผู้สูงอายุคนไทย การวิจัยนี้จึงมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา ทั้งการออกแบบทางสถาปัตยกรรม การออกแบบภูมิสถาปัตยกรรม การออกแบบผลิตภัณฑ์ อุปกรณ์ประกอบในที่พักอาศัย และการสำรวจขนาดร่างกายของผู้สูงอายุ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัย และสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ ข้อมูลที่ได้จะเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัย และสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ ผลที่ได้รับจะมีความสำคัญทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการที่จะกำหนดเป็นแนวทางสำหรับการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุต่อไป

สำหรับกระบวนการวิจัย ได้ลงพื้นที่สำรวจขนาดร่างกายของผู้สูงอายุ โดยจะทำการสุ่มกลุ่มผู้สูงอายุตั้งแต่อายุ 60 ปี จากสถานสงเคราะห์คนชราของรัฐ คลีนิกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลและชมรมผู้สูงอายุภาคเอกชน กระจายตามจังหวัดต่างๆ จำนวน 404 ตัวอย่างและทำการวัดขนาดสัดส่วนร่างกายจำนวน 71 จุด โดยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลเป็น 3 ลักษณะคือแบบสัมภาษณ์ แบบทดสอบอุปกรณ์และแบบสำรวจสัดส่วนสรีระของผู้สูงอายุ

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุพบว่าระดับการศึกษาของผู้สูงอายุส่วนใหญ่เรียนหนังสือจบสูงสุดในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 คิดเป็นร้อยละ 38.2 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นโรคเกี่ยวกับกระดูก/ข้อ/กล้ามเนื้อ/เอ็นถึงร้อยละ 39.9 รองลงมาคือโรคความดันโลหิตสูง ร้อยละ 31.2 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประสบปัญหามากที่สุดในเรื่องการมองเห็น คิดเป็นร้อยละ 40.1 อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาที่พบบ่อยที่สุดคือการหกล้ม คิดเป็นร้อยละ 20.8 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ใช้เวลาในแต่ละวันมากที่สุดคือ ห้องนั่งเล่น คิดเป็นร้อยละ 34.1 รองลงมาคือห้องนอน ร้อยละ 25.6 ผู้สูงอายุไม่ได้อยู่กับคู่สมรสถึง

---

[1] ผศ.ไตรรัตน์ จารุทัศน์ และคณะ [ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก http://www.trf.or.th/abstract/abst/detail.asp?PID=RDG4730011 วันที่ 31 ม.ค. 52

ร้อยละ 50.90 ผู้ที่อยู่กับคู่สมรส คิดเป็นร้อยละ 41.4 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีบุตร คิดเป็นร้อยละ 81.5 แต่ไม่ได้อยู่กับบุตร ถึงร้อยละ 41.7

สำหรับประเภทของที่อยู่อาศัยในปัจจุบันผู้สูงอายุอยู่บ้านเดี่ยวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 66.7 รองลงมาคือ บ้านไม้ยกพื้น ร้อยละ 16.2 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านพื้นที่ใช้สอย สภาพแวดล้อม และด้านความสะดวกสบาย และไม่เคยคิดย้ายจากที่อยู่ปัจจุบัน ร้อยละ 86.1

ผลการสำรวจการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ของกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุ ทั้งหมดรวม 14 อุปกรณ์ ได้แก่ ราวจับ สวิทช์ไฟฟ้า ปลั๊กไฟฟ้า โถสุขภัณฑ์ การใช้สี ก๊อกน้ำ ทางลาด บันได ลูกบิดประตู มือจับประตู กลอนประตู พื้น รั้วและเก้าอี้ ซึ่งสามารถแยกสรุปเป็นองค์ประกอบภายนอกอาคาร และพื้นที่ภายในอาคาร โดยสามารถสรุปพอสังเขปได้ดังนี้ ความสูงลูกตั้งบันไดประมาณ 13 เซนติเมตร ความชันของทางลาดอัตราส่วน 1: 12 พื้นผิวจะต้องไม่ลื่น สามารถเดินหรือเข็นรถเข็นได้สะดวก รั้วบ้านที่มีความสูงระดับหน้าอกแบบรั้วกึ่งทึบกึ่งโปร่ง เก้าอี้สนามแบบชุดเก้าอี้ไม้ พนักพิง มีโต๊ะวางของตรงกลางและสามารถนั่งได้หลายคน สำหรับการใช้พื้นที่ภายในอาคาร ห้องนอนมีพื้นที่อย่างน้อย 10-12 ตารางเมตรต่อคน ไม่รวมห้องน้ำและ 16-20 ตารางเมตรสำหรับห้องพักรวม (2 คน) และให้มีการเคลื่อนที่ของรถเข็นได้สะดวก ระดับของสวิทช์ที่ผู้สูงอายุเลือกมากที่สุดคือระดับ 120 เซนติเมตรจากพื้น สวิทช์ไฟฟ้าไม่ควรสูงเกินไปเพื่อให้ผู้สูงอายุกดได้สะดวกโดยไม่ต้องเอื้อม ส่วนระดับของปลั๊กไฟฟ้าที่ผู้สูงอายุเลือกมากที่สุดคือระดับ 90 เซนติเมตรจากพื้น ระดับปลั๊กไฟฟ้าต้องไม่ต่ำเกินไปเพื่อไม่ให้ผู้สูงอายุต้องก้มลงไปมาก โดยรูปแบบของสวิทช์มีขนาดใหญ่ไม่มากนัก แสดงว่าผู้สูงอายุเลือกใช้อุปกรณ์ที่คุ้นเคยอยู่แล้ว ส่วนปลั๊กไฟฟ้าเลือกใช้ปลั๊กแบบที่มีสวิทช์ตัดไฟประกอบด้วยมากที่สุด แสดงว่าผู้สูงอายุมีความต้องการใช้อุปกรณ์ที่มีความปลอดภัย และไม่ยุ่งยากที่จะใช้งาน สำหรับอุปกรณ์ ลูกบิด มือจับเปิดประตู และกลอนประตู มีการเลือกใช้ลูกบิดประตูมากกว่ามือจับเปิดประตู ในอัตราส่วน ร้อยละ 52.6 กับร้อยละ 47.4 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความเคยชินของผู้สูงอายุที่มีความยึดติดกับสิ่งแวดล้อมเก่า ๆ แต่สำหรับก๊อกน้ำผู้สูงอายุส่วนใหญ่เลือกใช้ก๊อกน้ำแบบปัดไปด้านข้าง โถส้วมชนิดนั่งราบ สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 400 มิลลิเมตร แต่ไม่เกิน 500 มิลลิเมตร ราวจับผู้สูงอายุเลือกราวจับที่ใช้ในพื้นที่ทั่วไปเป็นสเตนเลส เส้นผ่านศูนย์กลาง 4.5 เซนติเมตร ความสูงจากพื้นถึงระดับบนสุดของราวจับผู้สูงอายุเลือกความสูง 80 เซนติเมตร ราวจับด้านที่อยู่ติดผนังให้มีระยะห่างจากผนังไม่น้อยกว่า 5 เซนติเมตร มีความสูงจากจุดยึดไม่น้อยกว่า 12 เซนติเมตร และรูปแบบราวจับในห้องน้ำ เลือกแบบราวติดพื้น 2 ข้าง การใช้สีสำหรับป้ายต่าง ๆ จากผลการศึกษาพบว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่เลือกสี สีน้ำเงินบนพื้นสีขาวเป็นตัวอักษรที่ผู้สูงอายุมองเห็นชัดที่สุด

สำหรับข้อเสนอแนะแบ่งออกเป็นข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยต่อไป ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการนำข้อมูลจากงานวิจัยนี้ไปออกแบบอุปกรณ์ต่าง ๆ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุในการใช้ชีวิตตามปรกติได้แล้วทำการติดตั้งในที่อยู่ของผู้สูงอายุจริง ๆ ให้กลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ใช้อุปกรณ์เหล่านี้ในสภาพการใช้งานจริงและผ่านการใช้ในช่วงระยะเวลา จะสามารถนำผลการศึกษามาใช้กับสถาพการอยู่อาศัยจริงได้มากขึ้น โดยอาจขยายกลุ่มตัวอย่างไปยังกลุ่มผู้สูงอายุที่มีภาวะทุพพลภาพ ผู้สูงอายุที่อยู่ตามชนบทห่างไกล เป็นต้น

งานวิจัยต่อไปจึงน่าจะมีการศึกษาสภาพการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ให้ครอบคลุมมากกลุ่มที่สุดและให้มีการมิติของมาตราส่วนต่างๆเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับให้เข้ากับสรีระร่างกายของผู้สูงอายุไทย โดยอาจจะให้สำนักมาตรฐานอุตสาหกรรม (สมอ.) ขยายงานการวัดสรีระร่างกายของคนไทยให้ครอบคลุมทุกช่วงอายุ รวมทั้งกลุ่มผู้สูงอายุไทยด้วยนอกจากนี้แล้วอาจให้มีการศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ กับการปรับพฤติกรรมตัวเองของผู้สูงอายุเหล่านี้ โดยศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ผู้สูงอายุปรับตัวให้สอดคล้องกับข้อจำกัดในด้านต่างๆ แทนการปรับสภาพทางกายภาพ

ท้ายที่สุดมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำข้อมูลงานวิจัยนี้ไปใช้ งานวิจัยนี้ครอบคลุมเนื้อหาหลายระดับได้แก่ ระดับข้อมูลพื้นฐาน เช่นข้อมูลการวัดสรีระร่างกายผู้สูงอายุ ซึ่งสามารถเป็นข้อมูลพื้นฐานในการออกแบบและใช้งานได้ สำหรับข้อมูลสภาพการอยู่อาศัยของกลุ่มตัวอย่าง สามารถนำไปเปรียบเทียบกับกลุ่มตัวอย่างอื่น ๆ ได้ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลทำให้ข้อมูลที่ได้มีความเหมือนหรือต่างกัน สำหรับระดับของข้อมูลการทดสอบอุปกรณ์ สามารถใช้เป็นแนวทางในการออกแบบสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โดยนำข้อมูลการวัดสรีระร่างกายผู้สูงอายุมาเปรียบเทียบก่อนการใช้งาน และข้อมูลระยะมาตรฐานในการออกแบบเป็นระยะมาตรฐานแนะนำ เพื่อประกอบในการออกแบบ อย่างไรก็ตามงานวิจัยนี้มีข้อมูลหลายส่วนที่เป็นข้อมูลที่เกิดจากการสำรวจและจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกของกลุ่มผู้สูงอายุไทย เช่นขนาดสรีระร่างกาย ระยะมาตรฐานในการออกแบบ และข้อมูลการทดสอบอุปกรณ์ การได้มีโอกาสเก็บข้อมูลเหล่านี้เพิ่มขึ้นและปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นระยะ ๆ น่าจะนำไปสู่ความสมบูรณ์ของข้อมูลในทุก ๆ ด้าน และสามารถนำไปใช้กับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ อย่างกว้างขวางต่อไป

2. แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย[1]

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สิทธิผู้สูงอายุได้รับการรับรองปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยบัญญัติไว้ชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทย อิงอยู่กับวัฒนธรรมและจารีตประเพณีเป็นสำคัญ และบัญญัติอยู่ในกฎหมายบางส่วน เริ่มชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐรัฐธรรมนูญ ตลอดจนระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แต่ยังไม่มีกฎหมายผู้สูงอายุซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิโดยเฉพาะ

รูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย รัฐควรเน้นถึงการแก้ไขปัญหาการจัดสรร และการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทิศทางที่ชัดเจน ให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ควรจัดแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแกการยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกัน กำหนดนโยบายแห่งชาติ จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลในระดับประเทศและท้องถิ่น ยกระดับความสำคัญของสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ สนับสนุนให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ

มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน กำหนดสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการตีความอันจะเป็นผลเสียต่อผู้สูงอายุได้ โดยกำหนดสิทธิพื้นฐานของผู้สูงอายุ ในรูปของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ซึ่งควรมีการจัดตั้งองค์กรดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุโดยทั่วไปที่พึงจะได้รับ และสิทธิของผู้สูงอายุที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษ สิทธิในการรับการบริการทางกฎหมาย สิทธิในด้านภาษี การจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองชีวิต สิทธิจะได้รับการบริการโดยไม่คิดมูลค่าจากรัฐ สิทธิในด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสถานสงเคราะห์ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายประกันภัย เป็นต้น

---

[1] ช.ชยินทร์ เพ็ชญไพศิษฏ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข [ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก. http://library.hsri.or.th/cgi-bin/websis?from=san&show=321 วันที่ 31 ม.ค. 52

3.การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ[1]

การศึกษาโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการจัดบริการสวัสดิการสังคมในโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ตลอดจนเป็นการศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ในเชิงคุณภาพและความเป็นธรรมทางสังคม และเป็นการแสวงหาแนวทางการพัฒนารูปแบบที่พึงประสงค์ของโครงการเบี้ยยังชีพที่เหมาะสมในอนาคต

วิธีการศึกษา เป็นการเก็บข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ได้รับ และไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ สมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุที่ได้รับและ ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ รวมถึงคณะกรรมการ พิจารณาเบี้ยยังชีพในหมู่บ้าน (กรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานสวัสดิการเบี้ยยังชีพในที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด ทั้งนี้เป็นการเก็บข้อมูลควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 360 ราย ในพื้นที่ 9 จังหวัด (19 อำเภอ) คือ เชียงใหม่ ตาก นครราชสีมา หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา ตราด นครศรีธรรมราช สตูล และนครปฐม โดยวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนาร่วมกับการยกสถิติประกอบให้ชัดเจนขึ้น

ผลการศึกษาที่น่าสนใจ ได้แก่

1. ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในแต่ละหมู่บ้าน สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม
   1.1) ผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมาก แต่ยังคงมีบุตรหลาน ดูแล และไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพัง ครอบครัวเกื้อกูลดี อยู่ในพื้นที่ใจกลางของหมู่บ้าน ความสัมพันธ์กับกรรมการหมู่บ้าน มีความสนิทสนมกันเป็นอย่างดี เป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพมากที่สุด
   1.2) ผู้สูงอายุที่ยังคงอยู่กับบุตรหลาน ไม่ยากลำบาก ฐานะปานกลาง ส่วนมากจะเป็นกลุ่มญาติสนิท บิดามารดาของกรรมการหมู่บ้าน หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มนี้จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นลำดับที่ 2
   1.3) ผู้สูงอายุที่ยากจน ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตร จำนวนมากอยู่ลำพังคนเดียว หาเลี้ยงตนเอง ลูกหลานไปทำงานที่อื่น มักจะเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนมากนัก บ้านที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลาง มีชาวบ้านที่สงสารคอยดูแลบ้าง กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ได้รับเบี้ยยังชีพน้อยที่สุด เป็นกลุ่ม "คนชายขอบ"ในชุมชน

2. การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพ มีแนวคิดและหลักการพื้นฐาน ที่เน้นชุมชนเป็นฐาน(Community – Based) ในการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ให้แก่คนในชุมชนของตนเอง โดยต้องการกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการปัญหาของตนเอง แต่ในกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้น พบว่ายังขาด กลไกการดำเนินงานในการระดมการมีส่วนร่วมจากชุมชนอย่างแท้จริง ประชาชนหรือแม้แต่ผู้สูงอายุในชุมชน ยังมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหา ประเมินปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเพื่อเป็นฐานดำเนินการพิจารณาจัดสรรเบี้ยยังชีพ เป็นการจัดตั้งในเชิงปริมาณ ขาดกระบวนการพัฒนาหรือ

---

[1] อภิญญา เวชยชัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข [ข้อมูลออนไลน์]http://library.hsri.or.th/cgi-bin/websis?from=san&show=411 วันที่ 31 ม.ค. 52

สร้างเสริมความเข้มแข็งของศูนย์ฯ การดำเนินการในหลายพื้นที่เป็นงานฝาก ขาดการติดตามผล การประเมินปัญหาที่แท้จริง

3. แนวคิดในการดำเนินงาน ยังคงเน้นการบริการในระดับรายบุคคล และเป็นการจัดให้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุยากจนในรูปแบบ Residual Welfare Model เท่านั้น แต่ในการให้บริการจริงก็ยังไม่สามารถกระจายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายตรงได้อย่างทั่วถึง หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุ ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างเป็นมาตรฐานและเป็นธรรมดีพอ ขาดการพิจารณาตามหลักการให้ความช่วยเหลือทางวิชาชีพ (Means-Test)

4. ผู้นำทางการจำนวนมากยังยึดติดระบบอุปถัมภ์ การให้เบี้ยยังชีพเป็นการเลือกให้ตามระบบเครือญาติ ความสนิทสนมรายบุคคล การสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง เป็นการใช้ดุลพินิจส่วนตัวอย่างไม่เหมาะสม ขณะที่ในกระบวนการสรรหา ยังขาดการตรวจสอบ ติดตามผล การสร้างจิตสำนึกสวัสดิการในหมู่กรรมการที่เป็นผู้คัดเลือก การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม นำไปสู่ความขัดแย้ง ในชุมชนมากกว่าการสร้างสามัคคีในชุมชน

5. ปัญหาในกระบวนการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ยังมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการจัดการ เช่น จำนวนเงินและระยะเวลาในการโอนเงินไม่แน่นอน การถูกหักเงินเบี้ยยังชีพให้เป็นค่าพาหนะหรือค่าตอบแทนแก่ผู้นำหรือกรรมการที่ไปรับเงินมาให้ การขาดความรู้ความเข้าใจในการเปิดบัญชี ธนาคารในชื่อตนเอง จนส่งผลให้ไม่มีโอกาสตรวจสอบยอดเงินของตนเอง และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิตนเองได้ การขาดการติดตามผล ขาดการตรวจสอบถึงความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงาน และการขาดระบบสนับสนุนด้านระบบข้อมูลข่าวสาร

6. ความสามารถในการกระจายบริการและการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ เน้น การขยายปริมาณผู้รับเบี้ยยังชีพ มากกว่าคำนึงถึง ผลในเชิงคุณภาพ นอกจากนี้จำนวนปริมาณที่ขยายยังเข้าไม่ถึงผู้สูงอายุยากจนที่ยากลำบากอย่างแท้จริง

7. ความพึงพอใจ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยทุกคนมีความพอใจ แม้เงินที่ได้รับจะน้อยมากจนไม่เพียงพอต่อการยังชีพที่แท้จริงได้ สำหรับผู้สูงอายุยากจนแท้จริงที่ได้รับเบี้ย รู้สึกว่าตนมีหลักประกันมากขึ้น มีเครดิตทางสังคม มีศักดิ์ศรีในตนเองมากขึ้น เงินจำนวนดังกล่าวยังสามารถตอบสนองในเรื่องค่านิยม ความเชื่อและวัฒนธรรมของตน

8. ความเหมาะสมและความเป็นธรรม การจ่ายเงินส่วนนี้เป็นการจ่ายในลักษณะการสงเคราะห์แบบกระจัดกระจาย เป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการใช้งบอย่างผูกพันต่อเนื่อง ไม่สามารถกำหนดเวลาชัดเจน ไม่มีหลักประกันในแผนการใช้จ่ายเงินได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้คลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินจำนวนมากมีความไม่เหมาะสมในเชิงคุณสมบัติ ทำให้โครงการนี้ยังไม่สามารถตอบในเรื่องความเป็นธรรมได้

9. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ขาดกระบวนการแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกือบทุกระดับ รวมถึงขาดการเสริมสร้างจิตสำนึกสวัสดิการในหมู่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทำให้จิตใจเพื่อการมีส่วนร่วมในชุมชนไม่มีพลัง

10. การพึ่งตนเองและความยั่งยืนของโครงการ รูปแบบบริการ ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว เพราะเป็นการให้เชิงสงเคราะห์ โดยไม่มีกระบวนการเสริมพลัง หรือ

รูปแบบประสานความร่วมมืออื่น ๆ ไม่ได้ก่อให้เกิดการพึ่งตนเองที่ควรจะเป็น ลักษณะบริการ มุ่งเน้นการสงเคราะห์เฉพาะราย เสริมลักษณะปัจเจกมากกว่าการเสริมความเป็นกลุ่มหรือชุมชน

4.การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย[1]

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ เพื่อประเมินวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การดำเนินงาน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของบริการสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐ 4 บริการ ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ บริการเบี้ยยังชีพ บริการสังคมในชุมชน (เน้นศูนย์สงเคราะห์รายฎร์ประจำหมู่บ้าน) และบริการฌาปนกิจสงเคราะห์ ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้สูงอายุใน 4 ภาคและเขตปริมณฑล 9 จังหวัด เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถามผู้สูงอายุ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพคือ แบบสัมภาษณ์ กรณีศึกษา การจัด Focus Group ร่วมกับผู้สูงอายุ การสังเกตการณ์ในหมู่บ้านและชุมชนที่ศึกษา สถิติที่ใช้ศึกษาได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าไค-สแควร์ และการวิเคราะห์ความแปรปรวน

ผลการประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในบริบทแวดล้อมพบว่า วัตถุประสงค์ของการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รัฐมีแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีผู้ดูแล ไม่มีผู้อุปการะเป็นหลัก โดยการใช้เครื่องมือทางวิชาชีพ (Means-test) คัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมที่จะรับบริการ แนวคิดของการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่สำคัญคือ แนวคิดการสงเคราะห์ประชาชน (Public Assistance)ได้แก่ บริการสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ บริการเบี้ยยังชีพ แนวคิดชุมชนเป็นฐาน (Community-based) ได้แก่ บริการสังคมในชุมชน (เน้นศูนย์สงเคราะห์รายฎร์ประจำหมู่บ้าน) และบริการฌาปนกิจสงเคราะห์ฯ ถือเป็นบริการเดียวที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะคือ การจัดงานศพให้กับผู้สูงอายุ และเป็นบริการเดียวที่ช่วยเหลือเกื้อกูลของคนในชุมชนต่อผู้สูงอายุ

ผลการประเมินเป้าหมายการให้บริการพบว่า บริการฌาปนกิจสงเคราะห์เป็นบริการเดียวที่คำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ขณะที่บริการอื่น ๆ เป็นบริการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุโดยใช้นโยบายจากบนสู่ล่าง (Top-down)

ผลการประเมินการใช้ทรัพยากรของโครงการบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ พบว่า บริการสถานสงเคราะห์ใช้จ่ายทรัพยากรในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุค่อนข้างสูงถึงปีละ 34,500 บาทต่อราย บริการเบี้ยยังชีพใช้จ่ายงบประมาณให้ผู้สูงอายุปีละ 2,400 บาท (เฉลี่ยเดือนละ 200 บาท) บริการศูนย์สงเคราะห์รายฎร์ประจำหมู่บ้านใช้จ่ายงบประมาณดำเนินการครั้งแรกของศูนย์ ๆ ละ 12,500 บาท ส่วนบริการฌาปนกิจสงเคราะห์ รัฐมิได้จัดสรรงบประมาณให้ แต่มาจากผู้สูงอายุ และครอบครัวโดยเก็บจากสมาชิกในชุมชนรวมทั้งผู้สูงอายุศพละ 5-50 บาท บริการฌาปนกิจสงเคราะห์ จึงเป็นบริการที่ใช้ศักดิ์ศรีความเป็นคนของผู้สูงอายุและต้นทุนทางสังคมของชุมชนเป็นหลัก งบประมาณพึ่งพาถับรัฐน้อยมาก ขั้นตอนการใช้บริการของฌาปนกิจสงเคราะห์จะยืดหยุ่นและ

---

[1] ระพีพรรณ คำหอม; จิระลักษณ์ จงสถิตย์มั่น; อภิญญา เวชยชัย; ชัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา; ปิยะฉัตร ชื่นตระกูล สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข [ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก http://library.hsri.or.th/cgi-bin/websis?from=res1&show=412&with=ผู้สูงอายุ วันที่ 31 มกราคม 52

ปรับตามความเหมาะสมของผู้สูงอายุ ศักยภาพขององค์กรให้บริการสวัสดิการผู้สูงอายุจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสำคัญ

ผลการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการฯ พบว่า กลไกการบริหารจัดการของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดี ซึ่งสะท้อนไปที่กลไกการดำเนินงานของรัฐตั้งแต่ การประเมินผู้สูงอายุที่ควรจะได้รับบริการหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุเข้าสถานสงเคราะห์และรับเบี้ยยังชีพยังขาดมาตรฐานและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุ ขาดเครื่องมือทางวิชาชีพที่เหมาะสม (Means-test) อันนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม รัฐขาดกระบวนการควบคุมกำกับ ดูแลตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากมีปัญหาในกระบวนการเบิกจ่ายเงินของเบี้ยยังชีพและเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กลไกที่จัดตั้งขึ้นตามระบบราชการ ไม่ได้มาจากตัวแทนของผู้สูงอายุในชุมชนที่แท้จริง ผลการดำเนินงานของโครงการบริการสวัสดิการสังคมที่พบ คือ

1. การดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ตอบสนองความต้องการด้านกายภาพผู้สูงอายุเป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านจิตใจ และจิตวิญญาณของผู้สูงอายุไทย บริการสถานสงเคราะห์มีพอเพียงแต่ไม่เป็นธรรมที่ทำให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะดี และปานกลางค่อนข้างดีได้รับประโยชน์จากสถานสงเคราะห์เท่าเทียมกับผู้สูงอายุยากจน ไร้ที่พึ่งพา

2. บริการเบี้ยยังชีพเป็นบริการที่แบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่ 1 ผู้สูงอายุที่ยากจน อายุมาก มีโอกาสได้เบี้ยยังมากที่สุด กลุ่มที่ 2 ผู้สูงอายุที่อยู่กับบุตรหลาน ไม่ยากลำบาก ฐานะปานกลาง แต่มีสายสัมพันธ์กับคณะกรรมการหมู่บ้านกลุ่มนี้จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นอันดับที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ผู้สูงอายุที่ยากจน ทุกข์ยาก ไร้ญาติขาดมิตร อยู่ลำพังคนเดียว มีโอกาสได้รับเบี้ยยังชีพน้อยที่สุด เพราะเป็นกลุ่ม "คนชายขอบ" ในชุมชน บริการเบี้ยยังชีพเป็นบริการที่มีการใช้อำนาจและกลไกทางการเมืองของรัฐเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

3. บริการเบี้ยยังชีพและบริการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นการกระจายบริการเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ

4. บริการฌาปนกิจสงเคราะห์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (กลุ่มธรรมชาติ) เป็นบริการที่ตอบสนองกับความต้องการของผู้สูงอายุในชุมชนมากกว่าบริการอื่น ๆ ที่รัฐดำเนินการ

ผลการประเมินประสิทธิผลของโครงการฯ พบว่า บริการส่วนใหญ่ที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมเพราะ ผู้สูงอายุกลุ่มยากจน ไร้ญาติ ไม่มีผู้ดูแลยังไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ไม่เป็นธรรมอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมายยังไม่ได้รับบริการ ไม่สามารถพิทักษ์สิทธิของตนเองได้ ผู้สูงอายุไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ การดำเนินงาน จึงส่งผลให้บริการส่วนใหญ่จึงขาดความยั่งยืนของบริการและกิจกรรม ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ผู้สูงอายุและชุมชนได้ในระยะยาว การจัดบริการเน้นบริการแบบแยกส่วน เช่น บริการสถานสงเคราะห์แยกผู้สูงอายุออกจากครอบครัวและชุมชน ขณะที่ 3 บริการดีแต่ก็ขาดการพัฒนาเนื้อหาการจัดบริการไปสู่การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุให้พึ่งตนเอง มีความมั่นคงในสังคม ขาดการพัฒนาจิตวิญญาณของผู้สูงอายุในระยะยาว ผู้สูงอายุจึงดำรงชีวิตอยู่ได้เพียงการ "อยู่ได้ อยู่รอด" แทน "อยู่ดี มีสุข"

5 .การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของเบี้ยยังชีพคนชราในประเทศไทย(สิงหาคม 2550)[1]

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทยในประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์คุณสมบัติในการคัดเลือกผู้สูงอายุ กระบวนการคัดเลือกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความครอบคลุม รวมไปถึงทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆจำนวน 12 แห่ง และข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับจากองค์การบริหารส่วนตำบล 68 แห่ง อีกทั้งยังได้ศึกษาตัวอย่างระบบ Social Pension ในต่างประเทศ ซึ่งระบบดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย โครงการวิจัยยังได้ทำการประเมินผลระบบเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของประเทศไทยโดยอ้างอิงจากผลการศึกษาต่างๆดังที่กล่าวข้างต้น ข้อค้นพบสำคัญมีดังต่อไปนี้

ผลการศึกษาจากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพรายจังหวัด พบว่า ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์ในระดับประเทศและทุกภูมิภาคมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มของภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราที่สูงกว่าภาคอื่นๆและสูงกว่าอัตราการเพิ่มในระดับประเทศ ในปีงบประมาณ 2550 มีผู้สูงอายุไทยประมาณ 1 ใน 3 คนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ แม้จะเป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูงก็มีอัตราการเพิ่มสูง อีกทั้ง แม้ว่าจะเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุต่ำและมีฐานะทางเศรษฐกิจดีเมื่อพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยครัวเรือนของจังหวัด หรือจังหวัดที่เดิมมีผู้รับเงินสงเคราะห์น้อย พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุที่รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสูง สถานการณ์เช่นนี้แสดงว่าการจัดงบประมาณในระดับมหภาคมีแนวโน้มขาดความยุติธรรมในแนวนอนและแนวตั้ง

สำหรับในระดับพื้นที่ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นระเบียบกลาง แต่เราพบกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบแรก ให้ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิของประชาชนชาวไทย รูปแบบที่สอง ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์ แต่กระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้กลั่นกรอง รูปแบบที่สาม ให้ผู้สูงอายุตามเกณฑ์โดยมีคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางเป็นผู้กลั่นกรอง การใช้ประชาคมในการคัดเลือกผู้สูงอายุนั้นยังคงก่อปัญหาการคัดเลือกผิดอยู่บ้าง ปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญอยู่ ได้แก่ งบประมาณของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นได้อย่างทั่วถึง และยังพบว่า คุณสมบัติที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้นเหมาะสมดี แม้จะมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนอยู่บ้าง อีกทั้งยังพบว่า พื้นที่ที่ศึกษา ไม่มีพื้นที่ใดเพิ่มเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุเลย และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนชราแล้วต่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา พบว่าแม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะมากกว่า

---

[1] ที่มา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา.เครือข่ายวิจัยสุขภาพ.[ข้อมูลออนไลน์].สืบค้นจาก http://hrn.thainhf.org/index.php?module=research&show=detail&act=ok&rid=133 วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2552

สัดส่วนบัญชีสำรองต่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชราได้ทั้งหมด ในด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการต่อยอดมาตรการเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนให้กับผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเดิม พบว่า ศักยภาพขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษานั้นยังค่อนข้างจำกัด มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เท่านั้นที่การต่อยอดมาตรการในลักษณะดังกล่าวไม่ถูกจำกัดโดยศักยภาพทางการคลังมากนัก

ในส่วนมาตรการการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวัง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันว่าต้องการให้ "เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้" แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่เห็นว่า "เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอาจจะเท่าเดิม แต่ควรให้อย่างทั่วถึง"

ข่าวจากสื่อมวลชน

พม.เปิดลงทะเบียนจ่ายเบี้ย'ผู้สูงอายุ' 26 ก.พ.-15 มี.ค. สั่นจ่ายเงินสิ้นเมษายน[1]

นายวิฑูรย์ นามบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กล่าวภายหลังเป็นประธานการประชุมคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่าวันที่ 29 มกราคมนี้ ข้อสรุปในที่ประชุมได้วางกรอบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ โดยจะเริ่มให้ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมาจดทะเบียน เพื่อรับเบี้ยยังชีพคนละ 500 บาท ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด หรือสำนักงานเขต ได้ตั้งแต่วันที่ 26 ก.พ.-15 มี.ค.2552 จากนั้นระหว่างวันที่ 15 -31 มี.ค. คณะอนุกรรมการจะสรุปข้อมูลยอดรวมผู้มีสิทธิ์ได้รับเบี้ยยังชีพ และคาดว่าภายในสิ้นเดือนเมษายนเป็นต้นไปผู้สูงอายุที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับเบี้ยยังชีพตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะกำหนดรูปแบบและช่องทางการจ่ายเบี้ยยังชีพอีกครั้งในวันที่ 4 ก.พ.นี้ ซึ่งจะเชิญชมรมผู้สูงอายุ สมาคมผู้สูงอายุมาร่วมหารือและรับฟังข้อเสนอแนะต่างๆ ด้วย

เมื่อวันที่ 22 ม.ค.ที่ผ่านมา นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยมีนายวิฑูรย์ นามบุตร รมว.พม.เป็นประธานอนุกรรมการฯ นายบุญจง วงศ์ไครรัตน์ รมช.มหาดไทย เป็นรองประธานฯ รวมทั้ง ปลัดกระทรวงพม. ปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนจากหน่วยราชการอื่น มาร่วมเป็นอนุกรรมการทั้งสิ้น 13 คน

สำหรับปี พ.ศ. 2552 ประมาณการผู้สูงอายุทั่วประเทศมีจำนวน 7,440,000 คน เป็นผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจากกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครแล้วรวม 2,386,101 คน คงเหลือผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ 5,053,899 คน เมื่อหักยอดผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญจากระบบราชการ จำนวน 359,877 คนและผู้ที่คาดว่าไม่ประสงค์รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 1,694,022 คน จะคงเหลือผู้สูงอายุที่รัฐจะต้องจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มเติมประมาณ 3 ล้านคน โดยจะจัดสรรจากงบประมาณกลางปี 2552 ซึ่งคณะรัฐมนตรี อนุมัติเงินในส่วนนี้จำนวน 9 พันล้านบาท

---

[1] ที่มา: หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน วันที่ 30 มกราคม 2552 สืบค้นจาก บิสนิวส์ และ http://news.212cafe.com/news58343.html

ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดจัดงานวันผู้สูงอายุแห่งชาติในวันที่ 9 เม.ย. โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า มีผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ 500 บาท/เดือน/คน จำนวน 3 ล้านคน คิดเป็นงบประมาณที่ต้องจ่าย 1 หมื่นกว่าล้านบาท ในส่วนของกรุงเทพมหานครมีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพ 43,726 คน คิดเป็นเงิน 262 ล้านบาท สำหรับหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ 6 ด้าน อาทิ ฐานะทางเศรษฐกิจ อายุ และสุขภาพ เป็นต้น

สำนักวิชาการ ให้การบริการทางวิชาการ

๑. ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ ให้บริการในวันและเวลาราชการ
- กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙
  ด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อนุญาโตตุลาการ ทรัพย์สินทางปัญญา
- กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙
  ด้านเศรษฐกิจ พาณิชย์ การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน งบประมาณ ประกันภัย อุตสาหกรรม คมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเกษตรและสหกรณ์
- กลุ่มงานบริการวิชาการ ๓ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙
  ด้านสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เด็ก สตรี การสาธารณสุข การท่องเที่ยว การกีฬา วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การพลังงาน

๒. ณ จุดบริการสารสนเทศอิเล็คทรอนิกส์ (E-knowledge Services) อาคารรัฐสภา ๑ ชั้น ๓ ให้บริการในวันและเวลาราชการ สำหรับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้บริการถึงเวลา ๑๙.๓๐ น. โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๘

พิมพ์ที่สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ออกแบบปกโดย น.ส.รติมา ศารทะประภา