

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

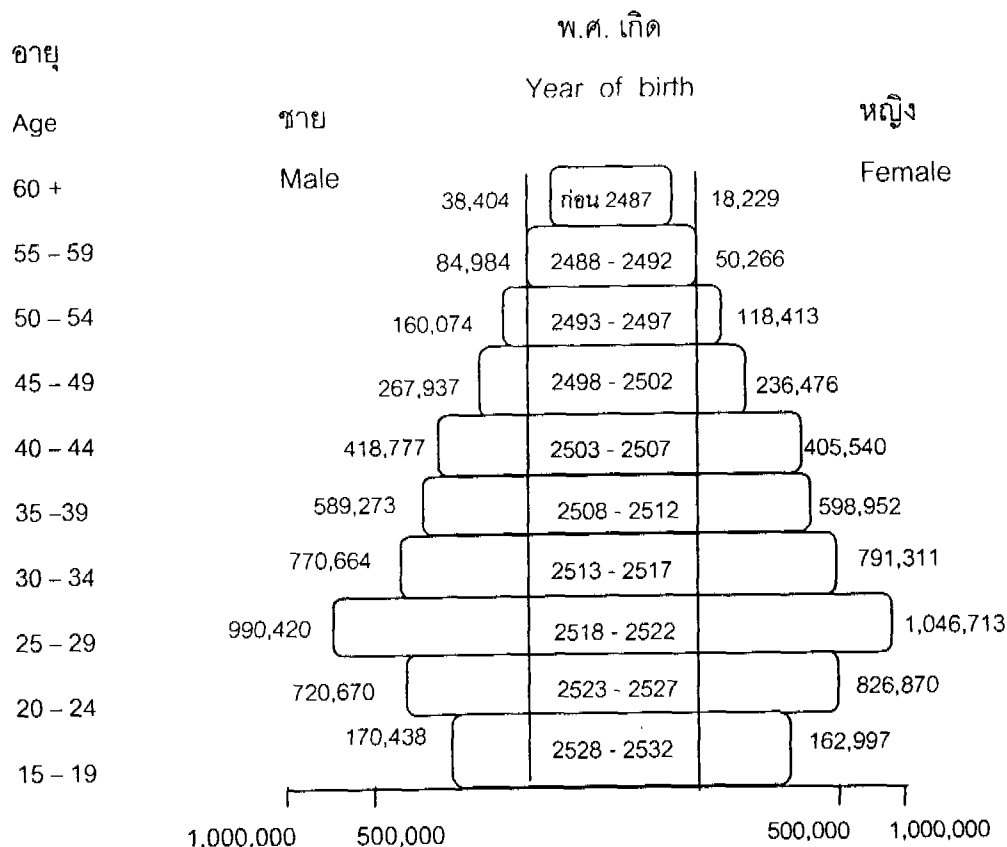
สำนักงานประกันสังคมมีภารกิจในการสร้างหลักประกันความมั่นคงเพื่อการดำรงชีวิต และคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนต่างๆ ได้แก่ การให้ความคุ้มครอง กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และ กรณีคลอดบุตร ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 โดยได้กำหนดให้ขยายขอบเขตการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่มีบุตรและพ้นจากการทำงานด้วยเหตุชราภาพตามเงื่อนไขของกฎหมาย ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2541 อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง ผู้ประกันตนให้ดีขึ้น

เนื่องจากประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมคุณภาพชีวิต หรือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำงานของบุคคลยามเกษียณอายุ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ผลประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในระยะยาว อันแสดงถึง ความเอาใจใส่ การให้ความสนใจในผู้สูงอายุ ตามกฎหมายประกันสังคม ผู้ประกันตนที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นผู้ที่อยู่ในขอบข่ายการให้ความคุ้มครองในกรณีชราภาพ แม้ว่า ตัวเลขผู้สูงอายุของประเทศไทยในปัจจุบัน (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548, <http://www.agingthai.org/p=content&id=51>) เสนอตัวเลขผู้สูงอายุ (60-79 ปี) มีจำนวน 6,274,000 คน ประชากรที่สูงอายุที่สุด (80 ปีขึ้นไป) จำนวน 755,000 คน รวมประชากรผู้สูงอายุทั้งสิ้น 7,029,000 คน ซึ่งในส่วนของกองทุนประกันสังคม ต้องดูแลผู้ประกันตนสูงอายุ ปี 2548 จำนวน 191,883 คน โดยแยกเป็น ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 55 - 59 ปี จำนวน 135,250 คน ตั้งแต่อายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 56,633 คน ตามตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1

พีระมิดผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคม ปี 2548

Insured population pyramid 2004



หมายเหตุ : ผู้ประกันตนที่ไม่ทราบอายุ ชาย = 185 หญิง = 186

Note : Unknown age Male = 185 Female = 186

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม, เมษายน 2549

จากจำนวนผู้ประกันตนที่สูงอายุถึงแม้จะมีจำนวนไม่มาก เมื่อเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ แต่สำนักงานประกันสังคมมีภารกิจต้องดูแลผู้ประกันตนดังกล่าวให้ได้รับบริการทางสังคมที่เหมาะสม ให้ความเชื่อมั่นในชีวิตร ให้ออกกำลังกายในการทำงานอื่น มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตและรายได้ และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อันมีผลต่อประเทศโดยรวม การขยายความคุ้มครองกรณีชราภาพควบคู่กับกรณีสงเคราะห์บุตรสำนักงานประกันสังคมได้เตรียมการดำเนินงาน โดยศึกษาวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมให้ผู้ประกันตนและนายจ้างเริ่มจ่ายเงินสมทบ

ทั้ง 2 กรณีเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นเงินออมตั้งแต่เดือนธันวาคม 2541 ในอัตรา ฝ่ายละ ร้อยละ 1 ของค่าจ้าง และปรับเปลี่ยนเป็นร้อยละ 2 ในปี 2543-2545 และเป็นร้อยละ 3 ในปี 2546 เป็นต้นไป ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

1. ประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำนาญชราภาพ จะจ่ายเป็นรายเดือนไปจนตลอดชีวิตในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และต้องมีอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์ ณ วันยื่นใช้สิทธิ โดยจะได้รับบำนาญในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย บวกด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1 ในทุกๆ 12 เดือนที่จ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน ซึ่ง ในขณะที่นี้ยังไม่มีผู้ประกันตนรายใดสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ เนื่องจากยังไม่ถึงกำหนดระยะเวลาที่ครบ 180 เดือน เนื่องจากต้องเริ่มนับระยะเวลาในปี 2541 ซึ่งเริ่มมีการจ่ายเงินสมทบในเดือนธันวาคม เป็นเดือนแรก ดังนั้น ผู้ประกันตนจะสามารถใช้สิทธิรับเงินบำนาญชราภาพได้ในปี พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม ขณะนี้แม้จะยังไม่ถึงเวลาดังกล่าว สำนักงานประกันสังคมก็ได้ปรับเปลี่ยนอัตราการได้รับบำนาญชราภาพให้แก่ผู้ประกันตนแล้ว ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือน บวกด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ในทุกๆ 12 เดือนที่จ่ายเงิน 180 เดือน ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม และอยู่ในขั้นตอนของการเสนอร่างกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่ถึงระยะเวลาดที่ต้องจ่ายเงิน การคำนวณบำนาญชราภาพล่วงหน้าโดยใช้อัตราที่คณะกรรมการประกันสังคมได้ให้ความเห็นชอบเพิ่มอัตราจากเดิม 15 % ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายก่อนออกจากงาน และบวกเพิ่มอีกร้อยละ 1 ใน ทุกๆ 12 เดือนที่จ่ายเงิน 180 เดือน เป็นอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือน บวกด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ในทุกๆ 12 เดือนที่จ่ายเงิน 180 เดือน หากนำมาคำนวณเพื่อประมาณการว่าผู้ประกันตนที่มีรายได้สูงสุดต่อเดือน (ตามฐานค่าจ้างสูงสุดของสำนักงานประกันสังคมกำหนดในปัจจุบัน คือ 15,000 บาท/เดือน) จะได้รับเงินบำนาญเป็นจำนวนเท่าใดเมื่อลาออกจากงานในปี 2556 จำนวนโดยหาค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายตามตัวอย่าง

1.1 ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่มีค่าจ้างต่อเดือน สูงสุด (maximum rate) เพื่อคำนวณให้เห็นว่า ผู้ประกันตนที่มีรายได้สูงดังกล่าว จะได้รับเงินบำนาญสูงสุดเป็นเท่าใด ซึ่งค่าจ้างเฉลี่ยในกรณีนี้จะเท่ากับ 15,000 บาทเมื่อ คูณกับ 20 % จะเท่ากับ 3,000 บาท และหากผู้ประกันตนรายนี้มีระยะเวลาการจ่ายเงินเกินกว่านี้ 12 เดือนก็จะได้รับเพิ่มอีก 1.5 %

1.2 ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่มีค่าจ้างต่อเดือนจำนวนมากที่สุด ระหว่าง 4,000 – 5,000 บาท จำนวน 1.83 ล้านคน (สำนักงานประกันสังคม, กองวิจัยและพัฒนา, 2548) หากคำนวณเงินบำนาญที่จะได้รับในกรณีนี้ เท่ากับ 5,000 คูณด้วย 20% ซึ่งจะเท่ากับ 1,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น

2. ประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำเหน็จชราภาพ ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน ผู้ประกันตนจะได้รับเงินก้อนในส่วน of เงินสมทบที่นายจ้างและตนนำส่ง พร้อมดอกผลหรือผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยเงินก้อนดังกล่าวจะจ่ายให้ในคราวเดียวเท่านั้น ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานประกันสังคมได้เริ่มจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้แก่ผู้ประกันตนเป็นเงินบำเหน็จชราภาพ โดยในช่วงเริ่มต้นการดำเนินการ ในปี 2542 ซึ่งเป็นปีแรก มีผู้ประกันตนที่อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป ยื่นขอรับบำเหน็จชราภาพ จำนวน 2,986 ราย และปีต่อมา 2543 มีผู้ยื่นขอรับจำนวน 12,333 ราย เพิ่มขึ้นจากเดิม จำนวน 9,357 ราย คิดเป็นร้อยละ 313.03 ของปีแรก โดยที่อัตราการขอรับประโยชน์ทดแทนในปี 2544 เพิ่มร้อยละ 37.54 ในปี 2545 เพิ่มร้อยละ 30.65 ในปี 2546 เพิ่มร้อยละ 88.83 ในปี 2547 เพิ่มร้อยละ 12.29 และในปี 2548 เพิ่มร้อยละ 30.12ตามลำดับ (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2

การจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินบำเหน็จชราภาพให้แก่

ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนและ

มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์

ปี	การจ่ายประโยชน์ทดแทน (บำเหน็จชราภาพ)			
	จำนวน (ราย)	อัตราเพิ่มของการจ่าย ประโยชน์ฯ ในแต่ละปี (ร้อยละ)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนเงินที่ ได้รับเฉลี่ย / คน (บาท)
2542	2,986	-	1.30	435.37
2543	12,333	313.03	24.85	2,014.92
2544	16,963	37.54	78.19	4,609.44
2545	22,063	30.65	152.34	6,904.77
2546	41,662	88.83	339.04	8,137.87
2547	46,782	12.29	567.64	12,133.73
2548	60,874	30.12	864.77	14,205.90
รวม	203,663	-	2,028.13	9,958.26

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม, 2549.

นอกจากนั้น จากข้อมูลการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเบื้องต้น ยังพบว่า จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนได้รับเป็นก้อนสำหรับใช้ไปตลอดชีวิตเป็นจำนวนเงินที่น้อยมากเมื่อเทียบกับอายุขัยเฉลี่ยของผู้สูงอายุไทยที่สามารถมีชีวิตอยู่ต่อไป โดยเพศชายมีอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับ 79.6 และเพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับ 82.0 (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548) และขณะนี้ ยังไม่มีการพิจารณาเพื่อขยายหรือเพิ่มประโยชน์ทดแทนดังกล่าว ทั้งที่อัตราผู้ประกันตนที่สูงอายุออกจากรางงานสูงขึ้นทุกปี แม้ว่าจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนสูงอายุเหล่านี้ได้รับไปจะมีค่าเฉลี่ยสูงขึ้นอันเนื่องจากระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ตามตารางที่ 2.2 เงินบำนาญ ที่ผู้ประกันตนได้รับเฉลี่ยต่อคน ในปี 2548 เป็นเงินประมาณ 14,205.90 บาท ในความเป็นจริง มีทั้งผู้ประกันตนที่มีรายได้ต่างกัน ตามฐานค่าจ้างต่ำสุด 1,650 บาท และสูงสุด 15,000 บาท ดังนั้น ผู้ประกันตนที่ได้รับเงินบำนาญ จะเป็นจำนวนเงินสะสมตามเงินสมทบที่จ่ายในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้างดังกล่าว เมื่อรวมผลประโยชน์ทดแทนจำนวนหนึ่งแล้ว เงินบำนาญ ที่แต่ละคนจะได้รับจึงต่างกัน

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยเฉพาะการพิจารณาเพิ่มหรือขยายประโยชน์ทดแทนกรณีต่างๆ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารระดับสูงสุดของสำนักงานในรูปแบบของไตรภาคี ประกอบด้วย ตัวแทนจากภาครัฐ ลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งการบริหารงานระบบดังกล่าว ช่วยสร้างหลักประกันให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีตัวแทนที่มีส่วนในการตัดสินใจอันจะส่งผลกระทบต่อตนเองในระดับที่ยอมรับได้ หรือตามที่ ILO (1996, pp. 8-11 อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 584) มองว่า การร่วมมือแบบไตรภาคี เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้บรรลุถึงการประนีประนอมระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจกับเป้าหมายเรื่องความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกภาคียอมรับได้ ในสภาวะที่โลกขาดแคลนทรัพยากร ประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้อ หรือการแข่งขันเพื่อชิงความได้เปรียบในด้านต่างๆ ของแต่ละประเทศ อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและมีผลกระทบต่อผู้สูงอายุในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเนื่องจากระบบบำนาญชราภาพเป็นเรื่องที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญ เพราะกองทุนชราภาพเป็นแหล่งเงินออมระยะยาว มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาตลาดเงินทุนภายในประเทศ และต้องการการบริหารจัดการที่เหมาะสม ซึ่ง Emmanuel Reynaud (2000, p. 1) ได้กล่าวถึง “ระบบบำนาญชราภาพในปัจจุบันเป็นประเด็นสำคัญในการอภิปรายถกเถียงกันในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม และมีการปรับเปลี่ยนระบบในหลายๆ แห่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 และในปีต่อไป” เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อผู้รับบำนาญ รวมถึงผู้อยู่ในกำลังแรงงานที่เป็นคนรุ่นปัจจุบัน และเพื่อมิให้เป็นภาระผูกพันทางด้านงบประมาณให้แก่ภาครัฐ มีผลการศึกษาที่ชี้ว่า การเปลี่ยนแปลงทาง

โครงสร้างประชากรศาสตร์เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบบำนาญในอนาคต หากไม่มีการจัดการระบบบำนาญที่เหมาะสมรัฐบาลอาจต้องเผชิญวิกฤติทางการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การปรับปรุงสิทธิประโยชน์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ประกันตนอย่างเหมาะสมของสำนักงานประกันสังคม ควรต้องมีการพิจารณาทบทวนการดำเนินการเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของผู้ประกันตน และผลักดันให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุง และขยายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ประกันตนควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญของเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในอนาคต

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

ในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันสังคม การรับรู้ข้อมูลด้านการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้แก่ผู้ประกันตนในปัจจุบันและการประมาณการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในอนาคตทำให้ผู้ศึกษาตระหนักถึงปัญหาความไม่เพียงพอและเหมาะสมของการดูแลผู้ประกันตนอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนั้นสถานการณ์โลกปัจจุบัน ที่โครงสร้างประชากรโลกกำลังปรับตัวเข้าสู่ยุคสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) พลเมืองส่วนใหญ่ผ่านพ้นชีวิตการทำงานและก้าวสู่วัยเกษียณอายุ (Retirement Aged) โดยเฉพาะตัวเลขขององค์การสหประชาชาติ (<http://www.nrct.net>) ที่รายงานว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า สัดส่วนของประชากรโลกที่มีอายุเกิน 60 ปี จะขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วน 12 % ของประชากรทั้งหมด และภายใน 20 ปี คือในปี 2568 สัดส่วนจะเพิ่มเป็น 20 % ของประชากรทั่วโลก สำหรับประเทศไทย โครงสร้างประชากรไทย ในปี 2548 มีจำนวน 64.76 ล้านคน เป็นพลเมืองอายุแรกเกิด - 14 ปี ประมาณ 23 % อายุ 15 - 59 ปี จำนวน 66 % และอายุ 60 ปี ขึ้นไป 10.3 % ซึ่งจากการประมาณการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของพลเมืองที่มีอายุน้อยจะลดลงเหลือเพียง 18 % ในขณะที่อัตราของผู้สูงอายุจะเพิ่มเป็น 20% ของพลเมืองทั้งหมดในอีก 20 ปีข้างหน้า ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนโครงสร้างประชากรและพฤติกรรมคนสูงวัยจึงมีผลต่อเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

เมื่อพิจารณาระบบการดูแลผู้สูงอายุของประเทศต่างๆ ในภาพรวม ได้คำนึงถึงการสนับสนุนด้านรายได้ (Program to Provide Financial Assistant) (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร อ้างถึงใน รุ่งโรจน์ พุ่มริ้ว, 2545, น. 67 - 69) ซึ่งเป็นลักษณะของบริการสวัสดิการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่สำคัญประการหนึ่ง นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือและบริการอื่นๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

การดูแลผู้สูงอายุเมื่อออกจากงานแล้ว พบว่า ในประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ จะมีเงินจำนวนหนึ่งจากโครงการความมั่นคงทางสังคมของรัฐ (Social Security Program) นำมาใช้จ่ายสำหรับผู้สูงอายุ การให้เงินทดแทนเมื่อเกษียณอายุ และการดูแลด้านสุขภาพ โครงการนี้เป็นหลักสำคัญด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ ซึ่งเรามักจะเข้าใจทั่วไปว่าเป็นการประกันชราภาพ (Old age Insurance) การสนับสนุนด้านรายได้ที่สำคัญ มีหลายแบบ ได้แก่

ก. เงินบำนาญชราภาพ (Old age Pension) ซึ่งจ่ายให้แก่ผู้ประกันตน เมื่อผู้ประกันตนมีอายุสูง เช่นผู้ประกันตนหญิงต้องมีอายุ 66 ปี และผู้ประกันตนชายจะต้องมีอายุ 65 ปีขึ้นไป เป็นต้น ซึ่งทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศที่จะกำหนดออกมาด้วย นอกจากนั้นต้องเป็นผู้ประกันตนมาในระยะเวลาานพอสมควร เช่น กำหนดไว้ในระหว่าง 10-15 ปี ส่วนในกรณีที่ผู้ประกันตนถูกบังคับให้ประกันตนเมื่ออายุใกล้จะครบ 60 ปี หรือ 65 ปี ก่อนออกจากงานเพื่อรับบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 3 ปี จึงจะมีสิทธิรับเงินบำนาญชราภาพ เป็นต้น

ข. บริการทางการแพทย์ เมื่อผู้ประกันตน ซึ่งกำลังรับบำนาญชราภาพเกิดเจ็บป่วยขึ้นมา ผู้ประกันตนก็มีสิทธิรับบริการทางการแพทย์ได้เช่นเดียวกับผู้ประกันตนทั่วไปหรือผู้ประกันตนซึ่งกำลังรับบำนาญชราภาพถึงแก่กรรม ทายาทก็มีสิทธิได้รับเงินค่าจัดการศพ และเงินทดแทนการตายเช่นเดียวกัน

ค. การช่วยเหลือครองชีพ (Living Aid) เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับมาตรฐานที่ไม่สามารถยังชีพได้ด้วยเงินบำนาญหรือการให้ความช่วยเหลืออื่นๆ บริการที่ให้เป็นลักษณะของการให้เงินหรือค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการช่วยเหลือทางอ้อม คือการช่วยเหลือที่ไม่ให้เป็นตัวเงิน มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตไปได้ โดยโครงการที่ได้รับความนิยมมาก คือการให้ความช่วยเหลือในลักษณะของโภชนาการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้รับประทานอาหารที่มีประโยชน์และถูกสุขลักษณะ ซึ่งในการให้บริการด้านโภชนาการนี้ ในต่างประเทศมีแหล่งที่ให้บริการด้านโภชนาการสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้ คือ

1. ศูนย์สังเคราะห์ผู้สูงอายุ (Day Center) ซึ่งมีบริการอาหารกลางวันและเครื่องดื่มแก่ผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิก

2. สโมสรอาสาสมัคร (Voluntary Social Clubs) ให้บริการอาหารกลางวันแก่สมาชิก

3. สโมสรที่ให้บริการอาหารกลางวัน (Luncheon Clubs) หมายถึง สโมสรที่จัดบริการอาหารกลางวันแก่ผู้สูงอายุที่เกษียณแล้ว หรือคนพิการที่ลงทะเบียนไว้กับสโมสร โดยผู้สูงอายุและคนพิการจะไปสโมสรนี้ในเวลากลางวัน

จากการศึกษาการดูแลผู้สูงอายุของประเทศหลังเกษียณอายุดังกล่าว การดูแลผู้สูงอายุในแต่ละประเทศเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งบริการที่จัดให้มักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนด้านรายได้ การรักษาและปรับปรุงสภาวะสุขภาพ และอื่นๆ ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ นอกจากนั้น การพัฒนาปรับปรุงโครงการในแต่ละประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ บางโครงการต้องใช้งบประมาณค่อนข้างมาก บางโครงการผู้สูงอายุและนายจ้างมีส่วนร่วมจ่าย และบางโครงการเป็นการให้บริการเพื่อความสะดวก หรือช่วยเหลือในชีวิตประจำวันที่ได้รับจากระบบอาสาสมัครทางสังคมที่มีอยู่

กล่าวโดยสรุป จากสถานการณ์โลกในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุที่มีจำนวนมากขึ้น และบุคคลวัยทำงานจะต้องมีการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต และในภาวะที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจที่มีผลทำให้ปัจจัยการครองชีพมีค่าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แนวทางหรือวิธีการที่จะช่วยผ่อนคลายหรือบรรเทาปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต การเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาร่วมกันจะเป็นไปในรูปแบบใด โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจโดยตรง เช่น สำนักงานประกันสังคมที่เป็นหน่วยงานหลักด้านการประกันความมั่นคงให้เกิดแก่ผู้ประกันตน โดยเฉพาะการดูแลผู้ประกันตนที่ออกจากงานเมื่อเกษียณอายุ มีการร่วมจ่ายเงินเพื่อให้ได้ประโยชน์ทดแทนตามสิทธิ ที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด แต่เนื่องจากจำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนที่มีการสะสมมาได้ไม่นาน และการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนก็เป็นไปในอัตราที่ขึ้นอยู่กับภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจ ดังนี้

1. สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับในกรณีชราภาพไม่ว่าจะเป็นเงินบำนาญ หรือบำนาญชราภาพมีความเหมาะสมหรือไม่ในการเป็นหลักประกันของความมั่นคงในชีวิตของคนทำงาน ซึ่งความมั่นคงในการทำงานหรือคุณภาพชีวิตของการทำงาน มีความหมายครอบคลุมถึงสภาพที่บุคคลรู้สึกปลอดภัย เชื่อมั่น มีคุณภาพชีวิต ได้รับค่าตอบแทนหรือมีรายได้ประจำ ความก้าวหน้า การเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง ซึ่งรวมถึงการมีสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทนที่ส่งผลถึงการครองชีพเมื่อยามชราภาพด้วย

2. การดำเนินการตามมาตรการของสำนักงานประกันสังคมที่พยายามปรับปรุง ประโยชน์ทดแทนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ประกอบกับภาครัฐ ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายการจัดตั้งระบบบำนาญหลายชั้น (Multi-Pillar) และมีโอกาสเป็นไปได้สูงที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการในอนาคต เนื่องจากขณะนั้นนโยบายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังได้เป็นผู้ดูแลร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสำนักงานประกันสังคมด้วย นอกจากนี้ กระแสทางสังคมที่ตื่นตัวในปรากฏการณ์ด้านโครงสร้างผู้สูงอายุในอนาคต รวมถึงการเทียบเคียง (Bench Mark) สวัสดิการที่ประเทศอื่นๆ มีต่อผู้สูงอายุ จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงการดำเนินการต่างๆ ที่จะเป็แนวทางสำหรับการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้แก่ผู้ประกันตน ของสำนักงานประกันสังคม โดยผู้ศึกษา ต้องการศึกษาในประเด็นของแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของสำนักงานประกันสังคมที่มีต่อผู้ประกันตนในกรณีชราภาพ ในส่วนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและส่วนที่ผู้ศึกษากำหนดเพิ่มเติมอันเนื่องจากแนวโน้มที่จะต้องดำเนินการในอนาคตเพื่อการขยายประโยชน์ทดแทน ใน 3 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านการปรับปรุงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในส่วนที่เป็นตัวเงินบำเหน็จ และ บำนาญชราภาพ

2.2 ด้านการให้การดูแลหรือบริการอื่นๆ เช่น การให้บริการทางการแพทย์ บริการทางสังคมที่จำเป็นหรือเหมาะสม เช่น โครงการดูแลด้านอาหารกลางวัน เป็นต้น

2.3 ด้านการจัดตั้งกองทุนเลี้ยงชีพภาคบังคับ หรือที่เรียกว่ากองทุนบำเหน็จ บำนาญแห่งชาติ (กบช.) ที่จะดำเนินการในอนาคต

ซึ่งประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเดิมมีเฉพาะในรูปแบบของเงิน (Benefit in cashes) ได้แก่เงินบำนาญ หรือบำเหน็จชราภาพอย่างเดียว เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญต่อผู้ประกันตนเป็นหลัก มีการบริหารงานด้วยระบบไตรภาคี เป็นองค์กรในระบบเปิด หากมีการขยายประโยชน์ทดแทนเพื่อดูแลผู้ประกันตนในรูปแบบอื่น เช่น การเพิ่มในส่วนที่เป็น Benefit in kind เหมือนต่างประเทศ ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมมีความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าวอย่างไร ตลอดจนความคิดเห็นของผู้ประกันตนที่มีต่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากมีการปรับปรุง หรือมีแนวทางในการขยายประโยชน์ทดแทนที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง เช่น อาจมีการเพิ่มเงินออมหากต้องอยู่ในระบบบำนาญหลายชั้นตามนโยบายรัฐบาล โดยผู้ประกันตนจะต้องมีส่วนร่วมจ่ายมากขึ้นเพื่อให้ได้เงินสะสมในอนาคตมากขึ้น เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้ ทำให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาปรับปรุงระบบการประกันสังคมกรณีชราภาพ ซึ่งการขยายประโยชน์ทดแทน

กรณีชราภาพ เป็นการสร้างหลักประกันและเห็นความสำคัญของประชากรผู้สูงอายุในวัยสูงอายุ ตลอดจนเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตของครอบครัวอันมีผลต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกันตนและผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมต่อการดำเนินการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกันตนและผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมต่อแนวทางการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแนวทางการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแก่ผู้ประกันตน โดยกำหนดขอบเขต ดังนี้

1. ขอบเขตในการศึกษาด้านเนื้อหา ประกอบด้วยลักษณะการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแก่ผู้ประกันตน ความคิดเห็นของผู้ประกันตนและผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคมต่อการดำเนินการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในปัจจุบัน ตลอดจนแนวทางการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้แก่ผู้ประกันตนในอนาคต
2. ขอบเขตด้านประชากรในการศึกษา คือ
 1. ผู้ประกันตนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันสังคม สำนักงานใหญ่ จำนวน 615 คน ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้ จำนวน 243 คน
 2. ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคม จำนวน 2 กลุ่ม จำนวน 11 คน ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการประกันสังคม กำหนดไว้ 5 คน และ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคม กำหนดไว้ 6 คน รวมกลุ่มตัวอย่างของประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 253 คน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนในความหมายและขอบเขตของคำศัพท์ที่จะใช้ในการศึกษา ผู้ศึกษาขอให้คำจำกัดความ ดังนี้

1. ผู้ประกันตน หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 และพ.ศ. 2542 (สำนักงานประกันสังคม, 2543, น. 3)

ผู้ประกันตน ในที่นี้หมายถึง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม สำนักงานใหญ่ ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม

2. ลักษณะประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในความหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ หรือเงินบำนาญที่จ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ (สำนักงานประกันสังคม, 2543, น. 3)

ลักษณะประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในที่นี้ หมายถึง สิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ เงินบำนาญ/บำนาญชราภาพ หรือสิทธิประโยชน์ที่เป็นการให้บริการหรือสิ่งของ ได้แก่ การให้บริการทางการแพทย์ บริการทางสังคมอื่นๆ ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

3. การดำเนินการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ หมายความว่า ลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนกรณีชราภาพ ใน 5 ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ลักษณะการดำเนินการประโยชน์ทดแทน ขอบข่ายความคุ้มครอง ที่มาของเงินทุน/อัตราเงินสมทบ หลักเกณฑ์/เงื่อนไขการเกิดสิทธิ และรูปแบบของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

4. แนวทางการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแก่ผู้ประกันตน หมายความว่า การดำเนินการด้านการเพื่อปรับปรุง พัฒนาหรือเพิ่มประโยชน์ทดแทนด้านการประกันสังคมกรณีชราภาพให้ผู้ประกันตนมีรายได้เพียงพอหรือมีสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตในบั้นปลายอย่างมีความสุข ในที่นี้ หมายถึง

4.1 เงินบำเหน็จ/ บำนาญชราภาพ เป็นเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนในกรณีผู้ประกันตนอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบ ได้แก่

- เงินบำเหน็จชราภาพ เป็นเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนครั้งเดียว ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือนตามเงื่อนไขมีสิทธิได้รับเงินก้อนในส่วนของเงินสมทบที่ตนและนายจ้างนำส่งพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนรายปี ตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

- เงินบำนาญชราภาพ เป็นเงินเลี้ยงชีพรายเดือนที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนในกรณีที่ผู้ประกันตนอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน โดยจะได้รับบำนาญในอัตราร้อยละ 15 ของ ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย บวกด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1 ในทุกๆ 12 เดือนที่จ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน (อัตราเดิม)

4.2 การบริการทางการแพทย์ ในที่นี้หมายถึง การให้บริการด้านการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของทางราชการและเอกชน

4.3 การบริการทางสังคม ในที่นี้ หมายถึง การจัดบริการทางสังคมที่จำเป็นต่อผู้ประกันตนสูงอายุในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการจ่ายเป็นเงินหรือบริการทางการแพทย์

4.4 การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ในที่นี้หมายถึง ระบบการออมเงินภาคบังคับซึ่งรัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมเงินภาคบังคับนอกเหนือจากระบบของการออมเงินภาคบังคับเดิม ได้แก่ ระบบประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับแรงงานในระบบการจ้างงานทั้งหมด โดยกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้าง ส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ฝ่ายละ 3 % ของอัตราค่าจ้าง และไม่กำหนดเพดานค่าจ้างสำหรับลูกจ้างที่ยังไม่มีหลักประกันใดๆ เรียกว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) โดยอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2548, น. 27)