



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ
และการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชน
ที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม

(สัญญาเลขที่ สอบ.(ป) 006/2565)

โดย

(หัวหน้าโครงการ) รองศาสตราจารย์นพรัตน์ วรรณเทพสกุล

(สังกัด) คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนการวิจัยโดย

สภาองค์กรของผู้บริโภค

ตุลาคม 2566

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและการวิเคราะห์
ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม

(The Study of Possibilities to Establish National Basic Pension Fund and the Analysis of Its
Economic and Social Impacts)

คณะผู้วิจัย

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์พนันท์ วรรณเทพสกุล | คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์ | คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 3. อาจารย์ ดร.กตिका ทิพย์าลัย | คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 4. นายปัญญาพล สัตยานุรักษ์ | นักวิจัยอิสระ |
| 5. นายพรระชวุฒิ พวงสุวรรณ | นักวิจัยอิสระ |

สนับสนุนโดย

สภาองค์กรของผู้บริโภค

ตุลาคม 2566

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สภาองค์กรของผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

ในประเทศไทยมีโครงการด้านสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมประชากรวัยชราภาพ เสหลักมีอยู่ 3 โครงการ ได้แก่ บำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ปัญหาใหญ่คือระดับการคุ้มครองยังไม่เพียงพอ และบางส่วนมีความซ้ำซ้อน ยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รายงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาช่องว่างเรื่องเงินบำนาญประชาชนภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่มีการขยายจำนวนผู้สูงอายุ คนไทยได้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการจากรัฐระดับสูงขึ้นอย่างมาก แต่ก็มีช่องว่างอยู่มาก เพื่อจะปิดช่องว่างดังกล่าวจึงได้นำเสนอทางเลือกของระบบบำนาญพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการจัดสรรเงินบำนาญ ข้อค้นพบหลักคือปัญหาการพิสูจน์ผู้สูงอายุยากจนและการวิเคราะห์สำหรับบำนาญผู้สูงอายุที่ผ่านมา ทำให้เกิดผู้ตกหล่นจำนวนมาก ระดับความยากจนที่ประเมินด้วยเกณฑ์หลายแบบทำให้เห็นว่า สัดส่วนผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนตกอยู่ระหว่างร้อยละ 10 ถึง 60 ซึ่งเป็นช่วงที่กว้างมาก ยืนยันถึงช่องโหว่ของระบบการคัดเลือกโดยเฉพาะส่วนที่ให้เฉพาะกับคนบางกลุ่มซึ่งมักพบว่ามีคนจำนวนมากเข้าไม่ถึงนโยบายเหล่านั้น

ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรเงินบำนาญ พบว่าพฤติกรรมกรรมการบริโภคจะเกิดขึ้นได้จริงในทุกช่วงวัยของผู้สูงอายุ การพยุงชีพทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุจะกระจายไปยังบุคคลในครัวเรือนด้วย น่าเชื่อว่าการให้สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะเกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจทางตรงในระดับที่มากกว่าการให้กับคนทั่วไปแบบไม่เจาะจง อาศัยการประมาณค่าตัวทวีคูณทางการคลัง โดยที่ตัวทวีคูณจากการใช้จ่ายของรัฐด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ อัตราการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยการทวีคูณของเงินโอนภาครัฐแบบกระจาย การประมาณการค่า Fiscal Multipliers หรือการทวีคูณของเงินในการหมุนเวียน 5 รอบปี ประเมินที่ 1.589 หากมีการจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า เดือนละ 3,000 บาท งบประมาณที่จะต้องใช้ต่อปี 457,200 ล้านบาท ผลกระทบต่อ GDP จากตัวทวีคูณห้าปีแรก คิดเป็น GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.55 ซึ่งมากกว่าเงินที่ภาครัฐใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุในระบบบำนาญพื้นฐาน

การขยายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนไทยเมื่อเข้าสู่ชราภาพ มีข้อเสนอแนะเรื่องการจัดบำนาญพื้นฐานและทำแบบถ้วนหน้า และเพื่อที่จะเพิ่มความยั่งยืนของระบบบำนาญประชาชน ควรดำเนินการไปพร้อมกันคือ การบูรณาการระบบบำนาญ การเพิ่มภาษี/ขยายฐานภาษี การลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณ การตัดลดงบประมาณที่ไม่จำเป็น การขยายอายุเกษียณออกไป รวมถึงหาแหล่งเงินใหม่ ๆ เพื่อจัดทำรัฐสวัสดิการ

คำสำคัญ : บำนาญพื้นฐาน, เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, เกณฑ์การคัดเลือกผู้มีฐานะยากจน

Abstract

In Thailand, various social welfare programs cater to the elderly population, comprising three primary components: government pensions, the Social Security Fund, and a living allowance for the elderly. However, a notable issue is that the existing level of protection falls short, and certain aspects exhibit redundancy. Furthermore, the management efficiency of these programs remains suboptimal. This research aims to study the gaps in the current state of public pensions, particularly in light of the substantial increase in the number of elderly Thais receiving state welfare support. It also introduces the concept of a basic pension system for the elderly while conducting an analysis of the economic and social implications of pension allocation.

Key findings of the research underscore the predicament of poverty among the elderly and delve into an assessment of the previous pension arrangements for this demographic, which has contributed to a significant portion of elderly individuals falling out of the system. Assessments employing various criteria reveal a wide-ranging poverty rate, ranging from 10 to 60 percent, highlighting the shortcomings of the current selection system, particularly its exclusionary tendencies that fail to provide equitable access to these policies.

Examining the economic impact of pension allocation reveals that consumption patterns among the elderly persist across various age groups. Economic support directed toward the elderly also extends to other household members. This highlights the belief that extending welfare benefits to the elderly has a more direct economic impact than generalized, non-targeted allocations to the wider populace. Based on the estimation of fiscal multipliers, government expenditure on elderly welfare is likely to generate a higher rate of money circulation in the economy compared to dispersed government transfers. The estimated fiscal multiplier over a five-year span stands at 1.589. In the event of implementing a universal elderly living allowance of 3,000 baht per month, the annual budgetary requirement would amount to 457,200 million baht. In terms of GDP impact, the five-year multiplier is projected to enhance GDP by 1.55 percent, surpassing the government's monetary outlay for the basic pension system for the elderly.

To enhance social protection for the aging Thai population, several recommendations are proposed. This includes the implementation of a universal basic pension system for the elderly, aimed at bolstering the sustainability of the public pension framework. To achieve this, a comprehensive approach is advocated, involving the integration of pension systems, expanding the tax base, reducing budget redundancies, extending the retirement age, and exploring new revenue streams to establish a robust welfare state.

Keywords : basic pension, old aged pension, means test

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม จุดประสงค์ของโครงการวิจัยนี้มีสองประการ คือ (1) การศึกษารูปแบบต่าง ๆ ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ โดยเฉพาะในเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาสนับสนุนกองทุน การสร้างความเท่าเทียม และความยั่งยืนทางการคลัง รวมถึงแนวทางการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนในการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ และ (2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการจัดสรรเงินบำนาญ โดยใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินบำนาญของประชาชนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคม (socioeconomic status) ที่แตกต่างกัน

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยแบบผสม (Mixed methods) การวิจัยใช้วิธีผสมผสานทั้งข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลปฐมภูมิเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละข้อ วัตถุประสงค์ข้อที่ (1) การศึกษารูปแบบต่างๆ ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ข้อมูลทฤษฎี ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลด้านปฐมภูมิที่ใช้วิเคราะห์มาจากการเสวนานักวิชาการและการสำรวจภาคสนาม โดยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ มีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 796 ตัวอย่าง คัดเลือกอย่างละครั้งจากผู้สูงอายุในชุมชนและผู้สูงอายุที่หน้าโรงพยาบาลหลักของจังหวัด จากพื้นที่ศึกษาจังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และกรุงเทพมหานคร ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลจำนวน 80 ราย จากทั้งสี่พื้นที่ ระยะเวลาสำรวจช่วงระหว่างวันที่ 5 พฤษภาคม 2566 ถึง 10 มิถุนายน พ.ศ.2566 สำหรับวัตถุประสงค์ข้อ (2) วิเคราะห์โดยใช้การประมาณการตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) สำหรับการใช้จ่ายภาครัฐในประเภทเงินโอนสำหรับประชาชนผู้สูงอายุ โดยใช้แนวคิดฟังก์ชันการบริโภค ข้อมูลในการประมาณการ Fiscal Multipliers จะใช้ข้อมูลทฤษฎีรายปีตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคและที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550 – 2564 จากฐานข้อมูล 3 แหล่ง ประกอบด้วย ฐานข้อมูลสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บข้อมูล GDP โดยสามารถเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ www.nesdc.go.th หัวข้อ “ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม” ฐานข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บข้อมูลภาคการคลังสาธารณะ โดยสามารถเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ www.fpo.go.th หัวข้อ “ข้อมูลสถิติ” และฐานข้อมูลธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บข้อมูลภาคการเงิน โดยสามารถเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ www.bot.or.th หัวข้อ “สถิติ”

ข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษา มีดังต่อไปนี้

สถานการณ์ความยากจนของผู้สูงอายุ

ผลการสำรวจในโครงการวิจัยนี้ ในภาพรวมทั้งหมด ผู้มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และเหตุผลเรื่องรายได้ไม่เพียงพอเป็นสาเหตุทำให้ต้องมีภาระหนี้สินมากกว่าความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้จากเหตุด้านอื่นๆทั้งหมด ซึ่งหนี้ส่วนใหญ่มาจากหนี้ธนาคารพาณิชย์ หนี้บัตรเครดิตหรือหนี้สินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ อาทิ

สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน หรือไฟแนนซ์ ช่วงต่างของรายได้ที่ยังขาดอยู่สำหรับผู้มีรายได้น้อย (รายได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือน) ที่จะทำให้มีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ คือประมาณ 2,000 บาทต่อเดือน

สำหรับผู้สูงอายุที่มีเงินได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือน (ต่ำกว่าเกณฑ์คัดกรองด้านรายได้ของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเล็กน้อย) แม้ว่าอาจจะไม่ยากจนในมาตรวัดทั่วไปเช่น เส้นความยากจนระดับชาติ (รวมด้านอาหารและไม่ใช่อาหาร) จะสังเกตเห็นได้ถึงความเสี่ยงและความเปราะบางในการดำรงชีวิต สัดส่วนถึง 3 ใน 4 ไม่มีเงินออมเลย ในส่วนผู้มีเงินได้ต่ำกว่า 3,000 บาทต่อเดือน (ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน) เราจะพบว่าผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้สัดส่วน 8 ใน 10 ไม่มีเงินออม และถ้าลดระดับเส้นรายได้ต่อเดือนลงมาเหลือต่ำกว่า 1,000 บาทต่อเดือน (เท่ากับการจ่ายของเบี้ยผู้สูงอายุปัจจุบัน) นั่นคือมีผู้ที่ไม่มีเงินออมถึงร้อยละ 85

การจัดสรรเงินบำนาญจากรัฐ ผู้สูงอายุแทบทั้งหมดนำไปใช้กับรายจ่ายด้านการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ก่อนรายการค่าใช้จ่ายตัวอื่น ๆ ถัดมาจึงเป็นการจ่ายค่ารักษาพยาบาล (ยามฉุกเฉินรายการนี้จะมาก่อน) ค่ากิน-ค่าอยู่ของลูกและหลาน การจ่ายหนี้สินจากการผ่อนที่อยู่อาศัย และการชำระค่าน้ำค่าไฟ

ลักษณะทางประชากรของผู้สูงอายุยากไร้

ลักษณะของประชากรผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนหรือเกือบจนจากการสำรวจโดยโครงการวิจัยฯ ในภาพรวมเป็นผู้สูงอายุที่ยังอยู่ในระบบการจ้างงานมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่อายุเกิน 60 ปี สภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่เด่นชัดคือ รายได้น้อยกว่ารายจ่าย เงินออมไม่เพียงพอ ไม่มีที่พึ่งพาทางการเงิน ต้องพึ่งพาบำนาญจากรัฐ หรือเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ สัดส่วนของผู้สูงอายุยากจนและเกือบจน วัดตามเกณฑ์ต่าง ๆ อยู่ในระดับร้อยละ 10 (ความยากจนขั้นรุนแรง รายได้เฉลี่ยต่อคนต่ำกว่า 1,000 บาทต่อเดือน) ถึง ร้อยละ 60 (ไม่มีเงินออมหรือเงินออมน้อยกว่า 50,000 บาท)

สัดส่วนคนจนที่วัดได้จากหลักเกณฑ์ต่างๆ แสดงดังต่อไปนี้

รายได้ไม่เพียงพอ เกณฑ์ที่ใช้คือ รายได้ต่อเดือนน้อยกว่ารายจ่ายทุกช่วงรายได้ ประชากรกลุ่มนี้ มีสัดส่วนร้อยละ 33

เงินออมไม่เพียงพอ เกณฑ์ที่ใช้คือ ไม่มีเงินออมหรือเงินออมน้อยกว่า 50,000 บาท เกณฑ์ดังกล่าวจะพบว่ามีผู้สูงอายุยากไร้ สัดส่วนร้อยละ 60

ไม่มีที่พึ่งพาทางการเงิน เกณฑ์ที่ใช้คือ มีรายได้น้อยกว่า 3,000 บาทต่อเดือนและอยู่ลำพัง เกณฑ์นี้จะแสดงสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากไร้ เท่ากับ ร้อยละ 17-20

มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เกณฑ์ด้านรายได้ที่ใช้เทียบเคียงคือ รายได้ต่ำกว่า 7000 บาท จะมีสัดส่วนร้อยละ 51 ของประชากรสูงอายุเป็นผู้มีฐานะยากจน

ต้องพึ่งพาบำนาญจากรัฐ กำหนดโดยรายได้หลักมาจากเงินบำนาญจากรัฐ/เบี้ยยังชีพ จะมีประชากรสูงอายุยากไร้อยู่ร้อยละ 15

รายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 3,000 บาท อาศัยหลักเกณฑ์นี้ ผู้สูงอายุยากไร้จะเท่ากับ ร้อยละ 30

รายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1,000 บาท หลักเกณฑ์นี้จะแสดงสัดส่วนผู้สูงอายุยากไร้ เท่ากับ ร้อยละ 10

มีรายได้น้อยและไม่มีบำนาญ กำหนดจากสัดส่วนผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หักด้วย ผู้สูงอายุรายได้น้อยแต่มีบำนาญ (ผู้สูงอายุรายได้น้อยและรายได้หลักมาจากเงินบำนาญ/เบี้ยยังชีพ) การสำรวจ ปัจจุบันยังไม่สามารถระบุสัดส่วนที่แน่นอนได้

ข้อเสนอวิธีการจัดตั้งบำนาญพื้นฐาน

เมนูทางเลือกที่โครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ นำมาเปรียบเทียบกัน ดังต่อไปนี้

S1 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่มีความยากจน

S2 ให้เฉพาะผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่อยู่ในระบบสวัสดิการการเงินบำนาญของ กบข

S3 ให้เฉพาะผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการการเงินบำนาญของ กบข และต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากกองทุนประกันสังคม

U1 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้

U2 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคน และจัดสรรเพิ่มให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง

U3 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคน และให้มีการสมทบจากประชาชนบางกลุ่ม

ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่แหล่งบำนาญแต่ละแหล่งมีการจัดสรรเงินบำนาญให้ผู้สูงอายุในจำนวนน้อยมาก รวมจากหลายแหล่งบำนาญแล้วยังไม่ถึงระดับมาตรฐานการครองชีพ เมนูทางเลือกที่เสนอข้างบน จำเป็นต้องพิจารณาถึงจำนวนเงินที่จะใช้เพื่อระดับบำนาญพื้นฐานตามมาตรฐานการยังชีพเป็นสำคัญ การได้รับเงินบำนาญจากเบี้ยยังชีพเพียงแหล่งเดียว ถ้าหากจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรยังไม่ถึงระดับที่เพียงพอ ก็อาจตัดการรับบำนาญจากระบบอื่น เช่น เงินบำนาญของ กบข. หรือ กองทุนประกันสังคม ออกไปได้

ข้อเสนอแหล่งรายได้สำหรับจัดสรรเป็นเงินบำนาญ ทางเลือกสำหรับการเพิ่มรายได้เพื่อบำนาญพื้นฐานจะผ่านรายได้ประเภทภาษีเป็นสำคัญก่อน โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรมสรรพากร หน่วยงานควรจะมีการพิจารณาการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็น 10 โดยใช้เวลาในการขยับขึ้นครั้งละ ร้อยละ 1 (ทุก 1-3 ปี) รวมถึงต้องคำนึงถึงผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการบริโภคไปพร้อมกันด้วย และต้องนำเงินที่ได้จากการขึ้นภาษีดังกล่าวสมทบโดยตรง หรือการจัดการเพื่อการเฉพาะ (Earmark) เข้าไปยังกองทุนบำนาญแห่งชาติเท่านั้น โดยที่การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1 จะสามารถเพิ่มรายได้ให้ภาครัฐได้ถึงประมาณ 70,000 ถึง 100,000 ล้านบาท

กรมสรรพสามิต หน่วยงานควรจะมีการ earmark โดยตรงจากภาษีบาป (สินค้าสุราและยาสูบ) และภาษีเพื่อสุขภาพ (ภาษีความหวานและความเค็ม) เข้าสู่กองทุนบำนาญแห่งชาติ รวมไปถึงหน่วยงานควรพิจารณาการขยายฐานภาษีสรรพสามิตในรูปแบบใหม่ที่อาจจะจัดเก็บกับกิจกรรมบางประเภทที่อาจจะมีขึ้นในอนาคต (เช่น ภาษีการพนัน ภาษีเกมส์ออนไลน์ ภาษีการใช้รถ-ถนน ภาษีที่จอดรถ) และนำเงินภาษีเข้ามาสมทบกองทุนฯ โดยตรงเช่นเดียวกัน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ภาษีสุราและยาสูบ (ภาษีบาป) แม้ว่าจะมีการ earmark ให้กับหลายหน่วยงานแล้ว แต่ก็ยังมีปริมาณเม็ดเงินรายได้ภาษีเหลือในภาษีสรรพสามิตรูปแบบดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีบาปจะถูกเก็บเข้าคลัง ในปี 2565 เงินรายได้ภาษีส่วนนี้ประมาณ 200,000 ล้านบาท

2. ภาษีความหวานและความเค็ม (ภาษีเพื่อสุขภาพ)

- ภาษีความหวาน มียอดจัดเก็บอยู่ที่ประมาณ 24,000 ล้านบาท (ปัจจุบันยังจัดเก็บเพียงแค่จากเครื่องดื่มสำเร็จรูป สามารถขยายฐานภาษีไปได้อีกมาก อาทิ เครื่องดื่มชงสด ขนมสำเร็จรูปและขนมปรุงสด โดยมูลค่าตลาดของสินค้าเหล่านี้น่าจะมีมูลค่าหลายแสนล้านบาทเลยทีเดียว

- ภาษีความเค็ม จะจัดเก็บจากสินค้าที่มีปริมาณโซเดียมสูง 6 ประเภท รวมมูลค่าตลาดประมาณ 90,000 ล้านบาท

3. ภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้า (เครื่องปรับอากาศ) ร้อยละ 30 (ปัจจุบันยกเว้นภาษี) โดยตลาดเครื่องใช้ไฟฟ้าในไทยมีสูงถึง 200,000 ล้านบาท (สำหรับเครื่องปรับอากาศ เท่ากับ 25,000 ล้านบาท)

4. ภาษีโทรคมนาคม (ลดเหลือศูนย์) มูลค่าธุรกิจโทรคมนาคมในไทยสูงถึงกว่า 400,000 ล้านบาท

ภาพรวมของเมนูทางเลือกร่วมกับแนวทางการจัดตั้งกองทุนบำนาญและแหล่งรายได้ทั้งที่มาจากภาษีและไม่ใช้รายได้ที่เป็นภาษี สรุปได้ดังต่อไปนี้

เมนูทางเลือก	หลักการ	แหล่งที่มาของรายได้
U1 (Universalism)	ให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน	1) รายได้ทั่วไปจากรัฐ - ภาษีทั่วไปจากรัฐ
U2 (Universalism+ เพิ่มความเท่าเทียม)	ให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน ใช้ means-testing ในการเพิ่มเงินให้กับกลุ่มคนเปราะบาง	- ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ภาษีสรรพสามิต (ภาษีบาปและภาษีเพื่อสุขภาพ)
U3 (Universalism+ความยั่งยืนทางการคลัง)	ให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน แต่อาจจะต้องมีการสมทบจากประชาชน (บางกลุ่ม) ด้วย	2) ภาษีลดความเหลื่อมล้ำ - ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง - ภาษีมรดก
S1 (Selectivism)	ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจน	3) รายที่ไม่ใช่ภาษี

S2 (Selectivism+เพิ่มความเท่าเทียม)	ให้กับผู้สูงอายุที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการเงินบำนาญของ กบข	- รายได้จากการกำไรของสลากกินแบ่งรัฐบาล-การออกสลากชนิดพิเศษ - รายได้จากการสัมปทานทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐ 4) การเพิ่มรายได้ด้านอื่น ๆ
S3 (Selectivism+เพิ่มความเท่าเทียม+ความยั่งยืนทางการคลัง)	ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ 1) ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการเงินบำนาญของ กบข และ 2) ต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากกองทุนประกันสังคม	- ขยายฐานภาษี - เพิ่มประเภทภาษี - เพิ่มอัตราภาษี - Cross-subsidisation จากกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน - ลดค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ทับซ้อนหรือไม่เพิ่มผลผลิตทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐ

การประมาณค่าตัวทวีคูณทางการคลัง และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม

การประมาณการค่า Fiscal Multipliers หรือการทวีคูณของเงิน ประเมินที่ 1.589 การทวีคูณจะขึ้นกับปริมาณเงินเริ่มต้นที่จัดสรรเข้าสู่ระบบและมีความต่อเนื่องกัน หลังจาก 5 ปี จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ GDP ในปีที 5 ซึ่งเป็นรอบสุดท้ายของการทวีคูณ หากมีการจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถาวรหน้า เดือนละ 3,000 บาทงบประมาณที่จะต้องใช้เวลาต่อปี 457,200 ล้านบาท ผลกระทบต่อ GDP จากตัวทวีคูณห้าปีแรก (Five-year Multiplier) คิดเป็น GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.55 ซึ่งมากกว่าเงินที่ภาครัฐใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุในระบบบำนาญพื้นฐาน

ผลกระทบทางสังคมจากเงินบำนาญจากรัฐจะเกิดได้หลายทาง ประการแรก ประโยชน์ต่อลูกหลานและผู้สูงอายุ โดยที่การพึ่งพาของผู้สูงอายุในปัจจุบันอยู่ที่รายได้จากการทำงานและจากบุตร การที่รัฐดูแลผู้สูงอายุก็จะส่งผลที่ช่วยบรรเทาภาระการดูแลรายได้พื้นฐานของผู้สูงอายุของคนที่ยังอยู่ในวัยทำงานลงด้วย ประการถัดมา การให้คุณค่ากับสถาบันครอบครัว การจัดสรรเงินบำนาญของรัฐจะส่งผลดีในระดับครอบครัวคือการลดความตึงเครียดจากภาระทางการเงินลงรวมถึงการเพิ่มโอกาสการกลับมาดูแลผู้สูงอายุของลูกหลาน ในระดับบุคคลคือการส่งเสริมเกียรติภูมิในชีวิตของผู้สูงอายุที่มีรายได้ทดแทนในระดับขั้นต่ำ

การวิเคราะห์ฉลากทัศนและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ระบบรายได้ผู้สูงอายุที่จัดการโดยภาครัฐมีอยู่หลายระบบและแยกส่วนกัน มีทั้งที่เป็นระบบประกันสังคมระบบเงินออมเพื่อการเกษียณอายุ และระบบเงินช่วยเหลือ ต่อมาบำนาญภาครัฐเพิ่มเติมสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้พิการ และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทำให้สามารถขยายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนไทยได้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก ปัญหาหลักคือระดับการคุ้มครองยังไม่เพียงพอ และบางส่วนมีความซ้ำซ้อน ทิศทางหลักของกระแสโลกที่ภาครัฐมีอาจหลีกเลี่ยงได้ คือระบบบำนาญพื้นฐานในระดับมาตรฐานการครองชีพ ทางเลือกที่

เป็นไปได้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน อาจตั้งหลักที่ U2 (Universalism+เพิ่มความเท่าเทียม) อาจจะปรับลดจำนวนเงินเริ่มต้น แต่ทำให้ระบบมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นได้ในวันหน้า

การวิเคราะห์ทิศทางเป้าหมายสำหรับระบบบำนาญพื้นฐานภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ดำเนินการด้วยการจำลองสถานการณ์ตัวอย่างในสามลักษณะด้วยกัน ประกอบด้วย

ฉากทัศน์ 1 สถานการณ์ที่สามารถเพิ่มระดับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ โดยใช้อัตราการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ 2,400 บาทต่อเดือน (ค่าสมมติที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยรายได้ของประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุด ปี 2565) จากสถิติของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวนผู้สูงอายุ ณ 30 มิถุนายน 2566 มีทั้งสิ้น 12.81 ล้านคน

ฉากทัศน์ 2 สถานการณ์คงที่ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคงเดิม ในระดับ 600-1,000 บาทต่อเดือนให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป

ฉากทัศน์ 3 สถานการณ์ถดถอย โดยการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000 บาท ให้สำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนเท่านั้น

การประมวลผลจากข้อมูลปัจจุบันในสถานการณ์จำลองดังกล่าว ข้อเสนอสำคัญมีดังนี้

ฉากทัศน์ 1 มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เป็นระดับ 2,400 บาทต่อเดือน ข้อพิจารณาในฉากทัศน์นี้ได้มีการเปิดกว้างไว้หลายทาง ระดับต่ำที่สุดคือ ให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน (S1) จากข้อมูลปี 2564 ของผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 4.8 ล้านคน วงเงินที่ใช้ปีละเท่ากับ 1.38 แสนล้านบาท (เพื่อจำลองให้สถานการณ์อย่างง่าย จึงได้กำหนดให้เป็นการจัดสรรแบบคงที่ไปเรื่อยๆก่อน) จนกระทั่งระดับสูงที่สุดคือ การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า (U1-U3) จำนวนคนสูงอายุ เท่ากับ 12.8 ล้านคน ระดับการใช้จ่ายคือ 3.68 แสนล้านบาท

ทางเลือกในการจัดเก็บรายได้เพื่อสนับสนุนโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในฉากทัศน์นี้เสนอว่าอาจจะเลือกจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าแบบเพิ่มเงินให้ผู้ยากจน (U2) ระดับการใช้จ่ายคือ 3.68 แสนล้านบาท (เท่ากับแบบ U3 หากแต่ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันที่ประชาชนสูงวัยยังมีระดับเงินออมต่ำเกินไป มีจำนวนน้อยที่สามารถจ่ายสมทบได้) แหล่งที่มาของรายได้จากทางเลือกนี้ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% (2.1 ถึง 3.0 แสนล้านบาท) การเก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้ากองทุน และการเรียกเก็บภาษีรายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีสรรพสามิต โทรมนาคม ฯลฯ เก็บเพิ่มระหว่าง 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท) โดยที่ส่วนต่างของระดับรายได้ปัจจุบันของผู้สูงอายุยากจนยังไม่ถึงระดับมาตรฐานการครองชีพ รายได้ส่วนเพิ่มสำหรับคนกลุ่มนี้จะมาจากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ฉากทัศน์ 2 การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่าเดิม 600-1,000 บาทต่อเดือน ทางเลือกภายใต้ฉากทัศน์นี้จำกัดแคบลงมาระหว่างหลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขเดิมของการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุปี 2566 ระดับเงินงบประมาณ 9.15 ถึง 9.5 หมื่นล้านบาท (ตัวเลือกที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเงินบำนาญอื่นๆจากรัฐ หรือเพิ่มเติมว่าเป็นผู้ไม่

อยู่ในระบบประกันสังคมด้วย) ทั้งนี้จากข้อมูลของโครงการวิจัย ภายใต้ทางเลือกทั้งสองอย่างที่เพิ่มเติมขึ้นมา ผู้สูงอายุยังมีรายได้ไม่ถึงระดับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ การรับเงินจากบำนาญมากกว่าหนึ่งแหล่งจึงยังมีความจำเป็น

สำหรับแหล่งที่มาของเงินในสูตรนี้ คือ เก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้ากองทุน บวกกับ ขยายฐานภาษี เรียกเก็บภาษีรายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บเพิ่ม 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท) บวกด้วยรายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี เก็บเพิ่มประมาณ 3 หมื่นล้านบาท (ยกเว้นระดับสัดส่วนของรายได้ส่วนนี้ จากเดิม 10% ขึ้นเป็น 20% ของรายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลจัดเก็บ)

ฉากทัศน์ 3 การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000 บาทต่อเดือน ให้เฉพาะผู้มีฐานะยากจนเท่านั้น ทางเลือกมีจำกัดอยู่ทางเดียวคือ จัดสรรเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน จำนวน 4.8 ล้านคน (ข้อมูลสภาพัฒน์ฯ ปี 2564 วัดจากเกณฑ์รายได้ที่เส้นความยากจนระดับประเทศ) วงเงินจำนวน 3.8 หมื่นล้านบาท

แหล่งที่มาของเงิน ได้แก่ การเก็บภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% จะได้เงินรายได้เพิ่มระดับ 5 หมื่นล้านบาท ขอจัดสรรเข้ากองทุนเท่ากับส่วนที่ต้องการใช้

ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของฉากทัศน์ 3 ยังมีข้อโต้แย้งเรื่องจำนวนของผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน หลักเกณฑ์ที่ใช้คัดกรองผู้ยากไร้ในแบบอื่นๆ นอกเหนือจากรายได้เส้นความยากจนระดับประเทศ อาจจะนำมาซึ่งตัวเลขจำนวนคนและวงเงินงบประมาณเบี้ยผู้สูงอายุที่สูงมากขึ้นด้วย

การปฏิรูประบบบำนาญเพื่อเพิ่มความยั่งยืนทางการคลัง

การบูรณาการระบบบำนาญ ระบบบำนาญในประเทศไทยมีหลายระบบและมีเงื่อนไขแตกต่างกัน การบูรณาการระบบบำนาญควรรวมทุกกองทุน โดยแยกการบริหารแต่จ่ายที่จุดเดียว หรือการบริหารเป็นกองทุนเดียว เพื่อการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนจากเงินของกองทุน สามารถทำได้ง่ายขึ้น

สำหรับกลุ่มข้าราชการ ระบบบำนาญถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการทำงานที่ผู้เข้าทำงานได้มีการประเมินค่าถึงสิทธิประโยชน์จากการทำงานในระบบราชการตั้งแต่เริ่มต้น อาจจะยากในการรื้อระบบกองทุนบำนาญสำหรับข้าราชการ แต่ในอนาคตจะต้องมีเสนอการปรับรูปแบบข้อตกลงหรือโครงสร้างเงินเดือนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจมากขึ้น ในแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้น ซึ่งในท้ายที่สุดจะต้องเป็นระบบที่เปิดรับข้าราชการรุ่นใหม่ๆ เข้าสู่กองทุนบำนาญระบบเดียวกัน พร้อมกันนี้ ควรดำเนินการยกเลิกระบบบำเหน็จหรือการให้เงินก้อนทั้งหมด และเปลี่ยนมาเป็นระบบบำนาญ รวมถึงการยกเลิกเงินบำเหน็จในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย

เปลี่ยนระบบบำนาญเป็นแบบเงินสมทบ หลายประเทศหาทางออกโดยปรับกลไกระบบบำนาญตามโครงสร้างประชากรและฐานะการเงินของกองทุน รวมถึงทยอยเปลี่ยนจากระบบบำนาญแบบกำหนดผลประโยชน์ (defined benefit) เป็นแบบกำหนดเงินสมทบ (defined contribution) เช่น สวีเดนปรับสูตรคำนวณการจ่ายเงิน

บ้านานูตามโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ เนเธอร์แลนด์ออกกฎหมายไว้ว่า ถ้าสัดส่วนความเพียงพอของสินทรัพย์กองทุนต่อเงินบ้านานูและผลประโยชน์ (coverage ratio) เหลือไม่ถึง 95% จะต้องปรับลดเงินบ้านานู คนวัยเกษียณและเพิ่มอัตราเงินสมทบคนวัยทำงาน

กรณีเงินสมทบของคนไทยในกองทุนประกันสังคม อาจเพิ่มเพดานเงินได้ (ปัจจุบัน 15,000 บาท) ในการคำนวณเงินสมทบในระบบประกันสังคม เพื่อให้กองทุนมีรายได้เพิ่มขึ้น

ระบบบ้านานูแบบเงินสมทบภายใต้กองทุนเดียว อาจเริ่มใหม่โดยให้คนในวัยทำงานมีส่วนในการร่วมสมทบเข้ากองทุนที่ตนเองจะได้เงินคืนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ทั้งนี้ต้องคำนึงว่าคนบางกลุ่มไม่มีความสามารถที่จะออมได้ รัฐจึงควรประกันรายได้ของคนวัยทำงานก่อนในเรื่องรายได้ขั้นต่ำ (ในทุกอาชีพ) เพื่อให้ทุกคนมีฐานรายได้เพียงพอที่จะนำมาออม

การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้น การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นน่าจะเป็นวิธีที่ช่วยครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนในรุ่นปัจจุบันได้ทันการณที่สุด แต่อาจจะมีการพิจารณาว่าระดับที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด ข้อพิจารณาที่น่าเสนอในรายงานนี้คือ การยึดโยงกับหลักการที่จะไปถึงระดับมาตรฐานการครองชีพ และด้วยเหตุว่าผู้สูงอายุฐานะยากจนหรือเกือบจนมีสัดส่วนสูงขึ้นจากในอดีต และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ การจ่ายแบบถ้วนหน้าน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมมากที่สุด สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต เมื่อระบบบ้านานูต่าง ๆ ที่มีอยู่และการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้เชื่อมโยงถึงกัน มาตรการคัดกรองจะเป็นมาตรการเสริม เพื่อคัดกรองเงินช่วยเหลือให้ไปสู่เฉพาะผู้ที่ยังได้รับบ้านานูไม่เพียงพอ (จ่ายเพิ่มเติมให้กับคนกลุ่มเป้าหมายที่รายได้ไม่เพียงพอ) ในระบบบ้านานูพื้นฐาน คนกลุ่มที่ได้รับบ้านานูจากประกันสังคมในระดับที่สูงแล้ว ก็ควรจะได้เบี้ยยังชีพในระดับต่ำลงมา หรือในทางกลับกัน ถ้าได้เบี้ยยังชีพสูงอายุเพิ่มขึ้น ก็จะลดบ้านานูจากประกันสังคมลงไป ทิศทางนี้สอดคล้องกับข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐอาจจะใช้วิธีสนับสนุนเบี้ยประกันให้คนกลุ่มรายได้ต่ำ เพื่อให้เข้ามาเป็นสมาชิกของระบบประกันได้ตั้งข้อเสนอของธนาคารโลก

ขยายอายุเกษียณออกไป ความยั่งยืนของกองทุนบ้านานูจัดว่าเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบ้านานูพื้นฐานแห่งชาติ กระทั่งกองทุนประกันสังคมก็มีโอกาสขาดความยั่งยืนในระยะยาวได้ เพราะอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้เมื่อเปรียบเทียบกับเงินบ้านานูที่ได้รับต่างกันเกินไป อนาคตประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งสัดส่วนจำนวนประชากรผู้รับบ้านานูต่อประชากรวัยหนุ่มสาว (ที่แบกรับภาระเงินสมทบอยู่) จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนและเป็นภาระที่มากยิ่งขึ้นของคนรุ่นใหม่ที่ต้องเข้ามาแทนที่ ดังนั้นระบบควรต้องค่อย ๆ ปรับเพิ่มอายุที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับบ้านานูเต็มตัว สูตรบ้านานูและอัตราสมทบควรจะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของกองทุน นอกจากนี้ การคำนวณฐานรายได้เพื่อนำมาคิดเงินบ้านานู ควรใช้รายได้เฉลี่ยทั้งชีวิตการทำงาน (ปรับเป็นมูลค่าจริง) แทนการใช้รายได้เฉลี่ยจาก 60 เดือนสุดท้าย สูตรปัจจุบันนั้นไม่ยุติธรรมเลยสำหรับลูกจ้างกลุ่มที่มีรายได้ลดลงในช่วงท้าย

ผลักดันรัฐสวัสดิการผ่านการใช้นโยบายแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ การทำงานของผู้สูงอายุจะต้องได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันในการทำงาน การขยายอายุเกษียณของผู้สูงอายุจะส่งผลดีใน

แก่ที่ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60-64 ปี) ซึ่งยังมีสุขภาพแข็งแรง จะได้อยู่ในกำลังแรงงานต่อไป และยังคงสามารถทำงานและสะสมเงินออมต่อไป นอกจากนี้จะมีรายได้หาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ยังสามารถใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ทั้งนี้มาตรการที่รัฐควรสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ นั่นคือ การออกแบบระบบการจ้างงานรูปแบบใหม่ การจ่ายค่าแรง การสร้างแรงจูงใจและเพิ่มความยืดหยุ่นของชั่วโมงการทำงาน สำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ มาตรการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ อาจเริ่มด้วยมาตรการลดหย่อนภาษีเป็นสองเท่าสำหรับการจ้างงานประเภทนี้ ทำให้มีแรงจูงใจสำหรับสถานประกอบการ นอกเหนือจากการจัดทำดัชนีเงินทดแทนอ้างอิงกลุ่มอาชีพ

การเพิ่ม/ขยายฐานภาษี สิ่งที่เป็นไปได้เพื่อให้ตรงเป้าหมาย น่าจะเป็นการเก็บเพิ่มแบบจัดสรรเพื่อการเฉพาะ (earmark) และจัดเข้าสวัสดิการซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงแค่ผู้สูงอายุเท่านั้น

ลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ เรื่องการให้สวัสดิการผู้สูงอายุที่มีหลายระบบและแยกส่วน ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนทางงบประมาณ ความจริงควรคิดเรื่องสวัสดิการในทุกกลุ่มอย่างพร้อมกัน แล้วจึงถกเถียงกันว่าส่วนใดควรมากหรือน้อยอย่างไร

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ก
Abstract.....	ข
บทสรุปผู้บริหาร.....	ค
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2.....	9
วรรณกรรมปริทัศน์.....	9
2.1 วรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญพื้นฐาน.....	9
2.2 ภาพรวมระบบบำนาญในประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	39
บทที่ 3.....	61
วิธีดำเนินการวิจัย.....	61
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	61
3.2 พื้นที่เป้าหมาย.....	62
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	62
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	65
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้.....	66
3.6 การดำเนินการจริยธรรมการวิจัยในคน.....	66
3.7 การประมาณการตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers).....	67
บทที่ 4.....	74
ผลการศึกษา.....	74

4.1 ข้อมูลพื้นฐานและสภาพทั่วไปของผู้สูงอายุในประเทศไทย	74
4.2 ผลการศึกษาสถานการณ์ด้านรายได้และพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	90
4.3 ผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจ	116
4.4 ผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อสังคม	125
บทที่ 5.....	129
การสังเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ.....	129
5.1 การวิเคราะห์แหล่งที่คาดว่าจะป็นรายได้ของกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ	129
5.2 การวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม	144
5.3 การวิเคราะห์สถานการณ์และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งระบบบำนาญพื้นฐาน	150
บรรณานุกรม.....	161
ภาคผนวก 1 สรุปประเด็นการเสวนา Pension Talk 1 และ 2	169
ภาคผนวก 2 ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	177
ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคกลาง	178
ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	185
ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคเหนือ.....	201
ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคใต้.....	210
ภาคผนวก 3 แบบสอบถาม	217
แบบสอบถาม	218
ภาคผนวก 4 บทวิเคราะห์การคัดกรองผู้สูงอายุที่ยากจน	222

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	ข้อมูลของระบบบำนาญในต่างประเทศ (เนเธอร์แลนด์, สาธารณรัฐเช็ก, เดนมาร์ก, นอร์เวย์, เยอรมนี, ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, ออสเตรเลีย และชิลี).....	20
ตารางที่ 2.2	สรุปแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) จากต่างประเทศ.....	36
ตารางที่ 2.3	สรุปผลกระทบเชิงบวกจากระบบบำนาญในต่างประเทศ.....	37
ตารางที่ 2.4	ภาพรวมระบบบำนาญผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	40
ตารางที่ 3.1	การคำนวณตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers).....	71
ตารางที่ 3.2	สูตรการประมาณการตัวคูณทางการคลัง.....	71
ตารางที่ 4.1	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ และภาค พ.ศ.2565	77
ตารางที่ 4.2	ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ใน 10 อันดับแรก พ.ศ.2565.....	78
ตารางที่ 4.3	ค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของผู้สูงอายุที่ทำงานในฐานะลูกจ้าง จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม และภาค พ.ศ. 2565.....	79
ตารางที่ 4.4	ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้ จำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด และภาค พ.ศ. 2564 อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ	79
ตารางที่ 4.5	ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้ จำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด และภาค พ.ศ. 2564	80
ตารางที่ 4.6	จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ และภาค พ.ศ. 2565... ..	81
ตารางที่ 4.7	พื้นที่ในการสำรวจข้อมูล.....	91
ตารางที่ 4.8	ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์.....	91
ตารางที่ 4.9	ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ (ต่อ).....	93
ตารางที่ 4.10	อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	94
ตารางที่ 4.11	รายได้เฉลี่ยที่ได้รับในแต่ละเดือน.....	95
ตารางที่ 4.12	ร้อยละของแหล่งรายได้หลักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด	96
ตารางที่ 4.13	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในแต่ละเดือน	97
ตารางที่ 4.14	แหล่งรายจ่ายหลักของท่านเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมด	98
ตารางที่ 4.15	การออมในปัจจุบัน.....	98
ตารางที่ 4.16	การออมในปัจจุบัน (ต่อ).....	99
ตารางที่ 4.17	สาเหตุที่ไม่มีเงินออม (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ).....	100
ตารางที่ 4.18	ภาระหนี้สิน.....	100
ตารางที่ 4.19	ภาระหนี้สิน (ต่อ).....	101
ตารางที่ 4.20	สาเหตุที่ทำให้มีภาระหนี้สิน (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ).....	102
ตารางที่ 4.21	ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ.....	103

ตารางที่ 4.22	ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ).....	105
ตารางที่ 4.23	ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)	105
ตารางที่ 4.24	ข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ).....	106
ตารางที่ 4.25	ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายจ่ายหลักของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ).....	106
ตารางที่ 4.26	ข้อมูลเกี่ยวกับการออมของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ).....	107
ตารางที่ 4.27	ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าการออมของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)	107
ตารางที่ 4.28	ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สินของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ).....	108
ตารางที่ 4.29	ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าหนี้สินของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ).....	108
ตารางที่ 4.30	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับการศึกษาของผู้สูงอายุ (ร้อยละ).....	109
ตารางที่ 4.31	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุ (ร้อยละ).....	109
ตารางที่ 4.32	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับแหล่งรายจ่ายหลักของผู้สูงอายุ (ร้อยละ).....	110
ตารางที่ 4.33	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับการออมของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)	111
ตารางที่ 4.34	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับมูลค่าการออมของผู้สูงอายุ (ร้อยละ).....	111
ตารางที่ 4.35	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับหนี้สินของผู้สูงอายุ (ร้อยละ).....	112
ตารางที่ 4.36	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับมูลค่าหนี้สินของผู้สูงอายุ (ร้อยละ).....	112
ตารางที่ 4.37	ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับความต้องการเข้าร่วมระบบบำนาญฯ ของผู้สูงอายุ.....	113
ตารางที่ 4.38	สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ แบ่งตามระดับรายได้จากทุกแหล่งต่อเดือน.....	115
ตารางที่ 4.39	หลักเกณฑ์ที่ใช้พิสูจน์ผู้สูงอายุยากจนและคาดคะเนสัดส่วนของประชากร	116
ตารางที่ 4.40	ประมาณการค่าของ $\Delta C/\Delta Y$	119
ตารางที่ 4.41	ประมาณการค่าของ t.....	120
ตารางที่ 4.42	ประมาณการค่าของ MPM	122
ตารางที่ 4.43	การประมาณการตัวคูณทางการคลัง	123
ตารางที่ 4.44	การวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อ GDP กรณีศึกษา การจัดสรรเงินบำนาญประชาชน สำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ	124
ตารางที่ 5.1	สรุปข้อมูลของการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติจากหน่วยงานภาษี.....	130
ตารางที่ 5.2	สรุปข้อมูลของการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติจากหน่วยงานที่ไม่มีภาษี.....	131
ตารางที่ 5.3	ข้อเสนอแหล่งรายได้ต่อการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ และจำนวนเงินรายได้คาดคะเนต่อปี.....	134
ตารางที่ 5.4	แหล่งที่มาของรายได้อื่นนอกจากรายได้ที่มาจากภาษี.....	135
ตารางที่ 5.5	รายละเอียดแนวคิดการจัดตั้งกองทุนบำนาญฯ (U1 – S3).....	137
ตารางที่ 5.6	แนวทางการจัดตั้งกองทุนบำนาญฯ แบบละเอียด (แยกประเภท U1 – S3).....	138
ตารางที่ 5.7	โมเดลข้อมูลตัวเลขงบประมาณสำหรับการจัดตั้งกองทุนบำนาญจากมากไปน้อย และจำนวนประชากร.....	144
ตารางที่ 5.8	ตารางสรุปมุมมองเชิงสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้สูงอายุที่มีต่อบำนาญประชาชน	148

ตารางที่ 5.9	ฉกทศน์ 1 - บำนาญพื้นฐานเป็นนโยบายหลักของพรรคการเมือง/รัฐบาล มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น (จำนวนที่ 2,400 บาท/เดือน).....	152
ตารางที่ 5.10	ฉกทศน์ 2 - บำนาญพื้นฐานไม่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล แต่ยังสามารถต่อโครงการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวนที่ 600-1,000 บาท/เดือน.....	154
ตารางที่ 5.11	ฉกทศน์ 3 - เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และมีนโยบายอื่นของรัฐบาลที่ ต้องการใช้จ่ายเงินและได้รับการจัดความสำคัญเหนือกว่า เบี้ยผู้สูงอายุ จำนวนที่ 600-1000 บาท/เดือน ให้เฉพาะผู้มีฐานะยากจน.....	155

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1	ความคุ้มครองในระบบบำนาญไทยปัจจุบัน และระดับการครอบคลุม พ.ศ.2565 3
ภาพที่ 1.2	กรอบแนวคิดของการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ 8
ภาพที่ 2.1	รายละเอียดการจ่ายเงินสบทบเข้ากองทุนบำนาญของประชาชนชาวเดนมาร์ก.....25
ภาพที่ 2.2	อัตราส่วนผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับวัยแรงงานในประเทศญี่ปุ่นและประเทศชั้นนำ 10 ประเทศ..... 33
ภาพที่ 2.3	แหล่งรายได้ผู้สูงอายุ ระหว่างปี พ.ศ.2537 ถึง พ.ศ.2560 44
ภาพที่ 2.5	ความคุ้มครองในระบบบำนาญไทยปัจจุบัน 48
ภาพที่ 2.6	ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560 – 2562..... 50
ภาพที่ 4.1	สรุปผลสำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย..... 75
ภาพที่ 4.2	ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อปี เพศ และ กลุ่มช่วงวัย พ.ศ. 2564... 82
ภาพที่ 4.3	ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้จำแนกตามแหล่งรายได้หลักและเพศ..... 83
ภาพที่ 4.4	ร้อยละของผู้สูงอายุจำแนกตามการออมและมูลค่าการออม พ.ศ. 2564 84
ภาพที่ 4.5	สวัสดิการหลักสำหรับการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พ.ศ. 2565 86
ภาพที่ 4.6	สถิติจำนวนผู้มีสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ ในปี พ.ศ. 2565 ของประเทศไทย 87
ภาพที่ 4.7	อัตราความยากจนและภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ โดยกลุ่มอายุ, 2562 89
ภาพที่ 4.8	แหล่งรายได้หลักของผู้ตอบแบบสอบถาม 96
ภาพที่ 4.9	แหล่งรายจ่ายหลักของผู้ตอบแบบสอบถาม 97
ภาพที่ 4.10	ค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะนำไปใช้จากเงินบำนาญที่ได้รับ 104

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากข้อมูลของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2564 ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรที่ได้รับความคุ้มครองตามระบบและมาตรการคุ้มครองทางสังคมอย่างน้อย 1 การคุ้มครอง (ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน 1.3.1) ร้อยละ 68¹ (สศช. 2565, น.67) ครอบคลุมการได้รับผลประโยชน์ของกลุ่มประชากรผู้สูงอายุโดยรวมทุกด้าน แต่รายจ่ายสาธารณสุขเรื่องเงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุของไทยยังต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของไทยกับต่างประเทศ จากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ในปี 2564 เงินบำนาญข้าราชการ ร่วมกับเงินบำเหน็จ/บำนาญ กองทุนประกันสังคม และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมโครงการสวัสดิการของรัฐแบบไม่ต้องจ่ายสมทบอื่นๆ (ไม่รวมด้านสุขภาพ) มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 3 ของจีดีพี ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกและกลุ่มประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกที่ร้อยละ 12.9 และร้อยละ 7.5 ตามลำดับ (สศช. 2565, หน้าเดียวกัน) ขณะที่ในปัจจุบัน ไทยจัดเป็นประเทศในกลุ่มรายได้ปานกลางถึงสูง ปี 2565 รายจ่ายสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐ ร่วมกับรายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 27 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจัดว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีระดับรายได้ประชาชาติใกล้เคียงกัน (กระทรวงการคลัง รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน 2561-2565)

ในปัจจุบัน ปี 2566 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ 13.5 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ (สำหรับตัวเลขจำนวนประชากรผู้สูงอายุของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะต่ำกว่านี้ สถิติเมื่อเดือนมิถุนายน 2566 เท่ากับ 12.81 ล้านคน) และจะมีจำนวนและร้อยละของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากรายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และมีผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานถึงหนึ่งในสาม โดยเกือบครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุที่ทำงาน เนื่องจากต้องหารายได้เลี้ยงครอบครัวและตนเอง² อีกทั้งผู้สูงอายุประมาณหนึ่งในห้ายังพึ่งพารายได้หลักจากเบี้ยยังชีพจากราชการ มีถึงสองในห้าที่มีรายได้เพียงพอบางครั้งหรือไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต และมีมากถึงครึ่งหนึ่งที่ไม่มีการออม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564; สศช. 2565) งานศึกษาหลายชิ้นที่ให้ข้อมูลสอดคล้องกัน นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2564) ระบุว่าผู้สูงอายุที่มีเงินออมนั้นส่วนใหญ่มีเงินออมจำนวนน้อยกว่า 50,000 บาท งานของ Sommarat Chantararat et

¹ ตัวเลขการคุ้มครองนี้ คำนวณจากสัดส่วนประชากรทั้งหมดที่ได้รับผลประโยชน์จากเงินสมทบอย่างน้อยหนึ่งรายการ หรือร่วมจ่ายในโครงการประกันสังคมอย่างน้อยหนึ่งโครงการ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกันสังคม (มาตรา 33 39 และ 40) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยความพิการ และหลักประกันสุขภาพ

² ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2564 ผู้สูงอายุที่ต้องทำงานและอยู่ลำพัง ประมาณร้อยละ 12

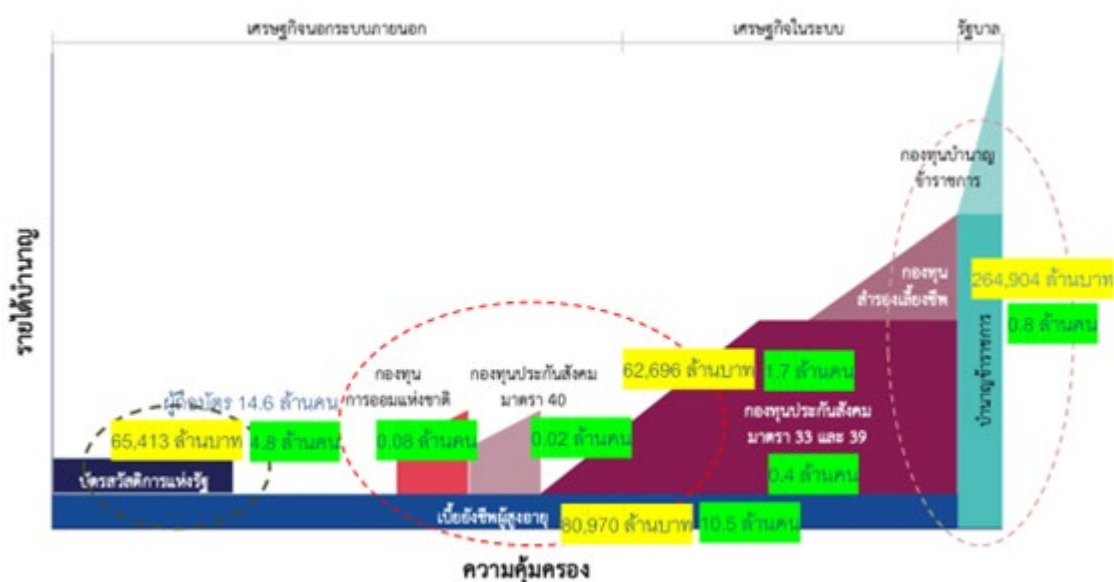
al (2019) พบว่าคนในชนบทยังมีหนี้ในปริมาณที่สูงจนแก่ เป็นไปได้อย่างมากว่าผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งยังมีหนี้สินอยู่บางส่วนที่เป็นปัญหาร่วมของเกษตรกรไทยคือเป็นหนี้สะสม ซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนมีความเปราะบาง และเกิดการส่งต่อหนี้สินไปให้คนรุ่นหลังแบบไม่สิ้นสุด นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2564) ยืนยันปัจจัยเชิงพื้นที่เช่นความเป็นเมืองและภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงทางการเงินของผู้สูงอายุ มีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ระหว่างกลุ่มที่เป็นข้าราชการและรัฐวิสาหกิจกับกลุ่มที่ไม่ได้เป็นข้าราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ภาวะที่แสดงมานี้บ่งบอกถึงปัญหาหลักร่วมกันของผู้สูงอายุคนไทยในปัจจุบัน

โดยทั่วไปแหล่งรายได้ของผู้สูงวัยจะมาจาก 3 ทาง คือ (1) จากการออมของตนเองในช่วงวัยทำงาน (2) ได้จากลูกหลานในครอบครัว และ (3) ได้รับจากสวัสดิการภาครัฐ ซึ่งในแต่ละประเทศมักจะมีการผสมผสานที่ต่างกัน กล่าวคือในประเทศกำลังพัฒนานั้นพบว่า การออมมักจะต่ำขณะเดียวกันสวัสดิการของรัฐก็ มีน้อย ดังนั้นผู้สูงวัยจึงต้องพึ่งพิงลูกหลาน ถ้าไม่สามารถพึ่งพิงได้ก็จะต้องหางานทำเพื่อเลี้ยงตนเองแม้ว่าจะสูงวัยแล้วก็ตาม ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่า การออมสำหรับการสูงวัยจะสูง พร้อมไปกับสวัสดิการของรัฐก็มาก อย่างไรก็ตามเราพบว่าประชากรไทยโดยเฉลี่ยมีรายได้ไม่เพียงพอจะชดเชยค่าใช้จ่ายตลอดช่วงชีวิต เนื่องจากมีการออมต่ำและมีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2558 การออมของครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 5,758 บาทต่อเดือน และลดลงเป็น 5,076 บาท ในปี 2560 ขณะเดียวกันหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนเพิ่มขึ้น สภาวะการณีนี้อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตในวัยสูงอายุ อย่างไรก็ตามข้อมูลทางด้านสินทรัพย์ของผู้สูงวัยมีค่อนข้างน้อย ทำให้ยากต่อการประเมินผลกระทบที่แท้จริงต่อความมั่นคงของผู้สูงอายุในการดำรงชีพ (นวลน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ 2564)

สถานการณ์ที่ชัดเจนมากขึ้นในปัจจุบันคือ ผู้สูงอายุมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินบำนาญจากรัฐระดับสูงมากขึ้น จากผลการวิจัยของ อำไพรัตน์ อักษรพรหม วิมลสิน ริมปิกุล และระพีพรรณ คำหอม (2560) ยังพบว่า มีผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.7 และมีผู้สูงอายุร้อยละ 20.6 อยู่ลำพังกับคู่สมรส (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2557) โดยการอยู่ลำพังมีหลายปัจจัย เช่น เป็นโสด ไม่ได้แต่งงาน เป็นหม้าย หย่าร้าง ลูกย้ายถิ่นไปทำงานต่างพื้นที่หรือแต่งงานแยกครอบครัวออกไป (Awear 2003; Sitarungsri et al. 2015) ซึ่งครอบครัวลำพังผู้สูงอายุมีแหล่งรายได้ 3 ทาง ได้แก่ เงินจากการทำงาน เงินสวัสดิการภาครัฐ และเงินจากลูกหลานหรือพี่น้องที่ไม่ได้อยู่ในครัวเรือนเดียวกัน โดยครอบครัวที่ลูกหลานส่งเงินให้ใช้มีมากกว่าครอบครัวที่ลูกหลานไม่ส่งเงินให้ใช้ แสดงให้เห็นว่าลูกหลานยังสามารถเป็นที่พึ่งพาทางการเงินของครอบครัวลำพังผู้สูงอายุ และครอบครัวข้ามรุ่น แม้ว่าเงินที่ได้รับขั้นต่ำที่สุด 200 บาท และอาจได้รับอย่างไม่สม่ำเสมอ และมีครอบครัวจำนวนน้อยที่ได้รับเงินจากลูกหลานส่งเงินให้อย่างสม่ำเสมอทุกเดือน ทำให้ครอบครัวลำพังผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้จากลูกหลานและเบี้ยยังชีพ มีจำนวนมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยของยศ วัชรคุปต์ (2559, น. 4) ที่พบว่าแหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุมาจากลูก ผู้สูงอายุยังไม่มีหลักประกันรายได้ที่เพียงพอ หากไม่มีบุตรส่งให้ แต่แตกต่างจากผลวิจัยของอุทัย สุดสุข และคณะ (2552, น. 46) ที่พบว่าผู้สูงอายุยากจนที่

อยู่คนเดียว แต่ช่วยเหลือตัวเองได้และช่วยเหลือสังคมได้ และที่ช่วยเหลือตนเองได้บางส่วน ส่วนใหญ่พึ่งพาเงิน เบี้ยยังชีพเพียงอย่างเดียว จะเห็นว่าทั้งเงินจากลูกหลานส่งเงินให้และเงินเบี้ยยังชีพจากภาครัฐเป็นแหล่งรายได้สำคัญของครอบครัวลำพังผู้สูงอายุ การสำรวจประชากรผู้สูงอายุเป็นระยะๆพบว่า มีผู้สูงอายุยากจนที่อาศัย เบี้ยยังชีพเป็นรายได้หลัก และหากเทียบกับเส้นมาตรฐานต่างๆ วรรณคดี สุวรรณระดา (2558) ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อค้นพบของ วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ (2562) ฤชงค์ เสนานุช และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย (2562) และ สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และคณะ (2562) ทั้งหมดเห็นพ้องว่าระบบบำนาญของรัฐที่เป็นอยู่ยังอ่อนแอเกินไป

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบบำนาญที่ทำหน้าที่เป็นบำนาญขั้นพื้นฐานรองรับประชากรสูงอายุแล้วก็ตาม จากสถิติของทางราชการที่ประเมินว่าปี 2566 ผู้สูงอายุที่มีอยู่ 13.5 ล้านคน ระดับการคุ้มครองในระบบบำนาญไทย มีประมาณร้อยละ 84 (Teerawichitchainan 2019, p.43; ILO 2565, p.29) แต่จำนวนเงินที่จัดสรรในปัจจุบัน ยังอยู่ในระดับที่ต่ำไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ในระบบบำนาญของไทย ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบบำนาญที่มากจนเกินไป ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ หากเรานำเอาค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ โครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุมาพิจารณาจะพบว่า ค่าใช้จ่ายของบำนาญข้าราชการนั้นสูงที่สุดในขณะที่เป็นประชากรกลุ่มที่น้อยที่สุด ค่าใช้จ่ายรวมของบำนาญข้าราชการเท่ากับร้อยละ 1.4 ของจีดีพี ซึ่งมากกว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถึงสามเท่า ถึงแม้ว่าจะคุ้มครองผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 5 ของประชากร ดังที่ปรากฏในภาพที่ 1.1 ด้านล่าง ภาพที่เห็นคือผลจากการที่ประชากรส่วนใหญ่เมื่อพ้นจากวัยทำงานแล้ว จะต้องพึ่งพาทางการเงินจากลูกหลานและเบี้ยยังชีพ หรือพึ่งพาเบี้ยผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียว



ภาพที่ 1.1 ความคุ้มครองในระบบบำนาญไทยปัจจุบัน และระดับการครอบคลุม พ.ศ.2565

ที่มา : ภาพโครงสร้างระบบบำนาญของไทยปรับจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) และ นูนา วะซี, Nuno Cunha และ Simon Brimblecombe. (2564). ระบบรายได้ยามชราภาพที่จัดการโดยภาครัฐ ทำไม่ต้องปฏิรูปและเราจะปฏิรูปอย่างไร สำหรับข้อมูลประชากรและจำนวนเงินในแต่ละกลุ่มของสวัสดิการ เป็นข้อมูลของปีงบประมาณ 2565

ข้อถกเถียงเรื่องแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุที่จะทำให้เกิดหลักประกันรายได้ที่พอเพียงและสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้สูงอายุ เห็นได้ชัดว่าคือระบบบำนาญพื้นฐาน หรือบำนาญที่จัดสรรให้จากภาครัฐอันจะเป็นที่พึ่งพิงแหล่งสุดท้ายให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นประชากรกลุ่มที่ระดับรายได้ไม่เพียงพอ (รายได้ไม่น้อยกว่ารายจ่ายที่ยังชีพ) องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2565 ได้สรุปข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทย ความท้าทายที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญ คือ ระดับความยากจนที่สูงขึ้นเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ในขณะที่อัตราความยากจนในไทยสูงสุดคือ กลุ่มเด็ก แต่กลับพบว่าอัตราความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ สูงกว่าค่าเฉลี่ยในประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก นับว่าเป็นเรื่องดีที่ระดับผู้สูงอายุที่ยากจนลดลงจากสถิติในทศวรรษก่อนหน้าเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการมีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและมาตรการการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ (สศช. 2565; World Bank 2021; ILO 2565) อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุยังต้องเผชิญความเสี่ยงเฉพาะบางประการ นอกจากอัตราความยากจน อัตราส่วนของคนในแต่ละกลุ่มอายุที่มีภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายครัวเรือน ขณะที่อัตราภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีสัดส่วนน้อยในประเทศไทย กลับพบว่ามีอัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุ (ILO 2565) สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล คาดการณ์ว่าครัวเรือนข้ามรุ่นที่มีประชากรวัยพึ่งพิงอย่างเด็กและผู้สูงอายุอยู่อาศัยร่วมกันจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 4.9% ในปี 2563 ในขณะที่สัดส่วนครัวเรือนพ่อแม่ลูกมีแนวโน้มลดลงจาก 31% ในปี 2563 เหลือเพียง 21% ในปี 2573 จากการตัดสินใจมีลูกน้อยลงของวัยแรงงานในปัจจุบัน (คิด for คิตส์ 2022) สถานการณ์ดังกล่าวเป็นที่มาของครอบครัวแห่งกลางที่คนวัยทำงานต้องแบกรับภาระในการเลี้ยงดูคนวัยเด็กและวัยชราท่ามกลางความเปราะบางของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ในปี 2564 มีอัตราการพึ่งพิง (อัตราส่วนของประชากรอายุ 65-100 ปี ต่อประชากรที่มีอายุระหว่าง 15-64ปี) อยู่ที่ 30.5 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564, น.14) และคาดการณ์ว่าในคริสต์ทศวรรษ 2050 (ราวพ.ศ.2590) ที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ภาวะสังคมสูงวัยระดับสุดยอด อัตราการพึ่งพิงจะเพิ่มขึ้นเป็น 50 คน ต่อวัยแรงงาน 100 คน (องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ 2565, น.11)

ท่ามกลางสถานการณ์ที่อ่อนไหวของความคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ รายงานของศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคมชี้ให้เห็นถึงภาวะความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคมกรณีที่มีการประเมินตามเกณฑ์ของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พบว่ามีคนที่ตกหล่นอยู่จำนวนมาก (สศช. 2565, น. 73) ในขณะที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยยังคงกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะหลังการแพร่ระบาดของ

โรคโควิด-19 เห็นได้จากความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในสังคมไทยที่ถ่างกว้างขึ้นถึง 16.4 เท่า (สศช 2565, น.31) และคนส่วนใหญ่ของประเทศมีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้เมื่ออายุมากขึ้น โดยที่ประชากรวัยทำงานเป็นคนเพียงกลุ่มเดียวที่มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ประกอบกับคนส่วนใหญ่ของประเทศกว่า ร้อยละ 26 ไม่มีเงินออม และคนส่วนใหญ่ที่มีเงินออมมีเงินในบัญชีต่ำกว่า 50,000 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2565)

กรณีเรื่องการพึ่งพาเงินบำนาญจากภาครัฐ สถาปณฯ ได้ชี้ประเด็นว่า เมื่อจำแนกผู้สูงอายุเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ผู้สูงอายุในกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐกิจระดับต่ำที่สุด (decile 1) มีรายได้มาจากบำเหน็จ บำนาญ ค่อนข้างต่ำ แต่กลับมีรายได้มาจากเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นและเงินสงเคราะห์จากรัฐในระดับที่สูง ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุจำนวนมากในประเทศไทยเป็นแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ซึ่งกว่าร้อยละ 50 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ประกอบธุรกิจส่วนตัวที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น ค้าขายหาบเร่แผงลอย และส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีความเปราะบางสูง รวมทั้งไม่มีสวัสดิการคุ้มครอง ทำให้ไม่สามารถออมเงินได้เพียงพอเมื่อชราภาพและต้องพึ่งพาเงินโอนช่วยเหลือจากลูกหลาน โดยเฉพาะในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ประชากรวัยแรงงานจึงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายโดยส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่/ผู้สูงอายุที่บ้าน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราการเกิดลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับคนไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น การพึ่งพาลูกหลานจึงจะเป็นไปได้ยากขึ้นในอนาคต ขณะที่ภาครัฐเองก็ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น รายได้ลดลง การหวังพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐจะเป็นไปได้ยากในระยะยาว (สศช. 2565, น.74)

จากที่กล่าวมาทั้งหมด การวางรากฐานความมั่นคงด้านรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีพหลังเกษียณโดยใช้ระบบบำนาญควรเป็นหลักประกันทางสังคมที่ภาครัฐพึงจัดให้ เพราะหากประชาชนผู้สูงอายุมีหลักประกันรายได้ยามชราภาพอย่างมั่นคงก็จะช่วยลดภาระการพึ่งพิง ช่วยลดการส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น อันจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมผ่านการลงทุนและการใช้จ่ายของกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ โดยรัฐก็จะได้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจคืนมาในรูปแบบของภาษีประเภทต่าง ๆ เพราะการที่ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพิงตนเองได้ก็หมายถึงการที่ไม่ต้องพึ่งพิงลูกหลานหรือชุมชนอีกต่อไป เม็ดเงินดังกล่าวจึงไม่เพียงแค่อุดหนุนประชากรสูงอายุเท่านั้น แต่ยังดีต่อประชากรวัยแรงงานของประเทศเช่นกัน ด้วยเหตุนี้โครงการนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อหาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนผ่านจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ไปเป็นการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติในรูปแบบที่ยั่งยืน มีประสิทธิภาพ และหวังว่าจะนำไปสู่การออกแบบนโยบายด้านการจัดสรรสวัสดิการให้แก่ประชาชนบนฐานการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังอย่างแท้จริง

กระบวนการปฏิรูปบำนาญพื้นฐานแห่งชาติให้เพียงพอและยั่งยืนนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย คำถามเฉพาะหน้าของโครงการวิจัยนี้คือ แหล่งที่มาของงบประมาณว่าจะหาเพิ่มมาจากไหนเพื่อจะทำให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้า

(Universalism) การจัดเรียงความสำคัญก่อนหลังของการจัดเก็บรายได้เพื่อเข้าสู่ระบบบำนาญแห่งชาติ ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม

1.2 กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยได้หยั่งรากลึกมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทั้งยังเป็นสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างหลายมิติในสังคม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยก็ได้พยายามดำเนินการด้วยนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น กองทุนหมู่บ้าน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) สิทธิรักษาถ้วนหน้า (บัตรทอง) หรือแม้กระทั่งบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรคนจน) เป็นต้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมโดยเฉพาะช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยกลับทวีขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อกลุ่มคนเปราะบาง (Vulnerable People) และยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีเศรษฐกิจฐานะ (Socioeconomic Status) ที่ไม่ค่อยจะดีนัก มักจะมีแนวโน้มในการใช้ชีวิตในสังคมอย่างยากลำบาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการได้รับการจ้างงานเพื่อหาเงินมาเลี้ยงชีพของตนเอง การเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ จากภาครัฐ หรือแม้กระทั่งการได้รับการยอมรับและการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ดังนั้น ภาครัฐของไทยจึงควรเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพิจารณาถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้กับกลุ่มบุคคลดังกล่าว ในรูปแบบของสวัสดิการของรัฐ หากพิจารณาในแง่มุมมองด้านรายได้หลักของผู้สูงอายุ อายุที่เพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลให้การมีรายได้จากสถานประกอบการที่ทำงานอยู่ลดน้อยลงตามลำดับ ด้วยเหตุผลที่หลากหลาย แม้ว่าจะมีกลุ่มผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาที่สูงอาจจะมีรายได้ภายหลังจากที่เกษียณอายุ แต่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มักถูกกีดกันจากการจ้างงาน ซึ่งทำให้ไม่สามารถได้รับรายได้ในการจุนเจือตนเองและครอบครัว ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย อาหารการกิน และสวัสดิการทางด้านอื่น ๆ ได้

ถึงอย่างไรก็ตาม บทบาทของภาครัฐในหลากหลายประเทศโดยเฉพาะจากกลุ่มประเทศทางตะวันตกก็ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้และได้ดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตบั้นปลายได้อย่างเพียงพอและมีความสุข โดยเฉพาะการสร้างระบบ “บำนาญผู้สูงอายุ หรือ Old Age Pension” ให้เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่มีความมั่นคงสูงทางการเงินและการบริหาร โดยผู้สูงอายุตามกฎหมายทุกคนจะได้รับสวัสดิการดังกล่าวหลังการเกษียณอายุจากการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่ได้จ่ายเงินสมทบให้กับรัฐบาล (Contribution) หรือไม่ได้จ่ายเงินสมทบ (Non-contribution) ก็ตาม รัฐบาลก็จะดำเนินการจัดสวัสดิการในระดับขั้นพื้นฐานให้อย่างใกล้เคียงกัน โดยมุมมองของรัฐบาลในกลุ่มประเทศนี้มองว่า หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน จะมีคนบางกลุ่มที่มีลักษณะเปราะบาง (Vulnerable People) ถูกผลักให้แยกออกจากสังคม (Social Exclusion) และไปใช้ชีวิตอยู่ในสภาวะที่เรียกว่า “ยากจนสุดขีด (Extreme Poverty)” ได้

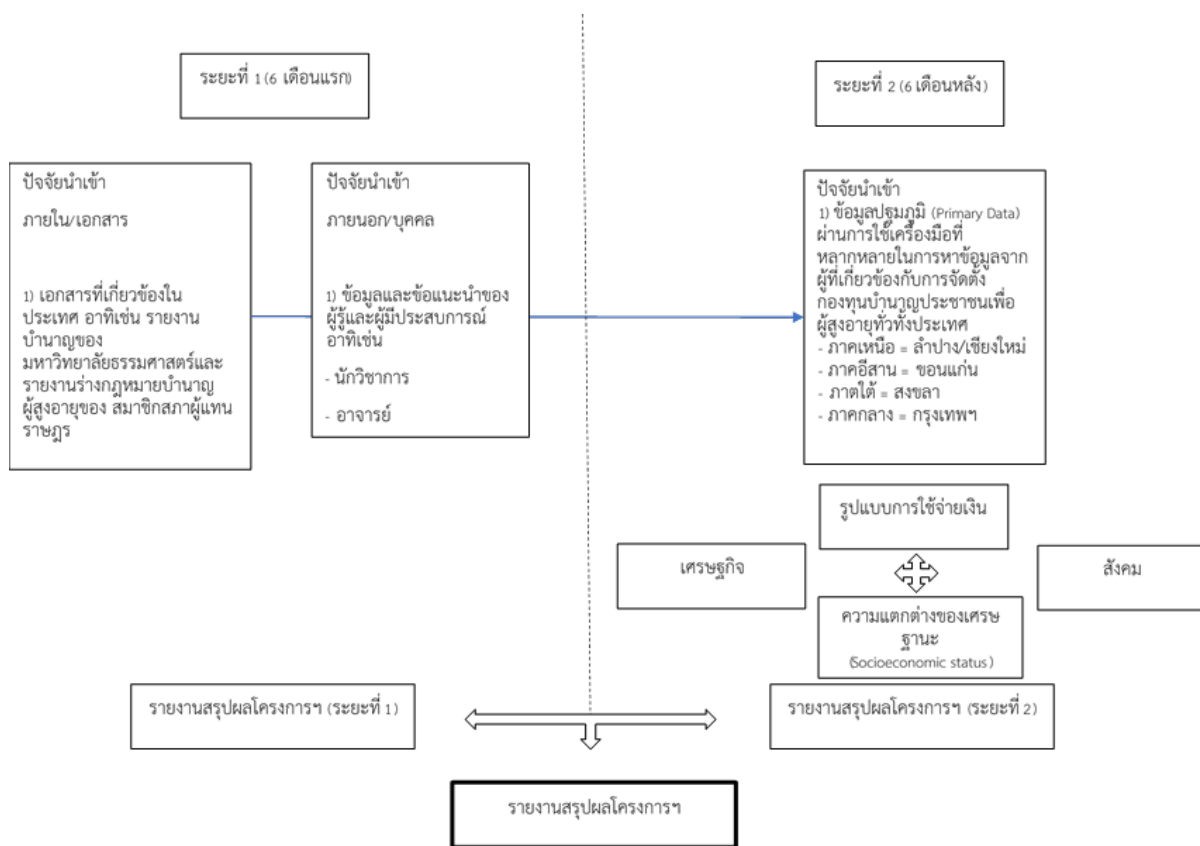
จากประเด็นของผลกระทบดังกล่าวประกอบกับบริบทของประเทศไทย สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างมากที่จะพิจารณาถึงการกำหนดให้กองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาตินี้ถือเป็นวาระแห่งชาติ อีกทั้ง ยังมีปัจจัยเสริมอื่น ๆ ที่ทำให้การจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าวนี้นี้มีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นอัตราและตัวเลขของผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นทั่วโลก ตลอดจนในประเทศไทย รวมไปถึงจำนวนแรงงานที่ลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากอัตราการเกิดของประชากรไทยที่ต่ำลง รวมไปถึงผลกระทบเชิงลบจากการไม่มีตัวตนอยู่ในสังคม อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เร้นแค้นของตนเอง

เพราะฉะนั้น การจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้น จึงเป็นเรื่องที่เร่งด่วนและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นในมุมมองเชิงเศรษฐกิจจากการที่เม็ดเงินจากเงินบำนาญต่าง ๆ จะเข้าไปหนุนเศรษฐกิจฐานรากให้สามารถเคลื่อนที่อันจะส่งผลไปถึงระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศได้ อีกทั้งผลกระทบด้านบวกเชิงสังคม กล่าวคือ เมื่อเงินบำนาญที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติได้เข้าไปเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวแล้ว ประชาชนจะสามารถการันตีได้ว่ารัฐบาลไทยได้มีการสนับสนุนการดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีชีวิตที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ (Inequality Alleviation) และเพิ่มรายได้ให้กับหน่วยครัวเรือนในประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความยากจน (Poverty Reduction) ให้หมดไปจากประเทศไทย สอดคล้องกับแนวทางสากลของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ดังคำกล่าวของนักคิดและนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล อมาตยา เซน ที่ได้กล่าวไว้ว่า “การเข้าใจเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์เป็นเรื่องที่มีพลังในการขับเคลื่อนจริยธรรมในสังคมเป็นอย่างมาก และรัฐบาลต้องทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวเกิดขึ้นให้ได้ผ่านออกนโยบายหรือกฎหมายที่เหมาะสม” (Amartya, 2009) สุดท้ายนี้ ทีมวิจัยมองว่า คำว่ากองทุนนั้นสามารถมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการออมเงินจากภาคประชาชน (Contributions) เลยก็ได้ โดยทีมฯ มองว่าระบบสวัสดิการดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนชาวไทยทุกคนควรได้รับ เพื่อการพัฒนามาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพ และความเป็นมนุษย์ให้ดียิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางให้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษารูปแบบต่างๆ ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ โดยเฉพาะในเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาสนับสนุนกองทุน การสร้างความเท่าเทียม และความยั่งยืนทางการคลัง รวมถึงแนวทางการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนในการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

3.2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการจัดสรรเงินบำนาญ โดยใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินบำนาญของประชาชนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคม (socioeconomic status) ที่แตกต่างกัน



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดของการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบ้านาณูพื้นฐานแห่งชาติ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การเพิ่มมุมมองในประเด็นของความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนบ้านาณูพื้นฐานแห่งชาติ โดยจะมีการนำเสนอแหล่งรายได้จากช่องทางภาษีและรายได้อื่นของภาครัฐที่จะสามารถนำมาจัดสรรเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนบ้านาณูพื้นฐานแห่งชาติ รวมไปถึงรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน การจัดสรรเงินบ้านาณูสู่ประชาชน เพื่อให้การจัดตั้งกองทุนบ้านาณูพื้นฐานแห่งชาติมีความเหมาะสมและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการลดความยากจน (Poverty alleviation) ในประเทศไทยได้อีกด้วย

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

2.1 วรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญพื้นฐาน

2.1.1 รูปแบบของระบบสวัสดิการ (Categories of welfare system)

สวัสดิการทางสังคมเป็นประเด็นที่ถูกถกเถียงกันมาอย่างยาวนานว่าควรจะกำหนดออกมาในรูปแบบใด โดยถ้าหากเรามองถึงรากฐานของการกำหนดสวัสดิการทางสังคมผสมกันกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการนีโอคลาสสิก (Neoclassical welfare theory) โดยส่วนมากจะใช้อยู่ 2 รูปแบบ นั่นก็คือแบบถ้วนหน้า (Universalism) และแบบกำหนดเฉพาะกลุ่ม (Selectivism) ด้วยการกำหนดเงื่อนไขบางอย่าง (Mean-testing) เพื่อรับสวัสดิการจากภาครัฐ ถึงอย่างไรก็ตาม หากเราจะพูดถึงแนวคิดทางการปรับใช้ทฤษฎีทางสังคมให้เหมาะสมกับการตั้งเป้าหมายของผู้รับสวัสดิการจากนโยบายภาครัฐ โดยเฉพาะการใช้นโยบายกับผู้ที่มีฐานะยากจน การกลับไปดูประวัติศาสตร์การศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวจากนักวิชาการระดับโลกจึงเป็นเรื่องที่จะต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการซึ่งเป็นหนึ่งในงานที่มีชื่อเสียงที่สุดในโลกวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมก็คืองานของคุณ Korpi & Palme นักวิชาการชาวสวีเดน ที่ถูกเขียนในปี 1998 ในหัวข้อเรื่อง “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries” ในบทความวิชาการฉบับดังกล่าวได้กลายมาเป็นแรงบันดาลใจให้กับนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคม รวมไปถึงเป็นรากฐานของนโยบายสวัสดิการทางสังคมในหลากหลายประเทศทั่วโลก (Korpi & Palme, 1998: หลังจากนั้นขอเรียกว่า K&P)

โดยคำถามที่น่าสนใจและสำคัญที่สุดต่อการคิดนโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมก็คือ “นโยบายดังกล่าวควรที่จะกำหนดการจัดสรรในรูปแบบถ้วนหน้าหรือกำหนดเป้าหมายไปที่กลุ่มคนเปราะบางหรือผู้มีรายได้น้อย” หรือ “ระดับของการจัดสรรสวัสดิการควรจะให้ทุกคนเท่าเทียมกันหรือเราควรพิจารณาเรื่องของรายได้ประกอบกัน” มากไปกว่านั้นในเรื่องของการจัดสรรสวัสดิการของรัฐให้มีความเหมาะสมและคุ้มค่าที่สุด (Costs and benefits analysis) สามารถลดความไม่เท่าเทียม (Inequality alleviation) และความยากจน (Poverty reduction) ได้ ก็ได้ถูกถกเถียงกันมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นจากนักวิชาการและนักการเมืองเองก็ตาม (Korpi & Palme, 1998) โดยคำถามที่เป็นที่โต้แย้งกันมากที่สุดก็คือนโยบายควรจัดสรรแบบถ้วนหน้า (universal) หรือเลือกเฉพาะกลุ่ม (selected) ยกตัวอย่างเช่นในการจัดสรรสวัสดิการทางด้านเงินช่วยเหลือ รัฐควรจัดสรรเฉพาะประชาชนที่ยากจนหรือควรจัดสรรสวัสดิการดังกล่าวให้กับประชาชนทุกคนในประเทศแบบเท่าเทียมกันทั้งหมด และอีกคำถามต่อมาที่มีความสำคัญไม่แพ้กันก็คือถ้า

ภาครัฐตัดสินใจจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ระดับของสวัสดิการดังกล่าวควรจะต้องเท่าเทียมกันด้วยหรือไม่ หรือคนที่ลำบากกว่า ยากจนกว่า จะได้รับสวัสดิการจากภาครัฐมากกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ โดยสรุปภาครัฐและนักวิชาการได้แบ่งประเด็นการพิจารณาของการจัดสรรสวัสดิการออกเป็น 2 หัวข้อ 1) รูปแบบการจัดสรร: universalism vs selectivism และ 2) ปริมาณการจัดสรร: Flat-rate vs earning-related benefit levels (Korpi & Palme, 1998)

ในความเป็นจริงจากประวัติศาสตร์ของสวัสดิการภาครัฐทั่วโลกก็จะปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมให้เข้ากับบริบทในแต่ละประเทศและสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น ๆ โดยแนวคิดสวัสดิการของภาครัฐเริ่มมาจากแนวคิดการจัดตั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับคนจน (Poor laws) ในทวีปยุโรปและในปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีบทบาทที่สำคัญในการออกนโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมในกลุ่มประเทศยุโรปอย่างมาก และในช่วงเวลาเดียวกันในปี 1935 ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ออกกฎหมาย (The social security act) ที่เกี่ยวข้องกับบำนาญผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้ารวมถึงประกันรายได้สำหรับผู้ตกงานอีกด้วย โดยในนโยบายการประกันรายได้จากการตกงานก็ได้ปรับตัวจากรูปแบบถ้วนหน้าในตอนแรกมาเป็นรูปแบบเฉพาะกลุ่มที่เรียกว่า Aid to Families with Dependent Children program (AFDC) โดยภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองการจัดสรรสวัสดิการในรูปแบบเฉพาะกลุ่มก็ได้กลายมาเป็นรูปแบบการจัดสรรสวัสดิการหลักของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา และสวัสดิการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบทางสงครามและความยากจนในสหรัฐอเมริกาที่ได้นำมาใช้หลังจากปี 1960s สวัสดิการเกือบทั้งหมดจะมุ่งเป้าไปที่ประชาชนที่ยากจนเพียงเท่านั้น (From universalism to selectivism) (Quadagno, 1994; Korpi & Palme, 1998) โดยสามารถอธิบายเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐสวัสดิการทั้ง 2 รูปแบบเพื่อเพิ่มความเข้าใจดังต่อไปนี้

Universalism

รูปแบบการจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้าและเท่าเทียมกันทั้งหมด ไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร การศึกษาระดับไหน หรือมีอาชีพอะไร ภาครัฐก็ไม่ได้พิจารณาในการจัดสรรสวัสดิการจากภาครัฐ ในแนวคิดแบบนี้เรียกว่า สวัสดิการแบบถ้วนหน้า หรือ Universalism โดยนโยบายที่เรารู้จักกันดีในประเทศไทยเช่น 30 บาทรักษาทุกโรค คนละครึ่งหรือเราเที่ยวด้วยกัน (2 นโยบายหลังอาจจะต้องเสี่ยงด้วยความไม่แน่นอน) เป็นต้น Anttonen & Sipilä (2014) ได้กล่าวไว้ว่าในแนวคิดของการจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้านั้นจะประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอน 1. การครอบคลุมจำนวนประชากรและ 2. หลักการและรูปแบบของการจัดสรรสวัสดิการที่เหมาะสม โดย Kildal & Kuhnle (2008) ก็ได้พูดถึงในความหมายของการจัดสวัสดิการในรูปแบบถ้วนหน้าไว้ว่า การครอบคลุมประชาชนหมายถึงการเข้ามาเป็นสมาชิกของประชาชนทุกคนและต้องไม่มีประชาชนคนใดโดนผลักให้ออกจากการรับสวัสดิการดังกล่าว และหลักการของการจัดสรรสวัสดิการคือการจัดสรรสวัสดิการต่าง ๆ จากภาครัฐต้องมีความเท่าเทียมกันและต้องทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้และอย่างน้อยสวัสดิการดังกล่าวจะต้องถูกใช้ด้วยคนส่วนใหญ่ในสังคม โดย Goul Anderssen (2012) ได้นำเสนอองค์ประกอบ 5 ด้านที่จะทำให้นโยบายหรือสวัสดิการเข้าข่ายในรูปแบบ Universalism ดังนี้

1. ความเป็นพลเมืองเป็นเครื่องหมายของการได้รับผลประโยชน์และต้องไม่มีการตัดสินใจเลือกจากภาครัฐ

2. กฎระเบียบต้องปรับใช้เท่าเทียมกันหมดสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทุกคน
3. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับต้องมาจากภาษีเท่านั้นและมีน้อยมากที่มาจากความร่วมมือจ่ายของประชาชน
4. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจะต้อง (เกือบจะ) เท่าเทียมกันทั้งหมด ปราศจากการกีดกันผ่าน mean-testing
5. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับต้องเพียงพอต่อความต้องการของผู้รับ

จากองค์ประกอบของสวัสดิการในรูปแบบ Universalism ดังกล่าวทั้ง 5 ด้าน เห็นได้ชัดว่าสิทธิทางพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญที่สุด (และควรเป็นปัจจัยเดียว) ในการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ แต่ก็มีหลายกรณีที่มีการจัดสรรสวัสดิการของภาครัฐก็นำปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเพื่อกีดกันในการจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้าไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ อายุ ความพิการ อาชีพ หรือกระทั่งด้านภูมิฐานะ การกำหนดผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในระบบรัฐสวัสดิการแบบถ้วนหน้านั้นจะเป็นการจัดสรรในระดับความช่วยเหลือที่เท่ากันทั้งหมด (flat-rate benefits) แต่ก็อาจจะมีการจัดสรรให้กับผู้ที่มีสถานะที่ต่ำกว่าหรืออยู่ในกลุ่มคนเปราะบาง ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ ความชราหรือความพิการ เมื่อเข้าข่ายดังกล่าวภาครัฐก็จะจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้มากขึ้นกว่าปกติทั้งหมดนี้ก็เป็นหลักการที่สำคัญขององค์ประกอบของการจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universalism)

นักวิชาการหลายท่านได้ให้มุมมองที่มากกว่าเพียงแค่การช่วยเหลือหรือการให้สิทธิประโยชน์ทางการเงินหรือสวัสดิการในรูปแบบที่จับต้องได้เท่านั้น แต่การจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้านั้นได้เป็นกลไกที่สำคัญตัวหนึ่งที่จะมีความสำคัญมากกว่าความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ นั่นคือการเป็นระบบป้องกันทางสังคม (Social protection system) ให้กับประชาชนและประเทศที่มีการจัดสรรนโยบายในรูปแบบถ้วนหน้าอีกด้วย (Anttonen, Sipilä, Häikiö & Stefánsson, 2012) โดยในหลายครั้งระบบสวัสดิการถ้วนหน้าจะถูกมองจากภาครัฐและนักวิชาการบางกลุ่ม ว่าเป็นเพียงแค่การนำเงินมาแก้ปัญหาเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งระบบบำนาญ เงินช่วยเหลือสำหรับเด็กหรือเงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น มิหนำซ้ำในประเทศที่พัฒนาแล้วสัดส่วนของการจ่ายเงินสทบโดยรัฐได้มีการลดลงอย่างต่อเนื่อง สวนทางกับกองทุนบำนาญของเอกชนที่สทบโดยตรงจากภาคประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วการจัดสรรสวัสดิการในรูปแบบ universalism นั้นเป็นกลไกหลักที่สำคัญอย่างมากต่อการเพิ่มความเท่าเทียม การลดความยากจน การมีส่วนร่วม รวมไปถึงสิทธิพลเมืองให้กับประชาชนทุกคนในทุกระดับของสังคม (Sen, 1995)

Anttonen, Sipilä, Häikiö & Stefánsson (2012) ได้กล่าวถึงแนวทางการจัดสรรสวัสดิการของรัฐแบบถ้วนหน้าว่าส่วนใหญ่ นักวิชาการและนักการเมืองจากทั่วโลกจะเห็นด้วยกับการจัดรูปแบบสวัสดิการทางด้านการศึกษา (ชั้นประถม-มัธยม) และด้านการรักษาพยาบาล แต่ถ้าเป็นการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในรูปแบบอื่น ๆ ก็ยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในเวทีนานาชาตินัก กรณีของไทยอาจจะเห็นว่าถ้ามองความเชื่อมโยงของสวัสดิการถ้วนหน้าทั้งสองรูปแบบ (การศึกษาและการรักษาพยาบาล) และระบบบำนาญ แม้ว่าจะเป็นเม็ดเงินที่ค่อนข้างมหาศาลถ้าเทียบกับงบประมาณในแต่ละปีของประเทศไทย แต่สวัสดิการเหล่านี้จะทำให้เกิดผลกระทบเชิงบวกเป็นอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะประเด็นของเงินของกองทุนบำนาญประชาชน บางครั้งเงินเพียงน้อยนิดที่แต่ละครอบครัวจะได้รับก็สร้างความแตกต่างได้อย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นด้านสภาพความเป็นอยู่ สุขภาพกายและจิต และที่มากไปกว่านั้นเงินจำนวนดังกล่าวอาจจะสร้าง

ความสามารถในการดูแลบุคคลข้างเคียงได้อีกด้วย ยกตัวอย่างกรณีบัตรทองในประเทศไทยที่มีการรักษาฟรีให้กับประชาชนทุกคน (ไม่ได้รับสวัสดิการจากสิทธิข้าราชการและประกันสังคม) กรณีดังกล่าวเป็นการจัดสรรสวัสดิการที่ดีสามารถลดความยากจน ลดการจ่ายเงินจากการรักษาพยาบาล (out-of-pocket payment) รวมถึงไปถึงการสิ้นเนื้อประดาตัวจากค่ารักษาพยาบาล (Medical costs catastrophe) เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบเชิงบวกต่อสวัสดิการจากภาครัฐทั้งสิ้น จากงานวิจัยของปัญญา สัตยานุรักษ์ (2022) รวมถึงงานชิ้นอื่น ๆ ได้สรุปอย่างน่าสนใจไว้ว่า ถึงอย่างไรก็ตาม ในบางครั้งสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (บัตรทองเป็นต้น) ก็ไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์อย่างสมบูรณ์แบบและครอบคลุมสำหรับทุกคนเนื่องด้วยผู้สูงอายุบางรายไม่สามารถหาเงินสำหรับการเดินทางมายังโรงพยาบาลเพื่อรับการรักษาได้ โดยต้นทุนส่วนนี้จะยิ่งเพิ่มสูงขึ้นในกรณีที่ผู้สูงอายุเป็นผู้มีความเปราะบางหรือเป็นผู้ยากจน จากที่กล่าวมาล้วนแต่เป็นปัจจัยเชิงซ้อนที่ยิ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในสังคมมากยิ่งขึ้น (Sattayanurak, 2022; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ 2561) อีกตัวอย่างหนึ่งที่นำเสนอในคือประเด็นของสวัสดิการการศึกษาขั้นต่ำแบบถ้วนหน้า ในบางครั้งผู้ปกครองก็ไม่มีเงินเพียงพอในการส่งบุตรหลานไปเรียนหนังสือที่โรงเรียนหรือเป็นค่าอาหารกลางวัน แม้ว่าจะมีการจัดสรรสวัสดิการค่าเล่าเรียนฟรีจากภาครัฐแล้วก็ตาม (Anttonen & Sipilä, 2014) ดังนั้นการจัดตั้งกองทุนบำนาญฯ จึงเป็นคำตอบในแง่การสนับสนุนทางเศรษฐกิจที่จะช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุให้ดียิ่งขึ้น สามารถใช้จ่ายใช้สอยสิ่งจำเป็นให้กับตนเองและคนในครอบครัวได้มากขึ้น ซึ่งในอีกทางหนึ่งก็เป็นการสนับสนุนทางสังคมที่จะลดความเหลื่อมล้ำให้ผู้สูงอายุและสามารถให้พวกเขาเห็นคุณค่าของตนเอง (ผ่านมุมมองของคนในสังคมครอบครัวและตนเอง) ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อความกลมเกลียวในสังคม (social integration) ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวอีกด้วย (van Parijs & Vanderborght 2017)

Residualism

ก่อนที่เราจะไปพูดถึงการจัดสรรสวัสดิการแบบเลือกเป้าหมายผู้รับสิทธิประโยชน์จากภาครัฐโดยนำระบบ means-testing (Selectivism) มาใช้ในการคัดเลือกนั้น เราจำเป็นที่จะต้องพูดถึงทฤษฎีหนึ่งที่ถูกมองว่าเป็นรากฐานของแนวคิดการจัดสรรแบบเลือกเป้าหมาย (Selectivism) นั่นคือ Residualism โดยแนวคิดดังกล่าวเริ่มถูกนำมาปรับใช้ครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1945-1950) ในช่วงเวลาดังกล่าวการจัดสรรสวัสดิการในบางประเทศจะหันมาใช้แนวคิดของทฤษฎี residualism เป็นหลัก โดยกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานั้นภาครัฐจะจัดสรรสิทธิประโยชน์ในระบบรูปแบบที่พึ่งสุดท้าย (Last resort) และจะต้องเห็นความพยายามและการดิ้นรนของผู้ขอรับสิทธิประโยชน์ในการขอความช่วยเหลือจากสถาบันต่าง ๆ ก่อน (อาทิเช่น สถาบันทางการเงิน ธนาคาร หรือครอบครัว เป็นต้น) เมื่อการดิ้นรนเพื่อขอความช่วยเหลือของผู้รับสิทธิประโยชน์ล้มเหลวทั้งหมดและไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากใครได้อีกแล้วภาครัฐจึงเข้ามาดูแลและจัดสรรสวัสดิการที่จำเป็นให้กับประชาชน/กลุ่มคนนั้น ๆ แต่รัฐจะเข้าช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่ยากจนและจัดสรรให้เพียงสิ่งที่จำเป็น เพียงเพื่อให้ผ่านความยากลำบากได้เท่านั้น ผ่านระบบการคัดกรองที่เรียกว่า individual means-testing และ family means-testing (Gugushvili และ Laenen, 2021)

Selectivism

หลังจากนั้นแนวคิด residualism ก็ได้ถูกพัฒนามาเป็น selectivism โดยการจัดสรรสวัสดิการจากภาครัฐนั้นไม่จำเป็นที่ต้องจัดสรรในรูปแบบที่พึงสุดท้ายอีกต่อไป ภาครัฐสามารถเข้ามาช่วยเหลือประชาชนได้ในทุกช่วงเวลาที่ภาครัฐพิจารณาแล้วว่าเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมหรือจำเป็น มีการโต้แย้งระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะจากมุมมองขององค์กรระดับโลกไม่ว่าจะเป็น International Monetary Fund (IMF) World Bank Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) และ European Union (EU) ต่างก็สนับสนุนระบบการจัดสรรสวัสดิการให้เพียงแก่ประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น (means-tested) โดยมองว่าผู้ที่มีรายได้น้อยเป็นกลุ่มคนที่เหมาะสมที่สุดในการรับสวัสดิการความช่วยเหลือจากภาครัฐ รวมไปถึงระบบดังกล่าวจะช่วยทำให้ระบบการเงินของภาครัฐมีความมั่นคงขึ้นอีกด้วย (Schoukens, 2016) แม้ว่า universalism อาจจะมีข้อดีในแง่ของความทั่วถึงและเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม selectivism ก็น่าจะมีประสิทธิภาพกว่าในแง่ของความแม่นยำของการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ถูกกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐจริง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เหมาะสมที่สุดของการจัดสรร อาทิเช่นกลุ่มคนยากจนที่ยังทำงานอยู่ (working poor) เป็นต้น (Gugushvili & Laenen, 2021)

มีนักวิชาการอีกหลายกลุ่มที่เห็นด้วยกับองค์กรระดับโลก จุดโต้แย้งกับการใช้ระบบสวัสดิการแบบ universalism โดยมองว่าในรูปแบบดังกล่าวจะเป็นภาระทางการคลังอย่างมากโดยเฉพาะเวลาที่เกิดความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ อาทิ วิกฤติเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนของตลาดแรงงาน การเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์ ฯลฯ รูปแบบการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้านั้นจะทำให้สวัสดิการบางส่วนถูกจัดสรรต่อไปให้กับกลุ่มคนที่ไม่ได้ต้องการสวัสดิการดังกล่าวจริง ๆ ซึ่งเรื่องดังกล่าวก็ได้เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศทั่วโลก (Taylor-Gooby et al., 2017) รวมถึงประเทศไทยเช่นเดียวกัน (เบ็ยยังชีพผู้สูงอายุ)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (Universalism) หรือการตั้งเกณฑ์บางอย่างในการคัดเลือกผู้รับสิทธิประโยชน์ (Selectivism) ต่างก็มีข้อดี-เสียที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจำนวนของงบประมาณ ความไม่เท่าเทียม ความผิดพลาดในการคัดเลือกผู้รับประโยชน์ ฯลฯ ดังนั้นภาครัฐควรจะต้องดูความเหมาะสมในประเด็นของผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเสียก่อนก่อนการออกนโยบายต่าง ๆ มากไปกว่านั้นการนำนโยบายที่ดีและประสบความสำเร็จจากต่างประเทศมาใช้ในประเทศตนเองนั้นเป็นสิ่งต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเนื่องด้วยบริบทของในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอยู่มากพอสมควร (No one size fits all)

2.1.2 รูปแบบระบบสวัสดิการ (Universalism and selectivism) และประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมือง

ในเรื่องของรูปแบบสวัสดิการที่จัดสรรจากภาครัฐโดยเฉพาะระบบบำนาญนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะสามารถบอกได้ว่านโยบายการจัดสรรสวัสดิการนั้น ๆ ได้รับการสนับสนุนและ

ความตั้งใจจากภาคการเมืองมากน้อยขนาดไหน ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อความทั่วถึง คุณภาพและความยั่งยืนของนโยบายได้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาท่ามกลางการถกเถียงถึงประเด็นรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดสวัสดิการจากภาครัฐว่าควรจะกำหนดออกมาในรูปแบบใดจึงจะดีที่สุด ในปี 1991 นักวิชาการชาวสหรัฐ 2 ท่าน คือ Skocpol และ Greenstein ได้เขียนหนังสือที่มีอิทธิพลต่อความคิดในเรื่องดังกล่าวชื่อว่า “The urban underclass” โดยนักวิชาการทั้ง 2 ท่านได้เปรียบเทียบนโยบายในประเทศสหรัฐที่ใช้แนวคิดทั้งสองแบบ คือ Universalism และ selectivism เพื่อตอบคำถามที่ว่านโยบายการจัดสรรสวัสดิการของภาครัฐในรูปแบบใดจะแก้ปัญหาความยากจนในกลุ่มประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาได้ดีกว่ากัน และได้ข้อสรุปว่าการใช้นโยบายแบบถ้วนหน้าส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนเนื่องด้วยควมมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากกว่า โดย Skocpol (1991) ได้สรุปไว้ว่า เมื่อไหร่ที่รัฐบาลสหรัฐจัดสรรสวัสดิการให้เพียงแก่กลุ่มคนจนเพียงกลุ่มเดียวนโยบายดังกล่าวจะไม่ค่อยมีความยั่งยืนมากนัก อีกทั้งจะทำให้กลุ่มคนจนที่รับผลประโยชน์ถูกกีดกันและด้อยค่าจากสังคมโดยรวม

อีกประเด็นหนึ่งที่มีการพูดถึงกันอย่างกว้างขวางถึงผลกระทบเชิงบวกของการใช้สวัสดิการรูปแบบถ้วนหน้าก็คือจะส่งผลดีต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่ง Greenstein (1991) ก็ได้แย้งว่าการใช้รูปแบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าก็ไม่ได้จะการันตีว่าจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยนักวิชาการคนดังกล่าวได้เล่าให้ฟังเพิ่มเติมโดยละเอียดว่าในสมัยของประธานาธิบดีโรนัล เรแกน ได้ปรับลดโปรแกรมความช่วยเหลือทางด้านสังคมต่าง ๆ ที่เคยเป็นแบบสวัสดิการถ้วนหน้า (Universalism) ให้กลายเป็นแบบเลือกผู้รับผลประโยชน์ (Selectivism) เช่น ระบบบำนาญสำหรับผู้พิการ (Disability pensions) และ ระบบประกันรายได้สำหรับผู้ตกงาน (Unemployment insurance) เป็นต้น สวัสดิการเหล่านี้รวมไปถึงตัวประธานาธิบดีเองก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนไม่แพ้กัน จากหลักฐานดังกล่าวเราจึงพอจะสรุปได้ว่ารูปแบบการจัดสวัสดิการจากภาครัฐในรูปแบบเลือกผู้รับผลประโยชน์ก็สามารถได้รับความนิยมและการสนับสนุนไม่แพ้ในรูปแบบถ้วนหน้า เนื่องด้วยรูปแบบดังกล่าวจะตั้งเป้าหมายการจัดสรรสวัสดิการไปให้กับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจริง ๆ (Most deserving) ไม่ว่าจะเป็นคนยากจน ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย หรือคนพิการ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้งบประมาณของภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ที่อาจถูกจัดสรรอย่างไม่จำเป็นให้แก่ผู้ที่ไม่ต้องการสวัสดิการนั้น ๆ อีกด้วย (Greenstein, 1991; Gugushvili & Laenen, 2021) แม้ว่านักวิชาการชื่อดังทั้งสองท่าน คือ Skocpol และ Greenstein จะให้แนวคิดและทฤษฎีที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดสรรสวัสดิการและผลลัพธ์ของการจัดสรรสวัสดิการต่าง ๆ จากภาครัฐ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดและข้อโต้แย้งอยู่พอสมควรในเรื่องของเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาที่ใช้ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว และงานวิจัยดังกล่าวจะน่าสนใจมากกว่าถ้ามีการเปรียบเทียบบริบทและหาผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (best practices) โดยใช้กลุ่มเป้าหมายจากหลายประเทศที่มีบริบททางสังคมที่ต่างกัน

ในทางตรงกันข้ามงานวิจัยของ Korpi & Palme (K&P) (1998) ได้ทำการวิจัยเปรียบเทียบประสบการณ์หลายประเทศโดยใช้วิธี cross-national perspective จากประเทศในทวีปยุโรป โดยเน้นการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสังคมในแต่ละประเทศกับผลลัพธ์รวม (Aggregate outcomes) ที่ต่างออกไปจากงานวิจัยเดิม ๆ ประเด็นเป้าหมายที่สำคัญ เช่น การลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมในสังคม โดย K&P ได้ให้สมมุติฐานเชิงทฤษฎีไว้ว่า สวัสดิการจากภาครัฐในกลุ่มประเทศยุโรปนั้นแตกต่างกันโดยโครงสร้างเชิงสถาบันที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมในสังคมที่เป็นเฉพาะของตัวเอง ยกตัวอย่างเช่น (1) The targeted model เป็นการเปรียบเทียบการใช้กลยุทธ์ในรูปแบบโรบินฮู้ด (Robin Hood strategy) ในการนำเงินภาษีจำนวนขั้นต่ำ (ส่วนใหญ่มาจากคนรวย) มาช่วยคนจนหรือผู้ที่มีรายได้น้อย (2) The basic security เป็นการใช้ simple egalitarian strategy โดยการให้สวัสดิการขั้นต่ำกับทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน แต่การช่วยเหลือดังกล่าวอาจจะมีคุณค่าและประโยชน์ในกลุ่มคนยากจนหรือผู้ที่มีรายได้น้อยมากกว่า และในทางตรงกันข้าม (3) Corporatist model (biblical Matthew principle) เป็นแนวคิดในการจัดสรรสวัสดิการจำนวนมากของภาครัฐให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้สูง เนื่องด้วยกลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้เสียภาษีให้กับประเทศมากกว่ากลุ่มคนกลุ่มอื่น ๆ และอีกแนวคิดหนึ่งเรียกว่า (4) The encompassing model คล้ายคลึงกันกับ Corporatist model แต่จะเป็นการจัดสรรสวัสดิการจำนวนมากจากภาครัฐให้กับกลุ่มคนที่ยากจนหรือผู้ที่มีรายได้น้อย โดยทั้ง 4 โมเดลนี้จะมีความต่างอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้าหรือเลือกกลุ่ม และประเด็นที่สองคือเลือกระหว่างการจัดสรรสวัสดิการในระดับขั้นต่ำหรือขั้นสูง

งานวิจัยดังกล่าวของ K&P ได้เก็บข้อมูลทั้งระดับ Micro (Luxembourg Income Study: LIS) และ Macro (International Labour Organization: ILO) และ OECD จากกว่า 11 ประเทศในทวีปยุโรป โดยสรุปไว้ว่า ประเทศที่ใช้ระบบสวัสดิการแบบ Universal และใช้เงินในการจัดสรรสวัสดิการทางสังคมให้กับประชาชนทุกคนในปริมาณที่มากกว่าเมื่อเทียบกับ GDP ประเทศนั้นจะมีระดับความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมที่ต่ำกว่าในประเทศที่จัดสรรสวัสดิการในรูปแบบ Selectivism (Mean-testing perspective) และในงานวิจัยดังกล่าวยังได้ตอบคำถามที่สำคัญที่ว่า ระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าได้สร้างให้เกิดความสัมพันธ์เชิงชนชั้นที่ดีขึ้น คือการเห็นด้วยต่อสวัสดิการสังคมในแต่ละระดับ-ระหว่างชนชั้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสนับสนุนการจัดสรรปันส่วนเพื่อความเท่าเทียม (Redistribution) ในประเด็นอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบสวัสดิการที่ออกแบบโดยรัฐและทัศนคติของประชาชนต่อสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ และหนึ่งในงานวิจัยที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดก็คือการศึกษาผ่านมุมมองของนักวิชาการที่ชื่อว่า Esping-Anderson ในกรอบคิดที่ค่อนข้างมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักแพร่หลายที่ชื่อว่า “Esping-Anderson’s welfare regime framework” ในงานวิจัยดังกล่าวได้ข้อสรุปว่า

รัฐบาลที่ใช้รูปแบบสวัสดิการที่เป็นลักษณะถ่วงหน้าจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากกว่ารัฐบาลที่จัดสรรสวัสดิการในรูปแบบการคัดเลือกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ (Esping-Anderson, 1990)

ค่อนข้างเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าเมื่อไหร่ที่รัฐบาลต้องการจะเช็คคะแนนเสียงของประชาชนต่อโครงการสาธารณะต่าง ๆ (บำนาญประชาชน การศึกษาหรือสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล) ส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนมากอย่างแน่นอน ซึ่งมีหลักฐานปรากฏในทุกประเทศทั่วโลกอยู่แล้ว (Bean & Papadakis, 1998; Gevers et al., 2000; Gelissen, 2001a; Blekesaune & Quadagno, 2003; Wendt et al., 2011) แต่ก็มีข้อโต้แย้งถึงระดับความนิยมของประชาชนต่อสวัสดิการทางสังคมว่า แท้ที่จริงระดับความนิยมนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับการจัดสรรสวัสดิการแบบถ่วงหน้าแต่เป็นการให้สวัสดิการที่มุ่งเน้นไปแค่คนเฉพาะกลุ่ม (เช่นคนยากจนหรือคนว่างงาน) จึงจะได้รับความนิยมนอกจากประชาชน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบทางสังคมด้วย (Jaeger, 2006; Larsen, 2006; Svallfors, 2003, 2004) ยกตัวอย่างในกลุ่มประเทศเสรีประชาชนส่วนใหญ่จะไว้วางใจหรือสนับสนุนระบบ Means-test ไม่ค่อยสนับสนุนการจัดสรรสวัสดิการจากรัฐในรูปแบบการแจกจ่ายทรัพยากรจากคนที่มียาได้มากกว่า หรือคนรวยไปสู่คนที่มียาได้น้อยกว่า หรือคนจน (Redistribution) ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของ K&P แต่การจัดสรรสวัสดิการจากรัฐในรูปแบบดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในประเทศรูปแบบสังคมนิยม (Social democratic countries) และอนุรักษนิยม (Conservative countries) ดังจะเห็นว่าในงานวิจัยหลาย ๆ งานที่ได้เก็บข้อมูลในประเทศที่มีรูปแบบของรัฐสวัสดิการที่ค่อนข้างเด่นชัด (ยกตัวอย่างเช่น Nordics) ได้ข้อสรุปว่าการจัดสรรสวัสดิการในรูปแบบเลือกกลุ่มเป้าหมาย (Selectivism) จะได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนน้อยกว่า (Brady & Bostic, 2015; Jacques & Noël, 2018) โดยสรุป ความนิยมของประชาชนต่อรูปแบบการจัดสรรสวัสดิการเชิงสังคมขึ้นต่อโครงสร้างทางสังคมในแต่ละประเทศได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นการออกแบบการจัดสรรสวัสดิการจากภาครัฐจึงจำเป็นต้องประเมินรูปแบบโครงสร้างเชิงสังคมในประเทศของตนก่อนจึงจะสามารถออกแบบนโยบายที่มีความเหมาะสมกับประชาชนในประเทศนั้น ๆ ได้

2.1.3 คำถามสำคัญในประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมือง

คำถาม 1: การเพิ่มขึ้นของการสนับสนุนของภาคประชาชนที่มีต่อสวัสดิการจากรัฐเกี่ยวข้องกับงบประมาณที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่?

คำตอบ: คำตอบมีทั้งใช่และไม่ใช่ ส่วนที่ตอบว่าใช่ เช่นงานของ Korpi & Palme ได้ให้ข้อสมมุติฐานที่เป็นเหตุเป็นผลไว้ว่าการเห็นพ้องต้องกันในทุกระดับชั้นในสังคมและความนิยมของภาคประชาชนต่อสวัสดิการของภาครัฐจะนำไปสู่ต้นทุนของการจัดสรรสวัสดิการที่มากขึ้นอย่างแน่นอน เนื่องด้วยรัฐบาลประชาธิปไตยทุกชาติมีแรงจูงใจต่อความต้องการได้รับการสนับสนุนของประชาชนหม่มาก ดังนั้นยังมีการ

สนับสนุนจากภาคประชาชนต่อความต้องการสวัสดิการจากภาครัฐมากขึ้นเท่าไร? งบประมาณในการจัดสรรสวัสดิการนั้น ๆ ย่อมมากขึ้นไปด้วยเช่นเดียวกัน (Brooks and Manza, 2006, 2007; Burstein, 2003; Jacques & Noël, 2018; Page & Shapiro, 1983) คำตอบว่าไม่ใช่ แนวคิดดังกล่าวมาจากนักวิชาการที่โต้แย้งว่าไม่เป็นความจริง เช่น Kenworthy (2009) ได้สร้างงานวิจัยเชิงประจักษ์ ระเบียบวิจัยเหมือนกับงานวิจัยของ Brooks ในปี ค.ศ.2006 และ ค.ศ.2007 กล่าวว่าไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่จะแสดงให้เห็นถึงระดับการสนับสนุนที่เพิ่มขึ้นของประชาชนส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของงบประมาณในการจัดสวัสดิการนั้น ๆ ตรงกันข้าม Kenworthy ก็ได้ออกมาพูดเกี่ยวกับประเด็นความเป็นเหตุเป็นผลย้อนกลับ (reverse causality) ว่า งบประมาณควรจะถูกจัดสรร บริหารงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้และพิจารณาถึงความจำเป็นโดยภาครัฐก่อน จะถูกจัดสรรไปให้กับประชาชน ไม่ใช่ นำแรงสนับสนุนและแรงกดดันจากภาคประชาชนมาก่อนรัฐจึงจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้

แท้จริงแล้วงานวิจัยที่พิจารณาเกี่ยวกับประเด็นของนโยบายภาครัฐที่มีผลต่อความเห็นของภาคประชาชนนั้นมีมาก่อนข้างยาวนาน และผลลัพธ์ที่ออกมาที่ค่อนข้างจะไม่เป็นทิศทางเดียวกัน เนื่องด้วยมีปัจจัยต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทประเทศและปัจจัยผันแปรต่าง ๆ (แม้ว่าส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับแนวคิดของ K&P ที่ว่าแรงสนับสนุนมากขึ้น = งบประมาณที่มากขึ้น)

คำถาม 2: ขนาดของงบประมาณระบบสวัสดิการของรัฐในรูปแบบถ้วนหน้ามีขนาดใหญ่กว่าในรูปแบบอื่น ๆ หรือไม่?

คำตอบ: คำตอบข้อนี้คือ ใช่ มีงานวิจัยหลากหลายงานที่พยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบสวัสดิการที่จัดสรรโดยภาครัฐกับขนาดของงบประมาณ จากงานวิจัยของ Whiteford (2008) หรือ Marx และคณะ (2013) รวมถึง Jacque และ Noel (2018) ที่หาผลกระทบของงบประมาณจากภาครัฐกับการกระจายรายได้ในกลุ่มประเทศ OECD พบว่าประเทศที่จัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชนทุกคนมากกว่าจัดสรรให้เพียงแค่กลุ่มคนที่มีฐานะยากจนจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่าการจัดสรรสวัสดิการให้เพียงแค่กลุ่มคนยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น

คำถาม 3: ขนาดของงบประมาณระบบสวัสดิการของรัฐในรูปแบบถ้วนหน้ามีความสำคัญต่อการลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้หรือไม่?

คำตอบ: คำตอบคือ ใช่ ข้อสันนิษฐานที่ว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐส่งผลดีต่อการลดลงของความยากจนได้ถูกพิสูจน์ว่าเป็นจริงอยู่ในงานวิจัยเชิงประจักษ์ในปริมาณมาก ยกตัวอย่างเช่นงานวิจัยของ Jesuit และ Mahler (2004) ได้สรุปว่าการใช้จ่ายของภาครัฐเชิงสังคมได้ส่งผลเชิงบวกต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ในกลุ่มตัวอย่าง ในงานของ Brady และ Bostic (2015) ได้ค้นพบว่าปริมาณการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมส่งผลดีต่อการลดลงของระดับความยากจนของประชาชน มากไปกว่านั้นงานวิจัยของ Nelson

(2004) ได้ศึกษาผลกระทบของการลดลงของความยากจนต่อการจัดสรรสวัสดิการในรูปแบบ conditioned-cash transfer ให้กับประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อย สรุปว่าสวัสดิการทางสังคมดังกล่าวส่งผลเป็นอย่างมากต่อการลดลงของความยากจนของกลุ่มประชากรที่ได้รับสวัสดิการ

คำถามที่ 4: ระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (Universalism) จะช่วยลดความยากจนและช่วยกระจายความมั่งคั่ง ซึ่งส่งผลดีต่อประชาชนมากกว่าการใช้นโยบายแบบเลือกผู้รับผลประโยชน์ (Selectivism) หรือไม่?

คำตอบ: คำตอบคือ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละสังคม จากการศึกษาของ Korpi & Palme (K&P) ในปี ค.ศ.1985 ได้สรุปถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายความมั่งคั่งต่อระบบสวัสดิการในรูปแบบถ้วนหน้า (Universalism) และในปี ค.ศ.2011 ก็มีงานวิจัยของ Kenworthy ที่สรุปออกมาค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับงานวิจัยของ K&P โดยอธิบายว่าความสัมพันธ์ของรูปแบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าและการลดความยากจนหรือช่วยการกระจายความมั่งคั่งนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศและนโยบายภายในประเทศ ณ ช่วงเวลานั้น ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงปี ค.ศ.2005-2007 ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียเริ่มที่จะปรับนโยบายจากในรูปแบบถ้วนหน้ามาเป็นแบบคัดเลือกผู้รับประโยชน์แทน ซึ่งในทางตรงกันข้ามในช่วงเวลาเดียวกันในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ปรับรูปแบบนโยบายบำนาญจากในรูปแบบคัดเลือกผู้รับประโยชน์มาเป็นแบบถ้วนหน้า Kenworthy ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการจัดสรรสวัสดิการในรูปแบบถ้วนหน้านั้นจะมีประโยชน์ที่สุดในช่วงระยะแรกของการออกนโยบาย โดยจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ชนชั้นกลางลดความเสี่ยงต่าง ๆ ที่มี มิใช่ว่าจะคิดว่าเป็นกลไกกระจายความมั่งคั่งจากคนรวยไปสู่คนยากจนได้ ดังนั้นนโยบายต่าง ๆ จะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพดีกว่าถ้าได้จัดสรรสิทธิประโยชน์โดยตรงไปให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยเลย และนั่นเป็นเหตุผลที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียปรับจากสวัสดิการในรูปแบบถ้วนหน้าไปเป็นแบบคัดเลือกผู้รับประโยชน์แทน (Kenworthy, 2011)

ประสบการณ์และแนวปฏิบัติ

ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา เกือบทุกประเทศในโลกเริ่มที่จะสร้างระบบบำนาญให้มีความมั่นคง และในประเทศส่วนใหญ่ที่สังเกตเห็นว่ามีบำนาญสำหรับประชาชนอยู่หลายรูปแบบ (Multi-pillars pension system) มิใช่มีเพียงระบบเดียว (Hinrichs, 2021) โดย World Bank (1994) ได้แนะนำโครงสร้างที่เหมาะสมของการสร้างระบบบำนาญที่ดีควรจะมีรูปแบบและระบบการบริหารที่หลากหลาย ตามหลักการแล้วควรแบ่งออกเป็น 3 เสาหลักดังต่อไปนี้ (1) เสาแรก คือ เสาบำนาญภาครัฐเป็นผู้ดูแลและเป็นภาคบังคับ (2) เสาที่สอง คือ เสาที่จัดสรรสวัสดิการโดยผู้ประกอบการที่บริหารจัดการโดยภาคเอกชนและเป็นภาคบังคับเช่นเดียวกัน และ (3) เสาสุดท้าย คือ ภาคสมัครใจที่ดูแลด้วยภาคเอกชน ถึงอย่างไรก็ตาม ในอดีตระบบบำนาญจะมีอยู่เพียงแค่เสาเดียว คือหากไม่อยู่ในรูปแบบ Pay-As-You-Go (PAYGo) pension plan ก็ในรูปแบบ fully-funded (FF) scheme โดยในรูปแบบ PAYGo จะเป็นการสมทบเงินเข้ากองทุนบำนาญโดยวัย

ทำงานจ่ายให้กับผู้ที่เกษียณอายุไปแล้ว แต่ในระบบ FF จะเป็นการสมทบเงินเข้ากองทุนส่วนตัวเพื่อให้ตนเองไว้ใช้ในภายหลังการเกษียณอายุ โดยจะเป็นการนำเงินจากเงินเดือนบางส่วนเข้าบัญชีบำนาญของตัวเองและจะถูกนำไปลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุนด้วยนักลงทุนมืออาชีพ และเงินทั้งหมดจะได้รับหลังจากการเกษียณอายุเท่านั้น โดยทั้ง 2 รูปแบบนั้นในบางประเทศจะได้รับการจัดสรรเงินบางส่วนจากภาครัฐสมทบเข้ากองทุน เพื่อเป็นการเพิ่มเงินให้กับผู้ที่เกษียณอายุในอนาคตอีกด้วย

ระบบบำนาญทั้งสองระบบมีความต่างกันเป็นอย่างมากต่อการสะสมเงินในระบบบำนาญ โดย PAYGo จะเป็นส่วนหนึ่งของการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนทั้งสองรุ่นกับรัฐบาล (intergeneration social agreement) คือว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดสรรเงินเข้ามาในระบบเพื่อการใช้จ่ายในด้านบำนาญผู้เกษียณในอนาคต แต่สามารถจัดเก็บรายได้ของวัยทำงานในปัจจุบันโดยฝ่ายผู้ทำงานเองเพื่อเข้ากองทุนระบบบำนาญสำหรับผู้เกษียณอายุ แต่ในทางกลับกัน ระบบ FF จะเป็นรูปแบบในการสะสมเงินด้วยตัวบุคคล (บวกกับดอกเบี้ยและเงินปันผลบางส่วน) เพื่อใช้ในยามเกษียณ และในหลายสิบปีที่ผ่านมา ระบบบำนาญที่มีเพียงระบบเดียวก็ได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อกระจายความเสี่ยงทางความมั่นคงทางการเงินออกมาเป็นหลายระบบในเกือบจะทุกประเทศของกลุ่มประเทศ OECD (Mann, 2022) โดยระบบบำนาญในทุกประเทศได้ถูกออกแบบมาเพื่อทำให้วงจรการบริโภคมีความราบรื่นมากยิ่งขึ้น โดยเป้าประสงค์หลักของระบบบำนาญคือการทำให้มั่นใจว่าชีวิตหลังเกษียณของประชาชนจะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีไม่น้อยไปกว่าในช่วงวัยแรงงานนั่นเอง

โดยการปรับเปลี่ยนจากระบบเดี่ยว (PAYGo หรือ FF) มาเป็นแบบบำนาญหลายระบบจะเป็นการยกระดับให้กับการกระจายความมั่งคั่งในสังคมได้ ในประเด็นแรก ด้วยธรรมชาติของระบบบำนาญแบบ PAYGo จะขัดกับหลักการพื้นฐานของระบบบำนาญ เพราะระบบบำนาญจะเชื่อมโยงระหว่างการเก็บเงินในอดีตและปัจจุบันที่ส่งผลต่อปริมาณความมั่งคั่งของบุคคลผ่านการออมตลอดช่วงเวลาการทำงานเพื่อการเกษียณที่มีคุณภาพ ประเด็นต่อไป การเพิ่มการลงทุนในระบบบำนาญที่คล้ายกับ FF จะมีข้อดีอย่างมาก คือ การที่บุคคลที่ลงทุนในระบบบำนาญมากในช่วงเวลาการทำงานก็สามารถได้รับผลตอบแทนที่สูงมากหลังการเกษียณอายุ โดยหลักการกล่าวคือจะเป็นการสนับสนุนให้ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางสามารถเข้าถึงการออมเพื่อตนเองผ่านระบบบำนาญได้ แต่ถ้าเป็นระบบบำนาญในรูปแบบที่รัฐจัดสรรให้อย่างเดียวโอกาสในการเก็บออมเงินดังกล่าวก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และประเด็นสุดท้ายก็คือการเปลี่ยนจากเพียงแค่แรงงาน (Workers) กลายเป็นผู้ถือครองสินทรัพย์ (Asset owners) เนื่องมาจากการกระจายความมั่งคั่งผ่านการออมนั่นเอง ยกตัวอย่างเช่น การออมภาคบังคับในระบบ FF จะมุ่งใจให้คนที่มียาได้น้อย (ซึ่งเป็นผู้ที่มีเงินออมน้อยอยู่แล้วและอาจจะไม่เพียงพอต่อการใช้ในวัยเกษียณอายุ) เข้ามาร่วมในการออมและเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนในตลาดต่าง ๆ และสุดท้ายแรงงานกลุ่มดังกล่าวก็สามารถที่จะมีเงินออมที่มากขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย (ดอกเบี้ย เงินปันผล เงินสมทบจากรัฐและกำไรจากการลงทุน) (Mann, 2022) ในข้อดีของระบบบังคับแบบ FF

จะเป็นการเพิ่มปริมาณกองทุนบำนาญผ่านการออมที่มากขึ้นของผู้ที่มีรายได้สูง และประชาชนในกลุ่มดังกล่าว ก็จะมีแนวโน้มการออมเงินเข้ากองทุนมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เมื่อเทียบกับสัดส่วนรายได้ ถึงอย่างไรก็ตาม

เมื่อผู้มีรายได้สูงออมเงินในกองทุนมากก็สามารถรับผลกำไรจากการลงทุนมากขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งปัจจัยนี้จะยิ่งส่งผลไม่ดีต่อความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้และความมั่งคั่งในสังคมได้ (Income inequality and wealth inequality) แต่มีนักวิชาการหลากหลายท่านดังเช่น Piketty (2014) ได้แนะนำวิธีแก้ไว้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็น ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้ปัญหาคือผ่านเครื่องมือเชิงสถาบัน สิ่งหนึ่งที่ภาครัฐสามารถทำได้และค่อนข้างจะมี ประสิทธิภาพสูงในการลดความไม่เท่าเทียมทางสังคมก็คือ ภาษีความมั่งคั่ง (Wealth tax) นั่นเอง จากที่ได้ กล่าวไปทั้งหมดในประเด็นของรูปแบบระบบบำนาญข้างต้นนี้ ผู้วิจัยและคณะขอเสนอข้อมูลของระบบ บำนาญในต่างประเทศแบบพอสังเขปดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลของระบบบำนาญในต่างประเทศ (เนเธอร์แลนด์, สาธารณรัฐเช็ก, เดนมาร์ก, นอร์เวย์, เยอรมนี, ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, ออสเตรเลีย และชิลี)

ประเทศ	รายละเอียด
1. เนเธอร์แลนด์	ระบบบำนาญ แบ่งเป็น 3 แบบ (คล้ายคลึงกับหลายประเทศ) 1. ระบบบำนาญจากภาครัฐ (State pension) จะจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ตามระยะเวลาที่กำหนดตั้งแต่อายุ 15 – 65 ปี 2. ระบบบำนาญจากหน่วยงาน (Workplace pension) จะเป็นระบบบำนาญที่นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และแรงงานส่วนใหญ่เข้าร่วมในระบบบำนาญนี้ 3. ระบบบำนาญแบบสมัครใจ (Voluntary pension) เป็นระบบบำนาญของภาคเอกชนที่ช่วยเพิ่มรายได้ยามชราภาพของแรงงานที่เข้าร่วมระบบบำนาญดังกล่าว
2. สาธารณรัฐเช็ก	ระบบบำนาญแบบ State defined-benefit PAYG scheme ประกอบไปด้วยระบบประกันสังคมใน 2 รูปแบบคือ 1. Universal เป็นระบบบำนาญในภาคบังคับสมทบและสามารถรับสวัสดิการได้เมื่อถึงอายุ 65 ปีที่อัตรา 10% ของค่าแรงเฉลี่ยของทั้งประเทศและมีโบนัสพิเศษให้เมื่อถึงอายุ 85 ปี 2. Voluntary funded scheme เป็นรูปแบบบำนาญทางเลือกแต่มีการสมทบช่วยเหลือจากรัฐ
3. เดนมาร์ก	ระบบบำนาญ 3 รูปแบบหลัก 1. Statutory public old-age pension scheme ประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ - National old-age pension จะเป็นสวัสดิการที่จัดสรรจากรัฐ (Non-contributory) จากภาษีรายได้ทั่วไป (PAYG scheme) ในแบบถ้วนหน้า (Universal)

ประเทศ	รายละเอียด
	<p>- Smaller supplementary pension ซึ่งเป็นระบบในรูปแบบสมทบเพื่อตนเอง ยามเกษียณ (Fully-funded defined contribution scheme: FF)</p> <p>2. Occupational pension schemes (FF) ในรูปแบบของการสมทบนี้จะครอบคลุมกว่า 90% ของแรงงาน</p> <p>3. Voluntary pension scheme การสมทบในรูปแบบนี้จะเป็นในรูปแบบสมัครใจผ่านบริษัทประกันหรือธนาคารเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญนำเงินในกองทุนออกไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทนที่เพิ่มมากขึ้น เป็นการเพิ่มรายได้ในวัยเกษียณ กองทุนบำนาญในรูปแบบดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะมีมูลค่าใหญ่มากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ และน่าจะมีขนาดใหญ่ที่สุดในระยะยาว</p>
4. นอร์เวย์	<p>ระบบบำนาญ 3 รูปแบบหลัก</p> <p>1. National insurance scheme จ่ายโดยภาครัฐแบบถ้วนหน้า แต่ต้องอยู่อาศัยและทำงานเกินกว่า 5 ปี (ต้องเสียภาษีอย่างถูกกฎหมายและเข้าร่วมระบบประกันด้วย) แต่ก็มีการจัดสรรเงินบำนาญให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยด้วย</p> <p>2. Occupational pension or contractual early retirement pension (AFP) เป็นระบบที่ครอบคลุมทั้งแรงงานภาครัฐและภาคเอกชน นายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน</p> <p>3. Private pension saving การสมทบในรูปแบบนี้จะเป็นในรูปแบบสมัครใจผ่านบริษัทประกันหรือธนาคารเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญนำเงินในกองทุนออกไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทนที่เพิ่มมากขึ้น โดยในบางรูปแบบของระบบนี้เมื่อสมทบเงินไปแล้วจะนำเงินออกมาใช้จ่ายได้ก็ต่อเมื่อถึงอายุที่กำหนดไว้แล้วเท่านั้น</p>
5. เยอรมนี	<p>มีระบบบำนาญ 3 แบบ</p> <p>1. ภาคบังคับสำหรับลูกจ้างทุกคนในภาครัฐ โดยมีเงินสมทบเพิ่มเติมจากภาครัฐ โดยภาครัฐจะสนับสนุนในรูปแบบถ้วนหน้าก่อน แต่จะใช้ means-testing benefits เพื่อจัดสรรสวัสดิการเพิ่มเติมให้สำหรับผู้ที่ได้รับบำนาญแต่ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีพ</p> <p>2. ระบบ PAYG (Earning-related) ตามอาชีพแบบสมัครใจเชิงสนับสนุนด้วยมาตรการภาษี</p> <p>3. ระบบเอกชน แบบสมัครใจเชิงสนับสนุนด้วยมาตรการภาษีเช่นเดียวกัน</p>
6. ญี่ปุ่น	<p>ระบบบำนาญ 3 รูปแบบหลัก</p> <p>1. Universal pension (category 1) เป็นการให้กับประชาชนทุกคนในประเทศ ญี่ปุ่นด้วยเงินงบประมาณทั่วไปจ่ายโดยรัฐ</p> <p>2. Employee pension insurance system (category 2) เป็นระบบประกันรายได้ยามเกษียณจากบริษัทที่จะมีการสมทบเงินเข้ากองทุนโดยการหักจากเงินเดือนส่วนหนึ่งและจากการสมทบจากนายจ้างอีกส่วนหนึ่ง</p>

ประเทศ	รายละเอียด
	3. Spouse of category 2 (category 3) เป็นระบบบำนาญให้กับคู่สมรสของ category 2 โดยผู้ที่อยู่ในบำนาญรูปแบบนี้ไม่จำเป็นจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าระบบ เนื่องจากได้ถูกจ่ายโดยแรงงานผู้ที่อยู่ใน category 2 เรียบร้อยแล้ว
7. เกาหลีใต้	<p>ระบบบำนาญแบ่งเป็น 4 แบบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ระบบบำนาญจากภาครัฐ (State pension) จะจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศตามระยะเวลาที่กำหนดตั้งแต่อายุ 15 – 65 ปี 2. ระบบบำนาญจากภาครัฐ (State pension) สำหรับกลุ่มข้าราชการ และผู้ประกอบการอาชีพเฉพาะบางอาชีพ 3. ระบบบำนาญจากหน่วยงาน (Workplace pension) จะประกอบไปด้วยระบบบำนาญที่นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (DB) และแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (DC) 4. ระบบบำนาญแบบสมัครใจ (Voluntary pension) เป็นระบบบำนาญของภาคเอกชนที่ช่วยเพิ่มรายได้ยามชราภาพของแรงงานที่เข้าร่วมระบบบำนาญดังกล่าว
8. ออสเตรเลีย	<p>ระบบบำนาญแบ่งเป็น 3 แบบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Means tested Age Pension (AP) เงินสมทบมาจากรายได้ทั่วไปของรัฐบาล 2. Private administered funds (Superannuation) บังคับให้มีการสมทบเงินเข้ากองทุนเพื่อตนเองตามเกษียณอายุ และสามารถถอนเงินโดยไม่เสียภาษีออกมาใช้ได้หลังจากอายุ 60 ปีแล้วเท่านั้น 3. Voluntary saving เป็นการสมทบเพิ่มเติมด้วยการตัดสินใจของตนเอง
9. ซิลี	<p>ระบบบำนาญแบ่งเป็น 3 แบบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ระบบบำนาญจากภาครัฐ (Redistributive pension) จะจัดสรรให้กับประชาชนผู้สูงอายุทุกคนที่มีรายได้ต่ำตามที่รัฐบาลกำหนดและต้องอาศัยอยู่ในประเทศซิลีเท่านั้น 2. ระบบบำนาญส่วนบุคคล (Individual account pension) จะเป็นการสมทบเงินเข้ากองทุนบำนาญส่วนตัวในรูปแบบ (Fully-funded: FF) ถึงอย่างไรก็ตามเงินบางส่วนของผู้ที่มีรายได้สูงจะถูกจัดสรรไปให้กับผู้ที่รับสวัสดิการในระบบ redistributive pension 3. ระบบบำนาญแบบสมัครใจ (Voluntary pension) เป็นระบบบำนาญของภาคเอกชนที่ช่วยเพิ่มรายได้ยามชราภาพของแรงงานที่เข้าร่วมระบบบำนาญดังกล่าว

จากข้อมูลในประเด็นของระบบบำนาญจากต่างประเทศ ผู้วิจัยและคณะได้คัดเลือกบางประเทศที่มีประสบการณ์ แนวคิด แนวปฏิบัติที่ดีและน่าสนใจ รวมไปถึงมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการนำมาเรียนรู้เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะปรับใช้ในการพัฒนาระบบบำนาญสำหรับกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติของประเทศไทยต่อไปได้ในอนาคต โดยประเทศที่ได้คัดเลือกนั้นมีดังต่อไปนี้

1. ประเทศจากทวีปยุโรป: ประเทศเดนมาร์กและประเทศเนเธอร์แลนด์
2. ประเทศจากทวีปเอเชีย: ประเทศเกาหลีใต้และประเทศญี่ปุ่น
3. ประเทศจากทวีปอเมริกาใต้: ประเทศชิลี

รายละเอียดทางด้านแนวคิด แนวปฏิบัติ ประสบการณ์ต่าง ๆ และงานวิจัยที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญจากประเทศที่ได้กล่าวไปข้างต้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประสบการณ์จากประเทศในทวีปยุโรป

ประเทศเดนมาร์ก (ข้อมูลทั่วไป)

จากการพัฒนาระบบบำนาญที่ผ่านมาทั้งหมดผ่านทฤษฎีและแนวคิดของการจัดสรรสวัสดิการ รายละเอียดได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ที่เชื่อมโยงกับระบบบำนาญสำหรับความมั่งคั่งของผู้เกษียณอายุและการกระจายความมั่งคั่ง ตัวอย่างที่น่าสนใจที่สุดในประเด็นดังกล่าวก็คือตัวอย่างจากประเทศเดนมาร์กที่ได้ปรับมาใช้ระบบบำนาญในรูปแบบหลากหลายกว่า 30 ปี โดยจากงานวิจัยของ Mann (2022) ได้สรุปว่า การปฏิรูประบบบำนาญในประเทศเดนมาร์กมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการลดความไม่เท่าเทียมด้านความมั่งคั่งในประเทศระหว่างปี ค.ศ.1992-2017 โดยการลดลงของความไม่เท่าเทียมด้านความมั่งคั่งได้รับผลกระทบมาจากการเพิ่มขึ้นของเงินออมในระบบบำนาญของครอบครัวรายได้น้อย แม้ว่าจะถูกบังคับจากภาครัฐให้ออมเงินเข้ากองทุนฯ ในสัดส่วนที่มากกว่าที่ครอบครัวรายได้น้อยคาดคะเนไว้ แต่ครอบครัวเหล่านั้นก็ไม่ได้รับผลกระทบย้อนกลับ (Adverse effect) ที่รุนแรงที่มีผลต่อการลดลงของการบริโภคใด ๆ ทั้งสิ้น มากไปกว่านั้นความไม่เท่าเทียมทางด้านการบริโภคในช่วงวัยเกษียณก็ลดลงจากการออมที่เพิ่มขึ้นตามไปอีกด้วย

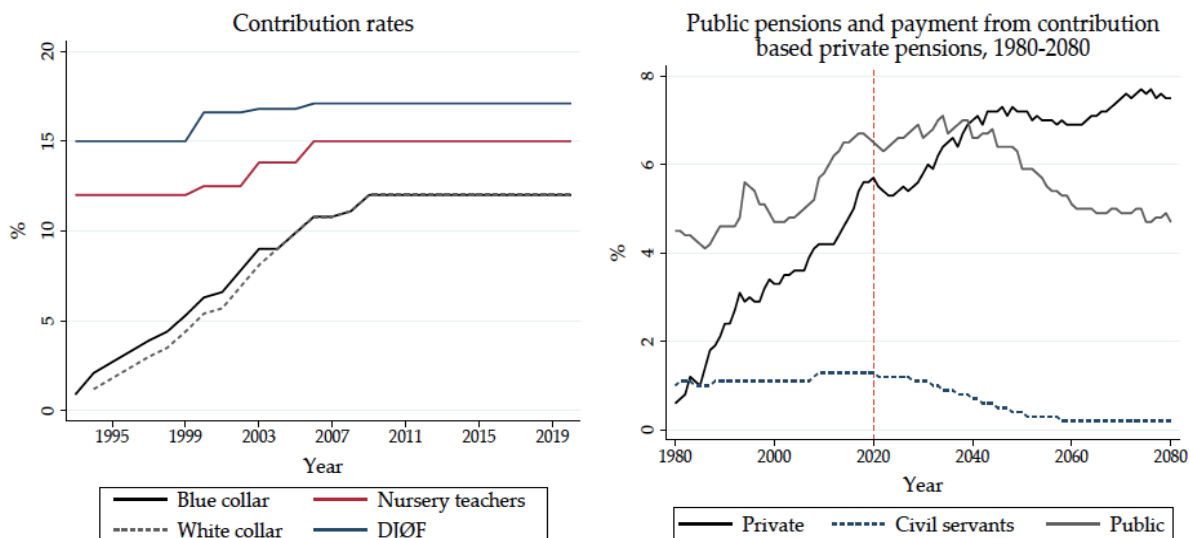
คำถามที่สำคัญก็คือ ทำไมต้องเป็นประเทศเดนมาร์ก จริง ๆ แล้วมีกี่คำตอบที่หลากหลายสำหรับคำถามนี้ ได้แก่ 1. การปฏิรูประบบบำนาญโดยการเพิ่มความสำคัญของระบบบำนาญภาคบังคับในรูปแบบ FF และการลดบทบาทของระบบ PAYG โดยครอบครัวชาวเดนมาร์กได้เพิ่มการพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้นในระบบบำนาญตามอาชีพซึ่งเป็นรูปแบบ FF ตั้งแต่ในช่วงต้นปี 1970 โดยมีมากกว่า 85% ของวัยแรงงานได้เข้าร่วมสมทบในระบบดังกล่าว 2. เดนมาร์กเป็นประเทศที่อยู่ในช่วงการลดลงของความไม่เท่าเทียมทางด้านการเงินมั่งคั่ง ยกตัวอย่างเช่น หากเราวัดจากดัชนี Gini coefficient (individual pension assets included) ในปี

1992 จากครอบครัวชาวเดนมาร์กค่าที่ได้จะเท่ากับ 0.86 แต่หากเราวัดด้วยดัชนีตัวเดียวกันของครอบครัวชาวเดนมาร์กในปี 2020 ค่าที่ได้จะลดลงถึงประมาณ 20% เหลือเพียงแค่ 0.70 เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญนี้ได้ทำให้ระบบบำนาญในประเทศเดนมาร์กสามารถสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ทางด้านรายได้ให้กับผู้เกษียณอายุได้ และสุดท้ายข้อ 3. หน่วยงานที่บริหารจัดการระบบและข้อมูลของความมั่งคั่งในประเทศเดนมาร์กเป็นหน่วยงานที่มีคุณภาพและความน่าเชื่อถือสูง เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวสามารถที่จะควบคุมและสังเกตการณ์มูลค่าของสินทรัพย์ที่มีค่าสูงสุดต่าง ๆ ในประเทศเดนมาร์กซึ่งรวมมูลค่าความมั่งคั่งของกองทุนบำนาญด้วย (Agency for the Modernisation of Public Administration: Ministry of Finance) (De Nardi and Fella, 2017; Mann, 2022) ซึ่งจากบริบททั้งหมดที่ได้กล่าวมาส่งผลให้ประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศที่เราควรจะได้เรียนรู้และปรับใช้รูปแบบการปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best practice) ต่อการบริหารจัดการระบบบำนาญให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

ประเทศเดนมาร์กกับการวิวัฒนาการของระบบบำนาญ

ในหลายสิบปีที่ผ่านมา ระบบบำนาญในประเทศเดนมาร์กก็ได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เริ่มมาจากที่เคยใช้ระบบบำนาญเดี่ยวในรูปแบบ defined-benefit (DB) (PAYG system) ที่ถูกปรับให้กลายเป็นหลายระบบผ่านการเพิ่มขึ้นของระบบบำนาญอาชีพ (defined-contributions: DC) โดยก่อนปี 1993 ระบบบำนาญในเดนมาร์กเป็นระบบ DB PAYG ทั้งหมด โดยระบบดังกล่าวจะเป็นการสหทบด้วยภาษีจากรัฐบาลและจัดสรรในรูปแบบถ้วนหน้าสำหรับประชาชนประชาชนวัยเกษียณทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็ยังมีการคัดกรองผู้รับสิทธิประโยชน์ที่มากกว่าในรูปแบบ Means-tested เพื่อการจัดสรรเงินที่มากขึ้นสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุบางกลุ่มเท่านั้น โดยระบบ DB นั้นจะค่อนข้างมีความซับซ้อนและความผิดพลาดอยู่พอสมควรในการพิจารณาแบบของ Mean-testing เพื่อการพิจารณาการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มให้กับผู้สูงอายุบางกลุ่ม (Andersen et al., 2022) โดยระบบ DC ในประเทศเดนมาร์กเกิดขึ้นมาจากข้อกังวลที่ว่า แม้ว่าจำนวนบำนาญที่ได้รับต่อเดือนจะป้องกันความยากจนของกลุ่มผู้เกษียณอายุได้ แต่ก็อาจจะไม่เพียงพอที่จะทำให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เหมาะสมได้ เนื่องด้วยปริมาณเงินต่อเดือนของระบบบำนาญในภาคเอกชนที่ให้กับผู้เกษียณอายุค่อนข้างน้อยมาก จากภาพที่ 2.1 ด้านล่าง ทำให้เห็นว่าอัตราการสมทบของระบบ DC ได้เพิ่ม

ขึ้นมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงต้นของช่วงปี 1990 เป็นต้นมา โดยเงินสมทบส่วนใหญ่มาจากผู้ใช้แรงงานและพนักงานออฟฟิศในภาคเอกชน



ภาพที่ 2.1 รายละเอียดการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำนาญของประชาชนชาวเดนมาร์ก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในภาพรวมส่วนหนึ่งของการขยายตัวของระบบบำนาญในรูปแบบ FF ช่วยเพิ่มระดับเงินออมของครัวเรือนในประเทศเดนมาร์กให้สูงขึ้นจากปี 1980 ที่ประมาณ 5% กลายมาเป็น 19% ในปี 2019 (แม้ว่าจะมีช่วง saving shock อยู่บ้างในช่วงของวิกฤตการเงิน) เป็นผลให้ขนาดของกองทุนบำนาญในประเทศเดนมาร์กมีขนาดใหญ่มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าของระบบบำนาญขนาดกับลำค่าของ GDP ในประเทศเดนมาร์ก มูลค่าของเงินสมทบในระบบบำนาญจะเท่ากับ 50% ของขนาด GDP ในประเทศเดนมาร์กในปีช่วง 1980s และในปี 2020 มูลค่าของระบบบำนาญได้เพิ่มขึ้นเป็น 200% ต่อ GDP และกลายเป็นประเทศที่มีมูลค่าของบำนาญสูงที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD อีกด้วย (OECD, 2020) โดยระบบบำนาญในประเทศเดนมาร์กนั้นประกอบไปด้วยโปรแกรมที่ถูกดูแลทั้งภาครัฐและเอกชน โดยโปรแกรมทั้งหมดจะถูกบริหารจัดการภายใต้กระทรวงการคลัง มอบหมายความรับผิดชอบให้หน่วยงานที่ชื่อว่า Agency for the Modernisation of Public Administration ในปัจจุบันระบบบำนาญของประเทศเดนมาร์กประกอบไปด้วยหลายรูปแบบ 1. Social pension scheme 2. Occupational pension schemes และ 3. Voluntary personal pension plans ทั้งสามรูปแบบนี้ถูกสร้างขึ้นภายใต้การแนะนำของธนาคารโลกในปี 1994 ที่เน้นย้ำว่าเพื่อจะสร้างระบบบำนาญให้มีความครอบคลุมความต้องการพื้นฐานของผู้ที่เกษียณอายุทุกกลุ่มรัฐบาลต้องสร้างระบบบำนาญใน

หลากหลายรูปแบบ (The World Bank, 1994) ยกตัวอย่างในประเทศเดนมาร์กจะประกอบไปด้วยบำนาญในรูปแบบสามเสาอย่างที่ไต่กล่าวไปข้างต้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. Social security scheme (flat-rate benefit) ภายใต้งบประมาณของภาครัฐเพื่อประชาชนชาวเดนมาร์กทุกคน
2. Occupation-based contribution scheme (DC) เป็นระบบที่เกิดจากการพูดคุยและตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยระบบดังกล่าวจะครอบคลุมแรงงานในระบบทุกคน และ
3. Voluntary personal pension plans (FF) จะเป็นระบบในการออมในระดับปัจเจกเข้ากองทุนบำนาญส่วนบุคคล โดยเงินในกองทุนนี้จะถูกบริหารและลงทุนผ่านผู้เชี่ยวชาญในบริษัทประกันและธนาคาร โดยมีรายละเอียดตัวอย่างดังต่อไปนี้

Social security scheme (กองทุนบำนาญถ้วนหน้าสำหรับทุกคน)

ประเทศเดนมาร์กเป็นหนึ่งในประเทศแถบสแกนดิเนเวียที่มีการเก็บภาษีในทุกรูปแบบค่อนข้างสูงซึ่งส่งผลให้รูปแบบสวัสดิการที่ถูกจัดสรรโดยรัฐค่อนข้างมีคุณภาพที่ดีและทั่วถึงประชากรทุกคน โดยรัฐบาลเดนมาร์กจะแบ่งระบบบำนาญในรูปแบบนี้ออกเป็น 2 ลำดับ (2 tiers) ในลำดับแรกรัฐบาลจะจัดสรรบำนาญให้กับประชาชนแบบถ้วนหน้า (Universal) สำหรับผู้ที่มีอายุ 67 ปีขึ้นไป โดยระบบดังกล่าวจะให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่ผ่านเงื่อนไข โดยไม่คำนึงถึงปริมาณการจ่ายเงินเข้ากองทุน (retiree's contributions) โดยในปี 2019 เงินบำนาญต่อปีที่ผู้เกษียณอายุจะได้รับมากที่สุดคือ DKK 75,927 (US\$ 11,504) ถึงอย่างไรก็ตาม ในอีกลำดับ (2th tier) รัฐบาลจะใช้ตัวกำหนดบางอย่าง (mean-testing: ผู้มีรายได้น้อย คนพิการ ฯลฯ) ในการจัดสรรสวัสดิการเงินบำนาญให้มากขึ้นสำหรับผู้สูงอายุที่มีความเปราะบาง โดยจำนวนเงินบำนาญที่กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะได้รับจะเพิ่มขึ้นไปสูงที่สุดถึงประมาณ DKK 159,000 (US\$ 24,091) หรือประมาณ 900,000 บาทต่อปีเลยทีเดียว โดยปกติแล้วเงื่อนไขของประชาชนที่จะสามารถรับเงินบำนาญได้ต้องเป็นคนที่มีอายุอยู่ในประเทศเดนมาร์กมาไม่ต่ำกว่า 40 ปี ระหว่างอายุ 15-65 ปี แต่ถ้าประชาชนชาวเดนมาร์กรายที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศเดนมาร์กต่ำกว่า 40 ปี ก็ยังได้รับบำนาญอยู่ แต่จะได้รับในสัดส่วนที่ลดลง

Occupation-based contribution scheme (กองทุนบำนาญจากที่ทำงาน)

จะเป็นระบบบำนาญภาคบังคับอีกรูปแบบหนึ่งในประเทศเดนมาร์กที่ผูกกับอาชีพ โดยระบบนี้จะครอบคลุมจำนวนแรงงานชาวเดนมาร์กมากถึงกว่า 90% โดยระบบดังกล่าวจะเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (collective bargaining agreements) โดยปกติรูปแบบของระบบบำนาญดังกล่าวจะแตกต่างกันตามประเภทของธุรกิจที่แรงงานทำงานอยู่ โดยปริมาณเงินที่แรงงานจะได้รับหลังการเกษียณอายุจะขึ้นอยู่กับเงินสะสมที่ถูกออมเข้าในระบบบำนาญของทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยเฉลี่ยนายจ้างจะนำเงินเข้า

กองทุนเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานประมาณ 9-17% โดยผู้มีรายได้น้อยก็จะมีเงินเข้าระบบฯ มากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย โดยรูปแบบของเงินที่จะได้รับตอนเกษียณอายุ แรงงานสามารถเลือกได้ว่าจะรับรูปแบบใด เงินก้อน (Lump sums) หรือเงินรายปีจนกว่าจะเสียชีวิต (Life annuities)

Voluntary personal pension plans (แผนบำนาญภาคสมัครใจ) อาทิเช่น

Personal pensions

โดยระบบดังกล่าวจะเป็นการออมในระดับบุคคลแบบไม่บังคับแต่จะเป็นการสนับสนุนผ่านนโยบายต่าง ๆ จากภาครัฐ ให้กับประชาชนเพื่อให้เกิดการกระตุ้นทางด้านการออมเงิน (Quasi-mandatory) ให้เกิดการออมมากยิ่งขึ้นเพื่อให้ชีวิตหลังการเกษียณอายุของแรงงานเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยภาครัฐจะให้ผลประโยชน์ทางด้านภาษีให้กับแรงงานผู้ที่ออมเงินเข้าในระบบนี้ โดยรูปแบบของเงินที่จะได้รับตอนเกษียณอายุ แรงงานสามารถเลือกได้ว่าจะรับรูปแบบใด เงินก้อน (Lump sums) หรือเงินรายปีจนกว่าจะเสียชีวิต (Life annuities) เช่นเดียวกับในรูปแบบการออมที่มีภาครัฐเป็นผู้ดูแล

Labour Market Supplementary Pension Fund

และในรูปแบบสุดท้ายของระบบบำนาญในเดนมาร์กก็คือระบบบำนาญเสริม (Supplementary pension scheme) แบบไม่บังคับ โดยระบบบำนาญในรูปแบบนี้ถือเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจและเป็นกองทุนบำนาญที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในรูปแบบของกองทุนบำนาญในระบบกองทุนเสริม โดยปริมาณเงินที่แรงงานจะได้รับขึ้นอยู่กับเวลาในการทำงานยังอยู่นานเท่าไรปริมาณเงินในระบบยิ่งมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยคนที่จะสามารถเข้าระบบบำนาญนี้ได้จะต้องมีอายุระหว่าง 16-65 ปี และต้องทำงานมากกว่า 9 ชั่วโมงต่อวัน โดยเฉลี่ยหลังจากปี 2014 เป็นต้นมาแรงงานเต็มเวลาที่เข้าระบบบำนาญนี้จะต้องจ่ายเงินประมาณ DKK 3,204 ต่อปี โดยเงินจำนวนดังกล่าวจะถูกจ่ายด้วยนายจ้าง 66% และจ่ายด้วยตัวแรงงานเองเพียงแค่ 33% และแรงงานที่ไม่ได้ทำงานเต็มเวลาจำนวนเงินที่ต้องสมทบเข้ากองทุนก็จะลดหลั่นกันไป

ประเทศเนเธอร์แลนด์ (ข้อมูลทั่วไป)

จากข้อมูลของ Mercer CFA Institution Global Pension Index ในปี ค.ศ. 2020 สรุปได้ว่าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุดีที่สุดในโลกจากการเปรียบเทียบระบบบำนาญทั้งสิ้น 39 ประเทศ ในประเด็นของคุณภาพ การบริหารจัดการ ปริมาณเงินบำนาญที่ผู้สูงอายุได้รับ และความยั่งยืนของกองทุน เป็นต้น โดยระบบบำนาญในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นประกอบไปด้วย 3 ระบบ ระบบแรกจะเป็นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบำนาญในรูปแบบเท่าเทียม (Universal benefit) จากภาครัฐ (State pension) โดยจะจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศตามระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนดตั้งแต่อายุ 15 - 65 ปี ในเสาที่สองของระบบบำนาญก็คือ บำนาญจากหน่วยงาน (Workplace pension) จะเป็นการจัด

สวัสดิการบำนาญจากนายจ้างโดยแรงงานชาวเนเธอร์แลนด์ส่วนใหญ่กว่า 96% เข้าอยู่ในระบบนี้ สาเหตุที่มีแรงงานชาวเนเธอร์แลนด์เข้าร่วมในระบบบำนาญเหล่านี้เนื่องด้วยระบบดังกล่าวเป็นแบบกึ่งบังคับ (Quasi-mandatory) สำหรับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยทั้งสิทธิประโยชน์จากทั้งสองเสา (State pension และ workplace pension) มีมูลค่าประมาณ 95% ของรายได้ยามเกษียณอายุของแรงงาน และเสาสุดท้ายจะเป็นในรูปแบบสมัครใจ (Voluntary pension) ซึ่งมีมูลค่าน้อยมากถ้าเทียบกับทั้งสองเสาที่ได้กล่าวไปก่อนข้างต้นนี้ (van der Zwan, 2017; Gerard, 2019; ter Rele et. al, 2021)

โดยในปี ค.ศ. 2013 ระบบบำนาญในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นมีมูลค่าใหญ่ที่สุดในโลก มีมูลค่าสูงถึง 171% เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (van der Zwan, 2017) เนื่องด้วยมูลค่าที่สูงจากการสมทบเงินของประชาชนวัยแรงงานและผู้ประกอบการในเสาที่ 2 ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการแบบการจ่ายเงินเข้ากองทุนโดยแรงงานในปัจจุบันไปให้กับผู้เกษียณอายุ (Pay-As-You-Go: PAYGo) แม้ว่าแนวโน้มของระบบบำนาญทั่วโลกจะเริ่มเปลี่ยนจากรูปแบบผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบเงินสมทบ (Defined benefit: DB) (ตัวอย่างเช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในประเทศไทย) ไปเป็นแบบการสมทบด้วยตัวแรงงานเอง (Defined contribution: DC) ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ หรือแม้กระทั่งประเทศไทยเอง (ตัวอย่างเช่น กองทุนประกันสังคม ม. 33 และ ม. 40) และมีอีกหลากหลายประเทศที่กำลังพิจารณาในประเด็นดังกล่าวอยู่เช่นเดียวกัน ซึ่งแนวโน้มในต่างประเทศจะต่างกันอย่างสิ้นเชิงเมื่อเทียบกับระบบบำนาญในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยระบบบำนาญในรูปแบบ DB เป็นที่นิยมมากกว่าในประเทศ และประมาณ 96% ของวัยแรงงานในประเทศได้เข้าร่วมบำนาญในรูปแบบนี้ (van der Zwan, 2017; Balter และคณะ, 2020)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในหลายประเทศก็ได้สรุปไปในทิศทางเดียวกันว่าการจัดตั้งกองทุนบำนาญในประเทศจะส่งผลดีมหาศาลต่อประชาชนในทุกแง่มุม อย่างไรก็ตามหนึ่งในประเด็นงานวิจัยที่น่าสนใจของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีต่อระบบกองทุนบำนาญคือผลกระทบของเงินบำนาญที่ส่งผลดีต่อการเพิ่มเงินเก็บของผู้เกษียณอายุและครอบครัว รวมไปถึงการลดลงของหนี้สินในครัวเรือนอีกด้วยซึ่งส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคในระยะยาว (Toussaint และคณะ, 2022) ถึงอย่างไรก็ตาม ยังมีงานที่น่าสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและระบบบำนาญ โดยหนึ่งในประเด็นที่น่าสนใจที่ผู้วิจัยและคณะเลือกมานำเสนอในรายงานฉบับนี้ก็คือ งานวิจัยของ van der Noordt และคณะ (2022) ที่ศึกษาในเรื่องของการลดผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนบำนาญผู้สูงอายุด้วยการเพิ่มอายุเกษียณว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ ในเรื่องของสุขภาพผู้สูงอายุต่อการจำเป็นที่จะต้องทำงานในช่วงอายุที่เกษียณถูกขยายออกไป โดยงานวิจัยดังกล่าวได้ศึกษาข้อมูลจากกลุ่มผู้สูงอายุ 60 ถึง 68 ปี จากข้อมูลจากหน่วยงานที่ชื่อว่า Dutch Health Interview Survey ระหว่างปี 1990 ถึง 2017 (ค่า N = 10,000) และข้อมูลจาก Dutch Public Health Monitor ในปี

2015 (จำนวนกลุ่มตัวอย่าง = 205,151) โดยข้อมูลที่ได้รับจะอยู่ในรูปแบบการประเมินสุขภาพตนเองของผู้สูงอายุ อาทิเช่นโรคต่าง ๆ การเดิน การฟังและการมองเห็น เป็นต้น โดยผลลัพธ์ที่ได้รับจากงานวิจัยคือ จากผู้สูงอายุที่ตอบคำถามทั้งหมดที่เป็นเพศชาย 63% - 71% เป็นผู้ที่มีความสุขปกติ 17% - 28% มีความสุขที่พอใช้ได้ และ 9% - 12% จากผู้ตอบคำถามทั้งหมดมีความสุขที่ค่อนข้างแย่ และคำตอบจากผู้สูงอายุเพศหญิง 64% - 69% เป็นผู้ที่มีความสุขสามารถทำงานต่อได้ 17% - 24% เป็นผู้ที่มีความสุขพอใช้ และ 12% - 14% เป็นผู้ที่มีความสุขไม่ค่อยดีนักอาจจะทำงานในช่วงเกษียณอายุไม่ไหว ถึงอย่างไรก็ตาม ในอนาคตเนื่องด้วยการพัฒนาทางการแพทย์และแนวโน้มนการรักษาสภาพ ทั้งด้านการออกกำลังการและโภชนาการ ตัวเลขของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มจะสามารถทำงานได้น่าจะมีสูงมากขึ้น โดยสรุปการเพิ่มขึ้นอายุเกษียณระหว่าง 60 - 68 ปี ไม่เป็นปัญหาสำหรับผู้สูงอายุนัก เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าวกว่า 80% ทั้งเพศชายและเพศหญิงยังสามารถทำงานได้

ประสบการณ์จากประเทศในทวีปเอเชีย

ประเทศเกาหลีใต้ (ข้อมูลทั่วไป)

เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุค่อนข้างมาก เนื่องด้วยประเทศเกาหลีนั้นได้เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก นอกจากนั้น ผู้สูงอายุมากกว่าครึ่งในประเทศเกาหลีเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้ภายหลังการเกษียณอายุ ดังนั้นการจัดตั้งกองทุนบำนาญสำหรับผู้สูงอายุในประเทศเกาหลีใต้จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศเกาหลีใต้นั้นมีกองทุนบำนาญพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุที่เรียกว่า The National Pension Scheme (NPS) กองทุนดังกล่าวถูกจัดตั้งในปี 1988 โดยในช่วงแรกกองทุนฯ ได้ให้สิทธิบำนาญสำหรับพนักงานประจำที่ทำงานในบริษัทที่มีการจ้างงานมากกว่า 10 คนขึ้นไป หลังจากนั้นกองทุน NPS ก็ได้ขยายสิทธิประโยชน์ให้กับพนักงานทุกคนและการเป็นกองทุนบำนาญรูปแบบถ้วนหน้า (Universal pension) ในปี 2006 แม้ว่ากองทุนฯ จะมีการจัดตั้งด้วยกฎหมาย แต่ก็ยังมีประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในรูปแบบการจ้างงานตนเอง (Self-employed) และในรูปแบบการจ้างงานชั่วคราว (Non-regular workers) ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงกองทุนบำนาญในประเทศเกาหลีใต้ โดยจำนวนประชาชนในวัยทำงานที่เข้าถึงกองทุนบำนาญ NPS มีต่ำกว่าร้อยละ 50

หลังจากนั้นไม่นานในปี 2008 รัฐบาลในประเทศเกาหลีใต้ก็ได้ปรับใช้รูปแบบ selectivism โดยริเริ่มระบบ mean-testing โดยจะให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมกับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเท่านั้นที่เรียกว่า the Basic Old-Age Pension (BOAP) โดยในระบบดังกล่าวจะเป็นการนำความช่วยเหลือทางด้านรายได้รายเดือนให้กับผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยผู้สูงอายุที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOAP จะต้องมียุไม่ต่ำกว่า 65 ปี โดยกลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าวจะต้องถูกพิสูจน์ว่ามีรายได้ครัวเรือนในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยในช่วงแรกผู้สูงอายุในระบบ BOAP จะได้รับเงินรายเดือนเฉลี่ยเพียงแค่ 5% จากรายได้ของกลุ่มผู้

เกษียณอายุจากระบบ NPS โดยเงินจากกองทุนบำนาญ BOAP จะให้เงินรายได้ให้กับผู้สูงอายุประมาณเดือนละ 85,000 วอน (2,800 บาท) และจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนดังกล่าวมีประมาณ 4 ล้านคนในปี 2010 และเพิ่มขึ้นเป็น 5 ล้านคนในปี 2014 โดยผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุน BOAP มีจำนวนกว่า 70% จากจำนวนประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดในประเทศเกาหลี (Lee and Wolf, 2014)

และในปีเดียวกันนั้น (พ.ศ. 2014) กองทุน BOAP ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Basic Pension (BP) ภายใต้แนวคิด universalism โดยในการเปลี่ยนชื่อครั้งดังกล่าวอดีตประธานาธิบดีปาร์คกินฮยอกได้เพิ่มระดับของสิทธิประโยชน์ของกองทุนบำนาญดังกล่าวจาก 85,000 วอน (2,800 บาท) ไปเป็นประมาณ 200,000 วอน (6,700 บาท) ต่อเดือนสำหรับผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป หลังจากการออกนโยบายดังกล่าว รูปแบบของกองทุนบำนาญให้ผู้สูงอายุของเกาหลีได้ยังเผชิญกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากมายต่อความอยู่รอดของกองทุน BP ในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจึงพิจารณานำเอาแนวคิด selectivism (income-testing) กลับมาใช้เพื่อกำหนดกลุ่มผู้รับผลประโยชน์อีกครั้งหนึ่ง (Pak, 2021)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีงานวิจัยที่พิจารณาผลกระทบระหว่างกองทุน BOAP กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนในประเทศเกาหลีอยู่จำนวนหนึ่งแต่ผลลัพธ์ที่ได้จากงานวิจัยดังกล่าวก็ออกมาแตกต่างกัน ส่วนหนึ่งได้ผลลัพธ์จากงานวิจัยว่าเงินจากกองทุนบำนาญสามารถลดความยากจนในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำได้ แต่ในทางตรงกันข้ามก็ม้งานวิจัยที่มีผลลัพธ์ออกมาว่า เงินจากกองทุนบำนาญไม่ได้ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการบริโภคในกลุ่มผู้รับผลประโยชน์อย่างมีนัยยะสำคัญ (Pak, 2021) นอกจากนี้ ในประเด็นของข้อสันนิษฐานที่บอกว่าการจ่ายเงินบำนาญ (Cash transfer) ให้กับผู้สูงอายุจะทำให้เกิดการลดลงของ labour supply ในตลาดแรงงานเนื่องด้วยผู้สูงอายุจะรอเพียงแคเงินช่วยเหลือจากรัฐและมีแนวโน้มที่จะไม่ออกไปหางานทำ รวมไปถึงจะทำให้เกิดการลดลงของเงินช่วยเหลือจากลูกหลานเนื่องจากเงินบำนาญดังกล่าว Lee and Lee (2009) และ Lee et al. (2019) ให้ข้อโต้แย้งข้อสันนิษฐานดังกล่าวว่า เงินจากกองทุนบำนาญที่ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุไม่ได้ทำให้เกิดการลดลงของ labour supply ในตลาดแรงงาน รวมไปถึงการลดลงของการโอนเงินช่วยเหลือจาก younger generation สู่อlder generation แต่อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาหลายฉบับได้สรุปตรงกันว่าเงินที่ได้จากกองทุนบำนาญ BP ในประเทศเกาหลีได้สามารถช่วยให้เกิดการลดลงของสภาวะยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ รวมไปถึงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญของการบริโภค และคุณภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจากภาครัฐ (Lee et al., 2019; Pak, 2020a; 2020b)

ในประเทศพัฒนาแล้วระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบรัฐสวัสดิการ (Non-contribution) เริ่มเป็นที่แพร่หลายมากยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนรายได้ขั้นต่ำให้กับผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำหรือมีความเปราะบาง แม้ว่าจะมีงานวิจัยหลายฉบับกล่าวถึงประโยชน์ของระบบบำนาญที่ช่วยลดความยากจนให้กับผู้สูงอายุ แต่มี

งานวิจัยน้อยมากที่สนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบบำนาญกับผลลัพธ์ทางสุขภาพของผู้สูงอายุ ซึ่งเรื่องสุขภาพของผู้สูงอายุนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับประชากรกลุ่มดังกล่าว

ในภาพรวมของระบบบำนาญผู้สูงอายุ ในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงกลุ่มประเทศรายได้สูงส่วนใหญ่ทั่วโลกได้สร้างระบบบำนาญในรูปแบบสมทบ (Contributory pension scheme) โดยการหักเงินบางส่วนจากเงินเดือนของแรงงานเพื่อสนับสนุนเข้ากองทุนบำนาญ (Pak, 2021) ถึงอย่างไรก็ตาม โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่มีกำลังแรงงานนอกระบบจำนวนมาก ส่งผลให้กลุ่มคนดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการบำนาญในวัยเกษียณอายุได้ ดังนั้นรัฐบาลหลายประเทศทั้งประเทศรายได้สูง (HICs) และประเทศรายได้ต่ำและปานกลาง (LMICs) ก็เริ่มให้ความสนใจในการจัดตั้งกองทุนบำนาญเพื่อเป็นการสนับสนุนทางด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุโดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีการสมทบทางการเงินจากภาคประชาชนเพื่อเป็นหนึ่งในกลไกเพื่อการลดความยากจนให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ (Barrientos and Lloyd, 2002; Kaushal, 2014)

จากข้างต้น มีงานวิจัยที่พิจารณาในประเด็นของผลกระทบระหว่างการให้เงินของกองทุนบำนาญและการลดความยากจน รวมไปถึงการเพิ่มการบริโภคของผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนในประเทศเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างการให้เงินบำนาญและสุขภาพของผู้สูงอายุยังไม่มีนักวิจัยที่สนใจในประเด็นดังกล่าวมากนัก ซึ่งในมุมมองของผู้วิจัย หัวข้อดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญมากไม่ว่าจะเป็นข้อสมมติฐานที่ว่า ถ้าผู้สูงอายุมีเงินมากขึ้นจะทำให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถเลือกที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี รวมไปถึงการเลือกกิจกรรมหรือโภชนาการที่ส่งผลดีต่อสุขภาพได้ Case (2014) ได้ยกตัวอย่างว่า ผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากภาครัฐสามารถใช้เงินจำนวนดังกล่าวเพื่อเคลื่อนย้ายตนเองและครอบครัวไปในที่พักที่มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและสะอาดมากกว่า รวมไปถึงการต่อเติมหรือซ่อมแซมบ้านให้มีระบบสาธารณสุขบริโภคที่ดีขึ้นได้ มากไปกว่านั้นผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวสามารถเลือกอาหารที่มีโภชนาการหรือถูกสุขลักษณะมากขึ้นได้ ไม่เพียงเท่านั้นในประเด็นของการทำงาน เงินดังกล่าวสามารถช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถตัดสินใจที่จะเกษียณอายุซึ่งทำให้ผู้สูงอายุสามารถออกจากสภาพแวดล้อมการทำงานที่อาจมีความเสี่ยงทางด้านอุบัติเหตุทางกายภาพได้ (Kuhn, 2018) และที่สำคัญที่สุดเนื่องด้วยผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อโรคภัยไข้เจ็บมากที่สุดในทุกกลุ่มอายุของประชาชน เงินบำนาญจะช่วยให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการเข้าถึงยาหรือการรักษาที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งหมดจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสามารถส่งผลดีต่อสุขภาพโดยรวมของกลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้ได้ (Lloyd-Sherlock and Agrawal, 2014)

ไม่เพียงแต่ผลดีของเงินบำนาญที่จะส่งผลทางด้านกายภาพเท่านั้น เงินบำนาญของผู้สูงอายุในประเทศเกาหลีก็ส่งผลดีทางด้านจิตใจของผู้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การลดลงของภาวะซึมเศร้าในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้ ที่สำคัญกว่านั้นเงินบำนาญของผู้สูงอายุในประเทศเกาหลีได้ยัง

ส่งผลดีต่อสุขภาพจิตของประชาชนกลุ่มดังกล่าว โดยเฉพาะการลดลงของความพยายามฆ่าตัวตายในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความเปราะบาง (Pak, 2021)

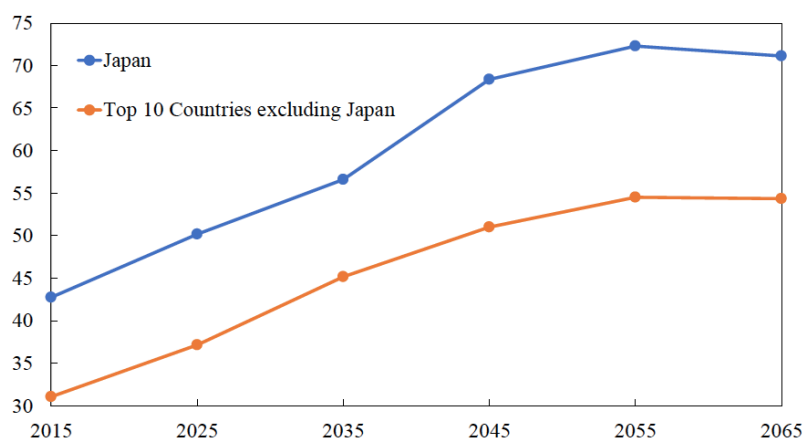
แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับเงินบำนาญและผลลัพธ์ทางสุขภาพของผู้สูงอายุชาวเกาหลีใต้จะได้รับการยืนยันจากนักวิจัยหลายคนว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่ก็ยังมีบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงินบำนาญผู้สูงอายุที่อาจจะส่งผลกระทบต่อตัวผู้สูงอายุ กล่าวคือ 1) การได้รับเงินบำนาญของผู้สูงอายุนั้นอาจจะเพิ่มการบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพ เช่น สุรา ของหวาน บุหรี่ เป็นต้น เนื่องด้วยเงินบำนาญนั้นจะโอนโดยตรงเข้าบัญชีธนาคารของผู้รับผลประโยชน์ และผู้รับผลประโยชน์สามารถนำเงินบำนาญที่ได้รับไปใช้ในสินค้าชนิดใดก็ได้ และด้วยข้อสันนิษฐานที่น่าเชื่อถือของนักวิจัยหลายท่านทำให้เชื่อได้ว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ในกลุ่มผู้สูงอายุจากเงินบำนาญที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของการบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยยะสำคัญเช่นเดียวกัน และ 2) มุมมองในแง่ลบของสังคมที่มีต่อผู้รับสวัสดิการ มุมมองของคนอื่นต่อผู้รับสวัสดิการอาจจะมีผลต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของกลุ่มผู้สูงอายุได้ ตามทฤษฎีแล้วประชาชนที่ไม่ได้พึ่งพาสวัสดิการจากภาครัฐ (State independent) มักจะแบ่งแยกและดูถูกกลุ่มผู้รับสวัสดิการดังกล่าว โดยจะมองว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นคนพวกชั่วร้าย ชี้เกียด และเป็นภาระของสังคม (Krause, 1996; Qi and Wu, 2018)

ประเทศญี่ปุ่น (ข้อมูลทั่วไป)

ในหลายประเทศทั่วโลกเริ่มที่จะเผชิญปัญหาที่ส่งผลทำลายต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ อาทิ ด้านการเงินของผู้สูงอายุภายหลังการเกษียณ สุขภาพ และการรักษาพยาบาลในระยะยาว โดยประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นหนึ่งในประเทศที่มีผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก ผนวกกับการลดลงของจำนวนประชากรอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยสภาวะดังกล่าวเริ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2552 องค์การนานาชาติ อาทิ Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD และ United Nations: UN คาดการณ์ว่าประชากรชาวญี่ปุ่นมีแนวโน้มจะลดลงถึง 25% จาก 120 ล้านคน ลดลงเหลือเพียงแค่ประมาณ 90 ล้านคน ภายในปี พ.ศ. 2603 (McGrattan และคณะ, 2018) โดยสัดส่วนของประชากรที่มีอายุมากกว่า 65 ปี เมื่อเทียบกับประชากรวัยทำงาน (15 ปี - 64 ปี) (Old age dependency ratio) มีสูงถึง 44% ในปี พ.ศ. 2016 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของสัดส่วนผู้สูงอายุต่อวัยทำงานเมื่อเทียบกับ 10 ประเทศ OECD ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุดกว่า 10% (แผนภาพที่ 3) มากไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาสัดส่วนดังกล่าวในประเทศญี่ปุ่นจะสูงขึ้นมากกว่า 70% ในปี พ.ศ. 2603 (ค.ศ.2060) ขณะเดียวกันถ้าเทียบสัดส่วนกับประเทศ OECD จะมีตัวเลขเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 54% เท่านั้น

จากข้อมูลข้างต้น ระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นกลไกที่สำคัญเป็นอย่างมากในการลดความยากจน เพิ่มความเท่าเทียม รวมไปถึงการทำให้ชีวิตของผู้สูงอายุทุกคนมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น (increased well-being) โดยระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่นจะถูกแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบตามลักษณะอาชีพ

และสถานะการทำงานตั้งแต่เริ่มต้นชีวิตการทำงานตั้งแต่อายุ 20 ปี จนถึงวัยเกษียณที่อายุ 60 ปี ระบบบำนาญทั้งหมดประกอบด้วย 1) National Pension Plan (NA) 2) Employees' Pension and Mutual-Aid Society Pension Plan (EM) และ 3) Corporate Pension Plan (CP) ประชาชนญี่ปุ่นคนใดก็ตามไม่ได้เข้าร่วมหรือจ่ายเงินเข้ากองทุนดังกล่าวในช่วงอายุระหว่าง 20 ปี ถึง 60 ปี จะไม่ได้รับเงินบำนาญในช่วงการเกษียณอายุ



ภาพที่ 2.2 อัตราส่วนผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับวัยแรงงานในประเทศญี่ปุ่นและประเทศชั้นนำ 10 ประเทศ

แหล่งที่มา: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospect: 2017 revision

ประเภทของบำนาญในประเทศญี่ปุ่นอย่างที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น จะถูกแบ่งตามอายุการทำงานในแต่ละลักษณะอาชีพและการจ้างงานตลอดระยะเวลาการทำงานในประเทศญี่ปุ่น รวมไปถึงระดับของบำนาญที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นจะได้รับภายหลังการเกษียณอายุ ก็ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ในช่วงตลอดระยะเวลาการทำงาน เริ่มต้นด้วยกองทุนบำนาญ NA กองทุนนี้เป็นกองทุนบำนาญพื้นฐานของประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคนและเป็นกองทุนบำนาญแรกในประเทศ สิทธิประโยชน์ของกองทุนบำนาญนี้จะจัดสรรให้กับประชาชนที่ทำงานในรูปแบบการจ้างงานตนเอง (Self-employed) การจ้างงานแบบไม่ประจำ (Non-regular workers) และผู้ว่างงาน (Unemployed) ผู้ที่ทำงานในรูปแบบดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับบำนาญจากกองทุน NA แต่เพียงกองทุนเดียวนั้น กองทุนที่สองคือกองทุนบำนาญ EM ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีการจ้างงานแบบประจำในบริษัทขนาดเล็กและกลาง รวมไปถึงข้าราชการทุกคนในประเทศญี่ปุ่นก็จะถูกจัดสรรให้อยู่ในกองทุนนี้เช่นเดียวกัน โดยผู้ที่มีสิทธิในกองทุนนี้เมื่อเกษียณอายุจะได้รับการจัดสรรประโยชน์จากทั้งกองทุนบำนาญ NA และ EM ภายหลังการเกษียณอายุ และสุดท้ายกองทุนบำนาญ CP เป็นกองทุนบำนาญที่สามในประเทศญี่ปุ่น เป็นกองทุนที่มีไว้เพื่อเสริมผลประโยชน์ให้กับผู้ทำงานประจำให้กับบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศญี่ปุ่น โดยผู้ทำงานในบริษัทขนาดใหญ่จะได้รับผลประโยชน์ทั้งจากกองทุนทั้งสามรูปแบบในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น คนในกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์จากกองทุนบำนาญมากที่สุดอีกด้วย (Sasaki et

al., 2018) โดยผลประโยชน์จากกองทุนบำนาญทั้งสามกลุ่มที่ผู้รับสิทธิประโยชน์โดยเฉลี่ยจะได้แตกต่างกันไป สำหรับกองทุน NA จะจัดสรรเงินรายได้ให้กับประชาชนประมาณเดือนละ 50,000 เยน (16,000 บาท) สำหรับกองทุน EM 150,000 เยน (40,000 บาท) และตั้งแต่ 150,000 เยนขึ้นไป สำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในกองทุน CP (เงินบำนาญขึ้นอยู่กับเงินเดือนเฉลี่ยและระยะเวลาในการทำงาน)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากความท้าทายทั้งหมดที่ประเทศญี่ปุ่นเผชิญทั้งจากปัจจัยภายนอกที่เกิดจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ และจากปัจจัยภายในไม่ว่าจะเป็นอัตราการเกิดที่ลดลงและการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในประเทศ ที่มีต่อคุณภาพ ความมั่นคงและความยั่งยืนของกองทุนบำนาญนั้น ส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สุด คือ “รายได้ของกองทุน” ในประเด็นดังกล่าวก็มีนักวิชาการที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจอยู่พอสมควรโดยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การเพิ่มรายได้ อาทิ McGrattan และคณะ (2018); Arato และคณะ (2012) แนะนำว่าในประเด็นของความยั่งยืนทางด้านการคลังของกองทุนบำนาญในประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลควรที่จะเพิ่มภาษีเพื่อการบริโภค (Consumption tax) รวมไปถึงการพิจารณาการเพิ่มเงินสมทบรายเดือนจากภาคประชาชนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การเพิ่มภาษีเพื่อการบริโภคเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อเทียบกับนโยบายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น การเพิ่มอัตราการสมทบรายเดือนของประชาชน หรือการกู้เงินเข้ามาใช้จ่ายในกองทุนฯ โดยการเพิ่มภาษีฯ นั้นส่งผลกระทบต่อผลย้อนกลับ (Adverse effect) ค่อนข้างต่ำต่อการเติบโตของ GDP และการกระจายตัวของสวัสดิการภาครัฐ

อย่างที่ได้อ้างอิงไปข้างต้นว่ากองทุนบำนาญหรือเงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุนั้นมีข้อดีอยู่มากมาย ตัวอย่างเช่น การช่วยลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน เพิ่มความเท่าเทียม (Sasaki และคณะ, 2018; Pak, 2021) รวมถึงการช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถเลือกอาหารและที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของสุขภาพที่ดีของกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญ มากไปกว่านั้นสุขภาพจิตของผู้สูงอายุก็นั้นมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ลดอัตราความต้องการที่จะฆ่าตัวตายลงอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าว (Pak, 2021) อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยที่น่าสนใจในประเทศญี่ปุ่นที่พยายามหาสิทธิประโยชน์ของกองทุนบำนาญในแง่มุมใหม่ ๆ โดยหนึ่งในงานวิจัยที่น่าสนใจในประเด็นดังกล่าว ได้หาความสัมพันธ์ของการได้รับเงินบำนาญต่อความสุขที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ งานวิจัยของ Sasaki และคณะ (2018) ได้เก็บข้อมูลจากประชากรผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นกว่า 120,000 คน ตั้งแต่ปี 2013 เป็นต้นไป โดยผู้เขียนได้สรุปไว้ว่า สุขภาพของผู้สูงอายุนั้นไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญแค่เพียงการพัฒนาสวัสดิการของมนุษย์เท่านั้น แต่ความสุขนั้นเป็นองค์ประกอบของการเพิ่มของสุขภาพที่ดีขึ้น รวมไปถึงอายุที่ยืนยาวของผู้สูงอายุอีกด้วย โดยในงานวิจัยดังกล่าวได้พบความสัมพันธ์ของการจัดสรรเงินบำนาญกับความสุขที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์ และความสุขจะเพิ่มมากขึ้นถ้าผู้รับสิทธิประโยชน์เป็นผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางและ/หรือเป็นผู้มีรายได้น้อย

ประสบการณ์จากประเทศในทวีปอเมริกาใต้

ประเทศชิลี (ข้อมูลทั่วไปและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง)

ประเทศชิลีเริ่มมีระบบบำนาญให้กับประชาชนในปี 1981 ในช่วงแรกของระบบบำนาญของประเทศชิลีเป็นการให้บริษัทเอกชนเข้ามาดูแลในระบบการสมทบด้วยตนเอง (Defined-contribution) โดยพนักงานทุกคนที่ทำงานในระบบจะต้องนำเงิน 10% ของรายได้เข้าบัญชีบำนาญของตนเอง และในเงินจำนวนดังกล่าวจะถูกแบ่งไปให้กับกองทุนประกันสุขภาพของผู้พิการ รวมไปถึงค่าธรรมเนียมสำหรับบริษัทเอกชนที่บริหารกองทุนบำนาญของผู้สมทบ โดยอายุสำหรับการเกษียณในชิลีสำหรับผู้ชายจะอยู่ที่ 65 ปี และ 60 ปี สำหรับผู้หญิง โดยระดับของเงินที่ผู้สมทบจะได้หลังจากการเกษียณจะไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของเงินที่ร่วมสมทบมาตลอดช่วงการทำงาน แต่จะเป็นการกำหนดโดยอิงจากค่าครองชีพและระดับของเงินเฟ้อในแต่ละปีจากบริษัทประกันผู้ประกันตนจะได้รับเงินหลังจากการเกษียณอายุก็ต่อเมื่อทำงานและจ่ายเงินเข้ากองทุนมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี รัฐบาลของประเทศชิลีในช่วงแรกของการตั้งกองทุนบำนาญได้จัดตั้งบริษัทขึ้นมาดูแลกองทุนบำนาญของประชาชนในชื่อ “administradoras de fondos de pensiones หรือ AFPs” โดยประชาชนทุกคนที่มีรายได้ต้องสมัครเข้ากองทุนบำนาญ และจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้กับบริษัท AFPs อีกด้วย อย่างไรก็ตามระบบบำนาญดังกล่าวยังไม่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน จากการทบทวนวรรณกรรมของ Bril-Mascarenhas (2019) ได้กล่าวไว้ว่า มีงานวิจัยที่ได้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับมุมมองของประชาชนต่อคุณภาพของระบบบำนาญในประเทศชิลีในปี 2000 มากกว่า 50% ของวัยทำงานที่ได้สมทบเงินเข้ากองทุนฯ มองว่าระบบบำนาญมีคุณภาพที่ “แย่มาก” และมีเพียงแค่ 6% เท่านั้นที่มองว่าระบบบำนาญมีคุณภาพที่ดี

หลังจากนั้นในปี 2008 รัฐบาลชิลีก็ได้มีการปรับปรุงระบบบำนาญครั้งใหญ่โดยปรับปรุงจากระบบบำนาญที่ไม่ได้จัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชนบางกลุ่ม ถ้าในช่วงการทำงานกลุ่มคนเหล่านั้นไม่ได้สมทบเงินเข้าระบบ หรือแม้กระทั่งผู้ที่มีรายได้น้อยก็ถูกเพิกเฉยและกีดกัออกจากกรรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนบำนาญจากรัฐเช่นเดียวกัน โดยระบบบำนาญในรูปแบบใหม่นั้นจะยึดหลักการหลักอยู่ 2 หลักการ คือ 1. การจัดสรรเงินบำนาญโดยไม่ต้องสมทบ (The introduction of a non-contributory pension system) และ 2. เจ็อนไซที่จะลดค่าธรรมเนียมการบริหารกองทุนบำนาญ (An auction mechanism designed to reduce administrative charges)

ในหลักการที่ 1 จะเป็นการริเริ่มระบบที่เรียกว่า Solidarity Pension System (SPS) โดยเป็นการจัดสรรเงินบำนาญจากวัยทำงานที่มีรายได้สูงสุดที่ 20% ที่จ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญไปให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยที่สุด 60% ในประเทศ ตามหลักการแล้วระบบดังกล่าวเป็นระบบแบบไร้การสมทบจากผู้รับสิทธิประโยชน์ ทุกคนสามารถเข้าถึงสวัสดิการบำนาญนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ (Formal- and informal-sector) แรงงานในเมืองหรือต่างจังหวัด (Urban and rural) หรือการจ้างงานตนเอง (Self-

employed) ก็ได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เงินบำนาญจะถูกจัดสรรให้กับแรงงานผู้ที่มีรายได้น้อยเท่านั้น มากไปกว่านั้นระบบบำนาญในประเทศชิลีหลังจากการปฏิรูปในปี 2008 จะให้ความสำคัญกับแรงงานที่ต้องดูแลเด็กเล็กหรือผู้สูงอายุโดยแรงงานกลุ่มดังกล่าวจะได้ลดหย่อนจำนวนเงินที่ต้องสมทบเข้ากองทุนบำนาญ

หลักการที่ 2 จะเป็นการลดค่าธรรมเนียมนิยมของบริษัทที่ดูแลกองทุนบำนาญของแรงงาน การปฏิรูประบบบำนาญครั้งนี้จะกำหนดให้บริษัทในกลุ่ม AFPs ลดค่าธรรมเนียนิยมการบริหารกองทุนลงเป็นระยะเวลา 18 เดือน แต่ภายหลังจากระยะเวลาดังกล่าวบริษัทก็สามารถปรับค่าธรรมเนียนิยมขึ้นไปในระดับปกติได้ โดยสรุปจากงานวิจัยของ Bril-Mascarenhas & Maillat (2019) ได้กล่าวไว้ว่าหลังจากการปฏิรูประบบบำนาญในประเทศชิลีในปี 2008 ได้ส่งผลลัพธ์หลัก ๆ อยู่สามประการ ได้แก่ 1. ลดความยากจน 2. สร้างระบบประกันรายได้ให้กับผู้สูงอายุ และ 3. กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ

คณะวิจัยได้สรุปบทเรียนระบบบำนาญจากต่างประเทศจากทั้งสิ้น 5 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศจากฝั่งยุโรป คือประเทศเดนมาร์กและประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศจากฝั่งเอเชีย คือประเทศเกาหลีใต้และประเทศญี่ปุ่น และสุดท้ายประเทศชิลี จากทวีปอเมริกาใต้ โดยแบ่งออกเป็นสองหัวข้อ 1) สรุปแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) จากต่างประเทศ และ 2) ผลกระทบเชิงบวกจากระบบบำนาญในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 สรุปแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) จากต่างประเทศ

ประเทศ	รายละเอียด
เดนมาร์ก	เนื่องจากในประเทศเดนมาร์กมีการเก็บภาษีทุกรูปแบบในระดับที่สูงจึงสามารถจัดสรรสวัสดิการที่ดีให้กับประชาชนได้ โดยรัฐบาลจะจัดสรรระบบบำนาญออกเป็น 2 ลำดับชั้น ในลำดับแรกรัฐบาลจะจัดสรรบำนาญให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 67 ปีขึ้นไปแบบถ้วนหน้า (Universalism) และจะใช้ระบบ mean-testing (Selectivism) เพื่อเพิ่มเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น
เนเธอร์แลนด์	ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีระบบบำนาญที่ดีที่สุดในโลกในปี 2020 โดยระบบบำนาญในประเทศจะประกอบไปด้วย 3 ระบบ ระบบแรกจะเป็นการจัดสรรสวัสดิการของเงินบำนาญจากภาครัฐในรูปแบบเท่าเทียม (Universalism) ระบบที่สองเป็นระบบบำนาญจากหน่วยงาน โดยแรงงานชาวเนเธอร์แลนด์กว่า 96% เข้ามาอยู่ในระบบนี้เนื่องจากระบบดังกล่าวเป็นแบบกึ่งบังคับ (Quasi-mandatory) และระบบสุดท้ายเป็นรูปแบบสมัครใจ โดยรายได้ของผู้เกษียณอายุประมาณ 95% จะมาจากระบบที่ 1 และ 2

ประเทศ	รายละเอียด
เกาหลีใต้	เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีระบบบำนาญพื้นฐานให้กับผู้สูงอายุที่เรียกว่า the national pension scheme (NPS) แต่ต้องเป็นผู้ที่ถูกจ้างงานในระบบเท่านั้น และในปี 2008 รัฐบาลเกาหลีใต้สร้างระบบบำนาญใหม่ที่ชื่อว่า the basic old-age pension (BOAP) เพื่อการจัดสรรเงินให้กับผู้สามารถพิสูจน์ว่าตนเองมีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดและต้องมีอายุมากกว่า 65 ปี โดยในปี 2014 กองทุน BOAP ได้เปลี่ยนชื่อไปเป็น the basic pension (BP) และได้เพิ่มสิทธิประโยชน์ของเงินบำนาญจาก 85,000 วอน (2,800 บาท) ไปเป็น 200,000 วอน (6,700 บาท) ต่อเดือน
ญี่ปุ่น	รัฐบาลญี่ปุ่นมีการจัดสรรกองทุนบำนาญพื้นฐานเพื่อประชาชน (National pension plan: NA) โดยประชาชนทุกคนจะได้เงินเดือนละ 50,000 เยนหรือประมาณ 16,000-17,000 บาทต่อเดือน โดยประชาชนทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญดังกล่าวเดือนละ 16,590 เยน (ประมาณ 4,000 บาท) ต่อเดือน ถึงอย่างไรก็ตาม ถ้าประชาชนชาวญี่ปุ่นสามารถยืนยันได้ว่าตนเองมีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้ก็สามารถขอลดหย่อนหรือปฏิเสธการจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ ได้ รวมไปถึงข้อเสนอแนะทางรายได้ที่ว่า รายได้ที่ดีที่สุดในการนำเข้ากองทุนบำนาญคือภาษีมูลค่าเพิ่ม
ชิลี	หลังจากปี 2008 รัฐบาลชิลี ปรับระบบบำนาญในรูปแบบใหม่โดยยึดหลักการการจัดสรรเงินบำนาญให้กับประชาชนทุกคนโดยไม่จำเป็นต้องสมทบเงินเข้ากองทุน ในหลักการนี้จะเป็นการริเริ่มระบบที่เรียกว่า Solidarity Pension System (SPS) โดยจะเป็นการจัดสรรเงินบำนาญจากวัยทำงานที่มีรายได้สูงสุด <u>20%</u> ที่จ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญไปให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยที่สุด <u>60%</u> ในประเทศ ตามหลักการแล้วระบบดังกล่าวเป็นระบบแบบไร้การสมทบจากผู้รับสิทธิประโยชน์ ทุกคนสามารถเข้าถึงสวัสดิการบำนาญนี้ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญมากในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ตารางที่ 2.3 สรุปผลกระทบเชิงบวกจากระบบบำนาญในต่างประเทศ

ประเทศ	รายละเอียด
เดนมาร์ก	<p>กองทุนบำนาญในประเทศเดนมาร์กสามารถ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เพิ่มความมั่งคั่งให้กับผู้เกษียณอายุและเป็นเครื่องมือในการกระจายความมั่งคั่งระหว่างผู้ที่มีฐานะดีและฐานะยากจน 2) ลดความเหลื่อมล้ำในประเทศ 3) เพิ่มเงินออมให้กับผู้สูงอายุในการใช้จ่ายใช้สอยในชีวิตประจำวันและในยามฉุกเฉิน 4) ช่วยกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศของกลุ่มผู้สูงอายุ

ประเทศ	รายละเอียด
เนเธอร์แลนด์	<p>กองทุนบำนาญในประเทศเนเธอร์แลนด์สามารถ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เพิ่มเงินออมไม่เพียงแคในกลุ่มผู้สูงอายุ แต่ยังเพิ่มเงินออมให้แก่ครอบครัวของผู้สูงอายุ เช่นเดียวกัน 2) ช่วยลดภาระทางด้านหนี้สินในกลุ่มผู้สูงอายุและครอบครัว 3) เพิ่มความสามารถในการตัดสินใจของผู้สูงอายุในการหยุดทำงานหลังการเกษียณอายุได้ 4) ช่วยลดอุบัติเหตุจากการ (จำเป็นที่จะต้อง) ทำงานภายหลังจากการเกษียณอายุ
เกาหลีใต้	<p>กองทุนบำนาญในประเทศเกาหลีใต้สามารถ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ช่วยลดความยากจนในครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ 2) ช่วยลดการส่งผ่านความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น 3) เพิ่มความสามารถในการบริโภคภาคครัวเรือน 4) เพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครอบครัว 5) พัฒนาสุขภาพทางร่างกายของผู้สูงอายุผ่านการเลือกบริโภคอาหารที่มีคุณภาพที่ดีขึ้น รวมไปถึงการเลือกที่พักอาศัยที่ดีขึ้น 6) เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงยาและการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพมากขึ้น 7) ลดความพยายามในการฆ่าตัวตายของกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอาการเครียดหรือซึมเศร้าจากความยากจน
ญี่ปุ่น	<p>กองทุนบำนาญในประเทศญี่ปุ่นสามารถ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและผู้สูงอายุในกลุ่มฐานะอื่น ๆ 2) ลดความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ 3) เพิ่มความเท่าเทียมในกลุ่มผู้สูงอายุในการดำรงชีวิตในสังคม 4) เพิ่มความสุขให้กับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนผ่านการเพิ่มความสามารถในการใช้จ่ายใช้สอย 5) พัฒนาสุขภาพของกลุ่มผู้สูงอายุให้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลโดยตรงต่ออายุที่ยืนยาว
ชิลี	<p>กองทุนบำนาญในประเทศชิลีสามารถ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ลดความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ ผ่านการสร้างระบบประกันรายได้ในกลุ่มผู้สูงอายุ 2) กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ 3) เพิ่มความเท่าเทียม โดยการลดช่องว่างระหว่างผู้ที่มีฐานะร่ำรวย-ผู้ที่มีฐานะยากจน

2.2 ภาพรวมระบบบำนาญในประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2496 แต่มีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อ พ.ศ. 2525 หลังจากเข้าร่วมการประชุมสมัชชาผู้สูงอายุโลก มีการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุเกิดขึ้นหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย สมาคมคลังปัญญาผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาผู้ประกอบการผู้สูงอายุและองค์กรเอกชนอีกหลายหน่วยงาน ส่วนมากเน้นการให้ความช่วยเหลือ

พัฒนาการระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ยุคสมัย คือ (1) ระหว่าง พ.ศ. 2475-2499 (2) ช่วง พ.ศ. 2500-2534 และ (3) ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ด้วยเหตุที่สังคมไทยมีค่านิยมเรื่องการมีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และมีความเชื่อในเรื่องความกตัญญู ละบาปบุญคุณโทษ ระบบสวัสดิการจึงถูกริเริ่มขึ้นมาโดย ตั้งอยู่บนแนวคิดแบบ “บรรเทาปัญหา” (Residual Model of Social Welfare) โดยมีรัฐเป็นผู้ส่งความช่วยเหลือให้แก่ กลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ กลุ่มคนที่พึ่งตนเองไม่ได้ ในปี พ.ศ.2483 จึงได้มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบด้านการจัดสวัสดิการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ รวมทั้งผู้สูงอายุด้วย ปรัชญาพื้นฐาน 3 ประการที่ใช้เป็นแนวในการจัดสวัสดิการสังคมได้แก่แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) แนวคิดว่าด้วยความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) และแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2550) การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 และปรากฏอยู่ในกรอบการปฏิบัติงานของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545- 2564) ด้วยแม้ว่าระบบสวัสดิการที่รัฐมอบให้จะช่วยทำให้ปัญหาของผู้สูงอายุได้รับการบรรเทาแต่ระบบสวัสดิการแบบบรรเทาปัญหานี้ไม่ได้ช่วยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเกิดความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเอง ความต้องการการสงเคราะห์จึงเพิ่มมากขึ้น รัฐเองก็ยากที่จะตอบสนองได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งยังทำให้สังคมเกิดทัศนคติทางลบต่อกลุ่มผู้รับบริการ คือ การถูกมองว่าเป็นภาระของสังคม เป็นคนไร้ค่า ขาดศักดิ์ศรี (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2550) ต่อมาสวัสดิการที่รัฐจัดให้จึงได้เปลี่ยนแนวคิดมาเป็นการลดการพึ่งพิงจากสถาบัน (De-institutionalization) สร้างความตระหนักถึงการพึ่งตนเอง และให้ความสำคัญกับปัจเจกชนว่ามีสิทธิเสรีภาพในการเลือกใช้บริการ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2565 จึงพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อว่า ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม และสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด ชุมชน และครอบครัว ต้องเป็นหลักในการให้การดูแลแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพา โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบระบบบริการเสริม อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจัดบริการของรัฐในระยะหลังนี้ยังคงเน้นที่การให้ความช่วยเหลือในปัจจัยพื้นฐาน (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2543)

ระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากกรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันเป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) โดยการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และ/หรือ ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ ซึ่งผลการดำเนินงานการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ประสบปัญหาในหลายด้าน ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

นัก (ทรงธรรม สวณีย์ 2540; วิยะดา ตีระแพทย 2542; วรเวศม์ สุวรรณระดา 2550) ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณให้เพิ่มจำนวนบุคคลที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังมีปัญหาในกระบวนการคัดเลือกผู้สูงอายุในประเด็นที่คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีอยู่ และปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการดำเนินงาน (นลินี โลชิงชัยฤทธิ 2549)

ตารางที่ 2.4 ภาพรวมระบบบำนาญผู้สูงอายุในประเทศไทย

โครงการ	กลุ่มที่มีสิทธิได้รับบำนาญ	ขอบเขตของโครงการ	ปัจจัยพิจารณา (อัตราการจ่ายเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
ชั้น 0: ฐานบำนาญ			
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	พลเมืองไทยที่ไม่ได้รับบำนาญข้าราชการ	ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ (สนับสนุนโดยเงินภาษี)	การจ่ายเงินสมทบ: ไม่มี สิทธิประโยชน์: ระหว่าง 600 ถึง 1,000 บาทต่อเดือน ขึ้นอยู่กับอายุของผู้ได้รับบำนาญ อายุขั้นต่ำที่จะได้รับบำนาญ: 60 ปี
ชั้น 1: การประกันทางสังคม			
กองทุนประกันสังคม มาตรา 33	ลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน ยกเว้นบางกลุ่ม เช่น แรงงานฤดูกาล และแรงงานทำงานบ้าน	โครงการภาคบังคับที่ต้องจ่ายเงินสมทบแบบกำหนด ประโยชน์ทดแทน (สะสมเงินสำรองบางส่วน)	อัตราการจ่ายเงินสมทบ: ร้อยละ 7 (ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 3 นายจ้างจ่ายร้อยละ 3 รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1) สำหรับสิทธิประโยชน์ 2 กรณี (กรณีบำนาญชราภาพ และสงเคราะห์บุตร เงินสมทบร้อยละ 0.65 จัดสรรให้ กรณีสงเคราะห์บุตร) สิทธิประโยชน์: ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี (180 เดือน) จึงจะได้รับบำนาญ (ผู้ที่จ่ายน้อยกว่าระยะเวลาจะได้รับเงินเป็นก้อน) บำนาญที่ได้รับคำนวณโดยใช้ฐานค่าเฉลี่ยเงินเดือน 5 ปี ย้อนหลัง อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี
กองทุนประกันสังคม มาตรา 39	บุคคลผู้เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33	โครงการภาคสมัครใจที่ต้องจ่ายเงินสมทบแบบกำหนด ประโยชน์ทดแทน (สะสมเงินสำรองบางส่วน)	การจ่ายเงินสมทบ: อัตราคงที่ 432 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 9 ของฐานเงินเดือน 4,800 บาท) สิทธิประโยชน์: คำนวณโดยใช้สูตรเดียวกันกับมาตรา 33 อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี

โครงการ	กลุ่มที่มีสิทธิได้รับบำนาญ	ขอบเขตของโครงการ	ปัจจัยพิจารณา (อัตราการจ่ายเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
ระดับ 2: โครงการเสริม			
กองทุนประกันสังคม มาตรา 40	บุคคลที่ไม่ได้รับการประกันจาก โครงการบำนาญแบบบังคับอื่น ๆ	โครงการแบบสมัครใจที่ต้องจ่ายเงินสมทบโดยกำหนด อัตราเงินสมทบ	<p>การจ่ายเงินสมทบ: 100 บาทต่อเดือน และภาครัฐสมทบเพิ่ม 50 บาท (ทางเลือกที่ 2) หรือ 300 บาทต่อเดือน โดยภาครัฐสมทบเพิ่ม 150 บาท (ทางเลือกที่ 3) ผู้ประกันตนสามารถจ่ายเงินสมทบได้ถึง 1,000 บาทต่อเดือน (ส่วนที่ภาครัฐสนับสนุนสูงสุดจะอยู่ที่ 150 บาทต่อเดือน)</p> <p>สิทธิประโยชน์: ได้เป็นก้อนคำนวณจากการจ่ายเงิน สมทบรายเดือน (จ่ายโดยบุคคลและส่วนที่รัฐสนับสนุน) คูณจำนวนเดือน และบวกดอกเบี๋ย</p> <p>อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี</p>
กองทุนการออมแห่งชาติ	บุคคลที่ไม่ได้รับการประกันจาก โครงการบำนาญแบบบังคับอื่น ๆ	โครงการภาคสมัครใจแบบกำหนดเงินสมทบ	<p>การจ่ายเงินสมทบ: 50-13,200 บาทต่อปี รัฐบาลจ่ายสมทบ 600 หรือ 960 หรือ 1,200 บาทต่อปี ขึ้นอยู่กับ อายุของสมาชิก</p> <p>สิทธิประโยชน์: มูลค่าของของบำนาญจะคำนวณจาก เงินออมทั้งหมด (รวมดอกเบี๋ย) หารด้วย 240 (12 เดือน คูณ 20 ปี) โดยจำนวนเงินขั้นต่ำที่ได้รับคือ 600 บาทต่อเดือน ซึ่งจะหมดอายุเมื่อเงินออมหมดลงหากผู้ได้รับบำนาญเสียชีวิตก่อนอายุ 80 ปี เงินที่เหลือทั้งหมดจะจ่ายให้กับทายาท</p> <p>อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี การจ่ายเงินเป็นก้อนสามารถ ทำได้ก่อนอายุ 60 ปี หากผู้ออมมีความพิการ ในกรณีนี้ผู้ออมถอนตัวจากโครงการก่อนอายุ 60 ปี ผู้ออมสามารถได้รับเงินก้อน (ในกรณีที่ผู้ออมจ่ายเงินสมทบไว้เท่านั้น รวมกับดอกเบี๋ย แต่ไม่ได้ส่วนที่รัฐจ่ายสมทบ)</p>
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (บริหารโดยเอกชน)	โครงการสำหรับ ลูกจ้าง เป็น โครงการแบบสมัครใจที่จัดตั้งโดย นายจ้าง	โครงการภาคสมัครใจแบบกำหนดเงินสมทบ	<p>การจ่ายเงินสมทบ: ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบ ระหว่างร้อยละ 2 ถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือนของลูกจ้าง</p> <p>สิทธิประโยชน์: จ่ายเป็นก้อนตามจำนวนเงินสมทบที่ สะสมไว้ พร้อมกับผลตอบแทนจากการลงทุนที่หักค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว อาจได้</p>

โครงการ	กลุ่มที่มีสิทธิได้รับบำนาญ	ขอบเขตของโครงการ	ปัจจัยพิจารณา (อัตราการจ่ายเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
			ผลประโยชน์ทางภาษีที่หลากหลาย ทั้งในส่วนเงินสมทบ และเมื่อได้รับสิทธิประโยชน์ อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี (เมื่อถอนเงินก่อนอายุเกษียณ จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี)
โครงการสำหรับข้าราชการ			
บำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	ข้าราชการ	โครงการแบบไม่ต้องจ่ายเงิน สมทบ โดยกำหนดประโยชน์ทดแทน (ได้เงินสนับสนุนจากเงินภาษี)	การจ่ายเงินสมทบ: ไม่มี สิทธิประโยชน์: ผู้ซึ่งมีอายุราชการครบ 25 ปี จะได้รับสิทธิประโยชน์โดยคำนวณจากจำนวนปีที่ทำงาน และ อัตราเงินเดือนสุดท้าย (หากเป็นสมาชิกตั้งแต่ปี 2540 คำนวณจากค่าเฉลี่ยเงินเดือน 60 เดือนสุดท้าย) ผู้ที่รับราชการระหว่าง 10-25 ปีจะได้รับเงินก้อน อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี
กองทุนบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ	ข้าราชการ	โครงการภาคบังคับแบบจ่ายเงินสมทบ โดยกำหนดอัตราเงินสมทบ	การจ่ายเงินสมทบ: ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 15 ของเงินเดือนลูกจ้าง (การจ่ายเงินสมทบมากกว่าร้อยละ 3 สามารถทำได้ตามความสมัครใจ) รัฐบาลสนับสนุนรวมร้อยละ 5 สิทธิประโยชน์: เมื่อเกษียณอายุ ผู้เกษียณอายุสามารถถอนเงินเต็มจำนวนเงินที่ออมไว้ได้เป็นก้อนโดยไม่เสียภาษี หรือแบ่งจำนวนถอนได้ อายุเกษียณขั้นต่ำ: 60 ปี

ที่มา: กฎหมายและเอกสารของสำนักงานประกันสังคม และ World Bank (2012), ILO (2016), IMF (2019a), Paitoonpong et al. (2016) and Ratanabanchuen (2019) อ้างใน ILO (2022)

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสิ่งหนึ่งที่กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งเห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ และครอบครัวในชุมชนเพื่อจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาเดือดร้อนในด้านต่างๆ โดยกระทรวงการคลังได้อนุมัติหลักการ

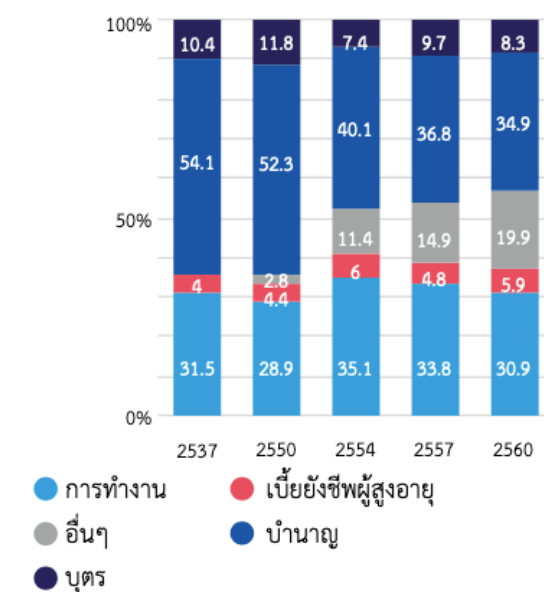
เบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวเป็นเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุคนละ 200 บาทต่อเดือนจนตลอดชีพ และรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง จนได้เพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มมากขึ้นทุกปี จนถึงปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้เพิ่มเงินพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอยให้แก่ผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพอีก คนละ 100 บาท ต่อคนต่อเดือน รวมเงินเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับคนละ 300 บาทต่อเดือนจนตลอดชีพ และเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจาก 300 บาท เป็น 500 บาท เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจขณะนั้น ต่อมาในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุอีกครั้งเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ เพราะสินค้ามีราคาแพงขึ้น จึงได้ปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยปรับเป็นขั้นบันไดดังนี้ ผู้สูงอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 600 บาท เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 70-79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 700 บาท เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 80-89 ปี จะได้รับเดือนละ 800 บาท และผู้สูงอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินเดือนผู้สูงอายุเดือนละ 1,000 บาท

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ กรมประชาสงเคราะห์จะขออนุมัติเงินประจำงวดไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อโอนเงินงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ไปยังสำนักงานคลังจังหวัดทั่วประเทศ และให้สำนักงานประชาสงเคราะห์ประจำจังหวัดจัดทำใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณแทนกัน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดทำหน้าที่วางฎีกาการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 โดยสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดมีหน้าที่ติดตามเร่งรัดผลการดำเนินงาน และรายงานกรมประชาสงเคราะห์ทุกเดือน และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา สำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2549) และในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกนโยบายเร่งด่วนด้านสังคมและคุณภาพชีวิตด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 500 บาทต่อเดือน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา โดยได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และได้จัดสรรงบประมาณมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเบิกจ่ายให้ผู้สูงอายุเป็นรายเดือน

ความครอบคลุม และประสิทธิภาพของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

จากข้อมูลการสำรวจผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดย Teerawichitchainan (2019) พบว่ามีความครอบคลุมประชากรผู้สูงอายุส่วนใหญ่แต่ยังไม่เพียงพอ ส่วนที่ตกหล่นจากความคุ้มครอง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะ ผู้สูงอายุในครัวเรือนที่มีฐานะดีอาจตัดสินใจไม่ขอใช้สิทธิเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีอีกกลุ่มที่ตกหล่นคือกลุ่มที่อายุไม่สูงมาก

ถึงแม้เป็ยยังชีพผู้สูงอายุจะมีความครอบคลุมสูง แต่ในเรื่องของระดับของสิทธิประโยชน์ของเป็ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในระดับต่ำ และไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ ข้อมูลของ Teerawichitchainan (2019) แสดงให้เห็นว่าระดับสิทธิประโยชน์ (ระหว่าง 600 ถึง 1,000 บาทต่อเดือน) นั้น ต่ำกว่าเส้นความยากจนของไทยอย่างมีนัยสำคัญ (2,763 บาทต่อเดือนในปี พ.ศ. 2562) และยังคงน้อยกว่าเส้นความยากจนระหว่างประเทศซึ่งอยู่ที่ 5.50 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (2,046 บาทต่อเดือน) (อัตรานี้เป็นเส้นที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับบน ในขณะที่สิทธิประโยชน์ต่ำสุด อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนขั้นรุนแรงระหว่างประเทศ คือ 1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน หรือ 707 บาทต่อเดือน) ซึ่งมักใช้เป็นค่าเสนออ้างอิงสำหรับกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ ระดับสิทธิประโยชน์ของเป็ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ในกลุ่มสิทธิประโยชน์ที่ต่ำที่สุดในโลกเมื่อเปรียบเทียบกับจีดีพีต่อหัว ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 3 (LIO,2565)



ที่มา: (Teerawichitchainan et al., 2019)

ภาพที่ 2.3 แหล่งรายได้ผู้สูงอายุ ระหว่างปี พ.ศ.2537 ถึง พ.ศ.2560

ถึงแม้ว่าจำนวนเงินดังกล่าวจะน้อยแต่มีงานวิจัยหลายชิ้นชี้ตรงกันว่าเป็ยยังชีพผู้สูงอายุยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ ในปี พ.ศ.2560 ผู้สูงอายุ 1 ใน 5 ของไทยรายงานว่าเป็ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นแหล่งรายได้หลัก ซึ่งเป็นสถิติที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่ายังมีกลุ่มผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนไม่น้อยซึ่งมีทางเลือกแหล่งรายได้ที่จำกัด ถึงรายได้จากเป็ยยังชีพจะเป็นส่วนที่น้อยนิดนำมาใช้ประทังความจำเป็นในชีวิตได้บ้าง รองจากเงินบำนาญ และการต้องทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการทำงาน แนวโน้มที่ผู้สูงอายุจะต้องทำงานต่อไปเมื่อถึงวัยเกิน 60 ปี จะมีสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ผลการศึกษาของ วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ (2562) ฤชงค์ เสนานุช และ ธนาชัย สุนทรอนันต์ชัย (2562) และสมศักดิ์ อมรสิริพิงศ์ และคณะ (2562) พบว่า ผู้สูงอายุชุมชนเขตชนบท ชุมชนเขตเมือง และชุมชนเขตเศรษฐกิจมีความเหลื่อมล้ำในมิติเศรษฐกิจ และพบว่าสาเหตุของความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในแต่ละภูมิภาคมีความรุนแรงมากน้อยต่างกัน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยพื้นฐานฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวตั้งแต่กำเนิด (เกิดในครอบครัวฐานะร่ำรวยหรือยากจน) ซึ่งจะส่งผลต่อการได้รับโอกาสในการพัฒนาทักษะความรู้และโอกาสในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ให้กับตนเองและครอบครัวไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งปัจจัยด้านโครงสร้างเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค และปัจจัยด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกัน จึงทำให้ประชากรในแต่ละภูมิภาคได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ข้อมูลที่เราเห็นว่าผู้สูงอายุจำนวนมากเกือบร้อยละ 30 ยังคงทำงานเลี้ยงชีพก็อาจเป็นสิ่งสะท้อนว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาจจะไม่มีเงินออมเพียงพอต่อการเกษียณ และมีความจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

กองทุนประกันสังคม

การประกันสังคม คือ การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มของสมาชิกที่มีรายได้ และจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อรับผิดชอบในการเฉลี่ยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาล และมีการทดแทนรายได้อย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยมีแนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคม เริ่มในปี พ.ศ. 2477 โดยคณะราษฎร แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเนื่องจากประชาชนยังไม่รู้จัก และไม่เข้าใจระบบดังกล่าวว่ามีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไร ต่อมา สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชน แต่ยังไม่มีการทูลเกล้าฯ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมาย จึงทำให้กฎหมายนี้ไม่มีผลบังคับใช้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมออกมาใช้ บังคับกำหนดให้ระบบประกันสังคมช่วยเหลือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย คือ สมาชิกผู้จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคม โดยเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายดังกล่าวใน 7 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยออกจากงาน กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน โดยกองทุนประกันสังคมอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

การประกันสังคม จึงหมายถึงการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการเพื่อรับผิดชอบในการเฉลี่ยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วย ตาย ทุพพลภาพ ที่ไม่ใช่จากการทำงาน การคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาล และมีรายได้อย่างต่อเนื่องโดยนายจ้าง ลูกจ้าง และ รัฐบาล เป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

อนึ่ง ระบบประกันสังคมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศเยอรมนีในช่วง ค.ศ. 1883-1889 โดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อนำไปดำเนินการกรณีเจ็บป่วย ต่อมา มีการประกันกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ซึ่งดำเนินการโดยสมาคมนายจ้าง ส่วนการประกันทุพพลภาพและการประกันกรณีชราภาพบริหารจัดการโดยส่วนภูมิภาค ด้วยการมีส่วนร่วมจาก 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล มีการบริหารเงินโดยใช้วิธีการจัดเก็บจากเงินสมทบ และเป็นระบบบังคับสำหรับผู้ที่มีรายได้ ซึ่งมีการรับประกันผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ที่อยู่ในโครงการ ต่อมาได้แพร่หลายในประเทศแถบยุโรป ลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา ทวีปแอฟริกา เอเชีย และกลุ่มประเทศคาริบเบียน (เสกศักดิ์ จำเริญวงศ์, 2550 อังใน อารี ผสานสินธุวงศ์, 2556)

ปัญหาของระบบประกันสังคม

นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเพียงพอของกองทุนประกันสังคม มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และผลการศึกษามีข้อสรุปเดียวกัน คือ ในอนาคตเงินกองทุนประกันสังคมจะไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่สัญญาไว้กับผู้ประกันตนได้ โดยเฉพาะกรณีชราภาพ หมายความว่า ความหวังสูงสุดของแรงงานที่จะมีเงินบำนาญจากกองทุนทุกเดือนไว้ยังชีพหลังเกษียณ หลังจากอดออมมาหลายสิบปี อาจหายไปได้เพราะเงินหมดเสียก่อน (อินทัย พุทธาริ และ คณะ, 2564) ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของกองทุนที่ไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ตามสัญญา เกิดได้จากปัจจัยต่าง ๆ คือ

1) เพดานค่าจ้างในการจ่ายเงินสมทบไม่ได้ถูกปรับมาเป็นเวลานาน เพดานค่าจ้าง 15,000 บาทต่อเดือนนั้น เป็นอัตราที่กำหนดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ซึ่งขณะนั้นครอบคลุมจำนวนลูกจ้างถึงร้อยละ 98.8 แต่จากข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2563 พบว่าผู้ที่มีเงินเดือนมากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนมีสัดส่วนมากถึง 1 ใน 3 ขณะที่สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้อิงกับเงินเดือนกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร และค่าทำศพ เป็นต้น

2) อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป ปัจจุบันอัตราเงินสมทบรวมทั้ง 3 ฝ่าย อยู่ที่ร้อยละ 12.5 ของเงินเดือน ซึ่งต่ำกว่าอัตราเงินสมทบต้นทุน หรือ PAYG ค่อนข้างมาก อัตราเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมเป็นจำนวนเงินที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิประโยชน์

3) การกำหนดอายุผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพต่ำเกินไป (eligibility age) การกำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิขอรับเงินบำนาญได้ตั้งแต่อายุ 55 ปีนั้น เป็นการกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ซึ่งอายุขัยเฉลี่ยของคนไทยขณะนั้นอยู่ที่ 70 ปี แต่อายุขัยเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตามความก้าวหน้าทางสาธารณสุขจนถึง 87 ปี ในช่วงท้ายของประมาณการ ดังนั้น กองทุนประกันสังคมจึงต้องจ่ายเงินบำนาญนานขึ้น

และ 4) เพื่อให้มีความยั่งยืนในระยะยาวและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ควรพิจารณาการเปลี่ยนจากระบบ defined benefits เป็นระบบที่มีการกำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับไว้ชัดเจน โดยมีลักษณะ Pay-as-you-go (PAYG) ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรของประชากรรุ่นปัจจุบัน ฝายโอนไปให้ประชากรผู้สูงอายุ

โดยการใช้จ่ายระบบนี้ทำให้ไม่ต้องกำหนดเงินสมทบในอัตราสูงในระยะแรก เนื่องจากยังไม่มีเงินบำนาญออกไป เป็นระบบ defined contribution ซึ่งเป็นระบบที่ไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับ แต่มีการระบุเงินสมทบที่ต้องจ่ายไว้ชัดเจน โดยจำนวนเงินที่จะได้รับจะขึ้นอยู่กับเงินสมทบและผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุน เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น และเผยแพร่ผลการประเมินออกสู่สาธารณชนเพื่อสร้างความตระหนักและความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

กองทุนการออมแห่งชาติ

กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นโครงการสมัครใจแบบกำหนดอัตราเงินสมทบที่เริ่มดำเนินงานใน พ.ศ. 2554 ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากโครงการบำนาญหลังเกษียณอายุอื่น ๆ (กองทุนประกันสังคม บำนาญข้าราชการ เป็นต้น) และผู้ไม่มีงานทำ บุคคลสามารถจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 50 บาทต่อปี ถึงอัตราสูงสุดที่ 13,200 บาท ต่อปี โดยรัฐจะจ่ายสมทบในอัตราที่กำหนด ตามอายุของผู้จ่ายเงินสมทบ โดยเป็นอัตราดังนี้

- 600 บาทต่อปี สำหรับผู้มีอายุระหว่าง 15 ถึง 30 ปี
- 960 บาทต่อปี สำหรับผู้มีอายุระหว่าง 31 ถึง 50 ปี
- 1,200 บาทต่อปี สำหรับผู้มีอายุระหว่าง 51 ถึง 60 ปี

โดยเงินสมทบจะถูกนำไปลงทุน และกองทุนการออมแห่งชาติจะประกันผลตอบแทนขั้นต่ำของกองทุนที่อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของเงินฝาก 12 เดือน ที่กำหนดโดยธนาคารในประเทศไทย ซึ่งเงินเหล่านี้จะถูกแปลงเป็นเงินบำนาญเมื่ออายุครบ 60 ปี โดยให้บำนาญสูงสุด 20 ปี (อายุ 80 ปี) (Ratanabanchuen, 2019) ส่วนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกองทุนการออมแห่งชาติกับโครงการบำนาญอื่น ๆ ผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 จะต้องลาออกจากโครงการเพื่อเริ่มออมกับกองทุนการออมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติไม่ต้องลาออกจากกองทุนฯ เพื่อเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 (แต่สามารถหยุดการจ่ายเงินสมทบได้) ถึงแม้ว่ากองทุนการออมแห่งชาติจะขยายตัวอย่างรวดเร็วใน พ.ศ. 2562 แต่จำนวนผู้ออมนั้นกลับมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนอื่น ๆ สมาชิกใน พ.ศ. 2562 มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 6 ของประชากรผู้มีงานทำ หรือประมาณหนึ่งในสิบของแรงงานนอกระบบเท่านั้น

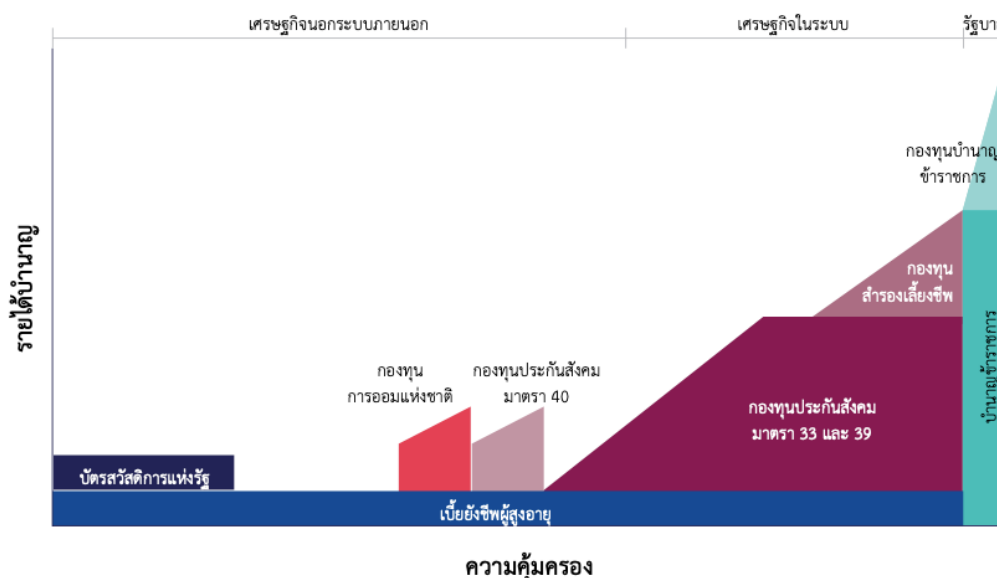
บำนาญข้าราชการ

บำนาญสำหรับข้าราชการมีสองระดับ ระดับแรก คือ โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาษี ซึ่งให้บำนาญตลอดชีวิตสำหรับข้าราชการที่มีอายุราชการเกิน 25 ปี และให้สิทธิประโยชน์เป็นเงินก้อนสำหรับข้าราชการที่มีอายุราชการ 10-25 ปี ข้าราชการที่เข้ารับราชการหลังปี 2540 จะได้ลงทะเบียนกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยอัตโนมัติ โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นโครงการแบบกำหนดเงินสมทบที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2539 สมาชิกสามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราระหว่างร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 15 ของ

เงินเดือน โดยภาครัฐจะจ่ายสมทบร้อยละ 5 ซึ่งเมื่อเกษียณอายุข้าราชการ ผู้ได้รับประโยชน์สามารถถอนเงินออกมาได้เป็นระยะ หรือถอนเป็นเงินก้อนแบบไม่เสียภาษี (Ratanabanchuen, 2019 อ้างใน ILO, 2565)

สิทธิประโยชน์ของบำนาญข้าราชการนั้นสูงกว่าโครงการอื่น ๆ ในระบบบำนาญอย่างชัดเจน แม้ระบบบำนาญข้าราชการจะได้รับการปฏิรูปใน พ.ศ. 2540 โดยส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดระดับสิทธิประโยชน์ แต่ข้าราชการที่มีอายุราชการเกิน 35 ปี ยังสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์สูงถึงร้อยละ 65 ของอัตราเงินเดือนสุดท้าย ซึ่งมากกว่าอัตราเงินทดแทนของผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตาม มาตรา 33 ในระยะเวลายาวนานเท่ากันถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ บำนาญข้าราชการไม่กำหนดเพดานเงินเดือนที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณสิทธิประโยชน์ ซึ่งต่างจากกองทุนประกันสังคม มาตรา 33 สิ่งที่ต้องพิจารณา คือ รายได้ของข้าราชการมีมูลค่าสูงกว่าภาคเอกชน และนอกจากบำนาญข้าราชการ สิทธิประโยชน์ที่เป็นเงินก้อนที่ได้จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการยังช่วยเพิ่มความเพียงพอของบำนาญสำหรับข้าราชการ

นอกจากนี้ ต้นทุนของบำนาญราชการถือว่ามีส่วนที่สูงในปัจจุบันและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต ค่าใช้จ่ายรายปี (สิทธิประโยชน์หลังเกษียณทั่วไป) ใน พ.ศ. 2562 เท่ากับ 202 พันล้านบาท หรือร้อยละ 1.2 ของจีดีพี เงินซึ่งจ่ายออกเป็นก้อนและเงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบให้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นอัตราส่วนร้อยละ 0.2 จากจีดีพีทั้งหมด ซึ่งตีความได้ว่าค่าใช้จ่ายรวมของบำนาญข้าราชการเท่ากับร้อยละ 1.4 ของจีดีพี ซึ่งมากกว่าต้นทุนของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถึงสามเท่า ถึงแม้ว่าจะคุ้มครองผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 5 ของประชากร เมื่อเปรียบเทียบกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ดูแลคุ้มครองผู้สูงอายุถึงร้อยละ 80 ของประชากร ไอเอ็มเอฟได้คาดการณ์ว่าต้นทุนของบำนาญข้าราชการจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.8 ของจีดีพี ใน พ.ศ. 2578 และเป็นร้อยละ 2.4 ของ จีดีพีใน พ.ศ. 2603 (IMF, 2019 อ้างใน ILO, 2565)



ภาพที่ 2.4 ความคุ้มครองในระบบบำนาญไทยปัจจุบัน

ที่มา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. 2565

ILO ได้ลองนำระดับเงินเดือนของข้าราชการมาวิเคราะห์ พบว่า รายได้โดยรวมของข้าราชการสูงกว่าผู้จ่ายเงินสมทบกรณีบำนาญกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 33 อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นที่สองคือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของ เงินเดือนข้าราชการในช่วงอายุ 55-59 ปี เมื่อพิจารณาว่าการคำนวณบำนาญทำโดยอ้างอิงค่าเฉลี่ยเงินเดือน 5 ปีสุดท้ายของอายุราชการ (หรือเงินเดือนสุดท้ายของผู้รับราชการก่อนปี 2540) ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าเงินเดือนที่เพิ่มสูงขึ้นในปีหลัง เป็นไปเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์จากระบบบำนาญอย่างชัดเจน ซึ่งทั้งสองตัวอย่างนี้ให้เห็นแง่มุมของความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำของระบบบำนาญในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน

งานศึกษาที่ผ่านมาทั้งของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ มีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันในประเด็นดังต่อไปนี้

เป็นระบบต่างคนต่างทำที่ขาดการบูรณาการ

แม้ว่าระบบบำนาญของไทยจะมีหลายระบบย่อยครอบคลุมคนหลากหลายกลุ่ม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้หลายระบบพร้อมกันก็ตาม แต่การดำเนินการนั้นมีลักษณะต่างคนต่างทำเช่นกัน คือการขาดการประสานงานและการร่วมมือระหว่างระบบ ซึ่งมีโอกาสส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบบำนาญในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเพียงพอของเงินบำนาญและความยั่งยืนของระบบ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2558) การออกแบบระบบการจัดการรายได้ยามชราของภาครัฐจำเป็นต้องคิดแบบบูรณาการ ผู้สูงอายุหนึ่งคนสามารถมีรายได้ยามชราภาพจากหลายระบบ การจะแก้ปัญหาเรื่องรายได้ผู้สูงอายุไม่เพียงพอจึงต้องเอาผู้สูงอายุเป็นตัวตั้งและมองที่รายได้รวมจากทุกระบบ ขณะที่ข้อเสนอที่ผ่านมามักจะมองแบบแยกส่วน เอาระบบหรือกองทุนเป็นตัวตั้ง และไม่ได้วิเคราะห์ว่าการปรับระบบ ก. จะส่งผลกระทบต่อระบบ ข. หรือไม่ หรือการสร้างระบบ ค. ขึ้นมาใหม่จะส่งผลกระทบต่อทั้งระบบ ก. และระบบ ข. ที่มีอยู่อย่างไร โดยก้าวแรกควรเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อวิเคราะห์ภาพใหญ่ ซึ่งมีกรอบความคิดครอบคลุมระบบทั้งหมด และมีอำนาจตัดสินใจว่า ระบบที่มีอยู่ของไทยควรปรับหรือเพิ่มตรงไหน เพื่อให้ระบบต่าง ๆ ส่งเสริมเติมเต็ม ไม่ซ้ำซ้อน มีความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวม ยกตัวอย่างเช่น กอช. และประกันสังคมมาตรา 40 ก็มีกลุ่มเป้าหมายเป็นลูกจ้างนอกระบบเหมือนกัน เมื่อกองทุนหนึ่งปรับกฎเกณฑ์ ก็มักจะมีผลกระทบกับอีกกองทุนหนึ่ง หรือหากจะมีการจัดตั้งการออมภาคบังคับเพิ่มเติมสำหรับลูกจ้างในระบบ ก็ควรวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าต้องการให้ระบบนี้มาเสริมหรือทดแทนระบบประกันสังคมเดิมที่มีอยู่อย่างไร กองทุนเหล่านี้ออกแบบเสมือนว่าแรงงานในระบบจะอยู่ในระบบทั้งชีวิต และแรงงานนอกระบบจะอยู่นอกระบบทั้งชีวิต แรงงานจำนวนไม่น้อยมีการโยกย้ายระหว่างการเป็นลูกจ้างในระบบและนอกระบบ (Wasi et al., 2021) โดยสำหรับกลุ่มที่มีการย้ายข้ามระบบ หากระยะเวลาส่งสมทบของแต่ละระบบไม่ยาวนานนัก ก็มีแนวโน้มที่จะได้เพียงเงิน

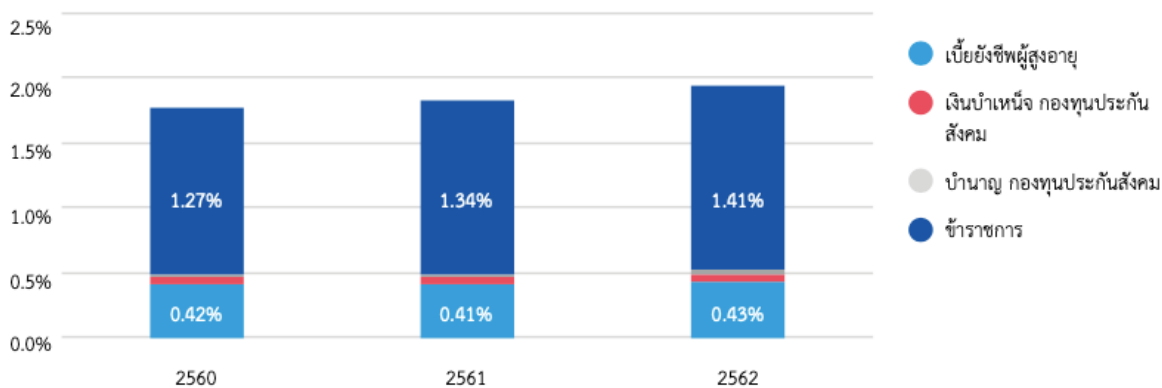
บำเหน็จเท่านั้น ซึ่งเงินนี้ไม่น่าจะเพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงชีวิตที่เหลือ การบูรณาการระบบจะช่วยแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ได้

ทั่วถึงแต่ยังไม่เพียงพอ

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบบำนาญที่ทำหน้าที่เป็นบำนาญขั้นพื้นฐานรองรับประชากรสูงอายุ แล้วก็ตาม แต่จำนวนเงินที่จัดสรรในปัจจุบัน ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพจะเห็นได้จากการ สสำรวจประชากรผู้สูงอายุเป็นระยะ ๆ พบว่า มีผู้สูงอายุยากจนที่อาศัยเบี้ยยังชีพเป็นรายได้หลัก และหากเทียบกับเส้นมาตรฐานต่าง ๆ วรรเวศม์ สุวรรณระดา (2558) ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และ คณะ (2562) ฤชงค์ เสนานุช และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย (2562) และ สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และคณะ (2562)

ค่าใช้จ่ายและสิทธิประโยชน์ของบำนาญข้าราชการสูงกว่าโครงการอื่น ๆ ในระบบบำนาญ

ในระบบบำนาญของไทย ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบบำนาญที่มากจนเกินไป ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ หากเราเอาค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุมาพิจารณาจะพบว่า ค่าใช้จ่าย ของบำนาญข้าราชการนั้นสูงที่สุด ในขณะที่เป็นประชากรกลุ่มที่น้อยที่สุด ดังปรากฏในภาพที่ 6 ค่าใช้จ่ายรวม ของบำนาญข้าราชการเท่ากับร้อยละ 1.4 ของจีดีพี ซึ่งมากกว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถึงสามเท่า ถึงแม้ว่าจะ คุ้มครองผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 5 ของประชากร เมื่อเปรียบเทียบกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ดูแลคุ้มครอง ผู้สูงอายุถึงร้อยละ 80 ของประชากร



ที่มา: กองทุนประกันสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง จากข้อมูลที่ใช้ในรายงานการศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

ภาพที่ 2.5 ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560 – 2562

ยังใช้วิธีการประกันจำนวนเงินบำนาญ/สิทธิประโยชน์ (Defined Benefits)

ประการที่สี่ หลายระบบยังใช้วิธีการประกันจำนวนเงินบำนาญ/สิทธิประโยชน์ (Defined Benefits) ซึ่งต้องพึ่งระมัดระวังอย่างยิ่งภายใต้การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุประชากรที่รวดเร็วและรุนแรงในยุค ปัจจุบัน หลายประเทศหาทางออกโดยปรับกลไกระบบบำนาญตามโครงสร้างประชากรและฐานะการเงินของ

กองทุน รวมถึงทยอยเปลี่ยนจากระบบบำนาญแบบกำหนดผลประโยชน์ (defined benefit) เป็นแบบกำหนดเงินสมทบ (defined contribution) เช่น สวีเดนปรับสูตรคำนวณการจ่ายเงินบำนาญตามโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ เนเธอร์แลนด์ออกกฎหมายไว้ว่า ถ้าสัดส่วนความเพียงพอของสินทรัพย์กองทุนต่อเงินบำนาญและผลประโยชน์ (coverage ratio) เหลือไม่ถึง 95% จะต้องปรับลดเงินบำนาญคนวัยเกษียณและเพิ่มอัตราเงินสมทบคนวัยทำงาน และเมื่อเดือนมิถุนายนนี้ รัฐบาลได้ข้อตกลงร่วมกับสหภาพแรงงานและนายจ้างว่าจะขยายอายุเกษียณต่ออายุขัยเฉลี่ยของประชากรที่เพิ่มขึ้นทุก 1 ปี โดยรัฐบาลมีแผนจะขยายอายุเกษียณเป็น 67 ปีภายในปี 2024 บราซิลปฏิรูประบบบำนาญครั้งใหญ่เพราะภาระรายจ่ายสวัสดิการบำนาญในปัจจุบันสูงเกิน 44% ของงบประมาณรัฐบาลหรือมีขนาดราว 9% ของ GDP โดยขยายอายุเกษียณออกไปอีก 9 ปี (ผู้ชาย 65 ปี และผู้หญิง 62 ปี) ลดสิทธิประโยชน์บำนาญ และเพิ่มอัตราการสมทบเงิน (ฐิติมา ชูเชิด 2565)

กองทุนประกันสังคมขาดความยั่งยืนในระยะยาว

ประการที่ห้า กองทุนประกันสังคมก็มีโอกาสขาดความยั่งยืนในระยะยาวได้จากการยืนยันของงานวิจัยหลายชิ้น (ILO, 2016; SSO, 2015) เพราะอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้เมื่อเปรียบเทียบกับเงินบำนาญที่ได้รับต่างกันเกินไป อนาคตประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งสัดส่วนจำนวนประชากรผู้รับบำนาญต่อประชากรวัยหนุ่มสาว (ที่แบกรับภาระเงินสมทบอยู่) 1 คนนั้นจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนและเป็นภาระที่มากยิ่งขึ้นของคนรุ่นใหม่ที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระ ดังนั้นระบบควรต้องค่อย ๆ ปรับเพิ่มอายุที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับบำนาญเต็มตัวสูตรบำนาญและอัตราสมทบควรจะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของกองทุน นอกจากนี้ การคำนวณฐานรายได้เพื่อนำมาคิดเงินบำนาญ ควรใช้รายได้เฉลี่ยทั้งชีวิตการทำงาน (ปรับเป็นมูลค่าจริง) แทนการใช้รายได้เฉลี่ยจาก 60 เดือนสุดท้าย สูตรปัจจุบันนั้นไม่ยุติธรรมสำหรับลูกจ้างกลุ่มที่มีรายได้ลดลงในช่วงท้าย (Wasi et al., 2021; World Bank, 2021)

จำเป็นต้องมีการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สูงขึ้น แต่ภายใต้เงื่อนไขแบบใด

ประเด็นสุดท้าย การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นน่าจะเป็นวิธีที่ช่วยครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนในรุ่นปัจจุบันได้ทันการที่สุด แต่อาจจะมีการพิจารณาว่าระดับที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด และสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต ระบบบำนาญบำนาญต่าง ๆ ที่มีอยู่และการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรเชื่อมโยงกัน เพื่อคัดกรองเงินช่วยเหลือให้ไปสู่เฉพาะผู้ที่ยังได้รับบำนาญไม่เพียงพอ และระบบดังกล่าวควรเป็นลักษณะถ่วงหน้าหรือไม่ หรือคนกลุ่มที่ได้รับบำนาญจากประกันสังคมในระดับที่สูงแล้ว ควรจะได้เบี้ยยังชีพในระดับที่ต่ำลงมา เช่น ข้อเสนอของ (ILO, 2021) รวมถึงรัฐอาจจะใช้วิธีสนับสนุนเบี้ยประกันให้คนกลุ่มรายได้ต่ำ เพื่อให้เข้ามาเป็นสมาชิกของระบบประกันได้ตั้งข้อเสนอของ (World Bank, 2021)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาระบบบำนาญของไทย

มีงานหลายชิ้นที่ทำการวิเคราะห์เชิงลึกถึงระบบบำนาญที่เหมาะสมกับประเทศและความเป็นไปได้ทางการเงิน การคลัง ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายสุดท้าย คือให้ผู้สูงอายุของไทยมีความมั่นคงและมีสุขภาวะทั้งทางกายและทางใจด้วยลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีประชากรทำงานในภาคทางการเป็นสัดส่วนต่ำ (ประมาณ 1 ใน 3 ของการจ้างงาน) ทำให้ระบบการเก็บภาษีรายได้จากประชากรวัยทำงานต่ำไปด้วย ดังนั้นระบบบำนาญที่หวังแหล่งรายรับจากภาษีรายได้ดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วจึงเกิดขึ้นได้ยาก (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ คณะ, 2551) จึงเสนอให้มีการออมจากประชากรวัยทำงานทุกคน อย่างไรก็ตาม การเก็บเงินออมจากประชากรวัยทำงานทุกคนก็เป็นกิจกรรมที่ทำได้ยากยิ่งเช่นกัน ถ้าไม่จัดการโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเก็บเงินอมนั้นต้องใช้ความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอยู่ในระดับที่เข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง และมีความสามารถติดตามดีกว่าส่วนกลาง

อีก 2 ปี ต่อมา วรเวศม์ สุวรรณระดา และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553) ได้ทำการศึกษาที่ลึกยิ่งขึ้นสำหรับระบบกองทุนบำนาญแห่งชาติที่จะมี โดยเสนอให้มีลักษณะที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออมสำหรับผู้ที่มีอายุ 20-59 ปี และรัฐบาลมีบทบาทในการอุดหนุนทางการเงินบางส่วนเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (ผู้รับเบี้ยยังชีพในปัจจุบัน) รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบทางการเงินทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถออมเงินภายใต้ระบบให้ใหม่ได้ทันที โดยจ่ายให้ทุกคนยกเว้นข้าราชการคนละ 500 บาทต่อคนต่อเดือน จัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ยามชราภาพเพื่อสูงอายุให้ครอบคลุมอย่างถ้วนหน้า ยกเลิกระบบการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีอยู่ โดยการโอนผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพและงบประมาณภายใต้ระบบนั้น มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทุนบำนาญแห่งชาติ สมาชิกกองทุนบำนาญแห่งชาติโดยต้องออมเงิน โดยรัฐบาลร่วมออมเงินด้วย นอกจากเงินบำนาญตลอดชีพแล้ว กองทุนยังจัดให้มีสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจอีกด้วย แหล่งที่มาของเงินสมาชิก (เงินออมจากประชาชน) รัฐบาล (เงินสมทบจากรัฐบาล) และดอกผลจากการบริหารจัดการกองทุน

ส่วนรูปแบบการจัดการองค์กรในเชิงรายละเอียด วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ 2556 ใช้เวลาอีก 3 ปี ซึ่งนำมาสู่บทความอีกหนึ่งชิ้นที่ชื่อว่า การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ นโยบายและการจัดการ ผลงานชิ้นนี้ต่อยอดและลงลึกในรายละเอียดของความรู้เรื่องการบริหารจัดการกองทุนบำนาญแห่งชาติ เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำผลงานวิจัยไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเสนอกรอบของกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2556) เสนอว่า กองทุนบำนาญแห่งชาติต้องมีการบริหารจัดการสองระดับ คือระดับประเทศ และในระดับพื้นที่ (ท้องถิ่น เมือง กลุ่มอาชีพ และ องค์กรชุมชน) โดยให้หน่วยระดับประเทศเป็นศูนย์กลางของกลไกและการตัดสินใจทั้งหมด ทำหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการและที่รวบรวมข้อมูลทั้งหมด เปรียบเสมือนเป็นสมองและหัวใจของระบบ ส่วนระดับล่างลงไปเป็นหน่วยปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจของศูนย์กลางสามารถสำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นแขนขาของระบบบำนาญใหม่

งานจากฝั่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่สำคัญอีกชิ้น คือ งานของ สมชัย จิตสุชน และคณะ ที่ชื่อ “สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560” โดยรายงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักใน

การประเมินความเป็นไปได้ทางการเงินของระบบสวัสดิการพื้นฐาน ในรูปแบบและระดับต่าง ๆ ที่เป็นข้อสรุปจากการสอบถามความเห็นประชาชน คณะกรรมการ สวัสดิการสังคมระดับจังหวัด ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนด และผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าเป็นไปได้จริง โดย สมชัย เสนอว่า ระบบสวัสดิการถ้วนหน้า (เรียกว่า *สวัสดิการเต็มเต็มชีวิต*) ที่ครอบคลุมสวัสดิการที่มีความสำคัญสูง ตั้งแต่การดูแลเด็กเล็ก การช่วยค่าเดินทาง และค่าครองชีพของนักเรียนยากจน การขยายโอกาสทางการศึกษา การเพิ่มคุณภาพการศึกษาอย่างเร่งด่วน และการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบอย่างครอบคลุม มีการเพิ่มเบี้ยยังชีพยากจนและเบี้ยภาวะพึ่งพิง สำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ เพิ่มคุณภาพการศึกษาในระยะยาว เพิ่มการประกันสุขภาพสำหรับคนไร้รัฐและชนกลุ่มน้อย เพิ่มเงินสมทบของรัฐบาลในสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ และเพิ่มงบประมาณพิเศษในการดูแลคนจนทุกคน ขยายประกันสุขภาพไปสู่แรงงานต่างด้าวและผู้หนีภัยสงครามทุกคน

สมชัย จิตสุชน ชี้ให้เห็นว่าระบบสวัสดิการที่ดูแลเราตั้งแต่ครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอนเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ สมชัย ใช้คำว่า “อยู่ในวิสัยที่เศรษฐกิจไทยสามารถรองรับได้” แต่มีเงื่อนไข คือ ต้องตัดรายจ่ายนโยบายประชานิยมลง เช่นการประกันราคาพืชผล การอุดหนุนสาธารณูปโภค สวัสดิการชรา ในขณะเดียวกันก็ต้องการปฏิรูประบบภาษี ซึ่งปัจจุบันรายได้ภาษีรวมคิดเป็นเพียงร้อยละ 16-18 ของรายได้ประชาชาติต่ำกว่าศักยภาพในการเสียภาษีของเศรษฐกิจไทย (ร้อยละ 20-21 ของรายได้ประชาชาติ ตามงานวิจัยของธนาคารโลก) อยู่มาก หากมีการจัดเก็บตามศักยภาพแล้วก็สามารถรองรับการจัดสวัสดิการได้แน่นอน และยังเหลืองบประมาณมาพัฒนาด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นด้วย เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม เป็นต้น

จากการคำนวณงบประมาณที่ต้องใช้ พบว่า การจัดสวัสดิการถ้วนหน้าจะทำให้รัฐบาลมีภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นจากระบบปัจจุบันประมาณ 2 แสนถึงกว่า 3 แสนล้านบาทในระยะ 3-4 ปีแรก จากนั้นจะมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นช้า ๆ ตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและอัตราเงินเฟ้อ อย่างไรก็ตาม เม็ดเงินนี้คิดเป็นเพียงร้อยละ 2-3 ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น อันอยู่ในวิสัยที่เศรษฐกิจไทยสามารถรองรับได้ และไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้พอกพูนต่อเนื่อง โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลต้องสร้างความยั่งยืนของระบบสวัสดิการถ้วนหน้าด้วยการปฏิรูประบบภาษี การจะเพิ่มรายได้ภาษีให้ได้ตามศักยภาพนั้น ต้องมีการขยายฐานภาษี โดยยึดหลักความเสมอภาคของระบบภาษี กล่าวคือ ต้องทำให้ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกันเสียภาษีเท่ากัน และผู้มีฐานะดีกว่าเสียภาษีมากกว่า ซึ่งระบบภาษีปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามหลักนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขนาดใหญ่ของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) และมีการจัดเก็บภาษีบนฐานทรัพย์สินน้อยเกินไป และที่สำคัญอีกประการ คือ รัฐบาลและสังคมไทยต้องเลิกความเชื่อที่ไม่จริง ว่าคนในอาชีพได้อาชีพหนึ่งเป็นคนยากจนแล้วทำการยกเว้นภาษีตามกลุ่มอาชีพ (ทั้งที่ระบุในตัวกฎหมายภาษีหรือในการบังคับใช้) ซึ่งความเชื่อเช่นนี้ยังนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณด้านนโยบายประชานิยมที่มักไม่เป็นการช่วยคนจนอย่างแท้จริง ดังที่กล่าวถึงข้างต้น เนื่องจากนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่เป็นการให้ประโยชน์ตามกลุ่มอาชีพ เช่น การทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อช่วยเพียงอาชีพชาวนาเพราะมีสมมุติฐานว่า ชาวนาทุกคนยากจน ทั้งที่งานวิจัยของทีดีอาร์ไอ และนักวิชาการอื่นได้ชี้ชัดแล้วว่า คนยากจนทุกคนไม่ได้เป็นชาวนา และชาวนาทุกคนก็ไม่ได้เป็นคนยากจน

มีชาวนาที่ฐานะดีและฐานะปานกลางจำนวนมากเกินกว่าการรับรู้ของคนทั่วไปแต่ที่สำคัญกว่านั้นคือมีคนจนที่ไม่ใช่ชาวนาและไม่ได้ประโยชน์จากงบประมาณรัฐจำนวนมากที่รัฐบาลใช้ซื้อข้าว ไม่ว่าจะเป็แรงงานนอกระบบ หาบเร่แผงลอยรายเล็ก คนเก็บขยะ เป็นต้น ท้ายที่สุด นโยบายเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่สมชายชี้ว่าเป็นถ้ารัฐบาลเอาใจชวานาน้อยลง จะสามารถทำสิ่งอื่น ๆ ได้มากขึ้นนั่นเอง (บริบททางการเมืองในยุคสมัยนั้น คือการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายจำนำข้าว)

นโยบายเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบบ้านาณผู้สูงอายุในประเทศไทย

แม้งานของสมชายจะไม่ได้กล่าวถึงตรง ๆ แต่ก็ชี้ให้เห็นประเด็นหนึ่งที่ชัดเจน คือ นอกจากเรื่องของการวิเคราะห์เชิงเทคนิคเกี่ยวกับความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์จะสำคัญ แต่การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองก็สำคัญไม่แพ้กัน และแท้จริงแล้วนโยบายใดจะเกิดขึ้นได้นั้น ขึ้นอยู่กับการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง ว่าสิ่งใดสำคัญมากน้อยกว่ากัน ดังนั้นหากมีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) และมองว่าประเด็นเหล่านี้สำคัญ นโยบายเหล่านั้นก็จะเกิดขึ้นได้จริง เช่น กรณีของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือแม้แต่ในกรณีที่สมชายโจมตีอย่าง นโยบายจำนำข้าว

โดยประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองเหล่านี้ เริ่มได้รับการกล่าวถึงบ่อยยิ่งขึ้นในงานวิจัยช่วงหลัง เช่น งานของ ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และ ดวงมณี เลาวกุล (2565) ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2563) ที่แม้ว่าการหาแหล่งเงินใหม่จะเป็นสิ่งที่ต้องทำ แต่การจัดสรรงบประมาณใหม่ (budget reprioritization) ก็เป็นแนวทางที่ต้องดำเนินไปเคียงคู่กัน ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2563) เสนอแนะว่า “การปรับโครงสร้างการใช้จ่ายให้มาเน้นด้านสวัสดิการมากขึ้น (เช่น) ลดการซื้ออาวุธ ใช้ diplomacy แทน เป็นวิธืหาเงินที่ทำได้ แต่ต้องการ political will ในกรอบของการเมืองประชาธิปไตยเช่นกัน” อังใน ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และ ดวงมณี เลาวกุล (2565)

จะเห็นได้ว่าในกรอบการมองเดียวกันนี้ สมชาย จิตสุชน เลือกโจมตีไปที่นโยบายประชานิยม แต่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร กลับมองไปที่เรื่องของงบประมาณในการจัดซื้ออาวุธของกลาโหม สิ่งนี้ทำให้เราเห็นว่าการจะบอกว่าอะไรสำคัญ หรือไม่สำคัญ อะไรควรเพิ่มหรือไม่ควรเพิ่ม อาจไม่ใช่สิ่งที่หาข้อสรุปสุดท้ายที่มีเหตุผลสูงสุด (Rational Choice) แต่กลับเป็นเรื่องของการให้คุณค่า (Value) ของสังคม นักการเมือง นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ในห้วงเวลานั้น ๆ ว่าจะให้มีความสำคัญกับสิ่งใด และมองว่าว่าสิ่งใดเป็นปัญหาหรือไม่เป็นปัญหา

อีกเหตุผลหนึ่งที่นโยบายการกระจายรายได้ และการปฏิรูประบบรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศไทย ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สืบเนื่องจากเรื่องการเมืองในระดับประเทศด้วยเช่นกัน ที่มีลักษณะโอนเอียงไปในฝั่งของคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและอิทธิพล ดังจะเห็นได้ชัดในเรื่องของระบบบ้านาณผู้สูงอายุ ที่แม้ภาคประชาชนจะมีการยื่นให้มีการผลักดันกฎหมายระบบบ้านาณแห่งชาติอยู่หลายครั้ง และทุกครั้งก็อ้างอิงสอดคล้องกับข้อเสนอของภาควิชาการ (เช่นข้อเสนอของ วรเวชม์ สุวรรณระดา และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ที่เรากล่าวถึงไปข้างต้น) แต่การผลักดันเหล่านั้นก็ถูกปิดตกในสภามาตลอดจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเงื่อนไขในรัฐสภาจะไม่คืบหน้า แต่ภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันหลายพรรคการเมืองได้นำแนวนโยบายบ้านาณถ้วนหน้า ปรับเข้าสู่นโยบายหลักของพรรคการเมืองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้การกลับมาถกเถียงเรื่องนี้มีความเป็นไปได้ทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องของระบบบำนาญในประเทศไทย

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย จากคำนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะเป็นผู้สูงอายุได้ตามกฎหมายของประเทศไทย และจะได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ จะต้องเป็นบุคคลที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และจะต้องเป็นสัญชาติไทยเท่านั้น นั่นหมายถึง ผู้ที่เดินทางเข้ามาทำงาน หรืออพยพพลัดถิ่นเข้ามาในประเทศไทย ไม่สามารถมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการช่วยเหลือใดจากรัฐทั้งปวง แม้ว่าจะเป็นผู้ที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุดังต่อไปนี้

มาตรา 27 วรรค 3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรา 27 วรรค 4 มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 48 วรรค 2 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 71 วรรค 3 รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

มาตรา 71 วรรค 4 ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และ สภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่มีส่วนของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ครอบคลุมประชาชน สัญชาติไทยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องมา ลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน ในอัตราที่ เพิ่มขึ้นตามช่วงอายุของประชาชนผู้มีสิทธิ โดยผู้ที่อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ เดือนละ 600 บาท ผู้ที่ อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 700 บาท ผู้ที่อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 800 บาท และผู้ที่อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 1,000 บาท

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายเพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการ ดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะประชากรภาคแรงงาน ส่วนใหญ่ของประเทศ ที่เป็นแรงงานนอกระบบ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออม เงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการ ออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยัง ไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญอันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและ ความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ไม่ได้กำหนดให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรแบบถ้วนหน้า โดยแรงงานหรือข้าราชการที่มีสถานะเป็นผู้ประกันตน หรือเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่สามารถเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติได้

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 การประกันสังคม คือ การสร้างหลักประกันและความมั่นคง ในการดำรงชีวิตของกลุ่มสมาชิก มีลักษณะเป็นการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเงินสมทบที่แต่ละ คนจ่ายนั้นจะเป็นสิทธิประโยชน์เฉพาะตัวเท่านั้น ผู้ที่จ่ายเงินสมทบจะเรียกว่า “ผู้ประกันตน” เงินที่ได้จะนำมา บริหารภายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของผู้ประกันตนในการ ดำรงชีวิตให้ได้รับการ รักษาพยาบาลและสามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัว พร้อมทั้งสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข เมื่อประสบกับภาวะการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย ชราภาพว่างงาน รวมถึง การสงเคราะห์บุตร โดยเงินสมทบกองทุนจะมาจาก 3 ส่วน ได้แก่ หักจากค่าจ้างรายเดือนในอัตราร้อยละ 5 ต่อเดือน นายจ้างจ่าย สมทบที่ร้อยละ 5 และรัฐจ่ายสมทบที่อัตราร้อยละ 2.75 โดยเมื่อผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกกองทุนมีอายุถึง เกณฑ์เกษียณอายุตามที่ระเบียบกำหนด ก็จะสามารถเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญได้

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 การจัดตั้งทุนหมุนเวียนเป็นการ ช่วยทำให้ผ่อน คลายการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ที่โดยหลักการทั่วไปเงินที่ส่วนราชการได้รับ ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดินและใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผ่านกระบวนการทาง รัฐสภา แต่การใช้จ่าย เงินทุนหมุนเวียนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการ สามารถเบิก จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์และตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความคล่องตัวใน การเบิกจ่าย ในกรณีที่มีความจำเป็น ผู้บริหารทุนหมุนเวียนสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง นำเงินไปฝากธนาคารพาณิชย์ได้ ในกรณีที่มีงานเร่งด่วนนอกเหนือจากแผนงานประจำปีเพื่อให้การเบิกจ่ายเงิน ที่รวดเร็วและให้งานสำเร็จสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ดำเนินการได้ในกรณีที่เงิน งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ สามารถใช้เงินทุนหมุนเวียนดำเนินการ เพื่อเป็นส่วนเสริมภารกิจเงิน งบประมาณ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และระเบียบของเงินทุนหมุนเวียนนั้น ๆ ด้วยเหตุผลและความ จำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ สามารถทำได้สะดวก มีความคล่องตัว รวดเร็ว เท่าทันกับเหตุการณ์และสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้ดี

ทุนหมุนเวียนสามารถจำแนกได้ออกเป็น 5 กลุ่ม ตามวัตถุประสงค์ของเงินทุน ได้แก่

- 1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม อาทิ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- 2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม อาทิ กองทุนประกันสังคม
- 3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต อาทิ ทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์ และการทำของ
- 4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ อาทิ เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการบริหารท่าเรือพาณิชย์ สัตหีบ-กองทัพเรือ
- 5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม อาทิ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มีจุดประสงค์ หลักในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กระจาย รายได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินการ ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย มีปัจจัยที่เพียงพอ และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัด

สวัสดิการเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคม ที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท โดยมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติ กำหนดให้แหล่งที่มาของเงินในกองทุน มาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน โดยเงินและดอกผลของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และมาตรา 16 กำหนดให้เงินของกองทุน ให้ใช้จ่ายเพื่อการจัดพระราชรัฐสวัสดิการและกิจการ ดังต่อไปนี้

- 1) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
- 2) การสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท
- 3) การดำเนินงานและบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนราชการภูมิภาค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับภารกิจการสังคมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอนเมื่อปี พ.ศ. 2546 โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

แนวทางการจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ

- 1) สสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลทะเบียนประวัติเบื้องต้นของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวางแผนการจัดการบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ข้อมูลประกอบด้วย ชื่อ-สกุล อายุ เพศ สถานภาพการสมรส จำนวนบุตร ระดับการศึกษา ความสามารถพิเศษ รายได้ โรคประจำตัว สภาพปัญหาของผู้สูงอายุ และข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร
- 2) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสำรวจเพื่อให้ทราบถึงจำนวนผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองได้ และพึ่งตนเองไม่ได้ รวมทั้งจัดกลุ่มสภาพปัญหาที่พบ เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาด้านรายได้ ปัญหาด้านครอบครัว เป็นต้น

3) จัดลำดับความสำคัญโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำปัญหาที่พบ มาจัดเรียงลำดับความสำคัญ เพื่อวางแผนการให้บริการและสงเคราะห์ผู้สูงอายุก่อนหลัง

4) จัดกลุ่มผู้สูงอายุออกเป็น 2 กลุ่ม เพื่อสร้างแนวทางการบริการ คือ กลุ่มที่พึ่งตนเองได้ และกลุ่มที่พึ่งตนเองไม่ได้ แนวทางการปฏิบัติงานการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางปฏิบัติ 5 แนวทาง ดังนี้

1) ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติกรจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนี้

(ก) การสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านทำการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสม คือ ผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุแต่ละรายตามแบบสอบถามประวัติผู้สูงอายุเสนอให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประธานคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านพิจารณาเห็นชอบ

(ข) การคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาจัดทำรายชื่อผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพด้วยความเป็นธรรมโปร่งใส และนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ และปิดประกาศโดยเปิดเผย

(ค) จัดทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำเอกสารทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุพร้อมทั้งหมายเลขสมุดบัญชีธนาคาร เพื่อความสะดวกในการโอนเงินเข้าบัญชีและการประสานงานติดตามผล

(ง) การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพ ในกรณีที่พบว่าผู้สูงอายุมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมย้ายภูมิลำเนาออกนอกพื้นที่หรือถึงแก่กรรม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขออนุมัติเปลี่ยนแปลงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

(จ) การเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบผู้สูงอายุว่ายังมีชีวิตอยู่หรือไม่ ก่อนการวางฎีกาเบิกจ่ายเงิน เมื่อดำเนินการตรวจสอบแล้วให้วางฎีกาเบิกเงินจากสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ เบิกจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุเป็นรายงวด งวดละ 6 เดือน ปีละ 2 ครั้ง เป็นเงิน 1,800 บาท/ครั้ง (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2544) สำหรับการ

จ่ายเงิน สามารถดำเนินการได้หลายวิธี คือ การโอนเข้าบัญชีฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุหรือของบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจ จ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้สูงอายุหรือผู้รับมอบอำนาจ และการจัดส่งธนาคัตติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บหลักฐานการเบิกจ่ายไว้เพื่อการตรวจสอบ

(จ) การติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ และผลกระทบเชิงสังคมและเศรษฐกิจ จะเป็นการศึกษาวิจัยโดยมีระยะเวลารวมทั้งสิ้น 12 เดือน ซึ่งในการดำเนินงานของงานวิจัย จะประกอบไปด้วยการศึกษาวิจัยที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรก (6 เดือนแรก) จะเป็นการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนพื้นฐานแห่งชาติ ในประเด็นของการหาแหล่งเงินได้ที่สามารถจัดสรรเข้ามาในกองทุนฯ ผ่านการศึกษา ค้นคว้างานวิจัย รายงาน บทความที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ รวมไปถึงการหาปัจจัยนำเข้าเชิงคุณภาพในรูปแบบข้อมูลจากบุคคล ไม่ว่าจะเป็นจากนักวิชาการ คณาจารย์ บุคลากรจากทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนฯ ในทุกแง่มุม และในระยะที่สอง (6 เดือนหลัง) จะเป็นศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมทั่วทั้งประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปริมาณและรูปแบบการใช้จ่ายเงินที่ผันแปรตามเศรษฐกิจและปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ภาระหนี้สินทั้งในและนอกระบบ ปริมาณการออมเงินของทั้งผู้สูงอายุและครอบครัวในแต่ละเดือน เพื่อหาความแตกต่างในการใช้จ่ายเงินที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจฐานรากและประเด็นทางสังคมที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 2) พื้นที่เป้าหมาย
- 3) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 4) เครื่องมือที่ใช้ในการทำวิจัย
- 5) การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้
- 6) การขอจริยธรรมการทำวิจัยในคน
- 7) วัตถุประสงค์ในการศึกษา
- 8) ขอบเขตในการศึกษา

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชาชนชาวไทยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในและนอกเขตเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 800 คน

3.2 พื้นที่เป้าหมาย

ทีมวิจัยมีเป้าหมายที่จะเก็บข้อมูลจากผู้สูงอายุทั้ง 4 ภาคทั่วประเทศ โดยได้คัดเลือกจังหวัดที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุปริมาณมากในแต่ละภาค โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตัวอย่างทั้งหมด 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง (ภาคเหนือ) จังหวัดขอนแก่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดสงขลา (ภาคใต้) และจังหวัดกรุงเทพฯ (ภาคกลาง)

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 การศึกษาจากงานเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

การศึกษาจากแหล่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ผลกระทบจากทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจจากการจัดตั้งกองทุนบำนาญสำหรับผู้สูงอายุจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงานวิจัยจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งงานวิจัยร่างแก้ไข พ.ร.บ. ผู้สูงอายุของสำนักงานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนที่น่าเชื่อถือเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนฯ

3.3.2 การสัมมนาและการสนทนากลุ่ม

ในการรวบรวมข้อมูล ทีมวิจัยได้ทำการเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการและระบบบริการสาธารณะ รวมไปถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้าร่วมเสวนาเพื่อให้แนวคิดและมุมมองเกี่ยวกับกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติเพื่อประชาชน รวมทั้งสิ้น 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 วันที่ 6 ธันวาคม 2565 และครั้งที่ 2 วันที่ 13 มกราคม 2566 และจะจัดงานสัมมนาใหญ่หลังจากงานวิจัยเสร็จสิ้นอีก 1 ครั้ง ดำเนินการเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2566 เพื่อนำข้อคิดและคำแนะนำต่าง ๆ มาปรับปรุงงานวิจัยต่อไป

3.3.3 การวิจัยเชิงประจักษ์ (empirical study)

เครื่องมือนี้จะเป็นการหาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ในพื้นที่ 4 จังหวัดที่เป็นจังหวัดเป้าหมายในประเทศไทย (ภาคกลาง : กรุงเทพฯ ภาคเหนือ : จังหวัดลำปาง ภาคอีสาน : ขอนแก่น ภาคใต้ : จังหวัดสงขลา) เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลในการใช้จ่ายเงินที่อาจจะแปรผันไปตามเศรษฐกิจฐานะ (Socioeconomic status: SES) และการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมให้แก่ภาครัฐได้ โดยการศึกษาดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ 1) แบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 800 ชุด โดยประมาณ และ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามจะถูกนำไปใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical) ต่อไป

ในส่วนของแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการทำวิจัยครั้งนี้คือผู้สูงอายุในประเทศไทย จำนวนของกลุ่มคนดังกล่าวเมื่อเดือนมิถุนายน 2566 มีอยู่ประมาณ 12.81 ล้านคน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565) ซึ่งในการ

หาจำนวนกลุ่มตัวอย่างเพื่อนำมาคำนวณด้วยเครื่องมือทางเศรษฐมิติตามงานวิจัยของ Yamane (1967)³ ได้กล่าวไว้ว่าในการหาจำนวนกลุ่มตัวอย่างจากจำนวนทั้งหมดนั้น ในระดับที่เหมาะสมคือระดับความเชื่อมั่นที่ 95% (± 5) ตามสูตรคำนวณดังนี้

$$n = \frac{N}{1+N(e)^2} = \frac{12,000,000}{1+12,000,000(0.05)^2} = 400 \text{ คน}$$

โดย n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง e = ค่าเปอร์เซ็นต์ของความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ N = จำนวนประชากรทั้งหมด

ถึงอย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยได้กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างสำหรับการตอบแบบสอบถามไว้ที่ 800 ชุด โดยกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อวิเคราะห์หาต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของจำนวนเงินในกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติที่จะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศ รวมไปถึงการออกแบบโมเดลทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อพยากรณ์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การวิเคราะห์ดังกล่าวจะทำให้ผลลัพธ์ของงานวิจัยฉบับนี้ เกิดความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสามารถนำไปสนับสนุนและประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งกองทุนฯ ได้อีกด้วย

สำหรับจุดเก็บตัวอย่าง คือ ชุมชนและโรงพยาบาลในแต่ละจังหวัด รวมเท่ากับ 200 ตัวอย่าง โดยแบ่งการทำงานเป็น 2 ทีม ทีมแรกเก็บจากชุมชน ทีมที่สองเก็บจากโรงพยาบาล

- ตัวอย่างจากชุมชน : เลือกพื้นที่ที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากที่สุด จากนั้นเก็บตัวอย่างผู้สูงอายุในชุมชนตามลักษณะอาชีพ (ไม่ได้ประกอบอาชีพ, ประกอบอาชีพค้าขาย, รับจ้าง, เกษตรกร, ข้าราชการบำนาญ, ธุรกิจส่วนตัว, งานบริการ)
- เกณฑ์การคัดเลือกตัวอย่าง กำหนดโดยความสมัครใจของผู้เข้าร่วมการวิจัย การทำงานภาคสนามมีเป้าหมาย คือ หาตัวอย่างของผู้ขึ้นทะเบียนสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, ผู้สูงอายุที่เดินทางมารับเบี้ยยังชีพจาก อปท., ผู้รับบริการจากสำนักงานประกันสังคม, แหล่งจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่สำคัญของตำบล, ผู้เข้าร่วมกิจกรรมการตรวจสุขภาพของ อปท., ชมรมผู้สูงอายุ โดยจะขอคำแนะนำจากอาสาสมัครทำงานกับผู้สูงอายุ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุ ฯลฯ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคลื่อนไหวและทำงานระดับพื้นที่อยู่อย่างต่อเนื่อง

³ Yamane, T. (1967). *Statistics: an introductory analysis*, 2nd Ed., New York: Harper and Row.

- กลุ่มที่เก็บจากชุมชน เป็นลักษณะการเก็บแบบ purposive sampling คือ ต้องรู้อาชีพก่อนแล้ว จึงจะสอบถามต่อ (เคยประกอบอาชีพ/กำลังประกอบอาชีพ) จะเลือกกระจายตามกลุ่มผู้สูงอายุที่ทำงานและไม่ได้ทำงาน กลุ่มละ 50 คน
- ตัวอย่างจากโรงพยาบาล : เลือกโรงพยาบาลประจำจังหวัด/โรงพยาบาลศูนย์ มีขนาดใหญ่ที่สุด 1 แห่ง การเก็บข้อมูลจะกระทำในแบบเดียวกับแบบชุมชน และเป็น accidental sampling คือ เจอใครที่สะดวกตอบแบบสอบถามก็จะเลือก

ในส่วนของงานวิจัยเชิงคุณภาพ (การสัมภาษณ์เชิงลึก) ผู้วิจัยวางแผนที่จะลงพื้นที่ทั้งหมด 4 ภาค ทั่วประเทศไทย โดยจะทำการสัมภาษณ์จากกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น 80 คน จังหวัดละ 20 คน (ภาคกลาง : กรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ : จังหวัดลำปาง ภาคอีสาน : ขอนแก่น ภาคใต้ : จังหวัดสงขลา) นอกจากเป้าหมายเพื่อความครบถ้วนของข้อมูลในการเก็บข้อมูลทั่วทั้งประเทศเพื่อหาความเหมือนหรือต่างของข้อมูลที่มีต่อความแตกต่างทางภูมิลาเนาที่จำเป็นในการทำวิจัย อีกทั้งยังเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างประชาชนและนักวิชาการในจังหวัดอีกด้วย โดยเหตุผลในการเลือกจังหวัดมีดังต่อไปนี้

1) จังหวัดลำปาง เป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากที่สุดในประเทศไทยกว่าประมาณ 23% (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565) และในจังหวัดลำปางเองมีกลุ่มผู้สูงอายุที่ค่อนข้างเข้มแข็ง (อาทิเช่น กลุ่มผู้สูงอายุผู้รักสุขภาพ) ซึ่งทางทีมผู้วิจัยเองมีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มดังกล่าว

2) ในส่วนจังหวัดอื่น ๆ ที่ได้ระบุเป็นพื้นที่เป้าหมายในการทำวิจัย ต่างก็มีจำนวนผู้สูงอายุค่อนข้างสูง (18%) อีกทั้งทางทีมผู้วิจัยเองมีเครือข่ายอยู่ในมหาวิทยาลัยประจำจังหวัดนั้น ๆ สามารถสร้างเครือข่ายที่ดีระหว่างกลุ่มผู้บริโภคนในชุมชนและนักวิชาการในมหาวิทยาลัยประจำจังหวัดได้เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลดีต่อการทำงานวิจัยและการสร้างความร่วมมือกันในเชิงวิชาการได้ในระยะยาว

เครื่องมือที่ใช้โดยวิธีการสัมภาษณ์ จะดำเนินการโดยร่างคำถามสำหรับแนวการสัมภาษณ์ การเข้าถึงตัวผู้ให้สัมภาษณ์ ขึ้นอยู่กับความสะดวกของผู้ให้ข้อมูล โดยที่ทีมวิจัยภูมิภาคจะทำงานประสานกับผู้เชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุในพื้นที่ อาทิ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุ ฯลฯ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น เครือข่ายสลัมสี่ภาค วางแผนร่วมกันในการคัดเลือกและติดต่อขออนุญาตสัมภาษณ์ก่อนลงเก็บข้อมูล

ผู้เข้าร่วมการวิจัยจะได้รับของที่ระลึกเป็นการตอบแทนค่าเสียเวลา ทั้งนี้ สิทธิของกลุ่มตัวอย่างทั้งการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์จะได้รับความคุ้มครอง กลุ่มตัวอย่างมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากการวิจัยเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผล ซึ่งการถอนตัวออกจากการวิจัยจะไม่มีผลกระทบทางลบใด ๆ ต่อผู้เข้าร่วมแต่อย่างใด

กลุ่มที่จะตอบสัมภาษณ์เชิงลึก จะผสมกันระหว่างกลุ่มที่ได้รับการแนะนำจากเครือข่ายชุมชนของสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งเป็นคนละกลุ่มกับที่ทำแบบสอบถาม และจะมีที่ซ้ำซ้อนกันกับผู้ที่ทำแบบสอบถาม จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์จากแต่ละพื้นที่ 20 ราย ลักษณะกลุ่มคนที่จะทำสัมภาษณ์เชิงลึก จะจำแนกตามสภาพของการเข้าถึงสวัสดิการประเภทต่าง ๆ (มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ, มีบัตรประกันสังคม, มีสิทธิรักษาพยาบาลของข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ)

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือสำหรับการวิจัยจะประกอบไปด้วยสองรูปแบบหลัก ๆ คือ 1) แบบสอบถาม และ 2) การสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของการวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการเก็บข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์และแปลผล ซึ่งแบบสอบถามประกอบด้วย 6 ส่วน และโครงสร้างของบทสัมภาษณ์ประกอบด้วย 9 คำถามหลัก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.4.1 แบบสอบถาม

ส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์: เป็นคำถามเบื้องต้นเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม อาทิเช่น อายุ เพศ ระดับการศึกษา และรายได้ เป็นต้น คำถามข้อนี้มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักและรายได้ประเภทต่าง ๆ: เป็นคำถามที่เกี่ยวกับปริมาณรายได้ต่อเดือน ประเภทของแหล่งรายได้-แหล่งรายได้หลัก เป็นต้น คำถามข้อนี้มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้จ่าย: เป็นคำถามเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนของผู้ตอบแบบสอบถาม ประเภทของค่าใช้จ่ายและค่าใช้จ่ายหลัก เป็นต้น คำถามข้อนี้มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด

ส่วนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับการออม: เป็นคำถามที่เกี่ยวกับรายละเอียดการออมเงิน อาทิเช่น รูปแบบการออม มูลค่าการออม และวัตถุประสงค์ของการออม เป็นต้น คำถามข้อนี้มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด

ส่วนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สิน: เป็นคำถามเกี่ยวกับหนี้สิน เช่น ปริมาณหนี้ในและนอกระบบภาระที่ต้องชำระหนี้ในแต่ละเดือน สาเหตุของการเป็นหนี้ เป็นต้น คำถามข้อนี้มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด

ส่วนที่ 6 ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ: เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อสมมุติฐานเบื้องต้นที่ว่า ถ้ามีการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติขึ้นจริงและรัฐบาลสามารถจัดสรรเงินให้กับผู้สูงอายุได้จำนวน 3,000 บาทต่อเดือน ผู้ตอบแบบสอบถามจะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านใดบ้าง และด้านละจำนวนเท่าไร คำถามข้อนี้มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิดเช่นเดียวกัน

3.4.2 โครงสร้างคำถามหลักที่ใช้ในการสัมภาษณ์

- 1) สภาพชีวิตของครัวเรือนยากจนและพฤติกรรมของครัวเรือนที่มีต่อเงินเบี้ยผู้สูงอายุ
- 2) การบรรเทาความจำเป็นของครัวเรือนประชากรผู้สูงอายุที่ส่งผลมาจากการเพิ่มเงินเบี้ยผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาท
- 3) ความสามารถในการส่งจ่ายเงินตามระบบร่วมจ่าย (ถ้ามี) จะเป็นไปได้แค่ไหน จากเงินออมรูปแบบใด (มุมมอง-แนวความคิด)
- 4) สภาพความจำเป็นมีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- 5) ลักษณะการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่ จะมีผลอย่างไรบ้างต่อการเข้าร่วมระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ
- 6) รูปแบบและปริมาณการใช้จ่ายของผู้สูงอายุก่อน - หลังการมีบำนาญผู้สูงอายุเชิงลึก (3,000 บาท)
- 7) ลักษณะของการพัฒนาการมีส่วนร่วมในครอบครัว-สังคมของผู้สูงอายุจากการมีเงินบำนาญรายเดือน
- 8) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครอบครัวจากการมีเงินบำนาญรายเดือน
- 9) มุมมองของการใช้ชีวิตในอนาคตหากภาครัฐจัดสรรเพียงแคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (600-1,000 บาท ต่อเดือน)

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

1. การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) แสดงผลการวิเคราะห์ในรูปแบบ ตารางประกอบคำอธิบาย โดยค่าสถิติที่ใช้คือ ค่าเฉลี่ย (X) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage)

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการถอดถ้อยคำจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มย่อย เพื่อใช้ในการตีความข้อมูล และการกำหนดประเด็นที่สำคัญได้อย่างถูกต้องเชื่อถือได้ แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์แก่นสาร (Thematic analysis)

3. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) ในการคำนวณตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) ตามวิธีการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านการจัดสรรเงินบำนาญประชาชน

3.6 การดำเนินการจริยธรรมการวิจัยในคน

ก่อนการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการยื่นขอเสนอโครงการวิจัยเพื่อรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน ให้กับประธานคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษย์

ศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้การรับรอง พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ณ วันที่ ตามเอกสารอ้างอิงที่ 1 (เอกสารการขอจริยธรรมของผู้ตอบแบบสอบถาม) และ เอกสารอ้างอิงที่ 2 (เอกสาร การขอจริยธรรมของผู้รับสารสัมภาษณ์)

การเข้าร่วมการวิจัยจะเป็นไปตามความสมัครใจ ผู้เข้าร่วมการวิจัยมีสิทธิปฏิเสธ ยกเลิกหรือถอนตัว ออกจากงานวิจัยได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้วิจัยทราบและจะไม่มีผลกระทบอื่นใดต่อการรับ บริการจากหน่วยงานในพื้นที่ หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงอธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัย ชี้แจงรายละเอียดของการ เข้าร่วมวิจัย และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยไม่มีการบังคับ ให้เวลาตัดสินใจที่จะให้ข้อมูลรวมทั้งอธิบาย เพิ่มเติมว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการวิจัยจะถูกนำเสนอทางวิชาการในภาพรวม ไม่มีการระบุชื่อ และใช้ ประโยชน์เฉพาะสำหรับการศึกษาเท่านั้น พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซักถามข้อสงสัยได้ ทุกประเด็นก่อนตัดสินใจลงนามเข้าร่วมการวิจัย หลังจากนั้นจึงขออนุญาตกลุ่มตัวอย่างเช่นในยินยอมเข้าร่วม การวิจัย (Consent form)

ต่อมาในระยะเวลาระหว่างเดือนสิงหาคม 2566 ถึงตุลาคม 2566 โครงการวิจัยได้รับการขยายเวลา จากแหล่งทุนในการดำเนินงานต่อไปอีก 3 เดือน และโครงการวิจัยได้รับอนุมัติการขอแก้ไขเพิ่มเติม โครงการวิจัยหลังอนุมัติ จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 โครงการวิจัยได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2566

3.7 การประมาณการตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)

การประมาณการตัวคูณทางการคลัง คือ การวิเคราะห์นโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจที่บอกถึงการ เปลี่ยนแปลงของ GDP ผ่านนโยบายจากภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มการใช้จ่ายหรือการขยายการลงทุนผ่าน นโยบายทางการเงินต่าง ๆ เราสามารถยกตัวอย่างตัวคูณทางการคลังที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของระดับ GDP ในประเทศ โดยสมมุติว่า ถ้าภาครัฐจัดสรรเงินบ้านานูพื้นฐานให้กับประชาชนผู้สูงอายุชาวไทย จำนวน 1 หน่วย จะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้ดังต่อไปนี้

1) Impact Multiplier = Change in $Y(t)$ / Change in $G(t)$ ซึ่งแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของ GDP ณ เวลา t เมื่อการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ในช่วงเวลาเดียวกัน

2) Multiplier at Horizon i = Change in $Y(t+i)$ / Change in $G(t)$ ซึ่งแสดงถึงการเปลี่ยนแปลง ของ GDP ณ เวลาในอนาคต $t+i$ เมื่อการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ณ ปัจจุบันในเวลา t

ทั้งนี้ ขนาดของตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) กำหนดจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาค ต่าง ๆ เช่น

1) ความโน้มเอียงของการบริโภคหน่วยเพิ่ม (Marginal Propensity to Consume : MPC) คือ การประเมินระดับการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านรายได้จำนวน 1 หน่วย กล่าวคือ MPC เป็นการประเมินระดับการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปของภาคเอกชนหรือครัวเรือนในบริบทของรายได้ที่เพิ่มขึ้นที่ส่งผลต่อความสามารถในใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น จำนวน 1 หน่วย ซึ่งสามารถอธิบายในรูปของฟังก์ชันการบริโภคได้ดังนี้

$$C = a + bY_d$$

โดย C คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชน

Y_d คือ รายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้

a คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคที่ไม่ขึ้นกับรายได้

b คือ ความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค หรือ MPC

สมการที่กล่าวไปนี้ แสดงให้เห็นถึงรายจ่ายเพื่อการบริโภคของเอกชนหรือครัวเรือน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) รายจ่ายเพื่อการบริโภคที่ไม่ขึ้นกับรายได้ (a) คือ รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายแม้ว่าจะไม่มีรายได้ก็ตาม ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับสินค้าจำเป็นหลายชนิด อาทิ อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค

2) รายจ่ายเพื่อการบริโภคที่ขึ้นกับรายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้ (bY_d) โดยปกติแล้วรายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้จะมีค่าเท่ากับรายได้หักด้วยภาษี ดังนั้นเมื่อรายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นจำนวน 1 หน่วย จะส่งผลต่อระดับการบริโภคในทิศทางเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเท่ากับ b หรือ MPC ถึงอย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของระดับการบริโภคจะน้อยกว่าระดับการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้ เนื่องจากจะมีการนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นบางส่วนไปเก็บออมสำหรับการใช้จ่ายที่จำเป็นในอนาคต ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า b มีค่ามากกว่า 0 และน้อยกว่า 1 หรือ $0 < b < 1$

มากไปกว่านั้น ค่าของ b หรือ MPC จะสามารถผันแปรไปกับระดับทางเศรษฐกิจของภาคครัวเรือนโดยประชาชนที่มีฐานะไม่ค่อยจะดีมากนัก จะมีค่าของ b หรือ MPC ในระดับสูง กล่าวคือ ประชาชนกลุ่มดังกล่าวมีรายได้ที่สูงขึ้นและสามารถใช้จ่ายได้เพิ่มมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปจับจ่ายใช้สอยในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากมีทางเลือกในการบริโภคที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม ประชาชนที่มีฐานะดีซึ่งมีโอกาสและทางเลือกในการบริโภคมากเพียงพออยู่แล้ว เมื่อประชาชนกลุ่มนี้มีรายได้ที่สูงมากขึ้นจะบริโภคเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่น้อยกว่าประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ทำให้ค่าของ b หรือ MPC อยู่ในระดับต่ำ (ณพลสุกใส, 2556) และ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552)

จึงสรุปได้ว่า หากประชาชนมี MPC สูง (กลุ่มประชาชนที่มีฐานะไม่ค่อยจะดีมากนัก) เมื่อภาครัฐกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการจัดสรรเงินบำนาญเพื่อประชาชนผู้สูงอายุ จะทำให้รายได้ของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น และจะมีการเพิ่มระดับการบริโภคมากขึ้น ส่งผลให้เม็ดเงินที่ภาครัฐนำเข้าระบบจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้น Fiscal multiplier หรือตัวคูณทางการคลังของนโยบายดังกล่าว จะมีค่าสูงตามไปด้วย

2) ขนาดของการนำเข้าสินค้าและบริการ (Trade Openness) วัดได้จากความโน้มเอียงหน่วยเพิ่มของการนำเข้า (Marginal Propensity to Import : MPM) คือ การประเมินมูลค่าของการนำเข้าสินค้าและบริการที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น 1 หน่วย ซึ่งสามารถอธิบายในรูปของฟังก์ชันการนำเข้าของภาคเศรษฐกิจได้ดังนี้

$$M = m + nY$$

โดย M คือ มูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ

Y คือ รายได้

m คือ มูลค่าของการนำเข้าที่ไม่ขึ้นกับรายได้

n คือ ความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการนำเข้า หรือ MPM

สมการดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า เมื่อรายได้ของภาครัวเรือนในประเทศสูงขึ้น จะทำให้ระดับการบริโภคสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้น โดยสินค้าและบริการบางส่วนจะเป็นการนำเข้ามาจากต่างประเทศ การเพิ่มขึ้นของรายได้จะทำให้การนำเข้าสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้น และ $n > 0$ ทั้งนี้ ค่าของ n จะถูกกำหนดได้จากหลากหลายรูปแบบ อาทิ ภาษีที่เก็บจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ รสนิยมของคนในประเทศในช่วงเวลานั้น ๆ และราคาของสินค้าที่ผลิตในประเทศเมื่อเทียบกับราคาสินค้านำเข้าชนิดเดียวกันจากต่างประเทศ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552, น. 241 – 242)

จากที่กล่าวไปข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ประเทศที่มีสัดส่วนการนำเข้าสินค้าและบริการในปริมาณที่ไม่มากนัก จะมีค่าตัวคูณทางการคลังในระดับที่สูง เนื่องจาก เมื่อภาครัฐกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านนโยบายการจัดสรรเงินบำนาญจะทำให้เม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจฐานรากมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรั่วไหลของเงินผ่านการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษานี้ เมื่อพิจารณาทางเลือกในการบริโภคของผู้สูงอายุ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นสินค้าจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ใช้ในการดำรงชีวิตที่สามารถผลิตได้ภายในประเทศ การนำเข้าสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภคจึงไม่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงสามารถกำหนดให้ค่า MPM ของประชากรผู้สูงอายุหรือ n เท่ากับ 0 ได้

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่ามีการศึกษาที่น่าสนใจจากงานวิจัยของ Batini et al. (2012) และ Coenen et al. (2012) ได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจพบว่า ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจจากการออกนโยบายจากภาครัฐจะส่งผลต่อค่าตัวคูณทางการคลังในระบบเศรษฐกิจอยู่เป็นระยะเวลาประมาณ 5 ปี กล่าวคือ เมื่อภาครัฐต้องการที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการออกนโยบายต่าง ๆ จะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจเป็นระยะเวลา 5 ปี ดังนั้น เมื่อภาครัฐออกนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนผู้สูงอายุ ด้วยการจัดสรรเงินบำนาญให้แก่ประชาชนผู้สูงอายุในอนาคต การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการโอนอำนาจซื้อจากรัฐบาลไปสู่ผู้สูงอายุในประเทศทุกคน ความต้องการสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายจะยังไม่เพิ่มขึ้น และ GDP ยังคงอยู่ในระดับเดิม แต่หลังจากนั้น เมื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเงินบำนาญและสามารถเพิ่มระดับการใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการได้รับเงินโอนจากรัฐบาล จะส่งผลให้ระดับการบริโภค การนำเข้า และ GDP เพิ่มสูงขึ้นในที่สุด ทั้งนี้ การจัดสรรเงินบำนาญดังกล่าวจะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจผ่านหมุนเวียนการใช้จ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

รอบที่ 1 : ภาครัฐจัดสรรเงินบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุ ความต้องการสินค้าและบริการยังไม่เพิ่มขึ้น และระดับ GDP ยังคงเดิม

รอบที่ 2 : ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินบำนาญจากรัฐ ระดับการบริโภคและนำเข้าเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน MPC และ MPM ซึ่งจะทำให้มีเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ส่งผลให้ระดับของ GDP เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ส่วนใหญ่ทางเลือกในการบริโภคของประชากรผู้สูงอายุจะเป็นสินค้าอุปโภคและบริโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตที่สามารถผลิตได้ภายในประเทศ ดังนั้น การนำเข้าสินค้าเพื่อบริโภคจึงไม่เกิดขึ้น จึงสามารถกำหนดให้ค่า MPM ของผู้สูงอายุเท่ากับ 0 ได้

รอบที่ 3 : การที่ประชากรผู้สูงอายุใช้จ่าย และผลักดันให้ GDP สูงขึ้นในรอบที่ 2 จะทำให้เกิดการจ้างงานมากยิ่งขึ้นเพิ่มการผลิตทั้งสินค้าและบริการ ส่งผลให้รายได้ประชาชนทั่วไปเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปจึงบริโภคและนำเข้าเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน MPC และ MPM ทำให้มีเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น และ GDP เพิ่มสูงขึ้น

รอบที่ 4 – 5 : กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในลักษณะเดียวกับที่เกิดขึ้นในรอบที่ 2 และ 3

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินบำนาญให้กับประชากรผู้สูงอายุและการหมุนเวียนของเงินและการใช้จ่ายในรอบต่าง ๆ สามารถนำเสนอตามตารางที่ 3.1 โดย Fiscal Multipliers ในกรณีนี้ คือ ผลรวมการเปลี่ยนแปลงของ GDP ในรอบการใช้จ่ายที่ 1 – 5 ปรากฏตามวงกลมเส้นประสีน้ำเงิน

ตารางที่ 3.1 การคำนวณตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)

รอบ	ΔC	ΔI	ΔG	ΔX	ΔM	ΔGDP
1			1			-
2	j					j
3	ij				ijk	$ij(1 - k)$
4	$i^2j(1 - k)$				$i^2j(1 - k)k$	$i^2j(1 - k)^2$
5	$i^3j(1 - k)^2$				$i^3j(1 - k)^2k$	$i^3j(1 - k)^3$

หมายเหตุ 1. $\Delta GDP = \Delta C + \Delta I + \Delta G + (\Delta X - \Delta M)$

2. กำหนดให้ i แสดงถึงค่า MPC ของประชาชนทั่วไป j แสดงถึงค่า MPC ของประชากรผู้สูงอายุ และ k แสดงถึงค่า MPM ของประชาชนทั่วไป

3. คำนวณโดยผู้วิจัย

การประมาณการตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)

ผู้วิจัยได้พัฒนาแนวทางการประมาณการตัวคูณทางการคลัง สำหรับการใช้จ่ายภาครัฐในประเภทเงินโอนสำหรับประชาชนผู้สูงอายุ ซึ่งทำให้ได้สูตรในการประมาณการตัวคูณทางการคลัง สำหรับการใช้จ่ายภาครัฐดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3.2 ดังนี้

ตารางที่ 3.2 สูตรการประมาณการตัวคูณทางการคลัง

รอบ	ΔGDP
1	-
2	j
3	$ij(1 - k)$
4	$i^2j(1 - k)^2$
5	$i^3j(1 - k)^3$

สำหรับข้อมูลในการประมาณการ Fiscal Multipliers จะใช้ข้อมูลทศนิยมรายปีตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคและที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550 – 2564 จากฐานข้อมูล ดังนี้

- 1) ฐานข้อมูลสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บข้อมูล GDP โดยสามารถเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ www.nesdc.go.th หัวข้อ “ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม”

- 2) ฐานข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บข้อมูลภาคการคลัง สาธารณะ โดยสามารถเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ www.fpo.go.th หัวข้อ “ข้อมูลสถิติ”
- 3) ฐานข้อมูลธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บข้อมูลภาคการเงิน โดยสามารถเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ www.bot.or.th หัวข้อ “สถิติ”

การประมาณการ MPC จะดำเนินการโดยใช้แนวคิดจากฟังก์ชันการบริโภค และการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) ให้รายได้ที่ใช้จ่ายได้ คือ รายได้ที่เป็นเงินสดสุทธิจากภาษีที่จ่าย หรือ $Y_d = Y - T$ โดย Y คือ รายได้ที่ได้รับ และ T คือ ภาษีที่จ่าย
- 2) ให้ภาษีที่เอกชนจ่ายเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เอกชนได้รับ หรือ $T = tY$ โดย t คือ สัดส่วนของภาษีที่จ่ายเมื่อเทียบกับรายได้

ดังนั้น ฟังก์ชันการบริโภคสามารถเขียนในรูปต่อไปนี้

$$C = a + b(Y - T)$$

$$C = a + b(Y - tY)$$

$$C = a + b(1 - t)Y \quad \text{-----}(สมการที่ 4.1)$$

สมการที่ 4.1 พบว่า เมื่อ Y มีค่าเพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะทำให้ C เพิ่มขึ้น $b(1 - t)$ หน่วย หรือ

$$\Delta C / \Delta Y = b(1 - t) \quad \text{-----}(สมการที่ 4.2)$$

สมการที่ 4.2 สามารถคำนวณหาค่า MPC ได้ดังนี้

$$b = (\Delta C / \Delta Y) / (1 - t) \quad \text{-----}(สมการที่ 4.3)$$

สมการที่ 4.3 จะให้แนวทางการในการประมาณการค่า MPC โดยจะต้องประมาณการค่าของ $(\Delta C / \Delta Y)$ และ $(1 - t)$ ในขั้นต้นก่อน ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะประมาณการค่า MPC ของประชาชนทั่วไป หรือ i โดยใช้ข้อมูลรายได้ประชาชาติของประเทศไทยจัดเก็บโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งตัวแปรที่เกี่ยวข้อง คือ 1) ข้อมูลการอุปโภคบริโภคขั้นสุดท้ายของเอกชน (Private Final Consumption Expenditure) ที่แสดงถึงระดับการบริโภคของประชาชนทั่วไปทั้งหมด และ 2) GDP ที่แสดงถึงระดับรายได้ของประชาชนกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้ ผลการประมาณการค่า $(\Delta C / \Delta Y)$ ปรากฏตามตารางที่ 3.1 และข้อมูลการอุปโภคบริโภคขั้นสุดท้ายของเอกชนและ GDP ที่ใช้เป็นข้อมูล ณ ราคาปีฐาน (2545) เนื่องจากสูตรการคำนวณกำหนดให้ใช้ค่าการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีที่อิทธิพลระดับราคาต่างกัน ดังนั้น จึงต้องใช้ข้อมูล ณ ราคาปีฐาน

เดียวกัน เพื่อจัดอิทธิพลของราคะหว่างปีที่ต่างกัน และอาจทำให้ประมาณการมีความคลาดเคลื่อนไปจากค่าที่เหมาะสม

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 ข้อมูลพื้นฐานและสภาพทั่วไปของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปได้ว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มของดัชนีการสูงอายุในช่วงเวลา 20 ปี เพิ่มขึ้นสูงเกือบ 6 เท่าตัว ในขณะที่สัดส่วนอัตราการเกิดและจำนวนประชากรในวัยทำงานลดน้อยลง ส่งผลให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไป การสำรวจข้อมูลพื้นฐานและสภาพทั่วไปของผู้สูงอายุในครั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนสำหรับการกำหนดรูปแบบบำนาญพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่โครงการวิจัยนี้ต้องการจะศึกษาต่อไป

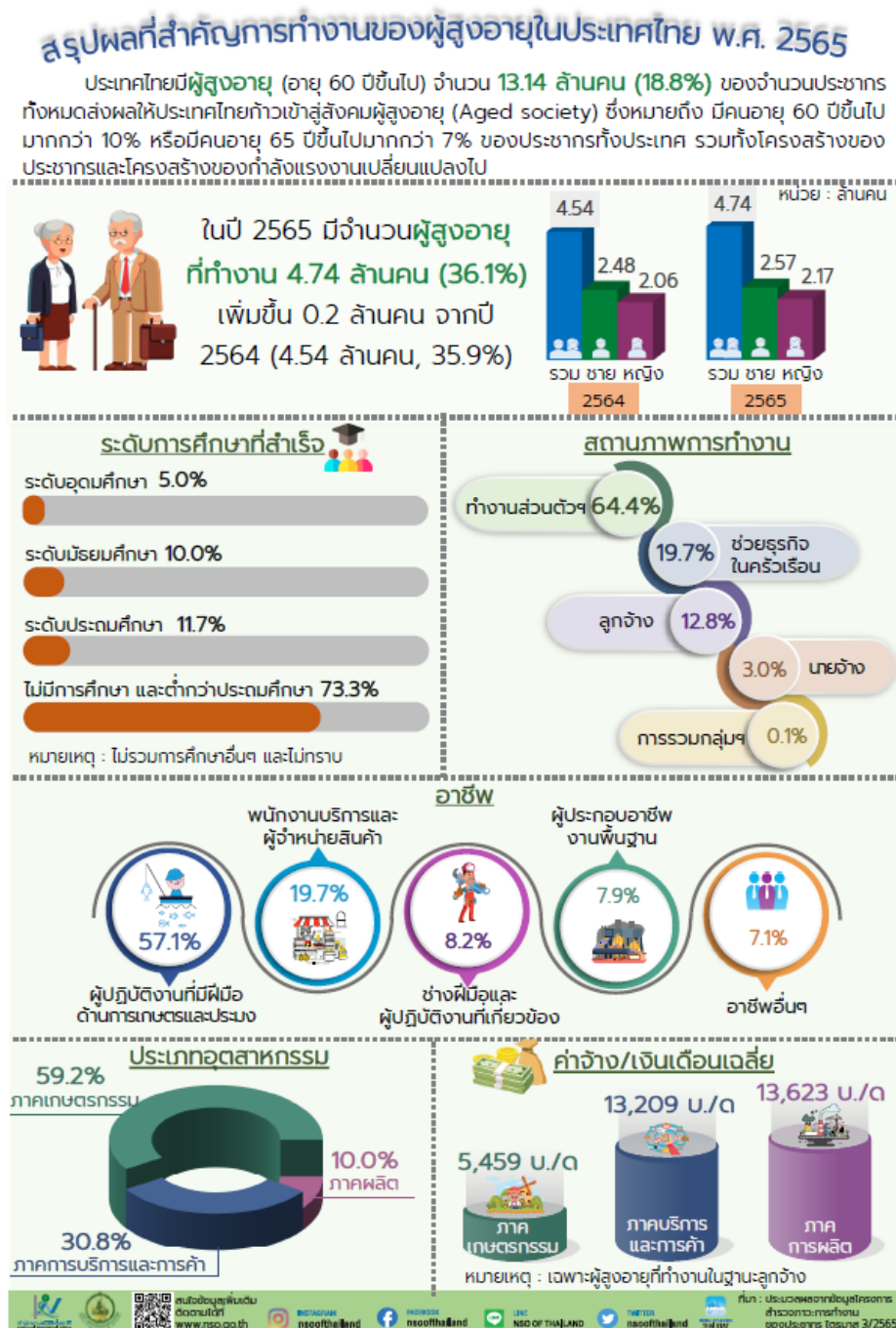
ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ใช้อ้างอิงเป็นหลักในการค้นคว้าเพื่อทำการวิจัยในครั้งนี้ ทำการสืบค้นจากเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการ ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมการปกครอง และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

กรมกิจการผู้สูงอายุกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดทำสรุปผลสถิติของผู้สูงอายุในรูปแบบชาร์ตที่เข้าใจง่าย มีทั้งสถิติผู้สูงอายุในแต่ละปีโดยแบ่งเป็นรายจังหวัด เพศ อายุ สถิติผู้สูงอายุผู้ใช้บริการภายในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ ที่ปรับปรุงข้อมูลแบบรายเดือน และยังมีข้อมูลที่น่าสนใจจากหลายมิติแต่อาจจะไม่ได้ปรับปรุงข้อมูลทุกปี เช่น สถิติผู้สูงอายุแบบแบ่งประเภทตามความพิการ รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่ของกรมกิจการผู้สูงอายุจะเป็นการรวบรวมข้อมูลมาจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดทำข้อมูลสถิติจำนวนประชากรผู้สูงอายุทั้งประเทศ โดยแยกเป็นรายจังหวัด รายอำเภอ รายเทศบาล และแยกข้อมูลตามช่วงอายุ เพศ นอกจากนี้ในเว็บไซต์ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ยังมีสถิติของประชากรอีกหลายหมวด เช่น สถิติการจดทะเบียนสมรส สถิติการจดทะเบียนหย่า สถิติการรับบุตรบุญธรรม เป็นต้น

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จัดทำข้อมูลสถิติประชากรผู้สูงอายุระดับจังหวัดแล้ว และมีข้อมูลสถิติของผู้สูงอายุในหลากหลายประเภท เช่น จำแนกตามสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุ จำแนกตามเหตุผลที่ทำงาน จำแนกตามแหล่งรายได้ที่ได้รับ จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อปี จำแนกตามการออม จำแนกตามการมีหนี้สิน จำแนกตามลักษณะการอยู่อาศัย จำแนกตามการเกื้อหนุนที่ได้รับจากบุตร เป็นต้น โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติจะทำการสำรวจข้อมูลข้างต้นของประชากรสูงอายุในประเทศไทย ทุก 3 ปี (ครั้งล่าสุดเมื่อปีพ.ศ. 2564) ซึ่งการสำรวจนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในพัฒนาระบบสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในอนาคตได้ นอกจากนี้ จัดทำรายงานสรุปผลที่สำคัญ เรื่อง การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศ

ไทย ซึ่งเป็นการสรุปผลแบบรายปี และแบ่งการสำรวจเป็นรายภาค (ไม่มีการสรุปผลสถิติแบบรายจังหวัด) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและผู้ดูแลสิทธิการทำงานและความคุ้มครองแรงงาน ได้นำไปใช้ประกอบการวางแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและการคุ้มครองต่าง ๆ ซึ่งมีการสรุปผลข้อมูลที่สำคัญในหลากหลายด้าน เช่น ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุ ลักษณะการทำงาน (อาชีพ เงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ (ความไม่ปลอดภัย สภาพแวดล้อม) เป็นต้น



ภาพที่ 4.1 สรุปผลสำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าหากมีการเก็บข้อมูลสถิติของผู้สูงอายุแบบหลายประเภทและเป็นปัจจุบันมากเท่าใด ก็ยิ่งให้ภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นสำหรับสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ

4.1.1 ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2565

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2565 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 13.14 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 18.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่งผลให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aged society)

เรื่อง การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงานมีจำนวน 4.74 ล้านคน แม้ว่าผู้สูงอายุในประเทศไทยจะอาศัยอยู่กับครอบครัวมากถึงร้อยละ 88.2 แต่ยังคงทำงานอยู่ร้อยละ 36.1 และเมื่อสำรวจรายได้หลักของผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า รายได้หลักของผู้สูงอายุเพศชายยังคงมาจากการทำงานมากที่สุดและรายได้หลักของผู้สูงอายุเพศหญิงมาจากบุตรมากที่สุด

จากการสำรวจลักษณะการทำงานของผู้สูงอายุที่ทำงานในทุกภาคยกเว้นกรุงเทพมหานคร พบว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตรและประมงมากที่สุด ในขณะที่กรุงเทพมหานครผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า และอยู่ในภาคการผลิตมากที่สุด แต่เมื่อเทียบกับค่าจ้าง/เงินเดือนที่ได้รับ ลูกจ้างในภาคการเกษตรยังเป็นอาชีพที่ได้รับเงินเดือนเฉลี่ยน้อยที่สุดคือประมาณ 5,459 บาท/เดือน ในขณะที่ผู้สูงอายุที่เป็นลูกจ้างในภาคการผลิตได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 13,623 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายได้ค่าจ้าง/เงินเดือนที่มากที่สุด ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

ในด้านสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ซึ่งถือเป็นสวัสดิการที่สำคัญสำหรับประชากรทุกคน พบว่าผู้สูงอายุเกือบทุกคนมีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล โดยที่แหล่งสวัสดิการมาจากประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทองมากที่สุด คือ ร้อยละ 81.9 รองลงมาคือ สวัสดิการข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญ ร้อยละ 14.0 ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน ร้อยละ 2.3 ตามลำดับ แต่จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2565 พบว่า ยังคงพบผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ คือเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานมากถึง 4.10 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 86.4 ส่วนผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบมีเพียง 6.48 แสนคน หรือร้อยละ 13.6 เท่านั้น

การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย

มีผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่ 4.74 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 36.1 ของผู้สูงอายุทั้งหมด โดยมีผู้สูงอายุเพศชายที่ยังคงทำงานอยู่มากกว่าเพศหญิง เมื่อพิจารณาแต่ละภูมิภาคพบว่า ผู้สูงอายุในภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ มีผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่มากเป็น 2 อันดับแรก คิดเป็นร้อยละ 40.6 และ 40.3 ตามลำดับ ส่วนกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ยังทำงานน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 25.2

(ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2565)

การอยู่อาศัยของผู้สูงอายุในประเทศไทย

จากผลการสำรวจย้อนหลัง 5 ปี ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงานและอาศัยอยู่คนเดียวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยผู้สูงอายุที่ทำงานและอาศัยอยู่คนเดียวมีจำนวนเพศหญิงมีมากกว่าเพศชาย โดยแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่ทำงานและอาศัยอยู่คนเดียวทั้งเพศชายและหญิงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจาก พ.ศ. 2561 ร้อยละ 7.5 เป็นร้อยละ 11.8 ใน พ.ศ. 2565 ส่วนผู้สูงอายุที่ทำงานและอาศัยอยู่ร่วมกับครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 88.2

ลักษณะการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ตารางที่ 4.1 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ และภาค พ.ศ.2565

อาชีพ	จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ และภาค					
	รวม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ยอดรวม (คน)	4,744,063	338,674	1,083,627	1,110,873	1,626,166	584,723
ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตรและประมง	57.1	1.3	39.4	59.8	77.3	61.2
พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า	19.7	49.2	26.8	17.3	10.5	19.7
ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	8.2	9.6	10.5	8.9	5.8	8.2
ผู้ประกอบการอาชีพงานพื้นฐาน	7.9	13.7	12.4	9.7	3.5	5.3
ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร และ ผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	2.7	12.0	4.5	1.6	0.7	1.6
ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติทาง กฎหมาย	2.2	6.0	3.3	1.2	1.4	2.0
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่าง ๆ	1.0	3.2	1.5	0.7	0.5	0.8
เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้าน ต่าง ๆ	0.8	2.6	1.2	0.5	0.3	0.6
เสมียน	0.4	2.4	0.4	0.3	--	0.6
หมายเหตุ: "--" ข้อมูลมีจำนวนเล็กน้อย						

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2565

จากตารางที่ 4.1 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพและภาค พ.ศ. 2565 อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุเกินครึ่งในประเทศไทยเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้าน

การเกษตรและประมง รองลงมาคือ พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า ถัดมา คือ ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ถัดมา คือ ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน และอาชีพอื่น ๆ ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคพบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงานในทุกภาคยกเว้นกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตรและประมงสูงที่สุด ในขณะที่กรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้ามากที่สุด

ตารางที่ 4.2 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ใน 10 อันดับแรก พ.ศ.2565

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ใน 10 อันดับแรก และจำแนกตามภาค					
	รวม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
ยอดรวม (คน)	4,744,063	338,674	1,083,627	1,110,873	1,626,166	584,723
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	59.2	1.0	42.5	63.8	78.3	62.2
การขายส่ง และการขายปลีก การซ่อมยานยนต์	14.1	26.0	18.6	13.3	9.1	15.2
การผลิต	6.8	9.4	9.8	6.3	4.8	6.1
ที่พักแรม และบริการด้านอาหาร	6.4	17.0	9.6	5.3	2.6	7.0
การก่อสร้าง	3.1	3.9	4.7	3.8	1.6	2.4
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ	2.5	7.2	3.7	2.5	0.9	2.3
การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า	1.6	8.1	2.6	0.7	0.3	1.0
การบริหารราชการ การป้องกันประเทศ	1.2	1.2	1.8	1.2	0.9	0.6
กิจกรรมการบริหาร และการบริหารการสนับสนุน	0.9	7.3	1.2	0.4	0.1	0.4
กิจการด้านอสังหาริมทรัพย์	0.9	4.9	1.8	0.4	0.04	0.4

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2565

จากตารางที่ 4.2 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ใน 10 อันดับแรก พ.ศ. 2565 อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า อาชีพของผู้สูงอายุ 5 อันดับแรก ได้แก่ เกษตรกรรม การป่าไม้และการประมง มากที่สุด รองลงมาคือ การขายส่งและการขายปลีก การผลิต ที่พักแรม และการก่อสร้าง ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงานในทุกภาคยกเว้นกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง มากที่สุด ในขณะที่กรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการขายส่ง และการขายปลีก การซ่อมยานยนต์ มากที่สุด

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติยังพบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นทำงานส่วนตัว ไม่มีลูกจ้าง รองลงมาคือ ช่วยธุรกิจในครัวเรือน ลูกจ้าง นายจ้าง และการรวมกลุ่ม ตามลำดับ

ค่าจ้างหรือเงินเดือน

ตารางที่ 4.3 ค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของผู้สูงอายุที่ทำงานในฐานะลูกจ้าง จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและภาค พ.ศ. 2565

ประเภทอุตสาหกรรม	ค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ย (บาท/เดือน)					
	เฉลี่ยรวม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ค่าจ้างเฉลี่ย (บาท)	12,106	18,972	11,488	9,407	10,302	9,236
ภาคเกษตรกรรม	5,459	...	6,572	5,202	4,785	4,914
ภาคการบริการและการค้า	13,209	32,680	11,686	7,775	7,091	12,403
ภาคการผลิต	13,623	15,387	12,816	11,717	14,375	13,156
หมายเหตุ: "... "ไม่มีข้อมูล						

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2565

จากตารางที่ 4.3 ค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของผู้สูงอายุที่ทำงานในฐานะลูกจ้าง จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและภาค พ.ศ. 2565 อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงานเป็นลูกจ้าง มีเงินเดือนเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 12,106 บาท ผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคการผลิตได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 13,623 บาท ภาคการบริการและการค้า และภาคเกษตรกรรม ได้รับประมาณเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 13,209 บาท และ 5,459 บาท ตามลำดับ เมื่อพิจารณาตามรายภาคพบว่า ผู้สูงอายุที่อาศัยในกรุงเทพมหานครได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยสูงที่สุด คือ เดือนละ 18,972 บาท รองลงมาคือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนต่ำที่สุด คือ เดือนละ 9,236 บาท

ตารางที่ 4.4 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้ จำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด และภาค พ.ศ. 2564 อ้างอิงข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

แหล่งรายได้หลัก	จำนวนผู้สูงอายุที่มีรายได้ จำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด และภาค พ.ศ. 2564							
	รวม	ช	ญ	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
จำนวนผู้สูงอายุที่มีรายได้ (คน)	13,349,450	5,969,620	7,379,830	1,341,972	3,510,568	2,810,229	4,120,579	1,566,103
การทำงาน	32.4	43.0	23.8	24.4	28.9	35.3	33.6	38.6
บุตร (รวมบุตรเลี้ยง/บุตรบุญธรรม)	32.2	24.9	38.1	33.8	36.1	26.7	33.1	29.7
เบี้ยยังชีพจากราชการ	19.2	16.2	21.6	10.7	14.4	24.6	23.6	16.0
บำเหน็จ/บำนาญ	7.5	10.1	5.5	14.3	9.68	6.2	4.8	6.6
คู่สมรส	4.5	2.3	6.2	5.0	6.2	4.1	2.6	5.7

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2564

จากตารางที่ 4.4 จำนวนผู้สูงอายุที่มีรายได้ จำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด และภาค พ.ศ. 2564 พบว่า 2 แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของผู้สูงอายุ คือ รายได้จากการทำงาน ร้อยละ 32.4 และจากบุตร 32.2 นอกนั้นยังมีรายได้จากเบี้ยยังชีพจากทางราชการ บำเหน็จ/บำนาญ คู่สมรส ตามลำดับ และพบว่า ผู้สูงอายุเพศชายมีแหล่งรายได้หลักจากการทำงานมากที่สุด ในขณะที่ผู้สูงอายุหญิง มีแหล่งรายได้หลักจากบุตรมากที่สุด และเมื่อพิจารณาตามรายภาค พบว่า ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภูมิภาคที่มีผู้สูงอายุมีรายได้มาจากการทำงานสูงกว่ารายได้จากบุตร ภาคที่มีแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของผู้สูงอายุมาจากการทำงานมากที่สุด คือ ภาคใต้ ร้อยละ 38.6

หมายเหตุ เนื่องจากข้อมูลจำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด ไม่มีข้อมูลของปี พ.ศ. 2565 จึงใช้ข้อมูลอ้างอิงจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2564 อ้างอิงแทน

สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ตารางที่ 4.5 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้ จำแนกตามแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด และภาค พ.ศ. 2564

สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลหลัก	จำนวนผู้ใช้สิทธิของแต่ละจังหวัดภาค (ร้อยละ)					
	รวม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
รวม (คน)	13,289,835	1,328,330	3,497,718	2,795,455	4,108,144	1,560,187
ไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล	0.4	0.9	0.5	0.4	0.3	0.4
มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล	99.6	99.1	99.5	99.6	99.7	99.6
สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลจากรัฐ	99.2	98.1	98.9	99.3	99.5	99.4
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง)	81.9	66.0	78.0	85.0	88.7	80.9
ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน	2.3	9.9	3.7	0.7	0.4	0.9
ข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญ	14.0	20.6	16.2	12.6	9.9	16.3
รัฐวิสาหกิจ	0.8	1.6	0.8	0.7	0.4	0.9
หน่วยงานอิสระของรัฐ/องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	0.2	*	0.2	0.2	0.1	0.4
สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลจากแหล่งอื่น ๆ	0.4	0.9	0.6	0.2	0.1	0.2
ประกันสุขภาพกับบริษัทประกัน	0.3	0.9	0.6	0.2	0.1	0.2
สวัสดิการจัดโดยนายจ้าง/อื่น ๆ	*	0.1	*	*	*	0.1
หมายเหตุ: "*" น้อยกว่า 1						

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2564

จากตารางที่ 4.5 พบว่า ผู้สูงอายุเกือบทุกคนมีสวัสดิการ (ร้อยละ 99.6) มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล โดยส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการจากประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) รองลงมาคือ สวัสดิการข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญ ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ และภาค พ.ศ. 2565

ประเภทแรงงาน	จำนวนแรงงานผู้สูงอายุ (ร้อยละ)					
	รวม	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
แรงงานผู้สูงอายุ (คน)	4,744,063	338,674	1,083,627	1,110,873	1,626,166	584,723
แรงงานในระบบ	13.6	41.6	26.4	8.25	4.1	17.6
แรงงานนอกระบบ	86.4	58.4	77.36	91.8	95.9	82.4

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2565

จากตารางที่ 4.6 การสำรวจจำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ และภาค พ.ศ. 2565 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ยังพบว่า เมื่อพิจารณาจำแนกผู้สูงอายุเป็นแรงงานในระบบและนอกระบบ จะมีผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ คือเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานมากถึง 4.10 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 86.4 ส่วนผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบมีเพียง 6.48 แสนคน หรือร้อยละ 13.6 และเมื่อพิจารณารายภาค พบว่า ภาคที่มีผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบมากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ คือร้อยละ 95.9 และร้อยละ 91.8 ตามลำดับ

4.1.2 เศรษฐฐานะของผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2564

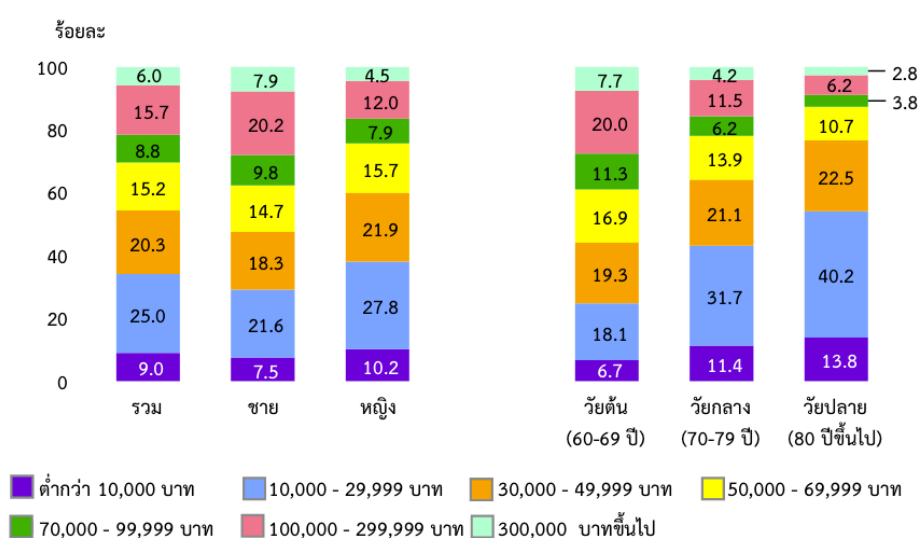
รายได้และแหล่งรายได้

“ประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรผู้สูงอายุไทยมีรายได้อยู่ได้เส้นความยากจน แหล่งรายได้หลักจากการทำงานและจากเงินบำนาญจากภาครัฐ ส่วนรายได้ที่ได้รับจากบุตรลดลง”

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2564 รายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุซึ่งเป็นรายได้รวมจากทุกแหล่งที่ผู้สูงอายุได้รับทั้งที่เป็นตัวเงินและสิ่งของที่สามารถประเมินมูลค่าได้ พบว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้นั้นมีรายได้เฉลี่ยต่อปี 10,000 – 29,999 บาทมากที่สุด (ร้อยละ 25.0) รองลงมาคือ มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 30,000 – 49,999 บาท และรายได้เฉลี่ยต่อปี 50,000 – 69,999 บาท (ร้อยละ 20.3 และ 15.2 ตามลำดับ) ผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 300,000 บาทขึ้นไป มีเพียงร้อยละ 6.0 ในขณะที่ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 10,000 บาท มีร้อยละ 9.0 เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อปีที่ผู้สูงอายุได้รับจำแนกตามเพศและกลุ่มช่วงวัยพบว่าผู้สูงอายุ

ชายมีรายได้เฉลี่ยต่อปีสูงกว่าหญิง และผู้สูงอายุวัยต้นมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าวัยอื่น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2565)

หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ผู้สูงอายุมีเงินรายได้เมื่อเฉลี่ยเป็นรายเดือนแล้ว น้อยกว่า 2,500 บาท มีประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรผู้สูงอายุไทย ระบุพิพรรณ คำหอม และ คณะ (2562) ชี้ว่า คนส่วนนี้อยู่ได้เส้นความยากจน (เป็นผู้มีรายได้ ต่ำกว่า 2,802 บาทต่อเดือน) (ไม่รวมคนที่ไม่มียาได้) ซึ่งลดลงจากร้อยละ 46.5 ในปี 2545 ในขณะที่แหล่งรายได้หลักที่ผู้สูงอายุได้รับจากบุตรก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัด⁴ สิ่งที่ปรากฏขึ้นแทนคือ รายได้จากการทำงานมีแนวโน้มสูงขึ้น (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2559, อ้างถึงใน ระบุพิพรรณ คำหอม และคณะ 2562)




ภาพที่ 4.2 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อปี เพศ และ กลุ่มช่วงวัย พ.ศ. 2564

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2565)

แหล่งรายได้รายได้หลักของผู้สูงอายุ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2564 พบว่า แหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุมาจาก 2 แหล่งใหญ่คือ รายได้จากการทำงาน (ร้อยละ 32.4) และจากบุตร (ร้อยละ 32.2) นอกจากนี้ยังมีรายได้จากเบี้ยยังชีพจากทางราชการ (ร้อยละ 19.2) จากบำเหน็จ/บำนาญ (ร้อยละ 7.5) และจากคู่สมรส (ร้อยละ 4.5) ส่วนผู้สูงอายุชายมีแหล่งรายได้หลักจาก การทำงานมากที่สุด (ร้อยละ 43.0) ซึ่งแตกต่างจากผู้สูงอายุหญิงที่มีแหล่งรายได้หลักจากบุตรมากที่สุด (ร้อยละ 38.1)

⁴ แหล่งรายได้จากบุตรส่งให้ผู้สูงอายุ ในปี 2550 ร้อยละ 52.3 ลดลง เหลือ 40.1 และ 36.7 ในปี 2554 และ 2557 ตามลำดับ การสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2564 แสดงตัวเลขประมาณ ร้อยละ 32.2

แหล่งรายได้หลัก	รวม	ชาย	หญิง
 การทำงาน	32.4	43.0	23.8
 บุตร	32.2	24.9	38.1
 เบี้ยยังชีพจากราชการ	19.2	16.2	21.6
 บำเหน็จ/บำนาญ	7.5	10.1	5.5
 คู่สมรส	4.5	2.3	6.2
 ดอกเบี้ยเงินออมฯ	1.5	1.4	1.5
 อื่น ๆ	2.7	2.1	3.3

ภาพที่ 4.3 ร้อยละของผู้สูงอายุที่มีรายได้จำแนกตามแหล่งรายได้หลักและเพศ

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2565)

การออมและทรัพย์สิน

“ครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุระบุว่ามีการออมหรือสะสมทรัพย์สินก่อนเกษียณ แต่ส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมต่ำกว่า 1 แสนบาท”

การศึกษาการออมของภาคครัวเรือนของไทยจากนักวิเคราะห์หลายฝ่าย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย จากการสำรวจสัมภาษณ์ครัวเรือนจากคณะวิจัยหลายชุดในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าผู้สูงอายุมากกว่าครึ่งหนึ่ง มีเงินออมไม่พอสำหรับยามฉุกเฉินหรือการดำรงชีวิตหลังเกษียณ การศึกษาจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (SES: Socio Economic Survey) โดย กอบศักดิ์ ภูตระกูล และคณะ ในบทความซึ่งเขียนเป็นภาษาอังกฤษชื่อ Long Term of Saving of Thailand (2005) พบว่าครัวเรือนไทยที่ไม่มีเงินออมยังมีจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยและการศึกษาน้อย (นวลน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ, 2564) เช่นเดียวกับสิ่งที่พบโดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ เมื่อศึกษาครัวเรือนชนบทและเมืองพบว่าครัวเรือนชนบทมีขีดความสามารถในการออมต่ำมาก เช่นเดียวกับการศึกษาเรื่องการออมของ สมประวิณ มันประเสริฐ การศึกษาเหล่านี้จะคล้องจองกับข้อมูลอัตราการออมระดับมหภาคของไทยที่พบว่าตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา อัตราการออม (การออมต่อรายได้) ของครัวเรือนมีแนวโน้มลดต่ำลงมาโดยตลอด แต่มีช่วงหนึ่งที่มีการออมของภาคธุรกิจเพิ่มสูงขึ้นมาทดแทน ทำให้อัตราการออมของประเทศมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง (นวลน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ, 2564)

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2565) และนวลน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ (2564) ยังได้พบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุระบุว่ามีการออมหรือสะสมทรัพย์สินก่อนเกษียณ ซึ่งข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แบ่งเป็น ผู้สูงอายุที่มีการออม มีมูลค่าต่ำกว่า 50,000 บาท ร้อยละ 41.4 มีการออม ระหว่าง 50,000

– 99,999 บาท ร้อยละ 21.7 100,000 – 399,999 บาท ร้อยละ 25.0 และออมตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 11.9 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565) นั่นคือ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ร้อยละ 64 (ไม่นับผู้ไม่มีเงินออม) มีเงินออมต่ำกว่า 1 แสนบาท



ภาพที่ 4.4 ร้อยละของผู้สูงอายุจำแนกตามการออมและมูลค่าการออม พ.ศ. 2564

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2565)

ผลการสำรวจของ นवलน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ ในปี 2564 พบว่าการเริ่มออมเฉลี่ยที่อายุ 43 ปี (นवलน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ, 2564) โดยในงานชิ้นนี้ยังค้นพบอีกว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีออมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) ระบุว่ารายได้น้อยไม่เพียงพอจ่าย และประมาณร้อยละ 30 ระบุว่าไม่ได้คิดหรือสนใจจะวางแผนการออม โดยทรัพย์สินที่มีก่อนเกษียณพบว่ามียู่ 5 ประเภทสำคัญคือ ร้อยละ 47 มี บ้าน/ที่อยู่อาศัย รองลงมาร้อยละ 38 มีเงินออม ร้อยละ 30 มียานพาหนะต่าง ๆ เช่น รถยนต์ จักรยานยนต์ ร้อยละ 23 มีที่ดิน/อสังหาริมทรัพย์ ต่าง ๆ และร้อยละ 18 มี ทองคำ เพชร พลอย อัญมณี พระเครื่อง ที่น่าสนใจคือเกินกว่าครึ่งของผู้ที่ระบุว่า มี บ้าน/ที่อยู่อาศัยรวมถึงที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ มาจากมรดกตกทอด เมื่อให้เปรียบเทียบระหว่างทรัพย์สิน และหนี้สิน ผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 10 ระบุว่าหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ส่วนอีกร้อยละ 83 ระบุว่า มี ทรัพย์สินมากกว่าหนี้สิน (นवलน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ 2564)

หนี้สินในผู้สูงอายุ

“ประมาณครึ่งหนึ่งของคนไทยอายุ 60 ปียังเป็นหนี้”

ปัญหาหนี้สินในผู้สูงอายุเป็นประเด็นที่ยังมีศึกษากันไม่มากนัก และหลายครั้งผลจากการวิจัยก็มีผลลัพธ์ที่ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งอาจจะเนื่องจากเป็นประเด็นที่อ่อนไหว นอกจากนี้ปัญหานี้นอกกรอบก็เป็นข้อมูลอีกด้านที่ไม่สามารถรับรู้ได้อย่างตรงไปตรงมา โดยจากการศึกษาในระดับมหภาคเช่น ข้อมูลจากสภาพัฒน์ หรือ ข้อมูลจากเครดิตบูโร ให้ภาพสถานการณ์ภาระหนี้สินของผู้สูงอายุว่ามีปัญหาที่รุนแรง เช่นงานของ Chantararat

et al (2017) พบว่าเกือบครึ่งหนึ่งของคนไทยอายุ 60 ปียังเป็นหนี้ และสภาพัฒน์เผยตัวเลขหนี้สินครัวเรือน ไตรมาส 3/2565 พบว่าสินเชื่อบุคคลผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีหนี้เสีย (NPL) ขยายตัวค่อนข้างสูง โดยเป็นหนี้เสีย ต่อบัญชีเฉลี่ยประมาณ 77,000 บาท หรือในงานของ Sommarat Chantararat (2019) ที่พบว่าคนในชนบทยังมีหนี้ในปริมาณที่สูงจนแก่ (โดยไม่ได้ deleverage) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้เกษตรและสะท้อนถึงการสะสมหนี้ของเกษตรกรไทย ซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนมีความเปราะบางและเกิดการส่งต่อหนี้สินไปให้คนรุ่นหลังแบบไม่สิ้นสุด

ในขณะที่งานที่ใช้ข้อมูลในระดับมหภาค เช่น ข้อมูลจากสภาพัฒน์หรือข้อมูลจากเครดิตบูโร รายงานสถานการณ์ภาระหนี้สินของผู้สูงอายุว่ามีปัญหาที่รุนแรง แต่ข้อมูลจากสำรวจในพื้นที่หลายชิ้นกลับให้ภาพในลักษณะตรงกันข้ามเช่นในงานของ นวลน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ (2564) ที่พบว่ามีเพียงร้อยละ 12 ของผู้สูงอายุเท่านั้นที่ระบุว่ามีปัญหาหนี้สิน โดยหนี้สินเฉลี่ยต่อหัวอยู่ที่ 126,945 บาท โดยแหล่งกักเงินมาจากธนาคาร/สถาบันการเงิน ร้อยละ 27 สหกรณ์/กองทุนต่างๆที่เป็นสมาชิกร้อยละ 38 ครอบครัว/ญาติ/คนรู้จัก ร้อยละ 29 และนายทุนเงินกู้นอกระบบร้อยละ 17 ทั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่เกิดก่อนเกษียณ มีเพียงร้อยละ 3 ระบุว่าหนี้หลังอายุ 60 ปี (นวลน้อย ตรีรัตน์ และ คณะ 2564) หรืองานของ อำนวย ปาอ้าย (2559) ที่พบว่ากลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ร้อยละ 75.50 ไม่มีภาระหนี้สิน (อำนวย ปาอ้าย 2559)

การสำรวจล่าสุดโดยโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ (2566) เอนเอียงไปทางที่ว่าสถานการณ์ภาระหนี้สินของผู้สูงอายุมีปัญหารุนแรง หนี้สินครัวเรือนผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี ครึ่งหนึ่งมีหนี้สินและอีกครึ่งหนึ่งไม่มีหนี้สิน ผู้สูงอายุในช่วงอายุ 70-79 ปี ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ไม่มีหนี้สิน และผู้สูงอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปมีหนี้สินร้อยละ 3 เท่านั้น ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมูลค่าหนี้ของผู้สูงอายุสามารถสรุปได้ว่าผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี ประมาณ 1 ใน 3 มีหนี้สินต่ำกว่า 50,000 บาท รองลงมาคือ มีหนี้สิน 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 28 และ 300,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 20 ตามลำดับ เนื่องจากกลุ่มอายุดังกล่าวเป็นกลุ่มวัยทำงานที่เพิ่งเกษียณอายุจึงอาจจะมีภาระบางอย่างที่เกิดขึ้นในวัยทำงาน และส่วนใหญ่ปริมาณหนี้สินจะลดลงเมื่ออายุมากขึ้น

4.1.3 ลักษณะทางประชากรของผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน

การวิเคราะห์ลักษณะทางประชากรของผู้สูงอายุยากจนในส่วนนี้ อาศัยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นนวัตกรรมในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้พ้นจากปัญหาความยากจนของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ด้วยการให้มีการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลัง จากนั้นจะออกเป็นบัตรสวัสดิการเพื่อช่วยลดค่าครองชีพ ทั้งการซื้อสินค้า และการเดินทาง (ไทยคู่ฟ้า วารสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)

สวัสดิการหลักสำหรับการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแบ่งเป็น 1) **สวัสดิการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน** ผู้ที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติตามโครงการจะได้เงินที่รัฐบาลใส่ไปในบัตรสวัสดิการเพื่อนำไปซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค โดยแบ่งเป็น คนที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 30,000 บาท จะได้เงินไปซื้อของใช้เดือนละ 300 บาท ส่วนคนที่มีรายได้ตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี จะได้เงินไปซื้อของใช้เดือนละ 200 บาท จากร้านธงฟ้าราคาประหยัดพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (ร้านธงฟ้าฯ) หรือร้านอื่น ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด และได้เงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กระทรวงพลังงานกำหนด จำนวนเงิน 80 บาท/คน/เดือน ซึ่งในปี พ.ศ. 2566 ส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มได้ปรับเป็น 100 บาทต่อ 3 เดือน (ม.ค. - มี.ค. 66) กรณีกลุ่มเปราะบางจะได้ส่วนลด 100 บาท (ต่อรอบ 3 เดือน) 2) **สวัสดิการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง** จำนวนเงิน 750 บาท/คน/เดือน เพื่อใช้ในการเดินทางผ่านระบบขนส่งสาธารณะตามที่กำหนด 3) **สวัสดิการลดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน** แบ่งเป็น ค่าไฟฟ้า ในวงเงิน 315 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน และค่าน้ำประปา ในวงเงิน 100 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน สินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภค 200 – 300 บาท

นอกจากนี้ยังมี **สวัสดิการเพิ่มเติม** สำหรับผู้พิการ 200 บาท พ่อค้าแม่ค้า/หาบเร่แผงลอย/ร้านค้าขนาดเล็กจะได้ส่วนลดก๊าซหุงต้มพีที (ปตท.) 100 บาท (ที่ร้านจำหน่ายที่ร่วมรายการ) และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิ์ในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ในอัตรา 100 บาทต่อเดือน เป็นระยะเวลา 6 เดือน ตั้งแต่เดือนเมษายน-กันยายน 2566

สวัสดิการหลักสำหรับผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติตามโครงการฯ ปี 2565



ภาพที่ 4.5 สวัสดิการหลักสำหรับการช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พ.ศ. 2565

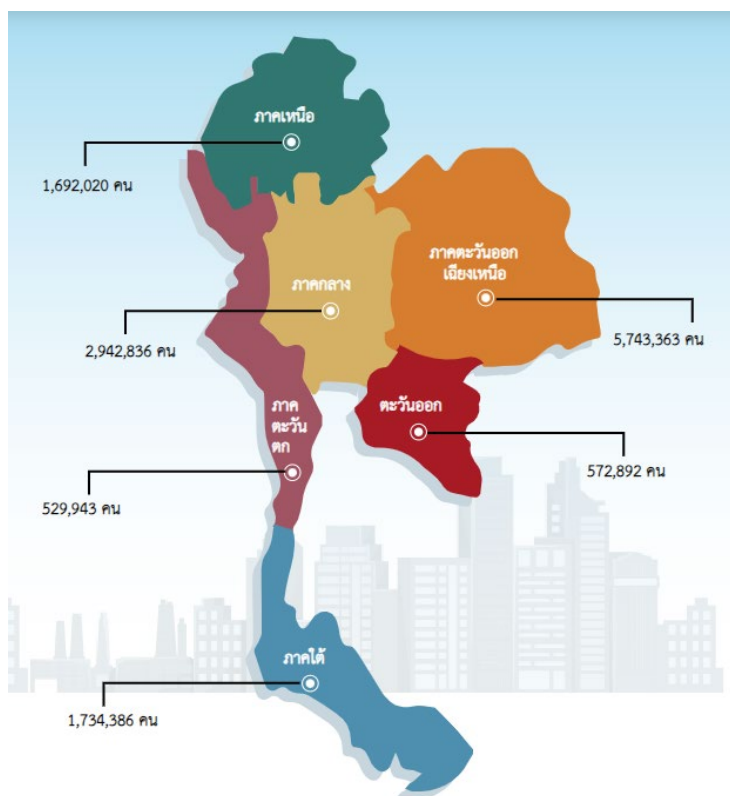
ที่มา: กรมบัญชีกลาง

ผู้มีสิทธิได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

สำหรับคุณสมบัติและข้อกำหนดของผู้ที่จะสามารถลงทะเบียนเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- 3) ไม่เป็นภิกษุ/สามเณร/นักพรต/นักบวช ไม่เป็นผู้ต้องขัง/ผู้ถูกกักกัน/ผู้ต้องกักขัง ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ฯ ไม่เป็นข้าราชการ/พนักงานราชการ/พนักงานลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ไม่เป็นผู้รับบำนาญรายเดือน/ผู้รับบำนาญปกติหรือเบี้ยหวัดจากส่วนราชการ ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ไม่เป็น สส. หรือ สว.
- 4) รายได้ต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท ทั้งของผู้ลงทะเบียนและบุคคลในครอบครัวของผู้ลงทะเบียน
- 5) มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝาก สลาก พันธบัตร และตราสารหนี้รัฐ ณ วันที่ตรวจสอบ ไม่เกิน 100,000 บาท ทั้งของผู้ลงทะเบียนและบุคคลในครอบครัวของผู้ลงทะเบียน
- 6) ไม่มีวงเงินกู้ หรือมีแต่ไม่เกินหลักเกณฑ์ตามที่กำหนด
- 7) ไม่มีบัตรเครดิต
- 8) ไม่มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือมีแต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด (กรมบัญชีกลาง 2565)

สถิติจำนวนผู้มีสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ ในปี พ.ศ. 2565



ภาพที่ 4.6 สถิติจำนวนผู้มีสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ ในปี พ.ศ. 2565 ของประเทศไทย

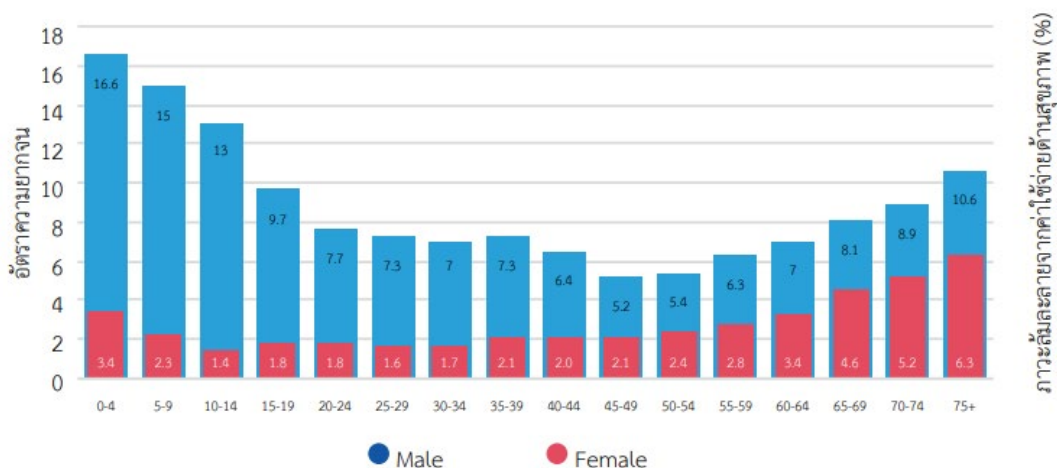
ที่มา: กรมบัญชีกลาง

จากการเก็บสถิติจำนวนผู้มีสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ ในปี พ.ศ. 2565 โดยกรมบัญชีกลาง โครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม พบว่า พื้นที่ที่มีผู้มีสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ ในปี พ.ศ. 2565 เป็นจำนวนมากที่สุด ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือ ภาคกลาง ภาคใต้ และน้อยที่สุดคือภาคตะวันออก

โดยมีผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจากโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 จำนวน 4,814,228 คน (กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2564)

ข้อมูลผู้สูงอายุและลักษณะทางประชากรของผู้สูงอายุจากงานวิจัยต่างๆ

ประเทศไทยมีจำนวนและร้อยละของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และมีผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานถึงหนึ่งในสาม โดยเกือบครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุที่ทำงาน เนื่องจากต้องหารายได้เลี้ยงครอบครัวและตนเอง อีกทั้งผู้สูงอายุประมาณหนึ่งในห้ายังพึ่งพารายได้หลักจากเบี้ยยังชีพจากราชการ มีถึงสองในห้าที่มีรายได้เพียงพอบางครั้งหรือไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต และมีมากถึงร้อยละ 45.7 ที่ไม่มีการออม จากผลการวิจัยของ อำไพรัตน์ อักษรพรหม วิมลสิน ริมปิกุล และระพีพรรณ คำหอม (2560) ยังพบว่า มีผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.7 และมีผู้สูงอายุร้อยละ 20.6 อยู่ลำพังกับคู่สมรส (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) โดยการอยู่ลำพังมีหลายปัจจัย เช่น เป็นโสด ไม่ได้แต่งงาน เป็นหม้าย หย่าร้าง ลูกย้ายถิ่นไปทำงานต่างพื้นที่หรือแต่งงานแยกครอบครัวออกไป (Awear, 2003; Siritarungsri et. Al. 2015) ซึ่งครอบครัวลำพังผู้สูงอายุมีแหล่งรายได้ 3 ทาง ได้แก่ เงินจากการทำงาน เงินสวัสดิการภาครัฐ และเงินจากลูกหลานหรือพี่น้องที่ไม่ได้อยู่ในครัวเรือนเดียวกัน โดยครอบครัวที่ลูกหลานส่งเงินให้ใช้มีมากกว่าครอบครัวที่ลูกหลานไม่ส่งเงินให้ใช้ (67.57%, 62.96% ตามลำดับ) แสดงให้เห็นว่าลูกหลานยังสามารถเป็นที่พึ่งพาทางการเงินของครอบครัวลำพังผู้สูงอายุและครอบครัวข้ามรุ่น แม้ว่าเงินที่ได้รับขั้นต่ำที่สุด 200 บาท และอาจได้รับอย่างไม่สม่ำเสมอ และมีครอบครัวจำนวนน้อยที่ได้รับเงินจากลูกหลานส่งเงินให้สูงสุด 10,000 และ 18,000 บาท อย่างสม่ำเสมอทุกเดือน ทำให้ครอบครัวลำพังผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้จากลูกหลานและเบี้ยยังชีพ มีจำนวนมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยของยศ วัชรະคุปต์ (2559, น. 4) ที่พบว่าแหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุมาจากลูก ผู้สูงอายุยังไม่มีหลักประกันรายได้ที่เพียงพอหากไม่มีบุตรให้ แต่แตกต่างจากผลวิจัยของอุทัย สดสุข และคณะ (2552, น. 46) ที่พบว่าผู้สูงอายุจากคนที่อยู่คนเดียว แต่ช่วยเหลือตัวเองได้ และช่วยเหลือสังคมได้ และที่ช่วยเหลือตนเองได้บางส่วน ส่วนใหญ่พึ่งพาเงินเบี้ยยังชีพเพียงอย่างเดียว จะเห็นว่าทั้งเงินจากลูกหลานส่งเงินให้และเงินเบี้ยยังชีพจากรัฐเป็นแหล่งรายได้สำคัญของครอบครัวลำพังผู้สูงอายุ



ที่มา: SES 2019, from analysis undertaken as part of the Thailand Social Protection Diagnostic Review.

ภาพที่ 4.7 อัตราความยากจนและภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ โดยกลุ่มอายุ, 2562

การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย การทบทวนระบบบำนาญในประเทศไทย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2565 ได้สรุปข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทยไว้ว่า ความท้าทายที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญ คือ ระดับความยากจนที่สูงขึ้นเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ในขณะที่อัตราความยากจนในไทยสูงสุดคือ กลุ่มเด็ก แต่กลับพบว่าอัตราความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุ สูงกว่าค่าเฉลี่ยในประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก นับว่าเป็นเรื่องดีที่ระดับผู้สูงอายุที่ยากจนลดลงจากสถิติในทศวรรษก่อนหน้าเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการมีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและมาตรการการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ (World Bank, 2012) อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุยังต้องเผชิญความเสี่ยงเฉพาะบางประการ นอกจากอัตราความยากจน อัตราส่วนของคนในแต่ละกลุ่มอายุที่มีภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายครัวเรือน ขณะที่อัตราภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีสัดส่วนน้อยในประเทศไทย กลับพบว่ามีอัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุในอนาคตอาจจะต้องเผชิญอุปสรรคความยากลำบากในมิติต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น จากรายงานฉบับประชาชน การทบทวน สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุ ไทย พ.ศ. 2565 ในปี 2583 อาจจะมีผู้สูงอายุประมาณ 2.87 หมื่นคนที่เป็นผู้สูงอายุติดเตียง และอาศัยอยู่คนเดียวหรืออาศัยอยู่กับคู่สมรส โดยที่ไม่มีบุตรที่มีชีวิตที่จะมาช่วยทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ ในขณะที่ผลจากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมา พบว่าขีดความสามารถในการรองรับผู้สูงอายุของสถานดูแลของรัฐนั้นมีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังประสบกับปัญหาด้านคุณภาพในการดูแลผู้สูงอายุ นำไปสู่ความท้าทายในการบริหารจัดการเพื่อให้บริการดูแลผู้สูงอายุทั้งกลุ่มที่กำลังอยู่ในสถาน และกลุ่มผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในอนาคตต่อไป

ฉะนั้นประเด็นสำคัญที่ไทยยังต้องให้ความสำคัญและพัฒนาต่อไปคือระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ที่ไม่ใช่แค่การปรับจำนวนเงินของเบี้ยยังชีพ แต่จำเป็นต้องหาวิธีให้ผู้สูงอายุเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุให้มากยิ่งขึ้นด้วย ดังผลการวิจัยของอำไพรัตน์ อักษรพรหม และ กฤษณา รุ่งโรจน์วิชย์ (2560) ที่พบว่า การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ มีช่องว่างคิดเป็นร้อยละ 64.5 ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลได้ยากนี้ ทำให้ผู้สูงอายุและครอบครัวเสียโอกาสในการได้รับบริการสังคมที่พึงได้รับ โดยเมื่อพิจารณารายบริการพบว่า บริการที่มีช่องว่างระหว่างการได้รับกับการเข้าถึงใน 3 อันดับแรกล้วนเป็นบริการด้านสุขภาพ ได้แก่ รถรับส่งของชุมชนเมื่อผู้สูงอายุประสบอุบัติเหตุ/เจ็บป่วยฉุกเฉิน/รับการรักษา สมาชิกในครอบครัวดูแลเมื่อผู้สูงอายุเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ และอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน แสดงว่าการดำเนินงานในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทยเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง การป้องกัน การดูแลในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูสภาพแก่ผู้สูงอายุ ยังกระจายสู่ท้องถิ่นไม่ทั่วถึง และในขณะเดียวกัน ผลการวิจัยยังพบว่านโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะปานกลางและรายได้สูงบางส่วนร่วมลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพด้วย โดยที่คิดว่าเป็นสิทธิที่พึงได้ โดยผู้สูงอายุบางคนรับเบี้ยยังชีพแล้วเก็บเป็นเงินออมในธนาคารไว้ให้ลูกหลานเมื่อตนเองเสียชีวิต บางคนรับแล้วนำไปบริจาคเป็นการทำบุญสะสมไว้ชาติภพหน้า ดังนั้นนโยบายของรัฐด้านสวัสดิการสังคมที่ใช้มาตรการทางภาษีและมาตรการเบี้ยยังชีพ กลับสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมแก่ผู้สูงอายุและครอบครัว ไม่ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพในชีวิตอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุจึงควรครอบคลุมทุกมิติของคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ร่างกาย จิตใจ สัมพันธภาพทางสังคม และสิ่งแวดล้อม

4.2 ผลการศึกษาสถานการณ์ด้านรายได้และพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สูงอายุในประเทศไทย

4.2.1 ผลการสำรวจข้อมูลโดยทั่วไป

การดำเนินการสำรวจข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มที่เก็บจากชุมชน เป็นลักษณะการเก็บแบบ purposive sampling คือ ทีมต้องรู้อาชีพก่อนแล้วจึงจะสอบถามต่อ (เคยประกอบอาชีพ/กำลังประกอบอาชีพ) จะเลือกกระจายตามกลุ่มผู้สูงอายุที่ทำงานและไม่ได้ทำงาน ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ขอนแก่น เชียงใหม่ และสงขลา ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างจากโรงพยาบาลรัฐในทุกจังหวัดนั้น การเก็บข้อมูลจะกระทำในแบบเดียวกับแบบชุมชน และเป็น accidental sampling คือ เจอใครที่สะดวกตอบแบบสอบถามก็จะเลือกสำรวจ

ด้านระยะเวลาในการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุครั้งนี้คือ เริ่มตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2566 จนถึง วันที่ 10 มิถุนายน 2566

สำหรับการนำเสนอข้อมูลการสำรวจสถานการณ์ด้านรายได้และพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สูงอายุในประเทศไทย ภายใต้โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมทั้งประเทศครั้งนี้ มีทั้งหมด 6 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักและรายได้ประเภทต่าง ๆ ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้จ่าย ข้อมูลเกี่ยวกับการออม ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สิน และข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ โดยทำการสำรวจผู้สูงอายุในชุมชนเมือง 400 ราย และผู้สูงอายุที่มาใช้บริการโรงพยาบาลของรัฐ 400 ราย รวมทั้งหมด 800 ราย (ตารางที่ 4.7)

ตารางที่ 4.7 พื้นที่ในการสำรวจข้อมูล

พื้นที่	จำนวน	ร้อยละ
ชุมชนเมือง	400	50.0
โรงพยาบาล	400	50.0
รวม	800	100.0

หมายเหตุ จำนวนตัวอย่างที่สามารถใช้ประโยชน์ได้มีต่ำกว่าจำนวนที่เก็บ เนื่องจากในบางภูมิภาคที่ทำการสำรวจได้มีการเก็บข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอายุต่ำกว่า 60 ปีด้วย (55-59 ปี) ผู้วิจัยจึงไม่นำกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวมาพิจารณาในภาพรวมทั้งประเทศ แต่ได้ทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดของแต่ละภูมิภาค

ส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์

ในส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ทำการสำรวจด้านเพศ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิง 434 คน และเป็นเพศชาย 335 คน ส่วนด้านอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 60-64 ปี และมีเพียง 15 คนที่มีอายุมากที่สุดคืออยู่ในช่วง 90 ปีขึ้นไป ด้านสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามสมรส 336 คน รองลงมาคือ โสด เป็นหม้าย และหย่าร้าง จำนวน 211 147 และ 71 คน ตามลำดับ (ตารางที่ 4.8)

ตารางที่ 4.8 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์

ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	335	43.6
หญิง	434	56.4
รวม	769	100.0
อายุ		
60-64 ปี	280	36.4
65-69 ปี	201	26.1

ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์	จำนวน	ร้อยละ
70-74 ปี	139	18.1
75-79 ปี	85	11.1
80-84 ปี	33	4.3
85-89 ปี	16	2.1
90 ปีขึ้นไป	15	1.9
รวม	769	100.0
สถานภาพ		
โสด	211	27.4
สมรส	336	43.7
หย่าร้าง	71	9.2
หม้าย	147	19.1
ไม่ประสงค์ที่จะตอบ	4	0.5
รวม	769	100.0

สำหรับด้านการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า สำหรับด้านการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า จบระดับประถมศึกษามากที่สุด จำนวน 376 คน รองลงมาคือ ไม่ได้รับการศึกษา จบระดับปริญญาตรี จบระดับปริญญาโท และจบระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง คิดเป็นจำนวน 79 74 63 และ 62 คน ตามลำดับ ส่วนประเด็นจำนวนสมาชิกในครัวเรือน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีจำนวนสมาชิก 3 คน และ 2 คน มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 158 ครัวเรือนเท่ากัน รองลงมาคือ มีจำนวนสมาชิก 4 คน มากกว่า 5 คนขึ้นไป และ 1 คน คิดเป็นจำนวน 152 99 และ 88 ครัวเรือน ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 39 คนที่อยู่ตัวคนเดียว ด้านจำนวนบุตรที่ยังมาเลี้ยงดู พบว่า ไม่มีจำนวนบุตรที่ยังมาเลี้ยงดูมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 277 ราย รองลงมาคือมีจำนวนบุตรที่ยังมาเลี้ยงดูจำนวน 1 คน, จำนวน 2 คน และจำนวน 3 คน คิดเป็นจำนวน 235 160 และ 54 ราย ตามลำดับ ต่อมาด้านจำนวนบุตรที่ยังอาศัยอยู่ด้วยกันในปัจจุบัน พบว่า ไม่มีจำนวนบุตรที่ยังอยู่อาศัยด้วยกันมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 318 ราย รองลงมาคือ จำนวน 1 คน, จำนวน 2 คน และจำนวน 3 คน คิดเป็นจำนวน 248 119 และ 51 ราย ตามลำดับ สุดท้ายด้านสมาชิกในครอบครัวที่ท่านต้องให้การดูแล พบว่า สมาชิกในครอบครัวที่ท่านต้องให้การดูแลจำนวน 1 คน มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 250 ราย รองลงมาคือจำนวน 0 คน (ดูแลตัวเอง) จำนวน 2 คน และจำนวน 3 คน คิดเป็นจำนวน 239 152 และ 67 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาสมาชิกในครอบครัวที่ต้องมีการดูแลรวมถึงตัวท่านเอง และสมาชิกในครอบครัวที่ท่านต้องให้การดูแล พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีสมาชิกในครอบครัวที่มีภาวะพึ่งพิงเกินกว่าครึ่งของจำนวนทั้งหมด โดยสมาชิกที่ยังต้องให้การดูแลนั้น มากที่สุดคือ หลาน รองลงมาคือ ลูก สามเณร ภรรยา และญาติ (ตารางที่ 4.9)

ตารางที่ 4.9 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ (ต่อ)

ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์	จำนวน	ร้อยละ
การศึกษา		
ประถมศึกษา	376	48.9
มัธยมศึกษาขั้นต้น	42	5.5
มัธยมศึกษาชั้นปลาย	60	7.8
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	62	8.1
ปริญญาตรี	74	9.6
ปริญญาโท	63	8.2
ปริญญาเอก	13	1.7
ไม่ได้รับการศึกษา	79	10.3
รวม	769	100.0
จำนวนสมาชิกในครอบครัว (ไม่รวมตนเอง)		
อยู่ตัวคนเดียว	39	5.1
1 คน	88	11.4
2 คน	158	20.5
3 คน	158	20.5
4 คน	152	19.8
5 คน	75	9.8
มากกว่า 5 คนขึ้นไป	99	12.9
รวม	769	100.0
จำนวนบุตรที่ยังมาเลี้ยงดู		
0 คน	277	36.0
1 คน	235	30.6
2 คน	160	20.8
3 คน	54	7.0
4 คน	20	2.6
5 คน	13	1.7
มากกว่า 5 คนขึ้นไป	10	1.3
รวม	769	100.0
จำนวนบุตรที่ยังอยู่อาศัยด้วยกันในปัจจุบัน		
0 คน	318	41.4
1 คน	248	32.2
2 คน	119	15.5

ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์	จำนวน	ร้อยละ
3 คน	51	6.6
4 คน	10	1.3
5 คน	13	1.7
มากกว่า 5 คนขึ้นไป	10	1.3
รวม	769	100.0
สมาชิกในครอบครัวที่ต้องมีการดูแลรวมถึงตัวท่านเอง		
0 คน	239	31.1
1 คน	250	32.5
2 คน	152	19.8
3 คน	67	8.7
4 คน	30	3.9
5 คน	10	1.3
มากกว่า 5 คนขึ้นไป	21	2.7
รวม	769	100.0
สมาชิกในครอบครัวที่ท่านต้องให้การดูแล (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
ไม่มี (ดูแลแค่เพียงตนเองเท่านั้น)	238	29.7
หลาน	149	18.6
ลูก	201	25.1
สามี/ภรรยา	133	16.6
ญาติ	40	5.0
พี่/น้อง	21	2.6
อื่น ๆ	20	2.5

ด้านอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ด้านอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า เกษียณ/ไม่มีอาชีพมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 311 ราย รองลงมาคือ ค้าขาย/ผู้จำหน่ายสินค้า เกษตรกรรมและประมง รับจ้างทั่วไป และอื่น ๆ คิดเป็นจำนวน 130 108 108 และ 70 ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่อาชีพอื่น ๆ คือ แม่บ้าน ที่ปรึกษา อาจารย์พิเศษ ปรก. เก็บของเก่าขาย (ตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 4.10 อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม

อาชีพ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
เกษียณ/ไม่มีอาชีพ	311	39.6
ค้าขาย/ผู้จำหน่ายสินค้า	130	16.5
เกษตรกรรมและประมง	108	13.7

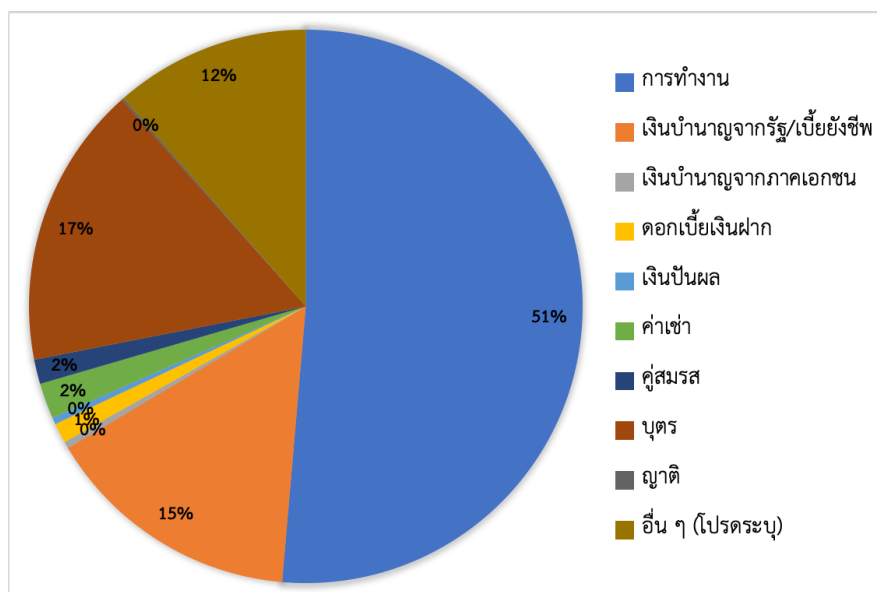
อาชีพ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
พนักงานบริการ	9	1.1
ช่างฝีมือ	7	0.9
รับจ้างทั่วไป	108	13.7
ผู้ประกอบการวิชาชีพเฉพาะ	20	2.5
นักลงทุน	11	1.4
อสังหาฯ/ที่ดินให้เช่า	12	1.5
อื่น ๆ (แม่บ้าน,อิสระ)	70	8.9

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักและรายได้ประเภทต่าง ๆ

ในส่วนที่ 2 นี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักและรายได้ประเภทต่าง ๆ โดยเริ่มจากด้านรายได้เฉลี่ยที่ได้รับในแต่ละเดือน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 9,000 บาทขึ้นไปมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 307 ราย รองลงมาคือ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 1,000 - 3,000 บาท ต่ำกว่า 1,000 บาท และระหว่าง 3,001 - 5,000 บาท คิดเป็นจำนวน 160 81 และ 80 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.11)

ตารางที่ 4.11 รายได้เฉลี่ยที่ได้รับในแต่ละเดือน

รายได้เฉลี่ยที่ได้รับในแต่ละเดือน	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 1,000 บาท	81	10.5
1,000 - 3,000 บาท	160	20.8
3,001 - 5,000 บาท	80	10.4
5,001 - 7,000 บาท	76	9.9
7,001 - 9,000 บาท	65	8.5
9,000 บาทขึ้นไป	307	39.9
รวม	769	100.0



ภาพที่ 4.8 แหล่งรายได้หลักของผู้ตอบแบบสอบถาม

สำหรับด้านแหล่งรายได้ทั้งหมดพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่าครึ่งมีรายได้จากการทำงาน คิดเป็นจำนวน 414 ราย รองลงมาคือจากเงินบำนาญจากรัฐ/เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คิดเป็นจำนวน 249 ราย จากบุตรอีกจำนวน 174 ราย และมีเพียง 32 รายที่ระบุถึงแหล่งรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก นอกจากนี้เมื่อสอบถามถึงแหล่งรายได้ที่เป็นแหล่งรายได้หลักของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ร้อยละ 51 ของผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่า มีรายได้จากการทำงานเป็นแหล่งรายได้หลัก รองลงมาคือ บุตร และเงินบำนาญจากรัฐ/เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 16.5 และร้อยละ 15.1 (ภาพที่ 4.5) และเมื่อทำการเปรียบเทียบแหล่งรายได้หลักกับรายได้ทั้งหมดของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีส่วนแหล่งรายได้หลักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ร้อยละ 80 มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 154 ราย รองลงมาคือร้อยละ 100 ร้อยละ 90 และร้อยละ 70 คิดเป็นจำนวน 153 141 และ 131 ราย ตามลำดับ (ตารางที่ 4.12)

ตารางที่ 4.12 ร้อยละของแหล่งรายได้หลักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด

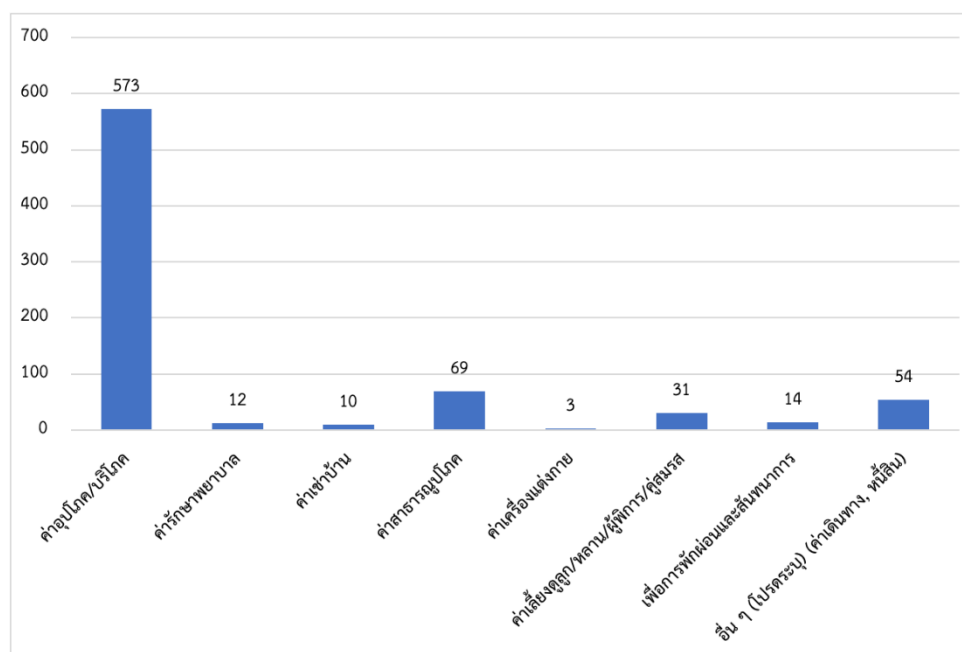
แหล่งรายได้หลักของท่านเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด	จำนวน	ร้อยละ
ร้อยละ 100	153	19.9
ร้อยละ 90	141	18.3
ร้อยละ 80	154	20.0
ร้อยละ 70	131	17.0
ร้อยละ 60	96	12.5
ร้อยละ 50	94	12.2
รวม	769	100.0

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมค่าใช้จ่าย

สำหรับในส่วนที่ 3 นี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมค่าใช้จ่ายของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยเริ่มจากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในแต่ละเดือนของผู้สูงอายุ พบว่า มีรายจ่ายเฉลี่ยสูงกว่า 9,000 บาทขึ้นไป มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 195 ราย รองลงมาคือ รายจ่ายอยู่ที่ 3,001 - 5,000 บาท 1,000 - 3,000 บาท และต่ำกว่า 1,000 บาท คิดเป็นจำนวน 148 141 และ 119 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.13)

ตารางที่ 4.13 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในแต่ละเดือน

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในแต่ละเดือน	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 1,000 บาท	119	15.5
1,000 - 3,000 บาท	141	18.3
3,001 - 5,000 บาท	148	19.2
5,001 - 7,000 บาท	73	9.5
7,001 - 9,000 บาท	93	12.1
9,000 บาทขึ้นไป	195	25.4
รวม	769	100.0



ภาพที่ 4.9 แหล่งรายจ่ายหลักของผู้ตอบแบบสอบถาม

สำหรับประเภทของแหล่งรายจ่ายที่เป็นรายจ่ายหลัก พบว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภค/บริโภคเป็นรายจ่ายหลักสูงสุด โดยคิดเป็นสัดส่วนที่สูง หรือร้อยละ 75 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมาคือ

ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ อาทิ ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าแก๊สหุงต้ม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9 อย่างไรก็ตามยังพบว่า ผู้สูงอายุบางส่วนมีค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรหลานและคู่สมรสอีกเป็นจำนวนร้อยละ 4 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด (แผนภาพที่ 2) สำหรับด้านแหล่งรายจ่ายหลักของผู้ตอบแบบสอบถามเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีรายจ่ายหลักเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 50 มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 196 รองลงมาคือ ร้อยละ 70 ร้อยละ 60 และร้อยละ 100 คิดเป็นจำนวน 146 134 และ 125 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.14)

ตารางที่ 4.14 แหล่งรายจ่ายหลักของท่านเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมด

แหล่งรายจ่ายหลักของท่านเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมด	จำนวน	ร้อยละ
ร้อยละ 100	125	16.3
ร้อยละ 50	77	10.0
ร้อยละ 60	91	11.8
ร้อยละ 70	146	19.0
ร้อยละ 80	134	17.4
ร้อยละ 90	196	25.5
รวม	769	100.0

ส่วนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับการออม

ในส่วนที่ 4 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการออมของผู้ตอบแบบสอบถามด้านการออมในปัจจุบัน พบว่าในปัจจุบันสัดส่วนของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีการออมและไม่มีการออมนั้น สามารถคิดเป็นอย่างละครึ่งเท่า ๆ กันโดยเฉลี่ยโดยผู้ตอบแบบสอบถามที่มีการออมมีจำนวน 387 ราย และไม่มีการออมอีกเป็นจำนวน 382 รายจากทั้งหมด เมื่อพิจารณาถึงมูลค่าการออมของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า มีเงินออมตั้งแต่ 300,001 บาทขึ้นไปมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 117 ราย รองลงมาคือ ต่ำกว่า 50,000 บาท 100,001-200,000 บาท และ 50,001-100,000 บาท คิดเป็นจำนวน 80 77 และ 73 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.15)

ตารางที่ 4.15 การออมในปัจจุบัน

การออม	จำนวน	ร้อยละ
การออมในปัจจุบัน		
มีการออม	382	49.7
ไม่มีการออม	387	50.3
รวม	769	100.0
มูลค่าเงินออม		
น้อยกว่า 50,000 บาท	80	20.9

การออม	จำนวน	ร้อยละ
50,001-100,000 บาท	73	19.1
100,001-200,000 บาท	77	20.2
200,001-300,000 บาท	35	9.2
300,001 บาทขึ้นไป	117	30.6
รวม	382	100.0

เมื่อสอบถามว่าเงินออมจำนวนดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลาที่ป็นนั้นพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมองว่าเงินออมดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลา 10 ปีขึ้นไปมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 126 ราย รองลงมาคือ 1-3 ปี และ ต่ำกว่า 1 ปี คิดเป็นจำนวน 96 และ 67 ราย นอกจากนั้นคือ 4-6 ปี และ 7-9 ปี คิดเป็นจำนวน 48 และ 45 ราย ตามลำดับ ส่วนรูปแบบการจัดสรรเงินออมพบว่า มีรูปแบบแบ่งเงินออมไว้ก่อนนำไปใช้มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 208 ราย รองลงมาคือ นำเงินไปใช้ก่อนเหลือแล้วค่อยเก็บ และมีรูปแบบไม่แน่นอน คิดเป็นจำนวน 111 และ 60 ตามลำดับ ส่วนวัตถุประสงค์ในการออมซึ่งสามารถเลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ พบว่า ส่วนมากจะมีวัตถุประสงค์ของการออมเพื่อใช้ในยามฉุกเฉินมากที่สุด โดยคิดเป็นจำนวน 337 ราย รองลงมาคือ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่บุตรหลาน เพื่อใช้จ่ายเพิ่มเติมในชีวิตประจำวัน และเพื่อซื้อของที่อยากได้/ที่ต้องการ คิดเป็นจำนวน 97 78 และ 28 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.16)

ตารางที่ 4.16 การออมในปัจจุบัน (ต่อ)

การออม	จำนวน	ร้อยละ
เงินออมจำนวนดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลาที่ปี		
ต่ำกว่า 1 ปี	67	17.5
1-3 ปี	69	25.1
4-6 ปี	48	12.6
7-9 ปี	45	11.8
10 ปีขึ้นไป	126	33.0
รวม	382	100.0
รูปแบบการจัดสรรเงินออม		
แบ่งเงินออมไว้ก่อนนำไปใช้	208	54.5
นำเงินไปใช้ก่อนเหลือแล้วค่อยเก็บ	111	29.1
ไม่แน่นอน	60	15.7
อื่น ๆ	3	0.8

การออม	จำนวน	ร้อยละ
รวม	382	100.0
วัตถุประสงค์ในการออม (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
เพื่อใช้จ่ายเพิ่มเติมในชีวิตประจำวัน	78	14.4
เพื่อซื้อของที่อยากได้/ที่ต้องการ	28	5.2
เพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน	337	62.1
เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่บุตรหลาน	97	17.9
อื่น ๆ	3	0.6

เมื่อสอบถามผู้ตอบแบบสอบถามในประเด็นสาเหตุที่ไม่มีเงินออม ซึ่งสามารถระบุได้มากกว่า 1 ข้อนั้น พบว่า ผู้สูงอายุส่วนมากมีสาเหตุจากการที่มีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย มากที่สุดคิดเป็นจำนวน 329 ราย รองลงมาคือ อื่น ๆ (เช่น เป็นหนี้) รายได้ไม่แน่นอน และไม่มีความรู้เรื่องการออมเงิน คิดเป็นจำนวน 145 140, และ 21 ตามลำดับ และมีอยู่ 3 ราย ที่ไม่มีรายได้ (ตารางที่ 4.17)

ตารางที่ 4.17 สาเหตุที่ไม่มีเงินออม (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

สาเหตุที่ไม่มีเงินออม	จำนวน	ร้อยละ
รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย	329	51.1
รายได้ไม่แน่นอน	140	21.7
ไม่มีความรู้เรื่องการออมเงิน	21	3.3
ไม่มีรายได้	3	0.5
คิดว่าไม่จำเป็น	6	0.9
อื่น ๆ (เช่น เป็นหนี้)	145	22.5

ส่วนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สิน

ในส่วนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สินด้านภาระหนี้สินของผู้ตอบแบบสอบถามในปัจจุบัน พบว่ามีหนี้สินจำนวน 488 ราย และไม่มีหนี้สิน จำนวน 281 ราย ส่วนภาระหนี้สินทั้งหมด พบว่า มีหนี้สินน้อยกว่า 50,000 บาท มากที่สุด จำนวน 87 ราย รองลงมาคือ 300,001 บาทขึ้นไป, 50,001-100,000 บาท และ 100,001-200,000 บาท คิดเป็นจำนวน 78 62 และ 40 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.18)

ตารางที่ 4.18 ภาระหนี้สิน

ภาระหนี้สิน	จำนวน	ร้อยละ
ภาระหนี้สินในปัจจุบัน		
มีหนี้สิน	281	36.5

ไม่มีหนี้สิน	488	63.5
รวม	769	100.0
ภาระหนี้สินทั้งหมด		
น้อยกว่า 50,000 บาท	87	31.0
50,001-100,000 บาท	62	22.1
100,001-200,000 บาท	40	14.2
200,001-300,000 บาท	14	5.0
300,001 บาทขึ้นไป	78	27.8
รวม	281	100.0

ด้านภาระหนี้สินที่ต้องชำระในแต่ละเดือนรวมทั้งสิ้นของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ต้องชำระ 1,001 - 3,000 บาท มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 103 ราย รองลงมาคือ 3,001 - 5,000 บาท ต่ำกว่า 1,000 บาท และ 9,000 บาทขึ้นไป คิดเป็นจำนวน 67 48 และ 47 ตามลำดับ ส่วนภาระหนี้สินที่ต้องชำระให้กับแหล่งใด ในข้อนี้สามารถเลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ พบว่า ชำระให้กับธนาคาร มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 154 รองลงมา คือ อื่น ๆ (เช่น สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน ไฟแนนซ์) หนี้นอกระบบ และเพื่อน/ญาติพี่น้อง คิดเป็นจำนวน 56 44 และ 42 ตามลำดับ ส่วนด้านภาระหนี้สินที่ต้องชำระให้กับแหล่งใดมากที่สุด (โดยเลือกตอบได้เพียง 1 ข้อ) พบว่า แหล่งที่ชำระมากที่สุด คือ ธนาคาร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 51 รองลงมาคืออื่น ๆ (สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน ไฟแนนซ์) หนี้นอกระบบ และเพื่อน/ญาติพี่น้อง คิดเป็นร้อยละ 19 15 และ 12 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.19)

ตารางที่ 4.19 ภาระหนี้สิน (ต่อ)

ภาระหนี้สิน	จำนวน	ร้อยละ
ภาระหนี้สินที่ต้องชำระในแต่ละเดือนรวมทั้งสิ้น		
ต่ำกว่า 1,000 บาท	48	17.1
1,001 - 3,000 บาท	103	36.7
3,001 - 5,000 บาท	67	23.8
5,001 - 7,000 บาท	7	2.5
7,001 - 9,000 บาท	9	3.2
9,000 บาทขึ้นไป	47	16.7
รวม	281	100.0
ภาระหนี้สินที่ต้องชำระให้กับแหล่งใด (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)		
ธนาคาร		
บัตรเครดิต	154	49.7
โรงรับจำนำ	4	1.3
เพื่อน/ญาติพี่น้อง	10	3.2

ภาระหนี้สิน	จำนวน	ร้อยละ
หนี้ในระบบ	42	13.5
อื่น ๆ (สหกรณ์, กองทุนหมู่บ้าน, ไฟแนนซ์)	44	14.2
รวม	56	18.1
	310	100.0
ภาระหนี้สินที่ต้องชำระให้กับแหล่งใดมากที่สุด (เลือกตอบได้เพียง 1 ข้อ)		
ธนาคาร	144	51.2
เพื่อน/ญาติพี่น้อง	33	11.7
โรงรับจำนำ	3	1.1
อื่น ๆ (สหกรณ์, กองทุนหมู่บ้าน, ไฟแนนซ์)	52	18.5
หนี้ในระบบ	41	14.6
บัตรเครดิต	8	2.8
รวม	281	100.0

ด้านสาเหตุที่ทำให้มีภาระหนี้สิน โดยผู้ตอบแบบสอบถามสามารถระบุได้มากกว่า 1 ข้อ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีสาเหตุรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย มากที่สุด คิดเป็นจำนวน 176 ราย (ร้อยละ 38) รองลงมาคือ รายได้ไม่แน่นอน มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน และเพื่อซื้อและผ่อนที่อยู่อาศัยหรือยานพาหนะ คิดเป็นจำนวน 103 74 และ 73 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.20)

ตารางที่ 4.20 สาเหตุที่ทำให้มีภาระหนี้สิน (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

สาเหตุที่ทำให้ท่านมีภาระหนี้สิน	จำนวน	ร้อยละ
รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย	176	37.5
รายได้ไม่แน่นอน	103	22.0
ไม่มีความรู้เรื่องการบริหารเงิน	20	4.3
มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน	74	15.8
เพื่อการรักษาพยาบาล	8	1.7
เพื่อซื้อและผ่อนที่อยู่อาศัยหรือยานพาหนะ	73	15.6
อื่น ๆ	15	3.2

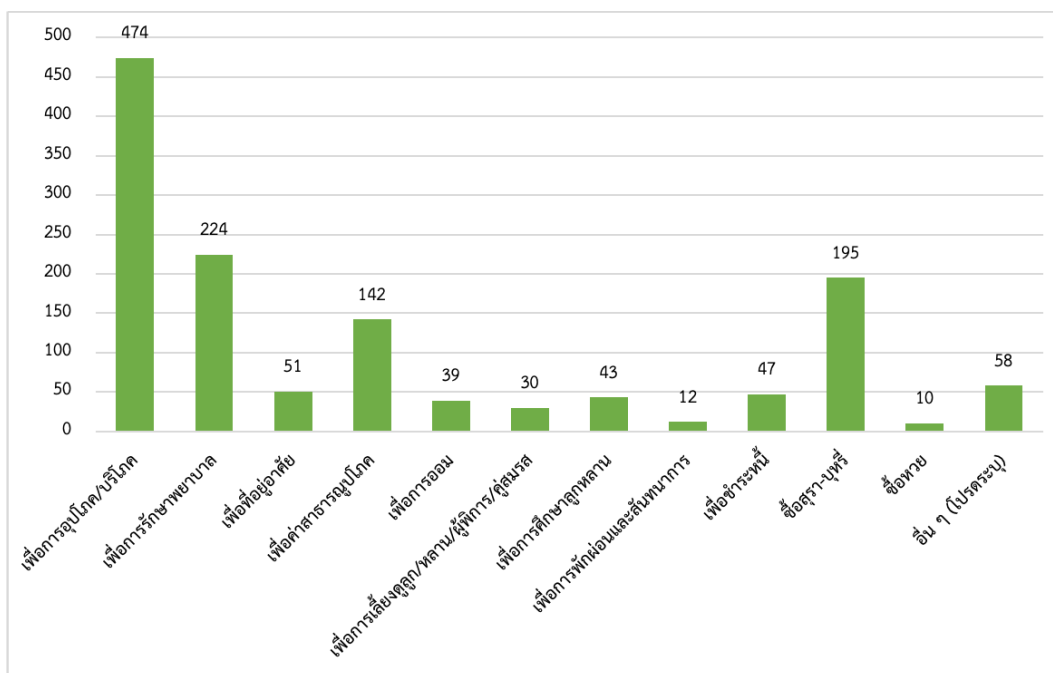
ส่วนที่ 6 ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

สำหรับส่วนที่ 6 นี้ได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ โดยหากรัฐบาลเสนอให้มีระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติท่านยินดีจะเข้าร่วมหรือไม่ พบว่า ยินดีจะเข้าร่วมจำนวน 703 ราย และไม่ยินดี

เข้าร่วม 66 ราย ต่อมาหากรัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติและสามารถให้เงินจำนวน 3,000 บาทให้แก่ท่านทุกเดือน ท่านคิดว่าเพียงพอหรือไม่ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามที่ระบุว่าเพียงพอ มีจำนวน 492 ราย โดยคิดเป็นร้อยละ 65 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด และที่ระบุว่าไม่เพียงพอมีจำนวน 237 ราย สุดท้ายพิจารณาการนำเงินไปใช้จ่าย สอบถามว่าท่านจะนำเงินบ้านอายุที่ได้ไปใช้จ่ายในด้านใดบ้าง 3 อันดับแรก พบว่า อันดับที่ 1 คือ เพื่อการอุปโภค/บริโภค จำนวน 474 ราย อันดับที่ 2 คือ เพื่อการรักษาพยาบาล จำนวน 224 ราย และอันดับที่ 3 เพื่อซื้อสุราและบุหรี จำนวน 195 ราย ตามลำดับ (ตารางที่ 4.21)

ตารางที่ 4.21 ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติ

ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติ	จำนวน	ร้อยละ
หากรัฐบาลเสนอให้มีระบบบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติ ท่านยินดีจะเข้าร่วมหรือไม่		
ยินดีที่จะเข้าร่วม	703	91.4
ไม่ยินดีที่จะเข้าร่วม	66	8.6
รวม	769	100.0
หากรัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติและสามารถให้เงินจำนวน 3,000 บาทให้แก่ท่านทุกเดือน ท่านคิดว่าเพียงพอหรือไม่		
เพียงพอ	492	64.0
ไม่เพียงพอ	237	30.8
ไม่แน่ใจ	40	5.2
รวม	769	100.0
ท่านจะนำเงินบ้านอายุที่ได้ไปใช้จ่ายในด้านใดบ้าง (เรียงลำดับความจำเป็นมากที่สุด 3 อันดับแรก: 1 = จำเป็นมากที่สุด 2 = จำเป็นปานกลาง 3 = จำเป็นน้อยที่สุด)		
เพื่อการอุปโภค/บริโภค	474	61.6
เพื่อการรักษาพยาบาล	224	29.1
เพื่อซื้อสุราและบุหรี	195	25.4



ภาพที่ 4.10 ค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะนำไปใช้จากเงินบำนาญที่ได้รับ

เหตุผลที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้เหตุผลเพิ่มเติมว่าทำไมจึงยินดีเข้าร่วมระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติพบดังนี้

- 1) ค่าครองชีพสูง รายได้ไม่พอต่อรายจ่าย
- 2) เป็นนโยบายที่ดีต่อผู้สูงอายุ
- 3) ช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ
- 4) จะได้ไม่ต้องทำงานหนัก เพราะไม่รู้จะสามารถทำงานได้นานแค่ไหน
- 5) สามารถใช้จ่ายตามต้องการได้มากขึ้น
- 6) ทุกคนสมควรได้รับเพราะทุกคนจ่ายภาษี
- 7) ลดภาระหนี้สิน
- 8) ช่วยเรื่องค่ารักษาพยาบาล

ในประเด็นที่เกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุนั้นได้ถูกแบ่งตามช่วงอายุ โดยในงานวิจัยฉบับนี้จะแบ่งกลุ่มของผู้สูงอายุออกเป็น 3 ช่วงอายุ ซึ่งประกอบไปด้วย อายุตั้งแต่ 60-69 ปี 70-79 ปี และ 80 ปีขึ้นไป โดยในช่วงอายุ 60-69 ปี ผู้สูงอายุกว่าครึ่งมีรายได้มากกว่า 9,000 บาทซึ่งอาจจะหมายความว่าผู้สูงอายุในช่วงอายุดังกล่าวยังมีแรงและยังสามารถทำงานได้ สำหรับผู้สูงอายุในช่วง 70-79 ปี ในกลุ่มที่มีรายได้มากกว่า 9,000 บาทจะลดลงเหลือเพียงแค่ประมาณร้อยละ 30 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุเมื่อมีอายุที่มากขึ้นอาจจะเริ่มมีปัญหาสุขภาพมากยิ่งขึ้นส่งผลให้ไม่สามารถทำงานอยู่ในตลาดแรงงานได้อีกต่อไป และสุดท้าย

ผู้สูงอายุในช่วง 80 ปีขึ้นไป ในกลุ่มผู้ที่มีรายได้มากกว่า 9,000 บาท เหลือเพียงแค่ประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นเอง เนื่องด้วยอายุที่มากขึ้นประกอบกับปัจจัยด้านสุขภาพจึงไม่สามารถทำงานได้ (ตารางที่ 4.22)

ตารางที่ 4.22 ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
ต่ำกว่า 1,000 บาท	6.71	12.27	34.38
1,000-3,000 บาท	16.14	26.82	34.38
3,001-5,000 บาท	10.48	10.45	9.38
5,001-7,000 บาท	12.16	5.91	7.81
7,001-9,000 บาท	7.34	12.27	3.13
9,000 บาทขึ้นไป	47.17	32.27	10.94
รวม	477 คน	220 คน	64 คน

ในด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุนั้นได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 ช่วงอายุเช่นเดียวกัน โดยในช่วงอายุ 60-69 ปี มีผู้สูงอายุมากกว่าครึ่งยังคงมีรายได้หลักจากการทำงานอยู่ และมีบางส่วนมีรายได้จากเงินบำนาญภาครัฐและบุตร ในช่วงอายุของผู้สูงอายุตั้งแต่ 70-79 ปี มีรายได้จากการทำงานก็ลดลงเหลือเพียงแค่ประมาณร้อยละ 30 ที่สามารถหารายได้จากการทำงานของตนเองได้ และในกลุ่มอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่จะพึ่งพารายได้จากบุตรเป็นหลัก (ตารางที่ 4.23)

ตารางที่ 4.23 ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
การทำงาน	55.95	34.39	15.15
เงินบำนาญภาครัฐ	15.66	13.12	18.18
เงินบำนาญจากภาคเอกชน	0.63	-	-
ดอกเบี้ยเงินฝาก	1.88	-	-
เงินปันผล	0.63	-	-
ค่าเช่า	2.30	2.26	-
คู่สมรส	1.25	1.36	3.03
บุตร	9.60	25.79	36.36
ญาติ	-	0.45	-
อื่น ๆ	12.11	22.62	27.27
รวม	479 คน	221 คน	66 คน

ในประเด็นด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุแต่ละช่วงอายุนั้นสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี กว่าร้อยละ 30 มีรายจ่ายมากกว่า 9,000 บาท 3,001-5,000 บาท และ 1,000-3,000 บาท ตามลำดับ และในช่วงอายุของผู้สูงอายุตั้งแต่ 70-79 ปี มีรายจ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ 3,001-5,000 บาท 1,000-3,000 บาท และมากกว่า 9,000 บาท และในกลุ่มอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ มีรายจ่ายเฉลี่ยต่ำกว่า 1,000 บาท และ 1,000-3,000 บาทเท่านั้น เนื่องด้วยอายุที่มากขึ้นทำให้ไม่มีรายจ่ายทางด้านการอุปโภค-บริโภคมากนัก (ตารางที่ 4.24)

ตารางที่ 4.24 ข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
ต่ำกว่า 1,000 บาท	6.26	10.86	34.85
1,000-3,000 บาท	15.03	25.79	34.85
3,001-5,000 บาท	21.92	32.13	7.58
5,001-7,000 บาท	13.15	6.79	9.09
7,001-9,000 บาท	10.02	5.43	4.55
9,000 บาทขึ้นไป	33.61	19.00	9.09
รวม	479 คน	221 คน	66 คน

ในด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายหลักของผู้สูงอายุแต่ละช่วงอายุนั้นสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุในทุกช่วงอายุมีรายจ่ายหลักอันดับแรกในรูปแบบที่คล้ายคลึงกันคือการอุปโภคและบริโภค แต่สำหรับผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี และ 70-79 ปี จะมีรายจ่ายหลักอันดับสองและสาม คือ ค่าใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ และค่าสาธารณูปโภค โดยในกลุ่มอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไปของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ค่าใช้จ่ายอันดับสองจะเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล แม้ว่าภาครัฐจะมีการจัดสรรสวัสดิการการรักษาฟรีให้กับผู้สูงอายุกลุ่มนี้แล้ว แต่ก็ยังมีวิตามินเสริมหรือยาบางอย่างที่ผู้สูงอายุอาจจะต้องซื้อด้วยตนเอง (ตารางที่ 4.25)

ตารางที่ 4.25 ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายจ่ายหลักของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
ค่าอุปโภค/บริโภค	69.25	83.26	87.88
ค่ารักษาพยาบาล	1.67	0.45	4.55
ค่าเช่าบ้าน	2.09	-	-
ค่าสาธารณูปโภค	9.41	10.86	-
ค่าเครื่องแต่งกาย	0.63	-	-
ค่าเลี้ยงดูลูก/หลาน/ผู้พิการ/คู่สมรส	5.02	2.26	3.03

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
เพื่อการพักผ่อนและสันทนาการ	2.30	0.90	1.52
อื่น ๆ	9.62	2.26	3.03
รวม	478 คน	221 คน	66 คน

ในประเด็นด้านการมีเงินออมหรือไม่มีเงินออมของผู้สูงอายุแต่ละช่วงอายุนั้นสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี และ อายุ 70-79 ปี มีข้อมูลที่คล้ายคลึงกันซึ่งประมาณครึ่งหนึ่งมีเงินออมและอีกครึ่งหนึ่งไม่มีเงินออม ในส่วนของผู้สูงอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป มีเพียงประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นที่มีเงินออม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเพิ่มรายได้ให้กับผู้สูงอายุโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก (ตารางที่ 4.26)

ตารางที่ 4.26 ข้อมูลเกี่ยวกับการออมของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
มีเงินออม	53.44	47.96	27.27
ไม่มีเงินออม	46.56	52.04	72.73
รวม	479 คน	221 คน	66 คน

มูลค่าหรือปริมาณการออมของผู้สูงอายุก็เป็นเรื่องที่สำคัญเช่นเดียวกัน โดยผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี ประมาณร้อยละ 30-40 มีเงินเก็บค่อนข้างสูงโดยมีมูลค่าสูงกว่า 300,000 บาทขึ้นไปเนื่องมาจากผู้สูงอายุบางคนอาจจะเพิ่งเกษียณอายุมาจากการทำงานในภาครัฐ เมื่อเกษียณอายุแล้วจึงมีเงินเก็บในปริมาณที่สูงรวมไปถึงในช่วงอายุดังกล่าวผู้สูงอายุยังสามารถทำงานได้อยู่ซึ่งเป็นอีกเหตุผลหนึ่งในการมีเงินออมในปริมาณที่สูง ในช่วงอายุของผู้สูงอายุตั้งแต่ 70-79 ปี เงินออมของผู้สูงอายุค่อนข้างจะกระจายไปในทุกกลุ่มปริมาณการออม และในกลุ่มอายุของผู้สูงอายุที่มากกว่า 80 ปีนั้น ส่วนใหญ่ (ประมาณ 50%) มีเงินอومت่ำกว่า 50,000 บาท (ตารางที่ 4.27)

ตารางที่ 4.27 ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าการออมของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
ต่ำกว่า 50,000 บาท	19.77	19.81	42.11
50,001-100,000 บาท	18.99	20.75	10.53
100,001-200,000 บาท	18.99	23.58	21.05
200,001-300,000 บาท	8.91	10.38	5.26
300,001 บาทขึ้นไป	33.33	25.47	21.05
รวม	258 คน	106 คน	19 คน

ในประเด็นด้านหนี้สินของผู้สูงอายุสรุปได้ว่า ผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี ครึ่งหนึ่งมีหนี้สินและอีกครึ่งหนึ่งไม่มีหนี้สิน ผู้สูงอายุในช่วงอายุ 70-79 ปี ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ไม่มีหนี้สิน และผู้สูงอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป มีหนี้สิน เพียงแค่ 2 คน หรือร้อยละ 3 เท่านั้น (ตารางที่ 4.28)

ตารางที่ 4.28 ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สินของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
มีหนี้สิน	47.38	22.62	3.03
ไม่มีหนี้สิน	52.62	77.38	96.97
รวม	477 คน	221 คน	66 คน

ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมูลค่าหนี้ของผู้สูงอายุสามารถสรุปได้ว่าผู้สูงอายุในช่วงอายุ 60-69 ปี ประมาณร้อยละ 40 มีหนี้สินต่ำกว่า 50,000 บาท 50,001-100,000 บาท และ 300,000 บาทขึ้นไป ตามลำดับ เนื่องจากกลุ่มอายุดังกล่าวเป็นกลุ่มวัยทำงานที่เพิ่งเกษียณอายุ จึงอาจจะมีภาระบางอย่างที่เกิดขึ้นในวัยทำงาน และส่วนใหญ่ปริมาณหนี้สินจะลดลงเมื่ออายุมากขึ้น โดยในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 80 ปี เหลือเพียงแค่ 3 คนเท่านั้นที่มีหนี้สิน และมีมูลค่าหนี้สินในระดับที่ไม่ได้สูงมากนัก (ตารางที่ 4.29)

ตารางที่ 4.29 ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าหนี้สินของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ (ร้อยละ)

	ช่วงอายุ 60-69 ปี	ช่วงอายุ 70-79 ปี	ช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป
ต่ำกว่า 50,000 บาท	33.33	48.89	33.33
50,001-100,000 บาท	27.51	20.00	33.33
100,001-200,000 บาท	12.70	22.22	33.33
200,001-300,000 บาท	5.82	6.67	-
300,001 บาทขึ้นไป	20.63	2.22	-
รวม	189 คน	45 คน	3 คน

ในด้านความสัมพันธ์ของรายได้และระดับการศึกษานั้นจะเห็นได้ชัดว่าแม้ว่าจะไม่ได้มีนัยสำคัญหรือสามารถสรุปได้อย่างง่ายว่า ถ้าผู้สูงอายุมีการศึกษาในระดับที่สูงจะส่งผลถึงรายได้ที่สูง (9,000 บาทขึ้นไป) เนื่องจากผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับ ปวช และ ปวส และผู้สูงอายุที่มีระดับการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับดังกล่าวมีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่เราน่าจะสามารถสรุปข้อมูลตามตารางได้ในมุมมองนี้ว่า ผู้สูงอายุที่ไม่มีการศึกษาที่สูงมากนักแม้ว่าจะมีรายได้มากกว่า 9,000 บาท แต่ส่วนใหญ่จะไม่เกิน 15,000 และยังต้องทำงานหนักอยู่ตลอดเวลา ซึ่งต่างจากกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงและมีการศึกษาที่สูง ซึ่งส่วนใหญ่รายได้ของผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะเริ่มต้นที่ 25,000 บาทเป็นต้นไปจนถึงหลักหลายแสนบาท และผู้สูงอายุหลายรายในกลุ่มผู้สูงอายุกลุ่ม

นี้เป็นผู้เกษียณอายุจากราชการจึงไม่จำเป็นต้องทำงานก็สามารถมีรายได้ระดับหลายหมื่นบาทต่อเดือน (ตารางที่ 4.30)

ตารางที่ 4.30 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับการศึกษาของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
ประถมศึกษา	63.75	65.84	62.35	57.33	56.72	26.48
มัธยมศึกษาขั้นต้น	7.50	3.11	12.94	5.33	4.48	5.61
มัธยมศึกษาขั้นปลาย	3.75	4.97	4.71	8.00	7.46	11.84
ประกาศนียบัตร วิชาชีพ/ ประกาศนียบัตร วิชาชีพชั้นสูง	3.75	1.24	4.71	2.67	19.40	13.71
ปริญญาตรี	-	1.86	2.35	9.33	8.96	18.07
ปริญญาโท	-	-	-	8.00	-	19.63
ปริญญาเอก	-	-	-	5.33	-	3.12
ไม่ได้รับการศึกษา	21.25	22.98	12.94	4.00	2.99	1.56
รวม	80 คน	161 คน	85 คน	75 คน	67 คน	321 คน

ในประเด็นด้านข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุนั้นสามารถสรุปได้ว่ารายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุจะผันแปรไปตามรายได้ ยกตัวอย่างเช่นผู้สูงอายุที่มีรายได้ในกลุ่มที่สูงที่สุด (9,000 บาทขึ้นไป) ประมาณ 70% มีรายจ่ายในกลุ่มที่มากที่สุดเช่นเดียวกัน (9,000 ขึ้นไป) ซึ่งเป็นไปในรูปแบบเดียวกันกับผู้สูงอายุกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด (ต่ำกว่า 1,000 บาท) ส่วนใหญ่ก็จะใช้จ่ายผันแปรตามระดับรายได้เช่นเดียวกัน (ตารางที่ 4.31)

ตารางที่ 4.31 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

รายได้	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
ต่ำกว่า 1,000 บาท	68.29	13.04	3.53	-	-	0.31
1,000-3,000 บาท	24.39	57.14	31.76	9.09	5.97	1.55
3,001-5,000 บาท	4.88	24.22	43.53	48.05	38.81	13.66
5,001-7,000 บาท	1.22	3.11	14.12	28.57	23.88	10.56
7,001-9,000 บาท	-	0.62	-	9.09	22.39	13.66
9,000 บาทขึ้นไป	1.22	1.86	7.06	5.19	8.96	60.25

รายได้	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
รวม	82 คน	161 คน	85 คน	77 คน	67 คน	322 คน

ในประเด็นความสัมพันธ์ของรายได้ของผู้สูงอายุและแหล่งรายจ่ายก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่น่าสนใจสามารถสรุปได้ดังนี้ ผู้สูงอายุที่มีรายได้อยู่ในกลุ่มระดับล่าง (ต่ำกว่า 1,000 – 5,000 บาท) จะใช้จ่ายเงินในแหล่งที่มีความจำเป็นเท่านั้น อาทิ การอุปโภค-บริโภค และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค แต่ในทางกลับกันหากผู้สูงอายุมีรายได้ที่อยู่ในกลุ่มระดับสูง (5,001 – 9,000 บาทขึ้นไป) ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ก็เริ่มที่จะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกันไปกับผู้สูงอายุกลุ่มที่มีรายได้ในระดับต่ำ โดยผู้สูงอายุในกลุ่มนี้จะมีการใช้จ่ายเงินที่เกี่ยวข้องกับลูกหลานมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพักผ่อนและสันทนาการมากขึ้นเพื่อหาความสุขให้กับตนเองและครอบครัวอีกด้วย (ตารางที่ 4.32)

ตารางที่ 4.32 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับแหล่งรายจ่ายหลักของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
ค่าอุปโภค/บริโภค	89.02	90.68	88.10	67.53	73.13	62.42
ค่ารักษาพยาบาล	1.22	0.62	1.19	2.60	4.48	1.24
ค่าเช่าบ้าน	-	0.62	-	2.60	-	2.48
ค่าสาธารณูปโภค	2.44	1.86	1.19	10.39	5.97	16.77
ค่าเครื่องแต่งกาย	-	-	-	-	-	0.93
ค่าเลี้ยงดูลูก/ หลาน/ผู้พิการ/คู่ สมรส	2.44	1.24	3.57	3.90	5.97	5.28
เพื่อการพักผ่อน และสันทนาการ	-	-	-	5.19	2.99	2.48
อื่น ๆ	4.88	4.97	5.95	7.79	7.46	8.39
รวม	82 คน	161 คน	84 คน	77 คน	67 คน	322 คน

ความสัมพันธ์ของรายได้ของผู้สูงอายุและการออมก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่นักวิจัยก็ได้ให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ ผู้สูงอายุที่มีรายได้อยู่ในกลุ่มระดับสูง (5,001 – 9,000 บาทขึ้นไป) ส่วนใหญ่มีเงินออม (ร้อยละ 70-95 ของจำนวนผู้สูงอายุในกลุ่มนี้) ในทางตรงกันข้าม ผู้สูงอายุที่มีรายได้อยู่ในกลุ่มระดับล่าง (ต่ำกว่า 1,000 – 5,000 บาท) จะไม่ค่อยมีเงินออม เนื่องจากรายได้ทั้งหมดที่หาได้มักจะหมดไปกับการบริโภคอุปโภคในแต่ละวัน (ตารางที่ 4.33)

ตารางที่ 4.33 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับการออมของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
มีเงินออม	14.63	22.36	23.53	48.05	61.19	78.57
ไม่มีเงินออม	85.37	77.64	76.47	51.95	38.81	21.43
รวม	82 คน	161 คน	85 คน	77 คน	67 คน	322 คน

อีกหนึ่งความสัมพันธ์ที่น่าสนใจก็คือข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้ของผู้สูงอายุและระดับการออม โดยผู้สูงอายุที่มีรายได้ในระดับสูงที่สุด (9,000 บาทขึ้นไป) ส่วนใหญ่มีเงินออมไว้ใช้ในยามเกษียณอย่างที่ได้กล่าวไปในตารางข้างต้น แต่ที่น่าสนใจคือ ผู้สูงอายุจำนวนประมาณเกือบครึ่งหนึ่งมีเงินเก็บในระดับที่สูง (300,000 บาทขึ้นไป) ในทางกลับกันผู้สูงอายุที่มีรายได้อยู่ในกลุ่มระดับล่าง (ต่ำกว่า 1,000 – 5,000 บาท) จะไม่ค่อยมีปริมาณเงินออมมากนัก (ตารางที่ 4.34)

ตารางที่ 4.34 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับมูลค่าการออมของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

รายได้	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
การออม						
ต่ำกว่า 50,000 บาท	61.54	51.35	35.00	18.92	12.20	16.27
50,001-100,000 บาท	15.38	16.22	40.00	13.51	29.27	18.25
100,001-200,000 บาท	7.69	18.92	10.00	35.14	12.20	21.43
200,001-300,000 บาท	-	10.81	-	10.81	29.27	5.56
300,001 บาทขึ้นไป	15.38	2.70	15.00	21.62	17.07	38.49
รวม	13 คน	37 คน	20 คน	37 คน	41 คน	252 คน

ในประเด็นของความสัมพันธ์ทางด้านรายได้และการมีหนี้สินของผู้สูงอายุ ผลลัพธ์อาจจะออกมาไม่เป็นอย่างที่ทีมวิจัยคาดไว้เท่าใดนัก เนื่องจากตามหลักการและเหตุผลแล้วผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยส่วนใหญ่ น่าจะมีหนี้สิน แต่จากตารางที่ 4.35 ได้สรุปไว้ว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มรายได้ต่ำที่สุดที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1,000 บาท ซึ่งส่วนใหญ่ น่าจะเป็นผู้ที่มิรายได้หลักจากการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้น ผู้สูงอายุกลุ่มนี้กลับมีหนี้สินเพียงแค่ประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นเอง น่าจะเกิดมาจากวินัยทางการใช้เงิน ความไม่ต้องการเป็นหนี้ และความไม่สามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินต่าง ๆ ได้นั่นเอง ซึ่งต่างจากกลุ่มผู้สูงอายุในกลุ่มรายได้อื่น ๆ ที่ส่วนใหญ่มีหนี้สินกันทั้งหมดอาจจะมาจากโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ที่มากกว่า โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่อเดือน 7,001-9,000 บาท มีหนี้สินเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้สูงอายุในกลุ่มรายได้นี้ทั้งหมด (ตารางที่ 4.35)

ตารางที่ 4.35 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับหนี้สินของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
มีหนี้สิน	20.73	28.57	46.43	32.47	55.22	40.50
ไม่มีหนี้สิน	79.27	71.43	53.57	67.53	44.78	59.50
รวม	82 คน	161 คน	84 คน	77 คน	67 คน	321 คน

ในประเด็นด้านความสัมพันธ์ของรายได้และมูลค่าหนี้สินของผู้สูงอายุนั้นจะผันแปรคล้ายคลึงกับข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับรายจ่ายเฉลี่ยของผู้สูงอายุในตารางที่ 4.31 กล่าวคือ ถ้าหากผู้สูงอายุมีรายได้ที่สูงก็จะสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือเงินกู้ได้มากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการมีหนี้สินที่มากกว่าผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ผู้สูงอายุที่มีรายได้ในกลุ่มที่สูงที่สุด (9,000 บาทขึ้นไป) ประมาณ 30% มีหนี้สินในระดับที่สูงที่สุด (มากกว่า 300,000 บาท) (ตารางที่ 4.36)

ตารางที่ 4.36 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับมูลค่าหนี้สินของผู้สูงอายุ (ร้อยละ)

รายได้ หนี้สิน	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
ต่ำกว่า 50,000 บาท	50.00	42.86	71.88	71.43	17.14	25.86
50,001-100,000 บาท	21.43	20.00	9.38	19.05	40.00	28.45
100,001-200,000 บาท	14.29	20.00	9.38	9.52	22.86	12.07
200,001-300,000 บาท	7.14	11.43	6.25	-	-	6.03
300,001 บาทขึ้นไป	7.14	5.71	3.13	-	20.00	27.59
รวม	14 คน	35 คน	32 คน	21 คน	35 คน	116 คน

ในตารางสุดท้ายเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของรายได้และความต้องการที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญของผู้สูงอายุ ผลลัพธ์ที่ได้ในตารางที่ 4.37 นี้ สรุปได้ว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มรายได้สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญแห่งชาตินี้ (ประมาณ 90%) มีเพียงผู้สูงอายุในกลุ่มรายได้สูงกว่า 9,000 บาทต่อเดือน ประมาณ 15% ที่ไม่สนใจจะเข้าร่วมระบบบำนาญดังกล่าว อาจมาจากเหตุผลที่ว่าผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีรายได้ที่เพียงพอแล้วและอาจมองว่าเงินบำนาญ 3,000 บาทต่อเดือนนี้ สมควรอยู่ในมือของผู้ที่ยากลำบากกว่าพวกเขา (ตารางที่ 4.37)

ตารางที่ 4.37 ข้อมูลความสัมพันธ์ของรายได้กับความถี่ในการเข้าร่วมระบบบำนาญฯ ของผู้สูงอายุ

	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1,000-3,000 บาท	3,001-5,000 บาท	5,001-7,000 บาท	7,001-9,000 บาท	9,000 บาท ขึ้นไป
สนใจเข้าร่วม	96.34	98.76	97.65	87.01	95.52	84.78
ไม่สนใจเข้าร่วม	3.66	1.24	2.35	12.99	4.48	15.22
รวม	82 คน	161 คน	85 คน	77 คน	67 คน	322 คน

4.2.2 ผู้สูงอายุกลุ่ม 20% ล่างสุด

การวิเคราะห์ในส่วนนี้เกี่ยวกับการค้นหาผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนหรือเกือบจน ในที่นี้เลือกใช้คำว่า ความยากจน (Poverty) ตามที่พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน นิยามไว้ว่าเป็น สภาวะที่ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐาน กล่าวคือ ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการซื้อสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการครองชีพ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เกณฑ์ที่ใช้วัดค่าความยากจน (Poverty Line) หมายถึง ระดับรายได้ขั้นต่ำที่สุดที่ทำให้บุคคลหรือครัวเรือนในประเทศหนึ่ง ๆ มีความเพียงพอในการครองชีพ โดยอาจวัดจากจำนวนเงินที่ต้องจ่ายสำหรับสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และเครื่องอุปโภคอื่น ๆ หรือวัดจากจำนวนรายได้เชิงเปรียบเทียบมาตรฐานการดำรงชีวิตของครัวเรือนกับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของสังคมโดยเฉลี่ย ความจำเป็นที่ต้องมีการใช้จ่ายขั้นตอนนี้ จึงเป็นที่มาของเป้าหมายของรัฐบาลในการให้สวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ

งานวิจัยผู้สูงอายุไทยช่วงปี พ.ศ.2559-2560 ได้รายงานว่ามีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 17-20 ที่รายได้รวมทุกแหล่งต่ำกว่าเส้นความยากจนและไม่มีเงินออมเลย (อนันต์ ภาวสุทธิไพศิฐ, 2559 อ้างใน อำไพรัตน์ อักษรพรหม และคณะ 2562, น. 2) ปี พ.ศ.2564 ขยับขึ้นมาเป็นประมาณหนึ่งในสาม ผู้สูงอายุยากจนเหล่านี้ที่รายได้หลักมาจากเบี้ยยังชีพทางราชการ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564, น.20) การศึกษาล่าสุด ระยะ พ.ศ. 2564-2566 กล่าวถึงกลุ่มประชากรผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนไม่ต่างจากเดิมเท่าไรนัก กล่าวคือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อเงินที่ได้รับรวมทุกแหล่ง รวร้อยละ 16-18 ของกลุ่มตัวอย่าง (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2564 น.85; สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564) แต่มีข้อสังเกตว่าการสำรวจระยะหลังพบว่าผู้สูงอายุยากจนมีรายได้หลักมาจากเบี้ยผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การสำรวจจากโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ ปี พ.ศ.2566 กลุ่มตัวอย่าง 766 คน ได้ชี้ว่าผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพิงเบี้ยยังชีพเป็นรายได้หลักมีประมาณร้อยละ 30

กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนด้วยมาตรวัดด้านต่างๆ ที่กล่าวมา ผู้สูงอายุกลุ่ม 20% ล่างสุด (หรือกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนและไม่มีเงินออม) เป็นกลุ่มที่มีการระบุถึงตัวตนค่อนข้างยาก เป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวที่อยู่ตามลำพัง หรือครอบครัวข้ามรุ่น (คือผู้สูงอายุอยู่กับเด็กที่จะต้องได้รับการดูแลโดยไม่มีบิดา

มารดาช่วยอยู่ด้วย) (อำไพรัตน์และคณะ 2562) ไม่มีเงินออมหรือมีเงินออมไม่เพียงพอ (เงินอมน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรอย่างมาก) ซึ่งสามารถพบได้ในทุกกลุ่มอาชีพ ทุกช่วงชั้นของรายได้ ทั้งในเมืองและชนบท (ดิเรกและสุวิมล 2557) มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทยระบุว่า เป็นกลุ่มหนึ่งของผู้สูงอายุกลุ่มเฉพาะที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เรียกชื่อว่า ผู้สูงอายุที่ตกอยู่ในภาวะยากจน ประเมินการจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี 2560 ตัวเลขผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะทะยานขึ้นไปเท่ากับ 10.07 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2583 (มส.พส. ม.ป.ป., น.18) ข้อมูลจากการสำรวจในโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ พ.ศ.2566 ลักษณะพิเศษของประชากรกลุ่มนี้คือ ประชากรผู้สูงอายุในวัยต้น (60-69 ปี) กว่าร้อยละ 56 ยังคงทำงานเพื่อหารายได้และอาศัยรายได้จากการทำงานเป็นหลักในการดำรงชีพ ผู้สูงอายุตอนกลาง (70-79 ปี) มีผู้ยังคงทำงานอยู่ร้อยละ 34 ผู้สูงอายุตอนปลาย (ตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป) ทำงานและหาเลี้ยงตัวเอง ร้อยละ 15 สำหรับด้านการออมที่ติดลบ ประชากรสูงอายุวัยต้นที่สำรวจ เป็นผู้ไม่มีเงินออมเลย ร้อยละ 46 ผู้สูงอายุตอนกลางไม่มีเงินออม ร้อยละ 52 และผู้สูงอายุตอนปลายที่ไม่มีเงินออม ร้อยละ 73 ทั้งนี้ ในภาพรวมทั้งหมดผู้มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป รวมรายได้จากทุกแหล่งแล้ว สัดส่วนร้อยละ 14 มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้จะต้องมีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง ประมาณ 1 ใน 3 ของรายได้ต่อเดือน ใช้สำหรับชำระหนี้รายเดือนซึ่งส่วนใหญ่มาจากหนี้ธนาคารพาณิชย์ หนี้นอกระบบหรือหนี้สินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ อาทิ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน หรือไฟแนนซ์

สำหรับผู้สูงอายุมีเงินได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือน (ต่ำกว่าเกณฑ์คัดกรองด้านรายได้ของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) แม้ว่าอาจจะไม่ยากจนในมาตรวัดทั่วไปเช่น เส้นความยากจนระดับชาติ (รวมด้านอาหารและไม่ใช่อาหาร) จะสังเกตเห็นได้ถึงความเสี่ยงและความเปราะบางในการดำรงชีวิต สัดส่วนถึง 3 ใน 4 ไม่มีเงินออม ในส่วนผู้มีเงินได้ต่ำกว่า 3,000 บาทต่อเดือน (ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน) เราจะพบว่าผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้สัดส่วน 8 ใน 10 ไม่มีเงินออม และถ้าลดระดับเส้นรายได้ต่อเดือนลงมาเหลือต่ำกว่า 1,000 บาทต่อเดือน (เท่ากับการจ่ายของเบี้ยผู้สูงอายุปัจจุบัน) จะเจอกับมีผู้ที่ไม่มีเงินออมถึงร้อยละ 85 (โครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ 2566) โดยรวมแล้วจะเห็นว่า ระดับการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุในปัจจุบันยังต่ำมาก และถ้าหากว่าจะเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพขึ้นมาในระดับ 3,000 บาท ก็น่าเชื่อว่าเป็นการจ่ายโดยมีเหตุผลอันสมควรให้กับกลุ่มผู้สูงอายุยากจนตามนิยามแบบกว้างดังที่ได้กล่าวถึงตอนต้น และผู้สูงอายุแทบทั้งหมดนำไปใช้กับรายจ่ายด้านการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ก่อนรายการค่าใช้จ่ายตัวอื่นๆ ถัดมาจึงเป็นการจ่ายค่ารักษาพยาบาล (ยามฉุกเฉินรายการนี้จะมาก่อน) ค่ากิน-ค่าอยู่ของลูกและหลาน การจ่ายหนี้สินจากการผ่อนที่อยู่อาศัย และการชำระค่าน้ำค่าไฟ

ตารางที่ 4.38 สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ แบ่งตามระดับรายได้จากทุกแหล่งต่อเดือน

หลักเกณฑ์	รายได้ ต่ำกว่า1,000 บาท	รายได้ 1,000-3,000 บาท	รายได้ 3,001-5,000 บาท	รายได้ 5,001-7,000 บาท	รายได้ 7,001-9,000 บาท	รายได้ 9,000 บาทขึ้นไป
รายได้ต่ำกว่า รายจ่าย	32%	30%	21%	14%	9%	ระบุไม่ได้
ไม่มีเงินออม	85%	78%	76%	52%	39%	21%
เงิน ออมไม่ เพียงพอ	มีเงินออมต่ำกว่า 5 หมื่นบาท	มีเงินออมต่ำ กว่า 5 หมื่น บาท	มีเงินออมต่ำกว่า 1 แสนบาท	1/3 มีเงิน อมน้อยกว่า 1 แสนบาท	4/10 มีเงิน อมน้อยกว่า 1 แสนบาท	1/3 มีเงินออม น้อยกว่า 1 แสนบาท
เงิน ออม ต่อ รายได้*	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย อย่างมาก	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย อย่างมาก	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย อย่างมาก	ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยอย่าง มาก	ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยอย่าง มาก	

ที่มา : โครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ

หมายเหตุ : จำนวนตัวอย่าง เท่ากับ 794 สัมภาษณ์ประชากรผู้สูงอายุจาก 4 พื้นที่ จังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และกรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 5 พฤษภาคม 2566 ถึง 10 มิถุนายน พ.ศ. 2566

*ค่าเฉลี่ยรายได้จากทุกแหล่งของผู้มีอายุมากกว่า 60 ปี เท่ากับ 5,455 บาท/เดือน (ระพีพรรณ และคณะ 2560); 5,860 บาทต่อเดือน (นวนน้อย และคณะ 2564) และรายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุที่ยังทำงานในฐานะลูกจ้าง ภาคการเกษตร 5,459 บาท/เดือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2565) ค่าเฉลี่ยการออมจากรายงานศึกษาของ ดิเรก และสุวิมล (2557) มีค่าเท่ากับ 6,387 บาทต่อเดือน และอัตราการออมต่อรายได้ครัวเรือนโดยเฉลี่ย เท่ากับ 0.285 ในการคำนวณถือเอารายได้เฉลี่ยของผู้มีอายุเกิน 60 ปี เท่ากับ 5,000 บาทต่อเดือน เป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบความยากจนของผู้สูงอายุแต่ละชั้นรายได้

ตาราง 4.39 ด้านล่างบ่งบอกถึงคุณลักษณะเด่นของผู้สูงอายุที่อยู่ในระบบการจ้างงาน คือ รายได้น้อยกว่ารายจ่าย เงินออมไม่เพียงพอ ไม่มีที่พึ่งพาทางการเงิน หรือเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ต้องพึ่งพำนาญจากรัฐ ซึ่งการจำแนกด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้เห็นว่าการคัดกรองเพื่อค้นหาคนจนนั้นไม่ย่ำตาย จะทำให้มีสัดส่วนมากขึ้นหรือน้อยลงก็ได้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้ ทั้งนี้การที่จะแยกแยะผู้มีรายได้น้อยจริง ๆ ร่วมกับเป็นผู้ที่อยู่นอกระบบบำนาญของรัฐอีกด้วย เป็นงานที่ซับซ้อน ในงานวิจัยต่างๆ ที่ผ่านมายังไม่สามารถระบุได้ ทั้งนี้รายละเอียดในการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ชีวิตผู้มีฐานะยากจน ปรากฏในภาคผนวกท้ายรายงานนี้

ตารางที่ 4.39 หลักเกณฑ์ที่ใช้พิสูจน์ผู้สูงอายุยากจนและคาดคะเนสัดส่วนของประชากร

เกณฑ์ที่อ้างอิง	หลักเกณฑ์ที่ใช้	สัดส่วน (%)
รายได้ไม่เพียงพอ	รายได้ต่อเดือนน้อยกว่ารายจ่ายทุกช่วงรายได้	33
เงินออมไม่เพียงพอ	ไม่มีเงินออมหรือเงินอมน้อยกว่า 50,000 บาท	60
ไม่มีที่พึ่งพาทางการเงิน	มีรายได้น้อยกว่า 3,000 บาทต่อเดือนและอยู่ลำพัง	17-20
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	มีรายได้ต่ำกว่า 7000 บาท	51
ต้องพึ่งพำนาญจากรัฐ	รายได้หลักมาจากเงินบำนาญจากรัฐ/เบี้ยยังชีพ	15
รายได้	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 3000 บาท รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 1000 บาท	30 10
มีรายได้น้อยและไม่มีบำนาญ	สัดส่วนผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่า 3000 บาท หักด้วยผู้สูงอายุรายได้น้อยแต่มีบำนาญ (ผู้สูงอายุรายได้น้อยและรายได้หลักมาจากเงินบำนาญ/เบี้ยยังชีพ)	ไม่สามารถระบุได้

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจในโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ

4.3 ผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจ

การจัดสรรเงินบำนาญประชาชน มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อผู้สูงอายุในประเทศในเชิงเศรษฐกิจ กล่าวคือ เงินบำนาญประชาชนจะช่วยให้เกิดการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้เกิดการเติบโต ผ่านความสามารถในการจับจ่ายใช้สอยของกลุ่มผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ความต้องการสินค้าและบริการจากภาคเอกชนเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดการจ้างงาน ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในที่สุด มากไปกว่านั้น เงินบำนาญของผู้สูงอายุยังสามารถส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ได้อีกด้วย การวิเคราะห์มูลค่าของ GDP ถูกใช้กันอย่างแพร่หลายในการนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดต่อการเพิ่มหรือลดของขนาดเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่จะวัด GDP จากการใช้จ่ายของทั้งระบบเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยจะเป็นการนำการใช้จ่ายขั้นสุดท้ายของการซื้อสินค้าและบริการมารวมกัน (ทรงธรรม ปิ่นโต และ จริญญา เปรมศิลป์, 2555) ดังนั้น การนำข้อมูลที่สำคัญเพื่อมาใช้ในการตัดสินใจและประเมินผลความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลในการออกนโยบาย

ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดสรรเงินบำนาญพื้นฐานนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายเงินบำนาญที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของ GDP จึงเป็นข้อมูลที่สำคัญมาก และไม่สามารถหลีกเลี่ยงในการนำมาพิจารณาได้ (สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, 2564)

ดังนั้น ในประเด็นของการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจจากการจัดสรรเงินบำนาญของผู้สูงอายุ ด้วยการคำนวณตัวคูณทางการคลัง (Fiscal multipliers) ที่จะบอกถึงสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของ GDP เมื่อเกิดการเคลื่อนตัวของภาครัฐผ่านการออกนโยบายการเงินหรือการคลังจากภาครัฐ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจหรือนโยบายทางสังคม การลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการลดภาษี เป็นต้น ในส่วนของการจัดสรรเงินบำนาญ ผู้สูงอายุนั้นจะเป็นการใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบการโอนเงินรายเดือน (Cash transfer) จากภาครัฐให้กับประชาชนชาวไทยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป แต่การโอนเงินดังกล่าวจะไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของ GDP ในทันที แต่จะมีผลกระทบทางอ้อมต่อการเพิ่มขึ้นของ GDP กล่าวคือ เมื่อไหร่ที่ภาครัฐโอนเงินบำนาญให้กับประชาชน เมื่อประชาชนได้รับเงินดังกล่าวแล้ว จึงจะสามารถนำออกไปใช้จ่ายซื้อสินค้าหรือบริการที่มีความจำเป็นได้ หลังจากนั้น ปริมาณความต้องการของสินค้าหรือบริการ มูลค่าของสินค้าและบริการรวมไปถึง GDP จึงจะเพิ่มขึ้นถัดไป ดังนั้น เพื่อความสมบูรณ์ของงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมองว่าการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่ได้นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในงานวิจัยฉบับนี้

Fiscal multiplier หรือตัวคูณทางการคลังได้มีบทบาทต่อแนวคิดและทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคเป็นอย่างมาก ตัวคูณทางการคลังนั้น ได้ถูกคิดค้นและกล่าวถึงครั้งแรกจากนักเศรษฐศาสตร์สำนักเคนเซียน (Keynesian economist) ที่มีชื่อว่า จอห์น เมย์นาร์ด (John Maynard) ในปี ค.ศ. 1931 ที่ทำการวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุผล (Causality) ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายการเงินและการเพิ่มขึ้นของ GDP ตามหลักการของทฤษฎีทางด้านตัวคูณทางการคลังจะเน้นไปที่แนวคิดของความโน้มเอียงของการบริโภคหน่วยเพิ่ม (Marginal propensity to consume: MPC) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายของภาคครัวเรือนที่เกิดมาจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น

ในด้านข้อมูลจำเป็น ที่ต้องใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประมาณการตัวคูณทางการคลังในการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุ งานวิจัยฉบับนี้จะใช้ข้อมูลทุติยภูมิทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีความน่าเชื่อถือ อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2550 – 2564 (15 ปี) โดยวิธีการศึกษาในส่วนดังกล่าว จะใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative analysis) เพื่อใช้ในการคำนวณตัวคูณทางการคลังเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของ GDP ผ่านการใช้จ่ายขั้นสุดท้ายของทั้งระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ สามารถแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ (ทรงธรรม ปิ่นโต และจริยา เปรมศิลป์, 2555) รายละเอียดดังต่อไปนี้

1) รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชน (Private consumption expenditure) คือ รายจ่ายของภาคประชาชนหรือครัวเรือน เพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคและบริการ โดยไม่ได้นำไปผลิตสินค้าและบริการอย่างอื่นต่อ เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า หรือการศึกษา

2) รายจ่ายเพื่อการลงทุนของภาคเอกชน (Private investment expenditure) หรือรายจ่ายในการซื้อสินค้าที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อบริโภคในอนาคต และสามารถนำมาเพิ่มรายได้ให้กับการลงทุนได้อีกด้วย รายจ่ายดังกล่าวประกอบด้วย รายจ่ายในด้านการซื้อวัตถุดิบมาใช้ในการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า หรือรายจ่ายทางด้านการซื้อเครื่องจักรกลหรือเครื่องมือมาใช้ในโรงงาน เป็นต้น

3) รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) เป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในประเทศ เช่น ด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพสาธารณะ หรือทางด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ เป็นต้น

4) มูลค่าการส่งออกสุทธิ (Net Export) จะเท่ากับมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ (Export) หักมูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (Import: M) จากต่างประเทศ

ดังนั้นการคำนวณ GDP ด้านรายจ่ายสามารถแสดงในรูปแบบสมการได้ดังต่อไปนี้

$$GDP = C \text{ (Consumption)} + I \text{ (Investment)} + G \text{ (Government spending)} + (X \text{ (Exports)} - M \text{ (Imports)})$$

โดยสรุป รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชน (C) รายจ่ายเพื่อการลงทุนของภาคเอกชน (I) รายจ่ายของรัฐบาล (G) และการส่งออกสินค้าและบริการ (X) เมื่อองค์ประกอบที่กล่าวมาทั้งหมดเพิ่มขึ้น ก็จะส่งผลให้ยอดขายสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้ผลิตและภาคเอกชนต่าง ๆ จะต้องทำการเพิ่มการจ้างงานและขยายปริมาณการซื้อวัตถุดิบต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว และจะเกิดการเพิ่มขึ้นของ GDP ในที่สุด ในทางตรงกันข้าม การนำเข้าสินค้าและบริการ (M) หากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นจะส่งผลให้รายจ่ายที่ต้องชำระให้กับต่างประเทศในการนำเข้าสินค้าต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้เงินไหลจากในประเทศไปสู่ต่างประเทศมากขึ้น และจะทำให้ขาดโอกาสในการนำปริมาณเงินดังกล่าวเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ GDP ลดลง (*)

ในทางปฏิบัติ โดยทั่วไปเมื่อรัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจจะส่งผลให้ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของ GDP ในรอบที่ 1 หลังจากนั้นเมื่อเม็ดเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจและเกิดการใช้จ่ายของภาคเอกชนในครั้งถัดไปก็จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันซึ่งจะส่งผลต่อ GDP เพิ่มอีกครั้งในรอบที่ 2 โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งจะทำให้ GDP เพิ่มขึ้นอีกหลายรอบ แต่จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง

อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งไม่เพิ่มขึ้นอีกต่อไป ดังนั้น ผลกระทบรวมที่เกิดขึ้นกับ GDP ในทุกรอบสามารถนำมาคำนวณ Fiscal Multipliers ของการใช้จ่ายภาครัฐที่เกิดขึ้นในครั้งแรกได้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551)

ในประเด็นของระยะเวลาในการคำนวณประมาณการตัวคูณทางการคลัง จากงานวิจัยของ Batini et al (2012) และ Coenen et al (2012) ได้กล่าวไว้ว่าผลกระทบตัวคูณทางการคลังนั้น ไม่ได้ลดลงตามระยะเวลา แต่ส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะ U shape โดยช่วงเวลาที่ต่ำที่สุดของผลกระทบตัวคูณนั้นจะสูงที่สุดในปีที่ 2 จากการเริ่มต้นของนโยบายภาครัฐ และระยะเวลาของการคำนวณตัวคูณทางการคลังต่อการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเพียงแค่ 5 ปีเท่านั้น

4.3.1 การจัดสรรเงินบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทยของภาครัฐและการประมาณการตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)

ตารางที่ 4.40 ประมาณการค่าของ $\Delta C/\Delta Y$

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	การบริโภคขั้นสุดท้ายของภาคเอกชน (C)	GDP (Y)	การเปลี่ยนแปลงของการบริโภคขั้นสุดท้ายของภาคเอกชน (ΔC)	การเปลี่ยนแปลงของ GDP (ΔY)	ประมาณการค่า $\Delta C/\Delta Y$
2550	4,014,082	7,464,188	47,270	396,822	0.119
2551	4,127,818	7,605,743	113,736	141,555	0.803
2552	4,090,700	7,580,113	-37,118	-25,630	1.448
2553	4,313,694	8,152,516	222,994	572,403	0.390
2554	4,392,805	8,235,094	79,111	82,578	0.958
2555	4,714,916	8,813,275	322,111	578,181	0.557
2556	4,759,900	9,023,775	44,984	210,500	0.214
2557	4,785,280	9,119,449	25,380	95,674	0.265
2558	4,909,901	9,409,628	124,621	290,179	0.429
2559	5,051,349	9,725,610	141,448	315,982	0.448
2560	5,207,330	10,113,169	155,981	387,559	0.402
2561	5,445,519	10,530,501	238,189	417,332	0.571
2562	5,661,479	10,777,213	215,960	246,712	0.875
2563	5,617,251	10,120,143	-44,228	-657,070	0.067
2564	5,650,587	10,268,496	33,336	148,353	0.225

ที่มา : ข้อมูลการอุปโภคบริโภคขั้นสุดท้ายของเอกชน และ GDP เป็นข้อมูล ณ ราคาปีฐาน (2545) จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=qgdp_page)

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 4.40 แสดงให้เห็นว่า ประมาณการค้าของ $\Delta C/\Delta Y$ ในปีพ.ศ. 2550 – 2564 มีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นหรือลดลงในบางช่วงเวลาซึ่งเป็นไปตามวัฏจักรของเศรษฐกิจ โดยมีค่าระหว่าง 0.39 – 0.96 (ไม่รวมค่าในปีพ.ศ. 2550 พ.ศ. 2552 และพ.ศ. 2563 ที่มีค่าสูงและต่ำผิดปกติ) ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การประมาณการค้าดังกล่าว สามารถสะท้อนพฤติกรรมการบริโภคของประชาชนได้สูงสุดโดยเฉลี่ย ผู้วิจัยจะใช้ค่าเฉลี่ยของประมาณการค้าดังกล่าวในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2551 – 2564 โดยไม่รวมปีที่มีค่าสูงหรือต่ำผิดปกติ ทั้งนี้ ค่าเฉลี่ยของ $\Delta C/\Delta Y$ ดังกล่าว เท่ากับ 0.511

ต่อมา จะประมาณการค้า t เพื่อคำนวณค่า $(1 - t)$ ต่อไป ทั้งนี้ จะใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีและ GDP จากรายงานรายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2565 แบบปริมาณลูกโซ่ ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีตามระบบบัญชีประชาชาติที่สามารถจัดหาได้ ทั้งนี้ ค่า t ที่คำนวณได้ปรากฏตามตารางที่ 4.41 โดยใช้ข้อมูลในปี 2550 – 2564 พบว่า ค่า t หรือสัดส่วนการจัดเก็บภาษีต่อรายได้ที่เอกชนได้รับ จะอยู่ระหว่างร้อยละ 15 – 18 ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้จะกำหนดให้ t มีค่าเท่ากับร้อยละ 17.0 หรือ 0.170 ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของข้อมูลในระหว่างปี พ.ศ.2550 ถึง พ.ศ.2564

ตารางที่ 4.41 ประมาณการค้าของ t

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ภาษีที่ภาคเอกชนจ่าย	รายได้ที่เอกชนได้รับ	ประมาณการค้า t
2550	5,260,174	7,464,188	0.168
2551	5,769,596	7,605,743	0.150
2552	5,758,741	7,580,113	0.158
2553	6,275,067	8,152,516	0.177
2554	6,660,158	8,235,094	0.166
2555	7,206,471	8,813,275	0.178
2556	7,384,195	9,023,775	0.181
2557	7,651,620	9,119,449	0.166
2558	7,747,714	9,409,628	0.181
2559	8,115,873	9,725,610	0.179
2560	8,537,673	10,113,169	0.179
2561	8,974,671	10,530,501	0.183
2562	9,395,144	10,777,213	0.179
2563	9,330,382	10,120,143	0.155
2564	9,560,494	10,268,496	0.150

ที่มา : รายงานรายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2565 แบบปริมาณลูกโซ่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=ni_page)

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้วิจัย

ผลการประมาณการค่า $\Delta C/\Delta Y$ (หรือ 0.511) และค่า t (หรือ 0.170) ทำให้สามารถประมาณการค่า MPC ของประชาชนทั่วไป หรือ i ตามสมการที่ 4.3 ได้เท่ากับ 0.616 (หรือ $0.511/(1 - 0.170)$) ต่อมา จะประมาณการค่า MPC ของประชากรผู้สูงอายุหรือ j ทั้งนี้ ในเบื้องต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การประมาณการดังกล่าว สามารถดำเนินการได้โดยจัดเก็บข้อมูลในระดับครัวเรือนที่มีสมาชิกเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งอาจต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมากและระยะเวลาในการจัดเก็บ และฐานข้อมูลที่ได้อาจมีขนาดใหญ่มาก ดังนั้น เพื่อให้การประมาณการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้วิจัยจึงเสนอให้ใช้ผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อปี 2551 เป็นแนวทางเทียบเคียง ทั้งนี้ ผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังดังกล่าว (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551, น. 133 – 150) พบว่า MPC ของบุคคลทั่วไป เท่ากับ 0.498 และ MPC ของประชาชนระดับฐานราก เท่ากับ 0.640

ผลการศึกษาดังกล่าวของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า MPC ของผู้มีฐานะยากจนจะมีค่าสูงกว่า และ MPC ของผู้มีฐานะร่ำรวยจะมีค่าต่ำกว่า โดยผู้วิจัยจะกำหนดให้ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ยังคงอยู่ในสัดส่วนเดิม ดังนั้น จึงสามารถนำผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มาทำการเปรียบเทียบในลักษณะสัดส่วนกับค่า MPC ของประชาชนทั่วไป หรือ i ในการศึกษาฉบับนี้ที่เท่ากับ 0.616 ได้ ซึ่งจะพบว่า ค่า MPC ของประชากรผู้สูงอายุ หรือ j เท่ากับ 0.792 ทั้งนี้ การนำค่าดังกล่าวมาใช้ประโยชน์มีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากหลักฐานเชิงประจักษ์จากประสบการณ์ตรงของไทยมีน้อย สำหรับค่าที่ประเมินเรื่องตัวชี้ทางการคลังจากประสบการณ์ของต่างประเทศก็มีความแตกต่างกันมาก และเกิดจากการคำนวณอยู่บนฐานที่ไม่เหมือนกัน (Batini et. al. 2014)

ต่อมา จะทำการประมาณค่า MPM ของประชาชนทั่วไป หรือ k ทั้งนี้ MPM หมายถึง สัดส่วนการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นเมื่อรายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น 1 บาท ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์กับการศึกษาฉบับนี้ได้ คือ เมื่อรายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น ประชาชนจะเพิ่มการบริโภคอุปโภคสินค้าและบริการ โดยบางส่วนจะนำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้น แนวคิดในการประมาณการ MPM ในการศึกษาฉบับนี้ จะทำโดยการคำนวณสัดส่วนการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคเทียบกับการอุปโภคบริโภคสินค้าขั้นสุดท้ายของเอกชนในประเทศ

ทั้งนี้ การประมาณการค่า MPM ดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.42 พบว่า ประมาณการดังกล่าวมีค่าเท่ากับ 0.074 ในปี 2550 และปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 0.094 – 0.126 ในปี 2554 – 2564 และมีค่าลดลงเล็กน้อยเป็น 0.106 ในปี 2563 ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ค่าดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประมาณการค่า MPM ในการศึกษาฉบับนี้ จึงควรใช้ค่าเฉลี่ยในระหว่างปี 2554 – 2564 ซึ่งเป็นค่าในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับปัจจุบันมากที่สุด เท่ากับ 0.114 โดยไม่รวมค่าในปีก่อนหน้า 2554 เนื่องจากมีข้อมูลอยู่ในช่วงเวลาที่เก่าเกินไป ดังนั้น จึงกำหนดให้ค่า MPM ของประชาชนทั่วไป หรือ k ในการศึกษาฉบับนี้ เท่ากับ 0.114 ทั้งนี้ ค่าดังกล่าวหมายความว่า เมื่อรายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะทำการอุปโภค

บริโภคสินค้าเพิ่มขึ้น ทั้งที่ผลิตภายในประเทศและที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ โดยสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคที่ต้องนำเข้าจะเท่ากับ 0.114 หรือร้อยละ 11.4 ของสินค้าอุปโภคบริโภคที่ซื้อหาภายในประเทศ

ตารางที่ 4.42 ประมาณการค่าของ MPM

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	การบริโภคขั้นสุดท้ายของภาคเอกชน	การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค	ประมาณการค่า MPM
2550	4,769,451	351,488.33	0.074
2551	5,206,738	425,120.83	0.082
2552	5,125,447	389,577.22	0.076
2553	5,639,207	466,015.17	0.083
2554	5,988,244	562,136.49	0.094
2555	6,582,558	685,375.72	0.104
2556	6,787,206	716,106.51	0.106
2557	6,958,639	782,831.50	0.112
2558	7,056,549	845,329.67	0.120
2559	7,296,548	901,769.65	0.124
2560	7,578,737	923,898.45	0.122
2561	8,004,684	970,908.61	0.121
2562	8,406,385	975,026.56	0.116
2563	8,307,936	883,039.15	0.106
2564	8,455,169	1,069,553.04	0.126

ที่มา : ข้อมูลการอุปโภคบริโภคขั้นสุดท้ายของเอกชน ณ ราคาประจำปี จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=qgdp_page)

ข้อมูลการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค จากธนาคารแห่งประเทศไทย

(https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=745&language=th)

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้ศึกษา

สรุปผลการประมาณการค่าสำหรับตัวแปรที่แสดงถึงพฤติกรรมของบุคคลในระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริโภค การนำเข้าสินค้าและบริการของประชาชนทั่วไป และประชากรผู้สูงอายุ ที่ต้องใช้ประกอบการคำนวณตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) ของการใช้จ่ายภาครัฐตามสูตรในตารางที่ 3.2 มีดังนี้

- 1) ค่า MPC ของประชาชนทั่วไป หรือ i เท่ากับ 0.616
- 2) ค่า MPC ของประชากรผู้สูงอายุ หรือ j เท่ากับ 0.792
- 3) ค่า MPM ของประชาชนทั่วไป หรือ k เท่ากับ 0.114

ทั้งนี้ เมื่อนำไปแทนค่าตามสูตรตัวคูณทางการคลังดังกล่าว จะได้ผลการประมาณการปรากฏตามตารางที่ 4.43 ดังนี้

ตารางที่ 4.43 การประมาณการตัวคูณทางการคลัง

รอบ	ΔGDP	ผลการแทนค่า
1	-	-
2	j	0.792
3	$ij(1 - k)$	0.432
4	$i^2j(1 - k)^2$	0.236
5	$i^3j(1 - k)^3$	0.129
ค่าตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)		1.589

หมายเหตุ : คำนวณโดยผู้ศึกษา

4.3.3 กรณีศึกษาการประยุกต์ใช้ตัวคูณทางการเงิน (Fiscal Multipliers) ในการวิเคราะห์การจัดสรรเงินบำนาญประชาชน

ผลการประมาณการค่า Fiscal Multipliers ตามที่นำเสนอก่อนหน้านี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้วิเคราะห์การใช้จ่ายภาครัฐในการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนสำหรับผู้สูงอายุ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1) คัดเลือกมาตรการการใช้จ่ายภาครัฐที่จะทำการวิเคราะห์ ทั้งนี้ จะทดลองใช้กรณีการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนสำหรับผู้สูงอายุในหลากหลายรูปแบบเป็นกรณีศึกษา

2) พิจารณาปริมาณเงินบำนาญพื้นฐานฯ ที่เหมาะสมในแต่ละเดือน โดยในการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้อ้างอิงจากรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติของคณะกรรมการสิทธิการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2564 ที่ได้ประมาณการวงเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดสรรเงินบำนาญพื้นฐานตามเส้นความยากจนที่ 3,000 บาทต่อเดือน

3) วิเคราะห์ผลกระทบต่อหน่วยเพื่อประเมินความคุ้มค่าในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ และจัดทำบทสรุปผลการวิเคราะห์ ทั้งนี้ ผลตามตารางที่ 4.44 พบว่า หากรัฐบาลดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำนวน 457,200 ล้านบาทต่อปีในรูปแบบของเงินบำนาญประชาชนฯ รายละ 3,000 บาทต่อเดือน จะทำให้เกิด GDP ภายในระยะเวลา 5 ปี จำนวน 726,490 ล้านบาท ซึ่งสามารถนำมาคำนวณผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐต่อหน่วยได้ โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ จำนวน 1 บาท

จะทำให้เกิด GDP ภายในระยะเวลา 5 ปี จำนวน 1.589 บาท (หรือเท่ากับ 4.17% ของ GDP) คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นในเวลา 5 ปีข้างหน้า เท่ากับ 1.55%

ตารางที่ 4.44 การวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อ GDP กรณีศึกษา การจัดสรรเงินบำนาญประชาชนสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ

(หน่วย : ล้านบาท)

รูปแบบการจัดสรรเงินบำนาญ	งบประมาณที่ต้องใช้ (ต่อปี)	ค่าตัวคูณ ทางการคลัง	ผลกระทบที่มีต่อ GDP	คิดเป็น % ต่อ GDP ⁴
1. U1 (Universalism)	457,200	1.589	726,490 (+269,290)	4.17% (+1.55%)
2. S1 (เฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจน) ¹	151,200	1.589	240,256.8 (+89,056.8)	1.38% (+0.52%)
3. S2 (เป็นการจัดสรรให้กับผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในระบบสวัสดิการ เงินบำนาญของ กบข.) ²	432,000	1.589	686,448 (+254,448)	3.95% (+1.46%)
4. S3 (เป็นการจัดสรรให้กับผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในระบบสวัสดิการ เงินบำนาญของ กบข. และระบบประกันสังคม) ³	417,600	1.589	663,566.4 (+245,966.4)	3.81% (+1.41%)

หมายเหตุ : ¹ ผู้สูงอายุที่มีความยากจนคำนวณจากผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) ซึ่งมีอยู่จำนวน 4.2 ล้านคนในปีที่ทำการศึกษ
² ผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในระบบสวัสดิการ เงินบำนาญของ กบข. มีอยู่จำนวน 12 ล้านคนในปีที่ทำการศึกษา
³ ผู้สูงอายุที่เป็นผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในระบบสวัสดิการ เงินบำนาญของ กบข. และระบบประกันสังคม มีอยู่จำนวน 11.6 ล้านคนในปีที่ทำการศึกษา
⁴ ผู้วิจัยใช้ข้อมูล GDP ของปี พ.ศ. 2565 (17.4 ล้านล้านบาท) จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคำนวณจากการที่รัฐบาลต้องสมทบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี

จากที่กล่าวมา แนวทางการเปรียบเทียบผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐต่อหน่วยดังที่เสนอในข้างต้น จะเป็นการเปรียบเทียบในมุมมองความคุ้มค่าของการใช้จ่ายภาครัฐในการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจหรือ GDP เป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้การใช้แนวทางดังกล่าว ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง ควรต้องพิจารณาถึงหลักการที่แท้จริงของการจัดให้มีสวัสดิการสังคม คือการให้ผู้สูงวัยมีเงินรายได้หรือเงินออมเพียงพอขั้นต่ำ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบบำนาญของประเทศไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ทั้งนี้ มีผลกระทบในมิติอื่น ๆ ร่วมด้วย อาทิ ด้านสังคม ความเท่าเทียมกัน การกระจายรายได้ และความมั่นคง

ทางการคลัง เพื่อให้การพิจารณามีความครบถ้วนและเพียงพอ ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงสังคมในส่วนถัดไป

4.4 ผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อสังคม

ในประเด็นของการจัดสรรเงินบำนาญที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ข้อมูลที่ได้เป็นมุมมองของผลกระทบเชิงสังคมจากการมีบำนาญผู้สูงอายุ จะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้สูงอายุในทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 80 คน พิจารณาโดยหลักเกณฑ์ผสม ประกอบด้วย รายได้ เงินออม และหนี้สิน สามารถแบ่งประเภทของผู้สูงอายุที่ให้การสัมภาษณ์ทั้งหมด 11 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับความเปราะบาง ความจำเป็น ความสนใจในประเด็นของการเข้าร่วมกองทุนฯ และข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และเป็นหนี้ (A)

ผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มเปราะบางมากที่สุด รายได้หลักส่วนใหญ่มาจากแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและบัตรสวัสดิการของรัฐเท่านั้น แต่อาจจะมีรายได้จากบุตรหลานบ้างเล็กน้อย มีความจำเป็นอย่างมากต่อการรับสวัสดิการบำนาญผู้สูงอายุจากภาครัฐ ทั้งยังต้องมีภาระหนี้สินของครอบครัวเป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตเพิ่มเติมอีก ผู้สูงอายุกลุ่มนี้สนใจที่จะเข้าร่วมเข้าระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติเป็นอย่างมาก และผู้สูงอายุกลุ่มนี้มองว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ของพวกเขาและครอบครัวดีขึ้นกว่าเดิมแน่นอน

2. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มเปราะบางเช่นเดียวกัน รายได้หลักส่วนใหญ่มาจากแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและบัตรสวัสดิการของรัฐเท่านั้น แต่อาจจะมีรายได้จากบุตรหลานบ้างเล็กน้อย กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าผู้สูงอายุกลุ่มแรกเนื่องจากไม่มีหนี้สิน คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยากจะเข้าร่วมและทุกคนเห็นตรงกันว่า เงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก

3. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (C)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ เรียกได้ว่าเป็นกลุ่มเปราะบางเช่นเดียวกับสองกลุ่มแรก รายได้หลักส่วนใหญ่มาจากแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและบัตรสวัสดิการของรัฐเท่านั้น แต่อาจจะมีรายได้จากบุตรหลานบ้างเล็กน้อย แม้ว่าจะมีเงินออมแต่ส่วนใหญ่จะเก็บไว้ใช้ได้ไม่เกินเพียงแค่ 6 เดือน – 1 ปี เท่านั้น กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าผู้สูงอายุสองกลุ่มแรก เนื่องจากไม่มีหนี้สินและมีเงินออม คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยากจะเข้าร่วมและเห็นตรงกันว่า เงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก

4. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้และยังทำงานอยู่ (D)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ อยู่ในข่ายของการเป็นกลุ่มเปราะบางเช่นเดียวกัน รายได้หลักส่วนใหญ่มาจากแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและบัตรสวัสดิการของรัฐเท่านั้น แต่อาจจะมีรายได้จากบุตรหลานบ้างเล็กน้อย คล้ายกับสองกลุ่มแรก แต่ยังมีแรงและยังสามารถทำงานทำเพื่อมาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในบ้านได้บ้าง และมีความเห็นว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก

5. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) ฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (E)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบาง เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มข้าราชการที่เกษียณอายุแล้วและมีระดับการศึกษาที่สูง รวมไปถึงยังได้เงินบำนาญรายเดือนจากภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีรายได้รายเดือนจากรัฐอยู่แล้ว แต่ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีหนี้สินที่ใกล้เคียงกับระดับรายได้ ซึ่งทำให้คุณภาพชีวิตไม่ได้อยู่ในระดับที่ดีมากนัก และผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวสนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญ และเห็นตรงกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ ก่อนหน้าว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมเช่นเดียวกัน

6. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) ฐานะไม่ดี มีเงินออม และมีหนี้ (F)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบาง เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มข้าราชการที่เกษียณอายุแล้วและมีระดับการศึกษาที่สูง รวมไปถึงยังได้เงินบำนาญรายเดือนจากภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีรายได้รายเดือนจากรัฐอยู่แล้ว แต่ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีหนี้สินเช่นเดียวกัน แต่ระดับหนี้สินที่มีไม่ได้สูงมากนัก จึงสามารถมีเงินออมเพื่อการใช้จ่ายฉุกเฉิน และผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวบางส่วน สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญ และเห็นตรงกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ ก่อนหน้าว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม

7. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (G)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบางเช่นเดียวกัน เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มพนักงานเอกชนที่เกษียณอายุแล้วและมีระดับการศึกษาที่สูง รวมไปถึงยังได้เงินบำนาญรายเดือนจากกองทุนประกันสังคมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีรายได้รายเดือนอยู่แล้ว และแม้ว่าจะไม่ใช่ในระดับที่สูงมากนัก แต่คนกลุ่มดังกล่าวก็สามารถนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายใช้สอยในชีวิตประจำวันอย่างเพียงพอ โดยไม่มีการสร้างหนี้สินเพิ่มเติมได้ และผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่ สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญ และเห็นตรงกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ ก่อนหน้าว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม

8. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (H)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบาง มีรายละเอียดคล้ายคลึงกับคนกลุ่ม (G) แต่ยังสามารถเก็บเงินระหว่างการทำงาน จึงทำให้มีเงินเก็บในวัยเกษียณอยู่บ้าง และผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญ และเห็นตรงกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ ก่อนหน้าว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม

9. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (I)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบาง เนื่องจากผู้สูงอายุกลุ่มนี้เป็นเกษตรกรที่มีที่นาเป็นของตนเอง มีเงินผ่านเข้า-ออกแต่ละเดือนหลายหมื่นบาท แต่เนื่องด้วยผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีรายจ่ายที่ค่อนข้างมาก จึงไม่มีเงินเก็บ และเนื่องด้วยการบริหารจัดการด้านการเงินที่ไม่ได้แย่มากนัก จึงทำให้คนกลุ่มนี้ไม่มีหนี้เช่นเดียวกัน ผู้สูงอายุท่านนี้สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญ และเห็นตรงกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่น ๆ ก่อนหน้าว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมเช่นเดียวกัน

10. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (J) และ

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบาง เนื่องจากผู้สูงอายุกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของธุรกิจ มีเงินผ่านเข้า-ออกแต่ละเดือนหลายหมื่นบาท แต่เนื่องด้วยผู้สูงอายุกลุ่มนี้ไม่ได้มีการบริการจัดการและความรู้ด้านการเงินที่ดีมากนัก จึงทำให้มีเงินเก็บน้อย อาจจะใช้จ่ายในรูปแบบปกติไปได้ไม่นานเท่าที่ควร ผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวจึงสนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญเพราะมองว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท สามารถเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวได้มากพอสมควร

11. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)

ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ไม่ได้อยู่ในข่ายของกลุ่มคนเปราะบาง เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มข้าราชการที่เกษียณอายุในระดับตำแหน่งที่ค่อนข้างสูง มีระดับการศึกษาที่สูง และยังได้เงินบำนาญรายเดือนจากภาครัฐในระดับที่สูงอีกด้วย ซึ่งผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีการบริการจัดการและความรู้ด้านการเงินที่ดีทำให้มีเงินเก็บที่สามารถจะใช้จ่ายในรูปแบบปกติไปได้จนถึงประมาณ 3-5 ปี เลยทีเดียว โดยผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวไม่สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญเพราะมองว่าเงินบำนาญ 3,000 บาท รัฐบาลควรจัดสรรให้เพียงแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเท่านั้น และให้ความสำคัญต่อความยั่งยืนของระบบบำนาญอีกด้วย

นอกจากลักษณะของประชากรผู้สูงอายุที่ได้ทำการจัดแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ 11 กลุ่มข้างบน การจำแนกในอีกแบบโดยลักษณะของการทำงานหรือไม่ได้ทำงานร่วมกับการเข้าร่วมในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แสดงถึงลักษณะของประชากรผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มย่อย 4 กลุ่ม ที่สำคัญมีดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและทำงาน

มีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง การทำงานในรูปแบบบางช่วงเวลาหรือประจำ แต่มีรายได้ที่ไม่มั่นคง เช่น แม่บ้านหรือพนักงานรักษาความปลอดภัย หรือธุรกิจส่วนตัวเช่นขายผลไม้ ขายของชำ ขายอาหาร ก๋วยเตี๋ยว

เงินบำนาญอาจจะมากกว่า 1 แหล่ง รายได้ไม่แน่นอน เงินออมไม่เพียงพอ เป็นหนี้ ไม่มีเงินส่งเข้ากองทุนบำนาญ

กลุ่มที่ 2 มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่ได้ทำงาน

ความพิการ, สุขภาพอ่อนแอ, หรือการทำงานในรูปแบบบางช่วงเวลา เช่น การเป็นเกษตรกร การรับจ้างเลี้ยงเด็ก การรับจ้างทำความสะอาดบ้าน

เงินบำนาญอาจจะมากกว่า 1 แหล่ง คนกลุ่มนี้ไม่มีเงินส่งเข้ากองทุนบำนาญ

กลุ่มที่ 3 ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทำงาน

มีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง ส่วนหนึ่งยังมีความสุขและแรงในการทำงาน อาทิเช่น การสอนหนังสือ ทำธุรกิจส่วนตัว และการลงทุนต่าง ๆ อีกส่วนมีการทำงานในรูปแบบการทำงานประจำ และมีรายได้ที่มั่นคงในระบบ เช่น แม่บ้านหรือพนักงานรักษาความปลอดภัย หรือธุรกิจส่วนตัวเช่นขายผลไม้ ขายของชำ ก๋วยเตี๋ยว

เงินบำนาญจะถูกนำไปใช้ในการอุปโภค-บริโภค รักษาสุขภาพ เลี้ยงดูลูกหลาน

กลุ่มที่ 4 ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่ได้ทำงาน

อาจเนื่องจากความพิการ สุขภาพอ่อนแอ การทำงานจะเป็นในรูปแบบบางช่วงเวลา (แบบเล็กน้อย) เช่น งานด้านเกษตรกรรม การเลี้ยงเด็ก รับจ้างทำความสะอาดบ้าน

คนในกลุ่มนี้ มีทั้งมีเงินออม มีหนี้ มีเงินเพียงพอแล้วจากสวัสดิการของรัฐหรือจากธุรกิจของตนเอง และพวกที่ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้ ขณะที่ยังมีอีกส่วนที่เป็นคนกลุ่มเปราะบาง มีฐานะยากจนแต่เข้าไม่ถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและไม่ได้ทำงาน น่าเชื่อว่าไม่น้อย

สรุปผลจากการข้อมูลที่ได้ ดังนี้คือ กลุ่มที่ 3 ผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และยังทำงาน เป็นกลุ่มเดียวที่ให้ข้อมูลเพียงพอว่ามีศักยภาพที่จะสมทบเงินเข้ากองทุนในระบบร่วมจ่าย หากแต่ว่ากลุ่มนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 25 ของกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุทั้งหมดเท่านั้น

บทที่ 5

การสังเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

5.1 การวิเคราะห์แหล่งที่คาดว่าจะเป็รายได้ของกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

ใน พ.ศ. 2564 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนบำนาญประชาชนอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ 1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ..... เพื่อการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) และ 2. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ..... เพื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (คนบ.) โดยในร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินั้นมีเจตนารมณ์เพื่อการเตรียมตัวในการจัดหารายได้ให้กับผู้สูงอายุได้มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตภายหลังการเกษียณอายุ (replacement) ไม่เป็นภาระของลูกหลาน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างภาคภูมิใจ เนื่องด้วยประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเรียบร้อยแล้ว (อัตราส่วนของประชาชนที่มีอายุมากกว่า 60 มีมากกว่า 20% ของประชากรทั้งหมด) (คณะกรรมการสิทธิการสวัสดิการสังคมสภาผู้แทนราษฎร, 2564) โดยคาดว่าจะตั้งแต่ ค.ศ. 2023 เป็นต้นไปจะมีคนไทยที่อายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นถึงปีละประมาณ 1 ล้านคน ซึ่งสวนทางกันกับอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเพื่อที่จะช่วยสร้างวินัยทางการออมเงินให้กับประชาชนในวัยทำงานที่ไม่ได้อยู่ในกองทุนการออมใด ๆ ให้สามารถออมเงินเพื่อการเกษียณอายุได้มากยิ่งขึ้น ถึงอย่างไรกองทุนดังกล่าวก็เป็นเพียงแค่งกองทุนบำนาญในรูปแบบ Defined contributions (FF) สำหรับประชาชนในวัยแรงงานที่มีความสามารถทางการเงินในการออมเพื่อการเกษียณของตนเองเท่านั้น กล่าวคือ ร่างกฎหมายกองทุนบำนาญดังกล่าวไม่ได้พิจารณาในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบาง (Vulnerable people) ในปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนแต่อย่างใด

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้จัดสรรเงินช่วยเหลือจำนวนหนึ่งให้กับผู้สูงอายุผ่านนโยบาย “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” โดยจะทำการโอนเงินมาก-น้อย ขึ้นอยู่กับอายุของผู้สูงอายุที่ลงทะเบียนเพื่อรับสวัสดิการดังกล่าว โดยรัฐจะจัดสรรเงินให้เริ่มต้นที่ 600 บาท สำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60-69 ปี 700 บาท สำหรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 70-79 ปี จนถึง 1,000 บาท ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 90 ปีขึ้นไป ซึ่งตัวเลขดังกล่าวไม่น่าจะเพียงพอสำหรับการบริโภคของผู้สูงอายุในแต่ละเดือน กล่าวคือถ้าเรานำตัวเลขดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับเส้นยากจน (Poverty line) ที่อยู่ในระดับ 2.15 US\$ ต่อวัน (ประมาณ 80 บาท) (World Bank, 2022) จะเห็นได้ว่าถ้าต้องการให้กลุ่มผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเหนือจากเส้นแห่งความยากจนนั้น รายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุต้องมีขั้นต่ำประมาณ 2,400 บาท มากไปกว่านั้น บริษัทวิจัยระดับโลก Mercer (2022) ก็ได้ทำการจัดลำดับคุณภาพของระบบบำนาญกว่า 44 ประเทศทั่วโลก และผลจากการวิจัยทำให้เราได้ทราบว่าระบบบำนาญของประเทศ

ไทยอยู่ในลำดับสุดท้าย (ลำดับที่ 44 ซึ่งต่ำกว่าประเทศฟิลิปปินส์ อาเจนติน่า และอินเดีย) เนื่องด้วยปัญหาค่าครองชีพ ประกอบกับอัตราการเกิดที่ลดลงและอายุเฉลี่ยที่มากขึ้นของผู้สูงอายุ ก็เป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ประเทศไทยอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น รัฐที่มีบทบาทเป็นแหล่งพึ่งพิงที่สุดท้ายจึงจำเป็นที่จะต้องเข้ามาช่วยเหลือประชาชนกลุ่มดังกล่าว (Social protection) และถ้าหากเราพิจารณาคำแนะนำของ World Bank (1974) ที่ว่าระบบบำนาญในแต่ละประเทศควรมีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อเพิ่มความเท่าเทียมและลดความยากจนให้กับประชาชนในประเทศ และรูปแบบหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดสรรให้กับประชาชน คือ รูปแบบการจัดสรรเงินบำนาญแบบถ้วนหน้าโดยรัฐ (Governmental pension provision)

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติเพื่อประชาชนก็ไม่ใช่สิ่งที่จะทำได้ง่าย คำถามที่สำคัญมากที่สุด โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย คือ “จะนำงบประมาณมาจากที่ใด” ในรายงานชิ้นนี้จะแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้ในรูปแบบภาษี (Taxation) และไม่ใช่ในรูปแบบภาษี (Non-taxation) ของภาครัฐที่พอจะเป็นไปได้ในการนำมาสมทบในการจัดตั้งกองทุนบำนาญ ที่ได้ถูกรวบรวมข้อมูลและนำเสนอในงานวิจัยของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมสภาผู้แทนราษฎร เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2564 ในรายงานเรื่อง “แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ” โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 สรุปข้อมูลของการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติจากหน่วยงานภาษี

หน่วยงานภาษี	
หน่วยงาน	ประเด็น
1. กรมสรรพากร	ปัจจุบันกรมสรรพากรกำลังกำหนดแนวทางในการเพิ่มรายได้อยู่หลากหลายรูปแบบ 1. การเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เก็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 (แต่ยังอยู่ระหว่างการศึกษถึงผลกระทบ) 2. การยกเลิกมาตรการการลดหย่อนภาษีของ BOI 3. การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (5,000 ล้านบาทต่อปี)
2. กรมสรรพสามิต	กรมฯ มีการจัดสรรรายได้ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ อยู่ 3 กลุ่ม 1. กระทรวงมหาดไทย ในอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนภาษีที่เก็บได้ 2. ภาษีสินค้าสุราและยาสูบ จะถูกส่งเข้ากองทุน - เงินบำรุงกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร้อยละ 2 - เงินบำรุงกองทุนพัฒนาการกีฬา (กกท.) ร้อยละ 2 - เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ ร้อยละ 2 แต่ไม่เกินปีละ 4,000 ล้านบาท - เงินบำรุงองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS) ร้อยละ 1.5 แต่ไม่เกินปีละ 2,000 ล้านบาท และ

หน่วยงานภาษี	
หน่วยงาน	ประเด็น
	<p>3. กองทุนเชื้อเพลิง กองทุนอนุรักษ์พลังงานจะได้รับเงินจากการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบบางส่วน</p> <p>โดยหากจำเป็นต้องหารายได้เข้ากองทุนบ้านาญาฯ กรมฯ มองว่าถ้าสามารถปรับแก้กฎหมายการยกเว้น หรือคืนภาษี หรือลดภาษีให้กับกลุ่มผู้ส่งออกสินค้าออกนอกราชอาณาจักร ก็สามารถนำเงินส่วนดังกล่าวมาเป็นแหล่งเงินของกองทุนฯ ได้</p>
3. กรมศุลกากร	<p>เดิมกรมฯ เป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีได้จำนวนมากแต่เนื่องด้วยการกำหนดข้อตกลงทางการค้าและการส่งเสริมการลงทุนทำให้ยอดจับเก็บลดลง รวมถึงหน่วยงานก็ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่จากหน่วยงานหลักในการจัดเก็บภาษีมาเป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำเข้า-ส่งออกสินค้าระหว่างประเทศแทน แต่ก็ยังมียอดจัดเก็บภาษีศุลกากรอยู่ประมาณปีละ 100,000 ล้านบาท และถ้าหากต้องการนำเงินส่วนนี้ไปสมทบในกองทุนบ้านาญาฯ จะต้องมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และต้องให้กฎหมายกำหนดรูปแบบการนำส่งเงินภาษีเข้ากองทุนดังกล่าวอย่างชัดเจน</p>

ตารางที่ 5.2 สรุปข้อมูลของการจัดตั้งกองทุนบ้านาญาแห่งชาติจากหน่วยงานที่มีรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี

หน่วยงานที่มีรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	
หน่วยงาน	ประเด็น
1. สำนักงบประมาณ	<p>สำนักงบฯ ได้จัดสรรงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการผู้สูงอายุให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเงินประมาณ 400,000 ล้านบาทอยู่แล้ว และในกรณีการขอให้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเข้ากองทุนบ้านาญาฯ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อม ความคุ้มค่า ผลกระทบเชิงบวก-ลบและความซ้ำซ้อนก่อน</p>
2. กรมบัญชีกลาง	<p>การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวสามารถทำได้ แต่ต้องวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และต้องสามารถเห็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างชัดเจน จึงจะสามารถอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เข้ามาสมทบทุนไว้เพื่อใช้จ่ายในกองทุนฯ ได้ และการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวต้องไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว รวมไปถึงต้องไม่เป็นการประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจหรือกิจกรรมที่เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้ โดยกรมบัญชีกลางมีหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณอยู่ 2 ส่วน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รายได้จากการบริหารจัดการกองทุน = 447,126 ล้านบาท (2562-2563) 2. รายได้จากเงินนอกงบประมาณ = 261,000 ล้านบาท (2562-2563)

หน่วยงานที่มีรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	
หน่วยงาน	ประเด็น
3. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	<p>คำแนะนำการหารายได้</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 จะได้รายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 200,000 ล้านบาท - การยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์จาก BOI จะได้เงินภาษีกลับมาประมาณ 200,000 ล้านบาท (ในกรณีที่การลงทุนมีเท่าเดิม)
4. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	<p>ปัจจุบันหน่วยงานมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนผ่านสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ยกตัวอย่างเช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 13 ปี (ขึ้นอยู่กับประเภทกิจการและเงื่อนไข) การลดหย่อนภาษีเงินได้ร้อยละ 50 (เฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการส่งเสริมการลงทุน) การยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักรขนาดใหญ่ต่าง ๆ เป็นต้น โดยหากเราประมาณการตัวเลขของการยกเว้นภาษีและสามารถเก็บภาษีจากตัวเลขดังกล่าวได้ในแต่ละปีรัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นประมาณ 70,000 ล้านบาท</p>
5. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	<p>หน่วยงานมีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 40,000 ล้านบาท และรายได้ทั้งหมดในแต่ละปีก็ได้้นำเข้าเป็นรายได้รวมของประเทศทั้งหมด อย่างไรก็ตามสำนักงานฯ ก็สามารถสนับสนุนกองทุนบำนาญฯ ได้ผ่าน “โครงการสลากกุศล” ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยตามกฎหมายโดยสำนักงานสามารถออกสลากหนึ่งงวดไม่เกิน 11 ล้านฉบับ โดยรายได้เฉลี่ยจะได้รับประมาณ 200 ล้านบาท อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ว่า สำนักงานฯ ไม่สามารถออกสลากการกุศลได้เกิน 10,000 ล้านบาท และแต่ละโครงการสามารถขอรับงบประมาณจากสำนักงานสลากฯ ได้ไม่เกิน 1,000 ล้านบาทต่อโครงการ</p>
6. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)	<p>รายได้ของหน่วยงานจะมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถจัดเก็บในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย ซึ่งหน่วยงานก็ได้นำเงินเข้ากองทุน 1. กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ 2. กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 3. กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และ 4. กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ บางส่วนแล้ว โดยในแต่ละปี กสทช. ได้นำรายได้เข้าคลังเฉลี่ยปีละ 30,000 - 40,000 ล้านบาท</p>
7. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	<p>หน่วยงานมีรายได้จากการเก็บค่าภาคหลวงแร่ อย่างไรก็ตามจากประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการจัดสรรเงินค่าภาคหลวงแร่ในอัตราร้อยละ 60 ให้กับท้องถิ่น ส่วนที่เหลือร้อยละ 40 นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สามารถแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเงินมาสมทบในกองทุนบำนาญฯ ได้ โดยรายได้ของการเก็บค่าภาคหลวงแร่อยู่ประมาณ 3,000 - 4,000 ล้านบาทต่อปี</p>

หน่วยงานที่มีรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	
หน่วยงาน	ประเด็น
8. กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	หน่วยงานได้รายได้จากการจัดเก็บรายได้และการบริหารจัดการปิโตรเลียม ประกอบด้วย 1. ค่าภาคหลวง ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศ 2. ภาษีเงินได้ ซึ่งเป็นเงินภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากรจากรายได้สุทธิของผู้รับสัมปทานจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม ความเป็นไปได้ในการจัดสรรรายได้ที่เกี่ยวข้องให้กับกองทุนบำนาญฯ อาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางส่วน เช่น ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยรายได้จากค่าภาคหลวงปิโตรเลียมมีประมาณ 50,000 ล้านบาทต่อปี (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2022)
9. สำนักงานคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ	ปัจจุบันกองทุนการออมแห่งชาติมีสมาชิกจำนวนประมาณ 2.5 ล้านคน (กองทุนการออมแห่งชาติ, 2565) และมีมูลค่าการลงทุนสุทธิประมาณ 1.1 หมื่นล้านบาท

จะเห็นได้ว่าแม้ว่ารายได้ของรัฐบาลจะประกอบอยู่หลัก ๆ แค่เพียง 2 ประเภท (รายได้ประเภทภาษีอากรและที่ไม่ใช่ภาษีอากร) แต่ก็สามารถแบ่งรายได้ดังกล่าวออกไปหลายรูปแบบตามตาราง 5.1 และ 5.2 ข้างต้น ถึงอย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ผู้วิจัยและคณะได้รวบรวมมา รายได้ประเภทภาษีจะมีขนาดที่ใหญ่มากถึงร้อยละ 90 จากรายได้ของภาครัฐทั้งหมด และร้อยละ 10 สำหรับรายได้ที่ไม่ใช่ประเภทภาษี ซึ่งทำให้พิจารณาได้ว่าการจะหางบประมาณเพื่อสมทบเข้าไปในกองทุนบำนาญแห่งชาติเพื่อประชาชนนี้ ควรจะมุ่งเน้นไปที่การจัดสรรรายได้จากรายได้ประเภทภาษีเป็นหลัก มีรายละเอียดเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

1. รายได้ประเภทภาษี จะเป็นรายได้ที่รัฐบาลบังคับเก็บจากประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนด แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ภาษีสรรพากร (2,166,313 ล้านบาท: 70%) ภาษีสรรพสามิต (503,465 ล้านบาท: 16%) และภาษีศุลกากร (110,452 ล้านบาท: 4%) (กระทรวงการคลัง, 2022)

2. รายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี เป็นรายได้ที่รัฐเก็บจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งได้รับประโยชน์หรือการบริการจากภาครัฐ เช่น ค่าภาคหลวงเหมืองแร่ หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น อย่างไรก็ตามรายได้จากส่วนที่ไม่ใช่ภาษีมีเพียงแค่ว่า ประมาณ 10% (290,558 ล้านบาท) จากผลรวมรายได้จัดเก็บของรัฐบาลใน พ.ศ. 2564 เท่านั้น ทั้งนี้ การพิจารณายังไม่ครอบคลุมถึงประเด็นการจัดเก็บรายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษีที่ผ่านมา อาจจะต้องดำเนินการในส่วนที่จัดเก็บสูงขึ้นอาจจะนำมาสู่เม็ดเงินใหม่ๆ สำหรับกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติอีกด้วย

ในขณะนี้จะขอเสนอทางเลือกสำหรับการเพิ่มรายได้ในเพื่อการสมทบเข้ากองทุนบำนาญแห่งชาติผ่านรายได้ประเภทภาษีเป็นสำคัญก่อน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.3 ข้อเสนอแหล่งรายได้ต่อการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ และจำนวนเงินรายได้คาดคะเนต่อปี

ข้อเสนอแหล่งรายได้ต่อการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ	
หน่วยงาน	ประเด็น
1. กรมสรรพากร	หน่วยงานควรจะมีการพิจารณาการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% โดยใช้เวลาในการขยับขึ้นครั้งละเพียงแค่ 1% (1-3 ปีขึ้นที) รวมถึงต้องคำนึงถึงผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการบริโภคไปพร้อมกันด้วย และต้องนำเงินที่ได้จากการขึ้นภาษีดังกล่าวสมทบโดยตรง (Earmark) เข้าไปยังกองทุนบำนาญแห่งชาติเท่านั้น โดยที่การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม 1% จะสามารถเพิ่มรายได้ให้ภาครัฐได้ถึงประมาณ 70,000 - 100,000 ล้านบาท
2. กรมสรรพสามิต	<p>หน่วยงานควรจะมีการ earmark โดยตรงจากภาษีบาป (สินค้าสุราและยาสูบ) และภาษีเพื่อสุขภาพ (ภาษีความหวานและความเค็ม) เข้าสู่กองทุนบำนาญแห่งชาติ รวมไปถึงหน่วยงานควรจะมีการขยายฐานภาษีสรรพสามิตในรูปแบบใหม่ที่อาจจะเก็บกับกิจกรรมบางประเภทที่อาจจะมีในอนาคต (ภาษีการพนัน ภาษีเกมส์ออนไลน์ ภาษีการใช้รถ-ใช้ถนน ภาษีที่จอดรถ เป็นต้น) และนำเงินภาษีเข้ามาสมทบกองทุนฯ โดยตรงเช่นเดียวกัน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ภาษีสุราและยาสูบ (ภาษีบาป) แม้ว่าจะมีการ earmark ให้กับหลากหลายหน่วยงานแล้ว แต่ก็ยังมีปริมาณเงินเหลือในภาษีรูปแบบดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยเฉลี่ยภาษีบาปจะถูกเก็บเข้าคลังประมาณปีละ 100,000 ล้านบาท 2. ภาษีความหวานและความเค็ม (ภาษีเพื่อสุขภาพ) <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีความหวาน มียอดจัดเก็บอยู่ที่ประมาณ 24,000 ล้านบาท (ปัจจุบันยังจัดเก็บเพียงแค่จากเครื่องดื่มสำเร็จรูป สามารถขยายฐานภาษีไปได้อีกมากมาย อาทิ เครื่องดื่มชงสด (Starbucks และ Amazon เป็นต้น) ขนมสำเร็จรูปและขนมปรุงสด (After you และ Crispy cream เป็นต้น) โดยมูลค่าตลาดของสินค้าเหล่านี้น่าจะมีมูลค่าหลายแสนล้านบาททีเดียว - ภาษีความเค็ม จะจัดเก็บจากสินค้าที่มีปริมาณโซเดียมสูง 6 ประเภท รวมมูลค่าตลาดประมาณ 90,000 ล้านบาท 3. ภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้า (เครื่องปรับอากาศ) ร้อยละ 30 (ปัจจุบันยกเว้นภาษี) โดยตลาดเครื่องใช้ไฟฟ้าในไทยมีสูงถึง 200,000 ล้านบาท (25,000 ล้านบาทสำหรับเครื่องปรับอากาศ) 4. ภาษีโทรคมนาคม (ลดเหลือศูนย์) มูลค่าธุรกิจโทรคมนาคมในไทยสูงถึงกว่า 400,000 ล้านบาท (ต้องเปลี่ยนสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต)
3. กรมศุลกากร	หน่วยงานมีรายได้หลักเพียงช่องทางเดียวคืออากรขาเข้า (100,000 ล้านบาท)

แหล่งรายได้อื่นของกองทุนบำนาญในต่างประเทศ

รายได้ส่วนใหญ่ที่รัฐบาลชาติต่าง ๆ นำเข้าไปในกองทุนบำนาญประจำชาติของตน โดยมากจะเป็นรายได้ที่มาจากภาษีทั่วไป (General taxation) แต่ยังมีประเด็นแหล่งรายได้อื่นที่น่าสนใจของกองทุนบำนาญในต่างประเทศแสดงไว้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.4 แหล่งที่มาของรายได้อื่นนอกจากรายได้ที่มาจากภาษี

แหล่งที่มาของรายได้อื่นเป็นเงินสบทบเข้ากองทุนบำนาญในต่างประเทศ	
ชนิดรายได้	รายละเอียด
1. ภาษีบริโภค	ในประเทศญี่ปุ่นจะใช้เงินภาษีดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้เสริมเพิ่มเติมจากเงินสะสมจากสมาชิกที่จ่ายทุกเดือน หรือเป็นเงินสมทบในระบบบำนาญในรูปแบบเงินทุน 2 ชั้น (Two-tier formula) เพื่อลดปัญหาของวันทำงานที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน เพื่อนำเงินไปจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้ที่เกษียณอายุไปแล้ว (PAYG) ด้วยสภาวะผู้สูงอายุที่มีมากขึ้นและอายุยืนยาวมากขึ้น ทำให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับปริมาณเงินในกองทุนบำนาญว่าในอนาคตวัยทำงานในปัจจุบันจะไม่สามารถรับสวัสดิการได้เมื่อพวกเขาเกษียณอายุ โดยมูลค่าของเงินบำนาญที่รัฐจ่ายให้กับคนญี่ปุ่นมีสูงถึง 17% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 2006 และรายจ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะขึ้นไปสูงถึงประมาณ 20% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 2025
2. เงินที่เกี่ยวข้องกับการพนัน	ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเคนทักกี (Kentucky) โดยประชาชนในรัฐดังกล่าวมีการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพนันสูงถึงปีละประมาณ 35,000 ล้านบาท และหลังจากผู้ว่าการมลรัฐนี้ประกาศให้มีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมายได้ในรัฐนี้ รายได้จากการจัดเก็บภาษีมียุทธสูงถึงประมาณ 90,000 ล้านบาท
3. ภาษีพิเศษ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ภาษีเงินประกันอัครคิภัย มลรัฐ Arizona สหรัฐอเมริกา 2. ภาษีสรรพสามิต (กัญชา) มลรัฐ Illinois และ Springfield สหรัฐอเมริกา 3. ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (3 ปีแรก) เมือง Peoria, Illinois สหรัฐอเมริกา 4. ภาษีสินค้า (Sale tax) 0.5% มลรัฐ Florida สหรัฐอเมริกา 5. ภาษีบุหรี่ (1%) และ ภาษีลอตเตอรี (5%) มลรัฐ Oklahoma สหรัฐอเมริกา 6. ภาษีจากกำไรของบริษัทเอกชนบางประเภท (บริษัทโทรคมนาคม Telstra) ออสเตรเลีย 7. ภาษีจากกำไรของบริษัทเอกชนบางประเภท (อสังหาริมทรัพย์) 0.5% ในปี 2018 และเพิ่มเป็น 2% ในปี 2021 โปรตุเกส 8. ภาษีจากกำไรของบริษัทเอกชนบางประเภท (บริษัทแก๊สและไฟฟ้า) ฝรั่งเศส
4. รายได้พิเศษ	1. เงินมอบให้กองทุนบำนาญจาก HM Treasury อังกฤษ

แหล่งที่มาของรายได้อื่นเป็นเงินสบทบเข้ากองทุนบำนาญในต่างประเทศ	
ชนิดรายได้	รายละเอียด
	2. เงินมอบให้ (Financial transfer) เมื่อไรก็ตามที่จัดงบประมาณได้เกินเป้า รัฐบาลจะมอบเงินบางส่วนให้กับกองทุนบำนาญ ชิลี

ดังนั้น หากเราคำนึงถึงกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและความยั่งยืน สิ่งหนึ่งซึ่งสำคัญที่สุดที่เราต้องนำมาพิจารณาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ เรื่องของงบประมาณที่จะนำมาใช้ในกองทุนดังกล่าว จากงานวิจัยของ Andersen et al. (2022) ได้สรุปประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า ในช่วงแรกของการจัดตั้งกองทุนบำนาญ งบประมาณของรัฐจะถูกมาใช้ในการบริหารจัดการค่อนข้างมาก แต่เมื่อกองทุนดังกล่าวสามารถขยายตัวออกไปเป็นหลายระบบ (โดยเฉพาะถ้าในส่วนของระบบที่ถูกบริหารโดยเอกชนสามารถทำผลตอบแทนได้สูง) รายจ่ายของภาครัฐที่มีต่อกองทุนบำนาญจะลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องมาจากแรงงานส่วนใหญ่จะสนใจการลงทุนในกองทุนบำนาญของภาคเอกชนมากขึ้น (มีกำไรที่ดีกว่าจากเงินปันผลและดอกเบียจากการลงทุน) และจากการคาดการณ์ภายในปี 2045 ขนาดของกองทุนบำนาญระบบ FF (แรงงานออมให้ตนเอง) จะใหญ่กว่ากองทุนบำนาญในระบบ PAYG (แรงงานออมให้กับคนเกษียณอายุ) ซึ่งเป็นระบบที่ได้ถูกสร้างมาก่อนเสียอีก โดยโครงสร้างของกองทุนบำนาญในระบบ FF นั้น มีความมั่นคงทางการเงินสูง ซึ่งมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเป็นกลไกหนึ่งที่จะสนับสนุนทางด้านงบประมาณของภาครัฐ ทั้งในประเด็นความยั่งยืนทางการเงินและการคลัง รวมไปถึงในระบบดังกล่าวยังมีผลลัพธ์เชิงสังคมที่น่าสนใจในอีกหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลดความยากจน เพิ่มความเท่าเทียมรวมถึงการเพิ่มมาตรฐานทางด้านรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตภายหลังการเกษียณอายุ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนบำนาญในแต่ละประเทศก็อาจจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากโดยเฉพาะในบริบทของประเทศที่มีรายได้น้อยหรือปานกลาง (LMICs) ที่ไม่ได้มีงบประมาณในการใช้จ่ายมากมายนัก มากไปกว่านั้น แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุและความเข้มข้นของประชากรกลุ่มดังกล่าวเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด และผู้สูงอายุในปัจจุบันก็สามารถที่จะรับเงินบำนาญไปอีกเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวมากขึ้น เนื่องมาจากการพัฒนาคุณภาพของระบบการดูแลสุขภาพที่ดีขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะระบบบัตรทองของประเทศไทยที่ส่งผลให้ life expectancy rate ของผู้สูงอายุชาวไทยเพิ่มมากยิ่งขึ้น จากค่าเฉลี่ยที่ประมาณ 58 ปีใน ค.ศ. 1970 มาเป็นที่ประมาณ 77 ปี ใน ค.ศ. 2020 เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ต้องระมัดระวัง และเป็นความท้าทายในแง่ของระบบรัฐสวัสดิการและการจัดสรร โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพและบำนาญของผู้สูงอายุ

แม้ว่าจะมีความท้าทายอยู่ค่อนข้างมาก แต่จากข้อมูลทั้งหมดที่นักวิจัยและคณะได้ศึกษาในประเด็นของกองทุนบำนาญผู้สูงอายุ โดยเฉพาะประเด็นทางด้านผลกระทบเชิงบวกในมิติสังคม รวมไปถึงแนวทางและ

คำแนะนำจากองค์กรชั้นนำระหว่างประเทศ อาทิเช่น OECD UN ILO หรือ the World Bank อีกทั้งแนวคิดและมุมมองจากนักวิชาการชั้นนำนานาชาติ ก็สรุปตรงกันว่าเพื่อเพิ่มความเท่าเทียม ลดความยากจน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นของผู้สูงอายุในยามบั้นปลายนั้นรัฐบาลในแต่ละประเทศควรจะต้องจัดหาสวัสดิการบำนาญขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุให้กับประชาชนทุกคนและใช้รายได้จากรัฐเท่านั้น (เสาแรก) โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเรียกเงินสมทบจากประชาชน (Non-contribution) หลังจากนั้นรัฐบาลต้องสร้างกลไกเพื่อเรียกเรื่องเชิงบังคับให้ผู้ประกอบการจัดหาสวัสดิการบำนาญให้กับพนักงานของตนในระยะถัดไป (เสาที่สอง) รวมไปถึงการสนับสนุนให้ประชาชนทุกคนหันมาเพิ่มการออมเงินให้กับตนเองในอนาคตเพื่อชีวิตที่ดีขึ้นภายหลังการเกษียณอายุทั้งในระบบบำนาญของภาครัฐและเอกชนต่อไป (เสาที่สาม) จากข้อมูลที่ได้กล่าวไปทั้งหมดก่อนหน้าตลอดงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยและคณะได้รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการจัดตั้งกองทุนบำนาญเพื่อประชาชนของประเทศไทยพร้อมทั้งคำแนะนำในประเด็นของแหล่งรายได้ทั้งที่มาจากภาษีและไม่ใช้รายได้ที่เป็นภาษีออกมามาตั้งต่อไปนี้ (ตารางที่ 5.5 และ ตารางที่ 5.6)

ตารางที่ 5.5 รายละเอียดแนวคิดการจัดตั้งกองทุนบำนาญฯ (U1 – S3)

Types	Rationales	Financial sources
U1 (Universalism)	ให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน	1) รายได้ทั่วไปจากรัฐ - ภาษีทั่วไปจากรัฐ
U2 (Universalism+เพิ่มความเท่าเทียม)	ให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน ใช้ means-testing ในการเพิ่มเงินให้กับกลุ่มคนเปราะบาง	- ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ภาษีสรรพสามิต (ภาษีบาปและภาษีเพื่อสุขภาพ) 2) ภาษีลดความเหลื่อมล้ำ - ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
U3 (Universalism+ความยั่งยืนทางการคลัง)	ให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน แต่อาจจะต้องมีการสมทบจากประชาชน (บางกลุ่ม) ด้วย	- ภาษีมรดก 3) รายที่ไม่ใช่ภาษี - รายได้จากการกำไรของสลากกินแบ่งรัฐบาล-การออกสลากชนิดพิเศษ
S1 (Selectivism)	ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจน	- รายได้จากการสัมปทานทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐ
S2 (Selectivism+เพิ่มความเท่าเทียม)	ให้กับผู้สูงอายุที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการเงินบำนาญของ กบข	4) การเพิ่มรายได้ด้านอื่น ๆ - ขยายฐานภาษี - เพิ่มประเภทภาษี
S3 (Selectivism+เพิ่มความเท่าเทียม+ความยั่งยืนทางการคลัง)	ให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ 1) ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการเงินบำนาญของ กบข และ 2) ต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากกองทุนประกันสังคม	- เพิ่มอัตราภาษี - Cross-subsidisation จากกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน - ลดค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ทับซ้อนหรือไม่เพิ่มผลผลิตทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐ

ตารางที่ 5.6 แนวทางการจัดตั้งกองทุนบำนาญฯ แบบละเอียด (แยกประเภท U1 – S3)

Type	Details and propositions
<p>U1 (Universalism): การจัดสรรสวัสดิการให้กับทุกคนอย่างทั่วถึง</p>	<p>1) จำนวนเงินที่ต้องใช้ (ขั้นต่ำ) ในแต่ละปี</p> <p>- แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้จัดสรรเงินช่วยเหลือจำนวนหนึ่งให้กับผู้สูงอายุผ่านนโยบาย “เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” โดยจะทำการโอนเงินมาก-น้อยขึ้นอยู่กับอายุของผู้สูงอายุที่ลงทะเบียนเพื่อรับสวัสดิการดังกล่าว โดยรัฐจะจัดสรรเงินให้เริ่มต้นที่ 600 บาท สำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60-69 ปี 700 บาท สำหรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 70-79 ปี จนถึง 1,000 บาท ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 90 ปีขึ้นไป ซึ่งตัวเลขดังกล่าวไม่น่าจะเพียงพอสำหรับการบริโภคของผู้สูงอายุในแต่ละเดือน กล่าวคือ ถ้าเรานำตัวเลขดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับเส้นยากจน (Poverty line) 3.2 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (หรือประมาณ 115 บาท) (The World Bank, 2023) จะเห็นได้ว่าถ้าเราต้องการให้กลุ่มผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเหนือจากเส้นแห่งความยากจนนั้นรายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุต้องมีขั้นต่ำประมาณ 3,500 บาท ซึ่งจากแนวคิดบำนาญพื้นฐานฯ นั้นจะเป็นการจัดสรรเงินให้กับผู้สูงอายุเดือนละ 3,000 บาท และด้วยปัจจุบันจำนวนผู้สูงอายุ (ผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปี) ในประเทศไทยมีสูงถึง 12.7 ล้านคน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566) จากข้อมูลทั้งสิ้นเราจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณปีละ 475,200,000,000 บาท (สี่แสนเจ็ดหมื่นห้าพันสองร้อยล้านบาท)</p> <p>2) แหล่งที่มาของเงิน</p> <p>- เนื่องด้วยงบประมาณของประเทศไทยจะถูกแบ่งออกเป็น 2 รายได้หลัก คือ รายได้ในรูปแบบภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดยรายได้ในรูปแบบภาษีจะมีขนาดใหญ่ถึงประมาณ 90% ของรายได้ทั้งหมด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ 1. รายได้ประเภทภาษี จะเป็นรายได้ที่รัฐบาลบังคับเก็บจากประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนดด้วยกฎหมาย จะแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ภาษีสรรพากร (2,166,313 ล้านบาท: 70%) ภาษีสรรพสามิต (503,465 ล้านบาท: 16%) และภาษีศุลกากร (110,452 ล้านบาท: 4%) 2. รายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี เป็นรายได้ที่รัฐเก็บจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับประโยชน์หรือการบริการจากภาครัฐ เช่น ค่าภาคหลวงเหมืองแร่หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รายได้จากส่วนที่ไม่ใช่ภาษีมีเพียงแค่ ประมาณ 10% (290,558 ล้านบาท) จากผลรวมรายได้จัดเก็บของรัฐบาลใน พ.ศ. 2564 (กระทรวงการคลัง, 2565) ดังนั้นนักวิจัยและคณะมองว่าการหาแหล่งรายได้จากงบประมาณที่น่าจะทำให้เกิดความยั่งยืนของกองทุนบำนาญเพื่อประชาชนช่องทางรายได้จากภาษีน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด</p> <p>2.1 รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT): กรมสรรพากรควรจะมีการพิจารณาการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% โดยใช้เวลาในการขยับขึ้นครั้งละเพียงแค่ 1% (1-3 ปีขึ้นไป) รวมไปถึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการบริโภคไปพร้อมกันด้วย และต้องนำเงินที่ได้จากการขึ้นภาษีดังกล่าวสมทบโดยตรง (Earmark) เข้าไปยังกองทุนแห่งชาติเท่านั้นเพื่อลดความไม่เห็นด้วยและความขัดแย้งในสังคม</p>

Type	Details and propositions
	<p>กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มเพียง 1% จะสามารถเพิ่มรายได้ให้ภาครัฐได้ถึงประมาณ 70,000 - 100,000 ล้านบาท โดยถ้ารัฐบาลสามารถขึ้นได้ถึง 3% เงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นสามารถครอบคลุมรายจ่ายของกองทุนฯ ได้ถึงประมาณ 60%-86%</p> <p>2.2 รายได้จากภาษีสรรพสามิตบางประเภท: กรมสรรพสามิตควรจะมีการ earmark โดยตรงจากภาษีบาป (สินค้าสุราและยาสูบ) และภาษีเพื่อสุขภาพ (ภาษีความหวานและความเค็ม) เข้าสู่กองทุนบำนาญแห่งชาติ รวมไปถึงหน่วยงานควรพิจารณาการขยายฐานภาษีสรรพสามิตในรูปแบบใหม่ที่อาจจะเก็บกับกิจกรรมบางประเภทที่อาจจะมีในอนาคต (ภาษีการพนัน ภาษีกัญชา ภาษีธุรกรรมออนไลน์ ภาษีการใช้รถ-ใช้ถนน ภาษีที่จอดรถ เป็นต้น) และนำเงินภาษีเข้ามาสมทบกองทุนฯ โดยตรงเช่นเดียวกัน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้</p> <p>2.2.1. ภาษีสุราและยาสูบ (ภาษีบาป) แม้ว่าจะมีการ earmark ให้กับหลากหลายหน่วยงานแล้ว แต่ก็ยังมีปริมาณเงินเหลือในภาษีรูปแบบดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะภาษีบาปจะถูกเก็บเข้าคลังประมาณปีละ 100,000 ล้านบาท</p> <p>2.2.2 ภาษีความหวานและความเค็ม (ภาษีเพื่อสุขภาพ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีความหวาน มียอดจัดเก็บอยู่ที่ประมาณ 24,000 ล้านบาท (ปัจจุบันยังจัดเก็บเพียงแค่จากเครื่องดื่มสำเร็จรูป สามารถขยายฐานภาษีไปได้อีกมากมาย อาทิ เครื่องดื่มชงสด (Starbucks และ Amazon เป็นต้น) ขนมสำเร็จรูปและขนมปรุงรส (After you และ Crispy cream เป็นต้น) โดยมูลค่าตลาดของสินค้าเหล่านี้มีมูลค่าหลายแสนล้านบาททีเดียว - ภาษีความเค็ม จะจัดเก็บจากสินค้าที่มีปริมาณโซเดียมสูง 6 ประเภท รวมมูลค่าตลาดประมาณ 90,000 ล้านบาท <p>2.2.3 ภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้า (เครื่องปรับอากาศ) ร้อยละ 30 (ปัจจุบันยกเว้นภาษี) โดยตลาดเครื่องใช้ไฟฟ้าในไทยมีสูงถึง 200,000 ล้านบาท (25,000 ล้านบาทสำหรับเครื่องปรับอากาศ)</p> <p>2.2.4 ภาษีโทรคมนาคม (ลดเหลือ 0) มูลค่าธุรกิจโทรคมนาคมในไทยสูงถึงกว่า 400,000 ล้านบาท (ต้องเปลี่ยนสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต)</p> <p>โดยจากรายได้ข้อ 2.1 และ 2.2 ก็น่าจะเพียงพอต่อการจัดสรรเงินเข้ากองทุนบำนาญเพื่อประชาชนแล้ว</p> <p>3) เงินใจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - จากการหาแหล่งรายได้ของกองทุน อาจจะมีข้อโต้แย้งจากกลุ่มคนหลากหลาย โดยเฉพาะการซื้อภาษีมูลค่าเพิ่มในข้อ 2.1 อย่างไรก็ตาม การขึ้นภาษีดังกล่าวสามารถใช้

Type	Details and propositions
	<p>กลยุทธ์ต่าง ๆ ในการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะทำให้กลุ่มผู้เปราะบางหรือผู้ที่มีรายได้น้อยได้รับผลกระทบน้อยที่สุด อาทิ การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562 ประเทศญี่ปุ่นได้ขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 8% เป็น 10% โดยได้ใช้กลยุทธ์ที่เรียกว่า “อัตราภาษีลดหย่อน” เป็นการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มแค่บางชนิดสินค้า โดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือยและสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าอุปโภค-บริโภคพื้นฐาน แต่ภาษีดังกล่าวจะเก็บเต็มอัตรา (10%) ถ้าเป็นการบริโภคภายในร้าน แต่จะถูกยกเว้น (8%) ถ้าเป็นการซื้อเพื่อกลับไปรับประทานที่บ้าน เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแต่สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อลดแรงต้านจากการขึ้นภาษีดังกล่าวได้</p> <p>4) ข้อจำกัด</p> <ul style="list-style-type: none"> - การสนับสนุนจากภาคการเมือง - งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด - ปัญหาทางประชากรศาสตร์ของประเทศไทย <p>5) มาตรการที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเพิ่มรายได้ ตัดรายจ่าย พัฒนาการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
<p>U2 (Universalism+เพิ่มความเท่าเทียม)</p> <p>เป็นการจัดสวัสดิการให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน ใช้ means-testing ในการเพิ่มเงินให้กับกลุ่มคนเปราะบาง</p>	<p>1) จำนวนเงินที่ต้องใช้ (ขั้นต่ำ) ในแต่ละปี</p> <ul style="list-style-type: none"> - จะเป็นการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในระดับสวัสดิการที่เท่ากันทั้งหมด อย่างไรก็ตามในรูปแบบ U2 จะเป็นการจัดสวัสดิการที่เน้นเพิ่มประเด็นของความเท่าเทียม โดยจะใช้ระบบ means-testing ในการจัดสรรสวัสดิการที่มากขึ้นในกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง (Vulnerable people) อาทิ ผู้ที่อยู่ในสถานะยากจนสุดขีด (Extreme poverty) ผู้พิการหรือผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นทุรกันดาร เป็นต้น โดยการจัดสวัสดิการในรูปแบบดังกล่าวจะผันแปรไปในแต่ละประเทศ ดังนั้น ในรายละเอียดของรายได้อาจจะต้องศึกษาเพิ่มเติมถึงการคัดกรองผู้รับผลประโยชน์และระดับการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มเติมต่อไป <p>2) แหล่งที่มาของเงิน: รายละเอียดตาม U1</p> <p>3) เงื่อนไข: รายละเอียดตาม U1</p> <p>4) ข้อจำกัด: รายละเอียดตาม U1</p> <p>5) มาตรการที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบ: รายละเอียดตาม U1</p>
<p>U3 (Universalism+เพิ่มความเท่าเทียม+ความ</p>	<p>1) จำนวนเงินที่ต้องใช้ (ขั้นต่ำ) ในแต่ละปี</p>

Type	Details and propositions
<p>ยั่งยืนทางด้านการคลังของรัฐบาล)</p> <p>เป็นการจัดสวัสดิการให้กับทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้ ลดความยากจน ใช้ means-testing ในการเพิ่มเงินให้กับกลุ่มคนเปราะบาง แต่อาจจะต้องมีการสมทบจากประชาชน (บางกลุ่ม) ด้วย</p>	<p>- เป็นการจัดสวัสดิการที่คล้ายคลึงกับ U2 แต่จะพิจารณาถึงความยั่งยืนของการคลังประกอบกันไปด้วย ดังนั้น การหารายได้เพิ่มรวมไปถึงการตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาปฏิบัติ</p> <p>2) แหล่งที่มาของเงิน: รายละเอียดตาม U1 แต่จะมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังต่อไปนี้</p> <p>2.1 การออมเงินจากภาคประชาชน (Defined-contribution: PAYG or FF)</p> <p>2.2 การเพิ่มรายได้จากช่องทางอื่น ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีลดความเหลื่อมล้ำ: ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก - รายที่ไม่ใช่ภาษี: รายได้จากการกำไรของสลากกินแบ่งรัฐบาล-การออกสลากประเภทพิเศษ รายได้จากการสัมปทานทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐ <p>2.3 การเพิ่มรายได้ด้านอื่น ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ขยายฐานภาษี - เพิ่มประเภทภาษี - เพิ่มอัตราภาษี - Cross-subsidisation จากกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน - ลดค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ทับซ้อนหรือไม่เพิ่มผลผลิตทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐ <p>3) เงินไข: รายละเอียดตาม U1</p> <p>4) ข้อจำกัด: รายละเอียดตาม U1</p> <p>5) มาตรการที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบ เช่น เงินไขระยะเวลาที่รวมระบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน หรือรูปแบบการเพิ่มแรงจูงใจให้ประชาชนสนใจที่จะออมเงินให้กับตนเอง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ในประเทศที่มีบำนาญอยู่หลากหลายรูปแบบ (Multi-pension schemes) ภาครัฐจะมีการจูงใจประชาชนให้ลงทุนเพื่อการเกษียณในกองทุนของเอกชนผ่านเครื่องมือต่าง ๆ อาทิ การลดหย่อนภาษี การแจกคูปองซื้อของหรืออาหาร เป็นต้น - ผลตอบแทนจากกองทุนเอกชน มากกว่าการลงทุนผ่านรูปแบบการสหบริวารระหว่างรัฐและประชาชน โดยในประเทศเดนมาร์ก ได้คาดการณ์ว่าใน ค.ศ. 2050 ขนาดของระบบบำนาญในรูปแบบสหบริวารตามอำเภอใจ (Voluntary pension system) ของเอกชน จะมีขนาดใหญ่ที่สุดในทุกเสาบำนาญในเดนมาร์ก - ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (HICs: High Income Countries) จะมีการส่งผ่านค่านิยมในการสร้างฐานะและดูแลตนเองด้วยตนเอง (Self-reliance believe) และบางครั้งจะมองคนที่รอรับสวัสดิการจากภาครัฐ (State dependence) เป็นคนขี้เกียจ ไร้ค่า และเห็นแก่ตัว

Type	Details and propositions
	<p>- เพิ่มอายุสำหรับการเกษียณอายุออกไป 2-5 ปี โดยในประเทศที่มีรายได้สูง ได้ดำเนินการในประเด็นดังกล่าวไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งการเพิ่มอายุเกษียณ ไม่เพียงมีผลดีต่อการยืดระยะเวลาการจ่ายเงินบำนาญของภาครัฐให้กับผู้สูงอายุเท่านั้น แต่เป็นการคงไว้ซึ่งแรงงานที่จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจในอีกทางหนึ่งด้วย</p>
<p>S1 (Selectivism) เป็นการจัดสรรสวัสดิการให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจนเท่านั้น</p>	<p>1) จำนวนเงินที่ต้องใช้ (ขั้นต่ำ) ในแต่ละปี - จากข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพใน พ.ศ. 2556 และการสำรวจประชากรใน พ.ศ. 2564 ทำให้ทราบว่าผู้สูงอายุที่มีฐานะต่ำกว่าระดับความยากจนอยู่ที่ประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดในประเทศไทย หรือประมาณ 4.2 ล้านคน ดังนั้น หากเรามองว่าปริมาณเงินขั้นต่ำที่จะทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ชีวิตอย่างปกติได้ (3,000 บาทต่อเดือน) ภาครัฐต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้นต่อปีประมาณ 151,200,000,000 ล้านบาท (หนึ่งแสนห้าหมื่นหนึ่งพันสองร้อยล้านบาท)</p> <p>2) แหล่งที่มาของเงิน: รายละเอียดตาม U1</p> <p>3) เงื่อนไข: รายละเอียดตาม U1</p> <p>4) ข้อจำกัด</p> <p>4.1 อาจจะต้องพิจารณาถึงมุมมองของผู้ที่จ่ายภาษีและการจัดสรรสวัสดิการขนาดใหญ่ที่ประชาชนกลุ่มดังกล่าวไม่มีสิทธิ์ที่จะได้รับ รวมไปถึงการเพิ่มความขัดแย้งทางสังคมของผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิ์ (ผู้จ่ายภาษี) และผู้ที่ได้รับสิทธิ์ (ผู้ที่ไม่ได้จ่ายภาษี)</p> <p>4.2 การจัดสวัสดิการในรูปแบบนี้ ในทางหนึ่งสามารถประหยัดภาษีได้จำนวนมหาศาล อย่างไรก็ตาม กระบวนการคัดเลือกผู้ที่ได้รับสิทธิ์ กระบวนการเบิกจ่าย รวมไปถึงพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของผู้ที่ได้รับสิทธิ์ก็เป็นสิ่งที่รัฐต้องบริหารจัดการให้มีความแม่นยำและเหมาะสม</p> <p>4.3 มีงานวิจัยหลากหลายฉบับที่บอกไว้ว่าการจัดสรรสวัสดิการดังกล่าวจะส่งผลให้วัยแรงงานหรือผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้มีแนวโน้มที่จะออกไปหางานทำน้อยลงและรอคอยสวัสดิการมากยิ่งขึ้น</p> <p>4.4 อาจจะมีผลกระทบต่อผู้ที่ออมเงินในกองทุนการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุอื่น ๆ</p> <p>5) มาตรการที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบ: - เพิ่มรายได้ ขยายฐานภาษี ขยายประเภทภาษี</p>
<p>S2 (Selectivism2) การจัดสรรให้กับผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการเงินบำนาญของ กบข.</p>	<p>1) จำนวนเงินที่ต้องใช้ (ขั้นต่ำ) ในแต่ละปี - จากข้อมูลของสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2565 มีข้าราชการที่ยังรับบำนาญอยู่ทั้งสิ้นประมาณ 7 แสนคน หากนำไปหักกับจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้นประมาณ 12.7 ล้านคน จะเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิบำนาญในรูปแบบนี้ประมาณ</p>

Type	Details and propositions
	<p>12 ล้านคน โดยรัฐต้องจัดสรรเงินให้เดือนละ 3,400 บาท จะเป็นเงินงบประมาณรายปีทั้งสิ้น 432,000,000,000 บาท (สี่แสนสามหมื่นสองพันล้านบาท)</p> <p>2) แหล่งที่มาของเงิน: รายละเอียดตาม U1</p> <p>3) เงื่อนไข: รายละเอียดตาม U1</p> <p>4) ข้อจำกัด</p> <p>4.1 อาจจะต้องพิจารณาถึงผู้เกษียณที่รับเงินบำนาญไปแล้วและอาจจะได้รับสิทธิ์ดังกล่าวด้วย</p> <p>5) มาตรการที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบ: รายละเอียดตาม U1</p>
<p>S3 (Selectivism3)</p> <p>การจัดสรรให้กับผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการเงินบำนาญของ กบข. และต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากกองทุนประกันสังคม</p>	<p>1) จำนวนเงินที่ต้องใช้ (ขั้นต่ำ) ในแต่ละปี</p> <p>- จากข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565 มีผู้ประกันในระบบประกันสังคมทั้งสิ้นประมาณ 24 ล้านคน ซึ่งหากเทียบจากข้อมูลจำนวนข้าราชการในประเทศไทยระบุว่าในช่วง พ.ศ. 2563-2566 นั้น จะมีผู้เกษียณอายุจากระบบราชการประมาณปีละ 30,000 คน จากจำนวนข้าราชการพลเรือนประมาณ 1.7 ล้านราย จะได้ตัวเลขของผู้เกษียณอายุราชการออกมาที่ประมาณ 1.8% ต่อปี และหากเรานำตัวเลขดังกล่าวมาปรับใช้กับตัวเลขผู้ประกันตนโดยเฉลี่ย จะมีผู้เกษียณที่ได้รับเงินบำนาญจากประกันสังคมอยู่ที่ประมาณปีละ 400,000 คน และในสวัสดิการรูปแบบดังกล่าวจะมีผู้รับประโยชน์ทั้งสิ้น ประมาณ 11.6 ล้านคน (12,000,000 - 400,000) โดยรัฐจะต้องนำเงินเข้ากองทุนฯ ทั้งสิ้นประมาณ 417,600,000,000 บาท (สี่แสนหนึ่งหมื่นเจ็ดพันหกร้อยล้านบาท)</p> <p>2) แหล่งที่มาของเงิน: รายละเอียดตาม U1</p> <p>3) เงื่อนไข: รายละเอียดตาม U1</p> <p>4) ข้อจำกัด</p> <p>4.1 อาจจะต้องพิจารณาถึงผู้เกษียณที่รับเงินบำนาญไปแล้วและอาจจะได้รับสิทธิ์ดังกล่าวด้วย</p> <p>5) มาตรการที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบ: รายละเอียดตาม U1</p>

โดยหากเรียงโมเดลจากข้อมูลตัวเลขงบประมาณสำหรับการจัดตั้งกองทุนบำนาญจากมากไปน้อยและจำนวนประชากรจะมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.7 โมเดลข้อมูลตัวเลขงบประมาณสำหรับการจัดตั้งกองทุนบำนาญจากมากไปน้อยและจำนวนประชากร

Types	Budget (ล้านบาท)	Coverage (ล้านคน)
U2 (Universalism+เพิ่มความเท่าเทียม)	คล้าย U1 แต่ต้องการการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นการคัดกรองผู้รับผลประโยชน์และระดับการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มเติม (Means-test)	12.7
U1 (Universalism)	457,200	12.7
S2 (Selectivism-1) เป็นการจัดสรรให้กับผู้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการ เงินบำนาญของ กบข.	432,000	12
S3 (Selectivism-2)	417,600	11.6
S1 (Selectivism) เป็นการจัดสรรสวัสดิการให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจนเท่านั้น	151,200	4.2
U3 (Universalism+ความยั่งยืนทางการคลัง)	คล้าย U2 แต่อาจจะต้องมีการสมทบจากประชาชน (บางกลุ่ม) เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับกองทุนฯ และต้องไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐ	12.7

หมายเหตุ: คำนวณจากแนวคิดบำนาญพื้นฐานประชาชน 3,000 บาทต่อเดือน

5.2 การวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินบำนาญประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม

ข้อมูลนำเสนอในส่วนนี้ วิเคราะห์ผลแล้วให้คำอธิบายตามโครงสร้างคำถามหลักที่กำหนดขึ้นเมื่อเริ่มดำเนินการวิจัย แสดงไว้ดังต่อไปนี้

1) สภาพชีวิตของครัวเรือนยากจนและพฤติกรรมของครัวเรือนที่มีต่อเงินเบี้ยผู้สูงอายุ

ในปัจจุบันผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีความเปราะบาง ผู้อยู่นอกระบบ ไม่มีเงินออมและกลุ่มที่มีภาระหนี้สิน เป็นกลุ่มคนที่มีความจำเป็นต่อการจัดสรรเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยสภาวะดังกล่าวส่งผลอย่างมากต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุและครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุนอกจากจะมีสภาวะสุขภาพที่แยกลงเนื่องมาจากอายุที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว ส่วนใหญ่ยังมีความพิการ และ/หรือโรคประจำตัวอีก นอกจากนี้ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะมีภาระเพิ่มเติมจากการจะต้องเป็นผู้ดูแลหลานอีกด้วย จากที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้ผู้สูงอายุหลายคนมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น จากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นซึ่งสวนทางกับรายได้ที่ลดลงหรือ

แทบจะไม่มีเลย ดังนั้น การจัดสรรเงินบำนาญจึงเป็นสิ่งสำคัญมากต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเลือกอุปโภค-บริโภคสินค้าและอาหารที่ดีและมีคุณภาพ รวมไปถึงปริมาณที่เหมาะสมกับที่ร่างกายต้องการได้ มากไปกว่านั้น รายจ่ายส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุจะเน้นไปที่การเลี้ยงดูลูกหลานสามารถช่วยเหลือลูกหลานทางด้านรายจ่ายในครอบครัวและเก็บไว้เพื่อเหตุฉุกเฉินได้ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่มีหลักประกันอื่น เช่น ประกันสุขภาพ ประกันชีวิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมีศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ และความเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวและสังคมของผู้สูงอายุ และที่สำคัญมากไปกว่านั้นยังช่วยลดการผลักดันทางครอบครัวและสังคมที่จะทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นผู้ไร้บ้านอีกด้วย

2) การบรรเทาความจำเป็นของครัวเรือนประชากรผู้สูงอายุที่ส่งผลจากการเพิ่มเงินเบี้ยผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาท

ในมุมมองของผู้สูงอายุส่วนใหญ่เห็นว่า หากรัฐบาลสามารถจัดสรรเงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุได้จำนวน 3,000 บาททุกเดือน ก็จะสามารถทำให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุขมากยิ่งขึ้น สามารถมีเงินเก็บไว้ใช้ในเวลาฉุกเฉินได้อีกด้วย โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ (A) ที่อยู่นอกระบบ มีฐานะยากจน ไม่มีเงินออมและเป็นหนี้ กลุ่มดังกล่าวจะได้รับผลกระทบอย่างสำคัญจากเงินบำนาญฯ ประเด็นลดความยากจน ลดปัญหาครอบครัวที่เกิดจากความรุนแรงจากความเครียดและหนี้สิน ความเหลื่อมล้ำทางสังคมดีขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือ เงินบำนาญดังกล่าวจะสามารถช่วยให้กลุ่มผู้สูงอายุสามารถหลุดพ้นจากสถานะหนี้สิน รวมไปถึงความฝันที่จะยุติการส่งผ่านความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น (Intergenerational poverty หรือ cycle of poverty) ได้ในที่สุด

3) สภาพความจำเป็นมีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

มีความแตกต่างกันในระดับหนึ่ง เนื่องจากผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐล้วนแต่เป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้นสามารถนำมาใช้จ่ายสำหรับการอุปโภคและบริโภคได้เพียงประมาณเดือนละ 300 บาท รวมถึงช่วยลดค่าใช้จ่ายบางส่วน อาทิเช่น ค่าก๊าซหุงต้ม ค่าเดินทางโดยขนส่งสาธารณะ ค่าไฟฟ้า-ค่าน้ำประปา เป็นต้น ส่วนรายการอื่นๆ เป็นสิทธิประโยชน์ที่มีได้เป็นเงินสด และจำนวนมากไม่ใช่แบบแผนการดำเนินชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ ในบางกรณีผู้สูงอายุไม่ได้มีสุขภาพที่แข็งแรง ไม่สามารถเดินทางไปไหนมาไหนได้โดยสะดวก คนกลุ่มนี้ได้ให้ความคิดเห็นไว้ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ว่าในการให้บำนาญผู้สูงอายุนั้นรัฐบาลควรจะให้เป็นเงินสดจะดีกว่า เนื่องจากผู้สูงอายุอาจจะมีความต้องการในการใช้จ่ายที่แตกต่างกันโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยหรือผู้สูงอายุที่มีความพิการ แต่ที่สำคัญกว่านั้นในกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการดังกล่าวส่วนหนึ่งก็จะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนดจึงไม่ได้รับบัตรสวัสดิการนี้ แต่ในอีกกลุ่มหนึ่งจะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางเป็นอย่างมาก (ฐานะยากจน อยู่ตัวคนเดียว มีความพิการ หรือไม่มีการศึกษาจึงไม่สามารถเข้าถึงข่าวสารได้ เป็นต้น) และไม่สามารถเข้าถึงบริการและสวัสดิการจากภาครัฐได้ กลุ่มผู้สูงอายุได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกลุ่มหลังนี้จึงเป็นกลุ่มที่ตกหล่น แต่มีความจำเป็นต่อการเข้าถึงเงินจากกองทุนบำนาญฯ ด้วยเช่นกัน

4) ลักษณะการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่ จะมีผลอย่างไรบ้างต่อการเข้าร่วมระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (ถ้าได้เงินจะหยุดทำงานหรือไม่)

ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและทำงานนอกระบบส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพในรูปแบบ “การรับจ้างทั่วไป” โดยจะทำทุกอย่างที่พอจะทำไหวถ้ามีคนจ้าง อย่างไรก็ตาม ด้วยอายุที่เพิ่มมากขึ้น ผู้สูงอายุจะมีสุขภาพที่แข็งแรงลดลง แม้ว่าเงินจำนวน 3,000 บาทต่อเดือน จะช่วยลดภาระบางส่วนของผู้สูงอายุได้บ้าง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่หยุดทำงาน นอกจากนี้ ผู้สูงอายุบางคนยังบอกไว้ว่า การออกมาทำงานของผู้สูงอายุนั้น ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การหาเงินเป็นหลักอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการออกกำลังกายและเพื่อบริหารสมองไปด้วย

ในประเด็นของผู้สูงอายุบางกลุ่มที่ยังทำงานแบบกึ่งในระบบและในระบบ (ขับ Grab foods ขับแท็กซี่หรือทำงานในตำแหน่งพนักงานรักษาความปลอดภัย) คำตอบออกมาคล้ายคลึงกับผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบคือ ผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าวไม่คิดที่จะหยุดทำงานหากได้รับเงินบำนาญผู้สูงอายุ และจะทำต่อไปจนกว่าจะไม่มีแรงหรือไม่มีคนจ้างงาน

5) รูปแบบและปริมาณการใช้จ่ายของผู้สูงอายุก่อน - หลังการมีบำนาญผู้สูงอายุเชิงลึก (3,000 บาท)

หากรัฐบาลสามารถหาเงินมาให้กับผู้สูงอายุจำนวน 3,000 บาทต่อเดือนได้จริง แบบแผนการใช้จ่ายของผู้สูงอายุจะเปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการดูแลตัวเองผ่านรูปแบบการกินที่ดีขึ้น ผู้สูงอายุสามารถซื้ออาหารมาบริโภคเพื่อบำรุงร่างกายของตนเองได้มากขึ้น รวมไปถึงการแบ่งปันเงินให้กับคนในครอบครัวอีกด้วย แต่รายละเอียดของการใช้จ่ายก็จะผันแปรไปตามลักษณะเศรษฐกิจ (Socio-economy) ของแต่ละบุคคล

6) ลักษณะของการพัฒนาการมีส่วนร่วมในครอบครัว-สังคมของผู้สูงอายุจากการมีเงินบำนาญรายเดือน

ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า จะไม่นำเงินบำนาญจำนวนดังกล่าวไปใช้อุปโภค-บริโภคส่วนตัวเพียงอย่างเดียวแต่ยังตั้งใจจะนำเงินไปให้กับลูก-หลาน สำหรับการอุปโภค-บริโภค ค่าน้ำ-ค่าไฟ ค่าเดินทางไปทำงาน-ไปโรงเรียน ซื้ของที่อยากได้ให้กับลูก-หลาน ซึ่งส่งผลต่อการเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวและสังคม การมีสิทธิ์มีเสียงในครอบครัว ความภาคภูมิใจและความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ในทางตรงกันข้ามหากเงินบำนาญไม่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุบางรายที่ไม่ได้มีเงินมากนัก อาจจะมีรายได้เพียงแค่ว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (600-1000 บาท) และบัตรประชาชนเพียงเท่านั้น บางครั้งผู้สูงอายุอาจจะต้องขอหรือหยิบยืมเงินจากลูกหลาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการรวมตัวทางสังคม (Social exclusion) และการรวมตัวและการเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว (Family exclusion)

7) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครอบครัวจากการมีเงินบำนาญรายเดือน

เงินบำนาญฯ จำนวน 3,000 บาทต่อเดือนนั้น ส่งผลดีเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาชีวิตของผู้สูงอายุ ยกตัวอย่างเช่น ผู้สูงอายุ A3 (กรุงเทพฯ) เป็นผู้พิการ อาศัยอยู่กับลูกที่เป็นออทิสติก 1 คน และหลานอีก 3 คน คนหนึ่งนั้นเป็นออทิสติกอีกด้วย ผู้สูงอายุคนดังกล่าวอาศัยอยู่ในสถานะที่เรียกว่ายากจนสุดขีด (Extreme poverty) ไม่สามารถหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองได้เพียงพอทุกมื่อ รูปแบบการบริโภคส่วนใหญ่จะเป็นการกิน

ข่าวกับบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปหรือส้มตำเพื่อประทังความหิวเท่านั้น ดังนั้น เงินบำนาญดังกล่าวจะเข้ามาเป็นตัวเพิ่มคุณภาพชีวิต ไม่เพียงแค่ว่าผู้สูงอายุเท่านั้น แต่รวมไปถึงคนในครอบครัว (ลูก-หลาน) ด้วย ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณของการอุปโภคบริโภค การเข้าถึงระบบการศึกษา และการเป็นหนึ่งในเดียวของสังคม รวมไปถึงการมีสุขภาพที่ดีขึ้นเช่นเดียวกัน โดยผู้สูงอายุจะสามารถซื้อยาราคาสูงได้ สามารถแบ่งเบาภาระเกี่ยวกับการดูแลรักษาตนเองในระบบสาธารณสุขได้ เช่น มีเงินจ่ายค่ารักษาพยาบาล และยินยอมไปรักษาที่โรงพยาบาล เนื่องจากมีเงินเพียงพอที่จะไปรักษาที่โรงพยาบาล

8) มุมมองของการใช้ชีวิตในอนาคตหากภาครัฐจัดสรรเพียงแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (600-1000 บาทต่อเดือน)

จากคำตอบส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุในประเด็นดังกล่าว ถือเป็นเสียงเดียวกันว่า “หากนักการเมืองสัญญาอะไรกับประชาชนแล้ว และได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นรัฐบาลต้องรักษาสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชน หากไม่รักษาสัญญาคราวหน้าก็จะไม่ลงคะแนนให้” อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินบำนาญฯ ได้จริง ผู้สูงอายุทั้งหมดก็ได้ให้ความเห็นว่า “ก็คงต้องประหยัดให้มากขึ้น พยายามหารายได้ให้มากขึ้น ทำใจและอดทนต่อไป” และจากบทสัมภาษณ์เราสามารถแบ่งคนหลัก ๆ ออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนใจเข้าร่วมระบบบำนาญและกลุ่มคนที่ไม่สนใจ โดยกลุ่มคนที่สนใจจะมองว่าไม่ว่าอย่างไรรัฐบาลควรจะต้องขึ้นเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุได้แล้ว ไม่ว่าจะผ่านเบี้ยผู้สูงอายุหรือระบบบำนาญฯ โดยกลุ่มดังกล่าวให้ความเห็นว่าเบี้ยยังชีพในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและควรเพิ่มให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ในส่วนของกลุ่มที่ไม่ยินดีเข้าร่วมระบบบำนาญฯ เห็นว่าไม่รู้สึกแตกต่างกัน เนื่องจากไม่มีภาระค่าใช้จ่าย และตนเองมีศักยภาพที่จะดูแลตัวเองและครอบครัวได้โดยไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐ

9) มุมมองต่อค่าครองชีพที่เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตในช่วงวัยของผู้สูงอายุอย่างมีความสุข

ผู้สูงอายุเกินครึ่งบอกว่าในปัจจุบัน 3,000 บาท ก็น่าจะเพียงพอแล้ว แต่อยากจะให้รัฐบาลปรับเงินบำนาญดังกล่าวตามสภาพเศรษฐกิจ เงินเฟ้อ ราคาสินค้า และค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต หรือหากรัฐไม่สามารถเพิ่มเงินในกระเป๋าให้กับผู้สูงอายุได้ ก็อยากให้รัฐช่วยลดรายจ่ายด้านอื่นแทน เช่น การพัฒนาคุณภาพการรักษาพยาบาลและยาของบัตรทอง ให้เทียบเท่ากับสวัสดิการการรักษาพยาบาลของบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น

10) มุมมองต่อข้าราชการที่ได้เงินจากระบบบำนาญกับภาคเอกชนที่ได้เงินจากระบบประกันสังคมในประเด็นสิทธิการเข้าร่วมบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

ประมาณร้อยละ 60-70 ของผู้ให้สัมภาษณ์ได้จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของผู้ที่จะได้รับบำนาญ โดยให้ความเห็นว่าควรจะให้ผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางก่อน หลังจากนั้นหากมีงบประมาณเหลือในแต่ละปี จึงค่อยจัดสรรเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติให้กับข้าราชการบำนาญ อย่างไรก็ตาม มีผู้สูงอายุอีกจำนวนหนึ่ง (ร้อยละ 20) ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มเงินบำนาญให้กับข้าราชการบำนาญที่ได้รับเงินจากรัฐ ขณะที่ข้าราชการบำนาญบางส่วนก็ไม่สนใจที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญพื้นฐานฯ เนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นได้รับเงิน

บ้านอายุรายเดือนจากภาครัฐอยู่แล้ว และเห็นว่าภาครัฐควรจะให้เงินบ้านอายุ 3,000 บาทให้เพียงแก่ผู้สูงอายุที่มีความยากจนหรือเปราะบางเท่านั้น

ตารางที่ 5.8 ตารางสรุปมุมมองเชิงสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้สูงอายุที่มีต่อบ้านอายุประชาชน

ประเด็น	ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ	ผลกระทบเชิงสังคม	การเข้าร่วม	รูปแบบของบ้านอายุ
1. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (A)	ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการรับการจัดสรรเงินบ้านอายุประชาชนจากภาครัฐ กลุ่มคนดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะใช้เงินในระบบทั้งหมด เนื่องมาจากภาระต่าง ๆ ในครอบครัว เงินบ้านอายุจะสามารถช่วยให้กลุ่มผู้สูงอายุสามารถหลุดพ้นจากสถานะหนี้สิน เงินบ้านอายุจะช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับบุคคลและชุมชนให้มีการขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากผู้สูงอายุมีเงินใช้จ่ายใช้สอยเพิ่มมากขึ้น ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามไปด้วย	กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีปัญหาเชิงสังคมจากความยากจนรวมถึงสถานะหนี้สินเป็นอย่างมาก บ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติสามารถเข้ามาช่วยลดความยากจน ปัญหาครอบครัว ความเหลื่อมล้ำ ความรุนแรง-ความเครียดจากสถานะหนี้สิน รวมถึงลดการผลักดันผู้สูงอายุให้ไปเป็นคนไร้บ้าน ฯลฯ ได้เป็นอย่างมาก	สนใจที่จะเข้าร่วม	ควรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม เว้นแต่ข้าราชการบ้านอายุ
2. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)	กลุ่มผู้สูงอายุมีความต้องการเงินบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติเช่นเดียวกัน กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะนำเงินไปอุปโภค-บริโภคในระบบทั้งหมด การใช้จ่ายเงินจะออกมาในรูปแบบการซื้อของกินของใช้ที่จำเป็นในชีวิตประจำวันที่มีคุณภาพดีขึ้นและในจำนวนที่มากขึ้นเพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งส่งผลดีต่อสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุเอง	ผลกระทบเชิงบวกของเงินบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาตินั้นคล้ายกับกลุ่ม A รวมไปถึงการเพิ่มสุขภาวะทางร่างกายและทางจิตใจของผู้สูงอายุได้ ผู้สูงอายุที่มีร่างกายไม่แข็งแรงมากนักสามารถเลือกที่จะหยุดทำงานได้บ้าง ซึ่งส่งผลดีต่อการลดการเกิดอุบัติเหตุและการเสียชีวิตในผู้สูงอายุได้เช่นเดียวกัน	สนใจที่จะเข้าร่วม	ควรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม แต่ให้เริ่มที่ผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางก่อนและกลุ่มผู้สูงอายุอื่น ๆ ภายหลัง
3. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้ และยังทำงานอยู่ (C)	แม้ว่าผู้สูงอายุจะมีรายได้จากการทำงาน แต่ก็มีความต้องการเงินบ้านอายุเช่นกัน เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มนี้ยังมีความกังวลถึงระยะเวลาในการทำงานว่าจะสามารถทำงานไปได้ถึงเมื่อไหร่ เนื่องด้วยอายุที่สูงขึ้นและสุขภาพที่แยลง	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A และ B แต่ผลกระทบเชิงบวกในประเด็นมุมมองทางด้านสังคมอาจจะมีเพิ่มในด้านความภาคภูมิใจ (Self esteem) และการเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวและสังคมที่มีเพิ่มมากขึ้น	สนใจที่จะเข้าร่วม	ควรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม แต่ให้เริ่มที่ผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางก่อนและกลุ่มอื่น ๆ ภายหลัง

Most vulnerable

Least vulnerable

ประเด็น	ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ	ผลกระทบเชิงสังคม	การเข้าร่วม	รูปแบบของบำนาญ
	<u>การใช้จ่ายเงินจะออกมาในรูปแบบการซื้อของกินของใช้ที่จำเป็นและอาจจะนำเงินที่เหลือไปให้กับลูกหลานต่อไปอีกด้วย</u>	ผู้สูงอายุมีเงินใช้จ่ายใช้สอยเพิ่มมากขึ้น ความเป็นอยู่ก็ดีขึ้นตามไปด้วย นอกจากการอุปโภค-บริโภคส่วนตัวแล้ว จะเกิดการแบ่งปันให้ลูกหลานด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว (Family inclusion) มีความภาคภูมิใจ (Dignity) อีกด้วย		
4. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (D)	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม C แต่เนื่องด้วยผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีเงินออมอยู่บ้าง รูปแบบการใช้จ่ายจะคล้ายคลึงกับกลุ่ม C แต่อาจจะนำเงินไปให้กับลูกหลานมากขึ้น	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	ควรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม แต่ให้เริ่มกับผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางก่อนและกลุ่มอื่น ๆ ภายหลัง
5. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) ฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (E)	กลุ่มตัวอย่างมีสวัสดิการบำนาญ แต่เนื่องจากมีรายจ่ายมาก และมีหนี้สิน (บ้าน รถยนต์) จึงทำให้รายได้ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต จึงมีความต้องการเงินบำนาญเช่นเดียวกัน	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	สนใจ เข้าร่วม เนื่องจากแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย ณ ปัจจุบันได้
6. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) ฐานะไม่ดี มีเงินออม และมีหนี้ (F)	ผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ ได้รับเงินบำนาญจากภาครัฐทุกเดือน แต่มีรายจ่ายและหนี้สินมากแต่ก็ยังเกินระดับรายได้ คนกลุ่มนี้จึงมีเงินเก็บอยู่บ้าง แต่ยังต้องการเงินบำนาญเหมือนกัน ซึ่งในบางกรณีผู้สูงอายุที่เกษียณแล้วมีเงินมากขึ้นก็จะนำเงินที่เหลือเก็บมาหมุนเวียนในการค้าขาย	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	สนใจ เข้าร่วม เนื่องจากแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย ณ ปัจจุบันได้
7. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (G)	ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ได้รับเงินบำนาญรายเดือนจากประกันสังคม แต่เป็นจำนวนที่ไม่มากนัก และยังมีความต้องการเงินบำนาญฯ เช่นเดียวกัน ในประเด็นด้านการใช้จ่ายก็จะเหมือนกับกลุ่ม B และ C	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	ควรให้เพียงผู้สูงอายุที่มีรายได้ น้อย เท่านั้น ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกระบบ
8. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี	ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ได้รับเงินบำนาญรายเดือนจากประกันสังคม แต่เป็นจำนวนที่ไม่มากนัก สามารถเก็บเงินตลอดระยะเวลาการทำงานได้บ้าง	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	ควรให้เพียงผู้สูงอายุที่มีรายได้ น้อย เท่านั้น ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกระบบ

ประเด็น	ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ	ผลกระทบเชิงสังคม	การเข้าร่วม	รูปแบบของบำนาญ
มีเงินออม และไม่มีหนี้ (H)	แต่ยังมีความต้องการเงินบำนาญ เช่นเดียวกับผู้สูงอายุหลายกลุ่ม ในประเด็นด้านการใช้จ่ายก็จะเหมือนกับกลุ่ม B และ C			
9. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (I)	ผู้สูงอายุกลุ่มนี้เป็นเกษตรกรเจ้าของธุรกิจ มีรายได้พอใช้ แต่ระดับรายได้ในแต่ละเดือนไม่แน่นอน รายได้และรายจ่ายอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน จึงไม่มีเงินเก็บไว้ใช้สำหรับเวลาฉุกเฉิน ผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ยังคงมีความต้องการที่จะเข้าระบบบำนาญ เช่นเดียวกัน โดยการใช้จ่ายจะเน้นไปในเรื่องของสินค้าอุปโภค-บริโภคทั่วไป	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	-
10. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (J)	ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่มีรายได้ในระดับที่พอใช้เช่นเดียวกัน สามารถเก็บออมเงินเพื่อไว้ใช้ในเวลาฉุกเฉินได้ คนกลุ่มนี้ก็ยังมีความต้องการเงินบำนาญเช่นเดียวกัน โดยการใช้จ่ายจะเน้นไปในเรื่องของสินค้าอุปโภค-บริโภคทั่วไป	คล้ายกับผู้สูงอายุกลุ่ม A B และ C	สนใจที่จะเข้าร่วม	เงินช่วยเหลือในรูปแบบเดิมแต่มีจำนวนมากพอแก่ค่าครองชีพ
11. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)	ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินน่าจะนำเงินไปใช้จ่ายได้มากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลถึงสุขภาพกายและจิตที่ดีขึ้นในระยะยาว และบางส่วนก็จะนำเงินไปออม	กลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับเงินบำนาญก็จะมีความรู้สึกดีต่อภาครัฐในประเด็นของความเท่าเทียมและความคุ้มค่าของภาษีที่ได้เสียไป	สนใจที่จะเข้าร่วม (20%) ไม่สนใจเข้าร่วม (80%)	- ควรให้อย่างเท่าเทียมกัน - ควรให้ผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางเท่านั้น

5.3 การวิเคราะห์สถานการณ์และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งระบบบำนาญพื้นฐาน

เนื้อหาส่วนนี้จะเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบบำนาญผู้สูงอายุ รูปแบบ มูลค่าเงิน และแหล่งที่มาของเงิน ข้อพิจารณาประเด็นต่างๆ ส่วนใหญ่มาจากข้อคิดเห็นจากการเสวนา 2 ครั้งของโครงการวิจัย (เสวนา Pension Talk 1 และ Pension Talk 2) ข้อคิดเห็นจากการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิที่จัดขึ้นตามมา รวมถึงการวิเคราะห์เมนูทางเลือก แจกแจงเงินบำนาญประชาชน จำนวนคนกลุ่มผู้ที่ได้รับ วงเงินและแหล่งที่มาของเงิน การ

ประมาณค่าในตาราง 5.9 ถึง ตาราง 5.11 เป็นการจำลองสถานการณ์ตัวอย่างในสามลักษณะด้วยกัน ประกอบด้วย

ฉากทัศน์ 1 สถานการณ์ที่สามารถเพิ่มระดับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ ตาราง 5.9 ใช้อัตราการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ 2,400 บาทต่อเดือน (ค่าสมมติที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยรายได้ของประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดปี 2565) จากสถิติของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวนผู้สูงอายุ ณ 30 มิถุนายน 2566 มีทั้งสิ้น 12.81 ล้านคน การกำหนดจำนวนผู้สูงอายุกลุ่มที่ยากจนนั้นเป็นเรื่องที่ยากย้อน ตัวเลขจำนวนคนจะมีค่าที่ต่างกันจากแหล่งข้อมูลต่างๆ หรืออ้างอิงฐานข้อมูลคนละปี การนำตัวเลขมาใช้งานจึงอาจจะแตกต่างกันไปบ้างในส่วนต่างๆ ของรายงานได้

ฉากทัศน์ 2 สถานการณ์คงที่ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคงเดิม ในระดับ 600-1,000 บาทต่อเดือน ให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป

ฉากทัศน์ 3 สถานการณ์ถดถอย โดยการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000 บาท ให้สำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนเท่านั้น

การประเมินมูลค่าเงินที่ใช้ในแต่ละฉากทัศน์เป็นตัวเลขคร่าวๆ ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้กำหนดเป้าหมายของแหล่งที่มาของเงินเท่านั้น ยังมีค่าใช้จ่ายที่สมบูรณ์จากจำนวนประชากรที่แท้จริงของผู้สูงอายุยากจน

เมนูทางเลือกที่โครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ นำมาเปรียบเทียบกันดังต่อไปนี้

S1 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่มีความยากจน

S2 ให้เฉพาะผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่อยู่ในระบบสวัสดิการการเงินบำนาญของ กบข

S3 ให้เฉพาะผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่อยู่ในระบบสวัสดิการการเงินบำนาญของ กบข และต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจากกองทุนประกันสังคม

U1 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนเพื่อเพิ่มรายได้

U2 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคน และจัดสรรเพิ่มให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง

U3 ให้กับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคน และให้มีการสมทบจากประชาชนบางกลุ่ม

การประมวลผลจากข้อมูลปัจจุบันในสถานการณ์จำลองดังกล่าว ข้อเสนอสำคัญมีดังนี้

ฉากทัศน์ 1 มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เป็นระดับ 2,400 บาทต่อเดือน ข้อพิจารณาในฉากทัศน์นี้ได้มีการเปิดกว้างไว้หลายทาง ระดับต่ำที่สุดคือ ให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน (S1) จากข้อมูลปี 2564 ของผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 4.8 ล้านคน วงเงินที่ใช้ปีละเท่ากับ 1.38 แสนล้านบาท (เพื่อจำลองให้

สถานการณ์อย่างง่าย จึงได้กำหนดให้เป็นการจัดสรรแบบคงที่ไปเรื่อยๆก่อน) จนกระทั่งระดับสูงที่สุดคือ การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าแบบสมทบเพิ่มเติมจากประชาชนเข้ากองทุน (U3) จำนวนคนสูงอายุเท่ากับ 12.8 ล้านคน ระดับการใช้เงินคือ 3.68 แสนล้านบาท

ทางเลือกในการจัดเก็บรายได้เพื่อสนับสนุนโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในฉากทัศน์นี้เสนอว่าอาจจะเลือกจากการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าแบบเพิ่มเงินให้ผู้ยากจน (U2) ระดับการใช้เงินคือ 3.68 แสนล้านบาท (เท่ากับแบบ U3 หากแต่ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันที่ประชาชนสูงวัยยังมีระดับเงินออมต่ำเกินไป มีจำนวนน้อยสามารถที่จะจ่ายสมทบได้) แหล่งที่มาของรายได้จากทางเลือกนี้ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% (2.1 ถึง 3.0 แสนล้านบาท) การเก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้ากองทุน และการเรียกเก็บภาษีรายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บเพิ่มระหว่าง 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท) โดยที่ส่วนต่างของระดับรายได้ปัจจุบันของผู้สูงอายุยากจนยังไม่ถึงระดับมาตรฐานการครองชีพ รายได้ส่วนเพิ่มสำหรับคนกลุ่มนี้จะมาจากโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ดู ตาราง 5.9)

ตารางที่ 5.9 ฉากทัศน์ 1 - บำนาญพื้นฐานเป็นนโยบายหลักของพรรคการเมือง/รัฐบาล มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น (คำนวณที่ 2,400 บาท/เดือน)

รูปแบบทางเลือก	ลักษณะประชากรกลุ่มที่ได้รับ/จำนวนคน	วงเงิน (ล้านบาท)	แหล่งที่มาของเงิน
S1	ผู้สูงอายุ+ยากจน / จำนวน 4.8 ล้านคน (ตัวเลขสมมติ โดยอ้างอิงจากจำนวนผู้สูงอายุได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2564)	138,240.-	เก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้ากองทุน + ขยายฐานภาษี เรียกเก็บภาษีรายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บเพิ่ม 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท) + รายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี เก็บเพิ่มประมาณ 3 หมื่นล้านบาท (ยกระดับสัดส่วนของรายได้ส่วนนี้ จากเดิม 10% ขึ้นเป็น 20% ของรายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลจัดเก็บ)

รูปแบบ ทางเลือก	ลักษณะประชากรกลุ่มที่ได้รับ/จำนวนคน	วงเงิน (ล้านบาท)	แหล่งที่มาของเงิน
S2	ผู้สูงอายุ+ไม่อยู่ กบข. / จำนวน 12 ล้านคน	345,600.-	ขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% (2.1 ถึง 3.0 แสนล้านบาท) + ขยายฐานภาษี เรียกเก็บภาษี รายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษี สรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บ เพิ่ม 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท)
S3	ผู้สูงอายุ + ไม่อยู่ กบข. + ไม่อยู่ประกันสังคม / จำนวน 11.5 ล้านคน	331,200.-	ขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% (2.1 ถึง 3.0 แสนล้านบาท) + ขยายฐานภาษี เรียกเก็บภาษี รายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษี สรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บ เพิ่ม 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท)
U1	ถ้วนหน้า / จำนวน 12.8 ล้านคน	368,640.-	ขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% (2.1 ถึง 3.0 แสนล้านบาท) + เก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้า กองทุน + ขยายฐานภาษี เรียกเก็บภาษี รายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษี สรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บ เพิ่ม 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท)
U2	ถ้วนหน้า + เพิ่มให้ผู้ยากจน/ จำนวน 12.8 ล้านคน	368,640.- +เงินเพิ่มผู้ ยากไร้	เหมือน U1 + เงินเพิ่มผ่านบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ
U3	ถ้วนหน้า + สมทบเงินจากประชาชนบางกลุ่มเพื่อส่ง เข้ากองทุน /	368,640.-	เหมือน U1 + เงินสมทบจาก ประชาชน

รูปแบบ ทางเลือก	ลักษณะประชากรกลุ่มที่ได้รับ/จำนวนคน	วงเงิน (ล้านบาท)	แหล่งที่มาของเงิน
	จำนวน 12.8 ล้านคน	+เงินสมทบ	

ฉกทศน์ 2 การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่าเดิม 600-1,000 บาทต่อเดือน ทางเลือกภายใต้ฉกทศน์นี้ จำกัดแคลงมาระหว่างหลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขเดิมของการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุปี 2566 (S2) ระดับเงินงบประมาณ 9.5 หมื่นล้านบาท หรือตัวเลือกที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับเงินบำนาญอื่นๆจากรัฐ และเพิ่มเติมว่าเป็นผู้ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมอีกด้วย วงเงินงบประมาณคือ 9.15 หมื่นล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายใต้ทางเลือกทั้งสองอย่าง จะไม่มีนัยที่แตกต่างกันมาก ดังนั้นการคงอยู่ของระบบเดิมภายใต้วงเงินเดิมน่าจะดีกว่า

สำหรับแหล่งที่มาของเงินในสูตรนี้ คือ เก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุกรายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้ากองทุน บวกกับ ขยายฐานภาษี เรียกเก็บภาษีรายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม ฯลฯ เก็บเพิ่ม 10-30% (2.88 หมื่นล้านบาท) บวกด้วย

รายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี เก็บเพิ่มประมาณ 3 หมื่นล้านบาท (ยกระดับสัดส่วนของรายได้ส่วนนี้ จากเดิม 10% ขึ้นเป็น 20% ของรายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลจัดเก็บ)

ตารางที่ 5.10 ฉกทศน์ 2 – บำนาญพื้นฐานไม่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล แต่ยังได้สานต่อโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คำนวณที่ 600-1,000 บาท/เดือน

รูปแบบ ทางเลือก	ลักษณะประชากรกลุ่มที่ได้รับ/จำนวนคน	วงเงิน (ล้านบาท)	แหล่งที่มาของเงิน
S2	ผู้สูงอายุ+ไม่อยู่ กบข. / จำนวน 12 ล้านคน (ยังไม่ได้ปรับปรุงตัวเลขให้ผู้สูงอายุถือบัตร สวัสดิการแห่งรัฐมาเบิกจากเบี้ยยังชีพคนชรา)	95,000.-	เก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุก รายการ 10% (5 หมื่นล้านบาท) จัดสรรเข้ากองทุน + ขยายฐาน ภาษี เรียกเก็บภาษีรายการใหม่ อาทิ ภาษีความหวาน ความเค็ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีสรรพสามิต โทรคมนาคม ฯลฯ เก็บเพิ่ม 10- 30% (2.88 หมื่นล้านบาท) + รายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี เก็บ เพิ่มประมาณ 3 หมื่นล้านบาท
S3	ผู้สูงอายุ + ไม่อยู่ กบข. + ไม่อยู่ประกันสังคม / จำนวน 11.5 ล้านคน	91,500.-	

รูปแบบ ทางเลือก	ลักษณะประชากรกลุ่มที่ได้รับ/จำนวนคน	วงเงิน (ล้านบาท)	แหล่งที่มาของเงิน
			(ยกระดับสัดส่วนของรายได้ส่วนนี้ จากเดิม 10% ขึ้นเป็น 20% ของ รายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลจัดเก็บ)

หมายเหตุ : ช่วงอายุ 60-69 ปี จำนวน 7.3 ล้านคน ๆ ละ 600 บาท ช่วงอายุ 70-79 ปี จำนวน 3.7 ล้านคน 700 บาท ช่วงอายุ 80-89 ปี จำนวน 1.5 ล้านคน 800 บาท ช่วงอายุ 90-99 ปี จำนวน 0.3 ล้านคน 1000 บาท และช่วงอายุ 100 ปีขึ้นไป จำนวน 0.03 ล้านคน คนละ 1000 บาท (ที่มา : กรมกิจการผู้สูงอายุ ข้อมูล ณ 30 มิ.ย. 2566)

ฉกทศน์ 3 การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600-1,000 บาทต่อเดือน ให้เฉพาะผู้มีฐานะยากจนเท่านั้น ทางเลือกมีอยู่ทางเดียวคือ จัดสรรเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน จำนวน 4.8 ล้านคน วงเงินจำนวน 3.8 หมื่นล้านบาท

แหล่งที่มาของเงิน ได้แก่ การเก็บภาษีสรรพสามิตบางทุกรายการ 10% จะได้เงินรายได้เพิ่มระดับ 5 หมื่นล้านบาท ขอจัดสรรเข้ากองทุนเท่ากับส่วนที่ต้องการใช้

ตารางที่ 5.11 ฉกทศน์ 3 - เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และมีนโยบายอื่นของรัฐบาลที่ต้องการใช้เงินและได้รับการจัดความสำคัญเหนือกว่า เบี้ยผู้สูงอายุ คำนวณที่ 600-1000 บาท/เดือน ให้เฉพาะผู้มีฐานะยากจน

รูปแบบ ทางเลือก	ลักษณะประชากรกลุ่มที่ได้รับ/จำนวน คน	วงเงิน (ล้านบาท)	แหล่งที่มาของเงิน
S1	ผู้สูงอายุ+ยากจน / จำนวน 4.8 ล้านคน (ข้อมูลสภาพัฒน์ฯ ปี 2564 คริวเรือน ยากจนมีรายได้ที่เป็นตัวเงินเฉลี่ย 8,293 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน คิดเป็น 2,333 บาทต่อคนต่อเดือน จำนวนคนที่ตกในช่วง ระดับรายได้ของประชากรสูงอายุช่วงที่ต่ำ กว่า 2,500 บาทต่อเดือน มีประมาณร้อย ละ 34 ของประชากรสูงอายุ)		เก็บเพิ่มภาษีสรรพสามิตทุก รายการ 10% (5 หมื่นล้าน บาท) จัดสรรเข้ากองทุน

ระบบรายได้ผู้สูงอายุที่จัดการโดยภาครัฐมีอยู่หลายระบบและแยกส่วนกัน มีทั้งที่เป็นระบบประกันสังคม ระบบเงินออมเพื่อการเกษียณอายุ และระบบเงินช่วยเหลือ ต่อมาบำนาญภาครัฐเพิ่มเติมสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้พิการ และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทำให้สามารถขยายความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนไทยได้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก ปัญหาหลักคือระดับการคุ้มครองยังไม่เพียงพอ และบางส่วนมีความซ้ำซ้อน ทิศทางหลักของกระแสโลกที่ภาครัฐมีอาจหลีกเลี่ยงได้คือ ระบบบำนาญพื้นฐานในระดับมาตรฐานการครองชีพ ทางเลือกที่เป็นไปได้ภายใต้สภาวะการณ์ปัจจุบัน อาจตั้งหลักที่ U2 (Universalism+เพิ่มความเท่าเทียม) อาจจะปรับลดจำนวนเงินเริ่มต้น แต่ทำให้ระบบมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นได้ในวันหน้า ทั้งนี้ เพื่อที่จะเพิ่มความยั่งยืนของระบบบำนาญประชาชน ควรดำเนินการไปพร้อมกันคือ การปฏิรูประบบบำนาญ ที่สำคัญได้แก่ การบูรณาการระบบบำนาญ เปลี่ยนระบบเป็นเงินสมทบ การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สูงขึ้น การขยายอายุเกษียณออกไป การเพิ่มภาษี/ขยายฐานภาษี การลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณ การตัดลดงบประมาณที่ไม่จำเป็น รวมถึงหาแหล่งเงินใหม่ๆ เพื่อจัดทำรัฐสวัสดิการ

- การบูรณาการระบบบำนาญ

ระบบบำนาญในประเทศไทยมีหลายระบบและมีเงื่อนไขแตกต่างกัน การบูรณาการระบบบำนาญควรรวมทุกกองทุน โดยแยกการบริหารแต่จ่ายที่จุดเดียว หรือการบริหารเป็นกองทุนเดียว เพื่อการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนจากเงินของกองทุน สามารถทำได้ง่ายขึ้น

สำหรับกลุ่มข้าราชการ ระบบบำนาญถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการทำงานที่ผู้เข้าทำงานได้มีการประเมินค่าถึงสิทธิประโยชน์จากการทำงานในระบบราชการตั้งแต่เริ่มต้น อาจะยากในการรื้อระบบกองทุนบำนาญสำหรับราชการ แต่ในอนาคตอาจจะต้องมีเสนอการปรับรูปแบบข้อตกลงหรือโครงสร้างเงินเดือนเพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจมากขึ้น ในแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้น ซึ่งการปรับให้ทุกคนได้รับบำนาญ จากที่คาดการณ์ไว้ว่า 3,000 บาท พร้อมกันทั้งหมดแบบถ้วนหน้า (3,000 บาท คือจำนวนเงินที่ประเมินมาจากเส้นความยากจนของคนไทย ว่าจำนวนนี้คือจำนวนเงินขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการใช้ชีวิต) ทางการคลังอาจจะรับภาระไม่ไหว ในแง่ความยั่งยืนทางการคลังอาจเป็นไปได้ยาก เพราะฉะนั้นต้องอาจจะต้องดูตามสถานการณ์จริงด้วยว่ารูปแบบไหนที่จะสามารถดูแลคนที่ด้อยโอกาสได้ก่อนเพื่อเป็นการขจัดการตกหล่นได้ก่อน และคนที่มียาบำนาญข้าราชการอยู่เต็มแล้ว อาจจะไม่จำเป็นต้องรับเงินบำนาญแห่งชาติก็ได้

ข้อเสนอในหลายประการที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบำนาญของไทย ได้แก่ การยกเลิกระบบบำเหน็จหรือการให้เงินก้อนทั้งหมด และเปลี่ยนมาเป็นระบบบำนาญ รวมถึงการยกเลิกเงินบำเหน็จในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย

- เปลี่ยนระบบบำนาญเป็นแบบเงินสมทบ

หลายประเทศหาทางออกโดยปรับกลไกระบบบำนาญตามโครงสร้างประชากรและฐานะการเงินของกองทุน รวมถึงทยอยเปลี่ยนจากระบบบำนาญแบบกำหนดผลประโยชน์ (defined benefit) เป็นแบบกำหนดเงินสมทบ (defined contribution) เช่น สวีเดนปรับสูตรคำนวณการจ่ายเงินบำนาญตามโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ เนเธอร์แลนด์ออกกฎหมายไว้ว่า ถ้าสัดส่วนความเพียงพอของสินทรัพย์กองทุนต่อเงินบำนาญและผลประโยชน์ (coverage ratio) เหลือไม่ถึง 95% จะต้องปรับลดเงินบำนาญคนวัยเกษียณและเพิ่มอัตราเงินสมทบคนวัยทำงาน และไม่นานมานี้ รัฐบาลได้ข้อตกลงร่วมกับสหภาพแรงงานและนายจ้างว่าจะขยายอายุเกษียณต่ออายุขัยเฉลี่ยของประชากรที่เพิ่มขึ้นทุก 1 ปี โดยรัฐบาลมีแผนจะขยายอายุเกษียณเป็น 67 ปีภายในปี 2024 บราซิลปฏิรูประบบบำนาญครั้งใหญ่เพราะภาระรายจ่ายสวัสดิการบำนาญในปัจจุบันสูงเกิน 44% ของงบประมาณรัฐบาลหรือมีขนาดราว 9% ของ GDP โดยขยายอายุเกษียณออกไปอีก 9 ปี (เพศชาย 65 ปี และเพศหญิง 62 ปี) ลดสิทธิประโยชน์บำนาญ และเพิ่มอัตราการสมทบเงิน (ฐิตินา ชูเชิด 2565)

กรณีเงินสมทบของคนไทยในกองทุนประกันสังคม อาจเพิ่มเพดานเงินได้ (ปัจจุบัน พ.ศ.2566 เท่ากับ 15,000 บาท) ในการคำนวณเงินสมทบในระบบประกันสังคม เพื่อให้กองทุนมีรายได้เพิ่มขึ้น

หากในอนาคตมีทางเลือกในการรวมออมเงินบำนาญด้วย น่าจะสร้างความยั่งยืนของการคลังได้มากขึ้น และถ้ามองถึงความยั่งยืนทางด้านการคลัง ในการเริ่มต้นใหม่ของการมีกองทุน อาจจะเริ่มใหม่โดยให้คนในวัยทำงานมีส่วนในการร่วมสมทบเข้ากองทุนที่ตนเองจะได้เงินคืนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ ทั้งนี้ต้องคำนึงว่าคนบางกลุ่มไม่มีความสามารถพอที่จะออมได้ รัฐจึงควรประกันรายได้ของคนวัยทำงานก่อนในเรื่องรายได้ขั้นต่ำ (ในทุกอาชีพ) เพื่อให้ทุกคนมีฐานรายได้เพียงพอที่จะนำมาออม (การเสวนา Pension Talk 1, วันที่ 6 ธันวาคม 2565 และ Pension Talk 2, วันที่ 13 มกราคม 2566)

- การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้น

การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นน่าจะเป็นวิธีที่ช่วยครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนในรุ่นปัจจุบันได้ทันการมากที่สุด แต่อาจจะมีการพิจารณาว่าระดับที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด ข้อพิจารณาที่น่าเสนอในบทความคือ การยึดโยงกับหลักการที่จะไปถึงระดับมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ยอดเงินของบำนาญของรัฐที่จะต้องจัดสรรตามมาตรฐานการครองชีพอย่างแท้จริงจะไม่แตกต่างกันเท่าไรระหว่างการจัดสรรแบบเฉพาะกลุ่มหรือการจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้า เหตุเพราะว่าผู้สูงอายุฐานะยากจนหรือเกือบจนมีสัดส่วนสูง คือราวๆ 3 ใน 4 ของประชากรสูงวัย และสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต ระบบบำนาญบำนาญต่าง ๆ ที่มีอยู่และการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรเชื่อมโยงถึงกัน เพื่อคัดกรองเงินช่วยเหลือให้ไปสู่เฉพาะผู้ที่ยังได้รับบำนาญไม่เพียงพอ (เฉพาะในส่วนที่จ่ายเพิ่มเติมของคนกลุ่มเป้าหมายที่รายได้ไม่เพียงพอ) ในระบบบำนาญพื้นฐาน คนกลุ่มที่ได้รับบำนาญจากประกันสังคมในระดับที่สูงแล้ว ก็ควรจะได้เบี้ยยังชีพในระดับต่ำลงมา ทิศทางนี้สอดคล้องกันกับ

ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2021) นอกจากนี้ รัฐอาจจะใช้วิธีสนับสนุนเบี้ยประกันให้คนกลุ่มรายได้ต่ำ เพื่อให้เข้ามาเป็นสมาชิกของระบบประกันได้ดังข้อเสนอของธนาคารโลก (World Bank, 2021)

- ขยายอายุเกษียณออกไป

ความยั่งยืนของกองทุนบำนาญจัดว่าเป็นตัวแปรมีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ กระทั่งกองทุนประกันสังคมก็มีโอกาสขาดความยั่งยืนในระยะยาวได้ จากการยืนยันโดยงานวิจัยหลายชิ้น เช่น ILO (2016) และ SSO (2015) เพราะอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้เมื่อเปรียบเทียบกับเงินบำนาญที่ได้รับต่างกันเกินไป อนาคตประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งสัดส่วนจำนวนประชากรผู้รับบำนาญต่อประชากรวัยหนุ่มสาว (ที่แบกรับภาระเงินสมทบอยู่) 1 คนนั้นจะเพิ่มขึ้นเช่นกัน ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนและเป็นภาระที่มากยิ่งขึ้นของคนรุ่นใหม่ที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระ ดังนั้นระบบควรต้องค่อย ๆ ปรับเพิ่มอายุที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับบำนาญเต็มตัว สูตรบำนาญและอัตราสมทบควรจะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของกองทุน นอกจากนี้ การคำนวณฐานรายได้เพื่อนำมาคิดเงินบำนาญ ควรใช้รายได้เฉลี่ยทั้งชีวิตการทำงาน (ปรับเป็นมูลค่าจริง) แทนการใช้รายได้เฉลี่ยจาก 60 เดือนสุดท้าย สูตรปัจจุบันนั้นไม่ยุติธรรมเลยสำหรับลูกจ้างกลุ่มที่มีรายได้ลดลงในช่วงท้าย (Wasi et al., 2021; World Bank, 2021)

- ผลักดันรัฐสวัสดิการผ่านการใช้นโยบายแรงงาน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ การทำงานของผู้สูงอายุจะต้องได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันในการทำงาน การขยายอายุเกษียณของผู้สูงอายุจะส่งผลดีในแง่ที่ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60-64 ปี) ซึ่งยังมีสุขภาพแข็งแรง จะได้อยู่ในกำลังแรงงานต่อไป และยังคงสามารถทำงานและสะสมเงินออมต่อไป นอกจากนี้จะมีรายได้หาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ยังสามารถใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ทั้งนี้มาตรการที่รัฐควรสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ นั่นคือ การออกแบบระบบการจ้างงานรูปแบบใหม่ การจ่ายค่าแรง การสร้างแรงจูงใจและเพิ่มความยืดหยุ่นของชั่วโมงการทำงาน (มส.พส. 2562) สำหรับ การจ้างงานสำหรับผู้สูงอายุ มาตรการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ อาจเริ่มด้วยมาตรการลดหย่อนภาษีเป็นสองเท่าสำหรับการจ้างงานประเภทนี้ ทำให้มีแรงจูงใจสำหรับสถานประกอบการ นอกเหนือจากการจัดทำดัชนีเงินทดแทนอ้างอิงกลุ่มอาชีพ

- การเพิ่ม/ขยายฐานภาษี

สิ่งที่เป็นไปได้เพื่อให้ตรงเป้าหมาย น่าจะเป็นการเก็บเพิ่มแบบจัดสรรเพื่อการเฉพาะ (earmark) และจัดเข้าสวัสดิการซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงแค่ผู้สูงอายุเท่านั้น

- ลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ

เรื่องการให้สวัสดิการผู้สูงอายุที่มีหลายระบบและแยกส่วนก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนทางงบประมาณ ความจริงควรคิดเรื่องสวัสดิการในทุกกลุ่มอย่างพร้อมกัน แล้วจึงถกเถียงกันว่าส่วนใดควรมากหรือน้อยอย่างไร ข้อเสนอปรากฏอยู่ในหลายแห่ง เช่น บทความของ นฤา วัชสี, Nuno Cunha และ Simon Brimblecombe. (2564) เรื่อง ระบบรายได้ยามชราภาพที่จัดการโดยภาครัฐ ทำไมต้องปฏิรูปและเราจะปฏิรูปอย่างไร มีข้อเสนอว่าการออกแบบระบบการจัดการรายได้ยามชราภาพของภาครัฐควรต้องคิดแบบบูรณาการ รวมถึงการเชื่อมโยงกันของระบบ เช่น ระบบประกันสังคมและการจ่ายเบี้ยยังชีพ การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นเพื่อช่วยครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนในปัจจุบันก็ต้องคำนึงถึงการปรับกฎเกณฑ์ของระบบประกันสังคมด้วย เพื่อในอนาคตทำให้เงินบำนาญของผู้ประกันตนส่วนใหญ่สามารถเป็นหลักประกันรายได้ คนกลุ่มที่ได้บำนาญจากระบบประกันสังคมสูงแล้วก็น่าจะได้เบี้ยยังชีพในระดับที่ต่ำลงมา บำนาญผู้สูงอายุควรต้องเชื่อมโยงกัน (BOT Magazine 2564, น.20-21)

ประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีข้อคิดว่าหน่วยงานท้องถิ่นอาจเข้ามาดูแลเรื่องสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ติดเตียงมากขึ้นได้ นอกจากนี้ มีข้อเสนอว่าให้หารือกับท้องถิ่นเรื่องการสมทบเงินเข้ากองทุนบำนาญที่เดิมทางท้องถิ่นมีการบริหารจัดการอยู่แล้ว

- การตัดงบประมาณที่ไม่มีความจำเป็น

ประเด็นการตัดลดงบประมาณ อาทิ ลดมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) การลดมาตรการลดหย่อนภาษี โดยเฉพาะในการลงทุน LTF และ RMF รวมถึงการลดมาตรการลดหย่อนภาษีหรือยกเลิกการลดหย่อนภาษีบางรายการ รายละเอียดมีผู้ทำการศึกษาไว้อยู่จำนวนหนึ่งแล้ว

- หาแหล่งเงินใหม่ๆ เพื่อจัดทำรัฐสวัสดิการ

งานวิจัยช่วงหลังๆ เช่น งานของ ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และ ดวงมณี เลาวกุล (2565) ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2563) ที่แม้ว่าการหาแหล่งเงินใหม่จะเป็นสิ่งที่ต้องทำ แต่การจัดสรรงบประมาณใหม่ (budget reprioritization) ก็เป็นแนวทางที่ต้องดำเนินไปเคียงคู่กัน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2563) เสนอแนะว่าการปรับโครงสร้างการใช้จ่ายให้มาเน้นด้านสวัสดิการมากขึ้น เช่นลดการซื้ออาวุธ ใช้ diplomacy แทนเป็นวิธีหาเงินที่ทำได้ แต่ต้องการ political will ในกรอบของการเมืองประชาธิปไตยเช่นกัน ผาสุก พงษ์ไพจิตร มองไปที่เรื่องของงบประมาณในการจัดซื้ออาวุธของเกาหลี สิ่งนี้ทำให้เราเห็นว่าการจะบอกว่าอะไรสำคัญ หรือไม่สำคัญอะไรควรเพิ่มหรือไม่ควรเพิ่ม อาจไม่ใช่สิ่งที่หาข้อสรุปสุดท้ายที่มีเหตุผลสูงสุด (Rational Choice) แต่กลับเป็นเรื่องของการให้คุณค่า (Value) ของสังคม นักการเมือง นักวิชาการ และ ภาคประชาสังคม ในห้วงเวลานั้นๆ ว่าจะให้มีความสำคัญกับสิ่งใด และมองว่ามีอะไรบ้างเป็นปัญหา

อีกเหตุผลหนึ่งทีนโยบายการกระจายรายได้ และการปฏิรูปภาชีรูปแบบต่างๆในประเทศไทยยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ก็เนื่องมาจากเรื่องของการเมืองในระดับประเทศด้วยเช่นกันที่มีลักษณะโอบเอียงไปในฝั่งของคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและอิทธิพล ดังจะเห็นได้ชัดในเรื่องของระบบบำนาญผู้สูงอายุ ที่แม้ภาคประชาชนจะมีการยื่นให้มีการผลักดันกฎหมายระบบบำนาญแห่งชาติอยู่หลายครั้ง และทุกครั้งก็อ้างอิงสอดคล้องกับข้อเสนอของภาควิชาการ แต่การผลักดันเหล่านั้นก็ถูกปิดตกในรัฐสภามาตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเงื่อนไขในรัฐสภาจะไม่คืบหน้า ภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันหลายพรรคการเมืองได้นำแนวนโยบายบำนาญถ้วนหน้ารับเข้าสู่นโยบายหลักของพรรคการเมืองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้การกลับมาถกเถียงเรื่องนี้มีความเป็นไปได้ทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมสภาผู้แทนราษฎร. (2564). “แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ”.
- ฐิติมา ชูเชิด. (2565). “เมื่อกองทุนบำนาญในโลกต้องเร่งปรับตัวเพื่อความอยู่รอด”. มติชนออนไลน์.
https://www.matichon.co.th/columnists/news_1826456
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสุวิมล เฮงพัฒนา. (2557). การออม ความมั่งคั่ง และบำนาญผู้สูงอายุสำหรับครัวเรือนไทย. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และ ดวงมณี เลาวกุล. (2565). “การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติโดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ”.
- ธร ปิติดีล และวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร. (2562). การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม: กรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- นญา วะสี, Nuno Cunha และ Simon Brimblecombe. (2564). ระบบรายได้ยามชราภาพที่จัดการโดยภาครัฐ ทำไมต้องปฏิรูป และเราจะปฏิรูปอย่างไร. BOT Magazine, (2): 18-21. สืบค้นจาก
<https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/articles-and-publications/bot-magazine/botmag-2-64.pdf>
- นญา วะสี และ คณะ. (2564). “ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ: ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืนสังคมสูงวัย กับทางเลือกที่รัฐ (และประชาชน) ต้องเลือก”. <https://www.pier.or.th/abridged/2021/14/>.
- นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. (2564). สุขภาวะทางการเงินและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์. (2555). พัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปีที่ 8.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2563. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการระดมทุน การปฏิรูปภาษีเพื่อใช้จ่ายในระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย (11กรกฎาคม2563). บทความความคิดเห็น.
- ภูงค์ เสนานุช และ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2562). การพัฒนาวัฒนธรรมทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุในบริบทเขตเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). (2562). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2561.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส). (ม.ป.ป.) (ร่าง)รายงานฉบับประชาชน การทบทวน สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์ การขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุไทย.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2554). โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.). กรมบัญชีกลาง.

ยศ วัชรคุปต์. (2559). โครงการศึกษาแผนงานสนับสนุนวิชาการเพื่อการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการสังคม ทบทวนงานวิจัยการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว และการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย. รายงานวิจัย. ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

ระพีพรรณ คำหอม และ คณะ. (2560). โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ระยะที่ 2. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และ คณะ. (2562). โครงการพัฒนานวัตกรรมผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุเขตชนบทในสังคมไทยระยะที่ 3 สนับสนุนทุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2556). “การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ นโยบายและการจัดการ”. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ คณะ. (2551). หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2558). โครงการวิจัยประเด็นบำนาญพื้นฐานเพื่อการออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ. แผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

———. (2550). การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2553). สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ. นนทบุรี: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). โครงการวิจัยผลกระทบด้านมหภาคและจุลภาคของการขยายอายุเกษียณ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.

วุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล และคณะ. (2555). การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ศูนย์ความรู้นโยบายเด็กและครอบครัว (คิด for คิดส์). (2022). เด็กและครอบครัวไทยในสามวิกฤต: รายงานสถานการณ์เด็กเยาวชน และครอบครัว ปี 2022.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ. แผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ.

สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2556). โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้ กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

สมชัย จิตสุชน และคณะ. (2554). *สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ.

สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์ และคณะ. (2560). *โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในเขต เศรษฐกิจพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระยะที่ 2 สนับสนุนทุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์ และคณะ. (2562). *โครงการการพัฒนานวัตกรรมผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของผู้สูงอายุเขตชนบทในสังคมไทยระยะที่ 3 สนับสนุนทุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551). การพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย: โครงการงานวิจัย: รายงานฉบับสมบูรณ์ (No. 283022). สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). การสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2564.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2565.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช). (2565). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564. กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม.

อนันท์ พุทธิสารี, ญัฐิกานต์ วรสง่าศิลป์ และพรสวรรค์ รักเป็นธรรม. (2564). *ทางออกของประกันสังคมเพื่อลูกหลานไทยในอนาคต*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

อารี ผลิตานสินธุวงศ์. (2556). “กองทุนประกันสังคมกับการพัฒนาทุนมนุษย์ในประเทศไทย”. *Vol. 7 No. 14* 7, ฉบับที่ 14.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO). (2565). การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย การทบทวนระบบบำนาญในประเทศไทย. สืบค้นจาก https://www.ilo.org/asia/publications/labour-markets/WCMS_836734/lang-en/index.htm

อำนาจ ปาอ้าย. (2559). ภาวะหนี้สินและการจัดการการเงินของผู้สูงอายุในประเทศไทย. คณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนินทร์.

อำไพรัตน์ อักษรพรหม และกฤษณา รุ่งโรจน์วณิชย์. (2560). การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม. ฝ้ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อำไพรัตน์ อักษรพรหม วิมลีน रिมีปีกุล และระพีพรรณ คำหอม. (2562). ความสามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินและความต้องการฐานคุ้มครองทางสังคมของครอบครัวลำพังผู้สูงอายุและครอบครัวข้ามรุ่น. ฝ้ายวิจัยชุมชนและสังคม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุทัย สุดสุข และคณะ. (2552). โครงการศึกษาสถานการณ์ความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันความต้องการ และคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ. สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย : กรุงเทพฯ.

การเสวนา Pension Talk 1. วันที่ 6 ธันวาคม 2565 (Zoom online-meeting)

การเสวนา Pension Talk 2. วันที่ 13 มกราคม 2566 (Zoom online-meeting)

การประชุมเพื่อระดมความเห็นต่อผลการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ. วันที่ 28 สิงหาคม 2566 (Zoom online-meeting)

Andersen, T. M., Bhattacharya, J., Grodecka-Messi, A., & Mann, K. (2022). *Pension reform and wealth inequality: evidence from Denmark* (No. 411).

Anttonen, A., Sipilä, J., Häikiö, L., & Stefánsson, K. (2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. *Welfare state, universalism and diversity*, 16-41.

Anttonen, A., & Sipilä, J. (2014, April). Varieties of universalism. In *draft paper prepared for the UNRISD Conference, New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South, Geneva* (pp. 7-8).

Arato, Hiroki, and Katsunori Yamada, (2012). “Japan’s Intangible Capital and Valuation of Corporations. in a Neoclassical Framework,” *Review of Economic Dynamics*, Vol. 15, 459–78.

Awear S. (2003). The study of elderly people living alone: findings from Kanchananuri project. [dissertation]. Bangkok: Mahidol Univ.

Balter, A. G., Kallestrup-Lamb, M., & Rangvid, J. (2020). Variability in pension products: a comparison study between The Netherlands and Denmark. *Annals of Actuarial Science*, 14(2), 338-357.

Barrientos, A., and Lloyd-Sherlock, P. (2002). Non-contributory pensions and social protection. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.

- Batini, N., Callegari, G., & Melina, M. G. (2012). Successful austerity in the united states, europe and japan. International Monetary Fund.
- Batini, N., Eyraud, L., Forni, L. & Weber, A. (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (IMF). September.
- Bril-Mascarenhas, T., & Maillet, A. (2019). How to build and wield business power: The political economy of pension regulation in Chile, 1990– 2 018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101-125.
- Case, A. (2004). Does money protect health status? Evidence from South African pensions. In D. A. Wise (Ed.), *Perspectives on the Economics of Aging* (pp. 287–312). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Chantararat S., Lamsam A., Samphantharak K., and Tangsawasdirat. (2017). Thailand's Household Debt through the Lens of Credit Bureau Data: Debt and Delinquency. PIER Discussion Paper No. 61, July.
- Chantararat, S., Lamsam, A., Samphantharak, K. and Tangsawasdirat, B. (2019). Thailand's Household Debt through the Lens of Credit Bureau Data: Borrower's Portfolio and Behavior. PIER Discussion Paper (forthcoming). <https://www.pier.or.th/abridged/2019/06/>
- Coenen, G., Erceg, C.J., Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde, R., Laxton, D., Lindé, J., Mourougane, A., Muir, D. and Mursula, S. (2012). Effects of fiscal stimulus in structural models. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(1), pp.22-68.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Goul Andersen, Jorgen. (2012). Universalization and de-universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden. In Anttonen A., Haikio L. & Stefansson K. (eds). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar, 162-186.
- Gerard, M. (2019). *Reform Options for Mature Defined Benefit Pension Plans: The Case of the Netherlands*. International Monetary Fund.

- Greenstein, R. (1991). Universal and targeted approaches to relieving poverty: An alternative view. In C. Jencks & P. E. Peterson (Eds.), *The urban underclass*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Gugushvili, D., & Laenen, T. (2021). Two decades after Korpi and Palme's "paradox of redistribution": What have we learned so far and where do we take it from here?. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(2), 112-127.
- Hinrichs, K. (2021). Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview. *Social Policy & Administration*, 55(3), 409-422.
- Kaushal, N. (2014). How public pension affects elderly labor supply and well-being: Evidence from India. *World Development*, 56, 214-225.
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein (2008) Old Age Pensions, Poverty and Dignity. Historical Arguments for Universal Pensions. *Global Social Policy* 8 (2), 208-237.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- Krause, N. (1996). Welfare participation and self-esteem in later life. *The Gerontologist*, 36(5), 665-673.
- Kuhn, A. (2018). The complex effects of retirement on health. *IZA World of Labor*, 430.
- Lee, J., and Lee, Y. (2009). Old-age income security and private transfers in South Korea. *Journal of Aging & Social Policy*, 21(4), 393-407.
- Lee, H. S., and Wolf, D. A. (2014). An evaluation of recent old-age policy innovations in South Korea. *Research on Aging*, 36(6), 707-730.
- Lee, S., Ku, I., and Shon, B. (2019). The effects of old-age public transfer on the well-being of older adults: The case of social pension in South Korea. *The Journals of Gerontology: Series B*, 74(3), 506-515.
- Lloyd-Sherlock, P., and Agrawal, S. (2014). Pensions and the health of older people in South Africa: Is there an effect?. *The Journal of Development Studies*, 50(11), 1570-1586.

- Mann, K. (2022). Pension reform and wealth inequality: theory and evidence.
- McGrattan, E. R., Miyachi, K., & Peralta-Alva, A. (2018). *On Financing Retirement, Health, and Long-term Care in Japan*. International Monetary Fund.
- OECD (2020). *Pension Markets in Focus, 2020 Edition*. OECD Publishing.
- Pak, T. Y. (2020a). Old-age income security and tourism demand: A quasi-experimental study. *Journal of Travel Research*, 59(7), 1298–1315.
- Pak, T. Y. (2020b). Social protection for happiness? The impact of social pension reform on subjective well-being of the Korean elderly. *Journal of Policy Modeling*, 42(2), 349–366.
- Pak, T. Y. (2021). What are the effects of expanding social pension on health? Evidence from the Basic Pension in South Korea. *The Journal of the Economics of Ageing*, 18, 100287.)
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Qi, D., and Wu, Y. (2018). Does welfare stigma exist in China? Policy evaluation of the Minimum Living Security System on recipients' psychological health and wellbeing. *Social Science & Medicine*, 205, 26–36.
- Quadagno, Jill S. 1994. *The Color of Welfare. How Racism Undermined the War on Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Sasaki, I., Kondo, K., Kondo, N., Aida, J., Ichikawa, H., Kusumi, T., ... & Imanaka, Y. (2018). Are pension types associated with happiness in Japanese older people?: JAGES cross-sectional study. *PLoS One*, 13(5), e0197423.
- Schoukens, P. (2016). The EU monitoring of social security systems: In search of the hidden European social model. In *Inaugural address*. Tilburg: Tilburg University 1–56.
- Sen, Amartya (1995) *The Political Economy of Targeting*. In van de Walle, D. & Nead K. (eds) *Public Spending and the Poor*. Baltimore and London: Johns Hopkins UP.
- Siritarungsri, B., Soranastaporn, S., Surachet, M., Surachet, M., & Mills, J. (2015). Strategies for Successful Ageing Living Alone. *Journalism and Mass Communication*, 5(2), 87-97.

- Skocpol, T. (1991). Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States. In C Jencks, & P. Peterson (Eds.), *The urban underclass* (pp. 411–436). Washington, DC: Brookings Institution.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B., & Chung, H. (Eds.). (2017). *After austerity. Welfare state transformation in Europe after the great recession*. Oxford, UK: Oxford University Press;
- ter Rele, H. J., de Kok, C., Ciurila, N., & Zwaneveld, P. J. (2021). *Optimizing the life cycle path of pension premium payments and the pension ambition in the Netherlands*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Toussaint, S., de Vicq de Cumptich, A., Moatsos, M., & van der Valk, T. (2022). Household Wealth and its distribution in the Netherlands, 1854-2019. *World Inequality Lab Working Paper, 19*.
- van der Noordt, M., Polder, J. J., Plasmans, M. H., Hilderink, H. B., Deeg, D. J., van Tilburg, T. G., ... & van der Lucht, F. (2022). Exploring health trends prior to state pension age for the Netherlands up to 2040. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 19*(7), 4209.
- van der Zwan, N. (2017). Financialisation and the pension system: Lessons from the United States and the Netherlands. *Journal of Modern European History, 15*(4), 554-584.
- van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Basic income: A radical proposal for a free society and a Sane economy*. Harvard, MA: Harvard University Press.)
- Wasi, N., C. Devahastin Na Ayudhya, P. Porapakkarm, W.N. Lekfuangfu, and S. Piyapromdee. (2021). Putting an Economic Framework into Thailand's Pension Reform. PIER Discussion Paper No. 157
- World Bank. (2012). การลดปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุในประเทศไทย: บทบาทของโครงการบำนาญ และการช่วยเหลือทางสังคม. เดือนตุลาคม.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/355211468120870525/pdf/805270WP0THAI00Box0382091B00PUBLIC0.pdf>
- World Bank. (2021). Pension Provision in Thailand. www.worldbank.org.

ภาคผนวก 1 สรุปประเด็นการเสวนา Pension Talk 1 และ 2

ผลสรุปจากการเสวนา

สรุปประเด็นการเสวนา Pension Talk 1 และ 2

ประเด็น	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1	ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2
1)	<p>อ.ภาวิณ - เห็นด้วยสำหรับระบบบำนาญสำหรับคนจนระบบ แต่คิดว่ารายจ่ายค่อนข้างสูง และยังคงต้องคิดเรื่องปรับตัวของโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุในอนาคตที่อาจจะเพิ่มสูงมากกว่าเดิม</p> <p>อ.ธรร - กองทุนที่มีอยู่มีความครอบคลุมน้อยเกินไป ความเพียงพอของจำนวนเงินบำนาญน้อยเกินไป ต้องแก้ไขทั้งปัญหาเชิงระบบ และกองทุนที่อยู่ในระบบบำนาญควบคู่กันไป</p> <p>- ควรระวังเรื่องการจัดสรรประชากรเพื่อจ่ายเงินบำนาญ เพราะอาจมีกลุ่มคนที่หลุดออกจากระบบ</p> <p>คุณไวยเตย (สภาองค์กรของผู้บริโภค) - เส้นความยากจนที่ภาคประชาชนใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกแบ่งกลุ่มประชากร จะใช้เส้นความยากจนตามของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2008 ไม่ได้ใช้ตามธนาคารโลก</p> <p>คุณสารี อ่องสมหวัง - แนะนำให้ศึกษางบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติม ว่ามีงบใดบ้างที่สามารถลดลงได้ ตรวจสอบความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>คุณแสงสิริ - พิจารณาเรื่องของการปรับงบประมาณเดิมที่ถูกจัดสรรอยู่แล้วอีกครั้ง ว่ามีงบใดสามารถปรับลดได้บ้าง</p>	<p>- การศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการกระจายงบประมาณแบบเดิม ว่าอาจมีความซ้ำซ้อนในการจัดสรรหรือไม่ เป็นเรื่องให้ผู้เข้าร่วมฝากให้นักวิจัยลองศึกษากันต่อ เพื่อมีประโยชน์ในการตั้งงบประมาณ เพราะอาจมีเงินที่ถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองที่สามารถนำมาปรับใหม่ได้</p>	<p>อ.เดชรัตน์ - สิ่งที่ต้องหันมาสนใจและโฟกัสมากขึ้นในฐานะนักวิชาการ คือ ไม่เพียงแต่หาทางออกหรือข้อเสนอเกี่ยวกับกองทุนบำนาญ แต่ควรผลักดันให้คนเห็นความสำคัญของการให้เงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุด้วย ควรมีการลงลึกถึงความหมายของการตั้งงบที่จะให้แก่ผู้สูงอายุว่าจำนวนเงินเท่านี้หมายถึงอะไร เพราะคิดว่าส่วนใหญ่งานวิจัยที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มักพูดถึงการหาแหล่งทุนมากกว่า</p> <p>อ.ดวงมณี - พิจารณางบประมาณเรื่องความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณของประเทศ</p>
2) เกี่ยวกับการขึ้นภาษี	<p>อ.ภาวิณ - เห็นด้วยกับการเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม และการปรับโครงสร้างของงบประมาณรวมของแผ่นดิน แต่ไม่เห็นด้วยกับการ earmark เพราะหากได้ภาษีเพิ่มมากกว่าเดิมจริง ๆ ก็คิดว่าจะมีเรื่องที่จะนำเงินภาษีนี้ไปช่วยเหลือกลุ่มคนที่ได้รับความเดือดร้อนอื่น ๆ ได้ เน้นให้ความสำคัญกับการจัดการความเหลื่อมล้ำ และจัดการปัญหาอย่างยั่งยืนมากกว่า</p> <p>อ.ธรร - โจทย์ที่ควรคิดต่อและยากกว่าคือหลังจากได้รายได้จากการเพิ่มภาษีแล้ว จะสามารถนำรายได้</p>	<p>- ประเด็นภาษียังมีความเห็นไม่ตรงกัน เรื่องของการ earmark</p>	<p>อ.เดชรัตน์ - นอกจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่นักวิจัยได้กล่าวถึงแล้ว ด้านอาจารย์ก็กำลังศึกษาเรื่องภาษีความมั่งคั่งที่เก็บบนฐานทรัพย์สินสุทธิ (คือหักลบทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว) และเห็นว่า การคำนวณตัวเลขภาษีต่าง ๆ ในเรื่องนี้อาจไม่ใช่ตัวเลขเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นเรื่องของความไว้วางใจระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมากกว่า เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าภาพรวมจะเห็นว่าการเพิ่มภาษีนั่นไม่ได้รุนแรงมากนัก แต่ในมุมการเมืองก็ต้องพิจารณาความไว้วางใจ</p>

ประเด็น	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1	ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2
	<p>ส่วนนั้นมาลงทุนกับระบบบ้านอายุได้มากน้อยขนาดไหน</p> <p>- เรื่องการ earmark คิดว่าสามารถคุยกันได้ว่าต้องการกำหนดอย่างไร แต่ความเป็นจริงก็ยังคงต้องฟังเสียงสะท้อนของประชาชนว่ามีความเห็นด้วยต่อการ earmark นี้หรือไม่</p> <p>อ.ชัยรัตน์ - การ earmark เป็นสิ่งสำคัญ เพราะการเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งกองทุนบ้านอายุแห่งชาติ จำเป็นต้องให้เห็นผลการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน เพื่อให้เห็นถึงประสิทธิภาพของเงินกองทุนนี้</p> <p>- ไทยมีเงินที่ถือว่าเป็นเงินสำหรับวัยบ้านอายุอยู่พอสมควร แต่ถูกจัดสรรเป็นเงินบำนาญ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพราะฉะนั้นในระยะยาว รัฐบาลก็ควรจะมีการปรับแก้กฎหมายทางด้านนี้ใหม่ ด้วย เพราะความจริงไทยอาจจะมีเงินที่พร้อมนำมาเป็นกองทุนบ้านอายุแห่งชาติอยู่บ้างแล้ว เพียงแต่ปัจจุบันถูกนำไปใช้อย่างกระจายและผิดวิธี</p>		<p>ของประชาชนต่อรัฐบาลด้วยว่าเพียงพอที่จะพัฒนาเรื่องนี้หรือไม่</p> <p>- เห็นด้วยกับคุณสุนทรี ว่า earmark สามารถทำได้ และเห็นด้วยกับ อ.ดวงมณี ว่าหากสามารถเก็บเพิ่มได้จริง ๆ ก็ควรจัดเข้าสวัสดิการซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงแค่ผู้สูงอายุเท่านั้น</p> <p>อ.ดวงมณี - ยังมีวิธีการอื่นอีกที่ตึกว่าหรือไม่ในการดึงดูดด้านการลงทุนที่ไม่ใช่แรงจูงใจทางภาษี? หากเป็นไปได้ ถ้าในอนาคตมีการเพิ่มจำนวนภาษีก็น่าจะลดเรื่องสิทธิพิเศษที่มากกับการจ่ายภาษีด้วย เพราะสุดท้ายกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์หรือสิทธิพิเศษจากการจ่ายภาษีจำนวนมากก็คือกลุ่มคนที่มีความมั่งคั่ง และปัญหาความเหลื่อมล้ำจากตรงนี้ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ต้องไม่หักกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกอบโกยกำไรไปในสัดส่วนที่มากกว่า</p> <p>- ควรขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมได้มากขึ้น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ที่ปัจจุบันคนจ่ายภาษีจริง ๆ ค่อนข้างน้อย แต่ความจริงแล้ว คนไทยอาจจะไม่ได้รายรับหรือเงินเดือนน้อยถึงขั้นที่ไม่ต้องจ่ายภาษีมากขนาดนั้น เพียงแต่ไม่ได้เข้าสู่ระบบภาษีมากกว่า จึงทำให้คนบางกลุ่มได้ประโยชน์ไปและเกิดความเหลื่อมล้ำแน่นอน</p> <p>- ภาษีความมั่งคั่ง หากจะเก็บภาษีส่วนนี้เพิ่มก็ไม่ง่าย เพราะต้องมีการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล</p> <p>- ต้องหาทางออกว่าจะทำยังไงให้มีการเก็บภาษีเพิ่มแล้วมีการโต้แย้งน้อยที่สุด ต้องคำนึงถึงความเห็นชอบของประชาชนด้วย และใช้เวลานานในการพิจารณาปรับแก้ภาษี อาจไม่ใช่ทางเลือกที่เร็วที่สุดสำหรับการปรับเรื่องกองทุนบ้านอายุ</p>

ประเด็น

ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1

ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1

ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2

- การ earmark อาจจะเป็นไปได้ยาก เพราะต้องดูลำดับความสำคัญของแต่ละเรื่องภายใต้งบประมาณที่จำกัดด้วย ต้องมีการคุยเรื่องการจัดสรรและกำกับงบประมาณเพิ่มเติม

คุณสุนทรี - การ earmark สามารถทำได้ เพื่อลดภาระของรัฐในการจัดหางบประมาณ เช่นกรณีของหลักประกันสุขภาพ หากต้องเพิ่มภาษีเพื่อให้ระบบนั้นอยู่ได้ ก็ต้องดูธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพมากกว่า เช่น อาหารที่มีน้ำตาลมาก ก็อาจมีการเก็บภาษีมากขึ้น (เป็นการปรับใช้เรื่องธุรกิจและความรับผิดชอบต่อสังคม) หรือธุรกิจอื่น ๆ ที่มีการทำกำไรจากเรื่องสุขภาพ เป็นต้น

คุณอิฐบูรณ์ - รายได้ของรัฐยังมีในรูปแบบค่าภาคหลวง การใช้ทรัพยากรของแผ่นดินจากกระทรวง ทบวง กรม ที่ปล่อยสัมปทานออกมา ภาษีเฉพาะของกิจการนั้น ๆ เงินรายได้บางส่วนที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ส่งเข้ารัฐ (ซึ่งตามจริงแล้วงานบริการด้านสาธารณสุขโลกก็มาจากการใช้จ่ายของประชาชน เพียงแต่รัฐไม่ได้เก็บเป็น VAT แต่เป็นการหักโดยตรง) เพราะฉะนั้นจะมีเงินรายรับอยู่ระหว่างทาง ทั้งด้านการบริโภคของประชาชนกับเงินที่ได้จากการใช้สาธารณสุขสมบัติ ซึ่งควรศึกษาว่าทั้งสองอย่างควรกลับมาเยียวยาประชาชนอย่างไร (แต่ อ.ดวงมณี ให้ข้อคิดเห็นว่า สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ยอดเงินที่เพิ่มขึ้นที่นำมาจัดสรร เป็นรายรับที่รวมอยู่ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ชุดปัจจุบันใช้อยู่มากกว่า ซึ่งตามจริงการจะจัดให้มีสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น จำเป็นต้องมีรายรับที่เพิ่มขึ้นด้วย)

ประเด็น	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1	ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2
3) คอนเซ็ปต์ ของแบบ แผนการ จัดสรรเงิน บำนาญ	<p>อ.ภาวีน - เห็นด้วยกับแนวทางการจัดสรรเงินบำนาญแบบ Universal เพราะคิดว่าจะทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้</p> <p>- ไม่เห็นด้วยกับการคัดกรองตามระบบของรัฐที่คัดคนจนอยู่ ณ ปัจจุบัน เพราะคิดว่าการจัดสรรเงินอาจจั่วถ่วง</p> <p>อ.ธร - อาจารย์คิดว่าอยากจะสนับสนุนการลงทุนกลับกลุ่มวัยอื่น ๆ ให้มากเท่า ๆ กับที่กำลังคิดหาทางออกเรื่องเงินสำหรับวัยชรา เช่น วัยเด็กที่บางคนอาจไม่ได้มีโอกาสในการเตรียมความพร้อมทางการเงินเท่ากับกลุ่มผู้สูงวัย</p> <p>คุณสารี อ่องสมหวัง - ภาคประชาชนเห็นด้วยกับแบบ Universal เพราะเห็นว่าคือพื้นฐานที่ทุกคนควรได้ และเห็นด้วยว่าควรลดความซ้ำซ้อนในระบบของสวัสดิการที่มาจากแหล่งเงินรัฐ</p>	<p>- ยังมีความเห็นไม่ตรงกันในการจัดสรรเงินแบบถ้วนหน้า และยังมีเห็นต่างเรื่องการลงทุนในกลุ่มวัยชรา เพราะคิดว่าหากลงทุนในวัยเด็กอาจจะเป็นการช่วยเตรียมพร้อมได้ดีกว่า และเป็นการช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในระยะยาว</p>	<p>อ.ดวงมณี - ระบบบำนาญในประเทศไทยมีหลายระบบและมีเงื่อนไขแตกต่างกัน เช่น กลุ่มข้าราชการ ระบบบำนาญก็เป็นเงื่อนไขรูปแบบหนึ่งของการทำงาน จึงอาจจะยากในการรื้อระบบกองทุนบำนาญสำหรับราชการ แต่ในอนาคตอาจจะต้องมีเสนอการปรับรูปแบบข้อตกลงหรือโครงสร้างเงินเดือนเพื่อให้อัดคล้องกับเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ต้องค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้น ซึ่งการปรับให้ทุกคนได้รับบำนาญจากที่คาดการณ์ไว้ว่า 3,000 บาท พร้อมกันทั้งหมด แบบ Universal ทางการคลังอาจจะรับภาระไม่ไหว ในแง่ความยั่งยืนทางการคลังอาจเป็นไปได้ยาก เพราะฉะนั้นต้องอาจจะต้องดูตามสถานการณ์จริงด้วยว่ารูปแบบไหนที่จะสามารถดูแลคนที่ด้อยโอกาสได้ก่อนเพื่อเป็นการจัดการตกหล่นได้ก่อน และคนที่มิบำนาญข้าราชการอยู่เดิมแล้ว อาจจะไม่จำเป็นต้องรับเงินบำนาญแห่งชาติก็ได้</p> <p>- 3,000 บาท คือจำนวนเงินที่ประเมินมาจากเส้นความยากจนของคนไทย ว่าจำนวนนี้คือจำนวนเงินขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการใช้ชีวิต</p> <p>คุณสุนทรี - คนทุกกลุ่มควรได้รับสวัสดิการอย่างเพียงพอเพื่อมีชีวิตอย่างมีคุณภาพ เพราะหากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับสวัสดิการไม่ทั่วถึง จะยิ่งส่งผลกระทบต่อกลุ่มช่วงวัยหนึ่งเสมอ</p> <p>- เห็นด้วยกับรูปแบบบำนาญถ้วนหน้า แต่เป็นในรูปแบบที่เน้นผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้มีสวัสดิการรองรับ เช่น ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม เป็นต้น</p> <p>อ.เดชารัต - เห็นด้วยกับ อ.ดวงมณี ที่ต้องเสนอเรื่อง Full Package ของสวัสดิการในทุกกลุ่ม แล้วจึงถกเถียงกันว่าส่วนใดควรมากหรือน้อยอย่างไร</p>

ประเด็น	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1	ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2
4) รูปแบบของกองทุนบำนาญของประเทศไทย (โดยคำนึงถึงความยั่งยืนของการคลัง)	<p>อ.ภาวิณ - ยังมองภาพไม่ออกว่าจะมีกองทุนบำนาญที่สามารถช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างไรแต่ยังคงเห็นด้วยกับการหากองทุนบำนาญ โดยเฉพาะกับคนที่อยู่นอกระบบ และทั้งรูปแบบ Universal ด้วย แต่ก็ยังยากที่จะมองเห็นแนวทางการผลักดันรูปแบบนี้ให้เป็นจริงได้</p> <p>อ.ธร - ระบบแบบ Universal มีหลายแบบ ทั้งแบบรับบริการ เช่น บัตรทอง และรับเป็นเงินสมทบ คือการที่รัฐจ่ายให้ทุกคนทุกเดือนในจำนวนที่เท่ากัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องอย่าลืมจุดประสงค์ของการเลือกที่จะผลักดันกองทุนบำนาญแห่งชาติว่าคืออะไร ถ้ายังคงสนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำและเพื่อให้คนก้าวพ้นเส้นความยากจน เงินที่จะให้แก่คนสูงอายุ นั้นไม่จำเป็นต้องให้เท่ากันทุกคน</p> <p>- ควรแก้ปัญหาระบบเงินสมทบของประกันสังคม ควรให้แยกตัวจากระบบราชการ เพราะอาจไม่ตอบโจทย์สังคมสูงวัยของไทยได้ 2) ควรหาทางทำให้กลุ่มคนที่ได้เงินสมทบไม่เพียงพอ พ้นจากเส้นความยากจน</p>	<p>- มีความเห็นต่างในเรื่องการให้เงินบำนาญทุกคนเท่ากันหรือจะเลือกให้ไม่เท่ากัน แต่ยังคงสามารถช่วยให้กลุ่มคนยากจนสามารถพ้นเส้นความยากจนมาได้ และยังคงเป็นการช่วยจัดความเหลื่อมล้ำ</p>	<p>อ.ดวงมณี</p> <p>- หากในอนาคตมีทางเลือกในการรวมออมเงินบำนาญด้วย อาจจะช่วยสร้างความยั่งยืนของการคลังมากขึ้น</p> <p>- หากมองถึงความยั่งยืนทางการคลังในการเริ่มต้นใหม่ของการมีกองทุน อาจารย์เห็นด้วยหากจะเริ่มใหม่โดยให้คนในวัยทำงานมีส่วนในการร่วมสมทบเข้ากองทุนที่ตนเองจะได้เงินคืนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ</p> <p>คุณสุนทรี - อยากให้มีการคำนวณให้แน่ชัดว่าเงินบำนาญที่ควรได้รับเพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเพียงพอในการดำรงชีวิต แท้จริงอยู่ที่ประมาณเท่าไร และต้องคำนึงถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินในอนาคตโดยอิงตามความเป็นจริงของเศรษฐกิจด้วย</p> <p>- ปัจจุบันในระบบข้าราชการและประกันสังคมก็มีการออมเงิน (สมทบ) อยู่แล้ว จึงควรถกเถียงกันในเรื่องว่าระบบเหล่านี้มีความเป็นธรรมมากน้อยอย่างไร</p> <p>- ต้องคำนึงว่าคนบางกลุ่มไม่มีความสามารถพอที่จะออมได้ รัฐจึงควรประกันรายได้ของคนวัยทำงานก่อนในเรื่องรายได้ขั้นต่ำ (ในทูกอาชีพ) เพื่อให้ทุกคนมีฐานรายได้เพียงพอที่จะนำมาออม</p> <p>อ.ดวงมณี - การมีบำนาญให้ผู้สูงอายุถือเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระสำหรับคนในวัยอื่น ๆ และยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ เพราะแต่ละกลุ่มช่วงวัยมีความสามารถในการดูแลตัวเองได้เพียงพอ</p> <p>- ต้องประเมินศักยภาพทางการคลังของไทยก่อนว่าจะสามารถไปถึงข้อตกลงร่วมกันในการจัดตั้งกองทุนบำนาญได้อย่างไร</p>
5) ข้อดี / ข้อเสีย ที่อาจเกิดจากผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนบำนาญที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมและควรมี	<p>อ.ภาวิณ</p> <p>- ข้อดี คือ ระบบนี้จะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้แก่ประชาชน อาจเป็นส่วนช่วยสนับสนุนคนในรุ่นถัดไปให้สามารถเพิ่มศักยภาพของตนเองได้ เพราะในมุมหนึ่งถ้าคนสูงวัยในบ้านสามารถดูแลตัวเองได้ เงินที่เหลือในครอบครัวก็จะสามารถนำไปลงทุนกับเด็กได้มากกว่าเดิม และสวัสดิการแบบนี้ยังช่วยสร้างแรงจูงใจในการกล้าที่จะลองเสี่ยงมากขึ้น ทั้งในแง่การลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพคนในครอบครัว</p>		

ประเด็น	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1	ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2
<p>หรือ ไม่ / ความเห็น เพิ่มเติม</p>	<p>เพราะมีกองทุนเหล่านี้รองรับ ทำให้คนมีความกล้ามากขึ้น</p> <p>- ระบบในฝันที่อาจารย์อยากให้เกิดขึ้นคือการที่ทุกคนได้รับบำนาญเดียวกันทั้งหมด และสามารถช่วยให้คนบางกลุ่มพ้นเส้นความยากจนได้</p> <p>อ.ธร - สิ่งที่ยากคือการหาทางเชื่อมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เพราะทั้งสองฝ่ายยังมีความต้องการให้สวัสดิการนี้เกิดขึ้นโดยเร็วไม่เท่ากัน ต้องทำให้ภาครัฐเห็นความสำคัญของระบบบำนาญนี้ว่าจะสามารถช่วยเหลือกลุ่มคนชราที่ยากจนได้อย่างไร และทางด้านภาคประชาชนก็ต้องปรับมุมมองบางอย่าง</p> <p>คุณสารี อ่องสมหวัง - จะเป็นไปได้หรือไม่ถ้าเราจะนำเสนอระบบบำนาญแห่งชาตินี้ รวมถึงตัวเลขของจำนวนเงินที่ทีมนักวิจัยและนักวิชาการได้เสนอมานี้ให้กับพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค หรือทุกพรรคได้ร่วมออกความคิดเห็น และเพื่อได้สอบถามความเห็นของแต่ละพรรคในมุมมองทางการเมืองต่อเรื่องนี้</p> <p>- เสนอว่าให้หารือกับท้องถิ่นเรื่องการสมทบเงินเข้ากองทุนบำนาญที่เดิมทางท้องถิ่นมีการบริหารจัดการอยู่แล้ว</p>	<p>ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1</p>	<p>- คิดว่าหน่วยงานท้องถิ่นอาจเข้ามาดูแลเรื่องสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ติดเตียงมากขึ้นได้</p> <p>คุณสุนทรี - ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบมักเป็นแรงงานผู้สูงอายุ เพราะเป็นกลุ่มที่ยังต้องทำงานเนื่องจากสะสมความจนมาตั้งแต่ยังแข็งแรง จึงไม่มีเงินเก็บออม และการที่คนกลุ่มนี้ไม่สามารถพึ่งพาลูกหลานได้ เพราะลูกหลานก็ได้รับถ่ายทอดความยากจนนี้ด้วย เรียกว่าความจนสามารถถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น</p> <p>- คิดว่าการจัดตั้งกองทุนบำนาญนั้นไม่น่าเกินความสามารถของรัฐ อยู่ที่ว่าเห็นความสำคัญต่อเรื่องนี้มากน้อยเพียงใดมากกว่า</p> <p>- เห็นด้วยกับ อ.เดชรัต ว่าควรผลักดันให้กองทุนนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นกฎหมายให้ได้ ต้องทำให้เป็นของประชาชนจริง ๆ ไม่ควรเป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น</p> <p>- หากมีการจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้นได้จริง ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างมาก เพราะไม่ต้องพึ่งพาลูกหลานมากเกินไป แต่สิ่งสำคัญคือทำอะไรให้คนในสังคมเห็นด้วยกับการจัดตั้งกองทุนนี้มากกว่า จึงจำเป็นที่จะต้องรณรงค์ให้สังคมได้รู้ถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากกองทุนนี้</p> <p>อ.เดชรัต - คาดว่าหลังการเลือกตั้ง เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องมีการปรับเพิ่มขึ้นแน่นอน แต่อาจจะต้องค่อย ๆ ปรับทีละขั้น ส่วนสิ่งที่ภาคประชาชนควรกังวลคือเงินบำนาญนี้จะเป็นนโยบายรัฐบาลหรือสามารถเข้าสู่การเป็นสิทธิของประชาชน จึงควรติดตามว่าหากแต่ละพรรคมีการกำหนดนโยบายสวัสดิการเหล่านี้ ควร</p>

ประเด็น	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1	ประเด็นที่ยังถกเถียงจากครั้งที่ 1	ความเห็นจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 2
			<p>สอบถามให้แน่ชัดว่าจะสามารถพัฒนาเป็นสิทธิพื้นฐานอย่างถาวรหรือไม่</p> <ul style="list-style-type: none"> - ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเรื่องวงเงินของเบี้ยผู้สูงอายุที่อาจจะเพิ่มขึ้นว่ามีผลอย่างไรในแง่การใช้จ่าย เช่น มีการนำไปปรับปรุงบ้านเรือน ใช้จ่ายในภาคการท่องเที่ยวเพิ่ม เป็นต้น - นอกเหนือจากเรื่องเบี้ยผู้สูงอายุแล้ว อาจต้องเพิ่มสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่มีสถานะติดบ้านหรือติดเตียงด้วย - การดูแลสวัสดิการที่ดีเป็นบันไดขั้นแรกที่ทำให้ประชาชนพร้อมจะเสียภาษีเพิ่มขึ้น ส่วนบันไดขั้นที่สองคือความโปร่งใสในการใช้เงินเพื่อระบบนั้น ๆ เพราะฉะนั้นต้องพัฒนาระบบการดูแลสวัสดิการไปด้วย เพื่อที่ประชาชนจะได้ไว้วางใจในการเพิ่มภาษี - เรื่องภาษีที่ดิน รายแปลงและรวมแปลง เป็นอีกข้อมูลหนึ่งที่ต้องเก็บมาพิจารณากันถึงความยากง่ายและความเป็นไปได้ <p>คุณสารี (เสนอเพิ่มเติม) - หากเป็นไปได้ อยากให้ค้นคว้าเพิ่มเติมเรื่องข้อเสนอเรื่องการเก็บภาษีเพิ่มหรือเรื่องการยกเลิก BOI ที่เหตุมาจากข้อถกเถียงเรื่องการสนับสนุนแต่ธุรกิจขนาดใหญ่ ภาษีที่ดิน น่าจะเป็นการดีหากเพิ่มเรื่องความเป็นธรรมของการเก็บภาษีในเรื่องเหล่านี้เข้าในงานวิจัยชิ้นนี้ด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ยังเห็นด้วยกับการจัดลำดับการใช้งบประมาณแผ่นดิน ว่ามีส่วนสำคัญในการช่วยระบบสวัสดิการชั่วคราวและกองทุนบ้านญาติ

ภาคผนวก 2 ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคกลาง (ศึกษาในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร)

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้สูงอายุในจังหวัดกรุงเทพมหานครจำนวนทั้งสิ้น 20 คน สามารถแบ่งประเภทของผู้สูงอายุที่ให้การสัมภาษณ์ทั้งหมดออกเป็น 5 ประเภท จากทั้งหมด 11 ประเภท ดังนี้

1. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และเป็นหนี้ (A)
2. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)
3. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (C)
4. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (G)
5. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)

ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (A)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A1 อายุ 74 ปี และ ผู้ให้สัมภาษณ์ A2 อายุ 69 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ A1 เป็นผู้สูงอายุที่มีความพิการทางด้านการมองเห็นและการฟัง รวมไปถึงมีโรคประจำตัวหลายอย่าง อาทิ โรคหอบ หืด ถุงลมโป่งพอง ผู้สูงอายุคนดังกล่าว ได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐทั้งหมด 3 ส่วน (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 700 บาท เบี้ยช่วยเหลือผู้พิการ 800 บาท และเงินจากบัตรประชาชน 300 บาท) รวมทั้งสิ้นประมาณเดือนละ 1,800 บาท และภรรยา (A2) ได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐสองส่วน คือ เบี้ยผู้สูงอายุ และเงินจากบัตรประชาชน มากกว่านั้น D2 ยังมีอาชีพขายกล้วยเดี่ยวโดยมีร้านอยู่ที่หน้าชุมชน แต่มีรายได้ไม่ค่อยจะแน่นอน ครอบครัวนี้มีหนี้สินนอกระบบอยู่ประมาณ 20,000 บาท และต้องผ่อนหนี้ก้อนดังกล่าวอยู่วันละ 200 บาท ครอบครัวนี้มีบุตร 1 คน ทำงานรับจ้างทั่วไปไม่ไกลจากชุมชนมากนัก

ผู้ให้สัมภาษณ์ (A1 และ A2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ปัจจุบันเงินอุดหนุนจากภาครัฐที่ได้รับก็ไม่ค่อยจะพอกินเท่าไร เนื่องจากต้องพาคุณตาไปโรงพยาบาลเดือนละ 2-3 ครั้ง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางครั้งละประมาณ 300 บาท นอกจากนั้นยังต้องจ่ายหนี้ อีกเดือนละ 5-6000 บาท โชคดีที่ลูกยังให้เงินบ้าง ถ้ารัฐบาลสามารถให้เงินบำนาญ 3,000 บาทกับผู้สูงอายุได้จริงก็คงจะดีมาก พวกเราจะได้รับกวนลูกน้อยลง จะได้มีเงินส่วนตัวใช้มากขึ้น ความเป็นอยู่ในครอบครัวจะได้ดีขึ้นบ้าง และที่สำคัญที่สุดอยากให้หนี้นอกระบบให้หมด”

“อยากให้พรรคการเมืองที่หาเสียงเอาไว้ ทำตามสัญญาที่ให้กับประชาชน อยากให้ช่วยผลักดันให้เงินบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท เป็นจริง ผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจนและพิการนั้น ความเป็นอยู่

ที่ลำบากมาก คนแก่หลายคนที่ไม่รู้จักก็จำเป็นที่จะต้องออกไปเป็นคนไร้บ้าน เนื่องจากจากไม่มีเงินและไม่กล้าที่จะไปขอลูก”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A3 อายุ 63 ปี

ผู้สูงอายุท่านนี้เป็นผู้พิการ แต่ยังสามารถทำงานเล็กน้อยเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวได้บ้าง ปัจจุบันผู้สูงอายุคนดังกล่าวอาศัยอยู่กับลูกที่ป่วยเป็นโรคออสติก 1 คน และหลาน 3 คน หนึ่งในหลานทั้งหมดก็มีคนที่ป่วยเป็นออสติกเช่นเดียวกัน รายได้หลักของ A3 ก็มาจากการช่วยเหลือของภาครัฐเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม A3 ก็ยังมีรายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ จากการรับจ้างนวดแผนไทยเดือนละประมาณ 1,500 – 2,000 บาท ผู้สูงอายุ A3 มีชีวิตอยู่อย่างค่อนข้างลำบาก อดมื้อกินมื้อ ส่วนใหญ่ค่าใช้จ่ายจะหมดไปกับค่ากิน-ค่าอยู่ของลูกและหลาน และการจ่ายหนี้สินจากการผ่อนที่อยู่อาศัย

ผู้ให้สัมภาษณ์ (A3) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“แม่คิดว่าเงินบำนาญพื้นฐานฯ 3,000 บาท เป็นสิ่งที่จำเป็นมาก ทุกวันนี้รายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายเลย แม่แทบจะไม่ได้กินข้าวกับเนื้อสัตว์เลย ส่วนใหญ่จะกินข้าวกับส้มตำหรือปะหมี่กิ่งสำเร็จรูป อยากรซื้ออะไรดี ๆ มาบำรุงตัวเองบ้าง จะได้มีแรงทำงาน มีแรงเลี้ยงดูลูกหลานมัน”

“ตอนนี้แม่มีหนี้สินอยู่ประมาณ 200,000 บาท จากการผ่อนบ้านโครงการบ้านมั่นคง ตอนนี้ก็ผ่อนไม่ค่อยจะไหวแล้ว กำลังรอสหกรณ์ช่วยปรับโครงสร้างหนี้จากระยะผ่อนบ้าน 20 ปี ออกไปเป็น 30 ปี แม่น่าจะพอหายใจหายคอได้บ้าง ลูกหลานก็โตขึ้นทุกวัน รายจ่ายก็มากขึ้นตามไปด้วย”

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B1 อายุ 74 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้สูงอายุเพศชาย อายุ 74 ปี มีสถานะโสด สภาพชีวิตของผู้ให้สัมภาษณ์ (B1) มีความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างลำบาก ผู้สูงอายุคนดังกล่าวอาศัยอยู่คนเดียวตั้งแต่ยังหนุ่ม ไม่มีภรรยา ลูก-หลาน หรือญาติพี่น้องดูแล ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่มีโอกาสทางการศึกษามากนัก จบเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น ในปัจจุบันท่านไม่มีอาชีพอะไรเป็นหลักแหล่งอาชีพการประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป โดยอาชีพหลักของท่าน คือ การเก็บของเก่าขายมีรายได้เฉลี่ยวันละ 100 บาท (ประมาณ 3,000 บาทต่อเดือน) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 700 บาท และไม่นานมานี้ท่านก็ได้รับโอกาสให้ทำงานในตำแหน่งอาสาสมัครสาธารณสุข (ออส.) ของชุมชนโดยมีค่าจ้างให้เดือนละ 1,000 บาท ซึ่งโอกาสดังกล่าวก็ทำให้ผู้สูงอายุท่านนี้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเล็กน้อย

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ในการจัดสรรเงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุนั้น รัฐบาลควรจะให้เงินสดจะดีกว่า ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีบัตรประชากรรัฐบางอย่างผู้สูงอายุไม่ได้ใช้ เช่น ค่าเดินทางโดยขนส่งสาธารณะ ผู้สูงอายุที่ติดเตียงหรือมีความพิการ อาจจะไม่ได้อาศัยบริการดังกล่าวมากนัก ผู้สูงอายุอาจจะมีความต้องการในการใช้จ่ายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยหรือผู้สูงอายุที่มีความพิการ”

“มีหลายคนอาจจะคิดว่าถ้าผู้สูงอายุได้เงินบำนาญ 3,000 บาทแล้วจะเลิกทำงานและนั่งรอเงินจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่ในความคิดของผมถ้าผู้สูงอายุมีแรงก็จะทำงานต่อไปจนกว่าจะไม่สามารถทำงานได้จริง ๆ และถ้าภาครัฐสามารถให้เงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ 3,000 บาทได้ ผมคงจะไม่เลิกทำงาน (เก็บของเก่าขาย) ไม่ว่าจะเพราะเงิน 3,000 บาท ที่รัฐให้ออนาคตนั่น ก็อาจจะไม่เพียงพอต่อการใช้ในชีวิตประจำวัน และอีกเหตุผลหนึ่งการทำงานยังช่วยให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพและสุขภาพจิตที่ดีขึ้น ผมจะทำงานตลอดจนกว่าจะทำไม่ไหวเพราะผมไม่ได้เป็นง่อย”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B2 อายุ 70 ปี และ ผู้ให้สัมภาษณ์ B3 อายุ 84 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B2) เป็นผู้สูงอายุเพศหญิง อายุ 70 ปี อาศัยอยู่กับสามี (B3) อายุ 84 ปี โดยทางสามีนั้นเป็นผู้พิการทางการได้ยิน และต้องใช้ที่ช่วยฟังที่ได้รับจากภาครัฐ ซึ่งมีคุณภาพไม่ดีมากนัก ปัจจุบันผู้สูงอายุ A3 ไม่ได้ทำงาน เนื่องจากสุขภาพที่ไม่ค่อยดี มีรายได้เป็นเงินจากภาครัฐ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ: 800 บาท เบี้ยช่วยเหลือผู้พิการ: 800 บาท และเงินจากบัตรประชากรรัฐ: 300 บาท) เท่านั้น ในส่วนของภรรยาผู้สูงอายุ (B2) ปัจจุบันได้รับเงินจากรัฐอยู่ 2 ทางเท่านั้น แต่ได้ทำงานเป็นอาสาสมัครสาธารณะสุขเช่นเดียวกันกับผู้ให้สัมภาษณ์ (B1) โดยมีรายได้รวมทั้ง 2 ท่านจะอยู่ที่ประมาณ 3,500 บาทต่อเดือน อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุทั้ง 2 ท่านนี้มีภาระต้องดูแลลูกหลานอีกประมาณ 3 คน ส่งผลให้รายได้จำนวนดังกล่าวไม่พอสำหรับการใช้จ่ายมากนัก

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ยายก็อายุมากแล้ว รายได้ก็ไม่เพียงพอกับรายจ่าย โชคดีที่ได้เข้าไปทำงานเป็นอาสาสมัครสาธารณะสุข (อสส.) ก็เลยพอมารายเข้ามามีเลี้ยงดูครอบครัวมากขึ้นนิดนึง ลูก ๆ ส่วนใหญ่ก็ไปทำงานในต่างจังหวัดและฝากหลานไว้ให้ตายายนาน ๆ จะกลับมาที่ เงินทองก็ไม่ค่อยได้ส่งมา ตายายก็ไม่ว่าจะทำยังไง ลูกมันก็บอกว่าไม่มีเงินเหมือนกัน คิดว่าถ้าได้ 3,000 บาทน่าจะช่วยครอบครัวได้เยอะมาก น่าจะทำให้อยู่ดีมีสุขขึ้นพอสมควร บางครั้งหลาน ๆ ก็อยากกินอยากได้ของเล่นเหมือนเพื่อน ๆ ที่ โรงเรียนเราจะได้อื้อให้มันบ้าง มันจะได้ไม่อายเด็กคนอื่นเขา”

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B3) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ผมอายุมากแล้ว ไม่ค่อยได้ใช้เงินเท่าไรหรอก ห่วงก็แต่ภรรยา (B2) และลูกหลานว่าจะอยู่กันอย่างไร ทุกวันนี้ไม่ค่อยจะพอกินพอใช้อยู่แล้ว ผมกลัวว่าถ้าผมเสียชีวิตแล้วรายได้ของพวกเราจะหายไป ลูกหลานและภรรยาก็จะลำบากไปมากกว่าเดิม ผมอยากจะให้ภาครัฐช่วยให้ความสนใจกับผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนมากกว่านี้ ถ้าได้ 3,000 ผมก็คงไม่ได้เอาไปทำอะไรมากมายหรอกครับ คงใช้เป็นค่าเดินทางไปโรงพยาบาลอย่างเดียว ที่เหลือก็คงซื้อของกินของใช้ให้ลูกให้หลานมัน”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B4 อายุ 70 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ B4 เป็นผู้ป่วยติดเตียงที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ปัจจุบันอยู่เพียงแค่ว่า 2 คน สามีภรรยา โดยผู้สูงอายุดังกล่าวมีบุตรทั้งสิ้น 2 คน แต่หลังจากผู้สูงอายุ B4 ล้มป่วย ลูก ๆ ทั้ง 2 คนก็ออกไปจากบ้านและไม่กลับมาเยี่ยมตายายคู่นี้อีกเลย สามีของ B4 นั้น อายุยังไม่ถึง 60 ปี ประกอบอาชีพเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยทำงานในช่วยเวลาดึกถึงช่วงเช้า กลับมาที่บ้านก็จะเข้ามาดูแลภรรยาถึงช่วงเย็น ๆ ก็จะออกไปทำงาน ทำให้ไม่มีเวลาอนมนานนัก ร่างกายของสามีก็เลยไม่แข็งแรงเท่าใด เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์ A4 ไม่สามารถพูดคุยได้มากนัก ข้อมูลทุกอย่างที่ได้รับมาจากการสัมภาษณ์ผู้เป็นสามี

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B4) (ตัวแทน: สามี) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“หลังจากที่คุณยาย B4 ล้มป่วยลง ลูก ๆ ก็พากันออกไปจากบ้านและไม่กลับมาอีกเลยปีนี้เป็นปีที่ 5 แล้ว แต่ไม่เป็นไรหรอก เราเข้าใจพวกเขา ถ้าเขาพร้อมคงกลับมาหาเราเอง ในกรณีของ 3,000 บาท ผมมองว่าจำเป็นมากเลยนะในสภาวะที่ข้างของแพ่งขนาดนี้ ปกติผมซื้อข้าวไว้กินกันสำหรับตายายก็ถึงละ 50-60 บาทแล้ว มื้อหนึ่งก็ไม่ต่ำกว่า 150-200 แล้ว เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600 บาทต่อเดือน จะเพียงพอสำหรับผู้สูงอายุได้อย่างไร มันเป็นไปได้เลย”

“3,000 บาทเนี่ยไม่พอเก็บหรอกครับ อย่างที่ผมบอกไปค่าครองชีพก็สูงขึ้นทุก ๆ วัน เงินทั้งหมดถ้าภาครัฐจัดให้ครอบครัวผมน่าจะนำไปกินไปใช้ทั้งหมดครับ บางครั้งเราจะได้หาอะไรกินเพื่อบำรุงสุขภาพบ้าง ถ้าร่างกายเราแข็งแรงเราก็จะไปโรงพยาบาลน้อยลง ค่าใช้จ่ายของครอบครัวก็ลดลงไปมากกว่านั้นภาครัฐก็จะได้ประหยัดงบจากการใช้บัตรทองด้วย ผมเข้าใจนะว่าประเทศเราก็ไม่ใช่ประเทศร่ำรวย แต่การที่จะทิ้งผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและพิการให้อยู่ภายนอกสังคมเนี่ยไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีเลยนะครับ”

ผู้สูงอายุครอบครัว มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้และยังทำงานอยู่ (C)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C1 อายุ 71 ปี

ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีสุขภาพแข็งแรงอยู่พอสมควร สามารถทำงานนอกบ้านได้เป็นปกติ ไม่มีบุตร มีเพียงแคภรรยา 1 คนที่ต้องให้การดูแล ในวัยเด็กผู้สูงอายุคนดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้เนื่องจากครอบครัวของท่านมีฐานะยากจนและอาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดารจังหวัดหนึ่งในภาคอีสาน ผู้สูงอายุท่านนี้ได้ย้ายเข้ามาอาศัยและทำงานรับจ้างทั่วไปในกรุงเทพฯ เมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว ปัจจุบันได้ทำงานเป็น Rider ในบริษัท Grab ของประเทศสิงคโปร์ มีรายได้ประมาณเดือนละ 12,000 – 15,000 บาท

ผู้ให้สัมภาษณ์ (C1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ผมเคยลองสมัครงานไปหลายที่ ส่วนใหญ่งานที่พอจะหาได้ก็มีแต่อาชีพ ปรก. ซึ่งทำงานไม่เป็นเวลา บางครั้งต้องเข้าไปทำงานในช่วงกลางวัน บางครั้งต้องทำงานในช่วงเวลากลางคืน และต้องเข้าทำงานวันละหลายชั่วโมง ผมไม่สามารถดูแลภรรยาได้ เนื่องจากต้องมีคนหาข้าว-หาน้ำให้ภรรยาผมทาน หลังจากที่ผมได้เข้ามาทำงานกับบริษัท Grab ผมสามารถหาเงินได้มากขึ้นและมีเวลาในการกลับไปดูแลภรรยามากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกัน ที่เป็นห่วงที่สุดคือภรรยา ผมเองก็อายุมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่รู้จะสามารถทำงานได้ถึงเมื่อไหร่ ถ้าผมไม่สามารถออกไปทำงานได้เราสองคนก็ไม่รู้จะหาเงินจากไหนมากินมาใช้ เบี้ยยังชีพเพียง 600-700 บาท ไม่เพียงพออย่างแน่นอน”

“บำนาญประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากสำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนหรือพิการ พวกเราคนแก่ เมื่อไหร่ที่อายุมากขึ้นไม่สามารถทำงานได้เหมือนตอนหนุ่ม ๆ ซึ่งจะทำให้รายได้น้อยลง เมื่ออายุมากขึ้นสุขภาพก็จะแย่ลงเช่นเดียวกัน มากไปกว่านั้นรายจ่ายที่เกี่ยวกับด้านสุขภาพก็จะสูงมากขึ้นตามไปด้วย ผมอยากจะร้องขอภาครัฐให้สนใจผู้สูงอายุมากกว่านี้ ไม่ต้องกลัวว่าเราจะหยุดทำงาน เราจะทำงานกว่าแรงจะไม่มี แต่เมื่อไหร่ที่เราทำงานต่อไม่ไหวเราก็อยากให้ภาครัฐเข้ามาดูแลช่วยเหลือพวกเราบ้างโดยเฉพาะในช่วงบั้นปลายชีวิตของเรา”

ผู้สูงอายุครอบครัว มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่เป็นหนี้ (C)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C1 อายุ 66 ปี

ผู้สูงอายุท่านนี้มีครอบครัวที่ค่อนข้างอบอุ่นมีภรรยา 1 คน บุตร 2 คน เนื่องจาก B1 เป็นผู้ทำงานเลี้ยงครอบครัวแต่เพียงผู้เดียว (Bread winner) รายได้จากการขายของเก่าและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายรรวมแล้วประมาณเดือนละ 5,000 บาท แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการใช้ชีวิตเนื่องจากบุตรทั้ง 2 คนอยู่ในวัยกำลังเติบโตและกำลังเรียนหนังสืออยู่เช่นเดียวกัน ทำให้ครอบครัวนี้มีรายจ่ายค่อนข้างสูง

ผู้ให้สัมภาษณ์ (C1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ในปัจจุบัน เบี้ยยังชีพที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นค่ากิน ค่าอยู่ ค่าน้ำค่าไฟ โดยส่วนตัวผมไม่เชื่อว่าภาครัฐจะจัดสรรเงินบำนาญให้ผู้สูงอายุถึง 3,000 บาท หากภาครัฐสามารถให้เราได้แค่ 1,500 บาท เราก็ดีใจมากแล้ว แต่ถ้าภาครัฐมองเห็นถึงความลำบากของพวกเรา (คนจน) และจัดสรรเงินให้เราได้จริง 3,000 บาท ผมมองว่าผู้สูงอายุทุกคนในประเทศไทยจะมีชีวิตที่ดีขึ้นแน่นอน ลูกหลานก็จะได้มีความเป็นอยู่สบายขึ้นด้วย”

“มีผู้สูงอายุในชุมชนนี้หลายคนที่ถูกหลานทิ้งไปหมดและต้องอาศัยด้วยความยากลำบากอยู่คนเดียว ถ้าภาครัฐสามารถให้เงินบำนาญ 3,000 บาท ให้กับผู้สูงอายุได้จริง ผมเชื่อมั่นว่าลูกหลานจะกลับมาดูแลผู้สูงอายุอย่างแน่นอน”

ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (G)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ G1 อายุ 65 ปี

ผู้สูงอายุท่านนี้มีสถานะหย่าร้าง ปัจจุบันอยู่อาศัยกับลูกชายอายุประมาณ 30 ปี เพียงลำพัง เนื่องร่างกายที่ไม่แข็งแรงมากนักรับไม่สามารถเดินหรือยืนเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ได้ จึงไม่สามารถออกไปทำงานทำได้ แต่ก็ยังเข้าชั้นที่จะสามารถเข้ารับเบี้ยช่วยเหลือผู้พิการได้ ผู้สูงอายุคนดังกล่าวจึงได้รับเงินจากภาครัฐเพียงทางเดียวนั่นก็คือ “เบี้ยผู้สูงอายุ” แต่เนื่องด้วย C1 เคยทำงานในบริษัทเอกชนและขอเกษียณอายุมาก่อนเนื่องจากปัญหาสุขภาพ ทำให้ทุกวันนี้ C1 ได้รับเงินบำนาญรายเดือนจากประกันสังคมประมาณเดือนละ 2,300 บาท

ผู้ให้สัมภาษณ์ (G1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“จริงอยู่ที่แม่ยังได้เงินบำนาญจากประกันสังคมและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรวม ๆ แล้วประมาณเดือนละ 3,000 บาท แต่ก็ยังไม่พอกินพอใช้อยู่ดี เนื่องจากแม่ต้องเดินทางไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลอาทิตย์ละ 1 ครั้ง ค่าแท็กซี่ประมาณครั้งละ วันละประมาณ 350 บาท เดือนนึงก็ครั้งหนึ่งของรายได้แม่แล้ว ดังนั้นภาครัฐควรจะหันมาใส่ใจดูแลผู้สูงอายุให้มากกว่านี้ เบี้ยยังชีพวันละ 20 บาทใครจะไปอยู่ได้ โชคดีที่ลูกของแม่ยังช่วยจ่ายค่าน้ำไฟให้ ไม่งั้นไม่มีทางที่เงินแค่นี้จะพอกิน”

“ถ้าหากภาครัฐสามารถจัดสรรเงิน 3,000 บาท ให้กับผู้สูงอายุได้จริงก็ควรจัดสรรให้กับทุกคนเท่าเทียมกันหมด ไม่ว่าจะเป็นจนหรือรวย แต่อยากจะทำให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนก่อน ถ้าแม่ได้เงินบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท คงเอาไปใช้ส่วนตัว จะได้ไม่เป็นภาระลูกหลาน ถ้าเหลือก็

จะเก็บไว้ใช้ในยามจำเป็นเพราะร่างกายเราก็ก่อนเลยทุกวัน ไม่อยากให้ลูกเราต้องมาดูแลเรา หรือใช้จ่ายเงินกับเรามากนัก เขาเองก็ไม่ค่อยมีตั้งเหมือนกัน”

ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (K)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K1 อายุ 63 ปี

ผู้สูงอายุท่านนี้เป็นข้าราชการเกษียณอายุจากหน่วยงานราชการ ได้เข้ามารับราชการตั้งแต่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และได้ทุนการศึกษาจากหน่วยงานให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในระดับปริญญาเอก รวมอายุราชการประมาณ 40 ปี และผู้สูงอายุคนดังกล่าวได้เกษียณอายุราชการในตำแหน่งงานที่สูงพอสมควร รายได้จากเงินบำนาญในปัจจุบันอยู่ที่เดือนละประมาณ 45,000 บาท มีเงินออมอยู่ประมาณเกือบ 3 ล้านบาท และไม่มีหนี้สิน ผู้สูงอายุดังกล่าวไม่มีภาระในการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว ดูแลเพียงแต่มารดาที่มีอายุกว่า 95 ปีโดยมีรายจ่ายอยู่ที่ประมาณเดือนละ 10,000 บาท ผู้สูงอายุคนดังกล่าว (F1) มีสุขภาพที่แข็งแรงเนื่องจากท่านเล่นกีฬามาตลอดตั้งแต่อายุยังน้อย รวมไปถึงท่านไม่สูบบุหรี่และดื่มสุรา ในกรณีของการเข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุนั้น ผู้สูงอายุคนดังกล่าวไม่สนใจที่จะเข้าร่วมแต่อย่างใด และเห็นควรให้เงินบำนาญแก่ผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางเท่านั้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ (K1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ผมมองว่านโยบายบำนาญพื้นฐานสำหรับผู้สูงเป็นนโยบายที่ดีมาก เนื่องจากในปัจจุบันค่าครองชีพก็เพิ่มสูงมากยิ่งขึ้น เงินบำนาญในปัจจุบันเพียงแค่ 600-1,000 บาทตามช่วงอายุไม่น่าจะเพียงพอที่จะให้ให้ผู้สูงอายุโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางใช้ชีวิตได้อย่างเพียงพอ แต่สิ่งที่เราควรระวัง คือ การนำเงินมาใช้นโยบายดังกล่าว การนำเก็บภาษีเพิ่ม เช่น VAT ก็น่าพิจารณาแต่อาจจะทำให้เกิดสถานะการเงินเพื่อได้ในระยะสั้น และอาจจะส่งผลที่ไม่ดีมากนักต่อกลุ่มคนเปราะบางกลุ่มอื่นที่ไม่ได้รับเงินบำนาญดังกล่าว ผมเห็นควรว่าน่าจะตัดงบประมาณจากทางอื่น เช่น งบประมาณทางด้านกลาโหม การซื้ออาวุธ รถถัง เรือดำน้ำ เป็นต้น”

“คุณลองคิดดูนะว่า ถ้าครอบครัวหนึ่งมีผู้สูงอายุที่เป็นสามี-ภรรยาอยู่ด้วยกัน พวกเขาจะมีเงินเพิ่มขึ้นถึง 6,000 บาท เงินจำนวนดังกล่าวสามารถเพิ่มคุณภาพชีวิตให้ได้พอสมควร อย่างที่เรารู้ผู้สูงอายุไม่ได้ใช้จ่ายเงินมากเท่าไรหรอก แค่ผู้สูงอายุเห็นเงินในกระเป๋าถึงจะไม่มากเขาก็มีความสุขแล้ว เงินส่วนใหญ่ผู้สูงอายุจะนำไปให้ลูกหลานมากกว่า ครอบครัวจะดีขึ้น มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ผู้สูงอายุและครอบครัวก็จะมีสุขมากขึ้น ผู้สูงอายุจะได้ไม่ต้องเป็นภาระลูกหลาน พุดตรง ๆ ลูกหลานจะเห็นหัวผู้สูงอายุมากขึ้นนั่นเอง และเงินจำนวนดังกล่าวจะถูกส่งไปในระบบเศรษฐกิจโดยตรง”

ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ศึกษาในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้สูงอายุในจังหวัดขอนแก่นจำนวนทั้งสิ้น 20 คน สามารถแบ่งประเภทของผู้สูงอายุที่ให้การสัมภาษณ์ทั้งหมดออกเป็น 9 ประเภท จากทั้งหมด 11 ประเภทได้ดังนี้

1. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และเป็นหนี้ (A)
2. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)
3. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้และยังทำงานอยู่ (C)
4. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (D)
5. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) ฐานะไม่ดี มีเงินออม และมีหนี้ (F)
6. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (H)
7. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (I)
8. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (J) และ
9. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (A)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A1 อายุ 60 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์มีอาชีพเก็บผักขายที่ตลาดบ้านสามเหลี่ยม มีสมาชิกในครัวเรือนทั้งสิ้น 3 คน มีรายได้จากการเก็บผักขายจำนวน 1,500 บาท และจากลูกให้ 1,000 ต่อเดือน รวมเป็นเงิน 2,500 บาทต่อเดือน ไม่มีการออมเงินเพราะรายได้พอดีกับรายจ่าย ได้การอุดหนุนจากภาครัฐจากเบี้ยผู้สูงอายุ 600 บาท และบัตรสวัสดิการ 300 บาท รายได้ที่ได้รับนำมาใช้จ่ายเป็นค่าไฟ 800 ต่อเดือน ค่าน้ำ 200 ต่อเดือน และค่าอาหาร 2,000 ต่อเดือน ไม่มีระบบรวมจ่าย ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ใด ๆ เลย เนื่องจากเคยเป็นสมาชิกแล้วไม่สามารถส่งได้ ลูกส่งให้ไม่ไหว ที่ส่งไหวก็ประมาณเดือนละ 100-200 บาทต่อเดือน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (A1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“อาชีพค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ ยากที่จะส่งเงินเข้าระบบบำนาญแห่งชาติได้ แต่ก็อยากให้มีที่สามารถให้เราส่งได้ 300-400 บาทต่อเดือนก็พอที่จะส่งได้หากมากกว่านั้น 1,000 บาทต่อเดือนก็คงไม่ได้เพราะรายได้ไม่เพียงพอ”

“ชีวิตปัจจุบันก็มีความลำบากในการหาเก็บผักขายเพราะอันตรายมาก ต้องเจอกับคนรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำให้ชีวิตเราไม่ปลอดภัย แต่ถ้าได้รับบำนาญ 3000บาทต่อเดือน ก็จะทำให้ไม่ลำบากชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น เพราะพอกับค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือน”

“ ถ้าได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ความสัมพันธ์ในครอบครัวจะดีขึ้นมีเวลาที่จะได้พบเจอ ลูก ๆ มากขึ้นในวันที่เขาอยากมาเยี่ยมแม่เพราะแม่มีอาชีพหาเก็บผักขายจะไม่ค่อยได้อยู่บ้านเลยไม่เจอลูกที่มาเยี่ยม ทุกคนในครอบครัวมีเวลาพักผ่อนเพิ่มมากขึ้น ในชุมชนทุกคนที่ได้รับเงินบำนาญก็จะมีชีวิตที่ดีขึ้นมีเงินพอที่จะได้ใช้จ่ายไม่ลำบากมาก”

“หากได้เบี้ยผู้สูงอายุ 3,000 บาท ก็ยังดี น่าจะพอไปซื้อข้าวสารอาหารแห้งได้บ้าง”

ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B1 อายุ 68 ปี และ ผู้ให้สัมภาษณ์ B2 อายุ 74 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ B1 เดิมทีเป็นคนจังหวัดพิษณุโลก อำเภอโพธาราม ซึ่งย้ายมาเพราะแต่งงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เมื่อก่อนเคยเป็นกรรมกรแบกข้าวสาร ปัจจุบันไม่มีอาชีพ มีแค่ช่วยลูกสาวขายอาหารตามสั่งอยู่หน้าชุมชน สมาชิกในครัวเรือนมีทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วยตัวเอง ภรรยา ลูก 3 คน หลาน 4 คน ได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ 2 ส่วน (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 600 บาท และเงินจากบัตรประชาชนรัฐ 300 บาท) รวมทั้งสิ้นประมาณเดือนละ 900 บาท อาศัยกินอยู่กับลูก ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้สิน แต่ลูกสาวมีหนี้ประมาณ 1,000,000 บาท เพราะไปกู้มาส่งหลานเรียนแพทย์ และภรรยา (B2) เมื่อก่อนประกอบอาชีพค้าขาย ปัจจุบันไม่ได้ทำงานแค่เลี้ยงหลานช่วยลูกสาว ได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐแค่เบี้ยผู้สูงอายุจำนวน 700 บาทต่อเดือน เงินไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพราะมีรายได้เพียงแค่เบี้ยผู้สูงอายุเท่านั้น ในส่วนของเงินเก็บเงินออม ไม่มี ไม่มีหนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B1 และ B2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“เงินได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลนำมาใช้จ่ายเป็นค่าอุปโภคและบริโภคทั้งหมด ส่วนอย่างอื่นลูกเป็นคนจ่าย ส่วนตัวแล้วมองว่า รายได้ไม่เพียงพอ ไม่ได้ไปเที่ยวไหน และก็ไม่ได้สูบบุหรี่ด้วย แต่มันก็ไม่เพียงพอ” (B1)

“เงินที่ได้รับมาจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็นำมาซื้ออาหาร ซื้อยารักษาโรค เนื่องจากอายุมากจึงมีโรคประจำตัวและไม่สบายอยู่บ่อย ๆ แต่ถ้าหากไปรักษาที่โรงพยาบาลจะไม่มีค่าใช้จ่าย แต่ใช้เวลานานในการรักษา รอหมอ จึงเลือกที่จะซื้อยามากินเองเป็นการรักษาตัวเองเบื้องต้น” (B2)

“ปัจจุบันต้องจ่ายค่าฌาปนกิจคริสต์ร์เตียน โดยจะจ่ายตามจำนวนศพ ยังคงจ่ายอยู่ โดยเฉลี่ยปีละ 200 บาท มีจ่ายแต่ก็ไม่พอ บางครั้งต้องขอยืมลูก (B1) ต้องจ่ายค่าฌาปนกิจสงเคราะห์คริสตจักรบ้านเปิด ศพละ 100 บาท เป็นสมาชิกมาแล้ว 20 ปี ซึ่งจะมีสมาชิกไม่มาก หากเสียชีวิตก็จะได้ ศพละ 10,000 บาทต่อศพ และนาน ๆ ครั้ง ประมาณ 4-5เดือนถึงจะมีสมาชิกเสียชีวิต”

“โดยส่วนตัวแล้วอยากที่จะเข้าร่วม แต่หากต้องมีการหักเงินคงจะไม่ไหวเพราะอาชีพที่เคยทำ ก็ไม่ได้มีรายได้มากถึงขนาดนั้น ถ้าหากไม่หักอะไรเราก็น่าสนใจ” (B1)

“ไม่มีความสามารถในการจ่ายเงินเพื่อเข้าระบบรวมจ่ายได้ เนื่องจากไม่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการส่ง เพราะมีเพียงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 700 บาทเท่านั้น ซึ่งอาหารในครอบครัวก็ไม่เพียงพอต่อทุกคนในครอบครัว” (B2)

“งานที่เคยทำอาชีพค้าขายหน้าหมู่บ้านไม่สามารถที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญแห่งชาติได้ เพราะอาชีพค้าขายเป็นอาชีพที่ไม่แน่นอนไม่สามารถกำหนดเงินที่จะได้ในแต่ละวันเพราะเป็นการขายของเล็ก ๆ น้อย เลี้ยงลูกหาพอที่จะให้ลูกได้มีอยู่มีกิน ต้องจ่ายหนี้เงินรายวัน วันละ เจ้า อย่างไรก็ตามเห็นว่า 4-5 ไม่สามารถที่จะเข้าร่วมระบบบำนาญแห่งชาติได้” (B2)

“ถ้าได้รับบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท แตกต่างแน่นอน เพราะจะมีเงินให้หลานและได้ช่วยแบ่งเบากภาระของลูก มองว่าได้ก็ดีกว่าไม่ได้ ความสัมพันธ์ในครัวเรือน ดีขึ้นแน่นอน เพราะตอนนี้ในครอบครัวก็ยืมเงินกันไปหมดทำให้แย่งกันไปหมด หากได้เงินมาก็จะลดการยืมเงินกัน ครอบครัวก็จะหันหน้าหากันมากขึ้น ถ้าได้เพิ่มขึ้นมาก็จะเป็นการกระตุ้นให้คนในชุมชนใช้จ่ายมากขึ้นและมีเงินไหลเวียนเพิ่มขึ้น เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจได้เยอะ ชีวิตจะดีขึ้นในระดับหนึ่ง สามารถตอบสนองความอยากของตัวเองได้มากขึ้น” (B1)

“ชีวิตเมื่อก่อนลำบากมากหาเข้ากินเข้า ไม่ใช่หาเข้ากินคำ แต่เป็นหาได้ก็กินเลย การค้าขายแบบไม่มีเงินทุนลำบากมาก แม้แต่การใช้ชีวิตในปัจจุบันก็มีความลำบากอยากกินอะไรก็ไม่ได้กินเพราะไม่มีเงินที่จะสามารถซื้อได้ ต้องรอลูกซื้อให้ถูกใจบ้างไม่ถูกใจบ้างก็ไม่กล้ารบกวนลูกเพราะลูกก็มีภาระในการรับผิดชอบลูก ๆ ที่กำลังเรียนอยู่ หากได้เงินบำนาญผู้สูงอายุเพิ่ม 3,000 บาท ชีวิตก็จะดีขึ้นไม่เป็นภาระของลูกหลาน เราก็จะพอมีเงินเก็บบ้างสักเดือนละ 300-400 บาท” (B2)

“ความสัมพันธ์ในครอบครัวจะดีขึ้น พ่อแม่ที่ได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ก็จะสามารถดูแลตัวเอง มีเงินพอที่จะซื้ออาหาร ซื้อยากินได้โดยไม่ต้องลำบาก ทุกคนในครอบครัวก็มีความสุขสามารถดูแลตัวเองได้มากขึ้น ทุกคนก็จะทำหน้าที่ของตัวเองต่อไปโดยที่ไม่ต้องมาห่วงเรื่องค่าใช้จ่ายของพ่อแม่ที่ลูก ๆ ต้องดูแลอยู่ ลูกก็จะได้ทำงานค้าขายหาเงินส่งลูกเรียนได้อย่างเต็มที่ ผู้สูงอายุในชุมชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น” (B2)

“ได้แค่นั้นก็ใช้แค่นั้น ส่วนตัวต้องประหยัดอยู่ดี แต่ถ้าหากได้ 3,000 บาทจะทำให้ชีวิต มีความสุขกว่า”

“เงินเบี้ยผู้สูงอายุจะไม่พอใช้เพราะราคาข้าวของสินค้าก็มีราคาแพง ยารักษาโรคที่ต้องใช้อยู่บ่อย ๆ ก็มีราคาแพงเพิ่มขึ้นไปด้วย หากได้เพียงเบี้ยผู้สูงอายุ 600-1,000 บาทต่อเดือน ก็ต้องใช้เงินอย่างประหยัดมาก ๆ และถ้าได้เงินบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท 600-1,000 บาทต่อเดือน ผู้สูงอายุก็สามารถอยู่ได้อย่างสบายและเงินมีเก็บ” (B2)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B3 อายุ 75 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์รายดังกล่าวเดิมทีเป็นคนบ้านเปิด ได้ย้ายออกมาเพราะไม่ถูกกับญาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ซึ่งก่อนหน้าจะไปเจอภรรยาที่จังหวัดตรังแล้วแต่งงานกัน เมื่อก่อนเป็นกรรมกรก่อสร้าง ทำงานมาตั้งแต่อายุ 15 ปี จนถึง 65 ปี ปัจจุบันไม่มีอาชีพ (มีแค่ตัดพริกเป็นงานเสริม รายได้เดือนละ 400 บาท) สมาชิกครัวเรือนมีทั้งหมด 4 คน ประกอบด้วย ตัวเอง ภรรยา ลูก 1 คน หลาน 1 คน รายได้ 1,400 บาทต่อเดือน โดยแบ่งเป็น รายได้จาก ตัดพริก 400 บาท เบี้ยผู้สูงอายุ 700 บาท และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 300 บาท ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้สิน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B3) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“รายได้ที่มีก็นำมาใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าน้ำเดือนละ 800 บาท ค่าไฟเดือนละ 500 บาท ค่าเช่าบ้านเดือนละ 250 บาท แต่ให้ภรรยาเป็นคนบริหารค่าใช้จ่ายทั้งหมด เมื่อก่อนเคยจ่ายในระบบบัตรทอง เมื่อก่อนได้เสียเวลาไปโรงพยาบาล แต่ตอนนี้ ไม่ได้จ่ายแล้ว ไม่สามารถที่จะจ่ายในระบบรวมจ่ายได้ เพราะคงจะไม่มีกำลังส่ง ถ้าเข้าร่วมแล้วต้องจ่ายหรือถูกหัก คงไม่มีปัญหาจ่ายตามที่หัก แต่หากไม่หักก็เข้าร่วมได้ ถ้าได้เงินเพิ่มอีก 3,000 บาท ชีวิตจะดีขึ้น ค่าใช้จ่ายจะไม่ล้นตัว ค่ากินอยู่ ค่าบ้าน เราก็จะมีเงินไปใช้จ่ายได้มากขึ้น ความสัมพันธ์ในครอบครัวก็จะดีขึ้น ไม่หน้าเลือดใส่กัน เวลามองหน้ากันก็จะยิ้มให้กัน ชุมชนก็จะดีขึ้น ก็จะไม่เบียดเบียนกัน ต่างคนต่างมี คุณภาพชีวิตก็ดีขึ้น เพราะมีเงินใช้จ่ายไม่ต้องเครียด สุขภาพก็ดี ถ้าหากยังได้รับเบี้ยยังชีพเหมือนเดิม ชีวิตก็จะทรุดโทรมเหมือนเดิม ซึ่งมันไม่พอ คนที่มีบัตรกับคนที่ไม่มีบัตรก็แตกต่างกัน เพราะว่ามีบัตรก็สามารถใช้ซื้อของได้”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B4 อายุ 85 ปี

เดิมที่เป็น อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี อาชีพทำนา สมาชิกครัวเรือนมีทั้งหมด 5 คน ประกอบด้วยตัวเอง ลูกสาว 1 คน ลูกเขย 1 คน หลาน 2 คน รายได้ 1,100 บาทต่อเดือน โดยแบ่งเป็นรายได้จาก เบี้ยผู้สูงอายุ 800 บาท และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 300 บาท ไม่มีหนี้สิน ไม่มีเงินออม

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B4) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“รายได้ที่มีก็นำมาใช้จ่ายในครอบครัวโดยให้ลูกเป็นคนบริหาร เมื่อก่อนเคยมีมีบัตรทอง ให้ลูกจัดการให้ แต่ปัจจุบัน ไม่ได้จ่ายแล้ว ลูกเป็นคนจ่าย ถ้าจะมีรายจ่ายจากการเข้าร่วม ยังไงก็สามารถทำได้หากตนเองต้องเป็นคนจัดการ ยินดีที่จะเข้าร่วมและพร้อมที่จะถูกหัก เพราะยังไงก็ได้คืนมา ถ้าได้เงินเพิ่มอีก 3,000 บาทชีวิตก็จะแตกต่าง เพราะมีเงินให้ลูกเพิ่มขึ้น ได้ทำบุญทำทาน ได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของลูก ความสัมพันธ์ในครอบครัวก็ดีขึ้น ลูกจะได้ไม่หนักใจเพราะแม่มีเงินช่วยเหลือมากขึ้น ชุมชนก็ดีขึ้น จะได้ช่วยเหลือกัน ชุมชนมีคุณภาพมากขึ้น ถ้าไม่ได้ตรงนี้ก็คงต้องใช้ชีวิตแบบอด ๆ อด ๆ พออยู่ แต่ไม่สนองความอยากทั้งหมด คนที่มีบัตรกับไม่มีบัตรก็แตกต่าง เพราะว่าคนที่ไม่มีบัตรก็เอาไปใช้ซื้อของไม่ได้”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B5 อายุ 75 ปี

เมื่อก่อนมีอาชีพขับรถรับจ้าง เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพราะไม่มีเงินทุนที่จะเรียน และไม่มีค่ารถเพื่อเดินทางไปเรียนจึงจบแค่ประถมศึกษาปีที่ 4 เมื่อก่อนอาศัยอยู่บ้านเปิด อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ต่อมาลูกชายป่วย และหลานเข้าโรงเรียน เดินทางลำบากเวลามาเยี่ยมลูกชายและหลานลำบากเลยได้ย้ายมาอยู่ในชุมชนมิตรภาพกับลูกชาย และหลาน ปัจจุบันไม่ได้ประกอบอาชีพอะไร มีหน้าที่ดูแลหลานแทนลูกชายอย่างเดียว ในการรับส่งหลานไปโรงเรียน ภายในครอบครัวได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ลูกชายเคยทำเรื่องผู้มีรายได้น้อยจะได้รับเงิน 3,000 บาท แต่ไม่ได้รับเงินเพราะตอนนั้นบัญชีที่ทำถูกปิด ภายในบ้าน มีสมาชิกในครอบครัวทั้งหมด 7 คน รายได้หลักมาจากหลานสาว ซึ่งประกอบอาชีพ เป็นพนักงานในร้านขายโทรศัพท์มือถือ ซึ่งแต่ก่อนจะเป็นลูกชายที่ทำงาน หาเงิน ต่อมาลูกชายล้มป่วย ภาระหน้าที่จึงตกไปอยู่ที่หลานสาว ในแต่ละเดือนหลานสาว ให้เงินมาใช้เป็นรายเดือนแต่ก็ไม่พอค่าใช้จ่ายภายในบ้านเพราะลูกชายมีลูกหลาน 4 คน และทุกคนกำลังเรียนหนังสืออยู่ ส่วนรายได้ที่ใช้เฉพาะส่วนตัว คือ เงินผู้สูงอายุจำนวน 700 บาท

โดยส่วนตัวแล้ว ตนเองนั้นไม่มีหนี้สินและไม่ได้กู้ยืมจากกองทุนไหนมา ส่วนรายได้ที่ได้มาแต่ละเดือน ค่าใช้จ่าย ส่วนใหญ่ จะใช้จ่ายในเรื่อง การเรียนของหลาน ให้หลานไปโรงเรียนวันละ 120 บาท รวมไปถึงช่วงเปิดเทอม จะต้องเสียค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ครั้งละ 300-400 บาท หลานเรียนอยู่ทั้งระดับ

มัธยมศึกษาและระดับมหาวิทยาลัย ค่าใช้จ่ายในการกินแต่ละวันอยู่ประมาณวันละ 200-300 บาท เพราะว่าเราจะกินตามกำลังเงินที่มี ในแต่ละเดือน ค่าน้ำค่าไฟ ตนเองก็เป็นคนจ่ายทั้งหมด ส่วนค่ารักษาพยาบาล ไม่มีค่าใช้จ่ายเนื่องจากเราอายุ 70 ปีขึ้นไป จะไม่เสียค่ารักษาพยาบาล ส่วนการเดินทางไปโรงพยาบาลเราใช้รถส่วนตัวไปเสียแต่ค่าน้ำมันเอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B5) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ระบบจ่ายรวม เมื่อสมัยก่อนยืมเงินหมื่น 15,000 บาท ต้องจ่ายค่าลัจจะ 20 บาท และค่าฌาปนกิจศพจำนวนศพละ 30 บาท และ 200 บาท สมัยก่อนเคยจ่ายค่าลัจจะ เป็นจำนวนเงิน 20 บาท ช่วงพ.ศ.2532 พุดง่าย ๆ คือเป็นการใช้หนี้แต่ ต้องจ่ายค่าลัจจะ แต่เราก็จ่ายหนี้ทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว และตอนนี้เราก็ไม่ได้มีหนี้สินอะไร คือ เราไม่มีเครดิตพอที่จะกู้ยืมเงินทางไหนได้เลย และเราก็อายุมากแล้ว มุมมองในการส่งบุญเข้าร่วมในระบบร่วมใจ โดยส่วนตัวมีความคิดเห็นว่า เราก็จ่ายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 แล้วรู้สึกว่าการที่ไม่มีเงินก็หนักอยู่ บางครั้งก็ต้องจ่ายหลายๆศพ พอเราได้จ่ายมาหลายปีแล้วเราไม่สามารถที่จะหยุดจ่ายได้ เนื่องจากถ้าเราหยุดจ่ายเราก็จะไม่ได้รับเงินส่วนนั้น”

“ถ้าเราได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาทต่อเดือน เรามีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ดีมาก และชีวิตดีขึ้นมาก เนื่องจากเรามีค่าใช้จ่ายที่เยอะ เพราะเงินจำนวนสามพันบาท สามารถทำอะไรได้หลายอย่าง เพราะเงินผู้สูงอายุ จำนวน 700 บาทที่ได้ในปัจจุบัน ตนเองนั้นไม่ได้ใช้ส่วนตัวเลย จ่ายค่าน้ำค่าไฟทั้งหมดแล้ว ถ้าได้ เงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาทต่อเดือน สามารถใช้จ่ายได้หลายทางรวมถึงส่งให้หลานไปโรงเรียนได้ในแต่ละวัน เพราะตนเองก็ไม่ได้มีรายได้จากทางไหนเลย สำหรับเราได้เงิน 100 บาท ก็ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายได้เลย ความสัมพันธ์ในครอบครัวก็จะดีขึ้นสารพัดแบ่งเบาค่าใช้จ่ายได้ ในส่วนของชุมชน ถ้าผู้สูงอายุในชุมชนได้รับเงินรายเดือน 3,000 บาทต่อเดือน ผู้สูงอายุก็จะมีชีวิตที่ดีขึ้น สามารถนำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวันมากขึ้น และเศรษฐกิจจะดีขึ้น ผู้สูงอายุก็จะมีเงินใช้และถ้าไม่มีเงินใช้อีก เราก็ใช้ชีวิตลำบาก ดังนั้นส่วนนี้สามารถแบ่งเบาภาระลูกหลานเราได้ด้วย

“ถ้าได้รับการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างที่เป็นอยู่ 600-1,000 บาทต่อเดือน ในอนาคต คิดว่าก็ยังดีอยู่อย่างน้อยก็เพิ่มขึ้นมาจากเดิม เพราะจะได้มาเป็นเงิน ช่วยค่าใช้จ่ายภายในบ้าน ถ้าเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ถือว่ามีความแตกต่างกัน เนื่องจาก ส่วนตัวเราได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทำให้สิ้นเดือนมา เราและลูกชายนำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไปรูดของใช้มาใช้ภายในบ้านได้ แต่บางครั้งเราก็ต้องจ่ายเพิ่มเองด้วย ส่วนคนที่ไม่มีบัตรสวัสดิการอาจจะ ต้องนำเงินส่วนตัว ไปใช้ซื้อ หรือจ่าย สิ่งของต่างๆเพื่อมาใช้ภายในบ้าน”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B6 อายุ 64 ปี

จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 เมื่อก่อน มีอาชีพขายของริมถนนและรับจ้างทั่วไป เป็นลูกจ้างล้างจานในร้านอาหาร จนเข้าสู่ช่วงการแพร่ระบาดของโควิด 19 ทำให้ต้องหยุดทำงาน ปัจจุบันมีอาชีพเป็นแม่บ้าน ดูแลบ้านและทำงานบ้านทุกอย่าง ภูมิลำเนาเดิมอาศัยอยู่ที่ อำเภอเมืองคน จังหวัดขอนแก่น และย้ายเข้ามาอยู่ไหนเมืองขอนแก่นเมื่อ พ.ศ. 2520 สมัยที่ย้ายมาอยู่แรก ๆ เข้าบ้านอยู่เดือนละ 10 บาท ย้ายไปเรื่อย ๆ ถ้าพื้นที่ตรงนั้นมีการก่อสร้างอาคารเราก็ต้องย้ายที่อยู่ จนมาอยู่ในชุมชนมิตรภาพจนถึงปัจจุบัน สมาชิกภายในครัวเรือนมีทั้งหมด 5 คน มี สามี ลูกสาว และมีหลาน รายได้ได้รับมาจากเบี้ย ผู้สูงอายุ เดือนละ 600 บาท ลูกหลานก็ให้คนละ 400 ถึง 500 บาท สามีก็ไปทำงานให้เดือนละ 1,000 บาท สามีไปรับจ้างได้วันละ 400 บาท บ้างวันหยุดก็โดนหักเงิน ลูกสาวก็ทำงานรับจ้างทั่วไป ทุกวันนี้ไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ในส่วนของการหนี้สินภายในครอบครัวไม่มี การออมก็ไม่มี เพราะว่าครอบครัวเราหาเข้ากินค่า ถ้ายังมีเขาก็ไม่มีเงินมาใช้เขา ดูได้จากที่ไหนที่ได้มาเราก็ซื้อกับข้าวซื้อน้ำซื้อของใช้ภายในครัวเรือน พอสิ้นเดือนมาเราก็ต้องจ่ายค่าน้ำค่าไฟ ค่าใช้จ่ายในแต่ละวัน ถ้าวันไหนที่เราประหยัดจริงๆ จะตกวันละร้อยกว่าบาท เพราะของทุกวันนี้แพงขึ้น อย่างเรามีเงิน 100 บาทเราก็ได้แค่ไก่ จะซื้ออะไรก็ได้อย่างละนิดหน่อย ในระบบร่วมจ่ายบัตรทองเราก็ไม่ได้ใช้ ประกันสังคมเราก็ไม่มี มีแต่ค่ามาปนกิจ ที่พี่สาวคือจ่ายตอนที่อาศัยอยู่ที่เมืองพล เป็นฌาปนกิจหมู่บ้านเก็บบ้าน หลังละ 600 บาท ต่อศพ บางครั้งพี่สาวไม่มีเงินจ่ายก็จะโทรมาหาหลานเพื่อขอยืมเงินก่อน 500 ถึง 600 บาท

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B6) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ส่วนตัวเราได้จ่ายคิดว่าจะเกิดผลกระทบกับตัวเราเพราะเราไม่มีเงินที่จะไปจ่ายเขา เพราะถ้าเกิดมีใครตายแล้วเขามาเก็บกับเราในตอนที่เราไม่มี เราก็ไม่มีเงินไปต่อเขา เพราะตอนที่เรไม่มี 5 บาทหรือ 10 บาท เราก็ไม่มีให้เขา เราก็ไม่ได้ โรงแรมเองก็ไม่สามารถบอกอยู่รู้ล่วงหน้าว่าเราจะดูหรือไม่ดู ซึ่งถ้าไม่มีจริงๆ เราก็ต้องไปเยี่ยมเขา ถ้าวันหนึ่งเราทำงาน แล้วเราต้องเป็นประกัน ตอนที่เราทำงาน พอเราเกษียณอายุออกมาแล้วเราได้เงินบำนาญ ส่วนตัวมีความรู้สึกว่าจะเป็นผลดีต่อเราเพราะตอนเรายังมีแรงทำงานได้ พอเราออกมาเราก็ไม่มีรายได้ อะไรโดยเพราะเราไม่สามารถทำได้ แต่ถ้าเป็นตอนที่เรไม่ได้ทำงานแล้วเราก็ไม่สามารถที่จะจ่ายประกันได้”

“ถ้าผู้สูงอายุ ได้เงินบำนาญรายเดือนจำนวน 3,000 บาท ตนคิดว่า คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจะดีขึ้น เพราะเราสามารถใช้จ่ายส่วนหนึ่ง และส่วนหนึ่ง เราก็นำเงินไปออมได้ อย่างน้อยเราก็ได้ออมเดือนละ 500 บาท หรือ 1,000 บาทเลย ถึงจะออมได้ไม่ได้เราก็คง เพราะเงินได้เข้าบัญชีเราแล้ว เราก็จะพยายามออกให้ได้เขาให้เรามาแล้ว เราก็นำเงินของรัฐจำนวน 3,000 บาท มาแยกใช้ 2,000 บาท และอีก 1,000 บาท เราก็นำไปออมได้ คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุก็จะดีขึ้น เพราะในครอบครัวเรา สามีเราจะได้ 3,000 บาท และตัวเราเองก็จะได้อีก

3,000 บาท ก็จะเป็น 6,000 บาท เราก็จะมีเงินออม เราก็จะมีเงินออม พอออกชีวิตคุณภาพชีวิตเราก็ดีขึ้น เพราะอย่างน้อยเราก็มีเงินออมเก็บไว้ให้ลูกให้หลาน และความสัมพันธ์แม่ผัวหรือจะดีขึ้นตามมา ถ้าเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ จำนวน 600 บาท บางครั้งเราไปซื้อของใช้ ภายในครัวเรือนก็หมดแล้ว เราก็ไม่มีเงินที่จะออมแล้ว เพราะทุกวันนี้เห็นราคาของใช้ วัตถุดิบในการประกอบอาหารก็แพงขึ้น ถ้าได้รับการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อย่างเป็นอยู่ ในอนาคต มีความคิดว่าชีวิตก็คงอยู่ที่เดิม เราก็ไม่แน่อะไรถึงเราจะออมเราก็คงไม่ได้ ออก ถึงเราจะออกเราก็ต้องดู ออกมาใช้เหมือนเดิมเพราะมันไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย มันก็ไม่ได้ต่างจากเดิมเท่าไร และถ้าเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการแห่งรัฐ และผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีความเห็นว่าแตกต่างเพราะคนที่ได้ก็จะมีเงินเข้าเงินรูตของทุกเดือน ส่วนบางคนไม่มีเงินได้จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้แต่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะมีความแตกต่างกันเพราะถ้าได้ 300 บาทเราก็จะได้เอาส่วนนี้ไปใช้ซื้อของใช้”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B7 อายุ 60 ปี

เดิมภูมิลำเนาเป็นคนนครราชสีมา อาชีพเดิมประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เป็นกรรมกร เก็บขยะไปขาย วั่งรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง แต่พอภรรยาป่วยเราต้องหยุดงานที่ทำทุกอย่างเพื่อมาดูแลภรรยาที่ป่วยเป็นไตวาย ระยะสุดท้าย รวมทั้งพิการครึ่งซีกไม่สามารถลุกเดินไปไหนได้เราต้องอยู่กับเขาตลอด ส่วนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เราก็ไม่ได้กับเขา รายรับเราได้มาจากเงินผู้พิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บางคนสงสารเรามาดูเห็นก็ให้ครั้งละร้อยก็มี ในบางครั้ง ทุกๆเดือนต้องขับรถมอเตอร์ไซด์พ่วงข้างพาภรรยาไปพอกไตที่โรงพยาบาลสิรินธรโนนสมบูรณ์ บางทีเราไปสามถึงสี่ทุ่มเพื่อไปเข้าคิวรับการรักษาตอน 6 โมงเช้า การไปรักษาใช้เงินครั้งละ 100-200 บาท บางครั้งก็เก็บเอาไว้กิน 100 บาท ค่ากินบ้างที่ก็ต้องไปเช้นต์เขากิน เพราะร้านค้าที่เราไปซื้อก็สงสารเรา บางวันเรากินข้าวกับมะม่วง กับเกลือก็มีเพราะเราไม่มีจริงๆ เราไม่ได้ทำงาน ส่วนตัวเราละเอียดใจที่จะรับ

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B7) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ระบบรวมจ่ายเราไม่เคยจ่ายค่าอะไร แต่มีงานบุญเราก็มีไปช่วยบ้างตามกำลังที่เรามี กองทุนเงินเก็บ เราไม่มีหรอก เราหาเงินไม่ทันหรอกงานไม่มีทำ ตัวเราไปทำใครจะดูแลภรรยาเรา ถ้าเรามีเงินบำนาญจำนวน 3,000 บาท มีความรู้สึกที่ดีเลยช่วยค่าใช้จ่ายค่ากินค่าอยู่ค่าเดินทางไปรักษาพยาบาลได้ ผ่าอ้อมคนไข้ และคุณภาพชีวิตก็จะดีขึ้นเราก็จะมีกำลังใจกัน ถ้าแต่ละเดือนได้มาอย่างน้อยต้องมีเก็บสัก 400-500 บาท ก็ยังดี และถ้าในอนาคตได้รับเบี้ยผู้สูงอายุอย่างเป็นอยู่ 600-1,000 บาท เราก็ว่าจะดีสำหรับเราอยู่เพราะเราไม่รู้จะหาเงินจากทางไหน แต่ถ้าได้มากเราก็จะมีเงินไปใช้ไปเก็บ

“ผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีความเห็นว่าถ้าได้บัตรเราก็สามารถนำบัตรมาลดของใช้ ได้ข่าวมาเกิน อาจจะแยกว่า เราจะแบ่งใช้แบ่งซื้อกิน ซึ่งจะแตกต่างจากการไม่มี”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B8 อายุ 68 ปี

ภูมิลำเนาเดิมเป็นคนนนทบุรี สมัยก่อนประกอบอาชีพส่งน้ำปลาให้บริษัท เป็นเพียงลูกจ้างธรรมดา หลังจากนั้นย้ายมาอยู่ที่จังหวัดขอนแก่นเมื่อ พ.ศ. 2528 ปัจจุบันไม่ได้ประกอบอาชีพอะไรเพราะเราแก่แล้ว ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐคนเดียวในครอบครัว สมาชิกในครัวเรือนมี 5 คน มีตนเอง ลูกชาย สะใภ้ และหลานอาศัยอยู่ด้วยกัน รายได้ต่อเดือนภายในครอบครัวประมาณ 20,000 บาท มาจากลูกชายทำงานทั้งหมด และเบี้ยผู้สูงอายุ 600 บาท ส่วนตัวเราจะนำเบี้ยผู้สูงอายุไว้ซื้อของกิน ค่าใช้จ่ายภายในบ้าน มีค่าอยู่ ค่ากิน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเล่าเรียนหลาน ๆ ค่าน้ำมันรถ ส่วนที่จ่ายเยอะคือ ค่าไปโรงเรียนหลานวันละ 60 บาท

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B8) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ระบบจ่ายรวมที่ผ่านมามีการจ่ายค่าอะไรเลย หนี้สิน เงินออมไม่มี การจ่ายระบบรวมต่าง ๆ ถ้ามันเยอะจนเกินไปเราก็ไม่สามารถส่งได้ หากมีการหักค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนเพื่อเข้ากองทุน เราคิดว่าสามารถจ่ายได้ถ้าเป็นจำนวนเงินไม่มากเกินไป และถ้าเราได้นำบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท ชีวิตเราจะดีขึ้น เพราะทุกวันนี้ของแพงทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น และสามารถแบ่งเก็บได้ ความสัมพันธ์ในครัวเรือนก็จะดีขึ้น ช่วยลดค่าใช้จ่ายลูกเรา ถ้าผู้สูงในชุมชนได้รับก็จะดีกับเขาเช่นกัน แต่ถ้าการจัดสรรเบี้ยยังชีพอย่างที่เป็นอยู่ 600-1,000 บาทต่อเดือน ในอนาคตคิดว่าไม่พอใช้เพราะเราไม่รู้ว่าในอนาคตของอาจจะแพงกว่านี้ ถ้าเปรียบเทียบระหว่างผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีความแตกต่างเพราะคนที่ไม่มีก็สามารถนำไปใช้จ่ายได้ แต่คนไม่มีก็จะรับภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เงินตัวเองเป็นเงินสดจ่ายได้ 300 ช่วยไม่ได้มากก็ยังดีกว่าไม่ได้อะไรเลย”

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะยากจน ไม่มีเงินออม ไม่เป็นหนี้และยังทำงานอยู่ (C)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C1 อายุ 73 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์รายดังกล่าวเดิมทีเป็นคนชัยภูมิ ย้ายมาอยู่ขอนแก่นประมาณ 40 ปี มาพร้อมกับสามีแต่สามีเสียชีวิตเมื่อ 4 ปีก่อน อาชีพทำงานรับจ้างรายวัน ฝ้าศาลเจ้า สมาชิกครัวเรือนมีทั้งหมด 4 คน ประกอบด้วยตัวเอง ลูก 2 คน หลาน 1 คน รายได้ 2,080 บาทต่อเดือน โดยแบ่งเป็นรายได้จากการฝ้าศาล

1,080บาท เบี้ยผู้สูงอายุ 700 บาท และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 300 บาท ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้สิน มีโรคประจำตัว คือ โรคเบาหวาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (C1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

- “รายได้ที่มีนำมาใช้จ่ายในครอบครัวเป็นหลัก ค่าน้ำ 600 บาท ค่าไฟ 900 บาท”
- “แตกต่างกัน ถ้าได้ชีวิตจะดีขึ้น มีเงินให้ลูกหลาน”
- “มีกิจกรรมในครอบครัว กินข้าวด้วยกัน มีเงินเก็บไว้ใช้ด้วย”
- “ดีขึ้น การใช้จ่ายในชุมชนก็จะดีขึ้น”
- “ถ้าได้จริง ชีวิตก็จะคล่องขึ้น มีเป้าหมายคือลูกหลาน” (เงินบำนาญจะยกคุณภาพชีวิต)
- “เราก็กินตามปกติ ถ้าได้ก็ดี ส่วนใหญ่คนที่ใช้เงินคือลูกหลาน”

ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (D)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D1 อายุ 62 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้มีอาชีพรับจ้างต้มหม้อไม้ขาย อาชีพก่อนหน้านี้นี้ คือ อาชีพทำนา มีสมาชิกในครอบครัว 2 คน รายได้หักค่าใช้จ่ายแล้ว 3,000 บาทต่อเดือน เบี้ยผู้สูงอายุ 600 บาทต่อเดือน มีการออมเงินฝากกับธนาคาร โดยออมจากเบี้ยผู้สูงอายุทุกเดือนเดือนละ 600 ต่อเดือน ฝากออมทรัพย์กับธนาคาร เดือนละ 1,500 บาท ต่อเดือน สำหรับการออมเงินเราจำเป็นต้องเก็บเงินไว้ใช้ในยามจำเป็น โดยเฉพาะฤดูฝนที่น้ำท่วมบ้านไม่สามารถที่จะต้มหม้อไม้ขายได้ จะได้นำเงินส่วนที่เก็บออมออกมาใช้จ่าย รายได้ที่มีนำไปซื้ออาหาร แก๊สหุงต้ม ถ่านที่ใช้สำหรับต้มหม้อไม้ ไม่มีระบบรวมจ่าย ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ใด ๆ เลย เนื่องจากคิดว่าตัวเองอายุมากแล้วไม่สามารถที่จะทำระบบรวมจ่ายได้ และไม่มีเงินเพียงพอในการชำระระบบ หากระบบรวมจ่ายสามารถทำได้ให้ส่งเงินหักฝากเดือนละ 200-400 บาท ก็สามารถที่จะทำได้ และอยากให้มีระบบสหกรณ์ และระบบฌาปนกิจสงเคราะห์ศพในชุมชนเพื่อเป็นการช่วยเหลือกัน ลักษณะงานที่ทำก็ไม่สามารถที่จะจ่ายเงินเข้าร่วมระบบบำนาญแห่งชาติได้หากเป็นจำนวนเงินที่มาก เพราะการค้าขายไม่ได้สร้างเงินเพียงพอที่จะให้สามารถส่งชำระระบบบำนาญได้ เมื่อย้อนไปถึงอาชีพเดิมอย่างทำนาก็ไม่สามารถที่จะส่งเงินชำระระบบบำนาญแห่งชาติได้ เพราะเป็นอาชีพที่ไม่ค่อยมีกำไร และมีรายได้ที่ไม่แน่นอน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (D1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“หากได้รับเงินบำนาญผู้สูงอายุจำนวน 3,000 บาทผู้สูงอายุจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นบวกกับเงินที่เราหาได้ในแต่ละวันก็ทำให้เราสามารถอยู่ได้อย่างสบาย แต่ก็มีข้อเสียคือหากได้เงิน 3,000 บาท ต่อเดือนจริงจะส่งผลให้มีคนที่ขี้เกียจไม่ยอมทำงานรอรับเงินบำนาญ 3,000 บาท อย่างเดียว และใช้เงินไปในทางที่ไม่ถูกต้อง

อีกทั้งทำให้ระบบการค้ำไม่ค่อยดีเงินหมุนเวียนเราจะขาดมือเพราะ มีผู้มาค้ำค่าอาหารเราไว้แล้วรอวันที่เงินบำนาญ 3,000 บาท ออกแล้วค่อยมาจ่ายทำให้พ่อค้าแม่ค้าไม่มีเงินมาหมุนเวียนในการซื้อของมาลงทุนในแต่ละวัน”

“ถ้าได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ความสัมพันธ์ในครอบครัวจะดีขึ้นมีโอกาสพบปะกันมากขึ้นทุกคนก็มีเงินเก็บ สามารถเก็บออมเงินได้ ทุกคนในครอบครัวมีเวลาพักผ่อนเพิ่มมากขึ้น อาจจะมีลดการรับจ้างขายของ เอาแบบที่ไม่ลำบากมาก ผู้สูงอายุในชุมชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีเงินใช้จ่ายโดยที่ไม่ลำบาก หลากหลาน”

“ถ้ายังได้รับเท่าเดิม คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุก็จะเหมือนเดิมเพราะเงินจำนวนนี้ไม่มาก ไม่สามารถที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนได้”

ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) ฐานะไม่ดี มีเงินออม และมีหนี้ (F)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มนี้ มีการประกอบอาชีพขายของชำ เพราะรายได้จากบำนาญก็ไม่พอใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ จึงต้องการจะเข้าร่วมโครงการในฐานะผู้สูงอายุ

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ F1 อายุ 67 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นข้าราชการครูบำนาญ รักษาการผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านบะหมื่นหญ้าคา อำเภอแวงน้อย จังหวัดขอนแก่น สพ.ชก. เขต 3 มีสมาชิกในครอบครัว 4 คน คือ ตนเอง ภรรยาและลูกสาว 2 คน คนหนึ่งไปอยู่กรุงเทพฯ รายได้จากเงินบำนาญเดือนละ 35,000 บาท มีหนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์ครูขอนแก่น ประมาณ 2,600,000 บาท หนี้ธนาคารออมสิน 1,100,000 บาท รายจ่ายประกอบด้วยจ่ายหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเดือนละไม่เกิน 26,000 บาท จ่ายหนี้ธนาคารออมสิน เดือนละ 7,000 บาท เหลือรายได้สุทธิจากเงินบำนาญเดือนละ 2,000 บาท แต่มีเงินออมในลักษณะของหุ้นสหกรณ์จำนวน 700,000 บาท มีรายได้จากเงินปันผลสหกรณ์อีกปีละ 60,000 บาท เฉลี่ยก็เดือนละ 5,000 บาท นอกจากนี้ยังมีรายได้จากการเปิดร้านขายของชำเดือนละประมาณ 25,000 บาท หักค่าเช่าเดือนละ 10,000 บาท ค่าน้ำค่าไฟรวม 5,000 บาท ค่าใช้จ่ายประจำคือค่ากับข้าว ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนไม่เกิน 3,000 บาท เพราะอยู่ 2 คนกับภรรยา ส่วนลูกสาวก็อยู่กับครอบครัว คงเหลือเดือนละประมาณ 7,000 บาท

ผู้ให้สัมภาษณ์ (F1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“สามารถจ่ายในระบบรวมจ่ายได้เพราะปัจจุบันค่า ชพค./ชพส. ก็หักจากเงินบำนาญอยู่แล้ว งานที่ตนเองทำอยู่ในปัจจุบันก็น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับการเข้าร่วม ตนเองก็ยินดีและสามารถเข้าร่วมได้”

“ถ้าได้เงินเพิ่มอีก 3,000 บาท ย่อมแตกต่างจากเดิมและดีขึ้นเพราะสามารถนำมาใช้ในการลงทุนเพิ่ม เพราะมีเงินรายได้เข้ามา ความสัมพันธ์ในครอบครัวก็น่าจะดีขึ้น ถ้ามีได้เงินเพิ่ม สะดวกสบายขึ้น เงินไม่พอใช้ เราก็จะได้เพิ่มเข้ามา คลายความเครียดของครอบครัว เพิ่มรายได้เข้ามาอีก ชุมชนจะดีขึ้นมีกำลังในการใช้จ่าย ใช้สอยเพิ่มขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น คุณภาพชีวิตก็น่าจะดีขึ้น เพราะสามารถใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ทำงานได้เพิ่มขึ้น”

“ถ้ายังได้อยู่แบบเดิม 600-1000 บาท มันเป็นไปได้หรือไม่ได้หรอก เพราะมันมีหนี้ เงินมันน้อยมาก คนทั่วไป อาจจะอยู่ได้ ตนเองคิดว่าไม่น่าจะเป็นไปได้ ถ้าจะให้ดี ตนคิดว่า ค่าครองชีพหรือเงินที่ใช้จ่ายในแต่ละเดือนและ สบาย คือ 4,000-5,000 บาท”

“บำนาญ 3,000 บาท ถ้าเทียบกับ 600-1,000 บาท มันมากอยู่ ส่วนตนเองได้บำนาญอยู่แล้วก็เลยไม่ คิดว่าจะได้ เพราะมันจะเป็นการเอาเปรียบชาวบ้านเขากับสังคมใหม่ แต่ก็อยากได้ เพราะเงินที่ได้มาก็ใช้หนี้ ประจำอยู่แล้ว ถ้าเหลือเงินเดือนก็ไม่พอใช้ เพราะมีภาระหนี้สิน”

“ในฐานะที่เป็นข้าราชการบำนาญ ตนคิดว่าน่าจะมีส่วนร่วมโครงการบำนาญ 3,000 บาทด้วย เพราะเราไม่ได้ทำงานเพิ่มแล้ว อยากได้เพิ่มเพราะจะทำให้ชีวิตสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น เพราะมีรายจ่ายในการ ประกอบอาชีพ แม้เราจะได้บำนาญแต่เราก็เป็นผู้สูงอายุเหมือนกัน”

ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (H)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ H1 อายุ 62 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์มีอาชีพเป็นพนักงานบริษัทการสื่อสารแห่งหนึ่ง มีสมาชิกในครัวเรือน 4 คน สมาชิกใน ครัวเรือนมีรายได้จากประกันสังคม 4,800 บาทต่อเดือน มีเงินออมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการเล่นหุ้น (รายได้ไม่แน่นอน) รายได้ที่ได้รับก็นำมาใช้จ่ายเป็นค่าอาหาร เครื่องใช้ต่าง ๆ และทำบุญ

ผู้ให้สัมภาษณ์ (H1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ลักษณะงานที่ทำ ไม่มีปัญหาในการจ่ายเข้าร่วมระบบบำนาญแห่งชาติ การได้รับบำนาญผู้สูงอายุ จำนวน 3,000 บาท เป็นสิ่งที่เราควรจะได้รับจากสวัสดิการของภาครัฐ เนื่องจากเงินเบี้ยผู้สูงอายุในปัจจุบันยัง ถือว่าน้อยไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายหากพูดอย่างตรงไปตรงมา เงินจำนวน 3,000 บาท เป็นเงินจำนวนไม่มาก แต่ก็ทำให้เราสามารถรวมเงินได้มากขึ้น ถ้าได้เงินบำนาญรายเดือนจำนวน 3,000 บาท ก็ไม่มีความ เปลี่ยนแปลงอะไรมากในครอบครัว อาจจะมีเงินออมเพิ่มขึ้นจากเงินบำนาญ 3,000 บาท ชุมชนจะดีขึ้นใน ทางบวกเพราะมีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น ก็จะมีผลดีคือเราสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ได้โดยไม่ต้องใช้เงินเก็บของเราที่ มีอยู่เดิม”

ผู้สูงอายุครอบครัว มีฐานะดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (I)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ I1 อายุ 68 ปี

ผู้สัมภาษณ์ (I1) มีอาชีพทำนา มีบุตร 2 คน ปัจจุบันอาศัยอยู่กับลูกชายและหลาน สมาชิกในครัวเรือน ปัจจุบัน 3 คน รายได้จากเบี้ยผู้สูงอายุ และบัตรสวัสดิการ รวมรายได้ต่อเดือน 8,600 บาท รวมรายได้ของสมาชิกในครัว 28,600 บาทต่อเดือน รายได้จากการทำนาเป็นลักษณะแบบได้มาจ่ายไป คือขายข้าวได้ก็นำมาลงทุนในการทำนาในรอบปีต่อไป ไม่มีเงินออมเนื่องจากรายได้พอติดกับรายจ่าย รายได้ที่มีโดยส่วนมากแล้วจะนำเงินรายได้ไปซื้ออาหาร ในการทำบุญ ซื้อของอุปโภค เช่น น้ำยาล้างห้องน้ำ น้ำยาล้างจาน ผงซักฟอก เพื่อมาใช้ในวัดและแบ่งใช้ในบ้านของตัวเองบ้าง ในส่วนของค่าน้ำค่าไฟ ค่าก๊าซหุงต้มลูกสาวจะเป็นคนจ่าย

ได้เข้าร่วมระบบรวมจ่ายแบบสหกรณ์ สหกรณ์บ้านโนนม่วง ในบัญชีสหกรณ์ 200,000 บาท แต่ก็ไม่ได้ส่งนานแล้วและเป็นสมาชิกมาแล้วหลายปี ทางสหกรณ์ก็ไม่ได้บังคับว่า ต้องฝากหรือนำส่งเดือนละเท่าไรแล้วแต่สมาชิกจะมีเงินในการฝาก สำหรับเงินฝากในสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นเงินที่ลูกได้ให้ในแต่ละเดือนก็จะแบ่งมาฝากไว้บ้าง แต่ไม่ได้ฝากประจำ หากเดือนไหนใช้เงินมากก็จะได้ไม่ฝาก และยังเป็นกลุ่มสมาชิกมาปฏิบัติงานสงเคราะห์บ้านโนนม่วงเก็บศพละ 50 บาทต่อรายศพอเพื่อให้ญาติพี่น้องของสมาชิกคนที่เสียชีวิตไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ (I1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“หากระบบบำนาญมีการเก็บเงินหรือหักฝากจำนวนเงินที่มาก ก็ไม่สามารถที่เข้าสู่ระบบบำนาญได้ เพราะรายได้พอติดกับรายจ่ายทำให้ไม่มีเงินเพียงพอที่จะฝากเข้าระบบในทุก ๆ เดือนได้ ไม่นั่นใจว่าอาชีพทำนาจะสามารถเข้าระบบบำนาญแบบหักฝากรายเดือนได้ เนื่องจากอาชีพทำนามีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับรายได้ อีกทั้งผลผลิตก็มีความไม่แน่นอนและยังต้องใช้เวลาหลายเดือนจึงจะสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงจะสามารถนำไปขายเป็นเงินเพื่อนำมาฝาก จึงไม่มั่นใจว่าจะสามารถเข้าสู่ระบบบำนาญได้โดยการเป็นชาวนา”

“หากได้เงินบำนาญ 3,000 บาทต่อเดือน ก็จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นจากที่เป็นอยู่เดิมสามารถมีเงินในการใช้จ่ายได้มากขึ้น”

“ถ้าได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท จะทำให้เศรษฐกิจในครัวเรือนดีขึ้นมีเงินในการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น กิจกรรมในครัวเรือนไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก เพราะทุกคนในครอบครัวก็มีรายได้ของตัวเอง ความเปลี่ยนแปลงระดับชุมชนก็อาจจะมีความสะดวกสบายขึ้นสำหรับคนที่ไม่ค่อยมีก็สำคัญมากเงิน 3,000 บาท สามารถเลี้ยงชีวิตของคนในครอบครัวได้”

“เงินจำนวน 600 บาทต่อเดือน เป็นจำนวนเงินที่น้อย เนื่องจากราคาสินค้ามีการขยับตัวขึ้นเรื่อย ๆ หากรัฐบาลยังคงให้เงินสนับสนุนหรือเบี้ยผู้สูงอายุ 600 บาท จะไม่พอใช้จ่ายในอนาคต”

ผู้สูงอายุครอบครัว มีฐานะดี มีเงินออม และไม่เป็นหนี้ (J)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ J1 อายุ 72 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้มีอาชีพค้าขาย สมาชิกในครอบครัว มีจำนวน 4 คน รายได้ 20,000 บาทต่อเดือน เงินได้จากเบี้ยผู้สูงอายุ จำนวน 70 บาท ต่อเดือนไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รวมรายได้จากสมาชิกในครอบครัว 50,000 บาท มีการออมเงินในลักษณะเงินฝากธนาคาร ธกส. ชื่อสลาก ธกส. และชื่อสลาก ธนาคารออมสิน ครั้งละ 20,000-30,000 บาทต่อครั้ง เมื่ออยู่ครบสามปีสามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ จะได้ดอกเบี้ยร้อยละ 0.5 ต่อปี ถูกรางวัลที่ก็ได้ 20 บาท เงินออมกลุ่มนี้จะ ฝากประจำเดือน 100 บาทต่อเดือนขึ้นไป รายจ่าย ประกอบด้วยจ่ายค่าเช่าที่ร้าน เดือนละ 5,000 บาทต่อเดือน จ่ายในระบบรวมจ่ายประกอบด้วยฌาปนกิจ สงเคราะห์ลูกค้า ธกส. ปีละ 4,500 บาทและฌาปนกิจสงเคราะห์หมู่บ้าน ศพละ 100 บาท มีความสามารถในการจ่ายเงินเพื่อชำระบบรวมจ่ายได้ ลักษณะงานที่ทำก็ไม่ค่อยมีอุปสรรคในการเข้าร่วมระบบระบบบำนาญแห่งชาติ อาชีพแม่ค้าเป็นอาชีพที่ไม่มั่นคงบางวันขายได้บางวันขายไม่ได้จึงอยากให้มีระบบบำนาญแห่งชาติ สำหรับอาชีพแม่ค้าด้วย อาจจะเป็นแบบที่รัฐให้สวัสดิการเลยโดยไม่ต้องจ่ายเงินรวม หรือจะเป็นแบบจ่ายเงินรวมก็ได้ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ไม่มาก

ผู้ให้สัมภาษณ์ (J1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ก่อนได้รับบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท มีเบี้ยผู้สูงอายุเป็นเงินได้ 700 บาทต่อเดือน ซึ่งถือว่าเป็นเงินเก็บสำหรับซื้อของทำบุญและซื้อของฝากญาติเมื่อกลับภูมิลำเนา และถ้าบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท จะมีเงินในการทำบุญ ซื้อของแจกจ่ายญาติพี่น้องได้มากขึ้น หากได้เป็นเงินเดือนก็จะดีมาก”

“ถ้าได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ความสัมพันธ์ในครอบครัวจะดีขึ้น พ่อแม่ที่ได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ก็จะสามารถดูแลตัวเองโดยที่ไม่ลำบากลูกหลาน มีเงินเพิ่มขึ้นจากเงินบำนาญ 3000 บาท ในการใช้จ่ายในครัวเรือน ชุมชนจะดีขึ้นและมีความสุขมากขึ้นเพราะผู้สูงอายุสามารถเลี้ยงดูตัวเองได้”

“หากได้เงินจำนวนนี้ (600-1,000) ก็ถือว่าเป็นเงินเก็บไว้สำหรับการใช้จ่าย แต่ก็ไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจของครอบครัวดีขึ้นได้”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ J2 อายุ 70 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์มีอาชีพแม่บ้าน สมาชิกในครอบครัวทั้งหมด 7 คน แต่จะมี 3 คนที่ไป ๆ มา ๆ ไม่ได้อยู่ประจำ รายได้ 15,000 บาทต่อเดือน รวมรายได้ของสมาชิกในครัวเรือน 50,000 ต่อเดือน ออมเงินจากเบี้ย

ผู้สูงอายุ 700 บาทต่อเดือน เมื่อเจ้าหน้าที่โอนเงินเข้าบัญชี ก็ย้ายเงินจากบัญชีดังกล่าวไปยังอีกบัญชีต่างธนาคารที่เราต้องการฝาก (ฝากทุกเดือน) รายจ่ายจะใช้จ่ายค่าอาหาร 10,000 บาทต่อเดือน ใช้จ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าก๊าซหุงต้ม 2,000 บาทต่อเดือน จ่ายค่าอาหารเยอะ เนื่องจากเป็นแม่บ้านที่ต้องดูแลค่าอาหารของทุกคนในครอบครัว ต้องจ่ายค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้าบ้านโนนม่วงเก็บจากการเสียชีวิตของสมาชิกละ 50 บาท มีความสามารถส่งเงินเข้าระบบร่วมจ่ายได้หากการส่งเงินเข้าระบบร่วมจ่ายอยู่ที่ไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน ไม่สามารถส่งเงินบำนาญตามระบบทุกเดือนได้เพราะอาชีพแม่บ้านที่มีรายได้พอดีกับรายจ่ายจึงไม่สามารถเข้าระบบแบบร่วมจ่ายได้ในทุก ๆ เดือน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (J2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ชีวิตก่อนที่จะได้รับ บำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท มีรายได้พอดีกับรายจ่าย หากมีเงินบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท เพิ่มเข้ามาก็จะทำให้มีเงินจากการใช้จ่ายและทำให้มีเงินเก็บ หากได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ทำให้มีเงินเก็บในครอบครัวมากขึ้น กิจกรรมในครัวเรือนไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ทุกคนก็มีรายได้จากการทำงานหรือเงินบำนาญที่ตัวเองได้ ในชุมชนจะมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นหากผู้สูงอายุได้รับเงินบำนาญ 3,000 บาท เพิ่มจากรายได้ของคนที่มียู่แล้วทำให้เศรษฐกิจชุมชนดีขึ้นมีเงินหมุนเวียนมากขึ้นเพราะทุกคนมีกำลังซื้อมากขึ้น”

“ในอนาคตหากได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ 600-1,000 บาทต่อเดือนจริง เงินจะไม่พอต่อการใช้จ่ายหากมองในมิติของค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง”

ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่เป็นหนี้ (K)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มนี้มีจำนวน 3 คน เป็นเพศหญิงทั้งหมด มีรายได้ทั้งจากเงินบำนาญของตนเองและการทำงานของสมาชิกในครอบครัว กลุ่มนี้เห็นว่าพวกตนเองไม่น่าจะเข้าในเกณฑ์กองทุนบำนาญดังกล่าวและไม่มีความสนใจที่จะเข้าร่วมอีกด้วย

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K1 อายุ 81 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เคยเป็นครูโรงเรียนอนุบาลขอนแก่น สมาชิกในครอบครัวมี 3 คน รายได้ของผู้ให้สัมภาษณ์เดือนละ 30,800 บาท ต่อเดือน รวมรายได้ของสมาชิกในครัวเรือน 75,000 บาทต่อเดือน ออมเงินโดยใช้วิธีการกันเงินจากเงินบำนาญรายเดือน เดือนละ 15,000 ต่อเดือน เพื่อฝากและเก็บเงินในรูปแบบประกันชีวิต ฝากประจำ ซื้อหุ้นสหกรณ์ครู 1,100 บาทต่อเดือน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (K1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ในส่วนเงินบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท นี้คิดว่าน่าจะเป็นไปไม่ได้ที่ข้าราชการบำนาญจะได้รับเงินบำนาญในส่วนอื่น ๆ อีก เนื่องจากมีเงินบำนาญของข้าราชการในแต่ละเดือนแล้ว แต่ถ้าหากได้รับก็ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก”

“ถ้าได้เงินนี้ (บำนาญผู้สูงอายุ) เพิ่มเข้ามากับเงินบำนาญประจำก็จะทำให้มีเงินเพิ่มมากขึ้น แต่คงเป็นไปไม่ได้เนื่องจากเป็นข้าราชการบำนาญ ผมอยากให้คนที่ไม่มีจริง ๆ ได้ทั้งเงินบำนาญ 3,000 บาทต่อเดือน และ 600 บาทต่อเดือน จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิตและการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของพวกเขา”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K2 อายุ 69 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นข้าราชการบำนาญมหาวิทยาลัยขอนแก่น อาศัยอยู่คนเดียวมีรายได้ 60,000 บาทต่อเดือน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (K2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ความเปลี่ยนแปลงระดับครัวเรือนของผู้สูงอายุหากได้รับเงินบำนาญรายเดือน 3,000 บาท ผมมองว่าก็น่าจะเปลี่ยนแปลงไปมาก คงจะสามารถที่จะส่งลูกหลานเรียนหนังสือได้ กิจกรรมในครัวเรือนจะมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากทุกคนที่อยู่รอบข้าง เช่น ลูกหลานก็จะมีชีวิตที่สะดวกสบายขึ้นเช่นเดียวกัน ส่วนความเปลี่ยนแปลงระดับชุมชน น่าจะเปลี่ยนแปลงไปพอสมควรและอาจทำให้เศรษฐกิจในชุมชนดีขึ้น ผู้คนมีกำลังซื้อมากขึ้น”

ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคเหนือ (ศึกษาในพื้นที่จังหวัดลำปาง)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้สูงอายุในจังหวัดลำปางจำนวนทั้งสิ้น 20 คน สามารถแบ่งประเภทของผู้สูงอายุที่ให้การสัมภาษณ์ทั้งหมดออกเป็น 6 ประเภท จากทั้งหมด 11 ประเภทได้ดังนี้

1. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (A)
2. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)
3. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้และยังทำงานอยู่ (C)
4. ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (D)
5. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (E)
6. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (A)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A1 อายุ 65 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพเกษตรกร สมาชิกในครอบครัวมีจำนวนมาก รายได้ไม่พอใช้จ่าย เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรไม่สร้างรายได้มากพอ ประกอบกับสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยด้วยยังอยู่ในวัยเรียน จึงมีภาระค่าใช้จ่ายสูง ประกอบกับการมีโรคประจำตัว ได้แก่ ไขมันในเลือด ปัญหาเจ็บหัวเข่า และชาตามนิ้วเท้า จึงต้องพบแพทย์เป็นประจำ การมีหนี้จากการจำนองที่ดินกับธนาคารจึงทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำวัน รายได้จากผลผลิตทางการเกษตรได้มาในลักษณะตามฤดูกาลเงินออม จึงไม่มีเก็บเนื่องจากต้องเตรียมเพื่อฤดูกาลต่อไป และเพื่อใช้จ่ายเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A2 อายุ 64 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรรายได้ต่อเดือนประมาณ 6,000 บาท แต่ค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 8,000 บาทต่อเดือน เป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน ค่ายา ค่าดูแลสมาชิกภายในบ้าน ไม่มีเงินออม และมีภาระหนี้สินค่อนข้างสูง อาการเจ็บป่วยเกี่ยวกับทางเดินอาหารต้องพบแพทย์เดือนละ 1 ครั้ง และต้องซื้อยาเพื่อระงับอาการจากร้านขายยาเนื่องจากยาที่ได้รับจากแพทย์บางครั้งไม่เพียงพอ ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A3 อายุ 65 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์รายนี้จบการศึกษาระดับประถม ประกอบอาชีพเกษตรกรรายได้ไม่พอใช้จ่าย เนื่องจากมีรายจ่ายมาก เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายทั่วไป และค่าใช้จ่ายเพื่อเลี้ยงดูคนในครอบครัว ประกอบกับมีหนี้ค่าจ้างบ้านที่ต้องชำระกับทางธนาคาร โรคประจำตัวคือโรคความดันโลหิตสูง และไขมันอุดตันจึงมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล และจำเป็นต้องไปโรงพยาบาลเป็นประจำ ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B1 อายุ 63 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพเกษตรกรรายได้ 100% จากการทำงานค่อนข้างมากแต่รายได้สูงเช่นกัน เนื่องจากต้องใช้เพื่อดูแลสมาชิกในบ้านที่มีจำนวน 7 คน ประกอบกับการเป็นโรคมุมิแพ้ที่ต้องพบหมออยู่ประจำ และอาการปวดตามร่างกายโดยเฉพาะหัวเข่าเป็นประจำจะต้องพบหมอ หรือซื้อยา รายได้รวมกับภรรยาเพียงพอใช้ประจำวันจึงทำให้ไม่มีเงินออม ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำมาแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B2 อายุ 69 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้รับการศึกษา ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รายได้ต่อเดือนตกเดือนละ 3,000 บาท แต่เนื่องจากไม่มีภาระด้านการผ่อนบ้าน รถ ลูกหลานแต่ละคนดูแลตัวเองกันได้ทุกคนจึงไม่เป็นหนี้ แต่มีโรคประจำตัว คือ โรคเกา และไขมันในเลือดสูงจึงจำเป็นต้องพบแพทย์ทุก 2 เดือน รายได้ส่วนใหญ่จึงใช้ไปกับการพบแพทย์จึงไม่มีเงินออม ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B3 อายุ 65 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถม ปัจจุบันไม่ประกอบอาชีพ ได้รายได้จากสวัสดิการของรัฐเพียงทางเดียวจึงทำให้ไม่มีเงินออมเนื่องจากใช้เงินไปกับค่าใช้จ่ายประจำวัน และค่ารักษาพยาบาลมีโรคประจำตัวคือ ไขข้ออักเสบ ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B4 อายุ 71 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปัจจุบันได้รับการเลี้ยงดูจากลูกหลานจึงไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนตัว ไม่ประกอบอาชีพเนื่องจากอายุมากและมีโรคประจำตัว คือ อาการเจ็บเข่า เดินไม่สะดวก และทางเดิน

หายใจ จึงต้องพบแพทย์เป็นประจำ ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B5 อายุ 60 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถม เป็นเกษตรกรที่ไม่มีรายได้ชัดเจน ขึ้นอยู่กับผลผลิตและราคาสินค้าการเกษตร และการเพาะปลูกนำไปใช้บริโภคเองในครัวเรือน มีฐานะยากจน ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้ แต่ด้วยจำนวนผู้อยู่อาศัยในครอบครัวมีมากกว่า 5 คนจึงมีรายจ่ายค่อนข้างสูงอยู่ที่เดือนละ 15,000 บาท ทั้งค่าอุปโภคบริโภค และการเลี้ยงดูคนในครอบครัว สถานการณ์ทางสุขภาพ คือ นิ้วมือนิ้วเท้าชา ไขมันในเลือดสูงปวดหัวเข้าจึงทำให้มีค่าใช้จ่ายทางการแพทย์โดยเฉพาะค่ายา ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B6 อายุ 77 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถม ปัจจุบันไม่มีอาชีพ ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ มีอาการเจ็บป่วยบ้างไปพบแพทย์เมื่อมีอาการ เช่น อาการเจ็บปวดตามร่างกายโดยเฉพาะข้อต่อ ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการเนื่องจากเห็นว่าตนเองอายุมาก ไม่จำเป็นต้องใช้เงิน รัฐควรนำเงินดังกล่าวไปช่วยเหลือผู้ที่ขาดแคลนและลำบากมากกว่าตน

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะยากจน ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้และยังทำงานอยู่ (C)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C1 อายุ 74 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพเกษตรกร มีหนี้สินจากการจำนองที่ดินกับทางธนาคาร ปัจจุบันอาศัยเพียงลำพังมีญาติอยู่ใกล้ๆบ้าน แต่ลูกหลานไม่อยู่ในพื้นที่ออกไปทำงานต่างถิ่นกันหมด ดูแลค่าใช้จ่ายด้วยตัวเองทั้งหมด รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลซึ่งมีโรคประจำตัว คือ เบาหวาน และความดันโลหิตสูงซึ่งต้องพบแพทย์อยู่เป็นประจำ ยินดีเข้าร่วมโครงการเนื่องจากสามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายได้

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C2 อายุ 62 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย ประกอบอาชีพรับจ้างแม่บ้านเนื่องจากยังสามารถทำงานได้ต้องการรายได้ และไม่อยากอยู่เฉย แต่รายได้เพียงพอแค่ดำรงชีวิตไม่มีเงินออม เนื่องจากมีสมาชิกในครอบครัว 5 คนที่ต้องดูแล มีโรคประจำตัว คือ ความดันโลหิตสูง และไตรอยดั่งจึงจำเป็นต้องพบแพทย์อยู่ประจำ และเป็นสาเหตุของการใช้จ่ายค่าโรงพยาบาล และค่ายา ยังไม่ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเนื่องจากยังไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจ

ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (D)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D1 อายุ 70 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย มีรายได้จากอาชีพรับจ้างทั่วไป รายจ่ายจำนวนมากใช้เกี่ยวกับ ค่ายา ค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากมีโรคประจำตัว คือ ความดันโลหิตสูงจึงต้องกินยาทุกวัน มีสมาชิกในครอบครัว 5 คนจึงมีรายจ่ายมาก มีเงินเก็บบ้าง แต่ส่วนใหญ่ได้เงินมาใช้เงินหมุนวันต่อวันแต่ไม่เป็นหนี้ ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะเห็นว่าสามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D2 อายุ 67 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพค้าขาย รายได้ต่อเดือนประมาณ 15,000 บาท แต่เนื่องจากต้องใช้เงินเพื่อหมุนค่าสินค้าภายในร้าน และมีค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลสมาชิกในบ้านจึงทำให้มีเงินออมบ้างแต่ไม่มาก มีโรคประจำตัว คือ โรคทางเดินหายใจจึงทำให้ต้องไปโรงพยาบาลเป็นประจำและมีค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษา ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะจะได้สามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D3 อายุ 73 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถม ประกอบอาชีพเกษตรกรรายได้ต่อเดือน 9,000 บาท ไม่มีหนี้สิน หรือภาระที่ต้องใช้จ่ายเกินกว่าค่าใช้จ่ายทั่วไปในชีวิตประจำวัน มีเงินออมบ้างไว้ใช้ในเวลาฉุกเฉิน สุขภาพดีแต่มีบ้างที่ต้องเข้าโรงพยาบาลเนื่องจากมีอาการของโรคชราบ้าง ยินดีเข้าร่วมโครงการเพราะจะได้สามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ และค่ารักษาพยาบาล

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D4 อายุ 67 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย ประกอบอาชีพทำไร่ มีรายได้จากการทำงานสำหรับใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ไม่มีหนี้ และมีเงินออมบ้าง ลูกหลานดูแลตัวเองกันได้หมดรายจ่ายจึงเป็นค่าใช้จ่ายโดยทั่วไปและเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน สุขภาพมีปัญหบ้างตามวัย เช่น โรคทางเดินอาหาร แต่ไม่มีโรคร้ายแรง ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการเนื่องจากต้องการให้ผู้อื่นได้รับเงินสวัสดิการนี้ และตนเองไม่มีปัญหาเรื่องสุขภาพ

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D5 อายุ 73 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประถม ประกอบอาชีพเกษตรกร รายได้หลักมาจากเงินสวัสดิการของรัฐ งานเกษตรกรเป็นงานที่ได้รายได้ไม่แน่นอน และปลูกเพื่อนำผลผลิตมาดำรงชีวิตเท่านั้น รายจ่ายใช้ไปกับการรักษาพยาบาลเนื่องจากมีโรคประจำตัว คือ ไชมันอุดตัน และความดันโลหิตสูง พบแพทย์เป็นประจำ บางครั้งต้องรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาล รายได้ไม่เพียงพอต่อรายได้ ยินดีเข้าร่วมโครงการเนื่องจากสามารถแบ่งเบาค่าใช้จ่ายได้

ผู้สูงอายุในระบบ (บ้านอายุ) ฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (E)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ E1 อายุ 63 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ปัจจุบันเป็นข้าราชการเกษียณ มีสวัสดิการรักษายาบาล ไม่มีเงินออม และมีหนี้สิน เนื่องจากหลังเกษียณต้องการที่อยู่เป็นของตนเองเนื่องจากก่อนหน้านี้อยู่บ้านพักข้าราชการจึงกู้เงินธนาคารเพื่อสร้างบ้านสำหรับตนเอง มีโรคประจำตัว คือ เบาหวานที่ต้องเข้ารับการรักษายาบาลอย่างต่อเนื่อง ยินดีเข้าร่วมโครงการเนื่องจากสามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายได้

ผู้สูงอายุในระบบ (บ้านอายุ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่เป็นหนี้ (K)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K1 อายุ 71 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง ปัจจุบันเป็นข้าราชการเกษียณ มีสวัสดิการรักษายาบาล มีเงินออม ไม่มีหนี้สิน ไม่จำเป็นต้องดูแลค่าใช้จ่ายอื่นของครอบครัว มีเพียงค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าอุปโภคบริโภค มีปัญหาสุขภาพทั่วไป คือ อាកาการชรา ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการเนื่องจากต้องการให้ผู้อื่นได้รับเงินสวัสดิการนี้ ตนเองมีสวัสดิการอยู่แล้ว

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K2 อายุ 62 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ในปัจจุบันเป็นข้าราชการเกษียณมีสวัสดิการรักษายาบาล มีเงินออม ไม่มีหนี้สิน มีอาการเจ็บป่วย คือ โรคความดันโลหิตสูงต้องเข้ารับการรักษาและกินยาต่อเนื่อง ยังไม่ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเนื่องจากยังไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจ

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K3 อายุ 68 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลทั่วไปจบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง เกษียณจากการทำงานรัฐวิสาหกิจ ใช้เงินบำนาญเพื่อการดำรงชีวิต มีเงินออมบ้างเพื่อใช้เวลาพักผ่อน ปัจจุบันไม่ทำงานเป็นแม่บ้านเต็มตัว อาศัยอยู่กับสามีลูกหลานออกไปทำงานต่างถิ่น มีโรคประจำตัว คือ โรคเก๊า พบแพทย์อยู่เป็นประจำซึ่งใช้เงินสวัสดิการบำนาญเบิกจ่ายได้ ยินดีเข้าร่วมโครงการเนื่องจากต้องการเงินเพื่อใช้ในชีวิิตประจำวัน และเพื่อใช้เวลาพักผ่อน

การแบ่งกลุ่มโดยใช้เกณฑ์ความสมัครใจเพื่อเข้าร่วมโครงการระบบบ้านอายุพื้นฐานแห่งชาติ

จากการสำรวจโดยการสัมภาษณ์ พบว่า สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. กลุ่มที่ยินดีเข้าร่วมโครงการ
2. กลุ่มที่ไม่ยินดีเข้าร่วมโครงการ

3. กลุ่มที่ยังไม่ตัดสินใจ

แต่ละกลุ่มให้เหตุผล และความเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจไว้ ดังนี้

1. กลุ่มที่ยินดีเข้าร่วมโครงการ มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างอยู่ในกลุ่มนี้มากที่สุด จำนวน 14 คน (70%) ได้แก่ ผู้ให้สัมภาษณ์ A1, A2, A3, B1, B2, B3, B4, C1, C2, C3, C5, E1, F3 และ K1

โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า เป็นโครงการที่ตนเองต้องได้เช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น เนื่องจากอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องได้ จำเป็นที่ต้องใช้เงินจากโครงการเพื่อการดำรงชีวิตด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาล การใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ตนเองต้องได้รับการดูแลจากภาครัฐที่ผ่าน มาเงินสนับสนุนด้านนี้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายที่จำเป็นในแต่ละวัน กลุ่มตัวอย่างมีเหตุผลความต้องการเข้าร่วมโครงการ ดังนี้

โครงการนี้เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องได้รับจากภาครัฐ เป็นเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างทุกคนที่ต้องการเข้าร่วมโครงการเห็นตรงกันว่าเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ทุกคนต้องได้รับ เนื่องจากผู้สูงวัยถูกจำกัดเรื่องการทำงานแต่ ในขณะที่จำนวนผู้สูงวัยกลับมีจำนวนมากขึ้น โดยผู้ให้สัมภาษณ์ K1 ได้ให้ความเห็นว่า “โครงการนี้เป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องให้ประชาชนให้ทั่วถึง ทุกคนควรมีคุณภาพชีวิตที่ดีเหมือนกัน เพราะรายได้ที่มีมันน้อยกว่ารายจ่าย” เช่นเดียวกันกับผู้ให้สัมภาษณ์ C2 “คนแก่ทุกคนต้องได้รับการดูแลจากโครงการนี้ ไปโรงพยาบาลที่รักก็เจอแต่คนบอกว่าอยากได้การดูแลจากรัฐเรื่องการจ่ายค่ารักษา ตอนนีที่ให้มันไม่พอ” สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ F3 เห็นด้วยว่าเป็นโครงการที่ทุกคนต้องได้รับ “การดูแลคนชราด้วยการให้เบี้ยคนชราจำนวน 3,000 บาทเป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้นทุกคนควรได้เท่า ๆ กัน”

รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เหตุผลข้อนี้เป็นเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ลงความเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ทำให้ต้องเพิ่มเงินสวัสดิการภาครัฐให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยและเป็นหนี้เห็นว่าการเพิ่มเงินสำหรับโครงการนี้เป็นสิ่งจำเป็น โดยผู้ให้สัมภาษณ์ A1 ให้ความเห็นว่า “ทุกวันนี้ค่าใช้จ่ายทั่วไปมีเยอะ รายได้ที่ได้มาไม่พอใช้ ต่อเดือนมีแค่ 2,500 รวมกับที่รัฐให้มา แต่ค่าใช้จ่ายเกือบเดือนละ 6,000 เงินจากการทำนามันใช้เงินไม่พอไหนจะต้องจ่าย ธกส. อีก” ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ B2 ให้ความเห็นว่า “แม้ตนเองจะไม่เป็นหนี้แต่ตอนนี้ข้าวของราคาแพงเงินที่มีอยู่อาจจะหมดไปอยากได้เงินมาช่วยค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน”

เงินสนับสนุน 600-1,000 บาท ไม่เพียงพอ เป็นเหตุผลสืบเนื่องจากข้อที่แล้ว กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเงิน 600 บาท ที่ได้ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าครองชีพสูงขึ้น ประกอบกับการไม่มีรายได้จากการทำงานเนื่องจากอยู่ในวัยชราจึงต้องการการดูแลจากรัฐ ผู้ให้สัมภาษณ์ C3 ให้ความเห็นว่า “เงินจากการทำนาทำสวนได้น้อย รายจ่ายมีเยอะขึ้น 600 บาทที่ให้ไม่พอกับรายจ่าย” ผู้ให้สัมภาษณ์ B3 ให้ความเห็น

สอดคล้องกันว่า “เงิน 600 บาท ที่ได้ ไม่พอใช้หรอก ค่ารถไปหาหมออย่าแบบจะไม่พอ ไปครั้งหนึ่งใช้เงินหลายบาทต้องจำเป็นต้องไปถึงจะไปหาเพราะเงินไม่พอที่จะเดินทาง” ผู้ให้สัมภาษณ์ A3 กล่าวว่า “ป้ามีภาระเยอะงานที่เคยทำได้เงินก็น้อยลง แต่ค่าของมันแพงขึ้น เงิน 600 ไม่พอที่จะใช้” ส่วน ทองน้อย คำผล ให้ความเห็นว่า “ป้าเดินไม่สะดวกต้องพึ่งคนอื่นให้พาไปหาหมอ ค่าจ้างไปโรงพยาบาล ค่ายา เงิน 600 มันน้อยไปใช้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย”

เป็นโรคเรื้อรังที่จำเป็นต้องใช้เงินเพื่อการรักษา เหตุผลในประเด็นนี้เกิดขึ้นกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นโรคเรื้อรัง หรือเรื้อรังจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับการรักษาพยาบาลซึ่งเป็นรายจ่ายหลัก รายจ่าย หรือเงินเก็บส่วนใหญ่หมดไปกับค่ารักษาพยาบาล โดยผู้ให้สัมภาษณ์ A2 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่มีโรคประจำตัว ได้แก่ เบาหวาน ความดัน ไชมันนูดตัน จำเป็นต้องไปโรงพยาบาลตักเดือนละไม่ต่ำกว่า 1 ครั้ง ให้ความเห็นว่า “ป่วย ออกดๆ แอดๆ เจ็บหลังบ้าง เวียนหัวบ้างเพราะมีโรคประจำตัว อยากรได้เงินมาช่วยค่าใช้จ่ายเพราะบางมีไม่มีตั้งก็ต้องยืมญาติ” เช่นเดียวกันกับผู้ให้สัมภาษณ์ C1 ที่เห็นด้วยว่าเงินที่ได้จากโครงการจะนำไปเป็นค่ารักษาพยาบาล “เคยไปหาหมอที่คลินิกได้ยามารู้สึกว่าดีกว่ายาโรงพยาบาลรัฐ แต่ต้องไปซื้อร้านขายยาเองไม่ยากไปคลินิกมันแพงกว่า แต่ค่ายามันแพงต้องปวดจริงๆถึงจะไปซื้อมากินถ้ารัฐเขาช่วยค่ายาได้จะดีมาก” ผู้ให้สัมภาษณ์ C5 “ป้าต้องหาหมอทุกเดือนเพราะต้องกินยาลดความดันต้องจ่ายเงินค่ารถไปหาหมอค่าหมอ เดือนหนึ่งใช้เงินกับการรักษาเยอะอยู่”

2. กลุ่มที่ไม่ยินดีเข้าร่วมโครงการ มีอยู่ด้วยกัน 3 คน (15%) ได้แก่ ผู้ให้สัมภาษณ์ B6, C4, และ F1 กลุ่มตัวอย่างต้องการให้เงินโครงการดังกล่าวเป็นเงินที่ถูกใช้เพื่อบุคคลอื่นที่มีความจำเป็น ตนเองไม่จำเป็นต้องใช้เงินส่วนนี้ และไม่มีค่าใช้จ่ายที่คิดว่าต้องใช้เงินจากภาครัฐ เป็นการกระจายทรัพยากรหรือภาษีของรัฐไปสู่ประชาชนในส่วนอื่นที่จำเป็นมากกว่า กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในกลุ่มนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 คน แต่ละคนให้ความเห็นเกี่ยวกับการไม่เข้าร่วมโครงการไว้ ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ F1 ข้าราชการบำนาญให้ความเห็นว่า “ผมมีสวัสดิการข้าราชการบำนาญอยู่แล้ว ไปโรงพยาบาลสามารถเบิกจ่ายได้หากไม่ต้องการรอคิวก็ไปคลินิกใกล้บ้าน ไม่เสียเวลา และยากก็ดีกว่าไปโรงพยาบาลรัฐ ร่างกายยังแข็งแรงอยู่มีไปหาหมอบ้างถ้าเป็นอะไรหนักๆ เงิน 3000 ให้คนอื่นดีกว่าตัวเองคงไม่ได้ใช้อะไร ทุกวันนี้มีความสุขดีลูกหลานมีรายได้ดูแลตัวเองได้กันทุกคน หากต้องการอะไรเพิ่มเติมลูกหลานก็ดูแลอยู่ที่บ้านไม่จำเป็นต้องใช้เงินมากมายในแต่ละวัน”

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ C4 ที่อยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ไม่มีหนี้ มีเงินออมอยู่บ้างให้ความเห็นว่า “ไม่ค่อยเป็นโรคที่ต้องไปหาหมอบ่อยมีไปบ้างหากไม่สบายรุนแรง หรือยาที่กินเอาไม่อยู่ก็อยากหาหมอมั่นกันนานๆที่ได้ยากกลับไปบางที่มันเหลือก็เก็บไว้กินคราวหน้าถ้าปวดหลังอีก แต่คิดว่าไม่จำเป็นต้องได้เงินจากภาครัฐเพราะไม่จำเป็นต้องใช้อะไร และอยากให้คนที่ลำบากกว่าได้เงินตรงนี้ ตัวเองยังจ่ายได้ ไม่มีโรคเรื้อรัง กินยากี่หาย”

ส่วนกลุ่มตัวอย่างคนสุดท้ายคือผู้ให้สัมภาษณ์ B6 กล่าวว่า “ปู่อายุเยอะแล้วไม่จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายมากมาย ถึงมีหนี้แต่ลูกเป็นคนจ่ายเขาไปกู้นอกระบบแต่เอาที่ดินปู่ไปจำนอง แต่ปู่ไม่ต้องเข้าโรงพยาบาลบ่อยเพราะร่างกายแข็งแรง รอบนี้ที่มาโรงพยาบาลเพราะลูกพามาบอกว่าปู่ปวดขาเดินไม่ไหวเลยอยากให้มาหาหมอ ปู่ยังมีเงินเก็บอยู่บ้างหาหมอนี่ถึงเสียไม่เยอะ ยาบางอันก็เบิกได้เพราะมีลูกคนหนึ่งเป็นข้าราชการ เอาเงินโครงการไปให้คนอื่นดีกว่า”

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าตัวแปรที่มีผลต่อความต้องการของการไม่เข้าร่วมโครงการ มีดังนี้

1. **สุขภาพ** เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างไม่เป็นโรคร้ายแรง หรือเรื้อรังที่ต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล จึงสามารถดูแลตัวเองได้
2. **รายได้** และความจำเป็นของการใช้จ่าย รายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 คนมีลักษณะการใช้ชีวิตเรียบง่าย ค่าใช้จ่ายต่อวันมีไม่มากนัก แม้ว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจจะมีหนี้สิน แต่เป็นหนี้สินจากการนำบ้านไปจำนองคนที่จ่ายหนี้คือบุตร ตนเองเป็นหนี้ธนาคารแต่ในนาม แม้จะไม่มีรายได้แต่ในความเป็นจริงคือไม่มีหนี้สิน เงินจากโครงการจึงต้องการให้ผู้ที่จำเป็นมากกว่าได้รับไป
3. **อายุ** กลุ่มตัวอย่างที่อายุมากอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ B6 ไม่จำเป็นต้องใช้เงินเพื่อการดำรงชีวิต ต้องการสำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานซึ่งในชีวิตประจำวันมิได้ขาดแคลน และไม่มีรายจ่ายอื่นจึงไม่จำเป็นต้องใช้เงินมากนัก สมาชิกในครอบครัวสามารถดูแลตนเองกันได้หมดทุกคน

3. กลุ่มที่ยังไม่ตัดสินใจ กลุ่มตัวอย่างกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ให้เหตุผลในการทำงานของตัวเองว่า โครงการดังกล่าวยังไม่มีความน่าเชื่อถือ หรือนโยบายที่ชัดเจน ไม่มั่นใจว่าจะทำได้จริงหรืออาจเป็นเพียงโครงการระยะสั้นที่หวังผลประโยชน์บางอย่าง เช่น ข้อมูลเพื่อนำไปคำนวณภาษีรายได้บุคคลธรรมดา หรือเป็นการลงทุนที่ประชาชนต้องจ่ายเงินร่วมด้วย ซึ่งสะท้อนมุมมองของความไม่มั่นใจ และการไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อนำไปตัดสินใจเพื่อเข้าร่วมโครงการ โดยที่กลุ่มตัวอย่างที่ยังไม่ตัดสินใจ มีอยู่ด้วยกัน 3 คน (15%) ได้แก่ ผู้ให้สัมภาษณ์ B5, F2, และ D1 เหตุผลของกลุ่มตัวอย่างในการยังไม่ตัดสินใจเนื่องจาก “ข้อมูลโครงการน้อยเกินไป ไม่แน่ใจว่าเอาไว้หาเสียงของพรรคการเมืองในช่วงนี้ ไม่แน่ใจว่าทำได้จริง ถ้าทำได้จะเป็นเหมือนกองทุนหมู่บ้านหรือเปล่าที่ให้ชาวบ้านไปกู้ ไม่ให้ฟรี ต้องรอความแน่นอน และข้อมูลมากกว่านี้” ผู้ให้สัมภาษณ์ F2 ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการที่ยังไม่ชัดเจน สำหรับเหตุผลของผู้ให้สัมภาษณ์ D1 กล่าวว่า “โครงการนี้ยังไม่ชัดเจนอาจเหมือนโครงการกองทุนหมู่บ้านที่เคยประสบปัญหาต้องเอาเงินมาใช้ ไม่ใช่การให้เงินมาฟรี เกณฑ์การให้ไม่ตายตัวขึ้นอยู่กับคนมีอำนาจในหมู่บ้านรอฟังอีกทีว่าโครงการเป็นยังไง” ผู้ให้สัมภาษณ์ B5 ยังไม่ตัดสินใจเพราะยังไม่มั่นใจกับโครงการแต่หากตนเองเข้าเงื่อนไขและไม่มีภาระผูกพันต่อเนื่อง เป็นโครงการของรัฐที่ให้โดยไม่มีเงื่อนไข พร้อมทั้งจะเข้าร่วมโครงการ “โครงการเป็นยังไงยังไม่รู้เลย อยากให้ชัดเจนกว่านี้เคยได้ยินจากข่าวว่าจะมีแต่เป็นการหาเสียงของนักการเมือง กลัวจะไม่เกิดขึ้นจริง แต่ถ้าให้ทุกคนคนละ 3,000 โดย

ไม่มีเงื่อนไขการเป็นคนเผ่าก็จะเข้าร่วมได้แล้ว ไม่รู้ว่านายตรวจสอบเยอะ อยากได้เงินไปใช้เพราะมีภาระต้องใช้
จ่ายเหมือนกัน”

จากการวิเคราะห์พบว่ากลุ่มตัวอย่าง 2 คน คือ มีลักษณะร่วม คือ ผู้ให้สัมภาษณ์ F2 และผู้ให้
สัมภาษณ์ D1 เป็นผู้เกษียณอายุราชการทั้งคู่เคยมีประสบการณ์กับโครงการของภาครัฐ หรือมีประสบการณ์
การทำงานในระบบราชการจึงทำให้คำตอบของทั้ง 2 คนคือยังไม่ตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ขอ
ข้อมูลโครงการที่ชัดเจนมากกว่านี้ถึงจะให้คำตอบได้

ข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคใต้ (ศึกษาในพื้นที่จังหวัดสงขลา)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้สูงอายุในจังหวัดสงขลาจำนวนทั้งสิ้น 20 คน สามารถแบ่งประเภทของผู้สูงอายุที่ให้การสัมภาษณ์ทั้งหมดออกเป็น 6 ประเภท จากทั้งหมด 11 ประเภทได้ดังนี้

1. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และเป็นหนี้ (A)
2. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)
3. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม ไม่มีหนี้และยังทำงานอยู่ (C)
4. ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่มีหนี้ (D)
5. ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (G)
6. ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)

ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และมีหนี้ (A)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ A1 อายุ 74 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์มีอายุ 74 ปี ไม่ได้ประกอบอาชีพ มีสมาชิกในครัวเรือน 3 คน (ผู้ให้สัมภาษณ์และบุตรสาว 2 คน) มีสวนยาง 3-4 ไร่ รายได้ไม่แน่นอน (ให้ลูกทำ) มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ 700 บาทต่อเดือน แต่ใช้จ่ายไม่พอ คิดว่ารูปแบบและปริมาณการใช้จ่ายของผู้สูงอายุก่อน - หลังการมีบำนาญผู้สูงอายุเชิงลึก 3,000 บาท ดีเพราะได้ช่วยซื้อข้าวสาร ซื้อกับข้าวบ้าง และคิดว่าความสัมพันธ์ในบ้านน่าจะดีขึ้น จะได้ไม่ต้องขอลูก และได้เก็บไว้จ่ายในยามป่วย ส่วนการรักษาพยาบาลใช้สิทธิบัตรทอง

ผู้สูงอายุในระบบ มีฐานะยากจน ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (B)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B1 อายุ 75 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง ม่าย อายุ 75 ปี ไม่ได้ประกอบอาชีพ สมาชิกในครัวเรือน 2 คน มีสวนยาง 9 ไร่ มีรายได้เสริมจากการปลูกผัก อยู่กับหลานซึ่งทำงานและหารายได้ส่งเสียตนเอง และหลานให้เงินใช้บ้าง เพื่อการทำบุญและจ่ายซื้อของ ลูกทำงานอยู่คนละบ้าน กรณีเจ็บป่วยใช้สิทธิข้าราชการของลูก ใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 300 บาท เพื่อจ่ายซื้อของสิ่งจำเป็นในการบริโภคคือข้าวสาร ถ้ารัฐยังคงจ่ายแบบอัตราปัจจุบันก็ยังอยู่ได้ เห็นว่าการมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นเรื่องที่ดี อยากให้รัฐช่วยไปเรื่อย ๆ เพราะคนแก่ลำบาก จะได้ไม่เป็นภาระลูกหลาน ความคิดเห็นต่อเรื่องเบี้ยผู้สูงอายุ เห็นว่า ตีมากควรมีต่อ เพราะคนแก่ออกไป

จับจ่ายซื้อของอะไรเองไม่ได้ ได้อาศัยซื้อของจากร้านธงฟ้าของหมู่บ้าน มีความเห็นว่าจะปรับหรือไม่ปรับเบี้ยสูงอายุก็ได้ ที่ได้รับอยู่ในปัจจุบันก็มีความพอใจมากแล้ว เพราะพออยู่ได้ มีเงินซื้อข้าวกินก็เพียงพอ

ผู้ให้สัมภาษณ์ (B1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“หากรัฐบาลสามารถปรับเบี้ยเงินให้ผู้สูงอายุ เป็น 3,000 บาท ต่อคนต่อเดือนได้ก็คงจะดี เงินส่วนนั้นสามารถนำไปซื้ออย่างอื่นได้อีก ซื้อของใช้ในครอบครัวพอที่จะเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอด คิดว่าถ้าหากรู้จักใช้จ่ายพอประมาณ ก็พอจะอยู่ได้ และเวลาเจ็บไข้ไม่สบาย จะได้มีเงินค่ารักษาพยาบาล แม้ว่าจะไม่สามารถเก็บเป็นเงินออมได้ และจะทำให้ความสัมพันธ์กับลูกหลานดีขึ้น ช่วยแบ่งเบาภาระจากเขา และสามารถเอาไปทำบุญได้ และมีความภูมิใจว่าพอจะมีเงินติดตัวอยู่บ้าง”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ B2 อายุ 72 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 72 ปี คน สมาชิกในครอบครัว 3 คน อาชีพ เกษตรกรสวนยางพารา รายได้จากการไปกรีดยางไม่แน่นอน (100 บาทต่อวัน เฉพาะวันที่สามารถกรีดยางได้) อาชีพเสริมคือปลูกผัก ไม่มีหนี้สิน เพราะได้บัตรผู้สูงอายุ ทั้งสามีและผู้ให้สัมภาษณ์ มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไว้ซื้อของบริโภคจำเป็นในครัวเรือน(ข้าวสาร น้ำมัน น้ำปลา น้ำตาล) การมีเงินบำนาญผู้สูงอายุ หากได้รับ 3,000 บาท เห็นว่าดีเพราะมีรายได้เพิ่มขึ้นมา เป็นเงินไว้ใช้จ่ายยามป่วย สำหรับความสัมพันธ์กับลูกหลานก็จะดีขึ้น

ผู้สูงอายุ นอกกระบบ มีฐานะยากจน ไม่มีเงินออม ไม่เป็นหนี้และยังทำงานอยู่ (C)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C1 อายุ 61 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 61 ปี สมาชิกในครัวเรือน 2 คน ประกอบอาชีพรับจ้าง รายได้ไม่แน่นอน ภรรยา มีรายได้ประจำ และเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบใช้จ่ายในบ้าน มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่พอใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นแต่รายได้อยู่เท่าเดิม

ผู้ให้สัมภาษณ์ (C1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“เราต้องมองสังคมเป็นสังคมส่วนรวมเยอะๆ และดูว่าการที่รัฐบาลจะจ่ายเงินหรือกระจายไปได้ไปให้ นั้นถึงมือคนจนจริง ๆ หรือเปล่า โดยรัฐบาลต้องมองรายจ่ายส่วนมากซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายหลักของคนจน เช่น ค่าแก๊ส ค่าน้ำ-ไฟ ค่า ข้าวสาร น้ำปลา ถ้าภาครัฐสามารถให้เงินบำนาญ 3,000 บาทได้จริง คนจนคงนำเงินมาใช้จ่ายในส่วนนี้และจะใช้ชีวิตได้สบายขึ้นมาก”

“หากรัฐบาลปรับเบี้ยผู้สูงอายุเป็นบำนาญ 3,000 บาทจริง ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวก็น่าจะดีขึ้นมาก เพราะมาช่วยลดค่าใช้จ่ายของทุกคน เช่นค่าน้ำ ค่าไฟ ส่วนเงินออมหากสมาชิกในครัวเรือนที่มีสิทธิรับเบี้ยสูงอายุ จะทำให้เกิดการเฉลี่ยกันออม คุณภาพชีวิตก็จะดีขึ้นเช่นเดียวกัน”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C2 อายุ 69 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 69 ปี สมาชิกในครัวเรือน 2 คน ประกอบอาชีพรับจ้าง รายได้ไม่แน่นอน ภรรยาไม่มีรายได้ประจำ และเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในบ้าน มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่พอใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นแต่รายได้อยู่เท่าเดิม

ผู้ให้สัมภาษณ์ (C2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ผมว่าคนสูงอายุที่เป็นคนจนตอนนี้ ตอนสมัยเขาหนุ่ม ๆ เขาน่าจะพยายามเต็มที่ที่จะหาเงินแล้วแต่อาจจะทำไม่ได้ คนแก่เฒ่าเหล่านี้เวลาป่วยขึ้นมาพวกเขาจะลำบากมากนะครับ ผมเห็นด้วยอย่างยิ่งนะครับ ว่าควรจะมีเงินบำนาญ 3,000 บาท ซึ่งตอนนี้อยู่ที่ 600 700 800 บาท ตามอายุใช้ไหม ซึ่งผมคิดว่ามันน้อยมากกับค่าครองชีพในปัจจุบัน”

“สิ่งที่สำคัญที่สุดของเงินบำนาญ 3,000 บาท อย่างหนึ่งเลย คือ ลูกหลานเขาก็จะหมดความหวังไปเพราะนี่ผู้สูงอายุคนชราที่บ้านเขามีข้าวกินเขาไม่อดตาย อย่างน้อยสุดเรื่องความหวังก็ลดลงก็จะดีขึ้น และถ้าหากลูกหลานเดือดร้อนมากหรือมีความจำเป็นมากก็อาจจะขอเงินก้อนดังกล่าวจากคนแก่เพื่อไปใช้หนี้ก่อนได้ คือ คนที่มีเงินเดือน เขาไม่เคยมีบทเรียนตรงนี้ แต่ถ้ากับคนที่แบบไม่มีอะไรเลยคนยากจนคนชนชั้นล่างสุด 3,000 ก็มีความหมายกับเป็นอย่างมาก คือ ผมเองก็เคยมีประสบการณ์ที่ไม่มีเงินเลยเช่นเดียวกัน บางทีต้องไปขอข้าววัด บ้านก็เป็นกระท่อป้อ อาศัยอยู่ริมทางรถไฟ คล้ายกิ่งโฮมเลส แต่ดีกว่าหน่อยเพราะอยู่เป็นหลักแหล่ง อาจจะเก็บขยะเก็บขวดไปขายเพื่อที่จะแลกกับเงินมาประทังชีวิต แบบนี้มีอยู่จริงมีเยอะและมีมากขึ้นทุกวันด้วย ไม่ใช่เรื่องบาปบุญคุณโทษ แต่เป็นเรื่องการบริหารของรัฐ เป็นเรื่องการเก็บภาษีของเราไปทุกคนแล้วไปทำอะไร ทำไมไม่จัดการระบบให้สามารถคืนมาให้กับผู้เสียภาษี ในยามที่ชราภาพ ในยามที่เขาจำเป็นได้มากกว่ารวมถึงเงินช่วยเหลืออย่างอื่นด้วย ยังอยู่เดือดร้อนไม่สามารถไปกู้ยืมรัฐได้เอามาใช้จ่ายมาลงทุน”

“ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนส่วนใหญ่ไม่มีแรงที่จะออกไปหารายได้ ซึ่งบางคนก็ไม่สามารถที่จะมีอาชีพได้ บางคนก็มีกำลังน้อยลง หรือว่าสูงอายุมากแล้วมักจะป่วย มักจะมีปัญหาโรคหลายโรคที่อยู่ในร่างกาย ก็ไม่สามารถที่จะออกไปหางานหาเงินได้ เงินบำนาญจึงเป็นสิ่งที่สำคัญกับพวกเขา”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ C3 อายุ 78 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง ม่าย อายุ 78 ปี พักอาศัยอยู่กับบุตรชาย ใช้สิทธิเบิกรักษาพยาบาลจากสิทธิของบุตรชาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ (C3) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“อยากให้ภาครัฐปรับเงินผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาท ซักที เพราะปัจจุบันข้าวของทุกอย่างราคาสูง เช่น คาร์รถ ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าอาหาร อีกทั้งวัดค่าทำศพแพง ควรมีวัดที่ทำศพแบบเผาศพฟรี เพราะทางวัดเขาเรียกเงินที่ใช้ในการเผาศพค่อนข้างเยอะ วัดไม่ใช่เป็นของประชาชนแต่มีเรื่องผลประโยชน์อยากให้รัฐบาลช่วยดูแลเรื่องเผาศพด้วย”

“อย่ามองผู้สูงอายุเป็นคนไร้ค่า ควรให้การดูแลเท่าเทียมและทั่วถึง”

ผู้สูงอายุนอกระบบ มีฐานะไม่ดี มีเงินออม และไม่เป็นที่ (D)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D1 อายุ 71 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 71 ปี ไม่ได้ประกอบอาชีพ สมาชิกครัวเรือน 3 คน(อาศัยอยู่กับลูกสาวและลูกเขย) มีเงินออมจากการที่ลูกหลานให้ มีบัตรประชารัฐที่ใช้จ่ายอยู่รายเดือน มีบัตรรักษาคนพิการ หากผู้สูงอายุที่ไม่มืงานทำ รายได้ไม่มี หากได้เบี้ยสูงอายุ 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน ก็น่าจะพอจ่าย ไปทำบุญ ความสัมพันธ์ของลูกหลานดีขึ้น อยากซื้อของไปทำบุญ ไปปฏิบัติธรรมที่วัดก็ได้ซื้อเพิ่มขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ (D1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“หากรัฐบาลสามารถจ่ายบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท ได้ก็จะดีมาก เพราะอยากได้เงินไปทำบุญ ซื้อเสื้อผ้า และซื้อของที่ชอบได้ มากกว่านั้น ผู้สูงอายุจะได้มีความรู้สึกสบายใจที่เรามีเงินติดตัวอยู่บ้าง แม้ว่า จะไม่มีลูกหลานดูแลแต่เขาก็ก็น่าจะมีเงินตรงนี้อยู่”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ D2 อายุ 72 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง โสดอายุ 72 ปี สมาชิกในครัวเรือน 2 คน (ผู้ให้สัมภาษณ์และบิดาอายุ 102 ปี) ไม่ได้ประกอบอาชีพ ได้รับสวัสดิการการเงินผู้สูงอายุ 600 บาท บำนาญเงินประกันสังคม เดือนละ 964 บาท การรักษาพยาบาลใช้สวัสดิการบัตรทอง ส่วนบิดาได้รับสวัสดิการผู้สูงอายุเดือนละ 1,000 บาท มีเงินออมจากการกรีดยางเมื่อครั้งยังทำงานได้ ไม่มีหนี้สิน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (D2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“รายได้ป่าไม่ได้มีมาก กินเท่าที่มี ไม่อยากมีหนี้สินหรอก กู้ได้นะ แต่ไม่อยากกู้เพราะรู้ว่าป่าคงหาเงินมาคืนไม่ไหว ไม่มีใครมาช่วยหรอก ป้าคิดว่ารัฐบาลน่าจะเพิ่มเงินคนแก่ให้เป็น 1,000 บาท แต่ถ้าได้ 3,000 ต่อเดือนก็คงดีมาก ๆ จะต้องมีเงินไปใช้จ่ายภาษีสังคมช่วยเหลืองานสาธารณกุศลต่าง ๆ และจะต้องมีเงินติดตัวไม่ต้องพึ่งลูกหลาน”

ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะไม่ดี ไม่มีเงินออม และไม่มีหนี้ (G)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ G1 อายุ 60 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 60 ปี มีเงินเดือนจากการเป็น อสม. เดือนละ 1,000 บาทมีรายได้ไม่แน่นอน จากการขายผัก ครั้งละ 100-200บาท (บางเดือนไม่ได้ขาย) และขายของ สมาชิกในครัวเรือนทั้งหมด 5 คน มีลูกที่ทำงานแล้ว 3 คน และไม่ได้ทำงาน 1 คน สามมีไม่ได้ประกอบอาชีพแล้ว มีบ้านนาญจากบัตรสวัสดิการประกันสังคม เดือนละ 2,400 บาทต่อเดือน ใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาลจากบัตรทอง มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไว้ใช้จ่ายซื้อข้าวสารเป็นหลัก

ผู้ให้สัมภาษณ์ (G1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“เบี้ยผู้สูงอายุเป็นเรื่องดี จะต้องมีเงินใช้จ่ายเมื่อมีความจำเป็น สามารถทำให้ความสัมพันธ์ในครอบครัวดีขึ้น และหากมีการปรับเบี้ยผู้สูงอายุเป็นเดือนละ 3,000 บาทต่อคนต่อเดือน จริงจะทำให้ได้เงินเพิ่มเวลาที่เราจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย เช่น มีเงินใช้จ่ายช่วยงานศพ คนในหมู่บ้านมีงานก็มีเงินไปช่วยเขา ถ้าได้เงินจริง ๆ ป้าอยากเอาเงินมาซ่อมแซมบ้านเพราะบ้านก็เก่ามากแล้วตอนนี้”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ G2 อายุ 66 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 66 ปี มีสมาชิกในครัวเรือน 4 คน (อยู่กับลูก 1คนทำงานรับจ้าง มีรายได้ 300 บาทต่อวันและหลาน 2 คนกำลังศึกษาชั้นม.3 และ ม.6) มีสวนยาง 1 ไร่เศษ ถือครองร่วมกับพี่น้อง (ไม่ได้กรีดยาง) อาชีพขายอาหาร รายได้ 200-300 บาทต่อวัน (เป็นกำไรวันละประมาณ 100 บาท) ไว้ใช้จ่ายซื้อผักกับข้าวและวัตถุดิบในการขายอาหารในวันต่อไป มีบ้านนาญจากสิทธิประกันสังคมเดือนละ 2,000 บาท ใช้สิทธิบัตรทองในการรักษาพยาบาล (ปัจจุบันป่วยเป็นมะเร็งที่ปอด ต้องให้เคมีบำบัด) และมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ผู้ให้สัมภาษณ์ (G2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ถ้าได้เงินบำนาญ 3,000 บาท จะเอาไปซื้อข้าวสารอาหารแห้งเพิ่มได้ ปกติได้เงินจากประกันสังคมก็ไม่ค่อยจะพอหรอกนะ บางทีป้าก็ขายข้าวต้มมัดบ้างทำขนมขายบ้าง หารายได้เสริมเอาเงินให้หลานมันไปโรงเรียน ถ้าได้เงินจริง ๆ น่าจะทำให้ชีวิตครอบครัวดีขึ้นมากเลยนะ หลานมันจะได้เอาเงินไปซื้อของกินดี ๆ บ้าง”

ผู้สูงอายุในระบบ (ประกันสังคม) มีฐานะยากจน มีเงินออม และไม่มีหนี้ (H)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ H1 อายุ 66 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 66 ปี รับเงินบำนาญประกันสังคม (เดือนละ 3,675 บาท ได้รับตลอดชีพ) เงินชราภาพของประกันสังคม เงินผู้สูงอายุ 600 บาทและสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากสิทธิคู่สมรส และทำประกันชีวิต ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีเงินออมจากช่วงที่ทำงานเอกชนก่อนเกษียณอายุ

ผู้ให้สัมภาษณ์ (H1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“เงินออมแม้ว่าจะไม่ได้มีมากนักแต่เราเก็บมาได้บ้างช่วงที่ทำงานเอกชน สุดท้าย ตอนที่เราก่อนเกษียณเราก็ไม่มีเงินบำนาญเหมือนข้าราชการ เราเลยจำเป็นต้องออมเงินไว้ ทำงานไปก็เก็บไป และคิดว่าเงินบำนาญผู้สูงอายุ 3,000 บาท เป็นสิ่งที่ดีมาก จะช่วยให้สภาพชีวิตของครัวเรือนและพฤติกรรมของครัวเรือนดีขึ้น การใช้จ่ายคล่องขึ้นเพราะมีรายได้เพิ่ม”

ผู้สูงอายุในระบบ (บำนาญ) มีฐานะดี มีเงินออมและไม่มีหนี้ (K)

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K1 อายุ 63 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย โสด อายุ 63 ปี อยู่ในระบบข้าราชการบำนาญ มีบ้าน มีรถ เป็นของตัวเอง ไม่มีหนี้สิน กรณีเจ็บป่วยใช้สิทธิข้าราชการบำนาญของตัวเอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ (K1) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ผมมีความคิดต่อเรื่องบำนาญผู้สูงอายุว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่คิดว่าถ้าผู้สูงอายุมีเงินมากขึ้นก็จะมีลูกหลานมาขอ แต่ยังไงผมก็คิดว่าผู้สูงอายุน่าจะมีความสุขที่มีเงินมากขึ้น มากไปกว่านั้นนอกจากเงินบำนาญ รัฐบาลควรจะให้สวัสดิการด้านอื่น ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุด้วย อาจจะมีการจัดตั้งหมู่บ้านคนชราให้ทั่วถึงและมีคุณภาพมากขึ้นถึงอย่างไรก็ตาม การให้เงินผู้สูงอายุจะเป็นสิ่งที่ดีแต่การให้ผู้สูงอายุมีเงื่อนไขในการรับเงินก็ดีเช่นเดียวกัน อาจจะเป็นการกำหนดให้ผู้สูงอายุบำเพ็ญประโยชน์ในชุมชนของตน ทำงานเพื่อสังคม เพื่อสุขภาพกายและจิตที่ดีขึ้นของผู้สูงอายุอีกด้วย”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K2 อายุ 79 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย แต่งงานแล้ว อายุ 79 ปี อยู่ในระบบข้าราชการบำนาญ มีบ้าน มีรถ เป็นของตัวเอง ไม่มีหนี้สิน กรณีเจ็บป่วยสามารถใช้สิทธิ์ข้าราชการบำนาญของตัวเองได้

ผู้ให้สัมภาษณ์ (K2) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“ผมมองว่าเบี้ยผู้สูงอายุจากเดิมได้คนละ 600-1,000 บาทต่อเดือน ไม่เพียงพอ ควรเพิ่มให้เป็นวันละ 100 บาทหรือเดือนละ 3,000 บาท จะได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ผู้สูงอายุจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถกินอะไรที่อยากกินได้บ้าง สามารถไปเที่ยวเพื่อพักผ่อนหย่อนใจได้บ้าง มากไปกว่านั้นผู้สูงอายุจะมีความสุขสบายในชีวิตมากขึ้น การเงินไม่ขัดสนมากนัก ครอบครัวก็จะรักสามัคคีกันมากขึ้น (ประเด็นทางครอบครัว) และถ้ามีเงินครอบครัวของผู้สูงอายุก็จะไม่ทำอะไรที่ผิดกฎหมายเพื่อหาเงิน (ประเด็นทางสังคม)”

รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ K3 อายุ 70 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง โสด อายุ 70 ปี อยู่ในระบบข้าราชการบำนาญ มีบ้าน มีรถ เป็นของตัวเอง ไม่มีหนี้สิน

ผู้ให้สัมภาษณ์ (K3) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้:

“เบี้ยผู้สูงอายุในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพอย่างแน่นอน แม้ว่าจะปรับให้เป็น 3,000 บาทต่อเดือนแล้ว มุมมองของเราก็ไม่น่าจะพออยู่ดี แต่ก็น่าจะบรรเทาความลำบากเยอะพอสมควร โดยส่วนตัวนั้นตนมองว่าเงินบำนาญควรจะให้แค่ผู้สูงอายุบางคนเท่านั้น อาทิเช่น 1) คนที่ไม่มีอันจะกิน 2) คนที่เดือนร้อน 3) คนที่ไม่มีรายได้ 4) คนที่มีภาระต้องเลี้ยงดูลูกหลาน”

ภาคผนวก 3 แบบสอบถาม

แบบสอบถาม



แบบสอบถาม

แหล่งรายได้และพฤติกรรมการใช้จ่ายของผู้สูงอายุไทย

คำชี้แจง : แบบสอบถาม ประกอบไปด้วย 6 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์
- ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักและรายได้ประเภทต่าง ๆ
- ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้จ่าย
- ส่วนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับการออม
- ส่วนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สิน
- ส่วนที่ 6 ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ (กรรณการออกเครื่องหมาย / ลงในช่องว่าง)

1.1 เพศ

ชาย หญิง

1.2 อายุ

ต่ำกว่า 60 ปี 60-64 ปี 65-69 ปี 70-74 ปี 75-79 ปี 80-84 ปี 85-89 ปี 90 ปีขึ้นไป

1.3 สถานภาพ

โสด สมรส หย่าร้าง หม้าย ไม่ประสงค์ที่จะตอบ

1.4 ระดับการศึกษาขั้นสูงสุด

ประถมศึกษา มัธยมศึกษาชั้นต้น มัธยมศึกษาชั้นปลาย ประกาศนียบัตรวิชาชีพ/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง
ปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก

1.5 จำนวนสมาชิกในครอบครัว (ไม่รวมตนเอง)

อยู่ตัวคนเดียว 1 คน 2 คน 3 คน 4 คน 5 คน มากกว่า 5 คนขึ้นไป

1.6 จำนวนบุตรที่ยังมาเลี้ยงดู/อยู่ด้วยกันในปัจจุบัน (ถ้ามี)

1 คน 2 คน 3 คน 4 คน 5 คน มากกว่า 5 คนขึ้นไป

1.7 สมาชิกในครอบครัวที่ต้องมีการดูแล รวมถึงตัวท่านเองมีจำนวนกี่คน

0 คน 1 คน 2 คน 3 คน 4 คน 5 คน มากกว่า 5 คนขึ้นไป

1.8 อาชีพของท่านในปัจจุบัน

เกษียณ/ไม่มีอาชีพ ค้าขาย/ผู้จำหน่ายสินค้า เกษตรกรรมและประมง พนักงานบริการ ช่างฝีมือ
รับจ้างทั่วไป ผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ นักลงทุน อสังหาริมทรัพย์/ที่ดินให้เช่า
อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หลักและรายได้ประเภทต่าง ๆ

2.1 รายได้เฉลี่ยที่ได้รับในแต่ละเดือน

ต่ำกว่า 1,000 บาท 1,001-3,000 บาท 3,001-5,000 บาท 5,001-7,000 บาท 7,001-9,000 บาท 9,000 บาท
ขึ้นไป

2.2 แหล่งรายได้ (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

การทำงาน เงินบำนาญจากรัฐ เงินบำนาญจากภาคเอกชน ดอกเบี้ยเงินฝาก เงินปันผล ค่าเช่า
คู่สมรส บุตร ญาติ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

2.3 แหล่งรายได้ใดเป็นแหล่งรายได้หลักของท่าน (แต่ละข้อคิดเป็นสัดส่วนเท่าไร)

การทำงาน เงินบำนาญจากรัฐ เงินบำนาญจากภาคเอกชน ดอกเบี้ยเงินฝาก เงินปันผล ค่าเช่า
คู่สมรส บุตร ญาติ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

2.4 แหล่งรายได้หลักของท่านเมื่อเทียบกับรายได้อื่นทั้งหมดจะเท่ากับร้อยละเท่าใด

ร้อยละ 50 ร้อยละ 60 ร้อยละ 70 ร้อยละ 80 ร้อยละ 90 ร้อยละ 100

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้จ่าย

3.1 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในแต่ละเดือน

ต่ำกว่า 1,000 บาท 1,001-3,000 บาท 3,001-5,000 บาท 5,001-7,000 บาท 7,001-9,000 บาท 9,000 บาท
ขึ้นไป

3.2 ประเภทของรายจ่าย (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ค่าอุปโภค/บริโภค ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน ค่าสาธารณูปโภค ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าเลี้ยง
ดูลูก/หลาน/ ผู้พิการ/คู่สมรส เพื่อการพักผ่อนและสันทนาการ อื่น ๆ (โปรด
ระบุ).....

3.3 แหล่งรายจ่ายใดเป็นแหล่งรายจ่ายหลักของท่าน (เลือกตอบได้เพียง 1 ข้อ)

ค่าอุปโภค/บริโภค ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน ค่าสาธารณูปโภค ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าเลี้ยง
ดูลูก/หลาน/ ผู้พิการ/คู่สมรส เพื่อการพักผ่อนและสันทนาการ อื่น ๆ (โปรด
ระบุ).....

3.4 แหล่งรายจ่ายหลักของท่านเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดจะเท่ากับร้อยละเท่าใด

ร้อยละ 50 ร้อยละ 60 ร้อยละ 70 ร้อยละ 80 ร้อยละ 90 ร้อยละ 100

ส่วนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับการออมของผู้ตอบแบบสอบถาม

4.1 ในปัจจุบันท่านมีเงินออมหรือไม่

มี (ทำข้อ 4.2) ไม่มีเงินออม (ทำข้อ 4.6)

4.2 ท่านมีเงินออมมูลค่าเท่าใด

ต่ำกว่า 50,000 บาท 50,001-100,000 บาท 100,001-200,000 บาท 200,001-300,000 บาท 300,001 บาทขึ้นไป

4.3 เงินออมจำนวนดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลากี่ปี

ต่ำกว่า 1 ปี 1-3 ปี 4-6 ปี 7-9 ปี 10 ปีขึ้นไป

4.4 ท่านมีรูปแบบการจัดสรรเงินออมในแบบใด

แบ่งเงินออมไว้ก่อนนำไปใช้ นำเงินไปใช้ก่อนเหลือแล้วค่อยเก็บ ไม่แน่นอน อื่น ๆ
.....

4.5 ท่านมีวัตถุประสงค์ในการออมอย่างไร

เพื่อใช้จ่ายเพิ่มเติมในชีวิตประจำวัน เพื่อซื้อของที่อยากได้/ที่ต้องการ เพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่บุตรหลาน อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

4.6 สาเหตุที่ท่านไม่มีเงินออม

รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีความรู้เรื่องการออมเงิน คิดว่าไม่จำเป็น อื่น ๆ

ส่วนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สิน

5.1 ในปัจจุบัน ท่านมีภาระหนี้สินหรือไม่

มี (ทำข้อ 5.2) ไม่มีหนี้สิน (ข้ามไปทำส่วนที่ 6)

5.2 ปัจจุบันท่านมีภาระหนี้สินทั้งหมด รวมเป็นเงินประมาณเท่าใด

ต่ำกว่า 50,000 บาท 50,001-100,000 บาท 100,001-200,000 บาท 200,001-300,000 บาท 300,001 บาทขึ้นไป

5.3 ท่านมีภาระหนี้สินที่ต้องชำระในแต่ละเดือนรวมทั้งสิ้นเป็นเงินประมาณเท่าใด

ต่ำกว่า 1000 บาท 1001-3000 บาท 3001-5000 บาท 5001-7000 บาท 7001-9000 บาท 9000 บาทขึ้นไป

5.4 ท่านมีภาระหนี้สินที่ต้องชำระให้กับแหล่งใด (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ธนาคาร บัตรเครดิต โรงรับจำนำ เพื่อน/ญาติพี่น้อง หนี้นอกระบบ อื่น ๆ

5.5 ท่านมีภาระหนี้สินที่ต้องชำระให้กับแหล่งใดมากที่สุด (เลือกตอบได้เพียง 1 ข้อ)

ธนาคาร บัตรเครดิต โรงรับจำนำ เพื่อน/ญาติพี่น้อง หนี้นอกระบบ อื่น ๆ

5.6 ท่านมีหนี้สินที่จะต้องจ่ายเมื่อเทียบกับรายได้รายเดือนเป็นร้อยละเท่าใด

ต่ำกว่าร้อยละ 10 ร้อยละ 10 ร้อยละ 20 ร้อยละ 30 ร้อยละ 40 ร้อยละ 50

ร้อยละ 60 ร้อยละ 70 ร้อยละ 80 ร้อยละ 90 ร้อยละ 100 มากกว่าร้อยละ 100

5.6 สาเหตุที่ทำให้ท่านมีภาระหนี้สิน (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีความรู้เรื่องการบริหารเงิน มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน เพื่อการรักษาพยาบาล เพื่อซื้อและผ่อนที่อยู่อาศัยหรือยานพาหนะ อื่น ๆ

ส่วนที่ 6 ข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ

6.1 หากรัฐบาลเสนอให้มีระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ ท่านยินดีจะเข้าร่วมหรือไม่

ยินดีที่จะเข้าร่วม ไม่ยินดีที่จะเข้าร่วม

6.2 หากรัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งบำนาญพื้นฐานแห่งชาติและสามารถให้เงินจำนวน 3,000 บาทให้แก่ท่านทุกเดือน ท่านคิดว่าเพียงพอหรือไม่

เพียงพอ ไม่เพียงพอ

6.3 ท่านจะนำเงินบำนาญที่ได้ไปใช้จ่ายในด้านใดบ้าง โปรดใส่ตัวเลขลงในช่องตามที่ท่านเห็นสมควร

(เรียงลำดับความจำเป็นมากที่สุด 3 อันดับแรก: 1 = จำเป็นมากที่สุด 2 = จำเป็นปานกลาง 3 = จำเป็นน้อยที่สุด)

เพื่อการอุปโภค/บริโภคที่จำเป็น เพื่อการรักษาพยาบาล เพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อค่าสาธารณูปโภค เพื่อการออม เพื่อการเลี้ยงดูลูก/หลาน/ผู้พิการ/คู่สมรส เพื่อการศึกษาลูกหลาน เพื่อการออม เพื่อการพักผ่อนและสันทนาการ เพื่อชำระหนี้ ชื่อสุรา-บุหรี่ ชื่อห่วย อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

โครงสร้างคำถามสำหรับการสัมภาษณ์

- สภาพชีวิตของครัวเรือนและพฤติกรรมของครัวเรือนที่มีต่อเงินเบี้ยผู้สูงอายุ
- ความสามารถในการส่งจ่ายเงินตามระบบร่วมจ่าย (ถ้ามี) จะเป็นไปได้แค่ไหน จากเงินออมรูปแบบใด
- สภาพความจำเป็นมีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และผู้สูงอายุที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
- ลักษณะการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่ จะส่งผลอย่างไรบ้างต่อการเข้าร่วมระบบบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ
- รูปแบบและปริมาณการใช้จ่ายของผู้สูงอายุก่อน - หลังการมีบำนาญผู้สูงอายุเชิงลึก (3,000 บาท)
- ลักษณะของการพัฒนาการมีส่วนร่วมในครอบครัว-สังคมของผู้สูงอายุจากการมีเงินบำนาญรายเดือน
- การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครอบครัวจากการมีเงินบำนาญรายเดือน
- มุมมองของการใช้ชีวิตในอนาคตหากภาครัฐจัดสรรเพียงแคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (600-1,000 บาทต่อเดือน)

ภาคผนวก 4 บทวิเคราะห์การคัดกรองผู้สูงอายุที่ยากจน

1. ข้อพิสูจน์ความยากจนกับการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ

1.1 การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

ระบบบำนาญขั้นพื้นฐานของไทย ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เสริมด้วยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และเบี้ยยังชีพคนพิการ

โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งเห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ และครอบครัวในชุมชนเพื่อจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา เดือดร้อนในด้านต่างๆ โดยกระทรวงการคลังได้อนุมัติหลักการเบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวเป็นเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุคนละ 200 บาทต่อเดือนจนตลอดชีพ และรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง จนได้เพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มมากขึ้นทุกปีจนถึงปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้เพิ่มเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอยให้แก่ผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพ อีกคนละ 100 บาท ต่อคนต่อเดือน รวมเงินเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับคนละ 300 บาทต่อเดือนจนตลอดชีพ และเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุจาก 300 บาทเป็น 500 บาทเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจขณะนั้น จนต่อมาในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุอีกครั้งเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ เพราะสินค้ามีราคาแพงขึ้น จึงได้ปรับการจ่ายเบี้ยยังชีพเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพที่ดีโดยปรับเป็นขั้นบันไดดังนี้ ผู้สูงอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 600 บาท เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 70-79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 700 บาท เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 80-89 ปี จะได้รับเดือนละ 800 บาทและผู้สูงอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินเดือนผู้สูงอายุเดือนละ 1,000 บาท (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ 2555)

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติ ในการบริหารงบประมาณโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ กรมประชาสงเคราะห์จะขออนุมัติเงินประจำงวดไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อโอนเงินงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ไปยังสำนักงานคลังจังหวัดทั่วประเทศ และให้สำนักงานประชาสงเคราะห์ประจำจังหวัดจัดทำใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณแทนกันโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดทำหน้าที่วางฎีกาการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงิน

สงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 โดยสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดมีหน้าที่ติดตามเร่งรัดผลการดำเนินงาน และรายงานกรมประชาสงเคราะห์ทุกเดือน และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา สำนักงานงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับดำเนินการต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2549)

ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกนโยบายเร่งด่วนด้านสังคมและคุณภาพชีวิตด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 500 บาทต่อเดือน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา โดยได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับจดทะเบียนผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และได้จัดสรรงบประมาณมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเบิกจ่ายให้ผู้สูงอายุเป็นรายเดือน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจึงได้รับการขยายขอบเขตผู้ได้สิทธิประโยชน์จากโครงการ จากเดิมเป็นโครงการที่เน้นกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นความคุ้มครองไปถึงพลเมืองไทยทุกคนที่ไม่ได้รับบำนาญข้าราชการ ทำให้มากกว่าร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุไทยได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการนี้ ซึ่งรายงานของ Teerawichitchainan (2019) ได้ชี้ว่าร้อยละ 78 ของผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขณะที่ข้อมูลซึ่งวิเคราะห์จากการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของ สศช. ในปี พ.ศ. 2562 ได้ให้ตัวเลขที่สูงกว่านั้น กล่าวคือ ร้อยละ 83.5 ของประชากรผู้สูงอายุได้รับสิทธิประโยชน์ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2565, น.29) โดยในปี 2564 รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยระบุว่า มีผู้สูงอายุจำนวน 10.56 ล้านคน ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุไทย กลุ่มประชากรผู้สูงอายุระดับล่างสุดตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค เข้าถึงเบี้ยยังชีพที่ร้อยละ 93.26 (สศช. 2565, น.73) มีรายงานว่า แม้ในปัจจุบัน พ.ศ. 2565 ยังมีผู้สูงอายุอีกประมาณร้อยละ 7 ในสังคมไทย ไม่ได้รับบำนาญ ไม่ได้รับความคุ้มครองของเบี้ยยังชีพ และไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2565, น.58)

วงเงินงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2562 ข้อมูลค่าใช้จ่ายโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ที่ 7.19 หมื่นล้านบาท ปี 2564 เท่ากับ 8.3 หมื่นล้านบาท และปี 2567 งบประมาณด้านนี้เพิ่มขึ้นเป็น 9 หมื่นล้านบาท

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มีจุดประสงค์หลักในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มี

รายได้น้อยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคม กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย มีปัจจัยที่เพียงพอและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยพระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดพระราชรัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท โดยมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติ กำหนดให้แหล่งที่มาของเงินในกองทุน มาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิด จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน โดยเงินและดอกผลของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และมาตรา 16 กำหนดให้เงินของกองทุน ให้ใช้จ่ายเพื่อการจัดพระราชรัฐสวัสดิการและกิจการดังต่อไปนี้

1) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

2) การสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีเป้าหมายให้สิทธิประโยชน์แก่คนไทยที่มีรายได้น้อย โดยใช้หลักการประเมินรายได้และทรัพย์สิน ในปีงบประมาณ 2564 บุคคลที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้รับสิทธิประโยชน์ระหว่าง 200 ถึง 300 บาทต่อเดือน ซึ่งสามารถนำไปใช้ในร้านธงฟ้าประชารัฐ และเงินสนับสนุน 500 บาทต่อเดือน สำหรับใช้บริการรถประจำทางสาธารณะ รถโดยสารระหว่างจังหวัด และรถไฟฟ้า ได้ส่วนลด 45 บาทสำหรับการซื้อก๊าซหุงต้มทุก 3 เดือน และจัดสรรเพิ่มเติมสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ หากมีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีจะได้รับความช่วยเหลือ 100 บาทต่อเดือน และผู้สูงอายุที่มีรายได้ 30,000 – 100,000 บาทต่อปี จะได้รับความช่วยเหลือ 50 บาทต่อเดือน

ผู้สูงอายุที่ควรมีสิทธิได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คาดว่ามีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของผู้ที่ถือบัตรตามฐานข้อมูลของมหาดไทย ใน พ.ศ. 2562 สถิติรายงานว่าจำนวน 4.8 ล้านคนของผู้ถือ

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เป็นผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 42 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2565, น.34) ตามข้อมูลการสำรวจสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปีนั้น รายงานกล่าวว่ากลุ่มผู้สูงอายุจากรายได้ฐานล่างสุด จำแนกตามความสามารถในการบริโภค มีสัดส่วนเพียงกึ่งหนึ่งเท่านั้นมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ในภาพรวมมีร้อยละ 36 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมดได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แสดงถึงช่องว่างที่มีผู้สูงอายุอีกจำนวนไม่น้อยไม่ได้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2565, หน้าเดียวกัน) ประเด็นเรื่องช่องว่างของการเข้าไม่ถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้อภิปรายข้างหน้า

สำหรับ พ.ศ. 2564 ข้อมูลจากรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนชี้ว่า ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่อายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 6.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40 ของผู้สูงอายุทั้งหมด สัดส่วนนี้ใกล้เคียงสถิติปี 2562 (สศช. 2565, น.73) การคาดคะเนจากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของโครงการวิจัยล่าสุด คือโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ (2566) อาจจะสูงกว่านั้น กล่าวคือ ผู้สูงอายุมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ สูงขึ้นเป็นร้อยละ 60 ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการเลือกตัวอย่างของโครงการวิจัยฯ มีความโน้มเอียงไปที่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน หรืออาจจะเพราะว่าประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มมีฐานะยากจนลง นอกจากนี้ ข้อมูลโครงการวิจัยฯ คาดคะเนว่า มีกลุ่มผู้สูงอายุเปราะบางราวร้อยละ 10 คือเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 60 ปีบริบูรณ์ อยู่เพียงลำพัง ต้องหาเลี้ยงตัวเอง และมีรายได้ไม่เพียงพอ รายงานของ สศช. ได้ระบุเพิ่มเติมถึงกลุ่มคนจนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พ.ศ. 2564 สัดส่วนคนจนและผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เท่ากับ ร้อยละ 49.72 (สศช. 2565, น.21) ขณะที่รายงานชิ้นอื่น เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2565) ชี้ว่ามีกลุ่มที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการเท่ากับ ร้อยละ 7 (ILO 2565, น.58) อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลภาคสนามในโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ เราสามารถสังเกตได้ว่าผู้สูงอายุในกลุ่มที่มีรายได้ดีกว่า อาจไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงพบว่าได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการฯ

ข้อมูลค่าใช้จ่ายในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2564 ใช้เงินงบประมาณไปทั้งสิ้น 4.8 หมื่นล้านบาท ผู้สูงอายุได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน 4.8 ล้านคน (ส่วนจำนวนผู้ได้รับสิทธิทั้งหมด 13.5 ล้านคน) ปี 2565 ใช้งบประมาณ 3.5 หมื่นล้านบาท ผู้ได้รับสิทธิทั้งหมด เท่ากับ 13.2 ล้านคน และปี 2566 ใช้งบประมาณ 6.54 หมื่นล้านบาท ผู้ได้รับสิทธิทั้งหมด เท่ากับ 14.6 ล้านคน

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้รายได้เพิ่มเติมให้กับกลุ่มผู้สูงอายุนอกเหนือไปจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หากแต่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐยังมีระดับสิทธิประโยชน์ที่ต่ำมาก ถึงจะรวมเงินส่วนนี้เข้ากับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาหลักด้านความไม่เพียงพอของเบี้ยผู้สูงอายุที่กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ รายงานของศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม ได้มีการประเมินตามเกณฑ์ของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พบว่า มีผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ที่จะได้รับสวัสดิการ แต่กลับได้รับบัตรสวัสดิการฯ จำนวน 5.2 ล้านคน ซึ่งผู้มีรายได้สูงสุดที่ได้รับบัตรสวัสดิการฯ มีรายได้ประมาณ 200,000 บาทต่อเดือน ขณะที่คนที่ตกหล่นไม่ได้รับบัตรจำนวน 10.9 ล้านคน (อสมภรณ์ กมลรัตน์ (2565) อ่างใน สศช. 2565, น.73) ตัวเลขจำนวนคนที่ตกหล่นนี้อาจจะสูงเกินไปบ้างเนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานที่ผู้วิเคราะห์ได้เลือกนำมาใช้อ้างอิง ความจริงแล้วข้ออ้างอิงดังกล่าวมิได้อยู่เหนือความคาดหมายสำหรับโครงการของรัฐที่แก้ไขความยากจนแบบพุ่งเป้าขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ครอบคลุมในกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้โครงการส่วนใหญ่เป็นระบบการคัดเลือกให้เฉพาะกับคนบางกลุ่มและพบว่ามีคนจำนวนมากตกหล่นจากการเข้าถึงนโยบายเหล่านั้น

เบี้ยยังชีพคนพิการ

ในประเทศไทย เบี้ยยังชีพคนพิการเป็นอีกโครงการแบบไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ช่วยเพิ่มการสร้าง ความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุ จากรายงานของสภาพัฒน์ฯ คนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ มีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐผ่านเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการจำนวน 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพในปี 2564 มีจำนวน 2 ล้านคน เมื่อจำแนกผู้พิการอายุ 18 ปีขึ้นไปออกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่าในปี 2564 ผู้พิการในกลุ่มเศรษฐกิจฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้พิการอยู่ที่ร้อยละ 81 (สศช. 2565, น.76) มีการคาดการณ์ว่า จำนวนผู้พิการที่มีความยากจนและได้รับเงินสงเคราะห์ ปี 2564 เท่ากับ 2.08 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78 ของผู้พิการที่ยากจนทั้งหมด (สศช. 2565, น.22) ข้อมูล ปี 2562 จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ระบุถึงการคุ้มครองของเบี้ยยังชีพคนพิการในกลุ่มผู้มีอายุสูงกว่า 60 ปี ตกราวร้อยละ 5 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด ระดับสิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพคนพิการ เท่ากับ 800 บาทต่อเดือน การคุ้มครองในอัตราสูงสุดพบได้ในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมาก ข้อมูล ปี 2562 จาก สศช. ค่าใช้จ่ายของโครงการเบี้ยยังชีพคนพิการอยู่ที่ 19,062 ล้านบาท (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2565, น.35) ที่กล่าวมา แสดงให้เห็นความสำคัญในสองประเด็น กล่าวคือ ยังคงมีผู้พิการที่ตกหล่นและไม่ได้รับเบี้ยยังชีพอยู่ราว 1 ใน 5 ของผู้พิการทั้งหมด คนส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้มีฐานะยากจน และการซ้อนทับกันของสถานะเปราะบางที่บ่งบอกรายของรัฐแบบไม่ต้องจ่ายสมทบควรต้องพิจารณา

ในกรณีนี้คือเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางแบบอื่นด้วย เช่นคนป่วยติดเตียง หรือผู้พิการทางสมองหรือทางร่างกายที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือมีโรคเรื้อรัง เป็นต้น ข้อมูลที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงสถานะที่ขัดสนรุนแรงกว่าคนจนแบบปกติ ซึ่งแม้จะมีบำนาญพื้นฐานก็อาจจะไม่เพียงพอ

1.2 การวัดค่าความยากจน

หัวข้อนี้จะแสดงตัวชี้วัดความยากจนในสองลักษณะ ลักษณะแรก การจัดทำเส้นความยากจน (Poverty line) ซึ่งได้เริ่มพัฒนาขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ.2517 และได้ปรับปรุงมาตามลำดับ ลักษณะที่สอง การวัดค่าความยากจนหลายมิติ หรือดัชนีผสม ซึ่งมีการนำเอาตัวบ่งชี้หลายด้านมาถ่วงน้ำหนักเพื่อหาดัชนีความยากจน ในที่นี้จะแสดงตัวชี้วัดบางส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการคุ้มครองผู้สูงอายุและความยากจนในผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อการอภิปรายเรื่องอัตราส่วนคนจนและระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน

1.2.1 มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ

มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำมักจะใช้อ้างอิงในการกำหนดระดับบำนาญพื้นฐาน ในกรณีของไทยปัจจุบัน สวัสดิการสังคมที่มีความใกล้เคียงกับบำนาญพื้นฐานมากที่สุดคือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปัจจุบันอยู่ระหว่าง 600 – 1,000 บาทต่อเดือน ซึ่งกำหนดไว้ต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยที่มาตรฐานครองชีพจะสามารถกำหนดได้หลายแบบ อาทิ การประกันรายได้ขั้นต่ำ ค่าจ้างหรืออัตราการทดแทนรายได้ ความแตกต่างกันตามหลักการต่างๆ และเกณฑ์ที่ใช้ แสดงไว้ดังตาราง 1

ตาราง 1 หลักการกำหนดเส้นความยากจน (Poverty Line) และระดับจำนวนเงิน

มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ	หลักการ	จำนวนเงิน (บาทต่อคนต่อเดือน)
เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุแบบอัตราเดียว	การประกันรายได้ยามชราภาพ ขั้นต่ำ	200 (พ.ศ.2536) 300 (พ.ศ.2542) 500 (พ.ศ.2552)
เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุแบบอัตราขั้นบันได	การประกันรายได้ยามชราภาพ ขั้นต่ำ	600-1,000
เส้นความยากจนด้านอาหาร	การประกันรายได้ยามชราภาพ ขั้นต่ำ เช่น US\$2.15 per day	2,322
รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุด	ค่าจ้างพอยังชีพ	2,102
เส้นความยากจน (ด้านอาหาร+ไม่ใช่อาหาร)	ค่าจ้างพอยังชีพ	2,803

10 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ	ค่าจ้างที่เป็นธรรม	3,530
40%ของรายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อเดือน	อัตราการทดแทนรายได้	3,079
รายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อเดือน	ค่าจ้างที่เป็นธรรม	7,698

ที่มา ปรับจาก วรเวศม์ สุวรรณธาดา (2558) น.35 โดยใช้ข้อมูล พ.ศ.2565

ความคุ้มครองจากโครงการหลักคือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่ำเกินไป โดยวิธีวัดตามมาตรฐานสากล
ดังตาราง 2

ตาราง 2 สิทธิประโยชน์ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

เกณฑ์มาตรฐาน	หลักเกณฑ์ที่ใช้	สิทธิประโยชน์
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	ปรับมาจากการให้เงินสงเคราะห์คนชรา เริ่มแรกใช้เกณฑ์ผู้ยากจน รายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อปี แต่ปรับลดวงเงินและจำนวนคนลงตามข้อจำกัดของงบประมาณเพิ่มเติมจำนวนเงินขึ้นมาในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอย 2541-42 และต่อมาได้ขยายจำนวนคนให้เพิ่มขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ที่ไม่ได้รับบำนาญ	600-1,000 บาทต่อเดือน บวกเพิ่ม 50 – 100 บาทต่อเดือน สำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย
เส้นความยากจนขั้นรุนแรง	1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (ปี 62-63) 2.15 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (ปี 65-66)	707 บาทต่อเดือน 800 บาทต่อเดือน
เส้นความยากจน สำหรับประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มบน	5.50 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (ปี 62-63) 6.85 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน (ปี 65-66)	2,046 บาทต่อเดือน 2,548 บาทต่อเดือน
เส้นความยากจน ระดับประเทศ	ปี 2564-65	2,803 บาทต่อเดือน
ค่าแรงขั้นต่ำ	ปี 2566 ระหว่าง 328-354 บาทต่อวัน วันทำงาน 21.75 วัน	7,134-7,700 บาทต่อเดือน

ที่มา ปรับปรุงจาก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2565), น.31

เครื่องมือวัดความเป็นคนจนขั้นนี้ คือ การวัด Mean-test ซึ่งอาศัยการอ้างอิงกับรายได้เป็นเกณฑ์ชี้วัดหลัก ซึ่งเป็นระบบที่เหมาะสมกับประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เช่น กรณีประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งระบบภาษีเชื่อมโยงและครอบคลุมผู้มีเงินได้ทั้งหมดของประเทศและสามารถบอกได้ว่าใครมีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศก็จัดเป็นผู้ที่ควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ แต่หากเป็นประเทศที่รายได้ส่วนใหญ่ยังคงอยู่นอกระบบ การบริหารด้วย Mean-test อาจจะไม่สะท้อนสถานะคนจนที่แท้จริงได้

โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2535 ใช้เกณฑ์อัตราเดียวตั้งแต่เริ่มต้น และได้ปรับเปลี่ยนขึ้นหลายครั้งจนกระทั่งปี 2552 ปรับเพิ่มเป็น 500 บาทต่อคนต่อเดือน โดยที่การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุเป็นการสงเคราะห์ เพียงแค่บรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ในการกำหนดอัตราการจ่ายเงินดังกล่าวจึงมิได้มีการอ้างอิงถึงหลักการอันใดเลย ขณะที่การปรับปรุงอัตราจ่ายเงินแต่ละครั้งมักเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความยากลำบากของครัวเรือนในภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจตกต่ำ หรือเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง สำหรับกรณีที่จะมีการปรับปรุงอัตราจ่ายเงินใหม่ สำหรับโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ควรที่จะต้องยึดโยงกับหลักเกณฑ์มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ ตัวอย่างเกณฑ์ที่อาจจะนำมาพิจารณาเพิ่มเติมจากเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วในตาราง 1 และ 2 เพื่อการกำหนดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบอัตราเดียว ได้แก่

ค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนของครัวเรือนยากจน ข้อมูลของ สศช. ปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยอยู่ที่ 7,600 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน คิดเป็น 2,136 บาทต่อคนต่อเดือน

40% ของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจนต่อเดือน ข้อมูลของ สศช. ปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีรายได้เฉลี่ย 11,088 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน คิดเป็น 3,119 บาทต่อคนต่อเดือน

รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุด เท่ากับ 2,102 บาทต่อคนต่อเดือน ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช. หรือการคำนวณอีกทางหนึ่งคือ ปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีรายได้ที่เป็นตัวเงินเฉลี่ย 8,293 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน คิดเป็น 2,333 บาทต่อคนต่อเดือน (สศช. 2565, น.12 และ น.119) ค่ารายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดนี้ จะใช้เป็นตัวเลขตั้งต้นเพื่อวิเคราะห์ถึงมูลค่าและแหล่งที่มาของบำนาญพื้นฐานในกระบวนการกำหนดนโยบาย

เส้นความยากจน (ด้านอาหาร+ไม่ใช่อาหาร) เท่ากับ 2,803 บาทต่อคนต่อเดือน (สศช. 2565, ตารางสถิติ น.115)

10 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ เท่ากับ 3,530 บาทต่อคนต่อเดือน (จากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเขตกรุงเทพมหานคร 353 บาทต่อวัน เริ่มบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565)

40% ของรายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อเดือน เท่ากับ 3,079 บาทต่อคนต่อเดือน (ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน ปี 2564 เท่ากับ 27,352 บาท หรือเท่ากับ 7,698 บาทต่อคนต่อเดือน)

1.2.2 ดัชนีแบบผสม

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำชุดตัวชี้วัดความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index - MPI) ขึ้นโดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับเกณฑ์พื้นฐานของ MPI ตามอย่างมาตรฐานของ UNDP ปี ค.ศ.2010 โดยแยกออกเป็น 4 มิติ ได้แก่การศึกษา การใช้ชีวิตที่ดี ความเป็นอยู่ที่ดี และความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งจุดที่แตกต่างจาก MPI คือการเพิ่มความมั่นคงทางการเงินเข้ามาอีกด้าน และในท้ายที่สุด การจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติครั้งนี้นำไปสู่การสร้างแผนที่ความยากจนของประเทศไทยขึ้น (Thailand Poverty Map : TPMAP) ซึ่งเป็นการนำฐานข้อมูลคนจนที่ขึ้นทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ฐานข้อมูลจปฐ. ฐานข้อมูลคนพิการ ฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพ ฐานข้อมูลผู้ที่ตกเกณฑ์ National MPI เหล่านี้มาสังกัดขึ้นเป็นกลุ่มคนจนเป้าหมาย ซึ่งหมายถึงผู้ที่อยู่ในการสำรวจ ข้อมูล จปฐ. และตกเกณฑ์ MPI ผู้ลงทะเบียนรับสิทธิสวัสดิการแห่งรัฐ เหล่านี้ใช้เกณฑ์บัตรประชาชนเป็นหลักในการวิเคราะห์

ชุดตัวชี้วัดความยากจนหลายมิติของสภาพพัฒนาฯ ทำให้เห็นการวิเคราะห์ความยากจนในมิติอื่นที่มีใช้รายได้ โดยพิจารณามิติที่ส่งผลต่อความยากจน ได้แก่ การศึกษา การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ ความเป็นอยู่ และความมั่นคงทางการเงิน เพื่อให้สามารถสะท้อนสถานการณ์ความยากจนได้ครอบคลุมมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นเมื่อพิจารณาความเหมาะสมตามจุดมุ่งหมายของบทความนี้แล้ว คือการค้นหาสถานะยากจนในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ คำถามบางข้ออาจไม่สามารถชี้วัดความยากจนในสถานการณ์ปัจจุบันได้ อาทิ การศึกษา หรือการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต เนื่องจากในช่วงวัยของผู้สูงอายุ การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตซึ่งจัดได้ว่าเป็นอุปกรณ์พื้นฐานที่ครัวเรือนทั่วไปใช้ในการประกอบอาชีพมักจะเป็นอุปสรรคร่วมกันสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น หากต้องการวิเคราะห์ความยากจนอาจต้องมีการมองหาตัวชี้วัดอื่นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ผู้สูงอายุในปัจจุบัน สอดรับกับประชากรกลุ่มเฉพาะกลุ่มนี้

ตาราง 3 ชุดตัวชี้วัดความยากจนหลากหลายมิติ โดย NESDC ปี พ.ศ. 2562, 2564

มิติ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ความขัดสน (ขัดสนถ้า.....)	น้ำหนัก
1.การศึกษา (Education)	1) จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	มีสมาชิกในครัวเรือนอย่างน้อย 1 คน : (1) อายุ 15 – 29 ปี และจบต่ำกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 3 (9 ปี) หรือ (2) อายุ 30 – 59 ปี และจบต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 6 (6 ปี)	1/12
	2) การเข้าเรียนล่าช้า	ครัวเรือนที่มีเด็กอายุ 6 -17 ปี อย่างน้อย 1 คน ที่ไม่ได้เรียน หรือเรียนล่าช้ากว่าที่ควร เกิน 2 ปีขึ้นไป ยกเว้นว่าจบ ม.3	1/12
	3) การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	ครัวเรือนที่มีเด็กอายุ 0 – 6 ปี อย่างน้อย 1 คน ที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่/หรือแม่ (ในกรณีที่พ่อแม่/หรือแมยังมีชีวิตอยู่)	1/12
2.การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy living)	4) น้ำดื่ม	ครัวเรือนที่ดื่มน้ำจาก (1) บ่อบาดาลภายในบ้าน หรือ (2) บ่อบาดาลภายนอกบ้าน หรือ (3) แม่น้ำ/ ลำธาร/ คลอง/ น้ำตก/ ภูเขา หรือ (4) น้ำฝน หรือ (5) แหล่งอื่นๆ	1/12
	5) การดูแลตัวเอง	ครัวเรือนที่สมาชิกอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป อย่างน้อย 1 คน ไม่สามารถดูแลตนเองในชีวิตประจำวันได้ โดยไม่มีผู้ช่วยเหลือ และไม่สามารถเดินทางไปนอกเขตพื้นที่อยู่อาศัยได้ โดยไม่ต้องมีผู้ดูแล	1/12
	6) ความขัดสนด้านอาหาร	ครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร ซึ่งคำนวณจาก ปริมาณสารอาหาร (แคลอรี) ขั้นต่ำที่คนแต่ละช่วงอายุ และเพศ มีความต้องการต่อวัน	1/12
3.ความเป็นอยู่ (Living conditions)	7) การกำจัดขยะ	ครัวเรือนที่ใช้วิธีกำจัดขยะโดย (1) เผา หรือ (2) การฝังกลบ หรือ (3) การทิ้งลงแม่น้ำ ลำคลอง หรือ (4) การทิ้งตามที่ว่าง ที่สาธารณะ หรือ (5) อื่นๆ	1/12
	8) การใช้อินเทอร์เน็ต	ครัวเรือนที่สมาชิกไม่มีการใช้อินเทอร์เน็ตเลย	1/12
	9) การถือครองสินทรัพย์	ไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งของชิ้นเล็กอย่างน้อย 4 ชิ้น และไม่มีของชิ้นใหญ่อ้อยอย่างน้อย 1 ชิ้น	1/12
4.ความมั่นคงทางการเงิน (Financial security)	10) การออม	ครัวเรือนไม่มีสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อเก็บออม	1/12
	11) ภาระทางการเงิน	ในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา ครัวเรือนมีปัญหาในการจ่ายค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ หรือค่าเล่าเรียน	1/12
	12) บ้านหนึ่ง/บ้านญาติ	ครัวเรือนมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน ที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่มีเงินบ้านหนึ่ง/บ้านญาติ เบี้ยหวัด และเงินสงเคราะห์ต่างๆ	1/12

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564)

ในรายงานการสำรวจประชากรสูงอายุไทย ดำเนินการสำรวจทุก 3 ปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564) รวบรวมข้อมูลที่สำคัญของผู้สูงอายุเกี่ยวกับลักษณะทางประชากร ลักษณะทางเศรษฐกิจ ภาวะสุขภาพ พฤติกรรมการดูแลสุขภาพ และการเกื้อหนุนทางการเงิน อาหาร เสื้อผ้า/ของใช้ รวมทั้งข้อมูลผู้ดูแลของผู้สูงอายุ ในการตั้งคำถามบางประเด็นซึ่งเป็นจุดสนใจสำคัญของการแสดงถึง

ลักษณะของผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน ได้แก่ รายได้ไม่เพียงพอ ความต้องการทำงาน การหกล้ม สวัสดิการการรักษาพยาบาล การเกื้อหนุน (การได้รับเงินจากบุตร/การให้เงินบุตร/การได้รับการเกื้อหนุนด้านสิ่งของ) บ้านที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และผู้ดูแลผู้สูงอายุ การตั้งคำถามของการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของประชากรสูงอายุนั้นเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดทิศทางของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในภาพกว้าง หากแต่แล้วยังมีจุดที่ยังไม่ได้ข้อมูลที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขความจำเป็นของกลุ่มประชากรเฉพาะสูงวัยที่มีฐานะยากจน

ข้อเสนอเรื่องการออมที่ไม่เพียงพอที่ส่งผลกระทบต่อบำนาญผู้สูงอายุของครัวเรือนไทย เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามค้นหาตัวบ่งชี้ความยากจนแบบผสม อาจจะทำให้เราเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนได้ดีมากขึ้น ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสุวิมล เสงพัฒนา (2557) กล่าวว่า การออมไม่พอเพียงเกิดขึ้นในประชาชนทุกระดับ เกิดในทุกอาชีพ แต่สังเกตได้ว่ากลุ่มอาชีพที่มีรายได้ต่ำ ตัวอย่างเช่น แรงงานเกษตร แรงงานทั่วไป ผู้ปฏิบัติการณ์ในโรงงาน มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาการออมไม่พอเพียง สูงกว่าอาชีพอื่น ทั้งนี้จะถือได้ว่า การออมของครัวเรือน น่าจะสามารถนำมาใช้เป็นตัวแปรในการพิจารณาองค์ประกอบของดัชนีความยากจนผสม ไปพร้อมกับตัวแปรอื่น ๆ ได้ อันประกอบด้วย รายได้ครัวเรือน และการถือครองทรัพย์สินของครัวเรือน สำหรับการนำมาใช้กับการจัดตั้งบำนาญพื้นฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับวงเงินจำนวนมหาศาล การคำนวณเพื่อเป้าหมายเงินบำนาญระดับ 3,000 บาทต่อเดือน ด้วยการออมเงินเข้ากองทุนจากประชาชนจะทำให้บำนาญพื้นฐานที่เพียงพอจะมีความเป็นไปได้สูงขึ้น หากแต่ว่า งานวิจัยของ ดิเรก และสุวิมล (2557) ได้ชี้ว่าสำหรับบุคคลที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง มีแนวโน้มที่จะมีการออมไม่พอเพียง หรือถึงขนาดการออมติดลบ ข้อค้นพบจากรายงานการศึกษาเรื่องนี้ของ ดิเรก และสุวิมล (2557) ครัวเรือนที่มีการออมติดลบอยู่ในราวร้อยละ 24.3 ซึ่งใกล้เคียงกับการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 ที่ระบุว่า การออมติดลบมีสัดส่วนราวร้อยละ 25 นอกจากนี้ มีข้อค้นพบ คือ ประชากรส่วนใหญ่ยังมีระดับการออมต่ำ อัตราการออม (การออมต่อรายได้) ส่วนที่ออมไม่ได้กับออมได้ 1-5% นับรวมกันมีสัดส่วนร้อยละสะสม 59.85 และถ้านับผู้ที่ออมไม่ได้จนถึงออมได้ 5-10% ร้อยละสะสมเท่ากับ 83.43 (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสุวิมล เสงพัฒนา 2557, น.85) ซึ่งนั่นพิสูจน์ถึงความสามารถในการร่วมจ่ายของประชาชนต่อกองทุนพื้นฐานแห่งชาติ ถ้าหากจะเกิดขึ้น ด้วยอัตราที่เป็นอยู่ โอกาสที่จะมีการร่วมจ่ายเข้ากองทุนจึงไม่มากนัก โดยเฉพาะกับบรรดาผู้มีอายุถึง 60 ปีขึ้นไป อัตราการออมจะมีระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรทั้งหมดค่อนข้างมาก

กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในระดับฐานรากและกลุ่มเปราะบาง ถือเป็นช่องทางหลักที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์

จันทร์โอชา (พ.ศ.2557 – 2566) ดำเนินมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพเพิ่มเติมให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ทั้งแบบบุคคลทั่วไปทุกคนที่ถือบัตร หรือแบบเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ หรือ เด็กอายุ 0-6 ปี โดยเพิ่มวงเงินซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจำเป็น ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ดัชนีผสมของความยากจน พิจารณาจากคุณสมบัติและข้อกำหนดโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2565 สังเกตได้ว่ามิติด้านรายได้ ได้รับการขยายออกมาถึงสินทรัพย์ หนี้สิน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลอดจนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมถึงการพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์รายได้ของครัวเรือน แทนที่จะเป็นรายได้ของบุคคล แม้ว่าจะขาดมิติด้านชีวิตความเป็นอยู่ แต่ก็ทำให้เห็นว่ามี การขยายกรอบแนวคิดจากการวัดความยากจนผ่านตัวเลขรายได้ มาสู่การบูรณาการนิยามการวัดความยากจนในหลากหลายมิติมากขึ้น ตัวอย่างการนำมาใช้ของดัชนีผสม ดังตารางที่ 4 ด้านล่าง

ตาราง 4 หลักเกณฑ์ในการคัดแยกผู้ยากจนตามองค์ประกอบของดัชนีความยากจนผสม

ดัชนีแบบผสม	หลักเกณฑ์	จำนวนเงิน (บาท ต่อ คน ต่อ เดือน)
โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2565		
รายได้	รายได้ของบุคคลต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท ในครอบครัวเฉลี่ยต่อคนต่อปี ไม่เกิน 100,000 บาท	รายได้เฉลี่ยต่อ เดือนไม่เกิน 8,333 บาท ได้รับจัดสรร 300 บาท
สินทรัพย์	บุคคล ไม่เกิน 100,000 บาท ในครอบครัวเฉลี่ยต่อคน ไม่เกิน 100,000 บาท	
หนี้สิน	ไม่มีวงเงินกู้ หรือ มีวงเงินกู้ ไม่เกินหลักเกณฑ์ <ul style="list-style-type: none"> - วงเงินกู้บ้าน ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท - วงเงินกู้รถ ไม่เกิน 1 ล้านบาท 	
บัตรเครดิต	ไม่มีบัตรเครดิต	
กรรมสิทธิ์ใน อสังหาริมทรัพย์	<u>ไม่มีครอบครัว</u> ห้องชุด ไม่เกิน 35 ตร.ม. บ้านพร้อมที่ดินเพื่ออยู่อาศัย น้อยกว่า 25 ตร.วา ที่ดิน ที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตร ไม่เกิน 1 ไร่ ที่ดิน เพื่อการเกษตร ไม่เกิน 10 ไร่ <u>มีครอบครัว</u> ห้องชุด ไม่เกิน 35 ตร.ม. บ้านพร้อมที่ดินเพื่ออยู่อาศัย (เจ้าของแยกจากกัน) น้อย กว่า 25 ตร.วาต่อคน ที่ดิน จะต้องมีย่านพื้นที่รวมกันทั้งหมด ที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตร ไม่เกิน 2 ไร่	

	ที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่เกิน 20 ไร่	
การออมไม่พอเพียง		
การออมครัวเรือน	อัตราการออมต่อรายได้	ติดลบ หรือ ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยอย่างมาก เช่น การออมไม่ถึง 5% ของรายได้

ในขณะที่ที่นิยามความยากจนนั้นถูกพิจารณาในมิติที่ลุ่มลึกมากขึ้น เปลี่ยนจากนิยามการขาดแคลนรายได้ การขาดแคลนทรัพยากรขั้นพื้นฐาน มาสู่นิยามที่รวมมิติด้านศักยภาพในการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีที่ชี้วัดผ่านแนวคิดเรื่องศักยภาพหรือแนวคิดเรื่องความกินดีอยู่ดี แต่เมื่อนำมาใช้กับประชากรกลุ่มเฉพาะ เราจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาก็ยังไม่สามารถที่จะกำหนดกลุ่มจนตามเป้าหมายได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคนยากจนบางกลุ่มที่ไม่ได้รับสัญชาติเพราะไม่มีบัตรประชาชนหรือไม่ได้รับการยืนยันเพราะตกสำรวจ แม้จะเป็นคนไทยที่เกิดในประเทศแต่ก็อาจไม่อยู่ในกรอบที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลใด ๆ ก็เป็นไปได้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวมีคนไทยที่ไม่ได้รับบัตรประชาชนอยู่ไม่น้อย ส่วนหนึ่งมักเป็นชาวเขาที่ตกหล่นการแจ้งเกิดตั้งแต่ยังเด็กหรือพ่อแม่ไม่รู้หนังสือ จึงไม่เห็นความสำคัญของการทำบัตรประชาชน ทำให้ขาดสิทธิทั้งหมดที่พึงได้รับในฐานะคนไทย

นอกจากนี้ ดัชนีบ่งชี้ผสมต่าง ๆ เท่าที่เป็นอยู่ ยังไม่ได้รวมถึงประเด็นความยากจนในอีกหลายมิติที่สำคัญอย่างมาก เช่น มิติด้านทรัพยากร มีข้อขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน (รวมถึงระหว่างประชาชนกับภาคเอกชน) เพราะที่ผ่านมากำหนดเขตประเภทที่ดินรัฐทับซ้อนกันหรือการโล่รื้อถอนการบุกรุกที่ดิน การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบที่อยู่ในเขตที่ราชพัสดุและที่สาธารณประโยชน์

ตาราง 5 ด้านล่างบ่งบอกถึงคุณลักษณะเด่นของผู้สูงอายุที่อยู่ในระบบการจ้างงาน คือ รายได้น้อยกว่ารายจ่าย เงินออมไม่เพียงพอ ไม่มีที่พึ่งพาทางการเงิน หรือเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ต้องพึ่งพำนาญจากรัฐ ซึ่งการจำแนกด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ ทำให้เห็นว่าการคัดกรองเพื่อค้นหาคนจนนั้นไม่ง่ายดาย จะทำให้มีสัดส่วนมากขึ้นหรือน้อยลงก็ได้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้ ทั้งนี้การที่จะแยกแยะผู้มีรายได้น้อยจริงๆ ร่วมกับเป็นผู้ที่อยู่ในกระบบบำนาญของรัฐอีกด้วย เป็นงานที่ซับซ้อน ในงานวิจัยต่างๆ ที่ผ่านมายังไม่สามารถระบุได้

ตาราง 5 หลักเกณฑ์ที่ใช้พิสูจน์ผู้สูงอายุยากจนและคาดคะเนสัดส่วนของประชากร

เกณฑ์ที่อ้างอิง	หลักเกณฑ์ที่ใช้	สัดส่วน (%)
รายได้ไม่เพียงพอ	รายได้ต่อเดือนน้อยกว่ารายจ่ายทุกช่วงรายได้	33
เงินออมไม่เพียงพอ	ไม่มีเงินออมหรือเงินอมน้อยกว่า 50,000 บาท	60
ไม่มีที่พึ่งพาทางการเงิน	มีรายได้น้อยกว่า 3,000 บาทต่อเดือนและอยู่ลำพัง	17-20
มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	มีรายได้ต่ำกว่า 7000 บาท	51
ต้องพึ่งพำนาญจากรัฐ	รายได้หลักมาจากเงินบำนาญจากรัฐ/เบี้ยยังชีพ	15
รายได้	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 3000 บาท รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 1000 บาท	30 10
มีรายได้น้อยและไม่มีบำนาญ	สัดส่วนผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่า 3000 บาท หักด้วยผู้สูงอายุรายได้น้อยแต่มีบำนาญ (ผู้สูงอายุรายได้น้อยและรายได้หลักมาจากเงินบำนาญ/เบี้ยยังชีพ)	ไม่สามารถระบุได้

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจในโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ (2566)

ผู้สูงอายุกลุ่ม 20% ล่างสุด

งานวิจัยผู้สูงอายุไทยช่วงปี พ.ศ. 2559-2560 ได้รายงานว่ามีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 17-20 ที่รายได้รวมทุกแหล่งต่ำกว่าเส้นความยากจนและไม่มีเงินออมเลย (อนันต์ ภาวสุทธิไพศิฐ, 2559 อ้างใน อ่ำไพรัตน์ อักษรพรหม และคณะ 2562, น. 2) ปี พ.ศ. 2564 ขยับขึ้นมาเป็นประมาณหนึ่งในสาม ผู้สูงอายุยากจนเหล่านี้ที่รายได้หลักมาจากเบี้ยยังชีพทางราชการ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564, น.20) การศึกษาล่าสุด ระยะเวลา พ.ศ. 2564-2566 กล่าวถึงกลุ่มประชากรผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนไม่ต่างจากเดิมเท่าไรนัก กล่าวคือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อเงินที่ได้รับรวมทุกแหล่ง รวบรวมร้อยละ 16-18 ของกลุ่มตัวอย่าง (นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2564 น.85; สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2564) แต่มีข้อสังเกตว่าการสำรวจระยะหลังพบว่าผู้สูงอายุยากจนมีรายได้หลักมาจากเบี้ยผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การสำรวจจากโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ ปี พ.ศ. 2566 กลุ่มตัวอย่าง 766 คน ได้ชี้ว่าผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพิงเบี้ยยังชีพเป็นรายได้หลักมีประมาณร้อยละ 30

กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนด้วยมาตรวัดด้านต่างๆ ที่กล่าวมา ผู้สูงอายุกลุ่ม 20% ล่างสุด (หรือกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนและไม่มีเงินออม) เป็นกลุ่มที่มีการระบุถึงตัวตนค่อนข้างยาก เป็น

ส่วนหนึ่งของครอบครัวที่อยู่ตามลำพัง หรือครอบครัวข้ามรุ่น (คือผู้สูงอายุอยู่กับเด็กที่จะต้องได้รับการดูแลโดยไม่มีบิดามารดาช่วยอยู่ด้วย) (อำไพรัตน์และคณะ 2562) ไม่มีเงินออมหรือมีเงินออมไม่เพียงพอ (เงินออมน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรอย่างมาก) ซึ่งสามารถพบได้ในทุกกลุ่มอาชีพ ทุกช่วงชั้นของรายได้ ทั้งในเมืองและชนบท (ดิเรกและสุวิมล 2557) มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทยระบุว่า เป็นกลุ่มหนึ่งของผู้สูงอายุกลุ่มเฉพาะที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เรียกชื่อว่า ผู้สูงอายุที่ตกอยู่ในภาวะยากจน ประเมินการจากข้อมูลการสำรวจประชากรสูงอายุ ปี 2560 ตัวเลขผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะทะยานขึ้นไปเท่ากับ 10.07 ล้านคน ในปี พ.ศ.2583 (มส.พส. ม.ป.ป., น.18) ข้อมูลจากการสำรวจในโครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ พ.ศ.2566 ลักษณะพิเศษของประชากรกลุ่มนี้คือ ประชากรผู้สูงอายุในวัยต้น (60-69 ปี) กว่าร้อยละ 56 ยังคงทำงานเพื่อหารายได้และอาศัยรายได้จากการทำงานเป็นหลักในการดำรงชีพ ผู้สูงอายุตอนกลาง (70-79 ปี) มีผู้ยังคงทำงานอยู่ร้อยละ 34 ผู้สูงอายุตอนปลาย (ตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป) ทำงานและหาเลี้ยงตัวเอง ร้อยละ 15 สำหรับด้านการออมที่ติดลบ ประชากรสูงอายุวัยต้นที่สำรวจ เป็นผู้ไม่มีเงินออมเลย ร้อยละ 46 ผู้สูงอายุตอนกลางไม่มีเงินออม ร้อยละ 52 และผู้สูงอายุตอนปลายที่ไม่มีเงินออม ร้อยละ 73 ทั้งนี้ ในภาพรวมทั้งหมด ผู้มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป รวมรายได้จากทุกแหล่งแล้ว สัดส่วนร้อยละ 14 มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้จะต้องมีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง ประมาณ 1 ใน 3 ของรายได้ต่อเดือน ใช้สำหรับชำระหนี้รายเดือนซึ่งส่วนใหญ่มาจากหนี้ธนาคารพาณิชย์ หนี้บัตรเครดิตหรือหนี้สินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ อาทิ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน หรือไฟแนนซ์

สำหรับผู้สูงอายุมีเงินได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือน (ต่ำกว่าเกณฑ์คัดกรองด้านรายได้ของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) แม้ว่าอาจจะไม่ยากจนในมาตรวัดทั่วไป เช่น เส้นความยากจนระดับชาติ (รวมด้านอาหารและไม่ใช่อาหาร) จะสังเกตเห็นได้ถึงความเสี่ยงและความเปราะบางในการดำรงชีวิต สัดส่วนถึง 3 ใน 4 ไม่มีเงินออม ในส่วนผู้มีเงินได้ต่ำกว่า 3,000 บาทต่อเดือน (ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน) เราจะพบว่าผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้สัดส่วน 8 ใน 10 ไม่มีเงินออม และถ้าลดระดับเส้นรายได้ต่อเดือนลงมาเหลือต่ำกว่า 1,000 บาทต่อเดือน (เท่ากับการจ่ายของเบี้ยผู้สูงอายุปัจจุบัน) จะเจอกับมีผู้ที่ไม่มีเงินออมถึงร้อยละ 85 (โครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ 2566) โดยรวมแล้ว จะเห็นว่า ระดับการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุในปัจจุบันยังต่ำมาก และถ้าหากว่าจะเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพขึ้นมาในระดับ 3,000 บาท ก็น่าเชื่อว่าเป็นการจ่ายโดยมีเหตุผลอันสมควรให้กับกลุ่มผู้สูงอายุยากจนตามนิยามแบบกว้างดังที่ได้กล่าวถึงตอนต้น และผู้สูงอายุแทบทั้งหมดนำไปใช้กับรายจ่ายด้านการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ก่อนรายการค่าใช้จ่ายตัวอื่น ๆ ถัดมาจึงเป็นการจ่ายค่ารักษาพยาบาล (ยามฉุกเฉินรายการนี้จะมาก่อน) ค่ากิน-ค่าอยู่ของลูกและหลาน การจ่ายหนี้สินจากการผ่อนที่อยู่อาศัย และการชำระค่าน้ำค่าไฟ

ตารางที่ 6 สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ แบ่งตามระดับรายได้จากทุกแหล่งต่อเดือน

หลักเกณฑ์ ความยากจน	รายได้ ต่ำกว่า 1,000 บาท	รายได้ 1,000-3,000 บาท	รายได้ 3,001-5,000 บาท	รายได้ 5,001-7,000 บาท	รายได้ 7,001-9,000 บาท	รายได้ 9,000 บาท ขึ้นไป
รายได้ต่ำกว่ารายจ่าย	32%	30%	21%	14%	9%	ระบุไม่ได้
ไม่มีเงินออม	85%	78%	76%	52%	39%	21%
เงินออมไม่เพียงพอ	มีเงินอومت่ำกว่า 5 หมื่นบาท	มีเงินอومت่ำกว่า 5 หมื่นบาท	มีเงินอومت่ำกว่า 1 แสนบาท	1/3 มีเงินออมน้อยกว่า 1 แสนบาท	4/10 มีเงินออมน้อยกว่า 1 แสนบาท	1/3 มีเงินออมน้อยกว่า 1 แสนบาท
เงินออมต่อรายได้*	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมาก	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมาก	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมาก	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมาก	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอย่างมาก	

ที่มา : โครงการวิจัยการจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ (2566)

หมายเหตุ : จำนวนตัวอย่าง เท่ากับ 794 สัมภาษณ์ประชากรผู้สูงอายุจาก 4 พื้นที่ จังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และกรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 5 พฤษภาคม 2566 ถึง 10 มิถุนายน พ.ศ. 2566

*ค่าเฉลี่ยรายได้จากทุกแหล่งของผู้มีอายุมากกว่า 60 ปี เท่ากับ 5,455 บาท/เดือน (ระพีพรรณ และคณะ 2560); 5,860 บาทต่อเดือน (นวนน้อย และคณะ 2564) และรายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุที่ยังทำงานในฐานะลูกจ้าง ภาคการเกษตร 5,459 บาท/เดือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2565) ค่าเฉลี่ยการออมจากรายงานศึกษาของ ดิเรก และสุวิมล (2557) มีค่าเท่ากับ 6,387 บาทต่อเดือน และอัตราการออมต่อรายได้ครัวเรือน โดยเฉลี่ย เท่ากับ 0.285 ในการคำนวณถือเอารายได้เฉลี่ยของผู้มีอายุเกิน 60 ปี เท่ากับ 5,000 บาทต่อเดือน เป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบความยากจนของผู้สูงอายุแต่ละชั้นรายได้

2. บำนาญพื้นฐานแบบมุ่งเป้าหมายกลุ่มคนจน

2.1 ข้อควรพิจารณาเมื่อจะต้องทบทวนระบบบำนาญพื้นฐาน

จำนวนคนจนที่ตกหล่นมีจำนวนมาก

ปี 2564 มีผู้สูงอายุลงทะเบียนรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 4.8 ล้านคน หากจะนำหลักการเรื่องมาตรฐานการครองชีพมาใช้โดยกำหนดการจ่ายเงินแบบอัตราเดียว ด้วยเกณฑ์เดิมของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ใช้ในปี พ.ศ. 2565-2566 รายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุต่อปีไม่เกิน 1 แสนบาท หรือรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 8,333 บาท จะมีผู้สูงอายุที่มีสิทธิประโยชน์จำนวน 10.6 ล้านคน เท่ากับมีผู้ตกหล่นกว่า 5.8 ล้านคน

เงินบำนาญจากรัฐให้เฉพาะกลุ่มคนจนที่ควรจะเป็น

ข้อมูลจากกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2564 มีผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน 10.5 ล้านคน เมื่อนำตัวเลขนี้มารวมกับผู้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะมีจำนวน 15.3 ล้านคน ถึงแม้ว่าตัวเลขดังกล่าวจะมีจำนวนผู้รับสวัสดิการทั้งสองอย่างพร้อมกันอยู่ด้วย การได้รับเบี้ยยังชีพคนชราทำให้โดยภาพรวมผู้สูงอายุไทยสามารถเข้าถึงสิทธิที่มีตามเกณฑ์เส้นความยากจนตามที่ทางราชการได้ประเมินไว้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในแง่ความเพียงพอ ระดับสิทธิประโยชน์ที่รัฐจัดสรรให้ยังขาดอยู่มาก จากสิทธิที่มีด้วยเกณฑ์เส้นความยากจนระดับประเทศ (คือ 2,803 บาทต่อเดือน) จำนวนเงินที่จ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพคนชราบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรวมกันคือ 942 บาท (ประเมินจากค่าเฉลี่ยต่อหัวในงบประมาณของโครงการ ข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ 2565) เท่ากับว่า เงินที่รัฐจ่ายให้กับผู้สูงอายุยังต่ำไป เพื่อให้ถึงระดับค่ามาตรฐานการครองชีพ รัฐจะต้องจัดสรรเงินเพิ่มเติมเพื่อสวัสดิการผู้สูงอายุ อีกราว 2.4 แสนล้านบาท จึงจะนับว่าเป็นการจัดสรรสวัสดิการแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเพื่อผู้สูงอายุที่เป็นคนจน

ตาราง 7 จำนวนคนสูงอายุที่พึงมีสวัสดิการจากการกำหนดค่ามาตรฐานการครองชีพด้วยวิธีต่างๆ
เปรียบเทียบกับเกณฑ์บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พ.ศ.2566

เกณฑ์มาตรฐาน	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (บาท)	สิทธิพึงมี (ล้านคน)
เกณฑ์เดิมที่ใช้ พ.ศ.2565-66	8,333	10.6
เส้นความยากจนขั้นรุนแรง	800	1.2
เส้นความยากจน สำหรับประเทศ รายได้ปานกลางกลุ่มบน	2,548	4.6
เส้นความยากจน ระดับประเทศ	2,803	4.6
ค่าแรงขั้นต่ำ	7,700	10.5
รายได้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่ ยากจนที่สุด	2,102	4.6
10 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ	3,530	7.3
40%ของรายได้เฉลี่ยของประชากรต่อ คนต่อเดือน	3,079	7.3
รายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนต่อ เดือน	7,698	10.6

ที่มา : ประเมินโดยผู้เขียน จากข้อมูลโครงการวิจัยจัดตั้งกองทุนบำนาญพื้นฐานแห่งชาติฯ สำหรับ
ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุแต่ละชั้นรายได้ มาจากรายงานการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย
โดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564)