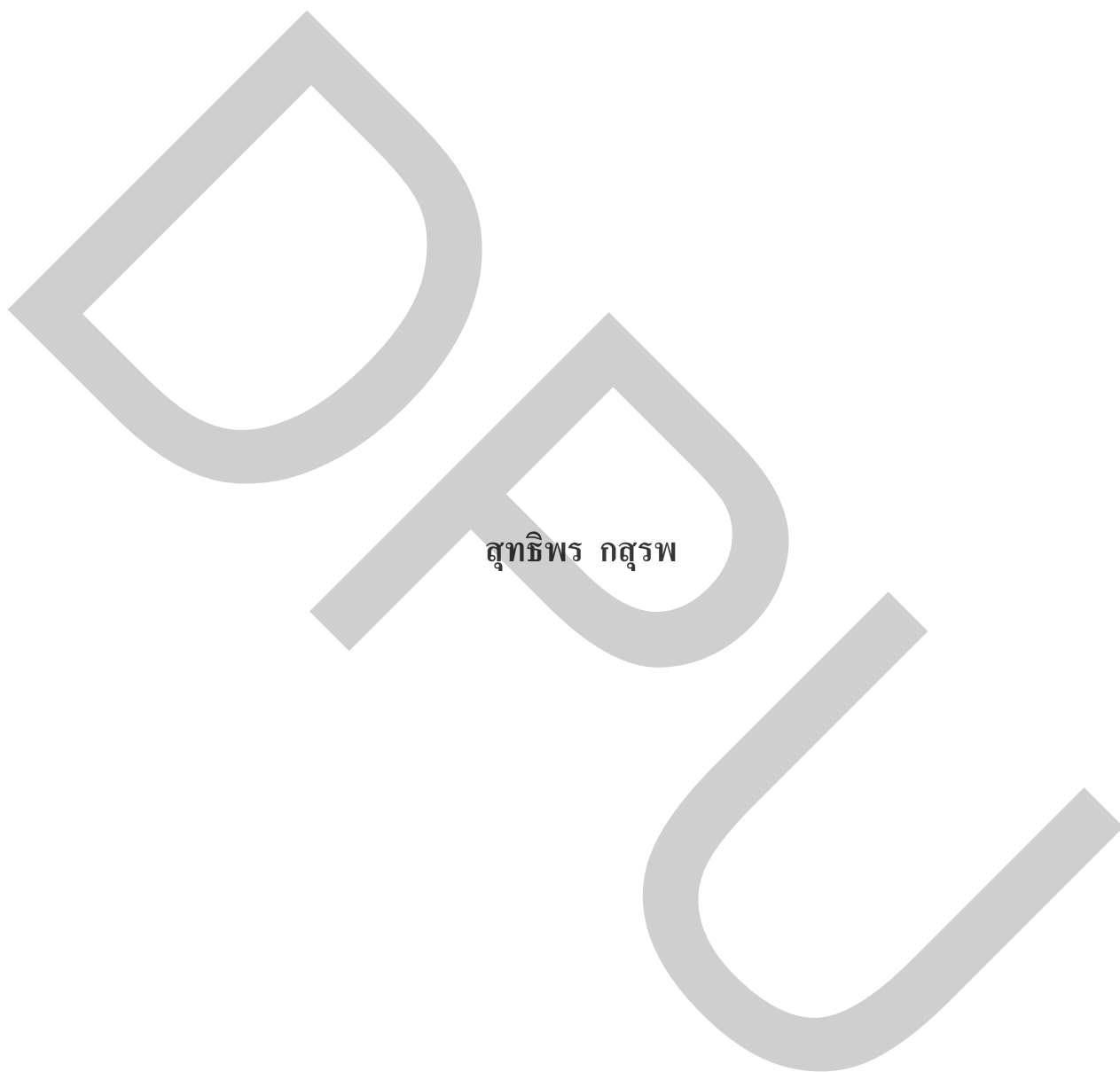


ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคม



สุทธิพร กสุรพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2552

**Problems on the Management of Social Security Fund
under Social Security Law**



Sutthiporn Kasuop

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2009

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย ซึ่งขอกล่าวนามเพื่อเป็นการประกาศเกียรติคุณ ดังนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และท่านอาจารย์รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์ ที่ให้ความกรุณาเสียสละตรวจสอบความถูกต้องแห่งเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ และเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่าน ณ โอกาสนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ท่านได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งจากการเอาใจใส่ดูแลของท่าน ทำให้ผู้เขียนมีความกระตือรือร้นต่อการค้นคว้าศึกษาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยท่านได้กรุณาสละเวลาช่วยชี้แนะ ชักถาม ให้แนวความคิด และคำแนะนำในทางวิชาการรวมทั้งด้านตำราแหล่งข้อมูลการศึกษาค้นคว้าอย่างใกล้ชิด ทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณบิดา และมารดาของผู้เขียน ที่สนับสนุนให้การศึกษาจนผู้เขียนมีวันนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณท่านอาจารย์ทุกท่านและขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้เขียน คุณรุ่งอรุณ จันทร์พุด รวมถึงเพื่อนๆ พี่น้องนักศึกษา รุ่น 48 คุณอนิตยา มาบัว ที่คอยเป็นกำลังใจอันสำคัญและให้ความช่วยเหลือและมอบสิ่งที่ดีให้ตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุทธิพร กสุรพ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2. แนวคิด หลักการ วิวัฒนาการ และลักษณะของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคม.....	6
2.1 แนวคิดการประกันสังคม.....	6
2.1.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับการเสี่ยงภัย	7
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันในสังคม	7
2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งพาซึ่งกันและกัน	7
2.2 หลักการของการประกันสังคม	9
2.3 หลักการของกองทุนประกันสังคม	11
2.4 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคม	12
2.4.1 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....	13
2.4.2 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมในต่างประเทศ	27
2.5 ลักษณะของกองทุนประกันสังคม	34
2.5.1 ที่มาของเงินกองทุนประกันสังคม (Source of Funds)	36

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5.2 ประเภท อัตรา และวิธีการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม	39
2.5.3 รูปแบบ โครงสร้างและประเภทประโยชน์ทดแทน.....	43
2.5.4 องค์กรในการบริหารงานกองทุนประกันสังคม.....	45
3. หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย	49
3.1 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศ.....	49
3.1.1 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยฟิลิปปินส์	49
3.1.2 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยมาเลเซีย.....	63
3.1.3 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยสิงคโปร์	72
3.2 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533.....	81
3.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	82
3.2.2 การบริหารกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	84
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารกองทุนประกันสังคม	89
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้าง ที่มาและอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ	89
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างตามกฎหมายคณะกรรมการประกันสังคม.....	89
4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม.....	92
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม	93
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคม	95
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่บริหารกองทุนประกันสังคม.....	95
4.3.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายการนำเงินกองทุนประกันสังคมลงทุนจัดหาประโยชน์.....	96

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของสมาชิก.....	97
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	99
5.1 บทสรุป.....	99
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	103
บรรณานุกรม.....	108
ภาคผนวก.....	113
ภาคผนวก ก ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง กรอบและสัดส่วนการ ลงทุนกองทุนประกันสังคม กรณีสำนักงานประกันสังคม นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์.....	114
ภาคผนวก ข ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ.2547	118
ภาคผนวก ค ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2549	130
ประวัติผู้เขียน	137

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมาย ประกันสังคม
ชื่อผู้เขียน	สุทธิพร กสุรพ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2552

บทคัดย่อ

ระบบประกันสังคม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อสภาพการเป็นอยู่ และการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งรัฐเข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการประสบปัญหาในด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีสามารถดำรงชีพอยู่ได้ได้อย่างปกติในสังคม โดยหลักการที่ให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองด้วยการออมหรือการเสียสละเพื่อส่วนรวม เป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมหาศาล หากจะต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการแต่ทางเดียว ย่อมจะนำความสำเร็จมาสู่โครงการได้ยาก

การบริหารกองทุนประกันสังคม ต้องยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ลดความเสี่ยง เพิ่มความมั่นคงทั้งเรื่องสถานภาพ คณะกรรมการ ฝ่ายการจัดการ และวิธีการจัดการ ล้วนแต่เป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้ได้มาซึ่งการจัดการบริหารกองทุนประกันสังคมที่มีคุณภาพ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์มุ่งหมายของกองทุนที่ตั้งไว้ นั่นคือผู้ประกันตนมีหลักประกันทางสังคม มีความมั่นคงในชีวิต ช่วยส่งเสริมการออมและการลงทุนที่ดี ซึ่งส่งผลไปถึงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารกองทุนประกันสังคม โดยศึกษาถึงแนวทางในการบริหารกองทุนประกันสังคม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการประกันสังคม ที่มาของเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมแต่ละประเภท อัตราและวิธีการจัดเก็บที่เหมาะสม หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารกองทุนประกันสังคม การกำหนดนโยบายในการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนจัดหาผลประโยชน์ รวมถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการด้านต่างๆที่สมาชิกกองทุนประกันสังคมจะได้รับจากการเป็นผู้ประกันตน โดยการเปรียบเทียบการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมไทยกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารกองทุนประกันสังคมให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

จากการศึกษาการบริหารกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พบว่ามีปัญหาจากการที่มีได้มีการกำหนดให้กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนมีลักษณะที่ชัดเจนสามารถที่จะบริหารงานได้โดยคณะกรรมการที่มีการคัดสรรจากบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญในการบริหารงานกองทุนโดยตรง และการมีตัวแทนที่มาจากทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางการบริหารงาน ปัญหาการกำหนดสิทธิประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกผู้ประกันตนได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกจะได้รับโดยที่สามารถนำเงินที่ตนเองไปลงทุนหาผลประโยชน์ให้กับกองทุน เพื่อให้กองทุนมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพสามารถให้บริการแก่ผู้ประกันตนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง และกำหนดให้กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีความมั่นคง ยั่งยืน บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคมในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ประกันตนได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขการบริหารประกันสังคม โดยการกำหนดให้กองทุนประกันสังคม เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรที่อิสระ เพื่อให้กองทุนสามารถที่จะก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยการกำหนดให้มีตัวแทนจากทุกฝ่ายซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ ความสามารถ เป็นคณะกรรมการ ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนประกันสังคม การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำเงินกองทุนไปลงทุนจัดหาผลประโยชน์ ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารการลงทุนโดยตรง การกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารการลงทุนและกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการลงทุนที่มาทำหน้าที่บริหาร และการแก้ไขปัญหาทางด้านตรวจสอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม โดยการจัดตั้งหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ให้มีการบริหารจัดการอย่างสุจริต โปร่งใส และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายต่อไป

Thesis Title	Problems on the Management of Social Security Fund under Social Security Law
Author	Sutthiporn Kasuop
Thesis Advisor	Professor Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2009

ABSTRACT

Social security is an important matter for the living conditions of laborers. The state has roles in protecting people from hardships so that they can lead their normal lives in society. The self-help principle of saving or giving for common interests requires a huge sum of money. If only the government's budget is used for this purpose, success will barely be achieved.

The management of the Social Security Fund must be based on the principles of best practices, risk mitigation, and enhancement of security in both the management committee status and management methods. These are important factors for quality management to achieve the fund's objectives, i.e., the insured have social security and security in life, while sound saving and investment are promoted for social and economic development of the country. Therefore, there is a need to study the criteria and methods of social security fund management by studying guidelines on social security fund management, legal powers of the Social Security Board, the sources of funds by category contributed to the Social Security Fund, rates of funds and appropriate collection methods, agencies with duties to manage the Social Security Fund, the formulation of policies on investment, including the benefits and welfare that the members receive from self-insurance. The study compared social security fund management under social security law of Thailand and foreign countries, namely, the Philippines, Malaysia, and Singapore, in order to have guidelines for improving social security fund management so as to achieve security and stability.

The study of social security fund management under Social Security Act B.E. 2533 found problems arose from the absence of a clear policy for the Social Security Fund to be managed by a committee with members directly elected from qualified persons with expertise in

fund management and representatives from all parties to formulate policies on management. There is also a problem in the determination of compensation for the insured members to receive welfare in addition to the benefits from the investment of their contributions. Therefore, there is a need to amend the law to enable the Social Security Fund to be a fund that has security, sustainability, and ability to truly provide protection to the insured.

The author has a recommendation that the Social Security Fund should be a juristic person and independent agency so that it can create rights or enter into any juristic act on its own while the Board should comprise representatives of all parties who are knowledgeable to manage the Fund. For problems on investment, there should be a unit to be directly responsible for investment, a requirement for the establishment of an investment office and qualifications of investment committee to manage and solve problems on auditing under the powers of the Social Security Board by setting an independent unit to conduct audits to ensure honest management, transparency, and justice to all parties.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจในประเทศไทยได้มุ่งเน้นไปสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยการนำเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้แทนแรงงานของคน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างลดน้อยลงไป เนื่องจากนายจ้างคำนึงแต่เพียงผลผลิตและผลประกอบการที่เพิ่มขึ้นเท่านั้นทำให้นายจ้างมองข้ามความสำคัญของลูกจ้างที่เป็นแรงงานในภาคการผลิต เพราะหากลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่ดีจากนายจ้างแล้ว ย่อมส่งผลให้ลูกจ้างมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้นายจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ นายจ้างจึงต้องให้ความใส่ใจและช่วยเหลือลูกจ้างของตนให้ได้รับสวัสดิการในด้านต่างๆเท่าที่ควรเพื่อให้ลูกจ้างเกิดความมั่นคงในการทำงาน แต่การให้นายจ้างต้องให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างในด้านต่างๆเพียงฝ่ายเดียวแล้ว ทำให้นายจ้างต้องแบกรับภาระและมีต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น อาจทำให้นายจ้างต้องผลักภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนที่เป็นผู้บริโภคต่อไป ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือดูแลลูกจ้างร่วมกับนายจ้างเพื่อให้ได้รับสวัสดิการด้านต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในชีวิตการทำงานของลูกจ้าง

แนวคิดพื้นฐานของระบบประกันสังคมจึงเกิดขึ้นเพื่อต้องการให้ประชาชนผู้ยากจนซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการประกันภัย จากการสูญเสียรายได้ หรือประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในการดำรงชีพในครอบครัว มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อนอันเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่พวกเขาเหล่านั้น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในทางสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมต่อไปได้ เป็นลักษณะของการเฉลี่ยความทุกข์และความสุข ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม โดยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยง หรือร่วมกันเสียสละเพื่อส่วนรวม มีหลักการสำคัญคือมุ่งให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัว ตลอดจนผู้ที่อยู่ในสังคมเดียวกันในยามที่ประสบกับภาวะการสูญเสียรายได้หรือไม่สามารถทำงานได้ โดยไม่เป็นภาระของผู้อื่น

¹ วิจิตรา ฟุ้งถัดดา. (2533, มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของไทย.” วารสารนิติศาสตร์, 20, 2. หน้า 151.

การประกันสังคมได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยเมื่อปี 2495 ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีชื่อว่า “ คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ ” เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชน ด้านสวัสดิการสังคมโดยเสนอร่างกฎหมายประกันสังคม ตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2497 และมีการจัดตั้ง “ กรมประกันสังคม ” โดยสังกัดกระทรวงการคลัง แต่ได้มีการคัดค้านจากหลายฝ่ายรัฐบาลจึงได้ตั้งระงับไว้ และในที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันในการทำงานแก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตน หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการประกันสังคม คือ สำนักงานประกันสังคม มีสถานะเป็นนิติบุคคล ฐานะเท่าเทียมกรมในสังกัดกระทรวงแรงงาน โดยมีเลขาธิการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บริหาร สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ให้บริการแก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนและจัดเก็บเงินสมทบของรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ร่วมสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกของกองทุน

สำนักงานประกันสังคม มีคณะกรรมการจำนวน 3 คณะ คือ คณะกรรมการประกันสังคม ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประมาศ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยรัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารงานของกองทุนประกันสังคม

คณะกรรมการแพทย์ ประกอบด้วยประธานกรรมการ และคณะกรรมการอื่นมีจำนวนรวมกันไม่เกินสิบหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และผู้แทนสำนักงานเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์

คณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างสามคน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างสามคน และให้ผู้แทนสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งทั้งคณะมีจำนวนรวมกันไม่เกินสิบสามคน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นกรณีนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามกฎหมายประกันสังคม

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่ามีปัญหาจากการบริหารกองทุนประกันสังคม ของสำนักงานประกันสังคม ที่เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงแรงงาน แต่มีภารกิจหลัก คือ ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนด้านประกันสังคมทั่วประเทศ มิใช่แต่เพียงผู้ใช้แรงงานที่เป็นลูกจ้างเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระที่สมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตน เพื่อให้รับประโยชน์ทดแทนตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารกองทุนประกันสังคม ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการทั้ง 3 คณะ ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 3 คณะดังกล่าว เป็นการทำงานที่กฎหมายมิได้วางกรอบการทำงานที่ชัดเจนและสามารถที่จะตรวจสอบการทำงานได้ อีกทั้งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนายจ้าง การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อลูกจ้างและผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม การที่กฎหมายประกันสังคมมิได้กำหนดที่มาของเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ จึงอาจส่งผลกระทบต่อเป็นภาระแก่นายจ้าง และการให้ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนส่งเงินสมทบเข้ากองทุนโดยไม่ได้คำนึงถึงฐานรายได้ที่เหมาะสมแก่ลูกจ้างและผู้ประกันตน การบริหารกองทุนประกันสังคมที่มีเงินกองทุนอยู่จำนวนมาก มิได้มีการวางการบริหารงานที่ชัดเจน สมาชิกผู้ประกันตนที่เป็นเจ้าของกองทุนประกันสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุน การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกผู้ประกันตนเพื่อให้เกิดประโยชน์ก่อให้เกิดความมั่นคงเป็นหลักประกันประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ความหมาย และความเป็นมาของการประกันสังคม และกองทุนประกันสังคม

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการบริหารกองทุนประกันสังคม ตามกฎหมายประกันสังคมของไทย เปรียบเทียบกับการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารกองทุนประกันสังคม

1.2.4 เพื่อศึกษาค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารกองทุนประกันสังคม ตามกฎหมายประกันสังคมให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อเป็นกองทุนที่ให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนในการให้ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หากมีการบริหารกองทุนประกันสังคมที่ไม่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดปัญหาและมีผลกระทบต่อผู้ประกันตนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากเงินของกองทุนประกันสังคม แม้กฎหมายจะกำหนดให้รัฐช่วยเหลือโดยการช่วยเงินสมทบก็ตาม แต่เงินดังกล่าวก็เป็นเงินที่มาจากภาษีของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้น เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกองทุนประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทกฎหมายประกันสังคมในส่วนของกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการบริหารกองทุนประกันสังคม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมในการบริหารกองทุนประกันสังคม การกำหนดอัตราเงินสมทบที่เป็นเงินกองทุนประกันสังคมให้มีความเหมาะสมและไม่เป็นภาระทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง รวมถึงการกำหนดลักษณะในการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนจัดหาผลประโยชน์ อีกทั้งการกำหนดสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่สมาชิกผู้ประกันตนเพื่อให้กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่เป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้ประกันตนได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการบริหารกองทุนประกันสังคม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการแพทย์ คณะกรรมการอุทธรณ์ อัตราเงินสมทบที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม จากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกันตน โดยศึกษาถึงที่มาของเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมแต่ละประเภท อัตราและวิธีการจัดเก็บที่เหมาะสม ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ บริหารกองทุนประกันสังคม การกำหนดนโยบายในการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนจัดหาผลประโยชน์ รวมถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการด้านต่างๆ ที่สมาชิกกองทุนประกันสังคมจะได้รับจากการเป็นผู้ประกันตน โดยการเปรียบเทียบการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมไทยกับต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายประกันสังคม และศึกษากฎหมายอื่น ด้วยทฤษฎีต่างๆ หนังสือคำอธิบายกฎหมาย บทความทางกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เอกสาร รายงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์

บทความในวารสาร ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต รวมทั้งกฎหมายประกันสังคม
ต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบแนวคิด ความหมาย และความเป็นมาของการประกันสังคมและ
กองทุนประกันสังคม

1.6.2 ทำให้ทราบ หลักเกณฑ์ ในการบริหารกองทุนประกันสังคมของกฎหมาย
ต่างประเทศ และตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาในการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมาย
ประกันสังคม

1.6.4 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารกองทุนประกันสังคมตาม
กฎหมายประกันสังคมให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ วิวัฒนาการ และลักษณะของการประกันสังคม และกองทุนประกันสังคม

การที่สังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านการดำรงชีพที่มีสถานะการเป็นอยู่ที่ต้องดิ้นรนเพื่อให้ตนเองสามารถอยู่รอดได้จากสภาพเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นการผลิตและผลกำไรของการประกอบการของนายจ้างเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้ผู้ที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าทางสังคมอย่างลูกจ้างไม่มีโอกาสได้รับสวัสดิการอย่างเท่าที่ควร โดยที่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นกำลังสำคัญในภาคการผลิตและส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือและสร้างความมั่นคง โดยมีการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อทำให้คุณภาพชีวิตของลูกจ้างดีขึ้น และมีความเท่าเทียมกัน การนำระบบการจัดการประกันสังคมเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อให้ประชากรในประเทศมีความเป็นอยู่ที่มีความมั่นคง

2.1 แนวคิดการประกันสังคม

การประกันสังคมมีแนวคิดมาจากการที่มนุษย์มีความรู้สึกไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตต้องเผชิญกับภัยพิบัติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติหรือภัยพิบัติอื่นๆที่อยู่รอบตัว ซึ่งภัยพิบัติต่างๆเหล่านี้ สามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคน เราเรียกว่า การเสี่ยงภัย ซึ่งแต่เดิมมนุษย์มีความเชื่อว่าภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องของเคราะห์กรรม ต่อเมื่อมนุษย์มีการพัฒนามากขึ้น ทำให้มนุษย์คิดค้นวิธีการที่จะบรรเทาเคราะห์กรรมที่เกิดจากภัยต่างๆ โดยคิดว่าแต่ละคนจะต้องเสี่ยงภัยอยู่ตลอดเวลา บางคนอาจจะได้รับภัยที่เสี่ยงอยู่ บางคนอาจรอดพ้นไปได้ แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่าวันใดวันหนึ่งอาจพบกับภัยที่เสี่ยงเหมือนกัน ความเสี่ยงภัยเหล่านี้ไม่สามารถที่จะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ หรือถ้าเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถแก้ไขให้สมบูรณ์เหมือนเดิมได้ เช่น การสูญเสียชีวิต ทุพพลภาพ เป็นต้น การสูญเสียดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มีรายได้น้อยประสบปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดที่จะหาวิธีการมาบรรเทาความเดือดร้อนและสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้น ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้¹

¹ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า 12.

2.1.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับการเสี่ยงภัย

ชีวิตมนุษย์นั้นต้องเผชิญกับภัยพิบัติต่างๆ อาจกล่าวได้ว่าชีวิตมนุษย์นั้นต้องมีการเผชิญกับการเสี่ยงภัยด้วยกันทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติ หรือภัยพิบัติต่างๆ ที่อยู่รอบตัว โดยมีความเชื่อมาแต่เดิมว่าภัยพิบัติต่างๆ เป็นเรื่องของเคราะห์กรรม ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์มีการพัฒนามากขึ้น จึงมีแนวคิดที่เกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่างๆ ของบุคคล ดังนี้

- 1) ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากการเสี่ยงภัยต่างๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน มิใช่เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรม ของแต่ละบุคคล
- 2) การเสี่ยงภัยต่างๆ มีลักษณะเป็นภัยและมีความไม่มั่นคงร่วมกันของกลุ่มบุคคล อาชีพ หรือชุมชนเดียวกัน
- 3) ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคลหรือชุมชน บ่อเกิดความสุขเสีย มีผลกระทบต่อความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมโดยรวม บุคคลในสังคมจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือต่อสู้กับภาวะไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากการเสี่ยงภัย ดังนั้น จากแนวคิดเรื่องการเสี่ยงภัย จึงมีการนำการประกันสังคมมาใช้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ให้มีการกระจายความเสี่ยงมิให้ตกอยู่กับบุคคลโดยเพียงลำพัง

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันในสังคม

เมื่อมีอุปสรรคและปัญหา บุคคลแต่ละคนต้องมีหน้าที่รับผิดชอบช่วยเหลือครอบครัวของตนเอง หรือในบางสถานการณ์ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพามิตรภาพบุคคลภายนอก ซึ่งการรับผิดชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นหลักการเฉลี่ยทุกข์สุขร่วมกัน เพื่อให้บุคคลในสังคมร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมที่ตนอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น แต่ในบางกรณีการเกิดเหตุการณ์ไม่แน่นอน นอกจากจะเกิดความไม่มั่นคงแก่บุคคลแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อผู้สังคมโดยรวมอีกด้วย

ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขหรือป้องกันความไม่มั่นคงเพื่อไม่ให้เกิดขึ้น โดยอาศัยหลักการประกันสังคม ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคม โดยอาศัยร่วมมือกันและกันระหว่างประชาชนในสังคมนั้นๆ โดยจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและสังคม เพื่อให้พ้นจากความไม่มั่นคงรวมทั้งเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนในสังคม

2.1.3 แนวคิดที่เกี่ยวกับการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

แนวคิดนี้ ประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นแนวความคิดที่ดึงภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือในการสร้างความมั่นคงให้กับสังคม โดย

ภาคเอกชนยังหมายความรวมถึงนายจ้างด้วย แนวความคิดดังกล่าวเห็นว่านายจ้างควรมีส่วนช่วยเหลือลูกจ้าง ในการจัดหาสวัสดิการหรือช่วยออกค่าประกันต่าง ๆ แก่ลูกจ้าง และการที่ทุกฝ่ายให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ย่อมจะทำให้การที่ต้องพึ่งพารัฐลดลง ทั้งยังเป็นไปตามหลักการพึ่งพาช่วยเหลือกันโดยสมัครใจ อาจกล่าวได้ว่าการช่วยเหลือกันนั้นมีผลทำให้ภาระของแต่ละฝ่ายลดลงด้วย

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปและอเมริกา มีชนชั้นคนงานมากขึ้น ปัญหาสังคมเริ่มมีมากขึ้น จึงมีแนวคิดที่จะช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นระบบ โดยในระยะแรกแบ่งความช่วยเหลือได้เป็น 3 ประเภท คือ²

1) การออมทรัพย์เป็นการเก็บทรัพย์สินสะสมไว้ใช้จ่ายยามที่จำเป็น แต่เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ และมีครอบครัวใหญ่ที่ต้องเลี้ยงดู โอกาสที่จะมีเงินออมจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก วิธีการนี้จึงไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาสังคมในขณะนั้นมากนัก

2) การให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นการผลักภาระไปให้นายจ้าง ต้องรับผิดชอบดูแลลูกจ้าง ซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่วิธีการนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะนายจ้างหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้นที่มีกำลังพอจะจ่ายค่าทดแทนหรือดูแลให้การรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างได้เต็มที่ ส่วนนายจ้างที่มีกิจการขนาดเล็ก ไม่อาจรับผิดชอบลูกจ้างได้ เนื่องจากมีทุนน้อย แม้ต่อมาจะมีการพยายามกำหนดค่าทดแทนให้ต่ำ แต่วิธีการนี้ก็ประสบผลเสียแก่ลูกจ้างอีก เนื่องจากค่าทดแทนที่ได้รับไม่พอกับค่าใช้จ่าย วิธีการนี้จึงไม่ได้แก้ปัญหาของสังคมในขณะนั้นมากนัก

3) การประกันจัดทำโดยบริษัทเอกชน เป็นรูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยแบ่งเป็น 2 กรณี

กรณีที่ 1 การประกันภัยสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน เป็นกรณีของผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันจัดตั้งในรูปสมาคมช่วยเหลือสมาชิกซึ่งเจ็บป่วยโดยการให้การรักษาพยาบาลและการจ่ายค่าทำศพในกรณีเสียชีวิต โดยจะเรียกเก็บเงินสมทบเป็นระยะ ๆ จากลูกจ้างด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีการเลือกปฏิบัติโดยรับลูกจ้างที่มีศักยภาพในการจ่ายสูง ไม่รับสมาชิกซึ่งมีรายได้ต่ำหรือรายได้ที่ไม่แน่นอน

กรณีที่ 2 การประกันภัยเอกชน จากหลักและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับการประกันภัยสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงจัดเป็นธุรกิจการค้าขึ้น โดยจัดตั้งเป็นบริษัทประกันภัยเอกชน รับประกันทั้งในด้านวินาศภัยและการประกันชีวิตจะจ่ายเงินทดแทน

² โกวิทช์ บุรพาธานินท์. (2533). การสร้างความมั่นคงทางสังคม. หน้า 80-84.

ค่าเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันเป็นจำนวนที่แน่นอน โดยผู้ทำประกันภัยจะต้องส่งเบี้ยประกันภัยติดต่อกันตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ด้วยแต่วิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถจะขยายขอบเขตของการให้ความคุ้มครองประชาชนได้กว้างขวางนัก เพราะการประกันภัยแบบนี้เป็นแบบการค้า มีการกำหนดเบี้ยประกันสูงและไม่ยอมเสี่ยงที่จะรับประกันภัยผู้สูงอายุ บุคคลที่มีสุขภาพในแบบการค้า และหาผลกำไรแบ่งปันกัน บริษัทไม่คิดหรือผู้ทำงานในลักษณะเสี่ยงภัย จึงไม่แพร่หลายในหมู่ลูกจ้างคนที่มีรายได้น้อยและปานกลางแต่อย่างใด

จากการช่วยเหลือทั้ง 3 แบบดังกล่าว ได้ช่วยแก้ไขปัญหาสังคมได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ไม่สามารถที่จะเยียวยาความเสียหายได้อย่างเต็มที่ เพราะมีข้อจำกัดในด้านต่างๆ จึงมีการริเริ่มแนวทางใหม่ เพื่อบรรเทาปัญหาสังคม เริ่มจากรูปแบบการช่วยเหลือโดยการแทรกแซงของรัฐ ได้เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินและมีการพัฒนาในรูปแบบใหม่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานให้ทั่วถึงกัน และต่อมาได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย คือระบบประกันสังคม

2.2 หลักการของการประกันสังคม

จากแนวคิด ของการประกันสังคมที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการประกันสังคมมีหลักการสำคัญ ดังนี้³

1) การประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน โดยผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามโครงการนี้ คือสมาชิกของการประกันสังคมหรือผู้ประกันตน โดยมุ่งคุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เมื่อประสบปัญหาเดือดร้อนต่างๆ อันเป็นเหตุต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือขาดรายได้ลงกระทันหัน และนอกจากนี้ยังช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้อีกเป็นจำนวนมากด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในด้านการบริการทางการแพทย์ ได้แก่การช่วยเหลือคนชรา คนพิการ ทูพพลภาพ เด็กกำพร้า เป็นต้น

2) การประกันสังคมมีหลักการที่จะให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม โดยเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก เพื่อให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายบำบัดความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง หากจะต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการเพียงอย่างเดียว ย่อมยากที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงกำหนดให้ลูกจ้างแต่ละคน

³ สุเทพ เชาวลิต. (2537). สวัสดิการสังคม. หน้า 227-228.

ออกเงินสมทบทุนดังกล่าวด้วยและกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างรวมถึงรัฐบาลด้วยซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกคน ร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกฝ่ายละเท่ากัน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนเงินมากพอแก่การใช้จ่ายในโครงการด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนได้ช่วยตัวเอง และในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่น โดยใช้เงินกองทุนกลางช่วยบำบัดความเดือดร้อนอันเป็นการเสียสละเพื่อประโยชน์สุขรวมอยู่ด้วยในตัว

3) การประกันสังคมเป็นการวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม เป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งคนยากจน คนมั่งมี นายจ้าง ลูกจ้าง แต่ก็ต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้าร่วมกองทุน จึงเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสามัคคีระหว่างบุคคลในสถานะต่าง ๆ ให้หันหน้าเข้าหากันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

4) การประกันสังคมใช้หลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข เพื่อสมาชิกในสังคมได้เฉลี่ยความเสี่ยงมิให้ความเสี่ยงต้องตกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยสมาชิกในสังคมให้ความร่วมมือในการสร้างหลักประกันให้แก่ตนเอง ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง เป็นลักษณะภาษีพิเศษ คือ กำหนดให้สมาชิกจ่ายเงินสมทบเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับส่วนใหญ่ กฎหมายจะบังคับให้ลูกจ้างซึ่งจะเป็นผู้รับประโยชน์ทดแทนต้องร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย เพื่อให้มีรายได้เข้ากองทุนกลางโดยทั่วไปเรียกว่า กองทุนประกันสังคม ที่สมาชิกผู้ประกันตน สามารถเบิกเงินมาใช้จ่ายใช้สอยในกรณีที่ต้องขาดรายได้ตามที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งลูกจ้างที่มีฐานะดี รายได้สูงก็ต้องอยู่ภายใต้การบังคับเพื่อเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างที่ยากจน มีรายได้ต่ำ

5) การประกันสังคม เป็นการเก็บเงินสมทบเพื่อนำมาหาดอกผลแล้วจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนกลับคืนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดให้มีการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ซึ่งได้รับเงินส่วนหนึ่งมาจากการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน โดยให้คณะกรรมการประกันสังคมกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง⁴

ดังนั้นจะเห็นว่าการประกันสังคมเป็น โครงการที่สอดคล้องกับหลักธรรมของพระพุทธเจ้า ในเรื่องเกี่ยวกับอนิจจัง ทุกอย่างในโลกล้วนไม่แน่นอน เกิด แก่ เจ็บ และตาย หมุนเวียนกันไป มนุษย์จึงไม่ควรประมาท การเก็บออมด้วยตัวเองทำได้ยาก จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลช่วยกันทำโครงการให้ในทำนองเป็นการบังคับเพื่อประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับเอง เป็นการ

⁴ วิจิตร (ทุ่งลัดดา) วิเชียรชม. (2540). กฎหมายประกันสังคม. หน้า 24.

สร้างหลักประกันให้แก่ชีวิต⁵ เพราะเมื่อมีรายได้ก็เก็บออมไว้ในกองทุนเพื่อจะได้สามารถเบิกจากกองทุนออกมาใช้จ่ายยามจำเป็น ทำให้เกิดความมั่นใจทั้งทางด้านจิตใจและวัตถุ

2.3 หลักการของกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคม คือ กองทุนที่ได้มาจากการจัดเก็บเงินสมทบของผู้ประกันตน นายจ้าง และหรือของรัฐบาล เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ประกันตนในประโยชน์ทดแทนต่างๆ และค่าใช้จ่ายในด้านการบริหาร

หลักการของการรับผิดชอบและผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น ได้ถือหลัก ดังนี้

ผู้ประกันตน เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากเงินกองทุนประกันสังคมเป็นประโยชน์ทดแทนในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวเงิน สิ่งของเครื่องใช้อันจำเป็น ได้แก่ การดำรงชีวิตและบริการเพื่อความอยู่ดีมีสุขแก่ตนเอง ผู้ประกันตนจึงต้องมีส่วนสำคัญในการออกเงินสมทบเพื่อความเป็นหุ้นส่วนของกองทุนประกันสังคมที่แท้จริง และประโยชน์ทดแทนต่างๆ ที่จะได้รับก็เป็นสิทธิที่ตนเองมีอยู่ตามกฎหมายและเป็นไปอย่างมีศักดิ์ศรี

นายจ้าง โดยหน้าที่และศีลธรรม ต้องรับผิดชอบ ต้องรับผิดชอบในด้านสวัสดิการของลูกจ้าง การที่นายจ้างต้องออกเงินสมทบส่วนหนึ่งเข้ากองทุนประกันสังคมก็เท่ากับนายจ้างได้ให้ความช่วยเหลือและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้าง แม้ผลประโยชน์ที่นายจ้างจะพึงได้รับจากการประกันสังคมจะไม่ได้รับโดยตรง แต่นายจ้างก็ได้ลดภาระความรับผิดชอบต่อสวัสดิการให้ลูกจ้างแต่ฝ่ายเดียวมาร่วมกันออกค่าใช้จ่าย

รัฐบาล ซึ่งมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดบริการทางสังคมให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความเป็นอยู่อย่างปกติสุขและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตจึงจะต้องมีส่วนรับผิดชอบกองทุนประกันสังคมด้วย ซึ่งค่าใช้จ่ายประเภทนี้รัฐบาลก็จ่ายแล้วในโครงการต่างๆ ที่ช่วยเหลือประชาชนทั่วไป

การส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น แม้ว่าจะมีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล แต่ก็มิได้หมายความว่าทุกกองทุนผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายจะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนทุกฝ่าย

การส่งเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของการประกันสังคมความเกี่ยวข้องตลอดจนความรับผิดชอบด้วยกล่าวคือ บางประเภทผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อใช้

⁵ นิคม จันทรวิทุร. (2528). การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. หน้า 11.

จ่ายประโยชน์ทดแทน รัฐบาลออกเงินค่าใช้จ่ายทางด้านการบริหาร นายจ้างไม่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน บางประเภทเป็นหน้าที่ของนายจ้างฝ่ายเดียวที่ออกเงินสมทบเข้ากองทุน หรือจัดให้มีการประกันเพื่อลูกจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ไม่ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุน หรือรัฐบาลอาจจะออกเงินทางด้านการบริการนั้น รัฐบาลจะรับเป็นผู้ดำเนินการ

ส่วนการออกเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น ก็ไม่จำเป็นจะต้องถือหลักการออกเงินสมทบในอัตราส่วนที่เท่า ๆ กันทุกฝ่ายการออกเงินเข้ากองทุนแต่ละฝ่ายจะออกมากน้อยในอัตราส่วนเท่าใดก็ได้ อยู่ในสภาพเงื่อนไขของการดำเนินงาน หรือการจัดให้มีการประกันแต่ละประเภทที่เป็นความจำเป็นและความต้องการ ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้จากการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต

ในการเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตน นายจ้าง รัฐบาลนั้น มีหลักทั่วไปอยู่ว่า จะต้องไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะทางการเงินหรือการครองชีพของผู้ออกเงินสมทบ จนกลายเป็นภาระยุ่งยากหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด ฉะนั้นในการกำหนดอัตราเงินสมทบตามหลักของการประกันสังคมจึงพยายามที่จะกำหนดในอัตราที่ต่ำสุดเท่าที่สามารถจะทำได้

กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนสาธารณะเพื่อดูแลผู้ประกันตน ในด้านการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่การบริหารกองทุนต้องเป็นไปตามกำหนดโดยไม่ชักช้า การใช้จ่ายในการบริหารต้องไม่เป็นการสร้างหนี้ ดังนั้น กองทุนประกันสังคมจึงต้องมีการบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดผลต่อผู้ประกันตนอย่างสูงสุด อัตราการจ่ายเงินสมทบจะต้องมีความเหมาะสมและสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ประกันตน การกำหนดอัตราเงินสมทบให้เพียงพอกับการบริหารกองทุน ค่าใช้จ่ายและการจ่ายประโยชน์ทดแทน ต้องให้มีเงินเหลือพอที่จะนำไปลงทุนเพื่อเพิ่มพูนความมั่นคงของกองทุนอีกด้วย การลงทุนของโครงการประกันสังคมจะต้องทำให้ชัดเจนเพราะมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลต่อระบบการเงินของประเทศที่ใช้ในการบริหารกองทุนที่มีผลต่อผู้ประกันตน ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในการบริหารจัดการกองทุนที่จะต้องดำเนินงานตามหลักบริหารจัดการที่ดี

2.4 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคม

วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมนั้นจะแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมตามมาตรฐานแรงงานระหว่าง

⁶ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2544). แนวคิดและหลักการประกันสังคม. หน้า 17-31.

ประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และวิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.1 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

วิวัฒนาการของการประกันสังคมเกิดจากการปฏิบัติทางด้านอุตสาหกรรมที่ทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ จำต้องเข้ามาดูแลในเรื่องสวัสดิภาพของแรงงาน โดยอาศัยแนวคิดที่สำคัญของนักอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ILO ที่กำหนดแนวทางในการเพื่อสร้างความมั่นคงด้านแรงงานแก่ประเทศต่างๆ มีประวัติความเป็นมา ดังนี้

2.4.1.1 ประวัติความเป็นมาและความสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งหลายประเทศตระหนักถึงความสำคัญและต่างสนใจปัญหาแรงงาน เพราะถือว่าเป็นปัญหาสังคมซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไข อาจนำมาซึ่งความไม่สงบก่อให้เกิดสงครามโลกอีกครั้งก็ได้ จึงได้มีการประชุมจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพขึ้น ณ เมืองแวร์ซาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงระหว่างประเทศอันถาวรและมุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานโดยกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อเป็นแนวทางแก่ประเทศสมาชิกปฏิบัติ ตาม รวมถึงการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อเป็นแนวทางแก่ประเทศสมาชิกปฏิบัติ ตาม รวมถึงการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในการสร้างหลักประกันและความมั่นคงทางสังคมแก่ผู้ใช้แรงงาน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันจัดตั้งหน่วยงานขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ใช้แรงงานไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสภาพการทำงาน การประกันการว่างงาน การคุ้มครองลูกจ้างเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บอันเกี่ยวเนื่องในการทำงาน เป็นต้น โดยประเทศสมาชิกได้ร่วมกันยกร่างธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผลสำเร็จ นับแต่นั้น “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ” หรือที่เรียกว่า International Labour Organization ชื่อย่อว่า ILO จึงได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 1919⁷

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ.1944 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีมติรับปณิญาฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia Declaration) ซึ่งในปณิญาฟิลาเดลเฟียได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ และกล่าวถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ รวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสที่เท่าเทียมกันเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้เป็นแนวทางโดยมีหลักการ ดังนี้

⁷ สุตาศิริ วสวงศ์. (2543). กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 14.

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน
3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งทีใด ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหนทุกแห่ง
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิการทางด้านวัตถุและพัฒนาการด้านจิตใจภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิใจ รวมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสอันทัดเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือ หรือเพศใด ๆ ทั้งสิ้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ.1946 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ผนวกเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติเป็นองค์กรแรก มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีในเดือนมิถุนายนของทุกปี ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีแต่ละครั้ง ที่ประชุมจะลงมติอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะ (Recommendation) เพื่อวางมาตรฐานแรงงานสากลไว้เป็นแนวทางให้ประเทศภาคีสมาชิก และหากประเทศภาคีใดได้ให้สัตยาบันแล้วก็มีผลผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีโครงสร้างบทบาทหน้าที่ และมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้ ดังนี้

1) โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่กำหนดแนวทางและนโยบายในด้านแรงงานที่สำคัญโดยมีกลไกและโครงสร้างประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร แต่ละองค์กรก็มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) ที่ประชุมใหญ่ (General Conference) ได้แก่ การประชุมใหญ่ของผู้แทนสมาชิกที่มีขึ้นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ในที่ประชุมจะมีการพิจารณาปัญหาต่างๆ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานทางวิชาการและที่สำคัญคือการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ เพื่อให้ประเทศสมาชิกร่วมไปพิจารณาในการให้สัตยาบันและรับเอาข้อแนะไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก

(2) คณะประศาสน์การ (Governing Body) ได้แก่ คณะกรรมการบริหารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีหน้าที่การบริหารกำหนดนโยบายและระเบียบวาระการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและการประชุมอื่นๆ รวมถึงการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

(3) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ได้แก่ สำนักงานที่ทำหน้าที่บริหารงานต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2) กิจกรรมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีกิจกรรมหลัก 5 ประการ ดังนี้

(1) วางนโยบายและโครงการระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการทำงาน เพิ่มพูนโอกาสการมีงานทำและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยจัดการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อตั้งคณะกรรมการและคณะกรรมการต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายการดำเนินงานและพิจารณาโครงการระหว่างประเทศ

(2) กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หน้าที่นี้ นับเป็นหน้าที่หลักซึ่งสำคัญที่สุด เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1919 โดยการออกมาตรฐานแรงงานในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะนำ เพื่อให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและรับเอาโดยนำไปออกกฎหมายภายในหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและข้อแนะนำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(3) จัดทำโครงการวิจัยและโครงการความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามนโยบายและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

(4) ส่งเสริมในด้านวิชาการแก่ประเทศสมาชิก โดยจัดให้มีการฝึกอบรมศึกษา วิจัยและจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่างๆ รวมถึงการวิจัยปัญหาแรงงานที่สำคัญเพื่อเป็นกรณีศึกษาแก่นานาประเทศนำไปกำหนดนโยบายและใช้แก้ไขปัญหา

(5) การตรวจสอบประเทศภาคีสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าได้ปฏิบัติตามหรือไม่ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดตั้งกลไกการตรวจสอบไว้ 2 รูปแบบ คือ กลไกคณะกรรมการและกลไกพิเศษ

2.4.1.2 ที่มาและสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

การศึกษาถึงที่มาและสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้

1) การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ จะทำให้รูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation) โดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้เริ่มกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1919 โดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศฉบับหนึ่งๆ มีขั้นตอนที่จะต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี มาตรการหนึ่งๆ ที่จะนำมากำหนดเป็นอนุสัญญาหรือข้อแนะนำได้นั้นจะต้องมีหลายขั้นตอน ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคำเนิการ ต้องมีการ

ปรึกษาหารือขอเสียงสนับสนุนและชักจูงให้เกิดความเชื่อว่ามาตรการนั้นมีความสำคัญ และจะทำการเสนอให้คณะประสานการพิจารณาเพื่อบรรจุเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุมต่อนั้นจะมีขั้นตอนการพิจารณาอีกหลายระดับ แล้วเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ เมื่อผ่านขั้นตอนการรับรองของที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว จึงมีการออกมาในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ

2) ลักษณะของอนุสัญญา ข้อแนะ และการให้สัตยาบันจะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างข้อผูกมัดให้แก่ประเทศสมาชิกจะต้องนำไปปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการกำหนดการคุ้มครองต่อผู้ใช้แรงงานของประเทศสมาชิก อนุสัญญาจึงมีลักษณะเป็นตราสารที่ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกันลงมติรับรองให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยกำหนดหลักการทางด้านแรงงานแต่ละเรื่องไว้ ถ้าประเทศสมาชิกใดได้พิจารณาให้สัตยาบัน (Ratify) ก็จะต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญานั้นๆ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีหน่วยงานคอยตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งหรือองค์การนายจ้างหรือลูกจ้างสามารถร้องเรียนหรือยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ ส่วนข้อแนะถูกกำหนดขึ้นเป็นแนวทางและรายละเอียดในการปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือเป็นแนวปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกจะนำไปกำหนดนโยบายและกฎหมายและกฎข้อบังคับของแต่ละประเทศ ส่วนในการให้ความเห็นชอบจะใช้วิธีรับเอาโดยไม่สร้างข้อผูกพันขึ้น แต่จะวางแนวทางปฏิบัติหรือชี้แนะให้ประเทศต่างๆ นำไปใช้ปฏิบัติเท่านั้น

3) พันธะของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ที่จะต้องปฏิบัติตามมีอยู่ 2 ข้อ คือ

(1) ประเทศสมาชิกจะต้องนำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งรับรองในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในแต่ละสมัยเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศตนเพื่อพิจารณา ทั้งนี้การเสนอมาตรฐานแรงงานต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน 1 ปี หรืออย่างช้า 18 เดือน นับจากมีการกำหนดมาตรฐานแรงงานนั้นๆ ขึ้น

(2) ประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศตนได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4) สาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ในปัจจุบันมีอนุสัญญาที่ตราขึ้นแล้ว 182 ฉบับ และข้อแนะอีก 189 ฉบับ โดยมีขอบเขตครอบคลุมเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของผู้ใช้แรงงาน สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เป็นต้น⁸ โดยแบ่งออกเป็นหมวดได้ 14 หมวด ดังนี้

⁸ นิคม จันทรวิฑูร. (2531). ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 42-44.

- (1) หมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic human rights)
- (2) หมวดว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Employment)
- (3) หมวดว่าด้วยนโยบายสังคม (Social policy)
- (4) หมวดว่าด้วยการตรวจแรงงาน (Labour Inspection)
- (5) หมวดว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ (Labour relations)
- (6) หมวดว่าด้วยสภาพการทำงาน (Conditions of work)
- (7) หมวดว่าด้วยการประกันสังคม (Social security)
- (8) หมวดว่าด้วยการทำงานของสตรี (Employment of women)
- (9) หมวดว่าด้วยการทำงานของเด็กและเยาวชน (Employment of children and young persons)
- (10) หมวดว่าด้วยคนงานสูงอายุ (Older workers)
- (11) หมวดว่าด้วยคนงานอพยพ (Migrant workers)
- (12) หมวดว่าด้วยชนพื้นเมืองและเผ่าชน (Indigenous and tribal peoples)
- (13) หมวดว่าด้วยคนงานในดินแดนอาณานิคม (Workers in non-metropolitan territories)
- (14) หมวดว่าด้วยอาชีพเฉพาะ (Particular occupational sectors)

2.4.1.3 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมในการสร้างความมั่นคงทางสังคม

ความมั่นคงทางสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการกล่าวเบื้องต้นไว้ในอารัมภบทของข้อบังคับขององค์การ โดยมีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงาน การป้องกันการว่างงาน การคุ้มครองลูกจ้างจากภาวะการเจ็บป่วย โรคและการบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงาน ตลอดจนภาระที่ลูกจ้างต้องอย่างเข้าสู่วัยชรา เป็นต้น และจากความหลากหลายของการคุ้มครองข้างต้น ทำให้เรื่องการประกันสังคมกระจุกกระจายในอนุสัญญาหลายฉบับ นอกเหนือไปจากการมีอนุสัญญากำหนดเรื่องประกันสังคมไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) อนุสัญญาฉบับที่ 2 (Unemployment) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการว่างงานมีผลบังคับ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1921 ระบุให้ประเทศที่ให้สัตยาบันจัดตั้งหน่วยงานจัดหางานของรัฐบาล

⁹ Labour Office Geneva. (1996). *International Labour Convention and Recommendation. 1919-1951*. pp. 25-28.

โดยไม่คิดค่าบริการ ให้หน่วยงานเหล่านี้ขึ้นกับหน่วยงานกลางซึ่งจัดตั้งเพื่อการนี้และให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย นายจ้างและลูกจ้างเพื่อแนะนำการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้

2) อนุสัญญาฉบับที่ 17 (Workmen's Compensation, Accidents) เงินทดแทน (อุบัติเหตุ) กำหนดให้มีการจ่ายเงินทดแทนให้กับคนงานซึ่งได้รับบาดเจ็บหรือแก่ทายาท ในกรณีตายไม่ว่าทำงานในภาครัฐหรือเอกชน โดยให้จ่ายเงินทดแทนเป็นระยะ ส่วนกรณีประสบอันตรายจนไร้สมรรถภาพต้องจ่ายไม่ช้ากว่าวันที่ห้าของวันที่ได้รับอุบัติเหตุ ทั้งนี้เงินทดแทนให้รวมถึงค่ารักษาพยาบาล ค่าผ่าตัด เวชภัณฑ์และอวัยวะเทียม โดยนายจ้างหรือบริษัทประกันรับผิดชอบมีผลบังคับ 1 เมษายน ค.ศ.1927

3) อนุสัญญาฉบับที่ 18 (Workmen's Compensation, Occupational Diseases) เงินทดแทน (โรคเกิดจากการทำงาน) จ่ายให้คนงานซึ่งสูญเสียสมรรถภาพเพราะโรคอันเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน หรือจ่ายให้ทายาทกรณีตาย โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับเงินทดแทนที่กำหนดไว้ในกรณีอุบัติเหตุ นอกจากนี้ยังกำหนดรายชื่อโรคที่เกิดจากการทำงาน มีผลบังคับ 1 เมษายน ค.ศ.1927 และต่อมาแก้ไขปรับปรุงโดยอนุสัญญาฉบับที่ 42 ปี ค.ศ.1934

4) อนุสัญญาฉบับที่ 19 (Equality of Treatment, Accident Compensation) การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (ค่าทดแทนอุบัติเหตุ) ในเรื่องเงินทดแทนสำหรับคนในชาติบังคับและคนต่างชาติ โดยกำหนดให้จ่ายเงินทดแทนอุบัติเหตุเท่าเทียมกัน มีผลบังคับ 8 กันยายน ค.ศ.1926

5) อนุสัญญาฉบับที่ 24 (Sickness Insurance, Industry) การประกันการเจ็บป่วย (อุตสาหกรรม) กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันจัดระบบการประกันการเจ็บป่วยแบบบังคับให้แก่คนงาน ลูกจ้างทั้งภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ทั้งลูกมือฝึกหัด ซึ่งทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม มีผลบังคับ 15 กรกฎาคม ค.ศ.1928

6) อนุสัญญาฉบับที่ 25 (Sickness Insurance, Agriculture) การประกันการเจ็บป่วย (ภาคเกษตร) กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันจัดระบบการประกันการเจ็บป่วยแบบบังคับสำหรับคนงานเกษตรรวมทั้งลูกมือฝึกหัดงานที่ถือว่าจ้างโดยโรงงานภาคเกษตร ลูกจ้างผู้เอาประกันให้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายโดยแพทย์ และให้ได้รับเวชภัณฑ์อย่างพอเพียง มีผลบังคับ 15 กรกฎาคม ค.ศ.1928

7) อนุสัญญาฉบับที่ 35 (Old Age Insurance, Industry) การประกันผู้สูงอายุ (อุตสาหกรรม) อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดการประกันผู้สูงอายุในลักษณะบังคับโดยให้คลุมถึงคนงานที่ใช้แรงงานและมีได้ใช้แรงงานรวมทั้งคนฝึกหัดงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมกับอาชีพอิสระ มีผลบังคับ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1937

8) อนุสัญญาฉบับที่ 36 (Invalidity Insurance, Agriculture) การประกันคนชรา (ภาคเกษตร) อนุสัญญาฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ 35 เว้นเสียแต่จะใช้บังคับลูกจ้างในสถานประกอบการเกี่ยวกับภาคเกษตร มีบังคับ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1937 ต่อมาถูกแก้ไขด้วยอนุสัญญาฉบับที่ 128

9) อนุสัญญาฉบับที่ 37 (Invalidity Insurance, Industry) การประกันทุพพลภาพ (อุตสาหกรรม) เป็นอนุสัญญาประกันลูกจ้างทุพพลภาพแบบบังคับ ใช้กับคนงานทั้งในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมรวมทั้งอาชีพอิสระมีผลบังคับ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1937 ต่อมาได้รับการแก้ไขด้วยอนุสัญญาฉบับที่ 128

10) อนุสัญญาฉบับที่ 55 (Ship Owners' Liability, Sick and Injured Seamen) ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือต่อการเจ็บป่วยและบาดเจ็บของคนเรือ โดยกำหนดให้เจ้าของเรือรับผิดชอบต่อลูกเรือที่ทำงานในเรือทุกประเภทยกเว้นเรือรบ ในกรณีเจ็บป่วยบาดเจ็บหรือตาย ทั้งนี้ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษา ค่าเวชภัณฑ์ ค่ากินอยู่และค่าส่งตัวลูกเรือกลับภูมิลำเนา มีผลบังคับ 29 ตุลาคม ค.ศ.1935

11) อนุสัญญาฉบับที่ 56 (Sickness Insurance, Sea) การประกันการเจ็บป่วย (งานทะเล) กำหนดให้มีการประกันการเจ็บป่วยให้กับเจ้าหน้าที่ทำงานบนเรือนับตั้งแต่กัปตันเรือถึงลูกเรือทุกประเภท (ยกเว้นเรือรบ) มีผลบังคับ 9 ธันวาคม ค.ศ.1949

12) อนุสัญญาฉบับที่ 70 (Social Security, Sea Farers) การประกันสังคม (กะลาสีเรือ) กำหนดให้กะลาสีเรือซึ่งประสบอันตรายจากการทำงานในเรือ หรือเจ็บป่วยซึ่งไม่ได้เกิดจากการจงใจกระทำของตนเอง ให้มีสิทธิ

(1) ได้รับการรักษาพยาบาลที่เหมาะสม

(2) ได้รับการพักและดูแลเรื่องอาหารจนกว่าจะหาย สามารถกลับเข้าทำงานได้

(3) ส่งตัวกลับ

กะลาสีเรือหรือทายาทของเขาให้มีสิทธิได้รับผลประโยชน์เป็นเงินสดในกรณีไร้สมรรถภาพในการทำงาน หรือต้องว่างงานและเมื่อเข้าสู่วัยชรา

13) อนุสัญญาฉบับที่ 102 (Social Security Minimum Standards) ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) มีผลบังคับ 27 เมษายน ค.ศ.1955 จัดความมั่นคงทางสังคมว่ามีขอบเขตครอบคลุม 9 สาขา คือ

(1) การรักษาพยาบาล (Medical Care)

(2) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีเจ็บป่วย (Sickness Benefit)

- (3) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit)
- (4) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีชราภาพ (Old-Age Benefit)
- (5) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากงาน (Employment Injury Benefit)
- (6) การให้ผลประโยชน์แก่ครอบครัว (Family Benefit)
- (7) การให้ผลประโยชน์ในการเป็นมารดาหรือการมีบุตร (Maternity Benefit)
- (8) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit)
- (9) การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ยังมีชีวิตที่ขาดผู้อุปการะ (Survivors' Benefit)

อนุสัญญาฉบับนี้มีเจตนาทั่วไป ดังนี้

ก. การให้ผลประโยชน์ทดแทนทุกข้อ ต้องเป็นการให้ผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด (ยกเว้นการรักษาพยาบาลทางการแพทย์) เว้นแต่กรณีเจ็บป่วยจากงานและการเป็นมารดา รวมถึงการรักษาพยาบาลจะมีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปการให้บริการด้วย ส่วนการให้ผลประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรอาจมีประโยชน์ทดแทนได้หลายอย่าง

ข. ประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ สมควรจัดตั้งระบบเพื่อดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนอย่างน้อยสามในห้าสาขา คือ การว่างงาน การชราภาพ การเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การทุพพลภาพ หรือการขาดผู้อุปการะ

ค. จัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำตามอนุสัญญานี้ เพื่อครอบคลุมประชากรทั้งหมดในเรื่องผลประโยชน์ หรือการจัดบริการทางการแพทย์ตามความเหมาะสม

ง. ต้องมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างพลเมืองของประเทศและชาวต่างประเทศที่มาทำงานอยู่ภายในประเทศ แต่มีข้อกำหนดถึงสถานภาพของแต่ละประเทศที่อาจได้รับการยกเว้นในการจัดให้มีผลประโยชน์ทดแทนและข้อกำหนดให้บุคคลสามารถอุทธรณ์กรณีถูกปฏิเสธที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนได้

จ. รัฐที่ให้สัตยาบันจะต้องให้มีบริการระบบความมั่นคงทางสังคมในการติดตามประเมินสถานภาพทางการเงินของกองทุน และมีส่วนร่วมในการทำงานของผู้แทนลูกจ้างผู้ประกันตนและนายจ้าง

14) อนุสัญญาฉบับที่ 103 (Maternity Protection Revised) การคุ้มครองหญิงมีครรภ์ (แก้ไข) อนุสัญญานี้ให้การคุ้มครองแก่สตรีซึ่งทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม นอกภาคอุตสาหกรรมและอาชีพภาคเกษตร รวมทั้งผู้ทำงานรับจ้างในบ้าน (นอกภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการพาณิชย์ ไปรษณีย์ โทรคมนาคม งานสำนักงาน โรงแรม ร้านอาหาร เป็นต้น) และกำหนดคำจำกัดความของคำว่าสตรีซึ่งระบุว่าจะสตรีใดๆ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ เชื้อชาติ และไม่ว่าจะแต่งงานถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

15) อนุสัญญาฉบับที่ 118 (Equality of Treatment, Security) การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (การประกันสังคม) เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันต่อคนในชาติและคนต่างสัญชาติในด้านการประกันสังคมทุกสาขา โดยคลุมถึงผู้ลี้ภัยและผู้ซึ่งไม่มีบ้านเมืองอยู่อาศัยด้วย มีผลบังคับ 25 เมษายน ค.ศ.1964

16) อนุสัญญาฉบับที่ 120 (Hygiene, Commerce and Offices) อนามัย (การพาณิชย์และสำนักงาน) กำหนดให้สถานที่ทำงานในกิจการพาณิชย์หรือสำนักงานมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยระบุให้สถานที่ที่ทำงานต้องสะอาด มีการระบายอากาศอย่างเพียงพอ แสงสว่าง น้ำดื่มและมีห้องสุขาที่เหมาะสมเพียงพอรวมทั้งอุณหภูมิและสภาพแวดล้อมที่ปราศจากเสียงหรือการสั่นสะเทือน ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของลูกจ้าง มีผลบังคับ 20 มีนาคม ค.ศ.1966

17) อนุสัญญาฉบับที่ 121 (Employment Injury Benefits) ผลประโยชน์เมื่อประสบอันตรายจากการทำงาน อนุสัญญาระบุให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันกำหนดกฎเกณฑ์ในการจ่ายเงินทดแทนเพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือตายเนื่องจากงาน โดยประเทศที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดคำจำกัดความของ “อุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม” รายชื่อโรคซึ่งเกิดจากการทำงาน ผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานจะได้รับเงินทดแทน ดังนี้

- (1) ค่ารักษาพยาบาล
- (2) เงินสดตามที่กำหนด

ประเทศที่ให้สัตยาบันจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการจ่ายเงินทดแทนและกำหนดช้อยกเว้นตามที่เห็นจำเป็น มีผลบังคับ 1 กันยายน ค.ศ.1965

18) อนุสัญญาฉบับที่ 128 (Invalidity, Old Age and Services Benefits) เป็นอนุสัญญากำหนดหลักเกณฑ์และผลประโยชน์ให้กับผู้ทุพพลภาพ ผู้สูงอายุและบุคคลซึ่งต้องเป็นภาระเนื่องจากผู้ปกครองเสียชีวิต หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญานี้ใช้กับลูกจ้างทุกคนรวมทั้งผู้ฝึกหัดงานและคนอื่นที่กำหนดในกฎเกณฑ์

เพื่อสะดวกในการดำเนินงาน อนุสัญญาได้ให้คำจำกัดความ “สถานประกอบการอุตสาหกรรม” โดยให้รวมไปถึงเหมืองแร่ โรงงานอุตสาหกรรม การผลิต การก่อสร้าง ไฟฟ้า แก๊ส การขนส่ง และสื่อสาร เป็นต้น รวมถึงการให้คำจำกัดความของคำว่า “ภรรยา” เด็กและระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ อนุสัญญาได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการจ่ายเงินทดแทนแต่หลักเกณฑ์เงื่อนไขเรื่องการจ่ายในกรณีของทุพพลภาพ กรณีผู้สูงอายุและกรณีผู้ต้องเป็นภาระเอาไว้แตกต่างกัน อนุสัญญามีผลการรับรองเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1967

19) อนุสัญญาฉบับที่ 130 (Medical Care and Sickness Benefits) เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านการดูแลสุขภาพการแพทย์และการเจ็บป่วย อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดการคุ้มครองดูแลบุคคลในทางด้านการดูแลสุขภาพการแพทย์และการให้ประโยชน์เมื่อเจ็บป่วย การดูแลสุขภาพการแพทย์ให้คลุมถึงผู้รับประโยชน์ ซึ่งหมายถึงบุคคลผู้มีภรรยา 1 คน และบุตร 2 คน และให้ได้รับประโยชน์ภายใต้หลักการ ดังนี้

(1) การดูแลสุขภาพในลักษณะของการป้องกัน

(2) การสูญเสียสมรรถภาพไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากป่วย ประโยชน์นี้ให้รวมถึงการตรวจสอบของแพทย์ การดูแลสุขภาพในฐานะคนไข้ในและคนไข้นอก การดูแลพิเศษ การให้ยา การดูแลรักษาฟันและการทำกายภาพบำบัด เป็นต้น

ส่วนผลประโยชน์ทางด้านการเจ็บป่วยและไม่สามารถทำงานได้ ให้ได้รับประโยชน์เป็นค่าทดแทนเนื่องจากการสูญเสียรายได้อย่างน้อยร้อยละ 60 ของรายได้เดิม อนุสัญญามีผลการรับรองเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1969

20) อนุสัญญาฉบับที่ 168 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการป้องกันมิให้เกิดการว่างงาน (Employment Promotion and Protection against Unemployment) เน้นถึงความสำคัญของการทำงานและการจ้างงานที่ก่อให้เกิดผลผลิตในทุกสังคมว่ามีใช่เป็นเพียงทรัพยากรมนุษย์เท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงรายได้ของคนงาน บทบาททางสังคมของคนงานตลอดจนศักดิ์ศรีและความรู้สึกของคนงานที่ได้รับจากสังคมด้วย และให้คำนึงถึงมาตรฐานแรงงานเกี่ยวกับการจ้างงานและการป้องกันการว่างงานที่มีอยู่ คือ อนุสัญญาและข้อแนะนำด้วยการว่างงาน ปี ค.ศ.1934 ข้อแนะนำด้วยการว่างงาน (สำหรับผู้ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาว) ข้อแนะนำด้วยความมั่นคงของรายได้ปี ค.ศ.1944 อนุสัญญาว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ปี ค.ศ.1952 อนุสัญญาและข้อแนะนำว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน ปี ค.ศ.1964 อนุสัญญาและข้อแนะนำด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ.1975 อนุสัญญาและข้อแนะนำด้วยการบริหารแรงงาน ปี ค.ศ.1978 และข้อแนะนำว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน (บทบัญญัติเพิ่มเติม) ปี ค.ศ.1984

อนุสัญญาฉบับนี้มีการอ้างถึงระดับของการปกป้องคุ้มครองโดยโครงการเงินทดแทนที่มีอยู่ในประเทศอุตสาหกรรมและไม่เหมือนกับมาตรฐานเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ ซึ่งมีมาตรฐานสูงขึ้น แต่มาตรฐานดังกล่าวยังเป็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาที่ยังอยู่ในสถานะที่กำลังจะกำหนดโครงการเงินทดแทนการว่างงาน และได้ตระหนักว่านโยบายที่จะให้เกิดเสถียรภาพความยั่งยืนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยปราศจากเงินเฟ้อและการตอบโต้ที่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการก่อให้เกิดและการส่งเสริมในทุกรูปแบบของการจ้างงานที่ก่อให้เกิดผลผลิต และการเลือกโดยอิสระ ซึ่งรวมทั้งการจ้างงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก สหกรณ์ การจ้างงานอิสระและการจ้างงานในท้องถิ่น แม้ว่าการกระจายทรัพยากรในปัจจุบันเป็นการจัดสรรตัวเงินเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมเกี่ยวกับการแนะแนวอาชีพ การฝึกอบรมและการฟื้นฟูสมรรถภาพการทำงานของคนพิการ การเสนอการคุ้มครองที่ดีที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดการว่างงานโดยไม่สมัครใจ แต่ถ้าเกิดการว่างงานโดยไม่สมัครใจขึ้นแล้วต้องมั่นใจได้ว่าระบบการประกันสังคมจะช่วยให้เกิดการจ้างงานและการสนับสนุนทางเศรษฐกิจสำหรับบุคคลที่ว่างงานโดยไม่สมัครใจ

ในมาตรา 15 ของอนุสัญญานี้ บัญญัติว่า

(1) ในกรณีที่เกิดการว่างงานเต็มทีและการขาดรายได้เนื่องจากถูกพักการทำงานชั่วคราวโดยยังไม่ใช่เป็นการเลิกจ้าง เมื่อเกิดความไม่แน่นอนขึ้นเช่นนี้สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับควรอยู่ในรูปของการจ่ายเป็นระยะๆ ซึ่งคำนวณได้ดังนี้

ก. เป็นประโยชน์ที่คำนวณจากเงินสมทบที่หักจากรายได้จากการทำงานครั้งก่อนสามารถจ่ายได้ถึงจำนวนสูงสุดจำนวนหนึ่ง แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ครั้งก่อน และอัตราสูงสุดคำนวณได้จากค่าจ้างของลูกจ้างที่มีฝีมือหรืออัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยของลูกจ้างภูมิภาคนั้น

ข. ถ้าเป็นประโยชน์ที่มีได้คำนวณจากเงินรายได้การทำงานครั้งก่อน ควรกำหนดมิให้เกินร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรืออัตราค่าจ้างของคนงานปกติหรือไม่ต่ำกว่าระดับต่ำสุดที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้ แล้วแต่่ววิธีไหนจะให้ประโยชน์สูงสุด

(2) เมื่อมีการประกาศตามบทบัญญัติใน มาตรา 5 จำนวนสิทธิประโยชน์ควร

ก. เท่ากับหรือน้อยกว่าร้อยละ 45 ของรายได้จากการทำงานหรือ

ข. เท่ากับหรือน้อยกว่าร้อยละ 45 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรืออัตราค่าจ้างคนงานปกติ หรือไม่ต่ำกว่าระดับต่ำสุดที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้

(3) จำนวนเงินที่คนงานได้รับตามร้อยละที่กำหนดในข้อ 1 และข้อ 2 ควรนำมาเปรียบเทียบรายได้สุทธิหลังจากหักภาษีและเงินสมทบแล้วด้วย

ในมาตรา 24 บัญญัติว่า สมาชิกแต่ละประเทศควรมีหลักประกันว่า บุคคลที่ได้รับประโยชน์ทดแทนจากการว่างงานตามเงื่อนไขที่กำหนดตามระยะเวลาที่จะจ่ายได้ เพื่อให้ได้รับสิทธิค่าทดแทน พิกัด ชราภาพ หรือประโยชน์ของผู้สืบทอด และเพื่อให้ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาล เจ็บป่วย คลอดบุตร และประโยชน์ของครอบครัวหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการว่างงานแล้ว เมื่อกฎหมายกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดให้มีประโยชน์ทดแทนดังกล่าวแล้วทั้งทางตรงและทางอ้อมควบคู่ไปกับกิจกรรมเกี่ยวกับอาชีพ

ในมาตรา 29 บัญญัติว่า หากการบริหารงานเป็นของรัฐบาลขึ้นตรงต่อรัฐสภา ผู้แทนของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองหรือนายจ้าง ควรมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้วยในฐานะที่ปรึกษาภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เมื่อการบริหารไม่ได้เป็นของรัฐบาล ผู้แทนของผู้ที่ได้รับการคุ้มครองควรมีส่วนร่วมในการบริหารหรือมีส่วนร่วมในฐานะที่ปรึกษาหรือกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของประเทศกำหนดให้ผู้แทนนายจ้างมีส่วนร่วมในการประสานงานหรือกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอาจจะจัดให้มีส่วนร่วมของผู้แทนจากภาครัฐด้วย

ข้อแนะนำฉบับที่ 176 ว่าด้วยการส่งเสริมการมีงานทำและการป้องกันการว่างงาน (Employment Promotion and Protection against Unemployment) เนื่องจากระบบการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ว่างงานของบางประเทศสมาชิกยังอยู่ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนา รวมทั้งประเทศสมาชิกอื่น ๆ บางประเทศต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในแผนการประกันสังคมที่มีอยู่เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการที่เปลี่ยนไป จึงมีการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน ดังนั้น ประเทศสมาชิกควรจะให้ความสำคัญสูงสุดต่อการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลอย่างเต็มที่ และตรงไปตรงมาเกี่ยวกับโครงการให้ความช่วยเหลือต่อผู้

ข้อ 28 ประเทศสมาชิกซึ่งได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น ซึ่งภายในประเทศจะต้องตรวจสอบให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดเป็นระยะๆ แก่ผู้ถือบัญชี ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในกองทุน ซึ่งต้องถูกว่างงานเป็นระยะเวลานาน และสถานภาพทางครอบครัวของเขาอยู่ในภาวะล่อแหลมไม่สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตได้ ระดับของประโยชน์ทดแทนและระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทน จะต้องจำกัดตามสถานการณ์ของประเทศ โดยเฉพาะกำหนดจำนวนเงินที่จะใส่ให้ไว้ในบัญชี

ข้อ 29 ประเทศสมาชิกจะต้องกระตุ้นองค์การนายจ้างและลูกจ้างให้จัดตั้งกองทุนให้ความช่วยเหลือในสถานประกอบการหรือในระดับสถานประกอบการระหว่างกัน ทั้งนี้

ควรจะมีการแนะนำให้รู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับในสถานประกอบการและในสาขาอาชีพซึ่งมีความสามารถทางด้านเศรษฐกิจพอเพียง

ข้อ 30 ประเทศสมาชิกที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับเรียกร้องให้นายจ้างให้เงินทำขวัญแก่ลูกจ้างผู้ซึ่งสูญเสียงานไปนั้น โดยการริเริ่มจัดตั้งกองทุนซึ่งนายจ้างจะต้องเป็นผู้ให้ความสนับสนุนด้านการเงิน ทั้งนี้ เพื่อประกันว่าคนงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเป็นผู้ได้รับเงินนี้

21) อนุสัญญาฉบับที่ 173 ว่าด้วยการคุ้มครองการเรียกร้องของคนงานในกรณีนายจ้างล้มละลาย (Protection of Workers' claims in the event of the Insolvency of their Employer) นับเนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองค่าจ้าง ค.ศ.1949 และมาตรา 11 ของอนุสัญญาว่าด้วยค่าทดแทนแก่คนงาน (กรณีประสบอุบัติเหตุ) ค.ศ.1925 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสถานประกอบการที่ล้มละลาย เนื่องจากการล้มละลายมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมและได้เกิดมีการพัฒนาที่สำคัญในด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศสมาชิกหลายประเทศ ซึ่งได้ปรับปรุงการคุ้มครองการเรียกร้องของคนงานในกรณีนายจ้างล้มละลาย อนุสัญญานี้มีผลบังคับ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ.1992

ข้อแนะนำฉบับที่ 180 ว่าด้วยการคุ้มครองการเรียกร้องของลูกจ้างในกรณีนายจ้างล้มละลาย (Protection of Workers' claims in the event of the Insolvency of their Employer) วรรค 1 (1) ของข้อแนะนำนี้ขียนคำว่า "ล้มละลาย" ให้อ้างถึงสถานการณ์ที่มีมูลจากคดีฟ้องร้องเพื่อขอให้ทรัพย์สินของนายจ้างจะต้องถูกกันไว้สำหรับชำระหนี้รวมคืนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ และประเทศสมาชิกอาจขยายคำจำกัดความของคำว่า "ล้มละลาย" ไปถึงสถานการณ์อื่น ๆ ที่เป็นเหตุให้การเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างไม่ได้รับผลการชำระโดยเหตุแห่งสถานการณ์ทางการเงินของฝ่ายนายจ้าง กรณี ดังนี้

- (1) สถานประกอบการต้องปิดตัวเองหรือหยุดดำเนินกิจการหรือประสบภาวะขาดทุน
- (2) จำนวนทรัพย์สินของนายจ้างไม่เพียงพอต่อการฟ้องร้องคดีล้มละลาย
- (3) เมื่อมีคดีลูกจ้างเรียกร้องเกี่ยวกับการจ้างงานแต่ตรวจพบว่านายจ้างไม่มีทรัพย์สินให้ยึดหรือมีแต่ไม่พอแก่การชำระมวลหนี้ที่เรียกร้อง
- (4) นายจ้างตายลงและทรัพย์สินของนายจ้างตกอยู่ในการดูแลของผู้จัดการมรดก และจำนวนทรัพย์สินก็ไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจการได้ต่อไป

ขอบข่ายของนิยามอาจขยายไปถึงจำนวนทรัพย์สินของนายจ้างที่ต้องคดีตามสถานการณ์ในวรรค 1 (1) ซึ่งผ่านการพิจารณาแล้วโดยขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติระดับชาติ

การคุ้มครองการเรียกร้องโดยบุริมสิทธิจะครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่าชดเชยกรณีลูกจ้างต้องออกจากงานโดยไม่มีความคิดหรือโดยไม่เป็นธรรม และเงินชดเชยอื่นที่ลูกจ้างควรได้รับกรณีนายจ้างยุติการจ้าง หรือเงินทดแทนที่จ่ายโดยตรงจากนายจ้างเพื่อทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตรายและเจ็บป่วย ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาจเพิ่มประเภทการเรียกร้องได้อีก เช่น เงินสมทบที่นายจ้างตามแผนประกันสังคมซึ่งบังคับโดยกฎหมายที่ค้างจ่ายอันทำให้เกิดผลเสียต่อสิทธิของลูกจ้างหรือผลประโยชน์อื่นที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างล้มละลาย โดยเหตุที่นายจ้างจ่ายไว้เพื่อลูกจ้างจะได้มีส่วนร่วมในแผนคุ้มครองทางสังคมเพื่อสถานประกอบการ

ข้อแนะนำนี้กำหนดว่า การฟ้องล้มละลายไม่สามารถประกันได้ว่าบุริมสิทธิของลูกจ้างจะได้รับการชำระ จะต้องกำหนดขั้นตอนเร่งรัดการชำระให้เข้มงวดเพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการชำระโดยถ้วน โดยไม่ต้องรอนจนกว่าคดีจะสิ้นสุดและสามารถจ่ายเงินจากกองทุนใดกองทุนหนึ่งที่มีอยู่ก่อนให้แก่ลูกจ้าง นอกจากนี้สถาบันรับประกันการชำระถ้วนอยู่แล้ว

กรณีที่มีการจัดตั้งสถาบันประกัน ข้อแนะนำกำหนดให้มีหลักการดำเนินการดังนี้

ก. ดำเนินการทั้งด้านการบริหาร การเงิน และกฎหมาย โดยเป็นอิสระจากการดำเนินงานของนายจ้าง

ข. เรียกเก็บเงินอุดหนุนจากนายจ้าง

ค. จะต้องกำหนดเงื่อนไขของสถาบันได้เองต่อคนงานที่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งมีใช้เป็นไปตามเงื่อนไขที่นายจ้างกำหนดขึ้นจากการที่เข้ามาเป็นผู้สมทบเงินหรือให้การสนับสนุนกองทุน

ง. จะต้องรับผิดชอบต่อมวลหนี้ของนายจ้างที่ล้มละลายเพื่อคุ้มครองการเรียกร้องของลูกจ้างและสามารถกระทำการแทนนายจ้างในการจ่ายชำระแก่ลูกจ้าง

จ. กองทุนที่บริหารโดยสถาบันประกัน หรือที่ได้รับเพิ่มมาจากการลงทุนนั้น ให้ใช้ได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของการเก็บสมทบเท่านั้น

สถาบันประกันจะต้องคุ้มครองการเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่าชดเชย ค่าทดแทนการให้ออกโดยไม่เป็นธรรม และเงินชดเชยอื่นที่ลูกจ้างควรได้รับกรณีนายจ้างยุติการจ้าง หรือเงินทดแทนที่จ่ายโดยตรงจากนายจ้างเพื่อทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และประเทศสมาชิกอาจเพิ่มการคุ้มครองในเรื่อง เงินสมทบที่นายจ้างจ่าย

ตามแผนประกันสังคมซึ่งบังคับโดยกฎหมายซึ่งค้างจ่ายอันทำให้เกิดผลเสียต่อสิทธิของลูกจ้าง หรือผลประโยชน์อื่นที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างล้มละลาย โดยเหตุที่นายจ้างจ่ายไว้เพื่อลูกจ้างจะได้มีส่วนร่วมในแผนคุ้มครองทางสังคมเพื่อสถานประกอบการ

2.4.2 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมในต่างประเทศ

การประกันสังคมเริ่มมีใช้ครั้งแรกในประเทศเยอรมนีสมัยเจ้าชายบิสมาร์คเป็นนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องจากสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้¹⁰

1) หลังจากประเทศเยอรมนีได้ยุติการทำสงครามกับฝรั่งเศส ในสงครามแปรง โปแลนด์-รัสเซีย ได้รวบรวมรัฐต่างๆ ที่กระจัดกระจายเข้าเป็นอาณาจักร และเริ่มมีการปรับปรุงฟื้นฟูประเทศเป็นการใหญ่ในระหว่างการพัฒนาประเทศนี้ ประชาชนจึงยังอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งรัฐหรือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

2) เศรษฐกิจของประเทศเยอรมนีในขณะนั้นตกต่ำเป็นอย่างมาก คุลการค้าระหว่างประเทศอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ประชาชนต้องประสบกับปัญหาความยากจนและเดือคร้อนโดยทั่วไป ซึ่งสร้างความระส่ำระสายแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก

3) จากสภาพความเดือคร้อนของประชาชนซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือตัวเองได้นี้ ก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากพรรคโซเซียลริสอันเป็นพรรคฝ่ายค้านได้เข้าไปปลุกปั่นสร้างสถานการณ์ต่างๆ ในหมู่ประชาชนที่หาเลี้ยงชีพด้วยการใช้แรงงาน ทำให้ลัทธิดังกล่าวนี้แพร่หลาย ออกไปอย่างรวดเร็วจนรัฐบาลไม่สามารถจะสกัดกั้นไว้ได้ และได้มีการบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆ ตลอดจนเร่งเร้าให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงภาวะทางสังคมอยู่ตลอดเวลา

จากวิกฤติการณ์ดังกล่าว เจ้าชายบิสมาร์คจึงได้ตัดสินใจปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศและเริ่มนำระบบประกันสังคมเข้ามาใช้ทันที โดยทยอยออกกฎหมายประกันสังคมต่างๆ เป็นลำดับ โดยมีเหตุผลประกอบดังนี้

“การที่รัฐหันมาสนใจสมาชิกของรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ มากกว่าแต่ก่อนนี้ มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ตามมนุษยธรรมและตามลัทธิศาสนาคริสต์ ซึ่งควรจะแผ่สาขาไปในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน้าที่ตามนโยบายในการรักษารัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สร้างทัศนคติในหมู่ประชากรที่ใช้ทรัพย์สินซึ่งจัดได้ว่าเป็นคนหมู่มากที่สุดและ

¹⁰ อัญชลี ค้อคงคา. (2528). การประกันสังคม เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 9-5 (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 747-748.

ได้รับการศึกษาน้อยที่สุดว่ารัฐมิใช่องค์กรที่จำเป็นเท่านั้น หากแต่เป็นองค์กรที่ทำประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนด้วย”¹¹

แนวความคิดดังกล่าวในระยะแรกไม่ได้รับการสนับสนุนมากนัก กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วยออกมาเป็นกฎหมายฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. 1883 และได้มีการจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1884 นั้น รัฐบาลไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานแต่ประการใด หรือแม้แต่เงินสมทบส่วนที่รัฐบาลจะต้องออกก็ไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ทำให้โครงการประกันสังคมตามกฎหมายฉบับแรกนี้จึงต้องกระทำในวงแคบ โดยบังคับเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานตาม โรงงาน อุตสาหกรรมตามเหมืองแร่และตามแหล่งระเบิดหินซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 2,000 มาร์ค ขึ้นก่อน¹²

เมื่อรัฐสภาไม่สนับสนุน รัฐบาลเยอรมนีจึงต้องหาทางออกด้วยการไปขอความร่วมมือจากสมาคมอาชีพซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 8 ประเทศ ต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันให้เข้ามาเป็นผู้จัดการและบริหารงานในเรื่องนี้ โดยรัฐบาลควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ด้วยเหตุนี้การประกันสังคมของเยอรมนีจึงได้ขยายความคุ้มครองให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งสามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างในประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก

ในปัจจุบันสามารถแบ่งระบบประกันความมั่นคงทางสังคมของประเทศเยอรมนีออกได้ 5 ประเภท ดังนี้

(1) กรณีประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย ครอบคลุมลูกจ้างเกือบทุกประเภท รวมถึงผู้ฝึกหัดงาน และผู้ว่างงานมีระบบประกันโดยสมัครใจ เช่น แม่บ้านที่ไม่มีงานทำ ชาวเยอรมันที่ทำงานในต่างประเทศและชาวต่างประเทศที่พักอาศัยในเยอรมันมีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนงานเหมือง ศิลปิน คนงานกิจการสาธารณะและเกษตรกร ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำนาญและเงินทูพพลภาพ รวมถึงเงินตกทอดผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน(Survivor Pension) และเงินเสริมกรณีเด็กกำพร้า ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเท่ากัน เว้นแต่ลูกจ้างมีรายได้น้อยมาก ลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบ ส่วนรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือประจำปีตามสัดส่วนของค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ การจ่ายผลประโยชน์ก็จะเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาของการสมทบ เช่น กรณีกองทุนอายุเกษียณต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 35 ปี สำหรับผู้มีอายุ 63 ปี หรือต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 15 ปี สำหรับผู้มีอายุ 60 ปี กรณีทูพพลภาพต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 60 เดือน เป็นต้น

¹¹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2531, กันยายน). “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม.” วารสารนิติศาสตร์, 18, 13. หน้า 64..

¹² กรมประชาสงเคราะห์. (2541). ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. หน้า 22-23.

(2) กรณีประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร ครอบคลุมลูกจ้างเกือบทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างผู้ฝึกงาน ผู้ว่างงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงผู้ที่มีรายได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ประกันได้โดยสมัครใจ การคุ้มครองรวมไปถึงบุตรที่ยังอยู่ในความดูแลของผู้ประกันตนด้วย การจะได้รับผลประโยชน์กรณีเจ็บป่วยไม่กำหนดระยะเวลาการส่งเงินสมทบ แต่กรณีการได้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดในการคลอดบุตรต้องมีการประกันตนมาแล้วอย่างน้อย 12 สัปดาห์ หรือลูกจ้างงานมาแล้วติดต่อกันจากเดือนที่ 10 ก่อนรับผลประโยชน์ และต้องทำงานมาแล้ว 6 สัปดาห์ก่อนรับประโยชน์ ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับประโยชน์ทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูรวมถึงเงินช่วยเหลือการคลอดบุตรด้วย การสมทบเงินกองทุน ผู้ประกันตนและนายจ้างออกเงินสมทบในอัตราส่วนที่เท่ากัน เว้นลูกจ้างเป็นผู้มีรายได้น้อยกว่านายจ้างต้องเป็นผู้ออกให้ โดยรัฐบาลจะให้ทุนอุดหนุนเฉพาะการคลอดบุตรและการลาเพื่อดูแลบุตร

(3) กรณีประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ครอบคลุมลูกจ้างผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ฝึกหัดงาน นักศึกษา เด็กในโรงเรียนอนุบาลและผู้ช่วยในครอบครัว และมีระบบพิเศษสำหรับลูกจ้างในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้ ผู้ประกันตนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน แต่เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินสมทบประมาณ 1.36 เปอร์เซ็นต์ เข้ากองทุน ส่วนรัฐจะให้ความช่วยเหลือในบางโครงการ เช่นกองทุนประกันอุบัติเหตุในงานเกษตรกรรม นักศึกษาและเด็กในโรงเรียนอนุบาล ประโยชน์ที่ได้รับจะเป็นเงินสดไม่เกิน 120,000 มาร์คต่อปี¹³ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ตามสภาพแห่งความร้ายแรงของการบาดเจ็บโดยไม่กำหนดเงื่อนเวลาก่อนรับประโยชน์ สำหรับกรณีทุพพลภาพชั่วคราวจะได้รับผลประโยชน์เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยนอกรางวัล

(4) กรณีประกันว่างงาน ครอบคลุมถึงลูกจ้างในเกือบทุกอาชีพทั้งภาคเกษตร การทำงานบ้านและผู้ฝึกหัดงานเช่นกัน แต่ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราวและแรงงานในครอบครัว โดยจะมีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ว่างงานที่ประกันตนมาครบเงื่อนไข เช่น ประกันตนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 360 วัน ในระยะเวลา 3 ปี ที่ผ่านมา หรือ 180 วัน สำหรับลูกจ้างตามฤดูกาลและได้ขึ้นจดทะเบียน ไว้กับสำนักงานจ้างงานและพร้อมที่จะทำงานได้ โดยนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนจะต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่เท่ากัน เว้นแต่ลูกจ้างมีรายได้ต่ำกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ของเพดานเงินเดือน ลูกจ้างก็ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายแทนในอัตรา 4.3 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน ส่วนรัฐจะให้เงินอุดหนุนตามกฎหมายส่งเสริมการจ้างและกรณีขาดทุน

(5) กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว ครอบคลุมถึงครอบครัวผู้มีถิ่นที่อยู่ในเยอรมันนีที่มีบุตรตั้งแต่หนึ่งคนและมีโครงการพิเศษสำหรับคนงานต่างชาติในเยอรมันนีที่มีบุตรอยู่ใน

¹³ 1 มาร์ค = 48.37 บาท อัตราแลกเปลี่ยนธนาคารกรุงไทย จำกัด เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2552.

ต่างประเทศ รัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระให้ความช่วยเหลือ ลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบสำหรับเงื่อนไขการรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวจะให้แก่ผู้ที่มีบุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือ 21 ปี หากว่างงาน และอายุ 27 ปี กรณีนักศึกษาเป็นต้น แต่หากเป็นคนที่ทุพพลภาพก็จะไม่จำกัดอายุ¹⁴

สำหรับในทวีปเอเชีย ประเทศแรกที่เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับคือ ประเทศญี่ปุ่น โดยจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ.1911 และขยายการประกันสังคมออกไปยังประเทศอื่นๆ จนทัดเทียมกับประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา ส่วนประเทศอื่นๆ ในเอเชีย ได้เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้อย่างแพร่หลายและขยายการประกันสังคมจนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เช่น สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ได้หวั่นเป็นต้น สำหรับประเทศไทยของเราถือได้ว่าเพิ่งเริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้เมื่อ พ.ศ.2533 นี้เอง เพราะตระหนักถึงสิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อน ให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งระบบประกันสังคมในปัจจุบันนี้ ได้ถูกนำไปใช้ยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 140 ประเทศ

2.4.2.1 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์

เมื่อ พ.ศ.2478 ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการนำระบบการประกันสังคมมาใช้โดยดำเนินการด้านความมั่นคงทางสังคมขึ้น เพื่อต้องการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น และได้ประกาศใช้โครงการแห่งความเป็นธรรมทางสังคมขึ้นเป็นครั้งแรกโดยวางแนวทางจัดความมั่นคงแห่งสังคมของประชาชนขึ้น หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2475 รัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ได้เริ่มดำเนินงานทางด้านประกันภัยขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล โดยให้ความคุ้มครองเรื่อง พิกัด ทุพพลภาพ ชราภาพ ภัยพิบัติจากอัคคีภัย แผ่นดินไหว และवादภัยเป็นต้น และใน พ.ศ. 2497 ประเทศฟิลิปปินส์ได้ตรากฎหมายประกันสังคม เรียกว่า Social Security Law ขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรก โดยให้มีผลบังคับใช้ใน วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2497 แต่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกคัดค้านจากประชาชนหลายฝ่ายจำนวนมากจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้ ในขณะนั้น โดยเริ่มบังคับใช้จริงจึงในวันที่ 1 กันยายน 2500

ความมุ่งหมายของการใช้กฎหมายประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์เพื่อให้ประชาชนของประเทศได้รับความคุ้มครองในการดำรงชีวิต ทั้งในด้านการขจัดความเดือดร้อน

¹⁴ นิคม จันทรวิฑูร. (2537). กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. หน้า 33.

เนื่องจากการเจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ ชราภาพ และตาย นอกจากนี้ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีตามควรแก่อัตภาพ โดยหลักการให้ประชาชนแต่ละคนได้ช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม โดยมีได้หวังผลกำไรแต่เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นสำคัญ สำหรับการให้ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายให้เฉพาะผู้ที่ได้ประกันตนเท่านั้น และให้เพียงเท่าที่พอใช้จ่ายในกรณีจำเป็น และไม่เกินมาตรฐานปานกลางที่กำหนดขึ้น¹⁵

การบังคับใช้กฎหมายในระยะแรก ใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป หลังจากนั้น 2 ปี ได้ให้ความคุ้มครองถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ในปี พ.ศ.2535 ได้ขยายความคุ้มครองแก่ผู้มีอาชีพเกษตรกรรมและอาชีพประมงด้วย ในปัจจุบันให้ความคุ้มครองลูกจ้างทุกคน และขยายการประกันตนโดยสมัครใจไปยังรัฐบาลต่างประเทศที่มีการจ้างงานในประเทศ หรือการจ้างงานชาวฟิลิปปินส์ไปทำงานต่างประเทศ ก็จะมีการตกลงร่วมกับรัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ด้วย

เนื่องจากเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องส่งเสริมความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์จึงได้ก่อตั้งหน่วยงานประกันสังคม (Social Security System หรือ SSS) ขึ้น ให้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

- 1) เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ประกันตนและครอบครัว เมื่อเกิดสภาวะการณของการขาดรายได้ เป็นหลักประกันฉุกเฉิน
- 2) จัดสรรการประกันสังคมให้มีความเสมอภาคในการให้ประโยชน์แก่ประชากร และส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

จากปรัชญาของการประกันสังคมดังกล่าว รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์จึงสร้างระบบประกันสังคมขึ้นให้ครอบคลุมประชากรกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ประชากรในภาครัฐและภาคเอกชน โดยแบ่งออกเป็น 3 โครงการ คือ

1. โครงการประกันสังคม (The Social Security Program)
2. โครงการให้บริการทางการแพทย์ (The Medicare Program)
3. โครงการประโยชน์ทดแทนเนื่องจากการทำงาน (The Employee Compensation หรือ EC Program)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ มี 2 หน่วยงาน คือ

¹⁵ วิจิตรา ฟุ่งศักดิ์ดา. (2533, มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของประเทศมาเลเซียสิงคโปร์และฟิลิปปินส์.” วารสารนิติศาสตร์, 11, 2. หน้า 153-160.

1. Social Security System เรียกโดยย่อว่า SSS รับผิดชอบการประกันสังคม ในภาคเอกชน

2. Government Social Insurance System เรียกโดยย่อว่า GSIS จะเป็นการประกันสังคมของภาครัฐบาลให้แก่ข้าราชการ¹⁶

2.4.2.2 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม (SOCSO) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1971 เพื่อบังคับใช้และดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคม ปี 1969 (The Employees Social Security Act 1969) และระเบียบประกันสังคมปี 1971 (The Employees Social Security General Regulations 1971)

ในช่วงของการจัดตั้ง SOCSO ได้มีการพิจารณาว่าจะให้ SOCSO สังกัดกระทรวงใด เนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (EPF) ซึ่งจัดตั้งขึ้นก่อนเมื่อปี ค.ศ. 1951 อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง รัฐบาลได้ตัดสินใจให้ SOCSO อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงาน เพราะในขณะนั้น กระทรวงแรงงานมีกองทุนเงินทดแทนอยู่แล้ว โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันกองทุนและจัดสรรค่าใช้จ่ายในการบริหาร ตามกฎหมาย

SOCSSO อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานงาน ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ มีฐานะเป็นเพียงกรมหนึ่งซึ่งต้องมีการของบประมาณร่วมกับกรมอื่นๆ จึงทำให้ SOCSO ไม่สามารถริเริ่มทำอะไรใหม่ๆ ได้ มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์และห้ามปราม การปรับปรุงแก้ไข มีอุปสรรค เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด การขยายโครงการเป็นเรื่องที่ปฏิบัติโดยยาก เพราะจะมีนโยบายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1985 โดยการสนับสนุนของรัฐบาลในขณะนั้น กระทรวงแรงงานเห็นด้วยและกระทรวงการคลังไม่ขัดข้อง SOCSO จึงเปลี่ยนเป็นองค์กรอิสระ (Statutory Body) แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล การบริหารและการจัดการด้านการเงิน ง่ายขึ้นเนื่องจาก SOCSO เลี้ยงตัวเองได้ รัฐบาลไม่ต้องมาสนับสนุนการเงินอีกต่อไป

ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการมาเป็น Statutory Body SOCSO ได้ดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร ดังนี้

- 1) จัดให้มีการเกษียณก่อนอายุ

¹⁶ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2537). เอกสารการศึกษาฐาน ณ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 20-26 พฤศจิกายน 2537. หน้า 2-3.

2) กำหนดงานให้ท้าทายความรู้ความสามารถอย่างสูง ทำให้คนที่ตั้งใจทำงาน ต้องการจะอยู่ต่อไป และคนที่ไม่สู้งานจะลาออกไปเอง

3) สร้างแรงกดดันสำหรับผู้ที่ไม่มีความสามารถ คือจะจัดให้อยู่ในตำแหน่งที่ไม่สำคัญและผู้ที่มีความสามารถดีจะได้รับรางวัล

ในช่วงแรกของการเป็น Statutory Body SOCSO มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหาร การจัดการด้านการเงินการลงทุน แต่หลังจากนั้น เพียง 3 เดือน กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. (Public Service Department) ก็เข้ามาบีบบทบาทควบคุม SOCSO โดยในเรื่องของการบริหารหาก SOCSO คิดจะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมจะขออนุมัติจากรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะเสนอต่อนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ.

ในปัจจุบัน SOCSO บริหารจัดการงบประมาณของตนเอง มีอิสระในด้านการลงทุนและการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง แต่นโยบายยังต้องให้รัฐมนตรีตัดสินใจ และยังคงต้องปรึกษากระทรวงการคลัง สิ่งสำคัญที่สุดในการเป็น Statutory Body ของ SOCSO คือการมีกฎหมายรองรับ มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบเพื่อให้เหมาะสมกับการเป็น Statutory Body โดยหลักใหญ่ๆ จะระบุไว้ในกฎหมายและวิधिปฏิบัติจะระบุไว้เป็นระเบียบ ทั้งนี้เพื่อความยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง¹⁷

2.4.2.3 วิวัฒนาการของการประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีการจัดระบบความมั่นคงทางสังคม โดยมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเทศสิงคโปร์ เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติ (Central Provident Fund) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ใน ค.ศ. 1955 ภายใต้กฎหมายชื่อว่า “The Central Provident Fund Act (CPF)” จัดอยู่ในระบบประกันสังคม ภายใต้การจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งสิงคโปร์เรียกว่า เป็นระบบความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Social Security System) เป็นกองทุนที่บริหาร โดยรัฐบาลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อระดมเงินออมกึ่งบังคับสำหรับกันเงินไว้จ่ายเป็นเงินยังชีพหลังเกษียณ โดยเน้นให้ผู้เข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสุขภาพที่ดี และมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ใช้บังคับกับลูกจ้างภาคเอกชนทุกคน รวมทั้งข้าราชการใหม่(รับราชการหลังวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2529) แต่

¹⁷ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2548). รายงานการศึกษาฐาน ณ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 18-22 ตุลาคม 2542. หน้า 1-2.

ถ้ามีรายได้ต่ำกว่าที่กำหนดมีสิทธิเลือกที่จะเป็นสมาชิกกองทุนหรือไม่ก็ได้ ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นระบบหลักของประเทศ ครอบคลุมผู้มีรายได้ทางเศรษฐกิจเกือบทั้งหมดของประเทศ สิงคโปร์ ถือเป็นกองทุนของผู้ใช้แรงงานทั้งประเทศประมาณร้อยละ 90 ของประเทศสิงคโปร์¹⁸

ในระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ มีการให้หลักประกันแก่ประชาชน แบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) ให้หลักประกันแก่ลูกจ้าง โดยลูกจ้างแต่ละคนหากมีเงินเดือนเกิน 200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ต้องสะสมเงินได้ส่วนหนึ่งของตนไว้เพื่อเป็นหลักประกันในอนาคต ในกรณี นายจ้างอาจจะให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยจากการทำงานแล้ว นายจ้างยังจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน CPF ให้กับลูกจ้างด้วย
- 2) ให้หลักประกันแก่ครอบครัวและสมาชิกของครอบครัวเกี่ยวกับการเจ็บป่วย และค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้เข้าสู่ระบบกองทุน
- 3) ให้หลักประกันแก่ชุมชนในรูปการรับบริจาค หรือการให้เงินการกุศล
- 4) ในกรณีคนยากจนและทุพพลภาพ นอกจากรัฐจะให้ความช่วยเหลือผ่านชุมชนต่างๆแล้ว ยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องสวัสดิการเป็นรายบุคคลด้วย¹⁹

2.5 ลักษณะของกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมเป็นการจัดเก็บเงินสมทบจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล เพื่อให้กองทุนมีเงินในการบริหารและเพื่อเป็นจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้น กองทุนประกันสังคมจึงต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- 1) เลี้ยงตัวเองได้ (Self-Supporting) ระบบประกันสังคมคล้ายกับระบบการประกันภัยของเอกชน คือจะขึ้นอยู่กับเงินที่สมาชิกจ่ายเงินเข้าสู่โครงการ โดยกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุนเฉพาะ (Trust) แยกจากกองทุนโดยทั่วไป ประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ จะจ่ายจากกองทุนนี้ และมีการนำเงินในกองทุนนี้ไปลงทุนหารายได้เพิ่มเติม โดยทั่วไประบบประกันสังคมจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้เพราะเป็นระบบที่ออกแบบสำหรับผู้มีรายได้ระดับกลางที่จัดเตรียมประโยชน์ทดแทนไว้เลี้ยงตน และจัดให้มีการเสี่ยงภัยร่วมกัน ทำให้

¹⁸ อติพัฒน์ วรทรัพย์. (2538). กองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเทศสิงคโปร์ (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ). หน้า 1.

¹⁹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2537). รายงานสรุปการศึกษาดูงาน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเทศสิงคโปร์. หน้า 44.

การจัดเตรียมประโยชน์ทดแทนของแต่ละคนมีความเป็นไปได้ และรัฐบังคับเป็นการรับรองว่าทุกคนต้องทำในสิ่งที่ควรทำ สำหรับความมั่นคงของตนเอง

แม้ว่าการประกันสังคมจะเป็นระบบที่เลี้ยงตนเองได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าจะใช้ระบบการเงินกองทุนสะสมแบบเต็มจำนวน (Fully Funded) เหมือนกับการประกันภัยเอกชน การใช้ระบบการเงินกองทุนสะสมแบบเต็มจำนวน หมายถึงการเรียกเก็บเงินสะสมไว้ล่วงหน้าให้เพียงพอแก่การจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคต แต่ระบบประกันสังคมจะเรียกเก็บเงินสมทบให้มีจำนวนที่พอเพียงสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนในปัจจุบันบวกกับเงินกองทุนอีกส่วนหนึ่งเท่านั้น

2) เป็นการคุ้มครองแบบบังคับ (Mandatory Coverage) การประกันสังคมจะแตกต่างกับระบบการประกันภัยของทางเอกชน การบังคับโดยทั่วไปไม่ได้หมายความว่าบังคับกับทุกคน (Universal) การบังคับของระบบประกันสังคมในที่นี้หมายความว่าระบบการประกันสังคมถูกออกแบบมาเพื่อคุ้มครองคนกลุ่มหนึ่ง และทุกคนในกลุ่มนั้นถูกบังคับให้มีส่วนร่วมในระบบการประกันสังคม

ลักษณะบังคับนี้ทำให้เกิดการช่วยเหลือข้ามกลุ่ม (Cross-Subsidies) จากคนที่มีรายได้สูงไปยังคนที่มีรายได้ต่ำ จากคนหนุ่มไปยังคนแก่ ดังนั้นกลุ่มคนที่จ่ายเงินมากจะมีความรู้สึกว่าการประกันสังคมสังคมไม่ยุติธรรมสำหรับเขา ด้วยเหตุนี้ ระบบการประกันสังคมที่มีการช่วยเหลือข้ามกลุ่มมากอาจจะต้องกำหนดให้นายจ้าง หรือรัฐบาลช่วยจ่ายเงินสมทบ ด้วยวิธีนี้จะทำให้ไม่มีใครต้องจ่ายเงินเองในจำนวนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับประโยชน์ทดแทนที่ตนได้รับ

โดยเหตุที่เป็นการช่วยเหลือข้ามกลุ่ม (Cross-Subsidies) ของระบบประกันสังคมจึงเป็นเหตุให้กลุ่มต่างๆ ไม่อยากมีส่วนร่วมในระบบประกันสังคม ถ้ากลุ่มใหญ่มีสิทธิเลือก ก็จะเลือกที่จะไม่ร่วม (Opt-Out) หรือแยกระบบทำเฉพาะกลุ่มตนเอง (Pay for Itself) เช่น ข้าราชการ

3) สิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน (Earned Right to Benefit) การประกันสังคมแตกต่างจากระบบสวัสดิการ (Welfare Programs) กล่าวคือ ประโยชน์ทดแทนจะจัดให้แก่ผู้ที่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนเท่านั้น (Earned Right) ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมก็มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน ซึ่งทำให้สาธารณชนเต็มใจที่จะจ่ายเงินสมทบ

4) สร้างความสมดุลระหว่างความยุติธรรมต่อบุคคลและความพอเพียงของสังคม (Balance Between Individual Equity and Social Adequacy) การประกันสังคมพยายามที่จะรักษาสมดุลระหว่างหลักการที่ตรงข้ามของความพอเพียงทางสังคม (Social Adequacy) และความยุติธรรมต่อบุคคล (Individual Equity) ความพอเพียงทางสังคมถือหลักการที่ว่าผู้รับประโยชน์ทุกคนอย่างน้อยจะต้องได้รับประโยชน์ขั้นต่ำสุด คือ ได้รับการคุ้มครองขั้นพื้นฐาน (Floor of

Protection) ส่วนความยุติธรรมต่อบุคคล หมายความว่า บุคคลแต่ละคนควรจะได้รับผลประโยชน์เท่ากับเงินที่จ่ายเงินสมทบมา โปรแกรมสวัสดิการ (Welfare Programs) ใช้หลักความพอเพียงของสังคมเพียงอย่างเดียว ส่วนบริษัทประกันภัยเอกชนจะใช้หลักการความยุติธรรมต่อบุคคลเพียงอย่างเดียว

จากที่กล่าวข้างต้นว่า การประกันสังคมมีลักษณะการบังคับทำให้เกิดการช่วยเหลือข้ามกลุ่ม (Cross Subsidies) สำหรับโครงการที่เกิดจากสมัครใจจึงจำเป็นต้องใช้หลักความยุติธรรมต่อบุคคลเพียงอย่างเดียว หรือการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือที่เพียงพอที่จะเห็นว่าจำนวนเงินสมทบที่กำหนดขึ้นนั้นเหมาะสมกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ

ลักษณะทั่วไปของการช่วยเหลือข้ามกลุ่ม คือ ผู้ที่มีรายได้สูงไปยังผู้มีรายได้ต่ำ และโครงการระบบสมัครใจที่ใช้หลักความยุติธรรมต่อบุคคลจะใช้ระบบสะสมเงินกองทุนเต็มจำนวนอย่างเดียว (Full Fund) เพราะไม่มีการรับรองว่า จะมีคนใหม่เข้ามาเพิ่มในระบบ แต่ระบบการประกันสังคมไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บเงินสะสมเต็มจำนวน เพราะเป็นโครงการลักษณะบังคับ ซึ่งเป็นการรับรองว่าจะมีคนใหม่เข้ามาตลอด เพราะว่าเป็นโครงการของรัฐบาล อันเป็นการรับรองว่าโครงการประกันสังคมจะไม่ถูกยกเลิกไป

แม้ว่าการประกันสังคมไม่จำเป็นต้องสะสมเงินจนเต็มตามจำนวน แต่ก็ต้องมีการสะสมกองทุนไว้ให้มากพอในระดับหนึ่งที่จะสามารถรักษาระดับอัตราเงินสะสมให้คงที่ไปพอเพียงที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ในหลายชั่วคน (Generation) หรืออีกประการหนึ่งเพื่อเป็นช่วยส่งเสริมในการออม ในทางตรงข้ามถ้ากองทุนมีเงินเป็นจำนวนมาก ก็ต้องมีความระมัดระวังในการลงทุนให้รอบคอบเพื่อมิให้กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการลงทุนที่ไม่เหมาะสมและทำให้ลดลงของมูลค่าที่แท้จริงของเงินกองทุน

โดยทั่วไป การประกันสังคมจะดำเนินงานโดยรัฐบาล แต่แม้ว่ารัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินงาน แต่ก็สามารถให้เอกชนรับไปดำเนินการได้²⁰

2.5.1 ที่มาของเงินกองทุนประกันสังคม (Source of Funds)

กองทุนประกันสังคมนั้นได้มาจากทุนทรัพย์ของลูกจ้าง นายจ้าง และหรือรัฐบาล โดยจ่ายเป็นเงินสมทบตามอัตราส่วน เพราะถือว่าบุคคลดังที่กล่าวมาข้อมเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมโดยตรง ซึ่งหลักการทั่วไปของการประกันสังคมในการจัดเก็บเงินสมทบตาม

²⁰ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2542). แนวคิดและรูปแบบการคาดการณ์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับการประกันสังคม กรณีบ้านาญชาภาพของประเทศไทย. หน้า 3-6.

หลักการจัดเก็บตามความสามารถตามความจำเป็น คือ การจัดเก็บจะต้องอยู่ในอัตราที่เหมาะสมไม่เป็นการกระทบกระเทือนฐานะทางการเงิน หรือค่าครองชีพของผู้ออกเงินจนกลายเป็นความเดือดร้อน ดังนั้นจึงควรจัดเก็บในอัตราที่ต่ำสุด แต่ทั้งนี้จะต้องเพียงพอต่อการดำเนินการประกันสังคม

โดยปกติแล้วในเรื่องของการจัดแบ่งสัดส่วนระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการประกันสังคม ทุกฝ่ายต่ออัตราเงินสมทบทั้งหมดนั้น ตามนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ²¹ ยึดถือหลักการเลี้ยงตัวเอง ด้วยเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างในสัดส่วนที่รัฐบาลพิจารณาว่าเหมาะสม ดังนั้น หากมีการจัดเก็บเงินสมทบโดยให้รัฐบาลเข้ามารับภาระด้วย จึงไม่สอดคล้องกับ “หลักการจ่ายเงินตัวเองในหมู่ผู้คนที่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันสังคม” และ “หลักการในการให้เงินสนับสนุนซึ่งกันและกันในกลุ่มลูกจ้างที่มีระดับรายได้ต่างกันและมีความต้องการผลประโยชน์ที่ต่างกัน”²²

ในการจัดเก็บเงินสมทบจึงต้องมีแหล่งเงินได้ที่สามารถเก็บเงินได้อย่างเป็นระบบเพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ประชาชน แต่การจัดเก็บก็ต้องคำนึงถึงสถานะของบุคคลแต่ละคนว่ามีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบได้และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือสร้างภาระที่เพิ่มขึ้น ตามแนวคิดระบบการเงินความมั่นคงทางสังคม (Concepts Systems of Social Security Financing) ที่มีการจัดเก็บ ดังนี้

1) แหล่งเงินทุน จะขึ้นกับวัตถุประสงค์ของระบบการคุ้มครองทางสังคม และประโยชน์ที่จะได้รับ ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำ หรือมาตรฐานการให้บริการสำหรับประชาชนทั้งหมดก็จะใช้เงินจากการเก็บภาษีทั่ว ๆ ไป แต่ถ้ามีวัตถุประสงค์ให้มีการจ่ายเงินทดแทนรายได้ในช่วงเกษียณอายุแล้ว หรือในช่วงการทำงานที่อาจมีเหตุจำเป็น เช่น ความเจ็บป่วย ความพิการ หรือว่างงานจะต้องใช้จากเงินสมทบที่หักจากรายได้ของการทำงาน เช่น โครงการประกันสังคม

การระดมเงินทุนตามโครงการประกันสังคมจะมีแหล่งเงินมาจากเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างตามโครงการความมั่นคงทางสังคม (ประกันสังคม) และประโยชน์ทดแทนที่คนงานได้รับขึ้นอยู่กับเงินจ่ายเงินของนายจ้าง และลูกจ้าง เงินจำนวนนี้เรียกว่า “เงินสมทบ” (Contributions) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดวิธีการจัดการเงินไว้ในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทาง

²¹ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน. (2515). เอกสารด้านวิชาการ ด้านการประกันสังคม โดยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษา ILO. หน้า. 24.

²² แหล่งเดิม. หน้า 16.

สังคม ฉบับที่ 102 (The Social Security Minimum Standards Convention) กล่าวได้ว่า “ค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนตามอนุสัญญา และค่าใช้จ่ายในการบริหารประโยชน์ทดแทนเหล่านั้น จะใช้เงินสมทบของการประกันสังคม หรือภาษีอากร หรือทั้งสองอย่างเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และดูแลสภาพเศรษฐกิจของสมาชิกและกลุ่มคนที่ได้รับการคุ้มครอง”

การแบ่งเงินสมทบ ภาษีอากร รายได้จากเงินทุน และรายได้อื่นๆ ในเรื่องการระดมเงินทุนของโครงการความมั่นคงทางสังคมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ในประเทศหนึ่งจะใช้วิธีการจัดการเงินตามสาขา (Branch) ของประโยชน์ทดแทนและบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง ในขณะที่การระดมเงินทุนจากที่ได้รับเงินสมทบโดยหักจากค่าจ้าง หรือรายได้ประจำ (Payroll Contributions) ยังคงเป็นวิธีการที่ใช้กันมากที่สุด เพื่อนำไปใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด (Cash Benefits) เพื่อแทนรายได้ (Income Replacement) ให้สมาชิก แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในการใช้วิธีการเก็บภาษีอากรต่างๆ ไป เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว บริการทางการแพทย์ และบำนาญพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอุตสาหกรรม

การเงินความมั่นคงทางสังคมมีพื้นฐานแนวคิดที่แตกต่างกัน บางประเทศอาจจะพิจารณาการกระจายรายได้แนวนอน (Horizontal Redistribution) แต่บางประเทศอาจจำกัดสำหรับการร่วมความเสี่ยงเข้าด้วยกัน (Risk Pooling)²³

2) ระบบการเงินกองทุน หมายถึง รูปแบบโครงสร้างกระแสการไหลเวียนของรายรับและรายจ่ายของเงินกองทุน เพื่อให้เงินกองทุนมีเพียงพอตลอดระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทน

ระบบการเงินกองทุนประกันสังคมมีรูปแบบโครงสร้างการดำเนินการอยู่ 3 แบบ ดังนี้

(1) แบบสะสมทุนล่วงหน้าเพื่อจ่ายเต็มจำนวน (Full Advance Funding) คือ การจัดเก็บเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้าบัญชีของแต่ละบุคคล (Individual Account) ให้มากพอหรือเท่ากับต้นทุนสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้งหมดในอนาคตตามที่คาดการณ์ไว้ อัตราเงินสะสมหรือเงินสมทบที่กำหนดเพื่อเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนอยู่ในระดับสูง เพราะต้องการระดมเงินเข้าสู่กองทุนสำหรับให้ผู้บริการกองทุนนำไปลงทุนหาผลตอบแทนให้สมาชิกแต่ละบุคคลได้รับผลประโยชน์เพิ่มนอกเหนือจากเงินที่ได้สะสมมาอย่างยาวนาน และระบบการเงินลักษณะนี้จะใช้กับวิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนแบบแผนกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution Plan – DCP) ซึ่งเป็นระบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

²³ อารักษ์ พรหมณี และ สุชาติ ชีวีเจริญ. (2547). ระบบการเงินกองทุนบำนาญการบริหารกองทุน. หน้า 21-30.

(2) แบบเก็บเงินสมทบขั้นต่ำสมมูลกันระดับการจ่ายประโยชน์ทดแทน (Minimal Advance Funding หรือ Pay As You Go: Pay Go) คือ การจัดเก็บเงินสมทบให้เพียงพอหรือเท่ากับปริมาณเงินที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้รับบำนาญในปัจจุบัน อัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจึงไม่สูงมากเกินไป เพราะรายรับของเงินกองทุนขึ้นอยู่กับโครงสร้างอายุของประชากรระหว่างรุ่น กล่าวคือ เมื่อใดที่มีผู้รับบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีอายุยืนยาวกว่าการเพิ่มของผู้อยู่ในวัยทำงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม อัตราเงินสมทบจะต้องปรับเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้รายรับจากเงินสมทบเพียงพอ สมดุลต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน

(3) แบบเก็บเงินสมทบเพื่อสะสมสำรองกองทุนบางส่วน (Partial Advance Funding) คือ การจัดเก็บเงินสมทบให้ได้ไม่ต่ำกว่าระดับปริมาณเงินสำรองที่กำหนดไว้ในกองทุน โดยจำเป็นต้องเรียกเก็บให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอนาคตทั้งหมด อัตราเงินสมทบที่กำหนดจึงต่ำกว่าแบบที่ (1) แต่สูงกว่าแบบที่ (2) ซึ่งโครงสร้างการเงินลักษณะนี้ต้องทำการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบเป็นระยะๆ (Scaled Premium) เพื่อรักษาระดับปริมาณเงินสำรองกองทุนให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ตลอดเวลา

2.5.2 ประเภท อัตรา และวิธีการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

เงินสมทบที่จะต้องมีการจัดเก็บมีปัจจัยหลายด้านที่จะเป็นตัวกำหนด ดังนั้น จึงควรที่จะมีการกำหนดอัตราเงินสมทบในส่วนต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ ดังนี้

2.5.2.1 ประเภทของเงินสมทบ (Types of Contributions)

เมื่อก้าวถึงประเภทของเงินสมทบสามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ได้ 2 ประเภท คือ

1) อัตราเสมอภาค (Uniform Rate) หรืออัตราเดียว (Flat Rates) จะกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ต้องจ่ายเท่ากันหมดสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติในลักษณะเดียวกัน โดยไม่นำค่าจ้างหรือรายได้ของผู้ประกันตนมาพิจารณา อัตราอาจจะแตกต่างกันไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่น เพศ วัย ท้องถิ่น เป็นต้น ระบบเก็บเงินสมทบแบบอัตราเสมอภาค (Uniform Rate) โดยทั่วไปมักจะใช้ควบคู่กับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเสมอภาค (Uniform Rate) เช่นกัน

ระบบเก็บเงินสมทบอัตราเสมอภาคสามารถเข้าใจง่ายและบริหารงานง่าย อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ใช้วิธีการจัดเก็บแบบถอยหลัง (Regressive) เนื่องจากเงินสมทบเป็นจำนวนเงินที่มากสำหรับคนที่มีค่าจ้างรายได้น้อย และถือว่าน้อยสำหรับคนที่มีรายได้สูงระบบการเงินรูปแบบนี้เหมาะสมกับระบบเงินค่าจ้างที่มีการปรับเพิ่มมากขึ้นเป็นระยะ ดังนั้นการกำหนดอัตรา

เงินสมทบรูปแบบนี้จึงควรอยู่ในระดับปานกลาง เพื่อไม่เป็นภาระมากเกินไปสำหรับคนงานรายได้น้อย หรืออาจจะต้องกำหนดอัตราเงินสมทบที่มีอัตราต่ำกว่าโดยเฉพาะสำหรับคนงานประเภทนี้ตามหลักแล้วระบบนี้ใช้ในโครงการที่ให้การช่วยเหลือระดับต่ำเพื่อยังชีพ (Subsistence) ซึ่งไม่เหมาะสมกับโครงการที่เน้นระดับความคุ้มครองต้องสัมพันธ์กับมาตรฐานการครองชีพของผู้ประกันตน

2) อัตราสัมพันธ์กับค่าจ้างหรือรายได้ (Wage – or Income – Related Rates) ซึ่งกำหนดเงินสมทบตามร้อยละของค่าจ้างหรือรายได้หรือพิจารณาตามระดับขั้นของค่าจ้าง (Classes of Wages) หรือรายได้ ระบบอัตราเงินสมทบแบบสัมพันธ์กับค่าจ้างหรือรายได้ใช้กับการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามค่าจ้างหรือรายได้เช่นกัน แต่มีโครงการบางแห่งที่จ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเงินจำนวนเดียวกัน (Flat Amount Rate) แต่เก็บเงินสมทบแบบสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้างและรายได้ ซึ่งในกรณีนี้เงินสมทบก็เป็นเหมือนภาษีรายได้ และตามปกติแล้วก็จะทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่สำคัญ

โดยทั่วไป เงินสมทบที่กำหนดเป็นร้อยละของค่าจ้างหรือรายได้และกำหนดตามระดับขั้นของค่าจ้างหรือรายได้ก็มีเพดานเงินสมทบด้วยกันทั้งคู่ ส่วนของค่าจ้างหรือรายได้ที่เกินจากเพดาน (เพดาน: ระดับสูงสุดที่กำหนดไว้) ไม่ต้องนำมาคิดคำนวณเงินสมทบโดยทั่วไปแล้วเพดานเงินสมทบจะเท่ากับเพดานที่ใช้คิดคำนวณประโยชน์ทดแทน แต่ก็มีบางโครงการที่ใช้ต่างกัน ตัวอย่างเช่น ถ้าเพดานของประโยชน์ทดแทนต่ำกว่าเงินสมทบแสดงว่าโครงการนั้น ๆ ใช้เงินสมทบเป็นเสมือนภาษีรายได้หรือภาษีพิเศษ โครงการที่ใช้ระบบเพดานนี้จะต้องไม่กำหนดเพดานให้ต่ำเกินไปจนไม่มีผลกับค่าจ้างหรือรายได้ของผู้ประกัน และโครงการนั้นจะกลายเป็นใช้ระบบอัตราเงินสมทบแบบเสมอภาค (Uniform) แต่ถ้าเพดานกำหนดไว้สูงเกินไปทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อระบบแต่อย่างใด และเป็นอัตราที่สูงเกินความจำเป็นในทางปฏิบัติ การปรับเพดานควรพิจารณาตามการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างหรือรายได้ ซึ่งหลาย ๆ โครงการก็กระทำเช่นนี้เป็นเกณฑ์ประจำปี

วิธีการกำหนดเงินสมทบตามระดับขั้นของค่าจ้างหรือรายได้ (Classes of Wages or Income) นั้นเป็นส่วนผสมระหว่างระบบอัตราเสมอภาค (Uniform Rate) และระบบร้อยละของค่าจ้างหรือรายได้ ตามปกติแล้วถ้าค่าจ้างหรือรายได้สูงก็ต้องจ่ายเงินสมทบสูง ซึ่งในจุดนี้ระบบขั้นค่าจ้างก็เหมือนกับระบบกำหนดร้อยละของค่าจ้าง อย่างไรก็ตามจะต่างกันตรงที่ว่าระบบขั้นค่าจ้างหรือรายได้นั้นอาจเป็นแบบถอยหลัง (Regressive) หรือแบบก้าวหน้า (Progressive) ตัวอย่างเช่น สำหรับประเมินเงินสมทบแบบก้าวหน้าเงินสมทบแต่ละขั้นค่าจ้างจะกำหนดคงที่

กล่าวคือ จะเป็นสัดส่วนที่สูงในชั้นค่าจ้างที่สูงและสัดส่วนจะต่ำลงในชั้นค่าจ้างที่ต่ำ และถ้าเป็นการประเมินเงินสมทบแบบถอยหลังก็กระทำตรงกันข้ามกับวิธีข้างต้น²⁴

วิธีการแบ่งตามชั้นค่าจ้างจริง ๆ แล้วก็คือ ระบบเงินสมทบอัตราแบบเสมอภาคในแต่ละชั้นค่าจ้าง ถ้าจำนวนของลำดับชั้นมีน้อย และแต่ละลำดับชั้น (Intervals) นั้นกว้าง ก็ทำให้เงินสมทบของแต่ละชั้น เมื่อเทียบกันเองแล้วมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดนั่นก็คือ ผู้ประกันตนที่มีค่าจ้างในระดับต่ำสุดของชั้นค่าจ้างจะรับภาระหนักกว่า ผู้ประกันตนที่มีค่าจ้างในระดับสูงสุดของชั้นค่าจ้างเดียวกัน เมื่อพิจารณาด้านการบริหารงานที่ง่ายและสะดวกก็มักจะต้องการให้มีจำนวนลำดับชั้นให้น้อย ๆ ที่สุดเท่าที่ทำได้ ดังนั้นจำเป็นต้องมีข้อกำหนด 2 ประการสำหรับการจัดแบ่งตามชั้นค่าจ้างก็คือ ความเท่าเทียม (Equity) ในการจ่ายเงินสมทบ และความสะดวกในการบริหารงาน

โดยทั่วไปโครงการความมั่นคงทางสังคมได้รับเงินสมทบจากผู้ประกันตนและนายจ้าง และอาจได้มาจากภาษีพิเศษซึ่งเก็บมาเพื่อโครงการนี้โดยเฉพาะ รัฐบาลอาจให้เงินสมทบสัมพันธ์กับเงินสมทบของผู้ประกันตน หรือนายจ้าง (หรือทั้งสองฝ่าย) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทน หรือค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือในบางกรณีรัฐจะให้เงินอุดหนุนทั่วไป ตามปกติรัฐบาลจะมีเงินทุนเป็นการค้ำประกัน หากรายรับของโครงการความมั่นคงทางสังคมไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของโครงการ

เงินสมทบของโครงการอาจจะกำหนดขึ้นตายตัวเป็นอัตราเสมอภาค (Uniform) หรืออาจขึ้นอยู่กับระดับเงินเดือนหรือค่าจ้างของคนทำงาน หรือตามระดับชั้นของค่าจ้าง (Classes of Wages) หรือเงินเดือน หลักเกณฑ์การเรียกเงินสมทบไม่ได้พิจารณาเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเงินเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับประเภทของประโยชน์ทดแทนที่โครงการจัดให้สมาชิก และปัจจัยองค์ประกอบด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สิทธิประโยชน์ที่นำไปลงทุนของโครงการความมั่นคงทางสังคมที่ใช้ระบบการเงินแบบสมมูล หรือได้มาจ่ายไป (Pay-As-You-Go-Schemes) เป็นแหล่งรายรับที่ไม่สำคัญเพราะสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นมีค่าน้อย และในเบื้องต้นก็ใช้สำหรับเป็นประโยชน์ทดแทนในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ในโครงการที่ใช้ระบบการเงินแบบสะสมทุน (Funded Schemes) สิทธิประโยชน์ที่นำไปลงทุนจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ

แหล่งรายได้อีกแหล่งหนึ่ง คือ ค่าปรับจากนายจ้างที่ทำผิดระเบียบของโครงการ ซึ่งตามแนวคิดแล้วไม่น่าจะมีรายรับจากแหล่งนี้เกิดขึ้น

²⁴ อารักษ์ณ์ พรหมมณี และ สุชาดา ชีเจริญ. เล่มเดิม. หน้า 30-32.

2.5.2.2 ประเภทของการจัดเก็บเงินสมทบ

การจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมโดยทั่วไปนั้น สามารถแบ่งประเภทของการจัดเก็บได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) เก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียว โดยปกติการเก็บเงินสมทบในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะใช้กับการประกันอุบัติเหตุและบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน ทั้งนี้เพราะถือว่านายจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างโดยตรง ประเทศที่ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบในลักษณะนี้ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ สวีเดน เกาหลีใต้ และอเมริกา เป็นต้น²⁵

สำหรับประเทศไทยนั้นการได้รับอุบัติเหตุและบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างจะได้รับเงินทดแทนจากนายจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว²⁶ ประเทศไทยจึงไม่มีการประกันกรณีดังกล่าว

2) เก็บจากนายจ้างและลูกจ้าง ในกรณีนี้เป็นการจัดเก็บที่ดำเนินการตามแผนนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่ได้ดำเนินการจัดเก็บในลักษณะนี้ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ (กรณีการประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย) ประเทศเกาหลีใต้ (กรณีของการประกันชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย เจ็บป่วย และคลอดบุตร) เป็นต้น

3) เก็บจากฝ่ายนายจ้างลูกจ้าง และรัฐบาล ซึ่งเป็นการจัดเก็บเงินสมทบโดยรัฐบาลเข้ามาร่วมรับภาระด้วย ประเทศที่ได้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบในรูปแบบนี้ได้แก่ ประเทศไทย และประเทศอิสราเอล เป็นต้น

2.5.2.3 วิธีการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

การจัดเก็บเงินสมทบตามวิธีประกันสังคม มีหลักว่า ต้องจัดเก็บให้ผู้มีหน้าที่ออกเงินสมทบได้รับความสะดวก ฉะนั้นจึงกำหนดให้นายจ้างใช้สิทธิหักเงินเดือนลูกจ้าง ณ ที่จ่ายทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง เพื่อรวบรวมเงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างต้องออกและส่วนของนายจ้างแล้ว นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม ส่วนเงินสมทบของรัฐบาล หน่วยงานประกันสังคมจะทำบัญชีเสนอต่อรัฐบาลเพื่อขอใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตามการนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มีวิธีปฏิบัติกันอยู่ 2 วิธี ดังนี้

²⁵ นิคม จันทรวาท และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 130.

²⁶ กระทรวงมหาดไทย. (2538, 23 มกราคม). ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 10. ข้อ 52.

1) การนำส่งเป็นตัวแทน วิธีนี้เมื่อนายจ้างรวบรวมเงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างจะต้องออกและส่วนของตนไว้เรียบร้อยแล้ว ต้องนำส่งหน่วยงานประกันสังคมภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นประจำทุกเดือน หากนายจ้างล่าช้าหรือละเลยไม่หักเงินไว้จากลูกจ้างเพื่อนำส่งเงินสมทบนายจ้างต้องรับผิดชอบด้วยการชดใช้หรือเสียค่าปรับแล้วแต่กรณี

การนำส่งเงินสมทบเป็นตัวแทนจึงเป็นวิธีที่สามารถตรวจสอบได้รวดเร็วและเร่งรัดให้ผู้ที่ไม่ได้จ่ายเงินสมทบได้ทันทีทำให้มีเงินสมทบค้างค้างจำนวนไม่มาก

2) การนำส่งโดยการซื้อแสดมปีประกันสังคม วิธีนี้เมื่อนายจ้างรวบรวมเงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างต้องออกและของตนเรียบร้อยแล้ว ต้องนำไปซื้อแสดมปีประกันสังคมมาปิดในบัตรหรือสมุดประกันสังคมของลูกจ้าง การนำส่งวิธีนี้จึงเหมาะกับลูกจ้างที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือมีการจ่ายค่าจ้างที่ไม่แน่นอน เพราะทำให้เกิดความสะดวแก่นายจ้างในการนำส่งเงินสมทบ แต่การตรวจสอบจะต้องใช้เวลาหมุนเวียนเป็นระยะเวลานานถึง 6 เดือน หรือ 1 ปี จึงจะตรวจสอบได้ทั่วถึง ส่วนความรับผิดชอบก็เป็นเช่นเดียวกับวิธีการนำส่งเป็นตัวแทน คือ ใช้ชดใช้หรือเสียค่าปรับแล้วแต่กรณี ประเทศที่ยังใช้วิธีการนี้ ได้แก่ อังกฤษ อินเดีย เป็นต้น

2.5.3 รูปแบบโครงสร้างและประเภทประโยชน์ทดแทน

ประโยชน์ทดแทน คือ ลักษณะของการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกหรือผู้ประกันตนในเวลาที่ประสบปัญหา ลักษณะโครงสร้างของประโยชน์ทดแทนจึงมีความสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดความช่วยเหลือให้ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับสมาชิกหรือผู้ประกันตนไม่ให้เกิดความเดือดร้อนในการดำรงชีพ ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้าง ดังนี้

2.5.3.1 โครงสร้างของประโยชน์ทดแทน มีรูปแบบดำเนินการ 2 แบบแผน ได้แก่ แบบแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน และ แบบแผนกำหนดเงินสมทบ กล่าวคือ

1) แบบแผนกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit Plan – DBP) คือ กำหนดอัตราประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกหรือผู้ประกันตนจะได้รับต่อคาบเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วพิจารณากำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับการจัดเก็บเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน ตัวอย่างเช่น กำหนดบำนาญชราภาพอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย หรือกำหนดให้ได้รับบำนาญจำนวน 3,000 บาทต่อเดือน จากนั้นจึงคำนวณหาอัตราเงินสมทบที่สมาชิกหรือผู้ประกันตนควรจ่ายเข้ากองทุน เพื่อให้รายรับเงินกองทุนสมมูลกับประมาณเงินกองทุนที่จะต้องจ่ายเป็นบำนาญชราภาพในอนาคต รูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามแบบแผนกำหนดประโยชน์ทดแทนจะจ่ายเป็นเงินรายงวดและมูลค่าของเงินรายงวดที่ได้รับในอนาคตสามารถปรับได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ผู้ประกันตนสามารถทราบได้ล่วงหน้าว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็น

อัตราเท่าใด อย่างไรก็ตามหากมีการปรับเพิ่มอัตราประโยชน์ทดแทนสูงขึ้นอัตราการเรียกเก็บเงินสมทบก็จะต้องปรับเพิ่มตามด้วย

2) แบบแผนกำหนดเงินสมทบ (Defined Contribution Plan – DCP) คือ จำนวนเงินสมทบจะเป็นตัวกำหนดประโยชน์ทดแทน ดังนั้นจำนวนประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่สมาชิกจ่ายสะสมเข้ากองทุนและผลประโยชน์จากการนำเงินกองทุนไปลงทุน โดยมีการลงบัญชีการจ่ายเงินสมทบและดอกเบี้ยของแต่ละคนไว้ในบัญชีรายบุคคล (Individual Account of Employee) ซึ่งเป็นการใช้ระบบการเงินแบบสะสมทุนล่วงหน้า เพื่อจ่ายเต็มจำนวน (Full Advance Funding) ทำให้จำนวนประโยชน์ทดแทนแบบ DCP ถูกกำหนดไว้ตายตัว และอาจจะมีมูลค่าน้อยกว่าประโยชน์ทดแทนแบบเกษียณอายุอยู่ในภาวะที่มีการประกันตัวสูงขึ้นหรือกองทุนมีการลงทุนที่ล้มเหลว

รูปแบบโครงสร้างประโยชน์ทดแทนทั้ง 2 แบบดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำเงินกองทุนไปลงทุนอีกด้วย กล่าวคือ โครงสร้างประโยชน์ทดแทนแบบ DBP ผลประโยชน์ตอบแทนการลงทุนจะมีผลต่อการปรับอัตราเงินสมทบเร็วขึ้นหรือช้าลง ซึ่งอาจไม่มีผลต่อการปรับจำนวนประโยชน์ทดแทน ส่วนโครงสร้างแบบ DCP ประสิทธิภาพของการลงทุนมีผลต่อประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกแต่ละรายจะได้รับเพิ่มขึ้นหรือลดลงโดยตรงมากกว่า²⁷

2.5.3.2 ประเภทของประโยชน์ทดแทน แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนระยะสั้น และประโยชน์ทดแทนระยะยาว กล่าวคือ

(1) ประโยชน์ทดแทนระยะสั้น (Short-Term Benefit)

ประโยชน์ทดแทนระยะสั้น ได้แก่ บริการทางการแพทย์ ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสดเมื่อเจ็บป่วยและคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เงินช่วยเหลือเมื่อผู้ประกันตนเสียชีวิต และอาจรวมถึงการสงเคราะห์ครอบครัว แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วจ่ายในระยะที่นานกว่า แต่ก็อาจรวมอยู่ในแบบระยะสั้นได้ ประโยชน์ทดแทนเหล่านี้จ่ายในระยะเวลาจำกัด โดยทั่วไปไม่เกิน 1 ปี มีค่าใช้จ่ายยอดรวมประจำปีซึ่งค่อนข้างจะคงที่อาจจ่ายตามสัดส่วนของรายได้ที่มาจากเงินสมทบประจำปีทั้งหมด หรืออาจจะเป็นค่าเฉลี่ยต่อผู้ประกันตนแต่ละคน

²⁷ อารักษ์ พรหมณี และ นิยดา เสนีย์มโนมัย. (2542). การประกันสังคมกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร แนวคิด รูปแบบ การวิเคราะห์และแนวทางดำเนินการ. หน้า 11-14.

เนื่องจากว่าในระยะเวลาหลายปี ความถี่ในแต่ละปี และระยะเวลาโดยเฉลี่ยของประโยชน์ทดแทนเหล่านี้ค่อนข้างจะคงที่

(2) ประโยชน์ทดแทนระยะยาว (Long-Term Benefits)

ประโยชน์ทดแทนระยะยาว ได้แก่ บำนาญชราภาพ ทูพพลภาพ และบำนาญผู้อยู่ในอุปการะ โดยทั่วไปบำนาญเหล่านี้ จะจ่ายเป็นระยะเวลานานกว่าประโยชน์ทดแทนระยะสั้น และต้องพิจารณาเลือกสรรระบบการเงินที่เหมาะสมสำหรับประโยชน์ทดแทนเหล่านี้

ผู้ประกันตนกลุ่มใหม่หรือผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับเงินบำนาญ เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ทำให้ต้องจ่ายบำนาญเพิ่มขึ้น โครงการที่ดำเนินการมานานจะต้องมีการจ่ายเงินมากขึ้นเท่านั้น

โดยทั่วไปบำนาญจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนปีที่ผู้ทำประกันหรือทำงาน ณ เวลาที่ประโยชน์ทดแทนเริ่มจ่าย และยังถ้าโครงการดำเนินงานมานานเท่าใดระยะเวลาที่ทำงานเฉลี่ย จำนวนปี ที่นำมาคิดคำนวณในการจ่ายบำนาญรุ่นใหม่ แก่สมาชิกก็จะมากขึ้นเท่านั้น

บำนาญรายปีจำนวนใหม่โดยเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นในแต่ละปีในอนาคตเมื่อเงินบำนาญสัมพันธ์กับเงินได้ของผู้ประกันตนในช่วงเวลาที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับบำนาญ

ผู้รับบำนาญที่ได้รับบำนาญไปแล้วจะยังคงได้รับต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปมนุษย์จะมีชีวิตยืนยาวเพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้รับบำนาญในอนาคตจึงมีแนวโน้มจะได้รับบำนาญในช่วงเวลาที่ยาวนานมากขึ้นด้วย บำนาญที่ต้องจ่ายอาจเพิ่มขึ้นตามระดับเงินค่าจ้างหรือค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น

2.5.4 องค์กรในการบริหารงานกองทุนประกันสังคม

องค์กรในการบริหารงานกองทุนประกันสังคมมีหน้าที่ดูแลเรื่องบริหารจัดการ ในรูปการจ่ายประโยชน์ทดแทน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย และจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหาร จุดมุ่งหมายพื้นฐานขององค์กร คือ ต้องให้ความมั่นใจว่ากองทุนมีความอยู่รอด (Solvency) เสมอ เพื่อให้สาธารณชนมั่นใจในโครงการนี้ และเพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องกำหนดระดับการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่ผู้จ่ายเงินสมทบสามารถจ่ายเงินสมทบได้ และอัตราเงินสมทบให้อยู่ในระดับคงที่เป็นระยะเวลายาวนาน ในโครงการความมั่นคงทางสังคมที่เพิ่งเริ่มดำเนินการจำเป็นอย่างยิ่งที่อัตราเงินสมทบจะต้องอยู่ในระดับที่ไม่เป็นภาระมากเกินไปสำหรับผู้จ่ายเงินสมทบ และทำให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบที่ไม่ดีต่อโครงการ

ในการบริหารงานขึ้นอยู่กับเงื่อนไขแต่ละประเทศที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายโดยมาตรฐาน ILO ไม่ได้แจ้งรายละเอียดไว้ อย่างไรก็ตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ปี ค.ศ.1952 ระบุว่า การให้ประโยชน์ทดแทนและการบริหารงานโครงการความมั่นคงทางสังคม จากเงินสมทบโครงการประกันสังคม หรือจากภาษีอากร หรือจากทั้ง 2 แบบ ต้องไม่ทำให้แต่ละบุคคลเกิดความเดือดร้อน รวมทั้งคำนึงถึงสภาพการณ์เศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และระดับชนชั้น (Classes) ของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้อนุสัญญาได้ระบุว่า เงินสมทบโครงการประกันสังคมที่เป็นภาระของลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของทรัพยากรทางการเงินทั้งหมดที่จัดสรรสำหรับคุ้มครองลูกจ้าง และครอบครัว อนุสัญญาระบุว่าประเทศที่เป็นสมาชิกจะรับผิดชอบโดยทั่วไป สำหรับประโยชน์ทดแทนที่กำหนดตามอนุสัญญา ไม่ได้หมายความว่า ประเทศนั้น ๆ ต้องบริหารโครงการเหมือนกัน²⁸

สำหรับเรื่องการบริหารงานโครงการประกันสังคม องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้ รัฐต้องดูแลรับผิดชอบในการบริหารงานความมั่นคงทางสังคมกำกับดูแลกองทุนและประสานงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมทั้งบริหารจัดการหน่วยงานความมั่นคงทางสังคมอย่างเหมาะสม โดยรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารมาจากผู้แทนไตรภาคี เป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานประจำขององค์กร การที่ประเทศหลาย ๆ ประเทศจะจัดให้มีการคุ้มครองด้านการประกันสังคมแก่ประชาชนทั้งประเทศได้เป็นเรื่องที่ยาก อันเนื่องมาจากปัจจัยในหลายด้านขึ้นอยู่กับศักยภาพ ในการบริหารงานของประเทศแต่ละประเทศและลำดับความสำคัญ ในด้านนโยบายการบริหารรวมทั้ง ต้องขึ้นอยู่กับเจตนาทางการเมืองที่จะเป็นจุดเริ่มของการให้แหล่งทุนในการประกันสังคม ด้วยเหตุปัจจัยหลายด้านที่ทำให้ระบบประกันสังคมไม่สามารถทำเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศด้วยประสบปัญหาขณะก่อตั้งระบบประกันสังคม ประเทศยากจนไม่มีเงินที่จะดำเนินการลำดับความสำคัญและความตั้งใจทางการเมือง การดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับภาคเกษตรกรรมยากกว่าภาคอุตสาหกรรม การผสมผสานภาคนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนา ระดับการพัฒนา ความหนาแน่นของประชากรแต่ละภาค ทำให้ยากที่จะเป็นไปได้ที่จะจัดให้มีการคุ้มครองในรูปแบบเดียวกัน และประการสุดท้าย ประโยชน์ทดแทนบางกรณี ให้ประโยชน์ทดแทนได้เฉพาะบางกลุ่ม เช่น ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานไม่สามารถให้คุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อนุสัญญาฉบับดังกล่าวจึงได้กำหนดเงื่อนไข

²⁸ นิคม จันทรวิฑูร และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 102-110.

ว่าอย่างน้อยที่สุดประมาณร้อยละ 50 ของบุคคลที่มีอัตราเสี่ยงควรอยู่ในข่ายคุ้มครองของการประกันสังคม²⁹

1) รูปแบบของโครงการลงทุน ซึ่งรับผิดชอบนำนโยบายการลงทุนไปปฏิบัติงานต่อ ต้องแยกโดยเด็ดขาดออกจากฝ่ายประโยชน์ทดแทนและเงินสมทบ นอกจากนั้นควรเป็นองค์กรที่มีอิสระมาก ในการดำเนินงานและมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบริหาร พร้อมทั้งต้องปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลการเมือง ในการที่จะมอบหมายให้หน่วยงานมาบริหารกองทุนประกันสังคม จะแบ่งออกตามลักษณะการดำเนินการ ดังนี้

(1) การบริหารกองทุนโดยรัฐบริหารการลงทุนโดยเอกชน มีการตั้งหน่วยงานใหม่ ขึ้นมารับผิดชอบการบริหารการลงทุน แต่ทั้งนี้มอบให้ผู้จัดการกองทุนจากภาคเอกชนภายนอกมาเป็นผู้บริหารกองทุน และให้มีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการการลงทุนจึงเป็นการผสมผสานกันระหว่างองค์กรภายนอกและองค์กรภายใน การดำเนินการบริหารในลักษณะนี้มีประเทศที่นำไปบริหาร ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย

(2) การบริหารกองทุนเบ็ดเสร็จจากองค์กรภายนอกซึ่งบริหารโดยเอกชน ได้นำองค์กรภายนอกมาบริหารการลงทุน รัฐจะกำหนดนโยบายการลงทุนให้คำปรึกษาแก่การดำเนินงาน แต่การดำเนินการจะกระทำโดยองค์กรภายนอกทั้งหมด องค์กรลักษณะนี้จะมีลักษณะความคล่องตัวสูงและมีค่าใช้จ่ายในการจ่ายค่าตอบแทนสูงตามไปด้วย ประเทศที่นำมาใช้คือประเทศชิลี

(3) การบริหารการลงทุนโดยตั้งเป็นหน่วยงานอิสระมีการจัดการโดยองค์กรของรัฐบริหารและดำเนินการเองมีลักษณะเป็นองค์กรด้านการลงทุนที่มีระดับความเป็นวิชาชีพ โดยอาศัยเครื่องมือบริหารความเสี่ยงที่มีความเชี่ยวชาญตลอดจนกระบวนการลงทุนที่โปร่งใสประเทศที่นำไปใช้คือประเทศฟิลิปปินส์

2) โครงสร้างการบริหารงาน

เนื่องจากกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่ครอบคลุมประชาชนจำนวนมากและเป็นกองทุนขนาดใหญ่ของรัฐจึงต้องมีความรับผิดชอบแบ่งหน้าที่ภารกิจ ดังนี้

(1) คณะกรรมการการลงทุนซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารงานและควบคุมดูแล จะมีลักษณะที่มาจากคณะกรรมการไตรภาคี หรือมีการนำผู้นำภาคอุตสาหกรรมและแรงงานที่มีความสามารถทางวิชาชีพการลงทุน แต่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

²⁹ สุชาติ ชัยเจริญ และ ปาริชาติ ศรีประเสริฐ. (2547). รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรการจัดการประกันสังคม (Social Security Management). หน้า 5-7.

หน้าที่ของคณะกรรมการการลงทุน (Investment Panel) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผู้เชี่ยวชาญ มีภารกิจหน้าที่ ได้แก่ กำหนดนโยบายการลงทุนกำหนดภารกิจ และวัตถุประสงค์กำหนดสัดส่วนการกระจายทรัพย์สิน กำหนดโครงสร้างการลงทุนและแนวทางติดตามและทบทวนแก้ไขการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ในบางประเทศมีคณะกรรมการการลงทุนดังกล่าวแล้วยังได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการที่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อกลั่นกรองและเสนอแนะต่อคณะกรรมการการลงทุน

(2) ที่ปรึกษาจากภายนอก (External Consultant) การบริหารการลงทุนจำเป็นต้อง ใช้ความรู้ ความสามารถลาดด้วย กล่าวคือ ต้องมีความรู้ด้านคณิตศาสตร์ ประกันภัย ด้าน เศรษฐกิจ ด้านประเภทการลงทุน และความเชี่ยวชาญในการลงทุนแต่ละประเภท จำเป็นต้องจ้างที่ ปรึกษาจากภายนอก ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาให้คำปรึกษา แนะนำ ในการกำหนด นโยบายการลงทุน กลยุทธ์ และยุทธศาสตร์ในการลงทุนที่เหมาะสม

3) ระดับปฏิบัติงานมีหน้าที่นำนโยบายซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการการลงทุนและ ข้อเสนอแนะจากที่ปรึกษาภายนอก มากำหนดแผนการปฏิบัติงานและรายงานผลต่อคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ แบ่งได้ดังนี้

(1) ผู้บริหารภายในองค์กร ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารและจัดการการลงทุน ตามนโยบายการลงทุนที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นผลการลงทุน ควบคุม ตรวจสอบ ผู้จัดการกองทุน ให้ คำแนะนำเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ควบคุมการปฏิบัติงานและรายงานผลงานต่อคณะกรรมการ การลงทุน

(2) ผู้เชี่ยวชาญการลงทุนและผู้จัดการกองทุนจากภายนอก ทำหน้าที่บริหารและ จัดการกองทุนตามที่ได้รับมอบหมายโดยให้ได้รับผลตอบแทนตามที่กำหนดไว้

(3) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานภายในองค์กร ปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดไว้³⁰

³⁰ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2540). หลักนโยบายนการลงทุน 5 ประการ. หน้า 97-116.

บทที่ 3

หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

การประกันสังคมตามที่กล่าวมาแล้วเป็นเรื่องของการเฉลี่ยสุขเฉลี่ยทุกข์ที่สมาชิกต้องร่วมกันส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อเป็นหลักประกันให้กับตนในเมื่อยามประสบภาวะเดือดร้อนในการบริหารกองทุนประกันสังคมจึงต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกให้ได้มากที่สุด ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาการบริหารกองทุนตามกฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

3.1 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศ

หลักในการบริหารกองทุนประกันสังคมเป็นเรื่องที่จะต้องมีการดำเนินการกฎหมายประกันสังคมเพื่อเป็นหลักประกันให้กับสมาชิกผู้ประกันตนให้ได้รับสวัสดิการตามที่กำหนด จึงจำเป็นต้องศึกษาการบริหารกองทุนประกันสังคมต่างประเทศเปรียบเทียบการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย โดยใช้หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมของต่างประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการวางระบบการบริหารกองทุนประกันสังคมที่ดีสามารถศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมให้มีความเหมาะสมได้ ดังต่อไปนี้

3.1.1 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์

การศึกษาการบริหารกองทุนของประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสภาพสังคม และเศรษฐกิจคล้ายกับประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกองทุนประกันสังคมนั้น มีดังนี้

3.1.1.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญ

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียที่มีวัฒนธรรมคล้ายประเทศทางตะวันตก จากการที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศสเปนมาก่อน และเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสนใจต่อสวัสดิการของประชาชนมานาน ดังนั้น การประกันสังคมในประเทศ

ฟิลิปปินส์จึงได้เริ่มต้น โดยการดำเนินการด้านความมั่นคงทางสังคมขึ้นก่อนในปี พ.ศ.2473 เพื่อที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในขณะนั้น และได้ประกาศใช้โครงการแห่งความเป็นธรรมทางสังคมขึ้นเป็นครั้งแรกด้วยการวางแนวทางที่จะจัดความมั่นคงแห่งสังคมของประชาชนซึ่งมีใช้รูปแบบของการประกันสังคมโดยตรง ต่อมาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2475 รัฐบาลได้ดำเนินงานทางประกันภัย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (ข้าราชการ) ก่อนโดยให้หลักประกันในเรื่องพิการ ทูพพลภาพ ชราภาพ ภัยพิบัติจากอัคคีภัย แผ่นดินไหว วาตภัย ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2497 จึงมีการออกกฎหมายประกันสังคมฉบับแรกขึ้น เพื่อให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 กันยายน 2497 ปรากฏว่าถูกคัดค้านอย่างมากจากธุรกิจประกันภัยเอกชน และการเมือง จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องระงับการใช้กฎหมายประกันสังคมชั่วคราวและให้มีการรับฟังความเห็นจากทุกฝ่าย เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันสังคมใหม่ จนกระทั่งได้ประกาศสัมพันธภาพให้ประชาชนเข้าใจระบบประกันสังคม และลดการขัดแย้งด้วยเหตุผลต่าง ๆ จนสามารถประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมได้อย่างจริงจัง เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2500¹

การใช้กฎหมายประกันสังคมในฟิลิปปินส์นั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองป้องกันในความเป็นอยู่แห่งชีวิต ทั้งในด้านการจัดปิดเป่าความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการเจ็บไข้ได้ป่วย การพิการ ทูพพลภาพ ชราภาพ และตาย และในด้านของการส่งเสริมให้ได้รับความสมบูรณ์พูนสุขตามควรแก่อัตรา ในหลักการที่จะให้ประชาชนแต่ละคนได้ช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม โดยมีได้หวังผลกำไร แต่มุ่งเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นสำคัญ

3.1.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้และลักษณะโครงการ²

กฎหมายประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ได้วางหลักเกณฑ์ใช้บังคับถึงผู้ประกันตนที่มีอายุระหว่าง 18 ปี ถึง 60 ปี ซึ่งรับจ้างทำงานในธุรกิจการงานที่ได้เปิดดำเนินการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี และเป็นผู้ที่ทำงานในธุรกิจนั้น ๆ มาแล้วเกินกว่า 6 เดือน โดยระยะแรกให้มีผลใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ต่อมาในปีที่ 2 จึงให้ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป และในปีต่อ ๆ มา ก็ให้มีผลใช้บังคับกับสถานประกอบการทุกแห่ง รวมถึงผู้ทำงานอิสระ ยกเว้นลูกจ้างดังต่อไปนี้จะไม่อยู่ในเกณฑ์บังคับ

1) ลูกจ้างทำงานกสิกรรม

¹ กรมประชาสงเคราะห์. (2516). ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์และฟิลิปปินส์. หน้า 30-35.

² President Decress. (n.d.). *Labour Code of The Philippines*. pp. 109-123.

- 2) ลูกจ้างทำงานที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน
- 3) คนรับใช้ในบ้าน รวมถึงการรับใช้ส่วนบุคคลโดยใช้นุตรหรือญาติหรืองานบริการที่ใช้นุตรอายุต่ำกว่า 21 ปี ทำงานให้กับบิดา-มารดา
- 4) ลูกจ้างที่จ้างโดยชาวต่างประเทศ และ อยู่นอกประเทศ
- 5) ลูกจ้างของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาล
- 6) ลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หากลูกจ้างนั้นเป็นนักเรียนซึ่งกำลังศึกษาอยู่เป็นประจำในโรงเรียน
- 7) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 8) นักเรียนพยาบาลซึ่งรับจ้างโรงพยาบาล หรือโรงเรียนฝึกหัดพยาบาล หรือ แพทย์ฝึกหัด ซึ่งรับจ้างจากโรงพยาบาลหรือโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งแพทย์ปริญาเป็นเจ้าของ
- 9) สถานบริการบางแห่งซึ่งจ้างลูกจ้างเป็นครั้งคราว อาจจะไม่รวมอยู่ในข่ายบังคับการประกันสังคมโดยคำสั่งของคณะกรรมการ

การบริหารงานด้านความมั่นคงทางสังคมในประเทศฟิลิปปินส์ มีการดำเนินการโดยองค์กร Social Security System (SSS) ซึ่งดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนโดยใช้ระบบประกันสังคม กฎหมายประกันสังคมฉบับแรก บัญญัติขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2497 (ค.ศ.1954) ต่อมาถูกระงับเพราะธุรกิจประกันภัยภาคเอกชนและการเมืองไม่เห็นด้วย จึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม ใหม่อีกครั้ง เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2500 (ค.ศ.1957) ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง ในโครงการประกันสังคมซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย Social Security Law 1957 ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และขยายการประกันตนโดยสมัครใจไปยังลูกจ้างที่มีการจ้างงานในประเทศ รวมทั้งลูกจ้างชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศโครงการประกันสุขภาพ ซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย Medicare 1972 ให้ความคุ้มครองสมาชิกของ SSS รวมไปถึงผู้อยู่ในอุปการะของสมาชิก ซึ่งได้แก่คู่สมรส บุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และบิดามารดา และ โครงการการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย Employees Compensation 1957

หน่วยงาน SSS เป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนทุกคน โดยใช้ระบบกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit)

SSS มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ปกป้องคุ้มครองผู้ประกันตนและครอบครัว เมื่อสภาวะการณ์ของการขาดรายได้เป็นหลักประกันกรณีฉุกเฉิน จัดสรรการประกันสังคม ให้มีความเสมอภาค ในการให้ประโยชน์แก่ประชาชนและส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ดังนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงสร้างระบบประกันสังคมขึ้นให้ครอบคลุมประชาชนกลุ่มผู้ใช้แรงงานประชาชนทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน โดยแบ่งออกเป็น 3 โครงการ คือ

(1) โครงการประกันสังคม (The Social Security Program) ดำเนินการตามกฎหมาย Social Security Law 1957 ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และการขยายการประกันตนโดยสมัครใจไปยังลูกจ้างต่างประเทศที่มีการจ้างงานในประเทศ และลูกจ้างฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศ

การขยายความคุ้มครองได้ดำเนินการเป็นระยะๆ ดังนี้

ปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ.1980) ขยายความคุ้มครองไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

ปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ.1992) ขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างในภาคเกษตร กรรม และลูกจ้างชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ

ปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ.1993) ขยายความคุ้มครองไปยังคนรับใช้ภายในบ้านที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,000 เปโซ ต่อเดือน³

ปี พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) ขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างที่ไม่มีการจ้างงานเป็นรูปแบบ(ไม่มีสัญญาจ้าง) และมีรายได้ต่ำกว่า 1,000 เปโซต่อเดือน เช่น ลูกจ้างตามร้านแผงลอย คนเฝ้ารถ ฯลฯ

ปี พ.ศ.2541 (ค.ศ.1997) รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ออกกฎหมายเพื่อจัดระบบประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนโดยสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกด้วย

ลักษณะของการประกันมี 2 รูปแบบ คือ

1. การประกันโดยบังคับ (Compulsory) ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครอง ได้แก่

- ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ในสถานประกอบการ และมีอายุไม่เกิน 60 ปี

- ผู้ประกอบการอิสระ ที่มีรายได้ต่อปีตั้งแต่เปโซ 1,800 ขึ้นไป และมีอายุไม่เกิน 60 ปี

- คนทำงานบ้านที่มีรายได้ต่อเดือน ตั้งแต่ 1,000 เปโซ ขึ้นไป

2. การประกันโดยสมัครใจ (Voluntary) ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครอง ได้แก่

³ 1 เปโซ = 0.78 บาท อัตราแลกเปลี่ยนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2552.

- ลูกจ้างที่ออกจากงานและมีความประสงค์ที่จะประกันตนต่อ
- ลูกจ้างที่ทำงานในต่างประเทศ
- ลูกจ้างต่างชาติที่ทำงานในประเทศฟิลิปปินส์
- คู่สมรสของลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงานนอกบ้าน

(2) โครงการประกันสุขภาพ (The Medicare Program) ดำเนินการตามกฎหมาย Medicare ปี ค.ศ. 1972 โครงการนี้จะคุ้มครองสมาชิกของ SSS รวมไปถึงผู้ที่อยู่ในอุปการะของสมาชิก ได้แก่ คู่สมรส บุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และบิดามารดา

(3) โครงการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ดำเนินการตามกฎหมาย Employees Compensation ปี ค.ศ. 1957 ภายใต้กฎหมายประกันสังคมของฟิลิปปินส์ ลูกจ้างในภาคเอกชนของทุกคน จะต้องเป็นสมาชิกของ SSS เสียก่อนไม่ว่าจะเป็นงานชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ในการสมัครงานจะต้องมีบัตรประกันสังคม ซึ่ง SSS ออกให้ ไปแสดงต่อ นายจ้าง ยกเว้นลูกจ้างที่มีอายุเกิน 60 ปี ขึ้นไป การสมัครเป็นสมาชิก SSS ทำได้ง่ายมาก สามารถรับบัตรประกันสังคมในทันทีที่เป็นสมาชิก และเมื่อสมัครแล้วจะถือว่าสมัครเข้าอยู่ใน 2 โครงการทันที คือ โครงการประกันสุขภาพ และโครงการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน สำหรับผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระและผู้ประกันตนโดยสมัครใจ จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่สมัครใจเป็นสมาชิกด้วยตนเอง และกลุ่มที่เป็นผู้ประกันตนโดยบังคับซึ่งยินดีส่งเงินสมทบต่อแม้จะออกจากงานแล้ว ทั้งนี้ อายุจะต้องไม่เกิน 60 ปี ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงก็สามารถสมัครเข้าโครงการได้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) การส่งเงินสมทบก็คิดเป็นรายปี และการคุ้มครองผู้ประกันตนก็นับเป็นรายปีปฏิทินเช่นกัน เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม ของทุกปี⁴

3.1.1.3 อัตราเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนที่ออกจากงาน และมีความประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ คือ ผู้ประกันตนที่อยู่ในโครงการประกันสังคม (The Social Security Program) ในรูปแบบโดยสมัครใจ ตาม มาตรา 11 ของกฎหมายประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดว่า เมื่อลูกจ้างภายใต้ความคุ้มครองโดยบังคับออกจากงาน เงินสมทบที่นายจ้างจ่ายไว้สำหรับบุคคลนั้นๆ และภาระที่ลูกจ้างนั้นๆ จะต้องจ่ายเงินสมทบ เนื่องจากการทำงานจะสิ้นสุดลงในปลายเดือนที่ออกจากงาน แต่เมื่อ

⁴ กระทรวงแรงงาน สำนักงานประกันสังคม. (2545). รายงานการศึกษาดูงานประกันสังคม ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศมาเลเซีย. หน้า 1-33.

⁵ กระทรวงแรงงาน สำนักงานประกันสังคม. (2541). กฎหมายประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์ หน้า 12.

ลูกจ้างคนดังกล่าวจะยังคงได้รับเครดิตจากเงินสมทบที่จ่ายให้ในส่วนของเขาทั้งหมด และมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามข้อกำหนดของกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างนั้นๆ อาจจะยังคงจ่ายเงินสมทบเพื่อรักษาสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนเต็มจำนวน

ลูกจ้าง จะต้องส่งเงินสมทบเพื่อรับประโยชน์ทดแทน ในกรณีเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ และตาย ซึ่งรวมกัน ในอัตราร้อยละ 3.36 ของรายได้ โดยคำนวณจากรายได้สูงสุดไม่เกินเดือนละ 10,000 เปโซ (เริ่มปี ค.ศ. 1998)⁶ หากลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนได้ออกจากงาน และมีความประสงค์ที่จะประกันตนต่อโดยสมัครใจ ต้องส่งเงินสมทบเพิ่มขึ้นในส่วนของนายจ้างร้อยละ 5.04 รวมส่งเงินสมทบทั้งหมดร้อยละ 8.40 ของรายได้เดือนสุดท้ายสำหรับโครงการประกันสุขภาพ ส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 2.50 ของรายได้เดือนสุดท้าย

รัฐบาลให้เงินอุดหนุน ในกรณีที่เงินกองทุนมีไม่พอจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย และคลอดบุตร ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานรัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

SSS มีการจัดเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างในอัตราร้อยละของรายได้ต่อเดือน ดังนี้

กรณีโครงการประกันสังคม ในอัตราเงินสมทบนายจ้างจำนวนร้อยละ 5.04 ลูกจ้างร้อยละ 3.36 รวมเป็นจำนวนร้อยละ 8.40 ของเงินค่าจ้าง 10,000 เปโซ โครงการประกันสุขภาพในอัตราเงินสมทบนายจ้างร้อยละ 1.25 ลูกจ้างร้อยละ 1.25 รวมเป็นร้อยละ 2.50 ของเงินค่าจ้าง 3,000 เปโซ

โครงการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานในอัตราเงินสมทบของนายจ้างฝ่ายเดียว ในอัตราร้อยละ 1 ของเงินค่าจ้าง 1,000 เปโซ และระยะเวลาการนำส่งเงินสมทบ แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ สำหรับภาคบังคับ จะต้องส่งเงินสมทบในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป สำหรับภาคสมัครใจ จะต้องส่งเงินสมทบในวันที่ 5 ของเดือนถัดไป

กรณีนายจ้างส่งเงินสมทบช้ากว่ากำหนด จะมีค่าปรับ โดยนายจ้างจะต้องจ่ายค่าปรับ ในอัตราร้อยละ 3 และลูกจ้างยังคงมีสิทธิได้รับประโยชน์ถึงแม้ว่านายจ้างยังไม่ได้จ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อลูกจ้างตาย ป่วย และนายจ้างจะมีความผิดตามกฎหมาย

⁶ สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน. (2541). กฎหมายประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์ หน้า 9.

ประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม ประกอบด้วย

1. ประโยชน์ทดแทนระยะยาว ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

2. ประโยชน์ทดแทนระยะเวลานั้น ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย
หรือการประสบอันตรายที่มีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงาน ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

โครงการประกันสุขภาพ โครงการนี้จะคุ้มครองสมาชิกของ SSS รวมไปถึง
ถึงผู้ที่อยู่ในอุปการะของสมาชิกได้แก่ คู่สมรส บุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และบิดา มารดา

โครงการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการ
ทำงานให้นายจ้าง โครงการนี้จะคุ้มครองลูกจ้างทุกคนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอัน
เนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง

1) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ต้องประกอบด้วยลักษณะของการ
ทุพพลภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ทุพพลภาพถาวร ทุพพลภาพถาวรบางส่วน

เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพถาวร ต้องจ่ายเงินสมทบ
มาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน ก่อน 2 ไตรมาส ของการเกิดทุพพลภาพและผู้ทุพพลภาพจะได้รับ
บำนาญรายเดือน และบำนาญสำหรับผู้อยู่ในความอุปการะ

หากสมาชิกทุพพลภาพก่อนจ่ายเงินสมทบครบ 36 เดือน ผู้ทุพพลภาพจะ
ได้รับประโยชน์ทดแทน เป็นเงินก้อนเป็นจำนวนเท่ากับ 35 เท่าของบำนาญรายเดือน

กรณีทุพพลภาพถาวรบางส่วน จะได้รับบำนาญรายเดือน เป็นระยะเวลา
ตามที่สำนักงาน SSS กำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของการทุพพลภาพ

เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพถาวรบางส่วน คือ จะได้
ประโยชน์ทดแทนขั้นต่ำจำนวนไม่น้อยกว่าเงินสมทบในส่วนของนายจ้างและลูกจ้างรวมกัน
หรือไม่ต่ำกว่า 1,000 เปโซ

2) ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณี
ลูกจ้างเสียชีวิต แบ่งตามลำดับ ได้แก่ คู่สมรสที่ยังไม่ได้แต่งงานใหม่ และบุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย
บิดา มารดา และบุตรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และบุตรที่ลูกจ้างระบุให้เป็นผู้มีสิทธิตามแบบที่
สำนักงาน SSS กำหนด

เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์กรณีตาย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อย
กว่า 36 เดือน ก่อน 2 ไตรมาส ของการเสียชีวิต ซึ่งผู้มีสิทธิลำดับแรกจะได้รับบำนาญตกทอดราย
เดือน และบำนาญตกทอดสำหรับผู้ที่อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างที่เสียชีวิต

หากลูกจ้างเสียชีวิตก่อนจ่ายเงินสมทบครบ 36 เดือน ผู้มีสิทธิลำดับแรก จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนในจำนวนเท่ากับ 35 เท่า ของบำนาญรายเดือน

กรณีที่ถูกจ้างไม่มีผู้มีสิทธิลำดับแรก ประโยชน์ทดแทนจะตกเป็นของผู้มีสิทธิลำดับที่สอง แต่จะได้รับเป็นเงินก้อนแทน ในจำนวนเท่ากับ 20 เท่าของบำนาญรายเดือน หากลูกจ้างเสียชีวิตก่อนจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน สำนักงาน SSS จะให้ประโยชน์ทดแทนขั้นต่ำแก่ผู้มีสิทธิประโยชน์ทดแทนขั้นต่ำจำนวนไม่น้อยกว่าเงินสมทบในส่วนของนายจ้างและลูกจ้างรวมกัน หรือไม่น้อยกว่า 1,000 เปโซ

3) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยไม่เนื่องจากการทำงานเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน การเกิดสิทธิต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 12 เดือน ซึ่งจะเริ่มจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ ในวันที่ 5 ของการหยุดงานจำนวนร้อยละ 90 ของค่าจ้างเฉลี่ย 6 เดือน จำนวนเงินสูงสุดไม่เกิน 360 เปโซต่อวัน ไม่เกิน 120 วันต่อปี และจะต้องยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนภายใน 1 ปี นับตั้งแต่เจ็บป่วย

4) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยไม่เนื่องจากการทำงาน การเกิดสิทธิต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือนภายใน 12 เดือน ซึ่งจะจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้จำนวนร้อยละ 100 ของค่าเฉลี่ย 6 เดือน จำนวนเงินไม่เกิน 400 เปโซต่อวัน กรณีคลอดปกติจ่าย 60 วัน และกรณีคลอดแบบผ่าตัดจ่าย 78 วัน

5) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ได้แก่ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย หรือสูญเสียอวัยวะ จำนวนร้อยละ 90 ของค่าเฉลี่ยขั้นต่ำ 10 เปโซต่อวัน สูงสุดไม่เกิน 200 เปโซต่อวัน จ่ายไม่เกิน 120 วันแต่ถ้ามีการบาดเจ็บรุนแรงจ่ายไม่เกิน 240 วันเริ่มจ่ายตั้งแต่วันที่ 5 ของการบาดเจ็บ

6) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ คือ

- บำนาญชราภาพได้รับร้อยละ 40 ของอัตราเงินเดือน ที่ผ่านการรับรองโดยเฉลี่ย กรณีจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 240 เดือน บำนาญขั้นต่ำจะเท่ากับ 1,200 เปโซ กรณีจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 120 เดือน บำนาญขั้นต่ำเท่ากับ 1,000 เปโซ

- บำนาญให้แก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะ คนละไม่ต่ำกว่า 150 เปโซ หรือร้อยละ 10 ของบำนาญพื้นฐานรายเดือน

- อัตราบำนาญของสมาชิกแต่ละรายจะไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสมทบของสมาชิก จำนวนปีที่สมาชิกเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองจำนวนบุตร

เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 120 เดือน และมีอายุครบ 60 ปี มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 300 เปโซ หรือมีอายุครบ 65 ปี ไม่ว่าจะทำงานอยู่หรือไม่ก็ตาม

ลูกจ้างผู้ประกันตนที่เข้าหลักเกณฑ์จะได้รับบำนาญเป็นประจำทุกเดือนตลอดชีวิตนั้น หากบุตรที่อยู่ในความอุปการะ ซึ่งมีอายุไม่เกิน 21 ปี มีจำนวนไม่เกิน 5 คน จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญ โดยจะจ่ายบำนาญตกทอดให้แก่บุตรที่อายุน้อยที่สุดเป็นคนแรก และบุตรคนถัดมาเป็นคนที่สองเรียงตามลำดับอายุจนครบ 5 คน สำหรับบุตรที่มีอายุเกิน 21 ปี แต่พิการ ทูพพลภาพจะมีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดเช่นกัน โดยบำนาญตกทอดนั้นกำหนดให้จ่าย 25 % ของบำนาญสำหรับบุตร 5 คน และในกรณีที่ผู้รับบำนาญถึงแก่กรรม หรือพิการ ทูพพลภาพถาวร จะหยุดจ่ายบำนาญตกทอดทันที

ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายให้ลูกจ้างผู้ประกันตน กำหนดจ่าย 45 % ของ 300 เปโซแรกของค่าจ้าง หรือค่าจ้างในระยะ 5 ปี สุดท้าย ในกรณีที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่า และจ่ายให้อีก 25 % ของค่าจ้างสำหรับ 300 เปโซต่อมา และจ่ายให้อีก 9 % ของค่าจ้างส่วนที่เหลือ อย่างไรก็ตาม บำนาญต่ำสุดที่ลูกจ้างได้รับต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 45 เปโซ

กรณีลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ในระหว่างรับบำนาญได้กลับเข้าทำงานอีกครั้ง การจ่ายบำนาญจะต้องยุติลง และต้องผูกพันกับกฎหมายตามขั้นตอนที่ใช้อยู่ต่อไป

ลูกจ้างผู้ประกันตนที่มีอายุถึง 60 ปี แต่ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญสามารถขอรับบำเหน็จเท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายสมทบ หรือที่นายจ้างจ่ายสมทบให้ แต่ต้องปรากฏว่าลูกจ้างผู้ประกันตนดังกล่าวไม่ได้ทำงานและไม่เป็นสมาชิกในระบบสวัสดิการสังคมแล้ว

นอกเหนือจากการที่สมาชิกของ SSS จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามโครงการประกันทั้ง 3 โครงการแล้ว สำนักงาน SSS ยังได้ดำเนินโครงการให้เงินกู้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิกของ SSS เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก นอกจากนี้ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ คือ ประโยชน์ในด้านสวัสดิการ ปัจจุบัน มี 2 รายการ คือ

(1) สวัสดิการเงินกู้ (Member Loans) เมื่อมีสถานการณ์ที่จำเป็นฉุกเฉินหรือเพื่อสวัสดิภาพในชีวิตที่ดีขึ้น SSS จึงให้มีโครงการกู้เงินตามที่สมาชิกต้องการ เป็น 7 กรณี

1. การกู้เงินเดือน (Salary Loans) มีเงื่อนไขว่า เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 21 เดือน มีสิทธิกู้เงินได้ 1 เท่า ของอัตราเงินเดือน เมื่อจ่ายเงินครบ 36 เดือน มีสิทธิกู้เงินได้ 2 เท่า ของอัตราเงินเดือน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่า 10,000 เปโซ สมาชิกผู้กู้จะเสียดอกเบี้ย 8 % ต่อปี และจะต้องจ่ายคืนเพื่อชำระเงินกู้ภายใน 2 ปี

2. การกู้เพื่อศึกษาและฝึกอาชีพพิเศษ (Special Educational Loan for Vocational and Technical Students) เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 24 เดือน โดยส่งผ่านนายจ้าง หรือ 34 เดือน ที่นายจ้างส่งเงินสมทบในส่วนนี้เอง สมาชิกจะกู้เงินเพื่อการศึกษาต่อหรือฝึกอาชีพพิเศษได้ในวงเงิน 20,000 เปโซ ไม่เกินระยะเวลาศึกษา 3 ปี โดยเสียดอกเบี้ย 10% ต่อปี กำหนดชำระเงินคืนภายใน 5 ปี

3. เงินกู้เพื่อการลงทุนกักตุนสินค้า (Stocks Investment Loan) เมื่อสมาชิกจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน มีเงื่อนไขทางธุรกิจกับบริษัทที่มั่นคง สามารถกู้ยืมเงินไปลงทุนได้ภายในวงเงิน 50,000 เปโซ โดยเสียดอกเบี้ยเงินกู้ 10 % ต่อปี และกำหนดชำระเงินคืนภายใน 5 ปี

4. เงินกู้เพื่อลงทุนทำธุรกิจส่วนเอกชน (Privatization Fund) เมื่อสมาชิกจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน สามารถกู้ยืมเงินไปลงทุนในธุรกิจเอกชนได้ภายในวงเงิน 50,000 เปโซ

5. โครงการเงินกู้เพื่อหลักประกันพิเศษสำหรับการไปทำงานยังต่างประเทศ (Special Financing Program for Overseas Contract Workers) เมื่อสมาชิกผู้ประกันตนอิสระที่อายุไม่เกิน 55 ปี

6. เงินกู้เมื่อได้รับภัยพิบัติ (Calamity Loan) เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่เกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติบ่อยครั้ง สมาชิกที่ได้รับภัยพิบัติต่างๆสามารถกู้เงินได้เป็นจำนวน 5 เท่าของอัตราเงินเดือน แต่ไม่เกินวงเงิน 50,000 เปโซ โดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 8 % ต่อปี กำหนดใช้เงินคืนภายใน 2-3 ปี

7. เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (Housing Loans) ได้แบ่งเป็นโครงการ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย คือ

- เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการ UHLP (Housing Loan under The Unified Home Lending Program) สมาชิกสามารถกู้เงินได้ในวงเงิน 375,000 เปโซ ผ่อนชำระภายใน 25 ปี โดยเสียดอกเบี้ยระหว่าง 9-16 % ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวงเงินที่ขอกู้

- โครงการเงินกู้ร่วมเพื่อที่พักอาศัย (Joint Housing Loan-Passu) เป็นโครงการที่ให้สมาชิกกู้ร่วม คือ ประกันสังคม (SSS) จะให้กู้ในจำนวน 50-75 % ของวงเงินที่ขอกู้ แต่ไม่เกิน 500,000 เปโซ ส่วนที่เหลือให้สมาชิกไปขอกู้กับสถาบันการเงินอื่นๆ ประกันสังคมฟิลิปปินส์คิดดอกเบี้ยในอัตรา 16 % โดยจะตกลงแบ่งดอกเบี้ยกับสถาบันการเงินที่กู้ร่วม ในอัตราที่ยอมรับกันได้ การผ่อนชำระอยู่ในระยะเวลา 20 ปี โดยมีหลักการว่า การผ่อนชำระนั้นจะผ่อนได้ในระหว่างที่สมาชิกมีอายุไม่เกิน 70 ปี

- โครงการกู้เพื่อที่พักอาศัยเฉพาะบุคคล (Individual Housing Loan Program) สมาชิกที่จ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน อายุไม่เกิน 65 ปี และไม่มีบ้านพักอาศัยของตนเอง

สามารถกู้เงินเพื่อซื้อบ้านได้ภายในวงเงิน 375,000 เปโซ โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 9-16 % ต่อปี ห่อนชำระคืนภายใน 25 ปี โดยอัตราการผ่อนชำระนั้นจะต้องให้สมาชิกมีเงินเหลือพอเพียงกับการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพด้วย

- โครงการที่พักอาศัยเพื่อลูกจ้าง (Corporate Housing Program) เป็นโครงการที่นายจ้างจัดเป็นสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในเรื่องของที่พักอาศัยเพื่อให้ได้ที่พักอาศัยในราคาที่ถูก โดยลูกจ้างหรือสมาชิกจะกู้เงินไม่เกิน 375,000 เปโซ และนายจ้างก็จะจ่ายเงินอุดหนุนให้ 20 % ของราคาก่อนแต่ละชุดนั้นๆ ถ้าเป็นการกู้โดยผู้เป็นโครงการบ้านชุดหลายหลังคาเรือน วงเงินที่กู้ก็จะเพิ่มเป็นไม่เกิน 10 ล้านเปโซ ในแต่ละโครงการ โดยเสียดอกเบี้ย 12 % ต่อปี กำหนดใช้คืนภายใน 2 ปี 6 เดือน ถ้าเป็นสมาชิกกู้เองในวงเงิน 375,000 เปโซ

- เงินกู้เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Loan) เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนโครงการบ้านพักอาศัยของรัฐบาล ที่จัดสรรเป็นอาคารสงเคราะห์ให้กับสมาชิกประกันสังคม นอกจากนั้นนายจ้างก็สามารถกู้เงินได้ในวงเงิน 20 ล้านเปโซ เพื่อมาจัดสรรเป็นอาคารสงเคราะห์ให้กับลูกจ้าง โดยเสียดอกเบี้ยในอัตรา 16 % ภายใต้งบประมาณที่พักที่สร้างแต่ละหน่วยนั้น จะต้องไม่เกินวงเงิน 375,000 เปโซ นายจ้างจะต้องผ่อนชำระคืนภายใน 2 ปี

- โครงการเงินกู้เพื่อซื้อห้องชุด (Dormitory/Apartment Loan Program) เป็นโครงการสำหรับสมาชิกที่มีศักยภาพทางการเงินเพียงพอกับการซื้อห้องชุด ห้องแถว ห้องพัก โดยโครงการหนึ่งจะกู้ได้ในวงเงิน 15 ล้านเปโซ เสียดอกเบี้ย 16 % ผ่อนชำระคืนภายใน 20 ปี

- โครงการเงินกู้ที่จัดเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือลูกจ้าง โดยผู้ประกันสังคม(SSS) ร่วมกับสถาบันเงินกู้อื่นๆ จะเสียดอกเบี้ยในอัตราคงที่ (Fixed Interest) คือ 12 % ต่อปี โดยแบ่งให้กับสถาบันเงินกู้ที่ให้กู้ร่วมในจำนวนที่ไม่สูงกว่า 4%

- การกู้เงินเพื่อปรับปรุงและซ่อมแซมบ้าน (Housing Loan for Repair and/or Improvement) สำหรับผู้ส่งเงินสมทบครบ 12 เดือน สามารถกู้เงินเพื่อปรับปรุงและหรือซ่อมแซมบ้านได้ภายในวงเงิน 200,000 เปโซ เสียดอกเบี้ย 14 % และผ่อนชำระคืนภายใน 20 ปี โดยไม่กระทบกับสถานะการดำรงชีพและผู้ผ่อนชำระต้องอายุไม่เกิน 70 ปี ในการสิ้นสุดการผ่อนชำระเงิน

(2) สวัสดิการแก่สมาชิกด้านการลงทุน (Investment Program)

เพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์(SSS) จึงผลักดันให้มีโครงการส่งเสริมการลงทุนให้สมาชิกมีรายได้เพิ่ม เป็นอาชีพใหม่ เสริมรายได้ประการหนึ่งของสมาชิก โดยให้สมาชิกสามารถกู้เงินไปเพื่อการลงทุนทำธุรกิจต่างๆ

ทั้งธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดกลาง พื้นฟูธุรกิจที่ทำอยู่ ส่งเสริมธุรกิจด้านการส่งออก(Export Oriented) ธุรกิจภาคเกษตรกรรม การปรับปรุงเทคโนโลยีในโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจอื่น รวมทั้งการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะธุรกิจการท่องเที่ยว ผู้บริหารของประเทศฟิลิปปินส์ มีแผนที่จะสนับสนุนธุรกิจด้านการท่องเที่ยว โดยมีกรมท่องเที่ยว(Department of Tourism) เป็นผู้วางโครงการ

พัฒนาการท่องเที่ยวโดยมุ่งให้เกาะต่างๆ ของประเทศฟิลิปปินส์เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ทำรายได้เข้าประเทศให้มากที่สุด

สมาชิกที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์สามารถกู้เงินได้ในวงเงินสูงสุด 50 ล้านเปโซ โดยเสียดอกเบี้ย 16 % ต่อปี กำหนดผ่อนชำระคืนภายใน 15 ปี เพื่อนำมาลงทุนประกอบธุรกิจต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม

นอกจากนี้สวัสดิการด้านอื่นๆที่ประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์(SSS)จัดไว้คือ หลักประกันด้านการศึกษา(Financing Program for Educational Intitation) มีโครงการฝึกอาชีพพิเศษ(Special Financing Program for Vocational and Technical School) และโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และชาวประมง(Small Farmers and Fisherfolks Cooprative Lending Program) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า โครงการทั้งหลายที่จัดทำขึ้นนั้น เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งนอกจากจะสามารถบริหารกองทุนให้มีดอกผลมีความอยู่รอดโดยมั่นคงแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมด้านสวัสดิการและกระตุ้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การศึกษาและให้สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศอีกด้วย⁷

3.1.1.4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์

โครงสร้างองค์กรของ SSS ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการ SSS (Social Security Commission) มีประธาน (CEO) ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และประธานาธิบดีเป็นผู้กำกับดูแล ประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ ดังนี้

(1) หน่วยตรวจสอบภายใน (Internal Audit Services)

(2) หน่วยคณิตศาสตร์ประกันภัย (Actuarial)

(3) หน่วยงานปฏิบัติ (Branch Operations) ซึ่งดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานสาขา

⁷ สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการ. (2537). เอกสารสรุปการศึกษาดูงาน ณ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 20-26 พฤศจิกายน 2537. หน้า 4-7.

(4) หน่วยสนับสนุนการบริการ (Corporate Services) ประกอบด้วย

- หน่วยบริการด้านกฎหมายและจัดเก็บเงินสมทบ (Legal & Collections)

- ดำเนินการด้านบัญชี (Operations Accounting)
- การจ่ายประโยชน์ทดแทน (Benefit)
- การให้บริการทางการแพทย์ (Medical)

(5) หน่วยที่ดูแลด้านระบบสารสนเทศ (Information Technology Management)

(6) หน่วยบริหารการลงทุน (Investment & Finance)

2) เลขานุการคณะกรรมการ SSS (Office of The Corporate Secretary)

3) คณะกรรมการตรวจสอบภายใน (Internal Audit Committee) ซึ่งกำกับดูแลหน่วยตรวจสอบภายใน

การลงทุนจัดหาผลประโยชน์

ในการดำเนินการระบบประกันสังคมนี้ SSS ใช้วิธีการลงทุนจัดหาผลประโยชน์เป็นเครื่องมือที่ให้ความเที่ยงธรรมในสังคมและเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ SSS เปรียบเสมือนตัวเร่งให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนของ SSS

SSS มีการบริหารกองทุนภายใต้คณะกรรมการการลงทุน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับคณะกรรมการประกันสังคม และมีการจ้างผู้จัดการกองทุนมารับผิดชอบในการนำเงินกองทุนไปลงทุนส่วนของกระบวนการลงทุน จะเริ่มจากเจ้าหน้าที่กลุ่มการเงินผ่านไปยังคณะกรรมการการลงทุน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสของ SSS จากนั้นจึงจะไปถึงคณะกรรมการการลงทุน คณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณาข้อเสนอการลงทุนและทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หลังจากนั้น Administrator จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการลงทุนที่ได้ตัดสินใจเลือกลงทุนแล้ว โดยการดูแลให้เจ้าหน้าที่ในกลุ่มการเงินได้ทำการลงทุนต่อไป

การบริหารกองทุนภายใต้คณะกรรมการการลงทุน ดังนี้⁸

(1) Investment Committee ประกอบด้วย

- ประธานกรรมการ (SSS Chairman)
- ผู้บริหารระดับสูง (Administration)

⁸ สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการ. (2537). รายงานการศึกษาดูงานประกันกรณีชราภาพ ณ ประเทศฟิลิปปินส์. หน้า 36.

- หัวหน้างานการลงทุนและการเงิน (Chief Actuary is Investment and Financing)

- ตัวแทนนายจ้าง-ลูกจ้าง (Commission)

- ตัวแทนผู้บริหารสาขา (Deputy Administration for Branch)

(2) Investment Sub Committee ประกอบด้วย

- ตัวแทนผู้บริหาร (Senior Deputy Administration)

- หัวหน้าฝ่ายคลัง (Chief Controller)

- ตัวแทนนายจ้าง/ลูกจ้าง (Social Security Commission)

นโยบายการลงทุนเพื่อให้กองทุนมีเสถียรภาพ มีดังต่อไปนี้

1. การลงทุนที่มีความเสี่ยงน้อย และได้รับผลตอบแทนที่ทำให้กองทุนดำรงอยู่ได้ต่อไป

2. รักษามูลค่าที่แท้จริงเพราะภาวะเงินเฟ้อจะทำให้ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างได้รับมีค่าลดลง จึงต้องมีการปรับประโยชน์ทดแทนให้เหมาะสม การลงทุนที่ประสบความสำเร็จและได้รับผลตอบแทนสูงช่วยให้ไม่ต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบ

3. กระจายรายได้ไปสู่ผู้มีรายได้น้อย เช่น การปล่อยสินเชื่อให้สมาชิก

4. เป็นเครื่องมือในการระดมเงินก่อน เพื่อช่วยในการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับกรอบการลงทุนได้มีการผลักดันกฎหมายเพื่อให้สามารถนำเงินไปลงทุนได้อย่างมั่นคง ปลอดภัย และคล่องตัว โดยสัดส่วนการลงทุนได้กำหนดกรอบไว้ ดังนี้

ก. ภาครัฐ ไม่จำกัดจำนวน

ข. ภาคเอกชน

- ธนาคารไม่จำกัดจำนวน

- หลักทรัพย์เอกชน เช่น หุ้นสามัญ หุ้นพิเศษ และหุ้นกู้ไม่เกินร้อยละ

30

- สมาชิกกู้ยืมไปลงทุนสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล และที่อยู่อาศัยไม่

เกินร้อยละ 40

กฎหมาย มาตรา 26 ได้ระบุไว้ว่าผลตอบแทนจากการลงทุนของ SSS จะต้องมียอดขั้นต่ำร้อยละ 9 ต่อปี และต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 12

ของเงินสมทบบวกด้วยกำไรจากการลงทุน ซึ่งการกำหนดผลตอบแทนจากการลงทุนจะต้องสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ เพื่อเป็นการรักษามูลค่าที่แท้จริงของกองทุน

3.1.2 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย

การศึกษาการบริหารกองทุนของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบประกันสังคม สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกองทุนประกันสังคม มีดังนี้

3.1.2.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญ

ประเทศไทยมีองค์กร Social Security Organization (SOCSO) องค์กร SOCSO เป็นองค์กรที่อิสระ (Statutory Body) อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงาน ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1971 เพื่อบังคับใช้และดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคม ปี 1969 (The Employee Security Act 1969) และระเบียบประกันสังคมปี ค.ศ. 1971 (The Employee Security Regulation 1971) SOCSO มีสำนักงาน 45 แห่งทั่วประเทศ ประกอบด้วยสำนักงานระดับรัฐ 12 แห่ง และสำนักงานสาขา 32 แห่ง โดยให้การคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และนอกจากนี้รัฐบาลยังจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ Employees Provident Fund (EPF) ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสำรองเลี้ยงชีพ ค.ศ. 1951 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1951 อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบัญญัติเป็นของตนเอง และเป็นกองทุนทรัสต์ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1991

3.1.2.2 ขอบเขตการบังคับใช้และลักษณะโครงการ

ประเทศไทย มีการคุ้มครองกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร โดยรัฐจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ Employees Provident fund (EPF) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้าง บริหารโครงการโดยคณะกรรมการไตรภาคี

การคุ้มครองกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องจากการทำงาน (Employment injury insurance scheme) ซึ่งเป็นโครงการหนึ่ง ส่วนอีกโครงการหนึ่งคือโครงการบำนาญทุพพลภาพ (Invalidity pension scheme) ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรประกันสังคม (SOCSO) ที่ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยการบริหารจัดการของคณะกรรมการไตรภาคี องค์กรประกันสังคมเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ แต่ยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล การบริหารและจัดการด้านการเงินง่ายขึ้นเนื่องจากองค์กรประกันสังคมสามารถเลี้ยงตัวเองได้รัฐบาลไม่ต้องสนับสนุนการเงินอีก ปัจจุบันองค์กรประกันสังคมจัดการงบประมาณของตนเอง มีอิสระในด้าน

การลงทุนและการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง โดยในด้านนโยบายยังต้องให้รัฐมนตรีตัดสินใจ และต้องปรึกษากระทรวงการคลัง

3.1.2.3 อัตราเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน

นายจ้างที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไปต้องขึ้นทะเบียนกับ SOCSO และจ่ายเงินสมทบให้ลูกจ้างทุกคน นายจ้างแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นายจ้างโดยตรง หรือนายจ้างหลัก (Principle Employer) กับนายจ้างที่รับช่วงทำงานให้กับนายจ้างหลักอีกทอดหนึ่ง หรือเรียกว่า นายจ้างรอง (Immediate Employer) ซึ่งนายจ้างทั้ง 2 ประเภทนี้ต้องจ่ายเงินสมทบให้กับ SOCSO

ลูกจ้างที่มีเงินเดือน 2,000 ริงกิต⁹ หรือต่ำกว่าต้องจ่ายเงินสมทบให้ SOCSO และถ้ามีเงินเดือนเกิน 2,000 ริงกิต จะถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ถ้าเคยขึ้นทะเบียนและจ่ายเงินสมทบให้ SOCSO มาแล้วถึงแม้เงินเดือนปัจจุบันเกิน 2,000 ริงกิต ก็ยังคงต้องจ่ายเงินสมทบต่อไปเพื่อรักษาสิทธิภายใต้โครงการบำนาญทุพพลภาพ

2. ถ้าไม่เคยขึ้นทะเบียนและจ่ายเงินสมทบให้ SOCSO จะได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม

ลูกจ้างที่ได้รับยกเว้นจากการคุ้มครองของ SOCSO ได้แก่

1. ข้าราชการ
2. ลูกจ้างที่ทำงานที่บ้าน
3. ผู้ประกอบอาชีพอิสระ
4. คนงานชาวต่างประเทศ (ได้รับยกเว้นตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 1993)

การจัดเก็บเงินสมทบของ SOCSO สำหรับอัตราเงินสมทบนายจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 1.78 เพื่อให้การคุ้มครองทั้งโครงการประกันกรณีเจ็บป่วย และประสบอันตรายจากการทำงาน (Employment Injury Insurance Scheme) และโครงการบำนาญทุพพลภาพ (Invalidity Pension Scheme) แต่ลูกจ้างจ่ายเพียงในอัตราร้อยละ 0.5 ในส่วนของโครงการบำนาญทุพพลภาพเท่านั้น

ในกรณีที่ลูกจ้างอายุ 50 ปี ขึ้นไป เพิ่งจะเข้ามาทำงานไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกรณีบำนาญทุพพลภาพ และนายจ้างจะจ่ายเงินสมทบให้เฉพาะกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน¹⁰

⁹ 1 ริงกิต = 10.00 บาท อัตราแลกเปลี่ยนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2552.

กรณีโครงการบำนาญทุพพลภาพ จะแบ่งเงินสมทบออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. เงินสมทบที่จ่ายเต็มตามเงื่อนไข (Full Contribution Qualifying Conditions)

ลูกจ้างจะได้รับพิจารณาว่าจ่ายเงินสมทบเต็มตามเงื่อนไขต่อเมื่อ

- จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 24 เดือน ภายใน 40 เดือนที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง ก่อนเดือนที่ SOCSO ประกาศว่าลูกจ้างทุพพลภาพ

- จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของระยะเวลา ระหว่างวันที่ได้รับการคุ้มครอง ภายใต้โครงการบำนาญ 24 เดือน ทุพพลภาพแล้ววันที่ประกาศโดย SOCSO ว่าทุพพลภาพ

2. เงินสมทบที่จ่ายไม่ครบแต่ยังมีสิทธิตามเงื่อนไข (Reduced Contribution Qualifying Conditions) ลูกจ้างที่ได้รับพิจารณาว่าจ่ายเงินสมทบไม่ครบแต่ยังมีสิทธิตามเงื่อนไข ถ้าได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของระยะเวลาที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้โครงการบำนาญทุพพลภาพถึงวันที่ SOCSO ประกาศว่าลูกจ้างทุพพลภาพ

โครงการประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

โครงการนี้ ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องของโรคจากการทำงานและอุบัติเหตุอันเนื่องจากการทำงาน ขณะที่เดินทางมาทำงาน เดินทางไปรับประทานอาหารในช่วงเวลาพักกลางวัน และในช่วงพักระหว่างการทำงานตลอดจนขณะที่เดินทางกลับบ้าน โดยจะต้องมีรายงานของตำรวจ พร้อมกับการขอรับประโยชน์ทดแทน การยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนจะยื่นที่สำนักงานสาขาที่ใกล้ที่สุด ดังต่อไปนี้

1) กรณีรักษาพยาบาล ลูกจ้าง ผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาตัวที่คลินิกตามบัญชีรายชื่อที่ SOCSO กำหนด (SOCSO Panel Clinic) ถ้ากรณีฉุกเฉินสามารถเข้าโรงพยาบาลของรัฐที่ใกล้ที่สุด และจะได้รับการรักษาในฐานะเป็นคนไข้ในหรือเข้ารับการรักษาที่คลินิกนอกบัญชีรายชื่อของ SOCSO ลูกจ้างผู้ประกันตนจะสามารถขอเบิกเงินคืน

2) ประโยชน์ทดแทนกรณีไร้ความสามารถในการทำงานชั่วคราว ประโยชน์ทดแทนกรณีนี้เป็นการทดแทนการขาดรายได้ที่จ่ายให้กับลูกจ้างที่ต้องหยุดพักรักษาตัวโดยคำสั่งของแพทย์ไม่น้อยกว่า 4 วัน อัตราประโยชน์ทดแทนเป็นร้อยละ 80 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน

¹⁰ Social Office of Research Evaluation on Statistics. (2002.). **Social Security Programs Throughout The World.** p.113.

(Average Assumed Daily Rate) ถ้าอัตราค่าจ้างรายวันต่ำกว่า 10 ริงกิต ลูกจ้างจะได้รับอัตราขั้นต่ำ 10 ริงกิต อัตราสูงสุดที่จ่ายให้ลูกจ้างที่ค่าจ้างเกิน 1,900 ริงกิต ต่อเดือน จะเท่ากับ 52 ริงกิต ต่อวัน

3) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพถาวร ประโยชน์ทดแทนกรณีนี้จะต้องตัดสินใจโดยคณะกรรมการการแพทย์ หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านแพทย์ หากลูกจ้างทุพพลภาพถาวรเนื่องจากการทำงาน อัตราประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับระดับความพิการ ถ้าพิการร้อยละ 100 จะจ่ายให้ร้อยละ 90 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน กำหนดค่าจ้างรายวันขั้นต่ำ 10 ริงกิต เช่นเดียวกับกรณีไร้ความสามารถชั่วคราว ถ้าประเมินความสูญเสียเกินร้อยละ 20 ลูกจ้างจะมีทางเลือกในการรับเป็นเงินก้อน 1 ใน 5 ของอัตราค่าจ้างรายวันและส่วนที่เหลือรับเป็นบำนาญตลอดชีวิต

4) ประโยชน์ทดแทนกรณีดูแลผู้ทุพพลภาพ บุคคลที่รับดูแลผู้ทุพพลภาพร้อยละ 100 จะได้รับเบี้ยเลี้ยงร้อยละ 40 ของอัตราประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพถาวร การเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตัดสินใจโดยคณะกรรมการการแพทย์หรือถาวรคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านแพทย์

5) ประโยชน์ทดแทนของผู้อยู่ในอุปการะ กรณีผู้ประกันตนตาย ผู้อยู่ในอุปการะจะได้รับร้อยละ 90 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน โดยพิจารณาให้กับคู่สมรสและบุตรก่อน คู่สมรสจะได้รับ 3/5 และบุตร 2/5 ของประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ หญิงหม้ายจะได้รับประโยชน์ทดแทนนี้ตลอดชีวิตแต่จะระงับเมื่อแต่งงานใหม่ ชายหม้ายจะได้รับก็ต่อเมื่อทำงานไม่ได้ และระงับเมื่อแต่งงานใหม่ ขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้กฎหมายให้ภรรยาหม้ายได้รับเงินต่อไปแม้จะแต่งงานใหม่แล้ว

กรณีลูกจ้างไม่มีคู่สมรสและบุตร บิดามารดา ปู่ ย่า ตา ยาย และพี่น้องจะได้รับเงิน 4/10 โดยบิดามารดา ปู่ ย่า ตา ยาย จะได้รับไปตลอดชีวิต แต่พี่น้องจะได้รับจนกว่าอายุ 21 ปี หรือแต่งงาน

6) ประโยชน์ทดแทนเป็นค่าทำศพ กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายจะจ่ายให้กับญาติที่ใกล้ชิดหรือผู้จัดการศพเป็นจำนวนเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 1,500 ริงกิต

7) ประโยชน์ทดแทนกรณีฟื้นฟูสมรรถภาพ SOCSO ได้จัดให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพถาวร ทั้งในด้านฟื้นฟูทางการแพทย์และฟื้นฟูอาชีพ

โครงการบำนาญทุพพลภาพ

โครงการนี้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างกรณีทุพพลภาพหรือตายอันไม่
เนื่องจากการทำงาน

ทุพพลภาพในที่นี้ หมายถึง กรณีการพิการอย่างรุนแรง หรือโรคที่รักษาไม่หายอันเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ถึง 1 ใน 3 ของคนปกติ

โรคเรื้อรังที่สามารถพิจารณาว่าเป็นเรื่องของกรณีทุพพลภาพ ได้แก่ โรคหัวใจ โรคไตวายเรื้อรัง มะเร็ง โรคจิต โรคหอบหืดเรื้อรังและเงื่อนไขอื่นๆที่คล้ายคลึงกับโรคดังกล่าว

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ

ก. ขณะที่ SOCSO ตัดสินว่าทุพพลภาพ ลูกจ้างจะต้องมีอายุไม่เกิน 55 ปี ถ้าอายุ 55 ปีไปแล้วต้องพิสูจน์ว่าอาการทุพพลภาพเกิดขึ้นก่อนอายุ 55 ปี และได้หยุดงานไปแล้ว

ข. มีใบรับรองจากคณะกรรมการการแพทย์หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านการแพทย์ว่าทุพพลภาพ

ค. ได้จ่ายเงินครบตามเงื่อนไข

ประโยชน์ทดแทนภายใต้โครงการบำนาญทุพพลภาพประกอบด้วย

1) บำนาญทุพพลภาพ อัตราบำนาญทุพพลภาพที่จ่ายให้กับลูกจ้างที่จ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไขจะอยู่ระหว่าง 50-65 % ของค่าเฉลี่ยรายเดือน ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสมทบที่จ่ายมาแล้วสำหรับลูกจ้างที่จ่ายไม่ครบแต่ยังมีสิทธิตามเงื่อนไขจะได้รับ 50 % ของค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือน อัตราบำนาญขั้นต่ำ 250 ริงกิตต่อเดือน

2) เงินก้อนกรณีทุพพลภาพ จะจ่ายให้ลูกจ้างที่ไม่มีสิทธิรับบำนาญทุพพลภาพแต่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 12 เดือน จะได้รับเงินก้อนเท่ากับเงินสมทบในส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง

3) กรณีดูแลผู้ทุพพลภาพ ผู้รับบำนาญทุพพลภาพที่พิการอย่างรุนแรงและต้องการการดูแล ผู้ดูแลจะได้รับเงินสงเคราะห์ 40 % ของอัตราบำนาญทุพพลภาพ โดยการพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการการแพทย์หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านการแพทย์ไม่เกิน 500 ริงกิตต่อเดือน

4) บำนาญผู้อยู่ในอุปการะ เป็นบำนาญที่จ่ายให้กับผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้างที่ถึงแก่ความตาย โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุการตาย (แม้ตั้งใจฆ่าตัวตายก็ถือว่าเป็นเกิดสิทธิ) ในขณะที่

(1) ผู้ประกันตนอยู่ระหว่างรับบำนาญทุพพลภาพ

(2) ผู้ประกันตนอายุไม่ถึง 55 ปี และได้จ่ายเงินสมทบเต็มตามเงื่อนไขหรือไม่ครบแต่ยังมีสิทธิ

อัตราเงินสมทบจะเท่ากับอัตราเงินบำนาญทุพพลภาพที่ผู้ประกันตนที่เสียชีวิตมีสิทธิได้รับ

5) ประโยชน์ทดแทนเป็นค่าทำศพ จะจ่ายให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้ประกันตนซึ่ง

- (1) อยู่ระหว่างรับบำนาญทุพพลภาพ
- (2) อายุไม่ถึง 55 ปี และได้จ่ายเงินสมทบเต็มตามเงื่อนไขหรือไม่ครบแต่

ยังมีสิทธิ

จำนวนเงินและบุคคลที่มีสิทธิจะเหมือนกับโครงการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

6) ประโยชน์ทดแทนกรณีฟื้นฟูสมรรถภาพ เช่นเดียวกับโครงการประกันกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน

นอกจากโครงการประกัน 2 โครงการดังกล่าวมาแล้วยังมีโครงการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของบุตร ซึ่งอยู่ระหว่างการรับบำนาญ ผู้อยู่ในอุปการะหรือบุตรของผู้ประกันตนที่ได้รับเงินรายเดือนกรณีทุพพลภาพถาวร

3.1.2.4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย¹¹

SOCSCO มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบัญญัติเป็นของตนเอง กฎหมายประกันสังคมฉบับแก้ไขในปี 1998 ระบุว่า SOCSCO เป็นผู้บริหารโครงการประกันสังคมภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประกันสังคม (SOCSCO Board)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้แต่งตั้ง Director General ซึ่ง Chief Executive Officer (CEO) ขององค์กรและกระทรวงอาจจะแต่งตั้ง Deputy Director General ได้ 1 คน ขึ้นไป วาระการดำรงตำแหน่งของ Director General เป็นอำนาจการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ โดยการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการประกันสังคม มีจำนวน 16 คน ระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่เกิน 3 ปี ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี
- 2) CEO ของ SOCSCO เป็นรองประธาน

¹¹ สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน . (2548) . รายงานการศึกษาดูงานของข้าราชการประกันสังคม เรื่อง โครงสร้างหน่วยงานบริหารพิเศษ ณ ประเทศมาเลเซีย หน้า 3-5.

- 3) ผู้แทนกระทรวงการคลัง
- 4) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข
- 5) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรมนุษย์
- 6) ผู้แทนนายจ้างไม่เกิน 4 คน รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยการหารือกับองค์กร
นายจ้าง
- 7) ผู้แทนลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนไม่เกิน 4 คน รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดย
การหารือกับองค์กรลูกจ้าง
- 8) ผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม 3 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี
การแต่งตั้งสมาชิกในคณะกรรมการจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
(Gezette)

- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม
- 1) ดำเนินการตามนโยบายของรัฐมนตรี
- 2) รายงานผลการดำเนินงานประจำปี และแสดงแผนที่จะดำเนินงานในปีต่อไป
รวมทั้งเสนอความเห็นในการพัฒนางานประกันสังคม
- 3) ให้ความเห็นชอบการตั้งกองทุนหรือสำนักงานในภูมิภาค
- 4) อนุมัติค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน
- 5) ออกกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบ
ของรัฐมนตรี
- 6) กำหนดอัตราเงินเดือนและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 7) ดำเนินการทบทวนทางคณิตศาสตร์ประกันภัยและจัดทำรายงานประเมิน
ทรัพย์สินหนี้สินขององค์กรเสนอรัฐมนตรี

คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นซึ่งประกอบด้วย กรรมการ
ประกันหรือบุคคลที่มีใช้กรรมการประกันสังคมหรือเป็นการผสมผสานทั้งสองฝ่าย เพื่อให้
คำแนะนำแก่กรรมการประกันสังคมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกรรมการอื่นๆ เหล่านี้ ได้แก่

1) คณะกรรมการการลงทุน (Investment Panel)

คณะกรรมการการลงทุน เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของการลงทุนตามแนว
ทางที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด นโยบายการลงทุนของ SOCSO จะต้องได้รับความ
เห็นชอบจากกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และกระทรวงการคลัง หากเป็นการลงทุนระยะสั้น Director

General มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่หากจะซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการลงทุน ซึ่งมีจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการประกันสังคมเป็นประธาน
- (2) กรรมการจากคณะกรรมการประกันสังคม 2 คน ที่คณะกรรมการประกันสังคมแต่งตั้ง คนหนึ่งเป็นผู้แทนนายจ้าง อีกคนหนึ่งเป็นผู้แทนลูกจ้าง
- (3) CEO ของ SOCSO
- (4) ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง
- (5) ผู้แทนจากธนาคาร Negara Malaysia
- (6) กรรมการ 2 คน ที่มีประสบการณ์ด้านบริหารธุรกิจ การเงิน และแต่งตั้ง

โดยรัฐมนตรี

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการลงทุนเป็นเวลา 2 ปี มีหน้าที่รับผิดชอบการลงทุนตามที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด

2) คณะกรรมการด้านวินัย (Disciplinary Committee)

Disciplinary Committee เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของบุคลากรของ SOCSO เช่น ในเรื่องของการคอร์รัปชัน ใช้อำนาจในทางที่ผิด ปฏิเสธไม่ทำตามคำสั่ง ไม่ทำงาน และมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านวินัยด้วย

คณะกรรมการด้านวินัย ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ได้แก่ ประธานกรรมการ กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการประกันสังคม และ Director General

กรรมการของ Disciplinary Committee ขณะนี้เป็นข้าราชการเพราะภาคเอกชนไม่เข้าใจงานของ SOCSO

นอกจาก Disciplinary Committee แล้วจะมีคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านวินัย (Disciplinary Appeal Board) ซึ่งรับข้อร้องเรียนของข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของ Disciplinary Board ประกอบด้วยประธานกรรมการประกันสังคมเป็นประธาน และสมาชิกคณะกรรมการประกันสังคมที่มีที่นั่งอยู่ใน Disciplinary Board เป็นกรรมการ

3) คณะกรรมการอื่นๆ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบ (Promotion Board) คณะกรรมการอุทธรณ์ในการพิจารณาความดีความชอบ (Promotion Appeal Board) คณะกรรมการอุทธรณ์ มีจำนวน 3 คน ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี
- (2) กรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย 2 คน ซึ่งมาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทน

ฝ่ายลูกจ้าง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์ คือ พิจารณาตัดสินอนุมัติปัญหาข้อพิพาทส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานประกันสังคม วินิจฉัยการขอรับเงินสมทบของนายจ้างคืน และตัดสินข้อโต้แย้งของคณะกรรมการแพทย์

คำสั่งของคณะกรรมการอุทธรณ์ให้มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับคำสั่งศาลคณะกรรมการอื่นๆ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประกันสังคม ได้แก่ คณะกรรมการด้านการเงิน คณะกรรมการด้านบุคลากร และคณะกรรมการการตรวจสอบ

ผู้บริหารระดับสูงของ SOCSO คือ CEO Chief Executive Officer ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี ของ CEO เป็นอำนาจการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ โดยการหารือกับรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงการคลัง

อำนาจหน้าที่ของ CEO แบ่งออกเป็น อำนาจในการบริหาร CEO มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแล การทำงานของบุคลากรใน SOCSO ภายใต้แนวทางที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนดและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีและคณะกรรมการประกันสังคมกำหนด และอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายจะไม่มี การดำเนินการใดๆ ตามกฎหมาย หากไม่ได้รับความเห็นชอบจาก CEO หรือเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีเป็นผู้รับมอบอำนาจให้

หน้าที่ของ CEO คือกำกับดูแลการดำเนินงานของ SOCSO ตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย ปฏิบัติงานในฐานะกรรมการประกันสังคมและกรรมการอื่นๆ ภายใต้กรรมการประกันสังคม ยกเว้น ในคณะกรรมการตรวจสอบ และมีหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการเงิน กำหนดกลวิธีในการดำเนินงานและแผนการดำเนินงาน เสนอนโยบายด้านประกันสังคมและการลงทุนให้คณะกรรมการ และรัฐมนตรีพิจารณาเข้าร่วมประชุม Post – Cabinet เสนอประเด็นเข้าสู่สภานอกจากนี้เข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมการการลงทุนทุกสัปดาห์

SOCSO มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณแล้วเสนอรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งก่อนจัดทำงบประมาณเสนอจะแจ้งให้แต่ละแผนกต่างๆ โดยการของงบประมาณและขอค่าใช้จ่ายดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
- (2) ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนของแต่ละปี

การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ SOCSO เสนอต่อคณะกรรมการด้านการเงิน (Finance Committee) และคณะกรรมการประกันสังคม โดยรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติโดยไม่ต้องผ่านสภา

งบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานของ SOCSO มาจากเงินสมทบที่เก็บได้ และดอกผลจากการลงทุน

การลงทุนจัดหาผลประโยชน์

ในแผนการลงทุนของ SOCSO จะแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่

- (1) หุ้น (Equity)
- (2) เครื่องมือทางการเงิน (Money Instrument)
- (3) การบริหารจัดการกองทุน (Fund Management)
- (4) วิจัย (Research)

ในการลงทุนจะต้องปรึกษากับที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และ Investment Panel ในอัตราร้อยละ 40 ของสินทรัพย์จะนำไปลงทุนในสินทรัพย์ของรัฐที่มีความเสี่ยงต่ำ การลงทุนจะเลือกการลงทุนอย่างง่าย (Bread and Butter Investment) เช่น การฝากประจำ 3-6 เดือน และจะลงทุนในประเทศทั้งหมด แต่ขณะนี้กำลังดำเนินการลงทุนในต่างประเทศ

ในการจัดสรรการลงทุน SOCSO มีที่ปรึกษาคือ บริษัทเอกชน โดยเสนอผ่านคำปรึกษาแล้วจะเสนอผ่าน Investment Panel, SOCSO Board และกระทรวงการคลัง ตามลำดับ

การประเมินผลการลงทุนของผู้จัดการการลงทุน ประเมินโดยบริษัทเอกชน ซึ่งมีรายงานทุกเดือน โดย SOCSO มีเหตุผลว่า SOCSO ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนจึงควรประเมิน โดยบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุน

3.1.3 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์

การศึกษาระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ ที่มีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนภายในประเทศจนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย มีดังนี้

3.1.3.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญ

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศสาธารณรัฐขนาดเล็ก (Republic) มีลักษณะเป็นเกาะ เนื้อที่รวมกับเกาะเล็ก ๆ ประมาณ 620 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 2.59 ล้านคนเศษ มีเศรษฐกิจที่เจริญมากประเทศหนึ่งของเอเชีย ในส่วนของการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน รัฐบาลได้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างและประชาชนทั่วไปตามความเหมาะสมของเศรษฐกิจและสังคมโดยมีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมครั้งแรกในปี ค.ศ. 1950 ต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางขึ้น เริ่มแรกเพื่อคุ้มครองผู้เกษียณอายุให้มีรายได้พอเพียงต่อการดำรง

ชีพหลังเกษียณ ภายหลังจากได้ให้ความคุ้มครองผู้ที่เป็นสมาชิกในกองทุนนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ ด้วย โดยกองทุนจะนำเงินเข้าบัญชีไว้ 3 ประเภท คือ บัญชีทั่วไปหรือบัญชีปกติ (Ordinary Account) บัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) และบัญชีพิเศษ (Special Account) เช่น สมาชิกกองทุนสามารถถอนเงินจากบัญชีปกติเพื่อนำไปใช้ในการศึกษาได้เป็นต้น

3.1.3.2 ขอบเขตการบังคับใช้และลักษณะโครงการ

ประเทศสิงคโปร์มีการจัดเก็บเงินสะสมจากลูกจ้างและเงินสมทบจากนายจ้างเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) โดยคุ้มครองลูกจ้างที่มีรายได้มากกว่าเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์¹² และผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือทำงานส่วนตัว ยกเว้นลูกจ้างขององค์การเอกชนที่อยู่ภายใต้การประกันโดยเอกชนและได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันและลูกจ้างชั่วคราว แต่ก็มีประกันตนโดยผู้มีอาชีพอิสระได้ด้วยบางส่วน และมีโครงการพิเศษสำหรับลูกจ้างของรัฐบางส่วน ภายใต้สวัสดิการสังคมซึ่งสิงคโปร์เรียกว่าระบบความมั่นคงทางสังคมประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีการประกันสังคม ตามประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้¹³

- 1) กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย กฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของประเทศสิงคโปร์ ที่ให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1953
- 2) กรณีเจ็บป่วย และคลอดบุตร กฎหมายฉบับแรกที่ให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อ ปี ค.ศ.1968
- 3) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน กฎหมายฉบับแรกที่ให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1933

ในกรณีข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามความสมัครใจในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจใหม่ ซึ่งเข้าทำงานหลังวันที่ 1 เมษายน 2529 จะถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ยกเว้นข้าราชการในกลุ่มตำแหน่งที่เป็นหัวใจของระบบราชการ (Key Service) ได้แก่ ตำรวจและทหารสัญญาบัตร ข้าราชการหัวกะทิ (Administrative Service) นักรทูต (Foreign Service Branch) และผู้พิพากษา (Judicial Service) ทั้งนี้ยังมีข้อยกเว้นสำหรับลูกจ้างและข้าราชการพนักงาน

¹² 1 เหรียญสิงคโปร์ = 23.79 บาท อัตราแลกเปลี่ยนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2552.

¹³ วิจิตรา ฟุ้งสดดา. (2533, เมษายน- มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียและสิงคโปร์.” วารสารศาลแรงงาน, 9, 2. หน้า 30-35.

รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ไม่ถึง 50 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ทั้งนายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ¹⁴

3.1.3.3 อัตราเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินเข้ากองทุน นายจ้างจะต้องนำเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ ซึ่งได้หักไว้ส่งเข้ากองทุนภายใน 14 วัน หลังจากวันที่จ่ายค่าจ้างรวมทั้งส่วนของลูกจ้างด้วย หากไม่จ่ายภายในกำหนดจะต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน หากนายจ้างไม่จ่ายจะมีโทษปรับจนถึงจำคุก และอาจถูกบังคับยึดทรัพย์สินนายจ้างขายทอดตลาด และมาตรการสุดท้ายอาจถูกสั่งปิดกิจการได้

กรณีเอกชน การส่งเงินเข้ากองทุนของนายจ้างและลูกจ้างขึ้นอยู่กับค่าจ้างรายเดือนและอายุของลูกจ้าง กล่าวคือ หากมีค่าจ้างรายเดือนสูงจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนสูง และหากมีอายุน้อยจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้อย โดยใช้วิธีการคำนวณเงินสมทบตามช่วงของค่าจ้างรายเดือน และตามอายุของลูกจ้าง หากมีค่าจ้างรายเดือนสูงจะคำนวณจำนวนเงินสะสมและเงินสมทบโดยแยกค่าจ้างรายเดือนเป็นค่าจ้างปกติ และค่าจ้างส่วนเพิ่ม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

- 1) กรณีที่ลูกจ้างมีรายได้ไม่เกิน 50 เหรียญต่อเดือน
 - (1) ลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน
- 2) กรณีที่ลูกจ้างที่มีรายได้เกิน 50 เหรียญ แต่ไม่ถึง 200 เหรียญต่อเดือน
 - (1) ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 55 ปี ไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน
 - นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 18.5 ของค่าจ้าง
 - (2) ลูกจ้างที่มีอายุ 55 ปี แต่ไม่ถึง 65 ปี ไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน
 - นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 7.5 ของค่าจ้าง
 - (3) ลูกจ้างที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน
 - นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 5 ของค่าจ้าง
- 3) กรณีลูกจ้างที่มีรายได้เกิน 200 เหรียญ แต่ไม่ถึง 363 เหรียญต่อเดือน
 - (1) ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 55 ปี ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 6.5 ของค่าจ้างและจำนวน 1/3 ของ (ค่าจ้าง-200)
 - นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 25 ของค่าจ้าง และจำนวน 1/3 ของ (ค่าจ้าง-200)

¹⁴ Labour Law and Legislation Butterworths. (1986). **Handbook of Singapore Employment Law.** p. 220.

(2) ลูกจ้างที่มีอายุ 55 ปี แต่ไม่ถึง 60 ปี จ่าย 1/4 ของ(ค่าจ้าง-200) เข้ากองทุน

- นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 7.5 ของค่าจ้าง และ 1/4 ของ (ค่าจ้าง-200)

(3) ลูกจ้างที่มีอายุ 60 ปี แต่ไม่ถึง 65 ปี จ่าย 1/9 ของ(ค่าจ้าง-200) เข้ากองทุน

- นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 7.5 ของค่าจ้าง และ 1/6 ของ (ค่าจ้าง-200)

(4) ลูกจ้างที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป จ่าย 1/9 ของ(ค่าจ้าง-200) เข้ากองทุน

- นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 5 ของค่าจ้าง และ 1/9 ของ(ค่าจ้าง-200)

4) กรณีที่ลูกจ้างที่มีรายได้เกิน 363 เหรียญต่อเดือน

(1) ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 55 ปี ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 2.5 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 1,290 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 21.5 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

- นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 40 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 2,400 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 40 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

(2) ลูกจ้างที่มีอายุ 55 ปี แต่ไม่ถึง 60 ปี ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 12.5 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 750 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 12.5 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

- นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 20 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 1,200 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 20 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

(3) ลูกจ้างที่มีอายุ 60 ปี แต่ไม่ถึง 65 ปี ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 7.5 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 450 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 7.5 ของค่าจ้างปกติ

- นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 15 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 900 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 15 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

(4) ลูกจ้างที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนร้อยละ 5 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 300 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 5 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

- นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 10 ของค่าจ้างปกติ แต่สูงสุดไม่เกิน 600 เหรียญ และจำนวนร้อยละ 10 ของค่าจ้างส่วนเพิ่ม

กรณีเป็นข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

ปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงระบบ CPF ที่ใช้กับข้าราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อ
 จูงใจให้ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถลาออกจากราชการได้ก่อนเกษียณอายุ เพื่อไปทำงานใน
 ภาคเอกชนได้ ในอดีตข้าราชการและรัฐวิสาหกิจมีระบบบำเหน็จบำนาญของตนเอง แต่หลังเดือน
 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งรัฐบาลได้นำระบบการกั้มเงินที่อยู่อาศัยมาเป็นสวัสดิการแก่สมาชิก CPF ทำ
 ให้ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจบางส่วนสนใจที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนด้วย โดยในขั้นต้นข้าราชการ
 จะจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราที่ต่ำกว่าในภาคเอกชนต้องจ่าย ในขณะที่ข้าราชการที่อยู่ใน
 ในตำแหน่งสำคัญๆ บางตำแหน่ง ที่ทางการอยากจูงใจให้ทำงานต่อ ทางราชการก็ยังมีระบบบำเหน็จ
 บำนาญแก่บุคคลเหล่านั้นอยู่เหมือนเดิม¹⁵

หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสมทบตามประโยชน์ทดแทนกรณีต่างๆ ของ CPF มี
 ดังนี้

1) ผู้ประกันตน ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย
 ลูกจ้างที่มีรายได้น้อยกว่าเดือนละ 200 เหรียญสิงคโปร์ ไม่ต้องส่งเงินสมทบ ถ้ามีรายได้ระหว่าง
 เดือนละ 200-363 เหรียญสิงคโปร์ ส่งรวมกันในอัตราร้อยละ 8 ของรายได้ และบวกอีกร้อยละ 33
 1/3 ของรายได้ จำนวนที่เกิน 200 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป ถ้ามีรายได้เกินกว่าเดือนละ 363 เหรียญ
 สิงคโปร์ ส่งรวมกันในอัตราร้อยละ 23 ของเงินโบนัสด้วยแต่ไม่เกิน 690 เหรียญสิงคโปร์ สำหรับ
 ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตรไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด
 เนื่องจากรัฐบาลจะนำเงินสมทบของประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย ที่ลูกจ้าง
 นำส่งเข้ากองทุนนำเข้าบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) ในอัตราร้อยละ 3 ของเงิน
 สมทบ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน ส่วนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอัน
 เนื่องมาจากการทำงานลูกจ้างไม่ต้องส่งเงินสมทบแต่อย่างใด

2) นายจ้าง ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย
 นายจ้างที่มีการจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์ ไม่ต้องส่งเงินสมทบ ถ้ามีการจ่าย
 ค่าจ้างตั้งแต่เดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้นไป ส่งรวมกันในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้าง แต่ไม่เกิน
 780 เหรียญสิงคโปร์ พร้อมทั้งเงินโบนัสในอัตราร้อยละ 17 ของเงินโบนัสด้วย สำหรับในการจ่าย
 ประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด
 เนื่องจากรัฐบาลจะนำเงินสมทบของประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย ที่นายจ้าง

¹⁵ กองนโยบายการออมและการลงทุน สำนักเศรษฐกิจการคลัง. (2537). รายงานสรุปการศึกษากองทุน
 ดำรงเลี้ยงชีพประเทศสิงคโปร์. หน้า 5.

นำส่งเข้ากองทุน นำมาเข้าบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน ส่วนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในกรณีนี้ทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว

3) รัฐบาล ในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย และประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานรัฐบาลไม่ต้องนำส่งเงินสมทบ ส่วนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร รัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน

ประโยชน์ทดแทนโครงการประกันสังคมของ CPF

(1) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต่อเมื่อมีอายุ 60 ปี ขึ้นไป โดยจะได้รับในรูปแบบของตัวเงินและการบริการทางการแพทย์ ซึ่งแบ่งออกได้ ดังนี้

ก. กรณีผู้ประกันตนมีอายุครบ 60 ปี สมาชิกผู้ประกันตนจะมีสิทธิถอนเงินที่สะสมไว้มาใช้ได้ ก็ต่อเมื่อ มีอายุครบ 60 ปี แต่ทั้งนี้จะต้องภายหลังจากที่ได้กักเงินไว้ใช้ภายหลังจากการเกษียณอายุในแต่ละบัญชีสะสม ดังนี้ สะสมเงินในบัญชี พิเศษตั้งแต่ 34,600 เหรียญสิงคโปร์ เป็นต้นไป สะสมเงินในบัญชีการรักษาพยาบาลตั้งแต่ 16,000 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป จำนวนเงินที่คงเหลือดังกล่าวสมาชิกจะสามารถถอนเป็นเงินก้อนออกมาใช้ได้ ซึ่งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะอนุญาตให้ถอนได้ทุก 3 ปี ต่อ 1 ครั้ง เมื่ออายุครบ 60 ,63,66.....ตามลำดับด้วย

ข. กรณีผู้ประกันตน เสียชีวิตหรือทุพพลภาพ สมาชิกที่กลายเป็นผู้ทุพพลภาพมีสิทธิรับเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และสมาชิกในครอบครัวสามารถให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินได้ และหากยังไม่มีสิทธิ เงินดังกล่าวจะตกเป็นสมบัติของชาติตามกฎหมายต่อไป ซึ่งทั้งสอง กรณีนี้ ผู้มีสิทธิถอนเงินจะต้องเป็นผู้มีอายุครบ 60 ปี หรือต้องประสบภาวะที่ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีกต่อไปอีกก่อนอายุครบ 60 ปี หรือต้องประสบภาวะที่ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีกก่อนอายุครบ 60 ปี หรือเมื่อไม่ได้พำนักอยู่ในประเทศสิงคโปร์อีกต่อไป หรือเมื่อถูกศาลตัดสินว่าเป็นผู้วิกลจริต สมาชิกในครอบครัวจะสามารถแจ้งความจำนงขอถอนเงินที่ผู้ประกันสะสมไว้ได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(2) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อต้องไม่สามารถทำงานได้ในลักษณะถาวรมีสิทธิได้รับเงินทดแทนเหมาจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ถูกจ้างและนายจ้างส่งเข้ากองทุนและบวกด้วยดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าในอัตราร้อยละ 2.5

(3) ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ผู้รับประโยชน์จะต้องเป็นบุคคลที่ผู้ตายได้ระบุไว้ให้เป็นผู้รับประโยชน์โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทน เป็นเงินจำนวนเท่ากับจำนวนเงิน

ทั้งหมดของเงินสมทบที่จ่ายโดยนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 ถ้าผู้ตายมีอายุต่ำกว่า 50 ปี ในขณะที่ถึงแก่ความตาย ผู้รับประโยชน์ทดแทนมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ 3 เท่า ของรายได้ประจำปีแต่ไม่เกิน 50,000 เหรียญสิงคโปร์

(4) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ผู้ประกันและผู้อยู่ความอุปการะ มีสิทธิจะได้รับค่ารักษาพยาบาล ที่จำเป็น โดยสถานพยาบาลของรัฐโดยไม่มีการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ แต่นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนในระหว่างลาป่วย ปีละไม่เกิน 14 วัน หรือปีละไม่เกิน 60 วัน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างต้องเข้าพักรักษาตัวในสถานพยาบาล

(5) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ตามกฎหมายจ้างแรงงาน ปี ค.ศ. 1968 ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนในระหว่างลาคลอดเป็นเวลา 4 สัปดาห์ก่อนคลอด และ 4 สัปดาห์ หลังคลอดให้แก่ลูกจ้างหญิงที่ทำงานมาครบ 180 วัน โดยจ่ายสำหรับการคลอดไม่เกิน 2 ครั้ง

(6) ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน

กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 100 ของค่าจ้างรายเดือน ในระยะเวลาไม่เกิน 14 วันหรือ 60 วัน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างต้องเข้าพักรักษาตัวในสถานพยาบาล หลังจากนั้นจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 2 ใน 3 ของค่าจ้างรายเดือนอีกไม่เกิน 1 ปี และได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจะเป็น

กรณีทุพพลภาพถาวร กำหนดให้นายจ้างเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าจ้างหรือรายได้สำหรับช่วงเวลา 6-12 ปี แล้วแต่อายุของลูกจ้าง หากลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้เลยให้จ่ายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 เหรียญ แต่ไม่เกิน 60,000 เหรียญ พร้อมจ่ายเงินเพิ่มสำหรับกรณีที่ลูกจ้างต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างสม่ำเสมอ ส่วนกรณีทุพพลภาพบางส่วนให้จ่ายเป็นจำนวนเงิน ซึ่งคำนวณเป็นสัดส่วนกับระดับของความไม่สามารถทำงานได้หรือคำนวณตามความสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

กรณีตาย บุคคลที่ผู้ประกันตนได้ระบุไว้ให้เป็นผู้รับประโยชน์ทดแทนจะได้รับเงินทดแทนเหมาจ่ายเป็นก้อนเท่ากับรายได้สำหรับช่วงระยะเวลา 4-9 ปี โดยพิจารณาตามอายุของผู้เสียชีวิตไม่น้อยกว่า 26,000 เหรียญสิงคโปร์ แต่ไม่เกิน 78,000 เหรียญสิงคโปร์

3.1.3.4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์

การบริหารงานจะมีกระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแล กรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย โดยมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (The Central Provident Fund /CPF) เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และกรณีคลอดบุตร กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแล โดยมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางเป็นผู้บริหาร โครงการ และกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์ในสถานพยาบาลของรัฐ ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแล โดยมีคณะกรรมการแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ

การบริหารกองทุนและการลงทุนของ CPF

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางประเทศสิงคโปร์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน บริหารในรูปของคณะกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุน และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดูแลและบริหารระบบเงินออมของกองทุน
- (2) พิจารณาแนวทางการลงทุนที่มีอัตราความเสี่ยงน้อยที่สุด และให้ผลตอบแทนสูงสุดแก่สมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เงินออมของสมาชิกเพิ่มขึ้นภายหลังเกษียณอายุ
- (3) พิจารณาให้ประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมแก่สมาชิกตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 11 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ดังนี้

- (1) ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 2 คน
- (2) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 2 คน
- (3) ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นข้าราชการ 2 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ไม่เกิน 4 คน

โดยประธาน 1 คน ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการแต่ละคนไม่เกิน 3 ปี โดยรัฐมนตรีมีอำนาจถอดถอนกรรมการก่อนครบวาระได้ หรือคณะกรรมการลาออกก่อนได้¹⁶ การลงทุนของกองทุนนอกจากฝากธนาคารแล้วเงินส่วนใหญ่จะใช้ซื้อพันธบัตรรัฐบาล โดยผ่าน Government Investment Corporation

¹⁶ Central Provident Fund Act 1955, Section 4.

มีหน้าที่นำเงินคงคลังไปลงทุนหาดอกผล ซึ่งจะนำเงินที่ได้จากการขายพันธบัตรไปลงทุนในด้านต่างๆ ของประเทศส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในด้านสาธารณูปโภค เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ในรูปดอกเบี้ยตามอัตรดอกเบี้ยถัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าเงินฝากประจำ 12 เดือน ของธนาคารใหญ่ในประเทศ 4 แห่ง

วิธีการนำเงินไปลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

คณะกรรมการได้มีการกำหนดให้สมาชิกต้องเชื่อกอดในบัญชีปกติ (Ordinary Account) และบัญชีพิเศษ (Special Account) เป็นลำดับว่ามีเงินเพียงพอหรือไม่ และต้องเปิดบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อการลงทุน (The CPF Investment Account) โดยนำบัตรประชาชนและสมุดบัญชี ไปเปิดบัญชีกับธนาคารใดธนาคารหนึ่งที่กำหนดไว้ ธนาคารจะเป็นตัวแทนในการดำเนินการลงทุนทุกอย่างให้แก่สมาชิก ไม่ว่าสมาชิกจะต้องเปลี่ยนแปลงการลงทุน หรือถอนเงินสะสม หรือดำเนินการอื่นใด ผลกำไรจากการลงทุนจะจ่ายให้ปีละ 1 ครั้งก่อนเดือนตุลาคมของทุกปี หากสมาชิกไม่มาถอนก็จะทบไปในปีหน้า และถ้าหากขาดทุนจากการลงทุนในปีต่อไป เงินกำไรในปีนี้จะนำไปหักลบต่อไป สมาชิกเลือกลงทุนเฉพาะโครงการใดโครงการหนึ่ง สมาชิกจะต้องขายหุ้นทั้งหมดที่มีอยู่เสียก่อน จึงสามารถซื้อหุ้นจากอีกโครงการได้ หากเลือกลงทุนในโครงการ BIS สมาชิกจะสามารถนำเงินไปลงทุนได้มากกว่าร้อยละ 40 ขึ้นไป โดยหักจากบัญชี Investment Account แต่การลงทุนในโครงการ EIS สมาชิกจะสามารถเลือกลงทุนได้มากกว่าโครงการ BIS แต่จะต้องมีเงินสดมากกว่า 50,000 เหรียญสำหรับการลงทุน โดยมีโครงการ ดังนี้

1) โครงการส่งเสริมการลงทุน (Investment Scheme) ซึ่งสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สามารถนำเงินสะสมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในบัญชีปกติ (Ordinary Account) และบัญชีพิเศษ (Special Account) ไปลงทุนตามที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดเพื่อเพิ่มพูนเงินออมภายหลังการเกษียณอายุได้ใน 2 โครงการ ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) โครงการลงทุนในเบื้องต้น (Basic Investment Scheme/BIS) และ
- (2) โครงการส่งเสริมการลงทุน (Enhance Investment Scheme/EIS)

การลงทุนในโครงการดังกล่าว สมาชิกผู้นำเงินไปลงทุนต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย มีเงินสะสมในบัญชีปกติและบัญชีพิเศษเพียงพอในอัตราร้อยละ 80 ของเงินในบัญชี แต่ต้องไม่น้อยกว่า 34,600 เหรียญสิงคโปร์ หรือมากกว่าซึ่งเป็นเงินก้อนขั้นต่ำที่จะต้องกันไว้ใช้เมื่อเกษียณ โดยต้องนำเงินไปลงทุนตามที่กองทุนกำหนดเท่านั้น¹⁷

¹⁷ Tan Siew Pheng. (Ed.). (1996). *The Central Provident Fund In Singapore 1996 a view of 1995*. p. 246-248.

2) โครงการซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ในส่วนบริการรถโดยสารของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Bus Service Shares Scheme) โดยสมาชิกสามารถใช้บัญชีสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซื้อหุ้นได้ในราคาเริ่มต้น (par) หรือราคาในตลาดหลักทรัพย์ที่มีราคาต่ำ โดยซื้อหุ้นได้สูงสุดไม่เกิน 5,000 หุ้น นอกจากเงินปันผลที่สมาชิกจะได้รับจากโครงการนี้แล้ว สมาชิกที่ถือหุ้นอยู่ 1,000 หุ้น ขึ้นไป จะได้รับสัมปทานท่องเที่ยวบริการรถโดยสารของประเทศสิงคโปร์

3) โครงการให้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (Education Scheme) เป็นโครงการให้ยืมเงินจากบัญชีปกติเพื่อนำไปใช้จ่ายในเรื่องการศึกษาของตนเองหรือบุตรของสมาชิก โดยจะต้องใช้คืนตามจำนวนพร้อมดอกเบี้ยภายหลังจบการศึกษาแล้ว 1 ปี เป็นเงินก้อนหรือชำระเป็นงวดในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยจะจ่ายให้เฉพาะค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม ในหลักสูตรที่กำหนดไว้ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

4) โครงการกู้เงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ ที่ไม่ใช่ประเภทที่อยู่อาศัย (Non-Residential Properties Scheme) สมาชิกสามารถกู้เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ เช่น สำนักงาน ร้านค้า โรงงาน หรือคลังสินค้า ซึ่งสมาชิกมีชื่อขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าของ โดยใช้เงินในบัญชีเพื่อชำระเงินกู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ เต็มจำนวน ต้องชำระเป็นงวดรายเดือน หรือชำระกับผู้ขายโดยตรง คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเป็นผู้ตรวจหลักฐานทางการเงินที่จำเป็นทุกอย่างก่อน เมื่อผ่านการตรวจสอบแล้วจะโอนเข้าบัญชีของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกนำเงินไปชำระแก่ผู้ขายได้ทันที สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และสามารถถอนได้ร้อยละ 100 ของยอดเงินในบัญชีปกติ และร้อยละ 100 ของยอดเงินสมทบรายเดือนที่นำเงินเข้าบัญชี และร้อยละ 100 ของราคาประเมิน (Value of Property) ณ วันที่ลงนามทำสัญญาซื้อขาย

3.2 หลักการบริหารกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

กองทุนประกันสังคมมีการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งให้อำนาจในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ สำหรับองค์กรในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมแบ่งเป็นคณะกรรมการจำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการแพทย์ คณะกรรมการอุทธรณ์ ในแต่ละคณะกรรมการจะมีการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

3.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

1) คณะกรรมการประกันสังคม

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคมมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการกับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้อำนาจในการบริหารสำนักงานประกันสังคม ดังนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาการออกกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน
- (4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน
- (5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้¹⁸

¹⁸ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537, มาตรา 8-9.

2) คณะกรรมการการแพทย์

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 คณะกรรมการแพทย์มีจำนวน 16 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และผู้แทนสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้อำนาจหน้าที่เสนอความเห็นในการดำเนินงานด้านการบริการทางการแพทย์¹⁹

3) คณะกรรมการอุทธรณ์

คณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มีจำนวน 12 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นที่ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างสามคนและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างสามคน และให้ผู้แทนสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งทั้งคณะมีจำนวนรวมกันไม่เกินสิบสามคน

คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นกรณี นายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใด ไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการ หรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งตั้งการตามกฎหมายประกันสังคม²⁰

4) โครงสร้างของสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานราชการมีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดกระทรวงแรงงานเป็นนิติบุคคล ที่มีเลขาธิการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บริหารงานมีการบริหารงานแบ่งส่วนราชการเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองการเงินและบัญชีกองทุน กองเงินสมทบ กองตรวจสอบ กองทะเบียนและประมวลผล กองนิติการ กองประโยชน์ทดแทน กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

ส่วนภูมิภาคซึ่งจำแนกเป็นสำนักงานประกันสังคมจังหวัด และอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการบริหารการประกันสังคมดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมบริหารกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน คู่คุ้มครองดูแลผู้ประกันตนและลูกจ้างให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด พัฒนารูปแบบวิธีการด้านประกันสังคม และปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงาน

¹⁹ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537, มาตรา 14-15.

²⁰ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537, มาตรา 86-87.

พ.ศ.2545²¹ และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการอื่นและคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม
- (3) จัดทำทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนซึ่งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน
- (4) ปฏิบัติการตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน
- (5) กระทำกิจกรรมอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรี คณะกรรมการ คณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย²²

3.2.2 การบริหารกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

การบริหารกองทุนประกันสังคมได้กำหนดไว้ในมาตรา 24 โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน หมายถึง ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานได้ เช่นจ่ายเป็นเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานด้วย แต่ในการใช้จ่ายนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของมาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานตามมาตรา 24 ละมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ระเบียบที่ใช้บังคับในปัจจุบันนี้ คือ ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนไปใช้จ่าย เพื่อบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534 ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดการใช้จ่ายเงินในข้อ 9 เป็นจำนวน 12 รายการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเวลา และค่าอาหารทำการนอกเวลาของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการสมนาคุณผู้บรรยายในการประชุม

²¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงาน พ.ศ.2545. (2545, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก.

²² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533, มาตรา 19.

อบรม และสัมมนา ค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุม อบรม และสัมมนา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางภายในประเทศของผู้รับการอบรม ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงรับรองบุคคล หรือรับรองชาวต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคม ค่าใช้จ่ายในการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งค่าซ่อมแซมบำรุงรักษา ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยึดอาชญากรรม และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตลอดจนค่าธรรมเนียมศาลต่างๆ เฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ได้รับชดเชยคืนจากผู้จ่ายเงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ค่าใช้จ่ายในการจ้างหน่วยงาน บุคลากร เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการวางแผน การวิเคราะห์ จัดระบบ หรือการดำเนินงานของสำนักงาน ค่าใช้จ่ายอื่น ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้สามารถอนุมัติค่าใช้จ่ายได้อีก โดยเป็นมติคณะกรรมการและกำหนดทุกสิ้นเดือนให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ทำรายงานผลการรับจ่ายเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงาน ส่งให้สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป และให้สำนักงานประกันสังคมรวบรวมและสรุปผลการรับจ่ายเงินทั้งสิ้นเป็นประจำเดือนเสนอเลขาธิการสำนักงาน

หลังจากนั้นให้เลขาธิการเสนอรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อคณะกรรมการประกันสังคมเพื่อทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน และให้สำเนารายงานดังกล่าวให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย²³

สำหรับการนำเงินไปจัดหาผลประโยชน์ เมื่อกองทุนมีเงินที่เหลือจากการจ่ายประโยชน์ทดแทน และจากการบริหารสำนักงานประกันสังคมแล้วก็จะนำเงินที่สำรองไว้ไปจัดหาผลประโยชน์ สำนักงานประกันสังคมจึงได้นำเงินที่ออมไว้ไปลงทุนตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ระเบียบที่บังคับใช้ในการลงทุนในปัจจุบัน คือ ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ในระเบียบนี้ได้กำหนดในเรื่องของการลงทุนในข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 9 และข้อ 10 โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ข้อ 5 ให้สำนักงานประกันสังคมหรือบริษัทจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการนำเงินกองทุนหรือเงินกองทุนย่อยไปจัดหาผลประโยชน์

²³ ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534, 2 กันยายน 2534.

ข้อ 6 กรณีสำนักงานนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ให้กระทำได้สำหรับการลงทุน ดังต่อไปนี้

(ก) การลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความมั่นคงสูง หรือมีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน

(1) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หรือพันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(2) ตราสารแห่งหนึ่ง โดยมีกระทรวงการคลังหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอาวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(3) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอาวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(4) ตราสารแห่งหนึ่งที่สถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอาวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้รับรองสลักหลังหรือรับอาวัล โดยมีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(5) ตราสารแห่งหนึ่งที่ตราสาร ผู้ออกตราสาร ผู้ค้ำประกันหรืออาวัลตราสารได้รับการจัดระดับอยู่ในอันดับความน่าเชื่อถือที่สามารถลงทุนได้

การลงทุนตาม (2),(3) และ (4) เมื่อรวมกันแล้วแต่ละสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละยี่สิบของเงินกองทุน

(ข) ลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความเสี่ยง ไม่เกินกว่าร้อยละสิบของเงินกองทุน

(1) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(2) ตราสารแห่งหนึ่งที่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้ออก รับรองสลักหลัง หรือรับอาวัล โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(3) ตราสารแห่งหนึ่ง หรือตราสารกึ่งหนึ่งกึ่งทุนที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน (ก)

(4) หน่วยลงทุน หรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

(5) หุ้น ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือใบแสดงสิทธิในการซื้อหุ้นเพิ่มทุนที่โอนสิทธิได้ที่ออกโดยรัฐสาหกิจ บริษัทจดทะเบียน หรือบริษัทที่เสนอขายหุ้นต่อประชาชนเพื่อนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งใบสำคัญแสดงสิทธิอนุพันธ์ ใบ

แสดงสิทธิในผลประโยชน์ที่เกิดจากหลักทรัพย์อ้างอิง ซึ่งหลักทรัพย์อ้างอิงต้องเป็นหุ้นที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทที่กล่าวข้างต้น

การลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (5) เมื่อรวมกับการลงทุนกรณีบริษัทจัดการกองทุนนำเงินกองทุนย่อยไปจัดหาผลประโยชน์ตามข้อ 8 (ค) (5) ต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

(6) สัญญาซื้อขายล่วงหน้า ตามบทนิยามแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญญาการซื้อขายล่วงหน้าหรือสัญญาอื่นๆ ซึ่งดำเนินการตามประมวลกฎหมาย

การลงทุนตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการเฉพาะเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงหรือบริหารสภาพคล่องของกองทุนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ สัดส่วนการลงทุนเป็นไปตามที่สำนักงานประกาศกำหนด

(7) ธุรกิจการค้าซื้อขายโดยมีสัญญาขายหรือซื้อคืน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของกองทุน

(8) หลักทรัพย์อื่น หรือตราสารอื่น ที่ออกโดยกิจการที่มีการดำเนินงานอยู่แล้วแต่มิได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือกิจการที่ดั่งขึ้นใหม่ หรือโครงการลงทุนใหม่ ซึ่งได้มีผลการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์แล้วว่าเป็นกิจการที่มีศักยภาพที่จะเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และคาดว่าจะมีผลตอบแทนอยู่ในเกณฑ์ที่ดี และน่าจะลงทุนตามที่คณะกรรมการเห็นชอบให้ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุน

การลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (1) ,(2) และ (3) เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

การลงทุนอย่างใดตาม (5) หรือ (7) ในกิจการใดกิจการหนึ่งไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุนและไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้ว

ข้อ 7 การลงทุนตามข้อ 6 ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตนและผู้ใช้งานแรงงาน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

ข้อ 9 การลงทุนอื่น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ข้อ 10 ค่าใช้จ่ายในการบริหารการลงทุน อาจใช้จ่ายจากผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนก็ได้²⁴

²⁴ ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549, วันที่ 25 พฤษภาคม 2549.

สำหรับองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่บริหารเงินกองทุนประกันสังคมมีการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ.2545 ที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทนได้แก่

กองเงินสมทบและสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดทำหน้าที่จัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และเงินเพิ่มตามกฎหมาย

กองการเงินและบัญชีกองทุนมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน จัดทำบัญชีบุคคล และรายงานการเงินของกองทุน

กองประโยชน์ทดแทนและสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดทำหน้าที่ในการจ่ายประโยชน์ทดแทน

นอกจากนี้ สำนักงานประกันสังคมได้มีการตั้งคณะทำงานด้านจัดหาผลประโยชน์ โดยสำนักงานประกันสังคมเสนอให้คณะกรรมการประกันสังคมแต่งตั้งทำหน้าที่ด้านบริหารการลงทุน และสำนักงานประกันสังคมได้จัดตั้งหน่วยงานภายในของสำนักงานเอง เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ.2545 มิได้กำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการในการทำหน้าที่บริหารการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ไว้ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อดำเนินการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนเป็นหน่วยงานปฏิบัติเป็นการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติการบริหารการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ก่อนและได้มีการจัดจ้างบริษัทจัดการกองทุนย่อย โดยให้นำเงินกองทุนประกันสังคมบางส่วนไปบริหารจัดการหาผลประโยชน์

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ในการบริหารกองทุนประกันสังคม

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาถึงการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แล้ว จะพบปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมในด้านต่างๆ ในส่วนของโครงสร้างของการบริหารที่จะต้องดำเนินการภายใต้ระบบและระเบียบของทางราชการ การขาดมืออาชีพด้านบริหารการจัดการอย่างแท้จริง จึงทำให้กองทุนประกันสังคมได้ผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะได้ และจากการที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารกองทุนประกันสังคมกับประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์แล้ว พบว่ามีข้อแตกต่างที่มีข้อดีและข้อเสียและผลกระทบที่มีต่อนายจ้างและลูกจ้าง ในบทนี้ ผู้ทำการศึกษาจะทำการวิเคราะห์ปัญหาตามกฎหมาย ในการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยว่ามีความบกพร่องที่ควรจะได้รับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง ที่มาและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหาร โครงการประกันสังคม มีความสำคัญที่จะต้องบริหารงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนให้ได้รับประโยชน์ทดแทนด้านต่างๆ ให้ผู้ประกันตนสามารถที่จะดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข หากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานมีโครงสร้างของการบริหารที่ดีก็จะสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการดำเนินงานตามกฎหมายเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้การบริหารได้ตามวัตถุประสงค์ของการช่วยเหลืออย่างแท้จริง ดังนี้

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างตามกฎหมายของคณะกรรมการ

การที่คณะกรรมการประกันสังคมดำเนินงานภายใต้กฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานของทางราชการ ตาม มาตรา 19 แห่ง

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม คณะกรรมการประกันสังคมที่ทำงานอยู่ภายใต้ระบอบราชการ แต่เนื่องจากกองทุนประกันสังคมมีเงินในกองทุนจำนวนมาก ปัจจุบันต้องใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนรวม 7 กรณี และตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จำเป็นต้องใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ตาม มาตรา 78 แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีสำนักงานประกันสังคมต้องดำเนินการจัดการกองทุนให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อ การให้บริการผู้ประกันตนตลอดจนกระทบต่อความมั่นคงของกองทุน

การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมที่ผ่านมาประสบปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ ซึ่งการที่มีได้มีกำหนดให้กองทุนเป็นนิติบุคคล แต่เป็นการลงทุนภายใต้สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ จึงทำให้ขาดความคล่องตัวในด้านการสรรหาบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการลงทุน เนื่องจากบุคลากรในด้านนี้มีค่าตอบแทนที่สูง รวมทั้งขาดความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีที่ทันสมัย สำหรับใช้เป็นข้อมูลของการลงทุนที่ใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจลงทุน แม้สำนักงานประกันสังคมจะมีการบริหารจัดการให้มีหน่วยบริหารการลงทุน แต่ก็เป็นการดำเนินงานโดยที่กองทุนไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และทรัพย์สินต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น การถือหุ้นในบริษัทที่มีคุณภาพของรัฐ การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้ง กองทุนก็ไม่สามารถหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุนได้ เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เช่าและเป็นรายได้ของกองทุน เนื่องจากทรัพย์สินต่างๆตกเป็นของรัฐ

หากกองทุนประกันสังคมมีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่ดีมีคุณภาพ จะทำให้ผู้ประกันตนมีหลักประกันทางสังคม มีความมั่นคงในชีวิต และมีผลโดยรวมต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นการส่งเสริมให้มีการออมและทำให้มีการลงทุนที่มีขนาดใหญ่ได้

การดำเนินงานของคณะกรรมการประกันสังคมโดยส่วนใหญ่จะมีการดำเนินงานโดยสำนักงานประกันสังคม ที่มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินงานภายใต้ระบอบราชการและคอยดำเนินงานภายใต้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการประกันสังคมที่ประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย จึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ขาดความคล่องตัวในการทำงาน ซึ่งถูกจำกัดด้วยระเบียบทางราชการที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีและการที่มีผู้แทนจากกระทรวงต่างๆจากภาครัฐซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมยังยึดติดกับระบอบราชการ ทำให้ระเบียบสำนักงานประกันสังคมเป็นตัวสร้างเงื่อนไขในการปฏิบัติงานที่ทำให้ขาดความยืดหยุ่น ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและต่อสมาชิกผู้ประกันตน

การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างของการบริหารกองทุนประกันสังคมกับต่างประเทศพบว่า

ประเทศฟิลิปปินส์จะมีการดำเนินการโดยสำนักงาน Social Security Commission SSS ซึ่งมีการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และประธานาธิบดีเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งองค์กรดังกล่าวจัดตั้งและมีการดำเนินการบริหารโดยรัฐ และมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการลงทุนเพื่อกำหนดนโยบายในการลงทุน จึงทำให้มีผู้ที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในการการลงทุน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีการกำกับการดูแลโดยตรง

ประเทศมาเลเซียมีองค์กร SOCSO ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมิใช่ราชการได้มีการบริหารการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ โดยมีแผนการลงทุนโดยเฉพาะ การลงทุนจะมีที่ปรึกษาเป็นบริษัทเอกชนเสนอคำปรึกษาและนำเสนอต่อคณะกรรมการการลงทุน คณะกรรมการประกันสังคมและกระทรวงการคลังตามลำดับ จึงทำให้มีการบริหารการเงินที่ง่ายขึ้น เนื่องจากองค์กรประกันสังคมที่เป็นอิสระสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยรัฐไม่จำเป็นต้องมาสนับสนุนการเงินอีก ซึ่งในปัจจุบันสามารถจัดการงบประมาณของตนเองได้ มีอิสระในด้านการลงทุนและการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง แต่การเบิกจ่ายงบประมาณยังคงต้องผ่านกระทรวงการคลังซึ่งมีส่วนในการดูแลเรื่องนโยบายด้วย

ประเทศสิงคโปร์ มีการดำเนินงานโดยรัฐโดยมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง The Central Provident Fund CPF ทำหน้าที่ดูแลรักษากองทุนและดำเนินการตามโครงการต่างๆ บริหารงานโดยคณะกรรมการไตรภาคี มีคณะกรรมการและมีประธานกรรมการ โดยมีการจัดทำโครงการต่างๆ ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในด้านต่างๆ เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิก

จะเห็นได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทยการบริหารงานอยู่ในความดูแลของสำนักงานประกันสังคม โดยมีคณะกรรมการบริหารงานในลักษณะไตรภาคี โดยมีการแต่งตั้งผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เข้ามาบริหารงาน ส่วนประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียจะมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้ามาบริหารงาน ซึ่งมีลักษณะพิเศษในประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ นอกจากนั้นในประเทศมาเลเซีย ยังมีการแบ่งความรับผิดชอบในโครงการประกันสังคม โดยให้องค์กรความมั่นคงดูแลการประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน และกรณีโครงการบำนาญทุพพลภาพ ในส่วนของประเทศไทยการบริหารงานเป็นลักษณะระบบราชการ ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานตามลำดับขั้น ทำให้การบริหารงานมีความล่าช้า นายจ้างและลูกจ้างและผู้ประกันตนเสียเวลาในการติดต่อ นับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม

การกำหนดที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อบริหารกองทุนประกันสังคมตาม มาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้กำหนดที่มาของคณะกรรมการให้เป็น กรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะกรรมการดังกล่าวเป็นตำแหน่งจากส่วน ราชการ สำหรับผู้แทนองค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง กฎหมายประกันสังคมมิได้กำหนดให้มี คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการในการบริหารจัดการ กองทุนประกันสังคม และไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน องค์กรประกอบ ที่มา และขั้นตอน ของการสรรหา การแต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและ ศักยภาพในการที่จะสามารถบริหารจัดการกองทุนให้เกิดประโยชน์ ผู้แทนที่มาจากองค์กรของ นายจ้างและลูกจ้างจะต้องมีความโปร่งใส บริสุทธิ์ เป็นผู้แทนที่มีการสรรหามาจากบุคคล หรือ องค์กรหลายกลุ่ม ไม่ใช่มีการผูกขาดโดยคณะหรือกลุ่มบุคคลใด ที่มีการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว แม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม ว่า ให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ แต่การกำหนดคุณสมบัติซึ่ง เป็นกระบวนการได้มาซึ่งตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีนั้น ยังไม่ สามารถคัดสรรตัวแทนที่มีคุณภาพ ความชอบธรรม และความรับผิดชอบของผู้แทนต่อสมาชิกใน ฝ่ายของตนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งนี้ยังทำให้ตัวแทนทั้งสองฝ่ายไม่เป็นอิสระ จากภาครัฐ ซึ่งส่งผลทำให้การคานอำนาจของภาคีทั้งสองฝ่ายต่อรัฐมีประสิทธิภาบน้อยลง แม้ว่า กองทุนประกันสังคมจะมีคณะกรรมการประกันสังคมในรูปแบบไตรภาคี ที่ประกอบด้วยผู้แทน ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลฝ่ายละ ห้าคน คอยกำกับดูแลนโยบาย แต่ในความเป็นจริงไตรภาคีชุดนี้ กลับถูกรอบงำโดยฝ่ายนักการเมืองและฝ่ายราชการทุกยุคทุกสมัย เพราะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการ แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ

ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีมีคุณภาพแล้ว ที่มาของคณะกรรมการควรจะ มีคุณสมบัติอย่างไร และมีการกำหนดตัวบุคคลจากฝ่ายใด และการคัดสรรคณะกรรมการเพื่อเข้ามา บริหารจัดการกองทุนแล้ว เพื่อมิให้การ บริหารจัดการกองทุนเป็นไปโดยโปร่งใส และมี ประสิทธิภาพ กฎหมายประกันสังคมก็มิได้มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบ แม้ว่า มาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคมจะมีการกำหนดให้ คณะกรรมการต้องเสนอองบุคคลและรายงานการรับจ่ายเงิน ของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองก่อนเสนอต่อ รัฐมนตรี แต่เนื่องจากคณะกรรมการมีการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีการตรวจสอบโดยรัฐมนตรีที่มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละฝ่ายจึงขัดกับหลักของการตรวจสอบ จึงทำให้เกิดปัญหาการควบคุม ตรวจสอบ เนื่องจากปัจจุบันมีการลงทุนในรูปแบบอื่นที่ทันสมัยมากขึ้น

จากการศึกษาการกำหนดที่มาของคณะกรรมการประกันสังคมเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า

ประเทศฟิลิปปินส์ มีการกำหนดที่มาของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยคณะกรรมการ SSS มีการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และประธานาธิบดีเป็นผู้กำกับดูแล คณะกรรมการ SSS ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีความชำนาญในการจัดการกองทุนมีการจัดตั้งหน่วยคณิตศาสตร์ประกันภัย หน่วยปฏิบัติงานของสำนักงาน และหน่วยตรวจสอบภายในเพื่อทำการตรวจสอบการดำเนินงาน ของคณะกรรมการ

ประเทศมาเลเซียกำหนดที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม ประกอบด้วยประธานกรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี และซีอีโอ ของ SOCSO ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน กระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ ผู้แทนนายจ้างไม่เกิน 4 คน รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยการหารือกับองค์กรนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน ไม่เกิน 4 คน รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยการหารือกับองค์กรลูกจ้าง ผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม 3 คน รัฐมนตรีแต่งตั้ง

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม

เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดอยู่ในกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนประกันสังคม โดยมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจในการดำเนินงาน ตาม มาตรา 9 แห่ง พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการได้มีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้มีความชัดเจนในการดำเนินงานด้านการบริหารกองทุนประกันสังคม ที่จะต้องมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการกองทุน โดยมีความเกี่ยวข้องกับการ รับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาบุคคล รายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน ด้วย โดยที่คณะกรรมการเป็นบุคคลที่ประกอบไปด้วยหลายฝ่าย มิได้มีความชำนาญเฉพาะด้านการบริหารการเงินอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารกองทุนประกันสังคมที่ไม่สามารถที่จะกำหนดนโยบายและตัดสินใจในการลงทุน แม้ว่าจะมีการกำหนดให้คณะกรรมการสามารถจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน แต่ต้องดำเนินการโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทำให้อำนาจในการบริหารกองทุนอยู่ที่ฝ่ายข้าราชการประจำและจะต้องอิงกับฝ่ายการเมือง ทำให้มีการนำเงินกองทุนไปลงทุนที่มีได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตนโดยตรง และเมื่อการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ได้กระทำในรูปแบบของส่วนราชการที่จะต้องมีการเสนอบัญชีตามลำดับขั้น และจะต้องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการจึงทำให้มีความล่าช้าและอาจทำให้กองทุนเสียประโยชน์จากการลงทุน

พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 9 (1) กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม ให้มีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมจึงทำให้คณะกรรมการมิได้เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยแท้จริง การดำเนินงานจะต้องมีการเสนอพิจารณาผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งในบางเรื่องจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันที ทำให้ผู้ประกันต้องเสียประโยชน์ ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การรักษาพยาบาลของผู้ป่วยในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์ จะต้องมีการกำหนดนโยบายที่จะต้องมีการนำเสนอผ่านขั้นตอนหลายฝ่าย ซึ่งเกิดจากการต้องมีการเสนอ นโยบายและมีการตีความกฎหมายว่าสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้หรือไม่ คณะกรรมการควรจะเป็นผู้ที่สามารถกำหนดนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมโดยแท้จริง จะเห็นได้จากหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็จะมีเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานด้านประกันสังคม จึงทำให้ผู้ประกันตนมองว่าการทำงานของคณะกรรมการประกันสังคมไม่มีประสิทธิภาพ ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายการเมือง จึงทำให้มองได้ว่าการบริหารกองทุนประกันสังคมเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น มิได้มองถึงประโยชน์ของผู้ประกันตนอย่างแท้จริง

ตาม มาตรา 9 (3) แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และในส่วนของกรดำเนินงาน คณะกรรมการเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินของกองทุน โดยไม่ได้มีการกำหนดให้มีฝ่ายตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง หรือองค์กรอิสระในการรับจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงิน จึงทำให้มีการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มีการตรวจสอบถ่วงดุลถึงการรับและจ่ายเงินว่ามีความโปร่งใส ชัดเจน และเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเก็บเงินสมทบหรือไม่ อีกทั้งยังมีการกำหนดให้มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ ของกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ตาม มาตรา 9 (4) แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยที่การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนซึ่งเกี่ยวกับผู้ประกันตนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินงานย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่การดำเนินงานก็มิได้มีฝ่ายที่มีความชำนาญในการลงทุน ไม่ว่าจะเป็น ในด้านของการนำเงินกองทุน ไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ หรือมีการนำเงินไปลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์ โดยมิได้มีการมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนและแน่นอน เพียงแต่มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนไว้ ตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของการลงทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 เท่านั้น แม้ในช่วงระยะที่ผ่านมา กองทุนประกันสังคมจะมีผลกำไรที่เพิ่มขึ้นแต่เมื่อเทียบกับเงินกองทุนที่มีอยู่เป็นจำนวนมหาศาลแล้ว ผลตอบแทนที่ได้รับนับได้ว่าเป็นจำนวนน้อยเมื่อต้องจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนแต่การลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์ของกองทุนควรที่จะมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับ

การลงทุนเพื่อให้เกิดผลกำไรและผลประโยชน์ต่อผู้ประกันตนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการลงทุนเพียงเพื่อเป็นผลประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคม

ในการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคม เป็นอำนาจของคณะกรรมการประกันสังคมที่มีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารและดำเนินการจัดการกองทุนประกันสังคม ซึ่งกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่และมีเงินกองทุนอยู่เป็นจำนวนมาก หากมีการบริหารจัดการกองทุนโดยขาดผู้ชำนาญการแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ดังนี้

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่บริหารกองทุนประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงาน ยังมีระบบจัดการยังดำเนินการภายใต้ระบบและระเบียบของทางราชการ ขาดมืออาชีพ ด้านประกันมาบริหารจัดการอย่างจริงจัง ทำให้กองทุนประกันสังคมได้ผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควร และเกิดอุปสรรคในการบริหารงาน เนื่องจากมีงบประมาณที่จำกัด และมีระบบขั้นตอนการดำเนินงานที่ซับซ้อน ในส่วนของการดำเนินงานไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการประกันสังคม และการบริหารกองทุนประกันสังคม ในการจัดหาผลประโยชน์ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ตาม มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ก็ไม่มีหน่วยงานใดที่มีบทบาทโดยตรงในการที่จะตรวจสอบประเมินผลด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องทุจริตในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพราะหากมีการดำเนินงานที่ผิดพลาด จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกองทุนประกันสังคม และการที่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาคอยทำการตรวจสอบในเรื่องต่างๆ ดำเนินการอย่างถูกต้องหรือไม่จะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการบริหารกองทุนประกันสังคมเกิดความเสียหายได้

จากการศึกษากฎหมายประกันสังคมของประเทศมาเลเซียพบว่าได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ควบคุมการตรวจสอบ และมีสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประกอบด้วยผู้ตรวจสอบ ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ และคอยกำกับดูแลการทำงานเพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น หากมีแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานประกันสังคม โดยกำหนดเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงแรงงานและ

สวัสดิการสังคม ทำหน้าที่ ตรวจสอบ ถ่วงดุล การทำงานของคณะกรรมการประกันสังคมและการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม จะทำให้นายจ้างและผู้ประกันตนเกิดความมั่นใจว่าการบริหารงานกองทุนประกันสังคมของคณะกรรมการประกันสังคมจะมีการดำเนินงานโดยโปร่งใส สุจริต และเป็นธรรมเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

4.3.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายการนำเงินกองทุนประกันสังคมลงทุนจัดหาประโยชน์

ในการลงทุนและจัดหาประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ของสำนักงานประกันสังคมตามระบบการจัดการของทางราชการที่ต้องดำเนินการอย่างละเอียดทุกขั้นตอน สำนักงานประกันจึงได้มีระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ตาม ข้อ 6 กรณีสำนักงานนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ให้กระทำได้สำหรับการลงทุน ส่วนมากจะลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความมั่นคงสูง หรือที่มีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน หรือลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความเสี่ยง ไม่เกินกว่าร้อยละสี่สิบของเงินกองทุน แต่การลงทุนอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

เมื่อกองทุนประกันสังคมยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลและไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกองทุนส่วนบุคคลหรือดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ และไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองและทรัพย์สินต่างๆ ได้ด้วยตนเอง กองทุนจึงไม่สามารถหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุนได้ เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เช่าและเป็นรายได้ของกองทุน เนื่องจากทรัพย์สินต่างๆ ตกเป็นของรัฐ แต่ที่ผ่านมากองทุนประกันสังคมก็สามารถดำเนินการขายหลักทรัพย์ได้ทั้งที่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มิได้อนุญาตให้สำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ได้เป็นกรณีพิเศษแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องมีการตีความว่าการที่กองทุนประกันสังคมจะนำเงินไปลงทุนจัดหาประโยชน์ในกรณีต่างๆ สามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือหากมีการดำเนินการไปแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกผู้ประกันตนหรือไม่

ประเทศมาเลเซียมีการกำหนดให้กองทุนประกันสังคม ต้องลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลอย่างน้อยร้อยละ 40 ของเงินลงทุนทั้งหมดของกองทุน สำหรับการลงทุนในประเภทอื่นๆต้องปฏิบัติตามแนวทางและข้อกำหนดของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับวงเงินและสัดส่วนการลงทุนที่สามารถลงทุนได้ในแต่ละประเภทการลงทุน กองทุนประกันสังคมของประเทศมาเลเซียสามารถลงทุนในสินทรัพย์ของรัฐที่มีความเสี่ยงต่ำ การลงทุนจะเลือกการลงทุนอย่างง่ายที่กำหนด

ไว้ในกฎหมาย แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการการลงทุน(Investment Panel) ได้กำหนดนโยบายการลงทุน โดยจะมีการขยายการลงทุนในต่างประเทศต่อไป

จะเห็นว่าการบริหารกองทุนของประเทศมาเลเซียมีการดำเนินงานโดยการกำหนดให้มีการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ และการลงทุนในประเภทอื่นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงการคลังเหมือนกับประเทศไทยและ ประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการลงทุนทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการลงทุน แต่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบายการลงทุนให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาที่คณะกรรมการประกันสังคมมีการกำหนดนโยบาย โดยไม่ได้มีความรู้ความชำนาญในการลงทุนในแต่ละประเภท จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารกองทุนที่จะไม่ได้รับผลตอบแทนเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรที่จะมีการแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้มีบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการลงทุนคณะกรรมการลงทุน เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการลงทุนให้สอดคล้องกับสถานะของเศรษฐกิจต่อไป

4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของสมาชิก

นอกจากประโยชน์ทดแทน 7 กรณี ที่ได้รับจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมแล้ว สิทธิประโยชน์ทดแทนอย่างอื่นที่รัฐมีการจัดให้มีการช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนก็เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่จะทำให้ผู้ประกันสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสังคมแม้ไม่ได้ประกอบอาชีพ เช่น ประโยชน์ทดแทนที่มิใช่เงินช่วยเหลือ กรณีว่างงานประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การบริการจัดการงาน และการบริการฝึกฝีมือแรงงาน การวิเคราะห์การให้ประโยชน์ทดแทนที่ไม่ใช่เงินสดแก่ผู้ว่างงานต้องมีการทบทวนระเบียบ และกลไกการบริหารจัดการโครงการ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในการให้บริการ เนื่องจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญ ในการดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์โครงการยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

นอกจากนี้ การที่ประเทศขาดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการเลิกจ้างลูกจ้าง การที่สำนักงานประกันสังคมมีเงินกองทุนประกันสังคมอยู่จำนวนมากอาจต้องมีการนำเงินกองทุนประกันสังคมออกมาใช้เพื่อเป็นการช่วยเหลือ และบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างผู้ประกันตนในด้านสวัสดิการต่างๆ เพราะหลักการของการประกันสังคมจะเน้นแค่การเยียวยาอย่างเดียวไม่ได้ ต้องมีการบริหารงานเชิงป้องกันด้วยเพื่อไม่ให้ลูกจ้างต้องเจ็บป่วย หรือต้องตกงาน ถ้ามุ่งเน้นแต่การเยียวยาและให้ประโยชน์ทดแทนในการจ่ายเงินทดแทนเพียงอย่างเดียวจะทำให้เงินกองทุนประกันสังคมหมดไป

จากการศึกษากฎหมายประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมในรูปแบบของการมีกำหนดกรอบของการลงทุนโดยการออกกฎหมายให้สามารถนำเงินไปลงทุนได้อย่างมั่นคง โดยต้องได้รับผลตอบแทนไม่น้อยกว่าร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งอาจปรับยืดหยุ่นตามอัตราภาวะเงินเฟ้อ โดยการลงทุนในภาครัฐ และการลงทุนในภาคเอกชน และสมาชิกสามารถกู้ยืมเงิน ไม่เกินร้อยละ 40 เพื่อให้สมาชิกนำเงินไปใช้เพื่อการศึกษาและฝึกอาชีพพิเศษ หรือการกู้เพื่อการลงทุน และให้มีการกู้เพื่อที่อยู่อาศัย สำนักงานประกันสังคมประเทศฟิลิปปินส์จึงผลักดันให้มีโครงการส่งเสริมการลงทุนให้สมาชิกมีรายได้เพิ่ม เป็นการสนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการที่รัฐจัดสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สมาชิกสามารถดำรงชีพในสังคมดีขึ้น นอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับตามกฎหมาย

ในประเทศมาเลเซีย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ SOCSO ได้กำหนดให้ความช่วยเหลือและสิทธิประโยชน์บางประการแก่ลูกจ้าง โดยลูกจ้างสามารถขอใช้เงินออมบางส่วนของตนเองที่จ่ายสะสมเข้ากองทุนเพื่อการลงทุนที่เหมาะสมและจำเป็นในการดำรงชีวิต ได้แก่ การซื้อที่อยู่อาศัย การศึกษาเล่าเรียนของลูกจ้างและบุตรผู้อยู่ในอุปการะ เป็นต้น

ส่วนประเทศสิงคโปร์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติ(CPF) ยังให้การคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ แก่ลูกจ้างเพื่อช่วยเหลือให้ลูกจ้างได้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาทิ เช่น การให้ความช่วยเหลือในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพพยาบาล การลงทุน และการศึกษา เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศไทยเน้นการลงทุนในสถาบันการเงินต่างๆ แต่ไม่ได้มีการจัดสวัสดิการอื่นใดให้แก่สมาชิกผู้ประกันตนนอกเหนือจากประโยชน์ทดแทน จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือที่เน้นแต่การเยียวยา แต่ไม่เน้นในทางป้องกันเพื่อไม่ให้สมาชิกต้องประสบกับความยากลำบากในการดำรงชีพอยู่ในสังคม

ดังนั้น จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จึงเห็นควรที่จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนของการจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคมตาม มาตรา 24 ที่กำหนดให้มีการจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในด้านสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ แก่ลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาระบบประกันสังคม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อสภาพการเป็นอยู่ และการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งรัฐเข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการประสบปัญหาในด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีสามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยอย่างปกติในสังคม โดยหลักการที่ให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองด้วยการออมหรือการเสียดสละเพื่อส่วนรวม เป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก หากจะต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการแต่ทางเดียว ย่อมจะนำความสำเร็จมาสู่โครงการได้ยาก เพราะฉะนั้นในหลักการประกันสังคม ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนร่วมกันออกเงินสมทบเข้ากองทุน ด้วยการเสียดสละคนละเล็กละน้อยตามกำลังความสามารถ หรือตามส่วนเงินได้ประจำที่ได้รับในลักษณะของการออมทรัพย์หมุน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างรวมถึงรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกคน ร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกฝ่ายละเท่ากันเพื่อให้กองทุนมีจำนวนเงินมากพอแก่การใช้จ่ายในโครงการด้วย วิธีนี้เป็นการกำหนดให้ลูกจ้างแต่ละคนออกเงินสมทบก็เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะให้ทุกคนได้ช่วยเหลือตนเองและได้รับสิทธิในกองทุนประกันสังคม ในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่นโดยใช้เงินกองทุนกลางเพื่อช่วยบำบัดความเดือดร้อน

การบริหารกองทุนประกันสังคม ต้องยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ลดความเสี่ยง เพิ่มความมั่นคงทั้งเรื่องสถานภาพ คณะกรรมการ ฝ่ายการจัดการ และวิธีการจัดการ ล้วนแต่เป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้ได้มาซึ่งการจัดการบริหารกองทุนประกันสังคมที่มีคุณภาพ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายของกองทุนที่ตั้งไว้ นั่นคือผู้ประกันตนมีหลักประกันทางสังคม มีความมั่นคงในชีวิต ช่วยส่งเสริมการออมและการลงทุนที่ดี ซึ่งส่งผลไปถึงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมด้วย ดังนั้น การบริหารกองทุนประกันสังคม การจัดหาผลประโยชน์และให้สิทธิประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน จึงต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีคุณภาพ เมื่อกองทุนประกันสังคม ที่มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 สมัยนั้น สภาพเศรษฐกิจสังคม ผู้ใช้แรงงานต่างปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง เมื่อกฎหมายประกันสังคมมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่

เหมาะสมต่อสภาพสังคม และเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง จึงทำให้เกิดปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากการบริหารกองทุนประกันสังคม ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือปัญหาของโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคมที่มีระบบบริหารภายใต้โครงสร้างข้าราชการ แม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการบริหารประกันสังคมที่ประกอบด้วย 3 ส่วน คือผู้แทนนายจ้าง ผู้แทน ลูกจ้าง และรัฐ โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ทำหน้าที่ดูแลกองทุนประกันสังคม และจ่ายประโยชน์ทดแทน 7 กรณีให้แก่ผู้ประกันตนที่มีสิทธิประโยชน์แตกต่างกัน การดำเนินการภายใต้ระบบราชการที่ทำให้ไม่มีความคล่องตัว รูปแบบการบริหารแม้ว่าจะเป็นผู้แทนลูกจ้าง นายจ้าง ก็ไม่ได้หมายถึงความเป็นตัวแทนของผู้ประกันตน

การบริหารกองทุนประกันสังคมที่ผ่านมาประสบกับปัญหาข้อขัดข้อง การได้รับบริการที่ผู้ประกันตนยังไม่สามารถที่จะเข้าถึงการบริการที่ดีพอ เพราะมีเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการสังคมที่ไม่สามารถดูแลผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากกองทุนประกันสังคมอยู่ภายใต้ระบบราชการ การออกระเบียบรับเงิน หรือจ่ายเงิน การลงทุนต่างๆ เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมมีมติออกระเบียบใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งการบริหารโดยระบบราชการอย่างเบ็ดเสร็จ ก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินในการบริหารกองทุนประกันสังคม ผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งปัญหานี้เกิดจากการที่ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มิได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการประกันสังคมที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านการบริหารกองทุน แม้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุนจะมีคณะอนุทำงานและหน่วยงานบริหารการลงทุนเป็นหน่วยปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากการดำเนินการด้านการลงทุนต้องดำเนินงานภายใต้นโยบายของคณะกรรมการประกันสังคมกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง โดยที่ยังไม่มีระบบการสรรหาบุคลากรผู้มีความรู้ คุณสมบัติ หรือความสามารถมาปฏิบัติงานที่เหมาะสม จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารกองทุนประกันสังคม ดังนั้น จึงต้องมีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างของการสรรหาคณะกรรมการประกันสังคมให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อเข้ามาบริหารจัดการกองทุน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมที่มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคม กำหนดการวางระเบียบโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน และวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินงาน ว่ามีความโปร่งใส ชัดเจน และเป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนหรือไม่ อีกทั้ง การดำเนินการ

ของคณะกรรมการประกันสังคมก็ไม่มีบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในการลงทุน ที่จะสามารถกำหนดแนวทางที่ชัดเจนและแน่นอน หากเกิดการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือถูกแทรกแซงการบริหารกองทุนจะทำให้กองทุนได้รับความเสียหายได้

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาในการบริหารกองทุนประกันสังคมที่ดำเนินการภายใต้ระบบของราชการ ทำให้กองทุนประกันสังคมได้ผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะได้รับ และเกิดอุปสรรคในการบริหารงาน จากการทำมีงบประมาณที่จำกัด การบริหารงานกองทุนประกันสังคมในการจัดหาผลประโยชน์ ตาม มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงที่ทำหน้าที่ในการลงทุน โดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความชำนาญ การบริหารกองทุนซึ่งมิได้เป็นนิติบุคคล ทำการลงทุนภายใต้สำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการสรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญการลงทุน การที่กองทุนไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองและทรัพย์สินต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่นการถือหุ้นในบริษัทที่มีคุณภาพของรัฐ การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งกองทุนไม่สามารถหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุนได้ เช่นการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพื่อเช่าและเป็นรายได้ของกองทุนเนื่องจากทรัพย์สินต่างๆ ตกเป็นของรัฐ

การให้สมาชิกผู้ประกันตนได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนที่สมาชิกจะได้รับหากประสบปัญหาในด้านต่างๆ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้นักสมาชิกผู้ประกันตนต้องเดือดร้อนจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยบรรเทาให้ผู้ประกันตนได้รับความช่วยเหลือ โดยไม่ต้องให้ผู้ประกันตนต้องประสบกับปัญหาแล้วจึงมาขอรับประโยชน์ทดแทนที่เป็นเงินจากกองทุนประกันสังคม จะช่วยทำให้กองทุนประกันสังคมสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกมากขึ้นและทำให้กองทุนสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือโดยกองทุนได้รับผล ประโยชน์ตอบแทนจากการที่ผู้ประกันตนนำเงิน ไปลงทุนแล้วให้ผลตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ยให้กับกองทุน ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นการสมประโยชน์ทุกฝ่าย ที่สมาชิกผู้ประกันตนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนจากเงินประกันสังคม เนื่องจากเงินสมทบที่เก็บเข้ากองทุนเป็นเงินที่เก็บมาจาก นายจ้าง และลูกจ้าง การให้ผู้ส่งเงินสมทบสามารถนำเงินที่ตนเองไปลงทุนหาผลประโยชน์ให้กับกองทุนจึงเป็นแนวทางที่จะทำให้กองทุนยั่งยืน

เมื่อนำปัญหาของการบริหารกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เปรียบเทียบกับการบริหารกองทุนตามโครงการความมั่นคงทางสังคมของต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแล้ว จะเห็นว่าประเทศฟิลิปปินส์มีการบริหารโดยคณะกรรมการ SSS มีประธานซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และประธานาธิบดีเป็นผู้กำกับดูแล โยมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการที่มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญทางการลงทุน

เป็นหลักซึ่งมาจากผู้บริหารระดับสูงและหัวหน้างานการลงทุนและการเงินที่เกี่ยวข้องในการลงทุน และมีหน่วยตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบภายในและมีหน่วยตรวจสอบภายนอกด้วย นอกเหนือจากการที่สมาชิกได้รับประโยชน์ทดแทนแล้ว สำนักงาน SSSS ยังได้ดำเนินโครงการให้เงินกู้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิก เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกด้วย

สำหรับการบริหารกองทุนประสมมาเลเซียมีการกำหนดให้บริหารกองทุนโดย SOCSO มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบัญญัติเป็นของตนเอง มีคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี และ CEO ของ SOCSO ผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ ผู้แทนนายจ้างผู้แทนลูกจ้าง และผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม เป็นผู้บริหารโครงการประกันสังคม โดยมีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นเพื่อให้คำแนะนำแก่กรรมการประกันสังคมในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนการบริหารโครงการประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ มีการดำเนินงานโดยการเก็บเงินสะสมจากลูกจ้างและเงินสมทบจากนายจ้างเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน บริหารในรูปของคณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกองทุนโดยมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกตามโครงการประกันสังคม นอกจากนี้ได้มีการกำหนดวิธีการนำเงินไปลงทุนของกองทุนตามบัญชีที่กำหนดไว้แต่ละประเภทเพื่อให้สมาชิกสามารถนำเงินไปลงทุนตามโครงการที่กองทุนกำหนดไว้เพื่อเป็นการเพิ่มเงินออมและช่วยเหลือสมาชิกในด้านที่อยู่อาศัยอีกด้วย

สรุปได้ว่า ปัญหาข้อขัดข้องด้านกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่มีได้มีการกำหนดกองทุนประกันสังคม ให้เป็นกองทุนที่มีลักษณะที่ชัดเจน สามารถที่จะบริหารงานได้โดยคณะกรรมการที่มีการคัดสรรจากบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญในการบริหารงานกองทุนโดยตรงและมีผู้แทนที่มาจากทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางการบริหารงาน เพื่อให้กองทุนมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพสามารถให้บริการแก่ผู้ประกันตนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง และกำหนดให้กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีความมั่นคง ยั่งยืน บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคมในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ประกันตนได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาปัญหาการบริหารกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมและเปรียบเทียบกับการบริหารกองทุนประกันสังคมของต่างประเทศแล้ว มีข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังต่อไปนี้

5.2.1 ในเรื่องการแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการประกันสังคม

ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของบุคลากรเพื่อจะได้มีคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินงานประกันสังคมตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้มีการกำหนดคุณสมบัติของประธานและคณะกรรมการประกันสังคมที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งขึ้น เพื่อให้มีกระบวนการคัดเลือกที่โปร่งใสเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ จึงควรมีหลักการทางกฎหมายรองรับ กำหนดให้มีความชัดเจน ในโครงสร้างของที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม โดยเฉพาะ เพราะหากมิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมอาจมีการปรับเปลี่ยนไปตามอิทธิพลทางการเมือง และถูกแทรกแซงการบริหารไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกองทุนประกันสังคม ในการที่จะให้กองทุนมีเสถียรภาพมั่นคง เป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน จึงควรที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายมาแก้ไข โดยกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการประกันสังคม และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนประกันสังคมอย่างมีเอกภาพ

เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงควรแก้ไขคุณสมบัติประธานกรรมการและคณะกรรมการประกันสังคมที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งเพื่อให้มีกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เป็นหลักประกันที่มั่นคง โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้มีกระบวนการสรรหากรรมการประกันสังคม กำหนดคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม และแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังนี้

มาตรา 8/1 การได้มาซึ่งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นที่ไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการประกันสังคม ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการประกันสังคม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งประกอบด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน

2) ผู้แทนฝ่ายนายจ้างจำนวนสามคน ซึ่งมาจากผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
หนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน และผู้แทนสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน

3) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจำนวนสามคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้ประกันตนใน
ระบบสัดส่วนการลงคะแนนตามจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงาน

4) นักวิชาการด้านกฎหมาย หรือการบริหารงานภาครัฐจำนวนสองคน ด้านแรงงาน
สวัสดิการสังคมงานประกันสังคมจำนวนสองคน และด้านการบริหารการลงทุนจำนวนสองคน

ให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา 8/2
ซึ่งสมควรเป็นประธาน หรือกรรมการประกันสังคมอื่นที่ไม่ใช่กรรมการ โดยตำแหน่งเสนอต่อ
คณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ โดยต้องเสนอพร้อมทั้งรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว ซึ่ง
จะต้องระบุให้ชัดเจน หรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านใด และ
ความยินยอมเป็นหนังสือของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียง
ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบรายชื่อกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง
แล้ว ให้กรรมการ โดยตำแหน่งดังกล่าวเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละห้าคน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคัดเลือกและเสนอรายชื่อต่อ
คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นประธานหรือกรรมการ

มาตรา 8/2 ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี และมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษา
พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (6) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่เป็นผู้สอนใน
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

- (7) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (8) ไม่เป็นเจ้าของหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงานหรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสำนักงาน
- (9) ประธานกรรมการและกรรมการจะต้องไม่ประกอบกิจการซึ่งมีสภาพเป็นการแข่งขันกับกิจการของสำนักงาน หรือไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่ เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่สำนักงานเป็นผู้ถือหุ้น

5.2.2 เพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารกองทุนประกันสังคมและการปฏิบัติภารกิจด้านการลงทุน

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุน เนื่องจากบุคลากรนี้มีค่าตอบแทนที่สูง รวมทั้งขาดความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีที่ทันสมัยสำหรับค้นหาข้อมูลทางการลงทุนใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจ จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้กองทุนประกันสังคม เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรที่อิสระ เพื่อให้กองทุนสามารถที่จะก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใดๆ ได้ด้วยตนเอง อีกทั้ง เมื่อกองทุนประกันสังคมเป็นนิติบุคคลก็จะสามารถมีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และทรัพย์สินต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น การถือหุ้นในบริษัทที่มีคุณภาพของรัฐ การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เช่าและเป็นรายได้ของกองทุน ดังนั้น จึงสมควรไข มาตรา 21 ดังนี้

มาตรา 21 ให้จัดตั้ง “กองทุนประกันสังคม” โดยให้มีสำนักงานบริหารกองทุนประกันสังคม เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุน บริหารเงินกองทุน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 และเป็นค่าใช้จ่ายตาม มาตรา 24 วรรคสอง

เมื่อการจัดตั้งสำนักบริหารกองทุนประกันสังคมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เงินกองทุนตามมาตรา 22 จึงเป็นเงินของสำนักงานบริหารกองทุนประกันสังคม ที่ไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงให้ต้องแก้ไข มาตรา 23 ดังนี้

มาตรา 23 เงินกองทุน ตามมาตรา 22 ให้เป็นเงินของสำนักงานบริหารกองทุนประกันสังคม ที่ไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

5.2.3 การจัดสรรเงินกองทุนของคณะกรรมการประกันสังคม ตาม มาตรา 24 วรรคสอง

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่กำหนดให้คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 เป็นค่าเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน จำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนที่มากเกินไป และมีการนำไปใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกผู้ประกันตน และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน จึงเห็นควรที่ต้องแก้ไขการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างนอกจากประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างได้รับ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนนอกจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ประกันตนในเชิงป้องกัน เพราะหากเน้นการเยียวยาโดยมีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปแบบของเงินเพียงอย่างเดียว เมื่อลูกจ้างประสบกับภาวะเดือดร้อนจะทำให้เงินของกองทุนหมดไป เมื่อลูกจ้างผู้ประกันตนสามารถที่จะนำเงินกองทุนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของลูกจ้างในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ลูกจ้างจึงควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเงินกองทุนเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเองและกองทุน และให้องค์กรต่างๆอย่างสหภาพแรงงาน องค์กรสมาชิก รวมถึงนายจ้างมีสิทธิในการนำเงินไปใช้ในการลงทุนเพื่อให้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกองทุน และให้มีโครงการเกี่ยวกับการฝึกอบรมด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในส่วนของการจัดให้มีสวัสดิการแก่สมาชิกผู้ประกันตนสามารถนำเงินของกองทุนไปลงทุนเมื่อมีเหตุจำเป็นฉุกเฉินหรือเพื่อสวัสดิภาพในชีวิตที่ดีขึ้น โดยการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยและเลี้ยงดูบุตร ดังนั้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 เป็นดังนี้

มาตรา 24/1 ให้มีการจัดสรรเงินกองทุนซึ่งเป็นผลประโยชน์จากการลงทุนของกองทุนในรูปแบบของดอกเบี้ย เพื่อจัดเป็นประโยชน์ในด้านสวัสดิการให้แก่ ลูกจ้าง และนายจ้าง สามารถกู้เงินกองทุนเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือบุตร การลงทุนตามโครงการส่งเสริมการลงทุนและโครงการฝึกอบรมที่กำหนดโดยคณะกรรมการ การกู้เงินเพื่อประโยชน์ในด้านสวัสดิการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด

5.2.4 ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำเงินกองทุนไปลงทุนจัดหาผลประโยชน์

ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารการลงทุนโดยตรง และมีคณะกรรมการการลงทุนซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ ความสามารถทางการเงิน และบริหารการลงทุน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในการกำหนดให้มีการจัดตั้ง

สำนักงานบริหารการกองทุนและกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการกองทุนที่มาทำหน้าที่บริหาร กำหนดนโยบายและกลั่นกรองการกองทุน ทำให้การกองทุนจัดหาประโยชน์ โดยแก้ไขเพิ่มเติม ใน มาตรา 26 ดังนี้

มาตรา 26/1 ให้จัดตั้งสำนักงานบริหารการกองทุน เป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงาน บริหารกองทุนประกันสังคม โดยมีคณะกรรมการการกองทุน ทำหน้าที่ในการพิจารณำเงินของ กองทุนประกันสังคมไปลงทุนจัดหาผลประโยชน์ให้กองทุน ซึ่งคณะกรรมการการกองทุน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหาร การลงทุน ด้านกฎหมาย ด้านละ 3 คน มีผู้แทนสำนักงานบริหารกองทุนประกันสังคมเป็นกรรมการและ เลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่เกิน 11 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

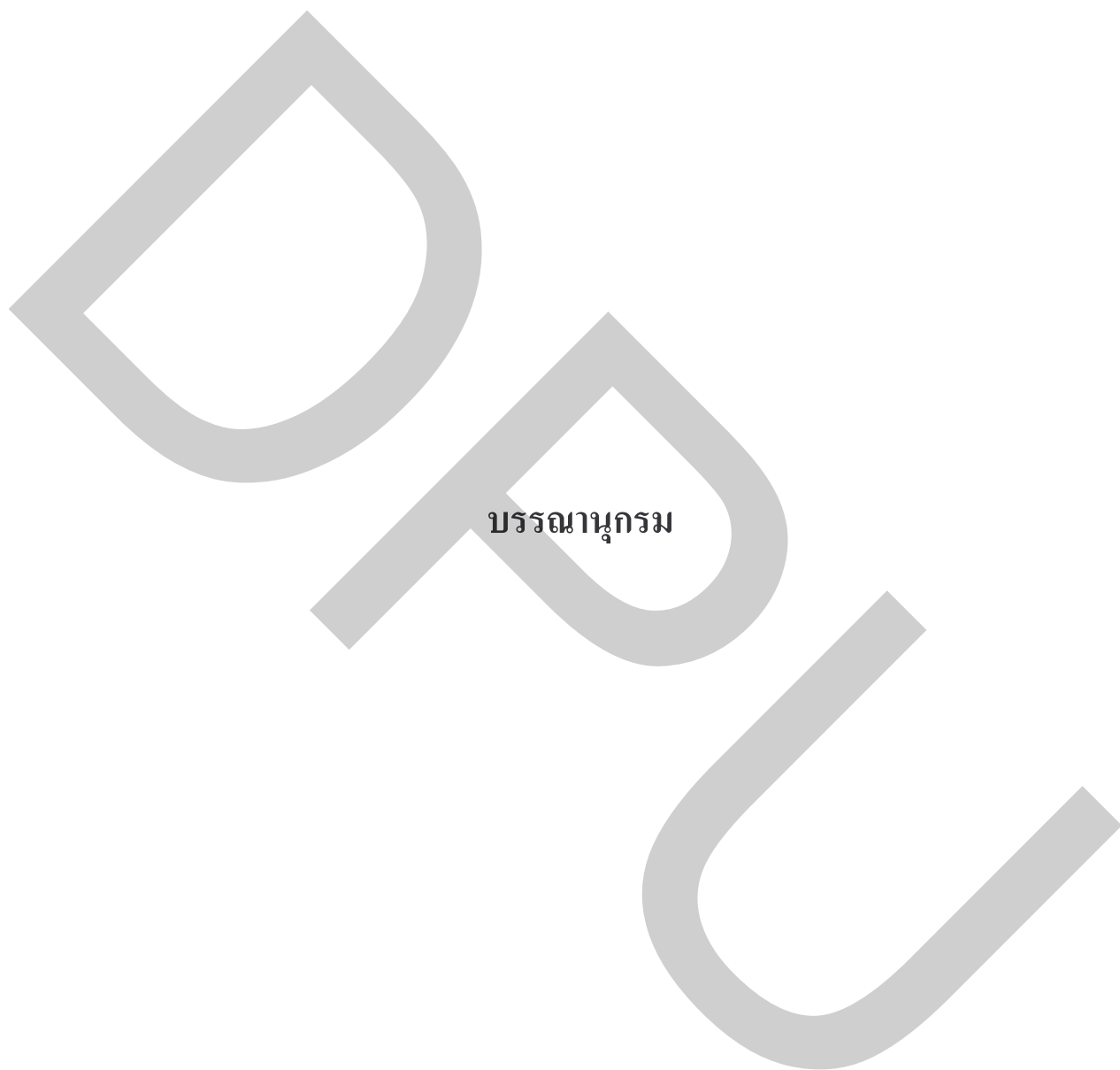
5.2.5 เพื่อแก้ไขปัญหางานด้านการตรวจสอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการประกันสังคมในการบริหารกองทุนประกันสังคม

ให้มีการบริหารจัดการอย่างสุจริต โปร่งใส และเป็นธรรม ให้มีการจัดตั้งเป็นหน่วยงาน อิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26 ดังนี้

มาตรา 26/2 ให้จัดตั้งสำนักงานตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการประกัน เป็นหน่วยงานอิสระ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าว ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ประกันสังคม ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้าน แรงงานจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประกันสังคมจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแพทย์ จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจสอบภายใน หรือบัญชีหรือการเงินอีก จำนวน 1 คน และให้ผู้แทนสำนักงานตรวจสอบเป็นเลขานุการ คณะกรรมการและกรรมการ ซึ่งทั้งคณะมีจำนวนรวมกันไม่เกิน 7 คน

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการ ประกันสังคม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 26/3 ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการ ประกันสังคม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการตรวจสอบ นโยบายการปฏิบัติงานการ ตรวจสอบให้เป็นไปโดยโปร่งใส และการวางกฎระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานด้านการ ตรวจสอบของสำนักงานของผู้ตรวจสอบ รวมทั้งมีหน้าที่พิจารณาขอเขตการตรวจสอบภายในที่ เหมาะสมกับการดำเนินงานด้านประกันสังคม



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกวิทย์ บุรพาชานันท์. (2533). การสร้างความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์สวย.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2544). แนวคิดและหลักการประกันสังคม. นนทบุรี: ชุมชนสหกรณ์แห่งประเทศไทย.
- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2540). กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นิคม จันทรวาท. (2528). การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพมหานคร: มุลินธิโกมลคิมทอง.
- _____. (2531). ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2537). กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุดาศิริ วสวงศ์. (2543). กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- สุชาดา ชีเจริญ และปาริชาติ ศรีประเสริฐ. (2547). รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรการจัดการประกันสังคม (Social Security Management). นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- สุเทพ เชาวลิต. (2537). สวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- อัญชลี ค้อคงคา. (2528). การประกันสังคม เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 9-5 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เอเชียพลัส.
- อารักษ์ พรหมณี และสุชาดา ชีเจริญ. (2547). ระบบการเงินกองทุนบำนาญการบริหารกองทุน. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- อารักษ์ พรหมณี และ นิยดา เสนีย์มโนมัย. (2542). การประกันสังคมกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร แนวคิด รูปแบบ การวิเคราะห์และแนวทางดำเนินการ. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

บทความ

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2531, กันยายน). “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม.” วารสาร
นิติศาสตร์, 18, 13. หน้า 64.

วิจิตรา ฟุ้งกล้าดา. (2533, เมษายน- มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของประเทศสหพันธรัฐ
มาเลเซียและสิงคโปร์.” วารสารศาลแรงงาน, 9, 2. หน้า 30-35.

_____. (2533, มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของไทย.” วารสารนิติศาสตร์, 20, 2.
หน้า 151.

_____. (2533, มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของประเทศมาเลเซียสิงคโปร์และ
ฟิลิปปินส์.” วารสารนิติศาสตร์, 11, 2. หน้า 153-160.

วิทยานิพนธ์

ไชโย วรยศอำไพ. (2540). ผลกระทบของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่มีต่อนายจ้างและลูกจ้าง
: ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศสิงคโปร์.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นิตา ดีสุดจิต. (2545). แนวทางการบริหารของสำนักงานประกันสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พิชัย ศรีไทย. (2544). กองทุนตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มงคล กตญาณบุทช์. (2548). ปัญหาในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมตามกฎหมาย
ประกันสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มงคลเทียน ประเทืองชัย. (2539). การจัดสวัสดิการ กรณีศึกษากองทุนเงินทดแทนและกองทุน
ประกันสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- รัฐการ สัมพันธ์. (2540). ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533: ประเด็นมาตรา 55. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อุดม มีแสง. (2543). ปัญหากฎหมายประกันสังคมที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เอกสารอื่นๆ

- อดิพัฒน์ วรทรัพย์. (2538). กองทุนสำรองเลี้ยงชีพประเทศสิงคโปร์. (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ). สำนักเศรษฐกิจ การคลังกระทรวงการคลัง.
กรมประชาสัมพันธ์. (2516). ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์และฟิลิปปินส์. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- _____. (2541). ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประกันสังคม กองวิชาการและแผนงาน. (2515). เอกสารด้านวิชาการ ด้านการประกันสังคม โดยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษา ILO. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมประชาสัมพันธ์.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. (2537). เอกสารการศึกษาดูงาน ณ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 20-26 พฤศจิกายน 2537 (อัดสำเนา).
- _____. (2540). หลักนโยบายนการลงทุน 5 ประการ. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม.
- _____. (2542). แนวคิดและรูปแบบการคาดการณ์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับการประกันสังคม กรณีบ้านนาญชราภาพของประเทศไทย. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- กระทรวงแรงงาน สำนักงานประกันสังคม. (2545). รายงานการศึกษาดูงานประกันสังคม ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศมาเลเซีย. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

กฎหมาย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงาน พ.ศ.2545.

(2545, 9 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

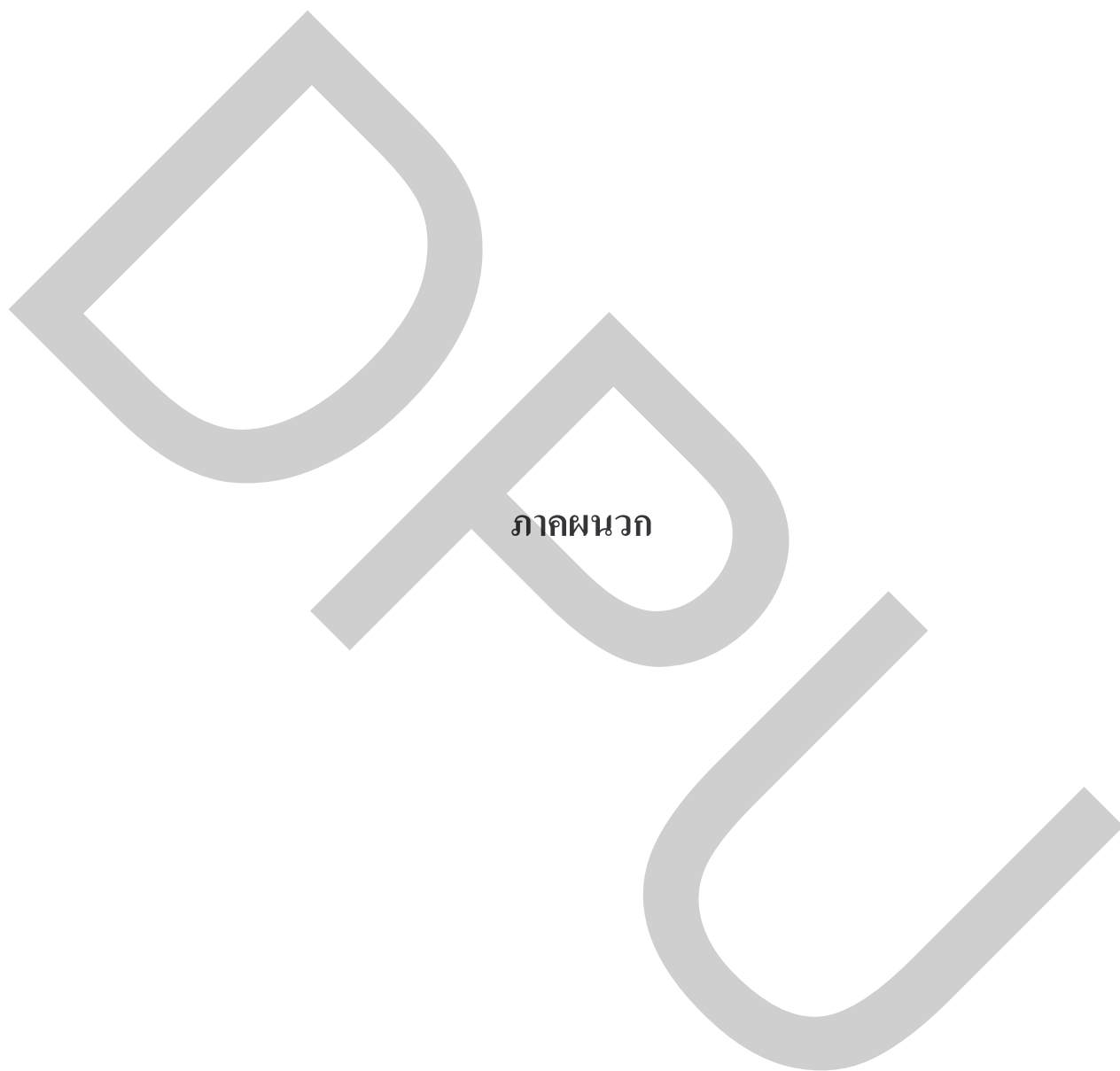
ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

International Labour Office Geneva. (1996). **International Labour Convention and Recommendation.1919-1951** (Volume 3). Geneva: International Labour Office.

Labour Law and Legislation Butterworths. (1986). **Handbook of Singapore Employment Law**. Singapore: Butter Worths .

Social Office of Research Evaluation on Statistics. (2002). **Social Security Programs \ Throughout The World**. Washington : DC. : Asia and the Pacific.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง กรอบและสัดส่วนการ
ลงทุนกองทุนประกันสังคมกรณีสำนักงานประกันสังคมนำ
เงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์

ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม

เรื่อง กรอบและสัดส่วนการลงทุน กองทุนประกันสังคมกรณีสำนักงานประกันสังคมนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขปรับปรุงประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง กรอบและสัดส่วนการลงทุนกองทุนประกันสังคม กรณีสำนักงานประกันสังคมนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ เพื่อให้การลงทุนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของตลาดการลงทุนในปัจจุบัน และทั้งนี้เพื่อให้มีการป้องกันความเสี่ยงตามที่ควร

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ และข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่องกรอบและสัดส่วนการลงทุนกองทุนประกันสังคม กรณีสำนักงานประกันสังคมนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“ธนาคาร” หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์และธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นซึ่งประกอบกิจการภายในราชอาณาจักร

“ตราสารแสดงสิทธิในหนี้” หมายความว่า พันธบัตร ตัวแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน หุ้นกู้ รวมทั้งตราสารอื่น ๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน

“เงินกองทุน” หมายความว่า เงินกองทุนประกันสังคมในส่วนที่สำนักงานประกันสังคมดำเนินการลงทุน

“หน่วยลงทุน” หมายความว่า หน่วยลงทุนของกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

“Investment Grade” หมายความว่า ระดับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของตราสาร หรือผู้ออกตราสารหรือผู้ค้ำประกันตราสาร ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือจากสถาบันการจัดอันดับความน่าเชื่อถือในประเทศไทยซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือสถาบันการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของต่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปและอันดับความน่าเชื่อถือของตราสาร หรือผู้ออกตราสาร หรือผู้ค้ำประกันตราสารจะต้องอยู่ในระดับที่คณะกรรมการประกันสังคมพิจารณากำหนดในระดับที่เหมาะสมในการลงทุน

ข้อ ๓ กรณีที่สำนักงานประกันสังคมนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ให้ดำเนินการได้ตามกรอบและสัดส่วนการลงทุน ดังต่อไปนี้

(๑) การลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง หรือมีอัตราความเสี่ยงต่ำ ไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน

(ก) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(ข) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ เงินฝากธนาคาร บัตรเงินฝากของธนาคาร โดยมีกระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้รับรอง รับอ่าวัด หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(ค) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคาร (เป็นธนาคารที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้รับรอง รับอ่าวัด หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย) เป็นผู้รับรองสลักหลังหรือรับอ่าวัด โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิด

(ง) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ตราสาร หรือผู้ออกตราสาร หรือผู้ค้ำประกันตราสาร ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับ Investment Grade

การลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๑) (ข) และ (ค) ในธนาคารใดธนาคารหนึ่งเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินธนาคารละร้อยละยี่สิบของเงินกองทุน

(๒) การลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ไม่เกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของเงินกองทุน

(ก) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ เงินฝาก หรือบัตรเงินฝาก ที่ธนาคาร (เป็นธนาคารที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย) เป็นผู้ออก รับรอง สลักหลัง หรือรับอ่าวัด โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิด

(ข) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ (๑) หรือต่ำกว่าระดับ Investment Grade หรือไม่มีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

(ค) หน่วยลงทุน หรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

(ง) หุ้นหรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือตราสารอนุพันธ์ตาม มาตรา ๔ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจ ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

(จ) หุ้นหรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือตราสารอนุพันธ์ตาม มาตรา ๔ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ของบริษัทที่จดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

(ฉ) หลักทรัพย์อื่น หรือตราสารอื่น ที่ออกโดยกิจการที่มีการดำเนินงาน อยู่แล้วแต่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือกิจการที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือ โครงการลงทุนใหม่ ซึ่ง ได้มีผลการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์แล้วว่าเป็นกิจการที่มีศักยภาพที่จะเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และ คาดว่าจะมีผลตอบแทนอยู่ในเกณฑ์ที่ดีและน่าลงทุน ตามที่คณะกรรมการประกันสังคมเห็นชอบ ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุนการลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๒) (ก) และ (ข) เมื่อ รวมกันแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

การลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๒) (ข) รวมกับการลงทุนตาม (๒) (ง) หรือ (๒) (จ) หรือ (๒) (ฉ) ในกิจการใดกิจการหนึ่ง ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนจดทะเบียน ของกิจการนั้น ๆ ทั้งนี้ให้สำนักงานประกันสังคมกำหนดสัดส่วนการลงทุนที่เหมาะสมในแต่ละ กิจการ

ข้อ ๔ การลงทุนตามข้อ ๓ ให้สามารถลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ ผู้ประกันตนและผู้ใช้แรงงาน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

อภัย จันทนจุลกะ

ปลัดกระทรวงแรงงาน

ประธานกรรมการประกันสังคม

ภาคผนวก ข

ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน
และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. 2547

**ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม
ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน**

พ.ศ. ๒๕๔๗

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการรักษาเงินกองทุน เพื่อรองรับการขยายการบริการรับและจ่ายเงินกองทุน ประกันสังคมกับทั้งเพื่อความชัดเจนและคล่องตัวในการบริหารเงินกองทุนให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๓) และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ คณะกรรมการประกันสังคมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๔๗”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓) ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ ระเบียบหรือวิธีปฏิบัติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับความในระเบียบนี้ ให้ใช้ความในระเบียบนี้บังคับ

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“เลขธิการ” หมายความว่า เลขธิการสำนักงานประกันสังคม

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนประกันสังคม

“ผู้ประกันตน” หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

“ธนาคาร” หมายความว่า ธนาคารที่สำนักงานประกันสังคม ได้ตกลงรับเป็นธนาคาร เพื่อดำเนินการรับและจ่ายเงินกองทุนตามระเบียบนี้

“หน่วยบริการ” หมายความว่า หน่วยงานหรือองค์กรบริการทั้งภาครัฐและเอกชนที่ สำนักงานประกันสังคม ได้ตกลงรับเป็นหน่วยบริการเพื่อดำเนินการรับและจ่ายเงินกองทุนตาม ระเบียบนี้

“สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่” หมายความว่า สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ที่ เปิดดำเนินการให้บริการในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร

“สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา” หมายความว่า สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ... สาขา ... ที่ขยายการบริการ ในท้องที่อำเภอของจังหวัดนั้น

ข้อ ๖ ในกรณีที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นอย่างอื่นให้นำระเบียบว่าด้วยการ เก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมาใช้บังคับโดยอนุโลมและการใดที่ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้ากองคลัง หรือผู้อำนวยการกองคลังพึงปฏิบัติให้ เป็นหน้าที่ของเลขานุการ หรือผู้ซึ่งเลขานุการมอบหมาย

ข้อ ๗ ให้เลขานุการรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑

ข้อความทั่วไป

ข้อ ๘ กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง

ข้อ ๙ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๖

(๒) เงินเพิ่มตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑

(๓) ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา ๒๖

(๔) เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๔๕

(๕) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน

(๖) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๗ ทวิ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๖

(๗) เงินอุดหนุน หรือเงินตรองราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม

(๘) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๐๒

(๙) รายได้อื่น

หมวด ๒

การรับเงิน

ข้อ ๑๐ การรับเงินกองทุนให้รับได้ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเงินสดและหรือเช็ค หรือตั๋วแลกเงิน หรือธนาคัตติ

(๒) โดยทางธนาคารหรือหน่วยบริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

(๓) ในกรณีส่วนราชการต้องจ่ายเงินในฐานะนายจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ ๑๑ เช็คที่จะรับทุกกรณีต้องมีลักษณะและเงื่อนไข ดังนี้

(๑) เป็นเช็คของธนาคารที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนและต้องมีใช้เช็คโอนสลักหลัง ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมการเรียกเก็บเงินของธนาคารให้ตกเป็นภาระแก่ผู้ส่งจ่าย

(๒) มีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) เป็นเช็คที่ออกในวันที่นำเช็คนั้นมาชำระ หรือก่อนวันชำระไม่เกินเจ็ดวัน

(๔) ไม่เป็นเช็คลงวันที่ล่วงหน้า

(๕) เป็นเช็คขีดคร่อมสั่งจ่ายเงินแก่ “กองทุนประกันสังคม” หรือ “สำนักงานประกันสังคม” หรือ “สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่” หรือ “สำนักงานประกันสังคมจังหวัด” หรือ “สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา” และขีดฆ่าคำว่า “ผู้ถือ” ออก

(๖) เป็นเช็คที่ผู้ออกเช็คลงลายมือชื่อสั่งจ่าย และใช้ชำระโดยตรง กรณีเช็คของนิติบุคคลต้องเป็นเช็คของนิติบุคคลซึ่งมีหน้าที่ชำระเงินสมทบโดยตรง

ข้อ ๑๒ ให้สำนักงานประกันสังคมเบิกเงินสมทบที่รัฐบาลต้องออกตามมาตรา ๔๖ ตามเงินประจำงวดที่ได้รับแต่ละปี

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้สำนักงานประกันสังคมคำนวณจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลต้องออกตลอดปีที่ผ่านมา ถ้าจำนวนเงินที่เบิกไปแล้วตามวรรคหนึ่งเกินกว่าจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลต้องออก ให้สำนักงานประกันสังคมถอนเงินส่วนที่เกินนำส่งคืนคลังภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้น

ปีงบประมาณ แต่ถ้างบประมาณที่ได้รับน้อยกว่าจำนวนเงินสมทบรัฐบาลต้องออก ให้ตั้ง
งบประมาณเพิ่มเติมในปีถัดไป เพื่อนำส่งเงินสมทบที่ขาดเข้ากองทุน

หมวด ๓

การจ่ายเงิน

ข้อ ๑๓ การจ่ายเงินกองทุนให้จ่ายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) จ่ายเป็นค่าบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลหรือแพทย์ตามวิธีการและ
อัตราที่คณะกรรมการแพทย์กำหนด

(๒) จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิในกรณีประสบอันตราย
หรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน

(๓) จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินตาม (๑) และ (๒) ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
อุทธรณ์ หรือตามคำพิพากษาของศาล

(๔) จ่ายคืนรัฐบาลหรือนายจ้าง หรือผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นในกรณีที่เงินรับไว้เป็น
เงินไม่พียงถึงชำระแก่กองทุน

(๕) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความ
เห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๖) จ่ายในการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา ๒๖

(๗) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตาม
ระเบียบที่เลขาธิการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๘) จ่ายคืนเงินทดรองราชการตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม ให้แก่กระทรวงการคลัง

ข้อ ๑๔ การจ่ายเงินให้จ่ายจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมบัญชีที่ ๒” หรือ
จากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)”
หรือจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีว่างงาน)” หรือจากบัญชีเงินฝาก
“เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่ บัญชีที่ ๒” โดยผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินตามข้อ ๑๘ หรือจ่าย
จากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัดบัญชีที่ ๒” หรือจากบัญชีเงินฝาก
“เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัดสาขา.....บัญชีที่ ๒” โดยผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินตามข้อ ๑๘
หรือจ่ายจากเงินทดรองจ่ายตามข้อ ๒๔ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๕ การจ่ายเงินตามข้อ ๑๓ ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจำนวนเงินที่จะส่งจ่ายตามหมวดนี้

(๑) เลขานุการ หรือผู้ซึ่งเลขานุการมอบหมาย ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ ๔ สำหรับกรณีที่สำนักงานประกันสังคม หรือสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่เป็นผู้จ่าย

(๒) ประกันสังคมจังหวัด หรือผู้ซึ่งเลขานุการมอบหมาย ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ ๔ สำหรับกรณีที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัด หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขาเป็นผู้จ่าย

ข้อ ๑๖ การจ่ายเงิน ให้จ่ายได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) เงินสดหรือเช็ค หรือธนาณัติ

(๒) จ่ายทางธนาคารหรือหน่วยบริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดสำหรับผู้มีสิทธิรับเงิน

(๓) จ่ายแก่สถานพยาบาลโดยตรงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๔) การจ่ายเงินตามข้อ ๑๓ (๒) และ (๓) เพื่อเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน หรือผู้มีสิทธิให้จ่ายเป็นเงินสดได้ แม้ว่าวงเงินที่จ่ายจะเกินวงเงินสดที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ

ข้อ ๑๗ การออกเช็คส่งจ่ายเงิน ให้ส่งจ่ายในนามผู้มีสิทธิรับเงินตามแต่ละกรณีที่กำหนดในข้อ ๑๓ และขีดฆ่าคำว่า “ผู้ถือ” ออก

ข้อ ๑๘ การสั่งจ่ายและการโอนเงินกองทุน ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑” จะทำได้เพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑”

(๒) การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒” จะทำได้เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ และ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม เขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๑” หรือ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” หรือ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม จังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๑” หรือ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” หรือ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑ (กรณีว่างงาน)” แล้วแต่กรณี

การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” หรือบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมบัญชีที่ ๒ (กรณีว่างงาน)” จะทำได้เฉพาะ

เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ และ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” หรือ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๓” หรือ โอนเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๓” แล้วแต่กรณี

(๓) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓” จะทำได้ เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒” การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” จะทำได้เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” และการโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓ (กรณีว่างงาน)” จะทำได้ เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีว่างงาน)”

(๔) การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๒” และบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒” จะทำได้เฉพาะเพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

(๕) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” จะทำได้เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒”

(๖) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๓” จะทำได้เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๒”

(๗) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา ...บัญชีที่ ๓” จะทำได้เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒”

(๘) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๑” และบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” จะทำได้เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑”

(๙) การโอนเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา..... บัญชีที่ ๑” จะทำได้เฉพาะเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” และเพื่อนำเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมบัญชีที่ ๑”

ข้อ ๑๕ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒” หรือ บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” หรือ บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีว่างงาน)” ให้เลขาธิการกำหนดผู้ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกันสองฝ่าย ฝ่ายละหนึ่งคนซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ ๖

การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒” ให้เลขาธิการ กำหนดผู้ลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกันสองฝ่าย ฝ่ายละหนึ่งคน ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ ฝ่ายหนึ่ง กับข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ ๓ ที่ดำรงตำแหน่งและ ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีในสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ อีกฝ่ายหนึ่ง

ข้อ ๒๐ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๒” หรือ บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒” ต้องมีผู้ลงลายมือชื่อ ในเช็คร่วมกันสองฝ่าย ฝ่ายละหนึ่งคน คือ ประกันสังคมจังหวัดหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย ซึ่ง ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ ๕ ฝ่ายหนึ่ง กับข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำ กว่าระดับ ๓ ที่ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีในสำนักงานประกันสังคมจังหวัด หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขาอีกฝ่ายหนึ่ง

การส่งจ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำนวนเงินที่จะจ่ายมีจำนวนเงินเกินกว่าห้าแสนบาทให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด หรือแรงงานจังหวัดฝ่ายหนึ่ง ลง ลายมือชื่อร่วมกับประกันสังคมจังหวัด หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย ซึ่งต้องเป็นข้าราชการพล เรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ ๕ อีกฝ่ายหนึ่ง

หมวด ๔

การเก็บรักษาเงิน

ข้อ ๒๑ ให้สำนักงานประกันสังคมเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ดังต่อไปนี้

ก. กรณีการเปิดบัญชีของสำนักงานประกันสังคม ให้สำนักงานประกันสังคมเปิดบัญชี เงินฝากกับธนาคารแห่งละ ๑ บัญชี เพื่อเป็นบัญชีศูนย์กลางการควบคุมเงินกองทุนที่วราชาณาจักร ดังนี้

(๑) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓”

(๒) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒” เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ และจ่ายเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๓” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุน ประกันสังคมจังหวัด สาขา บัญชีที่ ๓” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓ (กรณี

สงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” และบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓ (กรณีว่างงาน)”

(๓) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒”

(๔) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ และเพื่อจ่ายเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๓” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๓”

(๕) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ)”

(๖) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีว่างงาน)” เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ และเพื่อจ่ายเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๓” และบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๓”

(๗) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๓ (กรณีว่างงาน)” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒ (กรณีว่างงาน)”

ข. กรณีการเปิดบัญชีของสำนักงานประกันสังคมเขตกรุงเทพมหานครให้สำนักงานประกันสังคมหรือสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่เปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารแห่งละ ๓ บัญชี ดังนี้

(๑) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๑” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑”

(๒) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒” เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

(๓) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒”

ข้อ ๒๒ ให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งละ ๓ บัญชี ดังต่อไปนี้

ก. กรณีการเปิดบัญชีของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารแห่งละ ๓ บัญชี ดังนี้

(๑) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑”

(๒) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๒” เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

(๓) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๓” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๒”

ข. กรณีเปิดบัญชีของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา ให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขาเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารแห่งละ ๓ บัญชี ดังนี้

(๑) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๑” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” หรือบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑”

(๒) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒” เพื่อจ่ายตามข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

(๓) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๓” เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒”

ข้อ ๒๓ บรรดาเงินรายรับของกองทุนซึ่งได้รับมอบหมายตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมให้นำส่งเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑” หรือ “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๑” หรือ “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” หรือ “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๑” แล้วแต่กรณี จะหักไว้เพื่อการใด ๆ ไม่ได้

ความในวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับกับเงินกองทุนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๒๖

กรณีเงินรายรับของกองทุนตามวรรคหนึ่งมีไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายตามข้อ ๑๓ ให้สามารถรับเงินที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ตามวรรคสองเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑” ได้

ข้อ ๒๔ บัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒” “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๓” “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่

๒” “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒” และบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๑” ให้มีจำนวนไม่เกินวงเงินตามที่เลขธิการกำหนด

ข้อ ๒๕ ให้สำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขาแต่ละแห่งมีเงินสดตรงจ่ายคงเหลือประจำวัน ณ สำนักงานภายในวงเงินตามที่เลขธิการกำหนด โดยเบิกเงินจากบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๒” หรือ “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๒” หรือ “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๒” หรือ “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๒” แล้วแต่กรณี

ในกรณีมีเงินสดตรงจ่ายคงเหลือสิ้นวัน ณ สำนักงานเกินกว่าที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือเงินสดคงเหลือสิ้นวัน ณ สำนักงานที่ไม่ประสงค์จะเก็บรักษาให้นำส่งเข้าบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคม บัญชีที่ ๑” หรือบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมเขตพื้นที่.....บัญชีที่ ๑” หรือบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....บัญชีที่ ๑” หรือบัญชีเงินฝาก “เงินกองทุนประกันสังคมจังหวัด.....สาขา.....บัญชีที่ ๑” แล้วแต่กรณี

หมวด ๕

การบัญชี

ข้อ ๒๖ การบัญชีให้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยกำหนดระบบบัญชีให้สอดคล้องกับหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ผังบัญชีและรายงานการเงินมาตรฐานที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด

ข้อ ๒๗ ให้สำนักงานประกันสังคมปิดบัญชีตามปีปฏิทินและให้ทางบการเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วภายใน ๙๐ วันนับจากวันสิ้นปีปฏิทิน เพื่อส่งให้คณะกรรมการพิจารณาและสั่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ พร้อมทั้งส่งสำเนางบการเงินให้กรมบัญชีกลางเพื่อจัดทำงบการเงินรวมของแผ่นดิน

ข้อ ๒๘ นายจ้างรายใดเป็นบุคคลล้มละลายหรือได้จดทะเบียนเลิกกิจการหรือมิได้ประกอบกิจการหรือถูกถอนทะเบียนการประกอบกิจการ และไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ หรือในกรณีนั้นนั้นขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ให้จำหน่ายออกจากบัญชีเป็นสูญ โดยผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้อนุมัติ

- (๑) เลขอาชญากรรม สำหรับหนี้รายละไม่เกินสองแสนบาท
- (๒) คณะกรรมการ สำหรับหนี้ที่เกินสองแสนบาทต่อรายแต่ไม่เกินห้าล้านบาทต่อราย
- (๓) กระทรวงการคลังตามข้อเสนอของคณะกรรมการสำหรับหนี้ที่เกินรายละห้าล้าน

บาท

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ ที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหนึ่งปีและไม่สามารถติดตามหนี้ได้ ให้จัดทำทะเบียนลูกหนี้ดังกล่าวเพื่อติดตามเร่งรัดต่อไป จนขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง แล้วจึงจำหน่ายบัญชีเป็นสูญตามความในวรรคหนึ่ง

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ

ปลัดกระทรวงแรงงาน

ประธานกรรมการประกันสังคม



ภาคผนวก ค

**ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม
ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน
ประกันสังคม พ.ศ. 2549**

**ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม
ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม**

พ.ศ. ๒๕๔๕

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม เพื่อให้การลงทุนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและป้องกันความเสี่ยงจากการลงทุนตลอดจนเป็นการบริหารสภาพคล่องที่ดีของกองทุน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ (๔) และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ คณะกรรมการประกันสังคมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ลงวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการลงทุนกรณีหน่วยงานหรือสถาบันการเงินนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ ลงวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓

(๓) ประกาศคณะกรรมการประกันสังคมเรื่องกรอบและสัดส่วนการลงทุนกองทุนประกันสังคมกรณีสำนักงานประกันสังคมนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“หลักทรัพย์หรือทรัพย์สิน” หมายความว่า หลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้กองทุนส่วนบุคคลสามารถลงทุนหรือมีไว้ได้

“เงินกองทุนย่อย” หมายความว่า เงินกองทุนประกันสังคมที่แบ่งออกเป็นส่วนย่อย เพื่อให้บริษัทจัดการกองทุนแต่ละรายนำไปดำเนินการจัดหาผลประโยชน์

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น รวมถึงบริษัทเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานประกันสังคม

“บริษัทจัดการกองทุน” หมายความว่า นิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งสำนักงานประกันสังคมทำความตกลงให้จัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

“หลักทรัพย์จดทะเบียน” หมายความว่า หลักทรัพย์ที่ได้รับการจดทะเบียนหรือได้รับการอนุญาตให้ทำการซื้อขายได้ในตลาดหลักทรัพย์

“เงินกองทุน” หมายความว่า เงินกองทุนในส่วนของสำนักงานดำเนินการลงทุน

“อันดับความน่าเชื่อถือที่สามารถลงทุนได้” หมายความว่า ระดับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของตราสาร ผู้ออกตราสาร ผู้ค้ำประกันหรืออวัลตราสารในสี่อันดับแรกของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่ได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับการยอมรับจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ข้อ ๕ ให้สำนักงานหรือบริษัทจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการนำเงินกองทุนหรือเงินกองทุนย่อยไปจัดหาผลประโยชน์

ข้อ ๖ กรณีสำนักงานนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ให้กระทำได้สำหรับการลงทุน ดังต่อไปนี้

(ก) การลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความมั่นคงสูง หรือมีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน

(๑) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หรือพันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(๒) ตราสารแห่งหนี้ โดยมีกระทรวงการคลังหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๓) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๔) ตราสารแห่งหนี้ที่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้รับรอง สลากหลังหรือรับอวัล โดยมีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(๕) ตราสารแห่งหนึ่งที่ตราสาร ผู้ออกตราสาร ผู้ค้ำประกันหรืออ่าวตราสารได้รับการจัดระดับอยู่ในอันดับความน่าเชื่อถือที่สามารถลงทุนได้

การลงทุนตาม (๒), (๓) และ (๔) เมื่อรวมกันแล้วแต่ละสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละยี่สิบของเงินกองทุน

(ข) ลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความเสี่ยง ไม่เกินกว่าร้อยละยี่สิบของเงินกองทุน

(๑) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน มิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๒) ตราสารแห่งหนึ่งที่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน มิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้ออก รับรอง สลักหลัง หรือรับอ่าว โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิด

(๓) ตราสารแห่งหนึ่ง หรือตราสารกึ่งหนึ่งกึ่งทุนที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน (ก)

(๔) หน่วยลงทุน หรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

(๕) หุ้น ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือใบแสดงสิทธิในการซื้อหุ้นเพิ่มทุนที่โอนสิทธิได้ที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ บริษัทจดทะเบียน หรือบริษัทที่เสนอขายหุ้นต่อประชาชนเพื่อนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งใบสำคัญแสดงสิทธิอนุพันธ์ ใบแสดงสิทธิในผลประโยชน์ที่เกิดจากหลักทรัพย์อ้างอิง ซึ่งหลักทรัพย์อ้างอิงต้องเป็นหุ้นที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทที่กล่าวข้างต้น

การลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (๕) เมื่อรวมกับการลงทุนกรณีบริษัทจัดการกองทุนนำเงินกองทุนย่อยไปจัดหาผลประโยชน์ตามข้อ ๘ (ค) (๕) ต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของเงินกองทุน (๖) สัญญาซื้อขายล่วงหน้า ตามบทนิยามแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญญาการซื้อขายล่วงหน้าหรือสัญญาอื่นๆ ซึ่งดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคลโดยอนุโลม

การลงทุนตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการเฉพาะเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงหรือบริหารสภาพคล่องของกองทุนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ สัดส่วนการลงทุนเป็นไปตามที่สำนักงานประกาศกำหนด

(๗) ธุรกิจการซื้อหรือขายโดยมีสัญญาขายหรือซื้อคืน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของกองทุน

(๘) หลักทรัพย์อื่น หรือตราสารอื่น ที่ออกโดยกิจการที่มีการดำเนินงานอยู่แล้วแต่มิได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือกิจการที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือโครงการลงทุนใหม่ ซึ่งได้มีผลการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์แล้วว่าเป็นกิจการที่มีศักยภาพที่จะเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และคาดว่าจะมีผลตอบแทนอยู่ในเกณฑ์ที่ดีและน่าจะลงทุนตามที่คณะกรรมการเห็นชอบให้ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุน

การลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (๑), (๒) และ (๓) เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

การลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (๕) หรือ (๖) ในกิจการใดกิจการหนึ่งไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุนและไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้ว

ข้อ ๗ การลงทุนตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตน และผู้ใช้แรงงาน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน

ข้อ ๘ กรณีบริษัทจัดการกองทุนนำเงินกองทุนย่อยไปจัดหาผลประโยชน์ ให้กระทำได้สำหรับการลงทุน ดังต่อไปนี้

(ก) บริษัทจัดการกองทุนจะนำเงินกองทุนย่อยไปลงทุน หรือมีไว้ซึ่งหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของบริษัทจัดการกองทุนหรือของบุคคลอื่นที่บริษัทจัดการกองทุนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการลงทุนให้แก่บุคคลนั้นมิได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมของสำนักงานก่อน

(ข) ลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความมั่นคงสูงหรือมีความเสี่ยงต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุนย่อย ดังต่อไปนี้

(๑) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หรือพันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(๒) ตราสารแห่งหนึ่ง โดยมีกระทรวงการคลังหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๓) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๔) ตราสารแห่งหนึ่งที่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับรอง รับอวัล หรือค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้รับรอง สลากหลังหรือรับอวัล โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(๕) ตราสารแห่งหนึ่งที่ตราสาร ผู้ออกตราสาร ผู้ค้ำประกันหรืออวัลตราสารได้รับการจัดระดับอยู่ในอันดับความน่าเชื่อถือที่สามารถลงทุนได้ โดยลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนย่อย

การลงทุนตาม (๑), (๒), (๓) และ (๔) ให้มีสัดส่วนเป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(ค) ลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนย่อย

(๑) เงินฝาก หรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินมิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(๒) ตราสารแห่งหนึ่ง^๑ที่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน มิได้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นผู้ออก รับรอง สลากหลัง หรือรับอาวัล โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(๓) ตราสารแห่งหนึ่ง หรือตราสารกึ่งหนึ่ง^๑ที่ลงทุนที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน (ข)

(๔) หน่วยลงทุน หรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนย่อย

(๕) หุ้น ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือใบแสดงสิทธิในการซื้อหุ้นเพิ่มทุนที่โอนสิทธิได้ ที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ บริษัทจดทะเบียน หรือบริษัทที่เสนอขายหุ้นต่อประชาชนเพื่อนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งใบสำคัญแสดงสิทธิอนุพันธ์ ใบแสดงสิทธิในผลประโยชน์ที่เกิดจากหลักทรัพย์อ้างอิง ซึ่งหลักทรัพย์อ้างอิงต้องเป็นหุ้นที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทที่กล่าวข้างต้น สัดส่วนการลงทุนในกิจการหนึ่งกิจการใด และเมื่อรวมกันในทุกกิจการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๖) สัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามบทนิยามแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญญาการซื้อขายล่วงหน้า หรือสัญญาอื่นๆ โดยการดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการกองทุนส่วนบุคคลโดยอนุโลม หรือธุรกรรมการซื้อขายหรือขายโดยมีสัญญาขายหรือซื้อคืน

การลงทุนตาม (๖) ให้ดำเนินการเฉพาะเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงหรือบริหารสภาพคล่องของกองทุนย่อยแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ สัดส่วนการลงทุนต้องได้รับการอนุมัติจากสำนักงานก่อนดำเนินการลงทุน

การลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (๑), (๒) และ (๓) เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินสัดส่วนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(ข) สำนักงานมีสิทธิจะสั่งห้ามหรือระงับมิให้บริษัทจัดการกองทุนลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินได้ โดยสำนักงานจะแจ้งให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป

(ง) การซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนจะต้องกระทำในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือวิธีการที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนด ยกเว้นตราสารแห่งหนึ่ง

(จ) ในกรณีที่ปรากฏแก่สำนักงานว่าบริษัทจัดการกองทุนได้นำเงินกองทุนย่อยไปลงทุนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๘ ให้สำนักงานออกคำสั่งจัดการกองทุนและดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ได้กระทำการไม่เป็นไปตามนั้น

(ฉ) ในกรณีที่ปรากฏว่าบริษัทจัดการกองทุนบริษัทใดมิได้ซึ่งหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินเกินกว่าสัดส่วนที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามข้อ ๘ โดยไม่ได้เกิดจากการลงทุนหรือได้หลักทรัพย์หรือทรัพย์สินมาเพิ่มเติม ให้บริษัทจัดการกองทุนแจ้งสำนักงานเป็นลายลักษณ์อักษรทันทีพร้อมทั้งเสนอแนวทางการปรับสัดส่วนดังกล่าวโดยไม่ให้ส่งผลเสียหายต่อกองทุนประกันสังคม

(ช) ให้บริษัทจัดการกองทุนยื่นรายงานแสดงการจัดการกองทุนต่อสำนักงานตามแบบ และภายในระยะเวลาที่สำนักงานกำหนด

ข้อ ๘ การลงทุนอื่น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ข้อ ๑๐ ค่าใช้จ่ายในการบริหารการลงทุน อาจใช้จ่ายได้จากผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

สุรินทร์ จิรวินิชย์

รองปลัดกระทรวงแรงงาน

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงาน

ประธานกรรมการประกันสังคม

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายสุทธิพร กสุรพ

วัน เดือน ปี เกิด

21 ธันวาคม 2516

เกิดที่

จังหวัดสงขลา

วุฒิการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีการศึกษา 2539
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 53 ปีการศึกษา 2543

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

รับราชการตำรวจ ในตำแหน่ง พนักงานสอบสวน
สถานีตำรวจนครบาลสามเสน ตั้งแต่ตุลาคม 2550
จนถึงปัจจุบัน