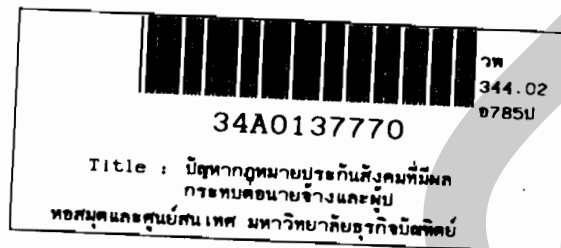




ปัญหากฎหมายประกันสังคมที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตนตาม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

นายอุดม มีแสง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

พ.ศ. 2543

ISBN 974-281-458-9

**THE SOCIAL SECURITY ACT B.E. 2533 : ITS PROBLEMS
THAT AFFECT EMPLOYERS AND EMPLOYEES**

MR. UDOM MEESAENG

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

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2000

ISBN 974-281-458-9

เลขทะเบียน.....	0137770
วันลงทะเบียน.....	15.ค.ค.2543
เลขเรียกหนังสือ.....	กท 344.02 07851 คธ



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ บัญญัติกฎหมายประกันสังคมที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตนตาม
พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

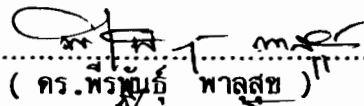
โดย นายอุคม มีแสง

สาขาวิชา นิติศาสตร์

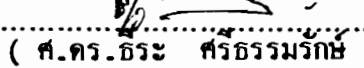
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



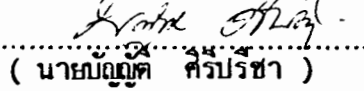
.....ประธานกรรมการ
(ดร.พรพันธุ์ พาลสุข)



.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

.....

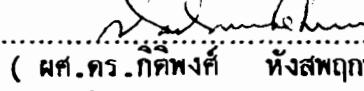
.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม



.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
(นายบัญญัติ ศรีปรีชา)

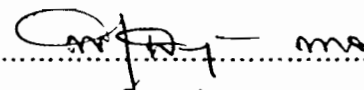
.....

.....กรรมการ



.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(ผศ.ดร.กิตพงษ์ หังสพฤกษ์)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ดร.พรพันธุ์ พาลสุข)

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2543

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ เพราะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง รับเป็นที่ปรึกษาและสละเวลาอันมีค่ายิ่ง ควบคุมดูแลการทำวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการอันทรงคุณค่าและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตา กรุณา และให้โอกาสแก่ศิษย์

และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิติพงษ์ หังสพฤกษ์ กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย และท่านอาจารย์ บัญญัติ ศิริปรีชา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอาจารย์ทั้งสามท่านได้ให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมทุกท่านที่ให้ข้อมูลทางวิชาการ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณ คุณศรีอรุณ ตะโคดม ที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจมาโดยตลอด

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอบอบแต่คุณแม่อรุวรรณ มีแสง ผู้เป็นที่เคารพรัก ขอกราบขอบพระคุณที่คอยเป็นกำลังใจ ผลักดันให้ถูกประสบความสำเร็จในชีวิตเสมอมา

อุดม มีแสง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
3. สมมติฐานของการวิจัย.....	4
4. ขอบเขตของการวิจัย.....	4
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิด หลักการ และวิวัฒนาการของประกันสังคม.....	6
1. แนวความคิดของการประกันสังคม.....	6
2. หลักการของการประกันสังคม.....	9
3. วิวัฒนาการของการประกันสังคมในต่างประเทศ.....	11
4. แนวความคิดและหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	14
5. วิวัฒนาการของการประกันสังคมในประเทศไทย.....	17
6. ปัจจัยที่มีผลกระทบในการดำเนินงานประกันสังคม พ.ศ. 2497.....	18
3. ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	22
1. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม.....	22
1.1 ผลกระทบต่อการกระจายรายได้.....	22
1.2 ผลกระทบต่อการลงทุน.....	23
1.3 ผลกระทบต่อการออม.....	24

2. ผลกระทบต่อลูกจ้างผู้ประกันตน	25
2.1 ผลกระทบจากการจ่ายเงินสมทบ	25
2.2 ผลกระทบจากอัตราค่าจ้าง	26
2.3 ผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการของนายจ้าง	27
2.4 ผลกระทบจากความไม่เข้าใจระบบประกันสังคม	27
2.5 ผลกระทบจากการรับบริการทางการแพทย์	27
3. ผลกระทบต่อนายจ้าง	33
3.1 ผลกระทบจากการจ่ายเงินสมทบ	33
3.2 ผลกระทบจากการนำส่งเงินสมทบ	33
4. ผลกระทบต่อรัฐบาล	34
4. กฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศในส่วนที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตนเปรียบเทียบกับประเทศไทย	35
1. ประเภทของการประกันสังคม	36
2. ขอบเขตการบังคับใช้	38
3. อัตรากำหนด	40
4. เงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน และประโยชน์ทดแทน	44
4.1 ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ	44
4.2 ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ	48
4.3 ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย	51
4.4 ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย	54
4.5 ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร	56
4.6 ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน	58
5. โครงสร้างการบริหารงาน	63
6. การบริหารจัดการเงินกองทุน	70
7. การประชาสัมพันธ์	73

5. วิเคราะห์ผลกระทบพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่มีต่อนายจ้าง และผู้ประกันตน	75
1. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาด้านกฎหมาย	75
1.1 ปัญหาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนอิสระ	75
1.2 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนอิสระ	76
1.3 ปัญหาอำนาจของเลขานุการประกันสังคม ในการยึด อาชีพทรัพย์สินของนายจ้าง	77
1.4 ปัญหาระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทน	84
1.5 ปัญหาการกำหนดอัตราโทษความผิดของนายจ้าง	84
1.6 ปัญหาขอเบรคการบังคับใช้	86
1.7 ปัญหาการให้สวัสดิการแก่ผู้ประกันตน	88
2. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาด้านปฏิบัติ	89
2.1 ปัญหาความไม่เข้าใจระบบประกันสังคม	89
2.2 ปัญหาการขอรับประโยชน์ทดแทน	91
2.3 ปัญหาด้านการบริหารและด้านบุคลากร	92
2.4 ปัญหาด้านอาคารสถานที่	96
6. บทสรุป และข้อเสนอแนะ	98
1. บทสรุป	98
2. ข้อเสนอแนะ	101
บรรณานุกรม	105
ประวัติผู้เขียน	110

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกันตนในการรับบริการทางการแพทย์-----	29
2. เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ -----	48
3. เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ -----	50
4. เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีตาย-----	53
5. เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย-----	55
6. เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร-----	57
7. เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจาก การทำงาน -----	61

ชื่อเรื่อง	ปัญหากฎหมายประกันสังคมที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
ชื่อผู้เขียน	นายอุดม มีแสง
ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2542

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในปัจจุบันมีผลบังคับใช้กับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยบังคับใช้ประโยชน์ทดแทน 6 กรณี ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานยังไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งจากการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายของผู้ประกันตนที่ผ่านมาประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ อันส่งผลกระทบต่อ นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตน เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทน การจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนประกันสังคม ตลอดจนการบริหารงานสำนักงานประกันสังคม พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และแนวทางของต่างประเทศ ซึ่งได้ดำเนินการประกันสังคมมาก่อนประเทศไทย เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะช่วยให้มองเห็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเนื่องจากยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อ นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ได้แก่ ในเรื่องขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างประกันตนยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างทั้งหมดได้ ทำให้ลูกจ้างในส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก นอกจากนั้นในเรื่องเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนอิสระ ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทำให้ไม่สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบ

อาชีพอิสระเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากเท่าที่ควร การจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนประกันสังคมที่มุ่งเน้นความมั่นคงของกองทุนเป็นหลักไม่มีการให้สวัสดิการแก่สมาชิกผู้ประกันตนในรูปของสวัสดิการเงินกู้แบบต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีความล่าช้า เนื่องจากมีขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติมาก ทำให้ไม่ทันต่อความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนที่มาขอรับบริการ ซึ่งควรจะมีการแก้ไขเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้ศรัทธาความเชื่อมั่นจากนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายได้นั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตน และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

Thesis Title The Social Security Act B.E. 2533 : Its Problems that Affect
Employers and Employees

Name Mr. Udooom Meesaeng

Thesis Advisor Prof. Dr. Thira Sritha maraks

Department Law

Academic Year 1999

ABSTRACT

The Social Security Act B.E. 2533 is enforceable to any type of business firm hiring ten employees or more. There are currently six benefits provided for those who join the program, i. e., sickness or injured, child delivery, disabled, death, child support, and pension plan. Compensation for unemployment is not yet a part of the benefits. Operations of social security programs have so far faced many problems and obstacles that affect employers, employees and other people involved.

This thesis is aimed at studying the scope of protection for insured employees, requirements for contribution to the program, and work operations of the office of Social Security. A comparative study was also made into principles and operation guidelines of foreign countries whose programs have long been in use before the program in Thailand. The purpose of the study is to find solutions to the problems and weaknesses of the Social Security Act B.E. 2533 in order to provide suggestions for necessary amendments to suit the practical applications under the social and economic conditions in Thailand.

Results of the study reveal that many provisions in the Social Security Act B.E. 2533 should be amended because the flaws contained in them affect employers and

the insured employees. For example, the scope of protection does not cover all insured employees and those who are outside the scope of protection are very much in trouble. Furthermore, self-employed people who join the program are not entitled to benefits from sickness or injuries. This provision discourages more self-employed people to join the program. With regards to requirements for contribution to the Social Security Fund, too much emphasis is placed on stability of the fund. No other benefits in a form of low-interest loans, for example, are initiated for the insured members. Work operations of Social Security Office are simply inefficient due to too much red-tape in the process which, as a result, causes dissatisfactions to the insured people who need some services from the office. This is the most important aspect of work operations that needs to be rectified in order to provide maximum benefits to insured workers.

In summary, for the work operations of the office of Social Security to be efficient and to gain faith from the public, cooperations are needed from every party concerned including employers, employees and, especially, government officials.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันสังคม หมายถึง การวางรากฐานความมั่นคงในสังคม โดยการสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้หรือประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิต เนื่องจากประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ฆราภาพ ตาย รวมทั้งกรณีการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร และการว่างงานด้วย โดยให้แต่ละคนในขณะที่สามารถทำงานมีรายได้ จ่ายเงินที่เป็นรายได้ตามความสามารถของแต่ละคนสะสมไว้เป็นกองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เมื่อมีความจำเป็นก็สามารถเบิกเงินจากกองทุนออกมาใช้ได้ หรือเมื่อไม่สามารถทำงานได้ จะด้วยเหตุใดก็ตาม ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือ เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมต่อไป โดยที่ไม่เป็นภาระต่อสังคม ซึ่งจะส่งผลให้สังคมมีความมั่นคง เป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ประเทศชาติ อีกทางหนึ่ง

การประกันสังคมในประเทศไทย เกิดจากการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน ที่พยายามผลักดันให้ระบบประกันสังคมเกิดขึ้น โดยถึงเห็นว่า หากจัดระบบประกันสังคมขึ้นแล้ว ผู้ใช้แรงงานจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จะได้รับการพยาบาลเมื่อประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย ได้รับการช่วยเหลือเมื่อต้องทุพพลภาพ ได้รับการเลี้ยงดูเมื่อแก่ชรา รวมทั้งได้รับการดูแลเมื่อต้องตกงาน จนรัฐบาลได้ออกกฎหมายประกันสังคมฉบับแรก ใน พ.ศ. 2479 แต่ไม่ได้นำมาออกใช้บังคับ เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นหลายประการ ล่วงเลยมาใน พ.ศ. 2533 สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร

3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

การจ่ายประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณีแรกเริ่มดำเนินการทันที สำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ มีผลบังคับใช้เมื่อ 1 เมษายน 2542 ส่วนประโยชน์ทดแทนในกรณีการว่างงานยังมีได้มีการใช้บังคับแต่อย่างใด เพียงแต่ระบุไว้ว่าจะดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

แม้ในปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมจะใช้บังคับมาเป็นระยะเวลา 10 ปีแล้ว แต่ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ จากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีผลให้นายจ้างและผู้ประกันตนได้รับความเดือดร้อนในหลายประการ สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไข เช่น

ขอบเขตการใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป จะเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างที่ทำงานอยู่กับนายจ้างที่มีกิจการขนาดเล็ก ซึ่งมีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน บุคคลคนเหล่านี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมฉบับนี้เลย สมควรที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง ซึ่งไม่กำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกันตนอิสระ และไม่สามารถอุทธรณ์ให้ผู้ประกันตนอิสระเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ เป็นผลให้ระบบประกันสังคมไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ จึงสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

การจัดหาผลประโยชน์จากเงินกองทุนของสำนักงานประกันสังคม คำนึงถึงความปลอดภัยและความมั่นคงของเงินกองทุนเป็นหลัก มิได้มีการลงทุนในการให้สวัสดิการการเงินแก่ผู้ประกันตนแต่อย่างใด ผู้ประกันตนจึงไม่ได้รับสวัสดิการอื่นใดนอกจากประโยชน์ทดแทน จึงไม่สามารถอุทธรณ์ให้ประชาชนเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากเท่าที่ควร

การใช้อำนาจวินิจฉัยหรือสั่งการ ของเลขาธิการประกันสังคม ในกรณีชี้คดี อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ และหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจเลขาธิการแต่เพียงผู้เดียว

ในการพิจารณาสั่งการ โดยที่ไม่ต้องผ่านมติของคณะกรรมการแต่อย่างใด นับว่าเป็นอำนาจที่สูงมาก อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับนายจ้างได้ หากเลขาธิการประกันสังคมไม่มีความเป็นธรรมหรือมีการเลือกปฏิบัติ

ขั้นตอนการพิจารณาการจ่ายประโยชน์ทดแทน เมื่อผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานประกันสังคมแล้ว กฎหมายบัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย พิจารณาสั่งการโดยเร็ว ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้ จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกันตน เนื่องจากอาจทำให้การพิจารณาสั่งการล่าช้า ควรแก้ไขกฎหมายให้มีระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการของสำนักงานประกันสังคมที่ล่าช้า เนื่องจากมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนมาก การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ อุปสรรคในการทำงาน เช่นคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ยังขาดแคลนอีกมาก บุคลากรของสำนักงานประกันสังคมเองก็ยังขาดความชำนาญ รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ไม่เข้าใจระบบประกันสังคม ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้ระบบประกันสังคมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สมควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้ระบบประกันสังคมมีประสิทธิภาพ เป็นที่พึงของผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย ได้สมกับเจตนาในการจัดให้มีการประกันสังคมขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัย ได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น โดยมีจุดประสงค์ ดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตน ซึ่งเป็นสาเหตุให้ระบบประกันสังคมของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.2 เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. ซึ่งยังมีความบกพร่องและไม่เป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3. สมมุติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างประกันตน เจื่อนใจและหลักเกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนอิสระ การจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนประกันสังคม ตลอดจนการบริหารงานในสำนักงานประกันสังคม สมควรแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนให้มากที่สุด

4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

4.1 ศึกษาวิเคราะห์ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตน เจื่อนใจและหลักเกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนอิสระ การจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนประกันสังคม ที่เป็นปัญหาและมีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตน

4.2 ศึกษาวิเคราะห์การบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ นายจ้างและผู้ประกันตน

4.3 ศึกษาค้นคว้ากฎหมายและแนวทางปฏิบัติของขอบเขตการให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตน การบริหารงาน และการจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุนประกันสังคม ของประเทศ สิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอปัญหาในการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมเอกสารผลงานทางวิชาการ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย และต่างประเทศ ตลอดจนรายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง นำมาประมวลกัน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อนายจ้างและผู้ประกันตน พร้อมทั้งได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

6.1 ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และผลกระทบที่มีต่อนายจ้างและผู้ประกันตน

6.2 เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ชัดเจน สมบูรณ์สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้าง ผู้ประกันตน ในการดำรงชีวิตและการทำงาน

6.3 เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อขัดข้องทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและ ลูกจ้างผู้ประกันตน

6.4 เป็นแนวทางในการนำข้อดีและข้อบกพร่องของกฎหมายประกันสังคมของประเทศ ที่ใกล้เคียงและมีการพัฒนากฎหมายประกันสังคมก่อน มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยให้สอดคล้องกับสภาพ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศ และเอื้อประโยชน์ต่อลูกจ้างผู้ประกันตนให้มากที่สุด

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และวิวัฒนาการของการประกันสังคม

1. แนวความคิดของการประกันสังคม

การประกันสังคมมีแนวคิดมาจากการที่มนุษย์มีความรู้สึกไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต ต้องเผชิญกับภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติหรือภัยพิบัติอื่น ๆ ที่อยู่รอบตัว ซึ่งภัยพิบัติต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคน เราเรียกว่า การเสี่ยงภัย ซึ่งแต่เดิมมนุษย์มีความเชื่อว่า ภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องของเคราะห์กรรม ต่อเมื่อมนุษย์มีการพัฒนามากขึ้น ทำให้มนุษย์คิดค้นวิธีการที่จะบรรเทาเคราะห์กรรมที่เกิดจากภัยต่าง ๆ โดยคิดว่าแต่ละคนจะต้องเสี่ยงภัยอยู่ตลอดเวลา บางคนอาจได้รับภัยที่เสี่ยงอยู่ บางคนอาจรอดพ้นไปได้ แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่าวันใดวันหนึ่งอาจพบกับภัยที่เสี่ยงเหมือนกัน ความเสี่ยงภัยเหล่านี้ไม่สามารถที่จะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ หรือถ้าเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถแก้ไขให้สมบูรณ์เหมือนเดิมได้ เช่น การสูญเสียชีวิต ทุพพลภาพ เป็นต้น การสูญเสียดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มีรายได้น้อยประสบปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดที่จะหาวิธีการมาบรรเทาความเดือดร้อนและสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้น ซึ่งมีที่แนวคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้¹

1. แนวคิดที่เกี่ยวกับการเสี่ยงภัย

ชีวิตมนุษย์นั้นต้องเผชิญกับภัยพิบัติต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าชีวิตมนุษย์นั้นต้องมีการเผชิญกับการเสี่ยงภัยด้วยกัน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติ หรือภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัว โดยมีความเชื่อมาแต่เดิมว่าภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นเรื่องของเคราะห์กรรม ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์มีการพัฒนามากขึ้น จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ของบุคคล ดังนี้

(1) ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน มิใช่เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรม ของแต่ละบุคคล

¹ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 12.

(2) การเสี่ยงภัยต่าง ๆ มีลักษณะเป็นภัยและมีความไม่มั่นคงรวมกันของกลุ่มบุคคล อาชีพ หรือชุมชนเดียวกัน

(3) ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคลหรือชุมชน ย่อมเกิดความสูญเสีย มีผลกระทบต่อความสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมโดยรวม บุคคลในสังคมจึงต้องร่วมกัน รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือต่อสู้กับภาวะไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากการเสี่ยงภัย

ดังนั้น จากแนวคิดเรื่องการเสี่ยงภัย จึงมีการนำการประกันสังคมมาใช้ แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ให้มีการกระจายความเสี่ยงมิให้ตกอยู่กับบุคคลใดเพียงลำพัง

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันในสังคม

เมื่อมีอุปสรรคและปัญหา บุคคลแต่ละคนต้องมีหน้าที่รับผิดชอบช่วยเหลือครอบครัวของตนเอง หรือในบางสถานการณ์ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาบุคคลภายนอก ซึ่งการรับผิดชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นหลักการเฉลี่ยทุกข์สุขร่วมกัน เพื่อให้บุคคลในสังคมร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมที่ตนอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น แต่ในบางกรณีการเกิดเหตุการณ์ไม่แน่นอน นอกจากจะเกิดความไม่มั่นคงแก่บุคคลแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย

ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขหรือป้องกันความไม่มั่นคงเพื่อไม่ให้เกิดขึ้น โดยอาศัยหลักการประกันสังคม ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคม โดยอาศัยร่วมมือกันและกันระหว่างประชาชนในสังคมนั้น ๆ โดยจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและสังคม เพื่อให้พ้นจากความไม่มั่นคงรวมทั้งเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนในสังคม

3. แนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

แนวความคิดนี้ ประชาชน - ภาคเอกชน - ภาครัฐ ต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นแนวความคิดที่ดึงภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือในการสร้างความมั่นคงให้กับสังคม โดยภาคเอกชนยังหมายรวมถึงนายจ้างด้วย แนวความคิดดังกล่าวเห็นว่านายจ้างควรมีส่วนช่วยเหลือลูกจ้าง ในการจัดหาสวัสดิการหรือช่วยออกค่าประกันต่าง ๆ แก่ลูกจ้าง และการที่ทุกฝ่ายให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ย่อมจะทำให้การที่ต้องพึ่งพารัฐลดลง ทั้งยังเป็นไปตามหลักการพึ่งพาช่วยเหลือกันโดยสมัครใจ อาจกล่าวได้ว่าการช่วยเหลือกันนั้นมีผลทำให้ภาระของแต่ละฝ่ายลดลงด้วย

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปและอเมริกา มีชนชั้นคนงานมากขึ้น ปัญหาสังคมเริ่มมีมากขึ้น จึงมีแนวคิดที่จะช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นระบบ โดยในระยะแรกแบ่งความช่วยเหลือได้เป็น 3 ประเภท คือ²

1. การออมทรัพย์เป็นการเก็บทรัพย์สิ้นสะสมไว้ใช้จ่ายยามที่จำเป็น แต่เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และมีครอบครัวใหญ่ที่ต้องเลี้ยงดู โอกาสที่จะมีเงินออมจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก วิธีการนี้จึงไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาสังคมในขณะนั้นมากนัก

2. การให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นการผลักภาระไปให้นายจ้าง ต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้าง ซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่วิธีการนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะนายจ้างหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้นที่มีกำลังพอจะจ่ายค่าทดแทนหรือดูแลให้การรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างได้เต็มที่ ส่วนนายจ้างที่มีกิจการขนาดเล็ก ไม่อาจรับผิดชอบต่อลูกจ้างได้เนื่องจากมีทุนน้อย แม้ต่อมาจะมีการพยายามกำหนดค่าทดแทนให้ต่ำ แต่วิธีการนี้ก็ประสบผลเสียแก่ลูกจ้างอีก เนื่องจากค่าทดแทนที่ได้รับไม่พอกับค่าใช้จ่าย วิธีการนี้จึงไม่ได้แก้ปัญหาของสังคมในขณะนั้นมากนัก

3. การประกันจัดทำโดยบริษัทเอกชน เป็นรูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยแบ่งเป็น 2 กรณี

(1) การประกันภัยสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน เป็นกรณีของผู้ใช้แรงงานรวมตัวกัน จัดตั้งในรูปแบบสมาคมช่วยเหลือสมาชิกซึ่งเจ็บป่วยโดยการให้การรักษาพยาบาลและการจ่ายค่าทำศพในกรณีเสียชีวิต โดยจะเรียกเก็บเงินสมทบเป็นระยะ ๆ จากลูกจ้างด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีการเลือกปฏิบัติโดยรับลูกจ้างซึ่งมีศักยภาพในการจ่ายสูง ไม่รับสมาชิกซึ่งมีรายได้น้อยหรือรายได้น้อยไม่แน่นอน

(2) การประกันภัยเอกชน จากหลักและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับการประกันภัยสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงจัดเป็นธุรกิจการค้าขึ้น โดยจัดตั้งเป็นบริษัทประกันภัยเอกชน รับประกันทั้งในด้านวินาศภัยและการประกันชีวิตในแบบการค้าและหาผลกำไรแบ่งปันกัน บริษัทจะจ่ายเงินทดแทนค่าเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันเป็นจำนวนที่แน่นอน โดยผู้ทำประกันภัยจะต้องส่งเบี้ยประกันภัยติดต่อกันตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ด้วยแต่วิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถจะขยายขอบเขตของการให้ความคุ้มครองประชาชนได้กว้างขวางนัก เพราะการประกันภัยแบบนี้เป็นแบบการค้า มีการกำหนดเบี้ยประกันสูงและไม่ยอมเสี่ยงที่จะรับประกันภัยผู้สูงอายุ บุคคลที่มีสุขภาพไม่ดี

² โกวิทย์ บุรพทานินทร์. การสร้างความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์สวย, 2533.

หรือผู้ทำงานในลักษณะเสี่ยงภัย จึงไม่แพร่หลายในหมู่ลูกจ้างคนที่มีรายได้น้อยและปานกลางแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าการช่วยเหลือทั้ง 3 แบบดังกล่าว ไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาสังคมได้อย่างแท้จริง เพราะมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ จึงมีการริเริ่มแนวทางในทางใหม่ เพื่อบรรเทาปัญหาสังคม เริ่มจากรูปแบบการช่วยเหลือโดยการแทรกแซงของรัฐ โดยได้เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงิน และมีการพัฒนาในรูปแบบใหม่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานให้ทั่วถึงกัน ซึ่งต่อมาได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย คือระบบประกันสังคม

2. หลักการของการประกันสังคม

จากแนวความคิด ของการประกันสังคมที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการประกันสังคมมีหลักการสำคัญ ดังนี้³

1. การประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน โดยผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามโครงการนี้ คือสมาชิกของการประกันสังคมหรือผู้ประกันตน โดยมีรายได้อันเพียงพอและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เมื่อประสบปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ อันเป็นเหตุต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือขาดรายได้ลงกะทันหัน และนอกจากนี้ยังช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้อีกเป็นจำนวนมากด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในด้านการบริการทางการแพทย์ ได้แก่การช่วยเหลือคนชรา คนพิการทุพพลภาพ เด็กกำพร้า เป็นต้น

2. การประกันสังคมมีหลักการที่จะให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองด้วยการอดออมและเสียสละเพื่อส่วนร่วม โดยเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก เพื่อให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายบำบัดความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง หากจะต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการเพียงอย่างเดียว ย่อมยากที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้นจึงกำหนดให้ลูกจ้างแต่ละคนออกเงินสมทบทุนดังกล่าวด้วยและกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง รวมถึงรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกคน ร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกฝ่ายละเท่ากัน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนเงินมากพอแก่การใช้จ่ายในโครงการด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนได้ช่วยตัวเอง และในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่น

³ สุเทพ เชาวลิขิต. สวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร : โอเคียนสโตร์, 2537, หน้า 227-228.

โดยใช้เงินกองทุนกลางช่วยบำบัดความเดือดร้อนอันเป็นการเสียสละเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมอยู่ด้วยในตัว

3. การประกันสังคมเป็นการวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม เป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งคนยากจน คนมีเงิน นายจ้าง ลูกจ้าง แต่ก็ต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้าร่วมกองทุน จึงเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสามัคคีระหว่างบุคคลในฐานะต่าง ๆ ให้หันหน้าเข้าหากันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

4. การประกันสังคมใช้หลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข เพื่อสมาชิกในสังคมในสังคม ได้เฉลี่ยความเสี่ยงมิให้ความเสี่ยงต้องตกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยสมาชิกในสังคมให้ความร่วมมือในการสร้างหลักประกันให้แก่ตนเอง ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง เป็นลักษณะภาษีพิเศษคือ กำหนดให้สมาชิกจ่ายเงินสมทบเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับส่วนใหญ่ กฎหมายจะบังคับให้ลูกจ้างซึ่งจะเป็นผู้รับประโยชน์ทดแทนต้องร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย เพื่อให้มีรายได้ออกกองทุนกลางโดยทั่วไปเรียกว่า กองทุนประกันสังคม ที่สมาชิกผู้ประกันตน สามารถเบิกเงินมาจับจ่ายใช้สอยในกรณีที่ต้องขาดรายได้ตามที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งลูกจ้างที่มีฐานะดี รายได้สูงก็ต้องอยู่ภายใต้การบังคับเพื่อเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างที่ยากจน มีรายได้น้อย

5. การประกันสังคม เป็นการเก็บเงินสมทบเพื่อนำมาหาดอกผลแล้วจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนกลับคืนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดให้มีการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ซึ่งได้รับเงินส่วนหนึ่งมาจากการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน โดยให้คณะกรรมการประกันสังคมกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง⁴

ดังนั้นจะเห็นว่าการประกันสังคมเป็นโครงการที่สอดคล้องกับหลักธรรมของพระพุทธเจ้า ในเรื่องเกี่ยวกับอนิจจัง ทุกอย่างในโลกล้วนไม่แน่นอนอน เกิด แก่ เจ็บ และตายหมุนเวียนกันไป มนุษย์จึงไม่ควรประมาท การเก็บออมด้วยตัวเองทำได้ยาก จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลช่วยกันทำโครงการให้ในทำนองเป็นการบังคับเพื่อประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับเอง เป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ชีวิต เพราะเมื่อมีรายได้ออกกองทุนเพื่อจะได้สามารถเบิกจากกองทุนออกมาใช้จ่ายใน

⁴ วิจิตร (ทุ่งลัดดา) วิเชียรชม. กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2540. หน้า 24.

⁵ นิคม จันทรวีฑูร. การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2528, หน้า 11.

ยามจำเป็น ทำให้เกิดความมั่นใจทั้งทางด้านจิตใจและวัตถุ และเป็นการเพิ่มผลผลิตรายได้โดยรวมให้แก่ประเทศชาติด้วย

3. วิวัฒนาการของการประกันสังคมในต่างประเทศ

การประกันสังคมเริ่มมีใช้ครั้งแรกในประเทศเยอรมนีสมัยเจ้าชายบิสมาร์คเป็นนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องจากสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้⁶

1. หลังจากประเทศเยอรมนีได้ยุติการทำสงครามกับฝรั่งเศส ในสงคราม普法ร์งโก ประเทศอื่น ได้รวบรวมรัฐต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายเข้าเป็นอาณาจักร และเริ่มมีการปรับปรุงฟื้นฟูประเทศเป็นการใหญ่ในระหว่างการพัฒนาประเทศนี้ ประชาชนจึงยังอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งรัฐหรือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

2. เศรษฐกิจของประเทศเยอรมนีในขณะนั้นตกต่ำเป็นอย่างมาก คุลย์การค้าระหว่างประเทศอยู่ในฐานะที่เล็ยเปรียบ ประชาชนต้องประสบกับปัญหาความยากจนและเคือคร้อนโดยทั่วไป ซึ่งสร้างความระส่ำระสายแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก

3. จากสภาพความเคือคร้อนของประชาชนซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือตัวเองได้นี้ ก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากพรรคโซเซียลริสอันเป็นพรรคฝ่ายค้านได้เข้าไปปลุกปั่นสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ ในหมู่ประชาชนที่หาเลี้ยงชีพด้วยการใช้แรงงาน ทำให้ลัทธิดังกล่าวนี้แพร่หลาย ออกไปอย่างรวดเร็วจนรัฐบาลไม่สามารถจะสกัดกั้นไว้ได้ ในระยะเวลา 5 ปี ของความระส่ำระสาย คือระหว่างปี ค.ศ. 1872 ถึง ปี ค.ศ. 1877 ได้มีประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองพรรคนี้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 125,000 คน เป็นจำนวนถึง 500,000 คน หรือเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว และได้มีการบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆ ตลอดจนเร่งเร้าให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงภาวะทางสังคมอยู่ ตลอดเวลา

จากวิกฤติการณ์ดังกล่าว เจ้าชายบิสมาร์คจึงได้ตัดสินใจปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศและเริ่มนำระบบประกันสังคมเข้ามาใช้ทันที โดยทยอยออกกฎหมายประกันสังคมต่าง ๆ เป็นลำดับ โดยมีเหตุผลประกอบดังนี้

⁶ อัญชลี ก้อคงคา. "การประกันสังคม". เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์แรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 9 - 15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : เอเชียเพดส, 2528. หน้า 747-748.

“การที่รัฐหันมาสนใจสมาชิกของรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่างๆ มากกว่าแต่ก่อนนี้ มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ตามมนุษยธรรมและตามลัทธิศาสนาคริสต์ ซึ่งควรจะแผ่สาขาไปในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน้าที่ตามนโยบายในการรักษารัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างทัศนคติในหมู่ประชากรที่ไช้ทรัพย์สินซึ่งจัดได้ว่าเป็นคนหมู่มากที่สุดและได้รับการศึกษาน้อยที่สุดว่ารัฐมิใช่องค์กรที่จำเป็นเท่านั้นหากแต่เป็นองค์กรที่ทำประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนด้วย”⁷

แนวความคิดดังกล่าวในระยะแรกไม่ได้รับการสนับสนุนมากนัก กล่าวคือ ในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการประกันการเจ็บป่วยออกมาเป็นกฎหมายฉบับแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1883. และได้จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1884 นั้น รัฐบาลไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานแต่ประการใด หรือแม้แต่เงินสมทบส่วนที่รัฐบาลจะต้องออกก็ไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ทำให้โครงการประกันสังคมในระยะแรกนี้ต้องหาเงินมาดำเนินการเอง ฉะนั้นการบังคับการประกันคนตามกฎหมายฉบับแรกนี้จึงต้องกระทำในวงแคบ โดยบังคับเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรม ตามเหมืองแร่ และตามแหล่งระเบิดหิน ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 2,000 มาร์คขึ้นไปก่อน⁸

เมื่อรัฐสภาไม่สนับสนุน รัฐบาลเยอรมนีจึงหาทางออกด้วยการไปขอความร่วมมือจากสมาคมอาชีพ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 8 ประเภท ต่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นแก่กันให้เข้ามาเป็นผู้จัดการและบริหารงานในเรื่องนี้ โดยรัฐบาลควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ด้วยเหตุนี้การประกันสังคมของเยอรมนีจึงได้ขยายความคุ้มครองให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งสามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างในประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ยุติลง ประเทศต่างๆ ที่มีผลกระทบจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมเริ่มตระหนักถึงสิทธิของงานและได้ตรากฎหมายคุ้มครองคนงานขึ้น เพื่อประกันการเจ็บป่วย อุบัติเหตุในการทำงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ฯลฯ ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการเป็นกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ซึ่งถือเป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และในที่สุดได้จารึกไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 22 ถึง ข้อ 25

⁷ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน” นิติศาสตร์. ปีที่ 18, ฉบับที่ 3. กันยายน 2531. หน้า 64.

⁸ กรมประชาสงเคราะห์. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2541, หน้า 22 – 23.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลข้อ 22 และ 25 ดังต่อไปนี้

ข้อ 22 “ทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคม มีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิในสังคมที่จะบรรลุถึงสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันขาดเสียมิได้ในเกียรติศักดิ์แห่งตน ทั้งนี้โดยความเพียรพยายามของแต่ละชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศตามครรลองแห่งระบอบองค์การและทรัพยากรของแต่ละรัฐ”

ข้อ 25 “(1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเหมาะสมแก่สุขภาพและความผาสุกของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็นตลอดจนมีสิทธิในความมั่นคงขามว่างงาน เจ็บป่วย พักการ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือขาดการดำรงชีพอื่น ๆ ในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจตน”

สิทธิในทางเศรษฐกิจสังคมที่กล่าวข้างต้น เป็นสิทธิที่จะได้รับหลักประกันในการดำเนินชีวิตอย่างมั่นคงในสังคม การดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงสิทธิดังกล่าวนี้เป็น ไปโดยอาศัยระบบความมั่นคงทางสังคมเพื่อให้หลักประกันในชีวิตของคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เพื่อให้มีหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตและการทำงานอย่างสม่ำเสมอไม่ขาดตอน เช่น มีหลักประกันว่า เมื่อคลอดมาแล้วจะได้รับการเลี้ยงดูอย่างเต็มที่ เติบโตใหญ่มีงานทำ เจ็บป่วยก็ได้รับการรักษาพยาบาล ทุพพลภาพก็ยังมีหลักประกันในชีวิต เมื่อชราเข้าสู่วัยชราก็จะมีเงินยังชีพ คายไปก็จะมีเงินหลงเหลือให้ครอบครัว เป็นต้น⁹ ซึ่งระบบประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของการที่จะให้หลักประกันในชีวิตแก่คนในสังคมได้เป็นอย่างดี ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปและอเมริกา ได้นำหลักการประกันสังคมไปใช้กันอย่างแพร่หลาย

สำหรับในทวีปเอเชีย ประเทศแรกที่เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับคือ ประเทศญี่ปุ่น โดยจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1911 และขยายการประกันสังคมออกไปยังประเภทอื่น ๆ จนทัดเทียมกับประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา ส่วนประเทศอื่น ๆ ใน เอเชีย ได้เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้อย่างแพร่หลายและขยายการประกันสังคมจนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้น สำหรับประเทศไทยของเราถือได้ว่าเพิ่งเริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้เมื่อ พ.ศ. 2533 นี้เอง เพราะตระหนักถึงสิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อน ให้มีความ

⁹ สติติ ลิ้มพงศ์พันธุ์. “สิทธิมนุษยชนกับการประกันสังคม”. นิติศาสตร์. ปีที่ 9. ฉบับที่ 2. กันยายน - พฤศจิกายน 2520, หน้า 3.

มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งระบบประกันสังคมในปัจจุบันนี้ ได้ถูกนำไปใช้ยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกว่า 140 ประเทศ

4. แนวความคิดและหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization / ILO) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 จากตัวแทนคนงานในประเทศต่าง ๆ รวมตัวกันเพื่อมิให้ตนเองต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เพื่อสร้างสันติภาพถาวรให้เกิดขึ้น โดยให้มีหลักประกันแก่คนงาน ซึ่งครอบคลุม ชั่วโมงการทำงาน การประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน และได้จัดให้มีคณะกรรมการระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ ให้คำปรึกษา เสนอแนะการใช้กฎเกณฑ์ที่กำหนดในอนุสัญญา รวมทั้งการจัดประชุมระหว่างประเทศในอนาคต ซึ่งรายงานข้อเสนอของคณะกรรมการชุดนี้ได้กลายเป็นรากฐานเจตนารมณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

เจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายของมาตรฐานแรงงานที่มีมาแต่เดิมนั้น ขณะนี้ยังคงยึดแนวเดิมแม้ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันจะทำให้เจตจำนงและเป้าหมายอาจจะไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ทั้งหมดก็ตาม จุดมุ่งหมายเดิมของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1. การขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ
2. การสร้างสันติภาพ
3. ความยุติธรรมในสังคม

1. การขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ

สิ่งนี้เป็นเป้าหมายประการแรกของการตั้งองค์การ แต่ระยะแรกมีบางประเทศที่ไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าจะเกิดผลกระทบต่อราคาสินค้าและต้นทุนการผลิต และส่งผลต่อการค้าระหว่างประเทศ และที่สำคัญคือขัดต่อหลักเสรีภาพในการแข่งขัน แต่เมื่อได้จัดตั้งองค์การนี้แล้ว กลับปรากฏว่า ประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของยุโรปมิได้มีความกังวล และยังได้รับรองกฎหมายแรงงานขององค์การนี้ด้วย ดังนั้นการที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับและรับรองมาตรฐานแรงงานร่วมกัน จนก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายทางด้านสังคมที่คล้ายคลึงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว จะส่งผลให้ลดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้

2. การสร้างสันติภาพ

การสร้างสันติภาพ เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดตั้งองค์การนี้ โดยเฉพาะเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งมีข้อขัดแย้งว่า ความไม่ยุติธรรมในสงครามนั้นนำไปสู่ภาวะสงครามและไม่ก่อให้เกิดสันติภาพ โดยในอารัมภบทขององค์การนี้ได้กล่าวไว้ว่า สันติภาพที่ถาวรจะถูกสร้างขึ้นมาก็แต่โดยการมีรากฐานของความยุติธรรมทางสังคม จากข้อยืนยันเช่นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นภาวะสังคมในขณะนั้น ซึ่งผู้ใช้แรงงานต้องทำงานหนักและภาวะขาดแคลนมีอยู่ทั่วไป ความเชื่อจึงเกิดขึ้นว่า หากประเทศหนึ่งยอมรับแนวมาตรฐานที่จะหยุดความเป็นธรรมขึ้นแล้ว จะทำให้ประเทศอื่นสามารถปฏิบัติเช่นเดียวกัน และจะสามารถจัดการแข่งขันและการเอาเปรียบอันเป็นผลที่จะนำไปสู่สงครามได้ เหตุผลนี้จึงเป็นที่มาของการสร้างองค์การระหว่างประเทศอย่างถาวรเพื่อรักษาเสรีภาพให้คงอยู่ต่อไป

3. ความเป็นธรรมในสังคม

ความเป็นธรรมในสังคมนี้ เป็นเป้าหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้นมีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยรวมไปถึงการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้นในทุกทาง ความหมายดังกล่าวนี้ใช้สืบต่อมาจนกระทั่งปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ๆ จะเน้นมากในเรื่องนี้ ในขณะที่อนุสัญญาในระยะแรก ๆ ของการจัดตั้งองค์การฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การห้ามมาตรการป้องกันการเอาเปรียบการใช้แรงงาน และการดูแลความเป็นอยู่ที่บุคคล เช่น อนุสัญญาที่เกี่ยวกับชั่วโมงในการทำงาน อนุสัญญาที่เกี่ยวกับสตรีมีครรภ์ เป็นต้น แต่อนุสัญญาหรือข้อแนะนำในระยะต่อมา จะเห็นได้เสมอว่า ผู้ใช้แรงงานนั้นมิได้ต้องการแต่เฉพาะค่าจ้างที่เพียงพอ หรือการไม่ถูกเอาเปรียบในเรื่องเวลาทำงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีโอกาสที่เท่าเทียมกันของแรงงานสตรี การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การประกันสังคม การมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย รวมทั้งโอกาสในการร่วมเจรจาต่อรองที่เป็นธรรมอีกด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ผู้ใช้แรงงานแม้ในยุคนี้ก็ยังคงแสวงหาอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น ความหมายของความเป็นธรรมทางสังคมขององค์การนี้จึงคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน และเป็นคำที่มีความหมายรวมไปถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความหมายกว้างขวางตลอดจนเป็นการดำเนินงานที่ยิ่งใหญ่ ซึ่งทางองค์การนี้จะต้องพยายามสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นต่อไป

เมื่อปี ค.ศ. 1952 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ร่างอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคมขึ้น ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ โดยมีขอบเขตครอบคลุม 9 ประเภท ได้แก่

1. การรักษาพยาบาล
2. การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย
3. การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
4. การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
5. การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน
6. การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัว
7. การให้ประโยชน์ทดแทนในการเป็นมารดาหรือการมีบุตร
8. การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
9. การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ที่ยังมีชีวิตที่ขาดอุปการะ

ประเทศสมาชิกซึ่งใช้สัจยบันต่ออนุสัญญาฯ นี้ จะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 3 ประเภท โดยเลือกจากการรักษาพยาบาล เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ชราภาพ ประสบอันตรายจากการทำงาน สงเคราะห์ครอบครัว คลอดบุตร ทุพพลภาพ และสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ และจะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 1 ประเภท โดยเลือกจาก ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ชราภาพ ประสบอันตรายจากการทำงาน ทุพพลภาพและสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ ซึ่งจะต้องคุ้มครองประชาชนในประเทศตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ประเภทของลูกจ้างตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 50% ของจำนวนลูกจ้าง ทั้งหมด รวมทั้งภรรยาและบุตร หรือ
2. ประเภทของประชาชนที่มีรายได้ตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 20% ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศ รวมทั้งภรรยาและบุตร
3. ประเภทของประชาชนในประเทศตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 50% ของจำนวนประชาชนทั้งหมดที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศ
4. ประชาชนในประเทศทุกคนที่มีรายได้ระหว่างเกิดสิทธิไม่เกินระดับตามที่ระบุ ซึ่งเป็นระดับที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนเป็นงวดหรือ
5. ในกรณีที่ประเทศสมาชิกขอได้รับการยกเว้นชั่วคราว เนื่องจากความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจและศักยภาพในการรักษาพยาบาลยังไม่เพียงพอ ก็สามารถขอยกเว้นที่จะทำเต็มมาตรฐานขั้นต่ำได้ แต่ในช่วงยกเว้นนั้นควรจะประกันให้คนงานอย่างน้อย 50% ในสถานประกอบ

การที่เป็นอุตสาหกรรมและมีลูกจ้างเกินกว่า 20 คน ซึ่งให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทนแก่ภรรยาและบุตรในด้านการรักษาพยาบาล การเป็นมารดา ผู้ขาดผู้อุปการะและการเจ็บป่วยจากงาน¹⁰

5. วิวัฒนาการของการประกันสังคมในประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบประกันสังคม มีขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ริเริ่มเสนอแนวคิดไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจเกี่ยวกับการจัดให้มีร่างกฎหมายความมั่นคงทางสังคม แต่ได้รับการคัดค้านโจมตีอย่างมากจากหลายฝ่าย โดยหาว่าแนวความคิดดังกล่าวมีลักษณะอันเป็นคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพราะชนชั้นผู้นำในขณะนั้นยังไม่มี ความเข้าใจในระบบประกันสังคม

ต่อมา พ.ศ. 2495 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายที่จะให้ประชาชนได้มีหลักประกันที่มั่นคงทางสังคม จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์” โดยมีนายกรัชมุนตรีเป็นประธานและมีกรรมการอีก 11 คน มีหน้าที่พิจารณาหาวิธีการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนเกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคม นอกจากนั้นยังมีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมต่อรัฐบาล จนประสบความสำเร็จโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2497 ประกาศออกใช้บังคับ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 และได้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในกระทรวงการคลังด้วย เพื่อเอื้ออำนาจการบริการระบบประกันสังคม¹¹

หลักการในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ให้มีประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน กรณีเจ็บป่วย กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีฌาปนกิจ โดยกำหนดให้ผู้เข้าประกันตนจะต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาท ขึ้นไป โดยจ่ายอัตราเงินสมทบ 20 บาท ต่อเดือน ให้นายจ้างจ่าย 20 บาท คิดเป็นจำนวนร้อยละ 4 ของค่าจ้าง ซึ่งนับว่าสูงมากในขณะนั้น¹² อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม จะมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจะมีการดำเนินการตามระบบประกันสังคมที่กำหนดไว้ใน

¹⁰ The Social Security [Minimum Standards] Convention 1952 [No.102] of The ILO Introduction to Social Security. ILO, 1989. Article 9, p.177-181.

¹¹ วิชัย โกลสุวรรณจินดา. กฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ธรรมนิติ. 2533. หน้า 4.

¹² นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สยามรัฐ. 2533. หน้า 6.

กฎหมายได้ แต่ปรากฏว่ามีได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่ประการใด

ต่อมายังมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีกฎหมายประกันสังคมออกมาใช้บังคับเรื่อยมา เพื่อให้เป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตแก่ลูกจ้าง จนกระทั่งในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาออกกฎหมายประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็รับหลักการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา เสร็จแล้วส่งคืนไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติรับรองร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ทำให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันนี้

6. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497

เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่จะจัดให้มีระบบประกันสังคมขึ้นภายในประเทศ โดยมีความคิดริเริ่มในการนำเอาระบบประกันสังคมมาใช้ เพื่อสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนนั้นเป็นความคิดริเริ่มทางการเมือง จากรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นประกาศใช้บังคับในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2497 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะไม่ได้รับการตอบรับจากประชาชนแล้ว ยังได้รับการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์กันในกลุ่มประชาชนอีก ซึ่งเป็นผลให้กฎหมายประกันสังคมฉบับดังกล่าว มิได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลกระทบให้ต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านการเมือง

ภาวะทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิง การบริหารประเทศมีลักษณะเป็นไปในทางตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจมากกว่าการบริหารงานที่รับผิดชอบต่อประชาชน การถือราษฎรบังหลวง ซึ่งระบาคและแพร่หลายอยู่ในวงราชการขณะนั้น มักปรากฏเป็นข่าวและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทางหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ นอกจากนั้น ยังเกิดระบบเล่นพรรคเล่นพวก เพื่อให้ญาติมิตรของตนได้เข้ามามีอำนาจในการบริหารงาน ซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดความเอือมระอาในกลุ่มประชาชน และเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึก

เฉยเมยต่อการบริหารงานของรัฐบาลในขณะนั้น¹³ และเกิดความไม่มั่นใจว่า การประกันสังคมของรัฐบาลอาจมีเบื้องหลังไม่ชอบแอบแฝงอยู่ นั่นคือการสงเคราะห์พรรคพวกของตนเอง มิใช่การสงเคราะห์ประชาชน ประชาชนจึงขาดศรัทธาในโครงการประกันสังคมที่รัฐบาลจะนำออกประกาศใช้ และที่สำคัญที่สุดคือ รัฐบาลในขณะนั้น ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้ จึงเกิดข้อครหาในหมู่ประชาชนว่า การประกันสังคมก็คือนโยบายของรัฐบาลที่จะเรียกเก็บภาษีในรูปแบบใหม่เพื่อสรรหาเงินรายได้มากู้สถานะทางการคลังของรัฐบาลนั่นเอง

2. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์

โดยที่ระบบประกันสังคมเป็นเรื่องที่แปลกและใหม่สำหรับสังคมไทย และมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง เพราะการประกันสังคมถึงแม้จะมีหลักการที่ดีและมีคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติและมากเพียงใดก็ตาม ถ้าตราบไคประชาชนยังไม่ทราบหลักการที่แท้จริงและยังไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจังแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะนำออกมาใช้ได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องเผยแพร่ให้ประชาชนได้เข้าใจและเห็นคุณค่าของการประกันสังคมก่อน ประชาชนจึงจะให้ความร่วมมือ แต่การเตรียมงานประกันสังคมในขณะนั้น ยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี โดยที่รัฐบาลสมัยนั้นมิได้มองถึงคุณค่าของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งถ้าหากได้มีการเผยแพร่การประกันสังคมให้ประชาชนทราบ และเข้าใจดีขึ้นแล้ว จะทำให้ประชาชนทราบถึงผลที่จะได้รับและให้ความร่วมมือในโครงการประกันสังคมด้วยดี ทั้งนี้เพราะ “การประชาสัมพันธ์เป็นหน้าที่ของรัฐบาล ที่จะต้องถ่ายทอดความรู้ให้ประชาชนซึมทราบในเหตุผลที่มาของเรื่องโดยแท้จริง ทางราชการอาจจะมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ คืออยู่แล้ว แต่อย่าพึ่งสรุปเอา ราษฎรต่างๆ ไปควรจะรู้และเห็นด้วย เพราะกรอบแห่งความรู้นั้นต่างกัน เราจึงต้องพากเพียรชี้แจงให้เขาทราบโดยถ่องแท้ เขาอาจมีความคิดเห็นและให้ข้อเท็จจริงประกอบทฤษฎีที่วาดหรือวางไว้ก็ได้ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องจิตวิทยาในการบริหารอย่างหนึ่งที่เราจะต้องมีความอดทนและความพากเพียร โดยสม่ำเสมอ เพราะยังมีเรื่องอีกมากที่เราจะต้องศึกษาจากประชาชนเหมือนกัน”¹⁴

จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล ในขณะนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก เพราะในขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์ขึ้นมีแต่เพียงกรมโฆษณา ซึ่งทำหน้าที่เป็น

¹³ อีกราษฎร์ โคมรศักดิ์. ปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2509, หน้า 73.

¹⁴ เกษม อุทยานิน. “หลักการบริหารบางประการ”. เทศบาล ปีที่ 4. ฉบับที่ 4. (เมษายน 2497). อ้างถึงใน อีกราษฎร์ โคมรศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

กระบอกเสียงให้แก่รัฐบาลเท่านั้น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ประกอบกับการที่รัฐบาลนำเอากรรมประกันสังคม ไปสังกัดกระทรวงการคลัง จึงเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนคิดไปว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะเก็บภาษีซ้อน ดังนั้นจึงก่อให้เกิด ความเข้าใจผิดว่านโยบายประกันสังคมของรัฐบาล ก็คือ นโยบายการเพิ่มภาษีโดยตรงนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นข้อบกพร่องของรัฐในเรื่องการประชาสัมพันธ์ ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในหมู่แพทย์ทั้งหลายไปในทำนองไม่ให้ความร่วมมือประสานงาน เพราะสำคัญผิดไปว่าอาชีพของคนกำลังจะถูกระงับกระเทือนจากการประกันสังคม¹⁵ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าโครงการประกันสังคมที่ไม่อาจดำเนินงานไปได้ในขณะนั้น ก็เนื่องจากยังไม่ได้รับการสนับสนุนเพียงพอจากทางการแพทย์ และประชาชน ทั้งนี้เพราะการบริหารงานขาดการประชาสัมพันธ์ที่คืบหน้า

3. ปัญหาความไม่เข้าใจในหลักการประกันสังคม

การประกันสังคมนั้น มีวิธีการกำหนดไว้ให้เรียกเก็บเงินสมทบ มาสะสมเข้าไว้ในกองทุนประกันสังคมก่อน เมื่อผู้ประกันตนประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้น จึงมีสิทธิที่จะมาขอเบิกเงินจากกองทุนประกันสังคมไปบำบัดความเดือดร้อนตามกฎหมาย ที่มีอยู่ในกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของกาลเวลาในอนาคต และผู้ประกันตนบางคนอาจไม่ประสบเคราะห์กรรมจากการเจ็บ ไข้ได้ป่วยหรืออื่นใดเลยก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมกระทำให้ประชาชนไม่เห็นชอบในวิธีการของการประกันสังคม เพราะมีแต่ทางเสียไม่มีทางได้¹⁶ ในความเป็นจริงทุกคนจะมีชีวิตอยู่โดยไม่มีกรเจ็บป่วย หรือประสบความเดือดร้อนบ้างเลยในชีวิตย่อมเป็นไปได้ และเมื่อประสบกับเหตุการณ์ดังกล่าวเพียงครั้งเดียว ก็จะได้รับประโยชน์คุ้มค่าของเงินที่เสียไปทั้งหมด ซึ่งประชาชนไม่เข้าใจในการสร้างความมั่นคงในชีวิตของตนเอง ทำให้ไม่ยินดีที่จะมีประกันสังคมเกิดขึ้น

4. ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากในระยะที่มีการที่จะนำเอาระบบประกันสังคมมาใช้ นั้น ประเทศไทยยังไม่มียกกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในการทำงาน มีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 และกฎหมายโรงงาน พ.ศ. 2482 ใช้บังคับอยู่ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน แม้จะไม่เปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเกี่ยวกับข้อความในสัญญาจ้างแรงงานได้ตามใจชอบ แต่อย่างไรก็ดี การตกลงกันระหว่างบุคคลที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจไม่เสมอภาคกัน ลูกจ้างย่อมเป็นฝ่ายเสียเปรียบ กล่าวคือ นายจ้างย่อมเป็นฝ่ายกำหนดเรื่อง

¹⁵ อีกหาญ โคตรศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78.

¹⁶ กรมประสงเคราะห์. การประกันสังคมในประเทศไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด. 2516, หน้า 40.

การใช้แรงงานและค่าจ้างได้ตามใจชอบ ลูกจ้างไม่อยู่ในฐานะที่จะให้นายจ้างโอนอ่อนผ่อนตามได้ เครื่องมือของลูกจ้างมีอยู่อย่างเดียวคือ การนัดหยุดงานซึ่งลูกจ้างก็ไม่ค่อยกล้าทำนัก เพราะในภาวะตลาดแรงงานของประเทศไทยนั้น ถ้าลูกจ้างนัดหยุดงานแล้ว นายจ้างก็สามารถจ้างคนเข้าทำงานแทนได้โดยไม่ลำบาก ส่วนกฎหมายโรงงานนั้นเพียงแต่กำหนดให้ฝ่ายนายจ้างจัดสถานที่ทำงานและการป้องกันอุบัติเหตุในโรงงานไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น มิได้มีบทกำหนดโทษในกรณีที่นายจ้างละเลยหรือจงใจฝ่าฝืนจนเป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับอันตราย หรือกรณีลูกจ้างได้รับอันตรายจากการทำงานแล้วลูกจ้างจะได้รับชดเชยความเสียหายอย่างไรบ้าง การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานที่จะให้ความคุ้มครองลูกจ้างในการทำงานนี้ เป็นเหตุผลอย่างหนึ่งให้กฎหมายประกันสังคมยังไม่สามารถที่จะใช้บังคับได้ เนื่องจาก กฎหมายประกันสังคมเป็นเพียงสวัสดิการที่ลูกจ้างจะได้รับเท่านั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างมาบังคับใช้ ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม

5. ปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ

ประเทศไทยในขณะนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ มาช้านานแล้ว เช่น สถานสงเคราะห์คนชราและไว้อาชีพ การสงเคราะห์ให้ประชาชนมีที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติ การสงเคราะห์ครอบครัวที่มีบุตรมาก ฯลฯ จึงนับได้ว่าเสถียรภาพในทางด้านการประชาสงเคราะห์ของประเทศไทยเจริญก้าวหน้าอยู่มาก แต่ว่าการประชาสงเคราะห์เป็นระบบการช่วยเหลือที่เป็นการให้เปล่า อันคิดแยกแตกต่างไปจากหลักการของระบบประกันสังคมซึ่งผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้ผลตอบแทน เพราะฉะนั้นการที่จะนำเอาระบบประกันสังคมมาบังคับใช้กับประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเคยชินอยู่กับการได้รับบริการแบบให้เปล่าจากรัฐบาลอยู่แล้วนั้น ย่อมเป็นการยากที่จะได้รับความร่วมมือ¹⁷

จากปัญหาดังกล่าว ย่อมเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่ยินดียินร้ายกับการประกันสังคม นอกจากนั้น ประชาชนโดยทั่วไปยังมีความหวั่นเกรงค่อบริการของรัฐ อันเกี่ยวกับความล่าช้าของเจ้าหน้าที่ ความยุ่งยากในระเบียบปฏิบัติของทางราชการ และอื่น ๆ จึงเกิดความหวั่นเกรงว่า เมื่อเสียเงินไปแล้วจะไม่ได้รับบริการหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่คุ้มกับเงินที่ต้องเสียไป ทั้งนี้ เพราะความไม่เข้าใจในหลักการของการประกันสังคม ซึ่งเป็นเหตุให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ไม่ได้รับการตอบรับจากประชาชน จนไม่สามารถที่จะประกาศใช้บังคับได้

¹⁷ อีกรหาญ โคมรศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา 10 ปี มีการแก้ไขในบางประเด็นเพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน พิจารณาได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

1.1 ผลกระทบต่อการกระจายรายได้

1. เงินสมทบประกันสังคมส่วนที่ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายยังขาดความเป็นธรรม เพราะเรียกเก็บจากค่าจ้างเงินเดือนเท่านั้น ส่วนรายได้อื่นๆเช่น ค่าเช่าดอกเบี้ยและกำไรไม่ต้องนำมาคำนวณเพื่อจ่ายเงินสมทบ โดยปกติรายได้ส่วนใหญ่ของคนรวยมักมาจากค่าเช่า ดอกเบี้ยและกำไร แต่คนยากจนจะมีรายได้เกือบทั้งหมดจากค่าจ้าง การยกเว้นไม่เก็บเงินสมทบจากรายได้อื่นๆ จึงนับว่าไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลช่วยจ่ายเงินสมทบจากงบประมาณรายได้ของรัฐ สามารถช่วยลดข้อบกพร่องข้อนี้ลงได้ แต่ยังมีปัญหาที่ยังเหลืออยู่คือ โครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของประเทศ ยังคงพึ่งพาภาษีทางอ้อม และภาษีจากค่าจ้างเงินเดือนส่วนที่สูงมาก ส่วนภาษีจากค่าเช่า ดอกเบี้ยและกำไรยังมีมูลค่าไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินภาษีทั้งหมด¹ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขโครงสร้างภาษีและมาตรการจัดเก็บภาษี

2. กฎหมายประกันสังคมเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างในอัตราที่เท่ากัน เช่น เงินสมทบในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และการคลอดบุตร ให้เก็บในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง แต่ถ้าค่าจ้างเกินกว่าวันละ 500 บาท ให้คิดเพียงวันละ 500 บาท ข้อกำหนดนี้ทำให้ผู้มีเงินเดือนสูงไม่ต้องรับภาระจ่ายเงินสมทบมากกว่าประโยชน์ที่เขาจะได้รับ ลูกจ้างที่มีเงินเดือนเกินวันละ 500 บาท มีภาระจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ต่ำกว่าลูกจ้างที่ยากจน เช่น ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างวันละ 1,000 บาท จะเสียเงินสมทบเพียงวันละ 7.50 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.75 ของค่าจ้าง

¹ นิพนธ์ พัวพงศกร. กฎหมายประกันสังคม : การสร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมประสิทธิภาพ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การประกันสังคม. จัดโดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2533, หน้า 3.

ขณะที่ลูกจ้างยากจนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงกว่าคือ ร้อยละ 1.5 ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรม เงินสมทบจึงมีลักษณะเหมือนภาษีที่มีภาระถดถอย คนจนจ่ายภาษีมากกว่าคนรวย

3. การเก็บเงินสมทบจากสามฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ในอัตราฝ่ายละเท่าๆ กันนับเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ดีที่ต้องการให้ทุกฝ่ายร่วมรับภาระการประกันสังคมแต่เนื่องจาก นายจ้างต้องการลดต้นทุนการผลิต นายจ้างจึงผลักภาระเงินสมทบในส่วนของตน ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ถ้านายจ้างผลักภาระให้กับผู้บริโภคร ผลกระทบจะเกิดขึ้นกับผู้บริโภคที่จะได้รับ ราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้น

(2) ถ้าภาระดังกล่าวถูกผลักไปให้ลูกจ้าง ในกรณีที่มีการเรียกค่าจ้างแรงงาน ฝ่ายนายจ้างจะถือว่าได้ช่วยเหลือลูกจ้างในลักษณะการจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคมไปแล้ว เพราะฉะนั้น การปรับอัตราค่าจ้างจะเพิ่มได้ในอัตราค่อนข้างต่ำ และ

(3) ถ้าเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายนั้นสามารถนำไปหักภาษีได้ จะเป็นการผลักภาระไปให้สังคม โดยที่สังคมจะสูญเสียเงินเงินในส่วนที่ถูกหักไป แทนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนา สาธารณสมบัติหรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม² ดังนั้นภาระของ เงินสมทบส่วนที่นายจ้างจ่ายจึงตกหนักแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน และผู้บริโภคร

1.2 ผลกระทบต่อการลงทุน

ในระยะแรกนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล มีหน้าที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในสัดส่วนเท่า ๆ กัน คือ 1.5% ของเงินเดือนลูกจ้างในกรณีประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย และการคลอดบุตรของลูกจ้าง และจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายละ 3% เพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับการสงเคราะห์บุตร และบำนาญชราภาพ และในอนาคตจะต้องจ่ายเงินสมทบอีกฝ่ายละ 5% เพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับกรณีว่างงาน ดังนั้นหากพระราชบัญญัติประกันสังคมมีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์แล้วทุกฝ่าย จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทั้งสิ้นร้อยละ 9.5 ของเงินเดือนลูกจ้าง ซึ่งการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้าง เป็นผลให้ต้นทุนของธุรกิจสูงขึ้น แต่จะสูงขึ้นมากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานมากน้อยเพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ธุรกิจที่มีสัดส่วนค่าจ้างแรงงานในต้นทุนการผลิตสูงจะได้รับ

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “เอกสารสรุปประเด็นการอภิปรายเรื่อง แนวทางการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ภายใต้ พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533” ใน รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องผลกระทบและแนวทางการพัฒนาระบบประกันสังคมของไทยในระยะยาว. กรกฎาคม 2535, หน้า 3.

ผลกระทบมากกว่าธุรกิจที่มีสัดส่วนค่าจ้างแรงงานในต้นทุนต่ำ ในระยะแรกผลกระทบจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้างที่มีต่อต้นทุนการผลิต ไม่มีผลรุนแรงต่อต้นทุนการผลิตและผลกำไรมากนัก เนื่องจากต้นทุนการผลิตโดยรวมเพิ่มขึ้นเพียง 0.5% เท่านั้น³ แต่ในระยะยาวการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตรา 9.5% อาจทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นถึง 5% ซึ่งอาจทำให้ศักยภาพในการแข่งขันด้านการลงทุนของประเทศไทยในธุรกิจอุตสาหกรรมลดลง และนักลงทุนอาจจะหันไปลงทุนในประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีค่าจ้างโดยเปรียบเทียบต่ำกว่า เพื่อแสวงประโยชน์จากค่าจ้างแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำต่อไป อันอาจจะส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

1.3 ผลกระทบต่อการออม

การบังคับให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เท่ากับบังคับให้มีการออมเกิดขึ้น แม้เงินที่เข้ามาบางส่วนจะเป็นเงินออมอยู่แล้ว แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเงินบางส่วน ถ้าไม่ได้เอาเข้ามาในกองทุนประกันสังคมแล้ว เงินเหล่านั้นก็จะถูกใช้จ่ายในการบริโภค ฉะนั้นการที่มีกองทุนประกันสังคมนี้ขึ้นมา ก็สามารถที่จะช่วยให้มีการออมเกิดขึ้น สัดส่วนการออมของประชาชนในระบบเศรษฐกิจก็สูงขึ้นด้วย ซึ่งจะช่วยให้มีเงินที่จะนำไปใช้ในการลงทุนได้ เนื่องจากการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมีลักษณะเป็นการออมและนำฝากไว้ เมื่อมีผู้ฝากมาก ๆ รายก็จะจะมีเงินทุนเป็นจำนวนมาก และกองทุนประกันสังคมนั้นไม่มีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินในคราวเดียวเป็นจำนวนมาก เพราะสมาชิกผู้ประกันตน ไม่ได้เจ็บป่วยหรือต้องรับประโยชน์ทดแทนในประเภทต่าง ๆ พร้อมกัน ฉะนั้น เงินที่ยังไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่าย อาจนำไปหาผลประโยชน์ให้เกิดออกดอกออกผลในขอบเขตของกฎหมายได้ เช่น ซื้อพันธบัตรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านการส่งเสริมและขยายกิจการอุตสาหกรรม ซื้อพันธบัตรเพื่อการพัฒนาสังคมในด้านการสร้างอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ เป็นต้น⁴ การประกันสังคมจึงมีผลกระทบด้านบวกในการลงทุน เพราะว่าทำให้มีปริมาณเงินที่ใช้ในการลงทุนสูงขึ้นแต่อัตราดอกเบี้ยอาจจะไม่สูงมากนัก เนื่องจากการที่มีเงินจำนวนมากนั่นเอง

³ เจษฎา โลหะอุ่มจิตร. การประกันสังคม : ผลกระทบต่อตลาดหุ้นและโอกาสในการลงทุน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประกันสังคม. จัดโดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2533, หน้า 3

⁴ อัญชลี ค้อคงคา. “ประกันสังคมกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ”. วารสารนักบริหาร. ปีที่ 11, ฉบับที่ 2. (เมษายน - มิถุนายน 2534), หน้า 40.

2. ผลกระทบต่อลูกจ้างผู้ประกันตน

2.1 ผลกระทบจากการจ่ายเงินสมทบ

ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบัน ลูกจ้างผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร และกรณีตาย ในอัตราไม่เกิน 1.5% ของค่าจ้างของลูกจ้าง (ปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 1% แต่ในวันที่ 1 มกราคม 2544 เป็นต้นไป ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเดิมคือ 1.5% ของค่าจ้าง)⁵ และจ่ายเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ ในอัตราไม่เกิน 3% ของค่าจ้าง (ปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 2% แต่ในวันที่ 1 มกราคม 2544 เป็นต้นไปผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตรา 3% ของค่าจ้าง)⁶ และในอนาคต ถ้าหากมีการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ลูกจ้างจะต้องจ่ายเพิ่มเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ในอัตราไม่เกิน 5% ของค่าจ้าง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนทุกกรณี และถ้ามีการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราสูงสุด ลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนถึง 9.5% เลขที่เดียว ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมากพอสมควร อันจะมีผลกระทบต่อรายได้การดำรงชีพของลูกจ้าง ซึ่งการเพิ่มอัตราเงินสมทบในโครงการประกันสังคม ส่งผลกระทบ คือ ทำให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างน้อยลง

ตัวอย่างสมมติ

ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้างรายเดือน 5,000 บาท ในแต่ละเดือนต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตายและคลอดบุตร
1% ของ 5,000 = 50 บาท
- กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ
2% ของ 5,000 = 100 บาท
- กรณีว่างงาน
5% ของ 5,000 = 250 บาท

⁵ กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 3 ก. ลงวันที่ 13 มกราคม 2541.

⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 55 ก. ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2542.

- ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนทุกกรณี

$$= 50 + 100 + 250 = 400 \text{ บาทต่อเดือน}$$

ดังนั้น ลูกจ้างจะมีเงินเหลือเพื่อการดำรงชีพ

$$= 5,000 - 400 = 4,600 \text{ บาทต่อเดือน}$$

จากกรณีตามตัวอย่าง ในปัจจุบันลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบ 150 บาท ซึ่งพอรับภาระได้ ไม่มีผลกระทบมากนัก แต่ถ้าหากประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ใบบังคับลูกจ้างจะถูกหักเงินอีก 250 บาทเห็นได้ว่า เงินของลูกจ้างที่ถูกหักเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น เป็นเงินจำนวนมากพอสมควร สำหรับลูกจ้างซึ่งมีรายได้น้อย ซึ่งเป็นปัญหาในระยะแรก สำหรับลูกจ้างเหล่านี้ เพราะค่าจ้างที่ได้รับไม่เพียงพอเป็นค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว การถูกหักค่าจ้างเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ก็ทำให้ลูกจ้างได้รับความกระทบกระเทือน แต่เมื่อคำนึงถึงความคุ้มครองในรูปของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับเมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องถือว่า ให้ผลคุ้มค่าสำหรับลูกจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

2.2 ผลกระทบจากอัตราค่าจ้าง

ในระบบประกันสังคม เมื่อมีการเรียกเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้าง ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะเป็นต้นทุนในการผลิตของนายจ้าง ซึ่งจะถูกถ่ายโอนมายังลูกจ้างให้รับภาระดังกล่าวในที่สุด ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานจากลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างก็จะถือว่าได้ช่วยเหลือลูกจ้างในลักษณะการจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคมไปแล้ว ฉะนั้น การปรับอัตราค่าจ้างจะเพิ่มได้ในอัตราค่อนข้างต่ำ ทำให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างจริง (real wage) ลดน้อยลง แต่ถ้าหากลูกจ้างไม่ต้องการแบกรับภาระดังกล่าวแทนนายจ้าง ค่าใช้จ่ายในการจ้างงานก็จะเพิ่มสูงขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็เพิ่มขึ้นระยะหนึ่ง กรณีเช่นนี้จะเป็แรงผลักดันให้นายจ้างต้องการลดการจ้างงาน จะทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกัน นายจ้างอาจใช้วิธีการเพิ่มราคาสินค้า ทำให้มีผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยรวม ถ้าหากนายจ้างเพิ่มราคาผลผลิตเพื่อชดเชยกับการต้องส่งเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคม เมื่อการกำหนดราคาสินค้ากลับสู่ภาวะปกติแล้ว ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปจะสูงกว่าเดิมหรือไม่ลดลงอย่างแน่นอน⁷

⁷ Larry Thompson, *Older and wiser : The Economics of Public Pension*. International Social Security Association – ISSA 1998 . แปลโดย บัญญัติ ศิริปริษา. ใน “ข้อถกเถียงเรื่อง การปฏิรูประบบประกันสังคม : การแสวงหาความเห็นร่วมแนวใหม่”. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม. 2541, หน้า 43 – 44.

2.3 ผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการของนายจ้าง

การที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีสิทธิขอลดส่วนเงินสมทบได้ในกรณีที่นายจ้างจัดสวัสดิการที่ดีกว่าให้แก่ลูกจ้างก่อนวันที่กฎหมายประกันสังคมใช้บังคับ ทำให้ลูกจ้างที่เข้ามาทำงานกับนายจ้างในภายหลังจะได้รับผลกระทบ คือ นายจ้างจะไม่จัดสวัสดิการใด ๆ ให้โดยผลกระทบทำให้ลูกจ้างไปรับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคมแทน หรือแม้ลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างมาก่อนวันที่กฎหมายประกันสังคมใช้บังคับ นายจ้างก็จะผลกระทบให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ให้เข้ามาอยู่ในระบบประกันสังคมเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อลดรายจ่ายด้านสวัสดิการที่จะต้องจัดให้ลูกจ้าง ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างขาดหลักประกันและเกิดความลำบากใจ เพราะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ลูกจ้างในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับไป⁸

2.4 ผลกระทบจากความไม่เข้าใจระบบประกันสังคม

โดยที่การประกันสังคมเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ในระยะแรกของการประกันสังคมลูกจ้างจำนวนมากยังไม่มีความเข้าใจถึงระบบประกันสังคมอย่างถ่องแท้ เกิดความเข้าใจผิดการสับสนระหว่างประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่างๆ ตลอดจนไม่ทราบถึงเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ที่ตนได้รับ ทำให้มีการคาดหวังอย่างสูงถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ไม่พอใจในคุณภาพของยาที่ได้รับ และการบริการที่ล่าช้าไม่ประทับใจ เหล่านี้ ก่อให้เกิดเสียงบ่น การเรียกร้องถึงคุณภาพและบริการที่ดีขึ้น ทั้งที่ตัวลูกจ้างเองยังขาดความเข้าใจในหลักการและวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง ผลกระทบเหล่านี้เป็นภาระให้สำนักงานประกันสังคมต้องเร่งเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์ ให้ลูกจ้างรับรู้มากขึ้น เพื่อมิให้ลูกจ้างเกิดความเบื่อนายต่อระบบประกันสังคม⁹

2.5 ผลกระทบจากการรับบริการทางการแพทย์

การให้บริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคมในประเทศไทยที่ดำเนินการอย่างฉับพลันขาดการเตรียมการ จึงไม่สามารถจัดระบบแบบมีสถานพยาบาลของตนเองได้ ต้องจัดระบบแบบใช้สถานพยาบาลของภาครัฐหรือเอกชนที่มีอยู่แล้ว การใช้สถานพยาบาลที่มีอยู่แล้ว เป็นสถานพยาบาลให้บริการด้านการแพทย์ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการให้บริการแก่สมาชิก

⁸ ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องผลกระทบของกฎหมายประกันสังคมที่มีต่อลูกจ้างผู้ประกันตน. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2536, หน้า 102.

⁹ กอปร กฤตยาภิรม. การประกันสังคม : ผลกระทบด้านการประกันชีวิตและสุขภาพ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประกันสังคม, จัดโดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2533, หน้า 7.

ของกองทุน และต้องสอดคล้องต่อความต้องการของสมาชิกด้วย คุณสมบัติของสถานพยาบาลที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดให้เป็นสถานพยาบาลที่สามารถรองรับผู้ประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มี 3 ประการ คือ

1. มีขนาดเพียงพอต่อการที่จะรับบริการที่มีความจำเป็นได้ ซึ่งได้กำหนดให้ต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 100 เตียง¹⁰

2. ต้องมีคุณภาพเพียงพอที่จะสามารถให้บริการทางการแพทย์ได้ครบทุกด้าน เพื่อจะไม่ทำให้ผู้ประกันตนต้องไปแสวงหาบริการที่จำเป็นในที่อื่น ๆ โดยกำหนดให้สามารถให้บริการทางการแพทย์ 12 สาขาหลัก และต้องมีครุภัณฑ์การแพทย์ที่จำเป็นครบถ้วนและมีบริการส่งต่อผู้ป่วย เพื่อให้ได้รับบริการทางการแพทย์จนถึงสิ้นสุดการรักษา

3. จะต้องมีความสะดวกและสะดวกต่อการไปรับบริการทางการแพทย์ ไม่ตั้งอยู่ห่างไกลผู้รับบริการจนเกินไป คุณสมบัติในข้อนี้ได้กำหนดให้สถานพยาบาลที่มีคุณสมบัติตามข้อ 1. และข้อ 2. เป็นสถานพยาบาลหลักที่ผู้ประกันตนมีสิทธิเลือกเพื่อไปรับบริการทางการแพทย์ มีเครือข่ายของตนเองกระจายอยู่ในพื้นที่ที่จำเป็น เพื่อให้ผู้ประกันตนเข้าถึงการบริการ

เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมไม่มีสถานพยาบาลเป็นของตนเอง สถานพยาบาลที่ให้บริการเป็นสถานพยาบาลของเอกชนหรือของหน่วยงานอื่น ทำให้ไม่สามารถควบคุมคุณภาพการให้บริการได้ ปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้ประกันตนจึงแก้ไขได้ยาก สถานพยาบาลของรัฐหลายแห่งที่มีปริมาณงานล้นมืออยู่แล้วปฏิเสธที่จะร่วมโครงการประกันสังคม แต่โดยเหตุที่การประกันสังคมเป็นนโยบายของรัฐบาล และการให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชนเป็นนโยบายด้านสาธารณสุขของรัฐบาลที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้สถานพยาบาลของรัฐทุกแห่งต้องเข้าร่วมโครงการ โดยขาดการขอมรับจากเจ้าหน้าที่ในระดับที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน จึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกันตนในด้าน คุณภาพ การให้บริการอย่างมาก ปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้ประกันตนประสบเมื่อขอรับบริการจากสถานพยาบาล จากการสำรวจโดยให้ผู้ประกันตนตอบแบบสอบถามของ เสน่ห์ สุพุทธิ¹¹ สามารถสรุปความคิดเห็นของผู้ประกันตนเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรคในการรับบริการทางการแพทย์ ได้ดังนี้

¹⁰ ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่องกำหนดมาตรฐานสถานพยาบาลที่ให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน. ลงวันที่ 11 เมษายน 2538, ข้อ 4.

¹¹ เสน่ห์ สุพุทธิ. ความรู้และพฤติกรรมของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 : ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยมหิดล. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541, หน้า 92 – 98.

ตารางที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกันตนในการรับบริการทางการแพทย์

ปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกันตนในการรับบริการทางการแพทย์	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. การเลือกสถานพยาบาลของนายจ้าง / Fee choice of hospital		
สาเหตุของปัญหาและอุปสรรค		
- สถานพยาบาลอยู่ไกลจากที่พักอาศัย	47	15.7
- เดินทางไปลำบาก	13	4.3
- ไม่สะดวก	8	2.7
- มีสถานพยาบาลให้เลือกน้อย	5	1.7
- มีประวัติการรักษาอยู่ที่สถานพยาบาลแห่งอื่นซึ่งมิใช่สถาน พยาบาลที่เลือกไว้ตามบัตรรับรองสิทธิ	1	0.7
- ไม่เชื่อถือสถานพยาบาลและแพทย์ที่ให้การรักษา	2	0.7
- สถานพยาบาลที่นายจ้างเลือกให้มีคุณภาพในการรักษาต่ำ	1	0.3
2. ขั้นตอนการไปรับบริการทางการแพทย์		
สาเหตุของปัญหาและอุปสรรค		
- มีขั้นตอนยุ่งยาก	22	7.3
- ค่าใช้จ่าย / เสียเวลานาน	21	7.0
- เจ้าหน้าที่ขาดความเอาใจใส่ / ให้บริการไม่ดี	5	1.7
- การเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐไม่เป็นไปตาม ลำดับก่อนหลัง	2	0.7
- ผู้ประกันตนต้องไปรับบริการทางการแพทย์เฉพาะช่วงเช้าใน เวลาราชการเท่านั้น	2	0.7
- ผู้ประกันตนถูกแยกการตรวจรักษาจากผู้ป่วยทั่วไป	1	0.3
- สถานพยาบาลเอกชนที่เป็นเครือข่ายประกันสังคม ปฏิเสธการ รักษาผู้ป่วยประกันสังคมที่เลือกสถานพยาบาลอื่นไว้	1	0.3
- ไม่มีแพทย์เฉพาะทางให้การตรวจรักษาผู้ป่วยประกันสังคมใน กรณีฉุกเฉิน	1	0.3

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกันตนในการรับบริการทางการแพทย์	จำนวน	ร้อยละ
5. การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติในการไปรับบริการทางการแพทย์ของสถานพยาบาลประกันสังคม		
สาเหตุของปัญหาและอุปสรรค		
- ไม่ทราบวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติ	15	5.0
- มีการประชาสัมพันธ์วิธีและขั้นตอนการปฏิบัติน้อย	13	4.3
- วิธีและขั้นตอนการปฏิบัติขาดความชัดเจน	10	3.3
- มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยาก / ซับซ้อน	7	2.3
- ไม่ทราบแหล่งข้อมูลข่าวสารที่จะสอบถาม จากสถานพยาบาลประกันสังคมว่าอยู่ที่ใด	5	1.7
- เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ขาดความรู้ในเรื่องวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติ	3	1.0

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ประสบ คือ สถานพยาบาลอยู่ไกลจากที่พักอาศัย เดินทางไปลำบาก ขั้นตอนการรับบริการมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทำให้ล่าช้าและเสียเวลารอคอยนาน ไม่ทราบถึงวิธีและขั้นตอนปฏิบัติในการไปรับบริการ ไม่ทราบกลุ่มโรคที่กำหนดให้สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ เนื่องจากการขาดการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังไม่มั่นใจในคุณภาพของยาที่ได้รับ ซึ่งสอดคล้องผลการวิจัยของเสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ ซึ่งพบว่าปัญหาที่ผู้ประกันตนประสบ เมื่อขอรับบริการทางการแพทย์ คือความล่าช้าไม่สะดวก มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก จำนวนแพทย์ไม่เพียงพอกับปริมาณของผู้ป่วย ไม่มั่นใจในคุณภาพของยาที่ได้รับ¹² ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกันตนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับความสะดวกของผู้ประกันตนในการเข้ารับบริการทางการแพทย์ตามสถานพยาบาลในโครงการประกันสังคม เป็นประเด็นที่ได้มี

¹² เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง ประกันสังคม : ความพร้อมของโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535, หน้า 15.

การให้ความสนใจกันมาก ลูกจ้าง ผู้ประกันคนส่วนใหญ่ ประสงค์ที่จะเข้ารับบริการจากสถานพยาบาลที่สามารถเข้ารับบริการได้สะดวกที่สุด และมีคุณภาพของการให้บริการดีที่สุด¹³ เช่น สถานพยาบาลใกล้เคียงกับที่พักอาศัย หรือที่สามารถเข้ารับบริการได้เร็วที่สุดเมื่อเกิดกรณีต่าง ๆ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำนักงานประกันสังคมกำลังแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ลูกจ้าง ผู้ประกัน แต่ยังมีข้อจำกัดหลาย ๆ ด้าน จึงทำให้การแก้ไขปัญหานี้ต้องใช้ เวลา อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ สำนักงานประกันสังคมได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ส่งเสริมการรับสมัครสถานพยาบาลในระบบประกันสังคม

ในแต่ละปีสำนักงานประกันสังคมจะรับสมัครสถานพยาบาลทั้งภาครัฐ และเอกชน เข้าเป็นสถานพยาบาลในระบบประกันสังคม เพื่อที่แต่ละปีจะได้มีสถานพยาบาลมากขึ้น อันจะทำให้ ผู้ประกันคนได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการได้มากขึ้น

2. การกำหนดให้ผู้ประกันคนเลือกสถานพยาบาลได้เอง

ปัญหาความไม่สะดวกของผู้ประกันคน ในการเข้ารับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลตามระบบประกันสังคม เช่น ลูกจ้างอยู่ในสถานประกอบการซึ่งถูกกำหนดให้เป็นสถานประกอบการที่นายจ้างเลือกสถานพยาบาลให้ทำให้ผู้ประกันคนเกิดความไม่สะดวก เมื่อมีความจำเป็นต้องเข้ารับบริการทางการแพทย์ สำนักงานประกันสังคม ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดโครงการให้ผู้ประกันคนเลือกสถานพยาบาลเองขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดความสะดวกแก่ลูกจ้างผู้ประกันคน โดยในขั้นตอนของการดำเนินการระยะแรกได้เริ่มดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความพร้อม และมีคุณลักษณะเหมาะสมที่จะดำเนินการได้ และในอนาคตได้กำหนดให้ทุกจังหวัดเป็นจังหวัดที่ผู้ประกันคนเลือกสถานพยาบาลได้เอง ซึ่งจะทำให้ผู้ประกันคนได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น

3. การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานสถานพยาบาล

สำนักงานประกันสังคม ได้จัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการทางการแพทย์ ซึ่งกำลังจะสมัครเข้าสู่ระบบประกันคน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ต้องการให้ได้สถานพยาบาลที่มีคุณภาพในการให้บริการทางการแพทย์แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันคนมากที่สุด

¹³ อมรเทพ แก่ถั่วกสิกรรม. ความคิดเห็นของผู้บริหารในสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และรูปแบบองค์กร. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2538, หน้า 15.

3. ผลกระทบต่อนายจ้าง

3.1 ผลกระทบจากการจ่ายเงินสมทบ

ตามที่กฎหมายประกันสังคม กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร และกรณีตายในอัตราไม่เกิน 1.5% ของค่าจ้าง และจ่ายเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพในอัตราไม่เกิน 3% ของค่าจ้าง และในอนาคตหากมีการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน นายจ้างจะต้องจ่ายเพิ่มเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในอัตราไม่เกิน 5% ของค่าจ้าง จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนทุกกรณี นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนถึง 9.5% เฉพาะที่เดียว โดยที่นายจ้างไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายประกันสังคมแต่อย่างใดเลย ซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของนายจ้าง เนื่องจากต้องนำเงินสมทบส่วนที่ต้องส่งให้สำนักงานประกันสังคม บวกเป็นต้นทุนในการผลิต จึงจำเป็นต้องปรับราคาสินค้าให้สูงขึ้น เป็นผลให้เสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้า

3.2 ผลกระทบจากการนำส่งเงินสมทบ

กฎหมายประกันสังคม กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการหักค่าจ้างของลูกจ้างแล้วนำส่งเงินสมทบกับสำนักงานประกันสังคม ซึ่งในการส่งเงินสมทบในแต่ละครั้ง นายจ้างจะต้องส่งรายการแสดงการส่งเงินสมทบ เป็นบันทึกแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับค่าจ้าง วันทำงาน ระยะเวลาการทำงาน เป็นต้น สร้างความยุ่งยากให้กับนายจ้างพอสมควร หากนายจ้างรายใดมีพนักงานในกิจการมาก มีพนักงานเข้าใหม่และลาออกบ่อย ก็ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องจัดทำบันทึกดังกล่าวเพิ่มขึ้น จนอาจต้องจ้างพนักงานเพิ่มเติมเพื่อมาทำงานนี้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ในระยะเริ่มแรกของการประกันสังคม นายจ้างไม่ได้รับความสะดวกในการนำส่งเงินสมทบเท่าที่ควร เนื่องจากถูกจำกัดให้ใช้บริการผ่านธนาคาร เฉพาะที่ธนาคารกรุงไทยและที่สำนักงานประกันสังคมเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการให้บริการ ทำให้เกิดปัญหาบริการไม่สะดวกล่าช้า ธนาคารออกไปเสิร์ฟรับเงินให้ทันทีไม่ได้ และนายจ้างจำนวนมากนิยมมาส่งเงินสมทบที่สำนักงานประกันสังคม ที่มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานปริมาณงานจึงมีมาก ไม่สามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2538 ให้มีการรับ - จ่ายเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ชั้นนำ ที่มีสาขาเครือข่ายมากที่สุดเพิ่มขึ้นอีก 5 แห่ง คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคาร

ทหารไทย¹⁴ โดยให้ธนาคารสามารถออกไปเสิร์ฟรับเงินให้แก่ชายจ้างได้ทันที ซึ่งทำให้ชายจ้างได้รับความสะดวกรวดเร็วในการชำระเงินผ่านธนาคารมากขึ้น

4. ผลกระทบต่อรัฐบาล

กฎหมายประกันสังคม กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่า ๆ กัน การกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลต้องร่วมออกเงินสมทบด้วยนั้น ส่งผลกระทบทางการเงินการคลังต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมาจากภาษีของคนทั่วประเทศ มาอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคม ทำให้ไม่สามารถนำเงินในส่วนนี้ไปพัฒนาประเทศในทางอื่น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบสาธารณสุขไปทั่ว การให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุขแก่ประชาชนทั่วไป นอกจากนี้การที่รัฐบาลต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการอุดหนุนแก่บุคคลเพียงกลุ่มเดียว ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมทางสังคมได้

¹⁴ จีราภรณ์ เกษรสุจริต และคณะ. แผนประกันสังคมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 – 2544. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม. 2539. หน้า 63.

บทที่ 4

กฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศ ในส่วนที่มีผลกระทบต่อนายจ้าง และผู้ประกันตนเปรียบเทียบกับประเทศไทย

จากแนวความคิดของการประกันสังคม หรือระบบความมั่นคงทางสังคม ได้วิวัฒนาการ
เรื่อยมาเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มจากการประกันอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน และแพร่
ขยายไปจนถึงการเจ็บป่วยนอกเวลาทำงาน การว่างงาน การสงเคราะห์บุตร การตาย จนกระทั่งถึง
การประกันชราภาพ ระบบประกันสังคมมีความสำคัญและจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้าง
เป็นอย่างมาก หากประเทศใดไร้ระบบประกันสังคม สมาชิกส่วนใหญ่ซึ่งเป็นลูกจ้างในสังคมเกิด
ความเสียดาย ขาดความปลอดภัยในการทำงานหรือการดำรงชีพ อาจทำให้ประสิทธิภาพในการ
ทำงานไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร เป็นปัญหาโยงใยไปถึงระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
ดังนั้นความปลอดภัยในการทำงานและความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุก
ประเทศต้องให้ความสนใจ และให้ความช่วยเหลือลูกจ้างซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ
ให้ได้รับความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต ส่งผลให้เห็นถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศมั่นคง
และแสดงให้เห็นความมีเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะประเทศที่กำลังก้าวไปสู่การพัฒนา เช่น
ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย
รวมถึงประเทศไทยเราเองด้วย รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ต้องพยายามเร่งรัดให้มีระบบ
ประกันความมั่นคงในการทำงาน และการดำรงชีวิตของลูกจ้าง รวมถึงสมาชิกภายในครอบครัว
โดยการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อประโยชน์
ของประชาชนและบ้านเมือง

สำหรับประเทศไทยได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสังคมมาแต่เดิม คือการจ่าย
เงินทดแทน กรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเกิดโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ซึ่งปัจจุบันได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.
2537 รวมถึงการประกันการว่างงานในรูปของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย ต่อมาได้มีการพัฒนา
และผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ในการศึกษาวิจัยนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาระบบกฎหมายประกันสังคมของประเทศ
สิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ด้วยกัน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจาก

ประเทศเหล่านี้ ได้นำระบบประกันสังคมเข้ามาบังคับใช้ก่อนประเทศไทย ดังนั้นย่อมพบปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้กฎหมายดังกล่าว และสามารถพัฒนาปรับปรุงแก้ไขจนมีระบบประกันสังคมที่ดี ดังจะเห็นได้จากผลจากการจัดอันดับโครงการประกันสังคมทั่วโลก ของมหาวิทยาลัยพลิมัท ประเทศอังกฤษ ในปี 2538 จัดอันดับให้ประเทศฟิลิปปินส์ อยู่ในอันดับที่ 89 ประเทศสิงคโปร์ อันดับที่ 117 ประเทศมาเลเซีย อันดับที่ 124 ประเทศไทย อันดับที่ 141 (ขณะนั้น ประเทศไทยยังไม่มีระบบประกันสังคมในกรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ เป็นเหตุให้ไม่มีคะแนนในส่วนนี้) และประเทศอินโดนีเซีย อันดับที่ 151 ของโลก¹ จะเห็นว่า ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงการประกันสังคมของไทยอยู่ในอันดับท้าย ๆ ดังนั้นหากสามารถนำเอาข้อดีและข้อบกพร่อง ของประเทศที่มีการพัฒนาการด้านประกันสังคมก่อนประเทศไทย มาปรับใช้ย่อมเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขระบบประกันสังคมให้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ พอสรุปเปรียบเทียบกับระบบการประกันสังคมของประเทศไทย ดังนี้

1. ประเภทของการประกันสังคม

ก. ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศสาธารณรัฐขนาดเล็ก ประกอบด้วยตัวเกาะสิงคโปร์ และเกาะเล็ก ๆ ข้างเคียง มีเนื้อที่รวม 585 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 3 ล้านคนเศษ การดำเนินการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชน รัฐบาลจะพิจารณาจัดสวัสดิการหรือให้ความช่วยเหลือตามสภาพความเหมาะสมของเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ภายใต้สวัสดิการสังคมซึ่งสิงคโปร์เรียกว่าเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีการประกันสังคมตามประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้²

(1) กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย กฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของประเทศสิงคโปร์ที่ให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1953

(2) กรณีเจ็บป่วย และคลอดบุตร กฎหมายฉบับแรกๆ ให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1968

¹ International Social Security Association. "A global ranking of national social security systems". *International Social Security Review*. Vol. 53 No1. Jan-Mar 2000, pp.120-121.

² Social Security Administration. *Social Security Programs Throughout the World-1999*. SSA Publication No.13-11805. August 1999, p 318.

(3) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน กฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1933

ข. ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย มีการประกันสังคมตามประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้³

(1) กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย กฎหมายประกันสังคมฉบับแรก ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1951 และในปี ค.ศ. 1969 มีการประกาศใช้บังคับเกี่ยวกับการประกัน ทูพพลภาพ

(2) กรณีเจ็บป่วย และคลอดบุตร มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 1951

(3) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน กฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1929

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ มีการประกันสังคมตามประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁴

(1) กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย กฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของ ประเทศ ฟิลิปปินส์ ที่ให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1954

(2) กรณีเจ็บป่วย และคลอดบุตร กฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักประกันสังคมทาง ด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1954

(3) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน กฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักประกันสังคมทางด้านนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1945

ง. ประเทศไทย

ประเทศไทย มีการประกันสังคมตามประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน

(2) กรณีคลอดบุตร

(3) กรณีทูพพลภาพ

(4) กรณีตาย

³ ibid, p 231.

⁴ ibid, p 283.

- (5) กรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) กรณีชราภาพ
- (7) กรณีว่างงาน

จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ มีประเภทของการประกันสังคมที่คล้ายคลึงกัน โดยต่างก็ไม่มีประกันการว่างงานและสงเคราะห์บุตร ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่มีการประกันการว่างงานและสงเคราะห์บุตร (การประกันการว่างงานขณะนี้ยังไม่มียกเว้น) ในส่วนของการประกันอุบัติเหตุในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาานนั้นประเทศไทยไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกันสังคมแต่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แทนในขณะเดียวกันประเทศไทยมีการกำหนดการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาาน ซึ่งครอบคลุมสิทธิประโยชน์ 24 ชั่วโมง ซึ่งการกำหนดประเภทของการประกันสังคมในแต่ละประเทศย่อมต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ ถ้าหากว่ามีการพัฒนาระบบการประกันสังคมให้ดีขึ้นลูกจ้างและผู้ประกันตนย่อมได้รับการคุ้มครองให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีหลักประกันในการดำรงชีพอันจะมีผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

2. ขอบเขตการบังคับใช้

ก. ประเทศสิงคโปร์

ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป รวมไปถึงผู้ที่ทำนั้กประจำอยู่ในประเทศทุกคน ซึ่งทำงานและได้รับค่าจ้าง ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายวัน ลูกจ้างรายเดือน ผู้ทดลองงาน ผู้ที่ทำงานนอกเวลาและมีรายได้มากกว่าเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์¹ ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาานให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่มีรายได้ไม่เกิน 1,600 เหรียญสิงคโปร์

ข. ประเทศมาเลเซีย

ในกรณีชราภาพ และตาย ให้ความคุ้มครองลูกจ้างทุกคน ยกเว้นครูและทหาร ส่วน ลูกจ้างเกี่ยวกับงานบ้านก็สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนได้โดยสมัครใจ กรณีทุพพลภาพและกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาาน ใช้บังคับและให้ความคุ้มครองแก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่ลูกจ้างที่มีรายได้

¹ 1 เหรียญสิงคโปร์ เท่ากับ 23.26 บาท อัตราแลกเปลี่ยนของบริษัท ธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2542.

หรือค่าจ้างมากกว่าเดือนละ 2,000 ริงกิต⁶ เว้นแต่กรณีที่ถูกจ้างนั้นเคยได้รับความคุ้มครองมาแล้ว เดิม เนื่องจากมีรายได้น้อยกว่านั้น ต่อมาเมื่อมีรายได้มากกว่า 2,000 ริงกิต ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองต่อไป ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเกี่ยวกับงานบ้าน ลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ประมง สำหรับลูกจ้างของรัฐนั้นอยู่ภายใต้บังคับของระบบพิเศษที่ต่างออกไป

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 18 - 60 ปี ซึ่งทำงานกับภาคเอกชนทุกคน ทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว และในปัจจุบัน ได้ขยายความคุ้มครองไปยัง คนทำงานบ้านที่มีรายได้น้อย 1,000 เปโซต่อเดือน และคนงานประมง ก็จะได้รับการคุ้มครองนับแต่เห็นสัญญาจ้างระหว่างคนงาน และผู้จัดหางานรวมทั้งเจ้าของเรือต่างประเทศที่เป็นนายจ้าง

สำหรับผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ประกันตนโดยสมัครใจ จะครอบคลุมบุคคลที่สมัครใจเป็นสมาชิกด้วยตนเอง และกลุ่มที่เป็นผู้ประกันตนจากการบังคับ ซึ่งยินดีส่งเงินสมทบต่อแม้จะออกงานแล้ว ทั้งนี้ อายุจะต้องไม่เกิน 60 ปี ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและชาวประมงก็สามารถสมัครเข้าโครงการได้ ตั้งแต่ 1 มกราคม 2535 การส่งเงินสมทบคิดเป็นรายปี และการคุ้มครองผู้ประกันตนนับเป็นรายปีปฏิทินเช่นกัน เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคมของทุกปี นอกจากนี้ยังขยายการประกันตนโดยสมัครใจไปยังชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศและชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศฟิลิปปินส์ โดยได้ทำข้อตกลงการประกันสังคมร่วมกัน 2 ฝ่าย กับต่างประเทศ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ชาวฟิลิปปินส์ ซึ่งไปทำงานยังประเทศคู่ภาคี และให้ความคุ้มครอง ผู้ประกันตนของประเทศคู่ภาคี ดังนี้ ปี 2525 ทำข้อตกลงฯ กับประเทศออสเตรเลีย ปี 2532 ทำข้อตกลงฯ กับประเทศอังกฤษ และสเปน ปี 2537 ทำข้อตกลงฯ กับประเทศฝรั่งเศส ปี 2539 ทำข้อตกลงฯ กับประเทศแคนาดา ส่วนประเทศอื่นๆ กำลังอยู่ในขั้นตอนการเจรจา นอกจากนี้ยังดำเนินการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนไปต่างประเทศ ซึ่งมีชาวฟิลิปปินส์ไปทำงานตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป โดยในปี 2540 ได้เปิดสำนักงานประกันสังคม ประเทศฮ่องกง และในปี 2541 เปิดสำนักงานประกันสังคมในประเทศซาอุดีอาระเบีย อิตาลี และอีกหลายประเทศ

⁶ 1 ริงกิตมาเลเซีย เท่ากับ 7.83 บาท อัตราแลกเปลี่ยนของบริษัท ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ณ. วันที่ 15 ธันวาคม 2542.

⁷ 1 เปโซฟิลิปปินส์ เท่ากับ 1.03 บาท อัตราแลกเปลี่ยนของบริษัท ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ณ. วันที่ 15 ธันวาคม 2542.

ง. ประเทศไทย

กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย ให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ยกเว้นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและประจำทำงานในต่างประเทศ ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วย โรงเรียนเอกชน นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาหรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล (มาตรา 4) ลูกจ้างของสภาวิชาชีพ ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้อันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นงานจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล⁸ และลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์⁹ ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ยกเว้น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชน และเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองกับลูกจ้าง ซึ่งทำงานกับภาคเอกชนตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งมีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างกว่าประเทศไทยที่ให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างที่มีลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นผลให้ลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คนไม่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ควรที่จะได้มีการขยายฐานความคุ้มครองให้ครอบคลุมลูกจ้างทุกคน

3. อัตรารายเงินสมทบ

ก. ประเทศสิงคโปร์

(1) ผู้ประกันตน ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทุกพลภาพ คาย ลูกจ้างที่มีรายได้น้อยกว่าเดือนละ 200 เหรียญสิงคโปร์ ไม่ต้องส่งเงินสมทบ ถ้ามีรายได้ระหว่าง

⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2534, มาตรา 3

⁹ พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 3

เดือนละ 200 – 363 เหรียญสิงคโปร์ สรรวมกันในอัตราร้อยละ 8 ของรายได้ และบวกอีกร้อยละ 331/3 ของรายได้ จำนวนที่เกิน 200 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป ถ้ามีรายได้เกินกว่าเดือนละ 363 เหรียญสิงคโปร์ สรรวมกันในอัตราร้อยละ 23 ของรายได้ แต่ไม่เกิน 1,380 เหรียญสิงคโปร์ พร้อมทั้งเงินโบนัสในอัตราร้อยละ 23 ของเงินโบนัสด้วย สำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลจะนำเงินสมทบของประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ คาย ที่ถูกจ้างนำส่งเข้ากองทุนนำเข้าบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินสมทบ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน ส่วนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานลูกจ้าง ไม่ต้องส่งเงินสมทบแต่อย่างใด

(2) นายจ้าง ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ คาย นายจ้างที่มีการจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์ไม่ต้องส่งเงินสมทบ ถ้ามีการจ่ายค่าจ้างตั้งแต่เดือนละ 50 เหรียญ สิงคโปร์ขึ้นไป สรรวมกันในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้าง แต่ไม่เกิน 780 เหรียญสิงคโปร์ พร้อมทั้งเงินโบนัสในอัตราร้อยละ 17 ของเงินโบนัสด้วย สำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลจะนำเงินสมทบของประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ คาย ที่นายจ้างนำส่งเข้ากองทุน นำมาเข้าบัญชี เพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน ส่วนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในกรณีนี้ทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว

(3) รัฐบาล ในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ คาย และประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานรัฐบาลไม่ต้องนำส่งเงินสมทบ ส่วนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร รัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน

ข. ประเทศมาเลเซีย

(1) ผู้ประกันตน ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและคาย ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราร้อยละ 11 ของรายได้¹⁰ แล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน กรณีทูพพลภาพ ลูกจ้างต้องส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างแล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน ในกรณีเจ็บป่วยคลอดบุตร และกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานลูกจ้างไม่ต้องนำเงินส่งสมทบแต่อย่างใด

¹⁰ Social Security Administration. Ibid . p 231.

(2) นายจ้าง ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และตาย นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราร้อยละ 12 ของค่าจ้าง¹¹ แล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ไม่ต้องส่งเงินสมทบ รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ในกรณีคลอดบุตร นายจ้างจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ ภายในช่วงเวลา 30 วัน ก่อนและหลังการคลอดบุตรของลูกจ้างหญิงซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 400 ริงกิต ส่วนกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้าง ต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.78 ของการจ่ายค่าจ้างตามประเภทของค่าจ้างแรงงาน

(3) รัฐบาล ในกรณีประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย และประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน รัฐบาลไม่ต้องนำเงินสมทบ ส่วนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร รัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

(1) ผู้ประกันตน ส่งเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย รวมกันในอัตราร้อยละ 3.33 ของรายได้¹² แล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน โดยคำนวณจากรายได้สูงสุดไม่เกินเดือนละ 9,000 เปโซ ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ลูกจ้างต้องส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.25 ของค่าจ้าง ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวส่งในอัตราร้อยละ 2.5 ของรายได้ แล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน ส่วนกรณีคลอดบุตรและประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน ผู้ประกันตนไม่ต้องส่งเงินสมทบ

(2) นายจ้าง ส่งเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย รวมกันในอัตราร้อยละ 5.07 ของค่าจ้าง¹³ แล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน โดยจะคำนวณจากค่าจ้างสูงสุดไม่เกินเดือนละ 9,000 เปโซ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยและคลอดบุตร นายจ้างต้องส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.25 ของบัญชีเงินเดือนแล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างต้องส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างแล้วแต่ประเภทของค่าจ้างแรงงาน

(3) รัฐบาล ให้เงินอุดหนุนในกรณีที่เงินกองทุนมีไม่พอจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และคลอดบุตร ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน รัฐบาลไม่ต้องส่งเงินสมทบ

¹¹ Ibid

¹² Ibid , p 283.

¹³ Ibid.

ง. ประเทศไทย

(1) ผู้ประกันตน ส่งเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ดาย รวมกันในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยจะคำนวณจากค่าจ้างค่าสุดเดือนละ 1,650 และสูงสุดเดือนละ 15,000 บาท กรณีชราภาพ ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 2 ของค่าจ้าง ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน ผู้ประกันตนไม่ต้องส่งเงินสมทบแต่อย่างใด

(2) นายจ้าง ส่งเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ดาย รวมกันในอัตราเดือนละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยคำนวณจากค่าจ้างค่าสุดเดือนละ 1,650 บาท และสูงสุดเดือนละ 15,000 บาท กรณีชราภาพ ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.22-2 ของค่าจ้างตลอดทั้งปี ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงภัยในการประกอบกิจการของแต่ละประเภทกิจการ โดยอัตราเงินสมทบจะคำนวณจากค่าจ้างสูงสุดไม่เกิน 240,000 บาทต่อปี

(3) รัฐบาล ส่งเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ดาย รวมกันในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยคำนวณจากค่าจ้างค่าสุด เดือนละ 1,650 บาท และสูงสุดเดือนละ 15,000 กรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานรัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ มีการกำหนดอัตราส่วนในการจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย ให้นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมากกว่าลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้นายจ้างซึ่งมีฐานะทางการเงินที่ดีกว่า ได้มีส่วนรับผิดชอบต่อสังคม ช่วยเหลือเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนให้มากที่สุด ซึ่งต่างจากประเทศไทย ที่กำหนดอัตรากារจัดเก็บเงินสมทบให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล รับผิดชอบจ่ายเงินสมทบในอัตราส่วนที่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับประเภทของการประกันสังคมแต่ละประเภท โดยกำหนดเพดานของจำนวนเงินค่าจ้างสูงสุดในการคำนวณเงินสมทบไว้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตรประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราส่วนที่เท่ากับลูกจ้าง เช่นเดียวกับประเทศไทย ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย รัฐบาลเป็นผู้ให้สวัสดิการในส่วนนี้ ประชาชนเกิดเจ็บป่วยก็สามารถรับบริการทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล และค่ายาตามใบสั่งแพทย์ โดยจะไม่มีเงินทดแทน ในส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ได้

กำหนดให้นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการทำงานของลูกจ้างก็เพื่อประโยชน์ของนายจ้างนั่นเอง เช่นเดียวกับประเทศไทยที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แต่เพียงฝ่ายเดียว

4. เงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนและประโยชน์ทดแทน

4.1 ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ก. ประเทศสิงคโปร์

สมาชิกผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต่อเมื่อมีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยจะได้รับในรูปของตัวเงินและการบริการทางการแพทย์ ซึ่งแบ่งออกได้ดังนี้

1. กรณีที่ผู้ประกันตนมีอายุครบ 60 ปี สมาชิกผู้ประกันตนจะมีสิทธิถอนเงินที่สะสมไว้มาใช้ได้ ก็ต่อเมื่อมีอายุครบ 60 ปี แต่ทั้งนี้จะต้องภายหลังจากที่ได้กักเงินไว้ใช้ภายหลังการเกษียณอายุในแต่ละบัญชีสะสม ดังนี้สะสมเงินในบัญชีพิเศษตั้งแต่ 34,600 เหรียญสิงคโปร์ เป็นต้นไป สะสมเงินในบัญชีการรักษาพยาบาลตั้งแต่ 16,000 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้นไป จำนวนเงินที่คงเหลือดังกล่าวสมาชิกจะสามารถถอนเป็นเงินก้อนออกมาใช้ได้ ซึ่งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะอนุญาตให้ถอนได้ทุก 3 ปีต่อ 1 ครั้ง เมื่ออายุ 60,63,66, ตามลำดับด้วย

2. กรณีที่ผู้ประกันตนเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ สมาชิกที่กลายเป็นผู้ทุพพลภาพมีสิทธิรับเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และสมาชิกในครอบครัวสามารถให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินได้ และหากยังไม่มีสิทธิ เงินดังกล่าวจะตกเป็นสมบัติของชาติตามกฎหมายต่อไป ซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ ผู้มีสิทธิถอนเงินจะต้องเป็นผู้มีอายุครบ 60 ปี หรือต้องประสบภาวะที่ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้อีกก่อนอายุครบ 60 ปี หรือเมื่อไม่ได้พำนักอยู่ในประเทศสิงคโปร์อีกต่อไป หรือเมื่อถูกศาลตัดสินว่า เป็นผู้วิกลจริต สมาชิกในครอบครัวจะสามารถแจ้งความจำนงขอถอนเงินที่ผู้ประกันสะสมไว้ได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ข. ประเทศมาเลเซีย

ผู้ประกันตน จะต้องมียุครบ 55 ปีขึ้นไป และได้ออกจากงาน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนจำนวนเท่ากับเงินสมทบทั้งหมดที่ลูกจ้างและนายจ้างส่งเข้ากองทุนพร้อมดอกเบี้ย โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายเงินคืนดังนี้

1. โครงการถอนเงินเมื่อเกษียณอายุครบ 55 ปี ประกอบด้วยโครงการถอนรับเงินเป็นก้อน โครงการถอนเงินเป็นระยะ โครงการถอนเงินเมื่อได้รับผลตอบแทนรายปี โครงการที่จ่ายเงินก้อนบางส่วน และส่วนที่เหลือให้ถอนได้เป็นระยะ โดยผู้ประกันตนสามารถจะเลือกโครงการใดก็ได้ ก่อนที่จะเกษียณอายุตนเองต่อกองทุนฯ
2. โครงการถอนเงินเพื่อซื้อบ้าน ประกอบด้วย โครงการถอนเงินเพื่อซื้อหรือสร้างบ้าน โครงการถอนเงินเพื่อลดเงินกู้ในการจ่ายค่างาน
3. โครงการถอนเงินเมื่ออายุครบ 50 ปี
4. โครงการถอนเงินเมื่อต้องการใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาล
5. โครงการถอนเงินเมื่อไม่สามารถช่วยตนเองได้ทั้งกายและจิตใจ
6. โครงการถอนเงินสมทบของผู้ประกันตนในส่วนของตนไปลงทุนเอง
7. โครงการถอนเงินเมื่อต้องการออกนอกประเทศ
8. โครงการถอนเงินให้แก่ทายาท เมื่อผู้ประกันตนตาย เงินสะสมจะจ่ายให้แก่ทายาท

ซึ่งโครงการทั้ง 8 โครงการดังกล่าวของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะถูกแบ่งออกเป็น 3 บัญชี ดังนี้

บัญชีที่ 1 เงินสมทบร้อยละ 60 จะถูกเก็บไว้ในบัญชีที่ 1 เพื่อเป็นเงินออมสำหรับการเกษียณอายุของผู้ประกันตน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกผู้ประกันตนมีเงินใช้จ่ายเพียงพอเมื่อเกษียณอายุ โดยเงินออมดังกล่าวจะไม่สามารถถอนได้จนกระทั่งอายุ 55 ปี ยกเว้นกรณีผู้ประกันตนตาย หรือไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากทุพพลภาพ หรือออกจากประเทศมาเลเซีย

บัญชีที่ 2 เงินสมทบร้อยละ 30 จะถูกเก็บไว้ในบัญชีที่ 2 เป็นเงินช่วยให้สมาชิกสามารถซื้อบ้านเป็นของตนเองก่อนเกษียณอายุ สมาชิกสามารถถอนเงินเพื่อซื้อบ้านหรือลดเงินกู้เพื่อซื้อบ้าน โดยสามารถถอนได้ทุก 5 ปี จนกระทั่งครบเกษียณอายุ 55 ปี และถ้าสมาชิกอายุครบ 50 ปี ก็สามารถถอนเงินจากบัญชีที่ 2 นี้ เพื่อวางแผนสำหรับการเกษียณได้

บัญชีที่ 3 เงินสมทบที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะใช้เป็นค่ารักษาพยาบาลในยามฉุกเฉิน สำหรับสมาชิกและครอบครัว

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ประกันตน จะต้องมียุ 60 ปีขึ้นไป และจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 120 เดือน¹⁴ จะได้รับประโยชน์ทดแทนภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1. ได้รับเงินก้อนในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 120 เดือน จำนวนเงินที่ได้รับจะเท่ากับจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนและนายจ้าง ได้จ่ายเงินให้กับกองทุนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

2. ถ้าจ่ายเงินสมทบครบ 120 เดือน ก็จะได้รับเงินเป็นบำนาญรายเดือนตลอดชีวิต อัตราของเงินบำนาญจะมากขึ้นอยู่กับจำนวนเงินและระยะเวลาของการส่งเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุน แต่จะไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,200 เปโซ นอกจากนี้ ผู้ประกันตนที่มีบุตรอายุต่ำกว่า 21 ปี โดยยังมีได้ทำการสมรส ในจำนวน 5 คน สุกท้ายก็จะได้รับเงินอีกคนละ 10% ของเงินบำนาญ แต่ไม่น้อยกว่าเดือนละ 100 เปโซ โดยได้รับเงินไปจนอายุครบ 21 ปี หรือสมรส หรือมีรายได้มากกว่า 300 เปโซต่อเดือนขึ้นไป

ถ้าผู้ประกันตนเสียชีวิต ภรรยา และบุตรในเงื่อนไขดังกล่าวก็จะได้รับเงินเป็นจำนวน 100% ของเงินบำนาญรวมกับเงินบำนาญของบุตรได้ค่าทำศพอีก 10,000 เปโซ สำหรับผู้จัดการศพ

ถ้าผู้ประกันตนเสียชีวิต โดยที่เคยได้รับเงินบำนาญมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 60 เดือน และไม่มีภรรยา พ่อ แม่ และบุตรก็จะได้รับเงินบำนาญเป็นเงินก้อน

การคำนวณบำนาญรายเดือน จะได้รับเท่ากับ 300 เปโซ รวมกับ 20% ของส่วนเฉลี่ยรายเดือนของค่าจ้างที่ได้รับการรับรองและรวมกับ 2% ของส่วนเฉลี่ยรายเดือนของค่าจ้างเฉลี่ยที่ได้รับการรับรองในทุก ๆ ปี ของจำนวนปีที่ทำงาน ซึ่งจะเกิน 10 ปี เพราะจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 120 เดือน ทั้งนี้บำนาญพื้นฐานขั้นต่ำจะไม่น้อยกว่า 1,200 เปโซต่อเดือน หรือ 40% ของค่าเฉลี่ยรายเดือนของค่าจ้างที่ได้รับการรับรอง ถ้าจ่ายเงินสมทบมากกว่า 240 เดือน ก่อนเกษียณจะได้รับบำนาญขั้นต่ำเดือนละ 2,400 เปโซ

ง. ประเทศไทย

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ หรือเบี้ยเลี้ยงชีพรายเดือน นับแต่เดือนถัดจากที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ถ้าในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจาก

¹⁴ Social Security system. Social Security Act of 1997 (Republic Act 8282). East Avenue. Quezen City. 1998, p14.

ผู้ประกันคนสิ้นสภาพเป็นลูกจ้าง หรือผู้ประกันคนตายหรือเป็นผู้ทุพพลภาพให้ผู้ประกันคน หรือทายาทของผู้ประกันคนจะได้รับบำเหน็จชราภาพ โดยการจ่ายประโยชน์ทดแทน แบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีเป็นเงินบำนาญชราภาพ ในกรณีที่จ่ายเงินสมทบ 180 เดือน ให้ได้รับบำนาญชราภาพ ในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐาน ในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลง และกรณีจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน ให้ปรับเพื่ออัตราบำนาญชราภาพขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงิน สมทบ ทุก ๆ 12 เดือนสำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน และกรณีผู้ประกันคนซึ่งรับบำนาญไปแล้วถูกงดจ่ายเงินบำนาญ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันคน และต่อมาความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตาย ให้ได้รับบำนาญตามจำนวนเงินบำนาญชราภาพเดิมที่ได้รับก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันคน และสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันคนครั้งหลัง ให้ได้รับเพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน ของค่าจ้างที่ได้รับในครั้งแล้ว

2. ประโยชน์ทดแทนกรณีบำเหน็จชราภาพ ในกรณีที่ผู้ประกันคนจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้กองทุนจ่ายเงินบำนาญชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันคนจ่ายสมทบเข้ากองทุน แต่ถ้าจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ผู้ประกันคนและนายจ้างสมทบเข้ากองทุน พร้อมดอกเบี้ย และกรณีผู้รับบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพ เป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพ รายเดือนที่ได้รับ คราวสุดท้ายก่อนถึงแก่กรรม และกรณีที่ผู้รับบำนาญชราภาพถูกงดจ่ายเงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันคน และต่อมาความเป็นผู้ประกันคนสิ้นสุดลงเนื่องจากถึงแก่ความตาย หากผู้นั้นรับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่เกิน 60 เดือน ให้ได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ เป็นจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพ รายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันคน และเงินบำเหน็จแล้วแต่กรณีสำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันคน ครั้งหลัง

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
ลูกจ้างต้องมีอายุ 60 ปี จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินเท่ากับเงินที่ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบพร้อมดอกเบี้ย 2.5% ของเงินสมทบโดยกองทุนฯ จะอนุญาตให้ถอนได้ทุก 3 ปี	ลูกจ้างต้องมีอายุ 55 ปี จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินเท่ากับที่ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบพร้อมดอกเบี้ย โดยลูกจ้างสามารถทยอยถอนเงินจากกองทุนได้เมื่ออายุ 50 ปี ตามโครงการต่าง ๆ ที่กองทุนได้จัดขึ้น	ลูกจ้างต้องมีอายุ 60 ปี และจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 120 เดือน จะได้รับบำนาญขั้นต้นค่า 1,200 เปโซ ต่อเดือน ถ้าส่งเงินสมทบมากกว่า 240 เดือน จะได้รับบำนาญขั้นต้นค่า 2,400 เปโซ ต่อเดือน ถ้าจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 120 เดือน จะได้รับเงินเท่ากับที่ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบพร้อมดอกเบี้ย	ลูกจ้างต้องมีอายุ 55 ปี และจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน จะได้รับบำนาญในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ถ้าจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน จะได้รับบำนาญชราภาพตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่ากรณีชราภาพ ประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ได้กำหนดอายุของผู้ประกันตนไว้เท่ากัน คือ 55 ปี ส่วนของประเทศสิงคโปร์และประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดไว้ 60 ปี แม้จะต่างกันบ้างก็ใกล้เคียงกัน กล่าวคืออยู่ในช่วงอายุ 55 – 60 ปี ในส่วนของการจ่ายเงินสมทบ ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดเงื่อนไขว่าต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 120 เดือน ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดเงื่อนไขว่าต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ส่วนประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไว้ แต่กำหนดให้ประโยชน์ทดแทนจากผลรวมของเงินสมทบที่จ่ายจากนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมดอกเบี้ย นับเป็นรูปแบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนอีกลักษณะหนึ่ง

4.2 ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

ก. ประเทศสิงคโปร์

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อต้องไม่สามารถทำงานได้ในลักษณะถาวรมีสิทธิได้รับเงินทดแทนเหมาจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ลูกจ้างและนายจ้าง ส่งเข้ากองทุนและบวกด้วยดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าในอัตราร้อยละ 2.5

ข. ประเทศมาเลเซีย

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อเป็นผู้ทุพพลภาพก่อนอายุ 55 ปี ถ้าอายุ 55 ปี ไปแล้วต้องพิสูจน์ว่าการทุพพลภาพเกิดขึ้นก่อนอายุ 55 ปี และได้หยุดงานไปแล้วโดยสูญเสียความสามารถในการทำงาน 2 ใน 3 ส่วนของเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 24 เดือน ภายในระยะเวลา 40 เดือนสุดท้าย หรือ 2 ใน 3 ของจำนวนเดือนนับแต่เข้ามาเป็นผู้ประกันตนในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 เดือน มีสิทธิได้รับเงินบำนาญทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนและเพิ่มอีกร้อยละ 1 ของค่าจ้างในทุก 12 เดือนของเงินสมทบส่วนที่เกิน 24 เดือน จำนวนเงินบำนาญทุพพลภาพจะต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 250 ริงกิต แต่ไม่เกินร้อยละ 65 ของค่าจ้างรายเดือน¹⁵

ในกรณีผู้ประกันตนไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับบำนาญทุพพลภาพ และได้ส่งเงินสมทบเกินกว่า 12 เดือน ก็จะได้รับเงินสมทบคืนพร้อม ทั้งดอกเบี้ย

ในกรณีผู้ประกันตนต้องได้รับการปรับนับคดีการทุพพลภาพอย่างสม่ำเสมอจะได้รับเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 40 ของบำนาญทุพพลภาพ แต่ไม่เกินเดือนละ 500 ริงกิต

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน มีสิทธิที่จะขอรับเงินกองทุนเฉลี่ยเดือนละ 1,000 เปโซ หากผู้ประกันตนมีภาระต้องเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัว กองทุนจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับบุคคลที่ผู้ประกันตนจะต้องให้การอุปการะเลี้ยงดูโดยจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียว ซึ่งเท่ากับจำนวน 36 คูณด้วยอัตราการจ่ายบำนาญรายเดือนที่ผู้ประกันตนพิการจะได้รับ

ในกรณีที่ลูกจ้างผู้ประกันตนพิการทุพพลภาพถาวร และส่งเงินสมทบมาแล้วไม่เกิน 36 เดือน จะได้รับเงินตอบแทนหรืออาจจะเปลี่ยนเป็นบำนาญแทน โดยให้เท่ากับบำนาญชราภาพสำหรับบำนาญพิการ ทุพพลภาพจะจ่ายให้อัตรา 200% ของเงินตอบแทนในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น

กรณีที่ลูกจ้างผู้ประกันตนกลายเป็นบุคคลที่พิการทุพพลภาพเพียงบางส่วนของร่างกาย แต่จะต้องมีลักษณะถาวรตลอดชีวิต จำนวนเงินที่จะจ่ายลดหลั่นตามความเสื่อมของสมรรถภาพในการทำงานตามอัตราร้อยละของการสูญเสียสมรรถภาพ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการประกันสังคม เช่น สูญเสียนิ้วหัวแม่มือ 1 นิ้ว จ่ายบำนาญ 10 เดือน นิ้วชี้ 1 นิ้ว จ่ายบำนาญ 8 เดือน เป็นต้น

¹⁵ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม รายงานการศึกษาฐานของข้าราชการ สำนักงานประกันสังคม เรื่องโครงสร้างหน่วยงานบริหารพิเศษ ณ ประเทศมาเลเซีย และระบบประมวลผลภาพเอกสารในคอมพิวเตอร์ ณ ประเทศสิงคโปร์. 18-22 ตุลาคม 2542, หน้า 14-15.

ง. ประเทศไทย

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน โดยจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต และได้รับค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริง ตามความจำเป็น แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท¹⁶

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
ผู้ประกันตนต้องไม่สามารถทำงานได้ในลักษณะถาวร โดยจะได้รับเงินก้อนเท่ากับจำนวนที่ลูกจ้างและนายจ้างส่งเข้ากองทุนพร้อมดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5	ผู้ประกันตนต้องมีอายุไม่เกิน 55 ปี และส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 24 เดือน ภายในระยะเวลา 40 เดือนสุดท้ายจะได้รับบำนาญในอัตราระหว่างร้อยละ 50 -65 ของค่าจ้างรายเดือน กรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวผู้ประกันตนจะได้รับเงินสมทบคืนพร้อมดอกเบี้ย	ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วเป็นเวลา 36 เดือน จะได้รับเงินก้อนในอัตรา 35 เท่าของอัตราจ่ายรายเดือน กรณีจ่ายเงินสมทบไม่เกิน 36 เดือน จะได้รับเงินสมทบคืนพร้อมดอกเบี้ย กรณีทุพพลภาพบางส่วนจะได้รับเงินตามความสามารถในการทำงาน ตามอัตราที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด	ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน โดยจะได้รับเงินทดแทนร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต และได้รับค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท

จะเห็นได้ว่า ประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพไว้เป็นขั้นตอนตามความพิการทุพพลภาพที่สูญเสียความ

¹⁶ ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ. ข้อ 2, ประกาศ ณ วันที่ 17 พฤษภาคม 2534.

สามารถในการทำงานแต่เล็กน้อย ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ผู้ประกันตนจะต้องไม่สามารถทำงานได้ในลักษณะถาวร จึงมีสิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนโดยเหมาจ่ายเป็นเงินก้อน ส่วนกรณีของประเทศไทย มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนในลักษณะบริการทางการแพทย์ และเงินทดแทนการขาดรายได้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณี ดังกล่าว

4.3 ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

ก. ประเทศสิงคโปร์

ผู้รับประโยชน์ทดแทนจะต้องเป็นบุคคลที่ผู้ตามได้ระบุไว้ให้เป็นผู้รับประโยชน์ โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทน เป็นเงินจำนวนเท่ากับจำนวนทั้งหมดของเงินสมทบที่จ่ายโดยนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราน้อยกว่าร้อยละ 2.5 ถ้าผู้ตายมีอายุต่ำกว่า 50 ปี ในขณะที่ถึงแก่กรรมตาย ผู้รับประโยชน์ทดแทนมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ 3 เท่า ของรายได้ประจำปี แต่ไม่เกิน 50,000 เหรียญสิงคโปร์

ข. ประเทศมาเลเซีย

ผู้ประกันตนจะต้องถึงแก่ความตายก่อนอายุ 55 ปี โดยผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน จะได้รับเงินในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แต่ไม่น้อยกว่า วันละ 8 ริงกิต โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

1. ถ้าเป็นหญิงหม้าย จะได้รับเงิน 3 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน และจะได้รับเงินเป็นประโยชน์ทดแทนไปตลอดชีวิต หรือจนกว่าจะสมรสใหม่
2. ถ้าเป็นชายหม้าย จะได้รับเงิน 3 ใน 5 เท่าของส่วนส่วนค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แต่ภรรยาที่เสียชีวิตซึ่งเป็นผู้ประกันตนจะต้องเป็นผู้มีรายได้หลักในการหารายได้เพื่อเลี้ยงดูครอบครัว และจะได้รับเงินเป็นประโยชน์ทดแทนไปจนกว่าจะมีการสมรสใหม่ หรือจนกระทั่งสามารถหารายได้เลี้ยงตนเองได้
3. บุตรในอุปการะ จะได้รับเงิน 2 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวันหรือ 3 ใน 5 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน ในกรณีที่ไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสได้ตายไปก่อนแล้ว ถ้าหากผู้ประกันตนไม่มีภรรยา และไม่มีบุตร ทายาทผู้จะรับประโยชน์ทดแทนเป็นลำดับต่อไปมีดังนี้
4. บิดามารดา จะได้รับเงิน 4 ใน 10 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน โดยจะจ่ายให้ตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์ทดแทน

5. ปู่ย่าตายาย (กรณีบิดามารดาไม่รับ) จะได้รับเงิน 4 ใน 10 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน โดยจะจ่ายให้ตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์ทดแทน

6. พี่ชายหรือน้องชาย พี่สาวหรือน้องสาว จะได้รับเงิน 3 ใน 10 ส่วนของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน จนกว่าผู้รับประโยชน์ทดแทน จะอายุเกิน 21 ปี หรือทำการสมรสแล้ว

การยื่นแบบรับประโยชน์ทดแทนกรณีนี้จะต้องประกอบด้วย หลักฐานที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบมรณะบัตร ทะเบียนสมรส ใบแสดงการเป็นหม้าย เป็นต้น

7. ค่าจัดการศพ ผู้จัดการศพจะได้รับเงินค่าทำศพเป็นเงิน 1,500 ริงกิต

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน และเสียชีวิตคู่สมรสและบุตรมีสิทธิจะได้รับบำนาญตกทอด¹⁷ ดังนี้

1. คู่สมรสจะได้รับเงินบำนาญตกทอด เช่นเดียวกับในกรณีชราภาพ แต่จะต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 500 เปโซ หรือในอัตราร้อยละ 40 ของรายได้แต่ละเดือนแล้วแต่ว่าเงินจำนวนใดจะมากกว่ากัน

2. บุตรกำพร้าที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน จะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 10 ของบำนาญแต่ไม่น้อยกว่าเดือนละ 100 เปโซ ถ้าผู้ประกันตนส่งเงินสมทบตั้งแต่ 3 - 35 เดือน ถ้าผู้ประกันตนส่งเงินสมทบไม่เกิน 3 เดือน จะได้รับเงินสงเคราะห์เหมาจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวน 1,000 เปโซ

3. ค่าทำศพ 10,000 เปโซ สำหรับผู้จัดการศพ

ง. ประเทศไทย

ผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย โดยทายาทหรือบุคคลที่ผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ 3 เท่าของร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือน กรณีที่ได้ส่งเงินสมทบมาเป็นเวลา 3 ปีขึ้นไป และเงินสงเคราะห์ 10 เท่าของร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือน กรณีที่ได้ส่งเงินสมทบมาเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป รวมทั้งค่าทำศพรายละ 20,000 บาท

¹⁷ Social Security System. Ibid, p.1 5.

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

สิงคโปร์	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
<p>ผู้รับประโยชน์จะได้รับเงินก้อนเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนเงินทั้งหมดของเงินสมทบที่จ่ายโดยนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 2.5</p> <p>ถ้าผู้ตายมีอายุต่ำกว่า 50 ปี ผู้รับประโยชน์ทดแทนจะได้รับเงินช่วยเหลือ 3 เท่าของรายได้ประจำปี</p>	<p>ผู้ประกันคนต้องถึงแก่กรรมตายก่อนอายุ 55 ปี ผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันคนจะได้รับเงินในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แต่ไม่น้อยกว่าวันละ 8 ริงกิต ค่าทำศพ 1,500 ริงกิต</p>	<p>ผู้ประกันคนต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน</p> <p>คู่สมรสจะได้รับบำนาญตกทอดร้อยละ 40 ของค่าจ้างรายเดือน บุตรกำพร้าที่อายุต่ำกว่า 21 ปี จะได้รับบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 10 ของบำนาญ</p> <p>ค่าทำศพ 10,000 เปโซ</p>	<p>ภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันคนจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 เดือน</p> <p>ผู้รับประโยชน์จะได้รับเงินสงเคราะห์ 3 เท่าของร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือน ถ้าส่งเงินสมทบเป็นเวลา 3 ปี ขึ้นไป และได้รับเงินสงเคราะห์ 10 เท่าของค่าจ้างรายเดือน ถ้าส่งเงินสมทบมาเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป</p> <p>ค่าทำศพ 20,000 บาท</p>

จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์จะจ่ายเงินจำนวนเท่ากับจำนวนทั้งหมดของเงินสมทบตามที่นายจ้างและลูกจ้างได้ส่งไว้พร้อมด้วยดอกเบี้ยให้แก่บุคคลที่ผู้ตายระบุไว้เป็นผู้รับประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการประกันชีวิต ประเทศมาเลเซียมีการจ่ายเงินทดแทนในลักษณะบำนาญตกทอด หรือเงินเหมาจ่ายเป็นก้อน พร้อมทั้งค่าทำศพให้แก่ทายาทของผู้ตาย ประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ประกันคนต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน ทายาทจึงจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญตกทอด ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่มีการกำหนดให้ผู้ประกันคนต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย โดยทายาทจะได้รับเงินสงเคราะห์ตามเกณฑ์ที่กำหนด ในกรณีได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน แต่ไม่ถึง 10 ปี หรือ 10 ขึ้นไป รวมทั้งจะได้รับเงินช่วยเหลือค่าทำศพอีกด้วย

4.4 ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

ก. ประเทศสิงคโปร์

ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในความอุปการะ มีสิทธิจะได้รับค่ารักษาพยาบาลที่จำเป็น โดยสถานพยาบาลของรัฐ โดยไม่มีการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ แต่นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนในระหว่างลาป่วยปีละไม่เกิน 14 วัน หรือปีละไม่เกิน 60 วัน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างต้องเข้าพักรักษาตัวในสถานพยาบาล

ข. ประเทศมาเลเซีย

ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในความอุปการะ มีสิทธิจะได้รับค่ารักษาพยาบาลที่จำเป็น โดยสถานพยาบาลของรัฐ โดยไม่มีการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ สำหรับผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะสามารถจ่ายได้ ก็อาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบ้างเล็กน้อย

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์ โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

1. เงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายวัน โดยคิดค่าจ้างเฉลี่ย 6 เดือนที่สูงสุดในรอบ 12 เดือน ซึ่งอัตราเงินทดแทนจะต้องไม่น้อยกว่าวันละ 10 เปโซ แต่ไม่เกินวันละ 250 เปโซ โดยจ่ายหลังจากวันที่สามของการเจ็บป่วยวันแต่จะได้รับการอันตรายสาหัส และจ่ายไม่เกินปีละ 120 วัน สำหรับกรณีเจ็บป่วย หรือจ่ายไม่เกินปีละ 240 วัน สำหรับกรณีได้รับบาดเจ็บ¹⁸

2. ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในความอุปการะ มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล ซึ่งจัดบริการโดยกองทุนอนามัยที่กำหนดไว้ไม่เกิน 45 วัน

ง. ประเทศไทย

ผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์ (มาตรา 63) โดยจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง แต่ไม่เกิน 90 วัน ต่อครั้ง และไม่เกิน 180 วันต่อปี ยกเว้นโรคเรื้อรังเบิกได้ไม่เกิน

¹⁸ จิราภรณ์ เกษรสุจริต. การประกันสังคม : ศึกษาวิเคราะห์การเพิ่มประโยชน์ทดแทน. เอกสารประกอบการของประเมินเนื่องแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน 9 ชช. ด้านแรงงาน และสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. 2541, หน้า 42

365 วัน (มาตรา 64) และจะได้รับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ระบุไว้ตามบัตรรับรอง สิทธิการรักษาพยาบาลของผู้ประกันตน หรือโรงพยาบาลเครือข่ายผู้ประกันตน ไม่ต้องจ่ายเงิน

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

สิงคโปร์	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในความอุปการะจะได้รับการรักษาพยาบาลที่จำเป็น โดยสถานพยาบาลของรัฐโดยไม่มีการจ่ายเงินทดแทน แต่นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนในระหว่างลาป่วยไม่เกิน 14 วัน ต่อปี หรือ 60 วัน ต่อปี ในกรณีต้องเข้าพักรักษาตัวในสถานพยาบาล	ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในความอุปการะจะได้รับการรักษาพยาบาลที่จำเป็น โดยสถานพยาบาลของรัฐ โดยไม่มีการจ่ายเงินทดแทน	ภายในระยะเวลา 12 เดือน ผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์ จะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายวัน ไม่น้อยกว่าวันละ 10 เปโซ แต่ไม่เกินร้อยละ 250 เปโซ และจ่ายไม่เกินปีละ 120 วัน ในกรณีเจ็บป่วย และไม่เกิน 240 วัน ในกรณีได้รับบาดเจ็บ	ภายในระยะเวลา 15 เดือน ผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์จะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง แต่ไม่เกิน 90 วัน ต่อครั้ง และไม่เกิน 180 วัน ต่อปี ยกเว้นโรคเรื้อรังเบิกได้ไม่เกิน 365 วัน

จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย รัฐจะเป็นผู้ดูแล โดยผู้ประกันตนและผู้อยู่ในความอุปการะมีสิทธิจะได้รับการรักษาพยาบาลที่จำเป็น โดยสถานพยาบาลของรัฐ นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์ยังให้ลูกจ้างผู้ประกันตนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนจากนายจ้างตามจำนวนวันลาแต่ต้องไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์ จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์ จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเช่นกัน

4.5 ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

ก. ประเทศสิงคโปร์

ตามกฎหมายจ้างแรงงาน ปี ค.ศ. 1968 ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน ในระหว่างลาคลอดเป็นเวลา 4 สัปดาห์ก่อนคลอด และ 4 สัปดาห์หลังคลอดให้แก่ลูกจ้างหญิงที่ทำงานมาครบ 180 วัน โดยจ่ายสำหรับการคลอดไม่เกิน 2 ครั้ง

ข. ประเทศมาเลเซีย

ตามกฎหมายจ้างแรงงาน ปี ค.ศ. 1955 รัฐได้กำหนดมาตรการบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือวันละ 30 ริงกิต ภายในช่วงเวลา 30 วัน ก่อนและหลังคลอดบุตรของลูกจ้างหญิง ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 400 ริงกิต

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ลูกจ้างต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ โดยจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 100 ของค่าจ้างรายวัน โดยคิดเฉลี่ย 6 เดือนที่สูงสุดในรอบ 12 เดือน และจ่ายให้ 60 วัน แต่ไม่เกิน 20,000 เปโซ สำหรับการคลอดบุตรต่อครั้งไม่เกิน 4 ครั้ง ส่วนผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวไม่ได้รับความคุ้มครอง

ง. ประเทศไทย

ผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ (มาตรา 65) โดยผู้ประกันตนชาย จะได้รับค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวน 4,000 บาทต่อครั้ง ส่วนผู้ประกันหญิง จะได้รับค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวน 4,000 บาทต่อครั้ง¹⁹ และเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรครั้งหนึ่งของค่าจ้างจำนวน 90 วัน ไม่เกิน สองครั้ง (มาตรา 67)

¹⁹ ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร. ฉบับที่ 5. ข้อ 4, ประกาศ ณ วันที่ 30 มีนาคม 2538.

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

สิงคโปร์	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนในระหว่างลาคลอด 4 สัปดาห์ก่อนคลอดและ 4 สัปดาห์หลังคลอดให้แก่หญิงที่ทำงานมาครบ 180 วัน สำหรับการคลอดไม่เกิน 2 ครั้ง โดยสมาชิกจะได้รับบริการฟรีจากรัฐบาล	นายจ้างจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ ภายในช่วงเวลา 30 วัน ก่อนและหลังการคลอดบุตร ตามอัตราที่กำหนด ส่วนสมาชิกจะได้รับบริการฟรีจากรัฐบาล โดยจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเฉพาะผู้ที่สามารถจ่ายได้ตามความเหมาะสม	ภายในระยะเวลา 12 เดือนก่อนรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน จะได้รับเงินทดแทนร้อยละ 100 ของค่าจ้างรายวัน โดยจ่ายให้ 60 วัน แต่ไม่เกิน 20,000 เปโซ สำหรับการคลอดบุตรต่อครั้ง ไม่เกิน 4 ครั้ง	ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่า 7 เดือนจะได้รับค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย 4000 บาท ต่อครั้ง และเงินสงเคราะห์ครึ่งหนึ่งของค่าจ้าง 90 วันไม่เกิน 2 ครั้ง

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์ พบว่ามีเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนที่แตกต่างกัน คือ ประเทศไทยได้กำหนดให้จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ส่วนประเทศไทยกำหนดให้จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ จึงเป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดทำให้กรณีคลอดบุตรผู้ประกันตนต้องใช้เวลาในนานจึงจะครบเงื่อนไขและได้สิทธิประโยชน์ทดแทน โดยหากจ่ายเงินสมทบเพียง 6 เดือน หรือถูกออกจากงานก่อนจ่ายเงินสมทบครบ 7 เดือน ก็ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน รวมถึงค่าคลอด 4,000 บาทและเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอด กรณีของประเทศไทยจึงควรลดระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบให้น้อยลงเพื่อประโยชน์ของผู้ประกันตน ส่วนประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย รัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด จึงไม่มีการจ่ายค่าทดแทน

ส่วนสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรประเทศสิงคโปร์ก็กำหนดให้ได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนวันลา 4 สัปดาห์ก่อนและ 4 สัปดาห์หลังคลอดบุตร แต่มีเงื่อนไขต้องทำงานให้นายจ้างแล้ว ไม่น้อยกว่า 180 วันในปีที่ผ่านมา ประเทศมาเลเซียกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงิน

ช่วยเหลือวันละ 30 ริงกิต ภายในช่วงเวลา 30 วัน ก่อนและหลังการคลอดบุตรของลูกจ้างหญิงซึ่งมี รายได้ต่ำกว่าเดือนละ 400 ริงกิต ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ช่วยให้เพิ่มจำนวนของรายได้ 60 วันที่ ลาดลด สำหรับประเทศไทย นอกจากให้บริการทางการแพทย์แล้วยังให้เงินสงเคราะห์การหยุด งานเพื่อคลอดบุตรไว้ด้วย แต่ให้ไม่เพิ่มจำนวนของรายได้โดยเพียงร้อยละ 50 ของค่าจ้างตาม มาตรา 57 เป็นเวลา 90 วัน ซึ่งน้อยกว่าประเทศฟิลิปปินส์

4.6 ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน

ก. ประเทศสิงคโปร์

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ในอัตราร้อยละ 100 ของค่าจ้างรายเดือน ในระยะเวลาไม่เกิน 14 วัน หรือ 60 วัน สำหรับกรณีที่ลูก จ้างต้องเข้าพักรักษาตัวในสถานพยาบาล หลังจากนั้นจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 2 ใน 3 ของค่าจ้างรายเดือนอีกไม่เกิน 1 ปี และได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจะเป็น

2. กรณีทุพพลภาพถาวร กำหนดให้นายจ้างเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าจ้าง หรือรายได้สำหรับช่วงเวลา 6-12 ปี แล้วแต่อายุของลูกจ้าง หากลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้เลยให้ จ่ายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 เหรียญแต่ไม่เกิน 60,000 เหรียญ พร้อมจ่ายเงินเพิ่มสำหรับ กรณีที่ลูกจ้างต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างสม่ำเสมอ ส่วนกรณีทุพพลภาพบางส่วนให้จ่ายเป็น จำนวนเงิน ซึ่งคำนวณเป็นสัดส่วนกับระดับของความไม่สามารถทำงานได้หรือคำนวณตามความ สูญเสียสมรรถภาพในการทำงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

3. กรณีตาย บุคคลที่ผู้ประกันตนได้ระบุไว้ให้เป็นผู้รับประโยชน์ทดแทน จะได้รับเงินทดแทนเหมาจ่ายเป็นก้อนเท่ากับรายได้สำหรับช่วงระยะเวลา 4-9 ปี โดยพิจารณาตาม อายุของผู้เสียชีวิตไม่น้อยกว่า 26,000 เหรียญสิงคโปร์ แต่ไม่ 78,000 เหรียญสิงคโปร์

ข. ประเทศมาเลเซีย

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ใน อัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือนแต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 250 ริงกิต เป็นระยะเวลารวม 14 วัน นับแต่วันที่ไม่สามารถทำงานได้ สำหรับกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ตั้งแต่ 4 วันขึ้นไป

2. กรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินบำนาญทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 90 ของ ค่าจ้างรายวัน ไม่น้อยกว่าวันละ 3 ริงกิต หรือเหมาจ่ายเป็นเงินก้อนไม่เกิน 1 ใน 5 ของเงินสมทบ และได้รับเงินสงเคราะห์ในอัตราร้อยละ 40 ของเงินบำนาญทุพพลภาพไม่เกิน 250 ริงกิต

ในกรณีที่ต้องได้รับการปรับนับคิดดูแลการทุพพลภาพ ส่วนกรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วน จะได้รับเงินทดแทนการสูญเสียอวัยวะเป็นอัตราส่วนร้อยละลดหลั่นตามส่วนแห่งความเสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน และได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น

3. กรณีตาย ภรรยาหม้ายจะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 60 ของเงินบำนาญทุพพลภาพที่ผู้เสียชีวิตอาจจะได้รับ บุตรกำพร้าจะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 40 ของเงินบำนาญทุพพลภาพที่ผู้เสียชีวิตอาจจะได้รับ โดยจ่ายแก่บุตรคนที่อายุไม่เกิน 21 ปี หรือไม่เกินระดับอุดมศึกษาในกรณีที่ยังศึกษาอยู่แต่ไม่เกินเงินบำนาญตกทอดทั้งหมด บุตรคนโตหรือผู้จัดการศพ จะได้รับค่าทำศพ 1,500 รिंगกิต

ค. ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายวันโดยคิดเฉลี่ย 6 เดือนที่สูงสุดในรอบ 12 เดือนสุดท้าย ซึ่งอัตราเงินทดแทนจะต้องไม่น้อยกว่าวันละ 10 เปโซ แต่ไม่เกินวันละ 10 เปโซ โดยจ่ายหลังจากวันที่สามของการเจ็บป่วยแต่ไม่เกิน 240 วัน และได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น

2. กรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินบำนาญทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 115 ของบำนาญชราภาพ ซึ่งจ่ายให้ไม่เกิน 5 ปี ไม่น้อยกว่าเดือนละ 500 เปโซ หรือในอัตราร้อยละ 40 ของค่าจ้างรายเดือน แล้วแต่ว่าเงินจำนวนใดจะมากกว่ากัน และได้รับเงินบำนาญเสริมในอัตราร้อยละ 10 ของเงินบำนาญแก่บุตรที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน นอกจากนี้ ลูกจ้างจะได้รับเงินสงเคราะห์เดือนละ 350 เปโซ และค่ารักษาพยาบาลที่จำเป็น ส่วนกรณีสูญเสียอวัยวะจะได้รับเงินทดแทนการสูญเสียอวัยวะเช่นเดียวกับกรณีทุพพลภาพ โดยจะมีระยะเวลาชดเชยให้ขึ้นอยู่กับระดับความเสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน

3. กรณีตาย ทายาทจะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 10 ของบำนาญ บุตรกำพร้าที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน จะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 10 ของบำนาญ และทายาทจะได้รับค่าทำศพอีก 10,000 เปโซ

ง. ประเทศไทย

ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานติดต่อกันเกิน 3 วัน แต่ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท ไม่นเกินเดือนละ 9,000 บาท โดยจ่ายตั้งแต่วันที่แรกที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่เกิน 1 ปี²⁰ และได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 35,000 บาท²¹ ในกรณีที่มิใช่ค่าใช้จ่ายเกินกว่า 35,000 บาท จะได้รับเพิ่มตามลักษณะความรุนแรงอีก ไม่นเกิน 50,000 บาท²² ในและในการผ่านตัดเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานไม่เกิน 20,000 บาท และในการผ่าตัดเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานไม่เกิน 20,000 บาท²³

2. กรณีสูญเสียอวัยวะทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนการสูญเสียอวัยวะในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท ไม่นเกินเดือนละ 9,000 บาท โดยจ่ายตามประเภทของการสูญเสียอวัยวะและตามระยะเวลาที่จะต้องจ่ายตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด แต่ไม่เกิน 10 ปี²⁴ ในกรณีสูญเสียอวัยวะ และไม่เกิน 15 ปี²⁵ ในกรณีทุพพลภาพ และได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 35,000 บาท ในกรณีจำเป็นต้องได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 35,000 บาท ในกรณีที่มิใช่ค่าใช้จ่ายเกินกว่า 35,000 บาท จะได้รับเพิ่มตามลักษณะความรุนแรงอีกไม่เกิน 50,000 บาท ในกรณีจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน จะได้รับค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์และอาชีพเท่าที่จ่ายจริง ไม่นเกิน 20,000 บาท และในการผ่าตัดเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานไม่เกิน 20,000 บาท

3. กรณีตาย ทายาทจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ๆ ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท ไม่นเกินเดือนละ 9,000 บาท เป็นระยะเวลา 8 ปี และได้รับค่าทำศพ 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

²⁰ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537, มาตรา 18 (1)

²¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ข้อ 1.

²² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2.

²³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ข้อ 5.

²⁴ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537, มาตรา 18(2)

²⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18(3)

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

สิงคโปร์	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
<p>1) กรณีเจ็บป่วยได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงและได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนไม่เกิน 14 วัน ในการลาป่วยและไม่เกิน 60 วันในการรักษาตัวในสถานพยาบาล</p> <p>2) กรณีทุพพลภาพ นายจ้างจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าจ้าง สำหรับช่วงเวลา 6-12 ปี แล้วแต่อายุของลูกจ้างในกรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วนจะจ่ายตามความสูญเสียความสามารถในการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>3) กรณีตาย ผู้รับประโยชน์จะได้รับเงินทดแทน</p>	<p>1) กรณีเจ็บป่วย ได้รับเงินทดแทนร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือนเป็นเวลา 14 วัน สำหรับลูกจ้างที่ไม่สามารถทำงานได้ตั้งแต่ 4 วันขึ้นไป</p> <p>2) กรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนร้อยละ 90 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวันหรือเหมาจ่ายเป็นก้อนไม่เกิน 1 ใน 5 ของเงินสมทบในกรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วนจะจ่ายตามความสามารถในการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>3) กรณีตาย ภรรยาหม้าย จะได้รับเงินทดแทนร้อยละ 60 ของบำนาญทุพพลภาพและค่าทำศพ 1,500 ริงกิต</p>	<p>1) กรณีเจ็บป่วยได้รับเงินทดแทนร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายวัน โดยจ่ายให้หลังจากวันที่สามของการเจ็บป่วยแต่ไม่เกิน 240 วัน</p> <p>2) กรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 40 ของค่าจ้างรายเดือนจ่ายให้ไม่เกิน 5 ปี ในกรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วนจะได้รับเงินทดแทนตามความสูญเสียความสามารถในการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>3) กรณีตายคู่สมรสจะได้รับบำนาญครอบครัวร้อยละ 45 ของค่าจ้างผู้ประกันตนในระยะเวลา 4 ปี และค่าทำศพอีก 10,000 เปโซ</p>	<p>1) กรณีเจ็บป่วย ได้รับเงินทดแทนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนสำหรับกรณีลูกจ้างรายเดือนไม่สามารถทำงานติดต่อกันเกิน 3 วัน</p> <p>2) กรณีทุพพลภาพจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนโดยจ่ายตามประเภทของการสูญเสียอวัยวะและตามระยะเวลาที่ต้องจ่ายตามที่กำหนดในกฎหมาย</p> <p>3) กรณีตาย ทายาทจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างเดือน เป็นเวลา 8 ปี และได้ค่าทำศพ 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน</p>
<p>แทนเหมาจ่ายเป็นก้อนเท่ากับรายได้สำหรับช่วงเวลา 4-9 ปี โดยพิจารณาตามอายุของผู้เสียชีวิต</p>			

จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบ เนื่องจากลูกจ้างได้ทำงานให้กับนายจ้าง เมื่อเกิดเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย นายจ้างจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ประเทศไทยมิได้กำหนด

ประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้ไว้ในกฎหมายประกันสังคมแต่อย่างใด โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งต่างจากประเทศอื่นๆ

ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ โดยประเทศมาเลเซียจ่ายในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน ประเทศฟิลิปปินส์จ่ายในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายเดือน ประเทศสิงคโปร์จ่ายในอัตราร้อยละ 100 หรือ 2 ใน 3 ของค่าจ้างรายเดือนแล้วแต่กรณี ส่วนประเทศไทยจ่ายในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งน้อยกว่าประเทศอื่นๆ

ในกรณีทุพพลภาพ ประเทศสิงคโปร์ ลูกจ้างจะได้รับเงินรายได้เท่ากับค่าจ้างหรือรายได้สำหรับช่วงเวลา 6-12 ปี แล้วแต่อายุของลูกจ้าง ประเทศมาเลเซีย ลูกจ้างจะได้รับเงินบำนาญทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายเดือน หรือจ่ายเป็นเงินก้อนไม่เกิน 1 ใน 5 ของเงินสมทบ ประเทศฟิลิปปินส์ จะได้รับบำนาญทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 115 ของบำนาญชราภาพ ซึ่งจ่ายให้ไม่เกิน 5 ปี หรือในอัตราร้อยละ 40 ของค่าจ้างรายเดือน แล้วแต่ว่าเงินจำนวนใดจะมากกว่ากัน ส่วนประเทศไทยจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในกรณีตาย ประเทศสิงคโปร์จะจ่ายเงินทดแทนให้กับบุคคลซึ่งผู้ประกันตนได้ระบุไว้ให้เป็นผู้รับประโยชน์ทดแทน เป็นการเหมาจ่ายเป็นเงินก้อนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ประเทศมาเลเซียจะจ่ายเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 60 ของเงินบำนาญทุพพลภาพให้กับภรรยาหม้าย และร้อยละ 40 ให้กับบุตรกำพร้า รวมทั้งค่าทำศพด้วย ประเทศฟิลิปปินส์ จะจ่ายเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 100 ให้กับทายาท และร้อยละ 10 ให้กับบุตรกำพร้าที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี ไม่เกิน 5 คน รวมทั้งค่าทำศพด้วย ส่วนประเทศไทยให้กำหนดให้ทายาทได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนเป็นระยะเวลา 8 ปี และได้รับค่าทำศพด้วยซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

5. โครงสร้างการบริหารงาน

ก. ประเทศสิงคโปร์

กรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย การบริหารงานจะมีกระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแล โดยมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (The Central Provident Fund/CPF) เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และกรณีคลอดบุตร กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแล โดยมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางเป็นผู้บริหาร โครงการและกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์ ในสถานพยาบาลของรัฐ ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแล โดยมีคณะกรรมการแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางของประเทศสิงคโปร์ จะมีคณะกรรมการบริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน และสมาชิกอีก 9 คน ซึ่งเป็นผู้แทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดูแลและบริหารระบบเงินออมของกองทุน
2. พิจารณาแนวทางการลงทุนที่มีอัตราความเสี่ยงน้อยที่สุด และให้ผลตอบแทนสูงสุดแก่สมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เงินออมของสมาชิกเพิ่มขึ้นภายหลังเกษียณอายุ
3. พิจารณาการให้ประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมแก่สมาชิกตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

ข. ประเทศมาเลเซีย

กรณีชราภาพ ตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร การบริหารงานจะมีกระทรวงทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้ควบคุมดูแล โดยมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้าง (Employees Provident Fund/EPF) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และกรณีบำนาญทุพพลภาพกระทรวงทรัพยากรมนุษย์จะควบคุมดูแล โดยมีองค์กรความมั่นคงทางสังคม (Social Security Organization /SOCSSO) เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะมีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 20 คน มีประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน ผู้แทนรัฐบาล 5 คน ผู้แทนนายจ้าง 5 คน ผู้แทนลูกจ้าง 5 คน และผู้แทนนักวิชาการ 3 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ จะมีหน้าที่รักษานโยบายของกองทุนและทำให้เห็นนโยบายที่กำหนดไว้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ยังมีคณะกรรมการการลงทุนรับผิดชอบนโยบายด้านการลงทุนซึ่งคณะกรรมการด้านการลงทุนประกอบด้วย ประธาน

กรรมการ 1 คน ผู้แทนของธนาคารเนการามาเลเซีย 1 คน ผู้แทนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 1 คน และอีก 3 คนมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ธุรกิจและผู้เกี่ยวข้องกับการลงทุน สำนักงานใหญ่ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ ตั้งอยู่ที่ตึกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในกรุงกัวลาลัมเปอร์นอกจากนี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังมีสำนักงานรัฐ อีก 14 แห่ง และสำนักงานท้องถิ่น อีก 32 แห่งทั่วประเทศไว้คอยบริการผู้ประกันตน

องค์การความมั่นคงทางสังคม (Social Security Organization/SOCSO) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1971 เพื่อบังคับใช้และดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคม ปี ค.ศ. 1969 และระเบียบประกันสังคม ปี ค.ศ. 1971 ในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์การความมั่นคงทางสังคม มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน (ปัจจุบันเรียกว่า กระทรวงทรัพยากรมนุษย์)

ลักษณะการเป็นหน่วยงานราชการขององค์การความมั่นคงทางสังคม (SOCSO) มีข้อดีคือ

1. รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันกองทุนและจัดสรรค่าใช้จ่ายในการบริหารให้
 2. การบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ง่าย เพราะมีสภาพเป็นหน่วยงานรัฐ
- ข้อเสีย ของการเป็นระบบราชการ คือ

1. องค์การความมั่นคงทางสังคม (SOCSO) อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ มีฐานะเป็นเพียงกรมหนึ่ง ซึ่งต้องขอขบประมาณร่วมกับกรมอื่นๆ ทำให้มีอุปสรรคในการบริหารงานเนื่องจากมีงบประมาณจำกัด
2. ไม่สามารถริเริ่มทำสิ่งใหม่ๆ ได้ เพราะมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ และห้ามปรามการขยายโครงการเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ยาก เพราะจะมีนโยบายทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง
3. มีขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยากซับซ้อนและล่าช้า เนื่องจากต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ

เมื่อพิจารณาแล้ว ทางองค์การความมั่นคงทางสังคม (SOCSO) เห็นว่าการบริหารงานโดยเป็นหน่วยงานของราชการ ไม่คล่องตัวในการบริหารงานส่งผลให้นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1985 องค์การความมั่นคงทางสังคม (SOCSO) จึงปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นองค์กรอิสระ มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองในด้านการลงทุนและการบริหารงานบุคคล แต่ในด้านการกำหนดนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและสำนักงานข้าราชการพลเรือน และรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

เพื่อพิจารณาอนุมัติ²⁶ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรอิสระมีข้อดี คือ การบริหารงานมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น เนื่องจากมีการแก้ไขกฎหมาย และระเบียบเพื่อให้มีความเหมาะสม โดยนโยบายหลักจะระบุไว้ในกฎหมาย ส่วนวิธีปฏิบัติจะกำหนดเป็นระเบียบ เพื่อให้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง

คณะกรรมการความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่ายคือ สหภาพแรงงาน นายจ้าง และรัฐบาล มีสมาชิก 16 คน ได้แก่²⁷

1. ประธานกรรมการ รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง
2. เลขาธิการองค์กรความมั่นคงทางสังคม เป็นรองประธาน
3. ผู้แทนกระทรวงการคลัง
4. ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรมนุษย์
5. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข
6. ผู้แทนนายจ้างซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยการหารือกับองค์กรนายจ้างไม่เกิน 4 คน

7. ผู้แทนลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยการหารือกับองค์กรลูกจ้างผู้ประกันตนไม่เกิน 4 คน

8. ผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม 3 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี

คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น เพื่อให้คำแนะนำแก่กรรมการประกันสังคมในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกรรมการอื่นๆ เหล่านี้ ได้แก่

(1) คณะกรรมการการลงทุน (Investment Panel) เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของการลงทุนตามแนวทางที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด นโยบายการลงทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และกระทรวงการคลัง หากเป็นการลงทุนระยะสั้น เลขาธิการองค์กรความมั่นคงทางสังคมมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่หากจะซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการลงทุน ซึ่งคณะกรรมการการลงทุน ประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

²⁶ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาฐานของข้าราชการสำนักงานประกันสังคม เรื่องโครงสร้างหน่วยงานบริหารพิเศษ ณ. ประเทศมาเลเซีย และระบบประมวลผลภาพเอกสารในคอมพิวเตอร์ ณ ประเทศสิงคโปร์, หน้า 1.

²⁷ Awaloedin Djamin and Sentanoe Kertonegoro. *Social Security Profiles in Asean Countries*. Jakarta: Indonesian Human Resources Foundation. 1999,p.33.

1. ประธานคณะกรรมการประกันสังคมเป็นประธาน
2. กรรมการประกันสังคม 2 คน ที่คณะกรรมการประกันสังคมแต่งตั้งคนหนึ่ง เป็นผู้แทนนายจ้าง อีกคนหนึ่งเป็นผู้แทนลูกจ้าง
3. เลขาธิการองค์การความมั่นคงทางสังคม
4. ผู้แทนกระทรวงการคลัง
5. ผู้แทนธนาคารชาติ (Bank Negara Malaysia)
6. สมาชิก 2 คน ที่มีความรู้ความชำนาญด้านธุรกิจและการเงิน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

(2) คณะกรรมการด้านวินัย (Disciplinary Committee) เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การความมั่นคงทางสังคม เช่น ในเรื่องของการคอร์รัปชัน ใช้อำนาจในทางที่ผิดปฏิเสธไม่ทำตามคำสั่ง ไม่ทำงาน และมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านวินัยด้วย ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ได้แก่ ประธานคณะกรรมการ กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการประกันสังคม และเลขาธิการองค์การความมั่นคงทางสังคม

นอกจากคณะกรรมการด้านวินัย แล้วจะมีคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านวินัย (Disciplinary Appeal Board) ซึ่งรับข้อร้องเรียนของข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของ คณะกรรมการด้านวินัย ประกอบด้วยประธานกรรมการประกันสังคมเป็นประธาน และสมาชิกคณะกรรมการสังคมที่มีได้นั่งอยู่ใน คณะกรรมการด้านวินัย เป็นกรรมการ

(3) คณะกรรมการอื่นๆ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบ (Promotion Board) คณะกรรมการอุทธรณ์ในการพิจารณาความดีความชอบ (Promotion Board) คณะกรรมการอุทธรณ์ในการพิจารณาความดีความชอบ (Promotion Appeal Board) คณะกรรมการด้านสารสนเทศ และคณะกรรมการการวิจัย

ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการมาเป็นองค์กรอิสระ องค์การความมั่นคงทางสังคม (SOCSO) ได้ดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร ดังนี้

1. จัดให้มีการเกษียณก่อนอายุ
2. กำหนดงานให้ท้าทายความรู้ความสามารถอย่างสูง ทำให้คนที่ตั้งใจทำงานต้องการจะอยู่ต่อไป และคนที่ไม่สู้งานจะลาออกไปเอง
3. สร้างแรงกดดันสำหรับผู้ที่ไม่มีผลงาน คือจะจัดให้อยู่ในตำแหน่งที่ไม่สำคัญและผู้ที่ไม่มีผลงานดีจะได้รับรางวัล

การกระทำได้กล่าว เป็นการกระตุ้นให้บุคลากร ต้องพัฒนาตนเองตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลดีต่อองค์กรโดยรวม นอกจากนี้เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน องค์กรความมั่นคงทางสังคม ได้จัดให้มีสวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ ดังนี้

1. รักษาพยาบาล ก่อนที่องค์กรความมั่นคงทางสังคมจะเปลี่ยนฐานะจากระบบราชการมาเป็นองค์กรอิสระ ข้าราชการในสำนักงาน จะต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลของรัฐเท่านั้น แต่ในขณะนี้ สามารถที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาล จากโรงพยาบาลของเอกชนได้ ซึ่งดีกว่าหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยองค์กรความมั่นคงทางสังคม จะรับผิดชอบค่าคลอดบุตร จำนวน 1,500 ริงกิต และให้ค่ารักษาพยาบาลกรณีทันตกรรม เฉพาะกรณีฉุกเฉินฉุกเฉินฟัน สวัสดิการรักษายาบาลนี้ให้ทั้งครอบครัว สำหรับบุตรให้จนกว่าจะอายุ 21 ปี
2. ชั่วโมงการทำงาน ทำงาน 6 วันใน 1 สัปดาห์ แต่อนุญาตให้หยุดเสาร์แรกของเดือน และจะต้องมาทำงานซดเซย ค่าล่วงเวลาจะสูงเพราะรายได้สูง ลาหยุดได้ 30 วันต่อปี โดยอนุโลมให้อยู่ระหว่าง 30 – 35 วัน ลาคลอดได้ 41 วัน และถ้าต้องการลาต่อ ลาได้ 60 วัน หรือ 90 วัน โดยไม่รับค่าจ้าง ลาป่วยได้ 90 วัน อนุญาตให้ลากรณีวินาศภัย ไฟไหม้ น้ำท่วม ลาไปแสวงบุญ ถ้าคู่สมรสเสียชีวิตได้ 2 วัน ถ้าภรรยาคลอดไปเฝ้าได้ 3 วัน
3. การศึกษา มีการให้กู้เงินเพื่อการศึกษาต่อ ถ้ารายได้น้อยจะให้เงินสนับสนุนจำนวนหนึ่ง
4. ระบบบำเหน็จบำนาญ เพื่อปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรอิสระ ข้าราชการเจ้าหน้าที่จะไม่ได้รับบำนาญจากรัฐบาล แต่จะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญจากโครงการบำนาญชราภาพของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกโดยจ่ายเงินสมทบ 11 % และองค์กรความมั่นคงทางสังคมในฐานะนายจ้างจ่าย 17.5%

การปรับเปลี่ยนฐานะจากระบบราชการเป็นองค์กรอิสระ ขององค์กรความมั่นคงทางสังคม ทำให้เจ้าหน้าที่มีแรงจูงใจและกำลังใจในการทำงาน เพราะได้รับค่าตอบแทนในอัตราเฉลี่ยเทียบเท่าภาคเอกชน และมีสวัสดิการให้ เป็นผลให้การพัฒนาบุคลากรมีประสิทธิภาพเต็มที่ ส่งผลให้ผู้ประกันตนได้รับการบริการที่ดีตามไปด้วย

ในปัจจุบันนี้ ประเทศมาเลเซียมีองค์กรที่มีฐานะเป็นอิสระ 5 องค์กร ได้แก่ องค์กรความมั่นคงทางสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้าง กองทุนเพื่อการแสวงบุญ กองการไปรษณีย์ และธนาคารกลาง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว องค์กรความมั่นคงทางสังคม มีฐานะมั่นคงที่สุด

จะเห็นได้ว่า การเป็นองค์กรอิสระขององค์กรความมั่นคงทางสังคม (SOCOS) ของประเทศมาเลเซีย สามารถทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีความคล่องตัว และยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องติดอยู่กับระเบียบของราชการ ซึ่งต่างจากการบริหารของสำนักงาน

ประกันสังคมของประเทศไทย ที่เป็นระบบราชการมีขั้นตอนการดำเนินงานเป็นลำดับขั้นการ บังคับบัญชา ทำให้เกิดความล่าช้า นายจ้างและผู้ประกันตนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อขอ รับบริการ นับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

ก. ประเทศฟิลิปปินส์

ประโยชน์ทดแทนทุกกรณีอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของระบบประกันสังคม (Social Security System/SSS) โดยมีคณะกรรมการประกันสังคม(Social Security Commission) บริหารงาน ซึ่งประกอบด้วย เลขานุการด้านแรงงานและการจ้างงาน ผู้บริหารของระบบประกัน สังคมและสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งอีก 7 คน เป็นผู้แทนของกลุ่มแรงงาน 3 คน ต้องเป็นผู้หญิง 1 คน กลุ่มบริหารจัดการ 3 คน ต้องเป็นผู้หญิง 1 คน และจากประชาชนทั่วไป 1 คน โดยได้รับการ แต่งตั้งจากประธานาธิบดี ประธานคณะกรรมการจะต้องมาจากกลุ่มคณะผู้บริหาร และได้รับการ แต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยมีข้อแม้ว่า วาระของผู้ได้รับการ แต่งตั้ง 6 คนแรกจะต้องอยู่ในวาระ 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี ต่อสมาชิกทุก ๆ 2 คน ตามลำดับ

สำหรับการให้บริการทางการแพทย์ มีคณะกรรมการทางการแพทย์ประกอบด้วย ประธานผู้อำนวยการกอง ผู้บริหารงานของระบบประกันสังคม เลขานุการฝ่ายสาธารณสุข เลขานุการฝ่ายการเงิน เลขานุการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาชุมชน ประธานของสมาคมการ แพทย์ฟิลิปปินส์ ประธานสมาคมโรงพยาบาลฟิลิปปินส์ และสมาชิกจากรัฐบาลจำนวน 2 คน เป็น คณะกรรมการ

ง. ประเทศไทย

ประโยชน์ทดแทนทุกกรณีอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม โดยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน ซึ่งจะอยู่ในรูปของ คณะกรรมการ ประกอบด้วยคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการประกันสังคม เป็นกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนจาก รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน รวม 15 คน มีที่ปรึกษาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ไม่ เกิน 5 คน รวมทั้งสิ้น 20 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ เลขานุการสำนักงาน ประกันสังคม เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ เสนอนโยบายและ มาตรการในการประกันสังคมต่อรัฐมนตรี และพิจารณาให้ความเห็นในการตราพระราชกฤษฎีกา

กฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนการร่างระเบียบเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

2. คณะกรรมการการแพทย์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่เกิน 16 คน ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคม เกี่ยวกับการดำเนินงานในการให้บริการทางการแพทย์และกำหนดหลักเกณฑ์อัตราประโยชน์ทดแทนการรับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตน ตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนด การเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการแพทย์ รวมถึงการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ แก่คณะกรรมการอุทธรณ์และสำนักงานประกันสังคม

3. คณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่เกิน 13 คน ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ทางการแพทย์ ทางระบบงานประกันสังคม ทางการแรงงาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ฝ่ายละ 3 คน และมีผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีที่นายจ้างผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นที่ไม่พอใจในคำสั่งของเลขาธิการหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ ที่สั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งผู้ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าวได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งคณะกรรมการอุทธรณ์นั้น

จะเห็นได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทยการบริหารงานอยู่ในความดูแลของสำนักงานประกันสังคม โดยมีคณะกรรมการบริหารงานในลักษณะไตรภาคี โดยมีการแต่งตั้งผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เข้ามาบริหารงาน ส่วนประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย จะมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้ามาบริหารงาน ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษในประเทศเครือจักรภพอังกฤษ นอกจากนั้นในประเทศมาเลเซีย ยังมีการแบ่งความรับผิดชอบในโครงการประกันสังคม โดยให้องค์กรความมั่นคงทางสังคมดูแลการประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และกรณีโครงการบำนาญทุพพลภาพ ในส่วนของประเทศไทยการบริหารงานเป็นลักษณะของระบบราชการ ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานตามลำดับขั้น ทำให้การบริหารงานมีความล่าช้า นายจ้างและผู้ประกันตนเสียเวลาในการติดต่อ นับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

6. การบริหารจัดการเงินกองทุน

การบริหารจัดการเงินกองทุน ศึกษาเฉพาะกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งการบริหารจัดการเงินกองทุนของสำนักงานประกันสังคมฟิลิปปินส์ ได้มีการกำหนดกรอบการลงทุนโดยการออกกฎหมายให้สามารถนำเงินไปลงทุนได้อย่างมั่นคง ปลอดภัย และคล่องตัว โดยต้องได้รับอัตราผลตอบแทน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งอาจปรับขึ้นได้ ตามอัตราภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งมี การกำหนดกรอบสัดส่วนของการลงทุนไว้ ดังนี้

- (1) ลงทุนในภาครัฐได้ ไม่จำกัดจำนวนเงิน
- (2) ลงทุนในภาคเอกชน
 1. ลงทุนในธนาคาร ไม่จำกัดจำนวนเงิน
 2. ลงทุนในหลักทรัพย์เอกชน เช่น หุ้นกู้ หุ้นสามัญ ไม่เกินร้อยละ 30
 3. ให้สมาชิกกู้ยืม ไม่เกินร้อยละ 40 ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้²⁸

3.1 การกู้เงินเดือน (Salary Loan) เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 21 เดือน มีสิทธิกู้เงินได้ 1 เท่าของอัตราเงินเดือน เมื่อจ่ายเงินครบ 36 เดือน มีสิทธิกู้เงินได้ 2 เท่าของอัตราเงินเดือน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่า 10,000 เปโซ สมาชิกผู้กู้จะเสียดอกเบี้ย 8% ต่อปี และจะต้องจ่ายเงินชำระคืนภายใน 2 ปี

3.2 การกู้เพื่อศึกษาและฝึกอาชีพพิเศษ เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 24 เดือน โดยส่งผ่านนายจ้าง หรือ 34 เดือน ที่นายจ้างส่งเงินสมทบในส่วนนี้เอง สมาชิกจะกู้เงินเพื่อการศึกษาต่อเพื่อฝึกอาชีพพิเศษได้ในวงเงิน 20,000 ไม่เกินระยะเวลาศึกษา 3 ปี โดยเสียดอกเบี้ย 10% ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน 5 ปี

3.3 เงินกู้เพื่อการลงทุนในการกักตุนสินค้า เมื่อสมาชิกจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน มีเงื่อนไขทางธุรกิจกับบริษัทที่มั่นคง สามารถกู้ยืมเงินไปลงทุนได้ภายในวงเงิน 50,000 เปโซ โดยเสียดอกเบี้ยเงินกู้ 10% ต่อปี และกำหนดชำระคืนภายใน 5 ปี

3.4 เงินกู้เพื่อลงทุนทำธุรกิจส่วนตัวเอกชน เมื่อสมาชิกจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน สามารถกู้ยืมเงินไปลงทุนในธุรกิจเอกชนได้ภายในวงเงิน 50,000 เปโซ

3.5 โครงการเงินกู้เพื่อหลักประกันพิเศษสำหรับการไปทำงานยังต่างประเทศสำหรับสมาชิกผู้ประกันตนอิสระ ที่อายุไม่เกิน 55 ปี

3.6 เงินกู้เมื่อได้รับภัยพิบัติ เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่เกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติบ่อยครั้ง สมาชิกที่ได้รับภัยพิบัติต่าง ๆ สามารถกู้เงินได้เป็นจำนวน 5 เท่าของ

²⁸ สิทธิพล รัตนกร และคณะ. สรุปการศึกษาฐาน ๗ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศมาเลเซีย. สำนักงานประกันสังคม. 20-26 พฤศจิกายน, หน้า 5 – 7.

อัตราเงินเดือน แต่ไม่เกินวงเงิน 5,000 บาท โดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 8% ต่อปี กำหนดใช้เงินคืนภายใน 2 – 3 ปี

3.7 เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (Housing Loan) แบ่งออกได้ดังนี้

1. กู้เพื่อที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการ UHLP. (Housing loan under the Unified Home Lending program) สมาชิกสามารถกู้เงินได้ในวงเงิน 3,750,000 บาท ผ่อนชำระภายใน 25 ปี โดยเสียอัตราดอกเบี้ยระหว่าง 9 – 16% ต่อปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวงเงินที่ขอกู้

2. โครงการเงินกู้ร่วมเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นโครงการที่ให้สมาชิกกู้ร่วม คือ ประกันสังคม จะให้กู้ในจำนวน 50 – 75% ของวงเงินที่ขอกู้ แต่ไม่เกิน 500,000 บาท ส่วนที่เหลือให้สมาชิกไปขอกู้กับสถาบันทางการเงินอื่น ๆ

ประกันสังคมฟิลิปปินส์คิดดอกเบี้ยในอัตรา 16% ต่อปี โดยจะตกลงแบ่งดอกเบี้ยกับสถาบันการเงินที่กู้ร่วม ในอัตราที่ยอมรับกันได้ การผ่อนชำระอยู่ในระยะเวลา 20 ปี โดยมีหลักการว่า การผ่อนชำระนั้นจะผ่อนได้ในระหว่างที่สมาชิกมีอายุไม่เกิน 70 ปี

3. โครงการกู้เพื่อที่อยู่อาศัยเฉพาะบุคคล สมาชิกที่จ่ายเงินสมทบ 12 เดือน อายุไม่เกิน 65 ปี และไม่มีบ้านพักอาศัยของตนเอง สามารถกู้เงินเพื่อซื้อบ้านได้ในวงเงิน 375,000 บาท โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราระหว่าง 9 – 16% ต่อปี ผ่อนชำระคืนภายใน 25 ปี โดยอัตราผ่อนชำระนั้นจะต้องให้สมาชิกมีเงินเหลือพอเพียงกับการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพด้วย

4. โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อลูกจ้าง เป็นโครงการที่นายจ้างจัดเป็นสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในเรื่องของที่พักอาศัย เพื่อให้ได้ที่อยู่อาศัยในราคาที่ถูกลง โดยลูกจ้างหรือสมาชิกจะกู้เงินไม่เกิน 375,000 บาท และนายจ้างก็จะจ่ายเงินอุดหนุนให้ 20% ของราคาบ้านแต่ละชุดนั้น ๆ ถ้าเป็นการกู้โดยผู้เป็นโครงการบ้านชุดหลายหลังคาเรือน วงเงินที่กู้ก็จะเพิ่มเป็นไม่เกิน 10 ล้านบาท ในแต่ละโครงการ โดยเสียดอกเบี้ย 12% ต่อปี กำหนดใช้คืนภายใน 2 ปี 6 เดือน ถ้าเป็นสมาชิก กู้เองในวงเงิน 375,000 บาท ก็จะเสียดอกเบี้ยระหว่างวันที่ 6 – 15% ต่อปี และกำหนดผ่อนชำระคืนภายใน 25 ปี

5. เงินกู้เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนโครงการบ้านพักอาศัยของรัฐบาลที่จัดสรร เป็นอาคารสงเคราะห์ให้กับสมาชิกประกันสังคม นอกจากนั้น นายจ้างก็สามารถกู้เงินได้ในวงเงิน 20 ล้านบาท เพื่อมาจัดสรรเป็นอาคารสงเคราะห์ให้กับลูกจ้าง โดยเสียดอกเบี้ยในอัตรา 16% ต่อปี ภายใต้เงื่อนไขว่า ที่พักที่สร้างแต่ละหน่วยนั้น จะต้องไม่เกินวงเงิน 375,000 บาท นายจ้างจะต้องผ่อนชำระคืนภายใน 2 ปี

6. โครงการเงินกู้เพื่อซื้อห้องชุด เป็นโครงการสำหรับสมาชิกที่มีศักยภาพทางการเงินเพียงพอกับการซื้อห้องชุด ห้องแถว ห้องพัก โดยโครงการหนึ่งจะกู้ได้ในวงเงิน 15 ล้านบาท เสียดอกเบี้ย 16% ต่อปี ผ่อนชำระคืนภายใน 20 ปี

โครงการเงินกู้ที่จัดเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือลูกจ้าง โดยผู้ประกันสังคมร่วมกับสถาบันเงินกู้อื่น ๆ จะเสียดอกเบี้ยในอัตราคงที่ คือ 12% ต่อปี โดยแบ่งให้กับสถาบันเงินกู้ที่ให้กู้รวมในจำนวนที่ไม่สูงกว่า 4%

7. การกู้เงินเพื่อปรับปรุงและซ่อมแซมบ้าน สำหรับผู้ส่งเงินสมทบครบ 12 เดือน สามารถกู้เงินเพื่อปรับปรุงและหรือซ่อมแซมบ้านได้ภายในวงเงิน 200,000 บาท เสียดอกเบี้ย 14% ต่อปี และผ่อนชำระคืนภายใน 20 ปี โดยไม่กระทบกับสภาวะการดำรงชีพและผู้ผ่อนชำระต้องอายุไม่เกิน 70 ปี ในการสิ้นสุดการผ่อนชำระเงิน

3.8 เงินกู้เพื่อการลงทุน เพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สำนักงานประกันสังคมฟิลิปปินส์ จึงผลักดันให้มีโครงการส่งเสริมการลงทุนให้สมาชิกมีรายได้เพิ่มเป็นอาชีพใหม่เสริมรายได้ประการหนึ่งของสมาชิก โดยให้สมาชิกสามารถกู้เงินไปเพื่อการลงทุนทำธุรกิจต่าง ๆ ทั้งธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดกลาง พื้นฟูธุรกิจที่ทำอยู่ ส่งเสริมธุรกิจด้านการส่งออก ธุรกิจภาคเกษตรกรรม การปรับปรุงเทคโนโลยีในโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจอื่น รวมทั้งการส่งเสริมการท่องเที่ยว

สมาชิกที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สามารถกู้ยืมได้ในวงเงินสูงสุด 50 ล้านบาท โดยเสียดอกเบี้ย 16% ต่อปี กำหนดผ่อนชำระคืนภายใน 15 ปี เพื่อนำมาลงทุน ประกอบธุรกิจต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

การที่สำนักงานประกันสังคมฟิลิปปินส์มีนโยบายให้สวัสดิการเงินกู้ยืมแก่สมาชิกผู้ประกันตน นับเป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์อย่างกว้างขวางทั้งต่อสมาชิกผู้ประกันตนและกองทุนประกันสังคม มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ให้เจริญเติบโตขึ้นและเป็นผลกระทบในทางบวกที่ทำให้สมาชิกผู้ประกันตนได้รับประโยชน์เป็นสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ การดำรงชีพในสังคมดีขึ้น อยู่ดีกินดี นอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับตามกฎหมาย ในขณะที่ประเทศไทยได้จัดหาผลประโยชน์ของกองทุนโดยการนำเงินไปลงทุนกับสถาบันการเงินต่าง ๆ ทั้งสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนได้ประโยชน์ในรูปแบบของผลตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ย แม้จะมีความมั่นคงต่อกองทุนแต่ได้ผลตอบแทนที่ต่ำ และไม่ได้ให้สวัสดิการอื่นใดแก่สมาชิกผู้ประกันตนนอกเหนือจากประโยชน์ทดแทน จึงไม่สามารถจูงใจให้ผู้ประกันตนอิสระเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรศึกษารูปแบบการบริหารเงินกองทุนของประเทศฟิลิปปินส์ นำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้สมาชิกผู้ประกันตนได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้นและพึงพอใจต่อระบบประกันสังคม

7. การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์ ศึกษาเฉพาะกรณีของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ ได้จัดทำจดหมายข่าวเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และข้อมูลข่าวสารให้นายจ้างและผู้ประกันตนทราบ ได้มีการจัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติให้นายจ้างและผู้ประกันตนโดยแยกความประเภทของแต่ละโครงการ นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร (Booth) เพื่อประชาสัมพันธ์ และตอบข้อซักถามแก่นายจ้างและผู้ประกันตนตามย่านชุมชนหรือศูนย์การค้าต่างๆ รวมทั้งได้จัดตั้งระบบการบริการตอบข้อซักถามแก่สมาชิกในโครงการซึ่งแบ่งออกได้ดังนี้²⁹

(1) PAL-PHONE (Phone answers on General enquiries) เป็นระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสารทางโทรศัพท์อัตโนมัติโดยให้บริการทุกวัน ยกเว้นวันอาทิตย์และวันหยุดราชการ ระบบนี้สมาชิกไม่ต้องใช้ค่าพูดเพียงแต่หมุนโทรศัพท์เข้าระบบ PAL-PHONE แล้วถามด้วยหมายเลขบัญชี หมายเลขประจำตัวประชาชน และกรหัสในเรื่องที่ต้องการทราบ

(2) PAL-AIM (Automated Information Machine เป็นการให้บริการข้อมูลข่าวสารโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เช่นเดียวกับ PAL-PHONE แต่ระบบ PAL-AIM เป็นคอมพิวเตอร์ระบบสัมผัส สามารถพิมพ์ข้อมูลให้แก่สมาชิกได้

(3) CPF PAGE (Phone answers on general enquiries) เป็นการให้บริการข้อมูลทางโทรศัพท์ตลอด 24 ชั่วโมง โดยสมาชิกไม่ต้องเสียค่าบริการทางโทรศัพท์แต่อย่างใด

(4) TELEVIEW เป็นการให้บริการในระบบ Photovideotext System ที่เชื่อมระหว่างโทรศัพท์และโทรทัศน์ สมาชิกโครงการสามารถตรวจสอบยอดบัญชีล่าสุด หรือการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้

จะเห็นได้ว่าระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ให้ความสนใจพัฒนาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแก่นายจ้าง และลูกจ้างสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลกระทบที่ดีต่อทัศนคติที่ดีของนายจ้าง และลูกจ้างสมาชิกโครงการทำให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว

²⁹ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาฐานของคณะกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษาและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์. 18-36 มีนาคม 2537.

ในการใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบสิทธิประโยชน์ต่างๆ การชำระเงินครบถ้วนหรือไม่ หรือขอค้ำประกันล่าสุดเป็นเท่าใด ซึ่งทางสำนักงานประกันสังคมของประเทศไทย ควรจะได้มีการปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง เพื่อที่จะให้นายจ้างและผู้ประกันตน ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารถึงสิทธิประโยชน์และหน้าที่ของตน ได้ดียิ่งขึ้น



บทที่ 5

วิเคราะห์ผลกระทบพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ที่มีต่อนายจ้างและผู้ประกันตน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลาถึง 10 ปีแล้วและแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ขึ้นมาแก้ไขข้อขัดข้องเพื่อบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมให้เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนแล้วก็ตาม ก็ยังได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนหลายประการ ดังนี้

1. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาด้านกฎหมาย

1.1 ปัญหาการจ่ายเงินสมทบ ของผู้ประกันตนอิสระ

การเป็นผู้ประกันตนอิสระ ตามมาตรา 40 ซึ่งในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอายุของผู้เข้าประกันตนไว้ 15-60 ปี และไม่ใช่ผู้ทุพพลภาพ โดยให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราเดียวกัน คือ 3,360 บาท ตามอัตราเงินสมทบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ที่สำนักงานประกันสังคม คำนวณรากฐานคณิตศาสตร์ประกันสังคม ซึ่งกำหนดให้จ่ายเต็มจำนวนปีละครั้งภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี เช่นนี้ ทำให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งมีรายได้น้อยไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับประเภทของกิจการและงานที่ทำอาจไม่สามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราดังกล่าวได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนอิสระไม่อาจเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ทำให้การประกันสังคมไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

แนวทางแก้ไข

เพื่อแบ่งเบาภาระการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนอิสระ และเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนอิสระมากขึ้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกา ให้ผู้ประกันตนอิสระสามารถชำระเงินสมทบโดยแบ่งจ่ายปีละสองครั้งได้ เพื่อแบ่งเบาภาระความเดือดร้อนของผู้มีรายได้น้อย

1.2 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ การรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนอิสระ

การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ในวรรคสามให้ปฏิบัติตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 40 บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราจ่ายเงินสมทบและประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

ความสำคัญของพระราชกฤษฎีกานี้อยู่ที่การกำหนดประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนอิสระจะได้รับ ซึ่งได้กำหนดประโยชน์ทดแทนไว้เพียง 3 ประเภท คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนกรณีตาย เท่านั้น (มาตรา 6) โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องการประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชนทุกคนมีความเสี่ยงสูงสุดที่จะประสบเหตุดังกล่าวเมื่อเทียบกับกรณีอื่น แต่ก็ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ทำให้ผู้ประกันตนแบบอิสระได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยกว่าผู้ประกันตนแบบบังคับ จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ประกันตนแบบอิสระ นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการของการประกันสังคมที่ส่งเสริมให้มีการเฉลี่ยความเสี่ยงภัย เฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของสมาชิกในสังคม ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งที่จะสร้างความเสมอภาคระหว่างประชาชนทุกอาชีพ โดยเหตุนี้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 จึงได้มีบทบัญญัติให้บุคคลที่มีลูกจ้างเข้าร่วมในโครงการโดยสมัครใจ เพราะบุคคลที่เป็นลูกจ้างตามกฎหมายนี้มีจำนวนน้อย แต่ผู้ประกอบอาชีพอิสระมีจำนวนมากซึ่งยังไม่มีหลักประกันใดๆในการดำรงชีวิต ดังนั้นการที่มีได้กำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีประสบ

อันตรายหรือเจ็บป่วยให้แก่ผู้ประกันตนแบบอิสระ จึงไม่เป็นธรรมและไม่สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้

แนวทางแก้ไข

เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ดังนี้

“มาตรา 6 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 16 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

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

.....”

เช่นนี้ จะทำให้ผู้ประกันตนอิสระได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น และมีแรงจูงใจที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งจะทำได้ทำให้สามารถให้ความคุ้มครองการมีหลักประกันในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ สมกับเจตนารมณ์ในการจัดให้มีการประกันสังคมขึ้น

1.3 ปัญหาอำนาจของเลขาธิการประกันสังคมในการยึด आयัตร์พย์ ของนายจ้าง

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่นำเงินสมทบในส่วนของตนเองและหักเงินสมทบในส่วนของลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนทุกครั้งที่นายจ้างได้จ่ายค่าจ้าง ตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบและนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้กับเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง ส่งให้แก่สำนักงานประกันสังคม ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบ และถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามกำหนดเวลาที่ควรจ่ายให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบทั้งในส่วนของลูกจ้างและส่วนของนายจ้างเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้วและนายจ้างละเลยไม่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงเกิดเป็นหนี้เงินสมทบขึ้น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบที่ค้างชำระและเงินเพิ่มมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้นถ้านายจ้างได้รับคำเตือนแล้วยังไม่นำเงินสมทบและเงินเพิ่มมาชำระให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินเงินสมทบและแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่งเงินได้

จะเห็นได้ว่าหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคมเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายบังคับ การเกิดหนี้ไม่ต้องการเจตนาในการทำนิติกรรม จึงกล่าวได้ว่าหนี้เงินสมทบเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดย นิติเหตุ เมื่อลูกหนี้(นายจ้าง) ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ให้กับกองทุนประกันสังคม พนักงาน เจ้าหน้าที่ก็จะใช้อำนาจรัฐชำระหนี้เงินสมทบ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี คือ¹

- (1) การยึดทรัพย์ आयัดทรัพย์สิน
- (2) การขอเจดีย์ทรัพย์
- (3) การขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย
- (4) การฟ้องร้องคดี

1. การยึดทรัพย์ आयัดทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อนายจ้างเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้เงิน สมทบแล้ว การบังคับหนี้จะต้องให้ออกคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างที่เป็นลูกหนี้เงินสมทบ และหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ไ้ รับหนังสือเตือนเสียก่อน ถ้านายจ้างได้รับคำเตือนแล้วยังไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดให้ เลขานุการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัดทรัพย์สินของนายจ้างมาขายทอดตลาดนำ เงินไปชำระหนี้ที่ค้างได้ (มาตรา 50) โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งเห็นได้ว่าก่อนที่จะ ดำเนินการยึดทรัพย์ จะต้องมีการเตือนก่อน แต่การเตือนที่กำหนดไว้ไม่ได้มีเหตุผลเพื่อให้ นายจ้างตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะนายจ้างที่เป็นลูกหนี้ได้ตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ชำระเงินตาม กำหนดเวลา การเตือนจึงเป็นเพียงขั้นตอนที่ให้โอกาสนายจ้างชำระหนี้ก่อนใช้มาตรการยึดทรัพย์

การใช้อำนาจรัฐบังคับชำระหนี้ตามหลักการทั่วไป คือการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ถ้าศาลพิพากษาแล้วลูกหนี้ยังขัดขืนไม่ชำระหนี้อีก ศาลก็จะสั่ง ให้ยึด आयัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อขายทอดตลาดนำเงินไปชำระหนี้ให้ลูกหนี้ต่อไป แต่ใน กฎหมายประกันสังคมมีหลักการที่แตกต่างไปจากหลักการโดยทั่วไปในประเด็นเกี่ยวกับการใช้ อำนาจรัฐบังคับชำระหนี้เป็นอย่างมาก โดยให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจฝ่ายตุลาการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกขอบเขตผู้ใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน คือรัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในกระทรวง ทบวง

¹ ชมม์ชืน ภูมิ . มาตรการเร่งรัดหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคม. เอกสารประกอบการ ขอบประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สำนักงาน ประกันสังคม.2533หน้า 15-22

กรม เป็นผู้อำนวยการบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่ในกฎหมายประกันสังคมได้บัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมซึ่งดำรงตำแหน่งทางบริหารหรือผู้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจตุลาการได้ คือตั้งชี้ค อาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างที่ค้างชำระหนี้สมทบได้ กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้มีอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ต้นแบบหรือแนวคิดที่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการมาจากประมวลรัษฎากร ในมาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า

“ภาษีอากร ซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง

เพื่อให้ได้รับภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจตั้งชี้คหรืออาัยคหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากร ได้ทั่วอากร ได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องให้ศาลออกหมายยึดหรือตั้งอำนาจดังกล่าวจะมอบให้อธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้.....”

หลักการตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรข้างต้นได้นำมาบัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงาน (ขณะนั้น) มีอำนาจตั้งชี้ค อาัยค และขายทอดตลาดของนายจ้างที่ไม่ชำระหนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มกองทุนเงินทดแทนได้ ต่อมาเมื่อมีการยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมให้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมาย สำหรับสาเหตุที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการตั้งชี้คอาัยค และขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้มาโดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องศาลก่อนนั้น มีเหตุผลอยู่ 3 ประการคือ

1. เงินภาษีอากร เป็นเงินที่นำมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ และสร้างความสงบสุขให้แก่สังคมโดยรวม การจัดเก็บเงินจึงต้องเก็บให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมิฉะนั้นจะไม่เงินเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศและสังคม การเก็บเงินให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยจะต้องมีมาตรการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ
2. กระบวนการทางด้านตุลาการต้องใช้เวลาาน กล่าวคือในการฟ้องร้องคดีแต่ละเรื่อง ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย มีสิทธิที่จะต่อสู้กันถึง 3 ศาล คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา หากการบังคับหนี้ภาษีอากร หรือหนี้เงินสมทบจะต้องผ่านการพิจารณาของศาลทุกชั้นย่อมสูญเสียเวลาและโอกาสในการจัดเก็บหนี้เพื่อนำไปพัฒนาประเทศ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง
3. เพื่อลดคดีของศาลลง เนื่องจากหนี้ภาษีอากรเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยการบังคับของจำนวนบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีหน้าที่ที่ชำระหนี้จึงมีเป็นจำนวนมาก และจำนวนหนี้ของแต่ละรายก็มีมากน้อยต่างกัน หากกำหนดให้ต้องใช้อำนาจศาลบังคับให้ ลูกหนี้เหล่านี้ชำระหนี้

ทุกคดีย่อมมีคดีอยู่ในศาลเป็นจำนวนมากและยังเป็นหนี้ที่มีจำนวนน้อยก็ยังไม่คุ้มกับการดำเนินการ นอกจากรัฐได้ให้อำนาจพิเศษเพื่อใช้ในการจัดเก็บหนี้แล้วยังได้กำหนดให้หนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มมีฐานะเป็นหนี้พิเศษเหนือกว่าหนี้ธรรมดาทั่วไป ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่าเป็น “หนี้บุริมสิทธิ” ความหมายของการเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิ คือ การทรงไว้ซึ่งสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้(นายจ้าง)ในการที่จะได้รับการชำระหนี้จากทรัพย์สินนั้นก่อนเจ้าหนี้อื่น ๆ

2. การขอเฉลี่ยทรัพย์สิน

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 บัญญัติให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษาในคดีเรื่องอื่นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา มีสิทธิที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งยอมให้ตนได้รับส่วนเฉลี่ยในทรัพย์สิน ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ยึดหรืออายัดไว้วิธีการเช่นนี้เรียกว่า การขอเฉลี่ยทรัพย์สิน อันเป็นวิธีการชั้นบังคับคดีที่ศาลยอมให้บุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดี แต่โดยที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ให้อำนาจสำนักงานประกันสังคมยึด อายัดทรัพย์สินของนายจ้างที่เป็นลูกหนี้เงินสมทบได้เอง การฟ้องร้องคดีเพื่อให้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก ในเมื่อสำนักงานประกันสังคมไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จึงมีปัญหว่าในกรณีที่นายจ้างถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องร้องแล้วนำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินไว้สำนักงานประกันสังคมจะยื่นคำร้องขอเฉลี่ยหนี้ได้หรือไม่ เรื่องนี้ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเป็นแนวทางในกรณีอำนาจของอธิบดีกรมแรงงานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ข้อ 10 ซึ่งพอจะนำมาเทียบเคียงได้ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3799/2531 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคแรก ที่บัญญัติให้เจ้าหนี้มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นหมายถึงเจ้าหนี้ผู้ไม่มีอำนาจเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ส่วนกรณีที่จำเลยไม่ยอมจ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทนหรือเงินเพิ่มนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 10 กำหนดไว้เป็นพิเศษให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 แม้จะไม่ได้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ดังนี้กรมแรงงานมีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินของจำเลยได้

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 10 บัญญัติว่า “ให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ไม่ยอมจ่ายเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคแรกให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดดังกล่าวแล้ว ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึดอายัด และขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างจ่ายถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3850/2531 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน โดยให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงาน ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่มได้เองโดยไม่ฟ้องร้องต่อศาล ถือได้ว่าเป็นสิทธิอื่นๆ ซึ่งบุคคลภายนอกอาจร้องขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินนั้นได้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 กรมแรงงานจึงมีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 แม้จะมีได้เป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา และไม่ใช้หนี้คำภาษีอากรก็ตาม

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการร่างประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ข้อ 10 ก็คือ หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 50 ก็คือ ผู้ร่างได้นำแบบอย่างมาจากประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ถ้อยคำในคัตวบทจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นจึงสามารถนำแนวทางวินิจฉัยของศาลฎีกาของบทบัญญัติตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร มาเทียบเคียงกันได้ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1120/2526 ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ให้อำนาจแก่ผู้ร้องที่จะเรียกเก็บหนี้อันเกี่ยวกับภาษีอากร และให้อำนาจที่จะยึดและตั้งขายทอดตลาดทรัพย์สินของจำเลยผู้ที่ค้างชำระได้โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีฟ้องร้องต่อศาล ดังนั้น แม้ผู้ร้องจะเป็นบุคคลภายนอกก็อาจใช้สิทธิขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินของจำเลยได้ตามกฎหมาย

โจทก์เป็นเจ้าของงานของบังคับงานเอง ในฐานะเจ้าหนี้บริมสิทธิจึงอยู่ในฐานะที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่น เมื่อปรากฏว่าจำเลยไม่มีทรัพย์สินอื่นที่ผู้ร้องจะเอาชำระได้ ผู้ร้องแม้จะไม่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้บริมสิทธิก็ชอบที่จะได้รับส่วนเฉลี่ยจากเงินที่เหลือจากการชำระหนี้งานของโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 85/2529 ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ให้อำนาจกรมสรรพากรผู้ร้องเพื่อให้ได้รับชำระค่าภาษีอากรค้างให้มีสิทธิที่จะตั้งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรได้โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล สิทธิดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิทธิอื่นๆ ซึ่งบุคคลภายนอกอาจขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินได้ ผู้ร้องจึงมีอำนาจร้องขอเฉลี่ยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 และ 290

ในกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามประมวลรัษฎากรยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินที่โจทก์นำยึดจากจำเลยนั้น โจทก์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านได้ว่า หนี้ที่ผู้ร้อง

ขอเฉลี่ยนั้นไม่ชอบ ผู้ร้องไม่มีสิทธิเข้าเฉลี่ยและศาลก็มีอำนาจวินิจฉัยตามประเด็นที่ว่า จำเลยเป็นหนี้ผู้ร้องโดยชอบหรือไม่ เพื่อวินิจฉัยให้ผู้ร้องเข้าเฉลี่ยได้หรือไม่ ข้อวินิจฉัยศาลดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการเพิกถอนการประเมินของเจ้าพนักงานประเมินซึ่งยังคงผูกพันจำเลยอยู่ และเมื่อศาลวินิจฉัยโดยฟังข้อเท็จจริง หนี้อันเกิดจากการหลอกลวงของจำเลยเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ประเมิน ประเมินให้จำเลยเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามคำร้อง ก็ชอบที่ศาลจะยกคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินของผู้ร้องได้

3. การขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

นอกจากลูกหนี้จะถูกเจ้าหนี้ยึดทรัพย์ไว้ขายทอดตลาดในคดีแพ่งทั่วไปแล้ว บางกรณีลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ถูกฟ้องให้ล้มละลาย โดยหลังจากยื่นฟ้องและศาลได้ไต่สวนคำฟ้องแล้ว ถ้าศาลเชื่อว่าลูกหนี้ที่เป็นจำเลยมีหนี้สินล้นพ้นตัวจริงก็จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว บรรดาเจ้าหนี้ทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตามจะต้องยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายใน 2 เดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ในกรณียื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายพนักงานอัยการจะไม่ดำเนินการให้ เพราะมิใช่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้สำนักงานประกันสังคมแต่งตั้งให้ตนเองเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอ ซึ่งอาจตั้งเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้โดยใช้แบบพิมพ์ใบมอบอำนาจที่กระทรวงยุติธรรมจัดพิมพ์ขึ้น ขั้นตอนการพิจารณาคดีล้มละลายค่อนข้างยุ่งยากและสลับซับซ้อน มีการพิจารณาในชั้นศาลและการดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์คดีสลับกันไปมาเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจขั้นตอนและระยะเวลาต่าง ๆ ให้ดี สำหรับการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถตรวจสอบได้ ณ ศาลจังหวัดหรือกรมบังคับคดี

4. การฟ้องร้องคดี

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 50 ได้ให้อำนาจเลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาชีพ และขายทอดตลาด ทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่มนั้น ปัญหาว่า ถ้าเลขาธิการไม่ใช้อำนาจดังกล่าว แต่มาฟ้องศาลเรียกเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแทน ดังนี้ สำนักงานประกันสังคมจะมีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวได้หรือไม่ เรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลฎีกา เป็นแนวทางในกรณีอำนาจของอธิบดีกรมแรงงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 10 ซึ่งพอจะนำมาเทียบเคียงได้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2762/2525 เมื่อริบตีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม เอาเงินที่ได้จากการขายทอด ตลาดชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มค้างจ่ายได้ ก็เป็นเรื่องให้อำนาจพิเศษแก่ริบตีกรมแรงงานมิใช่ เพื่อตัดสิทธิโจทก์ที่จะเสนอคดีต่อศาล โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

จะเห็นได้ว่าอำนาจเลขาราชการประกันสังคม เป็นอำนาจพิเศษเช่นเดียวกับอำนาจของ ริบตีกรมแรงงานตาม ข้อ 10 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 หรืออำนาจของ ริบตีกรมสรรพากรตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร โดยเลขาราชการประกันสังคมจะใช้ อำนาจพิเศษนั้นที่เดียวหรือจะใช้วิธีการดำเนินคดีตามปกติดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณา ความก็ได้²

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของเลขาราชการประกันสังคมแล้ว จะเห็นได้ว่าการให้อำนาจ เลขาราชการประกันสังคมดังกล่าว เป็นการกำหนดให้อำนาจมากเกินไป โดยที่ไม่มีการถ่วงถ่วง เพียงเพื่อให้ได้เงินสมทบที่ค้างชำระจากนายจ้างเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเป็นกรณี นายจ้างเข้าใจผิดว่า กิจการของตนมีลูกจ้างไม่ครบ 10 คนก็ได้ โดยไม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงแต่ อย่างไม่ใด ก็อาจถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นการรุนแรงกับนายจ้างเกินไป และ เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ต้องผ่านชั้นตอนของศาลหรือกระบวนการยุติธรรมเลย เพราะหนี้เงิน สมทบ มิใช่หนี้ภาษีอากร ที่จะนำเงินไปพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการพิเศษ ในการจัดเก็บเพื่อให้ได้ชำระหนี้เงินสมทบแต่อย่างใด ฉะนั้น หากเลขาราชการประกันสังคมใช้ อำนาจไปในทางถ่วงถ่วงหรือเลือกปฏิบัติแล้วย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมได้

แนวทางแก้ไข

ควรแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการประกันสังคมเข้ามาช่วยถ่วงถ่วงการใช้อำนาจ ของเลขาราชการประกันสังคม เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้ เกิดข้อครหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเลขาราชการประกันสังคม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่า

“มาตรา 50 เลขาราชการโดยมติของคณะกรรมการประกันสังคม มีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและ หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนตามมาตรา 49 ทั้งนี้ เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ได้รับเงินที่ ค้างชำระ

การมีคำสั่งให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกต่อ เมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายใน

² เกษมสันต์ วิจารณ์. หมายเหตุท้ายฎีกาที่ 3799/2537

กำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแนบและนายจ้างไม่ชำระภายในกำหนด

.....”

เช่นนี้ น่าจะเป็นผลดีและป้องกันมิให้เลขาธิการใช้อำนาจดังกล่าวไปโดยพลการ อันอาจเกิดความเสียหายในทางบริหารในภายหลังได้

1.4 ปัญหาระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทน

การขอรับประโยชน์ทดแทน กฎหมายกำหนดให้ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน และให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายสั่งการโดยเร็วและหากไม่มารับประโยชน์ทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ตกเป็นของกองทุน (มาตรา 56) ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน จะต้องยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนตามแบบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนด โดยยื่นต่อสำนักงานประกันสังคม พร้อมทั้งแสดงบัตรประกันสังคมด้วย เมื่อสำนักงานประกันสังคมได้รับคำขอของผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิแล้ว กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมหรือผู้ซึ่งเลขาธิการประกันสังคมมอบหมายทำการพิจารณาสั่งการโดยเร็ว แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาเฉพาะเจาะจงให้แน่นอนลงไปว่าภายในกี่วันซึ่งอาจทำให้การพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนสร้างความลำบากใจให้กับลูกจ้างเป็นอย่างมาก ซึ่งบางครั้งลูกจ้างมาขอรับเงินจำนวนไม่มากนักต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจไม่คุ้มกับจำนวนเงินที่ได้รับ และยังกำหนดไว้หากไม่มารับภายใน 2 ปี ก็ให้ตกเป็นของกองทุนจึงสร้างความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมให้กับลูกจ้างเป็นอย่างมาก

แนวทางแก้ไข

ควรแก้ไขกำหนดให้เลขาธิการประกันสังคม หรือผู้ได้รับมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องหรือได้รับคำร้อง เพื่อเป็นการเร่งรัดให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และช่วยให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนเร็วขึ้น

1.5 ปัญหาการกำหนดอัตราโทษความผิดของนายจ้าง

เดิมกฎหมายกำหนดให้ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้คือสำนักงานเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 96) และ

ความคิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการหรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 97) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลดอัตราโทษในความคิดดังกล่าว ให้มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายประกันสังคม จัดว่าเป็นกฎหมายสังคมประเภทหนึ่งที่บัญญัติขึ้นเพื่อความสงบสุข และความเป็นธรรมในสังคม การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากลูกจ้าง นายจ้างและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายจะต้องให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมายโดยซื่อสัตย์ สุจริตแล้ว การดำเนินงานระบบประกันสังคมอันเป็นการบังคับนี้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางอาญาโดยกำหนดความผิดและโทษตามระดับความร้ายแรงไว้บางประการเพื่อให้ประกันสังคมและกองทุนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ³

การแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษลงให้นายจ้างที่เจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานเปลี่ยนแปลงไป และแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษลงให้นายจ้างที่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือแจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานแต่เจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดที่ขัดกับหลักการบังคับและความผิดร้ายแรงของกฎหมายประกันสังคม จากเดิมกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเป็นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เทียบเท่ากับความผิดฐานอื่นๆ เช่น ความผิดฐานกรอกแบบสำรวจเป็นเท็จ (มาตรา 94) ความผิดฐานเปิดเผยความลับที่ได้มาจากการสำรวจ (มาตรา 95) ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยทั่วไปย่อมมีผลกระทบในทางลบต่อการประกันสังคมและกองทุนเป็นอย่างมาก จึงไม่ควรลดหย่อนอัตราโทษ กรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มรายการ และกรณีนายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการหรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ ในหนังสือเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมลงจากเดิม เพราะจะยิ่งทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกัน

³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล “กฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.” นิติศาสตร์. ปีที่ 20. ฉบับที่ 3. กันยายน 2533, หน้า 77.

สังคม เนื่องจากสามารถชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วันแล้ว ถือว่าคดี เลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 102)

แนวทางแก้ไข

เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองมากขึ้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษ ความผิดที่ นายจ้าง ไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงาน เปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 96) และความผิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงาน (มาตรา 97) กลับไปเป็นอัตราเดิมคือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

1.6 ปัญหาขอเขตการบังคับใช้

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และหากสำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการขยายความ คุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน จะต้องตราเป็นพระราช กฤษฎีกา (มาตรา 103) เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ลูกจ้างจะ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม หากจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมก็จะต้อง สมัครงานเป็นผู้ประกันตนอิสระ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถาน ประกอบการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ซึ่งได้รับสิทธิในการคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างเกินกว่า 10 คน สามารถเข้ารับ การรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วยได้ทั้งในโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนแล้วแต่จะกำหนดและ สามารถได้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่ง บัญญัติให้ผู้ประกันหรือบุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้ประโยชน์ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

(7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39
(ขณะนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้)

แต่ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน หากสมัครเข้าโครงการผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กลับไม่ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลเมื่อขามเจ็บป่วย ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ออกโดยอาศัยความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในมาตรา 6 ไม่ได้ให้สิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไว้ หากต้องการได้รับสิทธิในกรณีเจ็บป่วยก็สามารถกระทำได้โดยซื้อบัตรประกันสุขภาพ แต่ผู้ประกันตนก็ต้องเข้ารับการรักษาได้ในสถานอนามัย จึงมีข้อที่น่าสังเกตว่า ผู้ประกันตนทั้งสองประเภทนี้ได้รับบรรจุอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกัน และมีชื่อเรียกอย่างเดียวกัน แต่กลับไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันในประเด็นนี้รัฐบาลควรจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขให้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน เพื่อขยายฐานความคุ้มครองให้กว้างขึ้น

แนวทางแก้ไข

เพื่อให้ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ได้รับการคุ้มครองและเพื่อเป็นการขยายฐานความคุ้มครองให้กว้างขึ้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขโดยการเริ่มปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ซึ่งได้เริ่มมาแล้ว กล่าวคือ แรกเริ่มพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไป และต่อมาได้ขยายฐานได้กว้างขึ้นคือ ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งในปัจจุบันก็สามารถดำเนินงานได้ผลดี ดังนั้นควรจะต้องรีบดำเนินการขยายฐานให้กว้างขึ้นอีก กล่าวคือ ควรตราพระราชกฤษฎีกาขยายขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมโดยให้ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปดังเช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างในสิทธิ ถ้าหากวางเฉยเช่นนี้จะทำให้ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการประเภทต่ำกว่า 10 คน นั้น จะไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้เลย

1.7 ปัญหาการให้สวัสดิการแก่ผู้ประกันตน

สำนักงานประกันสังคมสามารถจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับกองทุนฯ ตามระเบียบที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 26) ซึ่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ได้กำหนดกรอบการลงทุนไว้ดังนี้

- (1) ฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
- (2) ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ
- (3) การลงทุนอื่น ให้ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

การวางแนวทางการลงทุนดังกล่าวเพื่อให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุด และได้รับผลตอบแทนสูงสุด โดยกรอบการลงทุนจะกำหนดให้ลงทุนในแหล่งเงินทุนที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน เช่นฝากธนาคารรัฐวิสาหกิจ ซื้อพันธบัตร ตัวเงินคลัง หุ้นกู้ที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หรือลงทุนในแหล่งเงินทุนที่มีความเสี่ยงน้อยไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินกองทุน ได้แก่ คราสารหนี้ที่ออกหรือรับรองอาวัลโดยบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือลงทุนโครงการที่เกิดประโยชน์ทางอ้อมแก่ผู้ประกันตน ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุน ได้แก่ โครงการที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการจัดทำโครงการดังนี้

1. โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคมได้ลงทุนซื้อพันธบัตรการเคหะแห่งชาติ โดยได้รับดอกเบี้ยอัตราปกติ และได้ขอความร่วมมือจากการเคหะแห่งชาติในการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ประกันตน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองด้วยวิธีการเช่าซื้อในอัตราที่ผู้ประกันตนสามารถรับภาระการผ่อนส่งได้

2. สำนักงานประกันสังคมได้นำเงินไปฝากธนาคารพาณิชย์ โดยได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าปกติ และขอความร่วมมือให้ธนาคารที่รับฝากเงินกองทุนนั้นปล่อยสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องให้สถานประกอบการ เช่น โครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องให้สถานประกอบการ พ.ศ. 2541 ระหว่างสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)

3. สำนักงานประกันสังคมได้ให้ความร่วมมือกับกรมการจัดหางานตามโครงการเงินกู้สำหรับคนหางานต่างประเทศ ซึ่งกรมการจัดหางานขอความร่วมมือสำนักงานประกันสังคมนำเงินไปฝากกับธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อให้กับผู้จะไปทำงานต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าการจัดหาผลประโยชน์จากเงินกองทุนของสำนักงานประกันสังคม คำนึงถึงความปลอดภัยและความมั่นคงของเงินกองทุนเป็นหลักมิได้มีการลงทุนในการให้สวัสดิการเงินกู้แก่ผู้ประกันตนแต่อย่างใดทั้งที่สิ้นปี 2542 กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวม 88,990,093,032 บาท⁴ ดังนั้น ลูกจ้างผู้ประกันตนจึงไม่ได้รับสวัสดิการอื่นใด นอกเหนือจากประโยชน์ทดแทน จึงไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากเท่าที่ควร

แนวทางแก้ไข

เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น และให้สมาชิกผู้ประกันตนได้รับประโยชน์เป็นสวัสดิการในรูปแบบต่างๆนอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับตามกฎหมาย โดยศึกษารูปแบบการให้สวัสดิการเงินกู้ของประเทศฟิลิปปินส์ ที่ประสบผลสำเร็จจากการให้สมาชิกกู้ยืมเงินเป็นแนวทางในการให้สวัสดิการแก่สมาชิก จึงควรแก้ไขเนื้อหาของคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2534 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้

“ข้อ 3 ให้สำนักงานประกันสังคมนำเงินไปจัดหาผลประโยชน์ได้ โดยวิธีดังต่อไปนี้

- (1) ผ่ากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
- (2) ผ่ากไว้กับธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ
- (3) กู้พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หรือตั๋วเงินคลัง
- (4) ให้สมาชิกกู้ยืม

.....”

เช่นนี้จะทำให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการที่ดีขึ้นดังกล่าว นอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น

2. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาด้านปฏิบัติ

2.1 ปัญหาความไม่เข้าใจในระบบประกันสังคม

เนื่องจากยังมีลูกจ้างผู้ประกันตนจำนวนมากไม่ทราบถึงสิทธิประโยชน์ของตนที่จะได้รับจากกองทุนประกันสังคม จึงทำให้สูญเสียประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับไป เพราะไม่ทราบจะไปสอบถามได้จากที่ใดอีกทั้งนายจ้างก็พยายามปิดบังมิให้ลูกจ้างรับรู้ถึงสิทธิประโยชน์

⁴ กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม. เอกสารเตรียมจัดทำรายงานประจำปี 2542. มีนาคม 2543, หน้า 1.

ดังกล่าว นอกจากนี้ถูกอ้างยังไม่ทราบถึงขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทนตลอดจนเอกสารต่างๆ ที่จะต้องนำมาในการขอรับบริการ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นซึ่งในปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมได้ตระหนัก และให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวนี้ค่อนข้างมาก แต่ยังไม่สามารถให้ความรู้กับผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่านนายจ้างหรือสถานประกอบการ ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์ทั่วไปมากกว่าการประชาสัมพันธ์ในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ประกันตนทราบ เมื่อเข้ามาติดต่อกับสำนักงานประกันสังคม จึงทำให้เกิดความสับสน และไม่สะดวกในการมาติดต่อขอรับบริการ สำนักงานประกันสังคมทุกแห่งจึงควรปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ภายในหน่วยงานให้มากขึ้น

แนวทางแก้ไข

เพื่อให้ผู้ประกันตนได้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากกองทุนประกันสังคม และขั้นตอนการขอรับบริการ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกันตน เข้าใจการประกันสังคมได้ดีขึ้น จึงควรพัฒนาการประชาสัมพันธ์ดังนี้

(1) ขั้นตอนการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน ควรจัดทำผังแสดงขั้นตอนการติดต่องานให้เข้าใจง่าย รวมทั้งจัดทำป้ายบอกชื่อหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบอกลำดับขั้นตอนการติดต่อ เช่น แผงตัวอักษรวิ่ง เป็นต้น

(2) เรื่องสิทธิประโยชน์ ควรขยายให้ถึงตัวผู้ประกันตน เช่น การส่งแผ่นพับ หรือจดหมายข่าวสารให้กับผู้ประกันตนโดยตรง นอกเหนือจากการประชาสัมพันธ์ผ่านนายจ้างหรือหน่วยงาน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับทราบข่าวสารที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ อันจะทำให้ลดข้อขัดแย้งและปัญหาในการมาติดต่องาน

(3) ควรพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในส่วนของงานประชาสัมพันธ์อันได้แก่การจัดตั้ง Web.Server เชื่อมเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ต และสามารถบรรจุข้อมูลเพื่อการประชาสัมพันธ์ลงในโฮมเพจ (Homepage) ของสำนักงานประกันสังคมเอง เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อไป

(4) การให้บริการข้อมูลทางโทรศัพท์ โดยจัดตั้งเป็นศูนย์บริการทางโทรศัพท์ (Call Center) เช่นเดียวกับศูนย์ 1506 ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรขยายบริการไปสู่ภูมิภาค และปรับระบบให้เป็นอัตโนมัติ อย่างเช่น สำนักงานประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือผู้ประกันตนสามารถสอบถามข้อมูลได้จากระบบโดยตรงผ่านโทรศัพท์อัตโนมัติ ระบบจะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อมูลต่างๆตอบได้กับ

ผู้มาติดต่อโดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังสามารถโอนจากระบบอัตโนมัติไปสู่การให้บริการโดยเจ้าหน้าที่ได้

(5) คิดตั้งเครื่องแสดงข้อมูลแบบมัลติมีเดีย (Multimedia Kiosk) ไว้ ณ สถานที่สาธารณะเป็นการถาวร สามารถแสดงข้อมูลต่างๆ ตามที่กำหนด หรือแสดงข้อมูลเฉพาะของผู้ประกันตนผ่านการนำเสนอเป็นภาพและเสียงโดยอาจแสดงภาพในลักษณะของวิดิทัศน์ และในการสอบถามข้อมูลเฉพาะตัวของผู้ประกันตนจะต้องถูกควบคุมโดยการใช้รหัสประจำตัวของผู้ประกันตนเพื่อการเรียกดูข้อมูลเฉพาะตัว⁵

2.2 ปัญหาการขอรับประโยชน์ทดแทน

ในการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิจะต้องยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนตามแบบฟอร์มที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดพร้อมแนบเอกสารเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา ซึ่งแบบฟอร์มต่างๆ รวมทั้งหลักฐานประกอบที่ผู้ประกันตนใช้ในการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน และแบบฟอร์มที่เจ้าหน้าที่ใช้ในกระบวนการจ่ายประโยชน์ทดแทนมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ ก่อให้เกิดความสับสน ตลอดจนเป็นภาระของผู้ประกันตนในการกรอกข้อความและการจัดเตรียมเอกสารประกอบการพิจารณา การใช้แบบฟอร์มหลายชุดในการพิจารณาคำขอหนึ่งเรื่องจะทำให้มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นตามข้อมูลที่จะต้องกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์ม และทำให้จำนวนเอกสารที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องเก็บมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในแต่ละวัน เช่น ในการยื่นแบบคำขอรับค่ารักษาพยาบาลกรณีที่มีค่าอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรคและค่าอวัยวะเทียมด้วย ผู้ประกันตนจะต้องยื่นแบบคำขอ 2 ชุด แยกจากกัน และในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก็ต้องแยกเลขที่รับแจ้งและเลขที่วินิจฉัยเช่นกัน การที่ต้องใช้แบบฟอร์มหลายชุดในการพิจารณาคำขอหนึ่งเรื่องทำให้ผู้ประกันตนที่เป็นผู้มีรายได้น้อย ประสบปัญหาในการกรอกแบบฟอร์มค่อนข้างมาก หากต้องยื่นแบบฟอร์มที่แตกต่างกันในการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท ผู้ประกันตนเหล่านี้จะประสบปัญหาในการติดต่อกับสำนักงานประกันสังคมพอสมควร นอกจากนี้ในระยะแรกของการประกันสังคม ลูกจ้างไม่ได้รับความสะดวกในการขอรับประโยชน์ทดแทนเท่าที่ควรเนื่องจากถูกจำกัดให้ใช้บริการผ่านธนาคารเฉพาะที่ธนาคารกรุงไทยและที่สำนักงานประกันสังคม ดังนั้นจึงได้มีการขยายการจ่ายประโยชน์ทดแทนผ่านธนาคารพาณิชย์

⁵ นงเยาว์ วิเจริญ. การพัฒนาระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทน. เอกสารประกอบการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม. 2541, หน้า 78-79

ชั้นนำของประเทศ 5 แห่ง คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคารทหารไทย ทำให้ลูกจ้างได้รับความสะดวกในการขอรับประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ในกรณีลูกจ้างขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย บางกรณีซึ่งได้รับประโยชน์ทดแทนเพียงเล็กน้อย ต้องเสียเวลามาขอรับประโยชน์ซึ่งอาจไม่คุ้มกับค่าพาหนะในการเดินทางมาขอรับประโยชน์ทดแทน

แนวทางแก้ไข

ควรลดแบบฟอร์มและเอกสารประกอบการพิจารณาซึ่งจะทำให้ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานได้ส่วนหนึ่ง และผู้ประกันตนจะได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้น อีกทั้งยังเป็นการประหยัดทรัพยากร และไม่เป็นภาระในการเก็บเอกสารของหน่วยงาน โดยเฉพาะเอกสารที่ผู้ประกันตนได้นำตัวจริงมาแสดง เช่น บัตรประชาชน บัตรประกันสังคม บัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลไม่ควรเก็บสำเนา ซึ่งทำให้เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาของผู้ประกันตน และเป็นการประหยัดเนื้อที่ในการจัดเก็บเอกสารของสำนักงานประกันสังคมอีกด้วย และควรให้ลูกจ้างซึ่งประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนที่เป็นจำนวนเงินไม่สูงมากนักสามารถขอรับประโยชน์ทดแทนจากนายจ้างได้ ไม่เกินอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นายจ้างสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ โดยแบบหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนจากนายจ้างได้โดยตรง แล้วให้นายจ้างหักเงินที่ทรงจ่ายไปก่อนออกจากยอดเงินสมทบที่ต้องนำส่งสำนักงานประกันสังคมในเดือนถัดไป เช่นนี้จะทำให้ลูกจ้างได้รับความสะดวกในการขอรับประโยชน์ทดแทนมากขึ้น

2.3 ปัญหาด้านการบริหารและด้านบุคลากร

2.3.1 ปัญหาด้านการบริหาร

สำนักงานประกันสังคม เป็นส่วนราชการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การที่สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานของรัฐ มีข้อดี คือ

1. รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันกองทุนและจัดสรรค่าใช้จ่ายในการบริหารให้
2. การบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องปฏิบัติได้ง่าย เพราะมีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ
3. ข้าราชการมีความมั่นคงในการทำงาน

ข้อเสีย ของระบบราชการ คือ

1. สำนักงานประกันสังคมมีฐานะเป็นกรม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งต้องของบประมาณร่วมกับกรมอื่นๆ ทำให้มีอุปสรรคในการบริหารงานเนื่องจากมีงบประมาณจำกัด
2. มีขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อน และล่าช้าเนื่องจากมีกฎระเบียบในการทำงานมาก
3. ระบบราชการมักพยายามสร้างอำนาจ หรือเอกภาพของตนเองมากโดยไม่คำนึงถึงส่วนที่ต้องประสานงาน หรือความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ⁶
4. ระบบราชการ ไม่เหมาะสมกับองค์กรที่อยู่ในสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง เช่นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ทัน
5. ระบบราชการมีการจ่ายผลตอบแทนในอัตราที่ต่ำ ทำให้ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

การที่สำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ ทำให้ประสบปัญหาขาดความคล่องตัวในการบริหาร เพราะมีระเบียบและขั้นตอนและขั้นตอนการปฏิบัติมาก การพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับทำให้การบริหารงานเกิดความล่าช้า เป็นผลให้นายจ้างและผู้ประกันตนไม่ได้รับความสะดวกในการขอรับบริการ

2.3.2 ปัญหาด้านบุคลากร เกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

(1) การขาดแคลนอัตรากำลังที่เพียงพอแก่ปริมาณงาน ทั้งนี้สืบเนื่องจากผู้ประกันตนมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีและมีความหนาแน่นมากในบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่มาก ปัญหาเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเนื่องจากได้รับผลกระทบจากแผนการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้แก้ปัญหาโดยการจ้างบริหารบริหารเงินกองทุนประกันสังคมจ้างลูกจ้างชั่วคราว เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่และระเบียบการจ้างที่แตกต่างกันระหว่างข้าราชการและลูกจ้างชั่วคราวกล่าวคือลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ นอกจากนี้การได้รับสวัสดิการที่ไม่ทัดเทียมกับข้าราชการ การขาดความมั่นคงในหน้าที่การงานเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของลูกจ้างชั่วคราว ทำให้มีการลาออกสูงมาก ส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมไม่

⁶ อมรเทพ แก่กล้วกสิกรรม. ความคิดเห็นของผู้บริหารในสำนักงานประกันสังคม เกี่ยวกับสภาพการทำงานและรูปแบบองค์กร, หน้า 40

สามารถที่จะวางแผนในการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพของลูกจ้างชั่วคราวได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการออกระเบียบพนักงานประกันสังคมขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานซึ่งจะได้รับค่าตอบแทนบางส่วนเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษกว่าลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาการลาออกของบุคคลากรได้ระดับหนึ่ง

(2) คุณภาพของบุคลากร ในการปฏิบัติงานด้านประกันสังคมโดยเฉพาะด้านประโยชน์ทดแทน ซึ่งถือเป็นงานบริการหลักของสำนักงานประกันสังคม จำเป็นต้องให้บุคลากรที่มีทักษะความสามารถอย่างแท้จริง เนื่องจากต้องรอบรู้เกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันคนที่เป็นข้อกำหนดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะต้องมีไหวพริบ และความรอบคอบในการหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งจะต้องอาศัยประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ตลอดจนจะต้องมีลักษณะของบุคคลที่มีจิตสำนึกในการให้บริการเพราะจะเป็นผู้ปฏิบัติงานส่วนหน้า จะต้องติดต่อกับผู้ประกันคนหรือผู้มาขอรับบริการโดยตรง ดังนั้น บุคลากรผู้ปฏิบัติงานประโยชน์ทดแทนจึงมีส่วนสำคัญที่จะสร้างความประทับใจให้แก่ผู้มาติดต่อ แต่ปรากฏว่าบุคลากรที่มีอยู่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญ และยังคงติดอยู่กับกฎเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทำให้การทำงานเพื่อการบริหารเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประกันคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญพิเศษเฉพาะทางเช่น ผู้ชำนาญด้านคณิตศาสตร์ประกัน ผู้ชำนาญด้านการลงทุน เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเหล่านี้ไว้วางแผนการพัฒนาระบบประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวทางแก้ไข

เนื่องจากการประกันสังคมเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ซึ่งนับวันผู้ประกันคนจะมีมากขึ้นทุกปี อันเนื่องมาจาก การมีสถานประกอบการเพิ่มมากขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความยุ่งยากซับซ้อนของงานจึงมีมาก การดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดต่างๆของระบบราชการอาจมีความเหมาะสมสำหรับหน่วยราชการทั่วไปที่ปฏิบัติงานโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่ไม่มีความเหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจากผู้จ่ายเงินสมทบและจะต้องให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพแก่ผู้รับประโยชน์ทดแทน จึงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรให้มีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นสำนักงานประกันสังคมจึงควรมีรูปแบบองค์กรที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประกันคนได้อย่างรวดเร็ว

ข้อดี ของการเป็นองค์กรอิสระ

1. มีความสะดวก คล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของทางราชการ
2. การกำหนดความจำเป็นเร่งด่วนของผลลัพธ์ที่ต้องการมีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. มีอิสระในการบริหารจัดการ การแสวงหาความท้าทาย ริเริ่มทำสิ่งใหม่ๆ ได้สะดวกขึ้น
4. บุคลากรมีขวัญ กำลังใจในการทำงานเนื่องจากได้รับค่าตอบแทนที่สูง ส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

แต่การให้สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรอิสระ อาจมีปัญหาได้ถ้ามีความอิสระจนเกินไป รัฐอาจเข้าควบคุมดูแลได้ยาก จะทำให้ผู้ประกันตนไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาหน่วยงานกำกับดูแลติดตามประเมินผลควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้นสำนักงานประกันสังคมที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรอิสระ จึงควรมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองในด้านการลงทุนและการบริหารงานบุคคลเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารงาน ส่วนในด้านการกำหนดนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมก่อน เช่นเดียวกับรูปแบบองค์กรความมั่นคงทางสังคมของประเทศมาเลเซียที่กำหนดให้การกำหนดนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และสำนักงานข้าราชการพลเรือนก่อน ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลสำนักงานประกันสังคมให้ปฏิบัติเป็นไปตามนโยบาย มิให้เออาร์เคเอเปรียบสมาชิกผู้ประกันตน

ในด้านบุคลากร เมื่อต้องการคนมีความรู้ความสามารถเข้ามาในระบบจะต้องสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เขาอยู่กับองค์กร โดยจะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้พนักงานกู้เงินไปสร้างหรือเช่าซื้อที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและซื้อรถยนต์ และมีการสนับสนุนเงินทุนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ศึกษาต่อ ให้ทุนการศึกษาแก่บุตรของพนักงาน รวมทั้งสนับสนุนเงินทุนให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติได้ไปศึกษาคูงานในต่างประเทศ⁷ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงอัตราของเงินสวัสดิการที่ได้รับเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม จะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรได้

⁷ สุนีย์ พงษ์สุวรรณ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมภายใต้มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ. สำนักงานประกันสังคม. 2538. หน้า 12.

การพัฒนาบุคลากรสำนักงานประกันสังคมได้จัดตั้งกองฝึกอบรมขึ้นเพื่อฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ นายจ้าง ผู้ประกันตน บุคลากรผู้ให้บริการทางการแพทย์ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม ซึ่งได้ผลในระดับหนึ่ง แต่เพื่อให้บุคลากรมีความสามารถในหลายด้าน ควรมีการโอนย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนการทำงานจะทำให้บุคลากรสามารถทดแทนกันได้ทันที การดำเนินงานต่างๆเป็นไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้จะต้องสร้างแรงกดดัน โดยการกำหนดงานให้ท้าทายความรู้ความสามารถผู้ที่ไม่ได้ผลงานจะจัดให้อยู่ในตำแหน่งที่ไม่สำคัญ ส่วนผู้ที่มีผลงานดีก็จะได้รับรางวัล เช่นนี้จะเป็นการกระตุ้นให้บุคลากรต้องพัฒนาตนเองตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลดีต่อองค์กรโดยรวม

2.4 ปัญหาด้านอาคารสถานที่

ในการขอรับบริการจากสำนักงานประกันสังคมของนายจ้างและผู้ประกันตนไม่ได้รับความสะดวกสบาย เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมมีสำนักงานอยู่ไกลจากสถานประกอบการของนายจ้าง ส่วนสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ / สาขา ก็ยังมีไม่เพียงพอทำให้นายจ้างและผู้ประกันตนต้องเสียเวลาในการเดินทาง ในการไปติดต่อกับสำนักงานประกันสังคม นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมในหลายแห่งยังมีความคับแคบ สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมทำให้นายจ้างและผู้ประกันตนไม่ได้รับความสะดวกสบายเกิดความรู้สึกไม่พอใจและเบื่อก่อนขอการบริการของสำนักงานประกันสังคม

แนวทางแก้ไข

เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ได้รับความสะดวกสบายในการขอรับบริการ จึงควรจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ / สาขา เพิ่มขึ้นในเขตที่มีสถานประกอบการหนาแน่น เช่น ในกรุงเทพมหานครควรจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ในทุกเขตปกครองเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและผู้ประกันตน นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมควรจะต้องปรับปรุงสถานที่และสภาพแวดล้อมของสำนักงานให้มีความสะดวกสบายเป็นที่พอใจของนายจ้างและผู้ประกันตนดังนี้

(1) จัดผังพื้นที่พักรอให้เหมาะสมและสะดวกในการรอรับบริการ เช่น มีแสงสว่างที่เพียงพอ อุณหภูมิที่เหมาะสม มีเก้าอี้เพียงพอ ตลอดจนจัดทำทางลาด และราวยึด รวมทั้งห้องสุขาสำหรับผู้ทุพพลภาพ

(2) จัดให้มีหน่วยพยาบาล เช่น ห้องพยาบาล สำหรับกรณีผู้มาติดต่อหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยฉุกเฉินระหว่างการติดต่องาน

(3) จัดบริการด้านสิ่งบันเทิง เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร โทรทัศน์ วีดีโอ เสียงตามสาย เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศที่อบอุ่นในการมาติดต่องานของผู้ประกันคนมีให้ผู้ประกันคนรู้สึกเหมือน่าขณะรอรับบริการ อีกทั้งยังสามารถสอดแทรกการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานประกันสังคม สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้

(4) จัดบริการน้ำดื่ม และโทรศัพท์สาธารณะในจุดที่สะดวกแก่ผู้ประกันตน

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การประกันสังคมเป็นมาตรการในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมรูปแบบหนึ่งที่รัฐดำเนินการขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติต่าง ๆ ที่คอยบั่นทอนทำลายร่างกายและจิตใจของมนุษย์ ทำให้ต้องสูญเสียรายได้หรือรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ โดยให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวของตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการออกออมเงินรายได้ประจำบางส่วนแต่ละบุคคลสะสมไว้ในกองทุนกลาง ซึ่งอาจมีนายจ้างและรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกฝ่ายละส่วน เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทั้งนี้ ก็ได้มุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีหลักประกันและความมั่นคงตั้งแต่เกิดจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต ตลอดจนเสริมสร้างเสถียรภาพของเศรษฐกิจและสังคม โดยรวม ดังนั้นการประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหลักที่อารยประเทศได้นำมาสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับความมั่นคงในเรื่องรายได้ตลอด

ประเทศไทยมีแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่แนวคิดดังกล่าวได้ถูกปฏิเสธอย่างสิ้นเชิง ในที่สุดสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สถาปนาผู้แทนราษฎร ได้มีมติรับรองและได้มีมติยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ด้วยคะแนนเสียงอย่างเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อมา พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533” แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ใช้บังคับอยู่นั้นมีข้อขัดแย้งและมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นหลายประการทำให้ผู้ประกันตนไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนั้นวิธีการปฏิบัติบางเรื่องในพระราชบัญญัตินี้ยังคงค้างมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อนเกิดภาระแก่นายจ้างและไม่เอื้ออำนวยประโยชน์และการให้บริการแก่นายจ้างและผู้ประกันตน สมควรแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ขึ้นมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา 10 ปี ในการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนกรณีตาย และต่อมาเมื่อปี 2542 ได้มีการใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการจัดเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทน จัดให้มีสถานพยาบาลไว้บริการ และบริหารเงินกองทุนประกันสังคม เป็นต้น ได้ประสบปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนเป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านกฎหมายและทางด้านการปฏิบัติ

จากการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากปัญหาในด้านกฎหมายนั้น แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ได้แก่ เรื่องขอบเขตบังคับใช้กฎหมาย ที่ใช้บังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ทำให้มีผลกระทบต่อลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างที่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน บุคคลเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครอง ประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างมาก เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบ และหลักเกณฑ์การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนอิสระ ที่ไม่ได้กำหนดประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทำให้ไม่สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ที่เป็นประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน มีสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ไม่แตกต่างกับประเทศไทยมากนัก ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติที่มีอยู่ในปัจจุบัน สามารถนำมาพิจารณาและปรับใช้ให้เกิดความเป็นธรรมต่อนายจ้างลูกจ้างตลอดจนผู้เกี่ยวข้องมากที่สุด เช่น ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ทดแทน เป็นต้น รวมทั้งข้อบกพร่องต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข

สำหรับผลกระทบที่เกิดจากปัญหาในทางด้านการปฏิบัติจากการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมพบว่ามีปัญหาหลายประการที่เป็นผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตน ทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเกิดความเดือดร้อนและยุ่งยากในการขอรับบริการที่ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ต้องมาคิดต่อหลายครั้ง การปฏิบัติที่มีหลายขั้นตอน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นผลกระทบและสร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อนายจ้างและลูกจ้างเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาการด้านการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม ของประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์แล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมีการพัฒนาการด้านกฎหมายและการดำเนินการ

ที่ยังไม่ได้มาตรฐานเทียบเท่าประเทศที่ศึกษา จึงพอสรุปถึงผลกระทบที่สำคัญเกี่ยวกับการประกันสังคมของประเทศไทยได้ดังนี้

(1) ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาความไม่รู้และไม่เข้าใจในระบบประกันสังคม

นายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบและกฎหมายประกันสังคม ทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีความรู้สึกว่าถูกบังคับเข้าโครงการประกันสังคมและเกิดความสับสนกับกองทุนเงินทดแทนและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จึงไม่พอใจที่ต้องถูกบังคับหักเงินเดือนหรือรายได้เพื่อจ่ายเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ประกอบกับการให้บริการของสำนักงานประกันสังคมมีความล่าช้าและการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการให้บริการที่ไม่ประทับใจของสถานพยาบาล ทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีทัศนคติที่ไม่ดีและพยายามหลีกเลี่ยง ซึ่งจากความไม่เข้าใจและไม่มีความรู้ในระบบประกันสังคมดังกล่าว เป็นผลกระทบที่ทำให้ลูกจ้างละเลยสิทธิประโยชน์ทดแทน ไม่เอาใจใส่ต่อการรับบัตรต่างๆ ที่ลูกจ้างต้องใช้แสดงในการขอรับบริการและนายจ้างก็พยายามหลีกเลี่ยงไม่เข้าระบบประกันสังคมโดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กไม่แจ้งจำนวนลูกจ้างหรือแจ้งน้อยไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบและหน้าที่กฎหมายกำหนดความรับผิดชอบให้แก่ นายจ้างไว้มากมายทำให้ลูกจ้างเสียสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ควรได้

(2) ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐ

โครงสร้างของสำนักงานประกันสังคมมีระบบงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตลอดจนนโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งมีขั้นตอนในทางปฏิบัติมาก ขาดความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการดำเนินงาน การบริหารงานขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ในจำนวนจำกัด และไม่มีภาระกระจายอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมขาดความพร้อมในการดำเนินการเพื่อรองรับปริมาณงานที่มีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นอาคารสถานที่ ซึ่งยังมีไม่ครบทุกเขต ทุกจังหวัด บุคลากรไม่มีคุณภาพ และมีจำนวนน้อยไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ขาดอุปกรณ์การทำงานและการสื่อสารที่ทันสมัยและพอเพียงประกอบกับระเบียบปฏิบัติที่มีขั้นตอนละเอียดมากเกินไปจนจำเป็นรัฐหรือสำนักงานประกันสังคมก็ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพและความมั่นคงของกองทุนมากกว่าสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างผู้ประกันตนควรได้รับสาเหตุเหล่านี้ ส่งผลกระทบท่อนายจ้างและผู้ประกันตน สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันแม้ว่าประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะยังไม่กำหนดเป็นที่แน่นอนว่าจะใช้บังคับเมื่อใด แต่ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพมีผลบังคับใช้แล้ว ทำให้ปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นตามมา และอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายและการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งมีผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

2.1.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตรา การจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการ รับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ของผู้ประกันตนอิสระ โดยให้ผู้ ประกันตนอิสระสามารถชำระเงินสมทบโดยแบ่งจ่ายปีละสองครั้งได้เพื่อแบ่งเบาภาระความเดือด ร้อนของผู้มีรายได้น้อย

2.1.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตรา การจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการ รับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ของผู้ประกันตนอิสระ โดยให้ผู้ ประกันตนอิสระได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เพื่อให้ผู้ประกันตน อิสระได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น และเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระเข้าสู่ระบบประกัน สังกมมากขึ้น

2.1.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเลขาธิการประกันสังคมในการยึดอายัดทรัพย์สินของนายจ้าง ต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคมก่อนออกคำสั่ง เพื่อให้การใช้อำนาจของเลขาธิการ ประกันสังคมมีความชอบธรรมมากขึ้นและตรวจสอบได้ ไม่ให้เกิดข้อครหาในภายหลังว่าใช้อำนาจ โดยเลือกปฏิบัติ หรือฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น

2.1.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 56 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ เลขาธิการประกันสังคมหรือผู้ได้รับมอบหมายพิจารณาสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องเพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เป็น ไปอย่างรวดเร็วและช่วยให้ผู้ ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนเร็วขึ้น

2.1.5 ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 96 และมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดอัตราโทษความผิดของนายจ้างที่ไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกัน สังกมหรือไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบ

รายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 96) และความผิดที่นายจ้างกรอกข้อความ เป็นเท็จในแบบรายการหรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อ สำนักงาน (มาตรา 97) กลับไปเป็นอัตราเดิม คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เพื่อให้ นายจ้างเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

2.1.6 ควรตราพระราชกฤษฎีกาขยายขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายประกันสังคม โดย ให้ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป เพื่อให้ลูกจ้างที่ทำงานในสถาน ประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ได้รับการคุ้มครองและเพื่อเป็นการขยายฐานการคุ้มครองให้ กว้างขึ้น ครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ สอดกับเจตนารมณ์ในการจัดให้มีการประกัน สังคมขึ้น

2.1.7 ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผล ประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2534 โดยให้สำนักงานประกันสังคม สามารถนำเงิน กองทุนประกันสังคม ให้สมาชิกผู้ประกันตนสามารถกู้ยืมไปซื้อที่อยู่อาศัย หรือกู้ยืมไปลงทุนได้ เพื่อเป็นการให้สวัสดิการแก่สมาชิกผู้ประกันตนและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบประกัน สังคมมากขึ้น

2.2 ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติหรือการดำเนินงาน

2.2.1 ควรประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และประชาชนโดยทั่วไป เข้าใจระบบประกันสังคม ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติ และขั้นตอนต่าง ๆ ในการขอรับบริการโดย ใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อให้ประชาสัมพันธ์เข้าถึงเป้าหมายมากที่สุดดังนี้

(1) การประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการขึ้นขอรับประโยชน์ทดแทน ควรจัดทำผังแสดง ขั้นตอนการคิดค่างานให้เข้าใจง่าย เช่น จัดทำป้ายบอกชื่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน มีบัตร คิวสำหรับผู้มาติดต่อ ตลอดจนนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบอกลำดับขั้นตอนการติดต่อ เช่น แผงตัวอักษรวิ่ง เป็นต้น

(2) การประชาสัมพันธ์สิทธิประโยชน์ ควรขยายให้ถึงตัวผู้ประกันตน เช่น การ ส่งแผ่นพับ หรือจดหมายข่าวสารให้กับผู้ประกันโดยตรง นอกเหนือจากการประชาสัมพันธ์ผ่าน นายจ้างหรือหน่วยงาน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับทราบข่าวสารที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่เป็น ปัจจุบันอยู่เสมอ อันจะทำให้ลดข้อขัดแย้งและปัญหาในการมาติดต่องาน

(3) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในส่วนของงานประชาสัมพันธ์ ได้แก่การจัดตั้ง Web.Server เชื่อมเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ต และสามารถบรรจุข้อมูลเพื่อการประชาสัมพันธ์ลงใน โฮมเพจ (Homepage) ของสำนักงานประกันสังคมเองเพื่อนำไปเผยแพร่ได้

(4) การให้บริการข้อมูลทางโทรศัพท์ โดยจัดตั้งเป็นศูนย์บริการทางโทรศัพท์ (Call Center) เช่นเดียวกับศูนย์ 1506 ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรขยายบริการไปสู่ภูมิภาค และปรับระบบให้เป็นอัตโนมัติ อย่างเช่นสำนักงานประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือ ผู้ประกันตนสามารถสอบถามข้อมูลได้จากระบบโดยตรงผ่านโทรศัพท์อัตโนมัติ ระบบจะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อมูลต่าง ๆ ตอบโต้กับผู้ติดต่อโดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังสามารถโอนจากระบบอัตโนมัติไปสู่การให้บริการโดยเจ้าหน้าที่ได้

(5) ติดตั้งเครื่องแสดงข้อมูลแบบมัลติมีเดีย (Multimedia Kiosk) ไว้ ณ สถานที่สาธารณะเป็นการถาวร สามารถแสดงข้อมูลต่าง ๆ ตามที่กำหนด หรือแสดงข้อมูลเฉพาะของผู้ประกันตนผ่านการนำเสนอเป็นภาพและเสียง โดยอาจแสดงภาพในลักษณะของวิดีโอ และในการสอบถามข้อมูลเฉพาะตัวของผู้ประกันตนจะต้องถูกควบคุม โดยการใช้รหัสประจำตัวของผู้ประกันตนเพื่อการเรียกดูข้อมูลเฉพาะตัว

2.2.2 ควรลดแบบฟอร์มและเอกสารประกอบการพิจารณาการขอรับประโยชน์ทดแทน ซึ่งจะช่วยให้ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานได้ส่วนหนึ่ง ทำให้ผู้ประกันตนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้น อีกทั้งไม่เป็นภาระในการเก็บเอกสารของหน่วยงาน โดยเฉพาะเอกสารที่ผู้ประกันตนได้นำหลักฐานตัวจริงมาแสดง เช่น บัตรประชาชน บัตรประกันสังคม บัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล ไม่ควรเก็บสำเนาซึ่งทำให้เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาของผู้ประกันตน

2.2.3 ควรพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และการบริการทางการแพทย์ให้สะดวกรวดเร็ว โดยการพัฒนาอุปกรณ์การทำงาน การสื่อสาร และระบบคอมพิวเตอร์ให้ทันสมัย สามารถเชื่อมโยงระบบข้อมูลได้ทั้งหมดระหว่างสำนักงานประกันสังคมด้วยกัน กับสถานพยาบาลทุกแห่งที่อยู่ในโครงการ เพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้ทั่วประเทศเป็นปัจจุบัน และค้นข้อมูลประวัติเพื่อการตรวจสอบสิทธิของผู้ประกันตนได้ถูกต้องแม่นยำและรวดเร็วในการขอรับประโยชน์ทดแทนทุกกรณี ไม่ต้องเก็บรักษาเอกสารจำนวนมาก และสะดวกแก่นายจ้างในการติดต่อขอใช้บริการ เช่น การลงทะเบียน การจ่ายเงินสมทบ เป็นต้น

2.2.4 ควรขยายสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่/สาขา ให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีสถานประกอบการหนาแน่น เพื่อให้ นายจ้างและผู้ประกันตนสามารถที่จะติดต่อได้สะดวกขึ้น ไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทาง

2.2.5 ควรให้ลูกจ้างสามารถขอรับประโยชน์ทดแทนจากนายจ้างได้เพื่อความสะดวกแก่ลูกจ้าง โดยให้นายจ้างหักจากเงินสมทบที่ต้องนำส่งสำนักงานประกันสังคมในเดือนถัดไป

2.2.6 ควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารองค์กรให้มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประกันตนได้อย่างรวดเร็ว

2.2.7 ควรเพิ่มบุคลากรให้เพียงพอแก่ความต้องการและสร้างบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะทางเช่น นักคอมพิวเตอร์ นักคณิตศาสตร์ประกันภัย เป็นต้น ให้มีประสิทธิภาพและปริมาณเพียงพอเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานและการให้บริการ

2.2.8 ควรจัดอบรมพัฒนาบุคลากรให้มีความเข้าใจขั้นตอน และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ให้อยู่ในแนวทางเดียวกัน และเพิ่มทักษะความสามารถในการปฏิบัติงานด้วยวิทยาการจัดการและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถแนะนำให้บริการแก่นายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนอยู่ในแนวทางเดียวกันไม่สับสนในการให้ข้อมูล

2.2.9 ควรปรับปรุงสวัสดิการของพนักงานประกันสังคมให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานแก่พนักงานซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรโดยรวม และเป็นแรงจูงใจให้บุคลากรภายนอกสนใจที่จะสมัครเป็นพนักงานของสำนักงานประกันสังคม สามารถช่วยลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรได้ระดับหนึ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมประชาสงเคราะห์. การประกันสังคมในประเทศไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2516.
- กรมประชาสงเคราะห์. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514.
- โกวิทช์ บุรพชานินทร์. การสร้างความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์สวย, 2533.
- จิราภรณ์ เกษรสุจริตและคณะ. แผนประกันสังคม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 – 2544. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม, 2539.
- บัญญัติ สิริปรีชา. ข้อถกเถียงเรื่องการปฏิรูประบบประกันสังคม : การแสวงหาความเห็นร่วมแนวใหม่. แปลจาก Older and Wiser : The Economics of Public Pension. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม, 2541.
- นิคม จันทรวาทูร. กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สยามรัฐ, 2533.
- นิคม จันทรวาทูร. การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514.
- วิชัย โธสุวรรณจินดา. กฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ธรรมนิติ, 2533.
- วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สุเทพ เชาวดีต.สวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2537.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 9 – 15. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : เอเชียเพลส, 2528.

วารสาร

- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน” นิตยสาร. ปีที่ 18. ฉบับที่ 3. กันยายน 2531.
- สถิต ลิมพงศ์พันธุ์. “สิทธิมนุษยชนกับการประกันสังคม.” นิตยสาร. ปีที่ 9. ฉบับที่ 2. กันยายน – พฤศจิกายน 2520.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. “กฎหมายอาญาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533”. นิตยสาร. ปีที่ 20. ฉบับที่ 3. กันยายน 2533.
- อัญชลี ค้อคงคา. “ประกันสังคม กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ”. วารสารนักบริหาร. ปีที่ 11, ฉบับที่ 2 เมษายน – มิถุนายน 2534.

วิทยานิพนธ์

- เสนห์ สุพุทธิ. ความรู้และพฤติกรรมของผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 : ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยมหิดล. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- อมรเทพ แก้วกสิกรรม. ความคิดเห็นของผู้บริหารในสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับสภาพการทำงานและรูปแบบขององค์กร. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- สีกหาญ โคมรงค์ดี. ปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2509.

เอกสารอื่น

- กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานของข้าราชการสำนักงานประกันสังคม เรื่องโครงสร้างหน่วยงานบริหารพิเศษ ณ ประเทศมาเลเซีย และระบบประมวลผลภาพเอกสารในคอมพิวเตอร์ ณ ประเทศสิงคโปร์. 18 - 22 ตุลาคม 2542.

กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการประกันสังคมที่ปรึกษา และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศออสเตรเลียและประเทศสิงคโปร์.

18 – 25 มีนาคม 2537.

กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม. เอกสารเตรียมจัดทำรายงานประจำปี 2542. มีนาคม 2543.

กอบร กฤตยาภิรม. การประกันสังคม : ผลกระทบด้านการประกันชีวิตและสุขภาพ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประกันสังคม. จัดโดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2533.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. หมายเหตุท้ายฎีกาที่ 3799/2537.

จิราภรณ์ เกษรสุจริต. การประกันสังคม : ศึกษาวิเคราะห์การเพิ่มประโยชน์ทดแทน. เอกสารประกอบการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม. สำนักงานประกันสังคม 2541.

เจษฎา โลหะอุ่มจิตร. การประกันสังคม : ผลกระทบต่อตลาดหุ้นและโอกาสในการลงทุน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประกันสังคม จัดทำโดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2533.

ชนม์ยีน ภูมิ. มาตรการเร่งรัดหนี้สินเงินสมทบกองทุนประกันสังคม. เอกสารประกอบการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สำนักงานประกันสังคม, 2533.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์และคณะ. ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคมที่มีต่อลูกจ้างผู้ประกันตน.

รายงานการวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2536.

นงเยาว์ รีเจริญ. การพัฒนาระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทน. เอกสารประกอบการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม. สำนักงานประกันสังคม. 2541.

นิพนธ์ พัวพงศกร. กฎหมายประกันสังคม : การสร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมประสิทธิภาพ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประกันสังคม. จัดโดยสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2533.

สิทธิพล รัตนกร และคณะ. **สรุปการศึกษาฐาน ณ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศ มาเลเซีย.** สำนักงานประกันสังคม. 20 – 26 พฤศจิกายน 2537.

เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ. **ประกันสังคม : ความพร้อมของโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล,** รายงานการวิจัยสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล. 2535.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “เอกสารสรุปประเด็นการอภิปราย เรื่อง แนวทางการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ภายใต้ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533” ใน รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องผลกระทบและแนวทางการพัฒนาระบบประกันสังคมของไทยในระยะยาว. กรกฎาคม 2535.

สุนีย์ พงษ์สุวรรณ. **การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมภายใต้มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ,** รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. สำนักงานประกันสังคม 2538.

กฎหมาย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2539 ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 3 ก. ลงวันที่ 13 มกราคม 2541.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2542 ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 55 ก. ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2542.

ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง กำหนดมาตรฐานสถานพยาบาลที่ให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน. ประกาศ ณ. วันที่ 11 เมษายน 2538.

ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร. ฉบับที่ 5. ประกาศ ณ. วันที่ 30 มีนาคม 2538.

ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ. ประกาศ ณ. วันที่ 17 พฤษภาคม 2534.

พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. พ.ศ. 2534.

พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน
ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน
ซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2539.

ภาษาอังกฤษ

Books

Awaloedin Djamin and Sentanoe Kertonegoso. **Social Security Profiles in Asean Countries.**

Jakarta : Indonesian human resources foundation. 1999.

Social Security Administration. **Social Security Programs Throughout the World-1999.**

SSA Publication No.13-11805. August 1999.

Other materials

International Social Security Association. "A global ranking of national social security systems."

International Social Security Review. Vol 53 No.1 Jan-Mar 2000.

Social Security System. **Social Security Act of 1997 (Republic Act 8282).** East Avenue.

Quezon City. 1998.

The Social Security (Minimum Standards) Convention 1952 (No. 102) of the ILO from Introduction
To Social Security. 1989.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ สกุล นายอุดม มีแสง
วัน เดือน ปีเกิด 8 มกราคม 2514
วุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2535
ที่อยู่ปัจจุบัน 107/4 ม. 3 ซอยเอกชัย 131 ถนนเอกชัย แขวงบางบอน เขตบางบอน
กรุงเทพมหานคร 10150
อาชีพ ทนายความ