

การประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทย

นายวีรฉัตร กิจสวัสดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ. ศ. 2545

ISBN 974-281-721-9

# **Social Security for Farmers in Thailand**

**Mr. Weerachat Kijawad**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School Dhurakijpundit University**

**2002**

**ISBN 974-281-721-9**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ เพราะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล โดยท่านได้สละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ข้อคิดคำปรึกษา และได้ให้คำแนะนำทางวิชาการ ตลอดจนได้ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องทั้งหลายทั้งปวง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณประธานกรรมการ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม และท่านอาจารย์บัญญัติ ศิริปรีชา ซึ่งอาจารย์ทั้ง 4 ท่าน ได้กรุณาให้คำแนะนำทางวิชาการและอนุเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ยิ่งแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมทุกท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือในการค้นหาข้อมูลทางวิชาการ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จเป็นรูปเล่ม นอกจากนี้ ขอขอบคุณ คุณวรรณิ เอกศิลป์ ที่ได้ให้การสนับสนุน และคอยเป็นกำลังใจให้มาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ขอโน้มรำลึกถึง พระคุณบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ที่เคยให้ความเมตตา แนะนำสั่งสอนมาตั้งแต่เยาว์วัยจนปัจจุบัน

วีรฉัตร กิจสวัสดิ์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๙
กิตติกรรมประกาศ.....	๑๑
สารบัญตาราง.....	๑๓
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1. สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
3. ขอบสมมุติฐานของการศึกษา.....	2
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2. ความหมายและวิวัฒนาการของระบบประกันสังคม.....	4
1. ความหมายของการสร้างหลักประกันทางสังคม.....	4
2. ความหมายของการประกันสังคม.....	5
3. วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในต่างประเทศ.....	7
4. วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทย.....	32
3. เกษตรกรกับหลักประกันทางสังคมของประเทศไทย.....	37
1. หลักประกันที่บังคับตามกฎหมาย.....	38
2. หลักประกันโดยสมัครใจ.....	49
3. สวัสดิการที่ได้รับจากการประกอบอาชีพ.....	50
4. สวัสดิการที่จัดให้กับบุคคลที่ด้อยโอกาส.....	53
5. การประกันสุขภาพถ้วนหน้า.....	54
4. การเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย.....	62
1. ความหมายของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร.....	62
2. จำนวนประชากรที่อยู่ในภาคการเกษตรของประเทศไทย.....	63
3. ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย.....	64
4. การรวมตัวของเกษตรกรในประเทศไทย.....	66
5. เงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย.....	74

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
5. ปัญหาทางกฎหมาย และความเป็นไปได้ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของ เกษตรกรในประเทศไทย.....	79
1. ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมาย.....	80
2. ความเป็นไปได้ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย..	90
3. บทวิเคราะห์การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทย	96
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	109
1. บทสรุป.....	109
2. ข้อเสนอแนะ.....	115
บรรณานุกรม.....	120
ภาคผนวก.....	127
ประวัติผู้เขียน.....	140

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. การเปรียบเทียบระบบการประกันสังคมกับการประกันภาคเอกชน	7
2. การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการเกิดสิทธิ และประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง กับผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร.....	88
3. จำนวนประชากรทั่วประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 – 2544.....	128
4. จำนวนประชากรภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรต่อประชากรทั้งหมด ประมาณการ ปี 2540 – 2544.....	128
5. จำนวนแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรต่อแรงงานทั้งหมด ประมาณการ ปี 2540 – 2544.....	129
6. จำนวนประชากรในภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 – 2544.....	129
7. จำนวนประชากรนอกภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 – 2544.....	130
8. จำนวนแรงงานทั่วประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 – 2544.....	130
9. จำนวนแรงงานในภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 – 2544.....	131
10. จำนวนแรงงานนอกภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 – 2544.....	131

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทย
ชื่อนักศึกษา	นายวีรฉัตร กิจสวัสดิ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

### บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมอย่างสมบูรณ์แบบมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 โดยมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งตามเนื้อหาในกฎหมายประกันสังคมฉบับดังกล่าว ได้มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่ประชากรในกลุ่มของลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการต่างๆ แม้ในปี พ.ศ.2537 จะได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537 โดยอาศัยความตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งหลายรวมถึงเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่จนถึงปัจจุบัน แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้ประกาศใช้มาแล้วยาวนานกว่า 7 ปี แต่ก็ยังไม่มีเกษตรกรรายใดเข้าสู่ระบบประกันสังคมเลย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาถึงขอบเขตการให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยศึกษาถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างได้รับ เปรียบเทียบกับ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรได้รับ เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างในด้านต่างๆ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่สามารถสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้ และทำการศึกษาโดยมุ่งเน้นให้เห็นถึงความจำเป็นในการให้เกษตรกรได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม ตลอดจนศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการให้ประชากรของประเทศในกลุ่มนี้ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม

ผลของการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ นั้น มีความเหมาะสมสอดคล้อง และเอื้อประโยชน์ให้กับประชากรในกลุ่มที่เป็นลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการต่างๆ แต่หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์เหล่านั้นไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งไม่เอื้อประโยชน์แก่ประชากรในกลุ่มที่เป็นเกษตรกร เนื่องจากประชากรทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ทั้งทางด้านการประกอบอาชีพ

รายได้ และวิถีการดำเนินชีวิต จากเหตุผลดังกล่าว ผู้ทำการศึกษาจึงมีความเห็นว่า ในการดำเนินโครงการประกันสังคมของประเทศไทยนั้น ควรให้มีการจัดทำโครงการประกันสังคม โดยแยกออกเป็นโครงการย่อยหลายโครงการ ให้แต่ละโครงการสามารถให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงสิทธิประโยชน์หลักที่มีความใกล้เคียงกัน แต่ให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในด้านต่างๆซึ่งเป็นรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบประกันสังคมสามารถให้ความคุ้มครองและตอบสนองความต้องการของประชากรในทุกกลุ่มอาชีพได้อย่างกว้างขวาง เสมอภาค และเป็นธรรม



Thesis Title        Social Security for Farmers in Thailand  
Name                Mr. Weerachat Kijisawad  
Thesis Advisor     Professor Dr. Phaisith Phipattanakul  
Department        Law  
Academic Year     2001

## ABSTRACT

Thailand announced and has enforced the use of a complete social security law since 1990. The content of the law emphasizes on provision of the protection for the people who are employees in private enterprises. The Royal Decree promulgated in 1994 consisted of specified rules, contributions rates to the fund, type of benefits including rules and qualifying conditions for receiving benefits of the insured person who is not an employee. According to the Article 40 of the Social Security Act 1990, it gave the opportunity to those in the biggest group of people in the country, self-employees and farmers, get into the social security system. In spite of the 7 years of promulgating, farmers has not applied to the scheme yet.

This thesis emphasized on the scope of protection of 1990 Social Security Act. Rules, conditions and benefits of the employees will be studied and compared with those of the farmers. The comparative differences will imply the reason that this law cannot fulfill the needs of the farmers. The study also focuses on the necessity and the probability getting farmers into the social security system.

The result of the research was that, according to the Social Security Act of 1990, the specified rules, conditions and all benefits provided are suitable and in favor of employee group. However, they are not proper and in favor of the self-employees and farmers. Both groups are totally different in earning income and lifestyle. From the above reasons, the author concluded that the social security scheme in Thailand should be separated into small projects that have different rules, conditions and privileges to protect and fulfill the needs of every group of people in general with equity and fairness.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. สภาพและความสำคัญของปัญหา

แม้สังคมไทยซึ่งมีพื้นฐานดั้งเดิมอยู่กับการประกอบอาชีพด้านการเกษตรและได้มีการพัฒนาเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม มีการอพยพแรงงานภาคการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่เป็นสังคมเมืองเป็นจำนวนมาก แต่ภาคการเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพราะการผลิตในภาคการเกษตรยังคงเป็นฐานให้เกิดการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจอื่น เช่น เป็นแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจำนวนมาก เป็นแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อใช้ในกิจการภาคอุตสาหกรรม ดังนั้นภาคการเกษตรจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด

แต่ประชากรในภาคการเกษตรซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ จากสถิติจำนวนประชากรของประเทศไทยใน พ.ศ.2544 มีทั้งสิ้น 63,841,227 คน โดยอยู่ในภาคการเกษตรถึง 35,958,880 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และเป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทั้งสิ้น 19,318,164 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 53.16 ของจำนวนแรงงานทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท กลับมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพอื่น แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้วหลายฉบับ และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในฉบับหลังๆ ได้มีการพุ่งเป้าไปที่การส่งเสริมด้านการเกษตร โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันในรูปของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรในระดับอำเภอและตำบลเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพ ร่วมกันซื้อ ร่วมกันขาย สร้างอำนาจต่อรองในระบบตลาด เพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร แต่เมื่อสำรวจถึงการดำรงชีวิตของเกษตรกรเมื่อเทียบกับกลุ่มที่เป็นลูกจ้างยังพบว่าเกษตรกรยังมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่ามาก โดยเฉพาะในเรื่องของหลักประกันทางสังคม ขณะที่กลุ่มของลูกจ้าง ได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ที่ค่อนข้างได้มาตรฐาน แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกรเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ โดยความสมัครใจตามมาตรา 40 แต่ด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ ตลอดจนข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับโครงการที่จัดให้กับลูกจ้าง จึงทำให้เกษตรกร รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้ในทางปฏิบัติ แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวที่ได้มีผลบังคับใช้

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ทำการศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ตลอดจนข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่จัดให้กับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างและผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 นอกจากนี้ยังศึกษาและวิเคราะห์โดยเน้นถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทยว่ามีประการใดบ้าง เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบ วิธีการจ่ายเงินสมทบ และประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเกิดสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำโครงการประกันสังคมที่มีความเหมาะสมกับเกษตรกรในประเทศไทยต่อไป

## 3. ข้อสมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องจากตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ และกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537 แต่ด้วยหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎหมายฉบับดังกล่าว ปรากฏว่า สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้รับนั้นด้อยกว่าสิทธิประโยชน์ที่จัดให้แก่ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างเป็นอย่างมาก จึงไม่สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกรได้ ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร

จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2545) แม้ว่าจะระยะเวลาจะได้ผ่านไปนานกว่า 7 ปี นับตั้งแต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ แต่ปรากฏว่าไม่มีเกษตรกรรายใดเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 เลย จึงสมควรที่จะให้มีการแก้ไข หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งใน

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

รายงานฉบับนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research) ที่ศึกษาวิจัย แบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ จะทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือวิชาการต่างๆในเรื่องเกี่ยวกับหลักการสร้างระบบประกันสังคม กฎหมายประกันสังคมฉบับต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักประกันสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างและผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ด้วย

โดยศึกษาเน้นหนักถึงความแตกต่างของโครงการประกันสังคมที่จัดให้กับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง และโครงการประกันสังคมที่จัดให้กับผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร จากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537 และศึกษาถึงความเป็นไปได้ในด้านต่างๆ ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ อาจใช้เป็นฐานข้อมูลในการพิจารณาและดำเนินการแก้ไขตัวบทกฎหมายต่างๆเกี่ยวกับการประกันสังคมสำหรับเกษตรกร เพื่อให้กฎหมายฉบับดังกล่าว มีความเหมาะสมสอดคล้อง และเอื้อประโยชน์มากที่สุดแก่ผู้ประกอบการในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร และอาจใช้เป็นแนวทางให้มีการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับประชากรในสาขาอาชีพอื่นๆต่อไป เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้บังเกิดขึ้นแก่สังคม

## บทที่ 2

### ความหมายและวิวัฒนาการของระบบประกันสังคม

ความจำเป็นในการสร้างหลักประกันทางสังคม มาจากความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นในบางเรื่องก็นำไปสู่ความทุกข์ยาก อย่างแสนสาหัส เกินกว่าผู้เผชิญกับชะตากรรมเหล่านั้นจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรี ของมนุษย์ได้ตามลำพัง ผู้คนส่วนใหญ่ เมื่อความยากลำบากอาจมาเยือนเฉพาะช่วงเวลาสั้นๆ ของชีวิตในเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ยามเจ็บป่วย ยามชรา หรือยามพบกับภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งเป็นช่วงที่มี รายได้ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข แต่สำหรับคนบางกลุ่มซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสใน สังคม การพบกับความยากลำบากในเรื่องการดำรงชีวิต ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ต้องเผชิญอยู่เป็นประจำ ดังนั้น ด้วยเหตุผลทาง มนุษยธรรม ทางสังคม และทางการเมือง ทุกประเทศจึงพยายามสร้างระบบ การสร้างหลักประกันทางสังคมขึ้น ให้ประชาชนดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและปกติสุข แม้ในยาม ที่ต้องเผชิญกับชะตากรรมที่เลวร้าย การสร้างหลักประกันเหล่านี้ จะมีความแตกต่างกันไปตาม วัฒนธรรม ประเพณี และฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศด้อยพัฒนามักจะมี ระบบการให้หลักประกันด้วยตนเองภายในครอบครัวหรือชุมชน แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีระบบประกันสังคมที่ไม่อิงอยู่กับความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือสายสัมพันธ์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสังคมทั้งสองแบบนี้ต่างก็มี จุดเด่น และจุดด้อย ระบบที่ดีและเหมาะสมกับ ประเทศหนึ่งก็อาจจะไม่เหมาะสมกับอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้น การสร้างหลักประกันทางสังคมที่ เหมาะสมจึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ

#### 1. ความหมายของการสร้างหลักประกันทางสังคม

วัตถุประสงค์ของการสร้างหลักประกันทางสังคม คือ การใช้เครื่องมือทางสังคมเพื่อป้องกัน บุคคลจากมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ต่ำ ทั้งนี้ไม่ว่าการตกลงมาอยู่ในสภาพดังกล่าวจะเป็นแบบถาวร หรือชั่วคราวก็ตาม ดังนั้นหลักประกันทางสังคมจึงเป็นมาตรวัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ข้างต้น และโดยเหตุที่ความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่ในสังคม ประกอบกับความไม่แน่นอนซึ่งเป็น ธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้นในขณะใดขณะหนึ่งจะมีบุคคลบางกลุ่มบางคนที่มีการครองชีพต่ำกว่า ระดับที่สังคมจะยอมรับได้เสมอ การสร้างหลักประกันทางสังคมจึงเป็นความพยายามร่วมกันของ สังคมที่จะดึงบุคคลเหล่านี้ให้สามารถยังชีพอยู่ได้ในระดับที่ไม่เดือดร้อน รวมไปถึงการป้องกันมิให้ บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องตกอยู่ในภาวะดังกล่าวอย่างถาวรด้วย

จากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าขอบเขตของกิจกรรมที่ถือว่าเป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมนั้นกว้างขวางมาก การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายลดจำนวนคนยากจน การปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นความพยายามหาที่ทำกินให้เกษตรกร การสร้างงานให้กับผู้ว่างงานหรือการให้เงินหรือสิ่งของแก่ผู้ยากไร้ ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างหลักประกันทางสังคมทั้งสิ้น แต่ในความหมายที่แคบลงมา การสร้างหลักประกันทางสังคมจะหมายถึงระบบอย่างเป็นทางการ ซึ่งจัดขึ้นโดยมีเป้าหมายเฉพาะเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความลำบากชั่วคราวหรือถาวรสำหรับคนที่ช่วยตนเองไม่ได้ เครื่องมือทางสังคมที่ว่่านี้ย่อมรวมถึงการกระทำทั้งหมดในระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับประเทศด้วย ความสำเร็จของการสร้างหลักประกันทางสังคมจะจำกัดอยู่เพียงกิจกรรมในความหมายอย่างแคบไม่ได้ แต่ต้องกระทำควบคู่กับกิจกรรมต่างๆในความหมายอย่างกว้างด้วย เพียงแต่วิธีการที่ใช้ในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน บางประเทศอาจจะใช้วิธีการสร้างหลักประกันด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเชื่อว่าการพัฒนาจะนำไปสู่การเพิ่มรายได้ส่วนบุคคล ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างหลักประกันในชีวิตอย่างหนึ่ง แต่บางประเทศอาจจะใช้วิธีการสร้างโครงการเพื่อป้องกันและช่วยเหลือแก่บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือโดยตรง ทั้งนี้อาจเป็นการให้ในรูปแบบของการบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล หรือการให้สวัสดิการในรูปแบบอื่นๆ เราเรียกวิธีการทั้งสองนี้ว่า <sup>1</sup> เป็นการเน้นที่การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth Mediated Security) และวิธีเน้นที่การเสริมรายได้ (Support-Led Security) พร้อมทั้งยกตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจในการสร้างหลักประกันทางสังคม ซึ่งมีประเทศที่ใช้วิธีเน้นการสร้าง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ เป็นต้น และที่ใช้วิธีการสร้างหลักประกันโดยตรง เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซิลี จาไมก้า คอสตาริกา

## 2. ความหมายของการประกันสังคม

การประกันสังคม หมายถึง โครงการที่รัฐบาลได้จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างความมั่นคง และหลักประกันให้แก่ประชาชน มีการเก็บเงินส่วนหนึ่งจากประชาชนที่มีรายได้ นำมาสมทบรวมกันเป็นกองทุนกลาง เพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบเคราะห์กรรม เมื่อเกิดอุบัติเหตุ เจ็บป่วย พิกار ทูพพลภาพ ว่างงาน และชราภาพ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. สภาพการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงษ์พงศ์, 2538. หน้า 1

ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก การดำเนินโครงการประกันสังคมแม้จะมีความแตกต่างกันไปบ้างในเรื่องของรายละเอียด แต่โดยทั่วไปโครงการที่จัดขึ้นนั้นจะประกอบด้วย <sup>1</sup>

**การประกันสุขภาพ** ซึ่งจะครอบคลุมการประกันการเจ็บป่วย รวมถึงการคลอดบุตรด้วย  
**การประกันบำนาญ** จะให้หลักประกันแก่ผู้ประกันตนและครอบครัว กรณีที่ผู้ประกันตนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ การประกันบำนาญที่สำคัญ ได้แก่ บำนาญชราภาพ บำนาญการชีวิตของผู้ประกันตน และบำนาญทุพพลภาพ

**การประกันการว่างงาน** จะมีการจัดตั้งกองทุน เพื่อให้บริการและช่วยเหลือเงินยังชีพแก่ผู้ประกันตนที่ต้องออกจากงาน

**การประกันอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน** โปรแกรมนี้โดยทั่วไปจะให้การคุ้มครองคุ้มครองเฉพาะลูกจ้าง ซึ่งฝ่ายนายจ้างมักจะรับภาระค่าใช้จ่ายเป็นส่วนใหญ่ ภัยที่อยู่ในความคุ้มครอง จะ ได้แก่ การเจ็บป่วย เสียชีวิต และทุพพลภาพอันเนื่องมาจากการทำงาน

การให้ความคุ้มครองใน 4 กรณีที่กล่าวมานั้น มักจะมีปรากฏในโครงการประกันสังคมของประเทศต่างๆ 8 ประเภทด้วยกัน คือ

- การประกันการเจ็บป่วย
- ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร
- ประโยชน์ทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน
- ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
- ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตนตาย
- ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
- การสงเคราะห์ครอบครัว

ซึ่งตรงกับที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้กำหนดหลักประกันขั้นต่ำ (The Social Security Minimum Standard Convention 1952 ให้มีความครอบคลุมประโยชน์ทดแทนใน 9 ประเภทด้วยกัน คือ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ 2535. หน้า 37

<sup>2</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2541. หน้า 39

- ค่ารักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย (medical care)
- ประโยชน์ทดแทนยามเจ็บป่วย (sickness benefit)
- ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (unemployment benefit)
- ประโยชน์ทดแทนยามชราภาพ (old-age benefit)
- ประโยชน์ทดแทนเมื่อเจ็บป่วยจากการทำงาน (employment injury benefit)
- ประโยชน์ทดแทนเป็นค่ายังชีพครอบครัว (family benefit)
- ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร (maternity benefit)
- ประโยชน์ทดแทนเนื่องจากทุพพลภาพ (invalidity benefit)
- ประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้พึ่งพิงเมื่อผู้ประกันตนตาย (survivor's benefit)

การประกันสังคมมีความเหมือนและแตกต่างกับการประกันในภาคธุรกิจหรือเอกชน ดังนี้<sup>1</sup>

#### ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบระบบการประกันสังคมกับการประกันภาคเอกชน

การประกันสังคม	การประกันภาคเอกชน
1 ระบบบังคับ	1 ระบบสมัครใจ
2 ชดเชยด้วยประโยชน์ทดแทนขั้นพื้นฐาน	2 ประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับเบี้ยประกันที่จ่าย
3 มุ่งเน้นที่ส่วนรวม	3 มุ่งเน้นที่ปัจเจกบุคคล
4 ผูกพันด้วยกฎหมายมหาชน	4 ผูกพันด้วยสัญญาระหว่างบุคคล
5 รัฐบาลเป็นผู้บริหารโครงการ	5 เอกชนแข่งขันกันดำเนินการ
6 มีกลไกปรับประโยชน์ทดแทนตามสภาพทางเศรษฐกิจ	6 การปรับประโยชน์ทดแทนตามสภาพทางเศรษฐกิจจะมีน้อยกว่า

### 3. วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในต่างประเทศ

#### 3.1 การประกันสังคมของประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมัน มีความพยายามที่จะให้มีการประกันสังคมขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ ค.ศ.1881

<sup>1</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า 37



และอีกสองปีต่อมาก็ได้ตรากฎหมายประกันสังคมฉบับแรกขึ้นใช้บังคับ<sup>1</sup> และถือได้ว่าการประกันสังคมของประเทศเยอรมันเป็นแม่แบบของการประกันสังคมในประเทศต่างๆในเวลาต่อมา ความจำเป็นของการจัดระบบประกันสังคมของประเทศเยอรมัน สืบเนื่องจากการเพิ่มของประชากรและการพัฒนาสังคม จากยุคเกษตรกรรมไปสู่สังคมเมืองในช่วงศตวรรษที่ 19 ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมากมาย สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การดำรงชีวิตในสังคมเมืองต้องพึ่งพาเงินการว่างงานจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะเริ่มแรกของประเทศเยอรมัน ไม่สามารถสร้างงานให้พอกับความต้องการของประชาชนที่หลั่งไหลเข้ามาสู่สังคมภาคอุตสาหกรรม เทคโนโลยีของเยอรมันในยุคนั้นยังล้ำสมัยกว่าประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส สิ่งแวดล้อมในการทำงานมีสภาพที่เลวร้าย มีการใช้ประโยชน์จากแรงงานหญิงและเด็ก มาตรฐานในการดำรงชีวิตของคนงานต่ำ เกิดการเอาเปรียบในสังคม

และการพัฒนาจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมเมืองของประเทศเยอรมันนั้น ได้ทำให้ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยมีครอบครัวเป็นจุดศูนย์กลางได้ค่อยๆลดบทบาทลงและล่มสลายไปในที่สุด จึงมีการผลักดันให้เกิดมีระบบประกันสังคมสมัยใหม่ขึ้นมาแทน เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสมาชิกในสังคมต่อไป และเมื่อกลุ่มชนชั้นกลางได้มีอำนาจมากขึ้น จึงได้มีการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่สมาชิก และมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐเข้ามาช่วยรับผิดชอบในการดูแลลูกจ้าง

ต่อมาในสมัยที่บิสมาร์คขึ้นปกครองประเทศ ก็ได้มีความพยายามหาทางพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงานให้ดีขึ้น เช่น การสนับสนุนให้เกิดระบบสหกรณ์ มีการควบคุมการใช้แรงงานเด็ก และเมื่อมาถึงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งถือว่า เป็นยุคที่มีการเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงวิธีการสร้างความมั่นคงด้วยการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันเองโดยสมัครใจ มาเป็น ระบบที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมรับผิดชอบ โดยในระยะแรกได้ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบด้านการเงิน และมีการวางรูปแบบของการประกันสังคม โดยการตราเป็นกฎหมาย ที่สำคัญเช่น<sup>2</sup>

**กฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้าง ( Employers Liability Act 1871 )** ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบประกันสังคมอย่างเป็นทางการในประเทศเยอรมัน โดยมีการกำหนดให้รัฐเข้ามามีบทบาท ในการสร้างหลักประกันให้กับคนงาน เนื้อหาของ

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. 10 ปี ประกันสังคม . กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม, 2543. หน้า 10

<sup>2</sup> คักดีศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า 65-67

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองคนงานที่เกิดภัยอันตรายหรือป่วยเจ็บเนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดให้นายจ้างต้องรับภาระในค่าใช้จ่าย

**กฎหมายประกันการเจ็บป่วย ( Sickness Insurance Law 1883 )** บทบัญญัติที่มีการบังคับให้มีการประกันการเจ็บป่วยของลูกจ้าง โดยให้นายจ้างและลูกจ้างต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยให้นายจ้างออก 1 ใน 3 และลูกจ้างออก 2 ใน 3 กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ.1883 และมีผลบังคับใช้ในปลายปี ค.ศ.1884 ซึ่งผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ลูกจ้างที่มีค่าจ้างหรือรายได้ไม่เกิน 2,000 มาร์คต่อปี ได้รับความคุ้มครองในค่ารักษาพยาบาล และเงินทดแทนที่ทำงานไม่ได้เป็นเวลา 13 สัปดาห์

**กฎหมายประกันอุบัติเหตุ (Accidental Insurance Law 1884)** กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1885 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Employers Liability Act 1871 ที่สำคัญ ปีต่อมาในฐานะผู้ปกครองประเทศได้เสนอให้ตัดเงินสมทบฝ่ายรัฐบาลออก ในเรื่องการให้ความคุ้มครองมีการขยายให้ความคุ้มครองไปถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ และบำนาญ แต่ทั้งนี้การประสบอันตรายของลูกจ้างที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น ต้องเกิดจากอุบัติเหตุอันเนื่องจากการทำงานเท่านั้น

**กฎหมายความมั่นคงด้านชราภาพและทุพพลภาพ (Invalidity and Old-Age Security Act 1889)** กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ในปี 1891 จุดมุ่งหมายเพื่อจ่ายบำนาญให้คนงานที่มีเงินเดือนและค่าจ้างต่ำ ซึ่งสูญเสียความสามารถในการทำงาน และให้มีการจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้ที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป โดยนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากัน และรัฐอุดหนุนบางส่วน ในการบริหารงานตามกฎหมายฉบับนี้ จะมีองค์กรบริหารเป็นของตนเอง โดยมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเป็นผู้บริหาร ที่กล่าวมานั้นถือว่าเป็นกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมันในช่วงยุคแรก

ในยุคต่อมา คือ ยุคของจักรวรรดิไรช์ ได้มีการรวบรวมและจัดหมวดหมู่ของกฎหมายประกันสังคมที่มีอยู่เสียใหม่ ให้มีลักษณะคล้ายกับประมวลกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การบังคับใช้ โดยได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1911 <sup>1</sup>

- การประกันบำนาญมีผลบังคับใช้ในปี 1912
- การประกันอุบัติเหตุมีผลบังคับใช้ในปี 1913
- การประกันการเจ็บป่วยมีผลบังคับใช้ในปี 1914

สิ่งที่สำคัญจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายดังกล่าวนี้ นอกจากกลุ่มของลูกจ้างที่ได้รับ ความคุ้มครองแล้ว ผลของความคุ้มครองยังได้ขยายไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระและแรงงานภาคการ

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 67

ความคุ้มครองแล้ว ผลของความคุ้มครองยังได้ขยายไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระและแรงงานภาค การเกษตรด้วย หลังจากนั้นก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกันอีกหลายครั้ง เพื่อให้การประกันสังคมของ ประเทศเยอรมัน มีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมกับยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันนับได้ว่าการประกันสังคมของประเทศเยอรมันได้มีวิวัฒนาการมานับ ศตวรรษ

ในปัจจุบัน ประเทศเยอรมันมีระบบการประกันสังคมครอบคลุมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ใน โครงการใหญ่ 5 ประเภท<sup>1</sup> คือ การประกันชราภาพ (รวมทุพพลภาพและตาย) การประกันสุขภาพ (เจ็บป่วยและคลอดบุตร) อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การประกันการว่างงาน และการสงเคราะห์ครอบครัว

1) **การประกันชราภาพ** (รวมทุพพลภาพ และตาย) ครอบคลุมถึงผู้ทำงานเกือบทุก ประเภท รวมถึงผู้ฝึกหัดงานและผู้ว่างงาน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย

**การจ่ายเงินสมทบ** การออกเงินสมทบ ลูกจ้างและนายจ้างออกเท่ากัน คือ ร้อยละ 8.85 ของเงินเดือนที่ได้รับ แต่กรณีที่ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ 610 มาร์ก ลูกจ้างผู้นั้นไม่ต้องออกเงินสมทบ

**ประโยชน์ทดแทน** การจ่ายประโยชน์ทดแทนก็จะเป็นไปตามเงื่อนไข เวลาการจ่ายเงิน สมทบ กองทุนเกษียณอายุ เช่น จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 15 ปี หรือ 35 ปี ก่อนเกษียณ กรณีทุพพล ภาพ เช่น จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 60 เดือน โดยมีเงื่อนไขในรอบ 5 ปีหลังต้องจ่ายเงินสมทบไม่น้อย กว่า 36 เดือน ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับเป็นเงินสดร้อยละ 1.5 ของเงินเดือนคูณด้วยจำนวนปีที่ได้ ทำประกัน

2) **การประกันสุขภาพ** (เจ็บป่วยและคลอดบุตร) ครอบคลุมผู้ทำงานเกือบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างฝึกหัดงาน ผู้ว่างงาน ผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร และผู้ประกอบการ อาชีพอิสระอื่นๆ การคุ้มครองรวมไปถึงบุตรที่อยู่ในความดูแลของผู้ประกันตนด้วย การจะได้รับ ผลประโยชน์การเจ็บป่วย ไม่กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ แต่กรณีการได้ผลประโยชน์ทด แทนเป็นเงินสดในการคลอดบุตร ต้องมีการประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 สัปดาห์ และประโยชน์ ทดแทนอื่นๆ เช่น การรักษาพยาบาล การฟื้นฟู รวมถึงเงินช่วยเหลือการคลอดบุตรด้วย

**การจ่ายเงินสมทบ** ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างออกเท่ากัน คือ ร้อยละ 4 – 23.2 ของอัตราเงิน

<sup>1</sup> นิคม จันทรวิฑูร. กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537. หน้า 30

เดือน แต่หากมีรายได้น้อยกว่า 610 มาร์ก ลูกจ้างนั้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ โดยนายจ้างจ่ายแทนให้ ส่วนรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะสำหรับการคลอดบุตร และการลาเพื่อดูแลบุตร การรักษาพยาบาลแก่ผู้ว่างงาน ผู้พิการ คนงานเหมือง เกษตรกรที่เกษียณอายุ และนักศึกษา

**ประโยชน์ทดแทน** การจ่ายผลประโยชน์ทางการเงิน กรณีเจ็บป่วยจะได้ 100 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนเดิมในช่วง 6 สัปดาห์แรก และจ่ายร้อยละ 80 ของเงินเดือนเดิมเมื่อเกิน 6 สัปดาห์ถึง 78 สัปดาห์ในช่วง 3 ปี ส่วนกรณีคลอดบุตร จะได้เงินทดแทนร้อยละ 100 ของเงินเดือนเดิม 6 สัปดาห์ก่อนคลอด และ 8 สัปดาห์หลังคลอด นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือการมีบุตรอีก 150 มาร์กต่อครั้ง

**3) กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน** ครอบคลุมลูกจ้างของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ฝึกงาน นักศึกษา เด็กๆ ในโรงเรียนอนุบาล และผู้ช่วยในครอบครัว และมีระบบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ

**การจ่ายเงินสมทบ** ผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบ แต่เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องรับภาระในการออกเงินสมทบร้อยละ 1.36 ของอัตราเงินเดือนของลูกจ้าง ส่วนรัฐจะให้ความช่วยเหลือในบางโครงการ เช่น ในส่วนของกองทุนประกันอุบัติเหตุในงานเกษตรกรรม นักศึกษา และเด็กๆ ในโรงเรียนอนุบาล

**ประโยชน์ทดแทน** ประโยชน์ที่จะได้รับ คือ เงินสดไม่เกิน 120,000 มาร์กต่อปี และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่างๆ ทั้งนี้ตามสภาพแห่งความร้ายแรงของการบาดเจ็บ

**4) การประกันว่างงาน** จะครอบคลุมถึงผู้ทำงานในเกือบทุกอาชีพ ทั้งในภาคการเกษตร การทำงานบ้าน ผู้ฝึกหัดงาน แต่ไม่รวมคนงานชั่วคราว และแรงงานในครอบครัว

**การจ่ายเงินสมทบ** ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเท่ากันคือฝ่ายละ 2.15% ของเงินเดือน แต่หากมีระดับรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของเพดานเงินเดือน ลูกจ้างนั้นไม่ต้องจ่าย โดยให้นายจ้างรับผิดชอบจ่ายแทนให้ กรณีนี้นายจ้างต้องจ่ายร้อยละ 4.3 ของเงินเดือนลูกจ้างนั้นๆ

ส่วนรัฐจะให้การอุดหนุนตามกฎหมายส่งเสริมการจ้างและกรณีขาดทุน และค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำ ระดับรายได้ที่ต้องคำนวณในการสมทบไม่เกิน 78,000 มาร์กต่อปี

**ประโยชน์ทดแทน** การจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีว่างงานจะต้องเข้าตามเงื่อนไข เช่น ต้องประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 360 วัน ในระยะเวลา 3 ปี หรือ 180 วัน สำหรับคนงานตามกฎหมาย และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานจ้างงาน และพร้อมที่จะทำงานได้ ประโยชน์ทดแทนจากการว่างงานจะได้เป็นเงินร้อยละ 68 หรือ 63 (กรณีโสด) ของรายได้เมื่อหักภาษีแล้ว

**5) กรณีสงเคราะห์ครอบครัว** จะครอบคลุมถึงครอบครัวของผู้มีถิ่นที่อยู่ในเยอรมันที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คน และมีโครงการพิเศษสำหรับคนงานต่างชาติในเยอรมันที่มีบุตรอยู่ในต่างประเทศ

**การจ่ายเงินสมทบ** รัฐบาลจะรับภาระเองทั้งหมด ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงื่อนไขในการรับเงินสงเคราะห์ครอบครัว จะให้แก่ผู้ที่มีบุตรอายุไม่เกิน 16 ปี หรือไม่เกิน 21 ปี (หากว่างงาน) หรือมีอายุไม่เกิน 27 ปี (กรณีเป็นนักศึกษา) และไม่จำกัดอายุ (กรณีบุตรนั้นทุพพลภาพ)

**ประโยชน์ทดแทน** ประโยชน์ทดแทนที่ให้ จะได้เป็นเงินสงเคราะห์ 65 มาร์ก ต่อบุตรคนแรก 70-130 มาร์ก สำหรับบุตรคนที่ 2 และ 140-220 มาร์ก สำหรับบุตรคนที่ 3 และ 140-240 มาร์ก สำหรับบุตรคนต่อไป โดยการให้เงินจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ตามรายได้ของครอบครัวที่ต่ำกว่าเพดานที่กำหนด

การบริหารงานการประกันสังคม อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และกิจการมสังคม (Federal Ministry of Labor and Social Affairs) โดยมีการจัดตั้งสถาบันการบริหารงานประกันสังคมขึ้นรองรับ

### 3.2 การประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่น

การประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่น มีวิวัฒนาการมาค่อนข้างยาวนาน ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในเอเชียที่นำระบบประกันสังคมมาใช้ โดยเริ่มมีการประกันในยุคแรกๆ ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

- การประกันการประสบอันตรายและโรคเนื่องจากการทำงาน ใช้ในปี 2454
- การประกันสุขภาพประกาศใช้ในปี พ.ศ.2465
- การประกันชราภาพ ทุพพลภาพและตาย ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2484
- การประกันการว่างงาน ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2490

การประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน มีระบบการประกันสังคมครอบคลุมถึงสิทธิประโยชน์ประเภทต่างๆ ดังนี้ คือ การประกันชราภาพ(รวมทุพพลภาพและตาย) การประกันสุขภาพ (เจ็บป่วย และคลอดบุตร) การประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การประกันการว่างงาน และสงเคราะห์ครอบครัว

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. “ความเป็นมาของการประกันสังคม” 10 ปี สำนักงานประกันสังคม. หน้า 11

1) การประกันสุขภาพ (ทุพพลภาพ และตาย) มีระบบประกันสังคมอยู่ 2 ระบบหลัก<sup>1</sup> ได้แก่

**การประกันบำนาญคนงาน (Employees Pension Insurance)** ใช้ครอบคลุมถึงลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการในกิจการต่างๆ ในงานอุตสาหกรรม และการพาณิชย์ รวมถึงพาณิชย์นาวี นอกจากนี้ยังมีระบบพิเศษสำหรับลูกจ้างภาครัฐ ครูและลูกจ้างในสถานศึกษา ตลอดจนลูกจ้างในภาคการเกษตรด้วย แต่ไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน

**โครงการประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Program)** ซึ่งถือว่าเป็นบำนาญขั้นพื้นฐาน ใช้กับพลเมืองทุกสาขาอาชีพที่มีอายุ 20-59 ปี และภายใต้ระบบนี้ให้ใช้แบบสมัครใจกับผู้ที่อายุ 60-64 ปี และชาวญี่ปุ่นที่ทำงานในต่างประเทศ ที่มีอายุ 20-64 ปี

นอกจากนี้ยังมีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพเป็น ครูโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างภาคการเกษตร ป่าไม้ ประมง สหกรณ์ และคนงานในกิจการสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีโครงการบำนาญสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร และอื่นๆ

**การจ่ายเงินสมทบ** ในโครงการบำนาญลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเท่านั้น คือร้อยละ 8.675 ของรายได้ขึ้นอยู่กับระดับค่าจ้างซึ่งมีทั้งหมด 30 ระดับ หากเป็นลูกจ้างที่ทำงานในทะเลหรือเหมืองแร่ จ่ายร้อยละ 9.575 ของรายได้ รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินสมทบช่วย

ส่วนในโครงการบำนาญแห่งชาติ รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนในอัตราร้อยละ 33.3 ( 1 ใน 3 ) ของผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ส่วนที่เหลือฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเท่ากัน

### เงื่อนไขการเกิดสิทธิ

#### โครงการบำนาญแห่งชาติ

- บำนาญสุขภาพขั้นพื้นฐาน ผู้รับบำนาญจะต้องมีอายุครบ 65 ปี และส่งเงินสมทบมาแล้ว 25 ปี ในการรับบำนาญลดส่วน ผู้รับบำนาญต้องมีอายุ 60 - 64 ปี และจะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้นหากจะขอรับบำนาญเมื่ออายุ 66 ปีขึ้นไป

- บำนาญทุพพลภาพ สำหรับระดับ 1 คือ ระดับความพิการที่ต้องได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่อง และระดับ 2 คือ ระดับความพิการรุนแรงทำให้ไม่สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้ตามปกติ จะได้รับเงินบำนาญ 2 ใน 3 ของช่วงเวลาระหว่างอายุ 20 ปี ถึงเวลาที่เกิดความพิการ

<sup>1</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค. สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ศ.30-31 มีนาคม 2543. หน้า 83

- บำนาญตกทอด เป็นกรณีที่ผู้ตายเป็นผู้มีสิทธิรับบำนาญ หรืออยู่ในความคุ้มครองขณะถึงแก่ความตาย และจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 2 ใน 3 ของช่วงเวลาระหว่างอายุ 20 ปี ถึงเวลาที่ถึงแก่ความตาย

### โครงการบำนาญลูกจ้าง

- ลูกจ้างที่จะมีสิทธิในการรับบำนาญ จะต้องมียุ่ 60 ปี หรือ 55 ปี (กรณีทำงานในทะเลและเหมืองแร่) และจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 25 ปี (รวมถึงจำนวนปีที่อยู่ในความคุ้มครองของโครงการบำนาญแห่งชาติด้วย ถ้ามี)

- บำนาญคุณภาพสำหรับลูกจ้าง ใน ระดับ 1 และ ระดับ 2 เงื่อนไขเหมือนโครงการบำนาญแห่งชาติ ในระดับ 3 ต้องเป็นการสูญเสียความสามารถน้อยกว่าระดับ 2

- บำนาญตกทอดสำหรับลูกจ้าง ผู้ตายต้องเป็นคณงานผู้ประกันตน หรือเป็นผู้ได้รับบำนาญชราภาพ หรือทุพพลภาพ ณ เวลาที่ถึงแก่ความตาย

### ประโยชน์ทดแทน

#### โครงการบำนาญแห่งชาติ

- บำนาญชราภาพขั้นพื้นฐาน หากผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบครบถ้วนแล้ว จะได้รับบำนาญปีละ 804,200 เยน บวก 200 เยนต่อเดือน สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ หากจะขอรับประโยชน์ทดแทนในช่วงอายุ 40-60 ปี ก็ทำได้ โดยการรับบำนาญลดส่วน ตามการคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัย และจะได้รับบำนาญเพิ่มกว่าปกติ หากขอรับบำนาญเมื่ออายุ 66 ปีขึ้นไป

- บำนาญทุพพลภาพ ขึ้นอยู่กับระดับความพิการ ระดับ 1 จ่าย 1,005,300 เยน ต่อปี ระดับ 2 จ่าย 804,200 เยน ต่อปี และหากผู้ทุพพลภาพมีผู้อยู่ในความอุปการะ จะได้รับเงินเพิ่มอีก 231,400 เยน ต่อปี สำหรับบุตรคนที่ 1- 2 และ 77,100 เยน ต่อปี สำหรับบุตรคนถัดมา การจ่ายเงินเพิ่มดังกล่าว จะจ่ายให้จนกว่าบุตรอายุครบ 18 ปี หรือ 20 ปี (กรณีบุตรนั้นพิการ)

### โครงการบำนาญลูกจ้าง

- บำนาญชราภาพสำหรับลูกจ้าง จะจ่ายให้อัตราร้อยละ 0.75 ของค่าจ้างรายเดือนที่กำหนดตามดัชนี คูณด้วยจำนวนเดือนที่อยู่ในความคุ้มครอง โดยลูกจ้างเมื่ออายุ 60-64 ปี จะได้รับบำนาญเพิ่ม 1,625 เยน ต่อเดือน ทุกเดือนที่อยู่ในความคุ้มครอง แต่กรณีที่ลูกจ้างมีอายุ 60-64 ปีแล้วยังคงทำงานต่อไป บำนาญที่ได้รับจะลดลงร้อยละ 20 โดยบำนาญเมื่อรวมกับเงินเดือนที่ได้รับได้ไม่เกิน 220,000 เยน ถ้าหากบำนาญที่ได้รับรวมกับค่าจ่ายอยู่ระหว่าง 220,00 -340,000 เยน

บำนาญรวมกับรายได้ใน

การทำงานเกินกว่า

ก

- บำนาญทุพพลภาพสำหรับลูกจ้าง หากลูกจ้างเกิดทุพพลภาพในระดับ 1 จะได้รับเงินร้อยละ 125 ของบำนาญชราภาพ บวกด้วยเงินเพิ่มกรณีมีผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างนั้น หากทุพพลภาพในระดับ 2 จะได้รับเงินบำนาญอัตราร้อยละ 100 บวกด้วยเงินเพิ่มกรณีมีผู้อยู่ในความอุปการะ และระดับ 3 จะได้รับเงินบำนาญในอัตราร้อยละ 100 โดยบำนาญขั้นต่ำที่ลูกจ้างได้รับต้องไม่น้อยกว่า 603,100 เยน ต่อปี

นอกจากโครงการหลักที่กล่าวแล้ว ยังมีระบบพิเศษ สำหรับผู้ประกอบอาชีพที่เป็นครู โรงเรียนเอกชน ลูกจ้างภาคการเกษตร ป่าไม้ ประมง สหกรณ์ และคนงานในกิจการสาธารณะ และโครงการบำนาญสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ ในที่นี้จะขกกล่าวถึงเฉพาะ โครงการบำนาญเกษตรกร

**โครงการบำนาญเกษตรกร** มีพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญเกษตรกร ประกาศใช้เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ.2513 โดยพระราชบัญญัติบำนาญเกษตรกร ฉบับที่ 70 กำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของกองทุนบำนาญเกษตรกร<sup>1</sup> ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ คือ เกษตรกรที่อยู่ในวัยชรา นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังได้มีการส่งเสริมในด้านการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรรุ่นใหม่ได้มีทักษะในงานเกษตรกรรม ให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และเมื่อเข้าสู่วัยชรา เกษตรกรเหล่านี้ก็จะได้รับสวัสดิการทำให้ชีวิตเกิดความมั่นคง

ระบบบำนาญเกษตรกรหลังจากที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2513 ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและขยายความคุ้มครองมาโดยลำดับ

พ.ศ.2517 มีการแก้ไขโดยอัตโนมัติตามที่ได้มีการเสนอไว้

พ.ศ.2528 มีการแก้ไขปรับปรุงทำให้ระบบมีความสอดคล้อง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ทำให้ประโยชน์ทดแทนจากโครงการบำนาญนี้เกิดความเสมอภาค

พ.ศ.2534 มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องของประโยชน์ทดแทนอีกครั้ง เพื่อให้การจ่ายเงินบำนาญเกิดความเหมาะสมมากขึ้น

**เงื่อนไขในการคุ้มครอง** ให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกร และผู้เป็นเจ้าของที่ดินและทำการเกษตรในที่ดินตั้งแต่ 0.5 เฮกเตอร์ขึ้นไป (5,000 ตารางเมตรหรือเท่ากับ 6 ไร่ 1 งาน) และยังคงครอบคลุมถึงผู้มีฐานะยากจนที่เข้าสู่โครงการโดยสมัครใจ

**แหล่งที่มาของเงินทุน**

- มาจากเงินเบี่ยประกันโดยผู้เข้าร่วมโครงการนี้จะต้องจ่ายเบี่ยประกันปีละ 20,440 เยน (ใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2544)



<sup>1</sup> Social Insurance Agency. *Outline of Social Insurance in Japan 1999*. Tokyo Japan, 1999. pp. 81-83

- มาจากเงินอุดหนุน ที่รัฐบาลออกเงินอุดหนุนให้ประมาณครึ่งหนึ่ง สำหรับเป็นค่าบริหารโครงการ และจ่ายบำนาญ

### **ประโยชน์ทดแทน**

- การจ่ายเงินบำนาญ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ จะได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณหลังจากจ่ายเบี้ยประกันมาแล้ว 20 ปีขึ้นไป หรืออาจให้เงินนั้นแก่บุตรหรือผู้ปกครองบุตรที่ได้รับบุชื่อเอาไว้ก็ได้ ในกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญก่อนอายุครบ 60 ปี ให้จ่ายเมื่ออายุครบ 60 ปี

จำนวนเงินบำนาญ เงินบำนาญที่จะต้องจ่ายนั้นขึ้นอยู่กับอายุของบำนาญและระยะเวลาในการจ่ายเบี้ยประกัน

- บำนาญชราภาพเกษตรกร จ่ายให้เกษตรกรที่จ่ายเบี้ยประกันมาแล้ว 20 ปีขึ้นไป และหากกรณีมีสิทธิได้รับเงินบำนาญก่อนอายุครบ 65 ปี ก็ให้จ่ายเงินบำนาญเมื่ออายุครบ 65 ปี

การจ่ายเงินบำนาญคำนวณจากจำนวนเดือนที่ผู้เอาประกันจ่ายเบี้ยประกันไป

- ผลประโยชน์สะสม จะจ่ายให้เมื่อสมาชิกนั้นถึงแก่ความตาย หรือออกจากโครงการหลังจากจ่ายเบี้ยประกันมาแล้ว 3 ปีขึ้นไป โดยจำนวนผลประโยชน์สะสมที่จะได้รับ คำนวณจากระยะเวลาที่ผู้เอาประกันจ่ายเงินเบี้ยประกัน

**บทบาทของระบบบำนาญภาครัฐ** ระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่นพัฒนาขึ้นในลักษณะของระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare System) มุ่งเน้นเพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุมีความมั่นคงและพึ่งตนเองได้ <sup>1</sup>

โครงการบำนาญแห่งชาติ และโครงการบำนาญสำหรับลูกจ้าง ถือว่าเป็นระบบบำนาญภาครัฐ จะมีการปรับอัตราเงินบำนาญให้มีความสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อเพื่อเป็นหลักประกันการมีรายได้ด้วยมูลค่าจริงที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตลอดอายุไข

วัตถุประสงค์ดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้ เพราะระบบบำนาญภาครัฐอาศัยการสนับสนุนระหว่างคนต่างกลุ่มวัย (Inter-generation Support) โดยการใช้ระบบบังคับให้กลุ่มคนที่อยู่ในวัยทำงาน ต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกของโครงการบำนาญของรัฐ ด้วยวิธีดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลผลประโยชน์ของประชาชนผู้ประกันตนและจัดหารายได้ ซึ่งมาจากเงินสมทบและภาษี โดยเงินรายได้ที่มาจากเงินสมทบนั้น เป็นเงินสมทบจากคนงานรุ่นหนุ่มสาวที่ยังทำงานอยู่ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า “การสนับสนุนทางการเงินในครอบครัวที่เคยจัดให้แก่พ่อแม่มาแต่เดิมนั้นได้ถูกทดแทนหรือจัดหาโดยระบบของสังคม ดังนั้นระบบบำนาญภาครัฐ จึงกลายเป็นที่พึ่งหลักภายหลังการเกษียณอายุ และเป็นสิ่งจำเป็นของประชาชนชาวญี่ปุ่น”

<sup>1</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค . หน้า 238

2) **การประกันสุขภาพ** (เจ็บป่วยและคลอดบุตร) ในระบบประกันสังคมของประเทศ ญี่ปุ่นมีอยู่ 2 ระบบ คือ

- การประกันสุขภาพแห่งชาติ (national health insurance) ซึ่งเน้นครอบคลุมพลเมืองทั่วไปทุกคน โดยเริ่มให้ความคุ้มครองตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 <sup>1</sup> ยกเว้น บุคคลที่อยู่ภายใต้การประกันสุขภาพพิเศษอื่นๆ

- ประกันสุขภาพคนงาน (employee health insurance) ซึ่งเน้นสำหรับผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์ที่มีอายุไม่เกิน 65 ปี รวมถึงลูกจ้างของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ครูโรงเรียนเอกชนและลูกจ้างในภาคเกษตร ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ นอกจากนี้มีระบบพิเศษสำหรับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 70 ปี ครูเอกชน และคนงานกิจการสาธารณะด้วย <sup>2</sup>

โครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้เฉพาะประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์เท่านั้น ส่วนระบบหลัง คือ โครงการประกันสุขภาพคนงาน มีทั้งการให้ประโยชน์ทดแทนในการขาดรายได้และประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ด้วย

**การจ่ายเงินสมทบ** การจ่ายเงินสมทบในโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ ผู้ประกันตนและรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบ โดยรัฐบาลจ่ายในอัตราร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ ค่าบริหารงาน และเงินอุดหนุนในบางท้องที่ สำหรับนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ในระบบที่ 2 คือ การประกันสุขภาพคนงาน ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบเท่ากัน รัฐบาลออกน้อยกว่าแต่ก็ช่วยออกค่าบริหารงาน

**ประโยชน์ทดแทน** ประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการรักษาผ่าตัด ค่าโรงพยาบาล ค่าพยาบาล การทำฟัน การคลอดบุตร ค่ายา และค่าพาหนะ ส่วนผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด กรณีเจ็บป่วยจะให้ร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ย 3 เดือนสุดท้าย กรณีคลอดบุตรจะให้ร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ย โดยจ่ายให้ 42 วันก่อนคลอด และ 56 วันหลังคลอด รวม 98 วัน นอกจากนี้ยังมีเงินให้เมื่อคลอดบุตรแล้วอีกจำนวนหนึ่ง

3) **การประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน** ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในงานอุตสาหกรรมและพาณิชย์ แต่ไม่คุ้มครองผู้ประกันตนโดยสมัครใจในกิจการเกษตร ป่าไม้ และประมง ที่มีลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นน้อยกว่า 5 คน นอกจากนี้ยังมีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระและคนงานในกิจการสาธารณะ

<sup>1</sup> Social Insurance Agency. *Outline of Social Insurance in Japan 1999* . p 40

<sup>2</sup> Ibid. p.11

**การจ่ายเงินสมทบ** เป็นหน้าที่ของนายจ้างฝ่ายเดียว ที่ต้องจ่ายในอัตราร้อยละ 0.6 - 14.9 ของเงินเดือน ส่วนรัฐบาลช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางอย่าง

**ประโยชน์ทดแทน** จะจ่ายให้ทันที โดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการทำงาน ประโยชน์ทดแทนที่ให้ จะมีทั้งประโยชน์ทดแทนในการขาดรายได้ เช่น กรณีพิการจ่ายให้ในอัตราร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ยรายวัน และการให้บริการทางการแพทย์ นอกจากนี้ยังมีบำนาญตกทอดให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับ คือ คู่สมรส บุตร บิดา-มารดา ปู่ย่า หลาน และพี่น้องที่ดูแลด้วย

**4) การประกันการว่างงาน** ใช้สำหรับลูกจ้างในกิจการทั่วไปที่มีอายุไม่เกิน 65 ปี ในส่วนของคนงานที่ทำตามฤดูกาลต้องมีการจ้างเกินกว่า 4 เดือน

นอกจากนี้มีการประกันการว่างงานโดยสมัครใจในงานเกษตร ป่าไม้ และประมงในกิจการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 5 คน และยังมีระบบพิเศษสำหรับคนงานรายวัน และลูกจ้างในกิจการสาธารณะ

**การจ่ายเงินสมทบ** ลูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ โดยรัฐบาลออกค่าใช้จ่ายร้อยละ 25 ของผลประโยชน์และการบริหารงาน ที่เหลืออีกร้อยละ 75 ลูกจ้าง นายจ้างเป็นผู้ออก โดยลูกจ้างออกเงินสมทบร้อยละ 0.55 นายจ้างออกเงินสมทบให้ร้อยละ 0.9 ของอัตราเงินเดือนลูกจ้าง

**ประโยชน์ทดแทน** เงื่อนไขในการขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทน ลูกจ้างต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้ว 6 เดือนภายในระยะเวลา 12 เดือน ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับร้อยละ 60-80 ของค่าจ้างขั้นต่ำ

**5) กรณีสงเคราะห์ครอบครัว** การสงเคราะห์ครอบครัวใช้กับพลเมืองที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

**การจ่ายเงินสมทบ** นายจ้างออกเป็นเงินร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่าย สมทบร่วมกับภาครัฐ กรณีผู้ประกันตนประกอบอาชีพอิสระ หรือไม่มีงานทำ ภาครัฐจะออกฝ่ายเดียว

**ประโยชน์ทดแทน** จะได้รับเป็นเงินทุกเดือน โดยพิจารณาจากจำนวนเด็กที่ต้องอุปการะ เช่น เด็กคนแรกให้เงินช่วยเหลือ 5,000 เยนต่อเดือน คนที่ 2 ให้ 10,000 เยนต่อเดือน

**หน่วยงานที่รับผิดชอบ** องค์การบริหารระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศญี่ปุ่น ในส่วนของการประกันสุขภาพ พิจารณ์ พุพพผลภาพ ตาย ป่วยเจ็บ คลอดบุตร และการสงเคราะห์บุตร ฝ่ายที่รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ ( Ministry of Health and Welfare) ส่วน

### 3.3 การประกันสังคมของสาธารณรัฐเกาหลี

การประกันสังคมของสาธารณรัฐเกาหลี หรือประเทศเกาหลีใต้ จะให้ความคุ้มครองครอบคลุมในด้านต่างๆ คือ การประกันชราภาพ การประกันสุขภาพ และการประกันการบาดเจ็บจากการทำงาน

1) **การประกันชราภาพ** การประกันชราภาพในประเทศเกาหลีใต้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา ได้มีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่อยู่ในประเทศที่มีอายุ 18-19 ปี<sup>1</sup> แบ่งออกได้ 4 โครงการคือ

- (1) การประกันชราภาพสำหรับข้าราชการพลเรือน
- (2) การประกันชราภาพสำหรับทหาร
- (3) การประกันชราภาพสำหรับอาจารย์ในโรงเรียนเอกชน
- (4) การประกันชราภาพสำหรับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน

ขึ้นไป

ใน พ.ศ. 2531 ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจาก 3 โครงการแรก สามารถเข้าร่วมโครงการประกันชราภาพได้ตามโครงการที่ 4 นี้

การจ่ายเงินบำนาญชราภาพ ในกรณีของ 3 ประเภทแรก มีการกำหนดให้จ่ายในอัตราคงที่แบบ Defined benefit โดยคำนวณเบี้ยประกันจากรายได้ในอดีต<sup>2</sup>

การประกันชราภาพในประเภทที่ 4 ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ระดับชาติ ประโยชน์ทดแทนก็เป็นแบบ Defined benefit เช่นกัน แต่ลักษณะมีการโอนรายได้ระหว่างสมาชิกมากกว่า กล่าวคือ บุคคลที่มีรายได้เท่ากับค่าเฉลี่ย จะได้รับประโยชน์ทดแทนประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ แต่บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยจะได้รับประโยชน์ทดแทนสูงกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ และบุคคลที่มีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย จะได้รับประโยชน์ทดแทนต่ำกว่าร้อยละ 40 ของรายได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค . หน้า 90

<sup>2</sup> Kwon, S. Social Security System in Korea Overview. Korea Development Institute : Working Paper No. 9208 Republic of Korea, 1992. pp.17-21

<sup>3</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ .  
หน้า 11

การเข้าร่วมโครงการในประเภทที่ 4 มีลักษณะเป็นการบังคับ โดยกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และเกษตรกรรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ เข้าร่วมโครงการ สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนแต่ไม่ถึง 10 คนก็สามารถเข้าร่วมโครงการได้โดยความสมัครใจ

**แหล่งที่มาของเงินทุน** แหล่งที่มาของเงินที่นำมาใช้ในการบริหารโครงการนั้น ได้มาจาก 3 ทาง <sup>1</sup>

- ผู้ประกันตน : จ่ายเงินสมทบร้อยละ 4.5 ของรายได้ต่อเดือน และหากเป็นเกษตรกรชาวประมง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ รวมถึงผู้ประกันตนโดยสมัครใจจ่ายร้อยละ 3 ของค่าจ้างรายเดือน

- นายจ้าง : จ่ายร้อยละ 4.5 ของค่าจ้าง

- รัฐบาล : ออกค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการบางส่วน และสนับสนุนโครงการสำหรับผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร

### **เงื่อนไขการเกิดสิทธิ**

- บำนาญชราภาพเต็มจำนวน จ่ายเมื่ออายุครบ 60 ปี และผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 20 ปี และต้องไม่มีรายได้จากกิจการอื่น

- บำนาญลดส่วน ผู้ประกันตนจะได้รับบำนาญลดส่วนถ้ามีอายุครบ 60 ปีขึ้นไป และส่งเงินสมทบมาแล้ว 10-19 ปี โดยไม่มีกิจการอื่นที่ก่อให้เกิดรายได้

- บำนาญก่อนครบอายุเกษียณ มีสิทธิได้รับ เมื่ออายุ 55-59 ปี อยู่ในความคุ้มครองอย่างน้อย 10ปี และยังคงทำงานมีรายได้ต่อไป

- บำนาญทุพพลภาพ เกิดทุพพลภาพเนื่องจากเชื้อโรค หรือความเจ็บป่วยในระหว่างที่เป็นผู้ประกันตน และจ่ายเงินสมทบมาแล้วเกินกว่า 2 ใน 3 ของช่วงการเป็นผู้ประกันตน

หากช่วงเวลาการเกิดสิทธิรับบำนาญทุพพลภาพ เป็นบุคคลที่จะกล่าวนี้ ก็สามารถบอกระยะเวลาเหล่านั้นเข้าไปด้วยได้ คือ เป็นนักศึกษาที่มีอายุ 23 ปีขึ้นไป ผู้มีบุตรมากกว่า 1 คน และบุตรนั้นอายุไม่เกิน 3 ขวบ คนไข้ที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป ผู้ครบอายุเกษียณ และผู้ว่างงาน

<sup>1</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค . หน้า 90

- บำนาญตกทอด จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วเกินกว่า 2 ใน 3 ของช่วงเวลาที่เป็นผู้ประกันตนจนถึงเวลาที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย

ผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอด กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ได้แก่

- สามีหรือภรรยาของผู้ประกันตน (กรณีเป็นสามี ต้องมีอายุ 60 ปี ขึ้นไป หรือเป็นผู้พิการอย่างน้อยในระดับที่ 2 โดยไม่คำนึงถึงเรื่องของอายุ)

- พ่อ-แม่ และปู่ย่า หรือตา-ยาย ของผู้ประกันตนอายุ 60 ปี ขึ้นไป หรือพิการในระดับ 2

- บุตรและหลานของผู้ประกันตน อายุต่ำกว่า 18 ปี หรือ อายุเท่าไรก็ได้ ถ้ามีความพิการในระดับ 2

**ประโยชน์ทดแทน** ประโยชน์ทดแทนกรณีตายในรูปเงินก้อน ผู้อยู่ในอุปการะจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินก้อน

การเบิกเงินก้อน (Lump Sum Refund) จ่ายเมื่อผู้ประกันตนอายุ 60 ปี ขึ้นไป และได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่กรรม โดยไม่มีผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอด หรือกรณีที่ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบไม่ครบ 10 ปี และได้ย้ายถิ่นพำนักไปอยู่ต่างประเทศโดยถาวร และ/หรือไม่ได้ถือสัญชาติเกาหลี

ประโยชน์ทดแทนรูปเงินสด ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในรูปของเงินสด ให้ได้รับดังนี้

- บำนาญขั้นต่ำ 1.8 เท่า ของผลบวกระหว่างรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของผู้ประกันตนทุกคนในโครงการ ในปีก่อนที่จะเกิดสิทธิ กับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของผู้ประกันตนตลอดช่วงเวลาที่ส่งเงินสมทบ

- บำนาญชราภาพเต็มจำนวน เท่ากับบำนาญขั้นต่ำบวกอีกร้อยละ 5 ของประโยชน์ทดแทนรายเดือนสำหรับปีของการเป็นผู้ประกันตนแต่ละปีที่เกินจาก 20 ปี

- บำนาญลดส่วน เท่ากับร้อยละ 47.5 ของบำนาญขั้นต่ำ บวกร้อยละ 5 ของบำนาญขั้นต่ำสำหรับทุกปีที่เป็นผู้ประกันตนเกิน 10 ปี

- บำนาญชราภาพสำหรับผู้ทำงานต่อไปภายหลังครบอายุเกษียณ จ่ายในอัตราร้อยละ 0.5 – 0.9 คูณด้วยร้อยละ 47.5 ของบำนาญขั้นต่ำ ขึ้นอยู่กับอายุของผู้รับบำนาญ บวกร้อยละ 5 ของบำนาญขั้นต่ำ สำหรับทุกปีที่เป็นผู้ประกันตนเกิน 10 ปี

- บำนาญก่อนครบเกษียณอายุ (Early Old-age Pension) จ่ายในอัตราร้อยละ 0.7 คูณ

ด้วยร้อยละ 47.5 ของบ้านอายุชั้นต่ำ บวกร้อยละ 5 ของบ้านอายุชั้นต่ำสำหรับทุกปีที่ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนล่าช้า และมีประโยชน์ทดแทนเพิ่มสำหรับผู้ที่อยู่ในอุปการะ (บุตร, พ่อ-แม่, หรือ คู่สมรส) ของผู้มีสิทธิรับบ้านอายุแต่ละประเภท

- การเบิกเงินก้อน จะได้รับเท่ากับเงินสมทบในส่วนของลูกจ้างและนายจ้าง บวกดอกเบี้ย  
**ข้อดี**

การจัดทำโครงการประกันสุขภาพของประเทศเกาหลีใต้ สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการประกันสุขภาพในประเภทที่ 4 ที่ให้ความคุ้มครองถึงประชากรในภาคการเกษตร ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุดของประเทศ และทำให้ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยได้ส่วนหนึ่ง

### **ปัญหา**

- การเก็บเบี้ยประกันจากผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร และผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ กระทำได้ค่อนข้างยาก ทั้งเกิดปัญหาในการติดตาม และการจัดทำบัญชี
- เนื่องจากการประกันสุขภาพของประเทศเกาหลีใต้ อยู่ในระหว่างการขยายความคุ้มครองเพื่อให้ครอบคลุมประชากรได้อย่างกว้างขวาง จึงมีปัญหาในการคืนทุนค่าบริหาร

## **2) การประกันสุขภาพ** โครงการประกันสุขภาพของเกาหลีใต้ จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

- การประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างในสถานอุตสาหกรรม
- การประกันสุขภาพสำหรับข้าราชการพลเรือน และครูในโรงเรียนเอกชน
- การประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ ทั้งที่อยู่ในเขตเมือง และชนบท รวมถึงลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนลงมา

การประกันสุขภาพในประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นจากโครงการสำหรับลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2520 และขยายไปยังสถานประกอบการขนาดเล็กต่อมาได้ขยายโครงการไปสู่ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรกรและอาชีพอิสระต่างๆทั้งในเขตชนบทและเขตเมืองในปี พ.ศ.2531-2532 ตามลำดับ โดยโครงการประกันสุขภาพทุกโครงการ จะให้ความคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานเดียวกันตามที่กฎหมายกำหนด ยกเว้นประโยชน์ทดแทนเสริมแต่ละโครงการอาจมีความแตกต่างกันได้

**การจ่ายเงินสมทบ** การจ่ายเบี้ยประกันหรือเงินสมทบในการประกันสุขภาพ สถานประกอบการต่างๆหรือกลุ่มบุคคล จะมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมประกันสุขภาพ มีการบริหารจัดการโดยตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและจัดเก็บเบี้ยประกัน และเป็นผู้จัดหาบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลของภาครัฐและเอกชน เพื่อให้บริการแก่สมาชิกของสมาคม

ในปี 2538 มีสมาคมประกันสุขภาพทั้งสิ้น 145 สมาคม<sup>1</sup> สามารถให้ความคุ้มครองคนงานในสถาน

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อการกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ. หน้า 13

ประกอบการ 161,444 แห่ง นอกจากนี้ยังมีองค์กรประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระอีก 227 แห่ง ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรวมทั้งหมด 22.5 ล้านคน

สมาคมประกันสังคมทั้งหมดมีกฎหมายบังคับให้ต้องเข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์แห่งชาติเพื่อการประกันสุขภาพ (National Federation of Medical Insurance) เพื่อให้สถาบันดังกล่าวทำหน้าที่คอยตรวจสอบใช้สิทธิที่ผิดปกติ การจ่ายเงินตามสิทธิ และการกำหนดสถานที่ให้บริการด้านการแพทย์

อัตราเงินสมทบ ในการประกันสุขภาพการจ่ายเบี้ยประกันหรือเงินสมทบที่ลูกจ้างในงานอุตสาหกรรม ข้าราชการพลเรือน และครูโรงเรียนเอกชน จะต้องจ่ายประมาณร้อยละ 2-8 ของค่าจ้าง โดยอัตราเฉลี่ยเบี้ยประกันของทั้งประเทศจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 และการจ่ายเบี้ยประกัน ในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ข้างต้น ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างจะแบ่งจ่ายในอัตราส่วนที่เท่ากัน โดยรัฐบาลจะไม่เข้ามาช่วยเหลือในการจ่ายเบี้ยประกัน

แต่การจ่ายเบี้ยประกันของสมาชิกในโครงการประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ จะถูกกำหนดตามความสามารถในการจ่าย (พิจารณาจากรายได้และทรัพย์สิน) และจากประโยชน์ทดแทน (พิจารณาจากขนาดของครอบครัว)

**หมายเหตุ** เนื่องจากเป็นการยากที่จะประมาณรายได้ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร จึงจำเป็นต้องใช้ทรัพย์สินและขนาดของครอบครัวเป็นตัววัดความสามารถในการจ่ายเบี้ยประกัน

**แหล่งที่มาของเงินทุน** เงินทุนที่ใช้ในการบริหารโครงการ ส่วนหนึ่งมาจากเงินเบี้ยประกันที่สมาชิกจ่าย อีกส่วนหนึ่งประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ รัฐบาลจะออกเงินอุดหนุน เพื่อช่วยเป็นค่าบริหารโครงการ และเพื่อช่วยเหลือในด้านการเงินแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ให้สามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ต่ำกว่าปกติ

**ประโยชน์ทดแทน** ประโยชน์ทดแทนในการประกันสุขภาพ จะให้แก่ผู้ที่เอาประกันและผู้พึ่งพิง รวมบุคคล 3 ชีวิตในครอบครัวเดียวกัน

ความคุ้มครองของประโยชน์ทดแทนในการประกันสุขภาพ ได้แก่



- 1) การรักษาพยาบาล
- 2) การคลอดบุตร
- 3) ค่าทำศพ ในกรณีเสียชีวิต

**ความคุ้มครองทางการแพทย์** การให้บริการทางการแพทย์ ในโครงการประกันสังคมของประเทศไทยถือว่ามีความสำคัญ และสามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างแท้จริง และทั่วถึง ซึ่ง

อาจแยกได้ดังนี้<sup>1</sup>

ร้อยละ 4.3 ได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการด้านการแพทย์

ร้อยละ 46.9 ได้รับความคุ้มครองจาก โครงการสำหรับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงลูกจ้างภาครัฐ และลูกจ้างในโรงเรียนเอกชนด้วย

ร้อยละ 48.8 ได้รับความคุ้มครองจากโครงการสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงบุคคลที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน

สวัสดิการด้านการแพทย์ จะให้ความคุ้มครองครอบคลุมคนยากจนทั้งหลาย เช่น เด็กกำพร้า เด็กที่มีพ่อแม่อายุ 60 ปีขึ้นไป คนพิการทุพพลภาพ หญิงมีครรภ์ที่ถูกทอดทิ้ง และบุคคลที่มีรายได้น้อยกว่า 43,000 บาทต่อเดือน รวมถึงชาวไร่ชาวนาที่ยากจน การให้บริการทางการแพทย์ในกลุ่มนี้เป็นการให้บริการแบบให้เปล่าไม่คิดค่าบริการ ส่วนใน 2 กลุ่มหลังจะครอบคลุมรายจ่ายของผู้ป่วยนอกในอัตราร้อยละ 100 และรายจ่ายของผู้ป่วยใน สำหรับในเมืองใหญ่ ร้อยละ 60 และในเขตเมืองอื่นๆ ร้อยละ 80

**ผลตอบแทนสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการ** ในส่วนของสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้บริการด้านสุขภาพนั้น จะได้รับผลตอบแทนตามรายการของบริการที่ได้ให้แก่ผู้รับบริการ ( Fee For-Service ) คือ ระบบการจ่ายตามใบเสร็จ ที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข และ สวัสดิการสังคม ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกิดจากปัจจัยทั้งทางด้านผู้ให้บริการ และผู้รับบริการ มีพฤติกรรมโน้มเอียงในการที่จะทำให้เกิดการใช้บริการมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

**ข้อดี** ระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยถือว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูงภายในระยะเวลาเพียง 12 ปีเท่านั้นนับแต่เริ่มโครงการ

- การประกันสุขภาพสามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชากรของประเทศได้อย่างทั่วถึง
- การให้ประโยชน์ทดแทนมีความหลากหลาย เหมาะสมสำหรับแต่ละกลุ่มอาชีพ
- การจ่ายเงินสมทบหรือเบี้ยประกันมีอัตราค่อนข้างต่ำ เพียงประมาณร้อยละ 3

**ปัญหา**

- เป็นการยากที่จะจำกัดต้นทุน หากยังใช้ระบบ การจ่ายตามใบเสร็จ( Fee For Service ) และพบว่า ต้นทุนในการให้บริการทางการแพทย์เพิ่มขึ้นเร็วกว่า การเพิ่มของรายได้ประชาชาติของประชากร

---

<sup>1</sup> Moon, O.R. The Korean Health Insurance System. Mimeo : Seoul National University, School of Public Health. Republic of Korea, 1998. pp. 1-5

- สมาคมประกันสุขภาพมีมากเกินไป ทำให้ต้นทุนการบริหารสูง ขณะที่บางสมาคม ประสบความล้มเหลวเนื่องจากมีจำนวนสมาชิกไม่มากพอสำหรับการกระจายความเสี่ยง

- การกำหนดเบี้ยประกันที่เหมาะสม กระทำได้ยาก โดยเฉพาะในส่วนของเบี้ยประกันของผู้ประกอบอาชีพอิสระ

3) การประกันการบาดเจ็บจากการทำงาน การจ่ายค่าชดเชยการบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน เริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ.2506 <sup>1</sup> จนถึงปัจจุบัน สามารถให้ความคุ้มครองในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ คือ การจ่ายค่าชดเชยในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างระหว่างการรักษาพยาบาล

### 3.4 การประกันสังคมในประเทศฟิลิปปินส์

ระบบประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชากรของประเทศ โดยมีกฎหมายกำหนดให้เข้าร่วมโครงการมีลักษณะเป็นแบบบังคับ กฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ที่ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2523 กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานกับภาคเอกชน ทั้งลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวที่มีอายุ 18 - 60 ปี จะต้องเข้าร่วมโครงการ

สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระมีกฎหมายกำหนดให้เข้าร่วมโครงการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- สมาชิกของบาร์
- ผู้เป็นเจ้าของธุรกิจ
- สมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพเกี่ยวกับภาพยนตร์
- นักหนังสือพิมพ์ และนักเขียนอิสระ
- นักกีฬาอาชีพ รวมถึงผู้ฝึกสอน (โค้ช)
- นายหน้าซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
- พนักงานขายประกัน และพนักงานขายสินค้าทั่วไป

- ผู้ประกอบวิชาชีพในภาคการเกษตร (ชาวนา ชาวไร่) ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 1,500 เปโซ ต่อเดือน (เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ มกราคม พ.ศ.2535)
- ผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกประเภท ที่มีรายได้เดือนละไม่ต่ำกว่า 1,000 เปโซ (เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ กันยายน พ.ศ.2538)

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ . หน้า 11

สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ ที่กฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้ต้องเข้าร่วมโครงการประกันสังคม Social Security Commission มีแผนการที่จะประกาศให้เข้าร่วมโครงการเป็นระยะต่อไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อม

โดยให้ความคุ้มครองครอบคลุมประโยชน์ทดแทนในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) การประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย
- 2) การประกันสุขภาพ กรณีเจ็บป่วยนอกงานและคลอดบุตร
- 3) การชดเชยการบาดเจ็บจากการทำงาน

การประกันชราภาพ รวมถึงทูพพลภาพ และตาย การประกันสุขภาพ และการชดเชยการบาดเจ็บจากการทำงาน <sup>1</sup> ในภาคเอกชนจะอยู่ในความคุ้มครองของระบบ Social Security System (SSS) ตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2497 ในส่วนของลูกจ้างภาครัฐจะอยู่ในความคุ้มครองของระบบ Government Security Insurance System (GSIS) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2479 <sup>2</sup> ส่วนเจ้าหน้าที่ตุลาการและทหาร จะอยู่ในความคุ้มครองของโครงการบำนาญที่เป็นเอกเทศต่างหาก

1) การประกันชราภาพ ทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน ที่เป็นการประกันในขั้นที่ 1 เป็นแบบ defined benefit ซึ่งเป็นการประกันขั้นพื้นฐาน ขณะที่การประกันในขั้นที่ 2 จะเป็นการให้หลักประกันตามอาชีพโดยนายจ้าง และแบบสมัครใจ การจ่ายประโยชน์ทดแทนจะจ่ายเป็นเงินก้อน (lump sum) ประมาณ 1-5 เท่า ของเงินเดือนสุดท้าย คูณด้วยจำนวนปีที่เข้าโครงการ การให้ความคุ้มครองส่วนใหญ่ยังในวงแคบเฉพาะในบริษัทและสถานประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้น

ระบบการประกันชราภาพทั้ง 2 ระบบที่กล่าว มีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อ Employee Compensation Commission และ Philippines Medical Commission

### เงื่อนไขการเกิดสิทธิ

- ต้องเป็นผู้ประกันตนซึ่งได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 120 เดือน (10ปี) ก่อนช่วงที่รอการเกิดสิทธิ หรือช่วงการตรวจสอบสิทธิ (Semester of entitlement)

- กรณีที่ผู้ประกันตนยังทำงานอยู่ในขณะนั้น ผู้ประกันตนต้องมีอายุอย่างน้อย 65 ปี
- กรณีที่ผู้ประกันตนไม่ได้ทำงาน หรือมีรายได้เดือนละ 300 เปโซ หรือน้อยกว่า และ

<sup>1</sup> The World Bank. . Philippines : An Agenda for the Reform of the Social Security Institutions. Report No. 13400 PH, Washington D.C.1995. p.24-31

<sup>2</sup> มกุฎ จี เอชเซอร์. อนาคตการให้ความคุ้มครองกรณีเกษียณอายุในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. แปลจากวารสาร International Social Security Review โดย บัญญัติ ศิริปรีชา . นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม , 2541 . หน้า 3 - 29

ผู้ประกันตนต้องมีอายุอย่างน้อย 60 ปี <sup>1</sup>

**การจ่ายเงินสมทบ** ในกรณีชราภาพ (เป็นการจ่ายควบรวมกับอีกสองกรณี คือ กรณีทุพพลภาพ และตาย) สำหรับลูกจ้างต้องจ่ายในอัตราร้อยละ 3.33 โดยนายจ้างช่วยออกเงินสมทบให้อีกร้อยละ 4.65 ในส่วนของผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รวมถึงเกษตรกร ต้องจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพในอัตราร้อยละ 8.4 ของระดับเงินเดือน 23 ระดับ

**ประโยชน์ทดแทน** ประโยชน์ทดแทนกรณีประกันชราภาพ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ <sup>2</sup> คือ

- บำนาญชราภาพจ่าย 300 เปโซ ต่อเดือน บวกด้วยร้อยละ 20 ของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน บวกร้อยละ 2 ของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน สำหรับแต่ละปีที่ทำงานเกิน 10 ปี หรือบวกร้อยละ 4 ของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน แล้วแต่กรณีใดจะสูงกว่า

- บำนาญขั้นต่ำ 1,200 เปโซ ต่อเดือน กรณีส่งเงินสมทบ 10 – 20 ปี

2,400 เปโซ ต่อเดือน กรณีส่งเงินสมทบเกิน 20 ปี

- เงินเพิ่มสำหรับผู้ที่มีความพิการ จ่ายร้อยละ 10 ของบำนาญชราภาพ หรือ 250 เปโซ แล้ว แต่กรณีใดจะสูงกว่า โดยจ่ายให้บุตรแต่ละคนที่ยังไม่ถึง 21 ปี ส่วนบุตรที่พิการ และช่วยเหลือตนเองไม่ได้เนื่องจากสมองพิการ ให้รับบำนาญได้โดยไม่คำนึงถึงอายุ

- กรณีไม่มีกองทุนบำนาญ ลูกจ้าง และนายจ้างสามารถเบิกเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนได้ทั้งหมด บวกดอกเบี้ยร้อยละ 6

- ประโยชน์ทดแทน จะมีการปรับเปลี่ยนตามความเปลี่ยนแปลงของราคาผู้บริโภค และค่าจ้าง รวมทั้งขีดความสามารถในการลงทุนของกองทุน

- งวดการจ่ายประโยชน์ทดแทน จ่าย 13 งวด ต่อปี

- ผู้ประกันตนสามารถเลือกรับเงินก้อน สำหรับ 18 งวดแรกได้ โดยจะถูกหักดอกเบี้ย

**กรณีทุพพลภาพ** ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพ จะมีสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพตามรายละเอียดดังนี้

**การจ่ายเงินสมทบ** อัตราการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระรวมถึงเกษตรกร จ่ายควบรวมกับการจ่ายเงินสมทบในกรณีชราภาพและตาย (ดูรายละเอียดการจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพ)

<sup>1</sup> โยราซิโอ เทมโพล. “บ้านานุกรณีชราภาพภายใต้กฎหมายประกันสังคมฟิลิปปินส์” การสัมมนาระดับสูงทางการประกันสังคม โรงแรมดุสิต ริสอร์ท ๓๕ อำเภอ เพชรบุรี 25 เมษายน 2535. หน้า 39

<sup>2</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค . หน้า 116

**ประโยชน์ทดแทน** กรณีผู้ประกันตนทุพพลภาพ จะได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้

- กรณีที่ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือนมีสิทธิขอรับเงินจากกองทุนเฉลี่ยเดือนละ 1,000 เปโซ หากผู้ประกันตนมีภาระที่ต้องอุปการะบุคคลในครอบครัว กองทุนจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับบุคคลที่ผู้ประกันตนต้องอุปการะเลี้ยงดู ซึ่งจะจ่ายเงินก้อนครั้งเดียวเป็นเงินจำนวนเท่ากับ 36 คูณด้วยอัตราการจ่ายบำนาญรายเดือนที่ผู้ทุพพลภาพได้รับ

- กรณีที่ลูกจ้างผู้ประกันตนทุพพลภาพ และได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ถึง 36 เดือน จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดหรืออาจจะเปลี่ยนเป็นบำนาญแทนก็ได้ สำหรับลูกจ้างผู้ประกันตนทุพพลภาพถาวร (พิการถาวร) จะจ่ายให้ในอัตราร้อยละ 200 ของเงินตอบแทนในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น

- กรณีที่ลูกจ้างผู้ประกันตนตกเป็นผู้ทุพพลภาพอย่างถาวรเพียงบางส่วนของร่างกาย โดยจำนวนเงินที่ได้รับ จะลดลงตามความเสื่อมของสมรรถภาพในการทำงาน ตามอัตราร้อยละของการสูญเสียสมรรถภาพ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการประกันสังคม เช่น การสูญเสียนิ้วหัวแม่มือหนึ่งนิ้ว ได้รับเงินชดเชย 10 เดือน สูญเสียนิ้วชี้ ได้รับเงินชดเชย 8 เดือน ฯลฯ

**กรณีตาย** เมื่อผู้ประกันตนเสียชีวิตลง กองทุนจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

**การจ่ายเงินสมทบ** อัตราการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระรวมถึงเกษตรกร จ่ายควบรวมกับการจ่ายเงินสมทบในกรณีชราภาพและทุพพลภาพ (ดูรายละเอียดการจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพ)

**ประโยชน์ทดแทน** เมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน และเสียชีวิตลง คู่สมรสและบุตรมีสิทธิจะได้รับบำนาญตกทอด<sup>1</sup> ดังนี้

- คู่สมรส จะได้รับเงินบำนาญตกทอด เช่นเดียวกับกรณีชราภาพ แต่ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 500 เปโซ หรือ ในอัตราร้อยละ 40 ของรายได้แต่ละเดือน แล้วแต่ว่าเงินจำนวนใดจะมากกว่า

- บุตร ที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน โดยแต่ละคนจะได้รับบำนาญตกทอดใน

อัตราร้อยละ 10 ของบำนาญ แต่ไม่น้อยกว่า 100 เปโซ ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 3-35 เดือน หรือ จะได้รับเงินสงเคราะห์เหมาจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวน 1,000 เปโซ ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่เกิน 3 เดือน

- ผู้ที่จัดการศพ จะได้รับเงินค่าทำศพ 10,000 เปโซ

<sup>1</sup> Social Security system. Social Security Act of 1997 (Republic Act 8282) East Avenue. Quezen City. 1998, p15

**2) การประกันสุขภาพ** กรณีเจ็บป่วยนอกงานและคลอดบุตร เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ประชากรกลุ่มเดียวกับที่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องการประกันสุขภาพ โดยผู้ประกันตนที่จะได้รับความคุ้มครองในกรณีการประกันสุขภาพจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือน ก่อนเข้ารับบริการทางการแพทย์

**การจ่ายเงินสมทบ** การจ่ายเงินสมทบกรณีเจ็บป่วยนอกงานและคลอดบุตร สำหรับลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.25 ของค่าจ้าง โดยฝ่ายนายจ้างช่วยออกเงินสมทบให้อีกร้อยละ 3.33 และสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงเกษตรกรจ่ายในอัตราร้อยละ 2.5 ของรายได้ และรัฐจะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้บริการแก่ประชาชน

**ประโยชน์ทดแทน** ด้านสุขภาพกรณีเจ็บป่วยนอกงานและคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ มีดังนี้ <sup>1</sup>

- ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตนมีสิทธิในด้านการรักษาพยาบาล โดยเบิกจากกองทุนอนามัยที่ได้กำหนดไว้ไม่เกิน 45 วันต่อปี
- เงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายวัน โดยคำนวณจากค่าจ้างเฉลี่ย 6 เดือนที่สูงสุดในรอบ 12 เดือน แต่ต้องไม่น้อยกว่าวันละ 10 เปโซ และไม่เกินวันละ 250 เปโซ การจ่ายเงินชดเชยกรณีเจ็บป่วย จะจ่ายให้หลังจากวันที่สามของการเจ็บป่วยโดยจ่ายให้ไม่เกินปีละ 120 วัน ยกเว้น กรณีประสบอันตรายสาหัส จ่ายให้ไม่เกินปีละ 240 วัน
- เงินช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 100 ของค่าจ้างรายวัน โดยคิดเฉลี่ย 6 เดือนที่สูงสุดในรอบ 12 เดือน และจ่ายให้ 60 แต่ไม่เกิน 20,000 เปโซ สำหรับการคลอดบุตรต่อครั้ง ไม่เกิน 4 ครั้ง

**ข้อสังเกต** กรณีคลอดบุตร สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงเกษตรกร ไม่ได้รับความคุ้มครอง

**3) การชดเชยการขาดเงินจากการทำงาน** กรณีการชดเชยรายได้เนื่องจากการประสบ

อันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทั้งหลายในภาคเอกชน โดยมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกที่ให้หลักประกันทางสังคมกรณีนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1945

<sup>1</sup> จิราภรณ์ เกษรสุจริต. การประกันสังคม : ศึกษาวิเคราะห์การเพิ่มประโยชน์ทดแทน. เอกสารประกอบการประชุม เนื่องจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. 2541 หน้า 42

**การจ่ายเงินสมทบ** สำหรับลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบในส่วนนี้ แต่เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายนายจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 1.0 เพียงฝ่ายเดียว

**ประโยชน์ทดแทน** กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้

- กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 90 ของค่าจ้างรายวัน โดยคิดเฉลี่ย 6 เดือนที่สูงสุดในรอบ 12 เดือนสุดท้าย และเงินทดแทนจะต้องไม่น้อยกว่าวันละ 10 เปโซ แต่ไม่เกินวันละ 100 เปโซ เงินทดแทนที่ได้รับรวมแล้วต้องไม่เกิน 240 วัน โดยจะจ่ายหลังจากวันที่สามของการเจ็บป่วย และจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายตามความเป็นจริง

- กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนทุพพลภาพ จะได้รับเงินบำนาญทุพพลภาพในอัตราร้อยละ 115 ของบำนาญชราภาพ ซึ่งจะจ่ายให้ไม่เกิน 5 ปี โดยจะจ่ายให้ไม่น้อยกว่าเดือนละ 500 เปโซ หรือในอัตราร้อยละ 40 ของค่าจ้างรายเดือน แล้วแต่ว่าเงินจำนวนใดจะมากกว่า และยังได้รับเงินบำนาญเสริมในอัตราร้อยละ 10 ของเงินบำนาญโดยให้แก่บุตรของผู้ประกันตนที่มีอายุไม่ถึง 21 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน นอกจากนี้ลูกจ้างผู้ประกันตนนั้นจะได้รับเงินสงเคราะห์รายเดือนอีกเดือนละ 350 เปโซ และค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จำเป็นอีกส่วนหนึ่ง ในกรณีที่ต้องสูญเสียอวัยวะจะได้รับเงินทดแทนการสูญเสียอวัยวะเช่นเดียวกับกรณีทุพพลภาพ ส่วนจะได้รับเป็นระยะเวลาเท่าใดขึ้นอยู่กับระดับความเสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน

- กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย ทายาทจะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 10 ของบำนาญ บุตรของผู้ประกันตนที่มีอายุไม่ถึง 21 ปี จำนวนไม่เกิน 5 คน จะได้รับเงินบำนาญตกทอดในอัตราร้อยละ 10 ของบำนาญ และทายาทจะได้รับค่าทำศพอีก 10,000 เปโซ

**ข้อสังเกต** สำหรับผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรและอาชีพอิสระต่างๆ ของประเทศฟิลิปปินส์ จะไม่มีหลักประกันกรณีเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน

**สภาพบังคับของกฎหมายประกันสังคม** ระบบการประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ จะมีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจของ Social Security System จะเน้นการตรวจสอบแต่เฉพาะสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่เท่านั้น ว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมหรือไม่ เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีน้อย โดยเฉลี่ยเจ้าหน้าที่ 1 คน จะต้องรับผิดชอบสถานประกอบการถึง 2,000 แห่ง จึงทำให้สถานประกอบการขนาดเล็ก และผู้ประกอบการอาชีพอิสระประเภทต่างๆ มักไม่ค่อยได้รับการตรวจสอบ

จากการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และธนาคารโลก พบว่าอัตราส่วนของสมาชิกที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดนั้นมีอยู่น้อย กล่าวคือ มีสมาชิกเป็นจำนวนมากที่ไม่จ่ายเงินสมทบ หรือจ่ายน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด และเพื่อให้ระบบประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ หน่วยงานทั้งสองจึงมีความเห็นว่า<sup>1</sup> ควรให้ออกมาตรการการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น และควรมีบทลงโทษหากพบว่าการละเลยหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ในส่วนของประโยชน์ทดแทนควรให้มีความสัมพันธ์กับการจ่ายเบี้ยประกันหรือเงินสมทบ

โดยสรุป การประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชากรอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ระบบประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ ยังให้ความคุ้มครองไม่ทั่วถึง เนื่องจากขาดความเข้มงวดในการบังคับให้ต้องเข้าเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในส่วนของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการก็มักไม่ค่อยปฏิบัติตามระเบียบ และรัฐเองก็ไม่เข้มงวดกับการบังคับให้ต้องเข้าร่วมโครงการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะเน้นด้านการให้การศึกษแก่ประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ และมองเห็นประโยชน์ ในการเข้าเป็นสมาชิกของโครงการประกันสังคมมากกว่า ดังนั้น ในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมจึงยังมีค่อนข้างน้อย

### **ข้อดี**

การประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ ถือว่ามีความทันสมัยเมื่อเทียบกับประเทศในทวีปเอเชียด้วยกัน สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชากรของประเทศได้อย่างทั่วถึงทุกกลุ่มอาชีพ อีกทั้งมีความพยายามที่จะขยายความคุ้มครองไปถึงเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆอย่างต่อเนื่อง

การเข้าร่วมโครงการ มีกฎหมายกำหนดไว้ ลักษณะเป็นแบบบังคับนั้น มีส่วนดี คือ เป็นการง่ายต่อการบริหารโครงการ ไม่เกิดปัญหา adverse selection คือ ผู้เข้าร่วมโครงการเป็นบุคคลที่มีโอกาสเสี่ยงภัยสูงเป็นส่วนมาก

### **ปัญหา**

ผู้ประกอบการในภาคการเกษตร และผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ของประเทศฟิลิปปินส์ ยังได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมน้อย โดยมีสาเหตุมาจากเงื่อนไขหลายด้าน



สาเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆไม่เข้าร่วมโครงการ มีดังนี้

- ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบประกันสังคม ทำให้ขาดความรับผิดชอบต่อกฎหมาย
- การมีรายได้น้อย อีกทั้งรายได้ที่ได้นั้นไม่แน่นอน
- ไม่สะดวกในการเดินทางเพื่อติดต่อกับหน่วยงานประกันสังคม

---

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ .  
หน้า 16

#### 4. วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทย

การประกันสังคมของประเทศไทยในอดีต มีแนวคิดเรื่องการประกันสังคม และมีการเริ่มต้นมาตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ก็มีการพูดถึงการประกันสังคมไว้ มีความว่า <sup>1</sup> “จะต้องบำรุงความสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ และจะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ และจะไม่ปล่อยให้ราษฎรต้องอดอยาก” ต่อมาพระยามโนปกรณ ในฐานะผู้ปกครองบ้านเมืองได้เร่งรื้อให้นายปรีดี พนมยงค์ ดำเนินการร่างโครงการเศรษฐกิจขึ้นมาเสนอด้วยเหตุผลที่ว่า “การจัดทำโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เป็นงานที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากการจัดร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว” <sup>2</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีข้อความประกอบที่สำคัญคือ “ความไม่เที่ยงแท้แห่งการดำรงชีวิตนี้ มิใช่จะมีแต่ในหมู่ราษฎรที่ยากจนเท่านั้น คนชั้นกลางก็ดี คนมั่งมีก็ดี ย่อมจะต้องประสบความไม่เที่ยงแท้ด้วยกันทุกรูปทุกนามขอให้คิดว่าเงินทองที่ท่านหามาได้ในเวลานี้ ท่านคงจะเก็บเงินนั้นไว้ได้จนกว่าชีวิตจะหาไม่ และอยู่ตลอดสืบไปถึงบุตรหลานหลานของท่านได้ หรือ ตัวอย่างมีอยู่มากหลายที่ท่านคงพบ คงเห็นได้ว่า คนมั่งมีในสมัยหนึ่ง ต้องกลับเป็นคนยากจนในอีกสมัยหนึ่ง หรือมรดกตกทอดไปถึงบุตรต้องละลายหายสูญ ไม่คงอยู่ตลอดชีวิตของบุตร บุตรของผู้มั่งมีก็กลับตกเป็นคนยาก”

จากเรื่องดังกล่าว ทำให้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 เพื่อใช้ปราบหวงประดิษฐ์มรดกโดยตรง ในที่สุดได้มีการส่งตัวหวงประดิษฐ์มรดกให้เดินทางไปยังประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2476 นั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมได้เลือนหายไปจากประเทศไทยเป็นเวลาเกือบ 20 ปี และในกาลต่อมา

ที่ใช้บังคับเท่านั้น แต่ก็ยังถือว่านั่นคือความพยายามที่จะจัดระบบประกันสังคม และเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าการประกันสังคมไม่ใช่เรื่องใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมปี พ.ศ.2497 การประกันนั้นครอบคลุมทั้งหมดตั้งแต่ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร เจ็บป่วย พิกัด ชราภาพ รวมไปถึงการฌาปนกิจ

<sup>1</sup> นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. หน้า 67

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 68

ซึ่งต้องถือว่าเป็นต้นแบบและไม่แตกต่างกันนัก จากกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบัน

**ความล้มเหลวในการจัดทำโครงการประกันสังคมของไทยในยุคเริ่มต้นนั้น มีสาเหตุมาจากปัญหา 3 ประการ คือ**

ประการที่ 1 เกิดจากการไม่ได้มีการสำรวจสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการในเรื่องหลักประกันรายได้ของราษฎร

ประการที่ 2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นฉบับแรกนั้นเป็นการกำหนดแนวทางกว้างๆไม่ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิในการรับประโยชน์สงเคราะห์อย่างแน่นอน

ประการที่ 3 ซึ่งถือว่าสำคัญที่สุด คือ การขาดการเผยแพร่ ทำความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบถึงประโยชน์ และคุณค่าของการประกันสังคมอย่างจริงจัง

ต่อมา เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2507 กระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร และมีการส่งเรื่องให้สภาวิจัยแห่งชาตินำไปพิจารณา ผลของการวิจัยมีข้อคิดเห็นที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ประชาชนไม่พร้อมที่จะเสียเบี้ยประกันเพราะยังยากจนอยู่ อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนได้ ส่วนคนที่มียาได้ดีอยู่แล้วก็ประสงค์ที่จะหาแพทย์ตามใจชอบของตนเอง ทำให้ไม่เห็นประโยชน์

ประการที่ 2 นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะบวกเข้าไปเป็นต้นทุนของสินค้าและบริการ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

ประการที่ 3 เสนอให้งดใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ก่อน จนกว่าจำนวนคนงานจะมากขึ้น หรือมีการเรียกร้อง หรือไม่ก็ให้ใช้ในลักษณะเป็นการทดลองด้วยวิธีการสมัครใจ

ในที่สุดคณะรัฐมนตรี ก็ได้ลงมติ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2508 ให้งดใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 เอาไว้ก่อน

ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคม 2515 คณะปฏิวัติออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กำหนดให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทน<sup>1</sup> โดยสำนักงานเรียกเก็บเงินจากนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และให้กองทุนทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วย หรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ซึ่งกองทุนเงินทดแทนถือเป็นการประกันสังคมอย่างหนึ่ง จากกฎหมายแรงงานที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2499 การประกาศให้มีกองทุนเงินทดแทนถือเป็นก้าวแรกของการใช้การประกันสังคม และเมื่อเดือนมกราคม 2521 กระทรวงมหาดไทยโดยกรมประชาสงเคราะห์ทำเรื่องขออนุมัติหลักการดำเนินการประกันสังคมต่อคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 74

จึงได้มีการนำเรื่องเสนอให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อศึกษาว่าประเทศไทยควรมีระบบประกันสังคมหรือไม่ ผลการศึกษามีข้อคิดเห็นที่สำคัญในสองประการ คือ

ประการที่ 1 การประกันสังคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคมไทย และในขณะนั้นไทยเรามีเพียงการคุ้มครองหรือประกันในเรื่องการเจ็บป่วยหรือเกิดอุบัติเหตุอันเนื่องจากการทำงานเท่านั้น ส่วนการประกันด้านอื่นๆ ไม่มี และหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียด้วยกัน ประเทศไทยถือว่าล่าช้ากว่ามาก

ประการที่ 2 ให้มีการบริหารกองทุนประกันสังคมในลักษณะไตรภาคี แต่ระยะแรกให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการดำเนินงานมั่นคงดีแล้ว ให้ปรับปรุงเป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การทำงานของไตรภาคี ตามรายละเอียดดังนี้

- โครงการประกันสังคมในระยะ 5 ปีแรก ให้จัดทำในเรื่องการประกันสุขภาพก่อน ส่วนการประกันการว่างงานนั้น ควรพิจารณาหลังจากการดำเนินโครงการแล้ว 10 ปี
- ให้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันแห่งชาติ โดยรวมสำนักงานกองทุนเงินทดแทน (กรมแรงงาน) และกองทุนความมั่นคงแห่งสังคม (กรมประชาสงเคราะห์) เข้าด้วยกัน
- ให้มีการนำกฎหมายซึ่งร่างแล้วในขณะนั้นออกใช้เมื่อ วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2522

แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีมีมติโดยเห็นว่าเป็นนโยบายสำคัญ จึงให้รัฐบาลชุดต่อไปทำการวินิจฉัยอีกครั้ง ซึ่งมีการเลือกตั้งในวันที่ 22 เมษายน 2522 ผลก็คือยังไม่มีมีการประกาศใช้จนกระทั่งในอีก 10 ปีต่อมา คือวันที่ 17 พฤษภาคม 2532 ร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคมถูกนำเสนอเข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรถึง 5 ร่าง คือร่างของรัฐบาลที่นำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และร่างของพรรคอื่นๆ อีก 4 ร่าง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 27 คนทำหน้าที่พิจารณาภายใน 15 วัน โดยถือร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา และร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคมดังกล่าวได้ผ่านวาระ 2 และวาระ 3 ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติเป็น

1) แก้ไขจากเดิม “ การประกันการสงเคราะห์บุตร และชราภาพ ” บังคับใช้ได้ทันทีที่ระยะเวลาผ่านไป 6 ปีนับแต่วันประกาศใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ เปลี่ยนเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาถึงจะบังคับใช้ได้ เท่ากับอนุญาตให้รัฐบาลในอนาคตยับยั้งการประกันทั้ง 2 ประเภทไว้

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 80

2) มีการตัดรัฐวิสาหกิจ เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ ลูกจ้างชั่วคราวของราชการ และลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง ออกจากขอบข่ายความคุ้มครองด้านประกันสังคม โดยมีความเห็นของรัฐวิสาหกิจ มีสวัสดิการดีกว่าการประกันสังคมอยู่แล้วจึงไม่ควรเข้าร่วม ส่วนเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระต่าง ๆ นั้นไม่ตรงกับหลักการประกัน เพราะไม่มีนายจ้างจ่ายเงินสมทบ หากให้คนกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบประกันสังคม ก็จะกลายเป็นภาระของรัฐบาล

**หมายเหตุ** การกระทำทั้งสองประการข้างต้น เป็นการตัดสาระสำคัญของร่างประกันสังคมที่มีความประสงค์ เพื่อช่วยเหลือลูกจ้าง ชาวไร่ ชาวนา และประชาชนทั่วไป ซึ่งตามนัยของคำว่า “ประกันสังคม” น่าจะหมายถึงการให้ความคุ้มครองแก่ประชากรของสังคม มิใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2532 วุฒิสภาได้มีมติไม่รับรองร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคมด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 56 และนับว่าเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ ที่วุฒิสภาคัดค้านกฎหมายของรัฐบาลเอง ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งและเกิดเป็นแรงผลักดันจากสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นทางการ

และในวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้รับรองยืนยันร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคมที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย ด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 อันเป็นคะแนนเสียงสูงสุดในประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทย และถือว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นกฎหมายของสภาอย่างแท้จริง <sup>1</sup> และวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 จึงเป็นวันประวัติศาสตร์วันหนึ่งของไทยที่มีกฎหมายเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศออกมาใช้บังคับ ซึ่งนับตั้งแต่เริ่มมีกฎหมายประกันสังคมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2497 จนกระทั่งมีกฎหมายออกมามีประกาศใช้บังคับยาวนานถึง 35 ปี

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ 141 ของโลก และเป็นประเทศที่ 18 ของเอเชีย ที่มีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมอย่างจริงจัง <sup>2</sup>

**โดยสรุป** การประกันสังคมของไทยต้องใช้เวลาถึง 35 ปี จึงจะสามารถประกาศใช้ได้ ในช่วงเวลาเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการชะงักงัน การผลักดันในเรื่องการประกันสังคม มาปรากฏเป็นจริงขึ้นในช่วงระยะเวลา 10 ปีหลัง จนกระทั่งมีการพัฒนา

ออกเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2533 ภายใต้อำนาจสำเร็จนี้

<sup>1</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลดดา) วิเชียรชม. **หลักกฎหมายประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538. หน้า 23

<sup>2</sup> ปราโมทย์ ลำไย. “มารู้จักกับกฎหมายประกันสังคม” **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์** ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 ธันวาคม, 2533. หน้า 102

มาจากทุกฝ่ายที่ได้เข้าร่วมแรงร่วมใจกัน ทั้งกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน นักการเมือง ประชาชน ตลอดจนสื่อมวลชนที่ได้มีการเสนอข่าวอย่างใกล้ชิด

ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แยกได้ดังนี้

- ระยะเวลา ให้ความคุ้มครองใน 4 ประเภท คือ เจ็บป่วยนอกงาน ทูพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร มีขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมามีการขยายไปในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปแล้ว ปัจจุบันได้มีการขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545

นอกจากนี้หลังจากที่กฎหมายประกันสังคมมีผลให้บังคับในปี พ.ศ.2533 ก็มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมออกไป ดังนี้

- ภายใน 6 ปี นับแต่กฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้ จะให้ความคุ้มครองในอีก 2 ประเภท คือ สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ซึ่งต่อมาก็มีการบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ.2542

- การว่างงาน มีการคุ้มครองเมื่อใด ก็ต้องมีการประกาศในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปัจจุบันทางสำนักงานประกันสังคมกำลังมีการเตรียมงานอยู่ คาดว่าคงจะให้ความคุ้มครองได้ในเร็ว ๆ นี้

- ภายใน 4 ปี นับแต่กฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้ ให้มีการประกันตนโดยสมัครใจของผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ รวมถึงเกษตรกรด้วย ซึ่งมีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 โดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

DRU

### บทที่ 3

## เกษตรกรกับหลักประกันทางสังคมของประเทศไทย

คำจำกัดความของ “ความมั่นคงทางสังคม” ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO)กำหนดขึ้นตามที่ปรากฏในอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำด้านความมั่นคงทางสังคม คือ “การให้ความคุ้มครองที่สังคมจัดให้แก่สมาชิกโดยใช้มาตรการของรัฐ เพื่อบรรเทาปัญหาอันเนื่องมาจากการถดถอยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจก่อให้เกิด การขาดรายได้ หรือการมีรายได้ลดลง อันเป็นผลเนื่องมาจากการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การคลอดบุตร การว่างงาน การทุพพลภาพ ชราภาพหรือถึงแก่ความตาย การบริการทางการแพทย์ และการส่งเคราะห์ครอบครัว”

ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนประชากรทั่วประเทศจะมีประมาณร้อยละ 65 ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่ได้รับสวัสดิการ หรือมีหลักประกันอยู่ภายใต้ระบบต่างๆ แยกได้ดังนี้ คือ <sup>1</sup>

**ร้อยละ 24** ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองทางด้านสุขภาพ จากระบบสวัสดิการด้านสาธารณสุข (Social Welfare Health Scheme) ที่กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ ได้แก่

- ครอบครัวที่ยากจน ( รายได้ต่ำกว่า 2,800 บาท / เดือน / ครอบครัว หรือ กรณีโสด มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาท / เดือน )
- คนชรา ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป
- เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี

**ร้อยละ 15** ที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จะได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม รวมถึงการได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

**ร้อยละ 12** เป็นผู้ที่ทำงานเป็น ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และผู้อยู่ในอุปการะ (คู่สมรส บิดา-มารดา บุตรที่อายุต่ำกว่า 20 ปี ไม่เกิน 3 คน) จะได้รับความคุ้มครองจากระบบโครงการสวัสดิการสำหรับข้าราชการ (Civil Servant Benefit Scheme)

**ร้อยละ 12** เป็นผู้มีหลักประกันด้านสุขภาพ โดยการซื้อบัตรประกันสุขภาพจากโครงการบัตรประกันสุขภาพ (Health Insurance Card) ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งผู้ซื้อบัตร 1 ใบ จะได้รับความคุ้มครองแก่ผู้ถือบัตรและสมาชิกในครอบครัวไม่เกิน 5 คน

**ร้อยละ 1** เป็นผู้ที่ทำงานเป็นลูกจ้างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

---

<sup>1</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค. หน้า 315

**ร้อยละ 1** เป็นผู้ที่ทำประกันกับบริษัทเอกชน

แม้จะมีผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรืออยู่ภายใต้หลักประกันตามที่กล่าวข้างต้นถึงประมาณร้อยละ 60 ของประชากรทั้งหมด แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ หลักประกันทางสังคมที่กลุ่มคนระดับล่างของสังคม ซึ่งรวมถึงกลุ่มของเกษตรกรได้รับความคุ้มครองนั้น จะมีระดับของความคุ้มครองเพียงน้อยนิดเมื่อเทียบกับกลุ่มของบุคคลที่มีการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

หลักประกันทางสังคมของประเทศไทยที่ใช้อยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้ 5 ระบบใหญ่<sup>1</sup> คือ หลักประกันที่บังคับตามกฎหมาย หลักประกันแบบสมัครใจ สวัสดิการที่ได้รับจากการประกอบอาชีพ สวัสดิการที่จัดให้กับบุคคลที่ด้อยโอกาส และโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือที่เรียกว่า โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

## 1 หลักประกันที่บังคับตามกฎหมาย

หลักประกันทางสังคมที่บังคับตามกฎหมายของประเทศไทย มี 3 ประเภท คือ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และการประกันผู้ประสบอุบัติเหตุจากรถ

### 1.1 กองทุนประกันสังคม

หลักประกันที่บังคับตามกฎหมายที่สำคัญ และมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยให้ลูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบ เพื่อให้กองทุนดังกล่าวเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน หรือคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม** ปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้นบุคคลดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง-รายวันของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ. หน้า 16

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533. มาตรา 4



- 2) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 3) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานอยู่ในต่างประเทศ
- 4) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน
- 5) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต-นักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้าง

ของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

- 6) ลูกจ้างของสภากาชาดไทย
- 7) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- 8) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

9) ลูกจ้างของนายจ้าง ที่จ้างไว้เพื่อทำงาน อันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นกาจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล

10) ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

บุคคลที่จะเป็นลูกจ้างได้ต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปี บริบูรณ์ถึง 60 ปีบริบูรณ์<sup>1</sup> และการเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมนั้นเป็นไปโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวเข้าทำงานในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปก็จะตกเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ทันที

**โดยสรุป** มีบุคคลที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้แก่

- ลูกจ้างของนายจ้างที่มีลักษณะการทำงานเป็นงานบ้าน โดยงานที่ลูกจ้างนั้นทำไม่มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

- ลูกจ้างของสถานประกอบการที่อยู่ในโครงการคุ้มครองอื่นๆ

- บุคคลที่ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งไม่ได้เป็นลูกจ้างใคร และได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมตาม

พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 มาตรา 40

### **หน้าที่ของนายจ้าง**

นายจ้างมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังนี้

#### **1) การยื่นและแจ้งแบบรายการ**

- นายจ้างมีหน้าที่ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตนอัตราค่าจ้าง และข้อความอื่นตามแบบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด (แบบ สปส.1-02)ต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่อยู่ในข่ายบังคับ

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 33

- แจ้งขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรายการ ในแบบรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว<sup>1</sup>
- ยื่นขอรับใบแทนหนังสือสำคัญ แสดงการขึ้นทะเบียนประกันสังคมที่สูญหาย หรือ ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญภายใน 15 วันนับแต่ทราบการสูญหาย<sup>2</sup>

## 2) การหักและสงเงินสมทบ

นายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างลูกจ้างผู้ประกันตน ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามอัตราดังต่อไปนี้ คือ

**ร้อยละ 1.5** ของค่าจ้าง (ไม่ต่ำกว่า 1,650 บาท และไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน) เพื่อการประกันการประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการคลอดบุตร

**ร้อยละ 4.5** ของค่าจ้าง (ไม่ต่ำกว่า 1,650 บาท และไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน) เพื่อการประกันการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 พ.ศ. 2542 กำหนดอัตราเงินสมทบที่เก็บจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเป็น 3 บัญชี คือ

บัญชี ก. ตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ- 31 ธ.ค.42 เก็บร้อยละ 1

บัญชี ข. ตั้งแต่ 1 ม.ค. 43 -31ธ.ค. 43 เก็บร้อยละ 2

บัญชี ค. ตั้งแต่ 1 ม.ค.44 เป็นต้นไปเก็บร้อยละ 3 (ยกเว้นรัฐเสียในอัตราร้อยละ 1 ตลอด)

แต่เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจเกิดตกต่ำตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา เพื่อเป็นการบรรเทาภาระของนายจ้างและลูกจ้าง จึงได้มีการประกาศกฎกระทรวงยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 พ.ศ.2542 และให้ขยายระยะเวลาลดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยให้มีผล ดังนี้

- ตั้งแต่ 1 มกราคม 2544 จนถึง 31 ธันวาคม 2545 สำหรับ 4 กรณีแรกคือ ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเท่ากัน คือ อัตราร้อยละ 1 สำหรับอีก 2 กรณี คือ สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างก็ต้องจ่ายเพิ่มอีกในอัตราร้อยละ 2 รวมเป็นเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายทั้งลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเท่ากัน คือ อัตราร้อยละ 3 สำหรับรัฐบาลช่วยจ่ายเงินสมทบให้อีก สำหรับ 4 กรณีแรกร้อยละ 1 สองกรณีหลังออกให้อีกร้อยละ 1 รวมเป็นเงินที่รัฐบาลช่วยจ่ายเงินสมทบให้คิดเป็นอัตราร้อยละ 2

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 44

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 45

- ตั้งแต่ 1 มกราคม 2546 เป็นต้นไป สำหรับ 4 กรณีแรก ฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้างจ่าย เท่ากัน คือ อัตราร้อยละ 1.5 สำหรับ 2 กรณีหลัง กำหนดให้ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเพิ่มอีกใน อัตราร้อยละ 3 รวมเป็นอัตราเงินสมทบที่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายร้อยละ 4.5 ส่วนรัฐบาล ใน 4 กรณีแรกจ่ายในอัตราร้อยละ 1.5 และ 2 กรณีหลัง จ่ายในอัตราร้อยละ 1 รวมเป็นเงินสมทบที่ ฝ่ายรัฐบาลช่วยจ่ายให้คิดเป็นร้อยละ 2.5

การคำนวณอัตราการจ่ายเงินสมทบดังกล่าวทั้ง 6 กรณีที่กล่าวแล้วนั้น ให้คำนวณจากฐาน ค่าจ้างขั้นต่ำ 1,650 บาท และค่าจ้างขั้นสูงไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน เหมือนดังเดิม

**ร้อยละ 9.5** ของค่าจ้าง (ไม่ต่ำกว่า 1,650 บาท และไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน) เพื่อการ ประกันการว่างงาน ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนด แต่ในปี พ.ศ.2544 ได้มีการตระเตรียมงาน เพื่อให้มีการขยายความคุ้มครองไปถึงกรณีการประกันการว่างงาน คาดว่าในปี พ.ศ.2545 จึงจะ สามารถยกร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการประกันการว่างงานได้สำเร็จ

ในกรณีที่นายจ้างได้จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ ถ้าสวัสดิการนั้น มีกรณีใดที่จ่ายในอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายนี้ นายจ้างมีสิทธิขอส่วนลดอัตราเงิน สมทบจากอัตราดังกล่าวข้างต้นได้ เมื่อนำระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน สัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กำหนดสวัสดิการเช่นนั้น ไปแสดงต่อคณะกรรมการ ประกันสังคม<sup>1</sup>

- นายจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบในจำนวนเดียวกับที่หักไว้จากลูกจ้าง
- นายจ้างมีหน้าที่นำเงินสมทบส่วนของลูกจ้าง โดยนายจ้างต้องนำเงินดังกล่าวส่งให้แก่ สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่หักค่าจ้างไว้ พร้อมยื่นรายการแสดง การส่งเงินสมทบตามแบบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด<sup>2</sup>

กรณีนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง หรือส่วนที่หักไว้จากค่าจ้าง หรือส่งไม่ ครบจำนวนภายในกำหนดเวลา นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มร้อยละ 2 ต่อเดือนของเงินที่ยังมิได้นำส่ง หรือส่งไม่ครบจำนวนนั้น นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่ง<sup>3</sup>

### 3) การจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนผู้ประกันตน

- นายจ้างมีหน้าที่จัดทำทะเบียนผู้ประกันตน ตามแบบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 55

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 47

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 49

- นายจ้างต้องเก็บรักษาทะเบียนผู้ประกันตนไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมตรวจได้

### หน้าที่ของลูกจ้าง

หน้าที่ประการสำคัญของลูกจ้างผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มี

- 1) จ่ายเงินสมทบ (โดยนายจ้างเป็นผู้หักและจัดส่ง) ให้แก่สำนักงานประกันสังคม ทุกครั้งที่มีการจ่ายเงิน ตามอัตราที่กล่าวแล้วข้างต้น<sup>1</sup>
- 2) ต้องมีและเก็บบัตรประกันสังคมไว้<sup>2</sup>
- 3) ต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานะบุคคลของตนและคู่สมรส รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>3</sup>
- 4) ต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตรวจตราและควบคุม<sup>4</sup>

### ประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมดังต่อไปนี้ คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

#### 1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน (Sickness)

- มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อ ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนวันบริการทางการแพทย์ และผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน<sup>5</sup>
- การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้น ต้องมิได้เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนจงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น<sup>6</sup>
- ได้รับบริการทางการแพทย์ เพื่อการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ ซึ่ง

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 46,47

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 36

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 34

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 80,81

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 62

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 61

ประโยชน์ทดแทนนี้รวมทั้งค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาล ในสถานพยาบาล ค่ายา และค่าเวชภัณฑ์ ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย และ ค่าบริการอื่นๆที่จำเป็น<sup>1</sup>

- ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ เพราะต้องหยุดงานตามคำสั่งแพทย์ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างที่คำนวณเป็นเงินสมทบ ครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน และใน 1 ปีไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่ เจ็บป่วยเรื้อรังไม่เกิน 365 วัน<sup>2</sup>

## 2) กรณีคลอดบุตร (Maternity)

- มีสิทธิเมื่อผู้ประกันตนมีครรภ์ หรือภริยา หรือหญิงซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยาโดยเปิดเผย ของผู้ประกันตน มีครรภ์ และในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้ จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 7 เดือน<sup>3</sup>

- มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในการคลอดบุตร ไม่เกิน 2 ครั้ง<sup>4</sup>

- รับบริการทางการแพทย์ เพื่อการคลอดบุตรในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้<sup>5</sup> (แต่ปัจจุบัน จ่ายค่าบริการทางการแพทย์เหมาจ่ายเป็นเงิน 4,000 บาทแทน)

- ได้รับการสงเคราะห์การหยุดงาน เพื่อการคลอดบุตรสำหรับผู้ประกันตนหญิง โดยเหมา จ่ายครั้งละร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นเวลา 90 วัน ไม่เกิน 2 ครั้ง

## 3) กรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน (Disability)

- มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ ผู้ประกันตนได้ จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 3 เดือน<sup>6</sup>

- การทุพพลภาพนั้น ต้องมิได้เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนจงใจก่อให้เกิดขึ้น หรือ ยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น<sup>7</sup>

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 63

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 64

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 65

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 66

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 69

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 61

- ได้รับบริการทางการแพทย์ เพื่อการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ ซึ่ง

ประโยชน์ทดแทนนี้ รวมทั้งค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ ค่าอาหาร และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจและอาชีพ และค่าบริการอื่นที่จำเป็น<sup>1</sup> (ปัจจุบันจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาทตลอดชีวิต)

- ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต<sup>2</sup>

#### 4) กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน(Death)

- มีสิทธิเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือนก่อนถึงแก่ความตาย เดือน<sup>3</sup>

- การตายนั้นต้องมีได้เกิดขึ้นจากผู้ประกันตน หรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจงใจก่อให้เกิดขึ้น หรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น<sup>4</sup>

##### บุคคลที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อถูกจ้างผู้ประกันตนตาย คือ

- ผู้จัดการศพผู้ประกันตน จะได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท
- บุคคลผู้ซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุไว้ ได้รับเงินสงเคราะห์ดังนี้

กรณีที่ 1 ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือน ขึ้นไป จะได้เท่ากับ ร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนคุณด้วย 3 (เงินเดือนของผู้ประกันตน 1.5 เดือน)

กรณีที่ 2 ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จะได้เท่ากับร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนคุณด้วย 10 (เงินเดือนของผู้ประกันตน 5 เดือน)

- กรณีที่ผู้ประกันตนมิได้ทำหนังสือระบุชื่อบุคคลที่มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์เอาไว้ให้นำเงินสงเคราะห์ดังกล่าวไปเฉลี่ยจ่ายให้แก่สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 70

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 71

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 73

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 61,73

#### 5) กรณีสงเคราะห์บุตร (Family Allowances)

- มีสิทธิต่อเมื่อภายในระยะเวลา 36 เดือนย้อนหลังไป ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 12 เดือน<sup>1</sup>

- มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีสงเคราะห์บุตร สำหรับบุตรที่ชอด้วยกฎหมายซึ่งมีอายุตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกิน 15 ปีบริบูรณ์ (ปัจจุบันประกาศ กฎกระทรวงฉบับที่ 16 พ.ศ. 2542 ข้อ.4 กำหนดให้บุตรที่จะได้รับการสงเคราะห์ต้องอายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์ จำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน และบุตรชอด้วยกฎหมายนั้น ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม หรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น<sup>2</sup>

- กรณีที่บิดาและมารดาเป็นผู้ประกันตน ให้บิดาหรือมารดาได้รับประโยชน์ทดแทนเพียงฝ่ายเดียว ถ้าจดทะเบียนหย่า หรือแยกกันอยู่ บุตรอยู่ในอุปการะของผู้ประกันตนฝ่ายใด ให้ฝ่ายนั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับ<sup>3</sup>

- เงินสงเคราะห์บุตร จ่ายเป็นรายเดือน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>4</sup> (ปัจจุบันประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 16 พ.ศ. 2542 ข้อ.7 กำหนดให้เป็นการเหมาจ่ายในอัตรา 150 บาทต่อบุตร 1 คน)

#### 6) กรณีชราภาพ (Old Age)

- เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 180 เดือนขึ้นไป ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง<sup>5</sup>

- การจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีชราภาพ ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงฉบับที่ 17 พ.ศ. 2542 ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 กำหนดอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์ชราภาพ เป็นบำนาญชราภาพ และบำเหน็จชราภาพ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 74

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 75 ตี

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 76,77,77ทวิ,77ตรี,77จัตวา

#### เงินบำนาญชราภาพ

- กรณีจ่ายเงินสมทบครบ 180 เดือน เมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ให้ได้รับเงินบำนาญชราภาพในอัตราร้อยละ 15 ของค่าเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ ก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

- กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพจากอัตราร้อยละ 15 เพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน

### เงินบำเหน็จชราภาพ

- กรณีผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และมีอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย

- กรณีจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเข้ากองทุน

- กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน พร้อมดอกเบี้ยตามอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

- กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพจำนวน 10 เท่า ของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับครั้งสุดท้าย ก่อนถึงแก่ความตาย

- กรณีผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ถึงแก่ความตายก่อนได้รับสิทธิประโยชน์นั้นๆ หรือได้รับบำนาญชราภาพมาแล้วแต่ยังไม่ครบ 60 เดือน ทายาทของผู้นั้นจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>1</sup>

ทายาทในกรณีดังกล่าวให้ได้รับบำเหน็จตามส่วนดังต่อไปนี้

1) บุตรชอบด้วยกฎหมาย (ยกเว้น บุตรบุญธรรม หรือ บุตรที่ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น) ให้ได้รับ 2 ส่วน แต่ถ้ามีบุตร 3 คน ขึ้นไป ให้ได้รับ 3 ส่วน

2) สามี หรือภรรยา ให้ได้รับ 2 ส่วน

3) บิดา-มารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับ 1 ส่วน

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 77 จัตวา

## 7) กรณีว่างงาน (Unemployment)



- ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับเงิน ต่อเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วรวม 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนเกิดสิทธิ<sup>1</sup>
- ต้องพร้อมที่จะทำงานตามที่จัดหาให้ และต้องไปรายงานตัว เดือนละ 1 ครั้ง<sup>2</sup>
- ต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานตั้งแต่วันที่ 8 นับแต่วันว่างงานจากการทำงาน กับนายจ้างรายสุดท้าย ตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>3</sup>

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับแล้ว 6 กรณี จาก 7 กรณี จากเริ่มแรกกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 และ 10 คนขึ้นไป ตามลำดับ จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2541 มีสถานประกอบการเข้าร่วมโครงการ 93,093 แห่ง มีผู้ประกันตนประมาณ 5.42 ล้านคน ในปี พ.ศ.2543 มีผู้เข้าร่วมโครงการประมาณ 5.86 ล้านคน และปี พ.ศ.2544 สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการ เพื่อขยายการคุ้มครองไปยังลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และได้นำเสนอเพื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป ซึ่งคาดว่าจะมีลูกจ้างได้รับความคุ้มครองอีกประมาณ 3.59 ล้านคน<sup>4</sup> นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรเข้าร่วมโครงการได้โดยสมัครใจ ตามมาตรา 40 แต่ด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ไม่จูงใจให้เกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระประเภทต่าง ๆ เข้าร่วมโครงการ แต่จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) จึงยังไม่มีเกษตรกรรายใดเข้าร่วมโครงการเลย

## 1.2 กองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินทดแทนก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเงินทดแทนในปี พ.ศ.2499 และมีการปรับปรุงแก้ไขอีกหลายครั้ง ฉบับสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 โดยกฎหมายฉบับนี้

มุ่งให้หลักประกันสำหรับลูกจ้างที่เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานให้ได้รับประโยชน์ทดแทน

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 78

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 79

<sup>4</sup> สำนักงานประกันสังคม. **สิบปี สำนักงานประกันสังคม.** หน้า 7

1) การจ่ายเงินสมทบ การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนนั้น เป็นหน้าที่ของนายจ้าง รับผิดชอบต่อเพียงฝ่ายเดียว โดยการจ่ายเงินเข้ากองทุน ซึ่งประกอบด้วยเงินสมทบหลัก และเงินสมทบตามประสบการณ์

- เงินสมทบหลัก การจ่ายเงินสมทบหลักจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 0.2 - 2.0 ของค่าจ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงของอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากประเทศไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจปี 2540 อัตราการจ่ายเงินสมทบดังกล่าวลดลงเหลืออัตราร้อยละ 0.2 - 1.0 ของค่าจ้าง

- เงินสมทบตามประสบการณ์ เงินสมทบตามประสบการณ์จะเพิ่มหรือลด ขึ้นอยู่กับประวัติการประสบอุบัติเหตุของลูกจ้างในแต่ละสถานประกอบการ อัตราการจ่ายเงินสมทบตามประสบการณ์จะมีการประเมินใหม่ในทุก 4 ปี

รัฐเป็นฝ่ายให้การอุดหนุนในค่าบริหารกองทุน สถิติในปี 2539 มีจำนวนเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุน 1,837.5 ล้านบาท ขณะที่มีการจ่ายเงินทดแทน 1,609.5 ล้านบาท เงินสมทบมากกว่าเงินทดแทน 228 ล้านบาท<sup>1</sup>

2) ประโยชน์ทดแทน ประโยชน์ทดแทนในปัจจุบัน คือ เมื่อประสบอันตรายหรือป่วยเจ็บ จะได้รับค่ารักษาพยาบาลตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อตายจะได้รับค่าทำศพ 100 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด และทายาทจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างเป็นเวลา 15 ปี การฟื้นฟูสมรรถภาพจะจ่ายให้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างกลุ่มเดียวกับที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

### 1.3 การประกันผู้ประสบอุบัติเหตุจากรถ

หลักประกันที่บังคับตามกฎหมายประการสุดท้าย คือ การประกันผู้ประสบอุบัติเหตุจากรถ มีกฎหมายบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 เป็นการให้หลักประกันเบื้องต้นด้านการรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบอุบัติเหตุจากรถ โดยกฎหมายบังคับให้เจ้าของรถต้องซื้อประกันจากบริษัทประกันภัยของเอกชน เพื่อให้มีผลคุ้มครองครอบคลุมค่าใช้จ่ายดังนี้

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ.  
หน้า 33

1) ค่าเสียหายอันเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย และทุพพลภาพ

ค่าเสียหายอันเกิดแก่ชีวิตร่างกาย และทุพพลภาพของผู้ประสบภัย ไม่เกิน 80,000 บาท  
ต่อราย ค่าเสียหายนี้รวมค่ารักษาพยาบาลและค่าทำศพด้วย

2) การจ่ายเงินเบื้องต้น

การจ่ายเงินเบื้องต้นจะจ่ายให้ 15,000 บาท ภายใน 1 สัปดาห์ หลังจากมีการเรียกร้องค่าเสียหายโดยไม่ต้องมีการสอบสวนว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นฝ่ายใดเป็นผู้ผิด การประกันภัยชนิดนี้เป็น การคุ้มครองในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลเท่านั้น ไม่ได้มีการชดเชยรายได้ที่ขาดไปจากการประสบอุบัติเหตุดังกล่าว ในปี พ.ศ.2540 มีการทำประกันภัยประเภทนี้ 9.4 ล้านกรมธรรม์<sup>1</sup> ทั้งนี้ยังไม่รวม การประกันภัยรถยนต์โดยสมัครใจอีกประมาณ 1.8 ล้านกรมธรรม์ ซึ่งมีการให้ความคุ้มครอง กว้างขวางกว่า การจ่ายเบี้ยประกันภัยสูงกว่า การคุ้มครองมุ่งเน้นประโยชน์ของเจ้าของรถ

## 2 หลักประกันโดยสมัครใจ

หลักประกันโดยสมัครใจ มีอยู่ 3 โครงการ คือ โครงการบัตรสุขภาพ โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการประกันภัยกับบริษัทเอกชน

### 2.1 โครงการบัตรประกันสุขภาพ

โครงการบัตรประกันสุขภาพเป็นเรื่องการกำหนดให้มีหลักประกันในการรักษาพยาบาลแก่ผู้ที่ไม่ใช่หลักประกันจากโครงการอื่น บัตรประกันสุขภาพแต่ละใบครอบคลุมสมาชิกภายในครอบครัวได้ไม่เกิน 5 คน ประโยชน์ที่ผู้ซื้อบัตรจะได้รับ คือ บริการที่จำเป็นในด้านส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ คลอดบุตร อายุบัตร 1 ปี ผู้ซื้อบัตร หรือผู้เอาประกันสามารถเลือกสถานพยาบาลที่ตนสามารถไปรับบริการได้สะดวกและรวดเร็วเพียงแห่งเดียว ในแต่ละระดับหมู่บ้าน ตำบล หรืออำเภอ ในกรณีปกติ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินหรือกรณีที่มีการย้ายที่อยู่ชั่วคราวเนื่องจากไปทำงาน หรือไปศึกษา ก็สามารถขอออกบัตรข้ามเขตเพื่อใช้บริการนอกเขตจังหวัดได้

บัตรประกันสุขภาพที่ออกโดยกระทรวงสาธารณสุขมีราคาบัตรละ 1,000 บาท ต่อใบ แต่กำหนดให้ผู้ซื้อจ่ายเพียง 500 บาท รัฐจะช่วยออกเงินอุดหนุนให้บัตรละ 500 บาท นับถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ.2540 มีการออกบัตรประกันสุขภาพไปแล้วประมาณ 2.4 ล้านใบ และในปี 2542

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 34

เงินอุดหนุนในส่วนที่รัฐช่วยออกให้เพิ่มจาก 500 บาท<sup>1</sup> เป็น 1,000 บาทต่อไป

## 2.2 โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันชราภาพ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างและครอบครัว ในกรณีที่ลูกจ้างตายหรือลาออกจางาน หรือเกษียณอายุ หรือลาออกจากกองทุน การจ่ายเงินสมทบลูกจ้างสามารถจ่ายสะสมเข้ากองทุนได้ตั้งแต่อายุ 3-15 ของค่าจ้างและนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนให้แก่ลูกจ้าง ในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้าง ไม่เกินร้อยละ 15<sup>2</sup>

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพในประเทศไทยมักมีการจัดตั้งขึ้นในสถานประกอบการขนาดใหญ่ จากการสำรวจในต้นปี 2543<sup>3</sup> มีสถานประกอบการจำนวน 4,005 แห่ง ที่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยมีลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกจำนวน 1.03 ล้านคน มีเงินทุนหมุนเวียนรวม 182,735.70 ล้านบาท

2.3 การทำประกันภัยกับบริษัทเอกชน นอกจากนี้โครงการทั้งสองที่กล่าวแล้ว การซื้อประกันชีวิต หรือประกันสุขภาพจากบริษัทเอกชน ก็ถือว่าเป็นการทำประกันโดยสมัครใจเช่นกัน การซื้อประกันจากบริษัทเอกชน ผู้ทำประกันประเภทนี้ต้องมีฐานะค่อนข้างดี เพราะเบี้ยประกันมีราคาสูง

## 3. สวัสดิการที่ได้รับจากการประกอบอาชีพ

กลุ่มบุคคลที่มีหลักประกันจากการประกอบอาชีพมากที่สุด คือ กลุ่มของข้าราชการ และลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ก็เป็นกลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่บางแห่ง ที่มีการจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานหรือลูกจ้างของตนเพิ่มจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 35

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 36

<sup>3</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค. หน้า 19

### 3.1 กลุ่มข้าราชการ

**หลักประกันด้านการรักษาพยาบาล** ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการปี พ.ศ.2533 กำหนดให้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ผู้รับบำนาญ และครอบครัวของกลุ่มบุคคลดังกล่าวทั้งสามประเภท คือ บิดามารดา คู่สมรส บุตรที่อายุต่ำกว่า 20 ปี ไม่เกิน 3 คน ได้รับประโยชน์เป็นค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากการเจ็บป่วยในทุกกรณี ถ้าเป็นการใช้บริการผู้ป่วยนอกจากสถานบริการของรัฐผู้ป่วยจะต้องจ่ายเงินไปก่อน แล้วมาเบิกคืนได้ทั้งหมดตามที่จ่ายจริงในภายหลัง หรือเป็นการใช้บริการผู้ป่วยในจากสถานพยาบาลของรัฐ สถานพยาบาลนั้นจะเรียกเก็บเงินโดยตรงจากกรมบัญชีกลาง ถ้าเป็นการใช้บริการผู้ป่วยในจากสถานพยาบาลของเอกชน ผู้ป่วยต้องจ่ายเงินไปก่อน และมาเบิกคืนได้บางส่วนตามอัตราที่กรมบัญชีกลางกำหนด

การจ่ายเงินลักษณะดังกล่าวนี้ไม่จูงใจทั้งฝ่ายผู้รับบริการและผู้ให้บริการในการประหยัด ในระหว่างปี 2535 -2538 รายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 22.5 ต่อปี งบประมาณในปี 2538 ที่ต้องจ่ายเพื่อการนี้เป็นเงินสูงถึง 11,168 ล้านบาท ซึ่งนับว่าสูงมาก อย่างไรก็ตามในช่วงเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จึงมีการปฏิรูปโครงการดังกล่าว เพื่อให้มีการประหยัดงบประมาณในส่วนนี้ ทำให้การรักษาพยาบาลกระทำไม่ได้โดยมีข้อจำกัดมากขึ้น เช่น ค่ายาที่อยู่นอกบัญชีหลักจะเบิกไม่ได้ แม้จะเป็นการให้บริการกับสถานพยาบาลของรัฐก็ตาม

**หลักประกันด้านสุขภาพของข้าราชการ** ในปี 2540 ข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการการเมือง จะได้รับการคุ้มครองด้วยระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (Government Pension Fund) สำหรับผู้ที่ทำงานเกินกว่า 10 ปี จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบบำเหน็จ และสำหรับผู้ทำงานเกินกว่า 25 ปี จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบบำนาญสุขภาพข้าราชการ

- บำเหน็จสุขภาพ การจ่ายบำเหน็จสุขภาพ จ่ายตามจำนวนปีที่ทำงานคูณด้วยอัตราเงินเดือนสุดท้าย โดยปี 2540 งบประมาณในส่วนนี้ที่รัฐต้องจ่ายเป็นเงิน 3,048 ล้านบาท

- บำนาญสุขภาพ การจ่ายบำนาญสุขภาพ มีสูตรในการจ่ายเงินบำนาญสุขภาพ คือ เอาผลคูณของอัตราเงินเดือนสุดท้าย และจำนวนปีที่ทำงาน แล้วหารด้วย 50 โดยเฉลี่ยแล้ว ข้าราชการบำนาญ จะได้รับเงินบำนาญถึงร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือนสุดท้าย ซึ่งเป็นระดับบำนาญที่สูงมาก งบประมาณที่รัฐต้องจ่ายในส่วนนี้ในปี 2540 เป็นเงิน 14,961.6 ล้านบาท<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ.

ในปัจจุบันเนื่องจากวิทยาการด้านสุขภาพอนามัยของประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้ประชากรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นรวมถึงข้าราชการบำนาญด้วย ส่งผลให้ภาระของรัฐบาลในการจ่ายบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในระหว่างปี 2535 - 2540 รัฐต้องจ่ายบำนาญเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 14.7 ต่อปี นับตั้งแต่ปี 2540 ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุใหม่ จะอยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพใหม่ เรียกว่า ระบบกองทุนบำเหน็จกลางข้าราชการ (ก.บ.ข.) ระบบใหม่นี้เป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการมีการออมสำหรับอนาคตด้วยตนเองโดยมีรัฐร่วมสมทบด้วยในฐานะนายจ้างแต่ข้าราชการก็ยังคงมีสิทธิรับบำนาญในจำนวนที่น้อยกว่าระบบเดิมเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ แทนที่จะเอาจำนวนปีที่ทำงานคูณด้วยอัตราเงินเดือนสุดท้าย ก็มีการแก้ไข ให้เอาจำนวนปีที่ทำงาน คูณด้วยอัตราเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายแทน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดเพดานเงินบำนาญสูงสุดที่อัตราร้อยละ 75 ของฐานเงินเดือนอีกด้วย ตามที่กล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ารูปแบบการให้หลักประกันสุขภาพแบบใหม่ ไม่ใช่เป็นสวัสดิการที่มากับอาชีพแท้ๆ แต่มีส่วนประกอบของการบังคับการออมปนอยู่ด้วย

### 3.2 ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ก็ได้รับหลักประกันคล้ายกับข้าราชการ จากการสำรวจเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2542<sup>1</sup> มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย 54 แห่งจากจำนวนที่มีทั้งหมด 64 แห่งที่มีการจัดตั้งโครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 โดยที่รัฐวิสาหกิจนั้นจ่ายเงินสมทบเป็นอัตราร้อยละของค่าจ้างทั้งหมดเข้าในกองทุนทุกๆปี มีเงินทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น 10,213.6 ล้านบาท มีลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างรัฐวิสาหกิจจำนวน 211,000 คน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จแทนการรับบำนาญ โดยมีสูตรในการคำนวณคล้ายกับของข้าราชการทั่วไป อย่างไรก็ตามเงินบำเหน็จที่เป็นเงินก้อนนั้น ลูกจ้างสามารถนำไปเปลี่ยนเป็นบำเหน็จรายงวดได้ มีเพียงรัฐวิสาหกิจบางแห่งเท่านั้นที่มีการจ่ายบำนาญแก่ลูกจ้างที่เกษียณ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย

**ข้อสังเกต** บุคคล 2 กลุ่มนี้ ถือว่าเป็นผู้ที่มีหลักประกันทางสังคมมั่นคงที่สุด เพราะมีหลักประกันครบเกือบทุกด้าน ทั้งการรักษาพยาบาล การประกันสุขภาพ มีบำเหน็จ บำนาญที่มีอัตราสูง และยังตกทอดถึงทายาทด้วย ในด้านการทำงาน ก็มีความมั่นคง โอกาสที่จะตกงานเพราะถูกไล่ออกมีน้อยเพียงกรณีเดียว คือ การถูกไล่ออกเพราะกระทำความผิดอย่างร้ายแรง

<sup>1</sup> กรทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค. หน้า 320

#### 4. สวัสดิการที่จัดให้กับบุคคลที่ด้อยโอกาส

สวัสดิการที่จัดให้กับบุคคลที่ด้อยโอกาสทั่วไปที่สำคัญ คือ การออกบัตรให้กับผู้มีรายได้น้อย บัตรผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีการออกบัตรให้กับผู้นำชุมชน และอาสาสมัครชุมชนต่างๆ การให้สิทธิในการรักษาพยาบาลแก่เด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี และผู้ป่วยยากไร้ในโรงพยาบาลของรัฐ โครงการทั้งหมดนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ก็ยังมีสวัสดิการแก่ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ หรือผู้สูงอายุที่ยากจน และผู้พิการ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์

**4.1 สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล** เป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้มีรายได้น้อย มีอยู่ด้วยกันในหลายรูปแบบ เช่น

- การออกบัตรให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยมีผลถึงครอบครัวของผู้ถือบัตรด้วย ในการเข้ารับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐที่ระบุในบัตร ยกเว้น กรณีฉุกเฉิน ก็สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐแห่งอื่นได้ คุณสมบัติของผู้รับบัตร ต้องมีรายได้น้อยเข้าตามกฎเกณฑ์ที่จะมีการประกาศเป็นระยะ ขึ้นอยู่กับภาวะค่าครองชีพ ในปี 2537 -2540 คร่าวเรือนที่มีรายได้น้อย ที่อยู่ในเกณฑ์ขอรับบัตรได้ ต้องมีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 2,800 บาท หากเป็นคนโสด ต้องมีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 2,000 บาท จากสถิติเดือนมิถุนายน 2540 มีผู้ถือบัตรผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศประมาณ 3.14 ล้านใบ<sup>1</sup>

- การออกบัตรให้กับผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุที่มีการออกบัตรให้ต้องมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ณ เดือนมิถุนายน 2540 มีการออกบัตรให้กับผู้สูงอายุประมาณ 4.65 ล้านใบ<sup>2</sup> นอกจากนี้มีการออกบัตรให้กับผู้สูงอายุแล้ว ก็ยังมีการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลในลักษณะเดียวกันแก่เด็กอายุไม่เกิน 12 ปีด้วย แต่กรณีของเด็กไม่มีการออกบัตร และยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาล คือ กลุ่มผู้พิการ มีการออกบัตรให้เช่นเดียวกับบัตรของผู้สูงอายุ

**4.2 สวัสดิการเพื่อการยังชีพ** สวัสดิการเพื่อการยังชีพส่วนใหญ่จะมาในรูปแบบเป็นสิ่งของเครื่องใช้มากกว่าจะเป็นเงินทอง เช่น การให้สิ่งของที่จำเป็นสำหรับการยังชีพแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ

<sup>1</sup> สำนักงานประกันสังคม. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ. หน้า 39

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 40

ต่างๆ เช่น การจัดที่อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว อาหาร เครื่องนุ่งห่ม หรือการจัดสิ่งของจำเป็นมอบให้แก่ผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ เด็กอ่อนที่ถูกทอดทิ้ง และผู้พิการ แต่การช่วยเป็นสิ่งของ บางครั้งสิ่งที่บริจาคอาจไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับ หรือมีสิ่งจำเป็นแก่การยังชีพ ที่ผู้รับมีความต้องการมากกว่า ในระยะหลังการช่วยเหลือสงเคราะห์ จึงเริ่มมีการให้เป็นเงินบ้างบางส่วน<sup>1</sup> เช่น

- โครงการเบี้ยยังชีพรายเดือน (Monthly Subsistent Allowance) เป็นโครงการที่กรมประชาสงเคราะห์จัดสรรเบี้ยยังชีพในรูปของการสงเคราะห์ (Social Assistance) ให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้และขาดคนดูแลในอัตราเดือนละ 200 บาท ในปี พ.ศ.2540 มีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพทั่วประเทศ 292,033 คน ต่อมาในปี พ.ศ.2543 สมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ได้เพิ่มเบี้ยยังชีพดังกล่าวให้เป็น 300 บาท โดยมีผู้สูงอายุที่ได้รับการสงเคราะห์เพิ่มจำนวนเป็น 400,000 ราย เงินที่ใช้จ่ายเป็นจำนวน 1,101.6 ล้านบาท โดยจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน 763.2 ล้านบาท และจ่ายจากเงินกู้จากโครงการมิยาซาวา (Miyazawa Plan) อีกจำนวน 338.4 ล้านบาท<sup>2</sup>

นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์ ก็ยังมีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้พิการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมประชาสงเคราะห์ โดยจ่ายให้ในอัตราเดือนละ 500 บาท มีผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพประมาณ 7,000 ราย

## 5. การประกันสุขภาพถ้วนหน้า

นอกจากหลักประกันทางสังคมทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวแล้ว เมื่อมาถึงสมัยรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2544 ได้มีการริเริ่มโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ประชากรจำนวนประมาณ 20 ล้านคน<sup>3</sup> ซึ่งประกอบด้วย ชาวไร่ ชาวนา ชาวประมง คนว่างงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระประเภทต่างๆ รวมถึงแรงงานนอกระบบ และคนยากไร้ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการประกันสุขภาพอื่นใด เพื่อให้ได้รับการดูแลในด้านสุขภาพ ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพที่ได้รับนั้น จะมีไม่น้อยกว่าระบบประกันสังคม พร้อมกับให้มีการส่งเสริมสุขภาพเพิ่มเข้ามาด้วย

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 30

<sup>2</sup> กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค. หน้า 319

<sup>3</sup> กระทรวงสาธารณสุข. หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นนทบุรี : ม.ป.ศ. 2544. หน้า 7



ในระยะเริ่มแรกของการนำเอาระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ามาใช้ นั้น มีแนวคิดที่ว่าประเทศไทยจะให้มีการประกันสุขภาพเพียง 2 กองทุน กองทุนแรกจะขยายออกจากกองทุนประกันสังคม เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ และขยายให้ครอบคลุมถึงข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานของรัฐ กองทุนที่สอง จะครอบคลุมคนไทยทุกคนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนแรก โดยให้ประชากรทั้งหมดของประเทศได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน และต่อไปในอนาคตจะให้กองทุนทั้งสองรวมเข้าเป็นกองทุนเดียวกัน

โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีการประกาศใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 82 บัญญัติว่า รัฐจะต้องจัดการและส่งเสริมการสาธารณสุข

ให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง” ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ในระยะเริ่มต้นโครงการมีการออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการประกันสังคมสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ.2544 และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ..... ผ่านเข้าสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2544 เพื่อให้มีผลบังคับได้เป็นการถาวรต่อไป ในช่วงแรกมีการบังคับใช้เป็นระยะดังนี้

**ระยะที่ 1** ซึ่งถือว่าเป็นโครงการนำร่อง เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 โดยให้มีผลบังคับใช้ใน 6 จังหวัด<sup>1</sup> คือ ปทุมธานี สมุทรสาคร ยะลา พะเยา ยโสธร นครสวรรค์ ในช่วงระยะเวลา 6 เดือน มีผู้ขึ้นทะเบียนออกบัตรจำนวน 1,271,300 คน งบประมาณที่ใช้เป็นเงิน 397.7 ล้านบาท แยกเป็นค่าใช้จ่าย 11.5 ล้านบาท อัตราเฉลี่ย 116บาท/ครั้ง และออกบัตรทองสำหรับผู้ป่วยในจำนวน 5,635 ราย คิดเป็นร้อยละ 13.66 ของผู้ใช้บัตรทุกประเภท รวมค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ 19.5 ล้านบาท อัตราเฉลี่ย 3,467 บาท/ครั้ง<sup>2</sup>

**ระยะที่ 2** เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2544 โดยมีการขยายความคุ้มครองออกไปอีก 15 จังหวัด<sup>3</sup> คือ นนทบุรี สระแก้ว สระบุรี เพชรบุรี สุรินทร์ นครราชสีมา หนองบัวลำพู อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ สุโขทัย แพร่ เชียงใหม่ ภูเก็ต นราธิวาส โครงการในระยะที่ 2 นี้ ได้เปิดโอกาสให้สถานพยาบาลภาครัฐทั้งหมด ทั้งส่วนของกระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานราชการอื่นๆ รวมถึงสถานพยาบาลเอกชนในภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการ ณ เดือนสิงหาคม 2544 มีผู้ขึ้นทะเบียนออกบัตรได้จำนวน 4,306,912 ราย จากจำนวนคาดการณ์ประมาณ

<sup>1</sup> ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย. “การประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ.2544” ข้อ 4

<sup>2</sup> การประกันสุขภาพถ้วนหน้า www.Matichon. Com. th 30 สิงหาคม 2544.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

5,385,863 ราย คิดเป็นร้อยละ 79.97 รัฐได้เตรียมเงินไว้สำหรับระยะที่สองนี้จำนวน 1,510.2 ล้านบาท โดยจะเบิกจากเงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพจำนวน 1,100 ล้านบาท และจากงบประมาณกลางหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปอีกจำนวน 410.2 ล้านบาท

**ระยะที่ 3** เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2544 โดยขยายความคุ้มครองไปทั่วประเทศทุกจังหวัดรวมถึงพื้นที่ในกรุงเทพมหานครเฉพาะบางส่วน ซึ่งกรุงเทพมหานครมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 50 เขต แยกเป็น 14 โซน การให้ความคุ้มครองในระยะแรกเริ่มที่ 3 โซน ครอบคลุมพื้นที่ใน 13 เขต<sup>1</sup> แยกออกเป็น

**โซนที่ 1** มีโรงพยาบาลนพรัตนราชธานีเป็นสถานบริการหลัก โดยมีศูนย์บริการสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร 4 แห่ง และโรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง คือ โรงพยาบาลนวมินทร์ และโรงพยาบาลในเครือเกษมราษฎร์ เข้าร่วมโครงการเป็นเครือข่าย ให้บริการใน 7 เขต คือ เขตบึงกุ่ม คันนายาว คลองสามวา มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง และสะพานสูง

**โซนที่ 2** มีโรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช เป็นสถานบริการหลัก โดยมีโรงพยาบาลบีแคร์ และโรงพยาบาลเซ็นทรัลเอนอร์ลเข้าร่วมโครงการ รับผิดชอบใน 4 เขต คือ เขตสายไหม หลักสี่ ดอนเมือง และบางเขน

**โซนที่ 3** มีโรงพยาบาลสมเด็จพระปิ่นเกล้า เป็นสถานบริการหลัก รับผิดชอบใน 2 เขต คือ เขตธนบุรี และเขตจอมทอง

การบริหารโครงการในแต่ละโซนนั้นจะมีคณะกรรมการรับผิดชอบ ประกอบด้วยตัวแทนจากโรงพยาบาลของรัฐและเอกชน รวมถึงจากศูนย์บริการต่างๆ และตัวแทนจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วม การให้ความคุ้มครองในเขตกรุงเทพมหานคร ถือว่าเป็นโครงการนำร่องที่มีการนำเอาคลินิกเอกชนเป็นเครือข่าย โดยโรงพยาบาลต้นสังกัดจะเป็นผู้ดูแลส่วนโรงพยาบาลใหญ่ๆ ที่มีชื่อเสียงที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น โรงพยาบาลศิริราช โรงพยาบาลรามาริบัติ และโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ยังไม่สามารถเข้าร่วมเนื่องจากมีภาระกิจในการวิจัย และการเรียนการสอน

**ระยะที่ 4** ใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครอีก 25 เขต โดยเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2545

**ระยะที่ 5** ซึ่งเป็นระยะสุดท้ายของโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครส่วนที่เหลือ 12 เขต ในวันที่ 1 เมษายน 2545

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

โรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนจะได้รับค่าตอบแทนต่อคนต่อปีเป็นเงิน 1,197 บาท โดยประชาชนที่เข้ารับการรักษาจะจ่ายเพียง 30 บาทต่อครั้งเท่านั้น จากประมาณการณโครงการดังกล่าวรัฐต้องใช้งบประมาณถึง 1 แสนล้านบาทต่อปี

โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในระยะเริ่มต้นนั้น การประกาศใช้บังคับ อาศัยประกาศของกระทรวงสาธารณสุข และเพื่อให้การใช้บังคับมีผลต่อเนื่องสืบไป ได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ..... และส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเดือนพฤศจิกายน 2544 คาดว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีผลออกใช้บังคับเป็นกฎหมายสมบูรณ์แบบในปี พ.ศ.2546

สำหรับจุดเด่นของกฎหมายฉบับดังกล่าว และเป็นข้อแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่นๆ คือ มีการร่างกฎหมายขึ้นมาด้วยภาษาที่บุคคลธรรมดาทั่วไป สามารถอ่านและเข้าใจได้ง่าย ไม่ต้องให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายตีความ เนื่องจากเล็งเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับแก่บุคคลระดับล่างของสังคม

### 5.1 ขอบเขตความคุ้มครอง

โครงการประกันสุขภาพจะให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชากรที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันสุขภาพโครงการอื่น ในด้านการรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค ซึ่งจำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพตามแนวทางการป้องกันและรักษาโรคตามแบบแผน ตามที่รัฐบาลได้ประกาศให้ทราบ <sup>1</sup> เช่น

- ตรวจรักษาทุกโรค ตั้งแต่ไข้หวัด มะเร็ง จนถึงโรคหัวใจ และจ่ายยารักษาโรคต่างๆ รวมทั้งให้คำแนะนำการปฏิบัติตัว

- ล้างแผล เย็บแผล ผ่าตัด

- ผ่ากท้อง ทำคลอด ทำหมัน และการวางแผนครอบครัว

- ฉีดวัคซีนและเซรุ่ม เพื่อป้องกันโรคพื้นฐานต่างๆ

- รักษาโรคฟัน ชูดหินปูน เคลือบฟลูออไรด์ ทำฟันปลอม ที่ใช้อะคริลิกเป็นฐาน ซึ่งทันตแพทย์เห็นว่าจำเป็นต่อการเคี้ยวอาหาร

- การตรวจเช็คร่างกายที่จำเป็น เพื่อให้การป้องกันและรักษาแต่เนิ่นๆ เช่น การตรวจมะเร็งปากมดลูก และอื่นๆ ซึ่งจะมีการประกาศให้ทราบต่อไป

- อวัยวะเทียม หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรค รวมทั้งค่าซ่อมแซม

- ค่าห้อง และค่าอาหาร ประเภทผู้ป่วยสามัญ

<sup>1</sup> “ 30 บาท รักษาทุกโรค ” เอกสารของกระทรวงสาธารณสุข . เมษายน 2544. หน้า 6

## 5.2 บริการด้านสุขภาพที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง

การบริการด้านสุขภาพที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีดังต่อไปนี้ <sup>1</sup>

- การผ่าตัดเสริมสวย
  - การตกแต่งฟันเพื่อความสวยงาม
  - แว่นตา ยกเว้น เด็กนักเรียนประถมศึกษา อาจได้รับตามโครงการเดิม
  - อวัยวะเทียม หรืออุปกรณ์ที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ
  - การรักษาภาวะมีบุตรยาก
  - การผสมเทียม
  - การเปลี่ยนเพศ
  - การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
  - การรักษาที่อยู่ระหว่างการค้นคว้าทดลอง ที่ยังไม่ใช่แนวทางการป้องกันและรักษา และที่ถือปฏิบัติกันเป็นแบบแผน
  - การฉีดวัคซีนป้องกันโรค ที่ยังไม่ได้จัดเป็นวัคซีนบริการพื้นฐานที่จำเป็น
  - การฟอกเลือดล้างไตด้วยเครื่องไตเทียม ยกเว้น กรณีไตวายเฉียบพลัน แต่ให้ ความคุ้มครองไม่เกิน 60 วัน
  - การตรวจเช็คร่างกายใดๆ ที่เกินความจำเป็นจากการป้องกันและรักษาโรคนั้น
  - การบริการระหว่างพักฟื้น เช่น แพทย์เห็นว่าสิ้นสุดการรักษาแล้วให้กลับบ้านได้ แต่ที่บ้านไม่มีคนดูแล จึงต้องการที่จะอยู่โรงพยาบาลต่อ
  - ค่าห้องและค่าอาหารพิเศษ ค่าบริการพิเศษอื่นๆ ที่ขอบริการ เพื่อความสะดวกสบาย การไปรักษาที่แพทย์เฉพาะทาง โดยไม่ผ่านการส่งตัวจากสถานพยาบาลประจำครอบครัว
- กรณีที่ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุที่เกิดจากรถ กำหนดให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น 15,000 บาท หรือส่วนเกินที่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายจากกองทุนผู้ประสบภัยจากรถตามพระราชบัญญัติบุคคลที่ 3 ผู้เข้ารับการรักษาสามารถทำหนังสือมอบอำนาจ พร้อมสำเนาหลักฐานที่จำเป็น พร้อมลงชื่อกำกับ มอบให้สถานพยาบาลเป็นผู้เบิกค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแทนได้ ยกเว้น ส่วนที่เกิน หรือไม่มี สิทธิตามพระราชบัญญัติบุคคลที่ 3 ให้ใช้สิทธิตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 7

### 5.3 แหล่งที่มาของเงินทุน

จากการศึกษาทำวิจัยพบว่า การจัดทำโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า รัฐจะต้องใช้งบประมาณ 100,000 ล้านบาท<sup>1</sup> ในจำนวนเงินดังกล่าวจะมีค่าบริหารจัดการโครงการประมาณร้อยละ 3-5 โดยแหล่งที่มาของเงินในการจัดทำโครงการจะมาจาก

- 1) เงินจำนวน 77,000 ล้านบาท จะมาจากเงินงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลใช้จ่ายด้านสุขภาพ
- 2) เงินจำนวน 23,000 ล้านบาท รัฐบาลจะหาจากแหล่งรายได้ดังต่อไปนี้ คือ
  - เงินภาษี ทั้งทางตรงและทางอ้อม
  - เงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม
  - เงินที่ประชาชนจ่ายเป็นค่าธรรมเนียม เมื่อเข้าใช้บริการในแต่ละครั้ง ปัจจุบันจ่ายเพียง 30 บาท ซึ่งต่อไปในอนาคตอาจเรียกเก็บมากหรือน้อยกว่านี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

**โดยสรุป** โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า นับว่าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์สามารถให้ความคุ้มครองในด้านสุขภาพแก่เกษตรกร รวมถึงบุคคลทั่วไปที่ยังไม่เคยได้รับความคุ้มครองจากโครงการอื่นมาก่อน จึงถือได้ว่าเป็นโครงการที่ดีของรัฐบาลที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จากการสำรวจของสถาบันวิจัยเอแบคโบลล์ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 10 มีนาคม 2544 ปรากฏว่ามีประชาชนกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวและการให้ประชากรทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึงระบบประกันสุขภาพด้วยความเสมอภาคกันนั้น เป็นการสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดว่า “คนย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย ในทางสังคม ในหลักการสิทธิมนุษยชน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา หรือความคิดเห็นทางการเมือง จะกระทำมิได้ ”

ดังนั้นการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง จึงควรเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ประการหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้กับประชากรทุกคนของประเทศ ไม่ควรให้เป็นเรื่องของโอกาส โชคความสวาท หรือการถูกเลือกว่า ใครควรได้รับหรือไม่ควรได้รับ หรือใครควรจ่ายหรือไม่ต้องจ่ายอย่างไร

จากหลักประกันทางสังคมทั้ง 5 ประเภทดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักประกันที่จัดให้กับกลุ่มบุคคลที่การศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี จะเป็นหลักประกันที่มั่นคงมีประโยชน์ตอบแทนสูง กลุ่มบุคคลดังกล่าวที่อยู่ในอันดับแรกได้แก่ กลุ่มของข้าราชการ ซึ่งแม้จะมีเงินเดือนไม่สูงมากนักเมื่อเทียบ

<sup>1</sup> กระทรวงสาธารณสุข . **หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**. หน้า 16

กับกลุ่มของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างบริษัทเอกชนชั้นนำบางแห่ง แต่ในภาพรวมแล้ว กลุ่มของข้าราชการถือว่าเป็นกลุ่มคนที่มีความมั่นคงในชีวิตการทำงานมากที่สุด เนื่องจากเมื่อได้รับบรรจุเข้าเป็นข้าราชการแล้ว โอกาสที่จะถูกไล่ออกจากงานมีเพียงกรณีเดียว คือ ได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงเท่านั้น ในด้านหลักประกันทางสังคมที่ได้รับ จะเป็นหลักประกันที่มีลักษณะเป็นสวัสดิการที่ได้รับจากการประกอบอาชีพ ในด้านสุขภาพ ข้าราชการ จะได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ พ.ศ.2533 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ผู้รับบำนาญ รวมตลอดถึงครอบครัวของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้รับประโยชน์เป็นค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วยในทุกกรณี สำหรับหลักประกันในด้านชราภาพ ข้าราชการจะได้รับความคุ้มครองจากระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว ข้าราชการที่มีอายุการทำงานเกินกว่า 25 ปี จะได้รับบำนาญสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือนสุดท้าย จากตัวเลขในปี 2540 รัฐต้องจ่ายเงินบำนาญชราภาพแก่ข้าราชการเป็นจำนวนเงินถึงเกือบหนึ่งหมื่นห้าพันล้านบาท นอกจากนี้รัฐยังต้องจ่ายเงินบำเหน็จแก่ข้าราชการอีกเป็นจำนวนเงินสามพันกว่าล้านบาท และกลุ่มบุคคลที่จัดได้ว่ามีหลักประกันทางสังคมในลักษณะของสวัสดิการที่ได้จากการประกอบอาชีพ ที่มีความมั่นคงไม่น้อยไปกว่ากลุ่มของข้าราชการ คือกลุ่มของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมบุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าวแล้ว จะมีประมาณร้อยละ 13 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศเท่านั้น

นอกจากกลุ่มข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ที่ถือว่ามีหลักประกันทางสังคมที่ดีที่สุดแล้ว ก็เห็นจะเป็นกลุ่มของลูกจ้าง ที่มีหลักประกันทางสังคมในลักษณะของการได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันทางสังคม ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2545) เป็นระยะเวลาเกินกว่า 10 ปี ทำให้ระบบประกันสังคมสำหรับลูกจ้างได้มีการพัฒนาไปพอสมควร โดยมีการขยายความคุ้มครองจากระยะเริ่มต้น ที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป มาเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ทำงานให้แก่ นายจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ประเภทของประโยชน์ทดแทน ก็ได้ขยายความคุ้มครองจากระยะเริ่มต้นที่ให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนเพียง 4 ประเภท ก็ได้ขยายให้ความคุ้มครองถึง 6 ประเภทในปัจจุบัน และมีแผนงานที่จะให้ความคุ้มครองในกรณีการประกันการว่างงานซึ่งเป็นกรณีสุดท้ายในระยะเวลาอันใกล้นี้ ซึ่งแม้หลักประกันทางสังคมในรูปของระบบประกันสังคมที่ลูกจ้างได้รับจะเทียบไม่ได้กับหลักประกันที่กลุ่มของข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้รับ ไม่ว่าจะมองในด้านของผลตอบแทน หรือขอบเขตความคุ้มครอง แต่ก็ถือได้ว่า ระบบประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มของลูกจ้าง เป็นหลักประกันทางสังคมที่มีมาตรฐาน สามารถให้ความคุ้มครองได้ค่อนข้างกว้างขวาง

สำหรับหลักประกันทางสังคมที่เกษตรกรได้รับนั้น ส่วนใหญ่มักเป็นการให้ความคุ้มครองที่มีลักษณะเป็นสวัสดิการแบบให้เปล่า ประโยชน์ที่ได้รับมีเพียงเล็กน้อยและไม่ทั่วถึง หลักประกันที่เป็นระบบและให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง มีเพียงโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แต่เนื่องจากเป็นโครงการใหม่ และก่อตั้งขึ้นมาด้วยการหวังผลในทางการเมือง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กระชั้นชิด ไม่มีการจัดเตรียมแผนงานอย่างเป็นระบบไว้ล่วงหน้า ทำให้โครงการดังกล่าวยังขาดความพร้อมในเกือบทุกด้าน เป็นผลให้ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองในด้านสุขภาพแก่เกษตรกรได้อย่างเต็มที่นักในปัจจุบัน

D  
P  
U

## บทที่ 4

### การเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย

แม้สังคมไทยซึ่งมีพื้นฐานดั้งเดิมในการทำเกษตรกรรมจะได้พัฒนาเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อพยพเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แต่ภาคการเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของเศรษฐกิจและสังคม และถึงแม้สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในภาคเกษตร เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดจะมีสัดส่วนลดลง แต่การเจริญเติบโตของภาคเกษตรโดยโครงสร้างของตัวเอง ก็มีการขยายตัวมากขึ้นตลอดเวลา นอกจากนี้การเจริญเติบโตของภาคการเกษตร ก็เป็นแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจำนวนมาก เป็นแหล่งผลิตอาหาร และแหล่งวัตถุดิบ เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมทางการเกษตร จนทำให้ประเทศไทยมีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของทั่วโลกในด้านการผลิตสินค้าเกษตร กลายเป็นประเทศผู้ส่งสินค้าทางการเกษตรรายใหญ่ของโลก สินค้าเกษตรจึงเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ จึงนับได้ว่าภาคการเกษตรเป็นรากฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แม้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ก็ได้มีการส่งเสริมให้การผลิตในภาคการเกษตรของประเทศมีความเข้มแข็ง และมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกได้ ตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจจึงมีการเน้นในเรื่องต่างๆ เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในภาคการเกษตร เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทัดเทียมกับประชากรในกลุ่มอาชีพอื่นๆ

การค้นหาวិธีการให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม นอกจากจะเป็นการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่โดยปกติสุขแล้ว ยังจะช่วยทำให้เกษตรกรบังเกิดความภาคภูมิใจในการได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม เนื่องจากการเข้าร่วมในกองทุนประกันสังคมนั้น ตัวเกษตรกรเองจะต้องมีส่วนร่วมด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน หากเป็นสวัสดิการแบบให้เปล่าที่รัฐจัดหาให้

#### 1. ความหมายของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร

ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือ เกษตรกร ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

“เกษตรกร” หมายถึง ที่ดิน, พุง, นา, ไร่



“เกษตรกร” หมายถึง ผู้ทำเกษตรกรรม

“เกษตรกรรม” หมายถึง การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมถึงการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้

โดยสรุป ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร ตามความหมายของงานวิจัยนี้จึงหมายถึง ผู้ประกอบอาชีพโดยการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืช รวมถึงการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้ด้วย ซึ่งอาจเป็นการใช้ที่ดินหรือเครื่องมือของตนเอง หรือเป็นการเช่าที่ดินหรือเครื่องมือของผู้อื่นในการประกอบอาชีพก็ได้ และให้หมายความรวมถึงสมาชิกในครอบครัวที่ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรโดยร่วมทำเกษตรกรรม หรือเป็นผู้ช่วยในการทำเกษตรกรรมนั้นๆด้วย

แต่มิได้หมายความรวมถึง ผู้ที่เป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ หรือการเลี้ยงสัตว์ด้วยแต่อย่างใด

## 2. จำนวนประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 ปี พ.ศ.2544 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 63,841,227 คน (รายละเอียดในภาคผนวก ตารางที่ 3) โดยมีประชากรที่อยู่นอกภาคเกษตรประมาณ 27,882,347 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 43.67 และอยู่ในภาคเกษตรประมาณ 35,958,880 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด<sup>1</sup> (รายละเอียดในภาคผนวกตารางที่ 4) และจากจำนวนประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรประมาณเกือบหกล้านคนนั้น เป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงานมีจำนวน 19,318,164 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 53.16 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศซึ่งมีอยู่ประมาณ 36,336,760 ล้านคน<sup>2</sup> (รายละเอียดในภาคผนวก ตารางที่ 5-8)

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2544 จำนวนประชากรที่อยู่ในภาคการเกษตรแม้จะมีจำนวนลดลงขณะที่จำนวนประชากรนอกภาคเกษตรกลับมีจำนวนมากขึ้นทุกปี (รายละเอียดในภาคผนวก ตารางที่ 9-10) แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนของประชากรในภาคเกษตรก็ยังมีมากกว่าประชากรนอกภาคเกษตร โดยประชากรในภาคการเกษตรมีประมาณร้อยละ 56.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และเป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงานคิดเป็นร้อยละ 53.16 ของจำนวนผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด

<sup>1</sup> สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. การคาดประมาณประชากร แรงงานภาคการเกษตรและภาคนอกเกษตรของประเทศไทย . ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8” พ.ศ.2540 –2544. หน้า 16

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 17

### 3. ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก ใน พ.ศ.2504 ซึ่งขณะนั้นปัญหาด้านการเกษตรที่สำคัญ คือ ประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในอัตราที่ต่ำก่อให้เกิดปัญหาในด้านรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ภาครัฐจึงได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2545) ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

ก่อนเริ่มใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. 2504 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เติบโตอย่างช้าๆ เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศเกือบทั้งหมด ขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร และการผลิตในภาคการเกษตรส่วนใหญ่มีลักษณะผลิตเพื่อการยังชีพในครัวเรือน ดังนั้น พื้นฐานของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศจึงมีระดับรายได้ต่อบุคคลในระดับที่ต่ำมาก และเมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พ.ศ.2504 ภาครัฐจึงมุ่งที่จะให้มีกระจายตัวในทางเศรษฐกิจ เพื่อประชากรของประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การพัฒนาของประเทศยังมุ่งเป้าไปที่การทำให้ประชากรในสังคมมีความสุขและมีระดับรายได้ที่ทัดเทียมกัน

ในการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ได้มุ่งเน้นถึงการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตทางการเกษตร โดยมีการปรับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การปรับปรุงระบบการชลประทาน การคมนาคมขนส่ง การส่งเสริมงานวิจัยค้นคว้าทางการเกษตร รวมถึงการปรับโครงสร้างทางการตลาด

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) ผลของการพัฒนาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบโครงสร้างพื้นฐานของการผลิตในภาคการเกษตร จากเศรษฐกิจการเกษตรที่มีองค์ประกอบของพืชและสัตว์เพียงไม่กี่ชนิด ได้แก่ ข้าว ไม้สัก ยางพารา เป็นต้น ได้ขยายตัวไปสู่การเพาะปลูก และเลี้ยงสัตว์ที่สำคัญทางเศรษฐกิจชนิดอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น จากการปรับระบบโครงสร้างภาคการเกษตรที่เน้นการผลิตเพื่อการยังชีพไปสู่การผลิตที่พึ่งพาระบบตลาดเพิ่มมากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ถึง 3 สัดส่วนของรายได้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติภาคการเกษตร ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ มีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 เกษตรกรมีรายได้ต่อคนต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 8,377.43 บาท ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 เป็น 14,047.56 บาท ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. การกระจายรายได้และภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร. ใน รายงานการศึกษาโครงการวิจัยภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนเกษตรกร ปีเพาะปลูก 2538/39 สำนักงานวิจัย

เศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2541. หน้า 8

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 (2520-2524) รัฐได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากการให้ความสำคัญกับภาคการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว โดยได้มีการมุ่งเน้นถึงการพัฒนาชนบทควบคู่กับการส่งเสริมการผลิตในภาคอุตสาหกรรม จึงเริ่มต้นให้มีการสนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เป็นต้น สิ่งที่ทำให้มีการตัดสินใจในการส่งเสริมในภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า ประเทศไทยมีปัจจัยพื้นฐานทางวัตถุดิบและปัจจัยด้านแรงงานอยู่เป็นจำนวนมาก

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 (2525-2529) แนวทางการพัฒนาได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ไปสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะได้ตระหนักถึงข้อจำกัดของพื้นที่ดินและแหล่งน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ความสำคัญในการผลิตด้านอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเน้นด้านอุตสาหกรรมเกษตร เช่น อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋อง ผลไม้กระป๋อง น้ำตาลทราย เป็นต้น

จากความสำเร็จของการพัฒนาดังกล่าว ได้ขยายเป้าหมายของการพัฒนาไปสู่กลุ่มสินค้าที่สำคัญอีกหลายชนิด เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมรถยนต์

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6-7 (2530-2539) นอกจากจะมีการขยายการพัฒนา จากอุตสาหกรรมเกษตรไปถึงอุตสาหกรรมด้านอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมรถยนต์ และอุตสาหกรรมอื่นๆ แล้ว การพัฒนายังได้หันกลับไปพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่กันไปด้วย

จากระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 ถือว่าเป็นช่วงที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10.5 และ 8.63 ต่อปี ตามลำดับ<sup>1</sup> ในภาคอุตสาหกรรมก็ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายได้ของประชากรต่อคนต่อปีเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภาคการเกษตรยังมีการขยายตัวลดลง ดังนั้นการขยายตัวในลักษณะดังกล่าวได้นำมาซึ่งความไม่สมดุลในหลายประการ เช่น เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มอาชีพ ประชากรที่ยากจนมีรายได้ต่ำ มีอัตราเพิ่มมากขึ้น รายได้ของประชากรที่อยู่ในชนบทเมื่อเทียบกับประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีช่องว่างมากขึ้นทุกขณะ แม้ในเรื่องของสวัสดิการที่ประชากรสองกลุ่มนี้ได้รับก็มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) มีการส่งเสริมเพื่อให้การผลิตทางการเกษตรของประเทศมีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกได้ โดยเน้นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาคการเกษตร

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 10

#### 4. การรวมตัวของเกษตรกรในประเทศไทย

จากการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับแรก (พ.ศ.2504) จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2545) สถานการณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทำให้เห็นถึงโอกาสที่เป็นประโยชน์ และข้อจำกัดต่อการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศ ผลของการพัฒนาภาคการเกษตรที่ผ่านมา กระทำโดยมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคการเกษตรเป็นหลัก มีรูปแบบการผลิตเป็นไปในลักษณะที่ไม่ยั่งยืน เป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรไปในทางที่เลวลง ขณะเดียวกันแม้ภาคการเกษตรจะมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ตัวเกษตรกรผู้ผลิตกลับยากจนลง เมื่อเทียบกับผู้ที่อยู่นอกภาคการเกษตร ดังนั้น การพัฒนาการเกษตรจึงมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก เพื่อให้เกษตรกรผู้ผลิตมีรายได้มั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

จากเป้าหมายดังกล่าว จึงมีการกำหนดเป็นปรัชญาของการพัฒนาในภาคการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 คือ “พัฒนาคุณภาพชีวิต ผลิตเพื่อการแข่งขัน สัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” <sup>1</sup> เมื่อปรัชญาของการพัฒนาภาคการเกษตรตามแผนพัฒนาฉบับที่ 8 การพัฒนาเน้นที่ตัวเกษตรกร เน้นที่การผลิตเพื่อการแข่งขันกับตลาดโลก และการผลิตของภาคการเกษตร ต้องมีการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เป้าหมายดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผล จำเป็นต้องให้เกษตรกรมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ซึ่งอาจแยกตามลักษณะของการประกอบอาชีพ และท้องที่ที่เกษตรกรอาศัยอยู่ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลความรู้ เพื่อการพัฒนาอาชีพ ทำให้เกิดอำนาจต่อรองในระบบตลาด และอื่นๆ การรวมตัวกันของของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกรที่สำคัญ มีดังนี้

##### 4.1 การรวมตัวของเกษตรกรในรูปของสหกรณ์

การรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรในรูปของสหกรณ์ เป็นการรวมตัวกันของผู้ประกอบอาชีพที่มีลักษณะที่เหมือนกัน อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียน โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิก ช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น

ดังนั้นลักษณะทั่วไปของสหกรณ์ จึงถือว่าเป็นองค์กรธุรกิจรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการบริหารและการดำเนินงานก็เหมือนกับธุรกิจอื่น ๆ ทั่วไป

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 17

ประเทศไทยมีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดพิษณุโลก มีชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์” ตั้งอยู่ที่ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก โดยมีการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 <sup>1</sup> จากสหกรณ์วัดจันทร์ที่เกิดขึ้นในอดีต รูปแบบของสหกรณ์ก็ได้วิวัฒนาการเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน ได้มีการแยกสหกรณ์ออกเป็น 6 ประเภท <sup>2</sup> ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 คือ

- 1) สหกรณ์การเกษตร
- 2) สหกรณ์ประมง
- 3) สหกรณ์นิคม
- 4) สหกรณ์ร้านค้า
- 5) สหกรณ์บริการ
- 6) สหกรณ์ออมทรัพย์

จากการจำแนกสหกรณ์ออกเป็น 6 ประเภทนั้น ยังสามารถแบ่งสหกรณ์ออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

กลุ่มสหกรณ์ภาคการเกษตร ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และ สหกรณ์นิคม

กลุ่มสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ประกอบด้วย สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และ สหกรณ์ออมทรัพย์

1) **สหกรณ์การเกษตร** เป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นในหมู่สมาชิกที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่น และลักษณะของการประกอบอาชีพ เพื่อช่วยให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และยังให้บริการด้านต่างๆแก่สมาชิก เช่น การให้บริการด้านสินเชื่อ การให้บริการด้านการตลาด การจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรมาจำหน่ายแก่สมาชิกในราคาถูก การรวมผลผลิตเพื่อออกจำหน่าย การแปรรูปผลผลิตเพื่อออกจำหน่าย

<sup>1</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานสรุปฐานะการเงินและผลการดำเนินงาน ประจำปี 2541 ของสหกรณ์ทุกประเภท. งานวิเคราะห์และรายงานสถิติ กองวิชาการและแผน, 2542. หน้า 3

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 4

ด้านการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร มีการเผยแพร่วิชาการเกษตรและอุตสาหกรรมในครัวเรือน จากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ.2542 สหกรณ์การเกษตรมีจำนวนทั้งสิ้น 3,417 สหกรณ์ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2541 ถึง 100 สหกรณ์ โดยสหกรณ์การเกษตรเหล่านี้มีจำนวนสมาชิกถึง 4,244,986 คน กระจายอยู่ทั่วประเทศ<sup>1</sup> และจากจำนวนของสหกรณ์ที่มีทั้งหมดนั้น สามารถแยกย่อยออกได้ตามประเภทของการจดทะเบียนดังนี้

- สหกรณ์การเกษตรทั่วไป	มีจำนวน	2,367 สหกรณ์
- สหกรณ์การเกษตรปฏิรูป	มีจำนวน	119 สหกรณ์
- สหกรณ์การเกษตรผู้ใช้น้ำ	มีจำนวน	625 สหกรณ์
- สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ	มีจำนวน	274 สหกรณ์
- สหกรณ์การเกษตร กรป.กลาง บพค.	มีจำนวน	26 สหกรณ์
- สหกรณ์ธุรกิจเศรษฐกิจ รพช.	มีจำนวน	6 สหกรณ์

2) **สหกรณ์ประมง** เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ของชาวประมง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพที่ชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงลงได้ตามลำพัง จึงมีการรวมตัวกันโดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ปัญหาของชาวประมงมีมากมาย เช่น การขาดแคลนเงินเพื่อการลงทุน การขายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สืบเนื่องได้ในราคาต่ำ การจับสัตว์น้ำได้น้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ เป็นต้น

ด้านการส่งเสริมของสหกรณ์ประมง ได้มีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยง การดูแลรักษา และการขยายพันธุ์สัตว์น้ำในแหล่งน้ำ

จากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ.2541<sup>2</sup> สหกรณ์ประมงมีอยู่จำนวน 57 สหกรณ์ มีสมาชิก 9,253 คน แยกย่อยตามประเภทของการจดทะเบียนได้ดังนี้

- สหกรณ์ประมงทะเล
- สหกรณ์ประมงเพาะเลี้ยง (น้ำจืด และชายฝั่งทะเล)

<sup>1</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน ประจำปี 2542 ของสหกรณ์การเกษตร. ศูนย์สารสมเทศ กองวิชาการและแผน, 2543. หน้า 12

<sup>2</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานสรุปผลฐานะการเงินและผลการดำเนินงานประจำปี 2541 ของสหกรณ์ทุกประเภท. หน้า 48

3) **สหกรณ์นิคม** เป็นรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินในการประกอบอาชีพ การจัดสรรปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัย ต้องดำเนินไปพร้อมกับการจัดหาสินเชื่อและปัจจัยในการผลิต การให้บริการสาธารณสุขไปโรค การจัดหาแหล่งน้ำ การส่งเสริมทางการเกษตร และการจัดการด้านการตลาดให้อีกด้วย

สหกรณ์นิคมมีความใกล้ชิดกับสหกรณ์การเกษตรเป็นอย่างมาก มีการดำเนินธุรกิจที่เหมือนกัน คือ มีการจัดหาเงินให้แก่สมาชิกกู้ รวมกันซื้อ รวมกันขาย รวมถึงมีการส่งเสริมด้านการเกษตร

ในด้านของความแตกต่าง การจัดสหกรณ์นิคมมีความแตกต่างจากสหกรณ์การเกษตรตรงที่การจัดการสหกรณ์นิคม มีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปในเรื่องของการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ต้องการที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมถึงงานบริการด้านต่าง ๆ

สหกรณ์นิคมเป็นการดำเนินงานโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตั้งแต่ การวางผัง การใช้ที่ดิน การปรับปรุงบำรุงดิน การวางแผนการเพาะปลูก รวมถึงการรับสมัครบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของนิคม แต่สหกรณ์การเกษตรก็อาจเกิดขึ้นในเขตนิคมได้ โดยกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้จัดตั้งขึ้น

ภายหลังจากที่ได้จัดให้คนเข้าไปอยู่อาศัยในนิคมแล้ว และมีความประสงค์จะให้สมาชิกนิคมได้ดำเนินธุรกิจในรูปของสหกรณ์ จึงขอความร่วมมือจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้การจัดตั้ง

จากการสำรวจในปี พ.ศ.2541<sup>1</sup> สหกรณ์นิคมมีจำนวนทั้งสิ้น 84 สหกรณ์ มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 115,687 คน ซึ่งสามารถแยกตามประเภทของการจดทะเบียนได้ดังนี้

- สหกรณ์นิคม ราษฎรจะได้สิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร เมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข และข้อกำหนดที่ได้วางระเบียบไว้แล้ว

- สหกรณ์เช่าที่ดิน ราษฎรจะได้สิทธิในการเข้าทำกินในที่ดินนั้น และตกทอดแก่ทายาทได้ แต่ที่ดินประเภทนี้ราษฎรจะไม่มีโอกาสได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเลย

- สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ราษฎรจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร เมื่อได้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อที่ดินตามสัญญาเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว

จะเห็นได้ว่าเกษตรกรได้มีการรวมตัวกันในรูปของสหกรณ์มีอยู่เป็นจำนวนมากแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม และสหกรณ์ประมง โดยมีสมาชิกรวมกันประมาณ 4,369,926 คน ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรที่มีเกษตรกรมารวมกันมากที่สุด

นอกจากจะมีการรวมตัวกันในรูปของสหกรณ์แล้ว เกษตรกรก็ยังมี การรวมตัวกันในลักษณะของกลุ่มเกษตรกรประเภทต่างๆ อีกด้วย

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 49

#### 4.2 การรวมตัวของเกษตรกรในรูปของกลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกรในประเทศไทย เป็นวิวัฒนาการที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่สืบเนื่องกันมาอย่างต่อเนื่อง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 เรื่อยมา ด้วยความมุ่งหมายที่จะสร้างเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและหน่วยสังคมพื้นฐานซึ่งกระจายอยู่ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยให้มีขึ้น เนื่องจากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมดั้งเดิมของประเทศไทยนั้นเป็นสังคมการเกษตร หรือสังคมชนบท เมื่อต้องการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อการดำรงชีวิตจึงได้มีการนำเอาระบบการจัดการธุรกิจนิติบุคคลในรูปของ สหกรณ์ ซึ่งได้มีการริเริ่มนำเข้ามาเผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2457<sup>1</sup> มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2459 และได้มีการแก้ไขอีกหลายครั้ง จนมาถึงปัจจุบันมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ใช้บังคับอยู่ ระหว่างรอยต่อของยุคดังกล่าว จากปัญหาพื้นฐานของเกษตรกรในการขาดปัจจัยในการผลิต เมื่อเข้าสู่ยุคการผลิตเพื่อการค้า ทำให้เกษตรกรขาดที่พึ่ง เกษตรกรจำนวนมากต้องพากันไปกู้ยืมเงินจากพ่อค้าในท้องถิ่น ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ประกอบกับการทำการเกษตรในอดีตต้องอาศัยธรรมชาติ ปีไหนฝนตกต้องตามฤดูกาล ผลผลิตที่ได้มาก็ขายพอใช้หนี้ แต่ปีไหนฝนฟ้าไม่ตกต้องตามฤดู ผลผลิตก็ได้ไม่พอใช้หนี้ ยิ่งฝนแล้งติดต่อกันหลายปี ดอกเบี้ยก็พอกพูนทบต้น ในที่สุดที่ดินที่เคยทำกินก็ต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุนไป สิ่งเหล่านี้สร้างความเดือดร้อนในกลุ่มเกษตรกรโดยทั่วไป ในปี 2498 จึงได้มีการริเริ่มจัดตั้งสถาบันของเกษตรกรขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเป็นครั้งแรก เรียกว่า “กลุ่มชาวนา” โดยมีการจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาเพื่อให้ผลครอบคลุมอาชีพการเกษตรทุกสาขา จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อจากกลุ่มชาวนามาเป็น “กลุ่มเกษตรกร”

ต่อมาในพ.ศ.2511มีการปรับปรุงระบบสหกรณ์ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ได้มีการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มเกษตรกร แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จนถึงปี พ.ศ.2514 มีกลุ่มเกษตรกรทั้งสิ้น 6,231 กลุ่ม มีสมาชิกประมาณ 3 แสนกว่าคน

ปัญหาจากกลุ่มเกษตรกรไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจการค้าในรูปของนิติบุคคลได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ในปี พ.ศ.2515 ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ทำให้กลุ่ม



เกษตรกรที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเขตแดนอยู่ในระดับตำบล และสามารถดำเนินธุรกิจต่างๆได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้มีนโยบายให้กลุ่มเกษตรกรเป็นหน่วยพื้นฐานในการเตรียมการเป็น

---

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.หน้า 51

สหกรณ์ ต่อไป <sup>1</sup>

### 1) ความหมายของกลุ่มเกษตรกร

ความหมายของกลุ่มเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 คือคณะผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรประเภทเดียวกัน อยู่ในตำบลเดียวกัน และมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการส่งเสริม และปรับปรุงวิธีการเพาะปลูกพืชและวิธีการเพาะเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นอาชีพของพวกตน เพื่อให้ได้ผลการผลิตเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณ คุณภาพ และราคา

### 2) คุณสมบัติของสมาชิกและการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

คณะบุคคลที่จะจัดตั้ง หรือเข้าเป็นสมาชิก และดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรได้ จะต้องมีความสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลธรรมดา มีสัญชาติไทย และบรรลุนิติภาวะ
- (2) เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรอยู่ในตำบลเดียวกัน และมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน
- (3) ไม่เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรอื่น หรือสมาชิกสหกรณ์อื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินในขณะเดียวกัน
- (4) บุคคลคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรได้เพียงกลุ่มเดียว และครอบครัวหนึ่งจะเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรได้เพียงคนเดียว
- (5) ในตำบลหนึ่ง ให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่ทำการเกษตรประเภทเดียวกันได้เพียง 1 กลุ่ม
- (6) การยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรต้องยื่นต่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด
- (7) ข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรอย่างน้อยต้องมีรายการดังนี้ ชื่อกลุ่ม วัตถุประสงค์ สถานที่ตั้ง ทุนซึ่งมีการแบ่งเป็นเรือนหุ้น การดำเนินงาน การเงินและการบัญชี ข้อกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกภาพ การประชุมใหญ่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมการ และผู้จัดการ

(8) สมาชิกแต่ละคนต้องรับผิดชอบเพื่อหนี้สินของกลุ่ม จำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงิน

<sup>1</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. ทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2542 . ศูนย์สารสนเทศ กองวิชาการ และแผนงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. หน้า 7  
ค่าหุ้นที่ยังส่งไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

### 3) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกรมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) รวบรวมผลผลิตของสมาชิกมาจัดการขาย หรือแปรรูปออกขาย
- (2) จัดหาสิ่งของที่สมาชิกต้องการมาจำหน่าย
- (3) ส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตร ในหมู่สมาชิก และครอบครัวของสมาชิก รวมทั้งการส่งเสริมให้ความรู้ในการผลิตให้สินค้ามีคุณภาพดีขึ้น
- (4) จัดให้มีฉางเพื่อเก็บรักษาผลผลิต
- (5) ให้เงินกู้ หรือสินเชื่อแก่สมาชิก เพื่อประกอบอาชีพ
- (6) จัดให้มีเครื่องมือ เครื่องกลเกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร หรือเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในครัวเรือน สำหรับสมาชิกได้ใช้ประโยชน์
- (7) ส่งเสริมการประหยัด การช่วยตนเอง และช่วยเหลือกันในหมู่สมาชิก
- (8) กู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร
- (9) ให้การสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว กรณีที่ต้องภัยพิบัติเกี่ยวกับอาชีพ
- (10) ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น

### 4) ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร

- (1) กรมการปกครอง (Department of Local Administration) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและจัดตั้งกลุ่ม ควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร
- (2) กรมส่งเสริมการเกษตร (Department of Agriculture Extension) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานกลุ่มเกษตรกร ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงไหม เพาะเห็ด โดยร่วมมือกับกรมการปกครองในการส่งเสริมจัดตั้งและควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร

(3) กรมประมง (Department of Fisheries) มีหน้าที่เกี่ยวกับงานกลุ่มเกษตรกร ประมง กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์น้ำ และกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมประมง

(4) กรมปศุสัตว์ (Department of Livestock Development) มีหน้าที่เกี่ยวกับงาน กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ และกลุ่มเกษตรกรอื่นๆซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์

(5) กรมป่าไม้ (Royal Forest Department) มีหน้าที่เกี่ยวกับงานกลุ่มเกษตรกร เลี้ยงผึ้ง กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงครั่ง และกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามประกาศคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 141 โดยมีกลุ่มเกษตรกรกลุ่มแรกที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย คือกลุ่มเกษตรกร ทำสวนบาโต อยู่ที่ตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา มีสมาชิกขณะเริ่มจดทะเบียน 45 คน จนถึง ปี 2542 จากการสำรวจ มีกลุ่มเกษตรกรทั้งสิ้น 5,732 กลุ่มกระจายอยู่ในระดับตำบลทั่วประเทศ โดยแยกเป็นกลุ่มที่จดทะเบียนได้ดังนี้<sup>1</sup>

(1) กลุ่มเกษตรกรทำนา	3,629 กลุ่ม
(2) กลุ่มเกษตรกรทำไร่	874 กลุ่ม
(3) กลุ่มเกษตรกรทำสวน	774 กลุ่ม
(4) กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงไหม	21 กลุ่ม
(5) กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ (โค-กระบือ)	272 กลุ่ม
(6) กลุ่มเกษตรกรประมงเลี้ยงสัตว์น้ำ	160 กลุ่ม
(7) กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงผึ้ง	2 กลุ่ม

นอกจากกลุ่มเกษตรกรที่มีการจดทะเบียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีกลุ่มของ แม่บ้านเกษตรกร และกลุ่มยุวชนเกษตรกรอีกเป็นจำนวนนับหมื่นกลุ่ม

การรวมตัวของประชากรในภาคการเกษตรทั้งในรูปของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ตามที่ กล่าวแล้ว นอกจากจะเป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลข่าวสารวิชาการด้านการเกษตร รวมกันเพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองในระบบตลาด และเป็นผลดีในด้านอื่นๆ แล้ว การรวมตัวของเกษตรกรดังกล่าว ยังมีประโยชน์ต่อการเข้าถึงระบบประกันสังคมของเกษตรกรอีกด้วย กล่าวคือ เนื่องจากผู้ประกอบการ อาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกรนั้น มีความแตกต่างจากประชากรในกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มของ ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการต่างๆ นั้น จะมีลักษณะการอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยมีนายจ้าง เป็นผู้กำกับดูแล มีรายได้ที่แน่นอน การตรวจสอบรายได้กระทำได้ง่าย การจ่ายเงินเข้ากองทุน ประกันสังคม กระทำได้สะดวก เนื่องจากมีนายจ้างเป็นผู้หักเงินนำส่งเข้ากองทุนให้ ขณะที่เกษตรกร

มีลักษณะการทำงานเป็นเอกเทศ ต่างคนต่างทำ และมีพื้นฐานด้านการศึกษาน้อย ทำให้การติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐมักจะมีปัญหาเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อีกทั้งภูมิลำเนาของเกษตรกรส่วนใหญ่มักจะอยู่ในชนบท จึงทำให้การเดินทางเพื่อมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 8

ประกันสังคมของเกษตรกรเป็นอุปสรรคประการสำคัญ

ดังนั้น หากต้องการให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือ เกษตรกร เข้าสู่ระบบประกันสังคม จำเป็นที่จะต้องหาตัวกลางที่คอยเป็นสื่อระหว่างเกษตรกรกับหน่วยงานประกันสังคม สหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกร ที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศจึงมีศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ความรู้และประโยชน์ของระบบประกันสังคม เพื่อให้เกษตรกรได้มีความเข้าใจและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมดังกล่าว ทั้งยังสามารถใช้สถานที่ตั้งของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรดังกล่าว เป็นศูนย์กลางในจ่ายเงินสมทบ และรับประโยชน์ทดแทนของเกษตรกรได้ เป็นการประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายได้จำนวนไม่น้อย

## 5. เงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย

ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้น อาจจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้<sup>1</sup> คือ

- (1) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร มีจำนวนประมาณร้อยละ 85
- (2) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพค้าขาย มีจำนวนประมาณร้อยละ 11
- (3) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่เป็นช่างฝีมือ มีจำนวนประมาณร้อยละ 3
- (4) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ มีจำนวนประมาณร้อยละ 1

จะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบอาชีพที่อยู่ในภาคการเกษตร เป็นกลุ่มที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดถึงร้อยละ 85 และนับตั้งแต่ พ.ศ.2537 ผู้ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพอิสระประเภทหนึ่ง สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่ไม่ใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537 และมาตรา 2 ของพระราชกฤษฎีกานี้ กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทำให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร

<sup>1</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน ประจำปี 2542 . หน้า 10

### 1) คุณสมบัติของเกษตรกรที่เข้าเป็นผู้ประกันตน

- (1) มีอายุระหว่าง 15 ถึง 60 ปี
- (2) ไม่เป็นผู้ประกันตนตามโครงการประกันสังคมอยู่แล้ว
- (3) เป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย
- (4) ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ
- (5) ไม่เป็นโรคที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด คือโรคดังต่อไปนี้
  - วัณโรคในระยะอันตราย
  - โรคพิษสุราเรื้อรัง
  - โรคที่อยู่ในระหว่างการรักษา หรือโรคที่จำเป็นต้องใช้เครื่องช่วยชีวิต

### 2) เงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบของเกษตรกร

(1) จำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร จะต้องจ่ายเข้ากองทุน ให้จ่ายในอัตราดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

- พ.ศ.2537- 2538 จ่ายปีละ 2,880 บาท
- พ.ศ.2539 – 2540 จ่ายปีละ 3,110 บาท
- พ.ศ.2541 เป็นต้นไป จ่ายปีละ 3,360 บาท

(2) การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร ต้องจ่ายปีละครั้ง ภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี

### 3) ความสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตนของเกษตรกร

การเป็นผู้ประกันตนของเกษตรกรอาจสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุใน 4 กรณี คือ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) แฉ่งหรือรับรองคุณสมบัติอันเป็นเท็จ

(4) ไม่ส่งเงินสมทบตามที่กำหนด

<sup>1</sup> ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีโชคลูกจ้าง, 2537.

**4) เงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนของเกษตรกรผู้ประกันตน**

เงื่อนไขในสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนของเกษตรกรผู้ประกันตนจะไม่เกิดขึ้นหากข้อเท็จจริงปรากฏดังนี้ <sup>1</sup>

(1) เกษตรกรผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพ หรือ ตาย เนื่องจากจงใจฆ่าตัวเอง (กระทำอัตวินิบาตกรรม) หรือยอมให้ผู้อื่นฆ่าตนเอง

(2) เกษตรกรผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพ หรือ ตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง หรือกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

เมื่อเกษตรกรมีสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนตามเงื่อนไขแล้ว สิทธิดังกล่าวจะสิ้นสุดลงได้ในกรณีดังต่อไปนี้ <sup>2</sup>

(1) ลาออกจากความเป็นผู้ประกันตน โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงาน

(2) ได้เข้าเป็นผู้ประกันตนในฐานะของลูกจ้างตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

(3) ความปรากฏต่อสำนักงานประกันสังคมว่า เกษตรกรผู้ประกันตนแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามในการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนในสาระสำคัญอันเป็นเท็จ

**5) ประโยชน์ทดแทนสำหรับเกษตรกรผู้ประกันตน**

ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกรเมื่อสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนแล้ว กฎหมายกำหนดให้ได้รับประโยชน์ทดแทนใน 3 กรณี คือ <sup>3</sup> กรณีคลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างได้รับในสี่กรณีแรก ส่วนที่ขาดหายไปไม่ได้รับความคุ้มครอง คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

<sup>1</sup> พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีอายุจ้าง, 2537. มาตรา 9

<sup>2</sup> แห่งเดิม. มาตรา 10

<sup>3</sup> แห่งเดิม. มาตรา 6

(1) **กรณีคลอดบุตร** ผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือนติดต่อกัน โดยผู้ประกันตน หรือภริยา ที่มีการจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย ของเกษตรกรได้คลอดบุตร ก็มีสิทธิเบิกค่าคลอดบุตรเป็นการเหมาจ่ายจำนวน 3,000 บาท ต่อการคลอด 1 ครั้ง และเบิกได้ไม่เกิน 2 ครั้ง <sup>1</sup>

(2) **กรณีทุพพลภาพ** หากผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรเกิดทุพพลภาพ จะได้รับสิทธิต่อเมื่อได้เข้าเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือนติดต่อกัน โดยมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้ <sup>2</sup>

- ค่ารักษาพยาบาล ค่าตรวจโรค และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ซึ่งหมายความรวมถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องใช้ หรือ วัสดุที่ใช้ หรือทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะที่ทุพพลภาพ ด้วย โดยเบิกได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท

- เงินทดแทนจากการขาดรายได้ในขณะทุพพลภาพเป็นเวลา 15 ปี โดยเบิกได้ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ และสิทธิในการรับเงินทดแทนจะระงับไปเมื่อครบกำหนด 15 ปี นับแต่เดือนที่ทุพพลภาพ หรือเกิดกรณีดังต่อไปนี้ คือ ผู้ทุพพลภาพเสียชีวิตก่อนครบกำหนด 15 ปี นับแต่ทุพพลภาพ หรือ กรณีที่อาการทุพพลภาพของเกษตรกรได้รับการฟื้นฟูจนมีสภาพดีขึ้น ซึ่งเป็นความเห็นของคณะแพทย์ที่ทำการวินิจฉัย

เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย พิจารณาลดเงินทดแทนได้ และหากต่อมา คณะกรรมการแพทย์มีความเห็นว่า การฟื้นฟูมีสภาพที่เสื่อมลงจากที่เคยวินิจฉัยไว้ เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้เพิ่มเงินทดแทนได้ แต่ไม่เกินกว่าจำนวนที่เคยได้รับในครั้งแรก

(3) **กรณีตาย** หากผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ถึงแก่ความตายภายหลัง จากเดือนที่ได้จ่ายเงินสมทบ ให้จ่ายค่าจัดการศพเป็นจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดไว้ในขณะนั้น <sup>3</sup> ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีนี้ได้แก่

---

<sup>1</sup> แหล่งเดิม มาตรา 11

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 14(2)

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 16

- บุคคลซึ่งเกษตรกรผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพเมื่อผู้ประกันตนได้เสียชีวิตลง

- คู่สมรส บิดา-มารดา หรือบุตรของเกษตรกรผู้ประกันตน ที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพของเกษตรกรผู้ประกันตนนั้น

กรณีที่เกษตรกรผู้ประกันตนถึงแก่ความตายเพราะอุบัติเหตุ ให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นได้รับประโยชน์ทดแทนทันที

โดยสรุป การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม เป็นอีกหนทางหนึ่งที่สามารถสร้างหลักประกันให้เกษตรกรและครอบครัวได้มีการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข แม้ในยามที่ต้องประสบกับภัยพิบัติต่างๆ แต่จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้เกษตรกรได้การเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น กลับไม่ได้รับความสนใจจากประชากรในภาคการเกษตรเลย ซึ่งจะได้ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุดังกล่าวในบทต่อไป



## บทที่ 5

### ปัญหาทางกฎหมายและความเป็นไปได้ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ของเกษตรกรในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรและผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งหลายเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ตามมาตรา 40 และต่อมาในปี พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในการเข้าเป็นผู้ประกันตนของผู้ประกอบอาชีพอิสระ จึงนับได้ว่าใน พ.ศ.2537 เป็นโอกาสแรก ที่ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งหลายรวมถึงเกษตรกร สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้อย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์อันสำคัญยิ่งของระบบประกันสังคมที่จะต้องให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มของเกษตรกรที่อยู่ในระดับล่างของสังคมได้มีหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข แต่ในความเป็นจริงนับตั้งแต่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรเข้าสู่ระบบประกันสังคม ในปี พ.ศ.2537 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2545) นับเป็นเวลานานกว่า 7 ปี แต่ยังไม่見ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกรคนใดเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เลย สาเหตุความล้มเหลวของโครงการประกันสังคมที่จัดให้กับเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ นั้น มีที่มาจากปัญหาในหลายด้าน ทั้งปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาทางด้านกฎหมาย ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเกิดจากเกษตรกร ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นการทำการเกษตรขนาดเล็ก มีฐานะค่อนข้างยากจน บางส่วนก็เช่าที่ดินผู้อื่นเพื่อประกอบอาชีพ ทำให้ประชากรในภาคการเกษตรส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในระดับต่ำ ด้านการศึกษาที่มักจะมีความรู้เพียงอ่านออกเขียนได้เท่านั้น จากสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปี 2541 พบว่า ประชากรในภาคการเกษตร เกือบร้อยละ 90 มีความรู้เพียงชั้นประถมศึกษา และสาเหตุจากมีการศึกษาน้อยส่งผลให้ไม่สามารถนำเทคโนโลยีและความรู้ด้านต่างๆ มาปรับใช้ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร หรือได้ผลไม่เต็มที่ แม้จะได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และจากปัญหาในเรื่องต่อการศึกษาดังกล่าว ยังเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ แต่สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้ทำวิจัยต้องการมุ่งเน้นศึกษา เพื่อให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากข้อกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ของกฎหมายประกันสังคมสำหรับเกษตรกรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

หากปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรได้รับการแก้ไขให้มีความเหมาะสมและสอดคล้อง ตรงกับความต้องการของเกษตรกร เชื่อว่าการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรคงเกิดเป็นจริงขึ้นได้ในอนาคตอันใกล้

ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ตลอดจนเงื่อนไขด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกันสังคมที่ควรได้รับการแก้ไข มีดังต่อไปนี้

## 1 ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมาย

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ทำให้บรรดาลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ในทันที และได้ขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปในอีก 3 ปีต่อมาตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายตั้งแต่แรก ในปัจจุบันได้มีการขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คน ขึ้นไป (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545) นอกจากนี้มีการกำหนดให้ในอีก 4 ปีนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะให้ระบบประกันสังคมขยายความคุ้มครองไปถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงเกษตรกรด้วย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 ดังนั้นในปี พ.ศ.2537 จึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ อัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ.2537

จากการประกาศพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2537 ดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการในภาคการเกษตร รวมถึงบุคคลทั่วไปที่มีใช้ลูกจ้าง เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยความสมัครใจ แต่จากข้อกำหนด หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขด้านต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมายฉบับดังกล่าวอันเป็นอุปสรรคทำให้ไม่มีเกษตรกรรายใดเข้าสู่ระบบประกันสังคมเลย ภาครัฐเองก็ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว และมีเป้าหมายที่จะขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มของเกษตรกรได้อย่างแท้จริงในปี 2547 ตามกรอบนโยบายและทิศทางการดำเนินงานประกันสังคม ปี 2545 – 2549 (สำนักงานประกันสังคม, 2544.) จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและสมควรอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายฉบับดังกล่าว และเพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้เป็นไปด้วยความสะดวก มองเห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจะทำการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงข้อกำหนด หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการเข้าเป็นผู้ประกันตน รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆ ตามกฎหมายประกันสังคมที่จัดให้กับลูกจ้าง เปรียบเทียบกับโครงการที่จัดให้กับผู้ประกอบการในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1.1 ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบ

กฎหมายกำหนดให้เกษตรกรสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันได้ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 40 โดยเกษตรกรจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพียงฝ่ายเดียว โดยให้จ่ายเงินสมทบในลักษณะเป็นการเหมาจ่ายในอัตราคงที่ อัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ 3,360 บาท ต่อคนต่อปี โดยกำหนดให้จ่ายทั้งหมดในครั้งเดียว ภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี ซึ่งหากเปรียบเทียบอัตราการจ่ายเงินสมทบ และวิธีการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างกับผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร ก็จะพบความแตกต่างกันในหลายประการดังนี้

1) **ผู้ที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ** ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างเมื่อเข้าเป็นผู้ประกันตนแล้ว จะต้องมีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยฝ่ายนายจ้างและรัฐบาล จะช่วยออกเงินสมทบด้วย รวมเป็น 3 ฝ่าย ขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร ซึ่งมีฐานะการเงินที่ต่ำกว่ากลุ่มของลูกจ้าง แต่กลับจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยลำพัง โดยรัฐบาลไม่ได้ให้การช่วยเหลือแต่อย่างใด

2) **วิธีการจ่ายเงินสมทบ** ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบกำหนดให้จ่ายเป็นรายงวดประจำทุกๆ เดือน โดยนายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่เก็บเงินสมทบฝ่ายลูกจ้างโดยหักจากเงินเดือนของลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบฝ่ายลูกจ้างกรณีเช่นนี้ จึงไม่ทำให้ลูกจ้างเกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อเทียบกับเงินเดือนที่ได้รับแต่ละเดือน เงินสมทบที่ถูกหักไปเป็นเงินเพียงเล็กน้อย ขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ หากจะเข้าเป็นผู้ประกันตนก็จะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นก้อน ในลักษณะเป็นการเหมาจ่ายในอัตราคงที่ และต้องจ่ายทั้งหมดในครั้งเดียวเป็นรายปีๆละ 3,360 บาท ซึ่งถือว่าเป็นเงินก้อนใหญ่ทีเดียวสำหรับเกษตรกร ดังนั้น แม้เกษตรกรจะได้เห็นประโยชน์และความจำเป็นในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ก็เป็นการยากที่จะให้เกษตรกรจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กฎหมายได้กำหนดไว้

3) **อัตราการจ่ายเงินสมทบ** ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างกฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง สำหรับ 4 กรณีแรก (ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอัตราการจ่ายเงินสมทบลดลงเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง) และมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ที่ 1,650 บาท ขั้นสูงไม่เกิน 15,000 บาท ต่อเดือน ดังนั้นเงินสมทบของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างจะต้องจ่ายในอัตราขั้นต่ำที่ 25 บาท ต่อเดือน ขั้นสูงก็ไม่เกิน 225 บาท ต่อเดือน หากคิดเป็นรายปี อัตราขั้นต่ำก็เพียง 300 บาท ขั้นสูงไม่เกิน 2,700 บาท ขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่ลูกจ้างผู้นั้นได้รับ ในขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร ซึ่ง

ความแตกต่างในการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้างที่จ่ายน้อยแต่ได้รับความคุ้มครองมากกว่าเกษตรกร ขณะที่เกษตรกรต้องจ่ายเงินสมทบมากแต่ได้รับความคุ้มครองน้อย จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรตัดสินใจไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคม

### 1.2 ปัญหาจากการกำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 ที่สำนักงานประกันสังคมได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ แต่เมื่อพิจารณาถึงประเภทของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกรได้รับ มีเพียง 3 กรณีเท่านั้น คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างได้รับความคุ้มครองใน 4 กรณี (ยังไม่รวมอีก 2 กรณี คือ สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ต้นปี 2542) กรณีที่ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรไม่ได้รับความคุ้มครอง คือ หลักประกันกรณีเจ็บป่วย ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันที่มีความสำคัญมากกรณีหนึ่ง และตามความต้องการของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หลักประกันด้านเจ็บป่วยมีความต้องการมากกว่า 3 กรณีที่ได้รับความคุ้มครอง

ดังนั้น การกำหนดให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองจากประโยชน์ทดแทนเพียง 3 กรณี คือ คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย ซึ่งน้อยกว่าประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างได้รับ ( 6 กรณี) จึงเป็นข้อจำกัด หรือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคม

### 1.3 ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทน

ตามที่กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรได้รับนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างได้รับ จะเห็นได้ว่าผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรได้รับน้อยกว่าในทุกด้าน ประโยชน์ทดแทนที่ถือว่าสำคัญ แต่เกษตรกร

### 1) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

เมื่อเปรียบเทียบกัน ระหว่างประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง กับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรจะพึงได้รับ จะพบความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

#### ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตความคุ้มครองตัวบุคคล

ในส่วนของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร เมื่อ

- ตัวผู้ประกันตน คลอดบุตร (กรณีผู้ประกันตนเป็นหญิง) หรือ
- ภริยาของผู้ประกันตน คลอดบุตร ในกรณีนี้หมายถึง ภริยาที่จดทะเบียนสมรสถูกต้อง

ตามกฎหมาย หรือ

- หญิงซึ่งอยู่กินฉันสามี-ภริยากับผู้ประกันตน คลอดบุตร ในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่กฎหมายได้เปิดกว้างให้ความคุ้มครองไปถึง หญิงที่อยู่กินฉันสามี-ภริยา โดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน

แต่กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร เมื่อ

- ตัวผู้ประกันตน คลอดบุตร (กรณีผู้ประกันตนเป็นหญิง) หรือ
- คู่สมรสของผู้ประกันตน คลอดบุตร

**ข้อสังเกต** ในกรณีของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างนั้น กฎหมายให้ความคุ้มครองตัวบุคคลได้กว้างขวางกว่า กล่าวคือ ให้ความคุ้มครองไปถึงหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตน (มิได้จดทะเบียนสมรสกัน) แต่กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร กฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองไปถึงหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรด้วย

และข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ในมาตรา 11 ของพระราชกฤษฎีกา กำหนด...หลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนฯ พ.ศ. 2537 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 40 มิได้ใช้คำว่า “ภริยา” แต่ได้ใช้คำว่า “คู่สมรส” แทน อย่างไรก็ตาม คำว่า “คู่สมรส” น่าจะมีความหมายที่ชัดเจนกว่าคำว่า “ภริยา” เพราะคำว่า คู่สมรสน่าจะหมายถึงภริยาที่จดทะเบียนสมรส โดยถูกต้องตามกฎหมายกับผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรเท่านั้น คงมิได้หมายรวมถึงหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร โดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสแต่อย่างใด

### ความแตกต่างในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนทั้งสองประเภทได้รับนั้น พบว่ามีความแตกต่างกัน ดังนี้

กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง เมื่อเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรแล้ว ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ จะมีอยู่สองส่วน คือ

- ค่าคลอดบุตร จะได้รับค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย 4,000 บาท ต่อครั้ง ไม่เกินสองครั้ง
- เงินชดเชยการหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร เป็นกรณีที่ผู้ประกันตนหญิงต้องหยุดงานเพื่อการคลอด จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการคลอด เหมาจ่ายอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง 90 วัน หรือ เท่ากับค่าจ้าง 45 วัน

ในขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร เมื่อมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะมีเพียง ค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย 3,000 บาท ต่อครั้ง ไม่เกินสองครั้ง ส่วนประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการคลอดเหมาจ่ายร้อยละ 50 ของค่าจ้าง 90 วัน หรือเท่ากับเงินค่าจ้าง 45 วัน ซึ่งผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างได้รับ แต่กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร กลับไม่ได้รับ ซึ่งถือว่าส่วนนี้มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากอีกกรณีหนึ่ง

### ความแตกต่างในเงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร

ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรนั้นต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนใช้บริการทางการแพทย์ นั้นหมายความว่า ในระยะเวลาก่อนเข้ารับบริการยังสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ เพื่อการคลอดนั้น หากผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนใช้บริการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดว่า การจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 7 เดือน นั้นจะต้องติดต่อกัน ผลคือ เมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วครบ 7 เดือนไม่ว่าจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถรับประโยชน์ทดแทนเพื่อการคลอดบุตรได้

แต่กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร กฎหมายได้กำหนดว่า ในกรณีคลอดบุตรนั้น จะได้รับประโยชน์ทดแทนก็ต่อเมื่อ ได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือน และระยะเวลา 9 เดือนนั้น จะต้องติดต่อกันด้วย จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขการเกิดสิทธิของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างนั้น เอื้อประโยชน์มากกว่าเงื่อนไขการเกิดสิทธิของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรจะพึงได้รับ

### 2) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพนั้นเป็นอีกประเภทหนึ่ง ที่กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยได้กำหนดไว้ให้ผู้ประกันตนทั้งสองประเภทได้รับความคุ้มครองในกรณีทุพพลภาพ แต่หลักเกณฑ์

### **ความแตกต่างในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ**

ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง เมื่อเกิดอาการทุพพลภาพ และเข้าหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ก็จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้

- เงินค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริง ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท
- เงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของรายได้ปกติ ตลอดชีพ

แต่หากเป็นกรณีของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร เมื่อมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ คือ

- เงินค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริง ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท
- เงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันคูณด้วย 30 เป็นเวลา 15 ปี

การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงความแตกต่างในประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนทั้งสองประเภทได้รับ โดยสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร จะน้อยกว่าหรือด้อยกว่าของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ก็เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาลที่ลูกจ้างจะได้รับตามที่จ่ายจริงไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท แต่เกษตรกรจะได้รับตามที่จ่ายจริงไม่เกินเดือนละ 1,000 บาทหรือเงินทดแทนจากการขาดรายได้ ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างจะได้รับตลอดชีวิต แต่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร กลับได้รับเพียง 15 ปี ก็ต้องตั้งคำถามต่อไปว่าเมื่อพ้น 15 ปีไปแล้วหากเกษตรกรผู้ประกันตนที่มีอาการทุพพลภาพยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งก็คงจะอยู่ในสภาพช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เพราะเข้าสู่วัยชราประกอบกับมีอาการทุพพลภาพเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว แต่เมื่อเขายังไม่ตาย จะให้เขาดำเนินชีวิตได้อย่างไร หากปราศจากเงินที่เคยได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งหากเทียบกับอัตราในปัจจุบันเป็นเงิน 2,520 บาทต่อเดือน แต่กลับต้องมาหมดสิทธิลง

### **ความแตกต่างในเงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ**

ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ อาการทุพพลภาพนั้นต้องมีสาเหตุเกิดจากการทำงาน และต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนทุพพลภาพ ในขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพก็ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน และการเป็นผู้ประกันตนนั้นต้องมีความต่อเนื่องกันไม่ขาดสาย

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการเกิดสิทธิของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในกรณีทุพพลภาพ เพียงแต่

จ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือนในระยะเวลา 15 เดือนก่อนทุพพลภาพ ซึ่งก็มีความหมายว่า การจ่ายเงินสมทบนั้นไม่จำเป็นต้องติดต่อกัน ขอให้จ่ายครบ 3 เดือน ก็จะทำให้เกิดสิทธิประโยชน์ในกรณีทุพพลภาพแล้ว แต่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร การเกิดสิทธิประโยชน์ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วถึง 36 เดือน หรือ 3 ปี ต่อเนื่องติดต่อกัน เงื่อนไขในการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพของเกษตรกรซึ่งดีกว่าที่ลูกจ้างได้รับ จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไม่ให้ความสนใจที่จะสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด

### 3) ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

หลักประกันในกรณีตายนั้น ก็เป็นอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายประกันสังคมของไทยได้กำหนดไว้ให้ผู้ประกันตนทั้งสองประเภทได้รับความคุ้มครองในกรณีถึงแก่ความตาย แต่หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนแต่ละประเภทจะได้รับนั้น มีความแตกต่างกันที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญ คือ

#### ความแตกต่างกันในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง เมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือนแล้ว ถึงแก่ความตายก็จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในสองส่วน ดังนี้

- ค่าทำศพเหมาจ่าย 30,000 บาท
- เงินสงเคราะห์กรณีตาย (ขึ้นกับระยะเวลาที่ลูกจ้างผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ)

หากลูกจ้างผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไป ไม่ถึง 10 ปี จะได้รับในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือน คูณด้วย 3 หรือเท่ากับเงินเดือนของลูกจ้างผู้ประกันตน 1 เดือนครึ่ง

หากลูกจ้างผู้ประกันตน จ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ก็จะได้รับเงินสงเคราะห์ร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือน คูณด้วย 10 หรือเท่ากับเงินเดือนของลูกจ้างผู้ประกันตน 5 เดือน

ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนตายนั้น ได้แก่ บุคคลที่ผู้ประกันตนระบุชื่อไว้ให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็น สามี หรือภริยา บิดามารดา บุตร หรือบุคคลอื่นก็ได้ โดยอาจจะระบุชื่อไว้คนเดียวหรือหลายคนก็ได้ และในกรณีที่ผู้ประกันตนไม่ได้ระบุชื่อเอาไว้ กฎหมายกำหนดว่า ให้นำเงินดังกล่าวมาเฉลี่ยจ่ายให้แก่ สามีหรือภริยา บิดามารดา และบุตรของผู้ประกันตน

กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร หากถึงแก่ความตายภายหลังจากเดือนที่เกษตรกรผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้ว ให้จ่ายเงินค่าทำศพจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ในขณะรับประโยชน์ทดแทน และผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทำศพของเกษตรกรผู้ประกันตน คือบุคคล 3 กลุ่ม เช่นเดียวกับที่ระบุให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทำ



จากการเปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ระหว่างผู้ประกันตนทั้งสองประเภทแล้ว จะพบความแตกต่างที่สำคัญในสองประการ ดังนี้

- ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง เมื่อเข้าเป็นผู้ประกันตนและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองกรณีตาย และเมื่อถึงแก่ความตาย ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับนั้นจะมีสองส่วน คือ เงินค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์กรณีตาย

ขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร เมื่อเข้าเป็นผู้ประกันตนและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในกรณีตาย หากถึงแก่ความตายลง ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับจะมีเพียงส่วนเดียว คือ เงินค่าทำศพ ในส่วนของเงินสงเคราะห์ เกษตรกรไม่ได้รับความคุ้มครอง

- จำนวนเงินค่าทำศพที่ผู้ประกันตนทั้งสองฝ่ายได้รับ ก็ยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง เมื่อถึงแก่ความตาย ค่าทำศพที่จะได้รับเป็นการเหมาจ่าย 30,000 บาท แต่ของเกษตรกร กฎหมายกำหนดให้จ่ายในอัตรา 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด ซึ่งหากเทียบอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันในปัจจุบันจะเท่ากับ 168 บาทอัตรา 100 เท่า จะเป็นเงิน 16,800 บาท เท่านั้น

โดยสรุป ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตนตายนั้น จากการเปรียบเทียบ จะพบความแตกต่าง คือ เกษตรกรเมื่อเข้าเป็นผู้ประกันตน ความคุ้มครองที่ได้รับจะมีน้อยกว่าของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง กล่าวคือ ประโยชน์ทดแทนที่เกษตรกรผู้ประกันตนได้รับ มีเพียงเงินค่าทำศพจำนวน 16,800 บาท ขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง นอกจากจะได้รับค่าทำศพเหมาจ่ายเป็นเงิน 30,000 บาท ซึ่งก็มากกว่าอยู่แล้ว ยังจะได้รับเงินสงเคราะห์อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินประมาณ 1.5 ถึง 5 เท่าของเงินเดือน

จากปัญหาในเรื่องของความแตกต่างกัน จากการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ตลอดจนความแตกต่างของประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆ ที่ผู้ประกันตนทั้งสองประเภทได้รับนั้น มีความไม่เท่าเทียมเป็นอย่างมาก เพราะเกษตรกรต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงถึงปีละ 3,360 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง แต่ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับกลับน้อยกว่าที่ลูกจ้างได้รับเป็นอย่างมาก จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า เพราะเหตุใด ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร จึงไม่มีใครสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 40 เลย ทั้งที่กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีผลบังคับใช้มาแล้วจนถึงปัจจุบันเป็นเวลานานกว่า 7 ปี

**ตารางที่ 2** การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการเกิดสิทธิ การจ่ายเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างกับเกษตรกร

ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง	ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร
<p style="text-align: center;"><b>เงินสมทบ</b></p> <p>อัตราร้อยละ 1.5 ของเงินเดือน ( การจ่ายเงินสมทบขั้นต่ำ 25 บาท ขั้นสูงไม่เกิน 225 บาท ต่อเดือน ) โดยมีสามฝ่ายร่วมจ่าย ( ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล )</p> <p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีเจ็บป่วยนอกงาน จะได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้ หรือสถานพยาบาลอื่น กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน</li> <li>- ได้รับการชดเชยการสูญเสียรายได้ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างปกติ ไม่เกิน 90 วัน ต่อครั้ง ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย 4,000 บาท ต่อครั้ง ไม่เกิน 2 ครั้ง สำหรับลูกจ้างผู้ประกันตน หรือภริยา หรือหญิงซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยากับลูกจ้าง ถ้าลูกจ้างผู้ประกันตนไม่มีภริยา</li> <li>- เงินชดเชยรายได้้อัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง 90 วัน</li> <li>- เงื่อนไข ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>เงินสมทบ</b></p> <p>อัตรากារจ่ายเงินสมทบ ตั้งแต่ พ.ศ.2541 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน 3,360 บาท (หากเฉลี่ยต่อเดือน 280 บาท) โดยเกษตรกรจ่ายฝ่ายเดียว และต้องจ่ายเป็นรายปีภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี</p> <p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ได้รับความคุ้มครอง</li> <li>- ไม่ได้รับความคุ้มครอง</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย 3,000 บาท ต่อครั้ง ไม่เกิน 2 ครั้ง สำหรับเกษตรกรผู้ประกันตน หรือคู่สมรส</li> <li>- ไม่มี</li> <li>- เงื่อนไข ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือน ติดต่อกัน</li> </ul>

--	--

ตารางที่ 2 (ต่อ) การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการเกิดสิทธิ การจ่ายเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างกับเกษตรกร

D  
P  
U

ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง	ผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร
<p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ตามที่จ่ายจริง ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท</li> <li>- ค่าชดเชยการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 50 ของรายได้ปกติ ตลอดชีวิต</li> <li>- กรณีผู้ทุพพลภาพตาย จะได้รับค่าทำศพ และ เงินสงเคราะห์ แก่ทายาทเช่นเดียวกับกรณีตาย</li> <li>- เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าทำศพเหมาจ่ายเป็นเงิน 30,000 บาท เมื่อ จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย</li> <li>- เงินสงเคราะห์จ่ายให้แก่ทายาท จำนวนเงิน ขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบ เช่น จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 3-10 ปี จะได้รับในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 3 (เดือนครึ่ง) หากจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 10 ปี ขึ้นไป จะได้รับในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 10 (5 เท่าของเงินเดือน)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ตามที่จ่ายจริง ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท</li> <li>- ค่าชดเชยการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ที่กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับในขณะนั้น เป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี นับแต่เดือนที่ทุพพลภาพ</li> <li>- ไม่มี</li> <li>- เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน ติดต่อกัน</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าทำศพจ่ายในอัตรา 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน (168 บาท) เงินที่ได้รับ 16,800 บาท เมื่อตายหลังเดือนที่จ่ายเงินสมทบ</li> <li>- ไม่มี</li> </ul>

## 2 ความเป็นไปได้ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย

จากการศึกษาที่ผ่านมาในบทต้นๆ นั้น พบว่า ประชากรในภาคการเกษตรซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากถึงประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ และโดยเฉลี่ยแล้ว ประชากรในภาคการเกษตรจะมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ แต่เนื่องจากประชากรในกลุ่มนี้มีจำนวนมาก จึงมีความหลากหลายมากพอสมควร จึงมีความเป็นไปได้ในการให้ประชากรในกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบประกันสังคม

## 2.1 เกษตรกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการจัดทำโครงการ

เพื่อให้เข้าถึงการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของประชากรที่อยู่ในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร จึงจะขอแบ่งประชากรในภาคการเกษตรออกเป็น 3 กลุ่ม ตามฐานะทางเศรษฐกิจ ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** เกษตรกรในกลุ่มนี้มักจะเป็นเจ้าของที่ดินผืนใหญ่ มีการศึกษาอยู่ในระดับสูง การประกอบอาชีพทางการเกษตร จะอาศัยวิชาการด้านการเกษตรสมัยใหม่ มีการใช้เครื่องจักรกลและพึ่งพาเทคโนโลยีด้านการเกษตรในการประกอบอาชีพมาก รวมถึงมักมีการจ้างแรงงานในท้องถิ่นที่มีราคาถูกมาช่วยในการทำงาน และสามารถเข้าถึงระบบตลาดได้ดี จึงทำให้เกษตรกรในกลุ่มนี้มีรายได้ค่อนข้างสูง การดำรงชีวิตเป็นไปด้วยความสะดวกสบาย แต่เกษตรกรในกลุ่มนี้มีอยู่เป็นจำนวนน้อย การหาหลักประกันให้กับตนเองและครอบครัว มักเป็นการทำประกันกับบริษัทเอกชน

**กลุ่มที่ 2** เกษตรกรในกลุ่มนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนมากมักอาศัยอยู่ในท้องถิ่นชนบท ขาดสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค มักเป็นเจ้าของที่ดินผืนเล็ก และมีจำนวนมากที่ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นในการประกอบอาชีพ หรือประกอบอาชีพด้วยการรับจ้างทำงานในท้องถิ่นหรือในต่างถิ่น ส่วนมากเป็นผู้ที่มีการศึกษาน้อย ขาดความรู้ความเข้าใจในวิชาการด้านการผลิตทางการเกษตรสมัยใหม่ มีการใช้เทคโนโลยีในการประกอบอาชีพน้อย แรงงานที่ใช้ในการประกอบอาชีพส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครอบครัว การประกอบอาชีพในงานเกษตรส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ผลผลิตที่ได้จึงต่ำ ทำให้ประชากรในกลุ่มนี้มีรายได้ค่อนข้างน้อย มักมีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบจำนวนมาก การดำรงชีวิตของประชากรในกลุ่มนี้ส่วนมากเป็นไปอย่างขัดสนต่ำกว่ามาตรฐานของการดำรงชีวิตขั้นต่ำ หลักประกันที่ใช้ส่วนใหญ่มักเป็นสวัสดิการที่รัฐเป็นผู้จัดให้ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น บัตรผู้มีรายได้น้อย บัตรประกันสุขภาพ และอื่นๆ เป็นต้น

**กลุ่มที่ 3** นอกจากเกษตรกร 2 กลุ่ม ที่กล่าวแล้ว ในปัจจุบันยังมีประชากรในภาคการเกษตร หรือเกษตรกรอีกกลุ่มหนึ่ง ที่มีฐานะอยู่ในระดับกลาง พอมีพอกิน และพอมีเงินออมเหลืออยู่บ้าง ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากองค์กรของรัฐ ทั้งทางด้านการจัดให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินให้เป็นของตนเอง การให้ความรู้ทางวิชาการด้านการผลิต โดยมีการส่ง นักวิชาการด้านการเกษตรออกไปให้ความรู้ต่อตัวเกษตรกรโดยตรง การส่งเสริมให้มีการรวมตัวกัน ในระหว่างผู้ประกอบการอาชีพเดียวกันและอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน ในรูปขององค์กรทาง การเกษตรประเภทต่างๆ เช่น สหกรณ์การเกษตรที่เป็นการรวมตัวกันของเกษตรกรในระดับอำเภอ หรือกลุ่มเกษตรกร กลุ่มต่างๆ ที่เป็นการรวมตัวกันของเกษตรกรในระดับตำบล โดยองค์กรเหล่านี้ ปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีอัตราการขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการให้เกิดการรวมตัวกัน เพื่อให้ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกอบอาชีพ ทางการเกษตร ให้เกิดมีอำนาจต่อรองในการร่วมกันซื้อวัตถุดิบที่เป็นปัจจัยการผลิตในราคาต่ำ คุณภาพดี ร่วมกันขายผลผลิตและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ตลอดจนเป็นศูนย์กลาง ในการรับ ข้อมูลข่าวสาร ทั้งทางด้านวิชาการ และความรู้ทั่วไป เพื่อใช้เป็นฐานในด้านการผลิตทางการเกษตร ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ตั้งแต่ฉบับที่ 1 พ.ศ.2504 ถึง ฉบับที่ 9 ในปัจจุบัน พ.ศ.2545 เกษตรกรที่มีฐานะปานกลางกลุ่มนี้ ก็มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน ในยามปกติประชากรกลุ่มนี้จะไม่มีสิทธิ หรือมีสิทธิแต่ก็ไม่เลือกใช้หลักประกันที่เป็นสวัสดิการของรัฐ หรือที่รัฐจัดให้ เนื่องจากไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการ เช่น การเข้ารับบริการใน สถานพยาบาลของรัฐ แต่หากมีความจำเป็นก็อาจจะเข้ารับบริการด้านสุขภาพที่รัฐจัดให้ โดยไม่เสีย ค่าใช้จ่ายในฐานะผู้ป่วยประเภท ข. ดังนั้น เกษตรกรในกลุ่มนี้ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าสู่ระบบ ประกันสังคม ซึ่งเป็นการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะ ทั้งนี้หากการจัดทำโครงการ ประกันสังคมสำหรับเกษตรกรดำเนินการได้สำเร็จ ยังอาจเป็นแนวทางให้มีการจัดทำโครงการ ประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆอีกต่อไปในอนาคต เพื่อให้ประชากรทั้งประเทศได้อยู่ ในความคุ้มครองของระบบประกันสังคมด้วยความเสมอภาค โดยให้ประชากรแต่ละกลุ่มสามารถ เลือกที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่มีความเหมาะสมกับตนเองและครอบครัวได้ และยังเป็น การช่วยลดภาระของภาครัฐในการจัดหาสวัสดิการแบบให้เปล่าในด้านต่างๆแก่ประชากรในระดับล่าง ของประเทศลงได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้การออมในรูปของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ประกันสังคมของประชาชนในวงกว้าง ยังส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความ มั่นคงขึ้นอีกด้วย

กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ที่อยู่ในระดับกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายนี้ คาดว่ามีไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนเกษตรกรที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด ประมาณ 19.3 ล้านคน ดังนั้นจะได้กลุ่มเป้าหมายของการทำประกันสังคมสำหรับเกษตรกร ในเบื้องต้นประมาณเกือบ 6 ล้านคน และจะมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตามที่กล่าวแล้ว

## 2.2 ความเหมาะสมของการจัดทำโครงการ

การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรนั้น เมื่อพิจารณาจากอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่ยุคแรกๆ ที่ให้มีการจัดทำระบบประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย วัตถุประสงค์อันหนึ่งที่ถือว่า เป็นหลักการสำคัญหรือเป็นหัวใจของระบบประกันสังคม คือ ต้องการให้ประชากรทั่วทั้งประเทศรวมถึงกลุ่มของเกษตรกร ได้อยู่ภายใต้ความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดในกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยทุกฉบับตั้งแต่ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จนมาถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รวมถึงผู้ประกอบการเกษตรหรือเกษตรกร ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มุ่งเน้นในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างมากกว่าผู้ประกอบการในหลายๆ กฎหมายฉบับดังกล่าว จึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้มีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของกลุ่มลูกจ้างเป็นหลัก แม้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้ระบุให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ รวมถึงเกษตรกรด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ข้อกำหนด ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆ แล้ว จะด้วยความตั้งใจของผู้ร่างหรือไม่ก็ตาม ปรากฏว่าสิทธิประโยชน์ที่ประชากรทั้งสองกลุ่มได้รับมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ตามที่กล่าวแล้ว

ดังนั้น หากต้องการให้ระบบประกันสังคมสามารถให้ความคุ้มครองครอบคลุมแก่ประชากรของประเทศอย่างทั่วถึงแท้จริง การจัดทำโครงการประกันสังคมจะต้องให้มีความเหมาะสมกับประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพ การจัดทำโครงการประกันสังคมจึงควรจัดทำแยกตามกลุ่มอาชีพของประชากรกลุ่มนั้นๆ เพราะประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพมักจะมีข้อแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน เช่น ความแตกต่างกันในเรื่องของการประกอบอาชีพ ความแตกต่างกันในเรื่องของรายได้ และมีความแตกต่างกันในเรื่องของวิถีการดำเนินชีวิต ฯลฯ ในส่วนของประชากรในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ จึงมีศักยภาพเพียงพอสำหรับการจัดทำโครงการประกันสังคม

เมื่อได้กำหนดเป้าหมายในการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรดังกล่าวแล้ว เชื่อว่าการออกแบบโครงการ น่าจะเกิดความเหมาะสมและสนองตอบความต้องการของเกษตรกรได้ดีกว่าระบบประกันสังคมที่มีอยู่เดิม การจัดทำโครงการประกันสังคมที่มีความเหมาะสมกับเกษตรกรควรมีพิจารณาในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1) ความเหมาะสมของการเข้าร่วมโครงการ

ตามที่กล่าวแล้วว่าโครงการประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรนั้น ต้องมีรัฐเข้ามาให้การสนับสนุนและดำเนินโครงการเอง การเข้าร่วมโครงการควรมีลักษณะเป็นการบังคับ เช่นเดียวกับโครงการประกันสังคมของลูกจ้าง โดยพิจารณาที่ทรัพย์สิน หรือรายได้ของเกษตรกรเป็นเกณฑ์ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งเป็นการง่ายต่อการบริหารโครงการ เพราะหากปล่อยให้การเข้าร่วมโครงการเป็นเรื่องของความสมัครใจ จะทำให้กลุ่มที่มีอัตราเสี่ยงสูงเท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการ และจำนวนของผู้เข้าร่วมโครงการจะมีจำนวนน้อย ต้องใช้งบประมาณมาก และยากที่จะบริหารโครงการให้ดำเนินไปได้ด้วยความราบรื่น แต่กรณีที่กำหนดให้เข้าร่วมโครงการโดยการบังคับ ชุดประโยชน์ทดแทนที่ให้ความคุ้มครอง จะต้องสนองความต้องการของเกษตรกรส่วนใหญ่ได้ มิเช่นนั้น แม้จะมีกฎหมายบังคับในการเข้าร่วมโครงการ ก็อาจมีการละเมิดกฎหมายขึ้นได้เช่นกัน

#### 2) ความเหมาะสมในการจ่ายเงินสมทบ

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของเกษตรกร มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า อัตราการจ่ายเงินสมทบควรกำหนดตามความสามารถในการจ่ายของผู้ประกันตน หรือ ควรกำหนดตามลักษณะของความเสี่ยง การจ่ายเงินสมทบของเกษตรกรควรกำหนดตามความสามารถในการจ่าย หรือตามขนาดของความเสี่ยงนั้น จะขึ้นอยู่กับปรัชญาของการสร้างโครงการดังกล่าว ถ้าปรัชญาของโครงการ เน้นให้มีการกระจายความเสี่ยงเพียงอย่างเดียว การจ่ายเงินสมทบก็ควรที่จะกำหนด



แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้จ่ายเงินสมทบตามความสามารถโดยไม่คำนึงถึงขนาดของความเสี่ยง หากเป็นโครงการแบบสมัครใจ ก็จะทำให้เกิดปัญหา Adverse selection คือผู้ที่มีความเสี่ยงสูงจะเข้าร่วมในโครงการ ขณะที่ผู้มีความเสี่ยงน้อยจะไม่ยอมเข้าร่วม และผู้ที่มีกำลังจ่ายน้อยจะเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก นอกจากนี้ก็จะมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่จะพยายามจ่ายเงินสมทบในอัตราต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากการตรวจสอบรายได้เป็นไปด้วยความยากลำบาก ต่างกับกรณีของลูกจ้างที่มีนายจ้างเป็นผู้ยืนยันรายได้ของลูกจ้าง

ปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบรายได้ของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียต่างก็กำลังประสบอยู่ แนวทางการแก้ไข ควรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต.ที่มีความใกล้ชิดกับประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเกษตรกรรายนั้นๆ มีรายได้เท่าใดใน 1 ปี ซึ่งอาจจะมีแบบฟอร์มระบุถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับตัวเกษตรกรผู้นั้น ที่สำคัญ เช่น อายุ อาชีพ เนื้อที่ดินที่ใช้ในการประกอบอาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดังกล่าวเหล่านั้น ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง และให้มีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานประกันสังคมคอยกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง เชื่อว่าน่าจะช่วยให้พอทราบถึงรายได้ของผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรได้ แม้ว่าข้อมูลที่ได้ อาจไม่มีความละเอียดเท่าใดนัก แต่ก็คงเพียงพอที่จะใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบได้

โดยสรุป การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศนั้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม การกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบควรกำหนดให้จ่ายตามความสามารถ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์กันระหว่างการจ่ายเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน กล่าวคือ ให้จ่ายตามความสามารถแต่มีข้อจำกัดทำนองเดียวกับการจ่ายเงินของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง ที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง สำหรับ 4 กรณีแรก คือ เจ็บป่วย, คลอดบุตร, ทูพพลภาพ, ตาย โดยมีการคำนวณจากค่าจ้างขั้นต่ำที่ 1,650 บาท ขั้นสูงไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน

ตัวอย่าง ลูกจ้างมีเงินเดือนๆละ 7,000 บาท จ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.5 เงินสมทบที่ต้องจ่ายเป็นเงิน 105 บาท

หากเป็นกรณีของเกษตรกร เงินสมทบอาจกำหนดให้จ่ายในอัตราร้อยละ 3 ของรายได้ โดยให้คำนวณอยู่บนฐานรายได้ขั้นต่ำและขั้นสูงทำนองเดียวกับกรณีของลูกจ้าง และการจ่ายเงินสมทบของเกษตรกร ควรกำหนดให้จ่ายครั้งปีต่อครั้ง เพื่อเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของเกษตรกร

ตัวอย่างเช่น เกษตรกรครอบครัวหนึ่งมีสมาชิกที่ทำงานเกษตรรวม 3 คน ทำเกษตรกรรมโดยทำนาบนที่ดิน 10 ไร่ รวมแล้วมีรายได้ปีละ 120,000 บาท เฉลี่ยแล้วมีรายได้ต่อคนต่อเดือนประมาณ 3,333 บาท เงินสมทบอัตราร้อยละ 3 เป็นเงินที่จะต้องจ่ายประมาณ 100 บาทต่อเดือน กำหนดให้จ่ายปีละ 2 ครั้ง ก็จะเท่ากับต้องจ่ายคนละประมาณ 600 บาทต่อครั้ง เป็นต้น

หรือหากเห็นว่ากำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบรายได้ของเกษตรกรเป็นเรื่องที่ยุ่งยากเกินไป ก็อาจกำหนดให้เกษตรกรจ่ายเงินสมทบโดยคำนวณอยู่บนฐานของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ก็น่าจะเป็นทางออกที่ดี

### 3) ความเหมาะสมในการกำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทน

โครงการประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร โดยทั่วไปโครงการควรมีลักษณะหรือรูปแบบที่คล้ายคลึงกับโครงการประกันสังคมของลูกจ้าง ทั้งในเรื่องของหลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทน แต่อย่างไรก็ตาม โครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรยังมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ทั้งปัญหาทางการเงิน เงื่อนไขความพร้อม และปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงาน สำหรับปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงาน เช่น การกำหนดประโยชน์ทดแทนในลักษณะที่เป็นการชดเชยรายได้ระหว่างที่มีการเจ็บป่วยในโครงการสำหรับเกษตรกรนั้นกระทำได้ยาก เพราะนอกจากจะมีปัญหาการประเมินรายได้ที่แท้จริงของเกษตรกรแล้ว ยังมีปัญหาการป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Moral hazard) อันเป็นผลจากเงินชดเชยที่จะได้รับ และเมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว ประโยชน์ทดแทนในการชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วยยังมีความสำคัญน้อยกว่าประโยชน์ทดแทนประเภทอื่นๆ อีกหลายประเภท เช่น การประกันสุขภาพ การประกันทุพพลภาพ และการประกันชราภาพ เป็นต้น ดังนั้น ประโยชน์ทดแทนในการชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วยสำหรับเกษตรกร โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นโครงการ จึงยังไม่ควรให้ความสำคัญคุ้มครอง

จากข้อจำกัดตามที่กล่าวแล้ว การกำหนดประโยชน์ทดแทนสำหรับเกษตรกร จึงควรกำหนดโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการใช้บังคับ ความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทดแทนกับการจ่ายเงินสมทบ และต้องคำนึงถึงความสำคัญของประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท โดยพิจารณาว่าประโยชน์

#### 4) ความเหมาะสมของเงื่อนไขการเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน

การกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรนั้น ถือว่ามีความสำคัญมากเช่นกัน ซึ่งโดยทั่วไปการกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิในโครงการสำหรับเกษตรกร ควรให้มีความใกล้เคียงกับโครงการสำหรับลูกจ้าง แต่จากรายละเอียดที่นำเสนอเปรียบเทียบให้เห็นมาตั้งแต่ต้น ตามกฎหมายประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของเกษตรกรต่ำกว่าเงื่อนไขการเกิดสิทธิของกลุ่มลูกจ้าง เช่น กรณีคลอดบุตร ลูกจ้างจะได้รับเงินช่วยเหลือในกรณีคลอดบุตร เมื่อลูกจ้างนั้นได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน และการจ่ายเงินสมทบ 7 เดือน นั้นไม่จำเป็นต้องติดต่อกัน เพียงแต่จ่ายให้ครบ 7 เดือนก็จะได้สิทธิ แต่เกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร จะต้องเข้าเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือนติดต่อกัน หรือกรณีทุพพลภาพ ลูกจ้างเมื่อทุพพลภาพ จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยรายได้ต่อเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน แต่เกษตรกรจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือนติดต่อกัน จึงจะมีสิทธิได้รับ และลูกจ้างจะได้รับเงินชดเชยรายได้ตลอดชีวิต ขณะที่เกษตรกรเมื่อทุพพลภาพจะได้รับเงินชดเชยรายได้เพียง 15 ปี ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยรายได้เพียง 15 ปี นั้น ถือว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะหลังจากพ้น 15 ปีไปแล้ว เกษตรกรที่เกิดทุพพลภาพจะขาดที่พึ่งพิง

จากความไม่เหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในส่วนของเงื่อนไขการเกิดสิทธิ หากมีการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกร ข้อกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิเพื่อรับประโยชน์ทดแทน จึงควรที่จะได้รับการแก้ไข เพื่อให้มีความเหมาะสม และเอื้อประโยชน์มากที่สุดแก่เกษตรกร อีกทั้งต้องให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

### 3 บทวิเคราะห์การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทย

การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทย ควรที่จะต้องมีรายละเอียดแตกต่างจากโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรที่มีอยู่เดิม ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการใหม่สามารถสนองตอบความต้องการของเกษตรกรได้ และจากประวัติการขยายความคุ้มครองของระบบประกันสังคมของประเทศทั่วโลก เพื่อให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศนั้น มักจะมีการจัดทำโครงการพิเศษสำหรับประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพเพิ่มขึ้น จะไม่ยกเลิกโครงการที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจากผลการเจรจาระหว่างรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์และคณะ กับ Mr.Hoskin เลขาธิการสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศ ในระหว่างการเจรจาเชิงนโยบายด้านแรงงาน ณ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 9 - 14 ตุลาคม 2544 (ลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์และคณะ 9 -14 ตุลาคม 2544) ก็มีความเห็นไปในทำนองเดียวกัน แม้ว่าการขยายความคุ้มครองโดยการจัดทำโครงการพิเศษเพื่อให้ครอบคลุมประชากรในประเทศได้อย่างทั่วถึงนั้น บางครั้งการมีหลายโครงการ ก็อาจสร้างปัญหาและทำให้เกิดความไม่สมดุลในระบบมากขึ้น แต่การขยายหลักประกันในลักษณะนี้ก็เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ที่เหมาะสมที่สุด เพราะจะไม่ถูกต้องด้านจากกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับความคุ้มครองจากโครงการที่มีอยู่เดิม ซึ่งมักจะดีกว่าหรือมากกว่า หากต้องยกเลิกโครงการเดิมทั้งหมด แล้วจัดทำโครงการขึ้นมาใหม่เพื่อให้ครอบคลุมประชากรของประเทศอย่างทั่วถึง วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทยก็คล้ายกับประสบการณ์ของนานาประเทศ กล่าวคือ เริ่มมีหลักประกันสำหรับข้าราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมตามลำดับ และมีโครงการสังคมสงเคราะห์เพื่อให้การช่วยเหลือแก่ประชากรที่ยากจนอยู่บ้างควบคู่กันไป ในส่วนของผู้ประกอบการอาชีพอิสระโดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรซึ่งถือว่าเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ และส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมในปัจจุบัน ดังนั้นการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรจึงเป็นก้าวสำคัญในการขยายความคุ้มครองของระบบประกันสังคม

การวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทย ว่าควรจะมีชุดประโยชน์ทดแทนหรือหลักประกันใดบ้าง จะขอพิจารณาตามประเภทของประโยชน์ทดแทนที่มีอยู่ในกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีการประกันการว่างงาน หลักประกันทั้ง 7 กรณี ซึ่งอาจแยกได้เป็น 3 ประเภทตามระดับความสำคัญ ดังนี้

**ประเภทที่ 1** เป็นกลุ่มที่ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับกับโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกร และเมื่อเปรียบเทียบหลักประกันทั้ง 7 กรณีดังกล่าวแล้ว ถือว่าหลักประกันในกลุ่มนี้มีความสำคัญเป็นอันดับรองสำหรับเกษตรกร หลักประกันในกลุ่มนี้ได้แก่ หลักประกันในการชดเชยรายได้เนื่องจากอุบัติเหตุและเจ็บป่วย หลักประกันการว่างงาน

**1) การชดเชยรายได้จากอุบัติเหตุและเจ็บป่วย** การคุ้มครองอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน หรือเรียกว่าการชดเชยรายได้จากการเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน โดยทั่วไปจะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างซึ่งฝ่ายนายจ้างมักจะเป็นผู้รับภาระในด้านค่าใช้จ่ายทั้งหมด ภัยที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครอง ได้แก่ การชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตจากการทำงาน และการให้มีการชดเชยรายได้แก่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรกระทำได้อย่างยาก เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรซึ่งถือว่าเป็นอาชีพอิสระประเภทหนึ่งนั้น มีความไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอของรายได้ นอกจากนี้ยังไม่มีคู่มือที่จะยืนยันรายได้หรือการขาดรายได้ของผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร ต่างจากกรณีของลูกจ้างที่มีนายจ้างเป็นคู่มือในการ ยืนยันการมีรายได้ หรือการขาดรายได้ของลูกจ้างได้ ดังนั้นหากให้มีการรับข้อมูลในเรื่องรายได้ด้านเดียวจากเกษตรกรซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์ เพื่อกำหนดประโยชน์ทดแทนในการชดเชยรายได้ ย่อมไม่เพียงพอและไม่น่าจะทำได้ และแม้ว่าการชดเชยรายได้ของผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรจากการเกิดอุบัติเหตุหรือเกิดการเจ็บป่วยจากการทำงานจะคงมีความสำคัญ แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ทดแทนในกรณีอื่น ๆ เช่น การประกันสุขภาพหรือการประกันสุขภาพแล้ว ก็ยังถือว่ามีความสำคัญในอันดับรอง

โดยสรุป ในการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกร ซึ่งเป็นโครงการประกันขั้นพื้นฐาน และมีข้อจำกัดในหลายด้าน เช่น กำลังในการจ่ายเงินสมทบของตัวเกษตรกรเอง ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำ แหล่งเงินทุนสนับสนุนโครงการที่ต้องใช้ในจำนวนมาก การบริหารโครงการและการตรวจสอบรายได้กระทำด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับเกษตรกรมากกว่า ดังนั้นประโยชน์ทดแทนในการชดเชยรายได้จากอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยของผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตรหรือเกษตรกร โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นโครงการ จึงไม่ควรที่จะให้มีการบังคับใช้

**2) การประกันการว่างงาน** ถือว่ามีความสำคัญสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง โดยเฉพาะในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีการเรียกร้องจากกลุ่มลูกจ้างอยู่เป็นระยะ เพื่อให้ภาครัฐออกกฎหมายบังคับใช้ ปัจจุบันคงมีแต่เพียงการชดเชยรายได้จากการว่างงาน

โดยสรุป การชดเชยรายได้จากอุบัติเหตุหรือจากการเจ็บป่วย และการประกันการว่างงาน สำหรับโครงการประกันสังคมของเกษตรกรนั้น จากความไม่เหมาะสม และความไม่พร้อมในหลายๆ ด้าน ตามรายละเอียดที่กล่าวข้างต้น จึงไม่ควรให้มีการบังคับใช้

**ประเภทที่ 2** หลักประกันในกลุ่มนี้ ถือว่าเป็นหลักประกันที่มีความจำเป็นสำหรับเกษตรกร ในระดับปานกลาง หลักประกันในกลุ่มนี้ได้แก่ หลักประกันในกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีตาย

หลักประกันในกลุ่มนี้ มีหลักประกันสองในสามประเภทคือ กรณีคลอดบุตร และกรณีตาย ซึ่งเป็นหลักประกันที่เกษตรกรผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองอยู่แล้วในปัจจุบัน และหากพิจารณาหลักประกันในกลุ่มนี้ จะพบว่า มีลักษณะเป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น หลักประกันกรณีคลอดบุตร เกษตรกรผู้ประกันตนที่จะได้รับความคุ้มครองจากกรณีคลอดบุตร จะมีอยู่ในวงจำกัดประโยชน์ทดแทนจะได้รับ ก็เป็นเพียงเงินค่าคลอดบุตรเท่านั้น หรือ ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับก็เป็นเพียงเงินค่าทำศพเหมาจ่าย 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่กฎหมายกำหนด เทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำรายวันในปัจจุบัน คือ 168 บาท เป็นเงินจำนวนเพียง 16,800 บาท และจะได้รับเมื่อเกษตรกรผู้ประกันตนถึงแก่ความตายแล้วเท่านั้น หรือประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งปัจจุบันเกษตรกรยังไม่ได้รับความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ ก็เป็นเพียงการสงเคราะห์ด้วยการให้เงินจำนวนเพียงเล็กน้อย เช่นกัน

สำหรับประโยชน์ทดแทนทั้ง 3 กรณีที่จะให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกร ควรที่จะมีการแก้ไขจากที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เดิม เพื่อให้มีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และประโยชน์ทดแทนมีความเหมาะสม และสนองความต้องการของเกษตรกรได้ดียิ่งขึ้น โดยพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

1) **กรณีคลอดบุตร** ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับเกษตรกร ควรมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ผู้ที่มีสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับเกษตรกร ควรแก้ไขจากเดิมที่กำหนดไว้ให้เกษตรกรที่เข้าเป็นผู้ประกันตน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือคู่สมรส โดยแก้ไขข้อความดังกล่าวให้เหมือนกับเงื่อนไขที่ลูกจ้างได้รับ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งได้ระบุไว้ดังนี้ “ ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเอง หรือภรรยา หรือหญิงซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย...ถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา “ เนื่องจากข้อความตามที่ระบุไว้ในมาตรา 65

ดังกล่าว ให้ความคุ้มครองกว้างขวางกว่า เพราะให้ความคุ้มครองถึง หญิงซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยด้วยซึ่งข้อความดังกล่าวไม่มีระบุในกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกร และการให้ความคุ้มครองถึงหญิงซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยากับเกษตรกรผู้ประกันตนนั้น จะเป็นการเอื้อประโยชน์และสอดคล้องกับตัวของเกษตรกรเอง เนื่องจากเกษตรกรตามที่กล่าวแล้วว่า เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาน้อย เมื่อมีครอบครัวก็มักจะมีการสู้ออกันตามประเพณีและมาอยู่กินกันสามีภริยากันเฉยๆ จึงมีเกษตรกรจำนวนมากที่มีได้ไปจดทะเบียนสมรสให้ถูกต้องตามกฎหมาย

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ควรกำหนดให้เกษตรกรต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน คล้ายเงื่อนไขของลูกจ้าง และระยะเวลาการเป็นผู้ประกันตนไม่จำเป็นต้องติดต่อกัน เนื่องจากการเป็นผู้ประกันตนของเกษตรกรอาจมีการหยุดหยุดลงได้ จากปัญหาที่ต้องประสบกับภัยพิบัติในการประกอบอาชีพด้านต่าง ๆ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย วาตภัย เป็นต้น

ประโยชน์ทดแทน ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับเกษตรกร ควรแก้ไขจากเดิมที่เหมาะสมจ่ายครั้งละ 3,000 บาท ไม่เกินสองครั้ง เป็นเหมาะสมจ่ายครั้งละ 4,000 บาท ไม่เกินสองครั้งให้เหมือนกับที่ลูกจ้างได้รับ เพราะค่าใช้จ่ายกรณีคลอดบุตรของลูกจ้างและเกษตรกรไม่มีความแตกต่างกัน สถานพยาบาลที่ใช้เป็นที่คลอด ไม่มีแห่งใดที่มีส่วนลดให้สำหรับเกษตรกรเป็นกรณีพิเศษกว่าผู้ที่มีอาชีพอื่น

ในส่วนของการชดเชยรายได้กรณีที่ผู้ประกันตนเป็นหญิงคลอดบุตร ควรกำหนดให้เกษตรกรได้รับบ้างซึ่งอาจจะอยู่ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับในขณะนั้นเป็นเวลา 60 วัน แม้จะให้ได้รับน้อยกว่าลูกจ้างก็น่าจะยอมรับได้ ทั้งนี้เพราะต้องคำนึงถึงงบประมาณที่ใช้

2) **กรณีสงเคราะห์บุตร** ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรสำหรับเกษตรกรเป็นกรณี  
ที่เกษตรกรไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเดิม แต่ถือว่าเป็นประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญ  
มากพอสมควรสำหรับเกษตรกร และหากมีการให้ความคุ้มครองในกรณีดังกล่าวแก่เกษตรกร ควรที่  
การกำหนดรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

เงื่อนไขการเกิดสิทธิในการรับเงินสงเคราะห์บุตรของเกษตรกร ควรกำหนดให้เป็น  
ผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และไม่ควรถูกกำหนดให้ระยะเวลาดังกล่าวต้องติดต่อกัน ตาม  
เหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว

ประโยชน์ทดแทนที่เกษตรกรจะได้รับในกรณีสงเคราะห์บุตร สำหรับบุตรที่สืบสายโลหิต  
โดยตรงของผู้ประกันตน ที่มีอายุตามที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวงต่อไป จำนวนคราวละไม่เกินสอง  
คน ทั้งนี้ไม่รวมถึงบุตรที่ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น

เงินสงเคราะห์บุตร ให้จ่ายเป็นรายเดือน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (ควรจะให้ใน  
อัตรา 300 บาทต่อคนต่อเดือน)

3) **กรณีตาย** ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกรถึงแก่ความตาย เป็นอีก  
กรณีหนึ่งที่ตามกฎหมายเดิมได้ให้ความคุ้มครองอยู่แล้ว แต่เพื่อให้กฎหมายได้มีความเหมาะสม  
สอดคล้องกับเกษตรกรมากขึ้น ควรกำหนดให้มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

เงื่อนไขในการเกิดสิทธิกรณีตาย เกษตรกรผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณี  
ถึงแก่ความตายภายหลังจากเดือนที่ได้จ่ายเงินสมทบ

ประโยชน์ทดแทน จ่ายค่าทำศพจำนวนหนึ่งร้อยละของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน  
ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (เทียบกับอัตราสูงสุดของค่าจ้าง  
ขั้นต่ำปัจจุบัน 168 บาท) จำนวนเงินค่าทำศพที่จะได้รับเป็นเงิน 16,800 บาท

เงินสงเคราะห์กรณีเกษตรกรผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย โดยจ่ายให้แก่ทายาทของ  
ผู้ประกันตน จำนวนเงินขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบ กรณีที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่  
36 เดือน

แต่ไม่ถึง 10 ปี ให้ได้รับเงินสงเคราะห์ร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่  
กฎหมายแรงงานใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นคูณด้วย 30 คูณด้วย 3 ( เทียบกับอัตราค่าจ้างปัจจุบัน 168  
บาท ) จะเป็นจำนวนเงิน 7,560 บาท กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป ให้ได้รับเงิน  
สงเคราะห์ร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างดังกล่าวข้างต้นคูณด้วย 30 คูณด้วย 10 เงินที่ได้รับเป็นจำนวน  
เงิน 25,200 บาท



ข้อสังเกต จำนวนเงินค่าทำศพของเกษตรกร เมื่อเทียบกับอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันในปัจจุบัน จะเป็นเงิน 16,800 บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าอัตราที่ลูกจ้างได้รับ คือ 30,000 บาท และเป็นอัตราที่กฎหมายเดิมให้ความคุ้มครองอยู่แล้ว ในส่วนที่กำหนดให้เกษตรกรได้รับเพิ่มขึ้นจากเดิม คือ เงินสงเคราะห์ที่จ่ายให้แก่ทายาท จำนวนเงินที่กำหนดให้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบในทำนองเดียวกับที่ลูกจ้างได้รับ และหากคำนวณออกมาเป็นตัวเงินแล้ว ก็ได้สูงกว่าที่ลูกจ้างได้รับแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนทั้งสามกรณีดังกล่าวที่ได้จัดให้อยู่ในกลุ่มที่สองนี้ ขณะที่กองทุนประกันสังคมสำหรับเกษตรกรยังขาดความพร้อมในหลายๆด้าน โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นโครงการ หากจะให้มีการชะลอการให้ความคุ้มครองเอาไว้ก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการได้ให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญมากกว่าแก่เกษตรกรก่อน จนกว่ากองทุนจะมีความมั่นคงดีแล้ว จึงขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทนในกลุ่มนี้ต่อไป

**ประเภทที่ 3** เป็นหลักประกันซึ่งถือว่ามีความสำคัญ และจำเป็นสำหรับเกษตรกรเป็นอันดับต้นๆ ควรที่จะให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นโครงการ หลักประกันในกลุ่มนี้ ได้แก่ หลักประกันในด้านสุขภาพ หลักประกันทุพพลภาพ และหลักประกันด้านชราภาพ

1) **การประกันสุขภาพ** การประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ถือว่ามีความสำคัญอยู่ในอันดับต้น ๆ ที่ผ่านมากการประกันสุขภาพ จะให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะกลุ่มประชากรบางกลุ่มเท่านั้น เช่น กลุ่มข้าราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ส่วนผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ชาวไร่ ชาวนา ชาวประมง และผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ รวมตลอดถึง คนว่างงาน คนยากไร้ที่ไม่สามารถแสดงได้ว่ายากไร้ หรือไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง หรือไม่มีบัตรประชาชน จากตัวเลขของกระทรวงสาธารณสุข ประชากรในกลุ่มนี้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 ล้านคน ซึ่งไม่เคยได้รับการดูแลในด้านสุขภาพ เมื่อเกิดการเจ็บป่วย ก็มักจะหายาแก้ปวดหัวตัวร้อนมารับประทานเองตามยถากรรม ส่วนมากกว่าจะรู้ว่าตัวเองเป็นโรคภัยไข้เจ็บที่ร้ายแรง ก็มักจะเป็นระยะแสดงอาการ หรืออยู่ในขั้นสุดท้ายของโรค ซึ่งเป็นระยะที่การเยียวยากระทำได้ยาก ทั้งที่หากได้รับการดูแลจากแพทย์อย่างถูกต้อง อาการของโรคเหล่านั้นก็น่าจะหายได้ในระยะเริ่มต้น อีกทั้งการเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลในขณะที่อาการของโรคครุกลามรุนแรงนั้น จะต้องใช้เงินจำนวนมาก ทำให้กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเหล่านี้ โดยเฉพาะผู้ที่เป็เกษตรกร ซึ่งอัตราเฉลี่ยมีรายได้ต่อคนต่อปีน้อยกว่ากลุ่มของลูกจ้าง เกิดภาวะการขาดเงินทอง

แต่เนื่องจากในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายให้ความช่วยเหลือประชากรในระดับรากหญ้ารวมถึงกลุ่มของเกษตรกรที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ประชากรของประเทศเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพจึงเป็นนโยบายหลักประการหนึ่ง เป้าหมายของโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้คนไทยทุกคนได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง โดยเสียค่าธรรมเนียมในการรักษาครั้งละเพียง 30 บาท ไม่ว่าจะป่วยเป็นโรคที่ร้ายแรงเพียงใด และครอบคลุมถึงการรักษาพยาบาลโดยการผ่าตัดที่ต้องนอนพักที่โรงพยาบาล โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้เกิดเป็นรูปเป็นร่างขึ้นโดยออกเป็นประกาศกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งออกบังคับใช้เป็นโครงการนำร่องใน 6 จังหวัด เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2544 และได้มีการขยายให้ความคุ้มครองกระจายออกไปเป็นระยะๆ จนกระทั่งระยะสุดท้าย การประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้มีผลใช้บังคับครบถ้วนทั่วประเทศทุกพื้นที่ ในวันที่ 1 เมษายน 2545

สำหรับการบังคับใช้โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ในระยะเริ่มต้นใช้บังคับโดยประกาศของกระทรวงสาธารณสุข และผลของการบังคับใช้อย่างถาวรนั้นได้มีการร่างกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ตามโครงการดังกล่าว โดยออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... และส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเดือนพฤศจิกายน 2544 คาดว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายสมบูรณ์แบบในปี 2546 จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือ เป็นการร่างกฎหมายขึ้นมาด้วยภาษาที่บุคคลธรรมดาทั่วไปสามารถอ่านและเข้าใจได้โดยง่าย ไม่ต้องตีความกฎหมาย ด้วยเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชากรระดับล่างของสังคม

นับได้ว่าโครงการประกันสุขภาพที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เป็นโครงการที่ช่วยกระจายความเสี่ยงจากภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่อาจเกินความสามารถของประชากรระดับล่างอย่างเกษตรกร เป็นสาเหตุให้ไม่สามารถเข้ารับบริการทางการแพทย์อย่างที่ควรจะได้รับ หรืออาจเป็นสาเหตุของการมีหนี้สินล้นพ้นตัว

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ระดับชาติจะต้องพบกับปัญหาอีกนานับประการ นอกจากจะมีปัญหาในเรื่องของความต่อเนื่องในการให้ความคุ้มครองกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว ยังต้องพบกับปัญหาในการดำเนินโครงการที่ต้องคอยสอดส่องดูแลเป็นกรณีพิเศษดังนี้ คือ

**ปัญหาในเรื่องการทุจริต** เนื่องจากการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลโดยผ่านหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ทำให้ระยะการเดินทางของเงินงบประมาณที่มีจำนวนสูงถึงปีละนับแสนล้านบาท ซึ่งส่วนมากจะมาจากเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนนั้น จะต้องมีการระดมเงินมากขึ้น อาจทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมระบบการจ่ายเงิน เกิดการตกหล่น หรือเกิดการทุจริตได้มากขึ้น ดังเช่นที่มักเกิดขึ้นในระบบหรือการดำเนินการต่างๆของรัฐ

**ปัญหา moral hazard** กล่าวคือ พฤติกรรมของผู้ใช้บริการ เมื่อมีหลักประกันในด้านสุขภาพตามโครงการประกันสุขภาพแล้วจะมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนต่างไปจากเดิม ก่อนที่ยังไม่ได้รับการประกันสุขภาพ โดยอาจจะไม่ค่อยเข้มงวด หรืออาจจะไม่ค่อยระมัดระวังตนเองให้ปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บ หรือมีการใช้บริการด้านสุขภาพเกินความจำเป็น อาจทำให้เงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้

**ปัญหาที่เกิดจากระบบการให้บริการ** เนื่องจากการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลของสถานพยาบาลที่เป็นผู้ให้บริการเบื้องต้น ซึ่งอาจจะเป็นโรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป หรือที่เป็นคลินิก หรือสถานอนามัยต่างๆ ที่มีทั้งสถานพยาบาลที่เป็นของรัฐและเอกชน เข้าร่วมโครงการ รวมถึงบุคลากรทางการแพทย์ของสถานพยาบาลนั้นๆ มักจะมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในแต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศ จากความแตกต่างของสถานพยาบาลและบุคลากรในแต่ละพื้นที่ที่กล่าว จึงเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น เพราะในระบบการควบคุมการจ่ายเงินแก่สถานพยาบาลที่เป็นผู้ให้บริการ จะมีการจำกัดสิทธิของผู้รับบริการ โดยกำหนดให้เข้ารับบริการยังสถานพยาบาลภายในท้องถิ่นที่ตนพำนักของตนเท่านั้น จะไปใช้บริการยังสถานพยาบาลที่มีคุณภาพซึ่งอยู่นอกพื้นที่ไม่ได้ จากปัญหาดังกล่าวได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบการให้บริการ

จากรายละเอียดที่ได้เสนอมานี้เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ ทำให้ประชากรในระดับล่างของสังคม รวมถึงกลุ่มของเกษตรกรทั้งหลาย ที่ไม่เคยได้รับความคุ้มครองในด้านสุขภาพมาก่อน ให้ได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสุขภาพดังกล่าว ดังนั้น การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเงินทุนเป็นพื้นฐาน จึงไม่ควรที่จะให้ความคุ้มครองในด้านสุขภาพอีก เนื่องจากจะเกิดความซ้ำซ้อนและเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น

2) **การประกันสุขภาพ** นับได้ว่าเป็นหลักประกันที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งของโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกร ซึ่งตามกฎหมายเดิมมีการให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรอยู่แล้ว แต่หากมีการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเกษตรกร ควรที่จะพิจารณาแก้ไขในเนื้อหาที่สำคัญดังต่อไปนี้

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ในกรณีทุพพลภาพ ควรกำหนดให้ต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ก่อนทุพพลภาพ และระยะเวลาดังกล่าวไม่ควรกำหนดให้ต้องติดต่อกัน ด้วยโอกาสการขาดรายได้ของเกษตรกรมีได้มากกว่ากลุ่มของลูกจ้าง ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในกรณีคลอดบุตร ซึ่งเงื่อนไขการเกิดสิทธิเดิมกำหนดให้เกษตรกรต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน หรือ 3 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพได้ ซึ่งเป็นระยะเวลานานเกินไป

ประโยชน์ทดแทน ในกรณีทุพพลภาพ ตามกฎหมายที่กำหนดไว้เดิม ให้เกษตรกรได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท ควรแก้ไขเป็น ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่เท่ากับที่ลูกจ้างได้รับ ในส่วนของการชดเชยรายได้ ที่ตามกฎหมายเดิมกำหนดให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยรายได้ร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี นับแต่เดือนทุพพลภาพ ควรแก้ไขในเรื่องของระยะเวลาเป็น ตลอดชีวิต เหมือนกับที่ลูกจ้างได้รับ

หากมีปัญหาในเรื่องของงบประมาณไม่เพียงพอ อย่างน้อยควรที่จะกำหนดให้ได้รับจนครบอายุเกษียณ เมื่อเกษตรกรมีอายุครบ 60 ปี ต่อจากนั้นให้ไปใช้สิทธิในการรับบำนาญต่อไป

**3) การประกันสุขภาพ** นอกจากหลักประกันด้านสุขภาพและทุพพลภาพที่ดีแล้วมีความสำคัญสำหรับเกษตรกรแล้ว หลักประกันกรณีสุขภาพสำหรับเกษตรกร ก็ถือว่ามีมีความสำคัญมากสำหรับเกษตรกร เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนประชากรโลก ที่มีอายุเกิน 60 ปี จะมีเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่า คือ จากร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 16 เนื่องจากอายุขัยของประชากรโลกมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราการตายกลับลดลง ภาวะวิกฤตนี้ยังส่งผลกระทบต่อระบบครอบครัวขยายและแนวทางช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีอยู่เดิม ระบบครอบครัวที่อ่อนแอลง เนื่องจากแรงกดดันของการขยายตัวของสังคมเมือง สังคมอุตสาหกรรม และการย้ายถิ่นฐานภูมิลำเนา ทำให้ระบบความมั่นคงของผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยภาครัฐ เกิดมีความจำเป็นและต้องได้รับการปรับปรุงปฏิรูป ในฐานะประเทศไทยที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยสังคมไทยที่มีพื้นฐานดั้งเดิมอยู่กับการประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ได้มีการพัฒนาเข้าสู่สังคมภาคอุตสาหกรรม หรืออาจเรียกว่า เป็นสังคมเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม มีการอพยพแรงงานจากภาคการเกษตรเข้าสู่สังคมเมืองเป็นจำนวนมากยิ่งผลให้ระบบของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่สมาชิกในครอบครัวจะอยู่รวมกันเป็นครอบครัวใหญ่ มีการช่วยเหลือเจือจุนกันในระหว่างสมาชิกภายในครอบครัว และชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มาสู่สังคมเมืองที่ทุกคนต่างต้องดิ้นรนเพื่อเอาตัวรอด อีกทั้งมีการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมจากสังคมเมืองกลับไปยังสังคมชนบท ทำให้ระบบของสังคมที่มีการ

- โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคเอกชน
- โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำภาครัฐ
- โครงการบำนาญเพื่อการเกษียณอายุสำหรับข้าราชการ
- โครงการกองทุนบำนาญชราภาพภาคเอกชนตามกฎหมายประกันสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม จากโครงการบำนาญทั้ง 5 ระบบที่กล่าวมานั้น มีแรงงานเพียงร้อยละ 27 ของกำลังแรงงานทั่วประเทศเท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครอง สำหรับเกษตรกร และผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ เมื่อเข้าสู่วัยชรา จะไม่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการใด ๆ เลย ยกเว้น โครงการเบี้ยยังชีพรายเดือนที่ให้แก่ผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และต้องเป็นผู้ที่อยู่ตามลำพังไม่มีผู้ดูแล เงินที่ได้รับเพียง 300 บาท ต่อเดือน ซึ่งเป็นเงินเพียงน้อยนิดเมื่อเทียบกับค่าครองชีพในปัจจุบัน ซึ่งก็ไม่เพียงพอกับการยังชีพ จึงถือได้ว่าเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ เมื่อเข้าสู่วัยชราจะเป็นผู้ที่ขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตโดยสิ้นเชิง ดังนั้น การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรสิ่ง ที่ควรนึกถึงเป็นอันดับแรก คือ การให้ความคุ้มครองในกรณีชราภาพ และในการให้ความคุ้มครองกรณีชราภาพสำหรับเกษตรกร เพื่อให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพดังกล่าวเอื้อประโยชน์มากที่สุด สำหรับเกษตรกร ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ จึงควรที่จะวางข้อกำหนดในเรื่องของเงื่อนไขการเกิดสิทธิ และประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ดังต่อไปนี้

**เงื่อนไขการเกิดสิทธิ** หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเกิดสิทธิสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาค การเกษตรที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนั้น จะต้องมียุครครบ 60 ปีขึ้นไป โดยบุคคลนั้น ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะการจ่ายนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

สาเหตุที่กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพนั้น จะต้องมียุครครบ 60 ปีขึ้นไป แทนการกำหนดที่อายุ 55 ปี เหมือนผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เนื่องจากลักษณะการทำงานของผู้เป็นลูกจ้าง และเกษตรกรมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน และด้วยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ส่วนการกำหนดให้การจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี โดยไม่จำเป็นว่าจะติดต่อกันหรือไม่ เนื่องจากการประกอบอาชีพในภาคการเกษตรนั้นแม้จะได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่บางครั้ง บางพื้นที่ หรือในบางช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เกษตรกรอาจพบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม พายุพัด จนได้รับความเสียหาย ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้โดยปกติสุข ผลที่ตามมา คือ การขาดรายได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อรายได้ขาดม็อลง การจ่ายเงินสมทบของเกษตรกรในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นเรื่องสุจริตที่เกษตรกรจะสามารถจ่ายได้ ดังนั้น การให้นับเวลาของการจ่ายเงินสมทบที่ขาดช่วงไปบางขณะเข้าด้วยกัน เพียงแต่ให้ครบ 15 ปี เพื่อ การใช้สิทธิในการรับบำนาญชราภาพ ย่อมเกิดความเป็นธรรมสำหรับเกษตรกร

ประโยชน์ทดแทน การจ่ายเงินบำนาญสำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ จะได้รับบำนาญเมื่อเกษียณ 60 ปี และต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 15 ปี ขึ้นไป อัตราเงินบำนาญให้ได้รับตามอัตราดังนี้

- จ่ายเงินบำนาญ ในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนด สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี
- จ่ายเงินบำนาญในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ โดยได้รับเพิ่มอีกร้อยละ 1 สำหรับการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นครบ 1 ปี เช่น จ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณคือมีอายุครบ 60 ปี ในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราค่าแรงขั้นต่ำ และจะได้รับเพิ่มอีกร้อยละ 1 เมื่อจ่ายเงินสมทบเกินจาก 15 ปี ครบทุก 1 ปี

**ตัวอย่าง** นาย ก.มีอาชีพทำนาเข้าร่วมโครงการเมื่ออายุ 25 ปี ทำนามานาน 35 ปี เมื่อมีอายุ 60 ปี ในระหว่างนี้ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวม 30 ปี ขาดส่งเงินสมทบไป 5 ปี เนื่องจากประสบภัยแล้ง กรณีเช่นนี้ นาย ก.จะได้รับบำนาญในอัตราร้อยละ 30 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับในขณะนั้น สมมุติตัวเลข อัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำ 168 บาท ต่อวัน (168คูณ30คูณด้วยร้อยละ30) นาย ก.ก็จะได้รับเงินบำนาญเดือนละ 1,512 บาท

เหตุผลที่กำหนดให้เกษตรกรได้รับบำนาญโดยเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขณะรับบำนาญนั้น หากเทียบกับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างแล้ว อาจจะต้องยกว่าเพราะบำนาญชราภาพที่ลูกจ้างได้รับ

- กรณีที่เกษตรกรผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 15 ปี และความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง เนื่องจากอายุครบ 60 ปี ให้จ่ายเงินบำเหน็จเป็นเงินก้อน ตามสัดส่วนของเงินสมทบที่เกษตรกรผู้นั้นจ่ายเข้ากองทุน รวมทั้งเงินสมทบที่รัฐช่วยจ่ายให้อีกส่วนหนึ่ง พร้อมดอกเบี้ยตามอัตราที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวง หรือกรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เนื่องจากเกษตรกรผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินดังกล่าวแก่ทายาท

- กรณีที่ผู้ประกันตนตกเป็นบุคคลทุพพลภาพ ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งจนไม่สามารถประกอบกรงานได้ และหากนับระยะเวลาดังกล่าวรวมกับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ จะครบกำหนด 15 ปี เมื่อมีอายุครบ 60 ปี ให้จ่ายเงินบำนาญในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างรายวัน ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานในขณะนั้นใช้บังคับ หากระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบรวมกับระยะเวลาที่เป็นผู้ทุพพลภาพดังกล่าวเกินกว่า 15 ปี ให้จ่ายเงินบำนาญเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 1 เมื่อครบทุกๆ หนึ่งปี

- กรณีที่ผู้ประกันตนตกเป็นบุคคลทุพพลภาพ ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งจนไม่สามารถประกอบกรงานได้ และได้นับระยะเวลาดังกล่าวรวมกับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ ไม่ครบ 15 ปี และความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง เนื่องจากมีอายุครบ 60 ปี ให้จ่ายเงินบำเหน็จเป็นเงินก้อน ตามสัดส่วนของเงินสมทบที่เกษตรกรผู้นั้นจ่ายเข้ากองทุน รวมทั้งเงินสมทบที่รัฐช่วยจ่ายให้อีกส่วนหนึ่ง พร้อมดอกเบี้ยตามอัตราที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวง หรือกรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินดังกล่าวแก่ทายาท

กรณีที่กำหนดในเรื่องการรับบำนาญของผู้ทุพพลภาพ เนื่องจากเห็นว่า บุคคลที่ตกเป็นผู้ทุพพลภาพ ซึ่งอาจจะเกิดจากการประสบอุบัติเหตุ หรืออาจถูกบุคคลอื่นทำร้าย ซึ่งมีใช่เป็นความผิดของเขาและคงไม่มีใครที่จะยอมให้ตัวเองตกเป็นผู้ทุพพลภาพ เพื่อต้องการแลกกับเงินช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคมเพียงเล็กน้อย ดังนั้น การตกเป็นบุคคลทุพพลภาพ ผู้ที่ตกเป็นผู้ทุพพลภาพ ได้รับบาปเคราะห์มากพออยู่แล้ว จึงไม่ควรให้เขาต้องมารับบาปเคราะห์จากการที่ตกเป็นผู้ทุพพลภาพ ด้วยการไม่ให้รับเงินบำนาญชราภาพ เมื่อเขาเกษียณอายุอีก

DRU



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ปัจจุบัน (พ.ศ.2545) ประเทศไทยมีประชากรทั่วทั้งประเทศรวมประมาณ 63,841,227 คน โดยอยู่ในภาคการเกษตรประมาณ 35,958,880 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และจำนวนประชากร 63,841,227 คนนั้น มีประชากรที่อยู่ในวัยทำงานทั้งสิ้น 36,336,760 คน โดยอยู่ในภาคเกษตรจำนวน 19,318,164 คน จากสถิติ แรงงานนอกภาคเกษตรจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ขณะที่แรงงานในภาคการเกษตรมีจำนวนลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ประชากรในภาคการเกษตรก็ยังมีจำนวนมากถึงประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศและการผลิตในภาคการเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม แม้สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในภาคการเกษตร เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของทั้งประเทศจะมีสัดส่วนลดลง แต่การเจริญเติบโตของภาคการเกษตรก็มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา นอกจากนี้ภาคการเกษตรก็ยังเป็นฐานให้เกิดการเจริญเติบโตในภาคการผลิตอื่น เป็นแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นแหล่งผลิตอาหารให้ประชากรของประเทศใช้บริโภคอย่างอุดมสมบูรณ์ ดังนั้น ภาคการเกษตรจึงถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด

จากการที่ประเทศไทยมีความล่าช้าในการพัฒนาประเทศ และในฐานะที่เป็นประเทศเกษตรกรรม ปัญหาที่สำคัญจึงหนีไม่พ้น ปัญหาเกี่ยวกับการขาดประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร ผลผลิตจึงอยู่ในอัตราที่ต่ำ จากอดีตการผลิตในภาคการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อการยังชีพในครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศจึงมีรายได้ในระดับต่ำ ในภาครัฐจึงได้ให้มีการเร่งพัฒนาประเทศมาอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี 2504 จนถึงปัจจุบันปี 2545 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาทางการเกษตร ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเกษตร เนื่องจากเกษตรกรเป็นผู้ควบคุมการผลิต จึงได้มีการหันมามุ่งเน้นการพัฒนาที่ตัวเกษตรกรโดยตรง ได้มีการส่งเสริมให้เกษตรกรเกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในระดับต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นเป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลข่าวสารความรู้ทั้งหลายทั้งปวง โดยเฉพาะความรู้ทางด้านเทคโนโลยีทางการเกษตร เพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรมีคุณภาพดีขึ้น และได้ปริมาณที่สูงขึ้น นอกจากนี้การรวมตัวของเกษตรกรยังทำให้เกิดอำนาจต่อรองในระบบตลาดมากขึ้น ชาย

การรวมตัวในรูปของสหกรณ์ เป็นการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรในระดับอำเภอ แยกได้เป็น 3 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 3,558 สหกรณ์ มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 4,369,926 คน

นอกจากนี้แล้ว เกษตรกรก็ยังมีกรรวมตัวกันในรูปของ “กลุ่มเกษตรกร” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันในระดับตำบล จนถึงปี 2542 มีกลุ่มเกษตรกรกระจายอยู่ในระดับตำบลทั่วประเทศ โดยแยกตามการประกอบอาชีพได้ 6 ประเภท คือ กลุ่มเกษตรกรทำนา กลุ่มเกษตรกรทำไร่ กลุ่มเกษตรกรทำสวน กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงไหม กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์น้ำ และกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงผึ้ง รวมมีกลุ่มเกษตรกรทั้งสิ้น 5,732 กลุ่ม นอกจากกลุ่มเกษตรกรดังกล่าวแล้ว ยังมีกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร และกลุ่มเยาวชนเกษตรกรอีกเป็นจำนวนนับหมื่นกลุ่ม

การรวมตัวของเกษตรกรดังกล่าว นอกจากจะส่งผลดีต่อการประกอบอาชีพโดยตรงแล้ว ยังทำให้โอกาสที่เกษตรกรจะเข้าถึงระบบประกันสังคมมีความเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากลักษณะในการประกอบอาชีพของเกษตรกรโดยทั่วไปนั้นจะอยู่กระจัดกระจาย ทำให้การติดต่อสื่อสารกันกระทำได้ยาก ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มของลูกจ้าง ที่การประกอบอาชีพจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มในสถานประกอบการของนายจ้าง ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรสำหรับเกษตรกรขึ้น ทำให้เกษตรกรมีการรวมตัวกัน ผลพลอยได้ที่ตามมาก็คือ สามารถใช้องค์กรทางการเกษตรเหล่านั้นเป็นศูนย์กลางหรือเป็นตัวเชื่อมเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงระบบประกันสังคมได้สะดวกยิ่งขึ้น

จากอดีตที่ผ่านมา หลังจากประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมในปี 2533 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2545) เป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าสิบปี ได้มีการพัฒนาระบบประกันสังคมให้เกิดความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นมาโดยลำดับ มีการขยายความคุ้มครองในส่วนบุคคล จากเริ่มแรกให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไป จนสามารถขยายความคุ้มครองครอบคลุมถึงลูกจ้างที่ทำงานให้แก่นายจ้างตั้งแต่ 1 คน ขึ้นไปในปัจจุบัน ด้านของประโยชน์ทดแทนก็ได้มีการขยายความคุ้มครอง จากเริ่มแรกที่ทำให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทน 4 ประเภท ก็ได้มีการขยายความคุ้มครองรวมเป็น 6 ประเภท และปัจจุบันกำลังมีการศึกษางานเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองในการประกันการว่างงานเป็นกรณีสุดท้าย

ในส่วนของ การประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรนั้น เริ่มใน พ.ศ.2537 หลังจากมีการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ

การนำเสนอหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ตามกฎหมายดังกล่าว ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกร เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น จึงได้เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่เป็นข้อกำหนดสำหรับลูกจ้างในการเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งแยกเป็นประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

**1.1 ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทน** ซึ่งหากพิจารณาถึงประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างมีสิทธิได้รับนั้น มี 7 กรณี มีผลบังคับใช้แล้ว 6 กรณี แบ่งออกเป็นชุดแรก มี 4 ประเภท ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2533 ต่อมามีการขยายความคุ้มครองอีก 2 ประเภท ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2542 ในขณะที่ เกษตรกรหากเข้าสู่ระบบประกันสังคม จะได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยกว่าที่ลูกจ้างได้รับ โดยได้รับเพียง 3 ประเภท คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย และประโยชน์ทดแทนที่เกษตรกรได้รับความคุ้มครองใน 3 ประเภทนั้น ความสำคัญอยู่ในอันดับรองๆ ประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญและจำเป็นแก่เกษตรกร เช่น การประกันชราภาพ กลับไม่ได้รับความคุ้มครอง

**1.2 ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินสมทบ** กรณีของลูกจ้าง เมื่อเข้าเป็นผู้ประกันตนแล้ว การจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม จะมีฝ่ายนายจ้างและรัฐร่วมออกเงินสมทบให้รวมเป็น 3 ฝ่าย ขณะที่เกษตรกรเมื่อเข้าเป็นผู้ประกันตน จะต้องจ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียวโดยลำพัง ทั้งที่เกษตรกรมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่ากลุ่มของลูกจ้าง แต่กลับไม่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐเท่าที่ควรจะเป็น และอัตราในการจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองใน 4 ประเภทแรกของลูกจ้าง หากเปรียบเทียบกับอัตราการจ่ายเงินสมทบที่เกษตรกรจ่าย เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองใน 3 ประเภท เกษตรกรจะต้องจ่ายในอัตราที่มากกว่า ดังนั้นเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่ง ที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคม

1.3 ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทน ตามที่กล่าวแล้วในตอนต้นว่า ประโยชน์ทดแทนที่เกษตรกรได้รับความคุ้มครองนั้น ได้รับความคุ้มครองเพียง 3 กรณี ขณะที่ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองถึง 6 กรณี และใน 3 กรณี ที่เกษตรกรได้รับความคุ้มครองเหมือนกับลูกจ้างได้รับ คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเกิดสิทธิ รวมถึงตัวประโยชน์ทดแทนแล้ว ยังพบว่า มีความแตกต่างกัน ซึ่งจะเปรียบเทียบให้เห็นเป็นกรณี ตามรายละเอียดที่สำคัญ คือ

1) **ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร** ลูกจ้างและเกษตรกรได้รับแตกต่างกัน ตามเงื่อนไข ดังนี้

ขอบเขตความคุ้มครองในตัวบุคคล กรณีของลูกจ้าง เมื่อมีสิทธิได้รับความคุ้มครองกรณีคลอดบุตร กฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ ผู้ประกันตนที่คลอดบุตร (กรณีผู้ประกันตนเป็นหญิง) หรือภริยาของผู้ประกันตนคลอดบุตร (กรณีที่ผู้ประกันตนเป็นชาย) และยังได้ให้ความคุ้มครองไปถึงหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยากับลูกจ้างผู้ประกันตนด้วย (กรณีที่ลูกจ้างผู้ประกันตนนั้นไม่มีภริยา) แต่กรณีของเกษตรกร ความคุ้มครองกรณีคลอดบุตร กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนและคู่สมรสของเกษตรกรผู้ประกันตนเท่านั้น มิได้ให้ความคุ้มครองไปถึงหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยากับเกษตรกรผู้ประกันตนด้วยแต่อย่างใด

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ สำหรับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง กฎหมายได้กำหนดให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร เมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนใช้บริการทางการแพทย์ ขณะที่เกษตรกร หากต้องการได้รับความคุ้มครองกรณีคลอดบุตร จะต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือนติดต่อกัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากกว่า

ประโยชน์ทดแทน กรณีของลูกจ้าง เมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข จนเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรแล้ว ประโยชน์ที่ได้รับจะมีอยู่ 2 ส่วน คือ ค่าคลอดบุตร และเงินชดเชยการหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร ขณะที่เกษตรกร เมื่อมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร จะมีเพียงส่วนเดียว คือ ค่าคลอดบุตรและได้รับในอัตราที่น้อยกว่าลูกจ้าง

2) **ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ** ลูกจ้างและเกษตรกรได้รับแตกต่างกันตามเงื่อนไข ดังนี้

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ เมื่ออาการทุพพลภาพนั้นมิใช่เกิดจากการทำงาน และต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ แต่เกษตรกร กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้ว

ประโยชน์ทดแทน เมื่อเกิดอาการทุพพลภาพ และเข้าตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ทั้งลูกจ้างและเกษตรกร จะได้รับประโยชน์ทดแทนในสองส่วนเหมือนกัน แต่เกษตรกรจะได้รับในอัตราที่น้อยกว่า ประโยชน์ทดแทนในส่วนที่สอง คือ เงินทดแทนการขาดรายได้ ลูกจ้างจะได้รับในอัตราที่มากกว่า และระยะเวลาที่ได้รับ คือ ตลอดชีวิต ขณะที่เกษตรกรได้รับในอัตราที่น้อยกว่า และระยะเวลาที่ได้รับ จะได้รับเพียง 15 ปี เท่านั้น

**3) ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย** เป็นกรณีสุดท้ายที่ลูกจ้างและเกษตรกรได้รับเหมือนกัน แต่ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน คือ กรณีของลูกจ้างเมื่อมีสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีตาย และถึงแก่ความตาย ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะมีสองส่วน คือ ค่าทำศพเหมาจ่าย 30,000 บาท และเงินสงเคราะห์กรณีตาย จำนวนเงินที่ได้รับขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบ ขณะที่เกษตรกรเมื่อมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนที่ได้จะมีเพียงส่วนเดียว คือ เงินค่าทำศพซึ่งได้รับในอัตราที่น้อยกว่า ในส่วนของเงินสงเคราะห์เกษตรกรไม่ได้รับ

จากปัญหาตามรายละเอียดที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้น ทั้งที่ลูกจ้างและเกษตรกรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับเดียวกัน นั่นคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่กลับมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน

ในการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรในประเทศไทยว่าควรจะให้ความคุ้มครองในกรณีใดบ้าง จากประโยชน์ทดแทน 7 กรณี ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งอาจแยกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

**ประเภทที่ 1** เป็นประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญในอันดับรอง และไม่มีความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกร เนื่องจากจะมีปัญหาในการตรวจสอบรายได้หรือการขาดรายได้ รวมถึงการมีข้อจำกัดในเรื่องของเงินทุน ประโยชน์ทดแทนในกลุ่มนี้ได้แก่ การขาดรายได้จากการเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย และการประกันการว่างงาน

**ประเภทที่ 2** เป็นประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญสำหรับเกษตรกรพอสมควร แต่ลักษณะของการให้ความคุ้มครอง มักจะเป็นการให้ความคุ้มครองในช่วงระยะเวลาสั้นๆ บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองจะอยู่ในวงจำกัด ดังนั้น ในระหว่างที่กองทุนประกันสังคมสำหรับเกษตรกรยังไม่มี ความมั่นคงเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองได้ครบทุกกรณี โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นโครงการ หากจะให้ชะลอการให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนกลุ่มนี้บางกรณีหรือทั้งหมด จนกว่าโครงการจะมี

**ประเภทที่ 3** เป็นหลักประกันที่ถือว่ามีความสำคัญ และจำเป็น สำหรับเกษตรกรเป็นอย่างมาก ประโยชน์ทดแทนหรือหลักประกันในกลุ่มนี้ได้แก่ หลักประกันกรณีเจ็บป่วย และกรณีชราภาพ สำหรับหลักประกันด้านการเจ็บป่วย หรือการประกันสุขภาพนั้น เนื่องจากในต้นปี 2544 ได้มีการจัดตั้งโครงการประกันสุขภาพ หรือเรียกว่า “โครงการ 30 บาทรักษาทุกคน” ซึ่งมีเป้าหมายในการให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพที่มีขอบเขตความคุ้มครองกว้างขวางแก่ประชากรทั่วประเทศที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพจากโครงการอื่น แม้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโครงการจะมีการหวังผลในทางการเมืองแอบแฝงอยู่และยังไม่สามารถให้บริการได้เต็มที่นักในปัจจุบัน เนื่องจากยังขาดความพร้อมในทุกด้าน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมองถึงประโยชน์ที่ประชากรในระดับล่างรวมถึงกลุ่มของเกษตรกรได้รับ ถือได้ว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ดีโครงการหนึ่ง ดังนั้น การจัดทำโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกรที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเงินทุนในการดำเนินงาน จึงไม่ควรที่จะให้ความคุ้มครองในด้านสุขภาพอีก เนื่องจากจะเกิดการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น

หลักประกันที่มีความสำคัญ และจำเป็นมากที่สุดสำหรับเกษตรกร ควรให้ความคุ้มครองเป็นอันดับแรก คือ กรณีการประกันชราภาพ ความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรในกรณีชราภาพ มาจากสาเหตุสำคัญในสองประการ คือ มีการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนประชากรโลก อันเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการพัฒนาทางการแพทย์ ส่งผลให้ผู้คนหันมาให้ความสำคัญและเอาใจใส่ในด้านสุขภาพเพิ่มมากขึ้น ทำให้อายุขัยของประชากรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราการตายมีน้อยลง ประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก จึงได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง มาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศไทย ที่มีพื้นฐานดั้งเดิมอยู่กับการประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ได้พัฒนาเข้าสู่สังคมในภาคอุตสาหกรรม มีการย้ายถิ่นฐานของคนหนุ่มสาวจากภาคการเกษตรเข้าสู่สังคมเมืองเป็นจำนวนมาก ยังผลให้ระบบการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนต่างวัยในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งมักเป็นครอบครัวขนาดใหญ่ และในชุมชนท้องถิ่นต้องล่มสลายลง ทำให้ระบบความมั่นคงของผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยรัฐมีความจำเป็นมากขึ้นโดยลำดับ เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวแทน

ประโยชน์ทดแทนประการสุดท้าย ได้แก่ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ซึ่งแม้โอกาสที่เกษตรกรจะได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้จะอยู่ในวงจำกัด เช่นเดียวกับประโยชน์ทดแทนที่จัดอยู่ในประเภทที่สอง แต่ก็ถือว่าเป็นหลักประกันที่มีความสำคัญมากเช่นกัน เพราะไม่ว่าบุคคลใดหาก

## 2. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน มุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างเป็นหลัก แม้จะได้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมถึงเกษตรกร แต่จากหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้นั้น ไม่มีความเหมาะสม และไม่เอื้อประโยชน์ แก่เกษตรกร ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมได้อย่างแท้จริง สมควรที่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการประกันสังคมของเกษตรกร ดังมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 40 เพื่อให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร และให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) **ประโยชน์ทดแทน** ชดเชยประโยชน์ทดแทนที่ให้ความคุ้มครองในโครงการประกันสุขภาพสำหรับเกษตรกรนั้นควรกำหนดไว้ใน 5 กรณี คือ กรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ และกรณีตาย

**กรณีคลอดบุตร** ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับเกษตรกร ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

ก. ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเอง หรือภริยา หรือหญิงซึ่งอยู่กันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยกรณีผู้ประกันตนไม่มีภริยา ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน โดยให้ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร สำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง

ข. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรที่ผู้ประกันตนสิทธิได้รับ ให้มีดังต่อไปนี้

- เงินค่าคลอดบุตร เหม่าจ่ายครั้งละ 4,000 บาท ได้รับไม่เกินสองครั้ง

- เงินสงเคราะห์เพื่อการคลอดบุตร โดยให้ได้รับในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้บังคับในขณะที่รับประโยชน์ทดแทนกำหนดเป็นระยะเวลา 60 วัน

**กรณีสงเคราะห์บุตร** ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรสำหรับเกษตรกร ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

ก. ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน เพื่อสงเคราะห์แก่บุตรผู้สืบเชื้อสายโดยตรงของผู้ประกันตนจำนวนไม่เกินสองคน

ข. เงินสงเคราะห์บุตรของผู้ประกันตน ให้ได้รับคราวละไม่เกินสองคนๆ ละสามร้อยบาทต่อเดือน นับตั้งแต่เกิดจนมีอายุครบ 6 ปี บริบูรณ์

**กรณีทุพพลภาพ** ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพสำหรับเกษตรกร ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

ก. ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน

ข. ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ได้แก่

- ค่ารักษาพยาบาล ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินเดือนละสองพันบาท

- เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่า

จ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนคุณด้วย 30 โดยให้ได้รับทุกเดือน ตลอดชีวิต

**ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ** ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพสำหรับเกษตรกร ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียด ดังนี้

ก. ผู้ประกันตนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปี ดังกล่าวจะติดต่อกันหรือไม่ และผู้ประกันตนต้องมีอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป

ข. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ มีดังต่อไปนี้

- จ่ายเงินบำนาญในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนคุณด้วย 30 เป็นเกณฑ์คำนวณ สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี



และให้จ่ายเงินบำนาญในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบ โดยให้จ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 1 สำหรับการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นทุกๆ หนึ่งปี

- จ่ายบำเหน็จเป็นเงินก้อนตามสัดส่วนของเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเข้ากองทุนร่วมกับเงินสมทบที่รัฐช่วยจ่ายให้อีกส่วนหนึ่ง พร้อมดอกเบี้ยตามอัตราที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวง หากผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 15 ปี และความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากมีอายุครบ 60 ปี

กรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินดังกล่าวแก่ทายาท

เพื่อประโยชน์ในการรับบำนาญ หรือบำเหน็จดังกล่าวตาม ข้อ ก. และข้อ ข. หากผู้ประกันตนต้องตกเป็นผู้ทุพพลภาพในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ให้นำระยะเวลาดังกล่าวรวมกับระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบด้วย

**ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย** สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีตายสำหรับเกษตรกร ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียด ดังนี้

ก. จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ต่อเมื่อผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ภายหลังจากเดือนที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบ

ข. ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย มีดังต่อไปนี้

- เงินค่าทำศพ จำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนด

- เงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย โดยจ่ายให้แก่ทายาทของผู้ประกันตนกรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 36 เดือน แต่ไม่ถึง 3 ปี ให้จ่ายเงินสงเคราะห์ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนดคุณด้วย 30 คุณด้วย 3

กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป ให้จ่ายเงินสงเคราะห์ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนดคุณด้วย 30 คุณด้วย 10

2) **ขอบเขตความคุ้มครอง** บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการอาชีพในภาคการเกษตร ซึ่งประกอบอาชีพโดยใช้ที่ดินในการเพาะปลูก

พืชประเภทต่างๆ รวมถึงการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้ และให้หมายความรวมถึงบุคคลในครอบครัวของเกษตรกรที่ร่วม หรือเป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพดังกล่าว ซึ่งมีอายุ 15 ปี ขึ้นไป จนถึง 60 ปี

ระยะเวลาของการให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนดังกล่าว จากข้อจำกัดในเรื่องของเงินทุนดำเนินงาน การให้ความคุ้มครอง ควรให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญและจำเป็นสูงสุดสำหรับเกษตรกรก่อน แล้วจึงค่อยขยายให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนที่มีความสำคัญในระดับรองไล่เรียงลงมา ตามความพร้อมและโอกาสที่เหมาะสม

ดังนั้น การให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรตามกฎหมายประกันสังคมในระยะแรก ควรให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนที่สำคัญมากที่สุดก่อน ซึ่งได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย

ส่วนประโยชน์ทดแทนอีกสองกรณี คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร ควรรอให้โครงการมีความมั่นคงดีแล้ว จึงขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงต่อไป

เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรตามกฎหมายประกันสังคม ปรากฏตามร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร พ.ศ. .... ที่ผู้ทำวิจัยได้ทดรองร่างขึ้น (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก หน้า 132)

## 2.2 ข้อเสนอแนะทางการดำเนินการดำเนินงาน

การดำเนินโครงการประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ในระยะเวลาก่อนที่จะเริ่มดำเนินการจัดตั้งกองทุนขึ้น ภาครัฐควรให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคม ผ่านทางสื่อในด้านต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ และความจำเป็นในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกร ให้มีการจัดวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญในการเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวออกไปให้ความรู้แก่เกษตรกรตามองค์การเกษตรต่างๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรอย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน ควรให้มีการออกแบบสอบถามเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของเกษตรกรเกี่ยวกับการประกันสังคม จนเห็นว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีความเข้าใจและมองเห็นถึงประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างแท้จริง รวมถึงส่งเสริมให้มีการทำวิจัยจากองค์กรทั้งภาครัฐและนักวิชาการเอกชน เพื่อให้ได้รูปแบบของโครงการประกันสังคมสำหรับเกษตรกร ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรเอง หลังจากนั้นจึงค่อยเริ่มดำเนินการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับเกษตรกรขึ้น

สถานที่ลงทะเบียน สถานที่ที่ใช้ในการติดต่อเพื่อลงทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของเกษตรกร ควรให้เกษตรกรสามารถไปติดต่อ ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด หรือสถานที่ตั้งของสหกรณ์ การเกษตร หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นสถานที่ที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้เป็นสถานที่ในการ ติดต่อ และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร ควรให้เกษตรกรสามารถเลือกได้

สถานที่จ่ายเงินสมทบ ในการจัดเก็บเงินสมทบก็เช่นกัน นอกจากจะให้เกษตรกรจะสามารถ จ่ายเงินสมทบ ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด หรือสถานที่ตั้งของสหกรณ์การเกษตร หรือกลุ่ม เกษตรกรที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้เป็นสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อแล้ว ให้เกษตรกรสามารถ จ่ายเงินสมทบผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ (ธ.ก.ส.) ซึ่งเกษตรกรมีความคุ้นเคยอยู่แล้ว รวมถึงธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยเกษตรกรสามารถเลือกจ่ายได้ตามความสะดวก

DRPU

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กรมประชาสงเคราะห์. **ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ.2514.

กระทรวงสาธารณสุข. 30 บาท **รักษาทุกโรคสู่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**. กรุงเทพมหานคร, เมษายน 2544.

จิราภรณ์ เกษรสุจริต. **การประกันสังคม : ศึกษาวิเคราะห์การเพิ่มประโยชน์ทดแทน**. เอกสารประกอบการประเมิน เนื่องจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช . ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม. 2541หน้า 42

นิคม จันทรวินิจ. **กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

นิคม จันทรวินิจ. **กฎหมายประกันสังคม 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2533.

มุกด์ จี เอชเซอร์. **อนาคตการให้ความคุ้มครองกรณีเกษียณอายุในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. แปลจากวารสาร International Social Security Review โดย บัญญัติ ศิริปรีชา นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม , 2541.

มัทนา พนาพิรามย์. **การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันสังคม อดีตปัจจุบัน อนาคต**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.

บัณฑิตย ๑นชัยเศรษฐวุฒิ. **สภาพบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ  
อารมณ ๑งศ์พง ๑น, 2538.

ศักดิ์ศรี ๑ริบาลบรรพตเขตต์. **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรขม. **หลักกฎหมายประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,  
2538.

### วารสาร

กรมบัญชีสหกรณ์. **รายงานสรุปฐานะการเงินและผลการดำเนินงานประจำปี 2541 ของ  
สหกรณ์ทุกประเภท**. งานวิเคราะห์และรายงานสถิติกองวิชาการและแผนงาน กระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์, 2542.

กรมบัญชีสหกรณ์. **รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงินประจำปี 2542 ของ  
สหกรณ์การเกษตร** ศูนย์สารสนเทศ กองวิชาการและแผนงาน กระทรวงเกษตร และ  
สหกรณ์. 2543.

กรมบัญชีสหกรณ์. **ทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2542**. ศูนย์สารสนเทศ กอง  
วิชาการและแผนงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2543.

ปราโมทย์ ลำไย. **มารู้จักกฎหมายประกันสังคม**. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2533.

### วิทยานิพนธ์

จรัญ บุญทัน. "การประกันสังคม : วิเคราะห์เปรียบเทียบการเป็นผู้ประกันตนแบบบังคับตามมาตรา 33  
กับการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนแบบอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม  
พ.ศ.2533" วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2541.

สุภาพ ศิริไกรวัฒนาวงศ์. “หลักเกณฑ์การประกันคุณภาพ ภายใต้กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2542.

เสนีย์ ไชยวุฒิ. “ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

เสนห์ สุพุทธิ. “ความรู้และพฤติกรรมของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 : ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยมหิดล” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

วิทวัส กู้ประเสริฐ. “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 40” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

## กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533.

พระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2537.

พระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542.

พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ ลูกจ้าง พ.ศ.2537.

## เอกสารอื่นๆ

กระทรวงการคลัง. การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร : 30 -31 มีนาคม 2543.

กระทรวงสาธารณสุข. ผลการดำเนินงานประกันสังคมตามนโยบายรัฐบาล. WWW. sso.Molsw. Go. Th.4 ธันวาคม 2544.

การประกันสุขภาพถ้วนหน้า. WWW Matichon.com.th. 30 สิงหาคม 2544.

กิลลอน คอลิน ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรต่อการจัดหารายได้ภายหลังการเกษียณอายุของประเทศกลุ่มอาเซียน. แปลจาก Social Security Department, ILO, Geneva. โดย บัญญัติ ศิริปรีชา นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, 2540.

ลดาวัลลี วงศ์ศรีวงศ์ และคณะ. ผลการเจรจาหรือของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกับเลขาธิการสมาคมประกันสังคมระหว่างประเทศ. (ISSA) ในระหว่างการเจรจาเชิงนโยบายด้านแรงงาน ณ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์, ระหว่างวันที่ 9 – 14 ตุลาคม 2544.

สำนักสถิติแห่งชาติ. ประมวลข้อมูลสถิติของประเทศไทย พ.ศ.2542. ฉบับพิเศษ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.

สำนักงานประกันสังคม. กรอบนโยบายและทิศทางการดำเนินงานประกันสังคมปี 2545–2549 นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, 2544.

สำนักงานประกันสังคม. 10 ปี สำนักงานประกันสังคม. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 3 กันยายน 2543.



สำนักงานประกันสังคม. **การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ** ฝ่ายวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. **การคาดประมาณประชากร แรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของไทย**. ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ.2540 -2544.

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. **การกระจายรายได้และภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร**. ในรายงานการศึกษาโครงการวิจัยภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนเกษตร ปีเพาะปลูก 2538/39. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2541.

ไฮราชิโอ เทมโพล **เอกสารประกอบการสัมมนาระดับสูงทางการประกันสังคม** โรงแรมดุสิต รีสอร์ท ชะอำ เพชรบุรี, 25 เมษายน 2535.

## ภาษาอังกฤษ

### Books

International Social Security Association. **International Social Security Review**. vol.54 No.1 January –March 2001.

ILO.. **Social Protection in the Philippines**. Bangkok. 1996.

Kwon, S. **Social Security System in Korea Overview**. Korea Development Institute : Working Paper No. 9208. Republic of Korea. 1992 .

Social Insurance Agency. **Outline of Social Insurance in Japan 1999**. Tokyo Japan, 1999.

Social Security System. **Social Security Act of 1997 (Republic Act 8282)** East Avenue. Quezen City. 1998.

Moon, O.R. **The Korean Health Insurance System.** Mimeo : Seoul National University, School of Public Health. Seoul, Republic of Korea. 1998.

The World Bank.**Philippines: An Agenda for the Reform of the Social Security Institutions.** Report No.13400-PH; Washington, D.C. 1995.

DRPU

กรม  
การ  
การ  
การ

ภาคผนวก

ตารางที่ 3 จำนวนประชากรทั่วประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 -2544

ภาค	2540	2541	2542	2543	2544
ตะวันออกเฉียงเหนือ	19,417,694	19,588,495	19,759,458	19,930,618	20,102,186
เหนือ	11,442,613	11,495,745	11,547,839	11,599,165	11,649,777
กลาง	22,562,975	22,885,008	23,205,572	23,524,862	23,842,859
ใต้	7,854,837	7,952,355	8,050,094	8,148,088	8,246,405
ทั่วประเทศ	61,278,319	61,921,603	62,562,663	63,202,733	63,841,227

ตารางที่ 4 จำนวนประชากรภาคเกษตร และนอกภาคเกษตรของประเทศไทย ต่อประชากรทั้งหมด ประมาณการ ปี 2540-2544

ปี	รวมทั้งประเทศ				
	ประชากร(คน)				
	เกษตร	ร้อยละ	นอกเกษตร	ร้อยละ	รวมทั้งหมด
2540	37,007,975	60.39	24,270,344	39.61	61,278,319
2541	36,947,515	59.67	24,974,088	40.33	61,921,603
2542	36,783,233	58.79	25,779,730	41.21	62,562,963
2543	36,456,704	57.68	26,746,029	42.32	63,202,733
2544	35,958,880	56.33	27,882,347	43.67	63,841,227

ที่มา : การคาดประมาณประชากรแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของไทย

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 -2544

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ 34/2539 เมษายน 2539

**ตารางที่ 5** จำนวนแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของประเทศไทย ต่อแรงงานทั้งหมด  
ประมาณการ ปี 2540 -2544

ปี	รวมทั้งประเทศ				
	แรงงาน(คน)				
	เกษตร	ร้อยละ	นอกเกษตร	ร้อยละ	รวมทั้งหมด
2540	20,015,683	57.43	14,838,679	42.57	34,854,362
2541	19,959,497	56.66	15,265,419	43.34	35,224,916
2542	19,842,998	55.75	15,752,686	44.25	35,595,684
2543	19,630,834	54.58	16,335,556	45.42	35,966,390
2544	19,318,164	53.16	17,018,596	46.84	36,336,760

**ตารางที่ 6** จำนวนประชากรในภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค  
ปี 2540 -2544

ภาค	2540	2541	2542	2543	2544
ตะวันออกเฉียงเหนือ	14,553,853	14,549,321	14,521,952	14,458,869	14,356,844
เหนือ	8,035,458	7,999,079	7,946,683	7,870,188	7,767,959
กลาง	9,258,299	9,225,509	9,139,865	8,970,682	8,715,301
ใต้	5,160,365	5,173,606	5,174,733	5,156,965	5,118,776
ทั่วประเทศ	37,007,975	36,947,515	36,783,233	36,456,704	35,958,880

ที่มา : การคาดประมาณประชากรแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของประเทศไทย

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ 34/2539 เมษายน 2539

**ตารางที่ 7** จำนวนประชากรนอกภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค  
ปี 2540 -2544

ภาค	2540	2541	2542	2543	2544
ตะวันออกเฉียงเหนือ	4,863,841	5,039,174	5,237,506	5,471,749	5,745,342
เหนือ	3,407,355	3,496,666	3,601,156	3,728,977	3,881,818
กลาง	13,304,676	13,659,499	14,065,707	14,554,180	15,127,558
ใต้	2,694,472	2,778,749	2,875,361	2,991,123	3,127,629
ทั่วประเทศ	24,270,344	24,974,088	25,779,730	26,746,029	27,882,347

**ตารางที่ 8** จำนวนแรงงานทั่วประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 -2544

ภาค	2540	2541	2542	2543	2544
ตะวันออกเฉียงเหนือ	10,729,020	10,827,394	10,926,199	11,025,361	11,124,967
เหนือ	6,751,648	6,784,591	6,817,296	6,849,723	6,881,714
กลาง	12,986,973	13,171,131	13,355,101	13,538,699	13,721,765
ใต้	4,386,721	4,441,800	4,497,088	4,552,607	4,608,314
ทั่วประเทศ	34,854,362	35,224,916	35,595,684	35,966,390	36,336,760

ที่มา : การคาดประมาณประชากรแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของประเทศไทย

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ 34/2539 เมษายน 2539

**ตารางที่ 9** จำนวนแรงงานในภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 -2544

ภาค	2540	2541	2542	2543	2544
ตะวันออก					
เฉิงเหนือ	7,763,528	7,755,628	7,734,515	7,692,338	7,627,229
เหนือ	4,587,888	4,563,571	4,529,623	4,480,846	4,416,521
กลาง	4,918,377	4,890,514	4,832,259	4,725,390	4,568,863
ใต้	2,745,890	2,749,784	2,746,601	2,732,260	2,705,859
ทั่วประเทศ	20,015,685	19,959,497	19,842,998	19,630,834	19,318,164

**ตารางที่ 10** จำนวนแรงงานนอกภาคเกษตรของประเทศไทย ประมาณการเป็นรายภาค ปี 2540 -2544

ภาค	2540	2541	2542	2543	2544
ตะวันออก					
เฉิงเหนือ	2,965,492	3,071,76	3,191,684	3,333,023	3,497,738
เหนือ	2,163,760	2,221,020	2,287,673	2,368,877	2,465,501
กลาง	8,068,596	8,280,617	8,522,842	8,813,309	9,152,902
ใต้	1,640,831	1,692,016	1,750,487	1,820,347	1,902,455
ทั่วประเทศ	14,838,679	15,265,419	15,752,686	16,835,556	17,018,596

ที่มา : การคาดประมาณประชากรแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของประเทศไทย

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ 34/2539 เมษายน 2539

ร่าง  
พระราชกฤษฎีกา<sup>1</sup>  
กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ  
ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข  
แห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร  
พ.ศ. ....

..... มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นเกษตรกร พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ผู้ประกันตน” หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ซึ่งประกอบอาชีพโดยการไ้ใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมถึงการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้ด้วย ซึ่งอาจเป็นการไ้ใช้ที่ดินหรือเครื่องมือที่ตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรืออาจเป็นการเช่าที่ดินหรือเครื่องมือของบุคคลอื่นเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพก็ได้ และให้หมายความรวมถึงสมาชิกในครอบครัวซึ่งร่วมหรือเป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพดังกล่าวด้วย แต่มิให้หมายความรวมถึง ผู้ที่เป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง หรือการป่าไม้ด้วยแต่อย่างใด

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่จัดเก็บจากผู้ประกันตนตามพระราชกฤษฎีกานี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานประกันสังคม หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด หรือหน่วยงานอื่นใดที่ได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

<sup>1</sup> เป็นร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ที่ผู้ทำวิจัยได้ทดลองดำเนินการร่างขึ้น



## ลักษณะที่ 1

### บททั่วไป

#### หมวด 1

#### กองทุนประกันสังคมสำหรับเกษตรกร

มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งต่างหากในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคมสำหรับเกษตรกร เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 1 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 7

มาตรา 6 กองทุนประกันสังคมสำหรับเกษตรกร ประกอบด้วย

- (1) เงินสมทบจากรัฐบาล และผู้ประกันตน ตามมาตราสิบ
- (2) เงินที่ได้จากดอกผลของเงินกองทุน
- (3) เงินอื่นๆ

มาตรา 7 เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชกฤษฎีกานี้

ให้มีการจัดสรรเงินกองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปี เพื่อจ่ายเป็นค่าบริหารโครงการ ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

กรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุน หรือเงินอุดหนุนราชการ ให้ตามความจำเป็น

#### หมวด 2

#### การเป็นผู้ประกันตน

มาตรา 8 ให้เกษตรกรซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

กรณีที่เป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังคงประกอบอาชีพทางการเกษตรอยู่ดังเดิม และได้ปฏิบัติตามข้อบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเกษตรกรนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป

มาตรา 9 ให้นำบุคคลผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบ้าน ซึ่งมีบุคคลตามมาตรา 8 อยู่ในสำเนาทะเบียนบ้าน ให้ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อ และรายละเอียดตามที่สำนักงานกำหนด ต่อสำนักงานในท้องที่ตามภูมิลำเนาของตนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เกษตรกรนั้นเป็นผู้ประกันตน

## ลักษณะ 2

### เงินสมทบ

#### หมวด 1

#### บททั่วไป

มาตรา 10 ให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายครึ่งปี ภายในสิ้นเดือนมกราคม และกรกฎาคมของทุกปี โดยรัฐบาลช่วยออกเงินสมทบเข้ากองทุนด้วยฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

การจ่ายเงินสมทบในครั้งแรก ให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบให้แก่สำนักงานให้เสร็จสิ้นภายในเดือนถัดจากเดือนที่เข้าเป็นผู้ประกันตน โดยจ่ายเงินสมทบเฉลี่ยตามส่วนของจำนวนเงินสมทบที่ต้องจ่ายในแต่ละงวด

รายได้ขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แต่ละคน ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดให้กฎกระทรวง (อาจเป็นอัตราเดียวกับลูกจ้างก็ได้)

มาตรา 11 กรณีที่ผู้ประกันตนไม่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามที่กำหนดในมาตรา 10 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีค่าเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ประกันตนนำเงินที่ค้างชำระหรือเงินเพิ่มมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น

กรณีที่ได้รับคำเตือนดังกล่าวตามวรรคต้นแล้วแต่ยังไม่นำเงินสมทบหรือเงินเพิ่มมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสองต่อเดือนจากจำนวนเงินที่ค้างชำระนับจากวันถัดจากวันที่ต้องส่งเงินสมทบ

## ลักษณะ 3

### ประโยชน์ทดแทน

#### หมวด 1

#### บททั่วไป

มาตรา 12 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 26 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

- (2) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
- (3) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
- (4) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- (5) ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

มาตรา 13 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา 12 ต่อเมื่อมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามในวันเข้าเป็นผู้ประกันตน

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ
- (3) ไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด

การขอรับประโยชน์ทดแทน ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานภายในกำหนด หนึ่งปีนับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน และให้เจ้าหน้าที่พนักงานที่พิจารณาสั่งการโดยเร็ว

ประโยชน์ทดแทนตามวรรคหนึ่งที่เป็นตัวเงิน ถ้าผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิได้รับ ไม่มาขอรับภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งจากสำนักงาน ให้ประโยชน์ทดแทนนั้นตกเป็นของ กองทุน

มาตรา 14 เพื่อประโยชน์ในการคำนวณระยะเวลาที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการรับประโยชน์ ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ประกันตนไม่สามารถจ่ายเงินสมทบในครั้งหนึ่ง หรือหลายครั้งอันมีผลมาจากต้องประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งได้แจ้งเหตุดังกล่าวให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ทราบ และเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า ผู้ประกันตนนั้นได้ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติจริง ให้นำระยะเวลาดังกล่าวทุกช่วงรวมกับระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบได้

มาตรา 15 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 26 แล้วแต่กรณี ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ ทดแทน เมื่อปรากฏว่า การทุพพลภาพ หรือการตายนั้น เกิดขึ้นเพราะบุคคลดังกล่าวจงใจก่อให้เกิด ขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

มาตรา 16 สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เมื่อความปรากฏต่อ สำนักงานว่า ผู้ประกันตนแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้าม ในการเข้าเป็นผู้ประกันตนในสาระสำคัญอันเป็นเท็จ

ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับอยู่แล้ว ก่อนที่สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนของ ผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ประกันตนยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนได้ตามมาตรา 12

## หมวด 2 ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

มาตรา 17 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเอง หรือ ภริยา หรือหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย กรณีที่ผู้ประกันตนไม่มีภริยา ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน โดยให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ ทดแทนกรณีคลอดบุตร สำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง

ภายใต้บังคับของมาตรา 15 ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย สิทธิในการรับประโยชน์ ทดแทนกรณีคลอดบุตรยังคงมีอยู่ต่อไปจนถึงวันที่ครบกำหนดที่ผู้ประกันตนได้ออกเงินสมทบ

มาตรา 18 ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ มีดังนี้ คือ

(1) เงินค่าคลอดบุตร เพื่อเป็นค่าบริการทางการแพทย์สำหรับการคลอดบุตร โดยให้ได้รับ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่สำนักงานกำหนด ( ควรกำหนดอัตราเดียวกับที่ลูกจ้างได้รับ เหม่าจ่าย ครั้งละสี่พันบาท )

(2) เงินสงเคราะห์เพื่อการคลอดบุตร โดยให้ได้รับในอัตราร้อยละห้าสิบของอัตราสูงสุดของ ค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนด เป็นระยะเวลาหกสิบวัน

## หมวด 3 ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

มาตรา 19 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ต่อเมื่อ ผู้ประกันตนได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน เพื่อสงเคราะห์แก่บุตรที่เป็นผู้สืบสาย โดยตรงของผู้ประกันตน จำนวนไม่เกินสองคน

มาตรา 20 ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และอัตราที่ กำหนดในกฎกระทรวง ( ควรกำหนดให้ในอัตราสามร้อยบาท ต่อคนต่อเดือน )

## หมวด 4 ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

มาตรา 21 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ต่อเมื่อได้เป็น ผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

มาตรา 22 ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ผลของการทุพพลภาพบรรเทาหรือมีสภาพดีขึ้น และให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องใช้ หรือวัตถุที่ใช้ หรือทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะที่ทุพพลภาพด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่สำนักงานประกาศกำหนด (ควรกำหนดให้จ่ายตามความเป็นจริงไม่เกินเดือนละสองพันบาท ซึ่งเท่ากับอัตราที่ลูกจ้างได้รับ)

(2) เงินทดแทนการทุพพลภาพในอัตราร้อยละห้าสิบของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับในขณะรับประโยชน์ทดแทนคุณด้วยสามสิบเป็นเกณฑ์ คำนวณ ตลอดชีวิต

กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย สิทธิในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพเป็นอันระงับในงวดถัดไป

มาตรา 23 ในกรณีที่คณะกรรมการแพทย์วินิจฉัยว่าการทุพพลภาพของผู้ประกันตนได้รับการฟื้นฟูจนมีสภาพดีขึ้นแล้ว ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งลดเงินทดแทนการทุพพลภาพตามมาตราสี่สิบสองวรรคหนึ่งได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

กรณีที่ผู้ประกันตนได้รับการลดเงินทดแทนการทุพพลภาพตามวรรคหนึ่งแล้ว ต่อมาในภายหลังคณะกรรมการแพทย์วินิจฉัยว่าการทุพพลภาพนั้นมียุทธศาสตร์เสื่อมลงไปจากที่เคยวินิจฉัยไว้ในวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งเพิ่มเงินทดแทนการทุพพลภาพไม่เกินอัตราเงินทดแทนการทุพพลภาพที่เคยได้รับในครั้งแรก

## หมวด 5

### ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

มาตรา 24 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบห้าปี ไม่ว่าจะระยะเวลาสิบห้าปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

มาตรา 25 ให้จ่ายเงินบำนาญ ในอัตราร้อยละห้าสิบห้าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนคุณด้วยสามสิบเป็นเกณฑ์ คำนวณ สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วครบสิบห้าปี

ให้จ่ายเงินบำนาญในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ โดยให้ได้รับเพิ่มอีกร้อยละหนึ่ง สำหรับการจ่ายเงินสมทบในส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกๆหนึ่งปี

ให้จ่ายบำเหน็จเป็นเงินก้อน แก่ผู้ประกันตน ตามสัดส่วนของเงินสมทบที่ผู้ประกันตนนั้นจ่ายเข้ากองทุนรวมทั้งเงินสมทบที่รัฐบาลออกให้อีกส่วนหนึ่ง พร้อมด้วยดอกเบี้ยตามอัตราที่ได้กำหนดในกฎกระทรวง หากผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบสิบห้าปี และความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากมีอายุครบหกสิบปี

กรณีที่มีความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง เนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินดังกล่าวแก่ทายาท

เพื่อประโยชน์ในการรับบำนาญ หรือบำเหน็จ ตามรายละเอียดดังกล่าวในมาตรานี้ หากผู้ประกันตนต้องตกเป็นผู้ทุพพลภาพ ในช่วงระยะเวลาใด ระยะเวลาหนึ่ง ให้นับระยะเวลาดังกล่าวรวมกับ

ระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบด้วย

## หมวด 6

### ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

มาตรา 26 กรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายหลังจากเดือนที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบ ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตายตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) จ่ายเงินค่าทำศพจำนวนหนึ่งร้อยละของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนด โดยมอบให้แก่บุคคลต่อไปนี้ตามลำดับ คือ

(ก) บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพ และได้เป็นผู้จัดการศพของผู้ประกันตน

(ข) คู่สมรส บิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนที่มีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้จัดการศพของผู้ประกันตน

(ค) บุคคลอื่นที่มีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้จัดการศพของผู้ประกันตน

(2) จ่ายเงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย โดยให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์นั้น กรณีที่ผู้ประกันตนมิได้มีหนังสือระบุไว้ ให้นำเงินดังกล่าวมาเฉลี่ยจ่ายให้แก่ สามีหรือภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากันดังนี้

(ข) กรณีก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สามสิบหกเดือนขึ้นไป แต่ไม่ถึงสิบปี ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนร้อยละห้าสิบของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนดคุณด้วยสามสิบและคุณด้วยสาม

(ค) กรณีก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนร้อยละห้าสิบของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะรับประโยชน์ทดแทนกำหนดคุณด้วยสามสิบและคุณด้วยสิบ

### บทเฉพาะกาล

มาตรา 27 ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย นับตั้งแต่วันที่บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรและกรณีสงเคราะห์บุตร จะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้กำหนดในกฎกระทรวง

### อัตราเงินสมทบท้ายพระราชกฤษฎีกา

#### อัตราเงินสมทบ

ผู้จ่ายเงินสมทบ	อัตราร้อยละของรายได้ผู้ประกันตน
1 เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย	
(1) ผู้ประกันตน	2
(2) รัฐบาล	2
2 เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร	
(1) ผู้ประกันตน	1
(2) รัฐบาล	1

DRU



## ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ-นามสกุล นายวีระนัทร กิจสวัสดิ์ เกิดเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2501
- ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 209/257 หมู่ 7 หมู่บ้านเมืองเอกโครงการ 5 ซอยเอกรัตน์ 10 ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000
- การศึกษา สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อ พ.ศ.2531
- อาชีพ ปัจจุบันดำเนินธุรกิจส่วนตัวเป็นทนายความ