



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย
LEGAL PROBLEMS ON MANAGEMENT OF SOCIAL SECURITY FUND
IN THAILAND

ว่าที่ ร.ต. ชำนาญ มรกต

นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย
LEGAL PROBLEMS ON MANAGEMENT OF SOCIAL SECURITY FUND
IN THAILAND

ว่าที่ ร.ต. ชำนาญ มรกต

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย

ว่าที่ ร.ต. ชำนาญ มรกต

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

2551

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(อาจารย์ประสงค์ มหาสิทธิ์กุล)



.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ)



.....กรรมการ

(อาจารย์รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภักดิ์)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สำเริง เมฆเกรียงไกร)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของ ท่านอาจารย์ ประสงค์ มหาสีตระกูล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้เมตตาแนะนำแก้ไข ชี้แนะแนว ความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ รุ่งโรจน์ รื่นเรืองศรี ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้เมตตาแนะนำแก้ไขข้อมูล และให้คำปรึกษาชี้แนะแนว ความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่าน ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้แนะนำแนวทางเสาะหาแหล่งข้อมูล และให้คำปรึกษาชี้แนะแนว ความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ท่านรองศาสตราจารย์สำเริง เมฆเกรียงไกร ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม พร้อมทั้งได้เมตตาแนะนำวิธีการเสาะหาแหล่งข้อมูล และให้คำปรึกษาชี้แนะแนวความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัว ญาติพี่น้อง และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ให้ความสนับสนุนและให้กำลังใจ และขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโททุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาตลอดมา รวมทั้งบุคคลที่ให้ความช่วยเหลืออีกหลายท่านซึ่งไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดที่มีส่วนช่วยให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ

ว่าที่ ร.ต. ชำนาญ มรกต

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย	
ชื่อผู้เขียน	ว่าที่ ร.ต. ชำนาญ มรกต	
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายธุรกิจ)	
คณะกรรมการที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ	ประธานกรรมการ
	รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล	กรรมการ
	รองศาสตราจารย์ ลำเรียง เมฆเกรียงไกร	กรรมการ

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์นี้ มุ่งที่จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบถึงปัญหาของพระราชบัญญัติ กองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 กับพระราชบัญญัติของกองทุนอื่น ๆ ที่มีรูปแบบลักษณะเดียวกันและศึกษากฎหมายกองทุนประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน ถึงปัญหาที่สำคัญไว้ 3 ประเด็นคือ

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารกองทุนทั้ง 3 กองทุนว่ามีสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ใช้แรงงานหรือไม่เพียงพอ เพื่อเสนอปรับปรุงในเรื่องสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ใช้แรงงานที่กำหนดตามมาตรา 54 ซึ่งกำหนดไว้ 7 ประเภทให้ดีขึ้นเมื่อเทียบกับกองทุนอื่น
2. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายประกันสังคมในประเทศไทยว่าสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งกำหนดไว้ 7 ประเภทมีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ใช้แรงงานหรือไม่อย่างไร
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกองทุนอื่นที่มีลักษณะเดียวกันทั้งภายในและต่างประเทศ ถึงข้อดีข้อเสียเพื่อนำมาเป็นแนวทางเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกองทุนประกันสังคมของไทยต่อไป

จากการศึกษาวิจัยพบว่าในปัจจุบันการบริหารกองทุนประกันสังคมในประเทศไทยมีปัญหาถึง 4 ประการ ดังนี้

1. โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารเงินกองทุน ไม่ได้มาจากทุกภาคส่วนของแรงงานแต่ได้มาจากระบบการสรรหาจากทางราชการจึงทำให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมาโดยตลอด

2. สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2533 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ในด้านการบริหารกองทุน บำนาญสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมนั้นพบว่าได้รับประโยชน์น้อยกว่า และหากได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับสิทธิประโยชน์ในเรื่องการรักษาพยาบาลกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จะพบว่าแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันเท่าใดนักกับจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบไป

3. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ พบว่าฝ่ายรัฐบาลยังจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมไม่เป็นธรรม เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และกฎหมายกองทุนประกันสังคมในต่างประเทศ โดยพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมัน นั้นฝ่ายรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในสัดส่วนที่เท่ากันกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง

4. การบริหารเงินกองทุนประกันสังคม นั้นพบว่าตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารเงินกองทุนเท่าใดนัก ทั้งที่เงินกองทุนประกันสังคมดังกล่าวนี้ ได้มาโดยการจัดเก็บ จากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมากกว่าฝ่ายรัฐบาล ในบางครั้งได้มีการจ่ายเงินไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเงินกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2533 กอรปกับกองทุนประกันสังคมดังกล่าวในปัจจุบันยังคงมีหนี้สูญ ซึ่งเกิดจากการบริหารเงินกองทุนที่ยังขาดผู้รับผิดชอบในหนี้สูญจำนวนดังกล่าว

ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่ากฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย สมควรที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้เป็นไปตามหลักสากลดังเช่นประเทศเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. ควรแก้ไขกฎหมายในเรื่ององค์กรโดยยึดหลักไตรภาคีที่ทำหน้าที่บริหารกองทุนประกันสังคมให้มีความเป็นอิสระ เป็นธรรมและปลอดจากการเมือง รวมทั้งคณะกรรมการควรมาจากระบบการเลือกตั้งในแต่ละภาคส่วน ไม่ว่าจะมาจากของตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ตัวแทนคณะกรรมการดังกล่าวต้องเป็นตัวแทนที่มาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น เพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนที่แท้จริงของผู้ใช้แรงงานในการบริหารกองทุนประกันสังคม

2. ควรปรับปรุงให้มีสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ (National Administrative Social Security Council) เป็นองค์กรไตรภาคี ที่มีตัวแทนมาจากทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง, ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาล ส่วนฝ่ายนายจ้าง, ฝ่ายลูกจ้างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากตัวแทน ส่วนฝ่ายรัฐบาลมาจากการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยวุฒิสภานับจำนวนเท่าๆ กัน (ฝ่ายละ 12 คน) และจะเลือกตั้งและแต่งตั้งตัวแทนทุก ๆ 6 ปี เข้าไปเป็นตัวแทนสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ (National Administrative Social Security Council) และคณะกรรมการผู้บริหาร (Executive Boards) และควรมีสภาผู้บริหารประกันสังคมระดับภาคและระดับจังหวัดโดยยึดหลักไตรภาคีเช่นกัน

3. ควรปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมในมาตรา 54 ทั้ง 7 ประเภท ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มเติมมากขึ้นกว่าเดิมที่เป็นอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศและควรปรับปรุงหน่วยงานกำกับดูแลให้เหมาะสมและตรงกับภารกิจของกองทุน

4. ควรปรับปรุงแหล่งที่มาของรายได้เพื่อจะเพิ่มในเรื่องสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมในมาตรา 54 เช่น เพิ่มกองทุนและเงินสมทบ ขยายฐานการจัดเก็บขึ้นต่ำและขึ้นสูงของค่าจ้างตามฐานความเป็นจริง เป็นต้น

5. ควรปรับปรุงให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ในสัดส่วนที่เท่ากันเหมือนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2545 หรือเหมือนกับประเทศเยอรมันหรือประเทศสหรัฐอเมริกา

6. ควรปรับปรุงการบริหารกองทุนประกันสังคม โดยลงทุนในกองทุนที่มีความมั่นคงสูงและกองทุนที่มีความเสี่ยงในธุรกิจที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งการลงทุนภายในประเทศและต่างประเทศ ให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าไปบริหารกองทุนให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดประโยชน์ที่จะได้รับ จากการมีจิตสำนึกในการรักษาและวางแผนสิทธิประโยชน์ของตนเองในกองทุนประกันสังคมมากยิ่งขึ้น

7. ควรนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาเป็นกรอบในการทำงานและเป็นตัวชี้วัดประเมินผลขององค์กรใหม่ เพื่อให้เกิดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกองทุนประกันสังคม

คำสำคัญ: กองทุนประกันสังคม / ประโยชน์ทดแทน / ผู้ประกันตน / อัตราเงินสมทบ / สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ/องค์กรไตรภาคี / หนี้สูญ

Thesis Title	The legal problems on administration of social security fund in Thailand	
Author	Acting Lt. Chumnarn Morakot	
Degree	Master of Law (Business Law)	
Supervisory Committee	Extra Prof. Wicha Mahakhun	Chairperson
	Asst. Prof. Dr. Chalore Wongwattanapikul	Member
	Asst. Prof. Samriang Mekkiengkrai	Member

ABSTRACT

This thesis has had the objective to analyze and come compare the problems of the Social Security Fun Act of 2533 B.E. and the other related ones in the same feature and has studied the Social Security Fun laws of Germany's and the US's. And the author has found 3 important problems as the following:

1. To study the administrative structure of all 3 funds if there are benefit rights for workers or not to propose to improve for compensated benefit rights of the workers have been settled 7 better kinds of workers' benefit rights when it has been compared with the other funds under Article 54.
2. To study the problems of Social Security laws in Thailand if the compensated benefit rights of the insurers under Article of the Social Security Fun Act of 2533 B.E. that has been settled 7 kinds of insurers' benefit rights properly and justifiably for workers or not.
3. To study and compare with the other same feature funds both in domestic and foreign countries about good and bad points to be the ways to propose to improve Thai Social Security Fun.

According to the studies in this thesis the author has found that there 4 problems on the administration of Social Security Fun in Thailand as the following:

1. The structure of the fund committee hasn't come from every sector of laborers but from appointment of the government, which have been intervening from the political sector.

2. The workers' benefit rights under the Social Security Fun Act of 2533 B.E. when it has been compared with the Reserved Provident Fun of 2530 B.E. For the administration of the benefit right pension of the Social Security Fun, The author has found that there has less benefit if it has been to study and compare with the benefit rights about medical treatment with the National Health Assurance of 2545 B.E. The author has found that not much different with the sum of money that the insurers have paid grant-in-aid before.

3. For proportions of the grant-in-aid payment. The author has found that the government has still been paying for the Social Security Fun unjustifiably when it has been compared with the Reserved Provident Fun of 2530 B.E. and the foreign social security funs such as : The governments have paid grant-in-aid in the same proportion with the employer and employee sector in Germany and the US.

4. For the social security fund administration. The author has found that the representative of the employer and employee sector hasn't had participant much enough to operate in the administration, however, the money of social security fund has been come from employer and employee collection than government's. Sometimes the payment has been out of the objective of the Social Security Fun Act of 2533 B.E and those social security Funs. Nowadays there have had non-performing loan (NPL) because of missing responsible persons on duty.

In the author's opinion the Social Security Laws in Thailand should be improved and added in the Social Security Fun Act of 2533 B.E to be the international one as in Germany's and in the US's. as the following :

1. There should modify the laws have been related any organizations by holding tripartite principal in the duty of the social security fund administration freely and justifiably. And

non-political relation including the committee should come from election system in each sector. Whether the representative from the employer and employee sector and from the committee's sector must be the representatives from the central, provincial and local sectors to be the real representatives of the workers on the social security fund administration.

2. There should have The National Administrative Security Council improvement to be a tripartite organization and there have representatives of all 3 sectors those are from the employer, employee and government sectors. For the employer and employee sectors should be from the direct election from the representatives. For the government sector should be from the election of the head of each official sector related. By the council should have 12 representatives of each sector and there have representative election and appointment every 6 year to be the representatives of the National Administrative Security Council and the Executive Boards. And there should have a regional and provincial council administrator by also holding tripartite principal.

3. There should have the benefit rights improvement of all 7 kinds of the social security fund under Article 54 to have benefit rights more than before to be proper for the national economic condition and there should have any detachments improvement that has supervised the affair of Fund properly.

4. There should have income resources improvement to plus up the benefit rights of the social security fund under Article 54 as funds and grant-in-aid increasing and expand the base of the lowest and highest wage collection as the real standard base.

5. The government should improve the grant-in-aid payment to the social security fund in the same proportion of the Reserved Provident Fund of 2545 B.E. or the same as in Germany's and the US's.

6. There should improve the social security fund administration by investing in the funds that have high security. And there have many risky funds both in domestic and foreign countries. The employer and employee parties have to participate on the Fund administration more than before to make more spirit to reserve and protect their benefit together in the social security fund.

7. There should bring the Royal Decree about principals and the best methods to the country administration of 2546 B.E. to be the framework to make the good governmental principals in the operation of social security fund.

Keywords: The Social Security Fund / Benefit rights / Issuers / grant-in-aid / The National Administrative Security Council / tripartite organization / non-performing loan (NPL)



สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 สมมติฐาน	4
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
1.5 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2 ระบบการประกันสังคมในประเทศไทย	9
2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม	9
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม	15
2.3 หลักการของกฎหมายประกันสังคม	26
2.4 การจัดตั้งและการบริหารงานประกันสังคม	29
2.5 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม	34
2.6 กองทุนประกันสังคม	38
2.7 เปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมกับกองทุนอื่น	47

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3 กองทุนประกันสังคมในต่างประเทศ	89
3.1 กฎหมายกองทุนประกันสังคมของเยอรมัน	89
3.2 กฎหมายกองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา	109
4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย	120
4.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุน	120
4.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารกองทุนของคณะกรรมการประกันสังคม	125
4.3 การใช้เงินกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์	127
4.4 การนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์เพิ่ม	129
4.5 การเมืองแทรกแซง/นโยบายรัฐบาล	136
4.6 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบไม่เหมาะสม	138
4.7 สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม	139
4.8 การจัดสรรเงินกองทุนให้แก่โรงพยาบาลไม่เป็นธรรม	141
4.9 สรุปผลการสำรวจแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง	144
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	151
5.1 สรุป	151
5.2 ข้อเสนอแนะ	153
บรรณานุกรม	174
ภาคผนวก	180
ภาคผนวก ก ตารางที่เกี่ยวข้อง	181
ภาคผนวก ข แฉ่งการณ์คัดค้าน	200
ภาคผนวก ค โพลมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต	206
ภาคผนวก ง ตัวอย่างแบบสอบถาม	211
ประวัติผู้เขียน	221

สารบัญภาพ

รูป	หน้า
2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคม	48
2.2 โครงสร้างการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าระดับพื้นที่	78
3.1 อี๊ดโต ฟอน บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีของเยอรมันซึ่งเป็นประเทศแรกในโลก ที่ออกกฎหมายระบบประกันสังคมในปี 1889	89
3.2 ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ ลงนามร่างกฎหมายระบบประกันสังคมเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ.1935 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของระบบประกันสังคมสหรัฐอเมริกา	109
4.1 โครงสร้างคณะกรรมการสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ	156



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันสังคมเป็นหลักการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยมีประเทศต่างๆ นำหลักการนี้ไปใช้ เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น รวมถึงประเทศไทยด้วย การประกันสังคมเป็นโครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกระบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดขึ้น ด้วยการให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตนเองหรือครอบครัวโดยรวมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุน เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้าง ลูกจ้างและในบางประเทศมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน และชราภาพ เป็นต้น ดังนั้นการประกันสังคม จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข

ในระบบประกันสังคมที่นานาประเทศถือเป็นหลักปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันจะมีประเภทของการประกันรวม 8 ประเภท คือ¹

1. ประกันการเจ็บป่วย
2. การประกันการคลอดบุตร
3. การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน
4. การประกันทุพพลภาพ
5. การประกันชราภาพ

¹ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกลุ่มวิเทศ, อนุสัญญาหลักและปรัชญาว่าด้วยการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน, (กรุงเทพฯ: หจก. บางกอกบล็อก, 2546), 79.

6. การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว

7. การประกันการเสียชีวิต

8. การประกันการว่างงาน

ค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนและค่าบริหารงาน จะมาจากการจัดเก็บเงินสมทบที่นายจ้างลูกจ้างและหรือรัฐบาลร่วมกันออก ดังนั้น ในการกำหนดโครงการหรือแผนการดำเนินงานประกันสังคมในทุกประเทศ จึงมักจะคำนึงถึงฐานะการเงินของทุกฝ่ายว่าจะสามารถออกเงินสมทบได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อฐานะการเงินและต้องไม่เป็นภาระต่อเงินงบประมาณของรัฐบาลนัก

จากการดำเนินงานของ กองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จากอดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2533-2551) ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นระยะเวลา 18 ปี พบว่ากองทุนประกันสังคมไทยมีปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการประกันสังคมที่เป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 มีจำนวนน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมถึงตัวแทนทุกภาคส่วนของแรงงานและกิจการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

2. สิทธิประโยชน์ตาม มาตรา 54 กำหนดไว้ 7 ประการยังได้รับสิทธิประโยชน์น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับกองทุนอื่น คือ²

1) การประกันกรณีประสบภัยอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือนอกงาน (มาตรา 62)

2) การประกันกรณีคลอดบุตร (มาตรา 65)

3) การประกันกรณีทุพพลภาพ (มาตรา 69)

4) การประกันกรณีตาย (มาตรา 73)

5) การประกันกรณีสงเคราะห์บุตร (มาตรา 74)

6) การประกันกรณีชราภาพ (มาตรา 76)

7) การประกันกรณีว่างงาน (มาตรา 78)

3. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ ตามมาตรา 46 ของผู้ประกันตนบางกลุ่มยังไม่เป็นธรรม และในส่วนของภาครัฐที่ได้จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมนั้น มีจำนวนน้อยเกินไปกว่าสัดส่วนของทางฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

²ธีระ ศรีธรรมรักษ์, กฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532), 259.

4. การปกป้องพิทักษ์สิทธิของผู้ประกันตน ในระบบประกันสังคม ไม่สามารถพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนได้ ปัญหาส่วนใหญ่พบว่า มักเกิดจากการบริการของสถานพยาบาลไม่มีคุณภาพ การรักษาของแพทย์ขาดประสิทธิภาพ การจ่ายยาคุณภาพต่ำ หรือการเข้าไปปกป้องกองทุนของตนเอง ไม่ให้ถูกแทรกแซงทางการเมือง การป้องกันหรือการเรียกร้องมักจะเป็นการกระทำด้วยตนเองไม่มีเอกภาพ ไม่มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อมีอำนาจต่อรองกับสำนักงานประกันสังคม หรืออำนาจของรัฐ

5. ในการบริหารการจัดการ และจัดสรรเงินของกองทุนประกันสังคมตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 9 (4) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์โดยลงทุนในหลักทรัพย์ต่างๆดังนี้³

1) ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน (ระเบียบข้อ 6 (ก)) ได้แก่

- ก) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล
- ข) พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน
- ค) เงินฝากธนาคารที่ได้รับการค้ำประกัน
- ง) หุ้นกู้เอกชนที่ได้รับการจัดลำดับเครดิต

2) ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกิน ร้อยละ 40 ของเงินกองทุน (ระเบียบข้อ 6 (ข)) ได้แก่

- ก) ตราสารหนี้อื่น ๆ
- ข) หน่วยลงทุน
- ค) หุ้นสามัญ

จากระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2549 ควรมีการปรับปรุง เพื่อให้บรรลุสู่ความเป็นองค์กรบริหารการเงินระดับสากล สร้างผลตอบแทนการลงทุนของกองทุนเงินออมระยะยาวภายใต้ความเสี่ยงที่เหมาะสม เสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่มั่นคงและได้รับสิทธิประโยชน์ที่มากขึ้นให้แก่สมาชิก ยกระดับมาตรฐานเป็นองค์กรมหาชนเพื่อได้นักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญ มีอาชีพ มาบริหารกองทุน เพราะอีก 5 ปีข้างหน้าจะมี

³ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549

เงินเพิ่มมากกว่าห้าแสนล้านบาท ซึ่งจะเป็นกองทุนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย แต่การบริหารงานก็ยังมีข้อจำกัดมากมาย เนื่องด้วยอยู่ภายใต้ระบบราชการที่ยังไม่สมดุลเนื่องจากการกิจของประกันสังคมที่เพิ่มขึ้น เช่น กองทุนการว่างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการเบิกจ่ายให้กับกองทุนชราภาพ ภายในอนาคตข้างหน้ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง ต้องนำเงินไปลงทุนไม่เช่นนั้นกองทุนอาจจะล่มสลายได้ในอนาคต

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังมีปัญหาและต้องแก้ไข มาตรา 8 (ในเรื่องคณะกรรมการ) มาตรา 54 (ในเรื่องสิทธิประโยชน์) มาตรา 9(4) และมาตรา 26 และระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2549 รวมทั้งมาตรา 19, 21 (ในเรื่องการจัดตั้งองค์กร) และมาตรา 4, 46 (ในเรื่องสัดส่วนจ่ายเงินสมทบ) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเสถียรภาพ ของกองทุนและให้เกิดความเหมาะสมเป็นธรรม และประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประกันตน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารงานกองทุน ทั้ง 3 กองทุน ว่ามีสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ใช้แรงงานหรือไม่ เพื่อเสนอปรับปรุงในเรื่องสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ใช้แรงงาน ที่กำหนดตาม มาตรา 54 ซึ่งกำหนดไว้ 7 ประเภท ให้ดีขึ้นเมื่อเทียบกับกองทุนอื่น

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาของกฎหมายกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย ว่าสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่ง กำหนดไว้ 7 ประเภทเหมาะสม และเป็นธรรมกับผู้ใช้แรงงานหรือไม่อย่างไร

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกองทุนอื่นที่มีลักษณะเดียวกันทั้งภายในและต่างประเทศ ถึงข้อดีข้อเสียเพื่อนำมาเป็นแนวทางเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกองทุนประกันสังคมต่อไป

1.3 สมมติฐาน

การบริหารกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังไม่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นประโยชน์ ต่อผู้ประกันตน

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ⁴

ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

นายจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

ค่าจ้าง หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามเวลา หรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างได้ทำ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนดจำนวน หรือจ่ายในลักษณะใด หรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

วันทำงาน หมายความว่า วันที่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานปกติ

ผู้ประกันตน หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับผลประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

การคลอดบุตร หมายความว่า การที่ทารกออกจากครรภ์มารดา ซึ่งมีระยะเวลาตั้งครรภ์ไม่น้อยกว่ายี่สิบแปดสัปดาห์ไม่ว่าทารกจะมีชีวิตรอดอยู่หรือไม่

ทุพพลภาพ หมายความว่า การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะ หรือร่างกาย หรือสูญเสียภาวะปกติของจิตใจจนไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการแพทย์กำหนด

ว่างงาน หมายความว่า การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิดัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง

บริการสาธารณสุข หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ทั้งนี้ให้รวมถึงการบริการการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลป์

⁴พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2524. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 166 ตอนที่ 22 ก. ลงวันที่ 31 มีนาคม 2542.

สถานบริการ หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ของเอกชน และของ สภากาชาดไทย หน่วยบริการประกอบโรคศิลปะสาขาต่าง ๆ และสถานบริการสาธารณสุขอื่น ที่ คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

หน่วยบริการ หมายความว่า สถานบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

เครือข่ายหน่วยบริการ หมายความว่า หน่วยบริการที่รวมตัวกัน และขึ้นทะเบียนเป็น เครือข่ายหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้

ค่าบริการ หมายความว่า เงินที่ผู้รับบริการจ่ายให้แก่หน่วยบริการในการรับบริการสาธารณสุข แต่ละครั้ง

ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดขึ้นจากการให้ บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการได้แก่

1. ค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค
2. ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
3. ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
4. ค่าบำบัดและบริการทางการแพทย์
5. ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ ค่าอวัยวะเทียม และค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์
6. ค่าทำคลอด
7. ค่ากินอยู่ในหน่วยบริการ
8. ค่าบริบาลทารกแรกเกิด
9. ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
10. ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ
11. ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ
12. ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเพื่อบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนด

กองทุน หมายความว่า กองทุนประกันสังคม

สำนักงาน หมายความว่า สำนักงานประกันสังคม

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการประกันสังคม

กรรมการ หมายความว่า กรรมการประกันสังคม

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งให้ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

เลขธิการ หมายความว่า เลขธิการสำนักงานประกันสังคม

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการบริหารกองทุนกับผู้ประกันตนในเรื่องสถานพยาบาล โรคที่จะรักษา ค่าชดเชยในกรณีทุพพลภาพ ตาย วางงาน สงเคราะห์บุตรและชราภาพ ว่าเหมาะสมกับสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของลูกจ้างที่จ่ายไปหรือไม่ และโครงสร้างอำนาจบริหารงานของคณะกรรมการประกันสังคมในกฎหมายประกันสังคมที่ใช้ในปัจจุบันว่ามีรูปแบบ มาตรการ และกลไกทางกฎหมาย ที่เลือกตัวแทนแรงงานทุกภาคส่วนในส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ได้ส่งตัวแทนที่แท้จริงเข้าไปกำหนดนโยบายและเข้าไปบริหารเงินกองทุนให้ได้สัดส่วนของตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างทั่วประเทศไทย ไม่ว่าในส่วนบทบัญญัติของกฎหมาย หลักการทฤษฎีของกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ และเสนอแนวทางในการบริหารจัดการสิทธิประโยชน์ทดแทนตาม มาตรา 54 โครงสร้างคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ การบริหารเงินกองทุนที่เป็นมาตรฐานถูกต้องและให้ความเป็นธรรมกับผู้ใช้งานแรงงานไทยได้ต่อไป

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

ส่วนที่ 1 งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ในเชิงของกฎหมาย ลักษณะเปรียบเทียบโดยมุ่งเน้นเป็นการเปรียบเทียบกับกฎหมายของกองทุนอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันในประเทศไทยและกฎหมายกองทุนประกันสังคมในต่างประเทศ อันจะนำมาเปรียบเทียบศึกษาต่อกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่และใช้บังคับในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีขอบเขตของการวิจัยครอบคลุมถึงความหมาย วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม อันมีขอบเขตที่จะมุ่งทำการศึกษาถึงโครงสร้างของกฎหมาย โครงสร้างของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ การบริหารเงินกองทุนและการจ่ายเงินของกองทุนในกฎหมายประกันสังคม ตลอดจนแนวทางการพัฒนากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องดังกล่าวให้ดีขึ้นเหมาะสมกับในยุคปัจจุบันและในอนาคต

ส่วนที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่สนับสนุนส่วนที่ 1 โดยใช้แบบสอบถามสำรวจผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคมได้แก่ ประกันสังคมจังหวัด ลูกจ้าง นายจ้าง นักวิชาการ จำนวนกลุ่มละ 50 ราย โดยการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota sampling) และแบบเจาะจง (Purposive sampling)

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 เพื่อทราบถึงปัญหาสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน โครงสร้าง คณะ กรรมการประกันสังคม อำนาจหน้าที่และการบริหารกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน

1.7.2 เพื่อทราบถึงแนวทางของกฎหมายในกองทุนลักษณะเดียวกันในประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมให้เหมาะสมเป็นธรรมและเป็นประโยชน์กับผู้ประกันตนของไทยต่อไป

1.7.3 เพื่อใช้เป็นแนวทาง ประโยชน์ในการค้นคว้าทางวิชาการ และพัฒนากฎหมายประกันสังคม ในเรื่องการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการเงินกองทุน และการใช้จ่ายเงินกองทุนในกฎหมายประกันสังคมของไทยให้เหมาะสมเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนต่อไป

บทที่ 2

ระบบการประกันสังคมในประเทศไทย

2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม

2.1.1 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมในทวีปยุโรป

กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นในประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรก เนื่องจากประเทศมีความจำเป็นต้องให้หลักประกันทางสังคมแก่ประชาชน เพราะมีการเพิ่มจำนวนประชากรและการพัฒนาประเทศและการเปลี่ยนจากยุคเกษตรกรรมมาสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 19 จนทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคม มีระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่เกิดขึ้นหลังจากที่กาลิเลโอและนิวตันสามารถประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำได้สำเร็จ ทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตได้อย่างมากมายและรวดเร็วกว่าการใช้กำลังคน และยังทำให้ในปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ระบบโรงงานได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะเริ่มแรกไม่สามารถสร้างงานให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ประกอบกับเทคโนโลยีของประเทศเยอรมันล้ำหลังไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้ มีสภาพแวดล้อมในโรงงานที่ไม่เหมาะสม มีการเอารัดเอาเปรียบทางแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการใช้แรงงานหญิงและเด็ก ทำให้มีความจำเป็นต้องผลักดันให้เกิดระบบประกันสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้าง ด้วยการรวมกลุ่มช่วยเหลือกัน¹ โดยระยะแรกเป็นไปด้วยความสมัครใจเน้นการให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบด้านการเงิน และตรากฎหมายกำหนดรูปแบบของการประกันสังคม เช่น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของนายจ้าง (Liability Act 1871) กฎหมายประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance Law 1883)

¹ วิจิตร วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), 405.

กฎหมายประกันอุบัติเหตุ (Accidental Insurance Law 1884) กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงด้านชราภาพและทุพพลภาพ (Invalidity and Age Security Act 1889)⁶

ปัจจุบันประเทศเยอรมันมีการใช้ระบบประกันสังคมในประเภทประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร ชราภาพ สงเคราะห์ครอบครัว และว่างงาน นอกจากนี้ในกรณีของการทุพพลภาพ ชราภาพ และตายนั้น มีขอบเขตการใช้บังคับหรือคุ้มครองผู้ประกอบอาชีพทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง ผู้ฝึกหัดงาน ชาวเยอรมันที่ทำงานในต่างประเทศ ซึ่งบุคคลประเภทหลังนี้สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยสมัครใจ เช่นเดียวกับพวกแม่บ้านซึ่งไม่ได้ทำงานและชาวต่างประเทศที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศเยอรมัน นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบอาชีพอิสระซึ่งได้รับความคุ้มครองโดยมีระบบพิเศษกำหนดประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำนาญ เงินสงเคราะห์แก่ผู้ประกันตน และเงินสงเคราะห์แก่ผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน สำหรับการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายนอกงาน นอกจากจะคุ้มครองต่อผู้ประกันตนแล้ว ยังคุ้มครองรวมไปถึงบุตรที่อยู่ในความดูแลของผู้ประกันตนด้วย ส่วนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้ออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลบางประเภท เช่น ลูกจ้างในงานเกษตรกรรม เด็กนักเรียนโรงเรียนอนุบาลและนักศึกษา เป็นต้น และสำหรับกรณีคลอดบุตรนั้น ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือการคลอดบุตร และรัฐให้เงินอุดหนุนสำหรับการคลอดบุตรรวมทั้งการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร สำหรับกรณีสงเคราะห์ครอบครัว รัฐจะเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนฝ่ายเดียวโดยลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่ผู้ประกันตนจะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสงเคราะห์บุตรนี้ได้จะต้องมีบุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือ 21 ปี หากเป็นผู้ว่างงานหรือนักศึกษา ส่วนบุตรที่เป็นคนทุพพลภาพก็จะไม่มีการจำกัดอายุ และสำหรับกรณีว่างงาน มีการคุ้มครองผู้ประกอบอาชีพโดยทั่วไป แต่ไม่รวมถึงคนงานชั่วคราวและแรงงานในครอบครัว ความคุ้มครองต่อผู้ประกันตนกรณีว่างงานเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสงเคราะห์กรณีว่างงาน จากกองทุนที่ได้เงินจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยนายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนี้ รัฐก็ให้เงินอุดหนุนด้วยตามกฎหมายส่งเสริมการจ้างและกรณีขาดทุน ผู้ประกันตนที่ว่างงานจะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนได้ก็จะต้องขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานจัดหางาน และพร้อมที่จะทำงานด้วย⁷

⁶ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, ระบบความมั่นคงทางสังคม, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), 65-67.

⁷ วิจิตร วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม, 403.

ถือได้ว่าเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มใช้ระบบประกันสังคมในประเทศเยอรมันทำให้ประชาชนมีหลักประกันในสังคมและช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมาก จนเป็นที่ยอมรับของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียและอังกฤษ ซึ่งได้นำระบบประกันสังคมของประเทศเยอรมันไปปรับปรุงใช้ในประเทศของตนด้วย ดังในประเทศสวีเดนปัจจุบันก็มีระบบประกันสังคมครบทั้ง 8 ประเภทเช่นเดียวกับในประเทศเยอรมัน กรณีชราภาพ ทูพพลภาพและตายจะได้รับความคุ้มครองโดยจัดเป็น 2 ระบบคือ ระบบบำนาญทั่วไป ซึ่งให้แก่คนสวีเดนและคนต่างชาติที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศสวีเดนเป็นระยะเวลานานครบตามที่กฎหมายกำหนด กับระบบบำนาญการจ้างงานซึ่งให้แก่ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ในระบบบำนาญทั่วไป ผู้ประกอบกิจการและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยผู้ประกอบกิจการต้องจ่ายมากกว่ารัฐบาลประมาณ 3 เท่า สำหรับในระบบบำนาญการจ้างงาน นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายเงินสมทบทั้งสองระบบ เมื่อผู้ประกันตนประสบเคราะห์ภัยหรือได้รับความเดือดร้อนเข้ากรณีดังกล่าวก็จะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของบำนาญชราภาพ บำนาญทูพพลภาพ และบำนาญตกทอดแล้วแต่กรณี สำหรับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์ และเงินทดแทนการขาดรายได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบถ้าเป็นลูกจ้าง เป็นหน้าที่ของนายจ้างและรัฐบาลในการจ่ายเงินสมทบโดยนายจ้างจ่ายมากกว่ารัฐบาลเกือบ 6 เท่า แต่ถ้าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระก็ต้องจ่ายร่วมกับรัฐบาลโดยจ่ายมากกว่ารัฐบาลเกือบ 6 เท่าเช่นกัน สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากทำงาน นายจ้างหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่าย ส่วนรัฐบาลก็จ่ายเงินอุดหนุนด้วย เมื่อผู้ประกันตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานก็จะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ สำหรับกรณีคลอดบุตร ผู้ประกันตนต้องเข้าโครงการประกันความเป็นบิดามารดาแล้วอย่างน้อย 240 วัน เมื่อมีการคลอดบุตรก็จะได้รับบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ สำหรับกรณีสงเคราะห์ครอบครัว คุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนที่มีบุตรช่วงที่บุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือ 20 ปี หากเป็นนักศึกษา และสำหรับกรณีว่างงานมีการประกัน 2 ประเภท คือ การประกันโดยสหภาพแรงงานและการสนับสนุนโดยตลาดแรงงาน ซึ่งในประเภทแรก ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบด้วย ส่วนนายจ้างและรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบในทั้งสองประเภท โดยนายจ้างจ่ายมากกว่าลูกจ้างและรัฐบาล⁸

⁸ วิจิตร วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม,

นอกจากนั้น ประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปก็ได้้นำหลักประกันสังคมไปใช้กันอย่างแพร่หลายเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส ก็ได้มีการนำหลักการประกันสังคมมาใช้ โดยเริ่มต้นจากการประกันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเป็นโรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน แล้วจึงขยายไปสู่การประกันสังคมกรณีอื่นๆ จนครบทุกประเภทของการประกันสังคม โดยได้รับอิทธิพลหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมนี้ มาจากประเทศเยอรมันเช่นเดียวกัน

2.1.2 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมในทวีปอเมริกา⁹

สำหรับประเทศในทวีปอเมริกานั้น มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้ในสมัยของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ หลังจากนั้นไม่นาน ประเทศอื่นๆ ก็นำไปใช้ในประเศของตนบ้างไม่ว่าจะเป็นประเทศแคนาดา บราซิล เม็กซิโก ออสเตรเลีย หรือนิวซีแลนด์ก็ตาม ขณะนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการประกันสังคม 8 ประเภท โดยในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตายนั้น ผู้ได้รับความคุ้มครองได้แก่ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเท่ากัน ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างโดยทั่วไป และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเฉพาะสำหรับผู้ประกันตนที่มีอายุ 72 ปีก่อนปี ค.ศ.1968 ส่วนประโยชน์ทดแทนมีทั้งในรูปเงินบำนาญชราภาพ เงินบำนาญทูพพลภาพ และเงินบำนาญตกทอดซึ่งให้แก่คู่สมรส บุตร และบิดามารดาของผู้ประกันตน สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์ โดยการจ่ายเงินสมทบเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง สำหรับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่าย ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในรูปเงินทดแทนเป็นค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จำเป็น เงินทดแทนการขาดรายได้ เงินทดแทนการทูพพลภาพ และเงินทดแทนการตายของผู้ประกันตนที่ตกทอดแก่คู่สมรส และบุตรในอุปการะของผู้ประกันตน สำหรับกรณีคลอดบุตร ได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์และเงินเพิ่มสำหรับบุตร ส่วนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว กองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองแก่ครอบครัวที่ยากจนและมีบุตรอยู่ในอุปการะในรูปเงินสงเคราะห์ โดยนายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่ได้รับความสนับสนุนร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ ส่วนกรณีว่างงานคุ้มครองลูกจ้างโดยทั่วไป ลูกจ้างของรัฐบาลกลางและของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างงานเกษตรกรรม ลูกจ้างองค์การทางศาสนา ลูกจ้างชั่วคราว แรงงานในครอบครัวและผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยได้เงินจากการสงเงินสมทบของนายจ้าง ส่วนลูกจ้างไม่

⁹ วิจิตรา วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม,

ต้องจ่ายเงินสมทบด้วย แต่ต้องไปขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานจัดหางาน และพร้อมที่จะทำงานตามความเหมาะสม

นอกจากทวีปอเมริกาแล้ว ก็ยังมีอีกหลายประเทศในทวีปแอฟริกา รวมทั้งประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางก็นำระบบประกันสังคมมาใช้กันอย่างแพร่หลายด้วย

2.1.3 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมในทวีปเอเชีย¹⁰

ประเทศแรกในทวีปเอเชียที่เริ่มนำระบบการประกันสังคมมาใช้บังคับก็คือประเทศญี่ปุ่น โดยเริ่มใช้ใน พ.ศ. 2524 สำหรับการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเป็นโรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน (เหมือนในหลายประเทศ ซึ่งก็รวมทั้งประเทศไทยด้วย) และต่อมาก็ได้ขยายการประกันสังคมออกไปจนเป็นระบบประกันสังคมที่สมบูรณ์ ทัดเทียมกับประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาโดยมีระบบประกันสังคมครอบคลุมทั้ง 8 ประเภท กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และการตาย มีการให้ความคุ้มครองในรูปแบบบำนาญซึ่งแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบบำนาญคนงาน ซึ่งใช้บังคับในกิจการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรมโดยทั่วไป และระบบบำนาญแห่งชาติให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนโดยทั่วไป ในระบบแรก นายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบเท่ากัน ส่วนระบบที่สอง รัฐบาลออกพร้อมด้วยเพื่อนำมาจัดสรรเป็นประโยชน์ทดแทนในรูปแบบบำนาญชราภาพ บำนาญทูพพลภาพ รวมทั้งเงินเสริมสำหรับผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงานก็แบ่งเป็น 2 แบบคือ ประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งให้ความคุ้มครองประชาชนทั่วไป และประกันสุขภาพลูกจ้างคนงาน ซึ่งคุ้มครองแก่ลูกจ้างต่างๆ ในแบบแรก ประโยชน์ทดแทนมีรูปบริการทางการแพทย์อย่างเดียว จากเงินที่จ่ายเงินเข้ากองทุนโดยรัฐบาลและผู้ประกันตน ส่วนแบบหลังประโยชน์ทดแทนมีทั้งบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ จากเงินที่จ่ายเงินเข้ากองทุนโดยนายจ้างและลูกจ้างในจำนวนเท่าๆกัน ส่วนรัฐบาลให้เงินอุดหนุนการบริหารงานกองทุนสำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทน แต่นายจ้างเป็นผู้จ่ายโดยรัฐบาลช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางรายการ ซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ รวมทั้งมีบำนาญตกทอดแก่ทายาทอันได้แก่ บิดามารดา คู่สมรส บุตร ของผู้ประกันตนด้วย สำหรับกรณีคลอดบุตร มีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์สำหรับการคลอดบุตร และบริบาลทารกด้วย สำหรับกรณีสงเคราะห์ครอบครัว คุ้มครองแก่ประชาชนที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปซึ่งอายุต่ำกว่า 4 ปี ในปี พ.ศ. 2526 หรือต่ำกว่า 3 ปี ในปี พ.ศ. 2537 โดยผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบ แต่นายจ้างเป็นผู้จ่ายร่วมกับรัฐบาล และสำหรับกรณีว่างงาน ให้ความคุ้มครอง

¹⁰ วิจิตรา วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม,

แก่ลูกจ้างในกิจการทั่วไป แต่ไม่รวมถึงผู้มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป และคนงานตามฤดูกาลที่มีการจ้างไม่เกิน 4 เดือน โดยผู้ประกันตน นายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ ส่วนประเทศอื่นๆ เช่น สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ปากีสถาน อินเดีย ตุรกี เกาหลีใต้ ไต้หวัน พม่า อิหร่าน อิรัก เป็นต้น ได้เริ่มมีระบบประกันสังคมและขยายการประกันสังคมจนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยยังคงถือว่าเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่เพิ่งเริ่มใช้ระบบประกันสังคม ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้นอกจากประเทศไทยแล้ว ก็ยังมีประเทศศรีลังกา ฟิจิ และอัฟกานิสถานรวมอยู่ด้วย

2.1.4 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย

ส่วนในประเทศไทยนั้น แนวคิดการประกันสังคมในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ในรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และได้มีการจัดตั้ง "กรมประกันสังคม" สังกัดกระทรวงการคลัง แต่มีได้นำมาดำเนินการในทางปฏิบัติเพราะไม่มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ภายหลังจากเกิดรัฐประหารล้มรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังได้มีคำสั่งให้ยุบกรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว และจัดตั้งกองความมั่นคงทางสังคม โดยให้โอนไปสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่พิจารณา ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และเตรียมงานให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคม ในปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสัมพันธ์ได้เสนอให้รัฐบาล ทบทวนเรื่องการประกันสังคมขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมบางมาตรา ในระหว่างนั้นได้เกิดการปฏิวัติขึ้น และในที่สุดคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างในกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของระบบการประกันสังคม และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นองค์กรรับผิดชอบการบริหาร ดังกล่าว เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 และให้สังกัดอยู่ในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และเป็นต้นกำเนิดของกองทุนเงินทดแทน¹¹

ต่อมา พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้งตามข้อเสนอของกรมประชาสัมพันธ์ และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม โดยมีอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลเล็งเห็น

¹¹สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงราย, เอกสารประชาสัมพันธ์เรื่องกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย, (เชียงราย: ม.ป.พ., 2551), 5-7.

ความสำคัญของระบบประกันสังคมและขยายขอบเขตออกไปในประเภทอื่น นอกเหนือจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานด้วย

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับรองและยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533” โดยกำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้าง กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพและตายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และกรณีว่างงาน และได้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2533 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม และงานสำนักงานกองทุนเงินทดแทนของกรมแรงงานมาอยู่ในสำนักงานประกันสังคม ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคมจึงได้โอนมาอยู่ในสังกัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจนถึงปัจจุบัน

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมมีหลายแนวคิดและทฤษฎี ในที่นี้จะขอยกแนวคิดที่สำคัญ 3 แนวคิด คือ แนวคิดเรื่องระบบประกันภัยของ Bismark แนวคิดเรื่องระบบการประกันสังคมแบบ Beveridge และแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เพราะถือเป็นต้นแบบของแนวทางกฎหมายประกันสังคมของทุก ๆ ประเทศต่อมา อีกทั้งจะหยิบยกทฤษฎีหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทฤษฎีสวัสดิการแรงงานของ M.V. Moorthy ทั้ง 7 ทฤษฎีที่ได้ศึกษาไว้ นอกจากนี้ยังมีแนวคิด 2 แนวคิดหลักในการจัดบริการสังคม คือ แนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนควรมีสวัสดิภาพและโอกาสเท่าเทียมกัน และแนวคิดว่ามนุษย์มีความสามารถไม่เท่ากัน ผู้ใดจะได้รับบริการมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละคน ซึ่งรายละเอียดของแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

2.2.1 แนวคิดเรื่องระบบประกันภัยของ Bismark¹²

¹²วรวิทย์ เจริญเลิศ, แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม : ประสบการณ์ของรัฐสวัสดิการในยุโรป [ออนไลน์]. 12 กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา http://hpptai.org/database/woravit_social.pdf

Bismark เป็นผู้นำคนแรกที่จัดให้เยอรมันมีระบบการประกันภัยขึ้น เราสามารถกล่าวถึงความสามารถเฉพาะตัวของบุคคลผู้นี้ ดังนี้

1. ความสามารถทางทฤษฎี โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีสังคมนิยมของพวก Chaire และเป็นผู้นำทฤษฎีมาพัฒนาเป็นโครงการเชิงปฏิบัติ
2. ความสามารถในการผลักดันให้ผู้ที่มีแนวคิดอนุรักษ์เห็นด้วยกับการปฏิรูปสังคมและใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย
3. ไม่ใช้กำลังปราบปรามคนงาน แต่ใช้การเมืองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย
4. มีปฏิทินการทำงานแน่นอน กำหนดให้การปฏิรูปแล้วเบ็ดเสร็จในช่วงระยะเวลา 6 ปี

5. กระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆของรัฐ (หน่วยงานที่คิด หน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ และหน่วยงานที่ควบคุมการปฏิรูป) และให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คนงานและนายจ้าง) ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารกองทุนเพื่อแสวงจรร่วม มากกว่าที่จะใช้ความขัดแย้งหรือการต่อต้าน

รัฐบาลภายใต้การนำของ Bismark ได้ใช้รัฐสภาเป็นผู้ผ่านกฎหมายเพื่อบังคับนายจ้างให้หลักประกันกับคนงานในเรื่องอุบัติเหตุจากการทำงาน

ปี ค.ศ.1883 มีการออกกฎหมายประกันการเจ็บป่วยในรูปแบบบังคับกับคนงานที่มีรายได้ต่ำ โดยลูกจ้างจะต้องออกเงินสมทบ 2 ส่วน และนายจ้าง 1 ส่วน การประกันนี้ขยายการคุ้มครองให้กับเกษตรกรในช่วงปี ค.ศ.1885 -1886

กฎหมายปี ค.ศ.1884 บังคับให้จัดตั้งกองทุนเพื่อประกันอุบัติเหตุในการทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระชำระเงินสมทบฝ่ายเดียว กองทุนนี้ให้คนงานมีสิทธิได้รับการชดเชยร้อยละ 66 ของค่าจ้างเมื่อคนงานไม่สามารถทำงานเพราะประสบอุบัติเหตุในงาน

กฎหมายปี ค.ศ. 1889 ขยายการคุ้มครองสู่การประกันชราภาพและทุพพลภาพ โดยผู้ประกันตนและนายจ้างจะต้องจ่ายสมทบเท่ากัน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการชดเชยการตาย ในปี ค.ศ. 1911 และ การประกันการว่างงาน ในปี ค.ศ. 1929 สิทธิในการที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมนี้ ได้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของ Weimar ในปี ค.ศ. 1919 กล่าวได้ว่า แนวคิดการประกันสังคมที่เกิดขึ้นในศตวรรษนี้เป็นปฏิกิริยาแนวคิดเสรีนิยมของศตวรรษที่ 19 เป็นการพัฒนามาจากการให้โดยความสมัครใจ เป็นการประกันตนหรือการหักเงินสมทบแบบบังคับโดยหักจากเงินเดือน และเป็นการปฏิรูปในแง่ที่ว่า ตัวแทนของคนงานและนายจ้างต่างมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนชราภาพและการเจ็บป่วย

2.2.2 แนวคิดเรื่องระบบการประกันสังคมแบบ Beveridge¹³

ภายหลังที่อังกฤษนำเอาระบบประกันตนแบบ Bismark เข้ามาใช้ จึงได้พัฒนาระบบของตนเองขึ้นเป็นระบบประกันสังคม (Social Security) โดยเนื้อหาของระบบนี้จะปรากฏอยู่ในรายงานของ Lord Beveridge (W.H. Beveridge, 1942) เขาเริ่มจากความคิดง่ายๆคือ สังคมอุตสาหกรรมที่คนทุกคนต่างมีงานทำมีการใช้ปัจจัยการผลิต แต่สังคมสมัยใหม่นี้ยังคงต้องเผชิญกับโรคภัย 5 อย่างของมนุษยชาติคือ “การเจ็บป่วย ความโง่เขลา การพึ่งพา การเสื่อมเกียรติ และความยากจน” Beveridge เห็นว่า ภายหลังสงคราม รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องนำเสรีภาพคืนสู่ประชาชน และให้คนทุกคนมีการประกันสังคม ปัจเจกบุคคลต้องมีเสรีภาพที่จะตอบสนองความต้องการและเสรีภาพที่จะทำงานโดยปราศจากความไม่มั่นคง

ในการพัฒนาระบบประกันสังคม Beveridge ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากเคนส์ (John Mayard Keynes - นักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยระบบทุนนิยม) และประสบการณ์การจัดระบบประกันตนภายใต้ Bismark การประกันสังคมของเขาเป็นระบบที่วางอยู่บนหลักการ 3 อย่าง คือ

1. ความเป็นสากล (Universality) โดยพลเมืองทุกคน ไม่คำนึงถึงฐานะและอาชีพ จะได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคม
2. ความเป็นเอกภาพ (Unity) มีองค์กรที่สามารถตรวจสอบได้จากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกองทุนและให้ประโยชน์ทดแทน
3. ความเป็นระบบเดียวกันหมด (Uniformity) บุคคลแต่ละคนจะได้รับความช่วยเหลือตามความต้องการโดยไม่ขึ้นต่อรายได้ พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีงานทำ และรัฐบาลมีพันธะที่จะต้องจัดหางานให้ทุกคนทำการประกันสังคม จะต้องยึดหลักการการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่เกิดการละเมิดหรือใช้สิทธิในทางที่ผิด เช่น ความช่วยเหลือประกันการว่างงานจะต้องไม่ทำให้บุคคลผู้นั้น ไม่อยากทำงาน และประชาชนจะต้องสามารถตรวจสอบการใช้รายได้ที่เข้ามาอบให้รัฐบาลบริหาร

ปี ค.ศ. 1944 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวเกี่ยวกับการประกันสังคม

ปี ค.ศ. 1945 รัฐบาลออกได้กฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว (Family Allowance Act)

ปี ค.ศ. 1946 รัฐบาลได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพเพื่อทุกคน (National Health Service Act)

¹³ วรวิทย์ เจริญเลิศ, แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม : ประสบการณ์ของรัฐบาลสวัสดิการในยุโรป [ออนไลน์], 67.

ปี ค.ศ. 1948 รัฐบาลได้ออกกฎหมายต่อสู้กับความขาดแคลน (Nation Assistance Act)

รัฐสวัสดิการในสมัยใหม่ได้บังเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1948 เมื่อรัฐสภาได้ลงคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น ให้มีการเก็บภาษีเพื่อให้อุดหนุนให้การประกันสังคมได้เริ่มดำเนินงาน อังกฤษได้กลายเป็นแม่แบบของรัฐสวัสดิการ เป็นระบบการประกันสังคมแบบบังคับ มีการเก็บเงินสมทบการอุดหนุนโดยหักภาษี เป็นระบบที่ควบคุมโดยรัฐสภาและบริหารโดยองค์กรของรัฐ ระบบการประกันสังคมได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ในเวลาต่อมา เช่น ประเทศในแถบสวิตเซอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1943 และแคนาดา ในปี ค.ศ. 1970

2.2.3 แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State)¹⁴

ต้นกำเนิดของแนวคิดนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ยุโรปเข้าสู่สงคราม แล้วนายกรัฐมนตรีอังกฤษในช่วงนี้คือ นาย Winston Churchill ได้ประสบกับวิกฤติการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ค.ศ.1930 จึงจัดให้มีการทำรายงานเพื่อต่อสู้กับปัญหาสังคมและปัญหาที่ตกทอดมาจากสงคราม รายงานนี้ได้ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนในปี ค.ศ. 1942 โดย Beveridge เป็นผู้นำเสนอหลักการที่สำคัญในรายงาน ซึ่งถึงขั้นระบุว่ารัฐที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะการต่อสู้โรคร้าย 5 ชนิดของมนุษยชาติ คือ “การเจ็บป่วย ความโง่เขลา การพึ่งพา การเสื่อมเกียรติ และความยากจน”

Beveridge มีความเห็นว่า รัฐสวัสดิการมิได้บังเกิดขึ้นบนความเมตตาของคนรวยที่มีต่อคนจนแต่เป็นกลไกที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อป้องกันสังคมจากการทำลายตัวเองภายใต้เศรษฐกิจแบบตลาด ดังที่เคนส์ (John Maynard Keynes - นักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยระบบทุนนิยม) เขียนในรายงานเรื่อง Full Employment in a Free Society ซึ่งให้เห็นว่า สังคมอาจยากจนลงได้ถ้าประชาชนไม่ใช้จ่ายขั้นต่ำในระบบเศรษฐกิจ รัฐสวัสดิการจึงได้เข้ามาครอบครองพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) แทนที่ผู้มีรายได้นอกจากการเก็บค่าเช่า (Rentier)

Lucien Febvre นักประวัติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้ตั้งคำถามในปี ค.ศ. 1950 เกี่ยวกับการสลายตัวไปของชนชั้นนายทุนผู้เก็บค่าเช่าและให้เป็นปรากฏการณ์แห่งทศวรรษนี้ นายทุนค่าเช่า (Rentier) เคยเป็นชนชั้นที่สำคัญในสังคม มีรายได้นอกจากการเก็บค่าเช่า ร้อยละ 30 ของรายได้ประชาชาติในช่วงต้นศตวรรษ แต่กลับมีรายได้ลดลงเหลือเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์ในทศวรรษ 50 กล่าวคือ ผู้ที่เคยมีรายได้จากค่าเช่าได้กลายเป็นผู้เกษียณอายุ และผู้รับสิทธิประโยชน์ของรัฐ

¹⁴ วรวิทย์ เจริญเลิศ, แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม: ประสบการณ์ของรัฐสวัสดิการในยุโรป [ออนไลน์], 64.

สวัสดิการในวันนี้ Febvre ชี้ว่า ประชาธิปไตยหรือการกระจายสิทธิประโยชน์ให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งแต่ก่อนเคยถูกสงวนไว้สำหรับคนเพียงไม่กี่คน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ศตวรรษที่ 20 เป็นยุค “การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่” (The Great Transformation) คือ การพัฒนาสังคมทุนนิยมไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

พัฒนาการของรัฐสวัสดิการสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ

1. ช่วงแรก ยุคของการทดลอง

ระหว่างปี ค.ศ. 1880-1914 ซึ่งประเทศต่างๆ ในยุโรปละทิ้งแนวคิดเสรีนิยมของศตวรรษที่ 19 ผู้นำของประเทศต่างๆ ในยุโรปเริ่มยอมรับภาวะล่มสลายของสังคมในชนบทและระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายใต้ระบบครอบครัวประเพณีดั้งเดิม การพัฒนาเข้ามาของวิธีการผลิตทุนนิยม ทำให้เกิดความเสี่ยงใหม่ๆ (New risks) ของการทำงานในภาคอุตสาหกรรม การเรียกร้องการปกป้องคุ้มครองของแรงงานจึงเป็นสิ่งที่ชอบธรรมในช่วงทดลองปฏิบัตินี้ ความเสี่ยงภัยชนิดต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการทำงานภาคอุตสาหกรรมจะได้รับการคุ้มครองและการจัดเงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ ได้ถูกทดลองใช้โดยให้การคุ้มครองอุบัติเหตุจากการทำงานก่อนเป็นอันดับแรก ด้วยเหตุที่ว่าเป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง ต่อมาก็ได้ขยายการคุ้มครองสู่การประกันชราภาพและทุพพลภาพ และท้ายสุดคือการประกันการเจ็บป่วย แต่ช่วงนี้ยังไม่ได้นำปัญหาการว่างงานเข้ามาพิจารณา

ในส่วนบุคคลที่ได้รับประโยชน์คือ คนงานและครอบครัว การให้การปกป้องจะวางอยู่บนหลักประกันตามสาขาอาชีพมากกว่าจะเป็นการให้การประกันในระดับชาติ การประกันจะใช้วิธีการหักเงินสมทบจากนายจ้างและ/หรือลูกจ้าง และเงินอุดหนุนจากภาษี เป็นรูปแบบประกันสังคมแบบบังคับโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในปี ค.ศ. 1914 ในอังกฤษมีประชากรเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่ได้รับการคุ้มครองจากระบบนี้ แต่ในสวีเดนและเยอรมันประมาณร้อยละ 40 ของคนงานอยู่ภายใต้ระบบนี้

2. ช่วงที่ 2 การพัฒนาให้เป็นระบบ

ระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1920-40 โดยขยายสิทธิประโยชน์ที่คนงานเคยได้รับไปสู่ชนชั้นกลางและประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่วิกฤติเศรษฐกิจ ค.ศ.1930 ชี้ให้เห็นการปรากฏตัวของความเสี่ยงภัยชนิดใหม่ คือ การว่างงาน การประกันสังคมในช่วงนี้จะเป็นการประกันแบบบังคับ โดยเฉลี่ยแล้วคนงาน 1 ใน 2 ในยุโรปจะได้สิทธิประโยชน์จากการประกันชราภาพและประกันการว่างงานในปี ค.ศ. 1940

3. ช่วงที่ 3 การกลายเป็นระบบทั่วไป

ช่วงปี ค.ศ. 1945-80 รัฐสวัสดิการสมัยใหม่ซึ่งเน้นการ “ป้องกัน” ความเสี่ยงทางสังคมได้กำเนิดขึ้นทั่วทั้งยุโรป ในสหรัฐาก็มีการนำหลักการบางอย่างของรัฐสวัสดิการไปใช้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 ความเสี่ยงใหญ่ๆ มักจะได้รับการคุ้มครอง ในระหว่างปี ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1970 คนที่ทำงานอิสระและบุคคลที่ไม่สามารถทำงานได้ (Non Active) ก็ได้รับการคุ้มครองด้วย

2.2.4 ทฤษฎีสวัสดิการแรงงานของ M.V.Moorthy¹⁵

M.V.Moorthy ศึกษาพบว่า สวัสดิการแรงงานเกิดขึ้นมาจากทฤษฎีต่างๆ กัน ดังนี้

1. ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องที่ต้องบังคับควบคุม (The Policing Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าธรรมชาติของมนุษย์ส่วนใหญ่มักจะเห็นแก่ตัวพร้อมที่จะเอาเปรียบคนอื่น เมื่อมีโอกาสโดยเฉพาะคนรวยก็มักจะเอาเปรียบคนจนหรือนายจ้างมักจะเอาเปรียบลูกจ้างอย่างไม่ยุติธรรมด้วยวิธีการต่างๆ กัน ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างเสียขวัญหมดกำลังใจในการทำงานและไม่อยากจะทำงานในที่นั้นอีกต่อไป รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อที่จะสร้างความมั่นคง (State Security) ขึ้น โดยการกำหนดกฎหมายเพื่อบังคับให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งจะต้องตรวจตราดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยถ้าไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ

2. ทฤษฎีนี้ดีในแง่ที่ว่าทำให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการแรงงานที่จำเป็นโดยเท่าเทียมกัน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่นายจ้างอาจไม่พอใจที่ถูกบังคับอันจะมีผลให้นายจ้างพยายามหลบเลี่ยงหรืออาจจะจัดให้แต่เฉพาะสวัสดิการแรงงานเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น เพื่อมิให้ผิดกฎหมายสวัสดิการแรงงานอื่นที่นอกเหนือจากกฎหมายก็จะไม่จัดให้ลูกจ้างอีกเลย พุดง่าย ๆ ก็คือทำตามหน้าที่ที่บังคับเท่านั้นมิได้ทำด้วยใจ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ลูกจ้างได้ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความเชื่อทางศาสนา (The Religious Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เกิดจากความเชื่อในทางศาสนาที่ว่าทำดีย่อมได้ดี เชื่อในชีวิตหน้าว่าถ้าทำดีในชาตินี้จะส่งผลให้ชาติหน้ามีความสุข จึงจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างโดยหวังผลว่าการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างดีๆ ในชาตินี้จะทำให้ได้รับบุญกุศลทำให้มีความสุขความสบายไม่มีปัญหาอุปสรรคใดๆ ในชีวิตเปรียบเสมือนการลงทุนที่หวังผลตอบแทน จึงเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับความกลัวเรื่องบาปบุญคุณโทษมากกว่าเหตุผล ดังนั้นสวัสดิการที่จัดให้จึงขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้างมิได้มีมาตรฐาน บางครั้งจึงอาจจะมีมากหรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ไม่แน่นอน

¹⁵ สุภาศิริ วสวงศ์ และปิยาพร ชยุติพันธ์, เอกสารการสอน ชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 4 :

สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงานและกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), 193-195.

3. ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความรักต่อเพื่อนมนุษย์ (The Philanthropic Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนย่อมรักเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน มีความต้องการที่จะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ตกทุกข์ได้พ้นจากความทุกข์ ตัวเองจึงจะเป็นสุข มีความเมตตาสงสารผู้อื่นด้วยความจริงใจ อยากจะให้ทุกคนมีความสุข และยินดีที่จะเสียสละแบ่งปันความสุขให้ผู้อื่น จึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของนายจ้างมิได้มีมาตรฐานที่แน่นอน ดังเช่นกฎหมาย

4. ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการปฏิบัติแบบบิดาต่อบุตร เป็นความผูกพันแบบครอบครัวหรือหุ้นส่วน (Paternalistic Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดที่ว่าในสถานประกอบการย่อมมีผลประโยชน์ร่วมกันเปรียบเสมือนครอบครัวโดยมีนายจ้างเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือเป็นพ่อมีหน้าที่ต้องดูแลให้การเลี้ยงดู เอื้อเฟื้อเกื้อกูลผู้เป็นลูก (ลูกจ้าง) อยู่เสมอเพราะยังช่วยตัวเองไม่ได้ (มีฐานะด้อยกว่า) นายจ้างที่เชื่อในทฤษฎีนี้และจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างจึงเรื่องของความสมัครใจ มิได้บังคับโดยกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่มีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะที่ตนเป็นหัวหน้าครอบครัวนายจ้าง (พ่อ) จึงมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยเหลือลูกจ้าง (ลูก) จนกว่าจะแข็งแรง สวัสดิการที่จัดให้จึงมิได้มีมาตรฐานเหมือนกัน ดังเช่นสวัสดิการแรงงานที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

5. ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการป้องกันการเรียกร้อง (The Placating Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เกิดจากความเชื่อที่ว่าคนงานทุกคนทราบว่าตนมีสิทธิและผลประโยชน์ ดังนั้นถ้าคนงานรวมตัวกันได้เมื่อไรก็จะเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิหรือผลประโยชน์นั้นๆ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นนายจ้างก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามการเรียกร้องนั้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ถ้านายจ้างชิงจัดให้เสียก่อนลูกจ้างก็จะได้ไม่เรียกร้องเป็นการปิดปาก การจัดสวัสดิการจึงมิได้เกิดขึ้นมาจากความจริงใจหรือสมัครใจแต่เป็นความกลัวจำให้ต้องกระทำดังนั้น ถ้านายจ้างไม่มีความกลัว นายจ้างก็อาจจะไม่จัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างก็ได้

6. ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ (The Placating Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้มาจากความเชื่อที่ว่าสวัสดิการแรงงานจะเป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชนผู้ใช้ผลิตผลของตน ดังนั้น การจัดสวัสดิการแรงงานที่ดีให้แก่ ลูกจ้างของตนเพียงใด ก็จะเป็นการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ชื่อเสียง กิจกรรมของนายจ้างได้กว้างขวางมากขึ้นเพียงนั้น สร้างความนิยมให้แก่คนงานและสังคมภายนอกที่จะยกย่องชมเชยนายจ้างที่รู้จักให้สวัสดิการแรงงานแก่ลูกจ้าง อาจให้การสนับสนุนโดยการซื้อผลิตผลจากกิจการนั้นก็ได้ แต่การจัดสวัสดิการแรงงานประเภทนี้ก็ขาดความจริงใจและ

มิได้อยู่บนรากฐานความต้องการของลูกจ้าง แต่จัดให้เพราะหวังผลในการโฆษณาประชาสัมพันธ์กิจการของตนมากกว่า

7. ทฤษฎีที่ถือว่าสวัสดิการแรงงานเป็นความเหมาะสมและหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ (The Functional Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้มาจากความเชื่อที่ว่า การจัดสวัสดิการ ให้แก่คนงานย่อมมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง เพราะการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีหรือมีสิ่งจูงใจที่ดี จะทำให้ลูกจ้างทำงานด้วยความสุขใจมีความพึงพอใจปราศจากความวิตกกังวลทำให้ทำงานได้ผลผลิตที่ดีมีคุณภาพมีปริมาณมาก ซึ่งแน่นอนนายจ้างย่อมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการจัดสวัสดิการแรงงานนั้น เปรียบเสมือนลูกจ้างเป็นเครื่องจักร เมื่อได้รับการบำรุงรักษาดูแลอย่างดีย่อมให้ผลผลิตที่ดีประโยชน์ก็ตกอยู่กับนายจ้าง ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าทฤษฎีประสิทธิภาพ (Efficiency Theory) เมื่อมีผลผลิตที่ดีนายจ้างก็ย่อมมีกำไร และเป็นการดียิ่งที่นายจ้างจะนำกำไรนั้นมาแบ่งปันให้แก่ลูกจ้างในรูปของสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมและถูกต้อง เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณความต้องการที่จะสร้างผลกำไรได้อีก

ดังนั้นทฤษฎีนี้ จึงขึ้นอยู่กับความต้องการของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่แตกต่างกันตามแนวคิดและทฤษฎีของ A.H. Maslow (เอ. เอช. มาสโลว์) ที่เรียกว่าทฤษฎีของความต้องการ ซึ่ง Maslow ได้ศึกษาความต้องการของมนุษย์ทั่วไปพบว่ามีอยู่ 5 ลำดับขั้น คือ¹⁶

1. ความต้องการขั้นพื้นฐานทางร่างกาย (Basic Physiological Needs) ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ขาดการรักษาโรค เป็นต้น
2. ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย (Safety and Security) เช่น การไม่ขาดรายได้ ไม่ตกงาน มีผู้ดูแลยามแก่ชราหรือเจ็บป่วย
3. ความต้องการความรัก (Love) เป็นความต้องการที่ให้ตนเองเป็นที่รักของผู้อื่น และเป็นส่วนหนึ่งของสังคม จึงอาจเรียกว่าเป็นความต้องการทางสังคมก็ได้ (Social Needs)
4. ความต้องการความนับถือ (Self-esteem) จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถของตนเองในการทำให้ผู้อื่นยอมรับนับถือ เช่น การยอมรับนับถือในหน้าที่การงาน สภาพความเป็นอยู่ เป็นต้น
5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization) เป็นความต้องการของแต่ละบุคคลในการทำให้เป้าหมายของคนที่เขาหวังไว้นั้นสำเร็จผล เช่น มีความต้องการที่จะเป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง เป็นต้น

¹⁶Maslow, A.H. "A Theory of Human Motivation," quoted in Edwin B. Flippo, **Personnel Management**. (New York: McGraw-Hill, 1984), 375.

โดย Maslow (มาสโลว์) เชื่อว่าความต้องการทั้ง 5 ลำดับขั้นนั้นทุกคนจะต้องมีและมีอยู่ตลอดเวลา แต่หากความต้องการลำดับใดได้รับการตอบสนองแล้วก็จะไม่สนใจอีกต่อไป ความต้องการนั้นจะมีลักษณะจากต่ำไปสู่ขั้นสูงตามความสำคัญ ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้นั้น จะต้องทราบความต้องการของมนุษย์ดังกล่าวแล้วจึงหาทางตอบสนองความต้องการเหล่านั้น

แต่ Frederick Herzberg (เฟรดเดอริก เฮิร์ซแบ็ก)¹⁷ ผู้ตั้งทฤษฎีการจูงใจลูกจ้าง เชื่อว่าปัจจัยประเภทที่มีผลต่อการทำงานของลูกจ้าง คือ

1. ปัจจัยค้ำจุน (Hygienic Factors) ได้แก่
 - 1) ค่าจ้างหรือเงินเดือน (Pay)
 - 2) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal relations)
 - 3) การควบคุมดูแล (Supervision)
 - 4) นโยบายและการบริหาร (Company policy and administrations)
 - 5) สภาพการทำงาน (Working conditions)
 - 6) สถานภาพ (Status)
 - 7) ความมั่นคง (Security)
2. ปัจจัยกระตุ้น (Motivator Factors)
 - 1) ลักษณะของงาน (The work itself)
 - 2) การยอมรับนับถือ (Recognition)
 - 3) ความสำเร็จ (Achievement)
 - 4) โอกาสเจริญก้าวหน้าและเติบโต (Possibility of growth)
 - 5) ความรับผิดชอบ (Responsibility)

ปัจจัยค้ำจุนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการจูงใจให้ลูกจ้างทำงานต่อไปได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถจูงใจให้เกิดการเพิ่มผลผลิต หากนายจ้างตอบสนองได้อย่างเพียงพอ แต่ถ้านายจ้างตอบสนองต่ำกว่าระดับความต้องการ ลูกจ้างก็อาจจะลาออก ส่วนปัจจัยกระตุ้นเป็นปัจจัยสำหรับการสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างเกิดการเพิ่มผลผลิตด้วยการตอบสนองให้เพียงพอแก่ความต้องการ แต่ถ้านายจ้างให้ในระดับที่ต่ำกว่าความต้องการ ลูกจ้างก็ยังคงปฏิบัติงานอยู่กับนายจ้างต่อไปโดยไม่มี

¹⁷Maslow, A.H. "A Theory of Human Motivation," quoted in Edwin B. Flippo, **Personnel Management**, 382.

การเพิ่มผลผลิต ดังนั้น การจูงใจให้ลูกจ้างแสดงพฤติกรรมไปในทางใดขึ้นอยู่กับทางเลือกประเภทของปัจจัยในการตอบสนอง

2.2.5 แนวคิดหลักของการจัดบริการสังคม¹⁸

บริการสังคม หมายถึง บริการทางด้านการศึกษา บริการด้านสุขภาพและอนามัย บริการด้านที่อยู่อาศัย บริการด้านให้ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน บริการเหล่านี้มีตั้งแต่ระดับการบริการฟรีไปถึงระดับการคิดค่าบริการสูงๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการ กลุ่มคนเป้าหมาย และระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ของแต่ละประเทศ บริการสังคมเป็นส่วนหนึ่งในสามส่วนของระบบสวัสดิการสังคม อันประกอบด้วยประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือสังคม (ฟรี) และการบริการสังคม

มีแนวคิดอยู่สองแนวคิดใหญ่ๆ ในการจัดบริการสังคม คือ

1. แนวคิดว่ามนุษย์ทุกคนควรมีสติและโอกาสเท่าเทียมกัน แนวคิดนี้เป็นที่มาของทฤษฎี Social Basic Right ซึ่งเห็นว่า พลเมืองทุกคนเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในสังคม ดังนั้น พลเมืองทุกคนควรมีสติและโอกาสเท่าเทียมกัน ได้รับการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกัน¹⁹ นั่นคือ ทุกคนควรได้รับบริการสังคมอย่างเสมอภาคกัน ความเชื่อในระบบเช่นนี้จึงถูกเรียกกันทั่วไปอีกอย่างหนึ่งว่า “Egalitarianism หรือ ระบบเสมอภาคนิยม”

ในสังคมที่จัดบริการสังคมให้แก่พลเมืองอย่างเสมอหน้า ได้แก่ อดีตประเทศสังคมนิยมประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ เช่น กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ แต่ในปัจจุบันนี้กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการได้ลดระดับสวัสดิการโดยรัฐลงไปมากแล้ว ส่วนในอดีตประเทศสังคมนิยม ก็ได้หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจตลาด และได้ลดระดับสวัสดิการโดยรัฐลงมาเช่นเดียวกัน

2. แนวคิดว่ามนุษย์มีความสามารถไม่เท่ากัน ผู้ใดจะได้รับบริการมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละคน ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ความสามารถในการอันที่จะได้รับบริการมากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับกำลังซื้อหรือรายได้ของคนๆนั้น เพราะการเคลื่อนย้ายปัจจัยและทรัพยากรของสังคมเป็นไปตามกลไกตลาดหรืออุปสงค์อุปทาน แนวคิดนี้คือแนวคิดของพวกเสรีนิยมสุดขั้ว ซึ่งทำให้เกิดปัญหาภายใต้การใช้กลไกตลาดเต็มที่ คนจนคนด้อยโอกาสที่ขาดกำลังซื้อก็ย่อมไม่มีโอกาสได้รับบริการ แนวคิดเสรีนิยมจึงมีการปรับเปลี่ยนไปบ้าง โดยเห็นว่าคนกลุ่มนี้ควรได้รับความช่วยเหลือตามความจำเป็นโดยการแทรกแซงและการให้บริการโดยรัฐ แนวคิดเช่นนี้จึง

¹⁸ณรงค์ เพชรประเสริฐ, บริการสังคม แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม, [ออนไลน์]. 12 ก.พ. 2551. แหล่งที่มา http://hnpthai.org/database/5%20Narong_socialservice.pdf

¹⁹Boston, J., “Reshaping social policy in New Zealand” *Fiscal Studies* 14, 3 (Aug 1993): 64-85.

เรียกกันว่า เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) แต่ยังคงยึดหลักปรัชญาเดิมของเสรีนิยม คือ ให้อำนาจมีบทบาทน้อยที่สุด (Deregulation) ให้เอกชนมีบทบาทมากที่สุด (Privatization) และเปิดเสรีด้านต่างๆ ให้มากที่สุด (Liberalization)

บริการสังคมที่เน้นความเสมอภาคของสิทธิและโอกาสของพลเมืองเริ่มมีพัฒนาการมาจากเยอรมันที่เริ่มโครงการประกันสุขภาพเมื่อปี ค.ศ. 1883 และประกันอุบัติเหตุในปีถัดมาคือ ค.ศ. 1884²⁰ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับบริการทางด้านการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึงมากขึ้น การเริ่มโครงการประกันสุขภาพ ทำให้คนงานมีหลักประกันในอันที่จะได้รับบริการด้านการรักษาพยาบาลอย่างเพียงพอและอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่อมาเมื่อพรรค Social Democrat Party of Germany (SPD) ซึ่งเป็นพรรคสังคมนิยมของคนงาน ชนะการเลือกตั้งในปี 1912 และชนะการเลือกตั้งติดต่อกันมา จากปี 1918–1933 จนกระทั่งฮิตเลอร์และพรรคสังคมนิยมแห่งชาติ (National Socialists = Nazi) ชนะการเลือกตั้ง ฮิตเลอร์ถือโอกาสรวบอำนาจ สถาปนาตัวเองเป็นผู้นำสูงสุด จับผู้นำฝ่ายสังคมนิยม ทำลายขบวนการแรงงานภายใต้การนำของพรรค Social Democrats และพรรคคอมมิวนิสต์ ระบบสวัสดิการสังคมจึงถูกตัดลงไปมาก²¹ ต่อมาช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฮิตเลอร์หมดอำนาจ รัฐบาลพรรค Christian Democrat Union (CDU) ได้รื้อฟื้นโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นมาใหม่ และต่อมาในปี 1976 เมื่อพรรค Social Democrats กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง หลักการของสิทธิพื้นฐานทางสังคมหรือ Social Basic Right จึงถูกนำกลับมาใช้ และได้ทำให้เยอรมันกลายเป็น รัฐสวัสดิการ (Welfare State) อย่างสมบูรณ์

Social Basic Right หรือ สิทธิพื้นฐานทางสังคม ในเยอรมัน ประกอบด้วย

1. สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมด้านการศึกษา
2. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำในการเลือกหลักสูตรการศึกษาและการอาชีพ
3. สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมฝึกอบรมและพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ
4. สิทธิที่จะได้งานทำและอยู่ในตำแหน่งงานนั้นอย่างมั่นคง
5. สิทธิที่จะได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจในยามที่ไม่มีงานทำ
6. สิทธิที่จะได้มีการประกันสังคม
7. สิทธิของการประกันสังคมที่จะได้รับการคุ้มครองในการทำงาน ได้รับการดูแล

รักษาสุขภาพ และดูแลสมรรถภาพในการทำงาน

²⁰ Neuhaus, R., **Social Security: how it works in the Federal Republic of Germany.** (Brunswick: Braunschweig-druck, 1979), 18.

²¹ Ibid., 21.

8. สิทธิของการประกันสังคมที่จะได้รับการดูแลรักษาความเจ็บป่วย การคลอด และมีรายได้ยังชีพในยามชรา
9. สิทธิของผู้อยู่ในความอุปการะที่จะได้รับการประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
10. สิทธิที่จะได้รับการชดเชยในกรณีที่เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อันเป็นผลมาจากการทำงาน
11. สิทธิที่จะได้ที่อยู่อาศัยอย่างพอเพียงด้วยอัตราค่าเช่าที่ต่ำ หรือได้รับความช่วยเหลือ ค่าที่อยู่อาศัย
12. สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร
13. สิทธิของเด็กและเยาวชนที่จะได้รับการช่วยเหลือในการดำรงชีวิต
14. สิทธิที่จะได้รับการประกันชีวิตในสถานการณ์พิเศษ (เช่น การเดินทางไกล)
15. สิทธิของคนพิการที่จะได้รับความช่วยเหลือดูแลเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้เยี่ยงคนปกติในสังคม และในวิถีการทำงาน

2.3 หลักการของกฎหมายประกันสังคม

แนวความคิดพื้นฐานของการเกิดระบบประกันสังคมขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากระบบประกันสังคม เกิดขึ้นบนแนวคิดเพื่อต้องการให้ประชาชนผู้ยากจนซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการประสบเคราะห์ภัยจากการสูญเสียรายได้ หรือประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในการดำรงชีพในครอบครัว มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน อันเป็นการสร้างหลักประกันอย่างหนึ่งให้แก่พวกเขาเหล่านั้น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในทางสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมต่อไปได้ ระบบประกันสังคมจึงไม่ใช่สิ่งที่ควรจ้องมองข้ามไป ตรงกันข้าม ควรเป็นสิ่งที่นักวิชาการ หน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะให้ความสนใจศึกษาอย่างถ่องแท้ และทำความเข้าใจกันอย่างจริงจัง เพื่อให้การประกันสังคมในประเทศไทยบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ตามหลักการของระบบประกันสังคมดังได้กล่าวมาแล้วกฎหมายประกันสังคมจึงบัญญัติขึ้นโดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่²²

²²จิตรา วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม

1. กำหนดให้หลักประกันขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างหรือผู้ประกันตน ซึ่งหลักประกันขั้นต่ำนี้หมายความว่า ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการประกันสังคมอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นในทางปฏิบัติ สำนักงานประกันสังคมที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลให้การประกันสังคมแก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตน อาจจะกำหนดให้ความคุ้มครองสูงกว่าหรือมากกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ แต่จะปฏิบัติตามการคุ้มครองต่อลูกจ้างหรือผู้ประกันตนต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ เช่น กฎหมายประกันสังคมกำหนดประโยชน์ทดแทนสำหรับการประกันสังคมกรณีตาย ในรูปของค่าทำศพไว้เป็นอัตราไม่น้อยกว่า 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน (มาตรา 73 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533) ซึ่งอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันดังกล่าวในปัจจุบันก็คือวันละ 170 บาท ดังนั้นเงินค่าทำศพที่จะต้องจ่ายตามกฎหมายประกันสังคมแก่ผู้มีสิทธิซึ่งเป็นผู้จัดการศพของผู้ประกันตน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 17,000 บาท ในทางปฏิบัติสำนักงานประกันสังคมก็ได้จ่ายเงินค่าทำศพเป็นจำนวน 30,000 บาทซึ่งสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นต้น

2. มีลักษณะบังคับในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม หรือในการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม สำหรับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง และมีลักษณะตามความสมัครใจสำหรับผู้ประกันตนที่มีลูกจ้าง กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดให้ลูกจ้างของสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป (มาตรา 103 วรรค 2) โดยลูกจ้างนั้นมีอายุตั้งแต่ 15 ปีหรือไมต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปี ต้องเข้าเป็นผู้ประกันตนและรวมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้ว และต่อมาอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ยังคงเป็นลูกจ้างของนายจ้าง ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม ลูกจ้างดังกล่าวก็ยังคงต้องเป็นผู้ประกันตนต่อไปด้วย โดยถูกกฎหมายบังคับ (มาตรา 33) สำหรับบุคคลที่มีลูกจ้างมีความประสงค์ที่จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ก็สามารถทำได้ตามความสมัครใจ โดยการแสดงความจำนงค์ต่อสำนักงานประกันสังคม (มาตรา 40)

3. มีการเฉลี่ยความทุกข์ความสุข และกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกในกลุ่ม เนื่องจากเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเป็นสิ่งไม่แน่นอน และไม่มีใครสามารถคาดคะเนได้ว่าจะเกิดหรือไม่ และถ้าจะเกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด ซึ่งแต่ละบุคคลตามลำพังอาจไม่สามารถแบกรับภาระด้วยตนเองทั้งหมดได้ การประกันสังคมจึงมีหลักการเพื่อกระจายการแบกรับภาระของเคราะห์ภัยหรือความเดือดร้อน ดังนั้นเมื่อเกิดเคราะห์ภัยหรือความเดือดร้อนของสมาชิกคนใดหรือของผู้ประกันตนตามที่ระบุหรือตามเงื่อนไข ก็จะได้รับความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนโดยการกระจายความช่วยเหลือในรูปแบบประโยชน์ทดแทนตามหลักการจ่ายเงินสมทบตามความสามารถรับประโยชน์ทดแทนตามความจำเป็น ซึ่งการจ่ายเงิน

สมทบตามความสามารถก็หมายถึงการจ่ายเงินสมทบตามความสามารถในการหารายได้ของผู้ประกันตน นั่นก็คือ เงินสมทบจะคิดคำนวณจากฐานของค่าจ้าง ซึ่งเป็นรายได้ของผู้ประกันตน รายได้ดังกล่าวอาจมีจำนวนมากหรือน้อยตามความสามารถของผู้ประกันตน ซึ่งก็ทำให้จำนวนของเงินสมทบมากหรือน้อยตามไปด้วย โดยเงินสมทบนี้คิดเป็นอัตราร้อยละของค่าจ้างของผู้ประกันตน แล้วแต่ประเภทของการประกันสังคมซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม (มาตรา 46 และอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533) ส่วนการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิอื่น กฎหมายจะกำหนดให้มีสิทธิรับตามจำนวนหรืออัตรา ซึ่งกำหนดขึ้นโดยพิจารณาความจำเป็นที่เหมาะสมแก่การให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาต่อเคราะห์ภัย หรือความเดือดร้อนที่ผู้ประกันตนประสบหรือผู้มีสิทธิอื่นนั้นได้รับ

1. มีการเก็บเงินสะสมเพื่อนำมาหาดอกผล แล้วจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนกลับคืนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดให้มีการจัดหาผล ประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ซึ่งได้รับเงินส่วนหนึ่งมาจากการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน โดยให้คณะกรรมการประกันสังคมกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 26) ซึ่งเงินที่ได้จากการจัดหาผลประโยชน์นี้ คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องจัดสรร เพื่อจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมในรูปแบบต่างๆ ให้แก่ ผู้ประกันตนหรือบุคคลผู้มีสิทธิอื่น และนอกเหนือจากนั้นก็อาจจัดสรรเพื่อจ่ายเป็นค่าเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษาคณะกรรมการสังคม กรรมการการแพทย์ กรรมการอุทธรณ์ และอนุกรรมการ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 18) และอาจจัดสรรเพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมได้ (มาตรา 24)

นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO (International Labour Organization) ที่จัดตั้งขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 1989 ได้มีการกำหนดหลักการของการประกันสังคมไว้ ดังต่อไปนี้

1. การประกันสังคม จะเป็นวิธีการออกเงินสมทบโดยฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง และในบางครั้ง รัฐบาลอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยใช้เงินของรัฐ
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้น ถือเป็นลักษณะของการบังคับ โดยมีข้อยกเว้นไว้น้อยมาก
3. เงินสมทบที่จ่ายมานั้น จะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ นำไปช่วยเป็นประโยชน์ทดแทนตามที่ได้กำหนด

4. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
5. สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนเกิดจากการได้จ่ายเงินสมทบที่เป็นไปตามเงื่อนไข
6. อัตราการจ่ายเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทน มักจะสัมพันธ์กับรายได้ของบุคคล
7. การประกันสังคมประเภทการเจ็บป่วยในงาน ปกตินายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ฝ่ายเดียวหรือบางกรณีรัฐให้ความช่วยเหลือเงินอุดหนุน

2.4 การจัดตั้งและการบริหารงานประกันสังคม²³

2.4.1 การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2533 ซึ่งออกเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 4 ที่ให้ยกเลิกความในข้อ 20 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และให้ใช้ความแทนเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย โดยมีสำนักงานประกันสังคม สังกัดกระทรวงมหาดไทยด้วย และมีการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการประกันสังคมไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม รวมทั้งโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้างและเงินงบประมาณของกรมประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการประกันสังคม ไปเป็นของสำนักงานประกันสังคมด้วยตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2533 เช่นกัน ตามมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการการบริหารบางส่วน ของกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2533 ซึ่งออกเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ด้วยนอกจากนั้นยังโอนกองทุนเงินทดแทนและสำนักงานกองทุนเงินทดแทนจากกรมแรงงานไปขึ้นกับสำนักงานประกันสังคมด้วยพร้อมๆกัน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 ซึ่งออกวันเดียวกันนั้นเอง ต่อมาได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเมื่อ

²³จิตรา วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม

วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 และมีการโอนสำนักงานประกันสังคมไปสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2536 ตามมาตรา 22 ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหาร ส่วนของกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2536 ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 และในท้ายที่สุดก็ได้มีการโอนสำนักงานประกันสังคมไปสังกัดกระทรวงแรงงาน ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ มาตรา 114 แห่งกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

2.4.2 การบริหารสำนักงานประกันสังคม

1. ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม เลขานุการสำนักงานประกันสังคม เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลทั่วไป ซึ่งข้าราชการของสำนักงานและบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานประกันสังคม มีรองเลขานุการเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการ โดยถือว่าเลขานุการสำนักงานประกันสังคมเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

2. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 ดังนี้

1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการอื่นและคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายประกันสังคม

2) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม

3) จัดทำทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนซึ่งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกัน สังคม

4) ปฏิบัติตามที่กฎหมายประกันสังคมหรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม

5) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการอื่น หรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย

3. การดำเนินการเกี่ยวกับ การประกันสังคม

1) องค์กรผู้มีหน้าที่ คณะกรรมการประกันสังคมเป็นองค์กรผู้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสังคม โดยได้เงินทุนจากกองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้

ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 24 วรรคสอง (มาตรา 21) โดยมีองค์ประกอบของกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 22 ดังนี้

ก) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ตามมาตรา 40 และมาตรา 46 (ผู้ประกันตนโดยสมัครใจและผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง)

ข) เงินเพิ่มตามมาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53 (กรณีเป็นผู้ประกันตนที่เคยเป็นลูกจ้างแล้วต่อมาเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ไม่ส่งเงินสมทบหรือไม่ครบจำนวนภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป กรณีนายจ้างไม่ส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวน ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไปจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบ และกรณีผู้รับเหมาช่วงไม่นำเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด)

ค) ผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 26 (กรณีมีการจัดผลประโยชน์ของคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง)

ง) เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา 45 (กรณีหนังสือสำคัญหรือบัตรประกันสังคมสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญและต้องขอออกใบแทน)

จ) เงินที่ได้จากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน

ฉ) เงินที่ตกเป็นของกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 (กรณีนายจ้างนำส่งหรือส่งเงินสมทบให้สำนักงานประกันสังคมเกินจำนวนที่ต้องชำระแล้วมิได้เรียกเอาเงินคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่น่าส่งเงินสมทบ หรือนำส่งเงินไม่ครบตามกำหนดเวลาแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำเตือนเป็นหนังสือ แต่นายจ้างก็ยังไม่นำมาชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงประเมินเงินสมทบและแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่ง ถ้าภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รับแจ้งการประเมินเงินสมทบมีการพิสูจน์ได้ว่า จำนวนเงินสมทบที่แท้จริงที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำส่งมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้แล้ว สำนักงานประกันสังคมมีหนังสือแจ้งผลการพิสูจน์ให้นายจ้างทราบเพื่อให้นายจ้างยื่นคำขอให้คืนเงินสมทบ แต่นายจ้างไม่มารับเงินดังกล่าวคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ทราบผลการพิสูจน์ กรณีนายจ้างซึ่งไม่นำมาส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนถูกอายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สิน โดยคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม แล้วได้เงินมาแล้วมีเงินเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ แต่นายจ้างมิได้เรียกเอาคืนภายใน 5 ปี กรณีผู้รับช่วงเหมาไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน ถูกยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้เงินมาแล้วมีเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ แต่ผู้รับเหมาช่วงมิได้เรียกเอาเงินที่เหลือคืนภายใน 5 ปี และ

กรณีผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ ทดแทนไม่มาขอรับประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงิน ภายใน 2 ปี นับแต่ วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานประกันสังคม)

ข) เงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา 2 วรรคสาม (กรณีกองทุนประกันสังคมมีเงินไม่พอจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทน)

ช) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 (กรณีมีการกระทำ ความผิดตามกฎหมายประกันสังคม)

ฌ) รายได้อื่น

2) ขั้นตอนการดำเนินการ การดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสังคมมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ก) การสำรวจการประกันสังคม เลขานุการสำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ ในการสำรวจข้อมูลและปัญหาด้านแรงงาน (มาตรา 29) โดยต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกา เสียก่อน ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาได้ระบุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการสำรวจ เจ้าหน้าที่หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่จะทำการสำรวจ รวมทั้งกำหนดเวลาบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 28) เมื่อตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว เลขานุการประกันสังคมต้องประกาศกำหนดแบบสำรวจ ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่จะส่งแบบสำรวจให้แก่ นายจ้าง และกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 30 วันให้นายจ้าง ส่งแบบที่ได้กรอกรายการแล้วคืนแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งกำหนดเวลานี้ต้องระบุไว้ในแบบสำรวจด้วย โดยการประกาศกำหนดแบบสำรวจนี้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาคด้วย (มาตรา 29)

ข) การส่งแบบสำรวจ การส่งแบบสำรวจให้นายจ้าง ต้องส่งโดยทาง ไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือให้เจ้าหน้าที่นำไปส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือสำนักงานของ นายจ้าง ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของนายจ้าง ถ้าไม่พบ นายจ้างให้ส่งแก่บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และอยู่หรือทำงานในบ้านหรือสำนักงานที่ปรากฏว่า เป็นนายจ้างนั้น ถ้าไม่สามารถส่งตามวิธีดังกล่าวได้ ก็ต้องใช้วิธีปิดแบบสำรวจไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ในสำนักงานของนายจ้างและเมื่อเวลาได้ส่งผ่านไปเกิน 15 วันแล้ว ให้ถือว่านายจ้างได้รับแบบ สำรวจนั้นแล้ว

ค) หน้าที่ของนายจ้างเมื่อนายจ้างได้รับแบบสำรวจแล้ว นายจ้างต้องกรอก รายการในแบบทุกข้อความเป็นจริง แล้วส่งคืนให้เจ้าหน้าที่ ภายใน 30 วัน (มาตรา 31) ถ้าไม่กรอก รายการโดยเจตนา หรือกรอกรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ส่งคืนแบบสำรวจภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว นายจ้างมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5000 บาท (มาตรา 93) หรือถ้ากรอกข้อความ

หรือตัวเลขโดยรู้ว่าเป็นเท็จ ก็มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 94)

ง) การห้ามเปิดเผยข้อมูลในแบบสำรวจ ข้อความในแบบสำรวจถือเป็นความลับ ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเปิดเผยข้อความ หรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การประกันตนหรือคุ้มครองแรงงาน หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี (มาตรา 32) หากมีการฝ่าฝืน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 95) การที่กฎหมายห้ามเปิดเผยข้อมูลในแบบสำรวจก็เพื่อคุ้มครองต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่อาจต้องได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

4. การบริหารกองทุน คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องบริหารกองทุนประกันสังคมโดยดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

1) การจัดสรรเงินกองทุน คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องบริหารเงินกองทุนประกันสังคมโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 23) แต่สำนักงานประกันสังคม เก็บเงินดังกล่าวสำหรับไว้ใช้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม และคณะกรรมการประกันสังคมอาจจัดสรรเงินของกองทุนในจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินสมทบของแต่ละปี เพื่อจ่ายเป็นเบี้ยประชุมกรรมการและคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามกฎหมายประกันสังคมตามระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 18) และเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม (มาตรา 24)

2) การบริหารเงินกองทุน คณะกรรมการประกันสังคมบริหารเงินกองทุนประกันสังคมโดยออกระเบียบเกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ซึ่งคณะกรรมการต้องกำหนดระเบียบดังกล่าว โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 25)

3) การจัดหาผลประโยชน์ คณะกรรมการประกันสังคมต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วยเช่นกัน (มาตรา 26)

4) การเสนองบดุลและรายรับ-จ่ายเงิน คณะกรรมการประกันสังคมต้องเสนองบดุลและรายงานการรับ-จ่ายเงินของกองทุนประกันสังคมในปีที่ผ่านมาแล้ว ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) โดยเสนอภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรอง ก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อรัฐมนตรีได้รับงบดุลและ

รายงานดังกล่าว ก็ต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป (มาตรา 27)

2.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม²⁴

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมตามกฎหมายไทยในปัจจุบันมี 3 องค์การ คือ คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการแพทย์ และคณะกรรมการอุทธรณ์ โดยมีรายละเอียดของแต่ละองค์การ ดังนี้

2.5.1 คณะกรรมการประกันสังคม

คณะกรรมการประกันสังคม เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับระบบประกันสังคม องค์การนี้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2533 รายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมมีดังนี้

1. องค์ประกอบ²⁵ คณะกรรมการประกันสังคมประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ (รวม 15 คน)

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน ให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคมก็ได้ ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ทางการแพทย์ ทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น (มาตรา 8) ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจแต่เดิมเป็นผู้แต่งตั้งที่ปรึกษาชุดแรก เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2533 ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 489/2533

1. อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 9)

²⁴วิจิตร วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม 426-430.

²⁵องค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคมถูกแก้ไขโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.

1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคม

2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุนประกันสังคม

4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม

6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงานประกันสังคม

7) ปฏิบัติอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมอบหมาย

นอกจากนั้นคณะกรรมการประกันสังคมยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อันได้แก่ อำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ (มาตรา 16)²⁶ และสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เป็นมาพิจารณาหรือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงได้ (มาตรา 17)

2. สิทธิของกรรมการประกันสังคม กรรมการประกันสังคมและที่ปรึกษามีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 18)

3. วาระการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการประกันสังคมหรือที่ปรึกษา ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี (มาตรา 1 วรรคหนึ่ง) เมื่อพ้นตำแหน่งแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (มาตรา 10 วรรคสอง)

4. การพ้นจากตำแหน่ง

1) พ้นตามวาระ

2) เมื่อเข้ากรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 11)

ก) ตาย

ข) ลาออก

ค) รัฐมนตรีให้ออก

²⁶ คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 และมีสิทธิตามมาตรา 18 ด้วย

ง) เป็นบุคคลล้มละลาย

จ) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ฉ) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

5. องค์ประชุม การประชุมของคณะกรรมการประกันสังคมต้องมีกรรมการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง) โดยมติในที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรณีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีก 1 เสียงเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา 13 วรรคท้าย)

2.5.2 คณะกรรมการการแพทย์

คณะกรรมการการแพทย์เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ตามกฎหมายประกันสังคม รายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรนี้ ได้แก่

1. องค์ประกอบ²⁷ คณะกรรมการการแพทย์ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งขึ้นจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่างๆ จำนวนรวมกันไม่เกิน 16 คน และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 14)

2. อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการแพทย์มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 15)

1) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคม เกี่ยวกับการดำเนินงานในการให้บริการทางการแพทย์

2) กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนหรือคู่สมรส

3) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคมเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงว่าด้วยโรคเรื้อรัง

4) ให้คำปรึกษาและแนะนำในทางการแพทย์แก่คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการอุทธรณ์และสำนักงานประกันสังคม

5) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายประกันสังคมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์หรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน หรือคณะกรรมการประกันสังคมมอบหมาย

²⁷ องค์ประกอบของคณะกรรมการการแพทย์ถูกแก้ไขโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.

นอกจากนั้นคณะกรรมการการแพทย์ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ อันได้แก่ อำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ (มาตรา 16)²⁸ และสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เป็นมาพิจารณาหรือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงได้ (มาตรา 17)

คณะกรรมการการแพทย์ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยหลัก 3 ประการคือ

- 1) คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของผู้ประกันตน
- 2) พิจารณาความเป็นไปได้มากที่สุดทางการแพทย์
- 3) พยายามใช้จ่ายให้อยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งจากที่ประชุม

คณะกรรมการการแพทย์มีมติให้ใช้รูปแบบเหมาจ่ายเป็นรายหัว และการให้บริการทางการแพทย์จะให้บริการตามกฎหมายประกันสังคมแก่ผู้ประกันตนไปตลอดจนกว่าจะรักษาหายหรือจนกว่าผู้ประกันตนจะถึงแก่ความตายภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับนั้น

คณะกรรมการการแพทย์ได้กำหนดเงื่อนไขในการให้บริการทางการแพทย์ไว้สำหรับโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่จะสามารถจัดให้บริการได้คือ

- 1) ต้องมีเตียงคนไข้ตั้งแต่ 100 เตียงขึ้นไป
- 2) ต้องมีผู้เชี่ยวชาญ 12 สาขาหลักขึ้นไป
- 3) ต้องมีความพร้อมที่จะให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง และบริการฉุกเฉิน
- 4) ต้องมีการจัดบริการพิเศษแก่ผู้มีบัตรประกันสังคม นอกเหนือไปจากการ

บริการปกติ

3. สิทธิของคณะกรรมการการแพทย์ คณะกรรมการการแพทย์มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคมตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 18)

ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่ง และองค์ประชุมของคณะกรรมการการแพทย์กำหนดเช่นเดียวกับคณะกรรมการประกันสังคม

2.5.3 คณะกรรมการอุทธรณ์

คณะกรรมการอุทธรณ์ หมายถึง คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่นายจ้างหรือผู้ประกันตน หรือผู้อื่นใดซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยื่นอุทธรณ์ รายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวมีดังนี้

²⁸ คณะกรรมการการแพทย์มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 และมีสิทธิตามมาตรา 18 ด้วย

1. องค์ประกอบ คณะกรรมการอุทธรณ์ประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ทางกรแพทย์ ทางระบบงานประกันสังคม ทางกรแรงงาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 3 คน และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการ และเลขานุการ ซึ่งทั้งคณะมีจำนวนรวมกันไม่เกิน 13 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (มาตรา 86)

2. อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามกฎหมายอันมิใช่คำสั่งเกี่ยวกับการยัด อายัดและ ขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง โดยผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือมาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 87) นอกจากนี้คณะกรรมการอุทธรณ์ยังมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ (มาตรา 89)

3. สิทธิของกรรมการอุทธรณ์ กรรมการอุทธรณ์มีสิทธิเช่นเดียวกับ กรรมการประกันสังคม และกรรมการการแพทย์ (มาตรา 18)

4. วาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการอุทธรณ์อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี เมื่อพ้นตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (มาตรา 90)

5. การพ้นจากตำแหน่ง กรรมการอุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นเดียวกับ กรรมการประกันสังคม (มาตรา 11 และมาตรา 91)

6. องค์ประชุม กรรมการอุทธรณ์ต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด จึงจะครบองค์ประชุม (มาตรา 13 และมาตรา 91)

2.6 กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund)

การประกันสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันในการดำรงชีวิตแก่ผู้ประกันตนให้เกิดความมั่นคงตั้งแต่เกิดจนวาระสุดท้ายของชีวิต และเสริมสร้างสังคมและประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่น โดยให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกผู้อยู่ในความคุ้มครอง 7 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน ชราภาพ สงเคราะห์บุตร และกรณีว่างงาน ผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครองเมื่อได้รับอันตรายหรือประสบเหตุกรณีใดกรณี

หนึ่งที่ทำให้เดือดร้อน การช่วยเหลือจะให้ในรูปตัวเงิน (in cash) และบริการทางการแพทย์ (in kind)²⁹

ขอขบขัยความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้น

1. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้น ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

3. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ

4. ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน นักเรียน นักเรียน พยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาหรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียนมหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

5. ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา

6. ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

7. ลูกจ้างของสภากาชาดไทย

8. ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

9. ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่ใช่งานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

10. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงาน อันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล

11. ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้น มิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

12. ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าแร่ หรือการค้าแพลงลอย

2.6.1 เงินสมทบ

1. ความหมายของเงินสมทบ

เงินสมทบ หมายถึง เงินที่นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล หรือผู้ประกันตนและรัฐบาล หรือผู้ประกันตน แล้วแต่กรณีร่วมกันจ่ายหรือจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน เมื่อผู้ประกันตนเกิด

²⁹สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงราย, เอกสารประชาสัมพันธ์เรื่อง กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย, [เชียงราย].: ม.ป.พ., 2551).

ประสบเคราะห์ภัย หรือได้รับความเดือดร้อนและเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิ

2. ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ

1) กรณีลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังรายละเอียดในตารางอัตราเงินสมทบตามข้อ 10.2 (มาตรา 46 วรรคหนึ่งและวรรคสอง) นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนของตนและต้องหักค่าจ้างนำส่งเงินสมทบในส่วนของลูกจ้างด้วย (มาตรา 47) นอกจากนี้ในกรณีจ้างเหมาช่วง ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปจากผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างและผู้รับเหมาขั้นต้น ยังต้องร่วมรับผิดชอบกับนายจ้างในเงินสมทบซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามกฎหมายนี้ด้วย (มาตรา 52) และผู้รับเหมาช่วงดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบจ่ายเงินเพิ่มในอัตรา ร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่ไม่นำส่งหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดด้วย (มาตรา 53)

ปัญหากรณีที่ลูกจ้างไม่ต้องการจ่ายเงินสมทบเอง จะยื่นข้อเรียกร้องให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายแทนได้หรือไม่ มี 2 ความเห็นคือความเห็นแรกเห็นว่า ไม่ได้เพราะเป็นหน้าที่ของลูกจ้างตามกฎหมาย ไม่ใช่สภาพการจ้าง แต่ผู้เขียนเห็นเป็นอีกความเห็นหนึ่งว่า น่าจะยื่นข้อเรียกร้องได้ เพราะเป็นสวัสดิการที่ถือว่าเป็นสภาพการจ้าง และเป็นการขอให้นายจ้างจ่ายแทนลูกจ้าง จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่ลูกจ้างฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมายด้วย

2) กรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนแล้วสิ้นสภาพความเป็นลูกจ้าง ซึ่งทำให้ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปหรือกรณีบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้างแล้วต้องการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน โดยแสดงความจำนงค์ต่อสำนักงานประกันสังคม กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลและผู้ประกันตนกรณีนี้เป็นผู้มีหน้าที่ออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม (มาตรา 46 วรรคสอง)

3) กรณีที่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน ผู้ประกันตนมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ตามอัตราที่กำหนดท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.2537

2.6.2 อัตราเงินสมทบ³⁰

1. การกำหนดอัตราเงินสมทบ

³⁰วิจิตร วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 : กฎหมายประกันสังคม, 418-420.

ในการกำหนดอัตราเงินสมทบ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 24 ด้วย (มาตรา 46 วรรคสี่) ซึ่งค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมมาจากเงินกองทุน ที่คณะกรรมการประกันสังคมจัดสรรไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายรวมกับค่าใช้จ่ายเป็นเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักของกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ รวมทั้งของที่ปรึกษา และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา 18

2. อัตราเงินสมทบ

1) กรณีลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน

ปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดให้จ่ายเงินสมทบเท่ากันทั้ง 3 ฝ่ายในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง สำหรับการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน พุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ให้รัฐบาลจ่ายในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้าง นายจ้างและลูกจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 3 ของค่าจ้าง สำหรับการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และให้รัฐบาลจ่ายในอัตราร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง นายจ้างและลูกจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 0.50 ของค่าจ้าง สำหรับการประกันสังคมกรณีว่างงาน³¹

ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างแต่ละคนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในการคำนวณเงินสมทบดังกล่าวเศษของเงินสมทบที่มีจำนวนตั้งแต่ 50 สตางค์ขึ้นไปให้นับเป็น 1 บาท ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง และในกรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายราย การคำนวณเงินสมทบให้คำนวณจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย (มาตรา 46 วรรคท้าย) โดยนายจ้างทุกรายต้องปฏิบัติตามมาตรา 47 คือหักค่าใช้จ่ายนำส่งเป็นเงินสมทบของผู้ประกันตน (มาตรา 48)

สรุปการเปลี่ยนแปลงกรณีการส่งเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538 อันมีผลกระทบต่อค่าจ้างของเดือนเมษายน พ.ศ. 2538 ที่นายจ้างต้องนำส่งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 และสำหรับเดือนต่อไปด้วย โดยมีหลักเกณฑ์การคำนวณเงินสมทบดังนี้

1) ระยะเวลาที่ใช้คำนวณ เงินสมทบที่จะต้องนำส่งให้คำนวณโดยใช้วิธีคำนวณเป็นรายเดือนแทนการนับเป็นวันไม่ว่าลูกจ้างจะทำงานจริงในเดือนนั้นกี่วันถือว่าได้นำส่งแล้วเท่ากับ 1 เดือน (มาตรา 47 วรรคสอง)

³¹ตารางที่ 1 แสดงอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ภาคผนวก ก. หน้า 179.

2) เกณฑ์การคำนวณเงินสมทบ กรณีที่จะต้องนำส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงานทุพพลภาพ คลอดบุตร และกรณีตาย และอื่กร้อยละ 3 ของค่าจ้าง สำหรับกรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ และอื่กร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง สำหรับกรณีว่างงานให้คิดรวมเป็นร้อยละ 5 ของค่าจ้างที่ได้รับจริง โดยมีขั้นสูงไม่เกิน ค่าจ้างเดือนละ 15,000 บาท หรือคิดเป็นเงินสมทบเดือนละไม่เกิน 750 บาท หากค่าจ้างในรอบเดือน น้อยกว่า 1,650 บาท จะต้องนำส่งโดยใช้อัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงิน 1,650 บาท หรือเท่ากับเงิน สมทบเดือนละ 82.50 บาท ซึ่งค่าจ้างขั้นสูงและค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวกำหนดโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538 และเศษสตางค์ของเงินสมทบแต่ละรายหาก มีจำนวนน้อยกว่า 50 สตางค์ ให้ปัดทิ้ง ถ้ามีจำนวนตั้งแต่ 50 สตางค์ขึ้นไปให้ปัดเป็น 1 บาท (มาตรา 15)

3) จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนที่เคย เป็นลูกจ้างตามมาตรา 39 ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความ เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจด้วย (มาตรา 39 วรรคสอง)

4) กรณีผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายราย ต้องคำนวณเงินสมทบจาก ค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย ซึ่งกรณีดังกล่าว นายจ้างทุกรายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 46 และมาตรา 47 ด้วย (มาตรา 48) กล่าวคือ ต้องจ่ายเงินสมทบและหักค่าจ้างนำส่งเป็นเงินสมทบ ในส่วนของลูกจ้าง

ก) กรณีลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนแล้วสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างและสมัครเป็น ผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ผู้ประกันตนออกสองเท่าและรัฐบาลออกหนึ่งเท่าของอัตรา เงินสมทบตามตารางข้างต้นคือเดือนละ 432 บาทเพื่อให้ความคุ้มครอง 6 กรณีคือ เจ็บป่วย คลอด บุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตรและชราภาพ

ข) กรณีที่บุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนหรือประชาชนทั่วไปที่ ประกันตนตามมาตรา 40

ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ในอัตรา ปีละ 3,360 บาท (ดู อัตราเงินสมทบท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของ ประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ของ ผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537)

อย่างไรก็ตาม เงินประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับจากกองทุน ประกัน สังคมไม่ต้องหักภาษี (มาตรา 42 (25)) เพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2533 และผู้ประกันตนมีสิทธินำจำนวนเงินสมทบที่จ่าย

เข้ากองทุนประกันสังคมมาหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้โดยหักเท่าที่จ่ายจริง (มาตรา 47 (1) (ฅ)) เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายรัษฎากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ.2533 นายจ้างก็สามารถนำจำนวนเงินสมทบมาหักเป็นค่าใช้จ่ายของนายจ้างก่อนนำมาคำนวณภาษีโดยหักเท่าที่จ่ายจริง

ประเภทของการประกันสังคม

การประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (มาตรา 54) กำหนดไว้ 7 ประเภท คือ

1. การประกันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือนอกงาน (มาตรา 62)
2. การประกันกรณีคลอดบุตร (มาตรา 65)
3. การประกันกรณีทุพพลภาพ (มาตรา 69)
4. การประกันกรณีตาย (มาตรา 73)
5. การประกันกรณีสงเคราะห์บุตร (มาตรา 74)
6. การประกันกรณีชราภาพ (มาตรา 76)
7. การประกันกรณีว่างงาน (มาตรา 78)

ตามหลักสากลโดยทั่วไปแบ่งการประกันสังคมออกเป็น 8 ประเภท โดยนอกเหนือจากการประกันสังคม 7 ประเภท ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกันสังคมฉบับปัจจุบันของไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานอีกประเภทหนึ่ง การประกันสังคมประเภทหลังนี้มักจะเป็นการประกันสังคมที่เกิดขึ้นก่อนประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในทวีปยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น หรือแม้แต่ในทวีปเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้นก็ตาม ประเทศไทยก็เกิดการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานก่อนการประกันประเภทอื่น โดยขณะที่เกิดการประกันสังคมประเภทนี้ ยังไม่มีกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับอย่างจริงจัง และเป็นที่ยอมรับกันว่าลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ควรได้รับความคุ้มครองที่จะได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาหรือระงับความเดือดร้อนของลูกจ้างอันเกิดจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยดังกล่าว ซึ่งเมื่อเป็นความคุ้มครองต่อลูกจ้าง ตามกฎหมายไทยจึงได้กำหนดรับรองไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยกำหนดไว้ครั้งแรกในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้มีกองทุนเงินทดแทน เป็นกองทุนที่มีหน้าที่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือเนื่องจากการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ นายจ้าง รวมถึงกรณีที่ถูกจ้างเกิดเป็นโรคขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงานด้วย อันเป็น

การแบ่งเบาภาระหน้าที่ของนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทน กรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างรวมกันในสถานประกอบกิจการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงินทดแทนไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นใน พ.ศ. 2533 และมีพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายเงินทดแทนแยกต่างหากจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับโดยทั่วไป (ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน) ก็ได้มีการบัญญัติในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้กองทุนเงินทดแทนในสำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่จ่ายเงินทดแทนเงินทดแทนที่กล่าวนี้ก็คือ เงินที่นายจ้างหรือกองทุนเงินทดแทนต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิกรณีที่ถูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน หรือป้องกันรักษาประโยชน์ให้นายจ้างหรือตามคำสั่งของนายจ้าง รวมถึงกรณีที่ลูกจ้างสูญหายในระหว่างการทำงานหรือปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างด้วย โดยเงินทดแทนนี้จะจ่ายเป็นค่าทดแทนค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537) ซึ่งมีอัตราดังนี้

1. ค่าทดแทน มาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้จ่ายอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน แบ่งเป็น 4 กรณีคือ

1) กรณีลูกจ้างไม่สามารถทำงานติดต่อกันได้เกิน 3 วัน ไม่ว่าจะสูญเสียอวัยวะหรือไม่ โดยจ่ายมีกำหนด ระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ไปตลอดระยะเวลาดังกล่าว

2) กรณีลูกจ้างสูญเสียอวัยวะโดยจ่ายตามประเภทของการสูญเสียและตามระยะเวลาที่ต้องจ่ายให้ตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด แต่ไม่เกิน 10 ปี

3) กรณีลูกจ้างทุพพลภาพ โดยจ่ายตามประเภทของการทุพพลภาพและตามระยะเวลาที่จะต้องจ่ายตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด แต่ไม่เกิน 15 ปี

4) กรณีลูกจ้างตายหรือสูญหาย โดยจ่ายมีกำหนดระยะเวลา 8 ปี

ค่าทดแทนดังกล่าว ต้องไม่น้อยกว่าค่าทดแทนรายเดือนต่ำสุดและไม่มากกว่าค่าทดแทนรายเดือนสูงสุด ตามที่กระทรวงแรงงานประกาศกำหนด (มาตรา 18 วรรคท้าย) ก็คือต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ 2,000 บาท และไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท (ข้อ 5 แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดระยะเวลาการจ่ายค่าทดแทนและหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าจ้างรายเดือน ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2537)

2. ค่ารักษาพยาบาล มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้จ่ายเท่าที่ลูกจ้างได้จ่ายไปจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแรงงาน ซึ่ง

ปัจจุบันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2539 คือไม่เกิน 35,000 บาท โดยค่ารักษาพยาบาลนี้รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าห้องและค่าอาหาร ในอัตราไม่เกินวันละ 700 บาท (ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว) แต่ถ้าค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวไม่เพียงพอ นายจ้างต้องจ่ายเพิ่มอีกไม่เกิน 50,000 บาท สำหรับการบาดเจ็บอย่างรุนแรงของลูกจ้างตามลักษณะที่กำหนด (ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว) โดยค่ารักษาพยาบาลที่จ่ายตามปกติและที่จ่ายเพิ่มอีกรวมกันต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนด (ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน) กล่าวคือ ค่าบุคลากรทางการแพทย์และพยาบาล ไม่เกิน 24,000 บาท ค่าใช้จ่ายทางหัตถการทางการแพทย์และพยาบาล ค่าเวชภัณฑ์ ค่ายา ค่าชันสูตรต่างๆ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล ไม่เกิน 40,000 บาท และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าห้องและค่าอาหาร ไม่เกิน 21,000 บาท

3. ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้จ่ายตามความจำเป็นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแรงงาน ซึ่งปัจจุบันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2539 คือ ค่าใช้จ่ายในกระบวนการเวชศาสตร์ฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานด้านการแพทย์ และด้านอาชีพ ไม่เกิน 20,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ไม่เกิน 20,000 บาท (ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว)

4. ค่าทำศพ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันให้จ่ายแก่ผู้จัดการศพของลูกจ้าง เป็นจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขึ้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

สำหรับการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ทั้ง 7 ประเภทนี้ ได้ถูกแยกมากำหนดไว้ในภายหลังตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2533 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 เป็นต้นไป อันอาจกล่าวได้ว่าการประกันสังคม 7 ประเภทนี้เกิดขึ้นหลังจากการประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานเกิดขึ้นก่อนนานถึงเกือบ 18 ½ ปี

ประโยชน์ทดแทน

ประโยชน์ทดแทน หมายถึง ความช่วยเหลือที่ให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิ เมื่อผู้ประกันตนประสบเคราะห์ภัยหรือเดือดร้อน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เช่น

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ และอื่นๆ โดยมีรูปแบบการจ่ายเงินสมทบ 4 รูปแบบ คือ 4 รูปแบบคือ (1) บริการทางการแพทย์ (2) เงินทดแทนการขาดรายได้ (3) ค่าทำศพ (4) เงินสงเคราะห์

โดยผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้³²

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (มาตรา 62) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน และได้รับในลักษณะของการรับบริการทางการแพทย์ และ/หรือได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ (มาตรา 64 และมาตรา 71) และ/หรือเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร (มาตรา 67)
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (มาตรา 65) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน และจะได้รับการบริการทางการแพทย์ (มาตรา 66) และได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรด้วย (มาตรา 67)
3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (มาตรา 69) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน และได้รับในลักษณะของการรับบริการทางการแพทย์ (มาตรา 70) แต่ถ้าในกรณีที่ทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ก็มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ (มาตรา 71)
4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (มาตรา 73) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน โดยได้รับเป็นเงินค่าทำศพ และ/หรือเงินสงเคราะห์ (ในกรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 3 - 10 ปีขึ้นไป)
5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (มาตรา 74) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน โดยได้รับเป็นเงินสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล และอื่นๆ ที่จำเป็น
6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (มาตรา 76) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน และได้รับเป็นเงินเลี้ยงชีพรายเดือน (เงินบำนาญชราภาพ) หรือเงินบำเหน็จชราภาพ (กรณีถึงแก่ความตายเสียก่อน ซึ่งผู้มีสิทธิรับเงินทดแทนคือทายาทผู้มีสิทธิ เช่น บุตรตามกฎหมาย สามีหรือภรรยา และบิดาหรือมารดา) (มาตรา 77 จัตวา)
7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน (มาตรา 78) - จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยจะได้รับเป็นเงินทดแทนการขาดรายได้

³² กองนิติการ สำนักงานประกันสังคม, พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลักษณะที่ 3 ประโยชน์ทดแทน, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ, ม.ป.ป.),17-28.

2.7 การเปรียบเทียบการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมกับกองทุนอื่น

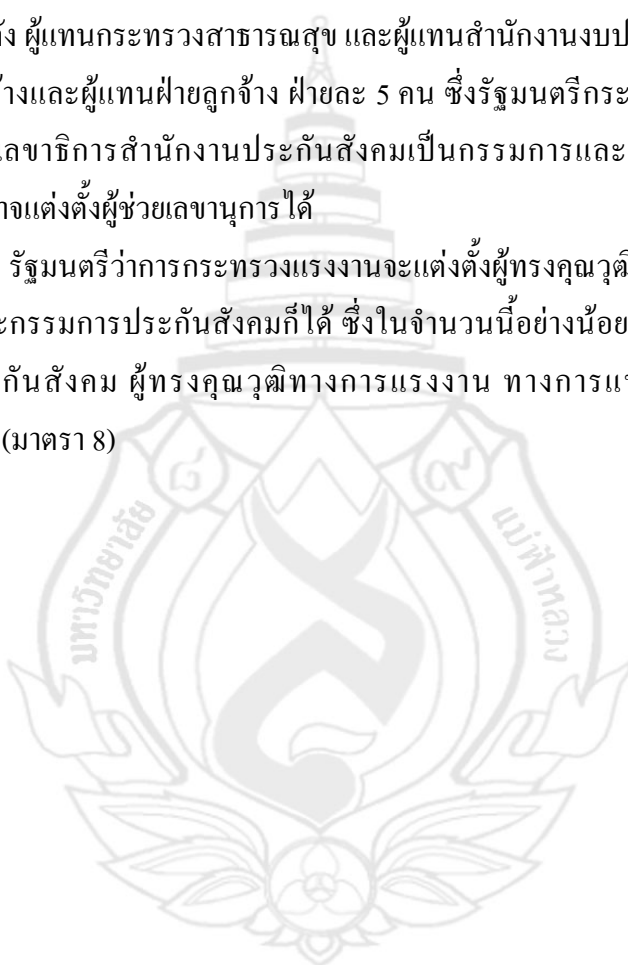
2.7.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

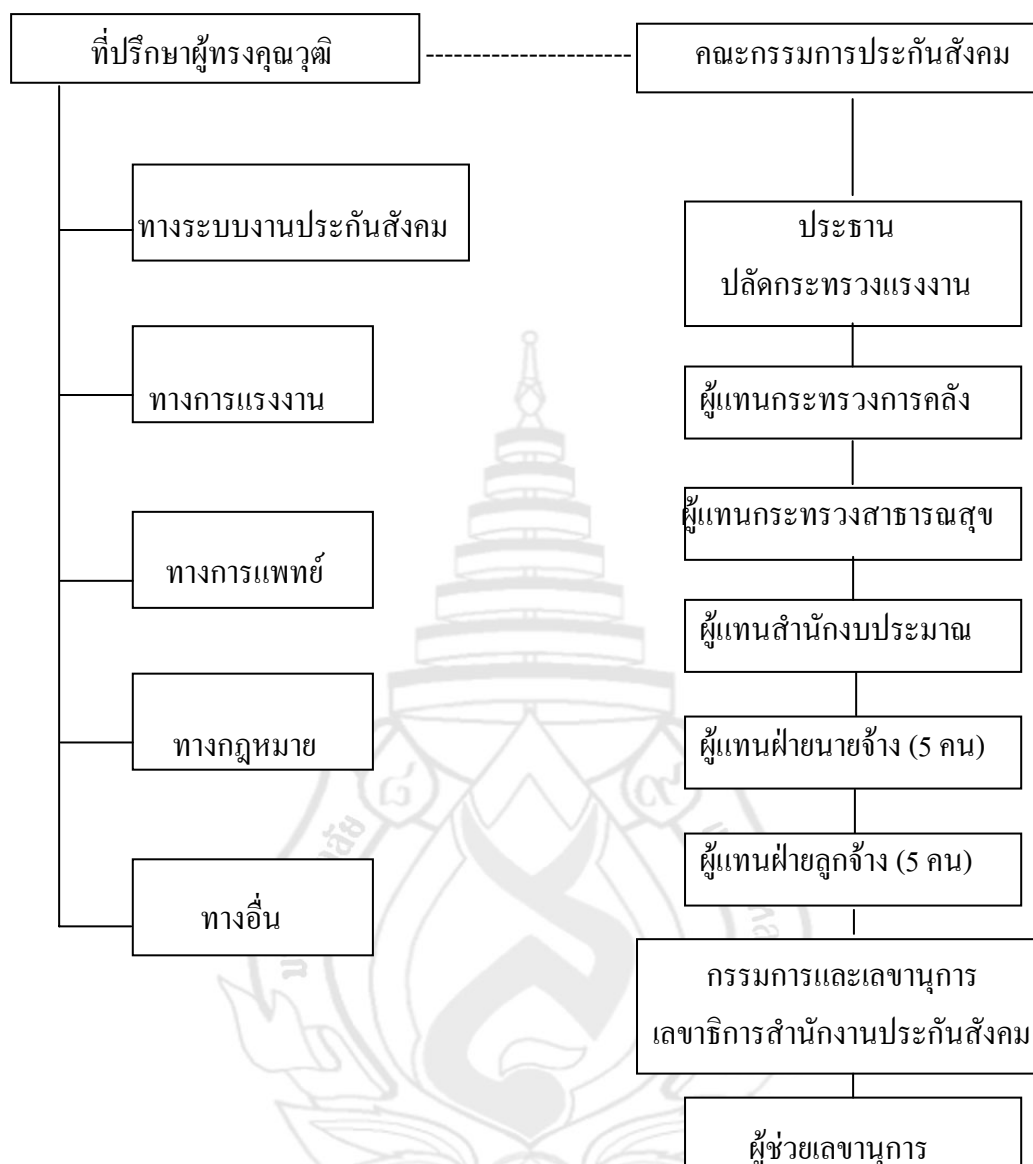
1. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม

โครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมนั้น สามารถสรุปได้ตามรูปที่

2.1 โดยคณะกรรมการประกันสังคมประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ (รวม 15 คน) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน ให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคมก็ได้ ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ทางการแพทย์ ทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น (มาตรา 8)





รูปที่ 2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคม

2. สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมตามกฎหมายประกันสังคมทดแทนได้กำหนดเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1) บริการทางการแพทย์ ซึ่งได้แก่กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงานตามมาตรา 62 กรณีคลอดบุตร (สำหรับผู้ประกันตนหรือภริยาซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา ตามมาตรา 63 และกรณีไม่ได้คลอดบุตรในสถานพยาบาล ตามมาตรา 68

2) เงินทดแทนการขาดรายได้ ในกรณีตายตามมาตรา 69

3) เงินค่าทำศพ ตามมาตรา 73

4) เงินสงเคราะห์ กรณีสงเคราะห์บุตรตามมาตรา 74 กรณีชราภาพตามมาตรา 76 กรณีว่างงานตามมาตรา 78³³

3. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

เงินสมทบ หมายถึง เงินที่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล หรือเงินที่ผู้ประกันตนและรัฐบาลร่วมกันจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน เมื่อเกิดเคราะห์ภัยหรือประสบความเดือดร้อนและเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด โดยอัตราเงินสมทบในปัจจุบันเป็นดังที่กล่าวมาแล้วในหน้าที่จ่ายเงินสมทบของนายจ้าง สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ รายละเอียดแสดงอยู่แล้วในตารางอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม³⁴

4. การบริหารเงินกองทุน

คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องบริหารกองทุนประกันสังคม โดยจะต้องดำเนินการ 4 ประการ คือ การจัดสรรเงินกองทุน (มาตรา 23) การบริหารเงินกองทุน (มาตรา 25) การจัดหาผลประโยชน์ (มาตรา 26) และการเสนองบดุลรายรับ-จ่ายเงิน (มาตรา 27) ดังที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ซึ่งในส่วนของการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมในปัจจุบันนั้น ได้ระบุอยู่ในระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์โดยลงทุนในหลักทรัพย์ต่างๆ ดังนี้

³³ตารางที่ 2 สรุปรายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทน แสดงไว้ในภาคผนวก ก. หน้า 179-183.

³⁴ตารางที่ 1 แสดงอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แสดงไว้ในภาคผนวก ก. หน้า 179.

1) ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน
ได้แก่

- ก) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล
 - ข) พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน
 - ค) เงินฝากธนาคารที่ได้รับการค้ำประกัน
 - ง) หุ้นกู้เอกชนที่ได้รับการจัดอันดับเครดิต
- 2) ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน ได้แก่
- ก) ตราสารหนี้อื่นๆ
 - ข) หน่วยลงทุน
 - ค) หุ้นสามัญ

5. เงินกองทุนประกันสังคม

ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2549 กองทุนประกันสังคมมีเงินกองทุน 440,169 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.63 ของ GDP ในจำนวนนี้เป็นเงินกองทุนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพจำนวน 342,441 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินออมของผู้ประกันตนจำนวน 8.86 ล้านคนทั่วประเทศที่สำนักงานประกันสังคมสะสมไว้เตรียมจ่ายสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพโดยจะเริ่มมีการจ่ายบำนาญชราภาพในปี 2557 สำหรับส่วนที่เหลืออีกจำนวน 74,219 ล้านบาท เป็นเงินกองทุนที่ดูแลกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย และจำนวน 23,509 ล้านบาท เป็นเงินกองทุนเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ปรากฏในตารางกราฟแสดงรายละเอียดเงินกองทุนประกันสังคมและอัตราต่อ GDP³⁵

6. การลงทุน

ปี 2549 สำนักงานประกันสังคม มีเงินลงทุนจำนวน 403,281 ล้านบาท เป็นเงินลงทุนของประโยชน์ทดแทน 4 กรณี 57,485 ล้านบาท ประโยชน์ทดแทน 2 กรณี 326,089 ล้านบาท และกรณีว่างงาน 19,707 ล้านบาท โดยแบ่งการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง(ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน เงินฝากธนาคารและหุ้นกู้เอกชน) จำนวน 335,596 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 83 ของเงินลงทุน และลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง

³⁵ตารางที่ 3 กราฟแสดงรายละเอียดเงินกองทุนประกันสังคมและอัตราต่อ GDP แสดงไว้ใน
ภาคผนวก ก.หน้า 184.

(ได้แก่ ตราสารหนี้อื่นๆ หน่วยลงทุน และหุ้นสามัญ) จำนวน 67,685 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17 ของเงินลงทุน³⁶

ตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม 2549 กองทุนประกันสังคมได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนจำนวน 17,346 ล้านบาท ประกอบด้วยดอกเบี้ยรับจากพันธบัตรและหุ้นกู้ จำนวน 14,957 ล้านบาท เงินปันผลและกำไรจากการขายหุ้นจำนวน 2,389 ล้านบาท สูงกว่าปีที่ผ่านมาจำนวน 5,460 ล้านบาท ผลตอบแทนข้างต้นคิดเป็นอัตราผลตอบแทนร้อยละ 4.31 ต่อปี ทั้งนี้การลงทุนทั้งหมดของกองทุนประกันสังคมนั้น เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้กองทุนประกันสังคมลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน และลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน โดยในการดำเนินการลงทุนนั้น สำนักงานประกันสังคมดำเนินการลงทุนตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม และตามแผนการลงทุนประจำปีที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยจะพิจารณาจากผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ ความเสี่ยงของการลงทุน และคำนึงถึงความมั่นคงของกองทุนในระยะยาวเป็นสำคัญ³⁷

7. รายได้ และ ค่าใช้จ่าย

รายได้ของกองทุนประกันสังคมในปี 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 110,877 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ ร้อยละ 84.09 เป็นรายได้จากเงินสมทบรับ ร้อยละ 13.52 เป็นรายได้จากดอกเบี้ย และรายได้อื่นๆคิดเป็นร้อยละ 2.39 ในขณะที่กองทุนประกันสังคมมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 33,868 ล้านบาท ประกอบด้วยค่าประโยชน์ทดแทน ร้อยละ 89.07 ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารสำนักงาน ร้อยละ 9.95 และค่าใช้จ่ายอื่นๆร้อยละ 0.98 กองทุนมีรายได้เป็นค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 77,009 ล้านบาท ทั้งนี้ หากหักสำรองประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพออก กองทุนประกันสังคมมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสุทธิเป็นเงิน 22,134 ล้านบาท

สำหรับสินทรัพย์ทั้งหมดของกองทุนประกันสังคมมีจำนวน 443,175 ล้านบาท แยกเป็นสินหมุนเวียน 109,052 ล้านบาท และสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนจำนวน 334,123 ล้านบาท โดย

³⁶ตารางที่ 4 แสดงสัดส่วนเงินลงทุนกองทุนประกันสังคม จำแนกตามประเภทของประโยชน์ทดแทน ปี 2549 , สัดส่วนการลงทุนประกันสังคม ปี 2549 ,กราฟแสดงผลตอบแทนจากการลงทุน กองทุนประกันสังคม 2544 – 2549 แสดงไว้ใน ภาคผนวก ก.หน้า 184.

³⁷ตารางที่ 5 ผลตอบแทนจากการลงทุน กองทุนประกันสังคม 2544 - 2549แสดงไว้ใน ภาคผนวก ก.หน้า 185.

กองทุนประกันสังคมมีเงินสะสมจำนวน 193,206 ล้านบาท และมีเงินสำรองเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพอีก 246,969 ล้านบาท³⁸

2.7.2 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพประกอบไปด้วยกลุ่มคนหลักๆ อยู่ 2 กลุ่ม นั่นคือ นายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งคนทั้ง 2 กลุ่มนี้จำเป็นต้องมีตัวแทนเพื่อช่วยกัน และร่วมมือกันดูแลรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่าย รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกองทุนด้วยเช่นกัน ดังนั้น คำว่า "ตัวแทน" จึงหมายถึงตัวแทนทั้งของฝ่ายนายจ้างและตัวแทนของฝ่ายลูกจ้าง โดยมีนายทะเบียน มีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา 3 และ 4) ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงและกิจการอื่นตามพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากกองทุนมี 2 รูปแบบ คือกองทุนเดี่ยว (Single fund) และกองทุนร่วม (Pooled fund) จึงมีรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนแตกต่างกัน³⁹

1. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน (มาตรา 11)

1) โครงสร้างคณะกรรมการแบบกองทุนเดี่ยว (Single fund) ประกอบด้วย

ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง หรืออาจเรียกว่า “กรรมการกองทุนฝ่ายนายจ้าง” มาจากการแต่งตั้งของนายจ้าง ซึ่งอาจจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกในกองทุนก็ได้

ตัวแทนฝ่ายสมาชิก หรืออาจเรียกว่า “กรรมการกองทุนฝ่ายสมาชิก” มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก ซึ่งควรจะเป็นสมาชิกที่อยู่ในกองทุนเพราะจะได้เป็นปากเป็นเสียงของลูกจ้างอย่างแท้จริง

จำนวนของคณะกรรมการกองทุนนั้น ไม่ได้กำหนดตายตัว ว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด แต่เพื่อความยุติธรรมและโปร่งใส คณะกรรมการกองทุนควรประกอบไปด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทน ฝ่ายลูกจ้างในสัดส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน เช่น 1:1, 2:1, 3:2 แต่คงไม่ใช่ 5:1 (นายจ้าง 5 ลูกจ้าง 1) ลูกจ้างโหวตที่ไร้พลังเสียงข้างมากของนายจ้างทุกที กองทุนนี้ก็จะถูกชี้นำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปได้ว่าจะไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่าย

ส่วนในการดำเนินธุรกรรมใดๆ จะต้อง มี “คณะกรรมการกองทุนผู้มีอำนาจลงนาม” เป็นผู้ลงนามในเอกสารสัญญาต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนผู้มีอำนาจลงนามอาจจะเป็นได้ทั้งคณะกรรมการทั้งหมดทุกท่านก็ได้ หรืออาจจะคัดเลือกตัวแทนบางคนจากคณะกรรมการ

³⁸ ตารางที่ 6 แสดงรายรับ-รายจ่าย กองทุนประกันสังคม ปี 2549 แสดงไว้ในภาคผนวก ก หน้า 185.

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, คู่มือคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ [ออนไลน์]. 11 กุมภาพันธ์. 2551. แหล่งที่มา <http://www.sec.or.th/pub/article/part2.htm>

ทั้งหมดขึ้นมาอีกทีหนึ่งก็ได้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนทั้งจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างลงนามร่วมกันเพื่อให้เกิดความยุติธรรม

โดยที่คณะกรรมการกองทุน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความเสี่ยงที่สมาชิกกองทุนยอมรับได้ คณะกรรมการกองทุนจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถด้วยความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการกองทุนพิจารณาเห็นว่า ควรมีบุคคลภายนอกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญมาร่วมกับคณะกรรมการกองทุนด้วย เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาการลงทุนของกองทุน ก็สามารถทำได้

2) โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนแบบกองทุนร่วม (Pooled fund)

เนื่องจากกองทุนร่วมประกอบไปด้วยนายจ้างหลายราย บางกองทุนอาจจะมีนายจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนเดียวกันเป็นร้อย จึงมีรูปแบบคณะกรรมการกองทุนได้หลายรูปแบบ

ก) รูปแบบที่ 1 มักใช้กับกองทุนร่วมที่มีขนาดใหญ่และมีได้เป็นบริษัทในเครือกัน โดยส่วนใหญ่คณะกรรมการกองทุนจะแบ่งเป็น 2 ชุด ได้แก่

(1) "คณะกรรมการกองทุน" หรือ "คณะกรรมการหลัก" หรือ "คณะกรรมการชุดใหญ่" เป็นตัวแทนที่แต่ละนายจ้างส่งมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้กับกองทุนเฉพาะส่วนของบริษัทตนในกองทุน และดูแลรักษาผลประโยชน์โดยรวมของกองทุน เช่น กำหนดนโยบายการลงทุน เพิ่มนายจ้าง เข้ามาในกองทุน ถอนตัวนายจ้างออกจากกองทุน เป็นต้น ยิ่งกองทุนมีนายจ้างจำนวนมากเท่าใดคณะกรรมการกองทุนก็จะมีจำนวนมากขึ้นตามเท่านั้น การจัดประชุมคณะกรรมการกองทุนแต่ละครั้งจึงไม่ใช่เรื่องง่าย การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ก็อาจเกิดความล่าช้าและไม่สะดวกได้ ดังนั้นจึงมีกรรมการอีกชุดหนึ่งที่เรียกว่า "คณะกรรมการกองทุนเฉพาะส่วน" หรือ "กรรมการย่อย" (หรือ "คณะกรรมการชุดเล็ก") เกิดขึ้น

(2) "คณะกรรมการกองทุนเฉพาะส่วน" ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเฉพาะส่วนของนายจ้างนั้นๆ เช่น ในการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนก่อน ดังนั้นเพื่อความสะดวก กรรมการกองทุนเฉพาะส่วนนายจ้างนั้นๆ ก็สามารถรับสมัครสมาชิกเองได้ โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนเป็นต้น

ข) รูปแบบที่ 2 มักใช้กับกองทุนร่วมที่เป็นบริษัทในเครือเดียวกัน อาจเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการกองทุนไม่ได้มาจากตัวแทนของนายจ้างทุกรายในกองทุน บริษัทแม่อาจจะแต่งตั้งกรรมการกองทุนขึ้นมา 1 คน หรือมากกว่าเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการกองทุนฝ่ายนายจ้างของทุกบริษัทนายจ้างก็ได้ แต่การเลือกตั้งกรรมการกองทุนฝ่ายสมาชิกยังมีความจำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกแต่ละบริษัทนายจ้าง และเมื่อได้ตัวแทนครบทั้ง 2 ฝ่ายไม่ว่าจะได้

จำนวนก็คนก็ตาม ก็จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการของกองทุนของกลุ่มบริษัทในเครือ เพื่อดูแลรับผิดชอบงานของกองทุนทั้งหมดรูปแบบของคณะกรรมการกองทุนที่ได้กล่าวถึงไป 2 รูปแบบนั้นเป็นรูปแบบกว้าง ๆ ทั่วไป ซึ่งบางกองทุนอาจจะมีรูปแบบพิเศษนอกเหนือจากรูปแบบข้างต้นก็สามารถทำได้ โดยต้องยึดหลักตามที่กฎหมายกำหนดว่า **กองทุนต้องมีคณะกรรมการกองทุนที่ประกอบไปด้วยตัวแทนที่มาจากการแต่งตั้งของนายจ้าง และตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของลูกจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของกองทุน (มาตรา 5)**

2. สิทธิประโยชน์ตามกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

สิทธิประโยชน์ตามกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ การจ่ายเงินกรณีสมาชิกสิ้นสภาพเนื่องจากเสียชีวิต การจ่ายเงินกรณีสมาชิกสิ้นสภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเล็ก (มาตรา 23) และการจ่ายเงินกรณีกองทุนเล็ก (ตามมาตรา 25)

ก) การจ่ายเงินกรณีสมาชิกสิ้นสภาพเนื่องจากเสียชีวิต ถ้าลูกจ้างมิได้กำหนดบุคคลผู้จะพึงได้รับเงินจากกองทุนไว้โดยพินัยกรรมหรือทำเป็นหนังสือมอบไว้แก่ผู้จัดการกองทุนหรือได้กำหนดไว้ แต่บุคคลผู้นั้นตายก่อนให้จ่ายเงินจากกองทุนตามวรรคหนึ่งให้แก่บุคคลตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) บุตรให้ได้รับสองส่วน แต่ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไปให้ได้รับ

สามส่วน

(2) สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน

(3) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีบุคคลดังกล่าวใน (1) (2) หรือ (3) หรือมีแต่ได้ตายไปก่อน ให้แบ่งเงินที่บุคคลนั้นมีสิทธิจะได้รับให้แก่บุคคลที่ยังมีชีวิตอยู่ตามส่วนที่กำหนดในวรรคสอง

ถ้าผู้ตายไม่มีบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนตามวรรคสอง หรือไม่มีทายาทตามกฎหมายแล้ว ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของกองทุน เพื่อจัดการตามที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน (มาตรา 23)

ข) การจ่ายเงินกรณีสมาชิกสิ้นสภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเล็ก เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเล็ก ผู้จัดการกองทุน ต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน โดยให้จ่ายรวมทั้งหมดครั้งเดียว ภายในเวลาไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ (มาตรา 23)

ค) การจ่ายเงินกรณีกองทุนเล็ก กองทุนย่อมเล็กเมื่อ (มาตรา 25)

(1) นายจ้างเลิกกิจการ

(2) ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก

(3) มีกรณีข้อบังคับของกองทุนกำหนดให้เลิก หรือ

(4) นายทะเบียนสั่งให้เลิกกองทุนตามมาตรา 27 ได้แก่

(ก) มีพฤติการณ์ที่ทำให้เห็นว่าการดำเนินงานของกองทุนขัดต่อ

วัตถุประสงค์ หรือขัดต่อกฎหมาย

(ข) มีพฤติการณ์ที่ทำให้เห็นว่ากิจการของกองทุนไม่อาจดำเนินต่อไป

ได้ ไม่ว่าเพราะเหตุใดเมื่อนายทะเบียนสั่งให้เลิกกองทุนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีการชำระบัญชีและให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี

เมื่อกองทุนเลิก ให้คณะกรรมการกองทุนแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่นายจ้างบางรายเลิกกิจการหรือถอนตัว และจัดให้มีการชำระบัญชีกองทุนเฉพาะส่วนทรัพย์สินของนายจ้างและลูกจ้างของนายจ้างนั้น ตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน เมื่อได้ชำระบัญชีแล้ว ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันเสร็จการชำระบัญชี (มาตรา 25(4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542)

เมื่อกองทุนเลิกตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) ให้คณะกรรมการกองทุนแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กองทุนเลิก และให้คณะกรรมการกองทุนจัดให้มีการชำระบัญชีภายในสามสิบวัน และให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่กองทุนเลิก เว้นแต่กรณีจำเป็นนายทะเบียนจะอนุมัติให้ขยายเวลาออกไปได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 26 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542)

การชำระบัญชีกองทุนให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในระหว่างการชำระบัญชี ถ้าผู้ชำระบัญชีเห็นสมควรจะจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างบางส่วนก่อนก็ได้ และเมื่อได้ชำระบัญชีแล้ว ให้จ่ายเงินทั้งหมดที่ค้างชำระแก่ลูกจ้างให้เสร็จภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเสร็จการชำระบัญชี ถ้ามีเงินเหลืออยู่ให้จัดการตามที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน ในส่วนของค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนในการชำระบัญชี ให้จ่ายจากทรัพย์สินของกองทุน (มาตรา 29)

สรุปสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีการจัดตั้งขึ้นมามากหลายกองทุน แต่กองทุนหนึ่งที่จัดตั้งมาเป็นเวลายาวนานและมีการบริหารจัดการที่ดีมาก คือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนเงินออมระยะยาวของข้าราชการ ซึ่งมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบมาจนกระทั่งเป็นระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) และมีการออกพระราชบัญญัติรองรับในปี พ.ศ. 2539

การจ่ายสิทธิประโยชน์ จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์⁴⁰ (มาตรา 23) (ข้าราชการบางคนเริ่มรับราชการก่อนอายุครบ 18 ปี) หรือเมื่อเริ่มเข้ารับราชการเป็นวันแรก จนกระทั่งเกษียณอายุราชการ ซึ่งใช้การคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญ (มาตราที่ 32) ดังนี้

1) ใช้เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นฐานในการคำนวณ โดยจำนวนเงินบำนาญที่คำนวณได้ต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย โดยผู้มีสิทธิรับเงินจะได้รับเงินชดเชย เงินประเดิม และเงินสะสม สมทบตามเงื่อนไขของ กบข.

2) วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้กระทำได้ดังนี้

(1) สำหรับบำเหน็จ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

(2) สำหรับบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ [มาตรา 32 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2539]

(ก) “เงินเดือนเดิม” หมายความว่า เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับสูงสุด ในครั้งใดก่อนออกจากราชการ แต่ในกรณีที่มีการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ เงินเดือน เดิมให้หมายความถึงเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับสูงสุดในครั้งใดก่อนออกจากราชการ และได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการนั้นแล้ว

(ข) “บำเหน็จ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่าย ครั้งเดียว

(ค) “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่าย เป็นรายเดือน

(ง) ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิได้รับบำเหน็จ ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิได้รับบำนาญ (มาตรา 15)

การคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติ⁴¹

การคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติ แบ่งการคำนวณออกเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีข้าราชการผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ มิได้เป็นสมาชิก กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)

⁴⁰พระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.baanjommyut.com/library/law/02/116.html>

⁴¹สำนักบริหารการรับจ่ายเงินภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, การคำนวณบำเหน็จ

บำนาญปกติ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.cgd.go.th/prad/news_pr24.htm

2) กรณีชำระค่าเช่ารายเดือนผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ เป็นสมาชิก กบข.

การนับเวลาราชการเพื่อกำหนดบำเหน็จบำนาญ (มาตรา 66)

1) ให้นับจำนวนปี รวมทั้งเศษของปีด้วย

2) การนับเศษของปีซึ่งเป็นเดือน หรือวัน ให้นำมาคำนวณตามวิธี การจ่าย

เงินเดือน

3) ให้นับ 12 เดือน เป็นหนึ่งปี

4) ให้นับ 30 วัน เป็นหนึ่งเดือน

1. วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติ กรณีผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ มิได้เป็นสมาชิก กบข.* การคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติ กรณีผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ มิได้เป็นสมาชิก กบข. มีวิธีในการคำนวณ ดังนี้

บำเหน็จ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย X จำนวนปีเวลาราชการ

บำนาญ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย X จำนวนปีเวลาราชการ / 50

จำนวนปีเวลาราชการ หมายถึง จำนวนปีรวมเศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปี (มาตรา 66) ตัวอย่าง เวลาราชการปกติ บวก เวลาราชการทวีคูณ จำนวน 37 ปี 5 เดือน 26 วัน ได้รับเงินเดือนเดือนสุดท้ายในอัตรา 15,000 บาท การคำนวณจำนวนปีเวลาราชการ จำนวนปีเวลาราชการ = 37 ปี

การคำนวณบำเหน็จปกติ

บำเหน็จ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย X จำนวนปีเวลาราชการ

= 15,000 X 37

= 555,000 บาท

จะได้รับบำเหน็จจำนวน 555,000 บาท

การคำนวณบำนาญปกติ

บำนาญ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย X จำนวนปีเวลาราชการ / 50

= 15,000 X 37 / 50

= 11,100 บาท

จะได้รับบำนาญจำนวน 11,100 บาท

2. วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติ กรณีผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ เป็นสมาชิก กบข. มีวิธีในการคำนวณ ดังนี้

บำเหน็จ = เงินเดือนเดือนสุดท้าย X จำนวนปี เวลาราชการ

บำนาญ = เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย X จำนวนปีเวลาราชการ / 50

บำนาญปกติที่คำนวณได้ต้องไม่เกิน 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย การนับเวลาราชการเพื่อให้เกิดสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ให้นับจำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งหนึ่งให้นับเป็นหนึ่งปี

ตัวอย่างการคำนวณเวลาราชการ

1. มีเวลาราชการปกติรวมกับเวลาทวีคูณ 24 ปี 6 เดือน 3 วัน ให้นับเวลา 25 ปี เพื่อให้เกิด สิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา 48 แต่จำนวนปีที่ใช้ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญใช้ตัวเลขจริง คือ 24 ปี 6 เดือน 3 วัน

2. มีเวลาราชการปกติรวมกับเวลาทวีคูณ 9 ปี 7 เดือน 2 วัน ให้นับเป็นเวลา 10 ปี เพื่อให้เกิดสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุ/ทุพพลภาพ/ทดแทน/มาตรา 47 แต่จำนวนปีที่ใช้ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญใช้ จำนวนจริง คือ 9 ปี 7 เดือน 2 วัน

ตัวอย่าง เวลาราชการปกติ บวก เวลาราชการทวีคูณ จำนวน 37 ปี 5 เดือน 26 วัน ได้รับเงินเดือน เดือนสุดท้าย ในอัตรา 30,000 บาท มีอัตราเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเท่ากับ 25,000 บาท

การคำนวณเวลาราชการ

$$\begin{aligned}\text{เวลาราชการ} &= 37 \text{ ปี } 5 \text{ เดือน } 26 \text{ วัน} \\ &= 37 + 0.42 + 0.07 \\ &= 37.49 \text{ ปี}\end{aligned}$$

การคำนวณบำเหน็จ กบข.

$$\begin{aligned}\text{บำเหน็จ} &= \text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ} \\ &= 30,000 \times 37.49 \\ &= 1,124,700 \text{ บาท}\end{aligned}$$

จะได้รับบำเหน็จจำนวน 1,124,700 บาท

การคำนวณบำนาญ กบข.

$$\begin{aligned}\text{บำนาญ} &= \text{เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปี เวลาราชการ} / 50 \\ &= 25,000 \times 37.49 / 50 \\ &= 18,745 \text{ บาท}\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\text{ไม่เกิน 70 \% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย} \\ &= 25,000 \times 70 / 100 \\ &= 17,500 \text{ บาท}\end{aligned}$$

จะได้รับบำนาญจำนวน 17,500 บาท

หมายเหตุ : * รายละเอียดการคำนวณ เป็นเพียงตัวอย่างเบื้องต้น⁴²

3. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

การจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 10 มีว่า ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง ให้ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างหักจากค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน แต่ข้อบังคับนั้นจะต้องกำหนดให้หักค่าจ้างเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนลูกจ้างในอัตราไม่ต่ำกว่าอันสะสมของลูกจ้าง แต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้าง

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้าง และนายจ้างอาจตกลงกันให้จ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราที่สูงกว่าอัตราที่กำหนดดังกล่าว โดยอนุมติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้

เงินที่บริษัทจ่ายสมทบเข้ากองทุนให้ถือเป็นรายจ่ายได้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่จ่ายเท่ากับเงินที่บริษัทได้จ่ายสมทบตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุนหรือตามอัตราที่กำหนด โดยอนุมติรัฐมนตรีว่า การกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนภายในสามวันทำการนับแต่วันที่มีการจ่ายค่าจ้าง และต้องจ่ายเข้ากองทุนในรอบระยะเวลาบัญชีเดียวกันกับที่มีการจ่ายค่าจ้าง ในกรณีที่นายจ้างส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนล่าช้ากว่าสามวันทำการ ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุนในระหว่างเวลาที่ส่งล่าช้าในอัตราร้อยละห้าต่อเดือนของจำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ส่งล่าช้านั้น

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีทั้งเงินจ่ายเข้าและเงินจ่ายออก

⁴²ตารางที่ 9 สิทธิในจำนวนเงินและสิทธิประโยชน์เรื่องภาษี,ที่มาสำนักงานคณะกรรมการการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์,แสดงไว้ในภาคผนวก ก.หน้า 188

1) เงินจ่ายเข้า โดยหลัก ๆ แล้วเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประกอบด้วยเงิน 3 ประเภท คือ เงินสะสม เงินสมทบ และเงินบริจาคน

ก) เงินสะสม หมายถึง เงินที่สมาชิกต้องจ่ายเข้ากองทุนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง อัตราตั้งแต่ร้อยละ 2-15 ของค่าจ้าง

ข) เงินสมทบ หมายถึง เงินที่นายจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง อัตราตั้งแต่ร้อยละ 2-15 ของค่าจ้าง และต้องไม่น้อยกว่าเงินสะสมของสมาชิก

ค) เงินบริจาคน หมายถึง เงินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้กับกองทุน โดยเมื่อมีการนำ เงินบริจาคนเข้าในกองทุนแล้ว จะต้องกระจายเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิกทุกรายในกองทุน (สมาชิกทุกรายในกองทุนที่มีนายจ้างรายเดียวกัน กรณีกองทุนร่วม) เพราะเมื่อเป็นสิทธิของกองทุน ก็จะต้องเป็นสิทธิของสมาชิกทุกคนที่จะได้รับเงินบริจาคนนั้นด้วย ในการบริจาคนทรัพย์สินเข้ากองทุนนั้น ผู้บริจาคนไม่สามารถกำหนดว่าจะบริจาคนให้เฉพาะเจาะจงสมาชิกบางกลุ่มบางคนได้ ยกเว้นในกรณีกองทุนร่วมที่สามารถกำหนดให้สมาชิกเฉพาะส่วนรายนายจ้างใดนายจ้างหนึ่งได้ แต่การกำหนดดังกล่าวเป็นกติกาวិธีการแบ่งว่าจะแบ่งกันอย่างไรในระหว่างสมาชิก สามารถระบุให้ชัดเจนในข้อบังคับกองทุนได้ เช่น อาจจะหารเท่ากัน หรือแบ่งตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีส่วนอยู่ในกองทุนในขณะนั้น คือ ใครมีส่วน (เงิน) ในกองทุนมากก็จะได้รับส่วนแบ่งไปมาก ใครมีส่วน (เงิน) ในกองทุนน้อยก็จะได้รับส่วนแบ่งไปน้อยก็ย่อมได้

2) เงินจ่ายออก การจ่ายเงินออกจากกองทุน แบ่งออกได้ 2 ประเภท

ก) เงินจ่ายออกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุน ซึ่งได้แก่

- (1) ค่าธรรมเนียมการจัดการ
- (2) ค่าธรรมเนียมผู้รับฝากทรัพย์สิน
- (3) ค่าธรรมเนียมผู้สอบบัญชี
- (4) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ

ข) เงินจ่ายออกให้แก่สมาชิกเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ คือ การจ่ายเงินในกองทุน ทั้งส่วนของสมาชิกที่สะสมไว้เองและส่วนนายจ้างที่ได้ช่วยกันสมทบให้สมาชิกรวมกับผลประโยชน์⁴³

3) การบริหารจัดการและการจัดสรรเงินกองทุน

การบริหารเงินกองทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะต้องดำเนินการตามข้อบังคับของกองทุนตามมาตรา 9 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁴³สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, คู่มือคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ [ออนไลน์]. 11 กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา <http://www.sec.or.th/pub/article/part2.htm>

ก) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” นำหน้า และมีคำว่า “ซึ่งจดทะเบียนแล้ว” ต่อท้าย

ข) ที่ตั้งสำนักงาน

ค) วัตถุประสงค์

ง) วิธีรับสมาชิกและการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

จ) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ วิธีการเลือกตั้งและแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการกองทุน

ฉ) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินสะสมของลูกจ้างและเงินสมทบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุน

ช) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณผลประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับ

ซ) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจ่ายเงินเมื่อลูกจ้างสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือเมื่อกองทุนเลิกตามมาตรา 25

ฌ) ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของกองทุน

ญ) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

ฎ) รายการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับของกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนนำไปจดทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มติให้แก้ไข และยังไม่มียกข้อบังคับจนกว่านายทะเบียนจะได้รับจดทะเบียนแล้ว

การจดทะเบียนกองทุน

1) การจดทะเบียนกองทุนเดี่ยว (Single Fund)

ก) นายจ้างทำการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง (สมาชิก) ทำการเลือกตั้งกรรมการฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งจะเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับข้อตกลงกัน

ข) คณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายลูกจ้างและกรรมการฝ่ายนายจ้าง แต่ข้อบังคับส่วนใหญ่ให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนในการแก้ไขข้อบังคับ ดังนั้นในการคัดเลือกกรรมการทั้งสองฝ่าย สิ่งที่ต้องคำนึงมากที่สุดคือพวกเขาเหล่านั้นต้องเป็นตัวแทนที่แท้จริงของนายจ้าง หรือลูกจ้าง

ค) คณะกรรมการกองทุนร่วมกันทำหน้าที่คัดเลือกบริษัทจัดการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคล

ง) ในการขอจดทะเบียนจัดตั้งกองทุน ตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างจะร่วมกันลงนามในแบบคำขอจัดตั้งกองทุนแล้วมายื่นคำขอจัดตั้งกองทุนกับนายทะเบียน (สำนักงาน ก.ล.ต.)

จ) เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วรับจดทะเบียน ก็จะมีหนังสือตอบพร้อมออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียน ให้แก่กองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นก็จะเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากนายจ้าง และนายจ้างก็ห้ามลี้ภัยที่จะนำส่งเงินในเดือนนี้ภายใน 3 วันทำการนับจากวันจ่ายค่าจ้าง ถ้าล่าช้ากว่านั้น นายจ้างต้องเสียค่าปรับในอัตราร้อยละ 5 ต่อเดือนของจำนวนเงินสะสมและสมทบที่ส่งล่าช้า

2) การจดทะเบียนกองทุนร่วม (Pooled Fund)

ก) ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยถ้าเห็นแล้วว่าเราจะเลือกไปขอเข้าร่วมกับกองทุนร่วม (Pooled Fund) แล้ว ขั้นตอนก็คือนายจ้างหรือตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง (คนไหนก็ได้ที่พร้อมและกระตือรือร้น) ร่วมกันศึกษาและคัดเลือกกองทุนร่วมที่มีการจัดตั้งอยู่แล้ว โดยการเลือกกองทุนที่เราจะขอเข้าร่วมก็ต้องมีเรื่องสำคัญที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจก่อน การตัดสินใจเข้าร่วมลงเรือลำเดียวกัน โดยศึกษาแนวทางในการจัดการกองทุน ข้อบังคับหลักของกองทุน นโยบายการลงทุนให้เข้าใจ และดูว่าเหมาะสมกับสมาชิกในกลุ่มของเราหรือไม่ ถ้าหาได้แล้วก็มาถึงขั้นตอนการติดต่อขอเข้าร่วม โดยทำการแจ้งผ่านบริษัทจัดการ เมื่อได้รับการตอบรับ (ได้รับความยินยอมเป็นมติจากคณะกรรมการกองทุนหลัก ให้รับกลุ่มของเราเข้าร่วมในกองทุน)

ข) นายจ้างจะทำการคัดเลือกกรรมการฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง (สมาชิก) ทำการเลือกตั้งกรรมการฝ่ายลูกจ้าง จะเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับตกลงกัน กรรมการกองทุนในกองทุนร่วมที่เป็นตัวแทนมาจากแต่ละบริษัทนายจ้างนั้นมักจะเรียกกันว่า กรรมการกองทุนเฉพาะส่วนนายจ้าง

ค) ปกติแล้วกรรมการกองทุนเฉพาะส่วนนายจ้างมักจะประกอบด้วย กรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 คนเป็นตัวแทนของบริษัทตนเข้ามาร่วมกันทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกองทุนหลักของกองทุน แต่ข้อบังคับส่วนใหญ่มักให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนแก้ไขข้อบังคับ ดังนั้นในการคัดเลือกกรรมการทั้งสองฝ่าย พวกเขาควรต้องเป็นตัวแทนที่แท้จริงของนายจ้างและลูกจ้าง

ง) บริษัทจัดการจะเป็นผู้รวบรวมเอกสารและให้คำปรึกษา ในการร่างข้อบังคับกองทุนเฉพาะส่วนนายจ้างซึ่งจะเป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากข้อบังคับหลัก ในส่วนของข้อบังคับกองทุนเฉพาะส่วนนายจ้างนี้ เป็นเรื่องของข้อตกลงกันที่จะบังคับใช้เฉพาะกลุ่มภายใต้ นายจ้างของตนเองไม่เกี่ยวกับกลุ่มของนายจ้างรายอื่น บริษัทจัดการจะเป็นผู้ดำเนินการยื่นคำขอจด

ทะเบียนเพื่อเพิ่มรายชื่อนายจ้างของท่านเข้าไปอยู่ในกองทุนร่วม และนำมาขอจดทะเบียนกับนายทะเบียน (สำนักงาน ก.ล.ต.)

จ) เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วรับจดทะเบียน ก็จะมีหนังสือตอบการรับจดทะเบียนให้ท่านเป็นนายจ้างเพิ่มเข้ามาในกองทุนร่วมนั้นได้ก็เป็นอันเรียบร้อย ต่อจากนั้นนายจ้างและลูกจ้างก็จะต้องร่วมกันนำส่งเงินเข้ากองทุนต่อไป

การจัดการกองทุน

การจัดการกองทุนจะต้องดำเนินการโดยบุคคลซึ่งมิใช่ นายจ้าง และได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ตามกฎหมาย ว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 13 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542) การแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนหรือการเปลี่ยนกรรมการ ให้คณะกรรมการกองทุนนำไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วัน นับแต่วันแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนหรือเปลี่ยนกรรมการ (มาตรา 11) และในการจัดการกองทุน ให้ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่และอยู่ในบังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ส่วนการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นกับข้อกำหนดตามข้อบังคับของกองทุน (มาตรา 9)

ผลกำไรจากการบริหารกองทุน

คณะกรรมการจัดการกองทุนจะทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน โดยนำเงินกองทุนไปลงทุนและมีรายได้และผลกำไรจากเงินลงทุนจากการลงทุนใน

ก) พันธบัตร ตัวเงินคลัง หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย

พันธบัตรรัฐบาล

ข) เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง

ขึ้น เงินฝากออมทรัพย์

ค) บัตรเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง

ขึ้นเป็นผู้ออก

ง) ตราสารหนี้ที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเป็นผู้ออก

จ) ตราสารแห่งหนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ออก

ฉ) ตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่นที่มี

กฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้รองรับอาวัลหรือสลักหลัง

ช) ตราสารแห่งหนี้ที่ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะ

จัดตั้งขึ้นเป็นผู้ออก

- ซ) ดอกเบี้ยรับจากเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยรับจากบัตรเงินฝาก
- ฌ) ดอกเบี้ยรับจากพันธบัตรและตั๋วเงินคลัง
- ญ) ดอกเบี้ยรับจากตั๋วสัญญาใช้เงินและตั๋วแลกเงิน ดอกเบี้ยรับจากหุ้นกู้
- ฎ) รายได้เงินปันผล
- ฏ) รายได้อื่นๆ
- ฐ) กำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์

ในส่วนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ตั้งแต่ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน มีสินทรัพย์สุทธิอยู่จำนวน 380,812.76 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากสิ้นปี 2550 ที่อยู่ที่ 375,551 ล้านบาท โดยอัตราผลตอบแทนการลงทุนย้อนหลัง 12 เดือน (เมษายน 2550-มีนาคม 2551) ให้ผลตอบแทนร้อยละ 5.54 หรือให้ผลตอบแทนสูงถึง 16,169 ล้านบาท เทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งที่ให้ผลตอบแทนเฉลี่ยร้อยละ 2.41 ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.86 โดยจัดสรรเงินลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง เช่น เงินฝาก พันธบัตรรัฐบาล ควบคู่กับการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงต่ำกว่า เช่น หุ้น หรือตราสารหุ้น นอกจากนี้ยังกระจายความเสี่ยงด้วยการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ การลงทุนต่างประเทศ และการลงทุนทางเลือกด้วย ซึ่ง กบข. สามารถสร้างผลกำไรเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2540-2549 อยู่ที่ 8.14% ต่อปี จากเงินกองทุนเริ่มต้นในปี 2540 กว่า 50,000 ล้านบาท⁴⁴

สัดส่วนการลงทุน แยกตามประเภทตราสาร ของ กบข. (มีนาคม 2551) มีดังนี้ ⁴⁵	
ตราสารหนี้ในประเทศ	67.96%
ตราสารต่างประเทศ	12.39%
ตราสารทุนในประเทศ	11.13%
ลงทุนทางเลือก	4.53%
กองทุนอสังหาริมทรัพย์	3.99%

⁴⁴วิสิฐ ดันติสุนทร, “คอลัมน์ สนทนากับเลขาธิการ กบข.” [ออนไลน์]. มติชน 15 พฤศจิกายน 2550, 26.

⁴⁵“สัดส่วนการลงทุน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” แหล่งที่มา
http://www.gpf.or.th/Thai/GenInfo_Update_5.asp

เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของกองทุน

1) โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กบข. ปี 2539 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเงินออมเพื่อการชราภาพของข้าราชการ เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลจากการใช้ระบบบำนาญแบบดั้งเดิมที่ข้าราชการผู้เกษียณอายุจะได้รับบำเหน็จบำนาญจากเงินงบประมาณประจำปีโดยที่เจ้าตัวไม่ต้องจ่ายเงินสะสมเลยตลอดช่วงเวลาทำงาน แต่ภายใต้ระบบ กบข. ข้าราชการที่เป็นสมาชิกต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนฯ ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนแล้วรัฐบาลในฐานะนายจ้างก็จะสมทบไว้ในอัตราเท่ากัน เงินทั้งสองส่วนเพิ่มพูนขึ้นทุก ๆ เดือน และ กบข. ก็จะนำเงินกองทุนฯ ไปลงทุนเพื่อให้ได้ผลประโยชน์เพื่อเตรียมนำมาจ่ายคืนให้สมาชิกเมื่อครบกำหนดเกษียณหรือออกจากราชการด้วยเหตุอื่น (บางกรณีสมาชิกก็จะได้รับเงินคืนเฉพาะส่วนที่ตนสะสมเท่านั้น) ดังนั้น กบข. จึงถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระบริหารงานภายใต้การกำกับนโยบายของคณะกรรมการ เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและให้สามารถบริหารเงินของสมาชิกได้อย่างมีอาชีพและมีประสิทธิภาพสูงสุด ขณะนี้มีสมาชิก กบข. อยู่ประมาณ 1,180,000 ราย และมีเงินกองทุนที่บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของสมาชิกประมาณสามแสนล้านบาท⁴⁶

2) สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550 แก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ววันที่ “27 มกราคม 2551” ที่ผ่านมา โดยได้มีการแก้ไขเนื้อหาสาระใน 5 ประเด็นหลักๆ ด้วยกัน ซึ่งมีผลดีต่อลูกจ้าง และอำนวยความสะดวก แก่บริษัทนายจ้างหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น การให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สามารถรับโอนเงิน จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ได้ทั้งจำนวน ทำให้สมาชิกไม่ต้องเสียสิทธิประโยชน์ การจัดตั้งกองทุนที่มีหลายนโยบายได้ การขอกองเงิน การทยอยรับเงินเป็นงวด และเงื่อนไขการรับเงินสมทบ

3) สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

ในส่วนของสมาชิก กบข.หลังจากที่ “พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ม.ค.2551 ที่ผ่านมานั้น ทำให้สมาชิก กบข.สามารถที่จะ “ออมเพิ่ม” ในส่วนที่เป็นเงินสะสมของตัวเองได้ตั้งแต่ 1-12 % เมื่อรวมกับเงิน

⁴⁶วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล, ดร. กบข. กับการพัฒนาตลาดทุนไทย [ออนไลน์]. 19 กุมภาพันธ์ 2551.

สะสมปกติที่ 3% แล้วจะต้องไม่เกิน 15% แต่ส่วนเงินสมทบจากภาครัฐยังเป็น 3 % เท่าเดิม สำหรับสมาชิกที่สนใจสามารถติดต่อขอออมเพิ่มได้แล้วตั้งแต่เดือนเม.ย.2551 เป็นต้นไป สำหรับ "การทยอยรับเงิน" นั้นคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้ในเดือนมิ.ย.2551 ก่อนวันที่ 30 ก.ย.2551 ซึ่งเป็นช่วงที่จะมีสมาชิกของ กบข.ที่เป็นสมาชิกเกษียณอายุประจำปี

นอกจากนี้ ในส่วนของ “ทางเลือกการลงทุน (Employee’s Choices)” ที่จะเพิ่มให้กับสมาชิก กบข. นั้น ในเบื้องต้นได้ข้อสรุปว่าจะทำเป็น 3 ทางเลือก คือ

- 1) รูปแบบการลงทุนเดิมของ กบข.
- 2) รูปแบบที่มีสัดส่วนการลงทุนในหุ้นมากกว่าเดิม และ
- 3) รูปแบบที่มีสัดส่วนการลงทุนในหุ้นน้อยกว่าเดิม ซึ่งอาจจะต้องรอในช่วงปี

หน้า⁴⁷

4) การบริหารเงินกองทุน

วิธีการลงทุนของ กบข. นั้นมีทั้งที่บริหารจัดการลงทุนเอง และกองทุนอื่นรับไปบริหารทรัพย์สินด้วยแต่ก็เป็นส่วนน้อยเท่านั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้ระเบียบปัจจุบันนี้ กบข. นับได้ว่ามีทางเลือกในการลงทุนที่ค่อนข้างหลากหลาย ไม่แพ้กองทุนที่บริหารจัดการโดยเอกชน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า กบข. จะมีอิสระเลือกการลงทุนได้ตามที่ต้องการ เนื่องจากการลงทุนในสินทรัพย์ไม่มั่นคงมาก ๆ ย่อมเพิ่มความเสี่ยงให้แก่กองทุนซึ่งสมาชิกเป็นเจ้าของ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขการลงทุนของ กบข. ไว้ว่าสามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนในสินทรัพย์ได้ 2 ประเภทใหญ่ คือสินทรัพย์ที่มีความมั่นคงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และสินทรัพย์อื่น ๆ (เสี่ยง) ได้ไม่เกินร้อยละ 40 ทั้งนี้การลงทุนต้องเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการ กบข. กำหนดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การลงทุนของ กบข. ในปัจจุบันลงทุนอยู่ในสินทรัพย์มั่นคงประมาณร้อยละ 70 ที่เหลือเป็นสินทรัพย์ประเภทหุ้น และอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ กบข. ยังสามารถนำเงินไปลงทุนในต่างประเทศได้ด้วย แต่ต้องรักษากรอบการลงทุนในต่างประเทศไว้ไม่ให้เกินร้อยละ 15 ของกองทุนฯ และยังมีกรอบการลงทุนในหุ้น (ทั้งในและต่างประเทศ) รวมกันไม่เกินร้อยละ 30

แต่ปัจจุบัน กบข. ที่จะขอปรับเงื่อนไขเพดานการลงทุน 2 กรอบคือ การขอเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในหุ้น (รวมทั้งในประเทศและต่างประเทศ) จากร้อยละ 30 ในปัจจุบัน เป็นร้อยละ 35 และการขยายสัดส่วนการลงทุนในต่างประเทศจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 25 ของกองทุนฯ

⁴⁷วิสิฐ ดันติสุนทร, ปีที่ 12 ของ"กบข." เดินหน้าสู่ "World Class Pension Fund" กรุงเทพธุรกิจ 13 เมษายน 2551.

ดร. วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล ผู้อำนวยการกลุ่มงานดุลยภาพการเงิน การออม และการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กล่าวว่าเจตนารมณ์ของ กบข. ในครั้งนี้ก็คือต้องการเพิ่มโอกาสในการขยับเงินไปลงทุนในหุ้นต่างประเทศให้มากขึ้น เลยต้องการขยายเพดานทั้งสองกรอบ ถ้าเป็นเช่นนี้จริงก็จะมีนัยต่อตลาดหุ้นไทยสองประการ คือ ประการแรกจะขัดแย้งกับแนวทางของ แผนพัฒนาตลาดทุนของประเทศ (ฉบับที่ 2) ที่ต้องการเพิ่มสัดส่วนของนักลงทุนสถาบันจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 20 เนื่องจากเห็นว่าขณะนี้ตลาดหุ้นไทยมีแต่นักลงทุนรายย่อยมากผันผวนได้ง่าย ผล ประการที่สองคือการที่ กบข. ซึ่งเป็นสถาบันที่ลงทุนในตลาดหุ้นไทยอยู่ไม่น้อย (ประมาณร้อยละ 2.3 ของตลาดหุ้นไทย) กลับจะไม่ลงทุนในตลาดหุ้นไทยขึ้นมาแต่หันไปลงทุนในต่างประเทศแทน จะเป็นการส่งสัญญาณที่ไม่ดีต่อภาพการลงทุนในตลาดหุ้นไทย และอาจเป็นการลดสภาพคล่องของ ตลาดหุ้นไทยได้

การที่ กบข. มุ่งที่จะทำเพื่อประโยชน์ของสมาชิกของตนเองเป็นอันดับแรกก็คงไม่ ผิดอะไร เพราะอัตราผลตอบแทนของตลาดหุ้นโลก (MSCI World) นั้นสูงกว่าของตลาดหุ้นไทย และมีความผันผวนที่น้อยกว่าถึงครึ่งหนึ่ง ซึ่งนักลงทุนทั่วไปก็ต้องเลือกลงทุนช่องทางเช่นว่านี้ มากกว่า แต่ผู้เขียนอยากให้ กบข. ลองให้น้ำหนักกับบทบาทของตนในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งที่มี ผลต่อพัฒนาการของตลาดหุ้นไทยเป็นอย่างมาก การลงทุนของสถาบันขนาดใหญ่เช่น กบข. เป็น การเพิ่มความน่าเชื่อถือและสภาพคล่องของตลาดหุ้นในประเทศ สิ่งเหล่านี้มีผลด้านจิตวิทยาต่อนัก ลงทุนรายอื่นๆ ด้วย และที่สำคัญจะได้ไม่เป็นการขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบายของภาครัฐ⁴⁸

2.7.3 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

ประเทศไทยมีแนวคิดในเรื่องการปฏิรูประบบสุขภาพมานานกว่า 20 ปี แต่แนวคิด ดังกล่าวก็ยังไม่ได้ออกตัวเป็นรูปเป็นร่าง จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภาในขณะนั้น ซึ่งมี ศ.นพ.ประสพ รัตนากร เป็นประธาน ได้ มีความเห็นว่าในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขอยู่หลายเรื่อง จึงน่าจะแยก เรื่องเหล่านั้นออกมาพิจารณาต่างหากเพื่อจะได้พัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยโดยตรง ครอบคลุมและเหมาะสมกว่า ดังนั้นกลุ่มของคณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา และ คณะทำงานในเรื่องนี้ จึงได้พูดคุยและระดมสมองหลายครั้งจนได้ข้อสรุปออกมาเป็นรายงานเรื่อง “ระบบสุขภาพประชาชาติ” ที่นำเสนอต่อวุฒิสภาก่อนที่จะหมดวาระเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543

⁴⁸ ตารางที่ 10 แสดงผลตอบแทนและความผันผวนของผลตอบแทน แสดงไว้ในภาคผนวก ก หน้า

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้น เกิดขึ้นมาจากแนวคิดเรื่อง การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คือ การสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ตามความจำเป็นโดยถือเป็น “สิทธิ” ขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะต้องได้รับตามที่กฎหมายกำหนด โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวดที่ 3 มาตรา 52 ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ การป้องกัน และกำจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁴⁹

ในระยะกว่า 10 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามสร้างหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมคนไทยทุกคน นอกเหนือจากข้าราชการและผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมแล้ว ยังมีโครงการประกันสุขภาพต่างๆ สำหรับประชาชนที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ ประมาณ 18 – 20 ล้านคน หลายโครงการ เช่น โครงการบัตรสวัสดิการประชาชนด้านรักษาพยาบาล (บัตร สปร.) บัตรประกันสุขภาพแบบสมัครใจ (บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท) บัตรผู้สูงอายุ เป็นต้น เมื่อปี 2544 จึงเกิดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคขึ้นภายใต้การนำของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานในช่วงแรก จนกลายเป็นที่มาของการสร้างหลักประกันสุขภาพที่ครอบคลุมคนไทยทุกคนในวันนี้ โดยได้ตรากฎหมายสำคัญคือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 รองรับ และมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ⁵⁰

การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นสิ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่จัดให้กับประชาชนในประเทศ ไม่เพียงแต่ประชาชนจะได้รับสิทธิอย่างครบถ้วนในด้านการดูแลสุขภาพภายใต้ระบบบริการที่มีมาตรฐานเดียวกัน แต่ยังทำให้รายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศโดยรวมลดลง หรือสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ดีกว่าประเทศที่ไม่มีการจัดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

⁴⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปิ่นเกล้า, 2543)

⁵⁰สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ [ออนไลน์], กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา

1. เกิดการกระจายภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นับเป็นการสร้าง ระบบและกลไกเพื่อกระจายภาระทางการเงินการคลังไปสู่คนกลุ่มต่างๆ ซึ่งทำให้เกิด ความเป็นธรรมมากขึ้นโดยผู้มีฐานะดีกว่าในสังคมช่วยรับภาระเป็นสัดส่วนมากกว่าด้อยโอกาส ซึ่ง ก็คือการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขกันของสมาชิกในสังคม

2. สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบหลักประกันสุขภาพที่ดีจะเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในการกำหนดสิทธิประโยชน์ การจัดการและการ ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ว่าได้ใช้ไปเพื่อตอบสนองความจำเป็น ทางสุขภาพของคนใน ประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน

การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยภายใต้ร่มของ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มีเป้าหมายสำคัญ ไม่เพียงสร้างหลักประกัน ให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสาธารณสุขได้ ตามสิทธิอันพึงมีพึงได้เท่านั้น เพราะการมีสุขภาพดีไม่ใช่แค่เรื่องของ การเข้ารับบริการรักษา แต่เป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้อง สามารถพึ่งตนเองทางด้านสุขภาพได้มากขึ้น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมดูแลและบริหารจัดการระบบ สุขภาพได้โดยถือว่า “สุขภาพ” เป็นเรื่องของประชาชนทุกคน ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้ระบบต้องเน้นที่ การ “สร้าง” สุขภาพมากกว่าการ “ซ่อม” สุขภาพ

แนวคิดสำคัญในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

1. ประชาชนเข้าถึงบริการได้ง่าย มีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งในด้านความเป็น เจ้าของการควบคุมกำกับและร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระดับที่สมเหตุสมผล
2. ประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ และมีกลไกการคุ้มครอง สิทธิที่เป็นจริง
3. หน่วยบริการจะต้องได้มาตรฐาน และได้รับการรับรองคุณภาพเพื่อสร้างความ มั่นใจให้กับประชาชน
4. ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับการมีและใช้หน่วย บริการระดับปฐมภูมิเป็นหน่วยบริการด้านสาธารณสุขด่านแรกสำหรับประชาชนกรณีที่เกิดโรค ความสามารถในการรักษาจึงจะส่งต่อไปยังหน่วยบริการระดับสูงขึ้นไป
5. สนับสนุนให้หน่วยบริการระดับปฐมภูมิจัดหน่วยบริการร่วมกัน ในลักษณะ เครือข่ายเพื่อให้บริการได้อย่างครอบคลุมกว้างขวาง
6. ระบบการเงินการคลัง เพื่อสร้างระบบหลักประกันถ้วนหน้า จะต้องเป็น ระบบที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาวและต้องระวังไม่ให้เกิดสภาพที่ประชาชนมาพึ่ง บริการมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

7. สิทธิประโยชน์หลักและรูปแบบหรือกลไกการจ่ายเงินแก่ผู้ให้บริการ จะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน

8. ระบบการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อน โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้อย่างเต็มที่

9. ระบบประกันสุขภาพในอนาคตหรือระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรจะประกอบด้วยกองทุนประกันสุขภาพเพียงกองทุนเดียว

โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน

เมื่อพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 เป็นต้นมา ทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จากโครงสร้างการบริหารเดิมซึ่งมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงาน เข้าสู่การบริหารตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งหมด พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหาร 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (มาตรา 13)
2. คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข (มาตรา 48)
3. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (มาตรา 24)

ซึ่งทั้ง 3 ส่วนมีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกันให้เกิดระบบการดำเนินงาน ที่ส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

1. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ตามมาตราที่ 13 ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติประกอบด้วย⁵¹

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

⁵¹สำนักกฎหมาย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, กฎ ระเบียบ สำหรับนักบุกเบิก ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, (นนทบุรี: สำนักงาน, 2548), 6-9.

3) ผู้แทนเทศบาลหนึ่งคน องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นหนึ่งคน โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทคัดเลือกกันเอง

4) ผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่มีใช่เป็นการแสวงหาผลกำไรและดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้ องค์กรละหนึ่งคน โดยการคัดเลือกกันเองในแต่ละกลุ่มให้เหลือกลุ่มละหนึ่งคน และให้ผู้แทนดังกล่าวคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวนห้าคน

ก) งานด้านเด็กหรือเยาวชน

ข) งานด้านสตรี

ค) งานด้านผู้สูงอายุ

ง) งานด้านคนพิการหรือผู้ป่วยจิตเวช

จ) งานด้านผู้ติดเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วยเรื้อรังอื่น

ฉ) งานด้านผู้ใช้แรงงาน

ช) งานด้านชุมชนแออัด

ซ) งานด้านเกษตรกรรม

ฌ) งานด้านชนกลุ่มน้อย

5) ผู้แทนผู้ประกอบการอาชีพด้านสาธารณสุข จำนวนห้าคน ได้แก่ ผู้แทนแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา และสมาคมโรงพยาบาลเอกชน ด้านละหนึ่งคน

6) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านประกันสุขภาพ การแพทย์และสาธารณสุข การแพทย์แผนไทย การแพทย์ทางเลือก การเงิน การคลัง กฎหมายและสังคมศาสตร์ ด้านละหนึ่งคน

องค์กรเอกชนตาม (4) ต้องเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมมาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้มาขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานก่อนครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มิให้มีการคัดเลือกกรรมการ ถ้าองค์กรใดดำเนินกิจกรรมหลายกลุ่ม ให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิคัดเลือกกรรมการในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้กรรมการตาม (1) (2) (3) (4) และ (5) ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการตาม (6)

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสี่ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

มาตรา 14 กรรมการตามมาตรา 13 จะดำรงตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 38 ในขณะเดียวอันมิได้

มาตรา 15 กรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และ (6) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับเลือกหรือแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการคัดเลือกกรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) หรือแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (6) ขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับคัดเลือกหรือได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น

ในกรณีที่กรรมการตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการประเภทเดียวกันแทนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลง และให้ผู้ได้รับคัดเลือกหรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่วาระของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการคัดเลือก หรือแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา 16 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 15 วรรคหนึ่งแล้ว กรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และ (6) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

มาตรา 17 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นมีหน้าที่แจ้งให้คณะกรรมการทราบ และมีสิทธิเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้นแต่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียง

วิธีการประชุม การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และส่วนได้เสียซึ่งกรรมการมีหน้าที่ต้องแจ้ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 18 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และเครือข่ายหน่วยบริการ และกำหนดมาตรการในการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ

(2) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กำหนดประเภทและขอบเขตในการให้บริการสาธารณสุข ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตและอัตราค่าบริการสาธารณสุขตามมาตรา 5

(4) กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการบริหารจัดการกองทุน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการถอดถอนเลขาธิการตามมาตรา 31 และกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการตามมาตรา 32

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงินการจ่ายเงิน และการรักษาเงินกองทุน รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 30

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลโดยหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ผู้รับบริการไม่ได้รับความเสียหาย ภายในระยะเวลาอันสมควรตามมาตรา 41

(8) สนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงาน และบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพ ในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความ

พร้อมความเหมาะสมและความต้องการ เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ตามมาตรา 47

(9) สนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน และภาคเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแสวงหาผลกำไร ดำเนินงานและบริหารจัดการเงินทุนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการ โดยส่งเสริมกระบวนการบริหารส่วนร่วม เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้แก่บุคคลในพื้นที่ตามมาตรา 47

(10) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น จากผู้ให้บริการ และผู้รับบริการเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข

(11) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง และการเพิกถอนการขึ้นทะเบียน

(12) จัดทำรายงานเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งบัญชีและการเงินทุกประเภทของคณะกรรมการ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นประจำทุกปีภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

(13) จัดประชุมเพื่อให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไป จากผู้ให้บริการและผู้รับ บริการเป็นประจำทุกปี

(14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนด ให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน

(2) อนุมัติแผนการเงินของสำนักงาน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

2. คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข

ตามมาตรา 48 ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขประกอบด้วย⁵²

- 1) อธิบดีกรมการแพทย์ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ประธานสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล และผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ
- 2) ผู้แทนแพทยสภา ผู้แทนสภาการพยาบาล ผู้แทนทันตแพทยสภา ผู้แทนสภาเภสัชกรรม และผู้แทนสภานายความ
- 3) ผู้แทนโรงพยาบาลเอกชนที่เป็นสมาชิกของสมาคมโรงพยาบาลเอกชน
หนึ่งคน
- 4) ผู้แทนเทศบาลหนึ่งคน องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นหนึ่งคน โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทคัดเลือกกันเอง
- 5) ผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ ทันตกรรม และเภสัชกรรม วิชาชีพละหนึ่งคน
- 6) ผู้แทนราชวิทยาลัยแพทย์เฉพาะทางสาขาสูตินรีเวช สาขาศัลยกรรม สาขาอายุรกรรม และสาขากุมารเวชกรรม สาขาละหนึ่งคน
- 7) ผู้แทนผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์ สาขากายภาพบำบัด สาขาเทคนิคการแพทย์ สาขารังสีเทคนิค สาขากิจกรรมบำบัด สาขาเทคโนโลยีหัวใจและทรวงอก และสาขาการแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมาย สาขาละหนึ่งคน และให้ผู้แทนดังกล่าวคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวนสามคน
- 8) ผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่มีใช่เป็นการแสวงหาผลกำไร และดำเนินกิจกรรม ดังต่อไปนี้ องค์กรละหนึ่งคน โดยการคัดเลือกกันเองในแต่ละกลุ่มให้เหลือกลุ่มละหนึ่งคน และให้ผู้แทนดังกล่าวคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวนห้าคน
 - ก) งานด้านเด็กหรือเยาวชน
 - ข) งานด้านสตรี
 - ค) งานด้านผู้สูงอายุ
 - ง) งานด้านคนพิการหรือผู้ป่วยจิตเวช
 - จ) งานด้านผู้ติดเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วยเรื้อรังอื่น

⁵² สำนักกฎหมาย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, กฎ ระเบียบ สำหรับนักบุกเบิก ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 16.

- ฉ) งานด้านผู้ใช้แรงงาน
- ช) งานด้านชุมชนแออัด
- ซ) งานด้านเกษตรกร
- ฌ) งานด้านชนกลุ่มน้อย

9) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหกคน โดยในจำนวนนี้ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญสาขาเวชศาสตร์ครอบครัว สาขาจิตเวช และสาขาการแพทย์แผนไทย สาขาละหนึ่งคน

3. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ตามมาตรา 31 ผู้รับผิดชอบบริหารจัดการของ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทุกตำแหน่ง คือ “เลขาธิการ” ที่แต่งตั้ง (และถอดถอน) โดยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ⁵³

บทบาทหน้าที่ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ตั้งขึ้นในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 26 เป็นหน่วยงานรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและมีหน้าที่ที่สำคัญคือ

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพแลมาตรฐาน คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวน
2. เก็บรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานการบริการสาธารณสุข
3. จัดให้มีทะเบียนผู้รับบริการ หน่วยบริการ และเครือข่ายหน่วยบริการ
4. บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
5. จ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนดให้แก่หน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการตามมาตรา 46
6. ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ
7. ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีหน่วยบริการประจำ และการขอเปลี่ยนหน่วยบริการประจำรวมทั้งประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบข้อมูลของหน่วยบริการ

⁵³สำนักกฎหมาย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, กฎ ระเบียบ สำหรับนักบุกเบิก ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 11.

8. กำกับดูแลหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการในการให้บริการสาธารณสุขให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด และอำนวยความสะดวก ในการเสนอเรื่องร้องเรียน

9. ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ

10. ก่อตั้งสิทธิและทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

11. เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในการดำเนินงานของสำนักงาน

12. มอบให้องค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นทำกิจการที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

13. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการควบคุมคุณภาพ และมาตรฐาน และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

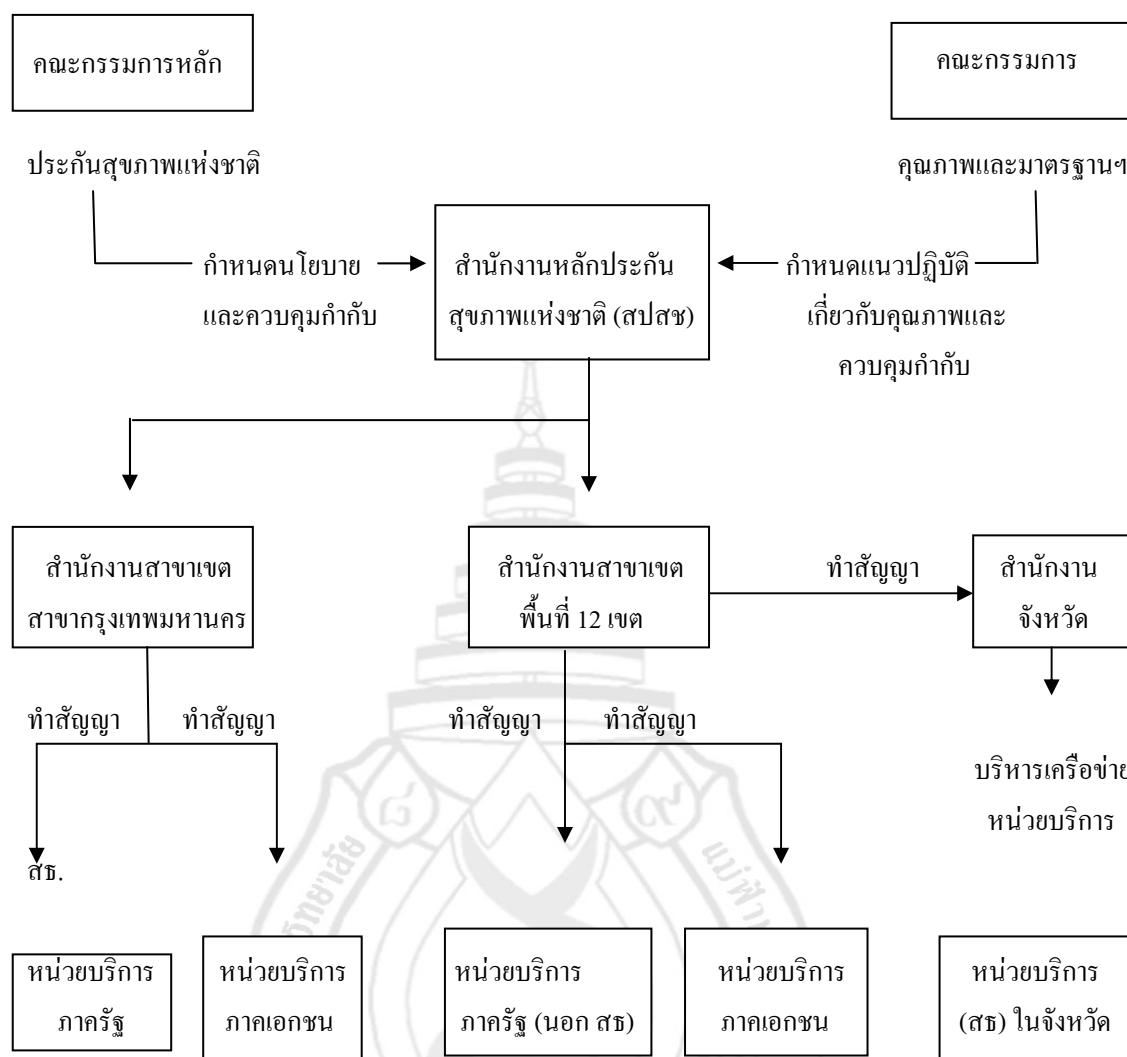
14. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมอบหมาย

มาตรา 27 ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา 28 บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยมีผู้บริจาคให้ หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสำนักงาน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน ให้สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงาน

มาตรา 29 ให้คณะกรรมการเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

มาตรา 30 การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของสำนักงานให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด



รูปที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าระดับพื้นที่⁵⁴

2. สิทธิประโยชน์ตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 นั้น คือ ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 15) จากหน่วย

⁵⁴ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, คู่มือหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2550), 12.

บริการประจำของตน หรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตน หรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุหรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 7)

ผู้ซึ่งมีสิทธิ (ตามมาตรา 5) โดยเป็นผู้ที่ถือสัญชาติไทยที่ยังไม่ได้ลงทะเบียน (ตามมาตรา 6) อาจเข้ารับบริการครั้งแรกที่หน่วยบริการใดก็ได้ และให้หน่วยบริการที่ให้บริการแก่บุคคลดังกล่าวจัดให้บุคคลนั้นลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำตาม มาตรา 6 และแจ้งให้สำนักงานทราบภายในสามสิบวันนับแต่ให้บริการ โดยหน่วยบริการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับการให้บริการครั้งนั้นจากกองทุนตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 8)

ขอบเขตของสิทธิรับบริการสาธารณสุขของบุคคลดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดขึ้นสำหรับส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ใช้สิทธิดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้

- 1) ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ
- 2) พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ
- 4) บิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลโดยอาศัยสิทธิของบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3)

ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดการให้บุคคลดังกล่าวสามารถได้รับบริการสาธารณสุข ตามที่ได้ตกลงกันกับรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี (มาตรา 9)

สิทธิการรับบริการ จะได้รับความคุ้มครองค่าบริการทางการแพทย์ โดยไม่ต้องเสียค่าบริการหรือค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้⁵⁵

- 1) การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการควบคุมโรค

⁵⁵ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ.2544, หมวด 4 ข้อ 19

2) การตรวจ การวินิจฉัย การรักษา และการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์
จนสิ้นสุดการรักษา

3. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ เพื่อเป็นการส่งเสริม ให้นุคคลสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ให้ใช้จ่ายเงินกองทุน โดยคำนึงถึงการพัฒนาการบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสม (มาตรา 38)

กองทุนประกอบด้วย (มาตรา 39)

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2) เงินที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (3) เงินที่ได้รับจากการดำเนินการให้บริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เงินค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน
- (6) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (7) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ๆ ที่กองทุนได้รับมาในกิจการของกองทุน
- (8) เงินสมทบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในการเสนอขอรับงบประมาณตาม (1) ให้คณะกรรมการจัดทำคำขอต่อคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาประกอบกับรายงานความเห็นของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน ตลอดจนบัญชีการเงินและทรัพย์สินของกองทุนในขณะจัดทำคำขอดังกล่าว

การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน รวมทั้งการนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 40) ให้คณะกรรมการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการในกรณีที่ได้รับบริการได้รับความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 41) ในกรณีที่ได้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการรักษาพยาบาลของหน่วย

บริการ โดยหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควรตามมาตรา 41 เมื่อสำนักงานได้จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการไปแล้ว สำนักงานมีสิทธิไต่เบี่ยเอาแก่ผู้กระทำผิดได้ (มาตรา 42) ภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้คณะกรรมการเสนองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมา ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ งบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 43)

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 คู่มือประชากรราว 40 ล้านคนที่ไม่อยู่ในระบบข้าราชการและระบบประกันสังคม ระบบนี้ใช้เงินงบประมาณปีละกว่า 8 หมื่นล้านบาท ให้บริการรักษาพยาบาลฟรี ให้บริการส่งเสริมสุขภาพฟรี เช่น ตรวจสุขภาพประจำปี การได้รับบริการเยี่ยมบ้าน การให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ โดยประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินใดใดอีกที่สถานบริการ และให้บริการทุกคนแม้คนที่ตกงานไม่ได้รับประกันสังคม ก็จะได้รับบริการคุ้มครองเรื่องหลักประกันสุขภาพนี้ทันที รวมทั้งลูกของข้าราชการที่อายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ระบบนี้เป็นระบบหลักประกันสุขภาพเพียงอย่างเดียวเช่นกันกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ต่างจากระบบประกันสังคมที่มีสวัสดิการอื่นๆ ด้วย ข้อจำกัดของระบบนี้คือ ยังไม่ครอบคลุมการล้างไตของผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง และยังไม่สามารถเลือกโรงพยาบาล หรือสถานอนามัยเบื้องต้นได้เสรี เพราะประชาชนในชนบทไม่มีทางเลือกให้เลือกอยู่แล้ว ส่วนประชาชนในเขตเมือง แม้มีหลายโรงพยาบาลให้เลือกก็ถูกกรอบให้ใช้บริการใกล้บ้านมากกว่า⁵⁶

4. การบริหารเงินกองทุน

คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการบริหาร กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่ง ชาติได้แก่ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ตามมาตรา 13) โดยมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุน (มาตรา 18 ข้อ 4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการรักษาเงินกองทุน รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 30 (มาตรา 18 ข้อ 6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลโดยหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ผู้รับบริการไม่ได้รับความเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควรตามมาตรา 41 (มาตรา 18 ข้อ 7)

⁵⁶ สุวีรัตน์ ศรีมรรคา, รับประกันรักษาฟรีเมื่อเจ็บป่วย [ออนไลน์] กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

- 1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน
- 2) อนุมัติแผนการเงินของสำนักงาน
- 3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน (มาตรา 19)

เนื่องจากเงินกองทุนส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณ คณะกรรมการจึงจำเป็นต้องเสนอขอรับและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมา ภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ซึ่งงบดุลและรายงานการรับจ่ายดังกล่าว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 43)

ความมุ่งหวังของการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทยคือ การให้ประชาชนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นได้อย่างเท่าเทียมกันและป้องกันมิให้ครัวเรือนต้องล้มละลายจากภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ แต่การจัดให้มีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ามิได้หมายความว่าสามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการเสมอไป หากการกระจายทรัพยากรสาธารณสุขและกลไกในระบบประกันสุขภาพ ไม่ได้ถูกออกแบบอย่างเหมาะสมตามเป้าประสงค์ของระบบการคลังสุขภาพ การบริหารงบประมาณ ของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงมีส่วนสำคัญในการบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว โดยเฉพาะรูปแบบการจัดสรร/จ่ายเงิน โดยต้องมีวัตถุประสงค์หลักคือ จัดให้มีแรงจูงใจด้านการเงินที่เหมาะสมแก่ผู้ให้บริการในการใช้ทรัพยากร และให้บริการที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้ประชาชนเข้าถึง บริการสุขภาพที่จำเป็นที่มีประสิทธิภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว การบริหารงบประมาณระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าปีงบประมาณ 2551 ในส่วนงบเหมาจ่ายรายหัว จึงประกอบด้วยกรอบแนวคิดหลัก ดังนี้⁵⁷

⁵⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปิ่นเกล้า, 2543)

1) การปรับอัตราเหมาจ่ายรายหัวตามความจำเป็นด้านสุขภาพ (Differential capitation) ของประชาชน เพื่อให้หน่วยบริการได้รับงบประมาณสำหรับการบริการสอดคล้องกับ ความจำเป็นด้านสุขภาพของประชาชนในท้องที่ และเพียงพอในการจัดบริการให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงบริการที่จำเป็นได้อย่างเท่าเทียมกัน

2) การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ โดยกำหนดระบบการ จ่ายค่าบริการที่สร้างแรงจูงใจให้หน่วยบริการมีการพัฒนาระบบการบริการในเขตพื้นที่ ให้มีการจัด บริการสุขภาพอย่างครบถ้วน และให้ความคุ้มครองค่าใช้จ่ายบางรายการเพื่อมิให้เป็นข้อจำกัดของ หน่วยบริการในการให้บริการกับประชาชน

3) การบริหารผู้ป่วยโรคเฉพาะ (Case management of disease and services) สำหรับผู้ป่วยที่มีค่ารักษาพยาบาลแพงมากต้องได้รับการบริการต่อเนื่อง และผู้ป่วยเป็นโรคเรื้อรังที่ เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดบริการสุขภาพโดยมี การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Target group population) และออกแบบการจัดการบริการแบบครบวงจร ตั้งแต่การคัดกรอง การให้การศึกษาแก่ผู้ป่วยและญาติ การป้องกันการกำเริบของโรค ตลอดจนการ กำหนดแนวทางการรักษาตามมาตรฐานเวชปฏิบัติที่กำหนด เพื่อให้สามารถประกันคุณภาพต่อการ จัดบริการกับโรคที่เป็นปัญหาสำคัญต่อภาระค่าใช้จ่าย ด้านสุขภาพของคนไทยอย่างเหมาะสม ภายใต้การจัดระบบสนับสนุนโดยจัดให้มีการลงทะเบียนผู้ป่วยและขึ้นทะเบียนหน่วยบริการ จ่ายค่า บริการตามแผนการดูแลผู้ป่วยเพื่อป้องกันความรุนแรงของโรคการชดเชยค่าบริการทางการแพทย์ที่ เป็นธรรมตามมาตรฐานที่กำหนด ตลอดจนจัดระบบการส่งต่อ และกำหนดให้มีการติดตามกำกับ เพื่อตรวจสอบมาตรฐาน การรักษาพยาบาลและคุณภาพบริการ

4) การคุ้มครองการเข้าถึงบริการอุบัติเหตุ เจ็บป่วยฉุกเฉินและการส่งต่อข้าม จังหวัด/เขตพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนที่จำเป็นต้องได้รับการบริการผู้ป่วยนอกกรณีอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย ฉุกเฉินนอกพื้นที่จังหวัดที่ลงทะเบียนสิทธิ หรือประชาชนที่จำเป็นต้องได้รับการส่งต่อไปรับบริการ ผู้ป่วยนอกข้ามจังหวัด หรือจำเป็นต้องรับบริการผู้ป่วยขามเขตพื้นที่ ได้รับการบริการตามความจำเป็นที่มี คุณภาพและมาตรฐาน โดยให้มีการบริหารการจ่ายที่ส่วนกลางสำหรับค่าบริการผู้ป่วยนอกกรณี อุบัติเหตุฉุกเฉินที่รับบริการนอกเขตพื้นที่จังหวัด รวมทั้งกำหนดอัตราการจ่ายสำหรับผู้ป่วยในที่ รักษาพยาบาลนอกเขตพื้นที่เป็นการเฉพาะ

5) การเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพ และ ป้องกันโรค เนื่องจากบริการดังกล่าวมีอุปสงค์น้อยและต้องมีการกระตุ้นให้มีการใช้บริการมากขึ้น การจ่ายแบบทั้งหมด แบบเหมาจ่ายรายหัวให้แก่หน่วยบริการโดยตรง ไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้มีการ บริการบางกิจกรรมเท่าที่ควร ประกอบกับในแต่ละพื้นที่มีปัญหาด้านการส่งเสริมป้องกันที่ต้อง

เร่งรัดเป็นการเร่งด่วนที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงจัดให้มีการจ่ายให้กับจังหวัด/สาขาเขตพื้นที่/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับบริการที่เป็นปัญหาเฉพาะของจังหวัด/เขตพื้นที่ และการจ่ายโบนัสแก่หน่วยบริการตามผลงานและผลลัพธ์ เป็นการเพิ่มเติมจากอัตราเหมาจ่ายรายหัว อันจะทำให้ประสิทธิผลและประสิทธิภาพการจัดบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้นได้

6) การสนับสนุนการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้หน่วยบริการมีบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐาน สร้างแรงจูงใจให้หน่วยบริการมีการพัฒนาคุณภาพให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรในการให้บริการ การจัดงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับหน่วยบริการในพื้นที่กั้นดารและเสี่ยงภัย การจ่ายงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับหน่วยบริการตามเกณฑ์คุณภาพบริการ และจ่ายเงินชดเชยความเสียหายเบื้องต้นสำหรับผู้ให้บริการ จะประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสม

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพในอัตราเหมาจ่าย 2,100 ต่อประชากร โดยบริหารกองทุน ออกเป็น 12 ประเภท ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2544

สรุปจากโครงสร้างกรอบงบประมาณการบริหารงานกองทุนหลักสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2551 แยกการบริหารงบประมาณออกเป็นหมวดใหญ่ ๆ ได้ 8 หมวด ดังนี้

- 1) การบริหารงบประมาณ บริการรักษาพยาบาลผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน
- 2) การจ่ายเงินกองทุนกลางกรณีบริหารที่มีค่าใช้จ่ายสูงและการบริหารจัดการโรคเฉพาะ
- 3) การบริหารงบบริการ ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค(งบบริการส่งเสริมป้องกัน)
- 4) การบริหารงบสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อการจัดการบริการที่มีคุณภาพ
- 5) การบริหารงบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน
- 6) การบริหารงบบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ
- 7) การบริหารงบซ่อมบำรุงและทดแทนสุขภาพขั้นสูง สิ่งก่อสร้าง(งบลงทุนเพื่อการทดแทนเดิม)
- 8) การหักเงินเดือนสำหรับหน่วยบริการภาครัฐที่ให้บริการผู้มีสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า

การจ่ายเงินสมทบในส่วนของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค จะเก็บค่าธรรมเนียม 30 บาทต่อครั้งของการไปรับบริการทางการแพทย์ (โดยต้องเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิประกันด้านสุขภาพในกองทุนอื่น เช่น กบข. หรือประกันสังคม) และต้องไปขึ้นทะเบียนที่โรงพยาบาลหรือสถาน

อนามัยใกล้บ้าน โดยนำทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนไปเป็นเอกสารประกอบเพื่อรับ “บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า”⁵⁸

รายการที่ 4 ครอบคลุมบริการอุบัติเหตุเจ็บป่วยฉุกเฉินผู้ป่วยนอกข้ามจังหวัด การรับบริการครั้งแรกของกลุ่มผู้มีสิทธิที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำตาม มาตรา 8 (สิทธิว่าง) เช่น เด็กแรกคลอดที่ไม่มีการลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำ ค่าพาหนะในการส่งต่อผู้ป่วยที่มีสิทธิว่าง เป็นต้น และครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการจ่ายเพิ่มเติมสำหรับบริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน (อุปกรณ์อวัยวะเทียมในการบำบัดโรค การล้างไตกรณีไตวายเฉียบพลัน เคมีบำบัด และรังสีรักษาในผู้ป่วยนอก และการวินิจฉัยราคาแพงและหัตถการโรคหัวใจผู้ป่วยนอก) และการจ่ายสำหรับการบริหารจัดการโรคเฉพาะ (ไม่รวมกรณีค่าใช้จ่ายสูงและอุบัติเหตุฉุกเฉินเดิม)

เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

1. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน

1) คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มาจากตัวแทนทุกภาคส่วน ทั้งตัว แทนทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2) คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งวาระเกินกว่า 2 วาระติดต่อกันไม่ได้

2. สิทธิประโยชน์ตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ข้อดีของชุดสิทธิประโยชน์หลักของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ จะประกอบด้วยบริการพื้นฐานโดยอ้างอิงชุดสิทธิประโยชน์ของ โครงการประกันสังคม เพิ่มเติมด้วยบริการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรคที่เป็นบริการส่วนบุคคลและ ครอบครัว (Personal and family preventive and promotive services) รวมทั้งบริการการแพทย์ทางเลือก ที่ผ่านการรับรองการใช้บริการนอกเหนือจากชุดสิทธิประโยชน์หลักนี้ประชาชนหรือ/และนายจ้าง (กรณีที่เป็นลูกจ้างของ สถานประกอบการ) จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเอง

บริการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรคที่เป็นบริการส่วนบุคคล และครอบครัว จะครอบคลุมทั้งบริการใน สถานพยาบาล และการจัดบริการในชุมชน เช่น การเยี่ยมบ้าน การดูแลผู้ป่วยที่บ้าน ฯลฯ

บริการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรคที่เป็นบริการสำหรับชุมชนและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะต่างๆ เช่น ผู้ติดยาเสพติด ฯลฯ การดำเนินงานกรณีที่มีการระบาดของโรค การ

⁵⁸ตารางที่ 11 โครงสร้างกรอบงบประมาณการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพปีงบประมาณ 2551 แสดงไว้ในภาคผนวก ก.หน้า 189.

บำบัดและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด/สารเสพติด การรณรงค์เพื่อควบคุมโรคเอดส์ ฯลฯ จะไม่รวมอยู่ในชุดสิทธิประโยชน์หลัก แต่จะเป็นกิจกรรมที่มีการตั้งงบประมาณ เป็นการเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบยังต้องรับผิดชอบในการขอตั้งงบประมาณดังกล่าวไปก่อน จนกว่าจะมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่-กสพ.) เป็นผู้ตั้งงบประมาณในอนาคตตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ

สิทธิที่ได้รับ จะได้รับบริการรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค ซึ่งจำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพตามแนวทางการป้องกันและรักษาโรคที่เป็นแบบแผน ซึ่งกำหนดโดยสมาคมหรือสภาวิชาชีพนั้น ๆ ตามที่รัฐบาลจะได้ประกาศให้ทราบ เช่น

ตรวจรักษาทุกโรค ตั้งแต่ไข้หวัด มะเร็ง จนถึงโรคหัวใจ ได้รับยารักษาโรคต่าง ๆ รวมทั้งคำแนะนำปฏิบัติตัว

- 1) ล้างแผล เย็บแผล ผ่าตัด
- 2) ผ่าทออง ทำคลอด ทำหมันและวางแผนครอบครัว
- 3) ฉีดวัคซีน และเซรุ่มป้องกันโรคพื้นฐาน
- 4) รักษาโรคฟันต่าง ๆ ขูดหินปูน เคลือบฟลูออไรด์ ทำฟันปลอม ที่ใช้

อะไรคือเป็นฐาน ที่ทันตแพทย์เห็นว่าจำเป็นต่อการเคี้ยวอาหาร

- 5) การตรวจเช็คร่างกายที่จำเป็นเพื่อให้การป้องกันและรักษาแต่เนิ่น ๆ เช่น การตรวจมะเร็งปากมดลูก และอื่น ๆ ที่จะประกาศให้ทราบ
- 6) อวัยวะเทียมหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรค รวมทั้งค่าซ่อมแซม
- 7) ค่าห้องและค่าอาหาร ประเภทผู้ป่วยสามัญ

ข้อเสีย - ยังมีโรคหลายโรค การรักษาพยาบาลบางอย่างและยาบางประเภทที่ไม่รวมอยู่ในหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนี้

- 1) เบาหวานขึ้นตา
- 2) การปลูกถ่ายไขกระดูก
- 3) การผ่าตัดเสริมสวย
- 4) การตกแต่งฟันเพื่อความสวยงาม
- 5) แว่นตา ยกเว้นเด็กนักเรียนประถมศึกษา อาจได้รับตามโครงการเดิม
- 6) อวัยวะเทียม หรืออุปกรณ์ที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ
- 7) การรักษาภาวะมีบุตรยาก

- 8) การผสมเทียม
- 9) การเปลี่ยนเพศ
- 10) การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 11) การรักษาที่อยู่ระหว่างการค้นคว้าทดลอง ยังไม่ใช่แนวทางการป้องกัน และรักษาที่ถือปฏิบัติกันเป็นแบบแผน
- 12) วัคซีนป้องกันโรคที่ยังไม่ได้จัดเป็นวัคซีนบริการพื้นฐานที่จำเป็น
- 13) การฟอกเลือดล้างไตด้วยเครื่องไตเทียม ยกเว้นกรณีไตวายเฉียบพลัน แต่ไม่เกิน 60 วัน
- 14) การรักษาโรคเอดส์ ด้วยยาต้านเชื้อไวรัส ยกเว้นกรณีติดเชื้อฉวยโอกาสแทรกซ้อน
- 15) การตรวจเช็กร่างกายใด ๆ ที่เกินความจำเป็นจากแนวทางการป้องกันและรักษาโรคนั้น
- 16) การบริการระหว่างการพักฟื้น เช่น แพทย์เห็นว่าสิ้นสุดการรักษาแล้ว ให้กลับบ้านได้แต่ที่บ้านไม่มีคนดูแล ต้องการขอยู่โรงพยาบาลต่อ
- 17) ค่าห้องและค่าอาหารพิเศษ ค่าบริการพิเศษอื่น ๆ ที่ขอบริการเพื่อความสะดวกสบาย
- 18) การไปรักษากับหมอเฉพาะทาง โดยไม่ผ่านการส่งตัวจากสถานพยาบาลประจำครอบครัวของคุณ
- 19) ยาต้านโรคมะเร็ง⁵⁹ เช่น ยา Docetaxel (ชื่อทางการค้า Taxotere) ยา Letrozole (ชื่อทางการค้า Femara) ยา Erlotinib (ชื่อการค้า Tarveca) เป็นต้น

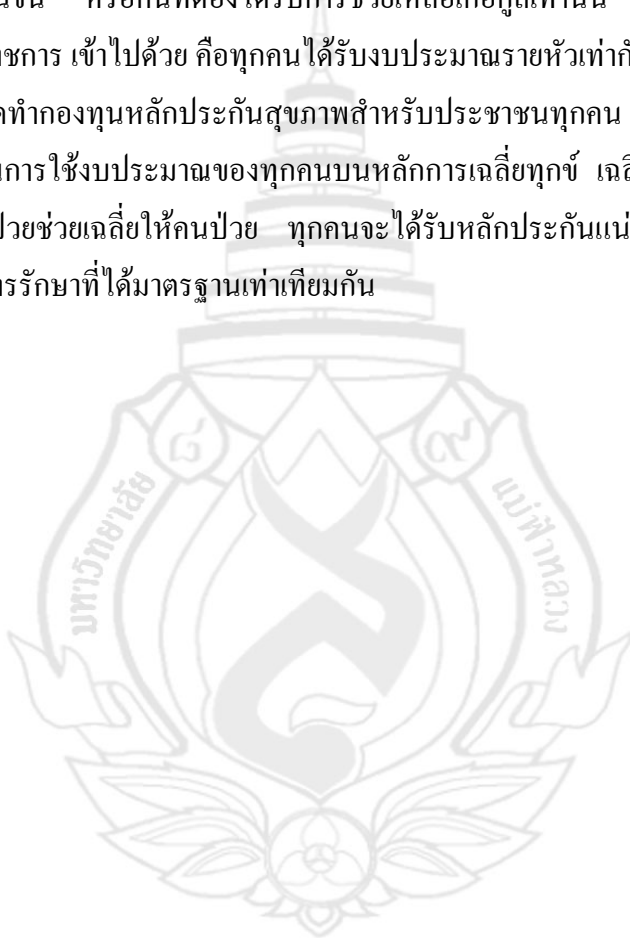
3. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

ข้อดีคือ เงินส่วนใหญ่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในส่วนของงบส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในลักษณะเหมาจ่ายต่อหัว และเงินสมทบ จากตาราง จะเห็นว่า รัฐได้ให้เงินงบประมาณเฉลี่ยต่อหัว ในระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ประเภท คือ กบข. ประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพดังนี้⁵⁹

⁵⁹ ตารางที่ 12 ระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศและสิทธิประโยชน์ที่สำคัญหน้า 190

4. การบริหารเงินกองทุน

ปัจจุบันยังอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลอยู่ ซึ่งงบประมาณก็มีจำกัด ทำให้ต้องกำหนดงบประมาณต่อหัวไว้ค่อนข้างต่ำ เป็นเหตุให้ต้องจำกัดสิทธิประโยชน์ในการรักษา (ไม่ได้รับรักษาทุกโรค และจำกัดการรับยาสำหรับโรคบางโรค) มีผลต่อเนื่องให้คุณภาพของการบริการลดลง จึงควรจะให้มีการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยเป็นกองทุนที่มาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับประชาชนทุกคนเพื่อดูแลสุขภาพ ไม่ควรแบ่งแยกว่ากองทุนนี้ เป็นกองทุนเฉพาะสำหรับคนจน หรือคนที่ต้องได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลเท่านั้น แต่ควรเป็นกองทุนที่รวมลูกจ้าง และข้าราชการ เข้าไปด้วย คือทุกคนได้รับงบประมาณรายหัวเท่ากัน สามารถได้รับการรักษาทุกโรค การจัดทำกองทุนหลักประกันสุขภาพสำหรับประชาชนทุกคน จะสามารถประกันความเสี่ยง เพราะเป็นการใช้งบประมาณของทุกคนบนหลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข คนรวยช่วยเฉลี่ยให้คนจน คนไม่ป่วยช่วยเฉลี่ยให้คนป่วย ทุกคนจะได้รับหลักประกันแน่นอนว่า เมื่อใดที่เจ็บป่วยสามารถได้รับการรักษาที่ได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน



บทที่ 3

การบริหารเงินกองทุนในต่างประเทศ

3.1 กฎหมายกองทุนประกันสังคมของเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประเทศแรกที่ก่อตั้งระบบประกันสังคมสำหรับการช่วยเหลือคนสูงอายุ เมื่อปี 1889 โดย อ็อตโต ฟอน บิสมาร์ค ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น แต่เป็นพระราชดำริของจักรพรรดิไกเซอร์ วิลเฮล์ม ที่ 1 ซึ่งส่งข้อความให้บิสมาร์คมีใจความโดยสรุปว่า “คนพิการหรือสติเฟ่นเพื่อนเนื่องจากอายุมากขึ้น สมควรที่จะขอให้รัฐดูแล”



รูปที่ 3.1 อ็อตโต ฟอน บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีของเยอรมันซึ่งเป็นประเทศแรกในโลก
ที่ออกกฎหมายระบบประกันสังคมในปี 1889

กฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมัน มีวิวัฒนาการมายาวนานกว่า 100 ปี ตั้งแต่ยุคโบราณสมัยกรีก-โรมันและมีการพัฒนามาเรื่อยๆ มีการแบ่งการศึกษาออกเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองและช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบัน⁶⁰ โดยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ รัฐบาลเยอรมันได้ออกกฎหมายประกันการเจ็บป่วยในปี ค.ศ.1883 ในรูปแบบบังคับกับคนงานที่มีรายได้ต่ำ โดยลูกจ้างจะต้องออกเงินสมทบ 2 ส่วน และนายจ้าง 1 ส่วน การประกันนี้ขยายการคุ้มครองให้กับเกษตรกรในช่วงปี ค.ศ.1885 และ ค.ศ.1886⁶¹ และรัฐบาลยังออกกฎหมายปี ค.ศ.1884 บังคับให้จัดตั้งกองทุนเพื่อประกันอุบัติเหตุในการทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระชำระเงินสมทบฝ่ายเดียว กองทุนนี้ให้คนงานมีสิทธิได้รับการชดเชย ร้อยละ 66 ของค่าจ้างเมื่อคนงานไม่สามารถทำงานเพราะประสบอุบัติเหตุในงาน ออกกฎหมาย ปี ค.ศ.1889 ขยายการคุ้มครองสู่การประกันชราภาพและทุพพลภาพโดยผู้ประกันตนและนายจ้างจะต้องจ่ายสมทบเท่ากัน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการชดเชยการตาย ในปี ค.ศ.1911 และการประกันการว่างงาน ในปี ค.ศ.1929 (สิทธิในการที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมนี้ ได้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของ Weimar ในปี ค.ศ.1919) ในปี ค.ศ.1912 ออกกฎหมายประกันแรงงานวิชาชีพพระดับสูง และล่าสุดในปี ค.ศ.1994 ได้ออกกฎหมายเพื่อการประกันสุขภาพระยะยาว แต่เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้มีความเป็นปัจจุบันมากที่สุด จึงขอมาเฉพาะกฎหมายประกันสังคมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ถือเป็นกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน (Grundgesetz) ปี ค.ศ. 1949 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมต่อ ๆ มา

กฎหมายประกันสังคมของเยอรมันอยู่ในกฎหมายสังคม (หรือกฎหมายที่ได้รับรองไว้ในประมวลกฎหมายสังคม) ซึ่งรวมเรื่องต่างๆ เหล่านี้เข้าไว้ ซึ่งได้แก่ การส่งเสริมการศึกษาและแรงงาน การประกันสังคม (ซึ่งรวมถึงการประกันความเจ็บป่วย ประกันอุบัติเหตุ ประกันบำนาญสำหรับอาชีพอื่นที่มีไขว้ราชการ) การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในครอบครัว เงินช่วยเหลือบุตร การเบิกเงินเดือนล่วงหน้า เงินช่วยเหลือให้ประชาชนได้มีที่อยู่ตามควรแก่สภาพ การช่วยเหลือเยาวชน การช่วยเหลือทางสังคม การช่วยให้คนพิการมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคม (มาตรา 3 – 10 SGB I)⁶²

ในปัจจุบันมีผู้ใช้แรงงานชาวเยอรมันประมาณ 51 ล้านคน ที่จ่ายเงินเข้าระบบประกันสังคม (เปรียบเทียบกับจำนวนประชากร 82 ล้านคน ถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก) เพราะว่าชาวเยอรมันส่วนใหญ่ประกอบอาชีพและทำงานในภาคเป็นทางการ มีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างหัก ณ

⁶⁰บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ 18, 3, : 61-70.

⁶¹วรวิทย์ เจริญเลิศ, เรื่องเดิม, 7.

⁶²บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เรื่องเดิม, 59.

ที่จ่ายเป็นเงินเข้าประกันสังคม ซึ่งรวมกันเป็นเงินจำนวนมากนำมาใช้จ่ายเมื่อเจ็บ ป่วย-ตกงาน-และ เป็น บำนาญเริ่มเป็นผู้สูงวัยซึ่งกำหนดนิยามว่าเท่ากับ 65 ปี-แต่กำลังจะปรับให้เป็น 67 ปี อย่างค่อย เป็นค่อยไประหว่างปี ค.ศ.2012-2019)⁶³

กองทุนประกันสังคมของเยอรมันสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กองทุน หลัก คือ⁶⁴

1. กองทุนประกันอุบัติเหตุ (Accident Insurance)
2. กองทุนประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance)
3. กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว (Long-Term Care Insurance)
4. กองทุนประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance) และ
5. กองทุนประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)

3.1.1 โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน

โครงสร้างของการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีลักษณะโดยภาพรวม ดังนี้⁶⁵

1. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน
 - 1) คณะกรรมการกองทุนเลือกมาจากผู้ใช้แรงงาน 51 ล้านคนเลือกตั้งมาจาก ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 45 คนรวมเป็น 90 คนเข้ามาเป็นสมาชิก
 - 2) เมื่อได้สมาชิกทั้ง 90 คนจะมีการเลือกตั้งให้เหลือฝ่ายละ 11 คนรวมเป็น 22 คนเข้ามาเป็นคณะกรรมการกองทุน
 - 3) คณะกรรมการกองทุน 22 คนจะเลือกประธาน 1 คนและรองประธาน 2 คน ซึ่งเลือกมาจากฝ่ายนายจ้าง 1 คนและฝ่ายลูกจ้าง 1 คน
 - 4) คณะกรรมการกองทุนในจำนวน 22 คนจะเลือกคณะกรรมการบริหาร กองทุนอีก 6 คน

⁶³ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “เรียนรู้ระบบประกันสังคมและสวัสดิการจากคนเยอรมัน (ข้อมูลบางส่วนจาก คณะทำงานกระจายรายได้ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” มติชนสุดสัปดาห์ 30, 10812, (กันยายน 2550): 6.

⁶⁴The German Social Insurance System, **Deutsche Sozialversicherung** [online]. February 2008. Available from: <http://www.deutsche-sozialversicherung.de/en/index.html>.

⁶⁵Germany Social Code, Book VII (SGB VII)

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (The Federal Ministry of health (Bundesministerium für Gesundheit)) ทำหน้าที่กำกับดูแลและออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมในด้านการประกันสุขภาพ (Health Insurance) และการประกันสุขภาพระยะยาว (Long-Term Care Insurance)

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (The Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Bundesministerium für Arbeit und Soziales หรือ BMAs) ทำหน้าที่กำกับดูแลและออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมในด้านการประกันชราภาพ (Retirement Pension) ด้านการประกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน (Occupation Accidents) และด้านการประกันการว่างงาน (Unemployment)

ส่วนโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนต่างๆสามารถแจกแจงรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กองทุนประกันอุบัติเหตุ (Accident Insurance)

โครงสร้างกองทุนเป็นลักษณะกองทุนอิสระ (Self-Government) ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 35 กองทุน⁶⁶ (Berufsgenossenschaften) บริหารจัดการโดยสมาชิกที่เป็นบริษัทและลูกจ้างในจำนวนเท่าๆกัน และจะเลือกตั้งตัวแทนทุก 6 ปีเข้าไปเป็นตัวแทนบริหาร (The Representatives' Board of the particular BG) และตัวแทนบริหารจะเลือกคณะกรรมการจัดการกองทุนอีกทีหนึ่ง (The BG's Governing Committee) ซึ่งทุกขั้นตอนของการเลือกตั้งจะมีตัวแทนฝ่ายละเท่าๆกัน

โดยมีสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมกองทุนประกันอุบัติเหตุ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ อีกทีหนึ่งคือ สำนักงานประกันอุบัติเหตุแห่งชาติเยอรมัน The German Federation of institutions for statutory accident insurance and prevention (HVBG) ที่มีตัวแทนฝ่ายละเท่าๆกันของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ที่มีวาระการประชุมปีละ 2 ครั้ง และทำหน้าที่เลือกผู้อำนวยการบริหาร กับแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายบุคคลและการเงิน ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร ตัวแทนฝ่ายนายจ้างหนึ่งคน และตัวแทนฝ่ายลูกจ้างอีกหนึ่งคนมาทำหน้าที่จัดสรรการใช้จ่ายเงินกองทุน รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

มีองค์กรอิสระที่แยกย่อยออกจาก HVBG อีกหลายองค์กรเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้ประกันตน ได้แก่ องค์กรการประกันสุขภาพและอุบัติเหตุลูกจ้าง the Berufsgenossenschaftliche Institut für Arbeitsschutz (BGIA; the BG Institute for occupational safety and health), องค์กร

⁶⁶Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) or The German

Federation of institutions for statutory accident insurance and prevention. [online]. February 2008.

Available form: <http://www.hvbg.de/e/pages/wir/selbst/index.html>.

ประกันสุขภาพและการจ้างงาน the Berufsgenossenschaftliche Institut Arbeit und Gesundheit (BGAG; BG Institute Work and Health), หน่วยงานกลางเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพของลูกจ้าง the Berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit (BGZ; BG Central office for health and safety at work), องค์การเพื่อลูกจ้างผู้ประกันตน the Berufsgenossenschaftliche Forschungsinstitut für Arbeitsmedizin (BGFA; the BG Institute for occupational medicine) และ กรมการบริหารจัดการความปลอดภัยของลูกจ้าง the Berufsgenossenschaftliche Akademie für Arbeitssicherheit und Verwaltung (BGA; the BG Academy for occupational safety and administration) เป็นต้น

2) กองทุนประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance)⁶⁷

บริหารจัดการโดยองค์กรอิสระ ภายใต้กฎหมายสาธารณะ ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 กองทุนและ 1 องค์กรกลาง ซึ่งทุกกองทุน จะมีวิธีบริหารจัดการคล้ายกันคือ มีสภาผู้บริหาร (Administrative Council) และคณะกรรมการผู้บริหาร (Executive Boards) โดยสภาบริหารมาจากการเลือกตั้งจากผู้ประกันตนทุก ๆ 6 ปี ซึ่งจะมีตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจำนวนเท่า ๆ กันมาบริหารจัดการทั้งในเรื่องการบริหารองค์กรและการจัดการการเงินอย่างอิสระ ภายใต้การดูแลจากรัฐบาลให้ดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมายประกันสังคม และมีหน้าที่ในการกำหนดงบประมาณ กำหนดกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับกองทุนประกันการเจ็บป่วย กำหนดอัตราเงินสมทบ เลือกคณะกรรมการผู้บริหาร รวมทั้งสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการผู้บริหารด้วย ส่วนคณะกรรมการผู้บริหารมาจากส่วนท้องถิ่น บริษัท ช่างฝีมือ และกองทุนประกันการเจ็บป่วยต่างๆ ทำหน้าที่ในการบริหารงานองค์กรและกองทุนประกันการเจ็บป่วย (Book V, SGB V)

กองทุนประกันการเจ็บป่วยทั้ง 7 กองทุน มีดังนี้

1) กองทุนประกันการเจ็บป่วยทั่วไป บริหารงานภายใต้องค์กร AOK-Bundesverband (Federal Association of Local Health Insurance Funds)

2) กองทุนประกันการเจ็บป่วยแก่ลูกจ้างรายเดือน บริหารงานภายใต้องค์กร Verband der Angestellten-krankenkassen e.V (Federation of Salaried Employees Health Insurance Funds)

3) กองทุนประกันการเจ็บป่วยทางเลือกแก่ผู้ทำงาน บริหารงานภายใต้องค์กร AEV – Arbeiter – Ersatzkassen – Verband (Federation of Workers Alternative Health Insurance Funds)

⁶⁷The German Social Insurance System, **Deutsche Sozialversicherung** [online]. February 2008.

Available from: <http://www.deutsche-sozialversicherung.de/en/index.html>.

4) กองทุนประกันการเจ็บป่วยผู้ทำงานบริษัท บริหารงานภายใต้องค์กร BKK-Bunders verband (Federation Association of Company Health Insurance Funds)

5) กองทุนประกันการเจ็บป่วยช่างฝีมือ บริหารงานภายใต้องค์กร IKK-Bundesverband (Federation Association of Guild Health Insurance Funds)

6) กองทุนประกันการเจ็บป่วยแก่เกษตรกร บริหารงานภายใต้องค์กร BLK-Bundesverband (Federation Association of Agricultural Health Insurance Funds)

7) กองทุนประกันการเจ็บป่วยแรงงานชั้นสอง (เช่น เด็ก ผู้พิการ หรืออื่นๆ) บริหารงานภายใต้องค์กร Knappschaft (Sickness Funds for Miners) รวมกองทุนประกันการเจ็บป่วยผู้ทำงานประมง (the Maritime Health Insurance Fund) ไว้ด้วย ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2008 เป็นต้นไป

3. กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว (Long-Term Care Insurance)

เป็นกองทุนที่เพิ่งเริ่มบังคับให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเพื่อกองทุนสุขภาพระยะยาวเมื่อปีค.ศ. 1995 โดยแยกออกมาจากกองทุนประกันการเจ็บป่วยอีกทีหนึ่ง (เดิมทุกกองทุนประกันการเจ็บป่วยทั้ง 7 กองทุนจะมีการให้สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้อยู่) แยกออกมาเพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตนที่อาจมีปัญหาสุขภาพระยะยาว (ทั้งทางกาย และทางจิต) หรือผู้พิการ ที่อาจต้องการการช่วยเหลือในระยะเวลา 6 เดือนแรกของการเจ็บป่วย และยังคงครอบคลุมครอบครัวผู้ประกันตนด้วย⁶⁸ โดยโครงสร้างการบริหารจัดการจะเหมือนกันกับกองทุนประกันการเจ็บป่วย

4. กองทุนประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance)

ก่อนหน้านั้น กองทุนประกันชราภาพอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหลายหน่วยงาน แต่ในเดือนตุลาคม 2005 มีการบัญญัติให้กองทุนประกันชราภาพอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียว นั่นคือหน่วยงานกองทุนประกันชราภาพแห่งเยอรมัน (Deutsch Rentenversicherung หรือ German Pension Insurance)⁶⁹ มีโครงสร้างการบริหารแบบบริษัทจำกัด ดำเนินงานภายใต้กฎหมาย มีตัวแทนจากทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้รับเลือกตั้งมาฝ่ายละเท่าๆกัน และดำเนินงานอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลและงบประมาณของรัฐบาล (Book VI, SGB VI) ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 16 กองทุนแยกตามรัฐดังนี้

1) German Pension Fund Insurance, Baden-Württemberg

⁶⁸The German Social Insurance System, **Deutsche Sozialversicherung** [online]. February 2008.

Available from: <http://www.deutsche-sozialversicherung.de/en/index.html>.

⁶⁹Ibid.

- 2) German Pension Fund Insurance, Berlin-Brandenburg
- 3) German Pension Fund Insurance, Brunswick-Hannover
- 4) German Pension Fund Insurance, Federation
- 5) German Pension Fund Insurance, Hessen
- 6) German Pension Fund Insurance, Miners and Mariners' Insurance Fund
- 7) German Pension Fund Insurance, Central Germany
- 8) German Pension Fund Insurance, South Bavaria
- 9) German Pension Fund Insurance, North
- 10) German Pension Fund Insurance, North Bavaria
- 11) German Pension Fund Insurance, Oldenburg-Bremen
- 12) German Pension Fund Insurance, Rhineland
- 13) German Pension Fund Insurance, Rhineland-Palatinate
- 14) German Pension Fund Insurance, Saarland
- 15) German Pension Fund Insurance, Swabia
- 16) German Pension Fund Insurance, Westphalia

5. กองทุนประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 กองทุนประกันการว่างงาน อยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยงาน ที่มีชื่อล่าสุดว่า Bundesagentur für Arbeit หรือ องค์การแรงงานกลาง (Federal Employment Agency) (เปลี่ยนจาก Bundesanstalt für Arbeit หรือ กรมแรงงานกลาง Federal Employment Office) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมือง Nuremberg โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนประกันการว่างงานก็เหมือนกับกองทุนอื่นๆ คือ คณะกรรมการบริหารมาจากการเลือกตั้งของตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในจำนวนเท่าๆ กัน

3.1.2 สิทธิประโยชน์ตามกองทุนประกันสังคม

สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมันนี้ ริเริ่มมาตั้งแต่พระบรมราชโองการเปิดประชุมสภาของพระเจ้าไกเซอร์ และกฎหมายประกันสังคมต่างๆ ในปี ค.ศ. 1883 และถึงแม้จะมีการรวมการประกันทั้งหมดไว้ใน กฎหมายระเบียบการประกันแห่งอาณาจักร (Reichsversicherungsordnung, RVO) ปี ค.ศ. 1911 ก็ยังคงมีหลักใหญ่ใจความใกล้เคียงกับฉบับเดิม โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1918 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลคนว่างงานและมีการปรับปรุง เพิ่มเติม ขยายสิทธิประโยชน์ ขยายขอบเขตการช่วยเหลือมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายประกันสังคมต่างๆ ถูกรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายภาคทั่วไป SGB I

1976 บทบัญญัติร่วมกันสำหรับการประกันสังคม (SGB IV, 1977) และบทบัญญัติต่างๆ สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง (SGB X, 1983)⁷⁰

สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมนั้น มีรายละเอียดแยกตามกองทุนประกันสังคม ทั้ง 5 กองทุน ดังต่อไปนี้

1. สิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันอุบัติเหตุ (Accident Insurance)

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดให้ลูกจ้างทุกคนทำประกันสังคม ซึ่งรายละเอียดและเงื่อนไขของการประกัน นายจ้างและลูกจ้างจะเป็นผู้ตกลงกันเองในแต่ละกรณีไป ลักษณะเงื่อนไขและผลครอบคลุมของการประกันสังคมในเยอรมัน ไม่มีความแตกต่างระหว่างคนท้องถิ่นและคนต่างชาติ ไม่ว่าอายุ ศาสนา หรือเชื้อชาติใดๆ การประกันอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม ซึ่งสิทธิประโยชน์จะครอบคลุมกรณีการเกิดอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยทั้งหมด รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นและการฟื้นฟูเพื่อกลับไปสู่สภาพปกติ โดยผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ได้แก่ลูกจ้างที่ทำประกันเองและบุคคลในครอบครัว ผู้ที่สิทธิประโยชน์ของการประกันอุบัติเหตุครอบคลุม ได้แก่⁷¹ ลูกจ้าง ชาวานาและครอบครัว เด็กที่อยู่ในสถานรับเลี้ยงเด็ก นักเรียนในโรงเรียน นักศึกษาในมหาวิทยาลัย ลูกจ้างผู้พิการในโรงงาน อาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัย พนักงานที่ทำหน้าที่ช่วยผู้ประสบภัย ผู้บริจาคโลหิต ผู้บริจาคอวัยวะ พนักงานทำความสะอาดบ้าน ผู้ช่วยดูแลผู้ป่วยหรือเด็กตามบ้าน พนักงานก่อสร้างสิ่งก่อสร้างไม่ค่ากำไร อาสาสมัครของรัฐในหน้าที่ต่างๆ (เช่น ลูกขุน พยานศาล หรืออื่นๆ) ผู้ว่างงานที่ลงทะเบียนผู้ประกันตนแล้ว นักโทษ นักพัฒนา ผู้ประกอบการรายย่อยที่ลงทะเบียนประกันตนแล้ว สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับมี 4 แบบ ได้แก่ การได้รับบริการทางการแพทย์ เงินทดแทนการขาดรายได้ การช่วยเหลือทางสังคมต่างๆ และเงินสงเคราะห์ ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อย ดังนี้⁷²

1) ในกรณีเสียชีวิต ไม่ว่าจากอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จะได้รับค่าทำศพเป็นเงิน 4,200 ยูโร (3,540 ยูโร สำหรับเยอรมันส่วนที่เคยเป็นเยอรมันตะวันออก) หากไม่ได้เสียชีวิตในบริเวณที่จะทำศพก็จะได้รับเงินเพื่อเป็นค่าส่งศพไปให้ญาติหรือสถานที่ที่จะทำพิธีต่อไป

ก) คู่สมรสจะได้รับเงินรายปี 30 % จากรายได้ต่อปีของผู้เสียชีวิต หรือ 40 %

⁷⁰บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน,” : 61-71.

⁷¹The German Social Insurance System, **Deutsche Sozialversicherung** [online]. February 2008.

Available from: <http://www.deutsche-sozialversicherung.de/en/index.html>.

⁷²กระทรวงแรงงาน, ข้อมูลด้านแรงงานในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน [ออนไลน์]

แหล่งที่มา. http://www.mol.go.th/mol_germany07.html

จากรายได้ต่อปีของผู้เสียชีวิต ในกรณีที่คู่สมรสมีอายุเกิน 45 ปี หรือคู่สมรสไม่สามารถประกอบอาชีพได้หรือมีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู

ข) บุตรที่อายุไม่เกิน 18 ปี หรือ 27 ปี ในกรณีศึกษาอยู่ จะได้รับเงินรายปี 20% จากรายได้ต่อปีของผู้เสียชีวิต หรือ 30% จากรายได้ต่อปีของผู้เสียชีวิตในกรณีบิดาและมารดาเสียชีวิตทั้งคู่

2) ในกรณีได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ก็จะได้รับค่ารักษาพยาบาลค่าแพทย์และค่ากายภาพบำบัด

3) ในกรณีได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และต้องพักรักษาตัว ก็จะได้รับเงินค่าเจ็บป่วย ซึ่งระยะเวลาและจำนวนเงินจะขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไป ในบางกรณีก็จะได้รับเงินค่าเจ็บป่วยไปจนตลอดชีวิต และสำหรับบุคคลต่างชาติที่ต้องการเดินทางกลับไปพำนักที่ประเทศของตนก็จะได้รับเงินค่าเจ็บป่วยส่งไปให้เช่นกัน

4) ในกรณีได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และไม่สามารถกลับไปประกอบอาชีพเดิมได้ ก็จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อการกลับเข้าไปทำงานอีกครั้ง เช่นการให้คำแนะนำ การอบรมความรู้ความชำนาญเพิ่มเติม หรือการฟื้นฟูศักยภาพในการทำงานใหม่ ซึ่งความช่วยเหลือในส่วนนี้จะมีระยะเวลาไปจนถึงการสิ้นสุดการฟื้นฟูหรือการอบรม

5) จำนวนเงินของค่าเจ็บป่วย จะขึ้นอยู่กับความเสื่อมถอยของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และจำนวนรายได้ต่อปีก่อนเกิดอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วย ความเสื่อมถอยของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่จะถูกประเมินโดยแพทย์ที่เกี่ยวข้อง

6) ในกรณีที่ไม่สามารถดูแลตัวเองได้ ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ้างคนดูแลพิเศษทั้งในส่วนของการช่วยเหลือด้านร่างกายและที่อยู่อาศัยด้วย

7) ลูกจ้างที่ได้ทำประกันสังคมแล้ว ไม่ต้องกรอกใบสมัครหรือคำร้องใดๆในการได้รับสิทธิประโยชน์ เนื่องจากลูกจ้างทุกคนจะได้รับการคุ้มครอง และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายเบื้องต้นอยู่แล้ว

2. สิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance)

กฎหมายประกันความเจ็บป่วยของแรงงาน ค.ศ.1883 กำหนดให้คนงานมีหน้าที่ประกันความเจ็บป่วยและรวมถึงคนอื่นๆ ที่มีรายได้ไม่สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด แล้วจะได้รับบริการรักษาจากแพทย์ รับยาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลานานที่สุด 13 สัปดาห์ ผู้ที่ไม่สามารถมีรายได้ระหว่างนั้นจะได้รับเงินช่วยเหลือกรณีป่วยตั้งแต่วันที่ 3 จนถึงสัปดาห์ที่ 13 เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50% ของรายได้ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเบี้ยประกัน ส่วนเบี้ยประกันนั้นนายจ้างจ่าย 1/3 ที่เหลือลูกจ้างจ่ายเอง โดยคิดจากค่าจ้าง (ประมาณ 3-6 % ของค่าจ้าง)

วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1970 กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในกรณีเจ็บป่วยแก่คนงานเป็นเวลา 6 สัปดาห์ เท่ากับลูกจ้างประเภทเสมียน และกำหนดให้มีการตรวจสอบสุขภาพประจำปี เพื่อให้ทราบถึงอาการของโรคล่วงหน้า ซึ่งอยู่ในความคุ้มครองตามการประกันความเจ็บป่วยด้วย และในปี ค.ศ.1975 ยังขยายความคุ้มครองการประกันความเจ็บป่วยไปถึงการคุมกำเนิด การทำหมัน ที่ถูกต้องตามกฎหมายและการทำแท้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ปี ค.ศ.1956 มีการออกกฎหมายให้ผู้รับบำนาญต้องประกันความเจ็บป่วย เช่นเดียวกับปี ค.ศ.1972 ที่บังคับให้กสิกรต้องประกันความเจ็บป่วย และปี ค.ศ.1975 ที่บังคับให้นักศึกษาและผู้ฝึกงานต้องประกันความเจ็บป่วย โดยในปี ค.ศ.1981 ศิลปินอิสระและนักเขียนอิสระจะต้องประกันความเจ็บป่วยด้วยเช่นกัน

ต่อมาในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.2004 มีการนำ“บัตรประกันสุขภาพยุโรป” (Europäische Krankenversicherungskarte) มาใช้ โดยเริ่มใช้กับประเทศ EU ใน 12 ประเทศก่อน คือ เบลเยียม, ฝรั่งเศส, ลักเซมเบิร์ก, สเปน, เยอรมัน, กรีซ, ไอร์แลนด์, สวีเดน, เดนมาร์ก, ฟินแลนด์, อิตาลี, สโลวีเนีย และ นอร์เวย์ (และปลายปี ค.ศ.2005 จะรวมประเทศในกลุ่ม EU ที่เหลือเข้าไปด้วย) แต่ก่อนจะถึงวันนั้น ถ้าไปหาหมอในต่างประเทศซึ่งอยู่ในกลุ่ม EU และต้องการรับเงินค่าใช้จ่ายคืนจากประกันสุขภาพจะต้องได้รับการอนุมัติจากสถาบันประกันสุขภาพในเยอรมันเสียก่อน⁷³

สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับตามกฎหมายจากกองทุนประกันการเจ็บป่วย มีดังนี้⁷⁴

- 1) การบริการทางการแพทย์และทันตกรรม
- 2) การรักษาในโรงพยาบาล
- 3) รับยา, เสื้อผ้า, การบำบัดเสริม เช่น การนวด, การช่วยเหลืออื่น เช่น เครื่องช่วยฟัง และ รถเข็น
- 4) การช่วยเหลือที่บ้านในกรณีที่ผู้ประกันตนมีลูกอายุต่ำกว่า 12 ปี แล้วต้องเข้าโรงพยาบาลและไม่มีผู้ช่วยดูแลบ้าน
- 5) การพยาบาลที่บ้านหากจะช่วยให้ลดการอยู่โรงพยาบาลนานวัน

⁷³ ว.สุชาติ, “ความเปลี่ยนแปลงหลังการขยายกลุ่มประเทศ EU,” *Ethnotrade* [ออนไลน์], พฤษภาคม 2004. แหล่งที่มา <http://www.readypremium.com/ecommerce/angkhana1/WhatNewDisplay.asp?urlID=23>

⁷⁴ The German Social Insurance System, *Deutsche Sozialversicherung* [online]. February 2008. Available from: <http://www.deutsche-sozialversicherung.de/en/health/benefits.html>

6) การทันตกรรมจนถึงอายุ 18 ปี

7) การป้องกันการเจ็บป่วยและการบำบัด

ในปี ค.ศ.2004 มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายประกันสังคมเยอรมันเกี่ยวกับการประกัน สุขภาพ ดังนี้⁷⁵

1) คนไข้จะต้องจ่ายเงินค่าตรวจ (Praxisgebühr) แก่หมอเมื่อไปรับการตรวจเป็นเงินสด 10 ยูโร ต่อหมอและต่อไตรมาส (Quartal) ยกเว้นผู้ที่ถูกส่งไปหาหมอเชี่ยวชาญเฉพาะโรค โดยมีใบสั่งจากหมอนั้นไปแสดง ผู้ไปรับการตรวจจากหมอพื้นหรือตรวจป้องกันโรคอื่นๆตามกำหนดเวลา หรือไปรับการฉีดวัคซีนป้องกัน

2) คนไข้ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลเพิ่มวันละ 10 ยูโร สูงสุดไม่เกิน 28 วันต่อปี

3) คนไข้ต้องจ่ายรักษาทุกประเภทเพิ่มเป็นจำนวนร้อยละ 10 ต่ำสุด 5 ยูโร สูงสุด ไม่เกิน 10 ยูโร

4) เด็กและเยาวชนได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินเพิ่ม ส่วนผู้ใหญ่ให้จ่ายเพิ่มร้อยละ 2 ของรายได้รวมทั้งหมด สำหรับโรคเรื้อรังจ่ายเพียงร้อยละ 1

5) ผู้มีประกันสุขภาพสามารถขอใบคนไข้ (Patientenquittung) จากหมอได้

6) ผู้มีประกันสุขภาพสามารถใช้สิทธิประกันไปรักษาในประเทศกลุ่ม EU ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากบริษัทประกันสุขภาพก่อน

7) อนุญาตการค้าขายยาแบบส่งทางไปรษณีย์

8) ยกเลิกการจ่ายค่าทำศพและค่าคลอด

9) ยาที่ไม่ต้องมีใบสั่งแพทย์ ยาเสริมคุณภาพชีวิต (Lifestyle) เช่น ยากระตุ้นทางเพศ ไม่สามารถยื่นขอให้บริษัทประกันสุขภาพจ่ายให้ได้

10) การตัดแวนสายตา บริษัทประกันสุขภาพไม่ออกค่าใช้จ่ายช่วยเหลืออีกต่อไป ยกเว้นในกรณี เด็ก เยาวชน หรือผู้พิการทางสายตา

11) การผสมเทียม ทำหมัน บริษัทประกันสุขภาพออกค่าใช้จ่ายให้อย่างจำกัดเท่านั้น

12) ค่ารถไปหาแพทย์ บริษัทประกันสุขภาพไม่ออกให้ ยกเว้นบางกรณีเท่านั้น

⁷⁵ว.สุชาติ, “คุยเรื่องกฎหมาย,” นิตยสารชาวไทย. [ออนไลน์] ธันวาคม 2005. แหล่งที่มา

3. สิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสุขภาพระยะยาว (Long-Term Care Insurance)

สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับจากกองทุนประกันสุขภาพระยะยาว คือ การได้รับสิทธิในการช่วยเหลือทางการแพทย์และการบำบัด โดยจะต้องจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องในกองทุนประกันสุขภาพระยะยาวอย่างน้อย 5 ปี ซึ่งจะแบ่งสิทธิประโยชน์จากกองทุนออกเป็น 3 ระดับ คือ⁷⁶

- 1) ระดับ 1 (Care Category I) คือ ต้องการความช่วยเหลือตามปกติ
- 2) ระดับ 2 (Care Category II) คือ ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ
- 3) ระดับ 3 (Care Category III) คือ ต้องการความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด

ซึ่งจะได้รับทั้งในลักษณะการช่วยเหลือทางการแพทย์ หรือเงินช่วยเหลือแล้วแต่กรณี หรือได้รับทั้งสองอย่าง เช่น

- 1) อาหาร
- 2) การเข้ารับการฝึกการดูแลรักษา ให้กับญาติหรืออาสาสมัคร
- 3) เงินช่วยเหลือจ่ายแก่ผู้ช่วยดูแลที่ผู้ประกันตนจัดจ้าง
- 4) การดูแลช่วงกลางวันและกลางคืน
- 5) การช่วยเหลือจากพยาบาลและเครื่องมือแพทย์
- 6) การให้ยืมเครื่องมือแพทย์ไปใช้ที่บ้าน

เงินช่วยเหลือกรณีกลับไปรักษาที่บ้าน ผู้ประกันตนจะได้เงินจำนวน 205 ยูโรต่อเดือนสำหรับสิทธิประโยชน์ ระดับ 1 ส่วนระดับ 2 จะได้เงิน 410 ยูโรต่อเดือน และระดับ 3 จะได้เงิน 665 ยูโรต่อเดือน

เงินช่วยเหลือสำหรับการได้พยาบาลพิเศษช่วยดูแลที่บ้านต่อเดือน ผู้ประกันตนในระดับ 1 จะได้เงิน 384 ยูโร ระดับ 2 จะได้ 921 ยูโร และระดับ 3 จะได้เงินช่วยเหลือ 1,432 ยูโร และหากพิการแต่พอช่วยเหลือดูแลตัวเองได้ (เรียกว่า hardship cases) จะได้รับ 1,918 ยูโร

ถ้าการดูแลที่บ้านให้ได้ไม่เพียงพอ ผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการดูแลที่สถานพยาบาล (Nursing care) โดยได้รับเงินช่วยเหลือดังนี้ ระดับ 1 ได้ 1,023 ยูโร/เดือน ระดับ 2 ได้ 1,279 ยูโร/เดือน ระดับ 3 ได้ 1,432 ยูโร/เดือน ส่วน hardship cases จะได้รับ 1,668 ยูโร/เดือน

⁷⁶The German Social Insurance System, **Deutsche Sozialversicherung** [online]. February 2008.

ถ้าญาติมาช่วยเหลือ ก็มีสิทธิได้เงินรายเดือน มีสิทธิได้เงินประกันชราภาพและประกันอุบัติเหตุ แต่ต้องมาดูแลอย่างน้อยอาทิตย์ละ 14 ชั่วโมง จึงจะได้สิทธินี้ ปัจจุบันเยอรมันมีกองทุนประกันสุขภาพพระยะยาวมากถึง 250 กองทุน

4. สิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance)

กฎหมายเกี่ยวกับการประกันความพิการและชราภาพ ปี ค.ศ. 1889 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ.1891 โดยกำหนดให้ผู้มีรายได้ทั้งปีต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด จะต้องประกันประเภทนี้ และสำหรับผู้มีอาชีพอิสระอาจจะประกันประเภทนี้โดยสมัครใจได้ด้วย

ผู้ประกันจะได้รับบำนาญกรณีทุพพลภาพหากว่าผู้ประกันไม่สามารถมีรายได้ต่อไปได้ถึง 1/6 ของรายได้เดิม สำหรับกรณีทั่วไปเมื่ออายุครบ 70 ปี จะได้รับบำนาญ โดยผู้บัญญัติกฎหมายเห็นว่า เมื่ออายุถึงเกณฑ์นี้จะไม่สามารถทำงานหารายได้ต่อไปได้ แต่จะต้องประกันมาแล้วอย่างน้อย 30 ปี หรือกรณีพิการจะต้องประกันมาแล้วอย่างน้อย 5 ปี หากเสียชีวิตก่อนเวลาที่จะคืนเบี้ยประกัน (เฉพาะบางกรณี) ให้แก่ทายาท แต่บำนาญนี้จะไม่จ่ายให้แก่ภริยาหม้ายและทายาท ฉะนั้นภริยาจึงต้องทำงานหารายได้ด้วย หากต้องการจะมีบำนาญเอง

ในปี ค.ศ. 1937 มีการปรับปรุงการจ่ายบำนาญและแก้ไขเวลาที่ต้องประกัน ซึ่งเดิมจะต้องจ่ายเบี้ยประกันอย่างน้อยสองในสามของระยะเวลาที่เอาประกัน เป็นให้จ่ายเพียงครึ่งเดียว และผู้ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้ต้องประกันก็อาจเข้าประกันได้โดยสมัครใจ แต่ต้องเข้าเอาประกันก่อนอายุครบ 40 ปี

ในปี ค.ศ.1975 เปลี่ยนการประกันความพิการเป็น “การประกันบำนาญสำหรับคนงาน” และมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การได้สิทธิรับบำนาญ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างแรงงาน โดยให้ระยะเวลาที่คิดเป็นระยะเอาประกันมีความสัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยของผู้เอาประกันทุกคน และต่อมาได้มีการออกกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างทุกคนประกันบำนาญโดยไม่คำนึงถึงรายได้

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1986 เป็นต้นมา ผู้ที่เอาประกันบำนาญจะได้รับเงินเลี้ยงดูบุตร (Erzie-hungsgeld) เป็นจำนวน 600 มาร์ค เป็นเวลา 10 เดือน บิดาหรือมารดาที่สามารถลางานออกมาเลี้ยงบุตรได้ โดยที่นายจ้างต้องคงตำแหน่งงานไว้ให้

1) เงินบำนาญ

เงินบำนาญ หรือ เบี้ยบำนาญ เป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคมในเยอรมัน ผู้ทำงานรับราชการหรือทำงานในเอกชนจะต้องจ่ายเงินบำนาญเข้ากองทุนกลางอย่างน้อยที่สุด 15 ปี เมื่อครบเกษียณอายุ (ตามกฎหมาย 65 ปี) ก็จะได้รับเงินบำนาญเป็นรายเดือนเพื่อใช้ครองชีพในยามชราหรือบั้นปลาย

2) ระยะเวลาจ่ายเบี้ยประกันเงินบำนาญ

การจะได้รับเงินบำนาญมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสูงต่ำของรายได้ และระยะเวลาจ่ายเบี้ยประกันเงินบำนาญ ผู้ทำงานเป็นเวลานานรายได้สูงก็ย่อมได้เงินบำนาญมาก แต่ระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้เพราะอุปสรรคเช่น เรียนวิชาชีพ คลอดบุตร เลี้ยงบุตรด้วยเอง เป็นต้น กฎหมายก็นับเวลานั้นเข้าไปกับเวลาจ่ายเงินบำนาญเหมือนกับว่ายังคงจ่ายเงินประกันบำนาญต่อไปเรื่อยๆ เช่น

ก) ในระยะคุ้มครองมารดา (Mutterschaftsschutz) 6 สัปดาห์ก่อนคลอดและ 8 สัปดาห์หลังคลอด

ข) ในระยะเลี้ยงดูบุตร 3 ปี (Kindenserziehung) ถ้าคลอดบุตรหลังปี ค.ศ. 1993 เวลาที่หยุดทำงานเพื่ออยู่รักษาพยาบาลญาติที่เจ็บป่วยที่บ้าน

ค) ตกงาน (Arbeitslosigkeit) และได้รับเงินประกันตกงานและเงินสงเคราะห์ผู้ตกงานจากกรมแรงงาน

ง) พยาบาลญาติผู้เจ็บป่วย (Pflege von Angehörigen) กฎหมายนี้ใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน ค.ศ. 1995 เป็นต้นไป

เนื่องจากเวลาที่ต้องหยุดงานทำงานหารายได้เพราะผลตามตัวอย่างข้างต้นมีความสำคัญต่อการนับอายุการจ่ายเบี้ยประกันเงินบำนาญมากจะต้องแจ้งให้สำนักงานประกันสังคมทราบด้วย

บำนาญเมื่ออายุ 60 ปี

ถ้าเป็นผู้หญิงและต้องการบำนาญเมื่ออายุ 60 ก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอได้ ถ้าหากเวลาจ่ายเงินประกันบำนาญ (รวมทั้งเวลาหยุดพักเพื่อคลอดบุตรและเลี้ยงบุตรตามที่กล่าวมาในข้างต้น) และหลังจากวันอายุครบรอบ 40 ปี ได้จ่ายเงินประกันบำนาญต่อไปอีก 10 เดือนและ 1 เดือน แต่เงินบำนาญจะลดลงบ้าง (ขอดูตารางจากสำนักงานประกัน)

ถ้าเกิดหลังปี ค.ศ. 1940 เบี้ยบำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุ 60 ก็จะเพิ่มอัตราขึ้นเป็นขั้นๆจนเท่ากับผู้รับบำนาญเมื่ออายุ 65

แต่ถ้าเกิดหลังปี ค.ศ. 1952 จะต้องรอไปจนถึงอายุ 62 ปี จึงจะได้เงินบำนาญถ้าหากได้จ่ายเงินประกันมาแล้วอย่างน้อย 35 ปี แต่เงินบำนาญที่ได้รับจะถูกหักออก 10.8%

เงินบำนาญในกรณีเสียชีวิต

ถ้าผู้รับเงินบำนาญเสียชีวิต เงินบำนาญก็ไม่หยุดอยู่แค่นั้น สามีหรือภรรยาของเขาก็ได้รับต่อไป ตามระเบียบกฎหมายดังนี้

สำหรับสามีหรือภรรยาที่

- 1) แต่งงานหลังจากวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2002
- 2) แต่งงานก่อนหน้านั้น แต่ทั้งสองคนเกิดหลังวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1962 หรือ

พ.ศ.2505

ภรรยาหรือสามีจะได้รับเงินบำนาญแม่หม้าย (Witwenrente) 2 แบบ

1) บำนาญแม่หม้ายขนาดเล็ก คือแม่หม้ายจะได้รับเงินเพียงจำนวน 55% ของเงินบำนาญที่สามีได้รับ ถ้าหากไม่มีลูกที่ต้องเลี้ยงดู เพราะกฎหมายถือว่า แม่หม้ายก็มีความสามารถทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองได้

2) บำนาญแม่หม้ายขนาดใหญ่ ถ้าแม่หม้ายมีอายุเกิน 45 ปี หรือได้เลี้ยงดูบุตรมา หรือหย่อนสมรรถภาพในการทำงานหารายได้หรือหมดสมรรถภาพสิ้นเชิง ก็จะได้บำนาญในส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นไปจากบำนาญแม่หม้าย

3) ผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญแม่หม้าย คือ ผู้ที่มีอายุการแต่งงานสั้นกว่า 1 ปี กฎหมายถือว่า สามารถหาเลี้ยงชีพต่อไปได้

สำหรับสามีภรรยาที่

- 1) เสียชีวิตก่อนปี ค.ศ.2002
- 2) แต่งงานก่อนปี ค.ศ.2002 ฝ่ายชายหรือฝ่ายหญิงเกิดก่อนวันที่ 2 มกราคม

ค.ศ.1962

เงินบำนาญแม่หม้ายในกรณีนี้ได้รับพิจารณาเหมือนเป็นค่าเลี้ยงดูในระหว่างที่สามียังอยู่ด้วยกัน ยิ่งแม่หม้ายยังสาวและไม่มีลูก ก็ควรได้รับเงินบำนาญแม่หม้ายน้อย คือเพียง 25% ของเงินบำนาญ เพราะยังมีโอกาสเลี้ยงชีพตนเองได้ แต่ถ้าแม่หม้ายมีอายุมากขึ้นเท่าไร หรือมีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู เงินบำนาญจะสูงขึ้นตามสัดส่วน

การขึ้นของเงินบำนาญแม่หม้ายจะต้องทำหลังจากการตายไม่เกิน 1 ปี และควรทำพร้อมกับเงินบำนาญลูกกำพร้าด้วย (Halbwaisenrente) ถ้าหากมีบุตรซึ่งมีสิทธิได้รับเงินบำนาญจากพ่อ คือบุตรที่ยังเป็นผู้เยาว์หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วแต่ยังเรียนหนังสืออยู่หรือถูกเกณฑ์ทหาร แต่ต้องอายุไม่เกิน 27 ปี

ในกรณีเป็นแม่หม้ายที่แต่งงานใหม่ ถ้าเป็นแม่หม้ายที่ได้รับเงินบำนาญของสามีอยู่ เงินบำนาญนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อคุณแต่งงานใหม่ กฎหมายจะชดเชยให้เงินเป็นก้อน จำนวน 24 เดือน เงินก้อนนี้มีจำนวนเท่ากับเงินบำนาญใน 12 เดือนสุดท้าย⁷⁷

⁷⁷“คอลัมน์ คุขเรื่องกฎหมาย,” นิตยสารชาวไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://blog.360.yahoo.com/blog-ur.pYg6bqgkKmvIkF5MqPV4AOginRXo?p=28>

เงินบำนาญในกรณีหย่า

ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ.1977 กฎหมายใหม่กำหนดให้สามีภรรยานำเงินบำนาญที่ตนมีสิทธิได้รับมาแบ่งกันด้วยการบวกกันแล้วหารด้วยสองซึ่งเรียกว่า *Versorgungsanspruch gleich* ตัวอย่าง สามีได้เงินบำนาญเดือนละ 800 ยูโร ภรรยาได้เดือนละ 100 ยูโร เมื่อบวกกันแล้วได้ 900 ยูโร แบ่งครึ่งกันจะได้คนละ 450 ยูโร

เหตุผลที่กฎหมายให้เฉลี่ยเงินบำนาญกันก็เนื่องจากภรรยาเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพราะมีระยะเวลาทำงานสั้นกว่าเนื่องจากต้องอยู่บ้านเลี้ยงดูบุตรเล็กๆ และเมื่อบุตรโตขึ้นก็สามารถใช้เวลาว่างไปหาทำงานเล็กๆน้อยๆได้เท่านั้น กฎหมายจึงเฉลี่ยให้ทั้งคู่ได้รับเงินบำนาญเท่ากันเพื่อความยุติธรรมแก่ภรรยาที่มีอุปสรรคทางด้านครอบครัว ไม่สามารถทำมาหากินได้เต็มที่เหมือนฝ่ายชาย

เมื่อหย่ากับสามี ศาลจะคำนวณเงินบำนาญตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว โดยใช้ระยะเวลาสมรสเป็นหลัก ยิ่งระยะเวลาสมรสยาวนานเท่าใดเงินบำนาญที่จะได้รับก็จะมากขึ้นเท่านั้น เงินบำนาญนี้จะจ่ายเมื่ออายุครบเกษียณแล้วโดยทางสำนักงานประกันบำนาญ เงินบำนาญนี้จะได้รับไปเรื่อยๆแม้แต่แต่งงานใหม่ หรือแม้จะเสียชีวิต สามีคนใหม่ซึ่งเป็นพ่อหม้ายหรือลูกซึ่งอายุยังไม่ครบนิติภาวะก็จะได้รับบำนาญนี้ต่อไปซึ่งเรียกว่าบำนาญพ่อหม้าย (*Witwenrente*) และบำนาญลูกกำพร้าครึ่งหนึ่ง (*Halbwaisenrente*)

เงินบำนาญสำหรับลูกเลี้ยง (*Erziehungsrente*)

ในกรณีหย่าจากสามีได้ 4 ปี สามีเคยส่งเงินค่าเลี้ยงบุตรมาให้เป็นประจำ แต่แล้วสามีก็มาเสียชีวิต จะสามารถขอเงินบำนาญค่าเลี้ยงลูก(*Erziehungsrente*) ได้

เงินบำนาญค่าเลี้ยงลูกนี้ เป็นเงินที่มาทดแทนค่าเลี้ยงดู (*Unterhalt*) ที่ยุติลงเพราะการตายของสามี ดังนั้น เงินบำนาญค่าเลี้ยงลูกคิดคำนวณจากระยะเวลาที่ภรรยา(ไม่ใช่สามี) จ่ายเบี้ยประกัน และต้องนำมาหักลบกับรายได้ของภรรยา(ถ้ามี) และเงินบำนาญที่ตัวภรรยาเองได้รับอีกด้วย นอกจากนั้น ยังมีข้อแม้ว่าจะต้องยังไม่แต่งงานใหม่ และต้องจ่ายเบี้ยประกันไปแล้วก่อนการตายของสามีอย่างน้อย 5 ปี

5. สิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันการว่างงาน (*Unemployment Insurance*)

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานและการประกันการว่างงาน ปี ค.ศ.1927 บังคับให้มีการประกันความเจ็บป่วย ประกันลูกจ้างประเภทเสมียนและประกันคนงานเหมือง หากได้ทำงานมานานพอตามเกณฑ์แล้วเกิดว่างงานลง ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพในระหว่างที่ว่างงานเป็นเวลา 26 สัปดาห์ หลังจากนั้นถ้าขอเงินอุดหนุนกรณีเกิดวิกฤตการณ์ได้ ทางด้านการเงินของระบบประกันนี้ก็อาศัยเงินเบี้ยประกันซึ่งผู้เอาประกันจะต้องจ่ายครึ่งหนึ่งและฝ่ายนายจ้างจะต้องจ่าย

อีกครั้งหนึ่ง โดยมีองค์กรของรัฐตั้งขึ้นมาทำหน้าที่จัดหางานและดำเนินงานประกันการว่างงาน และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ปรั้งงานอาชีพและหาแหล่งฝึกงานให้แก่เยาวชนด้วย

ในปี ค.ศ.2004 มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงาน ซึ่งมีบางส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคม ดังนี้⁷⁸

เงินค่าตกงาน ได้รับอย่างสูงสุดเพียง 12 เดือน ผู้อายุสูงกว่า 55 ปีขึ้นไปได้รับสูงสุด 18 เดือน แต่จะค่อยลดลงเป็นขั้นๆ ไปจนถึงปี ค.ศ.2006

1) ผู้ตกงานเป็นเวลานานจะต้องยอมทำงานทุกอย่างที่ทำได้ แม้จะได้รับค่าแรงต่ำก็ตาม

2) ความคุ้มครองการถูกเลิกจ้าง ลูกจ้างรุ่นใหม่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไม่ให้ถูกเลิกจ้างก็ต่อเมื่อกิจการนั้นมีจำนวนลูกจ้างมากกว่า 10 คนขึ้นไป

นอกจากนี้ รัฐบาลยังกำหนดให้ Federal Employment Agency เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการให้สวัสดิการแก่ผู้ตกงานเป็นเวลานานและผู้ที่กำลังหางานหากยังไม่มีหน่วยงานอื่นใดให้ความช่วยเหลือ

รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายเงินช่วยค่าตกงานแผนใหม่ (Arbeitslosengeld II - ALG) ภายใต้กฎหมาย Hartz Act แก้ไขครั้งที่ 4 หรือที่เรียกว่า Hartz IV ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2548 โดยกฎหมายได้กำหนดแผนจ่ายเงินสงเคราะห์ผู้ตกงานว่า รัฐบาลจะจ่ายเงินสงเคราะห์ซึ่งเป็นเงินค่าเช่าบ้าน และเงินช่วยค่าครองชีพรวมเข้าด้วยกัน และจะคำนวณเงิน ALG ตามสภาพเศรษฐกิจของผู้ขอ คือ รายได้ ทรัพย์สิน จำนวนบุตร และความเจ็บป่วยของผู้ตกงาน เป็นต้น ซึ่งจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อการให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ตกงานมากกว่าลูกจ้างที่มีงาน อัตราว่างงานในเยอรมันตะวันออกที่สูงนี้ ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในการจ่ายเงินชดเชยให้แรงงานเพิ่มมากขึ้น ภายใต้กรอบการปฏิรูป ค.ศ.2010 ได้ส่งผลให้มีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดการประท้วงหลายครั้งเมื่อต้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2547⁷⁹

3.1.3 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

⁷⁸ ว.สุชาติ, “คุยเรื่องกฎหมาย,” นิตยสารชาวไทย. [ออนไลน์] ธันวาคม 2005. แหล่งที่มา <http://blog.360.yahoo.com/blog-ulr.pYg6bqgkKmvIkF5MqPV4AOginRXo?p=49>.

⁷⁹ กระทรวงแรงงาน, ข้อมูลด้านแรงงานในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน [ออนไลน์] แหล่งที่มา. http://www.mol.go.th/mol_germany07.html

ก่อนที่จะกล่าวถึงสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของเยอรมันนั้น ควรทำความเข้าใจก่อนถึงแนวคิดการจัดระบบการจ่ายเงินสังคมแต่ละประเภทตามภารกิจ ซึ่งเยอรมันแบ่งกฎหมายสังคมออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบดูแล ระบบชดใช้ และระบบชดเชย (ดร. บุญศรี, 2531, 60-61)

ระบบดูแล (Vorsorgesysteme) มุ่งไปที่เป้าหมายคือ ภัยต่างๆ ในสังคม ซึ่งอาจด้านภัยนี้ได้โดยอาศัยการร่วมมือกันคุ้มครองดูแล เช่น การต่อต้านโรคร้าย, ค่ารักษาพยาบาล, การตั้งครุฑ, การลางานก่อนคลอด และเงินค่าอบรมบุตรหลาน (Erziehungsgeld), ความพิการ, อายุ, การประกันบ้านอายุ การประกันอุบัติเหตุ, การประกันการว่างงาน และระบบนี้จะคลุมถึงบุคคลที่อยู่ในแวดวงใกล้ชิดให้ได้รับความคุ้มครองด้วย

ระบบชดใช้ (Entschädigungssysteme) มีเป้าหมายคือ การชดใช้ความเสียหายในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นในขอบเขตที่ส่วนรวมควรเป็นผู้รับผิดชอบโดยเป็นเรื่องภัยที่ระบบดูแลไม่อาจป้องกันได้ เช่น สงคราม การช่วยชีวิตผู้อื่น หรือการช่วยเหลือผู้อื่น กรณีอื่นๆ แล้วตัวเองได้รับความเสียหายพิการ

ระบบชดเชย (Ausgleichssysteme) มีเป้าหมายคือ การยกระดับความเป็นอยู่ของคนภายในสังคม ให้มีสภาพพอควรแก่ความเป็นมนุษย์ หรือให้ถึงระดับที่เรียกว่า เป็นเกณฑ์ทั่วไปของสังคม เมื่อระบบดูแลล่วงหน้าและระบบชดใช้ที่กล่าวมาแล้วครอบคลุมไปไม่ถึง เช่น การช่วยเหลือทางสังคม, เงินช่วยเหลือบุตร, การส่งเสริมการศึกษา, อาชีพและแรงงาน, การช่วยค่าที่อยู่อาศัย

ระบบการจ่ายเงินสมทบในปัจจุบันนั้น เป็นในลักษณะที่นายจ้างและลูกจ้างจ่ายสมทบเท่าๆกัน ไม่ว่าจะเป็นกองทุนแบบจ่ายเอง (self-governing funds) เช่นในกรณีประกันการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุ หรือกองทุนตามกฎหมาย เช่นกรณีประกันชราภาพ ว่างงาน และประกันสุขภาพระยะยาว จำนวนเงินสมทบก็ขึ้นอยู่กับค่าจ้างของลูกจ้างนั้นๆ⁸⁰

เบี้ยประกันใช้ อัตรา 14.25% ของรายได้รวมกรณีประกันการเจ็บป่วย อัตรา 1.95% ของรายได้รวมกรณีประกันสุขภาพระยะยาว อัตรา 19.9% ของรายได้รวมกรณีประกันการชราภาพ อัตรา 3.3% ของรายได้รวมกรณีประกันการว่างงาน (ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบประมาณ 40% ของรายได้รวมหรือ gross income หรือ ประมาณ 20% ของเงินเดือน) โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายกันคนละครึ่ง ในส่วนของลูกจ้างจะถูกหักไปจากเงินเดือน ส่วนกรณีประกันอุบัติเหตุ เงินสมทบนายจ้างจะเป็นผู้จ่าย 100% สำหรับกรณีอุบัติเหตุซึ่งจะต่างจากเงินสมทบของกองทุนอื่นๆ การคำนวณเบี้ยประกันนี้ยึดหลักว่ากิจการประกันนี้จะต้องคุ้มทุน โดยที่จะต้องคำนวณให้ดีกว่า เบี้ย

⁸⁰ ตารางที่ 13 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของประเทศเยอรมัน แสดงไว้ในภาคผนวก ก หน้า 191.

ประกันดังกล่าวสามารถทำให้กิจการประกันใน 10-15 ปีข้างหน้าไม่ขาดทุน และแต่ละมลรัฐจะตั้งองค์กรขึ้นมาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ และลูกจ้างจ่ายค่าเบี้ยประกันโดยใช้วิธีการหักจากค่าจ้าง ณ ที่จ่าย โดยนายจ้างเป็นผู้หักแล้วก็รวมกับส่วนที่นายจ้างเองจะต้องจ่ายส่งต่อไปยังหน่วยงานประกันที่รับผิดชอบ⁸¹

สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบกรณีผู้มีรายได้น้อย

ผู้มีรายได้น้อยกว่า 400 ยูโร ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2003 เป็นต้นไป ลูกจ้างที่ทำงานน้อยกว่า 15 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และมีรายได้น้อยกว่า 400 ยูโร ได้รับยกเว้นดังต่อไปนี้⁸²

1. ไม่ต้องเสียภาษีรายได้ (Lohnsteuer) ถ้าลูกจ้างทำงานรายได้ขั้นต่ำไม่เกิน 400 ยูโร เพียงแห่งเดียว ก็ให้ยื่นคำร้องขอยกเว้นการเสียภาษีรายได้ต่อกรมสรรพากร แต่ถ้าลูกจ้างมีรายได้ทางอื่นหรือทำงานแบบปลีกย่อยหลายแห่ง ลูกจ้างจะต้องเสียภาษีประเภท VI และจ่ายเบี้ยประกันสังคมแบ่งกับนายจ้างคนละครึ่ง

2. ไม่ต้องจ่ายเงินประกันสังคม (Sozialversicherung) นายจ้างจ่ายให้เป็นจำนวนทั้งหมด 25% แบ่งออกเป็น เบี้ยประกันสุขภาพ 11% และเบี้ยประกันเงินบำนาญ 12% และภาษี 2% ของเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง (ไม่ว่าลูกจ้างจะมีประกันสุขภาพร่วมกับสามีอยู่หรือไม่) ถ้าลูกจ้างต้องการเบี้ยประกันเงินบำนาญเพิ่มขึ้น ลูกจ้างสามารถควักกระเป๋าจ่ายเบี้ยประกันเพิ่มไปอีก 10% ของเงินรายได้ อนึ่ง ถ้าลูกจ้างมีประกันสุขภาพส่วนตัวอยู่แล้ว นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายเงินเบี้ยประกันสุขภาพใหม่

การจ้างลูกจ้างทำงานในอัตราประเภท 400 ยูโรนี้ จะต้องแจ้งให้กองประกันสุขภาพทราบ ถึงจะเป็นการจ้างคนทำงานในบ้านเล็กน้อยก็ตาม ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานรายได้ขั้นต่ำไม่เกิน 400 ยูโร หลายๆ แห่งในเวลาเดียวกันแต่จ้างเพียงงานเดียว แม้จะทำงานเพียงน้อยชั่วโมง ลูกจ้างก็จะได้รับสวัสดิการเช่นเดียวกับคนอื่นที่ทำงานเต็มอัตรา คือมีสิทธิในวันหยุดพักผ่อน เงินค่าจ้างพิเศษ เงินค่าจ้างขณะหยุดลาป่วย และความคุ้มครองเรื่องการเลิกจ้าง ถ้าลูกจ้างทำงานประเภทปลีกย่อยหลายๆ แห่งเงินรายได้ก็จะเกิน 400 ยูโร ลูกจ้างต้องเสียภาษีและต้องจ่ายเงินประกันสังคมตามปกติ

⁸¹ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale (2006b), **Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung**, [online]. Available from: www.bmg.bund.de

⁸² ว.สุชาติ, “คุยเรื่องกฎหมาย,” นิตยสารข่าวไทย. [ออนไลน์] ธันวาคม 2005. แหล่งที่มา <http://blog.360.yahoo.com/blog-ulr.pYg6bqgkKmvIkF5MqPV4AOginRXo?p=49>.

สำหรับผู้ทำงานบ้านหรือทำงานภายในครอบครัวด้วยรายได้ไม่เกิน 400 ยูโร นายจ้างจะต้องจ่ายเงินประกันสังคมเพียง 12% ได้แก่ 5% สำหรับเบี้ยประกันเงินบำนาญ 5% สำหรับเบี้ยประกันสุขภาพ และ 2% สำหรับภาษี

ลูกจ้างที่ต้องการทำงานมากกว่า 401 ยูโร ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 800 ยูโร ไม่ถือว่าเป็นผู้ทำงานรายได้ต่ำ แต่ถือว่าเป็นผู้ทำงานไม่เต็มวัน (Teil-oder Vollzeitbeschäftigte) ดังนั้นกฎหมายจึงให้เสียเงินประกันสังคมเอง ตามสัดส่วนรายได้ เริ่มต้นจาก 4% ถ้ามีรายได้เดือนละ 401 ยูโรและมากขึ้นเรื่อยๆและสูงสุดไม่เกิน 21%

การประกันสุขภาพ ผู้ใช้แรงงานต้องจ่ายเบี้ยสุขภาพเป็นเงิน 12.5% ของรายได้ (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3,720 ยูโรต่อปี) รัฐบาลได้พยายามจัดงบประมาณมาช่วยระบบประกันสุขภาพ โดยเพิ่มภาษียาสูบแต่ก็ยังไม่พอ พรรคแรงงานนี้ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์นโยบายพร้อมกับเสนอวิธีการปฏิรูปหลัก ๆ คือโดยรวมกองทุนประกันสุขภาพ และให้รัฐบาลมาร่วมจ่ายด้วยโดยใช้ภาษีอากรพร้อมกับข้อเสนอให้ภาคธุรกิจเอกชนมาร่วมจ่ายสมทบด้วย

3.1.4 การบริหารเงินกองทุน

การบริหารเงินของแต่ละกองทุนนั้นเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่ละกองทุนก็มีผู้บริหารแยกออกมาเป็นของตัวเอง แต่ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย โดยการบริหารเงินกองทุนก็ขึ้นกับวิธีการของแต่ละกองทุน แต่หลักใหญ่ๆคือ เงินกองทุนในส่วนของกองทุนประกันการเจ็บป่วย กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว กองทุนประกันชราภาพ และกองทุนประกันการว่างงานนั้น นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบฝ่ายละครึ่ง ยกเว้นแต่กองทุนประกันอุบัติเหตุที่นายจ้างจ่ายเงินสมทบทั้งหมด

ผู้บริหารเงินกองทุนมีสองส่วนคือ คณะกรรมการผู้บริหาร (บอร์ดบริหาร) และจะถูกกำกับดูแลโดยสภาผู้บริหาร (ตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละเท่าๆกัน)

การบริหารเงินกองทุนเพื่อการเพิ่มทุน มักจะเป็นการเป็นการซื้อหุ้นในตลาดหุ้น ซื้อพันธบัตรรัฐบาล หรือลงทุนในตลาดทุนอื่นๆ

3.2 กฎหมายกองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้ในสมัยของ ประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ ซึ่งในปัจจุบันนี้ มีระบบการประกันสังคมครบทั้ง 8 ประเภท



รูปที่ 3.2 ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ ลงนามร่างกฎหมายระบบประกันสังคมเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ.1935 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของระบบประกันสังคมสหรัฐอเมริกา

ระบบประกันสังคมของสหรัฐานั้น มีลักษณะคล้ายๆบริษัทประกันภัยที่รับประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุหรือประกันสุขภาพ แต่หน่วยงานนี้ดำเนินการโดยรัฐบาลสหรัฐฯ ที่เรียกว่า สำนักงาน โซเชียล ซีเคียวริตี้ (Social Security Administration) หรือ “SSA” ซึ่งให้ความช่วยเหลือพลเมืองที่ทำงานไม่ได้เพราะเจ็บป่วยหรืออายุมาก เช่น ผู้พิการจากการทำงานหรือคนชรา ซึ่งปลดเกษียณแล้ว

กองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกานั้น เมื่อลูกจ้างที่มีเลขประกันสังคม (Social Security Number) เข้าทำงานที่ต้องจ่ายภาษี รัฐบาลจะหักเงินส่วนนี้ ณ ที่จ่ายจากผู้ทำงานที่บังคับว่าต้องจ่ายทุกคนไม่มีข้อยกเว้น เนื่องจากรายได้น้อย (FICA Federal Insurance Contributions Act)

และคนส่วนใหญ่จะได้รับเงินตอบแทนนี้เมื่ออายุครบ 65 ปี เสมือนเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้คนปลดเกษียณแล้ว ซึ่งเงินนี้ตามกฎหมายจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. SSDI (Social Security Disability Insurance) และ
2. SSI (Supplement Security Income)⁸³

เงิน SSDI ครอบคลุมลูกจ้างที่ได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน และคนทำงานทั่วไป สิทธิประโยชน์จะได้รับการประกันสุขภาพภายใต้ Medicare เงินค่าทำศพ และการช่วยเหลืออื่นๆ และจะให้สำหรับคนทำงานที่จ่ายเงินเข้ากองทุนครบ 40 ควอเตอร์ในกรณีประกันชราภาพ โดยในแต่ละปีจะมี 4 ควอเตอร์ การคำนวณ "ควอเตอร์" นั้น มีสูตรที่สำนักงานประกันสังคมใช้สำหรับให้ผลประโยชน์แก่พลเมืองแต่ละคน ส่วนใหญ่ถ้าทำงานติดต่อกัน 10 ปี ก็ถือว่าทำงานครบ 40 ควอเตอร์ ก็มีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญตามสิทธิอันนี้ ซึ่งรายละเอียดของแต่ละคนก็อาจจะแตกต่างกันออกไป เงินช่วยเหลือ SSDI นั้น พลเมืองมีสิทธิที่จะขอตั้งแต่อายุครบ 62 ปี แต่จะได้รับเป็นส่วนลดจากเงินที่พึงได้จริงเมื่ออายุครบ 65 ปี ส่วนเงิน SSI นั้นจะได้เมื่ออายุครบ 65 ปี

ส่วนเงิน SSI นั้น เป็นเงินที่รัฐบาลสหรัฐฯ ให้แก่ ลูกจ้างที่มีรายได้น้อย ผู้ทุพพลภาพ พลเมืองที่ไม่เคยทำงาน หรือทำงานแต่ไม่ได้เครดิตครบ 40 ควอเตอร์ เงินนี้สำหรับคนจน ไม่มีหลักทรัพย์ หรือถ้ามีก็มีเงินหรือทรัพย์สินไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์

บางคนทำงานและจ่ายเงิน FICA (Federal Insurance Contributions Act) หรือภาษีให้ SSA แต่หยุดทำงานไปด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง ถ้าหากเป็นโรค เจ็บป่วย ทำงานไม่ได้ ก็ไม่สามารถจ่ายภาษีส่วนนี้ได้ ถ้าเปรียบเทียบกับระบบประกันต่างๆ ไป เช่น ประกันรถกรณีอุบัติเหตุหรือรถหาย ถ้าหากท่านหยุดส่งเบี้ยประกัน ก็จะทำให้บริษัทประกันยกเลิกการประกันรถของท่าน แต่การยกเลิกก็จะไม่ยกเลิกทีเดียว อาจจะมีช่วงเวลา ให้ 30 วัน (grace period) ที่บริษัทประกันยังรับประกันอยู่ เพียงแต่ต้องมาจ่ายเบี้ยประกันในช่วง 30 วันนั้น การจ่ายภาษี FICA ก็เสมือนจ่ายเบี้ยประกัน ให้ SSA

โดยสรุป การประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายประกันสังคม (The Social Security Act of 1935) ครอบคลุมการประกันสังคมออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้

1. การประกันการชราภาพ (Title I, II)
2. การประกันการว่างงาน (Title III)
3. การประกันแก่เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี (Title IV)

⁸³ อรุณ สวนศิลปพงศ์, “ระบบเงินประกันสังคมสหรัฐ,” Thai Town USA [ออนไลน์]. ภูมิภาคพันธ์ 2551. แหล่งที่มา <http://www.thaitown.usa.com>.

4. การประกันการคลอดบุตรและเด็กอ่อน (Title V)
5. การประกันสุขภาพ (Title VI)
6. การประกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน
7. การประกันอุบัติเหตุที่เกิดนอกเวลางาน
8. การสงเคราะห์ครอบครัว

3.2.1 โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน

หน่วยงานประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา (SSA – Social Security Administration) ตามกฎหมายประกันสังคมปี ค.ศ.1935 (Social Security Act 1935, Chapter S) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาล มีโครงสร้างการบริหารดังนี้⁸⁴

1. สำนักงานอธิบดีกรมการประกันสังคม (The Office of the Commissioner of Social Security (SA)) (Section 702(b)(1))
2. สำนักงานรองอธิบดีกรมการประกันสังคม ฝ่ายงบประมาณ การเงินและการบริหาร (The Office of the Deputy Commissioner, Budget, Finance and Management (S1))
3. สำนักงานรองอธิบดีกรมการประกันสังคม ฝ่ายปฏิบัติการ (The Office of the Deputy Commissioner, Operations (S2))
4. สำนักงานรองอธิบดีกรมการประกันสังคม ฝ่ายระบบ (The Office of the Deputy Commissioner, Systems (S4))
5. สำนักงานรองอธิบดีกรมการประกันสังคม ฝ่ายบุคลากร (The Office of the Deputy Commissioner, Human Resources (S7))
6. สำนักงานผู้ตรวจการการประกันสังคม (The Office of the SSA Inspector General (S8))
7. สำนักงานที่ปรึกษาการประกันสังคม (The Office of the SSA General Counsel (S9))
8. สำนักงานรองอธิบดีกรมการประกันสังคม ฝ่ายผู้พิการและการประกันรายได้ (The Office of the Deputy Commissioner, Disability and Income Security Programs (TA))
9. สำนักงานรองอธิบดีกรมการประกันสังคม ฝ่ายระเบียบข้อบังคับจากสภาสูง (The Office of the Deputy Commissioner, Legislation and Congressional Affairs (TB))

⁸⁴Organizational Structure of the Social Security Administration [online]. February 2008.

10. สำนักงานการประกันภัย (The Office of the Actuary (TC))
11. สำนักงานการสื่อสาร (The Office of Communications (TE))
12. สำนักงานนโยบาย (The Office of Policy (TG))
13. สำนักงานผู้อำนวยการฝ่ายข้อมูล (The Office of the Chief Information Officer (TH))
14. สำนักงานผู้อำนวยการฝ่ายกลยุทธ์ (The Office of the Chief Strategic Officer (TJ))
15. สำนักงานประสิทธิภาพการทำงาน(The Office of Quality Performance (TK))
16. สำนักงานวินิจฉัยความพิการ (The Office of Disability Adjudication and Review (TL))

หน่วยงานประกันสังคมของอเมริกา ทำหน้าที่ กำกับดูแลให้องค์กรประกันสังคม อีกระทำหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม ทั้งในเรื่องการจ่ายภาษีประกันสังคม (Federal Insurance Contributions Act (FICA) (Title II, VIII)

3.2.2 สิทธิประโยชน์ตามหลักประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา จะให้สิทธิประโยชน์แก่คนชรา ผู้ทุพพลภาพ เด็กหรือบุคคลที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และลูกจ้างที่เจ็บป่วยจากอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานและนอกการทำงาน (Social Security Disability)

คนทั่ว ๆ ไป ตั้งแต่เด็กแรกเกิดถึงสูงอายุ มีสิทธิขอเงินช่วยเหลือทั้งระบบ SSDI หรือ SSI ถ้าหากเจ็บ ป่วย ไม่ว่าจะป่วยเป็นโรคทางกายหรือทางจิตใจ โดยเฉพาะคนเจ็บป่วยที่เป็นโรคเรื้อรัง ต้องรับประทายาและพบแพทย์เป็นประจำ สิทธิการขอความช่วยเหลือเนื่องจากเจ็บป่วยนั้น ไม่จำกัดอายุ ส่วนจะได้หรือไม่ได้ หรือได้มากน้อยเท่าใด อยู่กับการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐแต่ละรัฐเป็นผู้พิจารณา (Disability Determination Service) แล้วก็ส่งต่อไปให้กับสำนักงาน SSA อีกทีหนึ่ง

1. สิทธิประโยชน์ของการประกันการชราภาพ

เงินประกันสังคมสหรัฐฯ ในกรณีชราภาพนั้น โดยทั่วไปพลเมืองสหรัฐฯ จะได้รับเงินนี้เมื่อมีอายุ 65 ปีขึ้นไป (SSDI หรือ SSI)

ในแง่กฎหมาย พลเมืองอเมริกันที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ถือว่าเป็นผู้ทุพพลภาพทำงานไม่ได้ มีสิทธิรับเงินบำนาญโดยไม่ต้องมีหลักฐานทางการแพทย์มาแสดง (ภาษากฎหมาย เรียกว่า Per se disabled without medical evidence) แต่บางคนที่ต้องการขอรับเงินบำนาญก่อน ก็มีสิทธิขอได้ตั้งแต่อายุ 62 ปี แต่จะไม่ได้เต็ม 100 เปอร์เซ็นต์เหมือนคนที่อายุ 65 ปีขึ้นไป โดยจะถูกหักไป

ประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เพราะ SSA ถือว่าเป็นผู้มาขอรับเงินก่อนอายุที่พึงจะได้ แต่ถ้าหากอายุเกิน 65 ปีแล้วยังไม่มาขอรับ จะรอให้อายุมากขึ้นก็ได้ แต่อัตราที่จะได้รับแต่ละเดือนก็จะมากขึ้นเป็นสัดส่วนไปเหมือนกัน ส่วนคนที่มิอายุไม่ถึง 62 ปี ก็มีสิทธิรับเงินบำนาญเช่นกัน แต่ต้องเป็นผู้ทุพพลภาพทำงานไม่ได้หรือว่าตาบอดเท่านั้น

เงินบำนาญมี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ เงิน SSDI และ SSI คนที่ทำงานไม่ครบ 40 ควอเตอร์ ส่วนใหญ่จะได้รับเงิน SSI แต่ก็ยังมีสิทธิได้รับเงิน SSDI เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับอายุและจำนวนควอเตอร์ที่สะสมไว้ ซึ่งทาง SSA จะมีตารางที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าอายุเท่าไร ต้องทำงานให้ได้กี่ควอเตอร์จึงจะมีสิทธิได้รับเงิน SSDI เมื่อไปยื่นเรื่องขอผลประโยชน์ที่ SSA เจ้าหน้าที่จะพิจารณาและแจ้งให้ทราบเอง เพราะฉะนั้นผู้สมัครบางคนจะได้รับเงินจากทั้งสองประเภท

2. สิทธิประโยชน์ของการประกันในกรณีอื่นๆ

เงินที่ได้รับจาก SSA นั้น เป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้คนยากจนหรือมีทรัพย์สินน้อย เช่น ต้องมีเงินหรือทรัพย์สินไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ ถ้าหากมีเงินหรือทรัพย์สินเกินจากมาตรฐานที่กำหนด ก็จะไม่มีความสิทธิได้รับเงิน SSI แต่เงินช่วยเหลือ SSDI นั้นไม่เกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ เพราะเป็นเงินที่ผู้สมัครมีสิทธิที่พึงได้ เนื่องจากได้จ่ายเงินภาษีประกันสังคมในเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายไปแล้ว

การพิจารณาของ SSA คือ เมื่อมีผู้สมัครขอเงินช่วยเหลือหรือเงินบำนาญ เนื่องจากทำงานไม่ได้ เพราะทุพพลภาพหรือตาบอดนั้น ก็มีลำดับขั้นตอนการพิจารณาเหมือนกันทุกราย โดยแบ่งเป็นลำดับดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ SSA จะพิจารณาว่า ผู้สมัครมีเงินรายได้จากการทำงานหรือเปล่า ถ้ามี ก็จะคำนวณรายได้ในแต่ละปีของผู้สมัคร ว่าเริ่มทำงานไม่ได้ เพราะทุพพลภาพ หรือตาบอด ซึ่งแต่ละปีกฎหมายจะกำหนดยอดเงินที่ทำงานในแต่ละเดือนแตกต่างกันไป สำหรับในปีค.ศ.2004 กำหนดว่า ทำงานมีเงินรายได้ไม่เกินเดือนละ 810 ดอลลาร์ (ถ้าตาบอดทั้งสองข้าง รายได้ไม่เกิน 1,350 ดอลลาร์) เป็นต้น ถ้าหากมีรายได้จากการทำงานเกิน 810 ดอลลาร์ ถึงแม้จะทุพพลภาพ ก็ไม่มีสิทธิรับเงินช่วยเหลือ แต่ถ้าไม่มีก็จะพิจารณาลำดับต่อไป

2) ในลำดับนี้ ข้อมูลทางการแพทย์จะถูกนำมาพิจารณาว่า ผู้สมัครเป็นโรค (โรคเดียวหรือหลายๆ โรค) ที่จัดว่าเป็นรุนแรงและเรื้อรัง (คือโรคที่เป็นอยู่ยาวนาน 12 เดือน หรือคาดว่าจะไปถึง 12 เดือน) หรือเปล่า SSA แบ่งกลุ่มโรคใหญ่ๆ เป็น 14 กลุ่มด้วยกัน ถ้าหากพิจารณาแล้วยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ เพราะโรคที่เป็นไม่รุนแรงก็จะปฏิเสธไม่ให้เงินบำนาญ แต่ถ้าหากพิจารณาแล้วถือว่าเป็นรุนแรง ก็จะพิจารณาลำดับต่อไป

3) ถ้าผู้สมัครที่เป็นโรครุนแรงที่เข้าหลักเกณฑ์ของกลุ่มโรค หรือเทียบเท่ากับ กลุ่มโรคที่ SSA กำหนดว่าทำงานไม่ได้ ก็จะอนุมัติให้เงินบำนาญ ทันที ถ้าโรคที่เป็นถือว่ารุนแรง แต่ ยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดก็จะพิจารณาลำดับต่อไป

4) ลำดับนี้จะนำประวัติการทำงานมาพิจารณาว่า ผู้สมัครที่เป็นโรครุนแรง นั้น สามารถกลับไปทำงานที่เคยทำมาก่อนได้บ้างไหม แต่ถ้าทำงานที่เคยทำมาก่อนไม่ได้ ก็จะ พิจารณางานที่ทำมาก่อนเป็นงานที่ต้องใช้ฝีมือ หรือเป็นงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญมากน้อย อย่างไร และผู้สมัครสามารถปรับความรู้ ความชำนาญที่มีเหลืออยู่ไปทำงานอื่นได้หรือเปล่า ถ้าหาก ไม่ได้ ก็จะพิจารณาลำดับต่อไป

5) ลำดับนี้เจ้าหน้าที่ จะพิจารณาถึงประวัติการทำงานการศึกษาสูงสุดความ สามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ อายุผู้สมัครหรือประสบการณ์ ที่เคยมีมาจากการงาน โดยพิจารณาว่า ผู้สมัครแม้จะเป็นโรครุนแรง แต่คุณสมบัติทั้งหมดในตัวผู้สมัครนั้นจะสามารถทำงานอื่นๆ ที่มีอยู่ ในเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ได้หรือไม่ (คือไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นงานในท้องถิ่นหรือรัฐที่อยู่เท่านั้น) ถ้าหากไม่ได้ ก็จะอนุมัติเงินบำนาญให้

3. สิทธิประโยชน์ของการประกันแก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี

ระบบประกันสังคมของสหรัฐฯ (SSA) นอกจากจะจ่ายเงินให้ คนที่ทำงานไม่ได้ เพราะทุพพลภาพแล้ว ภรรยาและลูกก็อาจจะได้รับเงินช่วยเหลือด้วย โดยเฉพาะลูกๆ ของคนที่มี สิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ ถ้าหากทุพพลภาพก็มีสิทธิขอเงินประกันสังคม

บุตร-ธิดา ที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปี ถ้าหากทุพพลภาพ มีสิทธิขอเงินและความช่วยเหลือ แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ Childhood Disability Benefits (CDB) และ Disabled Child (DC)

CDB นั้นสำหรับพ่อ หรือแม่ ที่ทำงานและจ่ายภาษีโซเชียล (FICA) ตั้งแต่ 40 qualified quarters ขึ้นไป ส่วน DC สำหรับคนที่พ่อแม่ไม่เคยทำงาน หรือทำงานแต่จ่ายเงินภาษีไม่ ถึงกำหนด qualified quarters

เมื่อเด็ก อายุครบ 18 ปีก็จะมีการพิจารณาใหม่ โดยใช้กฎเกณฑ์ของผู้ใหญ่ และก็ อาจจะได้รับเงินช่วยเหลือต่อไป

สำหรับคนที่ได้รับเงิน แบบ CDB ถ้าหากแต่งงานก็จะหมดสิทธิทันที ทั้งนี้อธิบาย ได้ว่า หลังแต่งงานก็อาจจะมีสิทธิจากคู่สมรส ซึ่งก็มีกฎเกณฑ์แตกต่างกัน

นอกจากนี้ก็อาจจะมีสิทธิของตัวเอง จากการขอเงิน SSI หรือ SSDI สำหรับคนที่ ได้รับเงิน SSI นั้นถ้าหากเดือนไหน ได้รับเงินจากแหล่งอื่นๆ เช่นทำงาน รับมรดก ถูกลอตเตอรี่ ภายในวันที่ 30 ของเดือน อาจจะมีผลเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือในเดือนนั้นๆ กล่าวคืออาจจะต้องถูกให้

ใช้เงินคืน เพราะมีเงินของตัวเองแล้วเกิน 2,000 ดอลลาร์ หรือ 3,000 ดอลลาร์ (ถ้าแต่งงาน) และเดือนต่อไป ถ้ามีเงินเกินยอดเงินดังกล่าวก็อาจจะถูกตัดเงินช่วยเหลือ

ถ้าคนที่ได้รับเงิน SSI มีคู่สมรสที่ทำงาน มีรายได้ ก็อาจจะมีผลในการรับเงินช่วยเหลือถ้าหากคู่สมรส มีรายได้จากการทำงานในแต่ละเดือน ที่ทำให้เงินในครอบครัวเกินกว่ากำหนด

การประกาศเปลี่ยนแปลงการจ่ายสิทธิประโยชน์

เมื่อวันอังคารที่ 19 ตุลาคม ค.ศ.2004 มีประกาศของสำนักงานสถิติและวิจัย ของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ เกี่ยวกับผลสำรวจของเงินเดือนที่คนงานและพนักงานตามหัวเมืองใหญ่ๆ ตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ของปี ค.ศ.2003 จนถึงไตรมาสที่ 3 ของปี ค.ศ.2004 สรุปได้ว่า รายได้ของคนงานเหล่านี้มีดัชนีสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมา 2.7 เปอร์เซ็นต์

ในวันเดียวกันสำนักงานประกันสังคมสหรัฐฯ ก็ประกาศปรับค่าครองชีพ (หรือ COLA-Cost of Living Adjustment) เพิ่มขึ้น 2.7 เปอร์เซ็นต์ สำหรับคนอเมริกัน 47 ล้านคนที่ได้รับเงินจากระบบประกันสังคม (Social Security) และอีก 7 ล้านคนที่ยากจนและมีรายน้อย ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือแบบ SSI หรือ Supplemental Security Income ซึ่งทำให้ ในปี ค.ศ.2005 เป็นต้นมา

- 1) ผู้ประกันตนจะได้รับเงินเกษียณอายุเฉลี่ยเดือนละ 955 ดอลลาร์
- 2) สำหรับในกรณีที่เป็นคู่สมรสจะได้เฉลี่ยเดือนละ 1,574 ดอลลาร์
- 3) กรณีที่ผู้ประกันตนเป็นหม้ายและมีลูก 2 คนได้เฉลี่ยเดือนละ 1,979 ดอลลาร์
- 4) ผู้ที่เป็นหม้ายสามีหรือภรรยาเสียชีวิตได้เฉลี่ยเดือนละ 920 ดอลลาร์
- 5) ผู้ทุพพลภาพได้เฉลี่ยเดือนละ 895 ดอลลาร์
- 6) ผู้ที่ทุพพลภาพที่มีภรรยาและบุตรตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปได้เฉลี่ยเดือนละ 1,497 ดอลลาร์

ในขณะที่ยอดเงินสูงสุดที่คนทำงานต้องเสียภาษีประกันสังคมสำหรับปี ค.ศ. 2005 จะเพิ่ม เป็น 90,000 ดอลลาร์ โดยประมาณว่าคนที่จ่ายภาษีประกันสังคม มี 159 ล้านคน และจากจำนวนนี้ มีคนต้องจ่ายภาษีเพิ่มจากยอดสูงสุดใหม่นี้ 9.9 ล้านคนในปี ค.ศ.2005

ส่วนอัตราภาษีสำหรับลูกจ้างยังคงเป็น 7.65 เปอร์เซ็นต์ โดยแบ่งเป็นภาษีประกันสังคม 6.2 เปอร์เซ็นต์ (ซึ่งยอดเงินรายได้ที่ต้องมาคำนวณจ่ายภาษีคือ 90,000 ดอลลาร์) และภาษีเพื่อจ่ายค่ารักษาพยาบาล หรือ “เมดิแคร์” (Medicare) 1.45 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งคิดจากยอดเงินรายได้ทั้งหมดที่ต้องเสียภาษี (Taxable income) ในกรณีคนที่เป็นลูกจ้าง นายจ้างจะต้องจ่ายภาษีให้อีกในจำนวนเท่ากัน สำหรับคนที่ทำงานส่วนตัว (Self-employed) หรือคนที่ไม่ทำงานประจำ แต่รับงานเป็นชิ้นๆ (Private contractor) ก็ต้องจ่ายภาษีทั้งสองส่วนนี้เองด้วย

เมื่อวันศุกร์ที่ 3 เดือนกันยายน ค.ศ.2004 กระทรวงสุขภาพและบริการสังคม (Health and Human Services) ได้ประกาศขึ้นเบี้ยประกัน (เรียกกันว่า Part B) ที่คนได้รับเงินระบบประกันสังคม (Social Security) ต้องจ่ายในกรณีที่ต้องมีประกันสุขภาพ เพื่อจ่ายให้แพทย์ที่ไปหา ค่ารักษาพยาบาลที่คลินิกนอกโรงพยาบาล และค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์ อีก 11.60 ดอลลาร์ ต่อเดือน นั่นคือ เบี้ยประกันจาก 66.60 ดอลลาร์ ต่อเดือนในปีนี้ ก็จะเป็น 78.20 ดอลลาร์ ต่อเดือน ในปี ค.ศ. 2005

นอกจากจะต้องจ่ายเบี้ยประกันเพิ่มแล้ว ก็อาจจะต้องจ่ายค่าโรงพยาบาลเพิ่มขึ้น ในกรณีที่เข้ารักษาในโรงพยาบาล 60 วันแรก จะเป็น 912 ดอลลาร์ ต่อปี (ค.ศ.2005) โดยเพิ่ม 36 ดอลลาร์ จาก 876 ดอลลาร์ ต่อปี (ค.ศ.2004) สำหรับการอยู่โรงพยาบาล วันที่ 61 ถึง 90 วันแรก ต้องจ่ายวันละ 228 ดอลลาร์ และหลังจาก 90 วัน ต้องจ่ายวันละ 456 ดอลลาร์ (เปรียบเทียบกับปี ค.ศ.2004, วันที่ 61 ถึง 90 วันแรกจ่าย 219 ดอลลาร์ และหลัง 90 วัน จ่าย 438 ดอลลาร์)

3.2.3 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

สำหรับสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในกรณีชราภาพ ทูพพลภาพและตายนั้น ผู้ได้รับความคุ้มครองได้แก่ ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งนายจ้างและลูกจ่ายเงินสมทบเท่ากัน ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระจ่ายเงินสมทบทั้งสองส่วนเอง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเฉพาะสำหรับผู้ประกันตนที่มีอายุ 72 ปี ก่อนปี ค.ศ. 1968⁸⁵ ส่วนประโยชน์ทดแทนมีทั้งในรูปเงินบำนาญชราภาพ เงินบำนาญทูพพลภาพ และเงินบำนาญตกทอดซึ่งให้แก่คู่สมรส บุตรและบิดามารดาของผู้ประกันตน

สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์ โดยการจ่ายเงินสมทบเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง สำหรับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยลูกจ้างไม่ต้องจ่าย ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในรูปเงินทดแทนเป็นค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จำเป็น เงินทดแทนการขาดรายได้ เงินทดแทนการทูพพลภาพ และเงินทดแทนการตายของผู้ประกันตนที่ตกทอดแก่คู่สมรส และบุตรในอุปการะของผู้ประกันตน

สำหรับกรณีคลอดบุตร ได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์และเงินเพิ่มสำหรับบุตร ส่วนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว กองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองแก่ครอบครัวที่

⁸⁵ วิจิตรา วิเชียรชม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7: กฎหมายประกันสังคม,

ยากจนและมีบุตรอยู่ในอุปการะในรูปเงินสงเคราะห์ โดยนายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่ได้รับความสนับสนุนร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ

ส่วนกรณีว่างงาน คຸ້ມກອງລູກຈ້າງโดยทั่วไป ลูกจ้างของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างงานเกษตรกรรม ลูกจ้างองค์กรทางศาสนา ลูกจ้างชั่วคราว แรงงานในครอบครัว และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยได้เงินจากการส่งเงินสมทบของนายจ้าง ส่วนลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบด้วย แต่ต้องไปขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานจัดหางาน และพร้อมที่จะทำงานตามความเหมาะสม

ในส่วนของลูกจ้างในเรื่องของเงินประกันการชราภาพและเงินประกันสุขภาพนั้น ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในรูปของภาษี ซึ่งภาษีที่ลูกจ้างในอเมริกาต้องชำระ ประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1. ภาษีประกันสังคมซึ่งจัดเก็บในอัตรา 7.65% จากลูกจ้าง และในอัตรา 15.30% จากผู้ที่ประกอบกิจการส่วนตัว สำหรับอัตราที่ลูกจ้างต้องชำระแบ่งได้เป็น

1) 6.2% (ส่วนของประกันสังคม) ที่เรียกเก็บจากยอดขายได้ แต่จำกัดเพดานรายรับสูงสุดไม่เกิน 97,500 ดอลลาร์ (ปี 2007)

2) 1.45% (ส่วนของการประกันสุขภาพ) เรียกเก็บจากยอดขายได้ โดยไม่จำกัดเพดานรายได้

2. ภาษีที่เรียกเก็บเพื่อประกันการว่างงาน ในอัตรา 1.2% ของยอดเงินรายรับ 7,000 ดอลลาร์แรก

3. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งเก็บในอัตรา 10%-35% ของเงินได้สุทธิ (net income)⁸⁶

3.2.4 การบริหารเงินกองทุน

กองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายแล้วจะต้องนำเงินไปลงทุนเพื่อให้เกิดดอกเบี๋ย ทั้งไปเป็นเงินฝากแบบมีดอกเบี๋ย นำบางส่วนไปซื้อหุ้น ไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล ทั้งแบบระยะสั้นและระยะยาว (Short-term and Long-term government bonds) (Section 201(a), (b))

ส่วนกองทุนการเงินกลาง Trust Fund ทั้ง 2 ประเภท คือ OASITF (the Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund) และ DITF (Disability Insurance Trust Fund) นั้น มี

⁸⁶ตารางที่ 14 แสดงสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบในกรณีต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงไว้ในภาคผนวก ก หน้า 191.

กระทรวงการคลังเป็นผู้บริหารเงินทุน โดยจะนำเงินทุนดังกล่าวไปซื้อ ตราสารหนี้ (the certificate of indebtedness) ซึ่งสามารถลงทุนได้ทุกวัน แต่จะครบกำหนดในวันที่ 30 มิถุนายน และพันธบัตรเฉพาะกาล (Special-issue bonds) ซึ่งจะออกในวันที่ 30 มิถุนายน แต่จะครบกำหนดการจ่ายเงินคืนตั้งแต่ 1 -15 ปี⁸⁷ นอกจากนี้เงินทุนดังกล่าวยังเป็นเงินทุนที่มีดอกเบี้ยยกเว้น (เพราะรัฐบาลจัดการและให้ดอกเบี้ยมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1937)⁸⁸

สรุปวิเคราะห์การศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมของประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมทั้งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่า กองทุนประกันสังคมของทั้งสองประเทศได้รับการสนับสนุนและพัฒนาทั้งแนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการและการบริหารเงินกองทุนในฝั่งอกเงยเพิ่มขึ้น เป็นเวลายาวนานและเป็นระบบ โดยมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลในส่วนของ การดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคม ช่วยเหลือทางด้านงบประมาณกับกองทุนบางกองทุนเช่น กองทุนประกันการชราภาพ ทูพพลภาพ และกองทุนประกันการว่างงาน แต่นอกเหนือจากนั้น การดำเนินงานบริหารกองทุนทำโดยองค์กรอิสระทั้งสองประเทศ ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกได้ว่าตนอยากทำประกันสังคมกับบริษัทใด ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์จากบริษัทกองทุนประกันสังคมจะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันในกองทุนประเภทเดียวกัน

ในส่วนของการดำเนินการกองทุนทั้งของประเทศเยอรมันและอเมริกา กองทุนประกันสังคมจะดำเนินงานโดยการสมทบเงินในจำนวนเท่าๆ กันทั้งจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง และการบริหารก็เช่นกัน คือ มาจากการเลือกตั้งตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในสัดส่วนเท่าๆกัน ซึ่งจะทำให้การออกกฎหรือนโยบายต่างๆ เป็นธรรมต่อทั้งสองฝ่าย

ในเรื่องของการบริหารเงินกองทุนนั้น ทั้งสองประเทศ จะนำเงินจากกองทุนไปลงทุนในตลาดทุนต่างๆ เช่น ซื้อหุ้น ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ซื้อตราสารหนี้ มีของประเทศอเมริกาเท่านั้น ที่เงินกองทุนส่วนหนึ่งจะนำไปเป็นเงินฝากประจำแบบมีดอกเบี้ย เพื่อการเพิ่มทุนให้กองทุนงอกเงยเพิ่มขึ้น

⁸⁷ Social Security Administration, **Special Issue Securities** [online]. 9 November 2007. Available from: <http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/specialissues.html>

⁸⁸ Social Security Administration, **Nominal Interest Rates on Special Issues** [online]. 1937-2008. Available from: <http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/newIssueRates.html>

การศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคม ทั้งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอแนะการแก้ปัญหากฎหมาย กองทุนประกันสังคมของประเทศไทย ทั้งในเรื่องโครงสร้างของการดำเนินการของกองทุน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน การใช้เงินจากกองทุน วิธีการหาผลประโยชน์เพิ่มจากกองทุน สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ และการจ่ายคืนแก่โรงพยาบาลในสังกัดกองทุนประกันสังคม ในบทที่ 4 ต่อไป



บทที่ 4

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมใน ประเทศไทย

4.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารเงินกองทุน (ปลอดการเมือง)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 8 บัญญัติไว้ดังนี้

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการ และเลขานุการ

คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการก็ได้

รัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งในจำนวนนี้น้อยอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการประกันสังคม มี 15 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

1. ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ
2. ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
3. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการ
5. เลขาธิการเป็นกรรมการ
6. ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง จำนวน 5 คน
7. ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง จำนวน 5 คน

8. นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี ที่จะสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคมได้อีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งที่ปรึกษาดังกล่าว อย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางระบบงานประกันสังคม ทางกรแรงงาน ทางกรแพทย์ ทางด้านกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควรก็ได้”

จากโครงสร้างคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนดังกล่าวจะเห็นว่าในมาตรา 8 นั้น รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะเข้าไปมีส่วนเข้าเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ไม่ว่าจะเป็นทั้งฝ่ายรัฐบาล , ที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคม,ตัวแทนที่มาจากฝ่ายนายจ้าง, ตัวแทนที่มาจากฝ่ายลูกจ้าง การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการประกันสังคมนั้น รัฐมนตรีสามารถเข้ามามีอำนาจควบคุมคัดเลือกการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวได้ โดยนำคนของตนเอง เข้ามาเป็นคณะกรรมการประกันสังคมได้

สำหรับการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคมตาม มาตรา 8 วรรค 3 และ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ในส่วนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้มี สภาลูกจ้าง สภานายจ้าง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังไม่ได้กำหนดเอาไว้แต่อย่างใด เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ไว้ ซึ่งปัจจุบันนี้การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจากฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้น ก็ไม่ได้มาจากทุกภาคส่วนทางธุรกิจ และภูมิภาคต่าง ๆ อย่างแท้จริง ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงแรงงานและรัฐมนตรี จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าว เป็นบุคคลที่มาจากสภาอุตสาหกรรม, สภาหอการค้า,สหภาพแรงงานบางสหภาพ จึงเท่ากับคณะกรรมการประกันสังคมนั้นมีได้ รับการคัดเลือกจากตัวแทนที่แท้จริงแต่อย่างใด ตามปัญหาดังกล่าวนั้นหากพิจารณาจากกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมัน แล้วจะพบว่าโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมนั้นกฎหมายได้มีการกำหนดให้แยกรัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจทำหน้าที่กำกับดูแลเป็น 2 ส่วนดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (The Federal Ministry of Health) ทำหน้าที่กำกับดูแลและการออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม,ในส่วนการประกันสุขภาพ (Health Insurance) และการประกันสุขภาพระยะยาว (Long-Term fur Gesundheit)

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (The Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Bundesministerium für Arbeit und Soziales หรือ BMAs) ทำหน้าที่กำกับดูแล และออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมในด้านการประกันสุขภาพ (Retirement Pension) ด้านการประกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน (Occupation Accident) และด้านการประกันการว่างงาน (Unemployment)

สำหรับในส่วนกฎหมายประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดหน้าที่คล้ายคลึงกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมัน คือให้หน่วยงานประกันสังคม ของอเมริกาทำหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรประกันสังคมเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคมทั้งในเรื่องการจ่ายภาษีประกันสังคม (Federal Insurance Contribution Act (FICA) (Title II, VIII)

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลและออกกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกันสังคม

นอกจากนี้แล้วกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ก็ยังมีการแยกออกเป็นหลายกองทุน โดยแต่ละกองทุนให้เป็นไปตามความถนัดของหน่วยงาน เช่น ด้านประกันสุขภาพ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขผู้มีความชำนาญการด้านนี้กำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้เป็นระบบมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งจะเป็นไปตามทฤษฎีแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) โดยให้รัฐมีบทบาทน้อยที่สุด (Deregulation) ทั้งนี้เพื่อที่จะให้โอกาสเอกชนมีบทบาทมากที่สุด (Privatization) และเปิดเสรีในทุก ๆ ด้านต่าง ๆ ให้มากที่สุด (Liberalization) ได้พัฒนาการ เป็นหลักการพื้นฐานของสังคม หรือ (Social Basic Right) จึงทำให้เยอรมันกลายเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) อย่างสมบูรณ์

ส่วนด้านการประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance) ด้านประกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน (Occupation Accidents Insurance) และด้านประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทำหน้าที่กำกับดูแลและออกกฎหมายในแต่ละกองทุนจะมีโครงสร้างกองทุนเป็นลักษณะกองทุนอิสระ (Self Government) มีการบริหารโดยสมาชิกที่เป็นบริษัทและลูกจ้างในจำนวน เท่า ๆ กัน มีการเลือกตั้งตัวแทนในทุก ๆ 6 ปี และอยู่ในวาระได้คราวละ 6 ปี เพื่อเข้าเป็นตัวแทนบริหาร และตัวแทนบริหารจะเลือกคณะกรรมการจัดการกองทุนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง จะมีตัวแทนแต่ละฝ่ายเท่า ๆ กัน จึงทำให้คณะกรรมการทำงานตามนโยบายได้ต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่าที่มาของคณะกรรมการประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งนั้น ทำให้มีความแตกต่างจากคณะกรรมการประกันสังคมของประเทศไทย ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากตัวแทนในแต่ละฝ่าย หากแต่เป็นการแต่งตั้งเข้ามาจากรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าวได้มาจากระบบแต่งตั้งต้องมาคำนึงถึงระบบสังคมอุปถัมภ์ มีลักษณะเกื้อหนุนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน คณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าว ย่อมมีความเกรงใจต่อบุคคลที่แต่งตั้งตนเองเข้ามา เมื่อคำนึงถึงข้อนี้แล้วก็เป็นสาเหตุที่จะถูกนักการเมืองเข้าควบคุมและแทรกแซง

ได้โดยง่าย จนเป็นเหตุทำให้คณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าวไม่มีอิสระในความคิด และที่สำคัญการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการของไทยอยู่ในวาระครั้งละ 2 ปี แต่ไม่เกิน 2 สมัย จึงเป็นสาเหตุทำให้คณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าวไม่สามารถที่จะทำงานได้ต่อเนื่อง

จากการศึกษากฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ดีอีกประการหนึ่ง ในเรื่องของโครงสร้างกองทุนประกันสังคม โดยแต่ละกองทุนจะมีองค์กรย่อยออกจากกองทุนต่าง ๆ อีกหลายองค์กร เพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้ประกันตน ตัวอย่าง เช่น

1. กองทุนประกันอุบัติเหตุ (Accident Insurance) จะมีทั้งสิ้น 35 กองทุน
2. กองทุนประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance) แบ่งออกเป็น 7 กองทุน และ 1 องค์กรกลาง
3. กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว (Long-Term Care Insurance)
4. กองทุนประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance) มีทั้งสิ้น 16 กองทุน
5. กองทุนประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)

แยกตามรัฐ

ลักษณะจุดเด่นของแต่ละกองทุนประกันสังคมของประเทศเยอรมันคือ

1. โครงสร้างกองทุนเป็นลักษณะกองทุนอิสระ (Self-Government)
2. มีองค์กรอิสระที่แยกย่อยออกจากองค์กรแม่อีกหลายองค์กร เพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้ประกันตน
3. แยกแต่ละกองทุนตามความชำนาญงานของแต่ละกระทรวงที่รับผิดชอบ และ ภายใต้นหน่วยงานเดียวกัน
4. การเลือกคณะกรรมการกองทุนเป็นการเลือกแบบเลือกตั้งตัวแทนจาก นายจ้าง ลูกจ้างในจำนวนเท่า ๆ กัน และจะเลือกตั้งตัวแทนทุก ๆ 6 ปีเข้าไปเป็นตัวแทนบริหาร (The Representatives' Board of the particular BG)
5. ตัวแทนบริหารจะเลือก คณะกรรมการการจัดกองทุนอีกทีหนึ่ง (The BG's Governing Committee)
6. ทุกขั้นตอนของการเลือกตั้งจะมีตัวแทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน
7. คณะกรรมการบริหารมาจาก ส่วนท้องถิ่น บริษัท ช่างฝีมือ ฯลฯ
8. การบริหารองค์กร และการจัดการการเงิน เป็นการจัดการการเงินอย่างอิสระ ภายใต้อาณัติของรัฐให้ดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมายประกันสังคม

9. รัฐบาลจะกำกับดูแลตามกฎหมายประกันสังคมและมีหน้าที่ในการกำหนดงบประมาณ กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนกำหนดอัตราเงินสมทบ

10. ส่วนกองทุนประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance) มีการบัญญัติให้กองทุนประกันชราภาพ อยู่ภายใต้หน่วยงานหน่วยงานเดียว มีโครงสร้างการบริหารแบบบริษัท จำกัด มีการดำเนินงานภายใต้กฎหมาย มีตัวแทนจากทั้งฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างได้รับเลือกตั้งมาฝ่ายละเท่า ๆ กัน และดำเนินงานอิสระจากการดูแลของรัฐบาลและงบประมาณของรัฐบาล

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ของไทยมีจุดด้อยที่การเมืองเข้ามาแทรกแซงได้โดยง่าย โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1. ที่มาของโครงสร้างกองทุนไม่เป็นลักษณะกองทุนอิสระ
2. ฝ่ายข้าราชการ และนักการเมืองเข้าครอบงำ เช่น มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการและเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ (ที่สำคัญอยู่ตรงที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ถ้าพรรคการเมืองฝ่ายไหนได้เข้าบริหารประเทศฝ่ายนั้นจะเป็นผู้แต่งตั้ง และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งในมาตรา 8 วรรคหนึ่งในส่วนผู้แทนนายจ้างและลูกจ้าง ก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเหมือนกันว่า จะแต่งตั้งบริษัทอะไร สหภาพแรงงานไหน เข้ามาเป็นตัวแทนของตัวเองก็ได้

3. ในกฎหมายประกันสังคมของไทยไม่มีคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้ง ทุกขั้นตอน มาจากการแต่งตั้งซึ่งผิดหลักการเลือกตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย

4. ในกฎหมายประกันสังคมไทย ไม่มีกองทุนแยกย่อยที่เป็นอิสระ หลายองค์กรเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้ประกันตนที่มีให้เห็นเด่นชัดก็ 3 กองทุนแต่ไม่เป็นอิสระจะถูกควบคุมโดยรัฐบาล คือ

- 1) กองทุนประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยนอกงาน ทูพลภาพ ตาย และคลอดบุตร
- 2) กองทุนสงเคราะห์บุตร และชราภาพ
- 3) กองทุนว่างงาน

5. กองทุนแต่ละกองทุนไม่ได้แยกให้ผู้มีความรู้ความชำนาญการแต่ละกระทรวงรับผิดชอบเช่น กองทุนที่ 1 กองทุนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทูพลภาพ ตาย และคลอดบุตรควรจะไปอยู่ในหน้าที่กำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุขที่ว่าด้วยการประกันสุขภาพของประเทศทั้งหมด

6. คณะกรรมการกองทุนของไทยตามมาตรา 10 ให้อยู่ในตำแหน่งวาระละ 2 ปีซึ่งถ้าเทียบกับประเทศเยอรมัน⁸⁹ วาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวนั้นสั้นเกินไป เป็นเหตุทำให้ไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาองค์กร และไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ของงานตามนโยบายที่วางไว้ เพราะไม่ทันไรก็หมดสมัยเสียแล้ว

7. ในกฎหมายประกันสังคมในเรื่องคณะกรรมการตามมาตรา 8 ไม่มีกฎหมายบอกให้ว่าคณะกรรมการผู้บริหารมาจากทุกภาคส่วน เช่น ส่วนท้องถิ่น ภาคการศึกษา บริษัทห้างร้าน ภาคส่วนธนาคาร ช่างฝีมือแรงงานต่าง ๆ ฯลฯ ไม่เหมือนคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของไทย และประเทศเยอรมัน

8. การทำงานของสำนักงานประกันสังคม เป็นการทำงานภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือน (มาตรา 20 ให้เลขาธิการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งข้าราชการของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน) ต้องถูกกำกับดูแลจากเจ้ากระทรวง ซึ่งเป็นเหตุให้การเมืองเข้าแทรกแซงได้

9. ส่วนกองทุนประกันสุขภาพ อยู่ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ประจำของภาครัฐ ไม่ได้แยกออกมาเป็นองค์กรอิสระ, องค์กรมหาชน, บริษัทจำกัด เหมือนประเทศเยอรมัน

4.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารกองทุนของคณะกรรมการประกันสังคม

คณะกรรมการกรรมการประกันสังคมดังกล่าวตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะมีอำนาจหน้าที่ ดังที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 9

มาตรา 9 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

⁸⁹วาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกองทุนเยอรมัน ดูบทที่ 3 หัวข้อ โครงสร้างคณะกรรมการกองทุน หน้า 91-95.

(3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้

จากมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 นั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการประกันสังคมมีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. การเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานด้านนโยบาย และมาตรการในการประกันสังคมนั้น คณะกรรมการประกันสังคมไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการอย่างอิสระ อำนาจดังกล่าวยังคงเป็นของรัฐมนตรีอยู่เช่นเดิม คณะกรรมการประกันสังคมก็ยังคงต้องปฏิบัติตามนโยบายจากฝ่ายรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายมาเพียงเท่านั้น

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมของไทย มีแต่เสนอความเห็นต่อฝ่ายการเมืองในการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ แต่คณะกรรมการประกันสังคมไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะทำได้เองตามกรอบของกฎหมาย

3. วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน ไม่มีอำนาจโดยอิสระที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินของกองทุน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบราชการ

4. การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน ไม่สามารถที่จะตั้งเป็นรูปแบบนิติบุคคลมหาชน บริษัทจำกัด หรือองค์กรอิสระขึ้นมาจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

5. มาตรา 9 ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการประกันสังคมแต่งตั้งหรือเลือกตั้งคณะกรรมการผู้บริหารขึ้นมารับผิดชอบบริหารงานแต่ละกองทุน

6. คณะกรรมการประกันสังคมไม่สามารถดำเนินงาน โดยอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลและงบประมาณของรัฐบาล แต่ต้องเสนอให้ความเห็นชอบต่อกระทรวงการคลัง

7. อำนาจบริหารงาน การจัดการ การจัดสรรงบประมาณ การเก็บรักษาเงินกองทุน
ติดอยู่กับระบบราชการทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหาร

4.3 การใช้เงินกองทุนประกันสังคมนั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

จากเดิมที่สังคมไทยการประกอบอาชีพส่วนใหญ่จะเป็นอาชีพเกษตรกรรม แต่เนื่องจากปัจจุบันนี้สังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม การประกอบอาชีพ ได้มีการรับจ้างทำงานต่อองค์กรเอกชนในลักษณะเป็นการจ้างแรงงานกันมากขึ้น จึงมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมา เพื่อที่จะเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น จึงมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นการสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น ซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน รวมทั้งกรณีการคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ สำหรับกรณีการว่างงาน ซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง ให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งนี้ โดยจะเห็นได้จากในมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

มาตรา 54 กฎหมายบัญญัติเอาไว้ว่า ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39

นอกจากสิทธิของผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 73 ซึ่งได้แก่ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจะมีสิทธิได้รับเงินตามมาตรา 54 จากกองทุนแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้เงินกองทุนนั้นให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนได้หากเป็นกรณีตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 24 กฎหมายบัญญัติไว้ว่า “เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทศรองราชการให้ตามความจำเป็น”

มาตรา 18 กฎหมายบัญญัติไว้ว่า “กรรมการ ที่ปรึกษา กรรมการการแพทย์ กรรมการอุทธรณ์และอนุกรรมการ อาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

จะเห็นได้ว่านอกจากเงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทน ตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัตินี้แล้ว เงินกองทุนดังกล่าวนี้ ก็ยังสามารถนำไปใช้จ่ายตามมาตรา 18 ได้อีกคือ

1) คณะกรรมการประกันสังคมอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบ ของเงินกองทุนทั้งหมดของเงินสมทบแต่ละปี เพื่อจ่ายเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเดินทาง ฯลฯ ให้แก่คณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่าง ๆ ของสำนักงานประกันสังคมที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน ซึ่งเป็นเงินจำนวนที่มาก

2) จากมาตรา 24 นี้ทำให้คณะกรรมการใช้จ่ายในวงเงินที่มาก ไม่มีการตรวจสอบจากนายจ้างและลูกจ้างที่เสียเงินหักตามอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ 1,650.00 บาทแต่ไม่เกิน 15,000.00 บาท หักร้อยละ 5 ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากเมื่อคูณด้วยจำนวนประชากรผู้ประกันตนทั่วประเทศ จำนวน 9 ล้านคน ซึ่งการใช้จ่ายเงินกองทุนประกันสังคมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น โดยมีการทำเรื่องคัดค้านจากคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ฉบับที่ 1/2550 และข่าวจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (8 พ.ย 50)⁹⁰

⁹⁰แถลงการณ์คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ฉบับที่ 1/2550 แสดงไว้ใน ภาคผนวก ข หน้า

4.4 การนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์เพิ่ม

จะเห็นว่าเงินกองทุนประกันสังคม ในปี พ.ศ.2549 กองทุนประกันสังคมมีเงินลงทุนจำนวน 403,281 ล้านบาท เป็นเงินลงทุนประโยชน์ทดแทน 4 กรณี 57,485 ล้านบาท ประโยชน์ทดแทน 2 กรณี 326,089 ล้านบาท และกรณีว่างงาน 19,707 ล้านบาท โดยแบ่งเงินลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีมั่นคงสูง (ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน เงินฝากธนาคารและหุ้นกู้เอกชน) จำนวน 335,596 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 83 ของเงินลงทุนและลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง (ได้แก่ตราสารหนี้อื่น ๆ หน่วยลงทุนและหุ้นสามัญ) จำนวน 67,685 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17 ของเงินลงทุน

4.4.1 การบริหารจัดการและการจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคม

เนื่องจากกองทุนประกันสังคมนั้น มีเงินลงทุนเป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 5.63 ของ GDP ส่วนใหญ่จะเป็นการนำไปลงทุน โดยคณะกรรมการประกันสังคมมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการประกันสังคมนำไปลงทุน โดยระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคม พ.ศ.2549 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 (4) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่นำเงินกองทุน ไปจัดหาผลประโยชน์โดยลงทุนในหลักทรัพย์ 2 รูปแบบ ดังนี้

1. ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 60 ของเงินกองทุน (ระเบียบข้อ 6 (ก))
2. ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน (ระเบียบข้อ 6 (ข))

1) แหล่งที่มาของเงินกองทุนประกันสังคม

ตามมาตรา 21 เงินกองทุนประกันสังคมมาจากหลายองค์ประกอบของกองทุน โดยมีรายละเอียดตามมาตรา 22 ดังนี้

ก) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ตามมาตรา 40 และมาตรา 46 (ผู้ประกันตนโดยสมัครใจและผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง)

ข) เงินเพิ่มตามมาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53 (กรณีเป็นผู้ประกันตนที่เคยเป็นลูกจ้างแล้วต่อมาเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ไม่ส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป กรณีนายจ้างไม่ส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกัน

ตนหรือส่งไม่ครบจำนวน ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไปจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบ และกรณีผู้รับเหมาช่วงไม่นำเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด)

ค) ผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมตาม มาตรา 26 (กรณีมีการจัดผลประโยชน์ของคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง)

ง) เงินค่าธรรมเนียมตาม มาตรา 45 (กรณีหนังสือสำคัญหรือบัตรประกันสังคมสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญและต้องขอออกใบแทน)

จ) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน

ฉ) เงินที่ตกเป็นของกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 (กรณีนายจ้างนำส่งหรือส่งเงินสมทบให้สำนักงานประกันสังคมเกินจำนวนที่ต้องชำระแล้วมิได้เรียกเอาเงินคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งเงินไม่ครบตามกำหนดเวลาแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำเตือนเป็นหนังสือ แต่นายจ้างก็ยังไม่นำมาชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงประเมินเงินสมทบและแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่ง ถ้าภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รับแจ้งการประเมินเงินสมทบมีการพิสูจน์ได้ว่า จำนวนเงินสมทบที่แท้จริงที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำส่ง มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้ แล้วสำนักงานประกันสังคมมีหนังสือแจ้งผลการพิสูจน์ให้นายจ้างทราบเพื่อให้นายจ้างยื่นคำขอให้คืนเงินสมทบ แต่นายจ้างไม่มารับเงินดังกล่าวคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ทราบผลการพิสูจน์ กรณีนายจ้างซึ่งไม่นำมาส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนถูกอายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สิน โดยคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมแล้วได้เงินมาแล้วมีเงินเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการยึด อายัดและขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ แต่นายจ้างมิได้เรียกเอาคืนภายใน 5 ปี กรณีผู้รับช่วงเหมาไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน ถูกยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้เงินมาแล้วมีเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการยึดอายัด และขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ แต่ผู้รับเหมาช่วงมิได้เรียกเอาเงินที่เหลือคืนภายใน 5 ปี และกรณีผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ ทดแทนไม่มาขอรับประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงินภายใน 2 ปี นับแต่ วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานประกันสังคม)

ช) เงินอุดหนุน หรือเงินทดรองราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา 24 วรรคสาม (กรณีกองทุนประกันสังคมมีเงินไม่พอจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทน)

ซ) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 (กรณีมีการกระทำความผิดตามกฎหมายประกันสังคม)

ณ) รายได้อื่น

2) รูปแบบการจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคม

กองทุนคณะกรรมการประกันสังคมจะต้องบริหารกองทุนประกันสังคม โดยดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

- ก) การจัดสรรเงินกองทุน
- ข) การบริหารเงินกองทุน
- ค) การจัดหาผลประโยชน์
- ง) การเสนองบดุลและรายรับ-จ่ายเงิน

โดยในส่วนของการจัดสรรเงินกองทุนนั้น ทำตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9(4) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ โดยลงทุนในหลักทรัพย์ 2 รูปแบบ ดังนี้

1) ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน (ระเบียบ ข้อ 6 (ก)) ได้แก่

- ก) ตัวเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล
- ข) พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน
- ค) เงินฝากธนาคารที่ได้รับการค้ำประกัน
- ง) หุ้นกู้เอกชนที่ได้รับการจัดอันดับเครดิต

2) ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน (ระเบียบ ข้อ 6 (ข)) ได้แก่

- ก) ตราสารหนี้อื่นๆ
- ข) หน่วยลงทุน
- ค) หุ้นสามัญ

จำนวนเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2550 รวม 499,912 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินกองทุนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จำนวน 398,488 ล้านบาท เป็นเงินออมของผู้ประกันตนจำนวนกว่า 9 ล้านคนทั่วประเทศและจะเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพในปี 2557 (ดูจากตารางที่ 13)⁹¹

⁹¹ ตารางที่ 15 รายละเอียดของการลงทุนและจำนวนเงินกองทุน แสดงไว้ในภาคผนวก ก หน้า 192.

4.4.2 ข้อดีข้อเสียในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมมีลักษณะเป็น “การออม” ที่ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบกับนายจ้าง และรัฐบาล (ระบบไตรภาคี) ในแง่เศรษฐศาสตร์ถือเป็นกิจกรรมสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดการลงทุนขนาดใหญ่ เพราะฉะนั้น นโยบายการลงทุนจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากเกือบห้าแสนล้านบาท และเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากกว่า 9 ล้านคน (และจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ)

ข้อดี⁹²

1. สำนักงานประกันสังคมมีการบริหารและดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทน ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามระเบียบทางราชการ ซึ่งมีการบริหารงานโดยคณะกรรมการประกันสังคมในรูปแบบไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน และที่ปรึกษาคณะกรรมการประกันสังคม 5 คน นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการประกันสังคม ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอเฉพาะเรื่องต่อคณะกรรมการประกันสังคม รวมทั้งมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการการแรงงาน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ 18 องค์การลูกจ้างทราบอย่างต่อเนื่อง แล้วยังมีมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบงบการเงินพร้อมเอกสารเป็นประจำทุกปี ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมจึงมีการบริหารงานที่โปร่งใส เชื่อสัจย์ และสุจริต โดยปราศจากการเข้าแทรกแซงใดๆ จากนักการเมือง

2. การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม อยู่ภายใต้กรอบการลงทุนที่กำหนดโดยคณะกรรมการประกันสังคม เป็นการบริหารจัดการผ่านระบบผู้แทน มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างไตรภาคีซึ่งล้วนเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน นอกจากนี้ คณะกรรมการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการลงทุนกองทุนประกันสังคม เพื่อกำหนดและกำหนดนโยบายการลงทุนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและตลาดการลงทุน แล้วเสนอคณะกรรมการประกันสังคมพิจารณาอนุมัติ ซึ่งหากมีข้อเสนอการลงทุนที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมก็จะถูกคัดค้านจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างหรือผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และจะไม่ได้รับการอนุมัติ

3. การลงทุนของกองทุนประกันสังคม ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.2549 ซึ่งกำหนดให้กองทุนประกันสังคมลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน และลงทุน

⁹² สุรินทร์ จิรวินัย, “คอลัมน์ บ.ก.ฟอร์ม จดหมายชี้แจงการร้องเรียน,” มติชน วันอาทิตย์ที่ 1

ในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน โดยการดำเนินการลงทุนจะพิจารณาจากผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ ความเสี่ยงของการลงทุน และคำนึงถึงความมั่นคงของกองทุนในระยะยาวเป็นสำคัญ เพื่อให้มีเงินกองทุนเพียงพอรองรับการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพที่จะเริ่มจ่ายในปี 2557 ทั้งนี้มีหน้าที่รายงานผลการลงทุนต่อคณะกรรมการประกันสังคมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้คณะกรรมการการประกันสังคมได้ติดตามผลการลงทุนอย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการลงทุน และข่าวประชาสัมพันธ์ด้านการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆ สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ทางเว็บไซต์ www.sso.go.th และสื่อต่างๆ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าดูข้อมูลได้ตลอดเวลา

4. เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) แม้ว่าจะเป็นกองทุนบำนาญเหมือนกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่กำหนดสิทธิประโยชน์ (Defined Benefit) เป็นสูตรบำนาญตายตัว โดยนายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่สมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ 3 เท่ากัน เมื่อเกษียณลูกจ้างจะได้รับบำนาญในอัตราร้อยละ 20 ของเงินเดือนเฉลี่ย 180 เดือนสุดท้าย สำนักงานจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารกองทุนให้เกิดดอกผลมากพอที่จะนำไปจ่ายบำนาญในอนาคต ในขณะที่กองทุน กบข. เป็นกองทุนที่กำหนดอัตราเงินสมทบ (Defined Contribution) ให้ข้าราชการและรัฐบาล (ในฐานะนายจ้าง) สมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ 3 เท่ากัน เมื่อข้าราชการเกษียณ จะได้รับเงินบำเหน็จเป็นเงินก้อนเท่ากับเงินที่ตนเองกับรัฐบาลสมทบบวกผลตอบแทนจากการลงทุน เงินบำเหน็จที่ข้าราชการจะได้รับจึงไม่ถูกกำหนดไว้ตายตัว ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนจากการลงทุน

ข้อเสีย

1. กองทุนมีขนาดใหญ่ มีเงินจากหลายฝ่าย การบริหารเงินในสถานภาพที่ยังเป็นระบบราชการจึงไม่เหมาะสม เพราะโดยหลักการ การบริหารแบบราชการควรเป็นการบริหารกิจการที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยใช้ภาษีอากรของประชาชน (ในกรณีนี้ มีการเสนอแนวคิดให้แยกออกมาบริหารในลักษณะ “องค์การมหาชน” เช่นเดียวกับ กบข. หรือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “เมื่อ สปส. เป็นส่วนราชการ การจัดซื้อ-จัดจ้างก็ต้องใช้ระเบียบพัสดุของสำนักงานกฤษฎีกา การจ้างคนเพิ่มก็ยึดกับระบบของ กพร. บัญชีเงินเดือนก็ยึดตามก.พ. การตัดสินใจทำโครงการใหญ่ๆ ก็ต้องฟังความเห็นจากกระทรวงการคลัง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการบริหาร นอกจากนี้ อำนาจการตัดสินใจใหญ่ ๆ ก็อยู่ที่เลขาธิการคนเดียว” ซึ่งทำให้ไม่คล่องตัว

2. กองทุนประกันการชราภาพมีการสะสมเพิ่มมากขึ้นทุกวัน และยังไม่ได้จ่ายคืนออกไป (ดูตาราง 2.2 ประกอบ) แต่เมื่อเริ่มต้นจ่ายบำนาญชราภาพในปี พ.ศ.2557 ในอนาคตเงินอาจหมดได้ จึงต้องมีนโยบายในการบริหารเงินกองทุนที่รัดกุม และสามารถสร้างผลประโยชน์นอกเงยที่มั่นคงเพิ่มขึ้น

3. ความไม่โปร่งใสของการบริหารเงินกองทุน ควรจะต้องสามารถตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ประกันตน ควรเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน โดยอาจให้มีองค์กรภายนอกทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของการบริหารกองทุนด้วย

4. การบริหารเงินกองทุนจากคณะกรรมการฯ ในบางครั้งที่รับเร่งประกาศใช้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติ จนอาจทำให้การบัญญัติคำหรือนิยามคำบางคำไม่ครอบคลุมหรือรัดกุมเพียงพอ ทำให้กองทุนต้องจ่ายเงินทดแทนในบางกรณีมากขึ้นไป เช่น ในกรณีการจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้ว่างงานทั้งโดยสมัครใจและไม่สมัครใจ ซึ่งจากข้อมูลในเดือนกรกฎาคม 2547 จนถึงเดือนธันวาคม 2548 มีจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานทั้งประเทศถึง 174,165 ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้ประกันตนที่ออกโดยสมัครใจ (ลาออก) ถึงร้อยละ 71.9 และออกโดยไม่สมัครใจ (ถูกเลิกจ้าง) เพียงร้อยละ 28.1 ของผู้ว่างงานที่ขอรับประโยชน์ทดแทนทั้งหมด ทำให้ต้องจ่ายเงินเพิ่มเป็น 817 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.79 ของเงินสมทบกรณีว่างงานที่เก็บได้ในปี 2548 หรือ 8,342 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่น่าตกใจไม่น้อย เพราะแม้ว่าจะมีผู้ที่ถูกบังคับให้ลาออกจากการงานโดยสมัครใจเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชยเลิกจ้างอยู่บ้างจริงๆ ด้วยเหตุผลใดก็ตามที แต่ตัวเลขก็ไม่น่าจะมีมากถึง 72% หรือสมมติว่าอาจจะมีเพียง 1% ไม่เกิน 5% แทนที่คณะกรรมการฯ จะจัดการกับการกลั่นแกล้งแรงงาน หรือสร้างกลไกลงโทษที่หนักแน่นจริงจัง แต่กลับนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจ่ายให้กับการลาออกจากการงานโดยสมัครใจไม่ว่าจะกรณีใดๆ แบบเหมารวมทั้งหมด เพียงเพื่อสร้างหลักประกันให้กับแรงงานที่ถูกบังคับกลั่นแกล้งให้ลาออก ซึ่งนับว่าเป็นการลงทุนที่สูงมาก และอาจจะส่งผลต่อเงินกองทุนที่ควรจะได้รับการใช้เพื่อประกันการว่างงานจากการไม่สมัครใจหรือเลิกจ้างอย่างที่เราควรจะเป็น

5. เนื่องจากกองทุนประกันสังคมเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก (หาแสนกว่าล้านบาท) และเกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐบาลและลูกจ้าง จึงอาจทำให้มีผู้นำไปใช้ประโยชน์หาความนิยมทางการเมือง การบริหารกองทุนจึงอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย

6. ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และปัญหาเรื่องการขาดการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการประกันสังคมระดับจังหวัด ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดอำนาจไว้ แต่ไม่ค่อยมีอำนาจ อีกทั้งการเลือกบอร์ดปัจจุบัน เลือกโดยผ่านสภาองค์กรลูกจ้าง ทำให้ไม่ได้ตัวแทนที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนายจ้างเสนอให้เลือกโดยขยายขอบเขตออกไปนอกสมาคมนายจ้าง เพราะองค์กร

ที่มีบทบาทจริง คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ชมรมฝ่ายบุคคล ส่วนฝ่ายลูกจ้างเสนอให้เลือกในระบบสัดส่วนตามจำนวนสมาชิกของสหภาพ หรือเลือกตั้งทางตรงโดยผู้ประกันตน ส่วนการบริหารกองทุน ลูกจ้างซึ่งจ่ายเงินเยอะกว่ารัฐบาล น่าจะมีสิทธิบริหาร โดยมีข้อเสนอว่า ลูกจ้างอาจนำเงินไปจัดสวัสดิการของลูกจ้าง อาทิ นำเงินบางส่วนไปลงทุน ทำโครงการเงินกู้ ธนาคารลูกจ้าง เพื่อให้ได้ออกผลที่เกิดไป ลงทุนจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง เช่น สร้างโรงพยาบาล โรงเรียน⁹³

สรุปการจัดหาผลประโยชน์เข้ากองทุนมีมาตราที่เกี่ยวข้อง 2 มาตราคือ

มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

มาตรา 9 (4) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน และระเบียบที่คณะกรรมการได้วางไว้ คือ ระเบียบคณะกรรมการการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์โดยลงทุนในหลักทรัพย์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

จะเห็นได้ว่า มาตรา 9 และมาตรา 26 วรรคท้าย จะให้อำนาจคณะกรรมการมอบหมายให้สำนักงาน (ข้าราชการ) เป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอพิจารณาคำเนินการก็ได้ ซึ่งทุกขั้นตอนจะเป็นการทำงานในกรอบระเบียบราชการทำให้การบริหารเงินกองทุน ไม่เป็นอิสระในการลงทุน ถ้าเทียบกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 ซึ่งจัดตั้งเป็นรูปแบบองค์กรมหาชนซึ่งสามารถลงทุนทั้งในและต่างประเทศได้ จึงทำให้มีความสามารถที่จัดหาผลประโยชน์เข้ากองทุนโดยอิสระในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ และการจ้างผู้บริหารกองทุนก็เหมือนกันไม่ติดขัดกับระบบราชการไม่เหมือน กับสำนักงานประกันสังคม การจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องใช้ระเบียบพัสดุของสำนักงานรัฐมนตรี การจ้างคนเพิ่มก็ต้องยึดกับระเบียบของ กพ. บัญชีเงินเดือน ก็ยึดตามกฎหมาย การตัดสินใจทำโครงการใหญ่ๆ ก็ต้องฟังความคิดเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการบริหาร การจะจ้างมืออาชีพเข้ามาทำผลประโยชน์ให้องค์กรก็ติดระบบราชการและอำนาจการตัดสินใจ ใหญ่ๆ ก็อยู่ที่เลขาธิการเพียงคนเดียว ตามมาตรา 20 ซึ่งทำให้ไม่คล่องตัว

⁹³ นภาพร อติวานิชยพงศ์, เสวนาเรื่อง “ฝ่าโครงสร้างประกันสังคม ผู้บริหารงานอย่างมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงาน: ทิศทางไปทางไหน...?”, ณ ห้องประชุมสโมสรตำรวจ จ.วิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ 130 เมษายน 2550.

4.5 การเมืองแทรกแซง /นโยบายรัฐบาล

จากโครงสร้างมาตรา 8 มาตราเดียวที่เป็นหัวใจหลักจะเห็นได้ว่าทุกขั้นตอนอำนาจจะอยู่ที่ข้าราชการและรัฐมนตรี คณะกรรมการเพียงแต่เสนอความคิดเห็น ถ้าเป็นนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับผิดชอบ ถ้าเป็นเรื่องเงินกระทรวงการคลังรับผิดชอบ ซึ่งมักปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ เช่น ตามหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (8 พ.ย. 50) และมีภาคการเมืองที่เห็นเงินในกองทุนประกันสังคมมีจำนวนมากจะคิดโยกย้าย ถ้ายโอน หรือขอยืมเงินส่วนนี้ไปใช้ในโครงการอื่น ๆ ของรัฐ เช่น สำนักงานประกันสังคมจะให้ความสนับสนุนด้านการเงินหรือเพื่อโครงการด้านอื่นๆ ซึ่งอ้างว่าเป็นการแบ่งเงินลงทุนส่วนหนึ่งไปลงทุนทางสังคม แต่ถูกท้วงติงเสียก่อน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมต้องออกมาแก้ข่าวเป็นพลวัน

เพราะข้อด้อยของโครงสร้างตามมาตรา 8 คือตัวแทนไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างทำให้ลูกจ้าง และนายจ้างที่จ่ายเงินสมทบไม่มีจิตสำนึกที่จะหวงแหนและรักษาผลประโยชน์ของตัวเองและลูกขึ้นมามาตรวจสอบและเรียกร้องสิทธิ บางครั้งคณะกรรมการก็เป็นเหมือนตรายางที่มีผู้กำกับมาจากราชการและนักการเมืองโดยตรง (จากการสำรวจของธุรกิจบัณฑิตโพลล์ ศูนย์วิจัย) ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ไม่เคยรับทราบผลการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมและกว่าครึ่งของผู้ประกันตนที่เจ็บป่วยขาดรายได้หรืออยากจะทำกองทุนเป็นองค์กรมหาชน

ที่ผ่านมาพบว่าประชาชนโดยทั่วไปได้แสดงความคิดเห็นต่อกองทุนประกันสังคมซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ผู้ประกันตน ร้อยละ 62.4 คิดว่าในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีการล้วงลูกหรือแทรกแซงการบริหารของกองทุนเพื่อประโยชน์ตนเองโดยนักการเมือง ในขณะที่ร้อยละ 37.6 คิดว่าไม่มี และนอกจากนั้น ร้อยละ 42.5 ไม่แน่ใจว่าได้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนประกันสังคมไปในโครงการที่ไม่ชอบมาพากลหรือไม่ ในขณะที่ร้อยละ 30.8 คิดว่ามี และร้อยละ 26.7 คิดว่าไม่มี
2. สำหรับเงินกองทุนประมาณ 4 แสนล้านบาท ควรจะมีรูปแบบการบริหารจัดการอย่างไรดีนั้น ร้อยละ 55.4 มีความเห็นว่าคงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดคือเป็นคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งมาจากส่วนราชการ และตัวแทนภาคเอกชนที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และ ร้อยละ 44.6 เห็นว่าควรเปลี่ยนเป็นองค์กรมหาชนแต่สำหรับประเด็นนี้ พบว่าผู้ประกันตนที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และผู้ส่งเงินสมทบรายเดือน 500 บาท ขึ้นไป ต้องการให้มีรูปแบบการบริหารเป็นองค์กรมหาชนมากกว่าบริหารโดยคณะกรรมการประกันสังคม ในขณะที่ผู้มีการศึกษาดำกว่า

ปริญญาดุษฎีและส่งเงินสมทบรายเดือนต่ำกว่า 500 บาท ยังคงให้การบริหารโดยคณะกรรมการ
ประกันสังคมตามรูปแบบเดิม

3. เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพซึ่งจะเริ่มจ่ายใน ปี 2556 นั้น ผู้ประกัน
ตนร้อยละ 52.3 คิดว่ากองทุนมีเงินพอจ่าย และร้อยละ 47.7 คิดว่าต่อไปคงจะมีปัญหา

4. ส่วนการรับทราบผลการดำเนินงาน ตลอดจนงบการเงินผลตอบแทนที่กองทุน
ได้รับนั้นพบว่า ร้อยละ 89.3 ไม่เคยรับทราบหรืออ่านผลการดำเนินงานของกองทุนเลย โดยมี
เหตุผลคือไม่รู้ว่าอ่านจากที่ใด (ร้อยละ 55.6) มีความเชื่อถือไว้วางใจต่อสำนักงานกองทุน (ร้อยละ
22.1) ตนเองไม่สนใจ (ร้อยละ 21.2) และอื่นๆ (ร้อยละ 1.2) ในขณะที่ร้อยละ 10.7 ได้รับทราบหรือ
อ่านโดยส่วนใหญ่ทราบจากป้ายประกาศภายในของบริษัทหนังสือวารสารประกันสังคมและ
อินเทอร์เน็ต

5. นอกจากนี้ผู้ประกันตนได้เสนอความเห็นเพื่อประโยชน์ต่อการทำงานของ
กองทุน โดยส่วนใหญ่ต้องการให้สำนักงานกองทุน แจ้งข่าวสารประชาสัมพันธ์ให้ทราบอย่าง
ทั่วถึง ดูแลควบคุมการให้บริการรักษาพยาบาล ของโรงพยาบาลให้ได้มาตรฐานที่ดีขึ้นกว่าเป็นอยู่
ในปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายในการคลอดบุตรควรจะให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายโดยตรงกับโรงพยาบาล
เพื่อความสะดวกของผู้ประกันตน ไม่ต้องเสียเวลาไปเบิกที่สำนักงานฯ ที่หลัง และอาจจะมีบางราย
ไม่มีเงินจ่ายในขณะนั้น⁹⁴

ในกรณีของประเทศเยอรมันและอเมริกา ทุกกองทุนประกันสังคมจะมีลักษณะ
เป็น กองทุนอิสระ (Self Government) บริหารจัดการโดยสมาชิกที่เป็นบริษัท (นายจ้าง) และ
ลูกจ้างในจำนวนเท่า ๆ กัน และจะเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นตัวแทนบริหาร (the Representatives'
Board of the particular BG) และ ตัวแทนบริหารจะเลือกคณะกรรมการมาจัดการกองทุนอีกทีหนึ่ง
(The BG's Government Committee) ซึ่งทุกขั้นตอนของการเลือกตั้งจะมีตัวแทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน
หน่วยงานประกันสังคมทำหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรประกันสังคมมีอิสระทำหน้าที่ตามกฎหมาย
ประกันสังคมทั้งในเรื่องการจ่ายภาษีประกันสังคม การลงทุน และนโยบายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์
ตามหลักประกันสังคม ภาคการเมืองจึงไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ เพียงแต่กำกับดูแลให้เป็นไป
ตามนโยบายและกฎหมายประกันสังคม

⁹⁴ รุทกิจ โพธิ์ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตฯ ทำการข้อมูลสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกันสังคม
แสดงไว้ในภาคผนวก ก. หน้า 204.

4.6 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบไม่เหมาะสม

มาตรา 46 ให้รัฐบาล และนายจ้าง ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบภัยอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และการคลอดบุตร ฝ่ายละเท่า ๆ กันตามอัตราที่กำหนด ในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ⁹⁵

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตาม มาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ⁹⁵ รายละเอียดแสดงไว้ในตารางอัตราเงินสมทบประเภทประกันสังคม⁹⁵

จากมาตรา 46 เห็นได้ว่ากองทุนประกันสังคมของไทย รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนน้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง และได้แยกย่อยออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนเหมือนกับประเทศเยอรมันและประเทศอเมริกา ในประเทศเยอรมันแยกประเภทกองทุนเป็น 4 ประเภท ประเทศอเมริกาแยกเป็น 5 ประเภททำให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมกับลูกจ้างและนายจ้าง แต่ในประเทศไทย แยกเป็น 3 ประเภท เห็นได้ชัดคือ

กองทุนที่ 1 คือ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอนงาน ทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร เก็บฝ่ายละ 1.5% แต่ไม่ได้แยกกรณีสงเคราะห์ครอบครัวและบุตรออกจากกองทุนชราภาพเหมือนเขียนกฎหมายแบบแอบแฝงในการใช้เงินในกองทุนนี้เพราะคนที่อายุครบ 60 ปีแล้วจะมีศักดิ์คนที่มิบุตรทำไม่มาย้ายบุตรไปอยู่กองทุนที่ 1 และเป็นการสงเคราะห์ครอบครัวในหมวดชราภาพจะได้เอื้อประโยชน์กับผู้เป็นหญิงหม้าย

กองทุนที่ 2 เรื่องชราภาพ ควรพูดถึงเรื่องชราภาพโดยตรง ไม่ต้องนำบุตรมาเกี่ยวข้องหรือจะเพิ่มก็แค่สงเคราะห์หญิงหม้าย แต่ประเทศไทยต้องจัดเก็บ นายจ้าง 3 % ลูกจ้าง 3 % รัฐบาลจ่ายเงินสมทบ 1% เห็นว่ารัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของปวงชนียบุคคลของประเทศเลย ถ้าเป็นของประเทศเยอรมัน จะเก็บในสัดส่วนที่เท่ากันคือ เก็บจากนายจ้าง 1 % ลูกจ้าง 1 % รัฐบาล 1 % ส่วนของประเทศอเมริกา จะเก็บจาก นายจ้าง 1 % ลูกจ้างไม่เก็บ รัฐบาลเก็บ 1 %

สรุปจากการเปรียบเทียบของประเทศเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่าสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของไทยไม่เหมาะสมรัฐบาลเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานผิดหลัก

⁹⁵ตารางที่ 16 อัตราเงินสมทบ ประเภทของการประกันสังคม รายละเอียดแสดงไว้ในภาคผนวก ก. หน้า 195.

ทฤษฎี (Welfare State)เพราะกฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายที่ต้องการให้รัฐเป็นรัฐสวัสดิการ และในรัฐธรรมนูญของไทยก็เน้นในเรื่อง Social Basic Right หรือสิทธิพื้นฐานทางสังคมอยู่แล้ว

4.7 สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมตามมาตรา 54

โดยมีรูปแบบประโยชน์ทดแทน 4 รูปแบบ คือ

4.7.1 บริการทางการแพทย์

4.7.2 เงินทดแทนการขาดรายได้

4.7.3 ค่าทำศพ

4.7.4 เงินสงเคราะห์

4.7.1 บริการทางการแพทย์ (ตาม มาตรา 63 , 66 และ 70)

1. ในเรื่องการรักษาพยาบาลในประเทศไทยไม่ได้ทำเป็นระบบเดียวเหมือนกับประเทศเยอรมันไม่ได้ต่อยอดจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไปและการควบคุมงานในเรื่องการดูแลสุขภาพและรักษาความเจ็บป่วย สำนักงานประกันสังคมไม่มีความชำนาญเหมือนกระทรวงสาธารณสุข

2. กรอบงบประมาณการบริหารเงินกองทุนไม่ได้แยกย่อยเหมือนกับหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งจะแยกกองทุนเป็นกองทุนย่อยในเรื่องการรักษาสุขภาพของประชาชนและอัตราเหมาจ่ายให้กับโรงพยาบาลต่อหัวต่อคน ในเรื่องการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมแทบไม่แตกต่างกับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมากนัก

3. ระบบการส่งต่อโรงพยาบาล เป็นลำดับขั้นและการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายให้แต่ละโรงพยาบาลให้เหมือนกันไปตามลำดับและความถี่ของผู้มาใช้บริการ ยังไม่ดีพอ มีการกระจุกไว้ที่โรงพยาบาลศูนย์ของจังหวัดหรือโรงพยาบาลเอกชนที่เข้าโครงการ ยังไม่รับผู้ให้บริการที่ส่งต่อจากโรงพยาบาลชุมชนด้วย ถ้าผู้เอาประกันเลือกที่จะเข้าไปใช้บริการตามสิทธินั้น

4. กองทุนการเจ็บป่วยนอกงานและในงาน ไม่ได้แยกออกเป็น 2 กองทุนเหมือนกับประเทศเยอรมัน คือ

1) กองทุนประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance) คือการเจ็บป่วยไม่เกิน

180 วัน

2) กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว (Long-term Insurance) คือการเจ็บป่วยเกิน 180 วัน

5. ชนิดของโรคที่จะรักษายังถูกกำหนดชนิดของโรคและจำกัดจำนวนครั้งที่ให้บริการ เช่น ทันตกรรม (ถอนฟัน,อุดฟันและซุดหินปูน) ระบบประกันสังคมไม่มีความชำนาญในเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การควบคุมโรคและการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์เมื่อสิ้นสุดการรักษา และควรที่จะเพิ่มการรักษาโรคบางโรคให้แก่ผู้ประกันตนอาทิ โรคเบาหวานขึ้นตา โรคตา และอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิต เช่น แว่นตา ฟันปลอม ฯลฯ เป็นต้น

4.7.2 เงินทดแทนการขาดรายได้

1. เงินทดแทนการขาดรายได้ ตาม มาตรา 64 จ่ายตาม มาตรา 57 จ่ายให้ผู้ประกันตนน้อยเกินไป ในระยะแรกควรมีระดับการจ่ายแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้ผู้ประกันตนอยู่ได้ในชีวิตประจำวันอย่างปกติสุข

2. เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร เป็นการเหมาจ่ายในอัตราครั้งร้อยละ 50 ของค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลา 90 ซึ่งยังไม่เป็นธรรม เพราะผู้คลอดบุตรไม่รู้จะหาเงินที่ไหนมาชดเชยภาวะที่ใช้จ่ายเงินตามปกติ ที่สูญเสียไป

3. เงินทดแทนที่ขาดรายได้ตามมาตรา 57 (ผู้ประกันตน ทุพพลภาพ อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน) จากเดิมเคยได้รับร้อยละ 50 จ่ายให้ผู้ประกันตนน้อยเกินไป ควรจะมีระดับการจ่ายแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้ผู้ประกันตนค่อยปรับตัวและอยู่ได้ในชีวิตประจำวันอย่างปกติสุข

4. เงินทดแทนกรณีการว่างงาน (ตามมาตรา 78) สำนักงานประกัน สังคมควรตรวจสอบจำนวนผู้ว่างงานที่แท้จริงให้มากกว่านี้ โดยจากสถิติปี พ.ศ.2549 จะเห็นว่ามีจำนวนมากในกรณีสมัครใจลาออก ถ้าไม่ตรวจสอบถึงปัญหาที่แท้จริงจะเกิดการทุจริตในเงินกองทุนและเงินกองทุนจะใช้จ่ายในกรณีนี้มากขึ้น ควรจะมีการกำหนดจำนวนครั้งในการตกงานในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี

5. เงินสงเคราะห์กรณีชราภาพยังจ่ายน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนกับกองทุน(กบข.)ซึ่งจ่ายให้สูงสุดไม่เกิน 70 % โดยคิดเฉลี่ยจาก 60 เดือนสุดท้ายของเงินเดือน⁹⁶

⁹⁶กราฟแสดงเงินสมทบประ โยชน์ทดแทนและอัตราประ โยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบกรณีว่างงาน, ตารางแสดงประ โยชน์ทดแทน ปี 2549 , ตารางรูปภาพที่ 19 แสดงจำนวนผู้รับประ โยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จำแนกตามสาเหตุของการว่างงาน ปี 2549 แสดงไว้ในภาคผนวก ก.หน้า 196

4.7.3 ค่าทำศพตาม มาตรา 73 ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 9 จาก 30,000.00 บาท เพิ่มมาเป็น 40,000.00 บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนอื่นและบริษัทประกันชีวิตหรือสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์สหกรณ์การเกษตร, สหกรณ์ของข้าราชการ ยังจ่ายสิทธิประโยชน์ในเรื่องนี้น้อยเกินไป

4.7.4 เงินสงเคราะห์ตาม มาตรา 74 และ มาตรา 75 ในเรื่องการสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของครอบครัวและบุตร, ค่าเล่าเรียนบุตร, ค่ารักษาพยาบาลบุตรยังจ่ายน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกา ควรเพิ่มเงินสงเคราะห์ให้มากขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจของแต่ละปี การรักษาพยาบาลบุตรควรเข้ามามีสิทธิในการรักษาในกองทุนประกันสังคมด้วย จนกว่าเด็กจะมีอายุเกิน 15 ปี

4.8 การจัดสรรเงินกองทุนให้แก่โรงพยาบาลไม่เป็นธรรม

ในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ชำนาญการด้านสุขภาพจะมีระบบการจัดสรรเงินในการรักษาเหมือนกับประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา เพราะการสร้างหลักประกันสุขภาพของแรงงานไทยไม่เพียงสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขสิทธิอันพึงมีพึงได้ แต่หลักประกันสังคมนั้น ป่วยแล้วจึงได้สิทธิ (ได้รับการรักษาตามสิทธิ) เพราะการมีสุขภาพดีของผู้ใช้แรงงาน ไม่ใช่แค่เรื่องของการเข้ารับบริการรักษาเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ผู้ประกันตนจะต้องสามารถพึ่งตนเองทางด้านสุขภาพได้มากขึ้นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมดูแลและบริหารจัดการระบบสุขภาพได้โดยถือว่า “สุขภาพ” เป็นเรื่องของทุกคน ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้ระบบต้องเน้นที่การ “สร้าง” สุขภาพมากกว่าการ “ซ่อม ” สุขภาพ แต่ประกันสังคมเน้นเรื่องการซ่อมมากกว่าการสร้าง

ถ้าเป็นแนวคิดของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะเน้นแนวคิดนี้ คือ

1. ประชาชนเข้าถึงบริการได้ง่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งในด้านความเป็นเจ้าของ การควบคุมกำกับและร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระดับที่สมเหตุสมผล
2. ประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ และมีกลไกการคุ้มครองสิทธิที่เป็นจริง
3. หน่วยบริการจะต้องได้มาตรฐานและได้รับการรับรองคุณภาพ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน

4. ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับการมีและใช้หน่วยบริการระดับปฐมภูมิเป็นหน่วยบริการด้านสาธารณสุขด่านแรก สำหรับประชาชนกรณีที่เกินขีดความสามารถในการรักษาจึงจะส่งต่อไปยังหน่วยบริการระดับสูงขึ้น

5. สนับสนุนให้หน่วยบริการระดับปฐมภูมิจัดหน่วยบริการร่วมกัน ในลักษณะเครือข่ายเพื่อให้บริการได้อย่างครอบคลุมกว้างขวาง

6. ระบบการเงินการคลังเพื่อสร้างระบบหลักประกันถ้วนหน้า จะต้องเป็นระบบที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาวและต้องระวังไม่ให้เกิดสภาพที่ประชาชน มาพึ่งบริการมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

7. สิทธิประโยชน์หลักและรูปแบบหรือกลไกการจ่ายเงินแก่ผู้ให้บริการจะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน

8. ระบบการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อนโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้อย่างเต็มที่

9. ระบบประกันสุขภาพในอนาคตหรือระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรจะประกอบด้วยกองทุนประกันสุขภาพเพียงกองทุนเดียว

ที่สำคัญจะมีคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขตามมาตรา 48 โครงสร้างของงบประมาณการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จะชัดเจนกว่ากองทุนประกันสังคมโดยแยกเป็นกองทุนเก่าอีก 12 กองทุน เพื่อการบริหารสุขภาพของคนไทยให้มีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลเหมาจ่ายปีละ 2,100.00 บาท แต่ประกันสังคมได้ 2,194.21 บาท ซึ่งไม่แตกต่างอะไรกันมากเมื่อแรงงานถูกหัก 1.5 % ของรายได้ ทำให้รัฐบาลไม่ให้พื้นฐานการรักษาพยาบาลเท่ากันหมด คือ 2,100.00 บาท แล้วใครที่เสียเงินก็ต่อ ยอดจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทั้งกองทุนประกันสังคมและกองทุนข้าราชการ

ระบบประกันสังคมจ่ายให้แต่ละโรงพยาบาลไม่เท่ากัน ถ้าเป็นโรงพยาบาลเอกชนจะจ่ายให้เต็มคือ 2,199.21 บาท แล้วให้โรงพยาบาลเอาไปแยกจ่ายให้คลินิกในเครือของตนเองอีกที่เหมือนกับหารายได้นอกเวลาให้กับหมอในสังกัดของตัวเอง เห็นเด่นชัดในเขตที่มีนิคมอุตสาหกรรมมาก ๆ หรือตามเมืองใหญ่ ๆ เช่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ชลบุรี, กรุงเทพมหานคร, เชียงใหม่, ขอนแก่นฯ เป็นต้น

ถ้าเป็นระบบโรงพยาบาลของรัฐก็จ่ายให้โรงพยาบาลศูนย์ในจังหวัดแล้วโรงพยาบาลศูนย์ก็แยกจ่ายย่อยไปตามโรงพยาบาลอำเภออีกที ทำให้ไม่ใช้สูตรการจ่ายเงินเหมือนกับประกันสุขภาพแห่งชาติ ทุกโรงพยาบาลจะได้รับความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ในด้านการรักษาพยาบาล ควรจะโอนเงินกองทุนนี้ให้กระทรวงสาธารณสุขนำไปดูแลเพราะหน่วยงานประกันสังคมไม่มี

ความชำนาญ ทุกวันนี้หน่วยงานประกันสังคมมีแต่ “ซ่อม” ด้านสุขภาพให้แรงงานอย่างเดียวคือ ถ้าคุณป่วยคุณถึงจะได้สิทธิ แต่ไม่มีการส่งเสริมสุขภาพ และการสร้างสุขภาพที่สมบูรณ์ มาตรฐานของกองทุนที่ 1 ถ้าใช้หลักมาตรฐานสาธารณสุขสากลมาวัดมาตรฐาน กองทุนประกันสังคมก็มีค่าเท่ากับ 0

สรุป การจัดสรรเงินกองทุนให้แก่โรงพยาบาลไม่เป็นธรรม เพราะ

1. การปรับอัตราเหมาจ่ายรายหัวตามความจำเป็นด้านสุขภาพ (Differential capitation) ของผู้ประกันตน เพื่อให้หน่วยบริการได้รับงบประมาณสำหรับบริการไม่สอดคล้องกับความจำเป็นด้านสุขภาพของประชาชนในท้องที่ และเพียงพอในการจัดบริการให้ผู้ประกันตนสามารถเข้าถึงบริการที่จำเป็นได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น พื้นที่เชิงรายได้ และพื้นที่กรุงเทพฯ เป็นต้น

2. กองทุนประกันสังคมไม่สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ โดยกำหนดระบบการจ่ายค่าบริการที่สร้างแรงจูงใจให้หน่วยบริการ (รพ.) มีการพัฒนาระบบการบริการในเขตพื้นที่ให้มีการจัดบริการสุขภาพอย่างครบถ้วนและให้ความคุ้มครองค่าใช้จ่ายบางรายการเพื่อมิให้เป็นข้อจำกัดของหน่วยบริการในการให้บริการกับผู้ประกันตน

3. การบริหารผู้ป่วยโรคเฉพาะ (Case management of disease and service) สำหรับผู้ป่วยที่มีค่ารักษาพยาบาลแพงมากไม่ได้รับการบริการแบบต่อเนื่อง และผู้ป่วยเป็นโรคเรื้อรังที่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ การจะเพิ่มประสิทธิผล และประสิทธิภาพ ในการจัดการบริการสุขภาพ ไม่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Target group population) และการออกแบบการจัดการบริการแบบครบวงจร การให้การศึกษาแก่ผู้ป่วย และญาติผู้ประกันตน ที่ป่วยในการป้องกันการระบาดของโรค ตลอดจนการกำหนดแนวทางการรักษาตามมาตรฐานของเวชปฏิบัติที่กำหนด เพื่อให้สามารถประกันคุณภาพต่อการจัดบริการกับโรคที่เป็นปัญหาสำคัญ ต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้ประกันตนอย่างเหมาะสม ภายใต้การจัดระบบสนับสนุนจากกองทุนประกันสังคม และขึ้นทะเบียนหน่วยบริการจ่ายค่าบริการตามแบบแผนการดูแลผู้ป่วยเพื่อป้องกันความรุนแรงของโรค การชดเชยค่าบริการทางการแพทย์ที่เป็นธรรมตามมาตรฐานที่กำหนด ตลอดจนจัดระบบการส่งต่อ และกำหนดให้มีการติดตามกำกับ เพื่อตรวจสอบมาตรฐานการรักษาพยาบาล และคุณภาพการบริการจากตัวแทนของสำนักงานประกันสังคม และผู้ประกันตน

4. การคุ้มครองเรื่องการส่งต่อผู้ป่วยข้ามจังหวัดเขตพื้นที่ เพื่อให้ผู้ประกันตนที่จำเป็นต้องใช้บริการผู้ป่วยนอก กรณีมีอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยฉุกเฉินนอกพื้นที่จังหวัดที่ลงทะเบียนสิทธิ หรือผู้ประกันตนที่จำเป็นต้องได้รับการส่งต่อไปรับบริการผู้ป่วยนอกข้ามจังหวัด หรือจำเป็นต้องรับบริการผู้ป่วยข้ามเขตพื้นที่ ได้รับการบริการตามความจำเป็นที่มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยให้มีการบริหารการจ่ายที่ส่วนกลางสำหรับค่าบริการผู้ป่วยนอก กรณีฉุกเฉินที่รับบริการนอก

เขตพื้นที่จังหวัดรวมทั้งกำหนดอัตราการจัดจ่ายสำหรับผู้ป่วยในที่รักษาพยาบาลนอกเขตพื้นที่เป็นการเฉพาะกองทุนประกันสังคม มีนโยบายและตั้งค่าใช้จ่ายไม่ชัดเจนและผู้ประกันตนยังไม่ทราบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ในสิทธินี้

5. ในกองทุนประกันสังคมไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค เนื่องจากการบริการดังกล่าวมีอุปสรรค ต้องมีการกระตุ้นผู้ประกันตนให้กองทุนประกันสังคมมีการบริการมากขึ้น การจ่ายบทั้งหมดแบบเหมาจ่ายรายหัวให้แก่หน่วยบริการโดยตรง (รพ.) ไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้มีการบริการบางกิจกรรมเท่าที่ควร บางครั้งถูกปฏิเสธจากโรงพยาบาลถึงสิ้นปีก็ไม่มีมีการเข้าร่วมโครงการ ดังนั้นจึงจัดให้มีการจ่ายให้กับจังหวัด / สาขาเขตพื้นที่ / องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับบริการที่จำเป็นปัญหาเฉพาะจังหวัด / เขตพื้นที่ และการจ่ายโบนัสแก่หน่วยบริการตามผลงานและผลลัพธ์ที่ให้บริการที่ดีต่อผู้ประกันตน เป็นการเพิ่มเติมจากอัตราเหมาจ่ายรายหัว อันจะทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้นได้

6. กองทุนประกันสังคม ไม่ค่อยสนับสนุนการจัดบริการ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้หน่วยบริการที่มีคุณภาพ และมาตรฐานสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน มีการพัฒนาคุณภาพให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสร้างขวัญและกำลังใจ แก่บุคลากรในการบริหาร เพราะการจัดงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับผู้ประกันตนในพื้นที่ที่กั้นดาร์และเสี่ยงภัย การจ่ายงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับหน่วยบริการ โรงพยาบาล ตามเกณฑ์คุณภาพบริการและการจ่ายเงินชดเชยตามความเสียหายเบื้องต้นสำหรับผู้ประกันตนจะประกันได้ว่าผู้ประกันตนจะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสม

4.9 สรุปผลการสำรวจแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง⁹⁷

จากผลสำรวจแบบสอบถามปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย จากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กลุ่มได้แก่ รัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ลูกจ้าง นายจ้าง นักวิชาการ / นักกฎหมาย จำนวนกลุ่มละ 50 รายรวมแบบสอบถามทั้งหมด 200 ชุด ผู้ออกแบบสอบถามจะแบ่งหัวข้อการสอบถามเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ 4 หัวข้อ คือ

⁹⁷ให้ดูรายละเอียดแบบสอบถามจากภาคผนวก ง. หน้า 207

4.9.1 สอบถามถึงโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทยมี 6 คำถาม

4.9.2 สอบถามถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมไทยมี 11 คำถาม

4.9.3 สอบถามถึงสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายประกันสังคมไทยมี 8 คำถาม

4.9.4 สอบถามถึงการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมไทยมี 7 คำถาม

4.9.1 สอบถามถึงโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทยมี 6 คำถาม

1. ผู้ประกันตนร้อยละ 65 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 75 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่าโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทยในการสรรหาคณะกรรมการประกันสังคมที่เป็นตัวแทนจากสัดส่วนที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ใช้งาน 8 ล้านคน ส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทยในการสรรหาคณะกรรมการประกันสังคมที่เป็นตัวแทนจากสัดส่วนที่เป็นธรรมกับผู้ใช้งาน 8 ล้านคน

2. ผู้ประกันตนร้อยละ 65 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 95 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 70 มีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทยที่เป็นตัวแทนทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงของแรงงานไทย

3. ผู้ประกันตนร้อยละ 100 % ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าจากโครงสร้างคณะกรรมการสังคมตามมาตรา 8 ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงในการแต่งตั้งที่จะเอาคนของตนเข้าไปนั่งเป็นคณะกรรมการการประกันสังคมได้

4. ผู้ประกันตนร้อยละ 60 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 70 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 70 มีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการตามมาตรา 8 ไม่สามารถจะเสนอออกกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของแรงงานที่แท้จริงและเป็นธรรมต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ ส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการตามมาตรา 8 สามารถจะเสนอออกกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของแรงงานที่แท้จริงและเป็นธรรมต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้

5. ผู้ประกันตนร้อยละ 100 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่าโครงสร้างคณะกรรมการของกองทุนประกันสังคมไทยควรมาจากการเลือกตั้งเหมือนประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา

6. ผู้ประกันตนร้อยละ 65 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 75 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการประกันสังคมจากฝ่ายนายจ้างและจากฝ่ายลูกจ้างไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารงานสำนักงานประกันสังคมและเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ได้ส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ร้อยละ 65 มีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการประกันสังคมจากฝ่ายนายจ้างและจากฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารงานสำนักงานประกันสังคมและเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้

4.9.2 สอบถามถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมไทยมี 11 คำถาม

1. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 85 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 85 มีความคิดเห็นว่าในเรื่องสวัสดิการการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมยังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตนในเรื่องการรักษาพยาบาล ส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าในเรื่องสวัสดิการการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมมีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตนในเรื่องการรักษาพยาบาล

2. ผู้ประกันตนร้อยละ 90 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 75 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 75 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 75 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีคลอดบุตร(มาตรา 65)ยังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน

3. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 75 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 80 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ ตามมาตรา 69 เงินทดแทนการขาดรายได้ ได้รับร้อยละ 50 ตลอดชีวิตเมื่อเป็นบุคคลทุพพลภาพทำงานไม่ได้ คิดว่ามีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน

4. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 70 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์การประกันกรณีตาย ตามมาตรา 73 ซึ่งกองทุนจ่ายค่าทำศพให้ศพ ๆ ละ 40,000 บาท และเงินสงเคราะห์กรณีตายยังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน ส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 75 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์การประกันกรณีตาย ตามมาตรา 73 ซึ่งกองทุนจ่ายค่าทำศพให้ศพ ๆ ละ 40,000 บาท และเงินสงเคราะห์กรณีตายมีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน

5. ผู้ประกันตนร้อยละ 80 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 95 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 85 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตรตาม มาตรา 74 จ่ายสงเคราะห์เหมาจ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 350 บาท แต่จ่ายให้บุตร ถึงแค่อายุ 6 ปี ยังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตนส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 75 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์

กรณีสงเคราะห์บุตรตาม มาตรา 74 จ่ายสงเคราะห์เหมาจ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 350 บาท แต่จ่ายให้บุตร ถึงแก่อายุ 6 ปียังมีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน

6. ผู้ประกันตนร้อยละ 80 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 90 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 55 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพตามมาตรา 76 จะคิดเงินบำนาญร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย เมื่อท่านจ่ายเงินสมทบเกิน 15 ปี และจะจ่ายเพิ่มร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุกปียังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน

7. ผู้ประกันตนร้อยละ 60 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 90 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 55 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ว่างงานตามมาตรา 78 ยังไม่มีเป็นความธรรมต่อผู้ประกันตนส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ว่างงานตามมาตรา 78 มีเป็นความธรรมต่อผู้ประกันตน

8. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 95 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 85 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ชราภาพตามมาตรา 76 และสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพมาตรา 69 ไม่มีระเบียบของกฎหมายที่ว่าด้วยเพิ่มเงินให้เมื่อค่าของเงินลดลงเนื่องจากอัตราเงินเฟ้อ มีความคิดเห็นว่ากองทุนประกันสังคมยังไม่ให้ความเป็นธรรมในเรื่องนี้

9. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 50 มีความคิดเห็นว่าในการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมได้สิทธิไม่แตกต่างอะไรกับกองทุนประกันสุขภาพ แห่งชาติซึ่งกองทุนดังกล่าวไม่ต้องจ่ายเงินสมทบส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่าในการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมให้สิทธิมากกว่ากองทุนประกันสุขภาพ แห่งชาติ

10. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าในการจัดตั้งงบประมาณให้กับโรงพยาบาลรัฐและเอกชนที่เข้าโครงการ เหมือนกัน ส่วนฝ่ายนายจ้างร้อยละ 70 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 95 มีความคิดเห็นว่าในการจัดตั้งงบประมาณให้กับโรงพยาบาลรัฐและเอกชนที่เข้าโครงการไม่เหมือนกัน

11. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 85 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 95 มีความคิดเห็นว่าในระบบการส่งต่อคนไข้ในโรงพยาบาลระดับอำเภอส่งต่อมาในระดับจังหวัดไม่มีความเป็นธรรมกับคนไข้ในระดับอำเภอที่จะขอใช้สิทธิในการรักษา รพ.เอกชนที่เข้าโครงการกับระบบประกันสังคมไม่ได้ส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 75 มีความ

คิดเห็นว่าในระบบการส่งต่อคนไข้ในโรงพยาบาลระดับอำเภอส่งต่อมาในระดับจังหวัดมีความเป็น
 ธรรมชาติกับคนไข้ในระดับอำเภอที่จะขอใช้สิทธิในการรักษาพยาบาล

4.9.3 สอดถามถึงสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายประกันสังคมไทยมี 8 คำถาม

1. ผู้ประกันตนร้อยละ 90 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 95 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย
 ร้อยละ 95 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 58 มีความคิดเห็นว่าสัดส่วนการจ่ายเงิน
 สมทบของภาครัฐยังไม่มีความเป็นธรรมกับผู้ประกันตน

2. ผู้ประกันตนร้อยละ 100 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย
 ร้อยละ 95 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 85 มีความคิดเห็นว่าในกองทุนที่ 2 ภาครัฐ
 ควรจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่เท่ากับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 3

3. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 มีความคิดเห็นว่ากองทุนสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร/
 ครอบครัวควรจ่ายเหมือนเดิมดีแล้วรัฐบาลควรจะจ่ายให้ ร้อยละ 3 เป็นรัฐสวัสดิการ เหมือนกับ
 ประเทศสหรัฐอเมริกา นายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องจ่ายกองทุนนี้ควรให้รัฐบาลจ่ายเหมือนกับประเทศ
 สหรัฐอเมริกา ส่วนฝ่ายนายจ้างร้อยละ 80 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 65 ฝ่ายรัฐบาล/
 เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่ากองทุนสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร/ครอบครัว
 ควรจ่ายเหมือนเดิมดีแล้ว

4. ผู้ประกันตนร้อยละ 90 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย
 ร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 95 มีความคิดเห็นว่ากรณีกองทุนการ
 วางงานซึ่งรัฐบาลจ่ายสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่น้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างยังไม่มี
 ความเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงาน

5. ผู้ประกันตนร้อยละ 50 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 50 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย
 ร้อยละ 50 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 75 มีความคิดเห็นว่าในกรณีกองทุนการ
 วางงานในประเทศไทยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่เท่ากับเหมือนกับประเทศ
 เยอรมันและผู้ประกันตนร้อยละ 50 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 50 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 50
 มีความคิดเห็นว่าให้ฝ่ายนายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้ออกให้เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา

6. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 75 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ
 50 มีความคิดเห็นว่าควรบริหารจัดการกองทุนให้ดีขึ้นนำผลประโยชน์มาเพิ่มสวัสดิการเงิน
 สงเคราะห์ว่าด้วยเรื่องบุตรและหญิงหม้ายเช่นสงเคราะห์ความเป็นอยู่,ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล
 สงเคราะห์เด็กพิการ และสงเคราะห์หญิงหม้ายที่สามีเสียชีวิตส่วนฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้
 ปฏิบัติร้อยละ 65 มีความคิดเห็นว่าควรเพิ่มอีก ร้อยละ 1 เพื่อนำมาเพิ่มสวัสดิการเงินสงเคราะห์

ว่าด้วยเรื่องบุตรและหญิงหม้ายเช่นสงเคราะห์ความเป็นอยู่ ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล สงเคราะห์เด็กพิการ และสงเคราะห์หญิงหม้ายที่สามีเสียชีวิต

7. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 80 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 80 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 10 มีความคิดเห็นว่ากองทุนประกันสังคม ไม่ได้ใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และผู้ประกันตนได้รับสิทธิจากกองทุนน้อย

8. ผู้ประกันตนร้อยละ 80 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 60 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 55 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 20 มีความคิดเห็นว่าจากการบริหารกองทุน เพื่อเพิ่มทุนของกองทุนประกันสังคมโดยการบริหารของสำนักงาน ประกันสังคมตามมาตรา 19 และทำหน้าที่โดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ตามมาตรา 20 นั้นกองทุนประกันสังคมมีกำไร เพิ่มควรที่จะเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่างๆให้มากขึ้น

4.9.4 สอบถามถึงการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมไทยมี 7 คำถาม

1. ผู้ประกันตนร้อยละ 90 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 95 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมควรออกจากระบบราชการ

2. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 95 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80 มีความคิดเห็นว่าควรออกมาเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชนที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนของแรงงานที่เลือกตั้งเข้าไปและเลือกตัวแทน เข้าไปบริหารกองทุนอีกที

3. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 85 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 80 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 75 มีความคิดเห็นว่าควรแยกกองทุนประกันสังคมมาเป็นกองทุนย่อยหลาย ๆ กองทุนเพื่อความเหมาะสมกับสวัสดิการของแรงงาน

4. ผู้ประกันตนร้อยละ 70 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 85 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 80 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 85 มีความคิดเห็นว่าควรจะนำเงินกองทุนไป ลงทุนในกองทุนอื่นที่มั่นคงในต่างประเทศในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม

5. ผู้ประกันตนร้อยละ 80 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 75 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 70 มีความคิดเห็นว่าควรจะนำเงินกองทุนใน บางส่วนไปตั้งธนาคารแรงงานเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้ประกันตนทั้งฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง ในเรื่องสวัสดิการที่อยู่อาศัย เงินกู้เพื่อธุรกิจของนายจ้าง เงินกู้เพื่อเครื่องมือเครื่องใช้ในการ ประกอบอาชีพของแรงงาน

6. ผู้ประกันตนร้อยละ 85 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ ร้อยละ 88 มีความคิดเห็นว่าควรที่จะเลือกมืออาชีพ เข้ามาบริหารกองทุนเหมือนกับ อสมท. การบินไทย กบข.

7. ผู้ประกันตนร้อยละ 100 ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมาย ร้อยละ 100 ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 100 มีความคิดเห็นว่าในการบริหารกองทุน ควรมีทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 นั้นพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานของประเทศไทยยังคงมีปัญหาในด้านของโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม การบริหารเงินกองทุนประกันสังคม สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม สัดส่วนการจ่ายเงินสทบของกองทุนประกันสังคม

1. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม

การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนดังกล่าวนี้ จะได้เห็นว่าในมาตรา 8 กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานในการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในส่วนที่มาจากฝ่ายรัฐบาล ที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคม,ตัวแทนที่มาจากฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนที่มาจากฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการประกันสังคม รัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน ก็ยังสามารถมีอำนาจเข้ามาควบคุมคัดเลือกการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้มี สถานะงานแห่งชาติที่ว่าด้วยแรงงานโดยตรง และในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ก็มิได้กำหนดบทบาทความหมายและการจัดตั้งเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในส่วนที่ 5 ที่ได้กำหนดแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม เอาไว้ให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

2. การบริหารกองทุนประกันสังคม

จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการประกันสังคมให้มีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 9 ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นไม่ว่าจะเป็นในด้านของนโยบายต่าง ๆ มีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ ทั้งให้มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านการเงินการคลังโดยความเห็นชอบ ของกระทรวงการคลัง การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

การพิจารณากองทุน และรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 นี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย แต่ก็ยังพบว่าในมาตรา 9 กลับไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการประกันสังคมแต่งตั้ง หรือเลือกตั้งคณะกรรมการผู้บริหารขึ้นมารับผิดชอบบริหารงานแต่ละกองทุน คณะกรรมการประกันสังคมดังกล่าวกลับไม่สามารถดำเนินงาน โดยอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐบาลแต่อย่างใด อำนาจในการบริหารงาน การจัดการ การจัดสรรงบประมาณ การเก็บรักษาเงินกองทุน ยังคงอยู่กับระบบราชการทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ในบางครั้งได้มีการนำเงินไปใช้ผิดกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

3. สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม

จะเห็นได้ว่าผู้ประกันตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในมาตรา 54 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ในกรณีคลอดบุตร ,ในกรณีทุพพลภาพ ในกรณีตาย ในกรณีสงเคราะห์บุตร ในกรณีชราภาพ ในกรณีว่างงาน จะเห็นได้ว่าสิทธิประโยชน์ตามกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 54 นั้น จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่พบนั่นสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับอยู่นั้น ไม่เท่าเทียมกับกองทุนอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน และยังพบปัญหาอีกว่าการจ่ายเงินตามจำนวนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ เท่าที่ได้รับอยู่นั้นไม่พอเพียงต่อสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีภาวะอัตราเงินเฟ้อและค่าครองชีพที่สูงยิ่งขึ้นและยังไม่มีกฎหมายหรือกฎกระทรวงว่าด้วยการเพิ่มเงินให้แก่ผู้ประกันตนตามภาวะเศรษฐกิจ

4. สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนบางกลุ่มยังไม่เป็นธรรม และในส่วนของภาครัฐที่ได้จ่ายเงินสมทบสำหรับเข้าสู่กองทุนประกันสังคมนั้น มีจำนวนน้อยเกินไปกว่าสัดส่วนของทางฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 นั้นพบว่าปัญหาดังกล่าวนั้น หากนำมาปรับกับหลักของกฎหมายประกันสังคมในต่างประเทศแล้ว สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

5.2.1 โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม

ในส่วนของคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม สมควรที่จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรและโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมจากระบบแต่งตั้งตัวแทนของผู้ใช้แรงงานเข้าไปเป็นตัวแทนควบคุมและจัดสรรผลประโยชน์ ควรแก้ไขมาตรา 8 เรื่องที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม มาตรา 9 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและมาตรา 19, 21 ในเรื่องการจัดตั้งองค์กรและการบริหารเงินกองทุน

1. ควรแก้ไขมาตรา 19, 21 ในเรื่องการจัดตั้งองค์กรดังนี้

- 1) กองทุนประกันสังคม ไม่ควรรวมอยู่ในการบริหารโดยองค์กรชุดเดียวกัน เนื่องจากมีลักษณะแตกต่างกันและเพื่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการกองทุน
- 2) มีกองทุนที่เป็นอิสระและแยกต่างหากออกจากกองทุนเดิมเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้ประกันตนและเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานกองทุนแต่ละกองทุน
- 3) แยกแต่ละกองทุน ตามลักษณะและความชำนาญงานของแต่ละกระทรวงที่รับผิดชอบและภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

2. ควรแก้ไขมาตรา 8 ในเรื่องโครงสร้างคณะกรรมการประกันสังคมโดยยกร่างขึ้นมาใหม่ ให้เหมือนหรือคล้ายกับประเทศเยอรมัน ดังนี้

- 1) คณะกรรมการประกันสังคมควรวางซึ่งหลักไตรภาคีทั้ง 3 ฝ่าย
- 2) ส่วนคณะกรรมการจากฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากตัวแทน นายจ้างและลูกจ้าง ในจำนวนเท่าๆ กัน (ฝ่ายละ 12 คน) และจะเลือกตั้งตัวแทนทุก ๆ 6 ปีเข้าไปเป็นตัวแทนสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ (Administrative Council Social Security International) และคณะกรรมการผู้บริหาร (Executive Boards)⁹⁸

⁹⁸ ดูหน้า 92-94 ประกอบ

3) ส่วนคณะกรรมการจากฝ่ายรัฐบาลมาจากการแต่งตั้งจากราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 12 คนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติโดยวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งและมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานโดยตำแหน่ง

4) สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ (National Administrative Social Security Council) มีสมาชิกทั้งหมด 36 คน โดยให้ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานโดยตำแหน่งและให้เลือกตั้งรองประธาน 2 คน (รองประธานเลือกตั้งมาจากฝ่ายนายจ้างจำนวน 1 คน, ฝ่ายลูกจ้างจำนวน 1 คน)

5) ให้ปลัดกระทรวงแรงงานแต่งตั้งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการอีก 2 คน

6) สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ (National Administrative Social Security Council) จะเลือกคณะกรรมการผู้บริหาร (Executive Boards) จากสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติจำนวน 9 คน (มาจากตัวแทนฝ่ายนายจ้าง 3 คน, มาจากตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง 3 คน, มาจากตัวแทนฝ่ายรัฐบาล 3 คน) เข้าไปบริหารงาน

7) คณะกรรมการผู้บริหาร (Executive Boards) ทำหน้าที่เลือกผู้อำนวยการบริหารกองทุนกับแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายบุคคลและการเงิน มาทำหน้าที่จัดสรรการใช้จ่ายเงินกองทุนรวมทั้งเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

8) ทุกขั้นตอนของการเลือกตั้งจะมีตัวแทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน

9) สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติของไทยในส่วนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ควรมาจากทุกภาคส่วนทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น บริษัท ช่างฝีมือ ฯลฯ โดยมีที่มาดังนี้

ก) สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีสมาชิก 24 คน โดยมาจากการเลือกตั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กันในระดับภาค

ข) สมาชิกฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง มาจากสภาผู้บริหารประกันสังคมระดับภาคละ 6 คน โดยแบ่งประเทศไทยออกเป็น 4 ภาคตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย โดยมีสัดส่วนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายเท่าๆกัน

ค) สภาผู้บริหารประกันสังคมระดับภาค จะมีสมาชิกภาคละ 15 คน ประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง 5 คน, จากฝ่ายลูกจ้าง 5 คน โดยมาจากการเลือกตั้งที่ตัวแทนจากระดับจังหวัดส่งตัวแทนเข้ามาเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาล 5 คน โดยการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงแรงงาน

ง) สมาชิกผู้บริหารประกันสังคมระดับจังหวัดมีสมาชิก 15 คน มาจากการเลือกตั้งจากฝ่ายนายจ้าง 5 คน, จากฝ่ายลูกจ้าง 5 คน และมาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาล 5 คน ดังนี้

(1) ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง

(ก) มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33,39,40 จำนวน 5 คน

(2) ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง

(ก) มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนของผู้ประกันตนไว้กับสำนักงานประกันสังคมของแต่ละจังหวัด จำนวน 5 คน

(3) ตัวแทนฝ่ายรัฐบาล

(ก) มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายรัฐบาลระดับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดจำนวน 5 คน โดยการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงแรงงาน

(4) สมาชิกทุกสภา คือ สมาชิกผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ, สมาชิกผู้บริหารประกันสังคมระดับภูมิภาค, สมาชิกผู้บริหารประกันสังคมระดับจังหวัดจะในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี (เหมือนกับประเทศเยอรมัน) นับแต่วันเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง (ตำแหน่งสมาชิกสภาว่างลงเพราะสาเหตุอื่น ๆ ไม่รวมการหมดวาระ) ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นมาแทนแต่ให้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าวาระของผู้เลือกตั้งแทน) และสมาชิกจะอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระ

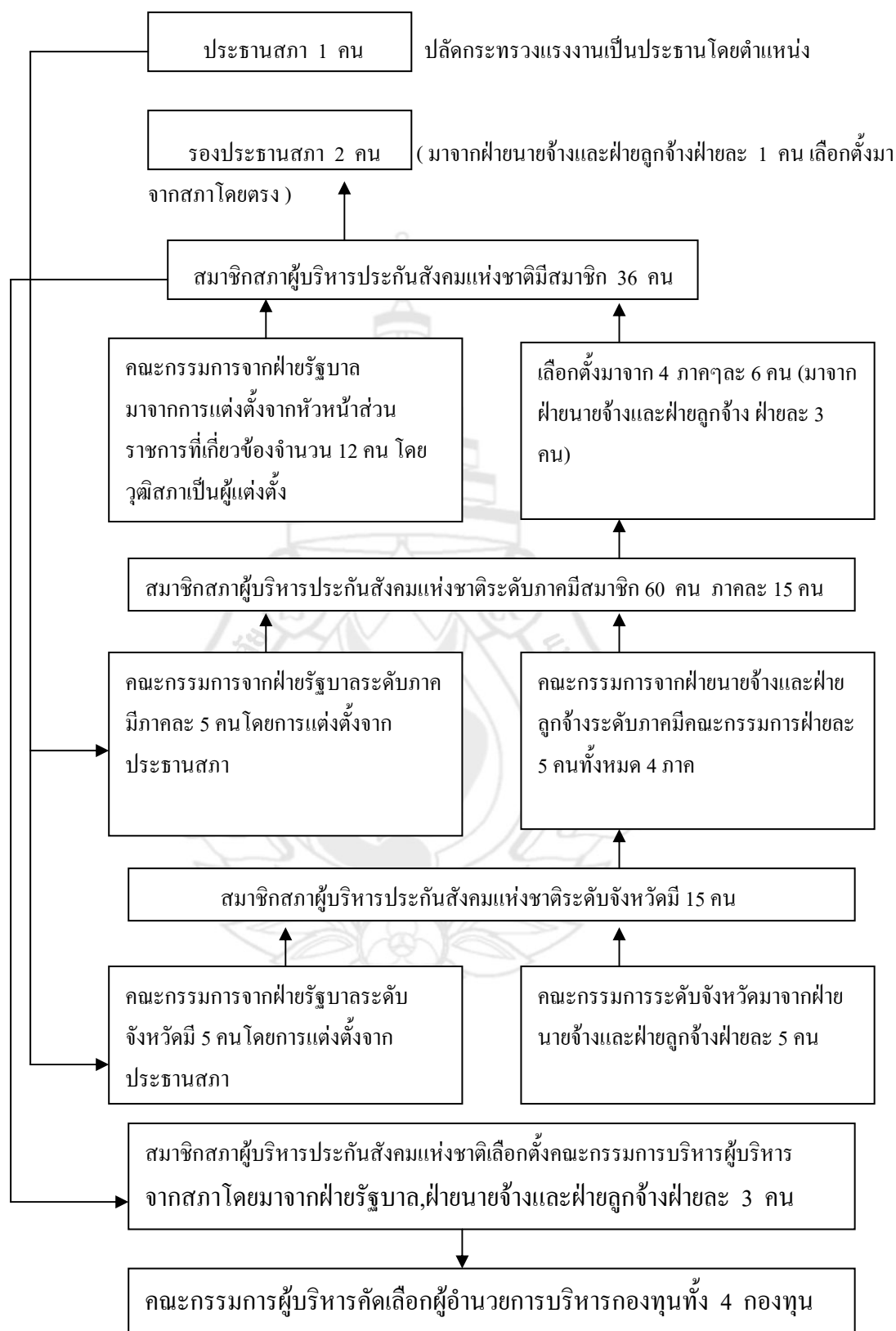
10) การบริหารองค์กร และการจัดการการเงิน เป็นการจัดการการเงินอย่างอิสระ ภายใต้การดูแลจากสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ ให้ดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมายประกันสังคม

11) สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ กำกับดูแลตามกฎหมายประกันสังคม และมีหน้าที่ในการกำหนดงบประมาณ กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุน กำหนดอัตราเงินสมทบ

12) ส่วนกองทุนประกันชราภาพ (Retirement Pension Insurance) มีการบัญญัติให้กองทุนประกันชราภาพ อยู่ภายใต้หน่วยงานหน่วยงานเดียว มีโครงสร้างการบริหารแบบบริษัท จำกัด มีการดำเนินงานภายใต้กฎหมาย มีตัวแทนจากทั้งฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างได้รับเลือกตั้งมาฝ่ายละเท่า ๆ กัน และดำเนินงานอิสระจากการดูแลของรัฐบาลและงบประมาณของรัฐบาล⁹⁹

⁹⁹ ดูจากหน้า 106 ประกอบ

โครงสร้างคณะกรรมการสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ



รูปที่ 5.1 โครงสร้างคณะกรรมการสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ

5.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ

1. ควรแก้ไขมาตรา 9 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการเสนอกฎหมายประกันสังคมในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติตามมติของสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ

2) อำนาจในการออกอนุบัญญัติประกันสังคมขึ้นได้โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อตัวบทกฎหมายและมีเงื่อนไขว่า จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของกองทุนประกันสังคม หรือมีกฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติออกอนุบัญญัติได้ในกระบวนการออกอนุบัญญัตินั้นเริ่มจากผู้เสนอร่างอนุบัญญัติจะเป็นคณะกรรมการผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติก็ได้

3) เลือกคณะกรรมการผู้บริหาร รวมทั้งสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

4) อำนาจในการควบคุมคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อให้คณะกรรมการบริหารกองทุนได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดโดยการใช้มาตรการ 2 อย่าง ได้แก่

ก) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะกรรมการผู้บริหารหรือผู้บริหารกองทุนในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ได้

ข) การอนุมัติงบประมาณประจำปี (หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะกรรมการผู้บริหารเสนอมาให้พิจารณา

5) อำนาจให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง รองประธานสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ 2 คน (โดยมาจากตัวแทน ฝ่ายนายจ้าง 1 คน มาจากตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง 1 คน) : ปลัดกระทรวงแรงงานจะทำหน้าที่เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติว่าจะให้การสนับสนุนใครเป็นรองประธานสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติเมื่อสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติเห็นชอบ แล้วจะเสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานประกาศแต่งตั้งต่อไป

6) มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกองทุนตามกองทุนต่อไปนี้

- (1) กองทุนที่ว่าด้วยประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทูพพลภาพ ตาย
- (2) กองทุนที่ว่าด้วยการชราภาพ
- (3) กองทุนที่ว่าด้วยการว่างงาน

(4) การควบคุม และสงเคราะห์ครอบครัว

โดยมีคณะกรรมการผู้บริหารกองทุนแต่ละกองทุนจำนวน 9 คน คณะกรรมการผู้บริหารกองทุนจะทำการแต่งตั้งผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกองทุนเพื่อเข้าไปบริหาร โดยต้องได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติเสียก่อน

5) วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุน

6) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

7) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการผู้บริหารและสำนักงานประกันสังคม

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ถ้าระบบกฎหมายประกันสังคมไทยมีการแก้ไขมาตรา 8 เรื่องที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม มาตรา 9 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและมาตรา 19, 21 ในเรื่องการจัดตั้งองค์กรตามข้อเสนอแนะข้างต้นจะทำให้แก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้คือ

1. การเมืองจะเข้าแทรกแซงได้น้อยมากเพราะทุกขั้นตอนของตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ถ้าเข้าแทรกแซงก็ต้องใช้เงินมหาศาล ในการซื้อฝ่ายตัวแทนทั้งนายจ้างและลูกจ้างส่วนฝ่ายรัฐบาลจะถูกกลั่นกรองจากรัฐสภา จึงทำให้คณะกรรมการที่บริหารกองทุนปลอดจากการเมืองมากขึ้น

2. สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารกองทุนต่างๆ และสำนักงานประกันสังคมให้ใช้จ่ายเงินกองทุนไปตามวัตถุประสงค์ตามที่เสนอสภาได้ โดยโครงสร้างนี้เป็นแบบโครงสร้างที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนทำให้แรงงานทุกคนหวงแหนเงินของตัวเอง

3. อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการผู้บริหารเงินกองทุนจะถูกตรวจสอบจากฝ่ายสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติตลอด

4. การนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์เพิ่มคณะกรรมการผู้บริหารเงินกองทุนจะต้องเสนอต่อสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ เพื่ออนุมัติทุกครั้งจึงทำให้สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ เข้าตรวจสอบได้ตลอด

5. ควรนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหลักธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้แรงงาน และผู้ใช้แรงงาน ยินยอมพร้อมใจ ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ

ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ขององค์กร ยึดถือหลักนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุน ให้พนักงานในองค์กรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย จนเป็นนิสัยประจำองค์กร

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของผู้ใช้แรงงาน โดยปรับปรุงกลไกการทำงาน ขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก และมีกระบวนการ ให้ผู้ใช้แรงงานตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาส ให้ผู้ใช้แรงงานมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญขององค์กร ไม่ว่า ด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อองค์กร การใส่ใจปัญหาขององค์กร และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้พนักงานในองค์กรมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีความเจริญก้าวหน้าในการทำงานในองค์กรให้สมบูรณ์แบบยั่งยืน

หากนำหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมาใช้ในเรื่องการตรวจสอบระบบการบริหารงาน กองทุน(ในเรื่องการเก็บรักษา การจัดสรรเงิน การจัดหาผลประโยชน์เข้ากองทุน รายรับราย-จ่ายของกองทุน)โดยสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในขึ้นมาให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้คือ

1. ให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน ขึ้นมา 1 ชุดประกอบด้วยฝ่ายนายจ้างฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านบัญชี จำนวนฝ่ายละ 1 คน
2. คณะกรรมการตรวจสอบภายในมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ให้คณะกรรมการออกแบบหรือกำหนดให้วิธีการควบคุมภายในในรูปแบบต่างๆ ควรจะต้องคำนึงเรื่องดังต่อไปนี้¹⁰³

- ก) การประเมินความเสี่ยงกับการออกแบบวิธีการควบคุมภายใน
- ข) ระดับของการเฝ้าติดตามผล
- ค) การเลือกใช้วิธีการควบคุมเกี่ยวกับรายการ
- ง) ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการควบคุมทั่วไปกับวิธีการควบคุมเฉพาะอย่าง
- จ) ความซ้ำซ้อนที่วางแผนไว้
- ฉ) ข้อพิจารณาเรื่องต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ

2) เข้าไปตรวจสอบการบริหารงานแต่ละกองทุนทุกๆ 3 เดือน

3) ทำรายงานการตรวจสอบการบริหารงานแต่ละกองทุนเสนอต่อสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ

4) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ, ว่ากล่าวตักเตือนผู้อำนวยการบริหารเงินกองทุนในเรื่องการบริหารเงินกองทุนแต่ละกองทุน

5) ทำเรื่องเสนอต่อสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติ อนุมัติสั่งปลดผู้อำนวยการบริหารเงินกองทุนที่กระทำการทุจริต เพื่อสั่งฟ้องตามกฎหมาย

3. มีคณะกรรมการตรวจสอบจากหน่วยงานจากภายนอก คือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เข้ามาตรวจสอบปีละ 2 ครั้ง

ถ้าระบบการบริหารงานกองทุนประกันสังคมมีการตรวจสอบระบบการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลข้างต้นจะทำให้คณะกรรมการผู้บริหารกองทุนบริหารองค์กรบรรลุผลตามมาตรา 6,7,8,9 ซึ่งมีเป้าหมายคือ

- 1) เกิดประโยชน์สุขต่อผู้ใช้แรงงาน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กร
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์กร
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนองค์กรให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ผู้ใช้แรงงานได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

ต้องการ

¹⁰⁰ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, แนวทางการตรวจสอบภายใน, (กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548), 480.

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

9) การกำหนดภารกิจขององค์กรต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของกฎหมายประกันสังคมแห่งชาติ

10) การปฏิบัติภารกิจขององค์กรต้องเป็นไปโดยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ผู้ใช้แรงงานทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

11) การกำหนดแผนปฏิบัติขององค์กร ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

12) สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 การบริหารกองทุนประกันสังคม

1. ควรแก้ไขมาตรา 21 ในเรื่องประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 ดังนี้

การบริหารเงินกองทุนควรแยกกองทุนประกันสังคมออกเป็น 4 กองทุนเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน คือ

- 1) กองทุนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทูพพลภาพ ดาย
- 2) กองทุนชราภาพ
- 3) กองทุนว่างงาน
- 4) กองทุนการคลอดบุตรและ สงเคราะห์ครอบครัว

ให้แต่ละกองทุนมีลักษณะเป็นกองทุนอิสระ (Self Government) บริหารจัดการโดยคณะกรรมการผู้บริหารที่แต่งตั้งจากสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติเข้าไปเป็นตัวแทนบริหารและตัวแทนบริหารจะเลือกผู้ผู้อำนวยการบริหารกองทุนอีกทีหนึ่ง คล้ายกับประเทศเยอรมัน

การกำกับดูแลและออกกฎหมายของแต่ละกองทุนก็เหมือนกัน ในประเทศไทยรวมไว้ที่สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งบางงานสำนักงานประกันสังคมไม่มีความชำนาญเหมือนกับสำนักงานสาธารณสุขและไม่ได้ต่อยอดจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ไม่มีเชิงรุกในการป้องกัน มีแต่เชิงรับและคอยจ่ายเงินเพียงอย่างเดียว ควรแยกกองทุนที่ว่าด้วยเรื่องรักษาพยาบาล, คลอดบุตรและทูพพลภาพออกมาอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้การบริหารอย่างต่อเนื่องในด้านการแพทย์ ส่วนด้านการประกันชราภาพ (Retirement Pension insurance) ด้านการประกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน (Occupation Accident) และด้านการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ควรอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเช่นเดิม

ในกองทุนประกันสังคมที่ผู้ทำวิจัยไม่เห็นด้วยอีกอย่างหนึ่งในการบริหารกองทุนก็คือในมาตรา 46 เรื่องเงินสมทบในกองทุนที่ 2 คือ สงเคราะห์บุตรและชราภาพ รัฐไม่ควรนำบุตรมาพ่วงไว้ในกองทุนชราภาพเหมือนกับมีวาระซ่อนเร้น เพื่อจะนำเงินกองนี้มาใช้ ควรจะนำการสงเคราะห์บุตรไปรวมไว้ในกองทุนแรก คือกองทุนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร หรือแยกออกต่างหากเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

สาเหตุที่ต้องแยกการบริหารแต่ละกองทุน เพราะจากสถิติตั้งแต่การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนจนถึงปี พ.ศ.2549 แต่ละกองทุนจ่ายเงินสำหรับประโยชน์ทดแทนไม่มีการขาดทุนส่วนใหญ่มักจะเกินดุลทุกปี¹⁰⁴

ข้อดีของการแยกบริหารกองทุน

1. เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานในแต่ละกองทุน
2. ลดปัจจัยเสี่ยงในการลงทุนลงเพราะแยกออกเป็นหลายกองทุน
3. ทราบถึงการบริหารของกองทุนแต่ละกองทุนอย่างแท้จริงว่ามีกำไรหรือขาดทุน (ไม่ใช่เอาเนื้อหมูไปโปะเนื้อช้าง)
4. เพื่อเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารงาน, คณะกรรมการบริหารแต่ละกองทุนว่ามีความสามารถในการบริหารงานได้มากน้อยเพียงใด(เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายที่ทางกองทุนจ่ายให้ไปหรือไม่)
5. เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้บริหารแต่ละกองทุนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน
6. เพื่อทราบถึงปัญหาของกองทุนแต่ละกองทุนว่ามีปัญหาอย่างไร สามารถปรับเปลี่ยนหรือปรับลดอัตราจัดเก็บเงินสมทบได้ตามความเป็นจริงของแต่ละปีโดยไม่ใช้หลักประชานิยมจนทำให้กองทุนขาดทุน
7. สามารถจัดสรรงบประมาณในเรื่องประโยชน์ทดแทนให้แต่ละกองทุนได้ตามความเป็นจริง
8. สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาต่างๆของกองทุนได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

¹⁰⁴ดูจากตารางรูปภาพที่ 22 รายรับ-รายจ่ายเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน หน้า 196.

ข้อเสียของการแยกบริหารกองทุน

1. มีคณะกรรมการบริหารหลายชุด
2. ต้องจ้างผู้บริหารกองทุนหลายคนสิ้นเปลืองงบประมาณ
3. กองทุนรวมเล็กลง

การบริหารเงินกองทุนก็เหมือนกันแต่ละกองทุนควรมี การบริหารเงินกองทุนเพื่อการเพิ่มทุน เช่น ในประเทศเยอรมัน จะเป็นการนำเงินไปซื้อหุ้นในตลาดหุ้น ซื้อพันธบัตรรัฐบาล หรือลงทุนภายในประเทศและต่างประเทศ ส่วนของสหรัฐอเมริกา นำเงินไปลงทุนเพื่อให้เกิดดอกเบี้ย ซึ่งเป็นเงินฝากแบบมีดอกเบี้ยหรือนำเงินไปซื้อหุ้น , ไปลงทุนซื้อพันธบัตรรัฐบาล ทั้งแบบระยะสั้นและระยะยาว (Short-term and Long-term government bonds) ตราสารหนี้ เป็นต้น

ในการบริหารกองทุนเพื่อการเพิ่มทุนนั้น ควรให้แต่ละกองทุนมีอิสระในการลงทุนโดยอยู่ในกรอบของกฎหมายที่สภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติอนุมัติ นำไปบริหารจัดการในเรื่องการลงทุนหากำไร แล้วจัดแบ่งผลกำไร ไปตามสัดส่วนของเงินแต่ละกองทุนที่จ่ายให้ในแต่ละปีที่น่าไปลงทุนส่วนขอบข่ายในการลงทุนนั้น ควรลงทุนให้เหมือนกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ¹⁰⁵

คณะกรรมการบริหารกองทุนประกันสังคม ควรจะทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน โดยคัดเลือกผู้อำนวยการบริหารกองทุนมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเงิน เครื่องมือการลงทุนและการบริหารจัดการกองทุนให้เกิดรอบของการลงทุนให้เกิดผลกำไรต่อวัน ต่อเดือนและต่อปีให้มากที่สุด เพื่อนำเงินกองทุนไปลงทุนและมีรายได้และผลกำไรจากเงินลงทุนตามสัดส่วนที่เหมาะสมตามกฎหมายปัจจุบันที่เปิดกว้างให้ก่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดต่อกองทุนจากการลงทุนในสิ่งต่อไปนี้

1. ลงทุนอยู่ในสินทรัพย์ที่มั่นคงประมาณร้อยละ 70 ที่เหลือเป็นสินทรัพย์ประเภทหุ้น และอสังหาริมทรัพย์
2. ลงทุนในหุ้น (รวมทั้งในประเทศ ต่างประเทศ) ร้อยละ 30 โดยแยกรายละเอียดของประเภทการลงทุนดังนี้
 - 1) พันธบัตร ตัวเงินคลัง หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรรัฐบาล
 - 2) เงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเงินฝากออมทรัพย์
 - 3) บัตรเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ออก

¹⁰²⁹ ให้อ้างอิงจากบทที่ 2 หน้า 66-68.

- 4) ตราสารหนี้ที่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ออก
- 5) ตราสารแห่งหนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ออก
- 6) ตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่น ที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้รองรับอาวัล หรือสลักหลัง
- 7) ตราสารแห่งหนี้ที่ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ออก
- 8) ดอกเบี้ยรับจากเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยรับจากบัตรเงินฝาก
- 9) ดอกเบี้ยรับจากพันธบัตรและตัวเงินคงคลัง
- 10) ดอกเบี้ยจากตัวสัญญาใช้เงินและตัวแลกเงิน ดอกเบี้ยรับจากหุ้นกู้
- 11) รายได้เงินปันผล
- 12) รายได้อื่น ๆ
- 13) กำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์
- 14) ลงทุนทางเลือกที่เหมาะสม

5.2.4 สิทธิประโยชน์ตามกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 54 และการจัดสรรเงินกองทุนให้แก่โรงพยาบาล

เมื่อคณะกรรมการบริหารกองทุนประกันสังคมจัดการบริหารกองทุน โดยคัดเลือกผู้อำนวยการบริหารกองทุนมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเงิน, ตลาดเงิน, เครื่องมือการลงทุนและการบริหารจัดการกองทุน ให้เกิดผลกำไรต่อวัน, ต่อเดือนและต่อปีให้มากที่สุดที่มาของเงินกองทุนที่จะจ่ายให้ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นตามมาตรา 54 ที่มีรูปแบบประโยชน์ทดแทนจากเดิม 4 รูปแบบ มาเป็น 5 รูปแบบ คือ

1. บริการทางการแพทย์
2. เงินทดแทนการขาดรายได้
3. ค่าทำศพ
4. เงินสงเคราะห์
5. เงินสงเคราะห์อื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ประกันตนและการสงเคราะห์กิจการของ

ฝ่ายนายจ้าง

แหล่งของเงินที่จะมาเพิ่มในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านนี้ มาจาก

1. การบริหารและการจัดการที่ดีของกองทุน
 2. มาจากการเพิ่มเงินสมทบเข้ากองทุนของฝ่ายรัฐบาลในสัดส่วนเงินสมทบเท่ากับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง จะได้เงินเพิ่มเข้ากองทุนอีก 2.25% ของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทุกครั้งที่มีการจ่ายเงิน
 3. การจัดเก็บเพิ่มในกองทุนการคลอดบุตร และสงเคราะห์ครอบครัว อีก 0.5-1% ของเงินสมทบ เพื่อให้ครอบคลุมสวัสดิการด้านนี้
 4. ควรขยายฐานการจัดเก็บขึ้นสูงจากฐานเงินเดือน 15,000.00 บาทซึ่งจัดเก็บเงินสมทบ 750.00 บาท มาเป็นฐานเงินเดือน 30,000.00 บาทซึ่งจะจัดเก็บเงินสมทบ 1,500.00 บาท ซึ่งจะ เป็นธรรมต่อผู้มีรายได้สูงในเรื่องการคิดฐานเงินบำนาญและเป็นการเฉลี่ยจากผู้รายได้สูงมาช่วยผู้มี รายได้น้อย
 5. การจ่ายเงินสมทบจากฐานขั้นต่ำควรจะจ่ายตามความเป็นจริงตามฐานค่าจ้าง แรงงานขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด
 6. รัฐบาลควรมีมาตรการส่งเสริมเงินออมเข้ากองทุนประกันสังคม คือผู้ใดจ่ายเข้า กองทุนมากก็หักลดหย่อนภาษีได้มากเหมือนกับการจ่ายเบี้ยประกันชีวิต
- จากที่มาของเงินกองทุนข้างต้นจึงเพิ่มสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 54 ดังนี้
1. บริการทางการแพทย์ (มาตรา 63 , 66 และ 70)
 - 1) ในเรื่องการรักษาพยาบาลควรต่อยอดจากหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติก่อน แล้วเริ่มต่อสิทธิที่ดีกว่าให้กับผู้ใช้แรงงานที่จ่ายเงินประกันสังคม ควรได้รับสิทธิในการบริการทาง การแพทย์ไปจนตลอดชีวิตไม่ใช่ถูกตัดสินเมื่อเกษียณอายุงาน
 - 2) กรอบงบประมาณการบริหารกองทุนในเรื่องสุขภาพ ควรเหมือนกับประกัน สุขภาพแห่งชาติมีการตั้งประเภทบริการไว้ 12 ประเภทต่อหัวประชากร / บาท ปัจจุบัน ประกันสังคมจ่ายเพียง 2,194.21 ซึ่งสูงกว่าประกันสุขภาพแห่งชาติ 94.21 ควรจะอยู่ในระดับกลาง ระหว่างกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ กับสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการคือ ต่อหัวต่อคน ควรอยู่ที่ 3,500 บาทขึ้นไป
 - 3) ระบบการส่งต่อโรงพยาบาล เป็นลำดับขั้นและการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายให้แก่แต่ละ โรงพยาบาลให้เหมือนกันไปตามลำดับและความถี่ของผู้มาใช้บริการ ไม่กระจุกไว้ที่โรงพยาบาล ศูนย์ของจังหวัดหรือโรงพยาบาลเอกชนที่เข้าโครงการ ต้องรับผู้ให้บริการที่ส่งต่อ จากโรงพยาบาล ชุมชนด้วยถ้าผู้เอาประกันเลือกที่จะเข้าไปใช้รับบริการตามสิทธิ
 - 4) ในกองทุนเรื่องการเจ็บป่วยนอกงานและในงานควรแยกออกเป็น 2 กองทุน

คือ

ก) กองทุนประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance) คือการเจ็บป่วยไม่เกิน 180 วัน

ข) กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว (Long-term Insurance) คือการเจ็บป่วยเกิน 180 วัน

ค) ควรจะเพิ่มชนิดของโรคที่จะรักษาให้มากขึ้น ไม่ใช่ถูกจำกัด ชนิดของโรคและจำนวนครั้งในการรักษาเหมือนกับกรณีทันตกรรม (ถอนฟัน , อุดฟัน และขูดหินปูน) ควรมีการส่งเสริมสุขภาพการป้องกันโรคและการควบคุมโรค , การตรวจ การวินิจฉัย การรักษาและการฟื้นฟู สมรรถภาพทางการแพทย์จนถึงสิ้นสุดการรักษา โดยไม่ต้องเสียค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มอีก

ง) ควรเพิ่มโรคเบาหวานขึ้นตา โรคตา อุปกรณ์ทางการแพทย์เพื่อการรักษา คือ แว่นตา การตรวจเช็คร่างกายตามมาตรฐานทางการแพทย์ ปีละ 2 ครั้ง โรคจิต ค่าห้องและค่าอาหาร ควรอยู่ห้องพิเศษโรงพยาบาลแต่ละแห่งที่เข้าโครงการต้องรับสิทธินี้พ่วงเข้าไปด้วย เพิ่มยาที่รักษาที่จำเป็นต่อโรคในบางโรคได้

2. เงินทดแทนการขาดรายได้

1) เงินทดแทนการขาดรายได้ ตาม มาตรา 64 ควรแก้ไขกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ในกรณีผู้ประกันตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละร้อยของเงินค่าจ้างตาม มาตรา 57 สำหรับการที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันในระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทิน ถ้าเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันแต่ไม่เกิน 365 วัน เป็นการเจ็บป่วยเรื้อรังตามที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนขาดรายได้ร้อยละหกสิบของเงินค่าจ้างตามมาตรา 57

ระยะเวลาได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ให้เริ่มนับแต่วันแรกที่ต้องหยุดงานตามคำสั่งของแพทย์จนถึงวันสุดท้ายที่แพทย์กำหนดให้หยุดงาน หรือจนถึงวันสุดท้ายที่หยุดงาน ในกรณีผู้ประกันตนกลับเข้าทำงานก่อนครบกำหนดเวลาตามคำสั่งของแพทย์แต่ไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

ในกรณี การขาดรายได้ให้เริ่มนับแต่วันแรกที่ต้องหยุดงานตามคำสั่งของแพทย์จนถึงวันสุดท้ายที่แพทย์กำหนดให้หยุดงาน หรือจนถึงวันสุดท้ายที่หยุดงาน ให้ผู้ประกันตนรับเงินทดแทนตามสิทธิตามวรรคหนึ่งจากกองทุนประกันสังคม

2) เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร เป็นการเหมาจ่ายในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลา 90 วัน ควรเพิ่มเป็น 100 % ของเงินเดือนที่ได้รับในแต่ละเดือนเพราะเป็นการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ของประเทศชาติและช่วย

ลดภาวะที่ใช้จ่ายเงินตามปกติ ไม่ใช่ตัดให้เหลือครึ่งทำให้ผู้ที่คลอควบคุมนำเงินที่ไหนมาชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป

3) เงินทดแทนที่ขาดรายได้ตามมาตรา 57 (ผู้ประกันตน ทุพพลภาพ อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน) จากเดิมเคยได้รับร้อยละ 50 ควรเพิ่มตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ของค่าจ้างตลอดชีวิตเพื่อให้ผู้ที่ใช้แรงงานอยู่ได้ในสังคมโดยไม่เดือดร้อน

4) เงินทดแทนกรณีการว่างงาน (ตามมาตรา 78) ถ้าเป็นกรณีเหตุถูกเลิกจ้าง ควรเพิ่มจากร้อยละ 50 ถ้าเป็นกรณีเหตุลาออกจากงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน และการเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้นควรเพิ่มจากร้อยละ 30 ดังนั้นควรตรวจสอบให้ดีและถูกต้องเพื่อป้องกันการทุจริตและควรกำหนดโควตาการตกงานจำนวนกี่ครั้งในรอบปี 1-3 ปีเพื่อป้องกันการขาดทุนของเงินกองทุน

5) กรณีเป็นเงินสงเคราะห์กรณีชราภาพ จ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายสำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาเกิน 180 เดือน (15 ปี) และจะได้เพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุก 12 เดือน ในกรณีนี้ผู้วิจัยไม่เห็นด้วย เพราะถ้าเป็นไปตามกฎหมายปัจจุบันหากเริ่มทำงานตั้งแต่ อายุ 15 ปีจนถึงอายุ 60 ปีผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญ 60 % เท่านั้น ควรจะเพิ่มฐาน 15 ปีแรกอยู่ที่ร้อยละ 22 หลังจากนั้นควรเพิ่ม ปีละ 1.5 % จนกว่าจะเกษียณอายุเกิน 60 ปี (สูตรคำนวณบำนาญการเป็นสมาชิก กบข.=เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย x จำนวนปีเวลาราชการ / 50 แต่บำนาญปกติที่คำนวณได้ต้องไม่เกิน 70 % ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย)

ถ้าเป็นสูตรใหม่ผู้ใช้งานแรงงานจะได้เงินบำนาญชราภาพดังนี้

(1) เริ่มทำงาน อายุ 15 ปี ถึงอายุ 25 ปีก็เท่ากับ 15ปี แรกได้ 22 % หลังจากอายุ 25 ปี ได้ $1.5 \times 35(\text{อายุ}60\text{ปี}-25\text{ปี}=35\text{ปี}) = 52.50$ รวมสุทธิเท่ากับ $22 + 52.50 = 74.50 \%$

(2) แต่ความเป็นจริงการทำงานของผู้ใช้แรงงานจะเริ่มตั้งแต่อายุ 18 ปี เมื่อจบการศึกษาภาคบังคับก็เท่ากับ 15 ปีแรก (อายุ 28 ปี) ได้ 22% หลังจากอายุ 28 ปี ได้ปีละ $1.5 \% \times \text{จำนวนปีที่เหลือเท่ากับ } 32 \text{ ปี} = 1.5 \times 32 = 48$ รวมสุทธิเท่ากับ $22 + 48 = 70 \%$

(3) ควรจะมีการเพิ่มเงินบำนาญไปตามอัตราเงินเฟ้อ ตามภาวะเศรษฐกิจแต่ละปีหรือปรับตามค่าจ้างแรงที่เพิ่มขึ้นหรือ เมื่อรัฐปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการ

(4) เมื่อรับบำนาญชราภาพสิทธิตามมาตรา 62 ไม่ควรตัดสิทธิการรักษาพยาบาลไปอยู่ประกันสุขภาพแห่งชาติควรได้สิทธิประกันสังคมไปจนตายเหมือนกับประเทศเยอรมัน,สหรัฐอเมริกาหรือระบบข้าราชการไทยที่ได้สิทธิรักษาพยาบาลไปจนตาย

(5) เงินบำนาญชราภาพควรเพิ่มเป็น 15- 20 เท่าจากปัจจุบันจ่ายสูงสุดเพียง 10 เท่า

3. ค่าทำศพตาม มาตรา 73 ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 9 จาก 30,000.00 บาท เพิ่มมาเป็น 40,000.00 บาท เห็นควรเพิ่มตามภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันหรือให้ปรับเปลี่ยนตามดัชนีของเศรษฐกิจ

4. เงินสงเคราะห์ตาม มาตรา 74 และ มาตรา 75

มาตรา 74 นั้น ได้แยกประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรเป็น 4 กอง

- 1) ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
- 2) ค่าเล่าเรียนบุตร
- 3) ค่ารักษาพยาบาลบุตร
- 4) ค่าสงเคราะห์อื่น ๆ ที่จำเป็น

ก) ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมจ่ายเพียงค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ตั้งแต่แรกเกิดถึง อายุ 6 ปีบริบูรณ์ จ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 350 บาท ควรเพิ่มเป็นเดือนละ 500 บาท หรือมากกว่าตามภาวะเศรษฐกิจควรจ่ายเหมือนกับการสงเคราะห์คนชราและคนพิการของ กระทรวงมหาดไทยคือคิดต่อหัวต่อ คน เดือนละ 500 บาท

ข) ควรให้ผู้จ้างแรงงานเบิกค่าเล่าเรียนบุตรได้ โดยกำหนดฐานไว้อย่าง ข้าราชการ ปีละ 15,000 บาท/ปี กองทุนประกันสังคมควรจะจ่ายให้ครั้งหนึ่งหรือปีละ 10,000 บาท เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร

ค) ค่ารักษาพยาบาลบุตรถ้าเด็กไม่เกิน 15 ปี ก็ควรมีสิทธิในกองทุนประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน เหมือนกับผู้จ้างแรงงาน

ง) ควรจะมีเงินสงเคราะห์ผู้ประกันตนที่เป็นหญิงหม้าย,ชายหม้ายที่เลี้ยงบุตร ซึ่งมีอายุไม่เกิน 18 ปี โดยหญิงหม้าย,ชายหม้ายนั้นหย่อนสมรรถภาพในการทำงานหารายได้หรือหมดสมรรถภาพอย่างสิ้นเชิง เป็นรายเดือนหรือรายปีเหมือนประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา

5. เงินสงเคราะห์อื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ประกันตนและการสงเคราะห์กิจการของ ฝ่ายนายจ้าง เช่น ให้ตั้งสหกรณ์สงเคราะห์ของกองทุนประกันสังคมเพื่อจะได้พัฒนาเป็นธนาคาร ประกันสังคมในอนาคตเพื่อให้ดูแลในเรื่องสวัสดิการดังต่อไปนี้

1) การปล่อยเงินกู้สำหรับฝ่ายนายจ้างเพื่อส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจเพื่อให้เกิด การจ้างงานที่มั่นคงสำหรับแรงงานไทย

2) ปล่อยเงินกู้ให้กับฝ่ายนายจ้างในเรื่องการจัดหาที่พักอาศัยราคาถูกที่อยู่ใกล้ กับโรงงานที่มีคนงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป

3) ปล่อยเงินกู้สำหรับฝ่ายลูกจ้างในเรื่องสวัสดิการจัดซื้อที่ดิน,ที่อยู่อาศัย

4) ปล่อยเงินกู้สำหรับฝ่ายลูกจ้างในเรื่องสวัสดิการในเรื่องการศึกษาของบุตร

5) ปลดปล่อยเงินกู้สำหรับฝ่ายลูกจ้างในเรื่องสวัสดิการ การพัฒนาอาชีพและเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ

6) ปลดปล่อยเงินกู้ฉุกเฉินสำหรับการครองชีพและประสภภัยวิบัติ

5.2.5 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคมตั้งแต่เริ่มแรกกำหนดให้จ่ายเงินสมทบเท่ากันทั้ง 3 ฝ่าย แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้ออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ดังกล่าวโดยกำหนดให้ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทูพพลภาพ ตาย ให้รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1.5 % เท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรรัฐบาลรัฐบาลจ่ายเพียงแค่ 1 % ส่วนนายจ้างและลูกจ้างจ่ายร้อยละ 3 กรณีว่างงาน รัฐบาลจ่ายร้อยละ 0.25 ส่วนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจ่ายร้อยละ 0.5 จากสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบแล้วเห็นว่ารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับผู้ใช้งานมากนักเมื่อเทียบกับประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา และควรแก้ไขใน มาตรา 4 โดยเพิ่ม (7) เข้าไป คือสามีหรือภรรยา พ่อและแม่ ของข้าราชการและ ลูกจ้างประจำ ที่ได้รับสิทธิดีกว่ากองทุนประกันสังคมสำหรับการประกันสังคมกรณีประสบภัยอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบสำหรับเงินกองทุนนี้หรือจะเลือกจ่ายตามความสมัครใจในสัดส่วนที่เหมาะสมตามกฎหมายกระทรวงเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองประโยชน์ทดแทนในเรื่องทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย (เดิมเคยจ่าย 1.5% อาจจ่าย 1% เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองประโยชน์ทดแทนในเรื่องทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย)

ถ้าเป็นของประเทศเยอรมัน รัฐให้อัตราเงินสมทบเท่ากันคือ

กองทุนประกันการเจ็บป่วย

นายจ้าง 1 % , ลูกจ้าง 1 % , รัฐ 1 %

กองทุนประกันชราภาพ

นายจ้าง 1 % , ลูกจ้าง 1 % , รัฐ 1 %

กองทุนประกันการว่างงาน

นายจ้าง 1 % , ลูกจ้าง 1 % , รัฐ 1 %

ถ้าเป็นของประเทศอเมริกา รัฐให้อัตราเงินสมทบดังนี้

กองทุนประกันการเจ็บป่วยนอกงาน

นายจ้าง 1 % , ลูกจ้าง 1 % , รัฐ 1 %

กองทุนประกันชราภาพ

นายจ้าง 1%,ลูกจ้าง1%,รัฐ 1%

กองทุนประกันการว่างงาน

นายจ้าง 1 % , ลูกจ้าง 0 % , รัฐ 1 %

จะเห็นได้ว่าทุกสัดส่วนของกองทุนประเทศเยอรมันให้ในสัดส่วนที่เท่ากันกับ , ลูกจ้างและนายจ้าง ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา จะแตกต่างเฉพาะ กองทุนประกันการว่างงาน โดยรัฐกับนายจ้างเป็นผู้ออกเท่ากัน แต่ลูกจ้างไม่ต้องออกถือว่าเป็นรัฐสวัสดิการ(Welfare State)

กรณีคลอดบุตร/สงเคราะห์ครอบครัวรัฐจะเป็นฝ่ายออกเพียงผู้เดียวคือ 3 % ถือเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้เป็นพื้นฐานของสังคม ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกาแล้วเห็นว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจในการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานไทยเหมือนต่างประเทศ

ผู้วิจัยจึงเสนอสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบให้เหมือนกับต่างประเทศดังนี้ให้มีกองทุน
ทั้งหมด 4 กองทุน

1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทุพพลภาพ ตาย ให้รัฐบาลจ่าย ร้อย 1.5 % เท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งสัดส่วนนี้เป็นธรรมแล้ว นายจ้าง 1.5 % , ลูกจ้าง 1.5 % , รัฐ 1.5 %

2) กรณีชราภาพ ควรจะจ่ายร้อยละ 3% รัฐบาลควรจะจ่ายเท่ากับนายจ้างและลูกจ้างซึ่งปัจจุบันรัฐบาลจ่ายเพียงแค่ 1 % ซึ่งไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งรัฐจ่ายเงินสมทบ 3 %

นายจ้าง 3 % , ลูกจ้าง 3 % , รัฐ 3 %

3) กรณีว่างงาน รัฐควรจะจ่ายเงินร้อยละ 0.5 เท่ากับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ไม่ใช่จ่ายเพียงครึ่งหนึ่งของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้าง 0.5 % , ลูกจ้าง 0.5 % , รัฐ 0.5 %

4) ส่วนกรณีคลอดบุตร ,สงเคราะห์บุตร , ให้แยกออกมาต่างหากไม่ต้องรวมกับกองทุนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงานและกองทุนชราภาพโดยให้รัฐรับผิดชอบเงินสมทบ แต่เพียงผู้เดียวเป็นสวัสดิการให้เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ คือ นายจ้าง 0 % , ลูกจ้าง 0 % , รัฐ 3 % ถือเป็นสวัสดิการหรือถ้ารัฐ ไม่มีเงินมากก็จัดเก็บเหมือนประเทศเยอรมันก็ได้คือ อัตราจัดเก็บเท่ากันทั้ง 3 ฝ่ายคือนายจ้าง 1 % ลูกจ้าง 1 % รัฐบาล 1 % หรือไม่ต้องมีการจัดเก็บถ้าบริหารจัดการกองทุนมีผลกำไรเพิ่มขึ้น ควรเพิ่มสวัสดิการในด้านนี้ให้แก่ผู้เอาประกันตนเอง

5.2.6 สรุปการสำรวจแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ดังนี้

1. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 % , ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 85 % , ฝ่ายนักวิชาการ/ นักกฎหมายร้อยละ 85% ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80%มีความคิดเห็นว่า โครงสร้าง คณะกรรมการกองทุนประกันสังคมควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากตัวแทนตามสัดส่วนที่เป็น

ธรรมของผู้ใช้แรงงานเพื่อเข้าไปเสนอกฎหมายหรือนโยบายต่างๆที่เป็นของผู้ใช้แรงงานที่แท้จริง และเป็นธรรมต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้

2. ผู้ประกันตนร้อยละ 75 %, ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 85 %, ฝ่ายนักวิชาการ/ นักกฎหมายร้อยละ 85%ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80%มีความคิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมตามมาตรา 54 ควรเพิ่มตามภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันหรือให้ปรับเปลี่ยนตามดัชนีของเศรษฐกิจในแต่ละปี

3. ผู้ประกันตนร้อยละ 100 %, ฝ่ายนายจ้างร้อยละ 100 %, ฝ่ายนักวิชาการ/ นักกฎหมายร้อยละ 95%ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80%มีความคิดเห็นว่าสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายประกันสังคมให้จ่ายในสัดส่วนที่เท่ากันทั้งสามฝ่ายดังเจตนาคที่ขร่างกฎหมายครั้งแรก¹⁰⁶ หรือจ่ายเงินสมทบเหมือนกับประเทศเยอรมันหรือสหรัฐอเมริกาเพราะจะได้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ใช้งาน

4. ผู้ประกันตนร้อยละ 95 %, ฝ่ายนายจ้าง ร้อยละ 95 %,ฝ่ายนักวิชาการ/นักกฎหมายร้อยละ 100%ฝ่ายรัฐบาล/เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติร้อยละ 80%มีความคิดเห็นว่าการบริหารกองทุนประกันสังคมไทยควรออกจากระบบราชการมาเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชนที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนของแรงงานที่เลือกตั้งเข้าไปและเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารกองทุนอีกทีควรจะแยกกองทุนประกันสังคมมาเป็นกองทุนย่อยหลายๆกองทุนเพื่อความเหมาะสมกับสวัสดิการของแรงงาน

สรุป หลักประกันสังคมของไทยในอนาคต

1. ควรเป็นองค์กรมหาชนหรือองค์กรมหาชนอิสระควบคุมโดยสภาผู้บริหารประกันสังคมแห่งชาติที่เลือกตั้ง ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เข้าไปควบคุมการบริหารงาน ข้อดีคือจะเป็นนิติบุคคลเอกเทศ คือจะมีสิทธิหน้าที่, บริหารงบประมาณ, บริหารบุคลากร ,บริหารทรัพย์สิน,ทำนิติกรรมสัญญาและลงทุนต่างๆกับหน่วยงานใดก็ได้ในกรอบกฎหมายที่วางไว้ ดำเนินคดีกับหน่วยงานใดได้ในนามตนเองไม่ต้องให้สำนักงานปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้ และจะเป็นระบบบริหารที่ไม่ได้อยู่กับผู้บัญชาเพียงคนเดียวเหมือนกับระบบราชการอีกต่อไป แต่เป็นรูปแบบการบริหารในลักษณะของคณะกรรมการองค์กรมหาชน การตัดสินใจทุกอย่างขององค์กรนั้นจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดสิ้นสุดที่คณะกรรมการบริหาร

2. การบริหารเงินกองทุนควรแยกกองทุนประกันสังคมออกเป็น 4 กองทุนเพื่อการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ผู้ใช้แรงงาน

¹⁰³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยเป็นฉบับพิเศษ เล่มที่ 107 ตอนที่

161 หมวด 2 ของลักษณะ 2 คือเรื่องการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

3. การกำกับดูแลและออกกฎหมายของแต่ละกองทุนให้แยกการกำกับดูแลไปตามความชำนาญของแต่ละกระทรวงเพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ใช้งาน

4. ระบบการประกันสังคมควรอยู่บนพื้นฐานของหลักการความเป็นหนึ่งเดียวกัน (solidarity) โดยมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อาทิ ผู้ทำงานและผู้ว่างงาน, วัยหนุ่ม – สาวและวัยชรา, ผู้มีสุขภาพดี และผู้เจ็บป่วย, มีรายได้และผู้ไม่มีรายได้, ครอบครัวที่มีบุตรและไม่มีบุตร

5. ระบบประกันสังคมของไทย จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตข้างหน้าได้ โดยมี 3 ปัจจัยหลักคือ

1) ผู้ที่มีรายได้จะต้องจ่ายเบี้ยประกันสังคมตามอัตราส่วนของเงินเดือน
2) ระบบการประกันสังคมได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากชุมชน คือ จากประชาชนทั้งหมด

3) สหภาพแรงงานกองทุนประกันสังคมและองค์กรนายจ้างจะร่วมกันตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบการประกันสังคม

6. ระบบการประกันสังคมจะเข้าช่วยเหลือ 3 กรณีดังนี้

1) กรณีที่สูญเสียรายได้ (การว่างงาน , เกษียณ หรือทุพพลภาพ)
2) กรณีที่ต้องมีรายจ่ายด้านการเลี้ยงดูบุตร หรือเจ็บป่วยโดยจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้น

3) กรณีที่ไม่ประสงค์จะทำงานก็จะได้รับเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่าย

7. โครงสร้างระบบประกันสังคมไทยในอนาคตควรแบ่งเป็น 2 ระบบ คือระบบการประกันสังคมแบบ ปกติ (Classic system) และระบบความช่วยเหลือทางด้านประกันสังคม (Social assistance)

1) ระบบการประกันสังคมแบบปกติ นั้นควรมีขอบเขตครอบคลุม 8 ด้าน คือ

ก) เงินเบี้ยบำนาญแก่ผู้สูงอายุ

ข) การว่างงาน

ค) การประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน

ง) การประกันการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน

จ)สวัสดิการความช่วยเหลือทางครอบครัว

ฉ) การประกันการเจ็บป่วยและทุพพลภาพ

ช) การประกันการเสียชีวิต

ซ) สำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวจะมีระบบการประกันสังคมในกรณี

ล้มละลาย

2) ระบบความช่วยเหลือทางด้านประกันสังคมควรแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

ก)สวัสดิการแก่ผู้ทุพพลภาพ

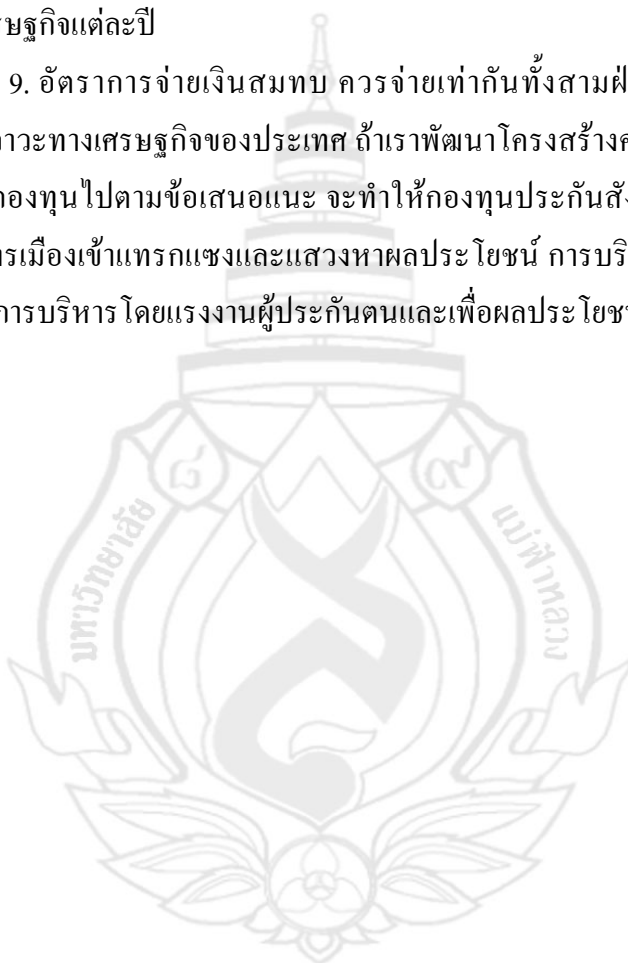
ข) สวัสดิการสังคม

ค) การประกันรายได้ผู้สูงอายุและคนชรา

ง) การประกันสวัสดิการครอบครัว

8. ควรเพิ่มสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 54 และอัตราเงินเพิ่มตามสิทธิประโยชน์นั้นตามดัชนีของเศรษฐกิจแต่ละปี

9. อัตราการจ่ายเงินสมทบ ควรจ่ายเท่ากันทั้งสามฝ่ายและควรเพิ่มตามสิทธิประโยชน์และภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าเราพัฒนาโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนและการบริหารเงินกองทุนไปตามข้อเสนอแนะ จะทำให้กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่เข้มแข็งปราศจากฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์ การบริหารกองทุนประกันสังคมของไทยจะเป็นการบริหารโดยแรงงานผู้ประกันตนและเพื่อผลประโยชน์ของแรงงานผู้ประกันตนโดยตรง



บรรณานุกรม

- กระทรวงแรงงาน. (2551). ข้อมูลด้านแรงงานในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.
แหล่งที่มา. http://www.mol.go.th/mol_germany07.html (12 กันยายน 2551)
- กองนิติการ สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลักษณะ
ที่ 3 ประโยชน์ทดแทน. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. (อค์สำเนา)
- จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์, เรียบเรียงและบรรณาธิการ. (2549). ข้อเสนอระบบหลักประกันสุขภาพ
ถ้วนหน้า. นนทบุรี: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย สถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข.
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ. (2551). บริการสังคม แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม,
แหล่งที่มา http://hppthai.org/database/5%20Narong_socialservice.pdf (12 กุมภาพันธ์
2551)
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). “เรียนรู้ระบบประกันสังคมและสวัสดิการจากคนเยอรมัน (ข้อมูล
บางส่วนจาก คณะทำงานกระจายรายได้ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,”
มติชนสุดสัปดาห์. 30, 10812 (17 ตุลาคม).
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2548). แนวทางการตรวจสอบภายใน. กรุงเทพฯ: ตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2532). กฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2550). เสวนาเรื่อง “ฝ่าโครงสร้างประกันสังคมสู่การบริหารงานอย่างมี
ส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงาน: ทิศทางไปทางไหน...?” ณ ห้องประชุมสโมสรตำรวจ
ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ 30 เมษายน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2531). “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน,” วารสาร
นิติศาสตร์. 18, 3 กันยายน, หน้า 15-35.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2524. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. 166 (22 ก).
31 มีนาคม 2542.
- พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ.2544, หมวด 4 ข้อ 19

ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์กองทุนประกันสังคม

พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. (2543). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปิ่นเกล้า.

ว.สุชาวดี. (2551). “คุยเรื่องกฎหมาย,” นิตยสารข่าวไทย. แหล่งที่มา <http://blog.360.yahoo.com/blog-ulr.pYg6bqgkKmvkF5MqPV4AOginRXo?p=49> (19 กุมภาพันธ์ 2551)

_____. (2547). “ความเปลี่ยนแปลงหลังการขยายกลุ่มประเทศ EU,” **Ethnotrade**. แหล่งที่มา [http://www.readypremium.com/ecommerce/angkhana1/WhatNew Display.asp?urlID=23](http://www.readypremium.com/ecommerce/angkhana1/WhatNewDisplay.asp?urlID=23) (28 พฤษภาคม 2551)

วรวิทย์ เจริญเลิศ. (2551). แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม : ประสบการณ์ของรัฐสวัสดิการในยุโรป. แหล่งที่มา http://hppthai.org/database/woravit_social.pdf (12 กุมภาพันธ์ 2551)

วโรทัย โกศพิศิษฐ์กุล. (2551). ดร. กบข. กับการพัฒนาตลาดทุนไทย. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/fseg/Source/Article/Article77.htm> (19 กุมภาพันธ์ 2551)

วิจิตรา วิเชียรชม. (2547). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7: กฎหมายประกันสังคม. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิสิฐ ดันติสุนทร. (2550). “คอลัมน์ สนทนากับเลขาธิการ กบข.,” **มติชน**. 15 พฤศจิกายน 2550. หน้า 26.

วิสิฐ ดันติสุนทร. (2551). ปีที่ 12 ของ"กบข." เดินหน้าสู่ "World Class Pension Fund" **กรุงเทพธุรกิจ**. 13 เมษายน.

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักกฎหมาย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2548). **กฎระเบียบ สำหรับนักบุกเบิกระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ**. นนทบุรี: สำนักงานหลักประกันสุขภาพ.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2551). **คู่มือคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ**. แหล่งที่มา <http://www.sec.or.th/pub/article/part2.htm> (11 กุมภาพันธ์ 2551)

สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงราย. (2551). **เอกสารประชาสัมพันธ์เรื่อง กฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย**. [เชียงราย]: ม.ป.พ.

สำนักบริหารการรับจ่ายเงินภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2551). **การคำนวณ**

บำเหน็จบำนาญปกติ. แหล่งที่มา http://www.cgd.go.th/prad/news_pr24.htm

(11 กุมภาพันธ์ 2551)

สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกลุ่มวิเทศ. (2546). **อนุสัญญาหลักและปรัญญาว่าด้วย**

หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน. กรุงเทพฯ: บางกอกบล๊อค.

สุดาศิริ วทวงศ์ และปิยาพร ชยดิพันธ์. (2547). **เอกสารการสอน ชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่**

4: สถิติการ ความปลอดภัยในการทำงานและกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง. นนทบุรี:

มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุรินทร์ จิรวินิช. (2550). “คอลัมน์ บ.ก.พอรู้ จดหมายชี้แจงการร้องเรียน,” **มติชน.** 1

กรกฎาคม 2550. หน้า 3.

สุริรัตน์ ตรีมรรคา. (2551). **รับประกันรักษาฟรีเมื่อเจ็บป่วย.** แหล่งที่มา <http://www.thailabour>

[.org/thai/docs/070717.htm](http://www.thailabour.org/thai/docs/070717.htm) (11 กุมภาพันธ์ 2551)

อรุณ สวนศิลป์พงศ์. (2551) “ระบบเงินประกันสังคมสหรัฐ,” **Thai Town USA.** แหล่งที่มา

<http://www.thaitownusa.com> (11 กุมภาพันธ์ 2551)

Boston, J. (1993). “Reshaping Social Policy in New Zealand,” **Fiscal Studies.** 14, 3 (Aug).

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale. (2006b). **Die Finanzentwicklung der sozialen**

Pflegeversicherung. Available from: www.bmg.bund.de

Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) or The German

Federation of institutions for statutory accident insurance and prevention.

(2008). Available form: <http://www.hvbg.de/e/pages/wir/selbst/index.html>.

(February 2008)

Maslow, A.H. “A theory of human motivation,” quoted in Flippo, E.B. (1984). **Personnel**

management. New York: McGraw-Hill.

Neuhaus, R. (1979). **Social security: how it works in the federal republic of Germany.**

Brunswick: Braunschweig-druck.

Organizational Structure of the Social Security Administration. (2008). Available from:

<http://www.ssa.gov/org/orgoc.htm>. (February 2008)

Social Security Administration, Nominal Interest Rates on Special Issues, 1937-2008,

Social Security Administration, Special Issue Securities, November 9, 2007, <http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/specialissues.html>

The German Social Insurance System. (2008). **Deutsche Sozialversicherung**. Available from:
<http://www.deutsche-sozialversicherung.de/en/index.html>. (February 2008)





ภาคผนวก ก

ตารางที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 1 อัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม

อัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม Contribution rate							
กรณี	มาตรา 33/Article 33			มาตรา 39/Article 39		มาตรา 40	Type
	ผู้ประกันตน Insured person	นายจ้าง Employer	รัฐบาล Government	ผู้ประกันตน Insured person	รัฐบาล Government		
4 กรณี	1.5%	1.5%	1.5%	144 บาท/เดือน (3% ของ 4,800)	72 บาท/เดือน (1.5% ของ 4,800)	3,360 บาท/ปี (ยกเว้นกรณีเจ็บป่วย)	four-type benefit
2 กรณี	3%	3%	1%	288 บาท/เดือน (6% ของ 4,800)	48 บาท/เดือน (1% ของ 4,800)	-	two-type benefit
ว่างงาน	0.5 %	0.5 %	0.25 %	-	-	-	Unemployment
รวม	5 %	5 %	2.75 %	432 บาท/เดือน	120 บาท/เดือน	3,360 บาท/ปี	Total

หมายเหตุ : 1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ไม่คุ้มครองกรณีว่างงาน
2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 คุ้มครองเฉพาะกรณีคลอดบุตร ทูพลาภพ ตาย

Note : 1) Not covered to the insured person under article 39 for unemployment.
2) Covered to the insured person under article 40 for maternity, invalidity and death.

ตารางที่ 2 สรุปรายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทน

กรณี	รายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ	
	รายการ	รูปแบบ
1. ประสบ อันตรายหรือ เจ็บป่วยอันมิใช่ เนื่องมา จากการ ทำงาน (มาตรา 62)	1. การให้บริการทางการแพทย์ (มาตรา 63) (1) ค่าตรวจ วินิจฉัยโรค (2) ค่าบำบัดทาง การแพทย์ (3) ค่ากินอยู่และ รักษาพยาบาลในสถานพยาบาล (4) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ (5) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะ รับส่งผู้ป่วย (6) การบำบัดทดแทนไต	2. เงินทดแทนการขาดรายได้ ร้อยละ 50 ของ ค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลาครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน และในหนึ่งปีปฏิทินต้องไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่เจ็บป่วยเรื้อรัง มีสิทธิได้รับเกิน 180 วัน แต่ไม่เกิน 365 วัน (มาตรา 64 วรรค หนึ่ง) ข้อจำกัดสิทธิ: กรณีได้รับค่าจ้างใน ระหว่างหยุดงานเพื่อรักษาตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงานหรือมีสิทธิตามระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน สัญญาจ้าง

ตารางที่ 2 สรุปรายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทน (ต่อ)

กรณี	รายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ	
	รายการ	รูปแบบ
	(7) การปลูกถ่ายไขกระดูก (8) ค่าบริการทางการแพทย์ กรณีทันต กรรม (ถอนฟัน อุดฟัน และขูดหินปูน)	แรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้วแต่กรณี ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จนกว่าสิทธิได้รับค่าจ้างได้สิ้นสุดลง โดยจะได้รับเท่าระยะเวลาที่คงเหลือและถ้าได้รับค่าจ้างน้อยกว่าเงินทดแทนการขาดรายได้ ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับในส่วนที่ขาดด้วย (มาตรา 64 วรรคท้าย)
2. คลอดบุตร (สำหรับ ผู้ประกันตนหรือ ภริยาหรือหญิงซึ่ง อยู่กินฉันสามี ภรรยากับผู้ประกัน ตนโดยเปิดเผยถ้า ผู้ประกันตนไม่มี ภริยา (มาตรา 65) กรณีไม่ได้คลอด บุตรใน สถานพยาบาล ให้ ได้รับตาม หลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการ แพทย์กำหนดโดย ความ	1. การให้บริการทางการแพทย์ (มาตรา 66) (1) ค่าตรวจและ รับฝากครรภ์ (2) ค่า บำบัดทางการแพทย์ (3) ค่า กินอยู่และรักษาพยาบาลใน สถานพยาบาล (4) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ (5) ค่าทำคลอด (6) ค่าบริบาลและค่า รักษาพยาบาลทารกแรกเกิด (7) ค่ารพพยาบาลหรือค่า พาหนะรับส่งผู้ป่วย (8) ค่าบริการอื่นที่จำเป็น	2. เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอด บุตร เป็นการเหมาจ่ายในอัตราครั้งละร้อยละ 50 ของค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลา 90 วัน ข้อจำกัดสิทธิ: ได้รับไม่เกิน 2 ครั้ง

ตารางที่ 2 สรุปรายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทน (ต่อ)

กรณี	รายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ	
	รายการ	รูปแบบ
เห็นชอบของ คณะกรรมการ ประกันสังคม (มาตรา 68)		
3. ทูพพลภาพ (มาตรา 69)	1. การให้บริการทางการแพทย์ (มาตรา 70) (1) ค่าตรวจ วินิจฉัยโรค (2) ค่า บำบัดทางการแพทย์ (3) ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลใน	2. เงินทดแทนการขาดรายได้ ร้อยละ 50 ของ ค่าจ้างตามมาตรา 57 ตลอดชีวิต (มาตรา 71) กรณีผู้ประกันตนได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ จนมีสภาพดีขึ้นแล้ว เลขาธิการอาจสั่งลดเงิน ทดแทน
	สถานพยาบาล (4) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ (5) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะ รับส่งผู้ป่วย (6) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ (7) ค่าบริการอื่นที่จำเป็น	การขาดรายได้ และอาจเพิ่มเงินทดแทนการ ขาดรายได้ภายหลังได้หากเหตุทุพพลภาพมี สภาพเสื่อมลง (มาตรา 72)
4. ตาย (มาตรา 73)	1. เงินค่าทำศพ ตามอัตราที่กำหนด ในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่า 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้าง ขึ้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครอง แรงงาน (มาตรา 73 (1)) ซึ่งอัตรา ในปัจจุบันคือ 40,000 บาท (ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 9)	2. เงินสงเคราะห์กรณีตาย จ่ายให้แก่บุคคลซึ่ง ผู้ประกันตน ทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิ ได้รับ แต่ถ้ามิได้ระบุไว้ ก็ให้นำมาเฉลี่ยจ่าย ให้แก่สามีภริยาบิดามารดา หรือบุตรของ ผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากัน ดังนี้ (มาตรา 73 (2)) 1) ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง รายเดือนที่คำนวณได้ตามมาตรา 57 คูณด้วย 3 กรณีส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือน ขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 ปี 2) ร้อย ละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนที่คำนวณได้ตาม มาตรา 57 คูณด้วย 10 กรณีส่งเงินสมทบ มาแล้วตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

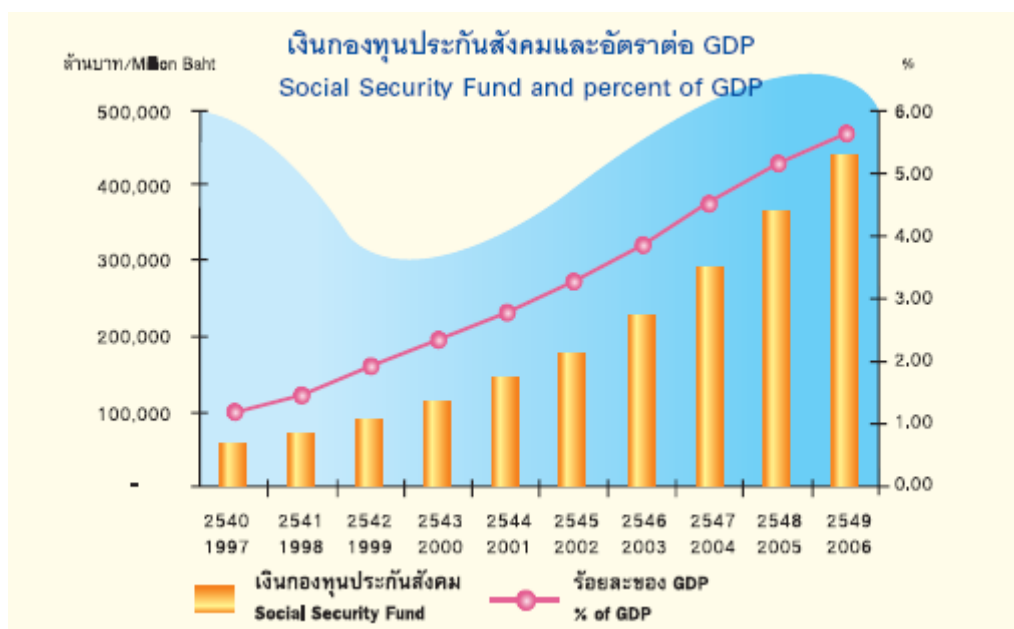
ตารางที่ 2 สรุปรายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทน (ต่อ)

กรณี	รายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ	
	รายการ	รูปแบบ
5. สงเคราะห์บุตร (มาตรา 74)	1. เงินสงเคราะห์บุตร (มาตรา 75) 1) ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร 2) ค่าเล่าเรียนบุตร 3) ค่ารักษาพยาบาลบุตร 4) ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง	เงินสงเคราะห์เหมาจ่ายเป็นรายเดือนในอัตรา 350 บาทต่อบุตรหนึ่งคน
6. ชราภาพ (มาตรา 76)	เงินสงเคราะห์กรณีชราภาพ จ่ายโดยคำนวณตามส่วนแบ่งจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 77)	1) เงินบำนาญชราภาพ – จ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดและจ่ายเพิ่มอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุก 12 เดือน สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน 2) เงินบำเหน็จชราภาพมี 4 อัตรา ดังนี้ (2.1) เท่ากับเงินสมทบของผู้ประกันตนสำหรับ
		กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพในกรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วต่ำกว่า 12 เดือน (2.2) เท่ากับเงินสมทบของนายจ้างและผู้ประกันตนพร้อมผลประโยชน์ตอบแทน ที่สำนักงานประกาศกำหนด ในกรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป (2.3) 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนในกรณีผู้ประกันตนตายภายใน 60 เดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิ (2.4) 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนและอัตราตาม (2.1) หรือ (2.2) แล้วแต่กรณี

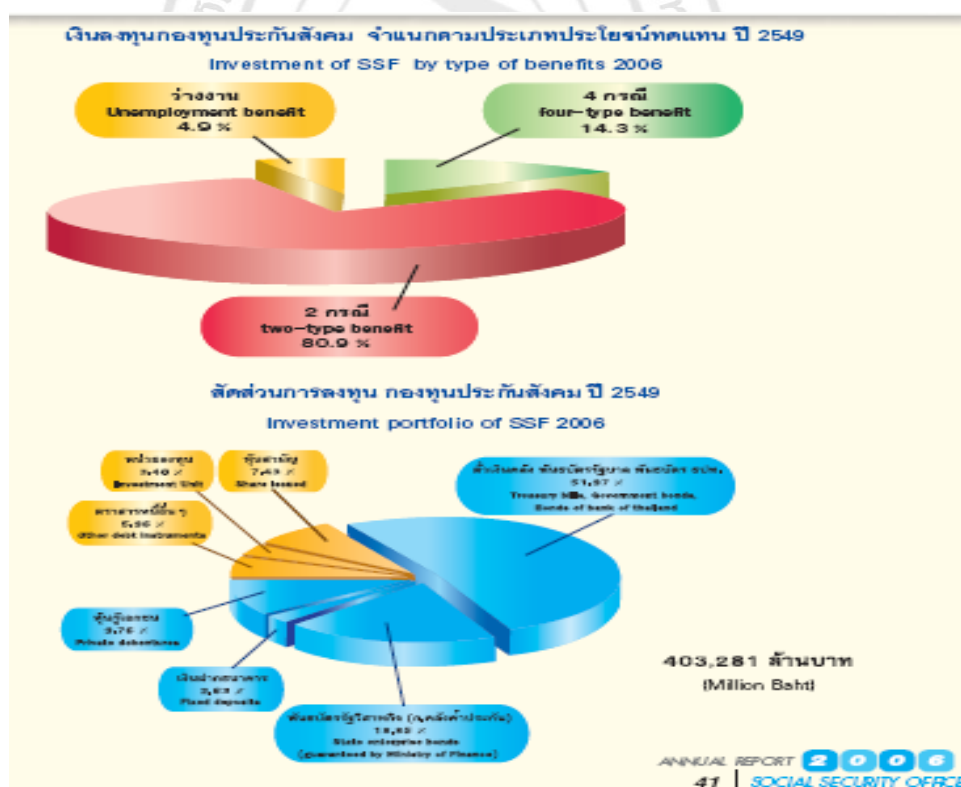
ตารางที่ 2 สรุปรายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทน (ต่อ)

กรณี	รายการและรูปแบบของประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ	
	รายการ	รูปแบบ
		ในกรณีบุคคลถูกงดจ่ายเงินบำนาญชราภาพเนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และต่อมาเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดด้วยเหตุตาย โดยได้รับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่เกิน 60 เดือน
7. วางงาน (มาตรา 78)	เงินทดแทนในกรณีว่างงาน ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับตั้งแต่วันที่ 8 นับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 79)	จ่ายเป็นรายเดือน ดังนี้ (1) ร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายวัน เป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 180 วัน สำหรับการว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้าง (2) ร้อยละ 30 ของค่าจ้างรายวัน เป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 90 วัน สำหรับการว่างงานเพราะเหตุลาออกจางานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น

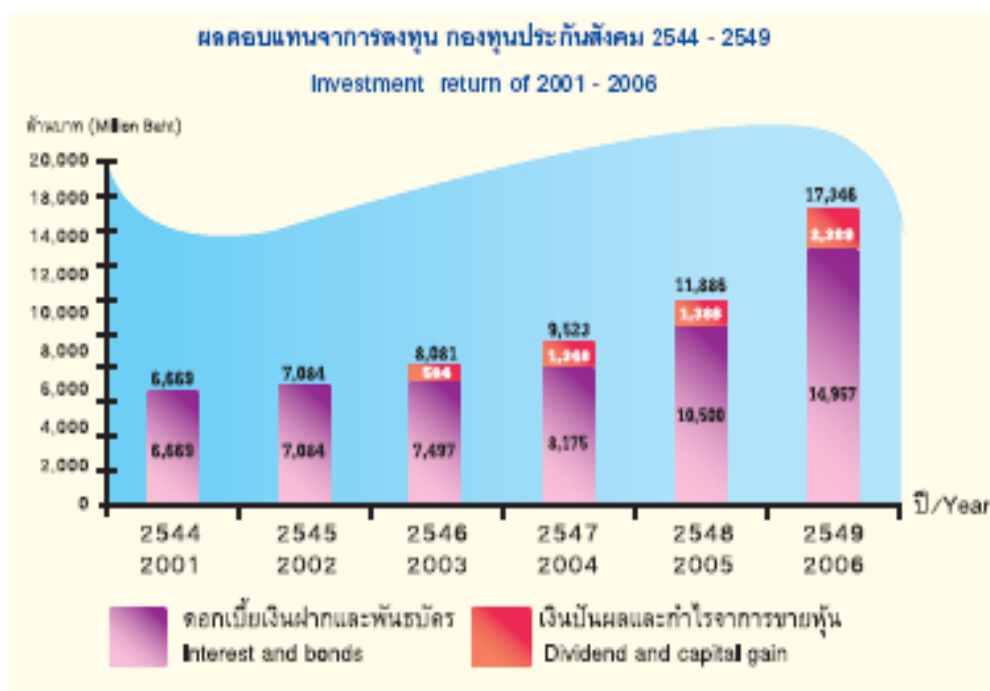
ตารางที่ 3 เงินกองทุนประกันสังคมและอัตราต่อ GDP



ตารางที่ 4 เงินลงทุนกองทุนประกันสังคม จำแนกตามประเภทประโยชน์ทดแทน ปี 2549



ตารางที่ 5 ผลตอบแทนจากการลงทุน กองทุนประกันสังคม 2544 – 2549



ตารางที่ 6 รายรับ – รายจ่าย กองทุนประกันสังคม ปี 2549

รายรับ-รายจ่าย กองทุนประกันสังคม ปี 2549
Revenues and Expenditures of Social Security Fund 2006

รายรับ	ล้านบาท Million Baht	ร้อยละ %	Revenues	รายจ่าย	ล้านบาท Million Baht	ร้อยละ %	Expenditures
เงินสมทบ	93,240.50	84.09	Contributions	ประโยชน์ทดแทน	30,165.56	89.07	Benefits
ดอกเบี้ย	14,986.09	13.52	Interest	รายจ่ายเพื่อการบริหาร	3,369.60	9.95	Operation Expenses
อื่นๆ	2,649.98	2.39	Others	อื่นๆ	332.58	0.98	Others
รวม	110,876.57	100	Total	รวม	33,867.74	100	Total

ตารางที่ 7 กองทุนประกันสังคม งบรายได้—ค่าใช้จ่าย

กองทุนประกันสังคม		Social Security Fund	
งบรายได้ - ค่าใช้จ่าย		Statement of Revenues and Expenses	
สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2548 และ 2549		For the year ended December 31, 2005 and 2006	
หน่วย: บาท		Unit: Baht	
	2549/2006	2548/2005	
รายได้			Revenues
เงินสมทบ	93,240,504,861.54	85,086,074,559.29	Contributions
เงินเพิ่มตามกฎหมาย	248,384,788.78	180,240,344.74	Fines for late Contributions
ดอกเบี้ยรับ	14,986,092,739.06	10,818,501,419.34	Interest revenues
เงินปันผลหุ้นสามัญ	1,249,516,358.57	882,776,916.34	Dividends
กำไร(ขาดทุน)จากการขายหลักทรัพย์	460,987,974.87	460,987,974.87	*Gain (loss) on securities trading
รายได้อื่น	691,079,458.70	13,284,628.35	Other revenues
รวมรายได้	110,876,566,181.52	97,441,865,842.93	Total Revenues
ค่าใช้จ่าย			Expenses
ค่าประโยชน์ทดแทน	30,165,560,426.08	23,146,498,054.20	Benefits Expenses
ค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงาน	3,369,603,170.80	1,926,874,509.76	Administrative Expenses
หนี้สูญ	382,361,403.18	1,348,419,472.68	Bad Debts
ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้น	(64,851,462.17)	185,360,414.45	Unrealised (loss) on investment
ค่าจ้างผู้จัดการกองทุนย่อย	14,983,021.92	14,537,440.83	Wages for local fund manager
ค่าใช้จ่ายอื่น	85,963.49	508,951.67	Other Expenses
รวมค่าใช้จ่าย	33,867,742,523.30	26,622,198,843.59	Total Expenses
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายก่อนหักปรับปรุง	77,008,823,658.22	70,819,666,999.34	Surplus before provision adjustment
หัก ปรับปรุงเพิ่ม (ลด) ประมาณการ			Less increase (Decrease) in
หนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ	54,874,725,685.85	47,936,278,306.91	Provision for old-age pension
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสุทธิ	22,134,097,972.37	22,883,388,692.43	Net Surplus

หมายเหตุ: อยู่ระหว่างรอการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

Note: Unaudited Report

ตารางที่ 8 กองทุนประกันสังคม งบดุล

กองทุนประกันสังคม งบดุล		Security Fund Balance Sheet	
วันที่ 31 ธันวาคม 2548 และ 2549		As of December 31, 2005 and 2006	
หน่วย: บาท		Unit: Baht	
	2549/2006	2548/2005	
สินทรัพย์			Asset
สินทรัพย์หมุนเวียน			Current Assets
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	7,541,476,768.60	19,889,475,260.05	Cash and Bank balance
เงินลงทุนชั่วคราว	66,994,159,004.08	59,815,705,037.76	Short - term investment
เงินสมทบค้างรับ	31,214,080,349.48	12,888,910,983.31	Contributions receivable
เงินเพิ่มตามกฎหมายค้างรับสุทธิ	192,785,229.98	16,051,456.71	Accrued fines for late Contribution
รายได้ค้างรับ	2,490,154,268.73	2,977,066,441.78	Accrued revenue
ลูกหนี้ซื้อขายหลักทรัพย์	583,342,186.80	295,874,978.73	Accounts receivable
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	35,555,868.00	79,375,127.33	Other current Assets
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	109,051,553,675.67	95,962,459,285.67	Total Current Assets
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน			Non - Current Assets
เงินลงทุนระยะยาวสุทธิ	334,123,010,732.16	271,875,109,375.85	Long - term investment
รวมสินทรัพย์	443,174,564,407.83	367,837,568,661.52	Total Assets
หนี้สินและทุน			Liabilities and Equity
หนี้สินหมุนเวียน			Current Liabilities
ค่าประโยชน์ทดแทนค้างจ่าย	1,092,354,771.72	2,409,860,255.74	Benefits payable
เจ้าหนี้ซื้อขายหลักทรัพย์	106,423,158.31	429,105,540.63	Creditor (buying and selling assets)
หนี้สินหมุนเวียนอื่น	1,805,926,180.28	25,503,670.87	Other current Liabilities
รวมหนี้สินหมุนเวียน	3,004,704,110.31	2,864,469,467.24	Total current Liabilities
หนี้สินไม่หมุนเวียน			Non - Current Liabilities
ประมาณการหนี้สินประโยชน์ ทดแทนกรณีชราภาพ	246,963,494,851.27	192,088,915,713.00	Provision for old - age pension benefits
รวมหนี้สิน	249,968,198,961.58	194,953,385,180.24	Total Liabilities
ทุน			Equity
กำไร (ขาดทุน) ที่ยังไม่เกิดขึ้น	4,165,626,141.35	5,759,299,648.75	Unrealised gain (loss) on investment
เงินกองทุนประกันสังคมสะสม	166,906,641,332.53	167,124,883,832.53	Accumulated Fund
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	22,134,097,972.37	-	Surplus
รวมทุน	193,206,365,446.25	172,884,183,481.28	Total Equity
รวมหนี้สินและทุน	443,174,567,407.83	367,837,568,661.52	Total Liabilities and Equity

หมายเหตุ: อยู่ระหว่างรอการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

Note: Unaudited Report

ตารางที่ 9 ตารางสิทธิในจำนวนเงินและสิทธิประโยชน์เรื่องภาษี

กรณีที่เกิดขึ้น	ลูกจ้าง	นายจ้าง
	เงินสะสม ผลประโยชน์เงิน สะสม	เงินสมทบ ผลประโยชน์เงิน สมทบ
กรณีเกษียณอายุ/ เสียชีวิต	ได้รับเงินเต็มจำนวน	ได้รับเงินตามอัตราที่กำหนดใน ข้อบังคับกองทุน
	- กรณีสมาชิกอายุมากกว่าหรือเท่ากับ 55 ปี และเป็นสมาชิกมากกว่าหรือเท่ากับ 5 ปี ไม่ต้องรวมคำนวณภาษีปลายปี - กรณีสมาชิกเสียชีวิตไม่ต้องรวมคำนวณภาษีปลายปีและเช็คจะส่งจ่ายในนามผู้รับประโยชน์	
กรณีออกจากงาน	ได้รับเงินเต็มจำนวน	ได้รับเงินตามอัตราที่กำหนดใน ข้อบังคับกองทุน
	- ได้รับเงินเต็มจำนวนไม่ต้องรวมคำนวณภาษีปลายปี - กรณีอายุงานน้อยกว่า 5 ปี รวมคำนวณภาษีปลายปี - กรณีอายุงานมากกว่าหรือเท่ากับ 5 ปี มีสองทางเลือกคือ 1.รวมคำนวณภาษีปลายปี หรือ 2.แยกคำนวณ โดยเงินที่ได้ต้องนำไปคำนวณเท่ากับ (เงินที่ได้รับจากกองทุน – (7000 x อายุงาน)) / 2	
กรณีโอนย้าย หน่วยงาน	จำนวนเงินทั้ง 4 ส่วน จะถูกโอนย้ายไปกองทุนใหม่ ไม่มีประเด็นเรื่องภาษีเข้ามาเกี่ยวข้อง	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ตารางที่ 10 แสดงผลตอบแทนและความผันผวน(Standard Deviation) ของผลตอบแทน*

	ผลตอบแทนเฉลี่ย	ความผันผวน
ตลาดหุ้นไทย (Set Index)	8.6%	34.15%
ตลาดพันธบัตรไทย (Thai BMA Index)	5.8%	5.2%
ตลาดหุ้นโลก (MSCI World)	9.6%	16.9%
ตลาดพันธบัตรโลก (Lehman Aggregate Index)	10.6%	12.6%

* หมายเหตุ : ข้อมูลระหว่างปี 2532-2549 ยกเว้น Thai BMA Index ระหว่างปี 2542-2549

ตารางที่ 11 โครงสร้างกรอบงบประมาณการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2551¹

ประเภทบริการ	ปี 2551
1. บริการผู้ป่วยนอก	645.52
2. บริการผู้ป่วยใน	845.08
3. บริการส่งเสริมป้องกัน	253.01
4. บริการที่มีค่าใช้จ่ายสูง/อุบัติเหตุเจ็บป่วยฉุกเฉิน/บริการ โรคเฉพาะ	145.26
5. บริการการแพทย์ฉุกเฉิน	12.00
6. บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ	4.00
7. งบประมาณบำรุงและทดแทนครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้าง	143.73
8. งบจัดสรรให้พื้นที่ทุรกันดาร/เสี่ยงภัย	30.00
9. เงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา 41	ใช้งบคงเหลือ
10. เงินช่วยเหลือเบื้องต้นผู้ให้บริการ	0.40
11. งบจัดสรรตามเกณฑ์คุณภาพบริการ	20.00
12. สมทบค่าบริการการแพทย์แผนไทย / ทางเลือก	1.00
รวม (บาท/ ประชากร)	2,100.00

*หมายเหตุ สำหรับงบประมาณ 2551รายการที่ 3 เป็นงบสำหรับจัดบริการแก่ประชาชนทั้งสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและสิทธิอื่นที่คำนวณตามฐานประชากรทั้งหมด

¹สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [ออนไลน์]. กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา

ตารางที่ 12 ระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศและสิทธิประโยชน์ที่สำคัญ²

ระบบหลักประกันสุขภาพ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ	งบประมาณเฉลี่ยต่อหัวในปี 2549	สิทธิประโยชน์ด้านบริการสุขภาพที่สำคัญ
สวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง	4,000 บาท ++	เน้นสวัสดิการด้านการรักษายาบาล ทั้งในกรณีเจ็บป่วยเฉียบพลัน เรื้อรัง และอุบัติเหตุฉุกเฉินมีสิทธิประโยชน์ด้านการตรวจสุขภาพบางกรณี
ประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	2,194.21 บาท ++	เป็นสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน (ส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน) คุ้มครองกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้มีสาเหตุจากการทำงานไม่ครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (30 บาทรักษาทุกโรค)	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	2,100 บาท	เน้นการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ มีสิทธิประโยชน์รอบคลุมการดูแลสุขภาพอย่างบูรณาการ รวมถึงการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

²จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์, เรียบเรียงและบรรณาธิการ. ข้อเสนอระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า. (นนทบุรี: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549).

ตารางที่ 13 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของประเทศเยอรมัน

ประเภทของกองทุน (กรณีจ้างงานปกติ)	สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ นายจ้าง : ลูกจ้าง : รัฐ
กองทุนประกันอุบัติเหตุ	3 : 0 : 0
กองทุนประกันการเจ็บป่วย	1 : 1 : 1
กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว	1 : 1 : 1
กองทุนประกันชราภาพ	1 : 1 : 1
กองทุนประกันการว่างงาน	1 : 1 : 1

ตารางที่ 14 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบในกรณีต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประกันกรณีต่างๆ	สัดส่วนระหว่าง นายจ้าง : ลูกจ้าง : รัฐ
กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย	
- ลูกจ้าง	1 : 1 : 1
- ผู้ประกอบอาชีพอิสระ	0 : 2 : 1
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน	1 : 1 : 1
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	2 : 0 : 1
กรณีคลอดบุตร / สงเคราะห์ครอบครัว	0 : 0 : 3
กรณีว่างงาน	1 : 0 : 1

ตารางที่ 15 รายละเอียดของการลงทุนและจำนวนเงินลงทุน (หน่วยล้านบาท)

ปี	2548	2549	2550	2551 (ไตรมาส 1)
เงินลงทุน	344,603	403,281	499,912	522,868
- เงินกองทุนกรณีสงเคราะห์ บุตร และชราภาพ	274,179	326,089	398,488	415,883
- เงินกองทุนกรณีเจ็บป่วย ตาย ทุพพลภาพ และคลอดบุตร	57,712	57,485	72,736	75,954
- เงินกองทุนกรณีว่างงาน	12,712	19,707	28,688	31,031
ผลตอบแทนจากการลงทุน	10,765 (+4.82%)	17,345 (+4.31%)	21,109 (+5.13%)	5,854 (+6.58%)
สัดส่วนการลงทุน				
2. ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มี ความมั่นคงสูง	308,841 (85%)	335,596 (83%)	412,370 (82%)	436,635 (84%)
- ตัวเงินคลัง พันธบัตร รัฐบาล				
- พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มี กระทรวงการคลังค้ำ ประกัน				86,232 (16%)
- เงินฝากธนาคารที่ได้รับ การค้ำประกัน		67,685 (17%)	87,542 (18%)	
- หุ้นกู้เอกชนที่ได้รับการ จัดอันดับเครดิต				
3. ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มี ความเสี่ยง				
- ตราสารหนี้อื่น				
- หน่วยลงทุน				
- หุ้นสามัญ				

ตารางที่ 16 อัตราเงินสมทบประเภทของการประกันสังคม

ประเภทของการประกันสังคม	อัตราเงินสมทบเป็นร้อยละของค่าจ้างของลูกจ้าง (รัฐบาล : นายจ้าง : ลูกจ้าง)	
	1 ม.ค. 46 – 31 ธ.ค. 46	ตั้งแต่ 1 ม.ค. 47
(1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอก งาน ทูพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร*	1 : 1 : 1	1.5 : 1.5 : 1.5
(2) สงเคราะห์บุตรและชราภาพ*	1 : 3 : 3	1 : 3 : 3
(3) ว่างาน**		0.25 : 0.50 : 0.50

หมายเหตุ * คู่มือ 2 และข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2545

** คู่มือตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้
ประโยชน์ทดแทนใน กรณีว่างงาน พ.ศ. 2546

ตารางที่ 17 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบในกรณีต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประกันกรณีต่างๆ	สัดส่วนระหว่าง นายจ้าง : ลูกจ้าง : รัฐ
กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย	
- ลูกจ้าง	1 : 1 : 1
- ผู้ประกอบอาชีพอิสระ	0 : 2 : 1
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน	1 : 1 : 1
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการ ทำงาน	2 : 0 : 1
กรณีคลอดบุตร / สงเคราะห์ครอบครัว	0 : 0 : 3
กรณีว่างงาน	1 : 0 : 1

ตารางที่ 18 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของประเทศเยอรมัน

ประเภทของกองทุน (กรณีจ้างงานปกติ)	สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ นายจ้าง : ลูกจ้าง : รัฐ
กองทุนประกันอุบัติเหตุ	3 : 0 : 0
กองทุนประกันการเจ็บป่วย	1 : 1 : 1
กองทุนประกันสุขภาพระยะยาว	1 : 1 : 1
กองทุนประกันชราภาพ	1 : 1 : 1
กองทุนประกันการว่างงาน	1 : 1 : 1

ตารางที่ 19 เงินสมทบประโยชน์ทดแทนและอัตราประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบกรณีว่างงาน

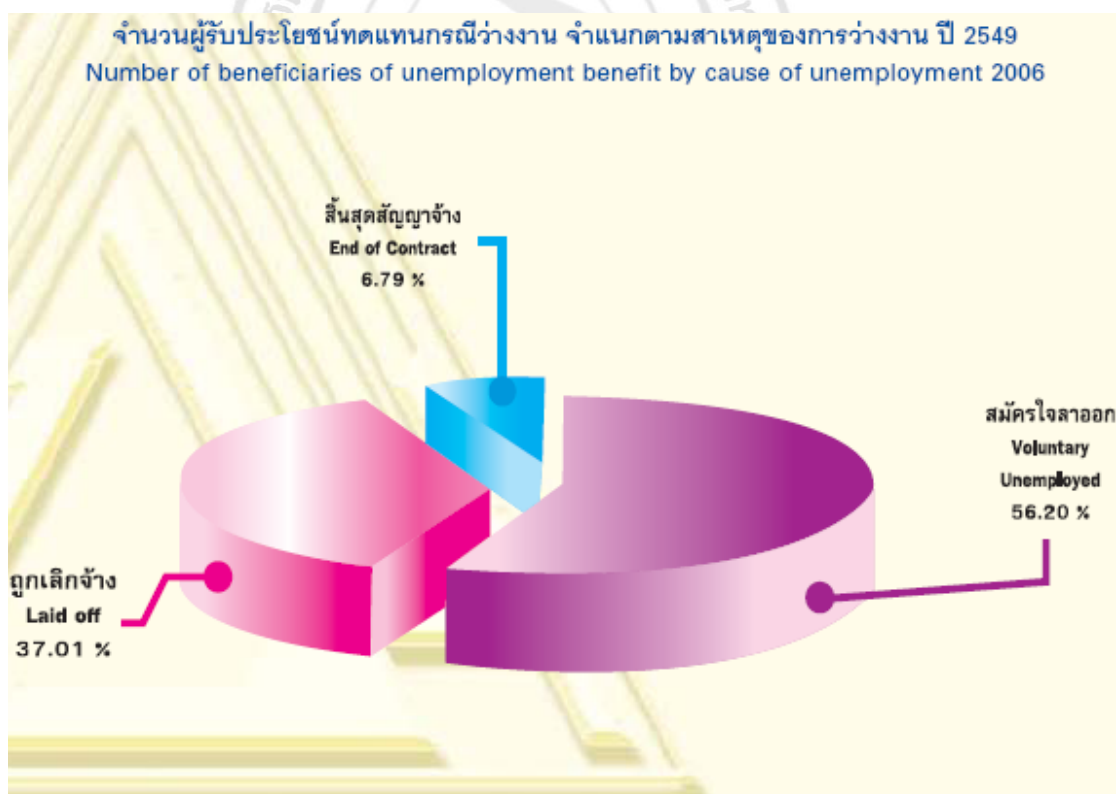


ตารางที่ 20 ประโยชน์ทดแทน ปี 2549

ประโยชน์ทดแทน ปี 2549 Benefits 2006					
กรณี	จำนวนการให้บริการ (ราย) Number of Utilization (case)	%	จำนวนเงินประโยชน์ทดแทน (ล้านบาท) Benefit paid (Million Baht)	%	Type
เจ็บป่วย	23,694,845	95.09	16,092.34	53.35	Sickness
คลอดบุตร	-	-	5,558.55	18.43	Maternity
ทุพพลภาพ	4,888	0.02	216.49	0.72	Invalidity
ตาย	17,662	0.07	735.48	2.44	Death
สงเคราะห์บุตร	1,095,707	4.40	5,214.72	17.29	Child Allowance
ชราภาพ	65,696	0.26	1,150.44	3.81	Old-Age
ว่างงาน	39,902	0.16	1,197.54	3.97	Unemployment
รวม	24,918,700	100	30,165.56	100	Total

หมายเหตุ: ปี 2549 เปลี่ยนระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรเป็นระบบจ่ายให้สถานพยาบาล
Note: In 2006, maternity medical care benefit was applied to capitation payment method.

ตารางที่ 21 เงินสมทบประโยชน์ทดแทนและอัตราประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบกรณีว่างงาน



ตารางที่ 22 รายรับ-รายจ่ายเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน

เงินสมทบและประโยชน์ทดแทน ปี 2549						
Contribution and Benefits 2006						
ประเภท ประโยชน์ ทดแทน	เงินสมทบ (ล้านบาท) Contributions (Million Baht)	ประโยชน์ทดแทน				Type
		จำนวนการให้บริการ		จำนวนเงินประโยชน์ทดแทน		
		(ราย)	%	(ล้านบาท)	%	
		Number of Utilization (case)	%	Benefit paid (Million Baht)	%	
4 กรณี	32,633.74	23,717,395	95.18	22,602.86	74.93	four-type benefit
2 กรณี	51,573.70	1,161,403	4.66	6,365.16	21.10	two-type benefit
ว่างงาน	9,033.06	39,902	0.16	1,197.54	3.97	Unemployment
รวม	93,240.50	24,918,700	100	30,165.56	100	Total

หมายเหตุ:

* จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทน 4 กรณี ไม่รวมผู้ให้บริการโรคชดเชยบุตรและทันตกรรมในระบบเบิกจ่ายโรงพยาบาล

Note:

*The number of beneficiaries for 4 types of benefits did not included maternity and dental care in capitation payment system to the hospital



ภาคผนวก ข

แถลงการณ์คัดค้าน



แถลงการณ์ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ฉบับที่ 1/2550

เรื่อง คัดค้านการจ่ายเงินกองทุนประกันสังคมที่ผิดวัตถุประสงค์

ในขณะที่การลงทุนในโครงการต่างๆ ของสำนักงานประกันสังคมหลายโครงการที่ส่อเค้าความไม่โปร่งใส และมีแนวโน้มจะส่อไปในทางทุจริต ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบอยู่ในขณะนี้ เช่น โครงการติดตั้งคอมพิวเตอร์ 2,800 ล้านบาท ,การซื้อดีวีดีจักร ฯลฯ ที่ยังไม่ได้ขออนุมัติ จจนกระทั่งขณะนี้ ได้มีการอนุมัติให้มีการใช้เงินของกองทุนประกันสังคมในทางไม่สมควรอีกหลายกรณี เช่น

1. การอนุมัติเงินของกองทุนประกันสังคมไปซื้อเสื้อจำนวน 2 หมื่นตัว เป็นเงิน 2 ล้านบาท เพื่อใช้แจกในวันแรงงานแห่งชาติ ซึ่งทราบว่าในปีที่ผ่านมา ก็ได้ขออนุมัตินำเงินไปใช้ในกรณีเดียวกัน โดยคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการนำเงินไปใช้ที่ผิดวัตถุประสงค์ ได้ประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และเฉพาะพวกพ้อง

ผู้ประกันตน 8 ล้านกว่าคน ไม่ได้ได้รับประโยชน์และรับรู้ด้วย เป็นการเบียดบังผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่มาให้กับคนส่วนน้อย ซึ่งไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย เสนอว่า ให้องค์กรต่างๆที่ร่วมจัดงานวันแรงงานแห่งชาติในครั้งนี้ ได้เสียสละบ้างโดยนำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐมาใช้จ่ายในกรณีดังกล่าว

2. การอนุมัติเงินกองทุนประกันสังคม จำนวน 37 ล้านบาท ให้ผู้บริหาร กรรมการ และเจ้าหน้าที่ไปดูงานต่างประเทศ เป็นการถลุงเงินของกองทุนประกันสังคม โดยมีได้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกันตนเท่าที่ควร อยากถามว่า 15 ปี ที่ผ่านมา เมื่อไปดูงานแล้วได้นำความรู้ประสบการณ์ที่ได้รับมาปรับปรุงโครงสร้างเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมอย่างไรบ้าง ผู้ประกันตนได้ประโยชน์อะไรเป็นชิ้นเป็นอันบ้าง หรือได้ประโยชน์เฉพาะกลุ่มบุคคลที่ได้ใช้จ่ายเงินของกองทุนประกันสังคมเท่านั้น

3. การเพิ่มงบประมาณการจัดนิทรรศการ จากปี 2549 ใช้งบประมาณ 650,000 บาท เป็น 1,650,000 บาท ในปี 2550 สำหรับการประชาสัมพันธ์งานประกันสังคม ในวันแรงงานแห่งชาติ อันที่จริงในวันแรงงานแห่งชาติทุกปี กระทรวงแรงงานจะจัดกิจกรรมในเขตพื้นที่ของกระทรวง ทุกหน่วยงานที่สังกัดจะไปเผยแพร่งานและกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานเป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยเห็นว่าใน วันดังกล่าว เป็นภารกิจของกระทรวงแรงงานที่จะต้องจัดกิจกรรมดังกล่าวให้เกิดขึ้น ดังนั้นการถกนยโอกาสนำเงินกองทุนประกันสังคมมาจ่ายเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

อนึ่ง การประชาสัมพันธ์ให้ลูกจ้างได้เข้าถึงข้อมูลเป็นสิ่งที่ดี แต่ในวันแรงงานแห่งชาติ ซึ่งมีผู้ประกันตนจำนวนไม่มาก จึงไม่ควรเพิ่มงบประมาณ ทั้งนี้คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยเห็นว่าการลงไปประชาสัมพันธ์ในโรงงานเพื่อให้คนงานได้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล ได้รับรู้สิทธิประโยชน์ต่างๆ น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า

ดังนั้น การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้ในกรณีต่างๆ ต้องคำนึงถึงเบื้องหลังความทุกข์ยากลำบาก ซึ่งเป็นหยาดเหงื่อหยดเลือดและน้ำตาของคนจน 8 ล้าน 5 แสนคน ซึ่งได้แบ่งเงินส่วนนี้ให้กองทุนประกันสังคม เพื่อต้องการฝากชีวิตและอนาคตไว้กับระบบประกันสังคม

มาถึงวันนี้ ผู้ประกันตนจะมั่นใจได้อย่างไรว่าสิทธิประโยชน์ต่างๆนั้น จะได้รับการคุ้มครองอยู่อีกต่อไป เพราะการบริหารกองทุนประกันสังคมใช้ระบบเผด็จการ ไม่คำนึงถึงความถูกต้อง เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตน

คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ขอตั้งคำถามต่อผู้บริหารกระทรวงแรงงาน และสำนักงานประกันสังคมว่าต่อกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจะแก้ปัญหาอย่างไร เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกันตน อีกทั้งในเรื่องของนโยบาย 4 ป. "ประหยัด เป็นธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ" ของรัฐบาลที่เน้นความพอเพียงนั้น กระทรวงแรงงานได้นำมาใช้เป็นนโยบายด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่สำนักงานประกันสังคมจะเป็นองค์กรอิสระ ปราศจากการล้วงลูกจากฝ่ายการเมือง

จึงแถลงมาเพื่อทราบโดยทั่วกัน

คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย

4 เมษายน 2550

คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.)

Thai Labour Solidarity Committee (TLSC.)

**บอร์ดที่ดูแลกองทุนประกันสังคมเองปีละ 30 กว่าล้านบาท ไปใช้จ่ายเพื่อไปเที่ยวต่างประเทศฟรีๆ
จริงหรือ!!**

ชุมทรัพย์ประกันสังคม 450,000 กว่าล้านบาท!! เอาไปใช้จ่ายอะไรบ้าง

ไทยรัฐ[8 พ.ย. 50 -18:23]

<http://www.thairath.co.th/news.php?section=society03&content=67357>

ท่านผู้อ่านจะรู้สึกอย่างไร หากมีใครสักคนมาว่าจ้างให้ท่านไปนั่งบริหารเงิน 450,000 กว่าล้านบาท หรือในทางกลับกันหากท่านเป็นเจ้าของเงิน ท่านจะพิจารณาคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติ เช่นใดมาบริหารเงินก้อนนี้ ที่ผมตั้งคำถามนี้กับท่านผู้อ่านเพราะรู้สึกไม่สบายใจ เมื่ออ่านข่าวพบว่า เกือบ 10 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการบริหาร (บอร์ด) สำนักงานประกันสังคม ใช้งบฯบริหาร 10% หรือเฉลี่ยปีละ 30 ล้านบาท ไปกับการดูงานต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางไปยุโรปและอเมริกาปีละหลายครั้ง โดยใช้งบฯ เฉลี่ยครั้งละ 3 ล้านบาท สำหรับคณะ 20-30 คน โดยที่ไม่เคยชี้แจงต่อผู้เอาประกันตนหรือสาธารณชนว่า ได้รับประสบการณ์ความรู้อะไรบ้าง จากการเดินทางไปดูงาน หรือได้สารประโยชน์ใดมาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น มีหน้าซ้ำข่าวที่ออกมากลับกลายเป็นตรงกันข้าม เช่น เมื่อวันที่ 20-29 ก.ย. ที่ผ่านมา บอร์ดประกันสังคมเดินทางไปดูงานที่สหรัฐอเมริกา แต่ในกำหนดการกลับเป็นการท่องเที่ยว เสียส่วนใหญ่ ทั้งหาความสำราญในเมือง กาสีโนอย่างลาสเวกัส เยี่ยมชมโรงถ่ายภาพยนตร์ยูนิเวอร์แซล ลองเรือชมภูมิทัศน์อ่าวซานฟรานซิสโก สะพานโกลเดนเกตและคุกอัลคาทราส ซื้อมั้ปิ้งและรับประทานอาหารในภัตตาคารหรูหราร จนรู้สึกเหมือนว่า ผมให้เขาหักเงินเดือนละ 5% เพื่อให้บางคนไปเสพสุข ในต่างประเทศ แทนที่จะเอาไปผ่อนเบาภาระความทุกข์ยากของพี่น้องผู้ใช้แรงงาน

ผมไม่ได้นึกเสียดายเงินก้อนนี้ แต่รู้สึกเสียใจบ้างก็คือเงินที่เสียไป ไม่ได้ทำให้บอร์ดประกันสังคมรู้สึกตระหนักว่า ควรจะตอบแทนบุญคุณคนที่ให้ส่งเงินสมทบกองทุนฯ หรืออย่างน้อยก็ควรที่จะดูแลผลประโยชน์ของผู้ประกันตนให้มากกว่านี้ ไม่ใช่ปล่อยให้มีการรุมทึ้งเหมือนในอดีต เพราะในหลายๆปีที่ผ่านมา ข่าวคราวที่ออกมาจากสำนักงานประกันสังคม ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานสารสนเทศแรงงาน หรือโครงการอี-เลเบอร์ มูลค่า 2,800 ล้านบาท โครงการจัดซื้อที่ดินและอาคารวัฏจักร มูลค่า 500 ล้านบาท หรือความไม่ชอบมาพากลในการลงทุนในหุ้นไทยธนาคาร 63 ล้านหุ้น มูลค่าเกือบ 500 ล้านบาท ที่ทำให้กองทุนฯต้องขาดทุนไปกว่า 200 ล้านบาท ซึ่งล้วนเกี่ยวพันไปถึงนักการเมือง นายทุนพรรค หรือไม่กี่ลูกหลาน อดีตผู้บริหารกระทรวง

ในขณะที่นักการเมืองและผู้บริหารกำลังเสวยสุข ใช้จ่ายเงินกองทุนฯ กันอย่างสนุกมือ แต่ผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกันตนควรจะได้รับกลับลดลงต้องไม่ลืมว่าเงิน 450,000 กว่าล้านบาท แม้จะดูเยอะ แต่เมื่อเทียบกับภาระที่กองทุนฯ ต้องจ่ายคืนผู้ประกันตนในอนาคต โดยเฉพาะในปี 2557 ที่ผู้ประกันรุ่นแรกเกษียณอายุและ จะได้รับเงินบำนาญ เงินกองทุนฯ ก็จะเริ่มไหลออกและไหลออกเร็วมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้กองทุนฯ ที่ดูเหมือนจะมากในวันนี้หดเล็กลง จนต้องเพิ่มเปอร์เซ็นต์การหักเงินสมทบ เพื่อที่กองทุนฯ จะได้ไม่ต้องติดลบ ดังนั้น หน้าที่สำคัญของบอร์ดประกันสังคมจึงจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกันตน และพยายามสร้างผลกำไรให้กับกองทุนฯ ให้มากที่สุด ไม่ใช่การถลุงเงินกองทุนฯ เพื่อบำรุงบำเรอความสุขตัวเอง นำเสียดายที่บอร์ดประกันสังคม แม้จะมาจากภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้าง แต่อำนาจการบริหารมักตกอยู่ในมือ นักการเมืองและข้าราชการประจำ ทำให้กองทุนฯ กลายเป็นชุมทรัพย์ให้คนเลวได้กอบโกยอย่างไม่สิ้นสุด

หากเราปล่อยให้เป็นอย่างนี้อีกต่อไป กองทุนประกันสังคมก็ไม่ต่างอะไรกับต้นไม้ใหญ่ที่ถูกปลวกมอดกัดกินแกนในจนเป็นรูพรุน รอรวัน โคนล้มลงมาทับผู้ใช้แรงงาน ที่เหมือนหญ้าแพรก ให้แหลกเหลว.

“ลมสลาตัน”

ปล. ถ้าผู้บริหารที่เอาเงินไปดูงานต่างประเทศไม่ได้มาชี้แจง และ เปิดเผยข้อมูลที่ใช้จ่ายไปอย่างละเอียด ชี้แจงไม่ได้ ผลงานก็ไม่มี ติดตามผลการดูงานก็ไม่มี ผมคิดว่า ผู้บริหารควรนำเอาเงินที่ไปเที่ยวต่างประเทศ คืนให้กองทุนทั้งหมดด้วยนะครับ จึงจะถูกต้อง แต่ถ้าเป็นการใช้เงินเพื่อไปเที่ยวเล่น กินอาหารแพงๆ ฟรี แล้วไม่เอามาคืนให้กองทุน ก็ถือว่าทุจริตคอร์รัปชัน และ จ้องโกงต่อผู้ใช้แรงงาน จริงๆ น่าจะมีการตรวจสอบกันบ้างแล้ว ณ เวลานี้ อยากให้ทุกองค์กร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มาตรวจสอบผู้บริหารด้วยว่าได้ใช้เงินไปในทางใดบ้าง ไม่เช่นนั้น อีกหน่อย จะมีรัฐบาลมาโกงในกองทุนนี้อีก เชื้อดี แล้วประชาชนผู้ใช้แรงงานก็เดือดร้อนแน่ โรงพยาบาลเอกชนก็ไม่รับด้วยนะครับ (บางแห่งไม่รับผู้ป่วยประกันสังคมนะครับ) อันนี้เรื่องจริงครับ แต่ถ้าเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มผลกำไรให้กับ กองทุนประกันสังคม เหมือนอย่างที่กองทุนเทกมาเส็กของสิงคโปร์ที่ได้ขยายไปลงทุนต่างประเทศเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านการเงิน อันนี้ ผมไม่ว่าสักคำ แต่นี่เอาเงินไปใช้จ่ายไร้สาระ และ สิ้นเปลืองงบประมาณชาติ อย่าลืมว่า จะมีผู้ใช้แรงงานที่เกษียณอีกกว่าล้านคนที่กองทุน

ประกันสังคมต้องจ่ายคืนอีกด้วยนะครับ

อีกเรื่องนี้ กองทุนประกันสังคม ก็มีข้อเสนอที่ไม่ค่อยยุติธรรมกับผู้ใช้แรงงานสักเท่าไร คือว่า บังคับให้ส่งเงินทุกๆ ปี ทุกๆ เดือน แต่ได้เงินคืนมาแค่ครั้งเดียว บางทีก็ไม่ครบด้วยซ้ำ ผมว่า น่าจะซื้อ

ประกันของบริษัทประกันชีวิตดีกว่าครับ คຸ້ມค่ากว่า ที่ต่างประเทศเค้าบังคับทุกคนทำประกันกับบริษัทประกันชีวิตทั้งนั้นมันมั่นคงกว่าเพราะผลตอบแทนดีกว่าผลคຸ້ມค่ากว่า

ท้ายที่สุดแล้ว อยากให้ มีการตรวจสอบกันบ้างแล้วนะครับ เพราะ เดี่ยวมีรายการ โกงอีก เชื้อดี แนว ไอเดียผม คิดว่า น่าจะให้ผู้ใช้แรงงานที่มีประสบการณ์ มีความรู้ไปบริหารดูแลกองทุนด้วยจะดีมากๆ ครับ เชื่อม เพื่อจะได้ตรวจสอบซึ่งกันและกัน

สรุปปัญหาจากการใช้เงินกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์มาจากโครงสร้างมาตรา 8 ที่เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรของตัวแทนไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากนายจ้างและลูกจ้างทุกภาคส่วน กรอปปกับ การรับทราบผลการดำเนินงานและการสรุปค่าใช้จ่ายประจำปี แรงงานส่วนใหญ่ ไม่ทราบและทำให้แรงงานไม่มีจิตสำนึกที่จะหวงแหนเงินและตามมาตรา 9(5) เข้าไปตรวจเช็คการทำงานจากตัวแทนที่ดั่งขึ้นไปเป็นคณะกรรมการ





โพลมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ข้อมูลการสำรวจจะพบว่า

ร้อยละของผู้ประกันตน จำแนกตามระดับการศึกษา และการส่งเงินสมทบ ที่มีความคิดเห็นต่อรูปแบบการบริหารกองทุนประกันสังคม

คุณสมบัติผู้ประกันตน คณะกรรมการมาจากส่วนราชการและตัวแทนเอกชนองค์กรมหาชนแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี (รูปแบบปัจจุบัน)

ระดับการศึกษา

ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	73	27
มัธยมศึกษา / ปวช.	67.8	32.2
อนุปริญญา / ปวส.	61	39
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	49.2	50.8

เงินสมทบ (บาท)

ไม่เกิน 250	54.9	45.1
251 — 500	61.1	38.9
501 — 700	48.5	51.5
701 - 750	47.8	52.2

ภาพรวม	55.4	44.6
--------	------	------

ร้อยละของผู้ประกันตนจำแนกตามระดับการศึกษาและเงินสมทบที่มีความเห็นว่ามีกรใช้จ่ายเงินกองทุนประกันสังคมไปในโครงการต่างๆที่ไม่ชอบมาพากลหรือไม่

คุณสมบัติผู้ประกันตน	คิดว่ามี	คิดว่าไม่มี	ไม่แน่ใจ
ระดับการศึกษา			
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	21.1	36.8	42.1
มัธยมศึกษา / ปวช.	19.9	29.8	50.3
อนุปริญญา / ปวส.	34.9	25.9	39.2
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	33.5	25	41.5
เงินสมทบ (บาท)			
ไม่เกิน 250	33.7	29.4	36.9
251 — 500	23.2	28.6	48.2
501 — 700	33.1	30.1	36.8
701 - 750	43.5	16.8	39.7
ภาพรวม	30.8	26.7	42.5

ร้อยละของผู้ประกันจำแนกตามระดับการศึกษาและเงินสมทบ ที่มีความเห็นว่ามีกรล้วง
ลูกหรือแทรกแซงการบริหารกองทุนจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมา
หรือไม่

คุณสมบัติผู้ประกันตน	มีแน่นอน	คิดว่ามี	คิดว่าไม่มี	ไม่มีแน่นอน
ระดับการศึกษา				
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	10.5	26.3	50	13.2
มัธยมศึกษา / ปวช.	14.3	39.9	35.1	10.7
อนุปริญญา / ปวส.	25.8	39.6	26.4	8.2
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	24.9	41	26.9	7.2
เงินสมทบ (บาท)				
ไม่เกิน 250	26.9	34.9	32.3	5.9
251 — 500	17.3	40.4	29.9	12.4
501 — 700	23.7	43	28.1	5.2
701 - 750	29.3	41.3	26.1	3.3
ภาพรวม	22.6	39.8	29.4	8.2

ร้อยละของผู้ประกันตนที่ได้ใช้สิทธิรับผลประโยชน์แล้ว มีความคิดเห็นต่อการให้บริการ
ด้านต่างๆ

รายการ	ความสะดวก			ความรวดเร็ว			การให้บริการ		
	มาก	ปานกลาง	น้อย	มาก	ปานกลาง	น้อย	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. การติดต่อสำนักงานกองทุน									
ประกันสังคม	13	64	23	6.6	64.2	29.2	12.1	61.5	26.4
2. การรับการรักษาจากโรงพยาบาลของ									
ผู้ประกันตน	17.5	57	25.5	13.8	52.3	33.9	13.5	55.4	31.1
3. การรับเงินทดแทนไม่ว่ากรณีใด ๆ									
	7	52.4	40.6	5	58.7	36.3	6.8	55.9	37.3
4. การได้รับข่าวสารจากสำนักงานกองทุน									
ประกันสังคม	6	36.2	57.8	5.5	38	56.5	6.5	37.5	56

ภาคผนวก ง

ตัวอย่างแบบสอบถาม



แบบสอบถามปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุน ประกันสังคมประเทศไทย

แบบสอบถามนี้เป็นส่วนที่ 2 ของการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อจะเป็นส่วนที่สนับสนุนส่วนที่ 1 ของการวิจัยโดยใช้แบบสอบถามสำรวจผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนี้ได้แก่ ประกันสังคมจังหวัด ลูกจ้าง นายจ้าง นักวิชาการ นักกฎหมายและรัฐบาล จำนวนกลุ่มละ 50 ราย ผู้ออกแบบสอบถามจะแบ่งหัวข้อการสอบถามเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ 4 หัวข้อ คือ

1. สอบถามถึงโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทย
2. สอบถามถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมไทย
3. สอบถามถึงสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายประกันสังคมไทย
4. สอบถามถึงการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมไทย

ก. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม

ตามมาตรา 8 คณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทย

มาจากราชการ	5 คน	} ซึ่งตัวแทนฝ่ายราชการมาโดยตำแหน่งที่ระบุในส่วนตัวแทนฝ่ายนายจ้างและ ฝ่ายลูกจ้างมาจากการสรรหาซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ
ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง	5 คน	
ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง	5 คน	

ข. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมประเทศเยอรมันนี

โครงสร้างกองทุนของประเทศเป็นลักษณะกองทุนอิสระ (Self Government) เป็นการบริหารจัดการโดยสมาชิกที่เป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในจำนวนเท่า ๆ กันและจะเลือกตั้งตัวแทนทุก 6 ปี เข้าไปเป็นตัวแทนบริหารและตัวแทนบริหารจะเลือกคณะกรรมการจัดการกองทุนอีกทีหนึ่งซึ่งทุกขั้นตอนของการเลือกตั้งจะมีตัวแทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน

ค. โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมประเทศสหรัฐอเมริกา

โครงสร้างเป็นองค์กรประกันสังคมอิสระทำหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคมการบริหารกองทุนจะเลือกตั้งตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในสัดส่วนเท่า ๆ กันซึ่งจะทำให้การออกกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ เป็นบรรทัดต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

1.1 จากข้อมูลข้างต้นของโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทย ท่านคิดว่าจะมีความเป็นธรรมกับตัวแทนผู้ใช้แรงงานทั้ง 8 ล้านคนหรือไม่ ในการสรรหาคณะกรรมการประกันสังคม

ก. เป็นธรรม เพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรม เพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

1.2 คณะกรรมการกองทุนประกันสังคมไทยทั้งผู้นายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ท่านคิดว่าเป็นตัวแทนที่แท้จริงของแรงงานไทยหรือไม่

ก. เป็นตัวแทนที่แท้จริงเพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นตัวแทนที่แท้จริงเพราะ.....

.....

1.3 จากโครงสร้างคณะกรรมการสังคมตามมาตรา 8 ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงในการแต่งตั้งที่จะเอาคนของตนเข้าไปนั่งเป็นคณะกรรมการการประกันสังคมหรือไม่

ก. สามารถเข้าไปแทรกแซงแต่งตั้งคณะกรรมการได้ เพราะ.....

.....

ข. ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงแต่งตั้งคณะกรรมการได้ เพราะ.....

.....

1.4 คณะกรรมการตามมาตรา 8 จะเสนอออกกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของแรงงานที่แท้จริงและเป็นธรรมต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหรือไม่

ก. เป็นธรรม เพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรม เพราะ.....

.....

1.5 ท่านคิดว่าโครงสร้างคณะกรรมการของกองทุนประกันสังคมไทยควรมาจากการเลือกตั้งเหมือนประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกาหรือไม่

ก. ควรมาจากการเลือกตั้ง เพราะ.....

.....

ข. ควรมาจากการสรรหาเหมือนเดิม เพราะ.....

.....

1.6 จากมาตรา 9 คณะกรรมการเพียงแต่วางระเบียบ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน และวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนแต่ผู้ที่จะทำตามมาตรา 9 คือ มาตรา 19 สำนักงานประกันสังคม โดยมี เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 20 หน้าที่ควบคุมดูแลและตามมาตรา 20 วรรค 2 (ระบุไว้ว่า เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมและรองเลขาธิการต้องเป็นข้าราชการพลเรือน) จาก ข้อความข้างต้น ท่านคิดว่าคณะกรรมการประกันสังคมจากฝ่ายนายจ้าง และจากฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจ หน้าที่ในการควบคุมบริหารงานสำนักงานประกันสังคมและเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือไม่

ก. สามารถมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม เพราะ.....

.....

ข. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม เพราะ.....

.....

ส่วนที่ 2 สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายกองทุนประกันสังคม

ก. สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 54 กำหนดใน 7 ประการคือ

1. การประกันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือนอกงาน (มาตรา 62)
2. การประกันกรณีคลอดบุตร (มาตรา 65)
3. การประกันกรณีทุพพลภาพ (มาตรา 69)
4. การประกันกรณีตาย (มาตรา 73)
5. การประกันกรณีสงเคราะห์บุตร (มาตรา 74)
6. การประกันกรณีชราภาพ (มาตรา 76)
7. การประกันกรณีว่างงาน (มาตรา 78)

ข. สิทธิประโยชน์การประกันกรณีประสบภัยอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือนอกงาน มาตรา 42 เช่น

- ในเรื่องกรณีทันตกรรม ซึ่งเหมาจ่ายปีละ 500 บาท ถ้าเกินวงเงินให้ผู้ประกันตนจ่ายเอง (ถอนฟัน , อุดฟันและเครื่องขูดหินปูน)

- เรื่องการเจ็บป่วยเรื้อรังมีสิทธิได้รับเงิน 180 วัน แต่ไม่เกิน 365 วัน
- ค่าห้องพักโรงพยาบาลจะเบิกได้วันละ 360 บาทถ้าเกินนั้นผู้ประกันตนจ่ายเอง
- ไม่คุ้มครองโรคหมดทุกโรคของผู้ประกันตนเหมือนระบบราชการ
- ไม่มีการช่วยเหลือการมีบุตรยากเช่นการรักษาภาวะมีบุตรยาก , การผสมเทียม ของผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตรเลย
- การจ่ายยาและการรักษาก็ไม่แตกต่างจากประกันสุขภาพแห่งชาติเท่าไร
- อัตราการจ่ายให้โรงพยาบาลต่อหัวต่อคนก็ไม่แตกต่างจากประกันสุขภาพแห่งชาติเท่าไรคือ 2,194.21 บาท ซึ่งประกันสุขภาพแห่งชาติให้ต่อหัวประชากร 2,100 บาท
- การส่งต่อของโรงพยาบาลอำเภอสู่โรงพยาบาลศูนย์จังหวัดผู้ประกันไม่สามารถส่งต่อเข้ามารักษาในโรงพยาบาลที่เป็นเอกชนที่เข้าร่วมโครงการได้
- อุปกรณ์หรือวิยะเทียมที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรครวมทั้งค่าซ่อมแซม เช่น แว่นตา แขนเทียม ขาเทียม การครอบฟัน) ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้

2.1 ท่านเห็นว่ากองทุนประกันสังคมที่ท่านจ่ายเงินสมทบเข้าไปในกองทุนมีความเป็นธรรมต่อท่านหรือไม่ ในเรื่องสวัสดิการการรักษาพยาบาล

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

ข. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

2.2 สิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีคลอดบุตร (มาตรา 65) ผู้ประกันตนเบิกจ่ายได้ 2 คน ในการช่วยเหลือการคลอดบุตรต่อครั้ง 12,000 บาทต่อการคลอด หนึ่งครั้งและหยุดงานได้ 90 วัน แต่ได้รับเงินแค่ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ซึ่งหมายความว่า ท่านหยุด 90 วัน แต่ได้เงิน 45 วัน ถ้าเทียบกับสิทธิของข้าราชการจะได้เงินเดือนครบ 90 วันท่านคิดว่า สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 65 เป็นธรรมต่อผู้ประกันตนหรือไม่

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

.....
 จ. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

2.3 สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ ตามมาตรา 69 เงินทดแทนการขาดรายได้ ได้รับร้อยละ 50 ตลอดชีวิตเมื่อท่านเป็นบุคคลทุพพลภาพทำงานไม่ได้ เป็นธรรมต่อท่านหรือยัง

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

จ. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

2.4 สิทธิประโยชน์การประกันกรณีตาย ตามมาตรา 73 ซึ่งกองทุนจ่ายค่าทำศพให้ศพ ๆ ละ 40,000 บาท และเงินสงเคราะห์กรณีตาย ให้สามี ภรรยา บิดา มารดา หรือบุตรผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากันดังนี้

ก. ร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 3 กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 ปี

จ. ร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายเดือน คูณด้วย 10 กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ขึ้นไปสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 73 ท่านเห็นว่าเป็นธรรมหรือไม่เมื่อเทียบกับสมาชิกสงเคราะห์ศพของธนาคาร ธกส. ซึ่งจ่าย 1,200 บาทต่อปี แต่คุ้มครอง 120,000 บาท หรือประกันอุบัติเหตุ ซึ่ง จ่าย 500 – 1,000 บาท ของบริษัทเอกชนได้สิทธิคุ้มครอง 30,000 บาทขึ้นไป

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

จ. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

2.5 สิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตรตาม มาตรา 74 จ่ายสงเคราะห์เหมาจ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ

350 บาท แต่จ่ายให้บุตร ถึงแค่อายุ 6 ปี แต่ถ้าเป็นกองทุนของประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา จะสงเคราะห์บุตรไปถึงอายุไม่เกิน 18 ปี และยังมีการช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตรด้วย
ท่านเห็นว่าเป็นธรรมต่อผู้ประกันตนหรือไม่

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

2.6 สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพตามมาตรา 76 จะคิดเงินบำนาญร้อยละ ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือน เมื่อท่านจ่ายเงินสมทบเกิน 15 ปี และจะจ่ายเพิ่มร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ทุกปี (ถ้าท่านเริ่มงานตั้งแต่อายุ 15 ปีถึง 60 ปี ท่านจะได้รับบำนาญ ร้อยละ 60 ของค่าจ้าง แต่ความเป็นจริงคนเราเริ่มทำงานอายุ 18 ปี คือจบม. 6 หรืออายุ 22 ปี จบปริญญาตรีมหาวิทยาลัย) คิดอย่างไรก็ไม่ถึง ร้อยละ 60 และที่สำคัญยังเอาการสงเคราะห์บุตรมาพ่วงเพื่อเบิกค่าใช้จ่ายได้อีก ซึ่งมันขัดกับเรื่องบำนาญของกองทุนในต่างประเทศ และกองทุน กบข. ของไทยที่ว่าด้วยบำนาญ เพียงอย่างเดียวท่านคิดว่าการประกันกรณีชราภาพตามมาตรา 76 เป็นธรรมต่อผู้ประกันตนหรือไม่

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

2.7 สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานตามมาตรา 78 คือ

ก. สำหรับการว่างงานเพราะสาเหตุถูกเลิกจ้างจะได้รับร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายวันเป็น ระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 180 วัน (6 เดือน)

ข. สำหรับการว่างงานเพราะเหตุลาออกจากการงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างกำหนด ระยะเวลาไว้แน่นอนจะได้รับร้อยละ 30 ของค่าจ้างรายวันเป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 90 วัน (3 เดือน) ท่านมีความคิดเห็นว่า กองทุนประกันสังคมให้ความเป็นธรรม

กับท่านในเรื่องนี้หรือไม่

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรม เพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

2.8 สิทธิประโยชน์ชราภาพตามมาตรา 76 สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพมาตรา 69 ไม่มีระเบียบของกฎหมายที่ว่าด้วยเพิ่มเงินให้เมื่อค่าของเงินลดลงเนื่องจากอัตราเงินเฟ้อ ท่านมีความคิดเห็นว่ากองทุนประกันสังคมให้ความเป็นธรรมกับท่านในเรื่องนี้หรือไม่

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

2.9 จากประสบการณ์ในการรักษาพยาบาลของท่าน ๆ คิดว่ากองทุนได้จัดสัดส่วนเงินกองทุนให้แก่โรงพยาบาลที่ท่านรักษามากน้อยเพียงใดเมื่อท่านได้เปรียบเทียบกับสิทธิของกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

ก. ได้สิทธิมากกว่ากองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ เพราะ.....

.....

ข. ได้สิทธิไม่ต่างอะไรกับกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ เพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

2.10 ในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลรัฐและเอกชนที่เข้าโครงการ ท่านคิดว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่

ก. เหมือนกัน เพราะ.....

.....

ข. ไม่เหมือนกัน เพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

2.11. ในระบบการส่งต่อคนไข้ทำไมคนไข้ในโรงพยาบาลระดับอำเภอเมื่อส่งต่อมาในระดับจังหวัดคนไข้ขอใช้สิทธิที่จะใช้ในการรักษารพ.เอกชนที่เข้าโครงการกับระบบประกันสังคมจึงใช้สิทธิไม่ได้ ท่านคิดว่าเป็นธรรมต่อผู้ประกันตนทั้งจังหวัดหรือไม่

ก. เป็นธรรม เพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรม เพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

ส่วนที่ 3 สัดส่วนการจ่ายเงินสมทบ

อัตราเงินสมทบเป็นร้อยละ ของค่าจ้างของลูกจ้าง

ประเภทของการประกันสังคม

1. ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร

รัฐ 1.5 % นายจ้าง 1.5 %, ลูกจ้าง 1.5 %,

2. สงเคราะห์บุตร และชราภาพ

รัฐ 1 % นายจ้าง 3 %, ลูกจ้าง 3 %,

3. วางงาน

รัฐ .25 % นายจ้าง .50 %, ลูกจ้าง .50 %,

ซึ่งของต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน , ประเทศสหรัฐอเมริกา, ลูกจ้าง , นายจ้าง และ รัฐบาลจะจ่ายสมทบเท่ากันมีบ้างอย่างเท่านั้นที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะจัดในรูปรัฐสวัสดิการ โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบคือกรณีว่างงาน กรณีคลอดบุตร , สงเคราะห์ครอบครัว

แต่ของประเทศไทยกองทุนที่ 1 จ่ายเท่ากัน แต่กองทุนที่ 2 และกองทุนที่ 3 รัฐบาลจ่ายไม่ เท่ากับลูกจ้าง และนายจ้าง ผิดกับ กองทุน กบข. ที่รัฐจ่ายเงินสมทบเท่ากับลูกจ้าง 3 %

3.1 จากข้อมูลข้างต้นท่านเห็นว่าสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบของภาครัฐเป็นธรรมกับผู้ประกันตน หรือไม่

ก. เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ข. ไม่เป็นธรรมเพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

3.2 จากข้อมูลข้างต้นในกองทุนที่ 2 ท่านเห็นว่าภาครัฐควรจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วน ที่เท่ากันกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง 3%หรือไม่

ก. เห็นควรจะจ่ายเงินสมทบเท่ากันฝ่ายละ3%เพราะ.....

.....

ข. ไม่ควรจ่ายเงินสมทบควรจ่ายเท่าเดิมเพราะ.....

.....

3.3 ส่วนกองทุนสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร/ครอบครัวของประเทศไทย รัฐบาลจ่ายให้ 3% เป็นรัฐสวัสดิการ นายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องจ่ายท่านคิดว่ากองทุนนี้ควรให้รัฐบาลจ่ายเหมือน กับประเทศสหรัฐอเมริกาหรือไม่

ก. ควรจ่ายให้เหมือนกับสหรัฐอเมริกาเพราะ.....

.....

ข. ควรเหมือนกับเดิมดีแล้วเพราะ.....

.....

3.4 กรณีกองทุนการว่างงานซึ่งรัฐบาลจ่ายสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่น้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างท่านคิดว่าเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานหรือไม่

ก. เห็นว่าเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานแล้ว เพราะ.....

.....

ข. เห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานเพราะ.....

.....

ท่านคิดว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม.....

.....

3.5 ในกรณีกองทุนการว่างงานประเทศเยอรมันนี รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่เท่ากันแต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝ่ายนายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายให้โดยฝ่ายลูกจ้างไม่ต้องจ่าย ท่านคิดเห็นกองทุนการว่างงานของไทยควรเป็นอย่างไรบ้างกับกรณีนี้

ก. ให้จ่ายเงินในสัดส่วนที่เท่ากันเหมือนกับประเทศเยอรมันนี เพราะ.....

.....

ข. ให้ฝ่ายนายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้ออกให้เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพราะ.....

.....

3.6 ในประเทศไทยสวัสดิการเงินสงเคราะห์ว่าด้วยเรื่องบุตรและหญิงหม้ายเช่นสงเคราะห์ความเป็นอยู่, ค่าเล่าเรียน, ค่ารักษาพยาบาล, สงเคราะห์เด็กพิการ และสงเคราะห์หญิงหม้ายที่สามีเสียชีวิตยังไม่ครอบคลุมถึงมากนั้นแต่ถ้ากองทุนจะเก็บเงินเพิ่มอีก 1% เพื่อเพิ่มเป็นสวัสดิการด้านนี้ให้มากขึ้นท่านคิดว่าอย่างไร

ก. ควรจะเพิ่มอีก 1% เพื่อเพิ่มสวัสดิการส่วนนี้เพราะ.....

.....

ข. ไม่ควรจะเพิ่มควรจะบริหารกองทุนให้ดีแล้วนำผลประโยชน์มาเพิ่มส่วนนี้เพราะ.....

.....

3.7 ท่านคิดว่ากองทุนประกันสังคมได้ใช้เงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 กองทุนหรือไม่ และท่านได้สิทธิในกองทุนประกันสังคมมากน้อยเพียงใด

ก. ใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และผู้ประกันตนได้รับสิทธิจากกองทุนมาก เพราะ.....

.....

ข. ไม่ใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและผู้ประกันตนได้รับสิทธิจากกองทุนน้อย เพราะ.....

.....

3.8 จากการบริหารกองทุนเพื่อเพิ่มทุนของกองทุนประกันสังคมโดยการบริหารของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 19 และทำหน้าที่โดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ตามมาตรา 20 ท่านคิดว่า กองทุนประกันสังคมมีกำไรเพิ่มมากขึ้นเพียงใดและปัจจุบันท่านมีสิทธิประโยชน์เพิ่มจากกำไรนั้นมากเพียงใด

ก. สำนักงานประกันสังคมทำกำไรให้มากและเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพราะ

.....

ข. สำนักงานประกันสังคมทำกำไรได้ไม่มากนักเมื่อเทียบกับองค์กรอื่น ๆ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ก็ไม่เพิ่ม เพราะ

.....

ส่วนที่ 4 การบริหารกองทุนประกันสังคม

สรุป การบริหารเงินกองทุนประกันสังคมเป็นการบริหารแบบระบบราชการที่ติดขัดกับกฎกระทรวงการคลัง คณะกรรมการประกันสังคมก็มาจากส่วนราชการ 5 คน สรรหาจากลูกจ้าง 5 คน สรรหาจากนายจ้าง 5 คน เข้าไปเป็นคณะกรรมการบริหารและกำหนดนโยบาย โดยไม่ได้มาจากตัวแทนของผู้ใช้แรงงานที่แท้จริงเหมือนกับประเทศเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมคัดเลือกหรือเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปมีปากมีเสียงและปกป้องสิทธิประโยชน์แทนตนได้ บางครั้งก็ใช้เงินผิดประเภทตามที่เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ โดยที่ไม่มีตัวแทนจากแรงงานเข้าไปคัดค้านโครงการต่าง ๆ ได้ การบริหารกองทุนก็เลือกจากคณะกรรมการเพื่อเลือกเลขาเข้าไปบริหารสำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมก็ไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่จะทำอะไรตามกฎหมายได้เหมือนกับองค์กรอื่น ๆ หรือองค์กรบริหารงานส่วนท้องถิ่นอื่น อีกระในการบริหารเม็ดเงินให้เพิ่มทุนแล้วนำเงินที่ได้กำไรมาจัดสรรในรูปแบบสวัสดิการอื่นๆ หรือเพิ่มสวัสดิการจากเดิมก็ยังไม่มากนัก

4.1 จากบทสรุปนี้ท่านคิดเห็นอย่างไรบ้างกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมควรอยู่ในระบบราชการหรือออกจากระบบราชการ

ก. ออกจากระบบราชการเพราะ.....

.....

ข. ให้อยู่ในระบบราชการเหมือนเดิมเพราะ.....

.....

4.2 จากบทสรุปนี้ท่านคิดเห็นว่าควรออกมาเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชน ที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนของแรงงานที่เลือกตั้งเข้าไปและเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารกองทุนอีกที่

ก. ควรออกมาเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชนเพราะ.....

.....

ข. ไม่ควรออกมาให้อยู่เหมือนเดิมเพราะ.....

.....

4.3 ควรจะแยกกองทุนประกันสังคมมาเป็นกองทุนย่อย หลาย ๆ กองทุน เพื่อความเหมาะสมกับสวัสดิการของแรงงานทั้งไปหรือไม่

ก. ควรจะแยกกองทุนประกันสังคมมาเป็นกองทุนย่อยเพราะ.....

.....

ข. ไม่ควรแยกออกมาเพราะ.....

.....

4.4 ควรจะนำเงินกองทุนไปลงทุนในกองทุนอื่นที่มั่นคงในต่างประเทศในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิมหรือไม่

ก. ควรจะนำไปลงทุนในต่างประเทศเพราะ.....

.....

ข. ไม่ควรจะนำไปลงทุนในต่างประเทศเพราะ.....

.....

4.5 ควรจะนำเงินกองทุนในบางส่วนไปตั้งธนาคารแรงงานเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้ประกันตน ทั้งฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง ในเรื่องสวัสดิการที่อยู่อาศัย เงินกู้เพื่อธุรกิจของนายจ้าง เงินกู้เพื่อเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพของแรงงาน

ก. ควรนำเงินไปตั้งธนาคารแรงงานเพื่อเป็นสวัสดิการเพราะ.....

.....

ข. ไม่ควรนำเงินไปตั้งธนาคารแรงงานเพื่อเป็นสวัสดิการเพราะ.....

.....

4.6 ควรจะเลือกมืออาชีพเข้ามาบริหารกองทุนเหมือนกับ อสมท. , การบินไทย จำกัด , กบข. หรือไม่

ก. ควรจะเลือกมืออาชีพเข้ามาบริหารกองทุนเพราะ.....

.....

.....
 ข. ไม่ควรเพราะข้าราชการก็เก่งอยู่แล้วเพราะ.....

4.7 ในการบริหารกองทุนควรมีทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารหรือไม่

ก. ควรจะมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนเพราะ.....

ข. ไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนเพราะ.....



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ว่าที่ ร.ต. ชำนาญ มรกต
วันเดือนปีเกิด	27 ตุลาคม 2510
ประวัติการศึกษา	คุรุศาสตร์บัณฑิต สาขาสังคมศึกษา วิทยาลัยครูเชียงใหม่ พ.ศ. 2533 นิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปี พ.ศ. 2547
ประวัติการทำงาน	ปัจจุบันเจ้าของ ห.จ.ก. ชำนาญเคมีคอลแอนด์เซอร์วิส, ร้าน ชำนาญเคมีคอล และ บริษัท ซี.เอ็ม.เอส.อินดัสตรีลจำกัด พ.ศ.2533 – 2540 , พนักงานฝึกอบรมการตลาด,รักษาการ ผู้จัดการ การตลาดบริษัทวิณา อินเตอร์ชั่นแนล จำกัด ภาคอีสาน, ผู้จัดการบริษัท วิณาอินเตอร์ชั่นแนลจำกัด ภาคเหนือ
ประสบการณ์ทำงานต่างประเทศ	ปี พ.ศ. 2534 ศึกษาดูงานในเรื่อง การตลาดด้านเคมีเกาะ ฮ่องกงและมาเก๊า ปี พ.ศ. 2536 ศึกษาดูงานในเรื่อง การตลาดด้านเคมีใน ประเทศเกาหลี ปี พ.ศ. 2537 ศึกษาดูงานในเรื่องการตลาดด้านเคมีใน ประเทศสิงคโปร์และประเทศออสเตรเลีย ปี พ.ศ. 2539 ศึกษาดูงานในเรื่องการตลาดด้านเคมีใน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน