

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญของประเทศชาติและการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร โคกอิให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความที่สมควรแก่สภาพโดยทั่วกันวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบันก็คือ การวางหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนด้วยการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพื่อชดเชยเงินรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นหรือทดแทนเงินรายได้อันสูญหายไปตามระบบประกันสังคม

การประกันสังคม คือ โครงการบริการทางสังคมในระยะยาวอีกแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ อันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่จักทำให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคมด้วยการออกเงินรายจ่ายประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคล สะสมไว้ในกองทุนกลางหรือที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่ายแต่ละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการ หรือสามารถบำบัดความเดือดร้อนอันเนื่องในกรณีที่มีการคลอดบุตร การมีบุตรมาก

หรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสูติหรือเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน การพิการหรือทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณะกรรม โดยจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของ และการบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงินและบริการให้ก็ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า สังคมทุกสังคมจะไม่ปล่อยปละละเลยให้การ เกิดแก่ เจ็บ ตาย การว่างงาน หรือการขาดรายได้ในกรณีต่าง ๆ ของบุคคลเป็นไปตามยถากรรม บุคคลในสังคมและสังคมจะต้องมีส่วนเข้ามาช่วยเหลือจัดการให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนโดยทันที ทั้งนี้ก็โดยมุ่งหมายให้ประชาชนแต่ละคนมีหลักประกันในการดำรงชีวิตด้วยความมั่นคงตั้งแต่เกิดจนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต และเสริมสร้างสังคม และประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นแน่นอนหนา

เท่าที่กล่าวมา จะเห็นว่า การประกันสังคมมีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน

ประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ ได้แก่ ผู้ประกันตน หรือสมาชิกของการประกันสังคม อันเป็นโครงการที่ไ้พัฒนากว้างขวางและครอบคลุมการประกอบอาชีพของประชาชนไว้แล้วเกือบทุกสาขา ความสำคัญของโครงการนี้มีหลักอยู่ที่คุ้มครองบุคคลที่มีรายได้เลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ในเมื่อตนเองต้องประสบกับการเจ็บป่วยเรื้อรัง การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ หรือการว่างงาน อันเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือขาดรายได้ประจำลงอย่างกระทันหัน โดยจะ

หรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุหรือเป็นโรครันเกิดจากการทำงาน การพิการหรือทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณะกรรม โดยจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของ และการบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงินและบริการให้ก็ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า สังคมทุกสังคมจะไม่ปล่อยปละละเลยให้การเกิดแก่ เจ็บ ตาย การว่างงาน หรือการชรารายได้ในกรณีต่าง ๆ ของบุคคลเป็นไปตามยถากรรม บุคคลในสังคมและสังคมจะต้องมีส่วนเข้ามาช่วยเหลือจัดการให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนโดยทันที ทั้งนี้ก็โดยมุ่งหมายให้ประชาชนแต่ละคนมีหลักประกันในการดำรงชีวิตด้วยความมั่นคงตั้งแต่เกิดจนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต และเสริมสร้างสังคม และประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นแน่นหนา

เท่าที่กล่าวมา จะเห็นว่า การประกันสังคมมีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน

ประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ ได้แก่ ผู้ประกันตน หรือสมาชิกของการประกันสังคม อันเป็นโครงการที่ได้พัฒนากว้างขวางและครอบคลุมการประกอบอาชีพของประชาชนไว้แล้วเกือบทุกสาขา ความสำคัญของโครงการนี้มีหลักอยู่ที่คุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ในเมื่อตนเองต้องประสบกับการเจ็บป่วยเรื้อรัง การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ หรือการว่างงาน อันเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือชรารายได้ประจําลงอย่างกระทันหัน โดยจะ

ให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินทางการเงิน สิ่งของ เครื่องใช้ หรือบริการอื่นจำเป็นอื่นใดตามความเหมาะสม นอกจากนี้โครงการประกันสังคมจะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในทางต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนลงได้อีกเป็นจำนวนมาก เช่น ค่าใช้จ่ายในค่าบริการทางการแพทย์ ค่าใช้จ่ายในสถานสาธารณูปการ อันได้แก่การช่วยเหลือคนชรา คนพิการ หญิงหม้าย เด็กกำพร้า คนขอทาน ฯลฯ เป็นต้น

2. การประกันสังคมมีหลักการที่จะให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม

การประกันสังคมเป็นโครงการใหญ่ที่มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมหาศาล กำลังเพียงแต่จะใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการแต่ทางเดียวย่อมจะนำความสำเร็จมาสู่โครงการนี้โดยยากยิ่ง ฉะนั้น ในหลักการของการประกันสังคม จึงได้กำหนดให้ผู้ประกันแต่ละคนได้ร่วมกันออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง ควบคู่ความเสียสละคนละเล็กคนละน้อยตามกำลังความสามารถหรือตามส่วนแห่งเงินรายได้ประจำที่รับอยู่ในลักษณะของการออมทรัพย์หมู่ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิภาพให้แก่ลูกจ้างของตน และรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการเพื่อประชาชนทุกคน ได้รวมออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางนี้อีกคนละหนึ่งส่วน รวมเป็น 3 ส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนเงินมากเพียงพอแก่การใช้จ่าย บำบัดความเดือดร้อน และสร้างสรรค์ความสุขสมบูรณ์ให้แก่ผู้ประกันตนได้โดยทั่วถึงตามโครงการด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการที่ได้ออกเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายในอันที่จะให้

ทุกคนได้ช่วยตัวเอง เพื่อให้เกิดสิทธิในกองทุนกลางอย่างเต็มภาคภูมิ และเป็นการสร้างไว้ซึ่งความมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ และในขณะเดียวกันก็เท่ากัน เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่นโดยใช้เงินกองทุนกลางช่วยบำบัดความเดือดร้อน อันเป็นการเสียสละเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมอยู่ในตัว

3. การประกันสังคมวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม

โครงการประกันสังคม เป็นโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งมีทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง คนมีเงิน คนยากจน คนมีรายได้น้อย คนมีรายได้น้อย ต่างก็จะต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้ามา ร่วมดำเนินการตามโครงการให้สัมฤทธิ์ผล จึงนับว่าเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสมัครสมานสามัคคีกลมเกลียว ระหว่างบุคคลในฐานะต่าง ๆ ให้หันเข้าหากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างนายจ้าง กับลูกจ้าง ซึ่งฝ่ายแรกเป็นผู้ให้ความเมตตาการุณาช่วยเหลือในการออกเงินสมทบ เพื่อสวัสดิภาพของฝ่ายหลังโดยมิได้หวังอะไรตอบแทน การปฏิบัติดังกล่าวย่อมจะกระทำใฝ่ฝ่ายหลังระลึกถึงบุญคุณ และจะตอบสนองด้วยการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่การทำงานให้อย่างเต็มสติกำลังความสามารถ และถึงซึ่งประสิทธิภาพ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในธุรกิจการงานของฝ่ายแรกเป็นอย่างมาก นับว่าเป็นการถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ที่สามารถจะประสิทธิประสาทความมั่นคงให้แก่สังคมอย่างจะหาอะไรมาเปรียบมิได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการประกันสังคม

1. การประกันสังคมเป็นวิธีการที่จะสร้างหลักประกันอันมั่นคง ในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนทั้งในด้านการคุ้มครองเงินรายได้ประจำไม่ให้ขาดตอนหรือต้องสูญเสียไป และในด้านการชดเชยค่าความเคັอครอนทุข์ยากอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การอุบัติเหตุหรือโรครันเกิดจากการทำงาน การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ การว่างงาน การมรณกรรมของหัวหน้าครอบครัว และการมีครอบครัวใหญ่มีการค่าใช้จ่ายมาก การประกันสังคมจึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ามีหลักการดี และมีคุณประโยชน์แก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

2. การประกันสังคมเป็นโครงการบริการทางสังคมในระยะยาวที่จะช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดสวัสดิการ การจัดบริการทางการแพทย์ และการช่วยเหลือสงเคราะห์อื่น ๆ ที่รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องจัดให้แก่ประชาชนเองได้เป็นอย่างมาก เพราะลำพังเพียงแต่จะอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินมากำเนินการทางเดียวนั้น ย่อมไม่สามารถจะกระทำใ้กว้างขวางและทั่วถึงกัน จึงจำเป็นจะต้องอาศัยโครงการที่สามารถจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเข้ามาช่วย กล่าวคือ ในระบบประกันสังคมนั้น มีหลักการสำคัญอยู่ที่จะจัดตั้งกองทุนกลาง หรือกองทุนประกันสังคมขึ้นดำเนินการ โดยให้ลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันออกเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าวตามส่วนแห่งเงินรายได้ รัฐบาลคงมีหน้าที่ให้ความสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลในทางการเงินแต่เพียงบางส่วน และในด้านการบริหารงานเท่านั้น ซึ่งเท่ากับรัฐบาลสามารถจะปลดเปลื้องภาระในเรื่องดังกล่าวลงไปได้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ส่วน ของภาระที่ต้องรับอยู่ในปัจจุบัน



3. ในปัจจุบันนี้รัฐบาลมีภาระที่จะกองจัดบริการทางสังคมให้แก่ประชาชนอยู่โดยรอบคอบ และไม่สามารถที่จะจัดให้ใคร่โดยทั่วถึงกัน ทั้งนี้ เพราะประชาชนมีความสำคัญนึกคิดว่า เมื่อใดเสียภาษีอากรให้แก่รัฐไปแล้ว รัฐบาลจะต้องมีหน้าที่จัดบริการต่าง ๆ ให้ทุกคนอย่างทุกประการโดยไม่มีขอบเขตอันจำกัด โดยเฉพาะในด้านการจัดบริการทางการแพทย์ ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลมีหน้าที่ที่จะกองจัดให้มีโรงพยาบาล สถานีอนามัย สำนักงานแพทย์ เครื่องมือเครื่องใช้ เวชภัณฑ์ และอื่น ๆ บริการให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าอย่างเพียงพอ ฉะนั้น ประชาชนทั้งที่ยากดีมีเงินต่างก็พยายามจะใช้บริการทางการแพทย์ของรัฐบาลโดยทั่วกัน บริการในลักษณะนี้ย่อมจะไม่เพียงพอและเป็นภาระอันหนักของรัฐบาลตลอดมา จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการตามระบบประกันสังคมเข้ามาปรับสภาพดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนที่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้หรือสามารถที่จะเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเองได้ช่วยเหลือตัวเองเสียบ้าง บริการที่รัฐบาลจัดให้แก่ผู้ยากจนจริง ๆ จะใคร่ขึ้นหรือเพียงพอ อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม หรือไม่มีการเอาเปรียบแก่สังคมดัง เช่นที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้

4. การประหยัดหรือการออมทรัพย์ตามระบบประกันสังคมนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลดีในด้านส่วนตัวของสมาชิกผู้ประกันตนแต่ละคน และส่วนรวมของสมาชิกผู้ประกันตนแล้ว ยังจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทย ในด้านการระดมทุน ซึ่ง ดร. โจเซฟ เอส. กุลล์ อธิบดีที่ปรึกษาของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้เสนอไว้อย่างชัดเจนในเรื่อง "การเพิ่มรายได้ของประชาชาติ" มีความตอนหนึ่งว่า "บรรดาการลงทุนต้องมีผลมาจากการออม ฉะนั้น การระดมทุนจึงมีผลอันสำคัญยิ่งจากถาวรออมของเอกชน บริษัท ห้างร้าน การประกอบกิจการต่าง ๆ" และ

ว่า "โครงการประกันสังคมควรจะได้รับ การสนับสนุนให้ เป็นแหล่งออมทรัพย์ของบุคคลทางหนึ่ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการระดมทุน"

ในระบบประกันสังคม การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมีลักษณะเป็นการออมและนำฝากไว้ เมื่อมีผู้ฝากมาก ๆ รายก็จะมีเงินทุนเป็นจำนวนมาก และกองทุนประกันสังคมนั้นไม่มีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินในคราวเดียวเป็นจำนวนมาก เพราะสมาชิกผู้ประกันตนไม่เคิ่เจ็บป่วยหรือต้องรับประโยชน์ทดแทนในประเภทต่าง ๆ พร้อมกัน ฉะนั้น เงินที่ยังไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่าย อาจนำไปหาผลประโยชน์ให้เกิดดอกออกผลภายในขอบเขตของกฎหมายได้ เช่น ซื้อพันธบัตร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านการส่งเสริมและขยายกิจการอุตสาหกรรม ซื้อพันธบัตร เพื่อการพัฒนาสังคมในด้านการสร้างอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ เป็นต้น

5. การประกันสังคมเป็นโครงการช่วยเหลือปลดปล่อยความเดือดร้อนในทางการเงิน และขจัดปัญหาความยุ่งยากอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยคลอดบุตร ประสพอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากโรคอื่น เกิดจากการทำงาน ตายและอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนหมดกังวลต่อสภาพความเดือดร้อนและความยุ่งยากในเรื่องที่กล่าว และเมื่อทุกคนไม่กังวลในเรื่องเหล่านี้แล้ว ต่างคนต่างก็จะตั้งหน้าประกอบอาชีพของตนด้วยความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอันจะเป็นผลให้มีความก้าวหน้าในการทำงาน และมีตำแหน่งหน้าที่การงานดีขึ้น หรือมีรายได้สูงขึ้นโดยลำดับ ซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับค่าครองชีพของประชาชนไปด้วยในตัว นอกจากนั้นยังจะส่งผลไปถึงกิจการนายจ้าง ให้สามารถเพิ่มผลผลิตและมี

คุณภาพยิ่งขึ้น และเป็นผลสะท้อนถึงสังคม และประเทศชาติให้สามารถพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมไ้รวดเร็ว สอดตามความปรารถนาของรัฐบาลอีกด้วย

6. การประกันสังคมมีส่วนช่วยป้องกันมิให้ประชาชนก่ออาชญากรรมได้ เป็นอย่างก็ประการหนึ่ง ในการประชุมพิจารณาวางแผนป้องกันอาชญากรรมในระยะ หลังของคณะกรรมการศูนย์ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิ ผู้แทนสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมประชาสงเคราะห์ ฯลฯ ได้มีมติในการดำเนินการป้องกันอาชญากรรมในระยะหลังนี้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินงานในด้านการ สงเคราะห์กรรมกรว่างงาน คนชรา คนเจ็บป่วยทุพพลภาพ และอื่น ๆ ยังขาดหลัก ประกันที่แน่นอน ฉะนั้น จึงสมควรริบดำเนินงานประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย

7. ระบบประกันสังคมเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลพึงใช้ในการรักษา และป้องกันความมั่นคงของประเทศชาติให้พ้นจากการบ่อนทำลายของลัทธิการ เมือง ฝ่ายตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตย โดยที่ลัทธิดังกล่าวนี้ได้พยายามใช้วิธีการ แทรกซึมและก่อวินาศกรรมให้เกิดความไม่พอใจและความไม่สงบขึ้นในหมู่นักงานและผู้มีราย ใคน้อยทั่ว ๆ ไป แต่เมื่อระบบประกันสังคมมีเป้าหมายในอันที่จะสร้างหลักประกัน อันมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชน ให้มีความผาสุกและมีความพอใจในสภาพ ความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคลตามควรแก่อัธภาพโดยทั่วกันแล้ว ย่อมนับได้ว่า การ ประกันสังคมเป็นวิธีการป้องกันและต่อต้านลัทธิการ เมืองที่เป็นศัตรูบ่อนทำลายความมั่นคง ของประเทศไทยอีกด้วยวิธีหนึ่ง

ประเภทของการประกันสังคม

ในระบบประกันสังคมที่นานาประเทศนิยมถือ เป็นหลักปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันนี้ มีประเภท การประกันรวม 8 ประเภท คือ

1. การประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance)
2. การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance)
3. การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน
(Employment Injury Insurance)
4. การประกันการพิการทุพพลภาพ (Invalidity Insurance)
5. การประกันการชราภาพ (Old - age Insurance)
6. การประกันมรณกรรม (Death Insurance)
7. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)
8. การประกันสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances Insurance)

ประวัติการประกันสังคมในประเทศไทย

การประกันสังคมได้เริ่มมีบทบาทสู่ประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2495 โดยรัฐบาลในสมัย นั้นเป็นนโยบายที่จะให้ประชาชนได้มีประกันคืออยู่ดี และมีหลักประกันอันมั่นคงในสังคม จึงได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นเพื่อพิจารณาวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในด้านสวัสดิการในที่สุดคณะกรรมการมีความเห็นว่า จำเป็นจะต้องให้การสงเคราะห์ด้วยวิธี การประกันสังคม ดังนั้นจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2497

ในระยะแรกเริ่มของการดำเนินงานโครงการประกันสังคมใต้มือปสรคต่าง ๆ มากมาย เพราะประชาชนยังขาดความเชื่อต่อรัฐบาลในทางการเงินและเกรงว่าจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนตามบทบัญญัติของกฎหมายประกันสังคม การคัดค้านนี้มีผลให้การดำเนินงานประกันสังคมต้องยุติการเคลื่อนไหวชั่วระยะหนึ่ง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2510 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบที่จะให้มีการฟื้นฟูการประกันสังคมขึ้นใหม่ จึงมอบให้กรมประชาสงเคราะห์เริ่มดำเนินการเตรียมงานประกันสังคม แต่เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อสภาบริหารคณะปฏิวัติเพื่อตราเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2515 ปรากฏว่าคณะปฏิวัติเห็นชอบในหลักการที่จะให้มีกฎหมายประกันสังคม แต่การประกันสังคมเป็นงานใหญ่จะต้องพิจารณารายละเอียดหลายด้านจึงสมควรให้รอไว้เสนอรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 จึงได้เริ่มมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมอีกครั้ง และดำเนินงานเรื่อยมาจนถึงในปัจจุบัน (พ.ศ. 2519)

ในปัจจุบันได้ทราบว่ากรมประชาสงเคราะห์กำลังเริ่มงานประกันสังคม โดยในระยะแรกจะจัดให้มีการประกันเพียง 3 อย่างก่อน คือ การประกันการเจ็บป่วย การคลอดบุตร และการตาย โดยจะเริ่มจากเขตกรุงเทพมหานครก่อน หรืออาจจะเป็นพรอมกันกับอีก 5 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม หลังจากดำเนินงานประกัน 3 ประเภทข้างต้นเป็นเวลา 1 ปี ก็จะเริ่มจัดประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีก 2 ประเภทคือ การพิการทุพพลภาพ และการชราภาพ ต่อไป และเมื่อกำเนินงานประกันสังคมใน 5 จังหวัดเสร็จแล้วก็จะขยายขอบเขตออกไปจนกระทั่งครบทุกจังหวัดของประเทศไทยด้วย

การประกันการชราภาพ

ประวัติความเป็นมาโดยสังเขปของการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนชรา

ในสังคมทั่วไปย่อมมีบุคคลชราที่ไม่สามารถจะประกอบการทำงานอาชีพ และตามธรรมชาติบุคคลเหล่านี้ย่อมมีสามี ภรรยา หรือบุตรอยู่ในอุปการะช่วย ในสังคมที่มีการกลิกรมยั้งเป็นหัวใจของเศรษฐกิจ ครอบครัวจะทำหน้าที่เป็นหลักประกันให้แก่สมาชิกที่ล่วงเข้าวัยชราไม่สามารถประกอบการทำงานหาเลี้ยงตนได้ตามปกติ ปัญหาจึงมีว่าหากสมาชิกในครอบครัวไม่สามารถให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลผู้สูงอายุดังกล่าว การดูแลเลี้ยงดูย่อมกลายเป็นภาระของสังคมที่จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องหาหนทางช่วยเหลือต่อไป

คามประวัติศาสตร์ของยุโรป การช่วยเหลือสงเคราะห์คนชรา เริ่มในรูปการกุศลสาธารณะ ซึ่งมีองค์การทางศาสนาเป็นผู้จัดแบบหนึ่ง และอีกแบบหนึ่งจัดในรูปของสมาคมอาชีพ อาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกซึ่งโดยมากก็เป็นผู้มีอาชีพอย่างเดียวกัน

พิจารณาจากประวัติความเป็นมา การช่วยเหลือสงเคราะห์คนชรา พอจะประมวลได้ดังนี้

1. การช่วยเหลือสงเคราะห์คนชราที่ขาดอุปการะจากครอบครัวและไม่สามารถช่วยตัวเองได้นั้น จำเป็นต้องมาจากสังคม

2. เมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม มีการแบ่งแยกแรงงาน และมีการใช้เงินเป็นสื่อกลาง ครอบครัวไม่อยู่ในฐานะที่จะกระทำหน้าที่เป็นหลักประกันแก่สมาชิกที่สูงอายุอย่างที่เข้ามาแต่เดิม คนชรากลับกลายเป็นภาระหนักแก่ครอบครัว และกลายเป็นปัญหาสังคมขึ้น สังคมจึงจำเป็นต้องเข้ารับภาระให้การช่วยเหลือสงเคราะห์

3. ตามประวัติศาสตร์ในยุคนั้น คนชราที่พึ่งตนเองไม่ได้ และขาดอุปการะจากครอบครัว เป็นบุคคลที่สังคมทอดทิ้ง มีอัตราการตายสูงและเมื่อเฉลี่ยแล้ว คนในยุคนั้นมีอายุสั้น เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง การอนามัยและการแพทย์ยังไม่เจริญอีกอย่างหนึ่ง การช่วยเหลือสงเคราะห์คนชราในยุคนั้น จึงกระทำเป็นส่วนน้อยในรูปการกุศลสาธารณะที่จัดขึ้นโดยผู้อาสาสมัคร เช่น กลุ่มบุคคลในองค์กรทางศาสนา เป็นต้น

4. ตามประวัติศาสตร์ในศตวรรษที่ 11 คนชราที่เจ็บป่วย หรือที่ไม่มีแรงกายจะประกอบงานอาชีพเลี้ยงตนไถ่นั้น มีโรงพยาบาลให้ความช่วยเหลือรักษาพยาบาล อาทิ โรงพยาบาลบางแห่งในประเทศเยอรมนี หรือโรงพยาบาลบางแห่งในฝรั่งเศส ส่วนคนชราที่ร่างกายยังพอจะทำงานไถ่นั้น ก็มีกิจการเป็นบางแห่งที่อาสาช่วยให้เขาทำงานเป็นการแลกเปลี่ยนกับการดูแลอุปการะในการกินอยู่ให้อำนวยให้

ประเทศที่นำวิธีการสงเคราะห์คนชราตามระบบสังคมมาดำเนินการเป็นครั้งแรกได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ชาวฝรั่งเศสมีชื่อว่า "โคลแบ็ค" เป็นผู้ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ริเริ่มโครงการบ้านอายุชราภาพสำหรับคนงานประจำเรือ

ในรูปประกันสังคมเมื่อปี ค.ศ. 1673 เมื่อการประกันการชราภาพเริ่มแพร่หลาย
ไปสู่ประเทศต่าง ๆ ใดเริ่มมีการพัฒนาและปรับปรุงประโยชน์ทดแทนหรือบำนาญ
ชราภาพ โดยมีไคมุง เฉพาะให้เงินบำนาญเป็นปัจจัยสำหรับการกินการอยู่ให้รอด
ไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่มุงที่จะช่วยให้มีสภาพการกินการอยู่ในระดับที่พอควร
ตลอดจนช่วยในคนสูงอายุมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอแก่อีกทางหนึ่ง
ด้วย การปรับปรุงบำนาญที่คนเฒ่าได้รับ การเห็นชอบและสนับสนุนเป็นทางการ
ในที่ประชุมระหว่างประเทศที่นครฟิลาเดลเฟีย เมื่อ ค.ศ. 1944 ซึ่งในที่สุด
ได้วาง เป็นบทบัญญัติแน่นอนในอนุสัญญาว่าด้วยระบบความมั่นคงแห่งสังคมขององค์
การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ค.ศ. 1952

ในวงงานการอำนวยสวัสดิภาพแก่บุคคลสูงอายุโดยตรา เป็นกฎหมาย
บังคับทั่วโลกในปัจจุบัน พอจะจำแนกได้ 4 แบบ ดังนี้

แบบที่ 1 เป็นแบบประกันสังคม ซึ่งประชาชนต้องออกเงินสมทบ
เรียกว่า "การประกันเพื่อบำนาญชราภาพ" อันเป็นแบบที่แพร่หลายที่สุด

แบบที่ 2 เป็นแบบ "บำนาญชราภาพ" ซึ่งประชาชนไม่ต้องออก
เงินสมทบเลย

แบบที่ 3 เป็นแบบ "กองทุนสะสม" ส่วนมากประเทศเกิดใหม่
ที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ แต่ก็เริ่มมีการดำริที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นการ
ประกันเพื่อบำนาญชราภาพขึ้นในอนาคตแล้ว

แบบที่ 4 เป็นแบบ "บำนาญชราภาพสำหรับประชาชน" ซึ่งเป็น
แบบผสมผสานระหว่างแบบประกันสังคม (แบบ 1) กับแบบบำนาญชราภาพที่ประ
ชาชนไม่ต้องออกเงินเลย (แบบ 2) รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงานโดยอาศัยงบประมาณ
ของประเศ หรือรายได้จากภาษีอากรทั่วไปของรัฐ

สรุปแล้วในปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ที่โคตรากฎหมายประกันสังคมขึ้น บังคับในรูปการประกัน เพื่อบำนาญสุขภาพประมาณ 60 ประเทศทั่วโลก. เป็นการ อำนวยหลักประกันการครองชีพแก่ประชาชนที่เป็นแรงงานสำคัญในกานเศรษฐกิจ ของประเทศ อันได้แก่ประชาชนที่ทำงานเพื่อค่าจ้างตามศูนย์อุตสาหกรรม และ ที่เป็นลูกจ้างมีรายได้อื่นเป็นเงินเดือนประจำ การประกันสังคมสำหรับบุคคลสูงอายุ ก็คือ บุคคลพิการทุพพลภาพ หรือบุคคลที่ต้องอาศัยการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้อื่นก็ดี ใดกลายมาเป็นปัจจัยสำคัญของสังคมเป็นสิ่งจำเป็นทั้งในแง่ศีลธรรม การ เมือง และการ เศรษฐกิจ ในนานาประเทศ ในรอบศตวรรษ ที่ 20

การประกันสังคมแบบการประกันการชราภาพในประเทศไทย

ในขณะที่กรมประชาสงเคราะห์กำลังเริ่มดำเนินงานประกันแบบการ ประกันการเจ็บป่วย การคลอดบุตร และการตาย ในเขตกรุงเทพมหานคร หรืออาจพร้อมทั้งจังหวัดใกล้เคียงอีก 5 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปรา การ สมุทรสาคร และนครปฐม และเมื่อดำเนินการประกันทั้ง 3 แบบคู่ดวงไป ประมาณ 1 ปี หลังก็จะเริ่มการประกันการชราภาพ และการประกันแบบอื่น ๆ เช่น ทุพพลภาพ ต่อไป จากเหตุผลที่ว่าปัจจุบันยังมีคดีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนของการประกันชราภาพตามโครงการประกันสังคมในประเทศไทย ความสำคัญของปัญหาจึงมีว่าทำอะไรจึงจะไต่จบประมาณค่าใช้จ่ายการประกันการชรา ภาทที่เหมาะสมและใกล้เคียงกับงบประมาณจริงที่จะต้องใช้จ่ายเมื่อดำเนินโครงการ ประกันสังคมแบบการชราภาพขึ้น การประมาณค่าใช้จ่ายการประกันการชรา ภาทในวิทยานพินธ์ฉบับนี้อาจเป็นแนวทางให้รัฐบาลในการคาดคะเนงบประมาณ

แผนผังสำหรับการจัดการ ประกันสังคมแบบดังกล่าวได้ นอกจากนั้นการ สร้างตาราง
 Commutation Symbols และตาราง Annuity ขึ้นใหม่โดยอาศัย
 อัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ ยังทำให้มีตารางที่ทันสมัยและเหมาะสมกับภาวะการณ์ในขณะ
 นี้ ตารางดังกล่าวจะใช้ เป็นหลักในการคำนวณค่าใช้จ่ายของโครงการ ประกันชรา
 ภาพข้างตน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 004543

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการ ประกันสังคมดังกล่าวข้างตน
 ซึ่งมีการประกันชราภาพเป็นโครงการหนึ่ง โครงการนี้ต้องอาศัยวิชาสถิติอยู่เป็น
 อันมาก และต้องอาศัยตาราง Commutation Symbols และตาราง
 Annuity ช่วยในการคำนวณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ฉะนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ จึงมี
 วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นแนวทางให้แกรัฐบาลในการที่จะดำเนินการ ประกันสังคม
 ทางด้านการประกันชราภาพ
2. เพื่อให้มีตาราง Commutation Symbols และตาราง
 Annuity ที่ทันสมัยเหมาะสมกับประเทศไทย
3. เพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจะต้องจ่าย เมื่อมีการ ประกันการ
 ชราภาพตามโครงการประกันสังคมในประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.3 ขอบเขตการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

ในการวิจัยนี้จะคำนวณตาราง Commutation Symbols และ ตาราง Annuity โดยใช้อัตราดอกเบี้ย 5% , 8% , 10% และ 12% ตามลำดับ การคำนวณด้วยอัตราดอกเบี้ย 5% ก็เพื่อจะเปรียบเทียบตารางที่สร้างขึ้นใหม่กับตาราง Commissioners 1941 Standard Ordinary Mortality (CSO 1941) ชนิดอัตราดอกเบี้ย 5% ซึ่งเป็นอัตราหนึ่งของ ตาราง CSO ที่บริษัทประกันชีวิตทั่วไปในประเทศไทยใช้อยู่ ส่วนการคำนวณที่ใช้ อัตราดอกเบี้ย 8% , 10% , และ 12% เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยของเงินฝาก และเงินลงทุนต่าง ๆ ที่ธนาคารในประเทศไทยใช้กัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นอัตรา ดอกเบี้ยที่เหมาะสมจึงได้คำนวณตามอัตราดังกล่าว นอกจากนี้ได้ทำตาราง Commutations Symbols เป็นตารางสำหรับเพศชายและหญิง โดยคำนวณ ตารางสำหรับเพศชายตั้งแต่อายุ 15 ปี ขึ้นไปจนถึงอายุ 90 ปี อันเป็นอายุสูงสุดที่คาดว่าชายไทยทั่วไปจะมีชีวิตอยู่ได้ ส่วนตารางสำหรับเพศหญิงจะเริ่มคำนวณ ตั้งแต่อายุ 15 ปี จนถึงอายุ 95 ปี ซึ่งเป็นอายุสูงสุดที่คาดไว้สำหรับหญิงไทยโดย เฉลี่ย อายุสูงสุดของเพศชายและหญิงได้จากการสำรวจประชากรของสำนักงาน สถิติแห่งชาติ ปี 2513 ส่วนเหตุผลที่แยกตารางตามเพศก็เพราะการประกันการ ชราภาพอาจจะมีกฎเกณฑ์สำหรับหญิงชายไม่เท่ากัน กล่าวคือ อายุเกษียณการทำงาน และโอกาสการตายของหญิงและชาย จะไม่เท่ากันและในการวิจัยนี้กำหนดอายุการ ออกจากงานของผู้ประกันตนหญิงไว้เป็น 55 ปี และชายเป็น 60 ปี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้ คือ

1. เพื่อเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลในการที่จะวางแผนดำเนินการ ประ กันทางด้าน การประกันการ ชราภาพ

2. ทำให้มีตาราง Commutation Symbols จากข้อมูลที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะ เป็นแนวทางให้รัฐบาลนำไปใช้ในการคำนวณผลประโยชน์ทดแทนการประกันแบบต่าง ๆ ตามโครงการประกันสังคมในประเทศไทย

3. เพื่อให้เป็นแนวทางในการคำนวณค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจะต้องสำรองไว้เมื่อจัดให้มีการประกันการชราภาพให้แก่ประชากรไทย

1.4 วิธีที่จะดำเนินการค้นหาและวิจัย

1) ศึกษาและค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับประชากรของประเทศไทยซึ่งเก็บรวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลคลังลาวได้แก่ข้อมูลเกี่ยวกับตารางชีพแบบอบริคส์สำหรับประชากรชาย-หญิง ของประเทศไทย ซึ่งทำการสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2507 - 2510

2) ขยายหมวดอายุของตารางชีพของประชากรทั้งสองเพศไปจนถึงอายุ 90 ปี สำหรับชายไทย และจนถึงอายุ 95 ปี สำหรับหญิงไทย แล้วคำนวณค่าอัตราส่วนคนที่มีชีวิตอยู่เมื่อ เริ่มต้นและตาย หรืออัตราส่วนของคนที่ตายในแต่ละหมวดอายุต่อคนที่มีชีวิตอยู่ ณ อายุ เริ่มต้นของหมวดอายุนั้น (สัญลักษณ์ n^2_x) สำหรับหมวดอายุที่ขยายออกไปรวมทั้งหาจำนวนคนที่มีชีวิตอยู่เมื่อ เริ่มต้นแต่ละหมวดอายุ (ใช้สัญลักษณ์ n^1_x) สำหรับหมวดอายุที่ขยายออกไปด้วย

3) ปรับค่า n^2_x และค่า n^1_x ของแต่ละหมวดอายุให้เป็นอัตราส่วนของคนที่มีชีวิตอยู่เมื่อ เริ่มต้นและตายในแต่ละอายุหนึ่ง ๆ (ใช้สัญลักษณ์ q_x) และเป็นจำนวนคนที่มีชีวิตอยู่เมื่อ เริ่มต้นในแต่ละอายุหนึ่ง ๆ (ใช้สัญลักษณ์ l_x)

- 4) คำนวณค่าต่าง ๆ เพื่อสร้างตาราง Commutation Symbols
 ซึ่งมีสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับการตาย คือ C_x , M_x และสัญลักษณ์
 D_x , N_x สำหรับการอยู่รอด และโครงสร้างตาราง Life due
 โดยใช้อัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ ควบ
- 5) คำนวณค่าใช้จ่ายการประกันแบบชราภาพโดยอาศัยตารางที่สร้าง
 ขึ้น แล้วสรุปผลการวิจัยพร้อมทั้งเสนอแนะความคิดเห็น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย