



การบริหารงานการประกันสังคมในต่างประเทศ

การบริหารงานการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ นั้น โดยหลักการแล้วจะคล้ายคลึงกัน จะมีแตกต่างกันก็เฉพาะในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจ สภาพสังคม ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนวัฒนธรรมและอุปนิสัยใจคอของประชาชนเป็นเกณฑ์ ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้จะบรรยายถึงการบริหารงานการประกันสังคมในทุกประเทศที่ย่อมกระทำไม่ได้ จึงขอกล่าวเฉพาะการบริหารงานที่สำคัญและเป็นหลักทั่วไปที่ควรจะทราบเท่านั้น และอาจกล่าวถึงความแตกต่างกันในวิธีปฏิบัติในบางเรื่อง โดยจะเน้นถึงประเทศที่เกี่ยวข้องในวิธีปฏิบัติดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจอันดีและความสะดวกในการศึกษาการบริหารงานในการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ

ลักษณะ (หรือแบบ) ของการประกันสังคม

การบริหารงานการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะหรือแบบของการประกันสังคมที่ปฏิบัติกันอยู่มี 2 ลักษณะ คือ ¹

1. การประกันสังคมแบบสมัครใจ (Voluntary Social Insurance) คือ การจัดการประกันสังคมแบบสมัครใจไม่มีการบังคับโดยกฎหมาย ผู้ใดประสงค์จะเข้าประกันสังคมหรือสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนก็ได้ และจะไม่เข้าประกันสังคมหรือสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนก็ได้ การประกันสังคมแบบนี้ได้มีการดำเนินงานมาก่อนการประกันสังคมในแบบที่ 2 คือแบบบังคับ โดยได้มีการดำเนินการในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเดนมาร์ก และประเทศเยอรมันนีก่อนที่จะมีการดำเนินงานในแบบบังคับ แต่ก็เป็นที่ที่ไม่ได้รับผลเท่าที่ควร เพราะในค่านับความรู้สึกโดยทั่วไปของประชาชนนั้น ถ้าทราบโคที่ภัยพิบัติ (Risk) ยังไม่เกิดขึ้นกับตนหรือครอบครัวแล้ว ก็ยังไม่เห็นความสำคัญของการมีหลักประกันความเสี่ยงการของ

¹ กรมประชาสงเคราะห์ "ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม" พระนคร 2518

การประกันสังคม ฉะนั้นในการบริหารการดำเนินงานการประกันสังคมในแบบสมัครใจจึงมีผู้เข้าประกันจำนวนไม่มากนัก โดยในระยะเริ่มต้นมีผู้เข้าประกันสังคมแบบสมัครใจกันมาก แต่เมื่อดำเนินงานนานออกไป มีผู้ขอลาออกมากขึ้น เพราะความไม่เข้าใจในวิธีประกันสังคมที่มีวัตถุประสงค์จะให้ประชาชนทั่วไปได้ร่วมมือกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และจะตั้ง มีสัจจะ-ความที่ตัวเองจะได้รับประโยชน์ดังกล่าว เพราะการเกิดแก่เจ็บตายจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

แต่อย่างไรก็ตาม การประกันสังคมแบบสมัครใจก็ยังมีความจำเป็นอยู่ เพราะการดำเนินงานการประกันสังคมแบบบังคับนั้นไม่สามารถจะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลโดยทั่วไปทุกท้องถิ่น และไม่สามารถคุ้มครองผู้ทำงานทุกประเภทได้ เช่น ผู้ที่ทำงานส่วนตัวหรือผู้ที่มีใจทำงาน (Self-Employed and Non-Employed Persons) บุคคลเหล่านี้ จะได้มีโอกาสได้รับความคุ้มครองจากการประกันสังคมด้วยเช่นกันจากวิธีการประกันสังคมแบบสมัครใจ

2. การประกันสังคมแบบบังคับ (Compulsory Social Insurance) คือการประกันสังคมแบบที่รัฐบาลออกกฎหมายมายังบังคับให้ประชาชนที่มีรายได้ที่แน่นอนต้องออกเงินสมทบร่วมกับนายจ้างและรัฐบาลเพื่อเข้าเป็นผู้ประกันตน และมีสิทธิจะได้รับประโยชน์ทดแทนจากองค์การประกันสังคม วิธีการประกันสังคมแบบบังคับนี้ สามารถแก้ไขความไม่มั่นคงของประชาชนทั่วไปได้ในหลายประเทศ จึงเป็นที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ หน่วยงาน (หรือองค์การบริหารงาน) การประกันสังคม

หน่วยงานหรือองค์การบริหารงานการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ ที่มีปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันนี้มีอยู่ 2 รูป คือ ²

1. จัดในรูปกระทรวงทบวงกรม (Government Department) โดยจัดดำเนินการประกันสังคมโดยรัฐบาลเอง วิธีนี้รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมบริหารงานเอง

² กรมประชาสงเคราะห์ "ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม" เรื่องเดียวกัน

2. จัดในรูปองค์การหรือรัฐวิสาหกิจ (Semi-Autonomous Body) ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล โดยอาจมอบให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งรับผิดชอบ ประเทศที่มีการดำเนินงานการประกันสังคมแบบนี้ได้แก่ ตุรกี นอร์เวย์ โบลิเวีย โปแลนด์ ลิเบีย อิหร่าน อิสราเอล ออสเตรเลีย เป็นต้น

บางประเทศได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นหลายแห่งรับผิดชอบงานประกันสังคมตามที่กำหนดไว้ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานแรงงานดำเนินงานเกี่ยวกับการประกันอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้ควบคุมดูแล และสำนักงานความมั่นคงทางสังคมเป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับการว่างงาน บำนาญชราภาพ พิการทุพพลภาพ เจ็บป่วย คลอดบุตร โดยกระทรวงสวัสดิการเป็นผู้ควบคุมดูแล เป็นต้น³

นอกจากนี้ในบางประเทศ รัฐบาลร่วมกับเอกชนดำเนินการประกันสังคมร่วมกัน โดยรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแล วิธีนั้นช่วยแบ่งเบาภาระองค์การประกันสังคมของรัฐบาลไปได้มาก ประเทศที่ดำเนินการวิธีนี้ได้แก่ คิวบา ชาก ทุนิเซีย ฟิลิปปินส์ มาลากาซี มออคโค สเปน อาเจนตินาร์ เป็นต้น⁴

ในวิทยานิพนธ์นี้ จะกล่าวถึงการดำเนินงานการประกันสังคมที่มีการดำเนินงานแบบองค์การอิสระ เพื่อที่จะได้แยกกฎระเบียบทางราชการออกไป แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะจัดองค์การเป็นแบบใด การดำเนินงานก็คงอาศัยหลักการจัดการเดียวกัน เพราะการจัดการนั้น เป็นวิชาที่มุ่งถึงการดำเนินงานทุกอย่างโดยมิได้คำนึงถึงชนิดของสถาบัน ชนิดของหน้าที่ หรือระดับของการจัดการ เช่น ผู้จัดการที่เคยประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมก็

³ Office of Research and Statistics Research Report No.44 : Social Security Program Throughout the World 1973., U.S. Department of Health, Educational Welfare Security Administration

⁴ Ibid

สามารถทำหน้าที่ในหน่วยราชการ ได้โดยที่เขาไม่จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับราชการมาก่อน แต่เขาสามารถทำหน้าที่จัดการชนิดที่เป็นพื้นฐานมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ที่วางแผนของราชการ 5

ต่อไปนี้เป็นกรกล่าวถึงวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ขององค์การประกันสังคมเป็นเรื่อง ๆ โดยจะกล่าวถึงการเตรียมงานประกันสังคมในระยะแรกว่าจะต้องมีอะไรบ้าง และกล่าวถึงการดำเนินงานที่สำคัญเป็นเรื่อง ๆ ไป

การเตรียมงานประกันสังคม ในระยะก่อนการดำเนินงานและการดำเนินงานในระยะแรกขององค์การประกันสังคมมีวิธีการและขอบเขตการดำเนินงานเท่าที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศดังนี้

1. การเผยแพร่กิจการประกันสังคม 6

สำหรับประเทศที่ยังไม่เคยมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการประกันสังคมมาก่อน เช่นในประเทศไทย ก่อนที่จะดำเนินงานควรจะได้มีการเผยแพร่โฆษณาล่วงหน้า เช่น เกี่ยวกับการแนะนำโครงการเพื่อเรียกร้องความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้รับประโยชน์ ผู้จ่ายเงินสมทบ นายจ้าง รวมทั้งประชาชนทั่วไป ให้ทราบถึงประโยชน์ของการประกันสังคม มีความเข้าใจและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ เช่น เกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าก่อนออกวางตลาด ทำให้การดำเนินงานไม่มีอุปสรรคดังเช่นการเริ่มจัดดำเนินการประกันสังคมในสมัยครั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีผู้คัดค้านจำนวนมากจนไม่อาจดำเนินการจัดตั้งองค์การประกันสังคมขึ้นได้

วิธีการเผยแพร่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการประกันสังคม อาจทำได้ดังนี้

ก. ทางหนังสือพิมพ์ ในระยะแรกควรจะอธิบายเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น เกี่ยวกับประโยชน์ของการประกันสังคม ประเภทของการประกันสังคม ขอบเขตในระยะแรกของ

⁵ เถาว์วัลย์ นันทากวีวัฒน์ รองศาสตราจารย์ หลักการจัดการ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงการและในอนาคต เกี่ยวกับองค์การว่าจะมีการดำเนินงานในลักษณะใด รวมทั้งควร
จะกล่าวถึงความสำเร็จของการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ควร
จะจัดหาข้อมูลแก่นักหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ อย่างเพียงพอ เช่น การลงบทความหรือ
อธิบายเกี่ยวกับโครงการในหนังสือหรือวารสารขององค์การหรือตัวแทนต่าง ๆ เช่น หนังสือ
ของสหพันธ์การค้า วารสารการค้า หนังสือพิมพ์ทางการแพทย์ โดยเฉพาะควรให้ความสนใจ
สนใจคือเรื่องแปลกและยากที่เป็นที่สนใจของคนทั่วไป เช่น เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของ
องค์การประกันสังคม การประกาศทางหนังสือพิมพ์ควรจะได้มีการประกาศนานพอสมควร
โดยเฉพาะในระยะก่อนและเริ่มดำเนินงาน รวมทั้งภายหลังจากที่ได้มีการประกันสังคมแล้ว
หากเห็นว่ายังมีการเพิกเฉยหรือการเข้าใจผิดเกิดขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายจ้าง
ลูกจ้าง

ข. **ทางแผนภาพโปสเตอร์** อาจจะบรรยายหรือแสดงภาพที่สำคัญขององค์การ
บนโปสเตอร์ หรือบรรยายเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการ การติดโปสเตอร์ควรจะ
ติดในสถานที่ที่เหมาะสม เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ โรงงาน ที่ทำการจังหวัดหรือห้องสมุด
สาธารณะ เป็นต้น

ค. **ใบปลิว** อาจมีการแจกใบปลิวเกี่ยวกับเรื่องทั่วไป เช่น เกี่ยวกับคน
งานที่จะเป็นผู้ประกันตนว่า เขาจะต้องทำอะไรบ้าง จ่ายเงินรับเงินที่ไหน จะได้รับประ
โยชน์อะไรบ้าง และหากสงสัยจะสอบถามได้จากที่ไหน เป็นต้น หรืออาจเป็นใบปลิว
ที่ชี้แจงวัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่จะได้รับแก่ประชาชนทั่วไปได้ทราบ

ง. **บทความทางวิทยุและการบรรยาย** โดยอาจเชิญผู้มีความรู้มาบรรยาย
หรือจัดให้มีการฝึกอบรมด้วยก็ได้ หรืออาจมีรายการทางโทรทัศน์เพื่อชี้แจงการประกันสัง
คม การฉายแผนภาพโฆษณาในโรงภาพยนตร์ การจัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปชี้แจงบรรยาย
ตามสถานที่ประกอบการที่มีลูกจ้างจำนวนมากพอสมควร

จ. **คำขวัญ (Spoken Word)** ก็เป็นสิ่งชี้ชวนคนจำนวนมากได้เช่นกัน
สำหรับผู้อ่านหนังสือไม่ออกก็อาจไม่มีประโยชน์ แต่หากอาจขอร้องให้ผู้ที่อ่านหนังสือออก

ช่วยอธิบายหรือชี้แจงให้ทราบก็ได้

การโฆษณาประกาศชี้แจงให้ทราบล่วงหน้า เป็นการชี้แจงให้ประชาชนทั่วไปได้
 เห็นประโยชน์ เข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคมมากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 การประกันสังคมเป็นสิ่งที่ประชาชนเพิ่งรู้จัก ประการสำคัญ การประกันสังคมจะค้ำ
 เน้นไปได้อีกด้วยเงินสมทบ ดังนั้นอาจจะเป็นการชักใจหรือไม่เห็นด้วยกับวิธีการประกันสัง
 คม เพราะความเคยชินจากการประสาสงครามที่รัฐบาลจัดให้โดยไม่คิดมูลค่าและกิจ
 การบางแห่งพนักงานลูกจ้างได้รับสวัสดิการดีมากจากนายจ้างอยู่แล้ว หากทุกคนได้เห็น
 เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่คนงานทั่วไปที่จะได้รับสวัสดิการที่ดีมีความมั่นคงในชีวิต ทำให้
 บ้านเมืองสงบสุขแล้ว ทุกคนก็จะให้ความร่วมมือกับองค์การประกันสังคม

นอกจากนี้เมื่อองค์การประกันสังคมได้ดำเนินงานไปแล้ว ก็ยังควรจะได้มีการ
 ประกาศชี้แจงผลการดำเนินงาน ประโยชน์ที่ได้จากการประกันสังคม เพื่อเป็นการสร้าง
 ความมั่นใจเกี่ยวกับการรับประโยชน์ทดแทน เกี่ยวกับความมั่นคงขององค์การประกันสังคม⁷

2. ขอบเขตของการประกันสังคม

การวางแผนการประกันสังคมในระยะแรก ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายการ
 จ่ายเงินชดเชยให้คนงาน ดังนั้นจุดมุ่งหมายระยะแรกของการประกันสังคมของประเทศ
 ต่าง ๆ จึงมุ่งที่จะจัดหาสวัสดิการให้แก่คนงานตามโรงงาน เหมืองแร่ กิจกรรมรถไฟ
 และจากการศึกษาถึงอันตรายที่มีต่อคนงาน การประกันสังคมเบื้องต้นของประเทศต่าง ๆ
 จึงจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุ หรือการเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน การเจ็บ
 ป่วยและการคลอดบุตร ของคนงานตามโรงงานเหมืองแร่และกิจการรถไฟ ต่อมาจึงค่อย ๆ
 ขยายคุ้มครองไปยังลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับธุรกิจการค้าทั่วไป เพราะการปฏิบัติงานบาง
 อย่างก็เสี่ยงอันตรายเท่ากับหรือมากกว่าในโรงงานอุตสาหกรรมเสียอีก เช่น งานทำ
 ความสะอาดกระจุกในตึกสูง ๆ การฆ่าสัตว์ จึงได้มีการขยายขอบเขตการประกันไปยัง

⁷ Ibid page 29-30

งานสาธารณสุข ซึ่งต่อไปจะได้ขยายไปยังงานเกษตรกรรม ซึ่งมีปัญหายุ่งยากหลายประการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับงานเกษตรกรรมขนาดเล็ก ปัญหาการยึดมั่นในจารีตประเพณีและอนุรักษนิยมของชาวนาชาวยุโรป การว่าจ้างทำงานเป็นฤดูกาล และการขาดแคลนบริการทางการรักษาพยาบาลคามท้องถิ่น

สำหรับข้าราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างอื่น ๆ ของรัฐ โดยปรกติได้รับสวัสดิการคืออยู่แล้ว ฉะนั้นในระยะแรกของการดำเนินงานประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ มักไม่ใช่อุณหภูมิประกันสังคมบังคับ ต่อเมื่อการดำเนินงานได้จัดประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนคืบคลานแล้ว ก็อาจจะให้บุคคลดังกล่าวเข้าประกันสังคมทั้งหมดก็ได้ จึงขอแบ่งขอบเขตการประกันสังคมออกเป็น

1. ประเภทของประโยชน์ทดแทน
2. ผู้ที่จะเป็นผู้ประกันตน
3. กิจการหรือสถานที่ตั้งของโรงงานหรือธุรกิจ

1. ประเภทของประโยชน์ทดแทน

การกำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทนขององค์การประกันสังคมโดยเฉพาะสำหรับประเทศที่เริ่มดำเนินงานประกันสังคมควรจะได้พิจารณากำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทนเท่าที่จำเป็นและมีประโยชน์จริง ๆ โดยจะต้องพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งต้องพิจารณาถึงความสามารถในการบริหารงานขององค์การประกันสังคมและจำนวนเจ้าหน้าที่ว่ามีเพียงพอแค่ไหน เพราะในระยะแรกของการดำเนินงานเจ้าหน้าที่อาจจะต้องปฏิบัติงานซ้ำเพราะไม่มีความชำนาญ ความจำกัดในด้านการเงิน จำนวนพนักงาน เป็นต้น เช่นสหรัฐอเมริกาในระยะแรก ได้จัดให้มีการประกันสังคมเกี่ยวกับการว่างงานขึ้นก่อน เพราะขณะนั้นสหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาการว่างงานอย่างร้ายแรง แล้วจึงค่อย ๆ ขยายประเภทของประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ ต่อไป

2. ผู้ที่จะเข้าเป็นผู้ประกันตน

จุดประสงค์ใหญ่ขององค์การประกันสังคมของประเทศ จะมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครอง

ครองประชาชนทั่วประเทศ แต่ในระยะแรกก็มักจะกำหนดบังคับให้เข้าเป็นผู้ประกันตนที่
จำเป็นและต้องการความช่วยเหลือจากองค์การประกันสังคมก่อน โดยอาจแยกผู้ประกัน
ตนได้ดังนี้

ก. ผู้ทำงานเป็นลูกจ้าง (Employed Persons) เป็นบุคคลที่องค์การ
ประกันสังคมมักจะกำหนดให้ประกันสังคมก่อน เพราะเหตุที่รายได้ของคนเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ
รายได้ที่ได้รับเป็นงวด ๆ จากการทำงาน หากต้องหยุดทำหรือออกจากงานก็ไม่มีรายได้
ทำให้เกิดความเดือดร้อน

ข. ผู้ทำงานส่วนตัว และผู้มิได้ทำงาน (Self-Employed and Non-
Employed Persons) ผู้ทำงานส่วนตัว รายได้ขึ้นอยู่กับธุรกิจของตนเอง
สวัสดิการต่าง ๆ คนเองเป็นผู้รับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ มักมีจุดมุ่ง
หมายที่จะช่วยบุคคลเหล่านี้ด้วย แต่มักเป็นระยะต่อมาของการดำเนินงานการประกันสังคม

3. สถานที่ตั้ง ของกิจการ โรงงานหรือธุรกิจ

การจำกัดขอบเขตการประกันสังคมโดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญเป็นไปอย่าง
ไม่ทั่วถึงเช่นประเทศไทย มีความสำคัญทางการประกอบธุรกิจและการค้า การอุตสาหกรรม
กรรม และจำนวนประชาชนอยู่กันอย่างหนาแน่นในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่อีกไม่
กี่เมือง การจำกัดขอบเขตการบังคับการประกันสังคมในเมืองใหญ่ ๆ นอกจากจะเป็น
การทำให้ขอบเขตของการทำงานขององค์การประกันสังคมน้อยลงแล้ว ยังเป็นการประ
หยัดเพราะสถานที่ทำการ พนักงาน บริการต่าง ๆ ได้ใช้อย่างคุ้มค่า เพราะสามารถ
บริการผู้ประกันตนได้เป็นจำนวนมาก

การจัดองค์การประกันสังคม

โครงสร้างขององค์การประกันสังคม

โครงสร้างขององค์การประกันสังคมของแต่ละประเทศมักจะจัดตั้งขึ้นโดยมีสาย
งานการดำเนินงานคล้าย ๆ กัน แล้วแต่ขนาดของโครงสร้างว่าใหญ่หรือเล็กเพียงไร
ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ประกันตน ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จัดตั้งขึ้น รวมทั้งเครื่อง

มือเครื่องใช้ที่นำมาใช้ ซึ่งจะขอแสดงตัวอย่างโครงสร้างในแผนภูมิรูปที่ 1

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่โครงการประกันสังคม

คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ชั้นสูง ขององค์การจะได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไปตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับขององค์การ ซึ่งจะขอล่าย่อ ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการการประกันสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป นโยบายโดยทั่วไปและเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ชั้นสูงขององค์การ แต่ในบางประเทศ อำนาจการควบคุมดูแลการบริหารงานควบคุมโดยรัฐสภาผ่านรัฐมนตรี บางประเทศกฎหมายระบุให้รัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบ แต่รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นเพื่อแนะนำ ให้คำปรึกษา ศึกษาคุณแลงานเท่าที่เห็นว่าจำเป็น และอาจตั้งอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เช่น อนุกรรมการทางการแพทย์ อนุกรรมการทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งอาจจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ เช่น แพทย์ นักกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ขององค์การ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคแก่คณะกรรมการหรือรัฐมนตรี เป็นต้น

2. สำหรับการดำเนินงานในรายละเอียดและการปฏิบัติงานจริง ๆ โดยทั่วไปประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ชั้นสูงและพนักงานประกันสังคม

เจ้าหน้าที่ชั้นสูง เช่น ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้ากองต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงาน อาจจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมิใช่จากคณะกรรมการประกันสังคม เพราะคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่ควบคุมดูแลอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เสียความยุติธรรมอันอาจจะเกิดขึ้นได้ ตำแหน่งผู้อำนวยการอาจได้รับการแต่งตั้งจากองค์การอิสระอื่น ๆ เช่น อาจเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแล

สิ่งสำคัญที่ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ชั้นสูงจะต้องให้ความสนใจคือนโยบายเกี่ยวกับการตัดสินใจงานสำคัญ ๆ สำหรับงานประจำและรายละเอียดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ทั้งนี้ตามหลักการแบ่งงานที่จะต้องยกเว้นงานละเอียดบางอย่าง

สำหรับหัวหน้าเพื่อให้มีเวลากับเรื่องที่สำคัญ งานในองค์การประกันสังคมตามโครงสร้างขององค์การตามแผนภูมิแบ่งออกเป็นฝ่าย ๆ ดังนี้ 8

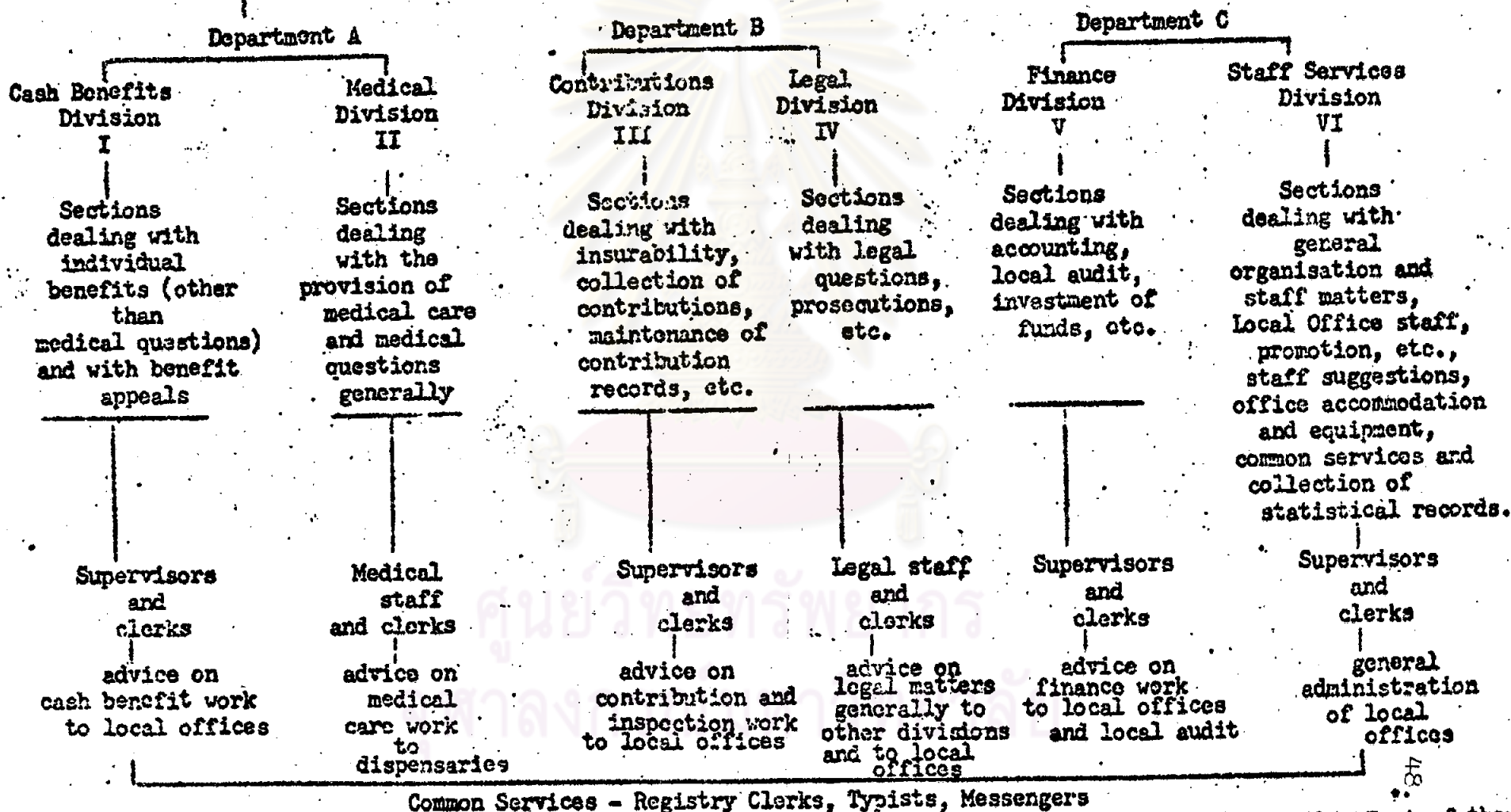
1. ฝ่ายเงินทดแทน (Cash Benefits Division) รับผิดชอบเกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทน หากงานการจ่ายเงินทดแทนมีมาก ก็อาจแบ่งงานออกเป็นส่วนต่างๆ เช่น ฝ่ายตรวจสอบ ส่วนแจ้งการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าทดแทน ส่วนจ่ายเงิน
2. ฝ่ายการแพทย์ รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลทั้งหมด เช่น เกี่ยวกับการจัดหาแพทย์ ยา รวมทั้งการให้บริการทางคำปรึกษาแนะนำ เกี่ยวกับปัญหาทางการแพทย์โดยทั่วไป
3. ฝ่ายเก็บเงินสมทบ จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับประกันตน การเรียกเก็บและติดตามเงินสมทบรวมทั้ง ข้อมูลเกี่ยวกับการรับเงินสมทบจากผู้ประกันตน
4. ฝ่ายกฎหมาย รับผิดชอบเกี่ยวกับการแนะนำปัญหากฎหมาย การฟ้องร้อง การตีความตามกฎ ระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย
5. ฝ่ายบัญชีและการเงิน ซึ่งการปฏิบัติควรจะแยกฝ่ายบัญชีและการเงินออกจากกันเพื่อป้องกันการทุจริต มิให้มีการลงบัญชีหรือข้อมูลเพื่อปกปิดการทุจริตในการเอาเงินขององค์การไปใช้ แผนกบัญชีมีหน้าที่บันทึกตัวเลขทางการบัญชี ห่วงบการเงินเสนอเจ้าหน้าที่ชั้นสูง คณะกรรมการ รายงานต่าง ๆ เช่น รายงานการค้างชำระหนี้เกี่ยวกับเงินสมทบ รวมทั้งรายงานอื่น ๆ ตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ นอกจากนี้ยังต้องมีแผนกตรวจสอบบัญชีภายในขององค์การด้วย ส่วนแผนกการเงินรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน การจัดการเกี่ยวกับเงินขององค์การ เช่น จะนำไปลงทุนหรือนำไปใช้ทางใด การรายงานให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงได้ทราบถึงสถานะการเงินขององค์การอยู่เสมอ โดยอาจทำ

On this basis the framework of the Staff Organisation might be broadly as follows:

Headquarters

Director-General

(responsible for general administration to the Social Insurance Board)



A more elaborate organisation drawn up for a very considerable scheme is given in the Appendix to this Part of the P1

งบกระแสเงินสด ซึ่งเป็นงบประมาณเกี่ยวกับเงินสดรับจ่ายขององค์การ เพื่อให้ผู้บริหาร
ชั้นสูงใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดการการเงิน

6. ฝ่ายทะเบียนและสถิติ รับผิดชอบเกี่ยวกับทะเบียนประวัติและข้อมูลทางสถิติ
ให้ทันสมัยอยู่เสมอ

7. ฝ่ายบุคคลลากรและบริการ มีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านบุคคลลากร ขององค์
การ การจัดสถานที่ทำงาน การฝึกอบรมพนักงาน การจัดเครื่องมือเครื่องใช้ สำนัก
งานและเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

นอกจากนี้แล้ว องค์การ ประกันสังคมยังจะต้องมีผู้สอบบัญชีอิสระ ซึ่งอาจเป็น
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระอื่น ๆ ตรวจสอบ และรับรองงบการ
เงินขององค์การ และอาจเสนอแนะการแก้ไขข้อบกพร่องขององค์การ

อำนาจการบังคับบัญชาตามสายงาน

อำนาจในการบังคับบัญชาตามสายงานนั้นอาจทำได้ 2 วิธี คือ ⁹ การรวมอ
นาจไว้ที่ส่วนกลาง(Centralization Authority) และการกระจายอำนาจ
(De-centralization Authority)

1. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง(Centralization Authority)

การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หมายความว่า การที่องค์การมีงานตามสาขา
หลายแห่ง สาขาทุกแห่งจะต้องทำงานตามคำสั่งของสำนักงานใหญ่ สาขาไม่มีอำนาจใน
การตัดสินใจหรือดำเนินการใดที่สำนักงานใหญ่มิได้อนุญาตไว้ให้ นอกจากงานเล็ก ๆ
น้อย ๆ และสาขาต้องคอยส่งรายงานและเอกสาร ไปยังสำนักงานใหญ่เพื่อรายงานอยู่เสมอ

ในระยะแรกของการดำเนินงาน ใช้วิธีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
นับว่าเหมาะสม เพราะองค์การยังไม่มีประสิทธิภาพจริงในการดำเนินงานรวมทั้งเจ้า

⁹ เถาว์วัลย์ นันทาภิวัดน์ "หลักการจัดการ" คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่ที่ชำนาญงานยังมีน้อย เจ้าหน้าที่ที่จะส่งไปยังสาขาอาจจะไม่เพียงพอ นอกจากนี้สาขาที่เพิ่งตั้งขึ้น งานต่าง ๆ อาจยังมีน้อย งานยังไม่ยุ่งยากมากนัก เพราะผู้ประกันตนมีน้อย ดังนั้นการรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางโดยสำนักงานสาขาจะต้องรอคำสั่งจากสำนักงานใหญ่โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ ก็ไม่ทำให้งานต้องเสียหายแต่อย่างใด

แม้ว่าการดำเนินงานจะทำได้ไปนานแล้ว แต่หากสาขาใดยังมีคนงานน้อย มีผู้ประกันตนน้อย วิธีรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็นับว่าเหมาะสม เพราะเป็นการประหยัดไม่ต้องมีพนักงานที่สาขามากนัก

2. การกระจายอำนาจ (De-centralization Authority)

การกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้สำนักงานสาขาดำเนินการการตัดสินใจงานด้านต่าง ๆ เอง แล้วส่งรายงานสรุป รายงานงบการเงิน ส่วนของตนมาให้สำนักงานใหญ่ การใช้วิธีนี้ หากสำนักงานสาขามีงานมากพอที่จะจัดเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญด้านต่าง ๆ เพื่อสามารถทำงานตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ ซึ่งมีผลก็คือ ทำให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องรอคำสั่งจากสำนักงานใหญ่ ซึ่งก็เป็นวัตถุประสงค์ขององค์การที่จะให้บริการแก่ผู้ประกันตนอย่างรวดเร็ว ช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนได้ทันเวลาที่ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของสาขายังเป็นผู้ที่เข้าใจสถานการณ์และสภาพทั่วไป ๆ ไปได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ที่สำนักงานใหญ่ ทำให้การตัดสินใจทำไปด้วยความเข้าใจที่ถูกต้องไม่ขัดแย้งกัน

การกระจายอำนาจไปยังสำนักงานสาขา อาจจะทำโดยการ โดยค่อยเป็นค่อยไป คืออาจให้อำนาจในการตัดสินใจทางด้านการเงิน การบัญชี การแพทย์ สำนักงานสาขาอาจทำการตัดสินใจโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากสำนักงานใหญ่ แต่ปัญหาทางกฎหมาย อาจจะต้องยังต้องใช้ฝ่ายกฎหมายที่สำนักงานใหญ่ไปก่อน ต่อเมื่องานด้านนี้มีมากพอที่จะจัดตั้งแผนกกฎหมายภายหลัง เป็นต้น

โดยปรกต้ององค์การประกันสังคมจะใช้ทั้ง 2 วิธีผสมกัน โดยพิจารณาเห็นว่าสำนักงานใดควรใช้วิธีใด ทั้งนี้เพื่อการประหยัดให้ลุล่วงค่า

การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่โครงการ

1. ในระยะแรกก่อนที่โครงการจะเริ่มดำเนินการ ก็จะต้องมีการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ไว้ก่อน โดยอาจส่งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงไปปฏิบัติงานยังต่างประเทศ ให้เจ้าหน้าที่ศึกษาจากเอกสาร ขององค์การและของประเทศที่ดำเนินการประกันสังคม เจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้อาจต้องใช้ผู้ที่มีความรู้หลายสาขา เช่น นักกฎหมาย ก็ควรจะศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายด้านนี้เพื่อร่วมในการร่างกฎหมายหรือพิจารณากฎหมายที่จะออกมา และศึกษาเพื่อการปฏิบัติต่อไป นักสถิติจัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้น เช่น จำนวนผู้ประกันคน บัญชีชื่อนายจ้าง เป็นต้น นักบัญชีและผู้บริหารทั่วไป เตรียมตัวเลขทางการบัญชี เงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นักสังคมสงเคราะห์ นักเศรษฐศาสตร์ เพื่อช่วยงานการประกันสังคมจากผู้ที่มีความชำนาญแต่ละด้าน เป็นต้น

สำหรับพนักงานระดับปรกติ คือมิใช่ผู้บริหารแล้ว ก็อาจมีประกาศรับเพิ่มเมื่อองค์การใกล้จะเปิดดำเนินการ เพื่อให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานจริงก่อนที่จะเริ่มไป การฝึกอบรมพนักงานเหล่านี้ อาจทำได้โดยการบรรยาย ให้ศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคม กฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับของการประกันสังคม คู่มือที่จะใช้ในการปฏิบัติงานแบบฟอร์มทะเบียนต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละบุคคลและเมื่อจะได้เริ่มมีการปฏิบัติงานจริง ๆ หัวหน้าผู้รับผิดชอบก็ต้องชี้แจงให้ทราบถึงวิธีปฏิบัติโดยทั่วไปด้วย

2. การฝึกอบรมพนักงานเมื่อโครงการได้ดำเนินไปแล้วโดยทั่วไป อาจจะต้องเพิ่มพนักงานใหม่เพื่อให้ไปทำงานยังสำนักงานสาขาที่เพิ่งเปิดขึ้นใหม่หรือเนื่องจากโครงการประกันสังคมได้ขยายขอบเขตการประกันสังคมออกไป ก็อาจฝึกหัดพนักงานใหม่ที่สาขาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยอาจจะส่งเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญงานบางคนไปประจำที่สำนักงานสาขาใหม่ชั่วคราว เพื่อจะได้ฝึกหัดพนักงานใหม่อธิบายงานให้คนงานใหม่ได้ทราบหรืออาจส่งพนักงานใหม่ไปฝึกงานสาขาที่มีอยู่แล้วหรือที่สำนักงานใหญ่ก็ได้

สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานแล้วนาย ๆ ก็อาจจัดให้มีการฝึกอบรมแก้ไขวิธีทำงานเดิมอยู่บ้างเป็นครั้งคราว เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

งานด้านต่าง ๆ ที่สำคัญของการประกันสังคม จะชอกล่าวเป็นเรื่อง ๆ ดังนี้

การลงทะเบียน

เนื่องจากผู้ประกันตน นายจ้างที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการประกันสังคมนั้นจะต้องมีจำนวนมากและจะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการลงทะเบียนที่ดี เพื่อความสะดวกในการตรวจนับ ติดตามการชำระเงินสมทบของนายจ้าง ลูกจ้างและการที่ผู้ประกันตนหรือนายจ้างจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ประกันสังคม การทำทะเบียนนี้จะต้องทำทั้งทะเบียนนายจ้างและทะเบียนลูกจ้าง

1. ทะเบียนนายจ้าง

การจัดทำทะเบียนนายจ้างนี้ เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกันสังคมแล้ว นายจ้างที่มีลูกจ้างที่จะต้องประกันสังคมกับองค์การประกันสังคม จะต้องติดต่อบริการรายละเอียดต่าง ๆ ให้องค์การประกันสังคมทราบ¹⁰ นอกจากนี้องค์การประกันสังคมก็จะต้องทำการตรวจสอบนายจ้างที่มีได้มาแจ้งรายละเอียดให้องค์การประกันสังคมทราบ โดยองค์การประกันสังคมอาจตรวจสอบกับหน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการควบคุมร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรมหรือกรมแรงงานที่มีหน้าที่ควบคุมเกี่ยวกับลูกจ้างในกิจการต่าง ๆ รายละเอียดในทะเบียนควรจะประกอบด้วย

1. ชื่อกิจการ
2. ลักษณะการประกอบการ ของกิจการ
3. สถานที่ตั้ง
4. จำนวนลูกจ้าง

นอกจากนี้จะต้องเก็บประวัติเกี่ยวกับการชำระเงินสมทบของนายจ้างเองและของลูกจ้างที่นายจ้างมีหน้าที่จะต้องเก็บและนำส่งองค์การประกันสังคม เป็นต้น



2. ทะเบียนผู้ประกันตน

สำหรับการจัดทำทะเบียนผู้ประกันตนนั้น นายจ้างจะต้องขอแบบฟอร์มจากองค์การประกันสังคม และจะต้องเป็นผู้จัดการให้ลูกจ้างแต่ละคนกรอกข้อมูลต่างๆ และนำส่งให้เจ้าหน้าที่ประกันสังคม และหากลูกจ้างไม่สามารถอ่านหรือเขียนได้ นายจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยกรอกแบบฟอร์มให้ลูกจ้างด้วย¹¹ ทะเบียนผู้ประกันตนควรประกอบด้วยข้อมูลที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ชื่อและนามสกุลของลูกจ้าง
2. วัน เดือน ปี เกิด
3. สถานที่เกิด
4. สถานะการสมรส
5. ที่อยู่ปัจจุบัน
6. ชื่อและที่อยู่ของนายจ้าง
7. ลักษณะงาน
8. ชื่อบิดามารดา
9. สัญญา (เพื่อความสำคัญเกี่ยวกับฐานะการประกัน)

การทำทะเบียนขององค์การประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้างนั้น ควรจะได้ออกแบบการจัดเก็บเพื่อให้ง่ายและสะดวกแก่การค้นหาเมื่อต้องการ เมื่อผู้ประกันตนติดต่อขอรับบริการและเงินทดแทน หรือเพื่อการติดตามการชำระเงินสมทบจากนายจ้างหรือลูกจ้างและของผู้ประกันตนหรือเรียงตามเลขที่ทะเบียนของนายจ้างและลูกจ้าง

สำหรับสำนักงานสาขา ก็ควรจะจัดแยกทะเบียนของแต่ละสาขาแทนที่จะเก็บไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว

การที่ต้องมีรายละเอียดมากนั้น เพื่อป้องกันการซ้ำกัน เช่น อาจมีคนชื่อนามสกุลซ้ำกัน แต่หากได้ระบุรายละเอียดอื่นให้มากขึ้น การที่จะซ้ำกันทุกอย่างนั้น จะเกิดขึ้นได้ยากมาก

¹¹ Ibid

สำหรับผู้ประกันตน นอกจากจะต้องแจ้งรายละเอียดส่วนตัวในองค์การประกันสังคมแล้ว ผู้ประกันตนยังต้องขอทำบัตรประกันสังคมเพื่อใช้แสดงเมื่อไปขอรับบริการหรือขอเงินทดแทนจากองค์การประกันสังคม และหากมีประโยชน์ทดแทนบางอย่างที่จะให้บริการหรือจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้สมรสและบุตรของผู้ประกันตน ผู้ประกันตนจะต้องไปขอบัตรสำหรับครอบครัวตามที่องค์การประกันสังคมกำหนดด้วย บัตรประจำตัวควรมีเลขที่บัตรอาจเป็นเลขที่เกี่ยวกับทะเบียนที่องค์การประกันสังคมจัดเก็บ ชื่อ พร้อมชื่อสกุล อายุ อาจมีรูปติด แต่ก็จะต้องระวังปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปเมื่อผู้ประกันตนมีอายุมากขึ้น พร้อมทั้งควรมีลายเซ็นของผู้ประกันตนและของเจ้าหน้าที่ประกันสังคม ควรจะประทับตราขององค์การประกันสังคมไว้บนบัตรด้วย บัตรที่ทำควรจะออกแบบให้ปลอมแปลงได้ยาก และควรจะกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับโทษของผู้ปลอมแปลงบัตรนั้นด้วย

การเงินในระบบประกันสังคม

การประกันสังคมมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การแก้ไขปัญหาความ เพื่อครอบครัวเนื่องจากภัยพิบัติต่าง ๆ ของผู้ประกันตน ทำให้ผู้ประกันตนมีความรู้สึกมั่นคงในชีวิต เกี่ยวกับ รายได้และการรักษาพยาบาลเนื่องจากได้ประกันสังคมไว้ ดังนั้นก็กิจการที่ดำเนินการประกันสังคมก็จะต้องมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะหากกิจการทางการเงินเองยังไม่มั่นคง ผู้ประกันตนทั้งหลายก็คงจะไม่ ไว้วางใจในการเสียเงินสมทบ หากเกิดภัยอันตรายที่จะต้องพึ่งการประกันสังคมก็คงจะ ต้องเสียค่าการที่จะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือบริการตามที่ได้กำหนดไว้

ดังนั้นการที่จะให้ฐานะทางการเงินของกิจการดี ก็จำเป็นต้องมีการจัดการเกี่ยวกับการเงินอันได้แก่การจัดการการเงินให้มีสภาพคล่อง คือมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเป็นค่าทดแทนแก่ผู้ประกันตนและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกิจการ สิ่งสำคัญอันเป็นหัวใจของการที่จะดำเนินการประกันสังคมให้ได้ตลอดไป คือความสามารถในการเรียกเก็บ เงินจากผู้ที่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายได้ครบถ้วน การจัดการเกี่ยวกับบุคคลการแบ่งงานของเจ้าหน้าที่การเงินอย่างเหมาะสม สามารถควบคุมและติดตามการดำเนินการการเงิน เพื่อป้องกันการทุจริต การรั่วไหลที่อาจเกิดขึ้นได้ และกิจการยังจะ

ต้องจัดการบริหารเงินที่เหลือจากเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกิจการและค่าทดแทน
นำไปลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือเงินที่นำไปลงทุนในธุรกิจหรือกิจการของรัฐบาลที่มั่นคง
หรือจะนำไปลงทุนกับรัฐบาล เช่น การซื้อพันธบัตร ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีกฎหมายบังคับ
ห้ามการลงทุนของการประกันสังคมว่า จะนำไปลงทุนกับใครได้บ้าง นอกจากความมั่นคง
แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุนด้วย

จึงเห็นได้ว่า การจัดการด้านการเงินนั้นนับว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการประกัน
สังคมก็ว่าได้ การจัดการด้านการเงินของการประกันสังคมก็เช่นเดียวกับธุรกิจทั่วไปที่ประ
กอบด้วยการรับเงินและการจ่ายเงิน

รายรับของการประกันสังคมได้จากผู้จ่ายเงินตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่ง
อาจได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ร่วมกันออก บางประเทศก็อาจจะเป็นลูกจ้าง
เป็นผู้ออกแต่ผู้เดียวหรือลูกจ้างร่วมออกกับนายจ้าง¹² การออกเงินดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการ
ออมทรัพย์หรือการประหยัด เพื่อประโยชน์สุขของคน และเพื่อความมั่นคงของสังคมอันเป็น
ส่วนรวมเรียกว่า เงินสมทบ (Contribution) อันมีลักษณะที่พิจารณาโดยผิวเผินแล้ว
จะคล้ายคลึงกับการเสียภาษีเงินได้ แต่ความจริงเงินสมทบบมิใช่ภาษีเงินได้และแตกต่างจาก
ภาษีเงินได้หลายประการ คือ

1. เงินสมทบที่การประกันสังคมได้รับไว้ จะต้องนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม
และไม่ถือว่าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ส่วนภาษีเงินได้เป็นเงินส่วนที่รัฐบาลเรียกเก็บจาก
ประชาชนเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน

2. เงินสมทบที่นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น หน่วยราชการบริหารงานการ
ประกันสังคมจะเป็นผู้ควบคุมรักษา และใช้จ่ายเฉพาะเป็นประโยชน์ทดแทนและการดำเนิน
งานประกันสังคมเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ส่วนภาษีเงินได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บมาแล้วก็

¹² Office of Research and Statistics Research Report No.44 : Social Security Program throughout the World 1973, U.S. Department of Health, Educational Welfare Security Administration

จะกลายเป็นเงินส่วนกลางของรัฐ และรัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐส่วนหนึ่ง ส่วนใดก็ได้ โดยไม่มีผู้ใดจะสามารถทราบได้

3. การดำเนินงานประกันสังคม หากเงินกองทุนประกันสังคมมีเพิ่มขึ้นมากเท่าใด ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคมก็จะได้รับประโยชน์มากขึ้น ดังนั้นเมื่อกองทุนประกันสังคมมีเงินสมทบที่ยังไม่ถึงเวลาที่จะต้องจ่าย ก็เก็บสำรองไว้มาก ก็จะต้องนำเงินส่วนนี้ไปหากอกผลให้เกิดประโยชน์แก่กองทุนประกันสังคมได้ แต่ทั้งนี้จะต้องทำในขอบเขตหรือจะต้องมีหลักประกันอันมั่นคง และสามารถจะเรียกเงินคืนได้โดยทันที กองทุนประกันสังคมมีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งส่วนมากก็จะนำไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลหรือหลักทรัพย์อันมีค่าอื่น ๆ ของรัฐบาล แต่ภาษีเงินได้ที่เรียกเก็บมานั้น ไม่อาจนำไปหากอกผลได้แต่ประการใด เพราะภาษีรายได้มีรายการผูกพันล่วงหน้าที่จะต้องจ่ายตามงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว

เนื่องจากการจัดการการเงินของกองทุนประกันสังคมตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการดำเนินการประกันสังคม ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการอันเกี่ยวกับเงินสมทบ จึงต้องใช้ความรอบคอบเป็นพิเศษ และควรจะได้ศึกษาถึงวิธีการที่นานาประเทศได้ดำเนินการมาแล้วจนได้รับผลดี เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาและดำเนินการ ซึ่งจะกล่าวพอเป็นแนวทางดังนี้

1. หลักทั่วไปของการเงินสมทบ

การเรียกเก็บเงินสมทบบมีหลักทั่วไปคือ จะต้องไม่ให้กระทบกระเทือนต่อฐานะการเงินหรือการครองชีพของผู้จ่ายเงินจนกลายเป็นภาระยุ่งยาก หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแต่อย่างใด ดังนั้นในการกำหนดอัตราเงินสมทบตามหลักการประกันสังคม จึงพยายามที่จะกำหนดให้มีอัตราค่าที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะสามารถจะกระทำได้ และพยายามจัดให้มีการออกเงินร่วมสมทบเป็นหลายฝ่ายขึ้น กล่าวคือ ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาล สำหรับลูกจ้างที่กำหนดให้มีการออกเงินสมทบนั้นก็โดยที่ลูกจ้างต้องมีหน้าที่เป็นสมาชิกของการประกันสังคมและมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดขึ้น การออก

เงินสมทบของลูกจ้างจึงเปรียบเสมือนเป็นการเสียเงินค่าบำรุง เพื่อให้เกิดสิทธิต่าง ๆ ในกองทุนประกันสังคม อันเป็นวิธีการที่จะจัดให้บุคคลแต่ละคนช่วยตัวเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ส่วนฝ่ายนายจ้างและรัฐบาลที่กำหนดให้มีส่วนต้องร่วมออกเงินสมทบด้วยนั้น ก็โดยถือหลักการตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ ฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นนายจ้างหรือเจ้าของงาน ย่อมจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากผลของการทำงานของลูกจ้าง จึงต้องมีหน้าที่ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างของตนในค่านสวัสดิการ ซึ่งจำเป็นจะต้องให้แก่ลูกจ้างทั้งนี้ตามกฎหมายแรงงาน ในค่านมนุษยธรรมที่ควรจะมีและฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของประชาชนอันเป็นส่วนรวมโดยทั่วไปแล้ว และการออกเงินสมทบของรัฐบาลนั้นก็ เป็นแต่เพียงการนำเงินงบประมาณส่วนหนึ่งที่ต้องใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในค่านสวัสดิการอยู่แล้วเป็นประจำ ออกมาเป็นเงินสมทบ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประชาชนยิ่งขึ้นเท่านั้น เช่นในปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าบำนาญรักษาประชาชนทางค่านสาธารณสุขเป็นประจำ เมื่อมีการประกันสังคมขึ้นแล้ว ผู้ประกันตนที่เคยรับบริการทางสาธารณสุขก็จะมารับบริการทางการประกันสังคมทางค่านสาธารณสุขของรัฐบาลก็จะลดลง เป็นต้น

แต่ทั้งนี้บางประเทศก็อาจกำหนดผู้ออกเงินสมทบเพียง 2 ฝ่าย คือลูกจ้างและนายจ้าง เพราะอาจถือว่า ภาษีเงินได้ของรัฐบาลนั้นเก็บจากบุคคลทั่วไปประเทศ ก็ควรจะมีประโยชน์แก่คนทั่วไปประเทศ มิใช่มาให้ประโยชน์เฉพาะลูกจ้างที่ประกันสังคมเท่านั้น บางประเทศก็ได้รับเงินจากค่านอื่น ๆ อุทกหนุณควย คุรุปที่มาของรายได้รูปที่ 2 ประกอบควย

ในการกำหนดอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บนั้น เท่าที่ได้ปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 วิธี คือ¹⁴

¹⁴The Registration and Identification of Insured Persons and The Collection of Social Insurance Contribution Report X Fourteen General Assembly(Istanbul,1961)

รูปที่ 2 ที่มาของรายได้ของหน่วยงานประกันสังคมในต่างประเทศ

1. RECEIPTS OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS OF SELECTED COUNTRIES IN 1963
DISTRIBUTED ACCORDING TO ORIGIN AND EXPRESSED AS PERCENTAGES OF GROSS NATIONAL PRODUCT

Country	Distribution of social security receipts according to origin (per 100 of total receipts)							Total receipts as percentages of gross national product
	Contributions		Special taxes allocated to social security	State participation	Participation of other public authorities	Income from capital	Other receipts	
	Insured persons	Employers						
Belgium	20.0	44.6	0.3	27.7	0	3.4	4.0	15.6
Chile	19.7	40.7	1.9	32.8	0.7	2.1	2.1	11.1
Czechoslovakia	1.8	32.6	—	65.1	—	—	0.5	16.7 ¹
Denmark	12.9	9.6	0.8	58.9	17.2	0.6	—	12.4
France	16.4	63.7	2.8	13.9	2.3	0.2	0.7	15.3
Germany (Federal Republic) *	26.8	44.4	1.6	24.0	—	2.4	0.8	16.8
Guatemala	13.2	36.3	—	50.0	—	—	0.5	1.8
India	26.2	34.7	0.1	3.0	26.9	4.5	4.6	2.2
Italy	15.1	63.3	0.1	15.0	0.2	3.1	2.2	15.3
Ivory Coast	2.7	32.4	—	63.0	—	1.8	0.1	2.9
Japan	26.2	31.3	—	29.4	3.8	5.9	3.4	7.6
New Zealand	45.9	4.2	—	47.1	—	1.7	0.1	12.7
Nigeria	13.9	68.9	—	14.4	—	1.6	1.2	0.9 ²
Poland	—	62.8	—	36.4	—	—	0.8	9.7 ¹
Sweden	16.9	22.8	—	34.9	22.7	2.6	0.1	16.5
USSR	—	—	—	—	—	—	—	10.2 ¹
United Kingdom	21.9	20.3	—	47.6	6.8	1.9	1.5	11.9
United States	25.0	39.3	—	19.6	10.9	5.2	—	7.1

¹ Net material product. ² Including West Berlin. ³ Gross domestic product at factor cost.
Sources: (1) *The Cost of Social Security, 1961-1963*, (2) United Nations: *Yearbook of National Accounts Statistics, 1965*, and earlier issues.

Financing social security schemes (concl.)

ศูนย์วิจัยทางสถิติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. กำหนดโดยวิธีอัตราเสมอภาค (Flat Rate)

วิธีกำหนดให้ลูกจ้างทุกคนออกเงินสมทบเป็นอัตราเท่ากันหมดโดยไม่คำนึงถึงรายได้ของลูกจ้างแต่ละคนที่แตกต่างกัน การกำหนดอัตราเงินสมทบลักษณะเช่นนี้ จึงไม่อาจจะกำหนดให้เกินความสามารถของลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างในอัตราขั้นต่ำที่สุด ดังนั้นเงินสมทบที่จะได้รับจากลูกจ้างตามวิธีนี้จึงมีจำนวนไม่สูงจะมากนัก และเมื่อเป็นเช่นนี้ก็กล่าว ภาระในการออกเงินสมทบก็จะตกไปเป็นหน้าที่ของนายจ้างและรัฐบาลในอันที่จะต้องออกเงินสมทบในอัตราสูง เพื่อให้สามารถช่วยให้เงินกองทุนประกันสังคมให้มีจำนวนเพียงพอแก่การใช้จ่ายในการดำเนินงานประกันสังคม นอกจากนี้การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวิธีนี้ ซึ่งไม่สูงจะเหมาะสมสำหรับการประกันสังคม เพราะระบบงานนี้พยายามที่จะให้ผู้มีรายได้มากช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย หรือผู้มีฐานะร่ำรวยช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจน จึงไม่ค่อยจะเป็นที่นิยมมากนัก

2. วิธีกำหนดอัตราตามกลุ่มชั้นรายได้ (Class Wage Rate)

วิธีกำหนดให้ลูกจ้างออกเงินสมทบในอัตราตามกลุ่มชั้นเงินรายได้ของลูกจ้าง ซึ่งอาจแบ่งกลุ่มชั้นเงินออกเป็น 5 กลุ่ม หรือ 10 กลุ่ม หรือมากกว่านี้ก็ได้ สุดแล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แล้วกำหนดว่าเงินเดือนระดับนี้ลูกจ้างออกเท่าใด นายจ้างออกเท่าใดและรัฐบาลออกเท่าใด เช่น กลุ่มที่ 1 คือผู้มีรายได้เดือนละ 500 บาทขึ้นไปถึงเดือนละ 1,000 บาท ลูกจ้างออกไม่เกินเดือนละ 25 บาท นายจ้างออก 20 บาท และรัฐบาลออก 12.50 บาท กลุ่มที่ 2 ตั้งแต่เงินเดือนเดือนละ 1,000 บาทขึ้นไปถึงเดือนละ 1,499 บาท ลูกจ้างออก 50 บาท นายจ้างออก 40 บาท รัฐบาลออก 25 บาท เป็นต้น การกำหนดอัตราการออกเงินสมทบตามวิธีนี้ ถึงแม้ว่าจะได้รับความสะดวกในทางปฏิบัติอยู่มากก็ตาม ความรู้สึกของประชาชนจะเห็นว่า ยังไม่เหมาะสม เพราะลูกจ้างที่มีรายได้น้อยที่สุดของแต่ละกลุ่ม กลับต้องออกเงินสมทบในอัตราที่คิดเป็นร้อยละของเงินรายได้แล้วจะสูงกว่าลูกจ้างที่มีรายได้สูงสุดในกลุ่มเดียวกัน เช่น ลูกจ้างที่มีรายได้เดือนละ 500 บาทของกลุ่มที่ 1 ออกเงินสมทบเดือนละ 25 บาท เท่ากับ 5% ของรายได้ แต่ถ้ามีรายได้ 1,000 บาท จะเสีย 25 บาทเท่านั้น เท่ากับ 2.5% ของรายได้

แต่มีวิธีแก้ไขให้มีการเหลื่อมล้ำกันน้อยลงได้ โดยพยายามจัดแบ่งกลุ่มชั้น รายได้ของแต่ละกลุ่มให้สั้นเข้า และยิ่งสั้นมากเท่าใด ความเหลื่อมล้ำในการออกเงินสมทบของแต่ละกลุ่มก็จะยิ่งน้อยลงมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่มีได้หมายความว่า จะสามารถขจัดปัญหา ความเหลื่อมล้ำให้หมดไปได้โดยสิ้นเชิง เช่น เดิมกลุ่มที่ 1 แบ่งไว้ 500 บาท ถึง 1,000 บาท ถ้าแบ่งให้สั้นเข้าก็อาจจะแบ่งกลุ่มที่ 1 ระหว่าง 500 บาท ถึง 700 บาท กลุ่มที่ 2 ระหว่าง 701 ถึง 1,000 บาท เป็นต้น

3. วิธีการกำหนดอัตราเป็นร้อยละ ของเงินรายได้

วิธีนี้กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนออกเงินเป็นอัตราส่วนของเงินรายได้ประจำ เดือนของแต่ละคน ส่วนนายจ้างและรัฐบาลจะกำหนดให้ออกเป็นอัตราส่วนของเงินสมทบที่ ลูกจ้างแต่ละคนจะต้องออก เช่น กำหนดให้ลูกจ้างออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ 2 ของ รายได้ นายจ้างออกเป็น 2 เท่าของเงินสมทบที่ลูกจ้างต้องออก และรัฐบาลออกเงินสมทบเท่ากับส่วนที่ลูกจ้างต้องออก เช่นนี้ ถ้าลูกจ้างมีรายได้เดือนละ 500 บาท เช่น ถ้า ลูกจ้างมีรายได้เดือนละ 500 บาท ลูกจ้างก็ต้องออกเงินสมทบเดือนละ 10 บาท นายจ้างออกเดือนละ 20 บาท และรัฐบาลออกเดือนละ 10 บาท วิธีการกำหนดอัตราเงิน สมทบนี้ นับว่าเป็นวิธีที่ให้ความเป็นธรรมที่สุด คือผู้ที่มียาได้มากก็ออกมาก ผู้ที่มีรายได้ น้อยก็ออกน้อยตามส่วน และยังเป็นวิธีที่สามารถเฉลี่ยภาระความรับผิดชอบในภัยพิบัติได้ดี อีกวิธีหนึ่ง

แต่อัตราส่วนเงินสมทบที่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลออกนั้น หลังสงคราม โลกครั้งที่ 2 แล้ว อัตราส่วนที่ให้นายจ้างออกเป็น 2 เท่าของลูกจ้างก็น้อยลง โดยเฉพาะ ประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับการติดตามเรียกเก็บภาษีเงินได้ยากอยู่แล้ว บางประเทศได้ทดลองหันมาใช้วิธีการกำหนดอัตรากำไรจ่ายเงินสมทบของนายจ้างต่อลูกจ้างเป็นค่าใช้จ่ายคงที่หรือ ใช้วิธี Regressive คือ นายจ้างจ่ายเงินสมทบให้ลูกจ้างที่มีรายได้น้อยมากกว่าลูกจ้าง ที่มีรายได้มาก อันเป็นผลทำให้นายจ้างที่แจ้งรายได้และหักภาษีไว้น้อยกว่าความเป็นจริง ต้องรับภาระเงินสมทบประกันสังคมสูงขึ้น¹⁵ ทั้งนี้แล้วแต่ประเทศใดจะหาทางแก้ปัญหาอื่น ๆ

¹⁵ Introduction to Social Security Geneva 1970 provided by ILO

โดยการกำหนดอัตราเงินสมทบหรืออัตราส่วนที่แต่ละฝ่ายจะออกให้แปลกออกไป แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราเงินสมทบว่าควรเป็นเท่าไร ปรกติจะคำนวณถึงรายจ่ายที่เกิดขึ้นก่อนว่าประมาณเท่าใดแล้วจึงกำหนดอัตราเงินสมทบภายหลัง ค่าใช้จ่ายในการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ มักจะประกอบด้วย

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้แก่ เงินเดือนเจ้าหน้าที่ ค่าเสื่อมราคาอาคารและเครื่องมือเครื่องใช้สำนักงาน เป็นต้น โดยคำนวณจากอัตรากำล้างที่จะให้ขึ้นและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ โดยประมาณ แต่ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ บางประเทศรัฐบาลเป็นผู้ออกให้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น คุรายละเอียดเกี่ยวกับเงินสมทบของประเทศญี่ปุ่นในตารางรูปที่ 4

2. ค่ารักษาพยาบาลที่ให้แก่ผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิอื่น ๆ บางประเทศได้มีการคำนวณหาสถิติเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลว่าจะเป็นเท่าไรต่อผู้ประกันตนแต่ละคน ดังแสดงในรูปที่ 3

รูปที่ 3 COST OF MEDICAL BENEFIT¹ AS PERCENTAGE OF BASIC WAGE IN SELECTED COUNTRIES¹⁶

Countries	Cost per insured person	Cost per person protected (insured persons and dependants)
Austria.....	5.9	3.0
Germany(Federal Republic)	4.8	2.1
India.....	1.5	0.5
Japan.....	4.8	1.1
Yugoslavia.....	10.1	3.5

¹including maternity care

¹⁶Ibid page 131

แต่ในบางประเทศเช่น สหราชอาณาจักร ได้แสดงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อคนเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติต่อคนของประชาชนที่มั่งงานทำ เช่น ในปี ค.ศ. 1965 ค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลต่อคนของสหราชอาณาจักรคือ 4.6% ของรายได้ประชาชาติต่อคนของประชาชนที่มั่งงานทำ และให้ผู้ที่ทำงานแต่ละคนมีภาระในครอบครัวอีก 1 คน ดังนั้น ค่ารักษาพยาบาลต่อคนของผู้ประกันตนเท่ากับ 2.3% ของรายได้ประชาชาติต่อคนของประชาชนที่มั่งงานทำ¹⁷

3. เงินชดเชยหรือค่าทดแทนในระหว่างที่ผู้ประกันตนทำงานนั้น ตามหลักของการประกันสังคมต้องการให้ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนเพียงพอที่จะอยู่ได้ตามฐานะและอัตรภาพของตนและครอบครัวโดยไม่เดือดร้อน ในบางประเทศได้คำนวณเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนจากค่าใช้จ่ายของผู้ประกันตนและของผู้ที่อยู่ในอุปการะทั้งหมดโดยใช้สูตรเงินทดแทนดังนี้¹⁸

$$B_1 = M + pE + na$$

$$B_1 = \text{เงินค่าทดแทน}$$

$$M = \text{จำนวนค่าแรงต่ำสุดที่ผู้ประกันตนจะได้รับ}$$

$$E = \text{ค่าแรงโดยเฉลี่ย}$$

$$p = \text{อัตราร้อยละของค่าแรงโดยเฉลี่ย}$$

$$n = \text{จำนวนผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน}$$

$$a = \text{จำนวนเงินที่ผู้อยู่ในอุปการะแต่ละคนจะต้องใช้}$$

¹⁷ Ibid page 132

¹⁸ Joseph A Pechman, Henry J. Aaron, Michael K Jaussig "The basic old age benefit called the primary insurance" Social Security Perspectives, reform the Brookings Institution Washington D.C. 1968 page 89

เมื่อได้ตัวเลขค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้ว ก็สามารถประมาณรายรับที่ควรจะได้แล้ว จึงกำหนดอัตราเงินสมทบและอัตราส่วนที่จ่ายต่าง ๆ จะต้องออกตามหลักเกณฑ์และนโยบายที่แต่ละประเทศวางไว้ จึงขอแสดงตัวอย่างอัตราเงินสมทบที่ประเทศต่าง ๆ เรียงเก็บในรูปที่ 4

รูปที่ 4 อัตราเงินสมทบที่ประเทศต่าง ๆ จัดเก็บ¹⁹

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
1.	อัลบาเนีย	ชรา, พิการ, ตาย เจ็บป่วย, การคลอดบุตร อุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย จากการทำงาน	-	8%ของรายได้ ของลูกจ้าง	-
2.	อัลจีเรีย	ชรา, พิการ, ตาย เจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย จากการทำงาน	4.5%ของรายได้	5.5%ของรายได้ ของลูกจ้าง	-
		การสงเคราะห์ครอบครัว	-	0.4-5.8%ตามลักษณะ ของความเสียหาย ในการทำงาน	-
			-	14.25%ของรายได้ ของลูกจ้าง	-

¹⁹Office of Research and Statistics Research Report No.44, op.cit.

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
3.	ออสเตรเลีย	ชรา, พิการ, ตาย เจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ จากการทำงาน	-	-	จากเงินภาษี
		การเจ็บป่วย, คลอดบุตร	-	ทั้งหมดตามอัตรา ความเสี่ยงที่คำนวณไว้	-
4.	ออสเตรเลีย	การว่างงาน, การสงเคราะห์ครอบครัว	-	-	รัฐบาลและ Registered Bene-fit Organization ร่วมกันออก
		ชรา, พิการ, ตาย	8.7% ของรายได้รายวัน	เท่ากับ	ส่วนที่ขาดไม่พอ
		เจ็บป่วย, คลอดบุตร	8.5% ของรายได้รายเดือน	ลูกจ้าง	50% ของค่าใช้จ่ายในการคลอดบุตร
		อุบัติเหตุหรือป่วยจากการทำงาน	3.6% รายได้รายวัน	3.65% รายได้รายวันของลูกจ้าง	-
		ว่างงาน	2.4% รายได้รายเดือน	เท่าลูกจ้าง	-
		สงเคราะห์ครอบครัว	3.1% รายได้ผู้รับบำนาญ	2% รายได้รายวัน	-
		1% รายได้	เท่าลูกจ้าง	ส่วนที่ขาดและค่าใช้จ่ายฉุกเฉิน	
		-	6% ของรายได้	ตามงบประมาณที่ได้รับ	

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
5.	บราซิล	ชรา, พิการ, ตาย การเจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือป่วยจากการ ทำงาน การว่างงาน การสงเคราะห์ครอบครัว	8%รายได้ - - -	เท่าลูกจ้าง 0.4-0.8%แล้วแต่ ความเสี่ยงในอันตราย 1%รายได้ลูกจ้าง 6%รายได้ลูกจ้าง	ส่วนที่ยังขาด - - -
6.	บุรุนดี	ชรา, พิการ, ตาย, การเจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจาก การทำงาน, ว่างงาน, สงเคราะห์ครอบครัว	-	20%รายได้ลูกจ้าง	20%รายได้ลูก จ้างและส่วนที่ ขาด
7.	สหภาพมา	การเจ็บป่วย, คลอดบุตร	1%ของรายได้ก่า หนดไว้เป็น 6 ชั้น	2%รายได้กำหนด ไว้เป็น 6 ชั้น	1%รายได้ทั้งหมด
8.	สาธารณรัฐ จีน (ไท่หนาน)	ชรา, พิการ, ตาย การเจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือป่วยจากการ ทำงาน ทำงาน	1%รายได้ลูกจ้าง 5.6%รายได้ผู้ทำ งานส่วนตัว	6.4%รายได้ลูกจ้าง	- 2.4%รายได้ผู้ทำ งานส่วนตัว
9.	คิวบา	ชรา, พิการ, ตาย, เจ็บ ป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุ หรือป่วยจากการทำงาน	ลูกจ้างไม่ต้องเสีย 10%รายได้ผู้ทำ งานส่วนตัว	10%รายได้ลูก จ้าง	ช่วยส่วนที่ขาด

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
10.	สาธารณรัฐ เยอรมันตะวัน ตก	ชรา, พิการ, ตาย, เจ็บ ป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุ หรือป่วยจากการทำงาน และการว่างงาน	10%รายได้ลูกจ้าง 20%รายได้ผู้ทำ งานส่วนตัว	10%รายได้ ลูกจ้าง	ส่วนที่ขาด
11.	เชคโกสโลวา เกีย	ชรา, พิการ, ตาย, เจ็บ ป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุ หรือป่วยจากการทำงาน	-	25%รายได้ลูกจ้าง	ช่วยส่วนที่ขาด
12.	สาธารณรัฐ โดมินิกัน	ชรา, พิการ, ตาย, เจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือป่วยจากการ ทำงาน	2.5%รายได้ -	7%ของรายได้ ทั้งหมด	2.5%ของภาษีเงิน ได้ของลูกจ้างและ ชดเชยส่วนที่ขาด -
13.	อินเดีย	ชรา, พิการ, ตาย การเจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือป่วยเนื่อง จากการทำงาน	6.25%รายได้ 8%รายได้ (เฉพาะ ลูกจ้างที่ทำงานใน โรงงานที่มีคนงาน มากกว่า 50 คน 2.3%รายได้	ออกเท่าลูกจ้าง 4%รายได้ลูกจ้าง	1.16%ของเงิน เดือน 1/8ของค่ารักษา พยาบาล

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
14.	อิหร่าน	ชรา, พิการ, ตาย, เจ็บป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุหรือป่วยเนื่องจากการทำงาน, การว่างงาน	5% รายได้	13% รายได้ลูกจ้าง	-
		การสงเคราะห์ครอบครัว	-	ออกทั้งหมด	-
15.	ญี่ปุ่น	ชรา, พิการ, ตาย	ลูกจ้าง		
			3.2% รายได้-ชาย	3.2% รายได้-ชาย	20% ของประโยชน์ทดแทนที่ให้
			2.4% รายได้-หญิง	2.6% รายได้-หญิง	
			3.8% รายได้-ผู้ทำงานเหมือง	3.6% รายได้-ผู้ทำงานเหมือง	25% ของประโยชน์ทดแทนสำหรับลูกจ้างเหมือง
			(ตามชั้นค่าจ้างที่กำหนดไว้ 6 ชั้น)		
		สำหรับผู้ที่เป็นชาวประมง	550 เยนต่อเดือน		รัฐบาลออก 50% ของเงินสมทบที่ลูกจ้างจ่าย
		ชานา ลูกจ้างสาธารณูปโภค ครุและลูกจ้างรัฐบาล	ผู้ที่มีรายได้น้อยกว่าที่กำหนดไม่ต้องออก	-	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและชดเชยส่วนที่ขาด
		เจ็บป่วย, คลอดบุตร	3.5% รายได้	เท่าลูกจ้าง	
		เจ็บป่วยหรืออันตรายจากการทำงาน	-	0.2-8% แล้วแต่สถิติการเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน	ช่วยส่วนที่ขาด
		การว่างงาน	0.65% รายได้	0.65% รายได้ลูกจ้าง	25% ของเงินทดแทน 1/3 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
15.	ญี่ปุ่น (ต่อ)	การส่งเคราะห์ครอบครัว	-	0.7% รายได้ลูกจ้าง	20% ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน - จากกระทรวงการคลัง 5% ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน - จากงบประมาณจังหวัด 5% ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน - จากเงินบริหารส่วนท้องถิ่น
16.	เกาหลีใต้	เจ็บป่วย, คลอดบุตร	2% รายได้	2.8% รายได้ลูกจ้าง	10% ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
17.	มาเลเซีย	อุบัติเหตุหรือป่วยเนื่องจากการทำงาน	-	0.2-13% ของค่าแรงตามอัตราความเสี่ยง	-
		ชรา, พิการ, คาย, เจ็บป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุหรือป่วยจากการทำงาน	5% ของรายได้	5% รายได้ลูกจ้าง	-
			-	-	ทั้งหมด
			-	1.5% รายได้	-
18.	เนเธอร์แลนด์	ชรา	10.4% รายได้	-	-
		คาย, พิการ, อุบัติเหตุหรือป่วยเนื่องจากการทำงาน	4.15% รายได้	5.25% รายได้ลูกจ้าง	ช่วยผู้มีรายได้และชดเชยส่วนที่ขาด
		เจ็บป่วย, คลอดบุตร	5.45% รายได้	13.15% รายได้ลูกจ้าง	" "

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
18.	เนเธอร์แลนด์ (ต่อ)	ว่างงาน	0.6-4%ตามลักษณะของอุตสาหกรรม	เท่ากับลูกจ้าง	0.4%รายได้ลูกจ้าง
19.	นิวซีแลนด์	ชรา, พิการ, ตาย, เจ็บป่วย, คลอดบุตร, ว่างงาน, สงเคราะห์ครอบครัว	-	-	จากภาษีรัฐบาล
20.	นิการาคัว	ชราภาพ, พิการ, ตาย, เจ็บป่วย, คลอดบุตร	3%รายได้	6%รายได้	3%รายได้ของลูกจ้าง
21.	ปากีสถาน	เจ็บป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุหรือป่วยเนื่องจากการทำงาน	-	6%รายได้	-
22.	ฟิลิปปินส์	ชรา, พิการ, ตาย	2.5%รายได้ (ตามขั้นเงินเดือนที่กำหนดไว้ 9 ขั้น)	3.5%รายได้ ตามขั้นเงินค่าจ้าง 9 ขั้น	ออกส่วนที่เหลือและค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน
		เจ็บป่วย, คลอดบุตร อุบัติเหตุหรือป่วยจากการทำงาน	2.5%รายได้	3.5%รายได้ ออกทั้งหมด	" "
23.	สหราชอาณาจักร	ชราภาพ, พิการ, ตาย เจ็บป่วย, คลอดบุตร, อุบัติเหตุหรือป่วยจากการทำงาน	กำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน คือ 0.088ปอนด์/สัปดาห์ -ชาย 0.075ปอนด์/สัปดาห์ -หญิง	1.05ปอนด์/สัปดาห์ -ชาย 0.89ปอนด์/สัปดาห์ -หญิง	25%เงินสมทบที่เก็บจากนายจ้างและลูกจ้าง
		ว่างงาน	0.05ปอนด์/สัปดาห์ -ชาย 0.04ปอนด์/สัปดาห์ -หญิง	0.07ปอนด์/สัปดาห์ -ชาย 1.05ปอนด์/สัปดาห์ -หญิง	20%เงินสมทบที่เก็บจากนายจ้างและลูกจ้างออกทั้งหมด
		เงินสงเคราะห์ครอบครัว	-	-	-

ลำดับ	ประเทศ	ประโยชน์ทดแทนประเภท	อัตราเงินสมทบที่ออกโดย		
			ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐบาล
24.	สหรัฐอเมริกา	ชราภาพ, พิการ, ตาย	4.85% รายได้	เท่ากับลูกจ้าง	จ่ายบำนาญทั้งหมดให้แก่คนชราที่อายุ 72 ปี ก่อนปี 1968 และผู้มีรายได้ประกันตน (ไม่อยู่ในชาย)
		เจ็บป่วยและคลอดบุตร	1% รายได้-การรักษาศาพยาบาล 0.5-1% ของภาษี-เงินทดแทนที่จ่าย	เท่ากับลูกจ้าง	" "
		อุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน	-	ออกทั้งหมด	-
		การว่างงาน	-	0.5% ภาษีที่เสีย 1.8% รายได้ลูกจ้าง	ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่านอกเงินสมทบและอัตราเงินสมทบที่กำหนดของประเทศต่าง ๆ แตกต่างกันไปจะสรุปได้ดังนี้

1. ผู้จ่ายเงินสมทบในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ มีฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศดี ประชาชนมีรายได้ดี รัฐบาลจึงมีรายได้จากเงินภาษีมาก รัฐบาลจึงสามารถจัดสวัสดิการการประกันสังคมให้แก่ประชาชนจากเงินภาษีทั้งหมด โดยนายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบหรือออกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ ประโยชน์ทดแทนที่จัดก็มีหลายประเภทมากกว่าประเทศอื่น ๆ เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ นอกจากประโยชน์ทดแทน 8 ประเภทคือ การชราภาพ พุพพลภาพ ตาย

การเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยจากการทำงาน การสงเคราะห์ครอบครัว การว่างงานแล้ว ยังมีประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์ที่บ้าน (Home Help) เป็นการช่วยเหลือคนชราภาพหรือผู้ป่วยที่มีรายได้จำกัด โดยจัดหาคนมาช่วยทำงานบ้านตามที่จำเป็น โดยช่วยออกค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดตามฐานะการเงินของผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ การออกทรงเพื่อรักษาและซ่อมแซมบ้าน (Advance for Home Maintenance) การจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับครอบครัว โดยช่วยจ่ายเป็นเงินก้อน (Capitalization of Family Benefit) เช่น ช่วยออกเงินสร้างบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ รวมทั้งสัญญาแลกเปลี่ยนประโยชน์ทดแทนระหว่างประเทศ (Reciprocity with other countries) คือ การทำสัญญาตกลงแลกเปลี่ยนการจ่ายประโยชน์ทดแทนกัน เช่น ระหว่างนิวซีแลนด์กับออสเตรเลีย ระหว่างนิวซีแลนด์ อังกฤษ และไอร์แลนด์เหนือ เช่น สัญญาแลกเปลี่ยนการจ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อครบเกษียณอายุ การชราภาพ หญิงหม้าย ผู้พิการ เป็นต้น บางประเทศให้นายจ้างออกเงินสมทบแต่ผู้เดียว เช่น ปากีสถาน

แต่ประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดให้ลูกจ้าง นายจ้าง รัฐบาล ร่วมกันออกเงินสมทบเช่น ประเทศญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ นายจ้าง ลูกจ้างออกเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและส่วนที่ขาด สำหรับประโยชน์ทดแทนอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยจากการทำงาน จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ออกเงินสมทบฝ่ายเดียว และจะมีการปรับปรุงอัตราเงินสมทบเพื่อเป็นวิธีจูงใจให้นายจ้างปรับปรุงหาวิธีป้องกันอันตรายอันเกิดจากการทำงานให้แก่คนงาน

2. อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บของบางประเทศได้จัดเก็บเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนทุกประเภทในอัตราเดียวกัน เช่น ปากีสถาน เซเชลโลสโลวาเกีย อัลบาเนีย บางประเทศได้กำหนดอัตราเงินสมทบตามกลุ่มของประโยชน์ทดแทนที่จัดไว้ เช่น ประโยชน์ทดแทนการชราภาพ, ทุพพลภาพ, ตาย จัดเป็นอัตราหนึ่ง ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วยและคลอดบุตร " "

ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน	จัดเป็นอัตราหนึ่ง
ประโยชน์ทดแทนอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน	" "
ประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์ครอบครัว	" "

ทั้งนี้แล้วแต่วิธีของแต่ละประเทศที่จะจัดเก็บ ซึ่งการที่กำหนดอัตราเงินสมทบ
แยกประเภทกันมีข้อก็คือ

1. เพื่อใช้ในการปรับปรุงอัตราเงินสมทบที่จัดเก็บ เช่น เงินสมทบเกี่ยวกับ
อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน บางประเภทเก็บจากประสพการณ์ อัตราการ
เกิดอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยที่ผ่านมา และยังสามารถทำให้ใช้ในการปรับปรุงอัตราเงิน
สมทบที่กำหนดไว้สูงหรือต่ำเกินไป ไม่เพียงพอที่จะให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนได้

2. เพื่อสามารถที่จะแยกอัตราเงินสมทบให้กับประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท
ซึ่งจะจัดเก็บจากกิจการต่าง ๆ ไม่เท่ากัน เช่นประโยชน์ทดแทนอุบัติเหตุและการเจ็บป่วย
จากการทำงาน บางประเทศจัดเก็บตามลักษณะความเสี่ยงของกิจการ สำหรับองค์การ
ประกันสังคมที่เพิ่งเริ่มดำเนินการ

2. การจัดเก็บเงินสมทบและการนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม

การจัดเก็บเงินสมทบตามวิธีประกันสังคม มีหลักการสำคัญอยู่ที่จะต้องจัดให้
มีผู้มีหน้าที่ต้องออกเงินสมทบได้รับความสะดวกมากที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ ดังนั้นตาม
วิธีที่ปฏิบัติโดยทั่วไป นิยมกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่นายจ้างในอันที่จะรวบรวม
เงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างจะต้องออกและส่วนของตนจะต้องออก แล้วนำส่งให้เจ้าหน้าที่ของ
หน่วยงานบริหารการประกันสังคม ซึ่งจะจัดให้มีสำนักงานประกันสังคม จะต้องวางวิธี
การที่จะให้นายจ้างมีสิทธิหักเงิน เดือนหรือค่าจ้างของลูกจ้าง ณ ที่จ่ายได้ทุกครั้งที่มีการจ่าย
เงินเดือนหรือค่าจ้าง แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินจำนวนที่ลูกจ้างแต่ละคนจะต้องออกเป็นเงิน
สมทบ ส่วนเงินสมทบของรัฐบาล หน่วยงานบริหารการประกันสังคมจะเป็นผู้จัดทำบัญชี
เสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้ตั้งงบประมาณจ่ายให้เป็นรายปี และเมื่อได้ตั้งงบประมาณแล้ว ก็
จะขอเบิกจ่ายเงินเป็นงวด ๆ ติดต่อกันไป การเสนอขอตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินสม

พบในหลักการคือ เป็นข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องตั้งให้ตามกฎหมายทุกประการ

การนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งนายจ้างจะต้องถือปฏิบัตินั้น ตามที่ได้ปฏิบัติกันโดยทั่วไป มีอยู่ 2 วิธีคือ

ก. การนำส่งเป็นตัวแทน

วิธีนี้เมื่อนายจ้างรวบรวมเงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างจะต้องออกและส่วนของตนไว้เรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องนำส่งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการประกันสังคมภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายเป็นประจำทุกเดือน หากนายจ้างนำส่งล่าช้าหรือละเลยไม่หักเงินไว้จากลูกจ้างเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบ นายจ้างก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียค่าปรับสุดแล้วแต่กรณี

การนำส่งเงินสมทบเป็นตัวแทนนี้ เป็นวิธีที่สามารถตรวจสอบได้รวดเร็วและจะเร่งรัดให้ผู้ที่ยังไม่ได้นำส่งเงินสมทบให้รีบนำส่งได้ทันทางที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการค้างค่างมาก ซึ่งจะก่อความยุ่งยากในการที่จะจัดเก็บเป็นเงินก่อนใหม่ด้วย

ประเทศอิสราเอลได้ใช้วิธีการนำส่งเงินสมทบที่นายจ้างต้องนำส่งนั้น นำส่งพร้อมกับภาษีหัก ณ ที่จ่าย นำส่งกรมสรรพากร²⁰ โดยองค์การประกันสังคมจะต้องทำความตกลงกับกรมสรรพากรในการที่จะให้นายจ้างนำเงินสมทบส่งของลูกจ้างและของตนส่งองค์การประกันสังคม โดยอาจนำส่งเงินสมทบดังกล่าวพร้อมกับภาษีเงินได้ต่อเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร โดยนายจ้างจะต้องแนบรายการเงินนำส่งตามแบบของกรมสรรพากร 2 ชุด มอบให้กรมสรรพากร 1 ชุด ให้องค์การประกันสังคม 1 ชุด เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันว่า การนำส่งเงินทั้ง 2 ประเภท และทำการหักโอนขึ้นบัญชีฝากธนาคารให้แก่กันระหว่างหน่วยงานทั้ง 2 แห่งในวันสิ้นเดือนแต่ละเดือน อันเป็นวิธีที่จะช่วยให้นายจ้างได้รับความสะดวก เพราะนายจ้างจะไปติดต่อกับหน่วยงานแห่งใด ก็สามารถจะนำส่งเงินสมทบและภาษีเงินได้ให้แก่หน่วยงานดังกล่าวได้ทั้งสองแห่ง และก่อให้เกิดประโยชน์ในการ

²⁰ กรมประชาสงเคราะห์ บทความเกี่ยวกับการประกันสังคม หัวข้อหลักทั่วไปในการดำเนินงานประกันสังคมของประเทศอิสราเอล หน้า 13 - 14

รวบรวมเงินสมทบและการจัดเก็บภาษีเงินได้ ได้รับเงิน คัดเลือก คัดหน่วยและตรงตามกำหนด สำหรับผู้ที่ทำงานส่วนตัวและไม่ได้ทำงาน ผู้ประกันตนจะต้องนำเงินสมทบส่งด้วยตนเอง โดยอาจจะกำหนดการนำส่งเงินไว้เป็นงวด ๆ อาจจะมีงวดละ 3 เดือน โดยองค์การประกันสังคมจะเป็นผู้แจ้งจำนวนเงินที่จะนำส่งและกำหนดเวลาให้ผู้ประกันตนนำเงินสมทบส่ง

เงินสมทบที่ได้รับจากนายจ้างและผู้ประกันตนตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับเงินจะต้องนำส่งฝากธนาคาร ในบัญชีขององค์การประกันสังคมประจำทุกวัน และจะต้องลงหลักฐานการรับเงินและการนำฝากธนาคาร พร้อมจัดทำสำเนารวบรวมส่งให้สำนักงานใหญ่ของสถาบันประกันสังคมต่อไป การที่กำหนดให้สำนักงานสาขาประกันสังคมรับเงินสมทบแล้วต้องนำส่งฝากธนาคารทั้งหมดนั้น เพื่อตัดภาระยุ่งยากในการเก็บรักษาเงินและป้องกันมิให้มีการนำเงินของกองทุนประกันสังคมไปหมุนจ่ายในทางที่ไม่สมควร

ข. วิธีนำส่งโดยการซื้อแสตมป์ประกันสังคม

วิธีนี้เมื่อนายจ้างรวบรวมเงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างต้องออกและส่วนของตนเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องนำไปซื้อแสตมป์ประกันสังคมมาปิดในสมุดหรือบัตรประกันสังคมที่ทางราชการจะออกให้ประจำตัวลูกจ้าง วิธีนำส่งโดยการซื้อแสตมป์ประกันสังคมจะใช้กับลูกจ้างที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือมีกำหนดการจ่ายค่าจ้างไม่แน่นอน เพื่อความสะดวกในการนำส่งเงินของนายจ้าง แต่ในบางประเทศก็ยังคงใช้วิธีซื้อแสตมป์เป็นวิธีนำส่งเงินสมทบทั่วไปอยู่หลายประเทศ เช่น อังกฤษ อินเดียในบางรัฐ แคนาดา(เกี่ยวกับการประกันการว่างงาน) เป็นต้น²¹ ส่วนความรับผิดชอบก็คงเป็นไปเช่นเดียวกับการนำส่งเป็นตัวเงิน แต่การตรวจสอบจะต้องใช้เวลาหมุนเวียนเป็นระยะเวลาถึง 6 เดือนหรือ 1 ปี จึงจะตรวจได้ทั่วถึงกันทั้งหมด

²¹ Social Security, A Workers' Education Manual, Geneva 1958, provided by International Labour Office

กองทุนประกันสังคมนอกจากจะได้รับเงินสมทบมาสะสมไว้เพื่อการใช้จ่ายตามโครงการประกันสังคมแล้ว ยังมีทางที่จะได้รับเงินอื่นอีก เช่น

1. เงินยืมหรือเงินอุดหนุนเป็นครั้งคราวจากรัฐบาล ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีภัยพิบัติมากรายและมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เงินกองทุนประกันสังคมอาจยังเรียกเก็บไม่ไต่หรือต้องขาดมือลง รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินยืมหรือเงินอุดหนุนให้ แต่ตามประวัติการประกันสังคม เงินประเภทนี้ไม่ค่อยจะมีมากนัก

2. เงินผลประโยชน์จากเงินลงทุนของเงินกองทุนประกันสังคม เช่น ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ผลประโยชน์จากหลักทรัพย์อื่น

3. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กิจการประกันสังคมเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง

4. เงินค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับเงินสมทบ ซึ่งนานาประเทศนิยมให้นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม

การรับเงิน

การรับเงินสมทบไม่ว่าจะใช้วิธีเก็บเงินสมทบโดยการขายแสดมภ์ให้นายจ้างหรือวิธีหักจากเงินเดือน ก็จะต้องมีวิธีการรับเงินสมทบและตรวจว่าเงินสมทบได้รับถูกต้อง

การรับเงินสมทบโดยวิธีการขายแสดมภ์

แสดมภ์นั้นถือว่ามีค่าเหมือนเงินสด ซึ่งองค์การประกันสังคมได้จัดหาตัวแทนได้แก่ ที่ทำการไปรษณีย์ ธนาคาร ที่ทำการของราชการ สำนักงานประกันสังคมทุกแห่ง การขายแสดมภ์ให้กับตัวแทน ก็จะต้องมีการขายไว้ด้วย และบรรดาตัวแทนที่ขาย ก็จะต้องมีการบันทึกการขายของตนโดยบันทึกจำนวนที่ขาย ชนิด ประเภทที่ขาย และตัวแทนใหญ่จะต้องคอยเก็บบันทึกจากการขายจากตัวแทนย่อยด้วย

ตัวแทนจำหน่ายจะไม่เป็นลูกหนี้ขององค์การจนกว่าจะไ้มีการขายแสดมภ์ไปแล้ว คือแสดมภ์ที่มีอยู่จะไม่ใช่เงินสมทบจนกว่าจะไ้มีการขายแสดมภ์นั้นไปจริง ๆ



การเก็บเงินสมทบโดยหักจากเงินเค็อน

วิธีนี้นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบให้องค์การประกันสังคมเป็นงวด เป็นเงินสด หรือเช็ค พร้อมทั้งเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับเงินเค็อน รายชื่อ เลขที่ประจำตัวประกันสังคมและรายละเอียดเกี่ยวกับเงินสมทบว่ามีใครออกบ้าง ซึ่งจำนวนเงินสมทบที่จะออกก็อาจคำนวณเป็นร้อยละของรายได้ หรือคิดเป็นช่วงของรายได้ก็ได้ นอกจากนี้นายจ้างจะต้องเป็นผู้ที่คอยแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการหยุดงานของลูกจ้างเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ รวมทั้งรายละเอียดการจ้างคนงาน หรือได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้าง

องค์การประกันสังคมเมื่อได้รับรายงานจากนายจ้างแล้ว ก็จะต้องตรวจดูกับรายงานของนายจ้างและลูกจ้าง และอาจต้องตรวจสอบกับรายงานครั้งก่อนของนายจ้าง การหยุดการว่าจ้างหรือการว่าจ้างคนงานใหม่ ในรายงานก่อน ๆ อาจจะไม่มีการขอให้ นายจ้างยืนยันให้ทราบอีก ข้อมูลใหม่หรือที่เพิ่มเติมจะต้องตรวจสอบการคำนวณตัวเลขให้ ถูกต้องและตรวจสอบจำนวนเงินให้ถูกต้อง แล้วจึงออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้จ่ายเบี้ยประกัน

การรับเงินขององค์การไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือเช็ค ผู้รับเงินควรจะต้องแสดงยอดรวมและนำฝากธนาคารทันทีในวันนั้น ซึ่งองค์การควรจะมีมาตรการที่จะปฏิบัติให้รัดกุมเกี่ยวกับการนำฝากเงินในแต่ละวัน การนับเงินเมื่อสิ้นวันทุกวัน เพื่อป้องกันการทุจริตที่พนักงานจะนำเงินไปหมุนก่อนแล้วจึงนำมา ชำบัญชีในภายหลัง หรือตรวจสอบความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น และสามารถทราบข้อผิดพลาดได้ง่าย เช่น การให้แคชเชียร์รับผิดชอบเงินที่รับและจ่ายนั้น หรือผู้ถือเงินจ่ายย่อยจะต้องรับผิดชอบเงินที่ตนรักษาไว้

การจ่ายเงิน

1. การจ่ายเงินปรกติจะจ่ายเป็นเช็ค นอกจากเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยหรือต่ำกว่าจำนวนที่กำหนด เช่นในสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้ต่ำกว่า 10 ดอลลาร์ ก็จ่ายเป็นเงินสดจากเงินจ่ายย่อย เพื่อความสะดวกของผู้จ่ายเงิน นอกจากจะมีกรณีพิเศษที่จะ

ขอให้จ่ายเงินจำนวนมากเป็นเงินสดเท่านั้น²²

2. การจ่ายเงินจากเงินจ่ายย่อยหรือจ่ายเป็นเช็ค จะต้องได้รับอนุมัติในใบสำคัญสั่งจ่ายเสียก่อน²³

ใบสำคัญสั่งจ่ายจะต้องทำโดยมีสำเนาหลายฉบับและอาจแยกออกเป็นสี่ มีเลขที่เรียงกันและเป็นใบ ๆ เพื่อส่งสำเนาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นหลักฐาน

หากเป็นการจ่ายเงินตามอินวอยซ์หรือตามใบขอรับเงินอื่น ๆ เอกสารดังกล่าวควรจะได้ผ่านถึงแผนกที่รับผิดชอบต่อการบริการหรือของที่ได้รับ

การจ่ายเงินสำหรับค่าของ จะต้องมียาละเอียดในอินวอยซ์หรือใบเรียกเก็บเงิน หรือเอกสารอื่น ๆ ลักษณะคล้ายอินวอยซ์ โดยจะต้องระบุชื่อแผนกที่รับของและความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมวัสดุในการนับจำนวนของ ตรวจสอบสภาพของและลงบันทึกการรับของไว้โดยนับจำนวน ไม่ตองบันทึกค่าหรือราคาของแต่ละอย่างใด และส่งสำเนาให้แผนกที่ตรวจสอบการจ่ายเงิน และเก็บหลักฐานไว้กับตน 1 ชุด และส่งให้ผู้ขายเพื่อเป็นการตอบรับของ 1 ชุด

ผู้มีอำนาจตรวจจ่ายเงินจะต้องตรวจดูอินวอยซ์ตามสัญญาหรือใบสั่งของและตรวจสอบราคาว่าถูกต้อง โดยตรวจสอบบันทึกของผู้ควบคุมสินค้าคงคลัง ทดสอบการคำนวณ และจะต้องตรวจสอบว่าเป็นค่าใช้จ่ายไม่เกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากคณะกรรมการ

ใบสำคัญสั่งจ่าย เมื่อเตรียมไว้เสร็จแล้ว ส่งให้ผู้สอบบัญชีภายในตรวจสอบลงนามส่งต่อให้เจ้าหน้าที่บัญชีเพื่อลงบัญชี แล้วจึงส่งให้ผู้มีอำนาจลงนามและสั่งให้แคชเชียร์จ่าย

การจ่ายเงินทดแทนนี้ หากมีพนักงานมากเพียงพอ ก็จะต้องมีการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีภายในก่อนที่จะจ่าย แต่ก็อาจจะตรวจสอบภายหลังก็ได้ หากมีพนักงานไม่

²² Social Insurance Administration Volume III-Accounting and Financial Control provided by ILO D14(3) 1962 Geneva , page 24

²³ Ibid

เพียงพอเพื่อมิให้การจ่ายเงินคงล่าช้าเกินไป

แคชเชียร์เป็นผู้จ่ายเงินให้ผู้รับเงิน และแคชเชียร์จะต้องบันทึกการจ่ายเงินในสมุดรายวัน (Daily Record of Payment) และเมื่อจะเลิกทำงานแต่ละวัน ก็จะต้องรวมยอดเงินที่ไต่รับทั้งในสมุดและตัวเงิน

เงินสำรองและการลงทุน

องค์การประกันสังคมจะต้องหาวิธีการจัดการด้านการเงินและจัดหาทุนให้มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายค่าทดแทนทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ ซึ่งต้องอาศัยนักสถิติและการดำเนินงานอย่างมีหลักเกณฑ์ รวมทั้งมีวิธีการสำรองเงินไว้เพื่อป้องกันความเสียหายที่ไม่คาดซึ่งอาจเกิดขึ้นบ่อย ๆ และอันตรวายเป็นภัยที่อาจเกิดขึ้น หรือเมื่อรายได้ขององค์การจะต้องลดลง เนื่องจากภาวะเงินฝืดทำให้เก็บเงินสมทบได้น้อยลง

การกำหนดเงินสำรอง องค์การประกันสังคมควรจะต้องระบุเกี่ยวกับเงินสำรองเป็นระเบียบข้อบังคับขององค์การ ไว้อย่างแน่นอน แต่ก็จะต้องพอที่จะยืดหยุ่นได้ เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการประกันสังคมที่จะเลือกวิธีการลงทุนได้

วิธีการจัดการเกี่ยวกับเงินขององค์การประกันสังคม

ในการจัดการด้านการเงินขององค์การประกันสังคมมี 3 ประเภท คือ²⁴

วิธีที่ 1 ค่าทดแทนระยะสั้น (Short-term Benefit) เช่น ค่ารักษาพยาบาล การจ่ายค่าทดแทนในการเจ็บป่วย การตั้งครรภ์ การขาดเจ็บจากการทำงาน เป็นต้น

อัตราเงินสมทบตามวิธีนี้ จะกำหนดคงที่ตามอัตราค่าแรงระดับต่าง ๆ โดยกำหนดอัตราเงินสมทบที่ใช้เป็นปี ๆ ไป หรืออาจกำหนดเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ก็อาจเป็น 3 หรือ 5 ปี โดยปรกติเพื่อให้รายได้ประจำปีนั้นมีพอที่จะใช้เป็นรายจ่ายประจำปี จึงเรียกวิธีนี้ว่า วิธีประเมิน (Assesment Method) หรือวิธีจ่ายโดยหัก ณ ที่จ่าย

²⁴ Ibid., page 198

สำหรับองค์การที่เริ่มกิจการใหม่ ๆ มักจะมีแนวโน้มของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าทดแทนในระยะสั้นมาก แต่หลังจากนี้ไปอีก 2 - 3 ปี ก็จะเข้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การประกันสังคมทุกแห่งก็ควรจะมีการตั้งเงินสำรองเพื่อความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้น เช่น โรคระบาด อากาศที่รุนแรงผิดปกติ ทำให้จำนวนผู้เจ็บไข้ได้ป่วยมีมากขึ้น เนื่องจากการขาดแคลนอาหารและจากอากาศที่เปลี่ยนแปลง เพื่อนำมาเป็นค่าทดแทนที่ต้องจ่ายมากขึ้น เพื่อช่วยเหลือฐานะการเงินขององค์การเมื่อรายได้ลดน้อยลง

วิธีที่ 2 วิธีการจัดการเงินสำรอง (Actuarial or Technical Reserve)

วิธีนี้ใช้ได้กับค่าทดแทนระยะยาว (Long-term Benefit) เช่น เงินบำนาญผู้ทุพพลภาพ ผู้ไร้ความสามารถเนื่องจากการทำงาน การชราภาพ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งผู้ประกันตนจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขขององค์การประกันสังคม ซึ่งกำหนดระยะเวลาการส่งเงินสมทบติดต่อกันเป็นระยะเวลานานเท่าใด และกำหนดเงินสมทบแก่ผู้ประกันตนตามระดับรายได้ของผู้ประกันตน ระยะแรกของการส่งเงินสมทบ องค์การประกันสังคมยังไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนให้จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดในกฎหมายหรือข้อบังคับขององค์การประกันสังคมเสียก่อน หรือเมื่อเกิดเหตุตามที่ไต่ระบุไว้ เช่น การทุพพลภาพหรือไร้ความสามารถของคนงานจึงจะจ่ายค่าทดแทนให้ ดังนั้นจึงมีระยะเวลาที่เงินสมทบของผู้ประกันตนอยู่ว่าง มีไต่หน้าไปจ่ายแก่ผู้ประกันตนและครอบครัวของผู้ประกันตน เงินสมทบที่เก็บได้จึงเป็นเงินสำรองที่สามารถนำไปลงทุนหากอดผลจากเงินจำนวนนั้นได้ และดอกผลหรือรายได้จากการลงทุนดังกล่าวก็จะนำมาปรับปรุงอัตราค่าทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหรือครอบครัวเพิ่มขึ้นเมื่อระดับค่าครองชีพสูงขึ้น เพื่อเป็นการชดเชยรายได้ที่สูงขึ้นเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ สถานะการณ์เศรษฐกิจโดยทั่วไป เป็นการช่วยให้ผู้ประกันตนและครอบครัวมีฐานะการเงินเนื่องจากได้ค่าทดแทนเพียงพอกับที่อยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน

แต่วิธีนี้มีข้อเสียคือ หลักการเกี่ยวกับทุนที่ใช้ในการบริหารการเงินขององค์การประกันสังคมเกี่ยวกับค่าของเงินในระยะยาว เพราะปรากฏว่าองค์การประกันสังคมต้องเก็บเงินสมทบในอัตราเดิม แต่ค่าทดแทนที่จ่ายในอนาคตต้องเปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้นเพราะค่าของเงินเปลี่ยนแปลง เช่นอาจเกิดจากภาวะเงินเฟ้อ และข้อเสียอีกข้อก็คือ การจัด

การคำนวณเงินที่ไม่ดีขององค์การ เช่น การลงทุนที่ไม่คุ้มค่าหรือที่ไม่ได้ประโยชน์ จะทำให้ไม่สามารถให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้รับประโยชน์ได้อย่างเพียงพอในกรณีเกิดภาวะเงินเฟ้อมาก

วิธีที่ 3 เป็นวิธีการคิกค่าปัจจุบัน วิธีนี้อาจใช้สำหรับค่าทดแทนในระยะยาวอีกวิธีหนึ่ง เช่น ค่าบ้านอายุชราภาพ ฯลฯ เป็นต้น วิธีนี้จะมีการลงรายรับเป็นค่าปัจจุบันของระยะเวลาที่กำหนดจะต้องจ่ายค่าทดแทนนั้น โดยคำนวณจากตารางค่าปัจจุบัน รายรับส่วนที่เกินเป็นทุนสำรองและเงินลงทุน เช่น ได้รับเงินสมทบ 120 บาท จึงถือว่ารายได้ในปีนั้นมีเพียง 100 บาท อีก 20 บาทเป็นเงินทุนสำรอง นอกจากนี้ รายได้จากการลงทุนก็จัดเข้าเป็นเงินทุนสำรองเช่นกัน และการจ่ายเงินบ้านอายุในอนาคต ก็จ่ายจากเงินทุนสำรองเช่นกัน

นอกจาก 3 วิธีที่ได้อธิบายมาแล้ว ก็ยังมีอีกหลายวิธี โดยอาจเรียกวิธีข้างต้น ผสมกับความเหมาะสม

เงินลงทุน (Investment)

เงินสำรองต่าง ๆ อาจนำมาลงทุนและควรจะเป็นชนิดที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ง่ายในระยะสั้น ได้แก่ การซื้อหุ้นหรือฝากเงินไว้กับธนาคาร สำหรับเงินสำรองเพื่อฉุกเฉินหรือความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้น แต่เงินสำรองอื่น ๆ ก็อาจนำไปลงทุนชนิดระยะปานกลางหรือระยะยาวตามลักษณะเงินสำรองต่าง ๆ

กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี ควรจะได้อำนาจกำหนดลักษณะการลงทุนไว้ ว่าจะควรมีลักษณะอย่างไร รายได้จากการลงทุนควรเป็นเท่าไร เช่นควรจะเป็นการลงทุนที่เป็นของรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นประกัน หรือประเภทเงินกู้ขององค์การส่วนจังหวัดหรือเทศบาลหรือองค์การสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ เช่น หุ้นหรือหุ้นสามัญของกิจการขนส่ง ประปา การไฟฟ้า ประการสำคัญควรจะกำหนดให้ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลในประเทศนั้น²⁵

²⁵ Ibid page 203

แต่หากหลักทรัพย์ของรัฐบาลนั้นมีน้อยไป ก็อาจจะซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลต่างประเทศซึ่งขายหลักทรัพย์นั้นให้แก่ชาวต่างประเทศ โดยกำหนดอัตราส่วนสูงสุดสำหรับหลักทรัพย์ต่างประเทศ²⁶

ในบางประเทศก็จะมองเรื่องเกี่ยวกับการลงทุนให้เป็นหน้าที่ของทรัสต์ (ตัวแทนผู้ดูแลทรัพย์สิน) ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของกิจการ แต่ในบางประเทศก็ไม่นิยมตั้งตัวแทนดังกล่าว แต่การทำภารกิจจะต้องทำในนามของกิจการประกันสังคม และการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ก็ทำโดยบุคคลที่องค์การประกันสังคมแต่งตั้ง²⁷

รายงานทางการเงิน

นอกจากงบการเงินคืองบกำไร ขาดทุนและงบดุลประจำปีที่เสนอต่อสาธารณะชน และผู้บริหาร ไ้ทราบฐานะสภาพการดำเนินงานขององค์การประกันสังคมของปีที่ผ่านมาแล้ว ผู้บริหารก็ควรจะได้มีงบการเงินอื่น ๆ หรือการแสดงรายการละเอียดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจเปลี่ยนแปลงหรือดำเนินงานต่อไป ซึ่งฝ่ายบัญชีและการเงินและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายทะเบียนและสถิติ ควรจะได้จัดทำรายงานต่าง ๆ ให้ฝ่ายบริหารได้ทราบ และข้อมูลที่ได้อาจต้องทันเหตุการณ์และถูกต้อง เช่น งบกระแสเงินสด (Cash Flow) ซึ่งแสดงถึงการประมาณรายได้และรายจ่าย โดยอาจจะแยกการประมาณออกเป็นรายเดือนหรือราย 3 เดือน หรือนานเท่าใดก็ได้ตามต้องการ เพื่อใช้ในการพิจารณาวางแผนการติดตามทวงเงินจากลูกหนี้ หรือตัดค่าใช้จ่าย หรือหาเงินจากทางอื่นมาเพิ่ม หากเงินขาดแคลน แต่หากมีเหลือในระยะยาวเพียงใด สามารถนำไปลงทุนหรือขยายงานไปได้แค่ไหน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายงานหรืองบอื่น ๆ เช่น รายงานการติดตามทวงเงินสมทบของผู้ประกันตนและนายจ้าง รายงานการจ่ายเงินทดแทนหรือรายละเอียดอื่น ๆ อีกมาก

ผู้สอบบัญชีภายใน

ผู้สอบบัญชีภายในของกิจการ มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามการดำเนินงาน ในระ
ยะแรกต้องช่วยวางรูปแบบบัญชี การลงบัญชี ช่วยดูแลทรัพย์สิน มีหน้าที่ตรวจสอบงานค่าน
บัญชี เมื่อทราบข้อบกพร่อง จุดอ่อน ก็เสนอแนะให้แก้ไขให้ดีขึ้น นอกจากนี้ผู้สอบบัญชี
อาจมีหน้าที่ช่วยตรวจสอบ Voucher การรับและจ่ายเงิน โดยอาจมีหน้าที่ลงนามรับรอง
การตรวจสอบใบใบ Voucher

การบัญชีสำหรับกิจการ ประกันสังคม

แม้ว่าการบริหารงานการประกันสังคมจะมีลักษณะ เป็นการดำเนินงานแบบการคัว
ที่ไม่หวังผลกำไร แต่ก็จำเป็นที่จะต้องมีการลงบัญชีเช่นเดียวกัน เพื่อจัดหางบการเงิน
คืองบดุล งบกำไรขาดจ่าย รวมทั้งงบช่วยอื่นซึ่งจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินหรือรัฐบาลหรือผู้สอบบัญชีอิสระหรือต่อสาธารณะชนและผู้สนใจที่เกี่ยวข้องทั่วไป
เพื่อดูฐานะการเงินขององค์การ เพราะองค์การนี้ก็มิใช่ลักษณะคล้ายบริษัทประกันภัย ที่รูา
นะของกิจการ เป็นสิ่งสำคัญที่ทุกคนจะต้องเชื่อถือถือว่า ในปัจจุบันเราจ่ายเงินสมทบไป ใน
อนาคตเราจะมีหลักประกันอันมั่นคง องค์การจึงจะดำเนินต่อไปได้ด้วยความสำเร็จของ
บุคคลทั่วไป

นอกจากนี้ในปัจจุบัน การบริหารงานของกิจการโดยทั่วไป โดยเฉพาะกิจการ
ใหญ่ ๆ ข้อมูลทางการบัญชีเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับผู้บริหารที่จะใช้ในการพิจารณาคัดสินใจ
เกี่ยวกับนโยบายขององค์การได้ และยังใช้เป็นตัวเลขในการควบคุมกิจการ ดังนั้นข้อ
มูลทางการบัญชี นอกจากจะเก็บขึ้นเพื่อหางบการเงินแล้ว ยังจะต้องเสนอผู้บริหารเพื่อ
ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ ข้อมูลที่เสนอจึงจะต้องเป็นข้อมูลที่ตรงต่อความจริงและ
ทันสมัย คือไม่ใช่ข้อมูลที่ล้าหลัง การทำบัญชีจึงต้องมีวิธีการทำอย่างมีหลักเกณฑ์และมีประ
สิทธิภาพเช่นกัน สำหรับหลักการการจัดทำบัญชีโดยทั่วไป ก็จัดทำเช่นเดียวกับการบัญชี
ของกิจการทั่วไปคือ²⁸

²⁸ Ibid ., page 12

1. ลงบัญชีตามระบบบัญชีคู่ (Double-Entry book keeping)
2. คณะกรรมการหรือผู้บริหารควรจะได้ควบคุมองค์การ โดยวิธีงบประมาณ
3. จะต้องมีการมอบอำนาจการสั่งจ่ายเงิน โดยจะต้องผ่านการตรวจสอบก่อน จากผู้มีอำนาจทางการบัญชีหรือการเงิน หรือจากผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบความบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นทั้ง โดยเจตนาและไม่เจตนาเพื่อป้องกัน การทุจริตได้ด้วย
4. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการลงบัญชี ควรจะต้องแยกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อป้องกันการทุจริตในการรับเงินและการลงบัญชีโดยบุคคลคนเดียว
5. จะต้องมีวิธีการควบคุมพัสดุโดยวิธีที่เหมาะสม โดยจะต้องบันทึกควบคุมพัสดุกรวมทั้งการตรวจนับของจริงอย่างน้อยปีละครั้ง
6. ระบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นควรจะได้ทำต่อเนื่องกันและด้วยวิธีที่เหมาะสมและสม่ำเสมอ คือการเปลี่ยนวิธีการไม่ควรจะเกิดขึ้นเสมอ หากมีก็ให้หมายเหตุให้ทราบ เช่น วิธีการลงบัญชี หากเคยใช้วิธีใดและมีการเปลี่ยนแปลง ควรจะได้ชี้แจงให้ทราบ เพื่อว่าหากมีการเปรียบเทียบตัวเลข จะได้ทราบว่าผลแตกต่างอาจจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการ จึงควรจะได้เปิดเผยให้ทราบด้วย

การวางระบบบัญชี ก่อนการวางแผนควรจะได้ศึกษาถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. จะต้องมีการศึกษาถึงลักษณะของกิจการว่า กิจการองค์การประกันสังคมมีนโยบายในการมอบหมายอำนาจอย่างไร โดยวิธีแบบรวมหรือกระจายอำนาจ การลงบัญชีจะมีการลงบัญชีที่สาขาแต่ละแห่งแล้วส่งบแต่ละสาขา เข้ามายังสำนักงานใหญ่เพื่อทำงบรวม หรืออาจจะส่งเอกสารต่าง ๆ เข้ามาลงบัญชีที่สำนักงานใหญ่ รวมทั้งศึกษาถึงลักษณะของกิจการว่า กิจการมีรายได้จากทางใดบ้าง และรายจ่ายจะต้องจ่ายทางใดบ้าง เพื่อการวางแผนเกี่ยวกับลักษณะของบัญชี

2. ศึกษาถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับการประกันสังคม เพื่อให้การแบ่งงานทางการบัญชีเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ นอกจากนี้ยังต้องศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างขององค์กรว่ามีการแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีอย่างไร

3. ศึกษากิจการมีเครื่องมือเครื่องใช้อะไรบ้าง เช่น อาจมีคอมพิวเตอร์ เครื่องคิดเลข พิมพ์ดีด เครื่องจักรลงบัญชี เพื่อจะได้วางแผนเกี่ยวกับบัญชี เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงาน

4. ศึกษาดูบริหารต้องการข้อมูลอะไรบ้าง ต้องการเมื่อไร เพื่อจะได้จัดทำรายงานตามที่ต้องการเสนอใ้ถูกต้อง ตรงตามที่ต้องการและทันเวลา รายงานที่ทำเสนอผู้บริหาร โดยเฉพาะตัวเลขต่าง ๆ ควรจะได้เปรียบเทียบชี้ให้ผู้บริหาร ได้เห็นข้อแตกต่างได้ชัดเจน เพื่อให้การตัดสินใจของผู้บริหารทำได้สะดวกและง่ายขึ้น

เมื่อได้ศึกษาถึงองค์การทั้งหมดแล้ว ก็จะมีการวางแผนทางการบัญชีเพื่อให้ได้ข้อมูลตามที่ต้องการ ซึ่งจะต้องมีสายงานและระบบการลงบัญชีที่เป็นการควบคุมภายในไปในตัว คือ มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เป็นการป้องกันการทุจริตของพนักงานนอกจากจะทำการสมัครกันอย่างกว้างขวางในการทุจริตเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ก็ควรจะหาวิธีตรวจสอบและป้องกันไว้ด้วย

บริการทางการแพทย์ตามระบบการประกันสังคม

บริการทางการแพทย์ (Medical Care Services) ที่องค์การประกันสังคมหรือทางการประกันสังคมจัดให้แก่ผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมนับว่าเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานหรือการดำเนินงานประกันสังคม เพราะในระบบประกันสังคมนั้น มีประเภทการประกันที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการแพทย์อยู่ถึง 4 ประเภทคือ

1. การเจ็บป่วย (Sickness Insurance)
2. การคลอดบุตร (Maternity Insurance)

3. อุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injuries

Insurance or Employment Accident or Occupational Diseases)

4. การพิการทุพพลภาพ (Invalidity Insurance)

นอกจากนี้ ในประเทศที่มีการดำเนินงานประกันสังคมในประเทศดังกล่าวยังมี
 ยมจัดให้มีการบริการ เพื่อสุขภาพอนามัยและการป้องกันโรคให้แก่ผู้ประกันตนและครอบครัว
 ความคุ้นไปด้วย ทั้งนี้เพราะการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยและการป้องกันโรคมิให้เกิดแก่
 ผู้ประกันตนและครอบครัวนั้น ย่อมจะทำให้กองทุนประกันสังคมประหยัดค่าใช้จ่ายในการ
 รักษาพยาบาลและเงินชดเชยค่าจ้างที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนลงได้ เป็นจำนวนมาก
 และยิ่งจะทำให้ผู้ประกันตนซึ่งมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์สามารถปฏิบัติหน้าที่การงานอย่างมี
 สมรรถภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้นบริการทางการแพทย์ย่อมมีบทบาทและความสำคัญต่อการ
 ประกันสังคมเพิ่มมากขึ้น

ในการจัดบริการทางการแพทย์ จำเป็นจะต้องอาศัยแพทย์ พยาบาล เภสัชกร
 ผู้ช่วยแพทย์ในแขนงต่าง ๆ ตลอดจนสถานพยาบาลและเครื่องมือเครื่องใช้ในทางการแพทย์
 อันทันสมัยอยู่เป็นอันมาก และจะต้องให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ประกันตนอีกด้วย ฉะนั้น
 ประเทศที่ดำเนินงานประกันสังคมในประเทศดังกล่าว จำเป็นจะต้องวางวิธีการให้เหมาะสม
 สมรัทกุม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตนให้มากที่สุดและประหยัดเงินกองทุนประกันสังคม
 ไปด้วยในตัว ประเทศเหล่านั้นจึงต่างก็พยายามปรับปรุงวิธีจัดบริการทางการแพทย์กันโดย
 ตลอดจนมา และเท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน บริการทางการแพทย์ที่
 แก่ผู้ประกันตนและครอบครัว อาจแบ่งออกได้เป็น 4 วิธี คือ²⁹

1. วิธีจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงิน (Cash Benefit)

การจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงิน เป็นวิธีดำเนินงานที่สะดวกที่สุด
 ในการจัดบริการทางการแพทย์ตามระบบประกันสังคม เพราะเมื่อผู้ประกันตนผู้ใดเจ็บ

²⁹ กรมประชาสงเคราะห์ "บทความเกี่ยวกับการประกันสังคม" เอกสารลำดับที่ 67

ป่วย คลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน หรือพิ
การทุพพลภาพ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล การฝากครรภ์ ค่าคลอด
บุตร หรือค่าบำบัดอื่นใดไปเป็นเงินเท่าใด ผู้ประกันตนผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะเบิกเงินค่าใช้จ่าย
จากกองทุนประกันสังคมตามจำนวนที่ได้ทรงจ่ายแล้ว หรือตามใบทวงหนี้ของแพทย์
หรือสถานพยาบาล

วิธีการดังกล่าวถึงแม้จะสะดวกและเป็นที่ยอมรับของผู้ประกันตนเพียงใดก็ตาม แต่
ก็เป็นวิธีที่ทำให้กองทุนประกันสังคมต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบริการทางการแพทย์ในอัตรา
สูงเกินสมควร และยังเป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อโกงที่ไม่สามารถหาทางป้องกันได้
เช่น การให้สิทธิแก่ผู้ประกันตนที่จะเลือกบริการทางการแพทย์ด้วยตัวของตัวเองนั้น ผู้ประกันตน
ต่างก็จะเลือกแพทย์หรือพยาบาลที่มีชื่อเสียง และขอให้รักษาหรือเวชภัณฑ์ที่มีราคาแพง
โดยเฉพาะผู้ประกันตนที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งแล้ว ผู้ประกันตนอาจขอให้แพทย์
หรือสถานพยาบาลออกใบเสร็จรับเงินหรือใบทวงหนี้ในอัตราสูงกว่าค่าบริการที่จัดให้ หรือ
ใบเสร็จรับเงินหรือใบทวงหนี้ให้โดยไม่มีบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ประกันตนแต่ประการใด

ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้วิธีจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงิน ต่างได้ประสบการ
กระทำดังกล่าวมาแล้วทั้งนั้น จึงได้พยายามวางวิธีการควบคุมที่เห็นว่าเหมาะสมและรัด
กุมขึ้นหลายวิธี เช่น กำหนดอัตราค่าบริการทางการแพทย์ในอัตราขั้นสูงไว้ไม่ให้เกินสม
ควร กำหนดแพทย์และสถานพยาบาลในมาตรฐานปานกลาง กำหนดให้ผู้ประกันตนมีส่วน
ที่จะออกค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นบางส่วน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น แต่ก็ไม่สามารถ
รับผลนัก เพราะแพทย์และสถานพยาบาลมักจะเอาใจผู้ประกันตนซึ่งเป็นผู้นำรายได้ออกมาให้
จึงมีวิธีหลีกเลี่ยงข้อกำหนดดังกล่าวขึ้นเสมอ นอกจากนั้นการที่ผู้ประกันตนต้องออกเงิน
ทรงจ่ายค่าพยาบาลไปก่อนแล้วจึงมาเบิกเงินจากองค์การประกันสังคม ก็อาจทำให้ผู้
ประกันตนที่ยากจนต้องหาเงินมาจ่ายทรงจ่ายไปก่อน เป็นการลำบากแก่ผู้ประกันตนอีกด้วย

แม้ว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้นดังกล่าว ผู้บริหารงานประกันสังคมจะต้องเปลี่ยนแปลงวิธี
การโดยจัดบริการทางการแพทย์ในวิธีที่ 2 และ 3 ต่อไป แต่ก็จะต้องเลือกวิธีการจ่ายค่า

บริการทางการแพทย์เป็นเงินเสียที่เดิวนั้นย่อมกระทำไม่ได้ เพราะในกรณีที่ถูกเงินหรือในกรณีที่ผู้ประกันตนออกไปปฏิบัติงานนอกเขตท้องถิ่นที่ใช้อยู่บังคับการประกันสังคม หรือเดินทางไปต่างประเทศก็จำเป็นจะต้องจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงินให้สมควรตามแต่กรณี และนอกจากนี้ยังกำหนดประเภทของยาและเวชภัณฑ์ไม่ให้แพงเกินสมควร

2. วิธีให้บริการทางการแพทย์โดยแพทย์ประจำตัวหรือระบบทะเบียนแพทย์ (Panel System) วิธีนี้เป็นวิธีกำหนดค่าใช้จ่ายและสถานพยาบาลที่ประสงค์จะจัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ประกันตนมาขึ้นทะเบียนไว้กับทางการประกันสังคม โดยทางการประกันสังคมจะจ่ายเงินตอบแทนให้ตามที่จะตกลงกัน ซึ่งอาจจ่ายเป็นรายครั้งที่ผู้ประกันตนมาใช้บริการทางการแพทย์ จ่ายให้เป็นเงินก่อนในลักษณะค่าจ้าง โดยจ่ายเป็นรายเดือนหรือจ่ายเป็นรายคนตามจำนวนผู้ประกันตนที่เรียกแพทย์หรือสถานพยาบาลนั้นที่ใช้บริการ ในอัตรารายเดือนส่วนค่ายาและเวชภัณฑ์ในการบำบัดรักษา แพทย์และสถานพยาบาลจะขอเบิกได้จากกองทุนประกันสังคมเท่าจำนวนหรือตามมูลค่าที่ได้ใช้ไปจริงดังตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปนี้ สมมุติว่ามีผู้ประกันตนเลือกนายแพทย์ ก. ในอัตรา 5 บาทต่อผู้ประกันตน 1 คนในระยะเวลา 1 เดือน ๆ ละ 1,000 บาท ฉะนั้นในเดือนหนึ่ง ๆ นายแพทย์ ก. จะมีสิทธิได้รับเงินจากทางการประกันสังคมเป็นเงิน 5,000 บาท โดยผู้ประกันตนจะมาใช้บริการทุกคนหรือไม่ก็ตามหรือผู้ประกันตนรายหนึ่งจะมาใช้บริการในเดือนหนึ่งหลายครั้งก็ได้ ทั้งนี้เป็นต้น

การจัดบริการทางการแพทย์ตามระบบทะเบียนแพทย์ นับว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ประกันตนในการเลือกแพทย์และสถานพยาบาลได้ตามที่ต้องการและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกันตนก็พอสมควร แต่ทางการประกันสังคมก็จำเป็นจะต้องจ่ายเงินตอบแทนให้แก่แพทย์และสถานพยาบาลในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมิใช่เล็กน้อย นอกจากนั้นการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน แพทย์และสถานพยาบาลดังกล่าวก็จะจัดยาหรือเวชภัณฑ์ในราคาแพงให้แก่ผู้ประกันตนหรือตามความต้องการของผู้ประกันตน ซึ่งก็จะเป็นการสิ้นเปลืองเงินกองทุนประกันสังคมเป็นอันมากอีกด้วย

ในการจัดบริการทางการแพทย์ตามระบบประกันสังคมตามวิธีนี้ ประเทศเยอรมัน

ซึ่งเป็นประเทศแรกที่นำระบบประกันสังคมมาใช้ได้เป็นผู้ริเริ่มและต่อมาประเทศอังกฤษก็ได้นำมาปรับปรุงใช้โดยพยายามจะให้ เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตนมากที่สุด และเมื่อหลายปีมาแล้ว ทางการประกันสังคมของประเทศไทยได้เคยเปิดบริการให้ทุกสิ่งทุกอย่างโดยไม่จำกัดแก่ผู้ประกันตนแม้แค่แวนสายตาและทันตประักษิษฐ์ (ฟันปลอม) ก็เคยให้แก่ผู้ประกันตนมาแล้ว แต่ในระยะหลังนี้ไม่สามารถจะจัดให้ได้เพราะเป็นภาระยุ่งยากและสิ้นเปลืองเงินกองทุนประกันสังคมเป็นอย่างมาก จึงได้ยกเลิกไป ฉะนั้นการจัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ประกันตนในระยะเริ่มแรกของการดำเนินงานประกันสังคม ผู้บริหารงานประกันสังคมจะต้องระมัดระวังในสิ่งที่จะก่อให้เกิดภาระแก่กองทุนประกันสังคมไว้มาก และในทางที่ถูกต้องควรนั้น ต้องกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างให้อยู่ในมาตรฐานปานกลางที่จะสามารถบำบัดรักษาผู้ประกันตนได้อย่างแท้จริงโดยไม่ฟุ่มเฟือย

3. วิธีจัดตั้งสถานพยาบาลประกันสังคมขึ้นดำเนินการ (ระบบสถานพยาบาล Clinic System) การจัดตั้งโรงพยาบาลประกันสังคมและสำนักงานแพทย์ประกันสังคมขึ้นดำเนินการโดยทางการประกันสังคมเองนั้น นับว่าเป็นวิธีจัดบริการทางการแพทย์ตามระบบประกันสังคมที่ดีที่สุด เพราะทางการประกันสังคมสามารถควบคุมการจัดบริการทางการแพทย์ให้เป็นไปตามเป้าหมายของโครงการและแผนดำเนินงาน สามารถส่งเสริมสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการแพทย์และขยายขอบเขตของงานปฏิบัติงานได้ตามความต้องการ ตลอดจนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายและป้องกันการรั่วไหลของเงินกองทุนประกันสังคมได้เป็นอย่างดี

ในทางปฏิบัติทางการประกันสังคมจะต้องจัดตั้งสำนักงานแพทย์ประกันสังคมให้มีจำนวนมากพอที่จะให้บริการแก่ผู้ประกันตนอย่างสะดวกสบายและทั่วถึงกัน โดยอาจจะตั้งขึ้นตามย่านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และตามแหล่งชุมชนที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น ทั้งนี้เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้สำนักงานแพทย์ประกันสังคมเป็นสถานที่รักษาพยาบาลผู้ประกันตนที่เจ็บป่วยเล็กน้อย รับประทานยา และจัดส่งผู้ป่วยที่จำเป็นจะต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาลให้ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ประกันตนไปรับบริการโดยตรงจาก

โรงพยาบาล การปฏิบัติดังกล่าวก็เพื่อสำนักงานแพทย์ เป็นสถานตรวจโรคสำหรับผู้ป่วยนอก (Out Patient Department or O.P.D.) ของโรงพยาบาลประกันสังคมที่มีอยู่ทั่วไป และใกล้สถานที่ทำงานหรือที่อยู่อาศัยของผู้ประกันตน โดยไม่จำเป็นต้องสร้างโรงพยาบาลขึ้นในหลายท้องที่ แต่ทางการประกันสังคมจะต้องจัดให้มีโรงพยาบาลเตรียมพร้อมไว้ที่สำนักงานแพทย์หรือศูนย์บริการทางการแพทย์ทุกขณะเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดส่งผู้ประกันตนเข้ารับรักษาตัวในโรงพยาบาล

นอกจากการปฏิบัติดังกล่าว ในการจัดบริการทางการแพทย์ตามวิธีนี้ ทางการประกันสังคม จะมีแพทย์ พยาบาล เภสัชกร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่พร้อม ทางการประกันสังคมย่อมจะสามารถจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกไปดำเนินการตรวจสุขภาพและฉีดยาป้องกันโรคระบาดให้แก่ผู้ประกันตนได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น และออกไปให้คำแนะนำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักสุขภาพอนามัย ณ ที่อยู่อาศัยของผู้ประกันตนได้อีกด้วย

4: วิธีจัดบริการทางการแพทย์ในแบบผสม การจัดบริการทางการแพทย์ในแบบนี้เป็นการนำเอาวิธีที่ 1 (บริการทางการแพทย์เป็นเงิน Cash Method) วิธีที่ 2 (ระบบทะเบียนแพทย์ Panel Method) หรือวิธีที่ 3 (ระบบสถานพยาบาล Clinic Method) มาผสมกันเพื่อให้การจัดบริการทางการแพทย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้ความสะดวกแก่ผู้ประกันตนในการใช้บริการทางการแพทย์ได้เป็นอย่างดีนี้ ทั้งนี้เพราะสภาพของท้องที่ที่อยู่ในเขตบังคับให้มีการประกันสังคมนั้น ย่อมแตกต่างกัน บางท้องที่ก็จัดตั้งสถานพยาบาลของการประกันสังคมขึ้นได้ แต่บางท้องที่ไม่อาจจัดตั้งสถานพยาบาลขึ้นได้ เพราะไม่สามารถจัดหาแพทย์ พยาบาล หรือเภสัชกร ไปประจำในสถานพยาบาลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องใช้วิธีจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงินหรือวิธีระบบทะเบียนแพทย์เข้ามาช่วย เพื่อให้การจัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ประกันตนได้โดยทั่วถึงกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการแพทย์ของการประกันสังคม

ปัญหาที่สำคัญที่ประเทศต่าง ๆ แม้แต่ประเทศญี่ปุ่นก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่สำคัญคือ ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนแพทย์ในท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกลทั้ง ๆ ที่

ปีหนึ่ง ๆ ได้มีนักเรียนแพทย์สำเร็จการศึกษามากกว่า 3,000 คน และจำนวนแพทย์ที่มีอยู่ทั้งหมดคิดเป็นอัตราส่วนที่น้อยอยู่แล้ว แต่สถานพยาบาลตามท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ทั่วไปประมาณ 800 แห่ง และควรจะมีแพทย์ 5,000 คน แต่ปรากฏว่ามีแพทย์อยู่จริง ๆ เพียง 2 ใน 3 ของจำนวนดังกล่าวเท่านั้น อันเป็นปัญหาที่ทางการประกันสังคมจะต้องคลี่คลายให้ประสบผลสำเร็จ และในขณะนี้ได้ใช้วิธีแก้ไขด้วยการให้เงินทุนการศึกษาแก่นักศึกษาที่ให้สัญญาว่าจะเข้าทำงานในสถานพยาบาลของทางการตามจำนวนปีที่ได้รับทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ววิธีหนึ่ง³⁰

นอกจากนี้โครงการประกันสุขภาพขององค์การประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ แม้แต่ญี่ปุ่นก็ยังประสบปัญหาที่สำคัญคือ การขาดแคลนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการขยายงานให้ผลดีแก่สมาชิกผู้ประกันตน โดยเฉพาะการสร้างโรงพยาบาล สถานพยาบาล ทั้งนี้เพราะองค์การประกันสังคมของผู้ประกันตนได้รับเงินสมทบจากผู้ประกันตนและนายจ้างออก ส่วนการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลก็มีอยู่เป็นค่าบริหารงานที่จำเป็นเท่านั้น จึงมีการเรียกร้องให้รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น ได้อนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่โครงการประกันสุขภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี องค์การประกันสังคมญี่ปุ่นก็ได้ศึกษาหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าองค์การประกันสังคมควรจะเก็บเงินสมทบทุนเพิ่มขึ้นอีกหรือไม่เพียงใด หรือควรจะให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้เพียงพอ หรือควรจะทำทั้ง 2 วิธีพร้อมกัน

ประเทศญี่ปุ่น ได้มีวิธีการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินขององค์การประกันสังคมด้วยการจัดตั้งองค์การประกันสุขภาพตามท้องถิ่นที่ทางไกล และได้แยกกันจัดทำเป็นท้องถิ่น ๆ ไปด้วย โดยมอบให้สมาคมประกันสุขภาพของแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานโดยอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย และสมาคมเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสมาคมพิเศษตามสาขาในแขนงต่างๆ เช่น การกลีกรวม การประมง การค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ สมาคมคนงานตามท้องถิ่นชนบท ฯลฯ เป็นต้น นับว่าเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระปัญหาการขาดแคลนทุนทรัพย์ขององค์การ

³⁰ กรมประชาสงเคราะห์ "ประกันสังคม" เอกสารลำดับที่ 58 เล่มที่ 1/2513 หน้า 61

ประกันสังคมในการให้บริการทางการแพทย์ไปได้มาก³¹

การสถิติและคณิตศาสตร์ประกันภัยเกี่ยวกับการประกันสังคม

การรวบรวมและการจัดทำสถิติเกี่ยวกับการประกันสังคมถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญซึ่งจะเป็นทางช่วยส่งเสริมให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จและก้าวหน้าไปได้ตามความต้องการ ดังนั้นจึงได้มีการวางระเบียบและวิธีปฏิบัติไว้อย่างละเอียดและรัดกุม และควรเริ่มปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินงานประกันสังคม โดยอาจจัดตั้งกองสถิติขึ้นเช่นที่ประเทศอิสราเอลคิดทำขึ้น³²

การรวบรวมสถิติและตัวเลขต่าง ๆ นั้น จะต้องวางระเบียบและการปฏิบัติให้หน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงานสาขาทุกแห่งแจ้งสถิติและตัวเลขโดยวิธีกรอรายการลงในบัตรสถิติทุกครั้งที่มีการปฏิบัติงาน แล้วให้รวบรวมจัดส่งให้กองสถิติเป็นประจำทุกเดือน และเมื่อกองสถิติได้รับสถิติก็จะทำการตรวจสอบให้เป็นการถูกต้อง สถิติและตัวเลขที่รวบรวมได้นี้ จะจัดทำรายงานประจำเดือนและประจำปีพร้อมทั้งให้เลขรหัสเพื่อจัดทำสถิติโดยเครื่องจักรไว้ใช้งานต่อไป

สถิติและตัวเลขที่ควรรวบรวมไว้มีประเภทสำคัญดังนี้

1. สถิติเกี่ยวกับจำนวนนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันคนที่ทำงานส่วนตัวและไม่ไ้ทำงานรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. สถิติการจับเก็บเงินสมทบรายเดือน
3. สถิติการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินของแต่ละประเภทของการประกันรายเดือน
4. สถิติการจับบริการทางการแพทย์

³¹ กรมประชาสงเคราะห์ "ประกันสังคม" เรื่องเดิม หน้า 60

³² กรมประชาสงเคราะห์ "บทความเกี่ยวกับการประกันสังคม" ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันสังคมของประเทศไทย "เอกสารลำดับที่ 67 เล่มที่ 4/2514 หน้า 32-35

5. สถิติการจับบริการการส่งเครื่องใช้และการจับบริการอื่น ๆ

6. สถิติจำนวนผู้รับบำนาญชราภาพ บำนาญตกทอด และเงินทดแทนการพิการ

ทุพพลภาพถาวร

7. สถิติเกี่ยวกับอุบัติเหตุในการทำงาน

8. สถิติเกี่ยวกับการบริหารงานและค่าใช้จ่าย

9. สถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้มาติดต่อเกี่ยวกับทางการประกันสังคม

10. สถิติอื่น ๆ ตามความต้องการ ของนักคณิตศาสตร์ประกันภัยและความต้องการ

ของการประกันสังคม

ส่วนในคานาคณิตศาสตร์การประกันภัย ซึ่งพิจารณาส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานประกันสังคมแล้ว ก็นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการสถิติ ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานประกันสังคมมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการประกันภัยธรรมดา เพียงแต่การประกันสังคมไม่มีจุดหมายในการหากำไรเท่านั้น ฉะนั้นการคิดคำนวณเงินสมทบที่จะรับให้เพียงพอแก่การใช้จ่ายเป็นค่าประโยชน์ทดแทนและค่าบริหารงานนั้น ย่อมจะเป็นที่กระทำได้ไม่ยุ่งยาก โดยเฉพาะการประกันชราภาพและทายาทซึ่งจำเป็นจะต้องคิดคำนวณโดยอาศัยสถิติคนเกิดและคนตายในระดัับอายุต่างๆ โดยละเอียด และยังคงต้องคำนวณเงินสำรองสำหรับผู้ประกันตนที่จะได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นทุกปีและสำหรับผู้ประกันตนที่มีอายุยืนยาวเป็นพิเศษเป็นอัตราเผื่อเหลือเผื่อขาดไว้ด้วย วิชาการทางคณิตศาสตร์ประกันภัยจึงมีความสำคัญต่อระบบการประกันสังคม เช่น ประเทศอิสราเอลก็ใช้วิธีการคำนวณสูตร ของการคณิตศาสตร์ประกันภัยที่บริษัทประกันภัยเอกชนใช้โดยทั่วไปนั่นเอง โดยในระยะเริ่มแรกของการดำเนินงานประกันสังคม ได้อาศัยสถิติการเกิด การตาย และอื่น ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลักใหญ่ในการดำเนินงาน และภายหลังที่ได้ดำเนินงานประกันสังคมมาแล้วเป็นเวลา 2 ปี จึงได้จัดทำสถิติขึ้นใช้เองได้ทั้งหมด การดำเนินงานทางคณิตศาสตร์ประกันภัยจึงมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบกันใหม่ให้เป็นไปตามหลักแห่งความจริงยิ่งขึ้น และถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบกันแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สู้จะเป็นที่พอใจของนักคณิตศาสตร์ประกันภัยของสถาบันการประกันแห่งชาติอยู่บางประการคือ ในการกำหนดอัตรา

เงินสมทบของการประกันสุขภาพและการสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ประกันตนนั้น ควรจะคำนวณอัตราค่าครองชีพของประชาชนที่มีระดับสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไว้ด้วย จึงจะทำให้โครงการประกันสังคมสามารถที่จะให้บริการและจ่ายเงินทดแทนได้สูงขึ้นเพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่มากขึ้นของผู้ประกันตนที่มีสิทธิจากเงินสมทบที่เรียกเก็บสำรองไว้เพื่อภาวะเงินเฟ้อที่อาจเกิดขึ้น

- การคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัย นอกจากจะเป็นการช่วยให้กองทุนประกันสังคมมีฐานะทางการเงินเพียงพอแก่การใช้จ่ายในรายการประจำและรายการผูกพันตามโครงการประกันสังคมแล้ว ยังจะเป็นทางช่วยให้การวางแผนดำเนินงานในขั้นก้าวหน้าหรือการขยายขอบเขตของการดำเนินงานประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้กว้างขวางออกไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อฐานะของกองทุนประกันสังคมอีกด้วย

อย่างไรก็ดีกิจการคณิตศาสตร์ประกันภัยจะสามารถทำงานได้ผลตามหลักวิชาหรือไม่ นั้น ย่อมจะต้องอาศัยสถิติและตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องโดยเฉพาะประเทศที่เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้ใหม่ ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดจะสามารถรวบรวมสถิติและตัวเลขได้ตามความต้องการของนักคณิตศาสตร์ประกันภัย ฉะนั้นเมื่อองค์การประกันสังคมเริ่มดำเนินงานจำเป็นต้องอาศัยสถิติและตัวเลขของประเทศที่มีสภาพคล้ายคลึงกับประเทศของตน เช่นที่ประเทศอิสราเอลได้อาศัยสถิติตัวเลขของสหรัฐอเมริกาในระยะเริ่มต้นจึงได้กล่าวมาแล้ว หรือใช้หลักการคำนวณโดยอาศัยข้อสมมุติตามสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันโดยถืออัตราขั้นสูงเป็นเกณฑ์เอาไว้เพื่อป้องกันความผิดพลาดซึ่งเป็นวิธีตั้งประมาณการที่ได้รับผลพอสมควร และก็ได้อธิบายมาแล้วเป็นจำนวนมากแต่ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามหลักวิชาการคณิตศาสตร์ประกันภัยด้วยทุกประเทศ

การบริหารงานเกี่ยวกับการประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ ซึ่งต่างก็มีจำนวนผู้ประกันตนเป็นแสน ๆ ล้านคน การใช้เครื่องจักร เครื่องบันทึกเสียงและเครื่องทุนแรงมาช่วยจะทำให้ทะเบียนสถิติทันสมัย สามารถหยิบมาใช้ได้เสมอ



กฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับ

เนื่องจากการ ประกันสังคมเป็นการ คำนึงงานที่ เกี่ยวข้องกับบุคคลเป็นจำนวนมาก และเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับการอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายระเบียบวิธีการปฏิบัติ เป็นหลักเกณฑ์เป็นแนวทางให้ความยุติธรรมและทำให้ประชาชนทั่วไปมีความมั่นใจว่า การประกันสังคมจะช่วยให้ เกิดความมั่นคงแก่ชีวิต

กฎหมายการ ประกันสังคมสำหรับประเทศที่ริเริ่มการประกันสังคม เช่น สาธารณรัฐเยอรมัน หรือสหราชอาณาจักร ก็พัฒนามาจากกฎหมายแรงงานและสวัสดิการ ของคนงาน และในปัจจุบันบางประเทศก็ยังคงอาศัยกฎหมายแรงงานและสวัสดิการคนงานใช้ควบคู่กันไป

สำหรับประเทศที่เริ่มดำเนินการทีหลังมักจะเอากฎหมายประกันสังคมของประเทศอื่นมาศึกษาแก้ไขแล้วจึงนำมาใช้กับประเทศของตนเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ เช่นกัน โดยจะต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทั่วไป วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง สังคมของแต่ละประเทศ และเมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นใช้ไปนาน ๆ อาจเห็นข้อบกพร่องซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายขาดความยุติธรรม อาจเป็นเพราะสังคมเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ก็ควรจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่

ดังนั้นรายละเอียดต่าง ๆ ควรจะกำหนดเป็นกฎและระเบียบข้อบังคับ จึงควรจะได้กำหนดอำนาจการแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อนี้ไว้ในกฎหมาย เพื่อให้จะได้ปรับปรุงแก้ไขกฎและระเบียบข้อบังคับได้ง่าย ไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย ซึ่งการแก้กฎหมายนั้น ล้ามากกว่าการแก้ไขกฎและระเบียบข้อบังคับ เพราะกฎหมายที่จะใช้ได้ต้องผ่านขบวนการต่าง ๆ เช่นต้องให้สภาผู้แทนราษฎรอภิปรายลงมติรับกฎหมายจึงเสนอพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กฎหมายจึงมีผลใช้บังคับ ดังนั้นเนื้อหาสาระในกฎหมายนอกจากการตีความในคำต่าง ๆ แล้ว วิธีปฏิบัติก็ควรจะต้องเกี่ยวกับหลักการใหญ่อันเกี่ยวกับบุคคลทุกฝ่าย

สำหรับกฎและข้อบังคับก็มีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดของการปฏิบัติงานของพนักงาน

งานเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเล็ก ๆ น้อย ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องและอาจมีบทลงโทษได้เช่นเดียวกัน
นอกจากนี้ยังอาจมีคู่มือให้พนักงานสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานได้

ศาลประกันสังคม³³

เนื่องจากระบบการประกันสังคมขึ้นอยู่กับเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน โดย เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายประกันสังคมทุกประเทศกำหนดให้แก่ผู้ประกันตน ถือว่าเป็น "สิทธิ" อันพึงมีพึงได้ของผู้ประกันตนตามกฎหมายนั้นอย่างชัดเจน ฉะนั้น การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อบุคคลเป็นจำนวนมากย่อมจะมีปัญหาขัดแย้งหรือข้อพิพาทเป็นเรื่องธรรมดา เช่น บุคคลใดควรจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนในประเภทใด อย่างไร เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ได้รับในประเภทหนึ่ง แต่ผู้ประกันตนเห็นว่าควรจะได้รับอีกประเภทหนึ่ง เช่น เกิดข้อขัดแย้งที่จำเป็นจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความยุติธรรม และจะต้องใช้คนกลางหรือศาลประกันสังคมเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และในระบบประกันสังคมถือว่าเป็นสิทธิอีกอย่างหนึ่งของนายจ้างและผู้ประกันตนที่จะอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เรียกว่า Right of Appeal

ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ปัญหาขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายกับนายจ้างหรือผู้ประกันตน ในนานาประเทศถือปฏิบัติกันอยู่ 2 แบบ คือ

1. การพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลประกันสังคม
2. การพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการตามกฎหมายประกันสังคมและศาลสถิตยุติธรรม

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

³³ กรมประชาสงเคราะห์ "ศาลประกันสังคมในประเทศไทย" เอกสารลำดับที่ 69 เล่มที่ 1/2516 หน้า 42 - 68

1. เกี่ยวกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้กับบุคคลจำนวนมากในลักษณะเดียวกัน เช่น ปัญหาว่าการหางานชนิดใดจึงจะต้องประกันสังคม อัตราเงินสมทบควรเป็นเท่าใดหรือใครบ้างที่จะถือว่าเป็นนายจ้าง ฯลฯ เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคคลแต่ละบุคคลโดยเฉพาะ เช่น สิทธิการได้รับค่าทดแทนประเภทใดบ้าง

สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้ จะขอยกตัวอย่างศาลประกันสังคมของประเทศอังกฤษซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ บ้าง แต่ในส่วนสำคัญแล้วก็คล้ายคลึงกัน โดยประเทศอังกฤษได้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ที่จะตัดสินคดีต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ประกันสังคม
2. ศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่น
3. ศาลสูงประกันสังคม
4. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบำนาญและการประกันแห่งชาติ
5. คณะกรรมการแพทย์
6. ศาลอุทธรณ์การแพทย์
7. คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนสำหรับบุคคลในครอบครัวของผู้ประกันตน

1. เจ้าหน้าที่ประกันสังคม

ในสำนักงานการประกันสังคมสาขาประจำท้องถิ่นทุกแห่งในประเทศอังกฤษจะต้องมี "เจ้าหน้าที่ประกันสังคม" อยู่อย่างน้อย 1 นาย ที่จะเป็นผู้พิจารณาตัดสินกรณีพิพาทต่าง ๆ สาขาที่ใหญ่ก็อาจมีหลายคนตามปริมาณงานตามปกติ "เจ้าหน้าที่ประกันสังคม" ได้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นหัวหน้าหรือเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งสูงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบำนาญและการประกันแห่งชาติ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประกันสังคมได้มีแบบแผนเหมือนกัน ทาง

การประกันสังคมของอังกฤษซึ่งได้ดำเนินงานมาเป็นเวลานานแล้ว จึงได้พยายามนำประ
 สหการณ์ที่ไคโรมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประกันสังคมทั่วประเทศ
 โดยการจัดพิมพ์คำพิพากษาฎีกาของศาลสูงประกันสังคม (National Insurance
 Commissioner's Court) ซึ่งเป็นคู่มือประจำสำนักงานสาขาทุกแห่ง เพื่อใช้เป็น
 บรรทัดฐานในการพิจารณาคัดสินหรือชี้ขาดต่าง ๆ ในระหว่างองค์ประกอบของศาลประกัน
 สังคมในอังกฤษ ซึ่งคำพิพากษานี้ยังได้เป็นประโยชน์แก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งกำลังจะริเริ่ม
 การประกันสังคม โดยเฉพาะเกี่ยวกับการประกันเพื่อการประสูติเหตุหรือโรคอันเกิด
 จกการทำงานอันเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในความเจริญทางอุตสาหกรรมต่าง ๆ เจ้า
 หน้าที่ประกันสังคมมีฐานะเป็นข้าราชการของกระทรวงบำนาญและการประกันแห่งชาติซึ่งมี
 ระดับชั้นการบังคับบัญชาอยู่ 3 ระดับคือ

1.1. สำนักงานสาขาซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประกันสังคมดำเนินงาน

1.2. สำนักงานภาค (Regional Office) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประกันสังคม
 ภาคซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการสำนักงานภาค มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่
 ที่ประกันสังคมตามสำนักงานสาขาในเขตภาคนั้น ทำหน้าที่พิจารณาคัดสินปัญหาหรือกรณีพิ
 พาทที่ยุ่งยากใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ประกันสังคมประจำสาขาเสนอขึ้นมาขอให้ช่วยพิจารณา

1.3. สำนักงานใหญ่ของกระทรวงในกรุงลอนดอนซึ่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่ประ
 กันสังคมที่สำนักงานใหญ่ทำหน้าที่บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ประกันสังคมทั่วประเทศและรับผิดชอบ
 ในการนำเรื่องราวที่ฎีกามาจากศาลสูงประกันสังคมท้องถิ่นขึ้นเสนอต่อศาลสูงประกันสังคม

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประกันสังคมทุกคน แต่ละคนมีอิสระในการใช้
 ดุลพินิจของตน ผู้บังคับบัญชาหรือแม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบำนาญและการประกันแห่ง
 ชาติก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการตัดสินชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ประกันสังคมได้ ใน
 การตัดสินชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ประกันสังคมนั้น ไม่มีการ สอบปากคำหรือส่งพิงค์ให้การ
 ของผู้ใด แต่จะทำการพิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดโดยอาศัยเอกสารหลักฐานที่อยู่ประกันคนยื่น
 เสนอมาหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวบรวมมา ในการนี้อาจจะสอบถามไปยังนายจ้างปัจจุบัน

หรือนายจ้างเดิมของผู้ประกันตนถึงขอเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพหรือเหตุการณแวกล้อมของการ ยื่นขอรับค่าทดแทนของผู้ประกันตนนั้น ๆ เป็นต้นว่า ขอเท็จจริงเกี่ยวกับอุบัติเหตุอันเกิด จากการทำงานหรือเหตุผลในการออกจากงานของผู้ประกันตน ผู้ยื่นขอรับเงินค่าทดแทน จากการว่างงาน เป็นต้น หากผลการพิจารณา เจ้าหน้าที่ประกันสังคมคัดสินอนุมัติจ่าย เงินค่าทดแทนตามที่ขอ ผู้ยื่นจะได้รับค่าทดแทนทันทีโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใดอีก แต่ หากไม่อนุมัติ เจ้าหน้าที่ผู้ชี้ขาดจะต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้ประกันตนผู้ยื่นทราบเหตุผลการ พิจารณาคัดสินพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่า ผู้ยื่นมีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสินไปยังศาลประกันสังคม ประจำท้องถิ่นด้วย

การตัดสินชี้ขาดนั้น เจ้าหน้าที่ประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า ควรจะให้ศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่นหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านาญและ ประกันสังคม หรือหากเป็นปัญหาทางการแพทย์ ก็อาจให้แพทย์โดยเฉพาะเป็นผู้วินิจฉัย เสียก่อน เมื่อได้รับคำวินิจฉัยมาแล้วจึงจะนำมาพิจารณาคัดสินชี้ขาดลงไป

2. ศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่น (The Local Tribunal)

หากการยื่นขอรับค่าทดแทนตามสิทธิของผู้ประกันตนและเจ้าหน้าที่ประกันสังคม คัดสินชี้ขาดว่า ไม่อนุมัติ ผู้ประกันตนมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังศาลประกันสังคม ประจำท้องถิ่นได้เลย โดยไม่ต้องทำการยื่นขออนุมัติเสียก่อนว่า จะอุทธรณ์ได้หรือไม่ ได้ อย่างไร

ศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่นประกอบด้วยผู้พิพากษาเป็นองค์คณะอยู่ 3 นาย คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล 1 นาย ซึ่งได้กำหนดคุณวุฒิว่า จะต้องเป็นนักกฎหมายผู้ประ กอบอาชีพทางอรรถคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านาญและการประกันแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง โดยความยินยอมของประธานศาลฎีกา โดยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลนี้จะมีรายได้ตอบแทน เฉพาะในการนั่งพิจารณาคดีแต่ละครั้ง ส่วนผู้พิพากษาอีก 2 นายในองค์คณะ คัดเลือกมา จากบุคคล 2 ฝ่าย คือ บรรดาสมาคมนายจ้างสหภาพแรงงาน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้อง ที่ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายนายจ้าง และสมาคมเอกชนที่จัดสวัสดิการจ้าง ๆ แก่สมาชิกเป็นตัวแทน

ฝ่ายลูกจ้าง ผู้พิพากษาทั้ง 2 นายนี้ไม่มีรายได้ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ ได้รับเฉพาะเงินชดเชยค่าจ้างที่คงสูญเสียไปและค่าใช้จ่ายบางอย่างเท่านั้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือผู้พิพากษาร่วมองค์คณะผู้ใดจะเป็นสมาชิกหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดข้อครหาในการพิพากษาคดี ผู้พิพากษานั้นจะต้องพ้นจากหน้าที่ไปเพื่อป้องกันข้อครหาที่จะเกิดขึ้นได้

วิธีพิจารณาอุทธรณ์ในศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่น พยานบุคคลที่นำมาสอบในศาลประกันสังคมไม่ต้องสาบานตนอย่างที่ทำกันในศาลสถิตยุติธรรมทั่วไป วิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น อยู่ในดุลพินิจของผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แต่ระเบียบวิธีการปฏิบัติการอุทธรณ์ก็เป็นไปตามระเบียบของการประกันสังคม และหากมีปัญหาพิเศษใดที่จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบำนาญและการประกันแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่แพทย์เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ก็ต้องเสนอปัญหานั้นให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อน

การพิจารณาคดีประกันสังคมในศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่นนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภทการประกันต่าง ๆ ยกเว้นเฉพาะประเภทเพื่อการประสูติเหตุหรือป่วยเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน มีข้อบังคับห้ามผู้อุทธรณ์นำนายว่าต่าง แคนนอนันให้แก่ผู้อุทธรณ์นำเพื่อนมาช่วยเสนอการอุทธรณ์ของตนต่อศาลได้ 1 คน สำหรับกรณีเกี่ยวกับการประสูติเหตุหรือป่วยเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน มีข้อบังคับว่า ถ้าได้รับความยินยอมเห็นชอบจากผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้อุทธรณ์อาจมอบให้ทนายความเป็นผู้ว่าความให้ได้

แต่ตามปกติแล้วศาลประกันสังคมท้องถิ่นจะทำการตัดสินชี้ขาดทันทีที่ฟังคำให้การยุติลง แล้วฉบับที่คำพิพากษาพร้อมกับแถลงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรตามหลัง หากผู้พิพากษาทั้ง 3 นายในองค์คณะมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินชี้ขาดทุกครั้ง ผู้พิพากษาที่ไม่เห็นด้วยจะต้องแสดงเหตุผลกำกับไว้ด้วย ในกรณีที่มีผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะที่มีจำนวน 2 นาย ผู้พิพากษายูเป็นผู้พิพากษาเป็นหัวหน้าเป็นผู้ชี้ขาด

แม้ว่าการตัดสินชี้ขาดนี้จะไม่มีคำสั่งให้ใช้ค่าเสียหายได้ ก็จะเป็นการอุทธรณ์เกี่ยวกับการประสูติเหตุหรือป่วยเป็นโรคอันเกิดจากการทำงานซึ่งผู้อุทธรณ์ได้จ้าง

หมายความว่าต่างก็ตาม แต่ผู้ยื่นอุทธรณ์ก็ ผู้ที่มาให้การเป็นพยานก็ จะได้รับเงิน เบี้ยเลี้ยงเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาศาลและกลับจากศาล ค่าใช้จ่ายในระหว่างการ มาให้การต่อศาลและเงินชดเชยค่าจ้างที่ต้องสูญเสียไปเพราะการมาศาลด้วย

3. ศาลสูงประกันสังคม (The Commissioner)

ศาลสูงประกันสังคมสูงสุดที่ทำการประกันสังคมของอังกฤษตั้งขึ้น เพื่อวินิจฉัย ชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทพิเศษที่ฎีกาขึ้นมาจากศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่น ได้แก่ ศาล National Insurance Commissioner และศาลสูงเกี่ยวกับการประกันประเภทเพื่อ การประสมอุบัติเหตุหรือป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานพิเศษอีกศาลหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติก็รวมอยู่ด้วยกัน เป็นศาลสูงเพียงศาลเดียวในประเทศ มีสำนักงานอยู่ที่กรุงลอนดอน โดยมีผู้พิพากษาศาลสูงประกันสังคม (Commissioner) และผู้พิพากษามุขช่วย (Deputy Commissioner) 5 นายด้วยกัน 3 นายประจำอยู่ที่ศาลสูงประกันสังคมในกรุงลอนดอน 1 นายประจำอยู่ที่ Edinburg และอีกหนึ่งนายประจำอยู่ที่ Cardiff โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงขึ้น และผู้พิพากษามุขช่วย 5 นายจากเนติบัณฑิต หรือนักกฎหมายผู้ปฏิบัติงานทางอรรถคดีมีประวัติการทำงานอย่างน้อยมา 10 ปี โดยประธานศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อ ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงและผู้ช่วยนี้ถือว่าเป็นตำแหน่งประจำ (Full time)

หลักเกณฑ์ในการฎีกาสำหรับการประกันสังคมโดยทั่วไปคือ

3:1. หากผู้พิพากษาศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่นตัดสินชี้ขาดเป็นเอกฉันท์ ผู้ประกันตนก็จะต้องได้รับอนุมัติจากศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่นว่าจะฎีกาได้หรือไม่ แต่หากสมาคมแรงงานที่ผู้ประกันตนเป็นสมาชิกอยู่หรือเจ้าหน้าที่ประกันสังคมจะฎีกาก็ไม่ต้องได้รับอนุมัติจากศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่น ยกเว้นการประกันเพื่อการประสมอุบัติเหตุหรือป่วยเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน ซึ่งบังคับไว้ว่า การฎีกาต่อไปยังศาลสูงประกันสังคมจะต้องได้รับอนุมัติเสียก่อน ไม่ว่าจะการฎีกานั้นจะกระทำโดยผู้ประกันตนหรือสมาคมแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ประกันสังคม

3.2. หากเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาศาลสูงประกันสังคมประจำท้องถิ่นตัดสินชี้ขาดอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ คือ ตัดสินโดยเสียงข้างมากของผู้พิพากษาในองค์คณะมีความเห็นคัดค้านกัน ผู้ประกันตนก็อาจฎีกาต่อไปยังศาลสูงประกันสังคมชั้นสูงได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติการฎีกา

ในการพิจารณาของศาลสูงประกันสังคม ผู้พิพากษาจะนั่งฟังคำให้การก็คือ เมื่อพิจารณาเห็นว่าจำเป็นหรือไม่หรือในเมื่อผู้ยื่นฎีการ้องขอพร้อมกันแสดงเหตุผลอันสมควรสำหรับคู่ความ คือ ผู้ยื่นฎีกาและเจ้าหน้าที่ประกันสังคมต่างมีสิทธิที่จะว่าจ้างทนายความเข้าแก่ศาลได้ การพิจารณาของศาลสูงนั้น ถือเป็นเรื่องเปิดเผย อาจจะอนุญาตให้ประชาชนผู้สนใจเข้าฟังได้ แต่ทั้งนี้อยู่ในดุลพินิจของผู้พิพากษาที่จะไม่อนุญาตก็ได้

3.3. ผู้พิพากษาศาลสูงประกันสังคมจะทำการตัดสินชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษร และโดยมากมักจะแสดงเหตุผลในการพิจารณาคัดสินกำกับไว้ด้วยทุกครั้ง ในกรณีที่ เป็นปัญหายากแก่การตัดสิน ผู้พิพากษาจึงจะพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ คือมีผู้พิพากษาสูงนั่งร่วมกับผู้พิพากษาผู้ช่วย 2 นาย หากความเห็นไม่ตรงกันก็จะทำการตัดสินชี้ขาดโดยถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ตามวิธีปฏิบัติศาลสูงจะส่งสำเนาคำตัดสินให้แก่ผู้ยื่นฎีกา สำหรับคำตัดสินที่เป็นลายลักษณ์อักษร เหล่านี้ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้คัดเลือกคำพิพากษาฎีกาบางเรื่อง ที่เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญส่งไปให้ทางสำนักพิมพ์ของทางราชการอังกฤษ (H.M. Stationery Office) เป็นผู้รวบรวมจัดพิมพ์ขึ้นเป็นบรรทัดฐานสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเป็นการเผยแพร่แก่ประชาชนผู้สนใจ ในการตัดสินชี้ขาดของศาลสูงประกันสังคมนี้ ไม่มีการสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ฝ่ายใด เช่นเดียวกับศาลสูงประกันสังคมประจำท้องถิ่น และมีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงเป็นค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฎีกาและพยานที่มาให้การต่อศาลด้วย

แม้พระราชบัญญัติประกันสังคมของอังกฤษจะมีบทบัญญัติว่า การตัดสินชี้ขาดของศาลสูงประกันสังคมให้ถือเป็นที่สุด แต่ในบางกรณีศาลสถิตยุติธรรมสูงสุดหรือศาลฎีกาของประเทศในรัฐนะที่มีอำนาจควบคุมดูแลศาลสถิตยุติธรรมและศาลพิเศษต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในการบริหารงานตามกฎหมายและถ้ามีการร้องขอขึ้นมา

4. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านญาติและการประกันแห่งชาติในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาบางเรื่อง (Minister's Question)

ปัญหาสำคัญที่พระราชบัญญัติประกันสังคมของอังกฤษสงวนไว้สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านญาติและการประกันแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ได้แก่ การจำแนกประเภทของผู้ประกันตนและปัญหาผู้ประกันตนหรือนายจ้าง ได้ชำระเงินสมทบเป็นการถูกต้องครบถ้วนหรือไม่เพียงใด เมื่อมีปัญหาหรือข้อสงสัยดังกล่าวเกิดขึ้น ก็มีระเบียบให้นำขึ้นเสนอรัฐมนตรีว่าการบ้านญาติและการประกันสังคม โดยสำนักงานประกันสังคมยื่นเรื่องราวเสนอไปยังกระทรวงบ้านญาติและการประกันแห่งชาติ แล้วเจ้าหน้าที่กระทรวงก็จะนัดให้มีการซักถามปากคำซึ่งเป็นการซักถามปากคำอย่างไม่มีพิธีรีตอง แต่ยินยอมให้คู่ความที่พิพาทกันว่าจ้างนายความมาแก้ต่างได้ และอนุญาตให้นำพยานมาให้การได้ แต่พยานจะต้องสาบานตนเมื่อการซักถามปากคำเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะรวบรวมทำรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการบ้านญาติและการประกันแห่งชาติ ซึ่งจะให้เป็นลายลักษณ์อักษรทุกครั้ง และอาจจะแสดงเหตุผลกำกับไว้ด้วยถ้าคู่ความขอรอง

บุคคลที่ไม่พอใจในคำตัดสินชี้ขาดของรัฐมนตรีว่าการบ้านญาติและการประกันแห่งชาติ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็น "ปัญหาข้อกฎหมาย" มีสิทธิฎีกาคำตัดสินไปยังศาลสถิตยุติธรรมสูงสุดของอังกฤษและคำตัดสินของศาลสูงนี้ ให้ถือเป็นที่สุด ศาลสูงผู้ชี้ขาดฎีกานี้มีอำนาจสั่งให้คู่ความชดเชยความเสียหายใดก็ได้ เช่น อาจสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านญาติและการประกันแห่งชาติเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ยื่นฎีกา เป็นต้น

5. คณะกรรมการแพทย์ (Medical Boards)

ในการตัดสินชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันเมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือป่วยเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน (Industrial Injuries) โดยเฉพาะเกี่ยวกับการพิจารณาทุพพลภาพของบุคคลเป็นผลมาจากอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงานหรือไม่ และความหนักเบาของการพิจารณาทุพพลภาพ อันจะเป็นหลักเกณฑ์ในการรับประโยชน์ทดแทนต่อไป ในระบบการประกัน

สังคมของอังกฤษได้ตั้ง "คณะกรรมการแพทย์" ซึ่งทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาด และหากกรณีไม่พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการแพทย์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์การแพทย์ตัดสินต่อไป นอกจากนี้คณะกรรมการแพทย์ยังมีหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาด "การ ชันสูตร โรคอน เกิดจากการทำ งาน" อีกหน้าที่หนึ่ง

คณะกรรมการแพทย์ปรกติจะประกอบด้วยแพทย์จำนวน 2 นาย แต่อาจแต่งตั้งแพทย์เพียง 1 นายทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการแพทย์หากผู้ประกันคนที่เกี่ยวข้องเห็นชอบ หากคณะกรรมการแพทย์ที่ประกอบด้วยแพทย์ 2 นาย มีความเห็นไม่ตรงกัน ก็อาจตั้งคณะกรรมการแพทย์ซึ่งประกอบด้วยแพทย์ 3 นาย ทำการตรวจร่างกายผู้ประกันคนที่เกี่ยวข้อง อีกครั้งหนึ่ง

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทย์จะกลายเป็นลายลักษณ์อักษร แกลงข้อเท็จจริงส่งให้แก่ผู้ประกันคนที่เกี่ยวข้องทราบ

การประเมินความหนักเบาของการพิการทุพพลภาพของผู้ประกันตนโดยคณะกรรมการแพทย์อาจถือเป็นที่สุดก็ได้เมื่อเห็นว่าอาการและสภาพที่ปรากฏของผู้ประกันตนคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงและเพียงพอที่แพทย์จะลงความเห็นเกี่ยวกับการเจ็บป่วยพิการของผู้ประกันตนเป็นผลมาจากอุบัติเหตุเป็นขั้นสุดท้ายได้ แต่บางกรณีอาจไม่ถือเป็นที่สุดก็ได้กล่าวคือ คณะกรรมการแพทย์อาจประเมินไว้เป็นการชั่วคราวชั่วระยะเวลาหนึ่งตามที่คณะกรรมการแพทย์ จะเห็นสมควรกำหนดไว้ ในกรณีที่คณะกรรมการแพทย์ทำการประเมินไว้เป็นการชั่วคราว ผู้ประกันคนที่เกี่ยวข้องจะต้องมาให้คณะกรรมการแพทย์ทำการประเมินใหม่อีกก่อนที่จะครบกำหนดดังกล่าวนั้น และคณะกรรมการแพทย์จะวินิจฉัยชี้ขาดให้ทราบผลต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการแพทย์ประเมินผลความหนักเบาของอาการพิการทุพพลภาพอันถือว่าเป็นที่สุดแล้วนั้น ผู้ประกันคนที่เกี่ยวข้องถ้าไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อไปยังศาลอุทธรณ์การแพทย์ได้ แต่สำหรับกรณีการประเมินผลเป็นการชั่วคราว ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิอุทธรณ์เป็นเวลา 2 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมการแพทย์ได้ทำการประเมินผลครั้งแรกเป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตามเรื่องนี้กฎหมายบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการแพทย์

มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไปอย่างไรแล้ว ถึงแม้ผู้ประกันตนจะไม่มีสิทธิอุทธรณ์ก็ตาม แต่ถ้าเป็นกรณีเห็นได้ชัดแจ้งว่า น่าจะได้นำขึ้นเสนอให้ศาลอุทธรณ์การแพทย์วินิจฉัย และถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านานูและประกันแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ก็อาจนำเสนอให้ศาลอุทธรณ์การแพทย์ดังกล่าวชี้ขาดได้โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลา 2 ปี

6. ศาลอุทธรณ์การแพทย์

ศาลอุทธรณ์การแพทย์แต่ละแห่งประกอบด้วยเนติบัณฑิตหรือผู้ประกอบอาชีพทางบรรณคดีผู้มีอาวุโส 1 นาย เป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบ้านานูและประกันแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกา เช่นเดียวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประกันสังคมประจำท้องถิ่น และมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะอีก 2 นาย เฉพาะศาลอุทธรณ์การแพทย์กรุงลอนดอนแต่งตั้งจากอายุรแพทย์หรือศัลยแพทย์ที่มีชื่อเสียงโดยความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่อาวุโสของ Royal Colledge of Physicians and Surgeons สำหรับศาลอุทธรณ์การแพทย์อื่น ๆ คณะกวีทยาลัยการแพทย์ของมหาวิทยาลัยการแพทย์ ทางกระทรวงบ้านานูและการประกันแห่งชาติ เป็นผู้จัดเจ้าหน้าที่ไปประจำเป็นเจ้าศาลทุกแห่ง เพื่อทำหน้าที่นัยหมายการนั่งพิจารณาของศาลและการมาศาลของคู่ความ วิธีพิจารณาของศาลอุทธรณ์การแพทย์มีพิธีตรองกว่าคณะกรรมการแพทย์ แต่ก็ไม่เหมือนกันทุกศาล สุกแต่ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเป็นสำคัญ การพิจารณาวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์การแพทย์โดยมากอาศัยพยานหลักฐานทางแพทย์เป็นมูลฐาน ทางศาลอาจเรียกให้ยื่นรายงานของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะโรค ผู้พิพากษาในองค์คณะคนหนึ่งคนใดอาจจะทำการตรวจร่างกายผู้ยื่นอุทธรณ์ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของตนก็ได้ โดยมากศาลอุทธรณ์มักจะมีฟังคำให้การของพยานบุคคลมากกว่าคำให้การของผู้ยื่นอุทธรณ์เอง ถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลความหนักเบาของการพิการทุพพลภาพ ศาลอาจยอมให้คู่ความมาให้การและในการนี้ ผู้ยื่นอุทธรณ์จะหาทนายเข้าว่าต่างก็ได้ เว้นแต่ถ้าเป็นกรณีพิเศษ รัฐมนตรีว่าการฯ อาจจะหาทนายเข้าว่าต่าง

ศาลอุทธรณ์การแพทย์จะตัดสินชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมกับแถลงเหตุผล และข้อเท็จจริงไว้ด้วย ตามกฎหมายให้อิทธิพลแก่คำตัดสินชี้ขาดของศาลอุทธรณ์การแพทย์นี้ให้อิทธิพลเป็นที่สุกฤษฎี

7. คณะกรรมการตัดสินอุทธรณ์เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนเพื่อสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตน (Family Allowance Referees)

การยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนเพื่อสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตนนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงบำนาญและประกันแห่งชาติ (ในนามของรัฐมนตรีว่าการฯ) ที่จะพิจารณาอนุมัติ ส่วนมากก็ไม่มีปัญหายุ่งยาก

คำตัดสินชี้ขาดของทางกระทรวงฯ ผู้ยื่นอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาอุทธรณ์เรียกว่า คณะกรรมการตัดสินอุทธรณ์เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนเพื่อสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตน ซึ่งประกอบด้วยเนติบัณฑิตหรือผู้ประกอบอาชีพทางอรรถคดีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของศาลฎีกาเป็นกรรมการรวม 10 นาย เฉพาะกรรมการอาวุโสสูงสุด 1 นายเท่านั้นที่ได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายปี นอกนั้นได้รับเป็นเบี้ยประชุม กรรมการอาวุโสซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานของกรรมการชุดนี้อาจจะนั่งกับกรรมการอื่น ๆ อีกเพียง 2 นาย หากการพิจารณาตัดสินอุทธรณ์รายที่เป็นปัญหายุ่งยากเป็นพิเศษก็ได้ การตัดสินจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีข้อแถลงของผู้ยื่นอุทธรณ์เกี่ยวกับเหตุผลในการอุทธรณ์และความเห็นของกระทรวงด้วย

เมื่อคณะกรรมการนี้ตัดสินชี้ขาดไปแล้ว ไม่มีการฎีกาคือไปอีก แต่ถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอาจจะมีฎีกาขึ้นไปยังศาลสูงของประเทศได้

ขบวนการจัดการ³⁴

องค์การประกันสังคมเป็นองค์การใหญ่ที่การดำเนินงานควรจะได้จัดทำอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นระเบียบ เพราะองค์การประกันสังคมมีแนวโน้มที่จะต้องขยายงานออกไป

³⁴ เถาว์วัลย์ นันทาภิวัฒน์ รองศาสตราจารย์ หลักการจัดการ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่อย ๆ จนบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ สามารถคุ้มครองประชาชนทั่วประเทศเกี่ยวกับการประกันสังคมได้ ทั้งนี้จำนวนผู้ปฏิบัติงานจึงมีแนวโน้มที่จะมากขึ้นเนื่องจากขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นหากองค์การมีผู้บริหารที่มีวิธีการจัดการอย่างมีหลักเกณฑ์มีระเบียบ ก็จะทำให้้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ จึงขอกล่าวถึงหลักการจัดการอย่างมีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) อย่างย่อ ๆ ที่สามารถที่จะนำมาใช้ได้กับองค์การประกันสังคมดังนี้

การจัดการอย่างมีหลักเกณฑ์หมายถึง การเอาความรู้ทางด้านวิชาวิทยาศาสตร์มาใช้กับทางด้านจัดการ ซึ่งเป็นสังคมศาสตร์ร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ซึ่งมีผู้รวบรวมไว้เป็นกระบวนการจัดการ อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดสายงาน การปฏิบัติขั้นดำเนินงาน และการควบคุม

1. การวางแผน (Planning) เป็นกระบวนการของการปฏิบัติที่วางไว้เกี่ยวกับเรื่องในอนาคต ซึ่งจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งหมายถึงเป้าหมายขององค์การหรือของแต่ละหน่วยงาน เพราะหน่วยงานย่อยก็อาจมีวัตถุประสงค์ของตนเอง เช่น แผนกการเงิน ก็อาจมีเป้าหมายที่จะบริหารงานให้้องค์การมีสภาพทางการเงินคล่องตัว มีความสามารถในการหากำไร (จากหลักทรัพย์ที่มีอยู่) แต่วัตถุประสงค์ของแผนกต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใหญ่ของ้องค์การ เช่น ้องค์การประกันสังคมมีวัตถุประสงค์ใหญ่คือ การให้บริการทางด้านสวัสดิการแก่ผู้ประกันตนโดยทั่วไป เพื่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิตในอนาคตว่า อย่างน้อยตนก็ยังมีรายได้หรือได้รับบริการจาก้องค์การประกันสังคมให้มีชีวิตอยู่ได้ในสังคม หากผู้ประกันตนมีความเดือดร้อนตามที่้องค์การประกันสังคมกำหนดไว้ เช่น การชราภาพ ทูพพลภาพ เจ็บป่วย ฯลฯ เป็นต้น วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น ผู้ดำเนินการจำเป็นจะต้องกำหนดแผนการซึ่งเป็นข้อกำหนดวิธีที่แน่นอนของการปฏิบัติว่า จะใช้วิธีใดจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ข้อสำคัญของการวางแผนคือ การดำเนินงานควรจะมีการวางแผนอยู่เสมอ แผนการและการวางแผนจะต้องมีความยืดหยุ่นและต้องให้ระยะเวลาบ้างให้เข้ากับสถานการณ์

ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยมิได้คาดไว้แต่แรก หากมีความจำเป็นรีบด่วนเกิดขึ้น ก็อาจใช้แผนการชั่วคราวที่กำหนดขึ้นโดยด่วนก่อน

การวางแผนการประกันสังคมอาจแบ่งออกได้หลายชนิดคือ

1. แบ่งออกตามลักษณะของการปฏิบัติงาน ดังนี้

1.1. การวางแผนชนิดก่อสร้าง (Physical Planning) เช่น การวางแผนการก่อสร้างสำนักงานสาขา โรงพยาบาล โดยปรกติการวางแผนชนิดนี้มีกรวมปัญหาเกี่ยวกับการปกครอง กฎหมาย และการเงินอยู่ด้วย

1.2. การวางแผนชนิดเป็นหน้าที่ (Functional Planning) คือ การวางแผนเฉพาะการปฏิบัติภายในหน้าที่ส่วนหนึ่งหรือรวมหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เช่น การวางแผนทางการเงิน การวางแผนทางด้านสุขภาพ การวางแผนวิธีให้บริการทางการแพทย์ เป็นต้น

1.3. การวางแผนชนิดกว้าง ๆ (Comprehensive Planning) หมายถึง การวางแผนการปฏิบัติงานทั้งหมดของกิจการรวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอกกิจการ แต่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน การวางแผนชนิดนี้ จะต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ส่วนต่าง ๆ การประสานงานและวัตถุประสงค์ของการวางแผนว่า จะให้บริการหรือก่อสร้าง

2. การวางแผนซึ่งแบ่งตามประเภทของแผนการ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

2.1. การวางแผนเพื่อผลตามวัตถุประสงค์ (End Result Planning) ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ (Budgetary Planning) การวางแผนงบประมาณ โดยปรกติบุคคลทั่วไปมักเข้าใจว่า งบประมาณเกี่ยวข้องกับการควบคุมโดยเฉพาะ แท้จริงงบประมาณนี้ใช้เป็นแผนการชั่วคราว (Single Use Plan) ชนิดหนึ่ง หรือเราอาจกล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นหน้าที่ด้านการวางแผนการ แต่การบริหารงบประมาณเป็นหน้าที่ทางการควบคุม

งบประมาณเป็นแผนการซึ่งระบุผลที่คาดคะเนเป็นตัวเลขที่เกี่ยวข้องกับจำนวน

เงิน ระยะเวลา จำนวนสินค้า หรือจำนวนคน ฯลฯ อย่างไรก็ตามก็ ตัวเลขของงบประมาณมักจะถูกคำนวณเป็นจำนวนเงิน ดังนั้นงบประมาณการเงินจึงใช้กันมากกว่างบประมาณอื่น ๆ สำหรับการวางแผน

งบประมาณการเงินที่นิยมทำกันได้แก่ งบประมาณรายได้และรายจ่ายของแต่ละวงของการดำเนินการว่า แต่ละรายการองค์การมีเป้าหมายที่จะให้เป็นจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับข้อของออกความเห็นเกี่ยวกับรายการที่ตนเกี่ยวข้องกับ นอกจากนั้นก็ยังมีกระแสเงินสด เป็นงบที่แสดงเฉพาะเงินสดรับและเงินสดจ่ายของแต่ละเดือนหรือแต่ละอาทิตย์ หรือแต่ละ 3 เดือนตามที่เห็นชอบว่า แต่ละเดือนจะประมาณเงินเหลือเท่าใด หากเท่าใด เพื่อให้ผู้บริหารสามารถวางแผนการใช้เงินสดหรือนำเงินสดไปให้ผลประโยชน์ทางใดได้บ้าง เป็นต้น

2.2. การวางแผนเพื่อวิธีดำเนินงานให้เกิดผล (Means-to-an-end Plannings) เช่น การวางแผนตามนโยบาย (Planning according to Policy) การวางแผนตามลำดับการปฏิบัติงาน (planning according to Procedure) การวางแผนตามวิธีปฏิบัติงาน (Planning according to Method) และการวางแผนตามโปรแกรม (Planning according to Programme) ซึ่งรวมวัตถุประสงค์นโยบาย ลำดับการปฏิบัติงานและวิธีปฏิบัติงานเข้าด้วยกัน

2.2.1. นโยบาย (Policy) นโยบายเป็นแนวทางกว้าง ๆ สำหรับการตัดสินใจของผู้ที่ทำหน้าที่การจัดการ ครอบคลุมถึงการตัดสินใจของผู้บริหารชั้นสูงอยู่ในขอบเขตของแนวทางนี้แล้ว เขาย่อมแน่ใจได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่งานของเขาจะสอดคล้องกับนโยบายคณะกรรมการประกันสังคม อาจเป็นนโยบายอย่างกว้าง ๆ และจะต้องเป็นนโยบายที่ยึดหยุ่นได้

ขอบเขตของนโยบายย่อมแตกต่างกันตามหน้าที่ปฏิบัติงานของกิจการ คือ แต่ละกลุ่มมีนโยบายของแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มหนึ่งมุ่งเกี่ยวกับการจัดการในองค์การ มีนโยบายเกี่ยวกับการวางแผน การจัดสายงาน การปฏิบัติขั้นดำเนินงาน และการควบคุม

คุม แต่อีกกลุ่มหนึ่งมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการด้านธุรกิจ (สำหรับองค์การ ประกันสังคม ก็คือ การจัดประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน) เช่น นโยบายเงินลงทุนจากถินสำรอง นโยบายกำหนดเงินสมทบในอัตราคงที่ นโยบายรักษาคุณธรรมในด้านการให้บริการ เป็นต้น

นโยบายกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งช่วยให้ผู้ดำเนินงานมีความเข้าใจชัดเจนหรือกำหนดขึ้นด้วยวาจาหรือประเพณี ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับภาษาที่เข้าใจยาก นโยบายที่กำหนดโดยคำพูดนี้ ย่อมมีความยืดหยุ่นมากกว่าเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีข้อเสียที่อาจตีความของนโยบายคลาดเคลื่อนจากวัตถุประสงค์ได้

2.2.2. ลำดับการปฏิบัติงาน (Procedure) ลำดับการปฏิบัติงานเป็นแผนการที่คล้ายกันนโยบาย แต่แตกต่างกันโดยกำหนดไว้นานกว่านโยบาย เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากของภารกิจ บิดหน้าที่ตามยถากรรมในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติขั้นดำเนินงานและประสานงาน ลำดับการปฏิบัติงานช่วยระบุหน้าที่การปฏิบัติงานทั้งหมดขององค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของส่วนรวม ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ สอดคล้องกันและกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของโครงสร้างขององค์การตลอดระยะเวลา อีกทั้งยังช่วยทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายทางด้านการจัดการ ลำดับการปฏิบัติงานเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนนโยบายเป็นแนวทางสำหรับการตัดสินใจซึ่งกำหนดโดยวัตถุประสงค์

2.2.3. วิธีปฏิบัติงาน (Method) วิธีปฏิบัติงานยิ่งกำหนดไว้ละเอียดมากขึ้นกว่าลำดับการปฏิบัติงาน เพราะว่าวิธีปฏิบัติงานกำหนดวิธีการทำงานของหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ของกระบวนการผลิตหรือปฏิบัติงานเท่านั้น

2.2.4. กฎ (Rule) กฎมีในนโยบาย เพราะไม่อนุญาตให้มีการใช้ดุลพินิจสำหรับการตัดสินใจ กฎอาจจะนับอยู่ในแผนการจำพวกการปฏิบัติโดยที่กฎและการกระทำและการงดเว้นการกระทำ อย่างไรก็ตามกฎมิใช่ลำดับการปฏิบัติงาน เพราะว่าไม่มีลำดับเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง

2.2.5. กลยุทธ์ (Strategy) กลยุทธ์ไม่สามารถแยกให้เห็นได้ต่างหากจากนโยบายในบางครั้ง เพราะว่าได้มีการใช้คำทั้งสองนี้สลับเปลี่ยนกันอยู่บ่อย ๆ กลยุทธ์อาจเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับนโยบายในแง่ที่ว่า เป็นแนวทางกว้าง ๆ สำหรับการตัดสินใจ แต่ก็ เป็นนโยบายอีกชนิดหนึ่ง กล่าวคือ เป็นนโยบายซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารในระดับสูง เพื่อใช้ตีความหมายนโยบายอื่น ๆ

2.2.6. โปรแกรม (Programme) โปรแกรมเป็นแผนการผสมสำหรับงานที่สำคัญ ๆ โดยทั่วไปของกิจการ โปรแกรมรวมนโยบายลำดับการปฏิบัติงาน วิธีปฏิบัติงาน งบประมาณ และอื่น ๆ และเมื่อวัตถุประสงค์ของโปรแกรมได้สำเร็จผล แผนการชนิดนี้ก็จะรับไปโดยอัตโนมัติ เช่น โปรแกรมขยายตัวตึกพยาบาลของโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง จะประกอบด้วยนโยบาย ลำดับการปฏิบัติงาน งบประมาณ เป็นต้น และเมื่อตึกพยาบาลหลังใหม่ได้สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว โปรแกรมขยายตัวตึกพยาบาลก็เป็นอันว่าเสร็จเรียบร้อยแล้ว

2.2.7. โครงการ (Project) โครงการนับเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรม ซึ่งสามารถกำหนดแผนการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของโครงการนั่นเอง เช่นองค์การประกันสังคมจะเปลี่ยนการให้บริการทางการแพทย์จากการให้ผู้ป่วยประกันตนไปรักษาเองแล้วมาเบิกเงินจากองค์การประกันสังคมภายหลัง มาเป็นวิธีรักษาที่โรงพยาบาลขององค์การประกันสังคมที่จัดขึ้น องค์การฯ ก็จำเป็นต้องมีโครงการเตรียมการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ป่วยประกันตนคุ้นเคยและเห็นประโยชน์ของการใช้โรงพยาบาลขององค์การที่ตั้งขึ้นมากกว่าการใช้บริการของโรงพยาบาลโดยทั่วไป และเมื่อการโฆษณาได้กระทำจนการให้บริการของโรงพยาบาลได้มีมากพอสมควร ก็เป็นอันว่าโครงการนี้เป็นอันยุติลง

ประโยชน์ของการวางแผน

1. ช่วยให้มีการใช้ปัจจัยอย่างเหมาะสมและเป็นระเบียบ มีการใช้ความพยายามทั้งหมดเพื่อวัตถุประสงค์ที่ของถาวรและการใช้ความพยายามตามลำดับอย่างเกิดผล

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยวิธีการทดลองหรือคามยดากรรมจะเหลืออยู่น้อยที่สุด มีการประสานงานในระหว่างหน้าที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

2. เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องใช้ในการปฏิบัติที่จะให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่จะต้องการ

3. เป็นการส่งเสริมการใช้มาตรการประเมินผลงานของแต่ละหน้าที่ เมื่อได้มีการวางแผนกำหนดงานแต่ละหน้าที่ที่จะต้องทำให้เสร็จภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันนั้นเองที่จะให้มีการจูงใจ การติดต่อ และการสั่งสอนชี้แจง เป็นการกระตุ้นให้คนงานปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นภาพโครงสร้างการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดขององค์การได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารได้เข้าใจถึงสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเข้าใจการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับสนับสนุนการจักรการ ของผู้บริหารเอง

5. มีการควบคุมเกิดขึ้นโดยที่ได้มีการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่และการส่งเสริมการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้

ข้อจำกัดของการวางแผน

ประการแรก ได้แก่ ข้อเท็จจริงและรายงานที่เกี่ยวข้องกับอนาคตและใช้เป็นข้อสมมุติสำหรับการวางแผน ถ้าหากข้อเท็จจริงและรายงานนั้นปรากฏว่าผิดจากความเป็นจริงมาก ก็จะทำให้การวางแผนต้องล้มเหลวหรือไม่ได้ผล ทั้งนี้การวางแผนที่ต้องใช้ข้อเท็จจริงและรายงานที่เชื่อถือไม่ได้ ย่อมไม่ให้ประโยชน์แต่อย่างใด

ค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องใช้ในการวางแผน ก็ต้องระมัดระวังว่า มิให้เกินกว่าผลที่จะได้รับตอบแทนหรือเกินความสามารถที่กิจการจะอำนวยความสะดวกอย่างหนึ่งของการวางแผนก็คือ คนส่วนมากคำนึงถึงเหตุการณ์ปัจจุบันมากกว่าอนาคต ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตวิทยา และบางคนถึงกับกล่าวว่า การวางแผนทำให้ผู้จัดการและคนงาน

ต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบของแผนการ ซึ่งในข้อนี้ก็อาจเป็นความจริงอยู่บ้างถ้าไม่ระมัดระวังการวางแผนให้มีความยืดหยุ่นไว้เพียงพอ ตลอดจนการตีความหมายของแผนการเพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่ในยามเกิดภาวะวิกฤตหรือฉุกเฉิน การวางแผนอาจไม่ได้รับการสนใจเพราะต้องการปฏิบัติอย่างฉับพลัน แต่การปฏิบัติโดยมิได้มีแผนการวางแผนก็มีได้หมายความว่า จะให้ผลดีเสมอไป ในกรณีดังกล่าว ข้อจำกัดการวางแผนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การใช้วิธีแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแทนการวางแผนมักจะไม่ค่อยแน่นอนตามแผนการ โดยเฉพาะแผนการระยะเวลายาว นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขและปรับปรุงแผนที่วางไว้แล้วอยู่เสมอ ในเรื่องนี้ก็อาจเป็นไปได้ที่ผู้บริหารบางคนใช้วิธีวางแผนเพียงเล็กน้อยแต่ได้ผลคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม การวางแผนก็ยังคงต้องใช้อยู่เสมอและมีได้เป็นข้อยกเว้น อีกประการหนึ่งมีข้อที่ควรคำนึงว่า ในระยะเวลาชาน ผู้ที่วางแผนเพียงเล็กน้อยหรือไม่ใช้การวางแผนเลย อาจจะต้องใช้เวลาและความพยายามมากกว่าผู้ที่วางแผนการปฏิบัติหน้าที่งานในอนาคตเพื่อความสำเร็จ

ขอบเขตการวางแผน

การวางแผนมิได้กระทำขึ้นเพื่อตัวของมันเอง แต่เพื่อการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนทำให้เกิดแผนการซึ่งแบ่งเป็นวัตถุประสงค์ นโยบาย ลำดับการปฏิบัติ งาน โครงการ เป็นต้น และชนิดของแผนการต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้อยู่โดดเดี่ยวโดยลำพัง ความจริงแผนการทุกชนิด มีประโยชน์เท่าที่ผู้บริหารจะนำไปใช้ในการจัดสายงาน การปฏิบัติขั้นดำเนินงานและการควบคุม ดังนี้

การวางแผนเพื่อการจัดสายงาน จะทำให้การเปลี่ยนแปลง การขยายหรือการหดตัวขององค์การเป็นไปโดยสอดคล้องกัน เหมาะสมกับสถานการณ์ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะปล่อยให้สายงานต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามอำเภอใจ

การวางแผนเพื่อปฏิบัติขั้นดำเนินงาน ทำให้ผู้บริหารมีโอกาสทบทวนนึกคิด พิจารณาทางเลือกของวิธีปฏิบัติงาน แม้ในภาวะฉุกเฉินก็อาจหาทางออกได้ โดยต้องมีการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ทัศนคติของผู้บริหารในระดับสูงต่อผู้ปฏิบัติงานทั่ว ๆ ไป

ทักษะของผู้ปฏิบัติงานทั่วไปคือผู้บริหารงาน ระยะเวลาของการปฏิบัติชิ้นค่าเนื้องาน และ
 ปรจจัยเงินทุนและแรงงานที่จะค่าเนื้องาน ฯลฯ ซึ่งจำต้องนำมาใช้ในการกำหนดความ
 พยายามชั้นปฏิบัติงานใด

การวางแผนเพื่อการควบคุม เป็นการวางแผนไว้ล่วงหน้าเพื่อจำกัด
 การที่จะให้ผู้บริหารสามารถตรวจสอบพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานว่า จะมีวิธีใดบ้าง
 เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า การวางแผนทำให้ผู้บริหารสามารถแก้ไขภาวะฉุกเฉินในอนาคต
 ได้ และเป็นงานที่เกี่ยวกับการใช้ความคิด ซึ่งประกอบด้วยการรวบรวมและการกำหนด
 ข้อเท็จจริง ข้อสมมุติฐาน และการกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์
 ที่ประสงค์ที่ได้แถลงไว้ นอกจากหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของการจัดการแล้ว การวางแผน
 ยังให้ผลอย่างมากมายแก่หน้าที่อื่น ๆ ในลำดับกระบวนการจัดการอีกด้วย เมื่อการวางแผน
 เป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยอมรับว่า การใช้แผนการบาง
 อันให้เป็นประโยชน์อาจจะไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้ เนื่องจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดคะเน
 ได้เกิดขึ้นในเวลาข้างหน้า อย่างไรก็ตาม การวางแผนเน้นให้เห็นถึงความสำคัญที่การ
 จัดการจะสามารถต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้เพียงใด และเท่ากับ
 เป็นการให้โอกาสผู้บริหารที่จะเตรียมพร้อมพร้อมสถานการณ์ในอนาคตอย่างใดชนิด

2. การจัดสายงาน มีการค่าเนื้องานที่เป็นชั้น ๆ ที่ควรปฏิบัติดังนี้

2.1. ความพยายามของการจัดสายงาน เป็นที่ต้องการสำหรับความส่า
 เร็วในการทำงานและมีใช้จะใช้ได้ทั่วไปทุกองค์การ แต่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ
 องค์การ ซึ่งเป็นสิ่งกำหนดความต้องการที่สำคัญของการจัดสายงาน

2.2. แยกงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ จนถึงขั้นที่หน้าที่ส่วนย่อยของงานนั้นใช้
 เวลาในการปฏิบัติงานน้อยกว่าที่คนงานคนหนึ่ง ๆ จะทำได้ในวันหนึ่ง ๆ

2.3. หน้าที่ส่วนย่อยต่าง ๆ ของงานจะถูกนำมารวมเข้าด้วยกันเป็นหมวด

หมของงาน เช่น หน้าที่ให้บริการทางการแพทย์ การจ่ายเงินสัปดาห์ทดแทน รวมเข้าเป็นฝ่ายประโยชน์ทดแทน หน้าที่ทางการบัญชี การรับและจ่ายเงิน หน้าที่ลงทุนในหลักทรัพย์ขององค์การ รวมเป็นฝ่ายบัญชีและการเงิน เป็นต้น วิธีจัดหมวดหมู่งานดังกล่าวนี้อาศัยลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่งานเป็นสำคัญ และอาจมีมาตรการอื่น ๆ ที่ใช้เป็นหลักสำหรับการจัดหมวดหมู่ เช่น การจัดหมวดหมู่ตามประเภทของบริการ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประเภทของผู้นักคนตามลักษณะของผู้นักคน

2.4. ต้องจัดให้มีปัจจัยและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานส่วนย่อย หรือสำหรับการปฏิบัติงานภายในหมวดงานหนึ่ง ๆ พร้อมกับกำหนดหน้าที่การปฏิบัติเหล่านั้นให้ชัดเจน

2.5. ลำดับต่อไปคือการจัดสรรงานตามหน้าที่งานที่ได้แยกเป็นหมวดหมู่และกำหนดไว้แล้ว ถ้าเป็นกรณีที่ไม่มีการจัดสายงานใหม่ในองค์การเดิม ก็จำเป็นพิจารณาถึงคุณสมบัติของคณงานที่จะปฏิบัติหน้าที่งานตามที่ต้องการและอาจจะต้องมีการฝึกงานและการโยกย้ายเกิดขึ้นตามมา

2.6. มอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ต้องการแก่คณงานที่รับหน้าที่ปฏิบัติ คณงานทุกคนในหมู่งานหนึ่ง ต้องรู้ว่า หน้าที่ปฏิบัติงานของเขามีอะไรบ้าง และความสัมพันธ์กับคณงานอื่น ๆ ขององค์การ คณงานทุกคนในองค์การควรมีความเข้าใจอย่างดีเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การและเหตุผลของลักษณะโครงสร้างนั้น

การจัดสายงานควรจะได้คำนึงถึงโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องพัสดุ ไม่ว่าสินค้าทรัพย์สินโคของกิจการ การลงบัญชี การรับจ่ายเงินสด ควรจะได้แยกหน้าที่เหล่านั้นออกจากกัน หรือหาวิธีที่จะจัดแบ่งงานให้สามารถตรวจสอบกันได้ เป็นการจัดให้มีการควบคุมภายในซึ่งเป็นวิธีที่ใช้กันทั่วไป แม้จะไม่ได้ผลเต็ม 100% หากได้มีการสมคบกันทำการทุจริตกันอย่างกว้างขวางหลายฝ่าย ก็เห็นได้ว่ายากแก่การทำให้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างตามสายงานขององค์การดี

ลำดับการจัดสายงานดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักปฏิบัติขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป และ

สามารถนำไปใช้ได้กับธุรกิจและองค์การใด ๆ ก็ได้

3. การปฏิบัติขั้นดำเนินงาน เป็นการจัดการเพื่อเลือกวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับกิจการแต่ละแห่ง เกี่ยวกับการดำเนินงานทุกด้านของหน่วยงานในองค์การนั้น เช่น การทำบัญชีขององค์การประกันสังคม จะเลือกใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการลงบัญชี หรือจะเลือกวิธีใช้แรงงานคนทำไปก่อน เป็นต้น

4. การควบคุมและการแนะนำ จุดประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการควบคุม คือ เพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติงานทุกระยะ ทำให้สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ทันทีก่อนที่จะเสียหายมาก และยังทำให้สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานทุก ๆ ด้านให้เข้ากับสถานการณ์ ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในบริษัทหรือองค์การ นอกจากนี้ผลพลอยได้คือ ป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้

การควบคุมอาจจะมีหัวหน้าหรือ Supervisor ควบคุมควบคุม โดยอาจจะควบคุมจากรายงานของลูกน้อง รวมทั้งการตรวจการทำงานจริงของลูกน้องด้วย วิธีการควบคุมแบบการควบคุมภายในที่ได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องการจัดสายงาน นับว่าเป็นการควบคุมที่ดีมากวิธีหนึ่ง เพราะเป็นการตรวจสอบของพนักงานเอง นอกจากเพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการตรวจสอบข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจ ก็จะได้รับทราบแก้ไขให้ถูกต้อง

มาตรการในการควบคุมโดยทั่วไปมีหลายวิธี เช่น งานบางอย่างอาจใช้มาตรฐานที่ได้จัดตั้งขึ้นไว้แล้วเป็นเครื่องตรวจสอบ หรือการควบคุมทางการเงินก็ควบคุมโดยประมาณงบประมาณ การเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ทำได้ล่วงหน้าว่าแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

การจัดระบบงานการจัดการเพื่อบริหารองค์การ หากได้จัดให้เป็นระเบียบอยู่ดังมีหลักเกณฑ์ไม่ก่อให้เกิดการประสานงานกันในระหว่างองค์การ หน่วยงานทุกหน่วยในองค์การช่วยเหลือให้ความร่วมมือกันน้อย่างดี เช่น แผนกทะเบียนประวัติช่วยหาประวัติผู้ประกันตนให้แก่ฝ่ายการเงินที่จะจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ก็ทำให้การจ่ายเงินสามารถทำงานได้เร็วทันที่จะช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนได้ทันที เป็นต้น