

ความสำคัญและความเป็นมาของเรื่อง



ความมุ่งหมายของการค้นคว้า

จุดประสงค์ที่สำคัญของประเทศต่าง ๆ ที่จัดให้มีการประกันสังคมขึ้นก็เพื่อให้ประชาชนและลูกจ้าง โดยทั่วไปได้มีสวัสดิการ ในขณะที่ทำงานและไม่สามารถทำงานได้ก็ตาม เช่น เมื่อเกิดเหตุอันตรายหรือเหตุการณ์ใด ๆ ที่ไม่สามารถทำงานได้ เช่น ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ชราภาพ เป็นต้น ลูกจ้างหรือบุคคลอื่น ๆ ในครอบครัวของลูกจ้างผู้นั้นก็ยังมีรายได้พอที่จะเลี้ยงชีพได้ตามอัธยาศัยและฐานะของตน ซึ่งการประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ สามารถแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความไม่มั่นคงในชีวิตทางสังคมของประชาชนได้เป็นอย่างดี ประเทศไทยในปัจจุบันก็เจริญก้าวหน้าทั้งในด้านการประกอบธุรกิจการค้า การอุตสาหกรรมต่าง ๆ มากเช่นเดียวกัน คนในชนบทและในเมืองใหญ่ ๆ ทำงานรับจ้างเป็นรายเดือน รายวัน เป็นจำนวนมาก จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่มั่นคงในชีวิตของลูกจ้างและครอบครัวหากรายได้ที่ได้รับอยู่ต้องขาดไป เช่น การเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือพิการ ผู้หาเลี้ยงครอบครัวต้องตายไป หรือเมื่อชราภาพลง คนงานเหล่านี้ยังไม่มีหลักประกันที่แน่นอนต่อชีวิตในอนาคตแม้ว่าขณะนี้คนงานยังมีแรง มีความคิด มีความสามารถในการทำงานอยู่ก็ตาม นอกจากนี้ประเทศไทยในปัจจุบันก็ประสบกับปัญหาการเรียกร้องขอสวัสดิการของลูกจ้างอยู่เสมอจนถึงขนาดนัดหยุดงาน ในบางแห่งนายจ้างเองก็ละเลยไม่จัดหาสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน บางแห่งตัวลูกจ้างเองก็เรียกร้องสวัสดิการเกินกำลังกว่าที่นายจ้างจะสามารถให้ได้ ในการนัดหยุดงานและเรียกร้องบางครั้งยังใช้วิธีรุนแรงในการเจรจาไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่ระบุไว้ ทำให้เศรษฐกิจการค้าของประเทศไทยในระยะหลังจาก พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2519 ตกลงอย่างน่ากลัวและยังไม่มีทีท่าว่าจะดีขึ้นเช่นประเทศอื่น ๆ ในขณะนี้คือสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ภาวะเศรษฐกิจเริ่มจะ

ดีขึ้น¹ พ้อค้านักลงทุนทั้งในและนอกประเทศไม่มีใครกล้าลงทุนนอกจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว สาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งคือไม่มีใครกล้าเสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยของเงินทุนที่ลงไป สถานการณ์ที่มีการเรียกร้องและเดินขบวนนัดหยุดงานของลูกจ้างและอาจมีเหตุการณ์รุนแรง สถานการณ์เช่นนี้นับว่าเป็นผลเสียแก่ประเทศชาติและตัวคนงานเอง เพราะเมื่อภาวะเศรษฐกิจการค่าทรุดลง การหางานทำก็จะลำบากมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการว่างงานที่สูงขึ้นแม้ว่าในขณะนี้จะมีตัวเลขไม่แน่นอน²

ดังนั้นหากประเทศไทยจะแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิตของคนงานและการเรียกร้องสวัสดิการของคนงานด้วยการจัดตั้งองค์การประกันสังคมขึ้นรับผิดชอบสวัสดิการของคนงานจะมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานหรือการบริหารงานการประกันสังคมอย่างไรจึงเป็นสิ่งที่ผู้เขียนสนใจที่จะศึกษาโดยมีจุดมุ่งหมายในการศึกษาคือ

1. การประกันสังคมเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ลักษณะ และประเภทของการประกันสังคม ตลอดจนประโยชน์และรายละเอียดต่าง ๆ ของการประกันสังคมในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการบริหารงานการประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของการประกันสังคม ตลอดจนถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขของประเทศต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานการประกันสังคมที่จะจัดให้มีขึ้นในประเทศไทยต่อไป
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีการบริหารงานราชการด้านต่าง ๆ รวมทั้งการเตรียมงานการจัดตั้งองค์การประกันสังคมในประเทศไทย ว่าเมื่อจัดตั้งหน่วยงานประกันสังคมขึ้นแล้ว จะมีวิธีบริหารงานอย่างไรบ้าง
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งศึกษาถึงความคิดเห็นของนายจ้างและลูกจ้างซึ่งจะต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบและเป็นผู้รับประโยชน์จากการประกันสังคมว่า

¹ธนาคารกสิกรไทย "สรุปข่าวธุรกิจ" ปีที่ 7 ฉบับที่ 8 และปีที่ 7 ฉบับที่ 10

²สำนักงานนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่

มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อการจัดตั้งและการบริหารงานการประกันสังคมหากจัดตั้งขึ้นอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการเสนอแนะและการดำเนินงานที่เหมาะสม

ขอบเขตและวิธีการศึกษาค้นคว้า

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้จะเป็นการศึกษาและวิจัยถึงการจัดการการบริหารงานด้านต่าง ๆ ขององค์การประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศและการเตรียมงานการบริหารงานการประกันสังคมที่จะจัดให้มีขึ้นในประเทศไทยว่ามีระเบียบ กฎ ข้อบังคับ กฎหมาย และวิธีการปฏิบัติเป็นอย่างไร มีหลักการอย่างไร มีปัญหาและวิธีการแก้ไขอย่างไร จะสามารถบริหารงานให้สามารถดำเนินต่อไปได้และเป็นประโยชน์ต่อองค์การประกันสังคมที่จะจัดตั้งขึ้นต่อคนงาน ธุรกิจ รวมทั้งประชาชนทั่วไปหรือไม่

ข้อมูลที่ได้มาเพื่อใช้ในการศึกษาและวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้มาจาก

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้มาจาก

ก. การสอบถามและสัมภาษณ์ (Interview) โดยการสอบถาม สัมภาษณ์ และประมวลความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เจ้าหน้าที่จากองค์การชาวนัญพิเศษของสหประชาชาติ International Labour Organization ที่ประจำอยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมในภาคพื้นเอเชีย เป็นต้น

ข. การออกแบบสอบถาม (Questionnaire) ได้ออกแบบสอบถามแบบ Pretest กับนายจ้างและลูกจ้างก่อน เมื่อทราบข้อบกพร่องของตัวอย่างคำถามจึงได้แก้ไขแบบสอบถามและออกแบบสอบถามใหม่เพื่อให้ได้ขอมูลตามที่ต้องการ กวออกแบบสอบถามได้สอบถามนายจ้างและลูกจ้างเฉพาะกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปในกรุงเทพมหานคร สำหรับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอยู่ประมาณ 3,000 ราย³ ออกแบบสอบถาม 100 ชุด คือใช้ตัวอย่างในอัตราส่วน 1 ต่อ 30 สำหรับลูกจ้าง

³กรมแรงงาน "รายงานการดำเนินงานสำนักกองทุนเงินทดแทนปี 2518" หน้า 1

ในกรุงเทพมหานครที่อยู่ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปมีประมาณ 300,000 คน⁴ ออกแบบสอบถาม 1,000 ชุด คือใช้ตัวอย่างในอัตราส่วน 1 ต่อ 300 ตัวอย่างที่สุ่มมาได้ มิได้มีการเลือก

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาค้นคว้า

ก. ในด้านต่างประเทศ ศึกษาจากเอกสาร หนังสือ คู่มือ ของหน่วยงาน การประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ และจากหน่วยงานระหว่างชาติคือ International Labour Organization และจากเอกสารรายงานการดำเนินงานการประกันสังคมและจาก เอกสารการรวบรวมเกี่ยวกับวิธีการบริหารงานการประกันสังคมในต่างประเทศของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ข. ในประเทศไทย ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเตรียมงานการประกันสังคมที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการและแรงงาน ของลูกจ้าง ร่างพระราชบัญญัติการประกันสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ เอกสารต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์เกี่ยวกับการเตรียมงานด้านต่าง ๆ ของการประกันสังคมที่จะจัดให้มีขึ้น

คำจำกัดความและความหมาย

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือและหาวิธีการที่จะให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้นหรือดีพอสมควรตามอัตรภาพของแต่ละบุคคลนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้พยายามหาวิธีที่จะนำมาใช้มากมายหลายวิธี ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปในหัวข้อประวัติความเป็นมาของการประกันสังคม แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงคำจำกัดความและความหมายที่เกี่ยวกับการประกันสังคมเท่านั้น

วิธีการหรือขบวนการที่จะสร้างชามันคงให้แก่ทุกคนในสังคม จะใช้คำว่า

⁴กรมแรงงาน "รายงานการดำเนินงานสำนักงานกองทุนเงินทดแทนปี 2518" เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

"ระบบความมั่นคงทางสังคม" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Social Security System" ⁵

ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เป็นคำใหม่ที่บัญญัติขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในสมัยอดีตประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี โรสเวลต์ คือสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย "Social Security Act 1935"⁶ มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินรายได้ประจำของประชาชนที่คงขาดไปหรือไม่สามารถหารายได้เพราะเคราะห์กรรมหรือความจำเป็น เช่น ในกรณีเจ็บป่วย ว่างงาน เป็นต้น

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้บัญญัติคำว่า "ความมั่นคงทางสังคม" ขึ้นไม่นาน คำ ๆ นี้ก็ถูกนำไปใช้ในการทำความเข้าใจความตกลงระหว่างประเทศและกฎบัตรหลายแห่ง เช่น กฎบัตรแอตแลนติก กฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น ในปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติที่ได้นำไปใช้ในอนุสัญญาต่าง ๆ และบัญญัติคำนิยามขึ้นใช้ โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1952 ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างชาติได้นิยามไว้ดังนี้⁷

"ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) คือความคุ้มครองประชาชนจากความเดือดร้อนในการครองชีพ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนรายได้เพราะสาเหตุจากความเจ็บป่วย การว่างงาน ความแก่ชรา และผู้มีรายได้หาเลี้ยงครอบครัวถึงแก่กรรม เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้สามารถรักษาพยาบาลได้ตามความจำเป็น มีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพ รวมทั้งการช่วยเหลือเลี้ยงดูหญิงหม้าย เด็กกำพร้า เป็นต้น"

วิธีดำเนินงานตามระบบความมั่นคงทางสังคมในรูปการให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ อาจจำแนกออกได้เป็น 2 วิธี คือ⁸

⁵Edwin E Witte, the Development of Social Security Act (University of Wisconsin Press 1962, second printing 1963)., Charles I. Schottland, the Social Security Program in the United States (Appleton-Century Crafftts 1963)

⁶Charles I. Schottland. loc. cit

⁷Introduction to Social Security provided by International Labour Organization Office Geneva 1958 page 11

⁸ กรมประชาสงเคราะห์ "ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม 2518" หน้า 17

1. วิธีดำเนินงานในด้านการป้องกันการขาดแคลน

การที่ประชาชนจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปรกติสุขนั้น ต้องมีรายได้ประจำโดยสม่ำเสมอและเพียงพอแก่การใช้จ่ายอันจำเป็น ดังนั้นในหลักของการป้องกันการขาดแคลนจึงมีความมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่มีเงินรายได้ประจำของแต่ละบุคคล ซึ่งจะต้องพยายามให้ทุกคนมีรายได้ประจำโดยสม่ำเสมอและเพียงพอแก่การใช้จ่ายโดยตลอดไป หากจะมีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งมาทำให้ต้องมีภาระการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรือทำให้รายได้ประจำต้องขาดไปโดยชั่วคราวหรือขาดไปทั้งหมดหรือขาดไปบางส่วนก็ตาม ต้องมีมาตรการอันเหมาะสม มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนรัดกุมและรอบคอบ เพื่อให้คุ้มครองและทดแทนเงินรายได้ประจำโดยทันที อันเป็นวิธีการสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง

2. วิธีดำเนินงานในด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์

บุคคลในสังคมนั้นย่อมมีทั้งที่สามารถช่วยตัวเองได้และไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เพราะเหตุแห่งความไม่สมประกอบแห่งร่างกายหรือจิตใจ การตกทุกข์ได้ยากหรือขาดผู้ให้ความอุปการะเลี้ยงดู บุคคลในประเภทหลังนี้รัฐจะต้องรับภาระให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้

การดำเนินงานตามระบบความมั่นคงทั้ง 2 วิธี จะต้องสัมพันธ์และประสานงานกันโดยใกล้ชิดอยู่ตลอดเวลา ในปัจจุบันมีวิธีดำเนินงานซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธี คือ⁹

1. Social Assistance Method

วิธีการประชาสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน โดยไม่คิดมูลค่าเป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่า เช่น การช่วยเหลือสงเคราะห์เด็กอนาถา คนพิการ คนขอทาน คนชรา การช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากเกิดอัคคีภัย อุทกภัย ฯลฯ เป็นต้น การสงเคราะห์นี้จะให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ โดยจะต้องให้มีการทดสอบ (Means Test) เงินรายได้ประกอบด้วย ในประเทศไทยมีองค์การรัฐบาลและองค์การกุศลหลายแห่งที่เป็นผู้ให้บริการ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ สภาอากาศไทย มูลนิธิราชประชาสมาศรีย์ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง มูลนิธิร่วมกตัญญู เป็นต้น

⁹ Introduction to Social Security , Op. cit., p. 10-14

2. Social Insurance Method วิธีการประกันสังคมโดยมีผู้ประกันตน รัฐบาลและนายจ้างร่วมกันออกเงินสมทบ หรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดออก หรือสองฝ่ายร่วมกัน ออกเงินสมทบ ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักกำหนดจำนวนเงินที่จะออกตามอัตราส่วนของรายได้ และเมื่อมีเหตุการณ์ตามที่ระบุไว้เกิดขึ้น ผู้ประกันตนก็จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

วิธีการประกันสังคมเป็นเรื่อง ของวิทยานิพนธ์ที่จะกล่าวถึงรายละเอียด ในบทความ ๆ ไป

3. Public Welfare Method บริการสาธารณะ หมายถึงโครงการค่า เบื้องานที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อความผาสุกของประชาชนโดยทั่วไปเป็นส่วนรวม หรือจ่ายเป็น ประโยชน์ทดแทนให้แก่บุคคลบางประเภทที่กำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์ เช่น คนชราที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญคนชรา เดือนละ 200 บาท คนชราทุกคนไม่ว่าจะยากก็ มีเงินอย่างไร เมื่อมีเกณฑ์อายุครบตามที่กล่าว ก็จะได้รับบำนาญเดือนละ 200 บาทตลอด ไป ครอบครัวที่มีบุตรตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากทางการ กังนั้น บุตรตั้งแต่คนที่ 5 เป็นต้นไป จะได้รับเงินช่วยเหลือตามเกณฑ์จนกว่าจะหมดเงินไป ๓๐๐ บาท ทั้งนี้เป็นต้น อันเป็นโครงการส่งเสริมให้ระบบความมั่นคงทางสังคมสมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น

วิธีนี้เป็นบริการที่รัฐเป็นผู้จัดทำจากเงินงบประมาณของรัฐ และเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการจัดความมั่นคงทางสังคมให้แก่ประชาชน ซึ่งประเทศที่ร่ำรวยมีฐานะ ทางเศรษฐกิจดีจึงจะสามารถให้บริการเหล่านี้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

เมื่อได้ทราบถึงโครงสร้างความมั่นคงทางสังคมอย่างคร่าว ๆ พอสมควรแล้ว ต่อไปจะกล่าวถึงความหมายของการประกันสังคมอันเป็นงานแขนงหนึ่งของความมั่นคงทาง สังคมดังนี้

ความหมายของคำว่า "ประกันสังคม" หรือประกันสังคมคืออะไร ได้มี ท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายไว้มากมาย แต่ส่วนมากได้ให้ความหมายหนักไปตามความถนัด ของวิชาชีพแต่ละสาขาของตน ซึ่งบางทีก็แตกต่างกันจนกลายเป็นคนละเรื่องทีเดียว จึง

ชวยกตัวอย่างความเห็นของท่านผู้ไว้พอสมควรดังนี้¹⁰

1. Mr. Ralf H. Blandchard บรรณาธิการฝ่ายบรรณสารประกันภัยของบริษัท McGraw Hill Book Co., แห่งนิวยอร์กและลอนดอน ได้ให้ความหมายไว้กว้าง ๆ ว่า การประกันสังคมคือ การประกันในแบบต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะวางหลักประกันให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งอาจเป็นวิธีบังคับทางประกันตน โดยการบริหารงานของรัฐ หรือการให้ความสนับสนุนองค์การสาธารณะที่เป็นเอกเทศให้ดำเนินการด้วยวิธีสมัครใจ เพื่อความคุ้มครองทางสุขภาพ การชดเชยลูกจ้างในยามว่างงาน หรือความชราภาพ และผู้อยู่ในความอุปการะ ตลอดจนการขยายขอบเขตของความคุ้มครองด้วยวิธีการบังคับการประกันตนในภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้นจากยวดยานพาหนะ การสงคราม การประกันพิชชผล

2. Mr. W.R. Williamson ที่ปรึกษาทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของฝ่ายการบริหารงานประกันสังคมแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายไว้เพียงสั้น ๆ ว่า ประกันสังคมคือการจัดงบประมาณแผนใหม่ทางสังคม

3. Professor Albert H. Mewbay แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะใช้หลักประกันภัยให้บังเกิดผลในทางป้องกัน เพื่อมิให้ความยากจนในบ้านเมืองต้องเพิ่มขึ้น และหาทางที่จะบรรเทาความยากจนที่มีอยู่แล้วให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ

4. จากเอกสารเผยแพร่ของ International Labour Organization เมื่อปี ค.ศ. 1955 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือการค้ำประกันในทางสุขภาพและฐานะทางเศรษฐกิจของทุก ๆ คน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะในเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้ เนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งประกอบด้วยแบบการประกันหลายแบบ ที่มุ่งตรงต่อการให้ความคุ้มครองในอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วย การเจ็บป่วย คลอดบุตร

¹⁰ กรมประชาสงเคราะห์ "ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม" เอกสารลำดับที่ 69 เล่มที่ 1/2514 หน้า 14 - 16

ภัยอันตรายต่าง ๆ การพิการหรือหุพพลาพ การชราภาพ และการไร้งาน

ความหมายดังกล่าวข้างต้นและอื่น ๆ ที่มีได้นำมาคล่าวในที่นี้มีอีกมาก หากจะสรุปความหมายเหล่านี้อย่างกว้าง ๆ ก็จะได้ความหมายกว้างเพื่อการวิเคราะห์การประกันสังคมว่า คือ "โครงการสังคมสงเคราะห์ในระยะยาวประเภทหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการขึ้น โดยมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันมิให้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่ศักยภาพอันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่จักให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคมด้วยการออกออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคล สะสมไว้ในกองทุนกลางหรือที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการ หรือสามารถบำบัดความเดือดร้อนอันเนื่องในกรณีที่มีการคลอดบุตร การเจ็บป่วย การมีบุตรมาก การประสบอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน การพิการ การว่างงาน การชราภาพ และการตาย โดยจะจ่ายให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงิน สิ่งของและบริการให้ก็ได้"¹¹

การประกันสังคมต่างกับการประกันภัยอย่างไร

การประกันสังคมต่างกับการประกันภัยอย่างไรบ้าง จะขอแสดงเปรียบเทียบให้เห็นดังนี้ ¹²

การประกันสังคม	การประกันภัย
1. เป็นโครงการบริการทางสังคมของรัฐที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน	1. เป็นงานธุรกิจบริการของบริษัทเอกชนที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของบุคคลหนึ่ง

¹¹ กรมประชาสงเคราะห์ "ความมั่นคงทางสังคมและประกันสังคม" เรื่องเดิม หน้า 16

¹² กรมประชาสงเคราะห์ "ความมั่นคงทางสังคมและประกันสังคม" เรื่องเดิม หน้า 27

การประกันสังคม	การประกันภัย
<p>อันเป็นส่วนรวม</p> <p>2. บริหารงานโดยหน่วยราชการหรือองค์การของรัฐ</p> <p>3. ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหรือหากำไรมาแบ่งปันกัน</p> <p>4. มีกฎหมายประกันสังคมบังคับให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้าประกันคน ผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิด</p> <p>5. กำหนดให้ออกเงินสมทบในอัตราที่ต่ำเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนกับการครองชีพ และมีนายจ้างกับรัฐบาลร่วมออกค่าย</p> <p>6. สามารถจัดประโยชน์ทดแทนได้มากประเภท และดำเนินงานในขอบเขตที่กว้างขวาง หรือทั่วประเทศ</p> <p>7. เป็นวิธีการที่จะจัดให้ประชาชนมีการเสียสละและรักศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่จะต้องช่วยตัวเองอยู่ตลอดเวลา</p>	<p>บุคคลใดอันเป็นการเฉพาะตัว</p> <p>2. บริหารงานโดยบริษัทเอกชนตามกฎหมายเฉพาะหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>3. มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าโดยตรงและหากำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้น</p> <p>4. ไม่มีกฎหมายบังคับให้เอาประกันเป็นเรื่องของความสมัครใจระหว่างผู้เอาประกันกับบริษัทประกันภัย และมีกรรมกรรมเป็นหลัก</p> <p>5. เบี้ยประกันภัยกำหนดตามข้อตกลงที่ผู้เอาประกันกับบริษัทเห็นชอบร่วมกันแล้วโดยทั่วไปมีอัตราสูง และผู้เอาประกันต้องเสียคนเดียว</p> <p>6. มีประโยชน์ที่จะตกลงกันได้อยู่ 2 อย่างคือ ประกันชีวิต และประกันวินาศภัย และดำเนินงานอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้อ่อนข้างสูงเท่านั้น</p> <p>7. เป็นวิธีการเสี่ยงได้เสียเสีย ไม่มีการเสียสละ เพราะทั้งสองฝ่ายจะได้รับประโยชน์ร่วมกันสุดแต่เงื่อนไขที่ตกลงกัน</p>

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การดำเนินงานประกันสังคมได้มีการดำเนินงานในต่างประเทศเป็นเวลานานแล้ว แต่สำหรับในประเทศไทยคงเป็นของใหม่อยู่เสมอ เพราะยังไม่เคยมีการจัดการดำเนินงาน

ประกันสังคมในประเทศไทย ดังนั้นการศึกษาดังเรื่องการบริหารงานการประกันสังคมนี้คงจะได้รับประโยชน์

1. เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของการประกันสังคมเพื่อใช้ในการพิจารณาถึงการจัดตั้งการประกันสังคมในประเทศไทย
2. การศึกษาดังการบริหารงานในประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินงานประกันสังคมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการประกันสังคมในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการบริหารงานในต่างประเทศ และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเทศไทยว่ามีอะไรบ้าง จะมีทางแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างไร
4. ผลของการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้คงจะได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานในประเทศไทยหากได้มีการจัดตั้งหน่วยงานประกันสังคมในอนาคตต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย