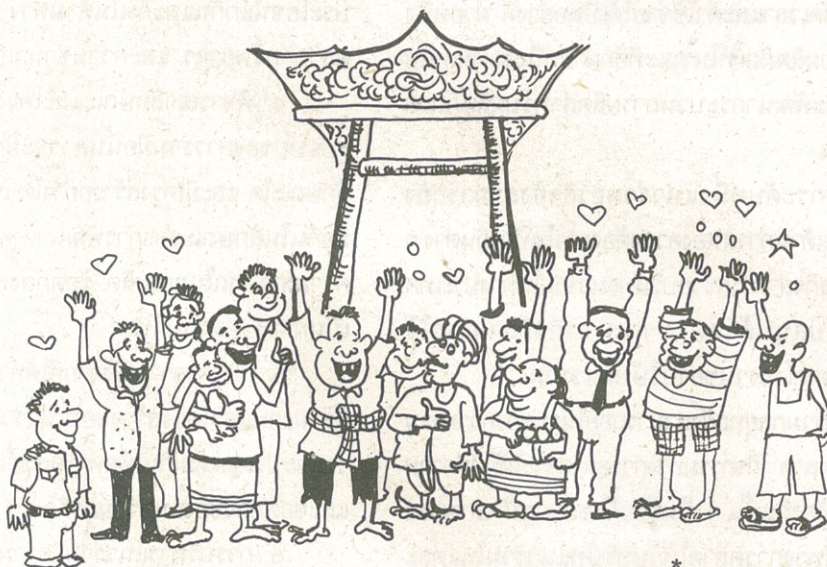




การประกันสังคม ใน

ประเทศไทย

ควรมีเต็มรูปแบบได้หรือยัง?



* สากล ธนสัตยาวิบูล

1. บทนำ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ประเสริฐ มีความคิด และรู้จักการพัฒนาตนเอง หลังจากที่ทำเน็ด มาแล้ว มนุษย์เราทุกคนก็ย่อมต้องการดำรงชีพอยู่ได้อย่างเป็นสุขตามอัตภาพของตน ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งได้แก่ปัจจัยสี่ คือ การมีที่อยู่

อาศัยหลับนอน ยามเจ็บไข้ได้ป่วยก็มีโรงพยาบาล พยาบาลช่วยรักษา มีอาหารการกินพอควรไม่อดอยาก มีเสื้อผ้าอาภรณ์ห่อหุ้มคลุมกาย สำหรับนักรูทกิจในปัจจุบัน บางคนก็เพิ่มปัจจัยจำเป็นที่ 5 ที่ต้องมีไว้ในการใช้สอยในการทำธุรกิจการค้า คือ ยานพาหนะ การที่แต่ละคนจะได้มาซึ่งสิ่งเหล่านี้ ต่างก็ต้องดิ้นรนขวนขวายตามกลวิธีและวิถีทางของตนเอง ยามใดที่สุขภาพร่างกายยังแข็งแรง ไม่มีโรคภัยมาเบียดเบียนก็ย่อมจะสามารถ

ประกอบอาชีพ หาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ แต่ยามใดที่ตนต้องประสบเคราะห์กรรมรับอุบัติเหตุหรือมีอันเจ็บป่วย ซึ่งไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ รายได้ที่เคยได้รับเป็นประจำอยู่ก็ต้องสะดุดหยุดลง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนและครอบครัวเป็นอย่างยิ่ง อันจะทำให้เกิดเป็นปัญหาต่อเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศได้

ดังนั้น การช่วยเหลือซึ่งกันและกันจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นมากในสังคมของมนุษย์ ประเทศไทยเราตั้งแต่ยุคโบราณนานมา มีประเพณีอยู่อย่างหนึ่งที่เรียกว่า “การลงแรง” (สมัยก่อน เรียกว่า “การลงแขก” ที่ปัจจุบันนำมาใช้เป็นคำแสลง หมายถึง ความผิดทางเพศที่ชายตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันสร้างตราบาปในชีวิตให้แก่หญิง) และ “การลงขัน” ซึ่งเป็นวิธีการที่สังคมได้ส่งเคราะห์ซึ่งกันและกัน เช่น การจะดำนา(ปลูกข้าว) การที่ถึงฤดูเกี่ยวข้าว หรือการที่จะปลูกสร้างบ้านที่อยู่อาศัยก็มีวิธีการที่เรียกว่า “ลงแรง” กล่าวคือบุคคลที่อยู่บ้านใกล้เคียงเคียงตลอดจนหมู่บ้านที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งมีความมักคุ้นชอบพอกัน จะพากันมาช่วยในการทำ เกี่ยวข้าว หรือปลูกบ้านเป็นการเอาแรงงานมาช่วย โดยเจ้าของนา เจ้าของบ้าน ก็ตอบแทนด้วยการเลี้ยงอาหาร เหล้ายาปลาบั้งหรือถ้ามีงานต่าง ๆ เช่น ทำบุญบ้าน โอนหมวกลูก บวชนาค แต่งงาน เผาศพ ก็จะช่วยกัน “ลงขัน” คือ การนำเงินหรือข้าวของมาช่วยกันคนละเล็กคนละน้อยตามฐานะ แรงงานหรือเงิน หรือข้าวของที่มีผู้นำมาช่วยในการ “ลงแรง” หรือ “ลงขัน” นี้ ปกติเจ้าของงาน หรือเจ้าภาพจะต้องจำหรือจดบันทึกไว้ ซึ่งต้องถือเป็นหน้าที่และมารยาทว่า ถ้าผู้ที่เคยมาช่วยนั้นมีงานของเขาบ้างก็ต้องไปช่วยเขา ไม่น้อยกว่าที่เขามาช่วยตน ประเพณีเช่นนี้ยังคงมีอยู่ตามชนบทและในสังคมจนทุกวันนี้

2. ความหมายของการประกันสังคม

คำว่า “การประกันสังคม” (Social Security) บางท่านเรียกว่า “ความมั่นคงทางสังคม” เป็นคำใหม่

ที่เริ่มใช้กันเป็นครั้งแรกในราวปี พ.ศ.2490 ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม

“การประกันสังคม” หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคม เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในกรณีที่สมาชิกในสังคมได้รับเคราะห์กรรม เกิดอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตกงาน หรือไร้งานทำ (Unemployment) ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือถึงแก่ภรรณกรรม

ในหลาย ๆ ประเทศ “การประกันสังคม” เป็นโครงการที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชากรของรัฐของตนได้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมีหลักการให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุนกลาง (ประกันสังคม) เงินที่จ่ายสมทบนั้นในโครงการบางประเภท นายจ้างจะต้องเข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย และในบางกรณีรัฐบาลก็เป็นผู้เข้าร่วมออกเงินสมทบด้วยเช่นกันเงินจากกองทุนกลางนี้ก็จะจ่ายให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินสมทบเมื่อตนประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เช่น ในเรื่องการเจ็บไข้ได้ป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร ในเรื่องการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ในเรื่องการว่างงานหรือตกงานตลอดจนถึงการชราภาพและภรรณกรรม เป็นต้น

หลักการสำคัญของการประกันสังคม อยู่ที่ให้ประชาชนในแต่ละสังคมของประเทศนั้น ๆ ร่วมกันเฉลี่ยการเสี่ยงภัย ร่วมกันโดยการจ่ายเป็นตัวเงินสมทบเข้าสู่กองทุนกลาง เมื่อสมาชิกผู้ใดในกองทุนกลางเกิดเคราะห์กรรมขึ้นก็สามารถจะได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนกลาง นี่เป็นการช่วยเหลือ เพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดกับตนและครอบครัว ในสังคมอุตสาหกรรมปัจจุบัน ลูกจ้างคนงานไม่สามารถพึ่งพาญาติพี่น้องได้อย่างสมัยโบราณ ดังนั้น เมื่อตนมีงานทำ มีรายได้ก็ควรจะเก็บออมไว้ และส่วนหนึ่งก็ส่งเข้ากองทุนกลางเพื่อตนเองจะได้สามารถเบิกเงินจากกองทุนกลางมาใช้จ่ายใช้สอย ในกรณีที่ตนประสบอุบัติเหตุเคราะห์กรรมภายใต้เงื่อนไขระเบียบการจ่ายเงินจากกองทุนกลาง การใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับในการดำรงชีพมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาด้วยเหตุนี้จึงเป็นการยากที่บุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะในสังคมปัจจุบันจะสามารถเข้ารับผิตชอบจาก

รายได้ประจำที่ตนได้รับอยู่ได้ตามลำพัง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียกย่องทุนกลาง (ประกันสังคม) ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ต้องส่งเงินสมทบ เพราะโดยปกติทั่วไปอุบัติเหตุและภัยพิบัติต่าง ๆ ตลอดจนความเจ็บป่วยและความตายนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นแก่สมาชิกพร้อมกันทุกคน และเมื่อสมาชิกทุกคนจ่ายเงินสมทบก็สามารถจะมีเงินก้อนที่จะนำไปช่วยเหลือผู้ประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งเป็น “แผนเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกันของสมาชิก” (Co-operative risk-sharing plan) ซึ่งเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อน สร้างความมั่นใจและความมั่นคงให้แก่ผู้ทำงาน ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่า “การประกันสังคม” นั้น เป็นเรื่องที่จะช่วยทั้งในด้านจิตใจ ทั้งในด้านวัตถุประธรรมสามารถทำให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นใจในอนาคตของตนเอง ก่อให้เกิดพลังใจที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังสติความสามารถของตนเองอย่างเต็มที่ เท่ากับเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิต และเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม อีกทั้งรัฐก็จะมีเงินออมจำนวนมากจากกองทุนกลางนี้ด้วย

3. ลักษณะสำคัญของการประกันสังคม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจากความหมายของการประกันสังคม อาจจำแนกลักษณะที่สำคัญของการประกันสังคมได้ 5 ประการด้วยกัน คือ

- 3.1 การประกันสังคม โดยทั่วไปมักมีลักษณะเป็นการ “บังคับ” โดยรัฐออกเป็นกฎหมาย ให้บุคคลที่มีอาชีพตามที่กำหนดไว้ต้องทำประกันสังคมหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิก โดยการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง ส่วนบุคคลที่มีอาชีพอื่นนอกจากที่กำหนด บางประเทศก็อนุญาตให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ตามความสมัครใจ แต่บางประเทศไม่อนุญาตก็มี
- 3.2 การประกันสังคม มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนที่จะสงเคราะห์ความเดือดร้อนบางอย่าง

ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนโดยเฉพาะ เช่น การเจ็บป่วย ทูพพลภาพ การคลอดบุตร การว่างงาน (ไร้งาน) การตาย และการศึกษาของบุตร เป็นต้น

- 3.3 จำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกที่อยู่ในโครงการประกันสังคม เมื่อเกิดความเดือดร้อนนั้นกองทุนกลางจะจ่ายให้ในจำนวนวงเงินจำกัด เฉพาะเท่าที่รัฐเห็นว่าพอจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้เท่านั้น ผู้เป็นสมาชิกไม่อาจขอให้จ่ายในวงเงินเกินกว่าที่กำหนด
- 3.4 เป็นการช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถจะทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัย ได้มีหลักประกันทางสวัสดิการบ้างตามสมควร
- 3.5 เป็นการผ่อนคลาภาระทางสังคมของรัฐ ในการที่จะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับความเดือดร้อน โดยไม่ต้องนำเงินภาษีอากรไปจ่ายให้ ถ้าไม่มีการประกันสังคม

4. ประเภทของการประกันสังคม

การประกันสังคม อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- 4.1 การประกันการคลอดบุตร
- 4.2 การประกันสุขภาพ หรือการประกันการเจ็บป่วย
- 4.3 การประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน
- 4.4 การประกันการพิการและทูพพลภาพ
- 4.5 การประกันการชราภาพในรูปของเงินบำเหน็จบำนาญ
- 4.6 การประกันสงเคราะห์ครอบครัว
- 4.7 การประกันการตายของหัวหน้าครอบครัว
- 4.8 การประกันการว่างงาน
- 4.1 การประกันการคลอดบุตร เป็นการประกันสังคมแบบหนึ่งที่เป็นการให้ความ

คุ้มครองแก่ลูกจ้างคนงานหญิงซึ่งตั้งครรภ์ โดยให้ได้รับการดูแลและฝากครรภ์กับแพทย์ตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ เพื่อให้บุตรที่อยู่ในครรภ์แข็งแรงมีสุขภาพดี เพื่อจะได้เติบโตเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศชาติต่อไป อีกทั้งเพื่อให้มารดาได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างดี จากแพทย์ ผดุงครรภ์และกลับเข้าทำงานภายหลังคลอดบุตรด้วยสุขภาพสมบูรณ์ที่ดี นอกจากนั้นตลอดระยะเวลาที่ลาคลอดก็จะได้รับเงินทดแทนค่าจ้างจำนวนหนึ่งตามที่กำหนดไว้ เพื่อใช้จ่ายเนื่องจากไม่ได้ทำงาน สำหรับผู้ที่ เป็นสมาชิกซึ่งเป็นชาย กองทุนประกันสังคมก็จะได้ให้การดูแลภรรยาของลูกจ้างคนงานชาย ซึ่งตั้งครรภ์และคลอดบุตรเช่นเดียวกัน

4.2 การประกันสุขภาพและการเจ็บป่วย

เป็นการประกันสังคมอีกประเภทหนึ่งที่ทำให้หลักประกันในการดำรงชีวิตแก่ลูกจ้างคนงานที่เป็นสมาชิก กองทุนประกันสังคม โดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลทางการแพทย์แผนปัจจุบันอย่างถูกวิธีและอย่างดี เพื่อให้สามารถกลับเข้าทำงานได้ในเวลาอันรวดเร็ว และให้ลูกจ้างคนงานที่อยู่ในระหว่างเจ็บป่วยหรือเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งไม่ได้เกิดเนื่องจากการปฏิบัติงานตามปกติแต่เป็นการเจ็บป่วยเป็นไข้ธรรมดาทั่วไปให้ได้รับเงินทดแทนค่าจ้างจำนวนหนึ่งเพื่อตนเองและครอบครัวจะได้ใช้จ่ายใช้สอยไม่ให้เป็นที่เดือดร้อน อีกทั้งจะได้รับบริการทางการแพทย์ตลอดจนการส่งเสริมแนะนำด้านสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรค เพื่อให้ลูกจ้างมีพลานามัยที่สมบูรณ์ เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่าขององค์การ

4.3 การประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน

กล่าวได้ว่า การประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน เป็นต้นด้ารับของการประกันสังคมประมาณ 100 กว่าปีมานี้ ประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกที่ยอมรับแนวความคิดที่ว่า เมื่อลูกจ้างคนงานเข้าทำงานให้แก่ นายจ้างแล้ว หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นหรือเป็นโรคเนื่องจากการปฏิบัติงานให้แก่ นายจ้าง นายจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบให้การดูแลรักษาพยาบาล ตลอดจนจ่ายเงินทดแทนระหว่างป่วย และจ่ายเงินทดแทนกรณีต้องสูญเสียอวัยวะ ต้องพิการทุพพลภาพหรือสูญเสีย

ชีวิต

ต่อมา นานาประเทศทั่วโลกก็ได้อบรมรับแนวความคิดดังกล่าว และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ได้กำหนดให้มีอนุสัญญาเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น

การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างคนงานเกี่ยวกับอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน อาจทำได้หลายวิธี กล่าวคือ ให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างโดยตรง เมื่อลูกจ้างของตนได้รับ อุบัติเหตุ หรือเกิดเจ็บป่วยเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน นายจ้างก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่าย อีกวิธีหนึ่งซึ่งมีบางประเทศที่ออกกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องทำประกันอุบัติเหตุและโรคจากการทำงานไว้กับบริษัทประกันภัย แต่วิธีที่นิยมกันมากในขณะนี้ คือ การออกกฎหมายบังคับให้นายจ้างทำประกันไว้กับรัฐบาลในรูปของกองทุนเงินทดแทน ซึ่งประเทศไทยได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (พ.ศ.2515) ให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือว่าเป็นแบบแรกเริ่มของการประกันสังคมอย่างหนึ่ง ในประเทศที่ให้การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในการทำงาน โดยได้รับเงินค่าทดแทนผ่านทางสำนักงานกองทุนเงินทดแทนโดยตรง สำนักงานกองทุนเงินทดแทนได้เจริญก้าวหน้ามาด้วยดีตลอด โดยในปี พ.ศ.2527 ได้ประกาศใช้บังคับใน 36 จังหวัด มีลูกจ้างคนงานอยู่ในความคุ้มครองจำนวนประมาณ 900,000 คน (เก้าแสนคน) และจะขยายใช้บังคับไปทั่วประเทศต่อไปในอนาคต

4.4 การประกันการพิการและทุพพลภาพ

เป็นอีกลักษณะหนึ่งของการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองกรณีของลูกจ้างคนงานต้องพิการหรือทุพพลภาพด้วยสาเหตุอื่นซึ่งมิใช่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติ โดยให้ลูกจ้างที่ประสบเคราะห์กรรมต้องพิการหรือทุพพลภาพได้รับเงินทดแทนค่าจ้างจำนวนหนึ่งในรูปของเงินบำนาญ เพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวตลอดไปจนกว่าจะเข้าสู่วัยชรา ซึ่งภายหลังก็จะเปลี่ยนไปรับเงินบำนาญชราภาพต่อไป

4.5 การประกันการชราภาพ

เป็นการประกันสังคมอีกชนิดหนึ่ง ที่ให้หลักประกัน

ความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างพนักงานเมื่อเข้าสู่ปัจฉิมวัย ซึ่งในวัยชราที่ตนไม่สามารถทำงานได้แล้ว กองทุนกลางของการประกันการชราภาพก็จะให้ลูกจ้างได้รับเงินเลี้ยงชีพตลอดไปจนกว่าจะเสียชีวิต โดยจะได้รับเงินในรูปบำนาญบำนาญ และเมื่อลูกจ้างถึงแก่กรรมทายาทของลูกจ้างก็จะได้รับบำนาญตกทอดเพื่อใช้จ่ายในการศึกษาและอุปการะเลี้ยงดูจนกว่าจะประกอบการทำงานหาเลี้ยงตนเองได้

4.6 การประกันสงเคราะห์ครอบครัว

เป็นการประกันเพื่อสงเคราะห์ครอบครัวของลูกจ้างที่มีรายได้ไม่เพียงพอ เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลในเรื่องการเงินเพื่อให้ครอบครัวของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ครอบครัวสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข เช่น ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและมีบุตรมากก็อาจได้รับการช่วยเหลือในด้านการศึกษาของบุตร เป็นต้น

4.7 การประกันการตายของหัวหน้าครอบครัว

เป็นการให้หลักประกันแก่การดำรงชีพของครอบครัวของลูกจ้างคนงานกรณีที่หัวหน้าครอบครัวต้องสูญเสียชีวิตลง ซึ่งมีได้ถึงแก่กรรมเนื่องจากการปฏิบัติงานตามปกติกับนายจ้าง เพื่อให้ครอบครัวของลูกจ้างดังกล่าวที่ต้องสูญเสียหัวหน้าครอบครัวได้รับเงินช่วยเหลือในการจัดการงานศพ ให้คู่สมรสได้รับเงินเลี้ยงชีพและให้ทายาทได้รับเงินบำนาญในระหว่างที่ยังศึกษาจนกว่าจะสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

4.8 การประกันการว่างงานหรือไร้งาน

เป็นการประกันสังคมแบบหนึ่งที่ลูกจ้างคนงานทั่วไปรู้จักกันพอควร โดยเป็นการให้หลักประกันในการทำงานของลูกจ้างหากลูกจ้างต้องว่างงานหรือไร้งานทำ (Unemployment) ก็จะได้รับเงินประกันการว่างงานเพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวจนกว่าจะหางานใหม่ได้ แต่การว่างงานในกรณีนี้จะต้องเป็นการว่างงานที่เกิดขึ้นโดยนายจ้างมีอันต้องล้มเลิกกิจการ ยุบเลิกงานบางหน่วยหรือการถูกกลั่นแกล้งให้ลูกจ้างต้องออกจากงานโดยลูกจ้างไม่มีความผิด แต่การว่างงานหรือไร้งานทำที่เกิดขึ้นเพราะการเลิกงานหรือในลักษณะอื่นไม่นับรวมอยู่ในข่ายการประกันการว่างงาน

5. ประโยชน์ของการประกันสังคม

การประกันสังคม พอที่จะสรุปถึงประโยชน์ได้โดยสังเขปดังนี้-

- 5.1 เป็นการสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับลูกจ้างคนงาน และผู้เป็นสมาชิก
- 5.2 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างคนงานดีขึ้น
- 5.3 สุขภาพอนามัยของลูกจ้างดีขึ้น ช่วยให้เกิดผลของนายจ้างเพิ่มขึ้น
- 5.4 เป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้มีรายได้สูงกับผู้ที่ยากจน โดยวิธีร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- 5.5 เป็นลักษณะการออมทรัพย์วิธีหนึ่ง ที่ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกโครงการประกันสังคมจะได้ประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ เช่น เวลาเจ็บป่วยคลอดบุตร พักการทพพลภาพ ชราภาพ ตาย และประการสุดท้ายก็คือเมื่อว่างงาน
- 5.6 เป็นแหล่งระดมเงินทุนจากภาคเอกชน
- 5.7 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันปัญหาอาชญากรรม
- 5.8 เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศชาติ
- 5.9 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการดำเนินการสาธารณสุข เพื่อให้รัฐสามารถขยายงานด้านสาธารณสุขไปสู่ชนบทได้มากขึ้น อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของนายจ้างในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างคนงานของตน

6. การประกันสังคมในต่างประเทศ

การประกันสังคม ได้ประกาศใช้เป็นครั้งแรกเมื่อ 105 ปีก่อน อันสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง กล่าวคือ ประเทศเยอรมัน

เป็นประเทศแรกที่น่าระบบประกันสังคมมาใช้เป็นประเทศแรก โดยในสมัยที่เจ้าชายบิสมาร์ครองตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการคิดค้นวิธีดำเนินการระบบประกันสังคมขึ้นเป็นครั้งแรกของโลก โดยสามารถให้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วย ซึ่งได้ประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2426 และต่อมาในปีพ.ศ. 2427 ก็ได้จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานขึ้น และในปีต่อ ๆ มา ประเทศเยอรมันก็ได้จัดให้มีการขยายและเพิ่มวิธีการประกันต่าง ๆ ออกไปอีก กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2432 ได้ประกาศกฎหมายประกันการพิการทุพพลภาพ ในปี พ.ศ.2443 ได้มีกฎหมายให้ผลประโยชน์ทดแทนแก่ผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ที่เป็นสมาชิกในการประกันสังคม เมื่อประเทศเยอรมันได้นำวิธีการประกันสังคมเข้ามาใช้ ก็สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองจนประสบความสำเร็จเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ

ต่อมาก็ได้มีประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบการประกันสังคมไปใช้บ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบยุโรป ในสหรัฐอเมริกาเอง ประธานาธิบดีรูสเวลท์ได้ให้ความสนใจโครงการประกันสังคมมาก โดยเฉพาะในช่วงที่สหรัฐอเมริกาประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างหนัก ซึ่งเรียกกันว่าเศรษฐกิจตกต่ำ มีคนว่างงานหรือโรงงานทำกันเป็นจำนวนมากนับเป็นล้านคน ประธานาธิบดีรูสเวลท์ ขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการรัฐนิวยอร์กก็ได้เริ่มให้ความสนใจโครงการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิชาการประกันสังคมขึ้นคณะหนึ่ง ในที่สุดภายหลังเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีครั้งแรก ในปี พ.ศ.2478 ประธานาธิบดีรูสเวลท์ก็สามารถออกกฎหมายว่าด้วยความมั่นคง พ.ศ.2478 เป็นกฎหมายที่วางรากฐานระบบประกันสังคมของสหรัฐอเมริกามาตราเป็นรากฐานนี้

สำหรับประเทศทางด้านทวีปเอเชียนั้น ประเทศญี่ปุ่นนับเป็นประเทศแรกที่น่าระบบประกันสังคมในเรื่องการประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงานมาใช้ โดยประกาศเป็นกฎหมายเมื่อปี พ.ศ.2454 และมีการประกันสุขภาพเมื่อปี พ.ศ.2465 ประกันชราภาพ พิการ

และทุพพลภาพและการตายเมื่อปี พ.ศ.2484 และการประกันการว่างงานเมื่อปี พ.ศ.2490 นับว่าประเทศญี่ปุ่นได้ก้าวหน้าไปมากกว่าประเทศใด ๆ ในทวีปเอเชีย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศอินเดีย พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน ฯลฯ ก็ได้เริ่มประกาศใช้ระบบประกันสังคมในประเทศของตนบ้าง

ประเทศในทวีปเอเชียที่ได้พัฒนาระบบประกันสังคมจนก้าวหน้าเต็มรูปแบบแล้วมีเพียง 2 ประเทศเท่านั้น คือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอิสราเอล ซึ่งเป็นเพียง 2 ประเทศในเอเชียที่มีการประกันการว่างงาน

สำหรับประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชียที่ได้เริ่มโครงการประกันสังคมไปหลายเรื่องแล้ว ได้แก่

ประเทศสาธารณรัฐจีน - ได้มีการประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร

ชราภาพ พิการทุพพลภาพและการตาย โดยประกาศออกเป็นกฎหมายพร้อมกัน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2511

ประเทศพม่า

- มีการประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน ประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร โดยเริ่มพร้อมกัน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2497

ประเทศอินเดีย

- โดยเริ่มพร้อมกันทั้ง 2 โครงการเกี่ยวกับการอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน ประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร เมื่อปี พ.ศ.2491 สำหรับการประกันชราภาพ พิการ ทุพพลภาพ และการตาย เริ่มเมื่อปี พ.ศ.2495

ประเทศอิหร่าน

- ได้เริ่มโครงการประกันสังคมพร้อม ๆ กันทั้ง

3 โครงการ เมื่อปี พ.ศ. 2503 คือ การประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน การประกันเจ็บป่วยและคลอดบุตร การประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และการตาย

ประเทศมาเลเซีย

- เริ่มโครงการประกันชราภาพ พิกการ ทูพพลภาพและตาย เมื่อปี พ.ศ.2494 และเริ่มประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงานในปี พ.ศ.2512 และยังให้มีการประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร โดยจะขยายไปสู่ประชาชนในชนบทด้วย

ประเทศฟิลิปปินส์

- ในปี พ.ศ.2497 ได้เริ่มโครงการประกันการชราภาพ พิกการ ทูพพลภาพ และต่อมาปี พ.ศ. 2512 มีการประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร และเริ่มโครงการประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงานเมื่อปี พ.ศ.2516

ประเทศในเอเชียที่อยู่ระยะเตรียมการจะให้มีระบบประกันสังคมในประเทศตน หรือเริ่มบ้างแล้ว ในบางโครงการ ยังมีอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ มีการประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน และมีการประกันชราภาพ พิกการ ทูพพลภาพ และตายในรูปแบบของกองทุนเงินสะสม ประเทศอินโดนีเซีย มีการประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน และประกันการเจ็บป่วย การเจ็บป่วยนอกเหนือจากการ

ทำงานและคลอดบุตร ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการประกันสังคมในปัจจุบันนี้มีประเทศต่าง ๆ รวมทั้งหมด 130 ประเทศ แต่มีเพียง 16 ประเทศในเอเชียเท่านั้นที่ได้ดำเนินการประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ

- การประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน มีประเทศที่ดำเนินการแล้ว จำนวน 128 ประเทศ
- การประกันชราภาพ พิกการ ทูพพลภาพ และตาย รวมประเทศที่ประกาศใช้แล้ว จำนวน 108 ประเทศ
- การประกันเจ็บป่วยและคลอดบุตร ประเทศที่ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้วมี 71 ประเทศ
- การประกันครอบครัวที่มีภาระค่าใช้จ่ายมาก มีจำนวนรวม 66 ประเทศ
- การประกันการว่างงาน มีจำนวน 27 ประเทศ สำหรับประเทศในทวีปเอเชีย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาเพิ่งสร้างบ้านสร้างเมือง และมีปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศมาก แต่ถึงกระนั้นในปัจจุบันนี้ การดำเนินการประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย มีดังนี้
- การประกันเจ็บป่วยและคลอดบุตร จำนวน 17 ประเทศ
- การประกันอุบัติเหตุและโรคเกิดจากการทำงาน จำนวน 22 ประเทศ
- การประกันครอบครัวที่มีภาระค่าใช้จ่ายมาก จำนวน 3 ประเทศ
- การประกันการว่างงาน จำนวน 2 ประเทศ

7. การประกันสังคมในประเทศไทย

ประเทศไทย ได้เริ่มโครงการประกันสังคมโดยการประกาศเป็นกฎหมายประกันสังคมฉบับแรก ในปี พ.ศ.2497 (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497) แต่มิได้มีการนำออกมาบังคับใช้ในขณะนั้น เนื่องจากยัง

ขาดรายละเอียดหลายประการทั้งด้านวิชาการและการปฏิบัติ อีกทั้งถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากประชาชนทั่วไป ภายหลังในปี พ.ศ.2499 รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยับยั้งการใช้กฎหมายนี้โดยไม่มีกำหนด

จนกระทั่ง ปี พ.ศ.2501 คณะปฏิวัติโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยุบกรมประกันสังคม และดำริให้เลิกฎหมายประกันสังคม แต่ก็ยังยึดคติที่ความคิดดังกล่าวได้ถูกยับยั้งโดยผู้บริหารระดับสูงของทางราชการสองท่าน คือ ดร.ปรกรณ์ อังคฺสิงห์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้น และดร.มาลัย หุวะนันทน์ ได้เสนอให้คงกฎหมายไว้และตั้งกองความมั่นคงแห่งสังคมขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เป็นผลให้ความพยายามในเรื่องการประกันสังคมมิได้หมดไป

ความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายในเรื่องประกันสังคมนี้ มีวิวัฒนาการมานานซึ่งประเทศไทยได้ใช้เวลาเตรียมการนานที่สุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นประเทศเดียวในโลกเมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศ คือ ใช้เวลานานถึง 30 กว่าปี ทั้งนี้ ไม่นับการประกันอุบัติเหตุและโรคซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานที่กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มให้มีขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2515

ดังนั้น โครงการประกันสังคมจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจสำหรับผู้อยู่ในวงการ เพราะไม่เพียงแต่เป็นประเด็นทางสังคมที่มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางมากที่สุด แต่ยังเป็นเรื่องที่มีการพูดกันนานที่สุดประเด็นหนึ่งของขบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทยในด้านการกำหนดตัวบทกฎหมายจึงจะขอประมวลในความพยายามดังกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

ความพยายามครั้งแรก

ย้อนหลังไปปี พ.ศ.2495 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์” ทำหน้าที่พิจารณาวิธีการดำเนินงาน เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนในด้านสวัสดิการ คณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งคณะอนุกรรมการอีกชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายประกันสังคมขึ้น พระราช-

บัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2497 นับเป็นกฎหมายที่วางแนวการประกันสังคมฉบับแรกที่ค่อนข้างกว้างขวาง และมีแนวทางก้าวหน้าในเรื่องการช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชน

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับไว้ถึง 6 ประเภท คือ

- การคลอดบุตร
- การสงเคราะห์บุตร
- การเจ็บป่วย
- การพิการหรือทุพพลภาพ
- การชราภาพ
- การฌาปนกิจ

จึงนับว่ากฎหมายนี้ให้การคุ้มครองดูแลประชาชนในเรื่องของความเสี่ยงและการขาดรายได้ ตลอดจนความไม่แน่นอนในชีวิตนับตั้งแต่บุคคลเกิด จนถึงวัยชรา และสุดท้ายก็ถึงแก่กรรม ส่วนในระหว่างที่ทำงานสามารถหารายได้นั้นก็ให้ความคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วย การพิการ แม้กระทั่งการสงเคราะห์บุคคลซึ่งมีบุตรมากด้วย

แนวทางที่กว้างขวางเช่นนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่เคยได้มีการทดลองใช้ก็ถูกยับยั้งโดยไม่มีกำหนด

ความพยายามครั้งที่สอง

ในปี พ.ศ.2507 คณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มอบให้สภาวิจัยแห่งชาตินำไปพิจารณาศึกษาเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณา ผลการพิจารณาของสภาวิจัยฯ ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2508 ได้รับข้อคิดเห็นสำคัญ ๆ อยู่ 3 ประการ คือ

1. ประชาชนที่ไม่พร้อมจะเสียเบี้ยประกัน เพราะยังยากจนอยู่ อาจเดือดร้อนได้ ส่วนคนที่มีรายได้ดีอยู่แล้ว ก็ประสงค์จะหาแพทย์ตามใจชอบของตนเอง ทำให้ไม่เห็นประโยชน์
2. นายจ้างต้องจ่ายสมทบเป็น 2 เท่า ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะบวกเข้าไปเป็นต้นทุนสินค้าบริการ จะทำให้ประชาชนเดือดร้อน

3. เสนอให้งดการใช้พระราชบัญญัตินี้ไว้ก่อนจนกว่าจำนวนคนงานจะมากขึ้น หรือมีการเรียกร้องหรือ ไม่ก็ให้ใช้ลักษณะเป็นการทดลองด้วยวิธีการสมัครใจ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นมีมติให้งดใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ก่อน ตามข้อเสนอของสภาวิจัยแห่งชาติ

จากความพยายามในเบื้องต้นและการผลักดันครั้งใหม่ แนวความคิดในเรื่องการประกันสังคมก็ยังไม่อยู่ในสายตาของรัฐบาลในขณะนั้น ทั้ง ๆ ที่ช่วงระยะเวลาดังกล่าว รัฐบาลสามารถประกาศใช้กฎหมายได้โดยไม่มียากนัก หากคำนึงถึงสภาวะการพัฒนาทางด้านการเมือง อย่างไรก็ตามแนวโน้มการพยายามลดขอบเขตและการจำกัดการจ่ายเงินสมทบนั้นได้ถูกลดระดับลงเพื่อผ่อนคลายแรงผลักดันความคิดในเรื่องประกันสังคมในรูปสมบูรณ์แบบจึงถูกตัดทอนลง และนับจากนั้นมายุทธวิธีในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม จึงออกมาในรูปประนีประนอมและมีขีดจำกัดมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ไม่มีความหมายเกี่ยวกับเรื่องประกันสังคมมาขึ้น

กฎหมายกองทุนเงินทดแทน : สิ่งที่มาทดแทน

กฎหมายที่จัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคมแต่ไม่เต็มรูป ก็คือกฎหมายกองทุนเงินทดแทน กฎหมายฉบับนี้ออกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ทำหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้างคนงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปแต่เพียงฝ่ายเดียว และให้สำนักงานนี้ทำหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วย หรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานแทนนายจ้าง กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ปัจจุบันมีเงินทุนทั้งสิ้นกว่า 2 พันล้านบาท

ความพยายามครั้งที่สาม

ในปี พ.ศ.2518 คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น ทำหน้าที่เตรียมการต่าง ๆ เกี่ยวกับการประกันสังคม ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำเรื่องเสนอต่อ กระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอ

ต่อคณะรัฐมนตรีให้อนุมัติในหลักการ ก่อนพิจารณา ยกร่างกฎหมายประกันสังคม

ในปี พ.ศ.2521 คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นอีก 2 คณะ คณะแรกทำหน้าที่พิจารณาขอบเขตประโยชน์ทดแทนเงินสมทบและการบริหารกองทุน คณะที่สองพิจารณาสถานพยาบาลและเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมงานการประกันสังคม ในปีเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการศึกษาวิจัยว่าประเทศไทยควมมีระบบการประกันสังคมหรือไม่

ในปี พ.ศ.2522 คณะกรรมการเฉพาะกิจได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่พร้อมทั้งรายงานการเตรียมการประกันสังคม หลักการที่เสนอในครั้งนี้มีสาระ คือ

ในระยะแรกควรเริ่มจากโครงการประกันสุขภาพก่อน โดยเฉพาะการให้ประโยชน์ด้านการเจ็บป่วยและการคลอดบุตร ส่วนการประกันประโยชน์ด้านอื่น ๆ อาทิ ชราภาพ พิกการ ทูพพลภาพ และการว่างงาน ถือว่าเป็นประโยชน์ระยะยาว ยังไม่อาจให้ข้อมูลเพียงพอได้ขณะนี้ สำหรับกองทุนเงินประกันสังคมก็ให้เก็บจาก 3 ฝ่าย รวมกันร้อยละ 4.5 อันเป็นอัตราซึ่งคำนวณแล้วจะสามารถครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายได้ และในระยะแรกให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทน เป็นผู้บริหารกองทุนไปก่อน ต่อไปให้มีหน่วยงานอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย เป็นผู้บริหารกองทุน และกิจการที่จะใช้กฎหมายนี้บังคับ ในระยะแรกให้ใช้กฎหมายฉบับนี้กับกิจการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง 5 จังหวัด

ส่วนผลการศึกษาวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้มีข้อคิดเห็นในสาระสำคัญ คือ

- การประกันสังคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคมไทย ในขณะนี้ประเทศไทยมีเพียงการคุ้มครองหรือประกันในเรื่องการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ส่วนการประกันด้านอื่น ๆ ไม่มี และหากจะเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย หรือในอาเซียน ประเทศไทยก็ถือว่าล้าหลังกว่าประเทศอื่น ๆ ดังกล่าว

- ให้การบริหารกองทุนประกันสังคมให้มีลักษณะเป็นไตรภาคี แต่ระยะแรกให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการดำเนินงานมั่นคงแล้วให้ปรับปรุงเป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการไตรภาคี

- โครงการการประกันสังคม ในระยะ 5 ปีแรก ให้จัดทำในเรื่องการประกันสุขภาพก่อนและหลังจากนั้นในช่วง 5 ปีถัดไปให้ขยายขอบข่ายคลุมถึงการคุ้มครองในด้านทุพพลภาพ ชราภาพ และการตาย ส่วนการประกันการว่างงานนั้น ควรพิจารณาหลังจากดำเนินงานไปแล้ว 10 ปี

- ให้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันแห่งชาติ โดยรวมสำนักงานกองทุนเงินทดแทน (กรมแรงงาน) และกองความมั่นคงแห่งสังคม (กรมประชาสงเคราะห์) เข้าด้วยกัน

- ให้มีการนำกฎหมาย ซึ่งร่างแล้วในขณะนั้น ออกใช้

ต่อมากระทรวงมหาดไทยนำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้รอไว้เสนอรัฐบาลชุดต่อไป

ความพยายามครั้งที่สี่

เมื่อ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีได้กล่าวคำปราศรัยในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.2523 และให้คำมั่นว่า รัฐบาลจะพิจารณาให้มีการประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันของผู้ใช้แรงงานและการกระจายรายได้ และหลังจากนั้นในปี พ.ศ.2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีคณะอนุกรรมการอีก 4 คณะ ประกอบด้วย ด้านการแพทย์ ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารและด้านการเงินและค่าใช้จ่าย โดยให้ทบทุนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 โครงการของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ รายงานของคณะอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคมและโครงการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ในปลายปี พ.ศ.2524 คณะกรรมการได้เสนอ

เรื่องการประกันสังคมผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ในการเสนอครั้งนี้หลักการก็คล้าย ๆ กับร่างฉบับที่ผ่านมา คือ ระยะแรกจะคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วย การคลอดบุตร และรวมถึงทุพพลภาพและการตาย ส่วนเงินสมทบนั้นให้เก็บในอัตราส่วนเท่ากัน คือ ร้อยละ 1.5 ของรายได้ลูกจ้าง ในด้านการบริหารนั้นให้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับบริหารงานโดยคณะกรรมการไตรภาคี และในระยะเริ่มต้นให้มีการคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปก่อน ในกรณีที่น่ายจ้างที่ได้จัดสวัสดิการที่สูงกว่าหรือให้บริการที่ดีกว่าก่อนการใช้กฎหมายนี้ ก็ให้ลูกจ้างมีสิทธิคงเดิม

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและอนุมัติในหลักการร่างกฎหมายฉบับนี้ในปี พ.ศ.2525 แต่เสนอให้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง โดยคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและ ระเบียบราชการแผ่นดิน และในระหว่างที่ดำเนินการซึ่งต้องใช้เวลา ก็ให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนพิจารณาขยายขอบเขตการคุ้มครองในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ที่คุ้มครองเฉพาะการเจ็บป่วยในงานให้คลุมถึงการเจ็บป่วยนอกงาน

ในปี พ.ศ.2527 คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการฯ ได้พิจารณาข้อเสนอแล้ว และมีความเห็นว่าควรขยายขอบเขตงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ทั่วทุกจังหวัดก่อน เพื่อเป็นการวางรากฐานความเห็นนี้ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยได้มีมติในเดือนพฤษภาคม โดยให้มีการขยายกองทุนเงินทดแทนออกไปทั่วประเทศในปี พ.ศ.2528 มาจนบัดนี้งานขยายกองทุนฯ ยังไม่สามารถที่จะประกาศใช้ครบทั้ง 73 จังหวัด โดยมีเพียง 3 จังหวัด ซึ่งยังมีได้ประกาศใช้คือ แม่ฮ่องสอน มุกดาหาร และอุทัยธานี

ความพยายามครั้งที่ห้า

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เสนอเรื่อง การขยายงานกองทุนเงินทดแทน โดยจัดตั้งระบบ

การประกันสังคมในรูปแบบกองทุนสุขภาพ เสนอยังนายกรัฐมนตรีและต่อมาได้มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเมื่อปลายปี พ.ศ.2527

เดือนพฤษภาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องกองทุนสุขภาพ ซึ่งเสนอโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และมีมติรับหลักการ แต่ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณารายละเอียดว่าจะดำเนินการอย่างไร และขณะเดียวกันให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณา

ข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีสรุปได้ คือ

- การประกันการเจ็บป่วยนอกงานควรใช้กับภาคเอกชน ไม่ควรรวมภาครัฐวิสาหกิจ
- ให้พิจารณาความสามารถในการรับภาระของนายจ้าง ผลกระทบและภาระลูกจ้าง และหากเป็นไปได้ให้เข้ากองทุนเงินทดแทนมีมากแล้วก็ไม่ควรเก็บจากลูกจ้าง
- ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น การทุจริต การปลอมแปลงเอกสาร ค่ารักษาพยาบาล
- บริษัทใหญ่ ๆ อาจมีแนวดำเนินการในเรื่องนี้ไปแล้ว อาจให้ประโยชน์ที่ดีกว่าก็ควรให้ดำเนินการต่อไป
- ให้พิจารณาดูว่าจะทำได้เพียงไร โดยร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข โดยนำเงินสมทบดังกล่าวผ่านกระทรวงสาธารณสุข และให้โรงพยาบาลภายใต้สังกัดดูแลรักษา

ความพยายามของพรรคการเมือง

ในปี พ.ศ.2529 มีพรรคการเมือง 2 พรรค ได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยการพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายซึ่งคณะเตรียมการประกันสังคมได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2524 พร้อม ๆ กันนั้น สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติกองทุนเจ็บป่วยนอกงานขึ้น

ในวันที่ 11 สิงหาคม 2530 คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน และให้กระทรวงมหาดไทยนำไปร่างเป็นกฎหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

อีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ.2531 วันเสาร์ที่ 22 ตุลาคม ได้มีการเคลื่อนไหว 4 สภาแรงงาน 19 รัฐวิสาหกิจ 16 สหพันธ์แรงงาน เพื่อเตรียมการประชุมครั้งใหญ่ในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2531 โดยประกาศขอเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเป็น 80 บาทต่อวัน (ไตรภาคีเพิ่มให้เพียง 76 บาท จากเดิม 73 บาท คิดเป็นร้อยละ 3.7% ทั้ง ๆ ที่ภาวะเงินเฟ้อ 6%) พร้อมทั้งเรียกร้องรัฐบาลขอให้ปรับเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งเร่งรัดให้รัฐบาลเร่งออกกฎหมายประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายประกันสังคมโดยมีมติรับหลักการตั้งแต่เดือนก่อน (กันยายน 2531) ร่างกฎหมายประกันสังคมฉบับนี้ยกเว้นพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจและข้าราชการ ซึ่งเบียดเบียนสังคมลูกจ้างกับนายจ้างต้องช่วยกันคนละครึ่งจากรายได้ 1.5% ของรายได้ทั้งหมด

8. ปัญหาอุปสรรค

เมื่อวันเสาร์ที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2531 ได้มีการจัดอภิปรายทางวิชาการขึ้นในมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต โดยภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ ได้เรียนเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันสังคมมาร่วมแสดงความคิดเห็นในหัวข้อเรื่อง “การประกันสังคม... ประเทศไทยควรมีเต็มรูปแบบได้แล้วหรือยัง?” ณ ชั้นล่างอาคารสนม สุทธิพิทักษ์ ตั้งแต่เวลา 9.00-12.00 น. วิทยากรที่ได้ให้เกียรติมาร่วมอภิปราย ได้แก่

1. ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร - ผู้เชี่ยวชาญที่ได้มีส่วนร่วมร่างกฎหมายประกันสังคม และผู้เขียนหนังสือเรื่อง “การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย”

2. นางอัมพร จุณณานนท์ - ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน

3. น.ส.ทัศนีย์ ธรรมพิพิธ - ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนด้านประกันชีวิต จากบริษัทไทยสมุทรประกันภัย จำกัด

4. ดร.พีระพันธุ์ พาลุสุข - ผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดยโสธร

จากการอภิปรายในหัวข้อเรื่องดังกล่าว พอประมวลความคิดเห็นของวิทยากรโดยสังเขปเกี่ยวกับการประกันสังคมในประเทศไทย ได้ว่า :

การประกันสังคมในประเทศไทยนั้น ได้มีการพยายามผลักดันติดต่อกันเรื่อยมานับตั้งแต่มีการระงับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 แต่ก็ยังไม่เคยประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่ไม่สามารถผลักดันการประกันสังคมออกมาใช้มีหลาย ๆ เหตุผลด้วยกัน อาทิ

1. การประกันสังคมในสายตาของคนส่วนใหญ่ยังถือเป็นเรื่องใหม่ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 นั้น มีประชาชนคิดว่าการสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคม มีสภาพคล้ายกับการเสียภาษี เพราะเป็นการบังคับให้ต้องทำประกัน
2. ไม่เชื่อถือว่ากองทุนประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะสามารถยืนหยัดอยู่ได้ โดยเฉพาะการบริหารเงินกองทุนกลาง ทำให้มีความกลัวต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้น
3. มีความวิตกว่าประชาชนหรือลูกจ้างบางส่วนจะไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกในกองทุนประกันสังคมได้ เนื่องจากมีรายได้น้อย
4. การรื้ออลังเล ไม่มั่นใจของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้างคนงานซึ่งมีผลประโยชน์และสวัสดิการดีอยู่แล้วกับนายจ้าง ก็ประสงค์จะให้มีเงื่อนไขบางอย่างคงอยู่ แม้จะไม่คัดค้านการมีระบบการประกันสังคม
5. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ หากวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งที่ทำให้การผลักดันการประกันสังคมไม่ประสบความสำเร็จ ก็เป็นเพราะรัฐบาลยังขาดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมอย่างแน่นอนชัดเจน และยังเป็นที่แน่ชัดว่าแนวโน้มของรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งประกอบด้วยหลายพรรคการ

เมืองที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม อีกทั้งเป็นรัฐบาลที่ประกอบด้วยรัฐมนตรี นักธุรกิจ ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมมากมาย ที่หนังสือพิมพ์เรียกกระแนะกระแหนว่าเป็น “รัฐบาลชุดนายทุน” หรือ “รัฐบาลชุดถอนทุน” หรือ “รัฐบาลชุดเผด็จการทางสภา” เช่น เมื่อมีการโหวตเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมาก 206 ต่อ 142 เสียงของฝ่ายค้านต่อกรณีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีช่วยกระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่ง รับสินบนจากบัมแก๊สเพื่อแก้ไขกฎกระทรวงให้เอื้ออำนวยต่อกิจการค้า และข้อกล่าวหาว่าชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลโดยผิดกฎหมายในหมู่บ้านที่รัฐมนตรีฯ ท่านนั้นอาศัยอยู่ ดังนั้น ความประสงค์ของรัฐบาลที่จะผลักดันในเรื่องการประกันสังคม จึงขาดน้ำหนักลงไปมาก ถึงแม้จะมีการพิจารณาปรับหลักการร่างกฎหมายประกันสังคมในคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2531 ก็ตาม อีกทั้งนักวิชาการซึ่งเคยสนับสนุนและร่วมผลักดันก็ลดบทบาทลง กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานซึ่งน่าจะมีบทบาทเคลื่อนไหวในเรื่องนี้อย่างมากกลับมีท่าทีรือและไม่มีบทบาทเด่นชัดตลอดจนขาดแนวทางที่จะผลักดัน กล่าวโดยสรุปเรื่องการประกันสังคมนั้นยังขาดแนวร่วมหรือกลุ่มพลังที่จะสนับสนุนอย่างเพียงพอ

นับแต่อดีตที่ผ่านมา จะเห็นว่าแรงผลักดันสำคัญในเรื่องการประกันสังคมนี้ คือ ข้าราชการประจำและนักวิชาการที่มีจิตใจใฝ่หาความยุติธรรมจากสังคมให้แก่ลูกจ้างคนงาน มีบางครั้งที่รัฐบาลได้ริเริ่มและมีที่สนับสนุน แต่ที่สุดแล้ว การจะตราเป็นกฎหมายก็จะมีอุปสรรคเกิดขึ้นเสมอ ทั้ง ๆ ที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นหากรัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจริงในเรื่องนี้แล้วก็ย่อมจะ

หลีกเลี่ยงได้

ความต้องการมีผู้สนับสนุนดูเหมือนจะเป็นสิ่งสำคัญ และคงจะต้องมีบทบาทสำคัญต่อไปในอนาคตสำหรับเรื่องนี้ ซึ่งหมายความว่าไม่เพียงแต่รัฐบาลจะเห็นชอบในหลักการ แต่จำเป็นต้องมีเสียงและพลังที่พร้อมจะกดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินการด้วย ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในเรื่องนี้ที่เคยมีมาแต่อดีต อย่างเช่น ความไม่พร้อมในด้านการบริหารหรือความกลัวว่าลูกจ้างจะไม่มีความสามารถจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางได้นั้น ไม่เป็นเรื่องสำคัญอีกต่อไปกลายเป็นเรื่องรองลงไปแล้ว เมื่อมีการพิสูจน์แล้วว่าในการบริหารงานกองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 จนถึงปัจจุบัน ไม่ประสบปัญหาในเรื่อง การบริหารแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกองทุนเงินทดแทนนี้ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานเดียวที่ให้หลักประกันในชีวิตการทำงานแก่ลูกจ้างคนงานที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ในส่วนของการจ่ายเงินสมทบนั้น การจำกัดให้ใช้กับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างที่มากกว่า 20 คนขึ้นไปในอัตราที่เหมาะสมก็มีการคำนวณแล้วว่าไม่กระทบต่อภาระการใช้จ่ายของลูกจ้างมากนัก และหากคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว จะคุ้มค่ากว่าการไม่มีระบบประกันสังคม

ดังนั้น ปัญหาอุปสรรคในเรื่องการบริหาร การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนและแม้แต่ประสบการณ์ในเรื่องการบริหารงาน ไม่เป็นปัญหาที่จะเปิดช่องให้บางคนหยิบยกมาคัดค้านได้อีก จึงเหลืออยู่แต่เจตนาที่มั่นคงแน่วแน่ของรัฐบาลว่าต้องการจะให้มีการประกันสังคมที่สมบูรณ์แบบขั้นในประเทศหรือไม่

การออกกฎหมายเป็นเรื่องที่ไม่ยาก และจะง่ายขึ้นอีกมาก หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาและมองด้วยสายตาที่ปราศจากอคติ ตลอดจนการเล็งเห็นประโยชน์ของส่วนรวมด้วยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ทราบกันทั่วไปถึงคุณค่าและความสำคัญ ตลอดจนประโยชน์ของการประกันสังคม

9. สรุป

โครงการประกันสังคม ในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ถือว่าเป็นสถาบันอันสำคัญที่สุด ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลในพรรคใดที่ได้เป็นรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น ต่างก็จะมีนโยบายที่แตกต่างกันแต่สำหรับเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคมก็จะพยายามให้การสนับสนุนส่งเสริม บางครั้งบางคราวอาจจะมีข้อเสนอจากฝ่ายตรงข้ามที่จะให้ พิจารณายกเลิก แต่ก็เพียงเสียงส่วนน้อย โครงการประกันสังคมนับวันก็จะกลับกลายเป็นสถาบันที่ผูกพันหลอมมัดจิตใจของคนในชาติเข้าด้วยกัน เพราะเป็นโครงการผืนก้ำกึ่งระหว่างรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง เพื่อสร้างความมั่นคงร่วมกัน เพราะสังคมใดก็ตามถ้าคนส่วนใหญ่ขาดรายได้ ขาดงานและขาดหลักประกันความมั่นคง สังคมนั้นก็จะอยู่ไม่ได้

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การประกันสังคมเป็นโครงการที่สอดคล้องกับหลักธรรมขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ในเรื่องเกี่ยวกับอนิจจัง คือ ทุกสรรพสิ่งใด ๆ ในโลกไม่แน่นอน เมื่อมีเกิด ก็มีแก่ชรา มีเจ็บ มีตาย ซึ่งหมุนเวียนเป็นวัฏฏสงสารตลอดไป

ฉะนั้น พระพุทธองค์จึงทรงเตือนให้มนุษย์อย่าได้มีความประมาท โดยให้เร่งสร้างบุญสะสมความดี ความดีในทศณะของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้านั้น นอกจากจะหมายถึงการสร้างสมบุญกุศล การทำให้จิตสงบ ยังรวมถึงการสะสมปัจจัยต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความดีงามทั้งปวง เช่น การที่มีร่างกายพลานามัยที่สมบูรณ์ จิตใจที่ดี มีความรอบรู้ มีงาน มีฝีมือดี และการเก็บออมมั่งยัสถ์เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ พระพุทธองค์ได้ทรงตรัสเทศนาสั่งสอนไว้ ซึ่งการประกันสังคมก็ต้องอยู่บนพื้นฐานดังกล่าว คือ ในระหว่างที่เรามีรายได้ มีงานทำก็อย่าได้ประมาท เก็บออมไว้บ้างจะได้เอาออกมาใช้จ่ายใช้สอยได้ในคราวที่มีความจำเป็นหรือฉุกเฉิน โดยเฉพาะในขณะที่ขาดรายได้ไม่ว่าจะเป็นผลจากการเจ็บป่วย การพิการ ทุพพลภาพ การตกงานหรือแม้กระทั่งสูญเสียชีวิต โดยธรรมชาติของมนุษย์การที่จะให้เก็บออมด้วยตนเองนั้นทำได้ยากเนื่องจากสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยยั่วยุให้จับจ่ายใช้สอยเงินทองได้มาก ซึ่งจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมขึ้นเป็นทำนองบังคับ แต่ก็เป็นการบังคับที่มุ่งต่อผลประโยชน์ของผู้ที่ถูกบังคับ เป็นการสร้างหลักประกัน

ให้แกชีวิตของลูกจ้างพนักงานโดยทั่วไป อันจะเป็นการเสริมความมั่นคงให้แก่สังคมและเศรษฐกิจโดยรวม

รัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศและดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายที่จะให้มีการปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการตามบัญชี 4 โดยให้มีผลตั้งแต่นั้นปี มกราคม พ.ศ. 2532 ซึ่งในการนี้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณใช้เงินรวมหมื่นกว่าล้านในการเพิ่มเงินเดือนให้แก่กลุ่มข้าราชการซึ่งมีประมาณ 1.5 ล้านคน และจะเป็นภาระผูกพันตลอดไป

ต่อมาเมื่อวันอังคารที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2531 ในการประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ตั้งคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยจะปรับปรุงโครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนตามข้อเรียกร้องของสมาคมการบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจกับกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งทางสมาคมการบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจเรียกร้องขอปรับโครงสร้างเงินเดือน โดยเพิ่มขึ้นจากบัญชีเดิมเฉลี่ยร้อยละ 35.41 โดยให้มีอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดเป็น 2,190 บาท และอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดเป็น 78,640 บาท ในการนี้รัฐบาลต้องใช้เงินเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนเพิ่มขึ้นจากอัตราบัญชีปัจจุบันปีละประมาณ 6,234.29 ล้านบาท และทางกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เรียกร้องขอปรับโครงสร้างเงินเดือนโดยเพิ่มขึ้นจากบัญชีเดิมเฉลี่ยร้อยละ 15.7 โดยมีอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด 2,550 บาท และอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุด 64,560 บาท ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้เงินเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนเพิ่มขึ้นจากบัญชีปัจจุบันปีละประมาณ 4,300.76 ล้านบาท

ต่อมาในวันอังคารที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2531 เวลา 13.00 น. ได้มีการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาโครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ โดยมีผลสรุปดังนี้

1. ให้รวมค่าครองชีพและเงินเพิ่มพิเศษอยู่ในอัตราเงินเดือน โดยอัตราเงินเดือนขั้นแรกของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็น 2,400 บาท
2. อัตราร้อยละของการปรับเงินเดือนให้

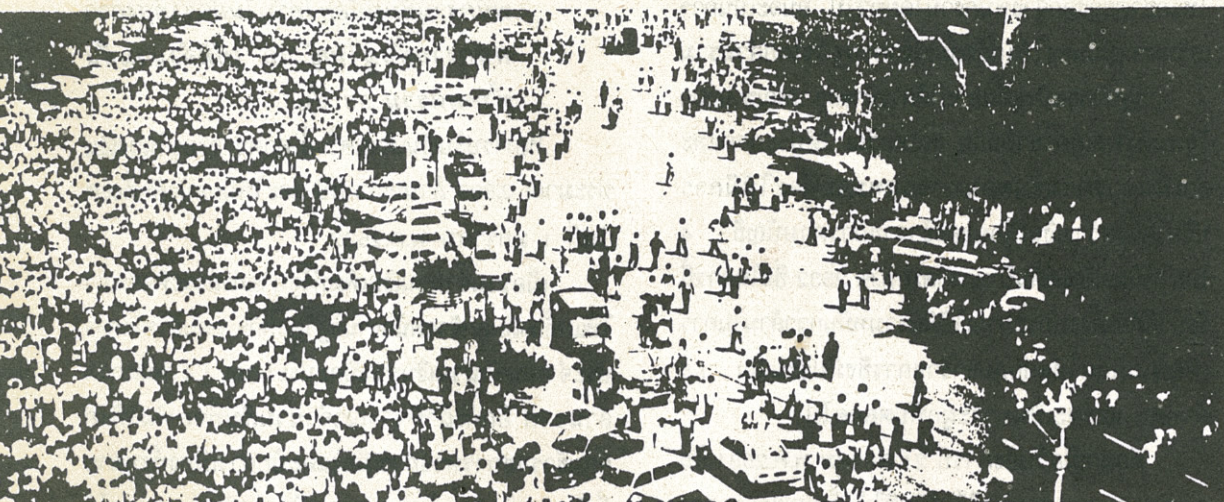
พนักงานชั้นผู้น้อยได้รับในอัตราที่สูงกว่าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ และให้มีจำนวนขั้นทั้งหมดรวม 53 ขั้น

ในการปรับเงินเดือนครั้งนี้ คาดว่าจะอยู่ในวงเงินประมาณ 2,800 ล้านบาทต่อปี และให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2532

เมื่อรวมจำนวนเงินเพิ่มที่รัฐบาลกำลังจะพิจารณาให้แก่ทั้งกลุ่มลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มข้าราชการประจำเป็นจำนวนเงินรวมปีละประมาณ 1.4 หมื่นกว่าล้านบาท อีกทั้งถ้าพิจารณาจำนวนเงินที่จะเพิ่มให้แก่กลุ่มข้าราชการทางการเมืองและนักการเมืองทั้งหลายที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายขึ้นเงินเดือนให้แก่ตนเองในวันเดียว 3 วาระรวด โดยเพิ่มเงินเดือนสมาชิกสภาจากคนละ 18,000 บาทต่อเดือนเป็น 27,000 บาท และเพิ่มค่ารับรองของ ส.ส. จากเดือนละ 8,000 บาทเป็น 15,000 บาท ซึ่งผู้แทนราษฎรมีรวมทั้งสิ้น 357 คน เป็นจำนวนเงินเพิ่มอีกปีละประมาณ 145 ล้านบาท

ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนเงินที่ต้องเพิ่มให้แก่ทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มนักการเมืองและข้าราชการการเมืองประเภทอื่น ก็จะเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นเกือบ 1 หมื่น 5 พันล้านบาท (1.5 หมื่นกว่าล้านบาท)

ฉะนั้น จึงไม่เป็นการยุติธรรมเลยถ้ารัฐบาลในชุดปัจจุบันนี้จะยังเฉื่อยชาหรือเพิกเฉย ไม่เร่งผลักดันให้มีการออกกฎหมายประกันสังคมมาบังคับใช้โดยเร็ว และสมควรเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องประเดิมเงินกองทุนประกันสังคมในการจัดตั้งกองทุนนี้ เพื่อให้ประชากรชาวไทยได้ผลประโยชน์ด้วยเงินสักจำนวน 500-1,000 ล้านบาท (เข้าทำนองฝนตกให้ทั่วฟ้า) เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ลูกจ้างคนงานที่มีจำนวนเป็นล้าน ๆ คน ได้รับสวัสดิการหลักประกันที่มั่นคงในชีวิตการทำงาน ซึ่งการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมนั้นนายจ้างและลูกจ้างต้องเข้าร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างคนงานก็ต้องคิดถึงว่าโครงการประกันสังคมนี้เป็นโครงการที่จะนำไปสู่รูปแบบของการประกันสังคมสมบูรณ์ในอนาคต การเริ่มต้นในเร็ววันเท่ากับช่วยทำให้



มีหลักประกันที่สมบูรณ์ในวันหน้า ซึ่งจะได้ตัดเทียมกับ นานาอารยประเทศเสียที □

ชนกลุ่มใหญ่เป็นสุข ชาติร่มเย็น

บรรณานุกรม

การอภิปราย เรื่อง “การประกันภัยสังคม..ประเทศไทยควรมีได้รูปแบบได้แล้วหรือยัง” 27 สิงหาคม 2531. (ฉบับบันทึกเสียง).

นิคม จันทรวิทุร การประกันสังคม 30 ปีแห่งการรอคอย กรุงเทพฯ มูลนิธิโกลด์คีมทอง มปป.

นิคม จันทรวิทุร ข้อเท็จจริงในความพยายามจัดตั้งประกันสังคมในประเทศไทย ชุดเอกสารสำหรับ

คณะกรรมการธิการสามัญของรัฐสภา พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา 2530

ประเสริฐ ประภาสะโนบล หลักการประกันภัย กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2530

อัมพร จุณณานนท์ ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) กรุงเทพฯ กรมแรงงาน 2531