

บทที่ 12

การประกันสังคม (Social Insurance)

เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันในความเจริญก็ปรากฏว่ามีปัญหาสังคมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น, การว่างงาน, อุบัติเหตุในโรงงาน, เป็นต้น อันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนต้องขาดรายได้ที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต รัฐบาลของประเทศที่เจริญแล้วย่อมถือเป็นหน้าที่ในอันที่จะพยายามหาหลักประกันแก่ประชาชน วิธีการเหมาะสมที่ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ใช้ดำเนินการอยู่ ก็คือ ระบบประกันสังคม อันเป็นการวางหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน ด้วยการจ่ายประโยชน์ทดแทน เพื่อทดแทนเงินรายได้ที่คงสูญเสียไป หรือชดเชยรายจ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น

การประกันสังคมเป็นโครงการเพื่อป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ในชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคลในสภาพสังคมแบบอุตสาหกรรม การประกันอาจกระทำได้หลายประเภท ได้แก่ การประกันการว่างงาน, การประกันชราภาพ, การประกันอุบัติเหตุในโรงงาน, การประกันการเจ็บป่วย, การประกันทุพพลภาพ เป็นต้น การประกันสังคมในประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวจะช่วยป้องกันไม่ไห้บุคคลสูญเสียรายได้ไปเมื่อคนต้องตกอยู่ในสภาพนั้น ๆ บุคคลใดสนใจที่จะทำประกันในประเภทไหนก็เข้าเป็นสมาชิกโดยมีหน้าที่จ่ายเบี้ยประกัน (Contribution) ซึ่งจะได้รับประโยชน์ทดแทน (Benefit) เมื่อถึงวาระหรือเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ ประโยชน์ทดแทนนี้ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้ประกันจะได้รับ ไม่ว่าผู้ประกันนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร เช่นว่า การประกันการเจ็บป่วย เมื่อผู้ประกันเกิดเจ็บป่วยขึ้นมา แม้ว่าจะมีฐานะทางการเงินที่อยู่แล้วก็ตาม ก็จะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตามเงื่อนไข

ความแตกต่างระหว่างการประกันสังคม และการประชาสงเคราะห์อยู่ที่ว่า การประชาสงเคราะห์นั้นผู้รับบริการจะมาขอความช่วยเหลือโดยไม่ต้องจ่ายเงิน เพียงมาแจ้งให้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อน แล้วเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็จะให้การพิจารณาตัดสินว่า ปัญหา หรือความต้องการใดจะได้รับการช่วยเหลือมากที่สุดเพียงใด ส่วนการประกันสังคมนั้นผู้รับบริการ หรือผู้ทำประกัน

จะต้องจ่ายเบี้ยประกันตามเงื่อนไขก่อน ซึ่งจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับรายได้ของบุคคลนั้น แล้วจึงจะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตามกำหนด อีกประการหนึ่ง การประกันสังคมมีผลทางด้านจิตวิทยา คือผู้ประกันเกิดความรู้สึกว่าได้พึ่งตนเอง เก็บเพื่อตัวเองไว้เป็นประโยชน์ยามเดือนร้อนในกรณีต่าง ๆ ไม่ต้องเป็นภาระแก่สังคม การประกันสังคมจะช่วยลดจำนวนผู้เดือดร้อนที่ต้องอาศัยการช่วยเหลือจากการประชาสงเคราะห์ ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพราะรายได้ของการประชาสงเคราะห์ที่นำมาใช้จ่ายในบริการต่าง ๆ นั้น เป็นรายรับของชาติซึ่งได้มาจากภาษีต่าง ๆ นั้นเอง

ระยะเริ่มแรกของการประกันสังคม

การประกันสังคม เริ่มขึ้นครั้งแรกที่ประเทศเยอรมันในสมัยการปกครองของบิสมาร์ค (Bismarck) ตอนนั้นอยู่ในระยะการปฏิวัติอุตสาหกรรม เนื่องจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการนำเอาเครื่องมือเครื่องจักรต่าง ๆ มาใช้ทุนแรง ประเทศประสบความเจริญรุ่งเรือง แต่ในขณะเดียวกันคนงานจำนวนมากไม่น้อยต้องประสบปัญหาการว่างงาน, ขาดรายได้, การเจ็บป่วย เป็นต้น เหล่าคนงานและกรรมการแสดงความไม่พอใจเมื่อปัญหาต่างๆ ได้ขยายตัวออกไป บิสมาร์คได้ใคร่ครวญในเรื่องนี้ และเห็นว่าโครงการประกันสังคมจะเป็นประโยชน์แก้ไขปัญหาล่วงหน้าได้ จึงได้ตัดสินใจให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศเพื่อประกันในเรื่องรายได้ และรวมทั้งการประกันการเจ็บป่วย, การประกันหญิงมีครรภ์, การประกันอุบัติเหตุในโรงงาน, การประกันชราภาพ และการประกันทุพพลภาพ การประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ถือเป็นรากฐานการประกันสังคมในประเทศอื่น ๆ ด้วย ระบบการประกันแบบนี้ประกอบด้วย นายจ้าง, ลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมกันจ่ายเบี้ยประกัน (บทความเรื่องการประกันสังคมในสหรัฐอเมริกา, แผนกตำราและคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 7) จัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมเพื่อไว้จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันเมื่อถึงวาระ หรือสภาพที่กำหนด การจ่ายเบี้ยประกันขึ้นอยู่กับรายได้ ถ้ารายได้สูงก็ต้องจ่ายสูงตามไปด้วย ประโยชน์ทดแทนก็ขึ้นอยู่กับรายได้ แต่ในบางประเทศ กองทุนประกันสังคมยังได้รับเงินช่วยบางส่วนจากเงินภาษีที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนทั่วไปด้วย (Frilander & Apte, 1974 p. 52)

การประกันสังคมได้ใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นในหลายประเทศ เป็นต้นว่าประเทศทางสแกนดิเนเวีย ได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับปรุงใช้จนได้รับผลดี และนับว่าเป็นกลุ่มประเทศ

ที่มีการประกันสังคมที่ก้าวหน้ามาก (แผ่นปลิวเรื่องหลักทั่วไปของประกันสังคม, กรมประชาสงเคราะห์, กระทรวงมหาดไทย)

ประเทศอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำการประกันสังคมไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ในศตวรรษที่ 18-19 มีนักวิชาการหลายท่านทำการศึกษา สํารวจ วิจัยเกี่ยวกับขอบเขตและสาเหตุของความยากจน เช่น ค.ศ 1889 Charles Booth ทำวิจัยเรื่อง "ชีวิต และแรงงานของประชากรในลอนดอน" (Life and Labour of People of London) ผลวิจัยปรากฏว่าหนึ่งในสามของประชากรในลอนดอนมีความเป็นอยู่ยากจน ต่อมา ค.ศ. 1901 R. Seebohm Rowntree ทำวิจัยสภาพความยากจนในเมืองยอร์ก (York) เรื่อง การศึกษาชีวิตในเมืองเกี่ยวกับความยากจน (Poverty ; A Study of Town Life) ผลการวิจัยปรากฏว่า ประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ของประชากรในเมืองนี้มีฐานะยากจน

จากการสำรวจเกี่ยวกับขอบเขต และสาเหตุความยากจนของอังกฤษในปลายศตวรรษที่ 19 นั้น พบว่าความยากจนเกิดจากการทำงานหาเลี้ยงชีพไม่สม่ำเสมอ เกิดการหยุดชะงักในการประกอบอาชีพ เช่นเกิดการเจ็บป่วย, ว่างงาน หรือ ทาย เป็นต้น รายได้น้อย หรือค่าจ้างแรงงานต่ำ ไม่เพียงพอกับความต้องการของครอบครัว ฉะนั้นพอสรุปได้ว่าสาเหตุของความยากจนมี 2 ประการ คือ สมรรถภาพในการหาเงินลดน้อยลง และความล้มเหลวในเรื่องรายรับไม่พอกับขนาดของครอบครัว มูลเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงนำไปสู่โครงการประกันสังคมระดับชาติ

ผู้ริเริ่มงานประกันสังคมระยะแรก ๆ คือ David Lloyd George ได้นำเอาวิธีการช่วยเหลือ โดยจัดหาสิ่งต่าง ๆ เพื่อบรรเทาการหยุดชะงักของรายได้ เช่น เกิดการเจ็บป่วย การว่างงานก็มีโครงการประกันสุขภาพ และการประกันการว่างงาน ต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับการพิจารณาให้ตราออกมาเป็นกฎหมายระดับชาติ คือ National Insurance Act of 1911 โดยการทำเนิงานของ Sir Hubert Llowellyn-Smith และ William H. Beveridge

สำหรับ W. Beveridge มีบทบาทมากในงานประกันสังคมของอังกฤษ Beveridge เป็นบุตรของผู้พิพากษาชาวสก๊อต เกิดที่อินเดีย เรียนกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด เขาได้ศึกษาสำรวจสภาพการว่างงานของคนงานในลอนดอน ภาคตะวันออก มี 1909 ได้เขียนหนังสือ ชื่อการว่างงาน-ปัญหาของโรงงานอุตสาหกรรม (Unemployment-A. Problem

of Industry) นายกรัฐมนตรีเชอร์ชิล ได้แต่งตั้งให้เขามีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงาน และเมื่อรัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย National Insurance Act เขาก็ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในโครงการกันการว่างงาน รัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับหลักการเกี่ยวกับรายงานการประกันสังคมของเขา และได้จัดตั้งกระทรวงประกันสังคมแห่งชาติขึ้น (Ministry of National Insurance)

สหรัฐอเมริกา ได้เริ่มโครงการประกันสังคมเมื่อ ค.ศ. 1935 โดยกำหนดไว้ในโครงการความมั่นคงแห่งสังคม (Social Security Program) เป็นสมัยที่แฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ระยะเวลาสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก มีจำนวนคนว่างงานถึง 15 ล้านคน (Fritlander & Apte, 1974 P. 107) รูสเวลท์ เริ่มดำเนินการแก้ไขโดยออกกฎหมาย Federal Emergency Relief Act of 1933 วัตถุประสงค์เพื่อจัดหางานให้แก่คนไม่มีงานทำ และจ่ายเงินช่วยเหลือแก่คนตกงาน ต่อมา ค.ศ. 1934 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการความมั่นคงทางเศรษฐกิจเข้าดำเนินงาน เพื่อออกกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของคนว่างงานและชราภาพ ค.ศ. 1935 คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีรูสเวลท์ เพื่อเป็นพระราชบัญญัติชื่อ Economic Security Bill มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนสมบูรณ์และได้ตราเป็นกฎหมายความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) เป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคมครอบคลุมทั่วประเทศ

กฎหมายความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกาจึงประกอบด้วยโครงการ 3 ประเภทคือ (Fritlander & Apte, 1974, P. 116)

1. โครงการประกันสังคม (Social Assistance) ประกอบด้วยการประกันชราภาพและการประกันการว่างงาน
2. โครงการสาธารณูปการ (Public Assistance) จัดสวัสดิการให้คนชรา, คนตาบอด เด็กไร้ที่พึ่ง และบุคคลผู้ไร้ความสามารถ
3. โครงการบริการสุขภาพและสวัสดิการ (Health and Welfare Services) ได้แก่ บริการเพื่อสุขภาพอนามัยของมารดาและทารก, การสงเคราะห์เด็กพิการ, บริการสวัสดิการเด็กการฟื้นฟูอาชีพ และบริการทางสาธารณสุข

ในระยะหลังกฎหมายความมั่นคงทางสังคมฉบับนี้ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งได้แก่ใน ค.ศ. 1950, 1952, 1954, 1956, 1958, 1963 และปี 1965 เพื่อให้การบริการ

เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วถึง ซึ่งปรากฏว่าจำนวนประชาชนผู้ประกันเพิ่มมากขึ้น ได้แก่การประกัน
ชราภาพ, การประกันผู้เป็นหม้ายและกำพร้า, ประกันการว่างงานขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มบริการต่าง ๆ
ด้านการประสาตสงเคราะห์ และบริการเพื่อสุขภาพอนามัยด้วย

ไม่ว่าบริการต่าง ๆ เหล่านี้จะมาในรูปใด จุดประสงค์ก็เพื่อให้บริการแก่ประชาชน และ
ป้องกันการสูญเสียรายได้อันเกิดจากสภาพสังคม และเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคง ต้องการให้ประชาชนมี
หลักประกัน มีเงินเพียงพอแก่การยังชีพ แม้ในยามชราภาพ, ตกงาน, พิกัด เป็นต้น ซึ่งเป็น
การยืนยันว่า สังคมได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในเรื่องจัดหาสวัสดิการ

ความหมายของการประกันสังคม

การประกันสังคม คือโครงการบริการทางสังคมในระยะยาวที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อ
จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วน
รวมและส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ โดยมีหลักการสำคัญที่จะให้ประชาชน
แต่ละคนได้ช่วยตัวเอง, ครอบคลุม และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ด้วยการ
ออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคลสะสมไว้ในกองทุนกลาง หรือกองทุนประ
กันสังคม และได้รับความร่วมมือจากรัฐบาล และนายจ้าง ในการช่วยออกเงินสมทบเข้ากองทุน
นี้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการวัตถุประสงค์ที่จะบำบัดความ
เดือดร้อนอันเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ ได้แก่ การคลอดบุตร, การมีบุตรมาก, การเจ็บป่วย, การ
ประสบอุบัติเหตุ หรือเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน, พิกัด, การว่างงาน, การชราภาพ และ
มรณกรรม ผู้ประกันจะได้รับประโยชน์ชดเชยเป็นเงิน, สิ่งของ และบริการ หรือ ได้ทั้งเงิน,
สิ่งของและบริการก็ได้ (ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม, กรมประสาตสงเคราะห์
กระทรวงมหาดไทย, 2518, หน้า 25)

กองทุนประกันสังคม คือกองทุนกลางที่รวบรวมเงินสมทบจากการออกกร่วมกัน ระหว่าง
ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการประกันสังคม นอกจาก
นั้นยังจะได้รับเงินผลประโยชน์ของกองทุน, ค่าธรรมเนียมค่าปรับตามกฎหมายประกันสังคม และ
เงินอุดหนุนจากภาษี หรือ เงินบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธาด้วย

ความแตกต่างระหว่างการประกันสังคม และการประกันภัย

เพื่อความเข้าใจในเรื่องความแตกต่างระหว่างการประกันสังคม ซึ่งเป็นโครงการของรัฐ

และการประกันภัยซึ่งดำเนินงานโดยเอกชนในแง่ธุรกิจ โปรศกฺุการเปรียบเทียบดังต่อไปนี้ (ความมั่นคงทางสังคม และการประกันสังคม, 2518, หน้า 43)

การประกันสังคม

1. เป็นโครงการบริการทางสังคมของรัฐที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม
2. บริหารงานโดยหน่วยราชการหรือองค์การของรัฐ
3. ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า หรือหากำไรมาแบ่งปันกัน
4. มีกฎหมายประกันสังคมบังคับให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้าประกันตน ผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิด
5. กำหนดเงินสมทบในอัตราค่า เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนภาวะการครองชีพ และมีนายจ้างกับรัฐบาลร่วมออกเงินด้วย
6. ประโยชน์ทดแทนจัดได้มาก ประเภทในขอบเขตกว้างขวาง หรือทั่วประเทศ
7. เป็นวิธีการที่ฝึกให้ประชาชนมีการเสียสละ รักศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ที่ต้องช่วยตัวเองอยู่ตลอดเวลา

หลักการสำคัญของการประกันสังคม (ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม, 2518, หน้า 26-27)

1. การประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน ประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ ได้แก่ผู้ประกันตน หรือสมาชิกของการประกันสังคม อันเป็นโครงการที่ได้พัฒนากว้างขวางและครอบคลุมการประกอบอาชีพของประชาชนไว้แล้วเกือบทุกสาขา ความ

การประกันภัย

1. เป็นงานธุรกิจบริการของบริษัทเอกชนที่จัดขึ้น เพื่อประโยชน์สุขของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเฉพาะตัว
2. บริหารงาน โดย บริษัท เอกชนตามกฎหมายเฉพาะ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
3. มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า โดยตรง และหากำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้น
4. ไม่มีกฎหมายบังคับ เป็นเรื่องของความสมัครใจระหว่างผู้ประกัน และบริษัทประกัน
5. เงินสมทบ หรือเบี้ยประกันโดยทั่วไปมีอัตราสูง และผู้ประกันเป็นผู้จ่ายคนเดียว
6. ประโยชน์ที่ผู้ประกันจะได้มี 2 ประเภท คือประกันชีวิต และประกันวินาศภัย ซึ่งจำกัดอยู่ในวงผู้มีรายได้อ่อนข้างสูง
7. เป็นวิธีการเสี่ยงได้เสี่ยงเสีย ไม่มีการเสียสละ เพราะทั้งฝ่ายบริษัท และผู้ประกันจะได้ประโยชน์ร่วมกัน ตามเงื่อนไข

บวชเรียนทุกสถาน เพื่อร่วมออกแรงผสมรวมเขมืองทุกสถานช่วย เพื่อบอกบุญของมาหาวันแห่งเกษมของพอ
แก่การใช้จ่าย บำบัดความเดือดร้อน และสร้างสรรค์ความสุขสมบูรณ์ให้แก่ผู้ประกันได้ทั่วถึง
การที่ได้กำหนดให้ลูกจ้างออกเงินสมทบทุนนั้น ก็มุ่งหมายจะให้ทุกคนได้ช่วยตัวเอง เพื่อให้เกิด
สิทธิ์ในกองทุนอย่างเต็มภาคภูมิ และรักษาไว้ซึ่งความมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์
และขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่นโดยใช้เงินกองทุนกลางบำบัดความเดือดร้อน อันเป็น
การเสียสละเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมด้วย

3. การประกันสังคมวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม โครงการประกันสังคมเป็น
โครงการที่มีความจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งมีทั้ง
นายจ้าง ลูกจ้าง คนรวย คนจน คนมีรายได้มาก คนมีรายได้น้อย ต่างก็จะต้องเสียสละทุนทรัพย์
เข้ามาร่วมดำเนินการตามโครงการให้สัมฤทธิ์ผล นับว่าเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสามัคคี
ระหว่างบุคคลในฐานะต่าง ๆ ให้หันเข้าหากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างนายจ้าง กับ ลูกจ้าง
ซึ่งฝ่ายแรกเป็นผู้ให้ความเมตตากรุณาช่วยเหลือในการออกเงินสมทบเพื่อสวัสดิภาพของฝ่ายหลัง

