

บทที่ ๒

กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทนของไทย

กฎหมายความมั่นคงทางสังคม หรือกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทยได้เริ่มต้น ในสมัยจอมพล ป. พิบูล สงคราม และตราออกมาเป็นกฎหมายมีผลใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นต้นมา และมีสาระสำคัญโดยแบ่งเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ หลายหัวข้อ คือ ขอบข่ายของการบังคับ การกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องในการออก เงินสมทบทุน และประโยชน์สงเคราะห์ ซึ่งประโยชน์สงเคราะห์นั้น ได้แบ่งออกเป็นหลายประเภท เป็นต้นว่า ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการอุปการะบิดา แต่จะเห็นได้ว่า แม้จะมีประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการเจ็บป่วย และเพื่อการทุพพลภาพก็จริง แต่ก็มิได้กำหนดแน่ชัดว่าประโยชน์ ดังกล่าวทั้งสองนี้ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างคนงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากอุบัติเหตุในการทำงาน หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ขึ้นมาใช้บังคับ เป็นฉบับแรก โดยวางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเรื่องชั่วโมงทำงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทดแทน ฯลฯ กฎหมายแรงงานของไทย ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ และประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ใช้บังคับตั้งแต่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๔ โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดการคุ้มครองแรงงาน หัวไปหลายเรื่อง และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสวัสดิการ, สุขภาพอนามัยของลูกจ้าง, โรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำงาน กำหนดการจ่ายค่าทดแทนและจัดตั้งกองทุน เงินทดแทนขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่จะจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีประสบอันตราย ในการทำงานหรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ กฎหมายกำหนดขึ้น แต่เดิมกรมแรงงานมีหน้าที่ที่จะพิจารณารวินิจฉัย สั่งให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทน ให้ที่แล้วกฎหมายยังขาดการบังคับอย่างเต็มที่ จึงมีลูกจ้างเพียงไม่กี่ราย ที่มายื่นคำร้องขอรับเงินทดแทน กรมแรงงานออกคำสั่งให้นายจ้างจ่าย

การจ่ายเงินมักจะล่าช้าในบางกรณีมีการปิดพริ้ว ใช้เวลาแรมเดือน แรมปีกว่าที่ลูกจ้าง จะได้รับเงินทดแทน บางครั้งต้องฟ้องร้องกันถึงศาล ใช้เวลากว่า ๓ ปี ที่คดีจะเสร็จสิ้น ลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้มีกฎหมายใหม่ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๔ กำหนดให้นายจ้างประกันต่อรัฐบาล โดยจ่ายเงินสมทบต่อรัฐบาล เรียกว่า กองทุนเงินทดแทน เมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุก็จะได้รับเงินทดแทนจาก

กรมแรงงานโดยตรง ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้ลูกจ้างได้รับเงินทดแทนเต็มตามสิทธิ และในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระแก่นายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินก้อนแก่ลูกจ้างคราวละมาก ๆ ด้วยกล่าวได้ว่า กองทุนเงินทดแทน เป็นการประกันสังคมเพียงประการเดียวที่มีอยู่ในประเทศไทยขณะนี้

ในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายประกันสังคมไทย อุปสรรค และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันสังคม และจะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายเงินทดแทนของไทย

การประกันสังคมในประเทศไทย

เริ่มขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ประชาชนอยู่ดีกินดี จึงตั้งกรมการชุดหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เรียกว่า คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งที่ประชุมของคณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมกัน และมีมติว่า การดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ อย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้ประชาชนกินดีอยู่ดี เพื่อให้ประชาชนได้รับการช่วยเหลือเมื่อได้รับความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วยทุพพลภาพ คลอดบุตร ชราภาพ คณะกรรมการชุดนี้ก็เห็นควรให้ตั้งอนุกรรมการชุดหนึ่งมีหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย พลโท ประยูร ภมรมนตรี เป็นประธาน มีหน้าที่พิจารณากำหนดหลักการและวิธีดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ คณะอนุกรรมการได้ประชุมพิจารณากำหนดวิธีการประกันสังคมเสร็จสิ้นลง เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๙๕ และได้เสนอความเห็นต่อประธานกรรมการสังคมสงเคราะห์ พร้อมกับ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมและร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม เมื่อถึงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๑ ตอนที่ ๑๑ ก็ได้ลงประกาศพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อจัดตั้งกรมประกันสังคมในสังกัดกระทรวงการคลัง เมื่อได้มีประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ดังกล่าวแล้ว กระทรวงการคลัง ได้จัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นเป็นทางราชการ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๗ โดยมี พลโท ประยูร ภมรมนตรี เป็นอธิบดี

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า " ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า " คณะกรรมการประกันสังคม " ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนหนึ่งกับกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนและไม่เกินสิบสองคน แต่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี และให้อธิบดีกรมประกันสังคม เป็นกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการนี้ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมรักษาและจัดประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ซ้ำขาดข้อพิพาทเกี่ยวแก่ประ

โยชน์สงเคราะห์ และจัดบริการอื่นใด อันจะเป็นประโยชน์แก่การประกันสังคม และมีอำนาจหน้าที่อื่นที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ "

คณะกรรมการประกันสังคมได้กำหนดนโยบายให้กรมประกันสังคมจัดทำแผนการดังต่อไปนี้

๑) กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายจากเงินกองทุนประกันสังคม เพื่อการก่อสร้างที่ทำการกรมชั่วคราว ค่าจัดซื้อเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่ระบบงานประกันสังคม ค่าจ้างที่ปรึกษา ชาวต่างประเทศ ค่าจ้างนักบัญชีสำหรับวางรูปบัญชีเงินกองทุนประกันสังคม และพนักงานอื่น ๆ ตาม ความเหมาะสม

๒) กำหนดหลักการให้จัดร่างพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่จะต้องออกตามความในพระราช บัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อกำหนดเขตท้องที่การใช้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม ๑๖ จังหวัด การยกเว้นการประกันตนแก่ผู้ทำงานบางประเภท กำหนดประเภทประโยชน์ทดแทนการกำหนด อัตราเงินสมทบ และหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทเสนอรัฐบาล เพื่อดำเนินการต่อ ไป

๓) พิจารณาไม่ยกเว้นการขอยกเว้นการประกันตน ของพนักงานในองค์การราชการทุกแห่ง

๔) วางหลักเกณฑ์การรับเงินสมทบ ด้วยวิธีซื้อแถมปีประกันสังคมไปปิดในสมุดประกันสังคม

การเตรียมงานต่าง ๆ ได้แล้วเสร็จและพร้อมที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ในกลางปี ๒๔๙๙ กรมประกันสังคมจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติกฤษฎีกา และร่างกฎกระทรวง จำนวน ๑๑ ฉบับ ไปขออนุมัติคณะ รัฐมนตรีในระหว่างนั้นได้มีบริษัทประกันภัย องค์การ และรัฐวิสาหกิจ ได้แสดงการคัดค้านไม่เห็นด้วย กับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการรัฐมนตรีต้องใช้ดุลพินิจ ในเรื่องนี้ (๑) อย่างหนัก และให้เลื่อนการดำเนินงานออกไปในต้นปี ๒๕๐๐

(๑) บันทึกลับ บวรณภัณฑิต, การประกันสังคมในประเทศไทย, ประชาสงเคราะห์, กรมมหาดไทย, กระทรวง ๒๔๖๐ หน้า ๑ - ๑๔

ยังไม่มีมีการประกาศ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ใน เขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใด และในการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๗ กับหลักการดำเนินงานประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ แล้ว มีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไข หลักเกณฑ์ต่าง ๆ หลายประการ อาทิ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองประชาชน การกำหนด อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน อัตราการออกเงินสมทบทั้งนี้ เป็นต้น ส่วนในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสังคม พ.ศ. ๒๕๔๗ กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้เสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการติดต่อกันมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ และได้จัดทำโครงการระยะยาวได้ตลอดมา ดังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะที่ ๓ และ ๔ ด้วยแล้ว

โครงการประกันสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้เสนอเป็นหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคมไปยังคณะรัฐมนตรี มีดังต่อไปนี้.- (๑)

ก. ขอบเขตแห่งความคุ้มครอง

๑) การดำเนินงานประกันสังคมในระยะเริ่มแรก ให้กำหนดประเภทการประกันขึ้นได้ รวม ๔ ประเภท คือการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การพิการพทุพพลภาพ การชราภาพ และการตาย แล้วจึงค่อย ขยายออกไปสู่ประเภทอื่น ๆ ตามลำดับ จนกว่าจะครบทุกประเภท

๒) ท้องที่ดำเนินงานประกันสังคม ในระยะเริ่มแรกให้กำหนดในเขตกรุงเทพมหานคร และ จังหวัดใกล้เคียงอีก ๕ จังหวัด คือ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร แล้วจึงขยายออกไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ตามความเหมาะสม ปีละไม่น้อยกว่า ๕ จังหวัดทุกปี จนกว่าจะทั่ว ประเทศ

๓) กิจการที่จะต้องตกอยู่ภายในบังคับการประกันสังคมในระยะเริ่มแรกได้แก่ กิจการของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป แล้วจึงค่อยขยายออกไปยังกิจการของนายจ้าง ที่มีลูกจ้างน้อยลงไป ตามลำดับ จนถึงลูกจ้าง ๑ คน ส่วนการประกันสังคมสำหรับชาวไร่ ชาวนา และชาวประมง จะจัดให้ เข้าประกันสังคมโดยสมัครใจไปก่อน เมื่อทางราชการได้จัดกลุ่มอาชีพ หรือสหกรณ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะได้ตรากฎหมายประกันสังคมขึ้นใช้ กับชาวไร่ ชาวนา และชาวประมงโดยเฉพาะต่อไป

ข. กองทุนประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๙๗ กำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องในการออกเงินสมทบทุน ๓ ประเภท ได้แก่

- ๑) ผู้ประกันตน (Insured Person) กฎหมายเป็นอัตราเงินสมทบ เช่นผู้มีรายได้น้อย ๙๙๕.-บาท ชายต้องจ่าย ๒๕.-บาท หญิง ๒๐.-บาท
- ๒) ผู้ว่าจ้าง (Employer) มีอัตรากำหนดไว้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา
- ๓) รัฐบาล ก็มีอัตรากำหนดตามกฎหมาย เช่นกัน

กองทุนประกันสังคมจะแบ่งเป็นกองทุนย่อย รวม ๓ กองทุน คือ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสุขภาพ และกองทุนบำนาญ เพื่อการพิการทุพพลภาพการชราภาพ และการตาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการออกเงินสมทบ และการดำเนินงานดังนี้.-

๑) กองทุนเงินทดแทนใช้สำหรับการประกันอุบัติเหตุ และโรคอันเกิดจากการทำงาน ซึ่งลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดอัตราเงินสมทบ ตามลักษณะและสภาพของงานที่เสี่ยงอันตรายมากน้อยลดหลั่นกันไป และนายจ้างออกเงินสมทบแต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างต่อเนื่องไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๔

๒) กองทุนประกันสุขภาพใช้สำหรับการประกันการเจ็บป่วย และการประกันการคลอดบุตร ให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ร่วมกันออกเงินสมทบเป็น ๓ ฝ่าย โดยให้ลูกจ้างออกเงินสมทบ ในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ ๑.๕ ของค่าจ้าง นายจ้างออกเงินสมทบในอัตราเดือนละ ไม่เกินร้อยละ ๒ ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ และรัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ ๒ ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาประเทศโดยทั่วไปใช้กันอยู่ มาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของลูกจ้างและนายจ้าง และจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่กรมประชาสัมพันธ์จะได้ยกร่างขึ้นต่อไป

๓) กองทุนบำนาญ เพื่อการพิการ ทุพพลภาพ การชราภาพ และการตาย ใช้สำหรับการประกันการพิการ ทุพพลภาพ การประกันการชราภาพ และการประกันการตาย ให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบเป็น ๓ ฝ่าย โดยให้ออกฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ ๕ ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ และจะกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายประโยชน์ทดแทน เพื่อการพิการ ทุพพลภาพ การชราภาพ และการตาย ตามระยะเวลาแห่งการประกันตนของลูกจ้าง เป็น

เกณฑ์ดังนี้.- (๑)

๓.๑ ลูกจ้างซึ่งประกันตนไม่ครบ ๕ ปี และต้องออกจากงานหรือตาย ให้ลูกจ้างผู้นั้นหรือทายาทมีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่งเท่ากับเงินสมทบที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้ เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

๓.๒ ลูกจ้างซึ่งประกันตั้งแต่ ๕ ปีขึ้นไป แต่ไม่ครบ ๑๐ ปี และต้องออกจากงาน หรือตายให้ลูกจ้างผู้นั้นหรือทายาท มีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่งเท่ากับหนึ่งเท่าครึ่งของเงินสมทบ ที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

๓.๓ ลูกจ้างซึ่งประกันตนตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป แต่ไม่ครบ ๑๕ ปี และต้องออกจากงานหรือตาย ให้ลูกจ้างผู้นั้นหรือทายาท มีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่ง เท่ากับสองเท่าของเงินสมทบ ที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

๓.๔ ลูกจ้างซึ่งประกันตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป และต้องออกจากงาน ให้ลูกจ้างผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญเป็นรายเดือน ตามเกณฑ์คำนวณเช่นเดียวกับกรณีข้าราชการ โดยนำเงินค่าจ้างเฉลี่ย รายเดือนในระยะ ๖ เดือนสุดท้ายที่ต้องออกจากงานมาเป็นตัวตั้ง แล้วคูณด้วยจำนวนเดือน ที่ลูกจ้างผู้นั้นออกเงินสมทบ (เศษของเดือนถ้าเกิน ๑๕ วันให้ถือเป็นหนึ่งเดือน) และหารด้วย ๖๐๐ เมื่อคำนวณเงินบำนาญออกมาได้เท่าไรก็ให้จ่ายเป็นรายเดือนไป จนกว่าลูกจ้างผู้นั้นจะถึงแก่ความตาย แต่ทั้งนี้บำนาญที่จะต้องจ่ายต้องไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนดังกล่าวมาแล้ว

๓.๕ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป และตายในระหว่างที่ยังไม่ได้ ออกจากงานให้ทายาทมีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่ง เท่ากับสามเท่าของเงินสมทบที่ลูกจ้าง ได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

หลักเกณฑ์กองทุนบำนาญ เพื่อการพิการ ทูพพลภาพ การชราภาพ และการตาย ที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๓ นี้ เป็นระบบผสมผสานจากหลักเกณฑ์ของกองทุนเงินสะสมกับกองทุนประกันสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้มีช่องว่างในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่เข้า เป็นผู้ประกันตนในขณะที่ยังออก เงินสมทบไม่ครบกำหนดเวลาที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญเพื่อการพิการทูพพลภาพ การชราภาพ การตาย และยังเป็น การให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างในระหว่างที่ต้องออกจากงาน และมีสภาพ เป็นคนว่างงานไป ด้วยในตัว ส่วนการดำเนินงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่กรมประชาสงเคราะห์จะร่างขึ้นไป

ค. ประโยชน์สงเคราะห์

ประโยชน์สงเคราะห์ มี ๖ ประเภท คือ

๑) ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการคลอดบุตร กรณีคลอดบุตรหญิงที่ได้ประกันตนย่อมได้รับการสงเคราะห์อาจเป็นเงินหรืออื่นใดที่รัฐบาลจ่ายให้

๒) ประโยชน์สงเคราะห์บุตร กฎหมายกำหนดว่า ต้องมีบุตรชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ ๔ คน ขึ้นไป และต้องมีชีวิตอยู่ด้วย จะได้รับการสงเคราะห์ ตั้งแต่บุตรคนที่ ๕ ขึ้นไป

๓) ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการเจ็บป่วย กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ที่จะได้รับประโยชน์ ต้องได้รับใบรับรองจากแพทย์ว่าป่วย จนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ติดต่อกันถึง ๗ วัน

๔) ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการพิการ หรือทูพพลภาพ ต่างจากทั่ว ๆ ไป คือ ถ้าหากขาดสมรรถภาพ ประกอบอาชีพชั่วคราว หรือตลอดไป ผู้ประกันสังคมมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ แต่มีเงื่อนไขในระหว่างที่มีผู้พิการประกันตน ต้องเข้ารับการรักษายาบาลในสถานสงเคราะห์กรณีผลการรักษาทำให้ผู้ประกันตนประกอบอาชีพได้อย่างเต็มกัหมคสิทธิจะได้รับ

๕) ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการชราภาพ มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ โดยมีเงื่อนไขว่า ได้ชำระเงินประกันติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปีแล้ว ห้ามมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ ชราภาพตลอดชีวิต

๖) ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อการฌาปนกิจ กำหนดว่าถ้าผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ทายาท จะได้รับประโยชน์ ถ้าผู้ประกันตนไม่มีทายาทก็ให้ผู้จัดการศพ เป็นผู้ได้รับสิทธิ

ง. การบริหารงาน

ในระยะแห่งการเตรียมงาน และในระยะเวลาเริ่มแรกแห่งการดำเนินงาน ประกันสัง

กรมประชาสงเคราะห์ขอให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาปรับปรุงและขยายอัตราค่าจ้างเพิ่ม ให้คงความมั่นคงตามปริมาณและคุณภาพของงานที่เพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นเป็นกรณีพิเศษ เกินกว่าที่กองความมั่นคงแห่งสังคมจะบริหารราชการได้ด้วยดีต่อไป ก็จะได้พิจารณา จัดตั้งสำนักงานประกันแห่งชาติ ให้มีฐานะเทียบเท่ากรม และมีคณะกรรมการประกันแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายราชการ ฝ่ายละเท่า ๆ กันให้เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และควบคุมบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวด้วย

จ. งบประมาณค่าใช้จ่าย

กรมประชาสงเคราะห์ได้ติดต่อขอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาเงินค่าใช้จ่าย และการดำเนินงานประกันสังคม ในระยะเริ่มแรก หรือให้แก่สำนักงานประกันแห่งชาติ ที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไป ทั้งนี้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

ฉ. ในด้านการเตรียมงานต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะดำเนินการประกันสังคมได้นั้น ควรมอบให้คณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งไว้แล้ว ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาดำเนินการต่อไป และการประชาสัมพันธ์เรื่องราวเกี่ยวกับการประกันสังคมก็เป็นเรื่องสลับซับซ้อนจำเป็นต้องทำความเข้าใจทุก ๆ ฝ่าย ควรจะได้มีการแสวงหาข้อมูล และข่าวสารให้พร้อม และควรให้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานด้านนี้ด้วย

กฎหมายประกันสังคมในตอนเริ่มแรกนี้ กำหนดให้มีกรมประกันสังคม กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่รายละเอียดเกี่ยวกับเขตดำเนินการ ผู้ประกัน และอัตราเบี้ยประกัน ฯลฯ จะต้องมีพระราชกฤษฎีกาเบกษาประกาศให้ทราบอีกครั้งหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ต้องประสบกับปัญหามากมาย เนื่องจากประชาชนส่วนมากยังไม่เข้าใจในงานประกันสังคม และการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นดำเนินการ ก็ทำโดยรีบด่วน เจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ และตัวกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงขาดรายละเอียดที่จำเป็น อีกมาก และโครงการที่ตั้งขึ้นมาก็ขาดหวังผลไว้มากเกินไปสำหรับความพยายามในขั้นแรก โครงการนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากมาย และแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบในงานนี้แล้ว ๒ ปี แต่ก็ยังมิได้เริ่มปฏิบัติงาน จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติขึ้นอีกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๑ กฎหมายฉบับนี้จึงถูกระงับโดยคณะปฏิวัติ กรมประกันสังคมถูกปิด และเจ้าหน้าที่ของกรมดังกล่าวถูกโอนไปประจำในกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อให้มีหน้าศึกษา และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการประกันสังคมขึ้นใหม่

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติการประกันสังคมขึ้นใหม่ คณะกรรมการดังกล่าวได้นำเสนอ ร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาทำการตรวจสอบก่อน ทางกระทรวงมหาดไทยได้แก้ไข และปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แล้วก็ยังไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาล อีก ๕ ปีต่อมาในปี ๒๕๐๗ รัฐบาลได้ตกลงใจส่งเรื่องให้สภาริชาตแห่งชาติเพื่อทำการศึกษาว่าสมควรจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ได้หรือไม่ สภาริชาตแห่งชาติได้ใช้เวลาทำการศึกษา ๑ ปี และได้้นำข้อเสนอมติเห็นต่อรัฐบาลดังนี้ คือ (๑)

๑. รัฐบาลยังไม่ควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จนกว่าจะถึงเวลาที่สมควร ในอนาคต และในขณะที่เดียวกันควรมีการควบคุมตรวจสอบสถานประกอบการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัด และควรจะได้ศึกษาริชาตด้วยว่า ประชาชนมีความต้องการประกันสังคม ในรูปใดมาก

๒. รัฐบาลอาจจะประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการทดลองก่อน โดยปล่อยให้คนงานทำการประกันสังคมได้โดยความสมัครใจ และนายจ้างอาจจะบังคับให้ลูกจ้างทำการประกันได้ส่วนเจ้าหน้าที่นั้นอาจใช้เจ้าหน้าที่กองความมั่นคงแห่งสังคม และทำความเข้าใจสถานพยาบาล ของทางราชการหรือเอกชนไปพลางก่อน สำหรับการประกันการเจ็บป่วยโดยไม่ต้องจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมหรือสร้างโรงพยาบาลขึ้นอีก ต่อมาเมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๗ คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติระงับการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ก่อนจนกว่าจะถึงเวลาที่ที่เหมาะสม

(๑) เมธี กรองแก้ว ดร., ความก้าวหน้า แนวโน้ม และปัญหาการประกันสังคมในประเทศไทย, (โรเนี่ย) โรงพิมพ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑, หน้า ๓

การตัดสินใจของรัฐบาลเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่จะเลือกการประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ไปนั้น ได้ทำให้การดำเนินงานด้านการประกันสังคมต้องชะงักไป แต่รัฐบาลก็อนุญาต ให้ยังคงมีกองความมั่นคงแห่งสังคมอยู่ เพื่อให้ปฏิบัติงานด้านการเตรียมโครงการประกันสังคมต่อไปคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมชุดก่อนก็ยังไม่ได้มีการยกเลิกแม้ว่า จะไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๑๓ แต่ก็ยังมีการอ้างอิงถึงเป็นครั้งคราว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ได้มีการแต่งตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาโครงการประกันสังคมขึ้นอีก เพื่อพิจารณาโครงการประกันสังคม ร่วมกับโครงการเงินทดแทนสำหรับคนงาน และกองทุนเงินสะสมผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว มีดังนี้ คือ

- คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นว่า ควรจะมีกฎหมายประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย
- ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ในการร่างพระราชบัญญัติการประกันสังคม เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี
- ให้กระทรวงมหาดไทยเตรียมรับงานด้านประกันสังคมมาดำเนินการ

ในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคม แห่งชาติขึ้นอีกชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการพิจารณาโครงการประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และกองทุนเงินสะสม และคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการชุดล่าสุด ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาโครงการประกันสังคมในประเทศไทย

การประกันสังคมในปี พ.ศ. ๒๕๒๐

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๐ กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ได้พยายามที่จะให้มีโครงการประกันสังคมขึ้น โดยจัดให้มีการประชุม ๓ ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ขึ้นครั้งแรกที่โรงแรมเชอราตัน ข้อยุติของที่ประชุมครั้งนั้น สรุปได้ว่าทุกฝ่ายเห็นด้วย ในหลักการที่จะให้มีการประกันสังคมขึ้น ในประเทศไทย แต่ทุกฝ่ายเห็นว่าควรแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่เสนอให้มีการประชุมพิจารณา โดยให้ฝ่ายการพิจารณาจากทั้ง ๓ ฝ่าย ร่วมกันด้วย การประชุมครั้งแรกใช้เวลาเพียง ๒ วัน จึงไม่อาจตกลงกันในรายละเอียดต่าง ๆ ได้ เช่นห้องที่บังคับใช้อัตราเงินสมทบ ตลอดจนวิธีดำเนินการแต่อย่างใดก็ตาม ก็ได้้นำข้อยุติดังกล่าว เสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาหลักการดำเนินงานการประกันสังคมคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ ในการ

เรื่องประกันสังคม และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงการคลัง และสำนักงาน
ประมาณพิจารณา

ต่อมามีการประชุมสัมมนาการประกันสังคม และการพัฒนาประเทศ ระดับชาติ ^(๑) ซึ่งกรม
ประชาสงเคราะห์ของไทย เป็นเจ้าภาพ โดยความร่วมมือขององค์การการกรรรมกร ระหว่างประ
เทศ และรัฐบาลนอร์เวย์ ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๔ เมษายน ๒๕๒๑ ณ. โรงแรมแมนดาริน ซึ่งเป็นการ
ประชุมไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนผ่านนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลนอกนั้นยังมีผู้ทรงคุณวุฒิจากมหา
วิทยาลัยต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษา และมีผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และผู้เชี่ยวชาญ
จากสมาคมประกันสังคมนานาชาติ เข้าร่วมประชุมด้วย

ที่ประชุมได้มีข้อยุติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย รองอธิบดีกรม
ประชาสงเคราะห์ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ผู้แทนกรมแรงงาน ผู้แทนองค์การนายจ้าง ๓ คน ลูกจ้าง ๓ คน เป็นกรรมการโดยมีหัวหน้า
กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์เป็นเลขานุการคณะกรรมการเฉพาะกิจ มีหน้าที่
พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินงานประกันสังคมตามแนวทางที่ที่ประชุมสัมเนาดังกล่าว ได้มี ข้อ
ยุติไว้ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการเตรียมการประชุมแห่งชาติ พิจารณาและดำเนินการต่อไป

จนั้นอาศัย อำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ พ.ค. ๒๕๑๘ และมติคณะรัฐมนตรี ให้
คงคณะกรรมการชุดนี้เมื่อวันที่ ๑๔ พ.ค. ๒๕๑๘, ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๘ และ ๑๔ พ.ย.๒๐ อธิบดีกรม
ประชาสงเคราะห์ในฐานะกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการ
การเฉพาะกิจขึ้นมีหน้าที่พิจารณา เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตขั้นต้น ประโยชน์ทดแทน ระเบียบ
และเงื่อนไขในการรับประโยชน์ อัตราส่วนออกเงินสมทบตลอดจนการจัดรูปองค์การบริหารงานประกัน
สังคมและ เรื่องอื่น ๆ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่
วันแต่งตั้ง

(๑) รายงานการสัมมนาทางวิชาการ ณ. โรงแรมแมนดาริน เรื่องความมั่นคงทางสังคม และการพัฒนา
ประเทศ" จัดโดยกรมประชาสงเคราะห์, วันที่ ๑๗-๒๔ เมษายน ๒๕๒๑

ต่อมาอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะประธานคณะกรรมการเตรียมการประกัน (๑) แห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจทางการแพทย์แห่งสังคมขึ้นอีก ๒ ครั้งเพื่อพิจารณาและกำหนดวิธีการจัดบริการทางการแพทย์ ซึ่งมีรายละเอียดที่จะต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการแพทย์มาพิจารณา และศึกษาค้นคว้า ข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะ โดยให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้.- (๒)

- ๑) พิจารณาสถานพยาบาล ที่เหมาะสมให้เข้าร่วมจัดบริการทางการแพทย์กับทางการประกันสังคม
- ๒) พิจารณามาตรฐาน และคุณภาพของบริการทางการแพทย์เกี่ยวกับการเจ็บป่วยและการคลอดบุตร
- ๓) พิจารณากำหนดประเภทของโรค เรื้อรัง
- ๔) พิจารณากำหนดค่าตอบแทนให้แก่แพทย์ และสถานพยาบาล
- ๕) พิจารณาเสนอแนะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแพทย์ประกันสังคมที่จะแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย
- ๖) พิจารณาในเรื่องอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการแพทย์

เมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นตามหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะต้องรายงานผลการพิจารณา พร้อมด้วยเหตุผลและข้อมูลต่อคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติโดยด่วนต่อไป

ข้อยุติที่ได้จากการประชุม เรื่องความมั่นคงทางสังคมในวันที่ ๑๗-๒๔ เมษายน ๒๕๒๑

- ๑) ทั้งฝ่ายนายจ้างลูกจ้างเห็นด้วยว่าประเทศไทยควรจะได้เริ่มงานประกันสังคม โดยเร็วที่สุด
- ๒) ระบบประกันสังคมของ เทยขณะนี้ มีเพียงอย่างเดียว คือ กองทุนเงินทดแทน แต่ก็ยังมีขอบเขต จำกัด ควรจะได้ขยายออกไปให้ทั่วถึงทุกจังหวัด

(๑) คำสั่งประธานคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ที่ ๕๖๕/๒๕๒๑

เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ, ลงวันที่ ๔ พ.ค. ๒๕๒๑

(๒) คำสั่งประธานคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ที่ ๘๒๔ และ ๘๖๐/๒๕๒๑ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจทางการแพทย์ ลงวันที่ ๑๔ มี.ย. ๒๑ และ ๑๗ ก.ค. ๒๑

๓) ให้มีการประกันสุขภาพ หรือการเจ็บป่วย คลอดบุตร ควบคู่ไปกับ การประกันการเจ็บป่วยในการทำงาน

๔) การดำเนินงานประกันสังคมในประเทศไทย ควรดำเนินไปอย่างมีขั้นตอน โดยจะเริ่มจากประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร แล้วขยายไปสู่ประกันการชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย โดย ทำในรูปกองทุนเงินสะสม ผสมระบบบำนาญ

๕) เมื่อมีโครงการประกันสังคม ประโยชน์ด้านสวัสดิการต่าง ๆ ที่ลูกจ้างได้รับอยู่ จะต้องไม่ลดไปจากเดิม

๖) ระยะแรกควรใช้คัมครองในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๒๐ คนขึ้นไปก่อน

๗) สำหรับผู้ประกอบการอิสระควรสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อเป็นรากฐาน ในการรวมกลุ่มกัน เพื่อเป็นรากฐานในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมต่อไป

๘) องค์ประกอบของคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคมควรให้มีผู้แทน ๓ ฝ่าย ๆ ละเท่า ๆ กัน

๙) ควรพิจารณามาตรการทางด้านภาษี และการส่งเสริมการลงทุนด้วย

๑๐) ให้ตั้งคณะทำงาน (Working Group) ในลักษณะไตรภาคีมีผู้เชี่ยวชาญ จากองค์การต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาในเรื่องขอบเขตขั้นตอน อัตราเงินสมทบประโยชน์ทดแทนตลอดจนระเบียบ และวิธีการดำเนินงาน

กฎหมายเงินทดแทนของไทย

ประวัติโดยสังเขป (๑)

ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยได้เริ่มมีการจัดตั้งโรงงานและขยายอุตสาหกรรม เพื่อผลิตสินค้าที่จำเป็นขึ้นใช้ในประเทศไทย เนื่องจากเครื่องอุปโภคที่เป็นสินค้าจากต่างประเทศ ได้เกิดภาวะขาดแคลนอย่างมากจากผลของสงคราม

(๑) ตำราพระราชานุญาต, สมเด็จพระยา, ปาฐกถา " ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่ สมัยโบราณ โรงเรียนช่างพิมพ์เพชรรัตน์, ๒๕๑๕, หน้า ๙ - ๑๖

รัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานขึ้นในฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป มีชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนเพิ่มขึ้น จึงได้เริ่มปัญหาเกี่ยวกับแรงงานเกิดขึ้น รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นใช้บังคับและในพระราชบัญญัติ แรงงานนี้เองได้กำหนดเรื่องค่าทดแทนไว้ด้วย

ถึงแม้ในตอนแรกได้กำหนดเรื่อง เงินค่าทดแทนไว้ก็ตาม แต่ก็มีได้มีมาตรการ ในการบังคับอย่างแน่น หนา ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงไม่ยอมจ่ายและบางครั้ง เมื่อลูกจ้างรู้สิทธิของตน นายจ้างก็จะถือโอกาสต่อรอง จำนวนเงินทดแทนที่จะต้องจ่ายกับ ลูกจ้างตามใจชอบทำให้ผู้ที่เสียเปรียบได้แก่ลูกจ้างนั่นเอง เพราะฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าทำให้จำต้องยอมรับจำนวนเงินทดแทนที่นายจ้างต้องจ่ายให้ และลูกจ้างเองก็ไม่กล้าที่จะเรียกร้อง ถ้ายังหวังที่จะทำงานกับนายจ้างอีกต่อไป และเพื่อนร่วมงานที่จะเป็นพยานว่าลูกจ้างได้รับอุบัติเหตุจริง ก็ไม่กล้าเป็นพยานเนื่องจากกลัวจะได้รับการกลั่นแกล้ง ให้ออกจากงานโดยเหตุอันไม่เป็นธรรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.๒๔๙๙ (๑) เริ่มใช้เมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ ได้มีสาระสำคัญในเรื่องเงินทดแทนไว้ดังนี้.-

๑) ขอบเขตการบังคับใช้ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการประเภทพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและธุรกิจซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนจากนายจ้าง

๒) ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างจะมีสิทธิจะได้รับเมื่อลูกจ้างประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน ลูกจ้างหรือผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้างจะได้รับค่าทดแทนดังนี้.- (๒)

(ก) ค่าทดแทนสำหรับกรณีที่ลูกจ้างสูญเสียอวัยวะจะได้รับอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างเดือนสุดท้าย โดยกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนมีระยะเวลาในการจ่ายลดหลั่นกันไปตามความสำคัญของอวัยวะแต่ละประเภทที่สูญเสียไป เช่น ตาบอดข้างหนึ่ง จ่าย ๑ ปี ๑๑ เดือน ฯลฯ

(ข) ค่าทดแทนสำหรับกรณีทุพพลภาพ ลูกจ้างจะได้รับอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าจ้าง เดือนสุดท้าย โดยจ่ายเป็นรายเดือนกำหนดเป็นเวลา ๕ ปี เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง จนสูญเสียอวัยวะถึงขนาดที่กำหนดไว้ว่าทุพพลภาพ เช่น ตาบอดทั้ง ๒ ข้าง

(ค) ในกรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายนายจ้างจะต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้าง คือ บิดามารดา, สามีหรือภรรยา และบุตรซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี โดยกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนไว้ตามจำนวนผู้มีสิทธิ คือถ้าผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ๓ คน ขึ้นไปให้จ่ายค่าทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๐ ถ้ามีสิทธิ ๒ คนขึ้นไป ให้จ่ายในอัตราร้อยละ ๕๕ ถ้ามีผู้มีสิทธิคนเดียวให้จ่ายในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างเดือนสุดท้าย แต่ถ้ามีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน เป็นผู้อยู่ในความอุปการะชั้นอื่นนอกจากบิดามารดา ภรรยาหรือสามี หรือบุตร แล้วจะได้รับเงินทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าจ้าง เดือนสุดท้าย

(๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทและขนาดพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมหรือธุรกิจ ซึ่งอยู่ในบังคับลักษณะแห่งพระราชบัญญัติแรงงาน ๒๔๙๙, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๑๗, ๒๕๐๐

(๒) เรื่องเดียวกัน

อนึ่ง ค่าทดแทนรายเดือนที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้จะต้องจ่ายให้ไม่น้อยกว่า เดือนละ ๒๐๐ บาท

นอกจากนี้ นายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล ให้แก่ลูกจ้างต่างหากจาก จากค่าทดแทนด้วย

๓) ข้อยกเว้นที่นายจ้างจะไม่ต้องรับผิดชอบ เรื่องค่าทดแทน ถ้าอันตรายอันจะเป็นผลให้ ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานนั้น เกิดขึ้นจากการที่ลูกจ้าง เมาสุราของมีน เมา หรือยาเสพติดให้โทษหรือจงใจที่จะฝ่าฝืนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง หรือเพราะเหตุ ประมาท หรือลูกจ้างได้จงใจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นเอง หรือได้สนับสนุนบุคคลอื่น ให้กระทำ หรือกระทำอันตรายแก่ตน เหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าวแล้วนี้ นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ จ่ายค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้าง

๔) การดำเนินการเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน เมื่อลูกจ้างประสบอันตราย ถึงขนาดเจ็บ ทุพพลภาพหรือตายเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้น ตามลักษณะ หรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับเนื่องกับการทำงานให้แก่ นายจ้าง นายจ้างมีหน้าที่ที่จะ ต้องให้พนักงานพิจารณาเงินค่าทดแทนทราบภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ลูกจ้าง ไม่สามารถทำงานได้ ครบ ๗ วัน และในกรณีตายจะต้องแจ้งไม่เกิน ๗ วัน นับแต่วันที่ตาย ซึ่งลูกจ้างผู้ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยก็จะต้องทำคำร้อง เป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าหน้าที่ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย

เมื่อพนักงานพิจารณาเงินค่าทดแทนได้รับคำร้อง เรียก เงินทดแทน แล้วจะดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอแก่การพิจารณา เพื่อออกคำวินิจฉัย แจ้งให้ผู้เรียกร้อง เรียก เงินทดแทน และนายจ้างทราบภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่รับคำร้อง ถ้า นายจ้างหรือผู้ยื่นคำร้อง ไม่พอใจในคำวินิจฉัยนั้นมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่ออธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับคำวินิจฉัย ซึ่งอธิบดีจะได้พิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้ร้อง และนายจ้าง ทราบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันรับอุทธรณ์ ถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เห็นชอบด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็มีสิทธิที่จะ นำเรื่องไปฟ้องศาลเพื่อพิจารณาคำดำเนินการต่อไป

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับค่าทดแทนฉบับแรก ที่มีขึ้นในประเทศไทย

ซึ่งอาจรากฐานหลักการและวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับเงินทดแทนเอาไว้หลายประการ แต่การบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ในกฎหมายฉบับนี้อยู่ในลักษณะของการเริ่มต้นแล้วจึงค่อยวิวัฒนาการมาโดยลำดับ ในกฎหมายฉบับต่อ ๆ มา ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่าในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

๑) ขอบเขตของกฎหมายที่ใช้บังคับยังไม่กว้างขวางทั่วไป คงจำกัดเฉพาะกับกิจการบางประเภท และลูกจ้างจะต้องอยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ดังนั้นถ้าลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่า ๑๐ คน ประสบอันตราย ลูกจ้างเหล่านั้นจะมิได้รับการช่วยเหลือดูแล หรือคุ้มครองตามกฎหมายแต่ประการใด

๒) แม้นายจ้างที่มีลูกจ้างเกินกว่า ๑๐ คน จะต้องรับผิดชอบลูกจ้างที่ประสบอันตรายในขณะปฏิบัติงานให้นายจ้าง แต่ถ้ามีขอบเขตความรับผิดชอบจำกัดอยู่เพียง ๓ กรณีเท่านั้นคือเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงขนาดสูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพ หรือตายเนื่องจากการทำงาน ให้แก่นายจ้างเท่านั้น มิให้บัญญัติถึงเรื่องการสูญเสียความสามารถในการทำงาน (Time Loss) เอาไว้เลย ดังนั้น ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายแต่เพียงเล็กน้อยไม่ถึงสูญเสียอวัยวะหรือทูพพลภาพ หรือตายแล้วจะมิได้รับการช่วยเหลือหรือการช่วยเหลือจากนายจ้างเลย ซึ่งนับว่าเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งต่อลูกจ้างที่ประสบอันตราย เนื่องมาจากทำงานให้แก่นายจ้าง

๓) ลูกจ้างทดลองงานไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้เลย

๔) การใช้สิทธิยื่นคำร้องก็ต้องกระทำภายในเวลา ๖๐ วัน ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากในขณะนั้น เพราะกฎหมายนี้เป็นกฎหมายใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสิทธิของตน บางครั้งลูกจ้างจะถูกนายจ้างหาทางหน่วงเหนี่ยวถ่วงเวลาไว้จนหมดกำหนด ที่จะใช้สิทธินั้นแล้วกว่าลูกจ้างจะรู้สิทธิของตนก็ล่วงเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิได้เสียแล้ว

๕) ไม่ได้กำหนดวิธีการในการดำเนินการ เรียกร้องค่าทดแทนไว้ สำหรับกรณีที่มีความร้ายแรงของอันตรายหรือการเจ็บป่วยนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นเหตุให้ทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างต้องเสียผลประโยชน์ไป

จากข้อบกพร่องหลายประการดังกล่าวมาแล้ว เมื่อคณะปฏิวัติ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.๒๔๙๙ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ ขึ้นมาใช้แทน จึงได้มีการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ยังบกพร่องอยู่ให้ดีขึ้นในกฎหมายฉบับต่อมาก็คือ



ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทน ตลอดจนจำนวน
เงินค่าทดแทน ฉบับลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๑ ซึ่งออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่
๑๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้.-

ก. ขอบเขตการบังคับใช้ ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบ การประ เภทอุตสาหกรรม
และพาณิชย์กรรมที่ประสบอันตราย หรือ เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง มีสิทธิที่จะได้รับค่า
ทดแทนจากนายจ้างแม้ว่าจะ เป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป แต่ยกเว้น
ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถานที่ทำงานเกี่ยวกับกิจการสงเคราะห์ เพื่อการกุศลและมูลนิธิหรืองานราชการ
ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งลูกจ้างรับใช้ในบ้าน เรือนที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายนี้ ถ้าประ
สบอันตรายหรือ เจ็บป่วยแล้วจะไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ข. ประโยชน์ทดแทนที่มีสิทธิได้รับ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วย (๑) เนื่อง
จากการทำงานให้แก่ นายจ้าง หรือจากโรคซึ่ง เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน ลูกจ้างหรือผู้
ในความอุปการะจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ประเภทใดประเภทหนึ่งดังต่อไปนี้.-

(๑) ค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งจะได้รับ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายเนื่อง
มาจากการทำงานให้แก่ นายจ้างหรือ เจ็บป่วยด้วยโรคซึ่ง เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน อันเป็น
เหตุให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันครบ ๗ วัน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้ลูกจ้าง ใน
อัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง เพื่อคำนวณเงินทดแทน โดยจ่ายให้นับแต่วันถัดจากวันครบ ๗ วัน ไป
ตลอดเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่เกิน ๑ ปี แต่ถ้าลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกัน ๒๑
วัน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้ในอัตราที่นับแต่วันแรกที่ไม่สามารถทำงานได้ โดยจ่ายเป็นราย
เดือน มีกำหนดไม่เกิน ๑ ปี

(๒) สำหรับค่าทดแทนกรณีสูญเสียอวัยวะและทุพพลภาพได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับกฎ
หมายฉบับแรกคือให้ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วยได้รับค่าทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่า
จ้าง สำหรับกรณีสูญเสียอวัยวะและร้อยละ ๖๐ ของค่าจ้างมีกำหนด ๕ ปี สำหรับกรณีทุพพลภาพ
โดยพิจารณาจ่ายตามประเภทของอวัยวะที่กำหนดไว้

(๑) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทนตลอดจนจำนวนเงินค่า

(๓) ค่าทดแทนในกรณีถึงแก่ความตายก็ได้กำหนดอัตราการจ่ายตามจำนวน ของผู้อยู่ใน ความอุปการะ เช่นเดียวกับในกฎหมายฉบับก่อน แต่ได้เพิ่มอัตราการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้อยู่ในอุปการะที่ นอกจากบิดามารดา สามีหรือภรรยา บุตร ในอัตราร้อยละ ๕๐

ค่าทดแทนที่จะจ่ายให้นี้ต้องจ่ายให้เป็นเงินรายเดือน ๆ ละไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ บาทและไม่สูง กว่า ๒,๕๐๐๐ บาท

นอกจากนี้นายจ้างยังต้องรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้อีกไม่เกิน ๑ หมื่นบาท และค่า ทำศพให้อีกในอัตรา ๓ เท่าของค่าจ้าง แต่ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท

ค. การดำเนินการเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนในกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายระยะเวลา ที่กำหนด ให้นายจ้างแจ้งการประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วยของลูกจ้างต่อเจ้าหน้าที่ออกไปมากกว่ากฎหมายฉบับ แรก โดยกำหนดให้นายจ้างแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด ๑๐ วัน นับแต่วันแรกที่ ไม่สามารถทำงานได้ แต่ถ้าเป็นกรณีถึงแก่ความตาย นายจ้างจะต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดไม่เกิน ๗ วัน นับแต่วันที่ทราบว่าตาย และลูกจ้างหรือผู้ถูกอุปการะก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้อง เรียก เงินทดแทน ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๕๐ วัน นับแต่วันที่ประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วยเมื่อ เจ้าหน้าที่ได้รับคำร้อง หรือแบบแจ้งแล้วก็จะดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจะได้พิจารณาวินิจฉัย สั่งจ่ายหรือไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้าง เมื่อทั้ง ๒ ฝ่ายได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้ว ไม่พอใจ ในคำวินิจฉัยนั้นก็ยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่ออธิบดี หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งได้ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่ วันรับคำวินิจฉัยและ เมื่อได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วถ้ายังไม่เป็นที่ พอใจก็มีสิทธิ ที่จะขอให้ศาล พิจารณาได้ภายในกำหนด ๓๐ วัน

ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมไว้สำหรับกรณีที่ความร้ายแรง ของการ ประสบอันตรายเปลี่ยนแปลงไป คือถ้าผลของการประสบอันตรายร้ายแรงยิ่งขึ้นลูกจ้างมีสิทธิที่จะยื่นคำ ร้องเพิ่มเติม เพื่อขอให้พิจารณาเงินทดแทนใหม่ได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้ทราบว่า ความร้าย แรงนั้นได้เพิ่มมากขึ้น และถ้าความร้ายแรงของการประสบอันตรายลดน้อยลง นายจ้างก็ย่อมมี สิทธิที่จะยื่นคำร้อง เพื่อลดค่าทดแทนได้เช่นเดียวกัน

จะเห็นว่าข้อบกพร่องต่าง ๆ ในกฎหมายแรงงานฉบับแรกได้ถูกนำมาแก้ไข ให้ดีขึ้นและได้ เพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ที่ยังบกพร่องอยู่ให้ดีขึ้นหลายประการ แต่กฎหมายแรงงานฉบับนี้ก็ยังมีได้

เป็นกฎหมาย เงินทดแทนที่ดีและสมบูรณ์ ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือ (๑)

๑) ข้อจำกัดในการที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับกรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ มีมากเกินไป อันเป็นการบั่นทอนกฎหมายที่เย็น เยื่อ และเป็นการตัดสิทธิของลูกจ้างมากเกินไป ในเมื่อลูกจ้างได้ประสบอันตรายจากการทำงานให้นายจ้างจริงแล้วจะก็วันก็ตาม เขาก็ควรที่จะได้สิทธิ ของเขาอย่างเต็มที่

๒) อัตราของค่าทดแทนที่ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้าง ผู้ตายจะได้รับ ก็กำหนดเอาไว้หลายระดับของผู้อยู่ในความอุปการะ ซึ่งถ้าจะถือว่าค่าทดแทนนี้เป็นการทดแทนการที่ ผู้อยู่ในความอุปการะต้องขาดผู้อุปการะแล้ว ก็ควรที่จะพิจารณาแต่ "ค่าของลูกจ้างผู้ตาย" ไม่ควรที่จะพิจารณา "ค่าของผู้ที่อยู่ในอุปการะ" เพราะไม่ว่าจะเป็นผู้อยู่ในความอุปการะฐานะไหนก็ต้องขาดผู้อุปการะเหมือนกันหมด และโดยความเป็นจริงแล้วค่าทดแทนนั้นก็ได้เป็นสิ่งที่จะตีราคา หรือเทียบกันได้เลยกับความสูญเสียที่เขาเสียไป

๓) ระยะเวลาสำหรับการจ่ายเงินทดแทนอวัยวะที่สูญเสียหรือทุพพลภาพนั้น สั้นเกินไป ลูกจ้างยังไม่สามารถที่จะปรับตัวและเปลี่ยนแปลง สภาพเพื่อหาอาชีพใหม่ได้ ก็ไม่ได้รับค่าทดแทนเสียแล้ว ลูกจ้างและครอบครัวก็จะได้รับความทุกข์ยาก เป็นอย่างมาก

๔) การจ่ายค่าทดแทนกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่การจ่ายค่าทดแทน เป็นรายเดือนเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติผ่อนผันการที่ทั้ง ๒ ฝ่าย จะตกลงรับจ่ายค่าทดแทนกันเป็นเงินก้อน เอาไว้เลยถึงแม้ว่าหลักการในการจ่ายเงินทดแทนนั้นประสงค์ที่จะให้ลูกจ้างรับเป็นรายเดือน เพื่อเป็นการทดแทนการสูญเสียของเขา แต่ตามความเป็นจริงแล้วจะพบว่าลูกจ้างมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องใช้เงินก้อนและในเมื่อทางฝ่ายนายจ้างยินดีที่จะจ่ายให้ เป็นเงินก้อนเช่นกัน กฎหมายก็ควรที่จะรับรู้และผ่อนผันให้มีการจ่ายเป็นเงินก้อนได้ จึงควรที่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ควบคุมเอาไว้อย่างแน่นอนมิให้เกิดเอาผิดเอาเปรียบกัน และควรพิจารณาว่าการจ่ายเป็นเงินก้อน นั้นจะต้อง เป็นกรณี ที่ก่อผลดีให้แก่ทุกฝ่ายรวมทั้งสังคมด้วย

๕) ข้อยกเว้นที่นายจ้างจะไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนนั้น ในข้อที่บัญญัติถึงการฝ่าฝืน หรือขัดคำสั่งของนายจ้างนั้น เป็นข้อที่นายจ้างส่วนใหญ่ มักจะยก อ้าง เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ

(๑) สุตาศิริ มัทพันธ์ , "เงินทดแทนในกฎหมายแรงงาน" วิทยานิพนธ์ วิชาปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔

ในเรื่องค่าทดแทนเป็นประจำ และในกรณีที่ตั้งสองฝ่ายขัดแย้งกันก็เป็นการยากที่จะพิสูจน์ เพราะมิได้มีหลักฐานแน่ชัด

๖) ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ ไม่สามารถจะใช้บังคับ อย่างได้ผลเต็มที่ ก็เพราะมิได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ นายจ้างทั้งหลายจึงมักละเลย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ตามที่กฎหมายกำหนดและเมื่อไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถจะดำเนินการอย่างไร ได้ เพราะไม่มีอำนาจ จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

กฎหมายค่าทดแทนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากข้อบกพร่องดังกล่าวมาแล้วนี้ จึงเล็งให้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ มิได้ให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง สมควรที่จะได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้อง กับการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งกรมแรงงานก็ได้พิจารณา และดำเนินการแก้ไข มาโดยตลอด จนกระทั่งได้มีการปฏิวัติขึ้น เมื่อ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ จึงได้กำหนดประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ขึ้นมาใช้บังคับอันเป็นผลให้กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ตามมาอีกหลายฉบับ และมีอยู่หลายฉบับที่เป็นกฎหมายค่าทดแทนที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันสังคมในประเทศไทย

การดำเนินงานประกันสังคมนั้น ย่อมมีทั้งผลดีผลเสีย แต่เท่าที่ได้พิจารณาโดยละเอียด รอบคอบแล้ว เห็นว่า มีผลดีมากกว่าและบรรเทาผลเสียทั้งหลายก็สามารถที่จะแก้ไขได้ทั้งหมดตั้งจะได้นำมาชี้แจงไว้เป็นแนวในการศึกษา ต่อไปนี้.-

ผลดีของการ ประกันสังคม

ผลดีของการประกันสังคมอันจะพึงมีแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล นั้น จะมีทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

ฝ่ายลูกจ้าง

๑) การประกันสังคมจะให้ความคุ้มครองเงินรายได้ของลูกจ้างผู้ประกันตนไม่ให้ มีการสลดหยุดลง หรือต้องสูญเสียไปบางส่วนหรือทั้งหมด และจะอำนวยความสะดวกแทนในค้ำอื่น ๆ อย่างเต็มที่ตามกฎหมายกำหนด และความคุ้มครองนี้จะขยายออกไปถึงครอบครัวทั้งในด้านการเจ็บป่วย การคลอดบุตรการพิการทุพพลภาพการชราภาพ การว่างงาน การมีครอบครัวใหญ่ มีภาระใช้จ่ายมาก การประกันสังคมจึงเป็นที่ยอมรับว่า มีหลักการดีและมีคุณประโยชน์

๒) เมื่อลูกจ้างได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ทดแทนให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนอยู่ตลอดไป ก็จะทำให้ลูกจ้างหมดกังวลและตั้งใจประกอบกิจการงานด้วยความขยันหมั่นเพียรอย่างเต็มสติกำลังความสามารถ ผลงานก็จะมีประสิทธิภาพ และสามารถกระทำให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น ผลการปฏิบัติดังกล่าว ย่อมกระทำให้นายจ้างเห็นคุณงามความดีและความสามารถของลูกจ้างและอาจขึ้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานให้สูงขึ้นโดยลำดับ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการช่วยเหลือยกมาตรฐานการครองชีพให้แก่ลูกจ้างไปด้วยในตัว

ฝ่ายนายจ้าง

๑) การประกันสังคมจะช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดสวัสดิการของนายจ้างให้แก่ ลูกจ้างลงได้อย่างมาก กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้นายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการตามกฎหมาย แรงงาน แต่เพียงฝ่ายเดียว หลายอย่างหลายประการ การประกันสังคมจะเข้าไปรับภาระดังกล่าว โดยให้มีการร่วมรับผิดชอบเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล นอกจากนั้น นายจ้างยังจะหุนค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้านสวัสดิการลงได้เป็นอย่างมาก และยังจะทำให้ภาระหน้าที่และ

ความรับผิดชอบในเรื่องทั้งหมดนี้ไปด้วย

๒) การประกันสังคมจะช่วยให้ลูกจ้างทั้งหมดกังวลต่อสภาพความเดือดร้อน นานาประการ ทั้งด้านปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาในระยะยาว อันจะกระทำให้ลูกจ้างมีความสนใจ และ ประกอบกิจการในหน้าที่อย่างเต็มที่เต็มกำลังความสามารถ และมีประสิทธิภาพ ผลงานก็จะสำเร็จด้วยความ เรียบร้อยและเป็นผลดีแก่นายจ้าง หรือมีผลผลิตสูงขึ้นโดยลำดับ ซึ่งส่งผลให้นายจ้างในด้านการลงทุน และการหาผลกำไรจากการดำเนินกิจการเป็นอย่างดียิ่ง

ฝ่ายรัฐบาล

การประกันสังคมช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน กล่าวคือการประกันสังคมจะเข้ารับภาระจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ประกันตน เกี่ยวกับการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การประสบอุบัติเหตุ และเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ การตาย การว่างงาน และการมีภาระค่าใช้จ่ายทางครอบครัวมาก ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐบาล ก็ไม่สามารถจะจัดให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงอยู่แล้ว เพราะมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการพิจารณา พัฒนาประเทศ อย่างมากมาย

๒) การประกันสังคมเป็นโครงการระยะยาวที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนให้มีหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิต ตั้งแต่เกิดจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต หรือความตายซึ่งเป็นวิธีป้องกันประชาชนที่สามารถช่วยตนเองได้อยู่แล้วไม่ให้แปรสภาพไปเป็นบุคคลที่ช่วยตนเองไม่ได้ และต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลโดยไม่มีที่สิ้นสุด ให้หมดไปหรือลดน้อยลงตามลำดับ

๓) การประกันสังคมเป็นโครงการปฏิรูป สภาพสังคม มุ่งจะปรับปรุงสังคม ที่ประชาชนต้องช่วยตัวเองตามลำพัง ให้เป็นสังคมที่ประชาชนต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยให้ลูกจ้างและนายจ้างร่วมมือจัดตั้งกองทุนประกันสังคม หรือกองทุนกลางขึ้นดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างที่ต้องประสบเคราะห์กรรม และรัฐบาลจะให้ความสนับสนุน และช่วยเหลือทางการเงิน การควบคุมและการบริหารงาน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นผลดีแก่ทุกฝ่าย

๔) การประกันสังคมเป็นแหล่งระดมทุนภาคเอกชนที่มีความสำคัญแก่รัฐบาล เป็นอย่างยิ่ง เพราะเงินสมทบที่มีผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล ร่วมกันออกเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น ไม่มี ความจำเป็นจะต้องจ่ายในคราวเดียวกันทั้งหมด และจะต้องมีเงินคงเหลือในกองทุน ๗ อยู่เสมอ ซึ่งอาจให้รัฐบาลกู้ยืม หรือซื้อพันธบัตรรัฐบาลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์มาเพิ่มพูนกองทุน ๗ อันจะกระทำ

รัฐบาลไม่ต้องไปหาแหล่งการเงินจากต่างประเทศ หรือแหล่งอื่นให้เสียเวลา

๕) การประกันสังคมจะช่วยเหลือให้ลูกจ้างหมดกังวลต่อสภาพความเดือดร้อนและตั้งใจ ทำงานอย่างเต็ม สติกำลังความสามารถมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้แก่นายจ้างในด้านการงาน และการผลิตเป็นอย่างดียิ่งนั้น ผลดีที่ลูกจ้างและนายจ้างได้รับนี้ ย่อมจะสะท้อนไปถึงรัฐบาลด้วย เพราะเมื่อลูกจ้างได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น และนายจ้างได้รับผลผลิตสูงมีกำไรมาก ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง ก็จะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และยังกระทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจและสภาพทางสังคม มีความมั่นคงไปอีกด้วย

๖) การประกันสังคมจะช่วยให้พัฒนาคนให้เป็นไปตามแนวทางที่นานาอารยประเทศถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการประกันสังคมเป็นระบบงานที่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างได้อย่าง ถึงขนาดทั้งในด้านการเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานการพิการทุพพลภาพการชราภาพ การตาย การว่างงาน และการสงเคราะห์ครอบครัวใหญ่ อันเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ ประชาชนมีหลักประกันอันมั่นคงและปราศจากโรคร้ายมาเบียดเบียน และเป็นวิธีการอย่างเดี่ยวเท่านั้น ที่จะสามารถพัฒนาคนให้ก้าวหน้าไปได้สมดังความมุ่งหมายของทางราชการ และยังจะสร้างศักดิ์ศรีให้แก่ลูกจ้างทุกคนไม่ให้ต้องไปขอรับความช่วยเหลือโดยวิธีให้เปล่าจากทางราชการหรือองค์การกุศลสาธารณะ อีกด้วย

๗) การประกันสังคมเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยป้องกันอาชญากรรม และลัทธิการ เมืองฝ่ายตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี เพราะการประกันสังคมจะให้ความคุ้มครองแก่รายได้ของลูกจ้างมิให้หยุดลงหรือขาดตอนไปบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งเท่ากับเป็นการป้องกันความยากจนให้แก่ลูกจ้างโดยทั่วไป เมื่อทุกคนไม่ยากจนหรือไม่ได้รับความเดือดร้อนจากสภาพความเป็นอยู่แล้ว ก็ไม่มี ความจำเป็นอย่างใดที่จะต้องไปก่ออาชญากรรม และไม่เป็นที่จูงใจในลัทธิการเมืองดังกล่าว เข้ามา โฆษณาชวนเชื่อให้หลงผิดไปได้ด้วย

นอกจากนี้ การดำเนินงานประกันสังคมในประเทศไทยนั้น ถ้าจะสามารถจัดขึ้นได้ รวดเร็วเท่าใด ก็จะช่วยทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ทัดเทียมกับนานาประเทศมากขึ้น และจะเป็นเครื่องแสดงความเป็นอารยชาติของประเทศไทยต่อไปด้วย ทั้งนี้ เพราะประเทศทั้งหลายทั้งประเทศใหญ่ และประเทศเล็กได้จัดให้มีการดำเนินงานประกันสังคมกันอย่างทั่วถึงแล้วทุกภาคของโลก

ปัญหาและการแก้ของการประกันสังคม

๑) ปัญหาเกี่ยวกับบริการทางการแพทย์ ซึ่งในปัจจุบันนี้ ทางราชการก็ไม่สามารถจะจัดให้แก่ประชาชนได้เพียงพออยู่แล้ว เมื่อมีการดำเนินงานประกันสังคมขึ้นก็จะกระทำให้บริการทางการแพทย์ไม่เพียงพอยิ่งขึ้นเพราะจะต้องแบ่งเงินไปจัดให้แก่ผู้ประกันตน

ทางแก้ การดำเนินงานประกันสังคมในด้านการจัดบริการทางการแพทย์นั้น มีวิธีดำเนินงานอยู่ ๓ วิธี

๑) วิธีที่จะให้ผู้ประกันตนไปรับบริการทางการแพทย์หรือสถานพยาบาลที่ไหนก็ได้ แล้วให้นำใบรับรองแพทย์ หรือใบเสร็จรับเงินค่าบริการทางการแพทย์มาขอเบิกเงินจากกองทุนประกันสังคม วิธีนี้อาจจะมีทางรวดเร็วได้ง่าย จึงจำเป็นต้องวางเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสม และรัดกุม

๒) วิธีจะให้แพทย์ และสถานพยาบาลของทางราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เข้าร่วมในการจัดบริการทางการแพทย์ โดยให้แพทย์และสถานพยาบาลดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนไว้กับกองทุนประกันสังคม แล้วให้ผู้ประกันตนเลือกใช้บริการได้โดยสมัครใจและทางราชการประกันสังคมจะต้องให้ค่าตอบแทนแก่แพทย์และสถานพยาบาลที่เข้าร่วมจัดบริการทางการแพทย์ตามที่จะได้ตกลงกัน

๓) วิธีที่จะจัดให้มีสถานพยาบาลและโรงพยาบาลของทางราชการประกันสังคมพร้อมด้วย แพทย์พยาบาลเภสัชกร และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ขึ้นดำเนินการเองตลอดจนการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ทางการแพทย์ ยา และเวชภัณฑ์ไว้ใช้เองทั้งสิ้น

ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินงานจะใช้วิธีผสมทั้ง ๓ วิธี ดัง กล่าวข้างต้น มาดำเนินการและจะพยายามเพิ่มขยายการจัดให้มีสถานพยาบาลและโรงพยาบาลของทางราชการประกันสังคมให้มากขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

๒) ปัญหาเกี่ยวกับการที่จะให้เริ่มดำเนินงานประกันสังคมขึ้นแก่ข้าราชการก่อนเป็นอันดับแรก แล้วจึงขยายออกไปสู่ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และเอกชนต่อไป

ทางแก้ การดำเนินงานประกันสังคมนั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองและขจัดปัดเป่าความเดือดร้อนทุกข์ยาก ให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริงและเมื่อประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ ขึ้นแล้วจะไม่สามารถช่วยตนเองได้ แต่ข้าราชการได้รับสวัสดิการเป็นอย่างดียิ่งจากราชการอยู่แล้ว หากจะนำวิธีการประกันสังคมเข้าไปให้ความช่วยเหลือคุ้มครองอีก ก็เท่ากับเป็นการ

ช่วยเหลือ เป็นการส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานประกันสังคม ฉะนั้น การดำเนินงานประกันสังคมในระยะเริ่มแรก ในนานาประเทศโดยทั่วไปจึงเริ่มจากลูกจ้างของเอกชนก่อน แล้วจึงค่อยขยายออกไปสู่บุคคลในกลุ่มอื่น ๆ โดยลำดับ

๓) ปัญหาที่มีผู้เกรงกันว่า การจัดทำให้มีการดำเนินงานประกันสังคมขึ้นนั้น จะเป็นการนำภาษีอากร ที่ได้รับมาจากประชาชนกลุ่มใหญ่ โดยเฉพาะชาวไร่ ชาวนา และชาวประมง มาช่วยเหลือประชาชนเพียงไม่กี่แสนคน ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มน้อย

ทางแก้ การดำเนินงานประกันสังคมในระยะเริ่มแรกอาจให้ความคุ้มครอง ประชาชนได้เพียงประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ คน -๖๐๐,๐๐๐ คนก็จริงอยู่ แต่เมื่อได้มีการดำเนินงานประกันสังคมขึ้นแล้ว ก็จะต้องขยายขอบเขตการดำเนินงานประกันสังคมให้กว้างขวางออกไปโดยลำดับซึ่งตามโครงการที่ได้กำหนดไว้ คาดว่า จะขยายขอบเขตของการดำเนินงานออกไปได้ปีละประมาณ ๑๐ จังหวัด และภายในกำหนด ๗ ปี ก็จะสามารถให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างได้ทั่วประเทศ และในระหว่างการขยายขอบเขตของการดำเนินการ โดยเปิดดำเนินงานประกันสังคมในประเภทสมัครใจขึ้นดำเนินการแก่ผู้ทำงานส่วนตัว และผู้ไม่ได้ทำงานขึ้นด้วยก็ได้ ซึ่งจะกระทำให้ชาวไร่ ชาวนา และชาวประมง สามารถสมัครเข้าประกันตนในประเภทนี้ไปก่อนก็ได้ รวมทั้งการขยายประเภทการประกัน และขยายจำนวน ประโยชน์ทดแทนให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตนเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันก็จะได้เตรียมการเพื่อจัดให้มีการประกันสังคมสำหรับชาวไร่ ชาวนา และชาวประมง ขึ้นโดยเฉพาะอีกทางหนึ่งด้วย ส่วน ในกรณีที่ว่า จะเป็นการนำภาษีอากรมาช่วยเหลือบุคคลเพียงกลุ่มเดียวนั้น ย่อมไม่เป็นความจริง เพราะภาษีอากรที่รัฐได้รับจาก ประชาชนนั้นส่วนใหญ่ จะได้มาจากกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การขนส่ง ธุรกิจบริการ และอื่น ๆ ในด้านการประกอบการส่วนมาก ฉะนั้น การที่จะแบ่งเป็น ภาษีอากรบางส่วนไปให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียภาษีอากรเป็นจำนวนมากนั้น ก็ไม่ใช่ เรื่องที่จะสร้างความกระทบกระเทือนให้แก่บุคคลในกลุ่มอื่นที่จะต้องเสียภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือ ต้องได้รับความช่วยเหลือลดลงแต่ประการใด บุคคลในกลุ่มประเภทลูกจ้างเสียอีกเป็นกลุ่มบุคคลที่น่าเห็นใจ เพราะตั้งหน้าแต่จะเสียภาษีอากร โดยไม่ได้รับความช่วยเหลืออะไรจากทางราชการ เว้นแต่ ความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เพียงฉบับเดียวเท่านั้น

๔.) ปัญหาเกี่ยวกับภาระของนายจ้างที่ต้องออก เงินสมทบให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นหลักที่นานาประเทศได้ถือ

ปฏิบัติโดยทั่วไปนั้น อาจไม่ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากนายจ้าง

ทางแก้ เรื่องนี้ มีความจำเป็นจะต้องชี้แจงให้นายจ้างเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ ของการดำเนินงานประกันสังคม และผลที่จะได้รับจากการดำเนินงานประกันสังคม ซึ่งนอกจากลูกจ้าง จะได้รับ โดยตรงแล้ว ยังจะส่งไปถึงนายจ้างอีกด้วย และในการออกเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างนั้น นายจ้างก็ สามารถจะนำไปรวมเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน และได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีสำหรับเงินสมทบที่ ต้องออกนั้นด้วย

๕.) ปัญหาเกี่ยวกับภาระของรัฐบาลในงบประมาณประจำปี ซึ่งอาจเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนในการออกเงิน สมทบ และการบริหารงานตามโครงการ ประกันสังคม

ทางแก้ การจัดให้มีการดำเนินงานประกันสังคมนั้น ย่อมมีความจำเป็นจะต้องมีภาระค่าใช้จ่าย ในส่วนของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน แต่ในการดำเนินงานประกันสังคมนั้น นอกจากจะให้ความ คุ้มครองแก่บุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวไม่ให้แปรสภาพไปเป็นบุคคล ที่ช่วยตนเองไม่ได้ และจะต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลในการที่ต้องให้ความอุปการะเลี้ยงดู แล้วยังก่อให้เกิดประโยชน์ อีก มากมายหลายประการตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องผลดีทางฝ่ายรัฐบาลนอกจากนั้นเมื่อลูกจ้างจำนวน หลายแสนคนมาใช้บริการทางการแพทย์ของทางการประกันสังคมแล้ว ก็จะทำให้บริการ ทาง การ แพทย์นี้ไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากจนได้เพิ่มมากขึ้น หรืออาจขยายบริการออกไปสู่อีกในท้องถิ่น ชนบท ได้เพิ่มขึ้นอีกด้วย

๖.) ปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้างที่มีรายได้สูงหรือลูกจ้างในกิจการที่ได้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เป็น อย่างดีอยู่แล้ว ย่อมจะไม่พอใจในกิจการที่จะต้องออกเงินสมทบ และไม่เห็นด้วยกับการจัดให้มีการ ประ กัน สุขภาพ

ทางแก้ เรื่องนี้ จะต้องสร้างความเข้าใจอันดีแก่กลุ่มลูกจ้างดังกล่าวให้ตระหนัก ถึงภาระ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคม ทุกคนมีหน้าที่จะต้องให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและ โดย เฉพาะผู้ที่มีความสามารถหรือมีฐานะสูงควรจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ด้อยกว่าตนเพื่อให้ทุกคน ในสัง กคมสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติสุข อันเป็นความเสียสละที่ทุกคนควรจะมี หรือมอบให้แก่ส่วนรวม เพื่อพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองสืบไป และนอกจากที่จะร้องเสียสละไปแล้ว ตนเองยังมีสิทธิมีส่วนในการรับประโยชน์ทดแทนจากส่วนที่นายจ้างไม่ได้ให้สวัสดิการไว้อีกด้วย และให้พึงระลึก

ว่า ผู้ที่มีรายได้นั้นย่อมมีภาระมาก ถ้าต้องประสบเคราะห์กรรมอย่างถึงขนาดแล้ว อาจได้รับความเดือดร้อนยิ่งกว่าผู้ที่มีรายได้น้อยหลายเท่าตัว ดังนั้น การมีหลักประกันตามวิธีการของการประกันสังคมเอาไว้ จึงไม่มีทางที่จะเสียเปล่า และอาจได้รับการแก้ไขหรือขจัดความเดือดร้อนทุกข์ยากขึ้นบ้างก็ได้ในภายหน้า

๗.) ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินที่ออกสมทบไว้ในขณะที่ค่าของเงินยังสูงอยู่แต่เมื่อเวลาได้ผ่านล่วงหน้าไปในระยะเวลาอันพอสมควร ค่าของเงินอาจลดลงต่ำลงเรื่อย ๆ ย่อมกระทำให้ ลูกจ้างได้รับประโยชน์ทดแทนไม่คุ้มกับค่าของเงินที่ออกไป

ทางแก้ เงินสมทบที่ได้ประจำเดือนจากลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลนั้น เมื่อได้รับมาแล้ว ก็ จะจ่ายเป็นค่าประโยชน์ทดแทน และค่าบริหารงานบางส่วนเมื่อมีเงินเหลือก็เก็บไว้เป็นเงินสำรอง และ จัดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนกองทุนประกันสังคม โดยวิธีให้รัฐบาลกู้ยืมเงินซื้อพันธบัตรรัฐบาล หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ และเมื่อได้รับดอกออกผลเพิ่มขึ้นก็อาจเพิ่มค่าประโยชน์ทดแทนให้สูงขึ้นตามความเหมาะสม และเป็นการแก้ปัญหาการลดค่าของเงินไปด้วยในตัว หรืออาจนำไปจัดบริการพิเศษให้แก่ผู้ประกัน ตนเป็นส่วนรวมก็ได้

๘.) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทน กับเงินสมทบของกองทุนประกันสังคม ซึ่ง อยู่คนละหน่วยงานคือ กรมแรงงานและกรมประชาสัมพันธ์ ย่อมจะกระทำให้นายจ้างได้รับความยุ่งยากในการติดต่อนำเงินสมทบกับหน่วยราชการถึง ๒ แห่ง

ทางแก้ ในหลักการของดำเนินงานในเรื่องนี้ จำเป็นจะต้องรวมงานของกองทุนเงินทดแทน และงานของกองทุนประกันสังคมเข้าด้วยกัน โดยอาจให้ไปรวมอยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง หรือจัดตั้ง สำนักงานขึ้นมาดำเนินการใหม่ ทั้งนี้ สุดแต่แต่ความเหมาะสม หรือ นโยบายของรัฐบาล ให้ผู้ประกอบอาชีพ ทั้งมวลได้รับการที่ถูกต้องและเหมาะสม มีความมั่นคงในอาชีพ มีความพอใจและได้รับทุกสิ่งที่เป็นที่มนุษย์ทั้งหลายจะพึงได้