

บทที่ 2

แนวความคิดและหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการประกันสังคม และหลักเกณฑ์ ของการประกันสังคมในต่างประเทศ

ในบทนี้จะศึกษาถึงความหมายของการประกันสังคม แนวความคิดของการประกันสังคม และหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม รวมถึงความเป็นมาและหลักเกณฑ์ของการประกันสังคมในต่างประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 ความหมายการประกันสังคม

วิธีการที่รัฐนำมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากภัยพิบัติต่าง ๆ ให้กับประชาชนนั้น มี 2 วิธี คือ (1) การประกันสังคม (Social Insurance) และ (2) การประชาสงเคราะห์ (Public Welfare) ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.1.1 การประกันสังคม (Social Insurance)

สำหรับความหมายของการประกันสังคมนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกัน ซึ่งพอจะนำมา กล่าวได้ ดังนี้ คือ

นายราล์ฟ เอช. แลนชาร์ด¹ (Ralph H. Blanchard.) บรรณาธิการ ของ บริษัทแม็กกรอว์ฮิล บุค จำกัด (Mcgraw Hill Book Co.) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือ การประกันในแบบต่าง ๆ ที่รัฐบาล (Government) ได้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะวางหลักประกัน (Security) ให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคมซึ่งอาจเป็นวิธีบังคับการประกันตน โดยการบริหารงานของรัฐ หรือการให้ความสนับสนุนองค์การสาธารณะที่เป็นเอกเทศให้ดำเนินการด้วยวิธีสมัครใจ เพื่อความคุ้มครองทางสุขภาพ การชดเชยลูกจ้างในยามว่างงาน หรือการชราภาพและผู้อยู่ในความอุปการะ²

¹ นายราล์ฟ เอช. แลนชาร์ด (Ralph H. Blanchard) เป็นบรรณาธิการฝ่ายบรรณาธิการประกันภัย ของบริษัทแม็กกรอว์ฮิล บุค จำกัด (Mcgraw Hill Book Co.) แห่งนิวยอร์กและลอนดอน.

² อัญชลี ค้อคงคา. (2528). *การประกันสังคมในเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงานสัมพันธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 746.

ตลอดจนการขยายขอบเขตของความคุ้มครอง ด้วยวิธีการบังคับการประกันตนในภัยพิบัติ อันอาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ การสงคราม (War) หรือ การประกันพืชผล³ (Crop Insurance) เป็นต้น

ศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เอช. โมวเบรย์ (Ibert H. Mowbray) แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (University of California) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือ ความหมายของรัฐบาล (Government) ในอันที่จะใช้หลักประกันภัยให้บังเกิดผลในทางป้องกัน (Prevention) เพื่อมิให้ความยากจนในบ้านเมืองต้องเพิ่มขึ้น และหาทางที่จะบรรเทาความยากจนที่มีอยู่แล้วให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ⁴

การประกันสังคม คือ วิธีการให้หลักประกันความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและรายได้แก่บุคคลผู้มีอาชีพบางประเภทและครอบครัวในยามที่มีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถที่จะช่วยตนเองได้

การประกันสังคม (Social insurance) หมายถึง ระบบที่ทั้งนายจ้าง (Employer) ลูกจ้าง (Employee) และรัฐบาล (Government) เข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายเข้าร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งมีลักษณะเป็นการออมทรัพย์ ทั้งนี้ กองทุนจะมีการบริหารงานในรูปที่ทั้ง 3 ฝ่ายได้เข้ามีส่วนร่วม ส่วนประเภทของการประกันอาจครอบคลุมไปถึงการคลอดบุตร การสงเคราะห์ การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ การฌาปนกิจ การประกันสุขภาพ และการว่างงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ⁵

ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากประสบเคราะห์ภัยหรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยง หรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัย หรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจ

³ การประกันพืชผล (Crop Insurance) เป็นแนวทางที่ช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาตินอกเหนือจากการที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลือในด้านต้นทุนการผลิต โดยจะให้ความคุ้มครองความสูญเสียของต้นทุนการเพาะปลูกที่เกษตรกรลงทุนไปก่อนจะประสบภัยธรรมชาติ เป็นโครงการลักษณะสมัครใจ ทั้งภาครัฐบาลและเกษตรกรช่วยกันจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัย เป็นการสร้างความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรวิธีหนึ่ง.

⁴ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย. (2516). *การประกันสังคมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย. หน้า 31.

⁵ กริช เกตุแก้ว. (2503). *การประกันสังคมมีประโยชน์อย่างไร*. นนทบุรี: ประชาสงเคราะห์. หน้า 9.

⁶ วิชัย โดสุวรรณจินดา. (2536). *กฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ. หน้า 87.

กล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการ (Welfare) ที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ หรือด้านการเงินในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับภาวะความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้เนื่องจากต้องว่างงาน จากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นเหตุอันส่งผลกระทบต่อการค้าดำรงชีวิตหรือความเป็นอยู่ ซึ่งประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการสร้างหลักประกันดังกล่าวก็ได้แก่ผู้ที่ส่งเงินเข้าสมทบร่วมเป็นกองทุนซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้น⁷

จากการให้ความหมายต่าง ๆ ข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วอาจกล่าวได้ว่า การประกันสังคม (Social Insurance) หมายถึง การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการประกันสังคม โดยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนที่จัดขึ้น เป็นการร่วมกันระหว่างสมาชิกเพื่อช่วยเหลือและร่วมกันรับผิดชอบในความเสี่ยงภัยที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิก ซึ่งความเสี่ยงภัยดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือการว่างงาน โดยภัยต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ และเกิดรายจ่ายเพิ่มขึ้น จนทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตของเหล่าสมาชิกนั้น โครงการนี้รัฐอาจจะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ รัฐอาจออกกฎหมายบังคับให้ต้องเข้าร่วมโครงการ หรือให้ทางเลือกในการเข้าร่วมโครงการ โดยวิธีการสมัครใจ สำหรับผู้ที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นอาจมีสามฝ่าย สองฝ่าย หรือฝ่ายเดียว แล้วแต่กรณี

จากความหมายต่าง ๆ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การประกันสังคม (Social Insurance) มีคุณลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1) มีลักษณะเป็นการเก็บภาษีพิเศษ (Ear Mark Tax)

ด้วยเหตุผลว่า แหล่งที่มาของเงินกองทุนประกันสังคมมาจากการจ่ายเงินสมทบซึ่งโดยปกติจ่ายโดยนายจ้างและลูกจ้าง ในบางกรณีรัฐบาลจะเข้าร่วมโดยจ่ายสมทบบวกเพิ่มหรือช่วยเหลืออุดหนุน โดยนำมาจากรายได้ของรัฐ เงินที่แต่ละฝ่ายจ่ายสมทบเข้ากองทุนนั้นเป็นการจ่ายขาดไม่อาจขอคืนได้ แต่จะได้คืนในรูปของผลประโยชน์ทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด⁸

⁷ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2529). 12 คำถามกับแนวคิดการประกันสังคม ในการประกันสังคมไทย: แนวทางสู่ความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และท่าปอเจริญผล. หน้า 21.

⁸ ปัจจุบันผู้ประกันตน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนสำหรับการประกันสังคม 7 ประเภท ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 54 ดังนี้

- 1) การประกันกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือนอกงาน
- 2) การประกันกรณีคลอดบุตร
- 3) การประกันกรณีทุพพลภาพ

เงินของกองทุนจะนำมาใช้จ่ายในด้านการบริหารงานและจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ดังนี้ การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการเก็บภาษีพิเศษประการหนึ่งด้วย

2) เป็นโครงการบังคับโดยรัฐ

โดยทั่วไปแล้ว การจัดโครงการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ รัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Monopolistic Carrier) โดยมีลักษณะเป็นการบังคับ (Compulsion) กล่าวคือ รัฐจะต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศของตน เหตุที่ต้องเป็นโครงการบังคับโดยรัฐ หรือรัฐต้องออกกฎหมายมาบังคับนั้น ก็เนื่องมาจากการประกันสังคมมีความเกี่ยวข้องกับครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่บังคับใช้ได้อย่างกว้างขวางและเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนั้นความมั่นคงของกองทุนถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะหากกองทุนต้องล้มไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติ อีกทั้งการจัดโครงการประกันสังคมยังมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ด้วยเหตุนี้การตรากฎหมายเพื่อวางหลักการในเรื่องการประกันสังคมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น⁹

3) เป็นโครงการที่สร้างความมั่นคงให้กับสังคมส่วนรวม

การประกันสังคม (Social Insurance) มีหลักการให้สมาชิกในโครงการได้ช่วยเหลือตนเองด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม โดยกำหนดให้ผู้ที่มีความสามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนได้จ่ายเงินเข้ากองทุน เพื่อใช้ในการช่วยเหลือตนเองและครอบครัว ตลอดจนช่วยเหลือบุคคลอื่นในยามที่ต้องประสบความเดือดร้อน เมื่อยามขาดรายได้ อันเป็นการเสียสละเพื่อส่วนรวมและเป็นการกระจายความเสี่ยงภัยไปสู่คนจำนวนมาก ทั้งยังเป็นการสร้างความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสียสละทรัพย์เข้ากองทุน (Funds) อันเป็นวิธีการสร้างความสามัคคีให้กับคนในชาติ ซึ่งนับว่าเป็นหนทางนำไปสู่ความมั่นคงแก่สังคม และประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

4) การประกันกรณีตาย

5) การประกันกรณีสงเคราะห์บุตร

6) การประกันกรณีชราภาพ

7) การประกันกรณีว่างงาน

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น เท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้.

4) เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐาน

การให้ความคุ้มครองการเสี่ยงภัยของกองทุนประกันสังคมนั้น เป็นเพียงหลักประกันขั้นต่ำ หรือเป็นเพียงการสร้าง ความมั่นคงในระดับพื้นฐาน (Foundation Security) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประสบเคราะห์กรรม หรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการสูญเสียรายได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เท่านั้น จำนวนเงินทดแทนการขาดรายได้ที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกเมื่อประสบความเดือดร้อน กองทุนจะจ่ายให้ในจำนวนวงเงินอันจำกัด เฉพาะเท่าที่รัฐเห็นว่าพอจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้ ผู้เป็นสมาชิกไม่อาจขอรับประโยชน์ทดแทนเกินกว่าที่กำหนดไว้ได้ การให้หลักประกันขั้นพื้นฐาน ดังกล่าวอาจไม่ให้ประโยชน์มากนักสำหรับผู้ที่มีฐานะดี แต่ก็ เป็นประโยชน์หรือมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นตามวัตถุประสงค์ของการประกันสังคมที่ต้องการช่วยเหลือให้ความมั่นคงในการดำรงชีวิตกับผู้ที่ต้องประสบความเดือดร้อนในการดำรงชีพ ซึ่งสมาชิกผู้มีรายได้น้อยนั้น มักจะเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ¹⁰ นอกจากนี้ การกำหนดหรือการให้ความคุ้มครองเพียงหลักประกันพื้นฐานยังช่วยป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากกองทุนประกันสังคมได้อีกด้วย

5) ให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่มสมาชิกเท่านั้น

ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (Benefit) ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ผู้ที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเท่านั้น เงินสมทบ (Contribution) ที่จ่ายเข้ากองทุนมีผลผูกพันให้ผู้จ่ายเงินสมทบได้รับประโยชน์ทดแทนที่รัฐจัดให้เป็นการตอบแทนสมาชิกหรือผู้ที่จ่ายเงินเข้ากองทุนและได้รับความคุ้มครองมักเรียกผู้จ่ายเงินสมทบ หรือเหล่าสมาชิกนี้ว่า ผู้ประกันตน (Insured Person)

การได้รับความคุ้มครองหรือการได้ประโยชน์ทดแทนนั้น เมื่อผู้ประกันตนมีลักษณะตามกฎเกณฑ์ หรืออยู่ในข่ายของการช่วยเหลือ หรือเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนทันทีโดยไม่ต้องมีการทดสอบความจำเป็น (No Means Test) สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ผู้ประกันตนพึงมี และเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ (Definite right) อีกด้วย

2.1.2 การประชาสงเคราะห์

การประชาสงเคราะห์¹¹ (Public Welfare) คือ การดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการสงเคราะห์ เช่น การสงเคราะห์คนพิการ เด็กไร้ที่พึ่ง คนชรา

¹⁰ การประกันสังคมเป็นการบริการสาธารณะของรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ที่มีฐานะดีและผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้.

¹¹ การประชาสงเคราะห์เป็นสวัสดิการของรัฐที่จะช่วยบรรเทาทุกข์ให้แก่คนยากจนและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิและและ ความเท่าเทียมของคนทุกคนในสังคมที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ. โปรดคู ป่วย

ที่ไร้ผู้อุปการะ การบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า เป็นต้น เป็นการให้บริการทางสังคม (Social Service) ในบางเรื่องตามนโยบายของรัฐ เช่น การรักษาโดยไม่เก็บค่ารักษา หรือการให้แสดมปีแลกออาหาร เป็นต้น

2.1.3 ความแตกต่างระหว่างการประกันสังคมและการประชาสงเคราะห์

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการประกันสังคมกับประชาสงเคราะห์อยู่ที่ว่าการประกันสังคม (Social Insurance) บุคคลผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ต้องร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอตลอดระยะเวลาที่มีรายได้ และกองทุนจะให้ความช่วยเหลือต่อเมื่อเกิดเหตุหรือภัยที่อยู่ในเงื่อนไขตามประเภทของการประกันที่ได้กำหนดไว้ ส่วนการประชาสงเคราะห์ (Public Welfare) รัฐให้ความช่วยเหลือโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ไม่จำเป็นต้องออกเงินสมทบ แต่ต้องได้รับการทดสอบรายได้หรือความยากจนว่า ความยากจนดังกล่าวนี้ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แท้จริงหรือไม่¹²

การประกันสังคมจึงเป็นการประกันรายได้ (Income Insurance) ของประชาชนในระยะยาว มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในยามประสบภัยพิบัติ หมายเป็นการประชาสงเคราะห์ที่ประชาชนจะรอกอยแต่การช่วยเหลือจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่

2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการประกันสังคม

การประกันสังคมมีแนวความคิด ทฤษฎี และปรัชญาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.2.1 แนวความคิดทางการเมืองและสังคม

ในสมัยก่อนนั้น รัฐบาลมักจะทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ที่เรียกว่า รัฐตำรวจ (E'tat de police) คอยมุ่งเน้นไปทางที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่ประชาชนเป็นพื้นฐาน แต่รัฐในสมัยปัจจุบัน ย่อมต้องเอาใจใส่สนใจต่อประชาชนมากยิ่งขึ้นตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต โดยจะปล่อยให้ประชาชนเดินทางแห่งชีวิตตามบุญตามกรรมย่อมไม่ได้ พัฒนาการในเรื่องนี้ มีผู้เรียกว่า ทฤษฎี อันว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ นักจิตวิทยามีชื่อ เช่น Eric From ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Escape From Freedom

อิงภากรณ์. (2546, 26 มิถุนายน). วิเคราะห์เปรียบเทียบ จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน กับข้อเสนอหลักประกันชีวิตคนไทย 10 ข้อ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *กรุงเทพธุรกิจ*, หน้า 4.

¹² วิทวัส คุ้มประเสริฐ. (2533). *อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีฉบับที่ 102 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 24.

ว่า สมัยก่อนมนุษย์ได้ต่อสู้และอยากอยู่โดยอิสระโดยลำพังตามคติของพวกเสรีนิยม¹³ (Liberalism) แต่สมัยนี้ยิ่งนานวันมนุษย์ก็ยิ่งพยายามหนีความอิสระที่เคยมีอยู่ และได้ต่อสู้ให้ได้มาด้วยความยากลำบากนั้น แล้วเรียกร้องขอให้รัฐเข้าคุ้มครองป้องกันด้วยวิธีต่าง ๆ รัฐจึงต้องเข้าอำนวยความสะดวกให้เท่าที่จะทำได้¹⁴

นอกจากนี้ ยังมีนักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวเยอรมันชื่อ Adolph Wagner ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐนับวันจะมีแต่เพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชนย่อมจะพยายามเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐมากขึ้น¹⁵ ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐบาลจึงหันมาใส่ใจดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมมากขึ้น โดยพยายามสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน และระบบที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มักจะนำมาใช้ ก็คือ ระบบการประกันสังคม หรือ Social Insurance นั้นเอง

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงภัย

ในชีวิตมนุษย์นั้นตั้งแต่เกิดจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต ต้องเผชิญกับภัยพิบัติต่าง ๆ นานัปการ ซึ่งมักเป็นเหตุให้เกิดความยากแค้น ทุกข์ทรมาน ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต บุคคลใดจะประสบภัยใดหรือไม่ นั่นอาจขึ้นอยู่กับดวงหรือ โชคของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม สามารถกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาที่มีชีวิตอยู่ มนุษย์ทุกคนต้องเผชิญกับการเสี่ยงภัย (Risk) ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งภัยพิบัติ (Disaster) ที่อาจเกิดขึ้นกับมนุษย์นั้นมีหลายประการ อันได้แก่ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster) เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ฯลฯ รวมถึงภัยพิบัติอันเกิดจากความบกพร่องทางสังคม เช่น การขาดระเบียบในการอยู่ร่วมกันอันนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผลอันเกิดจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ หรือภัยพิบัติอันเกิดจากความเป็นมนุษย์ซึ่งต้องมีการเกิด แก่ เจ็บ ตาย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเสี่ยงภัยอันเกิดจากการประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน การต้องว่างงานเพราะถูกนายจ้างเลิกจ้าง เป็นต้น

การเสี่ยงภัยเหล่านี้แต่เดิมเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เป็นเรื่องของเคราะห์กรรม (Fate) และเป็นเรื่องที่ไม่มิใคร่ช่วยใคร่ได้ ผู้ที่ไม่ประสบภัย คือ ผู้ที่ทำบุญมาดี ดังนั้น เมื่อใดประสบ

¹³ แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) นักเสรีนิยมมองว่ามนุษย์ทุกคนล้วนมีความต้องการเสรีภาพอยู่แล้ว มนุษย์และสังคมไม่สามารถอยู่รอดได้หากไร้ซึ่งเสรีภาพ จึงไม่แปลกที่แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพจะมีบทบาทสำคัญในทุก ๆ ที่ และทุก ๆ ช่วงเวลาในประวัติศาสตร์ การเรียกร้องพื้นที่ที่ปลอดจากการถูกคุกคามจากผู้มีอำนาจ ได้ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ในยุคโบราณและยุโรปยุคกลาง แต่ในตอนนั้นจะมีการให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนรวมมากกว่าเสรีภาพส่วนบุคคล.

¹⁴ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย. (2519). *ประกันสังคม*. นนทบุรี: สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด. หน้า 2.

¹⁵ อิกหาญ โคมรงค์. (2508). *ปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาใช้ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิสิตาตรมหาบัณฑิต สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 12.

ภัยพิบัติ บุคคลผู้นั้นก็ต้องช่วยเหลือตนเองไปโดยลำพังหรืออย่างดีก็มีญาติพี่น้องคอยช่วยเหลือเท่านั้น แต่ในระยะต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์ เริ่มพัฒนามาเป็นสังคมสมัยใหม่ ซึ่งเป็นสังคมที่มีความซับซ้อน ภัยพิบัติต่าง ๆ ก็มีมากและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การเสี่ยงภัยในหลายกรณีอยู่นอกเหนือความสามารถในระดับบุคคลและครอบครัวจะควบคุมและรับผิดชอบได้โดยลำพัง สังคมจึงมีแนวความคิดที่พัฒนามากขึ้นเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ของบุคคลและครอบครัวดังต่อไปนี้¹⁶

1) ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน มิใช่เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรมของแต่ละบุคคล

2) การเสี่ยงภัยต่าง ๆ มีลักษณะเป็นภัยและความไม่มั่นคงร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่มีอาชีพหรือชุมชนเดียวกัน

3) ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือชุมชนย่อมเกิดความสูญเสียและมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมส่วนรวมทั้งสิ้น บุคคลในสังคมจึงต้องร่วมรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ นั้น

การประกันสังคม (Social Insurance) มีจุดมุ่งหมายเพื่อตนเองเป็นหลักใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ มีผลเป็นการร่วมมือระหว่างกลุ่มบุคคลที่จะยอมรับภาระ และรับการสงเคราะห์ร่วมกัน โดยบริจาคเงินร่วมสมทบเป็นคราว ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้พ้นภัยตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หลักของการประกันสังคมมีอยู่ว่า จะต้องถือหลักแห่งการเฉลี่ย (Law of average) ในระหว่างผู้เอาประกันตนด้วยกัน และจะต้องให้การเฉลี่ยนั้นเป็นไปโดยสม่ำเสมอในเมื่อมีผู้เอาประกันภัยร่วมกันอยู่จำนวนมากกฎแห่งการเฉลี่ยนี้ เป็นทฤษฎีของการกระจายความเสียหายในกลุ่มชนชั้น (Theory of Distribution of Loses and Elimination of Risks) และขณะเดียวกันก็มิใช่เป็นการลดและทำให้หมดไปซึ่งการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ด้วย¹⁷

2.2.3 แนวความคิดในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม

โดยแต่เดิมนั้นบุคคลต้องรับผิดชอบช่วยเหลือตนเองและครอบครัวแต่โดยลำพัง แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการขยายความรับผิดชอบไปสู่บุคคลภายนอก เป็นการเฉลี่ยทุกข์สุขร่วมกัน มีการเสียสละ และร่วมกันรับผิดชอบสังคมเพิ่มมากขึ้นตลอดจนมีการยอมรับสิทธิที่บุคคลพึงได้รับ

¹⁶ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). *ระบบความมั่นคงทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 12.

¹⁷ สัน โศษ เต็มแสวงเลิศ. (2530). *การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 34. อ้างถึงใน บุญชนะ อัดถาวร. (2517). *แนวปรัชญาในการประกันสังคม*. นนทบุรี: สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด. หน้า 4.

จากสังคม โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคม (Social Welfare) เพื่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี ของบุคคลในสังคมนั้นเอง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความหมายในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของมนุษย์ให้สากล หรือเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

จากเหตุผลดังกล่าว ก่อให้เกิดแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่ทุกคนได้มาในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย สำหรับสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคม เป็นสิทธิมาตรฐานอย่างหนึ่งที่มนุษย์พึงได้รับ ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในข้อ 22¹⁸ นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม (Minimum Standards of Social Security, 1952) ยังได้ระบุสิทธิของมนุษย์อันเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมไว้อย่างมากมายหลายประการ อาทิเช่น สิทธิที่จะได้รับมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิที่จะได้รับหลักประกันในสถานการณ์การว่างงาน เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ ชราภาพ เป็นต้น

เมื่อสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางสังคมเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปนานาประเทศจึงหันมาให้ความสนใจจัดระบบการประกันสังคม (Social insurance system) ขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชนในประเทศของตน รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเอง และสังคมอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคมนั้นเอง

2.2.4 ปรัชญาแห่งการพึ่งพา

มนุษย์ทุกคนย่อมอยากเป็นผู้ที่มีชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะไม่มีความแน่ใจว่าจะพึ่งพาผู้อื่นได้ตลอดไป ทุกคนจึงพยายามพึ่งพาตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังเช่นคำสอนของพระพุทธศาสนาที่ว่า คนนั้นแหละเป็นที่พึ่งแห่งตน โดยอาจจะให้ความช่วยเหลือผู้อื่นบ้างในบางโอกาสก็ได้ เช่น การให้ (Giving alms) การบริจาค (Donation) ซึ่งอาจมีครอบครัว หรือองค์กรเอกชนช่วยให้ความช่วยเหลือ เช่น วัด หรือ สถานสาธารณกุศล¹⁹ โดยไม่มีการรอรับความช่วยเหลือจากรัฐแต่ประการใด

¹⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. ข้อ 22 ในฐานะสมาชิกของสังคมด้วยความเพียรพยายามของชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศและโดยการสอดคล้องกับการระเบียบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ บุคคลมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคมและชอบที่จะได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งจำเป็นต่อศักดิ์ศรีและการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเสรีของตน.

¹⁹ สถานสาธารณกุศล คือ นิติบุคคล (เป็นมูลนิธิ หรือ สมาคม) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมในประเทศ เช่น การสงเคราะห์ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และรวมถึง การรณรงค์ส่งเสริมหรือปลูกจิตสำนึกต่อสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ.

ต่อมาเมื่อสังคมมีความเจริญก้าวหน้า เปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรม เข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม ประชาชนเริ่มเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างตาม โรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการต่าง ๆ มากขึ้นทุกปี ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตก็ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนจึงเรียกร้องให้รัฐเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว โดยถือว่าเมื่อรัฐบาลมีการเก็บภาษีอากร (Tax) ค่าธรรมเนียม (Fee) หรือค่าบริการ (Service Charge) ต่าง ๆ จากประชาชนไปแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ต้องจัดบริการสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชนด้วย สำหรับรัฐเองก็มีภาระหน้าที่มากมาย ซึ่งการบริหารประเทศนั้น ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากเมื่อประชาชนเรียกร้องสิทธิมากขึ้น รัฐก็ต้องมีภาระหน้าที่มากขึ้น อันเป็นหนทางนำไปสู่การเรียกเก็บภาษีมากยิ่งขึ้นด้วย การเรียกร้องขอรับบริการจากรัฐนี้น่าจะเป็นที่มาของปรัชญาความพึ่งพาอาศัยกัน²⁰

เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จึงกลับมาสู่การพิจารณาทางด้านปรัชญาอีกครั้งหนึ่งว่า ประชาชนควรพึ่งพาหรือช่วยเหลือตนเองเพียงใด และรัฐช่วยเหลือประชาชนเพียงใด

สำหรับข้อพิจารณาทางด้านปรัชญาแห่งการพึ่งพานั้น มีแนวความคิดแบ่งได้เป็น 3 ประการคือ

- 1) ประชาชนพึ่งตนเองทั้งหมด
- 2) ประชาชนพึ่งรัฐ รัฐพึ่งประชาชน
- 3) ประชาชนพึ่งรัฐทั้งหมดทุกด้าน

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แนวความคิดแรก และแนวความคิดสุดท้ายนั้น คงเป็นไปได้ จึงเหลือทางเลือกอยู่เพียงแนวความคิดเดียว ซึ่งเป็นปัญหายุ่งยากมากกว่า แต่ละฝ่ายควรมีภาระรับผิดชอบเพียงใด ซึ่งมีแนวความคิดแบ่งออกได้เป็น 3 ทางด้วยกัน คือ

- 1) ประชาชนพึ่งตนเองให้มากที่สุด พึ่งรัฐให้น้อยที่สุด
- 2) ประชาชนพึ่งตนเองได้น้อย รัฐจำเป็นจะต้องเข้าไปช่วยเหลือ
- 3) ประชาชน ภาคเอกชน ภาครัฐต่างต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน²¹

สำหรับในเรื่องแนวความคิดพึ่งตนเองให้มากที่สุด พึ่งรัฐให้น้อยที่สุดนั้น เป็นแนวความคิดดั้งเดิม โดยเห็นว่าประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ดีกว่ารัฐ ประชาชนเป็นผู้มีศักดิ์ศรีมีเกียรติแห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) การปล่อยให้รัฐเข้ามาช่วยเหลือจะทำให้สิทธิและเสรีภาพ

²⁰ อมร รักษาศักดิ์. (2533). *การสร้างความมั่นคงในสังคมด้วยการจัดสวัสดิการและการประกันสังคม แนวคิด ปรัชญา ประสพการณ์ในต่างประเทศ และทางออกของไทย*. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ. หน้า 11.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

(Rights and Liberties) ของประชาชนลดน้อยลง และยังทำให้คนยากจนไม่สามารถรับผิดชอบตนเองได้อีกด้วย

ส่วนแนวความคิดที่ว่าประชาชนช่วยตัวเองได้น้อย รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยให้มากขึ้น มาจากเหตุผลที่คนยากจนไม่มีความรู้ ไม่มีความสามารถที่จะต่อสู้กับการเอารัดเอาเปรียบทางสังคมและหากรัฐไม่เข้าไปช่วยเหลือ อาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมได้ เช่น ปัญหาอาชญากรรม (Crime) การก่อความไม่สงบ (Civil Disorder) เป็นต้น ดังนั้น รัฐจึงควรเข้าไปช่วยให้ประชาชนมีหลักประกัน (Security) ในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

แนวความคิดสุดท้าย แนวความคิดที่ให้ประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐต่างต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นแนวความคิดที่ดึงภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือในการสร้างความมั่นคงให้กับสังคม โดยภาคเอกชนยังหมายรวมถึงนายจ้าง (Employer) อีกด้วย ซึ่งตามแนวความคิดดังกล่าว มีความเห็นว่า นายจ้างควรมีส่วนช่วยเหลือลูกจ้างในการจัดสวัสดิการ หรือช่วยออกเงินค่าประกันต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้าง และการที่ทุกฝ่ายให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันนั้น ข่อมจะทำให้การที่จะต้องพึ่งพารัฐลดลง ทั้งยังเป็นไปตามหลักการพึ่งพาตนเอง และช่วยเหลือกัน โดยสมัครใจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การช่วยเหลือกันนั้นมีผลทำให้ภาระของแต่ละฝ่ายลดลงด้วย

หลักของการประกันสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลมาจากการพัฒนาปรัชญาและแนวความคิดต่าง ๆ ตามข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดในเรื่องหน้าที่ของรัฐ ความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk) ของประชาชน สิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม และปรัชญาแห่งการพึ่งพา ซึ่งการประกันสังคมนั้นก็มีลักษณะให้ประชาชนผู้เสี่ยงภัยต้องช่วยเหลือตนเอง โดยมีรัฐคอยให้ความช่วยเหลือในฐานะที่มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน และยังดึงนายจ้าง (Employer) เข้ามาร่วมโครงการเพื่อช่วยเหลืออีกด้วย²² ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะนายจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้าง (Employee) จึงควรมีส่วนช่วยเหลือดูแลการดำรงชีพของลูกจ้างบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ก็สามารถกล่าวได้ว่า การประกันสังคม (Social Insurance) นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า ประชาชนพึ่งรัฐ รัฐพึ่งประชาชนนั่นเอง

2.3 หลักการสำคัญและรูปแบบของการประกันสังคม

การประกันสังคม นั้น ประกอบไปด้วยหลักการและแนวความคิดต่างๆ ประกอบกัน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญ อันเป็นหลักการที่ทำให้การประกันสังคมนั้น บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของ

²² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 46 ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมร่วมกับผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง และรัฐบาล โดยจ่ายฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง อันแสดงถึงความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม.

การประกันสังคมอย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักการสำคัญและรูปแบบของการประกันสังคม แบ่งได้ดังนี้

2.3.1 หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการประกันสังคม

หลักการสำคัญของการประกันสังคม คือ การให้ประชาชนในประเทศนั้นร่วมกันเสี่ยงภัย ร่วมกันสละเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า การประกันสังคมมุ่งเน้นให้ประชาชนรู้จักเก็บออมเงินเพื่อช่วยเหลือตนเองและครอบครัว ตลอดจนบุคคลที่เข้าร่วมโครงการ ก่อให้เกิดการรู้จักเสียสละ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันเป็นระบบการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข (Average) ของบุคคลในสังคม ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี ระหว่างบุคคลในชาติ อันจะเป็นหนทางนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) นั่นเอง

การประกันสังคมที่ดำเนินการได้และประสบความสำเร็จนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ หลักการสำคัญ 5 ประการ²³ คือ

2.3.1.1 หลักการบังคับ

โดยให้ลูกจ้างทั้งหมดเข้ามาอยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคมและให้มีการยกเว้น น้อยที่สุด เพื่อให้มีพื้นฐานการดำเนินงานที่กว้างขวางเพียงพอ²⁴

2.3.1.2 หลักการเฉลี่ยทุกข์และเฉลี่ยสุข

กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นบนหลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข (Average) และความสามัคคี (Solidarity) ของคนในสังคม รวมถึงการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกในกลุ่ม เนื่องจากเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นสิ่งไม่แน่นอน (Uncertainty) และไม่มีใครสามารถคาดคะเนได้ว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ และถ้าหากเกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากน้อย เพียงใด ซึ่งแต่ละบุคคลตามลำพัง อาจไม่สามารถแบกรับภาระด้วยตนเองทั้งหมดได้ การประกันสังคม จึงมีหลักการเพื่อกระจายการแบกรับภาระของเคราะห์ภัยหรือความเดือดร้อน ดังนั้น เมื่อเกิดเคราะห์ภัย หรือความเดือดร้อนของสมาชิกคนใด หรือของผู้ประกันตนตามที่ระบุหรือตามเงื่อนไข ก็จะได้รับ

²³ วิชัย โถสุวรรณจินดา. (2535). *การแก้ไขกฎหมายประกันสังคม ในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง กฎหมายประกันสังคม: ปัญหาและประเด็นที่ควรแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายแรงงาน. หน้า 5.

²⁴ การออกกฎหมายบังคับ เหตุที่ต้องเป็นโครงการบังคับโดยรัฐ หรือรัฐต้องออกกฎหมายมาบังคับนั้นก็เนื่องมาจากการประกันสังคมมีความเกี่ยวข้องกับครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่บังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง และเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนั้นความมั่นคงของกองทุนถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะหากกองทุนต้องล้มไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติ.

ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อน โดยกระจายความช่วยเหลือในรูปแบบของประโยชน์ทดแทน (Benefit) ตามความจำเป็น²⁵

2.3.1.3 หลักสามฝ่ายร่วมรับภาระ

นอกจากลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบแล้ว นายจ้างและรัฐบาลควรมีส่วนร่วมรับภาระ เพราะนายจ้างเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างด้วย

2.3.1.4 หลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น

เป็นหลักการที่คำนวณเงินสมทบโดยให้ถือรายได้ของลูกจ้างเป็นเกณฑ์ สำหรับผู้ที่มีรายได้สูงจะจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ แต่ประโยชน์ที่ได้จะเท่าเทียมกัน และได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น เช่น ได้รับเมื่อเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ (Infirmity) เป็นต้น

2.3.1.5 หลักมาตรฐานขั้นต่ำ

ประโยชน์ที่ได้จากการประกันสังคม ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards Benefit) ที่ลูกจ้างควรได้รับ กิจกรรมที่อยู่นอกบังคับของกฎหมายประกันสังคม จะต้องมีความมาตรฐานที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกันสังคม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการของการประกันสังคมต้องการให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศ แต่ปรากฏการณ์ที่คล้ายคลึงกันประการหนึ่งก็คือการประกันสังคมมักจะเริ่มต้นด้วยการให้หลักประกันแก่กลุ่มคนงานรับจ้าง (Laborer) ก่อน หลังจากนั้นจะใช้เวลานานกว่าพัฒนาขึ้นมาให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มผู้มีอาชีพอิสระ (Self-Employed) กลุ่มเกษตรกร (Agriculturist) และโดยเฉพาะกลุ่มคนงานซึ่งมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน นอกจากนี้ กลุ่มคนงานรับจ้างยังมีฝ่ายนายจ้างที่ร่วมรับภาระในการส่งเงินสมทบอีกด้วย ดังนี้ จะเห็นว่า การประกันสังคมซึ่งเติบโตขึ้นมาพร้อม ๆ กับสังคมอุตสาหกรรมจึงมีแนวโน้มจะส่งผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนงานรับจ้างมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ²⁶ แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การที่จะต้องนำการประกันสังคมมาใช้กับกลุ่มคนงานรับจ้างก่อนกลุ่มคนอื่นนั้นเป็นเหตุอันเนื่องมาจากความสามารถในการควบคุมการเก็บเงินสมทบอันเป็นสิ่งสำคัญของกองทุนประกันสังคมได้ง่ายและแน่นอนกว่ากลุ่มอื่น ๆ นั่นเอง

2.3.2 รูปแบบของการประกันสังคม

การประกันสังคม มีรูปแบบในการประกัน ดังนี้ คือ

2.3.2.1 การประกันโดยบังคับ (Compulsory Insurance)

²⁵ วิจิตร (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. (2557). *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 29.

²⁶ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). *ระบบความมั่นคงทางสังคม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 43.

การประกันในลักษณะนี้ เป็นการออกกฎหมายบังคับให้กลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ต้องเข้าร่วม โครงการประกันสังคม โดยบังคับให้กลุ่มบุคคลนั้น ๆ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม หรือเข้าเป็นผู้ประกันตนตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับข้อเสียของการประกันโดยบังคับ คือ เป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกบังคับให้เข้าร่วม โครงการประกันสังคม ทั้งนี้ เพราะประชาชนเหล่านั้นอาจไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมในโครงการดังกล่าวก็ได้ อย่างไรก็ตาม การประกันตนโดยบังคับก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเริ่มต้นการประกันสังคม ซึ่งต้องคำนึงถึงความอยู่รอดและความมั่นคงของกองทุนเป็นสำคัญ

2.3.2.2 การประกันโดยสมัครใจ (Voluntary Insurance)

การประกันในลักษณะนี้ เป็นการเข้าร่วม โครงการของบุคคลที่ต้องการจะได้รับความคุ้มครอง โดยบุคคลนั้นเต็มใจหรือสมัครใจที่จะเข้าร่วม โครงการเอง มิใช่เข้าร่วมโครงการเพราะมีกฎหมายบังคับแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม การจะเข้าร่วม โครงการประกันสังคมโดยสมัครใจได้นั้น ต้องเป็นการที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้ สำหรับการประกันโดยสมัครใจนั้นย่อมทำให้มีเงินสมทบ (Contribution) เข้ากองทุนเพิ่มมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้กองทุนมีฐานใหญ่ขึ้นแต่ในขณะเดียวกัน กองทุนก็ต้องรับภาระความเสี่ยงภัย เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน²⁷

2.4 ความเป็นมาและลักษณะของการประกันสังคมในต่างประเทศ

การเป็นผู้ประกันตน (Insured Person) ตามลักษณะของการประกันสังคมนั้น เริ่มจากวิวัฒนาการของการประกันสังคมของต่างประเทศ โดยถือว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศแรกที่ได้ริเริ่มการประกันสังคมขึ้น โดยเริ่มใน ค.ศ. 1883 สมัยที่เจ้าชาย ออทโท ฟอน บิส มาร์ค (Otto von Bismarck, 1815-1898) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการใช้ระบบประกันสังคมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นประสบความสำเร็จทำให้ประชาชนมีหลักประกันในสังคม และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมาก จนเป็นที่ยอมรับของประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย (Scandinavia) และสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ และไอร์แลนด์เหนือ (ประเทศอังกฤษ) (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ซึ่งได้นำระบบประกันสังคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไปปรับปรุงใช้ในประเทศของตนด้วย นอกจากนี้ประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปก็ได้นำหลักการประกันสังคมไปใช้กันอย่างแพร่หลาย หลังจากเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง²⁸ (World War I)

²⁷ ประเทศไทยมีการประกันตนแบบบังคับ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และการประกันตนโดยสมัครใจ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

²⁸ สงครามโลกครั้งที่ 1 (World War I) นับว่าเป็นความขัดแย้งวงกว้างภายในทวีปยุโรปครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่สงครามนโปเลียน ทหารผู้เข้าร่วมรบเสียชีวิตเกิน 9 ล้านนาย สาเหตุหลักเพราะความร้ายแรงของพลังทำลายของ

ได้สิ้นสุดลง” ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงความเป็นมาและหลักเกณฑ์ของการประกันสังคมในต่างประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

2.4.1 อนุสัญญาว่าด้วยความมั่นคงของสังคมขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)

เมื่อ พ.ศ. 2495 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) จัดความมั่นคงทางสังคม ว่ามีขอบเขตครอบคลุม 9 สาขา ได้แก่

- 1) การรักษาพยาบาล (Medical Care)
- 2) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีเจ็บป่วย (Sickness Benefit)
- 3) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit)
- 4) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีชราภาพ (Old-Age Benefit)
- 5) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการงาน (Employment Injury Benefit)

Injury Benefit)

- 6) การให้ผลประโยชน์แก่ครอบครัว (Family Benefit)
- 7) การให้ผลประโยชน์ในการเป็นมารดาหรือการมีบุตร (Maternity Benefit)
- 8) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit)
- 9) การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ยังมีชีวิตที่ขาดผู้อุปการะ (Survivors' Benefit)

นอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 102 ของ ILO นี้ เพื่อปูแนวทางให้แก่นานาชาติแล้ว ILO ยังได้ออกอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับตามมา คือ

- อนุสัญญาฉบับที่ 103 ว่าด้วยการคุ้มครองกรณีมีบุตร พ.ศ. 2495
- ข้อเสนอแนะฉบับที่ 95 ว่าด้วยการคุ้มครองกรณีมีบุตร พ.ศ. 2495
- อนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. 2505 (เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของคนที่มิใช่ชาติและต่างสัญชาติในประเทศเดียวกัน)
- อนุสัญญาฉบับที่ 121 ว่าด้วยการเจ็บป่วยจากการงาน พ.ศ. 2507
- ข้อเสนอแนะฉบับที่ 121 ว่าด้วยการเจ็บป่วยจากการงาน พ.ศ. 2507

อาวุธที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล เพราะเทคโนโลยีใหม่ ๆ โดยไม่มีพัฒนาการในการคุ้มครองหรือความคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่ที่สอดคล้องกัน สงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นสงครามที่มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดในประวัติศาสตร์อันดับที่ 6 เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บและสูญหาย รวมกันไม่ต่ำกว่า 40 ล้านคน.

²⁹ วิจิตรา (พุ่มถัดคา) วิเชียรชม. อ่างแก้ว. หน้า 17.

- อนุสัญญาฉบับที่ 128 ว่าด้วยการทุพพลภาพ ชราภาพ และผลประโยชน์ตกทอดแก่ผู้ยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. 2510

- ข้อเสนอฉบับที่ 131 ว่าด้วยการทุพพลภาพ ชราภาพ และผลประโยชน์ตกทอดแก่ผู้ยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. 2510

- อนุสัญญาฉบับที่ 130 ว่าด้วยผลประโยชน์ตอบแทนในการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วย พ.ศ. 2512

- ข้อเสนอฉบับที่ 134 ว่าด้วยผลประโยชน์ตอบแทนในการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วย พ.ศ. 2512

- ข้อเสนอฉบับที่ 162 ว่าด้วยคนงานสูงอายุ (เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในโอกาสและการปฏิบัติต่อคนงานสูงอายุในการจ้างงานและการเตรียมการสำหรับการเข้าสู่การเกษียณอายุ)

- อนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยการรักษาไว้ซึ่งสิทธิของความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. 2526 จาก พ.ศ. 2495-2525 ได้จัดกลุ่มการปฏิบัติที่ซับซ้อนนี้จากนานาประเทศว่ามีขอบข่ายครอบคลุม 6 สาขา คือ

1) การประกันสังคม (Social Insurance)

2) การสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance)

3) ผลประโยชน์ที่จ่ายเป็นเงินให้จากรายได้ทั่วไปของรัฐ (Benefits Financed By General Revenue)

4) ผลประโยชน์แก่ครอบครัว (Family Benefits)

5) เงินกองทุนเลี้ยงชีพ (Provident Funds) ร่วมกับเงินกองทุนสนับสนุนช่วยเหลือจากนายจ้าง (Supplementary Provisions and By Employers) และโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นรอบ ๆ ระบบความมั่นคงทางสังคม (The Ancillary And Complementary Programmes Which Have Developed around Social Security)

6) การบริการทางสังคม (Social Services)

ในแต่ละสาขาสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้³⁰

2.4.1.1 การประกันสังคม

จุดเริ่มต้นของการประกันสังคมเกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมัยนายกรัฐมนตรี ออทโท ฟอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck, 1815-1898) เริ่มต้นจากการประกันสุขภาพใน ค.ศ.1883 ต่อมาก็เริ่มประกันการเจ็บป่วยจากงานใน ค.ศ. 1884 และใน ค.ศ. 1889 ก็เริ่มการประกันทุพพลภาพ

³⁰ นิคม จันทรวิฑูร. (2537). *กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 4-9.

และชราภาพ ระบบประกันสังคมที่ริเริ่มในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นการบังคับให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทุกประเภทต้องเข้าประกันตน บุคคลที่เกี่ยวข้องนี้ ได้แก่ ลูกจ้าง ทั้งที่มีทักษะและไม่มีทักษะ และรวมถึงเยาวชน ผู้สูงอายุ และไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชายด้วย

หลังจากใช้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแล้ว ในช่วง ค.ศ. 1930-1940 ก็ขยายไปยังลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา และแคนาดา และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II)³¹ ก็มีการขยายการใช้ในทวีป แอฟริกา เอเชีย และแถบแคริบเบียน³²

หลักการสำคัญของการประกันสังคม มีดังต่อไปนี้

1) การจ่ายเงินสมทบจะมาจากลูกจ้างและนายจ้าง แต่บางกรณีก็อาจมีการสมทบหรืออุดหนุนจากรัฐบาล

2) การเข้าร่วม โครงการมีลักษณะบังคับ (Compulsory) (จะมีข้อยกเว้นน้อยมาก)

3) การเก็บเงินสมทบจะเก็บไว้ในกองทุนพิเศษ แล้วจ่ายผลประโยชน์ให้ต่อไป

4) เงินกองทุนกลางที่มีเหลือจากการจ่ายผลประโยชน์ประจำ สามารถนำไปลงทุนอื่นแล้วเป็นรายได้เพิ่มเติม

5) การได้สิทธิผลประโยชน์จะมั่นคงเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับ การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน โดยไม่ต้องตรวจสอบถึงความจำเป็นและความร่ำรวยมั่งคั่ง (Test of Need or Means)

6) อัตราการสมทบและผลประโยชน์ที่ได้รับมักจะสัมพันธ์กันว่าบุคคลนั้นเป็นใคร และต้องใช้จ่ายอะไรบ้าง

7) การประกันการเจ็บป่วย มักจะรับผิดชอบจ่ายเงิน โดยนายจ้างฝ่ายเดียวแต่อาจมีการช่วยเหลือโดยรัฐจากเงินรายได้ทั่วไปก็ได้

³¹ สงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) เป็นความขัดแย้งทางทหารระดับโลกตั้งแต่ ค.ศ. 1939 ถึง 1945 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก รวมทั้งรัฐมหาอำนาจทั้งหมด ประเทศผู้ร่วมสงครามรวมตัวกันเป็นพันธมิตรทางทหาร คู่สงครามสองฝ่าย คือ ฝ่ายสัมพันธมิตรและฝ่ายอักษะ สงครามในยุโรปยุติลง หลังกองทัพแดงยึดกรุงเบอร์ลินได้ และการยอมจำนนอย่างไม่มีเงื่อนไขของเยอรมนีเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1945 แม้จะถูกโคตเค็ชเชวและคอกอชชีนในสภาพเสียเปรียบอย่างยิ่ง ญี่ปุ่นยังปฏิเสธที่จะยอมจำนน กระทั่งมีการทิ้งระเบิดนิวเคลียร์สองลูกถล่มญี่ปุ่น และการบุกครองแมนจูเรีย จึงได้นำไปสู่การยอมจำนนอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1945 สงครามยุติลงด้วยชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตร.

³² แคริบเบียน (The Caribbean) เป็นกลุ่มประเทศและหมู่เกาะต่างในเขตทะเลแคริบเบียนซึ่งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของเม็กซิโก ทางตะวันตกเฉียงเหนือของเวเนซุเอลา มีรัฐอยู่ราว ๆ 25 รัฐซึ่งรวมรัฐอิสระและรัฐภายใต้ความคุ้มครอง (dependencies).

2.4.1.2 การสังคมสงเคราะห์

ในบางประเทศ เช่น แคนาดาและสวีเดน³³ เริ่มต้นระบบความมั่นคงทางสังคมที่เรียกกันในปัจจุบันว่า การสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) โดยนำเงินรายได้ของรัฐที่ใช้ในการบริหาร ประเทศ (Government Revenue) มาใช้จ่ายมากกว่าเงินสมทบจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่ได้รับประโยชน์ประกอบไปด้วย ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย ผู้พิการทุพพลภาพ ผู้ที่ขาดอุปการะ (Survivors) เช่น หญิงหม้าย และเด็ก และผู้ว่างงาน ในเครือรัฐออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ก็สร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) อย่างสมบูรณ์มาจากระบบการสังคมสงเคราะห์ดังกล่าว

นอกจากนี้ ในบางประเทศที่ยึดโครงการประกันสังคมเป็นหลักก็ยังมีเครือข่ายความปลอดภัย (Safety Net) เพื่อเป็นโครงการสำรองไว้ช่วยเหลือ หากว่ามีบุคคลใดหลุดออกไปจากขอบข่ายของระบบใหญ่ หรือความจำเป็นที่ต้องได้รับความช่วยเหลือยังไม่เพียงพอจากการประกันสังคมที่ให้อยู่

หลักการของการสังคมสงเคราะห์อาจจะมีได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นภาระของรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น
- 2) การจ่ายผลประโยชน์เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามประเภทของความจำเป็น
- 3) ในการประเมินความจำเป็นที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ ก็จะนำเอารายได้ (Revenue) และทรัพย์สิน (Property) ของบุคคลนั้น ๆ เข้ามาพิจารณาค่าด้วย แต่บางประเทศก็ไม่นำเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น เงินออมทรัพย์ของบุคคลนั้น ๆ
- 4) ผลประโยชน์ทางการเงินที่ช่วยเหลือ ก็จะพิจารณาให้บุคคลนั้น ๆ มีรายได้จนถึงขั้นค่าที่ชุมชนได้กำหนดขึ้น แต่ก็นำเอาขนาดของครอบครัวและการใช้จ่ายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ค่าเช่าบ้าน ก็นำมาพิจารณาประกอบ ทั้งนี้การได้รับเงินช่วยเหลือจะไม่สัมพันธ์กับว่า คน ๆ นั้น เคยมีรายจ่ายหรือมาตรฐานการครองชีพเดิมอย่างไร
- 5) การสังคมสงเคราะห์คล้ายงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เพราะเน้นที่ตัวปัญหาที่เกิดขึ้น มีการกำหนดขอบเขตการสงเคราะห์และกำหนดรายละเอียดของการให้ความช่วยเหลือ ภายใต้สิทธิที่กฎหมายได้กำหนดไว้

³³ สแกนดิเนเวีย (Scandinavia) เป็นภูมิภาคทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ มีศูนย์กลางอยู่ที่คาบสมุทรสแกนดิเนเวีย ในยุโรปเหนือ มาจากชื่อเดิมว่า มณฑลสแกนดิเนเวีย (Scanian Province) ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก อาจรวมถึงประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มนอร์ดิก เช่น ประเทศไอซ์แลนด์ และประเทศฟินแลนด์ จากความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม.

2.4.1.3 ผลประโยชน์ที่จ่ายเป็นเงินมาจากจากรายได้ทั่วไปของรัฐ

แนวทางนี้เป็นการช่วยเหลือที่จัดขึ้นโดยตรงจากรัฐ และจากเงินรายได้ของรัฐทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ ผลประโยชน์ที่ให้ เช่น เงินบำนาญให้กับบุคคลทุกอายุ ผู้พิการทุพพลภาพ³⁴ (Disabled) เด็กกำพร้า (Orphan) บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย สำหรับหญิงหม้าย บางประเทศมีงบประมาณ สาธารณะ จัดโครงการบริการรักษาพยาบาลระดับชาติโดยผู้รับผลประโยชน์ไม่ต้องออกเงินสมทบ แต่ก็อาจมีการคิดค่าใช้จ่ายในบริการพิเศษบางประการก็ได้ เช่น การรักษาทางทันตกรรมและการรักษาเกี่ยวกับดวงตา เป็นต้น

2.4.1.4 ผลประโยชน์แก่ครอบครัว

ผลประโยชน์แก่ครอบครัวจะครอบคลุมในเรื่องการเจ็บป่วย จนถึงความเป็นมารดา และยังรวมถึงการช่วยเหลือสวัสดิการแก่เด็ก เช่น การให้การศึกษาฟรี ให้เงินทุนอาหารแก่เด็ก และการรักษาพยาบาลในโรงเรียนแก่เด็ก ในระยะหลัง ๆ นับตั้งแต่กลางคริสต์ทศวรรษ ที่ 1970 หลายประเทศได้เปลี่ยนจากการให้ทั้งบิดาและมารดาได้มีส่วนทั้ง 2 ฝ่ายในการรับผิดชอบต่อการดูแลบุตร เช่น ให้ทั้ง 2 ฝ่าย สามารถลา 180 วันร่วมกัน เป็นต้น และในบางประเทศยังมีการให้เงินช่วยเหลือดูแลบุตรที่เจ็บป่วยด้วยแตกต่างกันตามระดับอายุของเด็ก

2.4.1.5 เงินกองทุนเลี้ยงชีพและกองทุนที่สะสมเฉพาะโดยนายจ้าง และ โครงการอื่น ๆ ที่สนับสนุน

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) เป็นระบบการออมเงินที่ลูกจ้างและนายจ้าง สะสมเงินร่วมกัน ดอกเบี้ยที่ได้ก็จะให้ลูกจ้างคืนด้วย กองทุนนี้จะใช้เมื่อขามแก่ชรา ทุพพลภาพ และมรณกรรม รวมถึงการให้สิทธิแก่ทายาทของคณงานด้วย แต่เป็นการให้เงินเพียงครั้งเดียว ก้อนเดียว (Lump Sum Payment) ไม่เป็นระยะต่อเนื่อง (Non periodic Payment) ตามความมุ่งหมายของความมั่นคงทางสังคมหรือการประกันสังคม ซึ่งการจ่ายเงินก็จะไม่พิจารณาถึงอายุสภาพแวดล้อม เมื่อการทำงานสิ้นสุดลงและเมื่อจ่ายคืนดอกเบี้ยที่ได้รับ จะน้อยกว่าภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ด้วย

จากจุดอ่อนที่กล่าวข้างต้น ทำให้ในระยะหลัง ๆ ได้มีหลายประเทศพยายามใช้ประโยชน์จากกองทุนเลี้ยงชีพเพื่อแก้ปัญหาขาดเงินลงทุนภายในประเทศ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัย (โดยจ่ายให้ลูกจ้างก่อนเกษียณ) การลงทุนด้านการศึกษาและรักษาพยาบาล รวมถึงความพยายามปรับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้มาอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมที่มีระบบบำนาญอยู่แล้ว โดยอาจพิจารณาใช้ควบคู่กัน 2 สาขา คือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และบำนาญ

³⁴ ทุพพลภาพ หมายความว่า การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกาย หรือสูญเสียภาวะปกติของจิตใจ จนไม่สามารถทำงานได้.

สำหรับกองทุนที่จ่ายสะสมเฉพาะนายจ้างเองนั้น จะเน้นที่การจ่ายเงินทดแทน (Compensation) ให้แก่ลูกจ้างเมื่อขาดจ้างจากการทำงาน ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายเงินชดเชย (Severance Pay) กรณีให้พนักงานออกจากงานหรือการรักษาพยาบาลโดยนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่พนักงานและบางครั้งรวมถึงครอบครัว นอกจากนี้ ยังรวมถึง โครงการอื่น ๆ ที่กฎหมายอาจมิได้กำหนดไว้ แต่เกิดขึ้นจากนโยบายด้านบุคคลของฝ่ายนายจ้างเอง และพยายามให้สอดคล้องกับโครงการความมั่นคงของรัฐที่อาจได้รับการสนับสนุนผ่านระบบการจัดเก็บภาษีพิเศษ (Ear Marl Tax) นอกจากนี้ยังรวมถึงโครงการที่เกิดจากข้อตกลงร่วมจากการเจรจาต่อรองระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย

2.4.1.6 การบริการทางสังคม

การดำเนินงานความมั่นคงทางสังคมในสายใด ๆ ไม่ควรที่จะละเอียดที่จะผนวกเอา รูปแบบของการบริการทางสังคม (Social Service) หรือการบริการทางสาธารณะ อันรวมไปถึงสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เข้ามาประสานสัมพันธ์กันด้วย โดยเนื่องจากระบบความมั่นคงทางสังคม และการบริการทางสังคมได้ถูกนำมาใช้เสริมซึ่งกันและกัน ดังที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ระบุไว้ โดยสรุปว่า การบริการทางสังคมได้ถูกใช้ควบคู่กับการให้ผลประโยชน์ที่จ่ายให้เป็นเงินสดของระบบความมั่นคงทางสังคม จึงเป็นเสมือนเหรียญสองด้าน รูปแบบการบริการทางสังคม เช่น การจัดบริการทางสาธารณสุข อนามัย การป้องกันรักษาสุขภาพและอุบัติเหตุ การฟื้นฟูสมรรถภาพจากการขาดจ้าง การจัดอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ สวัสดิการและการดูแลเด็กและคลินิกวางแผนครอบครัว โดยทุกคนมีโอกาสได้รับเท่าเทียมกัน เป็นต้น ส่วนสวัสดิการสังคมก็เป็นกิจกรรมแก้ไขความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ยากจนและผู้ช่วยตนเองไม่ได้ เช่น เด็กกำพร้า เด็กไร้ที่พึ่ง³⁵ คนยากจน และผู้ประสบภัยจากธรรมชาติต่าง ๆ

จากการศึกษาของ ILO แม้ว่ารัฐนานาชาติได้พยายามดำเนินระบบความมั่นคงทางสังคม ในหลายแนวทางต่าง ๆ และค้นพบว่าต้องประสบปัญหาและอุปสรรค (Problem and Obstruction) ในการที่จะบรรลุถึงความสมบูรณ์แบบของความมั่นคงทางสังคม ดังต่อไปนี้ เช่น

1) ไม่สามารถที่จะรวบรวมคนทุกอาชีพของสังคมเข้ามาอยู่ภายใต้แบบแผนความมั่นคงทางสังคมเดียวกันตามอุดมการณ์ที่คาดหวังไว้ได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในแต่ละประเทศ ความแตกต่างในภูมิภาคของ

³⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ให้คำนิยามคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้.

แต่ละประเทศ ความสามารถในการบริหารงาน รวมถึงการที่กลุ่มผลประโยชน์ในบางกลุ่ม สร้างเงื่อนไข กฎเกณฑ์ ข้อยกเว้นในรายละเอียดเอาไว้ในการบังคับใช้โครงการต่าง ๆ

2) ปัญหาการจัดระบบการจัดเก็บประวัติและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นฐาน สำหรับการดำเนินการประกันสังคม มักจะจัดเก็บได้จากในส่วนที่เป็นภาคทางการ มากกว่าภาค ไม่เป็นทางการ และจากกิจการใหญ่ มากกว่าในกิจการเล็ก ๆ และที่เป็นการทำงานส่วนตัว ต้นทุน ต่อหน่วยของการเก็บรวบรวมข้อมูลในกิจการเล็ก ๆ และที่ไม่เป็นทางการ รวมถึงการทำงาน ส่วนตัวจึงสูงกว่าต้นทุนต่อหน่วยของการจัดเก็บข้อมูลที่เก็บจากกิจการขนาดใหญ่กว่า นอกจากนี้ เมื่อคนบางประเภทลงทะเบียนยากและเคลื่อนไหวติดตามได้ยาก ก็ทำให้การทำงานยากขึ้นอีก การประกันสังคมจึงมักครอบคลุมเฉพาะกิจการที่มีการจ้างงานที่แน่นอน ดังนั้น จึงได้ให้โอกาส ผู้ที่ทำงานส่วนตัวเข้าร่วมแบบสมัครใจ (Voluntary) โดยการเข้าร่วมแบบสมัครใจต้องจ่ายเงิน สมทบเข้ากองทุนเป็น 2 เท่า สำหรับตนเองและจ่ายแทนในส่วนของนายจ้าง

3) ปัญหาการครอบคลุมระบบความมั่นคงทางสังคม ในส่วนที่เป็นชนบทและ ภาคเกษตรจากข้อจำกัดด้านการติดต่อสื่อสาร ประเภทขนาดของการทำการเกษตร ลักษณะการเป็น ผู้จ้างงานโดยตนเอง แตกต่างจากภาคอุตสาหกรรม เช่น อาจเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดิน สมาชิก ครอบครัว ผู้ร่วมปลูกพืชผล เป็นต้น รวมถึงระดับรายได้ที่ต่ำและมีความไม่แน่นอนกว่าคนงาน ในภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย ผู้ใช้แรงงานในภาคชนบทและภาคเกษตรจึงมักมีระบบเป็นพิเศษ ต่างหาก เช่น อาจจัดให้มีการประกันพืชผล (Crop Insurance) รวมถึงการประกันภัยจากภัยธรรมชาติ (Catastrophe Insurance) หรือการช่วยเหลือทางการตลาด (Marketing Assistance) เป็นต้น

4) ปัญหาการบริหารงาน การจัดทำเครือข่าย และหาจุดร่วมที่เหมาะสมของการ ทำประกันโดยภาครัฐ (หรือสาธารณะ) กับการจัดทำโดยภาคเอกชน การจัดทำระบบประกันสังคม หรือความมั่นคงทางสังคม โดยเอกชน หรือโดยนายจ้างให้แก่ลูกจ้าง อาจนำไปสู่การลดการ ทำประกันสังคมโดยบทบาทของรัฐ เช่น กรณีการประกันชราภาพ (Old-Age insurance) เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาและแนวโน้มของระบบความมั่นคงทางสังคมในอนาคตในระดับ นานาประเทศมีรูปแบบ³⁶ ดังต่อไปนี้

(1) ระบบความมั่นคงทางสังคม (Social security system) หรือระบบการ ประกันสังคม (Social Insurance System) นั้น มิได้เริ่มต้นขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบ แต่จะเริ่มทีละขั้น ๆ โดยทั่วไปมักจะเริ่มที่อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยในงานก่อน ต่อมาก็มักจะขยายไปยังการเจ็บป่วย นอกงาน การสงเคราะห์บุตร การตาย จากนั้นจะเริ่มให้ความสนใจในผู้สูงอายุ คือ การประกันชราภาพ อันเป็นเรื่องให้ผลประโยชน์ตอบแทนระยะยาว อย่างไรก็ตาม การจะริเริ่มในสาขาใดจะต้องขึ้นอยู่กับ

³⁶ นิคม จันทรวิฑูร. อ้างแล้ว. หน้า 6-7.

สภาวะความพร้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมและความสามารถทางการบริหารงานของสถาบันความมั่นคงทางสังคมในประเทศนั้น ๆ

(2) ระบบความมั่นคงทางสังคม เมื่อพัฒนายิ่งขึ้นก็จะมิใช่เพียงเพื่อการแก้ไขการขาดแคลนรายได้ การรักษาพยาบาล และการให้เงินช่วยเหลือในโครงการที่หลากหลาย แต่จะกระตุ้นก่อให้เกิดการช่วยเหลืออื่น ๆ ในหลายด้าน เช่น การช่วยเหลือในด้านภาษีพิเศษ (Ear Marl Tax) การสร้างเสริมด้านที่อยู่อาศัย อาหาร และการขนส่ง และยิ่งความมั่นคงทางสังคมก้าวหน้ามากขึ้น ๆ ก็จะทำหน้าที่เสมือนเป็นกลไกซึ่งเป็นตัวส่งผ่านทางสังคม (Social Transfer) ของรายได้สินค้าและบริการ ระหว่างส่วนต่าง ๆ และพร้อมกันนั้นก็เน้นมาตรการที่เป็นการป้องกัน (Preventive) มากกว่าการแก้ไขปัญหา หรือการเยียวยา (Remedial) เพื่อการพัฒนาความมั่นคงในการกินคืออยู่ดีของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

(3) สัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงของประชากรมีผลต่อการปรับเปลี่ยนประเภทและแนวโน้มของการใช้เงินกองทุนด้วย เช่น ประเทศอุตสาหกรรมในยุโรป ประมาณการใน พ.ศ. 2558 พบว่าประชากรเด็กและคนหนุ่มสาวจะมีสัดส่วนที่น้อยลงกว่าปัจจุบัน เมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่มีจำนวนสูงขึ้นมากกว่า ซึ่งต้องการการดูแลทางสุขภาพและการใช้เงินชราภาพจะมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทวีปยุโรปก็ได้พยายามที่จะให้ผู้เกษียณอายุแล้ว ยังมีโอกาสทำงานที่เดิมหรือบางส่วนได้ต่อไป หลังจากรับเงินบำนาญส่วนหนึ่งไปแล้วเพื่อประโยชน์แก่ประเทศด้วย ประเทศไทยเองก็กำลังมีการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ไปในแนวทางนี้ อันรวมถึงการมีแรงงานต่างชาติในไทยที่จะขาดแคลนเพราะการมีบุตรน้อยลงด้วย ฉะนั้น ปัญหาในเชิงอนาคตด้านประชากรนี้ ก็ควรมีนโยบายความมั่นคงทางสังคม (Social Security) มารองรับต่อไปด้วย³⁷

(4) ความก้าวหน้าของสังคมอุตสาหกรรมทำให้ประชาชนมีวิถีชีวิตแบบใหม่ ในทวีปยุโรป พบว่าการเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย และการให้สิทธิที่มากขึ้นของผู้หญิงกว่าเมื่อก่อนก็ส่งผลตามไปด้วย เช่น สตรีมีแนวโน้มมีบุตรคนแรกเมื่อระหว่างอายุ 30-34 ปี และการมีบุตรคนต่อ ๆ ไปอีกก็จะยากขึ้น การแต่งงานมีน้อยลง การหย่าร้าง การสร้างครอบครัวใหม่ และการอยู่ร่วมกัน (Cohabitation) เพื่อสนองตอบวิถีชีวิตแบบใหม่นี้ นโยบายการสงเคราะห์ครอบครัว ก็ต้องปรับเปลี่ยนจากที่เคยเน้นการพึ่งพิงกันและกันของสามีภรรยา มาเป็นการพิจารณาองค์ประกอบที่แท้จริงของครอบครัว คือ เป็นระดับบุคคลที่เป็นอิสระต่อกันมากขึ้น เช่น หันมาให้สิทธิทั้งบิดาและมารดา มีโอกาสลางานมาดูแลบุตรอย่างเท่าเทียมกัน แต่แนวโน้มการมีบุตรน้อยและการมีอาชีพเป็นของตนเองที่ไม่พึ่งพิงสามีภรรยา มากเช่นก่อน ทำให้แนวโน้มการดูแลเด็กจะ

³⁷ นิคม จันทรวิฑูร. อ้างแล้ว. หน้า 8-9.

เป็นเรื่องที่สาธารณชนเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบมากขึ้น ในกรณีนี้ พบว่าประเทศทางยุโรป ตะวันออกทำได้ดีกว่าในยุโรปตะวันตก

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าในประเทศอุตสาหกรรมและการแข่งขันระดับโลก ในทางเศรษฐกิจนั้นทำให้เกิดการจัดการระบบการทำงานใหม่ เช่น การทำงานแบบ Part Time และการยืดหยุ่นของการทำงาน (Flexibility of Work) มีมากขึ้น ๆ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้เวลา เงินค่าตอบแทนการทำงานและสิทธิของลูกจ้าง ให้ยืดหยุ่นขึ้นและรับผิดชอบมากขึ้น ทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐ จึงต้องมีนโยบายด้านความมั่นคงทางสังคม การดูแลเด็ก และการจ้างงานที่เปลี่ยนไปมากขึ้น รวมถึงโอกาสการใช้แหล่งกองทุนต่าง ๆ มาแก้ไขรองรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายเหล่านี้ การที่จะพึ่งการช่วยเหลือจากเงินกองทุนเดิมต่าง ๆ ของรัฐที่มีอยู่ ก็ดูเหมือนว่าจะไม่เพียงพอเสียแล้ว

2.4.2 ระบบประกันสังคมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การประกันสังคม (Social Insurance) ได้มีหลักการและแนวคิดโดยได้เริ่มใช้บังคับเป็น ครั้งแรกในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁸ ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและหลักเกณฑ์ การประกันสังคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

2.4.2.1 ความเป็นมาของการประกันสังคม

การเพิ่มของประชาชนและการพัฒนาไปสู่สังคมเมือง ความหนาแน่นของประชากรที่ เพิ่มขึ้นก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ ประกอบกับได้มีการพัฒนาสังคมไปสู่ สังคมเมือง ซึ่งทำให้ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยมีครอบครัวเป็นจุดศูนย์กลางลดความสำคัญลง เพื่อทดแทนบทบาทของครอบครัวในการสร้างความมั่นคง (Security) ให้กับประชาชน จึงจำเป็นที่ รัฐจะต้องจัดบริการ (Social Service) หรือสวัสดิการ (Welfare) ทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมา รองรับความต้องการของประชาชน

ผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนเปลี่ยนแปลงจากเดิม ไม่สามารถสร้างงานให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชน ที่เพิ่มขึ้นจากอัตราการเพิ่มของประชากร³⁹ มีการใช้ประโยชน์จากแรงงานหญิงและเด็ก จึงทำให้

³⁸ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เป็นอันดับสี่ของโลกถัดจากสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังเป็นประเทศที่มีการส่งออกเป็นอันดับสาม ของโลก รองจากสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน.

³⁹ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2529). อ้างแล้ว. หน้า 64-65.

กลุ่มคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมต้องขาดความมั่นคงทางรายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การริเริ่มการประกันสังคม⁴⁰

ภายหลังที่กลุ่มชนชั้นกลางมีอำนาจมากขึ้น จึงได้ก่อให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะมีบทบาทในการช่วยเหลือเกื้อกูลในหมู่สมาชิก และมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐยื่นมือมาช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในการดูแลลูกจ้าง

ต่อมา นายกรัฐมนตรี ออทโท ฟอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck, 1815-1898) เป็นผู้นำสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในขณะนั้น ได้พยายามริเริ่มมาตรการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานให้ดีขึ้น เช่น การสนับสนุนระบบสหกรณ์ (Cooperatives) ควบคุมการใช้แรงงานเด็ก ประกอบกับอิทธิพลทางการเมืองที่มีอยู่ ทำให้การตรากฎหมายเพื่อการนี้ประสบความสำเร็จง่ายขึ้น

การประกันสังคมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์⁴¹ (Absolute Monarchy) ในสมัยนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงวิธีการสร้างความมั่นคง ด้วยการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันเองโดยสมัครใจ เป็นวิธีการที่เป็นระบบ และรัฐเข้ามามีส่วนรวมในการรับผิดชอบ โดยระยะแรกให้ความสำคัญการจัดระเบียบด้านการเงิน และในการวางรูปแบบของการประกันสังคม โดยการตราเป็นกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1) กฎหมายความรับผิดชอบต่อของนายจ้าง⁴² อันเป็นนับได้ว่าเป็นจุดแรกเริ่มของการกำหนดการประกันสังคมอย่างเป็นระบบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งรัฐเข้ามาสร้างหลักประกันให้กับคนงาน โดยออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อคุ้มครองคนงานจากภัยการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งนายจ้างจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในกรณีที่ลูกจ้างต้องประสบอันตรายจากการทำงาน

2) กฎหมายประกันการเจ็บป่วย⁴³ กฎหมายนี้บังคับให้มีการประกันการเจ็บป่วยซึ่งนายจ้าง (Employer) และลูกจ้าง (Employee) ต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ 2 ใน 3 ส่วน และนายจ้างจ่าย 1 ใน 3 ส่วน ซึ่งกฎหมายนี้มีการประกาศใช้ใน ค.ศ. 1883 โดยมีผล

⁴⁰ Detlew Zollner, Perer A Kohler, and Hans f Zacher. (1982). *Germany in the Evolution of Social Insurance 1881-1981*. London: France Printer. p.7. อ้างถึงใน ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2529). อ้างแล้ว. หน้า 66.

⁴¹ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) คือ ระบอบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีสิทธิ์ขาดในการบริหารประเทศ ในระบอบการปกครองนี้ กษัตริย์ก็คือกฎหมาย กล่าวคือ ที่มาของกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่กษัตริย์ คำสั่ง ความต้องการต่าง ๆ ล้วนมีผลเป็นกฎหมาย กษัตริย์มีอำนาจในการปกครองแผ่นดินและพลเมืองโดยอิสระ โดยไม่มีกฎหมายหรือองค์กรตามกฎหมายใด ๆ จะห้ามปรามได้ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ ที่จะอยู่เหนือกว่าคำชี้ขาดของกษัตริย์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มอบความไว้วางใจทั้งหมดให้กับพระเจ้าแผ่นดิน.

⁴² Liability Act 1971.

⁴³ Sickness Insurance Law 1883.

บังคับใช้ในปลาย ค.ศ. 1884 โดยลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองการรักษาพยาบาลและเงินทดแทนที่ทำงานไม่ได้ เป็นเวลา 13 สัปดาห์

3) กฎหมายประกันอุบัติเหตุ⁴⁴ กฎหมายนี้ประกาศใช้ใน ค.ศ. 1884 และมีผลใช้บังคับใน ค.ศ. 1885 โดยมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้างแต่ขยายการให้ความคุ้มครองมากขึ้น คือ การรักษาพยาบาล (Medical Care) ค่าทำศพ (Funeral Grant) และบำนาญ (Pension) ทั้งนี้ต้องเป็นอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น

4) กฎหมายความมั่นคงด้านชราภาพและทุพพลภาพ⁴⁵ กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1891 โดยให้ความคุ้มครองคนงานที่ทุพพลภาพหรือที่มีอายุ 70 ปี ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากันและรัฐให้การสนับสนุนบางส่วน ในระยะนั้นคนงานได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยมากผู้รับบำนาญส่วนใหญ่เป็นผู้ทุพพลภาพจนมีบางครั้งเรียกกันว่า Disability Insurance Pension

5) ประมวลกฎหมายประกันสังคมแห่งจักรวรรดิไรช์⁴⁶ รัฐบาลเห็นด้วยกับแนวคิดของการจัดระเบียบของกฎหมายที่มีอยู่ใหม่ในลักษณะประมวลกฎหมายและประกาศใช้ใน ค.ศ. 1911 โดยการประกันบำนาญมีผลบังคับใช้ในต้น ค.ศ. 1912 การประกันอุบัติเหตุบังคับใช้ใน ค.ศ. 1913 และการประกันการเจ็บป่วยบังคับใช้ใน ค.ศ. 1914 สิ่งสำคัญจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมาย คือ ผู้ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองขยายไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และแรงงานภาคเกษตรด้วย⁴⁷

จากความเป็นมาของการวิวัฒนาการ ของการเป็นผู้ประกันตน ตามประกันสังคม (Social Security) จะเห็นได้ว่า การเป็นผู้ประกันตนนั้นจะเริ่มจากการเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างก่อน โดยมีการจ่ายเงินสมทบเข้าเป็นผู้ประกันตนระหว่างรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้โดยถือหลักสามฝ่ายร่วมกันรับภาระ ต่อมาเมื่อสภาพของการประกันสังคมมีความมั่นคงขึ้น จึงมีการเปิดโอกาสให้มีการประกันตนของผู้ประกันตนเองและมีการประกันตนของผู้ประกันตนแบบอิสระอีกด้วย

2.4.2.2 หลักเกณฑ์ของการประกันสังคม

การประกันสังคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์หลายประการ ดังต่อไปนี้

⁴⁴ Accidental Insurance Law 1884.

⁴⁵ Invalidity and Old Age Security Act 1889.

⁴⁶ Reich Insurance Order 1911.

⁴⁷ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2529). อ้างแล้ว. หน้า 65-66.

1) การประกันสุขภาพ

ลูกจ้างและนายจ้างจะร่วมจ่ายเงินสมทบเพื่อการประกันสุขภาพ (Health Insurance) รวม 14% ของเงินเดือน โดยลูกจ้างและนายจ้างจ่ายฝ่ายละ 7% ของรายได้ที่กำหนดซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยในปัจจุบัน ลูกจ้างจ่ายมากกว่านายจ้างประมาณ 1% คนที่ต้องจ่ายเงินสมทบคือ คนที่มีเงินเดือน แต่สำหรับพ่อค้า และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (Self-Employed) จะคำนวณรายได้ยากมาก จึงให้กลุ่มเหล่านี้เลือกประกันสุขภาพกับบริษัทประกันสุขภาพของเอกชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม เบี้ยประกันมีอัตราค่อนข้างสูง เมื่อเวลาเจ็บป่วยไปหาแพทย์ ทุกคนจะได้รับการรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีเงินประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยในขณะที่ทำงานไม่ได้ โดยสิทธิประโยชน์การเจ็บป่วยจะได้ครบทุกโรค และเงื่อนไขในการได้รับประโยชน์ทดแทนมีกองทุนประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกของกองทุนทุกคนในกรณีเจ็บป่วย ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสุด (Minimum Period) ของการเป็นสมาชิก เมื่อผู้ประกันตนเจ็บป่วย จะได้รับเงินค่าจ้างจากนายจ้างร้อยละ 100 ของค่าจ้างเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 สัปดาห์ ภายหลังจากนั้น กองทุนกรณีเจ็บป่วยจะจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีการขาดรายได้ให้แก่ผู้ประกันตนร้อยละ 70 ของรายได้รวม (สูงสุดไม่เกินร้อยละ 90 ของรายได้สุทธิ) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 78 สัปดาห์ ในระยะเวลา 3 ปี สำหรับการเจ็บป่วยอันเกิดจากโรคเดียวกัน

สำหรับกรณีเจ็บป่วยหรืออันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบ 100% เต็ม โดยอัตราเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน จะแตกต่างกันไปตามกลุ่มสหภาพแรงงาน⁴⁸ (Trade Union) ของแต่ละอาชีพ หากเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานถึงขั้นทำงานไม่ได้หรือทุพพลภาพก็จะได้รับเงินเกษียณกับเงินทุพพลภาพไปพร้อมกัน

2) การเกษียณอายุ

ระบบก่อนจ้างซับซ้อน ทั้งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบรวมกันเท่ากับ 19.5% โดยจ่ายเงินสมทบฝ่ายละ 9.95% มีสูตรการคิดคำนวณบำนาญที่ซับซ้อน เงินบำนาญ เป็นลักษณะบำนาญตามจำนวนเงินที่สะสมไว้ คำนวณด้วย Pension Factor 1.0 และ Pension Value (กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษสำหรับผู้ประกันตนภายใต้ German Pension Insurance) สำหรับเงินรายได้ของแต่ละบุคคลคำนวณตามรายได้ต่อปีของแต่ละคนหารด้วยรายได้เฉลี่ยของผู้จ่ายเงินสมทบทุกคน คำนวณด้วยปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณ (Entry Factor) ถ้ารายได้ต่อปีของแต่ละคนสัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยของผู้จ่ายเงิน

⁴⁸ สหภาพแรงงาน (Trade Union) คือการรวมตัวกันของกลุ่มลูกจ้างโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการตามหรือเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยเมื่อประมาณสามร้อยปีที่แล้ว สหภาพแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้น และได้พัฒนาไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน เนื่องจากบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงส่งผลให้วัตถุประสงค์ และกิจกรรมหลักของสหภาพแรงงานจึงแตกต่างกันไป.

สมทบทุกคน จำนวนระดับรายได้ของแต่ละคนจะเท่ากับ 1.0 และในกรณีที่ต่ำกว่าหรือสูงกว่า รายได้ต่อปีของแต่ละคน ระดับความสัมพันธ์ของรายได้จะต่ำกว่าหรือมากกว่า 1.0

3) การประกันกรณีว่างงาน

เงินสมทบที่เก็บจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างรวมกันเท่ากับ 2.4% ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ 1.0% นายจ้างจ่ายเงินสมทบประมาณ 1.4% หรือมากกว่า โดยสิทธิประโยชน์จะจ่ายในช่วงแรกที่ตกงาน หลังจากนั้นจะมีกรมจัดหางาน ทำหน้าที่จัดหางานให้ทำ มีเงื่อนไขการเกิดสิทธิ และประโยชน์ทดแทน มีดังนี้

(1) ลูกจ้างต้องมีการจ่ายเงินสมทบติดต่อกันมาแล้วอย่างน้อย 12 เดือนในระยะเวลา 2 ปีก่อนการว่างงาน

(2) ต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานที่สำนักจัดหางาน และพร้อมที่จะหางานทำ

(3) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน สำหรับผู้ว่างงานที่มีบุตรหลายคนจะเท่ากับร้อยละ 67 ของรายได้สุทธิของผู้ประกันตน ส่วนผู้ว่างงานที่ไม่มีบุตรจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเท่ากับร้อยละ 60 โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลาเท่ากับ 6-18 เดือน ทั้งนี้กรณีผู้ว่างงานมีอายุมากกว่า 55 ปีขึ้นไปและมีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 30 เดือน จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลา 15 เดือน ส่วนผู้ที่มีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 36 เดือน จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลา 18 เดือน นอกจากนี้ ยังมีเงินสงเคราะห์สำหรับผู้ว่างงาน ซึ่งมีการตรวจสอบรายได้ของผู้ว่างงานด้วย

4) ประโยชน์ทดแทนสำหรับการดูแลระยะยาว (Long-Term Care Benefits)

การประกันกรณีการดูแลผู้ป่วยเมื่อเจ็บป่วยช่วยตัวเองไม่ได้ เริ่มมีเมื่อ ค.ศ. 1995 ซึ่งในปัจจุบัน ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 จะเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างรวม 1.95% ของเงินเดือน นายจ้างจ่ายเงินสมทบ 0.975% ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ 0.975% ผู้รับบำนาญจะจ่ายเงินสมทบ 1.95% ของเงินบำนาญ สิทธิประโยชน์ คือ มีคนมาดูแลเป็นเวลา 90 นาที 180 นาที หรือ 300 นาที ต่อวัน หรืออาจเลือกได้รับเป็นสิ่งของ หรือเป็นจำนวนเงิน เช่น ต้องการรถเข็นก็ได้ เป็นรถเข็นแทน เป็นต้น เงื่อนไขการได้รับประโยชน์ทดแทนผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 5 ปีในระยะเวลา 10 ปีสุดท้าย ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องให้การดูแล ดังนี้⁴⁹

(1) การดูแลระดับที่ 1 (A Substantial Need for Care) อย่างน้อยวันละ 1 ครั้ง

(2) การดูแลระดับที่ 2 (A Severe Need for Care) อย่างน้อยวันละ 3 ครั้ง

⁴⁹ กองนิติการ และกองนโยบายและแผนงาน. (2552). รายงานการศึกษาดูงานด้านการประกันสังคมและระบบการดูแลสุขภาพ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. หน้า 2-5.

(3) การดูแลระดับที่ 3 (A Critical Need for Care) จำเป็นต้องดูแลตลอดเวลา

เมื่อพิจารณาเงินสมทบทั้งหมดที่ถูกจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม รวม 20% รัฐจัดเก็บภาษีบุคคลอีก 12-40% ขึ้นอยู่กับรายได้ของแต่ละคน นอกจากนี้ หากไม่มีบุตรจะต้องถูกหักเพิ่มอีก 0.25% เพราะบุตรจะคอยช่วยเหลือหลังเกษียณได้

ระบบเงินเกษียณที่ใช้ในปัจจุบันเกิดขึ้นหลังมีการปฏิรูประบบเมื่อ ค.ศ. 2005 โดยก่อนหน้านี้นคนที่ทำงานในสำนักงานและทำงานใช้แรงงานจะได้รับเงินเกษียณไม่เท่ากัน ตั้งแต่ ค.ศ. 2004 เป็นต้นมาได้มีการรวมสองกลุ่มให้เป็นกลุ่มเดียวกัน หลังการปฏิรูปเกิดหน่วยงานกลางสำหรับการเกษียณอายุ ซึ่งเดิมถูกจ้างแต่ละกลุ่มจ่ายเงินสมทบแล้วมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรวบรวมเงินสมทบ ต่อมาได้มีการรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน การจัดเก็บเงินสมทบเป็นแบบบัญชีรายบุคคล ซึ่งจะแสดงรายการ โดยแยกบัญชีของแต่ละคนว่าจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพไปเป็นจำนวนเท่าไร เพื่อนำไปสะสมเป็นบัญชีของตนเอง ระบบนี้จึงทำให้การทำงานง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม เริ่มมีปัญหาเมื่อมีการรวมเยอรมนี⁵⁰ ซึ่งกลุ่มเยอรมนีตะวันออกเริ่มมีการเข้าสู่ระบบเนื่องจากเข้ามาทำงานในเยอรมนีตะวันตกมากขึ้น ดังนั้น จึงใช้ระบบใครจ่ายเงินสมทบมากก็จะได้รับเงินมาก ใครจ่ายเงินสมทบน้อยก็ได้รับเงินบำนาญน้อย ระบบเงินเกษียณขึ้นอยู่กับกรณีที่ว่า จ่ายเงินสมทบไปเท่าไร แต่ละเดือนเป็นอย่างไร สำหรับผู้ซึ่งไม่มีบุตร ก็สามารถจ่ายเงินสมทบได้มาก เมื่อมีบุตรแล้วก็ทำให้จ่ายเงินสมทบได้น้อยลง ค่าครองชีพและการได้รับเงินช่วยเหลือทางสังคมจะเป็นระบบการตรวจสอบรายได้ซึ่งจะมีการคิดอย่างละเอียด

การคำนวณเงินบำนาญ (Pension) นั้น ในเดือนกรกฎาคมของทุกปีจะมีการปรับปรุงประโยชน์ทดแทน ตามการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินบำนาญเพื่อป้องกันการลดมูลค่าของเงินบำนาญแบบเฉียบพลัน โดยจะมีการวิเคราะห์ว่า ผู้เกษียณอายุควรได้รับเงินบำนาญเพิ่มหรือไม่ โดยคำนึงถึงค่าครองชีพ (Cost of Living) แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้ว่า เงินบำนาญสามารถเพิ่มหรือลดลงได้

⁵⁰ การรวมเยอรมนี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2533 เยอรมนีตะวันออก (German Democratic Republic) รวมชาติกับ เยอรมนีตะวันตก (Federal Republic of Germany) อย่างเป็นทางการ กลายเป็นประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) เพียงหนึ่งเดียว หลังจากรัฐบาลคอมมิวนิสต์ของเยอรมนีตะวันออกเริ่มก่อสร้าง กำแพงเบอร์ลิน (Berlin Wall) เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2504 เพื่อปิดกั้นเส้นทางอพยพของประชาชนจากเยอรมนีตะวันออกไปสู่เยอรมนีตะวันตกซึ่งเป็นดินแดนที่มั่นคงกว่า กำแพงเบอร์ลินได้แบ่งเมืองเบอร์ลินออกเป็นเบอร์ลินตะวันออกและตะวันตก กำแพงนี้เป็นเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายประเทศเสรีและประเทศคอมมิวนิสต์ในยุค สงครามเย็น (Cold War) กำแพงเบอร์ลินตั้งอยู่เป็นระยะเวลา 28 ปี จนกระทั่งรัฐบาลของเยอรมนีตะวันออกนั้น ได้อนุมัติให้เปิดกำแพงเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2532 ก่อนที่กำแพงเบอร์ลินจะถูกทุบทำลายเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2533 และชาติเยอรมนี ทั้งสองได้กลับเป็นหนึ่งเดียวกันอีกครั้งในวันที่ 3 ตุลาคม 2533 ชาวเยอรมันจึงถือเอาวันที่ 3 ตุลาคมของทุกปีเป็น วันรวมชาติเยอรมัน (German Unity Day).

คามปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสรุปว่า ไม่สามารถลดได้ จึงมีมติว่าจะไม่มีการลด มีแต่จะให้เท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นเท่านั้น

แหล่งเงินจากการเก็บเงินสมทบได้ 19.9% หรือรับเงินจากหน่วยงานอื่นที่ดูแลเรื่องคุณภาพและได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลด้วย หากลูกจ้างมีบุตรจะได้รับเงินช่วยเหลือเป็นเวลา 3 ปี จนบุตรอายุครบ 3 ปี แต่ส่วนใหญ่ผู้ที่มีบุตรอาจอยู่นอกระบบ คือ ไม่ได้จ่ายเงินสมทบจนครบ ในส่วนของเงินเกษียณ (Retired Funds) ของทั้งประเทศใน ค.ศ. 2008 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 283 พันล้านยูโร แต่มีเงินสมทบเพียง 242 พันล้านยูโร และได้รับงบประมาณจากหน่วยงานอื่น 7.3 พันล้านยูโร ดังนั้น จึงต้องรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลประมาณ 25.6% โดยทั้งประเทศมีคนทำงานอยู่ในระบบ 52 ล้านคน จากประชากรทั้งหมด 83 ล้านคน จำนวนผู้รับบำนาญ 24.8 ล้านคน แต่ละปีจะมีคนเพิ่มอีก 1.8 ล้านคน หลักการในการบริหารกองทุนเงินสำหรับผู้เกษียณอายุ คือ พยายามให้มีอัตราส่วนระหว่าง คนทำงาน 2 คน ต่อคนเกษียณ 1 คน เพื่อรักษาระดับ อัตราจ่ายเงินเกษียณ กับอัตราเงินสมทบสะสมในกองทุน ให้มีความสมดุลกันมากที่สุด ส่วนผู้ที่ประกอบอาชีพในกลุ่มที่เหลือ คือ ทนาย และแพทย์ นั้นเป็นอาชีพอิสระจะต้องดูแลตนเอง

2.4.3 ระบบประกันสังคมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส⁵¹ (French Republic) สำหรับ สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นถือเป็นประเทศหนึ่ง ที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐสวัสดิการ⁵² (Welfare State) อย่างมากประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมาและหลักเกณฑ์ของการประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.4.3.1 ความเป็นมาของการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ.1945 เพื่อรับประกันว่าทุกคนจะมีรายได้ตามที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือแต่ละบุคคลและครอบครัวอย่างมีคุณค่าในทุกสถานการณ์ ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น อยู่บนพื้นฐานของความเป็นหนึ่ง

⁵¹ เมื่อดูจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ประเทศฝรั่งเศสนับเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับ 4 ของโลก ประเภทของอุตสาหกรรมที่เป็นที่มาของความสำเร็จดังกล่าว ได้แก่ อุตสาหกรรมทางการขนส่ง โทรคมนาคม อุตสาหกรรมอาหาร ผลิตภัณฑ์ยา รวมไปถึงภาคธนาคาร การประกันภัยการท่องเที่ยว และสินค้าฟุ่มเฟือย.

⁵² รัฐสวัสดิการ (Welfare state) คือ มโนทัศน์การปกครองซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง โดยอาศัยหลักความเสมอภาคของโอกาส การกระจายความมั่งคั่งอย่างชอบธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะแก่ผู้ไม่สามารถจัดหาเงินค่าสำหรับชีวิตที่ดีได้ รัฐสวัสดิการเป็นระบบสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญของมาตรฐานการครองชีพ การศึกษา และการดูแลสุขภาพของประชาชนผ่านรายได้ภาษีทั่วไป ผลประโยชน์ส่วนรวมถูกเสนอให้กับทุกคน เป็นข้อเสนอสำหรับทุกคน.

เดียวกันซึ่งประกันความคุ้มครองทางการเงินให้แก่ทุกคนในช่วงที่เกิดความไม่แน่นอนขึ้นในชีวิต โดยให้ความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน กรณีชราภาพ และประโยชน์ทดแทนสำหรับครอบครัว ภารกิจหน้าที่ขององค์การประกันสังคม คือการจัดเก็บเงินสมทบ และการจัดการบริหารด้านการเงิน

ทั้งนี้ ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรูปแบบเดียวซึ่งมีมิติในการให้ความคุ้มครองแก่ทุกคน แหล่งเงินของระบบประกันสังคมมาจากเงินสมทบทุนของฝ่ายนายจ้าง (Employer) และลูกจ้าง (Employee) รวมทั้งจากภาษี (Tax) ต่าง ๆ โดยมีไว้สำหรับการจัดการด้านการเงินของโครงการซึ่งมีอยู่หลากหลาย ดังนี้

1) โครงการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างทั่วไป (Social Security General Scheme) เป็นโครงการที่มีค่าใช้จ่ายคิดเป็นเกือบสามในสี่ส่วนของโครงการทั้งหมด

2) โครงการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรและชาวนา (Agricultural Employees and Farmers Scheme) บริหารจัดการโดยกองทุนรวมเพื่อการจัดประโยชน์ทดแทนสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรและชาวนา (Central Agricultural Workers' and Farmers' Mutual Benefit Fund หรือ CCMSA)

3) โครงการสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Social Security Scheme for Self-employed Persons หรือ RSI)

4) โครงการที่จัดให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม เช่น โครงการสำหรับข้าราชการ

นอกจากนี้ เงินประกันสังคมไม่ถือเป็นงบประมาณ แต่จะแยกเป็นกองทุนประกันสังคมซึ่งไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายภาครัฐ⁵³ ประชาชนยังสามารถซื้อประกันเสริมของบริษัทเอกชนเพิ่มเติมได้อีกเช่นกัน หากกองทุนมีเงินไม่พอจ่าย รัฐบาลจะให้เงินงบประมาณสนับสนุน อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาล คือ ลดการให้เงินช่วยเหลือลง เช่น ใน ค.ศ.1950 ค่าใช้จ่ายที่รัฐสนับสนุนเพิ่มเติมให้แก่กองทุนลดลงเหลือไม่ถึง 10%

2.4.3.2 หลักเกณฑ์ของการประกันสังคม

หลักการประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความคุ้มครอง 4 กรณี ดังนี้

1) การประกันสุขภาพ (Health Insurance) รวมทั้งการคุ้มครองสตรีมีครรภ์และกรณีคลอดบุตร (Confinement)

⁵³ องค์กรกลางสำหรับกองทุนประกันสังคม (Central agency for social security funds) คือ ธนาคารประกันสังคมแห่งชาติฝรั่งเศส (French Social Security's bank) เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการจัดเก็บเงินสมทบของโครงการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างทั่วไป และมีสาขาจำนวน 99 แห่ง และจากข้อมูลใน พ.ศ. 2550 ผู้ประกันคนที่จ่ายเงินสมทบเข้าระบบมีจำนวน 6.5 ล้านคน. โปรดดู กองนิติการ และกองนโยบายและแผนงาน. อ้างแล้ว. หน้า 2.

ด้านบริการทางการแพทย์ (Medical Service) เมื่อผู้ประกันตนทำงานและได้รับค่าจ้างอย่างน้อย 60 ชั่วโมง สำหรับการทำงานในเดือนสุดท้ายก่อนรับบริการทางการแพทย์และจ่ายเงินสมทบมาแล้วเป็นจำนวนเงินอย่างน้อย 60 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ ก็จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ประกอบด้วย บริการทางการแพทย์ จากแพทย์ชำนาญการทั่วไปและแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน การเข้ารับรักษาในโรงพยาบาล (Hospitalization) บริการทางห้องทดลอง (Lab Service) ค่ายา การดูแลเมื่อตั้งครรภ์ ค่ายานพาหนะ รวมทั้งกายอุปกรณ์ และอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาทางการแพทย์ การรักษาเกี่ยวกับโรคทางตา และทันตกรรม รวมถึงประโยชน์ทดแทนกรณีการขาดรายได้แก่บุคคลที่ไม่สามารถทำงานได้ในช่วงเวลานั้น ๆ ผู้ประกันตนจะได้รับการรักษาพยาบาลจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้สำหรับทุกคน ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีขาดรายได้จะจ่ายให้ประมาณ 65% ของค่าจ้าง ยกเว้นกรณีคนยากจนหรือเจ็บป่วยมาก สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้เต็ม 100%⁵⁴

ประชาชนชาวฝรั่งเศสทุกคนจะมีบัตรประกันสุขภาพ หรือ Vital Card ซึ่งสามารถแสดงบัตรนี้ได้เมื่อต้องการซื้อยารักษาโรค ตรวจสุขภาพ กรณีถ้าเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องสำรองจ่ายเงินสดไปก่อน แล้วทำเรื่องเรียกเงินคืนภายหลัง ถ้าเป็นคนยากจนจะได้รับการรักษาโดยไม่ต้องสำรองเงินจ่ายไปก่อนได้

กรณีที่ผู้ประกันตนเจ็บป่วยและมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลจะมีบางกรณีที่ผู้ประกันตนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของสำนักงานประกันสังคม ผู้ประกันตนก็จะสามารถร้องเรียนได้

กรณีสตรีมีครรภ์ รัฐจะจ่ายค่าใช้จ่ายในการคลอดบุตร (Confinement) ให้ทั้งหมด รวมทั้งประโยชน์ทดแทนกรณีการขาดรายได้ (Cash Benefit)

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องคนยากจนหรือผู้ที่เจ็บป่วยมาก จะพิจารณาจากขนาดของครอบครัว โดยดูรายได้รวมของครอบครัว และกรณีเจ็บป่วยมาก เช่น โรคมะเร็ง (Cancer) หรือเอดส์ (Acquired Immune Deficiency Syndrome: AIDS) เป็นต้น

2) กรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

ผู้ประกอบอาชีพอิสระไม่ได้รับความคุ้มครองกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ผู้ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจะได้รับการดูแลรักษาตามความจำเป็นซึ่งรวมถึงบริการทางการแพทย์ การผ่าตัด การรักษาตัวในสถานพยาบาล ค่ายา อุปกรณ์ทางการแพทย์ การฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าพาหนะ บริการต่าง ๆ เหล่านี้กองทุนจะเป็นผู้จ่ายเงินโดยตรง ทั้งนี้ ไม่มีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายร่วมและไม่กำหนดเวลาในการรักษาพยาบาล

⁵⁴ กองนิติการ และกองนโยบายและแผนงาน. อ่างแล้ว. หน้า 20-22.

กรณีทุพพลภาพถาวร⁵⁵ (Permanent Disability) อันเนื่องมาจากการทำงานจะได้รับเงินทดแทนรายปีจำนวนเท่ากับค่าจ้างตามอัตราที่อ้างอิง (Reference Earnings) ร้อยละ 100 ขณะนี้ค่าจ้างตามอัตราที่อ้างอิง (Reference Earnings) จำนวนจากค่าจ้างทั้งหมดในช่วง 12 เดือนสุดท้ายไม่เกิน 33,472.18 ยูโร บวกร้อยละ 33.33 ของรายได้สูงสุด ไม่เกิน 33,472.18 ยูโร

กรณีทุพพลภาพชั่วคราว⁵⁶ (Temporary Disablement) อันเนื่องมาจากการทำงานจะได้รับเงินทดแทนจำนวนเท่ากับร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายวันเฉลี่ยในเดือนสุดท้ายไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด

การได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีทุพพลภาพดังกล่าวข้างต้น จำนวนเงินที่ได้รับจะสูงกว่ากรณีเจ็บป่วยอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน ทั้งนี้ เงินทดแทนจะจ่ายให้ตามระดับของการทุพพลภาพ โดยจะมีการประเมินระดับของการสูญเสียความสามารถในการทำงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3) กรณีชราภาพและบำนาญตกทอด

ผู้ได้รับเงินเกษียณอายุเต็มจำนวนจะต้องทำงานอย่างน้อย 41 ปี อายุเกษียณ 60 ปี จะได้รับเงินบำนาญเต็มขั้น 70-80% ของเงินเดือนเฉลี่ย ทั้งนี้ อัตราบำนาญจะขึ้นอยู่กับแต่ละสาขาอาชีพ ส่วนเงินประโยชน์ทดแทนสำหรับครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ สำหรับข้าราชการจะได้รับ 70% ของเงินเดือนสุดท้าย พนักงานทั่วไปจะได้รับ 70% ของเงินเดือนเฉลี่ยของเงินที่เคยได้รับทั้งหมด เป็นต้น

กรณีทำงานไม่ครบ 41 ปี จะได้รับบำนาญลดส่วนเป็นสัดส่วนน้อยลงตามอัตราร้อยละของปีที่ทำงานไม่ครบ ตามเงื่อนไขที่จะได้รับบำนาญเต็มจำนวน ถึงแม้ว่าจะเป็นคนดกงานตลอดชีพ ก็ยังสามารถจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญขั้นต่ำอีกด้วย

กรณีสามีหรือภรรยาเสียชีวิตไป คู่สมรสจะได้รับเงินบำนาญ 55% ของคู่สมรส แต่ถ้าผู้เป็นหม้ายแต่งงานใหม่จะไม่ได้รับเงินส่วนนี้ รวมทั้งไม่จ่ายเงินส่วนนี้ให้แก่ทายาทด้วย

เนื่องจากระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นระบบที่นำเงินจากคนที่ทำงานในขณะนั้นมาจ่ายให้แก่คนเกษียณ หรือที่เรียกว่าระบบ Pay as you go และเป็นระบบที่ค่อนข้างให้ประโยชน์แก่ผู้เกษียณอายุในขณะนั้นมาก เนื่องจากในช่วงต้นนั้นไม่ค่อยประสบปัญหาทางการเงิน เพราะจำนวนคนทำงานมีจำนวนมากกว่าจำนวนผู้ที่เกษียณอายุ แต่ปัจจุบันกลับก่อให้เกิดปัญหามาก

⁵⁵ ทุพพลภาพถาวร (Permanent Disability) หมายถึง การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกาย หรือสูญเสียภาวะปกติของจิตใจ จนไม่สามารถทำงานได้โดยสิ้นเชิงตลอดไป.

⁵⁶ ทุพพลภาพชั่วคราว (Temporary Disablement) หมายถึง ทุพพลภาพถึงขนาดที่ไม่สามารถประกอบหน้าที่การงานในอาชีพประจำตามปกติได้โดยสิ้นเชิงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง.

เพราะคนเกษียณอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทำให้กองทุนมีปัญหาเงินไม่พอใช้และกองทุนนั้นเป็นหนี้จำนวนมาก

4) การคุ้มครองครอบครัวและบุตร

ครอบครัวที่มีบุตรจำนวน 2 คน จะได้รับเงินสงเคราะห์ จำนวน 123 ยูโรต่อคนต่อเดือน หากมีบุตรจำนวน 3 คนจะได้รับเงินสงเคราะห์ จำนวน 282.7 ยูโรต่อคน ถ้ามีการจ้างที่เลี้ยง จะได้รับเงินค่าจ้าง จำนวน 158.7 ยูโรต่อคน

ด้วยระบบสนับสนุนเช่นนี้ทำให้ประชากรของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบุตรเฉลี่ย 2 คนต่อผู้หญิง 1 คน อัตราการเกิดของประชากร (Total Fertility Rate) ซึ่งมากกว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอิตาลี จึงมีนักวิชาการวิเคราะห์ว่าเกิดขึ้นได้เพราะมีนโยบายสนับสนุนการจ้างที่เลี้ยง หรือการส่งบุตรไปสถานที่ได้รับเลี้ยงเด็กตอนกลางวัน การสนับสนุนให้ผู้หญิงทำงานนอกบ้านถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เงินช่วยเหลือสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Poor) และผู้พิการ (Disabled) สำหรับครอบครัวที่มีผู้พิการจะได้รับเงินช่วยเหลือเฉพาะสำหรับผู้พิการไม่ว่าจะพิการจากสาเหตุใด สำหรับผู้พิการจากการทำงานจะมีเงินอีกก้อนหนึ่งอีกส่วนเป็นเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าที่พักอาศัย สำหรับเงินช่วยเหลือในส่วนค่าที่พักนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนบุตรขนาดของครอบครัว รายได้ของครอบครัวและขนาดที่พัก

หากมีฐานะดีและไม่มีบุตรเลย จะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเลย หากรายได้น้อยและมีบุตรจำนวนมาก อาจได้เงินถึง 80% ของค่าเช่าบ้าน

สำหรับกรณีว่างงาน (Unemployed) เช่น กรณีตกงานหรือไม่มีงานทำ หรือการให้เงินฝึกอาชีพเพิ่มเมื่อตกงาน กรณีที่ไม่เคยทำงานมาก่อน ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นแม้ว่าจะเป็นคนตกงานตลอดชีพไม่ต้องทำงานเลย ก็จะได้รับเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือจากรัฐส่วนหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) จะทำการจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีว่างงานให้แก่ผู้ว่างงาน ยกเว้นผู้ที่ลักลอบหนีเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย⁵⁷

กรณีผู้ประกันตนที่เคยทำงานมาก่อน และเคยมีการจ่ายเงินสมทบสำหรับกรณีว่างงาน ต้องมีระยะเวลาการทำงาน 6 เดือน ในระยะเวลา 22 เดือนสุดท้ายก่อนการว่างงาน และเป็นผู้ที่พำนักอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานที่สำนักจัดหางาน และมีความพร้อมที่จะทำงาน รวมทั้งไม่เป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจหรือปฏิเสธการจ้างงานที่เหมาะสม จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามมูลค่าของรายได้ที่แจ้งไว้ล่วงหน้า ซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 57.4 ถึงร้อยละ 75 ของค่าจ้างรายวันเฉลี่ยในช่วง 12 เดือนสุดท้ายก่อนการว่างงานเป็นระยะเวลา 7 เดือน หากผู้ประกันตน

⁵⁷ กองนิติการ และกองนโยบายและแผนงาน. อ้างแล้ว. หน้า 20-22.

ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 12 เดือน ในระยะเวลา 20 เดือนสุดท้ายก่อนการว่างงาน จะได้รับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเป็นระยะเวลา 12 เดือน

ค่าใช้จ่ายสูงสุดของประกันสังคม คือ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ (Health Care) รองลงมา คือ เงินบำนาญ (Pension) สำหรับผู้เกษียณอายุ ค่าใช้จ่ายของรัฐทั้งหมดในด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare) รวมกันจะเกินกว่า 50 % ของ GDP โดย 24.7 % จะเป็นค่าใช้จ่ายด้านการประกันสังคม ดังนั้น อาจถือได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) อย่างมาก

การจ่ายเงินเพื่อการประกันกรณีต่าง ๆ ของชาวฝรั่งเศส (French) อาจเปรียบเทียบให้เห็นภาพที่ชัดเจนได้ ดังนี้ หากนายจ้างจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างคิดเป็นจำนวน 3,700 ยูโร ต่อเดือน ในจำนวนดังกล่าวนี้ เงินจำนวน 1,700 ยูโร จะเป็นเงินสมทบที่จ่ายให้แก่การประกันสังคม ลูกจ้างจะเหลือไว้ใช้จ่ายเพียงแค่ 2,000 ยูโร เท่านั้น

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีปัญหาเรื่องหนี้สิน เพราะค่าใช้จ่ายนั้นสูงเกินกว่าเงินที่จัดเก็บได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่มีวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีหลายระบบมาก ขึ้นอยู่กับสาขาอาชีพของประชากร เนื่องจากค่าใช้จ่ายปัจจุบันสูงกว่าเงินสมทบที่เก็บได้ ดังนั้น จึงไม่มีเงินเหลือในกองทุนเพื่อไปหารายได้เพิ่มเติม ซึ่งขณะนี้ต้องจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะเพื่อมาบริหารหนี้ของประกันสังคม⁵⁸

2.4.4 ระบบประกันสังคมในสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าการประกันสังคมจะก่อกำเนิดในประเทศอื่น แต่ถือกันว่าการจัดระบบการให้ความมั่นคงทางรายได้ (Stability of Income) สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศแรกที่น่ามาใช้ ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและหลักเกณฑ์ของการประกันสังคมซึ่งสามารถแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

2.4.4.1 ความเป็นมาของการประกันสังคม

แม้ว่าการประกันสังคมจะก่อกำเนิดในประเทศอื่น แต่ถือกันว่าการจัดระบบการให้ความมั่นคงทางรายได้ภายใต้ระบบที่เรียกว่า ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกที่น่ามาใช้ โดยมีรัฐบาลกลาง (The Federal Government) และรัฐร่วมบริหารงานความมั่นคงทางสังคม และมีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือ มีองค์กรเอกชนเข้ามา มีบทบาทร่วมด้วย โดยเฉพาะ โปรแกรมการประกันสุขภาพ ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรเอกชน

⁵⁸ กอนนิตการ และกองนโยบายและแผนงาน. อ้างแล้ว. หน้า 20-22.

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วโปรแกรมต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา⁹⁹ มีความคล้ายคลึงกับประเทศอื่น ๆ มีความแตกต่างกันบ้าง ก็เพียงการจัดกลุ่มประเภทบริการและการเรียกชื่อโปรแกรม เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ จึงขอกล่าวถึงส่วนที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ใช้อยู่เฉพาะส่วนที่สำคัญ ดังนี้

1) โปรแกรมการประกันสุขภาพ (Health Insurance) ภายใต้กฎหมายการประกันสุขภาพ โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบให้ความคุ้มครองเฉพาะการเจ็บป่วยของผู้ชราภาพและผู้ทุพพลภาพเท่านั้น ดังนั้น โปรแกรมการประกันสุขภาพสำหรับประชาชนทั่วไป จึงเป็นภาคสมัครใจ (Voluntary Insurance) ซึ่งองค์กรเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ

2) โปรแกรมการประกันเงินทดแทนรายได้ระหว่างการเจ็บป่วย โปรแกรมนี้ สหรัฐอเมริกาใช้คำว่า การประกันทุพพลภาพชั่วคราว (Temporary Disability Insurance หรือ Cash Sickness Insurance) หากพิจารณาตามความหมายจะสับสนกับโปรแกรมการประกันทุพพลภาพของประเทศอื่น ๆ ซึ่งโดยปกติจะครอบคลุมทั้งกรณีทุพพลภาพถาวรหรือชั่วคราว แต่ความเหมาะสมที่ใช้ในสหรัฐอเมริกานั้น การเจ็บป่วยด้วย กรณีใด ๆ จนไม่สามารถทำงานได้จะหมายถึง กรณีการที่ทุพพลภาพชั่วคราว สำหรับโปรแกรมการประกันเงินทดแทนรายได้ระหว่างการเจ็บป่วยนี้กฎหมายใช้บังคับเฉพาะใน 5 รัฐ คือ รัฐไอส์แลนด์ (Island) รัฐแคลิฟอร์เนีย (California) รัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) รัฐนิวยอร์ก (New York) และรัฐฮาวาย (Hawaii) และเปอร์โตริโก (Puerto Rico) เท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับโปรแกรมการประกันสุขภาพของประเทศอื่น ๆ แล้ว สหรัฐอเมริกายังมีข้อจำกัดอยู่มาก

3) การประกันผู้อยู่ในความอุปการะ (Survivors Insurance) สำหรับในประเทศอื่น ๆ แล้วนั้น การคุ้มครองกรณีนี้ คือ การคุ้มครองกรณีเสียชีวิตซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้โปรแกรมการประกันสุขภาพของประเทศ แต่สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น รัฐให้ความสำคัญกับภัยซึ่งจะเกิดขึ้นกับผู้อยู่ในความอุปการะของผู้เอาประกันที่เสียชีวิต แต่มิได้พิจารณาไปที่ภัยที่จะเกิดกับตัวผู้เอาประกันภัย (Assured)

การประกันสังคมใน โปรแกรมการประกันบำนาญและกรณีชราภาพ (Old-Age Insurance) ผู้อยู่ในความอุปการะและการพิการ ในสหรัฐอเมริกาโปรแกรมทั้ง 3 นี้ จะจัดเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เพราะตามปกติแล้วโปรแกรมการประกันชราภาพจะถูกแยกจากโปรแกรมการประกันสุขภาพ โปรแกรมที่รู้จักกันดีภายใต้ชื่อ Old age, Survivors and

⁹⁹ ชาวอเมริกันมีรายได้ในครัวเรือนและจากการจ้างงานเฉลี่ยสูงสุดในหมู่ประชาชาติ OECD และในปี 2007 มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยที่สูงที่สุดเป็นอันดับสอง.

Disability หรือ OASDI⁶⁰ กฎหมายนี้ตราขึ้นครั้งแรกใน ค.ศ. 1935 ซึ่งมุ่งคุ้มครองไปยังคนงานใน
ทุกภาคอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างรายวันหรือรายเดือนและผู้ประกอบอาชีพอิสระและยังมี
กลุ่มของผู้ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองที่น่าสนใจ คือ⁶¹

(1) นักบวช (Priest) ในปัจจุบันนักบวชจะอยู่ภายใต้การคุ้มครอง ซึ่งรายได้ของ
นักบวชก็จะถูกพิจารณาตั้งเช่นรายได้ของผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ (Self-Employed) และ โดยสภาพ
นักบวชจะต้องดำรงชีวิตสงบและเรียบง่าย ไม่เหมือนกับลูกจ้างทั่วไป เมื่อตรวจสอบปรากฏว่า
นักบวชร้อยละ 90 ได้รับความคุ้มครองภายใต้โปรแกรมนี้

(2) ลูกจ้างขององค์กรการกุศล ซึ่งจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับ
การตกลงใจในขณะก่อนตั้งองค์กรว่าจะสมัครเข้าอยู่ภายใต้การคุ้มครองหรือไม่ หากตัดสินใจจะ
เข้าร่วมแล้วก็หมายความว่า กลุ่มคนงานที่ตัดสินใจเข้าร่วม ตลอดจนคนงานหรือลูกจ้างที่จะเข้ามาใหม่
ในภายหลังจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองโดยบังคับ

(3) ลูกจ้างของรัฐ ลูกจ้างของแต่ละมลรัฐจะเข้าอยู่ภายใต้การคุ้มครองได้โดย
การสมัครใจซึ่งตามปกติหน่วยงานของรัฐจะมีโปรแกรมให้การคุ้มครองด้านชราภาพอยู่แล้ว ส่วน
ลูกจ้างของรัฐบาลกลางซึ่งไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโปรแกรมบ้านาญอื่น ๆ จะอยู่ภายใต้การ
คุ้มครองของ OASDI

(4) ลูกจ้างองค์กรของรัฐบาลต่างชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศ จะอยู่ภายใต้
การคุ้มครองในภาคบังคับ รายได้ของลูกจ้างประเภทนี้จะถือประหนึ่งรายได้จากการประกอบอาชีพ
อิสระ เฉพาะเอกสิทธิ์ทางการทูต⁶² (Diplomatic Privileges and Immunities) ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บ
ภาษีจากองค์กรที่ทำหน้าที่นายจ้างได้ การเรียกเก็บเงินสมทบจะกระทำกับลูกจ้างเหล่านั้นเพียงฝ่ายเดียว

จากความเป็นมาของการเป็นผู้ประกันตนเองของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า มีการ
พัฒนาขึ้นมาจากการประกันตนแบบการบังคับ (Compulsory) กล่าวคือ จะคุ้มครองเฉพาะคนงาน

⁶⁰ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2529). อ้างแล้ว. หน้า 115-116.

⁶¹ Robert J. Myers. (1981). *Social Security*. Illinois: Mccahan Foundation. p.33. อ้างถึงใน ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพต
เขตต์. (2529). อ้างแล้ว. หน้า 117.

⁶² เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต หมายถึง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตที่ได้ให้แก่เจ้าหน้าที่ทางการทูต
โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้แทนส่วนตัวของประมุขของรัฐ เหตุผลที่ทำให้มีการคุ้มกันทางการทูตก็เพราะถือว่า
รัฐบาลหนึ่งใดก็ตามจะถูกกีดกันขัดขวางด้วยการจับกุม หรือกีดกันมิให้ผู้แทนของรัฐบาลนั้นปฏิบัติหน้าที่ใน
ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศนั้นมิได้ ถ้าหากเห็นว่าผู้แทนนั้นมีพฤติกรรมหรือพฤติกรรมที่ก้าวร้าว ซึ่งรัฐผู้รับ
ไม่อาจรับได้ ก็ชอบที่รัฐผู้รับจะขอร้องให้รัฐผู้ส่งเรียกตัวผู้แทนของคนกลับประเทศได้และหมายความรวมถึงการ
อำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติงานของคณะผู้แทน และเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายรวมทั้งการคมนาคมติดต่อ
แก่เจ้าหน้าที่ทางการทูต เป็นต้น.

ลูกจ้างกับนายจ้าง ต่อมาจึงได้ขยายออกไปถึงการคุ้มครองการเป็นผู้ประกันตนแบบอิสระของผู้ประกอบวิชาชีพอิสระต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าบุคคลบางประเภทดังที่ได้กล่าวของสหรัฐอเมริกา ก็คือ นักบวช ลูกจ้างขององค์กรการกุศล ลูกจ้างของรัฐ และลูกจ้างขององค์กรของรัฐบาลต่างชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศ ก็ได้อยู่ภายใต้การเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาคด้วย ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ครอบคลุมและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่ง โดยเฉพาะถ้าพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้น จะพิจารณาในแง่ของนายจ้างและลูกจ้างระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่ในกรณีสหรัฐอเมริกาได้ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างของรัฐ และลูกจ้างขององค์กรการกุศล (Philanthropy) อีกด้วย

2.4.4.2 หลักเกณฑ์ของการประกันสังคม

สหรัฐอเมริกา มีระบบประกันสังคมตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้⁶³

1) ชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย

กรณีประกันชราภาพ (Old-Age) ทูพพลภาพ (Invalidity) และตาย (Death) ผู้ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราวในภาคเกษตรและงานพื้นบ้าน (ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 400 ดอลลาร์ต่อปี) และมีระบบสมัครใจสำหรับลูกจ้างของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และมีระบบพิเศษสำหรับคนงานรถไฟและลูกจ้างของมลรัฐต่าง ๆ และรัฐบาลกลาง โดยทั้งลูกจ้างและนายจ้างมีหน้าที่ต้องออกเงินสมทบเท่ากัน คือ 6.2% ของรายได้ ส่วนผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระจ่ายสมทบ 12.4% ของรายได้ (2 เท่าของผู้ประกันตนปกติ) มีการกำหนดวงเงินขั้นสูงสำหรับการคำนวณเงินสมทบ คือ 53,400 ดอลลาร์ต่อปี ส่วนรัฐบาลปกติจะไม่ออกเงินสมทบยกเว้นจะออกเงินสมทบแก่ผู้มีอายุ 72 ปี ก่อน ค.ศ. 1968 ส่วนประโยชน์ทดแทนนั้นจะมีทั้งรูปของเงินบำนาญทูพพลภาพ เงินช่วยเหลือกรณีมีผู้อยู่ใต้อุปการะและเงินบำนาญตกทอด กรณีเงินบำนาญตกทอดจะให้สูงสุด 1,022 ดอลลาร์ต่อเดือน สำหรับผู้เกษียณอายุ 65 ปี แต่ถ้าเกษียณอายุช้าจะได้เงินเพิ่ม 4.5% ต่อปี กรณีมีผู้อยู่ใต้อุปการะ ซึ่งได้แก่ คู่สมรสและบุตร (อายุไม่เกิน 16 ปี แต่ขยายถึง 19 ปี ในกรณีที่ยังศึกษาอยู่ในโรงเรียน) ก็จะมีเงินช่วยเหลือต่างหากอีก 50% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตน รวมแล้วทั้งหมดจะมีเงินผลประโยชน์แก่ครอบครัวไม่เกิน 150-188% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตน สำหรับกรณีทูพพลภาพ จะให้เงินสูงสุด 1,214 ดอลลาร์ต่อเดือน เมื่อมีผู้อยู่ใต้อุปการะ เช่น ภรรยาและบุตร ก็มีเงินช่วยเหลืออีกต่างหาก ประมาณ 50% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตน ซึ่งรวมทั้งหมดแล้วครอบครัวจะได้เงินผลประโยชน์ทดแทนไม่เกิน 100-150% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตน ส่วนในกรณีเงินบำนาญตกทอด (Pension Passed) ก็จะจ่ายให้แก่ภรรยาหรือสามี เด็กกำพร้า และบิดามารดาของผู้ประกันตน หากผู้ประกันตนสะสมเงินมาถึงอายุ 65 ปี

⁶³ นิคม จันทรวาท. อ้างแล้ว. หน้า 23-27.

ก็จะได้รับบำนาญตกทอด 100% แต่จะลดลงหากเสียชีวิตก่อนเวลานี้ เพราะสะสมเงินไม่ถึงอายุ 65 ปี โดยจ่ายให้แก่คู่สมรสที่แต่งงานกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี แต่อย่างไรก็ตาม คู่สมรสที่เป็นหม้าย และมีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู อายุต่ำกว่า 1 ปี หรือเป็นผู้พิการก็จะได้รับเงิน 75% ของเงินบำนาญ กรณีเด็กกำพร้าซึ่งอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือ 19 ปี กรณียังไม่เข้าโรงเรียนก็จะได้รับเงิน 75% ของเงินบำนาญ หากผู้ประกันตนมีบิดามารดาต้องอุปการะ บิดาหรือมารดาที่ถูกอุปการะก็จะได้รับเงินบำนาญตกทอด 82.5% (เมื่อผู้ประกันตนอายุ 62 ปี) หรือ 150% สำหรับทั้งบิดาและมารดาด้วยกัน ทั้งนี้ มีกำหนดเงินที่ครอบครัวจะได้รับกรณีบำนาญตกทอดไว้ไม่เกิน 1,821 ดอลลาร์ต่อเดือน หากผู้ประกันตน (Insured Person) เสียชีวิตเมื่ออายุ 65 ปี การจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติม กรณีที่กล่าวมาข้างต้นทุกกรณี จะต้องผ่านการทดสอบระดับความร่ำรวยด้วย

2) เจ็บป่วยและคลอดบุตร

กรณีประกันการเจ็บป่วย (Sickness) และคลอดบุตร (Confinement) มีการแยกการคุ้มครอง ดังนี้ คือ การบริการทางการแพทย์ (Medical Service) จะใช้กับผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปี โดยมีบริการเฉพาะการพักอยู่ในโรงพยาบาล แต่หากต้องการบริการอื่น ๆ อีก ต้องสมัครใจเข้าประกันเอง⁶⁴ ส่วนผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสด โดยคุ้มครองคนงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ในเขตศาล 6 แห่ง รวมถึงคนงานภาคเกษตรส่วนใหญ่ (ยกเว้นมลรัฐนิวเจอร์ซีย์) การประกันโดยสมัครใจมีในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) กรณีการรับเหมาก็ได้รับความคุ้มครองด้วยและมีระบบพิเศษสำหรับคนงานรถไฟ (กรณีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสด) และมีระบบมลรัฐ รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากจน (สำหรับบริการทางการแพทย์) การสมทบเงินเป็นหน้าที่ของนายจ้าง และลูกจ้างสมทบ 1.45% ของเงินเดือน สำหรับเป็นค่าพักอาศัยอยู่ในโรงพยาบาล หากเป็นผลประโยชน์ทดแทนเงินสดลูกจ้างจะจ่ายไม่เกิน 1.2% ของภาษีเงินได้ บุคคลและนายจ้างสมทบแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ส่วนรัฐบาลจะรับผิดชอบค่าพักอาศัยอยู่ในโรงพยาบาลแก่ผู้ที่มีได้ประกันตนในบางอายุ รวมถึงเงินสมทบสำหรับการบริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระ เงื่อนไขการได้ผลประโยชน์กำหนดว่า กรณีผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดต้องมีค่าจ้างประกันขั้นต่ำในปีที่ผ่านมา 150-2,400 ดอลลาร์ มีระยะเวลาจ้างงานในปีที่ผ่านมา 4-20 สัปดาห์ กรณีผลประโยชน์ทางการแพทย์ก็ให้เป็นการเข้าพักอยู่ในโรงพยาบาล สำหรับผู้มีอายุตั้งแต่ 65 ปี หรือผู้พิการ หรืออย่างน้อย 2 ปีที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากโรคไตเรื้อรัง ส่วนการให้ผลประโยชน์ในกรณีเจ็บป่วยและการคลอดบุตร จะได้รับเงินทดแทน 75% ของรายได้ในมลรัฐ โรดไอแลนด์ (Rhode Island) 66.66% ในมลรัฐฮาวาย (Hawaii) และ 53% ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) โดยแตกต่างกันไปใน

⁶⁴ การเข้าเป็นสมาชิกประกันสังคมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การเข้าเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ และการถูกบังคับให้เข้าเป็นสมาชิก.

มลรัฐต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีเงินเสริม กรณีมีบุตรในอุปการะ 5 ดอลลาร์ต่อเด็ก 1 คน แต่ไม่เกิน 4 คน (แต่มีใช้ในรัฐ โรดไอแลนด์เท่านั้น) การได้ประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดจะให้ไม่เกิน 39 สัปดาห์ โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองขั้นสูง 104-252 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ แตกต่างกันไปตามมลรัฐต่าง ๆ ส่วนการให้ผลประโยชน์ทางการแพทย์จะมีบริการต่าง ๆ ตามที่จะเลือกประกันกับผู้จัดบริการ แต่การพักอยู่ในโรงพยาบาลจะให้มีระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน แต่อาจขยายเกินกว่านี้ได้ สำหรับการมีผู้อยู่ได้ อุปการะใช้กับผู้ประกันตนที่สูงอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป โดยผู้อยู่ได้อุปการะจะได้พักอยู่ในโรงพยาบาลและได้รับบริการทางการแพทย์อื่น ๆ เช่นเดียวกับผู้ประกันตน

3) อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

กรณีประกันอุบัติเหตุและบาดเจ็บเนื่องจากการงาน ครอบคลุมลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม (Industry) และพาณิชย์กรรม (Commerce) และคนงานในกิจการสาธารณะโดยส่วนใหญ่ ไม่รวมลูกจ้างในภาคเกษตร (1 ใน 4 ของมลรัฐ) คนงานบ้าน (1 ใน 2 ของมลรัฐ) คนงานชั่วคราว (3 ใน 5 ของมลรัฐ) และในกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 3-5 คน (1 ใน 6 ของมลรัฐ) ปกติจะเป็นการประกันโดยบังคับ แต่ยกเว้น 3 รัฐที่ให้เลือกประกันได้ สำหรับเงินกองทุนเป็นภาระของนายจ้างเป็นหลัก ซึ่งใน ค.ศ. 1987 ได้จ่ายไปประมาณ 2% ของเงินเดือนลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างไม่ต้องสมทบ (ยกเว้นไม่กี่รัฐที่กำหนดให้สมทบ) และรัฐบาลไม่ต้องสมทบ ยกเว้นที่เป็นลูกจ้างของรัฐบาลเอง ไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาก่อนได้รับผลประโยชน์ สำหรับประโยชน์ที่ได้กรณีพิการชั่วคราวจะได้เงิน 66.66% ของรายได้ มีการให้เงินเสริมสำหรับผู้อยู่ได้อุปการะด้วย ผลประโยชน์เงินทดแทนสูงสุดกำหนดไว้ 225-1,155 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ สำหรับกรณีพิการถาวรให้เงินทดแทน 66.66% ของรายได้ มีกำหนดขั้นสูงสุดไว้ไม่เกิน 175-1,155 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ การทุพพลภาพบางส่วนก็มีเงินให้ตามสัดส่วนรายได้ที่สูงไป หรืออาจให้เต็มในเวลา 2-3 สัปดาห์ ถ้าเจ็บป่วยตามที่กำหนดไว้ สำหรับผลประโยชน์ทางการแพทย์มีให้นานเท่าที่จำเป็น มีเงินผลประโยชน์ตกทอด 35-70% ของรายได้ของผู้ประกันตนแก่ผู้เป็นหม้าย และหากมีเด็กในอุปการะก็จะได้เงิน 60-80% ผลประโยชน์สูงสุดที่ได้ 145-1,155 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ โดยแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ⁶⁵

4) ว่างาน

กรณีการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ซึ่งจะครอบคลุมคนงานในอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีคนงานตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป คนงาน

⁶⁵ ปัจจุบันนี้ สหรัฐอเมริกามีมลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐในประเทศ.

ของรัฐบาลกลาง⁶⁶ (The Federal Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Governments) คนทำงานบ้าน และคนงานในฟาร์ม มีระบบรัฐบาลกลางดูแลสำหรับลูกจ้างของรัฐ แต่ไม่ครอบคลุมคนงานเกษตร องค์กรทางศาสนา คนงานชั่วคราว แรงงานในครอบครัวผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว มีระบบพิเศษสำหรับมลรัฐต่าง ๆ แก่คนงานรถไฟ ลูกจ้างมลรัฐ และผู้ที่ออกจากงานราชการแล้ว การสมทบเงินลูกจ้างไม่ต้องสมทบ ยกเว้นในมลรัฐอลาสกา (State of Alaska) นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) และเครือรัฐเพนซิลวาเนีย (Commonwealth of Pennsylvania) นายจ้างต้องจ่ายเงิน 0.8% ของเงินเดือนที่ต้องจ่ายภาษีแก่มลรัฐ ส่วนรัฐบาลกลางจะได้รับเงินจากรัฐบาลมลรัฐ ในการบริหารงานโครงการของรัฐ มีกำหนดระดับเงินเดือนขั้นสูงสุดที่คำนวณในการสมทบของนายจ้างว่าไม่เกิน 7,000 ดอลลาร์ต่อปี ใน 17 มลรัฐ แต่อีก 28 มลรัฐจะมีอัตราสูงกว่านี้ เงื่อนไขการรับประโยชน์มี 3 ใน 4 ของมลรัฐกำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำที่จะได้รับผลประโยชน์ และมี 8 มลรัฐกำหนดให้ต้องมีการจ้างงานมาแล้ว 15-20 สัปดาห์ ทั้งนี้ ต้องไปขึ้นทะเบียนและพร้อมที่จะทำงานกับหน่วยงานราชการ ผลประโยชน์การว่างงานที่ได้เป็นเงินสด 50% ของรายได้ โดยขั้นต่ำ 5-68 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์และขั้นสูง 96-423 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ มีเงินเสริมกรณีผู้อยู่ได้อุปการะ โดย 1 ใน 4 ของมลรัฐกำหนดให้เงินเสริม 1-95 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ต่อจำนวนบุตรหนึ่งคน และยักรวมถึงผู้อยู่ได้อุปการะคนอื่น ๆ อีกด้วยด้วย โดยให้ไปถึง 26 สัปดาห์ และบางแห่งที่มีอัตราการว่างงานสูงก็ยี่ระยะเวลาให้เพิ่มอีก 13 สัปดาห์

5) สงเคราะห์ครอบครัว

กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance) สำหรับผู้ที่จะมีผู้ได้รับการคุ้มครองได้แก่ ครอบครัวที่ยากจนและมีเด็กอยู่ในอุปการะ ทั้งนี้ โดยระบบความช่วยเหลือจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลในมลรัฐต่าง ๆ ในรูปของการให้เงินสดทดแทน และการสงเคราะห์ทางสังคม โดยไม่มีการกำหนดการออกเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้าง

การบริหารงานการประกันสังคม มีหน่วยงานรับผิดชอบจัดแบ่งหลายหน่วยงาน เช่น การประกันสุขภาพ พิจารหรือทุพพลภาพ และการตาย มีกรมสุขภาพและบริการมนุษย์ (Department of Health and Human Services) รับผิดชอบทั่วไป มีองค์การบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social Security Administration) ดูแลการบริหารตามโครงการต่าง ๆ ร่วมกับสำนักงานสาขาต่าง ๆ และมีกรมการคลัง (Treasury Department) รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีความมั่นคงทางสังคม ส่วนการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรในเรื่องการรักษาทางการแพทย์ กรมสุขภาพและบริการมนุษย์ รับผิดชอบ มีองค์การบริหารการเงินของการดูแลสุขภาพ (Health Care Financing Administration)

⁶⁶ รัฐบาลสหรัฐ (United States Government) ในระดับภาษาเขียนหรือสนทนาอย่างเป็นทางการนั้น นิยมใช้ว่า รัฐบาลกลาง (Federal Government) และบางทีก็ใช้ว่า รัฐบาลแห่งชาติ (National Government).

องค์การบริการสุขภาพสาธารณะ (Public Health Services) องค์การบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social Security Administration) หน่วยงานด้านสุขภาพของมลรัฐและสถานพยาบาลในภาคเอกชน และสาธารณะเข้าร่วมทำสัญญารักษายาพยาบาลทางการแพทย์ด้วย สำหรับการจ่ายเงินสดทดแทนกรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตร ก็เป็นหน่วยงานของมลรัฐทางด้านความมั่นคงในการจ้างงาน การเจ็บป่วยจากงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านเงินชดเชยการเจ็บป่วยจากงานของมลรัฐต่าง ๆ ประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมด นอกนั้นก็ยกให้เป็นหน้าที่ของกรมแรงงานแห่งรัฐ (State Department of Labour) เป็นฝ่ายบริหารงาน ผ่านองค์การบริหารการฝึกอบรมการจ้างงาน (Employment Training Administration) และองค์การบริการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance Service) และหน่วยงานความมั่นคงในการจ้างงานของมลรัฐต่าง ๆ

2.4.5 ระบบประกันสังคมในราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดน⁶⁷ (Kingdom of Sweden) ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมก้าวหน้า และมีระบบประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพ จึงต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมา และหลักเกณฑ์ของการประกันสังคม ซึ่งสามารถแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

2.4.5.1 ความเป็นมาของการประกันสังคม

การประกันสังคมภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคมในราชอาณาจักรสวีเดนมีวิวัฒนาการแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 (1880 - ก่อนทศวรรษที่ 1930) มีการกำหนดนโยบายสังคมเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1880 โดยพยายามก่อให้เกิดสภาพความเป็นธรรม (Reasonableness) ขึ้นในสังคมมีการปฏิรูปด้านการทำงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการประกันสุขภาพ รวมไปถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection) และการประกันอุบัติเหตุ (Accident Insurance) นอกจากนี้ ยังมีการจัดหางานให้ผู้ว่างงานอยู่บ้าง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์เรื่องที่อยู่อาศัย และได้มีการประกาศใช้โครงการประกันสังคมแห่งชาติโครงการแรกในราชอาณาจักรสวีเดนซึ่งก็คือ ระบบบำนาญพื้นฐาน (The National Basic Pension) ใน ค.ศ. 1913 รวมทั้งการปฏิรูประบบการดูแลเด็ก และการดูแลผู้ติดยาของมีนเมา และการประชาสงเคราะห์

⁶⁷ สวีเดนเป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมสูงมาก เกษตรกรรมที่เคยเป็นเศรษฐกิจหลักของประเทศ มีการจ้างงานน้อยกว่าร้อยละสองของแรงงานทั้งหมดในปัจจุบัน อุตสาหกรรมดั้งเดิมที่สำคัญของสวีเดนได้แก่ การป่าไม้ เหล็ก และไฟฟ้าพลังน้ำ แต่ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมขั้นสูงเช่นรถยนต์ อากาศยาน อาวุธ และเวชภัณฑ์ เข้ามามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจอย่างมาก การที่สวีเดนมีประชากรไม่สูงนักทำให้ตลาดภายในประเทศจำกัดและต้องพึ่งพาการส่งออก สวีเดนจึงเป็นแหล่งกำเนิดของบริษัทที่ประสบความสำเร็จในตลาดโลกจำนวนมาก เช่น วอลโว่ อีริกส์สัน อีเล็กโทรลักซ์ เอชแอนด์เอ็ม เป็นต้น.

ระยะที่ 2 (ต้นทศวรรษที่ 1930 - ก่อน ค.ศ. 1982) ช่วงนี้ค่านิยมเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเปลี่ยนไปจากเดิม ซึ่งจะเน้นความเป็นปึกแผ่น ความเสมอภาคทางสังคมทำให้เกิดโครงการสวัสดิการสังคมใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงหรือสวัสดิภาพ (Security) สำหรับประชาชนทั่วไป ซึ่งระบบการประกันสังคมได้ขยายเครือข่ายกว้างขวางมากขึ้น โดยรวมเอาโครงการด้านสาธารณสุขเข้าไว้ด้วย ในทศวรรษที่ 1950 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมรูปแบบต่าง ๆ เช่น สวัสดิการสำหรับเด็ก การดูแลผู้ติดยา ของมีนเมาและการประชาสงเคราะห์

ระยะที่ 3 (ตั้งแต่ ค.ศ. 1982) เริ่มมีพระราชบัญญัติการบริการสังคมใช้บังคับใน ค.ศ.1982 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงและขยายขอบเขตนโยบายสวัสดิการสังคมให้กว้างขวางและมีบทบาทสำคัญต่อผู้ที่อยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองยิ่งกว่าที่ผ่านมา บริการสังคมประเภทต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยตรง ผ่านทางการประกันของบิดามารดาสำหรับผู้ที่มีอายุมากกว่า 16 ปี แม้จะไม่มีความสามารถในการส่งเงินสมทบก็จะได้รับการคุ้มครองเช่นกัน ประโยชน์ทดแทนด้านการประกันสุขภาพนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นเงินช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลประเภทต่าง ๆ ก็ว่าได้ ซึ่งประกอบไปด้วยค่าใช้จ่ายในโรงพยาบาล ค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยกรณีผู้ป่วยนอก ค่าธรรมเนียมในการรักษาพิเศษ การปรึกษาแพทย์เกี่ยวกับการคุมกำเนิด ค่าเดินทาง ค่ายา และการรักษาด้านทันตกรรม การประกันสุขภาพ จากลักษณะนี้ของราชอาณาจักรสวีเดน จึงไม่อาจแยกได้ว่าราชอาณาจักรสวีเดนให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนเป็นแบบบังคับ หรือแบบอิสระ เพราะถือเป็นการบังคับเก็บจากผู้มีรายได้โดยคิดเป็นภาษีพิเศษ (Ear Marl Tax) โดยนำเงินที่ได้จากการเก็บมาใช้ในโครงการประกันสังคมในการประกันสุขภาพเท่านั้น⁶⁸

2.4.5.2 หลักเกณฑ์ของการประกันสังคม

ราชอาณาจักรสวีเดน มีการดำเนินในรูปของการประกันสังคมในประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย

การประกันสังคมในสวีเดนนั้นจัดว่าเป็นแม่แบบของการประกันสังคมให้แก่ประเทศอื่น ๆ คือ กรณีชราภาพ (Old-Age) ทุพพลภาพ (Invalidity) และตาย (Death) นั้น ซึ่งมีการใช้อยู่ 2 ระบบที่สำคัญ คือ ระบบบำนาญทั่วไป (Universal Pension) บุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองคือ พลเมืองสวีเดนและชาวต่างชาติที่มีระยะเวลาพักอาศัยครบตามที่กฎหมายกำหนด กับระบบบำนาญการจ้างงาน (Earning-Related Pension) ใช้กับลูกจ้างและบุคคลที่มีอาชีพอิสระและมีรายได้สูงกว่าพื้นฐานหรือขั้นต่ำที่กำหนดไว้ซึ่งปรับปรุงทุกปีตามดัชนีการบริ โภค แต่ก็มีระบบประกัน

⁶⁸ กาวนา พัฒนศรี. (2529). "การประกันสังคมในประเทศสวีเดน" ใน *การประกันสังคมไทย: แนวทางสู่ความเป็นจริง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 35-36.

พิเศษสำหรับลูกจ้างในกิจการสาธารณะด้วยเรื่องของการจ่ายเงินสมทบในระบบบำนาญทั่วไป ลูกจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่เป็นหน้าที่ของนายจ้างและรัฐบาล โดยนายจ้างจ่ายมากกว่า รัฐบาลประมาณ 3 เท่า คือ นายจ้างสมทบ 7.45% ของค่าจ้างของลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายประมาณ 25% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนระบบบำนาญการจ้างงาน นายจ้างเท่านั้นที่จ่ายสมทบและจ่ายสูงกว่า ระบบแรก คือ จ่าย 13% ของค่าจ้างของลูกจ้าง ส่วนกรณีผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระผู้เข้าประกันตน ต้องจ่ายเงินสมทบด้วยในทั้งสองระบบ ในเรื่องประโยชน์ทดแทนมีอยู่หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น บำนาญ ชราภาพ บำนาญทุพพลภาพ บำนาญตกทอด (ได้แก่ หญิงหม้าย ชายหม้าย และเด็กกำพร้า เป็นต้น) เงินทดแทนรวมทั้งเงินช่วยเหลืออื่น ๆ ยังมีการปรับอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน อัตโนมัตินิตทุกปี ตามการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างขั้นต่ำด้วย การจะได้รับประโยชน์ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขกำหนดต่าง ๆ ตามเงื่อนไขอายุงาน อายุการชราภาพ และระยะเวลาการอาศัยอยู่ใน ราชาอาณาจักรสวีเดน ระดับของการพิการทุพพลภาพ และบางกรณีต้องมีการทดสอบว่ามีความ เดือดร้อนเพียงไรหรือที่เรียกว่าทดสอบระดับความร่ำรวย (Means Test) แต่ไม่ใช่เงื่อนไขเวลาการ สมทบเงิน เช่น กรณีระบบบำนาญการจ้างงานต้องทำงานมาแล้ว 3 ปี จะได้ผลประโยชน์ทดแทน รายเดือนเมื่อเกษียณ (ปกติอายุ 65 ปี) เป็นเงิน 60% ของค่าจ้างขั้นต่ำขณะนั้นคูณด้วยคะแนนบำนาญ ที่กำหนด แต่บำนาญทั่วไปจะได้ผลประโยชน์ทดแทน 96% ของค่าจ้างขั้นต่ำขณะนั้น โดยไม่มี เงื่อนไขใด ๆ^{๑๑}

2) เจ็บป่วยและคลอดบุตร

สำหรับกรณีประกันการเจ็บป่วย (Sickness) และคลอดบุตร (Confinement) นั้นให้ ทั้งประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดกรณีขาดรายได้และประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ (Medical Benefit) โดยประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ใช้กับบุคคลที่มีอาชีพและได้รับเงินเดือนตามที่ กฎหมายกำหนด (ตั้งแต่ 6,000 โครนเนอร์ ต่อปี) ครอบคลุมถึงกรณีภรรยาหรือสามีที่ต้องพึ่งพา ผู้ประกันตนด้วย ส่วนประโยชน์ทางการแพทย์ มีให้แก่พลเมืองทุกคนรวมถึงบุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี และลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ในการนี้ผู้จ่ายเงินสมทบ คือ นายจ้างและรัฐบาล โดยนายจ้าง สมทบ 10.5% ของเงินเดือนลูกจ้างซึ่งมากกว่ารัฐบาลเกือบ 6 เท่า คือ นายจ้างจ่าย 85% ส่วนรัฐบาล จ่าย 15% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยผู้ประกอบการอาชีพอิสระจ่ายเท่ากับจำนวนที่นายจ้างจ่ายสมทบ 10.1% ของเงินเดือน และรัฐบาลจ่ายให้อีกส่วนหนึ่ง การให้ประโยชน์ทางการแพทย์ ได้แก่ ค่ายา (ค่ายา สำหรับโรคเรื้อรังบางประเภทไม่คิดเงิน) ค่าใช้จ่ายในเรื่องการรักษา พักรักษาฟรีในโรงพยาบาล สาธารณะแต่การพบแพทย์หรือแพทย์มาเยี่ยมที่บ้านพักผู้ป่วย ต้องจ่ายเงินเองในอัตราสูงมาก (100 โครนเนอร์ หากไปพบแพทย์ หรือ 120 โครนเนอร์ หากแพทย์มาเยี่ยมที่บ้าน) การให้บริการ

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

ทางการแพทย์ของผู้ประกันคนนั้น รวมไปถึงบุคคลที่อยู่ในการอุปการะของผู้ประกันคนด้วย และการจะได้รับผลประโยชน์เงินทดแทนและการบริการทางการแพทย์ กรณีเจ็บป่วยจะไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาก่อนการรับสิทธิประโยชน์กำหนดไว้ แต่การคลอดบุตรผู้ประกันคนต้องเข้าโครงการประกันบิดามารดา (Parent Insurance) มาแล้วอย่างน้อย 240 วัน โดยผลประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วยดังกล่าวข้างต้นจะให้เงินทดแทนด้านการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย 3 วันแรก 65% ของรายได้เดิม ตั้งแต่วันที่ 4-90 วันต่อมาได้ 80% ของรายได้เดิมและเพิ่มขึ้นเป็น 90% ของรายได้เดิม ตั้งแต่วันที่ 91 แต่ไม่เกิน 7.5 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ ส่วนการคลอดบุตรให้ผลประโยชน์ในรูปแบบผลประโยชน์แก่บิดามารดา คือ 80% ของรายได้เดิมเมื่อ 14 วันแรก 90% ตั้งแต่วันที่ 15 และให้ไปจนถึง 360 วัน โดยรวมเวลาทั้งบิดาและมารดาเข้าด้วยกัน จนกระทั่งเด็กอายุ 4 ปี และกรณีเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปีเจ็บป่วย บิดาและมารดาก็ยังดูแลบุตร ได้อีก 90 วัน โดยนับเวลาร่วมกัน

3) อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

สำหรับกรณีประกันอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ใช้กับพลเมืองที่เป็นลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งคนงานต่างชาติด้วยหากเข้าในเงื่อนไข นายจ้างหรือผู้ประกอบวิชาชีพอิสระมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวน 0.9% ของเงินเดือนลูกจ้าง ลูกจ้างกับรัฐบาลไม่ต้องจ่ายแต่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน โดยเมื่อได้รับอันตรายเนื่องจากการทำงานมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทันทีโดยไม่มีเงื่อนไขด้านระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำแต่ประการใด ในกรณีพิการชั่วคราวจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 90% ของรายได้เดิมแต่ไม่เกิน 7.5 เท่าของรายได้ขั้นต่ำ แต่หากพิการถาวร 100% ก็จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 100% ของรายได้เดิม (เมื่อพ้น 3 เดือนแรกไปแล้ว) แต่ไม่เกิน 7.5 เท่าของระดับรายได้ขั้นต่ำ นอกจากนี้ ยังมีผลประโยชน์ที่เป็นบำนาญตกทอดแก่ผู้อยู่ภายใต้อุปการะที่มีชีวิตรอดอยู่ เช่น คู่สมรส เด็กกำพร้า เช่น หากแต่งงานหรืออยู่กินมาแล้ว 5 ปี หรือมีบุตรด้วยกันอายุต่ำกว่า 12 ปีจะได้เงินตกทอด 1 ปี เรียกว่า Adjustment Pension เด็กกำพร้าอายุต่ำกว่า 18 ปี ก็จะได้รับเงินตกทอดจากผู้พิการ 20-40% ของเงินทุนพลาภาพ⁷⁰

4) ว่างาน

สำหรับกรณีประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) นั้น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โครงการประกันโดยสหภาพแรงงาน (Union-Related Program) และโครงการสนับสนุนตลาดแรงงาน (Labour-Market Support Program) ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบในประเภทแรกเท่านั้น ส่วนนายจ้างและรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบทั้ง 2 ประเภท โดยประเภทแรกรัฐบาลอุดหนุน 46% ของค่าใช้จ่าย ซึ่งจ่ายมากกว่า นายจ้างที่จ่าย 2.6% ของเงินเดือนลูกจ้างและนายจ้างจ่ายมากกว่าลูกจ้างซึ่งจ่ายเพียง 1.5-40 โครนเนอร์ ต่อเดือน ส่วนประเภทหลังนายจ้างจ่าย 2 ส่วน รัฐจ่าย 1 ส่วน ของค่าใช้จ่าย

⁷⁰ กาวนา พัฒนศรี. อ้างแล้ว. หน้า 35-36.

นอกจากนี้ กรณีแรกไม่ต้องการทดสอบความร่ำรวย (Means Test) แต่กรณีหลังการจะได้รับประโยชน์ทดแทนต้องมีการทดสอบระดับความร่ำรวยด้วย

สำหรับกรณีแรกเงื่อนไขก่อนรับผลประโยชน์ต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 12 เดือน และใน 12 เดือนสุดท้ายก่อนว่างงานต้องส่งเงินสมทบมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกัน 5 เดือน ส่วนกรณีหลังไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาก่อนรับผลประโยชน์

5) สงเคราะห์ครอบครัว

สำหรับเงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance) นั้นจะใช้สำหรับพลเมืองทุกคนที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยมีเงื่อนไขว่าเด็กต้องมีอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือหากอายุเกินต้องเข้าเงื่อนไขอื่น ๆ อีก เช่น 20 ปี กรณีเป็นนักศึกษา 23 ปี กรณีเข้าสถานศึกษาพิเศษ โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

การบริหารงานการประกันสังคมโดยทั่วไป มีคณะกรรมการประกันสังคมแห่งชาติ (National Social Insurance Board) เป็นศูนย์กลางการบริหารและควบคุมการดำเนินการและมีสาขาต่าง ๆ แต่ในกรณีการว่างงานจะมีคณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติ (National Labour Market Board) เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนกรณีกองทุนการว่างงานโดยสหภาพแรงงาน เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติแล้ว ก็จะมีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้แทนสหภาพจำนวนหนึ่งกับผู้แทนจากรัฐบาล 1 คน โดยแบ่งตามประเภทอุตสาหกรรมและกิจการ

2.4.6 ระบบประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น⁷¹ เป็นประเทศแรกของทวีปเอเชียที่กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีมาตรฐานในการครองชีพของประชาชนจัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่เริ่มนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ

2.4.6.1 ความเป็นมาของการประกันสังคม

ประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่นเริ่มจากการเป็นโครงการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Mutual Aid System) สำหรับลูกจ้างในสถานที่ทำงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเฉลี่ยความเสี่ยงภัยซึ่งกันและกัน (Sharing Mutual Risks) ต่อมาจึงขยายระบบเป็นประกันของลูกจ้าง (Employees' Insurance System) ที่คุ้มครองลูกจ้างทุกคน และขยายถึงบุคคลที่มีได้เป็นลูกจ้างและมิได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational Insurance System) ในระยะต่อมา

⁷¹ แรงงานของประเทศญี่ปุ่นมีจำนวน 66.7 ล้านคน ญี่ปุ่นมีอัตราว่างงานที่ต่ำ คือ ประมาณร้อยละ 4 บริษัทใหญ่ของญี่ปุ่นหลายแห่งมีชื่อเสียงไปทั่วโลก เช่น โตโยต้า โซนี่ แคนนอน ฮอนด้า เป็นต้น ญี่ปุ่นเป็นต้นกำเนิดของธนาคารที่ใหญ่ที่สุดหลายแห่งและตลาดหลักทรัพย์โตเกียวมีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลกเมื่อวัดด้วยมูลค่าตลาด.

ระบบการประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่น ได้พัฒนาเทียบกับประเทศตะวันตก ระหว่าง ค.ศ. 1945-1954 ข้อตกลงการก่อร่างระบบประกันสังคม ซึ่งได้เริ่มขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) ระหว่าง ค.ศ. 1955-1964 ระบบประกันสุขภาพ (Health Insurance) นำมาใช้ระหว่าง ค.ศ. 1965-1974 โดยในส่วนระบบประโยชน์ทดแทนและการเรียกเก็บเงินสมทบ ซึ่งมีการปรับปรุงมาตลอด ระบบประกันสังคมจึงเริ่มมาจากการใช้ระบบประกันสุขภาพและมีระบบบำนาญครอบคลุมประชากรทุกคน แรกเริ่มนั้น ระบบดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างในสถานที่ทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงภัยจากการทำงาน ต่อมาระบบนี้จึงได้ขยายไปสู่ลูกจ้างทุกคน แม้กระทั่งกลุ่มอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้างหรือกลุ่มว่างงาน⁷²

2.4.6.2 หลักเกณฑ์การประกันสังคม

สาขาของการประกันสังคม (Branches of Insurance) ในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะแบ่งเป็น 6 สาขาใหญ่ ๆ ตามลักษณะของบทบาท ได้แก่

1) การประกันกรณีเจ็บป่วยหรือการประกันทางการแพทย์ (Medical Care Insurance)

ระบบนี้ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนกรณีที่อยู่เสียรายได้ในระยะสั้น เช่น คลอดบุตร เจ็บป่วย หรือกรณีถึงแก่ความตาย

การประกันทางการแพทย์ลักษณะนี้จะไม่มีการจ่ายในรูปเงินสด (In Cash) แต่จะให้ประโยชน์ในรูปของการบริการ (In Kind) ผ่านสถาบันประกันทางการแพทย์ตามที่รัฐบาลท้องถิ่นกำหนด ซึ่งผู้ประกันตนต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งสมทบกับค่ารักษาทางการแพทย์แก่สถาบันประกันดังกล่าวนี้

การเจ็บป่วย การเกิดโรค หรือความตายของลูกจ้างขณะทำงาน จะอยู่ในความคุ้มครองของโครงการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ซึ่งบังคับให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลชดเชยแก่ลูกจ้าง

2) การประกันกรณีบำนาญ⁷³ (Pension Insurance)

การประกันกรณีบำนาญ เป็นระบบการจ่ายบำนาญแก่ผู้ประกันตนและผู้เป็นทายาท (Heir) โดยครอบคลุมกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และกรณีตายซึ่งเป็นการจ่ายประโยชน์ระยะยาวเมื่อผู้ประกันตนสูญเสียความสามารถในการทำงานหรือตาย กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างผู้ประกันตนตาย

⁷² ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2538). *บทความแปล เรื่อง แนวทางการดำเนินงานประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่น และระบบประกันสังคมของฟิลิปปินส์ใน ค.ศ. 2000*. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. หน้า 1.

⁷³ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ให้คำนิยามคำว่า “บำนาญ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง.

ประโยชน์ทดแทนนั้นจะตกเป็นของทายาท เรียกว่า บำนาญตกทอด (Survivors Pension) ขณะที่ระบบประกันทางการแพทย์จะจ่ายค่าทำศพ (Funeral Grant)

บำนาญชราภาพจะจ่ายให้แก่ผู้ที่จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 25 ปี ขึ้นไป และมีอายุถึงเกณฑ์เกษียณที่กำหนดไว้ อัตราเงินสมทบจะคำนวณไว้ระยะยาว

3) การประกันการจ้างงาน (Employment Insurance)

โครงการนี้เป็นการประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนเมื่อว่างงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีวิตขณะที่กำลังหางานทำ อัตราประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะแตกต่างกันไปตามประเภทของผู้ประกันตน ได้แก่ ลูกจ้างทั่วไป ลูกจ้างสูงอายุ ลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างรายวัน

นอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานดังกล่าวแล้ว กองทุนประกันการจ้างงานยังมีภาระในกรณีการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการสร้างเสถียรภาพในการจ้างงาน การป้องกันการว่างงาน ปรับปรุงสภาพการทำงาน ขยายโอกาสในการมีงานทำ ปรับปรุงความสามารถและทักษะของลูกจ้างให้สูงขึ้น รวมทั้งโครงการปรับปรุงสวัสดิการของลูกจ้างและสภาพแวดล้อมในการทำงาน⁷⁴

4) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational Accident Compensation Insurance)

โครงการนี้ให้ความคุ้มครองกรณีความเสียหายหลายประการ ได้แก่ ความเจ็บป่วย โรคร้าย ความพิการ และความตายอันเนื่องมาจากการทำงาน หรือระหว่างการเดินทางไปกลับจากสถานที่ทำงาน

ประโยชน์ทดแทนในโครงการนี้ จ่ายเป็นบำนาญหรือเป็นเงินก้อนก็ได้ ทั้งค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล การทดแทนรายได้ระหว่างการขาดงาน การช่วยเหลือกรณีขาดความสามารถในการทำงานอันเนื่องมาจากความพิการ และเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือแก่ผู้เป็นทายาท

กฎหมายมาตรฐานแรงงาน (Labour Standards Act) กฎหมายลูกจ้างของรัฐ (National Government Employee Act) และกฎหมายผู้เดินเรือ (Seamen's Act) และกฎหมายแรงงานพื้นฐานอื่น ๆ ล้วนกำหนดชัดเจนให้นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุกับลูกจ้าง

5) การสงเคราะห์บุตร (Child Allowance)

ระบบสงเคราะห์บุตรมีความมุ่งหมายที่จะให้เงินช่วยเหลือแก่บุคคลที่เลี้ยงดูบุตร และเพื่อช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ให้มีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่

⁷⁴ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. อ้างแล้ว. หน้า 2.

เด็กซึ่งจะเป็นผู้นำสังคมญี่ปุ่นต่อไปในอนาคต ให้เติบโตอย่างมั่นคง และเพื่อที่จะให้ได้รับการส่งเสริมคุณภาพและความสามารถด้านต่าง ๆ ให้ได้ดียิ่งขึ้น

เงินสงเคราะห์บุตรจะจ่ายให้แก่คนที่ให้การเลี้ยงดูบุตรที่มีอายุไม่ถึง 12 ปีหรือต่ำกว่า แต่หากรายได้ของคนที่เลี้ยงดูบุตรมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จะไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บุตร ทั้งนี้ คนที่มีสิทธิจะได้รับเงินเลี้ยงดูบุตรต้องมีหนังสือรับรองจากเทศบาลท้องถิ่นในเขตที่ตนอาศัยอยู่ โดยได้รับการรับรองเกี่ยวกับสิทธิ และจำนวนเงินสงเคราะห์ที่มีสิทธิได้รับ ในกรณีของลูกจ้างรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลท้องถิ่นนั้น หนังสือรับรองต้องออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดของกระทรวงหรือหน่วยงานราชการ หรือออกโดยผู้ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดนั้น ๆ

จำนวนเงินสงเคราะห์บุตรที่จ่ายให้แก่บุตรคนแรกและคนที่สอง คือ 5,000 เยนต่อคน และ 10,000 เยน ต่อคน สำหรับบุตรคนที่สามและบุตรในลำดับต่อ ๆ ไป⁷⁵

6) การประกันการดูแลผู้ป่วยระยะยาว (Long-Term Care Insurance)

ในประเทศญี่ปุ่นการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ เป็นสาเหตุให้เกิดความต้องการดูแลด้านการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วย จำนวนคนที่ต้องการการดูแลผู้ป่วยระยะยาวจึงเพิ่มขึ้น เดิมระบบการดูแลผู้ป่วยระยะยาวจะมีอยู่ใน 2 ระบบที่แยกจากกัน คือ ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุและระบบดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ เป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งในการเบิกจ่ายการให้บริการ เพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ระบบทั้งสองจึงถูกปรับโครงสร้างใหม่จึงเกิดเป็นการประกันดูแลผู้ป่วยระยะยาว (Long-Term Care Insurance) มีการกำหนดเงื่อนไขระหว่างสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายไว้ อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้เกิดทางเลือกในการบริการหลากหลายขึ้น และครอบคลุมการดูแลสุขภาพ การรักษาพยาบาล และบริการด้านสวัสดิการต่าง ๆ

ระบบประกันการดูแลผู้ป่วยระยะยาว จะคุ้มครองประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป และผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ที่มีอายุยังไม่ถึง 65 ปี

ค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนในการดูแลผู้ป่วยระยะยาวมาจากเงินสมทบ และค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (จากรัฐบาลแห่งชาติ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลท้องถิ่น)

ประโยชน์ทดแทน (Benefit) ที่ได้รับ เทศบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือรับรองบุคคลที่มีความจำเป็นต้องได้รับการดูแลระยะยาว ซึ่งจะขึ้นกับการตัดสินใจของคณะกรรมการและคณะกรรมการจะตัดสินใจโดยพิจารณาจากสภาพทางกายภาพและสภาพจิตใจของ

⁷⁵ อนุวัฒน์ เข้มสงวนศักดิ์. (2555). *เกณฑ์การกำหนดความคุ้มครองเกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์: กรณีเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานตามกฎหมายประกันสังคม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 35-40.

ผู้ประกันตน รวมทั้งความเห็นชอบของแพทย์ผู้ให้การรักษา โดยประโยชน์ทดแทนของการประกัน การดูแลผู้ป่วยระยะยาว จะจ่ายให้แก่บริการดังต่อไปนี้

- (1) การให้บริการที่บ้าน ได้แก่ การดูแลผู้ป่วยโดยการเยี่ยมบ้าน บริการเช็ดตัว ดูแลทำความสะอาดให้แก่ผู้ป่วยที่บ้าน การพยาบาลผู้ป่วยที่บ้าน เป็นต้น
- (2) การบริการด้านความสะดวกต่าง ๆ ได้แก่ บริการต่าง ๆ ในสถานที่ที่ให้ความสะดวกด้านสวัสดิภาพแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลระยะยาว (สถานพยาบาลพิเศษสำหรับสูงอายุ) บริการในสถานที่ให้ความสะดวกในการดูแลสุขภาพแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลระยะยาวและบริการในสถานที่ให้ความสะดวกด้านการรักษาพยาบาลในสถานพักฟื้นผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ
- (3) การให้บริการชุมชน ได้แก่ บริการดูแลผู้ป่วยในเวลากลางคืน กลุ่มผู้ดูแลผู้ป่วยความจำเสื่อมที่บ้าน การเยี่ยมไข้ผู้ป่วยที่บ้าน โดยบริการเอนกประสงค์ เป็นต้น
- (4) การให้บริการต่าง ๆ เพื่อป้องกันผู้สูงอายุจากภาวะที่ต้องการการดูแลระยะยาว ได้แก่ การดูแลผู้ป่วยที่บ้านเพื่อป้องกันการดูแลระยะยาว บริการเช็ดตัวทำความสะอาดให้แก่ผู้ป่วยที่บ้าน เป็นต้น
- (5) การบริการชุมชนเพื่อป้องกันผู้สูงอายุจากภาวะที่ต้องการการดูแลระยะยาว ได้แก่ กลุ่มผู้เยี่ยมบ้านผู้ป่วยความจำเสื่อมเพื่อป้องกันการดูแลระยะยาว การดูแลเยี่ยมเยือนผู้ป่วยที่บ้าน โดยบริการเอนกประสงค์ เป็นต้น⁷⁶

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-40.