

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 4

ยุทธศาสตร์การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม

โครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม
และการประกันการว่างงาน
(Social Protection and Unemployment Insurance)

โดย

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
Executive Summary	v
1. บทนำ.....	1
2. รูปแบบการให้ความคุ้มครองทางสังคมของไทย.....	2
2.1 การประกันสังคม.....	2
2.2 การคุ้มครองแรงงาน.....	10
2.3 การประชาสงเคราะห์.....	12
2.4 การให้บริการทางสังคมอื่นๆ.....	16
3. ข้อคิดบางประการของการให้ความคุ้มครองทางสังคม	16
4. การประกันการว่างงาน	20
4.1 เงื่อนไขของความสำเร็จของการประกันการว่างงาน.....	23
บรรณานุกรม	25
ภาคผนวก	26

สารบัญตารางและรูป

	หน้า
ตารางที่ 1 ภาพรวมการให้ความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย.....	3
ตารางที่ 2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิและสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชน	6
ตารางที่ 3 การให้การสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส	13
ตารางที่ 4 การใช้จ่ายของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองทางสังคม.....	19
รูปที่ 1 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ	24

Social Protection and Unemployment Insurance

Worawan Chandoevvit

Executive Summary

Social protection programs can be classified into 4 schemes; social insurance, labour protection, public assistance and social security related services. The formal social protection programs in Thailand have a long history back to the early 1900s. The social insurance programs include health, invalidity, and death insurances, maternity compensation, retirement pension and child allowance. Private employees, government employees and private school teachers are insured persons under three different Acts and organizations. Private employees and private school teachers have to contribute some percentage of their gross earnings to the Social Security Office and Teacher Assistance Fund, respectively. Government employees, however, pay implicit contribution by earning lower wages. Among the three groups of workers, private employees seem to receive a wider range of benefit; i.e., under certain conditions, they are eligible for child allowance, invalidity and death insurances. Moreover, in the near future when the unemployment insurance program is enforced, private employees who are involuntary unemployed will receive the unemployment insurance benefit.

Labour protection schemes consist of workmen's compensation and severance pay. Employers pay contribution to the Workmen's Compensation Fund according to the risk of their industry and their experience rate. The severance pay was mandated by the Labour Protection Act (2541) in August 1998, one year after the economic crisis. According to the Act, private employees are entitled for 30 to 300 days' severance pay depending upon duration of their employment with the firms. In 1999, only 7 percent of unemployed, who were laid off between January 1997 and July 1998, got their severance pay. Even though that was the period before the labour protection was enacted, the enforcement of severance pay at the present is still in question.

Various kinds of public assistance were launched before 1950. Most of the public assistance programs in Thailand are short term or temporary, except for assistance to poor senior citizens and poor disable individuals. Poor senior citizens, 400,000 persons all over the country, receive a monthly allowance of 300 baht a month (or ten baht a day). The poor and disable individuals receive a benefit of 500 baht a month. About 15,000 persons receive this benefit in 2000. The numbers of poor senior citizens and disable individuals who receive cash transfer have been fixed for at least three years.

Benefits provided to those who are able to work are usually in-kind. This may not create an incentive to make oneself eligible for a benefit. For example, needy or disadvantage women receive assistance in term of education, training, career development, or temporary accommodation in stead of cash transfer. The homeless and beggars are entitled for temporary accommodation, basic needs, counseling and career development.

The unemployment insurance (UI) program has been planned by the Social Security Office to be launched in 2002. To make the UI work, a UI commission has to be set up. Administration has to be institutionalized. In addition, eligibility conditions, types of insurable employment, the contribution or premium rate, the benefit period and replacement rate, and penalties of fault and misuses must be carefully designed to suit the dynamics of Thai labour market.

โครงการความช่วยเหลือทางสังคมและการประกันการว่างงาน

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์

1. บทนำ

โครงการความช่วยเหลือทางสังคมหมายถึง มาตรการต่างๆ ที่ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือแก่ผู้ที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบากอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตรตาย ชราภาพ ดกงาน หรือการประสบกับเหตุการณ์รุนแรงอื่นๆ เช่น ถูกทำร้ายทางร่างกายหรือจิตใจ หรือประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงมาตรการที่ป้องกันการตกอยู่ในภาวะยากลำบาก เช่น การให้บริการการศึกษา บริการด้านสาธารณสุข การฝึกอบรมวิชาชีพ หรือ การจ้างงานสาธารณะ เป็นต้น โครงการความช่วยเหลือทางสังคมไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลเสมอไป การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในครอบครัวหรือชุมชน การพึ่งพาอาหารหรือที่อยู่อาศัยจากวัด หรือการตั้งกลุ่มฅาปนกิจ ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการความช่วยเหลือทางสังคมทั้งสิ้น เพียงแต่เป็นการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่ใช่จากทางการ

สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมชนบท การช่วยเหลือเกื้อกูลกันเมื่อเพื่อนบ้านในชุมชนเดียวกันตกอยู่ในความลำบาก การแบ่งปันอาหาร หรือการลงแรงกัน เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้บ่อย ลักษณะการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นในรูปแบบที่ฝ่ายหนึ่งต้องการความช่วยเหลือแล้วมีอีกฝ่ายเข้าไปช่วย แต่เมื่อใดก็ตามที่ทั้งชุมชนตกอยู่ในภาวะยากลำบากพร้อมๆ กัน เช่น การเกิดโรคระบาด การประสบภัยธรรมชาติ ภาวะขาดแคลนอาหาร เป็นต้น การคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการเพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอ

สังคมไทยปัจจุบันมีสภาพสังคมเมืองค่อนข้างสูงและปฏิเสธไม่ได้ว่าความแน่นแฟ้นของคนในชุมชนได้ถดถอยลง สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การที่จะคาดหวังให้ผู้อื่นยื่นมือเข้ามาช่วยในยามที่ต้องเผชิญกับความยากลำบากลดน้อยลง ในภาวะเช่นนี้ได้นำมาซึ่งการลดน้อยถอยลงของความมั่นคงในชีวิตโดยเฉพาะประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่อยู่ในภาวะที่มีโอกาสในการทำงานต่ำ ซึ่งรวมถึงแต่มีการศึกษาน้อย สุขภาพย่ำแย่ พิกการ หรือแก่ชรา เพื่อให้ประชาชนในสังคมมีความรู้สึกมั่นคงกับการดำรงชีวิตและมั่นใจได้ว่ามนุษย์ในสังคมมีสิทธิและควรที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ไม่แย่ไปกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีพ บทบาทของรัฐจึงเข้ามาในลักษณะการให้ความคุ้มครองทางสังคมที่เป็นทางการ

นับได้ว่ารัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองทางสังคมสูงขึ้น เห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 (ตุลาคมพ.ว.) ถึงสิทธิในการได้รับบริการการศึกษา และสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและเท่าเทียมกัน และสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐจากการปฏิบัติอัน

ดร. วรวรรณ เป็นผู้เชี่ยวชาญ ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ไม่เป็นธรรม จากการขาดรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพ จากการพิการ ทูพพลภาพ หรือชราภาพ และจากการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคระหว่างเพศหญิงและชาย รัฐบาลมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องให้ความคุ้มครองดังกล่าวแก่ประชาชน นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมประชากรทุกช่วงวัยอย่างเป็นธรรมอีกด้วย

ในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ได้มีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ กล่าวว่า ประเทศไทยมีโครงการคุ้มครองทางสังคมที่อ่อนแอและไม่ครบถ้วนโดยเฉพาะยังขาดหลักประกันเรื่องการว่างงาน บทความนี้มีเป้าหมายในการประมวลภาพการให้ความคุ้มครองทางสังคมโดยรัฐบาลตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าคำกล่าวดังกล่าวเป็นจริงหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้บทความนี้ยังให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการประกันการว่างงานซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยอีกด้วย

2. รูปแบบการให้ความคุ้มครองทางสังคมของไทย

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ แยกต่างกันไปตามสถานภาพการทำงาน อายุ เพศ และสถานภาพความยากลำบาก ประชาชนบางกลุ่มได้รับการคุ้มครองตั้งแต่เกิดจนตาย บางกลุ่มจะได้รับความคุ้มครองเมื่ออยู่ในภาวะยากลำบากเท่านั้น เงื่อนไขที่แต่ละกลุ่มจะได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ของความคุ้มครองจึงแตกต่างกัน

ในส่วนต่อไปนี้เป็น การแสดงภาพรวมของการให้ความคุ้มครองทางสังคมจากภาครัฐซึ่งสามารถจำแนกเป็น 4 ประเภทคือ การประกันสังคม (social insurance) การคุ้มครองแรงงาน (labour protection) การประชาสงเคราะห์ (public assistance) และการให้บริการทางสังคมอื่นๆ

2.1 การประกันสังคม

การประกันสังคมเป็นหลักประกันความมั่นคงที่ให้แก่ผู้ประกันตนและญาติเมื่อเกิดเหตุอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เช่น การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การแก่ชรา หรือการตาย และการให้หลักประกันเมื่อเกิดเหตุรุนแรงที่ไม่คาดฝันอันมีผลกระทบต่อความสามารถในการทำงาน เช่น การเกิดอุบัติเหตุ หรือทุพพลภาพ รวมทั้งการให้หลักประกันเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของผู้ประกันตนและครอบครัว เช่น การตกงาน

การประกันสังคมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศเยอรมันในปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ. 2426) โดยเริ่มแรกเป็นการประกันสุขภาพแล้วจึงค่อยขยายไปสู่ประกันด้านอื่นๆ ระบบประกันสังคมได้แพร่หลายไปสู่ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปและอเมริกา แล้วจึงขยายไปสู่ประเทศกลุ่มอาณานิคมของยุโรปและทวีปเอเชีย

ตารางที่ 1 ภาพรวมการให้ความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

ประเภทของการคุ้มครอง และกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครอง	หน่วยงานรับผิดชอบ	ที่มาของเงินทุน (% ของ เงินเดือน)	สิทธิประโยชน์	ปีที่เริ่ม
1. การประกันสังคม				
กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ				
คลอดบุตร ตาย				
ลูกจ้างเอกชน	สำนักงานประกัน สังคม	ลูกจ้าง (1%) นายจ้าง (1%) และรัฐบาล (1%)	การรักษาพยาบาล เงินประโยชน์ทด แทน	2533
ข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง	รัฐบาล	การรักษาพยาบาล (ให้การคุ้มครองแก่ คู่สมรส บุตร และผู้ปกครอง ด้วย)	2444
ครูโรงเรียนเอกชน	กองทุนสงเคราะห์ครู ใหญ่และครูโรงเรียน เอกชน	ครู (3%) เจ้าของโรงเรียน (3%) รัฐบาล (6%) (เป็นอัตรา สมทบที่รวมเงินทุนเลี้ยงชีพ)	การรักษาพยาบาล (ให้การคุ้มครองแก่ คู่สมรส บุตร และผู้ปกครอง ด้วย)	2518
กรณีชราภาพ				
ลูกจ้างเอกชน	สำนักงานประกัน สังคม	ลูกจ้าง (2%) นายจ้าง (2%) และรัฐบาล (1%) (รวมกรณีสงเคราะห์บุตร)	เงินประโยชน์ทดแทน (15% ของค่า จ้างเฉลี่ยจาก 60 เดือนสุดท้ายที่นำส่ง เงินสมทบ)	2542
ข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง	รัฐบาล	บำเหน็จหรือบำนาญ	2444
	กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ	ข้าราชการ (3%) และรัฐบาล (3%)	บำเหน็จหรือบำนาญ	2539
ครูโรงเรียนเอกชน	กองทุนสงเคราะห์ครู ใหญ่และครูโรงเรียน เอกชน	ดุกรณิรักษาพยาบาล	เงินทุนเลี้ยงชีพ	2525
กรณีสงเคราะห์บุตร				
ลูกจ้างเอกชน	สำนักงานประกัน สังคม	ดุกรณิชราภาพ	เงินประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนที่ มีบุตรอายุ 0-6 ปี (150 บาทต่อบุตร หนึ่งคน คราวละไม่เกิน 2 คน)	2542
2. การคุ้มครองแรงงาน				
การทดแทนกรณีได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน				
ลูกจ้างเอกชน	สำนักงานประกัน สังคม	นายจ้าง (0.2-1.0%) บวก อัตราประสบการณ์	การรักษาพยาบาลและเงินทดแทน	2516
ข้าราชการ	กรมบัญชีกลาง	รัฐบาล	การรักษาพยาบาล บำนาญพิเศษ	2498

(ต่อหน้า 4)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทของการคุ้มครอง และกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครอง	หน่วยงานรับผิดชอบ	ที่มาของเงินทุน (% ของ เงินเดือน)	ผลประโยชน์	ปีที่เริ่ม
การชดเชยกรณีตกงาน				
ลูกจ้างเอกชน	กองทุนสงเคราะห์ลูก จ้าง	นายจ้าง	เงินชดเชย (1-10 เดือน)	2541
3. การประชาสงเคราะห์				
เด็กกำพร้า เด็กและเยาวชนที่ มาจากครอบครัวยากจนหรือติด เชื้อ HIV	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์หรือการช่วยเหลืออื่น	2502
สตรีด้อยโอกาส	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	การช่วยเหลือ การศึกษา การฝึกอบรม หรือเงินกู้ยืม	2498
ผู้สูงอายุ	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์หรือการช่วยเหลืออื่น	2536
คนไร้ที่พึ่งและขอทาน	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	การช่วยเหลือ หรือการฝึกอบรม	2484
คนพิการ	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์ การช่วยเหลือ การฝึก อบรม หรือเงินกู้ยืม	2502
ผู้ประสบภัยธรรมชาติ	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์หรือการช่วยเหลืออื่น	2485
ครอบครัวและชุมชน	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์หรือการช่วยเหลืออื่น	2511
ชาวเขา	กรมประชาสงเคราะห์	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์หรือการช่วยเหลืออื่น	2505
ผู้มีรายได้น้อย เด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ พระ ภิกษุ สามเณร หรือผู้นำศาสนา อื่นๆ ทหารผ่านศึกและครอบครัว และนักเรียนมัธยมต้น	กระทรวงสาธารณสุข	รัฐบาล	การรักษาพยาบาล	2518
ทหารผ่านศึก	องค์การสงเคราะห์ ทหารผ่านศึกแห่ง ประเทศไทย	รัฐบาล	เงินสงเคราะห์หรือการช่วยเหลืออื่น	2491
4. การบริการทางสังคมอื่นๆ				
การศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ทบวงมหาวิทยาลัย	รัฐบาล	การศึกษา อาหารกลางวัน ทุนการศึกษา เงินกู้เพื่อ การศึกษา ฯลฯ	
การฝึกอบรม	กรมพัฒนาฝีมือแรง งาน	รัฐบาล	การฝึกอบรม หรือเงินกู้ยืม	
การสาธารณสุข	กระทรวงสาธารณสุข	รัฐบาล	การรักษาพยาบาล	
การเคหะ	การเคหะแห่งชาติ	รัฐบาล	ปรับปรุงชุมชนแออัด จัดหาที่อยู่ หรือเงินให้กู้ยืม	
การจ้างงานสาธารณะ	หน่วยราชการหลาย สังกัด	รัฐบาล	ค่าจ้าง หรือการฝึกอบรม	

การประกันสังคมในประเทศไทยที่จัดให้โดยรัฐนั้นเป็นการให้หลักประกันเฉพาะกลุ่มลูกจ้างเอกชน ข้าราชการ และครูโรงเรียนเอกชน แต่ละกลุ่มเหล่านี้ได้รับการประกันสังคมไม่เหมือนกันภายใต้พระราชบัญญัติ และหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน การประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีคณะกรรมการประกันสังคมที่มาจากตัวแทนของฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล กำกับและดูแล สำนักงานประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สวัสดิการสำหรับข้าราชการได้เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ในปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของกรมบัญชีกลางและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนการประกันสังคมสำหรับครูโรงเรียนเอกชนได้เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยมีการบริหารจัดการโดยกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน

2.1.1 ลูกจ้างเอกชน

ภายใต้บทบัญญัติของ พ.ร.บ. ประกันสังคม (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537) ลูกจ้างเอกชนที่ทำงานในกิจการนอกภาคการเกษตรและเป็นกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 ขึ้นไปจะต้องเป็นผู้ประกันตน ประโยชน์ของการเป็นผู้ประกันตนนั้นคือได้รับความคุ้มครอง 7 ประเภทอันได้แก่เรื่องการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ชราภาพ สงเคราะห์บุตร และการว่างงาน สิทธิประโยชน์ใน 4 กรณีแรกได้จัดให้แก่ผู้ประกันตนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรได้เริ่มดำเนินการเมื่อ 30 ธันวาคม 2541 ส่วนสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานนั้นยังไม่เริ่มดำเนินการ ทั้งนี้ พ.ร.บ. ประกันสังคม มิได้กำหนดเวลาที่ต้องเริ่มดำเนินการไว้ซึ่งต่างกับกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร (ดูภาคผนวก พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 104)

การที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมนั้นจะต้องมีการจ่ายเงินสมทบ กล่าวคือ ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล ทั้งสามฝ่ายจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ สำหรับความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร และตายนั้น ทั้งสามฝ่ายจะต้องสมทบฝ่ายละ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างรายเดือนของผู้ประกันตน แต่เนื่องจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้ของผู้ประกันตนจึงได้มีการลดอัตราเงินสมทบเป็นฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้างตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปี 2545 ส่วนความคุ้มครองในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพทั้งสามฝ่ายจะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้างรายเดือนของผู้ประกันตนเริ่มตั้งแต่ต้นปี 2542 และในปี 2543 นายจ้างและลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นเป็นฝ่ายละร้อยละ 2 ของค่าจ้างของผู้ประกันตนโดยที่รัฐบาลยังสมทบในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างเหมือนเดิม

ในเรื่องค่าจ้างของผู้ประกันตนนั้นตามกฎหมายให้หมายถึง เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด จำนวนหรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร (พ.ร.บ. ประกันสังคม 2533 มาตรา 5) อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่มีค่าจ้างรายเดือนต่ำกว่า 1,650 บาทไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกันตน อัตราค่าจ้างสูงสุดที่ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบถูกกำหนดไว้ที่ 15,000 บาทต่อเดือน

ตารางที่ 2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิและสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชน

ความคุ้มครอง	เงื่อนไขการเกิดสิทธิ	สิทธิประโยชน์
กรณีเจ็บป่วย	ต้องจ่ายเงินสมทบ ครบ 3 เดือนภายใน 15 เดือน	<ul style="list-style-type: none"> - มีสิทธิเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ (ยกเว้น 15 โรคตามประกาศ) - มีสิทธิรับเงินทดแทนการขาดรายได้ 50 % ของค่าจ้างตามใบรับรองแพทย์ ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ปีหนึ่งไม่เกิน 180 วัน โรคเรื้อรังไม่เกิน 365 วัน - มีสิทธิเบิกค่าทันตกรรม (ถอน ขูด ขูดหินปูน) ครั้งละไม่เกิน 200 บาท ปีละไม่เกิน 400 บาท - มีสิทธิเบิกค่าอวัยวะเทียม / อุปกรณ์ (ตามประเภทและอัตราในประกาศ)
กรณีคลอดบุตร	ต้องจ่ายเงินสมทบครบ 7 เดือน ภายใน 15 เดือน	<ul style="list-style-type: none"> - มีสิทธิรับค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย 4,000 บาท - เฉพาะผู้ประกันตนหญิง มีสิทธิรับเงินทดแทนการขาดรายได้จากการคลอดบุตร ครั้งละ 50 % ของค่าจ้างรายวันซึ่งเฉลี่ยจากค่าจ้างที่นำส่งเงินสมทบ 3 เดือน ก่อนคลอด คุณ 90 วัน
กรณีทุพพลภาพ	ต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือน	<ul style="list-style-type: none"> - มีสิทธิรับเงินทดแทนการขาดรายได้เดือนละ 50 % ของค่าจ้าง ตลอดชีวิต - มีสิทธิรับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงเดือนละไม่เกิน 2,000 บาท ตลอดชีวิต - มีสิทธิเบิกค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ (ตามประเภทในอัตราประกาศ) - หากผู้ทุพพลภาพตาย จ่ายค่าทำศพ 30,000 บาทแก่ผู้จัดทำศพ และจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ทายาทสามเท่าของเงินทดแทนการขาดรายได้ถ้าส่งเงินสมทบครบ 36 เดือนขึ้นไปก่อนทุพพลภาพ หรือสิบเท่าของเงินทดแทนการขาดรายได้ถ้าส่งเงินสมทบครบ 10 ปีขึ้นไปก่อนทุพพลภาพ
กรณีตาย	ต้องจ่ายเงินสมทบครบ 1 เดือน ภายใน 6 เดือน	<ul style="list-style-type: none"> - จ่ายค่าทำศพ 30,000 บาท แก่ผู้จัดทำศพ - จ่ายเงินสงเคราะห์แก่ทายาท หนึ่งเท่าครึ่งของค่าจ้างรายเดือนเฉลี่ยจากค่าจ้างที่นำส่งเงินสมทบ 3 เดือนก่อนตายถ้าส่งเงินสมทบ 36 เดือนขึ้นไป หรือห้าเท่าของค่าจ้างรายเดือนเฉลี่ยจากค่าจ้างที่นำส่งเงินสมทบ 3 เดือนก่อนตายถ้าส่งเงินสมทบ 10 ปีขึ้นไป
กรณีสงเคราะห์บุตร	ต้องจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน ภายใน 36 เดือน ต้องมีสภาพการเป็นผู้ประกันตน	<ul style="list-style-type: none"> - มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์เดือนละ 150 บาท คราวละ 2 คน - สำหรับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย อายุ 0-6 ปี - ทั้งสามี ภรรยา เป็นผู้ประกันตน ให้ใช้สิทธิฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง - ผู้ประกันตนเสียชีวิตหรือทุพพลภาพเงินสงเคราะห์ได้รับต่อจนบุตรอายุ 6 ปี
กรณีชราภาพ	ต้องจ่ายเงินสมทบครบ 180 เดือน ต้องอายุ 55 ปี ต้องสิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตน	<ul style="list-style-type: none"> - มีสิทธิรับบำนาญรายเดือนตลอดชีพ เดือนละ 15 % ของค่าจ้างเฉลี่ยจาก 60 เดือนสุดท้ายที่นำส่งเงินสมทบ ถ้ารับบำนาญแล้วเสียชีวิตภายใน 60 เดือน ทายาทเป็นผู้รับบำนาญ 10 เท่าของบำนาญ - จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือนมีสิทธิรับบำนาญเมื่ออายุ 55 ปี และสิ้นสภาพเป็นผู้ประกันตนตามเงื่อนไขนี้ (1) จ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน รับคืนใน ส่วนเงินสมทบของผู้ประกันตน (2) จ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือน รับคืนใน ส่วนเงินสมทบของผู้ประกันตน + นายจ้าง + ดอกเบี้ย (3) ถ้าเสียชีวิตก่อนอายุ 55 ปี ทายาทเป็นผู้รับเงินบำนาญ

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

เงื่อนไขที่ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคมนั้นมักจะกำหนดเป็นระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม (ตารางที่ 2) เงื่อนไขของการจ่ายเงินสมทบที่สั้นที่สุดของการได้รับสิทธิประโยชน์คือ 1 เดือนซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ในกรณีตาย

ผู้ประกันตนจะหมดสิทธิการได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมเมื่อสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอันเป็นผลให้ประชาชนตกงานเป็นจำนวนมากนั้นได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยการขยายสิทธิให้กับผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างไปอีก 6 เดือนหลังจากถูกเลิกจ้าง (สามารถขยายเวลาได้สูงสุดถึง 1 ปี) ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจะเป็นกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย หลังจาก 6 เดือนไปแล้วถ้าผู้สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างนั้นยังต้องการเป็นผู้ประกันตนต่อก็สามารถทำได้โดยจ่ายเงินสมทบในส่วนของตนและนายจ้างโดยที่ปัจจุบันใช้ฐานค่าจ้างที่ 4,800 บาทต่อเดือนเป็นอัตราค่าจ้างในการคิดเงินสมทบ

ในปี 2534 หลังจากเริ่มต้นกองทุนประกันสังคมมีผู้ประกันตนทั้งหมด 2.9 ล้านคน ในปี 2543 จำนวนผู้ประกันตนเพิ่มเป็น 5.8 ล้านคน กองทุนฯ ได้มีขนาดเพิ่มขึ้นทุกปีจนมีสินทรัพย์เท่ากับ 1.15 แสนล้านบาทในปี 2543 ในด้านการรักษาพยาบาลนั้น สำนักงานประกันสังคมใช้วิธีเหมาจ่ายต่อหัวให้แก่สถานพยาบาลหลักในอัตรา 1,100 บาทต่อคนต่อปี สถานพยาบาลหลักภายใต้โครงการประกันสังคมที่ให้บริการแก่ผู้ประกันตนมี 244 แห่ง และมีสถานพยาบาลเครือข่ายทั้งหมดกว่า 4,000 แห่งทั่วประเทศ

2.1.2 ข้าราชการ

ข้าราชการนับเป็นประชาชนกลุ่มแรกที่ได้รับหลักประกันทางสังคมจากรัฐบาล ถึงแม้ว่าตามหลักการประกันสังคมนั้นลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบด้วย แต่ข้าราชการได้รับหลักประกันทางสังคมโดยไม่มีการจ่ายเงินสมทบแบบเห็นชัด แต่เป็นการสมทบแบบแอบแฝงในลักษณะของการได้รับเงินเดือนน้อยกว่าการเป็นลูกจ้างเอกชน สวัสดิการที่ให้แก่ข้าราชการนั้นถือว่าดีกว่าประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเอกชนและสวัสดิการที่ประชาชนทั่วไปได้รับทั้งในด้านการครอบคลุมของสมาชิกในครอบครัวและในด้านการได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาล กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองนั้นครอบคลุมถึงบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ คู่สมรส บิดาและมารดาของตัวข้าราชการ และข้าราชการบำนาญ ส่วนการรักษาพยาบาลนั้นรัฐให้เบิกค่ารักษาพยาบาลได้เต็มจำนวนที่ได้จ่ายจริงเมื่อเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐ (ยกเว้น ค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดโรค) นอกจากนี้ ข้าราชการยังได้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อเกษียณอายุอีกด้วย

งบประมาณที่ใช้สำหรับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการนั้นอยู่ในงบกลาง การเบิกจ่ายจากงบเป็นการจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง (fee-for-service) ถ้าหากมีการจ่ายเงินเกินงบประมาณที่ตั้งไว้ต้องมีการนำเงินมาชดเชยซึ่งมักจะเป็นเงินจากเงินคงคลังของกระทรวงการคลัง

ในช่วงก่อนปี 2541 นั้นรัฐมีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการรักษาพยาบาลของข้าราชการในแต่ละปีในจำนวนค่อนข้างสูง มัทนา พานิชรัมย์ และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล (2540) ได้แสดงให้เห็นว่า ในปี 2533 งบกลางค่ารักษาพยาบาลที่เบิกจ่ายจริงสำหรับข้าราชการและข้าราชการบำนาญเป็นจำนวน 4,316 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 9,954 ล้านบาทในปี 2537 และเพิ่มเป็น 13,600 ล้านบาทในปี 2539 (ประมาณ 1,100 ล้านบาทต่อเดือน

สำหรับผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง 5-7 ล้านคน) ซึ่งจำนวนเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเจ็บป่วยของตัวข้าราชการเองร้อยละ 56 ในกรณีผู้ป่วยนอก และร้อยละ 30 ในกรณีผู้ป่วยใน ส่วนที่เหลือนั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเจ็บป่วยของคู่สมรส บิดามารดา และบุตร เมื่อคิดค่าใช้จ่ายเป็นต่อหัวข้าราชการแล้วปรากฏว่าเท่ากับ 3,132 บาทต่อข้าราชการต่อปีในปี 2533 และเท่ากับ 6,337 บาทต่อข้าราชการต่อปีในปี 2537

จากค่าใช้จ่ายที่สูงและเพิ่มขึ้นทุกปีประกอบกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่ทำให้รัฐต้องควบคุมการใช้จ่าย กรมบัญชีกลางจึงได้ปรับปรุงวิธีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการเมื่อเดือนมีนาคม 2541 คือให้ผู้มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เฉพาะยาที่อยู่ในบัญชียาหลักแห่งชาติและบัญชียาของสถานพยาบาล ให้ผู้ป่วยมีส่วนร่วมจ่ายในค่าห้องและค่าอาหารตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ยกเลิกการเบิกค่าธรรมเนียมแพทย์คลินิกนอกเวลาราชการ และให้สถานพยาบาลควบคุมดูแลมิให้มีการตรวจรักษาพยาบาลที่เกินความจำเป็น หลังจากใช้มาตรการดังกล่าวทำให้ค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลลดลงจาก 1,505 ล้านบาทต่อเดือนในช่วง ตุลาคม 2540 – มีนาคม 2541 เป็น 1,214 ล้านบาทต่อเดือนในช่วง เมษายน 2541 – สิงหาคม 2541¹ นอกจากนี้ ในเดือนสิงหาคม 2541 สิทธิในการรักษาพยาบาลและตรวจสุขภาพประจำปีในสถานพยาบาลเอกชนก็ถูกยกเลิกไป

การแก้ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการในระยะยาวจะเป็นการจัดตั้งกองทุนสุขภาพข้าราชการ (กสข.) และมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเพื่อเปลี่ยนแปลงการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากเดิมที่จ่ายตามจริงเป็นวิธีกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (Diagnosis Related Groups หรือ DRG) สำหรับผู้ป่วยใน และเป็นแบบเหมาจ่ายรายหัวต่อปีสำหรับผู้ป่วยนอก

ส่วนหลักประกันด้านชราภาพนั้นข้าราชการจะได้รับบำเหน็จถ้าทำงานเกิน 10 ปี โดยจะได้รับบำเหน็จเท่ากับจำนวนปีที่ทำงานคูณด้วยเงินเดือนสุดท้าย หรือข้าราชการที่ทำงานเกิน 25 ปีสามารถเลือกรับบำนาญ โดยจะได้รับบำนาญเท่ากับเงินเดือนสุดท้ายคูณจำนวนปีที่ทำงานหารด้วย 50

จำนวนข้าราชการบำนาญในปี 2524 มีจำนวนทั้งหมด 90,000 คน โดยรัฐต้องใช้จ่ายเงินบำเหน็จและบำนาญในปีนั้นเท่ากับ 2,000 ล้านบาท อีก 10 ปีต่อมาจำนวนข้าราชการบำนาญเพิ่มขึ้นเป็น 1.6 แสนคน ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า และทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินเพื่อบำเหน็จบำนาญข้าราชการเท่ากับ 8,400 ล้านบาท² เพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่าซึ่งเป็นผลมาจากการที่ฐานเงินเดือนที่ใหญ่ขึ้น และการที่ประชากรมีอายุยืนขึ้น ในปี 2543 ค่าใช้จ่ายบำเหน็จบำนาญของรัฐได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 29,000 ล้านบาท

จากการที่จำนวนข้าราชการได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึง 1.2 ล้านคนในปี 2539³ ประกอบกับแนวโน้มประชากรมีอายุยืนขึ้น ทำให้ภาระผูกพันที่รัฐจะต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญในอนาคตจะหนักกว่าเดิมมาก จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ขึ้นในปี 2539 กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ข้าราชการและลูกจ้างประจำทุกคนที่เริ่มรับราชการหลัง 27 มีนาคม 2540 ต้องเป็นสมาชิก กบข. ซึ่งต้อง

¹ กรมบัญชีกลาง

² มัทนา พานิชรัมย์ และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล (2540), หน้า 193.

³ จากสถิติการคลัง ของกระทรวงการคลัง (ไม่รวมข้าราชการทหาร)

สะสมเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนประจำ และรัฐจ่ายเงินสมทบในจำนวนเท่ากัน นอกจากนี้ยังมีเงินชดเชยที่รัฐจ่ายให้แก่ข้าราชการสมาชิกในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือนประจำ โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิกจะได้รับเงินชดเชยต่อเมื่อออกจากราชการและเลือกรับบำนาญเท่านั้น ข้าราชการที่รับราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540 และสมัครเป็นสมาชิก กบข. มีสิทธิเลือกจ่ายเงินสะสมหรือไม่ก็ได้

เมื่อข้าราชการออกจากราชการจะได้รับเงินสองส่วนคือ (1) เงินบำเหน็จหรือบำนาญ คือ เงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ตามเงื่อนไขที่กำหนดของระยะเวลาการปฏิบัติราชการ โดยรับเงินบำเหน็จหรือบำนาญจากส่วนราชการผู้เบิกที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ และ (2) เงินที่ได้รับจากกองทุน ได้แก่ เงินสะสมที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุน เงินสมทบ เงินประเดิม (ที่รัฐบาลจ่ายให้สมาชิกซึ่งรับราชการอยู่ก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540) และเงินชดเชยจากรัฐบาล ทั้งนี้ เงินประเดิมและเงินชดเชยจะจ่ายให้สมาชิกที่พ้นสมาชิกภาพซึ่งมีสิทธิเลือกรับบำนาญเท่านั้น

ในปี 2540 กบข. มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 1.08 ล้านคน ประมาณเกือบร้อยละ 50 เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในปี 2543 จำนวนสมาชิกเพิ่มเป็น 1.14 ล้านคน ประมาณ 1.35 แสนคนอยู่ในช่วงอายุที่มากกว่า 50 ปี เมื่อสิ้นปี 2543 กบข. มีเงินกองทุนถึงกว่า 1.35 แสนล้านบาทโดยที่ประมาณ 18,000 ล้านบาทเป็นเงินสะสม และประมาณ 82,400 ล้านบาทเป็นเงินประเดิม เงินสมทบ และเงินชดเชยจากรัฐบาล

2.1.3 ครูโรงเรียนเอกชน

ครู (ครูใหญ่และครู) โรงเรียนเอกชนได้รับหลักประกันทางสังคมจากกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนตั้งแต่ปี 2518 สวัสดิการที่ได้รับประกอบด้วยค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร ค่าช่วยเหลือบุตร เงินทดแทน เงินเพิ่มพิเศษครูที่ทำงานเกินสิบปี และเงินบำเหน็จ (หรือทุนเลี้ยงชีพ)

เงินกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูได้จากเงินสมทบสามฝ่ายคือ ครู ผู้รับใบอนุญาต และรัฐบาล ทั้งนี้ ครู และผู้ได้รับใบอนุญาตต่างสมทบฝ่ายละร้อยละ 3 ของเงินเดือนครู ส่วนรัฐบาลสมทบในอัตราร้อยละ 6 ของเงินเดือน เงินกองทุนฯ ส่วนของครูจะถูกนำฝากไว้ในบัญชีของครูเป็นรายคน เมื่อครูลาออกจะได้รับเงินส่วนที่ครูสมทบพร้อมดอกเบี้ย เงินกองทุนฯ ส่วนของผู้รับใบอนุญาตและส่วนของรัฐบาลจะถูกนำฝากไว้ในบัญชีกองทุนฯ โดยครูจะได้รับเงินส่วนนี้ (ไม่รวมดอกเบี้ย) เมื่อออกจากการเป็นครูในกรณี (1) มีเวลาทำงานครบ 5 ปีบริบูรณ์ และส่งเงินสมทบตั้งแต่ 60 งวดขึ้นไป (2) โรงเรียนเลิกล้มกิจการ (3) โรงเรียนยุบชั้นเรียน (4) ครูเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์รับรอง หรือ (5) ถึงแก่กรรม สำหรับดอกเบี้ยที่ได้จากการนำเงินสมทบส่วนของผู้รับใบอนุญาตและรัฐบาลจะถูกนำไปจ่ายเป็นสวัสดิการต่าง ๆ ที่ให้แก่ครูใหญ่และครู

ในปัจจุบันกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนมีเงินกองทุนทั้งหมด 7,000 ล้านบาท (ณ กรกฎาคม 2544)⁴ มีจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ประมาณ 4 พันคน เงินทุนทั้งหมดลงทุนโดยวิธีการฝากธนาคาร ถึงแม้จะเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำแต่ผลตอบแทนก็ต่ำเช่นกัน จึงทำให้ดอกเบี้ยที่ได้เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ครูมีน้อยกว่าค่าใช้จ่ายสวัสดิการ เช่นในปี 2543 ดอกเบี้ยรับทั้งหมด 204 ล้านบาท แต่ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลอย่างเดียวเป็นจำนวนเงิน 327 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายสวัสดิการทั้งหมดเป็น 483 ล้านบาท นอก

⁴ กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน

จากเรื่องราวที่ได้จากดอกเบี๋ยตกต่ำแล้วกองทุนฯ มักได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลน้อยกว่าจำนวนจริงที่รัฐบาลควรสมทบ ในช่วงปี 2533-42 รัฐบาลมักสมทบน้อยกว่าที่ควรเป็นอยู่ในช่วง 10 – 81 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในปี 2543 รัฐบาลได้จ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนฯ ทั้งหมด 469 ล้านบาท

นอกจากลูกจ้างเอกชน ข้าราชการ และครูโรงเรียนเอกชนที่ได้รับความคุ้มครองในรูปของการประกันสังคมแล้ว ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจจะได้รับหลักประกันคล้ายๆ กับข้าราชการ ยกเว้นหลักประกันกรณีชราภาพ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้รับบำเหน็จซึ่งแหล่งของเงินนั้นมาจากกองทุนที่รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินสมทบเป็นสัดส่วนกับค่าจ้าง ในที่นี้จะไม่กล่าวถึงหลักประกันสำหรับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเนื่องจากไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

ส่วนประชาชนทั่วไปหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระสามารถเป็นผู้ประกันตนได้ตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม แต่การได้รับความคุ้มครองจะน้อยกว่าผู้ประกันตนกรณีอื่น คือ ได้รับความคุ้มครองเฉพาะกรณีคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย การเปิดโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระสามารถเป็นผู้ประกันตนนั้นไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป เนื่องจาก การได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ครอบคลุมกรณีเจ็บป่วย และยังคงจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เป็นสองเท่าของลูกจ้างเนื่องจากเป็นผู้ที่ไม่มีนายจ้าง ฐานเงินเดือนที่จะต้องจ่ายเงินสมทบอยู่ที่ 4,800 บาทต่อเดือนในขณะที่การได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยกว่ากรณีลูกจ้างและยังใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการคำนวณผลประโยชน์ทดแทน ในปี 2543 กองทุนประกันสังคมได้รับเงินสมทบจากผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จำนวน 280 บาท

2.2 การคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงานเป็นเรื่องการให้สวัสดิการกับลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายจากการทำงานและการจ่ายเงินชดเชยแก่ลูกจ้างเมื่อถูกให้ออกจากงานโดยมิได้กระทำความผิดใดๆ ต่อกิจการของนายจ้าง การคุ้มครองแรงงานเป็นสวัสดิการที่มีนายจ้างเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายฝ่ายเดียว

ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองในกรณีได้รับการประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่กลุ่มแรก คือ ข้าราชการ ซึ่งได้รับสวัสดิการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2498 สวัสดิการที่ได้รับเป็นการรักษาพยาบาล และได้รับบำนาญพิเศษถ้าหากทุพพลภาพหรือเสียชีวิตในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่

ลูกจ้างเอกชนที่ทำงานในสถานประกอบการขนาด 10 คนขึ้นไปได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนซึ่งเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 2516 เมื่อลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนได้รับอันตรายจากการทำงานจะได้รับการรักษาพยาบาลโดยมีการจ่ายตามจริงแต่ไม่เกิน 35,000 บาท ถ้าหากผู้ได้รับอันตรายไม่สามารถทำงานติดต่อกัน 3 วันขึ้นไปจะได้รับเงินค่าทดแทนรายเดือนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนแต่ไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท ถ้าสูญเสียอวัยวะจะได้รับเงินทดแทนในอัตราดังกล่าวเป็นเวลาไม่เกิน 10 ปี แต่ถ้าหากทุพพลภาพถาวรจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเวลา 15 ปี ในกรณีสูญเสียชีวิตจากการทำงานญาติจะได้รับค่าทำศพเป็นจำนวน 100 เท่าของค่าจ้างรายวันรวมทั้งค่าทดแทนเป็นเวลา 8 ปี

นายจ้างผู้แบกภาระการจ่ายเงินสมทบนั้นจะต้องสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 0.2-1.0 ของค่าจ้างขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของกิจการ (ในปัจจุบันมีการจำแนกกิจการที่มีความเสี่ยงต่างๆ เป็น 131 ประเภท) อัตราดังกล่าวเรียกว่า "อัตราเงินสมทบหลัก" ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้ 4 ปีแรกของการส่งเงินสมทบ ในปีที่ 5 นายจ้างแต่ละรายจะได้เพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบขึ้นอยู่กับประสบการณ์รายที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง อัตราดังกล่าวเรียกว่า "อัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์" ซึ่งปรับลดได้ไม่เกินร้อยละ 80 และปรับเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 150 ของอัตราเงินสมทบหลัก

ในปี 2543 มีนายจ้างขึ้นทะเบียนจ่ายเงินสมทบกับกองทุนเงินทดแทนทั้งหมด 74,647 ราย มีผู้เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานทั้งหมดประมาณ 1.8 แสนคน นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมาอัตราการประสบอันตรายของลูกจ้างได้ลดลงเรื่อยๆ จาก 45.27 คนต่อลูกจ้าง 1,000 คน เป็น 33.15 คนต่อลูกจ้าง 1,000 คน ในปี 2543

การคุ้มครองในกรณีตงานที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นลักษณะของการจ่ายเงินชดเชยโดยที่นายจ้างเป็นผู้รับภาระจ่ายค่าชดเชยทั้งหมด กฎหมายจ่ายเงินชดเชยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2541 (ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541) การจ่ายเงินชดเชยจะคิดตามระยะเวลาการทำงาน ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยสี่สิบวัน แต่ไม่ครบหนึ่งปี ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน ถ้าทำงานติดต่อกันครบหนึ่งปีแต่ไม่เกินสามปี ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 90 วัน ถ้าทำงานติดต่อกันครบสามปีแต่ไม่เกินหกปี ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 180 วัน ถ้าทำงานติดต่อกันครบหกปีแต่ไม่เกิน 10 ปี ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 240 วัน และถ้าทำงานติดต่อกันครบ 10 ปีขึ้นไป ได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 300 วัน

ก่อนที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะมีผลบังคับใช้ปรากฏว่าสถานประกอบการจำนวนมากได้ปลดพนักงานเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินชดเชย ผลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรแสดงให้เห็นว่าในเดือนกุมภาพันธ์ และสิงหาคม 2541 มีคนว่างงานถึง 1.47 และ 1.13 ล้านคน เพิ่มจากเดือนเดียวกันของปีก่อนหน้าถึงร้อยละ 115 และ 286 ตามลำดับ ในการสำรวจเดือน สิงหาคม พบว่าผู้ที่ถูกปลดออกจากงานในช่วงเดือนมกราคม 2540 ถึง กรกฎาคม 2541 และยังว่างงานอยู่มีประมาณร้อยละ 7 ได้รับเงินชดเชย และประมาณร้อยละ 3 ของผู้ที่ถูกปลดจากงานแต่หางานทำได้แล้วได้รับเงินชดเชย อย่างไรก็ตาม ในเวลาดังกล่าวเป็นช่วงก่อนที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะมีผลบังคับใช้

ในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายเงินชดเชยลูกจ้างที่เดือดร้อนสามารถขอรับการสงเคราะห์ได้จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นกัน กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจะจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ลูกจ้างเป็นจำนวน 30 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันซึ่งในปัจจุบันคิดเป็นเงิน 4,950 บาท 4,290 บาท และ 3,990 บาท แล้วแต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละจังหวัด จากนั้นกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีสิทธิเรียกให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างและชดใช้เงินที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้จ่ายไปพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี

ในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดที่เก็บข้อมูลจำนวนผู้ได้รับเงินชดเชย ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นเข้มข้นเพียงใด อย่างไรก็ตาม จากสถิติของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้

แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเดือนมกราคม 2543 ถึงกันยายน 2544 กองทุนฯ ได้สงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีไม่ได้รับเงินชดเชยทั้งหมดเพียง 2,176 ราย ใช้เงินในการสงเคราะห์ประมาณ 10 ล้านบาท

2.3 การประชาสงเคราะห์

งานด้านประชาสงเคราะห์เกือบทั้งหมดดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ที่เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 2483 กลุ่มเป้าหมายของงานประชาสงเคราะห์ (ดังแสดงในตารางที่ 1) คือ เด็กกำพร้า เด็กและเยาวชนจากครัวเรือนยากจน สตรีด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนไร้ที่พึ่ง ขอดาน คนพิการ ผู้ประสบภัยธรรมชาติ ผู้ติดเชื้อ HIV ชาวเขา และครอบครัวและชุมชนยากจน การช่วยเหลือมักจะเป็นในรูปแบบของที่พักชั่วคราว การให้คำปรึกษา การให้สิ่งของอุปโภคบริโภค การให้การฝึกอบรมอาชีพ หรือให้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ ส่วนการให้เงินสงเคราะห์นั้นมักจะให้แก่ผู้ยากลำบากที่ไม่สามารถทำงานได้และให้เป็นการชั่วคราวเพื่อช่วยเหลือยามฉุกเฉินเท่านั้น สำหรับผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างถาวร เช่น คนพิการที่ไม่สามารถทำงานได้และผู้สูงอายุจะได้รับเงินสงเคราะห์รายเดือน ในปี 2543 มีผู้พิการได้รับเงินสงเคราะห์รายเดือนๆ ละ 500 บาทจำนวน 15,000 ราย ผู้สูงอายุได้เบี้ยยังชีพเดือนละ 300 บาทจำนวน 400,000 ราย (ตารางที่ 3)

งานสงเคราะห์ที่อยู่นอกขอบเขตงานของกรมประชาสงเคราะห์และให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนจำนวนมากคือ การให้สวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.) ซึ่งดูแลโดยกระทรวงสาธารณสุข โครงการ สปร. หรือโครงการบัตรสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย⁵ เด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ พระภิกษุ สามเณรหรือผู้นำศาสนาอื่นๆ ทหารผ่านศึกและครอบครัวและนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นที่ได้รับการรักษาพยาบาลที่จำเป็นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในปี 2533 มีผู้ได้รับการสงเคราะห์บัตร สปร. ทั้งหมด 10.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 19.2 ของประชากรทั้งประเทศ โดยโครงการฯ ได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนทั้งหมด 1,500 ล้านบาท⁶ ในปี 2543 จำนวนผู้ได้รับบัตร สปร. เพิ่มขึ้นกว่า 20 ล้านคน หรือหนึ่งในสามของประชากรทั้งประเทศ ได้รับเงินงบประมาณ 8,812 ล้านบาท โครงการบัตร สปร. อาจจะต้องสิ้นสุดลงในปี 2544 เมื่อรัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายเป็นการประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยริเริ่มโครงการ 30 บาทรักษาทุกคน

⁵ ผู้มีรายได้น้อยหมายถึง ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า 2,800 บาทต่อเดือน หรือคนโสดที่มีรายได้น้อยกว่า 2,000 บาทต่อเดือน

⁶ มัทนา พานานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล (2540), หน้า 92, 97.

ตารางที่ 3 การให้การสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส

กลุ่มเป้าหมาย	ประเภทความช่วยเหลือ	จำนวนผู้รับผลประโยชน์ (คน)		งบประมาณ (ล้านบาท)	
		2542	2543	2542	2543
1. เด็กและเยาวชน					
-	สงเคราะห์เด็กกำพร้าในสถานสงเคราะห์ ให้ได้รับบริการปัจจัย 4 และการศึกษา	8,010	7,785		
-	สงเคราะห์เงินแก่เด็กในครอบครัว เช่น ค่าเลี้ยงดูเด็ก ค่ารักษาพยาบาล (จน. ครอบครัว)	74,441	74,366	75.27	77.02
-	สงเคราะห์ทุนการศึกษา/อุปกรณ์การเรียนแก่นักเรียน	79,877	83,410	11.20	11.20
-	อนุมัติให้จดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม	1,014	1,390		
-	ช่วยเหลือเด็กที่ถูกกระทำทารุณ	111	263		
-	สงเคราะห์เด็กที่มารดาติดเชื้อ HIV (จน. ครอบครัว)	289	1,289		1.47
2. สตรี					
-	จัดฝึกอบรมอาชีพโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแก่สตรีที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาในศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี	8,486	7,154		
-	สงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพสตรีในสถานแรกรับแบบชั่วคราว และฝึกพัฒนาอาชีพ	3,058	2,397		
-	สงเคราะห์เงินหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพสตรี (คนละไม่เกิน 15,000 บาท)	1,685	1,254	19.13	17.78
-	บริการให้คำปรึกษาแนะแนวแก่สตรีทั้งทางโทรศัพท์และมาพบด้วยตนเอง		312		
-	สงเคราะห์เงินทุนประกอบอาชีพสตรีที่ติดเชื้อเอชไอวี (คนละ 5,000 บาท)	1,200	1,211	6.00	6.00
3. ผู้สูงอายุ					
-	สงเคราะห์ผู้สูงอายุภายในสถานสงเคราะห์ โดยให้บริการด้านปัจจัย 4 และบริการด้านสุขภาพ	2,652	2,896		
-	จัดบริการศูนย์ผู้สูงอายุภายในศูนย์	573,229	631,245		
-	จัดบริการบ้านพักฉุกเฉิน	383	400		
-	จัดบริการหน่วยเคลื่อนที่ออกเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุ	9,708	11,719		
-	มอบเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ (คนละ 300 บาทต่อเดือน)	400,000	400,000	1,101.60	1,440.00

(ต่อหน้า 14)

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กลุ่มเป้าหมาย	ประเภทความช่วยเหลือ	จำนวนผู้รับผลประโยชน์ (คน)		งบประมาณ (ล้านบาท)	
		2542	2543	2542	2543
4. คนไร้ที่พึ่งและขอทาน					
	- สงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง เวิร์น และคนขอทานในสถานแรกรับ โดยให้บริการด้านปัจจัย 4 สังคมสงเคราะห์ และคำปรึกษา	4,744	3,569		
	- สงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง คนขอทานในสถานสงเคราะห์ โดยให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่ และการฝึกอาชีพ	4,901	4,711		
	- ฝึกอาชีพให้คนไร้ที่พึ่ง คนขอทาน ในศูนย์ฝึกอาชีพ	366			
5. คนพิการ					
	- รับคนพิการเข้าสถานสงเคราะห์และศูนย์ฟื้นฟูอาชีพ	1,383	1,524		
	- สงเคราะห์ครอบครัวคนพิการที่ประสบปัญหาความเดือนร้อน (จน. ครอบครัว)	7,560	9,311	11.96	16.44
	- สงเคราะห์กายอุปกรณ์และเครื่องช่วยความพิการ	1,497	1,942	4.80	7.12
	- สงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการมากจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ (คนละ 500 ต่อเดือน)	15,000	15,000	90.00	90.00
	- ฝึกอาชีพคนพิการ	583	666		
	- บริการกู้ยืมเงินทุนเพื่อให้คนพิการประกอบอาชีพอิสระ (คนละไม่เกิน 20,000 บาท)	4,050	4,624	77.31	89.68
	- รับอุปการะคนพิการในสถานสงเคราะห์ โดยการให้บริการปัจจัยสี่ ฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ การศึกษา ฝึกอาชีพ และสังคม	3,771	3,779		
6. ผู้ประสบภัย					
	- ช่วยเหลือแบบเร่งด่วนแก่ผู้ประสบภัยเพื่อแก้ไขปัญหากรณีฉุกเฉิน แต่มิใช่การชดเชยความเสียหาย	1,050,704	1,468,440	193.86	807.03
	- ช่วยเหลือเป็นค่ารักษาพยาบาล เงินทุนการศึกษา และเงินทุนประกอบอาชีพ				
	- ช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพให้แก่ครอบครัวผู้ประสบภัย				
	- ช่วยเหลือวัสดุสมทบสร้าง ซ่อมแซมบ้านเรือน เครื่องมือประกอบอาชีพ และเครื่องใช้อื่นๆ				
	- ช่วยเหลือในการจัดหาอาหารเลี้ยงตามความจำเป็น รวมถึงจัดสร้างหรือดัดแปลงที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย				

(ต่อหน้า 15)

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กลุ่มเป้าหมาย	ประเภทความช่วยเหลือ	จำนวนผู้รับผลประโยชน์ (คน)		งบประมาณ (ล้านบาท)	
		2542	2543	2542	2543
7. ครอบครัวและชุมชน					
	- สงเคราะห์ครัวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวถึงแก่กรรม ต้องโทษจำคุก สบสูญหรือทอดทิ้ง พิการ ไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ (ครอบครัวละ 2,000 บาท) (จน. ครอบครัว)	234,284	35,687	133.23	200.69
	- สงเคราะห์ครอบครัวที่สมาชิกในครอบครัวติดเชื้อหรือป่วยด้วยโรคเอดส์ (จน. ครอบครัว)	512	512	1.02	1.02
	- บริการคำปรึกษาแนะนำทางโทรศัพท์	69,398	72,668		
	- ช่วยเหลือเป็นเงินรวมกลุ่มประกอบอาชีพ (ครอบครัวละไม่เกิน 4,000 บาท) (จน. ครอบครัว)	49,536	14,746	94.44	
	- ช่วยเหลือเป็นเงินจัดซื้อพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ตามโครงการรวมน้ำ+ใจ ถวายในหลวง (ไม่เกิน 3,000 บาท) (จน. ครอบครัว)	2,717		5.75	
	- สงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้ป่วยเอดส์ในชุมชน (คนละ 500 บาทต่อเดือน)	6,051	7,200	36.00	
	- จัดฝึกวิชาชีพตัดผม	432			
	- สงเคราะห์ด้านที่พักอาศัย ตามโครงการบ้านพักฉุกเฉินเพื่อที่อยู่อาศัยคนจนเมือง	708	1,145		
	- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาค่ารถถูกเลิกจ้างและว่างงาน ให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ (คนละไม่เกิน 15,000 บาท)	40,408		174.82	
	- ให้กู้ยืมเงินหมุนเวียนประชาเศรษฐกิจสงเคราะห์ (ทปศ.3) (คนละไม่เกิน 10,000 บาท)	9,898	11,917	87.69	131.70
8. ชาวเขา					
	- พัฒนาอาชีพให้ชาวเขามีรายได้ที่มั่นคง	2,020	1,360		
	- เตรียมความพร้อมเด็กเล็กชาวเขาก่อนเข้าสู่วัยเรียน	3,734	3,800		
	- สนับสนุนโรงเรียนชั่วคราว (จน. แห่ง)	12	18		
	- สนับสนุนครอบครัวและเงินทุนประกอบอาชีพแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาเอดส์ (1,000 บาท) (จน. ครอบครัว)	500	500		
	- สงเคราะห์ครอบครัวชาวเขา (จน. ครอบครัว)	550	550		
	- พัฒนาสาธารณสุขปศุสัตว์พื้นฐาน (จน. หมู่บ้าน)	2,115			
	- อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				

ที่มา: กรมประชาสงเคราะห์

การให้การสงเคราะห์ที่มีได้ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์อีกประเภทหนึ่งคือ การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โดยมีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่ปี 2491 ปัจจุบันองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับเงินอุดหนุนจากงบอุดหนุนกระทรวงกลาโหม เงินบริจาค และเงินที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นครั้งคราว

การสงเคราะห์ที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกให้แก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการได้แก่ (1) การสงเคราะห์ด้านสวัสดิการ ที่ให้เงินสงเคราะห์กรณีประสบภัยพิบัติ ทุพพลภาพ ตาย ต้องคดี หรือขัดสนด้านการเงิน (2) สงเคราะห์ด้านการศึกษา ซึ่งให้การสงเคราะห์ตั้งแต่การhemจ่ายตามระดับการศึกษา การให้ค่าใช้จ่ายอุปกรณ์การศึกษา ให้เงินสงเคราะห์จนจบปริญญาตรี รวมทั้งให้ทุนการศึกษาเพิ่มเติม (3) การสงเคราะห์ด้านอาชีพ (4) การสงเคราะห์ด้านนิคมเกษตรกรรม (5) การสงเคราะห์ด้านกองทุนสงเคราะห์ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อต่าง ๆ (6) การสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาลแก่ทหารผ่านศึกและครอบครัวซึ่งนอกเหนือจากการสงเคราะห์กรณีบัตร สปร. และ (7) การสงเคราะห์ด้านอื่นๆ เช่น การได้รับสิทธิพิเศษในการลดค่าขนส่งโดยสาร ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า หรือการฝากเข้าทำงาน เป็นต้น

2.4 การให้บริการทางสังคมอื่นๆ

นอกเหนือจากการให้ความคุ้มครองทางสังคมที่กล่าวมาแล้วรัฐบาลยังให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั่วไปในรูปของบริการทางการศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และการจ้างงานชั่วคราว โดยหน่วยงานของรัฐ บริการสังคมเหล่านี้ประกอบด้วยโครงการต่างๆ มากมาย เช่น การบริการทางการศึกษามีการให้การศึกษาก่อนเด็กจนครบ 12 ปี โครงการอาหารกลางวันเด็กก่อนประถมศึกษา โครงการอาหารเสริม (นมโรงเรียน) โครงการขยายโอกาสการศึกษา หรือโครงการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น ภาพรวมของการให้บริการทางสังคมเหล่านี้แสดงในตารางที่ 1

3. ข้อคิดบางประการของการให้ความคุ้มครองทางสังคม

ความเท่าเทียมกันในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ

ประชาชนที่ได้รับหลักประกันสังคมจากรัฐเป็นกลุ่มผู้มีเงินเดือนประจำและมักจะเสียภาษีรายได้หัก ณ ที่จ่าย ในขณะที่ประชาชนผู้เสียภาษีที่ประกอบอาชีพอิสระหรือประกอบอาชีพทางการเกษตรต้องรับภาระของตนเองในด้านการรักษาพยาบาล ภาระที่หนักหน่วงเป็นพิเศษคือ การเจ็บป่วยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก หรือเรื้อรัง นอกจากนี้ ผู้ประกอบอาชีพอิสระยังไม่ได้รับสิ่งจูงใจจากรัฐในการที่จะออมเงินเพื่อชดเชยชราภาพทั้งๆ ที่การที่ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ยามชราภาพนั้นเป็นการลดภาระประการหนึ่งของรัฐบาล และสังคมก็ตาม

ลูกจ้างเอกชน ข้าราชการ และครูโรงเรียนเอกชนได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปประกันสังคมไม่เท่าเทียมกัน ลูกจ้างเอกชนจะไม่ได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลในกรณีชราภาพ (แม้ว่าจะได้รับสิทธิพิเศษทาง

ด้านภาษีรายได้เมื่อสมทบเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) แต่ได้รับเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรในอัตรา ร้อยละ 1 ของค่าจ้างรายเดือน และได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลในด้านประกันสังคมทั้งหมดร้อยละ 2 ของค่าจ้างรายเดือน ส่วนครูโรงเรียนเอกชนได้เรียกร้องเรื่องสวัสดิการครูในช่วงประชาธิปไตยแบ่งบานจึงสามารถเรียกร้องเงินสมทบจากรัฐได้ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 6 ของเงินเดือน ส่วนข้าราชการได้รับเงินสมทบกรณีชราภาพอย่างเต็มถึงร้อยละ 3 ของเงินเดือน รวมทั้งมีเงินประเดิมและเงินชดเชยอีกร้อยละ 2 ของเงินเดือน

เสถียรภาพของกองทุนชราภาพ

เมื่อเปรียบเทียบฐานะของกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเห็นว่ากองทุนประกันสังคมมีผู้ประกันตน 5.8 ล้านคน มีขนาด 1.15 แสนล้านบาท ในขณะที่ กบข. ดูแลบำเหน็จบำนาญข้าราชการกว่าล้านคน มีขนาดกองทุน 1.17 แสนล้านบาท (ในปี 2542) แม้ว่าทั้งสองกองทุนจะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างต่างกันแต่ก็บอกได้ว่าเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมน่าจะต่ำกว่า วิธนา ฉายศิลป์รุ่งเรือง (2541) ได้ศึกษาเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพและแสดงให้เห็นว่า ถ้าอัตราค่าจ้างแท้จริงเพิ่มในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อเท่ากับร้อยละ 5 ต่อปี อัตราการว่างงานเท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 8.8 ต่อปี โครงการประกันสังคมกรณีชราภาพจะสามารถอยู่ได้เพียง 44 ปีถ้าอายุเกษียณเท่ากับ 55 ปี และอยู่ได้ 53 ปีถ้าอายุเกษียณเท่ากับ 60 ปี การศึกษาดังกล่าวสมมุติให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลสมทบฝ่ายละร้อยละ 2 ของค่าจ้างสำหรับประกันสังคมกรณีชราภาพอย่างเดียว (รวมทั้งสามฝ่ายเท่ากับร้อยละ 6 ของค่าจ้างรายเดือน) และจ่ายบำนาญในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ซึ่งในความเป็นจริงระยะเวลาอยู่รอดของกองทุนชราภาพอาจจะสั้นกว่านี้ เนื่องจากอัตราเงินสมทบในปัจจุบันรวมสองฝ่ายคิดเป็นร้อยละ 2 ของค่าจ้างเท่านั้น⁷ และการจ่ายบำนาญเป็นร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

เป็นการคุ้มครองระยะสั้น

การให้ความช่วยเหลือในลักษณะสงเคราะห์มักเป็นการช่วยเหลือชั่วคราวยกเว้นสำหรับคนพิการถาวร หรือผู้สูงอายุ ข้อดีของการให้การสงเคราะห์ชั่วคราวคือ ไม่สร้างแรงจูงใจให้พึ่งพาการสงเคราะห์ ในประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น สหรัฐอเมริกา และแคนาดา มีการสงเคราะห์โดยให้เงินเป็นรายเดือนกับผู้ยากจนหรือคนที่มีบุตรโดยไม่มีคู่สมรส แม้ว่าเงินนั้นจะไม่มากนักแต่ก็มากพอที่จะสร้างแรงจูงใจให้คนพึ่งพาการช่วยเหลือจนไม่ยอมทำงานหรือจูงใจให้มีบุตรนอกสมรส โครงการเหล่านั้นได้สร้างภาระให้แก่รัฐบาลและผู้เสียภาษีจนถึงขั้นต้องมีการปฏิรูปในที่สุด สำหรับประเทศไทยไม่มีการช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวแต่ก็สามารถศึกษาความผิดพลาดจากประสบการณ์ของประเทศอื่นได้

⁷ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลสมทบฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้างสำหรับกรณีสงเคราะห์บุตร ส่วนลูกจ้างและนายจ้างสมทบเพิ่มอีกฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้างสำหรับกรณีชราภาพ

ความพอเพียงของการให้ความช่วยเหลือ

ความพอเพียงของการให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะผู้พิการถาวรและผู้สูงอายุที่ยากจน การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ยากลำบากเหล่านี้ถือว่าไม่เป็นไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่คนพิการถาวรเดือนละ 500 บาท ถูกกำหนดไว้ปีละ 15,000 คนในปี 2541-43 ทั้งๆ ที่มีผู้ขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการทั้งหมดกว่าสองแสนคน การช่วยเหลือน่าจะเป็นไปตามจำนวนผู้พิการถาวรไม่ว่าจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่า 15,000 คนก็ตาม เช่นเดียวกันกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุถูกกำหนดไว้ปีละ 400,000 คนโดยที่แต่ละคนจะได้เงินสงเคราะห์เดือนละ 300 บาท จากการสำรวจหมู่บ้านในชนบทพบว่าหมู่บ้านหนึ่งจะมีผู้ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประมาณ 5 คน ทั้งๆ ที่ในหมู่บ้านมีผู้สูงอายุที่ยากลำบากมากกว่านั้น ผู้สูงอายุรายอื่นจะต้องรอให้ผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพเสียชีวิตเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าไปแทนที่ในอัตราหนึ่งต่อหนึ่งได้ (ผู้ได้รับเบี้ยยังชีพเสียชีวิตหนึ่งคนมีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มหนึ่งคน)

การใช้จ่ายของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองทางสังคมน้อยเกินไป

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชียแล้วนับว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการให้ความมั่นคงทางสังคมค่อนข้างต่ำ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้รวบรวมค่าใช้จ่ายของรัฐเพื่อความมั่นคงของประเทศต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านบำนาญ บำนาญ การให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนทั่วประเทศ การดูแลลูกจ้างในกรณีเจ็บป่วย การบาดเจ็บจากการทำงาน การให้บริการสังคมสงเคราะห์ และการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย รวมทั้งบริหารจัดการด้วย ปรากฏว่าในปี 2539 ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเพื่อความมั่นคงทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 1.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (หรือ GDP) หรือร้อยละ 11.9 ของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งนับว่าต่ำกว่าประเทศอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น (ร้อยละ 14.1 ของ GDP และ 37.4 ของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 5.6 และ 21.2) มาเลเซีย (ร้อยละ 2.9 และ 13.4) และจีน (ร้อยละ 3.6 และ 23.9)⁸

ถ้าพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมที่รวมเฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่อการประกันสังคม การคุ้มครองแรงงาน และการสงเคราะห์กรณีต่างๆ ที่ไม่รวมค่าบริหารจัดการ จะเห็นว่าเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับ GDP หรือ การใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด (ตารางที่ 4) ในปี 2541 รัฐได้ใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมเพียง 6 หมื่นล้านบาทซึ่งคิดเป็นร้อยละ 7.49 ของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด หรือประมาณร้อยละ 1.29 ของ GDP ในปี 2543 การใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มเป็นร้อยละ 7.75 ของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด หรือประมาณร้อยละ 1.36 ของ GDP

⁸ ILO (2000) หน้า 312-13.

ตารางที่ 4 การใช้จ่ายของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองทางสังคม

	ปี 2541	ปี 2542	ปี 2543
ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองทางสังคมสำหรับ		(ล้านบาท)	
1. ลูกจ้างเอกชน			
- ประกันสังคมกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร ¹	3,578.18	3,637.08	3,964.81
- ประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ ¹	-	3,853.30	4,076.71
- เงินช่วยเหลือให้แก่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ²	200	-	-
2. ข้าราชการ			
- สวัสดิการรักษายาบาล ³	16,439.96	15,253.32	17,057.56
- บำเหน็จ บำนาญ ³	27,825.17	30,047.27	29,349.12
3. ครูโรงเรียนเอกชน ⁴	317.06	326.31	469.25
4. เด็กและเยาวชน ⁵	90.66	90.66	90.66
5. สตรีด้อยโอกาส ⁵	28.41	28.41	28.41
6. ผู้สูงอายุ ⁵	763.35	763.35	1440.15
7. คนไร้ที่พึ่งหรือขอทาน ⁵	0.10	0.10	0.10
8. คนพิการ ⁵	207.13	117.13	117.13
9. ผู้ประสบภัย ⁵	107.63	106.92	807.03
10. ครอบครัวและชุมชน ⁵	52.85	142.86	242.86
11. ชาวเขา ⁵	15.10	17.36	12.61
12. ผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (กรณีบัตร สปร.) ⁶	9,944.67	8,405.62	8,812.40
13. ทหารผ่านศึก ⁷	600-700	600-700	600-700
รวมค่าใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคม	60,220.27	63,439.69	67,118.80
รวมค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด ⁵	800,000	825,000	860,000
ร้อยละของค่าใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมเทียบกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด	7.49	7.65	7.75
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ ราคาปัจจุบัน ⁸	4,628,431	4,615,388	4,900,330
ร้อยละของค่าใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคมเทียบกับ GDP	1.29	1.37	1.36

หมายเหตุ: * รวมโดยใช้ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายสำหรับการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (650 ล้านบาท)

- ที่มา: ¹ สำนักงานประกันสังคม
² กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
³ กรมบัญชีกลาง
⁴ กรมประชาสงเคราะห์
⁵ สำนักงานประมาณ
⁶ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. การประกันการว่างงาน

หลักประกันทางสังคมที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ยังไม่มีการดำเนินการคือเรื่องการประกันการว่างงาน ถ้าดูข้อบัญญัติเกี่ยวกับการประกันการว่างงานตามกฎหมาย (ภาคผนวก) จะพบว่าไม่มีการกำหนดเวลาของการดำเนินการที่แน่นอน ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายเริ่มมีผลบังคับใช้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งหมายถึง ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ที่จะได้รับประโยชน์จากการประกันการว่างงานจะต้องเป็นฝ่ายผลักดันให้มีการเริ่มดำเนินการ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ที่ได้รับประโยชน์คือ ลูกจ้างนั่นเอง

เนื่องจากการประกันการว่างงานเป็นของใหม่สำหรับสังคมไทย ประชาชนทั่วไปจึงอาจจะไม่เข้าใจว่าแท้จริงแล้วการประกันการว่างงานเป็นอย่างไร ใครบ้างที่จะได้รับหลักประกันนี้ ทำไมจึงต้องมี ประเทศไทยพร้อมแล้วหรือยัง หรืออะไรคือเงื่อนไขของความสำเร็จของการประกันการว่างงาน ดังนั้น ส่วนต่อไปนี้จะพยายามอธิบายคำถามเหล่านี้

การประกันการว่างงานหมายถึง การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ถูกให้ออกจากงานโดยไม่สมัครใจ ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจะต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนที่ดูแลการประกันการว่างงานตามระยะเวลาที่กำหนด ความช่วยเหลือที่จะได้รับมักเป็นรูปของเงินที่เป็นสัดส่วนกับค่าจ้างก่อนตกงานและมักจะได้รับในระยะเวลาจำกัด การที่จะให้หลักประกันการว่างงานมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนดังต่อไปนี้

- เงื่อนไขการเกิดสิทธิ จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าใครบ้างมีสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน เช่น จะให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างผู้ประกันตนภายใต้กองทุนประกันสังคม หรือจะรวมถึงนักเรียน ผู้จบการศึกษาใหม่ด้วย ถ้าให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้างผู้ประกันตนจะต้องกำหนดว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบอย่างต่ำเป็นระยะเวลาเท่าใด อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกันสังคมของไทยได้กำหนดไว้ว่าผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ซึ่งการเป็นผู้ประกันตนนั้นจะต้องมีรายได้ขั้นต่ำ 1,650 บาทต่อเดือน การลาออกจากงานโดยสมัครใจจะไม่มีสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน
- อัตราเงินสมทบและอัตราเงินทดแทน อัตราเงินสมทบมักจะถูกกำหนดเป็นสัดส่วนกับค่าจ้างรายเดือน ผู้ที่สมทบมักจะเป็นนายจ้างและลูกจ้าง ในบางประเทศรัฐบาลร่วมสมทบด้วย ส่วนในบางประเทศนั้นรัฐบาลช่วยบริหารจัดการ สำหรับกฎหมายประกันสังคมของไทยได้กำหนดไว้ว่าอัตราเงินสมทบจะต้องไม่เกินฝ่ายละร้อยละ 5 ของค่าจ้างรายเดือนของผู้ประกันตน ทั้งนี้ ไม่ได้บังคับว่ารัฐบาลจะต้องร่วมสมทบด้วย ส่วนเงินทดแทนหมายถึง เงินช่วยเหลือที่จะได้รับเมื่อตกงานซึ่งมักจะคิดเป็นสัดส่วนกับค่าจ้างต่อเดือนก่อนตกงาน การกำหนดอัตราทดแทนของประเทศต่างๆ นั้นค่อนข้างหลากหลาย เช่น สหรัฐอเมริกาให้ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง แคนาดาให้ร้อยละ 55 ของค่าจ้าง ญี่ปุ่นให้ร้อยละ 60-80 ของค่าจ้าง ส่วนเกาหลีให้ร้อยละ 70 ของค่าจ้างขั้นต่ำ

- ระยะเวลาของการได้รับเงินทดแทนหมายถึง ระยะเวลาที่ผู้ว่างงานจะได้รับเงินทดแทนจากการที่ตกงานโดยไม่สมัครใจ โดยทั่วไปผู้ว่างงานจะต้องรอประมาณ 1-2 สัปดาห์ก่อนที่จะได้รับเงินทดแทน ประเทศต่างๆ มักจะให้เงินทดแทนเป็นเวลาประมาณ 3 เดือนถึง 1 ปี มีบางประเทศ เช่น เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ และฮังการี ที่อาจจ่ายเงินทดแทนเป็นเวลา 2-5 ปี

หลักประกันการว่างงานที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกันสังคมนั้นกล่าวถึงเงื่อนไขการเกิดสิทธิก่อนข้างชัดเจน ในขณะที่อัตราเงินสมทบ อัตราเงินทดแทน และระยะเวลาการได้รับเงินทดแทนนั้นยังมิได้กำหนดแน่นอน ในทางปฏิบัติแล้วเงื่อนไขเหล่านี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากเนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้ว่างงานและสามารถชี้ได้ว่าการประกันการว่างงานนั้นจะสามารถดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่

สาเหตุที่ต้องมีการประกันการว่างงานนั้นคงเป็นเรื่องของหลักประกันของผู้มีงานทำและเรื่องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นอกจากเรื่องความเสี่ยงจากการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ และการที่ทุกคนจะต้องแก่ชราซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนของมนุษย์จึงต้องมีหลักประกันเพื่อความมั่นคงจากการที่ต้องเผชิญกับเหตุการณ์เหล่านั้นแล้ว ความเสี่ยงจากการผันผวนทางเศรษฐกิจอาจเป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้แรงงานต้องเผชิญกับความยากลำบาก การที่ผู้มีรายได้จากเงินเดือนต้องถูกให้ออกจากงานโดยไม่มีเตรียมการไว้ล่วงหน้าย่อมหมายถึงสวัสดิการของตนเองและครอบครัวต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง ครอบครัวที่มีรายได้น้อยอยู่แล้วอาจจะตกลงสู่ความยากจน การให้สวัสดิการแก่ประชาชนเมื่อตกงานจึงเป็นการช่วยเหลือหรือคุ้มครองไม่ให้ผู้ตกงานและครอบครัวต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบากอย่างเฉียบพลัน การให้เงินช่วยเหลือชั่วคราวเป็นการรองรับให้ผู้ตกงานสามารถตั้งรับกับปัญหาและหาแนวทางแก้ไขแทนที่จะต้องพะวงกับเรื่องการเงินเพื่อจุนเจือค่าใช้จ่ายประจำวัน เมื่อผู้ตกงานได้รับเงินช่วยเหลือก็จะสามารถรักษามาตรฐานการบริโภคในครัวเรือนไม่ให้ตกต่ำได้ ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจะทำให้การบริโภคของประเทศมีเสถียรภาพถึงแม้ว่าจะมีผู้ว่างงานจำนวนมากก็ตาม

การดำเนินการประกันการว่างงานนั้นควรที่จะบริหารจัดการโดยรัฐบาลเนื่องจากมีลักษณะของการประกันที่มีปัญหา moral hazard และ adverse selection ก่อนข้างสูง ที่ทำให้ภาคเอกชนไม่ให้ความสนใจที่จะเสนอบริการประกันการว่างงาน ปัญหา moral hazard เกิดจากการที่จริยธรรมของการกระทำของมนุษย์นั้นตรวจสอบได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีการประกันการว่างงานอาจทำให้ลูกจ้างบางคนไม่พยายามทำงานให้ดีหรือมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะรักษางานของตนเอง เนื่องจากรู้ว่าถ้าว่างงานก็สามารถอยู่ได้ด้วยเงินประกันว่างงาน นอกจากนี้ แรงงานที่มีรสนิยมรักการพักผ่อนอาจจะจงใจเกียจคร้านเพื่อให้ถูกปลดออกจากงานและรับเงินสวัสดิการประกันการว่างงาน ส่วนปัญหา adverse selection เกิดจากการที่ผู้ให้หลักประกันไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้เอาประกันตนอย่างถูกต้องและครบถ้วน ยกตัวอย่างเช่น จำแนกให้แรงงานแบ่งเป็นสองประเภทคือ แรงงานที่มีคุณภาพและรักการทำงาน กับแรงงานที่ไม่มีคุณภาพและเกียจคร้าน ถ้ามีบริษัทเอกชนให้บริการประกันการว่างงานโดยเก็บเบี้ยประกันที่น่าสนใจระดับหนึ่ง ผลก็คือ ผู้เอาประกันส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานประเภทไม่มีคุณภาพและเกียจคร้านซึ่งแรงงานเหล่านี้รู้ตนเองว่ามีความเสี่ยงต่อการตกงานสูงกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง ตัวอย่างดังกล่าวเปรียบเสมือนการเลือกผิดโดยมิได้ตั้งใจ จากปัญหาดังกล่าวทำให้เอกชนไม่สามารถดำเนินการประกันการว่างงานโดยสมัครใจได้ การที่รัฐบาลจะดำเนินการเองนั้นควรเป็นการประกันแบบบังคับ ถ้าเป็นการประกันแบบสมัครใจผลก็จะเป็นการเลือกผิดแบบไม่ตั้งใจอีกเช่นกัน

เหตุผลอื่นๆ ของการมีประกันการว่างงานคือ เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายสวัสดิการของลูกจ้างระหว่างช่วงเวลา ในยามที่ตกงานสวัสดิการของลูกจ้างจะไม่ตกต่ำมากนัก และในขณะที่มีงานทำสวัสดิการของลูกจ้างจะลดลงเล็กน้อยเนื่องจากต้องจ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้ ยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานว่าลูกจ้างในฐานะผู้เสียภาษีควรจะได้รับ การดูแลจากรัฐบ้างหากต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบากอันเนื่องมาจากความผันผวนของการจ้างงาน

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการประกันการว่างงานนั้นไม่เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือในการบริหารจัดการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญอีกฝ่ายหนึ่งคือ นายจ้าง ซึ่งจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ถึงแม้ในทางปฏิบัติแล้วนายจ้างจะสามารถผลักภาระส่วนหนึ่งให้แก่ลูกจ้างได้ แต่นายจ้างก็ต้องแบกภาระต้นทุนที่สูงขึ้นส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น ถ้าพูดถึงความพร้อมในการเริ่มดำเนินการประกันการว่างงานแล้ว ย่อมหมายถึงความพร้อมของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลที่จะร่วมกันแบกภาระและผลักดันโครงการให้เกิดขึ้น แต่ประเด็นที่สำคัญกว่าคือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถดำเนินการประกันการว่างงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการมีหลักประกันซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ถึงแม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะยังไม่มีประกันการว่างงาน แต่อาจจะมีข้อโต้แย้งได้ว่าประเทศไทยมีการจ่ายเงินชดเชยให้กับลูกจ้างที่ถูกปลดออกจากงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานปี 2541 ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2 การจ่ายเงินชดเชยดังกล่าวเป็นภาระของนายจ้างฝ่ายเดียว การที่นายจ้างต้องรับภาระทั้งหมดนั้นเป็นจุดที่ทำให้นายจ้างพยายามหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินชดเชย ซึ่งสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น ใช้ความไม่รู้ของลูกจ้างโดยการปลดออกจากงานแล้วไม่จ่ายเงินชดเชยโดยที่ลูกจ้างไม่รู้สิทธิของตนเอง หรือหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินชดเชยโดยจ้างงานเป็นสัญญาระยะเวลาสั้นหรือจ้างงานเป็นโครงการที่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดแน่นอน นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่นๆ อีกเช่น พยายามกดดันให้ลูกจ้างลาออกจากงานเองโดยการไม่มอบหมายงานให้ หรือมอบหมายงานที่ไม่มีความสำคัญ หรือมอบหมายให้ทำงานภายใต้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถต่ำกว่า เป็นต้น ในบางกรณีถึงแม้ว่านายจ้างเต็มใจจะจ่ายเงินชดเชยก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากกิจการล้มละลายหรือเลิกกิจการ เมื่อเป็นเช่นนี้ลูกจ้างก็อาจจะได้รับเพียงเงินสงเคราะห์ในจำนวน 30 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันเท่านั้น

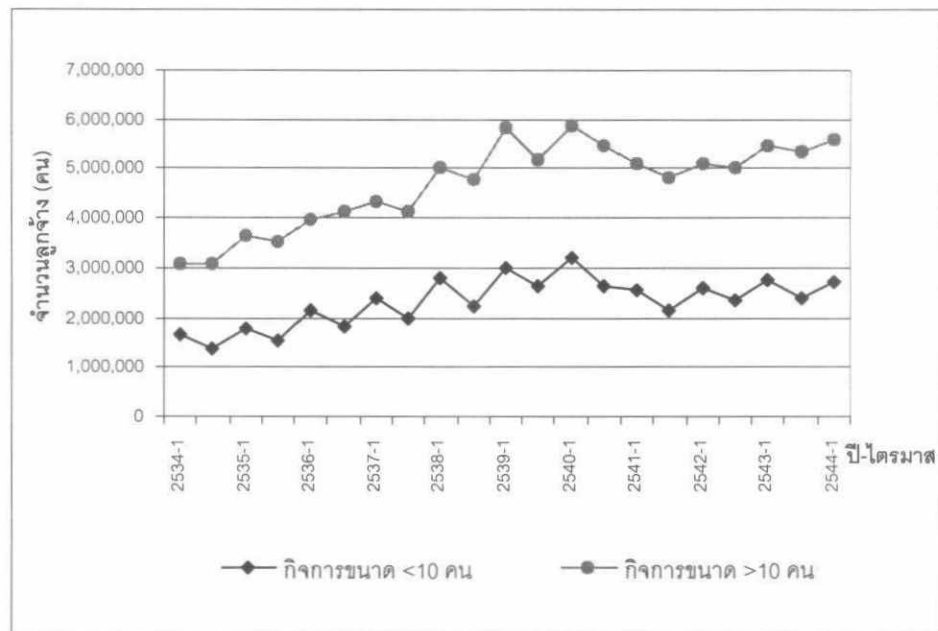
เมื่อมีการจ่ายเงินชดเชยกรณีปลดออกจากงานและมีการประกันการว่างงานด้วยจะเกิดคำถามเรื่องความซ้ำซ้อนของโครงการ และการเพิ่มภาระให้กับนายจ้างทั้งด้านจ่ายเงินชดเชยและจ่ายเงินสมทบการประกันการว่างงาน ในขณะที่ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์จากการว่างงานถึงสองทาง ความซ้ำซ้อนดังกล่าวอาจสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างแสวงหาประโยชน์จากการว่างงานจนละเลยจริยธรรมของการทำงาน ในเวลาเดียวกันนายจ้างก็อาจจะแสวงหาช่องทางลดต้นทุนโดยหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินชดเชย วิธีการที่แย่ที่สุดคือ กดดันให้ลูกจ้างลาออกจากงานเองซึ่งในกรณีนี้ลูกจ้างจะสูญเสียการได้รับประโยชน์จากการประกันการว่างงานไปด้วย

4.1 เงื่อนไขของความสำเร็จของการประกันการว่างงาน

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีการประกันการว่างงานเกิดขึ้น แต่ก็ได้มีการวางแผนที่จะให้เริ่มดำเนินการ เห็นได้จากการบรรจุโครงการประกันการว่างงานอยู่ในแผนงานปี 2545 ของสำนักงานประกันสังคม เมื่อมาถึงจุดนี้คงไม่ใช่คำถามเรื่องความพร้อมที่จะดำเนินการ แต่น่าจะเป็นเรื่องว่าจะดำเนินการอย่างไรการประกันการว่างงานจึงจะเป็นหลักประกันที่มั่นคงที่ช่วยคุ้มครองผู้ว่างงานโดยไม่สมควรใจ

- ควรมีการจัดตั้งกองทุนประกันการว่างงานเป็นสถาบันแห่งใหม่เพื่อดูแลเรื่องการประกันการว่างงานอย่างเดียว แต่ควรเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานประกันสังคม เพื่อที่จะสามารถกำหนดทิศทางนโยบายด้านประกันสังคมที่สอดคล้องกัน การดำเนินการประกันการว่างงานนั้นต้องอาศัยความคล่องตัวสูงเนื่องจากตลาดแรงงานมีลักษณะพลวัต เสถียรภาพของกองทุนประกันการว่างงานขึ้นอยู่กับความเป็นพลวัตของตลาดแรงงานสูงกว่าการให้หลักประกันประเภทเจ็บป่วยหรือชราภาพ นอกจากนี้ การประกันการว่างงานยังต้องเผชิญกับปัญหา moral hazard และ adverse selection มากกว่าการประกันเจ็บป่วย ดังนั้น จึงไม่ควรนำเสถียรภาพของการประกันการเจ็บป่วยและชราภาพมาผูกติดกับการประกันการว่างงาน ภาระหน้าที่ของกองทุนประกันการว่างงานจะต้องครอบคลุมเรื่องต่อไปนี้
 - การเก็บเงินสมทบ ถึงแม้สำนักงานประกันสังคมจะเป็นผู้เก็บเงินสมทบ กองทุนประกันการว่างงานก็ควรมีทะเบียนการเก็บเงินสมทบและทะเบียนการเข้าออกจากงานของผู้ประกันตน
 - การลงทะเบียนผู้ว่างงานเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทน
 - การประกาศตำแหน่งงานว่างโดยใช้ข้อมูลจากทะเบียนเข้าออกจากงาน รวมทั้งขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - การประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้ผู้ว่างงานได้ฝึกอบรม พัฒนาวิชาชีพ
- กำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิให้รัดกุมเพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากระบบ ทั้งนี้ต้องศึกษาโครงสร้างตลาดแรงงานของไทยประกอบด้วย ตลาดแรงงานของไทยมีการจ้างงานที่ค่อนข้างเป็นฤดูกาลถึงแม้ว่าจะเป็นกิจการขนาดใหญ่ (ดังแสดงในรูปที่ 1) ไตรมาสที่ 3 มักมีการจ้างงานต่ำเพราะเป็นฤดูกาลเพาะปลูก แรงงานเคลื่อนย้ายระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการได้ค่อนข้างง่าย แรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากที่รับค่าจ้างรายวันมีการเข้าออกตลาดแรงงานได้อย่างอิสระ กล่าวคือ สามารถทำงาน 1 เดือนแล้วหยุดงาน 1 เดือนโดยไม่รับค่าจ้างได้ ลักษณะเหล่านี้ของตลาดแรงงานไทยอาจจะทำให้การจ่ายเงินสมทบ 6 เดือนภายใน 15 เดือนตามที่กำหนดในกฎหมายช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนการทำงานเป็นลูกจ้างเป็นระยะเวลาหนึ่งและรับเงินประกันการว่างงานอีกระยะเวลาหนึ่ง การวางแผนการทำงานลักษณะนี้ได้ปรากฏให้เห็นแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว

รูปที่ 1 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

- อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนจะต้องไม่สูงมากนัก การสมทบเงินเข้ากองทุนประกันการว่างงานเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่เกิดจากลูกจ้าง การที่อัตราภาษีสูงขึ้นอาจมีผลให้ลดแรงจูงใจในการทำงานซึ่งไม่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ เงินสมทบที่เก็บจากนายจ้างก็อาจจะถูกผลักภาระมายังลูกจ้างซึ่งในที่สุดลูกจ้างจะต้องแบกภาระภาษีจำนวนสูงขึ้น การให้ประโยชน์ทดแทนที่สูงอาจเป็นสาเหตุชักจูงให้ลูกจ้างลดความเพียรพยายามในการทำงานหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์จากเงินประกันการว่างงาน แต่ถ้าอัตราประโยชน์ทดแทนต่ำไปอาจจะไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างที่ตั้งใจทำงานแต่โชคร้ายถูกให้ออกจากงาน การให้ผลประโยชน์ทดแทนโดยดูระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างอาจจะช่วยลดปัญหาได้บ้าง
- ระบบข้อมูลการเข้าออกจากงานจะต้องพร้อม ข้อมูลระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างจะต้องเป็นระบบและทันต่อเหตุการณ์ การที่ลูกจ้างถูกให้ออกจากงานและจะได้รับเงินทดแทนภายในเจ็ดวันได้นั้นระบบข้อมูลและการประมวลผลจะต้องทันสมัยเสมอ นอกจากนี้ การมีข้อมูลเข้าออกจากงานที่ทันสมัยจะช่วยให้สามารถหาตำแหน่งงานว่างให้กับผู้ว่างงานได้ด้วย ระบบข้อมูลที่ดีและทันต่อเหตุการณ์จะช่วยป้องกันผู้รับเงินประกันการว่างงานและทำงานไปด้วยในเวลาเดียวกัน
- ลดความซ้ำซ้อนของการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานและการจ่ายเงินประกันการว่างงาน การมีทั้งการจ่ายเงินชดเชยและประกันการว่างงานอาจจะจูงใจให้ลูกจ้างประพฤติดนไปในทางที่จะได้รับประโยชน์จากเงินทั้งสองแหล่งซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันนายจ้างอาจจะหาช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายชดเชยและอาจทำให้ลูกจ้างหมดสิทธิการรับเงินประกันการว่างงานด้วย

- ควรกำหนดบทลงโทษผู้ที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการประกันการว่างงานเพื่อป้องกันการสูญเสียทรัพยากรของส่วนรวม

เพื่อให้การประกันการว่างงานเป็นหลักประกันที่เสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ใช้แรงงาน และเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่ดีที่จะกระจายสวัสดิการจากผู้มีงานทำหรือผู้เสียภาษีไปยังผู้ตกงาน การบริหารจัดการการประกันการว่างงานจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและมีการวางแผนที่ดีก่อนที่จะเริ่มดำเนินการมิเช่นนั้น แทนที่การประกันการว่างงานจะเป็นหลักประกันความมั่นคงแต่กลับจะเป็นภาระแก่ผู้มีงานทำมากขึ้น

บรรณานุกรม

กรมประชาสงเคราะห์. 2540-43. *รายงานประจำปี*. กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์.

นิคม จันทรวิทุร. 2528. *การประกันสังคม 30 ปีแห่งการรอคอย*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.

มัทนา พานานิรามย์ และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล. 2540. *การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ฉบับพิเศษ วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 161 ฉบับพิเศษ หน้า 1 วันที่ 1 กันยายน 2533.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 63 ก หน้า 3 วันที่ 30 ธันวาคม 2537.

วิธนา ฉายศิลป์รุ่งเรือง. 2541. "เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศไทย." *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 38 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน, (171-202).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพและการคุ้มครองทางสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542 – 2549)*. มปท.

สำนักงานประกันสังคม. 2540-43. *รายงานประจำปี*. นนทบุรี : สำนักงานประกันสังคม.

Burgess, Robin and Nicholas Stern. 1991. "Social Security in Developing Countries: What, Why, Who and How?" *Social Security in Developing Countries* edited by Ehtisham Ahmad, Jean Dreze, John Hills, and Amartya Sen. Oxford: Clarendon Press.

Chandoewit, Worawan. 2000. "Unemployment Insurance." *TDR Quarterly Review* Vol. 15 No. 3, (17 - 22.)

International Labour Office. 2000. *World Labour Report 2000*. Geneva: ILO.

ภาคผนวก

รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคม

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา ๕๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๓ เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๔ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๕ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา ๘๑ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ

เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา ๘๒ รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

มาตรา ๘๖ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่เกี่ยวกับการประกันการว่างงาน

มาตรา ๕๔

ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา ๗๓ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

- (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙

มาตรา ๗๔

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงานและจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงานและได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

(๒) การที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องมีสาเหตุจากเหตุจัตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงานหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือได้

รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ทำให้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) ต้องมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามหมวด ๗ ในลักษณะนี้

มาตรา ๗๘

ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานตั้งแต่วันที่แปดนับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๐๔

ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือป่วย ในกรณีทุพพลภาพ และในกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และในกรณีคลอดบุตร นับแต่วันที่ทบบัญญัติหมวด ๒ ของลักษณะ ๒ ใช้บังคับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานจะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(ความในวรรคสองของมาตรา ๑๐๔ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ร.จ. เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๖๓ก หน้า ๓ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๗

อัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ

เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

อัตราเงินสมทบ เป็นร้อยละ
ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

(๑) รัฐบาล	๕
(๒) นายจ้าง	๕
(๓) ผู้ประกันตน	๕