

บทที่ 4

วิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทน แก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการขยายประโยชน์ทดแทนให้แก่ ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ อันได้แก่ วิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว และวิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทนในกรณีผู้อยู่ในความอุปการะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 วิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทนกรณีประกันการสงเคราะห์ครอบครัว

4.1.1 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่ บิดา-มารดา

4.1.2 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่ ภรรยา

4.1.3 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่บุตร

4.1.4 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัว กรณีการให้ความ

ช่วยเหลือทางด้านอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย

4.1.1 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่บิดา-มารดา

ในสังคมของประเทศไทย บิดา-มารดา ถือเป็นบุคคลที่ประเสริฐที่สุด เป็นผู้ให้กำเนิดบุตรขึ้นมา ฉะนั้นการให้ความดูแลสำหรับ ความเป็นอยู่ อาหารการกิน สุขภาพ ค่าใช้จ่ายต่างๆ จึงตกเป็นภาระหน้าที่ของบุตร (ลูกจ้าง) ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากรายจ่ายที่จะต้องใช้ในการดำรงชีพในแต่ละวันของตนเอง เพราะเมื่อบิดา-มารดา อายุมากขึ้นสุขภาพก็ไม่แข็งแรง ไม่มีเรี่ยวแรง ไม่สามารถออกไปทำมาหากิน หาเงินมาดำรงชีวิตได้ จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากลูกๆ

ดังนั้น ถ้าหากกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยได้ขยายประโยชน์ทดแทนให้ ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึง บิดา-มารดา ของลูกจ้างด้วย อย่างเช่นกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวนี้ ย่อมทำให้ชีวิตของลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้างนั้นมีความสุขและมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับอาจจะเป็นการบริการทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล หรือ ได้รับเงิน

ช่วยเหลือ หรือ ได้รับความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เช่น เสื้อผ้า อาหาร ยารักษาโรค หรือที่อยู่อาศัย ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของลูกจ้างได้เป็นอย่างมาก

ในกรณีเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลที่รับราชการ ทางราชการจะให้ สวัสดิการคุ้มครองไปถึงบิดา-มารดาด้วย เช่น ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลฟรี เป็นต้น จะเห็นว่าคนไทยไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบันจะภูมิใจในเรื่องเห็นลูกรับราชการ เพราะเชื่อว่าราชการมีสวัสดิการดี สามารถดูแลลูกๆ และครอบครัวของเขาได้ ฉะนั้นในระบบการประกันสังคมของไทย ซึ่งเป็นระบบการประกันตนของลูกจ้าง น่าจะสร้างความรู้สึกดีๆ เช่นนั้นเหมือนกัน คือ ควรมีการขยายความคุ้มครองไปถึงบุคคลในครอบครัวของลูกจ้างด้วย เช่น บิดา-มารดา ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกมีความมั่นใจว่าพวกเขายังมีกฎหมาย การประกันสังคมคอยดูแลพวกเขาอยู่ เหมือนกับที่พวกเขามั่นใจว่าในระบบราชการมี สวัสดิการดูแลเขาอยู่ ในทำนองเดียวกัน

และเมื่อพิจารณาประโยชน์ทดแทนของประเทศอิตาลี ที่ให้ความคุ้มครองสำหรับบิดา-มารดา การให้ประโยชน์ทดแทนจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน คือ บิดาจะต้องมีอายุ 60 ปี และมารดาจะต้องมีอายุ 55 ปี ซึ่งจะต้องพึ่งพาลูกจ้างและรายได้ต่อเดือนไม่เกินขีดกำหนด และจะไม่กำหนดอายุถ้าพิการโดยสิ้นเชิง และไม่สามารถทำงานได้

ดังนั้น สำหรับประเทศไทยจึงควรขยายประโยชน์ทดแทนในกรณี การสงเคราะห์ครอบครัวให้ครอบคลุมถึงบิดา-มารดาของลูกจ้าง ให้ได้รับสิทธิการรักษาพยาบาล ความช่วยเหลือในรูปของเงิน หรือความช่วยเหลือด้านอื่นๆ เช่น อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย อันเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวของลูกจ้าง และสร้างความมั่นคงในครอบครัวของลูกจ้าง อีกทั้งจะเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) ฉบับที่102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ซึ่งอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติในการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีนี้ คล้ายๆ กับประเทศอิตาลีก็ได้ เช่น บิดาจะต้องมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และมารดามีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป โดยจะต้องเป็นผู้รายได้เล็กน้อย และจะต้องพึ่งพาลูกจ้าง และจะต้องเป็นบิดา-มารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถือหลักตามสายโลหิต คือ จะต้องเป็นบิดา-มารดากันจริงๆ ไม่รวมไปถึงกรณีบุตรบุญธรรม

4.1.2 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่ภรรยา

สำหรับกรณีประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่ภรรยาจะเห็นว่าภรรยาเปรียบเสมือนแขน ขา ของลูกจ้าง ในการช่วยเหลือดูแลเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในครอบครัว เช่น เลี้ยงลูก ทำอาหาร เป็นต้น ซึ่งถ้าภรรยาเจ็บป่วยหรือไม่มีรายได้เพียงพอ ก็จะเป็นภาระในเรื่อง

ค่าใช้จ่ายต่างๆ กับสามี (ลูกจ้าง) และจะทำให้ระดับรายได้สุทธิของลูกจ้างลดน้อยลงไป อาจจะกระทบต่อการครองชีพในปัจจุบันได้

และเมื่อพิจารณาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ที่ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) จะเห็นว่าในอนุสัญญาดังกล่าวให้ความคุ้มครองในกรณีดังกล่าวข้างต้นแก่ ภรรยาของลูกจ้างหรือผู้ประกันตนด้วย

และเมื่อพิจารณาประโยชน์ทดแทนของประเทศอิตาลี ที่ให้ความคุ้มครองสำหรับภรรยา จะเห็นว่ามีการกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน คือ ภรรยาจะต้องมีรายได้ต่อเดือนไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนด และประโยชน์ ทดแทนที่จะได้รับขึ้นอยู่กับจำนวนรายได้ต่อปีของครอบครัว และจำนวนสมาชิกผู้อยู่ในความอุปการะในครอบครัว สำหรับประเทศสวีเดนและประเทศมาเลเซียไม่มีการให้ความคุ้มครองในกรณีนี้

สำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นการช่วยเหลือในการรักษาระดับรายได้สุทธิของลูกจ้างให้อยู่ในระดับที่สามารถดำรงชีพในสังคมได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอิตาลีซึ่งเป็นประเทศที่ให้ความคุ้มครองในกรณีนี้ด้วย ประเทศไทยควรมีการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่ ภรรยา โดยอาจจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีดังกล่าวนี้ คือ จะต้องเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย (จดทะเบียนสมรส) และจะต้องมีรายได้ไม่เกินขีดกำหนด เป็นต้น

4.1.3 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่บุตร

กฎหมายการประกันสังคมของประเทศไทย ได้ให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรไว้แล้ว โดยให้ความคุ้มครองในรูปของเงินเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เดือนละ 350 บาท เป็นค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร ค่อบุตร 1 คน และสามารถใช้ได้กับบุตร 2 คนจนถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์ ซึ่งในการให้ความคุ้มครองดังกล่าวนี้ ยังไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญาขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) โดยในข้อตกลงระบุว่า ให้ความคุ้มครองแก่บุตรอายุต่ำกว่า 15 ปี และให้ความคุ้มครองบุตรจำนวน 2 คน เมื่อพิจารณากรณีเดียวกัน เปรียบเทียบกับประเทศอิตาลี จะเห็นว่าประเทศอิตาลีจะให้ความคุ้มครองบุตรที่อายุต่ำกว่า 18 ปี (ถ้ากำลังศึกษาอยู่ระดับมัธยมจะให้ความคุ้มครองถึงอายุ 21 ปี และถ้ากำลังศึกษาอยู่ในระดับมหาวิทยาลัยจะให้ความ คุ้มครองถึงอายุ 26 ปี และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสวีเดน จะเห็นว่าประเทศสวีเดนให้ความคุ้มครองในกรณีเดียวกัน โดยให้ความคุ้มครองบุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี ถ้ากำลังศึกษาหรือเป็นนักเรียนจะคุ้มครองถึงอายุ 20 ปี และถ้าเป็นนักเรียนที่ศึกษาในโรงเรียนสำหรับเด็กที่มีความยากลำบากในการเรียนรู้จะให้ความ

คุ้มครองถึงอายุ 23 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้ง 2 ประเทศที่กล่าวมามีกฎหมายการให้ประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัวกรณีบุตร มีมาตรฐานสูงกว่าข้อตกลงตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) สำหรับประเทศไทย ในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวโดยเฉพาะการสงเคราะห์บุตร การให้ประโยชน์ทดแทนยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ซึ่งควรจะมีการเพิ่มประโยชน์ทดแทนการคุ้มครองบุตร จากเดิมที่คุ้มครองบุตรถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์ ขยายออกเป็นอย่างน้อยเป็น 15 ปีบริบูรณ์ ตามนัยของบทบัญญัติมาตรา 75 ตรี ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรสำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีอายุตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินสิบห้าปีบริบูรณ์....." หรือถ้าเป็นไปได้ควรจะขยายการคุ้มครองจนกระทั่งบุตรนั้นสำเร็จการศึกษา เงินจำนวนที่ได้รับจากการสงเคราะห์นี้อาจจะไปช่วยในการดำรงชีวิต และอาจจะสามารถนำไปใช้จ่ายสำหรับการศึกษาของบุตรได้บ้าง การศึกษานั้นเป็นเรื่องสำคัญ จะเห็นว่าทั้งประเทศอิตาลีและประเทศสวีเดนให้ความสำคัญต่อการศึกษา โดยให้การช่วยเหลือบุตรจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย เพราะการศึกษาจะช่วยให้ประชาชนมีความรู้ มีความสามารถที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า มีความมั่นคง นำไปสู่ความสงบสุขและพัฒนาประเทศให้เจริญยิ่งขึ้นไปอีก

ดังนั้น จึงควรขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์บุตร ซึ่งเดิมในกฎหมายประกันสังคมไทยมีอยู่แล้ว แต่ยังมีการคุ้มครองน้อยเกินไป สมควรเพิ่มประโยชน์ทดแทนให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) และเพื่อให้เป็นสากลเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดน โดยการขยายอายุบุตรที่ได้รับความคุ้มครองจากเดิมได้รับเงินสงเคราะห์จนถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์ ให้ได้รับเงินสงเคราะห์จนถึงอายุ 15 ปีบริบูรณ์หรือจนสำเร็จการศึกษา

4.1.4 ประเด็นประโยชน์ทดแทนทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัว กรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย

สำหรับประเทศไทยลูกจ้างส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างจังหวัด เข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล ซึ่งมักจะประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ค่าครองชีพสูง ราคาอาหารในกรุงเทพฯจะมีราคาแพง บรรดาลูกจ้างที่เข้ามาทำงานมักจะมีเงินเดือนน้อย การให้ประโยชน์ทดแทนในการช่วยเหลือในเรื่องที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า อาหาร จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับลูกจ้างเหล่านี้ เพราะเงินเดือนที่ได้รับล้าหลังใช้จ่ายในการกินอยู่ก็จะไม่พอแล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีที่อยู่อาศัย ลูกจ้างจะต้องเสียค่าเช่าบ้านเพราะไม่มีบ้านเป็นของตัวเอง ถ้าลูกจ้างได้รับความช่วยเหลือก็จะบรรเทา

ความเดือดร้อนลงได้บ้าง คือ พอลจะมีชีวิต ความเป็นอยู่ดีขึ้น ถ้ารัฐจัดบ้านให้ เช่น บ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ลูกจ้างก็จะมีบ้านที่พอจะเป็นสัดส่วน มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น

ส่วนลูกจ้างที่ทำงานในต่างจังหวัด ส่วนใหญ่ก็มักจะมีฐานะยากจนมีความเป็นอยู่ที่ไม่ค่อยดีนัก การได้รับความช่วยเหลือสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ก็จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และทำให้มาตรฐานในการดำรงชีวิตของบุคคลเหล่านี้ดีขึ้นเช่นกัน

4.2 วิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทน กรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ

4.2.1 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะให้แก่หญิงหม้าย-ชายหม้าย

4.2.2 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ให้แก่บุตรกำพร้า

4.2.3 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ให้แก่บุตรบุญธรรม

4.2.1 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ กรณีหญิงหม้าย-ชายหม้าย

สำหรับประเทศไทยการได้รับความช่วยเหลือ ในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ กรณีหญิงหม้าย-ชายหม้าย ซึ่งเป็นประโยชน์ทดแทนที่ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก (หญิงหม้าย-ชายหม้าย) ในครอบครัวของลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างถึงแก่ความตาย ยังไม่ปรากฏในกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย ตามกฎหมายประกันสังคมไทยในปัจจุบัน ลูกจ้างจะได้รับความช่วยเหลือคุ้มครองจากกรณีการสงเคราะห์การตายจำนวนหนึ่ง คือ ถ้าลูกจ้างถึงแก่ความตาย คู่สมรสจะได้รับเงินสงเคราะห์กรณีการตายเท่ากับค่าจ้างโดยเฉลี่ยหนึ่งเดือนครึ่ง ถ้าจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 3 ปี แต่ไม่ถึง 10 ปี หรือถ้าจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินสงเคราะห์กรณีการตายเท่ากับค่าจ้างโดยเฉลี่ยห้าเดือน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังได้รับความคุ้มครองน้อยเกินไป ไม่พอแก่การดำรงชีวิตหลังจากคู่สมรส (ลูกจ้าง) ของตนจากไป เนื่องจากหญิงหม้ายหรือชายหม้ายยังต้องดำรงชีวิตอยู่ในสังคมต่อไป จะต้องมีค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เมื่อหัวหน้าครอบครัวหรือผู้เป็นเสาหลักในการหารายได้จากไป จึงจำเป็นจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากการประกันสังคมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตต่อไปได้

เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) กำหนดไว้ว่า บุคคลที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะได้แก่ หญิงหม้ายและบุตร 2 คน โดยได้รับเงินช่วยเหลือเป็นรายงวดในอัตราร้อยละ 40 ของค่าจ้าง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสวีเดน บำนาญผู้อยู่ในความอุปการะที่คุ้มครองประชาชนทุกคน (ชายหม้ายและหญิงหม้าย) จะจ่ายบำนาญที่มีการปรับแล้วให้ 6 เดือน ถ้าแต่งงานหรืออยู่กินฉันท์สามีภรรยามาแล้วอย่างน้อยที่สุด 5 ปี (ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด) หรือจ่ายเงินให้ตลอดระยะเวลาที่อยู่กับบุตรอายุต่ำกว่า 12 ปี บำนาญขั้นสูงสุด คือ ร้อยละ 90 ของจำนวนเงินลดส่วนที่ใช้เป็นฐาน จะจ่ายบำนาญพิเศษของผู้อยู่ในอุปการะให้ถ้าเจ็บป่วย หรือว่างงาน

บำนาญผู้อยู่ในความอุปการะที่สัมพันธ์กับรายได้ (ชายหม้าย หรือหญิงหม้าย) จะจ่ายบำนาญที่มีการปรับแล้วให้ 6 เดือน ไม่เกินร้อยละ 40 ของบำนาญผู้ตาย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอิตาลี ประเทศอิตาลีจะให้ความคุ้มครองกรณีประโยชน์ทดแทนของผู้อยู่ในอุปการะกรณีคู่สมรส (หญิงหม้าย-ชายหม้าย) จะจ่ายให้ ร้อยละ 60 ของรายได้ผู้ประกันตน

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย ประเทศมาเลเซียจะให้ความคุ้มครองกรณีประโยชน์ทดแทนของผู้อยู่ในความอุปการะกรณีคู่สมรส (หญิงหม้าย-ชายหม้าย) จะจ่ายให้ 3/5 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน และจะได้รับเงินทดแทนไปตลอดชีวิต หรือจนกว่าจะมีการสมรสใหม่

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีการให้ความคุ้มครองกรณีประโยชน์ทดแทนของผู้อยู่ในความอุปการะ ดังนั้นควรเสนอให้มีการขยายให้ความคุ้มครองในกรณีดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยให้ความคุ้มครองแก่ หญิงหม้าย-ชายหม้าย ให้ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้ประกันตนได้เสียชีวิตลง เพื่อจะได้นำเงินช่วยเหลือนั้นมาใช้จ่ายในครอบครัว หลังจากผู้นำครอบครัวซึ่งเป็นผู้หารายได้มาใช้จ่ายในครอบครัวได้จากไป เพื่อให้ครอบครัวสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้หรือจนกว่าจะสามารถหางานใหม่ได้หรือสมรสใหม่ได้ ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับอาจจะเป็นการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล การบริการทางการแพทย์ อันเป็นการลดค่าใช้จ่ายในยามเจ็บป่วย หรืออาจจะเป็นประโยชน์ทดแทนในรูปแบบอื่นๆ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติในการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีดังกล่าว เช่น จะต้องเป็นสามี-ภรรยา โดยชอบด้วยกฎหมาย (จดทะเบียนสมรส) เป็นต้น

4.2.2 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ กรณีบุตรกำพร้า

สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ กรณีบุตรกำพร้า เป็นประโยชน์ทดแทนที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุตรกำพร้าได้รับความช่วยเหลือเช่น ได้รับความช่วยเหลือในด้านการรักษาพยาบาล การบริการทางการแพทย์ หรือได้รับเงินช่วยเหลือ หรือ ได้รับความช่วยเหลือทางการศึกษา ในยามที่บิดาหรือมารดาผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว เป็นผู้หาเงินมาให้บุตรมาใช้ภายในชีวิตประจำวัน เป็นค่าเทอมสำหรับการศึกษา นั้นจากไป เนื่องจากบุตรที่อยู่ในวัยกำลังศึกษา ไม่ได้ทำงาน จึงไม่มีรายได้ จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากการประกันสังคม เพื่อจะได้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมต่อไปได้

เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ คือ ให้ความคุ้มครองแก่บุตร จำนวน 2 คน และเมื่อพิจารณากฎหมายประกันสังคมของประเทศสวีเดน จะเห็นว่าในการประกันสังคมของประเทศสวีเดนก็ให้ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ที่มีความอุปการะ โดยจ่ายเป็นบำนาญ ได้แก่ กรณีบำนาญเด็กกำพร้า จะจ่ายให้ร้อยละ 25 ของจำนวนเงินลดส่วนที่ใช้เป็นฐาน และจะจ่ายให้ร้อยละ 50 ถ้ากำพร้าทั้งบิดา-มารดา ซึ่งจะจ่ายให้จนกระทั่งเด็กอายุถึง 18 ปี (จ่ายให้ถึงอายุ 20 ปี ถ้าเป็นนักเรียน) หรือ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศอิตาลี จะให้ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ที่มีความอุปการะ โดยบำนาญผู้ที่มีความอุปการะจะจ่ายให้กับบุตรของผู้ตาย (บุตรกำพร้า) ซึ่งอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือ 21 ปี ถ้ากำลังเรียนมัธยมศึกษาหรือกำลังฝึกอาชีพ หรือ 26 ปี ถ้าเรียนระดับมหาวิทยาลัย และจะไม่มี การจำกัดอายุถ้าเป็นกรณีที่บุตรเป็นบุคคลไร้ความสามารถไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นเพื่อนบ้านที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันกับประเทศไทย กฎหมายประกันสังคมของประเทศมาเลเซีย ให้ประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ที่มีความอุปการะ โดยจ่ายให้แก่บุตรในอุปการะ จะได้รับเงิน 2/5 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน หรือ 3/5 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายวันในกรณีไม่มีคู่สมรส และได้รับประโยชน์ทดแทนไปจนถึงอายุ 21 ปี หรือเมื่อทำการสมรส (แต่ถ้าอายุถึง 21 ปี แล้ว ยังไม่จบการศึกษาชั้นสูงก็อาจจะได้รับเงินต่อไปจนกว่าสำเร็จการศึกษา)

ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่บุตรกำพร้า ให้ได้รับความปลอดภัย มั่นคงทางสุขภาพ อนามัย และความเป็นอยู่และเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ)

และเพื่อให้เป็นไปตามระบบสากล จึงควรให้มีการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ให้แก่บุตรกำพร้าให้ปรากฏในกฎหมายการประกันสังคมของประเทศไทย

4.2.3 ประเด็นการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ กรณีบุตรบุญธรรม

สำหรับประเทศไทยกฎหมายการประกันสังคม ยังให้ความคุ้มครองไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่ต้องอยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตน เช่น กรณีบุตรบุญธรรม บุตร บุญธรรมตามกฎหมายไทยแม้จะถือว่าเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็มีใช้บุคคลที่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ความนัยของกฎหมายประกันสังคม มาตรา 73 ตี เพราะตามกฎหมายประกันสังคม บุคคลผู้มีสิทธิในการได้รับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวจะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องเป็นผู้สืบสันดานเท่านั้น คือ ถือตามหลักการสืบสายโลหิต จะต้องเป็นพ่อแม่อุปการะตามสายเลือดจริงๆ เท่านั้น จึงจะมีสิทธิ ดังนั้นบุตรบุญธรรมจึงไม่เข้าข่ายจะใช้สิทธิดังกล่าวได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรขยายประโยชน์ทดแทน ในกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่อยู่ในความอุปการะกรณีบุตรบุญธรรม เพื่อเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้บุตรบุญธรรมจะได้รับสิทธิการคุ้มครองในรูปของประโยชน์ทดแทนได้จากกฎหมายการประกันสังคม มิฉะนั้นแล้ว บุตรบุญธรรมจะเป็นบุคคลหนึ่งซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคมเลย เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งในความเป็นจริงบุตรบุญธรรมก็จำเป็นจะต้องได้รับความดูแล ทั้งทางด้านการรักษาพยาบาล การศึกษา และต้องการได้รับความปลอดภัย มั่นคง ทางสุขภาพ อนามัย ความเป็นอยู่ เช่นเดียวกับกับบุตรที่แท้จริงเหมือนกัน

4.3 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ

4.3.1 การจัดเก็บเงินสมทบ

ตามที่ได้กล่าวถึงระบบประกันสังคมในกรณีประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัวและการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ตามกฎหมายของประเทศต่างๆ ไว้ในบทที่ 3 แล้ว ในหัวข้อนี้จะได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบตามกฎหมายประเทศไทย โดยสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. สัดส่วนหรืออัตราการจัดเก็บเงินสมทบ

ถ้าหากจะกำหนดประเภทของเงินสมทบ สามารถจำแนกออก ได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) การจัดเก็บในอัตราเสมอภาค (Uniform Rate) คือ กำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ต้องจ่ายเท่ากันหมด สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติลักษณะเดียวกัน การจัดเก็บเงินสมทบประเภทนี้มักจะใช้ควบคู่กับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเสมอภาค (Uniform Rate) เช่นกัน แต่ถ้าได้

ศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในเรื่องค่าใช้จ่ายประจำวัน จะเห็นว่าการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบนี้จะเป็นภาระมากแก่ผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น สัดส่วนหรืออัตราการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบนี้ควรอยู่ในระดับปานกลาง เพื่อไม่ให้เกิดภาระมากเกินไปสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย แต่อยู่ในอัตราที่จะนำไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนในอัตราที่เหมาะสมได้ตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย ตัวอย่างประเทศที่จัดเก็บเงินสมทบในรูปแบบนี้ ได้แก่ ไทย เยอรมัน สวีเดน ญี่ปุ่น และ เกาหลี

2) การจัดเก็บในอัตราสัมพันธ์กับค่าจ้างหรือรายได้ (Wage of income related rates) ซึ่งเป็นการกำหนดสัดส่วนหรืออัตราเงินสมทบเป็นร้อยละของแต่ละระดับชั้นของค่าจ้าง (Classes of Wages) ซึ่งใช้ควบคู่กับการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามค่าจ้างเช่นเดียวกัน แต่มีบางโครงการที่กำหนดให้จ่ายเงินสมทบในรูปแบบนี้ แต่ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราเงินจำนวนเดียวกัน โดยตลอด โดยทั่วไปการจัดเก็บเงิน สมทบรูปแบบนี้จะมีการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นเพดานขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ เพื่อที่ใช้เป็นหลักคิดคำนวณเงินสมทบ กล่าวคือ จะเริ่มคิดคำนวณเงินสมทบตั้งเพดานขั้นต่ำเรื่อยไป จนถึงขั้นเพดานสูงสุด เมื่อได้ศึกษาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราสัมพันธ์กับค่าจ้างหรือรายได้ นี้ จะเป็นการจัดเก็บเงินสมทบในรูปแบบที่เกิดความเป็นธรรมตามหลักการประกันสังคม เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้มีส่วนร่วมในการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกัน ผู้มีรายได้หรือค่าจ้างต่ำควรคิดคำนวณเงินสมทบในอัตราที่เหมาะสม และไม่เป็นภาระมากเกินไป ในขณะที่ผู้มีรายได้หรือค่าจ้างมากขึ้นควรต้องคิดคำนวณเงินสมทบในอัตราที่มากขึ้นไปด้วย

อัตราเงินสมทบ ในการวิเคราะห์เรื่องอัตราเงินสมทบของสำนักงานประกันสังคมนั้น มีการถกเถียงกันว่าสำนักงานประกันสังคมควรที่ใช้อัตราเงินสมทบใด ระหว่างอัตราเงินสมทบคงที่ตลอดไป หรือใช้อัตราต่างๆ โดยอิงจากภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ การเก็บเงินสมทบในอัตราที่เท่ากันตลอดทุกปี กับการเก็บเงินสมทบโดยการประเมินจากภาวะเศรษฐกิจในปีนั้นๆ เช่น ถ้าช่วงใดที่ภาวะเศรษฐกิจดี สำนักงานประกันสังคมก็อาจจะเพิ่มอัตราเงินสมทบให้สูงขึ้นกว่าอัตราเงินสมทบที่เคยเก็บปกติ และหากช่วงใดที่ภาวะเศรษฐกิจไม่ค่อยดี สำนักงานประกันสังคมก็อาจจะลดอัตราเงินสมทบให้ ต่ำลงเพื่อไม่ให้ผู้ประกันตนต้องรับภาระมากเกินไป โดยทั่วๆ ไปแล้ว ทั้ง 2 วิธีต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียภายในตัวของมันเอง ซึ่งจะต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ในการพิจารณาวิธีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับทุกฝ่าย จะต้องมีการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละวิธีที่มีต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยผู้เกี่ยวข้องจะแบ่งออกเป็นผู้ประกันตน (ลูกจ้าง) นายจ้าง รัฐบาล และสำนักงานประกันสังคม ซึ่งผู้ประกันตน (ลูกจ้าง) นายจ้าง และรัฐบาล ต่างก็อยู่ในฐานะที่เป็นผู้จ่ายเงินสมทบ ส่วนสำนักงานประกันสังคมอยู่ในฐานะที่เป็นผู้รับเงิน

สมทบ รวมทั้งนำเงินสมทบนั้น ไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทน และนำไปจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ต่างๆ ที่กองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครอง

ผู้ประกันตน (ลูกจ้าง) ในมุมมองของผู้ประกันตน การจัดเก็บเงินสมทบในอัตราคงที่ จะมีข้อดีในกรณีที่ผู้ประกันตนสามารถที่จะประมาณรายจ่ายในส่วนที่เป็นเงินสมทบได้อย่างแน่นอน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมมีการจัดเก็บเงินสมทบ ในอัตราคงที่ ทำให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนเงินที่เท่ากันตลอดทุกเดือน แต่วิธีนี้มีข้อเสีย ในกรณีที่ผู้ประกันตนมีรายได้ลดลงเนื่องมาจากภาวะแวดล้อมต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมเหล่านี้ อาจทำให้ผู้ประกันตนมีรายได้น้อยลง แต่รายจ่ายคงที่ ส่งผลให้ผู้ประกันตนมีรายได้สุทธิลดลง ส่วนการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราต่างๆ โดยอิงจากภาวะเศรษฐกิจจะมีข้อดีในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจ หดตัวลง สำนักงานประกันสังคมสามารถที่ปรับลดอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากผู้ประกันตนให้ต่ำลงได้ ทำให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบน้อยลง ข้อเสียของวิธีนี้ คือ ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจดี สำนักงานประกันสังคมก็อาจจะปรับอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากผู้ประกันตนให้สูงขึ้นกว่าเดิม เพื่อไว้ใช้สำรองในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนในอนาคต ทำให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมากขึ้น

นายจ้าง ในมุมมองของนายจ้างน่าจะคล้ายๆ กับมุมมองของลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เท่าๆ กันกับลูกจ้าง นั่นคือ ร้อยละ 4.5 โดยมาจาก 4 กรณี ร้อยละ 1.5 และ 2 กรณี ร้อยละ 3.0 ซึ่งข้อดีของวิธีการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราคงที่ คือ ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจดี นายจ้างมีผลประกอบการดีขึ้น แต่ภาระในการจ่ายเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคมยังคงเท่าเดิม ทำให้นายจ้างมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าภาวะเศรษฐกิจหดตัวลง นายจ้างจะได้รับผลกระทบโดยตรง ทำให้ผลประกอบการของนายจ้างลดลง แต่ค่าใช้จ่ายต่างๆ หรือต้นทุนที่เกิดขึ้นของนายจ้างยังเท่าเดิม ส่งผลให้นายจ้างต้องแบกรับภาระมากขึ้น อาจทำให้นายจ้างหาทางลดค่าใช้จ่ายโดยการปลดคนงานออก เพื่อลดภาระต้นทุนที่นายจ้างต้องแบกรับไว้ ส่วนวิธีการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราต่างๆ โดยอิงจากภาวะเศรษฐกิจจะส่งผลดีต่อ นายจ้างในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจหดตัวลง สำนักงานประกันสังคมจะปรับลดอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากผู้ประกันตนและนายจ้างให้ต่ำลง ทำให้ผู้ประกันตนและนายจ้างมีภาระในการจ่ายเงินสมทบน้อยลง แต่ข้อเสียของวิธีนี้ คือ ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจดี สำนักงานประกันสังคมก็อาจจะปรับอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากผู้ประกันตนให้สูงขึ้นกว่าเดิม นายจ้างก็ต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคมในอัตราเงินสมทบที่สูงขึ้นเท่ากับลูกจ้างด้วย ทำให้รายจ่ายของนายจ้างเพิ่มสูงขึ้น อาจส่งผลให้การจ้างงานของนายจ้างลดลง เนื่องจากเมื่อนายจ้างมีลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น นายจ้างก็จะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นด้วย

รัฐบาล ในมุมมองของรัฐบาลก็คล้ายๆ กับมุมมองของลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งอยู่ในฐานะเดียวกันคือผู้จ่ายเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคม แตกต่างกันก็ตรงที่รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ในอัตราเงินสมทบที่ต่ำกว่าลูกจ้างและนายจ้าง นั่นคือ ร้อยละ 2.5 โดยมาจาก 4 กรณี ร้อย 1.5 และ 2 กรณี ร้อยละ 1.0 ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมจริงๆ แล้ว รัฐบาลควรที่จะจ่ายเงินในอัตราที่เท่ากับหรือมากกว่าอัตราที่ลูกจ้างและนายจ้างจ่าย เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเองก็เป็นหน่วยงานในภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชน ยิ่งในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างก็มีรายได้ลดลง การที่รัฐบาลยื่นมือเข้ามาช่วยในเรื่องของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ย่อมจะเป็นการลดภาระให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี

สำนักงานประกันสังคม ในมุมมองของสำนักงานประกันสังคมการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราคงที่ จะมีข้อดีในกรณีที่สำนักงานประกันสังคมสามารถที่จะควบคุมรายรับในส่วนของเงินสมทบ ซึ่งเป็นรายได้หลักของกองทุนประกันสังคมให้คงที่ได้ แต่ข้อเสียก็คือในกรณีที่สำนักงานประกันสังคมมีรายรับจากเงินสมทบคงที่ แม้ว่าค่าบริการทางการแพทย์แบบเหมาจ่ายจะเป็นการจ่ายค่าตอบแทนพื้นฐานให้แก่สถานพยาบาล จะคงที่ตามจำนวนผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิก แต่รายจ่ายในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนผันแปรไปตามจำนวนผู้ประกันตน ที่มาขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีที่เข้าข่ายความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ส่วนวิธีการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราต่างๆ โดยอิงจากภาวะเศรษฐกิจ สำนักงานประกันสังคมจะได้รับผลดีในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจดี สถานประกอบการต่างๆ มีผลประกอบการดีขึ้น สำนักงานประกันสังคมสามารถที่จะเก็บเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นได้ ทำให้สำนักงานประกันสังคมมีรายรับที่สูงขึ้น และสามารถนำไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทนสำหรับการนำมาจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ ผู้ประกันตนได้ แต่ข้อเสียของวิธีนี้ก็คือ ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจไม่ค่อยดี สถานประกอบการต่างๆ มีผลประกอบการลดลง สำนักงานประกันสังคมมีความจำเป็นที่จะต้องลดอัตราเงินสมทบลง เพื่อให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลมีภาระในการจ่ายเงินสมทบน้อยลง ทำให้สำนักงานประกันสังคมมีรายรับลดลง ส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมมีเงินกองทุนลดลง และอาจจะไม่เพียงพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนในอนาคตได้

จากการวิเคราะห์เรื่องอัตราเงินสมทบ ไม่ว่าสำนักงานประกันสังคมจะจัดเก็บอัตราเงินสมทบแบบใดก็ตาม ระหว่างอัตราเงินสมทบคงที่ตลอดไป หรือใช้อัตราต่างๆ โดยอิงจากภาวะเศรษฐกิจ แต่สุดท้ายแล้วผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดก็คือลูกจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้ประกันตน เนื่องจากเป็นผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งในด้านของการบริการทางการแพทย์ และเงินทดแทนในกรณีต่างๆ

2. จากการศึกษาผู้มีหน้าที่ในการออกเงินสมทบ

สำหรับสิทธิประโยชน์กรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ จะเห็นว่า ประเทศสวีเดน ตั้งแต่ปี 2542 ทั้งระบบเก่าและระบบใหม่มีแหล่งเงินทุนจากที่เดียวกัน โดยผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 7 ของรายได้ประเมิน (ไม่เกิน 7.5 เท่าของจำนวนเงินที่ฐานที่ใช้เป็นฐาน) ผู้ประกอบอาชีพอิสระจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 10.21 ของรายได้ประเมิน นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 10.21 ของบัญชีเงินเดือน (จำนวนเงินสมทบรวมทั้งหมดของผู้ประกันตน และนายจ้างที่จ่ายเงินสมทบ คือ ร้อยละ 16 สำหรับส่วนที่สัมพันธ์กับรายได้ และร้อยละ 2.5 สำหรับส่วนที่เป็นเบี้ยประกันบำนาญ) สำหรับประเทศอิตาลี ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายร้อยละ 8.89 ของรายได้ นายจ้างจะต้องจ่ายร้อยละ 23.81 ของบัญชีเงินเดือน นอกจากนี้แล้ว นายจ้างโรงงานอุตสาหกรรมยังต้องจ่ายเงินสมทบพิเศษ นายจ้างที่ประสบความยุ่งยากในเศรษฐกิจบางประเภทจะได้รับยกเว้นเงินสมทบบางส่วน ส่วนรัฐบาลจ่ายทั้งหมดของเงินสงเคราะห์ที่ต้องตรวจสอบรายได้ และส่วนที่ขาด สำหรับประเทศมาเลเซีย เงินสมทบที่ส่งเพื่อรับประโยชน์ทดแทนทั้งสองโครงการคือ โครงการประกันสังคมการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และโครงการเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ เงินสมทบจะต้องจ่ายทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยนายจ้างจะต้องจ่าย 0.5 เปอร์เซ็นต์ ตามอัตราจ้าง และลูกจ้างจะต้องจ่าย 0.5 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ ส่วนเงินสมทบที่นายจ้างเป็นผู้จ่ายฝ่ายเดียว เพื่อการประกันเฉพาะการขาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยนายจ้างจะต้องจ่าย 1.25 เปอร์เซ็นต์ ตามอัตราจ้าง

จากข้างต้นจะเห็นว่า ประเทศสวีเดน และอิตาลี จะมีลักษณะการจัดเก็บเงินสมทบมาจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาลเหมือนกัน และเงินสงเคราะห์รัฐบาลจะเป็นเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนประเทศมาเลเซียมีลักษณะการจัดเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศสวีเดนและ อิตาลี สำหรับประเทศไทยยังมิได้มีการให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวและกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ฉะนั้นในการกำหนดอัตราเงินสมทบในการจัดเก็บจากฝ่ายต่างๆ จะต้องใช้ความรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบกระเทือนกับฝ่ายต่างๆ เช่น เมื่อพิจารณาฝ่ายนายจ้าง ถ้าเก็บเงินสมทบเพิ่มในกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต อาจทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น ความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจลดลงหรือไม่ เพราะนายจ้างที่มีลูกจ้างจำนวนมากๆ ย่อมจะต้องรับภาระในการส่งเงินสมทบมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้ความสามารถในการจ่ายผลกำไรของธุรกิจด้านการจ้างงานลดลง ส่วนลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน แน่แน่นอนที่สุดจะต้องรับภาระเพิ่มขึ้นจากที่เคยจ่ายเงินสมทบ สำหรับ 7 กรณีในปัจจุบัน ในอัตราร้อยละ 4.5 ของค่าจ้าง ย่อมส่งผลให้รายได้ อำนาจซื้อและการออมของลูกจ้างลดลง แต่มีความ มั่นคงในการดำรงชีวิตในสังคมมากขึ้น ทั้งตัวลูกจ้างและ

ครอบครัวของลูกจ้าง สำหรับ รัฐบาล ถ้ากฎหมายกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ข่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาลบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ข่อมถือว่าเป็นหน้าที่ของ รัฐบาลที่จะต้องสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ลูกจ้าง และครอบครัวของลูกจ้าง เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

4.4 วิเคราะห์ปัญหาสถานการณ์ทางการเงินของโครงการประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคม¹ ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการทบทวนการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของกองทุนประ โยชน์ทดแทน 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ซึ่งตามลักษณะของการจ่าย ประโยชน์ทดแทนนั้น เป็นประโยชน์ทดแทนระยะสั้น เพื่อประเมินอัตราเงินสมทบที่เหมาะสม สำหรับประ โยชน์ทดแทนแต่ละประเภท โดยผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และ เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการประกันสังคมจะดำเนินงานต่อไปในระยะยาว การทบทวนสถานการณ์ทางการเงินบนฐานของการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยจึงเป็นสิ่งจำเป็น

4.4.1 ข้อกำหนดทางการเงิน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้ผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม มี 3 ฝ่ายคือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยจำนวนเงินสมทบในแต่ละเดือนจะขึ้นอยู่กับรายได้ที่ได้รับรายงาน ซึ่งมีเพดานอยู่ที่ 15,000 บาทต่อเดือน สำหรับรายได้ขั้นต่ำได้กำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2538 เท่ากับ 1,650 บาทต่อเดือน อัตราเงินสมทบรวมของประ โยชน์ทดแทนระยะสั้นในช่วงเริ่มต้นกำหนดไว้เท่ากับร้อยละ 4.5 หรือฝ่ายละร้อยละ 1.5 อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน สำนักงานประกันสังคมได้ลดอัตราเงินสมทบลงชั่วคราวในปี 2541 เป็นร้อยละ 3 (หรือฝ่ายละร้อยละ 1) และใช้มาจนกระทั่งถึงเดือนธันวาคม 2546 และในเดือนมกราคม 2547 ได้กลับมาใช้อัตราเดิม คือ ร้อยละ 4.5

การจัดสรรอัตราเงินสมทบของประ โยชน์ทดแทนแต่ละประเภท แสดงตามตารางต่อไปนี้

¹ “การทบทวนทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของกองทุนประ โยชน์ทดแทน 4 กรณี (เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย) โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สำนักงานสาขาภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กรุงเทพฯ.” (2547, กรกฎาคม). กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม. หน้า 8-13.

ตารางที่ 4.1 ตารางอัตราเงินสมทบแยกตามประเภทประโยชน์ทดแทน

ประเภท	อัตราเงินสมทบต่อฝ่าย	อัตราเงินสมทบรวม	
รวม	1.50%	4.50%	3%
เจ็บป่วย	0.88%	2.64%	1.77%
คลอดบุตร	0.12%	0.36%	0.24%
ทุพพลภาพ	0.44%	1.32%	0.87%
ตาย	0.06%	0.18%	0.12%

ทั้งนี้ไม่มีการจัดสรรต้นทุนอัตราเงินสมทบสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหาร แต่จะรวมอยู่ในรายรับของประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท

4.4.2 รายรับและรายจ่าย

รายรับและรายจ่ายของประโยชน์ทดแทนระยะสั้น ในช่วงระหว่างปี 2541-2546 สรุปได้ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4.2 ตารางรายรับและรายจ่ายปี 2541-2546

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2541	2542	2543	2544	2545	2546
รายรับรวม	17,220	17,994	17,231	17,775	19,038	21,080
- เงินสมทบ	11,114	10,945	11,799	12,895	14,806	16,788
- ดอกเบี้ย	6,035	6,936	5,266	4,868	4,081	4,124
- รายได้อื่น ๆ	71	113	166	12	150	168
รายจ่ายรวม	9,192	8,650	10,005	12,169	12,702	15,407
ประโยชน์ทดแทน	8,648	7,996	9,105	10,859	12,073	14,192
- บริการทางการแพทย์	6,281	5,750	6,573	8,253	9,278	10,889
- เจ็บป่วย	68	67	76	85	91	115
- คลอดบุตร	1,790	1,676	1,887	1,920	2,014	2,364
- ตาย	442	420	470	491	558	674
- ทุพพลภาพ	67	83	99	110	132	150
ค่าใช้จ่ายในการบริหาร	544	653	900	1,309	628	1,213
รายจ่ายอื่นๆ	0	0.4	0.6	1.6	1.5	1.8
รายรับ-รายจ่าย	8,028	9,344	7,225	5,606	6,336	5,673

* ข้อมูลเกณฑ์เงินสด

ที่มา สำนักงานประกันสังคม

จากตารางพบว่ารายรับยังคงเพียงพอต่อรายจ่ายในระหว่างปี 2541-2546 อย่างไรก็ตาม รายรับสุทธิในแต่ละปี มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2543 สำหรับต้นทุนอัตราเงินสมทบ (PAYG cost rates) แสดงในตารางต้นทุนอัตราเงินสมทบ

ตารางที่ 4.3 ตารางต้นทุนอัตราเงินสมทบ

รายการ	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ต้นทุนอัตราเงินสมทบรวม	2.50%	2.52%	2.72%	2.80%	2.56%	2.68%
อัตราเงินสมทบ	3%	3%	3%	3%	3%	3%
ประโยชน์ทดแทน	2.35%	2.33%	2.48%	2.50%	2.43%	2.47%
- บริการทางการแพทย์	1.71%	1.67%	1.79%	1.90%	1.87%	1.89%
- เจ็บป่วย	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%
- คลอดบุตร	0.49%	0.49%	0.51%	0.44%	0.41%	0.41%
- ตาย	0.12%	0.12%	0.13%	0.11%	0.11%	0.12%
- ทูพพลภาพ	0.02%	0.02%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายอื่น	0.15%	0.19%	0.24%	0.30%	0.13%	0.21%

เป็นที่น่าสังเกตว่า ต้นทุนอัตราเงินสมทบต่ำกว่าอัตราเงินสมทบที่จัดสรรตามกฎหมายตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินสมทบที่จัดสรรตามตารางอัตราเงินสมทบแยกตามประเภทประโยชน์ทดแทน พบว่าอัตราเงินสมทบต้นทุนของประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยสูงกว่าอัตราเงินสมทบตามกฎหมายในช่วงปี 2543-2546 ในทำนองเดียวกันกรณีคลอดบุตรมีอัตราเงินสมทบต้นทุนสูงกว่าอัตราเงินสมทบตามกฎหมายตั้งแต่ปี 2541-2546

4.4.3 หลักการทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย

เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการประกันสังคมจะดำเนินงานต่อไปได้ในระยะยาว การทบทวนสถานการณ์ทางการเงินบนฐานของการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ ประกัน-ภัยจึงเป็นสิ่งจำเป็น

การแปลความหมายของการคาดการณ์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัย จัดทำขึ้นด้วยเหตุผลจากแนวคิดเกี่ยวกับหลักของความไม่แน่นอนในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ จึงมีข้อเสนอให้มีการทบทวนการคาดการณ์ทางคณิตศาสตร์ประกันภัย โดยการรวบรวมข้อมูลใหม่ๆ และปรับปรุงสมมติฐานต่างๆ ตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจและประสบการณ์ที่ผ่านมาของโครงการ

สถานการณ์ทางการเงินของโครงการประกันสังคมในอนาคต คาดการณ์โดยประมาณ การรายรับและรายจ่ายปีต่อปีบนฐานของการสร้างสมดุลรายปี รวมทั้งความเป็นไปได้ในการ ประเมินเงินสำรองกองทุนและความเพียงพอของโครงการในอนาคต

การคาดการณ์รายจ่ายทั้งหมด และรายได้ของผู้ประกันตนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับ อัตราต้นทุน (PAYG cost rate) ของโครงการ โดยที่อัตราต้นทุนดังกล่าวเป็นต้นทุนรายปีในอนาคต ซึ่งจะแสดงเป็นร้อยละของรายได้ต่อปีของผู้ประกันตน (ไม่รวมคอกเบี้ยและรายได้อื่น) อัตรา ต้นทุนของประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทนั้นใช้เป็นตัวกำหนดอัตราเงินสมทบในปีเดียวกัน ซึ่งจะ ครอบคลุมรายจ่ายในช่วงเวลาเดียวกัน ภายใต้ข้อสมมติว่าไม่มีคอกเบี้ยและรายได้อื่น

การคาดการณ์รายจ่ายของโครงการอยู่บนฐานของการคาดการณ์ปัจจัยประกอบต่างๆ ได้แก่ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทน ค่าใช้จ่ายในการบริหาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ สำหรับค่าใช้จ่าย ประโยชน์ทดแทนจะเท่ากับผลรวมของประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆ ส่วนค่าใช้จ่ายในการ บริหารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ คำนวณแยกออกไป วิธีการที่ใช้คาดการณ์ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทน อธิบายได้ดังนี้

1. ประโยชน์ทดแทนระยะสั้นในรูปตัวเงิน

สำหรับการคาดการณ์ประโยชน์ทดแทนระยะสั้นในรูปตัวเงิน ประยุกต์ใช้ตามสูตร ต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{ค่าใช้จ่ายในอนาคต} &= \text{จำนวนผู้ประกันตนที่คาดการณ์} \times \\ &\quad \text{ความถี่คาดการณ์ของการเกิดความเสียหายของ} \\ &\quad \text{ผู้ประกันตน} \times \text{จำนวนเงินประโยชน์ทดแทน} \\ &\quad \text{เฉลี่ยที่คาดการณ์ต่อครั้ง} \end{aligned}$$

การคาดการณ์ทั้งความถี่และจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนเฉลี่ยมาจากสมมติฐานที่ คำนึงถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาของโครงการและอนาคตที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลง

2. ประโยชน์ทดแทนการให้บริการทางการแพทย์

ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ประกอบด้วย เงินเหมาจ่ายบวกด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการ รักษาที่มีต้นทุนสูง ซึ่งไม่ครอบคลุมอยู่ในเงินเหมาจ่าย (เป็นอัตราตายตัวซึ่งจะจ่ายให้กับสถาน พยาบาลเป็นรายเดือนสำหรับผู้ประกันตนทุกคนที่มีสิทธิ) ในการคาดการณ์จำนวนเงินเหมาจ่ายจะ ทำการคาดการณ์อัตราการใช้บริการและต้นทุนต่อหน่วยของการรักษาพยาบาล โดยมีฐานมาจาก แนวโน้มในอดีตของโครงการ ส่วนการรักษาที่มีค่าใช้จ่ายสูงได้คาดการณ์ในทำนองเดียวกัน ด้วย การใช้ผลคูณของอัตราการใช้บริการกับต้นทุนต่อหน่วยที่คาดการณ์ไว้

สำหรับรายรับของโครงการซึ่งประกอบด้วย เงินสมทบ รายได้จากการลงทุน (ดอกเบี้ย) และรายได้อื่นๆ (เช่น ค่าปรับจากการจ่ายเงินสมทบล่าช้า) ทั้งนี้เงินสมทบคาดการณ์ โดยการคูณรายได้ที่คาดการณ์ของผู้ประกันตนด้วยอัตราเงินสมทบตามแผนที่กำหนด ส่วนรายได้จากการลงทุนคำนวณจากเงินสำรอง ณ ต้นปี กระแสเงินสดระหว่างปี และอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่คาดการณ์ในอนาคต

4.4.4 สมมติฐานสถานการณ์

1. สมมติฐานสถานการณ์ปัจจุบัน

ภายใต้สถานการณ์นี้ กำหนดว่าไม่มีการปรับสิทธิประโยชน์ในปัจจุบัน นอกจากสิทธิประโยชน์ที่มีแผนกำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว ได้แก่ การให้ยาด้านไวรัสเอดส์ในประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์กำหนดเริ่มในเดือนกรกฎาคม 2547 และการเพิ่มค่าคลอดบุตรจาก 4,000 บาท เป็น 6,000 บาท ในเดือนมกราคม 2547

ผลประมาณการสรุปได้ ตามตารางสมมติฐานสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งพบว่าภายใต้สถานการณ์นี้โครงการจะมีรายรับสุทธิในแต่ละปีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะกลาง โดยคาดว่าอัตราต้นทุนไม่เกินร้อยละ 3 ขณะที่เงินกองทุนเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 4.69 แสนล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 3.3 ของ GDP ในปี 2558 ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันคาดว่าอัตราส่วนเงินสำรองจะสูงถึง 10.6 เท่าของค่าใช้จ่ายในปี 2558

2. สมมติฐานสถานการณ์การขยายความคุ้มครองให้กับผู้อยู่ในอุปการะ

ภายใต้สถานการณ์นี้ กำหนดว่าคู่สมรสและบุตรที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน หมายถึง คู่สมรสและบุตรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรืออยู่ระหว่างการศึกษาโดยไม่รวมคู่สมรสที่เป็นผู้ประกันตนและข้าราชการ ซึ่งจะเริ่มมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ในปี 2548 อัตราส่วนของผู้อยู่ในอุปการะคนประมาณเท่ากับ 0.75 (ประมาณการจากข้อมูลประชากรและกำลังแรงงาน) ซึ่งในปี 2546 มีจำนวนผู้อยู่ในอุปการะประมาณ 5.8 ล้านคน จำนวนเงินเหมาะสมสำหรับผู้อยู่ในอุปการะ กำหนดให้เท่ากับผู้ประกันตน รวมไปถึงการให้การรักษาที่ไม่ครอบคลุมในการเหลาจ่ายด้วย โดยมีอัตราการให้บริการเหมือนผู้ประกันตน ผลการคาดการณ์แสดงตามตารางการขยายความคุ้มครองให้กับผู้อยู่ในอุปการะ

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

	ปีงบประมาณ												
	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
รายรับรวม	2,546	2847	3548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
เงินขาย	21,080	34,041	37,006	40,155	43,546	47,251	51,232	55,533	60,182	65,088	70,641	76,483	82,758
เงินสมทบ	16,788	27,656	29,695	31,876	34,693	37,747	41,058	44,647	48,531	52,743	57,300	62,195	67,442
ผลประโยชน์	4,124	6,108	7,413	7,960	8,526	9,126	9,763	10,441	11,164	11,937	12,769	13,666	14,642
รายรับอื่น	168	277	297	319	347	377	411	446	483	527	573	622	674
รายจ่ายรวม	15,487	17,521	24,897	31,552	34,451	37,581	40,958	44,589	48,490	52,678	57,142	61,894	66,808
งบลงทุน	14,192	16,214	21,555	30,177	33,013	36,080	39,395	42,975	46,806	50,937	55,347	60,053	64,923
งบการทางานเทศ	10,889	12,089	23,042	25,217	27,567	30,104	32,841	35,791	38,942	42,329	45,936	49,772	53,805
- ผู้รับสัมปทาน	10,889	12,089	13,455	14,725	16,097	17,579	19,177	20,900	22,740	24,718	26,824	29,064	31,419
- ผู้ถือหุ้นสาธารณะ			9,587	10,492	11,469	12,525	13,664	14,891	16,202	17,611	19,112	20,708	22,386
งบลงทุนกรณีอื่น	115	149	170	194	2002	249	280	314	351	392	437	486	539
คชช.อปท	2,364	3,063	3,321	3,623	3,949	4,303	4,692	5,114	5,568	6,064	6,596	7,174	7,702
คชช.	674	733	802	878	960	1,050	1,148	1,255	1,370	1,497	1,634	1,782	1,933
ยุทธศาสตร์	150	181	219	266	317	372	434	501	574	655	743	840	945
ส่วนทุนค่าใช้สอยการบริการ	1,213	1,305	1,330	1,371	1,434	1,496	1,558	1,619	1,678	1,735	1,788	1,836	1,877
รายรับอื่น	1.8	2.0	3.4	3.8	4.7	4.5	4.9	5.4	5.9	6.4	6.9	7.5	8.1
รายจ่ายอื่น (รวมเงินอุดหนุน)	1,549	18,412	1,096	643	590	544	511	495	528	591	731	920	1,208
รายจ่ายอื่น	5,673	16,528	8,509	8,403	9,116	9,678	10,274	10,935	11,692	12,530	13,499	14,586	15,959
เงินสำรอง (ณ สิ้นปี)	95,216	111,775	126,284	128,887	138,803	147,673	157,947	168,882	180,574	193,184	206,403	221,190	237,140
% ของ GDP	1.6%	1.8%	1.8%	1.8%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%
อัตราส่วนเงินสำรอง	6.2	6.4	4.2	4.1	4.0	3.9	3.9	3.8	3.7	3.7	3.6	3.6	3.5
อัตราส่วนหนี้สิน	3.00%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน													
รวม	2,68%	2,85%	4,38%	4,45%	4,47%	4,48%	4,49%	4,50%	4,50%	4,49%	4,49%	4,48%	4,46%
งบลงทุน	1,9%	2,0%	2,0%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
งบการทางานเทศ	1,89%	1,97%	3,49%	3,56%	3,58%	3,59%	3,60%	3,61%	3,61%	3,61%	3,61%	3,60%	3,59%
- ผู้รับสัมปทาน	1,89%	1,97%	2,04%	2,08%	2,09%	2,10%	2,10%	2,11%	2,11%	2,11%	2,11%	2,10%	2,10%
- ผู้ถือหุ้นสาธารณะ	0,00%	0,00%	1,45%	1,48%	1,49%	1,49%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,49%
งบลงทุนกรณีอื่น	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%
คชช.อปท	0,41%	0,50%	0,50%	0,51%	0,51%	0,51%	0,51%	0,52%	0,52%	0,52%	0,52%	0,52%	0,51%
คชช.	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%
ยุทธศาสตร์	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
ส่วนทุนค่าใช้สอยการบริการ	0,21%	0,21%	0,20%	0,19%	0,19%	0,18%	0,17%	0,16%	0,16%	0,15%	0,14%	0,13%	0,13%

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 เงินกองทุนของประเทศทดแทนระยะสั้นมีมากกว่า 95,000 บาท หรือประมาณร้อยละ 1.6 ของ GDP และอัตราส่วนเงินสำรองกองทุน เท่ากับ 6.2 เท่า ในสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น คาดว่าจำนวนเงินสำรองจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวนที่คาดการณ์ไว้ เงินสำรองกองทุนประโชชน์ทดแทนระยะสั้น ควรเป็นลักษณะของเงินสำรองเพื่อฉุกเฉิน สำหรับความผันผวนของรายรับหรือรายจ่ายในช่วงเวลาสั้นๆ ขณะที่เกณฑ์โดยทั่วไป จำนวนเงินสำรองสำหรับประโยชน์ระยะสั้นในช่วงต้นปี ไม่ควรเกินค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีเดียวกัน

จากการคาดการณ์ทางการเงินที่แสดงไว้ข้างต้น สรุปได้ว่า

1) ภายใต้สมมติฐานสถานการณ์ปัจจุบัน กองทุนประโยชน์ทดแทนระยะสั้นมีเงินสำรองมากเกินไป เงินสำรองจะเติบโตขึ้นเรื่อยๆ จนถึงประมาณร้อยละ 3.4 ของ GDP ในปี 2558 โดยคาดว่าอัตราส่วนเงินกองทุนจะค่อยๆ เพิ่มขึ้นจาก 6.2 เท่าในปี 2546 เป็น 10.6 เท่าในปี 2558

2) ภายใต้สมมติฐานสถานการณ์การขยายความคุ้มครองให้กับผู้อยู่ในความอุปการะ ผลจากการคาดการณ์ในช่วงต้น แสดงให้เห็นว่าอัตราเงินสมทบปัจจุบันร้อยละ 4.5 พอเพียงต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการขยายความคุ้มครองบริการทางการแพทย์ ให้กับคู่สมรสและบุตรที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน และเพื่อเพิ่มความแม่นยำในการคาดการณ์ของทางเลือกนี้ จึงขอแนะนำให้จัดเก็บรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวของผู้ประกันตน เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับคาดการณ์ต่อไป

จากตารางพบว่า ในช่วงระยะกลางการขยายบริการทางการแพทย์ให้ครอบคลุมไปถึงผู้อยู่ในอุปการะ จะทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3 (สถานการณ์ปัจจุบัน) เป็นร้อยละ 4.5 ของค่าจ้าง และแม้ว่ารายจ่ายทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นโดยตลอด แต่คาดว่ากระแสเงินสด (เงินสมทบหักค่าใช้จ่ายทั้งหมด) ยังคงเป็นบวกตลอดช่วงเวลาที่คาดการณ์ ดังนั้น จึงคาดว่าโครงการยังคงมีรายได้เพียงพอภายใต้สถานการณ์นี้ และไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการขยายความคุ้มครองให้กับผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน

4.5 ผลดี-ผลเสีย และผลกระทบของการขยายประโยชน์ทดแทน

4.5.1 ผลดี

การขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ เป็นกรณีที่ทำให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการประกันสังคมที่มีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นคงทุกด้าน ในการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมทุกคน ดังนั้นหากพิจารณาจากเป้าหมายของการประกันสังคมแล้ว จะเห็นว่าจะมีผลดีแก่ทุกฝ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม แม้ว่าจะมีผลเสียบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นผลเสียในทางปฏิบัติ

เท่านั้น ซึ่งผลเสียดังกล่าวสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ ผลดีของการประกันสังคมที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ฝ่ายลูกจ้าง

1.1 ช่วยคุ้มครองเงินรายได้ของลูกจ้าง กล่าวคือ การประกันสังคมจะให้การคุ้มครองเงินรายได้ของลูกจ้างหรือผู้ประกันตนไม่ให้สะดุดหยุดลงและอำนวยความสะดวกแทนอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นการประกันสังคมบางประเภทยังให้การคุ้มครองไปถึงครอบครัวด้วย

1.2 ช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้แก่ลูกจ้าง กล่าวคือ การประกันสังคมสามารถให้การคุ้มครองการขาดรายได้และประโยชน์ทดแทนต่างๆ ให้แก่ลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างหลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อน ซึ่งจะส่งผลให้ลูกจ้างเกิดความพร้อมในการทำงานและสามารถทำงานให้นายจ้างได้เต็มความสามารถ ผลงานก็จะออกมาอย่างมี ประสิทธิภาพ จะส่งผลให้ลูกจ้างมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือได้รับการเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงานสูงขึ้น เป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้แก่ลูกจ้างด้วย

2. ฝ่ายนายจ้าง

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดสวัสดิการของนายจ้างแก่นายจ้าง กล่าวคือ หากไม่มีการประกันสังคมแล้ว นายจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เมื่อมีการประกันสังคมจะมีกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้าง และรัฐบาลเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมร่วมกับนายจ้างด้วย ซึ่งเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายแก่นายจ้างได้เป็นอย่างมาก

2.2 ช่วยลดความสูญเสียเนื่องจากการนัดหยุดงานของลูกจ้าง กล่าวคือตามหลักกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยทั่วไปจะกำหนดสิทธิให้ลูกจ้างมีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงค่าจ้างและสวัสดิการของตนเองให้ดีขึ้น และเมื่อนายจ้างไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ลูกจ้างก็มีสิทธิจะใช้วิธีการนัดหยุดงานเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง ซึ่งการนัดหยุดงานของลูกจ้างย่อมนำมาซึ่งความเสียหายต่อการผลิตและส่งผลต่อการสูญเสียรายได้และชื่อเสียงของนายจ้าง

2.3 ช่วยเพิ่มผลผลิตให้นายจ้าง เมื่อลูกจ้างหมดความกังวลใจในเรื่องความเดือดร้อนต่างๆ ก็จะเกิดความสบายใจและมีความพร้อมในการทำงานให้นายจ้างได้อย่างเต็มความสามารถ ผลผลิตที่ได้มาก็จะมีคุณภาพตามที่นายจ้างต้องการ ส่งผลให้นายจ้างได้ผลกำไรตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ฝ่ายรัฐบาล

3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลมีภารกิจในการดูแลและช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ แต่เนื่องจากรัฐบาลมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการพัฒนาและป้องกันประเทศเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถจะให้การช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้ทั่วถึง ดังนั้น การประกันสังคมจะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระแทนรัฐบาลได้

3.2 กองทุนประกันสังคมเป็นแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลในการนำไปพัฒนาประเทศ เนื่องจากเงินกองทุนประกันสังคมที่ทั้งสามฝ่ายร่วมกันจ่ายสมทบเข้ากองทุนนั้นไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้ในคราวเดียวกันทั้งหมด เงินที่เหลืออยู่สามารถนำไปให้รัฐบาลกู้ยืม หรือนำไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่กองทุน และในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือรัฐบาลในการเงินดังกล่าวไปพัฒนาประเทศ โดยไม่ต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินจากต่างประเทศ

3.3 ช่วยเพิ่มรายได้ให้รัฐบาล กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น และนายจ้างได้รับผลผลิตสูงขึ้น มีกำไรมากขึ้น ทั้งลูกจ้างและนายจ้างก็สามารถจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลก็จะมียาได้ไปพัฒนาประเทศได้มากขึ้น และจะส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปด้วย

3.4 ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ การประกันสังคมสามารถลดความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในเรื่องการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างได้ในระดับหนึ่ง ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาคานัดหยุดงานของลูกจ้างได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการลงทุนของนักลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากปัญหาแรงงานเป็นปัจจัยในการพิจารณาการลงทุนของนักลงทุนประการหนึ่งด้วย

4.5.2 ผลเสียและผลกระทบ

เมื่อมีการขยายประโยชน์ทดแทนเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างเพิ่มขึ้น นอกจากจะได้รับประโยชน์แล้ว ในทางกลับกันย่อมมีผลเสียหรือมีผลกระทบต่อตัวลูกจ้าง นายจ้าง เช่นกัน กล่าวคือ

ผู้ประกันตน (ลูกจ้าง) เมื่อมีการขยายประโยชน์ทดแทนให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้าง ในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะแล้ว กองทุนประกันสังคมก็มีความจำเป็นจะต้องจัดเก็บเงินสมทบในกรณีดังกล่าวเพิ่มขึ้น เพื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวมาใช้จ่ายสำหรับเป็นประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างและสมาชิกของลูกจ้าง อันอาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อรายได้ของลูกจ้าง ที่จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมากขึ้น

นายจ้าง ในมุมมองของนายจ้าง นายจ้างก็มีหน้าที่จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ประกันสังคม เช่นกัน เมื่อมีการขยายประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้น ก็จะต้องจัดเก็บเงินสมทบมากขึ้น ทำให้นายจ้างมีรายจ่ายมากขึ้น ก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้ต้นทุนสินค้าของนายจ้างสูงขึ้น ทำให้สินค้าราคาแพง และอาจเป็นสาเหตุทำให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเพื่อลดต้นทุน และอาจนำไปสู่เหตุการณ์ที่ ลูกจ้างต้องตกงานก็ได้