

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนไว้ในลักษณะ 3 หมวดที่ 1 มาตรา 54 ให้ผู้ประกันตน หรือนุคคลตาม มาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน 7 กรณี ดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือ เจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39

แต่เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อใช้เป็นมาตรฐาน สำหรับประเทศที่เป็นสมาชิกใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้าง หรือประชาชนของตน ตามความเหมาะสมสำหรับ โครงการของประเทศนั้นๆ โดย ถ้าเป็นการให้ความคุ้มครองเต็มรูปแบบ จะมีประโยชน์ทดแทน ทั้งหมด 9 กรณี คือ

- (1) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
- (3) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- (4) ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน
- (5) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร
- (6) ประโยชน์ทดแทนกรณีไร้ความสามารถ (ทุพพลภาพ)
- (7) ประโยชน์ทดแทนกรณีทางการแพทย์
- (8) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว
- (9) ประโยชน์ทดแทนกรณีของผู้ที่มีความพิการ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าประโยชน์ทดแทนอีก 2 กรณีที่ประเทศไทยยังไม่มีกรให้ความคุ้มครอง ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม(มาตรฐานขั้นต่ำ) ได้ให้ความคุ้มครองแก่ ภรรยา และบุตร จำนวน 2 คน ซึ่งอายุต่ำกว่า 15 ปี และในกรณีประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ ได้ให้ความคุ้มครองแก่ หญิงหม้าย และบุตรกำพร้า เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจากประเทศต่างๆ ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการประกันสังคมแล้ว เช่น ประเทศสวีเดน หรือประเทศอิตาลี ก็มีการให้ความคุ้มครองในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวและกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะเช่นเดียวกัน ประเทศสวีเดนได้จัดให้มีการให้ความคุ้มครองในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว โดยให้ความคุ้มครองแก่ บุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี (อายุต่ำกว่า 20 ปี ถ้าเป็นนักเรียน,อายุ 23 ปี ถ้าศึกษาในโรงเรียนสำหรับเด็กที่มีความยากลำบากในการเรียนรู้) โดยจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัว 950 โครนต่อเดือนต่อบุตร 1 คน เงินเสริมจะจ่ายให้แก่ครอบครัวที่มีบุตร 3 คนหรือมากกว่า และในกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ ได้ให้ความคุ้มครองแก่ หญิงหม้าย ชายหม้าย และบุตรกำพร้า โดยจ่ายเป็นบำนาญให้แก่ผู้ที่มีความอุปการะของลูกจากรวมทั้งประเทศอิตาลี ได้จัดให้มีการให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวโดยให้ความคุ้มครองแก่ คู่สมรสที่รายได้ต่อเดือนไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนด, บุตรอายุต่ำกว่า 18 ปี, น้องชาย น้องสาวและหลาน ซึ่งอายุต่ำกว่า 18 ปีและอยู่ในความอุปการะ, บิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย ผู้มีอายุ 60 ปี (ชาย) หรือ 55 ปีขึ้นไป (หญิง) ซึ่งต้องพึ่งพาลูกจ้างและรายได้ต่อเดือนไม่เกินขีดกำหนด และในกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะ ประเทศอิตาลีให้ความคุ้มครองแก่ คู่สมรส (ชายหม้ายหรือหญิงหม้าย), บุตรกำพร้าอายุต่ำกว่า 18 ปี ถ้าลูกจ้างไม่มีคู่สมรสหรือบุตร บำนาญผู้ที่มีความอุปการะอาจมอบให้บิดา มารดา หรือ พี่ชาย น้องชาย พี่สาว น้องสาว ที่ไม่ได้แต่งงาน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) และเมื่อพิจารณาการให้ความคุ้มครองสำหรับประโยชน์ทดแทนของประเทศมาเลเซีย ประเทศมาเลเซียก็มีการให้ความคุ้มครองสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้ที่มีความอุปการะเพียงกรณีเดียว โดยให้ความคุ้มครองแก่หญิงหม้าย ชายหม้าย และบุตรในอุปการะ ถ้าหากลูกจ้างไม่มีสามี ไม่มีภรรยา และไม่มีบุตรอันสมควรได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีนี้ ทายาทผู้จะรับประโยชน์ทดแทนเป็นลำดับต่อไป คือบิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย (กรณี บิดา มารดา ไม่รับ) พี่ชายหรือน้องชาย พี่สาวหรือน้องสาว ส่วนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว เช่น การสงเคราะห์ในเรื่องการศึกษาสำหรับบุตร ประเทศมาเลเซียถือว่าการศึกษาที่จัดให้สำหรับบุตรนั้น เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องให้เปล่าแก่ประชาชนอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณากฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการให้ความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนทั้งกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่อยู่ในความอุปการะ ซึ่งทั้งสองกรณีมุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างอันเป็นกรณีสำคัญในการคุ้มครองความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาในเรื่องนี้ผู้เขียนพบว่า การให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวและกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะนั้น เป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้าง ให้ได้รับความมั่นคง ปลอดภัยในสุขภาพ อนามัย และความเป็นอยู่ และเป็น การแบ่งเบาภาระของลูกจ้าง ในเรื่องค่าใช้จ่าย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าครองชีพ และอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม คือ นอกจากจะมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ตัวลูกจ้างแล้ว ยังมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างด้วย ซึ่ง การช่วยเหลือสำหรับประโยชน์ทดแทนนี้ อาจจะช่วยเหลือในรูปของการรักษาพยาบาล ตัวเงิน หรือ สิ่งของก็ได้ เมื่อลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวมีความเป็นอยู่ที่ดี สุขภาพแข็งแรง ได้รับเงินช่วยเหลือหรือได้รับความช่วยเหลือทางการศึกษา ก็จะทำให้สถานะของสมาชิกในครอบครัวได้พัฒนาขึ้น มีคุณภาพดีขึ้น มีการศึกษาดีขึ้น ก็นำไปสู่ความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างหรือสมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างได้รับมาในรูปของตัวเงินนั้น ยังจะช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการหมุนเวียนของเม็ดเงินมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น เพราะเมื่อลูกจ้างมีเงินก็ย่อมต้องนำออกมาใช้จ่าย ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทย ซึ่งมีการใช้กฎหมายประกันสังคมมานานมาถึง 16 ปีแล้ว ย่อมมีประสบการณ์และความพร้อมในการขยายประโยชน์ทดแทนให้กับลูกจ้าง และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ทั้งสองกรณีมีลักษณะการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้าง ซึ่งประโยชน์ทดแทนใน 7 กรณีที่ประเทศไทยมีในปัจจุบันยังครอบคลุมไม่ครบถ้วนเพียงพอ จึงควรขยายประโยชน์ทดแทนในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีสงเคราะห์ ผู้อยู่ในความอุปการะ เพื่อให้ลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเต็มรูปแบบ ครบทั้ง 9 กรณี ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) และเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการประกันสังคมแล้ว เช่น ประเทศสวีเดน และประเทศอิตาลี เป็นต้น เมื่อลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัว มีความกินดี อยู่ดี ก็ย่อมนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ดี

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรแก้ไขกฎหมายประกันสังคมมาตรา 54 จากเดิมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนอยู่ 7 กรณี ขยายความคุ้มครองเพิ่มขึ้นเป็น 9 กรณี คือ

- 1) กรณีที่ (8) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว
- 2) กรณีที่ (9) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ

2. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ลักษณะ 3 ในเรื่อง ประโยชน์ทดแทน โดยให้เพิ่มหมวด 9 ประโยชน์ทดแทนในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว ซึ่งในหมวดนี้ให้กำหนดเงื่อนไขของบุคคลที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ได้แก่ บิดา มารดา ภรรยา และบุตร และกำหนดประโยชน์ทดแทนเป็นสิ่งของ เช่น อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย

3. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ลักษณะ 3 ประโยชน์ทดแทน โดยให้เพิ่มหมวด 10 ประโยชน์ทดแทนในกรณีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ซึ่งในหมวดนี้ให้กำหนดเงื่อนไขของบุคคลที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ได้แก่ หลานหม้าย ชายหม้าย บุตรกำพร้า และบุตรบุญธรรม

4. ควรแก้ไขโดยการเพิ่มอายุบุตร ในประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยให้ความคุ้มครองแก่บุตรจนถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรขยายอายุเพิ่มขึ้นเป็น 15 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) และสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 75 ครี ของกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดให้ ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร สำหรับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่มีอายุไม่เกินสิบห้าปีบริบูรณ์

5. เห็นควรเก็บเงินสมทบสำหรับจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ ครอบครัว และกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ โดยเก็บฝ่ายละ 0.5 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างของลูกจ้าง โดยเก็บจากแต่ละฝ่ายในอัตราเท่าๆ กัน สาเหตุในการกำหนดอัตราในการจัดเก็บเงินสมทบสำหรับทั้งสองกรณี โดยเก็บกรณีละ 0.5 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างของลูกจ้าง นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถ้ามีการกำหนดอัตราเงินสมทบสูงมากเกินไป จะเป็นภาระแก่ลูกจ้างและนายจ้างที่จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน อาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อรายได้สุทธิของลูกจ้าง และอาจจะมีผลต่อต้นทุนของ สินค้าของนายจ้างได้ ซึ่งจะทำให้สินค้ามีราคาแพงขึ้น ประกอบกับในสถานการณ์ การเงินของกองทุนประกันสังคม ปัจจุบันมีความมั่นคงสูงมาก โดยมีเงินสำรอง สูงถึง 130,189 ล้านบาท (ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคม) จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราเงินสมทบทั้งสองกรณีดังกล่าว

ในอัตราสูง หรือถ้าพิจารณาการกำหนดอัตราเงินสมทบในกรณีว่างงาน จะเห็นว่าในปัจจุบันเก็บเงินสมทบในอัตราเพียง 0.5 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างผู้ประกันตน ซึ่งตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงสามารถ จัดเก็บได้ถึงอัตราที่ไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างของลูกจ้าง ซึ่งเป็นการจัดเก็บในอัตราที่น้อยมาก