

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายย่อมผ่านอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ มากมาย ในระหว่างที่มีชีวิตอยู่นั้นเป็นที่แน่นอนว่ามนุษย์ทุกคนย่อมต้องการหลักประกัน (Security)¹ เพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตาม มักจะมีเหตุการณ์หรือภัยพิบัติอันเป็นเหตุให้การดำรงชีวิตของมนุษย์เกิดความยากแค้นหรือทุกข์ทรมาน และอาจต้องเผชิญกับการเสี่ยงภัยทางสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว หรือการเสี่ยงภัยจากการประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วย หรือได้รับอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน การว่างงานโดยการถูกให้ออกจากงาน โดยไม่มีความคิด หรือการต้องเสี่ยงภัยอันเกิดจากการเป็นมนุษย์ เช่น การ เกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นต้น ภัยพิบัติต่าง ๆ ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีพ ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ ในขณะที่มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น จนทำให้มนุษย์ที่ประสบภัยนั้นเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม และหากมนุษย์ในสังคมต้องประสบภาวะเช่นนี้มากขึ้น ก็ย่อมนำไปสู่ปัญหาในระดับประเทศได้

ภัยพิบัติต่าง ๆ เหล่านี้ แต่เดิมมีความเชื่อกันว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นเรื่องของเคราะห์กรรม (Fate)² ที่ไม่มีใครช่วยใครได้ เป็นเพียงสิ่งที่มนุษย์แต่ละคนต้องเผชิญและแก้ไขด้วยตัวเอง ต่อมาจึงมีการช่วยกันคิดแก้ไขในหมู่ญาติมิตร แต่หากพิจารณาถึงสภาพสังคมที่เจริญแล้วในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าในกลุ่มชุมชนต่าง ๆ นั้น ยังอยู่ร่วมกันหนาแน่นมากเท่าใด ความเมตตาอารีเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ หรือการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันก็จะยิ่งลดน้อยลง ความรู้สึกมั่นคง (Sense of Security) ในการดำรงชีวิตจึงมีน้อย รัฐบาล (Government) จึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ โดยทางใดทางหนึ่ง เพื่อให้มนุษย์ในสังคมรู้สึกมั่นคงขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลอาจเข้ามาให้ความช่วยเหลือตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

¹ หลักประกัน คือ ประโยชน์ทดแทนเมื่อต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย.

² เคราะห์กรรม (Fate) เป็นความเชื่อของบุคคลในผลของการกระทำที่ตนทำไว้ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้.

สำหรับวิธีการที่รัฐนิยมนำมาใช้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากภัยพิบัติต่าง ๆ ให้กับประชาชน และเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาตินั้น แบ่งได้เป็น 2 หลักใหญ่ ๆ คือ³

1) กรณีที่รัฐจัดสวัสดิการ (Welfare) ให้กับประชาชน โดยถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และไม่ต้องร่วมรับภาระในการเสี่ยงภัยนั้นแต่ประการใด ซึ่งเรียกกันว่า การประชาสงเคราะห์ (Public Welfare)⁴

2) กรณีที่ประชาชนผู้ที่ต้องเสี่ยงภัย (Risk) กับรัฐร่วมกันรับภาระอันเกิดจากภัยพิบัติต่าง ๆ ในกรณีนี้ ประชาชนจะมีส่วนในการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งสามารถลดภาระของรัฐในด้านการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนได้ในระดับหนึ่งด้วย การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสี่ยงภัยนั้น รัฐอาจกระทำโดยจัดตั้งกองทุนและบังคับให้ประชาชนจ่ายเงินเข้ากองทุน ซึ่งเป็นเงินที่นอกเหนือจากการเสียภาษีตามธรรมดา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในกองทุนเมื่อมีผู้ประสบภัย ในกรณีนี้มักเรียกกันว่า การประกันสังคม (Social Insurance)⁵

ในปัจจุบันวิธีที่เป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย และรัฐต่าง ๆ มักนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสังคมของตนนั้น ได้แก่ การประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการช่วยเหลือตนเอง เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)⁶ คงอยู่และยังเป็นการลดภาระหน้าที่ของรัฐลงอันเป็นผลให้รัฐสามารถพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่อีกด้วย⁷

³ ฉันทนา เจริญศักดิ์. (2539). *การบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 12-14.

⁴ การประชาสงเคราะห์ คือ การดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการสงเคราะห์ เช่น การสงเคราะห์คนพิการ เด็กไร้ที่พึ่ง คนชราที่ไร้ผู้อุปการะ การบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า เป็นต้น โปรรดุ วิทวัส ภูประเสริฐ. (2533). *อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีฉบับที่ 102 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 24.

⁵ การประกันสังคม คือ วิธีการให้หลักประกันความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแก่บุคคลผู้มีอาชีพบางประเภทและครอบครัว ในยามที่มีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถที่จะช่วยตนเองได้ โปรรดุ กริช เกตุแก้ว. (2503). *การประกันสังคมมีประโยชน์อย่างไร*. นนทบุรี: ประชาสงเคราะห์. หน้า 9.

⁶ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นคำที่อธิบายความหมายของสิทธิมนุษยชน ในแง่ของการให้คุณค่าแก่ความเป็นคนว่า คนทุกคนมีคุณค่าเท่าเทียมกัน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่กำหนดสิทธิที่คิดตัวมาตั้งแต่เกิด ใครจะละเมิดไม่ได้ และไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ ซึ่งมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง

การประกันสังคมได้เริ่มใช้บังคับเป็นครั้งแรกในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อ ค.ศ. 1883 ในสมัยที่ เจ้าชาย ออทโท ฟอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck, 1815-1898) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี ทำให้สังคมมีความสุขและมั่นคงขึ้นเป็นอย่างมาก ต่อมาประเทศในกลุ่ม สแกนดิเนเวีย (Scandinavia)⁸ และ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ได้นำวิธีการประกันสังคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไปปรับปรุงใช้กับประเทศของตน สำหรับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปนั้นได้นำหลักการประกันสังคม ไปใช้หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (World War I)⁹ จนเป็นที่แพร่หลายและถือปฏิบัติกันทุกประเทศ¹⁰

ทางด้านทวีปอเมริกา สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ใช้การประกันสังคมในสมัย ประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี. โรสเวลต์ (Franklin Delano Roosevelt, 1882-1945) หลังจากที่ สหรัฐอเมริกาได้นำวิธีการประกันสังคมมาใช้ไม่นานนัก ประเทศอื่นในทวีปอเมริกาก็นำระบบการ ประกันสังคมไปใช้ในประเทศของตนบ้าง เช่น แคนาดา สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล สหรัฐเม็กซิโก เป็นต้น ส่วนทวีปออสเตรเลีย นั้น ทั้งเครือรัฐออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้จัดการประกันสังคมจน มีความก้าวหน้าทัดเทียมประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา สำหรับทวีปแอฟริกาที่มีการจัดการ ประกันสังคมในหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก สาธารณรัฐดูนิเซีย ราชอาณาจักร โมร็อกโก และประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง¹¹

ทางด้านทวีปเอเชียนั้น ญี่ปุ่นเป็นชาติแรกที่มีการประกันสังคม โดยเริ่มจากการประกัน อุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานใน พ.ศ. 2454 และขยายเป็นการประกันสังคมที่สมบูรณ์ ใน พ.ศ. 2490 สำหรับประเทศอื่น ๆ ได้เริ่มการประกันสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้มีการ พัฒนารับขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบันประเทศในเอเชียที่มีระบบประกันสังคมเท่าเทียมประเทศในแถบยุโรป และอเมริกา มี 2 ประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น และรัฐอิสราเอล ส่วนประเทศที่เริ่มมีการประกันสังคม ไปบ้างแล้ว และอยู่ในระหว่างการขยายให้สมบูรณ์ต่อไป ได้แก่ สาธารณรัฐไต้หวัน สาธารณรัฐอินเดีย

ตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตาม พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้.

⁷ ถิ่นทนา เจริญศักดิ์. อ้างแล้ว. หน้า 12-14.

⁸ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐ ไอร์แลนด์ และสาธารณรัฐฟินแลนด์.

⁹ เป็นสงครามใหญ่ที่มีศูนย์กลางในยุโรป ระหว่างวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1914 ถึง 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918.

¹⁰ วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2533). *กฎหมายประกันสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ. หน้า 3.

¹¹ มงคล กริชดิทยาลุฑ. (2534). *แนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายประกันสังคม (ภาคพิสดาร)*. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ. หน้า 3.

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และประเทศไทย¹²

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ประกอบไปด้วยประชากรในวัยทำงานจำนวนมากซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องรายได้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ (Unequal) ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) และสวัสดิการสังคม (Social Welfare) โดยประชาชนในวัยทำงานของไทยส่วนมากจัดอยู่ในกลุ่มที่มีรายได้ระดับปานกลางและระดับต่ำซึ่งมีความต้องการหลักประกันทางสังคมอย่างมาก ซึ่งหากประชาชนในส่วนนี้ได้รับการดูแลด้านสวัสดิการเป็นอย่างดี ก็ย่อมส่งผลดีต่อสถานะของประเทศได้ ระบบประกันสังคมเริ่มมีปรากฏในกฎหมายครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่ยังไม่มียieldใช้บังคับ¹³ โดยมีเสียงคัดค้านจากประชาชนและสื่อมวลชนเป็นจำนวนมาก เพราะการประกันสังคมยังเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งในขณะนั้นประชาชนเองยังไม่แน่ใจว่าจะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมจริงหรือไม่ และบริษัทหรือห้างร้านที่เป็นนายจ้างก็ไม่พอใจที่จะต้องจ่ายเงินสมทบ (Social Insurance Contributions)¹⁴ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการประกันสังคมก็ได้มามีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกโดยการตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹⁵

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรกใน พ.ศ. 2533 นั้นก็มีการออกพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงต่าง ๆ เพื่อมารองรับกับพระราชบัญญัติประกันสังคมอยู่จำนวนหนึ่ง เพื่อให้มีประสิทธิภาพสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Will Of Law) ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เหตุเพราะพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มีข้อขัดข้องและมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นหลายประการ และทำให้ผู้ประกันตนไม่ได้รับสิทธิประโยชน์สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนั้นวิธีปฏิบัติในบางเรื่องของ

¹² วิชัย โถสุวรรณจินดา. อ้างแล้ว. หน้า 4.

¹³ วิจิตร (ฟุ้งสัคคา) วิเชียรชม. (2557). *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เคื่อนตุลา. หน้า 19.

¹⁴ เงินสมทบ คือ เงินที่นายจ้างและลูกจ้างจะต้องนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ.

¹⁵ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คือ เนื่องจากได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในขณะนั้นสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่อำนวยให้กฎหมายนั้นมาใช้บังคับ ปัจจุบันนี้การพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ก้าวหน้าไปมาก สมควรสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตรายเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงานซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.

พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน เกิดภาระแก่นายจ้าง และไม่ให้เอื้ออำนวยประโยชน์และการให้บริการแก่นายจ้างและผู้ประกันตน จึงสมควรมีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน¹⁶ ในขณะนั้น

ต่อมาใน พ.ศ. 2542 ประเทศไทยก็มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมอีกเป็นครั้งที่ 2 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขในส่วนการขยายระยะเวลาการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนภายหลังลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ประกอบกับบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (Child Allowance) กรณีชราภาพ (Old-Age Benefit) และกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit) ยังไม่เหมาะสม และการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ยังไม่สอดคล้องกับความสามารถในการออกเงินสมทบและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ¹⁷

นับแต่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเมื่อ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ไม่ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคมอีก และได้ใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อสร้างหลักประกันให้กับลูกจ้าง (Employee) ในการทำงานมาเป็นเวลากว่า 15 ปี ทั้งที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย พยายามเสนอแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ได้รับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ภายหลังจากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายต่อมาใน พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคมอีกครั้ง โดยประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยมีเหตุผลและรายละเอียด ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคม คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษา และกรรมการการแพทย์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้างรายวัน ในการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้

¹⁶ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.

¹⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542.

- 4) ยกเลิกการตัดสิทธิผู้ประกันตนซึ่งไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีจใจหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำให้ตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย
- 5) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และอัตราให้รัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตน
- 6) เพิ่มบทบัญญัติให้ลดหย่อนการออกเงินสมทบในกรณีเกิดภัยพิบัติอย่างร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของนายจ้าง
- 7) กำหนดโทษทางอาญาในกรณีนายจ้างไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ เพื่อให้การประกันสังคมเป็นไปตามวัตถุประสงค์¹⁸

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 นี้ ยังมีบทบัญญัติที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และไม่เหมาะสมกับลักษณะการจ้างงานของลูกจ้างในปัจจุบัน อีกทั้งไม่สอดคล้อง กับหลักการ และแนวคิดในเรื่องการรับรองสิทธิการประกันสังคมให้แก่ประชาชนทุกคนในวัยทำงานให้ได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคมอย่างทั่วถึง ตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)¹⁹ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- 1) ปัญหาขอบเขตการใช้บังคับและคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 ในเรื่องบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ยังคงจำกัด ภายใต้อสัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract) เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รูปแบบการจ้างแรงงานในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก หาได้จำกัดเฉพาะสัญญาจ้างแรงงานเพียงอย่างเดียว เช่น กรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker)²⁰ และเกษตรกรที่ทำงานในลักษณะเกษตรกรพันธสัญญา (Contract Farming)²¹

¹⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558.

¹⁹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) เมื่อ พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) ภายใต้อสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) โดยมีประเทศไทยร่วมเป็นประเทศสมาชิก วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ILO คือ ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งสันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิกไป และมีการจัดตั้งสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) ILO จึงกลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษ (Specialized agency) ของสหประชาชาติ อันเป็นองค์กรหลักเพียงหนึ่งเดียวของสหประชาชาติที่รับผิดชอบดูแลประเด็นแรงงานของประเทศสมาชิก โดยขณะนี้ ILO มีประเทศสมาชิกจำนวน 181 ประเทศ.

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติคำนิยาม “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ไว้ในมาตรา 3 ว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน.

แม้ว่านิติสัมพันธ์ในทางการจ้างมิใช่สัญญาจ้างแรงงาน เพราะไม่มีการบังคับบัญชาและลงโทษโดยนายจ้าง แต่แรงงานกลุ่มนี้ก็มีสถานะ และลักษณะการจ้างงาน ซึ่งมีความเหมือนและใกล้เคียงกับลูกจ้าง จึงควรอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน

2) ปัญหาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนหรือลูกจ้าง ที่สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 39²² แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยที่มาตรา 46 วรรคสาม²³ บัญญัติให้ผู้ประกันตนที่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่า เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสังคมที่ยึดหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และหลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น และเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกันตนดังกล่าวซึ่งตกในภาวะที่ต้องว่างงาน

3) ปัญหาในการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 19²⁴ บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2545 มีการแก้ไขให้สำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour) ตามมาตรา 35 (6)²⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

²¹ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการทำการเกษตรที่มีการตกลงระหว่างเกษตรกรกับผู้แปรรูปหรือผู้ค้า เพื่อให้ผลิตหรือจัดหาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ล่วงหน้าซึ่งกำหนดราคาและข้อตกลงรวมทั้งการหาปัจจัยสนับสนุนการผลิตและคำปรึกษาด้านเทคนิค.

²² มาตรา 39 ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38(2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้องนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย.

²³ มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง.

²⁴ มาตรา 19 ให้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการอื่น และคณะอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม
- (3) จัดทำทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนซึ่งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน
- (4) ปฏิบัติการตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน
- (5) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรี คณะกรรมการ คณะกรรมการอื่นหรือ คณะอนุกรรมการมอบหมาย.

²⁵ มาตรา 35 กระทรวงแรงงาน มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานประกันสังคมจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของระบบราชการ ทำให้การบริหารงานประกันสังคม และงานการบริหารเงินกองทุน เช่น การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนนั้น มีข้อจำกัดหลายประการ และขาดความคล่องตัว

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในบทบัญญัติที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ สรุปปัญหา และค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา และความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการประกันสังคมในเรื่อง ความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาแนวความคิด และความหมาย รวมถึงหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมในเรื่องความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม
3. เพื่อศึกษาความเป็นมาและลักษณะของการประกันสังคมในเรื่องความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมในต่างประเทศ และประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
5. เพื่อสรุปถึงปัญหา ศึกษาและค้นหาแนวทางการแก้ไข เกี่ยวกับการประกันสังคมในเรื่อง ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายและความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันมีการประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีการประกาศใช้บังคับ (Law Enforcement) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 แต่ยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมและลักษณะการจ้างงานในปัจจุบัน ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ควรวิเคราะห์ ดังนี้

-
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
 - (3) กรมการจัดหางาน
 - (4) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - (5) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
 - (6) สำนักงานประกันสังคม.

1) ปัญหาขอบเขตการคุ้มครองของกฎหมายการประกันสังคม ซึ่งขอบเขตของการประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมไปถึงแรงงานประเภทผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกรผู้รับจ้างทำงานลักษณะเกษตรพันธสัญญา และปัญหาบทนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ตามมาตรา 5 ที่ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะลูกจ้างที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานเพียงเท่านั้น

2) ปัญหาการจ่ายเงินสมทบ (Contributions) ของผู้ประกันคนที่สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 39 ประกอบมาตรา 46 วรรคสาม ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ขัดกับแนวคิดของการประกันสังคม และถือเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้ประกันตนซึ่งกำลังตกอยู่ในภาวะว่างงาน

3) ปัญหาในการจัดองค์กร (Organization) ของสำนักงานประกันสังคมที่ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการเนื่องจากมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งการบริหารงานในระบบราชการ ทำให้ขาดความเป็นอิสระและขาดความคล่องตัวในการบริหารงานประกันสังคมและการจัดสรรงบประมาณ และการจัดการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจทำให้การประกันสังคมไม่ตอบสนองกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกันตน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตนสูงสุด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงแนวความคิด และหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม และหลักเกณฑ์การประกันสังคมในต่างประเทศและประเทศไทย รวมถึงวิเคราะห์และค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาโดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเอกสารจากหนังสือ วารสาร บทความ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา และความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการประกันสังคมในเรื่อง ความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม
2. สามารถอธิบายถึงแนวความคิด และความหมาย รวมถึงหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมในเรื่องความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม
3. พิจารณารายถึงความเป็นมาและหลักเกณฑ์ของการประกันสังคม ในเรื่องขอบเขตการ บังคับใช้กฎหมายและความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมในต่างประเทศ และประเทศไทย
4. ทำให้เข้าใจถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงิน สมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
5. ค้นหาข้อสรุปของปัญหา รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกันสังคม ในเรื่องความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533