

บทที่ 4

สภาพปัญหาและอุปสรรคการประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

นับแต่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเมื่อ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคมอีก และได้ใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อสร้างหลักประกัน (Security) ให้กับลูกจ้างในการทำงานมาเป็นเวลากว่า 15 ปี ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายฝ่ายรวมถึงกลุ่มบุคคลพยายามเสนอแนวทางในการการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมมา โดยตลอด แต่ก็ไม่ได้รับการผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในระยะเวลาดังกล่าวผ่านมานั้น ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมของประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งภายหลังจากมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมอยู่เรื่อยมานั้น ต่อมาใน พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม อีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2558

ในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ในครั้งนี้นั้น มีสาระสำคัญในการเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน (Insured Person) มากยิ่งขึ้น ในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น กรณีประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย ผู้ประกันตนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์เป็นค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค¹ และค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ (Medical Service) อันเป็น

¹ ค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค เป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ ซึ่งก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับเฉพาะค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่ และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ายา และค่าเวชภัณฑ์ ค่ารถพยาบาล หรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วยเท่านั้น.

สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยมุ่งให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม เช่น ในกรณีคลอดบุตร (Maternity Benefit) จากเดิมที่ผู้ประกันตนมีสิทธิรับเงินประโยชน์ทดแทนได้ไม่เกิน 2 ครั้ง แก้ไขใหม่ให้มีสิทธิได้รับโดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง กรณีว่างงาน (Unemployment Benefit) ก็ได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ซึ่งจากเดิมผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับต่อเมื่อถูกเลิกจ้าง หรือลาออกเท่านั้น ปัจจุบันได้แก้ไขการให้ความคุ้มครองและให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน รวมไปถึงกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวเนื่องจากเหตุสุดวิสัย โดยยังไม่มีการเลิกจ้างด้วย เช่น กรณีสถานประกอบการถูกภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นต้น และในกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit) ผู้ประกันตนซึ่งสูญเสียสมรรถภาพหากไม่ถึงร้อยละ 50 ของร่างกายมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ซึ่งจากเดิมผู้ประกันตนต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายถึงหรือเกินกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ รวมไปถึงแก้ไขการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้าง (Employee) มากขึ้นกว่าเดิม โดยมีการขยายความคุ้มครองลูกจ้างส่วนราชการ จากเดิมคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ให้ขยายความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของส่วนราชการ และ ในการแก้ไขครั้งนี้ได้ขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ อีกด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม ในอีกหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการบริหารงานประกันสังคม โดยมีการเพิ่มคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใส และมาตรฐาน และการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ของคณะกรรมการประกันสังคม รวมถึงมีการตรวจสอบทรัพย์สินและการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการประกันสังคมต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. (National Anti-Corruption Commission) อีกทั้งมีการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการการแพทย์อีกด้วย² และในด้านการบริหารการลงทุนของกองทุนประกันสังคม มีการแก้ไขกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ (Immovable Property) ที่สำนักงานประกันสังคมได้มาจากการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ³ จะมีผลทำให้สำนักงานประกันสังคมสามารถ

² การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ของคณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการการแพทย์นั้น ตามกฎหมายเดิมก่อนการแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ไม่มีการกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามและการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

³ อสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานประกันสังคมได้มาจากการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน ตามกฎหมายเดิมก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 นั้น สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถลงทุนใน

นำเงินกองทุนไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีผลตอบแทนสูงได้ เป็นต้น ซึ่งในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ในครั้งนี้ นับได้ว่าเป็นการปรับปรุงและพัฒนางานด้านการประกันสังคมในประเทศไทยให้พัฒนามากยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 นี้ ยังมีบทบัญญัติหลายประการที่ยังไม่เหมาะสมเป็นธรรม ทั้งยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสภาพลักษณะการจ้างงานระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยในปัจจุบัน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดเรื่องการรับรองสิทธิการประกันสังคมให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานให้ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึง ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาขอบเขตการใช้บังคับและคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจะเติบโตได้นั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากแรงงานในระบบเพียงอย่างเดียว แต่ส่วนหนึ่งมาจากผู้ใช้แรงงานนอกระบบ มีทั้งอาชีพขับรถรับจ้าง แรงงานด้านการบริการ หาบเร่แผงลอย และอีกหลากหลายอาชีพ ซึ่งแรงงานเหล่านี้นับว่าเป็นอาชีพอิสระ (Self-Employed) ที่ไม่ผูกมัดกับนายจ้าง มีเพียงผูกมัดกับผู้ผลิตวัตถุดิบและลูกค้าที่รับซื้อผลผลิตเพียงเท่านั้น แตกต่างจากแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) และเกษตรกรที่ทำงานในลักษณะรูปแบบของเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) ซึ่งยังผูกมัดในทุกรูปแบบอยู่กับนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการ แต่แรงงานเหล่านี้กลับไม่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม ไม่มีสวัสดิการ อีกทั้งบางรายยังถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอีกหลายอย่าง โดยเฉพาะงานที่ทำ ขาดการเข้าถึงกองทุนประกันสังคม และสวัสดิการจากนายจ้าง (Workfare) รวมไปถึงบริการและสวัสดิการอื่นๆ ของรัฐ (Welfare) และไม่สามารถใช้สิทธิต่อรองใดๆ ได้

โดยเหตุที่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ให้ความสำคัญแก่บุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมก่อน และจะขยายขอบเขตการใช้บังคับไปสู่บุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้าง หรือบุคคลที่มีใ้ได้อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากใน

อสังหาริมทรัพย์ได้ เพราะอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวที่ได้มานั้น ตกเป็นที่ราชพัสดุสำนักงานประกันสังคมจึงไม่สามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีผลตอบแทนสูงได้.

เรื่องสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับ กล่าวคือ ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะได้รับประโยชน์ทดแทนสำหรับการประกันสังคมถึง 7 ประเภท ได้แก่

- 1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย (Sickness Benefit)
- 2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (Maternity Benefit)
- 3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit)
- 4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (Funeral Grant)
- 5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (Child Allowance)
- 6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (Old-Age Benefit)
- 7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit)

ส่วนผู้ประกันตนที่มีใช้ลูกจ้างหรือมีไต่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น อาจมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนได้โดยวิธีสมัครใจ (Voluntary) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามเงินสมทบที่จ่ายเป็นรายเดือน หากจ่ายเดือนละ 100 บาท ก็จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณี⁴ ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย แต่หากจ่ายเงินสมทบเดือนละ 150 บาท จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นเป็น 4 กรณี⁵ ซึ่งนอกจาก 3 กรณีที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเพิ่มอีกกรณีหนึ่งด้วย

⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554. มาตรา 7 สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ หนึ่งร้อยบาท มีดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย.

⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554. มาตรา 8 สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ หนึ่งร้อยห้าสิบบาท มีดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ.

จะเห็นได้ว่าสิทธิประโยชน์ของผู้เป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม ระหว่างผู้ประกันตน ซึ่งเป็นลูกจ้างที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้นมีมากกว่าผู้ประกันตน ซึ่งมีใช่ลูกจ้าง หรือมิได้อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน

ปัญหาที่น่าพิจารณาประการหนึ่งก็คือผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) และเกษตรกร ที่ทำงานในรูปแบบลักษณะเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) ถือเป็นลูกจ้างตามคำนิยามใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือไม่

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้คำนิยามคำว่า ลูกจ้าง ไว้ว่า มาตรา 5 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง จะเห็นได้ว่า บุคคลผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้าง โดยได้รับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ก็ถือว่าเป็นลูกจ้างตามความหมายนี้ เพื่อตัดปัญหากรณีที่นายจ้างหลีกเลี่ยงใช้คำอื่นแทนคำว่าลูกจ้าง ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงาน มีฐานะเป็นนายจ้างและ ลูกจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 51/2537 โจทก์มีเวลาทำงานปกติ จำเลยที่ 1 มีอำนาจสั่งการและ บังคับบัญชาให้โจทก์ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน กำหนดเวลาทำงานและ ตรวจสอบเวลาทำงานของ โจทก์กับมีอำนาจหักรายได้ของ โจทก์ในกรณีที่ โจทก์ขาดงานหรือ มาทำงานสายเงินรายได้จากการแต่งผมที่จ่ายให้โจทก์ก็คำนวณตามผลงานที่ โจทก์ทำได้ ความสัมพันธ์ ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 ดังกล่าว ถือได้ว่าโจทก์ทำงานให้แก่จำเลยที่ 1 เพื่อรับค่าจ้างโดยคำนวณ ตามผลงานที่โจทก์ทำได้จึงพึงได้ว่าโจทก์เป็นลูกจ้างของจำเลยที่ 1 มีสิทธิเรียกค่าชดเชยจากจำเลย ทั้งสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6699/2549 พนักงานขายบัตรทำงานตามช่วงเวลาทีละชั่วโมง จะไป ทำงานหรือไม่ก็ได้ หากไม่ไปก็เพียงแต่แจ้งทางโทรศัพท์ ไม่ต้องยื่นใบลา ได้รับค่าตอบแทนจากการขายจากจำนวนบัตรที่ขายได้ในแต่ละวันหากขายไม่ได้หรือขายได้เพียงหนึ่งใบจะไม่ได้รับ ค่าตอบแทน แม้จะมาทำการขายในวันดังกล่าวก็ตามไม่มีการกำหนดวันหยุด วันลาและสวัสดิการ จึงเป็นการทำงานโดยอิสระ ไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาและไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ หรือ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน การตกลงกันปฏิบัติงานตามช่วงเวลาที่ประสงค์และการกำหนดให้ พนักงานขายบัตรที่มาทำงานสายต้องถูกหักเงินเป็นค่าปรับ ก็มีใช้การใช้อำนาจบังคับบัญชา แต่เป็น เพียงการวางกฎเกณฑ์เพื่อให้การขายมีประสิทธิภาพเท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง โจทก์กับ พนักงานขายบัตรจึงมิใช่ นายจ้างและลูกจ้างกัน

ข้อสังเกต คำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้นได้นำเรื่องอำนาจบังคับบัญชาของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้าง เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยสัญญาจ้างแรงงาน

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาจ้างทำของ ไม่อยู่ในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 352/2524 โจทก์เป็นช่างตัดผมอยู่ที่ร้านของจำเลย โดยจำเลยเป็นผู้ออกอุปกรณ์ของใช้ต่าง ๆ ค่าตัดผมที่โจทก์ตัดจำเลยได้ร้อยละ 40 โจทก์ได้ร้อยละ 60 ไม่มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ลักษณะเห็นได้ว่าจำเลยไม่มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการทำงานของโจทก์ โดยเป็นทำนองจำเลยมีร้านตัดผมและอุปกรณ์แต่ไม่สามารถตัดเองได้ ก็หาประโยชน์โดยเปิดโอกาสให้ช่างตัดผมเข้ามาทำการตัดผมในร้านของจำเลยและแบ่งรายได้ที่ช่างตัดผมได้รับเป็นของจำเลยส่วนหนึ่ง การทำงานของโจทก์เป็นการกระทำให้ได้มาซึ่งค่าจ้างจากลูกค้า ค่าจ้างที่โจทก์ได้รับมิใช่ค่าจ้างที่จำเลยจ่ายให้ ถือไม่ได้ว่าโจทก์ตกลงทำงานให้แก่จำเลยเพื่อรับค่าจ้าง โจทก์จึงมิใช่ลูกจ้างของจำเลย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2707/2531 องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยจ้างบริษัทจำเลยผลิตข่าวโจทก์ทำงานกับจำเลยในฐานะบรรณาธิการข่าว เรียบเรียงข่าวผู้ประกาศข่าว โจทก์มีหน้าที่ผลิตข่าวให้มีคุณภาพ ต้องมาเรียบเรียงข่าวให้ทันกับเวลาของรายการ แต่จำเลยมีอำนาจเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานได้ โจทก์ได้รับค่าจ้างเฉพาะวันที่ทำงาน ไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการใด ๆ ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของจำเลยไม่มีอำนาจบังคับบัญชาการทำงานของโจทก์ ดังนี้ แม้โจทก์ตกลงผลิตข่าวให้แก่จำเลย โดยได้รับเงินจ้างเพื่อการนั้นก็ตาม แต่โจทก์ปฏิบัติงานโดยอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของจำเลยอันเป็นลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานประการหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 583 สัญญาจ้างระหว่างโจทก์จำเลยจึงมิใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นสัญญาจ้างทำของ ไม่เป็นลูกจ้างและนายจ้างกัน

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะงาน ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home worker) และเกษตรกรที่ทำงานในรูปแบบของเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) ว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home worker)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 177 และข้อเสนอแนะที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน⁶ โดยได้ให้คำนิยามของลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้าน (Home Work) ว่าเป็นงานที่ทำโดยบุคคลใด ๆ ในบ้านของตนเองหรือในสถานที่อื่น ๆ ที่บุคคลนั้น ได้เลือกเอง มิใช่สถานที่ทำงานของผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยงานที่ได้กระทำขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะได้รับค่าตอบแทนตามที่ได้ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด

⁶ International Labor Convention No. 177, Home work, 1996.

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติคำนิยาม ไว้ในมาตรา 3 ว่า

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้รับงาน รับงานจากผู้จ้างงานไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของ ซึ่งจะต้องเป็นการทำงานในบ้านของผู้รับงานเอง หรือสถานที่อื่นซึ่งมิใช่สถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานตามที่ได้ตกลงกัน เพื่อรับค่าจ้างเป็นการตอบแทนการทำงาน โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของผู้จ้างงานทั้งหมดหรือบางส่วน

ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านมีอยู่กระจายทั่วประเทศทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยเฉพาะภายหลังที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี 2540 ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตหลายประเภทจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตใหม่โดยการปรับลดขนาดกิจการลง ส่งผลให้มีสถานประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้น และพบว่าสถานประกอบการขนาดเล็กจะมีการรับช่วง การผลิตมาทำเป็นทอด ๆ มีการกระจายการผลิตสู่การใช้แรงงานตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ระบบการรับงานไปทำที่บ้านที่ขยายตัวสูงขึ้น

2) เกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming)

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการทำการเกษตรที่มีการตกลงระหว่างเกษตรกรกับผู้แปรรูปหรือผู้ค้า เพื่อให้ผลิตหรือจัดหาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ล่วงหน้าซึ่งกำหนดราคาและข้อตกลงรวมทั้งการหาปัจจัยสนับสนุนการผลิตและคำปรึกษาด้านเทคนิค

กรมการค้าภายใน ได้ให้ความหมายของเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญา หรือ Contract Farming ว่า หมายถึง การซื้อขายสินค้าเกษตรที่มีข้อตกลงไว้ล่วงหน้าระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตหรือสถาบันเกษตรกรกับผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรจะเป็น โรงงานแปรรูปหรือตัวแทนผู้รับซื้อในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยมีการทำสัญญาข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดของสินค้า ได้แก่ แหล่งผลิต พื้นที่เพาะปลูก ปริมาณ ราคา สถานที่ส่งมอบ ช่วงเวลาการส่งมอบ คุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Check) การชำระเงิน หรือ การให้

คำแนะนำทางวิชาการและการชดใช้ค่าเสียหายเมื่อมีการทำผิดสัญญา เป็นต้น รายละเอียดต่าง ๆ ของสัญญา ข้อตกลงจะแตกต่างกันไปตามชนิดของสินค้าและคู่สัญญา⁷

ทั้งนี้ เกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญาส่วนใหญ่ จะเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีเงินทุน (Capital) หรือมีที่ดินทำกินและมีเงินทุน แต่ไม่มีความรู้ จึงถือว่าเป็นความเสี่ยงรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น ระบบเกษตรพันธสัญญาจึงเข้ามาสร้างมั่นคงให้แก่กลุ่มเกษตรกรดังกล่าว โดยมีแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างคู่สัญญา กล่าวคือ เกษตรกรจะเป็นผู้ทำการเกษตร โดยมีกลุ่มนายทุนและผู้ค้าจัดหาพันธุ์พืช วัสดุคิบ รวมทั้งหาผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรคอยให้คำปรึกษาแก่กลุ่มเกษตรกรดังกล่าว ซึ่งจะมีการทำสัญญา (Contract) ซื้อขายผลผลิตไว้ล่วงหน้า

จากลักษณะงานดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกรที่ทำงานลักษณะเกษตรพันธสัญญานั้น แม้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้จ้าง ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง กฎ ระเบียบ นอกจากนี้ ไม่มีการกำหนดวันหยุด วันลาและสวัสดิการ เป็นการทำงานโดยอิสระ จึงไม่ถือว่าเข้าข่ายเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งไม่อยู่ในฐานะลูกจ้าง ที่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 33⁸

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่รับงานทำที่บ้านและเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญานั้น มีลักษณะงานที่ผูกมัดกับนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาวัสดุคิบหรืออุปกรณ์ โดยมีสถานภาพ และลักษณะการจ้างทำงาน เหมือนหรือใกล้เคียงกับลูกจ้างในระบบที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นอย่างยิ่ง แต่แรงงานกลุ่มนี้กลับไม่ได้รับค่าจ้าง (Wage) ที่เหมาะสม อีกทั้งลักษณะงานบางประเภทก็ไม่มีสวัสดิการ และไม่สามารถใช้สิทธิต่อรองได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้แรงงานกลุ่มนี้จัดอยู่ในกลุ่มแรงงานซึ่งอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่สนับสนุนแรงงานนอกระบบให้มีความมั่นคงทางสังคมเพิ่มมากขึ้น และหากแรงงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าว ได้เข้าสู่ระบบการประกันสังคม จะเป็นการค่อย ๆ ขยายขอบเขตการคุ้มครองอันจำกัดอยู่จากเดิมเพียง

⁷ ฝ่ายตลาดเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร. (2534). *เอกสารวิชาการ: คู่มือส่งเสริมธุรกิจการเกษตรสำหรับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตร. หน้า 32.

⁸ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 33 ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป.

ภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ให้มีขอบข่ายการขยายความคุ้มครองออกเป็นวงกว้างมากขึ้นอันเป็นการให้สวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเป็นการสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดเรื่องการรับรองสิทธิการประกันสังคมให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในวัยทำงาน ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) (1989) ที่ระบุว่า การประกันสังคมในระยะเริ่มต้น โครงการจะให้ความคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายที่จำกัด คุ้มครองแรงงานบางประเภท หรือแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีจำนวนลูกจ้างมากกว่า 20 คน หลังจากนั้นจึงค่อย ๆ ขยายความคุ้มครองออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองประกันสังคมมากขึ้นตามลำดับ การประกันสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในวัยทำงาน ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึง และคุ้มครองไปถึงครอบครัว และคุ้มครองต่อเนื่องเมื่อพ้นวัยทำงานแล้วอีกด้วย นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการรับรองสิทธิของประชาชนทุกคน ในอันที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งการประกันสังคมอีกด้วย ตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights - ICESCR)⁹ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2542 โดยมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และสอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right: UDHR)¹⁰ อีกเช่นเดียวกัน

⁹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภาค 3. ข้อ 9

“รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในอันที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งการประกันสังคม”

¹⁰ เป็นการให้ความคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่บุคคลที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับความคุ้มครองเพื่อเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนที่พวกเขาอาจได้รับจากเหตุต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วย การทุพพลภาพ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การชราภาพ และการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งหลักการของการประกันสังคมสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อต่าง ๆ ดังนี้

“ข้อ 23 (1) บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีส่วนในการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และที่จะได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน...

(3) บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรมละเอื้อประ โยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติม”

“ข้อ 25 (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้ง อาหาร เสื้อผ้าที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ เป็นหม้าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันเกินกว่าที่ตนจะควบคุมได้ และ

อนึ่ง แม้แรงงานกลุ่มนี้จะสามารถเข้าถึงกองทุนประกันสังคมโดยสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40¹¹ กำหนดไว้ก็ตาม แต่ในปัจจุบันการสมัครเป็นสมาชิกเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา 40 ในประเทศไทยนั้น ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากประชาชน หรือ กลุ่มแรงงานไม่นิยมเข้าสมัครเป็นผู้ประกันตนในรูปแบบดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นเพราะความแตกต่างของสิทธิประโยชน์ระหว่างผู้ประกันตนซึ่งเป็นผู้จ้างนั้นมีมากกว่าผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้างหรือมิได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างชัดเจน รวมถึงลูกจ้างต้องเป็นฝ่ายจ่ายเงินสมทบ (Contributions) เพียงฝ่ายเดียว จึงไม่เป็นการจูงใจให้แรงงานกลุ่มนี้เข้าร่วมได้ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขขยายขอบเขตบทนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” จากเดิม

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และให้หมายความรวมถึงผู้รับงานไปที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญา

และควรแก้ไขขยายขอบเขตบทนิยามศัพท์คำว่า “นายจ้าง” จากเดิม

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึง ผู้จ้างงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และผู้ทำสัญญา

(2) มารดาและบุตรชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นบุตรในหรือนอกสมรส ย่อมได้รับความคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน”.

¹¹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 40 บุคคลใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 หรือไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงาน ทั้งนี้ คุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตาม มาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินสมทบที่ได้รับจากผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง.

ให้เกษตรกรทำงานเกษตรพันธสัญญา รวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้ความหมายรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้กระทำการแทนด้วย

ปัญหาสำคัญที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบจำนวน ลักษณะงาน รวมถึงคุณสมบัติในการเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมของลูกจ้างประเภทผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกรที่ทำงานลักษณะเกษตรพันธสัญญาว่าควรจะมีวิธีการตรวจสอบ และคัดกรองบุคคลผู้ที่จะสามารถเข้าเป็นผู้ประกันตน (Insured Person) โดยวิธีอย่างไรจึงจะเหมาะสม

ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานประกันสังคมต้องจัดให้มีการขึ้นทะเบียนกลุ่มแรงงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าวเป็นการเฉพาะ โดยมีการตรวจสอบคุณสมบัติของลูกจ้าง (Employee Qualification) ว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรกรที่ทำงานในรูปลักษณะของเกษตรพันธสัญญาหรือไม่ โดย ในกรณีของบุคคลผู้รับงานไปทำที่บ้านให้พิจารณาจากคำนิยามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ส่วนกรณีเกษตรกรที่ทำงานลักษณะเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะให้คำนิยามเอาไว้ จึงควรศึกษาคำนิยามขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)¹² เป็นหลัก ซึ่งหากมีการแบ่งแยก คัดกรอง ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวและให้มีการขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานประกันสังคมอย่างชัดเจนเป็นระบบ ก็จะเป็นการเก็บข้อมูลประวัติของลูกจ้าง และสามารถระบุตัวนายจ้างได้อย่างชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ ระบบการขึ้นทะเบียนยังเป็นประโยชน์ต่อการเก็บเงินสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอีกด้วย ซึ่งเป็นการระบุตัวตน อาชีพการงานและรายได้ ของลูกจ้างให้ชัดเจน แน่นนอน รวมถึง ระบุตัวนายจ้างซึ่งต้องเป็นผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบกับลูกจ้าง อันจะเป็นการส่งเสริมและเพิ่มความรัดกุมของระบบจัดเก็บเงินสมทบในส่วนของแรงงานทั้งสองประเภทดังกล่าวได้มากขึ้นอีกวิธีหนึ่ง

¹² องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (อังกฤษ: Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหาร รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้าน โภชนาการ อาหาร การเกษตร ป่าไม้และประมง ให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทย ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านการเกษตร โดยเฉพาะด้านการผลิต ตามการร้องขอของ FAO เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์และเผยแพร่ต่อไป.

4.2 ปัญหาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้าง ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 39 นั้นเป็นกรณีที่ผู้ประกันตนได้เคยเป็นลูกจ้างและได้เข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาก่อน และต่อมาผู้ประกันตน สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ในหลาย ๆ สาเหตุ¹³ แต่ลูกจ้างยังประสงค์ที่จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป เพื่อให้ได้รับประโยชน์ทดแทน (Benefit) ในลักษณะเช่นเดิมเป็นระยะเวลาติดต่อกัน ซึ่งหากผู้ประกันตน ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยหลังจากสิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้างแล้ว ให้แจ้งความจ้างต่อสำนักงานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ก็จะกลายเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ทันที ซึ่งผู้ประกันตนที่ต้องการได้สิทธิการเป็นผู้ประกันตนต่อไป จะต้องมีความปฏิบัติตามข้อกำหนดและต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- 1) ความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดเพราะเหตุสิ้นสภาพการจ้าง
- 2) ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน
- 3) แสดงความจ้างต่อสำนักงาน ตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน¹⁴

ทั้งนี้ให้รัฐบาลและผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดไว้¹⁵

¹³ เหตุที่ทำให้ลูกจ้างสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างนั้นมีได้หลายสาเหตุ อาจเป็นสาเหตุมาจากตัวลูกจ้างซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดต่อนายจ้าง หรือ เหตุที่สิ้นสภาพการจ้างอาจมิได้เกิดจากความผิดของลูกจ้างก็ได้ ซึ่งในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้นได้หมายถึงการสิ้นสภาพการจ้างในทุก ๆ กรณี.

¹⁴ มาตรา 39 ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 (2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจ้างต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้องนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย.

¹⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง.

ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะได้รับประโยชน์ทดแทนสำหรับการประกันสังคม 6 ประเภท ได้แก่

- 1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย (Sickness Benefit)
- 2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (Maternity Benefit)
- 3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit)
- 4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (Funeral Grant)
- 5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (Child Allowance)
- 6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (Old-Age Benefit)

มีปัญหาว่า การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนที่ได้สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้าง ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยที่มาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ประกันตนที่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่า โดยจ่ายเอง ฝ่ายเดียว (จ่ายเพิ่มสองเท่าทดแทนในส่วนของนายจ้าง) นั้นเป็นการเหมาะสมหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นบนหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข (Law of average) และกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกในกลุ่มผู้ประกันตน เนื่องจากเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นสิ่งไม่แน่นอนและไม่มีใครสามารถคาดคะเนได้ว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ และหากเกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด ซึ่งแต่ละบุคคลตามลำพังอาจไม่สามารถแบกรับภาระด้วยตนเองทั้งหมดได้ การประกันสังคมมีหลักการเพื่อกระจาย การแบกรับภาระของเคราะห์ภัยหรือความเดือดร้อนในหมู่สมาชิก ดังนั้น เมื่อเกิดเคราะห์ภัยหรือความเดือดร้อนของสมาชิกคนใดหรือของผู้ประกันตน (Insured Person) ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่ม ตามที่ระบุหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็จะได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนโดยกระจายความช่วยเหลือในรูปแบบของประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ ตามความจำเป็น ระบบของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกประกันสังคม คือ การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มของสมาชิกที่มีรายได้และจ่ายเงินสมทบเข้าร่วมโครงการ โดยรับผิดชอบในการเฉลี่ยความเสี่ยง (Risk) ที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด ตลอดจนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่สมาชิกที่ได้รับความเดือดร้อนให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เพื่อต้องการให้ลูกจ้างผู้ประกันตนมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต ตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานในสถานประกอบการ จนวาระสุดท้ายของชีวิต โดยผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครองเมื่อเจ็บป่วยหรือประสบเหตุที่ทำให้เดือดร้อน การประกันสังคมจึงมีส่วนช่วยปกป้องคุ้มครองประชาชนที่มีรายได้ประจำ มิให้ได้รับความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตประจำวัน เมื่อต้องสูญเสียรายได้บางส่วนหรือทั้งหมดไป หรือแม้แต่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ รวมถึงในภาวะที่ต้องตกงาน ดังนั้นเมื่อ

ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการเจ็บป่วย หรือประสพภาวะต้องออกจากงาน หรือสิ้นสภาพการจ้างงาน ถูกเลิกจ้าง ย่อมส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนแก่การดำเนินชีวิตของตัว ลูกจ้างเอง รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อ ไปจนถึงครอบครัว และบุคคลในครอบครัวที่ลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบดูแลอยู่ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบอันมาจากเคราะห์ภัยของลูกจ้างดังกล่าว

หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขนั้น ใช้วิธีการกระจายความเสี่ยงจากสมาชิกส่วนรวมซึ่งอาจจะ เป็นสมาชิกผู้ที่ยังมิได้มีการเกิดเคราะห์ภัยขึ้นกับตัวหรือยังไม่ได้ประสบกับภาวะได้รับความ เดือดร้อนร่วมส่งเงินสมทบร่วมกัน เมื่อมีสมาชิกคนใดประสบเหตุทุกข์ภัย ก็จะได้รับ ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้ภาวะนั้นผ่านพ้นไป หรือช่วยบรรเทาความร้ายแรง ให้พอที่จะ ดำเนินชีวิตต่อไปได้โดยปกติ ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของประโยชน์ทดแทนในแบบ ต่าง ๆ จากเงินกองทุนที่เหล่าสมาชิกได้ร่วมกันส่งเงินสมทบในยามที่คนไม่ได้ประสบเหตุเคราะห์ ภัยหรือความเดือดร้อน โดยเมื่อวันใดวันหนึ่งที่สมาชิกนั้น ๆ ได้รับความเคราะห์ภัยความเดือดร้อน หรือ ประสบทุกข์ภัยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็จะได้รับความช่วยเหลืออันมาจากการเฉลี่ย ความช่วยเหลือจากสมาชิกคนอื่น ๆ เช่นเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ผู้ที่ ได้รับความช่วยเหลือเยียวยา หรือลูกจ้างผู้ประสบความเดือดร้อนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเหตุมาจาก สุขภาพ ความเจ็บป่วย อาจทำให้ใช้เวลาต้องหยุดพักรักษาตัว หรือ ลูกจ้างที่ต้องประสบภาวะสิ้น สภาพการจ้าง หรือต้องออกจากการทำงานอาชีพที่ทำอยู่ รวมถึงถูกเลิกจ้าง (Lay off) อันมิใช่เกิดจาก ความผิดของตัวลูกจ้าง ความเดือดร้อนดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้หาเลี้ยงชีพของลูกจ้างผู้นั้น กรณีเช่นนี้ลูกจ้างสมควรได้รับความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้พ้นสภาวะดังกล่าว ซึ่งนอกจากลูกจ้างผู้ประสบเคราะห์ภัยควรจะได้รับ การช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนแล้วนั้น ความช่วยเหลือดังกล่าวก็ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้างให้มากขึ้นด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิประกันสังคมมาก่อน แต่ในเวลาต่อมาต้องออกจากงานหรือในช่วงเวลาที่ต้องอยู่ในภาวะตกงาน หรือ หางานใหม่ ทำให้ ลูกจ้างเสียสิทธิการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนครบถ้วน ทั้ง 7 ประเภท ซึ่งในภาวะเช่นนี้ตามกฎหมาย ลูกจ้างก็จะได้รับความช่วยเหลือโดยสามารถขอรับ สิทธิการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ต่อได้ โดยมีข้อกำหนดว่าผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบ มาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และแสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ภายใน 6 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ซึ่งจะถือว่าได้เข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 โดยอัตโนมัติ แม้ลูกจ้างจะไม่ได้ทำงานต่อไป หรือพ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้างไปแล้วนั้นก็ยังสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ตามเดิม แต่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนก็ต้องมีภาระหน้าที่จ่ายเงินสมทบ

ตามปกติ โดยมีภาระเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมคือต้องจ่ายเงินสมทบ เพิ่มมากขึ้นเป็นสองเท่า เพื่อสมทบเข้ากองทุน เป็นการทดแทนในส่วนเงินสมทบของนายจ้างที่ขาดหายไป เนื่องจากไม่ได้มีการจ้างงานต่อกันอีกต่อไป ซึ่งการให้ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนส่งเงินสมทบเพิ่มเป็นสองเท่า นั้นย่อมถือได้ว่าเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกันตนมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งที่ผู้ประกันตนต้องอยู่ในสภาวะตกงาน หรือมีเหตุต้องออกจากงาน ซึ่งไม่สามารถกำหนดระยะเวลาได้ว่าเมื่อใดจะสามารถหางานใหม่ได้ หรือการจัดหางานใหม่จะใช้ระยะเวลาานเท่าใด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างยังคงต้องดำเนินชีวิตต่อไป มีภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน หรือภาระดูแลครอบครัวเฉกเช่นเดิม แต่กลับขาดรายได้ประจำที่เคยได้รับ และยังคงมีภาระในการส่งเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมเป็นสองเท่า จึงถือว่าเป็นการเพิ่มภาระความเดือดร้อนให้ลูกจ้างมากขึ้นด้วย ดังนั้นรัฐ ควรยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนในกรณีเช่นว่านี้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างในภาวะตกงานว่างงาน (Unemployed) หรืออยู่ในช่วงระยะเวลาว่างกำลังหางานใหม่ จนกว่าลูกจ้างจะสามารถหางานใหม่ได้ และกลับมามีรายได้ตามเดิม เมื่อลูกจ้างสามารถหางานทำได้ใหม่แล้ว ลูกจ้างก็จะสามารถกลับเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตามเดิมดังที่กฎหมายกำหนด หรือ ให้ได้รับความช่วยเหลือจนกว่าลูกจ้างจะสามารถจัดหางานใหม่ ที่มีรายได้เพียงพอที่จะผ่านพ้นสภาวะนี้ไปได้ อันจะเป็นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประกันตนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ กฎหมายประกันสังคมยังยึดถือ อยู่บนหลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น ซึ่งเป็นหลักการที่คำนวณเงินสมทบโดยให้ถือรายได้ (Income) ของลูกจ้างเป็นเกณฑ์ ผู้ที่มีรายได้สูงจะจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ แต่ประโยชน์ที่ได้จะเท่าเทียมกัน และได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้นเช่น ได้รับเมื่อเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ ฯลฯ โดยหลักการจ่ายตามความสามารถ นี้มาจากหลักการร่วมกันเฉลี่ยทุกข์สุขของคนในสังคม ซึ่งคนในสังคมหรือกลุ่มสมาชิกผู้ประกันตนนั้น ล้วนประกอบไปด้วยผู้คนมากมายหลากหลายสาขาอาชีพ แต่ละคนมีรายได้ไม่เท่าเทียมกัน ในการจัดเก็บเงินสมทบเข้าเป็นกองทุนนั้นจึงจำเป็นต้องใช้หลักแห่งการเฉลี่ย (Law of average) โดยผู้มีรายได้น้อยก็ให้นำส่งเงินสมทบจำนวนน้อยกว่า ตามกำลังที่จะสามารถหาเงินรายได้มาได้ ส่วนผู้มีรายได้มากก็ส่งเงินสมทบมากขึ้นตามระดับรายได้ ซึ่งเป็นการเฉลี่ยช่วยเหลือสมาชิกผู้มีรายได้น้อย อันเป็นการสร้างหลักประกันให้กับประชาชนในสังคมตามหลักการ เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข เฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกัน ของสมาชิกในสังคม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2

เมื่อผู้ประกันตนได้หลุดพ้นจากความเป็นผู้ประกันตนเหตุเพราะสิ้นสุดสภาพการจ้าง จึงตกอยู่ในสภาวะตกงาน ไม่มีรายได้ หรือรายได้ อาจจะมากกว่าหรือเท่ากับศูนย์ แต่ลูกจ้างก็ยังคงต้องดำเนินชีวิตและมีภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน หรือมีภาระการดูแลครอบครัวอยู่เช่นเดิม

การให้ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนส่งเงินสมทบเพิ่มเป็นสองเท่าในภาวะที่ต้องตกงานนั้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสังคมที่ยึดหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และหลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น รวมถึงเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกันตนเป็นอย่างมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่ต้องตกงานไม่มีรายได้จากการทำงาน อันเป็นภาวะที่ลูกจ้างย่อมได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต และมีความเดือดร้อนสูง สมควรจะได้รับ การช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนจากระบบการประกันสังคมเป็นอย่างมาก จึงสมควรให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อรักษาสถานะภาพของผู้ประกันตน และเป็นการช่วยเหลือผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 ที่ต้องประสบปัญหาการสิ้นสุดสภาพจากการจ้างงาน ให้มีสิทธิในการเป็นผู้ประกันตนต่อไป แม้ในภาวะถูกเลิกจ้าง และในภาวะที่ต้องตกงานหรือในอยู่ในช่วงเวลาที่กำลังหางานใหม่ โดยมีการออกระเบียบและกำหนดระยะเวลาการให้ความคุ้มครอง ภายใต้อุปเวลาที่เหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคสาม จากเดิม

“มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง”

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

อย่างไรก็ดี มีปัญหาสำคัญที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง ก็คือ การหลุดพ้นจากความเป็นผู้ประกันตนเพราะสิ้นสุดสภาพการจ้างนั้น อาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น นายจ้างเลิกจ้าง โดยลูกจ้างกระทำความผิด นายจ้างเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม หรือกรณีลูกจ้างลาออกเอง แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 39 ใช้บังคับครอบคลุมกับการสิ้นสุดสภาพการจ้างทุกประเภทนั้น เป็นการเหมาะสมหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า กองทุนประกันสังคมต้องแบกรับภาระในการให้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา 39 โดยครอบคลุมการสิ้นสุดสภาพทุกกรณี อีกทั้ง ข้อเสนอที่ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันนั้น ทำให้กองทุนประกันสังคมต้องขาดรายได้ไปหนึ่งส่วน แต่เพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการสิ้นสุดสภาพการจ้างงาน หรืออยู่ในภาวะที่ต้องตกงานหรืออยู่ในระหว่างระยะเวลาหางานใหม่ ให้ได้รับสิทธิประกันสังคมตามเดิมต่อไป และให้มีความ

สอดคล้องกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และหลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น จึงต้องแยกประเภทของการสิ้นสุดสภาพการจ้าง ออกเป็นกรณีดังนี้

1) การสิ้นสุดสภาพการจ้างเพราะนายจ้างเลิกจ้าง โดยลูกจ้างไม่มีความผิด หรือลูกจ้างลาออกเอง

ผู้เขียนเห็นควรว่า ลูกจ้างประเภทนี้ควรได้สิทธิเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันกับรัฐ แต่เพื่อมิให้ลูกจ้างทะเล่ในการหางานทำใหม่ จึงควรกำหนดระยะเวลาได้รับการคุ้มครองจำกัดไว้เพียง 5 ปี มิฉะนั้น ถือว่าความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สิ้นสุดลง เพื่อมิให้ตกเป็นภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในระยะยาว และเพื่อเป็นการป้องกันกรณีลูกจ้างใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่พึ่งพาตนเอง โดยไม่มีการกระตือรือร้นในการจัดหางานอาชีพใหม่ หรือใช้วิธีการเข้ามาเป็นลูกจ้างเพื่อให้ได้รับสิทธิการประกันสังคม ครบถ้วนทั้ง 7 ประเภท เมื่อได้สิทธิการประกันสังคมโดยเข้าเป็นผู้ประกันตนตาม มาตรา 33 แล้ว ก็ใช้วิธี ลาออกจากงานโดยไม่มีวาระประสงค์ที่จะหางานใหม่ หรือ ไม่ได้คิดที่จะเข้าเป็นลูกจ้างทำงานในระยะยาวมาตั้งแต่ต้น แต่ใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อให้ได้รับสิทธิการประกันสังคมครบทุกประเภทตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนด โดยใช้วิธีเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แล้วลาออกในภายหลัง โดยมีเจตนาที่จะให้รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบฝ่ายละครึ่งกับตนเองตลอดไป ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐ ที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายไปในระยะยาว ซึ่งอาจเป็นการส่งผลกระทบต่อเงินกองทุนประกันสังคมในระยะยาวได้

2) การสิ้นสุดสภาพการจ้างเพราะนายจ้างเลิกจ้าง โดยลูกจ้างมีความผิด

การสิ้นสุดสภาพการจ้างนั้นอาจเกิดขึ้น โดยความผิดของตัวลูกจ้างเองไม่ว่าโดยเป็นการจงใจ หรือเกิดจากเจตนาทุจริต (Bad Faith) ของลูกจ้าง ต่อนายจ้าง หรือมีการจงใจฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับ ระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือเกิดจากความประมาทเลินเล่อ (Slovenly) ต่อนายจ้าง ผู้เขียนเห็นว่า กรณีเช่นนี้ลูกจ้างที่กระทำ ความผิดต่อนายจ้างจนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากสภาพความเป็นนายจ้างลูกจ้างต่อกัน หรือ โดยลูกจ้าง ที่มีเจตนาทุจริตต่อนายจ้างและจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายนั้น ไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เนื่องจากบุคคลประเภทดังกล่าวสมควรมีบทลงโทษ หรือควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลจากการกระทำโดยมิชอบของตนอันเป็นเจตนาทุจริตต่อนายจ้าง หรือได้ประพฤติดน อันเป็นลักษณะฝ่าฝืนกฎระเบียบ ของการจ้างงาน โดยหากมีการกำหนดให้มีบทบัญญัติกำหนดผลเสียอันสืบเนื่องจากการกระทำโดยทุจริต หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของลูกจ้าง ก็จะเป็นส่วนช่วยลด การกระทำความคิดในระบบการจ้างงานให้ลดน้อยลง ทำให้ผู้ที่กำลังคิดจะกระทำความคิดหรือ

ผู้มีเจตนาทุจริตต่อนายจ้างนั้น ได้เกิดความขังคิด และเกรงกลัวถึงผลเสีย และผลกระทบที่ตนจะได้รับในวันข้างหน้าด้วยอีกทางหนึ่ง

การสิ้นสุดสภาพการจ้างด้วยเหตุดังต่อไปนี้ สมควรให้ลูกจ้างขาดจากการเป็นผู้ประกันตนในทันที โดยมีให้ใช้สิทธิตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

- (1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญา โดยเจตนาแก่นายจ้าง
- (2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- (3) ผ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีร้ายแรง

- (4) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (5) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับ

โทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ซึ่งเป็นเงื่อนไขเดียวกับเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามมาตรา 78¹⁶ อย่างไรก็ดี ลูกจ้างประเภทนี้ยังสามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมโดยสมัครใจ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 39 และมาตรา 41 จากเดิม

“มาตรา 39 ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38(2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็น

¹⁶ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 78 ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงานและจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงานและได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

(2) การที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องมีใช้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญา โดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) ต้องมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามหมวด 7 ในลักษณะนี้.

ผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้อง นำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย”

“มาตรา 41 ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกันตนนั้น

- (1) ตาย
- (2) ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 อีก
- (3) ลาออกจากความเป็นผู้ประกันตนโดยการแสดงความจำนงต่อสำนักงาน
- (4) ไม่ส่งเงินสมทบสามเดือนติดต่อกัน
- (5) ภายในระยะเวลาสิบสองเดือนส่งเงินสมทบมาแล้ว ไม่ครบเก้าเดือน

การสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (4) สิ้นสุดลงตั้งแต่เดือนแรกที่ไม่ส่งเงินสมทบ และการสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (5) สิ้นสุดลงในเดือนที่ส่งเงินสมทบไม่ครบเก้าเดือน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (3) (4) และ (5) ได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิตามบทบัญญัติในลักษณะ 3 แล้ว ให้ผู้นั้นมีสิทธิตามบทบัญญัติในหมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 ต่อไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน”

แก้ไขใหม่ ดังนี้

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

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้อง นำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับ กรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 (2)¹⁷ เนื่องจาก

¹⁷ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. มาตรา 38 ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 สิ้นสุดลงเมื่อผู้ประกันตนนั้น

- (1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- (2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- (3) ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีร้ายแรง

- (4) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (5) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

“มาตรา 41 ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกันตนนั้น

- (1) ตาย
- (2) ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 อีก
- (3) ลาออกจากความเป็นผู้ประกันตนโดยการแสดงความจำนงต่อสำนักงาน
- (4) ไม่ส่งเงินสมทบสามเดือนติดต่อกัน
- (5) ภายในระยะเวลาสิบสองเดือนส่งเงินสมทบมาแล้ว ไม่ครบเก้าเดือน
- (6) เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 เป็นระยะเวลา 5 ปี

การสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (4) สิ้นสุดลงตั้งแต่เดือนแรกที่ไม่ส่งเงินสมทบ และการสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (5) สิ้นสุดลงในเดือนที่ส่งเงินสมทบไม่ครบเก้าเดือน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (3) (4) และ (5) ได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิตามบทบัญญัติในลักษณะ 3 แล้ว ให้ผู้นั้นมีสิทธิตามบทบัญญัติในหมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 ค่อยไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน”

4.3 ปัญหาในการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

รูปแบบของสำนักงานประกันสังคม มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตรา 19 และมาตรา 20 ดังนี้

มาตรา 19 ให้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง.

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

มาตรา 20 ให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน และ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน เพื่อการนี้ให้มีรองเลขาธิการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็น ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

ให้เลขาธิการและรองเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

ต่อมาใน พ.ศ. 2545 มีการแก้ไขให้สำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการสังกัด กระทรวงแรงงาน ตามมาตรา 35 (6) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ด้วยเหตุนี้ สำนักงานประกันสังคมจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นจนถึงขณะนี้ เป็นระยะเวลากว่า 20 ปีที่ สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการตามภารกิจประกันสังคมในประเทศไทย ซึ่งในการ ดำเนินกิจการดังกล่าวยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคทั้งในเรื่องของความล่าช้าในการ บริหารงาน และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการปรับปรุงสิทธิหรือประโยชน์ทดแทน (Benefit) ไม่สอดคล้องและไม่ทันต่อสถานการณ์ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประกันตน ซึ่งจาก การศึกษาพบว่า การจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคมนั้น มีปัญหาในเรื่องขาดประสิทธิภาพ และล่าช้า เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการ (Administrative Agencies) เทียบเท่าหน่วยงานในระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งอยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมซึ่งทำ หน้าที่บริหารระบบประกันสังคม มีที่มาจากข้าราชการประจำระดับสูง ได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ทำให้การบริหารสำนักงานประกันสังคมมีข้อจำกัด อันเนื่องมาจากระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น ทำให้ขาด ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน อันส่งผลต่อการบริหารจัดการในภาพรวมที่ ไม่ก้าวหน้าทั้งในเรื่องการขยายการประกันสังคมเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างและคนทำงาน

ทุกภาคส่วน และการพัฒนาสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนให้เหมาะสมและเป็นธรรม รวมถึงการพัฒนาด้านการบริหารงานการลงทุนของกองทุนอีกด้วย

การประกันสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับประชากรในวัยทำงานทั้งหมดครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ แรงงานข้ามชาติ กองทุนประกันสังคมจึงประกอบด้วยเงินสมทบซึ่งมีที่มาจากฝ่ายผู้ประกันตน และนายจ้างเป็นหลัก ฝ่ายรัฐบาล (Government) ร่วมสมทบเป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น ประกอบกับการบริหารงานประกันสังคมและการนำกองทุนประกันสังคมซึ่งมีจำนวนเงินสะสมถึง 1 ล้านล้านบาท ไปลงทุนซึ่งเป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยงานราชการ จากเงินกองทุนที่มาจากฝ่ายเอกชนเป็นส่วนใหญ่ แต่การที่กำหนดให้รัฐเข้ามาดูแลผลประโยชน์ทั้งหมดจึงทำให้เกิดข้อจำกัดหลายประการในทางปฏิบัติ เช่น ต้องผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งงานในส่วนหนึ่งของระบบการทำงานของสำนักบริหารการลงทุน สำนักงานประกันสังคมนั้นพบว่าสำนักบริหารการลงทุนเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดต่อสำนักงานประกันสังคม มีบทบาทหน้าที่หลักในการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปบริหารลงทุน เพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนเป็นรายได้เข้ากองทุน (Funds) ซึ่งภายใต้ข้อจำกัดของระบบราชการทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารและการปฏิบัติงาน อาทิ ความคล่องตัวในการบริหารจัดการและการทำงาน การขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุน เป็นต้น

ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวและลดข้อจำกัดในการบริหารจัดการดังกล่าว สำนักงานประกันสังคมจึงต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการจัดการ การบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการภารกิจในด้านการบริการสาธารณะ (Public Service) ที่ขยายมากขึ้น ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานระบบราชการ สามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับการจัดการองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงาน บุคคล สวัสดิการ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการประเมินประสิทธิภาพของบุคลากรด้วยตนเอง โดยรัฐบาลต้องถ่ายโอนงานของรัฐให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่รัฐจะดำเนินการเอง และเนื่องจากสำนักงานประกันสังคมต้องมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้นายจ้าง (Employer) ภาคเอกชน หรือผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคมต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ควบคุมให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม ให้มีสถานะภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความคล่องตัว โดยคงอำนาจมหาชนของสำนักงานประกันสังคม เพื่อบังคับใช้กฎหมาย และบริหารเงินกองทุนประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุเป้าหมายของระบบประกันสังคมอย่างแท้จริง จึงควรเปลี่ยนแปลงสถานะภาพของสำนักงาน

ประกันสังคมจากการเป็นหน่วยงานส่วนราชการไปเป็นองค์กรอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชน (Public Organization) ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน รวมถึงการจัดหาบุคลากรจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ที่เป็นผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารงานประกันสังคมและการบริหารจัดการสรรเงินกองทุนประกันสังคมโดยตรง เพื่อมีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานและบริหารงานประกันสังคมได้อย่างมืออาชีพและเชี่ยวชาญ ก็จะส่งผลให้เกิดการพัฒนากระบวนการประกันสังคมให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานประกันสังคมควรจัดตั้งในรูปแบบขององค์การมหาชนตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดและหลักกฎหมายขององค์การมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการบริหารของไทย โดยมีความมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1) ในแง่องค์กร องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่ง ที่ไม่ใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคลต่างหากตามกฎหมาย ต้องการความเป็นอิสระและเป็นหลักประกันที่รัฐต้องไม่เข้าไปแทรกแซงรัฐมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น

2) ในแง่ระบบบัญชีและงบประมาณ ระบบบัญชีและงบประมาณในหน่วยงานราชการไม่มีความยืดหยุ่นและไม่สามารถปรับสภาพได้ตามความเหมาะสมให้ทันท่วงทีกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีเกิดสถานการณ์ที่ไม่ได้คาดหมายไว้ อีกทั้งไม่มีอิสระในการบริหารเงินกองทุน กล่าวคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงสถานะสภาพของสำนักงานประกันสังคม เป็นองค์การมหาชน รายได้ขององค์การมหาชน จะไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะมีความเป็นอิสระและเป็นการสะดวกต่อการจัดสรรบริหารเงินงบประมาณรวมถึงในการบริหารเงินกองทุนให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

3) ในแง่ประโยชน์ต่อบุคลากร ถือเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นที่สำนักงานประกันสังคมต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และมีความกระตือรือร้นและสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี หากใช้ระบบราชการก็จะไม่สามารถเลือกสรรเป็นการเฉพาะได้ การเปลี่ยนแปลงสถานะไปเป็นองค์การมหาชนก็จะสามารถคัดสรรบุคคล ที่ไม่ใช่พนักงานราชการ ซึ่งมีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญ มีความสามารถด้านการบริการสาธารณะ รวมไปถึงสามารถคัดสรรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารเงินกองทุนอย่างมืออาชีพ ทำให้การพัฒนาองค์กรสำนักงานประกันสังคม และระบบการประกันสังคมของประเทศไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของการประกันสังคมอย่างแท้จริง