

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การประกันสังคมนั้นเป็นความหวังของแรงงานไทยมาช้านาน ทั้งนี้เพราะผู้ใช้แรงงานมีความเชื่อมั่นว่าหากมีการจัดระบบประกันสังคมขึ้นแล้ว ผู้ใช้แรงงานจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จะได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย ได้รับเงินช่วยเหลือเมื่อทุพพลภาพ ได้รับการเลี้ยงดูเมื่อแก่ชรา และได้รับการดูแลเมื่อต้องตกงาน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกันสังคมจึงควรมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน อันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการและเพิ่มความมั่นคงให้แก่ผู้ประกันตนได้อย่างทั่วถึง

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สามารถสรุปถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค ได้ดังนี้

1) ปัญหาขอบเขตการใช้บังคับและคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 ในเรื่องบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ยังคงจำกัดอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รูปแบบของการจ้างแรงงานในปัจจุบันนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปมาก หากได้จำกัดอยู่เฉพาะสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) และเกษตรกรที่ทำงานในลักษณะเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) แม้ว่านิติสัมพันธ์ในทางการจ้างจะมีใช้สัญญาจ้างแรงงาน เพราะไม่มีการบังคับบัญชา ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ฎระเบียบ นอกจากนี้ ไม่มีการกำหนดวันหยุด วันลาและสวัสดิการ เป็นการทำงานโดยอิสระ จึงไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่แรงงานกลุ่มนี้ก็มีสถานะเหมือนหรือใกล้เคียงกับลูกจ้าง แต่ไม่อาจใช้สิทธิประกันสังคมได้ดังเช่นลูกจ้างประเภทอื่น ๆ

อีกทั้ง ไม่มีกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบจำนวนบุคคล ลักษณะของงาน รวมถึงคุณสมบัติในการเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม ของผู้รับงานไปทำที่บ้านและเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญา อาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้

2) ปัญหาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้าง ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยที่มาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ประกันตนที่

ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่านั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสังคมที่ยึดหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกันตนดังกล่าว ในภาวะที่ต้องว่างงาน

อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวให้ประโยชน์แก่ผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้าง ทุก ๆ กรณี ไม่ว่าจะป็นสิ้นสภาพเพราะเหตุนายจ้างเลิกจ้าง โดยลูกจ้างไม่มีความผิด นายจ้างเลิกจ้าง โดยลูกจ้างมีความผิด หรือกรณีลูกจ้างลาออกเอง อันทำให้กองทุนประกันสังคมแบกรับภาระในการให้ประโยชน์ทดแทนจากผู้ประกันตนกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก

3) ปัญหาในการจัดองค์กรของสำนักงานประกันสังคม และความเป็นอิสระในการบริหารงาน ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 19 บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2545 มีการแก้ไขให้สำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน ตามมาตรา 35 (6) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ด้วยเหตุนี้ สำนักงานประกันสังคมจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของระบบราชการ อาจทำให้การบริหารงานประกันสังคม และการนำกองทุนประกันสังคมไปลงทุนมีข้อจำกัดหลายประการและขาดความคล่องตัว

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยในรายละเอียด และผลสรุปของปัญหาการประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการประกันสังคม ดังนี้

1) ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตบทนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และเกษตรกรที่ทำงานในลักษณะเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) ให้ได้รับสิทธิประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ดังนี้ จึงควรแก้ไขขยายขอบเขตบทนิยามศัพท์คำว่า ลูกจ้าง จากเดิม

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยรับค่าจ้าง

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และให้หมายความรวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญา

ควรแก้ไขขยายขอบเขตบทนิยามศัพท์คำว่า นายจ้าง จากเดิม

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึงผู้จ้างงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และผู้ทำสัญญาให้เกษตรกรทำงานเกษตรพันธสัญญา รวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้กระทำการแทนด้วย

อีกทั้ง ผู้เขียนเห็นว่าสำนักงานประกันสังคมต้องจัดให้มีการขึ้นทะเบียนกลุ่มแรงงานดังกล่าว โดยมีการตรวจสอบคุณสมบัติว่าเป็นกลุ่มบุคคลผู้รับงานไปทำที่บ้านและเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญาหรือไม่ ในกรณีของบุคคลผู้รับงานไปทำที่บ้านให้พิจารณาคำนิยามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ส่วนกรณีเกษตรกรที่ทำงานในลักษณะเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะให้คำนิยามเอาไว้ จึงควรศึกษาคำนิยามขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) นอกจากนี้ ระบบการขึ้นทะเบียนยังเป็นประโยชน์ต่อการเก็บเงินสมทบ (Contribution) ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอีกด้วย

2) ควรแก้ไขบทบัญญัติ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคสาม เรื่องการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันคนที่สิ้นสภาพจากการเป็นลูกจ้าง ตามมาตรา 39 โดยให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และหลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น อีกทั้ง ยังเป็นการแบ่งเบาภาระแก่ผู้ประกันตนอีกด้วย

ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคสาม จากเดิม

“มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง”

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“มาตรา 46 วรรคสาม สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

นอกจากนี้ ผู้เขียนเสนอว่าไม่ควรให้ผู้ประกันคนที่สิ้นสุดสภาพการจ้างเพราะเหตุ นายจ้างเลิกจ้าง โดยลูกจ้างมีความผิดเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และเสนอให้ผู้ประกันตน มาตรา 39 ได้รับผลประโยชน์ทดแทนระยะเวลาเพียง 5 ปี

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

“มาตรา 39 ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า สิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 (2) ถ้าผู้นั้นประสงค์ จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน หกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้อง นำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย”

“มาตรา 41 ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกันตนนั้น

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

การสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (4) สิ้นสุดลงตั้งแต่เดือนแรกที่ไม่ส่งเงินสมทบ และการสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (5) สิ้นสุดลงในเดือนที่ส่งเงินสมทบ ไม่ครบเก้าเดือน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (3) (4) และ (5) ได้ส่งเงิน สมทบครบตามเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิตามบทบัญญัติในลักษณะ 3 แล้ว ให้ผู้นั้นมีสิทธิตาม บทบัญญัติในหมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 ต่อไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่สิ้นสุดความเป็น ผู้ประกันตน”

แก้ไขใหม่ ดังนี้

“มาตรา 39 ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อย กว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 (2) ถ้าผู้นั้นประสงค์ จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน หกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้องนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับ กรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 (2) เนื่องจาก

- (1) ทูจจริตค่อหน้าหรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- (2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- (3) ผ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีร้ายแรง

- (4) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (5) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับ

โทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

“มาตรา 41 ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกันตนนั้น

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

การสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (4) สิ้นสุดลงตั้งแต่เดือนแรกที่ไม่ส่งเงินสมทบ และการสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตาม (5) สิ้นสุดลงในเดือนที่ส่งเงินสมทบไม่ครบเก้าเดือน

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

3) สำนักงานประกันสังคมควรจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยสามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเองในรูปของคณะกรรมการในรูปของการตัดสินใจร่วมกัน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หากแต่รัฐมนตรีมีอำนาจเพียงยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายหรือดูแลให้อยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น และรายได้ขององค์กรมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้ ยังสามารถเลือกสรรผู้ที่มีรู้ความสามารถในการบริหารกองทุน ประกันสังคมให้มีผลตอบแทนเข้ามาในกองทุนเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการให้ผลประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนซึ่งคาดว่าจะเป็จำนวนเงินเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี