

ในเชิงแนวคิดแล้ว
การที่บุคคลในสังคมที่ไม่มีนายจ้าง
จึงไม่ใช่สาเหตุที่รัฐจะปฏิเสธบุคคลเหล่านี้
ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคมในทศวรรษหน้า

วสุ สิงห์จิต

แนวคิดในเรื่องของระบบความมั่นคงทางสังคม

ในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตายนั้น มนุษย์ส่วนใหญ่จะต้องพบกับอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำหรือเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์เอง และยิ่งสังคมมีความเจริญมากเท่าใด สภาพของปัญหาที่มนุษย์จะต้องเผชิญก็ยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นไปตามลำดับ และจากธรรมชาติของมนุษย์ที่ถือได้ว่าเป็นสัตว์สังคมประเภทหนึ่ง ทำให้การแก้ปัญหาของมนุษย์ในบางครั้งไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้โดยลำพังแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ มนุษย์ต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งจากความจริงดังกล่าว สิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาก็คือใครเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีหน้าที่เข้ามาดูแลและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งถ้าพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐในเรื่องของการเป็นรัฐที่ดีนั้นจะพบว่า หน้าที่ดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐที่ดีพึงกระทำโดยวิธี

การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมขึ้นมาให้กับประชาชนในประเทศของตน จากแนวคิดในเรื่องของหน้าที่รัฐที่ดีในการที่จะต้องสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชนในประเทศของตนนั้น ทำให้เกิดรูปแบบของการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศต่าง ๆ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. การประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) คือ การที่รัฐจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่เดือดร้อนโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่ต้องดำเนินการ โดยที่ประชาชนไม่มีค่าใช้จ่าย

2. การประกันสังคม (Social Insurance) คือ การที่รัฐจัดให้ประชาชนในสังคมร่วมกันรับภาระอันเกิดจากภัยพิบัติต่าง ๆ โดยยึดหลักการที่ให้ประชาชนในสังคมร่วมกันเสี่ยงภัยร่วมกันออกเงินสมทบในการเข้าเป็นสมาชิกในกองทุนที่รัฐจัดขึ้น เมื่อสมาชิกในกองทุนเกิดเคราะห์กรรมขึ้นก็สามารถที่จะได้รับเงินจากกองทุนเข้ามาช่วยเหลือ

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่าในแต่ละประเทศอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศอาจอยู่ในรูปแบบของการสงเคราะห์ (Public Assistance) เป็นหลัก แต่ในบางประเทศก็อาจจะอยู่ในรูปแบบของการประกันสังคม (Social Insurance) เป็นหลัก หรือในบางประเทศนั้นอาจจะมีทั้ง 2 รูปแบบควบคู่กันไป เพียงแต่ว่าอาจจะเน้นหนักในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมากกว่ากันเท่านั้น ซึ่งแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบของระบบความมั่นคงทางสังคมในแต่ละประเทศ ก็คือ แนวคิดในเรื่องของการพึ่งพาที่ประชาชนมีต่อรัฐว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด

แต่ถ้าพิจารณาถึงสภาพของสังคมในปัจจุบัน จะพบว่าการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่ถูก

กำหนดโดยรัฐหรือขึ้นอยู่กับรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศนั้น หลายเรื่องเป็นผลมาจากการผลักดันของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่ไม่ใช่รัฐประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นในสังคมโลกทำให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวไม่สามารถที่จะดำเนิน กิจกรรมได้ครอบคลุมในทุก ๆ ด้านอีกต่อไป และจากการขยายตัวของภาคเอกชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญใน เรื่องต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

อาจสรุปได้ว่าปัจจุบันภาคเอกชนเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐให้มุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของแต่ละประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระทำการของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงพบว่าในหลายประเทศที่รัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้สงเคราะห์หรือจากการเป็นผู้ที่ให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อประชาชนมาเป็นผู้ที่กำหนดกติกาควบคุมกำกับ ตลอดจนส่งเสริมให้มีระบบความมั่นคงทางสังคมที่ประชาชนในสังคมสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยผ่านระบบกองทุนตามแนวคิดของการประกันสังคม แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการสร้างระบบความมั่นคงในสังคมในรูปแบบของการสงเคราะห์ก็ยังคงมีอยู่ในบางประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ

ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดที่ 3 ในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 52 ที่บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้

มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และหมวดที่ 5 ในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80

“รัฐต้องคุ้มครอง และพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

“รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

และ มาตรา 86 ที่บัญญัติไว้ว่า

“รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้รูปแบบของระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทยอยู่ในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์และการประกันสังคมควบคู่กันไป กล่าวคือ ในเรื่องของการประชาสัมพันธ์เป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือต่อบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น ตลอดจนสร้างโอกาสในเรื่องต่างๆ ให้กับบุคคลเหล่านี้เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ต่อไปในอนาคต และลดการพึ่งพารัฐในรูปแบบของการสงเคราะห์ให้น้อยลง ส่วนในเรื่องของการประกันสังคมเป็นเรื่องของนโยบายพื้นฐานที่รัฐต้องจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยให้ประชาชนในสังคมร่วมกันเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขเมื่อพบภัยพิบัติที่คาดไม่ถึงในรูปแบบของการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม

นอกจากนี้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 86 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ยืนยันถึงหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชากรวัยทำงานดังนี้ คือ

1. รัฐต้องดูแลประชากรวัยทำงานให้มีระบบความมั่นคงทางสังคมรองรับ

2. ระบบความมั่นคงทางสังคมที่รัฐจะต้องส่งเสริมนั้นจะถูกดำเนินการในรูปแบบของการประกันสังคมเป็นหลัก

3. การประกันสังคมเป็นเรื่องของประชากรในวัยทำงานไม่ใช่เรื่องเฉพาะของบุคคลที่มีฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างกันเท่านั้น

ดังนั้นถ้าพิจารณาจากหลักการ และความเป็นไปได้แล้วจะพบว่าประเทศไทยสมควรที่จะมีระบบความมั่นคงทางสังคมในรูปแบบของการประกันสังคมเป็นหลัก ส่วนการประชาสัมพันธ์ควรที่จะใช้เป็นมาตรการเสริมที่เข้ามาช่วยเหลือบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมเท่านั้น กล่าวคือ ประเทศไทยสามารถมีสวัสดิการสังคมที่ดีได้แต่ประเทศไทยไม่สามารถที่จะเป็นรัฐสวัสดิการ เพราะการมีสวัสดิการสังคมที่ดีกับการเป็นรัฐสวัสดิการนั้นเป็นคนละเรื่องกัน

ถ้าพิจารณาจากประวัติความเป็นมา จะพบว่ารูปแบบของระบบความมั่นคงทางสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและในหลายประเทศนั้นได้เริ่มต้นครั้งแรกในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์ก่อน โดยประเทศไทยเพิ่งเข้าสู่ยุคของการประกันสังคมมาประมาณ 13 ปีนี้เองและใช้เวลาเกือบ 40 ปีในการผลักดันให้เกิดกฎหมายประกันสังคมขึ้น และจากการที่กฎหมายดังกล่าวได้บังคับใช้มาเป็นเวลาประมาณ 13 ปีแล้วประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ แนวโน้มและทิศทางของการประกันสังคมในประเทศไทยควรที่จะมีแนวโน้มและทิศทางไปในทางใด และบทบัญญัติของกฎหมายประกันสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับแนวโน้มและทิศทางของการประกันสังคมที่ควรจะเป็นหรือไม่ ซึ่งการที่จะตอบคำถามดังกล่าวได้นั้น สิ่งสำคัญที่จำเป็นที่จะต้องตอบให้ชัดเจนเสียก่อนก็คือ ในเชิงแนวคิดเราคิดว่าการประกันสังคม

คืออะไรและกลุ่มบุคคลใดบ้างในสังคมใดบ้างที่ควรจะอยู่ในระบบของการประกันสังคม ซึ่งในส่วนของความหมายของการประกันสังคมนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมายดังนี้ คือ

การร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในกรณีที่สมาชิกในสังคมมีเคราะห์กรรม เกิดอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ล้มตาย ทุพพลภาพ ตกงาน หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู¹

หรือ “ระบบที่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมกัน ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายเข้าร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุนซึ่งมีลักษณะเป็นการออมทรัพย์ ทั้งนี้กองทุนจะมีการบริหารงานในรูปแบบที่ทั้ง 3 ฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วม ส่วนประเภทของการประกันอาจครอบคลุมไปถึงการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการ หรือทุพพลภาพ การชราภาพ การฌาปนกิจ การประกันสุขภาพ และการว่างงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ”²

ถ้าพิจารณาจากความหมายดังกล่าวจะพบว่า ความหมายของการประกันสังคมนั้นอาจมีความหมายในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมในขอบเขตที่กว้าง กล่าวคือ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมในลักษณะของการเสียทุกข์เฉลี่ยสุขโดยของการเก็บเงินเข้ากองทุนประกันสังคม แต่ในบางความหมายเราจะพบว่า การประกันสังคมนั้นมีขอบ

¹ นิคม จันทรวิทุร. การประกันสังคม: 30 ปีแห่งการรอคอย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง, 2528), หน้า 4.

² วิชัย โสสุวรรณจินดา. กฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรม-นิติ, 2536), หน้า 87 อ้างอิงใน ฉันทนา เจริญศักดิ์, “การบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 8.

เขตเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมที่มีฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างกันเท่านั้น

สภาพปัจจุบันของการประกันสังคมในประเทศไทย

ถ้าพิจารณาจากกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน จะพบว่าการประกันสังคมของประเทศไทยนั้นอยู่ในรูปแบบของการประกันสังคมแบบบังคับ กล่าวคือสถานประกอบการในความหมายของกฎหมายจะต้องดำเนินการจดทะเบียนประกันสังคมโดยกฎหมายกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปต้องจดทะเบียนโดยบุคคลที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและลูกจ้างก็จะมีฐานะเป็นผู้ประกันตน นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังรับภาระในการจ่ายเงินสมทบบางส่วนเข้าในกองทุนประกันสังคมอีกด้วย

สำหรับประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนจะได้รับนั้นมี 7 ประการ คือ

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
2. กรณีคลอดบุตร
3. กรณีตาย
4. กรณีทุพพลภาพ
5. กรณีสงเคราะห์บุตร
6. กรณีชราภาพ
7. กรณีว่างงาน

สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีได้มีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมาย สามารถที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมได้ แต่มีเงื่อนไขต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนด (โดยจ่ายทั้ง 2 ส่วนทั้งของนายจ้าง

และลูกจ้าง) ซึ่งจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน 3 ประเภทจาก 7 ประเภท คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพและในกรณีตาย

สำหรับหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการที่จะทำให้ลูกจ้างสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตน กฎหมายประกันสังคมกำหนดไว้ดังนี้

1. กรณีตาย
2. กรณีสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง
3. กรณีขาดส่งเงินสมทบภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

ข้อพิจารณาการจัดการประกันสังคมในประเทศไทย

1. ระบบประกันสังคมของประเทศไทยเป็นระบบที่รองรับประชากรที่อยู่ในวัยทำงานที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ โดยปัจจุบันมีคนอยู่ในระบบประกันสังคมประมาณ 7 ล้านคน³ จากกำลังแรงงานรวมทั้งสิ้นประมาณ 35 ล้านคน⁴

2. บุคคลที่อยู่ในระบบประกันสังคมในปัจจุบันไม่ใช่บุคคลส่วนใหญ่ที่เป็นกำลังแรงงานรวมของประเทศ เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับเฉพาะบุคคลที่มีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้างกันเท่านั้น กำลังแรงงานประเภทอื่น อาทิเช่น กลุ่มเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้นจะไม่ได้อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคม

3. รูปแบบของการประกันสังคมในประเทศไทยนั้นอยู่ในรูปแบบของการประกันสังคมแบบบังคับ ดังนั้นบุคคลในสังคมที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายแม้มีความต้องการที่จะเป็นผู้ประกันตนก็ไม่สามารถที่จะเข้าเป็นสมาชิกของ

³ ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2546, สำนักงานประกันสังคม, www.sso.mo.go.th

⁴ ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2545, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, www.nso.go.th

กองทุนประกันสังคมได้ แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนอิสระได้ แต่การเป็นผู้ประกันตนอิสระนั้นจะได้รับประโยชน์ทดแทนเพียง 3 ประการเท่านั้น (กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพและในกรณีตาย)

4. จากการที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดหลักเกณฑ์ในการสิ้นสุดสภาพของการเป็นผู้ประกันตนเอาไว้ในกรณีตายและกรณีสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง ซึ่งก็หมายความว่าลูกจ้างที่ลาออกจากงานหรือลูกจ้างเกษียณอายุจะต้องออกจากระบบของการประกันสังคมโดยปริยาย แม้ว่ากรณีของลูกจ้างที่ลาออกจากงานจะยังมีสิทธิที่จะใช้บริการของการประกันสังคมต่อไปได้อีกก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวก็จะมีอยู่เพียงระยะเวลา 6 เดือนหลังจากออกจากงานเท่านั้น ส่วนลูกจ้างที่เกษียณอายุก็จะเหลือเฉพาะประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่จะคงได้รับต่อไป แต่ประโยชน์ทดแทนในเรื่องของการเจ็บป่วย ทุพพลภาพหรือตายก็จะมีสิทธิได้รับ

5. แหล่งที่มาของเงินกองทุนประกันสังคมในประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีที่มาจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างแล้วยังมีที่มาจากภาษีเงินสมทบของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งในประเทศส่วนใหญ่ที่มีระบบประกันสังคม รัฐมักจะเป็นเพียงผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องการจัดการกองทุนประกันสังคมเท่านั้น รัฐอาจจะมีการจ่ายเงินสมทบบ้างในระยะแรกของการเริ่มต้นดำเนินการทั้งนี้เพื่อให้กองทุนมีความมั่นคงในระดับหนึ่ง โดยหลังจากนั้นรัฐก็จะค่อย ๆ ลดบทบาทลงเพราะการประกันเป็นเรื่องของความพึงพากันระหว่างบุคคลในสังคม

6. ในเชิงโครงสร้างของกฎหมาย ระบบประกันสังคมของประเทศไทยนั้นอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่รวมประโยชน์ทดแทนทุกประเภทเข้าด้วยกัน ซึ่งในบางประเทศประโยชน์ทดแทนบางประเภทอาจถูกแยกออกไปต่างหากเป็นกฎหมายอีกฉบับจากประโยชน์ทดแทนอื่นๆ ตัวอย่างเช่น ในหลายประเทศมีกฎหมายประกันการว่างงานที่แยก

ออกมาเป็นเอกเทศจากกฎหมายประกันสังคม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบำนาญของผู้ชราภาพโดยเฉพาะ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทอาจมีแนวคิดพื้นฐานตลอดจนการบริหารจัดการกองทุนที่ต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่เป็นลูกจ้างโดยแท้ แต่ประโยชน์ทดแทนประเภทอื่นอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการเป็นนายจ้างหรือลูกจ้างกันก็ได้

unasรูปและข้อเสนอแนะ

มาถึงปัจจุบันต้องยอมรับว่ารัฐประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความมั่นคงของกองทุนหรือการให้บริการแก่ประชาชนในระบบประกันสังคม ซึ่งแม้ว่าในช่วงแรกการดำเนินการเรื่องประกันสังคมอาจจะมีปัญหาในเชิงการบริหารจัดการอยู่บ้าง แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ได้รับการแก้ไขจนเป็นที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่ง และสามารถพิสูจน์ได้ว่าแนวคิดของการประกันสังคมนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีความเป็นไปได้ในเชิงของหลักการและการบริหารจัดการ ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของภาพรวมแล้วการประกันสังคมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมก็เป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินการในเรื่องประกันสังคม ซึ่งการที่ประเทศไทยเริ่มต้นการใช้กฎหมายประกันสังคมในรูปแบบของการประกันสังคมแบบบังคับเฉพาะกลุ่มบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เหตุผลเนื่องจากถ้ากองทุนประกันสังคมเป็นระบบกองทุนเปิดที่เปิดโอกาสให้ทุกคนก็สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ก็จะทำให้บุคคลที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องของการรับประโยชน์ทดแทนจำนวนมากมาสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งจะส่งผลต่อ

ความมั่นคงของกองทุนในระยะเริ่มต้น

และการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะบุคคลที่มีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้างกันตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ถ้าพิจารณาจากความเป็นไปได้ของการดำเนินการในช่วงแรกนั้นก็จะเป็นสิ่งที่เหมาะสมเพราะความสามารถในการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการดำเนินงานเรื่องประกันสังคม และเหตุผลสำคัญที่กฎหมายกำหนดขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะกลุ่มบุคคลดังกล่าวเนื่องจากถ้าพิจารณากลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยไม่นับกลุ่มบุคคลที่ทำงานในภาครัฐแล้วจะพบว่ากลุ่มบุคคลที่เป็นลูกจ้างนั้นจะมีความแน่นอนในเรื่องของรายได้ในระดับหนึ่ง มากกว่ากลุ่มบุคคลอื่นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือแม้แต่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ประกอบกับในเรื่องของการหักเงินและการนำส่งเงินสมทบนั้น กฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นฝ่ายหนึ่งที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบและมีหน้าที่เป็นผู้หักเงินสมทบจากค่าจ้างของลูกจ้างเอาไว้และนำเงินดังกล่าวส่งเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งจากขอบเขตและวิธีการจัดเก็บเงินสมทบดังกล่าว ทำให้มีความแน่นอนในแง่ของการจัดเก็บเงินสมทบในระดับหนึ่งที่สามารถทำให้กองทุนประกันสังคมดำเนินการมาได้ถึงปัจจุบัน

มาถึงจุดนี้อาจจะกล่าวได้ว่าการดำเนินโครงการประกันสังคมในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาเป็นช่วงระยะเวลาของการริเริ่ม เรียนรู้ ปรับใช้ สร้างระบบและแก้ปัญหาจนกระทั่งเกิดมาตรฐานในระดับหนึ่งขึ้นมาในสังคม

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวก็เป็นการดำเนินการประกันสังคมบนแนวคิดของการประกันสังคมตามกรอบของกฎหมายที่รองรับบุคคลที่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ระบบประกันสังคมใน

ปัจจุบันไม่ได้รับกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ จริงอยู่ในหลายประเทศได้ให้ความหมายของการประกันสังคมเอาไว้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นนายจ้างกับลูกจ้างกันเท่านั้น แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ การให้ความหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการให้ความหมายที่สามารถครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในวัยแรงงานได้หรือไม่ กล่าวคือถ้าโครงสร้างทางสังคมของประเทศนั้น บุคคลในสังคมส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างกันอยู่แล้ว การให้ความหมายของการประกันสังคมในลักษณะดังกล่าวก็จะสามารถครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นแรงงานของประเทศได้ สำหรับประเทศไทยถ้าพิจารณาเฉพาะกำลังแรงงานรวมของประเทศจะพบว่ามีประมาณ 35 ล้านคน^๕ โดยอยู่ในระบบประกันสังคมประมาณ 7 ล้านคน^๖ ประเด็นสำคัญก็คือกำลังแรงงานที่เหลือโดยไม่นับผู้ที่อยู่ในระบบราชการนั้น อยู่ในระบบความมั่นคงทางสังคมในรูปแบบใด

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันที่ได้บัญญัติไว้ว่าประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วยตายและทุพพลภาพ จะต้องมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน เหตุผลเนื่องจากในกรณีที่ลูกจ้างประสบกับเหตุดังกล่าวอันเนื่องมาจากการทำงานนั้น ลูกจ้างสามารถที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเงินทดแทนได้อยู่แล้ว โดยถ้าพิจารณาจากประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมทั้ง 7 ประการก็จะพบว่า เหตุแห่งการจ่ายประโยชน์ทดแทนเกือบทั้งหมดเป็นเหตุการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้กับบุคคลทั่วๆ ไปในสังคมได้และบุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นลูกจ้าง กล่าวคือการเป็นลูกจ้างไม่ได้เป็นสิ่งที่

^๕ อ้างแล้ว, สำนักงานประกันสังคม, www.sso.mo.go.th

^๖ อ้างแล้ว, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, www.nso.go.th

ที่มีความเกี่ยวพันกับความเสี่ยงหรือภัยพิบัติที่บุคคลจะได้รับหรือไม่ได้รับตามเหตุแห่งการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด จะมีก็แต่ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานที่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องยังชีพด้วยเงินเดือน ในกรณีที่ลูกจ้างต้องประสบปัญหาการยังชีพอันเนื่องมาจากการว่างงาน

การที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นกลุ่มบุคคลหนึ่งที่มีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นสิ่งที่อาจทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าใจว่าการประกันสังคมเป็นเรื่องเฉพาะของนายจ้าง และลูกจ้าง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ถ้ามองย้อนกลับไปในอดีตที่การดำเนินชีวิตของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของสังคมเกษตรกรรมที่เน้นการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพในชุมชน และผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมประกอบกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้รูปแบบของการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคมเปลี่ยนแปลงไปจนเกิดความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างบุคคลในสังคมที่เราเรียกว่านายจ้างและลูกจ้างนั้น ซึ่งในความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าวรัฐมองว่านายจ้างเป็นผู้เข้มแข็งกว่าในสังคมประกอบกับลูกจ้างเป็นผู้ที่ทำงานให้กับนายจ้างเหตุนี้ยามที่ลูกจ้างประสบภัยพิบัติหรือความเดือดร้อนใดนายจ้างก็เป็นบุคคลที่สมควรจะเข้ามามีส่วนร่วมและช่วยเหลือต่อลูกจ้าง แต่การที่จะผลักดันให้แก่นายจ้างทั้งหมดก็คงจะเป็นการไม่ถูกต้องนัก ด้วยเหตุนี้ลูกจ้างจึงควรจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลตนเองด้วย แต่การที่จะกำหนดให้นายจ้างแต่ละรายต้องให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างโดยตรงในภัยพิบัติต่างๆ หรือให้ลูกจ้างต้องช่วยตนเองจากการออมนั้น นายจ้างและลูกจ้างบางรายอาจไม่สามารถทำได้ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของกองทุนที่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่ในการส่งเงินสมทบเพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่ลูกจ้างประสบภัยพิบัติหรือเดือดร้อน ดังนั้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้าง

เป็นฝ่ายหนึ่งที่จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมจึงเป็นเรื่องของแนวคิดในความรับผิดชอบของนายจ้างที่ จะต้องมีต่อลูกจ้างในระดับหนึ่ง ส่วนตัวของลูกจ้างเองก็ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงภัยดังกล่าวด้วย ดังนั้น ในเชิงแนวคิดแล้วการที่บุคคลในสังคมที่ไม่มีนายจ้างจึงไม่ใช่สาเหตุที่รัฐจะปฏิเสธบุคคลเหล่านี้ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

นอกจากนี้จากการที่กฎหมายกำหนดให้การลี้ภัยจากการเป็นลูกจ้างเป็นเหตุหนึ่งในการลี้ภัยการเป็นผู้ประกันตนนั้นก็เท่ากับว่าบุคคลที่เกษียณอายุเป็นบุคคลที่อยู่นอกระบบของการประกันสังคมโดยปริยาย แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับบำนาญชราภาพก็ตาม แต่ประโยชน์ทดแทนประเภทอื่นโดยเฉพาะเจ็บป่วย พุพพลภาพ ตาย บุคคลเหล่านี้ก็จะไม่มีสิทธิที่จะได้รับ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 86 จะพูดถึงการประกันสังคมกับประชากรวัยทำงาน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่เกษียณอายุหรือคนชราจะไม่มีระบบความมั่นคงทางสังคมรองรับ เพราะตามรัฐธรรมนูญมาตรา 80 ได้พูดถึงหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องสงเคราะห์คนชราให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จริงอยู่แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือคนชราในรูปแบบของการสงเคราะห์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าระบบประกันสังคมสำหรับผู้ชราภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันกรอบการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมจะดำเนินงานอยู่บนแนวคิดของกองทุนประกันสังคมเพื่อผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างกันก็ตาม และจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจสรุปได้ว่า

1. ระบบความมั่นคงทางสังคมในรูปแบบของการประกันสังคมนั้นเป็นรูปแบบที่เหมาะสมทั้งในแง่ของหลักการและความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้เป็นรูปแบบหลักในการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทย

2. รัฐควรที่จะขยายการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมให้มีความครอบคลุม

คลุมประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานของประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. จากแนวคิดที่จะต้องขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศทำให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการที่จะหาวิธีการตลอดจนหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการจัดการกับเงินสมทบตลอดจนอัตราการจ่ายเงินสมทบที่เหมาะสมของแรงงานเหล่านี้เพื่อที่จะทำให้กองทุนประกันสังคม ดำเนินการต่อไปได้

4. ในเชิงโครงสร้างของกฎหมายสมควรที่จะแยกเรื่องของการประกันการว่างงานออกจากกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบัน โดยแยกเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เป็นเรื่องของการประกันการว่างงานโดยเฉพาะ เพราะการประกันการว่างงานเป็นเรื่องของนายจ้างกับลูกจ้างโดยแท้ แต่ประโยชน์ทดแทนกรณีอื่นตามกฎหมายประกันสังคมนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องของนายจ้างและลูกจ้างเสมอไป ประกอบกับการแก้ปัญหการว่างงานนั้นจะต้องมีกฎหมายที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบไม่ว่าจะเป็นการสร้างเสถียรภาพในการจ้างงาน ระบบข้อมูลตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพและระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีมากกว่ากฎหมายที่มุ่งจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน แต่เพียงอย่างเดียว

สิ่งสุดท้ายที่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในเรื่องนี้ก็คือแนวคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมาย กล่าวคือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคมต้องปรับแนวคิดใหม่ว่าเรื่องของการประกันสังคมไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะบุคคลที่มีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างหรือลูกจ้างกันเท่านั้น จะมีก็แต่เรื่องของการประกันการว่างงานเท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยแท้ ด้วยเหตุนี้มุมมองในเรื่องของการประกันสังคมของผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมองจากเจตนารมณ์ตาม

รัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงการประกันสังคมสำหรับประชากรในวัยทำงานเป็นหลักและนำหลักการดังกล่าวไปไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุตามเจตนารมณ์ แต่ถ้าผู้เกี่ยวข้องมีมุมมองในเรื่องการประกันสังคมจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว โอกาสที่การประกันสังคมจะครอบคลุมไปยังบุคคลที่เป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ก็จะมีโอกาสเกิดขึ้นสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เลย

เกี่ยวกับผู้เขียน

สมชาย ปรีชาศิลปกุล	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
จรัญ โฆษณานันท์	รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พิเชษฐ เมลาพันธ์	รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทะ ประเทศญี่ปุ่น
บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ทรงวุฒิ จารขจรกุล มัทน คงเจริญ	เจ้าพนักงานศาลปกครอง หัวหน้าศูนย์ศึกษาศาสตร์ศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สาลินี สายเชื้อ	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ไพสิฐ พาณิชย์กุล	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
วสุ สิงห์จิต	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่