

บทบาทกองทุนเงินทดแทนกับการคุ้มครองแรงงาน

The Role of Workmen's Compensation Fund on Labor Protection

กัญยปริญ ทองสามสี^{1*} และ อีสระ ทองสามสี²

Kanyaprin Tongsamsi^{1*} and Isara Tongsamsi²

Abstract

The Workmen's Compensation Fund (WCF) was established under the Announcement of the Revolutionary Council No. 103 and was initially implemented in 1974 to manage the fund. The first Workmen's Compensation Act B.E. 2537 was officially formed on July 1, 1996. Later, the Act was revised as the Workmen's Compensation Act 2018 (No. 2) and formed on December 9 the same year. The newly updated Act aimed to protect against injury, disease, disability, loss of organ, or death, including occupational diseases resulting from employment. The coverage was issued so that the employed can take care of themselves and their families during the loss of income. Administered by tripartite committees consisting of representatives of employers, employees, and government, the Fund covers both Thai and foreign workers, under Convention No. 111 on Discrimination

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ต.รูสะมิแล อ.เมือง จ.ปัตตานี 94000, ²คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000

¹Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Rusamilae Sub-district, Muang District, Pattani Province 94000. ²Faculty of Humanities and Social Sciences, Songkhla Rajabhat University, Khoa-Roob-Chang Sub-district, Muang District, Songkhla Province 90000

*ผู้ให้การติดต่อ (Corresponding e-mail: kanyaprin.s@psu.ac.th)

รับบทความวันที่ 20 มกราคม 2563 แก้ไขวันที่ 9 มิถุนายน 2563 รับลงตีพิมพ์วันที่ 16 มิถุนายน 2563

(Employment and Occupation) 1958. The WCF stipulates contribution rates for the first four years of employment at 0.2-1.0%, depending on the risks of industries/businesses. In 2018, 10,537,238 employees and 416,579 enterprises were registered with WCF. Currently, the number has gradually increased.

The results reveal that the rate of work-related injury and severity from 2014 to 2018 continually decreased. This was because of the Ministry of Labor's 'Zero Accident' emphasis on the promotion of work-safety and the reduction of injuries at workplaces.

Keywords: *Social Security Office, Workmen's Compensation Fund, Labour Protection*

บทคัดย่อ

กองทุนเงินทดแทนตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 มีหน้าที่บริหารจัดการกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเปิดดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2537 (Workmen's Compensation Act B.E. 2537, 1994) หลังจากนั้นมีการออกพระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2561 (Workmen's Compensation Act (No.2) B.E. 2561, 2018) เพื่อคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ พุพพลภาพ หรือตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงานให้แก่นายจ้างได้รับเงินทดแทนเพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวในขณะที่ขาดรายได้ประจำ ตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ กองทุนดังกล่าวให้การคุ้มครองทั้งแรงงานชาวไทยและชาวต่างชาติ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ. 1958 กองทุนเงินทดแทนบริหารโดยคณะกรรมการในรูปแบบไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล กองทุนเงินทดแทนกำหนดอัตราเงินสมทบหลักให้นายจ้างในช่วง 4 ปีแรกอยู่ระหว่างร้อยละ 0.2-1.0 ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของแต่ละประเภทกิจการ ในปี พ.ศ. 2561 มีลูกจ้างในข่ายกองทุนเงินทดแทน 10,537,238 ราย จาก 416,579 กิจการ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลการวิเคราะห์อัตราการประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 ทั้งกรณีร้ายแรง และรวมทุกกรณีพบว่าแนวโน้มลดลงเนื่องจากกระทรวงแรงงานให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน และกิจกรรมรณรงค์ลดสถิติการประสบอันตรายในสถานประกอบกิจการให้เป็นศูนย์

คำสำคัญ: สำนักงานประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน การคุ้มครองแรงงาน

บทนำ

กองทุนเงินทดแทนจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ด้วยการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง เมื่อลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงาน มุ่งเน้นการดูแลลูกจ้างอย่างทั่วถึงและจ่ายค่าทดแทนที่เหมาะสมเพื่อให้ลูกจ้างดำรงชีพได้อย่างมีความสุข ประเทศไทยเริ่มจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนเมื่อลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหาย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานเฉพาะประเภทและขนาดของกิจการ ในท้องที่ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้ กองทุนเงินทดแทนเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการในวันที่ 1 มกราคม 2517 โดยในปีแรกได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ที่ทำงานเฉพาะในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และในปี พ.ศ. 2519 ได้เริ่มขยายงานออกไปยังส่วนภูมิภาคเป็นครั้งแรก 5 จังหวัด คือ จังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และ นครปฐม และได้ขยายความคุ้มครองครบทุกจังหวัดทั่วประเทศในปี 2531 การดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถดูแลลูกจ้างอย่างทั่วถึง ต่อมาได้ขยายความคุ้มครองไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2536 กระทั่งในวันที่ 1 เมษายน 2545 ได้ขยายความคุ้มครองไปยังทุกสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป (Social Security Office, 2019a)

ปัจจุบันกองทุนเงินทดแทนอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน การดำเนินงานของกองทุนดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ประกาศใช้วันที่ 16 มิถุนายน 2537 ซึ่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้บังคับใช้เป็นระยะเวลาประมาณ 24 ปี ต่อมาได้มีการประกาศพระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับ 2) พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้วันที่ 9 ธันวาคม 2561 โดยกฎหมายเงินทดแทนตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมายเรียกว่า “หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดและรับผิดโดยปราศจากความผิด” (Strict Liabilities and Liabilities without Fault) กล่าวคือ หากพิสูจน์ได้ว่าลูกจ้างเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย หรือตาย หรือสูญหาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว แม้การกระทำนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยประมาทของลูกจ้างก็ตาม ลูกจ้างก็จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอจำนวนแรงงาน นายจ้าง และกิจการในข่ายกองทุนเงินทดแทน แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ขอบข่ายการคุ้มครองแรงงานของกองทุนเงินทดแทน สถิติการประสบอันตรายของลูกจ้างภายใต้กองทุนเงินทดแทน และบทบาทของกองทุนเงินทดแทนกับการคุ้มครองแรงงาน โดยเน้นนำเสนอข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 สารของบทความนี้จะเน้นประโยชน์ต่อผู้เป็นนายจ้าง ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายกองทุนเงินทดแทน และนักวิชาการที่สนใจศึกษาบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของกองทุน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การดูแลคุณภาพชีวิตและสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของลูกจ้าง ซึ่งอธิบายได้โดยทฤษฎีการจัดสวัสดิการ ทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการที่สามารถนำมาอธิบายการคุ้มครองแรงงาน คือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการบังคับควบคุม (The Policing Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เสนอโดย Moorthy (1968 Cited in Department of Labour Protection and Welfare, 2007; Wasinarom, 1997) มาจากแนวคิดที่ว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วส่วนใหญ่เห็นแก่ตัว พร้อมทั้งจะเอาเปรียบคนอื่นเสมอเมื่อมีโอกาส คนมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงมักเอาเปรียบคนยากจน คนมีการศึกษาสูงมักเอาเปรียบคนมีการศึกษาน้อย ในการจ้างงานก็เช่นกัน นายจ้างย่อมมีโอกาสมากกว่าลูกจ้างจึงมักจะปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไม่ยุติธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการลดการเอาเปรียบที่เกิดขึ้น รัฐจึงมีการออกกฎหมายควบคุมบังคับให้นายจ้างจัดสวัสดิการ รวมทั้งดูแลสอดส่องให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับทางกฎหมายจึงถือเป็นมาตรฐานที่นายจ้างต้องปฏิบัติตาม กรณีที่ขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษตามที่ระบุไว้ ข้อดีของทฤษฎีนี้ คือ ลูกจ้างจะได้รับการประกันในระดับหนึ่งว่าตนเองจะได้รับสวัสดิการเพียงพอตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏมาได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะยังคงมีนายจ้างอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้สนใจ พยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย หรือถ้าปฏิบัติได้ก็ปฏิบัติตามได้ไม่ครบถ้วน ขาดคุณภาพ และไม่ได้มาตรฐาน ข้อเสียที่พบคือ ไม่ยุติธรรมสำหรับนายจ้างที่ดีที่มีความพยายามจะจัดสวัสดิการให้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะสังคมมักมองว่านายจ้างคือผู้ที่เอาเปรียบ อย่างไรก็ตาม ในทุกสังคมยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับควบคุมด้วยกฎหมาย การออกกฎหมายเงินทดแทนจึงเป็นหน้าที่ของรัฐตามทฤษฎีนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ในกรณีลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จนเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บ เจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ สูญหายหรือถึงแก่ความตาย ดังนั้น เมื่อลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน นายจ้างมีหน้าที่แจ้งต่อสำนักงานประกันสังคมท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยกองทุนเงินทดแทนจะจ่ายเงินทดแทนแก่นายจ้าง แทนนายจ้าง อันประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทน ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ รวมถึงให้การบำบัดรักษา และส่งเสริมฟื้นฟูสมรรถภาพแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานให้สามารถเลี้ยงชีพได้ด้วยตนเอง โดยไม่เป็นภาระแก่สังคม

ขอบข่ายการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทน

การบริหารกองทุนเงินทดแทน

การบริหารกองทุนเงินทดแทนมีคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายองค์กรนายจ้าง ฝ่ายองค์กรลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 2 คณะ (Social Security Office, 2019a) ได้แก่

1. คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Fund Committee) ประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแพทย์ ด้านนิติศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการคลัง ด้านการประกันสังคมหรือประกันภัย ผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 3 คน รวมไม่เกิน 14 คน มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารกองทุน และการจ่ายเงินทดแทน ตลอดจนให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ รวมถึงการวางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

2. คณะกรรมการการแพทย์ กองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Medical Committee) ประกอบด้วยกรรมการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ไม่เกิน 15 คน มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานให้บริการทางการแพทย์ ให้คำปรึกษาแนะนำในทางการแพทย์ รวมถึงการให้ความเห็นต่อสำนักงานประกันสังคมในการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้อง

การจัดเก็บเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน

สำนักงานประกันสังคมดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนจากนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว โดยกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มีหน้าที่ขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทน และจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน โดยในปีแรกนายจ้างแจ้งประมาณการจำนวนเงินค่าจ้างรวมทั้งปี เพื่อสำนักงานประกันสังคมจะได้ออกใบประเมินเงินสมทบประจำปีให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการจ้างลูกจ้างทำงาน เมื่อนายจ้างมาขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคมจะกำหนดรหัสประเภทกิจการและอัตราเงินสมทบให้กับกิจการนายจ้าง ทั้งนี้ ในช่วง 4 ปีแรก อัตราเงินสมทบที่ใช้เรียกเก็บจากนายจ้างจะใช้อัตราเงินสมทบหลักซึ่งมีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 0.2-1.0 ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงแต่ละประเภทกิจการตามประกาศกระทรวงแรงงาน (Social Security Office, 2019a)

กรณีนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามประกาศกระทรวงแรงงานมาแล้ว 4 ปีติดต่อกัน ในปีที่ 5 นายจ้างแต่ละรายจะถูกปรับเพิ่มหรือได้รับการปรับลดอัตราเงินสมทบ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถิติการประสบอันตรายที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา อัตราเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไป เรียกว่าอัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์ นายจ้างรายใดมีสถิติการประสบอันตรายน้อยหรือการขอรับเงินทดแทนน้อยจะได้รับการปรับอัตราเงินสมทบลดลงจากอัตราเงินสมทบหลักตั้งแต่อัตราร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 80 ส่วนนายจ้างรายใดมีสถิติการประสบอันตรายสูงหรือขอรับเงินทดแทนจำนวนมากก็ต้องถูกปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินสมทบหลักตั้งแต่อัตราร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 150 เป็นไปตามสัดส่วนของอัตราส่วนการสูญเสียตามประกาศกระทรวงแรงงาน (Social Security Office, 2019a)

การคุ้มครองลูกจ้างของกองทุนเงินทดแทน

พระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับ 2) พ.ศ. 2561 ที่มีผลบังคับใช้วันที่ 9 ธันวาคม 2561 เป็นต้นมา ได้ขยายการคุ้มครองครอบคลุมไปถึงลูกจ้างส่วนราชการ ลูกจ้างในองค์การของนายจ้างที่

ไม่แสวงหากำไร ลูกจ้างซึ่งได้รับการจ้างงานในประเทศของสถานเอกอัครราชทูตและองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปีและไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย โดยกองทุนเงินทดแทนให้การดูแลลูกจ้าง 3 กรณี (Social Security Office, 2019c) สรุปได้ดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายหรือเป็นโรคจากการทำงาน ลูกจ้างมีสิทธิรับเงินจากกองทุนเงินทดแทน 4 กรณี ได้แก่

1.1 ค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันเกิน 1 วันขึ้นไป ลูกจ้างได้รับค่าทดแทนการขาดรายได้ต่อเดือนในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน

1.2 ค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน นายจ้างต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท ขึ้นอยู่กับระดับการประสบอันตราย

1.3 ค่าทดแทนกรณีสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วน กรณีที่ลูกจ้างสูญเสียอวัยวะจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน ตามประเภทของการสูญเสีย เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี

1.4 ค่าทดแทนกรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานภายหลังการประสบอันตราย หากลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู จะได้รับค่าฟื้นฟูสมรรถภาพเบิกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานด้านอาชีพ กระบวนการเวชศาสตร์ฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานด้านการแพทย์ กระบวนการบำบัดรักษาและการผ่าตัด เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าวัสดุและอุปกรณ์ด้านเวชศาสตร์ฟื้นฟู

2. กรณีทุพพลภาพเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างจะได้รับค่ารักษาพยาบาล และค่าทดแทนในกรณีไม่สามารถทำงานได้เกิน 1 วัน ร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน กรณีทุพพลภาพเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี จะได้รับค่าทดแทน ร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน และหากจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ จะได้รับค่าฟื้นฟูสมรรถภาพด้วย

3. กรณีตายหรือสูญหายจากการทำงาน ทายาทของลูกจ้างจะได้รับค่าทำศพตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และค่าทดแทนของค่าจ้างรายเดือนในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนด 10 ปี

ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมได้ปรับปรุงระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินทดแทนเป็นระยะ ๆ ผู้สนใจสามารถติดตามข้อมูลที่ <https://www.sso.go.th/wpr/main> หรือโทรศัพท์หมายเลข 1506

ลักษณะกฎเกณฑ์กองทุนเงินทดแทนของประเทศไทยและของต่างประเทศนั้น มีงานวิจัยของ Krutchaiyant (2002) เปรียบเทียบข้อมูลกับประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น โดยผู้เขียนได้เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับ 2) พ.ศ. 2561 พบประเด็นความแตกต่าง ดังนี้

1. การจ่ายเงินสมทบ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแต่เพียงฝ่ายเดียว ต่างจากมาเลเซียที่มีรูปแบบการให้ความคุ้มครองแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โครงการ

เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว ส่วนโครงการบำนาญ
ทุพพลภาพให้นายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบทั้งสองฝ่าย

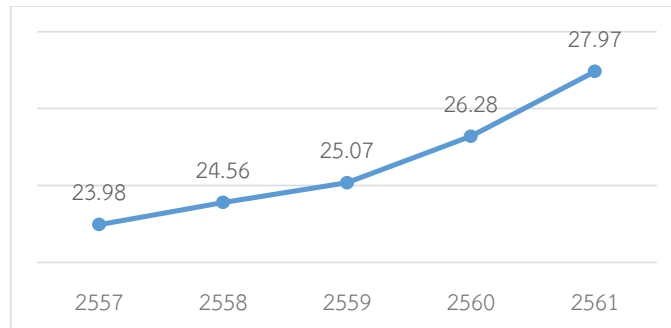
2. ขอบเขตการคุ้มครองของกฎหมาย ประเทศไทยให้การคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการ
ที่มีการจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งครอบคลุมมากกว่าประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น พบว่า
ทั้งสามประเทศให้การคุ้มครองลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป แต่ประเทศญี่ปุ่นให้ความคุ้มครองแรงงาน
ภาคเกษตรด้วย (แรงงานภาคเกษตรของไทยสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ของกองทุน
ประกันสังคมได้)

3. การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินทดแทนแต่ละประเภท ประเทศไทยกำหนดให้จ่ายค่าทดแทน
เป็นรายเดือนแก่ลูกจ้างผู้มีสิทธิร้อยละ 70 ซึ่งต่างกับอีก 3 ประเทศที่กำหนดอัตราเงินทดแทนมากกว่า
โดยจ่ายระหว่างร้อยละ 80-90 ของค่าจ้าง นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างขณะ
เดินทางมาทำงานด้วย

การตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้รับ
อิทธิพลจากตราสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization:
ILO) การคุ้มครองแรงงานที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตจากการทำงานนั้น องค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศได้ออกตราสารหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง อาทิ Workmen's Compensation
(Agriculture) Convention, 1921 (No.12), Workmen's Compensation (Accidents)
Convention, 1925 (No. 17) และ Workmen's Compensation (Occupational Diseases)
Convention, 1925 (No. 18) ซึ่งมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา โดยอาจ
ออกเป็นกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องกับเนื้อหาของอนุสัญญาแต่ละฉบับ

จำนวนแรงงาน นายจ้าง และกิจการในข่ายกองทุนเงินทดแทน

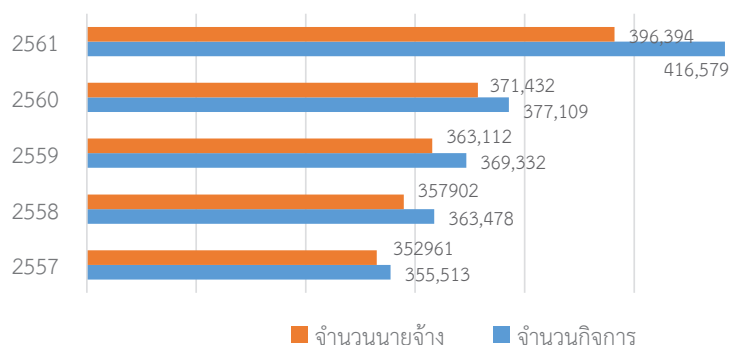
ณ เดือนธันวาคม 2561 ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานหรือผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป
จำนวน 56.39 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 38.38 ล้านคน (ร้อยละ 68.06) และเป็นผู้อยู่นอก
กำลังแรงงาน 18.01 ล้านคน (ร้อยละ 31.94) โดยในกำลังแรงงาน 38.38 ล้านคน ประกอบด้วย ผู้มี
งานทำ 37.91 ล้านคน (ร้อยละ 98.77) และผู้ว่างงาน 0.36 ล้านคน (ร้อยละ 0.93) (National Statistical
Office, 2019) ทั้งนี้ อัตราแรงงานในข่ายกองทุนเงินทดแทนคำนวณจากจำนวนลูกจ้างในข่ายกองทุน
เงินทดแทน ของสำนักงานประกันสังคมต่อจำนวนผู้มีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตามสถิติพบว่า
อัตราแรงงานในข่ายกองทุนเงินทดแทนขยายตัวทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 โดย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2561 มี
แรงงานภายใต้กองทุนเงินทดแทนร้อยละ 27.97 ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 อัตราแรงงานในข่ายกองทุนเงินทดแทนต่อจำนวนผู้มีงานทำ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561

ที่มา: Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a; National Statistical Office, 2017; 2018; 2019

เมื่อพิจารณาจำนวนนายจ้างและจำนวนกิจการที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทนระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2561 มีกิจการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนจำนวน 416,579 กิจการ (นายจ้าง 1 ราย อาจมีกิจการมากกว่า 1 รหัสกิจการ) มีจำนวนนายจ้าง 396,394 ราย จำนวนลูกจ้าง 10,537,238 ราย รายละเอียดดังรูปที่ 2 อย่างไรก็ตาม จำนวนลูกจ้างที่อยู่ในข่ายเงินทดแทนยังน้อยกว่าผู้ประกันตนมาตรา 33 ภายใต้กองทุนประกันสังคม ณ เดือนธันวาคม 2561 มีจำนวน 11,599,338 คน (Social Security Office, 2019a; 2019b) สาเหตุที่จำนวนลูกจ้างในข่ายกองทุนเงินทดแทนมีจำนวนน้อยกว่าผู้ประกันตนมาตรา 33 เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่บังคับใช้แก่ลูกจ้างในหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และลูกจ้างซึ่งได้รับการจ้างงานในประเทศ (Local Staff) ของสถานเอกอัครราชทูตและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การปรับปรุงพระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับ 2) พ.ศ. 2561 ได้ขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มลูกจ้างที่กว้างขึ้น ซึ่งในอนาคตมีแนวโน้มที่ลูกจ้างภายใต้กองทุนประกันสังคมมาตรา 33 ทุกคน จะได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนด้วย



รูปที่ 2 จำนวนนายจ้างและจำนวนกิจการที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทนระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561

ที่มา: Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a

การประสบอันตรายของลูกจ้างภายใต้กองทุนเงินทดแทน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมปัญหาความปลอดภัยระดับสถานประกอบการ มีหลากหลายเทคนิค หากแต่แนวทางที่นิยมใช้โดยทั่วไปคือหลักการ 3E (Engineering, Education & Enforcement) โดย 1) Engineering หมายถึง การใช้ความรู้ทางด้านวิศวกรรมในการป้องกันและควบคุม เพื่อให้สภาพแวดล้อมในการทำงานมีความปลอดภัยมากที่สุด เช่น การติดตั้งเครื่องป้องกันอันตรายให้แก่ส่วนที่เคลื่อนไหว การวางผังโรงงานระบบไฟฟ้า แสงสว่าง เสียง การระบายอากาศ เป็นต้น 2) Education หมายถึง การใช้วิธีการให้ความรู้ การฝึกอบรม ตลอดจนให้คำแนะนำกับคนงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ อันจะก่อให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันและควบคุม 3) Enforcement หมายถึง การกำหนดระเบียบปฏิบัติหรือกฎข้อบังคับเพื่อให้พนักงานปฏิบัติตาม ซึ่งจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วกัน หากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษ เพื่อให้เกิดจิตสำนึก และหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นอันตราย ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลัก 3E ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้การป้องกันอุบัติเหตุและการเสริมสร้างความปลอดภัยมีประสิทธิภาพสูงสุด (Pansiri, 2015)

นอกจากนี้ การศึกษาสาเหตุและการเกิดอุบัติเหตุในสถานประกอบการ ยังอธิบายได้ด้วยทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory) ที่ระบุว่า การบาดเจ็บและความเสียหายต่าง ๆ เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากอุบัติเหตุ โดยอุบัติเหตุเป็นผลมาจากการกระทำที่ไม่ปลอดภัย หรือสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย เปรียบเทียบได้เหมือนตัวโดมิโนที่เรียงกันอยู่ 5 ตัวใกล้กัน เมื่อตัวที่หนึ่งล้มย่อมส่งผลทำให้ตัวโดมิโนที่เหลือล้มตามกันไปด้วย โดมิโน 5 ตัว ประกอบด้วย (Pansiri, 2015)

1. โดมิโนที่ 1 ภูมิหลังหรือสภาพแวดล้อมทางสังคมของบุคคล (Social Environment or Background) ซึ่งหมายถึง ความใจร้อน ต้อร้อน ความโลภ และลักษณะทางอุปนิสัยที่อาจได้รับการถ่ายทอดจากบรรพบุรุษของแต่ละคน ขณะเดียวกัน สภาพแวดล้อมอาจทำให้เกิดการพัฒนาและการรับรู้แตกต่างกัน ดังนั้น พันธุกรรมและสภาพแวดล้อมจึงอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความบกพร่องส่วนบุคคล

2. โดมิโนที่ 2 ความผิดปกติหรือความบกพร่องส่วนบุคคล (Fault of Person) หมายถึง การที่มีบุคคลมีคุณลักษณะทางอุปนิสัยและความประพฤติที่ไม่ดี จนอาจทำให้กลายเป็นบุคคลที่ละเลยหรือไม่สนใจต่อหลักการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัย ทำให้เกิดการกระทำหรือมีส่วนร่วมในการสร้างสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัยขึ้นมา

3. โดมิโนที่ 3 การกระทำและสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Act and Condition) หมายถึง การกระทำที่ไม่ปลอดภัย เช่น การยืนทำงานภายใต้วัตถุที่มีน้ำหนักมากที่แขวนอยู่ การติดตั้งเครื่องยนต์โดยไม่มีการแจ้งเตือน การหยอกล้อในขณะที่ทำงาน เป็นต้น ส่วนสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย ได้แก่ การขาดเครื่องป้องกันจุดอันตราย การไม่มีรั้วกันจุดที่มีการเคลื่อนที่ของเครื่องจักร ภาวะเสี่ยงดังเกิน เป็นต้น

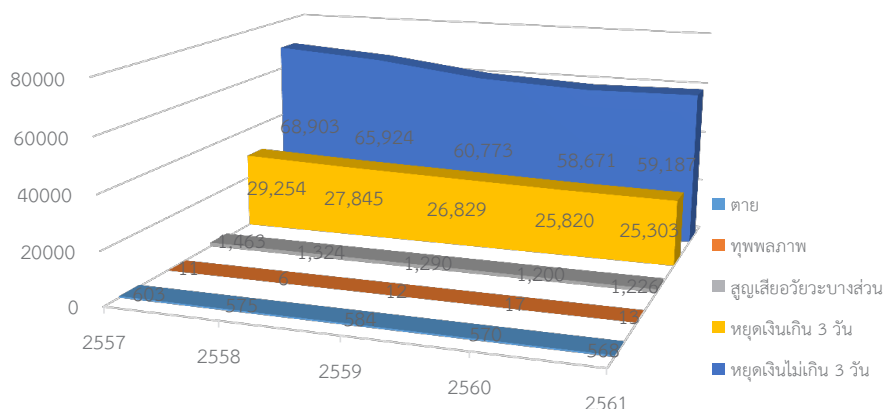
4. โดมิโนที่ 4 การเกิดอุบัติเหตุ (Accident) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากปัจจัยทั้ง 3 ระดับข้างต้นแล้วส่งผลกระทบให้เกิดอุบัติเหตุ เช่น การตกจากที่สูง ลื่นหกล้ม เดินสะดุดสิ่งของตกมาจากที่สูง เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการบาดเจ็บ

5. โดมิโนที่ 5 การบาดเจ็บหรือพิการ (Injury or Damage) คือ การบาดเจ็บที่เกิดกับร่างกาย เช่น การฉีกขาดของเนื้อเยื่อกล้ามเนื้อ หรือกระดูกหักที่เป็นผลจากอุบัติเหตุ ซึ่งหากเป็นอุบัติเหตุร้ายแรงสามารถนำไปสู่การพิการหรือเสียชีวิตได้

จากทฤษฎีโดมิโนข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าการเกิดอุบัติเหตุที่ส่งผลต่อการบาดเจ็บทางร่างกายเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำและสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย (โดมิโนที่ 3) ซึ่งเป็นโดมิโนตัวกลางของโดมิโนทั้งหมดเสมอ ถึงแม้สถานประกอบการจะมีระบบการป้องกันความปลอดภัย หากแต่อุบัติเหตุยังมิเกิดขึ้นเสมอ มิงงานวิจัยของ Sirijaroonwong and Boonruksa (2018) ที่ศึกษาสาเหตุของการประสบอันตรายขึ้นหยุดงานเกิน 3 วัน ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ต้นไม้แห่งความล้มเหลวในโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าการกระทำที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่เป็นสาเหตุของการประสบอันตรายขึ้นหยุดงานเกิน 3 วัน ส่วนใหญ่เกิดจากความประมาท/ใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรอย่างไม่ระมัดระวัง (ร้อยละ 52.1) การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการทำงาน/ปฏิบัติงานไม่ถูกวิธี/ทำงานลัดขั้นตอน (ร้อยละ 44.8) การไม่ใช้อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล หรือใช้แต่สวมใส่ไม่ถูกต้อง (ร้อยละ 25.0) ส่วนสภาพการณ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานส่วนใหญ่เกิดจากเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ชำรุด และไม่มีการ์ดป้องกัน (ร้อยละ 26.0) ไม่มีอุปกรณ์ช่วยในการทำงานอย่างปลอดภัย (ร้อยละ 25.0) และสถานงานไม่เหมาะสมกับการทำงาน (ร้อยละ 13.5) นอกจากนี้ ปัจจัยเกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุ ได้แก่ การขาดการอบรมเกี่ยวกับการทำงานอย่างปลอดภัย (ร้อยละ 31.3) การออกแบบเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัย (20.8) และไม่มีการจัดสรรอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลให้กับพนักงาน/มีแต่ไม่ครบถ้วนตามลักษณะอันตรายของงาน/จัดสรรไม่เพียงพอ (ร้อยละ 16.7) ส่วนปัจจัยเกี่ยวกับคนที่พบมากที่สุด ได้แก่ การขาดความชำนาญในการทำงาน (ร้อยละ 10.4)

สถิติการประสบอันตราย

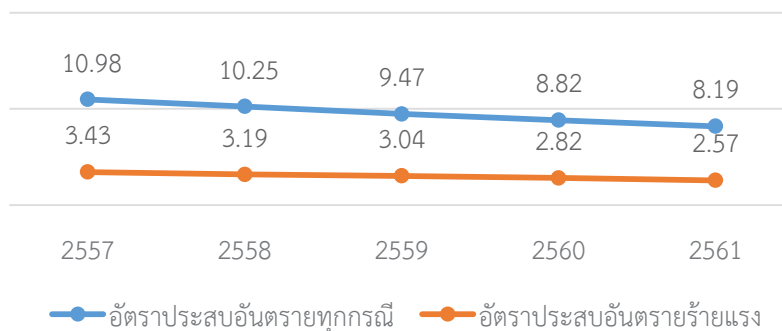
สถิติการประสบอันตรายนี้รวบรวมขึ้นตามรายละเอียดพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 จากข้อมูลพบว่า จำนวนครั้งการประสบอันตรายประเภทตาย ทุพพลภาพ และหยุดงานเกิน 3 วันในปี พ.ศ. 2561 ลดลงจากปี พ.ศ. 2560 ส่วนการประสบอันตรายแล้วสูญเสียอวัยวะบางส่วน และหยุดงานไม่เกิน 3 วัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 (Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a) ดังรูปที่ 3



รูปที่ 3 จำนวนการประสบอันตรายของลูกจ้างที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทนระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561

ที่มา: Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอัตราการประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานต่อลูกจ้าง 1,000 ราย คิดจากจำนวนการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานนับทุกกรณีต่อจำนวนลูกจ้างในข่ายกองทุนเงินทดแทนพบว่าแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตลอด 5 ปีที่ผ่านมา โดยปี พ.ศ. 2557 มีอัตราการประสบอันตราย 10.98 ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 ลดลงเหลือเพียง 8.19 ส่วนอัตราการประสบอันตรายกรณีร้ายแรงต่อลูกจ้าง 1,000 ราย ในปี พ.ศ. 2557 อยู่ที่ 3.43 ขณะที่ปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 2.57 (Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a) รายละเอียดดังรูปที่ 4



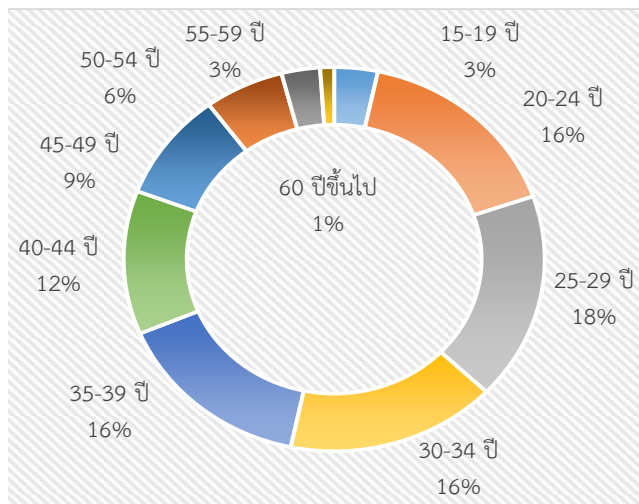
รูปที่ 4 อัตราการประสบอันตรายทุกกรณี¹ และอัตราการประสบอันตรายร้ายแรง²ต่อลูกจ้าง 1,000 ราย ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561

ที่มา: Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a

หมายเหตุ: 1. นับทุกกรณีความรุนแรง หมายถึง ตาย ทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะบางส่วน หยุดงานเกิน 3 วัน หยุดงานไม่เกิน 3 วัน

2. นับกรณีร้ายแรง หมายถึง ตาย ทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะบางส่วน หยุดงานเกิน 3 วัน

การประสบอันตรายของลูกจ้างในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนรวม 457,971 ครั้ง หากพิจารณาตามช่วงอายุพบว่า เกิดขึ้นกับลูกจ้างอายุ 25-29 ปี มากที่สุด (79,884 ครั้ง) รองลงมา คือ ช่วงอายุ 20-24 ปี (74,903 ครั้ง) ส่วนการประสบอันตรายร้ายแรงมีจำนวน 144,513 ครั้ง เกิดขึ้นกับกลุ่มอายุ 35-39 มากที่สุด มีการตายรวม 2,900 ครั้ง ซึ่งเกิดกับช่วงอายุ 40-44 ปีมากที่สุด มีทุพพลภาพรวม 59 ครั้ง ส่วนกรณีที่ประสบอันตรายแล้วหยุดงานไม่เกิน 3 วัน เกิดขึ้น 313,458 ครั้ง พบในช่วงอายุ 25-29 ปี มากที่สุด (Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a) รายละเอียดดังรูปที่ 5



รูปที่ 5 ร้อยละการประสบอันตรายทุกกรณีของลูกจ้างระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 จำแนกตามช่วงอายุ ที่มา: Social Security Office, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a

การที่สถิติการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างโดยภาพรวมของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากผลการบังคับใช้กฎหมายและการรณรงค์ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานอย่างต่อเนื่อง ตามนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสมาคมประกันสังคมนานาชาติ (International Social Security Association: ISSA) ที่ร่วมกันพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ Vision Zero เพื่อการบริหารจัดการและสร้างเสริมความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน โดยมีกลยุทธ์เชิงป้องกันเพื่อมุ่งสู่โลกอนาคตแห่งความปลอดภัย ปราศจากการเสียชีวิตจากการทำงาน และไม่มีอุบัติเหตุที่รุนแรง โรคจากการทำงาน รวมถึงอุบัติเหตุที่ร้ายแรงเนื่องจากการทำงาน (Laohaudomchok, 2019) ซึ่งกระทรวงแรงงาน โดยกองความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีการบังคับใช้และติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 อย่างเคร่งครัด กำหนดให้สถานประกอบกิจการต้องมีมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ครอบคลุมประเภทงาน หรือลักษณะงานที่มีแนวโน้มอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบาย Safety Thailand ด้วยการตรวจและบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการ

ทำงานอย่างจริงจังเป็นนโยบายเร่งด่วน (Agenda Based) ในปีงบประมาณ 2561 (Ministry of Labour, 2017)

การคุ้มครองลูกจ้างของกองทุนเงินทดแทน

บทบาทการคุ้มครองลูกจ้าง

ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมที่ปรากฏในศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre: TCI) เกี่ยวกับบทบาทของกองทุนเงินทดแทน พบบทความทั้งสิ้น 22 บทความ มีบทความที่ตีพิมพ์ครั้งแรกปี ค.ศ. 2007 ผลงานที่ศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง และภาวะเจ็บป่วยของลูกจ้างอันเนื่องมาจากการทำงาน มีผลการศึกษายืนยันว่ากองทุนดังกล่าวสามารถคุ้มครองลูกจ้างในระบบได้อย่างแท้จริง โดยเป็นผลงานของ Tamjai, Suttawet, and Chomtohsuwan (2018) ที่ได้ประเมินผลการดำเนินงานในรอบ 40 ปี นับตั้งแต่การก่อตั้งกองทุนเงินทดแทนในด้านความเหมาะสมของระบบงานกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายกองทุนเงินทดแทนด้านสิทธิประโยชน์ พบว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน อันได้แก่ การจัดให้ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพของร่างกายหรือจิตใจหรือการฟื้นฟูอาชีพ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพที่เหมาะสมตามสภาพของร่างกายหรือการฟื้นฟูอาชีพ มีคะแนนความพึงพอใจเฉลี่ยมากที่สุดเท่ากับ 3.73 (ระดับมาก) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการคุ้มครองลูกจ้างภายใต้กองทุนเงินทดแทน และการคุ้มครองผู้ประกันตนภายใต้กองทุนประกันสังคม ซึ่งบริหารจัดการโดยสำนักงานประกันสังคมนั้นมีการทับซ้อนกันบางส่วน แต่ให้สิทธิประโยชน์ต่างกัน จึงมีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายให้บริหารจัดการสองกองทุนนี้อย่างเสมอภาคและลดความซ้ำซ้อน ดังข้อค้นพบของ Thosuwanjinda (2018) เสนอว่าในด้านการรักษาพยาบาลนั้น ให้ลูกจ้างใช้สิทธิจากกองทุนเงินทดแทน จนหมด ถ้ายังไม่หายจากการเจ็บป่วยก็ให้สามารถใช้สิทธิรักษาพยาบาลตามระบบประกันสังคมต่อไปได้ หรือให้ลูกจ้างใช้สิทธิตามระบบประกันสังคมได้เลย (ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมให้สิทธิการรักษาพยาบาลกรณีไม่ได้เจ็บป่วยจากการทำงาน) ส่วนในด้านสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง กรณีทุพพลภาพ การฟื้นฟูสมรรถภาพ การให้เงินทดแทนรายได้ และการตาย ให้มีการปรับสิทธิประโยชน์ให้เท่ากัน โดยถือส่วนที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้คณะกรรมการประกันสังคมและคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้จัดสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างจากทั้งสองกองทุนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

ประเทศไทยต้องให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามหลักปฏิบัติของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ.1958 (Convention No.111 Concerning Discrimination) รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 111 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2560 โดยอนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดให้มั่นนโยบายและมาตรการระดับชาติเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมโอกาสความเสมอภาคในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ โดยมุ่งเน้นการจัดการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สถานะ

ทางสังคม สำหรับความหมายของการจ้างงานและการประกอบอาชีพตามอนุสัญญานี้จะครอบคลุมถึงการเข้าถึงการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงาน การจ้างงานและการประกอบอาชีพบางประเภท รวมทั้งเงื่อนไขและสภาพการจ้าง (Royal Thai Government, 2017; Ministry of Foreign Affairs, 2017) และเป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยต้องขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย จึงสามารถปฏิบัติงานได้ หากผู้ประกอบการนำแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในสถานประกอบการ รัฐบาลมีการกำหนดบทลงโทษจับ ปรับหนักกับผู้เป็นนายจ้าง สถานประกอบการ และแรงงานต่างด้าวที่ทำผิดกฎหมาย เป็นเหตุทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการไทย ต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน ตามกฎกระทรวงแรงงาน และมีผลการศึกษาของ Sajjanand (2015) ที่พบว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายส่วนใหญ่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของไทย และไทยได้ปฏิบัติสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องที่ไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเงินทดแทนนั้นต้องเป็นแรงงานที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานเท่านั้น ซึ่งในอดีตมีข้อมูลที่สะท้อนว่าแรงงานต่างด้าวถูกไล่ออกจากสิทธิเงินทดแทนเพราะพวกเขาเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย การประสพอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้าง ช่วยรักษาผลประโยชน์ของผู้จ้างงานจึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ (Subcommittee on Human Rights, Refugees and Asylum Statelessness, Internally Displaced Persons, Lawyers Council, 2011)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยที่จัดทำโดย Tongsamsi, Luxchaikul, and Tongsamsi (2019) เกี่ยวกับระดับความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยสำรวจจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในจังหวัดปัตตานีจำนวน 210 คน จากจำนวนประชากรที่ทำงานในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 3,875 คน คน โดยผู้ให้ข้อมูลต้องทำงานในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 2 ปี ทั้งนี้ แรงงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อยู่ในช่วงอายุ 21-30 ปี มากที่สุด รองลงมาอยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี ส่วนใหญ่มีสัญชาติเมียนมา รองลงมาเป็นสัญชาติกัมพูชา แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส โดยทุกคนทำงานในแผนกผลิต มีสถานภาพเป็นลูกจ้างรายวันมากที่สุด แรงงานส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงาน 2-5 ปี อาศัยในบ้านพักที่นายจ้างจัดให้โดยไม่คิดค่าเช่า จากการศึกษาระดับความรู้ของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนนั้น พบว่าแรงงานมีความรู้ด้านสิทธิกองทุนเงินทดแทนมากที่สุดด้านการเข้าถึงการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วยจากการทำงาน ตอบถูกร้อยละ 91.0 ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ที่น้อยที่สุด คือ ค่าทดแทนกรณีประสพอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ตอบถูกเพียงร้อยละ 27.6 โดยแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติมีความรู้สิทธิด้านเงินทดแทนระดับมาก จากคะแนนเต็ม 13 คะแนน ($\bar{X}=7.26$, $S.D.=1.62$) ขณะที่ผลการวิจัยด้านการได้รับการคุ้มครองแรงงานจากกองทุนเงินทดแทนพบว่า แรงงานประเมินว่าตนเองได้รับการคุ้มครองระดับมากที่สุด โดยมีคะแนนเฉลี่ย 3.84 ($S.D.=0.39$) จากคะแนนเต็ม 4 อีกทั้ง มีงานวิจัยของ Noiprom (2019) ที่เสนอว่าจังหวัดเลยควรทบทวนหรือเพิ่มเติมนโยบาย

นำแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวเข้าสู่ระบบการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเพื่อดูแลสิทธิประโยชน์ของแรงงานเหล่านี้ได้เท่าเทียมกับคนไทย

จากการศึกษาบทบาทของกองทุนเงินทดแทนกับการคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานในประเทศไทย แล้วนั้น พบว่าสำนักงานประกันสังคมสามารถสร้างความรู้ความเข้าใจต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้างได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งมีช่องทางติดต่อสื่อสารกับนายจ้างและลูกจ้างที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา ลูกจ้างส่วนใหญ่เข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ของตนภายใต้กองทุนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีนายจ้างบางส่วนที่จ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน แต่หลีกเลี่ยงการนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายอันหมายถึงต้นทุนการผลิตสินค้าหรือบริการที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่มีสิทธิขึ้นทะเบียนลูกจ้างในกองทุนเงินทดแทน จึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนดังกล่าว ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลเรื่องการจ้างงานควรมีการส่งเสริมและติดตามให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

สรุปและข้อเสนอแนะ

กองทุนเงินทดแทนมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหาย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานแก่นายจ้างทุกภาคส่วนได้รับความคุ้มครอง และมีหลักประกันความมั่นคง ส่งผลให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ นายจ้างมีหน้าที่ขึ้นทะเบียนลูกจ้าง (ทั้งแรงงานชาวไทยและต่างชาติ) ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน รวมถึงแจ้งการประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหายของลูกจ้างภายในระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด เพื่อช่วยพิทักษ์สิทธิของลูกจ้างให้ได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุน ขณะเดียวกันลูกจ้างพึงศึกษาทำความเข้าใจสิทธิประโยชน์ของกองทุนเงินทดแทน และสิทธิของลูกจ้างที่พึงได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายอื่นอย่างสม่ำเสมอ เพื่อปกป้องสิทธิของตนและเพื่อนร่วมงาน อีกทั้ง นายจ้างและลูกจ้างควรมีกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานภายใต้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นประจำ หรือจัดเป็นวาระประจำในการประชุมร่วมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ที่ทันสมัยทันเหตุการณ์ และสร้างความมั่นใจแก่ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานให้นายจ้างว่าพึงได้รับการดูแลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างครอบคลุม ครอบคลุม อันจะนำมาซึ่งภาพลักษณ์การดูแลลูกจ้างที่ดีของประเทศไทย อนึ่ง สถิติการประสบอันตรายที่นำเสนอในบทความฉบับนี้เป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งสำนักงานประกันสังคมเผยแพร่สู่สาธารณะบนเว็บไซต์ ผู้เขียนจึงนำข้อมูลที่น่าสนใจมาวิเคราะห์เพิ่มเติม ส่วนการดำเนินงานตามกรอบพระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับ 2) พ.ศ. 2561 ยังไม่มีผู้นำข้อมูลมาวิเคราะห์หรือศึกษาอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่การให้ความคุ้มครองแรงงานของกองทุน บทบาทของนายจ้างที่ส่งเสริมให้ลูกจ้างได้ขึ้นทะเบียนกับกองทุน การเข้าถึงสิทธิของลูกจ้าง รวมถึงปัญหาอุปสรรคการเข้าถึงสิทธิของลูกจ้าง เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการคุ้มครองแรงงานภายใต้กองทุนเงินทดแทนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Department of Labour Protection and Welfare. (2007). *Appropriate model for labour welfare in Thailand*. Bangkok: Excellent business management. [in Thai]
- Krutchaiyant, T. (2002). *The Workmen's Compensation Act: A comparative study of Thailand Act and some countries in ASIA* (Master's thesis). Dhurakijpundit University, Bangkok. [in Thai]
- Laohaudomchok, W. (2019). *Vision zero: Global strategy on occupational safety and health*. Retrieved from http://osh.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=755%3Avision-zero-&catid=19%3A-m---m-s&Itemid=201 [in Thai]
- Ministry of Foreign Affairs. (2017). *Thailand's ratification of convention No.111 on concerning discrimination (employment and occupation), 1958*. Retrieved from <http://mfa.go.th/main/en/news3/6886/78580-Thailand%E2%80%99s-Ratification-of-ILO-Convention-No.-111.html> [in Thai]
- Ministry of Labour. (2017). *Ministry of Labour: Policy/vision/mission*. Retrieved from https://www.mol.go.th/%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%99%E0%B8%B3%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99/policy_vision_mission/ [in Thai]
- National Statistical Office. (2017). *Population 15 years and over by labor force status and sex, whole kingdom: 2007-2016*. Retrieved from <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries03.html>
- _____. (2018). *The labour force survey whole kingdom quarter 4: October-December 2017*. Bangkok: National Statistical Office.
- _____. (2019). *The labour force survey whole kingdom quarter 4: October-December 2018*. Bangkok: National Statistical Office.
- Noiprom, N. (2019). Laotian aliens labour movement in Loei Province area. *Research and Development Journal Loei Rajabhat University*, 14(49), 41-51. [in Thai]
- Pansiri, N. (2015). *The study of safety behavior of safety officers in Surat Thani industries* (Master's thesis). Prince of Songkla University, Songkhla. [in Thai]
- Royal Thai Government. (2017). *Thailand's ratification of convention No.111 to ILO*. Retrieved from <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/4532> [in Thai]
- Sajjanand, S. (2015). Protection of migrant workers in Thailand: A case study of Nonthaburi Province. *STOU Journal*, 28(2), 139-154. [in Thai]
- Sirijaroonwong, U., & Boonruksa, P. (2018) Causal analysis of over 3-day injury at work using fault tree analysis: A case study of 17 manufacturers in Samut Prakarn Province. *Journal of Safety and Health*, 11(1), 1-14. [in Thai]

- Social Security Office. (2015). *Annual report 2014 Workmen's Compensation Fund*. Nonthaburi: Social Security Office. [in Thai]
- _____. (2016). *Annual report 2015 Workmen's Compensation Fund*. Nonthaburi: Social Security Office. [in Thai]
- _____. (2017). *Annual report 2016 Workmen's Compensation Fund*. Nonthaburi: Social Security Office. [in Thai]
- _____. (2018). *Annual report 2017 Workmen's Compensation Fund*. Nonthaburi: Social Security Office. [in Thai]
- _____. (2019a). *Annual report 2018 Workmen's Compensation Fund*. Nonthaburi: Social Security Office. [in Thai]
- _____. (2019b). *Number of Insured Persons under Article 33*. Retrieved from https://www.sso.go.th/wpr/main/privilege/ข้อมูลสถิติกองทุนประกันสังคม_sub_category_list-label_1_168_736 [in Thai]
- _____. (2019c). *Benefits of Workmen's Compensation Fund*. Retrieved from https://www.sso.go.th/wpr/main/privilege/กองทุนเงินทดแทน_category_list-text-photo_1_126_0 [in Thai]
- Subcommittee on Human Rights, Refugees and Asylum Statelessness, Internally Displaced Persons, Lawyers Council. (2011). *Policy and strategy to solve the problems from migrant labour*. Bangkok: Raks Thai. [in Thai]
- Tamjai, A., Suttawet, C., & Chomtohsuwan, T. (2018). The performance evaluation of the Compensation Fund and policy recommendation. *Governance Journal*, 7(1), 30-65. [in Thai]
- Thosuwanjinda, V. (2018). A linkage of employees rights and benefits in the Workmen's Compensation Fund Bill and Social Security Bill. *Kasem Bundit Journal*, 19(1), 209-220. [in Thai]
- Tongsamsi, K., Luxchaigul, N., & Tongsamsi, I. (2019). *Labour protection of foreign workers under Social Security Fund and Compensation Fund in Pattani province*. Pattani: Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University. [in Thai]
- Wasinarom, S. (1997). *Welfare in the organization: Management concepts and methods*. Bangkok: Med-try Printing. [in Thai]
- Workmen's Compensation Act (No.2) B.E. 2561. (2018). *Royal Thai Government Gazette*. Retrieved from <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/107987/133237/F-1793562944/THA107987%20Tha.PDF> [in Thai]
- Workmen's Compensation Act B.E. 2537. (1994). *Royal Thai Government Gazette*. Retrieved from <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/46852/91104/F-1944612989/THA46852%20%20Eng.pdf>