

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ระบบประกันสังคม นับเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่ นำระบบประกันสังคมไปใช้ในการให้ความคุ้มครองความเสี่ยง ให้หลักประกันชีวิตแก่ประชาชนของตน ตั้งแต่เกิดจนตาย ระบบประกันสังคมเป็นระบบของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก โดยทั่วไปรัฐบาลของต่างประเทศจะให้ความสำคัญแก่บุคคลที่ทำงานมีรายได้ และอยู่ในระบบแรงงาน ก่อนขยายความคุ้มครองไปสู่ผู้ที่ไม่มีรายได้ นอกกระบวนการจ้างงานปกติ หรือที่เรียกว่าแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ ความสำเร็จประการหนึ่งของการประกันสังคมก็คือ เป้าหมายที่จะทำให้การประกันสังคมสามารถครอบคลุมประชาชนทุกคนในประเทศไทยให้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เพื่อเป็นมาตรการในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองลูกจ้างไม่ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตเมื่อต้องสูญเสียรายได้ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลที่ควรให้สวัสดิการสังคมเพื่อให้คนในสังคมมีสถานะความเป็นอยู่ที่ดี ให้ได้รับความช่วยเหลือและส่งเสริมเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิตเพื่อมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการศึกษา การสาธารณสุข การจัดที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างแรงงาน และการบริการสังคม สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลที่จะต้องหามาตรการต่างๆ ทางสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ ตามเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อการดำเนินชีวิตให้แก่ลูกจ้าง และบุคคลผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตนให้ได้ความช่วยเหลือ เมื่อมีการเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย การคลอดบุตร การทุพพลภาพ ดาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เป็นต้น โดยลูกจ้างนั้นมีลักษณะบังคับ กล่าวคือ ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป สำหรับบุคคลที่ไม่มีลูกจ้างนั้นสามารถเข้าสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ในรูปของผู้ประกันตนแบบสมัครใจ หรือผู้ประกันตนอิสระ

จากการศึกษาพบว่า ข้อยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคม มาตรา 4 (3) กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมดังต่อไปนี้

#### 5.1.1 ปัญหาในเรื่องขอบข่ายความคุ้มครอง มีดังต่อไปนี้

##### 1) ปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตน

ข้อยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคมไทยตามมาตรา 4 (3) กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องของผู้ประกันตน กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ ไม่ว่าจะไปประจำทำงานในต่างประเทศเป็นระยะเวลานานเกินกว่า 6 เดือน ความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างนั้นไม่ได้สิ้นสุดจากการเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม เพียงแต่ความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างสะดุดหยุดลง เมื่อลูกจ้างของนายจ้างที่ไปทำงานในต่างประเทศกลับมาในประเทศ ก็สามารถกลับเข้ามาเป็นผู้ประกันตนต่อไปตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม แต่หากเป็นลูกจ้างที่เคยเป็นผู้ประกันตนแบบบังคับ ซึ่งจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างสิ้นสุดลง ก็คือความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเพราะสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง ถ้าลูกจ้างประสงค์ที่จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ลูกจ้างต้องแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

##### 2) ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านประกันสังคมแก่แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่จัดตั้งขึ้นนั้น มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคแก่แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ แรงงานที่ไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ หลังจากเดินทางกลับจากทำงานต่างประเทศ ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม ทำให้แรงงานไทยที่เดินทางไปประจำทำงานในต่างประเทศได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกับแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ครอบคลุมเพียงพอ และไม่สามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศภายหลังจากกลับมาจากการทำงานในต่างประเทศได้

### 5.1.2 ปัญหาในเรื่องเงินสมทบ มีดังนี้

#### 1) ปัญหาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนแบบบังคับ

(1) อัตราการส่งเงินสมทบที่กองทุนประกันสังคมใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินสมทบจากผู้ประกันตนแบบบังคับ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ตัวผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อย และยังขัดต่อหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายประกันสังคม เพราะเป็นการก่อกำเริบให้แก่ผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยมาก เช่น ผู้ประกันตนแบบบังคับ ซึ่งกำหนดจากฐานค่าจ้างไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และสูงสุดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท เมื่อเงินเดือนเกิน 15,000 บาท ก็จะจ่ายเงินสมทบเพียงเดือนละ 750 บาท เท่านั้น เพราะส่วนที่เกิน 15,000 บาท จะไม่นำมาคำนวณในการจ่ายเงินสมทบ จะเห็นได้ว่าผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้นเป็นผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ส่วนผู้ประกันตนที่มีรายได้เกิน 15,000 บาท ถือว่าเป็นผู้ประกันตนที่มีรายได้มากก็จะถูกนำมาคำนวณในการจ่ายเงินสมทบเพียงส่วนที่ไม่เกิน 15,000 บาท

(2) สำหรับการจ่ายเงินสมทบ ตามกฎหมายประกันสังคม ได้กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ส่งเงินสมทบทั้ง 3 ฝ่าย โดยไม่มีการแบ่งแยกว่ากรณีใดเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ต่อธุรกิจของนายจ้างโดยตรง หากกรณีใดเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของนายจ้าง นายจ้างควรที่จะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในส่วนนี้แทนลูกจ้างด้วย เนื่องจากลูกจ้างผู้ประกันตนย่อมมีฐานะในทางเศรษฐกิจยากจนกว่านายจ้างอย่างมาก การที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างทั้ง 2 ฝ่ายจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เท่ากันจึงเป็นการไม่เหมาะสม และไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะกับลูกจ้างที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ

#### 2) ปัญหาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนแบบอิสระ

กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่สมัครเป็นผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบปีละ 3,360 บาท เพื่อประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีทุพพลภาพ กรณีชราภาพ และกรณีเจ็บป่วย เป็นต้น เนื่องจากกองทุนประกันสังคมคำนวณฐานตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบปีละครั้งภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี เมื่อคำนวณออกมาเป็นรายเดือนแล้วผู้ประกันตนอิสระจะต้องจ่ายเงินสมทบเดือนละ 280 บาทต่อเดือน เมื่อพิจารณารายได้ของผู้ประกันตนอิสระส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย เช่น พ่อค้า แม่ค้า เป็นต้น การกำหนดให้จ่ายเงินสมทบเป็นรายปีเป็นการก่อกำเริบให้กับผู้ประกอบอาชีพอิสระมากขึ้นไป เพราะไม่มีการแบ่งจ่ายเป็นรายเดือน เช่นนี้ ทำให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีรายได้ไม่แน่นอนเพราะมีรายได้ตามสภาพเศรษฐกิจหรือขึ้นอยู่กับประเภทของกิจการ

และงานที่ทำ อาจทำให้ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราดังกล่าวได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการเป็นผู้ประกันตนอิสระ

### 5.1.3 ปัญหาในเรื่องประโยชน์ทดแทน

กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในเรื่องของการรักษาพยาบาลไว้ คือ ผู้ซึ่งสามารถใช้สิทธิที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลได้ มีเพียงผู้ประกันตนเท่านั้น ทำให้ไม่สอดคล้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่กำหนดคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะด้วย โดยผู้ประกันตนแบบบังคับกับผู้ประกันตนอิสระนั้น ได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมไม่เท่ากัน กล่าวคือผู้ประกันตนแบบบังคับได้รับประโยชน์ทดแทน 7 กรณี ส่วนผู้ประกันตนอิสระได้รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณี จึงเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระไม่ให้ความสนใจที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตนอิสระ

สำหรับกรณีโรค กฎหมายประกันสังคมกำหนดกลุ่มโรคที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง เช่น กรณีโรคจิต และกรณีโรคไควยาเรื้อรัง ผู้เขียนเห็นว่า จำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองทั้งหมดไม่ควรกำหนดยกเว้น

สรุปได้ว่า ข้อยกเว้นที่ไม่ใช้บังคับตามกฎหมายประกันสังคม ตามมาตรา 4 (3) กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบกฎหมายประกันสังคม เพื่อให้เกิดความเหมาะสม สอดคล้องและเป็นธรรมสำหรับผู้ประกันตน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ควรมีการกำหนดให้ใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมแก่ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ รวมถึงแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งนี้สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 4 (6)

5.2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้นายจ้างต้องออกเงินสมทบมากกว่าลูกจ้าง กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของนายจ้างโดยตรง นายจ้างควรเป็นผู้ออกเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างด้วย เช่น กรณีการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากันในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน ควรให้นายจ้างออกเงินสมทบในส่วนนี้ ส่วนประโยชน์ทดแทนที่เป็นประโยชน์แก่ตัวลูกจ้างก็ควรที่จะให้ลูกจ้างออกเงินสมทบร่วมกับนายจ้างด้วย เช่น กรณีประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ รวมถึงกรณีว่างงาน

5.2.3 ควรมีการแก้ไขอัตราเงินสมทบระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยแก้ไขพระราชกฤษฎีกา กำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ดังนี้

1) ควรกำหนดให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ โดยคิดจากอัตราร้อยละของเงินเดือนที่แท้จริงของผู้ประกันตน โดยไม่มีการกำหนดเพดานของเงินเดือน

2) ควรกำหนดให้ผู้ประกันตนอิสระสามารถผ่อนจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนได้ โดยกำหนดให้นำส่งเงินสมทบภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน

3) ควรให้รัฐบาลออกเงินสมทบร่วมกับผู้ประกันตนอิสระ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระเข้ามาเป็นผู้ประกันตนอิสระเพิ่มมากขึ้น

5.2.4 ควรขยายความคุ้มครองไปถึงครอบครัวของผู้ประกันตน ได้แก่ คู่สมรส และบุตรของผู้ประกันตน ให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์เช่นเดียวกับผู้ประกันตน อันจะเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในอุปการะเป็นอย่างมาก

5.2.5 ควรกำหนดให้ผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้ได้รับสิทธิในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพในการที่จะได้รับการรักษาพยาบาลในทันทีที่เข้ามาเป็นผู้ประกันตน เนื่องจากผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบทันทีที่เป็นผู้ประกันตน เพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ประกันตน

5.2.6 ควรขยายประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนอิสระจาก 3 กรณี เป็น 5 กรณี โดยเพิ่มเติมกรณีประโยชน์ทดแทนกรณีช่วยเหลือบุตร และประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

5.2.7 ควรมีการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบประกันสังคมแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้างผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

5.2.8 รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับสิทธิประโยชน์ทางสังคมของลูกจ้างผู้ประกันตนมากกว่าเงินกองทุนประกันสังคม

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายประกันสังคมไม่ควรบัญญัติ ยกเว้นให้แก่ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศไทย และไปประจำทำงานในต่างประเทศ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 4 (6) นอกจากนี้ควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตาม เรื่อง หลักเกณฑ์ และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมิใช่เนื่องจากการทำงานเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ กรณีโรคจิต และกรณีบาดเจ็บเนื่องจากไถว้ายเรือร่ง เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น อีกทั้งควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดให้ขยายประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลให้

ครอบคลุมไปถึงคู่สมรสและบุตร เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนทั้งในประเทศและผู้ประกันตนที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน