

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

สภาวะการแข่งขันด้านแรงงานในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่มีเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการพัฒนาด้านการศึกษาที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้นจึงมีบุคลากรที่ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นยิ่งในปัจจุบันเป็นยุคแห่งสังคมการเรียนรู้ (Knowledge Society) ซึ่งทุกคนต้องมีการพัฒนาตัวเองให้ก้าวทันต่อความเปลี่ยนแปลงความทันสมัยและเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างไม่หยุดนิ่งตลอดจนการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีเป้าประสงค์พัฒนาประเทศให้สู่ความทันสมัย เช่น หากพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 และฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 มุ่งเน้นประเทศก้าวสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country) ซึ่งผลจากแผนดังกล่าวส่งผลให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมการส่งออก เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากทั้งสิ้น จึงส่งผลให้เกิดการจ้างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่หลังจากนั้นประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจนทำให้ประเทศต้องเข้าร่วมโครงการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) เมื่อ 14 สิงหาคม 2540 เป็นผลให้เกิดความชบเซาทางเศรษฐกิจและการเงินเฟ้อ (Stagflation) มีความรุนแรงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในครั้งนี้นำผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงโดยเฉพาะการเลิกจ้างและการว่างงาน ทั้งนี้ในช่วงก่อนหน้าประเทศไทยจะประสบกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตลาดแรงงานภายในประเทศค่อนข้างอยู่ในภาวะตึงตัว (Labour Shortage) อัตราค่าจ้างปรับตัวสูงขึ้นและค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงเพิ่มขึ้นแต่หลังจากเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตและการจ้างงานในประเทศเป็นอย่างมากคือการเลิกจ้างและการว่างงานเป็นจำนวนมากเป็นทำให้ตลาดแรงงานเปลี่ยนแปลงทิศทางไปในทางตรงกันข้าม คือ มีแรงงานค่อนข้างเหลือเฟือ (Labor Surplus) และมีค่าจ้างเฉลี่ยลดลง (เสาวลักษณ์ กิตติประภัสร์ และ เศษฐา อินทวิทักษ์, 2542, น. 7) ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือเกิดภาวะการว่างงานของแรงงานในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นแรงงานมีฝีมือ กึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ โดยภาวะการว่างงานนี้ หากพิจารณาการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดย
นำเสนอข้อมูลดังตาราง

ตารางที่ 1.1
จำนวนและร้อยละของประชากรในกำลังแรงงานแยกเป็น
รายเดือน ในปี พ.ศ. 2549

| สถานภาพแรงงาน | มกราคม January | กุมภาพันธ์ February | มีนาคม March | เมษายน April | พฤษภาคม May | มิถุนายน June |
|--|-------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------|
| | จำนวนพันคน In thousands | | | | | |
| รวม | 65,064.1 | 65,103.3 | 65,142.9 | 65,183.0 | 65,223.5 | 65,264.4 |
| กำลังแรงงานรวม | 35,533.8 | 35,718.9 | 35,643.7 | 36,112.6 | 36,664.8 | 36,399.8 |
| 1. กำลังแรงงาน ปัจจุบัน | 35,292.2 | 35,386.8 | 35,291.6 | 35,696.2 | 36,299.0 | 36,327.1 |
| 1.1 ผู้มีงานทำ | 34,523.2 | 34,831.8 | 34,649.0 | 34,936.9 | 35,790.8 | 35,766.6 |
| 1. ทำงาน | 33,246.0 | 34,110.0 | 33,938.8 | 33,666.1 | 34,834.1 | 35,392.9 |
| 2. มีงาน ประจำแต่ ไม่ทำงาน | 1,277.2 | 721.8 | 710.3 | 1,270.8 | 956.1 | 373.7 |
| 1.2 ผู้ว่างงาน | 769.0 | 555.0 | 642.6 | 759.3 | 508.3 | 560.5 |
| 1. หางานทำ | 177.1 | 119.4 | 108.2 | 121.8 | 106.9 | 138.8 |
| 2. ไม่หางาน ทำแต่ พร้อม ทำงาน | 591.9 | 435.6 | 534.4 | 637.5 | 401.3 | 421.7 |
| อัตราการมีส่วนร่วม ในกำลังแรงงาน | 70.8 | 71.1 | 70.9 | 71.7 | 72.7 | 72.2 |
| อัตราการมีงานทำ | 97.2 | 97.5 | 97.2 | 96.7 | 97.6 | 98.3 |
| อัตราการว่างงาน | 2.2 | 1.6 | 1.8 | 2.1 | 1.4 | 1.5 |

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตารางเห็นได้ว่าอัตราการว่างงานมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากเดือนกุมภาพันธ์เป็นต้นมาโดยสูงเป็นร้อยละ 2.1 ในรอบเดือนเมษายน ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่น่าตกใจเป็นอย่างยิ่งและสถิติอีกประการที่ต้อการนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงประเภทของอาชีพที่ผู้ว่างงานต้องการทำโดยทำการสำรวจโดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเมื่อปี 2548 ทำให้ทราบว่าอาชีพที่ผู้ว่างงานต้องการทำมากที่สุดคืออาชีพด้านการเกษตรและเลี้ยงสัตว์คิดเป็นร้อยละ 12.3 และอาชีพก่อสร้างซึ่งมีเปอร์เซ็นต์ที่เท่ากัน รองลงมาได้แก่อาชีพช่างเครื่องยนต์คิดเป็นร้อยละ 12.2 และงานเสมียน/พนักงาน 10.9 และงานด้านพาณิชยกรรมที่ 7.8 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจากผลการสำรวจอาจมองได้ว่าผู้ว่างงานมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพอิสระมากขึ้น โดยสอดคล้องกับอาชีพอันดับหนึ่งที่ผู้ว่างงานต้องการทำคืองานด้านเกษตรกรรม/ปศุสัตว์

และผลการสำรวจประชากรที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการประกอบอาชีพในแต่ละประเภทของผู้ว่างงาน ทำการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2548 ได้ผลการสำรวจดังนี้

ตารางที่ 1.2

การจำแนกประเภทของงานที่ต้องการทำตามเขต

การปกครอง พ.ศ. 2548

| ประเภทของงานที่ต้องการทำ | 100.0% |
|-------------------------------------|--------|
| งานก่อสร้าง | 12.3 |
| งานด้านเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ | 12.3 |
| ช่างเครื่องยนต์ | 12.2 |
| งานเสมียน/พนักงาน | 10.9 |
| งานด้านการค้า/ธุรกิจ (พาณิชยกรรม) | 7.8 |
| ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า | 7.7 |
| ช่างไฟฟ้า/อิเล็กทรอนิกส์ | 7.2 |
| งานคอมพิวเตอร์ | 5.7 |

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากผลการสำรวจทำให้ทราบว่าประเภทอาชีพที่ผู้ว่างงานต้องการทำโดยนั้นปรากฏว่าผู้ว่างงานต้องการประกอบอาชีพทางการเกษตรและปศุสัตว์สูงที่สุด (12.3%) รวมถึงมีความต้องการประกอบอาชีพงานก่อสร้างซึ่งมีเปอร์เซ็นต์เท่ากัน และรองลงมาได้แก่ อาชีพทางด้านงานช่างยนต์ (12.2%) และงานด้านเสมียน/พนักงานเป็นลำดับรองลงมา (10.9%) ซึ่งหากพิจารณาจากทั้ง สามลำดับนั้น พบว่าผู้ว่างงานมีความต้องการที่จะประกอบอาชีพที่เป็นงานอิสระมากกว่าที่จะกลับเข้าสู่สถานประกอบการ

แต่ระบบความมั่นคงทางสังคมได้ให้บริการรูปแบบหนึ่งคือการประกันสังคม ซึ่งเป็น การให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยรัฐเป็นผู้ดูแลและหลักการของการประกันสังคมคือ การสร้างหลักประกันความคุ้มครองทางสังคม ซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขโดยร่วมกัน เสี่ยงภัยและร่วมกันรับผิดชอบ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งการออกเงินสมทบกองทุนประกันสังคม โดยแบบทวิภาคี คือ มีนายจ้าง ลูกจ้าง ซึ่งในบางประเทศมีรัฐออกเงินสมทบเข้ากองทุนด้วยโดย ผลประโยชน์ทดแทนที่ได้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดความเดือดร้อนได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน จึงอาจกล่าวได้ว่าการประกันสังคมเป็น การประกันสุขภาพอีกวิธีหนึ่งโดยอาศัยหลักการพึ่งตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของ ประชาชนโดยจุดมุ่งหมายคือสร้างหลักประกันสังคมและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำเนินชีวิตแม้ต้องมีเหตุการณ์ที่ต้องทำให้ขาดแคลนรายได้ก็สามารถยังคง ดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข (อำพล สิงหโกวินทร์, 2537, น. 5)

สำหรับประเทศไทยเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2497 ที่มีพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรก ของประเทศไทยจนถึงปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการ ดำเนินชีวิตให้กับผู้ประกันตนเมื่อประสบความเดือดร้อนอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน โดยให้ ความคุ้มครองใน 7 กรณี คือ

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

ซึ่งในส่วนการ ประกันการว่างงานนั้นของอธิบายเพิ่มเติมเพื่อความเข้าใจในสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้มากยิ่งขึ้น

สาระสำคัญการประกันสังคมกรณีว่างงาน

การประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นมาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ต้องสูญเสียงานโดยมิได้สมัครใจ และเงินช่วยเหลือที่จะจ่ายตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่งของการว่างงาน ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นไปในรูปของรายได้ที่เป็นเงินหรือการให้บริการทางด้านอาชีพ ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายของการประกันการว่างงานไว้ ดังต่อไปนี้

ความหมายของการประกันการว่างงาน

สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association : ISSA) ได้ให้ความหมายของการว่างงานว่า เป็นแขนงหนึ่งของการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องของการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องของการว่างงานโดยมิได้สมัครใจโดยเงินช่วยเหลือจะจ่ายให้แก่ผู้ที่ต้องออกจากงานในช่วงระยะเวลาที่จำกัด และในช่วงที่ผู้ว่างงานมาขอรับสิทธิต้องแสดงตนว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำงาน และพร้อมที่จะทำงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กล่าวถึงการประกันการว่างงานไว้ว่าเป็นระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทำงานที่ว่างงานโดยมิได้สมัครใจเป็นผลทำให้สูญเสียรายได้ ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจะได้รับเงินช่วยเหลือภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับความช่วยเหลือยังคงว่างงานจริงและมีความพร้อมที่จะทำงาน

โดยสรุปแล้ว การประกันการว่างงานจึงเป็นมาตรการที่จะช่วยเหลือผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจ โดยขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบคุณสมบัติ ระยะเวลาของการเกิดสิทธิ ซึ่งอาจไม่จ่ายหรือยุติการจ่าย ถ้าพบว่าเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจหรือการปฏิเสธการฝึกงาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการประกันการว่างงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ไว้ดังนี้

1. เป็นระบบการให้ความช่วยเหลือผู้ทำงานที่อยู่ในภาวะการว่างงาน โดยมิได้สมัครใจเป็นเป็นผลให้ต้องสูญเสียรายได้

2. ให้เงินช่วยเหลือในระยะเวลาที่กำหนด
3. ผู้รับความช่วยเหลือต้องว่างงานจริงและพร้อมที่จะทำงาน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ในสาระของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองกรณีว่างงานไว้คือ

1. เงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง

1.1 จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน และต้องอยู่ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน

1.2 เป็นผู้มีความสามารถในการทำงานพร้อมที่จะทำงานที่เหมาะสมที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงานและได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง

1.3 ว่างงาน ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ว่างงาน” หมายความว่า การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง

2. สิทธิประโยชน์

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตั้งแต่วันที่ 8 นับแต่วันที่ว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ต้องไม่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

3.1 ต้องมิใช่การถูกเลิกจ้างเนื่องจาก

1. ทุจริตต่อหน้าที่
 2. กระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
 3. จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
 4. ผ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง
5. ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 7 วันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

6. ประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

7. ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

3.2 ต้องมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

3.3 ต้องมิใช่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ซึ่งเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ

4. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 104 วรรคสาม กำหนดว่าการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

5. การจัดเก็บเงินสมทบกรณีว่างงานตามมาตรา 46 วรรคสอง ได้กำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่ากันตามอัตราตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กล่าวคือไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองกรณีว่างงานไว้ แตกต่างกันไปจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในเรื่องการจัดเก็บเงินสมทบกรณีว่างงานตามมาตรา 46 วรรคสอง ได้กำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กล่าวคือ ฝ่ายละไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

การประกันการว่างงานสำหรับประเทศไทยนั้นครอบคลุมเฉพาะแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และเป็นสถานประกอบการนอกภาคการเกษตร TDR1 จึงได้เสนอรูปแบบของการประกันการว่างงานไว้ 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.3
รูปแบบของการประกันการว่างงาน

| เงื่อนไข | รูปแบบที่ 1 | รูปแบบที่ 2 | รูปแบบที่ 3 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ระยะเวลาการจ่ายเงิน สมทบ | 6 เดือนใน 15 เดือน | 6 เดือนใน 15 เดือน | 6 เดือนใน 15 เดือน |
| อัตราการจ่ายเงินสมทบ * | 2% | 2.4% | 0.9% |
| อัตราประโยชน์ทดแทน | 50% | 70% | 30% |
| ระยะเวลาสูงสุดของการ รับประโยชน์ทดแทน | 3 เดือน | 6 เดือน | 6 เดือน |
| ผลประโยชน์อื่น เช่น การ ฝึกอบรม | 3 | 3 | 3 |
| แสดงหลักฐานการหา งานทำ | 3 | 3 | 3 |

หมายเหตุ: เป็นอัตราเงินสมทบรวม ทั้งนี้ TDRI เห็นว่ารัฐบาลไม่ควรจ่ายเงินสมทบควรเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง

รูปแบบที่ 1 ได้กำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

รูปแบบที่ 2 ให้ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสดสูง แต่ปรับเงื่อนไขการเกิดสิทธิให้เข้มขึ้นเพื่อป้องกันการหาประโยชน์ที่ผิด

รูปแบบที่ 3 ให้ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสดที่ต่ำและลดต้นทุนของผู้รับการคุ้มครองและผู้ให้บริการด้วยการยกเว้นการฝึกอบรม

ทั้งสามรูปแบบนั้นกำหนดให้ ผู้รับประโยชน์ทดแทนต้องหางานทำและรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่จัดหางานอย่างเดือนละหนึ่งครั้ง โดยต้องแสดงหลักฐานการหางานทำ นอกจากนี้จำกัดให้ผู้ว่างงานขอรับประโยชน์ทดแทนได้เพียงปีละครั้ง

TDRI ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าการตัดสินใจว่ารูปแบบใดเหมาะสมกับโครงสร้างตลาดแรงงานของไทยนั้น จะต้องพิจารณาเป้าหมายของการให้หลักประกันการว่างงาน ดังนี้

- ถ้ามีเป้าหมายอยู่ที่อัตราเงินสมทบต่ำและให้ความคุ้มครองแต่น้อย รูปแบบที่ 3 มีลักษณะเหมาะสมที่สุด

- ถ้าต้องการให้ผู้ว่างงานได้รับประโยชน์อย่างพอเพียงจากระบบประกันการว่างงาน และต้องการลดปัญหาการว่างงานเป็นฤดูกาลหาประโยชน์จากระบบด้วยแล้ว รูปแบบที่ 2 ถือว่าเหมาะสมที่สุด

สำหรับรูปแบบที่ 1 นั้นเหมาะสมกับการให้ประโยชน์ทดแทนกว้างขวางโดยไม่เน้นเรื่องว่างงานเป็นฤดูกาลและให้ประโยชน์ทดแทนสูงเกินไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างตลาดแรงงานไทย จะเห็นว่ารูปแบบที่ 1 นั้นไม่เหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากเชื้อประโยชน์ให้กับผู้ทำงานเป็นฤดูกาลได้รับประโยชน์แบบวางแผนจากระบบประกันการว่างงาน

สำหรับรูปแบบการบริหารงานนั้น ได้เสนอให้ 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ร่วมกันวางแผนตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินงานโดยทำข้อตกลงร่วมกันประกอบด้วย

- การกำหนดเป้าหมายให้บริการประกันการว่างงานเน้นให้บริการที่ดีแก่ผู้ว่างงานและช่วยผู้ว่างงานให้หางานทำได้เร็วที่สุด

- การวางแผนการให้บริการเน้นที่ความสะดวกสบายและความรวดเร็วในการติดต่อและขอรับประโยชน์ทดแทน ซึ่งควรเป็นศูนย์บริการหางานทำ (Employment Center) หรือ one-stop-service ที่ผู้ว่างงานไปติดต่อเพียงจุดเดียวแล้วสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการประกันการว่างงานได้ครบวงจร

- การวางแผนให้ความรู้ด้านการประกันการว่างงานผ่านสื่อต่าง ๆ

- การเชื่อมโยงระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้มีข้อมูลในการตรวจสอบสิทธิที่ทันเหตุการณ์และมาจากฐานข้อมูลเดียวกัน

การเตรียมการโครงการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมกรณีว่างงาน

ในส่วนของการศึกษาและเตรียมการคณะทำงานโครงการขยายความคุ้มครองกรณีว่างงาน สำนักงานประกันสังคม สรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

1. การศึกษาความเป็นไปได้โดยองค์การระหว่างประเทศ

1.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความช่วยเหลือในการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย เมื่อปี

พ.ศ. 2541 สรุปผลการศึกษาได้ว่า การประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นโครงการที่ยากที่สุดในกระบวนการบริหารจัดการของระบบประกันสังคม เนื่องจากการตรวจสอบคนว่างงานจริงทำได้ยากและอาจจ่ายประโยชน์ทดแทนซ้ำซ้อนหากผู้ว่างงานยังมีงานทำแอบแฝงอยู่ ดังนั้น การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการขนาดเล็กจะเป็นการช่วยป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ควรเริ่มดำเนินการประกันการว่างงานเมื่อมีความพร้อมในด้านความมั่นคงทางการเงินและมีความสามารถในการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักประกันสังคมไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง ต้องการประสานงานและวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น เพราะไม่เพียงแต่ความจำเป็นที่ต้องตรวจสอบการขอรับประโยชน์ทดแทนอย่างรอบคอบ ยังต้องดำเนินการติดตามอย่างใกล้ชิดในการจัดหางานและฝึกอาชีพให้แก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานอันจะเป็นภาระหนักแก่หน่วยบริการจัดหางานที่จะต้องเพิ่มบุคลากรถึง 4 เท่าของจำนวนที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการรองรับการดำเนินงาน โดยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่ายังไม่ควรดำเนินการก่อนปี พ.ศ. 2544

ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ILO ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาปฏิบัติงานกับสำนักงานประกันสังคมอีกครั้ง เพื่อช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายการประกันการว่างงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ตลอดจนกำหนดกลวิธีในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการคุ้มครองทางสังคมในส่วนของการทำงาน ผู้เชี่ยวชาญได้รวบรวมผลการปฏิบัติงานและข้อคิดเห็นเสนอต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2545 สรุปข้อคิดเห็นที่สำคัญได้ ดังนี้

- วิฤทธิเศรษฐกิจทำให้ตระหนักว่าการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจควรควบคู่ไปกับระบบคุ้มครองทางสังคมที่กำหนดเป้าหมายเป็นอย่างดี
- ควรออกแบบโครงการประกันการว่างงานพร้อมกับยกระดับบริการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้ผู้ว่างงานได้กลับเข้าทำงาน โดยได้ทำงานที่เหมาะสม ทั้งนี้ ต้องกำหนดนโยบายรัฐให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายใต้สถานการณ์การค้ายุคโลกาภิวัตน์
- การขยายความคุ้มครองไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปเป็นฐานะเพิ่มความเป็นไปได้และความสมเหตุสมผลให้กับโครงการประกันการว่างงาน
- อัตราเงินสมทบ (รวมทุกกรณี) ของระบบประกันสังคมไทยค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียน และจะเกิดผลกระทบด้านการแข่งขันในอุตสาหกรรม

ของประเทศไทยน้อยมาก และการที่คณะอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานได้เสนอให้เก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 1% ถือเป็นการลงทุนที่เหมาะสมในโครงการที่สำคัญสำหรับประเทศไทย

- อัตราประโยชน์ทดแทนที่เสนอคือ 50% ของค่าจ้างเฉลี่ยผู้ประกันตน สอดคล้องกับอัตราที่กำหนดในอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 และ 168

- ผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนควรยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนเมื่อขึ้นทะเบียนหางานกับสำนักงานจัดหางานมิใช่ยื่นที่สำนักงานประกันสังคม จากนั้นจะได้รับคำแนะนำตามระบบเพื่อเข้าสู่กิจกรรมหางานและจะต้องรายงานผลการหางานเป็นระยะ

- ระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ ต้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจังกว่านี้เพื่อให้มั่นใจว่าค่าจ้างมีมาตรฐานเพียงพอ และงานที่จัดหาให้มีความดึงดูดใจผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนอย่างเพียงพอ

- หลังจากที่ได้ดำเนินการประกันการว่างงานไปแล้ว 1 ปี ควรให้มีการพิจารณาในประเด็นที่ว่า ถ้าผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนได้งานทำภายใน 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่ขึ้นทะเบียนหางานจะมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนในการกลับเข้าทำงานในส่วนของผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนที่ยังคงเหลืออยู่บางส่วนหรือไม่

- เมื่อมีโครงการประกันการว่างงาน ควรเลื่อนการเก็บเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกไปอย่างไม่มีกำหนด

1.2 องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย โดยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำในการจัดทำโปรแกรมการคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัยให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม เพื่อใช้ในการประมาณอัตราเงินสมทบ และอัตราประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนอกจากนี้ยังได้จัดสัมมนาเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันการจ้างงานของประเทศญี่ปุ่น เพื่อเป็นตัวอย่างและข้อมูลในการเตรียมงานของประเทศไทย

2. การจัดองค์กรเพื่อเตรียมการ

2.1 สำนักงานประกันสังคม ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อศึกษาและเตรียมการดำเนินงานในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ การจัดตั้งคณะทำงานเตรียมการขยายความคุ้มครองกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานประกันสังคม นอกจากนี้ ในส่วนของกรมจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นรองรับการดำเนินงานเช่นกัน ได้แก่ สำนักงานโครงการประกันการมีงานทำ กรมการจัดหางาน สำนักงาน

โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับการประกันการว่างงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และ สำนักงานโครงการประกันการจ้างงานทำ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเตรียมการประกันการว่างงานเหล่านี้ ได้มีการประสานงานอย่างต่อเนื่องตลอดมา

2.2 คณะกรรมการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานในคณะกรรมการประกันสังคม ประกอบด้วยผู้แทนลูกจ้าง นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักวิชาการด้านแรงงาน เศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์ ประกันภัย ร่วมเป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณารายละเอียดของรูปแบบหลักเกณฑ์ตามเงื่อนไข ข้อกำหนดหมาย รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินสมทบและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน โดย คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอให้จัดเก็บเงินสมทบกรณีว่างงานจากนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลใน ระยะแรกฝ่ายละ 1% ของค่าจ้างลูกจ้าง และเมื่อกองทุนมีความมั่นคงอาจไม่จำเป็นต้องจัดเก็บ เงินสมทบจากรัฐบาล แต่รัฐบาลคงต้องให้การอุดหนุนเมื่อจำเป็น สำหรับอัตราการจ่ายประโยชน์ ทดแทน คณะอนุกรรมการฯ เสนอให้จ่ายในอัตรา 50% ของค่าจ้างก่อนวันว่างงาน เป็น ระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน ภายใน 365 วัน นับจากวันที่ได้รับสิทธิครั้งก่อน ทั้งนี้ จะต้อง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคมในมาตรา 78 (2) และมาตรา 79 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณี ว่างงานซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์) เป็นประธาน และมีกรรมการรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกรม ประชาสงเคราะห์ ทำหน้าที่ศึกษาและพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงาน โดย คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานได้เสนอให้ประกาศบังคับใช้การประกันสังคม กรณีว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบันไปก่อน และดำเนินการจัดเก็บเงิน สมทบตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป โดยจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง ในอัตราฝ่ายละ 1% ของค่าจ้าง ส่วนเงินสมทบฝ่ายรัฐบาลนั้น คณะกรรมการเตรียมการ ประกันสังคมกรณีว่างงานให้ความเห็นว่าปัจจุบันรัฐบาลรับภาระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อ ดูแลและบรรเทาปัญหาการว่างงานผ่านมาตรการต่าง ๆ ในแต่ละปีเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ประกอบกับการดำเนินงานประกันการว่างงานในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของนายจ้างและ ลูกจ้างร่วมรับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบ ส่วนรัฐบาลให้การอุดหนุนเมื่อจำเป็น แต่เพื่อให้ กองทุนประกันสังคมกรณีว่างงานมีความมั่นคงในระดับหนึ่งก่อน ควรจัดเก็บเงินสมทบจาก

รัฐบาลในสัดส่วนที่น้อยกว่านายจ้างและลูกจ้าง คือ จัดเก็บในอัตรา 0.5 % เป็นระยะเวลา 3 ปี จากนั้นรัฐบาลจะให้การอุดหนุนเมื่อกองทุนประสบปัญหา

สำหรับอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการฯ (ในคณะกรรมการประกันสังคม) คือจ่ายประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างก่อนว่างงาน เป็นระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน

3. การวิจัยโดยสถาบัน

3.1 การวิจัยโครงการรูปแบบการประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยสถาบันมูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) สำนักงานประกันสังคมได้ให้สถาบันมูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ทำการวิจัยโครงการรูปแบบการประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานที่เหมาะสมกับโครงสร้างตลาดแรงงานและแนวโน้มการจ้างงานของประเทศไทย ตลอดจนศึกษารูปแบบการบริหารจัดการและการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้การดำเนินการประกันการว่างงานให้ประโยชน์กับผู้ว่างงานสูงสุด TDRI ได้ทำการศึกษาลักษณะของการประกันการว่างงานในประเทศต่าง ๆ พบว่าการประกันการว่างงานที่ให้ประโยชน์ทดแทนในอัตราที่สูงและยาวนานอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อัตราการว่างงานสูงและทำให้การพึ่งพาการช่วยเหลือจากรัฐอยู่ในอัตราที่สูงด้วยหลายประเทศทั่วโลกจึงได้พยายามปฏิรูประบบการประกันการว่างงานให้เหมาะสมกับการปรับตัวของพฤติกรรมของแรงงานมากขึ้น ดังเช่นในประเทศแคนาดาและเกาหลีใต้ โดยประเทศแคนาดาใช้วิธีลดอัตราสิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่เคยขอรับประโยชน์ มาก่อนและเคยว่างงานเป็นเวลานาน ส่วนประเทศเกาหลีใต้ใช้วิธีจ่ายประโยชน์ทดแทนพิเศษให้แก่ผู้ว่างงานที่สามารถหางานได้ก่อนครึ่งหนึ่งของเวลาที่ควรจะได้รับสิทธิประโยชน์

3.2 การวิจัยโครงการสำรวจความคิดเห็นลูกจ้าง/ผู้ประกันตนและนายจ้างที่มีต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงาน

สำนักงานประกันสังคม ได้ให้สำนักงานวิจัยเอแบค-เคเอสซีอินเทอร์เน็ตโพลล์ (เอแบคโพลล์) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญเป็นที่ปรึกษา โครงการสำรวจความคิดเห็นลูกจ้าง/ผู้ประกันตนและนายจ้างที่มีต่อความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมและความต้องการได้รับความคุ้มครองกรณีว่างงานของลูกจ้าง/ผู้ประกันตนและนายจ้าง ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และรูปแบบการให้ความคุ้มครองกรณีว่างงาน

โครงการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2544-27 เมษายน พ.ศ. 2545 รวมระยะเวลา 4 เดือน โดยสุ่มตัวอย่างแบบโควต้าในการเข้าถึงตัวอย่างกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ครอบคลุมสถานประกอบการทุกขนาดทั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ขนาดของตัวอย่างในการสำรวจวิจัยครั้งนี้ รวมจำนวนทั้งสิ้น 6,337 ตัวอย่าง แบ่งออกเป็นนายจ้าง 200 ตัวอย่าง และลูกจ้าง/ผู้ประกันตน จำนวน 6,137 ตัวอย่าง

สรุปผลการสำรวจพบว่าตัวอย่างทั้งนายจ้าง และลูกจ้าง/ผู้ประกันตน รู้จักการประกันการว่างงาน แต่ยังไม่ทราบรายละเอียดต่าง ๆ ไม่เพียงพอ โดยเห็นว่าอัตราการเก็บเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมคือจ่ายเงินสมทบร้อยละ 1.0 ของค่าจ้าง โดยได้รับประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นเวลา 6 เดือน แต่ก็มีความพร้อมที่จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในระหว่างปี พ.ศ. 2545-2546 และหากจะต้องถูกเลิกจ้างและว่างงาน ลูกจ้าง/ผู้ประกันตน มีความสะดวกที่จะขึ้นทะเบียนหางานและยื่นขอรับสิทธิประโยชน์ในพื้นที่ที่เคยทำงานและใกล้ชิดที่พักอาศัยหรือพื้นที่ใกล้ที่พักอาศัย นอกจากนี้พบว่าลูกจ้าง/ผู้ประกันตน จำนวนมากที่ระบุหากต้องถูกเลิกจ้างต้องการประกอบอาชีพอิสระแทนการกลับเข้าทำงานเป็นลูกจ้างเช่นเดิม และลูกจ้าง/ผู้ประกันตนส่วนใหญ่เห็นว่าการประกันการว่างงานเป็นประโยชน์อย่างมาก โดยจะได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในระหว่างที่ว่างงาน

4. การจัดสัมมนา

4.1 การสัมมนาเรื่อง “การประกันสังคมกรณีว่างงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ” สำนักงานประกันสังคม ร่วมกับคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร จัดสัมมนาเรื่อง “การประกันสังคมกรณีว่างงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ” เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส กรุงเทพฯ ผู้เข้าสัมมนาประกอบด้วยนายจ้าง ลูกจ้าง ภาครัฐ นักวิชาการ และองค์กรเอกชนประมาณ 200 คน ผลการสัมมนาได้ข้อสรุปว่านายจ้างและลูกจ้างยังไม่พร้อมที่จะรับภาระในการจ่ายเงินสมทบกรณีว่างงาน ในช่วงที่เศรษฐกิจยังตกต่ำแต่เห็นว่ารัฐบาลควรให้การช่วยเหลือแบบให้เปล่า โดยจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงานจนกว่าจะมีความพร้อมในการดำเนินโครงการประกันการว่างงาน

4.2 การสัมมนาเรื่อง “การประกันสังคมกรณีว่างงาน : ทางเลือกและรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมกับประเทศไทย” เมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2544 ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ ผู้เข้าสัมมนาประกอบด้วยนายจ้าง ลูกจ้าง และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนรวม 200 คน ผลการสัมมนาได้ข้อสรุปว่าการดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานควรจัดเก็บเงินสมทบจากทั้ง 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล แต่ในอนาคตเมื่อกองทุนมั่นคงแล้ว รัฐอาจเปลี่ยนการจ่ายเงินสมทบเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่กองทุนเมื่อจำเป็น และในระยะเริ่มต้นระบบควรเริ่มจากรูปแบบการประกันการว่างงาน จากนั้นค่อยพัฒนาไปสู่รูปแบบการประกันการมีงานทำ

4.3 การสัมมนาไตรภาคี เรื่อง นานาทัศนะต่อการประกันสังคมกรณีว่างงาน สำนักงานประกันสังคมได้จัดโครงการสัมมนาเรื่อง “นานาทัศนะต่อการประกันสังคมกรณีว่างงาน” ณ ห้องประชุมจอมพล ป.พิบูลสงคราม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันศุกร์ที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2545 ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 300 คน เป็นการอภิปรายโดยผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นักวิชาการ ผลการสัมมนา สรุปได้ ดังนี้

ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลเห็นควรให้มีการดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงาน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเตรียมระบบการจัดการให้พร้อมทั้งในเรื่องของบุคลากร ระบบ IT ตลอดจนแผนและแบบรายงานต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงข้อมูล เพราะความพร้อมในการบริหารจัดการเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

สำหรับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าควรพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่บังคับให้นายจ้างรับภาระในการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างอยู่แล้ว ได้แก่ ค่าชดเชย และเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อมิให้เพิ่มภาระที่ซ้ำซ้อนแก่นายจ้าง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อค่าจ้างของลูกจ้างในอนาคต ฝ่ายลูกจ้างได้แสดงความห่วงใยในการกำหนดเงื่อนไขการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนหลายประเด็น เช่น กรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้ลาออกโดยสมัครใจไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลูกจ้างจำนวนมากที่ถูกบีบให้เขียน ใบลาออกจากงาน ซึ่งนายจ้างจะอ้างว่าเป็นการลาออกโดยสมัครใจเพื่อที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น กรณีเช่นนี้ลูกจ้างจะไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามไปด้วย นอกจากนี้ กรณีปฏิเสธรงานเนื่องจากอัตราค่าจ้างของงานใหม่แตกต่างจากที่เคยได้รับอยู่เดิมจะทำให้เสียสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนหรือไม่ เป็นต้น

4.4 การสัมมนาระดมความคิดเห็นการขยายความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงานครั้งที่ 1-5 วันที่ 29 กันยายน-27 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ณ จังหวัดระยอง เชียงใหม่

ขอนแก่น สงขลา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเชิญผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง สำนักงานประมาณ และนักวิชาการร่วมอภิปราย โดยมีที่ปรึกษาคณะกรรมการประกันสังคมเป็นผู้ดำเนินการ อภิปราย สรุปได้ดังนี้

1. ผู้แทนนายจ้าง

- หากจะดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมในช่วงเวลานี้ควร ดำเนินการโดยไม่ต้องจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเพราะนายจ้างจะมีภาระเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบัน นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนต่าง ๆ ในอัตราที่สูงกว่าลูกจ้างอยู่แล้ว อีกทั้งในกรณีที่มีการเลิกจ้างโดยที่ลูกจ้างไม่มีความผิด นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างด้วยอีกส่วนหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนั้น การดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบในกรณีว่างงานจะเป็นการซ้ำซ้อนกับการจ่ายค่าชดเชย และทำให้ต้นทุนการผลิตด้านแรงงานสูงขึ้น เกิดการเสียเปรียบในการแข่งขันนายจ้างบางรายอาจย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่นที่มีค่าจ้าง แรงงานต่ำกว่า ส่งผลกระทบต่อปัญหาการจ้างงานตาม ผู้แทนนายจ้างบางรายเสนอให้แก้ไข ปรับปรุงการจ่ายค่าชดเชยเมื่อมีการประกาศใช้การประกันสังคมกรณีว่างงาน หรือชะลอการ บังคับใช้การประกันการว่างงานไปจนกว่าจะพร้อมในทุกด้าน

- ภาครัฐควรเตรียมความพร้อมในการให้บริการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการ ให้บริการจัดหางาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน

- ควรขยายสิทธิประโยชน์ในปัจจุบันให้มากขึ้นจะเอื้อประโยชน์แก่ลูกจ้าง มากกว่าการขยายความคุ้มครองกรณีว่างงาน

2. ผู้แทนลูกจ้าง

- ต้องการให้มีการบังคับการประกันการว่างงาน แต่ควรแก้ไขข้อกำหนด เงื่อนไขการมีสิทธิ ได้รับสิทธิประโยชน์ให้เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกันตนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้แทนลูกจ้าง บางรายต้องการให้ดำเนินการไปก่อนไม่ต้องรอแก้ไขกฎหมาย แต่บางรายต้องการให้แก้ไข กฎหมายให้แล้วเสร็จก่อนดำเนินการบังคับใช้

- ผู้แทนลูกจ้างบางรายต้องการให้ดำเนินการประกันการว่างงานโดยไม่ต้องเก็บเงินสมทบเพิ่มเพราะจะทำให้ลูกจ้างมีภาระเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะลูกจ้างระดับล่างที่มี รายได้น้อย แต่ผู้แทนลูกจ้างบางรายไม่เห็นด้วยที่จะไม่จ่ายเงินสมทบเพิ่มในกรณีว่างงานเพราะ การใช้เงินกองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจมีผลกระทบกับการจ่ายบำนาญชราภาพในอนาคต

- รัฐบาลควรจ่ายเงินสมทบในระยะแรกเท่ากับนายจ้างและลูกจ้างแต่เมื่อกองทุนมีความมั่นคง รัฐบาลอาจถอนตัวจากการจ่ายเงินสมทบให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง 2 ฝ่าย

- ไม่เห็นด้วยกับการที่นายจ้างเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายค่าชดเชยเมื่อมีการบังคับใช้การประกันสังคมกรณีว่างงาน เพราะเป็นเงินคนละส่วนกัน และลูกจ้างสมควรได้รับค่าชดเชยเป็นสิ่งตอบแทนในการทำงานให้นายจ้าง

3. ผู้แทนภาครัฐ (สำนักงบประมาณ)

- การขยายความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงาน ควรพิจารณาความพร้อมของทุกฝ่าย ตลอดจนพิจารณาข้อบกพร่อง หรือจุดอ่อนของกฎหมายฉบับปัจจุบัน เพื่อแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมก่อนดำเนินการบังคับใช้

- ในการจัดเก็บเงินสมทบจากรัฐบาลควรพิจารณาโครงสร้างภาษีของประเทศเป็นปัจจัยประกอบ เพราะหากเปรียบเทียบอัตราเงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมในปัจจุบันกับอัตราภาษีทางตรงที่ลูกจ้างได้จ่ายให้รัฐหลังจากหักค่าลดหย่อนต่าง ๆ แล้ว รัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากลูกจ้าง ดังนั้น ในการจ่ายเงินสมทบกรณีว่างงานจึงควรเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างหากรัฐจะต้องร่วมจ่ายสมทบก็ควรจ่ายในอัตราที่น้อยกว่านายจ้าง ลูกจ้าง และจ่ายเพียงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้กองทุนมีความมั่นคง

4. นักวิชาการ

- การประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับลูกจ้างเพราะเป็นหลักประกันความเสี่ยงให้ลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง

- การดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานควรพิจารณารูปแบบและเงื่อนไขให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมการจ้างงานของประเทศ

- รัฐบาลควรร่วมจ่ายเงินสมทบกรณีว่างงานในอัตราที่เท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง แต่อาจจ่ายเพียงช่วยระยะเวลาหนึ่งในช่วงเริ่มต้นโครงการ

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมทั้งในเรื่องกำลังคน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการติดตามและตรวจสอบ

จะเห็นได้ว่าการเตรียมการเพื่อดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงาน เป็นไปในหลายรูปแบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จของการดำเนินการ ซึ่งในการที่จะดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานได้ ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหา

จากการปฏิบัติ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกันตน เนื่องจากการบริหารโครงการประกันสังคมกรณีว่างงาน จะดำเนินการได้ยากกว่าประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น และปัญหาที่พบคือความเข้าใจและความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่ตรงกันว่า รูปแบบการประกันสังคมกรณีว่างงานที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรเป็นไปในรูปแบบใดและเงื่อนไขที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นอย่างไร

นอกจากนั้นแล้ว การดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการให้ความคุ้มครองและผลประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกันตน แต่การที่ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่จะได้รับสิทธิ ซึ่งต้องมีความพร้อมและเข้าใจในเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิของตนเอง และได้รับความเป็นธรรมจากราชบัญญัติ ความพร้อมของผู้ประกันตนก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนการดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงาน จึงขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมดังต่อไปนี้

ดังนั้นผู้ทำวิจัยจึงมีความสนใจ ในการที่จะศึกษาประเด็นการเลือกประกอบอาชีพของผู้ว่างงาน ซึ่งต้องเป็นผู้ว่างงานที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานประกันสังคม เพื่อการรับผลประโยชน์ทดแทนตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประกันตน พ.ศ. 2533

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพของผู้ว่างงานตามกฎหมายประกันสังคมในเขตกรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1
2. ศึกษาทิศทางการเลือกอาชีพของผู้ว่างงานตามกฎหมายประกันสังคมในเขตกรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกประกอบอาชีพของผู้ว่างงานตามกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในกรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1 นี้มีขอบเขตการศึกษาแบ่งเป็นด้าน ๆ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพของผู้ว่างงาน ตามกฎหมายประกันสังคมในเขตกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ 1

1.2 การศึกษาทิศทางการเลือกอาชีพของผู้ว่างงานตามกฎหมายประกันสังคมใน เขตกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ 1

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ ผู้ประกันตนที่มาขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานและขอรับ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานที่สำนักงานจัดหางานเขตกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ 1

คำจำกัดความ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกประกอบอาชีพ หมายถึง สิ่งที่มีอิทธิพลทั้งในอดีตและ ปัจจุบันที่ทำให้ตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพของผู้ว่างงานตามกฎหมายประกันสังคมในเขตจังหวัด กรุงเทพฯ เขตพื้นที่ 1 ซึ่งแบ่งปัจจัยออกได้เป็น 2 ด้านคือ

1. ปัจจัยด้านค่านิยมภายนอก คือ ความต้องการของบุคคลที่จะได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ โดยได้รับการกระตุ้น จากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

1.1 ค่าตอบแทน หมายถึง รายได้ที่เป็นตัวเงินซึ่งได้มาจากการประกอบอาชีพ

1.2 เกียรติยศ หมายถึง การได้รับการยอมรับ นับถือ ยกย่อง จากผู้อื่น

1.3 ความมั่นคงในงาน หมายถึง ความสามารถในการประกอบอาชีพที่สามารถทำ ให้ได้รับค่าตอบแทนที่สม่าเสมอและไม่ได้อยู่ในภาวะการณัถูกเลิกจ้างหรือว่างงาน

2. ปัจจัยด้านค่านิยมภายใน คือ ความรู้สึก ทศนคติ ในตัวเองของบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับ กับตนเองและผู้อื่น ได้แก่

2.1 ความทำทหายในงาน หมายถึง ความต้องการได้รับมอบหมายงานที่สามารถ ใช้ความรู้ ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่

2.2 ความรับผิดชอบ หมายถึง ภาวะความรับผิดชอบต่องานที่และภาระหน้าที่ ที่ต้องดูแลครอบครัว

2.3 ความอิสระในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสามารถที่จะประกอบอาชีพได้ ตามความต้องการ

ผู้ว่างงาน หมายถึง ลูกจ้างที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคม ในกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ 1 แล้วมารายงานตัวที่สำนักงานจัดหางาน กรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง

กฎหมายประกันสังคม หมายถึง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา