

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความมั่นคงทางสังคม เป็นระบบสวัสดิการทางสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระบบหนึ่งเมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยในสังคม ซึ่งนอกเหนือจากความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล ระดับความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคล ครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่อัตภาพ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2533, น. 26-27) การประกันสังคมเป็นองค์ประกอบของความมั่นคงทางสังคมชนิดหนึ่งที่รัฐบาลดำเนินการ และจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเมื่อเขาต้องประสบภัยที่เนื่องมาจากการเจ็บป่วย การสูญเสียอวัยวะ การทุพพลภาพ รวมถึงตาย ทำให้ต้องสูญเสียรายได้หรือไม่มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตนอกจากการประสบภัยแล้ว การคลอดบุตร การเลี้ยงดูบุตร การขาดรายได้เนื่องจากชราภาพไม่สามารถทำงานได้ และการว่างงาน ก็เป็นสาเหตุของการสูญเสียรายได้ และการมีรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้น

สำนักงานประกันสังคมได้จัดให้มีกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับผู้ประกันตน เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อนอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน โดยผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมรวม 7 กรณี คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มีบทบัญญัติกำหนดแนวนโยบายพื้นฐาน เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มาตรา 44 บุคคล

ย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัย และสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงาน และเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 (7) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งค้ำครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ บทบัญญัตินี้ มุ่งค้ำครองประชากรวัยทำงาน เพื่อให้มีมาตรฐานการทำงานที่ดีและมีหลักประกันสังคมที่ดี ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญและหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าบทบัญญัตินี้จะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการประกันการว่างงานแต่สามารถแปลความได้ว่าการประกันสังคมนั้นย่อมครอบคลุมในทุกด้าน ซึ่งรวมทั้งการประกันการว่างงานด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550)

การประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นการประกันความเสี่ยงทางเศรษฐกิจเนื่องจากการว่างงานชั่วคราวของผู้มีงานทำประจำ การให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายประโยชน์ทดแทน และการให้บริการด้านการจัดหางาน และการพัฒนาฝีมือการทำงานในการดำเนินการประกันว่างงานเป็นการให้ความค้ำครองแก่ประชาชนซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ การประกันการว่างงานถือเป็นการจัดบริการสังคมเพื่อให้การค้ำครองและเป็นหลักประกันตามกฎหมายแก่ผู้ที่มีภาวะเสี่ยงทางสังคมประการหนึ่ง โดยเงินทดแทนการขาดรายได้ในขณะที่ว่างงานที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายให้จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ว่างงาน เป็นการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตที่มั่นคงอันเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน เงินทดแทนการขาดรายได้จากการว่างงานเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในขณะที่ไม่มีงานทำ สามารถลดทอนปัญหาทางสังคม คนว่างงานไม่ต้องเผชิญกับความเครียด ไม่ต้องวิตกกังวลต่อปัญหาความมั่นคงในการทำงานอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน การให้บริการด้านการประกันการว่างงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งการรับเงินทดแทนการขาดรายได้ขณะที่ว่างงาน การจัดหางานที่เหมาะสมให้กับผู้ว่างงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งการจะช่วยให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวนั้น จำเป็นอย่างยิ่ง ที่สำนักงานประกันสังคม จะต้องให้ความสำคัญกับการบริการที่เข้าถึงผู้ประกันตน ได้อย่างทั่วถึง โดยการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกันตนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว และกว้างขวาง การจัดระบบการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกันตน การพัฒนานุเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้

ความสามารถในการให้บริการที่ถูกต้อง ชัดเจน รวดเร็ว เป็นธรรม และบริการด้วยความเป็นมิตร อีกทั้ง การพัฒนาระบบสืบค้นข้อมูลด้วยเทคโนโลยีที่สะดวก รวดเร็ว และผู้ใช้บริการเข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งการบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิอย่างเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

การประกันการว่างงาน ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานประกันสังคมและเป็นสิทธิประโยชน์ประการสุดท้ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ในการเกิดสิทธิกรณีว่างงานนั้น ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนการว่างงาน ซึ่งผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดในเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดขึ้นตั้งแต่การขึ้นทะเบียนหางานกับสำนักงานจัดหางานของรัฐ การไม่ปฏิบัติงานและปฏิเสธการฝึกอบรมไม่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากเนื่องจากกระทำความผิด ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องบูรณาการงานประกันสังคมกรณีว่างงานร่วมกัน โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ตามภารกิจหลักดังนี้

1. กรมการจัดหางาน มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนผู้หางานเพื่อให้บริการจัดหางาน รับแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนจากผู้ว่างงาน และส่งสำนักงานประกันสังคม ดำเนินการสัมภาษณ์ แนะนำอาชีพ พิจารณาจัดหาตำแหน่งงานที่เหมาะสม ลงทะเบียนรองาน และนัดรายงานตัว พิจารณาส่งผู้ว่างงานเข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีหน้าที่พิจารณาผู้ว่างงานเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามเงื่อนไข พัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม แจ้งผลการฝึกอบรมหรือการปฏิเสธการฝึกอบรมของผู้ประกันตนกรณีว่างงานส่งกรมการจัดหางาน

3. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลการเลิกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119 บันทึกข้อมูลการดำเนินการลงในระบบสารสนเทศ 4 ขั้นตอน คือ การรับคำร้อง การเจรจาประนีประนอม การวินิจฉัยคำร้อง การอุทธรณ์ คำสั่ง

4. สำนักงานประกันสังคม มีหน้าที่จัดเก็บเงินสมทบ รับแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนจากกรมการจัดหางาน ตรวจสอบประวัติการส่งเงิน การว่าจ้าง การเลิกจ้าง การฝึกอบรม และวินิจฉัยสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน

จะเห็นว่าการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีว่างงานมีกระบวนการจ่ายเงินทดแทน ที่ไม่เหมือนกับกรณีอื่นๆ คือ ต้องอิงกับภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น และผู้ประกันตน ที่ขอรับสิทธิจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ เงื่อนไข ครบทุกขั้นตอนจึงจะได้รับได้สิทธิครบถ้วน จากการดำเนินงานการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยองที่ผ่านมาของปี 2552 พบว่าไม่สามารถวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินทดแทนกรณีว่างงานให้กับผู้ประกันตนได้ตรงตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด และมีเรื่องค้างอนุมัติจำนวน 7,909 ราย จากจำนวนผู้ใช้บริการ 16,044 ราย (สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง, 2552)

ซึ่งจากผลการดำเนินงาน แสดงให้เห็นว่าสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย หรือไม่สามารถให้บริการกับผู้ประกันตนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งสาเหตุของปัญหาอาจเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่

1. การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ทำให้ผู้ประกันตนไม่รู้ถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับตามกฎหมาย และทำให้ผู้ประกันตนขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทน เงื่อนไขการเกิดสิทธิ จึงเป็นปัญหาที่ทำให้ผู้ประกันตนไม่สามารถเข้าถึงบริการ ไม่ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิ หรือต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อมาติดต่อใช้บริการหลายครั้ง เกิดความไม่ประทับใจในบริการตามที่ตนเองคาดหวัง

2. แบบฟอร์มที่ใช้ประกอบการขอรับประโยชน์ทดแทนบางครั้งอ่านแล้วเข้าใจยาก

3. การบริหารด้านการจ่ายประโยชน์ทดแทน มีหลายขั้นตอน ทำให้ผู้ประกันตนไม่ได้รับบริการที่รวดเร็ว เช่น มีการแบ่งจุดการให้บริการ คือ จุดรับคำขอรับประโยชน์ทดแทน และจุดรับเงินประโยชน์ทดแทน

4. ด้านบุคลากร คือ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการขาดจิตสำนึกในด้านบริการ เช่น พุดจาไม่เพราะไม่มีมนุษยสัมพันธ์ ให้บริการด้วยความล่าช้า หรือเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในงานที่ทำ และเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานหรือผู้ใช้บริการ

จากปัญหาต่างๆ ดังกล่าวส่งผลให้การวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินให้กับผู้ว่างงานเกิดความล่าช้า หรือผู้ประกันตนได้รับเงินไม่ครบตามสิทธิที่พึงจะได้รับ อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะ

ทำการศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้ประกันตนที่มีต่อการให้บริการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน และศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะช่วยให้ทราบถึงตัวแปรบางประการที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของผู้ประกันตน และช่วยให้ทราบว่าผู้ประกันที่มารับบริการขอรับประโยชน์ทดแทนพบกับปัญหาและอุปสรรคในด้านใดบ้าง เพื่อที่จะเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้แก่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกันตนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ครบถ้วน และสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกันตน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อการบริการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึง “ความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อการบริการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีการประกันการว่างงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง” โดยกำหนดขอบเขตในการศึกษาดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อการบริการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ประกอบด้วย ขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทน ขั้นตอนการจ่ายประโยชน์ทดแทน การจ่ายเงินทดแทน การให้บริการของเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ด้านสถานที่และอุปกรณ์ในการให้บริการ และศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ประกอบด้วย ด้านการเข้าถึงบริการด้านสิทธิประโยชน์ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร การให้บริการของเจ้าหน้าที่

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษากลุ่มผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนหางานที่กรมการจัดหางานจังหวัดระยอง และขอรับประโยชน์ทดแทนที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยองใน ช่วงวันที่ 8-9 มีนาคม 2533 จำนวน 387 คน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ผู้ประกันตน หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างซึ่งขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสังคมที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง และจ่ายเงินสมทบซึ่งก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน หมายถึง ผลประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับจากกองทุนประกันสังคมในการส่งเงินสมทบกรณีว่างงาน และว่างงานกับนายจ้างรายสุดท้ายตั้งแต่ 8 วันเป็นต้นไป

การจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีว่างงาน หมายถึง ขั้นตอนที่ผู้ประกันตน เข้ามาใช้บริการที่กรมการจัดหางานจังหวัดระยอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน ขั้นตอนการจ่ายประโยชน์ทดแทน วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทน

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึก ความเชื่อ และการตัดสินใจต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยอาศัยความรู้ การรับรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐาน

ความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อการบริการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน หมายถึง ความรู้สึก ความเชื่อ หรือการตัดสินใจทั้งทางด้านลบ และด้านบวก โดยอาศัยความรู้ การรับรู้ และประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยความคิดเห็นในเรื่องขั้นตอนการขอรับประโยชน์ทดแทน ขั้นตอนการจ่ายประโยชน์ทดแทน วิธีการจ่ายเงินทดแทน การให้บริการของเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ และด้านสถานที่และอุปกรณ์ในการให้บริการ

ปัญหาและอุปสรรค หมายถึง เหตุขัดข้องในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของผู้ประกันตน

ความคิดเห็นของผู้ประกันตนต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการขอรับประโยชน์ทดแทน หมายถึง ความรู้สึก ความเชื่อ ต่อข้อขัดข้องในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ซึ่งประกอบด้วย ด้านการเข้าถึงบริการด้านสิทธิประโยชน์ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร การให้บริการของเจ้าหน้าที่

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงความความคิดเห็นของผู้ประกันตนที่มีต่อการให้บริการการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เพื่อเป็นข้อมูลสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
2. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของผู้ประกันตน
3. นำผลที่ได้จากการศึกษาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการดำเนินงานการให้บริการ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหาได้ตรงจุด ส่งผลให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์รวดเร็วขึ้น ตรงกับความต้องการของผู้ประกันตน และตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

