



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

ระบบประกันสังคมของไทย

กัทชา ดัวงกลัด



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

ระบบประกันสังคมของไทย

กัทชา ด้วงกลัด

ระบบประกันสังคมของไทย

ภัทธา ด้วงกลัด

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
ภัทธา ด้วงกลัด.

การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย : ระบบประกันสังคมของ
ไทย.-- กรุงเทพฯ : เบนไท, 2555.

88 หน้า.

1. ประกันสังคม. I. ชื่อเรื่อง.

368.4

ISBN 978-616-7374-72-7

ที่ปรึกษา: สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาดการณ์ไกล

บรรณาธิการสำนักพิมพ์: อธิคม คุณาวุฒิ

กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์: สันติสุข กาญจนประกร

รุ่งฤทธิ เพ็ชรรัตน์ อภิรดา มีเดช วีรพงษ์ สุนทรจักรววัฒน์
ศรีศักดิ์ พิภูลแก้ว

บรรณาธิการศิลปกรรม: ณขวัญ ศรีอรุโณทัย

ออกแบบปก: ณัฐพัฒน์ อาชวรงค์

พิสูจน์อักษร: ศิริบุญ วงษ์ชื่น

บรรณาธิการโครงการ: ปกป้อง จันวิทย์

กองบรรณาธิการโครงการ: สกลฤทธิ จันทรพุ่ม

ภัทธา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบวรศาสตร์คุณธรรม ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534
www.reform.or.th
www.v-reform.org



หลักประกันทางสังคมและการประกันสังคม
-
ความสำคัญและแนวคิด



หลักประกันสังคม (Social Security) เป็นเครื่องมือทางสังคมที่ใช้ป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ต่ำลง และส่งเสริมความเป็นอยู่อย่างปกติในยามที่เกิดความขัดสนจากสถานการณ์ความไม่แน่นอนต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ หรือการเสียชีวิต หรือกล่าวได้ว่าหลักประกันสังคมคือเครื่องมือจัดการกับความเสี่ยงจากสถานการณ์ความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนนั่นเอง (สมชาย สุขสิริเสรีกุล 2546)

ในระดับมหภาค หลักประกันสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการป้องกันความยากจนของประชากรในประเทศ ในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หลักประกันสังคมช่วยรักษาเสถียรภาพของอุปสงค์รวมในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ช่วยจำกัดความขัดแย้งทางสังคมระหว่างผู้ที่มีความเสี่ยงแตกต่างกัน สร้างความเชื่อมั่นที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) เชื่อว่าการพัฒนาระบบเศรษฐกิจภายใต้กลไกตลาดให้ไปสู่ความสำเร็จอย่างราบรื่นนั้นจำเป็นต้องมีหลักประกันสังคมที่ดีควบคู่กันไป (ILO 2000 อ้างใน สมชาย สุขสิริเสรีกุล 2546) ส่วนในด้านการป้องกันความยากจนธนาคารโลกได้ตั้งข้อสังเกตว่า การจัดการ

ความเสี่ยงโดยการสร้างหลักประกันทางสังคมเป็นกลยุทธ์สำคัญในการลดปัญหาความยากจนในระยะยาว เนื่องจากช่วยไม่ให้ประชากรต้องมีความเป็นอยู่ที่ต่ำลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เศรษฐกิจมีความผันผวน เป็นเสมือนตาข่ายนิรภัยทางสังคมที่ป้องกันไม่ให้ประชากรตกสู่ความยากจน (World Bank 2011 อ้างใน สมชาย สุขศิริเสรีกุล 2546)

จากการศึกษาของ มัทนา พนานิรมันและคณะ (2540) (อ้างใน สมชาย สุขศิริเสรีกุล 2546) พบว่าหลักประกันสังคมที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

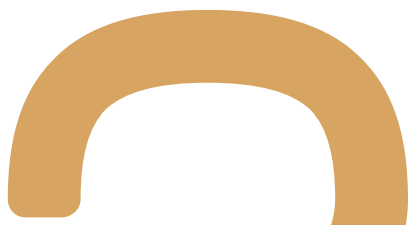
- 1) การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันสังคมบนพื้นฐานการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้รับผลประโยชน์โดยอาศัยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม
- 2) การสังคมสงเคราะห์ (Social Assistant) เป็นการสร้างหลักประกันสังคมให้กลุ่มประชากรที่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบในระบบการประกันสังคมได้เนื่องจากข้อจำกัดทางรายได้ จึงต้องได้รับสวัสดิการความช่วยเหลือจากภาครัฐ
- 3) การให้ผลประโยชน์อย่างถ้วนหน้า (Universal Benefits) เป็นการให้ประโยชน์แก่ประชากรทุกคนในสังคมโดยไม่มีเงื่อนไขด้านรายได้ โดยใช้เงินภาษีอากรมาจัดสรรเป็นผลประโยชน์เป็นหลัก

การประกันสังคม (Social Insurance) ที่แพร่หลายไปทั่วโลกในปัจจุบันเป็นหลักประกันสังคมอย่างเป็นทางการที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อ

จัดการกับความเสี่ยงของประชากรแรงงานในสังคมอุตสาหกรรม แต่เดิมหลักประกันสังคมเกิดขึ้นในรูปแบบความช่วยเหลือเกื้อกูลกันอย่างไม่เป็นทางการโดยครอบครัว เครือญาติ หรือชุมชนในยามที่สมาชิกได้รับความเดือดร้อน ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประชากรจำนวนมากกลายเป็นลูกจ้างแรงงาน มีการย้ายถิ่นฐานและเกิดชุมชนใหม่ตามฐานการผลิตอุตสาหกรรม หลักประกันสังคมแบบดั้งเดิมลดบทบาทลง ระบบประกันสังคมอย่างเป็นทางการจึงถูกพัฒนาขึ้นแทนที่โดยถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมนี ราวปี ค.ศ. 1883 เป็นความร่วมมือระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ภายใต้หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขระหว่างแรงงานด้วยกัน หรือที่เรียกกันว่าระบบ Bismarck Model มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมให้สมาชิกร่วมเฉลี่ยรับภาระต้นทุนโดยการจ่ายเงินสมทบและเฉลี่ยการรับสิทธิประโยชน์เมื่อประสบเคราะห์ภัยต่าง ๆ การประกันสังคมอย่างเป็นระบบเช่นนี้แพร่ขยายอย่างรวดเร็วไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเริ่มจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา ไปยังประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ (มีทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล 2540)

ตามแนวคิดของ ILO หลักประกันสังคมขั้นต่ำ (Social Security Standard) ของระบบประกันสังคมควรครอบคลุมสิทธิประโยชน์ทั้งสิ้น 9 ด้าน ได้แก่ 1) ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย (Medical Care) 2) ประโยชน์ยามเจ็บป่วย (Sickness Benefit) 3) ประโยชน์ยามว่างงาน (Unemployment Injury Benefit) 4) ประโยชน์ยามชราภาพ (Old-

age Benefit) 5) ประโยชน์ทดแทนจากเมื่อเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment Injury Benefit) 6) ประโยชน์ค่ายังชีพของครอบครัว (Family Benefit) 7) ประโยชน์ทดแทนเนื่องจากการคลอดบุตร (Maternity Benefit) 8) ประโยชน์ทดแทนจากการทุพพลภาพ (Invalidity Benefit) และ 9) ประโยชน์ของผู้พึ่งของผู้ประกันตนที่เสียชีวิต (Survivors' Benefit) ทั้งนี้แหล่งที่มาของเงินเพื่อการจัดสิทธิประโยชน์ อาจประกอบด้วย การสมทบจากผู้ประกันตนฝ่ายเดียว หรืออาจมี นายจ้างและ/หรือ รัฐบาลร่วมสมทบแตกต่างกันไปตามประเภทสิทธิ ประโยชน์ เช่น ด้านการรักษาพยาบาลโดยทั่วไปมักร่วมสมทบทั้ง 3 ฝ่าย ในขณะที่ด้านชราภาพมักเป็นการสมทบระหว่างผู้ประกันตนกับ นายจ้างเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบระบบประกันสังคมในแต่ละ ประเทศมีความแตกต่างกันไปตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสภาพสังคม เช่น ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีระบบเศรษฐกิจที่ เจริญเติบโต มีสภาพแรงงานที่เข้มแข็ง มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี มักมีระบบประกันสังคมซึ่งครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ในประเทศ ระบบเดียวกันและให้สิทธิประโยชน์ครอบคลุมค่อนข้างครบถ้วนตาม เงื่อนไขขั้นต่ำที่ ILO กำหนด ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ซึ่งมีระบบครอบครัวที่แข็งแรง มีประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร สภาพแรงงานยังอ่อนแอ ระบบประกันสังคมครอบคลุมสำหรับ คนบางกลุ่ม ในขณะที่คนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้รับความช่วยเหลือ ผ่านนโยบายด้านสวัสดิการอื่น ๆ (มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขศิริเสรีกุล 2540) ♦



การประกันสังคมในประเทศไทย



สำหรับประเทศไทยข้าราชการคือประชากรกลุ่มแรกที่มีหลักประกันสังคมคุ้มครองอย่างเป็นทางการ หลักประกันสังคมระบบแรกถือกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ในรูปแบบบำเหน็จบำนาญราชการภายใต้ ‘พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญรัตนโกสินทร์ ศก 120’ ซึ่งถูกตราขึ้นใน พ.ศ. 2444 สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองของข้าราชการได้ขยายออกไปครอบคลุมหลักประกันด้านอื่น ๆ ในเวลาต่อมา เช่น การรักษาพยาบาล การเสียชีวิต และการสงเคราะห์ด้านการศึกษา เป็นต้น โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากเงินภาษี และมีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน เมื่อสภาพเศรษฐกิจและการปกครองแบบประชาธิปไตยพัฒนามากขึ้น หลักประกันทางสังคมจึงขยายไปยังประชากรกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือจากข้าราชการ เช่น แรงงาน ครูโรงเรียนเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไป ภายใต้รูปแบบและการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐที่แตกต่างกันไป

หลักประกันสังคมในรูปแบบการประกันสังคม (Social Insurance) ได้ถูกพัฒนาขึ้นในเวลาต่อมาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่กำลังแรงงานที่ไม่ใช่ข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจของประเทศ ภายใต้การดูแลของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน โดยมี

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายหลักสำคัญของรับ แต่เดิมประชากรวัยแรงงานของไทยที่มีสถานะเป็นลูกจ้างมีนายจ้างชัดเจนได้รับความคุ้มครองแค่เพียงจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งให้ความคุ้มครองเพียงกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน กองทุนนี้ถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 โดยให้ความคุ้มครองเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปในเขตกรุงเทพมหานคร และได้ขยายความคุ้มครองออกไปจนครบทุกจังหวัดภายในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินทดแทนขึ้นในปี พ.ศ. 2537 แต่เพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ ในเวลาต่อมาจึงมีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักสำคัญของระบบประกันสังคมของไทย ที่ทำให้แรงงานไทยได้รับความคุ้มครองทางสังคมในด้านต่าง ๆ ที่กว้างขวางมากขึ้นเฉกเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ถูกปรับปรุงแก้ไขทั้งสิ้น 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2537 และ 2542 ตามลำดับ ระบบประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมในปัจจุบันมีเนื้อหาสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ด้านขอบเขตความครอบคลุม

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมต้องมีสถานะเป็น ผู้ประกันตน ซึ่งจ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไขที่

กำหนด ปัจจุบันมีผู้ประกันตนทั้งสิ้นประมาณ 9.3 ล้านคน¹ การเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ผู้ประกันตนภาคบังคับ อันได้แก่ ผู้ประกันตนผู้เป็นลูกจ้างตามบทบัญญัติ หรือ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ผู้ประกันตนในประเภทนี้ครอบคลุมลูกจ้างซึ่งหมายถึงผู้มีอายุระหว่าง 15-60 ปี ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ สถานประกอบการที่มีลูกจ้างจำนวน 1 คนขึ้นไป ไม่รวมลูกจ้างที่ทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย² ผู้ประกันตนประเภทนี้ถือเป็นผู้ประกันส่วนใหญ่ของระบบประกันสังคม จากสถิติปี พ.ศ. 2552 มีผู้ประกันตนในประเภทนี้ทั้งสิ้นกว่า 8,680,359 คน
- 2) ผู้ประกันตนภาคสมัครใจ อันได้แก่

1 รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2552 ระบุว่าในปี 2552 มีผู้ประกันตนทั้งสิ้น 9,360,119

2) บทบัญญัติตามมาตรา 33 นี้ไม่บังคับใช้กับ 1) ลูกจ้างในองค์กรของรัฐ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและรายชั่วโมง เป็นต้น ยกเว้นแต่ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน 2) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ 3) ลูกจ้างของบริษัทต่างประเทศที่ไปทำงานประจำในต่างประเทศ 4) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน 5) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา แพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล และ 6) กิจการหรือลูกจ้างอื่นๆ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมามีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 5 (6) แห่ง พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในปี 2545 และ 2549 โคนรวมเอาลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา สถาบันวิจัยพารณณ์ สภาอากาศไทย รัฐวิสาหกิจ กิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ (เฉพาะกรณีที่ไม่ใช่ลูกจ้างตลอดปี)ไว้ด้วย

- ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดการเป็นลูกจ้าง หรือ ผู้ประกันตนมาตรา 39 ผู้ประกันตนประเภทนี้คือผู้ประกันตนที่พ้นสภาพการเป็นลูกจ้างไปแล้วแต่ได้แสดงความจำนงประสงค์จะรักษาสวัสดิการเป็นผู้ประกันตนต่อไปภายใน 6 เดือนหลังสิ้นสุดการเป็นลูกจ้าง โดยจะต้องเป็นผู้ประกันตนที่เคยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือนก่อนสิ้นสุดสภาพลูกจ้าง จากสถิติปี พ.ศ. 2552 ในเดือนธันวาคม มีผู้ประกันตนมาตรา 39 ทั้งสิ้น 679,700 คน³
- ผู้ประกันตนที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างตามบทบัญญัติ หรือ ผู้ประกันตนมาตรา 40 และผู้ประกันตนมาตรา 40 ผู้ประกันตนประเภทนี้คือแรงงานทั่วไปที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างตามบทบัญญัติ แต่ได้แจ้งความประสงค์ขอเป็นผู้ประกันตนผ่านช่องทางมาตรา 40 จากสถิติปี พ.ศ. 2552 ในเดือนธันวาคม มีผู้ประกันตนมาตรา 40 ทั้งสิ้นเพียง 60 คน⁴

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ประกันตน (หน้า 15)

3) เว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม <http://www.sso.go.th/sites/default/files/R&D122009/statisticsmid39.html>

4) เว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม <http://www.sso.go.th/sites/default/files/R&D122009/statisticsmid40.html>

จำนวนผู้ประกันตน / Number Of Insured Person

ปี (Year)	ผู้ประกันตน/ Insured Person			ผู้ม้งงานทำ ^{3/} (ล้านคน) Employed ^{3/} (Million persons)	ร้อยละของ ผู้ม้งงานทำ (%) Percent of Employed	ประชากร ^{3/} (ล้านคน) Population ^{3/} (Million Persons)	ร้อยละ ของประชากร (%) Percent of Population
	ภาคบังคับ ^{1/} (คน) Compulsory ^{1/} (persons)	ภาคสมัครใจ ^{2/} (คน) Voluntary ^{2/} (persons)	รวม (คน) Total (per- sons)				
2543	5,810,140	89,380	5,899,520	31.29	18.85	62.41	9.45
2544	5,865,208	118,233	5,983,441	32.10	18.64	62.94	9.51
2545	6,900,223	147,419	7,047,642	33.06	21.32	63.46	11.11
2546	7,434,237	175,141	7,609,378	33.84	22.48	64.01	11.89
2547	7,831,463	200,305	8,031,768	34.73	23.13	65.08	12.34
2548	8,225,477	241,933	8,487,410	35.26	24.02	65.11	13.00
2549	8,537,801	322,382	8,860,183	35.70	24.82	65.28	13.57
2550	8,781,262	400,908	9,182,170	36.25	25.33	65.74	13.97
2551	8,779,131	514,469	9,293,600	37.02	25.11	63.37	14.00
2552	8,686,359	679,760	9,366,119	37.63	24.87	66.83	14.01

ที่มา: รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี 2552

ตาราง 2 สถิติจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40

แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (คน)

ปี พ.ศ.	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
จำนวน ผู้ประกันตน ม.40 (คน)	2	4	10	7	4	3	3	47	60	63

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม, สถิติประกันสังคมรายปี
หมายเหตุ* ข้อมูล ณ ก.ย. 2533

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ประกาศแผนปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย ครอบคลุมผู้มีรายได้ร้อยละ 90 ทั่วประเทศ โดยมีแผนข้อแรกคือการสร้างความคุ้มครองและหลักประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบ และมอบหมายให้สำนักงานประกันสังคมขยายความคุ้มครองประกันสังคม ตามมาตรา 40 ให้มีสิทธิประโยชน์เป็นทางเลือก 2 ทาง เริ่มเปิดรับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ทำให้มีผู้ประกันตนภาคสมัครใจ ตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยในเดือนสิงหาคม 2555 มีทั้งสิ้นจำนวน 1,052,897 คน สถิติการเพิ่มจำนวนตามตารางที่ 3

ตาราง 3 จำนวนผู้ประกันตนภาคสมัครใจ
(มาตรา 40) ปี พ.ศ. 2554–2555 (คน)

	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
2554	40	42	41	40	170,774	325,126	413,846	488,914	530,732	552,736	573,186	590,046
2555	612,517	673,974	757,421	786,049	829,255	877,425	952,424	1,052,897				

ที่มา: สำนักสร้างเสริมความมั่นคงแรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม

2.2 ความคุ้มครองประโยชน์ทดแทน

ระบบประกันสังคมให้ประโยชน์ทดแทนคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนภาคบังคับ ตามมาตรา 33 ทั้งสิ้น 7 กรณี อันได้แก่ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ในขณะที่ผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 39 ได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งสิ้น 6 กรณีเหมือนผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยกเว้นกรณีการว่างงาน ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เดิมได้รับทั้งสิ้น 3 กรณีได้แก่ กรณีทูพพลภาพ เสียชีวิต และคลอดบุตร โดยประโยชน์ทดแทนที่ได้รับแบ่งเป็นการบริการสิทธิ

ประโยชน์ เช่นการรักษาพยาบาล และเงินชดเชยการขาดรายได้ซึ่งแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขประโยชน์ทดแทนในแต่ละกรณี ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนประเภทต่าง ๆ ได้รับโดยเปรียบเทียบแสดงดังในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบอัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ตามประเภทผู้ประกันตน (หน้า 19)

ต่อมา ตั้งแต่วันที่ 1 พ.ค. 2554 ได้มีการขยายสิทธิประโยชน์ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ให้มีสิทธิประโยชน์ 2 ทางเลือกคือ

- 1) ทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครอง 3 กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพ และเงินค่าทำศพกรณีเสียชีวิต
- 2) ทางเลือกที่ 2 จ่ายสมทบ 150 บาท/เดือน ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครอง 4 กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพ เงินค่าทำศพกรณีเสียชีวิต และเงินบำเหน็จชราภาพ ทั้งนี้ผู้ประกันตนที่ประสงค์รับเงินบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้น สามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมได้ไม่เกิน

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบอัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์
ตามประเภทผู้ประกันตน (ก่อน 1 พ.ศ. 2554)

ประเภทผู้ประกันตน	การเข้าร่วมโครงการ		สมาชิก	สมาชิก
	ผู้ประกันตน	บังคับตามกฎหมาย		
ความครอบคลุม	ผู้ประกันตน ม.33	ผู้จ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป	ผู้ประกันตน ม.39* บุคคลที่โดยเป็นผู้ประกันตน ม.33 มาก่อน	ผู้ประกันตน ม.40 บุคคลทั่วไปที่ไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกันตน ม.33 หรือ ม.39 รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ
	นายจ้าง	5%	-	-
	รัฐบาล	2.75%	120 บาท/เดือน	-
	เจ็บป่วย	✓	✓	-
	ทุพพลภาพ	✓	✓	✓
ประโยชน์ทดแทน	ตาย	✓	✓	✓
	คลอดบุตร	✓	✓	✓
	สงเคราะห์บุตร	✓	✓	-
	ชราภาพ	✓	✓	-
ว่างงาน	✓	-	-	-

*ที่มา: นพ.ถาวร สกุลพาณิชย์ และคณะ (2554)

ตารางที่ 5 ตารางแสดงทางเลือกการจ่ายสมทบ

มาตรา 40 หลังวันที่ 1 พ.ค. 2554

	อัตราการจ่าย สมทบรวม (บาท/เดือน)	ผู้ประสงค์จะ ประกันตน จ่ายสมทบ (บาท/เดือน)	รัฐจ่ายสมทบ ในระยะแรก (บาท/เดือน)	ประโยชน์ทดแทน
หลักเกณฑ์ตาม มาตรา 40 เดิม (ก่อน 1 พ.ค. 2554)	280	280	-	ประโยชน์ทดแทน 3 อย่าง - กรณีคลอดบุตร - กรณีทุพพลภาพ - กรณีเสียชีวิต
ทางเลือกที่ 1 ตาม ร่างพระราชกฤษฎีกา	100	70	30	ประโยชน์ทดแทน 3 อย่าง - กรณีเจ็บป่วย - กรณีทุพพลภาพ - กรณีเสียชีวิต
ทางเลือกที่ 2 ตาม ร่างพระราชกฤษฎีกา	150	100	50	ประโยชน์ทดแทน 4 อย่าง - กรณีเจ็บป่วย - กรณีทุพพลภาพ - กรณีเสียชีวิต - กรณีชราภาพ (เงินบำนาญ)

ที่มา: ผู้เขียน (สรุปจากข้อมูลสำนักงานประกันสังคม)

เดือนละ 1,000 บาท

2.3 กองทุนประกันสังคมและการจ่ายเงินสมทบ

กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนตามสิทธิประโยชน์ที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดไว้ เงินกองทุนประกันสังคมถือเป็นเงินของสำนักงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 กองทุนประกันสังคมมีเงินรวมกว่า 789,181 ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็น 3 กองทุนย่อยซึ่งมีการแยกบัญชีออกจากกันตามกลุ่มประโยชน์ทดแทน ได้แก่ 1) กองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย เสียชีวิต ทูพพลภาพ และคลอดบุตร (กองทุน 4 กรณี) เป็นเงิน 102,250 ล้านบาท 2) กองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ (กองทุน 2 กรณี) เป็นเงิน 635,077 ล้านบาท และ 3) กองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เป็นเงิน 51,854 ล้านบาท⁵

ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลมีหน้าที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่สำนักงานประกันสังคมประกาศแตกต่างกันไปตามประเภทผู้ประกันตน สำหรับผู้ประกันตนมาตรา 33 อัตราเงินสมทบมีสัดส่วนสัมพันธ์กับค่าจ้าง โดยมีฐานค่าจ้างไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และสูงสุดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท อัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายแบ่งออกเป็นสัดส่วนตามประเภท

5) ข้อมูลจากสำนักบริหารการกองทุน สำนักงานประกันสังคม สรุปผลการดำเนินงานประจำปี 2553 ไตรมาส 4

ตารางที่ 6 อัตราการจ่ายเงินสมทบ
ของผู้ประกันตนประเภทต่างๆ

กรณี	มาตรา 33 / Article 33			มาตรา 39 / Article 39	
	ผู้ประกันตน Insured person	นายจ้าง Employer	รัฐบาล Govern- ment	ผู้ประกันตน Insured person	รัฐบาล Government
4 กรณี	1.5%	1.5%	1.5%	144 บาท/เดือน (3% ของ 4,800) 144 Bath/month (3% of 4,800)	72 บาท/เดือน (1.5% ของ 4,800) 72 Bath/month (1.5% of 4,800)
2 กรณี	3%	3%	1%	288 บาท/เดือน (6% ของ 4,800) 288 Bath/month (6% of 4,800)	48 บาท/เดือน (1% ของ 4,800) 48 Bath/month (1% of 4,800)
ว่างงาน	0.5%	0.5%	0.25%	-	-
รวม	5%	5%	2.75%	432 บาท/เดือน 432 Bath/month	120 บาท/เดือน 120 Bath/month

ที่มา: รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2552

หมายเหตุ: อัตราเงินสมทบในปัจจุบันเป็นอัตราเดียวกับอัตราสมทบปี 2552

ประโยชน์ทดแทนดังตารางที่ 6

สำหรับผู้ประกันตนมาตรา 39 มีเงินสมทบจาก 2 ฝ่าย คือ ผู้ประกันตน และรัฐบาล โดยผู้ประกันตนต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุน ในอัตราคงที่ที่อัตราเงินสมทบร้อยละ 9 จากฐานค่าจ้าง 4,800 บาท ต่อเดือนเท่ากันทุกคน คิดเป็นเงิน 432 บาทต่อเดือน⁶ และรัฐบาล จ่ายสมทบร้อยละ 2.5 ของฐานค่าจ้าง คิดเป็นเงิน 120 บาทต่อเดือน ในขณะที่ผู้ประกันตนมาตรา 40 มีภาระต้องจ่ายเงินสมทบเพียง ฝ่ายเดียว แต่ในระยะแรกรัฐมีนโยบายให้เงินอุดหนุน โดยชุดสิทธิ ประโยชน์ทางเลือกที่ 1 ผู้ประกันตนสมทบ 100 บาท/เดือนในระยะ แรกรัฐบาลมีนโยบายอุดหนุนให้ 30 บาท ผู้ประกันตนจ่าย 70 บาท ในขณะที่ชุดสิทธิประโยชน์ทางเลือกที่ 2 ผู้ประกันตนสมทบ 150 บาท/เดือน รัฐบาลอุดหนุนให้ 50 บาท ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท อัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์โดยเปรียบเทียบของผู้ประกันตน ประเภทต่าง ๆ แสดงดังตารางที่ 5 และ 6 (หน้า 20 และ 22)

อย่างไรก็ตามอัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนแต่ละประเภท ต้องจ่ายสามารถปรับให้ตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจในช่วงหนึ่ง ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานประกัน สังคมประกาศลดอัตราเงินสมทบเป็นระยะเวลา 6 เดือนตั้งแต่ เดือนกรกฎาคมถึงธันวาคมเพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ประกันตนและ นายจ้างในช่วงเศรษฐกิจฝืดเคือง โดยสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 33

6) ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ <http://www.cmsso.in.th>

ให้ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 3 จากเดิมร้อยละ 5 ของค่าจ้าง และลดอัตราการจ่ายสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 39 จากร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 5 ของฐานค่าจ้าง 4,800 บาท คิดเป็นเงิน 240 บาทต่อเดือน⁷

2.4 การบริหารจัดการระบบประกัน

สังคมและกองทุนประกันสังคม

ระบบประกันสังคมและกองทุนประกันสังคมถูกบริหารจัดการโดยองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ 2.4.1) คณะกรรมการประกันทำหน้าที่บริหารงานเชิงนโยบาย และ 2.4.2) สำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่บริหารงานธุรการตามแนวนโยบาย

2.4.1 คณะกรรมการประกันสังคม

คณะกรรมการประกันสังคม เป็นคณะกรรมการไตรภาคีจากภาครัฐ นายจ้าง และผู้ประกันตน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอย่างละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและ

7) รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2552

เลขานุการ โดยผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างมาจากการเสนอชื่อโดย
สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานตามลำดับ⁸

คณะกรรมการประกันสังคมทำหน้าที่บริหารงานนโยบายและ
มาตรการในการประกันสังคม พิจารณาให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี
ในการตราพระราชกฤษฎีกาการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการ
ประกันสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน จ่ายเงิน การเก็บ
รักษาเงินของกองทุน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน และ
พิจารณาบุคคลและรายงานการรับจ่ายกองทุนและรายงานผลการ
ปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น⁹

นอกเหนือจากคณะกรรมการประกันสังคมแล้วยังมีคณะ
กรรมการไตรภาคีอื่น ๆ ทำหน้าที่ควบคู่กัน ได้แก่ คณะกรรมการการ
แพทย์ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ทำหน้าที่เสนอ
ความเห็นทางการแพทย์และกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราประโยชน์
ทดแทนทางการแพทย์ และคณะกรรมการอุทธรณ์ซึ่งประกอบด้วย
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การแพทย์ แรงงาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง
และลูกจ้าง ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ประกัน
นายจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่ไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการ พนักงาน
หรือเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม¹⁰

8) สรุปลงความจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553

9) อ้างแล้ว

10) รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2552

2.4.2 สำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมมีภารกิจหลักในการบริหารดูแลกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน โดยในส่วนของการบริหารกองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่บริหารตามแนวนโยบายของคณะกรรมการประกันสังคม โดยรับผิดชอบปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการอื่น และคณะอนุกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยมีหน้าที่หลักคือ ให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนตามสิทธิที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม, เก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม, จัดทำทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนซึ่งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน เป็นต้น โดยมีเลขาธิการประกันสังคมซึ่งเข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไป¹¹⁾

2.4.3 การบริหารการสงวนกองทุนประกันสังคม

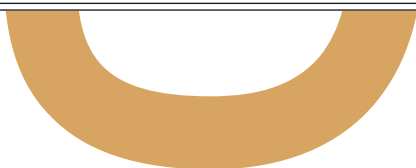
การลงทุนของกองทุนประกันสังคมเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานประกันสังคมหรือบริษัทจัดการกองทุนซึ่งสำนักงานประกันสังคมมอบหมายทำหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบการลงทุนฯ และตามแผนการลงทุนที่ได้รับ

11) สรุปลงความจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม ทั้งนี้ระเบียบการลงทุนฯกำหนดให้มีการนำเงินกองทุนไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงหรือความเสี่ยงต่ำ เช่น พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง หรือเงินฝากของสถาบันการเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน และกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงสูงไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน ♦



ปัญหาของการประกันสังคมของไทย



จากการสำรวจข้อมูลและองค์ความรู้ต่างๆ พบว่าการประกันสังคมของไทยในปัจจุบันมีปัญหาสำคัญอันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรม และกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบทั้งสิ้น 4 ด้าน ได้แก่ 3.1) ด้านขอบเขตความครอบคลุม 3.2) ด้านการให้ประโยชน์ทดแทน 3.3) ด้านการบริหารจัดการเงินกองทุนประกันสังคม และ 3.4) ด้านธรรมาภิบาล

3.1 ปัญหาด้านขอบเขตความครอบคลุม

ปัจจุบันกำลังแรงงานของไทยกว่ากึ่งหนึ่งอยู่นอกระบบการประกันสังคมและความคุ้มครองแรงงานจากรัฐ แรงงานกลุ่มนี้มักถูกเรียกว่า ‘แรงงานนอกระบบ’ จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2553 พบว่าประเทศไทยมีผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.7 ล้านคน โดยมีแรงงานในระบบที่มีหลักประกันคุ้มครอง (ผู้ประกันตน

1) ตามการนิยามของ ILO แรงงานนอกระบบหมายถึงบุคคลซึ่งอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกเหนือขอบข่ายกฎระเบียบ และกฎหมายของรัฐ อันได้แก่กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม (ILO Sub-Regional Office for East Asia, 2547)

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ภายใต้ระบบสวัสดิการข้าราชการ และระบบอื่น ๆ) เพียง 14.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.7 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ในขณะที่แรงงานนอกระบบมีจำนวนกว่า 24.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.3 ของผู้มีงานทำทั้งหมด

ถึงแม้ว่าการประกันสังคมจะเปิดช่องทางการเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจแก่แรงงานนอกระบบ ตามมาตรา 39 (กรณีเคยเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33) และมาตรา 40 แต่เนื่องจากมีเงื่อนไขอัตราเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนที่ไม่จูงใจ จึงทำให้มีผู้แสดงความประสงค์เป็นผู้ประกันตนตามช่องทางดังกล่าวน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ซึ่งโดยหลักการไม่มีการสมทบจากรัฐบาลยกเว้นนโยบายอุดหนุนในช่วงแรก และได้รับประโยชน์ทดแทนน้อย จึงทำให้มีผู้ประกันตนตามมาตรานี้น้อย โดยในปี พ.ศ. 2552 พบว่ามีเพียง 60 รายเท่านั้น² อย่างไรก็ตามจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นอย่างมากหลังการขยายสิทธิประโยชน์เป็น 2 ทางเลือกในปี พ.ศ. 2554 โดยในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,052,897 คน ซึ่งยังคงเพิ่มจำนวนขึ้นต่อเนื่องเป็นสัญญาณอันดีในการขยายความครอบคลุม แต่กระนั้นในภาพรวมก็ยังคงเป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด นอกจากนี้ปัจจัยอื่นๆ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การกระจายตัวของแรงงานนอกระบบ และการมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ยังเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการให้แรงงานเหล่านี้เข้าสู่ระบบการ

2) รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี 2552

ประกันสังคมอีกด้วย

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบเหล่านี้มีหลักประกันสังคมจากรัฐที่สำคัญคือหลักประกันด้านการรักษาพยาบาลจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังคงขาดหลักประกันทางสังคมที่เพียงพอเพื่อคุ้มครองความเสี่ยงด้านอื่น ๆ ซึ่งมีความสำคัญต่อการตกสู่ภาวะความยากจน เช่นหลักประกันชราภาพ และหลักประกันรายได้กรณีว่างงาน ถึงแม้ว่าจะได้รับหลักประกันด้านชราภาพจากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาทของรัฐบาล ซึ่งให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป แต่เบี้ยยังชีพดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ในขณะที่หลักประกันสังคมที่ไม่เป็นทางการเช่นจากครอบครัวหรือเครือญาติมีบทบาทน้อยลง เนื่องด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง และการสร้างหลักประกันด้วยตนเอง โดยการทำประกันภัยประเภทต่าง ๆ กับบริษัทเอกชนจำกัดอยู่แค่เพียงแรงงานนอกระบบบางกลุ่มที่มีรายได้เพียงพอเท่านั้น โดยสรุปแรงงานนอกระบบจึงมีความเสี่ยงในการดำรงชีพมากกว่าแรงงานในระบบการประกันสังคม และระบบความคุ้มครองของรัฐกลุ่มอื่น ๆ

3.2 ปัญหาด้านการให้ประโยชน์ทดแทน

จากการสำรวจข้อมูลพบว่าในบรรดาประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 กรณีที่ระบบประกันสังคมให้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ประโยชน์การทดแทนที่เป็นข้อถกเถียงในด้านความเป็นธรรมมากที่สุดคือประโยชน์ทดแทน

กรณีเจ็บป่วยซึ่งจัดได้ว่าเป็นหลักประกันด้านสุขภาพ โดยมีการตั้งข้อสังเกตจากฝ่ายแรงงานและนักวิชาการด้านสาธารณสุขว่า การจัดหลักประกันด้านสุขภาพโดยระบบประกันสังคมสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมเมื่อเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันด้านสุขภาพอื่น ๆ³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและสวัสดิการรักษายาบาลของราชการ ความไม่เป็นธรรมที่ถูกหยิบขึ้นมาเป็นประเด็นแบ่งออกได้เป็น 2 มิติคือ

- 1) มิติการได้รับบริการทางการแพทย์ บริการทางการแพทย์ที่จัดโดยระบบประกันสังคมมีความด้อยกว่า โดยเปรียบเทียบกับสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องภาวะโรคที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง สถานที่รับบริการ และเงื่อนไขการรับบริการน้อยที่สุดในบรรดาระบบประกันสุขภาพที่สำคัญของไทย ในขณะที่โดยเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังมีข้อถกเถียงในด้านข้อมูลข้อเท็จจริง โดยข้อมูลเบื้องต้นจากงานวิจัยของ นพ.พงศธร พอกเพิ่มดี นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข ชี้ให้เห็นว่าบริการทางการแพทย์ของหลัก

3) ประเทศไทยมีระบบหลักประกันด้านสุขภาพทั้งสิ้น 4 ระบบสำคัญ ได้แก่ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย, สวัสดิการคำรักษาพยาบาลของข้าราชการ, การประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (มีทนา พนานิรมัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล, 2540)

ประกันสุขภาพถ้วนหน้าอาจดีกว่าของระบบประกันสังคม โดยการศึกษาได้นำเสนอความแตกต่างที่เห็นได้ชัด 2 กลุ่ม ในมิติการให้บริการ⁴ ได้แก่

1.1) กลุ่มสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน พบว่าหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้ความคุ้มครองมากกว่าระบบประกันสังคมกว่า 10 รายการ เช่นการรับบริการผู้ป่วยฉุกเฉิน, การรักษาโรคเดียวกันที่ต้องพักรักษาในโรงพยาบาลติดต่อกันเกิน 180 วันต่อปี, การคุ้มครองโรคไตวายเฉียบพลัน เป็นต้น

1.2) กลุ่มสิทธิประโยชน์ที่เหมือนกันแต่บริหารต่างกัน จำนวน 25 รายการ รวมถึงความแตกต่างในการเข้าถึงยาอีก 15 รายการ

ในขณะที่ชมรมโรงพยาบาลเพื่อการพัฒนาาระบบประกันสังคมได้ให้ข้อมูลโต้แย้งข้อมูลการศึกษาของ นพ.พงศธร ทั้งสิ้น 12 ประเด็น⁵ มิติความไม่เป็นธรรมในด้านนี้จึงยังไม่มีความแน่ชัด การเปรียบเทียบการให้บริการของสองระบบอาจทำได้ยาก เนื่องจากมีการออกแบบระบบที่ต่างกันและครอบคลุมวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

4) “เผยแพร่ผลการศึกษาบัตรทองดีกว่าประกันสังคม”. สำนักข่าวไทย. 1 กุมภาพันธ์ 2554 (www.mcot.net/cfcustom/cache_page/163865.html)

5) “ระบบประกันสังคมเหนือกว่าบัตรทอง?”. ไทยโพสต์. 15 กุมภาพันธ์ 2554 (<http://www.talkystory.com/?p=7599>)

- 2) มิติด้านการรับภาระต้นทุนการประกันสุขภาพ ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมเป็นคนเพียงกลุ่มเดียวที่ต้องรับภาระจ่ายเงินสมทบเพื่อหลักประกันด้านสุขภาพ ในขณะที่ประชาชนทั่วไปและข้าราชการไม่ต้องรับภาระต้นทุนใด ๆ

นอกเหนือจากประเด็นความไม่เป็นธรรมของประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยแล้วยังมีประเด็นปัญหาประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งเงื่อนไขการประกันตนเพื่อการรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ หรือบำนาญ ขาดการคำนึงถึงความแตกต่างของค่าจ้างผู้ประกันตน ทำให้ผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำประสบความยากลำบากในการสมทบเงินตามเงื่อนไข และได้รับสิทธิประโยชน์กลับคืนในระดับที่ต่ำไม่เพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีพ สิทธิประโยชน์ในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับระดับค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับ กรณีจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี อยู่ที่ 20 เปอร์เซ็นต์ ของค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย โดยหากจ่ายเงินสมทบมากกว่า 15 ปีจะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้นปีละ 1 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญสูงสุดไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ ของค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย (หากทำงาน 35 ปี) ซึ่งหากเป็นผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำ เงินบำนาญที่ได้รับอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการครองชีพเมื่อชราภาพ⁶ ทั้งนี้ราชการ

6) จากการศึกษา โครงการวิจัยเรื่อง หลักประกันด้านรายได้ สำหรับผู้สูงอายุไทย โดย ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) ค่าใช้จ่ายจำเป็นในการดำรงชีพของคนไทย รวมทั้งผู้สูงอายุ คิดคำนวณตามเส้นความยากจน อยู่ที่ประมาณ 1,242 บาท/คน/เดือน (ในปี 2547 ปรับตามอัตราเงินเฟ้อ)

จะได้อำนาจถึง 70 เปอร์เซ็นต์ ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย
ในระยะเดียวกัน (มีทนา พนานิรามัย และคณะ 2546)

3.3 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

เงินกองทุนประกันสังคม

ปัญหาสำคัญด้านการบริหารจัดการเงินกองทุนประกันกัน
สังคมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ข้อได้แก่ 3.3.1) ปัญหาความยั่งยืน
ทางการเงินของกองทุนประกันสังคม - กองทุนประโยชน์ทดแทน
กรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ (กองทุน 2 กรณี) 3.3.2) ปัญหา
ความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกการจัดการกองทุนเพื่อประโยชน์
ทดแทนแต่ละกรณีในทางกฎหมาย และ 3.3.3) ปัญหาด้าน
ประสิทธิภาพในการบริหารการลงทุน

3.3.1 ปัญหาความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน

ประกันสังคม - กองทุนประโยชน์ทดแทนกรณี
สงเคราะห์บุตร และชราภาพ (กองทุน 2 กรณี)

กองทุนประกันสังคมมีพันธะต้องเริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพ
แก่ผู้ประกันตนกรณีชราภาพตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นไป มีการ
คาดการณ์ว่ากองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และ
ชราภาพ (กองทุน 2 กรณี) อาจล้มละลายในอีกประมาณ 24 ปี
ข้างหน้า เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ 1) อัตราการจ่ายสมทบ

ของผู้ประกันตนและนายจ้างในปัจจุบันต่ำเกินไป 2) ระบบการจ่ายบำนาญของกองทุนประกันสังคมเป็นแบบ Defined Benefit และ 3) โครงสร้างประชากรไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ (Ageing-society)⁷ (Chandoeuywit 2006 และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ 2552)

- 1) อัตราการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนและนายจ้างในปัจจุบันต่ำเกินไป ปัจจุบันผู้ประกันตนและนายจ้างมีภาระต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพรวมเพียงร้อยละ 3 ของค่าจ้าง โดยมีกรอบเพดานค่าจ้างสูงสุดที่ 15,000 บาทต่อเดือนซึ่งถือเป็นจำนวนเงินที่น้อยเมื่อเทียบกับเงินบำเหน็จบำนาญที่จะได้รับซึ่งอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 20-40 ของค่าจ้างต่อเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย ในขณะที่ประเทศที่ประสบความสำเร็จการบริหารหลักประกันชราภาพต่างมีอัตราการจ่ายสมทบจากผู้ประกันตนและนายจ้างที่สูงกว่าประเทศไทย เช่น แคนาดา มีอัตราเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละร้อยละ 4.95 ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีอัตราสมทบจากลูกจ้างร้อยละ

7) ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ ประเทศที่มีโครงสร้างประชากรเป็น "สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society)" คือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกิน 10% หรือ อายุ 65 ปีขึ้นไป เกิน 7% ของประชากรทั้งหมด และจะเป็น "สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society)" เมื่อสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มเป็น 20% หรือ 14% ตามลำดับ (ไพโรจน์ วงศ์วุฒิวัฒน์ 2551) (http://www.bangkokbank.com/download/Aging_Population_TH.pdf)

14.64 เป็นต้น (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ 2551)

ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ นักวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (Chandoeywit 2006) ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการล้มละลายของกองทุนประโยชน์ทดแทน 2 กรณี (สงเคราะห์บุตร และชราภาพ) โดยใช้แบบจำลองคาดการณ์เงินสะสมของกองทุนประกันสังคม พบว่าหากอัตราการจ่ายเงินบำนาญอยู่ที่ร้อยละ 20 โดยมีอัตราการจ่ายเงินสมทบจากผู้ประกันตนและนายจ้างรวมร้อยละ 4 (จ่ายสมทบแต่ละฝ่ายร้อยละ 2)⁸ กองทุนอาจประสบปัญหาล้มละลายภายในปี 2578 หรือภายในอีก 24 ปีข้างหน้า⁹ ตามแผนภาพที่ 1 case 3 การคาดการณ์นี้สอดคล้องกับงานศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาลในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (2551) ซึ่งประมาณการว่ากองทุนจะเริ่ม

-
- 8) อัตราการจ่ายสมทบจริงในปัจจุบันอยู่ที่ฝ่ายละร้อยละ 3
- 9) ภายใต้อสมมุติฐานดังต่อไปนี้ (Chandoeywit, 35)
- จำนวนประชากรประชากรระหว่างปี 2543 - 2568 เป็นไปตามการคาดการณ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสมมุติให้อัตราการเกิดและเสียชีวิตหลังปี 2568 เป็นอัตราเดียวกับปี 2568
 - อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานในการสมทบกองทุนเป็นร้อยละ 72
 - อัตราการว่างงานเป็นร้อยละ 2.2
 - มีผู้ประกันตนคิดเป็นร้อยละ 23.4 ของแรงงานทั้งหมด
 - ค่าเฉลี่ยค่าจ้างที่แท้จริงของผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ในทุก ๆ 10 ปี

ขาดทุนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2575 – 2585 เนื่องจากประโยชน์ทดแทนที่ต้องจ่ายออกไปมากกว่ารายได้จากเงินสมทบ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระการขาดทุนตั้งแต่ปี 2568 เป็นต้นไป (ไพโรจน์วงศ์วุฒิวัดน์ 2551)

**แผนภาพ 1: แผนภาพแสดงการเงินสะสม
คาดการณ์ของกองทุนชราภาพ (หน้า 35)**

- 2) ระบบการจ่ายบำนาญของกองทุนประกันสังคมเป็นแบบ Defined Benefit กล่าวคือจ่ายเงินบำนาญเป็นจำนวนเงินคงที่หรือเป็นสัดส่วนกับรายได้ของผู้เกษียณอายุในขณะที่ยังทำงานอยู่โดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนเงินที่จ่ายสมทบเข้ากองทุนและอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของเงินกองทุน ในกรณีของไทยการจ่ายเงินบำนาญคิดเป็นสัดส่วนกับค่าจ้างเฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายของผู้ประกันตน การจ่ายเงินบำนาญในลักษณะนี้ถึงแม้จะมีข้อดีในการช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้สูงอายุในด้านรายได้จากบำนาญที่มีสัดส่วนแน่นอน แต่มีจุดอ่อนด้านความมั่นคงทางการเงินของกองทุนเมื่อมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากทำให้มีภาระการจ่ายเงินบำนาญที่สูงขึ้นโดยไม่ยืดหยุ่นต่อรายรับของกองทุน
- 3) โครงสร้างประชากรไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) จากการศึกษาของสำนักงาน

แผนภาพ 1: แผนภาพแสดงการเงินสะสม
 กาดการณ์ของกองทุนชราภาพ



ที่มา: Worawan Chandoeuywit (2006). Social Security Systems in Thailand. Thailand Development Research Institute, Bangkok

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่าประเทศไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี 2547 และคาดว่าจะเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในปี 2567 หรืออีกประมาณ 13 ปีข้างหน้า (ไพโรจน์ วงศ์วิวัฒน์ 2551) การเข้าสู่สังคมสูงอายุมีนัยยะสำคัญ 2 ประการต่อกองทุนประกันสังคม คือ

3.1) ภาระทางการเงินในการจ่ายเงินบำเหน็จและ บำนาญผู้ประกันตนตามเงื่อนไขประโยชน์ทดแทน ชราภาพ ในอนาคตจะเพิ่มสูงขึ้น

3.2) รายได้จากเงินสมทบของผู้ประกันตนจะลดลงในอนาคต เนื่องจากประชากรวัยแรงงานลดลง เมื่อรายได้ลดลงในขณะที่รายจ่ายของกองทุนเพิ่มสูงขึ้นหากไม่มีการวางแผนจัดการทางการเงินที่ดี กองทุนก็จะมีโอกาสที่จะประสบภาวะล้มละลายได้

ถึงแม้ว่าจะมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาความยั่งยืนของกองทุนฯ อย่างชัดเจนในวงวิชาการ แต่ประเด็นดังกล่าวกลับไม่เป็นที่สนใจในระดับผู้กำหนดนโยบายและสังคมในวงกว้างเมื่อเทียบกับปัญหาในด้านอื่น ๆ เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนธันวาคม 2553 ความสนใจเรื่องการเตรียมการรองรับการล้มละลายของกองทุนประกันสังคมได้กลับมาในที่สุดภายหลังจากที่กระทรวงแรงงานได้รับรายงานคาดการณ์ปัญหาความเสี่ยงของกองทุนประกันสังคมจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.)¹⁰ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ดร.วรวรรณ และชี้ให้เห็นว่าอัตราการจัดเก็บเงินสมทบในปัจจุบันนั้นต่ำเกินไป

10) “ก.แรงงาน เร่งหาทางออกหลังกองทุนประกันสังคมเสี่ยงล้มละลาย”. สำนักข่าวไทย. 27 ธันวาคม 2553 (<http://news.inpaqmsn.com/articles.aspx?id=386449&ch=gn1>)

3.3.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกการจัดการ กองทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนแก่กรณีในทางกฎหมาย

อารักษ์ณ์ พรหมณี และนียดา เสนีย์มโนมัย (2542) ให้ความเห็นว่าการที่มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพียงกองทุนเดียว ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการแยกบัญชีเงินสมทบออกเป็น 3 ส่วน (3 กองทุนย่อย) อันได้แก่ 1) บัญชีประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย เสียชีวิต ทูพพลภาพ และคลอดบุตร (บัญชี 4 กรณี) 2) บัญชีประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ (บัญชี 2 กรณี) และ 3) บัญชีประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน แต่ในทางกฎหมายขาดระเบียบกฎเกณฑ์ควบคุมการไหลเวียนของเงินกองทุนที่ชัดเจนซึ่งอาจทำให้เกิดการโยกย้ายเงินจากกองทุนจากบัญชีหนึ่งสู่อีกบัญชีหนึ่งเมื่อมีเงินในบัญชีไม่เพียงพอได้ อันอาจส่งผลกระทบต่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ

3.3.3 ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการบริหารการสงวน

การประกันสังคมมีความเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชาชนกว่าประมาณ 9.1 ล้านคน¹¹ โดยกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุน

11) ข้อมูลจากสำนักบริหารการสงวน สำนักงานประกันสังคม รายงาน ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2553 (http://www.sso.go.th/wpr/uploads/uploadImages/file/SSF-01%2010Q3_Thai.pdf)

ขนาดใหญ่มีเงินหมุนเวียนกว่าประมาณ 7 แสนล้านบาท¹² การบริหารกองทุนประกันสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุนจึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ และต้องการการจัดการที่มีประสิทธิภาพโดยผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุน แต่การบริหารกองทุนประกันสังคมในปัจจุบันดำเนินการโดยสำนักงานประกันสังคมภายใต้ความเห็นชอบด้านนโยบายและแผนการลงทุนของคณะกรรมการประกันสังคม โดยไม่มีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการลงทุนกำกับดูแล เช่น การกำกับดูแลประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์โดยคณะกรรมการกรรมการแพทย์ จึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถามถึงความสามารถในการบริหารการลงทุนให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารกองทุนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนชราภาพ (กองทุน 2 กรณี) ซึ่งเป็นกองทุนย่อยที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีความซับซ้อนและความเสี่ยงในการบริหารจัดการมากที่สุด

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า การบริหารการลงทุนประกันสังคมมีเหตุการณ์ที่สะท้อนความขาดประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น กรณีความผิดปกติในการนำเงินกองทุนฯ ไปลงทุนซื้อหุ้นธนาคารทหารไทยในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งมีราคาแพงและมีสภาพคล่องต่ำ ส่งผลให้กองทุนขาดทุนกว่า 300 ล้านบาท¹³ โดยขณะนี้กรณีดังกล่าวอยู่ระหว่างการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

12) อ้างแล้ว

13) “ตรวจสอบความผิดปกติการลงทุนซื้อหุ้นกองทุนประกันสังคม”. เอกสารข่าวกรมประชาสัมพันธ์. วันศุกร์ที่ 13 พฤศจิกายน 2552 (http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=965&Itemid=42)

การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เหตุการณ์นี้ถูกมองว่ามีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่งของระบบประกันสังคมซึ่งคือปัญหาด้านธรรมาภิบาลนั่นเอง

3.4 ปัญหาด้านธรรมาภิบาล

ปัญหาด้านธรรมาภิบาลของกลไกการบริหารระบบประกันสังคมสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 3.4.1) ปัญหาด้านความเป็นอิสระ 3.4.2) ปัญหาด้านงบประมาณการบริหารจัดการ 3.4.3) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วม และ 3.4.4) ปัญหาด้านความโปร่งใส

3.4.1 ปัญหาด้านความเป็นอิสระ

การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในปัจจุบันขาดความเป็นอิสระจากระบบราชการและการเมือง สำนักงานประกันสังคมซึ่งทำหน้าที่บริหารระบบประกันสังคม และกองทุนประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในระบบราชการทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ลักษณะการบริหารจัดการที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่เลขาธิการเป็นช่องทางให้เกิดการตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการทุจริตคอร์รัปชันได้ เช่นกรณีโครงการเช่าจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานของ

สำนักงานประกันสังคมมูลค่ากว่า 2,800 ล้านบาท ซึ่งนายไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ อดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมรีบเร่งดำเนินการโครงการดังกล่าวโดยไม่รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และได้นำเงินกองทุนประกันสังคมมาใช้จ่ายดำเนินการโครงการดังกล่าวซึ่งผิดต่อระเบียบวิธีงบประมาณ ทำให้กองทุนสูญเสียเงินจำนวนมาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติให้ปลดออกจากราชการ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2552¹⁴ หรือกรณีความไม่โปร่งใสกรณีจัดซื้อที่ดินและอาคารวัฏจักร ซึ่งได้รับงบประมาณจำนวน 500 ล้านบาท แต่ถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการตั้งงบประมาณที่สูงเกินราคาที่เป็นจริง และเชื่อว่าการซื้อขายครั้งนี้มีการแทรกแซงจากนักการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว¹⁵

ในขณะที่คณะกรรมการประกันสังคมซึ่งทำหน้าที่บริหารงานนโยบายมีโครงสร้างการบริหารงานและการได้มาซึ่งคณะกรรมการที่เปิดช่องทางให้การเมืองเข้าแทรกแซงการตัดสินใจได้ เช่นจากการที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนฝ่ายผู้ถูกจ้าง นายจ้างและที่ปรึกษาเป็นต้น ทำให้ที่ผ่านมามีความพยายามจากทางการเมืองที่จะแทรกแซงการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม เพื่อ

14) “ปปป. ชี้มูลค่าความผิดวินัย สปส. ทุจริตเช่าคอมฯ”. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 18 มิถุนายน 2552 (<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20090618/52151.html>)

15) ปลัดแรงงานแบกร ‘สปส.’ ชี้อดีตวัฏจักร”. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 16 มิถุนายน 2549 (http://www.bangkokbiznews.com/2006/06/16/c001_112996.php?news_id=112996)

ดึงเอาทรัพยากรการเงินที่มีอยู่ไปใช้ในนโยบายเพื่อสร้างคะแนนนิยมอันไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตน เช่นแนวคิดการนำเงินกองทุนประกันสังคมจำนวน 1 แสนล้านบาทไปปล่อยกู้ให้ข้าราชการครูเพื่อใช้หนี้ในสมัยนางอุไรวรรณ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (ปี พ.ศ. 2551) แนวคิดนี้ได้รับการคัดค้านอย่างมากจากคณะกรรมการแรงงานสมานฉันท์โดยให้เหตุผลว่าครูไม่ใช่ผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบกองทุน และในขณะนั้นแรงงานจำนวนมากประสบสถานการณ์การเลิกจ้างจึงควรได้รับความช่วยเหลือมากกว่า¹⁶

3.4.2 ปัญหาด้านงบประมาณในการบริหารจัดการ

ระบบประกันสังคมมีงบประมาณในการบริหารจัดการที่สูงมาก งบประมาณในการบริหารจัดการนี้เป็นเงินจากกองทุนประกันสังคมซึ่งถือเป็นเงินนอกงบประมาณ โดยบทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคมสามารถจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินสมทบในแต่ละปีเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนขนาดใหญ่อัตรา

16) “ผู้ใช้แรงงานค้านนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้หนี้ครู”. สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 28 ตุลาคม 2551 (http://thainews.prd.go.th/view.php?m_newsId=255110280137&tb=N255110&return=ok)

เงินสมทบมีจำนวนมาก สัดส่วนเงินที่ใช้บริหารจัดการกองทุนจึงมากตามไปด้วย เช่น ในปี 2550 เงินสมทบจากรัฐบาลเป็นเงินทั้งสิ้น 21,174.69 ล้านบาท คณะกรรมการประกันสังคมได้อนุมัติจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมเป็นเงิน 2,197.43 บาท และมีการเบิกจ่ายจริง 1,847.98 ล้านบาท (รายงานประจำปี สำนักงานประกันสังคม 2550) การที่มีงบประมาณที่สูงผ่านช่องทางอิสระโดยไม่ต้องคำนึงถึงประมาณการค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในแต่ละปีอาจอันตรายต่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ในอดีตที่ผ่านมา มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่ามีการนำเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาดูงานต่างประเทศ เป็นต้น

3.4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วม

โครงสร้างคณะกรรมการประกันสังคมจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้ประกันตนในการบริหารจัดการและตรวจสอบการดำเนินการระบบประกันสังคม เนื่องจากช่องทางการมีส่วนร่วมจำกัดที่การเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการประกันสังคมเท่านั้น ซึ่งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมีจำนวนน้อย (5 คน) เมื่อเทียบกับผู้ประกันตนกว่า 9 ล้านคน ทั้งนี้ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างส่วนใหญ่มักมาจากการเสนอชื่อโดยสหภาพแรงงานและมักเป็นคนกลุ่มเดิมผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาเป็นตัวแทน ไม่มีกลไกการเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง นอกจากนี้

ผู้ประกันตนกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม
แรงงานนอกซึ่งเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม

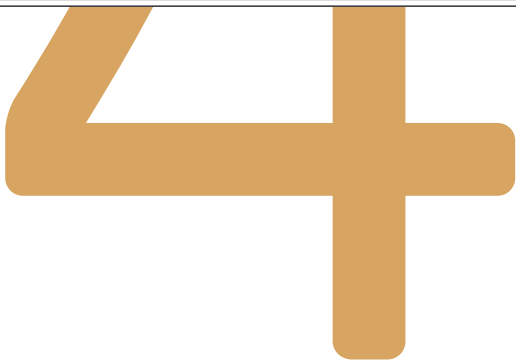
3.4.4 ปัญหาด้านความโปร่งใส

ถึงแม้ว่าสำนักงานประกันสังคมจะมีนโยบายเปิดเผยข้อมูล
การลงทุนอย่างสม่ำเสมอโดยการรายงานผลการบริหารกองทุน
ต่อคณะกรรมการประกันสังคม สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
สื่อมวลชน ผู้ประกันตนและผู้สนใจทั่วไปอย่างสม่ำเสมออย่างน้อย
ครั้งละหนึ่งไตรมาส¹⁷ โดยผู้ประกันตน นายจ้าง และประชาชนทั่วไป
สามารถรับข้อมูลผ่านช่องทางต่างๆ เช่น เว็บไซต์ บริการสายด่วน
1560 หรือการขอรับข้อมูลโดยตรงจากสำนักงานประกันสังคม
เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดของการเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้
คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยได้ให้ความเห็นว่าการเข้าถึง
ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารของคณะกรรมการต่างๆ เพื่อตรวจสอบ
ยังทำได้ยากโดยประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในการ
เข้าถึงข้อมูลเชิงรายละเอียด เช่นรายละเอียดการผลตอบแทนการ
ลงทุนประเภทต่างๆ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการประเมินประสิทธิภาพ
การลงทุนของเงินกองทุนประกันสังคมอีกด้วย ♦

17) รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2552



แนวทางและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบประกันสังคม



จากประเด็นปัญหาด้านต่างๆ ที่ได้อภิปรายไปข้างต้นผู้เขียน ได้สำรวจแนวทางทั่วไปในการแก้ปัญหาและข้อเสนอต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อรวบรวมเป็นแนวทางการปฏิรูประบบประกันสังคมบนฐานของปัญหาในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ 4.1) การปฏิรูปด้านขอบเขตความครอบคลุม 4.2) การปฏิรูปด้านการให้ประโยชน์ทดแทน 4.3) การปฏิรูปด้านการบริหารจัดการเงินกองทุนประกันสังคม และ 4.4) การปฏิรูปด้านธรรมาภิบาล

ทั้งนี้การเคลื่อนไหวสำคัญในการปฏิรูประบบประกันสังคมซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคือการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553 ผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่ ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ฉบับที่คณะรัฐมนตรี รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นผู้เสนอ พร้อมทั้งร่างฯ ฉบับอื่น ๆ อีก 3 ฉบับ¹ ได้ผ่านการรับหลักการจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนการ

1) 1) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ.... (นายสถาพร มณีรัตน์ และคณะ เป็นผู้นำเสนอ) 2) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ.... (นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิและคณะ เป็นผู้นำเสนอ) 3) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ.... (นายนคร มาฉิมและคณะ เป็นผู้นำเสนอ)

แปรญัตติโดยคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สอดคล้องกับที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยเน้นที่การขยายขอบเขตความครอบคลุมแรงงาน และการปฏิรูปด้านธรรมาภิบาลเป็นหลัก ซึ่งจะได้อภิปรายรายละเอียดในลำดับต่อไป

ในขณะที่ฝ่ายแรงงานโดยการนำของคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานและกลุ่มเครือข่ายแรงงาน² ได้ร่างและผลักดันร่างพระราชบัญญัติของตนเองซึ่งเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับบูรณาการแรงงาน)” โดยขณะนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับการผลักดันโดยพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเป็นเนื้อหาในร่างประกอบการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติฉบับคณะรัฐมนตรี เนื้อหาสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับบูรณาการแรงงานคือการขยายความครอบคลุมผู้ประกันตนมาตรา 33 ไปยังแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะที่รับงานไปทำที่บ้าน และการผลักดันให้สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรอิสระ

ความเคลื่อนไหวหลักทั้งสองส่วนในขณะนี้ได้ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญทั้ง 4 ด้านที่กล่าวไปข้างต้น แต่มีรายละเอียดและข้อเสนอที่แตกต่างกันไปอันเนื่องมาจากหลักการวิคิดที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามหากมองจากหลักการเชิงวิชาการและ

2) เครือข่ายองค์กรแรงงานประกอบด้วย เครือข่ายแรงงานนอกระบบ เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ มูลนิธิอารมณัง พงษ์พจน์ มูลนิธิเพื่อนหญิง สภาองค์กรลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย ชมรมผู้ประกันตน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ศูนย์ช่วยเหลือและจัดการวิกฤติแรงงาน

ประสบการณ์จากสากล อาจสามารถพิจารณาปรับปรุงข้อเสนอแนะ และแนวทางการปฏิรูปภายใต้หลักการและแนวทางดังต่อไปนี้

4.1. การปฏิรูปด้านขอบเขตความครอบคลุม

4.1.1. หลักการทั่วไปและแนวทางการปฏิรูป

ด้านขอบเขตความครอบคลุม

โดยหลักการทั่วไปประชาชนในสังคมควรได้รับการคุ้มครอง พื้นฐานจากหลักประกันสังคมในฐานะพลเมืองเพื่อให้สามารถจัดการกับความเสี่ยงในการดำรงชีวิตได้ โดยประชาชนซึ่งเป็นแรงงานควรได้รับความคุ้มครองจากการประกันสังคมในฐานะที่เป็นแรงงาน³ การขยายความคุ้มครองของระบบประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวจึงได้กำหนดเป็นทิศทางการดำเนินงานสำคัญข้อหนึ่ง⁴

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (International Labor Office Sub-Regional Office for East

3) ณัฐพล สิววัฒนพันธ์ (2551) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายความคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ เสนอต่อกองทุนนิติกรรรมสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2551.

4) รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี พ.ศ. 2552

Asia, Bangkok -ILO) ซึ่งทำการศึกษาเรื่องการขยายความครอบคลุม
 คุ้มครองการประกันสังคมในประเทศไทย (2547) ได้เสนอแนวทางการ
 การแก้ปัญหาความครอบคลุมของระบบประกันสังคมภายใต้
 แนวคิดการขยายความคุ้มครอง (Extension Approach) โดยแยก
 ประเภทแนวทางการขยายการคุ้มครองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่
 การขยายความคุ้มครองโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการ
 ประกันสังคมในปัจจุบัน แนวทางนี้มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างประกัน
 สังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ หรือผู้ที่อยู่
 นอกเหนือขอบข่ายการคุ้มครอง โดยปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ
 ที่เกี่ยวข้อง เช่น การเปลี่ยนแปลงคำจำกัดความของลูกจ้างตาม
 พระราชบัญญัติประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ หรือ
 การขยายสิทธิการคุ้มครองผู้ประกันตนที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง ตาม
 มาตรา 40 ให้ทัดเทียมกับผู้ประกันตนทั่วไป เป็นต้น

การขยายความคุ้มครองโดยการจัดตั้งโครงการใหม่ แนวทางนี้
 ประกอบด้วยทางเลือกต่างๆ เช่น

โครงการคุ้มครองประชาชนแบบถ้วนหน้า (Universal Scheme)
 เป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่พลเมืองทุกคนเท่ากันในทุกๆ ด้าน

โครงการพิเศษ (Special Scheme) เป็นการให้สิทธิประโยชน์
 พิเศษแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือ
 เกษตรกร

โครงการประกันระดับจุลภาค (Micro-insurance Scheme)
 เป็นโครงการการให้สิทธิแก่บุคคลหรือครัวเรือน มีสมาชิกหรือองค์กร
 ที่มีชื่อภาครัฐบริหาร และได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐ

ในการตัดสินใจออกแบบระบบการขยายความครอบคลุม ILO ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าจะต้องมีการพิจารณาลักษณะทั่วไปที่สำคัญของแรงงานนอกระบบในไทยประกอบด้วย อันได้แก่

การขาดลักษณะที่เป็นทางการและสถานะที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ประเทศไทยขาดศูนย์กลางการติดต่อแรงงานนอกระบบ ขาดข้อมูลสถิติเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เช่น ข้อมูลภาษีหรือการจดทะเบียนธุรกิจซึ่งจำเป็นในการประเมินสถานการณ์ปัญหาและการชี้วัดกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

รายได้จำกัดและไม่สม่ำเสมอ ส่งผลต่อความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้ยังทำให้ภาครัฐไม่สามารถประเมินรายได้เพื่อนำมาคำนวณอัตราการสมทบที่เหมาะสมได้ ทำให้อาจต้องใช้ระบบอัตราเดียว (Flat Rate) ซึ่งอาจสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีรายได้น้อย

ความต้องการและลำดับความสำคัญด้านการประกันสังคมแตกต่างกันไป แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เช่น เกษตรกร หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อาจมีความต้องการและการให้ความสำคัญด้านประกันสังคมแตกต่างกัน จึงอาจต้องมีการสำรวจความต้องการ

ไม่มีนายจ้าง แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีนายจ้าง ทำให้ต้องพึ่งพารัฐมากกว่าแรงงานในระบบทั่วไป ทั้งด้านการจ่ายเงินสมทบเพื่อการคุ้มครองกรณีชราภาพ, การคุ้มครองการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน หรือการคุ้มครองกรณีว่างงาน

4.1.2. ข้อเสนอและกลไกการปฏิรูปด้าน

ขอบเขตความครอบคลุมในปัจจุบัน

ข้อเสนอและกลไกการปฏิรูปด้านขอบเขตความครอบคลุมของระบบประกันสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบการประกันสังคมที่มีอยู่เดิม มากกว่าการเสนอให้มีการจัดตั้งโครงการใหม่ ได้แก่

ข้อเสนอการแก้ไข คำนิยาม ‘ลูกจ้าง’ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553 ซึ่งมี 2 แนวทาง ได้แก่

- ตามร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับคณะรัฐมนตรีเสนอ) เสนอให้แก้ไขว่า “ ‘ลูกจ้าง’ หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมดไม่ว่าจะเรียกว่าอย่างไร
- ตามร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับบูรณาการแรงงาน) ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานและกลุ่มเครือข่ายแรงงาน เสนอให้แก้ไขว่า “ ‘ลูกจ้าง’ หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้าง โดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรและให้หมายความรวมถึงผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน”

การทบทวนแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยสำนักงานประกันสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา เสนอให้ยังคงอัตราสมทบเดิม

แต่แบ่งเบาภาระของผู้ประกันตนให้สามารถจ่ายสมทบเป็นรายเดือนได้ และมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์จากเดิม 3 ประเภทเป็น 4 ประเภท โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย และชราภาพ⁵ ขณะนี้ร่างแก้ไขพระราชกฤษฎีกานี้ อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

‘นโยบายประชาวีวัฒน์’ ปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งประกาศเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 เสนอให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ตามมาตรา 40 เดิมและเพิ่มทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบเป็น 2 ทางเลือก 3) ปัจจุบันนโยบายได้มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

สำนักงานประกันสังคมคาดการณ์ว่าจะมีแรงงานนอกระบบสนใจเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 เพิ่มขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้ประมาณ 2.4 ล้านคนในปี 2554 หรือคิดเป็น 2 เปอร์เซ็นต์ ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด โดยได้วางแผนการดำเนินการจะแยกจากกองทุนประกันสังคมอื่นๆ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีจำนวนมากและมีวิธีการจัดการอื่นๆ ที่ซับซ้อน อย่างไรก็ตามแนวนโยบายดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากนักวิชาการและแรงงานว่าเงื่อนไขการจ่ายสมทบและประโยชน์ทดแทนที่ได้รับยังไม่จูงใจให้แรงงาน

5) กรณีเจ็บป่วย ให้ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนจากการเจ็บป่วยครั้งละ 1,000 บาท (ไม่เกิน 2 ครั้งต่อไป) ส่วนกรณีชราภาพให้ผู้ประกันตนได้รับเงินก้อนเมื่ออายุครบ 55 ปี

นอกระบบเข้าร่วมนัก เนื่องจากขาดสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพ ซึ่งแรงงานต้องการ⁶

นอกเหนือจากข้อเสนอและกลไกการปฏิรูปที่มุ่งปรับปรุงระบบประกันสังคมที่เป็นอยู่ มีการเสนอกฎความคุ้มครองใหม่ให้แรงงานนอกระบบ คือ ความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 และจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นไป ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านในด้านการจ้างงาน เงื่อนไขการทำงาน ค่าตอบแทนแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และการได้รับความคุ้มครองค่าใช้จ่ายในกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตจากการทำงาน

4.2. การปฏิรูปด้านการให้ประโยชน์ทดแทน

ในส่วนของ การปฏิรูปด้านการให้ประโยชน์ทดแทนจะขออภิปรายในประเด็นประโยชน์ทดแทนเพื่อหลักการประกันสุขภาพที่เป็นธรรม ซึ่งอยู่ในการถกเถียงและได้รับความสนใจมากที่สุด

6) “สมัชชาแรงงานยื่นปฏิรูปเพื่อประกันสังคมถ้วนหน้า อีสระ และไปรงใส”. ประชาไท. วันศุกร์ที่ 14 มกราคม 2554 (<http://www.prachatai.com/journal/2011/01/32641>)

4.2.1. หลักการทั่วไปและแนวทางในการปฏิรูปด้านการ

ให้ประโยชน์ทดแทน – การสร้างหลักประกันสุขภาพที่เป็นธรรม

ถึงแม้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจะยังอยู่ในการถกเถียง แต่โดยหลักการพื้นฐานแล้วระบบหลักประกันสุขภาพต่างๆ ในประเทศหนึ่งควรมีความเสมอภาค (Equity) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นอย่างน้อย 5 ด้าน (มัทนา พนานิรมัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล 2540) ได้แก่ 1) ความเสมอภาคตามแนวนอนของบริการสุขภาพ (Horizontal Need) - ต้องปฏิบัติอย่างเท่ากันกับผู้มีความจำเป็นเท่ากัน 2) ความเสมอภาคตามแนวตั้งของบริการสุขภาพ (Vertical Equity) - ต้องปฏิบัติอย่างแตกต่างสำหรับผู้ที่มีความจำเป็นแตกต่างกัน 3) การเข้าถึงบริการสุขภาพที่เท่ากัน (Equality of Access) ทั้งทางกายภาพ การเงิน และคุณภาพ 4) ระดับสุขภาพเท่ากัน (Equality of Access) - การทำให้ทุกคนในสังคมมีระดับสุขภาพเท่ากัน เป็นเป้าหมายสูงสุดซึ่งทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ 5) ความเสมอภาคของความเท่ากันของตัวเลือกในบริการสุขภาพ (Equality of Choices) - การทำให้ทุกคนเผชิญตัวเลือกทางสาธารณสุขเท่ากัน สภาพความเป็นจริงที่หากไกลจากแนวคิดความเสมอภาคเหล่านี้ อาจหมายถึงความไม่เป็นธรรมในระบบหลักประกันสุขภาพที่เป็นอยู่

การสร้างระบบประกันสุขภาพที่เป็นธรรมภายใต้ระบบการประกันสังคมนั้น ต้องมองภาพรวมของหลักประกันสุขภาพทั้งประเทศประกอบกัน ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่

บริหารจัดการหลักประกันสุขภาพของประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร ก็ตาม ประชากรไม่ว่ากลุ่มใดควรได้รับหลักประกันสุขภาพพื้นฐานที่ จำเป็นอย่างเสมอภาคกันทั้งด้านการรับบริการ การรับภาระต้นทุน และการได้รับการสมทบช่วยเหลือจากรัฐ ระบบหลักประกันสุขภาพ พื้นฐานที่เสมอภาคอาจทำได้โดยให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดูแล ระบบทั้งหมด หรือบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานที่หลากหลาย ดังเช่นปัจจุบัน โดยมีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนเป็นบรรทัดฐาน ในการบริหารจัดการ ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกระดับชาติที่จะดูแล นโยบายและระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ เพื่อกำหนดทิศทาง สิทธิประโยชน์ และกลไกทางการเงินการคลังของระบบ และต้องมี ระบบข้อมูลที่ดีเพื่อใช้ประเมินความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ ที่กล่าว ข้างต้นได้ ทั้งนี้หลักประกันสุขภาพในระดับที่เหนือไปกว่าความ จำเป็นพื้นฐานสามารถแตกต่างกันได้ภายใต้การดูแลของแต่ละ ระบบหรือแต่ละหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ ความสามารถในการ บริหารจัดการ และงบประมาณที่แตกต่างกันไป

4.2.2. ข้อเสนอและกลไกการปฏิรูปด้านการให้ประโยชน์ ทดแทน - กรณีการสร้างหลักประกันสุขภาพที่เป็นธรรม

ปัจจุบันข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในการปฏิรูปหลักประกัน สุขภาพภายใต้ระบบการประกันสังคมให้มีความเป็นธรรมเมื่อ เทียบกับหลักประกันสุขภาพระบบอื่น ๆ คือข้อเสนอของชมรม พิทักษ์สิทธิผู้ประกันตน ซึ่งเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ

ประกันสังคมให้ผู้ประกันตนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบรับภาระต้นทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนด้านระบบสุขภาพโดยรัฐบาลต้องรับภาระต้นทุนเองทั้งหมด และให้มีสิทธิเข้ารับบริการสุขภาพเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า⁷ โดยเสนอให้นำเงินจ่ายสมทบของผู้ประกันตนเดิมในส่วนนี้ไปใช้ในการจัดประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแทน อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวยังขาดการศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงงบประมาณอย่างเป็นทางการ

4.3. การปฏิรูปด้านการบริหาร

จัดการกองทุนประกันสังคม

4.3.1. หลักการทั่วไปและแนวทางในการปฏิรูป การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม

การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมควรคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้ประกันตนเป็นหลัก การบริหารจัดการต้องมีประสิทธิภาพโดยผู้เชี่ยวชาญในการลงทุน ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ และจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนทางการเงินและปัจจัยความเสี่ยงต่าง ๆ ประกอบ

7) “เปิดตัว ‘ชมรมพิทักษ์สิทธิผู้ประกันตน’ เสนอแก้ กม.ประกันสังคม ให้รัฐร่วมสมทบเต็มกรณีเจ็บป่วย”. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. 10 กุมภาพันธ์ 2554 (http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com_content&view=article&id=1651:2011-02-10-05-15-58&catid=134:2011-03-07-04-35-10&Itemid=196)

ทั้งนี้ในการบริหารกองทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ ควรแยกการบริหารจัดการออกจากกัน เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้ (นงเยาว์ วีเจริญ 2540)

- ความคุ้มครองประเภทต่าง ๆ มีความแตกต่างกันในมิติต่าง ๆ เช่น ช่วงระยะเวลาในการใช้สิทธิ, ความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้สิทธิ หรือลักษณะการใช้สิทธิจริงของผู้ประกันตน ตัวอย่าง เช่น กรณีการเจ็บป่วยเป็นสิทธิประโยชน์เร่งด่วน การใช้สิทธิอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ และไม่จำเป็นที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกันตนทุกคน ในขณะที่กรณีชราภาพ กองทุนมีภาระที่ยาวนานกว่า และผู้ประกันตนทุกคนหลีกเลี่ยงความชราภาพไม่ได้
- อัตราเงินสมทบการคุ้มครองแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน เพื่อการบริหารจัดการที่โปร่งใสและเป็นธรรม จึงไม่ควรนำเงินสมทบเพื่อการคุ้มครองประเภทหนึ่งไปแบกรับภาระความรับผิดชอบของการคุ้มครองอีกประเภทหนึ่ง
- การดำรงสภาพคล่องของกองทุนเพื่อการคุ้มครองแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน เช่นกองทุนเพื่อการคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย ต้องการสภาพคล่องสูงเนื่องจากความเจ็บป่วยเกิดขึ้นโดยไม่มีเวลาที่แน่นอน เงินในกองทุนจึงต้องสามารถนำมาใช้จ่ายได้ทันที ส่วนในกรณีชราภาพ การดำรงสภาพคล่องสามารถคำนวณล่วงหน้าได้

ปัญหาด้านการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมต่าง ๆ ตามที่ได้อภิปรายไว้ในหัวข้อ 3.3 มีแนวทางการแก้ไขดังต่อไปนี้

4.3.1.1 แนวทางการแก้ปัญหาความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม – กองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพ (กองทุน 2 กรณี)

แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม กองทุน 2 กรณี สามารถแบ่งได้เป็น 4 แนวทางหลัก ได้แก่

- 1) การลดหรือชะลอรายจ่ายของกองทุน
- 2) การเพิ่มรายรับของกองทุน
- 3) การเปลี่ยนวิธีการ จ่ายบำนาญ และ
- 4) การส่งเสริมหลักประกันสังคมประเภทอื่นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระกองทุน

การลดหรือชะลอรายจ่ายของกองทุน สามารถทำได้หลายรูปแบบ (สมชาย สุขศิริเสรีกุล 2546) เช่น

เพิ่มเวลาการเกษียณอายุการทำงาน โดย ขยายอายุการเกษียณอายุการทำงาน เช่นจาก 55 ปีเป็น 65 ปี จำกัดโอกาสในการเกษียณอายุก่อนเวลา หรือเกษียณงานเป็นบางส่วน (Partial Retirement)

ขยายเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ เช่นจาก 15 ปีเป็น 20 ปี

ลดอัตราจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนลง เช่นจากปัจจุบันร้อยละ 20 ของเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายเป็นร้อยละ 15 หรือพิจารณา

ปรับตามภาวะค่าครองชีพ, และคำนวณประโยชน์ทดแทนที่ได้รับในช่วงเวลาที่ยาวนานขึ้น เพื่อให้เงินสมทบและเงินบำนาญมีความใกล้เคียงกันมากขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าแนวทางการลดหรือชะลอรายจ่ายของกองทุนเป็นการลดทอนหรือชะลอประโยชน์ที่ผู้ประกันตนพึงได้รับลง แนวทางนี้จึงอาจได้รับการต่อต้านจากผู้ประกันตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับต่ำอยู่แล้ว เพื่อรักษาหลักประกันสังคมและความพึงพอใจของผู้ประกันตนไว้รัฐบาลอาจต้องมีมาตรการเสริมอื่นๆ เพื่อชดเชย การเพิ่มรายรับของกองทุน ทำได้โดย

- เพิ่มอัตราการจ่ายสมทบของรัฐ นายจ้าง และผู้ประกันตน
- นำเงินของกองทุนส่วนหนึ่งไปลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทน
- ขยายความครอบคลุมไปยังแรงงานทั้งหมดเพื่อให้มีเงินสมทบเข้ากองทุนมากขึ้น

จากการศึกษาของ ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (Chandoeywit 2006) พบว่าการนำเงินกองทุนไปลงทุนในกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง และการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมไปยังแรงงานกำลังแรงงานทั้งหมดจะช่วยยืดระยะเวลาการล้มละลายของกองทุนประโยชน์ทดแทน 2 กรณี (สงเคราะห์บุตร และชราภาพ) ออกไปได้ จากแบบจำลองคาดการณ์เงินสะสมของกองทุนประกันสังคมที่ใช้ในการศึกษา พบว่าหากอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นร้อยละ 4 (ตามแผนภาพที่ 6 Case 1) กองทุนจะล้มละลายในปี 2584 จากเดิมคาดการณ์ว่าจะล้มละลายในปี 2578 หากไม่มี

การลงทุนใด ๆ (Case 3) หากผลตอบแทนจากการลงทุนขยายเป็นร้อยละ 6 โดยเงื่อนไขอย่างอื่นคงเดิม⁸ กองทุนจะมีอายุยาวขึ้นอีก 6 ปีโดยจะล้มละลายในปี 2590 (Case 2) และในกรณีที่ผลตอบแทนการลงทุนอยู่ระดับเดิมที่ร้อยละ 6 และกองทุนสามารถขยายความครอบคลุมไปยังกำลังแรงงานทั้งหมดได้ อายุกองทุนจะยืนยาวขึ้นอีก 4 ปีโดยจะล้มละลายในปี 2594 (Case 4)

-
- 8) ภายใต้สมมุติฐานดังต่อไปนี้ (Chandoeywit 2006, 35)
- จำนวนประชากรระหว่างปี 2543 - 2568 เป็นไปตามการคาดการณ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสมมุติให้อัตราการเกิดและเสียชีวิตหลังปี 2568 เป็นอัตราเดียวกับปี 2568
 - อัตราการจ่ายสมทบของผู้ประกันตนและนายจ้างเป็นฝ่ายละร้อยละ 2
 - อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานในการสมทบกองทุนเป็นร้อยละ 72
 - อัตราการว่างงานเป็นร้อยละ 2.2
 - มีผู้ประกันตนคิดเป็นร้อยละ 23.4 ของแรงงานทั้งหมด
 - ค่าเฉลี่ยค่าจ้างที่แท้จริงของผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ในทุก ๆ 10 ปี

แผนภาพ 6: แผนภาพแสดงการเงินสะสม

ภาคการณ้ของกองทุนชราภาพ



ที่มา: Worawan Chandoeiwit (2006). Social Security Systems in Thailand. Thailand Development Research Institute, Bangkok

การเปลี่ยนวิธีการจ่ายบำนาญ

ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ จาก TDR⁹⁾ เสนอว่าการจ่ายเงินบำนาญของระบบประกันสังคมในปัจจุบันควรเปลี่ยนจากแบบ Defined Benefit ซึ่งเป็นการจ่ายเงินบำนาญเป็นจำนวนเงินคงที่หรือเป็นสัดส่วนกับรายได้ของผู้เกษียณอายุในขณะที่ยังทำงาน มาเป็นแบบ Defined Contribution ซึ่งเป็นการจ่ายเงินบำนาญตามอัตราการจ่ายสมทบของผู้ประกันตนรวมกับผลตอบแทนจากการลงทุน (วรวรรณ

9) วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. ประชาชนวัยเกษียณ. กรุงเทพมหานคร. วันพุธที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

ชาญด้วยวิทย์และคณะ 2551) การเปลี่ยนวิธีการจ่ายเงินบำนาญ จะช่วยให้กองทุนมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเนื่องจากรายจ่ายกองทุน เพื่อประโยชน์ทดแทนชราภาพไม่ขึ้นกับโครงสร้างประชากร แต่ขึ้นอยู่กับ การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนและความสามารถในการ บริหารกองทุน

การส่งเสริมหลักประกันสังคมประเภทอื่นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระกองทุน เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การลงทุนในสินทรัพย์ที่ ให้ผลตอบแทนระยะยาว หรือกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งได้รับการ ส่งเสริมและแพร่หลายอย่างมากในสังคมชนบท เป็นต้น

4.3.1.2 แนวทางการแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกการ จัดการกองทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณีในทางกฎหมาย

ควรมีการออกระเบียบควบคุมการไหลเวียนของเงิน ระหว่าง กองทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนทั้ง 3 กองทุนอย่างชัดเจน เพราะ ปัจจุบันการตัดสินใจต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการ ประกันสังคม

4.3.1.3 แนวทางปัญหาด้านประสิทธิภาพ ในการบริหารการสงวน

ควรมีคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนทำหน้าที่บริหาร การลงทุนโดยเฉพาะภายใต้กรอบการดำเนินงานที่รัดกุมและโปร่งใส

และมีการตรวจสอบการลงทุนอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง นอกจากนี้การบริหารเงินกองทุนเพื่อการประโยชน์ทดแทนชราภาพควรได้รับการให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนและความเสี่ยงสูง จึงอาจควรแยกการบริหารกองทุนนี้เป็นอิสระโดยผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันชราภาพโดยเฉพาะ

4.3.2. ข้อเสนอแนะและกลไกการปฏิรูปการบริหารจัดการ

กองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

ข้อเสนอให้มีการขยายอายุการเกษียณออกไปจากเดิม 55 ปี เป็น 58-60 ปี เพื่อชะลอรายจ่ายของกองทุนออกไป เสนอโดยคณะกรรมการประกันสังคม ตอบรับคำเตือนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรื่องการคาดการณ์ความเสี่ยงของกองทุนประกันสังคมต่อการล้มละลาย¹⁰

นโยบายการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุนในต่างประเทศโดยคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งมีมติในความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ให้นำเงินจำนวน 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไปลงทุนในต่างประเทศ โดยจะเข้าลงทุนใน 3 ประเภท ได้แก่ กองทุนตราสารหนี้ (60 เปอร์เซ็นต์ ของเงินลงทุน) หุ้น และอสังหาริมทรัพย์

10) “แรงงานเตรียมแผนรับหลังสภาที่ปรึกษาฯ ชี้กองทุนประกันสังคมอาจล้มละลาย”. ผู้จัดการออนไลน์. 27 ธันวาคม 2553 (<http://mgr.manager.co.th/QQL/ViewNews.aspx?NewsID=9530000182175>)

(รวม 40 เปอร์เซ็นต์ ของเงินลงทุน) สำนักงานประกันสังคม คาดการณ์ว่าการลงทุนครั้งนี้จะได้ผลตอบแทนไม่ต่ำกว่า 5-8 เปอร์เซ็นต์ การลงทุนจะผ่านบริษัทจัดการหลักทรัพย์ 3 แห่ง ซึ่งจะต้องผ่านการคัดเลือกจากสำนักงานประกันสังคมโดยคาดว่าจะได้ข้อสรุปกลางปี 2554¹¹

ข้อเสนอการจัดตั้ง 'คณะกรรมการการลงทุน' ตามข้อเสนอแห่งร่างตามร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับบูรณาการแรงงาน) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการลงทุนที่คณะกรรมการประกันสังคมเห็นชอบ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26 ทวิ และมาตรา 26 ตริ)

4.4. การปฏิรูปด้านธรรมาภิบาล

4.4.1. หลักการทั่วไปและแนวคิดการปฏิรูปด้านธรรมาภิบาล

ระบบการประกันสังคมเป็นระบบที่ดูแลคุ้มครองกำลังแรงงานจำนวนมาก และมีกองทุนเพื่อการจัดสวัสดิการขนาดใหญ่ ซึ่งความครอบคลุมของระบบประกันสังคมและขนาดของกองทุนมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารจัดการระบบ

11) อ่างแล้ว

ประกันสังคมจะต้องมีธรรมาภิบาลที่ดีเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ประกันตน โดยหากนำหลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) ของ UNESCO¹² มาประยุกต์ใช้ ระบบประกันสังคมควรมีการบริหารจัดการภายใต้หลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ความรับผิดชอบต่อผู้ประกันตน (Accountability) มีเป้าหมายในการบริหารจัดการที่ชัดเจนเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้ประกันตน เป็นอิสระจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง

ความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency) มีความโปร่งใสในการทำงาน การวางแผนการลงทุน การให้ข้อมูล และรายงานการทำงาน สามารถตรวจสอบได้

ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ไม่สร้างต้นทุนให้แก่ผู้ประกันตนโดยไม่จำเป็น มีบุคลากรที่มีความสามารถเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านการเงิน การบัญชี การลงทุน คณิตศาสตร์ ประกันภัย การวิเคราะห์เศรษฐกิจ เป็นต้น

การตอบสนองต่อผู้ประกันตน (Responsiveness) ตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของผู้ประกันตน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม

การมีวิสัยทัศน์กว้างไกล (Forward Vision) มีการวางแผนจัดการปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

12) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005, August 3). "Good Governance". [Online](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5205&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

ความเคารพกฎหมาย (Rule of Law) ดำเนินการตามกฎหมาย
กรอบกติกาที่วางไว้

การมีส่วนร่วม (Participation) ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของภาค
ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายจ้าง และผู้ประกันตน

การบริหารงานประกันสังคมแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ
การบริหารนโยบายการประกันสังคมซึ่งครอบคลุมนโยบายการ
จัดการกองทุนประกันสังคม และการบริหารจัดการกองทุนประกัน
สังคมและการรุกรการตามแนวนโยบาย แนวทางการจัดองค์กรเพื่อ
บริหารงานประกันสังคมสามารถทำได้หลายรูปแบบ หน่วยงานที่
ทำหน้าที่ดูแลบริหารจัดการด้านนโยบาย อาจเป็นหน่วยงานของ
รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระก็ได้ตามบริบทแต่ละประเทศ เช่น
ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ เป็นแบบรัฐวิสาหกิจ ใน
ขณะที่ฟิลิปปินส์มีสถานะเป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี
ส่วนหน่วยงานที่ดูแลการบริหารกองทุนและการรุกรการสามารถมีได้
หลายรูปแบบเช่นกัน จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ สามารถ
สรุปรูปแบบการจัดองค์กรที่ดูแลระบบประกันสังคมได้ดังต่อไปนี้
(นงเยาว์ วีเจริญ 2540)

1. บริหารงานกองทุนโดยองค์กรนอกระบบราชการ

หน้าที่การบริหารนโยบายการประกันสังคมเป็นของรัฐบาล
ในขณะที่การบริหารจัดการกองทุนเป็นของ 'คณะกรรมการ' ซึ่ง
สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาเอง องค์กรในลักษณะนี้

มีความคล่องตัวสูง และส่วนใหญ่เป็นองค์กรกองทุนภาคเอกชนที่
ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจ

2. บริหารกองทุนโดยองค์กรภายนอกระบบราชการอย่างเดียว

รัฐบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายการประกันสังคม ให้คำ
ปรึกษาด้านวิชาการ การเงิน การบริหารและกฎหมายควบคุม
ตรวจสอบการลงทุน กำหนดกฎมาตรฐานการลงทุนต่าง ๆ เช่น อัตรา
ผลตอบแทนขั้นต่ำของเงินลงทุน และทำหน้าที่กำกับดูแลการจ่าย
ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน ส่วนการจัดการกองทุนและการนำ
เงินไปลงทุนเป็นหน้าที่ขององค์กรภายนอกทั้งหมด ตัวอย่างเช่น
การบริหารเงินบำนาญของประเทศชิลี ซึ่งองค์กรเอกชนที่เรียกว่า
Pension Fund Administration (AFP) ทำหน้าที่บริหารจัดการ
กองทุน ในขณะที่หน่วยงานรัฐชื่อ Pension Fund Superintendence
(SAFP) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางวิชาการ การเงิน การบริหารและ
กฎหมาย ดูแลควบคุมกองทุนบำนาญต่าง ๆ และกำหนดกฎเกณฑ์
ในการลงทุนของ AFP

องค์กรในลักษณะนี้มีความคล่องตัวสูง และมีการบริหาร
จัดการการลงทุนให้เกิดผลตอบแทนที่สูง อย่างไรก็ตามมีภาระค่า
ใช้จ่ายที่ต้องตอบแทนองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนสูง
เช่นกัน

3. บริหารกองทุนโดยองค์กรภายนอกระบบราชการบางส่วน

องค์กรประกันสังคมของรัฐทำหน้าที่ดูแลทั้งด้านนโยบาย การประกันสังคม และการบริหารจัดการการลงทุนเอง แต่มีการจ้างองค์กรภายนอกที่มีความสามารถเพื่อนำเงินไปลงทุนบางส่วน ตัวอย่างเช่น Employee Provident Fund และ Social Security Office ของประเทศมาเลเซีย

4. บริหารจัดการโดยองค์กรภายในระบบราชการทั้งหมด

องค์กรประกันสังคมของรัฐทำหน้าที่ดูแลนโยบายการประกันสังคมและการบริหารจัดการกองทุนเองทั้งหมด เช่นในประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และประเทศไทย การบริหารจัดการในลักษณะนี้ขาดความคล่องตัว เกิดการแทรกแซงจากภายนอกได้ง่าย กองทุนขาดเสถียรภาพเนื่องจากได้รับผลตอบแทนต่ำเพราะขาดความสามารถในการลงทุน

รูปแบบของหน่วยงานมีผลต่อระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จะเห็นได้ว่าจากลักษณะองค์กรทั้ง 4 ประเภท หากต้องการให้การบริหารกองทุนมีประสิทธิภาพ คล่องตัวและมีความโปร่งใส องค์กรที่บริหารจัดการกองทุนควรเป็นอิสระจากภาครัฐ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบการบริหารจัดการโดยเอกชนทั้งหมด หรือบางส่วน เนื่องจากภาคเอกชนมีความสามารถและเชี่ยวชาญในการลงทุนมากกว่า มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่าระบบราชการ และมี

แนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงโดยการเมืองได้ยากกว่า ทั้งนี้ภาครัฐควรทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการลงทุนให้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตน

สำหรับประเทศไทยในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมทั้งด้านนโยบายและการบริหารอยู่ภายใต้หน่วยงานรัฐบาลทำให้ขาดความคล่องตัวและถูกแทรกแซงได้ง่าย การปฏิรูปสำนักงานประกันสังคมให้เป็นอิสระ ประกันสังคมจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านนโยบายและการบริหารจัดการการลงทุนกองทุน อย่างไรก็ตามในการตัดสินใจยังต้องการการศึกษาความเป็นไปได้และรายละเอียดด้านจัดการเพิ่มเติมต่อไป

4.4.2. ข้อเสนอและกลไกการปฏิรูปด้านสสรมากีบาลในปัจจุบัน

ข้อเสนอหลักในการปฏิรูปธรรมาภิบาลของระบบประกันสังคมในปัจจุบัน มาจากการผลักดันการปฏิรูปพระราชบัญญัติประกันสังคมของฝ่ายแรงงานผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับบูรณาการแรงงาน) โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- การปฏิรูปเพื่อความเป็นอิสระ เสนอให้สำนักงานประกันสังคมเป็น ‘องค์กรอิสระ’ โดยแก้ไขและกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและ

รัฐวิสาหกิจ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 และเพิ่มเติมมาตรา 19/2 ถึงมาตรา 19/4)

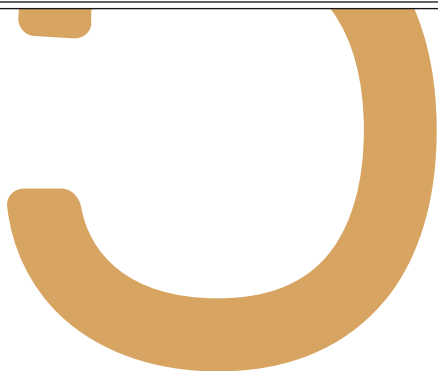
- การปฏิรูปเพื่อควมมีประสิทธิภพในการบริหารจัดการ
 - เสนอให้มีบทบัญญัติเพื่อให้ได้มาซึ่งเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติเหมาะสม โดยกำหนดให้มีเลขาธิการสำนักงานที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานประกันสังคม โดยมาจากกระบวนการสรรหา มีคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนด มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน รวมทั้งสิทธิครอบครองและการเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของสำนักงาน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 และเพิ่มมาตรา 20/2 ถึงมาตรา 20/5)
 - เสนอให้มีการกำหนดแก้ไขบทบัญญัติในการได้มาซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีความสามารถและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับกิจกรรมการบริหารจัดการระบบประกันสังคม โดยกำหนดให้มีการแก้ไของค์ประกอบ กระบวนการได้มา คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ และวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อเป็นหลักประกันชัดเจนในการได้มาซึ่งคณะกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายผู้ประกันตนและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสม และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียใน

กิจกรรมที่กระทำกับสำนักงาน รวมทั้งรองรับความต่อเนื่องในการทำงานของคณะกรรมการ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ถึงมาตรา 12 มาตรา 16 ถึงมาตรา 18 และเพิ่มมาตรา 8/2 ถึงมาตรา 8/5)

- การปฏิรูปเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ประกันตนในการบริหารจัดการระบบประกันสังคม โดยเสนอให้คณะกรรมการฝ่ายลูกจ้างมาจากการเลือกตั้งทางตรงของผู้ประกันตน (มาตรา 8 เพิ่มมาตรา 8 ทวิ)
- การปฏิรูปเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้
 - เสนอให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทั้งองค์ประกอบ คุณสมบัติ กระบวนการได้มา อำนาจหน้าที่ และวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ และสำนักงาน (เพิ่มเติมมาตรา 9/2 และมาตรา 9/3)
 - กำหนดให้ผู้ประกันตน นายจ้าง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีสิทธิรับรู้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกันสังคมและการส่งเงินสมทบ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารของคณะกรรมการต่าง ๆ ♦



ข้อสรุปและข้อสังเกต



ระบบประกันสังคมเป็นหลักประกันสังคมสำคัญที่ช่วยให้กำลังแรงงานของประเทศจัดการกับความเสี่ยงในการดำรงชีวิตได้ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ถึงแม้ว่าระบบการประกันสังคมของไทยจะมีมานานกว่า 20 ปีแต่ยังมีปัญหามากมายที่ต้องได้รับการแก้ไข ทั้งด้านความครอบคลุมกำลังแรงงาน ด้านประโยชน์การทดแทน ด้านการบริหารการลงทุน และด้านธรรมาภิบาลดังที่ได้อภิปรายไปแล้วข้างต้น

ทางออกสำคัญของปัญหาเหล่านี้คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสำคัญที่กำหนดกติกาเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมไว้แทบทั้งหมด อย่างไรก็ตามการแก้ไขกฎหมายไม่ใช่กระบวนการที่ทำได้ง่ายและอาจต้องใช้เวลายาวนาน จำเป็นต้องอาศัยข้อมูล ความรู้ และความเข้าใจเพื่อออกแบบระบบในส่วนสำคัญต่าง ๆ อย่างเหมาะสม แต่ปัจจุบันยังขาดข้อมูลที่ชัดเจนและเพียงพอ ประกอบกับยังมีมุมมองที่แตกต่างกันหลากหลายในประเด็นต่าง ๆ การแก้ปัญหาของระบบประกันสังคมจึงไม่อาจสำเร็จได้ง่ายในระยะเวลานับสิ้น การสร้างการรับรู้และติดตามประเด็นปัญหารวมถึงกระบวนการแก้ไขกฎหมายที่

ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ในสังคมวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่
แรงงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะเป็น
รากฐานสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหา
อย่างต่อเนื่องต่อไป ♦



ภาษาไทย

ณัฐพล ลีลาวัฒน์นันท์ (2551) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เพื่อขยายความคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ เสนอต่อกองทุนการ กกรมสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม. บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2551.

ถาวร สกุลพาณิชย์(นพ.) และคณะ (2554). “รายงานผลการประเมิน คณิตศาสตร์การประกันภัย สำหรับการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์และอัตราการจ้างเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของ ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 พ.ศ. ...” . โดยกรมสนับสนุนจากแผนงาน พัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้าง เสริมสุขภาพ, 2554.

นงเยาว์ วิจิตรวิญญู (2540) แนวทางการบริหารเงินทุนประกันสังคม. สำนักงาน ประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ, 2540.

ไพโรจน์ วงศ์วุฒิวัฒน์ (2551) สังคมผู้สูงอายุ: เราจะรับมือกันอย่างไร. จุลสาร ธนาคารกรุงเทพ 2551. ฝ่ายวิจัย ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ, 2551

มีทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล (2540) การศึกษาการจัดสรร งบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม: อดีต ปัจจุบันและอนาคต. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่องหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย, 2551.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2549) หลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุกับความยากจน ในประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549.

สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association) (2540) ประกันสังคมในอนาคต: ความถาวรและการ เปลี่ยนแปลง. รายงานวิจัยลำดับที่ 36. กอวิชาการและแผนงาน

ประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม, 2540.

สมชาย สุขศิริเสรีกุล (2551) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการบริหารจัดการ
ความเสี่ยงของกองทุนประกันสุขภาพในประเทศไทยและผู้จ่ายสมทบ
และผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาประเทศ. สถาบันทรัพยากรมนุษย์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สมชาย สุขศิริเสรีกุล (2546) การวิเคราะห์และการจัดการกับความเสี่ยงในระบบ
ประกันสังคม และคุณภาพชีวิต. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี
25456 เรื่อง “ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของไทย: ภาพสะท้อน
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”. วันอังคารที่ 17 มิถุนายน 2546. คณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Inter-
national Labor Office Sub-Regional Office for East Asia, Bangkok)
(2547) เอกสารวิชาการ เรื่องการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่
เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ
ประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2547.

อารักษ์ พรหมณี และนัยดา เสนีย์มโนมัย (2542) เอกสารรายงานเชิงวิชาการ
การประกันสังคมกรณีสุขภาพและสงเคราะห์บุตร: แนวคิด รูปแบบ การ
วิเคราะห์ และแนวทางการดำเนินงาน. โครงการพัฒนาและปรับปรุง
ระบบงานประกันสังคม. สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม, 2542.

กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พุทธศักราช 2533.

ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน
ประกันสังคม พ.ศ. 2549.

ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับคณะรัฐมนตรีเสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (ฉบับบูรณาการแรงงาน)

ข่าว

“ก.แรงงาน เร่งหาทางออกหลังกองทุนประกันสังคมเสี่ยงล้มละลาย”. สำนักข่าวไทย. 27 ธันวาคม 2553 (<http://news.impaqmsn.com/articles.aspx?id=386449&ch=gn1>)

“ตรวจสอบความผิดปกติการลงทุนซื้อหุ้นกองทุนประกันสังคม”. เอกสารข่าวกรมประชาสัมพันธ์. วันศุกร์ที่ 13 พฤศจิกายน 2552 (http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=965&Itemid=42)

“ทีดีอาร์ไอ ค้าน รบ. เสนอประกันสังคมเป็นองค์กรอิสระ”. มติชน. 10 มีนาคม 2552

“ปปป. ชี้มูลค่าความผิดวินัย สปส. พุจริตเข้าคอมฯ”. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 18 มิถุนายน 2552 (<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20090618/52151.html>)

“ปฏิรูป ‘ประกันสังคม’ ดันเป็นองค์กร หวังได้สิทธิประโยชน์มากขึ้น”. ASTV ผู้จัดการออนไลน์. 23 มิถุนายน 2553 (<http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9530000086604>)

“ปลัดแรงงานแบกร ‘สปส.’ ชื่อตึกวิฎจักร”. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 16 มิถุนายน 2549 (http://www.bangkokbiznews.com/2006/06/16/c001_11299vphp?news_id=112996)

“เปิดตัว ‘ชมรมพิทักษ์สิทธิผู้ประกันตน’ เสนอแก้ กม. ประกันสังคม ให้รัฐร่วมสมทบเต็มกรณีเจ็บป่วย”. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. 10 กุมภาพันธ์ 2554 (http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com_content&view=article&id=1651:2011-02-10-05-15-58&catid=134:2011-03-07-04-35-10&Itemid=196)

“ผู้ใช้แรงงานค้านนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้หนี้ครู”. สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. 28 ตุลาคม 2551 (http://thainews.prd.go.th/view.php?m_newsId=255110280137&tb=N255110&return=ok)

“เผยแพร่ผลการศึกษาพบบัตรทองดีกว่าประกันสังคม”. สำนักข่าวไทย. 1 กุมภาพันธ์ 2554. (www.mcot.net/cfcustom/cache_page/163865.html)

“ระบบประกันสังคมเหนือกว่าบัตรทอง?”. ไทยโพสต์. 15 กุมภาพันธ์ 2554
(<http://www.talkystory.com/?p=7599>)

“แรงงานเตรียมแผนรับหลังสภาพที่ปรึกษา ชี้กองทุนประกันสังคมอาจ
ล้มละลาย”. ผู้จัดการออนไลน์. 27 ธันวาคม 2553
(<http://mgr.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9530000182175>)

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. “ประชานิยมกับแรงงาน”. กรุงเทพฯธุรกิจ. วันพุธที่ 2
พฤษภาคม พ.ศ. 2550

“สมาชิกแรงงานยื่นปฏิรูปเพื่อประกันสังคมถ่วงหน้า อิศระ และไปรุ่งใส”.
ประชาไท. วันศุกร์ที่ 14 มกราคม 2554
(<http://www.prachatai.com/journal/2011/01/32641>)

ฐานข้อมูลออนไลน์

สำนักงานประกันสังคม www.sso.go.th

สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ www.cmsso.in.th

รายงานสรุปผลการดำเนินงานประจำปี 2553 ไตรมาส 4. สำนักบริหารการ
ลงทุน. สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,
2553 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก
<http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=105&id=1407>

รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี 2552, 2552. [ออนไลน์] เข้าถึงได้
จาก
<http://www.sso.go.th/wpr/uploads/uploadImages/file/annual%20report2009.pdf>

รายงานสำนักงานประกันสังคม ประจำปี 2550, 2550. [ออนไลน์] เข้าถึงได้
จาก
<http://www.sso.go.th/wpr/uploads/uploadImages/file/annual%20report2007.pdf>

ภาษาอังกฤษ

Chandoewit (2006) Social Security Systems in Thailand. Transition Project for Graduation of Thailand from Bilateral Development Assistant. Thailand Development Research Institute, 2006

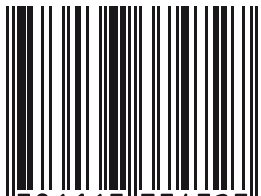
ฐานข้อมูลออนไลน์

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005, August 3). "Good Governance". [Online](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5205&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)





ISBN-13: 978-6167374727



9 786167 374727

