

การประกันการว่างงาน
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533



นายวิวัฒน์ วัฒนกิจ

[REDACTED]	พ.ศ. 2544.024 1642ก
3-888115443	
Title : [REDACTED]	
[REDACTED]	

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2539

Unemployment Insurance Under The Social Security Act

B.E. 2533

MR. VIPHAT WATTANAKIT

A Thesis Submitted in Partial Fullfilment of The Rrerequisites

for The Degree of Master of Laws

Department of Laws

Graduate School Dhurakijpundit University

1996



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์

การประกันการว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓

โดย นายวิวัฒน์ วัฒนกิจ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

(ศ.สมชัย ทรัพย์วณิช)

ประธานกรรมการ / ผู้แทนทบวงฯ

(ผศ.ดร.กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายบัญญัติ ศิริปรีชา)

กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒539

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ด้วยความกรุณาและเมตตาอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิติพงษ์ หังสพฤกษ์ และอาจารย์ ดร.อภิญาเลื่อนฉวี ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ข้อคิด คำแนะนำต่างๆแก่ผู้เขียน รวมทั้งศาสตราจารย์ สมชัย ททรัพย์วนิช ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ที่สละเวลาเมตตาปรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ตลอดจนกรรมการวิทยานิพนธ์ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และอาจารย์บัญญัติ ศิริปรีชา นักบริหารงานประกันสังคม 6 กองวิชาการ สำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการประกันสังคม ที่ได้กรุณาอนุเคราะห์ให้ข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับการประกันการว่างงานในต่างประเทศและข้อคิดเสมอมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะไม่สามารถเป็นรูปเล่มได้ หากมิได้รับความกรุณาจากอาจารย์ ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยที่เคารพยิ่ง ผู้มากด้วยความเมตตา และอุปการะต่อผู้เขียนและศิษย์ทุกคน ที่ได้กรุณาสละเวลาช่วยตรวจสอบเนื้อหาและความถูกต้องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เหมาะสมกับบุคลิกภาพของการเป็น "ครู" เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนสามารถเรียกท่านว่า "ครู" ได้อย่างสนิทใจยิ่งนัก

การศึกษาในระดับบัณฑิตวิทยาลัยของผู้เขียนจะไม่เกิดขึ้น หากไม่ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือ และผลักดันจากเพื่อนที่ดียิ่งของผู้เขียน คือ นายวิมล มาเกิด ผู้เป็นปียมิตร มีอุปการะคุณ เสียสละ และมีน้ำใจ ต่อผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณแต่ท่านอาจารย์ทุกท่าน และท่านที่กล่าวได้ กล่าวนามข้างต้น รวมทั้งผู้มีอุปการะคุณทุกท่านที่ผู้เขียนมิได้เอ่ยนามมา ณ. ที่นี้ด้วย.

วิวัฒน์ วัฒนกิจ

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่	
1 บทนำ	1
วัตถุประสงค์	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
สมมติฐาน	5
วิธีการดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6
2 ความเป็นมาและปัญหาการว่างงาน	7
2.1 ประวัติการประกันการว่างงานในต่างประเทศ	7
2.2 ประวัติการประกันการว่างงานในประเทศไทย	12
2.3 สาเหตุการว่างงาน	27
2.4 ประเภทของการว่างงาน	31
2.5 ผลของการว่างงาน	35
2.6 การว่างงานในประเทศไทย	38
2.7 การแก้ปัญหาการว่างงาน	41
3 กฎหมายประกันการว่างงานในต่างประเทศ	45
3.1 การประกันการว่างงานในอังกฤษ	46
3.2 การประกันการว่างงานในเยอรมัน	55
3.3 การประกันการว่างงานในญี่ปุ่น	65

สารบัญ (ต่อ)

3.4	การประกันการว่างงานในฟินแลนด์.....	68
3.5	การประกันการว่างงานในสวีเดน.....	73
3.6	การประกันการว่างงานในนิวซีแลนด์.....	76
3.7	การประกันการว่างงานในออสเตรเลีย.....	81
4	วิเคราะห์ปัญหาการประกันการว่างงานตามพระราชบัญญัติ.....	85
	วิเคราะห์ปัญหาการประกันการว่างงาน.....	86
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	112
	บทสรุป.....	112
	ข้อเสนอแนะ.....	113
	บรรณานุกรม.....	120
	ประวัติผู้เขียน.....	125

ชื่อเรื่อง : การประกันการว่างงานตามพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. 2533

ชื่อผู้เขียน : นายวิวัฒน์ วัฒนกิจ

ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิติพงษ์ หังสพฤกษ์

ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

สาขาวิชา : นิติศาสตร์

ปีการศึกษา : 2538

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันถึงแม้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทน ในกรณีว่างงานไว้แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่ผลบังคับใช้ และยังมีได้มีการดำเนินการประกันการว่างงานในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรา 104 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่า "สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ปัญหาการว่างงานจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขและเยียวยาเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนอาจกลายเป็นปัญหาทางการเมืองได้ในที่สุด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับโครงการประกันการว่างงานโดยศึกษาประวัติความเป็นมาของโครงการประกันการว่างงาน และปัญหาเกี่ยวกับการว่างงานในต่างประเทศ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้พิจารณาเฉพาะโครงการของบางประเทศ ได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น ฟินแลนด์ สวีเดน นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของการว่างงานในประเทศไทย

เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางการตรา เป็นแนวทางตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้เพื่อการดำเนินโครงการให้ความคุ้มครองคนงานในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า โครงการประกันการว่างงาน เป็นโครงการที่มีความสำคัญ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้จ้างแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประสบปัญหาการว่างงานที่มีสาเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องของคนงาน ผู้ทำการศึกษา จึงมีความคิดเห็นว่าประเทศไทยสมควรจะต้องประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้โครงการประกันการว่างงานโดยเร็ว ทั้งยังมีความจำเป็นต้องแก้ไขมาตรา 104 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จากข้อความเดิมที่ว่า "...สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" โดยแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ไว้อย่างแน่นอนเช่น ภายใน 3 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจแก่ลูกจ้างและครอบครัวต่อไป

Thesis title : Unemployment Insurance Under the Social
Security Act B.E.2533
Name : Viphat Wattanakij
Thesis Advisor : Asst. Prof. Dr.Kitipong Hungspruks
Co. Thesis Advisor : Dr. Apinya Luernshavee
Department : Law
Academic Year : 1995

Abstract

Currently, eventhough there is a provision of the Social Security Act B.E. 2533 Regarding implementation of the Unemployment Insurance scheme in Thailand, it has not yet come into force and not any scheme providing unemployment benefits has been introduced. The last paragraph of the Article No. 104 of the Act prescribes That "...For the commencement of collection of contributions for the purpose of providing unemployment benefits shall be prescribed in the Royal Decree.

At present, however, none of the related Royal Decree has been enacted. So, the problem of unemployment has not been solved and causes much effects concerning socio-economic problems of the country, and, eventually, it might be raised as a political crisis.

This thesis is emphasis,ed on studying the

Unemployment Insurance. the specific issues are historical background of the Unemployment Insurance schemes, Unemployment problems in some countries like the United Kingdom, Germany, Japan, Finland, Sweden, New Zealand, and Australia. The other significant aspect will be the situation and causes of unemployment in Thailand.

The results of this study will be applied for setting guidelines of prescription in the Royal Decree in order that the provision of protection for workers in case of unemployment be most appropriate and effective, and be in compliance with social, economic, and political systems in Thailand.

The findings of this study are that the Unemployment Insurance schemes are very important and useful for workers, particularly when they have problems caused by a unemployment with none of their mistakes. this study, so has some points of view that the Royal Decree to enforce the introduction of the unemployment insurance scheme should be enacted. To implement the scheme, the last paragraph of provision of article no. 104 of the Social Security Act B.E. 2533 concerning the commencement of collection of contributions for the purpose of providing unemployment benefits shall be prescribed in the Royal Decree," to state and fix the time to begin the implementation of the scheme, such as within 3 years or 5 years. this could be an economic guarantee for workers and their families.

บทที่ 1

บทนำ

เนื่องจากในปัจจุบัน มีการแข่งขันกันทางการค้าทั้งในและนอกประเทศ เป็นอย่างมาก หลายประเทศได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการกระบวนการผลิต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ตลอดจนเพิ่มปริมาณผลผลิตให้มีจำนวนมากขึ้น เพียงพอต่อความต้องการบริโภคในประเทศ และส่งออกไปแข่งขันกันในตลาดต่างประเทศ

การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลด ต้นทุนการผลิตลง ส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตเดิมซึ่งใช้แรงงานธรรมชาติหรือ แรงงานคน เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่นี้มีประสิทธิภาพในการทำงานสูง เครื่องจักร เครื่องหนึ่งๆ สามารถทำงานแทนคนจำนวนมากได้ ประการที่สำคัญคือสามารถทำงาน ได้เกือบตลอด 24 ชั่วโมงโดยไม่ต้องพักเครื่องจักร และปัญหาเกี่ยวกับการสัตรีค หรือนัดหยุดงานมักไม่เกิดขึ้นเพราะใช้ผู้ควบคุมเครื่องจักรจำนวนน้อย ค่าตอบแทนที่ สถานประกอบการจ่ายให้ตอบแทนแก่ลูกจ้างมักจะอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ซึ่งลูกจ้างผู้ควบคุม เครื่องจักรดังกล่าวย่อมพอใจ ทำให้บรรดาผู้ประกอบการเล็งเห็นความสำคัญของ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และนำเอาเครื่องจักรมาใช้ในการกิจการของตนเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงจากสังคมที่เคยช่วยเหลือ เกื้อกูลกันมาเป็นสังคมที่ต้องแข่งขันกัน¹ และจะยิ่งมากขึ้นเป็นทวีคูณในอนาคต

¹มนัส สุวรรณ อุดม เกิดพิบูลย์ และชูเกียรติ. ปัญหาการว่างงานและการมี งานทำ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2534, หน้า 2.

ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีจะสามารถทำให้เจ้าของสถานประกอบการประสบผลสำเร็จในการผลิตก็ตาม แต่เทคโนโลยีก็ทำให้เกิดปัญหาแก่สังคมโดยรวม ปัญหาดังกล่าวได้แก่ปัญหาการว่างงานของลูกจ้าง เนื่องจากการเลิกจ้างของนายจ้าง ที่ได้นำเทคโนโลยีมาใช้แทนแรงงานธรรมชาติ ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ ทำให้จำนวนคนว่างงานเพิ่มสูงขึ้น มีผลกระทบต่อสถานะแรงงานเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศโดยรวม

ด้วยเหตุที่ว่าปัญหาการว่างงาน เป็นปัญหาสังคม² ที่ส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในต่างประเทศหลายประเทศ ได้พยายามหาแนวทางหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน โดยจัดทำมีโครงการการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance Scheme) ขึ้น มีวัตถุประสงค์บรรเทาทุกข์ที่เกิดขึ้นแก่ลูกจ้างที่ต้องออกจากงานโดยไม่สมัครใจ และมีค่าใช้จ่ายจากความผิดของตนซึ่งต้องสูญเสียรายได้อันเกิดจากการว่างงาน ในรูปของการจ่ายเงินชดเชยการว่างงาน จ่ายเบี้ยเลี้ยงในการฝึกอาชีพ จ่ายประโยชน์ทดแทนเพื่อบรรเทาการว่างงานตลอดจนการฝึกอบรมวิชาชีพ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ซึ่งแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมและจำเป็นของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น นับแต่คณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้เล็งเห็นความสำคัญของระบบประกันสังคม และพยายามผลักดันให้มีขึ้นในประเทศไทยจนกระทั่งเป็นผลสำเร็จครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2533 ในสมัยรัฐบาล

² อรรถณวิวัฒน์ สุนทรพงศ์ เอกชัย สุนทรพงศ์ และสนิทศักดิ์ สนิทศักดิ์. สังคมวิทยา. พระนคร: โรงพิมพ์เจริญธรรม. 2507, หน้า 95.

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ปัจจุบันอย่างเข้าเป็นปีที่ 6 แล้ว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 54 รวม 7 กรณี คือ

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

ปัจจุบันมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 54 เพียง 4 กรณี คือ

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
2. กรณีคลอดบุตร
3. กรณีทุพพลภาพ
4. กรณีตาย ³

³ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. ระบบประกันสังคมและวิเคราะห์ พรบ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533. เอกสารประกอบการสอนบัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2535, หน้า 4.

สำหรับกรณีที่ 5. กรณีสงเคราะห์บุตร, 6. กรณีชราภาพ นั้นแม้ว่าขณะนี้จะไม่มีการบังคับชำระ แต่ก็มีกำหนดระยะเวลาบังคับชำระไว้ว่าจะต้องไม่เกินวันที่ 1 ธันวาคม 2541 ดังความในวรรค 2 ของมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งบัญญัติว่า "การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 และ 7. กรณีว่างงานนั้น ขณะนี้ยังไม่มีการบังคับชำระแต่ประการใด ส่วนจะมีการบังคับชำระเมื่อใดนั้น ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 104 วรรคท้าย บัญญัติว่า "สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

แต่การที่จะตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้มีการบังคับชำระการประกันการว่างงานนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาจากแนวทางที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ปัญหาเกี่ยวกับการประกันการว่างงานต่างประเทศ อาทิเช่น อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น ฟินแลนด์ สวีเดน นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการว่างงาน และสาเหตุของการว่างงานในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางการตราพระราชกฤษฎีกาบังคับชำระประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ให้เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทย

3. เพื่อค้นหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของการประกันการว่างงาน
ที่รัฐจะกำหนดให้มีขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย และการดำเนินการในการ
ประกันการว่างงานของต่างประเทศได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น ฟินแลนด์ สวีเดน
นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย

2. ศึกษาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, พระราชบัญญัติ
ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สมมติฐาน

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณี
ว่างงาน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ. 2533 ซึ่งกำหนดให้ตราเป็นพระ
ราชกฤษฎีกา ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมการดำเนินการเกี่ยวกับการประกันการ
ว่างงาน ซึ่งจะมีขึ้นในโอกาสต่อไป จึงต้องศึกษาหาแนวทางหรือมาตรการที่
เหมาะสมในการตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้การประกันการว่างงาน

วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะ
รวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
เพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ศึกษาสภาพปัญหา การแก้ไขปัญหากรณีว่างงาน รวมทั้งกฎหมายประกันการว่างงานของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทาง และเตรียมการก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาให้จัดเก็บเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ซึ่งคาดว่าจะวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดระบบการประกันการว่างงานในประเทศไทยได้พอสมควร

บทที่ 2

ความเป็นมา และปัญหาการว่างงาน

2.1 ประวัติการประกันการว่างงานในต่างประเทศ

การประกันการว่างงาน เริ่มมีขึ้นครั้งแรกเมื่อพ.ศ. 2454¹ ในประเทศอังกฤษ เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาคนว่างงานของรัฐบาลอังกฤษในขณะนั้น เนื่องจากปัญหาการว่างงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นภาระของสังคมและรัฐบาลต้องร่วมกันรับภาระเลี้ยงดูผู้ว่างงาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ผู้ว่างงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในระยะเวลาหนึ่งจนกว่าจะหางานใหม่ทำได้

ปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษนั้น มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆจากเดิม ซึ่งใช้แรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน เป็นวิธีการสมัยใหม่ที่นำเอาเครื่องจักรเข้ามาทำงานแทนแรงงานคน ทำให้มีการลดหรือปลดคนงานออกจากโรงงานโดยฉับพลัน ซึ่งคนงานดังกล่าวนั้นมิได้เตรียมใจหรือสมัครใจแต่ประการใด และมีได้มีการเตรียมตัวมาก่อน ทำให้คนงานดังกล่าว ต้องสูญเสียรายได้ที่จะยังชีพของตนและครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ เกิดขึ้นในสังคมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองขึ้น

¹ กระทรวงมหาดไทย. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม.

พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514. หน้า 67.

รัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นจึงได้หาวิธีการแก้ปัญหาการว่างงานขึ้น เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวลดลงหรือหมดไปมากที่สุด

วิธีการหรือมาตรการที่รัฐบาลอังกฤษขณะนั้นเลือกใช้ก็คือ การตราพระราชบัญญัติการประกันการว่างงานแห่งชาติ (National Unemployment Insurance Act) ขึ้น เพื่อบังคับใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2454² แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหา รัฐบาลอังกฤษจึงหามาตรการเสริมเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาการว่างงาน ซึ่งมาตรการที่รัฐบาลอังกฤษนำมาใช้คือ การจัดทำคนว่างงานเข้าฝักอาชีพและจัดหางานให้แก่คนว่างงานทำงานตามความถนัดควบคู่กันไปด้วยปรากฏว่าเกิดผลดีต่อการแก้ปัญหาคนว่างงาน ทำให้คนว่างงานมีจำนวนลดลง ส่งผลให้ภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศอังกฤษดีขึ้น

ต่อมา ความเจริญรุ่งเรืองทางอุตสาหกรรมขยายตัวเข้าสู่ภาคพื้นยุโรปประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปต่างนำเทคโนโลยีเข้ามาปรับปรุงวิธีการผลิตเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เหมือนดังที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ทำให้เกิดการว่างงานขึ้น ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคม และการเมืองโดยทั่วไป ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ พยายามหาแนวทางหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตนหลายประเทศได้ศึกษาถึงแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาการว่างงานของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแนวทางหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพแก้ไขปัญหการว่างงานในขณะนั้น

หลายประเทศในภาคพื้นยุโรปได้นำเอาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหการว่างงานของประเทศอังกฤษ คือ การประกันการว่างงาน มาปรับปรุงใหม่

²แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

ทำให้เหมาะสมสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองกับประเทศของตน และทดลองบังคับใช้บ้าง ปรากฏว่าสามารถทำให้ปัญหาการว่างงานภายในประเทศ ลดน้อยลงหรือหมดไป จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป

เมื่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ได้ขยายตัวไปสู่อะกาศพื้นที่ทวีปต่างๆ อันได้แก่ ทวีปอเมริกา เอเชีย แอฟริกา และออสเตรเลีย ปัญหาคนว่างงานก็เกิดขึ้นด้วยสาเหตุคล้ายคลึงกับในประเทศอังกฤษและประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในทวีปต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งรัฐบาลในแต่ละประเทศดังกล่าว ได้หาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน วิธีการหรือมาตรการที่เรียกว่า "ระบบการประกันการว่างงาน" จึงได้รับการสนใจอย่างกว้างขวาง ในฐานะที่วิธีการหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและประเทศต่างๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรป ทำให้หลายประเทศนำเอาระบบการว่างงานมาปรับประยุกต์ใช้ใน ประเทศ โดยปรับหลักการและวิธีการตลอดจนหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศตน ซึ่งก็ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี

แม้ว่าหลายประเทศ จะนำเอาระบบการประกันการว่างงานของประเทศอังกฤษไปปรับปรุงใหม่ ให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศของตนก็ตาม แต่ก็คงไว้ซึ่งหลักการดั้งเดิมที่ประเทศอังกฤษได้กำหนดไว้

หลักการประกันการว่างงานที่สำคัญของประเทศอังกฤษ จำแนกไว้เป็น 4 ประการ คือ

1. บุคคลที่อยู่ในข่ายคุ้มครองของการประกันการว่างงานคือ ผู้ที่มีงานทำ หรือเป็นผู้ทำงานและมีรายได้ประจำ แต่ไม่รวมถึงบุคคลที่ฝึกงานหรือฝึกอาชีพ

และผู้ไม่ทำงานด้วยสาเหตุใดก็ตาม

2. ผู้ว่างงานที่ว่างงานได้ประกันตน ๖ ได้รับความคุ้มครอง 2 ประการ คือ

ก. ความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินรายได้ เมื่อผู้เอาประกันว่างงาน จะได้รับความช่วยเหลือในรูปของเงินชดเชยค่าจ้างตามความเหมาะสม แต่จะไม่เกินกำหนด 6 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ผู้ว่างงานจะหางานทำได้อีก และสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในขณะที่กำลังหางานทำ

ข. ความคุ้มครองเป็นด้านการจัดหางานใหม่ให้ทำ ตามความถนัดของแต่ละบุคคล โดยจัดให้มีสำนักงานจัดหางานขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆของรัฐและเอกชน ที่จะรับผู้ว่างงานเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่าง โดยปราศจากข้อรังเกียจ และในบางกรณี จะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ว่างงาน เพื่อให้สามารถทำงานในตำแหน่งที่ได้รับความเอื้อเฟื้อจากนายจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ความคุ้มครองตามข้อ 1 และ 2 นั้น จะต้องมิใช่ความต้องการของผู้ประกันตน หรือเป็นเพราะความผิดที่ผู้ประกันตนได้ก่อให้เกิดขึ้น และผู้ประกันตนต้องมีความสามารถ พร้อมเข้าทำงานตามที่สำนักงานจัดการให้ โดยผู้ประกันตนหรือผู้ว่างงานไม่มีสิทธิเลือกงานหรือนายจ้าง

4. การประกันการว่างงาน เป็นแขนงหนึ่งของการประกันสังคมซึ่งมีผลกระทบต่อทุกคน³ ในบางประเทศไม่มีปัญหาการว่างงานมากนัก ก็รวมบุตร

³กองวิชาการและแผนงาน. สารบัญชั้เกี่ยวกับ ISSA. แปลจาก International Social Security Association. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2538, หน้า 1.

ประกันการว่างงานไว้ในระบบทั่วไป ครอบคลุมกฎหมายรวมไว้กับการประกันประเภทอื่น แต่ในบางประเทศที่มีปัญหาการว่างงานเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำก็จะแยกการประกันการว่างงานออกไว้เป็นเอกเทศไม่รวมกับการประกันประเภทอื่น ⁴

สรุปได้ว่า ปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นในต่างประเทศนั้น จะมีสาเหตุที่คล้ายคลึงกัน คือเกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาชี้แทนแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน ทำให้มีการลดจำนวนคนงานลงหรือเลิกจ้าง ก่อให้เกิดคนว่างงานเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยรวม จนอาจกล่าวได้ว่าปัญหาว่างงานเกิดขึ้นเพราะความเจริญของเทคโนโลยีอุตสาหกรรม

สำหรับการแก้ไขปัญหาการว่างงานในต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่นำใช้นโยบายหรือมาตรการของประเทศอังกฤษคือระบบการประกันการว่างงาน มาปรับประยุกต์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งก็ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง โดยยึดหลักการประกันการว่างงานของอังกฤษเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประการคือ

1. บุคคลที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของการประกันการว่างงานคือ ผู้มีงานทำแต่ไม่รวมถึงผู้ฝึกงาน ฝึกอาชีพ และผู้ไม่ทำงานด้วยสาเหตุใดก็ตาม

2. ผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครอง 2 ประการ คือ

⁴แหล่งเดิม. หน้า 70.

ก. คู่มือรองเกี่ยวกับรายได้

ข. คู่มือรองในด้านการจัดหางานให้ทำ

3. การคุ้มครองตามข้อ 1 และ 2 ต้องมาซึ่งความต้องการของผู้ประกันตน หรือเพราะความผิดที่ผู้ประกันตนก่อขึ้น และต้องมีความสามารถและพร้อมเข้าทำงาน ไปได้ตามที่สำนักงานจัดหางานจัดหาให้

4. การประกันการว่างงาน เป็นแบบหนึ่งของการประกันสังคม การจัดการประกันการว่างงาน ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของการว่างงานว่ามีมากหรือน้อย เพียงใด

2.2 ประวัติการประกันการว่างงานในประเทศไทย

แม้ว่าการประกันการว่างงานจะเป็นแขนงหนึ่งของการประกันสังคมก็ตาม แต่การเจ้าหน้าที่มีการประกันการว่างงานย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ และขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศที่สังเกตเห็นความสำคัญของการประกันการว่างงาน และมีปัญหาการว่างงานหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีแนวความคิดในการนำเอาระบบประกันสังคมมาใช้ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเป็น ประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกระทรวง

วัฒนธรรม ผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์เป็น
เลขานุการคณะกรรมการ⁵ แต่หาได้ให้ความสำคัญต่อการประกันการว่างงานไม่
ดังจะเห็นได้จากการประชุมของคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ ที่มีมติให้ดำเนินการ
สงเคราะห์ประชาชนด้วยการประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกัน
อันมั่นคงแก่ประชาชนนายนามที่ต้องประสบความเดือดร้อนหรือเหตุวิบัติ อาทิ การมี
บุตรมาก การคลอดบุตร การเจ็บป่วยการพิการ ทูพผลภาพ การชราภาพ และการ
มรณกรรม ซึ่งประชุมเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2495⁶

ต่อมารัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม ได้ผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม 2497 ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2497⁷ โดยกำหนดให้จ่ายประโยชน์
ทดแทนแก่ผู้ประกันตน 6 กรณี คือ

1. กรณีคลอดบุตร
2. กรณีสงเคราะห์บุตร
3. กรณีเจ็บป่วย
4. กรณีพิการทุพพลภาพ
5. กรณีชราภาพ
6. กรณีอาพาธ

⁵แหล่งเดิม. หน้า 43.

⁶สันติสุข เต็มแสงเลิศ. การเมืองและการริเริ่มนโยบายประกันสังคม
ของไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530. หน้า 43.

⁷แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

เหตุที่จอมพลป. พิบูลสงคราม พยายามผลักดันให้มีการนำระบบการประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย ก็เพราะว่าในขณะที่รัฐบาลซึ่งมีจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีต้องการจะจูงใจให้ประชาชนสนับสนุนรัฐบาล เพื่อจะรักษาความมั่นคงของรัฐบาลของตนเอาไว้ จึงใช้วิธีการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนหลายรูปแบบ⁸ ซึ่งรวมถึงระบบการประกันสังคมด้วยโดยตราเป็นกฎหมายเรียกว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497⁹

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้ทำงานจ้าง อยู่านชายที่ต้องประกันตน แต่อาจรวมถึงผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ไม่ทำงานด้วยก็ได้
2. กองทุนประกันสังคมมีรายได้จากการเก็บเงินสมทบ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง และรัฐบาล
3. ประโยชน์สงเคราะห์แก่ผู้ประกันตนมี 6 ประเภท ได้แก่
 1. การคลอดบุตร
 2. การสงเคราะห์บุตร
 3. การเจ็บป่วย
 4. พิกัดหรือทุพพลภาพ
 5. การชราภาพ
 6. การฌาปนกิจศพ

⁸แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

⁹กิติพงศ์ หังสพฤกษ์. "กฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม หน่วยที่ 14" ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบัญชีและกฎหมายธุรกิจ เล่ม 2 (หน่วยที่ 8-15) สาขาวิชาศิลปศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 555.

4. ประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับเป็นรูปของเงิน สิ่งของ หรือบริการอื่นใด
5. การบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะประกาศภายหลังโดยพระราชกฤษฎีกา¹⁰

พิจารณาจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาลและคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ไม่ได้สังเกตเห็นความสำคัญ และจำเป็นของการประกันการว่างงานแต่ประการใด อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็ไม่ได้บังคับใช้ เหตุเพราะได้มีการก่อรัฐประหารขึ้นในปี 2500 โดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม สิ้นอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีแนวความคิดที่จะยุบกรมประกันสังคมและยกเลิกกฎหมายประกันสังคม แต่ ดร.ปกรณ์ อังสุสิงห์ และดร.มาลัย หุระนันท์ เสนอให้คงกฎหมายไว้และเสนอให้ตั้งกองความมั่นคงแห่งสังคมขึ้น ในกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย¹¹

แนวความคิดเรื่องการประกันการว่างงาน ซึ่งเป็นแขนงหนึ่งของการประกันสังคมได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่

¹⁰นิคม จันทรวิฑูร. กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2537. หน้า 71-72.

¹¹สากล ธนสัตยาวิบูล. หลักการประกัน ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็ดดิสัน เพรสโปรดักส์ จำกัด. 2536, หน้า 469.

1 กรกฎาคม 2512¹² ำให้จัดตั้งคณะเตรียมการประกันสังคมขึ้นคณะหนึ่ง มีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ เป็นประธานกรรมการ รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย

1. นายแพทย์โรกมล เพ็งศรีทอง
2. ผู้แทนสำนักงบประมาณ
3. ผู้แทนสำนักสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
5. ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ
6. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง
7. ผู้แทนกรมการปกครอง
8. ผู้แทนกรมแรงงาน
9. ผู้แทนกรมการแพทย์
10. หัวหน้ากองความมั่นคงแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์
11. นายแพทย์เอก กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์
12. นายแพทย์สมชาย สมบูรณ์เจริญ
13. นิติกรเอก กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์

ดำรงตำแหน่ง เลขานุการอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

¹²กองความมั่นคง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย .
การประกันสังคมในประเทศไทย . นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด .
 2516, หน้า 17.

1. นำเอาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดัดการตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ มาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจ และสภาพทางสังคมในขณะนั้น โดยเน้นการดำเนินการในลักษณะค่อย ๆ ทำและขยายการดำเนินงานออกไปทีละขั้น

2. ยกร่างพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ที่ต้องออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม

3. ยกร่างบังคับและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ

4. เตรียมพร้อมที่จะดำเนินการประกันสังคม

5. พิจารณาโครงการและแผนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อขยายการดำเนินงานไปสู่การประกันสังคมเต็มรูปแบบต่อไป¹³

หลังจากคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคม ได้ดำเนินการประชุม และพิจารณากันหลายครั้งแล้ว ต่อมาได้มีมติเห็นว่าควรที่จะปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ได้ยกร่างไว้ในบางมาตรา ด้วยเหตุผลที่ว่าร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าว ได้ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วครั้งหนึ่ง เป็นอย่างดีเพียงแต่ในบางมาตราอาจเหมาะสมในสถานการณ์ในขณะนั้นแต่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนี้ จึงต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน จึงได้มอบหมายให้กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติดังกล่าวในบางมาตราต่อไป

จากการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าว กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย คณะทำงานได้

¹³กองความมั่นคงแห่งสังคม. แหล่งเดิม. หน้า 23.

ถึงเห็นความสำคัญของการประกันการว่างงานจึงได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนการว่างงานขึ้น โดยจะจัดประโยชน์ทดแทนการว่างงานแก่ผู้ประกันตน เมื่อการประกันสังคมได้ดำเนินการผ่านไปแล้วเป็นระยะเวลา 3 ปี¹⁴

นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการหยิบยกเรื่อง การประกันการว่างงาน มาพิจารณา ต่อมา เมื่อคณะกรรมการงานประกันสังคมได้ยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสร็จเรียบร้อยแล้ว เตรียมเสนอต่อรัฐบาล ให้พิจารณาและดำเนินการต่อไปเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลในขณะนั้นไม่มีโอกาสได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขออกบังคับใช้ เพราะว่าเป็นขณะที่คณะกรรมการเตรียมการงานประกันสังคมเตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าวต่อรัฐบาลนั้น ได้เกิดการปฏิวัติขึ้นก่อนเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514¹⁵ ทำให้เรื่องการประกันสังคมซึ่งรวมถึงการประกันการว่างงานระงับลง

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ได้ทำเรื่องขออนุมัติหลักการดำเนินการประกันสังคมต่อคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานมากขึ้นโดยได้นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2521¹⁶

คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาเรื่องขออนุมัติหลักการดำเนินการประกันสังคมซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย นำเสนอแล้วมีมติเห็นสมควรให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทำการศึกษาต่อไปว่า ประเทศไทย

¹⁴ แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

¹⁵ นิคม จันทรวิฑูร. แหล่งเดิม. หน้า 74.

¹⁶ สันโรช เต็มแสงเลิศ. แหล่งเดิม. หน้า 56.

ควรดำเนินการโครงการประกันสังคมหรือยัง

เมื่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ทำการศึกษาแล้ว ได้รายงานผลการศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2522 โดยให้ความเห็นว่าการประกันสังคมเป็นสิ่งที่จำเป็นมีประโยชน์ต่อสังคม แต่การดำเนินงานประกันสังคมต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ตลอดจนความสามารถทางทรัพยากร การบริหาร ดังนั้นการดำเนินงานประกันสังคม ซึ่งควรมีการวางแผนการดำเนินงานระยะยาว โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้คือ

ในระยะแรกมีกำหนดเวลา 5 ปี ควรเริ่มการประกันสุขภาพก่อน

ระยะที่ 2 กำหนดเวลา 5 ปี หลังจากทำการประกันสุขภาพแล้วควรจัดให้มีการประกันคุณภาพ ชราภาพ และตาย

ระยะที่ 3 กำหนดระยะเวลาการดำเนินการประกันการว่างงานให้กำหนดระยะเวลา 6 ปี ถึง 10 ปี โดยเริ่มหลังจากการประกันสุขภาพ คุณภาพ ชราภาพ และตาย กล่าวคือ การประกันการว่างงานนั้นจะเริ่มมีการบังคับใช้หรือเริ่มให้ความคุ้มครองก็ต่อเมื่อ ระยะเวลาล่วงไปแล้ว 10 ปี นับแต่มีการบังคับใช้การประกันสุขภาพแล้ว

ในขณะที่คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทำการศึกษานั้น คณะเตรียมการประกันสังคมแห่งชาติ ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา 2 ชุด คณะกรรมการเฉพาะกิจชุดแรกแต่งตั้งตั้งเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2521¹⁷ มีหน้าที่พิจารณา กำหนดขอบเขตขั้นตอนประโยชน์ทดแทน เงื่อนไขการรับประโยชน์

¹⁷ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์. 2535, หน้า 173.

ทดแทน การจ่ายเงินสมทบ องค์การบริหารและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับ คณะกรรมการเฉพาะกิจชุดที่สองนั้น แต่งตั้งเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2521¹⁸ มีหน้าที่ในการคัดเลือกสถานพยาบาลเข้าร่วมโครงการ จัดบริการทางการแพทย์ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจทั้งสองชุดดังกล่าว ได้มีความเห็นสอดคล้องกัน และสรุปเป็นรายงานเสนอต่อประธานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2522¹⁹ พร้อมเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่

ต่อมาคณะเตรียมการประกันสังคมแห่งชาติ ได้ทำรายงานดังกล่าวเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา ซึ่งสาระสำคัญของรายงานดังกล่าวพอสรุปได้สังเขปดังนี้คือ การประกันสังคมควรเริ่มด้วยโครงการสุขภาพเป็นอันดับแรก โดยให้ประโยชน์ทดแทนกรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตร มีขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างตามสถานประกอบกิจการ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 5 จังหวัด ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป โดยเรียกเก็บเงินสมทบลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาล เข้ากองทุนประกันสังคม ในอัตราฝ่ายละประมาณ 10% รวมกันประมาณร้อยละ 4.5 ของรายได้เฉลี่ยของลูกจ้าง²⁰ และให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนร่วมกับกองความมั่นคงแห่งสังคม ดำเนินการบริหารงานไปก่อน ในระยะยาวควรมีหน่วยงานอิสระเป็นองค์การบริหารต่อไป ในรูปของไตรภาคี

¹⁸แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

¹⁹แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

²⁰แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

เมื่อได้พิจารณาถึงผลการศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และของคณะกรรมการเฉพาะกิจแล้ว ส่วนใหญ่จะมีความสอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประเภทของการประกัน อัตราการจ่ายเงินสมทบและการบริหารองค์การ

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้เสนอรายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจ เรื่องการประกันสังคมพร้อมร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ..... และร่างรออนำนาจหน้าที่กิจการทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ไปเป็นของสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ..... ต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2522 ²¹ เพื่อพิจารณา

ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าว ไว้เสนอต่อรัฐบาลชุดต่อไป เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2522 เนื่องจากเห็นว่าใกล้วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 22 เมษายน 2522 ²² และเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องที่สำคัญส่งผลกระทบต่อหลายด้าน

หลังจากนั้น แม้ว่าจะได้มีการดำเนินการผลักดันให้มีการประกันสังคมหลายครั้งหลายคราาก็ตามแต่ก็หาประสบผลสำเร็จไม่ จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ขณะนั้น

²¹แหล่งเดิม. หน้า 174.

²²สันรตช เต็มแสงเลิศ. แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

ได้มีการเคลื่อนไหวจากหลายฝ่าย ที่จะพยายามผลักดันให้มีการประกันสังคมขึ้นใน ประเทศไทย และศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ได้ทำบันทึกสรุปร่างพระราชบัญญัติ ประกันสังคมของกรมมหาดไทย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ผ่านความเห็นชอบแล้ว เสนอต่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อขอให้การสนับสนุน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ ให้ความเห็นชอบ เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับดังกล่าวเข้าสู่การประชุม ของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2521²³ และให้นำเรื่องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2523²⁴ ปรากฏว่านอกจาก ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับดังกล่าวแล้ว ยังมีร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ของพรรคการเมืองอื่นอีก 4 ร่าง ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เช่นกันคือ

1. พระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดยนายชวลิต ใจสถานุเคราะห์ และคณะ (สังกัดพรรคกิจสังคม)
2. พระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดย นายณรงค์ วงศ์วรรณ (สังกัด พรรครวมไทย)
3. พระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดย นางเดือนใจ นุอุปละ (สังกัดพรรคประชาธิปไตย)
4. พระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดย นายเจริญ เขาว์ประยูร และคณะ (สังกัดพรรคเอกภาพ)

²³นิคม จันทรวิทุร. แหล่งเดิม. หน้า 79.

²⁴แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

เมื่อรวมกับร่างของรัฐบาลแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่เข้าสู่ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น จำนวน 5 ร่างด้วยกันคือ

1. ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี (นำโดยพรรคชาติไทย) เสนอใน ชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติกองทุนและสวัสดิการแรงงาน"
2. ร่างพระราชบัญญัติที่ นายชวลิต โรสถาณุเคราะห์ กับคณะ (สังกัด พรรคกิจสังคม) เสนอในชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม"
3. ร่างพระราชบัญญัติที่ นายณรงค์ วงศ์วรรณ (สังกัดพรรครวมไทย) เสนอในชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม"
4. ร่างพระราชบัญญัติที่ นางเตือนใจ นุอุปะละ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์) เสนอในชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม"
5. ร่างพระราชบัญญัติที่ นายเจริญ เข้าวประยูร และคณะ (สังกัดพรรค เอกภาพ) เสนอในชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเจ็บป่วยนอกงาน" ²⁵

สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น จำนวน 27 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้ง 5 ฉบับ โดยถือเอาร่างพระราช บัญญัติของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้ใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 38 วัน คือ ตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2532 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2532

²⁵วิภารัตน์ ปราบปราม. "ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533". วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2534. หน้า 19.

ต่อมาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าว ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และที่ 3 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเป็นเอกฉันท์อนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2532²⁶ ทว่าให้ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2533²⁷ และที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบฯ ให้รับหลักการ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมแล้วมีมติเห็นควรฯ ให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง ให้แก้ไขเกี่ยวกับการบังคับใช้การประกันการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ซึ่งเดิมให้บังคับใช้ทันทีเมื่อผ่านไปแล้ว 6 ปี เปลี่ยนเป็นจะบังคับใช้เมื่อใด ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาถึงจะบังคับได้

ประการที่สอง ลดความคุ้มครองด้านประกันสังคมลง การคุ้มครองด้านประกันสังคมไม่ครอบคลุมถึง รัฐวิสาหกิจ เกษตรกร และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ลูกจ้างชั่วคราวของราชการ และลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง ซึ่งเดิมให้ความคุ้มครองแก่รัฐวิสาหกิจ เกษตรกร และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ลูกจ้างชั่วคราวของราชการ และลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง uly ให้เหตุผลว่ารัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการดีกว่าการประกันสังคมอยู่แล้ว สำหรับเกษตรกรและผู้ประกอบการอาชีพอิสระนั้นไม่ตรงกับหลักการประกันสังคม เพราะมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลกับผู้ประกันตนเท่านั้น ไม่มีฝ่ายนายจ้าง

²⁶นิคม จันทนวิฑูร. แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

²⁷แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าวนี้ เป็นการแก้ไขในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม กล่าวคือ เป็นการตัดสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือลูกจ้าง เกษตรกร และประชาชนทั่วไปออก ซึ่งผิดจากหลักการของการประกันสังคม

วุฒิสภาได้ประชุมร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2533²⁸ และได้ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม

ผลการพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา มีมติให้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าว แต่วุฒิสมาชิกไม่เห็นด้วย และมีมติไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 56 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2533²⁹ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของวุฒิสมาชิกกันอย่างกว้างขวาง ที่คัดค้านด้านกฎหมายของรัฐบาล

กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ เป็นผลให้บรรดาสื่อมวลชนและคนงานให้ความสนใจ และเผยแพร่ข่าวความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภาซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้เห็นด้วยกับการกระทำของวุฒิสมาชิก ทำให้เกิดแรงกดดันขึ้นในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนเกิดกระแสต่อต้านอย่างกว้างขวาง เกิดเป็นพลังต่อต้านการกระทำของวุฒิสมาชิก และการร่วมมือกันผลักดันให้ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับรองร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย ด้วยคะแนน

²⁸แหล่งเดิม. หน้า 81.

²⁹แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

เสียงเป็นเอกฉันท์ จำนวน 330 ต่อ 0 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2533³⁰
ถือได้ว่าวันดังกล่าว เป็นวันแห่งประวัติศาสตร์ของประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับดังกล่าวนี้³¹ ซึ่งได้ประกาศน
ราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตามมาตรา 2 ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533³¹
การให้ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนพึงได้รับตามมาตรา 54 มีดังนี้คือ

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

นับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการประกันการว่างงานไว้ใน
พระราชบัญญัติประกันสังคม แม้ว่าจะยังไม่มีการบังคับใช้ก็ตามเพราะบทบัญญัติมาตรา
104 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้ว่า
"สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานจะเริ่ม
ดำเนินการเมื่อใด ให้นำตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" ก็ถือว่ายกตีที่มีการบัญญัติเรื่องการ

³⁰แหล่งเดิม. หน้า 83.

³¹พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

³⁵มงคล กรีชิตทาฐ. "ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายประกัน
สังคม". กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้, สมาคมสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชน.

ประกันการว่างงานไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ในปี 2537 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หลายประการ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะการดำเนินงานในปัจจุบัน เรียกว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันการว่างงานนั้น มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ยังคงข้อความเดิมไว้ทั้งหมด คือ การรับจ้างกับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ซึ่งไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนขึ้นกับรัฐบาล สภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศ

2.3 สาเหตุของการว่างงาน

เพื่อแก้ไขปัญหการว่างงาน ให้มีประสิทธิภาพ ควรจะได้พิจารณาถึงสาเหตุต่าง ๆ อันก่อให้เกิดภาวะของการว่างงานเสียก่อน

โดยทั่วไปการว่างงานให้มีประสิทธิภาพ ควรจะได้พิจารณาถึงสาเหตุ 5 ประการ ดังนี้คือ

1. การว่างงานที่เกิดจากสภาวะทางเศรษฐกิจ
2. การว่างงานที่เกิดจากแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน
3. การว่างงานที่เกิดจากสภาพการณ์ของท้องถิ่น
4. การว่างงานตามฤดูกาล

5. การว่างงานที่เกิดจากทางด้านเทคนิค ³²

1. การว่างงานที่มีสาเหตุมาจากสภาพทางเศรษฐกิจ เกิดจากสภาพความผันผวนทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน เช่น กรณีเศรษฐกิจตกต่ำในปี ค.ศ. 1930 มีผลทำให้มีการปลดคนงานออกจากสถานประกอบการต่างๆ เนื่องจากสถานประกอบการต่างๆ เหล่านั้นประสบความขาดทุน และต้องเลิกกิจการไปในที่สุด

2. การว่างงานที่เกิดจากแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน คือการว่างงานเกิดขึ้นเนื่องมาจากความบกพร่องของแรงงานธรรมชาติหรือแรงงาน เช่น การไร้ความสามารถทางร่างกายและจิตใจ ความเจ็บป่วย การขาดความชำนาญ หรือเหตุผลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับตัวแรงงานคนเอง ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ เป็นสาเหตุให้เจ้าของกิจการเลิกจ้าง เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถทำงานได้หรือทำงานได้ไม่คุ้มเงินค่าจ้าง เป็นภาระของเจ้าของสถานประกอบการ ทำให้ถูกจ้างต้องออกจากงานและขาดรายได้สำหรับเลี้ยงชีพตนและครอบครัวก่อให้เกิดปัญหาสังคมขึ้น

3. การว่างงานที่เกิดจากสภาพการณ์ของท้องถิ่น เป็นการว่างงานชั่วคราวเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว ด้วยสาเหตุปัจจัยหลายด้าน ซึ่งเกิดขึ้นโดยฉับพลันอันเป็นเหตุสุดวิสัยบางกรณีไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า เช่น ความล้มเหลวทางธุรกิจ ไฟไหม้สถานประกอบการ น้ำท่วม ทำให้สถานประกอบการไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ หรือขาดแคลนทรัพยากรสำหรับการผลิตทำให้ไม่สามารถเปิด

³²การประกันความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกา จาก Social Security Program in United States. โดยสุพิศรา สุภาพ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513. หน้า 6.

ใช้แรงงานได้ ต้องหยุดกิจการลงชั่วคราวเพื่อหาทรัพยากรมาป้อนโรงงาน เป็นเหตุให้สถานประกอบการต้องเลิกจ้างแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนชั่วคราว รอจนกว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะได้รับการแก้ไขหรือผ่านพ้นไปแล้ว

4. การว่างงานตามฤดูกาล เป็นการว่างงานชั่วคราวโดยมีกำหนดระยะเวลาการว่างงานตามฤดูกาลซึ่งค่อนข้างจะมีความแน่นอน เพราะแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนที่ว่างงานประเภทนี้จะมีอาชีพที่เกี่ยวกับสภาพของดินฟ้าอากาศ เช่น อาชีพทางการเกษตรและการประมง ซึ่งมีความจำกัดโดยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ

5. การว่างงานที่เกิดจากทางด้านเทคนิค มีสาเหตุมาจากทางด้านเทคนิคซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้คือ

ก. สาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในการบริโภค การผลิตหรือเปลี่ยนแปลงระบบ เช่น การเปลี่ยนจากการใช้พลังงานถ่านหินมาเป็นน้ำมันในการทำความร้อนทำให้มีการเลิกจ้างแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนสำหรับขุดถ่านหิน³³

ข. สาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเทคนิค และกลไกต่างๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในด้านเทคนิคและกลไกต่างๆ นั้น ทำให้ไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนจำนวนมากอีกต่อไป จึงต้องลดจำนวนลูกจ้างลง หรือลูกจ้างที่ขาดความชำนาญในการควบคุมเครื่องจักรดังกล่าว เพราะการเปลี่ยนแปลงด้านเทคนิคและกลไกต่างๆ นั้น ทำให้ลูกจ้างมีปัญหาในการใช้หรือควบคุมเครื่องจักร ตลอดจนบางกรณีไม่สามารถใช้เครื่องจักรได้เลย

สาเหตุแห่งการว่างงานทั้ง 5 ประการดังกล่าวนี้ ผู้จัดทำเห็นว่าอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการโดยสรุป คือ

³³แหล่งเดิม. หน้า 82-83.

1. เกิดจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ
2. เกิดจากผู้ประกันตน
3. เกิดจากสภาพของธรรมชาติหรือภัยพิบัติ
4. เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

1. การว่างงานที่เกิดจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้สถานประกอบการขาดทุนไม่สามารถดำเนินกิจการได้ต่อไป จึงต้องเลิกกิจการและปลดคนงานออกในที่สุด

2. การว่างงานที่เกิดจากผู้ประกันตน เช่น ความบกพร่องของร่างกายและจิตใจ การเจ็บป่วย การขาดความชำนาญ หรือสมัครใจลาออกจากงานเองเนื่องจากเหตุผลอื่นๆ

3. การว่างงานที่เกิดจากธรรมชาติหรือภัยพิบัติ คือ การประกอบอาชีพตามฤดูกาล เมื่อผ่านพ้นฤดูกาลไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การทำนาซึ่งต้องทำนาในฤดูฝน การว่างงานที่เกิดจากภัยพิบัติ เช่น กรณีน้ำท่วมอย่างฉับพลัน เป็นเหตุให้สถานประกอบการไม่สามารถดำเนินกิจการได้ ต้องปิดกิจการลงซึ่งต้องรองานกว่าปัญหาน้ำท่วมจะหมดไป

4. การว่างงานที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เกิดขึ้นเพราะเจ้าของสถานประกอบการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการผลิต ลดจำนวนแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนลง หรือปลดออกงานกรณีที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานดังกล่าวนั้น

สาเหตุการว่างงานที่กล่าวมานี้อาจกล่าวโดยย่อๆ ว่ามีสาเหตุมาจากมนุษย์และธรรมชาติ

2.4 ประเภทของการว่างงาน

การว่างงานนั้น อาจแยกออกเป็นประเภทได้ 5 ประเภท ดังนี้คือ

1. การว่างงานชั่วคราว (Frictional Unemployment)
2. การว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment)
3. การว่างงานเนื่องจากวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Unemployment)
4. การว่างงานเนื่องจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ (Structural Unemployment)
5. การว่างงานเนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านการผลิต (Technological Unemployment)

1. การว่างงานชั่วคราว หมายถึง การว่างงานชั่วคราวในระยะเวลาสั้นๆ อันเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงาน (Imperfect labour market) ทำให้แรงงานไม่ทราบว่าแหล่งงานใดต้องการแรงงาน หรือบางกรณีทราบแต่ขาดค่าใช้จ่ายในการขนย้าย จึงไม่สามารถโยกย้ายไปได้ หรือกำลังอยู่ในระหว่างการโยกย้ายไปทำงานยังแหล่งใหม่ หรืออยู่ระหว่างการเปลี่ยนงาน หรืออยู่ระหว่างการพักหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าแรงเพิ่ม หรืออยู่ระหว่างการเจ็บป่วย ซึ่งการว่างงานดังกล่าวไม่เข้าเป็นการว่างงานเนื่องจากอุปสงค์ของระบบเศรษฐกิจมีไม่เพียงพอ ตามทฤษฎีการว่างงานของเคนส์

การแก้ไขปัญหการว่างงานประเภทนี้ จะต้องปรับปรุงตลาดแรงงานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ำให้บริการข่าวสาร (Information) แก่คนงานและนายจ้าง ว่าแหล่งงานอยู่ที่ไหน หรือมีแรงงานที่ใดพร้อมเข้าทำงานได้ตลอดจนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสถานประกอบการต่างๆ ำให้สะดวกและประหยัดค่าใช้จ่ายมากขึ้น

2. การว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) หมายถึง

การว่างงานที่เป็นไปตามสภาพดินฟ้าอากาศ เนื่องจากการผลิตดังกล่าว ต้องทำการผลิตตามฤดูกาล เช่น การผลิตทางการเกษตร การทำนา ทำไร่ ต้องทำในฤดูฝน การก่อสร้างต้องดำเนินการในฤดูหนาวหรือร้อน แต่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินการในฤดูฝน หรือเนื่องจากอุปสรรคของสินค้าบางชนิดเป็นไปตามฤดูกาล มิได้สม่ำเสมอตลอดปี เช่น การผลิต ไอศกรีม น้ำแข็ง เป็นต้น ซึ่งการจ้างงานจะต้องเป็นไปตามฤดูกาล หรือการผลิต การว่างงานตามฤดูกาลนี้ถือว่าเป็นการว่างงานชั่วคราวประการหนึ่ง

ทางแก้ไขปัญหาการว่างงานประเภทนี้คือ ต้องการงานทดแทนให้แรงงานเหล่านี้ทำเมื่อฤดูที่ต้องว่างงานตามฤดูกาล เช่น ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ปรับปรุงคลอง ระบายน้ำหรือส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นจากเดิมปีละ 1 ครั้ง เป็นปีละ 2 ครั้ง ในกรณีทำนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพยายามส่งเสริมให้มีการกระจายการผลิตสินค้าต่างๆ หลายชนิด หรือการทำงานหลายๆ อาชีพเพื่อให้แรงงานมีงานทำตลอดปีอย่างสม่ำเสมอ

การว่างงานประเภทว่างงานชั่วคราวและว่างงานตามฤดูกาลนั้น ไม่ได้ก่อปัญหาเหมือนกับการว่างงานที่เกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้

3. การว่างงานเนื่องจากวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Unemployment)

คือ การว่างงานที่เกิดขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมักจะมีการผันแปรสูงขึ้นและต่ำลง เป็นวัฏจักรเรียกว่าวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้คือ

ก. ระยะที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง (Prosperous Period) การลงทุนในระยะนี้อยู่ในเกณฑ์สูง ระดับราคาสินค้ามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น การผลิต และการว่างงานขยายตัว ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น เพราะเป็นระยะที่ภาวะเศรษฐกิจกำลังเจริญรุ่งเรือง ระยะนี้ปัญหาการว่างงานไม่มี

ข. ภาวะเศรษฐกิจหดตัว (Recession Period) ภาวะนี้เป็นระยะที่ระดับราคาสินค้าลดต่ำลง ปริมาณสินค้าที่ขายไม่ออกมีมาก เนื่องจากกำลังซื้อของผู้บริโภคน้อยลง ผู้ผลิตต้องลดปริมาณการผลิตและการว่าจ้างงานลง ยิ่งขึ้นทำให้การว่างงานอยู่ในระดับสูง เพราะเศรษฐกิจหดตัวซบเซาลง เมื่อคนว่างงานมากขึ้น แต่มีรายได้ต่ำลงการจ่ายในการอุปโภคบริโภค ทำให้ผู้ผลิตต้องลดปริมาณการผลิตและลดการว่าจ้างการทำงานลงไปอีก ทำให้การว่างงานเพิ่มสูงขึ้นอีก

ค. ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัว (Recovery Period) คือ ระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจจะค่อยๆ ฟื้นตัวกลับเข้าหาระยะเศรษฐกิจรุ่งเรือง หลังจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาถึงที่สุดแล้ว ซึ่งผู้ผลิตคาดคะเนสถานการณ์แล้วเห็นว่า สภาวะทางเศรษฐกิจจะไม่เลวร้ายอีกต่อไป ผู้ผลิตจะเพิ่มทุนมากขึ้นเพื่อขยายการผลิตและการจ้างงาน ทำให้รายได้ประชาชาติเฉลี่ยโดยส่วนรวมเพิ่มสูงขึ้น เมื่อคนมีรายได้ออกมากขึ้น รายจ่ายในการอุปโภค บริโภคเพิ่มสูงขึ้น อุปสงค์ในสินค้ามีมากขึ้น ผู้ผลิตก็จะขยายการผลิตและการว่าจ้างงานลดน้อยลง สถานการณ์จะวนเวียนเป็นอยู่เช่นนี้เรื่อยๆ จนสามารถกล่าวได้ว่าเป็นวัฏจักรเศรษฐกิจ

จากระยะของเศรษฐกิจดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อภาวะเศรษฐกิจหดตัวหรือตกต่ำ การว่างงานเกิดจากอุปสงค์มีไม่เพียงพอ ซึ่งสามารถอธิบายได้โดยทฤษฎีการว่างงานของเคนส์ ดังนั้น การแก้ไข หรือลดปัญหาการว่างงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจหดตัวหรือตกต่ำทำได้โดยการยกระดับอุปสงค์รวมให้สูงขึ้น

4. การว่างงานเนื่องจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ (Structural Unemployment) เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงรสนิยมจากสินค้าเดิมไปยังสินค้าชนิดใหม่ ส่งผลให้มีการผลิตสินค้าเดิมลดลงทำให้มีการจ้างงานลดลง และทำให้เป็นคนที่ว่างงานในที่สุด เมื่อสถานประกอบการประสบการขาดทุนต้องเลิกกิจการไป หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคนิควิชาการ ซึ่งต้องการแรงงานที่มีความชำนาญฝีมือ

(skilled labour) ทำให้แรงงานที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีใหม่ได้ทันที หรือไม่มีความสามารถที่จะใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ จึงต้องถูกปลดออกจากงานกลายเป็นผู้ว่างงานในที่สุด และการเพิ่มของประชากรกรณีที่ถ้ามีอัตราการเพิ่มของประชากร (population growth rate) สูงกว่าอัตราเพิ่มขึ้นของการว่าจ้างงาน (employment rate) จะส่งผลกระทบต่อทำให้อัตราการว่างงานสูงขึ้น

การแก้ไขปัญหการว่างงานเนื่องจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ด้วยการฝึกอบรมแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนเดิม ทำให้มีความรู้ ความถนัดเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การผลิตสินค้าใหม่ และเพิ่มอัตราการว่างงานให้สูงขึ้น

5. การว่างงานเนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านเทคนิคการผลิต (Technological Unemployment) หมายถึง การว่างงานที่เกิดขึ้นจากความก้าวหน้าของด้านเทคนิคการผลิต มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แทนเทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงานธรรมชาติ (Labour intensive technique) ทำให้ความต้องการแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนในการดำเนินการผลิตลดลง นอกจากนี้การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ดังกล่าวผู้ควบคุมจะต้องมีความชำนาญหรือถนัดเกี่ยวกับเครื่องจักร ทำให้แรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนเดิม หันไปประกอบอาชีพอื่น เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการควบคุมเครื่องจักร ซึ่งจะต้องถูกผู้ผลิตหรือเจ้าของสถานประกอบการปลดหรือให้ออกจากงานไป ทำให้ปัญหาการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น

แต่มิได้หมายความว่า การนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่อันได้แก่ เครื่องจักรมาใช้ในสถานประกอบการจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดผลเสียหายแต่ประการเดียว กรณีที่มีการขาดแคลนแรงงานธรรมชาติ หรือแรงงานคนในการผลิต การนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน สามารถแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคนให้ลดน้อยลงได้

สาเหตุที่ผู้ประกอบการนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิต เป็นเพราะสภาพของปัญหาต่างๆ ซึ่งกระทบต่อต้นทุนในการผลิต เช่น การที่คนงานรวมตัวกันเรียกร้องค่าแรงงานเพิ่มสูงขึ้น การนัดหยุดงาน เป็นต้น ประกอบกับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้นำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิตในรูปแบบที่กู้ยืมเงินสำหรับซื้อเครื่องจักร หรือลดภาษีการนำเข้าเครื่องจักร

การแก้ไขปัญหการว่างงานประเภทนี้ ทำได้ด้วยการฝึกอบรมแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน ให้มีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น หรือให้มีความสามารถใช้เครื่องจักรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิตแทนแรงงานธรรมชาติหรือแรงงานคน โดยดูตามความเหมาะสมของกิจการแต่ละประเภท

2.5 ผลของการว่างงาน

เมื่อมีการว่างงานเกิดขึ้น ไม่ว่าจะด้วยสมัครใจหรือไม่ก็ตามย่อมส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ ดังนี้คือ

1. ผลกระทบที่มีต่อการใช้จ่ายประโยชน์ทรัพยากรแรงงาน
2. ผลกระทบที่มีต่อการออมและการลงทุน
3. ผลกระทบที่มีต่อการกระจายรายได้
4. ผลกระทบที่มีต่อการคลังของรัฐบาล
5. ผลกระทบต่อการเมืองของประเทศ

1. ผลกระทบที่มีต่อการใช้จ่ายทรัพยากรแรงงาน หมายถึง การที่ประเทศไม่สามารถใช้ทรัพยากรแรงงานที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก

ทรัพยากรแรงงานดังกล่าวไม่มีงานทำหรือทำงานน้อยชั่วคราวมากเกินไป อันเนื่องมาจากการว่างงาน เมื่อได้คำนึงถึงระยะเวลาการลงทุนของรัฐและเอกชนต่อทรัพยากรแรงงานแต่ละหน่วยแล้ว จะเห็นว่าเสียค่าใช้จ่ายมาก เนื่องจากต้องฝึกหัดและอบรมต่างๆ มาเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อทรัพยากรแรงงานไม่สามารถใช้ความรู้ความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและประเทศชาติแล้ว เพราะเหตุว่าทรัพยากรแรงงานดังกล่าวเกิดการว่างงาน นับเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า หรือได้รับประโยชน์น้อยกว่าที่ควร ในกรณีที่ทรัพยากรแรงงานว่างงานแบบแฝง

2. ผลกระทบที่มีต่อการออมและการลงทุน เมื่อมีการว่างงานเพิ่มมากขึ้นส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ลดลง เป็นเหตุให้มีการลดรายจ่ายในการบริโภคลง ทำให้ความสามารถในการออมลดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากประชาชนมีรายได้น้อยกว่าเดิมและประชาชนอาจต้องออมทรัพย์เพิ่มขึ้น เพื่อจะได้มีเงินไว้ใช้จ่ายในกรณีที่ตนต้องกลายเป็นคนว่างงานในอนาคต

เมื่อรายจ่ายในการบริโภคลดลง ก็จะทำให้ปริมาณสินค้าที่ขายไม่ออกมีมากขึ้นจนผู้ผลิตต้องลดการผลิตลงและเลิกจ้างคนงานในที่สุด ทำให้ไม่มีการขยายกิจการหรือเพิ่มทุน

3. ผลกระทบที่มีต่อการกระจายรายได้ เมื่อมีการว่างงานขึ้นผู้ว่างงานต้องสูญเสียรายได้ที่จะเลี้ยงชีพของตนและครอบครัว³⁴ หากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีฐานะหรือทรัพย์สินมาก ก็สามารถเลี้ยงชีพตนและครอบครัวไว้ได้ แต่ในทางกลับกัน หากบุคคลผู้ว่างงานเป็นผู้ยากจน จะทำให้ไม่สามารถดำรงชีพของตนและครอบครัวไว้ ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของบุตรหลาน ทำให้ไม่สามารถได้รับการศึกษา

³⁴สุพิศรา สุภาพ. ปัญหาสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2525, หน้า 45.

ฝึกอบรมต่างๆ เพื่อให้มีความรู้พิเศษในการประกอบอาชีพ บุตรหลานจึงเป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled labour) บุคคลเหล่านี้จึงมีโอกาเป็นคนว่างงานสูง และจะทำให้ยากจนลงไปอีก หากฐานะเดิมยากจนอยู่แล้ว ทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

4. ผลกระทบที่มีต่อการคลังของรัฐบาล ระยะที่เกิดปัญหาการว่างงานสูง และรุนแรงจะทำให้การลงทุน การค้าและการประกอบธุรกิจต่างๆ ชะงักงันและซบเซา รายได้ของประชาชนชาติโดยทั่วไปตกต่ำ มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมก็จะจัดเก็บได้น้อยลง การหลีกเลี่ยงภาษีก็จะเพิ่มขึ้น ทำให้รายได้เข้าคลังของรัฐบาลลดน้อยลงขณะเดียวกันรัฐบาลต้องมีรายจ่ายมากขึ้น เพื่อสร้างงานให้แก่ประชาชน และจ่ายเงินสงเคราะห์แก่คนว่างงาน คนยากจน ที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นผลข้างเคียงของรัฐบาลขาดดุล ต้องมีการกู้ยืมเงินออกมาใช้จ่าย แต่เนื่องจากเงินออมของภาคเอกชนก็ลดน้อยลง การกู้ยืมเงินจากเอกชนในประเทศทำได้ยาก รัฐบาลจึงต้องหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศมาใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลในปีต่อๆ ไป หรือรัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารกลางโดยวิธีการพิมพ์ธนบัตรใหม่ออกมาใช้จ่าย

5. ผลกระทบที่มีต่อการเมืองของประเทศ เมื่อมีการว่างงานมากขึ้นผู้ว่างงานขาดรายได้ที่จะเลี้ยงชีพของตนและครอบครัว ทำให้ได้รับความเดือดร้อนอดอยาก อาจเป็นสาเหตุทำให้ผู้ว่างงานต้องแสวงหารายได้จากทางที่ผิดกฎหมาย เช่น การก่ออาชญากรรมต่างๆ ขึ้น เพื่อให้มีรายได้มาเลี้ยงชีพตนและครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ทางสังคมตามมา ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะมีมากขึ้น เมื่อความยากจนมีมากขึ้น ประกอบกับปัญหาต่างๆ ทางสังคม จะทำให้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังๆ ซึ่งหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการว่างงานได้แล้ว อาจส่งผลกระทบให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของรัฐบาลได้

2.6 การว่างงานในประเทศไทย

โดยที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีอาชีพหลัก คือการเกษตร ได้แก่ การทำนา ทำไร่ ทำสวน และประมง³⁵

ปัญหาการว่างงานในประเทศไทยมีสภาพดังต่อไปนี้ คือ

1. การว่างงานเปิดเผย
2. การว่างงานตามฤดูกาล
3. การว่างงานต่ำระดับ

1. การว่างงานเปิดเผย หลักเกณฑ์ของผู้ที่ถูกบังคับให้เป็นผู้ว่างงานเปิดเผยในประเทศไทยจะต้องประกอบด้วย

- ก. มีอายุตั้งแต่ 11 ปี ขึ้นไป
- ข. ยังไม่ได้ทำงานแต่ปรารถนาจะทำงาน³⁶

ในช่วงที่มีการสำรวจ เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังแรงงานจะพบว่ามีน้อยมาก เพราะสังคมไทยมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน มีการช่วยกันทำงาน เมื่อเวลาผ่านไปจะพบว่าอัตราการว่างงานเปิดเผยเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร จากผล

³⁵วีระชัย วรรณิกกุล. ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในการปรับดุลการค้าไทย-ญี่ปุ่น เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2533, หน้า 80.

³⁶นิพนธ์ พัวพงศกร. "การว่างงาน" หน่วยที่ 7. ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงาน เล่ม 1 (หน่วยที่ 1-8). พิมพ์ครั้งที่ 2. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 301.

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2517 - 2534 พบว่าในกรุงเทพมหานคร มีอัตราการว่างงานเปิดเผย ในปี 2517 เท่ากับร้อยละ 1.36 ของกำลังแรงงาน และปีต่อมาได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 3.00 ในภาคอื่นๆ อัตราการว่างงานเปิดเผยจะไม่สูงเกินร้อยละ 2 อายุส่วนใหญ่ของผู้ว่างงานเปิดเผยทั้งหมดจะอยู่ระหว่าง 25-29 ปี รองลงมาระหว่าง 20-24 ปี เหตุที่ผู้ว่างงานจะมีจำนวนมากในช่วงดังกล่าว เพราะบุคคลเหล่านั้น พึ่งก้าวเข้าสู่วัยกำลังทำงาน

การว่างงานเปิดเผยของประเทศไทย หากเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายแล้ว จะอยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน แต่หากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา จะมีอัตราการว่างงานเปิดเผยประมาณร้อยละ 10 แต่นั่นไม่ชี้แจงเรื่องบังชี้ว่าการว่างงานเปิดเผยของประเทศไทยจะไม่ชี้ปัญหาสำคัญ ในทางตรงกันข้ามการพิจารณาการว่างงานเปิดเผยของประเทศไทย ควรตระหนักถึงสาเหตุ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. ค่าจำกัดความ "การว่างงานเปิดเผย" ของประเทศไทยต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา และในประเทศไทย ยังไม่มีการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ว่างงานเหมือนในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ จึงทำให้อัตราการจ่ายเงินเปิดเผยดังกล่าวไม่ได้สะท้อนภาพการว่างงานที่แท้จริงของประเทศ เพราะผู้ว่างงานไม่มาแจ้งสถานภาพการว่างงานของตน

2. จำนวนของผู้ว่างงานได้เพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2515 มีจำนวนผู้ว่างงาน 85,000 คน และได้เพิ่มขึ้นเป็น 457,000 คน ในปี 2525

3. จำนวนการว่างงานของผู้มีการศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างรุนแรง โดยเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี

2. การว่างงานตามฤดูกาล เป็นปัญหาแรงงานพื้นฐานของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีเกษตรกรรมเป็นรายได้หลักมีความรุนแรงค่อนข้างมากในบางประเทศ ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอันดับแรก แต่ในบางประเทศ ปัญหาการทำงานต่ำระดับจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ส่วนปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลจะมีความสำคัญในระดับถัดมา

กรณีของประเทศไทย "ผู้ว่างงานตามฤดูกาล" หมายถึง บุคคลที่มีอาชีพเกษตรกรรมจะทำงานโดยไม่รับค่าตอบแทนและเป็นบุคคลที่ไม่ได้ทำงานในขณะที่มีการสำรวจผู้ว่างงานตามฤดูกาล ของทางราชการ เพราะเป็นช่วงที่พ้นฤดูกาลทำงานแล้ว จำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลที่ได้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติระหว่างปี 2515 ถึง 2525 พบว่าผู้ว่างงานตามฤดูกาลมีจำนวน 3-6 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 20 ถึง 35 ของกำลังแรงงานในช่วงเวลาเดียวกันโดยประมาณ และอายุส่วนใหญ่ของผู้ว่างงานตามฤดูกาลจะอยู่ระหว่าง 15-29 ปี

ภาคที่มีผู้ว่างงานตามฤดูกาลสูงที่สุดได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือภาคเหนือ ทั้งนี้เพราะการเพาะปลูกไม่สามารถทำได้ สำหรับภาคใต้ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมเป็นประจำจะมีฝนตกเสมอ และภาคกลางจะได้รับประโยชน์จากการชลประทานทำให้ผู้ว่างงานตามฤดูกาลมีไม่มากนัก

3. การว่างงานต่ำระดับ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานไม่เต็มความสามารถของแรงงาน

การว่างงานในประเทศไทยเมื่อปี 2525 มีอัตราการว่างงานของชาย

มีแนวโน้มที่จะสูงกว่าอัตราการว่างงานของหญิง³⁷

ในปี 2537 ผู้ว่างงานมีจำนวน 1,202,000 คน เป็นผู้หางานทำ 272,000 คน และผู้ไม่หางานทำ 930,000 คน³⁸ ขณะที่จำนวนตำแหน่งงานว่างที่สถานประกอบการหรือนายจ้างแจ้งมีจำนวน 220,544 อัตรา³⁹ ความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมลดลงร้อยละ 1.83 ในปี 2538⁴⁰

2.7 การแก้ปัญหาการว่างงาน

มาตรการในการแก้ปัญหาการว่างงานให้หมดไปหรือลดน้อยลงได้ คือการ

³⁷ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย. "การใช้นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ" หน่วยที่ 13. ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ เล่ม 2 (หน่วยที่ 8-15). สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2529, หน้า 528.

³⁸กรมการจัดหางาน. สถานการณ์การมีงานทำครึ่งปีแรกปี 2537 (มกราคม-มิถุนายน 2537). กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2537, หน้า 5.

³⁹กรมการจัดหางาน. ภาพรวมความเคลื่อนไหวตลาดแรงงานในช่วง 6 เดือนหลังของปี 2537 (กรกฎาคม-ธันวาคม). กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2537, หน้า 21.

⁴⁰กรมการจัดหางาน. ภาพรวมความเคลื่อนไหวตลาดแรงงาน ครึ่งแรกของปี 2538 (มกราคม-มิถุนายน) กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2538, หน้า 2.

ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายกระตุ้นให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจจะกระทำผ่านทาง การ
ใช้นโยบายการคลัง นโยบายค่าแรงและนโยบายอื่นๆ

2.7.1 นโยบายการภาษีและ การคลัง (Fiscal policy)

หมายถึง นโยบายการรับ-จ่ายเงิน และการกู้หนี้สาธารณะ ทั้งนี้โดยมี
วัตถุประสงค์ที่จะรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ตามความคิดเห็นของ
นักเศรษฐศาสตร์เดิมซึ่งนำโดย A.P. Lerner นั้น เห็นว่า รัฐบาลควรคำนึงถึง
และตระหนักอยู่เสมอว่านโยบายภาษีอากร ไม่ใช่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหา
รายได้ให้แก่รัฐหาก แต่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมรายจ่ายของประชาชนในขณะที่
ที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง มีแนวโน้มการใช้จ่ายของประชาชนจะมีมากรัฐบาลจึงควรเก็บ
ภาษีให้มาก ในทางตรงกันข้ามขณะที่เศรษฐกิจต่ำ รัฐบาลควรยกเว้นการเก็บภาษี
จากประชาชน ส่วนทางด้านรายจ่าย รัฐบาลควรใช้จ่ายแต่น้อยในยามที่เศรษฐกิจ
รุ่งเรืองและเพิ่มการใช้จ่ายให้มากขึ้นเมื่อเกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อ
กระตุ้นให้เกิดการลงทุนและการจ้างงาน

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นค่อนข้างที่จะรุนแรงไปบ้าง และอาจมีผล
กระทบในด้านจิตวิทยาต่อประชาชนมาก ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการนำความคิดนี้มาปรับ
ปรุงเพื่อใช้ใหม่ โดยตามแนวความคิดใหม่นี้เห็นว่า ในยามที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง
รัฐบาลควรดำเนินนโยบายงบประมาณเกินดุล และควรดำเนินนโยบายงบประมาณ
ขาดดุลเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ นอกจากนี้ รัฐยังอาจมีความจำเป็นต้องเข้ามาให้ความ
ช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนทางการผลิตในยามที่เศรษฐกิจตก
อยู่ในภาวะซบเซา

2.7.2 นธิบายค่าแรง

เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ผู้ผลิตทำการลงทุนและขยายการจ้างแรงงานให้มากยิ่งขึ้น จึงอาจจำเป็นต้องนำนโยบายค่าแรงมาใช้เพื่อควบคุมหรือลดอัตราค่าจ้างให้ต่ำลง แต่ในลักษณะของ Keynes การลดอัตราค่าจ้างจะทำให้ลายระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเสริมสร้าง ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรก การลดลงของค่าแรงจะกระทบต่อการบริโภคของคนส่วนใหญ่ เมื่อค่าแรงลดลงคนงานจะมีรายได้ลดลงแต่ผู้ผลิตกลับมีรายได้เพิ่มขึ้น เท่ากับเป็นการกระจายรายได้จากคนงานซึ่งมีรายได้ต่ำไปสู่ผู้ผลิตซึ่งเป็นคนรวย โดยที่คนรวยได้รายได้เพิ่มขึ้นก็ไม่ได้ทำการบริโภคเพิ่มขึ้นมาก ขณะที่คนจนได้รายได้ลดลง จะยิ่งลดการบริโภคลงมาก ผลคือทำให้การบริโภครวมของระบบเศรษฐกิจลดลง ในที่สุดผู้ผลิตจะลดการลงทุนลงทำให้การว่างงานเพิ่มขึ้นสูง ประการที่สอง การลดลงของค่าแรงอาจมีผลให้ต้นทุนของผู้ผลิตลดลงแต่จะทำให้ผลผลิตลดลง แต่ผลจะเป็นเช่นนี้ได้ต่อเมื่อผู้ผลิตต้องแน่ใจว่าจะไม่มีการลดลงต่อไปในอนาคต ผู้ผลิตจะเลื่อนการลงทุนต่อไปอีก ซึ่งจะไม่ช่วยแก้ไขปัญหการว่างงานแต่อย่างใด และประการสุดท้าย การลดลงของค่าแรงจะกระทบต่ออัตราดอกเบี้ย⁴¹

เนื่องจากเมื่อค่าแรงลดลง ทำให้ผู้ผลิตมีแนวโน้มที่จะลดราคาสินค้าลง ดังนั้นปริมาณเงินที่ถือไว้เพื่อจับจ่ายใช้สอยของประชาชนจะลดลงตามไปด้วย ในขณะที่ปริมาณเงินที่ถือไว้เพื่อเก็งกำไรจะเพิ่มขึ้นถึงจุดทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง การลงทุนและการจ้างงานจึงเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงไม่มีหลักประกันยืนยันแน่นอน

⁴¹ นูถล ประจบเหมาะ. ทฤษฎีการว่าจ้างแรงงาน ดอกเบี้ย และเงินตรา และปัญหาเศรษฐกิจของประเทศส้าหลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: แสงทองการพิมพ์. 2516, หน้า 201.

ว่าผู้ผลิตจะลดราคาสินค้าลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการครองชีพ

2.7.3 นโยบายอื่น ๆ

นอกจากนโยบายทั้งสองประการข้างต้น การส่งเสริมการมีงานทำยังอาจทำผ่านการวางแผนการศึกษา⁴² และแผนพัฒนาอุตสาหกรรมสาขาหลักได้อีกด้วย ทางด้านของแผนการศึกษา แผนการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องได้รับการวางให้สอดคล้องกับแผนกำลังคน เพื่อจะได้สามารถผลิตแรงงานได้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานสาขาอาชีพต่างๆ โดยวิธีการสอบถามความต้องการแรงงานจากสถานประกอบการ หรือการใช้นโยบายการอุดหนุนการจ้างงานในชนบท⁴³ ทำให้ปัญหาการอพยพแรงงานชนบทมาหางานทำในเมืองลดลง การจัดทำมีการฝึกอบรมอาชีพและวิชาชีพ⁴⁴ เพื่อยกระดับฝีมือและวิชาชีพให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงาน

⁴² การศึกษากับปัญหาการมีงานทำในประเทศกำลังพัฒนา แปลจาก Education and the Employment Problem in Developing Countries โดยสุนทร รัตบรรเทา. ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2530 หน้า 128

⁴³ ไพฑูริย์ วิบูลชุตติกุล "บทบาทของอุตสาหกรรมต่อการจ้างงาน หน่วยที่ 4." ในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและทฤษฎีดั้งทุน เล่ม 1 (หน่วยที่ 1-8). พิมพ์ครั้งที่ 10 สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2530, หน้า 222.

⁴⁴ อานนท์ อภาภิรม. ลักษณะสังคมและปัญหาสังคมของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พีระพัชณา. 2522, หน้า 189.

บทที่ 3

กฎหมายประกันการว่างงานในต่างประเทศ

รายได้ต่างประเทศซึ่งมีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมได้มีการพัฒนาระบบการประกันสังคมในด้านการว่างงานมานานแล้ว การพิจารณามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ จะเป็นแนวทางให้ประเทศไทยสามารถตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้การประกันการว่างงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ในการพิจารณากฎหมายการประกันการว่างงานนั้น จะพิจารณาตามระบบการประกันการว่างงานดังนี้

- 3.1 ระบบบังคับ
- 3.2 ระบบสมัครใจที่ได้รับการสนับสนุน
- 3.3 ระบบสงเคราะห์การว่างงานที่รัฐจัดให้¹

ระบบบังคับ คือ ระบบการประกันการว่างงานที่กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วม มีชื่ออยู่ในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น เป็นต้น ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะกรณีประเทศอังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น

¹กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม. เรื่องการประกันการว่างงาน. (Seminar on Unemployment Insurance) กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. 2536, หน้า 5.

ระบบสมัครใจที่ได้รับการสนับสนุน คือระบบการประกันการว่างงานที่สมาชิกมีทางเลือก ยกเว้นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ต้องใช้งบประมาณของสหภาพเองมีใช้ในหลายประเทศ เช่น ฟินแลนด์ สวีเดน เป็นต้น งานที่นี้จะศึกษาเฉพาะกรณีประเทศฟินแลนด์และสวีเดน

ระบบสงเคราะห์การว่างงานที่รัฐจัดหาให้ คือระบบการประกันการว่างงานที่รัฐจัดหาให้ มีเงื่อนไขเงื่อนไขว่าผู้ขอรับการสงเคราะห์ต้องผ่านการตรวจสอบรายได้และคุณสมบัติต่าง ๆ (means-test) มีใช้ในหลายประเทศ เช่น นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย งานที่นี้จะศึกษาเฉพาะกรณีประเทศนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย

3.1 การประกันการว่างงานในอังกฤษ

การประกันการว่างงานของประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายความยากจนกับการดูแลคนยากจน ซึ่งรัฐบาลหรือประชาชนถือว่าทุกคนมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคนยากจนและบรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อน

เมื่อพัฒนาการทางอุตสาหกรรมและสังคมการเมืองของอังกฤษรุ่งเรืองในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งขณะนั้นระบบเศรษฐกิจของอังกฤษเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว รัฐบาลอังกฤษได้มีการออกกฎหมายความยากจน ค.ศ. 1834 เพื่อให้ความดูแลคนยากจนในประเทศ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้ คือ

1. มาตรการในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการเป็นคนยากจน
2. การดูแลคนยากจน ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. คนยากจนที่มีร่างกายไม่สมบูรณ์ ซึ่งกลุ่มนี้จะได้รับการดูแลในรูปแบบของการสงเคราะห์นอกสถานสงเคราะห์

ข. คนยากจนที่มีร่างกายสมบูรณ์ กลุ่มนี้จะได้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ และต้องผ่านการทดสอบความเป็นอยู่อย่างละเอียด

3. บังคับให้มีการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม (union) ของตำบลต่างๆ เพื่อให้เกิดเป็นสถานสงเคราะห์ขนาดใหญ่ขึ้น โดยหวังให้เป็นที่พักของคนที่ไม่สามารถทำงานได้ และกลุ่มต่างๆ ที่ต้องอยู่ในการดูแลของสถานสงเคราะห์

แต่กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องมาจากการตกต่ำทางเศรษฐกิจหรือการค้า สาเหตุเพราะกลุ่มคนยากจนที่มีร่างกายสมบูรณ์จำนวนมาก โดยเฉพาะในย่านอุตสาหกรรมไม่สามารถผ่านการทดสอบเข้าสถานสงเคราะห์² และได้รับการสงเคราะห์ภายนอกได้ ทำให้เกิดการว่างงานอย่างกว้างขวาง

ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 แนวคิดหรือทัศนคติเรื่องความยากจนได้เปลี่ยนไป โดยประชาชนทั่วไปเริ่มเปลี่ยนแนวความคิดจากเดิมที่คิดว่าความยากจนเป็นผลมาจากความบกพร่องเฉพาะบุคคล มาสู่แนวความคิดที่ว่าความยากจนมีสาเหตุที่แท้จริงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและทางสังคม เช่น การมีรายได้ต่ำของคนไร้ฝีมือ การมีงานทำไม่สม่ำเสมอ ขาดกลไกทางสังคมในการจัดสรรรายได้ระหว่างเจ็บป่วยหรือว่างงาน

ในปี ค.ศ. 1909 คณะกรรมการกฎหมายความยากจน ได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาโดยการจัดให้มีระบบการประกันการว่างงานและการสร้างงาน

²ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535. หน้า 100.

สาธารณะขึ้น เพื่อให้เกิดการจ้างงานในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งต่อมาในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้นำไปสู่การพัฒนาเป็นโปรแกรมการประกันการว่างงานที่สำคัญ 2 โครงการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. โครงการการประกันการว่างงาน ภายใต้ระบบการประกันสังคม คือ

ก. การประกันการว่างงานสำหรับลูกจ้าง ซึ่งแยกการคุ้มครองออกเป็น 2 ระยะ คือ โปรแกรมทดลองที่ทำให้ความคุ้มครองคนว่างงานเป็นบางกลุ่มในปี ค.ศ. 1911 และต่อมาได้ขยายการคุ้มครองลูกจ้างทุกคนที่มีระดับรายได้ 250 ปอนด์ต่อปีใน ค.ศ. 1920

ข. การประกันการว่างงานในภาคเกษตร ซึ่งมุ่งคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่มีรายได้ต่ำ การเก็บเงินสมทบ จึงเก็บในอัตราต่ำและให้ประโยชน์ทดแทนในอัตราที่ต่ำกว่าโปรแกรมอื่น เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1935

2. โครงการสงเคราะห์คนว่างงาน เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1934 เพื่อผ่อนคลายการแก้ปัญหาการว่างงานในระยะยาว คือองค์การสงเคราะห์ไม่ต้องการรับผิดชอบเรื่องการว่างงานของผู้ยากจนที่มีร่างกายสมบูรณ์อีกต่อไป ซึ่งเป็นภาระที่หนักมากขององค์กรส่วนท้องถิ่น ปัญหาการว่างงานได้ทวีขึ้นและมีระยะเวลาที่ยาวนาน ส่งผลให้การบริการมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และการทดสอบความจำเป็นต้องทำอย่างเข้มงวด ทำให้เกิดความสับสนไม่ทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ว่างงานที่ยากจนเนื่องจากได้รับความยากลำบากหลายประการ โปรแกรมสงเคราะห์การว่างงานอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการสงเคราะห์การว่างงาน (Unemployment Assistance Board) ซึ่งการบริหารโปรแกรมและการจ่ายประโยชน์ทดแทนนั้นขึ้นอยู่กับ การทดสอบความจำเป็นในรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ³

³แหล่งเดิม. หน้า 104.

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของโลกอย่างใหญ่หลวง ซึ่งประเทศอังกฤษหาได้พ้นจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานขึ้นในประเทศอังกฤษอย่างกว้างขวาง

แต่เนื่องจากระบบประกันสังคมของประเทศอังกฤษนั้น เป็นระบบที่เก่าแก่ที่สุด ซึ่งให้ความคุ้มครองกับประชากรทุกคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน ตอบสนองความต้องการทางการเงิน โดยการจ่ายเงินเป็นรายได้ทดแทนรายได้ที่ขาดหายไป ในกรณีที่ไม่มีอาจทำงานหาเลี้ยงครอบครัวได้ (รวมทั้งในช่วงที่ว่างงาน)

การจ่ายประโยชน์ทดแทนบางประเภท ขึ้นอยู่กับการจ่ายเงินสมทบของ นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกอบอาชีพอิสระให้แก่กองทุน National Fund ซึ่งรัฐบาลก็จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่งด้วย เรียกว่า Contributory System

ประโยชน์ทดแทนอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า Non-contributory System คือประโยชน์ทดแทนที่ไม่ต้องมีการเก็บเงินสมทบ แต่นำเงินจากภาษีที่รวบรวมมาใช้จ่าย

ประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ประกันสังคมเพื่อพัฒนาให้ระบบประกันสังคมมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนี้คือ

1. ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้มีความจำเป็นสูงสุด
2. มีนโยบายและดำเนินการเพื่อลดและต่อต้านการคดโกงและการจ่ายเงินทางที่ผิด
3. ส่งเสริมและพัฒนาให้บุคลากร มีสามัญสำนึกในการรับผิดชอบหน้าที่

การงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

4. สร้างรางวัลจูงใจแก่บุคลากรในระบบ ให้มีขวัญและกำลังใจในการทำงานปฏิบัติหน้าที่
5. พยายามลดความสลับซับซ้อนในระบบ เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการบริหารงาน
6. ปรับปรุงการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ

การบริหารโครงการประกันสังคม

โครงการประกันสังคมของอังกฤษนั้น ดำเนินการบริหารโดยหน่วยงานบริหารต่างๆ ซึ่งแยกต่างหากตามลักษณะงานและอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการประกันสังคม ซึ่งมีดังต่อไปนี้คือ

1. การจ่ายประโยชน์ทดแทน บริหารงานและรับผิดชอบโดย Benefits Agency
2. การเก็บเงินสมทบ บริหารงานและรับผิดชอบโดย Contribution Agency
3. ข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ในระบบประกันสังคมทั้งหมด บริหารงานและรับผิดชอบโดย Information Technology Services Agency
4. การเก็บเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับการเลี้ยงดูบุตร รับผิดชอบโดย Child Support Agency หน่วยงานนี้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 1993
5. การจ่ายบำนาญแก่ทหารผ่านศึก บริหารงานและรับผิดชอบโดย

War Pension Unit หน่วยงานนี้ตั้งขึ้นในเดือนเมษายน 1993 เช่นกัน ⁴

**มาตรการในการป้องกันการฉ้อฉล (Anti - fraud measures) ของ
ประเทศอังกฤษ**

สำนักงานประกันสังคมอังกฤษได้วางมาตรการป้องกันการฉ้อฉล เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ไว้ดังต่อไปนี้

1. งดยกราคาค่าตอบแทนรางวัล หรือค่าจ้างในอัตราสูงแก่เจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น
2. วิชาชีพคนรับใช้ชั้นสูงในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงาน
3. กำหนดค่าให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ประหยัด และจัดสรรทรัพยากรเพิ่มความจำเป็น

การเก็บเงินสมทบ

การเกิดสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทนการว่างงานจากกองทุนประกันสังคมแห่งชาติ (National Insurance Fund) นั้น ขึ้นอยู่กับอัตราการจ่ายเงินสมทบซึ่งมีอยู่ 4 ระดับ ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่เดือนเมษายน 1993 ถึงเดือนเมษายน 1994 ดังต่อไปนี้คือ

⁴คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาทางด้านความปลอดภัยในการทำงานและการบริหารกองทุนเงินทดแทนของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศอังกฤษ และฟินแลนด์. กรุงเทพฯ:สำนักงานประกันสังคม. 2537, หน้า 5.

ระดับที่ 1

การจ่ายเงินสมทบในระดับนี้ นายจ้างและลูกจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน กรณีของนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เริ่มจาก 4.6 % ของรายได้รวม จนถึงอัตรา 10.4 % สำหรับกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้ตั้งแต่ 195 ปอนด์ต่อสัปดาห์ขึ้นไป โดยการกำหนดเพดานรายได้ขั้นสูงสุดเอาไว้ และเมื่อนายจ้างได้ซื้อประกันจากบริษัทเอกชนภายใต้โครงการ Occupational Pension Scheme เงินสมทบบังคับจะลดลง สำหรับกรณีที่ลูกจ้างนั้นการจัดเก็บเงินสมทบแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ สำหรับลูกจ้างที่มีรายได้ตั้งแต่ 56 ปอนด์ต่อสัปดาห์ขึ้นไปต้องจ่ายเงินสมทบ จำนวน 2% ของค่าจ้าง 56 ปอนด์แรก และอีกจำนวน 9% สำหรับค่าจ้างที่ได้รับทั้งหมดไม่เกิน 420 ปอนด์ต่อสัปดาห์ แต่มีข้อยกเว้นคือกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 56 ปอนด์ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

ระดับที่ 2

เป็นโครงการสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self-employed) การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกอบอาชีพอิสระในระดับ 2 จะจ่ายในอัตรา 5.55 ปอนด์ต่อสัปดาห์ แต่ทั้งนี้หากผู้ประกอบอาชีพอิสระ มีรายได้ต่ำกว่า 3,140 ปอนด์ต่อปีภาษี ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถใช้สิทธิขอยกเว้นไม่จ่ายเงินสมทบได้ และผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระจะไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองกรณีว่างงาน และกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน

ระดับที่ 3

การจ่ายเงินสมทบในระดับนี้ เป็นไปตามความสมัครใจของผู้จ่ายเงินสมทบเพื่อสิทธิประโยชน์บางกรณี อัตราเงินสมทบเป็นอัตราเดียว 5.45 ปอนด์ต่อสัปดาห์ต่อหนึ่งกรณี

ระดับที่ 4

การจ่ายเงินสมทบในระดับนี้ สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่มีรายได้นำไปคำนวณภาษีสูงกว่าอัตรารายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ (6,340 ปอนด์ต่อปี) จนถึงอัตราขั้นสูง (21,840 ปอนด์ต่อปี) ซึ่งเป็นเงินสมทบเพิ่มจาก Class 2 ที่ผู้ประกอบอาชีพอิสระได้จ่ายไปแล้ว โดยอัตราเงินสมทบของ Class 4 คิดเป็น 6.3 % ของรายได้

ลูกจ้างที่ยังคงทำงานต่อไปหลังอายุเกษียณ (60 ปี สำหรับคนงานหญิง และ 65 ปีสำหรับคนงานชาย) ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่นายจ้างต้องจ่ายสมทบต่อไป และกรณีของผู้ประกอบอาชีพอิสระที่อายุเกินอายุเกษียณก็ไม่ต้องจ่ายสมทบเช่นกัน (53)

1.5 การจ่ายประโยชน์ทดแทน (Benefits) ของการประกันสังคมอังกฤษ

การจ่ายประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคมของประเทศอังกฤษนั้น ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการจ่ายเงินสมทบ 2 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนครบตามเงื่อนไขที่กำหนด
2. หากจ่ายเงินสมทบไม่ครบตามระดับและระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะทำให้ไม่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนเต็มจำนวนได้ และประโยชน์ทดแทนจะเพิ่มสูงขึ้นตามอัตราค่าครองชีพแต่ละปี ซึ่งประโยชน์ทดแทนสำคัญๆ (รายสัปดาห์) สรุปได้ดังนี้ (มีผลบังคับระหว่างเดือนเมษายน 1993-เมษายน 1994)

1.6 ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit-UB)

คนว่างงานที่ทำงานตามระดับ 1 (ผู้ที่มีรายได้จากการจ้างงาน) มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบ มาแล้วอย่างน้อย 2 ปีภาษี (Tax year)

ก่อนปีปฏิทิน (Calendar year) การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะจ่ายให้ เป็นรายบักซ์ หรือทุก 15 วัน ในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ว่างงาน จะต้องติดต่อสำนักงาน Unemployment Benefit Office ผู้ขอใช้สิทธิที่มีอายุ ตั้งแต่ 55 ปี ขึ้นไป ที่ได้รับบำนาญชราภาพอยู่แล้วจะได้ลดลง 10 เพนนี สำหรับทุก 10 เพนนีของบำนาญที่เกิน 35 ปอนด์ต่อสัปดาห์ แต่หากสัปดาห์ใดผู้ใช้สิทธิดังกล่าวนี้ มีเงินรายได้เกินอัตรารายได้ขั้นต่ำที่ต้องนำส่งเงินสมทบ สิทธิรับประโยชน์ทดแทน กรณีว่างงานดังกล่าวสำหรับสัปดาห์นั้นของผู้ที่มีสิทธิก็เป็นอันระงับไป

ซึ่งการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะต้องพิจารณาผู้ว่างงาน ที่อยู่คนเดียวหรือไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้โดยจะให้การช่วยเหลือไปจนกว่าจะ หางานทำได้โดยจะคุ้มครองอย่างต่ำ 6 เดือนขึ้นไปและสำหรับผู้ต้องการกลับไปทำ งานหรือหางานใหม่สำนักงานจัดหางานของรัฐบาลจะจัดหาให้ตามความต้องการ⁵

ประโยชน์ทดแทนของประเทศอังกฤษมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. ประโยชน์ทดแทนแบบเก็บเงินสมทบ (Contributory Benefits) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (Unemployment Benefits)
2. ประโยชน์ทดแทนแบบไม่เก็บเงินสมทบ (Non-Contributory Benefits)

Department of Social Security เป็นผู้รับผิดชอบโครงการประกัน สังคมของประเทศไทยได้ใช้ระบบคอมพิวเตอร์กับงานกิจการงานต่างๆของโครงการ อย่างกว้างขวาง

⁵International Social Security Association.

Trends in social security No 9. Switzerland : 1995, P 16.

3.2 การประกันการว่างงานในประเทศเยอรมัน

นับแต่ปี พ.ศ. 2414 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน ภายใต้การนำของบิสมาร์คซึ่งประสบผลสำเร็จงานการรวบรวมเยอรมันใหม่ ๆ ทำให้พื้นฐานทางสังคมของประเทศเยอรมันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

บิสมาร์คได้จัดทำมีระบบ "ประกันสังคม" (Social-Security) ขึ้น เพราะโครงการปรับปรุงสังคมในเขตเมือง (Urbanization) และการพัฒนาความเป็นอยู่ในสังคมชนบท (Ruralization) ซึ่งบิสมาร์คดำเนินการควบคู่กันไป ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสังคมชนบทและสังคมเมืองต่างปรับตัวไม่ทัน ปัญหาการครองชีพและปัญหาสังคม เช่น ปัญหาคนว่างงาน (Unemployment) เกิดขึ้นเพราะความเจริญอย่างรวดเร็วทางด้านอุตสาหกรรม ประกอบกับในขณะที่อัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรของประเทศเยอรมันสูงขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของบิสมาร์คจึงวางแผนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังนี้ คือ

1. ดำเนินการแก้ไขปัญหากับเรื่องที่พักอาศัยสำหรับผู้มาอยู่ใหม่ (Housing for the new Arrivals)
2. ดำเนินการโครงการช่วยเหลือขยายโอกาสทางการศึกษา ให้แก่เยาวชนของชาติในแหล่งสลัม ได้มีโอกาสศึกษาตามสมควรแก่อัตภาพ
3. จัดให้มีการสร้างงานเพื่อให้การช่วยเหลือคนว่างงาน โดยรัฐต้องจัดให้มีการก่อสร้างรัฐวิสาหกิจและทางถนนหนทาง เพื่อส่งผลผลิตและงานใดๆ ของรัฐขึ้น เพื่อให้สามารถบรรจุคนว่างงานเข้าทำงานด่วนและพัฒนาเศรษฐกิจไปในตัว เช่น พัฒนาการเกษตรและที่ดิน
4. ดำเนินการการแก้ไขปัญหารื่อง การศึกษา สุขภาพ อนามัย การสุขาภิบาล (Sanitation) การพักผ่อน (Recreation) โดยจัดให้มีที่

พักผ่อนเพิ่มขึ้น เช่น สวนสาธารณะ (Parks) เพื่อให้เป็นที่พักผ่อนของวัยรุ่นดีกว่าที่จะปล่อยให้วัยรุ่นไปมั่วสุมในทางเสื่อมศีลธรรม

5. ตาเนินการจัดการแก้ปัญหาและปรับปรุงเรื่องการคมนาคม (Transportation) ⁶

ก่อนปี 2414 ⁷ นั้น สังคมของประเทศเยอรมันมีการแบ่งชนชั้นออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ

1. สังคมผู้ดีมีตระกูล (Nobility)
2. สังคมกษัตริย์, เศรษฐี (Bourgeoisie)
3. สังคมชาวนา, ชาวไร่ (Peasantry)

สังคมผู้ดีมีตระกูล (Nobility) หมายถึง สังคมของพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และบรรดาขุนนาง

สังคมกษัตริย์, เศรษฐี (Bourgeoisie) หมายถึง สังคมของบรรดาพ่อค้า และผู้มีอันจะกินทั้งหลาย

สังคมชาวนา, ชาวไร่ (Peasantry) หมายถึง สังคมของผู้ที่ทำงานทางเกษตรกรรม

ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศเยอรมัน ทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมขึ้นมาใหม่ (New Social Classes) อีก 2 ชั้น คือ

⁶ พุทธิย์ วงศ์วานิช. ประวัติศาสตร์ : อะเคเนอรี่. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เฟื่องนคร, 2517. หน้า 106.

⁷ แหล่งเดิม. 107

1. ชั้นชนกลางและชั้นสูง (Upper Middle Class) ซึ่งหมายถึงพวกผู้จัดการโรงงานอุตสาหกรรม, นายธนาคาร, นักธุรกิจ, นายทุน
2. ชั้นชนกรรมาชีพ (Proletarial) หมายถึง บรรดาคนงานโรงงานอุตสาหกรรม, กรรมกร, ชาวนา, ชาวไร่⁸

แม้ว่าบิสมาร์คจะมีแนวความคิดแบบเสรีนิยมก็ตาม แต่ขณะเดียวกันก็ได้พยายามให้การช่วยเหลือแก่คนยากจน โดยใช้นโยบาย "ประกันสังคม" (Social Security)

และเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้บิสมาร์คดำเนินการจัดระบบ "ประกันสังคม" (Social Security) เพราะต้องการเอาชนะฝ่ายกรรมกร, ชาวนา, ชาวไร่ ซึ่งให้ความนิยมแก่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) บิสมาร์คจึงได้พยายามหามาตรการช่วยเหลือแก่กรรมกรโรงงานอุตสาหกรรมเพราะตระหนักดีว่าปัญหาเรื่องความยากจนจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต หากรัฐไม่ดำเนินการหาทางช่วยเหลือโดยด่วนที่สุด

ผลปรากฏว่าหลังจากบิสมาร์คได้ดำเนินการจัดให้มีการประกันสังคมขึ้น ทำให้บิสมาร์คได้รับความนิยมและได้รับคะแนนเสียงจากฝ่ายคนยากจนพอสมควร

ในขณะที่พรรคสังคมนิยมก็เสนอการแก้ไขปัญหานานโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยแนวความคิดของคาร์ล มาร์กซ์

ทำให้บิสมาร์คต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะชี้ให้เห็นว่า ประเทศเยอรมัน

⁸แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

ต้องการระบอบเสรีนิยมและหลักการประกันสังคมที่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ ในด้านการครองชีพนั้นและได้รับการสนองตอบจากสหภาพไอช-ดังก์เกอร์ (The Hirsch Duncker Unions) ซึ่งมีนโยบายช่วยเหลือตัวเอง (Policy of Self-Help) แบบเสรีนิยมดั้งเดิม

ต่อมาบิสมาร์คได้เปลี่ยนแนวทางการดำเนินการใหม่ โดยเน้นการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจและแก้ปัญหาสังคม (Economic and Social Reforms) โดยบิสมาร์ค ได้เสนอโครงการกฎหมายคุ้มครองสังคม อันเป็นผลงานในการจัดหลักประกันสังคม โดยใช้หลักประกันชีวิตในทุกด้านให้แก่กรรมกร, ชาวนา, ชาวไร่ เช่น

1. การให้สวัสดิการแก่คนงาน เช่น การดำเนินการจัดที่พักอาศัยให้แก่คนงาน
2. ให้การดูแลในเรื่องยารักษาโรค (Medical Care)
3. ให้การดูแลเรื่องค่าแรงงานของคนงาน
4. ค่าใช้จ่ายทดแทนนยามเจ็บป่วย
5. ดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่บุตรธิดาของบรรดาคนงาน
6. ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง โดยกำหนดนายจ้างให้ความเป็นธรรมต่อลูกจ้างโดยรับดูแลใกล้ชิด ⁹

กฎหมายประกันสังคมของบิสมาร์ค มีผลบังคับใช้ในช่วงสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ 2 (William II) และทำให้ประเทศเยอรมันได้ชื่อว่าเป็นผู้ริเริ่ม

⁹แหล่งเดิม. หน้า 115.

"หลักประกันสังคม" ชาตินแรกในยุโรป

และในกฎหมายรัฐธรรมนูญวอมาร์ชข้อ 163 ได้บัญญัติว่า "ชาวเยอรมันทุกคนจะไม่ถือว่าเป็นการตัดเสรีภาพเมื่อต้องถูกทำงานตามความรู้และหน้าที่ทางความคิดหรือทางกำลังกายเพื่อช่วยในการสาธารณะประโยชน์ทั้งหลาย เมื่อได้ถูกเรียกร้องให้กระทำ

ชาวเยอรมันทุกคนจะได้รับโอกาสทำงานอันเป็นประโยชน์เพื่อยังชีวิตของตนได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ

หากว่าการงานไม่มีพอให้ชาวเยอรมันทำแล้ว จะได้จัดหาหนทางเพื่อให้บุคคลซึ่งว่างงานได้รับการเลี้ยงดูอุปการะตามความจำเป็นของเขา

ข้อบังคับและระเบียบการสำหรับกรณีนี้ จะได้มีกฎหมายพิเศษแห่งชาติกำหนดไว้ต่อไป" 10

ปัญหาการว่างงานเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งรัฐบาลเยอรมันในขณะนั้น ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการว่างงาน จึงได้จัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อดำเนินการในการจัดหางานขึ้น

ต่อมารัฐบาลเยอรมันได้ปลดทหารประจำการจำนวนหกล้านกว่าคน 11 ออกจากราชการ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลง ทำให้บรรดาทหารเหล่านั้นตกงาน ทำให้ปัญหาการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นพวกกรรมกรและชนชั้นกลางในเยอรมันเริ่มอดอยาก

10 แหล่งเดิม. หน้า 274.

11 ลึคค์คีร์ บริบาลบรรพตเขตต์. แหล่งเดิม. หน้า 68.

อย่างสาหัส¹² และนับแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ในปี ค.ศ. 1919 รัฐบาลเยอรมันจึงได้ออกกฎหมายกำหนดให้ชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน

ระบบการประกันการว่างงานของประเทศเยอรมัน เป็นระบบที่นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย และเงินค่าจ้างจ่ายในการดำเนินการจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

การจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานให้แก่ผู้ว่างงานนั้น จะใช้วิธีการทดสอบความจำเป็น (Mean Test) ของผู้ว่างงาน ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการสงเคราะห์เข้าช่วยเหลือ เพื่อจะคัดเลือกให้ได้ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้ปัญหาการว่างงานมีความรุนแรงยิ่งขึ้น

แม้ว่าจะได้มีความพยายามผลักดันให้ระบบการประกันการว่างงานเต็มรูปแบบเกิดขึ้นหลายครั้งก็ตาม แต่หาประสบผลสำเร็จไม่ เนื่องจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง

จนกระทั่งปี ค.ศ. 1927 รัฐบาลเยอรมันจึงกำหนดให้มีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานแรงงานและการประกันการว่างงานขึ้น มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบด้านการประกันการว่างงาน

¹²สุปราณี มุขวิจิตร. ประวัติศาสตร์ยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. -ปัจจุบัน เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์, หน้า 336.

สาระสำคัญของการประกันการว่างงานประเทศเยอรมัน

การประกันการว่างงานคือระบบที่ให้การช่วยเหลือแก่คนงานที่ต้องออกจากงานโดยไม่สมัครใจและมีสาเหตุเพราะความบกพร่องหรือความผิดของคนงานเอง มีวัตถุประสงค์ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่คนงานที่ต้องตกเป็นผู้ว่างงานโดยความจำเป็นให้สามารถที่จะดำรงชีวิตได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งๆ ในระหว่างที่กำลังหางานใหม่ ซึ่งการประกันการว่างงานดังกล่าวนี้จะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง คือลูกจ้างที่อยู่ภายใต้โปรแกรมการประกันสุขภาพ
2. เงินสมทบได้จากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละประมาณร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง ซึ่งการจัดเก็บเงินสมทบนี้จะจัดเก็บพร้อมกับเงินสมทบของโปรแกรมประกันสุขภาพ
3. กำหนดระยะเวลาของการจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานจะไม่เกิน 26 สัปดาห์

แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วก็ตาม ปรากฏว่าไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาการว่างงานได้ ในขณะที่เดียวกันอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น

เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น ทำให้กองทุนการประกันการว่างงานต้องประสบกับปัญหาทางการเงิน

รัฐบาลเยอรมันจึงได้เข้ามาแทรกแซงในรูปแบบของการให้เงินกู้ช่วยเหลือและ ขณะเดียวกันก็ได้ปรับปรุงวิธีการประกันการว่างงานใหม่ โดยการเรียกเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นและลดประโยชน์ทดแทนลง

ในปีค.ศ. 1930 การจัดเก็บเงินสมทบการว่างงานเพิ่มขึ้นจากเดิม คือ จากร้อยละ 3 ของค่าจ้างมาเป็นร้อยละ 3.5 แต่สถานการณ์ก็ยังไม่ดีขึ้น

ปัญหาเรื่องการว่างงานยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่สถานะของสภาพัฒนาการของประเทศไทยเริ่มคลอน ภายใต้นั้นได้มีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาของการประกันการว่างงาน รัฐบาลได้เรียกเก็บอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกเป็นร้อยละ 4.5 ของค่าจ้าง และลดประโยชน์ทดแทนลงอีก ขณะเดียวกันรัฐก็เพิ่มเงินช่วยเหลือขึ้นอีก

ต่อมาในเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 1930 รัฐบาลได้ตัดสินใจเพิ่มอัตราเงินสมทบขึ้นอีกเป็นอัตราร้อยละ 6.5 เพราะรัฐบาลไม่สามารถรับภาระค่าจ้างด้านการประกันการว่างงานได้อีกต่อไป

แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้มากนัก จนกระทั่งต้องไปใช้วิธีการสงเคราะห์การว่างงานแทน รัฐบาลจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ว่างงานเพียง 6 สัปดาห์

การประกันการว่างงานจึงต้องกลายเป็นการสงเคราะห์การว่างงาน
โดยสมบูรณ์ 13

13 ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพเขตต์ แหล่งเดิม. หน้า 68.

ระบบการประกันการว่างงานของประเทศเยอรมัน

ระบบการประกันการว่างงานของประเทศเยอรมันเป็นระบบบังคับ คือ เป็นระบบที่กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมกันในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 14

การประกันการว่างงานนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคมของประเทศเยอรมัน

ขอบเขต

การประกันการว่างงานของเยอรมัน จะมีขอบข่ายครอบคลุมผู้ทำงานในเกือบทุกอาชีพ ทั้งภาคเกษตรกร การทำงานบ้านและผู้ฝึกงาน

ข้อยกเว้น

ขอบเขตการประกันการว่างงานของประเทศเยอรมันนั้น จะไม่รวมถึงคนงานชั่วคราว และแรงงานในครอบครัว

การจ่ายเงินสมทบ

รัฐเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนในอัตราที่เท่ากัน คือ 2.15% ของเงินเดือน

ข้อยกเว้น

หากลูกจ้างมีรายได้น้อยกว่า 10% ของเพดานเงินเดือน ลูกจ้างจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ และนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแทนลูกจ้าง คือ จ่ายในอัตรา 4.3% ของเงินเดือน¹⁵

ส่วนรัฐบาลจะช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนตามกฎหมายส่งเสริมการจ้างและกรณีขาดทุน ตลอดจนค่าจ้างในการช่วยเหลือผู้ว่างงานทำ

การจ่ายประโยชน์ทดแทน

การจ่ายเงินช่วยเหลือ จะจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานและได้ประกันตนครบตามเงื่อนไขคือ เป็นผู้ตกงานมาเป็นเวลานานหลายปีขึ้นไป เป็นผู้หางานยากก่อนตกงานต้องทำงานอยู่ในบริษัทเดิมติดต่อกันเกินกว่า 3 ปี¹⁶ และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานจ้างงาน ซึ่งมีความพร้อมที่จะทำงาน

สรุป การประกันการว่างงานในประเทศเยอรมัน เป็นแขนงหนึ่งจากระบบประกันสังคม ซึ่งปีสมาร์คได้คิดค้นขึ้น เพื่อปัจจัยทางการเมืองและแก้ไขปัญหาการว่างงานซึ่งนับแต่จะเพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดภาระในการดูแลของรัฐ

¹⁵นิคม จันทรวิฑูร. "กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย": สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: 2537, หน้า 36.

¹⁶International Social Security Association. Trends in social security No 8. Switzerland : 1995, P 16.

ปัญหาการว่างงานในเยอรมันเกิดขึ้นเพราะปัญหาการปรับตัวไม่ทันของสังคมชนบทและสังคมเมือง เนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนประชากรขึ้นอย่างรวดเร็วและความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม

แต่การประกันการว่างงานของเยอรมันไม่ประสบความสำเร็จ แต่กลับก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลในการดูแลคนว่างงานซึ่งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนรัฐบาลต้องเข้ามาตรการเรียกเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และลดประโยชน์ทดแทนลงเป็นระยะ

3.3 การประกันการว่างงานในประเทศญี่ปุ่น

เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นตกต่ำในปี 1920 หลังจากเจริญรุ่งเรืองเต็มที่ บริษัทหลายแห่งขาดทุน ประชาชนอยู่ในภาวะว่างงาน¹⁷ ต่อมาได้เกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่บริเวณกรุงโตเกียวทำให้เศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่นถดถอยลงอีก

ในปีค.ศ.1927 ภาวะการว่างงานในประเทศญี่ปุ่นสูงมากเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้นประชาชนขาดความเชื่อมั่นธนาคาร¹⁸ รัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้น ได้วางนโยบายและมาตรการทางสังคม กฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานหลายประการ แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

¹⁷การพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่น จาก Yoshihara Kunio, Japanese Economic Development and edition, Oxford University Press, 1986 โดยสุกัญญา นิธิกร และอนงค์ วิจารณ์วิชัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์. 2531, หน้า 18.

¹⁸แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่น ได้จัดตั้งโครงการกองทุนเงินสะสม ซึ่งเปรียบเสมือนโครงการทดแทนการประกันการว่างงานในปี ค.ศ. 1935

ในปีถัดมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งชื่อ The Retirement Provident Fund Law เพื่อให้การคุ้มครองและประโยชน์แก่คนงานที่ถูกไล่ออกจากงาน ซึ่งในเวลาต่อมากฎหมายฉบับนี้ถูกนำไปรวมอยู่ในกฎหมายชื่อ The Welfare Pension Insurance Law เมื่อปี ค.ศ. 1944

และในปี ค.ศ. 1947 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎหมายการประกันการว่างงาน

การประกันการว่างงานภายใต้กฎหมายปี ค.ศ. 1947 ขึ้นตรงต่อกระทรวงแรงงาน¹⁹ ครอบคลุมสำนักงานจัดหางานส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการคุ้มครอง

การประกันการว่างงาน ค.ศ. 1947 ของประเทศญี่ปุ่นมุ่งให้เกิดความคุ้มครองแก่บุคคลดังต่อไปนี้ คือ

1. คนงานที่ทำงานในกิจการทุกประเภท ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป แต่ไม่รวมถึงคนงานภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ ประมง (ยกเว้นเสมียน พนักงานในสถานประกอบการเกษตรกรรม) คนงานตามฤดูกาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹⁹ วัลชลี ค็อดงคา. "การประกันสังคม หน่วยที่ 13" ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ เล่ม 2 (หน่วยที่ 8-15). สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 778.

2. กิจกรรมนอกจากข้อ 1. ถ้าคนงานในสถานประกอบการนั้นๆ เกินกว่าครึ่งหนึ่งเห็นชอบ ก็อาจสมัครเข้ารับการคุ้มครองได้ 20

การจ่ายเงินสมทบ

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น นายจ้างและลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 0.65 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลจะเงินจ่ายค่าบริการและเงินช่วยเหลือประมาณ 1 ใน 4 ของประโยชน์ทดแทน (กรณีที่เป็นลูกจ้างรายวันรัฐจะจ่ายให้ 1 ใน 3 รวมถึงช่วงเวลาที่ห้องที่นั้นมีอัตราการว่างงานสูง รัฐบาลมีส่วนช่วย 1 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายของการบริหารทั้งหมดด้วยเช่นกัน)

ประโยชน์ทดแทน

การจ่ายประโยชน์ทดแทน จะจ่ายให้อัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างของแต่ละวันคือประมาณ 490 เยนต่อวันถึง 2280 เยนต่อวัน (ข้อมูลปี 1977) อัตรานี้ถือเป็นอัตราที่สามารถทดแทนการจ่ายตามปกติตามมาตรฐานการครองชีพ และการจ่ายค่าทดแทนจะเปลี่ยนไปตามระยะเวลาของการทำงานและส่งเบี้ยประกันดังต่อไปนี้

กรณีที่ผู้เอาประกันไม่สามารถทำงานได้นานเกิน 14 วัน เพราะเกิดเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนจะแปรจากการประกันการว่างงาน ไปสู่การประกันการเจ็บป่วยทันทีและครอบคลุมถึงผู้ที่ฝึกอาชีพ และกรณีที่ผู้เอาประกันมีสิทธิ์ได้รับการขยายระยะเวลาการได้รับประโยชน์ทดแทนหากอยู่ในช่วงฝึกอาชีพ เงินค่าใช้จ่ายในการ

เดินทาง 21 เงินเพิ่มจูงใจให้เข้ารับการฝึกงาน ตลอดจนเงินค่าครองชีพ รวมทั้งหมดไม่เกินเดือนละ 20,000 เยนนอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือสำหรับคู่สมรสอีก เดือนละ 2,400 เยน และสำหรับบุตรคนโตและคนต่อไปอีกคนละ 300 เยนต่อเดือน

การบริหารงาน

การประกันการว่างงานของประเทศญี่ปุ่น จะบริหารและรับผิดชอบโดย กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour) 22

3.4 การประกันว่างงานในฟินแลนด์

การกำเนิด และพัฒนาการของระบบการประกันสังคมของประเทศ ฟินแลนด์นั้น ก็คล้ายๆกับประเทศอื่นๆ ในยุโรป โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศนอร์ดิก อัน ประกอบด้วย นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ค และฟินแลนด์ 23

องค์การสายแรงงานในประเทศฟินแลนด์ เป็นสถาบันหลักที่มีบทบาท สำคัญต่อการประกันการว่างงาน ซึ่งระบบการประกันการว่างงานนั้นรัฐบาลฟินแลนด์ ได้พยายามศึกษาแนวทางดำเนินการของประเทศเยอรมันเป็นหลัก

21 David E. Woodworth, Social Security and National Policy: Sweden Yugoslavia Japan, (Montreal: Mc Gill Queen's University Press, 1977) pp. 129

22 นิคม จันทรวิฑูร. แหล่งเดิม. หน้า 30.

23 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน. แหล่งเดิม. หน้า 58.

ในประเทศฟินแลนด์มีระบบประกันการว่างงานที่เรียกว่า "การประกันการว่างงานโดยสมัครใจ" (Voluntary unemployment insurance system) ซึ่งรัฐบาลฟินแลนด์ได้จัดทำให้มีขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 20

ในทศวรรษ 1980 ได้มีการจัดการปฏิรูประบบประกันสังคมครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศฟินแลนด์ซึ่งรวมทั้งการประกันการว่างงานในปี 1985 ด้วย

โครงสร้างและหลักการประกันสังคม (Structure and Principles)

ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ประกอบด้วย การประกันสังคม (Social Insurance) มาตรการช่วยเหลือทางสังคม (Social allowances) การสวัสดิการสังคม (Social Welfare) และการบริการทางสังคม (Social services)

ระบบประกันสังคมในประเทศฟินแลนด์นั้น มีวิวัฒนาการมาจากระบบสาธารณสุข

และระบบการประกันสังคมของประเทศฟินแลนด์ ประกอบด้วยโครงการต่างๆ จำนวน 4 โครงการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. โครงการบำนาญ (statutory pension insurance)
2. โครงการประกันกรณีเจ็บป่วย (Statutory sickness insurance)
3. โครงการประกันอุบัติเหตุ (Statutory accident insurance)
4. โครงการประกันกรณีว่างงาน (Statutory unemployment Security)

โครงการประกันสังคมแบบบังคับ (Compulsory social insurance) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนตามกฎหมาย และสอดคล้องกับประเทศกลุ่มนอร์ดิก ซึ่งรับประโยชน์ทดแทน กรณีนี้จะต้องเป็นผู้อยู่ในประเทศอย่างถาวรเท่านั้น จึงจะได้รับหลักประกันในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีบ้านานาสุขภาพ
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีบ้านานาทุพพลภาพ
3. ประโยชน์ทดแทนการประกันกรณีเจ็บป่วย
4. ประโยชน์การประกันการว่างงาน
5. เงินทดแทนกรณีขาดรายได้ ²⁴

สถาบันที่ให้หลักประกันความมั่นคงขั้นต่ำที่สุด (Minimum Security) คือ สถาบันประกันสังคม (Social Insurance Institution) ซึ่งเป็นสถาบันอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องการประกันสังคม การกำหนดนโยบายสำคัญๆ จะกำหนดโดยผ่านทางกองทุนต่างๆ เหล่านี้ คือ

1. กองทุนประกันการเจ็บป่วย (Sickness funds)
2. กองทุนบ้านานา (Pension funds)
3. มูลนิธิบ้านานา (Pension foundations)
4. กองทุนประกันการว่างงาน (Unemployment funds) ²⁵

²⁴แหล่งเดิม. หน้า 60.

²⁵แหล่งเดิม. หน้า 61.

การเกิดสิทธินั้นจะต้องพิจารณาจากลักษณะการทำงานด้วย และนอกเหนือจากการประกันสังคมดังกล่าวแล้ว ยังมีโครงการในระบบสมัครใจเป็นโครงการเสริมระบบบังคับอีกด้วย

ประโยชน์ทดแทนที่ปรับยึดหลักการให้หลักประกันเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำ (Minimum income) และการให้ประโยชน์ตามระดับรายได้อีกส่วนหนึ่ง (Level of earnings)

ประโยชน์ทดแทนที่สัมพันธ์กับรายได้ (Earnings-related benefits) อาศัยเงินจากเงินสมทบตามระดับฐานค่าจ้างหรือเงินเดือนและตามสัดส่วนของระดับความเสี่ยงประโยชน์ลักษณะหลักประกันขั้นต่ำสุด จะได้เงินสมทบในรูปภาษี

การบริหารงาน (Administration)

การบริหารระบบประกันสังคมของประเทศฟินแลนด์นั้น เป็นการบริหารโดยองค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทประกัน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว เนื่องจากเป็นระบบบังคับและเป็น Statutory หรือเป็นโครงการที่มีกฎหมายรองรับ

ในขณะที่ประเทศต่างๆ ในกลุ่มนอร์ดิก จะดำเนินการบริหารการประกันสังคม โดยรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงกรณีการว่างงานด้วย ซึ่งทั้งหมดเป็นการประกันในรูปแบบของระบบความมั่นคงขั้นพื้นฐาน

กองทุนประกันการว่างงาน (Unemployment funds) ซึ่งอยู่ภายในสหภาพแรงงาน จะเป็นองค์กรที่บริหารและรับผิดชอบการประกันการว่างงานแบบอิงรายได้ (Earning-related unemployment insurance) และเป็นการประกันตามความสมัครใจ (Voluntary basis)

สำหรับผู้ที่มิได้เข้าโครงการของกองทุนการว่างงาน จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลผ่าน Central Pension Security Institution ซึ่งเป็นการประกันขั้นพื้นฐาน

การกำกับดูแลโครงการประกันสังคม (Supervision of the Insurance Scheme)

การดำเนินกิจกรรมด้านประกันสังคมในประเทศฟินแลนด์ ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทประกันจะต้องขออนุญาตจากสภาแห่งรัฐ (Council of state) ก่อน โดยมีการ Insurance Department กระทรวงกิจการสังคมและสาธารณสุข คอยให้คำปรึกษาและกำกับดูแล (Supervision)

การเงินและรายจ่าย (Financing and total expenditure)

ประโยชน์ทดแทนในโครงการที่ Central Pension Security Institute จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนนั้น เป็นเงินสมทบที่เก็บมาจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และจากรัฐอีกส่วนหนึ่ง หรือจากเทศบาลในบางกรณี

เงินที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันการว่างงานโดย Central Pension Security Institute ทั้งหมดมาจากรัฐ ส่วนการประกันการว่างงานแบบอิงรายได้นั้น เก็บเงินสมทบจากสมาชิกกองทุนประกันการว่างงาน 5% เก็บจากนายจ้าง 47% และรัฐให้การสนับสนุนอีก 48% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

3.5 การประกันการว่างงานในสวีเดน

ประเทศสวีเดน จัดเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า มีการประกันสังคมประเภทต่างๆ ซึ่งรวมถึงการประกันการว่างงานด้วย

การประกันการว่างงานในสวีเดนนั้น แบ่งออกเป็นประเภทได้ 2 ประเภท คือ

1. โครงการประกันโดยสหภาพแรงงาน (Union-related Program)
2. โครงการสนับสนุนตลาดแรงงาน (Labour-market Support Program)²⁶

ขอบเขตการคุ้มครอง

โปรแกรมการประกันการว่างงานของประเทศสวีเดน ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จนถึงอายุ 64 ปี โดยแยกโปรแกรมการประกันการว่างงานออกเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้ คือ

1. โปรแกรมที่บริหารโดยสหภาพแรงงาน โปรแกรมนี้บังคับให้สมาชิกสหภาพแรงงานเป็นผู้ประกันตน และเปิดโอกาสให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทั่วไป เข้าสู่การคุ้มครองด้วยความสมัครใจ
2. โปรแกรมที่คณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติ ให้ความสนับสนุน

²⁶นิคม จันทรวิฑูร. แหล่งเดิม. หน้า 22.

เป็นโปรแกรมสำหรับลูกจ้างที่ไม่อยู่ในข่ายของโปรแกรมที่บริหารโดยสหภาพแรงงาน การบริหารงานการประกันการว่างงาน

การประกันการว่างงานของประเทศสวีเดน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติ

กองทุนการว่างงานโดยสหภาพแรงงาน ดำเนินการร่วมกันระหว่างผู้ แทนสหภาพแรงงานจำนวนหนึ่ง กับผู้แทนของรัฐบาล 1 คน โดยแบ่งตามประเภท อุตสาหกรรมและกิจการ ภายหลังจากได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการตลาดแรงงาน แห่งชาติ

ประโยชน์ทดแทน

การจ่ายประโยชน์ทดแทนของกองทุนการประกันการว่างงานในประเทศ สวีเดนจะดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนแยกตามโปรแกรมดังต่อไปนี้ คือ

1. โปรแกรมที่บริหารโดยสหภาพแรงงาน จะจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็น เงินยังชีพรายวัน มูลค่าประมาณร้อยละ 91.7 ของรายได้ที่ได้รับตามปกติ ช่วงของ เงินที่จ่ายขึ้นอยู่กับค่าจ้างของลูกจ้างที่ได้รับอยู่เดิม และขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารกลุ่ม สหภาพใด แต่จะอยู่ประมาณ 130 - 360 โครนต่อวัน โดยจะต้องรอผลการตรวจ วินิจฉัย 5 วัน และจ่ายให้ 300 วัน และอาจขยายถึง 450 วัน หากผู้ว่างงานมี อายุ 55 - 64 ปี แต่ต้องเสียภาษีเงินทดแทนจำนวนนี้ เพื่อประโยชน์แก่การคิด บำนาญเสริมภายหลัง

2. โปรแกรมที่คณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติให้การสนับสนุน ผู้ รับประโยชน์ทดแทน จะได้รับเงินช่วยเหลือระหว่างว่างงาน มีลักษณะเป็นเงิน

สงเคราะห์ เพราะผู้รับประโยชน์ทดแทนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ซึ่งจะจ่ายให้วันละ 120 บาท โดยต้องรอผลวินิจฉัย 5 วัน ระยะเวลาการจ่าย 150 วัน และหากการว่างงานมีสาเหตุจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ระยะเวลาการจ่ายเงินช่วยเหลือสำหรับผู้มีอายุสูงกว่า 55 ปี จะมีระยะเวลา 450 วัน ซึ่งเงินจำนวนนี้ต้องเสียภาษีเพื่อประโยชน์ในการคิดบ้านอายุเสริม และต้องมีการทดสอบความจำเป็นก่อน เช่นพิจารณาถึงรายได้ของคู่สมรส ส่วนผู้ที่ว่างงานมาเป็นเวลา 3 เดือน จะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือนี้ หลังจากเข้ารับการอบรมด้านวิชาชีพ

ลูกจ้างที่อยู่ภายใต้กองทุนที่คณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนแต่ประการใด

ส่วนลูกจ้างที่อยู่ภายใต้กองทุนที่บริหารโดยสหภาพแรงงานนั้น จะต้องจ่ายเงินสมทบแบบเสมอภาค เป็นจำนวน 1.5 - 40 บาทต่อเดือน²⁷

สำหรับนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนทั้งสองกองทุนในอัตราร้อยละ 2.16 ของบัญชีค่าจ้าง

และรัฐบาลจะให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนกองทุนที่บริหารงานโดยสหภาพแรงงานประมาณร้อยละ 46 ของค่าใช้จ่าย และจ่ายให้กองทุนที่คณะกรรมการตลาดแรงงานแห่งชาติ บริหารงานอีกประมาณ 1/3 ของค่าใช้จ่าย

²⁷ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. แหล่งเดิม. หน้า 140.

3.6 การประกันการว่างงานในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญและตระหนักถึงปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตน จึงได้พยายามหามาตรการที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆทางสังคมเหล่านั้น และมาตรการที่ประเทศนิวซีแลนด์เลือกใช้ก็คือระบบความมั่นคงแห่งสังคม

การประกันการว่างงานคือแขนงหนึ่งของระบบความมั่นคงแห่งสังคมที่รัฐบาลนิวซีแลนด์จัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ว่างงาน

ในยุคนั้นปี ค.ศ. 1938 ประชากรของประเทศนิวซีแลนด์มีความเข้าใจและตระหนักอยู่เสมอว่า การให้ความช่วยเหลือหรืออุปการะแก่ผู้ว่างงานเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการจัดให้แก่ผู้ที่ว่างงาน

ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวนั้นได้เปลี่ยนไปจากเดิม และถือว่าการได้รับความคุ้มครองกรณีการว่างงาน เป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนโดยตรง ซึ่งผู้ที่ว่างงานมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ และการช่วยเหลือนั้นไม่เข้าเป็นความอนุเคราะห์จากรัฐบาลตามหลักของความเมตตากรุณา²⁸ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงแห่งสังคมในปี ค.ศ. 1938 แต่เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานทางสังคมของประเทศนิวซีแลนด์แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ ซึ่งเป็นประเทศที่เก่าแก่และมีวิวัฒนาการทางสังคมอย่างมีระบบ และมีองค์กรหรือสมาคมต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน เพราะประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศใหม่

²⁸ กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย. รายงานการดูงานประกันสังคมในต่างประเทศ. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, หน้า 33.

ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่และรับภาระในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเกี่ยวกับการบริการทางความมั่นคงแห่งสังคมและการสังคมสงเคราะห์ต่างๆ โดยประชาชนจำเป็นต้องพึ่งรัฐหรือสังคมโดยรวม

ระบบความมั่นคงแห่งสังคมของประเทศนิวซีแลนด์ 1 ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ประชาชน 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้คือ

1. รูปแบบที่ 1 1 ให้ประโยชน์ทดแทนหรือการช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานในรูปแบบของเงิน (Cash Benefit)
2. รูปแบบที่ให้การบริการทางสาธารณสุข โดยมีวัตถุประสงค์คุ้มครองส่งเสริมในเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพ สวัสดิการและการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนทั่วไป²⁹

เนื่องจากระบบความมั่นคงแห่งสังคมของประเทศนิวซีแลนด์แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เพราะมีการนำเอาหลักและวิธีการ 2 ประการ คือ

1. วิธีการประกันสังคม (Social Insurance)
2. วิธีการสาธารณูปโภค (Public Assistance)

มาผสมผสานกันเป็นหลักการในการพิจารณาให้ประโยชน์ทดแทน

วิธีการประกันสังคม (social Insurance) ของประเทศนิวซีแลนด์ 1 ใช้ระบบการเก็บเงินสมทบที่แตกต่างจากการเก็บเงินสมทบในระบบการประกันสังคมโดยทั่วไป คือ การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมและหน้าที่ออกเงินสมทบร่วมกันตั้งกอง

²⁹แหล่งเดิม. หน้า 34.

ทุนกลางขึ้น โดยวิธีการเสียภาษีพิเศษ (Social Security Tax) เพื่อนำมาจ่าย ประโยชน์ทดแทนให้แก่ตนเอง

สำหรับวิธีการสาธารณูปโภคนั้น การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้จะจ่าย ให้โดยอาศัยหลักความจำเป็นและสามารถของผู้รับประโยชน์ (Means test)

ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งสังคม ก็คือ เพื่อขจัดความยากจนขั้นแค้นของประชาชน ดังนั้นในกฎหมายฉบับใหม่ของประเทศ นิวซีแลนด์ได้จัดทำมีประโยชน์ทดแทนประเภทต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. ระบบการให้ประโยชน์ทดแทนเป็นเงิน (Cash Benefits)
2. จัดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อปลดเกษียณทั่วประเทศ (Universal Superannuation Benefits)
3. จัดให้ประโยชน์ทดแทนเป็นบริการทางการแพทย์ทั่วประเทศ (Universal System of Medical Care Benefits) ³⁰

1. ระบบการให้ประโยชน์ทดแทนเป็นเงิน (Cash Benefits) คือ ระบบที่รัฐจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตน

2. การจัดทำให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อปลดเกษียณทั่วประเทศ (Universal Superannuation Benefits) คือ การที่รัฐจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหลังจากเกษียณอายุราชการหรืองานหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ ให้แก่ผู้เกษียณอายุได้มีเงินยังชีพและจับจ่ายใช้สอย

³⁰แหล่งเดิม. หน้า 4.

3. การจ่ายประโยชน์ทดแทน เป็นบริการทางแพทย์ทั่วประเทศ (Universal System of Medical Care Benefits) คือ การให้ประโยชน์แก่ประชาชนในรูปของการบริการทางการแพทย์ เช่น การรักษาพยาบาล

การจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนการว่างงาน (Unemployment Benefit) จะจ่ายให้แก่ผู้ที่ยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับประโยชน์ดังนี้คือ

1. ผู้ยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนการว่างงาน จะต้องมียุสสูงกว่า 16 ปี ขึ้นไป โดยไม่จำกัดว่าผู้ยื่นคำร้องจะเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย
2. ต้องเคยทำงานมาแล้วตั้งแต่ 13 สัปดาห์ขึ้นไป³¹
3. ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศนิวซีแลนด์มาแล้วไม่น้อยกว่า 12 ปี
4. ผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นผู้ว่างงานในขณะที่ยื่นคำร้อง
5. ต้องเป็นผู้มีความสามารถหรือความถนัด
6. พร้อมที่จะทำงานในหน้าที่ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นเหมาะสม
7. ต้องเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นในการแสวงหางานทำ

โดยผู้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานจะต้องได้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับรายได้เสียก่อน

เมื่อผู้ยื่นคำร้องขอเป็นเงินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับประโยชน์แล้ว

³¹International Social Security Association. Trends in social security No.7. Switzerland: 1995,P.11.

ปกติจะจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ว่างงาน ให้ผู้ยื่นคำร้องขอในวันที่ 8 นับแต่ว่างงาน แต่ในบางกรณีอาจล่าช้าได้ถึง 1 เดือนครึ่ง หากการว่างงานเกิดขึ้นจากการกระทำหรือความต้องการของผู้ว่างงานเอง เช่น กรณีขอหยุดงานโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถูกไล่ออกเพราะฝ่าฝืนข้อบังคับหรือไม่ยอมรับเข้าทำงานในตำแหน่งที่ทางการจัด
 หมายเหตุ 32

การสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับรายได้ (Means Test Limits)

ก่อนปี ค.ศ. 1960 ผู้ยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน นอกจากจะต้องผ่านการตรวจสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับรายได้แล้ว หลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องผ่านการตรวจสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Property Test) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1960 ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์การตรวจสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สิน³³ เหลือเพียงการตรวจสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับรายได้แต่เพียงประการเดียว จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ซึ่งการตรวจสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับรายได้นั้นจะตรวจสอบรายละเอียดของผู้ยื่นคำร้องของแต่ละคนที่ขอสวัสดิการจากประวัติการทำงาน³⁴

สรุป ระบบการประกันการว่างงานของประเทศนิวซีแลนด์ เป็นระบบที่ไม่บังคับ แต่จะเป็นลักษณะของการให้บริการของรัฐบาล³⁵ ด้วยวิธีการสงเคราะห์การว่างงานที่รัฐจัดให้โดยมีเงื่อนไขคือ ต้องผ่านการตรวจสอบวินิจฉัยเกี่ยวกับรายได้เสียก่อน

³² กองความมั่นคงแห่งสังคม. แหล่งเดิม. หน้า 9.

³³ แหล่งเดิม. หน้า 11.

³⁴ Interantilnal Aocial Security Association. No.7
 Op.cit.p.11.

³⁵ Op.cit. p.11.

3.7 การประกันการว่างงานในประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลียนั้น ระบบการประกันสังคมเริ่มมีขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1909 โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้เล็งเห็นความสำคัญในการแก้ปัญหาทางสังคม ซึ่งนับวันจะทวีขึ้นอย่างต่อเนื่องและรุนแรง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน รัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินแก่การประกันสังคม

การประกันการว่างงานของประเทศออสเตรเลีย เป็นแขนงหนึ่งของระบบประกันสังคมแบบ 3 ชั้น (Three Tiered Welfare System) กล่าวคือ

ชั้นที่ 1 โครงการแบบเก็บเงินสมทบ

ชั้นที่ 2 โครงการบำนาญแบบไม่เก็บเงินสมทบ

ชั้นที่ 3 โครงการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance Scheme)

1.โครงการแบบเก็บเงินสมทบ เป็นโครงการหนึ่งในระบบการประกันสังคม ซึ่งบังคับหรือกำหนดให้ประชาชนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางในรูปของเงินออม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันคุณภาพชีวิตในภายหลัง

2.โครงการบำนาญแบบไม่เก็บเงินสมทบ โครงการนี้เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันและจัดระบบงบประมาณช่วยเหลือแก่ประชาชน ซึ่งโครงการนี้จะไม่มีการเรียกเก็บเงินสมทบ ดำเนินการในรูปของโครงการบำนาญ

3.โครงการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance Scheme) เป็นโครงการที่รัฐจัดให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น ประกัน

สุขภาพ โครงการประกันการว่างงาน เป็นต้น

โครงการประกันการว่างงาน มีสาระสำคัญดังนี้

โครงการการประกันการว่างงานของประเทศออสเตรเลีย จัดตั้งขึ้น
เพื่อให้ความช่วยเหลือทางสังคม โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้คือ

1. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานซึ่งว่างงานชั่วคราวและอยู่ในระหว่างกำลังหางานทำ
2. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานเกินกว่า 1 ปี ซึ่งได้เข้าร่วมกิจกรรมตามที่โครงการกำหนดไว้ เพื่อปรับปรุงแนวทางการหางานทำใหม่ให้แก่ผู้ว่างงาน
3. Mature Age Allowance เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานระยะยาว และมีอายุ 60 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึงเกณฑ์อายุรับบำนาญชราภาพ³⁶ (65 ปี)
4. ให้ความช่วยเหลือแก่เยาวชนที่ยังเป็นโรคอายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยโดยไม่รับการช่วยเหลือจากบิดา มารดา หรือญาติมิตร

กฎหมายเกี่ยวกับการประกันการว่างงานฉบับแรกมีขึ้นในปี ค.ศ. 1944 ซึ่งต่อมาได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาจนปี ค.ศ. 1947³⁷

³⁶ แนวโน้มการประกันสังคมโลก แปลจาก International Social Security Association 1995 โดยบัญญัติ ศิริประวีชา. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2538. หน้า 11.

³⁷ กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย. บทความเกี่ยวกับการประกันสังคม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, หน้า 41.

การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในประเทศ ออสเตรเลียนั้น ประชาชนไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

การจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงาน

การประกันการว่างงานนี้ จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ทำงานทุกคนและผู้ว่างงานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เช่น จ่ายให้ผู้ชายในวัยตั้งแต่ 16-64 ปี และจ่ายให้ผู้หญิงในวัยตั้งแต่ 16-59 ปี³⁸ โดยจะจ่ายให้แก่ผู้ว่างงานเป็นรายสัปดาห์ในรูปของเงินเลี้ยงชีพ³⁹ และไม่ได้กำหนดว่าผู้ว่างงานจะต้องเป็นผู้พักอาศัยอยู่ในประเทศออสเตรเลียนานเท่าใด เมื่อได้ผ่านการตรวจสอบวินิจฉัยจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับรายได้ของผู้ที่ยื่นคำร้อง

กรณีที่ได้รับประโยชน์ทดแทนยังไม่มีคู่สมรส ประโยชน์ทดแทนการว่างงานจะลดลงและจะเพิ่มขึ้นเมื่อมีคู่สมรสหรือบุตร สำหรับกรณีของบุตรมีเงื่อนไขว่าจะต้องอายุไม่เกิน 16 ปี จึงจะได้รับเงินเพิ่ม

การจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานจะจ่ายให้ตลอดเวลาที่ว่างงาน และหลังการว่างงานแล้ว 7 วัน

³⁸นิคม จันทรวิฑูร. แหล่งเดิม. หน้า 35.

³⁹กองความมั่นคงแห่งสังคม. แหล่งเดิม. หน้า 45.

การบริหารงาน

การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเงินประกันการว่างงานของประเทศออสเตรเลีย ดำเนินการโดยกระทรวงสวัสดิการสังคม ซึ่งมีสาขาอยู่ใน 6 รัฐ และที่สำนักงานภาคจำนวน 25 แห่ง ⁴⁰

หน่วยงานที่พิจารณาอนุมัติคำขอรับประโยชน์ทดแทนการว่างงานและการทดสอบความสามารถในการประกอบการทำงานและจัดหางานให้ผู้ว่างงานทำ คือ สำนักงานจัดหางานท้องถิ่น หรือตัวแทน

หน่วยงานรับผิดชอบการประกันการว่างงาน

ได้แก่ (Department of Social Security) ดำเนินการโดยเงินสนับสนุนรายได้จากผู้ประกันตน ซึ่งกำหนดโดยด้านประกันสังคมผ่านโครงการต่าง ๆ โดยใช้หลักกระจายอำนาจให้สำนักงานระดับพื้นที่ และระดับเขต ซึ่งมีอยู่เป็นความรับผิดชอบและมีอำนาจสั่งการ

การบริหารงานเกี่ยวกับกรณีการว่างงานของประเทศออสเตรเลีย อยู่ในความควบคุมดูแลของ Federal Institute for Labour ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานและกิจการสังคม (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) ⁴¹ ซึ่งมีสำนักงานสาขาอยู่ใน 6 รัฐ และมีสำนักงานภาครวม 25 แห่ง

⁴⁰แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

⁴¹แหล่งเดิม.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการประกันการว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประกันการว่างงานโดยตรงเพียง 2 มาตราคือ มาตรา 78 และมาตรา 79 จึงควรวิเคราะห์หลักการและเหตุผลของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างละเอียด เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นแนวทางการเสนอแนะแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของกฎหมาย อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเตรียมงานด้านการประกันการว่างงานก่อนที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติไว้ว่า "ลูกจ้าง ซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้า เดือนก่อนการว่างงานและจะต้องเป็นผู้ที่อยู่านเงินในงวดต่อไปนี้

(1) เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิบัติราชการฝึกงานและได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ อดต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

(2) การที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องมีสาเหตุถูกเลิกจ้าง เนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายอันกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกัน อดไม่มีเหตุอันสมควรหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

อย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) ต้องมี채ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามหมวด 7 ในลักษณะนี้"

มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 "ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงาน ตั้งแต่วันที่ขาดนับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์บทบัญญัติทั้งสองมาตราตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นประเด็นดังนี้คือ

ประเด็นที่ 1. กรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า "ลูกจ้างประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน."

ผู้ศึกษาเห็นว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายมีดังนี้ คือ

1. ต้องการที่จะสะสมเงินกองทุนเพื่อเป็นทุนสำหรับใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน
2. ต้องการขยายระยะเวลาการจ่ายเงินกองทุนเพื่อให้กองทุนสามารถเลี้ยงตัวเองหรือดำรงอยู่ได้
3. ให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน
4. เพื่อป้องกันมิให้เกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานขึ้นโดยทันทีทันใดภายหลังการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน
5. ป้องกันมิให้การว่างงานโดยเจตนาเพิ่มขึ้นเพื่อรับสิทธิประโยชน์ทดแทนตามกฎหมาย

1. ต้องการที่จะสะสมเงินสำรองของกองทุนไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งๆ เพื่อเป็นทุนสำรองสำหรับใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานแล้ว แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการประกันการว่างงาน จะมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากต้องออกจากงานเพราะถูกปลดหรือเลิกจ้างซึ่งไม่ทำให้เกิดจากความบกพร่องของตน ซึ่งการดำเนินการประกันการว่างงานที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีเงินทุนสำรองไว้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เมื่อมีการยื่นคำร้องขอรับสิทธิประโยชน์หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการและบริหารงานของสำนักงานให้สามารถบริหารงานเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินไว้ว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 6 เดือนไว้ จะทำให้ไม่มีรายได้เข้าสู่กองทุนอย่างเพียงพอเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้แก่ผู้ประกันตน ทำให้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างให้แก่ผู้ประกันตนได้อย่างเพียงพอ และตกเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องหาเงินมาจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานหรือมาใช้จ่ายในการบริหารการประกันการว่างงานซึ่งเป็นภาระที่หนักและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งต่อไปอาจจำเป็นต้องล้มเลิกโครงการประกันการว่างงานในที่สุด หากรัฐบาลเห็นว่าไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้กำหนดเงื่อนไขงานประเด็นนี้ไว้

2. ต้องการขยายระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงาน เพื่อให้กองทุนมีเงินสะสม และเป็นการลดรายจ่ายในเบื้องต้น หากในระยะเริ่มดำเนินการมีผู้มายื่นคำร้องขอใช้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานมาก จะทำให้รายจ่ายของกองทุนประกันสังคมเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคมเพราะเงินสดเหลือน้อยลงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือบริหารงานต่อไป เพราะหากต้องการให้รัฐบาลรับภาระการจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้ตามมาตรา 24 วรรคท้ายคงไม่สามารถที่

จะทำให้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ การคลังของประเทศยังไม่มีขีดความสามารถอยู่ในระดับที่ทำได้ และจะเป็นภาระที่หนักของรัฐบาลในการหาแหล่งเงินมาให้การอุดหนุน

3. ต้องการให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุน เพราะประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนี้ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง เมื่อมีการว่างงานเกิดขึ้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือลูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้างไม่เข้าผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ดังนั้นลูกจ้างจึงต้องมีหน้าที่ต้องรับภาระในการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือระดับหนึ่ง อันเป็นการเฉลี่ยประโยชน์ของตน ตามหลักของความเสียภัยร่วมกัน

4. เพื่อป้องกันมิให้เกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนว่างงานขึ้นโดยทันที เพราะหากกำหนดให้เกิดขึ้นทันทีหลังจากการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน กองทุนจะไม่มีขีดความสามารถที่จะดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนได้ ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุน เป็นอุปสรรคต่อการดำรงอยู่และการพัฒนากองทุนต่อไป

5. ป้องกันมิให้ผู้มีเจตนาว่างงานขึ้นโดยไม่มีเหตุอันควร เพื่อมิให้มีการใช้สิทธิประโยชน์ในลักษณะฉ้อฉล โดยหาเหตุออกจากงานและมาขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานซึ่งผิดจากเจตนารมณ์ของหลักการประกันการว่างงานซึ่งมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ว่างงานแท้จริงที่เดือดร้อนให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ในระยะเวลาหนึ่ง ในขณะที่อยู่ในระหว่างการหางานใหม่ทำ

ในต่างประเทศ ได้มีการกำหนดระยะเวลาของการจ่ายเงินสมทบไว้เหมือนกัน เช่น ประเทศอังกฤษกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เช่นการกำหนดให้ผู้ว่างงานที่ทำงานตามระดับ 1 (ผู้มีรายได้จากการจ้างงาน) ต้อง

จ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 2 ปีภายในปีก่อนปีปฏิทิน¹

ผู้ศึกษาเห็นว่าหลักการดังกล่าวนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการสะสมเงินของกองทุนเพื่อเตรียมไว้ใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน และเป็นการป้องกันมิให้ผู้มีสิทธิประโยชน์ไม่ชอบแสวงหารายได้จากกองทุนโดยเจตนาว่างงาน เพื่อให้มีสิทธิประโยชน์ได้รับประโยชน์ทดแทนทันทีหลังจากได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้ว ซึ่งจะทำให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานทันที หากมิได้กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบไว้

ประเด็นที่ 2. กรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า "...และต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนรวม 6 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน..."

ผู้ศึกษาเห็นว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายมีดังนี้คือ

เพื่อให้ระยะเวลาและโอกาสแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนได้ชำระเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขคือระยะเวลา 6 เดือน ทำให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการประกันการว่างงาน เพราะหากกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนชำระเงินสมทบ 6 เดือนติดต่อกัน หากลูกจ้างต้องออกจากงานก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น ลูกจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุน 2 เดือนแล้ว ต้องออกจากงานไม่มีรายได้พอที่จะนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนทำให้ลูกจ้างต้องเสียสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน และต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงาน..." ก็เพราะมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่

¹International Social Security Association. Trends in social security No. 9. Switzerland: 1995, p16.

ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ต้องออกจากงานเพราะเหตุเลิกจ้างหรือปลดออก ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ได้มีโรกาสาสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานได้เมื่อลูกจ้างได้งานทำใหม่และนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุน หลังจากลูกจ้างได้ว่างงานไป 2-3 เดือน แม้ว่าระยะเวลาจะไม่ติดต่อกันก็ตาม แต่ทั้งนี้การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย คือต้องนำส่งเงินสมทบจำนวน 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนที่จะมีการว่างงาน ลูกจ้างผู้ประกันตนจึงจะเกิดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการนี้ เป็นการให้โอกาสแก่ลูกจ้างในการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุน เพราะสภาพทางการเงินของลูกจ้างมีความไม่แน่นอน บางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินมาก ทำให้ไม่มีเงินพอส่งเงินสมทบเข้ากองทุนได้ ก็สามารถที่จะเลื่อนกำหนดการส่งเงินสมทบออกไปได้ ไม่ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนเกิดความเดือดร้อน และบางกรณีลูกจ้างอาจขาดรายได้เนื่องจากการเปลี่ยนงานเช่น ทำงานในสถานประกอบการแห่งหนึ่ง ต่อมาถูกปลดออกหรือเลิกจ้างวันระยะ 2-3 เดือน ลูกจ้างจึงหางานทำใหม่ดังนี้ ลูกจ้างก็ไม่ต้องเดือดร้อนไปหาหยิบยืมเงินมาส่งเงินสมทบเข้ากองทุน และแม้ว่าจะขาดการส่งเงินสมทบก็ไม่ทำให้ลูกจ้างเสียสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานอันเป็นหลักประกันของลูกจ้างไป หากลูกจ้างได้ชำระเงินสมทบเป็นเวลา 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ตามเงื่อนไขก่อนการว่างงาน

ประเด็นที่ 3. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน..." นั้น

เจตนารมณ์ของผู้ออกกฎหมายเพื่อให้การช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนซึ่งเกิดการว่างงาน เพราะเหตุถูกปลดออกจากงาน หรือเลิกจ้างโดยมิใช่ความผิดหรือบกพร่องของลูกจ้างผู้ประกันตน ที่ได้รับความเดือดร้อนในการครองชีพของตน

และครอบครัว โดยมีระยะเวลาการคุ้มครองชั่วคราวไว้ระยะเวลาหนึ่ง ที่เพียงพอ สำหรับการหางานใหม่ทำ

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้กำหนดเรื่องความสามารถในการทำงานไว้ เพื่อ จำกัดขอบเขตของบุคคลผู้ว่างงานเพราะเหตุผลอื่น ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตาม ระบบการประกันการว่างงาน เช่น การว่างงานเพราะถูกออกจากงานด้วยเหตุเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถที่เกิดจากการทำงาน จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรืออันตราย หาก การไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถที่เกิดขึ้นนอกจากการทำงาน ผู้ ประกันตนจะได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน กรณีที่ออกงานเพราะอายุมาก ไม่สามารถทำงานได้ก็จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมในกรณีชราภาพ

หลักการเกี่ยวกับความสามารถของลูกจ้างผู้ประกันตนนี้ ในต่างประเทศ ก็ได้มีการบัญญัติไว้ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์

ในประเทศนิวซีแลนด์นั้นได้กำหนดเงื่อนไขของผู้ยื่นคำร้องของรับ ประโยชน์ทดแทนการว่างงานว่าต้องมีอายุเกิน 16 ปี ผ่านการทำงานมาแล้ว 13 สัปดาห์ อาศัยอยู่ในประเทศนิวซีแลนด์ไม่น้อยกว่า 12 ปี ขณะยื่นคำร้องต้องว่างงาน พร้อมทำงานในหน้าที่ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นเหมาะสม มีความกระตือรือร้นในการแสวง หางานทำแล้วยังได้กำหนดว่า "ต้องเป็นผู้มีความสามารถหรือความถนัด ²

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการที่วางไว้ เพราะจะเป็นตัวกำหนดการรับ ประโยชน์ทดแทน 2 กรณี ซึ่งจะทำให้กองทุนมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และขัดต่อวัตถุประสงค์

² กองความมั่นคงแห่งสังคม. แหล่งเดิม. หน้า 9

ประสงค์ของการประกันสังคมที่มุ่งจะให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกที่มีความจำเป็นหรือ
ได้รับความเดือดร้อนจากการว่างงาน

ประเด็นที่ 4. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...พร้อมที่จะทำงานที่เหมาะสม
ที่จัดหาให้.."

เจตนารมณ์ของผู้ออกกฎหมาย มุ่งให้การช่วยเหลือผู้ว่างงานในระยะสั้นๆ
เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในขณะหางานทำ และรัฐมีหน้าที่ในการจัดหางานให้ทำซึ่ง
การดำเนินการจะต้องมีค่าใช้จ่ายสูงในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานและจัด
หางานให้ทำเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของกองทุน จึงมีข้อกำหนดดังกล่าวนี้ เพื่อมิให้
ผู้ว่างงานปฏิเสธงานที่รัฐจัดหาให้ โดยอ้างว่าไม่พร้อมที่จะทำงาน เพราะการที่จะ
แสวงหางานให้ได้ตามความพึงพอใจของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานย่อมเป็นไปได้ยาก
งานใหม่ที่รัฐจัดหาให้อาจมีอัตราค่าจ้างที่น้อยกว่าหรือใกล้เคียงอัตราค่าจ้างเดิม

หลักการดังกล่าวนี้ เป็นหลักการทั่วไปของการประกันสังคมที่กำหนดไว้
"ต้องมีความพร้อมที่จะทำงาน" ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ประเทศนิวซีแลนด์ก็ได้กำหนดเงื่อนไข
ดังกล่าวไว้ด้วยว่า นอกจากผู้ยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะ
ต้องมีอายุสูงกว่า 16 ปีขึ้นไป ที่เคยทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 13 สัปดาห์ อยู่ใน
ประเทศนิวซีแลนด์มากกว่า 12 ปี ขณะยื่นคำร้องเป็นผู้ว่างงาน มีความสามารถ
หรือความถนัดมีความกระตือรือร้นในการแสวงหางานแล้วผู้ประกันตนจะต้องพร้อมที่จะ
ทำงานในหน้าที่ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นเหมาะสม ³

ผู้ศึกษาเห็นด้วยในหลักการนี้ เพราะการที่รัฐดำเนินการจัดหาให้ทำก็

³แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

เพื่อประโยชน์ของลูกจ้างเอง เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนและครอบครัว และไม่ควรถูกเลือกงาน ในขณะที่กำลังได้รับความเดือดร้อน

ประเด็นที่ 5. กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ".ต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงาน."

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หรือให้สามารถทำงานชนิดใหม่ได้ เพราะการที่นายจ้างเลิกจ้างหรือปลดลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานออกจากงาน สาเหตุก็เนื่องมาจากการทำงานของลูกจ้างผู้ประกันตนไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารปรับปรับตัวให้ทำงานต่อกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ เช่น เครื่องจักร เนื่องจากไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการควบคุมเครื่องจักร ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนมีสถานภาพที่ด้อยในสายตาของนายจ้าง และไม่เห็นความสำคัญของแรงงานลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงาน จึงปลดออกหรือเลิกจ้าง

การที่รัฐจัดให้ลูกจ้างเข้ารับการฝึกงาน ก็เพื่อประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนเอง เมื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน เพราะบรรดานายจ้างทั้งหลายย่อมจะพอใจที่ได้แรงงานหรือลูกจ้างที่มีทักษะในการทำงานสูง

เหตุผลประการหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานตามระบบการประกันสังคมก็คือ การให้ความช่วยเหลือที่มีระยะเวลาที่น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ การฝึกงานซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะผลักดันให้ผู้ประกันตนที่ว่างงานออกจากระบบการให้ความช่วยเหลือจากกองทุน เข้าสู่ระบบการจ้างงานโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อการรักษาเงินกองทุนเอาไว้จ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานรายอื่นๆ เป็นการกำหนดการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม

ผู้ศึกษาเห็นด้วย เพราะเป็นการเพิ่มทักษะและประสิทธิภาพในการทำงาน

งานของลูกจ้างผู้ประกันตน ทำให้เป็นที่ต้องการของแหล่งงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการ
ทำงานและอัตราค่าแรงที่เพิ่มขึ้นของลูกจ้างผู้ประกันตน

ประเด็นที่ 6. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...ต้องได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนัก
งานจัดหางานของรัฐ..."

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการว่างงาน
เอาไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้ทราบจำนวนอัตราผู้ว่างงานได้แน่นอน สามารถวางแผน
แก้ไขปัญหการว่างงานได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายของรัฐด้วย
แล้วใช้เป็นข้อมูลในการจัดสรรตำแหน่งงานให้แก่ผู้ว่างงานต่อไป ซึ่งจะมีการเชื่อมโยง
ข้อมูลการว่างงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ประเทศเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนด
เงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานว่า ผู้ประกันตนที่ว่างงานซึ่งได้
ประกันตนมาครบตามเงื่อนไขแล้วจะต้องเป็นผู้ตกงานมาหลายปี หากงานยาก ต้องทำ
งานอยู่บริษัทเดิมติดต่อกันเกิน 3 ปี มีความพร้อมที่จะทำงานและต้องขึ้นทะเบียน
ไว้กับสำนักงานจ้างงาน⁴

ผู้ศึกษา เห็นด้วยกับหลักการนี้ เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดหางาน
ให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงาน ทำให้สามารถเยียวยาและบำบัดความทุกข์ยาก
เดือดร้อนได้โดยเร็ว ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ตลอดจนการ
กำหนดนโยบายของรัฐในการวางแผนแก้ปัญหการว่างงานในอนาคต

⁴นิคม จันทรวิฑูร. แหล่งเดิม. หน้า 33.

ประเด็นที่ 7. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...ต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง"

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานไป แสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ตรวจสอบถึงสถานะการว่างงานว่ามี การเปลี่ยนแปลงหรือไม่ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานชั่วคราวขณะหางานใหม่ทำ หากลูกจ้างผู้ประกันตนผู้ว่างงานได้เปลี่ยน จากสถานะการว่างงานไปแล้ว สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานก็จะระงับไปเนื่อง จากความเดือดร้อนลำบากของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานหมดไป เช่น ประกันตนผู้ ว่างงานเสียชีวิตทำให้สถานะการประกันตนของลูกจ้างผู้นั้นสิ้นสุดลง รัฐไม่ต้องเสีย เวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานให้ต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการนี้ เพราะจะทำให้สำนักงานประกันสังคมทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของผู้ว่างงานว่า เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ยังเป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข่าวสารด้านแหล่งงานและข้อมูลซึ่งกันและกันของ เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมกับผู้ว่างงาน ⁵

ประเด็นที่ 8. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...ต้องมีชุกเือกจ้างเนื่อง จากทุจริตต่อหน้าที่..."

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการส่งเสริมให้ลูกจ้างผู้ประกันตนมีความ ซื่อสัตย์สุจริตต่อนายจ้างของตน ไม่ส่งเสริมให้กระทำความผิดทางอาญาขึ้นเพราะ

⁵กองวิชาการและแผนงาน. สรุปรายงานการประชุมสมัชชาครั้งที่ 25 ของสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (ISSA). กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. 2538, หน้า 17.

วัตถุประสงค์ของกฎหมายก็คือ การให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ประพฤติดีตามระเบียบกฎหมายบ้านเมือง และมุ่งเป็นการให้รางวัลตอบแทนแก่ลูกจ้างที่ดี เพื่อเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งว่ากฎหมายไม่สนับสนุนหรือส่งเสริมลูกจ้างผู้ประพฤติชั่ว จึงได้บัญญัติเงื่อนไขข้อนี้ไว้

หน้าที่ของลูกจ้างต่อนายจ้างก็คือ การเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อตรงและโดยสุจริตใจ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่นายจ้างอย่างแท้จริง

หลักการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 583 "ถ้าลูกจ้างจงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือละเลยไม่พาทำตามคำสั่ง เช่นว่านั้น เป็นอาชญากรรมก็ดี ละทิ้งการงานไปเสียก็ดี กระทบความผิดอย่างร้ายแรงก็ดี หรือทำประการอื่นอันไม่สมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริตก็ดี ท่านว่านายจ้างจะไล่ออกโดยมิพักต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือให้สินไหมทดแทนก็ได้" 6

การปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริต หมายถึงการที่ลูกจ้างได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ยังหมายถึงว่าจะไม่เบียดบังทรัพย์สินของนายจ้างไปเป็นของตน เช่น ลูกจ้างเป็นกรรมการซ่อมรถยนต์ของบริษัท ใช้จ่ายเงินค่าซ่อมของบริษัท เมื่อซ่อมเสร็จแล้วก็สั่งให้ขายรถยนต์ดังกล่าวให้แก่ตนเอง ในราคาที่ถูก ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่สุจริต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2798/2526) ฉะนั้นคำว่าทุจริตต่อหน้าที่จึงหมายความถึง เบียดบังทรัพย์สินของนายจ้างเป็น

6 ประเสริฐ เสียงสุทธีวงศ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บรรพ 1-6 ประมวลกฎหมายอาญา แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ :

หจก. จีระรัชการพิมพ์, หน้า 337.

ของตนเองหรือผู้อื่นด้วย

หลักการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้ตามหลักของกฎหมายอังกฤษที่ว่า หน้าทีของลูกจ้างต้องให้บริการด้วยความตั้งใจ⁷

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวนี้ ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง ส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานบรรเทาปัญหาการปลดออกและเลิกจ้าง

ประเด็นที่ 9. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...หรือต้องมีไว้เป็นผู้กระทำผิดอาญา..."

เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อปรามมิให้ลูกจ้างผู้ประกันตนกระทำผิดทางอาญาต่อนายจ้าง อันจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะสิ้นสุดลงด้วยการปลดออกหรือเลิกจ้างในที่สุด ทำให้เกิดการว่างงานของลูกจ้างผู้ประกันตน และเป็นภาระสังคมตลอดจนกองทุนประกันสังคม

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กฎหมายต้องการให้รางวัลแก่ผู้ประพฤติตนตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่รัฐกำหนดไว้เพื่อความสงบเรียบร้อยแห่งการอยู่ร่วมกันในสังคม รัฐจึงได้กำหนดความมาตรการในการจำกัดสิทธิของบุคคลบางประการไว้เพื่อความมั่นคงหรือ

⁷ธีระ ศรีธรรมรักษ์. ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง. เอกสารประกอบการสอนบัณฑิตวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, หน้า 7.

ความปลอดภัยแห่งทรัพย์สิน การอยู่ร่วมกันด้วยสัมพันธ์อันดี ซึ่งข้อกำหนดนี้เรียกว่า กฎหมายอาญา โดยมีวัตถุประสงค์มิให้ประชาชนละเมิดหรือกระทำตามที่บัญญัติห้ามไว้ ซึ่งบุคคลใดประพฤติฝ่าฝืนล่วงละเมิดถือว่ากระทำผิดทางอาญา ซึ่งตามกฎหมาย ประกันสังคมฯ ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้เช่นกัน ดังปรากฏตามมาตรา 78 เกี่ยวกับเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานว่า บุคคลผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะต้องไม่เป็นผู้กระทำความผิดอาญาต่อนายจ้าง เพราะนายจ้างแม้จะมีข้อ ผู้มีอุปการะคุณโดยตรงก็ตาม แต่นายจ้างก็เป็นผู้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งจะต้อง ได้รับการปฏิบัติที่ดีพอควรจากลูกจ้าง

การที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ก็เพื่อแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ ของกฎหมายว่าจะไม่สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น และหากฝ่าฝืน ต้องได้รับการลงโทษจากสังคม ทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสียสิทธิบางประการ เช่น เสียสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการข้อนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้าง ประพฤติตนดี ไม่ทำผิดทางอาญา เพราะเกรงว่าอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนและสังคมขณะคนได้รับความเดือดร้อน

ประเด็นที่ 10. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...หรือจงใจทำให้นายจ้างได้ รับความเสียหาย..."

เจตนารมณ์ของกฎหมายคือ ให้ความคุ้มครองแก่นายจ้าง ซึ่งจ่ายเงิน ค่าจ้างตอบแทนแก่ลูกจ้างโดยมุ่งหวังว่าจะได้รับประโยชน์สูงสุด ลูกจ้างย่อมมีหน้าที่ตอบสนองด้วยการตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่นอกจากนั้นยังต้องระมัดระวังมิให้งาน ของนายจ้างเสียหาย เป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้บุคลากรมีสัมพันธภาพในการ รับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน

ซึ่งหลักการนี้ศาลอังกฤษได้กำหนดถึงหน้าที่ของลูกจ้างไว้ว่ามีหน้าที่สนองตอบหรือร่วมมือกับนายจ้าง คือมีหน้าที่ทำงานให้แก่นายจ้าง รวมถึงการดูแลธุรกิจของนายจ้างด้วยความระมัดระวังด้วย⁸

ประเด็นที่ 11. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...หรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายกรณีร้ายแรง...."

เจตนารมณ์ของกฎหมายมีดังนี้คือ

1. ำให้การคุ้มครองแก่นายจ้างและกิจการ
2. ส่งเสริมำให้ลูกจ้างเป็นคนมีวินัย
3. ส่งเสริมำให้ลูกจ้างมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่
4. เพื่อความสัมพันธ์อันดีของนายจ้างและลูกจ้าง

1. ำให้การคุ้มครองแก่นายจ้างและกิจการการทำงานร่วมกันของบุคคลหนุ่มมาก ซึ่งมีพื้นฐานทางสังคม การศึกษา และมีสภาพจิตใจที่แตกต่างกันจากหลายท้องที่ จึงจำเป็นต้องมีข้อกำหนดำให้ลูกจ้างเหล่านั้นปฏิบัติตามขณะทำงานเพื่อำให้งานสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ข้อกำหนดดังกล่าวอาจเรียกว่า "ข้อบังคับ" หรือ "ระเบียบ" เกี่ยวกับการทำงานซึ่งลูกจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่นายจ้างให้เป็นตามกำหนดระยะเวลา แต่ต้องมีำให้ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงานที่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยอันดีของประชาชน ดังนั้นกฎหมาย จึงำให้ความคุ้มครองแก่นายจ้างและกิจการ มีำให้เกิดความเสียหาย

2. ส่งเสริมำให้ลูกจ้างเป็นคนมีวินัย การทำงานำให้มีประสิทธิภาพนั้นลูกจ้าง

⁸แหล่งเดิม. หน้าเดียวกัน.

จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา พร้อมทำงานตามคำสั่งของนายจ้างที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อ
 ำทำงานแล้วเสร็จตามคำสั่งของนายจ้าง ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างเป็นผู้มีวินัยน
 การทำงาน

3. ส่งเสริมให้ลูกจ้างมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ ำนการทำงานเพื่อให้เป็น
 ไปตามกำหนดระยะเวลาอย่างไม่สามารถเป็นไปด้ หากลูกจ้างขาดความรับผิดชอบต่อ
 หน้าที่การงานของตนกฎหมายจึงกำหนดหลักการดังกล่าวนี้ เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างมีความ
 รับผิดชอบต่อนหน้าที่

4. เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การทำงานร่วมกันนั้น
 ดังได้กล่าวแล้วว่าต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อควบคุมมิให้เกิดผลกระทบน
 การทำงานด้วยกัน เมื่อลูกจ้างประพฤติตนหรือปฏิบัติงานโดยไม่ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบ
 เกี่ยวกับการทำงานหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างย่อมส่งผลต่อความเข้าใจ
 อันดีของนายจ้าง สร้างความรักสมัครสมานสามัคคีขึ้นภายในองค์การ

การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ก็เพื่อประโยชน์ของนายจ้างและกิจการ
 ุศลของลูกจ้างคำนึงถึงผลประโยชน์ของนายจ้างเป็นหลัก ตลอดจนความสัมพันธ์อันดี
 ระหว่างกัน และหลักเกณฑ์นี้ได้กำหนดไว้ในประเทศเยอรมันเช่นกัน ⁸

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการนี้ ซึ่งจะส่งผลให้ลูกจ้างไม่ถูกปลดออก หรือ
 เลิกจ้างเพราะนายจ้างยอมนรักและเมตตาต่อลูกจ้างที่ดี ที่เคารพเชื่อฟังคำสั่งของตน
 ทาให้การทำงานมีประสิทธิภาพส่งผลต่อความเจริญต่อกิจการ และการขยายกิจการ
 หรือลงทุน ทาให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่ปลดคนงานเดิมออกหรือ
 เลิกจ้าง ไม่ก่อให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น

⁸ กองความมั่นคงแห่งสังคม. แหล่งเดิม. หน้า 9.

ประเด็นที่ 12. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า ".....หรือละทิ้งเป็นเวลา
เจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร....."

เจตนารมณ์ของกฎหมายมีดังนี้

1. เพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดแก่นายจ้างหรือกิจการ
2. ส่งเสริมให้ลูกจ้างมีสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่
3. ป้องกันมิให้ลูกจ้างกลั่นแกล้ง

1. เพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดแก่นายจ้างหรือกิจการ ในการประกอบกิจการนั้น นายจ้างต้องลงทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะผลิตหรือทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ การผลิตสินค้าบางชนิดต้องมีการกำหนดระยะเวลาการผลิต การส่งสินค้าที่แน่นอน ดังนั้นการวางแผนการผลิตจึงเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งจะต้องจัดสรรทรัพยากรแรงงานให้ดี เพื่อจะได้ผลผลิตตามเป้าหมายและกำหนดเวลา เมื่อมาตรการหรือขั้นตอนได้วางไว้แล้วว่าจะต้องใช้แรงงานเท่าใด สินค้าที่ผลิตจึงจะเสร็จในระยะเวลาที่กำหนด หากขณะที่ทำการผลิตนั้นลูกจ้างที่ได้รับการคัดเลือกจัดสรรในกระบวนการผลิตนั้น เกิดไม่พอใจนายจ้างหรือหยุดงานไปเที่ยวโดยไม่รับผิดชอบในระยะเวลาที่ติดต่อกันโดยมิได้แจ้งให้นายจ้างทราบ ทำให้ขั้นตอนในการผลิตต้องชะงักหรือล่าช้าลงกว่ากำหนด การจัดสรรลูกจ้างใหม่เข้าทำงานแทนก็เป็นไปโดยยากลำบาก

2. ส่งเสริมให้ลูกจ้างมีสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ ในการทำงานร่วมกันเพื่อให้งานที่ทำบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น บุคลากรทุกคนจึงต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อภาระงานในหน้าที่ของตน ทำให้งานสำเร็จตามกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนที่วางไว้ ไม่ส่งผลกระทบต่อกิจการ ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของกิจการ ซึ่งย่อมหมายถึงความรวมถึงเสถียรภาพในการทำงานของลูกจ้างด้วย

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 583 จึงได้กำหนดถึงหน้าที่ของลูกจ้างไว้ว่าจะไม่ทำงานตามหลักของอังกฤษ

สรุป ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดไว้ เพราะหากกิจการของ นายจ้างเจริญรุ่งเรือง ผู้ที่ได้รับประโยชน์นอกจากนายจ้างแล้ว ก็คือลูกจ้างที่ทำงานใน สถานประกอบการนั้น ทำให้เกิดเสถียรภาพในการทำงานมั่นคง เมื่อมีการผลิต เพิ่มขึ้น ลูกจ้างที่มีความรับผิดชอบย่อมจะได้รับการจ้างงานต่อไป นายจ้างย่อมยินดี เสียเงินค่าจ้าง จ้างเพราะได้งานคุ้มค่ากับเงินที่เสียไป ปัญหาการปลดออกหรือเลิก จ้างก็ไม่เกิดขึ้น หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่าง ร้ายแรง

3. ป้องกันมิให้ลูกจ้างก่อกวนแก่งแย่ง เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ ความคุ้มครองแก่นายจ้างและกิจการ มิให้ลูกจ้างก่อกวนแก่งแย่งให้งานเสียหายเสรีจะไม่ ตามเป้าหมายหรือระยะเวลาที่กำหนด ส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตและความ เจริญของกิจการ มีผลต่อเสถียรภาพในการทำงานของลูกจ้างโดยรวม

สรุปผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์นี้ เพราะมีผลคุ้มครองแก่กิจการโดยตรง และส่งผลกระทบต่อการเมืองงานทำของลูกจ้างโดยรวม เมื่อกิจการของนายจ้าง เจริญก็ย่อมหมายถึงการลงทุน หรือการขยายกิจการของนายจ้างต่อไป ทำให้มีการ จ้างงาน

ประเด็นที่ 13. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า . หรือได้รับโทษตามคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จาก . . "

เจตนารมณ์ของกฎหมายมีดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างประพฤติดี

2. ไม่ส่งเสริมผู้กระทำความคิด

1. เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างประพฤติดี เพราะในการทำงานร่วมกันนั้น นายจ้างและผู้ร่วมงานย่อมพอใจลูกจ้างหรือเพื่อนร่วมงานที่ดี มีมนุษยสัมพันธ์เข้ากับพวกพ้องได้ ไม่ก่อเหตุพิพาททำให้มีผลกระทบต่อการทำงานร่วมกัน ไม่เป็นอุปสรรคต่อการผลิต

2. ไม่ส่งเสริมผู้กระทำความคิด เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายของสังคมหรือกฎหมาย หากกำหนดให้ลูกจ้างที่กระทำผิดทางอาญามีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานได้ก็เท่ากับว่ากฎหมายประกันสังคมให้การสนับสนุนแก่ผู้กระทำผิดทางอาญา ซึ่งต้องได้รับโทษตามกฎหมายของบ้านเมือง

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการกำหนดหลักการนี้ไว้ เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีผู้กระทำผิดทางอาญาร้ายแรงขึ้น และมีให้มีการส่งเสริมแก่ผู้กระทำผิดทางอาญา หากมีการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานแก่ผู้กระทำผิดทางอาญาแล้วก็เท่ากับว่าส่งเสริมให้มีการกระทำผิดทางอาญาขึ้น ส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

ประเด็นที่ 14. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "...เว้นแต่เป็นโทษที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ"

เจตนารมณ์ของกฎหมาย จะให้การช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีเจตนาที่จะกระทำผิดทางอาญา แต่การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะความประมาทหรือพลั้งเผลอของลูกจ้างและการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาก่อให้เกิดผลเสียหายขึ้น ซึ่งโทษบางอย่างมีโทษที่ร้ายแรงที่เรียกว่าลหุโทษ คือโทษเล็กน้อยๆ หรือโทษเบา กฎหมายก็ให้อภัยแก่ลูกจ้าง เพราะถือว่ามิได้มีเจตนาหรือตั้งใจ เปิด

รอกาสให้ลูกจ้างปรับตัว เข้ากับสังคม ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยมิเป็นที่
รังเกียจของนายจ้างและเพื่อนร่วมงาน

ผู้ศึกษา เห็นด้วยกับการกำหนดหลักการนี้ เพราะเป็นข้อยกเว้นของผู้ที่
กระทำผิดทางอาญาโดยมิได้ตั้งใจหรือเจตนา และความผิดดังกล่าวไม่ใช่ความผิด
ที่ร้ายแรง หากสังคมลงโทษด้วยวิธีการตัดความช่วยเหลือแล้วยอมไม่เป็นกรรมและ
อาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้น เนื่องจากผู้กระทำผิดโดยมิตั้งใจ อาจมีทัศนคติ
ที่ไม่ดีต่อสังคมและหาทางแก้แค้นสังคมในโอกาสต่อไป

ประเด็นที่ 15. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "ต้องมีขผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์
ทดแทนในกรณีชราภาพ ตามหมวด 7"

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน
ที่มีความสามารถแต่ถูกออกจากงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ซึ่งเป็นระยะเวลาสั้นๆ
พอเพียงพอต่อการแสวงหางานใหม่เท่านั้น หากได้มีเจตนาจะให้ความช่วยเหลือใน
ระยะยาวไว้ เพราะวัตถุประสงค์ของการประกันการว่างงานคือ การให้ความช่วย
เหลือและเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างซึ่งประกันตนว่าจะได้รับความช่วยเหลือจาก
กองทุน เมื่อต้องว่างงานด้วยเหตุถูกปลดออกหรือเลิกจ้างในรูปของการจ่ายประโยชน์
ทดแทนเป็นเงินหรือจัดหางานให้ทำ เพื่อให้เขาสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในขณะหางาน
หรือรองานเท่านั้น

การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเนื่องมาจาก
ลูกจ้างผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ในอัตราร้อยละ 3 ของ
รายได้ลูกจ้างเป็นกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี ว่าจะการจ่ายเงินสมทบติด
ต่อกันหรือไม่ และสิทธินี้จะเกิดขึ้นเมื่อผู้ประกันตนมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป โดยมี
วัตถุประสงค์สำหรับการช่วยเหลือลูกจ้างผู้ประกันตนในระยะยาว แต่ในความเป็นจริงแล้ว

เรื่องระยะเวลาที่กำหนดไว้ว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 15 ปีนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างบางรายไม่อาจได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพได้ หากในขณะที่กฎหมายบังคับกรณีชราภาพ ลูกจ้างมีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไปจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนเนื่องมาจากเงื่อนไขเวลา ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถส่งเงินสมทบได้ตามหลักเกณฑ์ คือไม่น้อยกว่า 15 ปี และเงินสมทบที่ส่งเข้ากองทุนนั้นก็เท่ากับลูกจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนโดยมิได้รับประโยชน์ทดแทนใดๆ

เมื่อลูกจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ต่อมาได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และเมื่ออายุของผู้ประกันตนครบ 55 ปี สิทธิเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพย่อมเกิดแก่ผู้ประกันตนทันที หากผู้ประกันตนถูกนายจ้างปลดออกจากงานหรือเลิกจ้าง ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ช้าช้อน คือได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานในเวลาเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของกฎหมายประกันสังคมนั้น มุ่งจะให้การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ประกันตนเป็นกรณีๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างผู้ประกันตนมิได้มีเจตนาสนับสนุนให้ผู้ประกันตนมุ่งหาประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม

กฎหมายจึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ เพื่อบังคับให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์แต่เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยกำหนดว่าผู้ที่จะรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนั้น จะต้องมิใช่ผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของกองทุน เพราะประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนี้ กฎหมายมุ่งให้ความช่วยเหลือชั่วคราวในระยะสั้นๆ ขณะที่ลูกจ้างหางานทำเท่านั้น เมื่อลูกจ้างได้งานทำแล้วสิทธิประโยชน์ดังกล่าวย่อมระงับลง และหากเกิดการว่างงานขึ้นอีกครั้งตามเงื่อนไข สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานย่อมเกิดขึ้นอีก ขณะที่ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนั้น กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนในการดำรงชีพในบั้นปลายชีวิต

ซึ่งเป็นการช่วยเหลือในระยะยาว

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว เพราะว่าเจตนาของการประกันสังคมมุ่งที่จะให้การช่วยเหลือแก่ผู้ที่เดือดร้อนและจำเป็นจริงๆ เท่านั้น มิได้ประสงค์ให้มีการแสวงหาประโยชน์จากกองทุน เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของสมาชิกกองทุน

ประเด็นที่ 16. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานตั้งแต่วันที่ขาดนับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย...."

เจตนารมณ์ของกฎหมายคือ

1. ลดค่าใช้จ่าย การประกันการว่างงานเป็นโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูง กฎหมายจึงกำหนดระยะเวลาเอาไว้เพื่อต้องการลดค่าใช้จ่ายเบื้องต้น ลูกจ้างอาจทำงานหามรุ่งหามค่ำในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทำให้เกิดสิทธิคือ 8 วัน นับแต่ว่างงาน ทำให้กองทุนไม่ต้องจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
2. ทำให้มีการตรวจสอบ วัตถุประสงค์กฎหมายเกี่ยวกับการว่างงานนั้นมุ่งทำให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน เพื่อบรรเทาความทุกข์ยาก จึงต้องตรวจสอบว่าผู้ประกันตนที่ว่างงานเป็นผู้เดือดร้อนและมีความจำเป็นจริงๆ ทำให้การจ่ายเงินกองทุนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม
3. ขยายเวลาการจ่ายเงิน หากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ เมื่อเกิดการว่างงานขึ้นเพราะเหตุถูกปลดออกหรือเลิกจ้าง จะทำให้สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเกิดขึ้นทันที ลูกจ้างจะได้รับเงินช่วยเหลือทันที แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวลูกจ้างผู้ประกันตนไม่เดือดร้อนและสามารถดำรงชีพของตนและครอบครัวได้ เพราะมีเงินออมจากการทำงานกับนายจ้าง

วัตถุประสงค์ของประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนั้น ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานซึ่งมีความจำเป็นและเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีเงินค่าจ้างชีพ เนื่องจากหางานทำไม่ได้ ซึ่งหากนายจ้างจ่ายเงินที่ออมไว้ย่อมหมดไป จะทำให้ลูกจ้างเดือดร้อนในการดำรงชีพ กฎหมายมุ่งให้ความช่วยเหลือในระยะนี้

ในต่างประเทศนั้นก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้เหมือนกัน เช่น สวีเดน กำหนดไว้รอผลการวินิจฉัย 5 วัน⁹ ก่อนการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน รวมถึงนิวซีแลนด์และออสเตรเลียด้วยที่กำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้เพื่อรอผลวินิจฉัย

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการกำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้ เพราะจะทำให้การจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นไปตามความจำเป็นของลูกจ้างที่ว่างงาน และได้รับความเดือดร้อน รวมทั้งยังประหยัดรายจ่ายของกองทุนเพื่อสะสมไว้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานแก่ผู้ว่างงานที่มีความเดือดร้อนในโอกาสต่อไป ทำให้การบริหารงานด้านการประกันการว่างงานสามารถดำเนินการต่อไปได้

ประเด็นที่ 17. กรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าจ่าย 50% ของค่าจ้าง"

เจตนารมณ์ของกฎหมายคือ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานเพียงเพื่อจะเยียวยาความทุกข์ยากในการดำรงชีพขณะหางานทำเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์จะให้มียาได้เท่ากับหรือมากกว่ารายได้เดิม และเพื่อป้องกันมิให้เกิดการว่างงานขึ้น โดยผู้ประกันตนมีเจตนาหาประโยชน์โดยมิชอบจากกองทุน หาเหตุออก

⁹ สักดิ์ศรี บริบาลบรรพเขตต์. แหล่งเดิม. หน้า 140.

จากงานหวังขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เพื่อนำเงินมายังชีพของตนโดยไม่ต้องทำงาน เป็นภาระของกองทุนและสังคม

แม้ว่าในบางประเทศจะได้กำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนไว้แตกต่างกัน เช่น ในประเทศญี่ปุ่น จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้าง¹⁰ สวีเดนโปรแกรมที่บริหารโดยสหภาพแรงงานจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานอัตราประมาณร้อยละ 91.7¹¹ ของรายได้ การกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการกำหนดหลักการนี้ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา มีรายจ่ายในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อีกมาก หากกำหนดให้อัตราการประโยชน์ทดแทนอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่านี้จะทำให้ผู้ประกันตนที่ว่างงานไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ในขณะหางานทำ เพราะสินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาสูง ทำให้การครองชีพของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานสูงขึ้น หากเงินสำหรับใช้จ่ายไม่เพียงพออาจเป็นเหตุให้ผู้ว่างงานก่ออาชญากรรมขึ้นโดยมุ่งหาทรัพย์สินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการยังชีพ ขณะเดียวกันหากกำหนดอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนจำนวนสูงมาก จะทำให้มีผลกระทบต่อกองทุน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และหากเงินกองทุนไม่เพียงพอสำหรับประโยชน์ทดแทนแล้ว จะเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการตามมาตรา 24 วรรคสาม รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ว่างงานโดยเจตนามุ่งหวังใช้สิทธิเพื่อขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 146.

¹¹ แหล่งเดิม. หน้า 140.

ประเด็นที่ 18. กรณีที่มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนด
ว่า "ให้รัฐบาลนายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุน
ฝ่ายละเท่ากันตามที่อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงอัตรา แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบ
ท้ายพระราชบัญญัตินี้"

อัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติอัตราเงินสมทบได้กำหนดค่าให้แก่ฝ่าย
 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละ 5 % ของรายได้ลูกจ้างผู้ประกันตน

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการสะสมเงินไว้รวมกองทุนเพื่อ
 เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เนื่องจากการดำเนินงานประกัน
 การว่างงานนั้นมีค่าใช้จ่ายสูงมาก จึงเรียกเก็บในอัตราที่สูง โดยกำหนดให้นายจ้าง
 จ่าย 5% ของค่าจ้าง ทำให้นายจ้างต้องรับภาระเพิ่มขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อ
 ทุนการผลิตก็ตาม แต่รัฐก็จำเป็นต้องให้นายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย เพราะนาย
 จ้างเป็นผู้มีส่วนใช้แรงงานของลูกจ้างในการประกอบกิจการ และรัฐเองก็
 สามารถหารายได้เข้ากองทุนสะสมไว้จ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ถ้า
 พังจะ
 ให้ลูกจ้างเป็นฝ่ายรับภาระจ่ายเงินสมทบเองในอัตราที่สูงนั้นย่อมเป็นไป
 ไม่ได้ เนื่องจากอัตราค่าตอบแทนแรงงานที่ลูกจ้างได้รับนั้นไม่สูงพอ
 แม้รัฐบาลจะเข้ามา
 ทุ่มช่วยเหลือก็ตาม แต่รัฐบาลรับภาระก็มีภาระในการใช้จ่ายหลายด้าน
 ในการพัฒนา
 ประเทศ การที่จะให้รัฐบาลรับภาระโดยไม่จำกัดนั้น เป็นเรื่องที่ทำ
 ได้ยาก

ฉะนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ทั้งสามฝ่ายร่วมรับภาระด้วยกัน
 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละ 5% ของค่าจ้างลูกจ้าง เพื่อ
 ให้มีทุนทรัพย์พอใช้จ่าย
 ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานช่วยเหลือและเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้าง

วิธีการจัดเก็บเงินสมทบดังกล่าวนี้ในต่างประเทศก็มีการปฏิบัติ
 เหมือนกัน เช่น โครงการประกันสังคมของประเทศอังกฤษ กำหนดให้นายจ้าง
 จ่ายเงินสมทบใน

อัตราเริ่มจาก 4.6% - 10.4% ของรายได้ลูกจ้างที่มีรายได้ตั้งแต่ 195 ปอนด์ต่อสัปดาห์ขึ้นไป ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบจำนวน 2% ของค่าจ้างจำนวน 56 ปอนด์แรกและอีกจำนวน 9% สำหรับค่าจ้างที่ได้รับทั้งหมดไม่เกิด 420 ปอนด์ต่อสัปดาห์¹² สำหรับประเทศเยอรมันนั้น รัฐเรียกเก็บจากนายจ้างและลูกจ้างในอัตราเท่ากัน คือ 2.15% ของเงินเดือน¹³ ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นเรียกเก็บจากนายจ้างและลูกจ้างในอัตราร้อยละ 0.65 ของค่าจ้าง ส่วนประเทศฟินแลนด์เรียกเก็บจากนายจ้าง 47% ของรายได้ เรียกเก็บจากลูกจ้าง 5% และรัฐให้การสนับสนุนจำนวน 48% ของค่าจ้างจ่ายทั้งหมด¹⁴

เห็นได้ว่าการจัดเก็บอัตราเงินสมทบของแต่ละประเทศนั้นย่อมแตกต่างกันตามสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการกำหนดหลักการดังกล่าวนี้ จะได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประกันตนกรณีว่างงาน แม้ว่าจะเป็นการเพิ่มรายจ่ายแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลก็ตาม เพราะทุกฝ่ายได้รับประโยชน์เหมือนกัน แต่ที่เห็นเด่นชัดก็คือลูกจ้าง ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเมื่อว่างงาน สำหรับนายจ้างนั้นได้รับประโยชน์ทางอ้อมคือเมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างหรือปลดออก ทำให้ลูกจ้างขาดรายได้ หากลูกจ้างไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ก็ย่อมส่งผลต่อกำลังซื้อของลูกจ้างทำให้ยอดการผลิตลดลง ส่งผลกระทบต่อการลงทุนหรือขยายกิจการเนื่องจากลูกจ้างไม่มีเงินซื้อสินค้า สำหรับ

¹²คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน. แหล่งเดิม. หน้า 7.

¹³กองวิชาการและแผนงาน. แหล่งเดิม. หน้า 4.

¹⁴คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

รัฐบาลนั้นก็ได้รับผลทางอ้อมคือ เมื่อทุกคนมีรายได้พอเลี้ยงชีพตนและครอบครัวก็ไม่
คิดหาเงินในทางที่ผิดกฎหมายมาใช้ในการดำรงชีพ ทำให้ปัญหาเรื่องความปลอดภัย
ในชีวิตและทรัพย์สินมีสูงขึ้น

DRPU

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักการประกันการว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ทำให้ทราบว่า การประกันการว่างงานของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันและคล้ายคลึงกันบางประการ ขึ้นอยู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น การให้ความคุ้มครองการจัดเก็บเงินสมทบ และเงื่อนไขในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งแต่ละประเทศนั้นได้นำเอาการประกันการว่างงานของประเทศอังกฤษมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศตนเพื่อผลในการบังคับใช้กฎหมายประกันการว่างงาน ทำให้เกิดระบบการประกันการว่างงานขึ้น 2 รูปแบบใหญ่ คือ

รูปแบบที่ 1 ระบบการประกันการว่างงานแบบจัดเก็บเงินสมทบ

รูปแบบที่ 2 ระบบการประกันการว่างงานแบบไม่จัดเก็บเงินสมทบ

1. รูปแบบที่จัดเก็บเงินสมทบ คือ ระบบการประกันการว่างงานแบบบังคับ และระบบการประกันการว่างงานแบบสมัครใจที่ได้รับการสนับสนุน

2. รูปแบบที่ไม่จัดเก็บเงินสมทบ คือ ระบบการประกันการว่างงานแบบสงเคราะห์การว่างงานที่รัฐจัดทำให้

อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่แล้วในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกันการว่างงานนั้น ประเทศต่างๆได้นำเอาการประกันการว่างงานมาบังคับใช้นั้น จะคงไว้ซึ่งหลักการเดิมของระบบการประกันการว่างงานของประเทศอังกฤษ

สำหรับกรณีประเทศไทยจากการศึกษาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกี่ยวกับเรื่องการประกันการว่างงาน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 และ 79 แล้ว ผู้ศึกษาพบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเกิดสิทธิและรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนั้น ส่วนใหญ่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการณระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

เพื่อประโยชน์ในการตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในโอกาสต่อไปนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะบางประการดังนี้คือ

ประการแรก ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรเริ่มการประกันการว่างงานโดยเร็ว

ดังที่ทราบแล้วว่า การประกันการว่างงานนั้นเป็นแนวทางหรือมาตรการในการแก้ปัญหาการว่างงานของประเทศอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่เนื่องจากประเทศไทยกำลังพัฒนาจากประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจการเกษตรไปสู่ระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ซึ่งในอนาคตต่อไปจะมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอีกมากมาย และจะส่งผลกระทบต่อลูกจ้างหรือแรงงานในกิจการต่าง ๆ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือและหลักประกันของลูกจ้างว่าจะได้รับความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนหากต้องว่างงานในอนาคตด้วยเหตุนี้ นายจ้างนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการผลิตแทนลูกจ้างหรือผู้ประกันตน และปลดลูกจ้างผู้ประกันตนออกหรือเลิกจ้าง โดยผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรเริ่มดำเนินการประกันการว่างงานโดยเร็ว และควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 104 วรรคสามใหม่จากเดิมบัญญัติว่า "สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการทำประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" โดยระบุระยะเวลาการบังคับใช้ด้วย เช่น กำหนดระยะเวลาบังคับใช้ไม่เกิน 3-5 ปี เป็นต้น

ประการที่สอง ผู้ศึกษาเห็นว่าการประกันการว่างงานของประเทศไทย ควรเป็นระบบบังคับ

แม้ว่าระบบการประกันการว่างงานจะมีถึง 3 ระบบแตกต่างกันไป คือ ระบบบังคับ, ระบบสมัครใจที่ได้รับการสนับสนุน, และระบบสงเคราะห์การว่างงาน โดยรัฐจัดให้ เพื่อความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน คือให้ความช่วยเหลือและเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนก็ตาม แต่ผู้ศึกษา เห็นว่า การประกันการว่างงานของประเทศไทย ควรเป็นการประกันการว่างงานระบบบังคับ เพราะระบบนี้เป็นระบบที่บังคับนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลร่วมกันรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ตามหลักสามฝ่ายร่วมกันรับภาระ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการประกันสังคมในเรื่องอื่น ๆ ของประเทศไทย เช่น เรื่องการรักษาพยาบาล เป็นต้น ป้องกันมิให้มีความสับสน

ประการที่สาม ผู้ศึกษาเห็นว่าการบริหารงานด้านการประกันการว่างงาน ควรบริหารงานโดยรัฐ

จากการศึกษาทำให้พบว่าการบริหารงานด้านการประกันการว่างงานนั้น มีรูปแบบในการบริหาร 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบที่บริหารงานโดยรัฐ คือ การประกันการว่างงานซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานเองทั้งหมด
2. รูปแบบที่บริหารงานโดยเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ คือระบบการประกันการว่างงานโดยองค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทประกัน รับผิดชอบภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับกรณีประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า การประกันการว่างงานควรให้ รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือ เกี่ยวกับการครองชีพของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานขณะแสวงหางานทำ หาก ให้เอกชนเป็นฝ่ายดำเนินการอาจได้รับความเชื่อถือน้อยกว่า การดำเนินการของ ฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมีความพร้อมด้านการบริหารงานด้านบุคลากร และความพร้อมด้านสถานที่ แม้ว่าเอกชนจะมีความพร้อมในเรื่องของการบริหารซึ่ง ส่วนใหญ่จะให้การบริการแก่ลูกจ้างที่ประกันตนในฐานะลูกค้าเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ ด้วยขีดจำกัดด้านบุคลากรตลอดจนความพร้อมด้านสถานที่ จึงทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการประกันการว่างงานได้ครอบคลุมทั้งประเทศได้

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าระบบการประกันการว่างงานของประเทศไทย จึงควรบริหารงานโดยรัฐ แต่ควรจะปรับปรุง เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของ รัฐให้มีความใกล้ชิด เคียงหรือเหมือนกับด้านเอกชน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารงาน

ประการที่สี่ ผู้ศึกษาเห็นว่ากองทุนควรเป็นกองทุนเดียวกับกองทุน ประกันสังคม

จากการศึกษาทำให้พบว่า การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกรณีการว่างงาน นั้นมีอยู่ 2 กองทุน คือ

1. กองทุนประกันสังคม หมายถึง กองทุนรวมซึ่งจ่ายเงินสมทบเพื่อ ประโยชน์ทดแทนกรณีต่างๆ ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดียวกัน คือ กองทุน ประกันสังคมโดยกองทุนประกันสังคมนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนในทุกกรณีแก่ผู้ประกันตน
2. กองทุนการประกันการว่างงาน หมายถึง กองทุนที่เก็บเงินสมทบ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานโดยเฉพาะ เป็นเอกเทศ เพื่อสะสมเงินไว้จ่าย

ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเท่านั้น

การกำหนดเรื่องกองทุนของแต่ละประเทศว่าควรมีกองทุนเดียวหรือหลายกองทุนย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและปัญหาการว่างงานของแต่ละประเทศ

โดยทั่วไปแล้วประเทศที่มีปัญหาเรื่องการว่างงานอยู่ในอัตราสูงก็จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการว่างงานแยกเป็นเอกเทศต่างหากไม่รวมกับกฎหมายอื่น ทำให้มีกองทุนแยกเอกเทศ

ส่วนประเทศที่มีปัญหาเรื่องการว่างงานอยู่ในเกณฑ์ต่ำหรือไม่มีเลย ก็จะรวมกฎหมายเกี่ยวกับการประกันการว่างงานไว้ในกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายประกันสังคม ทำให้มีกองทุนเดียวคือ กองทุนประกันสังคม การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีต่างๆ จะนำเข้ากองทุนประกันสังคม

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อเทียบกับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน จะพบว่าปัญหาการว่างงานยังไม่รุนแรง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีกองทุนเพียงกองทุนเดียว คือกองทุนประกันสังคม เพื่อเฉลี่ยการจัดเก็บและจ่ายประโยชน์ทดแทนในทุกกรณี

ประการที่ห้า ผู้ศึกษาเห็นว่า กำหนดระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนั้น ควรมีกำหนดออกเป็น 3 ระยะ

กำหนดระยะเวลา ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยทั่วไปจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 12 เดือน

สำหรับประเทศไทยนั้นกฎหมายประกันสังคม กำหนดไว้ว่าจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานผู้ประกันตนที่ว่างงานไม่เกิน 6 เดือน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นควรที่จะกำหนดระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทนออกเป็น 3 ระยะดังนี้

1. 60 วัน สำหรับผู้ประกันตนที่ว่างงานที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี
2. 90 วัน สำหรับผู้ประกันตนที่ว่างงานที่มีอายุตั้งแต่ 30-50 ปี
3. 120 วัน สำหรับผู้ประกันตนที่ว่างงานที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป

เหตุผลที่ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้มีการกำหนดระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานออกเป็น 3 ระยะก็คือ โอกาสในการได้งานทำของผู้ประกันตนที่ว่างงานของแต่ละคนย่อมแตกต่างกันไปตามความสามารถและอายุของแต่ละคน ผู้ประกันตนที่ว่างงานที่มีอายุน้อยระยะเวลาการรับประโยชน์ทดแทนน้อยกว่าผู้ประกันตนที่ว่างงานที่มีอายุสูง ก็เพราะว่าโอกาสในการได้งานทำของผู้ที่มีอายุน้อยอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าผู้ที่มีอายุสูง

ประการที่หก ควรต่อหรือขยายการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานได้

เกี่ยวกับเรื่องการจ่ายและรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือให้ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานเกิดความรู้สึกมั่นคงขึ้น (Sense of Security) ควรมีการกำหนดให้มีการขยายหรือต่อระยะเวลาการจ่ายหรือรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานออกไปได้ในบางกรณี เพื่อมิให้เกิดช่องว่างขึ้นทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานขาดรายได้และได้รับความเดือดร้อนในการครองชีพ ซึ่งมีश्ความผิดหรือบกพร่องของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงานไม่สามารถหางานทำใหม่ได้ภายในกำหนดระยะเวลา 6 เดือนหรือขณะฝึกอบรมหรือฝึกอาชีพตามที่รัฐาให้เพื่อพัฒนาฝีมือนั้น ยังไม่จบหลักสูตรแต่ระยะเวลาการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานสิ้นสุดลง เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะมีการต่อหรือขยายระยะเวลาการจ่ายรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานออกไปคราวละ 3 เดือน ภายใต้การตรวจสอบและวินิจฉัยจากสำนักงานประกันสังคม

ประการที่เจ็ด ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรมีศาลประกันสังคม

เนื่องจากการประกันการว่างงานนี้เป็นแขนงหนึ่งของการประกันสังคมซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้ความช่วยเหลือและเป็นหลักประกันของลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงาน

การดำเนินการประกันการว่างงานในเรื่องละเอียดอ่อนมีผลกระทบหลายด้าน และต้องการความรวดเร็วในการช่วยเหลือลูกจ้างผู้ประกันตนที่ว่างงาน เพื่อบรรเทาให้ความเดือดร้อนลดน้อยลงหรือหมดไป และกฎหมายประกันสังคมเป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือและเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ ดังนี้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ขราภาพ และกรณีว่างงาน เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ส่วนกฎหมายแรงงานในเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน และเกี่ยวกับการทำงานของลูกจ้าง เช่น วันทำงานปกติ เวลาพัก วันลา การทำงานล่วงเวลา วันหยุด ค่าตอบแทนแรงงาน ค่าล่วงเวลา ฯลฯ เป็นต้น

จากที่กล่าวแล้ว จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายแรงงานนั้นแตกต่างกัน คือ กฎหมายประกันสังคมต้องการให้ความช่วยเหลือและเป็นหลักประกันของลูกจ้างผู้ประกันตน ส่วนกฎหมายแรงงานต้องการคุ้มครองแก่แรงงานทุกคนตามเงื่อนไขที่กฎหมายแรงงานกำหนด

เมื่อรูปแบบและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแตกต่างกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า

ควรมีรูปแบบกระบวนการพิจารณา เกี่ยวกับการประกันการว่างงานเป็นเอกเทศ คือ ศาลประกันสังคม แยกต่างหากจากศาลแรงงาน เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารงาน และบริการแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนซึ่งต้องศึกษาและวิเคราะห์กันอย่างละเอียดต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังว่ารัฐบาลคงตระหนักถึงความสำคัญของประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน เพื่อให้การช่วยเหลือและเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ลูกจ้างโดยดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกามาบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อประโยชน์สุขและความมั่นคงทางสังคมโดยคำนึงถึงหลักประกันที่เพียงพอ เป็นธรรมกับทุกฝ่ายและสามารถป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กิติพงศ์ หังสพฤกษ์. "กฎหมายแรงงานและประกันสังคม" หน้าที่ 14. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบัญชีและกฎหมายธุรกิจ เล่ม 2. (หน้าที่ 8 - 15) สาขาวิชาศิลปศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ม.ป.ป.
- นุกูล ประจวบเหมาะ. ทฤษฎีการว่าจ้างแรงงาน ดอกเบี้ยและเงินตรา และปัญหาเศรษฐกิจของประเทศล้าหลัง. กรุงเทพฯ: แสงทองการพิมพ์, 2516.
- นิคม จันทรวิฑูร. กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2537.
- ไพฑูรย์ วงศ์วานิช. ประวัติปีสบาร์ด : อเคเนาร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, 2517.
- ภาวนา พัฒนาศรี. "การประกันสังคมในประเทศสวีเดน". ในการประกันสังคมไทย: แนวทางสู่ความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529.
- มงคล กิริชิตายาวุธ. "ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม". ในกฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, 2533.
- มงคล กิริชิตายาวุธ. วิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายประกันสังคม กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, ม.ป.ป.
- มงคล กิริชิตายาวุธ. สาระสำคัญและแนวปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมภาคสมบูรณ์. ม.ป.ส., ม.ป.ป.
- มนัส สุวรรณ อุดม เกิดพิบูลย์ และชูเกียรติ ลีสวรรณ์. ปัญหาการว่างงานและการมีงานทำ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

- วิภารัตน์ ปราบปราม. "ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2534.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2535.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. "12 คำถามกับแนวความคิดการประกันสังคม" ในการประกันสังคมไทย: แนวทางสู่ความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529.
- สถาบันทรัพยากรมนุษย์. สัมมนาทางวิชาการเรื่องการประกันสังคม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533.
- สันโดษ เต็มแสงเลิศ. "การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย". วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- สุรางค์รัตน์ วสินารมณ. การประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่น. ในการประกันสังคมไทย: แนวทางสู่ความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2539.
- สุปราณี มุขวิจิต. ประวัติศาสตร์ยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1815-ปัจจุบัน. เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์.
- สุพัตรา สุภาพ การประกันความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกา. (Social Security Program in the United States). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ครุสภา, 2533.
- สภาวิจัยแห่งชาติ. การประกันความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ครุสภา, 2513.

เอกสารและรายงานการประชุม

กรมประชาสัมพันธ์. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. พระนคร :
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514.

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์. การประกันสังคมในประเทศไทย.
นนทบุรี: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2516.

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ รายงานการดำเนินงานประกันสังคม
ในต่างประเทศ. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506.

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ รายงานเกี่ยวกับการประกันสังคม.
พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508.

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ บทความเกี่ยวกับการประกันสังคม:
พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514.

กองวิชาการและแผนงาน. การพัฒนาระบบประกันสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
สำนักงานประกันสังคม, 2536.

กองวิชาการและแผนงาน. สรุปรายงานการประชุมสมัชชาครั้งที่ 25 ของสมาคม
การประกันสังคมระหว่างประเทศ (ISSA). กรุงเทพฯ: สำนัก
งานประกันสังคม, 2538.

บุญชนะ อรรถากร. "แนวปรัชญาในการประกันสังคม" ในรายงานการสัมมนาทาง
วิชาการเรื่องลักษณะสังคมไทย. ม.ป.ส., ม.ป.ป.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. ราชกิจจานุเสกษา. เล่มที่ 107.

ตอนที่ 161, วันที่ 1 กันยายน 2533.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533. ราชกิจจานุเสกษา. เล่มที่ 111.

ตอนที่ 63ก, วันที่ 30 ธันวาคม 2537.

Books.

Atsushi Seike., The Employment of Older People in Japan and Policies to Promote it. sl., nd.

Burdett, K.1979. "Unemployment insurance payments as a search subsidy: A theoretical analysis", in Economic Inquiry, July, pp.333-343

Burdett, K.; Mortensen. 1980. "Search, layoffs and labour market equilibrium", in Journal of Political Economics, December.

Fallon, P.; Verry, D.1989. The economics of labour markets. Oxford, alden Press.

ILO, Uemployment Insurance Scheme Geneva, 1995.

International Social Security Association. Trends in social security., 1995.NO. 7.

International Social Security Association. Trends in social security., 1995.NO. 8.

International Social Security Association. Trends in social security., 1995.NO. 9.

Lancaster, T.; Nickell, S.1980. "The analysis of reemployment probabilities for the unemployed", in Journal of the Royal Statistical Society,p.143.

Mortensen, Dale T.1977. "Unemployment insurance and job search decisions", in Industrial Labour Relations Review, July.

DRU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นายวิวัฒน์ ชี้อสกุล วัฒนกิจ เกิดวันที่ 22 กรกฎาคม 2503
สถานที่เกิด จังหวัดยะลา
ที่อยู่ปัจจุบัน 53/305 ซอยสามัคคี ถนนสุขาภิบาล 1 แขวงคลองกุ่ม
เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร รหัส 10240
ประวัติการทำงาน สำนักงาน สรรรินทร์ ทรายความ
ที่ทำงาน 53/305 ซอยสามัคคี ถนนสุขาภิบาล 1 แขวงคลองกุ่ม
เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร รหัส 10240