

สิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงาน: การพัฒนา รูปแบบ และความเป็นไปได้ในสังคมไทย¹

Employment Insurance Benefits: Development, Contributions, and Possibilities in the Thailand Social Context

อัคนัย ขวัญอยู่² สรัญญา เทรตน์³ วิชัญ กิตติรัตนพันธ์⁴ และ ชีระ สินเดชารักษ์⁵

Akkaranai Kwanyou, Saranya Terat, Wichan Kittiratanapan and Teera Sindecharak

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University

E-mail : saran.tarat@gmail.com

Date Received : 29 September 2022 Date Revised : 16 December 2022

Date Accepted : 16 December 2022 Date Accepted online : 22 December 2022

บทคัดย่อ

ตลาดการจ้างงานในประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทำให้แรงงานมีความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางอาชีพและเสี่ยงต่อการว่างงาน โดยงานศึกษาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานเพื่อพัฒนาแรงงานอย่างยั่งยืน ผ่านการพัฒนาสิทธิประโยชน์การว่างงานที่มีอยู่แต่เดิมให้ครอบคลุมการประกันการจ้างงาน และให้ข้อเสนอแนะเรื่องการกำหนดแหล่งที่มาของการจ่ายเงินสมทบ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีวิทยาในการศึกษาทั้งการวิจัยเอกสาร การสำรวจข้อมูลจากตัวอย่างทั้งกลุ่มผู้ประกันตน 2,032 ตัวอย่าง และผู้ประกอบการ 232 ตัวอย่าง การสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน 10 หน่วยงาน การจัดประชุมกลุ่มย่อยซึ่งมีตัวแทนฝั่งผู้ประกันตนและนายจ้างเข้าร่วม 115 คน

จากผลการศึกษานำไปสู่ข้อสรุปว่าประเทศไทยควรขยายความคุ้มครองผู้ประกันตนจากเดิมที่มุ่งเน้นเฉพาะสิทธิประโยชน์การว่างงานผ่านเงินทดแทนผู้ที่ไม่มีงานทำและขาดรายได้ ไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถในการหางานและการพัฒนาทักษะอาชีพ โดยแหล่งที่มาของกองทุนควรมีลักษณะของ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยใน “โครงการวิจัยการพัฒนาสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานเพื่อพัฒนากำลังแรงงานอย่างยั่งยืน” ปีงบประมาณ 2564 สนับสนุนทุนการศึกษารายวิชาโดยสำนักงานประกันสังคม

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author) และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁴ อาจารย์พิเศษคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁵ ศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การร่วมสมทบทั้งผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐในสัดส่วนที่เท่ากัน การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนควรยืดหยุ่นได้และอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการจ่าย แต่มีการกำหนดเงินสมทบขั้นต่ำไว้ ในขณะที่นายจ้างกับรัฐจ่ายในสัดส่วนที่เท่ากันและคงที่ สำหรับสิทธิประโยชน์การจ้างงานควรครอบคลุมใน 4 ลักษณะ ได้แก่ สิทธิประโยชน์เงินทดแทนกรณีว่างงาน การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน และสิทธิประโยชน์ทางภาษี

คำสำคัญ : กองทุนประกันสังคม ประกันการจ้างงาน สิทธิประโยชน์การพัฒนาทักษะ เงินชดเชยการว่างงาน

Abstract

The labour market in Thailand is being challenged, culminating in risks for laborers, including employment insecurity and unemployment. This research studied means of developing employment insurance benefits for sustainable employment development to expand extant unemployment benefits to cover employment insurance and provide recommendations for stipulating sources, contribution payment formats, and other relevant details. Methodologies included documentary research; a survey of 2,032 insured and 232 operating samples; in-depth interviews with representatives from 10 public and private sector organizations; and a focus group of 115 participants comprising insured and employer representatives.

Results were that Thailand should extend coverage for insured workers, instead of focusing solely on employment benefits through contributory payments for the unemployed and incomeless to developing capacity limits for finding employment and developing related skills. Sources of funding should include equally proportioned contributions from the insured, employers, and the government. Contributions from insured workers should be flexible and based on affordability, with a set minimum contribution; by contrast, proportionate input from employers and the government should be equivalent. Employment benefits should cover four areas: compensation benefits for unemployment, skill development, recruitment, and tax benefits.

Keywords: Employment insurance, Social Security fund, Skill development benefit, Unemployment compensation.

บทนำ

สภาพการจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ เช่น Thailand 4.0 ในขณะเดียวกันประเทศไทยยังเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานทั้งในทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ปรากฏการณ์ดังกล่าวถือเป็นวิกฤตด้านสาธารณสุขที่อุบัติขึ้นทั่วโลก และก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลกระทบต่อภาวะการมีงานทำและภาวะการว่างงานของแรงงานไทยอย่างเป็นวงกว้าง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563; อาภาพร ผลมี และคณะ, 2561; องค์การยูนิเซฟ, 2563) อย่างไรก็ตาม สาเหตุหลักของการว่างงานอาจเกิดขึ้นมาจากปัจจัยอื่น ๆ ได้อีกด้วย เช่น การที่สังคมถูกขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การเลือกประกอบอาชีพในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) ของคนรุ่นใหม่ หรือการเกิดอาชีพในยุคใหม่ เป็นต้น ซึ่งการตกอยู่ในสภาวะการว่างงานนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยจำนวนหนึ่งขาดแคลนรายได้หรือทุนทรัพย์ในการดำรงชีพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ปาจริย วายโสกา, 2553) ด้วยเหตุนี้ การสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับแรงงานไทยจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญ และได้กำหนดให้สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรหลักในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในรูปแบบของเงินทดแทนในกรณีที่ผู้ประกันตนว่างงานหรือถูกเลิกจ้าง (กรมการจัดหางาน, 2563) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ประกันตนทุกคน รวมถึงเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การรับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของผู้ประกันตนในประเทศไทยนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกปี และส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมมีรายจ่ายในเรื่องของสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักประกันทางสังคมในลักษณะดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้มีการพัฒนาระบบประกันการจ้างงานเพื่อส่งเสริมสวัสดิการแรงงานที่นอกเหนือจากการประกันการว่างงานแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งระบบดังกล่าวนี้เป็นการประกันการจ้างงานในเชิงองค์รวม กล่าวคือ เป็นการแก้ไขปัญหาทั้งระบบของการจ้างงาน ด้วยการให้สิทธิประโยชน์อย่างเป็นกระบวนการ ตั้งแต่การจัดหางานหรือช่องทางการจ้างงาน การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน รวมถึงกรณีว่างงาน และยังครอบคลุมถึงการให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการจ้างงานทั้งหมดอีกด้วย ฉะนั้น หากแรงงานไทยมีหลักประกันทางสังคมที่มั่นคงและเพิ่มรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานอย่างเหมาะสมต่อบริบทการจ้างงานของสังคมไทย ตลอดจนการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตได้อย่างครอบคลุม ย่อมนำมาซึ่งการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจแรงงานให้เกิดความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของนโยบายหรือมาตรการของประเทศที่มีระบบประกันการจ้างงานโดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD ใน 3 ด้าน ได้แก่ แหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงาน รูปแบบประกันการจ้างงาน และการให้สิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือ
- 2) ศึกษาความซ้ำซ้อนของสิทธิประโยชน์ที่แรงงานได้รับในกรณีว่างงานจากกองทุนต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชน
- 3) ศึกษาทัศนคติที่มีต่อระบบประกันการจ้างงานของผู้ประกันตนและนายจ้าง ในด้านแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงาน และรูปแบบประกันการจ้างงาน
- 4) ศึกษารูปแบบประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
- 5) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันการว่างงานและสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงาน
- 6) ศึกษาบทบาทหน้าที่หรือส่วนเกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือในกรณีว่างงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน ฯลฯ เพื่อนำไปสู่การพัฒนา การกำหนดรูปแบบ และพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการมีสิทธิประโยชน์การจ้างงานที่ครอบคลุมการทำงานของแรงงานในสังคมไทย

ภาพรวมการประกันการจ้างงาน/ว่างงาน กรณีศึกษาต่างประเทศและประเทศไทย

ในปัจจุบันมีประเทศกว่า 72 ประเทศทั่วโลกที่มีการประกันการว่างงานโดยมีรูปแบบและลักษณะการจัดสรรสิทธิประโยชน์แตกต่างกันออกไป จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการของประเทศในกลุ่ม Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)⁶ และประเทศที่ไม่อยู่ในกลุ่ม OECD พบว่า มีอย่างน้อย 13 ประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ฯลฯ ที่มีการจัดสรรสิทธิประโยชน์ด้านการจ้างงานเพิ่มเติมไปจากสิทธิประโยชน์ด้านการว่างงานที่มีอยู่แต่เดิมเพื่อตอบสนองความต้องการแบบองค์รวมของแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และใช้ชื่อเรียกสิทธิประโยชน์ดังกล่าวว่า “การประกันการจ้างงาน” หรือ “Employment Insurance” (ILO, 2017; Dek Soon Hwang, 2013) โดยในส่วนนี้จะยกกรณีศึกษาของประเทศที่มีการจัดสรรสิทธิประโยชน์ด้านการประกันการจ้างงานมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยใน 2 ด้านคือ ด้านเงินสมทบ และด้านสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงานหรือประกันการจ้างงาน

⁶ เป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาหรือยกระดับระบบเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกให้มีเสถียรภาพ รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง โดยเฉพาะการที่แรงงานมีงานทำและหลักประกันทางสังคมอย่างเป็นมาตรฐานร่วมกัน

1) ด้านเงินสมทบประกันการว่างงานหรือประกันการจ้างงาน

แผนการเงินของระบบประกันการว่างงานหรือประกันการจ้างงาน เป็นความยินยอมร่วมกันระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยทั่วไปแล้วประเทศที่ดำเนินการประกันการว่างงานมาเป็นระยะเวลานานจะมี ต้นทุนและการเรียกเก็บเงินสมทบทุนประกันการว่างงานในอัตราที่สูง การจัดการการเงินของกองทุนประกันการว่างงาน (Carter et al., 2013, pp. 18-21) ในตารางที่ 1 เป็นการเปรียบเทียบอัตราเงินสมทบประกันการว่างงานหรือการจ้างงานจำแนกตามผู้จ่ายเงินสมทบพอสังเขประหว่างประเทศแคนาดา เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และไทย ซึ่งจะสังเกตได้ว่าประเทศไทยมีอัตราการเรียกเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ โดยเปรียบเทียบ และมีเพียงประเทศญี่ปุ่นและไทยที่มีการกำหนดอัตราเงินสมทบจากรัฐบาล

ตารางที่ 1 อัตราเงินสมทบประกันการว่างงานหรือการจ้างงาน

หน่วย : ร้อยละของอัตราค่าจ้างของแรงงาน

ลำดับ	ประเทศ	อัตราเงินสมทบจาก ลูกจ้าง	อัตราเงินสมทบจาก นายจ้าง	อัตราเงินสมทบจาก รัฐบาล
1	แคนาดา	1.83	2.56	-
2	เกาหลีใต้	0.80	0.80*	-
3	ญี่ปุ่น	0.60	0.95	**
4	ไทย	0.50	0.50	0.25

* อัตราเงินสมทบแตกต่างกันตามแต่ประเภทธุรกิจ

** รัฐบาลสมทบในอัตราที่คงที่ ไม่ได้อิงตามเกณฑ์ค่าจ้างของแรงงาน

2) ด้านสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงานหรือประกันการจ้างงาน

อัตราการจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงานหรือประกันการจ้างงานขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารจัดการของแต่ละประเทศ โดยการจ่ายเงินทดแทนนั้นประกอบได้ด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ระยะเวลาการจ่ายสิทธิประโยชน์และระดับของสิทธิประโยชน์ (Carter et al., 2013, pp. 25-30) ในตารางที่ 2 แสดงรูปแบบการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีประกันการว่างงานใน 4 ประเทศพอสังเขป จะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการรับสิทธิประโยชน์ของประเทศไทยจะยาวนานกว่าประเทศอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบในขณะที่อัตราเงินทดแทนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันทุกประเทศ

ตารางที่ 2 รูปแบบการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีประกันการว่างงาน

ลำดับ	ประเทศ	ระยะเวลาทำงานขั้นต่ำ	อัตราเงินทดแทน (ร้อยละของ เงินเดือน)*	ระยะเวลาในการรับสิทธิ ประโยชน์ (สัปดาห์)*
1	แคนาดา	420-700 ชั่วโมงต่อปี	55.00	14-45

ลำดับ	ประเทศ	ระยะเวลาทำงานขั้นต่ำ	อัตราเงินชดเชย (ร้อยละของ เงินเดือน)*	ระยะเวลาในการรับสิทธิ ประโยชน์ (สัปดาห์)*
2	เกาหลีใต้	720 ชั่วโมงต่อปี	50.00	12 – 34
3	ญี่ปุ่น	6 เดือน (ไม่กำหนดชั่วโมง ต่อปี)	50.00 – 80.00	12 – 21
4	ไทย	6 เดือน (ไม่กำหนดชั่วโมง ต่อปี)	50.00	13 – 26

* อัตราเงินชดเชย และระยะเวลาในการรับสิทธิประโยชน์ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ตามที่แต่ละประเทศกำหนด เช่น สาเหตุการว่างงาน และระดับค่าจ้าง ฯลฯ

นอกจากนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมยังพบว่า การจ่ายสิทธิประโยชน์การว่างงานด้วยเงินสดควบคู่ไปกับนโยบายสนับสนุนการกลับเข้าสู่การจ้างงาน เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการคุ้มครองคนว่างงานและครอบครัวของแรงงานจากความยากจน อีกทั้งยังช่วยให้ได้รับการจ้างงานที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ประเทศส่วนใหญ่จึงมักเชื่อมโยงการจ่ายสิทธิประโยชน์ในรูปแบบเงินและให้บริการจัดหางานประจำให้แก่คนว่างงาน การบริการจัดหางาน หมายถึง การค้นหางานที่มีประสิทธิภาพผ่านการให้คำปรึกษา การจัด Job Fair การให้ความช่วยเหลือในการเขียนประวัติส่วนตัว (CV) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงาน แหล่งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงานที่เปิดรับสมัคร เป็นต้น นอกจากนี้รูปแบบการประกันการว่างงานในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เพื่อสนับสนุนคนว่างงานให้พัฒนาทักษะของตน เช่น การให้เบี้ยเลี้ยงหรือส่วนลดในการอบรมพัฒนาทักษะ หรือขยายสิทธิประโยชน์หากเข้าร่วมและสำเร็จการฝึกอบรมทักษะ เป็นต้น (ILO, 2017)

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมแนวทางการจัดสรรสิทธิประโยชน์การจ้างงาน ตลอดจนเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบในแต่ละประเทศข้างต้นไปบรรยายสรุปและอภิปรายร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนเสียในเวทีประชุมกลุ่มย่อยต่าง ๆ ที่จัดขึ้นทั่วประเทศ เพื่อร่วมกันกำหนดรูปแบบสวัสดิการและเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย และจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อสำนักงานประกันสังคมต่อไป

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้อาศัยกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล 4 วิธี ได้แก่ 1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ และพัฒนาสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานเพื่อพัฒนากำลังแรงงานอย่างยั่งยืน 2) การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการทั้งภาครัฐและเอกชน 4) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ต่อโครงการวิจัยการพัฒนาสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานเพื่อพัฒนากำลังแรงงานอย่างยั่งยืน

1) การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)

เป็นการสืบค้นข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา พร้อมทั้งนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่าง ๆ ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างหรือเหมือนกันของสิทธิประโยชน์ ซึ่งนำมาสู่การวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอในการจัดตั้งโครงการประกันการจ้างงาน (Employment Insurance) ที่เหมาะสมกับบริบทการจ้างงานของประเทศไทย ตลอดจนจัดทำแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและสิทธิประโยชน์ในการจัดหางานที่เหมาะสมกับรูปแบบการจ้างงานตรงกับสภาพตลาดแรงงานในปัจจุบันรวมถึงจัดทำกรอบการจัดการ การกำกับ ควบคุม การตรวจสอบ และการบริหารความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

2) การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างของงานศึกษานี้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกันมาตรา 33 สัญชาติไทย และนายจ้างในสถานประกอบการของธุรกิจประเภทต่าง ๆ โดยคณะผู้วิจัยมีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) อ้างอิงจากสถิติของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลจำนวนสถานประกอบการและสาขา/นายจ้างและผู้ประกันตน/ลูกจ้าง ปีพ.ศ. 2563 พบว่ามีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จำนวน 11,124,209 ราย และผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้าง 485,053 ราย จากนั้นใช้สูตรการคำนวณขนาดตัวอย่างกรณีทราบจำนวนประชากรในการคำนวณจำนวนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา (ตามสมการด้านล่าง)

$$n = \frac{NZ^2}{(N-1)e^2 + Z^2}$$

โดยกำหนดให้ n = จำนวนกลุ่มตัวอย่าง

N = จำนวนประชากรทั้งหมดของผู้ประกันตน ม.33 / ผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้าง

Z = 1.96

σ^2 = ค่าความแปรปรวน (กำหนดค่า Pretest ของกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ 56 เนื่องจากเป็นเลขประมาณการขั้นต่ำที่ทำให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างรวมเป็นจำนวนขั้นต่ำที่สามารถเก็บข้อมูลได้ ซึ่งตามที่กำหนดไว้นั้นจะต้องมีกลุ่มตัวอย่างรวมกันอย่างน้อย 1,600 คน)

$e \approx 2.72$

จากสูตรการคำนวณขนาดตัวอย่าง คณะผู้วิจัยได้กลุ่มตัวอย่างผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จำนวน 2,032 ตัวอย่าง และผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้าง 232 ตัวอย่าง ซึ่งจะใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling) ตามเขตพื้นที่ครอบคลุม 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ รวม 20 จังหวัด และอาศัยฐานข้อมูลผู้ประกันตนและนายจ้างของสำนักงานประกันสังคมในแต่ละพื้นที่ในการสุ่มเลือกตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) และติดต่อเพื่อขอเข้าสัมภาษณ์ โดยมีเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) จำนวน 2 ชุด แยกตามผู้ประกันตนและนายจ้าง โดยการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาได้แนวความคิดจากการรวบรวมเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 5 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลด้านการรับรู้เกี่ยวกับประกันสังคมและสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน ข้อมูลด้านสิทธิประโยชน์ประกัน “การจ้างงาน” และการจ่ายเงินสมทบ (เพิ่มเติม) และข้อเสนอแนะอื่น ๆ โดยแบบสอบถามดังกล่าวนี้ผ่านการตรวจสอบค่าความเที่ยงตรง (Validity) โดยมีค่า Index of Item – Objective Congruence หรือ IOC เกิน 0.5 และความเชื่อถือได้ (Reliability) โดยมีค่า cronbach's alpha เกิน 0.7 ในทุกมิติ

3) วิธีการทางสถิติและการวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บรวบรวมแบบสอบถามและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทั้งหมดแล้ว ได้นำแบบสอบถามมาลงรหัส บันทึกข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ด้วยการรายงานผลทางสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าสถิติอื่น ๆ ที่ใช้ในการนำเสนอและวิเคราะห์ข้อมูล

4) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐและเอกชน จำนวน 10 หน่วยงาน ประกอบด้วย 1) กรมการจัดหางาน 2) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 3) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 4) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) 5) สถานพยาบาล 6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 7) ภาควิชาการ 8) บริษัทประกันภัยที่รับประกันการว่างงานของผู้ประกันตน 9) สหภาพแรงงาน และ 10) สมาคมนายจ้าง หน่วยงานละ 5 คนเป็นอย่างต่ำ โดยต้องเป็นผู้บริหารระดับฝ่าย/สำนัก/ส่วนงาน ที่สามารถให้ข้อมูลเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน โดยมีประเด็นและแนวคำถามหลักดังต่อไปนี้

- การออกแบบสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานอย่างไรที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
- การเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ และหากมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์การว่างงาน รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบควรเป็นอย่างไร
- ความร่วมมือกันระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ในการดำเนินโครงการสิทธิประโยชน์การจ้างงาน ควรเป็นอย่างไร

5) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาคการศึกษา นักวิชาการอิสระ และประชาชนทั่วไปที่สนใจ จำนวน 5 ครั้ง ใน 5 ภูมิภาค โดยมีผู้เข้าร่วมรวม 535 คน จากทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยผู้ที่ลงทะเบียนส่วนหนึ่งเป็นกลุ่ม

ผู้ที่เคยผ่านการถูกสัมภาษณ์ในรอบแบบสำรวจและมีประเด็นแลกเปลี่ยนที่มีความน่าสนใจ หรือเป็นกลุ่มที่เคยมีความเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมในเชิงนโยบายของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งทางสำนักงานฯ มีรายชื่ออยู่ในฐานข้อมูลผู้ติดต่อ

ผลการศึกษา

สำหรับผลการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จะแบ่งออกเป็น 6 ประเด็นหลัก ตามวัตถุประสงค์ของงานศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผลการเปรียบเทียบข้อแตกต่างของนโยบายหรือมาตรการของประเทศที่มีระบบประกันการจ้างงาน โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD ในด้านแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงาน รูปแบบประกันการจ้างงาน และการให้สิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือ

แหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงาน จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า แหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ (สมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, 2543; Jasos, 2001; Makarenko, 2009; Carter et al., 2013) ได้แก่

1) การจ่ายเงินสมทบร่วมกัน 2 ฝ่ายคือ การจ่ายเงินสมทบร่วมกันระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ตัวอย่างเช่น ประเทศเกาหลีใต้ เป็นการจ่ายเงินสมทบร่วมกัน 2 ฝ่ายระหว่างลูกจ้าง ร้อยละ 0.55 นายจ้าง ร้อยละ 0.55 และเพิ่มเติมสำหรับการฝึกทักษะอาชีพ ร้อยละ 0.25-0.65 ขึ้นอยู่กับจำนวนของพนักงาน

2) การจ่ายเงินสมทบร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่ายคือ การจ่ายเงินสมทบร่วมกันระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ เพื่อนำมาใช้ในการจ่ายสิทธิประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตน ทั้งนี้ อัตราการจ่ายเงินสมทบนั้นมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละบริบทของประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบการจ่ายเงินสมทบร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ โดยลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราคงที่ ร้อยละ 0.6 นายจ้างจ่ายเงินสมทบ ร้อยละ 0.6 และบางภาคธุรกิจจะต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมในอัตราที่แตกต่างกัน

การจ่ายเงินสมทบของระบบประกันการจ้างงานในประเทศกลุ่ม OECD นั้นมีลักษณะที่ต่างกัน ความรับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น ในขณะที่บางประเทศ ความรับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบถูกจัดสรรออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ซึ่งลักษณะของแหล่งที่มาของเงินการประกันการจ้างงานนั้นเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดช่วงอัตราการจ่ายเงินสมทบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ อีกทั้งจำนวนเงินที่หมุนเวียนในระบบประกันการจ้างงานส่งผลต่อสิทธิประโยชน์ที่นายจ้างและลูกจ้างได้รับซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

รูปแบบประกันการจ้างงาน จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งรูปแบบประกันการจ้างงานออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1) *ประกันการจ้างงาน* (เช่น ประเทศญี่ปุ่น แคนาดา และเกาหลีใต้ ฯลฯ)

2) *ประกันการว่างงาน* (เช่น ประเทศนอร์เวย์ สวีเดน และไทย ฯลฯ)

การใช้ระบบประกันการจ้างงานในรูปแบบที่แตกต่างกันนั้นส่งผลต่อขอบเขตของสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับอย่างชัดเจน กล่าวคือ รูปแบบประกันการจ้างงานจะครอบคลุมและมุ่งเน้นสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างทั้งในขณะที่อยู่ภายใต้การจ้างงานและเมื่อว่างงาน ด้วยเหตุนี้ ทำให้สิทธิประโยชน์ของประกันการจ้างงานจะมุ่งเน้นไปที่การกระตุ้นและจูงใจให้ผู้ประกันตนดำรงสถานะการจ้างงานเอาไว้ รวมถึงการเพิ่มพูนทักษะเพื่อให้สามารถรักษาสถานการณ์จ้างงานไว้ หรือหากกลายเป็นผู้ว่างงานก็สามารถกลับสู่การจ้างงานได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ รูปแบบประกันการว่างงานจะมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือเมื่อผู้ประกันตนพ้นสถานะการจ้างงานแล้วหรือกลายเป็นผู้ว่างงาน ส่งผลให้สิทธิประโยชน์ของประกันการว่างงานจะเน้นไปที่การจ่ายเงินชดเชยกรณีว่างงาน

การให้สิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือ จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า การจ่ายสิทธิประโยชน์นั้นสัมพันธ์กับรูปแบบของระบบประกันการจ้างงาน กล่าวคือ สิทธิประโยชน์ของประกันการจ้างงานจะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทักษะ ผ่านการจ่ายเงินชดเชย เงินสนับสนุนการเข้าร่วมการพัฒนาทักษะ และการกระตุ้นให้ผู้ประกันตนกลับเข้าสู่การจ้างงานอย่างรวดเร็ว เช่น การจัดงานนัดพบระหว่างนายจ้างและผู้ว่างงาน การค้นหางาน หรือทักษะการสัมภาษณ์งาน เป็นต้น ในขณะที่สิทธิประโยชน์ของประกันการว่างงานจะมุ่งเน้นไปที่การเงินทดแทนกรณีว่างงานให้แก่ผู้ประกันตน เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตในระหว่างที่กำลังหาตำแหน่งงานใหม่ (Masayoshi, 2010; สุนันทา เสียงไทย, 2557; เสาวลักษณ์ ทิพย์แก้ว, 2560; Carter et al., 2013)

ทั้งนี้ ในการดำเนินการภายใต้ระบบประกันการจ้างงานและว่างงานของแต่ละประเทศนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เช่น การจัดหางาน การพัฒนาทักษะ และการจ่ายสิทธิประโยชน์การจ้างงาน ที่นำมาสู่การเยียวยาและกระตุ้นการกลับเข้าสู่การจ้างงานของผู้ประกันตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความซ้ำซ้อนของสิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับในกรณีว่างงานจากกองทุนต่าง ๆ ของภาครัฐและเอกชน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับการศึกษาเอกสารพบว่า กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนเมื่อว่างงาน ประกอบด้วย (1) กองทุนประกันสังคม (2) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และ (3) การประกันภัยคุ้มครองการว่างงาน โดยทั้งนี้ อาจแบ่งออกเป็นกองทุนของภาครัฐและกองทุนของภาคเอกชน โดยกองทุนของภาครัฐ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่รวบรวมเงินสมทบที่ลูกจ้างนายจ้าง และรัฐร่วมกันจ่ายเงินสมทบเพื่อนำมาใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานทั้งในกรณีถูกเลิกจ้าง ลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เป็นกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีออกจากงานหรือตาย โดยลูกจ้างสามารถยื่นขอรับเงินสงเคราะห์ได้ในกรณีที่ลูกจ้าง

ถูกเลิกจ้างแต่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย กองทุนของภาคเอกชนคือ การประกันภัยคุ้มครองการว่างงาน ที่ดำเนินการโดยบริษัทประกันภัย เป็นความสมัครใจของผู้ประกันตนในการซื้อประกันเพิ่มเติม เพื่อคุ้มครองการว่างงานของตน

จากการพิจารณาความซ้ำซ้อนของสิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับในกรณีว่างงานจากกองทุนต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชนพบว่า เมื่อแรงงานที่เป็นผู้ประกันตนว่างงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ ได้แก่ เงินทดแทนในระหว่างการว่างงาน จากกองทุนประกันสังคม เงินสงเคราะห์เมื่อถูกเลิกจ้างและนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และเงินประกันจากการประกันภัยคุ้มครองการว่างงานจากบริษัทประกันภัย (กรณีลูกจ้างทำประกันดังกล่าวไว้) อย่างไรก็ตาม สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานที่แรงงานได้รับนั้นไม่มีความซ้ำซ้อนกัน โดยเมื่อผู้ประกันตนว่างงานจะได้รับเงินทดแทนระหว่างว่างงานจากสำนักงานประกันสังคม จะสามารถดำเนินการขอรับเงินสงเคราะห์ลูกจ้างได้ หากเข้าเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้ หากผู้ประกันตนได้ทำประกันภัยคุ้มครองการว่างงานกับภาคเอกชนจะได้รับเงินทดแทนการว่างงานเพิ่มเติม

3. ทศนคติที่มีต่อระบบประกันการจ้างงานของผู้ประกันตนและนายจ้าง ในด้านแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงาน และรูปแบบประกันการจ้างงาน

จากการวิจัยเชิงสำรวจและการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า ผู้ประกันตนและนายจ้างส่วนใหญ่ต้องการให้มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านการจ้างงาน นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์การว่างงานที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยผู้ประกันตนเกือบกึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดพร้อมจะจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้นหากได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการจ้างงานเพิ่มจากเดิม โดยอัตราการจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติม ในระดับที่เหมาะสมกับความเต็มใจจะจ่ายของทั้งฝั่งนายจ้าง และฝั่งผู้ประกันตนส่วนใหญ่ อยู่ที่ร้อยละ 0.50 – 0.99 ตามรายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงร้อยละของอัตราเงินสมทบที่นายจ้าง และผู้ประกันตนเต็มใจจะจ่ายเพิ่ม

อัตราเงินสมทบที่เต็มใจจะจ่ายเพิ่ม	นายจ้าง	ผู้ประกันตน
0.01% - 0.49%	8.89%	17.20%
0.50% - 0.99%	31.11%	29.94%
1.00% - 1.49%	13.33%	14.65%
1.50% - 1.99%	11.11%	10.83%
2.00% - 2.49%	6.67%	7.01%
2.50% - 2.99%	4.44%	6.37%
3.00% - 3.49%	4.44%	3.18%
3.50% - 3.99%	0.00%	4.46%
4.00% - 4.49%	6.67%	2.55%
5.00% - 5.49%	2.22%	1.27%
5.50% - 5.99%	2.22%	1.27%
6.00% ขึ้นไป	8.89%	1.27%
รวม	100.0%	100.0%

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ ทั้งสองกลุ่มยังเห็นพ้องกันว่า การจ่ายเงินสมทบควรเป็นการจ่ายร่วมระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐในสัดส่วนที่เท่ากัน ซึ่งข้อมูลจากการสำรวจนี้สอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมองว่า ภาครัฐควรต้องเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนในเรื่องเงินสมทบ และหากต้องการเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์การจ้างงานเข้ามาในประกันการว่างงาน กองทุนประกันสังคมจำเป็นต้องคำนวณเงินสะสมของกองทุนและต้นทุนของการเพิ่มสิทธิประโยชน์เพื่อคำนวณความเสี่ยงและความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม รวมถึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถทางการเงินของลูกจ้างและค่าครองชีพ เพื่อไม่ให้เกิดการจ่ายเงินสมทบการเป็นภาระของลูกจ้าง ทั้งนี้ หากเป็นไปได้กองทุนประกันสังคมควรนำเงินสมทบที่จัดเก็บสะสมนั้นไปลงทุนรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกองทุนประกันสังคม

ในด้านสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนต้องการเพิ่มเติม จากการสำรวจพบว่า ผู้ประกันตนต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดหางานเพื่อกลับเข้าสู่การจ้างงานอย่างรวดเร็วเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ต้องการเงินทดแทนระหว่างว่างงานที่ครอบคลุมไปถึงเงินช่วยเหลือระหว่างหางานและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพักชำระหนี้ ในส่วนของนายจ้างต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการลดหย่อนภาษีเมื่อจ้างงานผู้ว่างงาน รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานไม่ควรมีค่าเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจ้างงานนี้ จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า สิทธิประโยชน์การจ้างงานเป็นสิ่งที่สำนักงานจัดหางานในแต่ละพื้นที่ใช้ในการผลักดันแรงงานเข้าสู่กระบวนการจ้างงาน แต่จำเป็นต้องเพิ่มช่องทางหรือแพลตฟอร์มออนไลน์เพื่ออำนวยความสะดวกในการพบกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานควรมีการออกแบบหลักสูตรให้เหมาะสมกับผู้ว่างงานในหลากหลายระดับทั้งหลักสูตรสำหรับผู้เริ่มต้นพัฒนาทักษะ หลักสูตรการยกระดับทักษะ และหลักสูตรสำหรับประกอบอาชีพเสริม เพื่อให้ผู้ประกันตนมีทักษะที่สามารถกลับเข้าสู่การจ้างงานได้ตามความต้องการ และสอดคล้องกับอุปสงค์ของตลาดแรงงาน

4. รูปแบบประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจทัศนคติและมุมมองของผู้ประกันตน นายจ้าง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นำมาสู่การออกแบบรูปแบบประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับประเทศไทยภายใต้การบริหารความเสี่ยง ซึ่งเป็นรูปแบบประกันการว่างงานที่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์การจ้างงาน ซึ่งประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่ แหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการประกันการจ้างงาน การให้สิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือ และระยะเวลาการจ่ายสิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แหล่งที่มาของเงินเป็นการจ่ายเงินสมทบร่วมกัน 3 ฝ่ายในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นคือ ผู้ประกันตนจ่ายขั้นต่ำร้อยละ 0.5 นายจ้าง ร้อยละ 1 และรัฐบาล ร้อยละ 1 หรือจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เท่ากันทั้ง 3 ฝ่าย เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น การปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบเพื่อความมั่นคงและ

การบริหารจัดการความเสี่ยงของกองทุนประกันสังคม เพื่อให้สามารถจ่ายสิทธิประโยชน์การจ้างงาน ทั้งสิทธิประโยชน์ การจัดหางาน สิทธิประโยชน์การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน ได้อย่างยั่งยืน

สำหรับสิทธิประโยชน์และระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจะได้รับเมื่อว่างงาน ผู้ประกันตน จะต้องขึ้นทะเบียนว่างงานเพื่อรับเงินทดแทนกรณีว่างงาน โดยอัตราเงินทดแทนดังกล่าวขึ้นอยู่กับสาเหตุของการสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

กรณีลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง ได้รับเงินทดแทน ร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นระยะเวลา 90 วัน และกรณีถูกเลิกจ้าง ได้รับเงินทดแทน ร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นระยะเวลา 180 วัน นอกจากเงินทดแทนกรณีว่างงานแล้ว ผู้ประกันตนจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมตามอัตราเงินสมทบที่จ่ายเพิ่มไปจาก ร้อยละ 0.5 อย่างไรก็ตาม การได้รับเงินทดแทนทั้ง 2 กรณีนี้ ผันแปรตามเงื่อนไขของรายได้ อายุ และ ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้ผู้ว่างงานที่เข้าร่วมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและเข้าร่วมการจัดหางานกับกรมการจัดหางานจะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเพิ่มเติมไปจากเงินทดแทนกรณีว่างงาน

ยิ่งไปกว่านั้น กรณีที่ผู้ว่างงานสามารถกลับเข้าสู่การจ้างงานได้ก่อนระยะเวลาของการได้รับเงินทดแทน ผู้ประกันตนจะยังคงได้รับเงินทดแทนดังกล่าวร้อยละ 50 ของเงินทดแทน เพื่อกระตุ้นการกลับเข้าสู่การจ้างงาน นอกจากนี้การดำเนินการจำเป็นจะต้องอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการจ่ายสิทธิประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตน โดยที่ผู้ประกันตนเองสามารถที่จะเข้าสู่ระบบเพื่อตรวจสอบสิทธิประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเมื่อว่างงาน การดำเนินการผ่านระบบกลางเช่นนี้ทำให้เกิดความโปร่งใส เนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบการดำเนินการได้ด้วยตนเอง

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันการว่างงานและสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางในสาขานิติศาสตร์พบว่า ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันการว่างงานและสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หากต้องการเปลี่ยนแปลงระบบประกันการว่างงานและสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงาน ให้มีความครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่หลากหลาย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งประกอบด้วย

1) การแก้ไขอัตราเงินสมทบรวมถึงสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อกำหนดอัตราเงินสมทบและค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ รวมถึงปรับหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

2) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลดหย่อนภาษีเมื่อเข้าร่วมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน จำเป็นจะต้องมีการปรับแก้การยกเว้นเงินได้พึงประเมินที่ไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้ ส่วนการกำหนดมาตรการทางภาษีแก่นิติบุคคลอาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 (1) แห่งประมวลรัษฎากร

และเพื่อให้การบังคับใช้บทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีความเหมาะสม จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนนายจ้างและทะเบียนผู้ประกอบการ โดยเห็นควรแก้ไขอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สึกเกรงกลัวต่อโทษที่ระวาง ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เป็นการสร้างภาระให้รัฐโดยแก้ไขให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบัน

2) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษส่วนของการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ โดยเห็นควรแก้ไขอัตราโทษปรับให้สูงขึ้น เช่น ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้กรณียื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ เป็นความผิดตามกฎหมายประกันสังคมด้วย รวมทั้งแก้ไขบทกำหนดโทษ การไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา

3) แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการยื่นแบบรายการส่งเงินสมทบโดยเห็นควรแก้ไข ให้ชัดเจนว่าหากยังไม่นำส่งเงินสมทบ นายจ้างมีหน้าที่ต้องส่งแบบรายการก่อน และควรที่จะมีการกำหนดบทบัญญัติสันนิษฐานไว้ว่า เงินสมทบที่นายจ้างหักจากลูกจ้างให้ถือเป็นทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ของสำนักงานประกันสังคม และกองทุนเพื่อประโยชน์ในการนำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ได้ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย

4) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ โดยให้มีบทกำหนดโทษในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา หรือหักเงินสมทบแล้วแต่ไม่นำส่ง หรือพยายามหักค่าจ้างของลูกจ้าง ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อวัตถุประสงค์จ่ายเป็นเงินสมทบทั้งหมดหรือบางส่วนของเงินสมทบส่วนของนายจ้างให้เป็นความผิดตามกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

5) ควรบัญญัติบทกำหนดโทษทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่มิผู้ทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่นซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกยึดหรืออายัด ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

6) การลงโทษนิติบุคคลไม่สามารถนำโทษจำคุกมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมติตามกฎหมายเท่านั้น จึงบังคับได้แต่เพียงโทษปรับเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อนิติบุคคลไม่สามารถนำโทษจำคุกมาบังคับใช้ได้ จึงเห็นว่าควรที่จะกำหนดอัตราค่าปรับเฉพาะกรณีการลงโทษนิติบุคคลให้สูงกว่าโทษที่ลงกับบุคคลธรรมดา และพิจารณานำหลักการปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine) มาปรับใช้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีของนิติบุคคลมีประสิทธิภาพ ทั้งนิติบุคคลขนาดเล็กและขนาดใหญ่

7) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีและเปรียบเทียบปรับ พ.ศ. 2537 โดยการกำหนดกรอบอัตราเปรียบเทียบปรับ โดยการกำหนดเป็นชั้นโทษตามข้อเท็จจริง ความเสียหาย และพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิด และยกเลิกกรณีการกระทำความผิดครั้งต่อไป ให้เพิ่มอัตราเปรียบเทียบปรับครั้งละไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนค่าปรับที่เคยเปรียบเทียบปรับครั้งก่อน รวมทั้งกำหนดในกรณีที่นายจ้างกระทำความผิดซ้ำหลาย ๆ ครั้ง โดยไม่เช็ดหลาบ ไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษ ให้ดำเนินคดีอาญาโดยร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการเปรียบเทียบคดี รวมทั้งสำนักงานประกันสังคมควรมีการเพิ่มบุคลากรด้านกฎหมายหรือนิติกร เพื่อให้การดำเนินงานด้านบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

6. หน่วยงานที่ควรมีบทบาทหรือส่วนเกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือในกรณีว่างงาน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มพบว่า รูปแบบประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มสิทธิประโยชน์การจัดหางานและการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน โดยจำเป็นต้องมีหน่วยงานของภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานและศักยภาพของกำลังแรงงานและผู้ประกอบกิจการ เพื่อให้กำลังแรงงานมีฝีมือได้มาตรฐานในระดับสากล มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จากพันธกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความสอดคล้องอย่างมากต่อการจัดทำสิทธิประโยชน์การพัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มเติม ซึ่งการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญต่อการจ้างงาน เนื่องจากนายจ้างส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่มีทักษะและความสามารถที่สถานประกอบการต้องการหรือขาดแคลน การพัฒนาทักษะให้แรงงานมีความสามารถที่สอดคล้องและทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม การจัดทำสิทธิประโยชน์การพัฒนาฝีมือแรงงานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนเพื่อกระตุ้นให้ผู้ว่างงานเข้ามารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น การสำรวจและวิเคราะห์ทักษะที่เป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ การแนะนำผู้ที่ลงทะเบียนว่างงานต่อกรมการจัดหางานมาเข้าร่วมการพัฒนาทักษะแรงงาน การให้เงินสนับสนุนการเดินทางและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน นอกจากนี้บทบาทที่สำคัญอย่างมากของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์การจ้างงานคือ การออกแบบหลักสูตรการอบรมพัฒนาทักษะที่ทันสมัยและตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการ รวมถึงการนำหลักสูตรที่มีถ่ายทอดแก่สถานประกอบการเพื่อให้ นายจ้างสามารถปรับหลักสูตรไปใช้ในการดำเนินการพัฒนาทักษะในสถานประกอบการของตน

นอกจากนี้ กรมการจัดหางานควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนมีงานทำ คຸ້ມຄອງคนหางาน ศึกษาและวิเคราะห์ตลาดแรงงาน รวมถึงพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการมีงานทำ เพื่อให้เกิดการจ้างงานที่เหมาะสมต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้างจากพันธกิจของกรมการจัดหางาน ทำให้หน่วยงานมีการทำงานที่เกี่ยวข้องกับหลากหลายหน่วยงานเพื่อพัฒนาสิทธิประโยชน์การจ้างงานให้เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ เนื่องจากกรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานแรกที่ผู้ประกันตนที่ว่างงานจะต้องมาขึ้นทะเบียน เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์เงินทดแทนกรณีว่างงานของกองทุนประกันสังคม ข้อมูลการลงทะเบียนว่างงานนี้จะถูกดำเนินการจับคู่ตำแหน่งงานว่างของแต่ละสถานประกอบการเพื่อให้ผู้ประกันตนสามารถกลับเข้าสู่การจ้างงานได้ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลคนว่างงานนี้ยังสามารถส่งต่อหรือสนับสนุนผู้ที่กำลังว่างงานไปยังกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเข้าสู่กระบวนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานจะเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสิทธิประโยชน์การจ้างงานที่เพิ่มเติมขึ้นมา แต่การทำให้สิทธิประโยชน์นี้เกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายหน่วยงาน ทั้งสำนักงานประกันสังคม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน นายจ้าง และลูกจ้าง ที่จำเป็นต้องเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับ

การจ้างงานร่วมกัน เพื่อให้ข้อมูลของผู้ว่างานขึ้นทะเบียนเพื่อรับเงินทดแทนกรณีว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคมแล้วและขึ้นทะเบียนผู้ว่างาน จะต้องรายงานตัวในระบบจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางาน และเข้าสู่การฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 โดยข้อมูลการว่างงานและการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานนี้จะส่งต่อไปยังนายจ้าง เพื่อจับคู่ผู้ว่างงานและนายจ้างที่ต้องการแรงงาน และก่อให้เกิดการกลับเข้าสู่การจ้างงานอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ในระหว่างการเข้าร่วมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ผู้ว่างงานจะได้รับเงินช่วยเหลือค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางระหว่างการฝึกอบรม ในส่วนของนายจ้างที่รับผู้ว่างงานทำงาน จะได้รับสิทธิประโยชน์การลดหย่อนภาษี เพื่อจูงใจให้นายจ้างจ้างงานผู้ว่างงาน (ดูภาพที่ 1 ประกอบ)

สรุปผลการศึกษา

ผู้ประกันตน และนายจ้างต่างเห็นพ้องต้องกันในการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์การจ้างงานเข้าสู่ระบบประกันสังคม จากเดิมที่มีเพียงสิทธิประโยชน์การว่างงานเท่านั้น โดยสิทธิประโยชน์การจ้างงานที่ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ต้องการได้รับคือ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และการมีระบบการจัดหางานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ประกันตนสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการจ่ายสมทบที่มีความเหมาะสมมากที่สุดคือ ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลควรร่วมกันจ่ายเงินสมทบเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ดังกล่าวขึ้น โดยผู้ประกันตน และนายจ้างส่วนใหญ่มีความเต็มใจจะจ่ายสมทบเพิ่มเติมเพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์การจ้างงานอยู่ในช่วงร้อยละ 0.5 – 0.99 ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาดังกล่าวนี้ไปจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในลำดับต่อไป นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการพัฒนาฝีมือแรงงานและการจัดหางาน จำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนสิทธิประโยชน์นี้ ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้กลไกของสิทธิประโยชน์การจ้างงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

ผลการศึกษาการพัฒนาประกันการจ้างงานได้ถูกพัฒนาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งมอบให้กับสำนักงานประกันสังคมในการใช้ประโยชน์เชิงนโยบายในลำดับต่อไป โดยในการนี้คณะผู้วิจัยได้จัดทำทางเลือกให้สำนักงานประกันสังคมใช้ในการพัฒนาสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน 2 ทางเลือก

ทางเลือกที่ 1 การคงสิทธิประโยชน์การว่างงานตามเดิม และปรับเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบ เพื่อให้ลูกจ้างที่ยินดีและมีกำลังในการจ่ายเงินสมทบสามารถปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบได้ (ดูภาพที่ 2 ประกอบ)

การดำเนินการระยะสั้น

1) การศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับการจัดเก็บเงินสมทบเพิ่มเติม

การปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างที่ยินดีและมีกำลังในการจ่ายเงินสมทบสามารถปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบได้โดยที่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.5 ในส่วนของนายจ้างและรัฐจ่ายเงินสมทบในอัตราคงที่ที่ร้อยละ 0.5 การปรับเปลี่ยนนี้ จำเป็นต้องอาศัยการศึกษานำร่องเพื่อใช้ในบางธุรกิจ เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมพิจารณาถึงความซับซ้อนในการบริหารจัดการและการเก็บบันทึกข้อมูลของผู้ประกันตนรายบุคคลที่มีอัตราการจ่ายเงินสมทบที่ต่างกัน รวมถึงการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนในแต่ละช่วงเวลา

2) การจำลองระบบการเก็บบันทึกข้อมูลและจัดเก็บข้อมูล

การปรับให้ผู้ประกันตนมีความยืดหยุ่นในการจ่ายเงินสมทบได้ตามความสามารถของแต่ละบุคคลโดยไม่มีเพดาน ทางสำนักงานประกันสังคมจำเป็นต้องออกแบบระบบที่รองรับการจัดเก็บข้อมูลเงินสมทบของลูกจ้าง รวมถึงระบบที่ผู้ประกันตนสามารถเข้ามาแก้ไขและดำเนินการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบดังกล่าว ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมอาจจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบ เช่น จำนวนครั้งในการเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบ กำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบที่อ้างอิงจากรายได้ เป็นต้น

การดำเนินการระยะยาว

การปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอัตราเงินสมทบกรณีว่างงาน ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 (วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า) โดยมีการกำหนดอัตราเงินสมทบและค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การแก้ไขอัตราเงินสมทบจึงอาจกระทำได้ออกเป็นกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

**ทางเลือกที่ 2 การปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานเป็นประกันการจ้างงาน และปรับเพิ่มอัตรา
การจ่ายเงินสมทบ (ดูภาพที่ 3 ประกอบ)**

การดำเนินการระยะสั้น

1) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการสิทธิประโยชน์การจ้างงาน

สิทธิประโยชน์การจ้างงานเป็นสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มเติมเข้าไปในประกันการว่างงานที่มีอยู่เดิม ทำให้สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับกรณีว่างงาน ประกอบด้วย

(1) สิทธิประโยชน์เงินทดแทนกรณีว่างงาน (ได้แก่ เงินทดแทนพื้นฐาน เงินทดแทนส่วนเพิ่ม เงินทดแทนผันแปร และเงินทดแทนจูงใจ)

(2) สิทธิประโยชน์การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (การฝึกอบรม การลดหย่อนภาษีทั้งในฝั่งของนายจ้างและลูกจ้าง การให้เงินอุดหนุนในระหว่างการพัฒนาทักษะ)

(3) สิทธิประโยชน์การจัดหางาน (การให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดหางาน การลดหย่อนภาษีในส่วนของการจ้าง การให้เงินอุดหนุนเพื่อจูงใจให้ผู้ประกันตนกลับเข้าสู่การจ้างงานอย่างรวดเร็ว)

การเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์การจ้างงานนี้ ส่งผลให้จำเป็นต้องปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ครอบคลุมการจ่ายสิทธิประโยชน์ของกองทุนและเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนของกองทุน การปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น ส่งผลต่อรายจ่ายของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้และทดลองดำเนินการประกันการว่างงานที่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานในช่วงเวลาหนึ่งเสียก่อนเพื่อประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการก่อนที่จะนำไปใช้จริงต่อไป โดยเริ่มต้นจากการนำร่องใช้ในบางประเภทธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรมการผลิต ธุรกิจโรงแรม เป็นต้น

2) สร้างการรับรู้ให้กับทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล

อัตราการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายจ่ายของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ดังนั้น จำเป็นจะต้องทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจถึงความจำเป็นและผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายพึงจะได้รับจากสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงาน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องสร้างการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ประกันการจ้างงานให้แก่ทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล เพื่อให้เข้าใจถึงประโยชน์ส่วนที่เพิ่มขึ้นแก่แรงงานและตลาดแรงงานนั้นมีมากกว่าต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากอัตราเงินสมทบ การสร้างการตระหนักรู้นี้อาจจำเป็นต้องเริ่มจากแนวทางดังต่อไปนี้

(1) จัดอบรมความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์การจ้างงานที่ต่างจากสิทธิประโยชน์การว่างงานเดิม

(2) จัดทำสื่อเผยแพร่เปรียบเทียบข้อดีของสิทธิประโยชน์การจ้างงานที่ลูกจ้างและนายจ้างพึงจะได้รับ เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าในการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงความยั่งยืนของกองทุน เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของลูกจ้างและนายจ้าง

(3) การสร้างการตระหนักรู้ที่ส่งผลกระทบต่อความคิดของผู้คน ทั้งประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผู้ประกันตนและนายจ้างได้รับ รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นว่ากองทุนสามารถจ่ายสิทธิประโยชน์ให้ผู้ประกันตนได้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน

การดำเนินการระยะยาว

1) ปรับเปลี่ยนรูปแบบ “การประกันการว่างงาน” เป็น “การประกันการจ้างงาน” โดยเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ ดังนี้

1.1) เพิ่มเติมสิทธิประโยชน์เงินทดแทนให้กับผู้ประกันตน ดังนี้

(1) เงินทดแทนพื้นฐาน

กรณีลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนระหว่างการว่างงาน เท่ากับร้อยละ 30 ของอัตราค่าจ้างของผู้ประกันตน (ตามจริง) ไม่เกิน 90 วัน

กรณีถูกเลิกจ้าง ผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนระหว่างการว่างงาน เท่ากับร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างของผู้ประกันตน (ตามจริง) ไม่เกิน 180 วัน

(2) เงินทดแทนส่วนเพิ่ม โดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนส่วนเพิ่มจากอัตราเงินสมทบส่วนเพิ่มเดิมตามความสมัครใจ

(3) เงินทดแทนผันแปร โดยผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนเพิ่มเติมตามปัจจัย ดังนี้

(3.1) รายได้ ผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อย จะได้รับเงินทดแทนเพิ่มขึ้น

(3.2) อายุ ผู้ประกันตนที่มีอายุมาก จะได้รับเงินทดแทนเพิ่มขึ้น

(3.3) ระยะเวลาการนำส่งเงินสมทบ ผู้ประกันตนที่มีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบมากจะได้รับเงินทดแทนเพิ่มขึ้น

(4) เงินทดแทนจูงใจ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกันตนกลับเข้าสู่ระบบการจ้างงานเร็วขึ้น ผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนเท่ากับร้อยละ 50 ของสิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนพื้นฐานที่คงค้างอยู่

1.2) เพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ด้านการจ้างงานให้แก่ผู้ประกันตน

(1) สิทธิประโยชน์ด้านการฝึกอบรม โดยผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางาน จะได้รับเงินช่วยเหลือในการเข้าฝึกอบรมตามที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนดหรือจัดให้มีขึ้น

(2) สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยผู้ประกันตนมีสิทธินำค่าฝึกอบรมในส่วนที่ตนจ่ายเงินส่วนตัวไปจริงนั้น ไปหักเป็นค่าลดหย่อนทางภาษีได้ (หรือหักเป็นค่าลดหย่อนได้มากกว่าที่จ่ายจริง)

1.3) เพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ด้านการจ้างงานให้แก่นายจ้างรายใหม่ (กรณีรับผู้ว่างงานเข้าทำงาน) เพื่อกระตุ้นให้มีการรับผู้ว่างงานเข้าทำงาน

หากนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนตัดสินใจรับผู้ว่างงานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางานเข้าทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยนำค่าจ้างนั้นไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในทางบัญชีของนายจ้างได้มากกว่าจำนวนค่าจ้างที่ได้จ่ายไปจริง (เช่น 1 เท่าครึ่ง หรือ 2 เท่า) ในรอบระยะเวลาหนึ่ง (เช่น 1 ปี หรือ 2 ปี) โดยมีเงื่อนไขว่านายจ้างรายใหม่จะต้องจ้างแรงงานผู้นั้นติดต่อกันไม่น้อยกว่า 12 เดือน

2) ปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

ผู้ประกันตน ปรับอัตราเงินสมทบจากเดิมอัตราคงที่ร้อยละ 0.5 ของอัตราค่าจ้าง (ค่าจ้างขั้นสูงที่เป็นฐานในการคำนวณคือ 15,000 บาท) เป็นการจ่ายเงินสมทบที่มีความยืดหยุ่น โดยสามารถเพิ่มเติมอัตราการจ่ายเงินสมทบได้ตามความสมัครใจ (ค่าจ้างตามจริง)

นายจ้าง ปรับอัตราเงินสมทบจากอัตราเดิมคงที่ร้อยละ 0.5 ของอัตราค่าจ้าง (ค่าจ้างขั้นสูงที่เป็นฐานในการคำนวณคือ 15,000 บาท) เป็นอัตราคงที่ร้อยละ 1.00 ของอัตราค่าจ้าง (ค่าจ้างตามจริง)

รัฐบาล ปรับอัตราเงินสมทบจากอัตราเดิมคงที่ร้อยละ 0.25 ของอัตราค่าจ้าง (ค่าจ้างขั้นสูงที่เป็นฐานในการคำนวณคือ 15,000 บาท) เป็นอัตราคงที่ร้อยละ 1.00 ของอัตราค่าจ้าง (ค่าจ้างตามจริง)

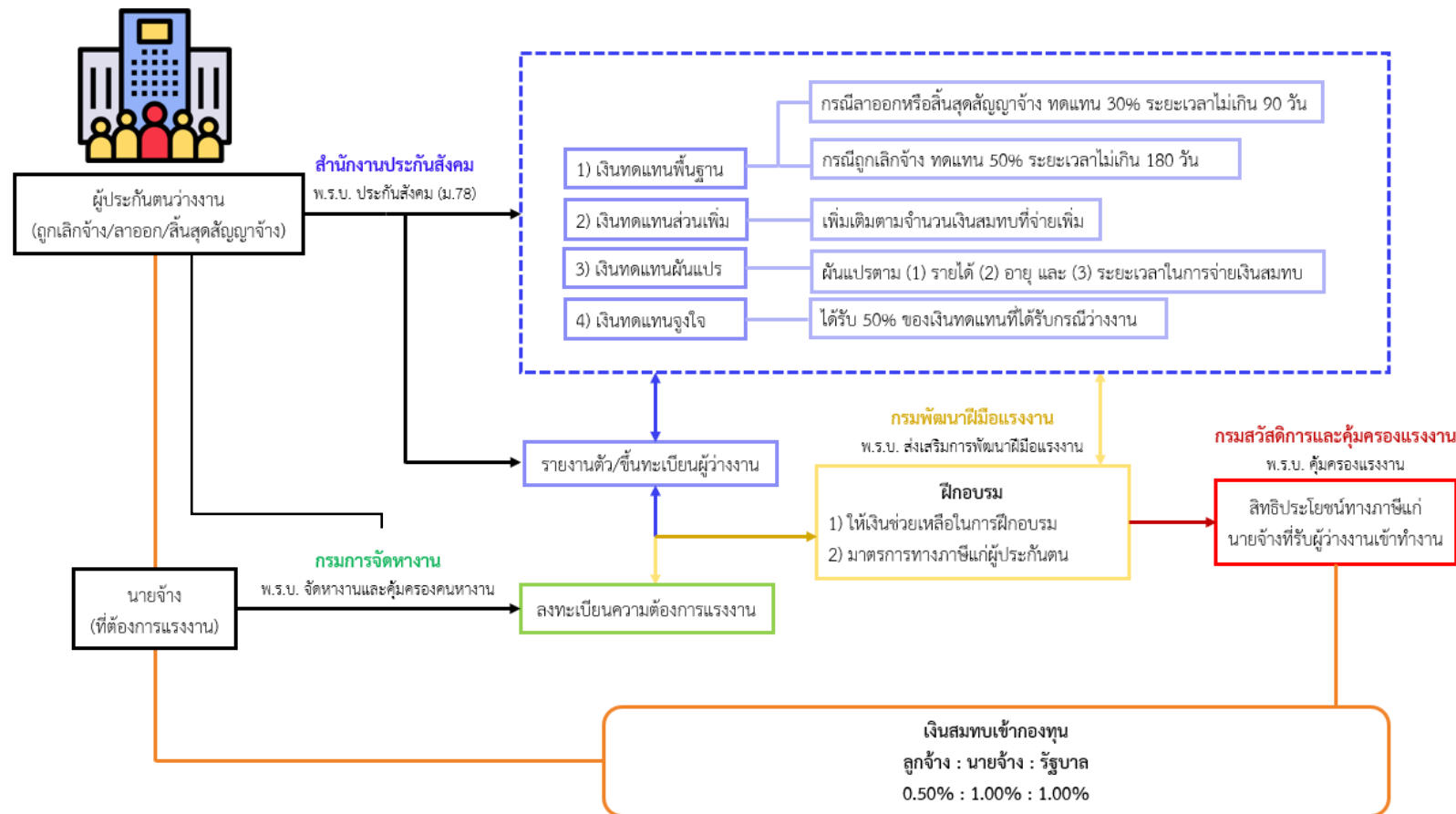
3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1) อัตราเงินสมทบกรณีว่างงาน อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 (วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า) โดยมีการกำหนดอัตราเงินสมทบและค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การแก้ไขอัตราเงินสมทบจึงอาจกระทำได้ โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3.2) สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 78 และมาตรา 79 และมาตรา 79/1 โดยหลักเกณฑ์และอัตราสิทธิประโยชน์ทดแทนการว่างงานนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์จึงอาจกระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3.3) มาตรการทางภาษีเป็นไปตามประมวลรัษฎากร การกำหนดมาตรการทางภาษีสำหรับบุคคลธรรมดา อาจกระทำได้โดยการออกกฎกระทรวง (กระทรวงการคลัง) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 แห่งประมวลรัษฎากร เรื่องยกเว้นรัษฎากร และมาตรา 42 (17) เรื่องการยกเว้นเงินได้พึงประเมินที่ไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้ ส่วนการกำหนดมาตรการทางภาษีแก่นิติบุคคลอาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 (1) แห่งประมวลรัษฎากรในการลดอัตราหรือยกเว้นบรรดารัษฎากรต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจการหรือ สภาพของท้องถิ่นบ้างแห่งหรือทั่วไป

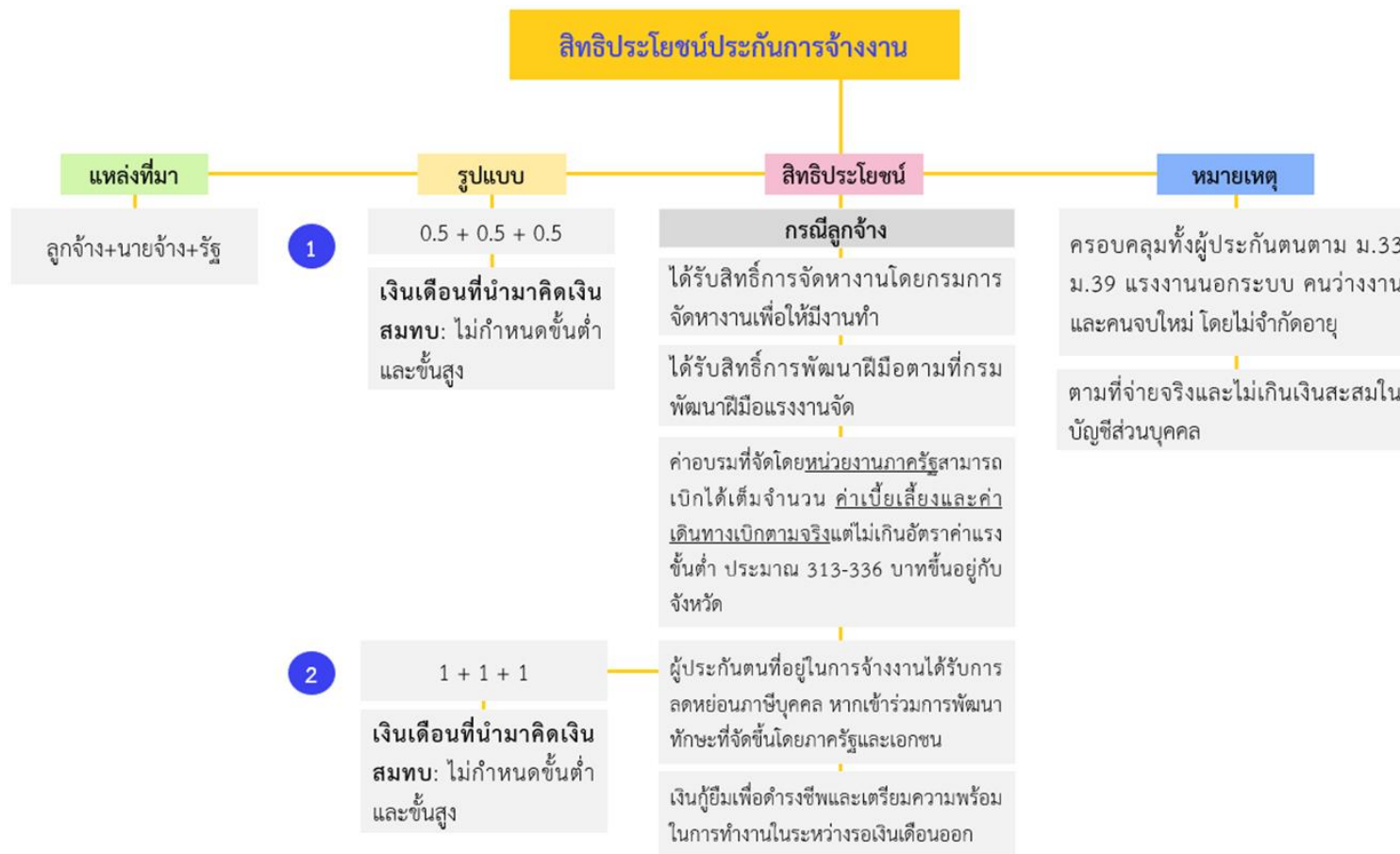
4) การประกันการจ้างงาน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ โดยอย่างน้อย ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรมสรรพากร ดังนั้น จึงต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลและการประสานงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าวด้วย



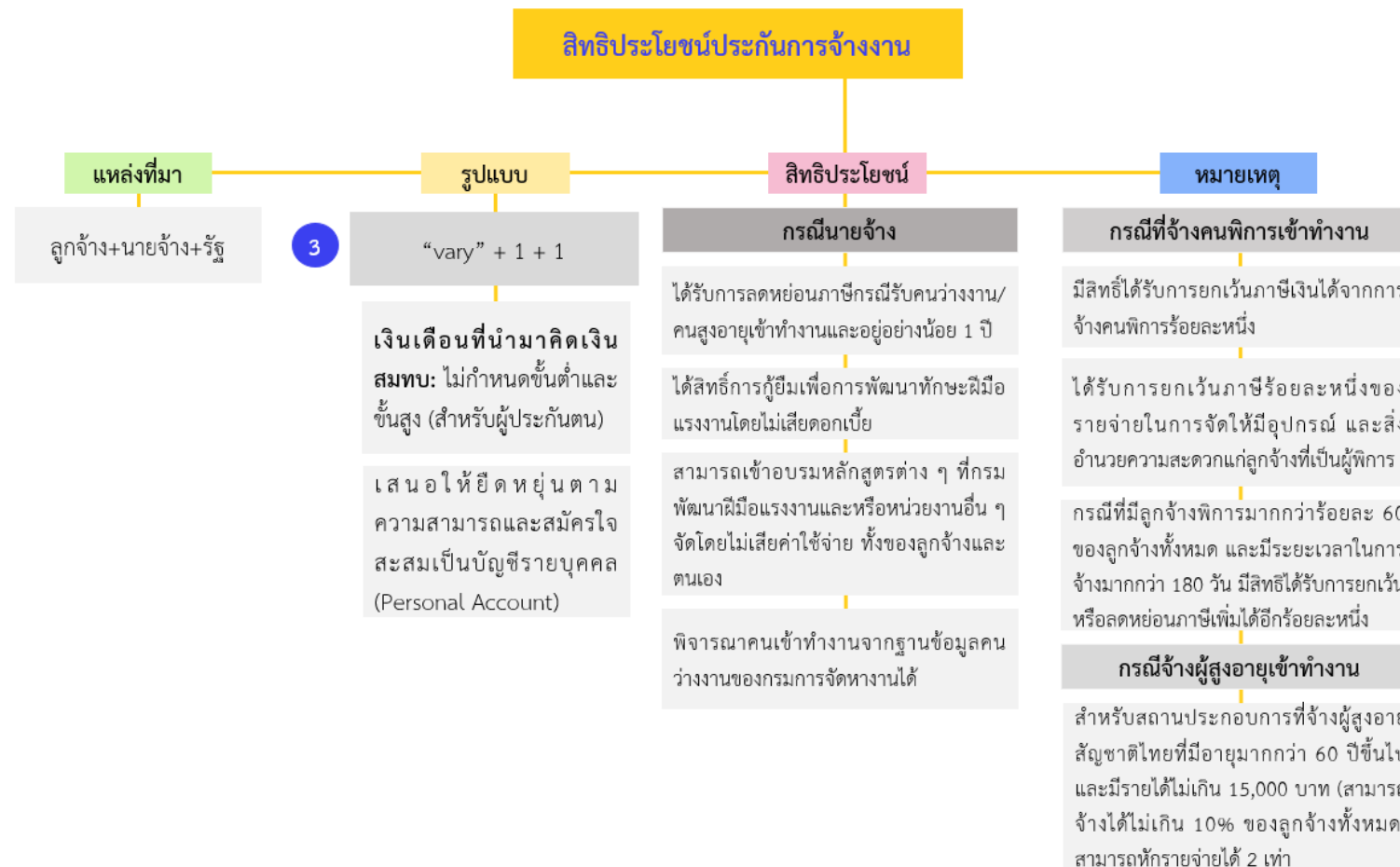
ภาพที่ 1 กลไกการทำงานของสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน



ภาพที่ 2 แสดงรายละเอียดของแหล่งที่มาของเงินสมทบ รูปแบบ และสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน ทางเลือกที่ 1 (การคงสิทธิประโยชน์การว่างงานตามเดิม และปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบ)



ภาพที่ 3 แสดงรายละเอียดของแหล่งที่มาของเงินสมทบ รูปแบบ และสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน ทางเลือกที่ 2 (การปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานเป็นประกันการจ้างงาน และปรับเพิ่มอัตราการจ่ายเงินสมทบ)



ภาพที่ 3 (ต่อ) แสดงรายละเอียดของแหล่งที่มาของเงินสมทบ รูปแบบ และสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน ทางเลือกที่ 2

(การปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานเป็นประกันการจ้างงาน และปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบ)

รายการอ้างอิง/References

- กรมการจัดหางาน. (2563). สถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน ธันวาคม 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2565, จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/a0bf3232bdb42f5fe6dbe66cfa75b02c.pdf.
- ปาจริย์ วายโสกา. (2553). ปัญหาการว่างงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <http://pachari-ploymob.blogspot.com/2010/01/blog-post.html>.
- สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์. (2543). การปฏิรูประบบสุขภาพ: กรณีศึกษาประเทศไทย. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สุนันทา เสี่ยงไทย. (2557). การเปลี่ยนแปลงในระบบการจ้างงานในประเทศไทย. *วารสารญี่ปุ่นศึกษา* 31(1), 41-54.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/แรงงาน/ภาวะการทำงานของประชากร>.
- เสาวลักษณ์ หีบแก้ว (2560). แรงงาน Freeters ในสังคมญี่ปุ่น: สถานการณ์ ปัญหาและมาตรการภาครัฐ. *วารสารวิชาการเฉลิมกาญจนา*. 4(2), 300-316.
- องค์การยูนิเซฟ. (2563). การประเมินผลกระทบรวมด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.unicef.org/thailand/media/5671/file/Socio->
- อาภาพร ผลมี, พัฒน์ พัฒนรังสรรค์, และ ศรีอร สมบูรณ์ทรัพย์. (2561). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจ้างงานแรงงานไร้ทักษะในยุคประเทศไทย 4.0 ของสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*. 9(18), 35-48.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม. (11 สิงหาคม 2533). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 107 ตอนที่ 161.
- สำนักงานประกันสังคม. (2563). สถิติงานประกันสังคม 2563. กลุ่มงานสถิติและคณิตศาสตร์ประกันภัย กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม.
- Carter, J., Bedard, M., & Bista, P.C. (2013). *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*. Retrieved February 20, 2022, from https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_229985/lang--en/index.htm.
- Dek Soon Hwang. (2013). *Unemployment Insurance in Asia*. SeoUI: Korea Labor Institute.
- ILO. (2017). *Unemployment protection: A good practices guide and training package experiences from ASEAN*. Bangkok: ILO.

- Jasos. (2001). *Chapter 6 Employment Insurance*. Retrieved February 22, 2022, from <http://www.ipss.go.jp/s-info/e/Jasos2001/p44-47.html>.
- Makarenko, J. (2009). *Employment Insurance in Canada: History, Structure and Issues*. Retrieved February 22, 2022, from <https://www.mapleleafweb.com/features/employment-insurance-canada-history-structure-and-issues.html>.
- Masayoshi, H. (2010). *Social Protection in Japan: Current state and Challenges*. Retrieved February 22, 2022, from https://www.eria.org/uploads/media/Research-Project-Report/RPR_FY2009_9_Chapter_2.pdf.