



รายงานการพิจารณาคึกษา ทางเลือกเชิงนโยบาย ในการช่วยเหลือและสนับสนุน ด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง

คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา



สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



รายงานการพิจารณาศึกษา
ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงิน
แก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

ที่ สว (กมธ ๓) ๐๐๑๙/ (ร ๔๘)

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา แล้วมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๕) ซึ่งคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศ แรงงานไทยในต่างประเทศ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ การให้สวัสดิการ การประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพแรงงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ ประชาคมภายในประเทศและนานาชาติเกี่ยวกับงานด้านแรงงาน พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. พลเอก วรพงษ์ สง่าเนตร | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๓. นางสาวเรณู ตังคจิวางกูร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๔. นายจรินทร์ จักกะพาก | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๕. พลเรือเอก พัลลภ ตมิศานนท์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๖. พลตำรวจโท ศานิตย์ มหถาวร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๗. นายณรงค์ รัตนานุกูล | เลขาธิการคณะกรรมการ |
| ๘. นายศักดิ์ชัย ธนบุญชัย | รองเลขาธิการคณะกรรมการ |
| ๙. นายจิรัชย์ มูลทองโร่ย | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๐. พลเอก เขวงศักดิ์ ทองสรวาย | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๑. นายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายประมาณ สว่างญาติ | กรรมการ |
| ๑๓. พลเอก วราห์ บุญญะสิทธิ์ | กรรมการ |

บัดนี้...

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง ทางเลือกเชิงนโยบาย ในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงาน การพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ ประชุมวุฒิสภาต่อไป

ลงชื่อ พลตำรวจเอก อุดุลย์ แสงสิงแก้ว
(อุดุลย์ แสงสิงแก้ว)
ประธานคณะกรรมการการแรงงาน
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางมณฑาทิพย์ กริมหา)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

กลุ่มงานคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๑๕-๖

ภัทรินทร์ พิมพ์
ภัทรินทร์ มณฑาทิพย์ ทาน ๑
ต้นพงศ์ ทาน ๒
สุรัตน์ ทาน ๓

รายนามคณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา



พลตำรวจเอก อุดุลย์ แสงสิงแก้ว
ประธานคณะกรรมการการ



พลเอก วรพงษ์ สว่างเนตร
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการการ



นางสาวเรณู ตั้งคจิวงกูร
รองประธานคณะกรรมการการ คนที่หนึ่ง



นายจรินทร์ จักกะพาก
รองประธานคณะกรรมการการ คนที่สอง



พลเรือเอก พัลลภ ตมิศานนท์
รองประธานคณะกรรมการการ คนที่สาม



พลตำรวจโท ศานิตย์ มหถาวร
รองประธานคณะกรรมการการ คนที่สี่



นายณรงค์ รัตนานุกูล
เลขาธิการคณะกรรมการการ



นายศักดิ์ชัย ธนบุญชัย
รองเลขาธิการคณะกรรมการการ



นายจิรัชย์ มูลทองโร่ย
โฆษกคณะกรรมการการ



นายสุรัชย์ ดนัยตั้งตระกูล
ที่ปรึกษาคณะกรรมการการ



พลเอก เชวงศักดิ์ ทองสลาย
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
การ



พลเอก วราห์ บุญญะสิทธิ์
กรรมการ



นายประมาณ สว่างญาติ
กรรมการ



นางมณฑาทิพย์ กรีมหา
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน
และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน
ในคณะกรรมการบริหารการแรงงาน วุฒิสภา



นายณรงค์ รัตนานุกูล
ประธานคณะกรรมการ



นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายมนัส โกศล
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม



นางสาวปิยฉัฐ วันเฉลิม
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์
คณะกรรมการและเลขานุการ



นายกรกฎ วิทยาภัทร์
คณะกรรมการ



นางชูจิต พันธุมจินดา
คณะทำงาน



นายพรหมมิน สีตบุตร
คณะทำงาน



พลตรีหญิง พูลศรี เปาวรัตน์
คณะทำงาน



นายศสมิทธิ กัลยาณพันธ์
คณะทำงาน



นายราเชน อิมใจ
คณะทำงาน



นางวรภา มนต์อาร์ักษ์
คณะทำงาน



ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โณสุวรรณจินดา
คณะทำงาน



พลตรีหญิง วันดี สีเลิศรวางค์
คณะทำงาน



นายศักดิ์สกุล จินดาสวัสดิ์
คณะทำงาน



นายสมภพ ปราบณรงค์
คณะทำงาน



นายสุรชัย กำพลานนท์วัฒน์
คณะทำงาน



นางสาวจตุราภรณ์ รอดเกลี้ยง
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ด้านสนับสนุน



นายเสมา คล้ายสุวรรณ
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ด้านสนับสนุน



นางมณฑาทิพย์ กริมหา
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ด้านสนับสนุน



นางพัชรศิริ พิชญากรณ์
คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการด้านสนับสนุน



นางสาวโสภาพร ร่มพูลทอง
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ด้านสนับสนุน



นายภัทรินทร์ พนมชัยวัฒน์
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ด้านสนับสนุน

รายงานการพิจารณาการศึกษา
เรื่อง ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุน
ด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง
ของคณะกรรมการการแรงงาน
วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา แล้วมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๕) ซึ่งคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาขอโทษเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศ แรงงานไทยในต่างประเทศ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ การให้สวัสดิการ การประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพแรงงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ ประชาคมภายในประเทศและนานาชาติเกี่ยวกับงานด้านแรงงาน พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาการศึกษาเรื่อง รายงานการพิจารณาการศึกษา ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๘ ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

คณะกรรมการได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา และจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ซึ่งคณะทำงานคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| ๑.๑.๑ นายณรงค์ รัตนานุกูล | เป็นประธานคณะทำงาน |
| ๑.๑.๒ นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล | เป็นรองประธานคณะทำงาน คนที่หนึ่ง |
| ๑.๑.๓ นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ | เป็นรองประธานคณะทำงาน คนที่สอง |
| ๑.๑.๔ นายมนัส โกศล | เป็นรองประธานคณะทำงาน คนที่สาม |
| ๑.๑.๕ นางสาวปิยฉวีวัชรุณ วันเฉลิม | เป็นที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๑.๑.๖ นายกรกฎ วิทยากัณฑ์ | เป็นคณะทำงาน |
| ๑.๑.๗ นายพรหมมิน สีตบุตร | เป็นคณะทำงาน |

๑.๑.๘ นางชุกิจิต ...

ช

๑.๑.๘ นางชูจิต พันธุ์จินดา	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๙ พลตรีหญิง พูลศรี เปาวรัตน์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๐ พลตรีหญิง วันดี สีเลิศรวงศ์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โสสุวรรณจินดา	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๒ นายศักดิ์สกล จินดาสวัสดิ์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๓ นายสมภพ ปราบณรงค์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๔ นายสุรชัย กำพลานนท์วัฒน์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๕ นายราเชน อิมใจ	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๖ นายยศสมิทธิ กัลยาณพันธ์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๗ นางวรมภา มนต์อารักษ์	เป็นคณะกรรมการ
๑.๑.๑๘ พันตำรวจโทหญิง จุฬาลักษณ์ ณรงค์วิทย์	เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ
๑.๑.๑๙ นายเสมา คล้ายสุวรรณ	เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑.๑.๒๐ นางสาวจตุรภรณ์ รอดเกลี้ยง	เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑.๑.๒๑ นางสาวโสภภาพร ร่มพุลทอง	เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑.๑.๒๒ นางมณฑาทิพย์ กริมหา	เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑.๑.๒๓ นางพัชรศิริ พิชญากรณ์	เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑.๑.๒๔ นายภัทรินทร์ พนมชัยชยวัฒน์	เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน

๑.๒ ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้ง นางมณฑาทิพย์ กริมหา ผู้บังคับบัญชา
กลุ่มงานคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักกรรมการ ๓ สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุม
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗ วรรคสี่

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษา
แนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้ดำเนินการพิจารณา
ศึกษา โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ดังนี้

กระทรวงการคลัง

กรมสรรพสามิต

นายธิตี ต้นสกุล

หัวหน้าฝ่ายวางแผนและบริหารการจัดเก็บภาษี
สำนักงานกรมสรรพสามิตภาคที่ ๑๐

กระทรวงแรงงาน**สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน**

- ๑) นางสาวภัทพร สมันตรัฐ
- ๒) นางสาวสุกัญญา ฌมยา
- ๓) นางอัญชลี ปะดุกา

กรมการจัดหางาน

- ๑) นางพรปวีณ์ วิชิต
- ๒) นายโกวิท ศรีแห่งโคตร

- ๓) นายสันติ เกิดประสพ
- ๔) นางสาวธัญพร ภูครองตา
- ๕) นางศรมน วงศ์ชราพันธ์
- ๖) นางสาวศิริวรรณ ศุภมิตร

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

- ๑) นายสุทธิพงษ์ โทศลวิริยะกิจ
- ๒) นางสาวศิริธร เลหาะวิไลย

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

- ๑) นายสมพงษ์ คล้อยแก้ว
- ๒) นายอารีวรรณ นามศรีชาติ

- ๓) นางสาวณัฐพร พิษยภิญโญ

- ๔) นางสาววรรณ ชันติวิศิษฐ์

- ๕) นายนพพงษ์ บุญยานันต์

สำนักงานประกันสังคม

- ๑) นางสาวมาลากาลัญญา ห่อประทุม
- ๒) นางสาวสุภาวดี พระภายไชย
- ๓) นายอนันต์ จารุพันธ์
- ๔) นางสาวจิริสุตา เอี่ยมสกุล
- ๕) นางสาวเพลินจิตต์ บุญเขียว
- ๖) นางสาวกุลกนิษฐ์ บุญสร้างสม
- ๗) นายณภูมิ สุวรรณภูมิ
- ๘) นายเจริญ แซ่โจ้ว

ผู้อำนวยการสำนักตรวจและประเมินผล

ผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจและประเมินผล

ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล

ผู้ตรวจราชการกรม

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุน

เพื่อการบริหารจัดการการทำงาน

ของคนต่างด้าว

นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

ผู้ตรวจราชการกรม

ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ผู้อำนวยการกองสวัสดิการแรงงาน

ผู้อำนวยการกลุ่มงานกองทุนความปลอดภัย

อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม

ในการทำงาน

ผู้อำนวยการกลุ่มงานกองทุนเพื่อ

ผู้ใช้แรงงาน

ผู้อำนวยการกลุ่มงานกองทุน

สงเคราะห์ลูกจ้าง

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

นิติกรเชี่ยวชาญ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

นิติกรปฏิบัติการ

นักวิชาการสถิติ

พนักงานประกันสังคม

มหาวิทยาลัยรังสิต

รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

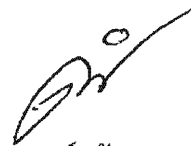
๒.๒ จัดสัมมนา เรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม” เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓ ณ ห้องบอลรูม ๑ ชั้น ๓ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ กรุงเทพฯ

๒.๓ ศึกษากฎหมาย ข้อมูล งานวิชาการ รายงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษา

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการพิจารณาขอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการตนและนายจ้าง โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะทำงานด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป



(นายณรงค์ รัตนานุกุล)

เลขานุการคณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

จากปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) ที่ได้แพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่งนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาด โดยการปิดสถานที่และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการชั่วคราว เพื่อลดความเสี่ยงของการแพร่ระบาดภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถานการณ์ด้านแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน ซึ่งจากการประเมินผลกระทบของ COVID-19 ต่อแรงงานโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่าในปี ๒๕๖๓ แรงงานมีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น ๘.๔ ล้านคน ซึ่งต่อมา สศช. ได้รายงานว่าตลอดปี ๒๕๖๓ ตลาดแรงงานได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID -19 ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่ม โดยกำลังแรงงานในปี ๒๕๖๓ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๘.๕ ล้านคน อัตราการว่างงานอยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ ๑.๖๙ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๒ ที่ร้อยละ ๐.๘๘ และชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยลดลง ซึ่งส่วนหนึ่งทำให้แรงงานมีรายได้ลดลงและอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ในขณะที่ปัจจัยเสี่ยงด้านแรงงานปี ๒๕๖๔ ได้แก่ ความไม่แน่นอนของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) ระลอกใหม่และผลกระทบต่อเศรษฐกิจ หากมีการระบาดระลอกใหม่ จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการโดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่ฟื้นตัวจากการระบาดในรอบแรก อาจจะมีการปรับลดตำแหน่งงานลงหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน โดยเฉพาะแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กสาขาโรงแรม/ภัตตาคาร ค่าปลีกและค้าส่ง ขณะที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระจะมีรายได้ลดลงจากการชะลอตัวของธุรกิจบริการภาคเอกชน ทั้งนี้ หากยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การระบาดได้ รวมทั้งมีความล่าช้าในการได้รับวัคซีนและกระจายให้แก่ประชาชน แรงงานอาจได้รับผลกระทบที่รุนแรงและยาวนานขึ้น ทำให้ขาดรายได้ในการดำรงชีวิตและการหาเลี้ยงครอบครัว ตลอดจนความเสี่ยงที่แรงงานจะตกงานอย่างถาวรเมื่อสถานการณ์คลี่คลาย

แม้ว่ากองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้ประกันตนแล้วก็ตาม แต่ยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อนมีความจำเป็นต้องกั้มเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงนั้น ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ จนต้องหันไปพึ่งพหานั่นนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก

คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง ผลการพิจารณาศึกษาสรุปแนวทางไว้เป็น ๒ ระยะ คือ ระยะเร่งด่วน (Rush Stage) และระยะพัฒนา (Development Stage) เพื่อจัดตั้งสถาบันทางการเงินที่เหมาะสมภายใต้กรอบเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ คือ “เยียวยาเฉพาะหน้า เพิ่มเสถียรภาพกองทุน เกื้อหนุนสังคม”

การดำเนินการศึกษาใช้ตัวแบบสหวิทยาการ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS – BOXES ACHIEVEMENT MODEL) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย จากการก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation) ด้วยข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมสถานการณ์ที่ปรากฏ เมื่อนำสู่กล่องกระบวนการทั้ง ๙ แล้ว ได้ผลสรุปเป็นทางเลือกเชิงนโยบาย ดังนี้

ข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในระยะเร่งด่วน การให้เงินกู้เฉพาะหน้า สรุปได้เป็น ๓ ทางเลือก คือ (๑) ปลดปล่อยผ่านธนาคารเพื่อสังคม (๒) ปลดปล่อยโดยตรงจากสำนักงานประกันสังคม เป็นการเยียวยาเฉพาะหน้า ซึ่งมีใช้การเพิ่มสิทธิประโยชน์ และ (๓) ทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด คือ ทางเลือกที่ ๒ สำหรับส่วนของวิธีการปฏิบัติได้มีข้อเสนอแนะแนวทางจากการประชุมหารือของคณะทำงานกับกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งให้สำนักงานประกันสังคมพิจารณา หากเลือกแนวทางที่จะปล่อยกู้โดยตรงให้กับผู้ประกันตนและนายจ้างสามารถกระทำได้ โดย (๑) การให้เงินกู้วงเงินไม่สูงและดอกเบี้ยต่ำ (Microlending) (๒) ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ ไม่เกิน ๓ ปี (๓๖ เดือน) (๓) หลักประกันเงินกู้ เกิดจากการพิจารณาสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมีอยู่ในระบบประกันสังคม (๔) มีการจัดการออกแบบนิติกรรมสัญญาให้สามารถหักสิทธิประโยชน์ให้ชำระเงินกู้ได้ และ (๕) มีการติดตามประเมินผล

สำหรับข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในระยะพัฒนา จะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์สู่การปรับปรุงกฎหมายหรือปฏิรูปโครงสร้าง (Structural Reform) ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้สังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อการจัดตั้งสถาบันทางการเงินในระบบการประกันสังคมของประเทศไทยไว้ ๓ ทางเลือก คือ (๑) จัดตั้งสถาบันทางการเงินในสังกัดสำนักงานประกันสังคม (๒) จัดตั้งธนาคารเพื่อแรงงาน แยกออกจากการบริหารของสำนักงานประกันสังคม โดยใช้เงินลงทุนจากดอกผลและกำไรสุทธิของกองทุนประกันสังคม (๓) จัดตั้งชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แรงงาน โดยการสนับสนุนและมีส่วนร่วมจากกองทุนประกันสังคม กำกับดูแลเงินฝากและเงินกู้แก่แรงงานหรือผู้ประกันตนผู้เป็นสมาชิก ให้มีส่วนแบ่งผลกำไรเข้ากองทุนประกันสังคม และ (๔) ทางเลือกอื่น ๆ ทั้งนี้ ให้รัฐบาลและผู้บริหารกระทรวงแรงงานและผู้แทนภาคีฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันพิจารณาภายใต้การวิเคราะห์ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการให้เงินกู้เฉพาะหน้าในระยะเร่งด่วน ก่อนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในทางเลือกดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่สำคัญของการพิจารณาการศึกษา รายงานฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม ก่อนการกำหนดนโยบายจากการดำเนินการระยะเร่งด่วนสู่การพัฒนา จะต้องมีการศึกษาสถานการณ์อย่างรอบด้าน หากพบอุปสรรคที่ทำให้ไม่สัมฤทธิ์ผล ก็สามารถปรับแก้ไขหรือพัฒนาได้นอกจากนั้น สำหรับกฎหมายด้านสิทธิประโยชน์ของนายจ้างที่สมควรเข้าสู่ระบบการประกันสังคม การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ควรกำหนดเป็นมาตราเฉพาะแยกประเภทต่าง ๆ วิทยามาตรา ด้วยความแตกต่างที่เป็นธรรมชาติในอัตราเงินสมทบและการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้ประกันตน และสำนักงานประกันสังคมควรมีการศึกษาการป้องกันภัยพิบัติเชิงรุก ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และบริบทของประเทศต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา	ก
คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน	ค
รายงานการพิจารณาศึกษา	ฉ
บทสรุปผู้บริหาร	ฎ
สารบัญ	ฐ
สารบัญแผนภาพ	ฒ
สารบัญตาราง	ณ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา (Statement and Significance of the Problems)	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา (Research Objectives)	๕
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา (Scope of the Study)	๕
๑.๔ วิธีการศึกษา (Research Methodology)	๖
๑.๕ นิยามศัพท์ (Definitions)	๖
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Significance of the Study)	๗
๑.๗ กรอบกระบวนการนำเสนอนโยบาย (Policy Formulation)	๗
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง	๙
๒.๑ การพัฒนาสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมในประเทศไทย	๙
๒.๒ การพัฒนาสิทธิประโยชน์เพื่องานที่มีคุณค่า	๑๕
๒.๓ หลักการเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินกู้เฉพาะหน้า	๑๗
๒.๔ แนวคิดการจัดตั้งสถาบันทางการเงินเพื่อแรงงานของประเทศไทย	๑๙
๒.๕ สถาบันทางการเงินเพื่อฐานรากด้านเศรษฐกิจของต่างประเทศ	๒๒
๒.๖ การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อเยียวยาวิกฤตการแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19)	๓๐
๒.๗ ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องจากสารการประชุมของคณะทำงาน	๓๔
๒.๘ ตัวแบบ ๙ กล้องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS - BOXES ACHIEVEMENT MODEL)	๔๘
๒.๙ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๔๙
บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา	๕๑
๓.๑ ทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะ	๕๔
๓.๒ ปัญหาของนโยบายสาธารณะในประเทศไทย	๕๔
บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา	๖๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๖๗
๕.๑ บทสรุป	๖๗
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๖๙
บรรณานุกรม	๗๑
ภาคผนวก	๗๗
ภาคผนวก ๑ คำสั่งคณะกรรมการบริหารแรงงาน วุฒิสภา	๘๑
- คำสั่งที่ ๓/๒๕๖๓	
- คำสั่งที่ ๒๘/๒๕๖๓	
- คำสั่งที่ ๒๙/๒๕๖๓	
- คำสั่งที่ ๓๐/๒๕๖๓	
- คำสั่งที่ ๔/๒๕๖๔	
ภาคผนวก ๒ สรุปผลการสัมมนา เรื่อง สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม	๘๙
ภาคผนวก ๓ รายงานการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน	๑๑๑
ภาคผนวก ๔ รายงานการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง เรื่อง การเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (ครั้งที่ ๒)	๑๑๙
ภาคผนวก ๕ The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No.102)	๑๒๙
ภาคผนวก ๖ ภาพประกอบคำอธิบาย (Powerpoint)	๑๓๓

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพ ๒.๑ แสดงการให้ความคุ้มครองด้วยสิทธิประโยชน์และอัตราการส่งเงินสมทบที่ต่างกันของผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (Voluntary System) มาตรา ๔๐	๑๑
แผนภาพ ๒.๒ การชุมนุมของกลุ่มขอคืนไม่ได้ช้อทาน	๑๔
แผนภาพ ๒.๓ ๔ มิติพื้นฐานของมาตรฐานการสร้างงานที่มีคุณค่าสู่เข็มทิศชี้แนวทางให้เกิดการปฏิบัติให้คนทำงานเป็นศูนย์กลางในการทำงานที่มีคุณค่า ซึ่งเป็นกรอบนโยบายเพื่อต้านโควิด -19 ด้านแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	๑๖
แผนภาพ ๒.๔ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)	๓๔
แผนภาพ ๒.๕ ฐานความคิดเชิงทฤษฎีปรัชญาและปรากฏการณ์เพื่อการสร้างตัวแบบสหวิทยาการ ฯ	๔๘
แผนภาพ ๒.๖ ตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS - BOXES ACHIEVEMENT MODEL)	๔๙
แผนภาพ ๓.๑ หลักการประมวลข้อมูลสู่การกำหนดประเด็นปัญหาสำคัญ	๕๓
แผนภาพ ๔.๑ ทางเลือกเชิงนโยบายในระยะเร่งด่วนและระยะพัฒนาเพื่อการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (เฉพาะหน้า) และการจัดตั้งสถาบันทางการเงิน (ธนาคารแรงงาน) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้างในระบบประกันสังคม	๖๕

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๒.๑ แสดงการให้ความคุ้มครองด้วย ๗ สิทธิประโยชน์พื้นฐานระยะเวลา การเกิดสิทธิประโยชน์ วันที่เริ่มเก็บเงินสมทบ และอัตราเงินสมทบ ของผู้ประกันตนภาคบังคับ Compulsory System มาตรา ๓๓	๑๐
ตารางที่ ๒.๒ แสดงความพึงพอใจของนายจ้างในระบบประกันสังคม ต่อสิทธิประโยชน์พื้นฐาน ทั้ง ๗ กรณี เพื่อการจูงใจในการเข้าระบบ การเป็นผู้ประกันตนฝ่ายนายจ้าง	๑๓
ตารางที่ ๒.๓ ภาพรวมของกองทุนในสังกัดกระทรวงแรงงาน	๓๘

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา (Statement and Significance of the Problems)

จากปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) ซึ่งแพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่งนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาด โดยการปิดสถานที่และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการชั่วคราว เพื่อลดความเสี่ยงของการแพร่ระบาดภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถานการณ์ด้านแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรายงานสถานการณ์แรงงานไทยว่าในไตรมาสที่ ๒ ปี ๒๕๖๓ กำลังแรงงานเพิ่มขึ้น โดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๙.๑ ล้านคน เพิ่มขึ้นจาก ๓๘.๐ ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๙ ในช่วงเดียวกันของปีก่อน จากการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตลาดแรงงานของกลุ่มผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มทำงานบ้าน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ การจ้างงานเพิ่มขึ้นมีจำนวน ๓๘.๓ ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๒ จากการขยายตัวของการทำงานภาคเกษตรกรรม ร้อยละ ๓.๔ ขณะที่นอกภาคเกษตรกรรมมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๖ โดยสาขาที่ขยายตัว ได้แก่ สาขาการขนส่ง/เก็บสินค้า สาขาก่อสร้าง รวมทั้งสาขาโรงแรม/ภัตตาคาร การว่างงานมีแนวโน้มดีขึ้น อัตราการว่างงานเท่ากับร้อยละ ๑.๘๖ ลดลงจากร้อยละ ๑.๙๕ และร้อยละ ๑.๙๐ ในไตรมาสสองและไตรมาสสามตามลำดับ เช่นเดียวกับผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานรายใหม่มีจำนวนลดลงมาก จาก ๑๗๑,๙๘๗ คน ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓ เหลือ ๖๔,๗๖๐ คน ในเดือนธันวาคม ๒๕๖๓ สะท้อนให้เห็นถึงการจ้างงาน ในระบบที่ปรับตัวดีขึ้น ชั่วโมงการทำงานยังต่ำกว่าภาวะปกติ โดย ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยภาคเอกชนเท่ากับ ๔๕.๔ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ลดลงเมื่อเทียบกับ ๔๖.๔ ชั่วโมงต่อสัปดาห์จากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน แต่ปรับตัวดีขึ้นจาก ๔๔.๒ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในไตรมาสก่อน ด้านการทำงานล่วงเวลา (ทำงานมากกว่า ๔๘ ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ลดลงร้อยละ ๒.๙ มีจำนวนเท่ากับ ๖.๔ ล้านคน จาก ๖.๖ ล้านคน ในช่วงเดียวกันของปีก่อน

ตลอดปี ๒๕๖๓ ตลาดแรงงานได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่ม และชั่วโมงการทำงานลดลง โดยกำลังแรงงานในปี ๒๕๖๓ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๘.๕ ล้านคน หรือขยายตัวร้อยละ ๑.๐ การจ้างงานขยายตัวร้อยละ ๐.๒ จากการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรมขยายตัวร้อยละ ๐.๓ ส่วนการจ้างงานภาคเกษตรกรรมลดลง ร้อยละ ๐.๑ อัตราการว่างงานปี ๒๕๖๓ อยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ ๑.๖๙ เพิ่มจาก ปี ๒๕๖๒ ที่ร้อยละ ๐.๘๘ และชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยลดลง โดยชั่วโมงการทำงานภาคเอกชนอยู่ที่ ๔๓.๒ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ลดลงจาก ๔๕.๘ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือลดลงร้อยละ ๕.๗ ขณะที่แรงงานที่ทำงานล่วงเวลา (ทำงานมากกว่า ๔๘ ชั่วโมงต่อสัปดาห์) มีจำนวนลดลงร้อยละ ๑๗.๑ ซึ่งส่วนหนึ่งทำให้แรงงานมีรายได้ลดลงและอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ทั้งนี้ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม

ของครัวเรือนช่วงครึ่งปี ๒๕๖๓ พบว่า ครัวเรือนมีรายได้ ๒๓,๖๑๕ บาท ปรับตัวลดลงจากปี ๒๕๖๒ ที่มีรายได้ ๒๖,๓๗๑ บาท หรือมีรายได้ลดลงร้อยละ ๑๐.๔๕

ปัจจัยเสี่ยงด้านแรงงานปี ๒๕๖๔ ได้แก่ ความไม่แน่นอนของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) ระลอกใหม่และผลกระทบต่อเศรษฐกิจ หากมีการระบาดระลอกใหม่ จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการโดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่ฟื้นตัวจากการระบาดในรอบแรก อาจจะต้องปรับลดตำแหน่งงานลงหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน โดยเฉพาะแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กสาขาโรงแรม/ภัตตาคาร ค่าปลีกและค่าส่ง ขณะที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระจะมีรายได้ลดลงจากการชะลอตัวของการบริโภคภาคเอกชน ทั้งนี้ หากยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การระบาดได้ รวมทั้งมีความล่าช้าในการได้รับวัคซีนและกระจายให้แก่ประชาชน แรงงานอาจได้รับผลกระทบที่รุนแรงและยาวนานขึ้น โดยเฉพาะความเสี่ยงที่แรงงานจะตกงานอย่างถาวรเมื่อสถานการณ์คลี่คลาย ทั้งนี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานไปตามลักษณะของธุรกิจ ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวของแต่ละอาชีพ และอาจจะมีอาชีพที่เกิดขึ้นใหม่และส่งผลกระทบต่อการทำงานของแรงงานในอนาคต แรงงานจึงต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดภายใต้สถานการณ์ทั้งในช่วงของการแพร่ระบาด และภายหลังจากสถานการณ์คลี่คลาย รวมทั้งต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานและต้องพัฒนาทักษะฝีมือของตนเองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แม้ว่ากองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้ประกันแล้วก็ตาม แต่ยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อนมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงนั้น ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ จนต้องหันไปพึ่งพาหนีนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก นับเป็นความเดือดร้อนระยะยาวที่ส่งผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในระดับชาติ ที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีแนวทางช่วยเหลือปัญหา พร้อมทั้งดำเนินการแก้ไข “วิกฤตเศรษฐกิจ” ที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) รวมทั้งต้องมีมาตรการด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ซึ่งส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อประชากรไทยปี ๒๕๖๓ อยู่ที่ประมาณ ๑๒๒,๒๓๙ บาท ต่อคน ในสภาวะปกติ สำนักงานประกันสังคม มีสำนักงานบริหารการกองทุน เป็นหน่วยงานระดับกอง ทำหน้าที่จัดสรรเงินจากกองทุนประกันสังคม ไปลงทุนเพื่อสร้างดอกผลให้กองทุนสามารถจ่ายสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นทั้งแนวกว้าง คือ เพิ่มสิทธิประโยชน์ในกรณีอื่น ๆ และแนวลึก คือ เพิ่มสิทธิประโยชน์เดิมให้ได้รับเพิ่มขึ้น การบริหารการกองทุนจะอยู่ภายใต้มติของคณะกรรมการประกันสังคมและความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งผลการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า สามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ ได้ดอกผลในภาพรวม ร้อยละ ๔ - ๕ ต่อปี มีผลตอบแทนสะสมในภาพรวมประมาณ ร้อยละ ๔๐ ของกองทุนรวมทั้งหมด

ในประเด็นของการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้ในกรณีเกี่ยวกับการปล่อยกู้แก่ผู้นำส่งเงินเข้ากองทุน เคยมีการดำเนินการในรูปของการจัดทำโครงการสินเชื่อพิเศษปล่อยกู้แก่ผู้ประกอบการในระบบประกันสังคมมาแล้วหลายครั้ง ด้วยการนำเงินจำนวนหนึ่งไปฝากไว้กับธนาคารรับดอกเบี้ยเงินฝากต่ำกว่าตลาด (กองทุนประกันสังคมรับดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้ผู้ประกอบการในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓) ปล่อยกู้ตามเงื่อนไขที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด แต่ผลปรากฏว่าผู้ประกอบการเข้าสู่โครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ ๓) น้อยมาก ด้วยเหตุผลที่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันตามกฎหมายระเบียบของธนาคารพาณิชย์ จึงไม่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของการกระตุ้นเศรษฐกิจและรักษาสภาพการจ้างงานของสถานประกอบการที่ประสบปัญหาทางการเงิน และการปล่อยกู้ให้แก่ผู้ประกอบการโดยตรงก็ยังไม่เคยมีนโยบายและการปฏิบัติมาก่อน แม้ว่าผู้ประกอบการจะเป็นผู้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย และเป็นหนึ่งในไตรภาคีของระบบก็ตาม หากพิจารณาในภาพรวมแม้ว่ากระทรวงแรงงานจะมีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมต่าง ๆ เพื่อให้การเยียวยาช่วยเหลือและให้สวัสดิการแก่แรงงานในด้านต่าง ๆ เมื่อมีปัญหาหรือมีประสบภาวะวิกฤตด้านแรงงานต่าง ๆ กันในทางปฏิบัติ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนใดมีวัตถุประสงค์ให้แรงงานหรือผู้ประกอบการโดยตรง ทั้งในสภาวะปกติและสภาวะที่มีภัยพิบัติสาธารณะ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ที่สร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย

ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ในช่วงแรก (ธันวาคม ๒๕๖๒ – พฤษภาคม ๒๕๖๓) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นตัวอย่างของการให้คนพิการและผู้ดูแลคนพิการกู้ยืมเงินจากกองทุนนี้ได้ (เป็นกรณีพิเศษ) เพื่อการประกอบอาชีพในสภาวะวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยให้กู้ยืมได้ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ไม่มีผู้ค้ำประกัน ไม่มีดอกเบี้ย ผ่อนชำระภายใน ๒ ปี ปลอดการชำระหนี้ในปีแรก การยื่นกู้ได้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ พักชำระหนี้ ๑๒ เดือน ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๖๓ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๔ (รายงานการพิจารณาศึกษา “แนวทางการขับเคลื่อนตลาดแรงงานไทยเพื่อก้าวผ่านยุคโควิด- 19 : การปรับตัวของแรงงานทุกกลุ่มทุกช่วงวัยเพื่อความก้าวหน้ามั่นคงและยั่งยืน” คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา, ๒๕๖๓ , หน้า ๙) ซึ่งการให้กู้ในลักษณะเช่นนี้นับเป็นลักษณะของการให้สวัสดิการสังคมแบบให้การสงเคราะห์ (Social Welfare) ด้วยไม่มีดอกเบี้ยและให้เพื่อการเยียวยาด้านเศรษฐกิจและการสร้างงานสร้างอาชีพของคนพิการ ซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคมที่รัฐต้องให้การดูแลเพิ่มเติมมากกว่าบุคคลปกติ แต่ในระบบการประกันสังคม (Social Security System) กองทุนประกันสังคมมีอาจให้กู้ยืมเงินในลักษณะของการให้สวัสดิการ (Welfare) ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการฝ่ายเดียวได้ด้วยกฎหมายประกันสังคม มาตรา ๕๔ มีได้กำหนดให้เป็นสิทธิประโยชน์ที่เกิดจากการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น การเยียวยาเศรษฐกิจของผู้ประกันตนได้จึงต้องเป็นไปในลักษณะของการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งตามหลักกฎหมายแรงงาน การให้กู้ดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในท้องตลาด แม้จะต่ำมากเพียงใดก็ต้องถือว่าไม่ใช่การเป็นหนี้เป็นไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์

แก่ผู้ประกันตนฝ่ายเดียว (เกษมสันต์ วิลาวรรณ , ๒๕๕๒ : หน้า ๑๒๐) จึงต้องเป็นไปในลักษณะของการให้กองทุนประกันสังคม “ลงทุนให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ” โดยมีหลักการของการประกันสังคม คือ เฉพาะสมาชิก (Only Member) เท่านั้น ที่จำกัดสิทธิการให้กู้แก่บุคคลอื่น และใช้คำว่า “การช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง” เป็นสิทธิของผู้ประกันตนและนายจ้างในระบบโดยเฉพาะแต่ไม่ใช่เป็นสวัสดิการ มีลักษณะเป็นการให้เงินกู้เฉพาะหน้า ที่หลายประเทศมีการจัดให้แก่สมาชิกในระบบประกันสังคม ยกตัวอย่าง เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ มีการให้เงินกู้เฉพาะหน้าแม้ไม่มีภัยพิบัติใดก็ตาม ขอแต่เพียงมีเหตุฉุกเฉินจำเป็นด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกันตนก็สามารถกู้เงินประกันสังคมได้ โดยมีหลักเกณฑ์ คือ

- ให้ผู้ประกันตนกู้ได้ ๒ เท่าของค่าจ้างเฉลี่ยที่ส่งเงินสมทบ
- ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบพร้อมชำระเงินกู้และดอกเบี้ยให้กับสำนักงานประกันสังคม
- กรณีที่ผู้ประกันตนเสียชีวิตหรือเกษียณก่อนใช้หนี้เงินกู้ครบจำนวน ให้หักเงินที่ค้างค้างที่เหลือ

ออกจากสิทธิชราภาพหรือสิทธิกรณีตายที่ผู้ประกันตนได้รับ

ต่อมาการพัฒนาเงินกู้เฉพาะหน้า ได้เพิ่มเป็นเงินกู้เพื่อกรณีอื่น ๆ ด้วย คือ เงินกู้เพื่อการลงทุน เงินกู้เพื่อคุณภาพชีวิต เช่น การกู้เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย เงินกู้เพื่อปลดหนี้ในระบบ (LABOR CODE OF THE PHILIPPINES)

โดยสรุปการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของคนทำงานทั่วโลก เกิดวิถีชีวิตแบบใหม่ (New Normal) ของมวลมนุษยชาติ นับได้ว่าเป็นภัยพิบัติหนึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ทำให้เกิดการปรับอัตราเงินสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนลดลง มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ว่างงาน

แม้ว่ากองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้ประกันตน และรัฐบาลได้ดำเนินการจ่ายเงินเยียวยาให้เปล่าในโครงการ “เราชนะ” และ “โครงการ ม33 เรารักกัน” แล้วก็ตามแต่เชื่อได้ว่าการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) จะยังคงอยู่ในระยะยาว ดังนั้นจึงจะยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อน มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัวที่สภาพความเป็นจริงนั้น ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ จนต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก หากกองทุนประกันสังคมสามารถเพิ่มความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้กู้ยืมแก่แรงงานผู้ประกันตน ซึ่งเป็นแรงงานในระบบประกันสังคม จำนวน ๑๖.๓๑ ล้านคน จะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนได้มาก และถือเป็นการบริหารผลตอบแทนของเงินกองทุนให้เพิ่มมากกว่าช่องทางปกติที่ได้ดำเนินการอยู่ พร้อมกระแสเชิงบวกต่อระบบการประกันสังคมในการช่วยเหลือทางการเงินทั้งแก่ผู้ประกันตนและนายจ้างในระบบอีกด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา จึงได้ดำเนินการติดตามการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในสถานการณ์ดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยติดตามการดำเนินมาตรการรองรับปัญหาและตระหนักถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้แต่งตั้ง “คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทาง

การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน” ซึ่งคณะทำงานขอเสนอ “รายงานพิจารณาศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้าง” ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์รูปแบบการให้เงินกู้เฉพาะหน้า (ดอกเบี้ยต่ำ) แก่ผู้ประกันตนและนายจ้างในระบบการประกันสังคม ให้เป็นโครงการทดลองปฏิบัติ (Feasibility Study) สู่การจัดตั้งสถาบันทางการเงินในรูปแบบที่เหมาะสมให้เกิดประโยชน์ ๒ ทางแก่ระบบ คือ การสนับสนุนเศรษฐกิจของผู้ประกันตนและนายจ้างในระยะยาว และได้ดอกผลเข้าสมทบกองทุนประกันสังคม เพิ่มระบบการลงทุนอีกรูปแบบหนึ่ง ที่นอกจากจะรักษาเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในระยะยาวแล้ว ยังเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจชาติให้มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา (Research Objectives)

๑.๒.๑ วัตถุประสงค์หลัก (General Objective)

๑) ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการเงินกองทุนประกันสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด เสริมสร้างเสถียรภาพและเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงินให้แก่ผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ

๒) บรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า กรณีภัยพิบัติจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ที่กระทบต่อผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ

๓) ศึกษาแนวทางทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของผู้ประกันตนและผู้ประกอบการพร้อมเสริมสร้างเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในอนาคต

๑.๒.๒ วัตถุประสงค์เฉพาะ (Specific Objective)

๑) เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงการยืมเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกันตนที่มีสถานะเครดิตส่วนบุคคลต่ำกว่ากฎเกณฑ์เงื่อนไขที่เข้มงวดของสถาบันการเงินปกติ โดยใช้สิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมเป็นหลักประกัน

๒) เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงการค้ำประกันยืมเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการ เพื่อการสร้างงาน สร้างอาชีพ

๓) เพื่อลดปัญหาความเดือดร้อนจากเงินกู้ยืมในระบบที่บั่นทอนคุณภาพชีวิตและความปลอดภัย สนับสนุนนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบของรัฐบาล

๔) เพิ่มระบบการลงทุนของกองทุนประกันสังคม เป็นทางเลือกเพื่อการพัฒนากฎหมายประกันสังคม

๕) เป็นทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา (Scope of the Study)

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Alternative) ด้วยเครื่องมือวิจัยทางสหวิทยาการ ตัวแบบ

๙ กล้องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS – BOXES ACHIEVEMENT MODEL) ข้อมูลวิเคราะห์จากเอกสารการชี้แจงการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประชุมเชิงประชาพิจารณ์เฉพาะกลุ่มปรากฏการณ์และสถานการณ์รอบด้านภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยศึกษาตั้งแต่เริ่มระบอบแรกช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๒ จนถึงการระบาดในรอบใหม่ช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๓ - มีนาคม ๒๕๖๔

๑.๔ วิธีการศึกษา (Research Methodology)

เป็นการศึกษาเพื่อการก่อตัวนโยบาย (Policy formulation) นำสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย (Policy Decision) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด ใน ๒ ระยะ คือ

๑.๔.๑ **ระยะเร่งด่วน (Rush Stage)** ให้เกิดนโยบายและการปฏิบัติโดยเร็วและประสพผลดีที่สุดในการแก้ปัญหา (Quick – win Policy) จากการวิจัยเอกสาร การรายงานสถานการณ์และข้อเท็จจริง การจัดประชุมเชิงประชาพิจารณ์เฉพาะกลุ่มที่เกี่ยวข้อง (Public Hearing on the Focus Group) เพื่อนำสู่ทางเลือกเชิงนโยบาย (Alternative Policy) ที่เหมาะสมและเป็นไปได้

๑.๔.๒ **ระยะพัฒนา (Development Stage)** โดยเสนอทางเลือกที่เหมาะสมในการช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้างในระบบประกันสังคมอย่างเป็นรูปธรรม และยั่งยืนถาวรด้วยการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ในช่วงเวลาหนึ่ง

วิธีการศึกษาทั้งสองระยะ วิเคราะห์และสังเคราะห์ด้วยตัวแบบ ๙ กล้องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นตัวแบบเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาด้วยสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) ให้เกิดทางเลือกเชิงนโยบายและวิธีการนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมเป็นไปได้ ภายใต้สถานการณ์ที่ปรากฏ

๑.๕ นิยามศัพท์ (Definitions)

การช่วยเหลือ หมายถึง การให้กู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อผู้วิกฤตทางการเงินของผู้ประกันตนและนายจ้างในวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) และหรือวิกฤตการณ์อื่นที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต มีลักษณะเป็นประโยชน์ทดแทนทางการเงิน (Benefit in cash)

การสนับสนุน หมายถึง การจัดทำโครงการหรือการกำหนดกิจกรรมใดเพื่อให้ผู้ประกันตนหรือนายจ้างสามารถสร้างงาน สร้างอาชีพ มีคุณภาพชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

คณะทำงาน หมายถึง คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ผู้ประกันตน หมายถึง ผู้ประกันตนทุกมาตราที่ส่งเงินสมทบเข้าระบบประกันสังคมตามกฎหมาย จนเกิดสิทธิประโยชน์กรณีตาย (๑ เดือน)

นายจ้าง หมายถึง ผู้ประกอบการหรือนายจ้างในระบบการประกันสังคมที่ส่งเงินสมทบฝ่ายนายจ้าง ให้ผู้ประกันตนในสังกัดของตนเกิดสิทธิประโยชน์กรณีตาย (๑ เดือน)

9 PBA หมายถึง 9 - PROCESS – BOXES ACHIEVEMENT MODEL ตัวแบบซึ่งเป็นเครื่องมือทางสหวิทยาการ (Interdisciplinary tool) เพื่อใช้วิเคราะห์ สังเคราะห์ ให้ได้ซึ่งทางเลือกเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ให้สามารถกำหนดนโยบายหรือเจตนารมณ์ตลอดจนแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

ILO หมายถึง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ซึ่งใช้ตัวย่อเป็นสากล คือ ILO

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Significance of the Study)

๑.๖.๑ ฟื้นฟูเศรษฐกิจของผู้ประกันตนและสถานประกอบการ

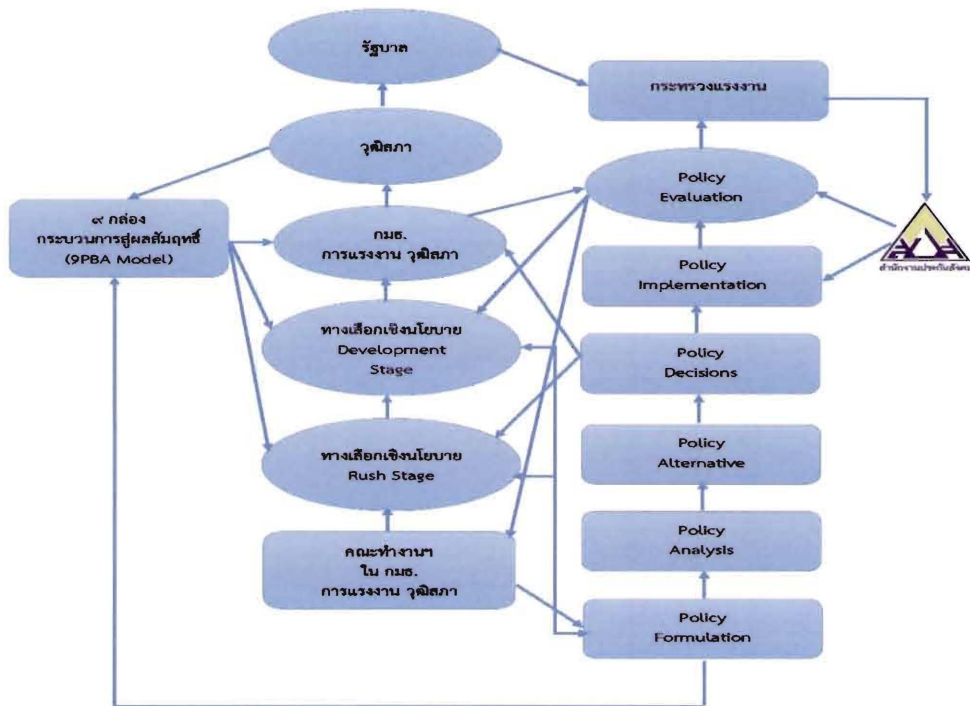
๑.๖.๒ สร้างผู้ประกอบการใหม่ สนับสนุนให้ผู้ประกอบการเดิม รักษาสภาพการจ้าง ลดอัตราการว่างงาน

๑.๖.๓ ผลการประเมินวินัยทางการเงิน การออมของผู้ประกันตนและผู้ประกอบการเพื่อการพัฒนา นโยบาย

๑.๖.๔ จูงใจให้คนทำงานเข้าสู่ระบบการประกันสังคม ขยายความคุ้มครองสู่เป้าหมายประกันสังคมถ้วนหน้า (Universal Coverage) ตามนโยบายแห่งรัฐได้ประการหนึ่ง

๑.๖.๕ สร้างภาพลักษณ์เชิงบวกของการประกันสังคมให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศ และระดับสากล

๑.๗ กรอบกระบวนการนำเสนอแนะนโยบาย (Policy Formulation)



บทที่ ๒

เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาศึกษาของรายงานฉบับนี้ เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์นโยบายการให้เงินกู้เฉพาะหน้าแก่ผู้ประกอบการและผู้ประกอบการ ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) เป็นการเร่งด่วน (Rush Stage) และนำไปสู่การประเมินผลให้เป็นข้อมูลพื้นฐานในทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Alternative) การช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้างในอนาคตอย่างยั่งยืน เป็นการพัฒนาการให้ความช่วยเหลือผสมกับสิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคม โดยคณะทำงานได้ศึกษา ทบทวนเอกสารและวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องในสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การพัฒนาสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมในประเทศไทย
๒. การพัฒนาสิทธิประโยชน์เพื่องานที่มีคุณค่า
๓. การเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินกู้เฉพาะหน้า
๔. แนวคิดการจัดตั้งสถาบันทางการเงินเพื่อแรงงานของประเทศไทย
๕. สถาบันทางการเงินเพื่อฐานรากด้านเศรษฐกิจของต่างประเทศ
๖. การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อเยียวยาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19)
๗. ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องจากสาระสำคัญการประชุมของคณะทำงาน
๘. ตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS - BOXES ACHIEVEMENT MODEL)
๙. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑. การพัฒนาสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมในประเทศไทย

นับแต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้มีการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน ๗ กรณี (ตามมาตรา ๕๔) โดยการประกันสังคมของประเทศไทย ได้ดำเนินการตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคม จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ให้เริ่มดำเนินการจากสิทธิประโยชน์ที่จำเป็นพื้นฐานแห่งชีวิตก่อนจากนั้นจึงขยายความคุ้มครองไปสู่สิทธิประโยชน์ที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตการเก็บเงินสมทบระยะเวลาการเกิดสิทธิ (Waiting period) ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ ๒.๑ : แสดงการให้ความคุ้มครองด้วย ๗ สิทธิประโยชน์พื้นฐานระยะเวลาการเกิด สิทธิประโยชน์ วันที่เริ่มเก็บเงินสมทบ และอัตราเงินสมทบของผู้ประกันตน ภาคบังคับ Compulsory System มาตรา ๓๓

	สิทธิ ประโยชน์ (Benefit)	ระยะเวลาการ เกิดสิทธิ (Waiting Period)	วันเริ่ม เก็บเงิน สมทบ	ร้อยละของอัตราเงินสมทบ		
				ลูกจ้าง	นายจ้าง	รัฐ
จำเป็น พื้นฐาน	๑.ประสบ อันตราย/ เจ็บป่วย	๓ เดือนใน ๑๕ เดือน	มี.ค. ๓๔	๑.๕	๑.๕	๑.๕
	๒.คลอดบุตร	๕ เดือนใน ๑๕ เดือน				
	๓.ทุพพลภาพ	๓ เดือนใน ๑๕ เดือน				
	๔.ตาย	๑ เดือนใน ๖ เดือน				
พัฒนา คุณภาพ ชีวิต	๕.สงเคราะห์ บุตร	๑๒ เดือน/๓๖ เดือน	๓๑ ธ.ค. ๔๑	๓	๓	๑
	๖.ชราภาพ	๑๘๐ เดือน				
	๗.ว่างงาน	๖ เดือนใน ๑๒ เดือน	๑ ม.ค. ๔๗	๐.๕	๐.๕	๐.๒๕
	รวม ๗ กรณี		ปัจจุบัน	๕	๕	๒.๗๕

อัตราฐานรายได้คำนวณอัตราเงินสมทบ ๑,๖๕๐ - ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน

การขยายความคุ้มครองของระบบการประกันสังคมสู่ความคุ้มครองถ้วนหน้า (Universal Coverage) เป็นหลักการสำคัญของประเทศที่นำระบบประกันสังคมไปเป็นเครื่องมือในการบริหาร ภาครัฐ ดังนั้น การขยายความคุ้มครองสู่คนทำงาน (Worker) หรือคนทำงานอิสระที่ไม่มีนายจ้าง (Informal Sector) จึงเป็นแนวทางหนึ่งตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ในมาตรา ๔๐ ให้สามารถรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของการประกันสังคมโดยสมัครใจ (Voluntary System) โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และเข้าระบบได้ตามความสมัครใจและสามารถ เลือกการส่งเงินสมทบซึ่งส่งผลให้เกิดสิทธิประโยชน์ดังแสดงในภาพ

แผนภาพ ๒.๑ : แสดงการให้ความคุ้มครองด้วยสิทธิประโยชน์และอัตราการส่งเงินสมทบที่ต่างกันของผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (Voluntary System) มาตรา ๔๐

โดยกองทุนประกันสังคม

ทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบ ประกันสังคมมาตรา 40

ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 คือ บุคคลทั่วไปที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33, มาตรา 39

ผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครอง	ทางเลือกที่ 1 จ่าย 70 บาท/เดือน	ทางเลือกที่ 2 จ่าย 100 บาท/เดือน	ทางเลือกที่ 3 จ่าย 300 บาท/เดือน
1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย รับค่าทดแทนขาดรายได้			
- ผู้ป่วยใน นอนพักรักษาตัว 1 วันขึ้นไป	วันละ 300 บาท	วันละ 300 บาท	วันละ 300 บาท
- ผู้ป่วยนอก (ไม่นอนโรงพยาบาล) ใบรับรองแพทย์ให้หยุด 3 วันขึ้นไป	วันละ 200 บาท	วันละ 200 บาท	วันละ 200 บาท
- ก่อนเฝ้าการรักษา ผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอกหยุดรวมกัน	ไม่เกิน 30 วัน/ปี	ไม่เกิน 30 วัน/ปี	ไม่เกิน 90 วัน/ปี
- ผู้ป่วยนอก (ไม่นอนโรงพยาบาล) หยุดไม่เกิน 2 วัน (ปีละไม่เกิน 3 ครั้ง)	ครั้งละ 50 บาท	ครั้งละ 50 บาท	ไม่คุ้มครอง
2. กรณีทุพพลภาพ รับเงินทดแทนการขาดรายได้			
- ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้รายเดือน (ขึ้นกับระยะเวลาส่งเงินสมทบของผู้ประกันตน)	500-1,000 บาท	500-1,000 บาท	500-1,000 บาท
- ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ เป็นระยะเวลา	เป็นเวลา 15 ปี	เป็นเวลา 15 ปี	ตลอดชีวิต
- เสียชีวิตระหว่างทุพพลภาพ ได้รับค่าทำศพ	25,000 บาท	25,000 บาท	50,000 บาท
3. กรณีเสียชีวิต ได้รับเงินค่าทำศพ			
- ผู้จัดการศพ ได้รับค่าทำศพ	25,000 บาท	25,000 บาท	50,000 บาท
- จ่ายเงินสมทบครบ 60 เดือนก่อนเสียชีวิต ได้รับเงินเพิ่ม	รับเพิ่ม 8,000 บาท	รับเพิ่ม 8,000 บาท	ไม่คุ้มครอง
4. กรณีชราภาพ ได้รับเงินก้อนพร้อมดอกเบี้ย			
- สวมเงินบำนาญชราภาพ(เงินออม)จากเงินสมทบ เดือนละ (ได้รับเงินเมื่ออายุครบ 60 ปี และสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตน)	ไม่คุ้มครอง	50 บาท	150 บาท
- จ่ายเงินสมทบครบ 180 เดือนรับเงินเพิ่ม	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	รับเพิ่ม 10,000 บาท
- ผู้ประกันตนจ่ายเงินออมเพิ่มได้ ไม่เกินเดือนละ	ไม่คุ้มครอง	ออมเพิ่มได้ 1,000 บาท	ออมเพิ่มได้ 1,000 บาท
5. กรณีสงเคราะห์บุตร ได้รับเงินรายเดือน			
- ได้รับเงินสงเคราะห์บุตรแรกเกิด ถึง 6ปีบริบูรณ์ (จ่ายเงินสมทบ 24 ใน 36 เดือน)	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	คนละ 200 บาท (คราวละไม่เกิน 2 คน)

หมายเหตุ เดือนชีวิตก่อน 11 ก.ย.๖4 ทางเลือก 1,2 ได้รับค่ารักษาพยาบาล 20,000 บาท จ่ายครบ 60 เดือนก่อนเสียชีวิตได้รับเพิ่ม 3,000 บาท
 ทางเลือก 3 ได้รับค่ารักษาพยาบาล 40,000 บาท
 จ่ายเงินได้ในกรณีต่ออายุชีวิต ถึงประกาศ (ไม่รับเพิ่ม) ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน อคส.และฯอื่น (7-11)

สายด่วน 1506
 CALL CENTER สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม โทร 1506 (ให้บริการ 24 ชั่วโมง) หรือ www.sso.go.th

ที่มา : แผนภาพประชาสัมพันธ์ของสำนักงานประกันสังคม มาตรา ๔๐ ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

จากแผนภาพ ๒.๑ แสดงข้อมูลจะพบว่า การพัฒนาสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกันตนภาคบังคับ (มาตรา ๓๓) มีการพัฒนาสิทธิประโยชน์พื้นฐานตามอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศครั้งสุดท้าย คือ การเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๗ นับเป็นเวลา ๑๖ ปี สำหรับประเทศไทยที่การประกันสังคมของประเทศไทยมิได้มีนวัตกรรมเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์กรณีอื่นตามสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ วางแนวทางไว้มีนัยว่า แต่ละประเทศที่มีระบบการประกันสังคมสามารถยืดหยุ่น ปรับปรุงเพิ่มเติมได้ตามบริบทของประเทศ (The ILO Social Security Minimum Standards Convention, 1952, No.102) และสำหรับผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (มาตรา ๔๐) การขยายระบบประกันสังคมไทย ในแผนภาพ ๒.๑ ที่ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ ถึงปัจจุบัน ปี ๒๕๖๔ ก็นับเป็นเวลา ๑๐ ปี แล้วที่มิได้พัฒนาให้ครบสิทธิประโยชน์พื้นฐาน มิได้ให้สิทธิการรักษาพยาบาล (Sickness Benefit) แต่กำหนดให้เป็นการให้เงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วยแทน บางทางเลือกก็มิได้ให้สิทธิประโยชน์ กรณีเจ็บป่วยหรือให้เงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วยเลย ทั้งที่การสำรวจและรายงานผลสรุปจากงานวิจัยหลายเรื่องที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนต้องการเข้าระบบประกันสังคม เพราะต้องการสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยที่สามารถเลือกโรงพยาบาลเพื่อรักษาดูแลตนเองได้ การวิจัยเชิงสำรวจล่าสุด สมณา โปรงจิตต์ (ปี ๒๕๖๔) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายจ้างในความต้องการเข้าระบบเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ จำนวน ๔๐๐ ตัวอย่าง โดยกระจายเป็น ๖ ภาค คือ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก ได้รับตอบแบบสอบถามกลับ ๓๗๔ แบบคิดเป็นร้อยละ ๙๓.๕๐ พบว่า นายจ้างในระบบประกันสังคมต้องการเข้าระบบการประกันสังคมด้วยความพึงพอใจในสิทธิประโยชน์ กรณีเจ็บป่วยมากที่สุดถึงร้อยละ ๒๓.๑๔ รองลงไปได้แก่สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร ร้อยละ ๘.๕๑ และสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพร้อยละ ๘ ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ ๒.๒ : แสดงความพึงพอใจของนายจ้างในระบบประกันสังคมต่อสิทธิประโยชน์พื้นฐาน
ทั้ง ๗ กรณี เพื่อการจูงใจในการเข้าระบบการเป็นผู้ประกันตนฝ่ายนายจ้าง

สิทธิประโยชน์ ของกองทุน ประกันสังคม ๗ กรณี ที่ท่านพึง พอใจ เรียง ๓ ลำดับ	อันดับ ๑		อันดับ ๒		อันดับ ๓	รวม
เจ็บป่วย	๒๔๒	๒๓.๑๔%	๓๘		๒๓	๓๐๓
คลอดบุตร	๖๑		๘๙	๘.๕๑%	๒๐	๑๗๐
สงเคราะห์บุตร	๑๖		๔๘		๕๓	๑๑๗
ทุพพลภาพ	๙		๒๗		๑๗	๕๓
ตาย	๙		๒๐		๓๕	๖๔
ชราภาพ	๓๐		๖๐		๘๗	๑๗๗
ว่างงาน	๓๘		๔๒		๘๒	๑๖๒
รวม	๔๐๕		๓๒๔		๓๑๗	๑๐๔๖

จากข้อเท็จจริงดังตารางที่ ๒.๒ วิเคราะห์ได้ว่า สิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพได้รับความสำคัญเพียงร้อยละ ๘ ของกลุ่มนายจ้าง ซึ่งอาจเป็นผลจากสิทธิประโยชน์นี้เป็นเรื่องไกลตัวในอนาคต หากปัจจุบันได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ด้านเศรษฐกิจรุนแรงมาก จึงมีแนวคิดที่จะขอรับเงินสะสมเพื่อบำนาญชราภาพคืนทั้งหมดหรือคืนบางส่วนเพื่อเยียวยาเศรษฐกิจของตนเองในปัจจุบัน และเกิดข้อเรียกร้องจากกลุ่มผู้ประกันตน โดยใช้ชื่อว่า “ขอคืนไม่ได้ขอทาน” ชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาล และสำนักงานประกันสังคม นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๖๓ เป็นต้นมา

แผนภาพ ๒.๒ : การชุมนุมของกลุ่มขอคืนไม่ได้ขอทาน



ที่มา : ภาพข่าว MGR online ผู้จัดการสุดสัปดาห์ ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๓

ทางด้านผู้ประกอบการ นายกสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวเกาะสมุย ได้มีหนังสือที่ กสท.กส.จ ๐๘๔/๐๘๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ ร้องทุกข์ต่อประธานวุฒิสภา (นายพรเพชร วิชิตชลชัย) อ้างถึงความเดือดร้อนจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) และขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล ดังนี้

๑. การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของรัฐบาล โดยลดเงื่อนไขและขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ Soft Loan ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ เป็นระยะเวลา ๒ ปี

๒. ขยายระยะเวลาปลอดเงินต้น (Grace Period) และลดดอกเบี้ยเงินกู้ในกรณี que ผู้ประกอบการมีสินเชื่อกับธนาคารของรัฐและเอกชนไปจนถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔

๓. ขอยกเงินเยียวยาเนื่องจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) เดือนละ ๕,๐๐๐ บาท ต่อไปอีก ๓ เดือน สำหรับผู้ที่ไม่ได้ประกันตนในระบบประกันสังคม

๔. ขยายเวลาการให้ความช่วยเหลือจ่ายเงินประกันสังคมอีก ๓ เดือน ในกรณีเหตุสุดวิสัยจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) สำหรับผู้ที่ประกันตน

๕. ช่วยเจรจาผ่อนปรนให้ธนาคาร บริษัท ไฟแนนซ์ หรือบริษัท ลิสซิง เพื่อยกเว้นในการจ่ายค่างวดถัดไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔

โดยสรุป ทั้งฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ทั้ง ๒ ภาคี ของระบบประกันสังคมต่างเรียกร้องให้รัฐบาลและสำนักงานประกันสังคมดำเนินการเพื่อพยุงหรือแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) อย่างเร่งด่วน

๒.๒ การพัฒนาสิทธิประโยชน์เพื่อการทำงานที่มีคุณค่า

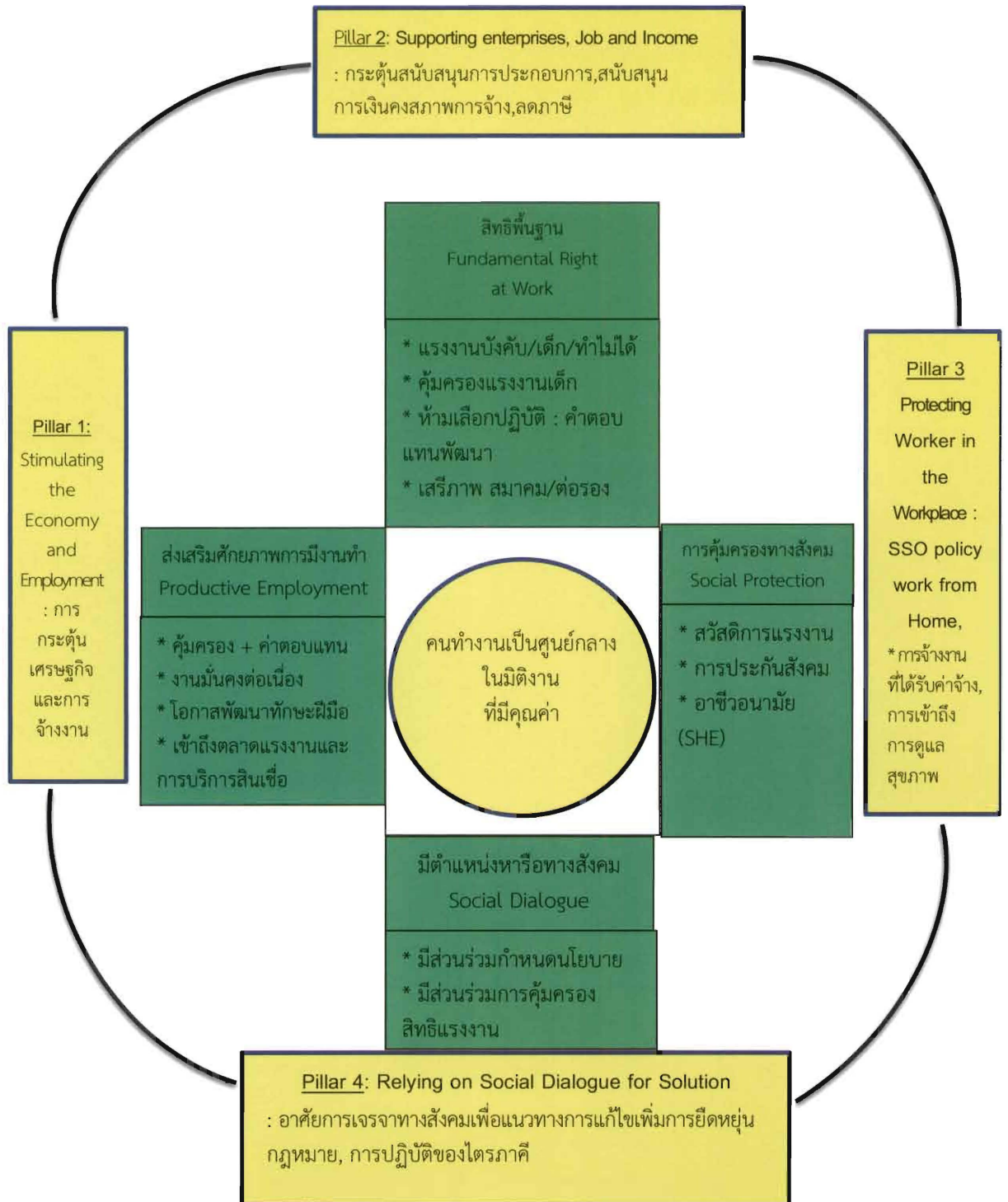
หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งยุติลง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. ๒๔๖๒) โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้ง และเมื่อองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. ๒๔๘๙) แล้ว ILO ก็ได้รับการปรับเป็นองค์การชำนาญพิเศษของ UN (Specialized agency) และเป็นองค์กรหลักเพียงหนึ่งเดียวของ UN ที่รับผิดชอบด้านการแรงงานของประเทศสมาชิกซึ่งมีโน้ตส์ของการสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work concept) ก็ได้เกิดขึ้นในปี ILO ก่อตั้งนั่นเอง เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดการด้านการแรงงานที่มีประโยชน์มากและได้ประกาศหลักการนี้ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia Declaration) ในปี ค.ศ. 1944 (พ.ศ. ๒๔๖๕) มีการปรับปรุงประกาศฉบับนี้โดยปี ค.ศ. 1946 และปี ค.ศ. 1948 ให้เป็นประกาศของ ILO ที่มีผลถาวรหน้าทุกประเทศสมาชิก (Universal Declaration of Human Rights in 1948) เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม ILO และได้กำหนดกรอบงานที่มีคุณค่าให้เป็นข้อกำหนด

ลำดับแรกในอนุสัญญาแวร์ซาย* (Treaty of Versailles) เพื่อสร้างความยุติธรรมในสังคมโลกาภิวัตน์ของแรงงานทั่วโลก มีคำขวัญว่า “Decent work for All : A Holistic Human Right approach” (สืบค้นจาก <https://www.corteidh.or.cr>) ณ วันที่ ๑๔ ก.พ. ๒๕๖๔

ในวิกฤตการณ์ของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางกรอบนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตด้วยนโยบาย ๔ เสาหลัก (four pillars of the decent work agenda) ในสาระสำคัญ คือ (๑) การกระตุ้นเศรษฐกิจและการจ้างงาน (๒) การสนับสนุนผู้ประกอบการให้มีรายได้ (๓) การปกป้องคุ้มครองแรงงานในที่ทำงาน และ (๔) การอาศัยบทเจรจาทางสังคมเพื่อการหาแนวทางแก้ไข ให้เป็นทิศทางในการนำไปปฏิบัติ โดยนำหลักการงานที่มีคุณค่าสู่การเป็นเข็มทิศในการทำงานอย่างมีคุณค่า (Decent work Compass) โดยให้คนทำงานเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติ (Human Centered approach) ซึ่งคณะทำงานขอแสดงหลักการดังกล่าวด้วยภาพ

อนุสัญญาแวร์ซาย* (Treaty of Versailles) เป็นสนธิสัญญาสันติภาพฉบับที่สำคัญที่สุดที่ยุติสงครามโลก ครั้งที่ ๑ มีผล ณ วันที่ ๑๐ มกราคม ค.ศ. 1920 กำหนดวันลงนาม วันที่ ๒๘ มิถุนายน ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นปีที่ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

แผนภาพ ๒.๓ : ๔ มิติพื้นฐานของมาตรฐานการสร้างงานที่มีคุณค่าสู่เข็มทิศชี้แนวทางให้เกิด การปฏิบัติให้คนทำงานเป็นศูนย์กลางในการทำงานที่มีคุณค่า ซึ่งเป็นกรอบนโยบาย เพื่อต้านโควิด -19 ด้านแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ



ที่มา : ชื่อภาพ “Human’s Center in Decent work Dimentions : ILO Four pillar framework to Responded Covid - 19 Crisis” พัฒนาจากรายงานของคณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคมในคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ” การปฏิรูประบบการประกันสังคมของประเทศไทย, 2558 ร่วมกับ ILO structured policy responses around four pillars, Based on International (http://www.southsouth – galaxy สืบค้น 20 ก.พ. 2564)

๒.๓ หลักการเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินกู้เฉพาะหน้า

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ประกาศ สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน (Minimum Standard) ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 เมื่อปี ค.ศ. 1952 (พ.ศ. ๒๔๙๕) แก่ประเทศสมาชิกที่นำระบบการประกันสังคมไปจัดตั้งดำเนินการในประเทศของตน เป็นข้อตกลงสากล (Worldwide - agreed minimum standard) ว่า ๙ สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน จะประกอบด้วย

๑. สิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ (Medical Care)
๒. สิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย (Sickness Benefit)
๓. สิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน (Unemployment Benefit)
๔. สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ (Old - age Benefit)
๕. สิทธิประโยชน์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury Benefit) ซึ่งประเทศไทยคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗
๖. การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Benefit)
๗. การสงเคราะห์บุตร (Maternity Benefit)
๘. สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit)
๙. การสงเคราะห์ทายาทผู้รอดชีวิต (Survivors Benefit) ซึ่งประเทศไทยให้การดูแล ทายาทของลูกจ้างผู้เสียชีวิตด้วยเหตุแห่งการทำงาน ด้วยพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ สิทธิประโยชน์พื้นฐานทั้ง ๙ ประการนี้ ปรากฏเป็นประมวลกฎหมายด้านประกันสังคมของชาวยุโรป หลายประเทศ (European code of Social Security) ซึ่งสามารถให้การคุ้มครองเพิ่มขึ้นจาก อนุสัญญาฉบับที่ 102 ได้ในระดับที่นับว่าได้รับประโยชน์สูงสุด ทั้งแก่รัฐบาลและผู้ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครอง ในระบบการประกันสังคม ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะทำอนุสัญญาว่าสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานนี้ สามารถเปลี่ยนแปลงยืดหยุ่นได้ ตามสภาวะของศีลธรรม วัฒนธรรม (คำว่า Espanol เป็นภาษา สเปน มีความหมายถึงศีลธรรม วัฒนธรรมหรือประเทศสเปน และบริบทของแต่ละประเทศ และ คำว่า Francais เป็นภาษาฝรั่งเศส มีความหมายถึงสัญชาติใดหรือบริบทภายในประเทศฝรั่งเศส) (ILO Social Security Standards @ 1996 - 2015 International Labour Organization (ILO) copyright and permissions /12 August 2012)

ประกันสังคมในประเทศไทย เริ่มดำเนินการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ถึงปัจจุบัน รวม ๓๑ ปี กำหนดสิทธิประโยชน์ไว้ ๗ กรณี ตามมาตรา ๕๔ อันประกอบด้วยสิทธิ ประโยชน์ ๗ กรณี คือ

- (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย รวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค
- (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

(๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ แต่จะมีเงินทดแทนจากการขาดรายได้ เมื่อมีหลักฐานแสดงว่ามีการประกอบอาชีพและมีการเจ็บป่วยไม่สามารถประกอบอาชีพได้

การจ่ายสิทธิประโยชน์ทั้ง ๗ กรณีตามสิทธิประกันสังคมกรณีปกติ มีการปรับเปลี่ยนทั้งเชิงกว้างและเชิงลึกมาตลอด เช่น กรณีเจ็บป่วย มีการเพิ่มสิทธิการตรวจร่างกาย การเพิ่มการใช้ยาและการรักษาด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง เพิ่มสิทธิเงินค่ารักษาบริการทางทันตกรรม การเพิ่มเงินเหมาจ่าย ฯลฯ ในขณะที่การจัดเก็บเงินสมทบยังคงอยู่ในอัตราเดิม ส่งผลให้อัตราเงินสมทบกรณีเจ็บป่วยไม่เพียงพอกับการจ่ายสิทธิประโยชน์ สำนักงานประกันสังคมจึงแก้ไขให้ปัจจุบันมีการปรับสัดส่วนในอัตราเงินสมทบ โดยปรับสัดส่วนจากอัตราการเก็บเงินสมทบกรณีที่มีเสถียรภาพสูงจากกรณีทุพพลภาพมาเป็นกรณีเจ็บป่วย โดยมีได้กระทบถึงอัตราการเก็บเงินสมทบในภาพรวม คือ ร้อยละ ๕ แสดงถึงสถานะของกองทุนประกันสังคมที่แม้ในสถานะปกติก็มีความจำเป็นจะต้องแสวงหาผลประโยชน์เพิ่มเติม เพื่อรักษาเสถียรภาพและประโยชน์ทดแทนที่จะต้องเพิ่มขึ้นในอนาคตอยู่แล้ว แต่เมื่อเกิดภัยพิบัติการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ นับแต่เดือนธันวาคม ๒๕๖๒ - ปัจจุบัน ๒๕๖๔ เป็นการระบอบรอบที่ ๒ ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะลูกจ้างผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ สำนักงานประกันสังคมได้เยียวยากรณีว่างงาน โดยเพิ่มจำนวนเงินและระยะเวลาให้สิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยเพิ่มขึ้น ยิ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว จึงจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือ และสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้างในระบบ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลและฟื้นฟูเศรษฐกิจของผู้ประกอบการฟื้นฟูเศรษฐกิจในครัวเรือน พร้อมการรักษาเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมให้มั่นคงยั่งยืน เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการกระจายรายได้ สร้างคุณค่าชีวิตของประชาชนสืบไป

รูปแบบการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินระบบการประกันสังคม มีการดำเนินการในหลายประเทศแม้จะเป็นในกรณีปกติที่ไม่ได้เกิดภัยพิบัติใด ตัวอย่างเช่น การประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ (Social Security System: SSS) มีการให้เงินกู้ให้ทั้งนายจ้างและผู้ประกันตนเป็น ๔ ประเภท คือ (Labor Code of the Philippines, 2015 : จากการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ ของคณะทำงาน วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓)

๑. การกู้แบบเฉพาะหน้า บรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนเมื่อมีปัญหาด้านการเงิน
๒. การกู้เพื่อการลงทุน
๓. การกู้เพื่อคุณภาพชีวิต เช่น การสร้างที่อยู่อาศัย
๔. การกู้เพื่อปลดหนี้ในระบบ

การกู้เงินจะเป็นการกู้เงินดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan Impromptu) โดยเฉพาะเงินกู้เฉพาะหน้านั้น จะให้กู้ได้เมื่อมีเหตุเดือดร้อนจำเป็น กู้ได้ในวงเงินไม่สูงมาก โดยพิจารณาจากรายได้ของผู้ประกันตน ผ่อนชำระคืนแก่สำนักงานประกันสังคมโดยตรง ให้กู้ได้เฉพาะสมาชิก (Only Member) ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการของระบบที่ประกันสังคมนั้น ILO ได้วางหลักการเบื้องต้นไว้ ๓ ประการ คือ

๑. การส่งเงินสมทบตามกฎหมาย (contribution by legalization)

๒. สิทธิประโยชน์ได้เฉพาะสมาชิก (Only Member)

๓. เฉลี่ยทุกข์ - เฉลี่ยสุข (Risk – sharing)

การส่งเงินสมทบในอัตราใดจะต้องสัมพันธ์กับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ หากสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมิได้เกิดจากการคำนวณส่งเงินสมทบ สิทธินั้นจะเป็นสิทธิสงเคราะห์หรือช่วยเหลือ เช่น กรณีสงเคราะห์บุตร จะจ่ายเงินสมทบโดยรัฐบาลเพียงภาคเดียว คือ ร้อยละ ๑ เพื่อเป็นกองทุนรวมในสิทธิประโยชน์การสงเคราะห์บุตรและชราภาพ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการประกันสังคม (Social Security) สามารถให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะของการสงเคราะห์ช่วยเหลือ (Social Welfare) ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

๒.๔ แนวคิดการจัดตั้งสถาบันทางการเงินเพื่อแรงงานของประเทศไทย

แนวคิดการจัดตั้งธนาคารแรงงานในประเทศไทย เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ ซึ่งเกิดจากข้อเสนอและข้อเรียกร้องต่อสำนักงานประกันสังคมของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และองค์กรแรงงานแห่งประเทศไทย ต่อมาในปี ๒๕๔๙ สำนักงานประกันสังคมได้ว่าจ้างบริษัท หลักทรัพย์สินเอเชีย จำกัด เป็นที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธนาคารแรงงาน โดยบริษัทที่ปรึกษาได้เสนอผลการศึกษาเป็น ๓ แนวทาง คือ แนวทางที่ ๑ การจัดตั้งเป็นธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารเฉพาะกิจ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง มีความเสี่ยงทางธุรกิจการจัดตั้งสูง แนวทางที่ ๒ การร่วมลงทุนในกิจการธนาคารที่เปิดดำเนินการในปัจจุบัน แต่อาจเกิดปัญหาขัดแย้งทางผลประโยชน์และภาพลักษณ์การเป็นธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงานยังไม่ชัดเจน และ แนวทางที่ ๓ การจัดตั้งกองทุนค้ำประกันสินเชื่อรายย่อย แต่อาจไม่สามารถควบคุมการขยายตัวของสินเชื่อได้และแหล่งที่มาของรายได้จำกัด ทั้งนี้ คณะกรรมการประกันสังคม ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้มีมติรับทราบผลการศึกษาดังกล่าว โดยเห็นว่าระยะเวลาในการดำเนินการในขณะนั้นยังไม่เหมาะสมและอาจใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการต่อไปในอนาคต

ต่อมาในปี ๒๕๕๔ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ได้เสนอแนวทางปฏิรูปประเทศว่า “รัฐควรจัดตั้งธนาคารแรงงาน โดยรัฐขายพันธบัตรให้แก่กองทุนประกันสังคมและนำเงินมาปล่อยกู้ให้แก่คนงาน เพื่อให้แรงงานสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อผ่อนคลายภาระหนี้สินนอกระบบของแรงงานซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง แต่จำกัดวงเงินกู้และมีส่วนบังคับการออมด้วย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๘, หน้า ๑ - ๒) อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่ผ่านมา ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้นแต่อย่างใด

แนวคิดการจัดตั้งธนาคารแรงงานเริ่มมีความชัดเจนขึ้นอีกครั้ง ภายหลังจากการควบคุมอำนาจการบริหารประเทศ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” ตามคำแนะนำของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗) และต่อมาสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ตั้ง “คณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน” เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะให้เกิดการปฏิรูปด้านการแรงงาน โดยคณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน

ได้พิจารณาศึกษาและได้ข้อสรุปโดยเสนอเป็นแนวทางในการปฏิรูปการแรงงานรวม ๓ เรื่อง ได้แก่ (๑) การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า (๒) การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ และ (๓) การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

“การจัดตั้งธนาคารแรงงาน” เป็นเรื่องหนึ่งที่คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน และสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความสำคัญ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ ในบทบัญญัติภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๒ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และความปรองดอง ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปด้านต่าง ๆ มาตรา ๒๖๕ (๓) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปการแรงงานในเรื่องการจัดตั้งธนาคารแรงงานไว้เช่นกัน กล่าวคือ ให้มีกฎหมายและกลไกสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหรือธนาคารแรงงานเพื่อส่งเสริมการออมและการพัฒนาตนเอง (คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ๖ กันยายน ๒๕๕๘)

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต่างให้ความสำคัญกับผู้ใช้แรงงาน โดยต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้น การจัดตั้งธนาคารแรงงานเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานดีขึ้น โดยมีการออมเงินไว้ใช้ในยามที่ขาดแคลนหรือจำเป็น อีกทั้งมีแหล่งทุนที่สามารถกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำไปใช้จ่าย ในการลงทุน สร้างงาน หรือประกอบอาชีพต่อไป

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน เห็นว่า เพื่อให้การจัดตั้งธนาคารแรงงาน มีความครบถ้วนสมบูรณ์ จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารแรงงาน จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบและได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปแล้ว ทั้งนี้ เหตุผลความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ฉบับนี้ โดยเห็นว่าประเทศไทยสมควรมีการพัฒนาส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงานให้มีความมั่นคงทางรายได้ และเป็นผู้มีศักยภาพทางอาชีพ ซึ่งการสร้างกำลังแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพ และมีผลิตภาพ จำต้องเกื้อหนุนด้วยนโยบายมาตรการทางสังคมอันประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ครอบครัว ผู้ใช้แรงงาน โดยมีรายได้เพียงพอ มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อแบบมีวินัยทางการเงิน ประกอบกับยังไม่มีสถาบัน การเงินที่เป็นธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง และไม่มีธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารของรัฐที่จะอำนวยความสะดวกและให้บริการสินเชื่อแก่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการแรงงานของผู้ใช้แรงงานได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้น เพื่อการส่งเสริมการออมด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายเงิน การสร้างวินัยทางการเงิน การให้สินเชื่อในการสร้างฐานทางเศรษฐกิจ แก่ผู้ใช้แรงงาน และการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืน โดยในช่วงเริ่มต้นการดำเนินการให้จัดตั้งเป็นกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานไปก่อน โดยมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ๒ ช่วงเวลา คือ ในปี ๑ - ๓ ให้ดำเนินการในรูปของกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติ ดังนี้ (๑) รับทราบ รายงานผลการพิจารณา เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ.) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงแรงงานและธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นในการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เนื่องจากอาจมีความซ้ำซ้อนกับโครงการหรือ บริการที่เป็นหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ทั้งในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้การสนับสนุน ตลอดจนภาคเอกชนและการพัฒนา คุณภาพชีวิต และการพัฒนาทักษะของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน รับผิดชอบ อีกทั้งยังมีกองทุนสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้หน่วยงานดังกล่าว ดังนั้น ภาครัฐ จึงควรสนับสนุนการขยายบทบาทกระทรวงแรงงานในส่วนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนา ทักษะของผู้ใช้แรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจพิจารณาสนับสนุนด้านงบประมาณในการ ดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน ตามที่กระทรวงการคลัง เสนอ และ (๒) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งรายงานผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อไป และแจ้ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

จะเห็นได้ว่า มีความพยายามจากไตรภาคีของระบบแรงงานเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคาร แรงงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน แต่ไม่บรรลุผลสำเร็จ ด้วยเหตุที่มีข้อโต้แย้ง ในบทบาท หน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม การทับซ้อนสวัสดิการที่มีกองทุนย่อยอื่น ๆ ให้กู้ยืมอยู่แล้วใน กระทรวงแรงงาน การใช้เงินทุนในการจัดตั้งธนาคารที่ต้องใช้เงินจากงบประมาณและถูกมองว่า อาจมีผลกระทบในเชิงแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งที่ผ่านมากองทุน ประกันสังคมได้มีการนำเงินกองทุนไปหาผลประโยชน์ในอัตราผลตอบแทนร้อยละ ๔ - ๕ ต่อปี มีผลตอบแทนสะสม แล้วกว่า ๘ แสนล้านบาท โดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ของ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม

ทั้งนี้ ในแง่การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้ในกรณีเกี่ยวกับการปล่อยกู้แก่ผู้นำส่งเงิน เข้ากองทุนเคยมีการดำเนินการในรูปของการจัดทำโครงการสินเชื่อพิเศษปล่อยกู้แก่ ผู้ประกอบการ ในระบบประกันสังคมมาแล้วหลายครั้ง ด้วยการนำเงินจำนวนหนึ่งไปฝากไว้กับ ธนาคารรับดอกเบี้ยเงินฝากต่ำกว่าตลาด และให้ธนาคารทำการปล่อยกู้ให้แก่ผู้ประกอบการภายใต้ เงื่อนไขที่กองทุนกำหนด แต่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการได้รับเงินกู้ในโครงการเพียงส่วนน้อยไม่สัมฤทธิ์ ผลตามเป้าหมาย

ประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันได้เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรงจากการแพร่ระบาดของ ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ซึ่งจากการประเมินผลกระทบต่อแรงงาน โดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าแรงงานมีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น ๘.๔ ล้านคน แบ่งเป็นแรงงาน ๓ กลุ่ม ประกอบด้วย (๑) แรงงานในภาคการท่องเที่ยว ประมาณ ๒.๕ ล้านคน (๒) แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ประมาณ ๑.๕ ล้านคน และ (๓) การจ้างงานในภาคบริการอื่นที่ไม่ใช่ การท่องเที่ยวประมาณ ๔.๔ ล้านคน แม้ว่ากองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงาน

แก่ผู้ประกันตนแล้วก็ตาม แต่ยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อนมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงนั้น ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ มักจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ จนต้องหันไปพึ่งพาหน้ระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก หากกองทุนประกันสังคมสามารถเพิ่มความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้กู้ยืมแก่แรงงานผู้ประกันตน ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกกองทุนในลักษณะเดียวกับสหกรณ์ออมทรัพย์แล้ว จะช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนได้มาก และเป็นการบริหารผลตอบแทนของเงินกองทุนเพิ่มมากกว่าช่องทางปกติที่ดำเนินการอยู่

โดยสรุป ความพยายามในการที่จะนำเงินกองทุนประกันสังคมมาให้สิทธิประกันตนกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และการดำเนินการในรูปแบบสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารแรงงานของประเทศไทยนั้น เริ่มก่อตัวทางนโยบายตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ โดยคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ซึ่งในปัจจุบัน (๒๕๖๔) ผ่านมา ๑๕ ปี ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา จึงมอบหมายให้มีการพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งสถาบันการเงิน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการแรงงานและเศรษฐกิจชาติอย่างน้อย ๔ ประการ ดังนี้ (การประชุมคณะกรรมการการประกันสังคม ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ ห้องประชุมคณะกรรมการ (สว.) หมายเลข ๔๑๔ รัฐสภา, หน้า ๖)

๑. ผู้ใช้แรงงานมีสถาบันการเงินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงิน โดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนในระบบ

๒. ผู้ใช้แรงงานได้รับการส่งเสริมการออมเงินในรูปแบบของเงินฝากและเป็นเจ้าของหุ้นในธนาคารเพื่อเป็นทุนในการนำไปพัฒนาตนเองให้พ้นจากวงจรความยากจนอันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางรายได้

๓. ผู้ใช้แรงงานได้รับการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเป็นธรรม ทำให้ลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำของคนในชาติที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

๔. ผู้ใช้แรงงานได้รับสวัสดิการทางการเงินและครอบครัวตามนโยบายที่ตนเองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและสามารถเป็นเจ้าของทุนตนเอง

๒.๕ สถาบันทางการเงินเพื่อฐานรากด้านเศรษฐกิจของต่างประเทศ

ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสถาบันการเงินและระบบทางการเงินของประเทศได้อย่างต่อเนื่องได้แก่

(๑) ธนาคารแรงงาน (Labour Bank) หรือสถาบันการเงินประเภทสหกรณ์การเงิน ที่ให้ความสนับสนุนและส่งเสริมผู้ใช้แรงงาน

(๒) เครดิตยูเนียน (Credit Union) หรือองค์กรทางการเงินที่มีได้มุ่งหวังกำไร บริหารจัดการโดยสมาชิกและมีสมาชิกเป็นเจ้าของ

(๓) ธนาคารสหกรณ์ (Cooperative Banks) หรือองค์กรที่ดำเนินการภายใต้หลักการที่กำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

(๔) Microfinance และ Credit Guarantee เป็นรูปแบบของการให้บริการทางการเงิน (สินเชื่อรายย่อยที่มีวงเงินต่ำ) แก่ประชาชนระดับฐานราก ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินในระบบได้ (ได้แก่ผู้ใช้แรงงาน)

การพัฒนากระบวนการเงินฐานรากในประเทศเยอรมนี

ในอดีตประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพยายามหาวิธีเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ทุกระดับ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม ตั้งแต่ระดับฐานรากนี้ยังช่วยให้ประเทศมีรากฐานที่มั่นคง เพื่อการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศอีกด้วย

การปล่อยสินเชื่อขนาดย่อยเพื่อการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่สามารถเข้าถึงได้แก่ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยนั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

๑. ผู้กู้มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ย
๒. วงเงินกู้มีขนาดต่ำกว่ามูลค่าเฉลี่ยปกติ
๓. ผู้กู้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน จึงขาดคุณสมบัติในการใช้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินทั่วไป

ระบบการเงินฐานรากนั้นไม่เพียงแต่เป็นวิธีหนึ่งที่ช่วยประชาชนผู้ยากจนในประเทศ ที่มีรายได้ต่ำแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีการนำระบบการเงินนี้ไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย เพื่อช่วยในการพัฒนาประเทศในทุกขั้นตอนอีกด้วย

จุดเริ่มต้นที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การพัฒนาระบบการเงินฐานรากในประเทศเยอรมนี เริ่มจากกองทุนเงินฝากจากประชาชนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน และได้มีการจัดตั้งสมาคมเครดิตขึ้นในปี พ.ศ. ๒๓๙๓ และเริ่มเป็นที่นิยม จึงมีการขยายการให้บริการออกไป รวมถึงการให้สินเชื่อเพื่อเกษตรกรอีกด้วย

ต่อมาสมาคมเครดิตมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างช้า ๆ และไม่เพิ่มขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๔๒๓ - ๒๔๓๓ โดยจำนวนของสหกรณ์ ณ ขณะนั้นอยู่ที่ ๒๔๕ แห่ง อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติสหกรณ์ (Cooperative Act of the German Reich) ขึ้นในปี ๒๔๓๒ ซึ่งนับเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกในโลก โดยครอบคลุมทั้งสหกรณ์ที่อยู่ในเขตเมืองและเขตชุมชน นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังมีการกำหนดการจำกัดความรับผิดชอบทางหนี้สินแทนที่ความรับผิดชอบทางหนี้สินร่วมกันอีกด้วย ในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จำนวนสหกรณ์ในเขตชนบทได้เพิ่มจำนวนเป็นมากกว่า ๑๕,๐๐๐ แห่ง และยังเป็นที่ยอมรับและมีการแพร่หลายออกไปยังประเทศอื่น ๆ อีกด้วย

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของระบบการเงินฐานรากในประเทศเยอรมนี ได้แก่

๑. ความสามารถในการพึ่งพาตนเองของลูกค้ำ (Self-help and self-reliance) โดยอาศัยเงินออมเป็นหลัก
๒. การเข้าถึงธนาคารในเขตใกล้เคียงของคนในท้องถิ่น

๓. วิวัฒนาการของการกำหนดพระราชบัญญัติต่าง ๆ
๔. การจำกัดความรับผิดชอบของหนี้สินในทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. ๒๔๓๒
๕. การควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพของ Auditing Federation

ปัจจัยต่าง ๆ ทำให้ระบบทางการเงินฐานรากเป็นระบบการเงินหลักในประเทศเยอรมนีในช่วงนั้น โดยมีการรวบรวมสถิติ ดังนี้

๑. สาขาจำนวน ๓๙,๐๐๐ แห่ง (โดยสัดส่วนของธนาคารสหกรณ์คิดเป็นร้อยละ ๔๙ และธนาคารเพื่อการออมร้อยละ ๕๑)
๒. จำนวนลูกค้า ๗๕ ล้านคน (โดยสัดส่วนของธนาคารสหกรณ์คิดเป็นร้อยละ ๔๐ และธนาคารเพื่อการออมร้อยละ ๖๐)
๓. ทรัพย์สินของระบบการเงินฐานรากคิดเป็นร้อยละ ๕๑.๔ ของสินทรัพย์รวมในระบบการเงิน

หลักการของระบบการเงินฐานรากยังสามารถพบได้ในสถาบันการเงินต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งระบบการเงินฐานรากนี้สามารถนำไปเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในประเทศที่มีความยากจน นอกจากนี้แล้วสามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั้งในในเมืองและเขตชนบท ถ้าได้รับการกำกับดูแลที่ดีแล้ว สถาบันการเงินดังกล่าวยังสามารถใช้เป็นกลไกในการพัฒนาชนบทและแก้ไขปัญหาความยากจนได้อีกด้วย

หลักการต่าง ๆ ของระบบการเงินฐานรากยังคงใช้กันอย่างแพร่หลายในสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารแรงงาน ธนาคารสหกรณ์ และเครดิตยูเนียนจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้วิธีการบางอย่างอาจต่างไป แต่รากฐานของระบบยังถูกคงไว้ในลักษณะเดิม จะมีการกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินฐานรากจากอดีตจนถึงปัจจุบันต่อไป

ความเป็นไปได้ในการทำธุรกิจในระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ

โดยปกติแล้วสินเชื่อขนาดย่อม เช่น สินเชื่อมูลค่า \$๒๐,๐๐๐ - \$๓๐,๐๐๐ สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วให้ผลตอบแทนที่ต่ำ อันเนื่องมาจากปัญหาที่เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อขนาดย่อม ประกอบด้วย การประเมินระดับหนี้เสียของทั้งระบบ ความเพียงพอของข้อมูลค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่คงที่ Moral hazard และปัญหาการคัดเลือกลูกค้าเป็นปัจจัยที่ทำให้ต้นทุนในการทำธุรกิจนี้สูง ซึ่งทำให้สถาบันการเงินต้องคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกับลูกค้าเพื่อให้ธุรกรรมด้านนี้อย่างน้อยเลี้ยงตัวเองได้ไม่ต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากกำไรของธุรกิจอื่นขององค์กร อย่างไรก็ตามที่น่าสังเกตว่าองค์กรที่ทำธุรกรรมด้านนี้ในประเทศที่กำลังพัฒนามีผลประกอบการที่ดี ในขณะที่องค์กรในลักษณะเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้วยังต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลอยู่

บทบาทของเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในประเทศเยอรมนี เงินที่รัฐบาลนำมาช่วยเหลือการปล่อยสินเชื่อฐานราก (Microlending) เป็นเงินที่รัฐบาลสำรองไว้เพื่อช่วยเหลือการว่างงาน ซึ่งวิธีนี้เป็นการช่วยลดอัตราการว่างงานจากการกู้ยืมเงินมาเป็นทุนในการสร้างรายได้ ทำให้รัฐบาล

เหลือเงินสำรองเพื่อช่วยเหลือการว่างงานเพิ่มขึ้นอีก อย่างไรก็ตามวิธีนี้จะได้ผลกับประเทศที่มีอัตราการเก็บภาษีที่สูงและมีระบบสวัสดิการทางสังคมที่ซับซ้อนเท่านั้น

วัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปล่อยกู้สินเชื่อรายย่อย คือ การทำให้ผู้มีรายได้น้อย มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับลูกค้าธนาคารพาณิชย์ (Bankable Person) ในที่สุดการชำระหนี้ครบถ้วนตามกำหนดทำให้ลูกค้ามีประวัติการชำระหนี้ที่ดีกับธนาคาร นอกจากนี้ธนาคารยังควรพิจารณาการปล่อยสินเชื่อ โดยให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมอย่างไรบ้าง แต่ในขณะเดียวกันยังควรทำการประเมินผลทางการเงินเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการปล่อยกู้ควบคู่กันไป

เพื่อช่วยส่งเสริมให้การปล่อยกู้สินเชื่อรายย่อย ธนาคารควรมีข้อกำหนดนโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน สามารถแบ่งได้เป็น ๓ ระยะคือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

หากองค์กรยึดถือหลักเกณฑ์สองประการ ซึ่งได้แก่ อัตราการชำระหนี้ที่สูงและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สามารถครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และมีการประยุกต์ใช้การดำเนินงาน องค์กรจะสามารถดูแลค่าใช้จ่ายและมีผลกำไรในการดำเนินงานได้ นอกจากนี้จะสามารถช่วยลดอัตราดอกเบี้ย เงินกู้ รวมถึงลดจำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อีกด้วย ธนาคารหลาย ๆ แห่ง ที่มีการปล่อยสินเชื่อขนาดย่อมนี้มีจำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระดับที่ต่ำมาก

แม้ว่าในเชิงพาณิชย์ การปล่อยสินเชื่อขนาดย่อมจะไม่ให้ผลตอบแทนที่สูงนัก แต่สถาบันการเงินสามารถเพิ่มผลตอบแทนด้วยการกำหนดนโยบายการปล่อยสินเชื่อ หรือกำหนดวิธีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันระบบการเงินฐานราก (Microfinance) และการปล่อยสินเชื่อขนาดย่อมเป็นที่นิยมในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว

ประเภทของสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่ผู้ใช้แรงงานในต่างประเทศ

จากการพิจารณาสถาบันการเงินและรูปแบบการให้บริการทางการเงินในต่างประเทศที่มีความเหมาะสมเพื่อใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานหรือผู้มีรายได้น้อยนั้น สามารถแบ่งสถาบันการเงินหรือรูปแบบหลักออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่

๑. ธนาคารแรงงาน (Labour Bank)
๒. ธนาคารสหกรณ์ (Cooperative Bank)
๓. เครดิตยูเนียน (Credit Union)
๔. Microfinance และ Credit Guarantee

ทั้งนี้ ลักษณะของโครงสร้าง นโยบายและความเชื่อของธนาคารแรงงาน ธนาคารสหกรณ์ และเครดิตยูเนียน มีความใกล้เคียงกัน

ส่วนรูปแบบประเภท Microfinance และ Credit Guarantee นั้น คือ การให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานราก ซึ่งโดยปกติไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบนี้ได้ โดยการให้บริการรูปแบบ microfinance อย่างที่กล่าวถึงข้างต้น ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งการให้บริการในรูปแบบนี้อาจมีลักษณะการดำเนินงาน คือ การรวมกลุ่มและมีความใกล้ชิดระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม มีการค้าประกันกันเองระหว่างสมาชิก และมีการลงโทษทางสังคม

ส่วนการให้บริการรูปแบบ Credit Guarantee นั้น มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ให้ความช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับสินเชื่อเพิ่มมากขึ้น และเพิ่มความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินผู้ปล่อยสินเชื่อในหลาย ๆ ประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น อินเดีย Philipinas เป็นต้น มีการจัดตั้ง Credit Guarantee ขึ้นเป็นสถาบันเฉพาะกิจ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น

กรณีศึกษาธนาคารแรงงานแห่งญี่ปุ่น (ธิตี ต้นสกุล , ๒๕๖๓)

ธนาคารแรงงานแห่งญี่ปุ่น (Labour Bank of Japan) หรือ Rokin Bank ก่อตั้งมาแล้วกว่า ๗๐ ปี โดยมีพื้นฐานจากความร่วมมือของเครือข่ายสหภาพแรงงาน และเครือข่ายสหกรณ์ร้านค้า ธนาคารมักถูกมองว่าเป็นสหกรณ์การเงิน (Financial Cooperatives) โดยมีสมาชิกเป็นสหภาพแรงงาน และสหกรณ์ผู้บริโภค ภายใต้กฎหมายธนาคารแรงงาน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความพยายามผลักดัน ให้เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ และต่อมาสำเร็จในปี ค.ศ. ๑๙๕๓

วัตถุประสงค์ของธนาคารแรงงานตามกฎหมาย Labour Bank Law ตามมาตรา ๑ กำหนดให้ (๑) สร้างโอกาสในการเข้าถึงทางการเงินเพื่อยกระดับสวัสดิการและความช่วยเหลือต่าง ๆ ให้แก่สหภาพแรงงานและสหกรณ์ผู้บริโภค (๒) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และ (๓) ยกระดับสถานะทางการเงินของแรงงาน โดยมาตรา ๕ กำหนดให้ธนาคาร (๑) ไม่ข้องเกี่ยวกับองค์กรที่แสวงหาผลกำไร (๒) ไม่ข้องเกี่ยวกับองค์กรที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้กับลูกค้ากลุ่มใด ๆ เป็นการเฉพาะ และ (๓) เป็นกลางทางการเมือง

ในยุคแรกนั้น ธนาคารแห่งแรกมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจเพื่อให้สินเชื่อแก่แรงงานผ่านสหภาพแรงงานในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และธนาคารแห่งที่สองมุ่งให้สินเชื่อแก่สหกรณ์ผู้บริโภคเพื่อใช้ในการขยายธุรกิจ ซึ่งมีการกิจพิเศษคือการทำสินเชื่อแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติ

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ญี่ปุ่นมีธนาคารแรงงาน จำนวน ๑๓ แห่ง ๖๕๕ สาขาทั่วประเทศ โดยจำกัดสมาชิกไว้ที่สหภาพแรงงาน สหกรณ์ร้านค้า และองค์กร Mutual Aid Organization รวมถึงบุคคลธรรมดา ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยมีแรงงานจำนวนกว่า ๑๐ ล้านคน เป็นผู้ให้บริการคิดเป็นเงินฝากทั้งสิ้น ร้อยละ ๒ ของเงินฝากในญี่ปุ่น และอาจคิดเป็นธนาคารที่มีขนาดลำดับที่ ๑๒ ของญี่ปุ่น หากนำธนาคารแรงงานทั้งหมดมารวมกันเป็นธนาคารเดียว

จุดแข็งของธนาคารแรงงานแห่งญี่ปุ่น

จากรูปแบบการบริหารจัดการธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นสถาบันการเงินที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร ธนาคารมีกลุ่มสมาชิกหรือกลุ่มลูกค้าหลักซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ทำให้ธนาคารทำงานร่วมกับสหภาพแรงงานอย่างใกล้ชิด โดยมีธนาคารแรงงานบางธนาคารในญี่ปุ่น ได้มีการแต่งตั้งผู้แทนสหภาพแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการบริหารธนาคาร โดยสหภาพแรงงานจะเป็นตัวแทนของแรงงานในการนำเสนอหรือให้ข้อมูลความต้องการต่าง ๆ ของแรงงานหรือลูกค้าของธนาคารโดยตรง ในขณะที่ธนาคารแรงงานจะมีการส่งผู้แทนธนาคารเข้าเยี่ยมกลุ่มลูกค้าหรือแรงงานในสถานประกอบการอยู่เสมอ ๆ ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างธนาคารแรงงาน สหภาพแรงงาน และสมาชิกสหภาพแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยสหภาพแรงงานจะทำหน้าที่เป็นฝ่าย

การตลาดในการสื่อสารกับลูกค้าให้กับธนาคารแรงงานและเป็นที่ยกย่องกันว่า แม้อ้อมมาภายหลังธนาคารต่าง ๆ ในญี่ปุ่นต่างประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ อันเนื่องจากการมุ่งแสวงหาผลกำไรผ่านการลงทุนเกินตัว แต่ธนาคารแรงงานยังสามารถยืนหยัดอยู่ได้ โดยแทบไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในยุคใด ๆ

ปัญหาที่ธนาคารแรงงานแห่งญี่ปุ่นกำลังเผชิญในปัจจุบัน

เนื่องจากแนวโน้มการลดลงของจำนวนแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานในญี่ปุ่น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มจำนวนสมาชิกของธนาคารแรงงาน เนื่องจากกฎหมายธนาคารกำหนดให้ผู้ที่เป็สมาชิกหรือผู้รับบริการของธนาคารได้นั้น จะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเท่านั้น ในขณะที่แรงงานรุ่นใหม่มักตัดสินใจไม่เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานมากขึ้น ดังนั้นธนาคารแรงงานแห่งญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับแนวโน้มของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการแก้ไขข้อกฎหมาย ในส่วนของ Labour Bank Act ไปพร้อมกัน

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ทั่วไป โดยปกติแล้วธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันต่างมุ่งให้ความสำคัญกับกลุ่มลูกค้าที่มีฐานะทางการเงินหรือมีรายได้สูงขึ้นไปเท่านั้น ในขณะที่ค่อนข้างไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มลูกค้าที่มีความมั่นคงน้อยกว่า โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานในระบบที่มีรายได้ต่ำ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงหลังมีหลาย ๆ ธนาคารที่คิดค้นนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ เช่น โปรแกรมเงินกู้ฉุกเฉินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ร่วมกับการโฆษณาจูงใจ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ค่อนข้างสูง ในขณะที่ธนาคารแรงงานนั้นมุ่งให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ แรงงานที่มีรายได้ต่ำมาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่แรก รวมถึงความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน (Mutual Aid) เช่น การให้คำปรึกษาทางการเงิน การพัฒนาตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันธนาคารแรงงานแห่งญี่ปุ่นยังไม่มีเครื่องมือหรือกลไกที่ชัดเจนซึ่งยืนยันได้ว่าสามารถรับมือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการให้สินเชื่อแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มแรงงานนอกระบบ Non Regular Workers ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหวังลึก ๆ ว่าอาจจะต้องมีการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลมากขึ้น

กรณีศึกษาธนาคารกรามีนของประเทศบังคลาเทศ

ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) (รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ๒๕๖๓) เป็นหนึ่งในตัวอย่างการพัฒนาธุรกิจที่ดำเนินควบคู่ไปกับการพยายามแก้ปัญหาสังคมในประเทศบังคลาเทศ ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ โดยศาสตราจารย์ มุฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) ผู้สร้างนวัตกรรมทางการเงินแนวใหม่ให้แก่บังคลาเทศ หนึ่งในประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกภายใต้วิสัยทัศน์และเป้าหมายกำจัดปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไปจากโลกใบนี้ โดยให้สินเชื่อแก่คนจนหรือมีรายได้น้อยหรือที่เรียกกันว่า สินเชื่อเพื่อผู้ยากไร้ (ไมโครเครดิต)

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ประเทศบังคลาเทศประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ยูนุสจึงตัดสินใจค้นหาวิธีการช่วยเหลือคนจนอย่างจริงจัง โดยใช้ทักษะความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ และเริ่มต้นด้วยโครงการวิจัยภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้านโจบร้า ซึ่งเป็น

หมู่บ้านเล็ก ๆ ในบังคลาเทศ เขาสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ด้วยการลงพื้นที่หลายครั้งแล้วพบว่าหนึ่งในรากของปัญหาที่ทำให้คนในหมู่บ้านหลายแห่ง รวมทั้งโจบร้าอยู่ในระดับยากจน คือ ภัยแล้งเนื่องจากบิมน้ำและบ่อน้ำบาดาลหลายแห่ง ซึ่งเป็นแหล่งรายได้เสริมของคนในชุมชนถูกปล่อยให้เหือดแห้งปัญหานี้เกิดจากการที่ไม่มีผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาแหล่งน้ำ ยูนูส จึงสนับสนุนให้จัดตั้งสหกรณ์เพื่อการเกษตรรูปแบบใหม่ที่มีชื่อว่า “ฟาร์มสามหุ้น” (Tebhaga Khamar) โดยเสนอให้เจ้าของที่ดินยอมให้ชาวนาใช้ที่นาปลูกข้าวในหน้าแล้ง และเขายินดีเป็นคนออกค่าเชื้อเพลิงสำหรับบิมน้ำ ค่าเมล็ดพืช ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง พร้อมมอบความรู้ทางเทคนิคต่าง ๆ เมื่อชาวนาเกี่ยวข้าวไปขายให้นำรายได้มาแบ่งกันฝ่ายละ ๑ ใน ๓ ผลลัพธ์ คือ โครงการฟาร์มสามหุ้นประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก โจบร้ากลายเป็นหมู่บ้านอันดับแรก ๆ ในบังคลาเทศที่สามารถเก็บเกี่ยวข้าวในฤดูแล้งได้ และช่วยยกระดับความยากจนแบบเรื้อรังให้ดีขึ้น พร้อมนำไปสู่การก่อตั้ง “กรามีน” ธนาคารเพื่อคนจนแห่งแรกของโลกในอีกไม่กี่ปีต่อมา เพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

ตั้งแต่ช่วงเริ่มแรก ยูนูสตั้งใจสร้างให้กรามีนเป็นธนาคารเพื่อคนจน (กรามีน แปลว่าชนบทหรือหมู่บ้าน) เขาจึงต้องลงมือคิดค้นโมเดลใหม่ในการดำเนินธุรกิจ เนื่องจากรูปแบบของธนาคารพาณิชย์ กระแสหลักตั้งอยู่บนการเรียกทรัพย์สินเป็นหลักประกัน สัญญาเงินกู้ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรายได้ประจำอันสม่ำเสมอของลูกค้า ซึ่งคนจนส่วนใหญ่ไม่มีคุณสมบัติเหล่านี้ โมเดลของธนาคารกรามีน จึงเปลี่ยนแนวคิดใหม่เพื่อเป็นแหล่งเงินกู้และมอบสินเชื่อให้แก่คนจน โดยให้ความสำคัญกับครัวเรือนที่ยากจนที่สุด ครอบครัวที่มีที่ดินทำกินน้อยกว่า ๑ ไร่ จะถูกชักชวนให้มารวมกันเป็นกลุ่ม สมาชิกกลุ่มจะมีการประชุมสัปดาห์ละครั้งในหมู่บ้านกับพนักงานของธนาคารกรามีนเพื่อจ่ายคืนเงินกู้และสมาชิกกลุ่ม ต้องคอยตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสมาชิกด้วยกัน เพื่อให้มั่นใจว่าสมาชิกและคนสามารถชำระเงินกู้ได้ภายใน ๑ ปี โดยกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระในแต่ละสัปดาห์ ซึ่งการปล่อยกู้ของธนาคารกรามีนใช้การค้ำประกันที่เรียกว่า “หลักทรัพย์ทางสังคม” (Social Collateral) ทำให้ธนาคารกรามีนมีจุดแข็ง อยู่ที่ความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มลูกหนี้ (Group Solidarity)

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ธนาคารกรามีนประกาศนโยบายใหม่ที่เรียกว่า Grameen II ซึ่งเปลี่ยนบทบาทธนาคารจากการให้สินเชื่อรายย่อยแก่คนจน มาเป็นการให้บริการด้านการเงินแก่ผู้คนรายได้น้อย โดยธนาคารกรามีนได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การปล่อยเงินกู้ที่เคยกำหนดไว้ ๑ ปี และต้องชำระเงินต้น และดอกเบี้ยในทุก ๆ สัปดาห์ มาเป็น ๓ เดือนจนถึง ๓ ปี เนื่องจากเล็งเห็นว่าเงื่อนไขดังกล่าวไม่สอดคล้อง กับสภาพคล่องของคนยากจน ในกรณีที่มีปัญหาการชำระเงินกู้ยังสามารถกู้เงินเพิ่มได้ และสามารถขยายเวลาการชำระเงินกู้ให้นานออกไปได้

นอกจากนี้ธนาคารยังให้ความสำคัญกับเรื่องการออม โดยกำหนดให้สมาชิกเงินกู้ของธนาคาร ต้องออมเงินจำนวนหนึ่งในแต่ละสัปดาห์และฝากในบัญชีออมทรัพย์ของกลุ่มที่สังกัดสมาชิกจะสามารถ ถอนเงินฝากนี้ได้หลังจากออมครบ ๑๐ ปี หรือลาออกจากการเป็นสมาชิกพร้อมจัดทำผลิตภัณฑ์ การออมเงินเพื่อบำนาญหรือ Grameen Pension Saving ที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูงสำหรับการฝากประจำทุกเดือน โดยมีการฝากขั้นต่ำ ๑ ดอลลาร์ต่อเดือน เป็นเวลา ๕ ปี ๑๐ ปี

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของธนาคารกรามีน

ปัจจัยที่ทำให้ธนาคารกรามีนประสบความสำเร็จในการดำเนินการ คือ การปรับปรุงแก้ไขนโยบายอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี เพื่อพัฒนารูปแบบให้เข้ากับคุณสมบัติของกลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ โดยแบ่งเป็น ๓ ข้อหลัก ๆ ดังนี้

๑) การยึดมั่นในเป้าหมายสูงสุด คือ การเป็นธนาคารพาณิชย์ที่แสวงหากำไรไม่ใช่องค์กรการกุศล แต่มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือสังคม ดังคำอธิบายบนเว็บไซต์ของธนาคารกรามีนที่ว่า “เป้าหมายหลักของธนาคารกรามีน คือ การนำบริการของสถาบันการเงินไปสู่คนจน” เพื่อช่วยให้พวกเขาต่อสู้กับความยากจนได้ด้วยตัวเอง ในระยะยาวและมีฐานะมั่นคงมากขึ้น

๒) การสร้างกระบวนการและกลไกต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้คนจนมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ตรงตามเวลาที่กำหนด เนื่องจากธนาคารกรามีนทำธุรกิจกับคนจน ซึ่งเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจสูงมาก ดังนั้น ธนาคารจึงต้องออกแบบเงื่อนไขเงินกู้ที่ค่อนข้างยืดหยุ่นมากกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

๓) การให้การศึกษาและมอบอำนาจแก่คนจน (Empowerment) ยูनुส เรียกโมเดลธุรกิจของเขาว่า “Trust - based banking” หมายความว่า ธนาคารมีความเชื่อมั่นในความสามารถในการชำระเงินกู้คืนได้ ดังนั้น ธนาคารจึงออกนโยบายพันธะสัญญา ๑๖ ประการ ด้วยความเชื่อว่า หากสมาชิกปฏิบัติตามพันธะสัญญาทั้งหมด พวกเขาจะสามารถก้าวพ้นความยากจนได้อย่างยั่งยืน หลังจากได้รับเงินกู้จากธนาคารภายใน ๕ ปี

นโยบายพันธะสัญญา ๑๖ ประการ มีดังนี้

- (๑) ผู้กู้ต้องอยู่ในระเบียบ วินัย กล้าหาญ ทำงานหนักและมีความสามัคคีกัน
- (๒) ผู้กู้ต้องนำความมั่งคั่งมาสู่ครอบครัว
- (๓) ผู้กู้ต้องซ่อมแซมบ้านให้น่าอยู่ ไม่อาศัยในบ้านที่เสื่อมโทรมหรือผุพัง
- (๔) ผู้กู้ต้องปลูกผักไว้กินเองภายในรั้วบ้าน
- (๕) ผู้กู้ต้องปลูกพืชตามฤดูกาล
- (๖) ผู้กู้ต้องจำกัดปริมาณสมาชิกในครอบครัว
- (๗) ผู้กู้ต้องให้การศึกษากับลูกหลาน
- (๘) ผู้กู้ต้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด
- (๙) ผู้กู้ต้องใช้ส้วมหลุม
- (๑๐) ผู้กู้ต้องต้มน้ำก่อนดื่ม
- (๑๑) ผู้กู้ต้องไม่ให้ลูกแต่งงานตั้งแต่ยังเล็ก
- (๑๒) ผู้กู้ต้องยินดีให้ความช่วยเหลือกับผู้อื่นเสมอ
- (๑๓) ผู้กู้ต้องช่วยกันรักษากฎระเบียบ
- (๑๔) เมื่อผู้กู้เงินมากขึ้น ต้องรู้จักลงทุนมากขึ้น
- (๑๕) เมื่อผู้กู้มีเงินมากขึ้น ต้องรู้จักลงทุนมากขึ้น
- (๑๖) ผู้กู้ต้องไม่ลงโทษคนอื่นโดยไม่ยุติธรรม

จากเนื้อหาในพันธะสัญญาของธนาคารทั้ง ๑๖ ข้อ จะเห็นได้ว่าธนาคารกรามีนเป็นธนาคารเพื่อคนจนที่ให้ความสำคัญการสร้างขบวนการทางสังคม (Social Movement) มากกว่า

การเป็นสถาบันทางการเงินที่หวังผลกำไรเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีมุ่งเน้นการสร้างกระบวนการพัฒนาคน เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน โดยกลยุทธ์ด้านการเงินเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาทางสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตอย่างแท้จริง

จากการสร้างสรรค์และก่อตั้งกิจการเพื่อสังคม เพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในรูปแบบดังกล่าว ทำให้ยูนิสได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ประจำปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เพื่อตอบแทนความพยายาม ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนระดับรากหญ้า เพราะทุกคนทราบกันดีว่าสันติภาพไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในโลก หากประชากรจำนวนมากยังติดกับดักความยากจนอย่างถาวร นอกจากนี้ธนาคารเพื่อสังคมแห่งนี้ยังช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

บทเรียนจากธนาคารแรงงานต่างประเทศต่อแนวคิดการจัดตั้งธนาคารแรงงานของไทย

ในรายงานการศึกษาได้นำเสนอการดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทยที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ผลการศึกษาของบริษัทหลักทรัพย์สินเอเชีย จำกัด เมื่อปี ๒๕๔๙ พบว่าการเข้าถึงบริการทางการเงินของทุกคนมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยควรให้ความสำคัญไปที่ประชากรระดับรากหญ้าของสังคม ซึ่งได้แก่ กลุ่มคนภาคชนบท และชนชั้นแรงงาน อย่างไรก็ตามธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินภาคเอกชนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินกับกลุ่มคนเหล่านี้ได้ เนื่องจากสินเชื่อเป็นสินเชื่อขนาดเล็กมีค่าใช้จ่ายต่อรายการสูง เนื่องจากการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักประกัน หรือหลักประกันไม่เพียงพอทำให้ไม่คุ้มค่าการลงทุน

ดังนั้น ธนาคารแรงงานของไทยควรเริ่มต้นสร้างฐานลูกค้าจากกลุ่มแรงงานในระบบประกันสังคม ซึ่งมีความเข้มแข็งมากที่สุดเป็นหลัก พร้อมกับการสร้างโอกาสในการจูงใจกลุ่มแรงงานที่อ่อนแอเข้ามาเป็นลูกค้าของธนาคารด้วย และมุ่งพัฒนาเพิ่มศักยภาพของแรงงานเหล่านี้ โดยเชื่อมโยงกับกลไก ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันของภาครัฐ (เช่น กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานประกันสังคม) ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขในการเข้าใช้บริการของธนาคาร รวมถึงการกำหนด เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ให้แก่นายจ้างของแรงงานอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน ในขณะที่ธนาคารควรให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับแรงงานกลุ่มที่อ่อนแอในเชิงเศรษฐกิจเป็นพิเศษ และเรียนรู้จากประสบการณ์ของธนาคารแรงงานในต่างประเทศในการรับมือหรือบริหารจัดการกับลูกค้ากลุ่มนี้

๒.๖ การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อเยียวยาวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19)

รัฐบาลไทยเผชิญสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ด้านเศรษฐกิจโดยตั้งวงเงินกู้เพื่อเยียวยาไว้ ๑.๙ ล้านล้านบาท รัฐบาลกู้ ๑ ล้านล้านบาท อีก ๙ แสนล้านบาท ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินเพื่อสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ (พีท - พีรภัทร ฝอยทอง, ๒๕๖๓)

มีการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ เรียกโดยย่อว่าพระราชกำหนดเงินกู้วงเงิน ๑ ล้านล้านบาท โดยประชาชนจะต้อง

รับผิดชอบใช้หนี้จากภาษีในอนาคต ด้วยเป็นหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ รัฐบาลกู้เงินหลายวิธี เพื่อกระจายความเสี่ยง เช่น การขายพันธบัตรออมทรัพย์ รุ่น “เราไม่ทิ้งกัน” กู้กับสถาบันทางการเงินโดยการออกพันธบัตรรัฐบาล ตัวสัญญาใช้เงินและกู้จากองค์การระหว่างประเทศ ณ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ รัฐบาลมีเงินกู้ประมาณ ๑๗๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยนำมาเยียวยาประชาชนใน ๒ มาตรการ คือ

- มาตรการ ๑ : เยียวยาด้านการสาธารณสุข และแจกประชาชนผู้มีสิทธิในโครงการเราไม่ทิ้งกัน จำนวนคนละ ๕,๐๐๐ บาท/เดือน จ่ายให้ ๓ เดือน และเยียวยากลุ่มเกษตรกรครอบครัวละ ๕,๐๐๐ บาท/เดือน จำนวน ๓ เดือน เช่นกัน มาตรการนี้ตั้งกัวงเงินไว้ ๖ แสนล้านบาท
- มาตรการ ๒ : เพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ตั้งกัวงเงินไว้ ๔ แสนล้านบาท เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน (พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน)

โครงการ “คนละครึ่ง” มีลักษณะของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้ร้านค้าย่อย และประชาชนที่อยู่ในกลุ่มรายได้ปานกลางถึงต่ำเข้าโครงการได้

เมื่อการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ระบาดในรอบใหม่ในปลายเดือนธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเกิดจากแรงงานข้ามชาติ ในจังหวัดสมุทรสาคร รัฐบาลได้เยียวยาเศรษฐกิจด้วยโครงการ “เราชนะ” และสำหรับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมด้วยโครงการ “ม33เรารักกัน”

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

เป็นองค์กรของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการบริหารจัดการให้ระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยผ่านการดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจ ของประเทศสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพในอัตราที่เหมาะสมกับศักยภาพของประเทศ ซึ่งถือเป็นการสร้างสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (<http://www.bot.or.th>) Thai Page สืบค้นวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔)

การเยียวยาทางเศรษฐกิจจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) นี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบพระราชกำหนด ๒ ฉบับ คือ

(๑) พระราชกำหนดการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ (หรือเรียกย่อว่า พ.ร.ก. ซอฟต์โลน Soft Loan) ช่วยเหลือ SMEs มีวงเงิน ๕ แสนล้านบาท

(๒) พระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๓ (เรียกโดยย่อว่า พ.ร.ก. BSF ตูแลตลาดตราสารหนี้) มีวงเงิน ๔ แสนล้านบาท BSF ย่อมาจาก Corporate Bond Liquidity Stabilization Fund เพื่อการดูแลเสถียรภาพของตลาดตราสารหนี้ภาคเอกชน (หุ้นกู้) เนื่องจากภาคเอกชนของไทยมีขนาดใหญ่ถึง ๓.๖ ล้านล้านบาท หรือมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ตราสารหนี้จึงเป็นแหล่งระดมทุนและแหล่งการออมเงินที่สำคัญ ข้อเท็จจริง คือ ประชาชนไทยส่วนใหญ่มีเงินออมอยู่ในตลาดตราสารหนี้ โดยผ่านการออมในกองทุนรวมสหกรณ์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และกองทุนบำเหน็จบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคม

ทั้งสองพระราชกำหนดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลและดำเนินการอยู่นั้น ประชาชนไม่ต้องร่วมรับผิดชอบเป็นหนี้สาธารณะ เพราะเป็นการกู้ยืมและการลงทุน นอกจากนี้ หากเกิดสถานะหนี้สูญ กระทรวงการคลังจะจ่ายเงินชดเชยในความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจาก Soft Loan ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ ๖๐ - ๗๐ ของยอดหนี้สูญ

อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ธนาคารกู้คือร้อยละ ๐.๑๒ ต่อปี และธนาคารออมสินจะรับความเสี่ยงด้านเครดิตในการปล่อยกู้ให้กับสถานประกอบการขนาดเล็ก (SMEs) ได้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี

ธนาคารเพื่อสังคม (Social Bank)

คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๔ ณ ห้องประชุม ๔๑๑ อาคารรัฐสภา ในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ได้ติดตามสถานการณ์การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ตามนโยบายของรัฐเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจจุลภาคของภาคประชาชนของธนาคารเพื่อสังคม ๒ แห่ง คือ ธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) พบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ธนาคารออมสิน

- รัฐบาลมอบวงเงินให้ปล่อยกู้ ๒ หมื่นล้านบาทในสินเชื่อ โครงการธนาคารประชาชน มีผู้ประกันตนที่อยู่บ้างแล้วในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๐.๕ - ๐.๗๕ ต่อเดือน
- หรือคิดเป็นร้อยละ ๖ - ๗ ต่อปี มีหลักเกณฑ์เงื่อนไข ๔ ประการ คือ

หลักเกณฑ์เงื่อนไข	รายละเอียด
๑. คุณสมบัติผู้กู้	- เป็นผู้ประกอบการย่อย/ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย/ผู้มีรายได้ประจำ - มีอายุครบ ๒๐ ปีขึ้นไป และเมื่อรวมอายุผู้กู้ก็ระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ต้องไม่เกิน ๖๐ ปี - สัญชาติไทย - มีถิ่นที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ และสถานที่ประกอบอาชีพ/ที่อยู่อาศัยแน่นอน
๒. วัตถุประสงค์การกู้	เพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ ชำระหนี้สินอื่น
๓. จำนวนเงินให้กู้	ให้กู้ตามความสามารถในการชำระหนี้ สูงสุดไม่เกินรายละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท
๔. หลักประกัน	บุคคลค้ำประกันหรือสิ่งฮาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างฯ

วงเงินให้กู้จะประเมินจากสถานการณ์ของผู้กู้โดยพิจารณาเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือนหรือรายได้ต่อเดือนของผู้กู้ อัตราดอกเบี้ยจะเป็นภาคผนวกกับความเสี่ยงและระยะเวลาการผ่อนชำระ ที่กำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าในแต่ละปี

- โครงการ **สินเชื่อสวัสดิการสำหรับข้าราชการบำนาญของธนาคารออมสิน** เป็นโครงการสินเชื่อที่น่าสนใจนำมาเปรียบเทียบกับการที่ประกันสังคมจะจ่ายเงินบำนาญชราภาพปล่อยกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับประชาชน สินเชื่อนี้ธนาคารออมสินใช้เงิน **บำเหน็จตกทอด** เป็นหลักทรัพย์ ค่าประกันการกู้เงินได้ถึง ร้อยละ ๑๐๐ ของบำเหน็จตกทอด ซึ่งคงสามารถเปรียบเทียบได้กับสิทธิประโยชน์กรณีตายของผู้ประกันตนทุกมาตราที่มีอยู่ตั้งแต่ ๒๕,๐๐๐ – ๕๐,๐๐๐ บาท (ยังไม่ได้รวมสิทธิการสงเคราะห์การตาย) ธนาคารออมสินมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขในโครงการนี้ ๕ ประการ คือ

หลักเกณฑ์เงื่อนไข	รายละเอียด
๑. คุณสมบัติผู้กู้	ข้าราชการบำนาญและลูกจ้างประจำที่ได้รับสิทธิในบำเหน็จตกทอด
๒. จำนวนเงินให้กู้	ไม่เกินจำนวนที่นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ประกันการกู้เงิน ตามที่ระบุในหนังสือรับรอง (ผู้กู้ได้รับเงินร้อยละ ๑๐๐ ของเงินบำเหน็จตกทอด)
๓. ระยะเวลาให้กู้	สูงสุดไม่เกิน ๓๐ ปี
๔. หลักประกัน	หนังสือรับรองสิทธิในบำเหน็จตกทอดที่ออกโดยกรมบัญชีกลาง
๕. การหักเงินนำส่งและการบังคับสิทธิ	กรมบัญชีกลางหักเงินนำส่งให้ธนาคารทุกเดือนและเมื่อผู้รับบำนาญผิดสัญญากู้เงินหรือเสียชีวิต กรมบัญชีกลางจะบังคับสิทธิในบำเหน็จตกทอดชำระหนี้คืนธนาคาร

ผลการดำเนินการของธนาคารออมสิน ในภาพรวมที่ผ่านมาของทุกโครงการสินเชื่อรวมกันจะมีหนี้สูญประมาณร้อยละ ๒ และการคิดอัตราดอกเบี้ยของโครงการนี้จะอยู่ในอัตราร้อยละ ๔.๕ ต่อปี ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยการดำรงเงินฝากอยู่ที่ร้อยละ ๑.๕ ต่อปี

แผนภาพ ๒.๔ : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)



- รัฐบาลมอบวงเงินปล่อยกู้ให้ ๒ หมื่นล้านบาทเช่นเดียวกับธนาคารออมสิน ในโครงการสินเชื่อ สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ผู้กู้จะต้องเป็นเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ซึ่งมีได้อยู่ในระบบการประกันสังคมตามกฎหมาย
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้เสนอแนะแนวทางการจัดโครงการสินเชื่อร่วมกับหน่วยงาน เช่น โครงการสินเชื่อสวัสดิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพ โดยใช้เงินฝากของหน่วยงานค้ำประกันดอกเบี้ยปล่อยกู้ให้กับบุคลากรของสำนักงานหลักประกันสุขภาพ ในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี
- เสนอแนวทางสินเชื่อที่ใช้บำเหน็จตกทอดเป็นหลักประกัน โดยจะต้อง

มีการทำข้อตกลงร่วม (MOU) กับธนาคาร หน่วยงานต้องนำเงินมาฝากกับธนาคารและรับรองว่าหน่วยงานจะต้องเป็นผู้หักเงินรายได้ของผู้กู้ให้พร้อมกับสัญญาว่าหน่วยงานจะเป็นผู้ชำระหนี้แก่ธนาคารในกรณีที่ผู้กู้เสียชีวิต ก็จะต้องรับผิดชอบหนี้แทน

๒.๗ ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องจากสาระการประชุมของคณะทำงาน

คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา มีการประชุมครั้งแรกเมื่อ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓ เป็นการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ จนถึงครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๓ ในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ในสาระของการศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ประกอบด้วย

๒.๗.๑. (ร่าง) แผนปฏิบัติการการยกย่องพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อแรงงาน พ.ศ. (Labour Bank Act , B.E.) (การประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๓ วาระที่ ๓ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓)

๑) วิสัยทัศน์ : บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของคนทำงานพร้อมการสร้างเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมให้ยั่งยืน

๒) พันธกิจ

(๒.๑) ศึกษาวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมด้านการเงินการธนาคารในบริบทของประเทศไทย

(๒.๒) ศึกษากรอบของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลักเกณฑ์การจัดตั้งธนาคาร การจัดตั้งกองทุนธนากิจเพื่อคนทำงานและการเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแรงงานแก่ผู้ประกันตน

(๒.๓) ศึกษาทบทวนการขอจัดตั้งธนาคารแรงงานในประเทศไทย

(๒.๔) จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อแรงงาน พ.ศ. ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนยุทธศาสตร์ชาติ

๓) เป้าหมาย

(๓.๑) จัดตั้งธนาคารเพื่อแรงงาน ภายใต้กรอบการลงทุนจากดอกผลของกองทุนประกันสังคม สร้างผลกำไรเพิ่มเสถียรภาพของกองทุน

(๓.๒) ผู้ประกันตนมีแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อปลดหนี้ในระบบ และพัฒนาคุณภาพชีวิต

(๓.๓) สร้างระบบการกู้ยืม การชำระหนี้ที่ผ่อนปรนและมีมาตรการเฉพาะในการประกันหนี้สูญ

๔) ผลสัมฤทธิ์

(๔.๑) สร้างผลประโยชน์ให้กองทุนประกันสังคมให้มีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น

(๔.๒) สามารถพัฒนาประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ทั้งแนวกว้างและแนวลึกได้โดยไม่กระทบเสถียรภาพของกองทุน

(๔.๓) สามารถส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานและขยายโอกาสในการทำงานของแรงงานพลเมือง

(๔.๔) ลดภาระหนี้ในระบบของแรงงาน

(๔.๕) เป็นนวัตกรรมเชิงปฏิรูประบบการแรงงานของประเทศไทย

(๔.๖) คนทำงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น

๕) วัตถุประสงค์

(๕.๑) สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

(๕.๒) เป็นแหล่งเงินกู้เพื่อการลงทุนในการสร้างงานและพัฒนาโอกาสในการทำงาน

(๕.๓) เพิ่มเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม

(๕.๔) เพิ่มประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน

(๕.๕) จูงใจให้คนทำงานเข้าสู่ระบบการประกันสังคม

๖) วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน

โดยมีแผนงานตั้งแต่เดือนมกราคม – กันยายน ๒๕๖๓

๗) หลักการและการประเมินผล

(๗.๑) นิติศาสตร์สู่ความสำเร็จ ยุค Thailand ๔.๐

(๗.๒) หลักนิติศาสตร์สมัยใหม่

(๗.๓) กรอบแนวคิดทฤษฎีสหวิทยาการ

(๗.๔) ธรรมาภิบาล

(๗.๕) ความพึงพอใจของจตุภาคี (นายจ้าง : ลูกจ้าง : รัฐ : ประชาชน)

(๗.๖) ความสำเร็จในกระบวนการนิติบัญญัติ

(๗.๗) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการธนาคารและโครงการเงินกู้

๒.๗.๒. ข้ออภิปรายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๑) กรณีถ้าต้องดำเนินการในรูปแบบธนาคารจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่

๒) ถ้าอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ จะไม่สามารถจำกัดกลุ่มลูกค้าได้ แต่มุ่งเป้าหมายหลักไปที่ผู้ประกันตนได้

๓) การปล่อยสินเชื่อทำให้เกิดความคล่องตัว สะดวกและมีประสิทธิภาพในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้หรือไม่อย่างไร หากอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ จะทำได้คล่องตัวหรือไม่

๔) การนำเงินกองทุนประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคมมาเป็นทุนประเดิม ต้องดูหลักเกณฑ์ ว่าอนุญาตให้ผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคมนำเงินดังกล่าวมาลงทุนหรือไม่

๕) สามารถจัดทำในรูปแบบธนาคารได้หรือไม่ โดยศึกษา ๓ ดังนี้

C₁ : Corporate หากทำในรูปแบบธนาคารมีข้อดี ข้อเสียอย่างไร และหากไม่สามารถเสนอในรูปแบบธนาคารไม่ได้จะเสนอในรูปแบบอื่นได้หรือไม่ เช่น ธนกิจเพื่อการแรงงาน เป็นต้น

C₂ : Check มีความโปร่งใส มีหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการทำงานมีการควบคุมได้หรือไม่ โดยการตรวจสอบถ่วงดุลหรือไม่

C₃ : Capital เงินทุนมาจากที่ใด หากเป็นของรัฐบาลหรือของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) หากเป็นของสำนักงานประกันสังคมอาจมีข้อกฎหมายประเด็นใดบ้างไม่สามารถทำได้

๖) การตั้งธนาคารแรงงานต้องกระทำด้วยกฎหมายและใช้เวลานาน หากต้องการเยียวยาฉุกเฉินในกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ต้องหาวิธีภายใต้กฎหมายเดิมที่มีอยู่

๒.๗.๓ การลงทุนในระบบการประกันสังคม (โดยสำนักงานบริหารการกองทุนในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๖๓ วาระที่ ๓ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓)

สำหรับเงินที่หลังจากหักสิทธิประโยชน์และโอนมาให้สำนักงานในงานบริหารการกองทุนในส่วนประกันสังคม มีจำนวนเงินประมาณ ๒ ล้านล้านบาท โดยจะลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ประมาณร้อยละ ๘๐ และการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ประมาณร้อยละ ๒๐ สำหรับอัตราและผลตอบแทนในปีที่ผ่านมาประมาณ ๘ หมื่นล้านบาท ส่วนอัตราผลตอบแทนตามมาตรฐานบัญชี โดยมี ๒ มาตรฐานบัญชี คือ ๑. บัญชีบริหารภาครัฐหรือที่เรียกว่ามาตรฐานบัญชี ๑๐๕ เช่น ตราสารหนี้หรือพันธบัตร ตามราคาทุน มีผลตอบแทนประมาณร้อยละ ๔.๘๑ และ ๒. มาตรฐานบัญชี ๑๐๖ ดีหลักทรัพย์ตามราคาตลาดมีผลตอบแทนประมาณร้อยละ ๘.๐๗

สำหรับเงินกองทุนเงินทดแทน มีจำนวนเงินประมาณ ๖.๖ หมื่นล้านบาท โดยจะลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงประมาณร้อยละ ๘๐ และการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงประมาณ ร้อยละ ๒๐ ส่วนอัตราผลตอบแทนตามมาตรฐานบัญชี คือ ๑. บัญชีบริหารภาครัฐหรือที่เรียกว่ามาตรฐานบัญชี ๑๐๕ มีผลตอบแทนประมาณร้อยละ ๕ และ ๒. มาตรฐานบัญชี ๑๐๖

มีผลตอบแทนประมาณร้อยละ ๘.๔ และในปีที่ผ่านมาการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ส่วนใหญ่เป็นพันธบัตร ได้รับผลตอบแทนประมาณร้อยละ ๔ และการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ประมาณร้อยละ ๖ - ๗ และเป็นไปตามระเบียบประกันสังคมที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ เป็นการลงทุนทางสังคม เพื่อจัดหาผลประโยชน์ และส่วนที่จะนำไปลงทุนได้ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด เช่น ในปัจจุบันทำข้อตกลงกับธนาคาร เพื่อให้ธนาคารไปปล่อยกู้ให้สถานประกอบการเพื่อไปหมุนเวียน กับกิจการ ให้มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ในอัตราดอกเบี้ยรับค่อนข้างต่ำกว่าตลาด

ในส่วนระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งระเบียบดังกล่าว มุ่งเน้นการหาผลประโยชน์ของกองทุน ในรูปแบบ “หลักทรัพย์” “ตราสารอนุพันธ์” และอื่น ๆ โดยที่ไม่มีรูปแบบการลงทุนด้านอื่นแต่อย่างใด ซึ่งข้อ ๖ ในระเบียบได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ในประเทศและ ต่างประเทศ ให้กระทำได้สำหรับการลงทุน ดังต่อไปนี้

(ก) การลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง หรือมีความเสี่ยงต่ำอย่างใด อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน ดังต่อไปนี้ (๑) - (๑๗) เช่น เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของ ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือธนาคารที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ต่างประเทศและมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับ นำลงทุน ตราสารแห่งหนึ่งหรือมากกว่าที่ออกโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย ตราสารแห่งหนึ่ง ที่เกิดจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ โดยตราสารหรือผู้ออกได้รับการจัดอันดับความ น่าเชื่อถืออยู่ในระดับนำลงทุน ตราสารที่มีลักษณะของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าแฝงและหุ้นกู้ อนุพันธ์ที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออก เป็นต้น

(ข) การลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย อย่างรวมกันไม่เกินกว่าร้อยละสี่สิบของเงินกองทุน ดังต่อไปนี้ เช่น เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของ ธนาคาร ตราสารกึ่งหนึ่งกึ่งทุนที่ออกโดยนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือต่างประเทศ ได้รับการจัดอันดับ ความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับนำลงทุนธุรกรรมการขายโดยมีสัญญาซื้อคืน ธุรกรรม ให้ยืมและยืมหลักทรัพย์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณารายละเอียดระเบียบดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า มีการกำหนดการนำเงินกองทุน ไปลงทุนใน “หลักทรัพย์” ที่มั่นคงและที่มีความเสี่ยงตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถนำเงินไปลงทุน นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าวมิได้ กล่าวคือไม่เปิดช่องให้นำไปลงทุนใน รูปแบบจัดตั้งกองทุนหรือธนาคาร

สำหรับในกรณีที่กองทุนมีการนำเงินไปฝากกับธนาคารบางแห่ง (ประมาณ หนึ่งหมื่นล้านบาท) ในอัตราดอกเบี้ยรับค่อนข้างต่ำ โดยมีข้อตกลงให้ธนาคารที่ร่วมกับโครงการ ดำเนินการปล่อยกู้แก่สถานประกอบการที่มีข้อกำหนดเงื่อนไขบางอย่างเพื่อให้ได้สิทธิกู้ดอกเบี้ยต่ำ อาทิ จะต้องชะลอการเลิกจ้างแรงงาน เป็นต้น

แนวทางที่น่าจะเป็นการดำเนินการตามของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ การลงทุน ตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่นายจ้างและผู้ประกันตน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนไม่รวมกองทุนย่อย โดยวิธีการให้กองทุนนำเงินไปฝากไว้

กับธนาคารแล้วให้ธนาคารปล่อยกู้ก็อีกทอดหนึ่ง ตามเงื่อนไขและระเบียบของแต่ละธนาคาร กองทุนไม่ใช่ผู้ปล่อยกู้โดยตรง กองทุนอาจจะได้รับผลประโยชน์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าธนาคารอื่นทั่วไป เพราะถือเป็นการนำเงินไปลงทุนเพื่อช่วยสังคม คือไปทำผลประโยชน์ทางอ้อมแก่นายจ้าง ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เพราะเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินค่อนข้างเข้มงวดมาก ในปัจจุบันทราบว่ามีการปล่อยกู้ได้เพียงครั้งหนึ่งของเงินกองทุนที่กำหนดไว้ การช่วยเหลือทำได้ไม่มาก และไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกันตน

๒.๗.๔ กองทุนในกระทรวงแรงงาน มี ๙ กองทุน ดังนี้

ตารางที่ ๒.๓ : ภาพรวมของกองทุนในสังกัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน	ชื่อกองทุน	ปี ๒๕๖๓ (ประมาณ) มีเงินกองทุน/ล้านบาท
กรมการจัดหางาน	๑. กองทุนรับงานไปทำที่บ้าน ๒. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ๓. กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว	๒๕.๙๙ ๘๕๑ ๗๒๔
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	๔. กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน	๑,๐๓๐
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	๕. กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ๖. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ๗. กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	๔๖๙ ๒๑.๓๑ ๓๖๗
สำนักงานประกันสังคม	๘. กองทุนเงินทดแทน ๙. กองทุนประกันสังคม	๖๖,๐๐๐ ๒,๒๐๐,๐๐๐ (๒.๒ ล้านล้านบาท)

กรมการจัดหางาน

รับผิดชอบ ๓ กองทุน คือ

กองทุนที่ ๑ กองทุนเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน

จัดตั้งขึ้นในลักษณะกองทุนหมุนเวียน มีการดำเนินงานโดยวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้นำเงินส่วนนี้ไปกู้เป็นเงินเพื่อจัดซื้อวัสดุ และอุปกรณ์ในกระบวนการขยายและการผลิต เพื่อการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งกองทุนนี้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓ การกั๊ยิมจะเป็นการกั๊ยิมเพื่อไปซื้อวัตถุดิบ ซื้ออุปกรณ์หรือขยายผล การผลิต สำหรับมียอดกองทุนรวม ๒๕.๙๙ ล้านบาท สมาชิก ๘๕๐ ราย/กลุ่ม และยอดสมาชิกรวม จำนวน ๕,๗๕๐ คน ขณะนี้มีการ

กู้ยืมไปแล้วและผ่อนชำระมีจำนวน ๒๐๐ ราย กู้ยืมไปทั้งหมด ๑๔ ล้านบาท ในส่วนที่มาของเงินกองทุน เป็นเงินจากรัฐบาลจัดสรรมา จำนวน ๑๓๐ ล้านบาท ซึ่งมาจากความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำเงินกองทุน ๑๐๐ ล้านบาท ส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และคงเหลือไว้ ๓๐ ล้านบาท ที่กรมการจัดหางาน และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้นำเงินส่วนเกิน ที่สภาพคล่องของกองทุนไปใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ จำนวน ๑๔ ล้านบาท เป็นระยะเวลา ๑ ปี คงเหลือไว้เฉพาะที่จะต้องดำเนินการ มี ๑๕.๙๙ ล้าน ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้รับจัดสรรเพิ่มมาอีก ๑๐ ล้านบาท นับได้ว่าขณะนี้เงินกองทุนที่ได้รับจากกระทรวงการคลัง มีทั้งหมดประมาณ ๒๕ ล้านบาท และมีดอกเบี้ยประมาณ ๒,๗๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ เงินกองทุนนั้นในแต่ละปีทางกรมจะต้องขออนุญาตกระทรวงการคลัง เพื่อมาปล่อยกู้ยืมประมาณ ๗ ล้านบาท ส่วนดอกเบี้ยจะส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ผ่านมาได้ขออนุมัติกระทรวงการคลังเพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการของกองทุน ดอกผลที่ใช้จะสามารถใช้ได้ไม่เกิน ดอกผลที่ได้รับ ซึ่งในแต่ละปีจะได้ดอกเบี้ย อยู่ประมาณ ๓ แสนบาท ปล่อยกู้ไปประมาณ ๖ - ๗ ล้านบาท ซึ่งในปี ๒๕๖๒ ได้รับอนุมัติมา ๓๘๙,๐๐๐ บาท ซึ่งได้นำมาจ้างลูกจ้างชั่วคราว ๑ คน ประมาณ ๒ แสนบาท ยังอยู่ในรายได้แผ่นดิน จะไม่ได้นำมาปล่อยกู้

ในเรื่องของการบริหารเงินกองทุนจะไม่มีปัญหา มาก จะมีปัญหาในเรื่องดอกเบี้ยในการปล่อยกู้เงินกองทุนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี จะมีบางกองทุนของรัฐบาล มีดอกเบี้ยร้อยละ ๑ หรือไม่มีดอกเบี้ย เพราะฉะนั้นในส่วนการบริหารงานของกองทุนการปล่อยกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ยกตัวอย่างปีที่แล้วมีการให้กู้ ๖.๓ ล้านบาท จากวงเงินที่ขอมมา ๗ ล้านบาท จากการวิเคราะห์พบว่า เป็นเพราะดอกเบี้ยสูงกว่ากองทุนอื่น เช่น กองทุนคนพิการ จะร้อยละ ๑ จึงมีการหารือกันว่าจะมีการปรับปรุงในข้อกฎหมายเรื่องการปรับดอกเบี้ยลดลง ในเรื่องของโครงสร้างอัตราค่าจ้างจะใช้ข้าราชการของกองส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งทั้งกองทุนจะมีจำนวน ๖ คน ซึ่งตัวชีวิต ๖ ด้าน ๑๖ ตัวชีวิต ก็จะมีปัญหาในเรื่องการทำงานที่มีบุคลากรไม่พอ แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาสามารถ ทำตัวชีวิตได้ผ่านทุกตัวชีวิต ไม่ได้มีการปรับปรุงอย่างใด ในส่วนที่มีปัญหาอื่นก็คือ หลักเกณฑ์การกู้เงินจะต้องจดทะเบียนกับกรมการจัดหางาน โดยต้องมีสมาชิก ๕ คนขึ้นไป มีการบริหารจัดการกลุ่มให้มีลักษณะเข้มแข็งระดับหนึ่ง และต้องมีผู้ว่าจ้างและจ้างงานต่อเนื่อง เพราะจะมองถึงความเข้มแข็ง ของกลุ่ม ซึ่งเมื่อกู้ยืมไปแล้วมีความเสี่ยงในการที่จะนำเงินมาส่งคืนกองทุนหรือไม่ในส่วนของรายบุคคลต้องจดทะเบียนเช่นกันว่ามีสินทรัพย์เท่าไร หลักเกณฑ์ไม่มากแต่มีหลายกลุ่มที่มีเงินกู้ดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำให้กู้ยืมไปแล้ว ทำให้ไม่สนใจแม้จะตั้งเป้าไว้ว่าในแต่ละปีต้องมีการปล่อยกู้ ๗ ล้านบาท เพื่อต้องการให้มีการเคลื่อนไหวในเงินกองทุน ในส่วนของคณะกรรมการก็จะมีคณะกรรมการกองทุน ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่จะมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเรื่องเงินกู้และจะมีคณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะมาถึงคณะกรรมการชุดใหญ่ ปัญหา คือ ความเข้มแข็งของกลุ่มและบางกลุ่มก็ไม่ต้องการเป็นหนี้ ซึ่งไม่ต้องมารับภาระในเรื่องนี้ ปี ๒๕๖๓ อยู่ระหว่างดำเนินคดี ๑๑ กลุ่ม เป็นเงิน ๑ ล้านบาท มีลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างการผ่อนชำระ จำนวน ๑๘๓ ราย ประมาณ ๑๔ ล้านบาท และมีลูกหนี้ถูกบอกเลิกสัญญา มี ๓ กลุ่ม ประมาณ ๑ แสนกว่าบาท ซึ่งปัจจุบันยังตามหนี้กันอยู่ แต่ว่าในส่วนของการพิจารณา มีเจ้าหน้าที่จากธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน)

เป็นคณะกรรมการที่มาพิจารณากลับกรอนุมัติเงินกู้และมีการเชิญชวนและประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบของกลุ่มที่รับงานไปทำที่บ้าน เข้าสมัครในมาตรา ๔๐ แต่ไม่ได้เป็นการบังคับ

กองทุนที่ ๒ กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

เป็นกองทุนที่ดำเนินงานเพื่อความคุ้มครองให้แก่คนหางาน โดยมีวัตถุประสงค์ ๑. ช่วยเหลือคนหางานที่ถูกทอดทิ้งที่อยู่ในต่างประเทศ ได้เดินทางกลับประเทศไทย ๒. ให้ความสงเคราะห์กับคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเมื่อประสบเหตุ ๓. เพื่อการคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ มีเงินในกองทุนประมาณ ๘๕๑ ล้านบาท มีสมาชิก ๒๘๓,๔๙๖ คน ให้ความสงเคราะห์ไปแล้ว ๓๑๒ ล้านบาท เงินกองทุนเรียกเก็บจากคนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยบริษัทจัดหางานจัดส่ง หรือกรมการจัดหางานจัดส่ง ซึ่งทั้งสองกรณีต้องส่งเงินสมัครเข้าเป็นสมาชิกเข้ากองทุน แต่กรณีคนหางานเดินทางไปทำงานด้วยตนเองด้วยความสมัครใจว่าจะส่งเงินสมัครเข้าเป็นสมาชิกเข้ากองทุนหรือไม่ก็ได้ การส่งเงินเข้ากองทุนโดยแบ่ง ๓ กลุ่ม ในอัตรา ๓๐๐ - ๕๐๐ บาท ขึ้นอยู่กับระยะทางที่เดินทางไปทำงานสิทธิประโยชน์ที่คนหางาน จะได้รับรวม ๙ กรณี เช่น กรณีถูกทอดทิ้งจะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ กรณีประสบอันตรายก่อนทำงานหรือระหว่างทำงาน หรือเกิดจากภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาด หรือกรณีเสียชีวิตก่อนเดินทางกลับ กรณีเกิดคดีความมีค่าทนาย ในการช่วยเหลือคนงาน เป็นต้น ค่าใช้จ่ายในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกอยู่ที่อัตรานี้มาเป็นระยะเวลา ๒๕ ปีแล้วยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เงินจำนวนที่เก็บได้จะนำไปฝากไว้กับธนาคาร ๓ ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์

กองทุนที่ ๓ กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้ชื่อว่า “กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร” ต่อมามีการตราพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการของคนต่างด้าวขึ้นและโดยมีวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อใช้ในการบริหารจัดการเพื่อกลับเข้าทำงานของคนต่างด้าวภายใต้กรอบวงเงินที่กระทรวงการคลังอนุมัติเท่านั้น และได้จัดสรรจากกรอบวงเงินในแต่ละปีให้หน่วยงานภายนอกที่จัดทำโครงการมาขอรับการสนับสนุนจากเงินกองทุน เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองทัพบก กองทัพเรือ กองอำนาจการรักษาคความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร เป็นต้น เงินกองทุนก็คือ เงินค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตทำงาน (๑ ปี = ๑,๙๐๐ ปี ๒ ปี = ๓,๘๐๐ ปี) และเงินที่เก็บจากคนต่างด้าว คนละ ๑,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นการประกันการส่งกลับไปนอกราชอาณาจักร ในปัจจุบันมีเหลือจากเงินค่าประกันการส่งกลับจากกองทุนเพื่อการส่งกลับคนต่างด้าวไปนอกราชอาณาจักร ที่เก็บจากคนต่างด้าวคนละ ๑,๐๐๐ บาท ที่คนต่างด้าวยังไม่มารับจำนวนประมาณ ๔๙๔ ล้านบาท ในงบประมาณปี ๒๕๖๒ ยอดเงินกองทุนประมาณ ๖๔๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณปี ๒๕๖๓ ยอดเงินกองทุนประมาณ ๘๙๗ ล้านบาท และกรอบวงเงินในปี ๒๕๖๔ ยอดเงินกองทุนประมาณ ๗๒๔ ล้านบาท ครอบคลุมคนต่างด้าวประมาณ ๒.๕ ล้านคน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน รับผิดชอบ ๑ กองทุน คือ กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

กองทุนที่ ๔ พัฒนาฝีมือแรงงาน

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมฝีมือแรงงาน ที่มาของกองทุนจะประกอบด้วย ๖ ส่วน ได้แก่

๑. เงินที่โอนมาจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. เงินสมทบที่ผู้ประกอบการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งกำหนดไว้ว่าสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐๐ คน ต้องฝึกอบรมให้กับลูกจ้างของตนเองร้อยละ ๕๐ ถ้าไม่ครบต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนในส่วนที่ยังขาดจากนายจ้าง

๓. ค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบที่จัดเก็บ

๔. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคเข้ากองทุน

๕. ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

๖. เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน

วงเงินทั้งหมดในปี ๒๕๖๓ มีประมาณ ๑,๐๓๐,๒๑๑,๕๕๓ บาท ในการบริหารจัดการกองทุนคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้บริหารจัดการ การบริหารจัดการการใช้จ่ายจะมีอยู่ ๔ เรื่อง คือ

๑. ให้ผู้รับการฝึกอบรมกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

๒. ให้ผู้ดำเนินการฝึกหรือผู้ทดสอบมาตรฐานผู้ประกอบการกู้เงินเพื่อไปดำเนินการฝึกอบรมลูกจ้างของตนเองในสถานประกอบการ

๓. เป็นเงินช่วยเหลืออุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน

๔. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุน

ปัญหาอุปสรรคในขณะนี้ยังไม่มี เพราะช่วงแรกที่ได้รับเงินจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในอดีตมีเรื่องของการกู้ยืมเงินของประชาชนที่มาใช้สิทธิกู้ยืมเงินมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ปัจจุบันไม่มีปัญหาแล้ว

ปัญหาของการปล่อยเงินกู้ของกองทุนนี้พบว่าปัญหาหลัก คือ ไม่สามารถบริหารเงินกู้ไปยังผู้จำเป็นต้องใช้ ซึ่งจากรายงานพบว่ามีเงินส่งคืนคลังทุกปี ทั้งที่การพัฒนาฝีมือแรงงาน ความจำเป็นต้องมีเพิ่มมากขึ้น มีปัญหาทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีภาคบังคับทางอาญาเป็นการส่งเสริมเพียงอย่างเดียว เพื่อให้ นายจ้าง และสถานประกอบการที่จะเข้าร่วมโครงการมีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งมีนายจ้างเป็นจำนวนมากที่ไม่มี การพัฒนาฝีมือแรงงานและโดนเบี้ยปรับเป็นจำนวนมาก ลูกจ้างที่โดนให้ออกเนื่องจากปิดโรงงานสามารถกู้เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานได้ แม้ว่าบุคคลเหล่านี้มีทักษะพื้นฐานอยู่แล้ว ประเด็นนี้ต้องคิดว่าวิธีการจะทำให้แรงงานไปสู่การพัฒนาฝีมือแรงงานจะให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ใช้ประโยชน์จากกองทุนมากยิ่งขึ้นจะทำอย่างไร โดยส่วนมากจะผ่านนายจ้าง จากสภาพปัญหา ตอนแรก คือ มีการกู้ยืมเงินไปแล้ว แต่เมื่อมีการอบรมเสร็จแล้วยังไม่มีการส่งคืน ต่อมามีการประนอมหนี้จึงมีการเก็บได้บางส่วน

และชะลอให้ผู้ใช้แรงงานมากู้ แต่ให้ผู้ประกอบการมากู้แทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปพัฒนาฝีมือแรงงาน วงเงินกู้ยืมไม่เกิน ๑ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ ๓ ผ่อนชำระ ไม่เกิน ๑๒ เดือน เงื่อนไขเข้มงวดมาก ขอสอบถามว่า กองทุนจะยุบหรือจะเบาลง เพราะจากข้อมูลการประนอมหนี้ ยังมีลูกหนี้เกือบครึ่งที่ค่อนข้างอ่อนแอ แม้จะจัดการให้มีการประนอมหนี้ ๒ ส่วน คือ การขอประนอมหนี้ก่อนมีคำพิพากษา ถ้ามีการติดตามทวงถามกับลูกหนี้ได้จะประนอมหนี้ ให้โดยถ้ามีการชำระยอดเดียวทั้งหมดจะไม่คิดดอกเบี้ยเอาแต่เงินต้นคืน เพื่อให้รัฐไม่เสียหาย แต่ถ้าไม่สามารถชำระได้ในยอดเดียวจะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำเพื่อให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ ในส่วนของการประนอมหนี้หลังพิพากษา เนื่องจากลูกหนี้ค้างชำระเป็นเวลานานจะมีส่วนของดอกเบี้ย ส่วนของเงินเพิ่มสูง ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เลยมีการร่างกฎหมายขึ้นมาทำให้เกิดการประนอมหนี้หลังพิพากษาและได้รับอนุญาต เมื่อปี ๒๕๕๘ เมื่อสามารถประนอมหนี้ ๒ ส่วนได้ ทำให้การติดตามทวงถาม ให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ได้มากขึ้น และตั้งแต่ปล่อยให้สถานประกอบการกู้ภายในวงเงิน ๑ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓ ผ่อนชำระไม่เกิน ๑๒ เดือน ตั้งแต่ปล่อยให้มาพบว่าลูกหนี้ที่มีปัญหา เพียง ๓ ราย จากการติดตามทวงถามมีกระบวนการต่อเนื่องใน ๑๒ เดือน ไม่จำเป็นต้องกู้ถึง ๑ ล้านบาท จะปล่อยให้ตามหลักสูตรการฝึกอบรม คือ ก่อนลูกหนี้จะมากู้เงินต้องมีการทำแผนว่ามีจำนวนพนักงานเท่าไร จะมีการอบรมในช่วง เวลาใด ใช้หลักสูตรอะไรในการพัฒนาทักษะฝีมือของลูกจ้าง และแต่ละหลักสูตรใช้วงเงินเท่าใด ในการปล่อยให้มีการดำเนินการอย่างรอบคอบ มีคณะกรรมการพิจารณาเงินกู้ซึ่งจะตรวจสอบ ตั้งแต่สถานะทางการเงินพิจารณาว่าหลักสูตรกับตำแหน่งว่าสอดคล้องกับอาชีพ ที่จะฝึกอบรมหรือไม่ และเมื่อปล่อยให้ไปแล้วมีกระบวนการติดตามทวงถาม เนื่องจากมีประสบการณ์จากกองทุนเดิม คือ ถ้ามีการค้างชำระ ๓ เดือน จะมีการบอกเลิกสัญญา ซึ่งมีการดำเนินการตามกฎหมาย ปี ๒๕๖๓ จะมีผู้ที่มีปัญหาเพียง ๓ ราย อีก ๑ ราย ไม่ได้ชำระเนื่องจากมีปัญหาด้านธุรกิจมีการดำเนินการไปถึงขั้นสืบทรัพย์ อีก ๒ ราย กำลังดำเนินการติดตามอยู่ โดยสรุปจะดำเนินการ ตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ณ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน อนุมัติวงเงินกู้ให้ผู้ประกอบการกู้ได้โดยไม่มีอัตราดอกเบี้ย (ร้อยละ ๐) มีวงเงินปล่อยกู้ตามโครงการนี้ ๓๐ ล้านบาท และให้ผู้ดำเนินการฝึกผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและผู้ประกอบการที่ไม่เป็นลูกหนี้ของกองทุน ไม่เป็นผู้ล้มละลาย ทั้งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล สัญชาติไทยกู้ได้ไม่เกิน ๑ ล้านบาทก็ได้ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๓ - ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ (<https://www.khaosod.co.th/special-stories/new> สืบค้น วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔)

นอกจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว ยังมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจัดให้เป็นเงินให้เปล่าเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในจำนวน ๑ พันล้านบาท โดยจัดให้มีการบริหารจัดการกองทุนให้มีทุกจังหวัดทั่วประเทศและส่วนกลาง ดังนั้น จึงต้องมีการจ้างลูกจ้างกองทุนเป็นผู้ปฏิบัติงานและใช้เงิน ส่วนนี้ในการบริหารจัดการในส่วนของกลดหย่อนภาษีจะเป็นในส่วนของสถานประกอบการที่พัฒนาลูกจ้างของตนเอง ร้อยละร้อย หมายความว่า ในการจัดฝึกอบรมลูกจ้าง สถานประกอบการที่อยู่ในข่ายบังคับต้องมีพนักงานตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป มีหน้าที่จัดฝึกอบรมในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ส่วนที่ขาดจะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ สถานประกอบการจ่าย ๑๐๐ รัฐสมทบให้ ๑๐๐ เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่จะพิจารณา

เมื่อออกหนังสือรับรองไปทางผู้ประกอบการ จะนำไปยื่นเสียภาษีประจำปี หากอบรมตามที่กฎหมายกำหนดผู้ประกอบการก็สามารถมาขอรับเงินอุดหนุนได้อีก

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รับผิดชอบ ๓ กองทุน คือ

กองทุนที่ ๕ กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน

เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เห็นชอบในหลักการ โครงการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ในลักษณะของเงินทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้ผู้ใช้แรงงาน กู้ยืมโดยผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการ ทำให้ผู้ใช้แรงงานสามารถปลดปล่อยหนี้สิน จากการกู้ยืมเงินนอกระบบ ตลอดจนทำให้ผู้ใช้แรงงานและครอบครัวมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เป็นแหล่งทุนในการพัฒนา รายได้แก่ผู้ใช้แรงงาน และเสริมสร้างวินัยการออมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้จนถึงปัจจุบัน เป็นจำนวนเงิน ๓๕๐ ล้านบาท โดยการบริหารกองทุนจะมีคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานตาม ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ กระทรวงการคลังได้จัดสรรเงินงบประมาณให้จำนวน ๑๖๐ ล้านบาท ให้นำไปบริหารจัดการ โดยให้สหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการในรัฐวิสาหกิจกู้ยืม มีเงื่อนไขว่าถ้าคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยภายใน ๑ ปี คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒.๗๕ แต่ถ้าคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยคืนภายใน ๕ ปี คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ ๓ ให้สถานประกอบการ นำไปปล่อยให้กับผู้ใช้แรงงานด้วย อัตราดอกเบี้ยต่ำ ไม่เกินร้อยละ ๕ ต่อปี ปัจจุบันในกองทุนมีสินทรัพย์ รวม ๔๖๙,๐๑๑,๑๔๕.๔๓ บาท และในปี ๒๕๖๒ ปล่อยกู้้น้อยลงเพียง ๘๕.๕ ล้านบาท สาเหตุเนื่องจากในช่วงเวลานั้นสหกรณ์ ออมทรัพย์ทั่วไป มีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอให้ผู้ใช้แรงงานได้กู้ยืม และอีกส่วนหนึ่งคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกกฎระเบียบทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ นำไปให้ผู้ใช้แรงงานกู้ยากขึ้น

กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานเป็นกองทุนที่รัฐบาลให้การสนับสนุน เพราะสามารถตอบโจทย์ ได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการออม การกู้ เพราะเป็นเรื่องที่ให้สถานประกอบการจัดตั้งให้มีสหกรณ์ และเงินไปลงที่สหกรณ์ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลมาหลายยุคหลายสมัย และปัจจุบันก็ยังคงเป็น แบบนั้น คือ สหกรณ์นำเงินไปปล่อยกู้ให้กับคนที่เป็นสมาชิก ซึ่งผู้ที่เป็นสมาชิกมีโอกาส ที่จะออม และมีโอกาสที่จะกู้เงินโดยดอกเบี้ยต่ำ ทำให้รัฐบาลคิดว่าไม่ต้องมีธนาคารแรงงานก็ได้ และถ้าจะทำให้ ผ่านมติคณะรัฐมนตรี จะมีช่องทางใดหรือไม่ที่จะเสนอให้ยิ่งใหญ่ขึ้น เป็นที่พึงของแรงงานได้มากขึ้น ซึ่งกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานเป็นที่คาดหวังของคณะรัฐมนตรีมาทุกสมัย เนื่องจากกองทุนเพื่อผู้ใช้ แรงงานเกิดขึ้นตอนที่ประเทศ อยู่ในช่วงเศรษฐกิจไม่ดี รัฐบาลทุกยุคจึงมีนโยบายว่าจะให้กระตุ้น เศรษฐกิจด้วยการเกิดกองทุนผู้ใช้แรงงาน แต่ผ่านการจัดตั้งโดยระบบสหกรณ์เครดิตยูเนียนในสถาน ประกอบการ การตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ต้องได้รับความยินยอมจากนายจ้างให้หักเงินชำระหนี้ ณ ที่จ่าย และสหกรณ์ที่มีรายชื่ออยู่ในที่ปิดกิจการไปก็มี สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ให้กู้เงินไปด้วยคนกู้ คือ สมาชิกสหกรณ์ ถ้ามีการปิดกิจการไปปัญหา คือ จะมีเงินส่วนไหนมาชำระคืน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โสสุวรรณจินดา คณะทำงาน (๒๕๖๓) ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่าถ้ามีสหกรณ์ออมทรัพย์แล้วไม่มีธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงานได้หรือไม่ ความจริงหน่วยงานที่เป็นสถาบันการเงินของลูกจ้างมีหลายระบบ คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่วนใหญ่ลูกจ้างที่เป็นผู้ใช้แรงงานจริง ๆ จะไม่เข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งเป็นข้อจำกัดของสหกรณ์ เพราะสหกรณ์จะให้เฉพาะสมาชิกและตั้งในหน่วยงานใหญ่ ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งสหกรณ์ จึงไม่สามารถทดแทนการมีธนาคารแรงงานที่คณะกรรมการการจะส่งเสริมให้มีการจัดตั้งได้ ประเด็นสำคัญอาจจะมองว่าจะมีธนาคารมาสนับสนุนสหกรณ์ได้หรือไม่ ยกตัวอย่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อสนับสนุนสหกรณ์ของการเกษตร ธนาคารแรงงานจัดตั้งขึ้นก็เพื่อให้ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของสหกรณ์และลูกจ้างตัวก็สามารถเข้าไปสนับสนุนได้ ซึ่งก็เป็นแนวทางในแบบเดียวกัน ถ้าจะให้มีการกู้และออมตัวก็สามารถใช้หลักการเดียวกันกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คือผู้กู้ต้องมีเงินออม และสามารถดูว่าจะสามารถกู้เงินได้กี่เท่าของยอดเงินออม ก็ถือเป็นการส่งเสริมการออมของประเทศด้วย

ต้นทุนที่ต่างกันตรงนี้ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถจะบริหารได้เพราะมีข้อจำกัดมากจึงเป็นหนึ่งในเหตุผลที่จะต้องมีการจัดตั้งธนาคารในส่วนของกองทุนผู้ใช้แรงงานงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจนถึงปัจจุบัน รวมคือ ๓๙๐ ล้านบาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุกปี แต่จำนวน ๑๖๐ ล้านบาท เป็นกองทุนที่ต้องขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายในปี พ.ศ.๒๕๖๓ ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแยกออกเป็น ๒ วงเงิน คือ วงเงินสำหรับให้กู้แก่ผู้ใช้แรงงานโดยผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบกิจการและรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๖๐ ล้านบาท และวงเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งจะรวมไปถึงในส่วนของภารกิจพนักงานอีกจำนวน ๘ อัตรา รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น ๆ จำนวน ๙.๓๕ ล้านบาท ซึ่งกองทุนผู้ใช้แรงงานเป็นเพียงกองทุนหนึ่งของกรมสวัสดิการแรงงาน แต่ทุกกิจกรรมที่ดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ การจ้างพนักงาน รวมไปถึงการอบรมเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ให้กับสหกรณ์ผู้ใช้บริการ วงเงินที่ใช้ในการจ้างพนักงานซึ่งเทียบเท่าพนักงานราชการ เป็นเงิน ๒ ล้านบาท และตั้งแต่บริหารงานมาจนถึงปัจจุบันมีสหกรณ์ออมทรัพย์รวมถึงเครดิตยูเนียนในสถานประกอบกิจการรวมประมาณ ๖๑๙ แห่ง มีสหกรณ์มาใช้บริการรวม ๑๑๙ แห่ง เท่านั้น ณ ปัจจุบันมีการบริหารลูกหนี้อยู่จำนวน ๕๙ สัญญา เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ ๓๖ แห่ง วงเงินที่หมุนเวียน ๒๔๘.๓๓ ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓ ในปี ๒๕๖๒ กองทุนมีผลการดำเนินการค่อนข้างต่ำ สาเหตุมาจาก ๒ ปัจจัยหลัก คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ในอดีตที่ผ่านมา สหกรณ์คลองจั่น สหกรณ์ศรีสุ สหกรณ์โรตารี และสหกรณ์ตำรวจ ทำให้กระทรวงการคลังเห็นว่าเงินหมุนเวียนในระบบของสหกรณ์ต่อปีหลายหมื่นล้านบาท กระทรวงการคลังก็เข้ามากำกับดูแลและให้กรมส่งเสริมสหกรณ์กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับสหกรณ์ออมทรัพย์ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย รวมไปถึงกฎกระทรวง แนวปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสมาชิกที่เป็นผู้ใช้แรงงานของสหกรณ์ไม่สามารถกู้เงินได้ จากเดิมกำหนดว่า สมาชิกที่จะกู้เงินต่อรายต้องมีรายได้คงเหลือต่อการดำรงชีพไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ในส่วนของสมาชิกสมทบก็ไม่สามารถกู้ได้จะกู้ได้เฉพาะวงเงินกู้ ที่ตนเองมีอยู่ ยกตัวอย่าง สหกรณ์ออมทรัพย์ของกระทรวงแรงงาน พนักงานราชการ ซึ่งเป็นสมาชิกสมทบจะมีสัญญาจ้าง ๕ ปี จะสามารถกู้ได้ในระยะเวลาตามสัญญาจ้างคงเหลือ ณ ปัจจุบันจะกู้ได้แค่เฉพาะจำนวนทุนเรือนหุ้นของตนเองเท่านั้น

ทำให้สหกรณ์ต้องพยายามจำกัดในเรื่องการให้บริการเงินกู้แก่ผู้ใช้แรงงานที่เป็นสมาชิกอยู่ในประเด็นต่อมาในเรื่องของสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ไม่ทราบเลยว่าแรงงาน จะถูกเลิกจ้างเมื่อไหร่ สหกรณ์ต้องพยายามบริหารจัดการภายใต้การบริหารความเสี่ยง เพราะถ้าปล่อยให้ผู้ใช้แรงงานที่เป็นสมาชิกสหกรณ์กู้เงินเต็มวงเงินหรือเกินวงเงิน

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ได้มีการยื่นขอจัดตั้งเป็นธนาคารแรงงาน แต่ในคณะรัฐมนตรีสมัยปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มองว่าเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับเงินของกองทุน คณะรัฐมนตรี จึงสร้างระบบบริหารความเสี่ยงให้โดยการให้กู้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์

กองทุนที่ ๖ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือให้การสงเคราะห์ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับค่าชดเชย โดยเงินได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเป็นเงิน ๔๐๐ ล้านบาท ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ให้การสงเคราะห์ลูกจ้างประมาณ ๗๑,๐๐๐ คน เป็นเงินประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท ปัจจุบันมีเงินและธนาคารกรุงไทย ปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาเป็นปัญหาตั้งแต่เริ่มแรก คือ นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงิน เมื่อทางกองทุนเข้าไปช่วยเหลือลูกจ้าง โอกาสที่นายจ้าง จะนำเงินมาคืนกองทุนมีน้อยมาก ตัดหนี้สูญไปแล้ว ๓๔ ราย ประมาณ ๑.๖ ล้านบาท รายได้ของกองทุนจะมาจากค่าปรับจากผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ กองทุนจึงสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งจากการทำแผนย้อนหลัง ๕ ปี ยังบริหารจัดการได้ เนื่องจากรายได้ค่าปรับได้รับประมาณ ๑๘ ล้านบาท ซึ่งปี ๒๕๖๒ ที่ผ่านมาได้ค่าปรับประมาณ ๓๔ ล้านบาท

กองทุนที่ ๗ กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

กองทุนนี้ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๔๔ ให้จัดตั้งกองทุนหนึ่งในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรียกว่า “กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานรายได้จะมาจากเงิน

๑. ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (ในปีแรก) จำนวน ๑๖๐ ล้านบาท
๒. เงินรายปีที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (ซึ่งไม่เคยได้รับเลย)
๓. เงินค่าปรับที่ได้รับจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ในกรณีที่มีการปรับปรุงจะถูกต้องดำเนินคดีโดยการเปรียบเทียบปรับ

๔. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
๕. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
๖. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินกองทุน
๗. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและใบสำคัญการขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๓๓ ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งนายจ้างจะต้องมีการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยหรือมีการตรวจสภาพ

ถ้าในกรณีที่นายจ้าง ไม่สามารถฝึกอบรมได้หรือตรวจสอบภาพได้ให้ประสานกับหน่วยงานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปจัดฝึกอบรมให้ หรือตรวจสอบภาพให้ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต้องขึ้นทะเบียนกับกองทุน โดยสัญญาละ ๒๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๕ ปี

เงินค่าปรับและเงินค่าธรรมเนียนที่จัดเก็บได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีประมาณ ๑๕๐ ล้านบาท ซึ่งรวมกับเงินอุดหนุนของรัฐบาลอีก ๑๖๐ ล้านบาท ก็จะมีเงินประมาณ ๓๑๐ ล้านบาท

๘. ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

๙. รายได้อื่น ๆ (ค่าปรับ)

ค่าใช้จ่ายจะแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ การนำดอกผลร้อยละ ๗๕ เพื่อมาบริหารจัดการ ในเรื่องของการส่งเสริม (ให้ฟรี) อีกส่วนหนึ่ง คือ การบริหารจัดการกองทุน และอีกส่วน คือ การใช้เงินต้น ๓๑๐ ล้านบาท ให้นายจ้างกู้ยืมเพื่อไปแก้ไขปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น ซึ่งปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถปล่อยกู้ได้จากสถานประกอบการกว่า ๔ แสนแห่ง แต่ปล่อยกู้ได้เพียงปีละ ๒๐ แห่ง หรือบางปีประมาณ ๕ แห่ง เนื่องจากเงินของกองทุนไม่สามารถที่จะไปต่อยอดธุรกิจกับนายจ้างได้ โดยมีดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี โดย ๑ สัญญาไม่เกิน ๕ ปี การบริหารงาน โดย “คณะกรรมการบริหารกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน” โดยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นประธานกรรมการ

ปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาจะเป็นเรื่องตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่าเงินที่จะนำมาบริหารจัดการได้คือ ร้อยละ ๗๕ จากดอกผล ซึ่งในปีที่ผ่านมากองทุนได้ดอกเบี้ยจากเงินกู้เพียง ๒ แสนบาท กองทุนจึงนำเงินต้นไปฝากกับธนาคารเพื่อนำดอกเบี้ยปีละประมาณ ๓ ล้านบาท เพื่อนำเงินจำนวนนี้เป็นค่าเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ปีละประมาณ ๒ ล้านบาท จึงทำให้ไม่เพียงพอ และไม่สามารถจ้างบุคลากรได้ ปัจจุบันมีบุคลากรภายใต้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดำเนินการ ซึ่งมีเพียง ๗ อัตราเท่านั้น

สำนักงานประกันสังคม รับผิดชอบ ๒ กองทุน คือ

กองทุนที่ ๘ กองทุนเงินทดแทน

กองทุนนี้เดิมจัดตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ (ค.ศ.๑๙๗๒) ให้นายจ้างส่งเงินสมทบตามประเภทกิจการและอัตราประสบการณ์ ตามคำแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้มีกองทุนขึ้นเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (Work Related) เก็บเงินสมทบเป็นรายปี ต่อมา เมื่อมีกฎหมายประกันสังคม เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ มีสำนักงานประกันสังคมเกิดขึ้นในกระทรวงแรงงาน กองทุนเงินทดแทนจึงได้โอนมาอยู่ในสังกัดสำนักงานประกันสังคม มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และดำเนินการควบคู่กันมากับกองทุนประกันสังคม ปัจจุบันมีเงินกองทุนสะสมอยู่ประมาณ ๖.๖ หมื่นล้านบาท

กองทุนที่ ๙ กองทุนประกันสังคม

จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เริ่มเก็บเงินสมทบจากไตรภาคี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นภาคบังคับ (Compulsory system) และพัฒนาสู่ภาคสมัครใจ (Voluntary system) และพัฒนาสู่ภาคสมัครใจ (Voluntary System) เป็นการเก็บเงินสะสมทวิภาคี (รัฐ,ประชาชน) ใน พ.ศ. ๒๕๕๔

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ก็ตาม แต่การพัฒนาจัดให้คนทำงานได้รับสิทธิประโยชน์พื้นฐานครบ ๙ กรณีตามเงื่อนไขของอนุสัญญา ดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่เป็นเงื่อนไขที่ต้องตกเดือนหรือกดดันให้ประเทศไทยต้องให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญานี้แต่อย่างใด

ในช่วงการดำเนินการระยะแรก ILO ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยสำนักงานประกันสังคมเป็นระยะ ๆ ให้คำแนะนำต่าง ๆ ในหลักการแนวคิดของระบบประกันสังคม ซึ่ง (ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์, ๒๕๖๓) ในฐานะผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำงานร่วม (Counterpart) ผู้หนึ่งกับผู้เชี่ยวชาญ ในขณะนั้น คือนางไอวีวา รอน ได้สรุปคำแนะนำสำคัญในหลักการประกันสังคมที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพไว้ว่า

(๑) การให้สิทธิประโยชน์ใด ต้องเกี่ยวข้องผูกพันกับการจ่ายเงินสมทบที่กำหนดอัตราโดยใช้คณิตศาสตร์ประกันภัย (Actuarial Science) กำหนด หากสิทธิประโยชน์ใดมิได้เกิดจากการจัดเก็บเงินสมทบสิทธิประโยชน์นั้นจะเป็นสิทธิประโยชน์ประเภทการสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือ

(๒) การกำหนดอัตราเงินสมทบของสิทธิประโยชน์ในแต่ละกรณีจะต้องแยกกัน เพื่อให้เกิดการประเมินผล รับ - จ่าย เพื่อการพัฒนาและรักษาเสถียรภาพของกองทุน

(๓) การพัฒนาสิทธิประโยชน์ ต้องคำนึงถึงการถ่ายเท โอนย้ายสิทธิที่ส่งผลให้เกิดการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่เปี่ยงเบนเป้าหมายของระบบการประกันสังคมในทางลบ (Adverse Selection)

(๔) การจัดเก็บเงินสมทบและการจัดสิทธิประโยชน์สามารถจัดได้ด้วยการจำแนกการจัดกรณีสิทธิประโยชน์ (Define Benefit) และจำแนกระบบกำหนดอัตราเงินสมทบ (Define Contribution) ตามบริบทของแต่ละประเทศ แต่สิทธิประโยชน์นั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต (Basic Essential package of life) หรือสิทธิประโยชน์พื้นฐานตามอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ นั้นเอง

(๕) เป้าหมายของการประกันสังคมทั่วโลก คือ การพัฒนาให้ครอบคลุมประชากรทุกตัวบุคคล ไม่จำกัดฐานะ เพศ วัย ซึ่งอาจเรียกเป็นภาษาไทยได้ว่า “ประกันสังคมถ้วนหน้า”

(๖) ในช่วงการพัฒนาจะต้องตระหนักถึงผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคม และความพร้อมของแต่ละประเทศ เช่น การอุดหนุนให้คำรักษาพยาบาลของประเทศสูงขึ้น กระทบถึงผู้ที่มีได้อยู่ในระบบประกันสังคม

(๗) ในอนาคตทั่วโลกจะเกิดสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้นการสะสมบำนาญชราภาพเป็นเรื่องจำเป็นไม่ควรนำเงินชราภาพมาใช้จ่ายก่อนวัยชราภาพ ที่ได้คำนวณระยะเวลาสะสมเกิดสิทธิ (Waiting period) ไว้แล้ว และ ILO มีข้อเสนอว่าเงินบำนาญชราภาพขั้นต่ำจะอยู่ที่ร้อยละ ๔๐ ของเงินรายได้ของแต่ละบุคคลในกรณีปกติ

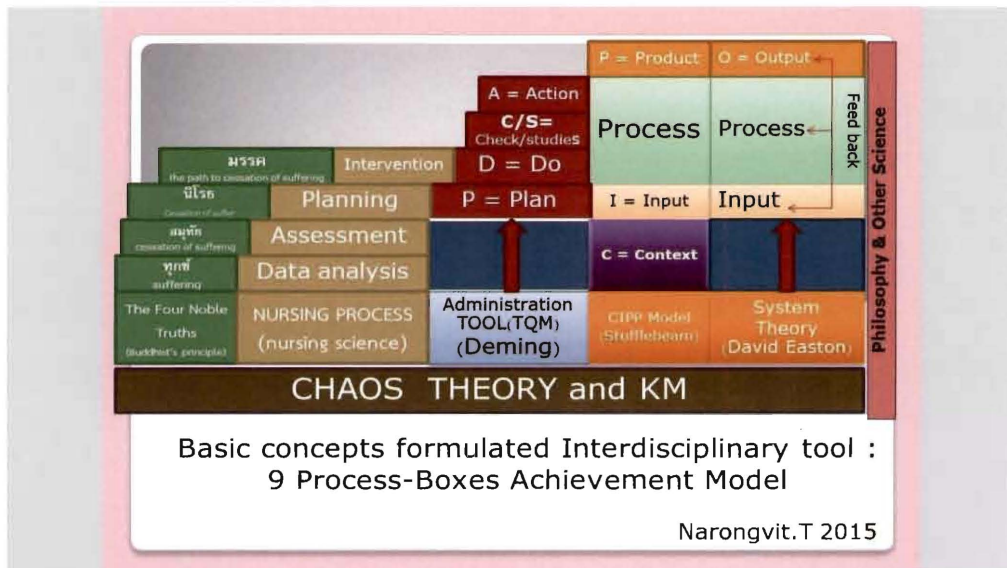
๒.๘ ตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS - BOXES ACHIEVEMENT MODEL)

รายงานการพิจารณาศึกษารายงานนี้ ใช้เครื่องมือสหวิทยาการ (Interdisciplinary Tool) คือ ใช้ตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS - BOXES ACHIEVEMENT MODEL : 9 PBA) ซึ่งเป็นตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์การแก้ปัญหาหรือการพัฒนาและสังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมเพื่อกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่เป็นไปได้จากระบบด้วยความรอบคอบและมีเหตุผล

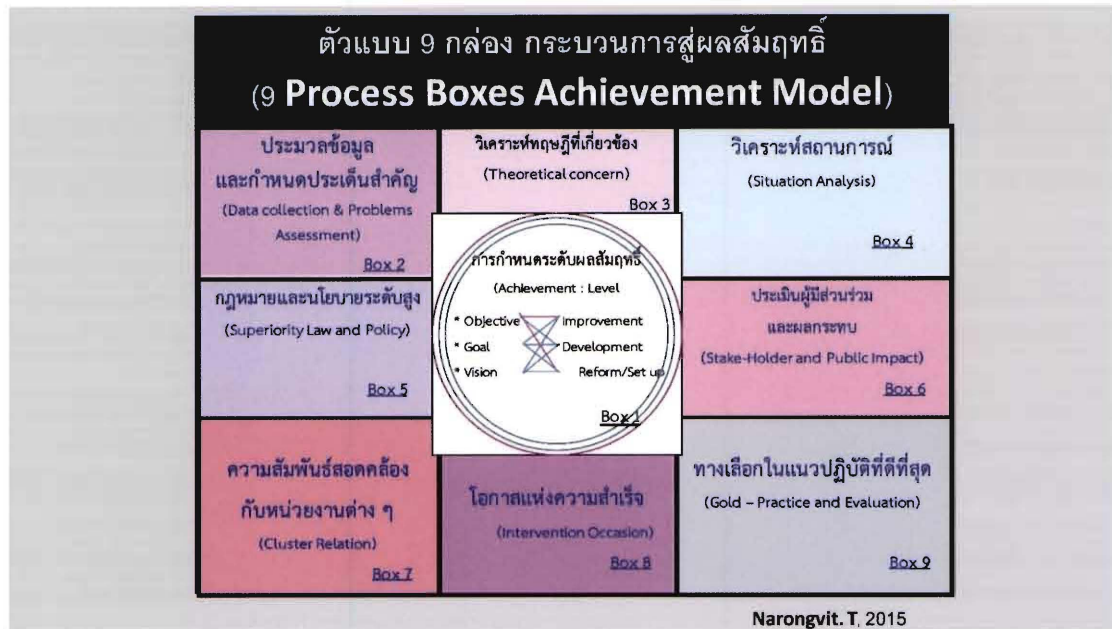
9 PBA สร้างจากฐานทฤษฎีสหวิทยาการ ซึ่งหมายถึง การผสมผสานทุกมิติขององค์ความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) องค์ความรู้ที่ฝังลึก (Tacit Knowledge) ในศาสตร์ต่าง ๆ รวมทั้ง ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ มาวิเคราะห์ด้วยอริยสัจ ๔ ใช้แนวทางโยนิโสมนสิการจากทฤษฎีหรืออาศัยความรู้ต่าง ๆ ประกอบกับหลักปรัชญา ก่อให้เกิดพุทธิปัญญา (Enlightenment) ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาสิ่งใดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นไปได้ทั้งรูปธรรมและนามธรรม โดยรอบคอบ

ตัวแบบ 9 PBA ประกอบด้วย ๙ กระบวนการในการแสวงหาคำตอบหรือคำตอบเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนา สามารถแสวงหาคำตอบตามผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดซึ่งมีการยืดหยุ่นได้ด้วย การวิเคราะห์กระบวนการตามกล่องทั้ง ๙ กล่อง

แผนภาพ ๒.๕ : ฐานความคิดเชิงทฤษฎีปรัชญาและปรากฏการณ์เพื่อการสร้างตัวแบบสหวิทยาการ ฯ



แผนภาพ ๒.๖ : ตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์



๒.๙ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๒.๙.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“มาตรา ๓๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชน มีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงานได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน”

๒.๙.๒ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

“มาตรา ๒๖ “การจัดการหาประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

๒.๙.๓ ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๙

“ข้อ ๖ ในระเบียบได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า การนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ในประเทศและต่างประเทศ ให้กระทำได้สำหรับการลงทุน ดังต่อไปนี้

(ก) การลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง หรือมีความเสี่ยงต่ำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน ดังต่อไปนี้ (๑) - (๑๓) เช่น เงินฝาก หรือ บัตรเงินฝากของธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือธนาคารที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับน่าลงทุน ตราสารแห่งหนึ่งหรือมากกว่า โดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย ตราสารแห่งหนึ่งที่เกิดจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ โดยตราสารหรือผู้ออกได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับน่าลงทุน ตราสารที่มี

ลักษณะของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าและหุ้นอนุพันธ์ที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ออก เป็นต้น

(ข) การลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของเงินกองทุน ดังต่อไปนี้ (๑) - (๑๙) เช่น เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของธนาคาร ตามข้อ ๖ (ก) (๒) ที่ไม่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับน่าลงทุน ตราสาร กิ่งนี้กิ่งทุน ที่ออกโดยนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือต่างประเทศ ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับน่าลงทุน ธุรกิจการขายโดยมีสัญญาซื้อคืน ธุรกิจให้ยืมและหลักทรัพย์ เป็นต้น”

ข้อ ๙ “การลงทุนตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่นายจ้างและผู้ประกันตน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนไม่รวมกองทุนย่อย”

ข้อ ๑๐ “การลงทุนอื่น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง”

บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

รายงานการพิจารณาศึกษานี้ มีกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์สังเคราะห์ ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง โดยดำเนินการมาก่อนการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยคณะกรรมการด้านการประกันสังคม ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้ตระหนักถึงการพัฒนาเศรษฐกิจด้านแรงงาน จึงเสนอแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา วิธีการพิจารณาศึกษาประกอบด้วย

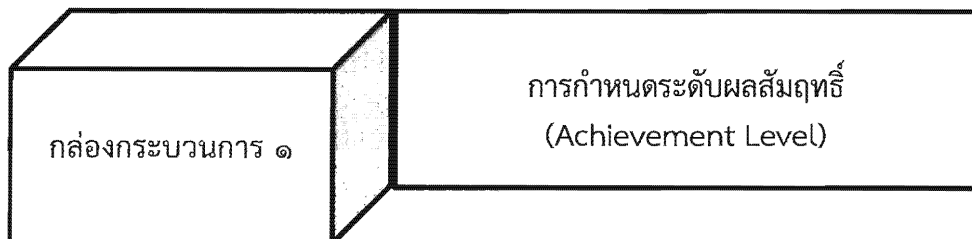
๑. การรวบรวมข้อมูล หลักการ เหตุผล ที่จัดตั้งธนาคารแรงงานไม่ประสบผลสำเร็จ จากเอกสารและการจัดให้มีการประชุมชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในวาระการประชุมของคณะทำงาน (รายละเอียดปรากฏในบทที่ ๒)

๒. การศึกษาติดตามมาตรการเยียวยาเศรษฐกิจของรัฐบาล เมื่อมีผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) (รายละเอียดปรากฏในบทที่ ๒)

๓. จัดการสัมมนาเรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม” โดยคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ในวันศุกร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓ ณ ห้องบอลรูม ๑ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ กรุงเทพฯ (ภาคผนวก ๒)

๔. รายงานการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ ๑ ในวันจันทร์ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องรับรองรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน ประเด็นการหามาตรการเร่งด่วน ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการด้วยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน และครั้งที่ ๒ ในวันจันทร์ที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุมประสงค์ วัฒนันท์ กระทรวงแรงงาน (ภาคผนวก ๓ และ ๔)

๕. นำกระบวนการพิจารณาศึกษา จาก ๑ - ๔ สู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยเครื่องมือวิจัยทางสหวิทยาการ (Interdisciplinary Research) ด้วยตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์ (9 - PROCESS - BOXES ACHIEVEMENT MODEL : 9 PBA) ซึ่งการพิจารณาศึกษาตามกล่องกระบวนการ โดยสรุปได้ ดังต่อไปนี้

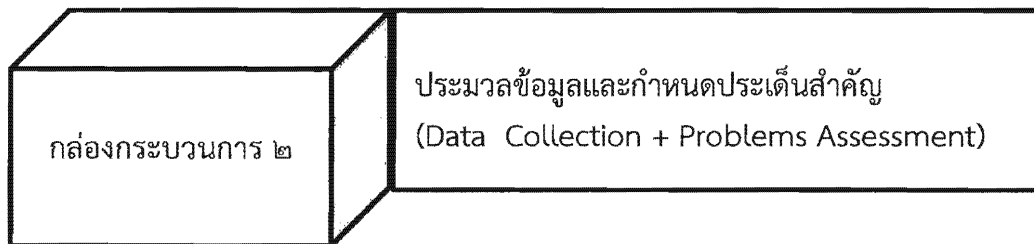


จากแนวคิดของคณะกรรมการด้านการประกันสังคมในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ที่ตั้งเดิมตั้งเป้าหมายไว้ในการทบทวนการจัดตั้งธนาคารแรงงาน (Labour Bank) ซึ่งมีความพยายามมาแล้วในอดีต เพื่อสร้างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจแรงงานและการลงทุนเพิ่มผลกำไรให้กับกองทุน

ประกันสังคม เมื่อมีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) เกิดขึ้น คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้น จากการประชุมในวาระปกติ การจัดประชุมร่วมกับกลุ่มไตรภาคีเป็นกลุ่มเฉพาะ (Focus group) และการเจรจาหารือร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและผู้บริหารของกระทรวงแรงงาน ได้สรุปในการกำหนดระดับผลสัมฤทธิ์ ตาม 9 PBA Model ในกล่องกระบวนการที่ ๑ เป็น ๒ ระดับ คือ

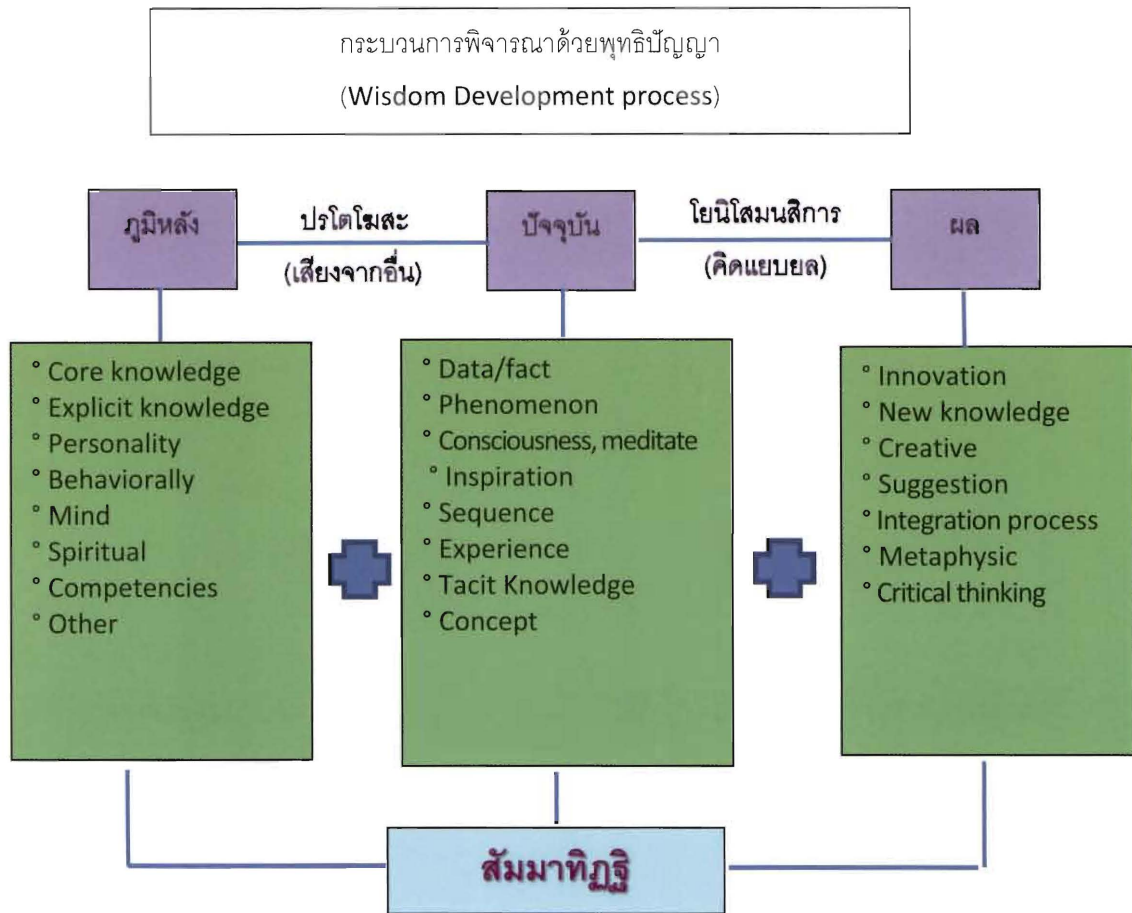
(๑) ผลสัมฤทธิ์ในระดับวัตถุประสงค์สู่การพัฒนา (Objective to Development) เพื่อกำหนดนโยบายและทางเลือกในแนวทางปฏิบัติ เพื่อการช่วยเหลือเป็นวาระเร่งด่วน (Rush Stage) ให้เกิดระบบเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เป็น “เงินกู้เฉพาะหน้า” ให้กระทรวงแรงงานรับไปปฏิบัติเป็นการพัฒนาระบบการเยียวยาและช่วยเหลือผู้ประกันตนในสภาวะที่ประสบภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการทำงาน

(๒) ผลสัมฤทธิ์ในระดับวิสัยทัศน์สู่การจัดตั้งสถาบันทางการเงิน (Vision to Reform/set up) ในทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีที่สุด เพื่อให้เกิดความมั่นคงในเศรษฐกิจของไตรภาคี พร้อมประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและผู้ประกันตนและผู้ประกอบการทั้งในกรณีปกติและกรณีที่เกิดภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืน

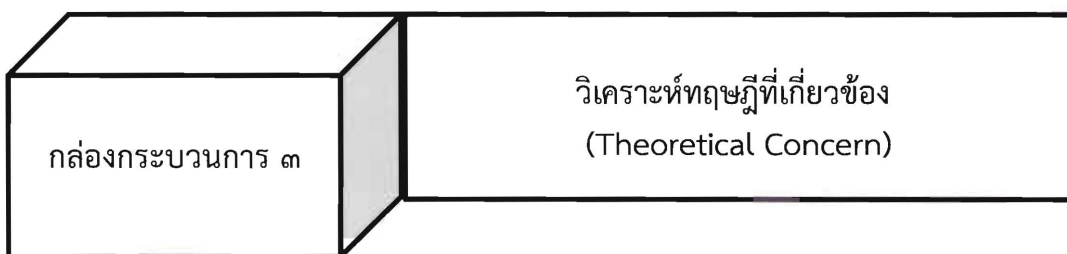


จากข้อมูลและการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๒ ประกอบสถานการณ์ที่ปรากฏในระบบ เมื่อนำสู่กระบวนการประมวลข้อมูล เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาให้มุ่งเข้าสู่การดำเนินการตาม 9 PBA Model นั้นจะเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเกิดทุกข์ปัญหา ในการรู้เหตุแห่งทุกข์ (Suffering) หนึ่งในหลักธรรม หรือทฤษฎีทางพุทธศาสนา (Principle of Buddha) คือ อริยสัจ ๔ (The Four Noble Truths) ซึ่งจากระดับผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการตามกล่องกระบวนการที่ ๑ การกำหนดประเด็นปัญหา สามารถประมวลได้ตามแนวทาง ดังนี้

แผนภาพ ๓.๑ หลักการประมวลข้อมูลสู่การกำหนดประเด็นปัญหาสำคัญ



ที่มา : พัฒนาจาก รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, รูปแบบสหวิทยาการในการแก้ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย, ดุษฎีนิพนธ์ Ph.D in Interdisciplinary Science, Bodhisatra University, Florida State, USA, หน้า 26 ร่วมกับ Payutto.P.A. "Wisdom Development," Awaked Beings : True Disciples of the Buddha, (Translated by Robin Moore, 2014, Buddhadhamma Foundation, 5 edition Bangkok: Aksorn Sumpun Press (www.asp 1987.com) Page 71



ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาพิจารณารายงานฉบับนี้เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมมีคุณค่าที่สุด ตามระดับความต้องการของผลสัมฤทธิ์ (กล่องกระบวนการที่ ๑) เพื่อตอบสนองประเด็นปัญหาสำคัญ (กล่องกระบวนการที่ ๒) โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๓.๑ ทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะ

โทมัส อา ดาย (Thomus R.Dye 2002 , P.1) นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Public Policy is whatever government choose to do or not to do) และส่วนที่เลือกกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม

บัลลอค แอนเดอร์สัน และบราดี (Bullock , Anderson and Brady) (1983:4- 9) กำหนดกระบวนการนโยบายไว้ ๕ ขั้นตอนคือ (<http://dspace.spu.ac.th>)

ขั้นตอน ๑ : การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation)

ขั้นตอน ๒ : วาระนโยบาย (Policy Agenda)

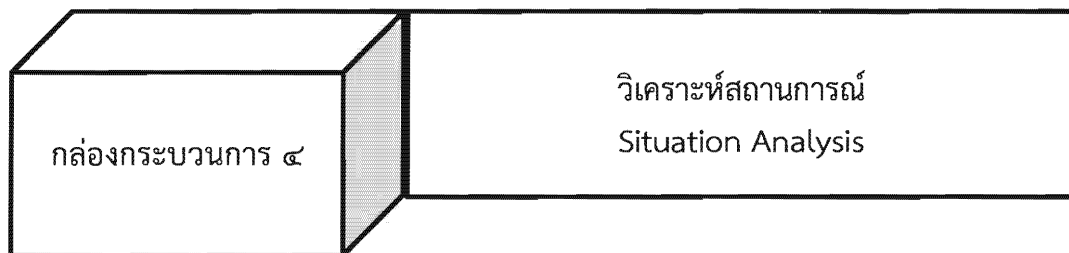
ขั้นตอน ๓ : การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation and Adoption)

ขั้นตอน ๔ : การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ขั้นตอน ๕ : การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

๓.๒ ปัญหาของนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

จะพบปัญหาในทุกขั้นตอนของกระบวนการ คือจะไม่เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการนโยบาย การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายมิได้คำนึงในหลาย ๆ มิติ (<https://so tci-thaijo.Org>) document สืบค้น ๑ มีนาคม ๒๕๖๔) การตัดสินใจกำหนดนโยบาย จะเป็นไปตามความเห็นของผู้บริหารที่มีอำนาจ ซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนใหญ่มากับมิติทางการเมืองและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม



วรเดช จันทรศร (๒๕๕๙ หน้า ๑๓๗) กล่าวถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ได้ค้นพบว่าภาวะผู้นำขององค์กรและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและการทำงานเป็นทีม มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จ

จากการดำเนินการของคณะทำงาน ร่วมกับคณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม ในการประชุมวาระปกติและวาระพิเศษ สรุปลวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อการเสนอทางเลือกเชิงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติในการศึกษาพิจารณาครั้งนี้ พบว่ามีปัจจัยในมิติของสถานการณ์ที่ส่งเสริม ให้ต้องกำหนดนโยบาย (Policy Decision) ดังนี้

ปัจจัยทางบวก :

- สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ก่อให้เกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจทั่วโลก และเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นผลให้รัฐบาลต้อง

ออกพระราชกำหนด ๓ ฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อเยียวยาเร่งด่วนและมีเงินเยียวยาเพียงพอ

- มีกระแสเรียกร้องในการเยียวยาและดำเนินการด้านเศรษฐกิจในภาคส่วนของระบบการประกันสังคมทั้งฝ่ายนายจ้าง และผู้ประกันตนต่อรัฐบาล
- มิได้มีการกำหนดสิทธิประโยชน์ ในกรณีที่เกิดสิทธิประโยชน์พื้นฐานมากกว่า ๑๐ ปี และผลการขยายความคุ้มครองสิทธิประกันสังคมให้ถ้วนหน้า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๓ - ปัจจุบัน (๓๐ ปี) ยังไม่ก้าวหน้า กล่าวคือ จะมีผู้ประกันตนประมาณร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยเกิดระบบการประกันสังคมหลังจากประเทศไทยมีการศึกษาดูงานระบบประกันสังคมของประเทศไทย ปัจจุบันประเทศไทยเวียดนามก้าวหน้าโดยครอบคลุมประชากรประมาณร้อยละ ๘๐ ของประชากรทั่วประเทศแล้ว
- มีความสอดคล้องที่คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา มีเป้าประสงค์ที่จะศึกษาปรับปรุงกฎหมายแรงงานทุกฉบับให้เป็นประมวลกฎหมายแรงงาน ส่งผลให้โอกาสในการพัฒนากฎหมายประกันสังคมมีความเป็นไปได้

ปัจจัยทางลบ :

- การนำนโยบายไปปฏิบัติในโครงสร้างการปกครองที่เป็นไปตามระบบนิติรัฐ การจะให้สิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือทางการเงินแก่นายจ้างและผู้ประกันตน จำเป็นต้องมีการรอบแห่งกฎหมาย และความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (players) ที่ต้องได้รับการยอมรับ (Consensus) จากผู้จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการนี้ทางสำนักงานประกันสังคมจึงต้องสอบถามประเด็นกฎหมายว่า “สามารถอนุมัติเงินจากกองทุนประกันสังคม” มาเยียวยาช่วยเหลือในรูปแบบของเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้หรือไม่ และการจะจัดตั้งสถาบันทางการเงินในอนาคต จะเป็นไปได้ได้อย่างไร โดยสอบถามไปยังกระทรวงการคลัง และคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผลให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) ซึ่งเป็นปัจจัยปกติ ในจุดอ่อนของระบบราชการ (Bureaucracy System)
- การปรับนโยบายให้เป็นแนวปฏิบัติ สำนักงานประกันสังคมมีความวิตกในแนวทางการปฏิบัติว่า
 - ไม่มีเจ้าพนักงานประเมินหลักทรัพย์ในการให้กู้
 - บุคลากรไม่เพียงพอกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น
 - ไม่สอดคล้องกับตัวบทกฎหมายด้านการประกันสังคม
 - การต้องรับผิดชอบ หากวินัยให้เงินกู้ผิดพลาด
 - มีภาระในการติดตามหนี้เพิ่มขึ้น
 - เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม
- สถานประกอบการที่มีหน้าที่ตามข้อบังคับกฎหมายให้หักเงินค่าจ้างนำส่ง หนี้สินของผู้ประกันตนที่ต้องชำระ เช่น การเป็นหนี้บัตรเครดิตจากคดีแพ่ง การหักชำระหนี้กองทุนกู้ยืมร้อยละ ๓๐ ของค่าจ้าง จะส่งผลให้การหักชำระเงินกู้จากประกันสังคมเป็นไปได้ยาก

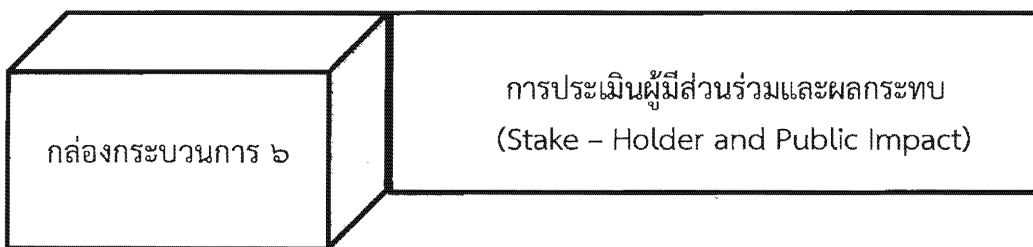
นอกจากนั้นยังส่งผลให้ลูกจ้างผู้กู้และผู้ค้าประกัน (ไซว์) หนึ่งงาน เปลี่ยนงาน ทำให้สถานประกอบการขาดแคลนแรงงาน



การพิจารณาการศึกษาฉบับนี้ มีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเร่งด่วนเป็นการเฉพาะ เพื่อเยียวยาเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายการเยียวยาประชาชนของรัฐบาล ซึ่งในกรณีนี้จะต้องมีการพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ : หาช่องทางกำหนดนโยบายให้การกู้เงินดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง โดยมีต้องแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่

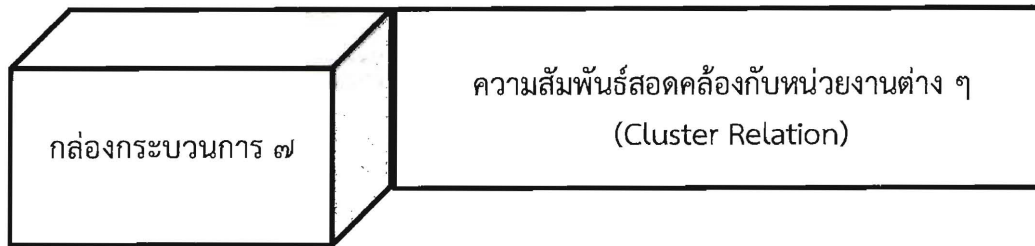
ส่วนที่ ๒ : การจัดตั้งสถาบันทางการเงิน เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการ และนายจ้าง ซึ่งจำเป็นจะต้องพัฒนากฎหมายเพิ่มสิทธิประโยชน์หรือนิติบัญญัติจัดตั้งสถาบันทางการเงิน ที่เป็นไปตามผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนที่ ๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒



ไตรภาคี (Tripartite) องค์กรหลักของ ILO คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง จะเป็นผู้มีส่วนร่วมและได้รับผลกระทบโดยตรง

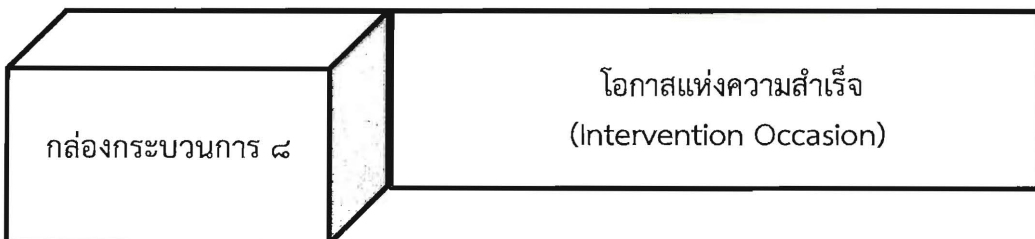
ผลจากการประชุมสัมมนา เรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม” ของคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓ ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ กรุงเทพฯ (เอกสารตามภาคผนวก ๒) ได้รับฟังความคิดเห็นจากไตรภาคี ได้ข้อสรุปว่า ทั้งนายจ้างและลูกจ้างพึงพอใจ และมีความต้องการให้สำนักงานประกันสังคม มีโครงการที่เยียวยาทั้งนายจ้างและลูกจ้างด้านเศรษฐกิจ และเห็นว่าการให้มีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำหรือมีสถาบันทางการเงินของประกันสังคมให้สมาชิกนั้นเป็นความต้องการของภาคีฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตลอดมา แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึง ถึงเสถียรภาพในระยะยาวที่นายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้ส่งเงินสมทบสร้างกองทุนประกันสังคมนี้ด้วย

ทั้งนี้ ฝ่ายนายจ้างได้มีข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่อรัฐบาลขอลดเงินสมทบและขอเงินเยียวยา ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างก็จัดตั้งกลุ่ม “ขอคืนไม่ได้ขอทาน” เพื่อขอรับเงินบำนาญชราภาพที่สะสมของตนเองคืนบางส่วน เป็นผลกระทบที่รัฐบาลและสำนักงานประกันสังคมมีอาจเพิกเฉย



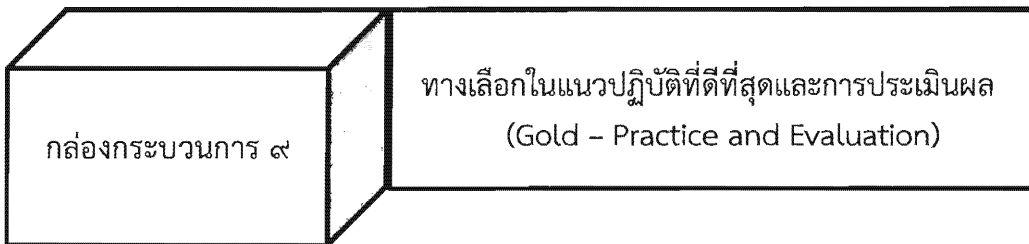
การเยียวยาเศรษฐกิจของภาคแรงงานและสร้างเศรษฐกิจชาติ มีอาจมุ่งประเด็นการเยียวยา ด้านการเงินเพียงประการเดียวในการกำหนดแผนงานการดำเนินการจะต้องมีปฏิสัมพันธ์เชิงระบบ (System Approach) กับหน่วยงานอื่น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความยั่งยืน โดยนอกจากกระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคม จะให้สิทธิเงินกู้เฉพาะหน้า ดอกเบี้ยต่ำ และการจัดตั้งสถาบันทางการเงินในอนาคต ภารกิจในการปฏิบัติจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานที่จะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน คือ

- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน : พัฒนาศักยภาพของแรงงานให้มีทักษะฝีมือตอบสนองกับความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- กรมการจัดหางาน : ประเมินผลสาเหตุ ปัญหา อัตราการว่างงาน การจับคู่คนหางาน กับสถานประกอบการ เป็นทีมงานร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงอื่น ๆ ในการสร้างงาน สร้างอาชีพให้กับประชากรที่ว่างงานและที่จะจบการศึกษาใหม่
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กำกับดูแลค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสวัสดิการ ด้านแรงงาน ให้อยู่ดีธรรมและสามารถรักษาสภาพการจ้างงานไว้ให้มั่นคงยืนยาว มีศักยภาพในการชำระหนี้และพัฒนาเศรษฐกิจของคนทำงาน



วิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ต่อระบบเศรษฐกิจจะเป็นโอกาสให้มีทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการ และนายจ้าง ให้โอกาสที่กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคมจะได้ศึกษาทดลองปฏิบัติ (Feasibility Study) สู่การประเมินผลเพื่อการจัดตั้งสถาบันทางการเงินที่ทางสำนักงานประกันสังคม มีแนวโน้มที่จะจัดตั้งให้เป็น “ธนาคารประกันสังคม” ได้หรือไม่ในอนาคต

โอกาสแห่งความสำเร็จของโครงการเงินกู้เฉพาะหน้ามีโอกาสสำเร็จสูงมากด้วย สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายสุชาติ ชมกลิ่น) ให้การ สนับสนุน นอกจากนี้กระแสกดดันทางการเมืองจากการมีกลุ่มชุมชนที่เรียกว่า กลุ่ม “รวมพล คนไม่มีจะกิน” ก็มีการชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล หน้ารัฐสภา เป็นระยะ ๆ ส่งผลให้การรีบเร่งรัด โครงการของทุกภาคส่วนทุกกระทรวงและทุกจังหวัด จะต้องเร่งรีบดำเนินการ แต่ในส่วนของ โครงการเงินกู้เฉพาะหน้า ของระบบประกันสังคม เมื่อมีเหตุการณ์ตีความที่ไม่ชัดเจนของกฎหมาย ว่าด้วยประกันสังคม ในประเด็น “สามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมมาปล่อยกู้โดยตรงกับ ผู้ประกันตนและนายจ้างได้หรือไม่”



ทางเลือกที่ดีที่สุด ในตัวแบบ 9 PBA เรียกว่า Gold - Practice ซึ่งหมายถึง ทางปฏิบัติ ที่ให้ประสิทธิภาพประสิทธิผลตอบสนองผลสัมฤทธิ์ที่กำหนด ในสถานการณ์ที่มีความเป็นไปได้ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ สังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายและแนวทางการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ โดยใช้ข้อมูลสถานการณ์ ปรากฏการณ์ แนวคิดเชิงทฤษฎีสหวิทยาการ โดยนำตัวแบบ 9 PBA ได้ดำเนินการครบทั้ง ๘ กล่องกระบวนการ สามารถนำสู่ทางเลือกเชิงนโยบายและทางเลือกใน แนวทางปฏิบัติได้ ในกล่องกระบวนการที่ ๙ ซึ่งจะเป็ผลสัมฤทธิ์ของการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) และการมีแนวทางปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมที่สุด (Gold practice) พร้อมการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการวัดผลสัมฤทธิ์เชิงบูรณาการ และมีความต่อเนื่องตลอด (Built in Evaluation) ตั้งแต่เริ่มโครงการในระยะเร่งด่วน (Rush Stage) ไปจนจบโครงการ ซึ่งประมาณว่าจะอยู่ในระยะเวลา ๓ ปี ที่ผู้ประกันตนและนายจ้าง เมื่อกู้เงินจากประกันสังคมไปแล้ว จะผ่อนชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลา ๓ - ๔ ปี

หลักการวัดผลสัมฤทธิ์ ที่นอกจากจะค้นพบทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ดังกล่าวแล้ว การพิจารณาศึกษาในเรื่องนี้ จะใช้การวัดผลสัมฤทธิ์เชิงบูรณาการตามทฤษฎีการนำ นโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (วรเดช จันทรศร, ๒๕๔๐ : หน้า ๑๒๙ - ๑๔๓) ได้รวบรวม การนำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้ง ๕ ตัวแบบมาสร้างเป็นตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) ทั้ง ๕ ตัวแบบนั้นได้แก่

๑. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
๒. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
๓. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)
๔. ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)
๕. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ลักษณะของตัวแบบเชิงบูรณาการเป็นการรวบรวมการนำนโยบายไปปฏิบัติจากหลายมิติ จึงมีลักษณะของการใช้ศาสตร์หลายสาขา สอดคล้องกับตัวแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary Model) ที่การพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ได้นำตัวแบบ ๙ กล่องกระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์มาเป็นเครื่องมือในการพิจารณาศึกษา ซึ่งตัวแบบเชิงบูรณาการนี้วัดผลสัมฤทธิ์ออกเป็น ๓ มิติ ได้แก่

มิติที่ ๑ วัดผลนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น

มิติที่ ๒ วัดผลกระทบของนโยบาย

มิติที่ ๓ วัดผลว่าผลของนโยบายนั้น สามารถส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ได้หรือไม่

ในส่วนของกิจกรรมที่กำหนดแนวทางปฏิบัตินั้น จะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มุ่งหวัง หรือผลสัมฤทธิ์ได้หรือไม่ นักวิชาการชาวอเมริกัน เจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E Anderson, 1994) ได้ให้ความสำคัญแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจและกำหนดแนวทาง ปฏิบัตินั้นว่ามีความสนใจและตระหนักในการที่จะกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ อย่างไร (A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing) จึงเป็นเหตุผลว่า นโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการเมือง (รัฐสภา) ภายใต้การตัดสินใจ ของผู้นำทางการเมือง ที่จะมีความมุ่งมั่นตั้งใจในการแก้ปัญหา โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่ชัดเจน แน่นนอน ซึ่งจะสามารถนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติได้จริง

การวัดผลสัมฤทธิ์เชิงบูรณาการ

เมื่อกำหนดวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อดำเนินการในระยะเร่งด่วน จากการออกแบบ การประเมินผลต่อเนื่องตลอดโครงการ (Build in Evaluation) ซึ่งการพัฒนาศึกษาลบนี้ ได้ประมวล แนวทางการปฏิบัติเพื่อการให้เงินกู้เฉพาะหน้า (ระยะเร่งด่วน) และระยะการพัฒนาไว้จากการประชุมหารือร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานไว้ตามบันทึกรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๓ วันศุกร์ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ครั้งที่ ๑ (เอกสารภาคผนวก ๓) และครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ (เป็นครั้งที่ ๑๗) วันศุกร์ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๒ (เอกสารภาคผนวก ๔) และนำมาสรุปไว้ในข้อเสนอแนะ ในบทที่ ๕

บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา

การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ สังเคราะห์ นโยบายและแนวทางการปฏิบัติ ในการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้างครั้งนี้ได้ดำเนินการโดยใช้ตัวแบบ 9 PBA ซึ่งเป็นเครื่องมือทางสหวิทยาการ ในการตอบคำถาม ในกล่องกระบวนการที่ ๒ วิเคราะห์แนวคิดตามแนวทางของกล่องกระบวนการที่ ๓ - ๘ แล้ว การสังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายในระยะเร่งด่วน (Rush Stage) และระยะพัฒนา (Development Stage) มีผลให้สังเคราะห์เป็นทางเลือก และแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในกลุ่มกระบวนการที่ ๙ ดังต่อไปนี้

ในระยะเร่งด่วนทางเลือกเชิงนโยบาย คือ การมุ่งให้สำนักงานประกันสังคมนำเงินจากผลกำไรของการลงทุนทั้งหมด ในวงเงินไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของดอกผล มาดำเนินการลงทุนให้ผู้ประกันตนกู้ได้ โดยใช้หลักประกันจากจำนวนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนแต่ละบุคคลจะได้รับในกรณีบำนาญชราภาพ กรณีตาย และกรณีอื่น ๆ เป็นหลักประกัน โดยมีนิติกรรมสัญญาของการหักชำระหนี้ได้ การให้เงินกู้ในลักษณะนี้เป็นการดำเนินการให้กู้โดยตรงจากสำนักงานประกันสังคม ซึ่งจะสะดวกต่อผู้ประกันตน เนื่องจากมีสำนักงานประกันสังคมประจำอยู่ทุกจังหวัด มีระบบสารสนเทศที่มีศักยภาพพร้อมในการบันทึกเงินที่ต้องจ่ายคืนกองทุนประกันสังคมได้ จึงจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วเป็นระยะเร่งด่วนได้ แต่ติดปัญหาในข้อกฎหมายมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่กำหนดสิทธิประโยชน์ไว้เพียง ๗ ประการ ไม่มีสิทธิประโยชน์ด้านเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในภาวะภัยพิบัติ และการให้กู้แม้จะมีดอกเบี้ยต่ำเพียงใดก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นสิทธิประโยชน์ได้ เนื่องจากจะเป็นหนี้ที่มีได้เป็นไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างผู้กู้แต่ฝ่ายเดียว จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายเป็นแนวทางของการช่วยเหลือผู้ประกันตนการให้สิทธิประโยชน์ ซึ่งจะต้องเพิ่มเติมด้วยกฎหมายในมาตรา ๕๔ ดังกล่าว

ดังนั้น การให้กู้เงินในลักษณะให้การช่วยเหลือ คือ มีดอกเบี้ยต่ำและมีการพักชำระหนี้ จึงเป็นทางเลือกทางเดียวที่กระทำได้ ซึ่งจะเป็นลักษณะของการปล่อยสินเชื่อฐานราก (Microlending) ที่มีจำนวนวงเงินการปล่อยกู้ไม่มาก ตามฐานะของหลักประกันของแต่ละบุคคล และมีระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ในระยะสั้น และจะต้องให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมอย่างไรบ้าง ซึ่งหน่วยงานที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติได้แก่สำนักงานประกันสังคม จะต้องเป็นผู้กำหนดแนวทาง การดำเนินการและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการเงินกู้เฉพาะหน้านี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคมจะสามารถปล่อยเงินกู้โดยตรงให้แก่ผู้ประกันตนและนายจ้างได้หรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการได้ คณะทำงานก็นำประเด็นนี้ไว้พัฒนากฎหมายประกันสังคมต่อไปในอนาคต

ทางเลือกเชิงนโยบายระยะเร่งด่วน : การให้เงินกู้เฉพาะหน้า

ทางเลือก ๑ ปลอยกู้ผ่านธนาคาร โดยให้ธนาคารเพื่อสังคม (Social Bank) ที่รับนโยบายจากรัฐให้ช่วยออกผลิตภัณฑ์จากงบประมาณของรัฐในดอกเบี้ยต่ำ ให้ผู้ประกันตนและนายจ้างกู้ได้ สำหรับนายจ้างให้ผ่อนปรนหลักเกณฑ์และมุ่งเน้นการสร้างอาชีพ การรักษาการจ้างงาน ส่วนผู้ประกันตนให้ใช้สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่ของผู้ประกันตนแต่ละบุคคล คือ เงินสะสมบำนาญสุขภาพ เงินทดแทนกรณีตาย กรณีว่างงาน ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งสามารถประเมินได้จากระบบสารสนเทศดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยจะต้องไม่เกินร้อยละ ๒ (จากการเปรียบเทียบกับโครงการที่รัฐใช้งบประมาณเงินกู้ดำเนินการอยู่)

ทางเลือกที่ ๒ ปลอยกู้โดยตรงเฉพาะผู้ประกันตน โดยสำนักงานประกันสังคมประเมินหลักทรัพย์จากสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมีอยู่ คือ เงินสะสมบำนาญ สิทธิประโยชน์กรณีตาย ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่มีวงเงินเป็นพื้นฐานตามประเภทของการเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้ว จัดวงเงินกู้ให้ร้อยละ ๓๐ - ๕๐ ของวงเงินที่ประเมินได้ กำหนดวิธีการผ่อนชำระ ซึ่งการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตั้งเป้าหมายว่า จะให้ปลอดหนี้การผ่อนชำระ ๑๒ เดือน ปีที่ ๒ ผ่อนชำระดอกเบี้ยและปีที่ ๓ ให้ผ่อนชำระเงินต้น ทั้งสิ้นให้หมดหนี้ในระยะเวลา ๓๖ เดือน

สำนักงานประกันสังคมสามารถบันทึกการเป็นหนี้ค้างชำระไว้ในระบบสารสนเทศปกติด้วย W (wait) และจำนวนเงินที่ค้างชำระ สามารถหักหนี้จากสิทธิประโยชน์ได้ หากผู้ประกันตนไม่ผ่อนชำระด้วยระบบที่สมควรและให้ความสะดวกแก่ผู้ประกันตน เช่น ร้านสะดวกซื้อและธนาคารที่ทำข้อตกลง (MOU) กับสำนักงานประกันสังคม

ทางเลือกที่ ๓ ทางเลือกอื่น ๆ

คณะทำงานได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าทางเลือกที่ ๒ เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. สามารถปฏิบัติได้ในทันทีจากทรัพยากรที่สำนักงานประกันสังคมมีอยู่ รวมทั้งระบบสารสนเทศที่ Online
๒. สามารถกระจายการเข้าถึงนายจ้างและผู้ประกันตนได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ด้วยมีสำนักงานประกันสังคมอยู่ทุกจังหวัด รวมทั้งสำนักงานประกันสังคม ๑๒ เขตพื้นที่และสาขา
๓. สามารถจูงใจให้ประชาชนเข้าระบบและคงอยู่ในระบบการประกันสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อการขยายความคุ้มครองของการประกันสังคมในอนาคต
๔. ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับระบบการปล่อยสินเชื่อของธนาคารทางสังคมที่รัฐให้ดำเนินการอยู่ แต่จะเป็นการ “ซ้ำเสริม” ให้ผู้ประกันตนและนายจ้าง ได้มีโอกาสพลิกฟื้นเศรษฐกิจได้เร็วขึ้น
๕. สามารถควบคุมดอกเบี้ยต่ำมิให้เกินร้อยละ ๒ ต่อปีได้ โดยเทียบเคียงกับโครงการที่รัฐบาลให้ธนาคารเพื่อสังคมให้สินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งมีผู้ประกันตนจำนวนหนึ่งเป็นผู้กู้อยู่แล้ว

ทางเลือกเชิงนโยบายระยะพัฒนา : การจัดตั้งสถาบันทางการเงินในระบบการประกันสังคม

เมื่อการดำเนินการในระยะเร่งด่วน ได้ดำเนินการแล้วระยะหนึ่ง (๓ - ๔ ปี) การประเมินผลที่ถูกรื้อแบบไว้ตั้งแต่เริ่มโครงการ (Built in Evaluation) โดยกำหนดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด

จากการทบทวนข้อมูลและวรรณกรรม พบว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายเงินกู้เฉพาะหน้าในระยะเร่งด่วนนั้น ควรกำหนดตัวชี้วัดพื้นฐานเพื่อการประเมินระบบอย่างน้อยมี ๖ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ เจือจางของการกู้เพื่อ :

- การลงทุน
- ปลดหนี้ในระบบ
- การดำรงชีวิต
- การพัฒนาตนเองสู่การทำงาน
- อื่น ๆ

ประการที่ ๒ การผ่อนชำระหนี้ ตามนิติกรรมสัญญา

- การพักชำระหนี้
- ดอกเบี้ยคงที่/อัตราก้าวหน้า/ลดต้นลดดอก
- แหล่งการชำระหนี้
- วิธีการผ่อนชำระ
- อื่น ๆ

ประการที่ ๓ หลักทรัพย์ประเมินวงเงินกู้

- วงเงินที่ควรอนุมัติ
- การมีภาระหนี้สินอื่น
- อื่น ๆ

ประการที่ ๔ พฤติกรรมของผู้กู้

- การรักษาวินัยทางการเงิน
- ความสม่ำเสมอในการผ่อนชำระ
- อาชีพ (ทำงานในระบบ/อาชีพอิสระ)

ประการที่ ๕ ความพึงพอใจของไตรภาคี (ระบบแรงงาน)

ประการที่ ๖ ตัวชี้วัดอื่น ๆ

ผลจากการดำเนินการศึกษาตามบทที่ ๓ และข้อมูลวรรณกรรมและปรากฏการณ์ที่ประจักษ์ในบทที่ ๒ สามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อการจัดตั้งสถาบันทางการเงินในระบบการประกันสังคม ได้ดังนี้ :

ทางเลือกที่ ๑ จัดตั้งสถาบันทางการเงินขึ้นในสำนักงานประกันสังคม โดยใช้เงินอนุมัติจากดอกผลของกองทุนประกันสังคมในระดับหนึ่ง ให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการและนายจ้างผ่านระบบสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคม ทั้งนี้ จะต้องมีการพัฒนากฎหมายประกันสังคมในการจัดตั้งโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคม การเพิ่มทรัพยากรให้เหมาะสมกับภารกิจของการให้กู้และการติดตามหนี้ พัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็นการเฉพาะการกู้ยืมและอาจเพิ่มระบบของการออมเงินในระบบบำนาญชราภาพที่เปิดสิทธิให้ผู้ประกันตนสามารถออมเงินเพื่อการชราภาพเพิ่มเติมจากอัตราเงินสมทบพื้นฐานได้

ทางเลือกที่ ๒ จัดตั้งเป็นธนาคารประกันสังคม (เปลี่ยนชื่อจากธนาคารแรงงานตามข้อเสนอเดิม ๆ ในอดีตที่ผ่านมา) โดยแยกระบบการบริหารออก จาก สำนักงานประกันสังคม ดำเนินการตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามระบบนิติบัญญัติ

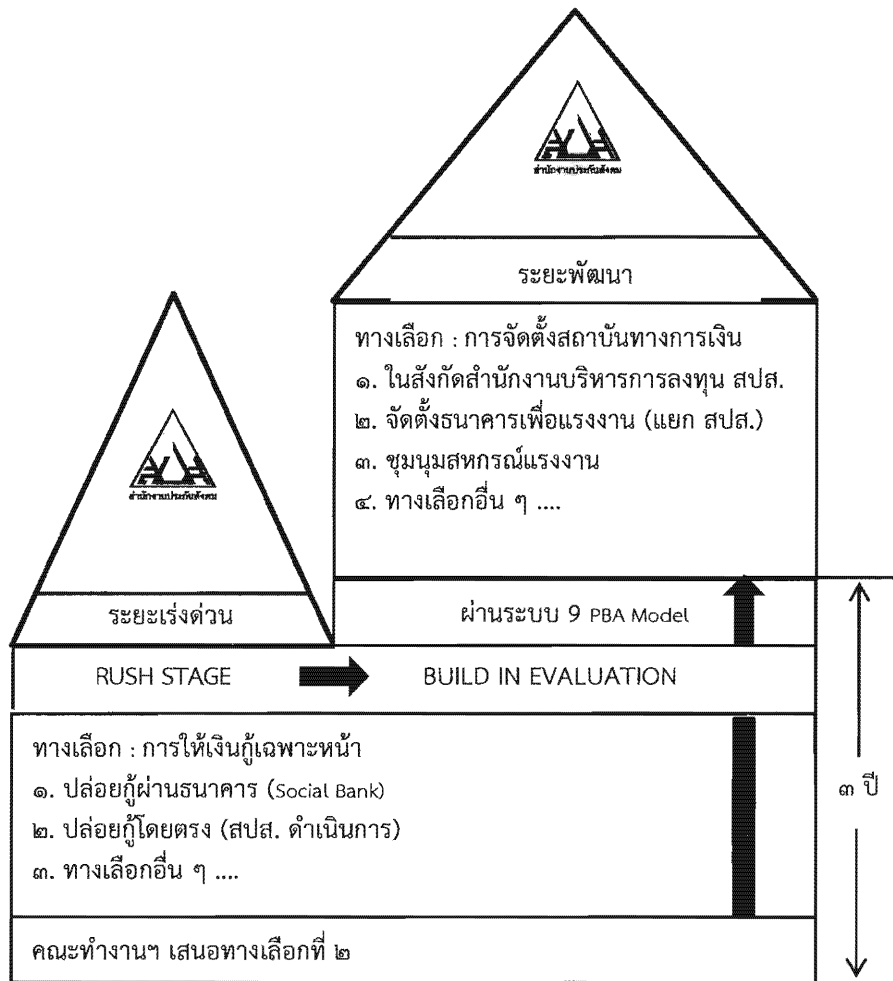
ทางเลือกที่ ๓ จัดตั้งเป็นขุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แรงงาน โดยการสนับสนุนและมีส่วนร่วมจากกองทุนประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

ทางเลือกที่ ๔ ทางเลือกอื่น ๆ

ทางเลือกเชิงนโยบายทั้ง ๔ รูปแบบ จะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายจากผลสัมฤทธิ์ของโครงการเงินกู้ดอกเบี่ยต่ำระยะเร่งด่วน ซึ่งสามารถใช้ตัวแบบ 9 PBA ดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์ นโยบายได้ เมื่อบริบททุกด้านมีความพร้อม ซึ่งจะยังประโยชน์ให้แก่ไตรภาคี และการพัฒนาระบบ การประกันสังคมได้อย่างรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

การสังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายของระยะพัฒนาในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน ด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง ตามตัวแบบ 9 PBA นี้ จึงบรรลุผลในระดับวิสัยทัศน์สู่การจัดตั้งสถาบันทางการเงิน โดยสามารถนำผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ทางเลือกเชิงนโยบายจากการพิจารณาศึกษาฯ ครั้งนี้เป็นหนึ่งในกล่องกระบวนการที่ ๒ (ประมวลข้อมูลฯ) ได้ภาพรวมของทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง อธิบายด้วยภาพได้ ดังนี้

แผนภาพ ๔.๑ ทางเลือกเชิงนโยบายในระแยะเร่งด่วนและระแยะพัฒนาเพื่อการให้เงินกู้ดอกเบียต่ำ (เฉพาะหน้า) และการจัดตั้งสถาบันทางการเงิน (ธนาคารแรงงาน) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกันตนและนายจ้างในระบบประกันสังคม



ที่มา : ฐิชาลักษณ์ ฦรงควิทย, ๒๕๖๓ พัฒนาจากรายงานการนำเสนอภาพรวมของการก่อตัวนโยบายการให้เงินกู้ดอกเบียต่ำ แก่ผู้ประกันตนและนายจ้างที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ในการประชุมคณะกรรมการฯ ช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

ผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง พบว่าการช่วยเหลือด้านการเงินให้ผู้ประกอบการด้วยการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในระบบการประกันสังคมยังไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน แม้ในสภาวะที่เกิดภัยพิบัติตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่สามารถช่วยเหลือเยียวยาได้ในกรณีการลดเงินสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในช่วงเวลาหนึ่ง การเพิ่มสิทธิประโยชน์ว่างงานให้มากขึ้น การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการคัดกรองโรคของผู้ประกันตนเท่านั้น รวมทั้งการให้ฝ่ายนายจ้างกู้เงินดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ ๓) สำนักงานประกันสังคมได้มีการดำเนินการให้แม่ในเหตุการณ์ปกติอยู่แล้ว โดยอนุมัติวงเงินกู้ให้กับธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) รับผิดชอบร้อยละ ๑ ให้ธนาคารเป็นค่าบริหารจัดการร้อยละ ๒ ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีสถานประกอบการหรือฝ่ายนายจ้างขอกู้เงินน้อยกว่าเป้าหมาย ซึ่งสรุปได้ว่าเงื่อนไขการกู้ยืมที่เคร่งครัดตามระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด นับเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ และในระหว่างการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) รัฐบาลได้จัดสรรเงินกู้ที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่าร้อยละ ๓ ให้กู้ได้ ในกรณีนี้ คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ได้พิจารณาศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง ซึ่งผลการศึกษาสามารถ สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายไว้เป็น ๒ ระยะ คือ ระยะเร่งด่วน (Rush Stage) และระยะพัฒนา (Development Stage) เพื่อจัดตั้งสถาบันทางการเงินที่เหมาะสม ภายใต้กรอบเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ คือ “เยียวยาเฉพาะหน้า เพิ่มเสถียรภาพกองทุนเกื้อหนุนสังคม” ดังนี้

๕.๑.๑ ทางเลือกเชิงนโยบายในระยะเร่งด่วน (Rush Stage) คือ การมุ่งให้สำนักงานประกันสังคมนำเงินจากผลกำไรของการลงทุนทั้งหมด ในวงเงินไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของดอกผลมาดำเนินการลงทุนให้ผู้ประกันตนกู้ได้ โดยใช้หลักประกันจากจำนวนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนแต่ละบุคคลจะได้รับในกรณีบำนาญชราภาพ กรณีตาย และกรณีอื่น ๆ เป็นหลักประกัน โดยมีนิติกรรมสัญญาของการหักชำระหนี้ได้ ในกรณีที่ผู้ประกันตน ไม่ชำระหนี้เกินกว่ากำหนด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายสุชาติ ชมกลิ่น) แสดงเจตนารมณ์ว่าต้องการให้พักชำระหนี้ ๑๒ เดือน จากนั้นเริ่มผ่อนชำระดอกเบี้ยในปีที่ ๒ และปีที่ ๓ ให้ผ่อนชำระหนี้เงินต้น การให้เงินกู้ในลักษณะนี้เป็นการดำเนินการกู้โดยตรงจากสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นทางเลือกที่ ๒ โดยจะสะดวกต่อผู้ประกันตนด้วยมีสำนักงานประกันสังคมประจำอยู่ทุกจังหวัด ระบบสารสนเทศมีศักยภาพพร้อมในการบันทึกเงินที่ต้องจ่ายคืนกองทุนประกันสังคมได้ จึงจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วเป็นระยะเร่งด่วนได้ โดยไม่ติดปัญหาในข้อกฎหมายมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพราะการให้กู้เงินดอกเบี้ยต่ำถือเป็นโครงการเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตนในภาวะภัยพิบัติ มิใช่สิทธิประโยชน์ และไม่ว่าการให้กู้เงินจะมีดอกเบี้ยต่ำเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถเรียกว่าเป็นสิทธิประโยชน์ได้เนื่องจาก

หนี้ที่เกิดขึ้นมิได้เป็นไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้กู้แต่เพียงฝ่ายเดียว (เกษมสันต์ วิจารณ์, ๒๕๕๒, หน้า ๑๒๐) ดังนั้น การที่สำนักงานประกันสังคมจะให้ผู้ประกันตนกู้เงิน ดอกเบี้ยต่ำ ในกรณีเช่นนี้จึงน่าจะสามารรถดำเนินการได้ทันทีโดยยังไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในภาวะเร่งด่วนนี้

การกู้เงินในลักษณะให้การช่วยเหลือ จะเป็นลักษณะของการปล่อยสินเชื่อฐานราก (Microlending) ที่มีจำนวนวงเงินการปล่อยกู้ไม่มาก ตามฐานะจำนวนของหลักประกันของแต่ละบุคคล และมีระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ในระยะสั้น โดยจะต้องให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมอย่างไรบ้าง ซึ่งหน่วยงานที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่สำนักงานประกันสังคม จะต้องเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินการและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการเงินกู้เฉพาะหน้านี้ ไปพร้อมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ควรมีโครงการสนับสนุนให้เงินกู้สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของผู้ประกันตนได้ เช่น การสร้างงาน สร้างอาชีพ พัฒนาฝีมือแรงงาน สร้างผู้ประกอบการใหม่ การนำนายจ้างหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เข้าระบบประกันสังคม ให้สามารถผ่อนชำระหนี้ได้และผูกพันกับระบบประกันสังคมไปชั่วชีวิต มีการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในระยะเร่งด่วน สรุปได้เป็น ๓ ทางเลือก คือ (๑) ปล่อยกู้ผ่านธนาคารเพื่อสังคม (๒) ปล่อยกู้โดยตรงจากสำนักงานประกันสังคม เป็นการเยียวยาเฉพาะหน้า ซึ่งมีใช้การเพิ่มสิทธิประโยชน์ และ (๓) ทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งในการนี้สำหรับส่วนของวิธีการปฏิบัติได้มีข้อเสนอแนะแนวทางจากการประชุมหารือของคณะทำงานกับกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งให้สำนักงานประกันสังคมพิจารณา หากเลือกแนวทางที่จะปล่อยกู้โดยตรงให้กับผู้ประกันตนและนายจ้างสามารถกระทำได้ โดย (๑) การให้เงินกู้วงเงินไม่สูงและดอกเบี้ยต่ำ (Microlending) (๒) ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ ไม่เกิน ๓ ปี (๓๖ เดือน) (๓) หลักประกันเงินกู้ เกิดจากการพิจารณาสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมีอยู่ในระบบสังคม (๔) มีการจัดการออกแบบนิติกรรมสัญญา ให้สามารถหักสิทธิประโยชน์ให้ชำระเงินกู้ได้ (๕) มีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

๕.๑.๒ ทางเลือกเชิงนโยบายในระยะพัฒนา (Development Stage) จะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์สู่การปรับปรุงกฎหมายหรือปฏิรูปโครงสร้าง (Structural Reform) ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้สังเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อการจัดตั้งสถาบันทางการเงินในระบบการประกันสังคมของประเทศไทยไว้ ๓ ทางเลือก คือ (๑) จัดตั้งสถาบันทางการเงิน ในสังกัดสำนักงานบริหารการลงทุนในสังกัดสำนักงานประกันสังคม (๒) จัดตั้งธนาคารเพื่อแรงงาน แยกออกจากการบริหารของสำนักงานประกันสังคม โดยใช้เงินลงทุนจากกองทุนประกันสังคม ดอกผลและกำไรสุทธิส่งเข้าสมทบกองทุนประกันสังคม (๓) จัดตั้งขุมทุนสหกรณ์แรงงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ให้กระทรวงแรงงานกำกับดูแลเงินฝากและเงินกู้แก่แรงงานหรือผู้ประกันตน โดยสำนักงานประกันสังคมลงทุนระดับหนึ่ง มีส่วนแบ่งผลกำไรเข้ากองทุนประกันสังคม และ (๔) ทางเลือกอื่น ๆ ให้รัฐบาลและผู้บริหารกระทรวงแรงงานและผู้แทนภาคีฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันพิจารณาภายใต้การวิเคราะห์ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการให้เงินกู้เฉพาะหน้าในระยะเร่งด่วน ก่อนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในทางเลือกทั้ง ๔ ทางเลือกดังกล่าว

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๒.๑ ก่อนการกำหนดนโยบายจากการดำเนินการระยะเร่งด่วนสู่ระยะพัฒนา ควรมีการศึกษาสถานการณ์รอบด้านให้ครบถ้วนด้วยการวิจัยชุด ในมิติต่าง ๆ ของการกู้เงิน การมีวินัยทางการเงินของผู้กู้ เป็นต้น การออกแบบและสิ่งสำคัญคือการประเมินผลของโครงการระยะเร่งด่วน ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการ (Build in Evaluation)

๕.๒.๒ ควรมีการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมาย โดยให้นายจ้างในระบบประกันสังคมเข้าระบบได้ในมาตราหนึ่ง ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานข้ามชาติก็แยกออกเป็นอีกมาตราหนึ่ง รวมถึงแรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศก็ขยายเพิ่มความคุ้มครองให้อีกมาตราหนึ่ง เพื่อให้สามารถจัดเงินกู้เฉพาะกิจได้ในสภาวะปกติและสภาวะฉุกเฉินในอนาคต โดยใช้หลักการจัดระบบเงินสมทบ (Define Contribution) ควบคู่ไปกับการจัดระบบประโยชน์ทดแทน (Define Benefit) ที่เหมาะสมให้แก่ผู้ประกันตนที่ต่างมาตรา ตามตัวบทของกฎหมายที่สมควรพัฒนาขึ้น การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ จะช่วยให้การกำกับควบคุมโรคระบาดในอนาคตมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๕.๒.๓ ควรมีการพิจารณาศึกษา การเยียวยาภัยพิบัติเชิงรุกในรูปแบบต่าง ๆ ที่สำนักงานประกันสังคมสามารถเยียวยาได้ โดยศึกษาถึงต้นเหตุแห่งปัญหา การป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะยาว ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และบริบทของประเทศ

๕.๒.๔ ควรมีการมุ่งเน้น การปรับแนวความคิด (Way of Thinking) ของแรงงานไทย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางด้านการเงินอย่างยั่งยืน โดยมีแนวคิด ดังนี้

(๑) นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง (พระราชดำริรัชกาลที่ ๙)

- (๒) พยายามที่จะไม่กู้ยืม (โดยไม่นำเงินอนาคตมาใช้)
- (๓) สร้างครอบครัวที่มีประสิทธิภาพ (คุมกำเนิดเมื่อยังไม่พร้อม)
- (๔) เข้าใจรูปแบบของการบริหารจัดการเรื่องการเงิน

๑) รายรับ < รายจ่าย → กู้

๒) รายรับ = รายจ่าย → เดือนชนเดือน

๓) รายรับ > รายจ่าย → เงินออม

๕.๒.๕ หากมีการจัดตั้งธนาคารเพื่อแรงงาน ควรมีการวิเคราะห์ที่มาของแหล่งเงินทุนว่าจะมาจากแหล่งใด เช่น เงินจากกองทุนประกันสังคม เงินสนับสนุนจากรัฐบาล หรือการออกพันธบัตร เป็นต้น รวมถึงการเปิดโอกาสให้นายจ้าง ผู้ประกันตน องค์กรนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้ถือหุ้น เพื่อให้เกิดเป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงอย่างยั่งยืน

“เยียวาเฉพาะหน้า

เพิ่มเสถียรภาพกองทุน

เกื้อหนุนสังคม”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (๒๕๕๒). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน . (พิมพ์ครั้งที่ ๑๕ แก้ไขเพิ่มเติม).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๔๓). คลื่นลูกที่ ๕ ประชาชนสังคม : สังคมไทยที่พึงประสงค์ใน
ศตวรรษที่ ๒๑. กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส (1989).

เจตน์สฤณี อังศุกาญจนกุล. เอกสารประกอบการสอนวิชาการกระบวนการนโยบายสาธารณะ.
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์. (๒๕๖๐). มโนทัศน์เชิงทฤษฎีสหวิทยาการเพื่อการพัฒนากฎหมาย :
คติทางการแพทย์ของประเทศไทย. สำนักกฎหมายการแพทย์ , กรมการแพทย์ กระทรวง
สาธารณสุข.

ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์. (๒๕๖๒). การใช้สหวิทยาการเพื่อกำหนดทิศทางกฎหมายพืชเสพติดทาง
การแพทย์ของประเทศไทย. Cannabinoid Medicine & Medical Cannabis NO 6.
สมาคมแพทย์อาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.

ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์. (๒๕๖๓). การอภิปรายในการประชุมคณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการ
จัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน.
ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา.

รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (๒๕๖๓). บันทึกการประชุมคณะทำงานเพื่อการศึกษา
แนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน
ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ครั้งที่ ๕. ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

ธิตี ต้นสกุล. (๒๕๖๓). บันทึกการประชุมคณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวล
กฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ในคณะกรรมการการแรงงาน
วุฒิสภา ครั้งที่ ๕. ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (๒๕๕๖). โยนิโสมนสิการ วิธีคิดตามหลักพุทธธรรม
(พุทธธรรม ฉบับปรับขยาย, บทที่ ๑๓). (พิมพ์แยกฉบับเฉพาะบท ครั้งที่ ๒๔).
กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์ จำกัด.

พีท-พีรภัทร ฝอยทอง. สืบค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, ไขข้อข้องใจ พ.ร.ก.เยียวยาโควิด ๑.๙ ล้าน
ล้านบาท. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/saveing-guru-15>.

วรงค์ จันทรร. (๒๕๕๙). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. (พิมพ์และปรับปรุงครั้งที่ ๗).
กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

- วิชัย โธสุวรรณจินดา. (๒๕๖๓). *การอภิปรายในการประชุมคณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน*. คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ครั้งที่ ๔, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.
- สมนา โปร่งจิต. (๒๕๖๔). *การทบทวนนโยบายรับนายจ้างเข้าระบบประกันสังคม*. การสำรวจเพื่อทราบความคิดเห็นของกลุ่มนายจ้างในระบบการประกันสังคม.
- สำนักกรรมการ ๓. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๘). *ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานเรื่องการปฏิรูประบบการประกันสังคมของประเทศไทย*.
- สำนักกรรมการ ๓. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๖๓). *รายงานการพิจารณาศึกษา “แนวทางการขับเคลื่อนตลาดแรงงานไทยเพื่อก้าวผ่านยุคโควิด -19 : การปรับตัวของแรงงานทุกกลุ่มทุกช่วงวัยเพื่อความก้าวหน้ามั่นคงและยั่งยืน*. คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา.
- รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการด้านประกันสังคม. (มกราคม ๒๕๖๔). คณะอนุกรรมการการประกันสังคม วุฒิสภา.
- รายงานการประชุมคณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน. (มกราคม ๒๕๖๓). ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, Jame E. (1994). *Public Policy – Making: Introduction 2nd* New York : Houghton Mifflin Company. (หนังสือ)
- Baron F, 1965. *The psychology of creativity in T.Newcomb (Ed.) New directions in psychology II (pp 3-134)* New York: Hot Rinehart & Winston. (หนังสือ)
- Dye Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy. (10 the)*. New Jersey : Prentice.Easton. D.A. *System Analysis of Political Life, New York, 1965.* (หนังสือ)
- Etzioni Amitai. (1967). *Mixed Scanning: A “Third” approach to decision making , Public Administration Review, Vol.27, 5, PP 385-392.* (หนังสือ)
- International Labour Office. *Constitution of the international Labour Organization.* Geneva.2001. (หนังสือ)
- International Labour Office. *Handbook of procedures relating to international Labour Conventions and Recommendation.* Geneva, 1998. (หนังสือ)

Moore, Robin (Translator). (2014). Payatto P.A., Awakened: Beings: True Disciples of the Buddha, Bangkok Thailand: Arsorn Sampan Press (www.asp 1987.com) (หนังสือ)

Narongvit, T. and Thawornchaisit, P. 2016, “Concept and Theory of Interdisciplinary for Thailand Development: From Research to Implementation”, The 6th International Congress on Interdisciplinary Research and Development for Sustainability, July 5 - 6, Impact forum, Muang Thong-Thani Thailand. (หนังสือ)

Narongvit, Thichaluck. (2019). Model of Interdisciplinary approach in the legislative Process of Thailand, Dissertation for the Doctoral Degrees of Philosophy in Interdisciplinary Science, Bodhisastra University, Florida State, USA. (หนังสือ)

Website :

<https://www.Unece.Org.trans.document>

สืบค้น ณ 9 ธันวาคม 2563.

<https://www.corteidh.or.cr.th>

สืบค้น ณ 14 กุมภาพันธ์ 2564.

<https://www.Southsouth – Galaxy Org.>

สืบค้น ณ 20 กุมภาพันธ์ 2564.

<https://www.bat.or.th> > Thai Page

สืบค้น ณ 23 กุมภาพันธ์ 2564.

<https://www.Khaosod.co.th/special Stories/ news 6035626>

สืบค้น ณ 28 กุมภาพันธ์ 2564.

<https://so tci-thaijo.Org>

สืบค้น ณ 1 มีนาคม 2564.

ภาคผนวก

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑ : คำสั่งคณะกรรมการแรงงาน วุฒิสภา

- คำสั่งที่ ๓/๒๕๖๓
- คำสั่งที่ ๒๘/๒๕๖๓
- คำสั่งที่ ๒๙/๒๕๖๓
- คำสั่งที่ ๓๐/๒๕๖๓
- คำสั่งที่ ๔/๒๕๖๔

ภาคผนวก ๒ : สรุปผลการสัมมนา เรื่อง สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓

ภาคผนวก ๓ : รายงานหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

ภาคผนวก ๔ : รายงานหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง เรื่อง การเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (ครั้งที่ ๒)

ภาคผนวก ๕ : The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

ภาคผนวก ๖ : ภาพประกอบคำอธิบาย (Powerpoint)

ภาคผนวก ๑

คำสั่งคณะกรรมการธิการแรงงาน วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

ที่ ๓/๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน
และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการแรงงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ (๑๕) และมติที่ประชุมคณะกรรมการการแรงงาน เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๓ จึงแต่งตั้ง “คณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน” ประกอบด้วย

๑. นายณรงค์ รัตนานุกูล	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายมนัส โกศล	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๕. นายกรกฎ วิทยาภักดิ์	คณะกรรมการ
๖. นางชูจิต พันธุมจินดา	คณะกรรมการ
๗. ดร.พรหมมิน สีตบุตร	คณะกรรมการ
๘. พลตรีหญิง พูลศรี เปาวรัตน์	คณะกรรมการ
๙. นายราเชน อิมใจ	คณะกรรมการ
๑๐. พลตรีหญิง วันดี ลีเลิศรวงศ์	คณะกรรมการ
๑๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โภสุวรรณจินดา	คณะกรรมการ
๑๒. นายศักดิ์สกุล จินดาสวัสดิ์	คณะกรรมการ
๑๓. นายสมภพ ปราบณรงค์	คณะกรรมการ
๑๔. นายสุรชัย กำพลาณนท์วัฒน์	คณะกรรมการ
๑๕. พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์	คณะกรรมการและเลขานุการ

- ๒ -

๑๖. นายเสมา คล้ายสุวรรณ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑๗. นางสาวจตุราภรณ์ รอดเกลี้ยง	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑๘. นางสาวโสภภาพร ร่มพูลทอง	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๑๙. นางมณฑาทิพย์ กริมหา	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน
๒๐. นางพัชรศิริ พิชญุภรณ์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ด้านสนับสนุน

ให้คณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๒. จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิการแรงงาน วุฒิสภา

๓. งานอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลตำรวจเอก



(อดุลย์ แสงสิงแก้ว)

ประธานคณะกรรมการสิทธิการแรงงาน

วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

ที่ ๒๘๖/๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน
และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ด้วยคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะทำงาน
เพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน
เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประโยชน์
ในการดำเนินงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะกรรมการ
มอบหมาย

ในการนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา มีประสิทธิภาพ
ยิ่งขึ้นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ คณะกรรมการจึงมีมติแต่งตั้ง นางสาวปิยฉัตร วานเฉลิม
เป็นที่ปรึกษาคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการ
จัดตั้งธนาคารแรงงาน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลตำรวจเอก

(อดุลย์ แสงสิงแก้ว)

ประธานคณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

ที่ ๒๙/๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน
และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน (เพิ่มเติม)

ด้วยคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ในการนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายประสงค์ คณะกรรมการจึงมีมติแต่งตั้ง นางวรภา มนต์อารักษ์ เป็นคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลตำรวจเอก

(อตุลย์ แสงสิงแก้ว)

ประธานคณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

ที่ ๓๐/๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน
และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน (เพิ่มเติม)

ด้วยคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ในการนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย คณะกรรมการจึงมีมติแต่งตั้ง นายศสมิทธิ กัลยาณพันธ์ เป็นคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลตำรวจเอก

(อดุลย์ แสงสิงแก้ว)

ประธานคณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

ที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน
และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน (เพิ่มเติม)

ด้วยคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการด้านสนับสนุน (เพิ่มเติม) ในคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน และปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ในการนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ คณะกรรมการจึงมีมติแต่งตั้ง นายภัทรินทร์ พนมชัยชยวัฒน์ เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการด้านสนับสนุน (เพิ่มเติม)

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

พลตำรวจเอก

(อคุลย์ แสงสิงแก้ว)

ประธานคณะกรรมการการแรงงาน

วุฒิสภา

ภาคผนวก ๒

สรุปผลการสัมมนา เรื่อง สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม

สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม”

จัดโดย

คณะกรรมการด้านการประกันสังคม ร่วมกับคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

ในวันศุกร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓

ณ ห้องบอลรูม ๑ ชั้น ๓ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ กรุงเทพฯ



๑. หลักการและเหตุผล

ด้วยคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา เห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบันได้เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรงจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ซึ่งจากการประเมินผลกระทบของ COVID-19 ต่อแรงงาน โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าแรงงานมีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น ๘.๔ ล้านคน แม้ว่ากองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้ประกันตนแล้วก็ตาม แต่ยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อนมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงนั้น ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ จนต้องหันไปพึ่งพาหนี้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก หากกองทุนประกันสังคมสามารถเพิ่มความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้กู้ยืมแก่แรงงานผู้ประกันตนซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกกองทุนในลักษณะเดียวกับสหกรณ์ออมทรัพย์แล้ว จะช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนได้มาก และเป็นการบริหารผลตอบแทนของเงินกองทุนเพิ่มมากกว่าช่องทางปกติที่ดำเนินการอยู่

ทั้งนี้ แนวทางการนำเงินจากกองทุนประกันสังคม อาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ ซึ่งหนึ่งในแนวทางนั้น คือ การนำเงินจากแหล่งเงินทุน ไปช่วยเหลือทั้งผู้ประกันตนและผู้ประกอบการที่มีการนำส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการเงินรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ

จากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ให้แก่กลุ่มผู้ประกันตนในระบบอย่างเป็นทางการ และยังสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศภายหลังการแพร่ระบาดของโรค คลื่นคลายลงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์เห็นควรให้มีการจัดตั้งแหล่งเงินทุน เพื่อดำเนินภารกิจทำให้กู้ยืมแก่ผู้ประกันตนและผู้ประกอบการโดยตรง และอาจพัฒนาหน่วยงาน เป็นธนาคารแรงงานในระยะถัดไป เพื่อให้ผู้ประกันตนและผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำได้อย่างง่าย โดยไม่ถูกตัดสิทธิด้วยประเด็นด้านเครดิตบูโร หรือหลักเกณฑ์ด้านหลักประกัน ที่เข้มงวด และไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบอีกต่อไป

คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา เห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการเรื่องดังกล่าวเป็นไปได้ อย่างเหมาะสมรอบคอบในทุกด้าน จึงเห็นควรรับฟังความคิดเห็นจากไตรภาคี และนักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้อง โดยการจัดสัมมนา เรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม”

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อให้มีแนวทางช่วยเหลือทั้งผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ สามารถเข้าถึง แหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ

๒.๒ เพิ่มการบริหารผลตอบแทนจากดอกผลของกองทุนประกันสังคม

๒.๓ พัฒนาระบบประกันสังคมของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ยิ่งขึ้น

๒.๔ เพื่อแก้ไขปัญหาภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ของผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ

๓. ผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๘๐ คน ประกอบด้วย (๑) คณะกรรมการการแรงงาน ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำ คณะกรรมการการแรงงาน อนุกรรมการด้านการประกันสังคม คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการ จัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน จำนวน ๔๒ คน (๒) ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง จำนวน ๔ คน (๓) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง จำนวน ๑๕ คน (๔) ผู้แทนธนาคาร จำนวน ๔ คน (๕) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ๖ คน (๖) ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม จำนวน ๕ คน (๗) ผู้แทนนักวิชาการ จำนวน ๒ คน (๘) ผู้แทนสถานีวิจัยโทรทัศน์รัฐสภา จำนวน ๓ คน



นายณรงค์ รัตนานุกูล เลขาธิการคณะกรรมการ
การแรงงาน ในฐานะประธานคณะกรรมการด้านการประกันสังคม
และประธานคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวล
กฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน
กล่าวรายงานโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้



จากปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา
๒๐๑๙ (COVID-19) ที่แพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่ง ณ วันที่ ๑๕ กันยายน
๒๕๖๓ มีผู้ติดเชื้อรวม ๒๙.๔๔ ล้านคน โดยประเทศไทยมีผู้ติดเชื้อสะสม ๓,๔๘๐ คน อยู่ในลำดับที่
๑๒๕ จากจำนวน ๑๘๘ ประเทศทั่วโลก ผลกระทบจากการแพร่ระบาดดังกล่าว ได้ก่อให้เกิด
ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งจากการประเมินผลกระทบต่อแรงงาน โดยสำนักงาน
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าแรงงานมีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น
๘.๔ ล้านคน

แม้ว่ากองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้ประกันตน
แล้วก็ตาม โดย ณ วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๓ ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนรวม ๙๓๙,๙๖๓ คน
เป็นเงินจำนวน ๑๔,๙๐๓,๓๘๔ ล้านบาท แต่ยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อน มีความจำเป็น
ต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงนั้น
ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตาม
หลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ จนต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีอัตรา
ดอกเบี้ยสูงมาก หากกองทุนประกันสังคมสามารถเพิ่มความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้กู้ยืม
แก่แรงงานผู้ประกันตน ซึ่งเป็นแรงงานในระบบประกันสังคม จำนวน ๑๖.๓๑ ล้านคน ซึ่งถือว่าเป็น
สมาชิกกองทุนในลักษณะเดียวกันกับสหกรณ์ออมทรัพย์แล้ว จะสามารถช่วยบรรเทาปัญหา
ความเดือดร้อนของผู้ประกันตนได้มาก และถือเป็นการบริหารผลตอบแทนของเงินกองทุนให้เพิ่ม
มากกว่าช่องทางปกติที่ได้ดำเนินการอยู่

ทั้งนี้ คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทาง
การจัดตั้งธนาคารแรงงาน ได้พิจารณาเห็นว่า แนวทางการนำเงินจากกองทุนประกันสังคมมาช่วยเหลือ
ผู้ประกันตน อาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ หนึ่งในแนวทางนั้นคือ การนำเงินจากแหล่งเงินทุนไป
ช่วยเหลือทั้งผู้ประกันตนและผู้ประกอบการที่ได้มีการนำส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม จะถือเป็นหนึ่ง
ในเครื่องมือทางการเงินรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรค
ติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ให้แก่กลุ่มผู้ประกันตนในระบบอย่างเป็นรูปธรรม และยังสามารถ
ช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในระหว่างและภายหลังการแพร่ระบาดของโรคให้คลี่คลาย
ลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์

คณะกรรมการจึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งแหล่งเงินทุน เป็นกองทุนใหม่ต่างหาก แยกการ
บริหารจัดการให้ชัดเจนออกจากกองทุนประกันสังคม เพื่อดำเนินการกิจการให้กู้ยืมแก่แรงงาน
ผู้ประกันตนโดยตรง และอาจพัฒนายกฐานะเป็น “ธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงาน” ในระยะต่อไป

เพื่อให้ผู้ประกันตนและผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำได้อย่างง่าย โดยไม่ถูกตัดสิทธิด้วยประเด็นด้านเครดิตบูโร หรือหลักเกณฑ์ด้านหลักประกันที่เข้มงวด และไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบอีกต่อไป

คณะทำงาน เห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการเรื่องดังกล่าวเป็นไปได้เหมาะสมและรอบคอบในทุกด้าน จึงเห็นควรรับฟังความคิดเห็นจากไตรภาคี และนักวิชาการผู้เกี่ยวข้อง โดยการจัดสัมมนา เรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

ประการแรก เพื่อให้มีแนวทางช่วยเหลือทั้งผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ

ประการที่สอง เพื่อเพิ่มช่องทางการบริหารผลตอบแทนจากดอกผลของกองทุนประกันสังคม

ประการที่สาม เพื่อพัฒนาระบบประกันสังคมของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

และประการสุดท้าย เพื่อแก้ไขปัญหาภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ของผู้ประกันตนและผู้ประกอบการ

สำหรับการสัมมนาในวันนี้ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๘๐ คน ประกอบด้วย คณะกรรมการการแรงงาน คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง นักวิชาการและผู้แทนจากสถาบันการเงิน โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง รวมทั้งสื่อมวลชน ซึ่งผลการสัมมนาในวันนี้ จะนำเสนอต่อคณะกรรมการการแรงงาน เพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว
ประธานคณะกรรมการการแรงงาน กล่าวเปิด
การสัมมนา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

คณะกรรมการการแรงงาน
วุฒิสภา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานใน
ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่อยู่ในความ
คุ้มครองในระบบประกันสังคม แรงงานนอกระบบ

รวมทั้งแรงงานผู้สูงอายุ แรงงานคนพิการ ตลอดจนแรงงานต่างด้าว โดยมุ่งมั่นที่จะยกระดับคุณภาพชีวิต
ของพี่น้องแรงงานให้มีรายได้สูงขึ้น ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครอง
ที่เป็นธรรม มีหลักประกันทางสังคมที่มั่นคง รวมทั้งมีความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงานที่
ดีตามมาตรฐานสากล



จากสถานการณ์ตลาดแรงงานไทยในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๓ พบว่า จากจำนวนประชากรไทยทั้งสิ้น ๖๗.๗ ล้านคน มีผู้อยู่ในวัยทำงาน (อายุ ๑๕ ปีขึ้นไป) จำนวน ๕๖.๖๖ ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ๓๘.๑๗ ล้านคน ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน ๑๘.๔๙ ล้านคน ในส่วนของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน เป็นผู้มีงานทำ ๓๖.๖๕ ล้านคน เป็นผู้ว่างงาน ๑.๕๒ ล้านคน มีแรงงานในระบบประกันสังคม ๑๖.๓๓ ล้านคน แรงงานนอกระบบ ๒๐.๔๐ ล้านคน แรงงานผู้สูงอายุ ๔.๓๖ ล้านคน แรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ ๔.๘๓ แสนคน และแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศ ๒.๔๖ ล้านคน (ในจำนวนนี้ เป็นแรงงานชาวเมียนมา ๑,๔๙๘,๕๓๖ คน กัมพูชา ๔๙๒,๓๖๔ คน และลาว ๒๓๕,๗๒๕ คน)

จากปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ที่แพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่ง ณ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ มีผู้ติดเชื้อรวม ๒๙.๔๔ ล้านคน โดยประเทศที่ติดเชื้อสูงสุด ๓ ลำดับแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อินเดีย และบราซิล ตามลำดับ ส่วนประเทศไทยมีผู้ติดเชื้อสะสม ๓,๔๘๐ คน อยู่ในลำดับที่ ๑๒๕ จากจำนวน ๑๘๘ ประเทศทั่วโลก ซึ่งนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประกาศใช้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดโดยการปิดสถานที่และ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการชั่วคราว เพื่อลดความเสี่ยงของการแพร่ระบาดภายในประเทศ อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และสถานการณ์ด้านแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน ประชาชนขาดรายได้ในการดำรงชีวิตและหาเลี้ยงครอบครัว ตลอดจนความเสี่ยงที่แรงงานจะตกงานอย่างถาวรเมื่อสถานการณ์คลี่คลาย

ซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้คาดการณ์ว่าอาจมีแรงงานที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างกว่า ๘.๔ ล้านคน และจากการแถลงตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในไตรมาสที่สองของปี ๒๕๖๓ พบว่า ได้ปรับตัวลดลงร้อยละ ๑๒.๒ ต่อเนื่องจากการลดลงร้อยละ ๒.๐ ในไตรมาสที่หนึ่ง รวมครึ่งแรกของปี ๒๕๖๓ เศรษฐกิจไทยปรับตัวลดลงร้อยละ ๖.๙ ซึ่งเป็นผลมาจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ทั้งในและต่างประเทศ ส่งผลให้การส่งออกสินค้าและบริการ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนปรับตัวลดลง

แม้ว่าในปีนี้ พี่น้องแรงงานในทุกภาคส่วนจะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) แต่ทางวุฒิสภาได้ร่วมมือกับรัฐบาลในการออกมาตรการมาช่วยเหลือดูแลพี่น้องแรงงานอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการชดเชยการขาดรายได้ การเพิ่มสิทธิประโยชน์และจ่ายเงินชดเชยกรณีว่างงานให้แก่ผู้ประกันตน การลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม การส่งเสริมให้มีแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนการพัฒนาและยกระดับทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง

และตามที่ได้รายงานว่ กองทุนประกันสังคมได้มีมาตรการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานแก่ผู้ประกันตนแล้วก็ตาม โดย ณ วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๓ ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนรวม ๙๓๙,๙๖๓ คน เป็นเงินจำนวน ๑๔,๙๐๓.๓๘๔ ล้านบาท แต่ก็ยังมีผู้ประกันตนจำนวนมากที่เดือดร้อนมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงนั้น

ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดของธนาคารต่าง ๆ

ดังนั้น การที่คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ได้ศึกษาและเห็นควรให้มีการจัดตั้งแหล่งเงินทุน เป็นกองทุนใหม่ต่างหาก เพื่อดำเนินภารกิจทำให้กั๊ยมแก่แรงงานผู้ประกันตนโดยตรง และจะพัฒนากฎฐานะเป็น “ธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงาน” ในระยะต่อไป เพื่อให้ผู้ประกันตนและผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำได้อย่างง่าย โดยไม่ถูกตัดสิทธิด้วยประเด็นด้านเครดิตบูโร หรือหลักเกณฑ์ด้านหลักประกันที่เข้มงวด และไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบอีกต่อไป จึงนับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันตนเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ขอฝากประเด็นที่ต้องตอบสังคมไว้ ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก การนำเงินกำไรของกองทุนประกันสังคมมาลงทุนโดยการให้กั๊ยมแก่ผู้ประกันตนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นแนวทางการบริหารเงินกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการในรูปแบบเดิมอย่างไร

ประการที่สอง การดำเนินการดังกล่าว จะทำให้สิทธิประโยชน์ที่นายจ้างและผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นอย่างไร

และประการสุดท้าย ความเสี่ยงของการดำเนินการ ซึ่งจะเป็นเป้าหมายสำคัญของการนำเสนอว่า หากมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้ว ต้องดีกว่าการดำเนินการในลักษณะเดิม

การสัมมนาในวันนี้ จึงนับเป็นเวทีที่จะได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ระหว่างนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติทั้งฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างว่าจะร่วมกันพิจารณา “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม” ได้เหมาะสมอย่างไร

หลังจากนั้นได้มีการถ่ายภาพร่วมกัน และในการสัมมนาครั้งนี้มีการประชาสัมพันธ์การสัมมนาของคณะกรรมการผ่านช่องทางสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ช่อง ๑๐ ตลอดจนการเผยแพร่ผ่านระบบออนไลน์ Facebook Live “วุฒิสภา”





การอภิปรายกลุ่มประเด็น “สิทธิประโยชน์ใหม่ ของกองทุนประกันสังคม” มีวิทยากร ได้แก่ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง (นายประสาน ตันประเสริฐ) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง (นายมนัส โกศล) ดร.กิริฎา เภาพิจิตร นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ผู้อำนวยการโครงการวิเคราะห์เศรษฐกิจเชิงลึก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) นางพิศมัย นิธิไพบูลย์ รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม



โดยมี ดร.พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์ ผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งได้กล่าวนำถึงสภาพปัญหาที่นำไปสู่การจัดสัมมนา เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม และคณะทำงานศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน จึงได้พิจารณาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาระบบกองทุนประกันสังคม แบ่งขั้นตอนการดำเนินการออกเป็น ๒ ระยะ ในระยะแรกจะพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการช่วยเหลือผู้ประกันตนโดยอาจจัดตั้งในรูปแบบสหกรณ์ หรืออาจเป็นการเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคมด้วยการให้เงินกู้เฉพาะหน้าโดยใช้เงินดอกผลของกองทุนประกันสังคม การให้เงินสนับสนุนเพื่อให้นายจ้างยังสามารถประกอบกิจการได้ รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ซึ่งจะได้กล่าวในการสัมมนา ซึ่งในช่วงแรกของการสัมมนาจะเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการเพิ่มสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมให้เห็นเป็นรูปธรรม





ลำดับแรก **ดร.กิริฎา เกาพิจิตร** นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ผู้อำนวยการโครงการวิเคราะห์เศรษฐกิจเชิงลึก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้อภิปรายเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน ผลกระทบด้านแรงงาน และความสามารถในการเยียวยาของรัฐ ในขั้นต้นต้องประเมินสถานการณ์ก่อนว่าการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) จะดำเนินไปถึงเมื่อใดเพื่อวางแผนการดำเนินงานของรัฐ แม้ปัจจุบันกำลังมีการจัดทำวัคซีนรักษาโรคแต่เมื่อผลิตแล้วเสร็จก็จะต้องมีระยะเวลาทดสอบอีกระยะหนึ่งเพื่อให้เห็นประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาอย่างน้อย ๑ ปี เพื่อให้ทราบผลที่แน่นอนของวัคซีนตลอดจนกระบวนการผลิต ประกอบกับลำดับการเข้าถึงวัคซีนของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน จึงคาดการณ์ว่าประเทศไทยอาจจะได้รับวัคซีนในปี ๒๕๖๕ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ของเศรษฐกิจโลกที่ได้รับผลกระทบอย่างมากส่งผลต่อการเศรษฐกิจภายในประเทศ การท่องเที่ยว ตลาดหุ้น นักลงทุนขาดความมั่นใจในการลงทุนจึงต้องรอกการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป อย่างไรก็ตามก็ต้องพิจารณาด้วยว่าประเทศไทยจะมุ่งเน้นการฟื้นฟูในภาคส่วนใดเพื่อให้ฟื้นตัวเร็วขึ้นเนื่องจากหากยังพึ่งพาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นภาคส่วนที่ก่อให้เกิดรายได้กับประเทศ ร้อยละ ๑๘ จากรายได้ทั้งหมดเป็นหลัก อาจต้องใช้ระยะเวลานานในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งในด้านงบประมาณภาครัฐมีงบประมาณเพียงพอในการนำไปใช้เป็นมาตรการเยียวยาแก่ประชาชนเพียงแต่มีปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า หากงบประมาณไม่เพียงพอรัฐก็ยังมีความสามารถที่จะกู้ยืมเงินเพิ่มเติมได้เนื่องจากพีดานหนี้สาธารณะของประเทศยังอยู่ในสถานะที่สามารถทำได้ ซึ่งปัจจุบันหนี้สาธารณะร้อยละ ๕๐ ของ GDP รัฐบาลสามารถกู้ยืมเงินได้ถึงร้อยละ ๖๕ ของ GDP เป็นเงินอีกประมาณ ๑.๖ ล้านล้านบาท ซึ่งต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย และได้ข้อสรุปว่า สถานการณ์ทางการเงิน-การคลัง

ของประเทศไทย ยังอยู่ในสถานะที่ยังพอดำเนินการได้ เงินกู้ที่กู้มากรณีแก้ไขปัญหา เยียวยา พื้นฟู เศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยมีกรอบวงเงินกู้ไม่เกิน ๑ ล้านล้านบาท ยังพอดำเนินการต่อไปได้ และมีข้อเสนอแนะหากติดขัดด้วยเหตุที่ไม่อาจนำเงินจากประกันสังคมมาให้ผู้ประกันตนได้ ให้เสนอต่อรัฐบาลขอแบ่งเงินกู้มาดำเนินการตามโครงการของประกันสังคมอาจเป็นไปได้



ดร.พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์ ผู้ดำเนินการอภิปราย ได้สรุปการอภิปรายของดร.กิริฎา เภาพิจิตร์ ในเบื้องต้น ซึ่งทำให้เห็นว่า ในสถานการณ์เศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน รัฐบาลยังมีความสามารถทางการคลังที่จะเยียวยาประชาชนได้ ทั้งนี้ ต้องระมัดระวังมิให้เกิดการแพร่ระบาดระลอกที่สอง ซึ่งจะส่งกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น ผลกระทบของประเทศไทย

ซึ่งพึงพาการท่องเที่ยวและการส่งออก การบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาที่ทั่วโลกยังมีการระบาดอยู่จะมีแผนการดำเนินการอย่างไร กองทุนประกันสังคมจะมีบทบาทอย่างไรในการช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ซึ่งอาจนำไปสู่การตกงานอย่างถาวร



นางพิชฌัย นิธิพิบูลย์ รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ได้อภิปรายถึงแผนการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม มาตรการเยียวยาของสำนักงานประกันสังคมโดยการลดอัตราเงินสมทบซึ่งทำให้เงินกองทุนประกันสังคมลดลง การเพิ่มสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมอีกประการหนึ่ง คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ เป็นการขยายนิยามคำว่า เหตุสุดวิสัยออกไปนอกเหนือจากขอบเขตเดิม ซึ่งหมายความว่าเหตุสุดวิสัยจากภัยธรรมชาติ และภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการให้สิทธิประโยชน์ข้างต้นสำนักงานประกันสังคม

ได้เพิ่มสิทธิประโยชน์อีกประการหนึ่งกรณีถูกเลิกจ้างโดยให้ได้รับค่าจ้างร้อยละ ๗๐ ไม่เกิน ๒๐๐ วันกับการลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง ให้ได้รับร้อยละ ๔๕ ไม่เกิน ๙๐ วัน มาตรการต่าง ๆ ข้างต้นทำให้เงินกองทุนประกันสังคมลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเงินกองทุนประกันสังคมมีจำนวน ๒.๑๑ ล้านล้านบาท ซึ่งลงทุนในสินทรัพย์ระยะยาว เมื่อเกิดการแพร่ระบาดจึงต้องวางแผนการลงทุนใหม่รวมทั้งต้องถอนการลงทุนบางส่วนเพื่อเสริมสภาพคล่องของเงินในบัญชี ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน ๓ หมื่นล้านบาท สำนักงานประกันสังคมยังมีความสามารถเยียวยาได้ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการนำเงินดอกผลของกองทุนประกันสังคมให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำสามารถทำได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากสถานะของกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน กองทุนประกันสังคมได้มีเงินให้นายจ้างกู้ยืม จำนวน ๓ หมื่นล้านบาท ดอกเบี้ยคงที่ ร้อยละ ๓ ต่อปี โดยดำเนินการผ่านธนาคารพาณิชย์ แต่มีนายจ้างมากู้ยืมเพียง ๑๐๔ คน เป็นเงิน ๑๕๑ ล้านบาท อาจเพราะนายจ้างมีแหล่งเงินกู้ยืมอื่นที่ดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมจากกองทุนประกันสังคม ในเอกสารนำเสนอของสำนักงานประกันสังคม มีประเด็นอุปสรรค หลัก ๆ ๓ ประการ คือ

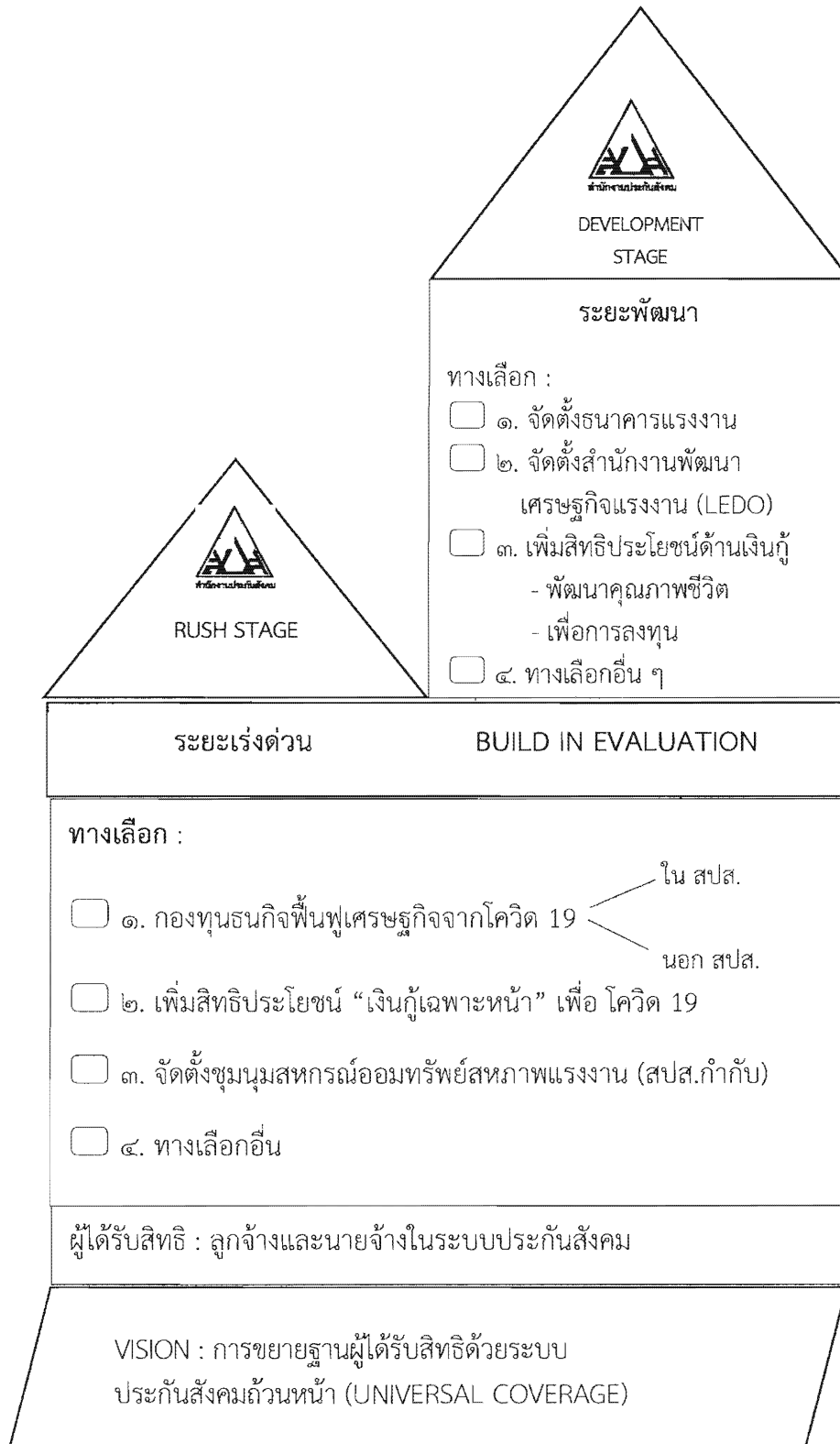
๑. การให้กู้ยืมมีได้อยู่ในวัตถุประสงค์ของประกันสังคมตามกฎหมาย
๒. พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมไม่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจหลักฐานหลักทรัพย์การกู้ยืม
๓. สำนักงานประกันสังคมต้องสำรองเงินสดไว้เพื่อการจ่ายสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น เช่น กรณีการว่างงาน

ผู้ดำเนินการอภิปรายได้สรุปถึงสถานะและแนวทางการประชุมของคณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม ได้อภิปรายแนวทางไว้ คือ

๑. สิทธิประโยชน์เงินกู้ฉุกเฉินเฉพาะหน้าเป็นสิทธิประโยชน์ที่อยู่ในระบบของการประกันสังคมบางประเทศ นอกเหนือไปจากสิทธิประโยชน์พื้นฐานตามอนุสัญญา ๑๐๒ ที่กล่าวถึง ๙ สิทธิประโยชน์ แต่การให้กู้เงินฉุกเฉินเฉพาะหน้า เช่น ประเทศฟิลิปปินส์มีมานานแล้ว โดยไม่ต้องวินิจฉัยหลักทรัพย์ค้ำประกัน หลักเกณฑ์ คือ

- ให้ผู้ประกันตนกู้ได้เท่ากับ ๒ เท่าของค่าจ้างเฉลี่ยที่นำส่งเงินสมทบ
- ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบ เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยให้กับหน่วยงาน
- กรณีเสียชีวิตหรือเกษียณก่อนส่งครบจำนวนเงินกู้ ให้หักเงินที่คงค้างที่เหลือออกจากสิทธิชราภาพหรือเสียชีวิตที่ผู้ประกันตนได้รับ

๒. การเยียวยาเฉพาะหน้า จะมีวิสัยทัศน์และแนวคิดในหลักของสิทธิประโยชน์ในกรณีสุดท้ายเฉพาะหน้า เช่น หลักแนวคิดการให้สิทธิประโยชน์กรณีปกติไม่ได้ ดังนั้น ในข้อเสนอจึงแบ่งเป็น ๒ ระยะ



- ๑๓ -



นายมนัส โกศล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ได้อภิปรายถึงแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เนื่องด้วยผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ได้มีผลกระทบด้านแรงงานโดยตรง เกิดปัญหาการว่างงานทั้งว่างงานชั่วคราวและความเสี่ยงในการว่างงานถาวร ซึ่งตัวเลขว่างงานของสำนักงานประกันสังคมเฉลี่ยปีละ ๗ แสนคน กรณีลาออกกับ

หมดสัญญาจ้างมีผู้ประกันตนเรียกร้องขอให้คืนเงินบำนาญชราภาพ สำนักงานประกันสังคมเก็บเงินสมทบได้ประมาณ ปีละ ๒ แสนล้านบาท นำมาหมุนเวียนให้เกิดสภาพคล่องกับกองทุนประกันสังคม ซึ่งบริหารและลงทุนให้เกิดดอกผลกับกองทุนเติบโตขึ้นเรื่อยมา

สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมจากเดิมเป็นการรักษาพยาบาลซึ่งได้เพิ่มการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรคตามมาตรา ๖๓ (๒) และค่าเยียวยากรณีรักษาทางการแพทย์และเกิดผลกระทบของผู้ป่วย ปัจจุบันได้กำหนดสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ เป็นสิทธิประโยชน์อีกประการหนึ่งเพื่อเยียวยาผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19)

การที่กองทุนประกันสังคมให้กู้ยืมเงินผ่านธนาคารพาณิชย์มีอุปสรรคในการเข้าถึงเนื่องจากเงื่อนไขของธนาคารพาณิชย์ประกอบกับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์กำหนด จึงมีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ในระยะเร่งด่วน อาจตั้งกองทุนธนากิจฟื้นฟูเศรษฐกิจแก่ผู้ประกันตนจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยดำเนินการแก้ไขระเบียบสำนักงานประกันสังคมให้สามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมออกให้กู้ได้โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านธนาคารพาณิชย์อาจนำเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ มาเป็นทุนตั้งต้น ผลที่ได้รับคือ ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำโดยไม่ติดเงื่อนไขที่ยุ่งยากของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้ประกันตน

ในสถานการณ์เร่งด่วน อีกทั้งยังก่อให้เกิดดอกผลกับกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้นอีกด้วย และเป็นการชักจูงใจให้นายจ้างและลูกจ้างเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้นอันทำให้รัฐบาลได้มีข้อมูลของแรงงานเพื่อประกอบการวางนโยบายของรัฐในด้านแรงงานและด้านอื่น ๆ ต่อไป

ในบางประเทศมีระบบการประกันการมีงานทำมิใช่เพียงแค่การให้สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานเฉกเช่นประเทศไทยได้ดำเนินการในปัจจุบัน สมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเคยมีแนวคิดแก้ไขโดยตัดการให้สิทธิประโยชน์กรณีลาออกให้มีเฉพาะกรณีหมดสัญญาจ้างกับเลิกจ้างเนื่องจากการคัดค้านจึงยังคงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไว้เช่นเดิม

โดยสรุป แม้มีความพยายามที่จะจัดตั้งธนาคารแรงงานมาหลายครั้ง ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ แต่ในสภาวะหลังโรคระบาดและสภาวะเศรษฐกิจถดถอยแรงงานตกงานมาก และเห็นด้วยอย่างยิ่งที่สำนักงานประกันสังคมจะให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม และสมควรจะช่วยเหลือผู้ประกันตนให้เข้าถึงการกู้เงินโดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ นอกจากนี้ เสนอให้คงสิทธิประกันสังคมเมื่อรับบำนาญชราแล้วยังสามารถเป็นสมาชิกของประกันสังคมได้ และการจัดตั้งในรูปแบบธนาคารต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนโดยไม่รีบเร่งจนเกินไป เนื่องจากได้ทราบถึงความขัดข้องของการผลักดันในอดีตแล้ว กฎกระทรวงจะต้องปรับ ทิศทางที่จะนำเงินตรงส่วนนี้มาได้ต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการของสำนักงานประกันสังคม

หลังจากนั้น เป็นการตั้งประเด็นคำถามและแสดงความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

คำถาม : ทักษะของฝ่ายนายจ้างที่มีการหยุดงาน ปิดกิจการ ทางฝ่ายนายจ้างคิดอย่างไร ถ้าหากประกันสังคมจะนำเงินส่วนหนึ่งออกมาให้ฝ่ายนายจ้างกู้เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้สถานประกอบการ หรือสร้างสถานประกอบการขึ้นมาใหม่



นายประสาน ตันประเสริฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง : ภาพรวมของนายจ้าง สิ่งหนึ่งที่รับรู้คือความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจโดยรวม ทุกคนจะต้องเข้าใจและต้องเตรียมพร้อมทุกสถานการณ์ โควิดเป็นโจทย์ที่ให้นายจ้างต้องตระหนักดีในส่วนนี้ทุกคนโดนผลกระทบจากโควิดทั้งหมด ทั้งในส่วนของอุปสงค์และอุปทานทั้งหมด คำถามที่เกิดขึ้นมา คือ รุนแรงที่สุดหรือไม่ ยังไม่น่าจะรุนแรงที่สุด ซึ่งระลอกสองกำลังจะมา ในส่วนที่พยายามจะ

โพกัสในส่วนของเงินดอกผลที่จะนำมาใช้ประโยชน์ จริง ๆ แล้วตัวเงินดอกผล การจะทำอะไรทั้งหลายทั้งปวง คณะกรรมการประกันสังคมควรดูรอบคอบอยู่แล้ว และมีผู้เชี่ยวชาญอยู่มาก ซึ่งไปหาผลประโยชน์ในกองทุนนี้ เงินไหลเข้าจะลดลงและจะลดลงเพราะผลกระทบโควิด และที่ไหลออกคงที่ คือ ปัญหาใหญ่ สิ่งหนึ่งที่ต้องการเห็น คือ การปฏิรูปของการทำงานของสำนักงานประกันสังคมมากกว่า มองในมุมของนายจ้างในวันนี้ที่ท้อที่สุดแล้ว สิ่งหนึ่งที่ทำลำบากก็คือว่า ท่านอยู่ในฐานะของผู้ควบคุม ผู้วางระเบียบ (Regulator) มากกว่าที่จะเป็นผู้ให้บริการ (Facilitator) วันนี้ถ้าออกมาจากระบบราชการมาอยู่ในระบบกึ่ง ๆ รัฐวิสาหกิจ เพราะกระทรวงใหญ่พอที่จะทำรัฐวิสาหกิจ จะทำอะไรจะง่ายขึ้น เพราะทุกกระทรวงจะมีรัฐวิสาหกิจมาแบ่งเบาจัดการอะไรที่ให้มันง่ายขึ้นมากกว่านี้ ถ้าจะทำในส่วนของธนาคารก็ดำเนินการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ อาจจะมีช่องว่างหรือในทางปฏิบัติได้ดีขึ้น ส่วนการแสวงหาผลประโยชน์ในเรื่องของดอกเบี้ยต่ำ ดอกเบี้ยสูง ถ้าอยากจะทำเงินปล่อยให้กับสมาชิกอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพราะในขณะเดียวกันท่านมี Conflict Interest อ่างอิงตลอดเวลา ท่านจะต้องลดลงมา แยกออกมา ถ้าท่านเป็นรัฐวิสาหกิจท่านจะมองได้ออกกว่าไม่มีอะไรมาคลุมเครือ อยากจะฝากเอาไว้ ในระยะยาวควรมีแนวทางที่จะเดินทางไปในรูปแบบอย่างนั้น เพื่อจะหลุดออกจากการครอบงำของรัฐ จะทำให้ท่านสามารถดำเนินการได้ ธนาคารหรือโรงพยาบาลประกันสังคม กฎหมายไม่รองรับ ในเวลาเดียวกันต้องมาดูแลเรื่องผู้สูงอายุด้วย

- ๑๕ -

ท่านสามารถรองรับในส่วนของผู้สูงอายุได้อยู่หรือไม่ เราทุกคนต้องมานั่งคิดว่าระยะสั้นระยะยาว ไม่ใช่เรื่องของดอกเบี้ย การลงทุนอะไรก็แล้วแต่เป็นเรื่องของประโยชน์ทางตรง (direct benefit) กับประโยชน์ทางอ้อม (indirect benefit) สองตัวนี้เป็นคู่กันอย่ามองในส่วนใดส่วนหนึ่งเพียงอย่างเดียว

คำถาม : จากการถ่ายทอดทาง Facebook Live “วุฒิสภา”

คำถามว่าเวลาผู้ประกันตนจะไปกู้เงินกับธนาคาร เจ้าหน้าที่ประกันสังคมขายข้อมูลให้กับธนาคาร ทำให้กู้ได้บ้างไม่ได้บ้าง มีข้อเท็จจริงอย่างไร



ผู้ตอบ : นางพิศมัย นิธิไพบูลย์ รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม : ถ้าในส่วนของเราเรามีแต่นายจ้าง และมีหลักเกณฑ์ไม่มาก คือ เป็นนายจ้างในระบบประกันสังคม และส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน

คำถาม: ในหลักของเศรษฐศาสตร์จะกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุนหรือไม่ ทิศนะทางเศรษฐศาสตร์มหภาคคิดอย่างไร



ผู้ตอบ : ดร.กิริฎา เกาพิจิตร นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ คิดว่า ถ้าเราจะทำอะไรต้องทำให้ยั่งยืนด้วย ซึ่งถ้ามองอย่างคนนอก ถ้าเราจะตั้งกองทุนต้องดูผลกระทบของโลกด้วยว่าเป็นอย่างไร และความเสถียรเป็นอย่างไร เช่น ถ้าเราใช้เงินกองทุนประกันสังคมเอง ความเสี่ยงจะมีอยู่แล้ว ในระยะยาวกองทุนประกันสังคมในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า จะมีเงินไม่พอแล้ว และการที่จะดึงเงินบางส่วนออกมาใช้อีก ความมั่นใจของคนที่อยู่ ๒๐ กว่า อยากจะได้เงินประกันสังคมอีกหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งที่ต้องคิดให้ดี เพราะเป็นเรื่องของความมั่นใจ ความยั่งยืนในส่วนของคุณทุน อย่างที่สองคือ ต้องการให้ผู้กู้มีวินัยด้วย เพราะทุกอย่างไม่มีอะไรที่ฟรี เพราะฉะนั้นถ้าต้องการให้ยั่งยืนก็ต้องให้การกู้ยืมในครั้งนี้มีวินัยด้วย ไม่ใช่กู้ไปแล้วกลายเป็นหนี้เสีย NPL และถ้าจะให้ยั่งยืนให้กู้กับผู้ประกอบการจะยั่งยืนกว่า เพราะผู้ประกอบการที่ต้องการให้ธุรกิจของตนเองเติบโตยั่งยืน ผู้ประกอบการอยู่ได้ ลูกจ้างก็จะมั่งคั่งทำต่อ

คำถาม : ถ้าจะนำเงินที่แสนล้านที่รัฐบาลกู้มาทำเป็นกองทุนเฉพาะช่วยเหลือตรงนี้ จะมีโอกาสเป็นไปได้หรือไม่



ผู้ตอบ : นางพิศมัย นิธิไพบูลย์ รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม : ถ้าจะเอาเงินจำนวนนี้มาเป็นกองทุนก็อาจจะเป็นได้ แต่ต้องดูกฎระเบียบ และต้องมั่นใจว่าผู้กู้จะมีวินัยหรือไม่

การอภิปรายของผู้เข้าร่วมประชุม
นายธานี แสงจีน ประธานองค์กรสภาลูกจ้าง สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารแรงงาน และโรงพยาบาลประกันสังคม



คำถาม : จากการถ่ายทอดทาง Facebook Live “วุฒิสภา”

ถ้าสมมติว่า ความต้องการของไตรภาคี ต้องการจัดสรรเงินออกมาส่วนหนึ่งจากดอกผลของกองทุน มีวิธีการที่จะสามารถทำได้หรือไม่ และจะสามารถใช้ได้เมื่อไหร่

ผู้ตอบ : นางพิศมัย นิธิไพบูลย์ รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม : เงินดอกผล คือ เงินที่นับจากกองทุนประกันสังคมอยู่แล้ว มีความเป็นไปได้ ซึ่งกำลังศึกษาวิธีการอยู่ เพราะมีข้อเรียกร้องเข้ามาเยอะพอสมควร คณะกรรมการผู้บริหารเคยเสนอเข้าไปแล้วรอให้สถานการณ์โควิดชะลอลงก่อนและจะนำกลับมาศึกษาอีกครั้งหนึ่งว่าจะเป็นไปได้ในทางไหนได้ ๑. การแก้กฎหมายใช้ระยะเวลา ๒. จะทำอย่างไรที่ไม่ต้องแก้กฎหมาย ๓. ออกเป็นพระราชบัญญัติกฎกระทรวง หรือเป็นหน่วยงานขึ้นมาใหม่ที่จะมาทำตรงนี้ โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติ ส่วนจะสามารถใช้ได้เมื่อไหร่ นั้น คือ ตอนนี้องค์กรสำนักงานประกันสังคมมีการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งอยู่ระหว่างการเสนอพิจารณาพิจารณา โดยการเสนอต่ออายุผู้ประกันตนอายุมากกว่า ๖๐ ปี เพื่อรองรับการขยายตัวของสังคมผู้สูงอายุ เพราะฉะนั้นช่วงคาบเกี่ยวระหว่างที่กฎหมายบังคับใช้ จะมีคนอยู่กลุ่มหนึ่งจะได้รับสิทธิบำนาญ อายุ ๕๕ ปีขึ้นไป ถ้าขยายอายุออกไปอีก คนกลุ่มนี้ก็จะสามารถเลือกได้ว่าจะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ

คำถามจากผู้ดำเนินการอภิปราย : เงินกู้เฉพาะหน้าที่หลายประเทศในระบบประกันสังคม ได้ดำเนินการกันอยู่ สำหรับในประเทศไทยถ้าจะให้ลูกจ้างได้ประโยชน์ท่านต้องการอะไรอีก เพื่อให้คณะทำงานได้ไปพิจารณาต่อ

ผู้ตอบ : นายมนัส โกศล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง การปฏิรูปต้องใช้ระยะเวลานานแต่การบูรณาการยังมีความเป็นไปได้อยู่ เบื้องต้นจากข้อร้องเรียนของลูกจ้าง พนักงานของรัฐ เห็นด้วยว่าถ้าจะจัดตั้งเป็นกองทุนธรรมาภิบาลของผู้ประกันตนภายหลัง COVID-19 จะเป็นนายจ้างหรือลูกจ้างสามารถเข้าสู่กองทุนนี้ได้ ได้มีการหารือกับรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (นางพิศมัย นิธิไพบูลย์) ข้อ ๙ ระเบียบกองทุนฯ กองทุนเพื่อสังคมทางตรงทางอ้อม ผู้ประกันตน นายจ้าง สามารถใช้ได้ แต่ปัญหาจะไปเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของกระทรวงการคลังด้วยหรือไม่ สำหรับการกู้ การยืมมีความเป็นไปได้สูง



คำถาม มีแนวคิดเฉพาะกิจควรจะทำอะไรก่อนหลังดี

นายประธาน ตันประเสริฐ (ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง) : ถ้ามองในมุมมองของนายจ้างไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือลูกจ้างต้องมีการทำความเข้าใจกัน สร้างความสมดุลให้ได้ และสร้างองค์กรหนึ่งเพื่อมาช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างและนายจ้างเฉพาะกิจ

นายภาคภูมิ สุกใส สภาลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่ตั้งกองทุน แต่ถ้าจะเพิ่มเงินกำไรที่นำไปลงทุนต่างประเทศกับในประเทศ เอาเข้าไปอยู่ในกองทุนทุก ๆ ปี จะมีเงินช่วยเหลือผู้ประกันตนในระบบที่อยู่อาศัย การสร้างอาชีพใหม่ ทำอย่างไรก็ได้ให้เป็นมีอาชีพ เอาเงินที่ตนเองมีอยู่มาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์กับผู้ประกันตนจริง ๆ อย่าไปให้ประโยชน์กับธนาคาร ควรจ้างมีอาชีพมาบริหารจัดการกองทุน โดยให้ผู้ประกันตนมีโอกาสได้เข้าถึงแหล่งเงินได้จริง ๆ

ต่อมาเป็นการแสดงความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา ดังนี้



ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โสสุวรรณจินดา สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือนายจ้างลูกจ้าง สอดคล้องกับ ดร.กิริฎา ฯเสนอ เพราะจะเป็นเงินหมุนเวียนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเข้าถึงผู้เดือดร้อนโดยตรง เงื่อนไขที่เจอคือ ทุกปีกองทุนประกันสังคมจะให้อำนาจผ่านธนาคารโดยมากจะผ่านธนาคารกรุงไทย จะมีปัญหาตรงธนาคารจะวางเงื่อนไขที่เจอเพราะกลัวหนี้เสีย อันนี้จะแก้ไขได้ ๓ วิธี คือ

๑. วางเงื่อนไขให้ธนาคารไปดำเนินการจะกู้ได้ง่ายขึ้น โดยต้องมีร้อยละของหนี้เสียที่สามารถยอมรับได้ เช่น อาจจะมีร้อยละ ๒๐ เพื่อหนี้สูญให้บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลหลายราย (บสย.) ช่วยค้ำประกัน ในการกู้ยืมเงินจากกองทุน
 ๒. ควรมีธนาคารหลายธนาคาร เพื่อแข่งขันกัน
 ๓. การให้กู้ต้องให้กู้ ๒ อย่างคือ ให้นายจ้างกู้เป็นกองทุนหมุนเวียนการทำงานหรือพัฒนาธุรกิจใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ส่วนลูกจ้างสามารถกู้ได้หลายประเภท คือ กู้เพื่อไปฝึกอาชีพใหม่ เรียนรู้อะไรใหม่ ๆ
- รวมทั้งการลงทุนต่าง ๆ ของลูกจ้าง ซึ่งสามารถจะทำได้ และจะสามารถช่วยเหลือผู้เดือดร้อนได้โดยตรง จะทำให้กองทุนนี้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานโดยตรงและยั่งยืนด้วย

ดร.ณัฐรุร วัชรกุลติลก นักวิชาการด้านการบริหารธนาคาร ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่อง แนวคิด เงินตรงส่วนนี้เป็นเงินของนายจ้างและลูกจ้างและรัฐบาลสมทบ เป็นไตรภาคี ถ้าเปรียบเทียบ คือ หุ้นส่วนรัฐบาลมีหุ้นส่วน ร้อยละ ๓๓ นายจ้าง ร้อยละ ๓๓ ลูกจ้าง ร้อยละ ๓๓

๑. ซึ่งเงินเป็นเงินของเขาก็ควรให้เขาบริหารจัดการ และรัฐบาลก็เข้า



มากำกับดูแล ๒. ในส่วนของโครงสร้างควรเป็นโครงสร้างที่จะรองรับความเป็นเจ้าของเงินก้อนนี้ด้วย นี่คือปัญหาเชิงโครงสร้างไม่ใช่การเอาธนาคารเข้ามาหรือการทำหน้าที่เป็นธนาคารปล่อยกู้ทำแบบสหกรณ์ โครงสร้างต้องเปลี่ยนไป ประการที่ ๓ ตอนนี้เป็นเรื่อง New Normal ถ้าจะคิดเชิงโครงสร้างแบบนี้มันไปไม่ได้ มันถูกรบกวนไปหมด ธนาคารจะล้มละลายกันหมด ถ้าจะเอาโครงสร้างธนาคารผ่านธนาคารจะเป็นแบบเดิม โครงสร้างต้องเปลี่ยนใหม่ กระบวนการทำงานต้องเปลี่ยนใหม่ ขอให้นักวิชาการทั้งหลายช่วยคิดด้วย ยกตัวอย่างในเรื่องของ ข้อมูล (Information) เรามีข้อมูลของคนงาน นายจ้างเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้ว ถ้าเกิดเป็น Big Data เข้ามาเงินก็สามารถไหลเข้าทันที เช่น ข้อมูลเป็นเรื่องใหญ่มาก ถ้ามี Big Data และการบริหารจัดการ Big Data แบบ Blockchain นี้ สามารถเก็บความลับของนายจ้างและลูกจ้าง ในฐานะประธานกรรมการทั้ง ๓ ฝ่าย ถ้าผ่านธนาคารก็ต้องเอาเครดิตบูโรมาอีก ต้องคิดใหม่ทำใหม่ นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้



พลโท ชนะ ลิมิตเลาหพันธ์ อนุกรรมการด้านการประกันสังคม ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ได้แสดงความคิดเห็นว่าการสัมมนาในวันนี้เป็นโอกาสที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศไทย ตามที่อนุกรรมการประกันสังคมได้มีความพยายามที่จะจัดทำขึ้นมา จุดหลัก ๆ คือจะเปลี่ยนความคิด (Mindset) ของนายจ้าง ผู้ประกันตน และแรงงาน ใน Concept ที่ชื่อว่า “ประกันตนเพื่อผู้ประกันตน” (อย่างแท้จริง) จะทำให้เกิดอย่างแท้จริงได้ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าผลสำเร็จ คืออะไร (Key of Success) คือ การตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนให้บรรดาผู้ที่จ่ายเงินให้กับประกันสังคม วัตถุประสงค์ของการตั้งธนาคารแรงงาน ควรมีเป้าหมาย ดังนี้

๑. เป็นหลักประกันความมั่นคงทางการเงินให้กับนายจ้างและผู้ประกันตน
๒. เพื่อเป็นการเยียวยาในภาวะฉุกเฉิน เช่น สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19)
๓. สร้างความแข็งแกร่งให้กับกองทุนประกันสังคม
๔. เป็นการส่งเสริมการออมให้กับผู้ประกันตน
๕. สร้างเงินปันผล (Passive income)

ถึงเวลาแล้วที่เราต้องเปลี่ยนความคิดนายจ้าง ผู้ประกันตนต่าง ๆ ซึ่งกลยุทธ์ที่สำคัญที่จะทำให้เกิดความสำเร็จ คือ

๑. ต้องสร้างความเข้าใจให้กับผู้ประกันตนและผู้ประกอบการถึงการจัดตั้งกองทุนธนาคาร หรือสหกรณ์ ด้วยวัตถุประสงค์ ๕ ประการดังที่กล่าวไปแล้ว
๒. ต้องสร้างความเข้าใจให้ง่าย
๓. ต้องสร้างวินัยทางการเงิน



คำถามจากสื่อมวลชน : ประธานคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

คำถามที่หนึ่ง : การที่ประกันสังคมจะให้กู้ดอกเบี้ยต่ำจะกระทบต่อระบบธนาคารหรือไม่อย่างไร

คำตอบ : เป็นการให้กู้เพื่อเยียวยาเฉพาะหน้าในวิกฤตการณ์ของ COVID-19 ซึ่งทำให้ตงงานขาดรายได้ซึ่งการให้กู้นี้จะไม่กระทบต่อระบบธนาคารที่ปล่อยกู้ ด้วยเหตุที่จะปล่อยเงินกู้ให้แก่ผู้ประกันตนในจำนวนไม่มากเพื่อแก้ไขเฉพาะหน้าในระยะหนึ่งซึ่งบางรายอาจนำไปเป็นทุนในการประกอบอาชีพอิสระได้บ้างโดยหลักทรัพย์การค้ำประกันจะใช้สิทธิประโยชน์ของตนเองจึงเป็นการเข้าถึงระบบได้ง่ายในการให้เงินกู้เฉพาะหน้านี้ หลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ก็มีการให้สิทธิประโยชน์นี้มานานแล้วหากผู้ประกันตนมีเหตุอื่นจำเป็นและอาจนับได้ว่าเป็นสิทธิประโยชน์ประการหนึ่งของระบบประกันสังคมที่ไม่กระทบต่อระบบธนาคารทั่วไปแต่อาจช่วยผ่อนปรนภาวะดอกเบี้ยสูงของการเป็นหนี้ในระบบเป็นการช่วยผู้ประกันตน ส่วนการให้เงินกู้ยืมแก่ฝ่ายนายจ้างก็จะมีหลักเกณฑ์ที่ให้เพื่อพยุงสภาพของฝ่ายนายจ้างให้เกิดการจ้างงานต่อไปให้โอกาสในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและอาจสนับสนุนให้เกิดการสร้างงานในอาชีพใหม่ ๆ ที่มีการพลิกโฉมหลังวิกฤตของโรคระบาด COVID-19 เป็น New Normal ในมิติของการลงทุนในอนาคตในประเทศเยอรมัน ก็มีการช่วยนายจ้างให้คงสภาพการจ้างงานในวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งการจะให้นายจ้างกู้ยืมที่ประกันสังคมนำไปฝากธนาคารพาณิชย์และปล่อยกุนั้น ไม่เป็นที่นิยมเนื่องจากมีดอกเบี้ยที่สูงขึ้นเพื่อการจัดการ และต้องแสดงหลักทรัพย์ที่ค้ำประกันตามระเบียบมากมายเราจึงคิดว่านโยบายนี้จะช่วยแก้ไขด้านเศรษฐกิจและวิกฤตการณ์ตงงานของคนทำงานได้ในระดับหนึ่ง

คำถามที่สอง : มีความหวังใยเรื่องเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมจำนวนหนึ่ง ตรงนี้ท่านจะให้ความมั่นใจต่อผู้ประกันตนและนายจ้างผู้ส่งเงินสมทบอย่างไร

คำตอบ : ในแนวคิดของเราซึ่งได้ศึกษาสถานะของกองทุนประกันสังคมโดยรอบคอบ แล้วพบว่าเราสามารถจะนำดอกผลในสัดส่วนหนึ่งมาดำเนินการได้จึงไม่กระทบต่อเงินสะสมของกองทุนโดยปกติและนำดอกผลมาทำดอกผลเพิ่มขึ้นได้แม้จะเป็นดอกเบี้ยต่ำก็ตามและยังได้ประโยชน์ในการเยียวยาชีวิตผู้ประกันตนพุงสภาวะวิกฤตของนายจ้างได้ในระดับหนึ่ง ในต่างประเทศที่ให้กู้ดอกเบี้ยต่ำโดยมิได้ใช้หลักประกันปกติพบว่าการสูญเสียคือหนี้สูญบ้างจำนวนหนึ่ง ซึ่งรัฐและการประกันสังคมจะต้องมีระบบที่จะยอมรับได้และยอมรับการสูญเสียเช่นเดียวกับการแจกเงินแบบให้เปล่าเป็นสวัสดิการของรัฐซึ่งก็ต้องมีเงื่อนไขที่รัฐจะต้องช่วยประกันสังคมรับผิดชอบด้วย ซึ่งจะต้องมีการศึกษาและกำหนดให้รอบคอบพร้อมความพึงพอใจของไตรภาคีทั้งระบบ

คำถามที่สาม : คาดว่าจะดำเนินการได้เมื่อใด

คำตอบ : หลังการประชุมนี้คงจะต้องมีการร่วมมือกันกับกระทรวงแรงงานที่ต้องเริ่ม คือ การที่คณะกรรมการประกันสังคมจะต้องมีมติในการอนุมัติวงเงินตามระเบียบที่เปิดให้ใช้ได้ เพื่อช่วยเหลือประกันสังคมจากนั้นคงต้องมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญกำหนดวิธีการหลักการต่าง ๆ ในขั้นตอนของการปฏิบัติต่อไปซึ่งจะต้องกระทำโดยถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สุด

บทสรุปและข้อเสนอ : การจัดสัมมนาในครั้งนี้เป็นการประมวลข้อมูลและสถานการณ์ เพื่อประมวลปัญหาและแสวงหาแนวทางแก้ไขในลักษณะของทางเลือก จากการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) เพื่อแก้ไขเยียวยาผู้ประกันตนอย่างเร่งด่วนหลังสถานการณ์ COVID-19 และมีมุมมองวิสัยทัศน์ไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการลงทุนของผู้ประกอบการรายย่อยที่จะเกิดจากการตกงานถาวรของผู้ประกันตน การขยายสิทธิประโยชน์ของระบบประกันสังคมในอนาคต จึงต้องดำเนินการให้เกิดความคุ้มครองประชาชนทุกกลุ่มให้มากขึ้นด้วยการเข้าสู่ระบบนายจ้าง (เช่นเดียวกับประเทศจอร์แดน) ซึ่งจะส่งผลให้มีการพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศด้วย ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านการสร้างอาชีพใหม่ที่เหมาะสมกับผู้ลงทุนและจัดหาหลักทรัพย์ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อมกัน

ภาคผนวก ๓

รายงานการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

รายงาน

การหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
วันจันทร์ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องรับรองรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน



ผู้แทนคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

๑. นายณรงค์ รัตนานุกูล

เลขาธิการคณะกรรมการการแรงงาน ในฐานะประธาน

คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม และประธาน

คณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมาย

แรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

โฆษกคณะกรรมการการแรงงาน

รองประธานคณะทำงาน คนที่สาม

๒. นายจิรัชย์ มุลทองไรร้อย

คณะทำงาน

๓. นายมนัส โกศล

คณะทำงาน

๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โสสุวรรณจินดา

คณะทำงาน

๕. นายศักดิ์สกล จินดาสวัสดิ์

๖. นายสุรชัย กำพลานนท์วัฒน์

กระทรวงแรงงาน

๑. นายสุชาติ ชมกลิ่น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

๒. นายสุทธิ สุโกศล

ปลัดกระทรวงแรงงาน

๓. นายบุญสงค์ ทัพชัยยุทธ์

รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

๔. เรือเอก สาโรจน์ คมคาย

ผู้อำนวยการกองกฎหมาย รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษา
ด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน





ทั้งนี้ นายณรงค์ รัตนานุกูล เลขาธิการคณะกรรมการการแรงงาน ในฐานะประธานคณะกรรมการด้านการประกันสังคม และประธานคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทาง การจัดตั้งธนาคารแรงงาน และนายจรัสชัย มูลทองโร่ย โฆษกคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา พร้อมคณะ ได้เข้าพบและหารือกับนายสุชาติ ชมกลิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยเห็นว่าภายใต้วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) นี้ มีประเด็นสำคัญที่จะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับภาคแรงงานที่ได้รับความเดือดร้อน โดยคณะทำงานได้มีการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางเร่งด่วนที่ภาครัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม รวมทั้งจัดสัมมนา เรื่อง “สิทธิประโยชน์ใหม่ของกองทุนประกันสังคม” ในวันศุกร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓ และคณะทำงานมีความเห็นเกี่ยวกับการเสนอให้จัดตั้งกองทุน เพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตน เมื่อวันศุกร์ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ที่ผ่านมา โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. มาตรการเร่งด่วน เป็นมาตรการช่วยผู้ประกันตนโดยยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.๒๕๕๙ ข้อ ๑๐ โดยสำนักงานประกันสังคมเสนอโครงการลงทุนจัดหาผลประโยชน์ด้วยการให้ผู้ประกันตนที่เข้าเงื่อนไขมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพสามารถยื่นคำขอยืมเงินในวงเงินไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในอัตราดอกเบี้ยต่ำและผ่อนชำระคืนภายในระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด โดยมีหนังสือยินยอมให้อายัดประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพหากไม่ชำระเงินคืนจนกว่าจะชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยครบจำนวน ทั้งนี้เมื่อโครงการลงทุนดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม และได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง สำนักงานประกันสังคมก็สามารถดำเนินการได้ทันที

โดยแนวคิดการให้กู้เงินกรณี “เงินกู้เฉพาะหน้า” มีแนวทางการค้าประกันเงินกู้ตามลำดับ
ต่อไปนี้

๔. กระบวนการในคดีแพ่ง
๓. เงินตามสิทธิประโยชน์ทดแทน (หักใช้หนี้ ร้อยละ ๓๕ - ๗๐) กรณีขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพ กรณีว่างงาน (ร้อยละ ๓๕ - ๗๐)
๒. เงินสมทบบำนาญชราภาพ ร้อยละ ๓๐ - ๗๐
๑. สิทธิประโยชน์กรณีตาย

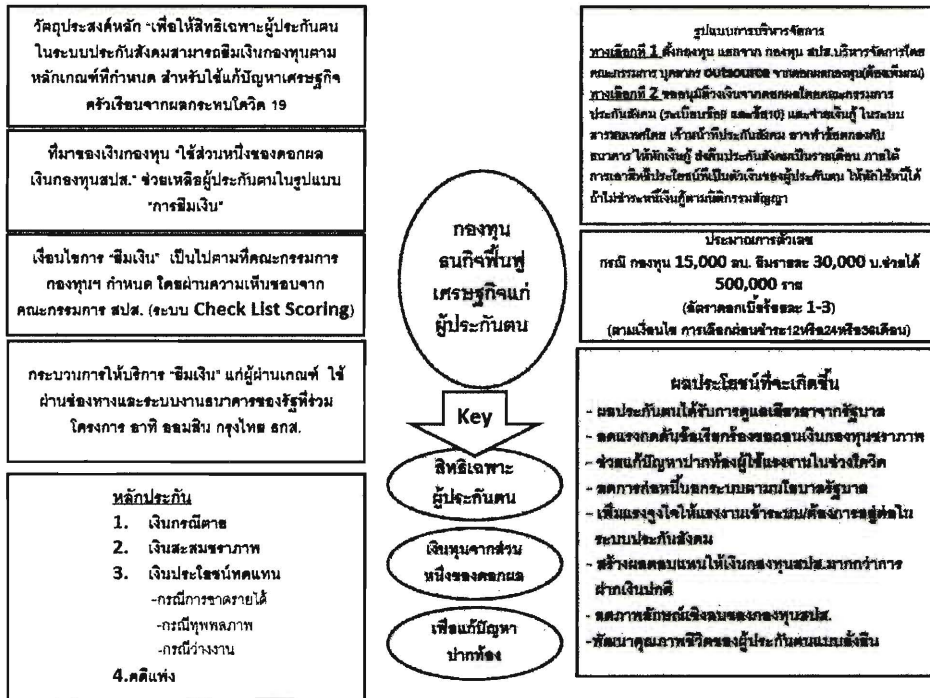
การให้กู้ สามารถวินิจฉัยได้จากฐานข้อมูลของการประกันสังคม สร้างนิติกรรม
สัญญาการกู้ โดยกำหนดระดับของดอกเบี้ย เช่น

ใช้หนี้ภายใน ๓๖ เดือน อัตราร้อยละ ๑.๕
ใช้หนี้ภายใน ๒๔ เดือน อัตราร้อยละ ๑
ใช้หนี้ภายใน ๑๒ เดือน อัตราร้อยละ ๐.๗๕

ทางเลือก สามารถทำข้อตกลงกับธนาคารที่ผู้ประกันตนมีบัญชีและให้หักเงินนำส่ง
หนี้ประกันสังคมได้เป็นรายเดือน หากไม่มีเงินฝากให้หักได้ ให้มีมาตรการเพิ่มดอกเบี้ยและแจ้งเตือน
ให้ สปส.ดำเนินการในลำดับต่อไป

๒. มาตรการระยะยาว เสนอให้จัดตั้งเป็น “กองทุนธนกิจฟื้นฟูเศรษฐกิจแก่ผู้ประกันตน” ขึ้นใหม่
ในสำนักงานประกันสังคม เป็นกองทุนใหม่ต่างหากแยกการบริหารจัดการให้ชัดเจนออกจากกองทุน
ประกันสังคม เพื่อดำเนินภารกิจการให้ยืมเงินแก่แรงงานผู้ประกันตนโดยตรง และพัฒนากฎฐานะ
เป็น “ธนาคารแรงงาน” ในระยะถัดไป สำหรับวิธีนี้ อาจออกพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา
มารองรับด้วย

รูปแบบในการดำเนินงาน ดังนี้



ในการนี้ ได้มีการหารือแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตน โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑. คณะทำงานได้นำเสนอต่อที่ประชุม โดยชี้ให้เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๒๖ “การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบจากของกระทรวงการคลัง” อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.๒๕๕๙ ข้อ ๙ “การลงทุนตามข้อ ๖ ให้ลงทุนทางสังคมเพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่นายจ้างและผู้ประกันตน ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุน ไม่รวมกองทุนย่อย” และ ข้อ ๑๐ “การลงทุนอื่น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง” ซึ่งในปัจจุบัน สปส.ได้มีการนำเงินส่วนหนึ่งไปดำเนินการตามข้อ ๙ โดยจัดทำโครงการสินเชื่อส่งเสริมการจ้างงานวงเงิน ๓ หมื่นล้านบาท เพื่อให้ธนาคารที่ร่วมโครงการทำการปล่อยสินเชื่อตามเงื่อนไขที่กำหนดให้กับฝ่ายนายจ้าง ขณะนี้มีเพียง ๒ ธนาคารที่ร่วมโครงการโดยสปส.จะได้รับดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราร้อยละ ๑ ส่วนความเสี่ยงกรณีเป็นหนี้เสียเป็นภาระของธนาคาร ซึ่งแนวโน้มที่เกิดขึ้นโครงการนี้ไม่น่าจะมีการปล่อยสินเชื่อเต็มวงเงินที่กำหนด เพราะธนาคารมีการควบคุมความเสี่ยงที่เข้มงวด ทั้งนี้โครงการนี้ก็เป็นการช่วยเหลือให้กู้ยืมเฉพาะนายจ้างเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ประกันตนที่กำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในขณะนี้

ทางคณะกรรมการ เห็นว่า สปส.น่าจะมีโครงการในลักษณะการให้กู้ยืมแก่ผู้ประกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤตจากผลกระทบโควิดที่ผู้ประกันตนจำนวนมากได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจรุนแรงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ต้องหันไปกู้ยืมเงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูงมาก โดยอาจใช้แนวทางเดียวกับการจัดทำโครงการสินเชื่อส่งเสริมการจ้างงาน แต่เป็นการปล่อยกู้โดยตรงแก่กลุ่มผู้ประกันตน โดยอาศัยข้อ ๙ ของระเบียบฯ และผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๐ โดยวงเงินเริ่มแรกอาจแบ่งส่วนจากโครงการสินเชื่อส่งเสริมการจ้างงานซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเหลือจำนวนมาก หรือนำเงินเพียงส่วนหนึ่งของรายได้จากผลตอบแทนการลงทุนของเงินกองทุนสปส. มาตั้งต้นดำเนินการ ทั้งนี้ จึงเสนอแนวทาง ดังนี้

๑. กระทรวงแรงงาน โดยกองทุนสปส.ควรมีการจัดทำกองทุน หรือออกโครงการพิเศษ เพื่อให้สิทธิกับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม สามารถยืมเงินจำนวนหนึ่งนำไปใช้แก้ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน ภายใต้เงื่อนไขผ่อนปรนเฉพาะกลุ่ม ซึ่งจะเป็นการลดกระแสข้อเรียกร้องการขอเบิกถอนเงินกองทุนชราภาพของผู้ประกันตนได้ทางหนึ่ง

๒. กองทุนหรือโครงการพิเศษดังกล่าว อาจนำเงินดอกผลเพียงส่วนน้อยของเงินกองทุนประกันสังคม (สปส.) หรือเริ่มต้นโดยแบ่งส่วนจากวงเงินโครงการสินเชื่อส่งเสริมการจ้างงาน มาใช้ในการดำเนินการเบื้องต้นเป็นเงินทุนประเดิม ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งจะให้สิทธิเฉพาะผู้ประกันตนที่อยู่ในระบบเท่านั้น แล้วมีคณะกรรมการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติเงื่อนไขการยืมเงิน อาจใช้เกณฑ์อายุ ระดับเงินที่มีสะสมอยู่เป็นเกณฑ์กำหนด ทั้งนี้ระบบการให้บริการผู้ประกันตนยืมเงินตามโครงการนี้อาจให้สถาบันการเงินรัฐบาลแห่งรับช่วงดำเนินการโดยมีการคิดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

๓. รูปแบบการบริหารกองทุนหรือโครงการนี้ ควรมีการแยกออกให้ชัดเจน ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ให้เสนอคณะกรรมการกองทุนสปส. พิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ การคัดกรอง การติดตาม รวมถึงการหักรายได้จากผู้ประกันตนเพื่อชำระคืนเงินยืมจากโครงการนี้อาจให้ฝ่ายนายจ้างร่วมดำเนินการ ซึ่งจะลดความเสี่ยงลง รวมถึงอาจมีการกั้นเงินจากกองทุนชราภาพ ซึ่งอยู่ระหว่างการแก้กฎหมายเพื่อใช้ค้ำประกันการยืมเงินในระยะต่อไป โดยการประมาณการกรณีกองทุนหรือโครงการพิเศษดังกล่าวมีวงเงินเริ่มต้นที่ ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท หากให้ผู้ประกันตนยืมเงินเฉลี่ยรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท จะสามารถช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนได้มากถึง ๕๐๐,๐๐๐ ราย ซึ่งผู้ประกันตนบางรายที่มีเงินสะสมชราภาพ จำนวนน้อย อาจกู้ได้ไม่ถึง ๓๐,๐๐๐ บาท หากใช้หลักประกันในสิทธิอื่นจะส่งผลให้เพดานเงินกู้ประมาณการได้

อนึ่ง การให้ผู้ประกันตนกู้ยืมเงินควรมีการสนับสนุน ให้เกิดการลงทุนประกอบอาชีพ (micro enterprise) กรณีตกงานถาวร และเป็นผู้ประกันตนมาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๐ และต้องหารืออัตราการรับสภาพหนี้สูญได้เท่าใด มีมาตรการอย่างไร มีหลักเกณฑ์ การจำหน่ายหนี้สูญ โดยศึกษาให้เหมาะสม และข้อมูลเปรียบเทียบจากต่างประเทศ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เชิงสวัสดิการมากกว่า การแสวงหาดอกผล ซึ่งเป็นผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของการประกันสังคมในเชิงเสียยาว ภายใต้วิกฤต

เศรษฐกิจที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นสิทธิประโยชน์ถาวรช่วยพัฒนาเศรษฐกิจชาติได้ ในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้เห็นด้วยในหลักการที่ทางกองทุน สปส. ควรมีการช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการในแนวทางที่คณะทำงานฯ เสนอ และได้ชี้แจงให้คณะทำงานฯ ทราบว่าทางกระทรวงฯ อยู่ระหว่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายอย่างซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาอีกประมาณ ๑ ปีจึงจะแล้วเสร็จอย่างไรก็ตามในระหว่างนี้อยากให้ สปส. เร่งดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดผลการช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวให้ได้ก่อนไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบของการจัดตั้ง “กองทุนธุรกิจฟื้นฟูเศรษฐกิจแก่ผู้ประกอบการ” หรือจะเป็นรูปแบบ “โครงการพิเศษ” โดยไม่ขัดกับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของกองทุนประกันสังคม

จึงขอให้ทางสำนักงานประกันสังคม โดยเรือเอก สาโรจน์ คมคาย ผู้อำนวยการกองกฎหมาย รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้ชี้แจงแนวทางดำเนินการที่เป็นไปได้มากที่สุด และให้เร่งสรุปเพื่อให้มีการปฏิบัติให้ทันภายในปีนี้

นายสุชาติ ชมกลิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เห็นว่าเรื่องที่ทางคณะฯ เสนอมาเป็นแนวทางที่ดีและตรงกับนโยบายของรัฐบาล เห็นควรเชิญผู้แทนทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว มาร่วมหารืออีกครั้งหนึ่งในเร็ว ๆ นี้

สำหรับการหารือในครั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้ปลัดกระทรวงแรงงาน รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (นายบุญสงค์ ทัพชัยยุทธ์) ผู้อำนวยการกองกฎหมาย รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เข้าร่วมหารือในครั้งนี้ด้วยเพื่อหาวิธีการเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ โดยสำนักงานประกันสังคมศึกษาในเรื่องนี้หาแนวทางจัดตั้งให้เป็นรูปธรรม สำหรับข้อกำหนดให้ทำความเข้าใจหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการคลังต่อไป และหากมีผลความคืบหน้าประการใดทางกระทรวงแรงงานอาจเชิญคณะฯ มาร่วมหารืออีกครั้งหนึ่ง

ภาคผนวก ๔

รายงานการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

และผู้ที่เกี่ยวข้อง เรื่อง การเพิ่มสิทธิประโยชน์

เงินกู้ดอกเบียดำ (ครั้งที่ ๒)

รายงาน

การหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง
เรื่อง การเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (ครั้งที่ ๒)
วันจันทร์ที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๔ เวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมประสงค์ รัตนันท์ ชั้น ๕ กระทรวงแรงงาน



คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

๑. นายณรงค์ รัตนานุกูล

- เลขานุการคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา
ประธานคณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม
และประธานคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำ
ประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้ง
ธนาคารแรงงาน

- อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามยาเสพติด

๒. นายมนัส โกศล

คณะทำงาน และอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓. นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ

อนุกรรมการด้านการประกันสังคม คณะทำงาน

และอดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

๔. นายสุรชัย กำพลาณนท์วัฒน์

อนุกรรมการด้านการประกันสังคม และ

คณะทำงาน

๕. นายศักดิ์สกุล จินดาสวัสดิ์

คณะทำงาน และอดีตที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

๖. พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์

อนุกรรมการด้านการประกันสังคม และ

คณะทำงานและเลขานุการ

ที่ปรึกษาภคิตติมศักดิ์คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

- นางเอียรรัตน์ นวะมะวัฒน์

อดีตรองปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

๑. นายสุชาติ ชมกลิ่น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

๒. นางอิวัลรัตน์ อังกินันท์

ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

๓. นายธีระวิทย์ วงศ์เพชร

ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

๔. นายสุทธิ สุโกศล

ปลัดกระทรวงแรงงาน

๕. นางสาวอำพันธ์ ธูวิทย์

รองปลัดกระทรวงแรงงาน

๖. นายทศพล กฤตวงศ์วิมาน

เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

๗. นางบุปผา พันธุ์เพ็ง

รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

๘. นายปิ่น วรรณพินิจ

อดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

และผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นสำคัญในการอภิปราย:



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายสุชาติ ชมกลิ่น) ประธานในการประชุม กล่าวนำในที่ประชุมว่า การให้ผู้ประกันตนกู้เงินดอกเบี้ยยต่ำเพื่อเยียวยาเศรษฐกิจจากผลกระทบของ Covid 19 เป็นแนวทางที่ทำได้ เพียงแต่อาจมีปัญหาด้านการตีความกฎหมายว่ากระทำหรือไม่

นายณรงค์ รัตนานุกูล สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา ประธานคณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม และประธานคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ได้เสนอแนะแนวมาตรการช่วยเหลือผู้ประกันตนโดยการให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ให้กับภาคแรงงานที่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันได้เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรงจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19)





นายมนัส โกศล คณะทำงาน และอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า หากจะกระทำการให้กู้ยืมในเรื่องดังกล่าว สำนักงานประกันสังคม (สปส.) สามารถกระทำได้โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๕๙ สำหรับรายละเอียดความเป็นไปได้และขั้นตอนให้ท่านอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ อดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เป็นผู้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมลำดับถัดไป

นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ อนุกรรมการด้านการประกันสังคม และคณะทำงาน อดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ได้เสนอสรุปแนวทางการนำเงินประกันสังคมเพื่อมาปล่อยกู้กระทำได้ โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๙ ของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ที่ออกตามความในมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ การให้ฝ่ายนายจ้างกู้ผ่านธนาคารใช้ระเบียบ ข้อ ๙ นี้ ถ้าได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม และกระทรวงการคลังเห็นชอบ



ดังนั้น ถ้า สปส. จัดทำโครงการให้ผู้ประกันตนกู้ เมื่อผ่านมติคณะกรรมการประกันสังคมแล้ว กระทรวงการคลังเห็นชอบ ก็สามารถดำเนินการได้ การเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนสามารถกู้ยืมเงินจากสำนักงานประกันสังคม โดยสามารถดำเนินการได้ ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ การปล่อยกู้โดยสำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากเงินสมทบที่รัฐบาลนายจ้าง และผู้ประกันตนสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ในการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ คณะกรรมการประกันสังคมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ กำหนดระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ โดยรูปแบบการจัดหาผลประโยชน์ด้วยการลงทุนอาจดำเนินการในลักษณะเงินฝากตราสารแห่งหนี้ หน่วยลงทุนของกองทุน เป็นต้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคมได้เปิดโอกาสให้สถานประกอบการสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ ๙ ด้วยการให้ธนาคารที่ทำความตกลงกับสำนักงานประกันสังคมปล่อยกู้ให้กับสถานประกอบการในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยมีเงื่อนไขให้คงจำนวนลูกจ้างไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ แต่สำนักงานประกันสังคมยังไม่เคยเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนที่เดือดร้อนจากปัญหาทางเศรษฐกิจสามารถกู้ยืมเงินดอกเบี้ยต่ำเลย ทำให้เกิดปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงจึงเกิดการเรียกร้องจากผู้ประกันตนที่ร้องขอเงินชราภาพคืนก่อนกำหนด

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาข้างต้นให้แก่ผู้ประกันตน สำนักงานประกันสังคมควรดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนสามารถกู้ยืมเงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

อย่างไรก็ตาม หากดำเนินการในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการโดยให้กู้ยืมจากธนาคาร ที่ทำความตกลงกับสำนักงานประกันสังคม ผู้ประกันตนส่วนใหญ่จะเข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ เนื่องจากติดปัญหาเครดิตบูโร ตามเงื่อนไขของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมควรดำเนินการปล่อยกู้ให้แก่ผู้ประกันตนโดยตรง ทั้งนี้ โดยอาศัยระเบียบฯ ข้อ ๑๐ ที่ระบุว่า การลงทุนอื่น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินการได้ทันที โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ โดยเสนอต่อคณะกรรมการและกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐ ก็สามารถดำเนินการปล่อยกู้แก่ผู้ประกันตนได้ทันที

แนวทางที่ ๒ การจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในการปล่อยกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่สถานประกอบการและผู้ประกันตน การจัดตั้งกองทุนนี้ไม่ได้เป็นการจัดตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่เป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ฉบับหนึ่งในการจัดตั้งกองทุนในรูปแบบองค์การมหาชนของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ปล่อยกู้ให้แก่สถานประกอบการและผู้ประกันตนโดยตรงในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยอาจตราเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งกองทุนนี้จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ทั้งนี้ เงินทุนตั้งต้นของกองทุนนี้อาจมาจากเงินประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือเป็นเงินลงทุนจากกองทุนประกันสังคม ตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกองทุนประกันสังคมได้รับผลตอบแทนในอัตราเดียวกับที่กองทุนประกันสังคมนำเงินไปฝากกับธนาคาร ซึ่งจะทำให้กองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปปล่อยกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยมี

๑. วางหลักเกณฑ์
๒. จัดให้มีบุคลากรวินิจฉัยให้กู้
๓. มีบุคลากรที่ติดตามหนี้สิน

๔. ในระยะยาว อาจปรับปรุงกฎหมาย เพื่อตั้งเป็นหน่วยงานใหม่หรือจัดตั้งกองทุน โดยออกเป็นพระราชกำหนด หรือเป็นพระราชบัญญัติ จัดตั้งตามแนวทางของการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยจะมีวงเงินประเดิม มีองค์กรบริหารการลงทุน และให้ สปส. ไปลงทุนในองค์การมหาชนนี้ ตามระเบียบการลงทุน ตามมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ จะไม่ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

๕. การจะจัดตั้งธนาคารแรงงาน เป็นระยะต่อไปที่จะดำเนินการให้ถาวร ซึ่งต้องใช้เวลาและประเมินผล

การค้ำประกันเงินกู้ จะใช้เงินสมทบมาหักเงินกู้ไม่ได้ จึงใช้เป็นหลักประกันเงินกู้กับธนาคารไม่ได้ การค้ำประกันที่อาจจัดได้ คือการค้ำประกันกันเอง “ค้ำไข้ว”

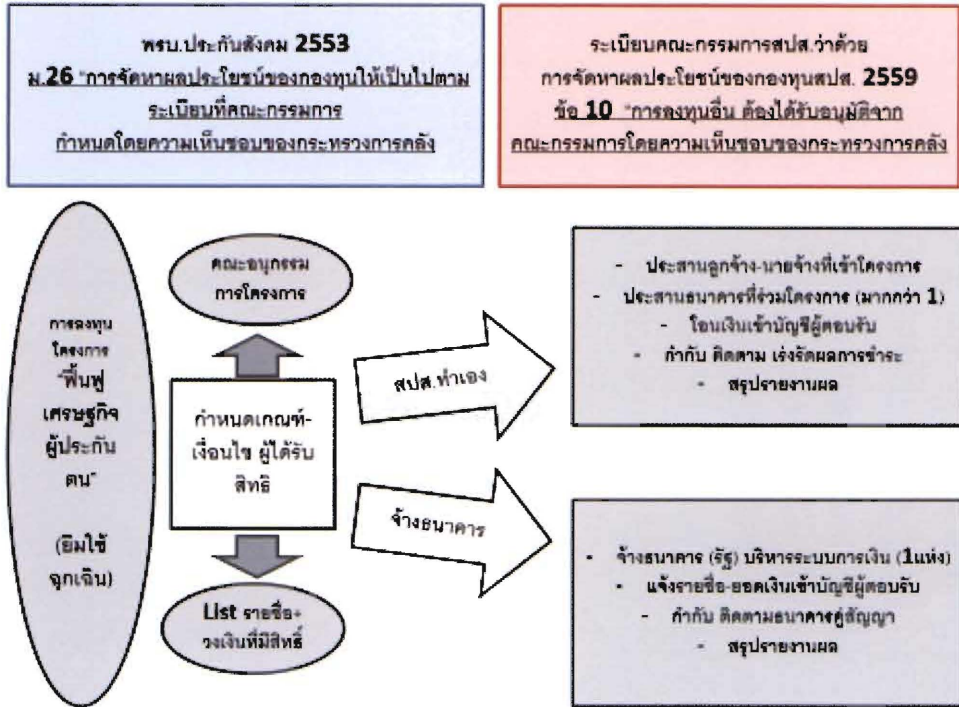
อีกทางเลือกหนึ่งในกรณีที่เป็นลักษณะการเยียวยา อาจให้รัฐบาลเป็นผู้ลงเงินเป็นวงเงิน คำประกันไว้ และให้ สปส. ปล่อยกู้เอง ด้วยระเบียบ ข้อ ๑๐ “การลงทุนอื่น ต้องได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง” ซึ่งชี้ชัดว่า ผู้ประกันตนที่มีเงินเหลือ จะให้มาออม ในการลงทุนไม่ได้ ถ้าเป็นแนวทางนี้ กระทรวงการคลังต้องเห็นชอบและแก้ไขให้เงินสมทบสะสม ของผู้ประกันตนมาหักใช้หนี้ได้ ซึ่งการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้กล่าวว่า เป็นหน้าที่ที่ ท่านจะรับปรึกษาหารือกับกระทรวงการคลัง และอัตรากำลังที่จะต้องขอเพิ่มให้รองรับภารกิจที่ เพิ่มขึ้น โดยหลักการของการบริหาร คือ เมื่อมีงานเพิ่ม ก็ต้องมีคนทำงานเพิ่ม



นายสุรัชย์ กำพลานนท์วัฒน์ อนุกรรมการด้านการ ประกันสังคม และคณะทำงาน ได้แสดงความคิดเห็นว่า เนื่องจากเป็น ช่วงเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรงจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ระบาดรอบ ๒ ผู้ประกันตนได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ทางกองทุนประกันสังคมควรจะทำโครงการ หรือมาตรการพิเศษช่วยผู้ประกันตนให้มีโอกาสกู้ยืมเงินเพื่อแก้ปัญหา

ปากท้องเร่งด่วนในรูปแบบ “เงินยืมใช้ฉุกเฉิน” โดยแนวทางตามระเบียบ ข้อ ๑๐ นั้น อาจออกแบบ การกู้ยืมโดยการผูกโยงกับสิทธิในเงินกองทุนชราภาพของผู้ประกันตนแต่ละคนที่มีการส่งเงินเข้ากองทุน มาแล้วในระยะเวลาที่แตกต่างกัน ทางสำนักงานประกันสังคมสามารถคำนวณข้อมูลรายละเอียด และระบุดยอดเงินตามสิทธิของแต่ละคนแต่ละสถานประกอบการ แล้วเป็นฝ่ายแจ้งสิทธิไปยัง ผู้ประกันตนผ่านสถานประกอบการ โดยไม่ต้องให้ผู้ประกันตนทำเรื่องขอกู้ยืมแต่อย่างใด ยอดวงเงิน ที่แต่ละคนมีสิทธิก็ขึ้นกับอายุและเงินนำส่งกองทุนประกันสังคมที่ผ่านมา

การแจ้งสิทธิในลักษณะนี้เป็นสิทธิส่วนตัวที่ผู้ประกันตนจะเลือกใช้บริการหรือไม่ใช้บริการก็ได้ โดยไม่ต้องมีกระบวนการวิเคราะห์ห่วงเงินและความสามารถชำระหนี้เหมือนเช่นระบบธนาคาร ส่วนเรื่อง เงื่อนไขการชำระคืนนั้นอาจกำหนดระยะเวลา ๓ ปีโดยปีแรกให้งดการชำระหนี้ดอกเบี้ยและเงินต้น ส่วนปีถัดเริ่มผ่อนชำระเพียงดอกเบี้ย แล้วค่อยขยับผ่อนชำระปกติในเวลาที่เหลือ ซึ่งกรณีนี้ทราบว่า กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถนำเงินชราภาพของผู้ประกันตน แต่ละคนมาหักลบชำระหนี้ของแต่ละคนได้อาจใช้ระยะเวลา ๑ ปีก็จะทันเวลาชำระคืนพอดีจะไม่เกิด หนี้เสียขึ้นอย่างแน่นอน ทั้งนี้ เงื่อนไขรายละเอียดการให้กู้ยืมดังกล่าวอาจตั้งคณะกรรมการหนึ่งชุด เพื่อกำหนดรายละเอียดและนำเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม ส่วนภาคปฏิบัติงาน ตามมาตรการนี้อาจให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือจะว่าจ้างให้ธนาคารรัฐแห่งหนึ่ง รับเป็นผู้ดำเนินการผ่านระบบบัญชีของผู้ประกันตนก็สามารถทำได้



นายศักดิ์สกล จินดาสวัสดิ์ คณะทำงาน และอดีตที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมดังนี้

๑. เรื่องการออมของสำนักงานประกันสังคม (ส.ป.ส.) ต้องหารือกับกระทรวงการคลัง ในประเด็นนี้ ส.ป.ส.เคยทำเรื่องการออมตามมาตรา ๔๐ ที่จำกัดอายุ ต่อมาภายหลังกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช) กระทรวงการคลังตั้งขึ้นมายกภารกิจการออมไปให้ กอช.

๒. กองทุนต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาในกระทรวงแรงงานหรือกระทรวงอื่น ไม่มีกระทรวงไหนที่ปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ใช้แรงงานหรือผู้ประกันโดยตรง การแก้ปัญหานี้จะช่วยแก้ปัญหาหนี้ในระบบและเป็นการกู้ยืมตัววงเงินตามสิทธิที่เขาจะได้รับเช่น เงินชราภาพซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อหนี้สูญแต่ประการใด

๓. การปล่อยกู้ในครั้งนี้อาจรัฐควรคำนึงไม่ได้มีภาระหนี้ก้อนใหม่และควรนำเงินไปใช้ประโยชน์มิใช่ให้นำเงินไปเล่นการพนัน ดื่มสุรา เป็นต้น และควรที่กระทรวงนำภารกิจไปต่อยอดเงินให้เกิดทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประกอบอาชีพอิสระ การเพิ่มทักษะฝีมือ หรือการประกอบธุรกิจ เป็นต้น

๔. การปล่อยเงินกู้ครั้งนี้ ถือว่าเป็นการลงทุน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๒๖ และระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการกำหนดผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคม พ.ศ.๒๕๕๙ ข้อ ๑๐ โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ (ผ่านบอร์ดของ สปส.) และความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งควรแบ่งเป็นระยะสั้น กลางและยาว เช่น ระยะสั้น การให้เงินช่วยเหลือพิเศษ (เงินกู้) ระยะสั้น ไม่เกิน ๑ ปี ไม่มีดอกเบี้ย รัฐบาลค้ำประกัน ดำเนินการ ภายใน ๑ ปี สำนักงานประกันสังคม (สปส.) ดำเนินการ ระยะกลาง จัดทำพระราชกำหนดหรือ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ มีหน่วยงานจัดตั้งใหม่ มีบุคลากร งบประมาณและสำนักงานของตนเองตามพระราชบัญญัติเงินทุนหมุนเวียน กระทรวงการคลัง เป็นมืออาชีพมาบริหารงาน ระยะยาว การจัดตั้งธนาคารแรงงานหรือสถาบันการเงินอื่น

๕. ประเด็นข้อห่วงใยของข้าราชการที่มาทำงานในการปล่อยกู้เกรงว่าเกิดหนี้สูญจะต้อง รับผิดชอบเพราะเงินหลวงตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้ ถ้ามีการดำเนินการตาม ข้อ ๑ - ๔ ข้าราชการ ที่อนุมัติเงินกู้จะมีความปลอดภัยเพราะจะดำเนินการเพียงแค่ระยะสั้นในปีแรกเท่านั้นและรัฐบาล ก็ค้ำประกันและกู้ภายใต้วงเงินตามสิทธิจะไม่มีหนี้สูญ



พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์ อนุกรรมการด้านการประกันสังคม และคณะทำงานและเลขานุการ ได้อภิปรายต่อประเด็นที่ว่า มีคำพิพากษาศาลฎีกา ให้พนักงานวินิจฉัยของสำนักงานประกันสังคมไม่ต้องรับผิดชอบ กรณีที่ได้วินิจฉัยตามกระบวนการและมีหลักฐานครบถ้วนประจักษ์ ณ เวลานั้นแล้ว เช่น กรณีตาย ต่อมา ข้อเท็จจริงไม่ตายพนักงานวินิจฉัยไม่ต้องรับผิดชอบซึ่งจะเปรียบเทียบได้เช่นกัน และท่านรัฐมนตรีได้กล่าวแล้วว่า จำเป็นต้องยอมรับหนี้สูญได้

จำนวนหนึ่ง

สำนักงานประกันสังคม โดยอดีตนิติกร ได้สอบถามว่า คณะกรรมการคิดอย่างไรที่จะให้เงินกู้ซึ่งมีได้เป็น ๑ ในสิทธิประโยชน์ ๗ อย่างของสิทธิประกันสังคม ตามกฎหมาย

พันตำรวจโทหญิง ฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์ ได้อภิปรายชี้แจงว่า ในประเทศฟิลิปปินส์มีสิทธิประโยชน์เงินกู้เฉพาะหน้ามานาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจของผู้ประกันตน นับเป็นสิทธิประโยชน์หนึ่งของประกันสังคม สิทธิประโยชน์ ๗ กรณี เป็นเพียงสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน ที่สำนักงานประกันสังคมประเทศไทยก็เคยมีสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติม เช่น โครงการเงินกู้ซื้อบ้าน เป็นต้น ก็มีได้ต้องออกกฎหมายใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่ผู้บริหารและปฏิบัติต้องปรับแนวคิด (Mindset) คือ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ใช้หลักทรัพย์จากสิทธิของตนเองค้ำประกัน เพียงปรับระบบลงให้ผู้ประกันตนเท่านั้น ค้างไว้ด้วยตัว W (Wait) ในคอมพิวเตอร์ จะพัฒนาการชำระหนี้ตัว W นี้ อย่างไร ทางสำนักงานประกันสังคมสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เพราะมีรองเลขาธิการท่านหนึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนี้อยู่แล้ว นอกจากนั้น การให้กู้เฉพาะผู้ประกันตนเท่านั้น (Only member) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประกันสังคมสากล การประเมินหลักทรัพย์ค้ำประกันหนี้เงินกู้ นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักประกันไว้ที่สิทธิเงินบำนาญอย่างเดียว สิทธิประโยชน์

กรณีอื่น ๆ ก็เป็นสิทธิสำรองได้ และไม่ควรมีผูกพันกับนายจ้างให้หักเงินส่งชำระหนี้ เพราะอาจมีการโยกย้ายเปลี่ยนงานและขัดต่อกฎหมายแรงงานอื่น การให้ชำระเงินได้กับธนาคารหรือร้านสะดวกซื้อ หากขาดชำระเกิน ๓ เดือน ให้เพิ่มดอกเบี้ยและทำเรื่องหักจากนายจ้างเป็นครั้งคราว สามารถคิดเป็นระบบได้ เช่น ให้นำตัว W นั้น ให้ร้านสะดวกซื้อหรือธนาคารเป็นผู้รับชำระและเชื่อมโยงกับ W ในหน้าจอของพนักงานวินิจฉัย



ในการนี้ นางเอียรรัตน์ นวะมะวัฒน์ ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ คณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา และอดีตรองปลัดกระทรวงแรงงาน เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ด้วย

สรุปสาระสำคัญการประชุมได้ ดังนี้

๑. เห็นด้วยกับที่คณะกรรมการเสนอให้ใช้ระเบียบ ดังกล่าว ข้อ ๑๐
๒. เงื่อนไขการชำระหนี้ อาจกำหนดระยะเวลา ๓ ปี โดย ปีแรกให้งดการชำระหนี้ ดอกเบี้ยและเงินต้น ปีที่ ๒ เริ่มผ่อนชำระเพียงดอกเบี้ย แล้วจึงชำระผ่อนชำระปกติในเวลาที่เหลือ
๓. กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถนำเงินชราภาพของผู้ประกันตนแต่ละคนมาหักกลับชำระหนี้ของแต่ละคนได้ อาจใช้ระยะเวลา ๑ ปี
๔. การเพิ่มสิทธิประโยชน์ เงินกู้เฉพาะหน้าดอกเบี้ยต่ำ โดยใช้สิทธิประโยชน์ของตนเอง ค้ำประกัน ให้กู้ได้ประมาณร้อยละ ๓๐ ของวงเงินที่มีสิทธิแล้ว

ใช้หนี้ภายใน ๓๖ เดือน อัตราร้อยละ ๑.๕

ใช้หนี้ภายใน ๒๔ เดือน อัตราร้อยละ ๑

ใช้หนี้ภายใน ๑๒ เดือน อัตราร้อยละ ๐.๗๕

ภาคผนวก ๕

The ILO Social Security (Minimum Standards)
Convention, 1952 (No.102)

The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

Document | 12 August 2012

The Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), is the flagship of all ILO social security Conventions, as it is the only international instrument, based on basic social security principles, that establishes worldwide-agreed minimum standards for all nine branches of social security. These branches are:

- medical care;
- sickness benefit;
- unemployment benefit;
- old-age benefit;
- employment injury benefit;
- family benefit;
- maternity benefit;
- invalidity benefit; and
- survivors' benefit.

While Convention No. 102 covers all branches, it requires that only three of these branches be ratified by Member states, which allows for the step-by-step extension of social security coverage by ratifying countries.

The minimum objectives of the Convention relate, for all the nine branches, to the percentage of the population protected by social security schemes, the level of the minimum benefit to be secured to protected persons, as well as to the conditions for entitlement and period of entitlement to benefits. Convention No. 102 does not prescribe how to reach these objectives but leaves certain flexibility to the member State. They can be reached through:

- universal schemes;
- social insurance schemes with earnings related or flat rate components or both;
- social assistance schemes.

The principles anchored in Convention No. 102 are:

- guarantee of defined benefits;
- participation of employers and workers in the administration of the schemes;
- general responsibility of the state for the due provision of the benefits and the proper administration of the institutions;
- collective financing of the benefits by way of insurance contributions or taxation.

Convention No. 102 also requires regular actuarial valuations to be carried out, to ensure the sustainability of the scheme. Furthermore, Convention No. 102 lays down that social security schemes be administered on a tripartite basis, which aims at guaranteeing and strengthening social dialogue between Governments, employers and workers.

Thus, Convention No. 102 is considered as a tool for the extension of social security coverage and provides ratifying countries with an incentive for doing so by offering flexibility in its application, depending on their socio-economic level.

Confirmed as an up-to-date standard by decision of the Governing Body of the ILO in 2001, and recognized by the International Labour Conference in 2011 as a benchmark and reference in the gradual development of comprehensive social security coverage at the national level, Convention No. 102 has been ratified by 48 ILO Member States since its entry into force in 1952, and more ratifications are expected in the years to come. The last country to have ratified Convention No. 102 was Honduras, in 2012.

A number of further countries have ratified the European Code of Social Security, which was modelled on Convention No. 102 but provides higher benefit levels.

Tools

This content is available in

- [español](#)
- [français](#)

More tools (+)

- A
- A+
- A++

Print

Share this content

See also

Documents

What does the legal advice comprise? Up to date ILO Social Security Conventions and Recommendations The ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) Training on ILO Social Security standards

© 1996-2015 International Labour Organization (ILO) | [Terms and conditions](#) | [Privacy policy](#) | [Fraud alert](#) | [Disclaimer](#)

[Skip to top](#)

ภาคผนวก ๒
ภาพประกอบคำอธิบาย (Powerpoint)

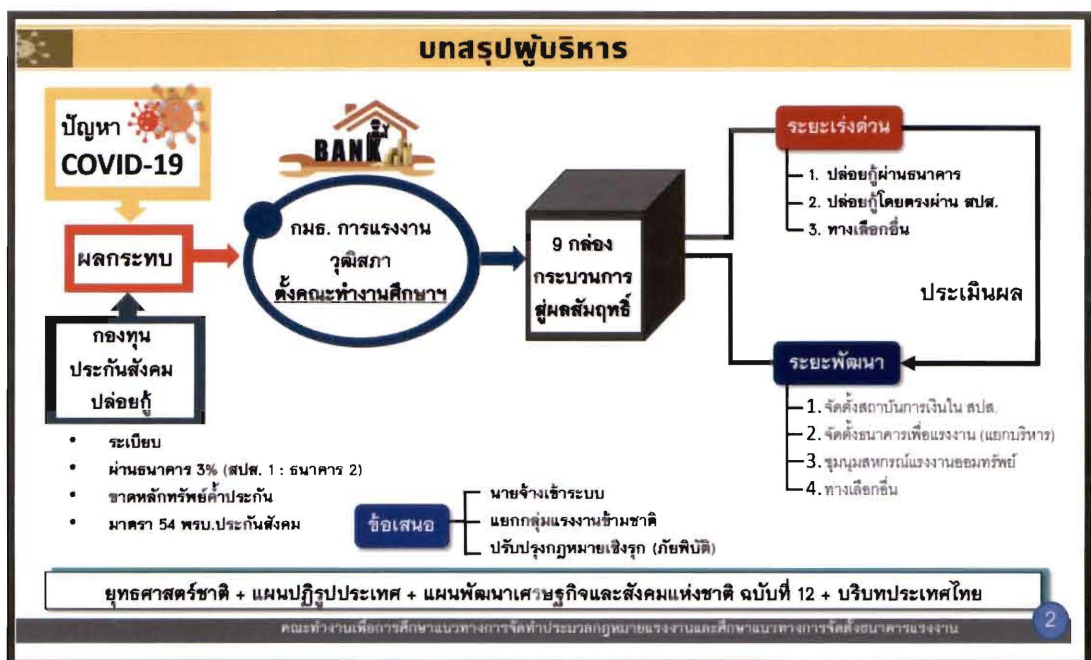
ภาพประกอบคำอธิบาย (Powerpoint)

รายงานการพิจารณาศึกษา

**ทางเลือกเชิงนโยบายในการช่วยเหลือ
และสนับสนุนด้านการเงิน
แก่ผู้ประกอบการและนายจ้าง**



**โดย คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมาย
แรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน**


1



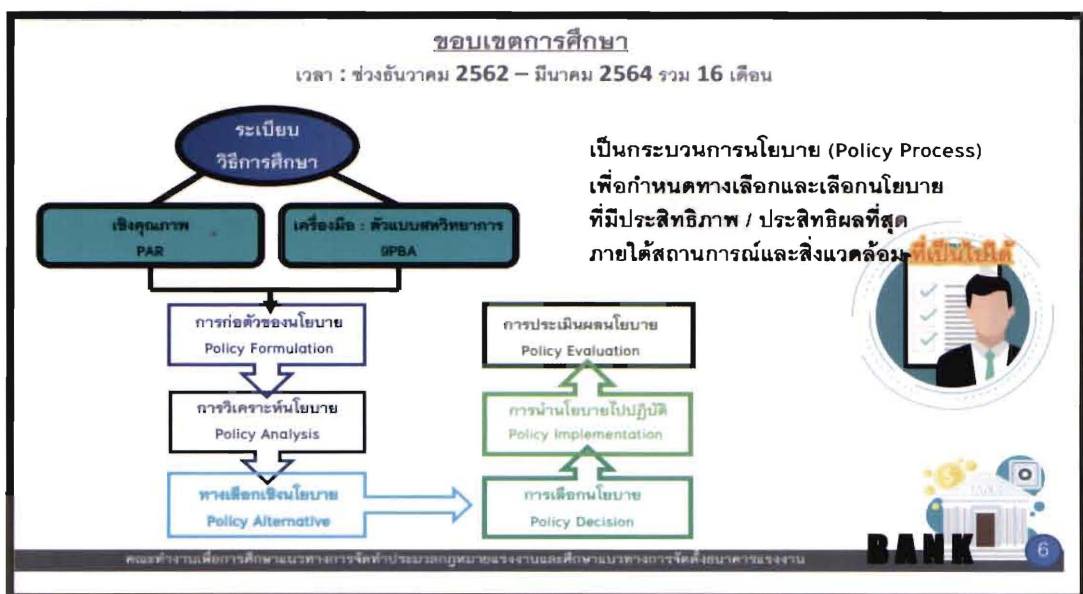
2. วัตถุประสงค์เฉพาะ (Specific Objective)

- 01 เพื่อ **สร้างโอกาส** ในการเข้าถึงการยืมเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ
- 02 เพื่อ **สร้างโอกาส** ในการเข้าถึงการค้าประกันยืมเงินกู้
- 03 เพื่อ **ลดปัญหา** ความเดือดร้อนจากเงินทุนนอกระบบ
- 04 **เพิ่มระบบการลงทุน** ให้เกิดดอกผลกับกองทุนประกันสังคม
- 05 เป็น **ทางเลือก** เงินนโยบาย



คณะกรรมการเพื่อการศึกษานโยบายการจัดการทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษานโยบายการจัดการจัดตั้งธนาคารแรงงาน



บทที่ 2 :
วรรณกรรม
และงานวิชาการ

1 สิทธิประโยชน์ของประกันสังคมในประเทศไทย

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณี **ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย**

2. ประโยชน์ทดแทนกรณี **คลอดบุตร**

3. ประโยชน์ทดแทนกรณี **ทุพพลภาพ**

4. ประโยชน์ทดแทนกรณี **ตาย**

5. ประโยชน์ทดแทนกรณี **สงเคราะห์บุตร**

6. ประโยชน์ทดแทนกรณี **ชราภาพ**

7. ประโยชน์ทดแทนกรณี **ว่างงาน**

กำหนด
สิทธิ
ประโยชน์
7 กรณี

BANK

คณะกรรมการเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

9

2 สิทธิประโยชน์เพื่องานที่มีคุณค่า

Pillar 1 :
Stimulating
the
Economy
and
Employment

: การกระตุ้นเศรษฐกิจและการจ้างงาน

Pillar 2 : Supporting enterprises , Job and income

: กระตุ้นสนับสนุนการประกอบการสนับสนุนการเงินคงสภาพการจ้าง , ลดภาษี

ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำ
Productive Employment

- คู่สมรส + ค่าตอบแทน
- งานมั่นคงต่อเนื่อง
- โอกาสพัฒนาทักษะฝีมือ
- เข้าถึงตลาดแรงงานและการบริการสินเชื่อ

สิทธิพื้นฐาน
Fundamental Right at Work

- แรงงานบังคับ / เด็ก / ทำไม่ได้
- คู่สมรสแรงงานเด็ก
- ห้ามเลือกปฏิบัติ : ค่าตอบแทนพัฒนา
- เสรีภาพ สมาคม / คู่สมรส

การคุ้มครองทางสังคม
Social Protection

- สวัสดิการแรงงาน
- การประกันสังคม
- อาชีวอนามัย (SHE)

มีตำแหน่งหรือทางสังคม
Social Dialogue

- มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย
- มีส่วนร่วมการคุ้มครองสิทธิแรงงาน

Pillar 3 :
Protecting
Worker in the
Workplace
: SSO policy
policy work
from Home

การจ้างงานที่ได้รับจ้าง

Pillar 4 : Relying on Social dialogue for solution

: อาศัยการเจรจาทางสังคมเพื่อแนวทางการแก้ไขเพิ่มการยืดหยุ่นกฎหมาย การปฏิบัติของไตรภาคี

คณะกรรมการเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

10

3 แนวคิดการจัดตั้งสถาบันทางการเงินเพื่อแรงงานของประเทศไทย

ความพยายาม : ธนาคารแรงงาน

พ.ศ. 2548 องค์กรแรงงาน → สปส. "จ้างหลักทรัพยากรสินเอเชีย จำกัด"

พ.ศ. 2554 คณะกรรมการปฏิรูป (คปส.) "เงินกู้ดอกเบี้ยวต่ำ"

พ.ศ. 2557 คสช. + สปช. → เสนอร่างกฎหมาย

1. กระทรวงการคลัง
2. ธนาคารแห่งประเทศไทย (BANK OF THAILAND)
3. กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour)

◆ ไม่ใช่หน้าที่
◆ การเข้าถึงหลักประกัน
◆ วินัยทางการเงิน

พ.ศ. 2563 คณะกรรมาธิการการแรงงาน วุฒิสภา
(คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และศึกษาแนวทางการตั้งธนาคารแรงงาน)

คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

4 การจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ความพยายามกว่าทศวรรษ

อุปสรรค


- มีใช้ภารกิจของประกันสังคม
- เงื่อนไขมาตรฐานของระบบธนาคาร
- สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง

1. ตกงาน -ว่างงาน ↑
2. ปิดงาน -หยุดกิจการ ↑
3. ระวัง **GUARD** ไม่ตก ↔
4. รัฐไม่สามารถเยียวยาระยะยาว

คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน


5 เงินกู้เฉพาะหน้า / เงินกู้สร้างอาชีพ

สินเชื่อบุคคล




- **Micro lending , Micro Credit**
- **Exp.** เงินกู้เฉพาะหน้าประเทศฟิลิปปินส์
- **Exp.** การเงินฐานรากในเยอรมัน
(การใช้เครดิตแก่ธนาคาร)

สถาบันทางการเงิน



- ธนาคารแรงงาน
 - ญี่ปุ่น = ผูกพันสหภาพ ฯ
- ธนาคารกรามีน (บังกลาเทศ)
 - สินเชื่อผู้ยากไร้ (**MicroCredit**)
 - พันธสัญญา 16 ประการ (**P.29**)
- ธนาคารสหกรณ์
- เครดิต (**Credit Union**)



คณะกรรมการเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

13



6 พรก . เงินกู้ของประเทศไทย

1

 กู้ 1 ล้านล้านบาท ประชาชนรับผิดชอบ (เยียวยา , ฟินฟู)

2

 กู้ 9 แสนล้านบาท  ธนาคารแห่งประเทศไทย **จัดสรรให้กู้**
BANK OF THAILAND

ธนาคารเพื่อสังคม (Social Bank)

-  ธนาคารออมสิน (P.32) (สปส.หาซื้อให้ 0.35% ต่อเดือน = 4.2 % ต่อปี)
-  ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (P.34)

7 การประชุมคณะทำงานฯ ในคณะกรรมการการแรงงาน วุฒิสภา

(กุมภาพันธ์ 2563 - มีนาคม 2564)

คณะกรรมการเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

14

7.1 กองทุนในกระทรวงแรงงาน ≠ กองทุนให้กู้ยืม

ชื่อกองทุน	ปี 2563 (ประมาณ) มีเงินกองทุน / ล้านบาท
1) กองทุนรับงานไปทำที่บ้าน	25.99
2) กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ	851
3) กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว	724
4) กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน	1,030
5) กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน	469
6) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	21.31
7) กองทุนความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	367
8) กองทุนเงินทดแทน	66,000
9) กองทุนประกันสังคม	2,200,000 (22 ล้านล้านบาท)

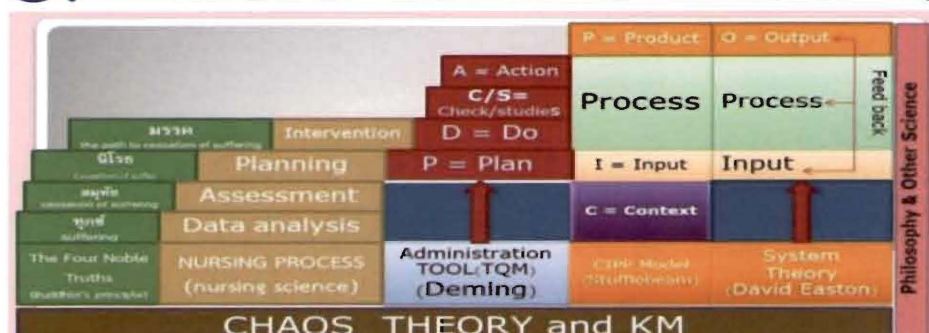
กรมการจัดหางาน
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
สำนักงานประกันสังคม

คณะทำงานเพื่อการศึกษานโยบายบริหารจัดการทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษานโยบายบริหารจัดการตั้งธนาคารแรงงาน



15


8 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Research Instrument)



CHAOS THEORY and KM

Basic concepts formulated Interdisciplinary tool :
9 Process-Boxes Achievement Model

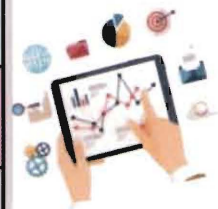
Narongvit.T 2015



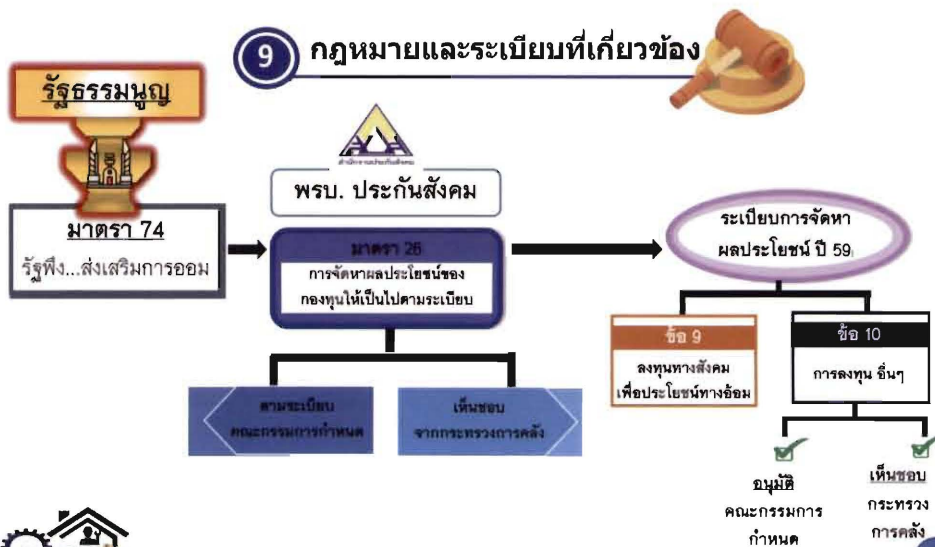
คณะทำงานเพื่อการศึกษานโยบายบริหารจัดการทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษานโยบายบริหารจัดการตั้งธนาคารแรงงาน

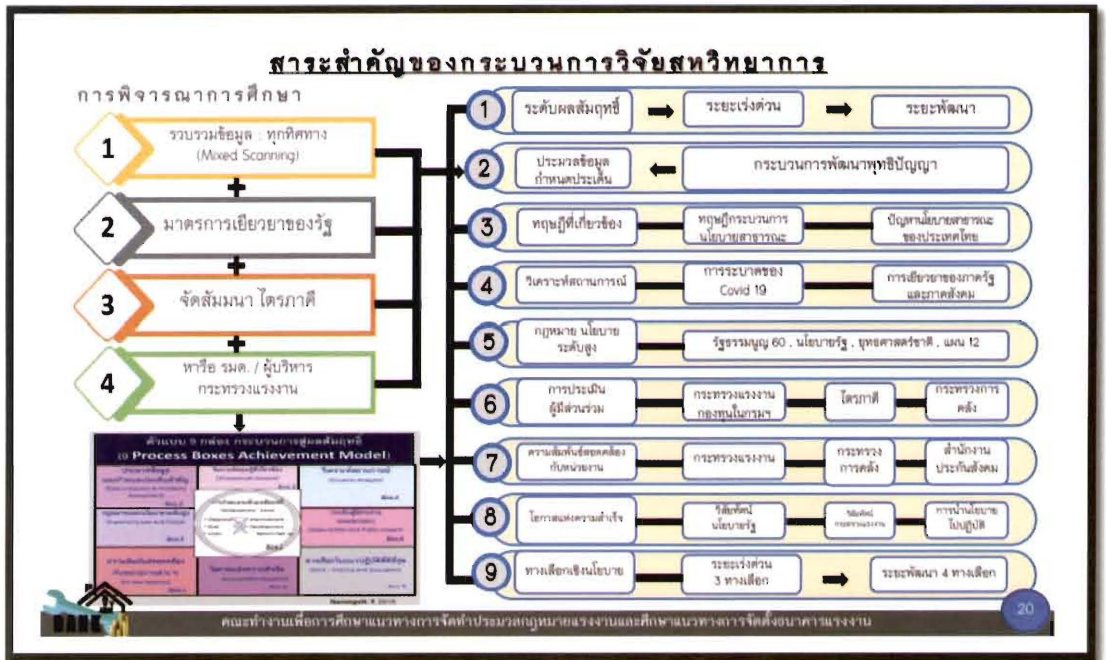
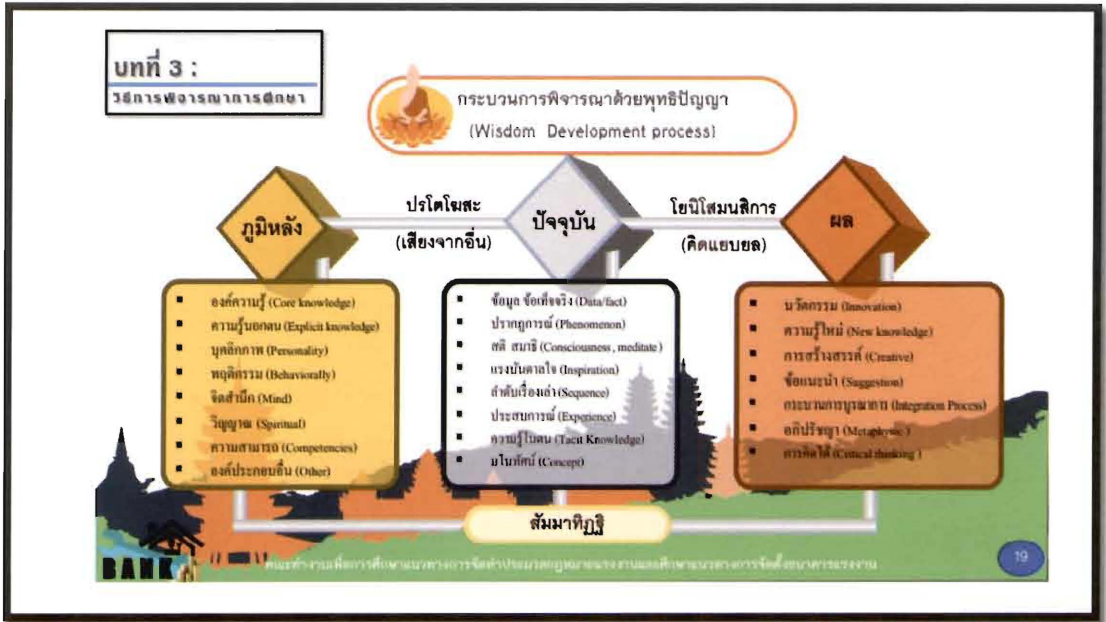
16

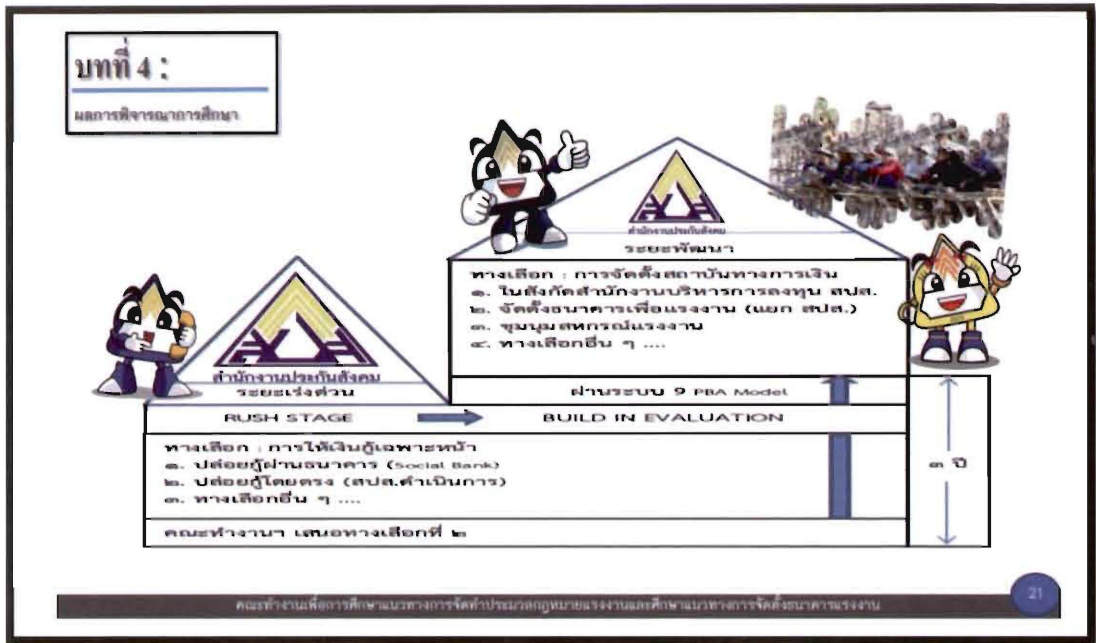
8.1 **ตัวแบบ 9 กล่อง กระบวนการสู่ผลสัมฤทธิ์**



9 **กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง**









วุฒิสภา
SENATE OF THAILAND

เชี่ยวชาญเฉพาะหน้า

เพิ่มเสถียรภาพกองทุน

เกี่ยวกับหุ้นสังคม

คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งสภาแรงงาน




BANK

23

Q & A

Thank you



คณะทำงานเพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและศึกษาแนวทางการจัดตั้งสภาแรงงาน

24

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการแรงงาน

จัดทำโดย

เจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มงานคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม

๑. นางมณฑาทิพย์ กริมหา ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน
๒. นายประสิทธิ์ อนุกุลวิทยา นิติกรชำนาญการ (ช่วยราชการ)
๓. นายภัทรินทร์ พนมชัยวัฒน์ นิติกรชำนาญการ (ช่วยราชการ)
๔. นางพัชรศิริ พิชญากรณ์ นิติกรปฏิบัติการ
๕. นายทวี ทรัพย์คงทน นิติกรปฏิบัติการ
๖. นางอุษา หาสุข วิทยากรปฏิบัติการ
๗. นางสาวณิชารัศม์ พलगูร วิทยากรปฏิบัติการ
๘. นางสาววิณา แยมนาม เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๙. นางนุจรี สุขเกตุ เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
๑๐. นางสาวศิรินทิพย์ บุญพรม พนักงานสนับสนุนงานประชุม
๑๑. นางสาวจุฑารัตน์ จรสุข พนักงานสนับสนุนงานประชุม

