

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

**Legal Problems and Obstacles on Collection of Contribution to Social
Security Fund Under The Social Security Act, B.E. 2533(1990)**

ดารุณี พันธุ์เอ¹
Darunee Punair

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบเนื่องจากกองทุนประกันสังคมประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบได้ไม่ครบถ้วน ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นทะเบียนประกันสังคมและนำส่งเงินสมทบเพื่อรวบรวมไว้เป็นทุนสำหรับใช้จ่ายตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุน

จากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พบว่านายจ้างไม่ชำระเงินสมทบตามกำหนด โดยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถบังคับนายจ้างให้นำส่งเงินสมทบตามกำหนดเวลาที่มีอยู่มีความล่าช้า และยังไม่สามารถทำให้จัดเก็บเงินสมทบได้อย่างครบถ้วน อันก่อให้เกิดการค้างชำระเงินสมทบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขาดมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างกรณีที่มีการหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบ และการที่นายจ้างแจ้งข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริงเป็นความผิดที่ทำให้เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลยพินิจเปรียบเทียบปรับ อันที่จะก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ รวมทั้งการที่กฎหมายไม่มีการกำหนดอายุความในการติดตามเกี่ยวกับการค้างชำระเงินสมทบ และเงินเพิ่มตามกฎหมายที่มีการนำเอากฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเทียบเคียงในการบังคับชำระหนี้นายจ้าง นอกจากนี้ยังพบว่าทบทวนกฎหมายยังไม่สามารถจัดเก็บเงินสมทบได้ตามวัตถุประสงค์

จากการศึกษาขอเสนอแนะว่าเห็นควรมีมาตรการให้มีการวางเงินประกันตั้งแต่มีการขึ้นทะเบียนเพิ่มบทลงโทษนายจ้างที่มีการหักเงินสมทบแต่ไม่นำส่งให้มีความรับผิดชอบทางอาญา และกรณีที่นายจ้างมีการแจ้งข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อมูลอันเป็นจริง ไม่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเปรียบเทียบปรับแต่ให้มีการส่งคำฟ้องต่อพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาล พร้อมทั้งให้นายจ้างรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการละเว้น ตลอดจนไม่ให้นำกฎหมายเกี่ยวกับอายุความมาบังคับใช้ในกฎหมายฉบับนี้

คำสำคัญ : จัดเก็บ, เงินสมทบ, กองทุน

¹ มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร มหาวิททยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี e-mail : darunee779@hotmail.co.th โทร. 08-4733-9859

Abstract

This thesis aims to study about the legal measures on collection of contribution due to the fact that Social Security Fund had problems on incomplete collection of contribution even the law requires that any employer having an employee or more, must register social security and must pay contribution for social security to be collected as fund for expenditure according to the purpose of the fund establishing.

From the study, it was found that collection of contribution from employers, according to the Social Security Act, B.E. 2533 (1990); employers did not pay contribution according to the determination. There was no legal measure which can force employers to contribute the amount of money at the prescribed time so contribution was in delay. Collection of contribution could not be made in its entirety. This caused the contribution to be unpaid increasingly and continuously. There was lack of legal measure to have criminal proceeding against employer in case employer deduct wages of employees but did not remit the contribution and in case employer informs about information that did not match the actual data. This was the wrongful act that the authority could use discretion to compare and get fine. This caused problems as it could not achieve the intention of the law; and the law did not prescribe the prescription period for following up any unpaid contributions and surcharge according to the law. There was comparison of Civil and Commercial Law for enforcement for employers to pay the debt. Furthermore, it was found that provisions of the law cannot collect contribution money as per the purpose.

From the study, there are recommendations that it is suitable to have measures to place guarantee amount since registration and there is increasing of penalties for employers who deduct contribution but do not remit the contribution. Such employers shall have criminal liability and in case such employers inform about information that does not match the actual data, officers will not be given with power to use discretion in comparing and getting fine but the indictment shall be sent to the prosecutors for criminal prosecution to the court and the employer shall be liable for compensation in ignoring to remit the contribution. The law about prescription period will not be enforced in this law.

Keywords : Collection, Contribution, Fund

บทนำ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์ เป็นผู้ประกันตน ยื่นแบบแสดงรายชื่อผู้ประกันตน อัตราค่าจ้างและข้อความอื่นต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน และกำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทน 7 กรณี ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยนายจ้างหักเงินสมทบจากลูกจ้างทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวน ที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและนายจ้างนำส่งในจำนวนที่เท่ากัน

หลักการประกันสังคมเป็นวิธีการหนึ่งที่ดีหลักการพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้น้อยในสังคม ด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบเข้ากองทุน มีวัตถุประสงค์หลักคือการช่วยเหลือลูกจ้างให้ความคุ้มครองบรรเทาความเดือดร้อน ร่วมเสี่ยงภัย ช่วยเหลือบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ลูกจ้าง สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่บริหารจัดการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนตามที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง หลักการประกันสังคมมีลักษณะเฉลี่ยทุกข์-เฉลี่ยสุข ซึ่งกันและกันระหว่างมวลสมาชิก

ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ฉบับนี้มีมาตรการเร่งรัดให้นายจ้างชำระเงินสมทบแต่มาตรการดังกล่าวใช้ได้เมื่อสถานประกอบการค้างชำระเงินสมทบแล้ว ไม่สามารถเป็นการป้องปรามให้นายจ้างชำระเงินสมทบตามกำหนดได้ ควรมีการปรับปรุงในเรื่องการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อให้กองทุนประกันสังคมเกิดความเสถียรภาพที่มั่นคง ตามที่ผู้ศึกษาพบโดยส่วนใหญ่สถานประกอบการจะไม่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยค้างชำระไม่นำส่งเงินสมทบการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนมีนาคม 2534 ประกอบด้วยเงินสมทบที่จัดเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยปัจจุบันจัดเก็บเงินสมทบในอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้าง สำหรับการให้ความคุ้มครอง 7 กรณี ใช้เงินค่าจ้างในการคำนวณขั้นต่ำ 1,650 บาทต่อเดือน และค่าจ้างสูงสุด 15,000 บาทต่อเดือน เป็นฐานในการจัดเก็บเงินสมทบ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเกิดหนี้เงินสมทบ กองทุนประกันสังคม โดยให้นายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่ชำระหนี้ หากนายจ้างไม่ได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนไว้เป็นเงินสมทบ นายจ้างต้องรับผิดชอบในเงินสมทบทั้งในส่วนของผู้ประกันตนและนายจ้าง รวมทั้งเงินเพิ่มร้อยละ 2 ต่อเดือน

หนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคม เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายบังคับ การเกิดหนี้ไม่ต้องการเจตนาในการทำนิติกรรมเหมือนกับนิติกรรมที่เอกชนคิดสร้างขึ้น จึงกล่าวได้ว่าหนี้เงินสมทบเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยนิติเหตุฉะนั้น การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม จากนายจ้างให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นธรรม ครบถ้วน ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะทำให้กองทุนประกันสังคมมีความมั่นคง และมีเสถียรภาพ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสวัสดิภาพให้แก่ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์สูงสุดและดำรงอยู่ตลอดไป การที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุน การเร่งรัดหนี้ที่มีประสิทธิภาพถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสามารถเรียกเก็บเงินสมทบได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยซึ่งจะทำให้ภาระหนี้สูญญาน้อยที่สุด

ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมจึงไม่สามารถจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมได้ครบถ้วน ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น นายจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม นายจ้างประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ดำเนินธุรกิจขาดทุน ทำให้ต้องมีการปิดตัวลง นายจ้างไม่มาชำระเงินสมทบซึ่งความเป็นจริงได้มีการหักไว้แล้วจากลูกจ้างอันเนื่องจากกฎหมายได้กำหนดแนวทางให้นายจ้างหักเงินสมทบจากเงินค่าจ้างของลูกจ้างและนำส่งสำนักงานประกันสังคม แต่นายจ้างไม่นำส่ง เนื่องจากขาดทุนในกิจการที่ดำเนินอยู่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนงานเงินสมทบและการตรวจสอบที่จะต้องติดตามเงินสมทบให้ได้ครบถ้วน ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เพื่อหาสาเหตุ สภาพปัญหา และแนวทางที่จะมาปรับปรุงแก้ไขในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนให้กับสถานประกอบการและลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาปัญหาการไม่มีกฎหมายบังคับกรณี นายจ้างหักเงินลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุน
3. เพื่อศึกษาปัญหาการแจ้งข้อมูลจำนวนลูกจ้างไม่ครบถ้วน
4. เพื่อศึกษาปัญหาอายุความในการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและเงินเพิ่มตามกฎหมายประกันสังคม
5. เพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บเงินสมทบของนายจ้างในส่วนของนายจ้างให้มีประสิทธิภาพ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายในการเรียกเก็บเงินสมทบในส่วนของนายจ้างที่มีการขึ้นทะเบียนแล้วไม่นำส่งเงินสมทบตามกำหนด หักเงินสมทบของลูกจ้างแล้วไม่นำส่งกองทุนประกันสังคม แจ้งข้อมูลไม่ตรงตามความเป็นจริง และอายุความในการติดตามเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ จากนายจ้างที่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบโดยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยจากทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาและรวบรวมจากตำราทางกฎหมาย บทความ วารสาร ระเบียบ รวมทั้งตัวบทกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสาธารณรัฐเช็ก ประเทศสาธารณรัฐบัลแกเรีย และประเทศสหราชอาณาจักรมาเพื่อเปรียบเทียบ ตลอดจนศึกษาแนวความคิดและเหตุผลของนักกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษา ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า

1. ปัญหา นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนให้กับสถานประกอบการและลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมจากการศึกษาพบว่า นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนให้กับสถานประกอบการและลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ทำให้เงินสมทบค้างชำระเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในระบบประกันสังคมสำนักงานประกันสังคมมีขั้นตอนดำเนินการทางกฎหมาย แต่เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนครบถ้วนจนถึงการดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของนายจ้างแล้วแต่ไม่สามารถทำให้นายจ้างนำเงินสมทบมาชำระเข้ากองทุนประกันสังคม กฎหมายประกันสังคมมีกลไกโทษนายจ้างโดยการให้นายจ้างที่ค้างชำระเงินสมทบจ่ายเงินเพิ่มตามกฎหมายในอัตราร้อยละ 2 ของเงินสมทบหากนายจ้างจ่ายเงินสมทบล่าช้าเกินวันที่ 15 ของเดือน

ถัดไปการลงโทษดังกล่าวยังไม่สามารถเพียงพอ เนื่องจากนายจ้างยังคงมีการค้างชำระซ้ำ ๆ และในการดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างแล้ว ก่อให้เกิดภาระเพิ่มขึ้น ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อสังคม เนื่องจากกิจการนายจ้างไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ ลูกจ้างตกงาน กองทุนต้องรับภาระที่หนักขึ้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่กองทุน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่ลูกจ้าง นายจ้างรายอื่น รวมถึงกองทุนประกันสังคม

กิจการที่ขึ้นทะเบียนสถานประกอบการที่หยุดกิจการ แต่ยังคงมีหนี้เงินสมทบค้างชำระอยู่สำนักงานประกันสังคมดำเนินการยึดอาชญาตามขั้นตอนแล้วแต่ไม่มีทรัพย์สินที่จะให้ทำการยึดอาชญาได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถนำเงินมาชำระได้ ผลสุดท้ายหนี้ดังกล่าวก็จะกลายเป็นหนี้ค้างชำระในระบบประกันสังคม เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลได้

หนี้เงินสมทบที่เกิดจากการตรวจบัญชีค่าจ้าง จะพบว่ามีรายได้บางอย่างที่นายจ้างไม่นำมาคำนวณเป็นค่าจ้างด้วย ทำให้ต้องมีการเรียกเก็บเงินสมทบเพิ่มเติม เนื่องจากนายจ้างเกิดความสับสนว่าเงินค่าจ้างชนิดใดที่กฎหมายได้ระบุว่าให้นำส่งเป็นค่าจ้าง ซึ่งต้องมีการตีความว่ารายได้ประเภทใด เป็นค่าจ้างและรายได้ใดไม่ใช่ค่าจ้าง เช่น เงินโอที เงินโบนัส ในส่วนของกองทุนประกันสังคมมีถือเป็นค่าจ้าง ทำให้นายจ้างนำส่งไม่ครบถ้วนในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐบัลแกเรียมีการจัดเก็บผ่านหน่วยงานสรรพากรนำเงินรายได้ทั้งหมดมาคำนวณ ทำให้ไม่เกิดความสับสนในการนำส่งเงินสมทบ และนำส่งโดยให้สรรพากรเป็นผู้ดูแล ในขณะที่ของประเทศไทยยังคงมีการแยกกันอย่างเห็นได้ชัดเจน คนละหน่วยงานเป็นผู้ดูแล

2. ปัญหาการไม่มีกฎหมายบังคับกรณีนายจ้างหักเงินลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุนนายจ้างได้หักเงินสมทบของลูกจ้างเพื่อนำส่งสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม แต่นายจ้างไม่นำเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หลังจากนายจ้างได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างแล้ว นายจ้างต้องหักเงินสมทบของลูกจ้างเพื่อนำส่งสำนักงานประกันสังคม ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่นายจ้างไม่นำเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนด การกระทำดังกล่าวเป็นเจตนาของนายจ้างที่หักเงินสมทบแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม นายจ้างได้นำเงินสมทบของลูกจ้างไปใช้เป็นประโยชน์ในทางของนายจ้าง อันเป็นความตั้งใจของนายจ้าง ซึ่งในส่วนของกฎหมายประกันสังคมยังไม่มีบทลงโทษใด ๆ นอกจากการคำนวณเงินเพิ่มตามกฎหมายจากเงินสมทบที่ค้างชำระเท่านั้น นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าบทลงโทษนายจ้างที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่

3. ปัญหาการแจ้งข้อมูลจำนวนลูกจ้างไม่ครบถ้วนนายจ้างมีลูกจ้างไม่ตรงตามความเป็นจริงที่แจ้งขึ้นทะเบียนประกันสังคม เนื่องจากนายจ้างแจ้งไว้ไม่ครบถ้วนลูกจ้าง ในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างมากกว่าที่แจ้งขึ้นทะเบียนประกันสังคม เนื่องจากนายจ้างแจ้งไว้ไม่ครบถ้วนลูกจ้าง การกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่านายจ้างมีเจตนาที่จะไม่ให้ความคุ้มครองลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมเหมือนลูกจ้างรายอื่น อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สังคม สำนักงานประกันสังคมมีมาตราเกี่ยวกับนายจ้างที่มีการกระทำดังกล่าวคือ มาตรา 96 โดยนายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

4. ปัญหาอายุความในการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและเงินเพิ่มตามกฎหมายประกันสังคมจะเห็นว่าแนวกฎหมายของประกันสังคมที่ใช้ในปัจจุบันนั้น มีแนวในการปฏิบัติคล้ายกับกฎหมายของเอกชนคือให้โอกาสนายจ้างในการ นั้นคือต้องมีการเตือนก่อน ถึงสองครั้ง ออกหนังสือเตือน (ตามมาตรา 47 ทวิ) เพื่อให้ นายจ้างนำส่งเงินสมทบที่ค้างชำระ และออกหนังสือเชิญพพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ นายจ้างมาพบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ พร้อมนำเอกสารให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ทะเบียนผู้ประกันตน ถ้ากรณีนายจ้างไม่เข้ามาพบตามกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือประเมินเงินสมทบโดยประเมินตามฐานค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 47 ทวิ (2) ถ้านายจ้างยังไม่มาชำระอีก ต่อไปก็เป็นขั้นตอนการเตือนครั้งสุดท้าย ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การยึด आयัดทั้งนี้เมื่อมีการยึด आयัด แล้วถ้ายึด आयัด ไม่ได้เลย กองทุนยังคงต้องรับผิดชอบในการที่จะต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนที่อยู่ภายใต้กองทุนประกันสังคมด้วย แล้วถ้ามีแบบนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ กองทุนจะมีเสถียรภาพได้อย่างไร และในอนาคตกองทุนมีการที่จะต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินชราภาพให้แก่ลูกจ้างเมื่อครบถ้วนตัวอย่างเช่น นายจ้างมีลูกจ้าง 3 คน ชื่อ เด็กชาย ก อายุไม่เกิน 15 ปี 1 คน นาย ข อายุ 16 ปี 1 คน และนาย ค อายุ 61 ปี 1 คน ดังนั้นกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันสังคมจะบังคับให้นายจ้างรายนี้ต้องขึ้นทะเบียนให้แก่ลูกจ้าง 1 คนเท่านั้น คือนาย ข ตามที่กฎหมายกำหนด มาตรา 33 แต่เมื่อนายจ้างรายนี้ขึ้นทะเบียนแล้ว ไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเลย สำนักงานประกันสังคมต้องมีหนังสือเตือนไปยังนายจ้างรายนี้ตามที่ตั้ง โดยระบุให้ดำเนินการชำระภายใน 30 วัน ดำเนินตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือไปเตือนนายจ้างอีกครั้งก่อนดำเนินการยึด आयัด ได้ตามมาตรา 50 การที่สำนักงานประกันสังคมจะได้รับเงินสมทบได้ครบถ้วนย่อมน้อยมาก และไม่มีอะไรเลยเลยที่จะเป็นหลักประกันว่าสำนักงานจะได้รับชำระเงินสมทบครบถ้วน และแม้ว่าสำนักงานประกันสังคมจะไม่สามารถยึด आयัด ได้ครบถ้วน แต่กฎหมายก็ย่อมต้องให้ความคุ้มครองต่อลูกจ้าง ตามที่มีการตรากฎหมายไว้

สรุปและวิจารณ์ผล

จากการศึกษาขอเสนอแนะว่า

1. ควรให้มีการเพิ่มกฎหมายให้วางเงินประกันตั้งแต่มีการขึ้นทะเบียนนายจ้างตามประเภทการประกอบกิจการ เพื่อเป็นการป้องกันกรณีนายจ้างขึ้นทะเบียนแล้วไม่นำส่งเงินสมทบ เนื่องจากแนวทางการดำเนินการเร่งรัดหนี้ที่ผ่านมาไม่สามารถใช้ได้ผลอย่างเต็มที่ และเมื่อมีการดำเนินการแล้ว ไม่ก่อประโยชน์เท่าที่ควร

2. ให้มีบทลงโทษนายจ้างกรณีหักเงินสมทบลูกจ้างแล้วมิได้นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามหลักกฎหมายอาญาในความผิดของนายจ้างแตกต่างหากจากกฎหมายอาญาโดยให้สำนักงานประกันสังคมระบุเป็นผู้เสียหายเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถพิจารณาจากลักษณะความผิดของนายจ้างและลงโทษนายจ้างโดยมีต้องส่งฟ้อง อันเป็นการกระตุ้นเตือนนายจ้างเกี่ยวกับเจตนาไม่นำส่งเงินสมทบ เพื่อรักษาประโยชน์ของกองทุนอันเป็นการสงวนสิทธิสำหรับสมาชิกเท่านั้น เนื่องจากเมื่อนายจ้างค้างชำระแต่กองทุนประกันสังคมยังคงต้องรับภาระในการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างตามที่กฎหมายได้ให้การคุ้มครอง อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม

3. ให้มีบทลงโทษจากการที่นายจ้างไม่แจ้งขึ้นทะเบียนเพื่อให้ นายจ้างรับผิดชอบ ตามหลักประมวลกฎหมายอาญา โดยให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้เสียหายเพิ่มขึ้น และมีให้มีการเปรียบเทียบปรับแต่ให้มีการส่งคำฟ้องต่อพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาล และระบุให้นายจ้างต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการละเว้นไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมอันเกิดจากไม่กระทำตามกฎหมายประกันสังคม ไว้ในกรณีพิเศษ เพื่อเป็นการลงโทษ โดยให้สำนักงานประกันสังคมสามารถพิจารณาจากการกระทำความผิด เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้นายจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคมและเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์อันเป็นสาธารณะ

4. ประเด็นปัญหาอายุความในการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและเงินเพิ่มตามกฎหมายประกันสังคม ในพระราชบัญญัติประกันสังคมยังไม่มีกำหนดไว้ ควรมีการกำหนดไว้เป็นการยกเว้นไว้เกี่ยวกับเรื่องอายุความ เนื่องจากการเก็บเงินสมทบนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับมหาชน และกองทุนประกันสังคมได้มีการจ่ายเงินสมทบ สวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างไปแล้ว จึงไม่ควรนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มา

จากบทลงโทษนายจ้างเกี่ยวกับการค้างชำระในการเรียกเก็บเงินเพิ่มตามกฎหมายปัจจุบัน กฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยการจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ เงินเพิ่มที่คำนวณได้ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่าย ควรมีการปรับเปลี่ยนโดยแบ่งแยกนายจ้างตามขนาดของกิจการเป็นกิจการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ และมีการกำหนดการจ่ายเงินสมทบภายใน 3 เดือน หรือ 6 เดือน หรือภายในเดือนถัดไป โดยดูจากขนาดของสถานประกอบการ และหากนายจ้างมีการชำระตามกำหนดเวลาเพื่อเป็นการบรรเทาภาระเกี่ยวกับการนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและการเรียกเก็บเงินเพิ่มตามกฎหมายของนายจ้างแต่ละขนาด นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้นายจ้างแต่ละขนาดตื่นตัวในการนำส่งเงินสมทบ โดยเพิ่มการลงโทษนายจ้างหากนายจ้างมีการค้างชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ควรออกข้อกฎหมายสร้างเงื่อนไขเพิ่มเพื่อเป็นการกระตุ้นให้นายจ้างตื่นตัวเกี่ยวกับนายจ้างที่นำส่งเงินสมทบสม่ำเสมอและไม่เคยทำผิดกฎหมาย ควรมีการให้สิทธิต่าง ๆ หรือให้เป็นการลดหย่อนในการชำระเงินสมทบในอัตราร้อยละของเงินสมทบในปีถัดไปและควรมีตกลงร่วมกันในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสารสนเทศโดยการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานสรรพากรเกี่ยวกับข้อมูลของสถานประกอบการและเงินรายได้ของลูกจ้างให้เหมือนกับระบบสารสนเทศของทะเบียนราษฎร์ เพื่อทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบการข้อมูลของลูกจ้างและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเงินค่าจ้างในแต่ละปี เพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการร่วมกันตรวจสอบ นอกจากนี้ยังคำนึงถึงสิทธิของผู้ประกันตนตามที่จำเป็น นอกจากนี้ยังสามารถตรวจสอบการกระทำผิดได้ง่ายอีกด้วย

อนึ่ง กองทุนประกันสังคมถูกจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง และไม่ต้องการลงโทษนายจ้างโดยการยึด आयัตร์พัยสินของนายจ้าง จนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ หรือทำให้กิจการนั้นต้องหยุดการประกอบกิจการ เนื่องจากจะเป็นปัญหาที่กระทบต่อลูกจ้างทั้งหมด รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องของลูกจ้าง บุคคลที่ลูกจ้างต้องให้การดูแล การลงโทษของกฎหมายประกันสังคมมุ่งหวังเพียงให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบให้ครบถ้วนเท่านั้น เพื่อนำไปจ่ายให้แก่ลูกจ้าง ต้องการให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์จากการนำส่งเงินสมทบเท่านั้น ต้องการให้นายจ้างอยู่ได้ และสามารถอยู่ร่วมกับลูกจ้างอย่างมีความสุขมีหลักประกัน จึงเห็น

ควรมีการจัดเก็บเงินประกันล่วงหน้าตั้งแต่เปิดกิจการ โดยดูจากขนาดของกิจการ เพื่อเป็นการบรรเทาเกี่ยวกับเงินสมทบค้างชำระให้น้อยลง

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ประทีป ทับอรรถานนท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สะอาด หอมมณี ตลอดจนอาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี และสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ที่มีส่วนช่วยให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.(2539). แนวปฏิบัติกรประจำปี 2539 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: ส่วนนโยบายและแผน.
- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย.(2522). ความมั่นคงและประกันสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.
- กุลพล พลวัน. (2553). สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. กรุงเทพฯ :ภาพพิมพ์.
- _____. (2538). พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ:วิญญูชน.
- กัลยา พลวิเศษ. (2546). การติดตามเร่งรัดหนี้กองทุนเงินทดแทนสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- กองวิชาการและแผนงาน. (2537). กฎหมายบำนาญแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ:สำนักงานประกันสังคม.
- _____. (2541). กฎหมายประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- จรัญ ภักดีชนากุล. (2555). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ผลและความระงับแห่งหนี้. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).
- ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ. (2556). ประมวลกฎหมายอาญาฉบับอ้างอิง.(พิมพ์ครั้งที่ 32) วิญญูชน
- สำนักงานประกันสังคม. (2542). แนวคิดและหลักการประกันสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม.