

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตมา ได้มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับแรงงานหรือการใช้แรงงานและสวัสดิการสังคมบังคับใช้มานานแล้ว ซึ่งประเทศไทยได้นำระบบประกันสังคม (Social Insurance) มาใช้เพื่อหลักประกันให้แก่ลูกจ้าง และบุคคลอื่นในสังคม ได้ช่วยเหลือพึ่งพาท้ายซึ่งกันและกันตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 โดยให้ความคุ้มครองประโยชน์ทดแทน 7 กรณี คือ

1. การประสบอันตราย หรือ เจ็บป่วยอันไม่เนื่องมาจากการทำงาน
2. กรณีทุพพลภาพ อันไม่เนื่องมาจากการทำงาน
3. กรณีตาย
4. กรณีคลอดบุตร
5. กรณีชราภาพ
6. กรณีสงเคราะห์บุตร
7. กรณีว่างงาน

ปัจจุบันความคุ้มครองลูกจ้าง (2543) ครอบคลุมในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป ซึ่งผู้ประกันตนส่วนใหญ่สามารถใช้สิทธิในการใช้บริการในสถานพยาบาล ตรงความต้องการของตนได้ โดยเลือกใช้ใกล้ที่ทำงาน ใกล้ภูมิลำเนาหรือเช่นเดียวกับผู้ประกันตนรายอื่นในสถานประกอบการเดียวกัน ซึ่งอาจจะเกิดความพึงพอใจหรือปัญหาในการใช้บริการตามสิทธิที่ได้รับในด้านต่างๆ หรือไม่ก็ได้ ในบรรดาบริการที่ได้รับ การบริการด้านการรักษาพยาบาลเป็นหนึ่งในบริการสังคมที่ผู้ประกันตนจะทราบถึงสิทธิและอาจดำเนินการปกป้องสิทธิของตน หรือไม่ เพียงใดด้วย งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาถึงการรับรู้และการปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมไทย

การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศทำให้ผู้ใช้แรงงานจำนวนมากอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในโรงงานในเขตอุตสาหกรรม เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงจากอาชีพเกษตรกรรมเข้ามามีอาชีพรับจ้างเป็นผู้ใช้แรงงานทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งประเทศไทยเราเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศ ที่ได้เข้าร่วมกันตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)

ถือกำเนิดมาพร้อมกับสันนิบาต ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2462 เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน ILO สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิก ยกกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้สูงขึ้น ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสหกรณ์ ภารกิจที่สำคัญได้แก่การวางนโยบายและโครงการเพื่อให้ประเทศสมาชิกปรับปรุงด้านแรงงานสัมพันธ์ การคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคม สิทธิการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานและนายจ้างจะต้องมีผู้แทนสามฝ่าย เข้าร่วมวินิจฉัยตัดสินปัญหาาร่วมกัน เรียกว่าระบบไตรภาคี

ในปี พ.ศ.2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีอนุสัญญาประกาศใช้แล้ว 176 ฉบับและข้อเสนอนะ 183 ฉบับ แต่ประเทศไทยให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาเพียง 12 ฉบับ และรับข้อเสนอนะเพียง 10 ฉบับ จึงนับได้ว่ายังมีได้มีความเข้าใจและจริงจังในการบริหารงานในระบบแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งปัญหาต่างๆ อาจเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย จำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องให้มีการปฏิรูประบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะระบบการประกันสังคมที่มีหลักการสำคัญคือ การให้ความคุ้มครองที่สังคมจัดให้แก่สมาชิกโดยอาศัยมาตรการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมเมื่อประสบปัญหาของรายได้ลดลง ไม่มีรายได้หรือการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ ดาย ว่างงาน สงเคราะห์ครอบครัว การประสบอุบัติเหตุ และโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะนำพาประเทศชาติเจริญก้าวหน้า เช่น นานาอารยะประเทศ

การประกันสังคม ได้เริ่มใช้ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2426 ในประเทศเยอรมนีโดยมีพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วย ต่อมา มีการประกันอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน การพิการ ทูพพลภาพ และการให้ผลประโยชน์ทดแทนผู้อยู่ในความอุปการะของคนงาน ประเทศในยุโรปและอเมริกาได้นำมาปรับปรุงใช้กับประเทศของตน ในทวีปเอเชีย อเมริกาใต้ และแอฟริกา มีการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมจนปัจจุบันมีมากกว่า 149 ประเทศ ที่ได้มีกฎหมายประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ แม้ว่าจะเป็นประเทศร่ำรวยเพียงใดก็ตามก็จำเป็นต้องใช้เงินเพื่อการประกันสังคมเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากเมื่อระบบคอมพิวเตอร์ได้ล่มสลายลงพร้อมกับความพยายามที่จะเข้าสู่ระบบตลาดเสรี โดยการบังคับใช้การประกันสังคม เพราะขณะที่ประเทศไทยเปลี่ยนจากเกษตรกรรมแบบครอบครัว มาเป็นระบบการทำงานโดยมีค่าจ้างตอบแทน ประกอบกับระยะเวลาเลี้ยงดูเด็ก ๆ ที่ต้องศึกษาในโรงเรียนนานขึ้น และคนชราอายุยืนยาวมากขึ้น

ทำให้ภาระดูแลผู้ที่มีความอุปถัมภ์ของผู้มีรายได้กระจายไม่เท่ากัน รวมทั้งการเจ็บป่วยของสมาชิกในครอบครัวเพียงคนเดียวสามารถทำให้รายได้ทั้งหมดของครอบครัวหมดไป เพราะมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูงขึ้น อีกทั้งคนงานที่เจ็บป่วยระยะยาวจะต้องออกจากงานทำให้ขาดสิทธิที่ได้รับจากนายจ้างในเรื่องสุขภาพและสวัสดิการต่างๆ การประกันสังคมเป็นวิถีทางที่สามารถเฉลี่ยภาระเหล่านี้ได้ในระยะยาว

ระบบประกันสังคม คือ การสร้างหลักประกันสำหรับลูกจ้างหรือคนที่มียานทำ โดย นำระบบ Charity แบบไตรภาคีมาใช้ กล่าวคือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อใช้เป็นหลักประกันค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและดูแลสุขภาพเมื่อเจ็บป่วย ในประเทศไทยกฎหมายเก็บทั้งสามฝ่าย ในอัตราส่วนที่เท่ากัน แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดกฎหมายให้ไม่ต้องจ่ายเท่ากันก็ได้ และรัฐบาลแสดงนโยบายลดการสมทบทั้งส่วนของรัฐบาลลง

การให้บริการระบบเหมาจ่ายต่อหัว เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ระบบประกันสังคมถูกมองว่าเป็นบริการที่ต่ำกว่ามาตรฐานปกติ เช่นเดียวกับระบบกองทุนเงินทดแทนแรงงาน ที่มีปัญหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระบบแรก ปัญหาอันดับแรกก็คือ อัตราการจ่ายสมทบตามความเสี่ยงที่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายนายจ้างเพิ่มมาตรการป้องกันการบาดเจ็บและการเจ็บป่วยได้อย่างเพียงพอ

ทั้งนี้เนื่องจากการริเริ่มมาตรการป้องกันจำเป็นต้องใช้ "เงิน" มากกว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่ต้องสมทบเงินเข้ากองทุนเงินทดแทน ส่งผลให้การเบิกจ่ายเงินจากกองทุนเงินทดแทนของลูกจ้างมีเพดานที่จำกัด นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะมารับประกันการรักษาต่อเนื่องเมื่อยอดรายจ่ายสูงกว่าที่กำหนด

ในทางปฏิบัติเนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่จะมีสิทธิทั้งจากประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน ซึ่งนายจ้างจะพยายามให้ลูกจ้างที่เจ็บป่วยจากการทำงานไปใช้สิทธิในระบบประกันสังคม เพื่อที่จะลดการถูกลงโทษ ให้จ่ายเงินสมทบเพิ่มเข้ากองทุนเงินทดแทน ในกรณีที่อัตราการเจ็บป่วยเพิ่มขึ้นจากความเสี่ยงที่สูงขึ้น ขณะที่สถานพยาบาลมักทำในทางตรงกันข้าม คือ ผลักดันให้ลูกจ้างใช้สิทธิกองทุนเงินทดแทนโดยการวินิจฉัยโรคพบว่าเป็นความเจ็บป่วยอันเกิดจากการทำงาน เพื่อให้สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้มาก

ในจังหวัดสมุทรปราการ เป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและสภาพประกอบการมากเป็นอันดับที่ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้จึงมีผู้ประกอบการเป็นโรงงาน บริษัทและห้างร้าน เป็นสมาชิก 6,069 แห่ง มีจำนวนผู้ประกันสังคม 573,459 คน ในจำนวนนี้มีสมาชิก

กองทุนทดแทนจำนวน 569,276 คน แสดงให้เห็นว่าธุรกิจในจังหวัดสมุทรปราการมีส่วนของบริษัทและโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงในการระมัดระวัง อัตราการทำงานในอุตสาหกรรมเหล่านี้ย่อมมีความเสี่ยงต่อการเกิดการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ อุบัติเหตุในระหว่างงาน ที่สูงตามจำนวนสมาชิกที่แจ้งกับประกันสังคมจังหวัด ผู้ประกันตนกลุ่มอิสระตามมาตรา 39 มีจำนวน 8,176 คน (สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรปราการ : กุมภาพันธุ์ 2543)

ปัญหาของการรับบริการภายใต้รัฐสวัสดิการทั้ง 2 ระบบนี้ก็คือ การเปิดโอกาสให้ "ลูกจ้าง" (ตามระบบกองทุนเงินทดแทน) และ "ผู้ประกันตน" (ตามระบบกองทุนประกันสังคม) มีสิทธิเลือกสถานพยาบาลด้วยตนเอง ซึ่งมีทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งการใช้สิทธิประโยชน์ในการรับบริการของสองกองทุนนี้มีข้อแตกต่างกัน ดังรายละเอียดในหน้าถัดไป (ตาราง 1.1)

หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเดือน กรกฎาคม 2540 สำนักงานประกันสังคมได้มีการทบทวนและดำเนินการปรับระบบในหลาย ๆ ส่วน เพื่อให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้มากที่สุด ในภาวะวิกฤต เช่น การลดเงินสมทบจากทั้งสามฝ่ายลง เป็นระยะเวลา 3 ปี การขยายความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ในเรื่องของการรักษาพยาบาลให้กับผู้ที่ตกงานออกไป เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมตระหนักถึงภาระของสถานพยาบาลที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นในกรณี ให้การรักษาแก่ผู้ประกันตนเจ็บป่วยบางโรค ซึ่งต้องการแพทย์ผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะในการดูแลรักษา ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมจึงได้มีการพิจารณาเพิ่มเงินค่าช่วยเหลือค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ปรับปรุงบริการต่าง ๆ เพิ่มเติมให้ผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองเมื่อเกิดกรณีเจ็บป่วยอุบัติเหตุให้ได้รับการรักษาทันที่ ณ สถานพยาบาลที่ใกล้ที่สุดโดยไม่ต้องกังวลถึงค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น (สมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์. 2540 : 6-8) เป็นต้น

การประกันสังคมที่ซับซ้อนและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอาจจะมีผลให้ผู้ประกันตนไม่รู้สิทธิประโยชน์ของตนว่าจะทำอย่างไร ทำให้ได้รับการบริการจากสถานพยาบาลประกันสังคมที่ตนเลือกไม่คืนัก จึงมีความจำเป็นที่จะศึกษาว่าผู้ประกันตนมีความเข้าใจในสิทธิประโยชน์ของตนและการปกป้องสิทธิของตนในระบบประกันสังคม มากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 1.1

ข้อแตกต่างระหว่างกองทุนเงินประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินประกันสังคม	กองทุนเงินทดแทน
เงินสมทบ นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล 3.0% ของค่าจ้างรายเดือน คุ้มครอง (ไม่เนื่องจากการทำงาน) 1.กรณีเจ็บป่วย / ประสบอันตราย 2.กรณีทุพพลภาพ 3.กรณีตาย 4.กรณีคลอดบุตร 5.กรณีสงเคราะห์บุตร 6.กรณีชราภาพ ประโยชน์ทดแทน 1. ตัวเงิน -เงินทดแทนการขาดรายได้ 50% ของค่าจ้าง -ค่าคลอดเหมาจ่าย -ค่าทำศพ -เงินสงเคราะห์ทายาทกรณีตาย 2. บริการ -บริการด้านการแพทย์	เงินสมทบ นายจ้างฝ่ายเดียว 0.2-2.0% ต่อค่าจ้างต่อปี คุ้มครอง (เนื่องจากการทำงาน) 1.กรณีเจ็บป่วย / ประสบอันตราย 2.เงินชดเชยกรณีเจ็บป่วยมากกว่า 3 วัน 3.กรณีทุพพลภาพบางส่วน 4.กรณีทุพพลภาพถาวร 5.กรณีเสียชีวิต (รวมค่าทำศพ) / สูญหาย เงินทดแทน 1.ค่าทดแทน 60 % ของค่าจ้าง 2.ค่ารักษาพยาบาล 3.ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน 4.ค่าทำศพ

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความหลากหลายและความแตกต่างในการรับรู้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 เน้นศึกษาประเด็นความหลากหลายและแตกต่างในการรับรู้และวิธีปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน

1.3.2 ศึกษาผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการและที่ประกอบอาชีพอิสระประเภทผู้ประกันตนที่ศึกษาได้แก่

- ก. ผู้ประกันตนที่กำลังเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน
- ข. ผู้ประกันตนที่กำลังเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน
- ค. ผู้ประกันตนอิสระที่เคยเป็นลูกจ้างและในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน
- ง. ผู้ประกันตนอิสระที่เคยเป็นลูกจ้างและในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

1. ผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานมีความหลากหลายในการรับรู้ข้อมูลสิทธิประโยชน์ของตนมากกว่าผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน
2. ผู้ประกันตนอิสระที่เคยทำงานในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานมีความหลากหลายในการรับรู้ข้อมูลสิทธิประโยชน์ของตนมากกว่าผู้ประกันตนอิสระที่เคยทำงานในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน
3. ผู้ประกันตนในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานมีการแสดงออกถึงความหลากหลายของการกระทำในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนมากกว่าผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน

4. ผู้ประกันตนอิสระที่เคยทำงานในสถานประกอบการที่มีสภาพแรงงาน มีการแสดงออกถึงความหลากหลายของการกระทำในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนมากกว่าผู้ประกันตนอิสระที่เคยทำงานในสถานประกอบการที่ไม่มีสภาพแรงงาน

5. ผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการ มีความหลากหลายในการรับรู้สิทธิประโยชน์ของตนมากกว่าผู้ประกันตนอิสระ

6. ผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการจะแสดงออกถึงการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนหลากหลายกว่าผู้ประกันตนอิสระ

7. ผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการ จะเลิกใช้บริการของโรงพยาบาลง่ายกว่าผู้ประกันตนอิสระ

8. ผู้ประกันตนที่รับรู้สิทธิประโยชน์มาก จะแสดงออกถึงการปกป้องสิทธิประโยชน์อย่างหลากหลายกว่า ผู้ประกันตนที่รับรู้สิทธิประโยชน์น้อย

9. ผู้ประกันตนโดยส่วนใหญ่ที่เลิกใช้บริการของสถานพยาบาลประกันสังคมจะเป็นผู้ที่เคยแสดงการกระทำเพื่อปกป้องสิทธิของตน หากสถานบริการไม่ปรับปรุงบริการให้เป็นไปตามที่เรียกร้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ได้รับทราบการใช้และวิธีการปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม

2. ได้ทราบความหลากหลายและความแตกต่างของการรับรู้และการปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในสถานประกอบการและผู้ประกันตนอิสระ

3. เพื่อใช้ข้อมูลและผลการวิจัยเป็นแนวทางเสนอแนะการปรับปรุงระบบประกันสังคมในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิประโยชน์ การรับรู้ และปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน

1.6 นิยามศัพท์

1. การประกันสังคม หมายถึง ระบบการคุ้มครองทางสังคม โดยการเก็บเงินสมทบเป็นระบบบังคับสำหรับผู้มีรายได้ และสมาชิกแต่ละคนจะได้รับ ความคุ้มครอง การขาดรายได้บางส่วนหรือทั้งหมด และการรับบริการทางการแพทย์ อันเนื่องมาจากเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย

นอกเวลาทำงาน การคลอดบุตร การเลี้ยงดูบุตร การทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และ การเสียชีวิต

2. ผู้ประกันตน หมายถึง ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ซึ่งมีทั้ง

2.1 ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ (ตามมาตรา 33)

2.2 ผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระ (ตามมาตรา 39)

3. สิทธิประโยชน์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับจากประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 ให้มีสิทธิประโยชน์ 7 ด้าน คือ

1. การประสบอันตราย หรือ เจ็บป่วยอันไม่เนื่องมาจากการทำงาน

2. กรณีทุพพลภาพ อันไม่เนื่องมาจากการทำงาน

3. กรณีตาย

4. กรณีคลอดบุตร

5. กรณีชราภาพ

6. กรณีสงเคราะห์บุตร

7. กรณีว่างงาน

4. การรับรู้ หมายถึง การทราบข้อมูลข่าวสารให้เกิดความเข้าใจ และความรู้

5. การปกป้องสิทธิ หมายถึง การกระทำเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนตามที่ต้องการ

ซึ่งเป็นการกระทำโดยตนเอง ในที่นี้ใช้ในความหมายเดียวกับ การพิทักษ์สิทธิ ซึ่งหมายถึง การกระทำเพื่อให้ได้ผลตอบแทนตามต้องการโดยการกระทำที่ใช้ช่องทางต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ โดย แจ้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ฝ่ายบุคคลในสถานประกอบการ สหภาพแรงงาน โรงเรียนที่สำนักงาน ประกันสังคม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ NGO พ้องศาล เป็นต้น