

แนวทางการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม

นางสาวนิตา ดีสุดจิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2545

ISBN-974-281-656-5

The Administrative Direction of The Social Security Office

Miss Nida Desutchit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2002

ISBN-974-281-656-5

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยคำแนะนำและความช่วยเหลือทั้งกำลังกายและกำลังใจจากบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอกล่าวถึงพอสังเขปดังนี้

ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อ รศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและนายบัญญัติ ศิริปรีชา ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม โดยให้คำแนะนำอันทรงคุณค่าทางวิชาการ ให้ความอนุเคราะห์ด้านเอกสารรวมทั้งช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนตรวจแก้ความถูกต้องของเนื้อหาวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่ง จนทำให้สามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการ ดร. พิรพันธุ์ พาลุสุข และ รศ. ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ที่กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ อีกทั้งให้ข้อเสนอแนะ ข้อท้วงติง และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณอย่างสูงและสำนึกในพระคุณของคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางกฎหมายและให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้เขียนจนจบชั้นปริญญาโท

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงและระลึกถึงพระคุณของบิดาที่ช่วยเหลือทั้งกำลังกายในการช่วยแปลเอกสารภาษาอังกฤษ และมารดาที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนศึกษาเล่าเรียนจนสามารถศึกษาถึงระดับปริญญาโท

นอกจากนี้ยังมีผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานของผู้เขียนทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือทุก ๆ อย่างด้วยดีเสมอมาและเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จครั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณในความมีน้ำใจของท่านอย่างมาก

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณประการใด ๆ ที่บังเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณดีดังกล่าวให้ทุกท่านที่กล่าวมาด้วยแล้ว และขอตั้งปณิธานว่าจะนำความรู้และปัญญาอันเกิดจากการศึกษาในครั้งนี้ไปใช้ในวิถีทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติต่อไป

นิตา ศีสุจิต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ	๙
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์	2
1.3 ลักษณะ ขอบเขตและวิธีการดำเนินการศึกษา	3
1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์	4
2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านประกันสังคม	6
2.1.1 ความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะ	6
2.1.2 ความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะด้านประกันสังคม	11
2.2 รูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม	12
2.2.1 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ	12
2.2.2 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ	16
2.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การที่มีส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ	17
2.2.3.1 การจัดตั้งองค์การมหาชน (Public Organization)	17
2.2.3.2 การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency)	20
2.2.3.3 การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)	23
2.2.4 การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ	25
2.3 ทางเลือกในการดำเนินบริการสาธารณะด้านการประกันสังคม	26

บทที่	สารบัญ (ต่อ)	หน้า
	2.3.1 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในรูปแบบราชการ	26
	2.3.2 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ	28
	2.3.3 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในรูปแบบองค์กรที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	29
	2.3.4 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ	30
2.4	ระบบการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในต่างประเทศ	33
	2.4.1 การบริหารโครงการประกันสังคมตามแนวทางขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO)	34
	2.4.1.1 การแบ่งระดับการบริหารงานด้านการประกันสังคมตาม แนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)	36
	2.4.1.1.1 การบริหารงานด้านประกันสังคมในระดับท้องถิ่น	36
	2.4.1.1.2 การบริหารงานด้านประกันสังคมในระดับภาค	38
	2.4.1.1.3 การบริหารงานด้านประกันสังคมในระดับ สำนักงานใหญ่	38
	2.4.1.1.4 การบริหารงานด้านประกันสังคมโดยใช้ เทคโนโลยีใหม่	39
	2.4.2 ตัวอย่างของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในต่างประเทศ ในต่างประเทศ	42
	2.4.2.1 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศ สหรัฐอเมริกา	43
	2.4.2.2 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศ อังกฤษ	48
	2.4.2.3 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศ เกาหลีใต้	52

สารบัญ (ต่อ)

2.4.2.4 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศ สิงคโปร์	53
2.4.2.5 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศ มาเลเซีย	55
2.4.3 ข้อดีข้อเสียของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมใน ต่างประเทศ	56
2.4.3.1 ข้อดีข้อเสียของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในประเทศสหรัฐอเมริกา	57
2.4.3.2 ข้อดีข้อเสียของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในประเทศอังกฤษ	58
2.4.3.3 ข้อดีข้อเสียของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในประเทศเกาหลีใต้	58
2.4.3.4 ข้อดีข้อเสียของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในประเทศสิงคโปร์	59
2.4.2.5 ข้อดีข้อเสียของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ในประเทศมาเลเซีย	60
3 วิวัฒนาการและโครงสร้างการบริหารสำนักงานประกันสังคมในประเทศไทย	61
3.1 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทย	61
3.1.1 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทยก่อน พ.ศ.2533	61
3.1.2 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2533	63
3.2 โครงสร้างการจัดองค์กรในการบริหารงานประกันสังคมในระบบราชการ ในปัจจุบัน	64
3.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ	64
3.2.1.1 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน	64
3.2.1.2 คณะกรรมการการแพทย์ (กองทุนเงินทดแทน)	65
3.2.1.3 คณะกรรมการประกันสังคม	66
3.2.1.4 คณะกรรมการการแพทย์ (กองทุนประกันสังคม)	67
3.2.1.5 คณะกรรมการอุทธรณ์	67

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

3.2.2	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะ หน่วยงานบริหารโครงการ	69
3.2.2.1	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะ หน่วยบริหารโครงการตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537	69
3.2.2.2	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะ หน่วยบริหารโครงการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	70
3.2.2.3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะ หน่วยบริหารโครงการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2537	70
3.2.3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรของสำนักงานประกันสังคม ที่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย	72
3.2.3.1	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน	72
3.2.3.2	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของลูกจ้างชั่วคราว	73
3.3	กลไกการควบคุมสำนักงานประกันสังคม	73
3.3.1	การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยฝ่ายบริหาร	74
3.3.1.1	การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยคณะกรรมการต่าง ๆ	75
3.3.1.2	การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยผู้บริหาร	75
3.3.2	การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยองค์กรตุลาการ	76
3.3.2.1	การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยศาลแรงงาน	76
3.3.2.2	การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยศาลปกครอง	76
3.4	ปัญหาและอุปสรรคของสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการ	78
3.4.1	ปัญหาเรื่องบุคลากร	78
3.4.2	ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง	80
3.4.3	ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ	84
3.4.4	ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงาน ประกันสังคม	85

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาของสำนักงานประกันสังคม	87
4.1 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)	87
4.2 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนตาม กฎหมาย	90
4.2.1 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชน โดยพระราชกฤษฎีกา	92
4.2.1.1 ข้อดีของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูป องค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา	93
4.2.1.2 ข้อเสียของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูป องค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา	93
4.2.1.3 วิธีการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตาม พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	94
4.2.2 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติ	95
4.2.2.1 ข้อดีของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูป องค์การมหาชนโดยพระราชบัญญัติ	95
4.2.2.2 ข้อเสียของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูป องค์การมหาชนโดยพระราชบัญญัติ	96
4.2.2.3 วิธีการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.	97
4.3 เหตุผลของความเหมาะสมในการเปลี่ยนสถานะสำนักงานประกันสังคมจาก ส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน	98
4.3.1 การแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร	101
4.3.2 การแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณและการคลัง	102
4.3.3 การแก้ไขปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการ	102

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.3.4 การแก้ไขปัญหารื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของ สำนักงานประกันสังคม	103
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	105
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก ก	
ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	117
ภาคผนวก ข	
ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.	129
ประวัติผู้เขียน	143

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม
ชื่อนักศึกษา	นางสาวนิดา คีสุตจิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	นายบัญญัติ ศิริปรีชา
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในหลายประเทศทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อทั้งภาครัฐและเอกชน รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการดำเนินการผ่านหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นลำดับลงมาตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งทำให้พบปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ สายการบังคับบัญชาที่ส่งผลกระทบทำให้รัฐบาลเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในภาคราชการให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของรัฐ โดยการจัดทำแผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ดังนั้นสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานในภาคราชการหน่วยหนึ่งซึ่งมีภารกิจในการจัดเก็บเงินสมทบของรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ร่วมสมทบเข้าเป็นกองทุนเพื่อสำหรับจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกของกองทุน อีกทั้งเพื่อบุตรและทายาทของลูกจ้างหรือผู้ประกันตนตามกฎหมาย สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมจากระบบราชการเป็นการบริหารในรูปแบบอื่นที่มีลักษณะของความเป็นอิสระในการบริหารงาน ได้แก่การจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในรูปแบบขององค์การมหาชน หน่วยงานบริหารพิเศษ และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในต่างประเทศที่ได้มีการปรับเปลี่ยนองค์กรจากหน่วยงานราชการไปสู่รูปแบบขององค์กรใหม่แล้ว ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ประเทศอังกฤษที่มีการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ ประเทศเกาหลีได้มีการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเทศสิงคโปร์ที่มีการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมที่ร่วมลงทุนกับบริษัทเอกชนโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้เข้าถึงประชาชน และประเทศมาเลเซียที่มีการจัดบริการสาธารณะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยเหตุผลตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับลักษณะด้านกฎหมายในประเทศไทยในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีการผลักดันให้เกิด

จากการศึกษาพบว่าสำนักงานประกันสังคมมีภารกิจที่สำคัญคือการให้บริการประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจเท่านั้น สิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การให้บริการประชาชนคือการจัดเก็บเงินสมทบที่มีลักษณะบังคับประชาชนโดยกฎหมาย และลักษณะการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการขาดความคล่องตัวอันเนื่องจากสายการบังคับบัญชา ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกับเหตุการณ์ในปัจจุบันและอนาคต ทั้งในแง่ของขั้นตอนการให้บริการประชาชนที่ยึดติดกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมากเกินไป ประกอบกับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่ให้บุคลากรไม่สามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้ ทำให้ไม่สามารถเหนี่ยวนำบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอยู่ในระบบได้ ทำให้เกิดภาวะความไม่ต่อเนื่องของการทำงานที่มีผลกระทบถึงศักยภาพการให้บริการประชาชน เพราะระบบราชการเป็นเครื่องมือของรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านการปกครอง ที่ต้องอาศัยการตรวจสอบที่เคร่งครัด หากนำมาใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมจะทำให้การทำงานไม่มีความเป็นอิสระในการทำงานดังกล่าว ดังนั้นการกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่เรียกว่าองค์กรมหาชนจะทำให้สำนักงานประกันสังคมมีความเป็นอิสระ เป็นองค์กรที่มีรายได้ มีบุคลากรเป็นของตนเองโดยมีการกำกับดูแลจากรัฐในระดับหนึ่ง

การปรับเปลี่ยนฐานะของสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการ ให้เป็นสำนักงานประกันสังคมที่มีความเป็นอิสระ มีแนวทางที่สามารถทำได้อย่างน้อย 2 วิธีคือ

1. การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
2. การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนโดยการตราพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม

Name	Miss Nida Desutchit
Thesis advisor	Associate Professor Dr. Somkit Lertpaitoon
Co-Thesis advisor	Mr. Banyat Siripreecha
Department	Law
Academic Year	2001

ABSTRACT

Thailand as many other countries in the world, has been affected by the global economic crisis that has its direct impact on both the government and private sectors. The government, as the public administrative body of the country, has realized that the existing methods of public administration through ministries, bureaus, and departments in some areas of work have caused many problems including legal, regulative, as well as administrative aspects and deems it necessary to restructure the whole public administration system. Likewise, the Social Security Office (SSO), which is a government department in charge of managing the Social Security Fund collected from workers, employers, and the government contributions in order to pay benefits to insured workers and their offspring in the events prescribed by laws.

This thesis is aimed at doing feasibility to reform study social security administrative structure to be more independent. Other forms in the study include an establishment of a public organization, an executive agency, or an independent body to run the social security services. There are a good number of examples in foreign countries whereby social security administration is run in some forms other than the state-run organization. For example, in the United States, the Social Security Administration (SSA) is an independent administrative body of the federal government. In the United Kingdom, its social security services are operated in the form of an executive agency. The social security services in South Korea is a state-enterprise. In Singapore, social security services are operated in the form of a joint-venture between the government and a private firm with an emphasis on information technology to reach all citizens. Like the USA., Malaysia is running its social security services through an independent administrative body of the government. All these different forms of social security administration are in accordance

with the political, socio-economic environments of each country. The laws in these countries were taken into consideration and compared with existing Thai law in B.E. 2542 (1999). The Parliament passed the Public Organization Act B.E. 2542 authorizing the administrative body to privatize, and make them public organizations by issuing a Royal Decree endorsing such a change in order to provide more efficient services for the people.

The study reveals that providing services for people is an important tasks of the Social Security Office. To provide such services, the Office must collect the contributions as specified by law and on compulsory basis from workers and employers. The administration of the Social Security Office as a government department has no practical flexibility because of long range of hierarchy. Legal and regulative problems cannot be updated immediately to match with present and future situation. This includes the process of services delivery which attached to the government regulation. Furthermore, the salaries and other fringe benefits for personnel cannot compete with private sectors. Thus, the SSO cannot keep potential personnel for the organization which affect the efficiency of the services. Since the bureaucratic system has been created for administrative purpose with restricted checking, if this system is used for social security service delivery, it will cause an unefficient services. Therefore, the social security organization should be reformed and move toward an autonomous and decentralized public organization. As a result, it will be more independent, with its own revenue and personnel, despite being under the supervision of the government, still.

To change the social security office from state-run agency to the independent organization, there are at least two ways as follows;

1. To establish the Social Security Office to the public organization by issuing a Royal Decree in accordance with the Public Organization Act B.E. 2542.
2. To establish the Social Security Office to the public organization by enacting the Social Security Office Act.

บทที่ 1

บทนำ

ระบบราชการเป็นระบบที่รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวทำให้การปฏิบัติราชการของรัฐเป็นไปตามระเบียบแบบแผน ซึ่งหมายถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีการควบคุมความประพฤติของข้าราชการมีการทำงานเป็นขั้นตอนเป็นลายลักษณ์อักษร ตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จนกระทั่งการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน จึงทำให้ระบบดังกล่าวเป็นระบบที่ขาดความยืดหยุ่น จนกระทั่งเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลมีความมุ่งมั่นอย่างมากเพื่อการแก้ไขปัญหาระบบราชการโดยการปฏิรูประบบราชการซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของบ้านเมือง เริ่มตั้งแต่การลดอัตรากำลังคนภาครัฐ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือแปรสภาพส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน สำนักงานประกันสังคมจึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งแบ่งงานออกเป็น 2 ส่วนคืองานบริหารกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมส่วนหนึ่ง และการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในลักษณะของการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมที่เน้นการให้บริการประชาชนอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องมีความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงานซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับการบริหารงานในส่วนราชการอื่น ๆ โดยทั่วไปเป็นอันมาก เช่น ทางด้านการเงินและทรัพย์สินซึ่งมีทั้งเงินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน เงินที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ต้องมีหน้าที่นำส่งเข้าเป็นเงินกองทุนซึ่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงไม่ต้องนำเงินดังกล่าวส่งเข้าคลัง รวมถึงดอกผลของเงินดังกล่าวก็ตกเป็นของกองทุนด้วย แสดงให้เห็นว่าสำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ในการบริหารกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมและสามารถใช้เงินจากกองทุนเพื่อบริหารงานได้ตามกฎหมาย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารสำนักงานประกันสังคมเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มหมวด 9 ทวิ มาตรา 22 ทวิ และมาตรา 22 ตริ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ให้กระทรวง

แรงงานและสวัสดิการสังคมมีหน้าที่เกี่ยวกับการประกันสังคมโดยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการบริหารงานด้านการประกันสังคมภายใต้กรอบของกฎหมาย ทำให้สำนักงานประกันสังคมในระบบราชการมีปัญหาเรื่องสายการบังคับบัญชาที่ยาว ทำให้เกิดความล่าช้า และทำให้เกิดปัญหาเมื่อต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนที่รอรับบริการ

สำหรับการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่มีต่อสำนักงานประกันสังคมนั้น ทำให้สำนักงานประกันสังคมถูกควบคุมการบริหารงานอย่างเคร่งครัดซึ่งทำให้ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ต้องทำตามนโยบายของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ประกอบกับผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมส่วนใหญ่มักจะถูกโยกย้ายเมื่อมีการปรับเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้การทำงานของสำนักงานประกันสังคมไม่ก้าวหน้า ส่งผลให้เมื่อเกิดภาวะวิกฤตทางสังคมและเศรษฐกิจ สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถขยายหรือปรับเปลี่ยนการบริหารงานได้ทันกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถให้บริการประชาชนได้คล่องตัวทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบกับการให้บริการระหว่างระบบราชการกับการให้บริการในภาคเอกชน

ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากปัญหาของระบบราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานที่ตายตัวทำให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสภาพและลักษณะการทำงานตามสายการบังคับบัญชาได้ทัน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในรูปแบบโครงสร้างในลักษณะอื่นในรูปวิทยานิพนธ์ภายใต้หัวข้อเรื่อง “แนวทางการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม (The Administrative Direction of the Social Security Office)”

1.2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

การที่จะหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องทำการศึกษาประวัติความเป็นมาของสำนักงานประกันสังคม โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมไทยในระบบราชการ เพื่อให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การคลัง ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงานประกันสังคม เพื่อนำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในลักษณะของร่างกฎหมายในตอนท้าย

1.3 ลักษณะ ขอบเขตและวิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับข้อขัดข้องทางกฎหมายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม โดยเน้นศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางหลักเกณฑ์แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งการศึกษานี้จะทำการวิเคราะห์และวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์เน้นหนักด้านโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานสำนักงานประกันสังคม นอกจากนี้ยังอาศัยแนวคิดและทฤษฎีการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย

1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

สำนักงานประกันสังคมมีปัญหาในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในระบบราชการคือ ปัญหาเรื่องบุคลากร ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ และปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของสำนักงานประกันสังคมแก่ประชาชนเกิดความล่าช้าและไม่ยืดหยุ่น ดังนั้นการที่จะแก้ไขปัญหการบริหารงานจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมให้มีความคล่องตัวได้จะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานประกันสังคมมีการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์

ได้ทราบประวัติความเป็นมาและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการ ตลอดจนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และทราบถึงที่มาของปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหารูปแบบและโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคม รวมทั้งข้อเสนอแนะในทางกฎหมายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านประกันสังคม

การที่มนุษย์จะอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขจะต้องมีปัจจัย 4 อันเป็นสิ่งพื้นฐานในการดำรงชีวิตอันได้แก่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ซึ่งแต่เดิมการได้มาซึ่งสิ่งเหล่านี้มาจากการแลกเปลี่ยน แต่ในปัจจุบันเมื่อสังคมพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ จากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมทำให้การใช้ชีวิตของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคม ก่อให้เกิดนายทุนที่เป็นเจ้าของกิจการและลูกจ้างซึ่งทำงานเพื่อแลกเงินมาเพื่อใช้จ่ายในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว การอยู่ในสังคมอุตสาหกรรมทำให้ความต้องการของมนุษย์เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ได้มาซึ่งสิ่งจำเป็นพื้นฐานของทุก ๆ คนในสังคม เกิดการเอารัดเอาเปรียบจากคนที่มั่งคั่งต่อรองมากหรือคนที่ไม่มีเงินมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ทุกข์ยากเดือดร้อนให้มีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน โดยการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่งคือการจัดทำบริการสาธารณะด้านสังคมจากภาษีอากรของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาก็ตามการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารประเทศที่จะต้องเสริมสร้างให้เกิดการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะของการสงเคราะห์ช่วยเหลือโดยจัดบริการต่าง ๆ ซึ่งมี 6 ประเภทคือ การศึกษา การสาธารณสุข การจัดที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างแรงงาน และการบริการสังคม เพื่อใช้ในการกำหนดมาตรฐานในการจัดสวัสดิการสังคมและเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเอง ต่อมาเมื่อสภาพวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้อายุได้ประจำเดือนต้องนำมาเลี้ยงตนเองและครอบครัวน้อยทำให้คุณภาพชีวิตลดลง รัฐในฐานะผู้บริหารประเทศต้องหาวิธีการในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน โดยการนำระบบการจัดการประกันสังคม (Social Insurance) มาใช้โดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมซึ่งมีรายได้จากการจัดเก็บเงินสมทบของผู้ประกันตน นายจ้างและหรือรัฐบาล เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ประกันตนในลักษณะของประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ และเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการ ขอบเขตและผลประโยชน์ตอบแทนหลาย ๆ อย่างที่รัฐจัดไว้ในโครงการประกันสังคมทั่วโลกมีแตกต่างกันมาก ในประเทศที่พัฒนาโครงการประกันสังคมอยู่ในระดับสูงจะเป็นที่รวมของประโยชน์ทดแทนที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก แต่อย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุมขั้นพื้นฐาน ซึ่งสามารถแบ่งประโยชน์ทดแทนเป็นกลุ่มตามอนุสัญญาประกันสังคม เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคมของ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 (ปี ค.ศ. 1952) ซึ่งอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนใน 9 กรณีคือ

1. การบริการทางการแพทย์ (medical care)
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย (sickness benefit)
3. ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร (maternity benefit)
4. ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (unemployment benefit)
5. ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว (family benefit)
6. ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน (employment injury benefit)
7. ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (invalidity benefit)
8. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (old - age benefit)
9. ประโยชน์ทดแทนแก่ทายาท (survivors benefit)¹

การพิจารณาให้ความคุ้มครองประชาชนในประเทศต่าง ๆ จะพบว่าโครงสร้างของการจ่ายประโยชน์ทดแทนเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน แต่รูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนและวิธีการดำเนินงานต่างกันซึ่งสามารถแยกรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะได้ 4 รูปแบบคือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์กรที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ ก่อนที่จะกล่าวถึงในเรื่องรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะจะขอกล่าวถึงความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านประกันสังคม

รัฐสมัยใหม่ทุกรัฐจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน และถือว่าเป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญ โดยพิจารณาจากความหมายและคำจำกัดความได้ดังนี้

2.1.1 ความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะ

2.1.1.1 “บริการสาธารณะ” (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน²

¹ International Labour Office. **Administration of Social Security**. Geneva. Switzerland, 1998, p. 110.

2.1.1.2 ลักษณะของบริการสาธารณะ เป็นการจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และการจัดทำภารกิจของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งแบ่งได้ 2 ประเภท² คือ

(1) **ภารกิจพื้นฐาน** (primary function) คือ ภารกิจขั้นต่ำที่สุดที่ไม่อาจตัดทอนลงได้อีกเพราะมีภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการธำรงรักษารัฐให้คงอยู่มีด้วยกัน 2 ลักษณะคือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายของศัตรูภายนอกรัฐและการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยภายในรัฐหากสังคมมนุษย์สังคมใดไม่ปฏิบัติภารกิจ 2 ประการดังกล่าวก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าสังคมมนุษย์สังคมนั้น มีการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกจากการละเมิดชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน

(2) **ภารกิจลำดับรอง** (secondary function) คือ ภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อกระจายความมั่งคั่งไปยังราษฎรอย่างทั่วถึงและยุติธรรม อันจะทำให้ราษฎรทุกคนมีโอกาสในอันที่จะใช้สิทธิเสรีภาพทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมืองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ภารกิจลำดับรองของรัฐแต่ละรัฐและแต่ละยุคสมัยอาจมีขอบเขตรายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่รัฐจะพิจารณาเห็นว่าเหมาะสม โดยอาศัยเหตุผลในด้านต่างๆ จึงเห็นได้ว่าภารกิจลำดับรองของรัฐเสรีประชาธิปไตยกับภารกิจลำดับรองของประเทศสังคมนิยมมีขอบเขตที่แตกต่างกัน และภารกิจลำดับรองของประเทศยุโรปกับภารกิจลำดับรองรองประเทศด้อยพัฒนาก็แตกต่างกันด้วย เป็นต้น การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล ประกันการว่างงาน ฯลฯ การประกันสังคมก็ถือได้ว่าเป็นภารกิจลำดับรองที่รัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลทางด้านการแพทย์และครอบครัวให้หลักประกันพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต รัฐจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน หมายความว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์กรในการจัดทำบริหารสาธารณะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการ

² ประยูร กาญจนกุล. “คำบรรยายกฎหมายปกครอง.” พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 108.

³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 33.

ที่รัฐจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยมีลักษณะที่การจัดทำต้องดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา⁴

อย่างไรก็ดี เราอาจจะเรียกภารกิจลำดับรองของรัฐได้อีกอย่างหนึ่งว่า “บริการสาธารณะของรัฐ” (Public Service) ในความหมายที่แตกต่างจากคำว่า “ราชการ” กล่าวคือ ภารกิจลำดับรองหรือบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนหรือเพื่อปรับปรุงสวัสดิการแก่ประชาชน โดยรัฐมิได้ใช้อำนาจบังคับในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแต่อย่างใด บริการสาธารณะดังกล่าวนี้อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยการตั้งโรงเรียน มหาวิทยาลัย การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งในด้านกายภาพและจิตใจ โดยการตั้งโรงพยาบาล สร้างสนามกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจสาธารณะ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมโดยการสร้างโรงละคร ดนตรี ให้บำเพ็ญบำนาบุญแก่ผู้เกียจฉား กำหนดการแรงงานสัมพันธ์ วางแผนพัฒนาชนบทและการวางผังเมือง การจัดตั้งคลังออมสิน ฯลฯ เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่กิจการของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยแยกเป็นด้านอุตสาหกรรม เช่น การเหมืองแร่ การป่าไม้ การยางสูบ โรงงานน้ำตาล โรงงานทอผ้า ฯลฯ และแยกเป็นด้านพาณิชย์กรรม เช่นการเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การโทรศัพท์ การบินภายในและระหว่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น⁵

นอกจากนี้หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ⁶ คือ

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนซึ่งมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นสำหรับประชาชน หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ดังนั้นบริการสาธารณะจะต้องมีการจัดทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ในกรณีที่เกิด

⁴ วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 11.

⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” หน้า 33.

⁶ นันทวัฒน์ บรรณานันท์. “หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.” พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543, หน้า 35-45.

การหยุดชะงักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (tutelle) จะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่คิโนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้อการส่วนรวมของประชาชนด้วยหรือสอดคล้องกับความต้องการของประโยชน์มหาชน

การจัดโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการจำแนกภารกิจของรัฐเป็น 6 กลุ่ม ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ คือ

- (1) ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการ โดยการกำหนดหน่วยงานที่ปฏิบัติให้เป็นส่วนราชการ
- (2) ภารกิจที่รัฐยังต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมที่มุ่งหารายได้เข้ารัฐและสร้างผลกำไรได้ โดยกำหนดให้เป็นรัฐวิสาหกิจ
- (3) ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลกำไร ซึ่งอาจกำหนดให้จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน
- (4) ภารกิจที่เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่น ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
- (5) ภารกิจที่เอกชนสามารถดำเนินการในเชิงธุรกิจได้ ควรถ่ายโอนให้ภาคเอกชนดำเนินการ
- (6) ภารกิจที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการในชุมชน ควรให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนดำเนินการ⁷

การดำเนินการจัดทำภารกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะต่าง ๆ ตามการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐทั้ง 6 ประเภทจะต้องมีการดำเนินการโดยองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎหมายทั้งสี่หาได้มีความเป็นอยู่ที่แท้จริงไม่ เป็นแต่เพียงกฎหมายสมมติให้เป็นบุคคล เพื่อให้สามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่แท้จริง ไม่อาจแสดงเจตนาได้ จำเป็นต้องมีผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้แสดงเจตนาแทน นิติบุคคลจะมีสิทธิก็เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น กฎหมายจะถอนสภาพบุคคลเสียเมื่อใดก็ได้⁸ นิติบุคคลแยก

⁷ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์. “องค์การมหาชน มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ : แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน.” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2542, หน้า 42.

⁸ ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 96.

ได้เป็น 2 ประเภทคือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งในที่นี้จะอธิบายถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น

ลักษณะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ก่อตั้งโดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้ง บุคคลใดเข้าไปร่วมอยู่ในกลุ่มชนใดที่เป็นนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชนบุคคลนั้นก็เป็นผู้สมาชิกของนิติบุคคลนั้น เช่น เทศบาล การดำเนินงานมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ในลักษณะของการสร้างถนน และอาจมีอภิสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนในการเก็บภาษี เว้นคืนที่ดิน หรือกระทำการโดยใช้อำนาจบังคับ⁹

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามหลักกฎหมายไทย แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล และวัดในพระพุทธศาสนา

กฎหมายไทยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลได้โดยง่ายเท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานนั้น ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่อาจจัดการทรัพย์สินในความรับผิดชอบของตนได้อย่างอิสระ ทบวงการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 72 บัญญัติว่า คำว่า ทบวงการเมือง ตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้หมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

องค์การของรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นราย ๆ ไป เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 นอกจากนี้ยังมีองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติและเป็นองค์การประเภทที่ได้รับความพิเศษบางอย่างในทางปกครองเข้าไปรื้อถอน ทำลายสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอันตรายต่อระบบงานขององค์กรในที่ดินของรัฐและเอกชน เพื่อกำหนดเขตในการเดินสาย ปักเสา วางท่อ หรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันหมายถึงหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

⁹ วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย. หน้า 16.

วัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน หมายถึงวัดในพระพุทธศาสนา ซึ่งได้มีประกาศของกระทรวงศึกษาธิการที่ออกตามความในกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

2.1.2 ความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะด้านประกันสังคม

2.1.2.1 ความหมายของคำว่า “การประกันสังคม” หมายถึงโครงการที่รัฐบาลได้จัดขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความมั่นคงและหลักประกันให้แก่ประชาชนโดยมีการเก็บเงินส่วนหนึ่งของรายได้จากประชาชนที่มีรายได้นำมาสมทบรวมกันเป็นกองทุนกลางเพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่เกิดประสบเคราะห์กรรม เช่น กรณีอุบัติเหตุ เจ็บป่วย คลอดบุตร พิกัด ทูพพลภาพ ตาย ขราภาพ และว่างงาน โดยปกติการประกันสังคมในขั้นต้นจะใช้บังคับแก่คนทำงานที่ได้รับค่าจ้างโดยคนงานและนายจ้างจะเป็นผู้ส่งเงินสมทบและรัฐบาลออกเงินสมทบอีกส่วนหนึ่ง¹⁰

“การประกันสังคม” คือ การวางหลักประกันในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน ด้วยการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพื่อชดเชยเงินที่ต้องเพิ่มขึ้น หรือทดแทนเงินรายได้ที่ต้องสูญเสียไป

11

2.1.2.2 การประกันสังคมมีลักษณะดังนี้

- มีการบริหารทางการเงินโดยวิธีการจัดเก็บเงินสมทบซึ่งโดยปกติมักมาจากการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งรัฐอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบหรือให้เงินอุดหนุนอื่น ๆ ด้วยก็ได้

- การเข้าร่วมโครงการจะเป็นลักษณะแบบบังคับและมีข้อยกเว้นน้อยมาก รายได้จากเงินสมทบจะเก็บรวบรวมอยู่ในรูปกองทุนพิเศษ ซึ่งต้องนำไปเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหาร เงินส่วนเกินไม่จำเป็นต้องนำมาใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนในปัจจุบัน แต่จะนำไปลงทุนเพื่อให้เกิดดอกผลต่อไป

- สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนจะขึ้นอยู่กับประวัติการจ่ายเงินสมทบ โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นหรือการตรวจสอบรายได้ อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนจะมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ประกันตน และการประกันกรณี

¹⁰ นิคม จันทรวิทุร. “กฎหมายประกันสังคม 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนผ่านเป็นจริง.” ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2533, หน้า 2.

¹¹ จำลอง ศรีประสาธน์ “แนวคิดและหลักการประกันสังคม.” นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, ม.ป.ป., หน้า 15.

ขาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน โดยทั่วไปจะมาจากการสนับสนุนทางการเงินจากนายจ้างฝ่ายเดียวแต่รัฐอาจช่วยจ่ายเงินอุดหนุน¹²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 86 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” ซึ่งการจัดการประกันสังคมที่รัฐจัดทำนั้น ปัจจุบันรัฐได้จัดทำตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

2.2 รูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีหลายลักษณะด้วยกัน เช่นการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์กรที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ และในปัจจุบันมีการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์กรที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลายลักษณะซึ่งในที่นี้ขอยกตัวอย่างไว้เพียง 3 ประเภทคือ องค์การมหาชน หน่วยงานบริหารพิเศษ และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

2.2.1 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

ประเทศไทยได้นำระบบราชการมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยไม่มีการแยกภารกิจของฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกัน จนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการ โดยแยกภารกิจของทหารและพลเรือนออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งมีผลมาจนถึงทุกวันนี้ในลักษณะของการจัดระเบียบบริหารราชการไทย ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 งานราชการ ได้แก่ ภารกิจที่กระทรวง ทบวง กรมและองค์การบริหารท้องถิ่นจัดทำภารกิจที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย มีการจัดตั้ง การจัดระเบียบ การดำเนินงาน ตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎระเบียบ ปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

1. ราชการบริหารส่วนกลาง มีองค์กรที่ดำเนินการคือกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม มีการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเพื่อรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การป้องกันสาธารณภัย หรือการบริการสาธารณะเพื่อความสะดวกสบายของประชาชน เช่น การสาธารณสุข การคมนาคม การคลัง เป็นต้น

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือการจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่จากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลางไปประจำจังหวัด แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากส่วนกลาง ได้รับงบประมาณค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ได้โดยอิสระ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงควบคุมดูแลเท่านั้น

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเป็นอำนาจออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ระบบราชการ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ อยู่ในความอำนวยการและรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครองใช้งบประมาณของรัฐ ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐ การกระทำและการปฏิบัติใช้วิธีบังคับฝ่ายเดียวโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะอาจทำให้เปล่าโดยประชาชนไม่เสียค่าตอบแทนหรือกิจการบางอย่างอาจเสียค่าตอบแทน เนื่องจากบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ต่อเมื่อสังคมและเศรษฐกิจขยายขอบเขตมากขึ้นรัฐจึงมีความจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ โดยการขยายการจัดทำภารกิจเพื่อบริการประชาชนมากขึ้น กิจการดังกล่าวเรียกว่า กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม สังคม และเศรษฐกิจ เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข โภค และกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น

แนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง คือกระทรวง ทบวง กรม โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น เนื่องจากหลักการรวมอำนาจมีอุปสรรคและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง มีการปฏิบัติงานที่ล่าช้า จึงได้มีการขยายหลักการรวม

อำนาจออกโดยการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค เพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรมให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว¹³

การแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำยังเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ไปยังส่วนภูมิภาคโดยมอบอำนาจบางอย่างในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่นั้น แต่การบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง¹⁴

2. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นลักษณะที่รัฐมอบอำนาจให้กับองค์กรอื่นที่มีอิสระการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้อย่างอิสระในขอบเขตของกฎหมายโดยรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

การกระจายอำนาจมี 2 ลักษณะคือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนและการกระจายอำนาจทางเทคนิค

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดน เป็นวิธีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยถูกจำกัดอาณาเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางบริการหรือเทคนิค คือวิธีการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีได้อยู่ในระบบราชการ จัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่กำหนดเขตพื้นที่ในการจัดทำและกิจกรรมนั้นเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องจัดทำ เช่น เรื่องของไฟฟ้า การประปา ให้มีการจัดทำในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน

การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการถูกควบคุมโดยองค์กรอื่นอีก คือรัฐสภา สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อเสียของการจัดรูปองค์กรแบบส่วนราชการทำให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว ต้องปฏิบัติตามขั้นตอน เพราะนโยบายของส่วนราชการต้องถูกนำไปอภิปรายในรัฐสภาอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์อภิปรายในรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณที่ส่วนราชการต่าง ๆ นำเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และต้องผ่านการควบคุมของคณะกรรมการ

¹³ ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 174.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

ของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง ซึ่งมีลักษณะการควบคุมที่ค่อนข้างเข้มงวด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาหน่วยงานทางเทคนิคของรัฐให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ

สำนักงานประกันสังคม เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การที่กฎหมายกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่ากรม ภายใต้สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2534 มีผลให้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมเป็นไปตามหลักการรวมอำนาจบริหารราชการที่มีกฎ ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานมากมาย ไม่มีความยืดหยุ่นและล่าช้า ทำให้งานของสำนักงานประกันสังคมที่ต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงานจึงต้องการระบบงานแบบกระจายอำนาจเพื่อเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยรัฐอาจออกกฎหมายให้สำนักงานประกันสังคมมีอำนาจรับผิดชอบ มีระบบบริหารงานบุคคล ระเบียบการเงินเป็นของตนเอง ความสัมพันธ์กับส่วนกลางอยู่ภายใต้การกำกับดูแล มีชื่ออยู่ในระบบสายการบังคับบัญชาเหมือนส่วนราชการอื่นๆ

2.2.2 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้เริ่มใช้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แต่ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกแล้ว รัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนแน่นอน กฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจมีดังนี้

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

มาตรา 4 วรรค 6 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งการกิจนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 4 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจ (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ความแตกต่างเกี่ยวกับคำนิยามรัฐวิสาหกิจข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางการบริหาร คือ การพิจารณาว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผลต่อแนวทางการบริหาร เนื่องจากการพิจารณาฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายหนึ่งอาจไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับ

2.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2.2.3.1 การจัดตั้งองค์การมหาชน (Public Organization)

รูปแบบดั้งเดิมขององค์การมหาชนมีชื่อเรียกว่า Etablissement public ในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ที่เริ่มใช้ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่โดยการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 มีลักษณะและองค์ประกอบสำคัญที่เอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบภารกิจสมัยใหม่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบดังนี้

1. เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่ไม่มีลักษณะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีและใช้สิทธิรวมทั้งได้รับความคุ้มครองเรื่องทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ในทำนองเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ความเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชนไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์การมหาชน

2. ได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ เนื่องจากได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รัฐจึงต้องจัดสรรงบประมาณและค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าว เพราะองค์การมหาชนเป็นกิจการที่ไม่ได้แสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเองเป็นหลัก ดังนั้นงบประมาณนี้จะต้องเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูงและไม่มีการควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชน

3. มีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อมิให้ภารกิจซ้ำซ้อนกับส่วนราชการ จึงต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจนระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

4. ความเป็นอิสระในการบริหารงาน เพื่อให้ภารกิจที่รัฐกำหนดให้คล่องตัวและมีอำนาจตัดสินใจเปิดเสรีเด็ดขาดภายในองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ การจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติการภายใน

5. ต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ คือต้องเป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลังซึ่งเป็นการตรวจสอบทางบัญชีและความถูกต้องในการรับ-จ่ายเงิน และมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนโยบายทำหน้าที่ควบคุมอยู่ห่าง ๆ เพื่อคอยยับยั้งการกระทำนอกนโยบายของรัฐหรือเป็นการละเมิดกฎหมายได้ทันที¹⁵

2.2.3.1.1 แนวคิดพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารที่เป็นอิสระในประเทศฝรั่งเศสอาศัยหลักการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิค การจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐแล้ว ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบเขตในการตราพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้นให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ในสิ่งที่นอกเหนืออำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการกำหนดประเภทโดยระบุเงื่อนไขต่าง ๆ จากนั้นฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนต่างๆ ตามความเหมาะสมตามประเภทที่กำหนด องค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระและมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกการบังคับบัญชาของส่วนราชการในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Etablissement public หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า (Public Establishment or Public Organization) หรือในภาษาไทยเรียกว่า องค์การมหาชน¹⁶

2.2.3.1.2 ระบบการบริหารงานขององค์การมหาชน การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ คือมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นนิติ

¹⁵ สุรพล นิธิไกรพนธ์. “องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน.” ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพฯ. 2542, หน้า 10-11.

¹⁶ โกสิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530, หน้า 309.

บุคคลมหาชนซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจมหาชน ที่ทำให้มีอำนาจบังคับบางประการเหนือประชาชนทั่วไป และมีการจัดทำกิจการบริการสาธารณะเฉพาะด้าน แต่องค์การมหาชนก็มีข้อจำกัดคือ ไม่สามารถจัดทำภารกิจได้ทุกอย่างเหมือนส่วนราชการ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นงานที่ต้องทำ หรือในด้านความเป็นอิสระของบุคลากร องค์การมหาชนเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดในเรื่องหลักว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการบริการและทางเทคนิค องค์การนี้มีด้วยกันหลายประเภทและมีความหลากหลายในแง่ของกิจการ วัตถุประสงค์ และการบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน¹⁷ ขององค์การนี้มีสาเหตุ 4 ประการคือ

1. เหตุผลในแง่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ กิจกรรมในทางวิชาการหรือศิลปะ มักมีความต้องการอิสระหลักประกันในการเรียนการสอนที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซง องค์การเหล่านี้ เช่น มหาวิทยาลัย วิทยาลัย ศูนย์ภาษา หรือศูนย์ศิลปะแห่งชาติ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน กิจกรรมที่มีลักษณะของการรวมกลุ่มโดยเฉพาะการรวมกลุ่มกันทางวิชาชีพซึ่งมักเป็นปัญหาทางเทคนิค หรือมีลักษณะชั่วคราว

2. เหตุผลในแง่ระบบบัญชีและงบประมาณ ระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้กันอยู่ในหน่วยงานของรัฐมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพได้เหมาะสมทันทั่วทั้งที่สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่สามารถคาดหมายได้ ระบบบัญชีของรัฐ การเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องตั้งรายการรายจ่ายในงบประมาณ

3. เหตุผลในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ การนำระบบองค์การมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐในลักษณะของการควบคุมกำกับ มิใช่ลักษณะของการบังคับบัญชา

4. เหตุผลในแง่ประโยชน์ของบุคลากรในองค์การมหาชน การทำงานถ้าได้คนรู้ใจมาทำงานร่วมกันย่อมมีผลดีกว่าการได้คนที่เลื่อนมาตามระบบราชการ การจัดองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นองค์การมหาชนอิสระจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงานให้รวดเร็วและประสบความสำเร็จในเวลาจำกัด นอกจากนี้บุคลากรในองค์การมหาชนก็ได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนมากกว่าบุคคลในระบบราชการ และรัฐก็ได้รับประโยชน์เนื่องจากการคัดเลือกบุคคลจากระบบราชการมักมีข้อจำกัดในแง่ปริมาณคน ความอาวุโส ฯลฯ การจัดตั้งองค์การมหาชนจึงมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

2.2.3.1.3 สถานภาพและฐานะขององค์การมหาชน มีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระสามารถดำเนินกิจการที่คณะรัฐมนตรีได้

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” วารสารนิติศาสตร์ 19 ธันวาคม 2532, หน้า 62.

มอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การควบคุมกำกับทั้งในด้านการกำกับตัวบุคคลและด้านการกระทำ จึงเป็นองค์การมหาชนที่ต้องปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางของฝ่ายบริหาร ซึ่งความเป็นอิสระนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมายให้มีประสิทธิภาพ¹⁸

2.2.3.1.4 การบริหารงานบุคคล องค์การมหาชนต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงานที่รัฐกำหนดให้ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดในเรื่องการกำหนดข้อบังคับ การจัดการองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ ตลอดจนการตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภายในองค์การมหาชนด้วย¹⁹

2.2.3.1.5 การบริหารงบประมาณ งบประมาณที่องค์การมหาชนได้รับจากรัฐได้รับในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ เนื่องจากองค์การมหาชนมีใช้กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเอง หากแต่ความเป็นนิติบุคคลนั้นต้องการเพียงความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ โดยที่เงินอุดหนุนที่ได้รับมีลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเพื่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชน จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้งบประมาณในภายหลัง²⁰

2.2.3.1.6 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกพระราชบัญญัติที่กำหนดประเภทเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เข้าข่ายประเภทนั้น ๆ สำหรับจัดตั้งฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาจัดตั้งตามความเหมาะสม

ดังนั้นองค์การมหาชนจึงเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางของฝ่ายบริหาร จึงเป็นเพียงความเป็นอิสระในรูปแบบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.3.2 การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency)

“หน่วยงานบริหารพิเศษ” คือ องค์กรภาคราชการประเภทใหม่ ไม่มีฐานะเป็นกรม และอาจเป็นหน่วยงานราชการพลเรือนหรือไม่ก็ได้ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนและตรวจสอบได้²¹

แนวคิดในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการของประเทศอังกฤษ โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารที่เรียกว่า หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive

¹⁸ สุรพล นิธิไกรพนธ์. “รายงานวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ”. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม 2540, หน้า 63.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

²¹ โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพของสำนักงาน รายงานสรุปโครงการระยะที่ 3 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) แนวคิดหน่วยงานบริหารพิเศษ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. 2540, หน้า 13.

Agency) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจบางประการที่เคยเป็นส่วนราชการมาแต่เดิมโดยมีหลักการสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ 5 ประการคือ

1. มีการกำหนดภารกิจและขอบเขตการปฏิบัติงานตลอดจนความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารพิเศษและความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ดูแลเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนตั้งแต่ในเอกสาร การกำหนดขอบเขตภารกิจของหน่วยงาน (Framework Document)²²

2. หัวหน้าผู้บริหารของหน่วยงานบริหารพิเศษไม่สามารถเป็นข้าราชการ แต่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยมีกำหนดเวลาตามสัญญาว่าจ้าง โดยให้มีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารงานหน่วยงานบริหารพิเศษ และมีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำเอกสารกำหนดของเขตภารกิจของหน่วยงาน

3. มีการมอบหมายหน้าที่ให้แก่หัวหน้าผู้บริหารให้มากที่สุดเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่ได้รับมอบหมายโดยหัวหน้าผู้บริหารจะมีความเป็นอิสระในการจัดวางระบบงานและการบริหารทรัพยากร การจัดซื้อจัดจ้างตลอดทั้งงบประมาณที่ได้รับอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

4. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานบริหารพิเศษยังคงมีสถานะภาพเป็นข้าราชการและจะโอนจากส่วนราชการที่สังกัดอยู่เดิมไปปฏิบัติงานปกติในหน่วยงานบริหารพิเศษและมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นตามกรอบข้อตกลงที่ทำในเอกสารกำหนดขอบเขต ภารกิจของหน่วยงานบริหารพิเศษ

5. มีการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในลักษณะของดัชนีชี้วัดผลงานที่ชัดเจน มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยมีระบบตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานโดยหน่วยงานแห่งชาติที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การให้รางวัลหรือลงโทษผู้บริหารหน่วยงานบริหารพิเศษต่อไป

2.2.3.2.1 แนวคิดพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารที่เป็นอิสระ รัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ (ค.ศ. 1979 – 1990) ได้มีการศึกษาปัญหาของระบบราชการของอังกฤษที่มีขนาดใหญ่โตหลากหลายมีอยู่อย่างกระจัดกระจายออกไปไม่สามารถดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ในหน่วยงานราชการเดียว คุณภาพหรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเป็นสิ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่คำนึงถึง แต่คำนึงถึงการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ลำดับและขั้นตอนการบังคับบัญชาเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้เสียหายเป็นหลัก ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการจัด

²² Next step report 1998. Presented to Parliament by the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty March 1999, p 12.

โครงสร้างของส่วนราชการโดยตรงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การจัดตั้ง ยุบเลิก หรือการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกระทรวง รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) ซึ่งเป็นการเน้นการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการในการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก²³

2.2.3.2.2 ระบบการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) สมัยรัฐบาลนางมาการีต แทตเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยประสิทธิภาพ (Efficiency Unit) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการศึกษาเรื่องการบริหารในระบบราชการ เมื่อ ค.ศ. 1987 หน่วยงานประสิทธิภาพได้จัดทำรายงานเรื่อง “Improving Management : The Next Steps” นำโดย Sir Robin Ibbs เสนอให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีความอิสระในการบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบขอบข่ายของงานที่กำหนดโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1988 รัฐบาลได้เห็นชอบกับรายงานที่หน่วยงานประสิทธิภาพเสนอ โดยสนับสนุนให้มีโครงการเพื่อดำเนินการตามข้อเสนอแนะ และให้ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล เรียกว่า “Next Steps Programme : Executive Agencies”²⁴

2.2.3.2.3 สถานภาพและฐานะของหน่วยงานบริหารพิเศษ ในประเทศอังกฤษ หน่วยงานบริหารพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวง มีหัวหน้าผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยดำเนินการด้านการบริหารตามนโยบายและทรัพยากรที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล แต่หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.2.3.2.4 การบริหารงานบุคคล หน่วยงานบริหารพิเศษมีการวางระบบการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

1. หัวหน้าบริหาร (Chief Executive) ผู้เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหาร ไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแข่งขันทั่วไปเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถในการจัดการที่สุจริตเข้ามาบริหารงานโดยมีกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างประมาณ 3 - 5 ปี ซึ่ง 75% มาจากบุคคลในวงราชการ²⁵

²³ สมาน รังสิโยภักดิ์. “การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์.” ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540, หน้า 21.

²⁴ สมาน รังสิโยภักดิ์. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ. ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540, หน้า 111-112.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

2. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (Staff) งานที่เปลี่ยนรูปแบบไปเป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ จะมีการโอนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้นไปด้วย แต่ยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน

3. การกำหนดค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างหัวหน้าผู้บริหารและรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป

2.2.3.2.5 การบริหารงบประมาณ หัวหน้าผู้บริหาร เป็นผู้จัดทำและเสนอขอ งบประมาณไปยังรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าเป็นกรณีการขอใช้งบประมาณของ รัฐ รัฐมนตรีต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ²⁶ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณอยู่ในความ รับผิดชอบของหัวหน้าผู้บริหารและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโดยกำหนดตัวชี้วัดอย่าง ชัดเจน

2.2.3.2.6 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้ง ในประเทศอังกฤษไม่มีความ จำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษ (Specific Legislations) เนื่องจากรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ โดยใช้ อำนาจทั่วไปที่มีอยู่²⁷

การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษของอังกฤษมิได้มุ่งเน้นไปถึงการแยกหน่วยงาน บริหารพิเศษให้มีนิติฐานะเป็นเอกเทศแตกต่างไปจากระบบราชการ แต่เป็นเพียงการจัดวาง หน่วยงานบริหารพิเศษภายใต้สังกัดและการกำกับดูแลของกระทรวง ทบวง กรม ฐานะของ ข้าราชการมิได้เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงเป็นเพียงการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานภายในของ โครงสร้างระบบราชการเท่านั้น²⁸

2.2.3.3 การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ ค.ศ. 1889 และต่อมาได้มีการนำไปปรับใช้ในประเทศอื่น ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ มีองค์กร ของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็น กิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ ของประเทศ รวมทั้งการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ สาธารณะ เนื่องมาจากการเริ่มตระหนักถึงปัญหาอันเกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของ ประเทศซึ่งโครงสร้างระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119

²⁸ สมาน รังสิโยภักดิ์. การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์. หน้า 25.

1. ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ เช่น

- ความเปลี่ยนแปลงจากความเจริญก้าวหน้าในเทคโนโลยี การนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคล หากไม่มีการควบคุมอย่างเหมาะสมอาจเกิดอันตรายต่อเสรีภาพส่วนบุคคล

- ความเจริญก้าวหน้าของกิจการโทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อที่สำคัญในสังคมที่ข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจัยหนึ่งในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ กิจกรรมเหล่านี้รัฐจะต้องควบคุมบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการลง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

2. โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมที่มีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. เป็นการปรับใช้กลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพโดยองค์กรที่มีสถานะพิเศษเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่นของรัฐ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นกลไกการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการบริหารที่เกิดจากปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจที่ยึดติดอยู่กับกฎหมายมากโดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ที่มีเทคนิคที่สลับซับซ้อนต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองสูง และปัญหาจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร²⁹

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นเพียงองค์กรหนึ่งของรัฐจึงไม่มีนิติฐานะในตัวของมันเอง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐในการปฏิบัติภารกิจให้แก่รัฐเท่านั้น เป็นอิสระในเนื้อหาและเป็นองค์กรของรัฐที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร มีอยู่ตามเหตุผลความจำเป็นในการตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อจัดทำภารกิจที่ต้องการความเป็นกลาง เป็นอิสระและปลอดภัยจากการแทรกแซงจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรอื่น³⁰

²⁹ วิษณุ วรรณฤณ. รายงานวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540, หน้า 8-15.

³⁰ สุรพล นิธิไกรพนธ์. รายงานวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. หน้า 66.

2.2.4 การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เป็นการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี³¹ คือ

2.2.4.1 การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ

(1) การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้ว จะเข้าเป็นผู้จัดวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

(2) คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก่อนตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบและสามารถถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

(3) การร่วมให้ความคิดเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการได้

2.2.4.2 การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมารัฐมีภารกิจมากขึ้นและมีกิจการบางอย่างที่รัฐไม่จำเป็นจะต้องทำเองเพราะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ หรือต้องใช้งบประมาณมาก หรือต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะรัฐจึงมอบอำนาจ (habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเอกชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

(1) สัมปทาน (concession) ได้แก่สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการจากกิจการที่ได้รับสัมปทานนั้น

(2) องค์กรวิชาชีพ ได้แก่องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 65-67.

2.3 ทางเลือกในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการประกันสังคม³²

2.3.1 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในรูปแบบราชการ

การคงรูปแบบของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งมีสำนักงานประกันสังคมมีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงแรงงานฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารด้านการประกันสังคม ตามมาตรา 22 ตรี(7) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น โดยการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทยไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการสำนักงานประกันสังคมและของเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวง เลขานุการสำนักงานประกันสังคมและของเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้วแต่กรณี³³ ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทยไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม³⁴

แต่ให้แก้ไขในส่วนของการควบคุม และการบริหารกิจการของสำนักงานประกันสังคม และทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ เพื่อให้เลขานุการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยให้รัฐมนตรีมีเฉพาะอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงานประกันสังคมแทน โดยผ่านคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและคณะกรรมการประกันสังคม

³² สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร เสนอต่อกระทรวงคมนาคม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 87-120.

³³ พระราชบัญญัติได้โดยอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2536 มาตรา 15.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

การดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมเป็นการดำเนินกิจการของรัฐในรูปของส่วนราชการที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร เพื่อต้องการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ที่ต้องประสบความเดือดร้อนในลักษณะของการคุ้มครองผู้ประกันตนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตรายเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย สูญหาย เนื่องจากการทำงาน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งการคงรูปแบบของสำนักงานประกันสังคมเดิมไว้ มีข้อดี-ข้อเสียดังนี้

ข้อดี

1. ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรในการดำเนินการขึ้นใหม่ เพื่รองรับการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม ทำให้สามารถดำเนินการต่อไป ได้อย่างต่อเนื่อง เพียงปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายใน ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนฐานะองค์กร
2. ไม่มีปัญหาการจัดการทรัพย์สิน และบุคลากร เพราะยังสามารถคงรูปแบบเดิมได้
3. สถานะความเป็นข้าราชการ พนักงานไม่ถูกระทบกระเทือน ทำให้บุคลากรเกิดความมั่นใจในสถานะภาพเดิมที่มีอยู่เพราะยังคงสถานะเดิมไว้ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่ถูกระทบกระเทือนหรือลดการให้สิทธิประโยชน์ลงทั้งของข้าราชการและพนักงานก็ยังคงมีอยู่ตามระเบียบราชการเดิม
4. กระทรวงแรงงานในฐานะราชการบริหารส่วนกลางมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ในการสร้างหลักประกันในการดำเนินชีวิตของลูกจ้าง ผู้ประกันตน ซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการดำเนินงานในอนาคตอาจสามารถเลี้ยงตัวเองได้จากเงินงบประมาณ กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

ข้อเสีย

1. การปฏิบัติงานต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน ขาดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริการ
2. บุคลากรบางส่วนไม่มีความสามารถ มีข้อจำกัดในการเป็นบุคลากรของส่วนราชการ ไม่มีความคิดริเริ่มในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมให้พัฒนายิ่งขึ้น
3. ถูกแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้ง ไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารองค์กร
4. ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าจะไม่ถูกรัฐมนตรีคงอำนาจคำสั่งมอบอำนาจในลักษณะนั้นให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินการได้ต่อเนื่อง
5. ไม่มีหลักฐานประกันว่ารัฐจะให้เงินอุดหนุนสำนักงานประกันสังคมต่อไป

2.3.2 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในรูปแบบ

รัฐวิสาหกิจ

การทำให้สำนักงานประกันสังคมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศต่างหากจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีระบบการบริหารงานบุคคลและทรัพย์สินของสำนักงานประกันสังคมแยกต่างหากจากกระทรวงแรงงาน โดยอาศัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีข้อดี-ข้อเสียดังนี้

ข้อดี

1. รูปแบบการบริหารงานเป็นแบบรัฐวิสาหกิจ ทั้งในแง่สถานะขององค์กร ทรัพย์สินและบุคลากร ทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียวคนหนึ่ง
2. กระทรวงฯสามารถกำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแลได้เต็มที่โดยผ่านผู้บริหารกิจการซึ่งเป็นบุคคลที่กระทรวงแต่งตั้ง
3. กระทรวงฯสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และบริหารองค์กรได้ตามนโยบายของรัฐบาลโดยตรงเนื่องจากเป็นกิจการหนึ่งของกระทรวงฯ
4. กระทรวงฯสามารถสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และรับภาระในการให้เงินอุดหนุนการดำเนินการได้ตามความจำเป็น

ข้อเสีย

1. การปฏิบัติงานต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคไม่มีความยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการบริหาร มีข้อจำกัดในการดำเนินการ
2. กระทรวงแรงงานฯขาดประสบการณ์บริหารในเชิงธุรกิจ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารงานได้เต็มที่
3. กรรมการที่ถูกแต่งตั้งอาจถูกแทรกแซงทางการเมือง อาจทำให้ขาดผู้ชำนาญการในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสำนักงาน
4. สำนักงานประกันสังคมมิได้เป็นหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มิใช่หน่วยงานบริหารในเชิงธุรกิจแต่เป็นกิจการที่จัดทำบริการสาธารณะทางการปกครองเพื่อดำเนินงานด้านการประกันสังคมที่มีได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก จึงอาจทำให้ฐานะการดำรงอยู่ของสำนักงานประกันสังคมไม่มั่นคง

2.3.3 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในรูปแบบองค์กรที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชน)

การทำให้สำนักงานประกันสังคมมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเทศต่างหากจากกระทรวง
แรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีระบบการบริหารงานบุคคลและทรัพย์สินของสำนักงาน
ประกันสังคมแยกต่างหากจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยอาศัยมาตรา 5 แห่ง
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีข้อดี-ข้อเสียดังนี้

ข้อดี

1. กระทรวงแรงงานฯ มีส่วนร่วมในการควบคุมได้ตามนโยบายในฐานะที่เป็นผู้ออกเงิน
สมทบ และเงินอุดหนุน หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเพียงการกำกับดูแล จึงทำให้สำนักงาน
ประกันสังคมค่อนข้างจะมีอิสระในการบริหาร
2. กระทรวงแรงงานฯ สามารถสนับสนุนการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมที่
ผู้ให้บริการส่วนใหญ่คือ ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม สามารถ
วางรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมได้
3. การมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากกระทรวงแรงงานฯ มีอิสระในการดำเนินกิจการ มี
ความคล่องตัวสูง ลดปัญหาการถูกแทรกแซงทางการเมือง
4. กำหนดวิธีการบริหาร จัดการที่เหมาะสมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
5. ทำให้รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง มีบทบาทร่วมกันในการดำเนินกิจการได้อย่างชัดเจน
โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่อให้กองทุนมีความมั่นคง
6. การโอนกิจการทรัพย์สินเป็นองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลเหมือนกัน
ทำให้ไม่เป็นปัญหายุ่งยากในการดำเนินการมากนัก

ข้อเสีย

1. ต้องมีนโยบายที่ชัดเจน (การเมือง) ในฐานะเป็นองค์การมหาชน มิใช่ส่วนราชการ
2. อาจมีปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้
ชัดเจน
3. ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายอาจทำให้แผนการดำเนินการใกล้เคียงกับราชการคือไม่
คล่องตัว มีข้อจำกัดสูง
4. การปกป้องประโยชน์ของหน่วยงานเกินสมควร ทำให้ไม่เป็นประโยชน์ต่อ สำนักงาน
ประกันสังคมโดยรวม ที่โดยหลักต้องให้บริการลูกจ้าง ผู้ประกันตน
5. ในปัจจุบันการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
อาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจในการบังคับแก่ประชาชนทั่วไป เช่น เรื่องอำนาจในการจัดเก็บ
เงินสมทบ การยึด อาศัยทรัพย์สิน หรือการเสียดำเนิน เป็นต้น เพราะพระราชบัญญัตินี้กล่าว
ให้อำนาจต่อการอำนวยความสะดวกประชาชนเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการบังคับประชาชนในเรื่องต่าง
ๆ ไปด้วย

2.3.4 ข้อดีข้อเสียของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ

การมอบหมายภารกิจให้เอกชนจัดทำตามกฎหมายเอกชนในลักษณะของการทำสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามกฎหมายมหาชน มี 2 แบบได้แก่การให้สัมปทานแบบผูกขาด และการให้สัมปทานบริการสาธารณะ

การที่รัฐมอบภารกิจให้เอกชนจัดทำนั้นต้องเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ แต่งานด้านการประกันสังคมนั้นมีลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นการให้บริการโดยไม่หวังผลกำไร ซึ่งการให้สัมปทานแบบผูกขาดหรือบริการสาธารณะคงเป็นไปได้ เนื่องจากเป็นงานที่รัฐพึงจัดให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียมต่อเนื่องและยุติธรรม อีกทั้งเอกชนสามารถกำหนดระยะเวลาและราคาค่าจ้างเองซึ่งขัดกับบริการสาธารณะดังกล่าวแต่รัฐอาจให้เอกชนมาช่วยแบ่งเบาภาระในบางส่วนของที่เอกชนชำนาญเพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อนและประหยัดทรัพยากร เช่นการจัดการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

จากการวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสียของระบบการบริหารสำนักงานประกันสังคมในแนวทางทั้ง 4 ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (การจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชน) หรือการที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำ สรุปในเบื้องต้นได้ว่าแนวทางซึ่งมีความเป็นไปได้มากที่สุดคือการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน ในการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตให้ลูกจ้าง ในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักและมีการจัดเก็บเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ดังนั้นจึงมีการพัฒนาการให้บริการในการจัดเก็บ การจ่ายประโยชน์ทดแทนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว จะเห็นได้ว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการโดยการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลกำไร ซึ่งอาจกำหนดให้จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยสำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2538 ที่เห็นชอบให้มีการดำเนินงานโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนให้ทุกส่วนราชการเร่งดำเนินการปรับปรุงระเบียบวิธีการทำงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่พึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการสามารถตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้แต่ละกระทรวงเสนอกรมต้นแบบกระทรวงละ 1 กรม ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เลือกสำนักงานประกันสังคมเป็นกรมต้นแบบของกระทรวงฯ เข้าร่วมโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการเพื่อให้สำนักงานประกันสังคมปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความสะดวกรวดเร็วมีมาตรฐานและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม การปฏิบัติงานอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีคุณภาพ

กำหนดตัวชี้วัดความพึงพอใจ เน้นการพัฒนาข้อมูลที่มีคุณภาพ ตลอดจนบุคลากรที่มีคุณภาพและมี การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานราชการซึ่งถูกเลือกให้เป็นกรมต้นแบบของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการวางแผนการปรับเปลี่ยนจากกระบวนการทำงานหลัก ซึ่งได้แก่ การขึ้นทะเบียน การจ่ายประโยชน์ทดแทน และการจัดเก็บเงินสมทบ โดยได้ให้มี คณะทำงานโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพของสำนักงาน ดำเนินการโดยการสำรวจและวิเคราะห์ แนวความคิดเห็นและเป้าหมายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งองค์กร การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ขององค์กร การร่ามการกิจใหม่ วิสัยทัศน์ใหม่ อุดมการณ์ร่วมในการปฏิบัติงาน ความสามารถ เฉพาะขององค์กร ปัจจัยสู่ความสำเร็จและดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพ กำหนดวิสัยทัศน์ ระดับ ปฏิบัติการ แผนประชาสัมพันธ์วิสัยทัศน์ ศึกษาผลกระทบต่องานสร้างองค์กร และผลกระทบต่อ ระบบสารสนเทศ

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผน หรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะ จัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้ มีการใช้สิทธิประโยชน์ ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การ มหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การ รับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การ ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การ อำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้โดยต้องไม่ เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สำนักงานประกันสังคมได้มีการวางแผนเพื่อการ ปรับเปลี่ยนการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเพื่อจัดทำบริการ สาธารณะทางปกครองคือการจัดทำบริการด้านประกันสังคม โดยมีความมุ่งหมายให้ลูกจ้าง ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม มีการ บริหารงานในลักษณะไตรภาคีโดยมีความมุ่งหมายที่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานให้มีการใช้ ประโยชน์จากกองทุน ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่ได้จากรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมาย จึงต้อง ใช้ให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด จากการดำเนินงานผ่านคณะกรรมการกองทุนเงิน ทดแทน คณะกรรมการประกันสังคมและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม เพื่อให้ประชาชน

ได้รับการบริการที่ดี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้น โดยมีเหตุผล และข้อสนับสนุนดังต่อไปนี้

1. องค์การมหาชน คือกลไกสำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะที่ส่วนราชการไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการแก่ประชาชนจำนวนมากได้ ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในด้านการประกันสังคมแก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตนโดยการคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่แก่บุคคลดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดเป็นปัญหาแก่สังคม หากคงรูปแบบการบริหารงานในรูปแบบราชการอาจทำให้เกิดปัญหาการจัดการในรูปแบบเดิมที่เป็นมาในอดีตขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนซึ่งทำให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากกระทรวงฯ เพื่อรับโอนกิจการของสำนักงานประกันสังคมมารับผิดชอบตามนโยบายของรัฐบาล และจะไม่เกิดผลกระทบกับการจัดทำบริการสาธารณะเดิมที่ดำเนินการอยู่แล้ว

2. ในแง่สถานะทางกฎหมาย องค์การมหาชน มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สามารถที่จะมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการ สามารถมีงบประมาณ ถูกรวมสิทธิในทรัพย์สิน ทำนิติกรรมสัญญา ผูกนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นไต่กันขึ้นฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง

3. การรับโอนทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ จากส่วนราชการไม่มีปัญหาเนื่องจากเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเหมือนกัน และยังใช้อำนาจและสิทธิพิเศษได้ตามกฎหมายจัดตั้งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสำนักงานประกันสังคม

4. รูปแบบการจัดตั้งเดิมอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดเนื้อหาได้ตามความประสงค์ แต่การตราพระราชกฤษฎีกาอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมในรูปแบบขององค์การมหาชน

1. จะต้องยกเลิกการบริหารงานที่ล้าสมัย ดายตัว ยึดระเบียบ และวิธีการเช่นเดียวกับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ

2. จะต้องกำหนดกระบวนการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการองค์การมหาชน อย่างเปิดกว้างและยุติธรรม เพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านการประกันสังคมอย่างแท้จริง และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

3. มีการกำหนดแนวทาง วัตถุประสงค์ในการบริหารงานที่ชัดเจนเพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการใช้ทรัพยากรและบุคลากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่าที่สุด เพื่อความมั่นคงและดำรงอยู่ขององค์กร

2.4 ระบบการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในต่างประเทศ

สภาพความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมก่อนที่จะมีการประกันสังคม ต่างดำรงชีวิตด้วยการทำมาหาเลี้ยงชีพเฉพาะตนเองและครอบครัว เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างอิสระและมีความสุขตามอัตภาพและสันโดษ ต่อมาภาวะผลผลิตกับการบริโภคไม่สมดุลกัน มีประชากรสูงขึ้น ความต้องการผลผลิตก็เพิ่มขึ้น ทำให้กระบวนการและวิธีการผลิตบางส่วนเปลี่ยนแปลงไปจากผลผลิตระบบครอบครัวกลายมาเป็นการผลิตในระบบโรงงานอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องทุ่นแรงประเภทเครื่องจักรเข้ามาใช้มากขึ้นและมีการจ้างลูกจ้างในโรงงานมากขึ้น สภาพความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากสภาพการทำงาน สภาพการจ้างต่าง ๆ เช่น ค่าจ้าง หรือสวัสดิการจะถูกกำหนดโดยนายจ้างเท่านั้น เวลาการทำงานมากกว่าวันละ 12 ชั่วโมง สภาพแวดล้อมในการทำงานเลวร้าย ไม่สะอาด ไม่ปลอดภัย และไม่มีอุปกรณ์ในการป้องกันอันตรายใด ๆ ให้แก่ลูกจ้าง สภาพดังกล่าวมีอยู่ในประเทศต่าง ๆ แถบยุโรป เมื่อลูกจ้างทำงานไม่ได้ก็ถูกไล่ออกโดยไม่มีมาตรการใด ๆ ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้ลูกจ้างได้ ต่อมาได้มีกลุ่มทางศาสนาหรือมูลนิธิสงเคราะห์ต่าง ๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อน ในลักษณะการให้ทาน ให้อาหาร เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยแบบชั่วคราว จนกระทั่ง ค.ศ. 1769 ได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศแถบยุโรป เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมนี ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นทำให้ลูกจ้างรวมตัวกันขอความช่วยเหลือ โดยเพิ่มค่าจ้างให้เพียงพอและมีกำลังทำงานต่อไปและให้ดูแลความปลอดภัยแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้น และลูกจ้างในโรงงานต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรของลูกจ้างที่เรียกว่า สหภาพแรงงาน (Trade Unions) ขึ้นตามกลุ่มอาชีพและรวมกันจัดตั้งองค์กรในระดับชาติขึ้นเรียกว่า สภาแรงงาน (Trade Unions Congress) และได้มีการพัฒนาการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างหลายวิธีด้วยกันคือ การออมทรัพย์ การให้นายจ้างรับผิดชอบ การให้องค์กรเอกชนดำเนินการโดยการประกันชีวิตเอกชน ผลปรากฏว่าไม่สามารถแก้ปัญหาสังคมได้อย่างแท้จริง ต่อมาใน ค.ศ. 1850 รัฐต่าง ๆ ในประเทศเยอรมนีหลายรัฐได้มีการจัดตั้งกองทุนการเจ็บป่วยขึ้นและบังคับให้ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนี้จึงเป็นหลักการของการประกันสังคมแต่นั้นมา³⁵ และพัฒนาจนเป็นหลักการประกันสังคมในการประชุมแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการยอมรับอนุสัญญาประกันสังคม เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 (ปี ค.ศ. 1952) ซึ่งอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนใน 9 กรณีคือ การบริการทางการแพทย์ (medical care) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

³⁵ สุจิน ฉิมมณี. “การประกันชีวิต 2 เรื่องความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการประกันสังคม.” ครั้งที่ 1.

(sickness benefit) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร (maternity benefit) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (unemployment benefit) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว (family benefit) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน (employment injury benefit) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (invalidity benefit) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (old - age benefit) ประโยชน์ทดแทนแก่ทายาท (survivors benefit)³⁶ ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดสำหรับประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองอัตราประโยชน์ทดแทน ระยะเวลาการเกิดสิทธิ ระยะเวลาซึ่งสามารถรับประโยชน์ทดแทน และมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการบริการทางการแพทย์ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดให้ “ผู้ขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทนมีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อการปฏิเสธประโยชน์ทดแทน หรืออุทธรณ์ต่อจำนวนเงินและระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทน” แต่ไม่ได้กำหนดระเบียบการที่จะดำเนินการเรื่องนี้ โดยแต่ละประเทศอาจดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานวินิจฉัยการอุทธรณ์นี้ หรือบางประเทศอาจดำเนินการโดยการพิพากษาของศาล

2.4.1 การบริหารโครงการประกันสังคมตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

สำหรับเรื่องการบริหารงานโครงการประกันสังคมองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้ “รัฐต้องดูแลรับผิดชอบในการบริหารงานความมั่นคงทางสังคม กำกับดูแลกองทุนและประสานงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมทั้งบริหารจัดการหน่วยงานความมั่นคงทางสังคมอย่างเหมาะสม” โดยรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารมาจากผู้แทนไตรภาคีเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานประจำขององค์กร การที่ประเทศหลาย ๆ ประเทศจะจัดให้มีการคุ้มครองด้านการประกันสังคมแก่ประชาชนทั้งประเทศได้เป็นเรื่องที่ยากอันเนื่องมาจากปัจจัยในหลายด้านขึ้นอยู่กับศักยภาพในการบริหารงานของประเทศแต่ละประเทศ และลำดับความสำคัญในด้านนโยบายการบริหารรวมทั้งต้องขึ้นอยู่กับเจตนาทางการเมืองที่จะเป็นจุดเริ่มของการให้แหล่งทุนในการประกันสังคม ด้วยเหตุปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่ทำให้ระบบประกันสังคมไม่สามารถทำเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศด้วยประสบปัญหาขณะก่อตั้งระบบประกันสังคม ประเทศยากจนไม่มีเงินที่จะดำเนินการ ลำดับความสำคัญและความตั้งใจทางการเมือง การดำเนินการจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับภาคเกษตรกรรมยากกว่าภาคอุตสาหกรรม การผสมผสานภาคนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนา ระดับการพัฒนา ความหนาแน่นของประชากรแต่ละภาคทำให้ยากที่จะเป็นไปได้ที่จะจัดให้มีการคุ้มครองในรูปแบบเดียวกัน และประการสุดท้ายประโยชน์ทดแทนบางกรณีให้ประโยชน์ทดแทนได้เฉพาะบางกลุ่ม เช่น ประโยชน์

³⁶ International Labour Office. **Administration of Social Security**. Geneva. Switzerland. 1998, p. 110.

ทดแทนกรณีว่างงานไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อนุสัญญาฉบับดังกล่าวจึงได้กำหนดเงื่อนไขว่าอย่างน้อยที่สุดประมาณ 50% ของบุคคลที่มีอัตราเสี่ยงควรอยู่ในข่ายคุ้มครองของการประกันสังคม³⁷

โครงการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานความมั่นคงทางสังคม (Administration of Social Security) การบริหารงานความมั่นคงทางสังคมเป็นการจัดความช่วยเหลือหรือประโยชน์ทดแทนแก่ประชาชนเป็นความมุ่งหมายของระบบความมั่นคงของสังคม การที่จะให้การจัดการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างเหมาะสมก็ต่อเมื่อมีการจัดระบบได้อย่างเหมาะสม โดยสามารถแยกได้ 2 ประเภทคือ โครงการประกันสังคม (Social Insurance Scheme) จำเป็นต้องมีการจัดเก็บข้อมูลนายจ้างและผู้ประกันตนเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจ่ายประโยชน์ทดแทน สำหรับการสงเคราะห์ (Social Assistance) การจัดเก็บข้อมูลไม่ซับซ้อนเพราะไม่ต้องการจ่ายเงินสมทบก่อนขอรับประโยชน์ทดแทน ผู้ขอรับสิทธิเพียงพิสูจน์ว่าต้องการได้รับความช่วยเหลือ โดยต้องมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนมากผู้มีสิทธิต้องมีสัญชาติหรือผู้พำนักในประเทศนั้น ๆ เท่านั้น ระบบความมั่นคงทางสังคมจำเป็นต้องมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่างสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขา และตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการบริหารงานในระดับท้องถิ่น ระดับภาค และระดับสำนักงานใหญ่ รวมถึงการมีเทคโนโลยีใหม่โดยมีรายละเอียดดังนี้

งานหลักขององค์กรประกันสังคมคือการเตรียมการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกในโครงการให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว ประกอบกับองค์กรประกันสังคมเป็นองค์กรที่ต้องมีความรับผิดชอบมากมาย เป็นงานที่มีความสลับซับซ้อน งานส่วนใหญ่ของโครงการจะต้องเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิเป็นร้อยเป็นพัน ทำให้การจ่ายเงินผลประโยชน์เป็นล้านและต้องเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินก้อนใหญ่แต่ละปี ดังนั้นการบริหารองค์กรต้องมีความคล่องตัวและการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาต่างให้ทันต่อเหตุการณ์ และงานด้านการบริการสาธารณะด้านประกันสังคมต้องตั้งอยู่บนความยุติธรรม จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำเครือข่ายโดยวิธีการแบ่งระดับการบริหารงานดังนี้

2.4.1.1 การแบ่งระดับการบริหารงานด้านประกันสังคมตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

³⁷ นางสุชาดา ชีเจริญ และนางสาวปาริชาติ ศรีประเสริฐ รายงานการฝึกอบรม หลักสูตรการจัดการงานประกันสังคม (Social Security Management) กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม, วันที่ 14 พฤษภาคม -12 มิถุนายน 2537, หน้า 5-7.

2.4.1.1.1 การบริหารงานด้านประกันสังคมในระดับท้องถิ่น (Local level)

สำนักงานท้องถิ่นจะต้องมีจำนวนมากและในขนาดที่พอเหมาะ โดยทั่วไปเป้าหมายอยู่ในใจกลางชุมชน และต้องมีจำนวนพอเพียงที่จะอำนวยความสะดวกต่อชุมชนให้เข้าไปใช้บริการอย่างพอเพียงและต้องมีสำนักงานท้องถิ่นในชุมชนที่หนาแน่นในเมืองและต้องมีสำนักงานในชนบทที่เล็ก ๆ และห่างไกลด้วย ถึงแม้ว่าเครือข่ายสำนักงานประจำท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่ให้ความฝันในประเทศต่าง ๆ จำนวนมากที่ยังไม่สามารถเป็นจริงได้เพราะความรับผิดชอบการบริหารของโครงการประกันสังคมยังไม่ได้กระจายงานจากส่วนกลาง ในขั้นเริ่มต้นของการพัฒนาโครงการใหม่บางองค์การดำเนินการบริหารจากสำนักงานกลาง ในขณะที่โครงการและองค์การพัฒนายู่ขึ้นต่อไปในการดำเนินการคือการทำการบริหารจัดการที่ใกล้ชิดกับพนักงานในสำนักงานทุก ๆ เขตใหญ่ของเมือง จังหวัด แขวง เขตของจังหวัด เมื่อมีการพัฒนาในภายหน้าจะสามารถทำซ้ำก่อนที่จะถึงระดับนั้นและนำมาให้มีเครือข่ายสำนักงานท้องถิ่นไว้จะเหมาะกว่า ถึงแม้โครงการการบริหารงานสำนักงานท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการให้สำเร็จ สำนักงานนั้นจะสามารถรับการร้องเรียนสิทธิประโยชน์และให้การตัดสินใจที่จะจ่ายเงินเนื่องจากการเรียกร้องนั้นได้ โครงการเช่นนี้โดยปกติสามารถไว้วางใจให้เครือข่ายสำนักงานท้องถิ่นในการรับสมาชิกและลูกจ้างได้

สำหรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าบำรุงและเพื่อหลักประกันที่อยู่ในระดับพึงพอใจได้และสามารถบังคับใช้กฎหมายตามเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ตามที่ได้เห็นในรายละเอียดว่าส่วนงานระดับแผนกสามารถเจรจากับผู้รวบรวมเงินค่าบำรุง โครงการส่วนมากขึ้นอยู่กับผู้ตรวจการประกันสังคมที่จะให้ได้รับความพึงพอใจในระดับมาตรฐาน ซึ่งมีความสำคัญที่จะเข้าถึงลูกจ้างและให้ความช่วยเหลือ ถ้าผู้ตรวจการสามารถประจำอยู่ในท้องถิ่น แม้จะเป็นแนวคิดในสำนักงานท้องถิ่น ดังนั้นจะทำให้เกิดความคุ้นเคยกับท้องถิ่นลูกจ้างที่อยู่ในท้องถิ่น แม้เครือข่ายสำนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้ตั้งขึ้น สำนักงานอาจเปลี่ยนแปลงขนาดและองค์การได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง รวมถึงขนาด ชนิดทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องจำนวนงาน กิจกรรมที่มากกว่า จำนวนพนักงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามโครงสร้างกรรมการบริหารขององค์การจะเหมือนกับสำนักงานท้องถิ่นในอนาคตอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ถึงแม้ว่ามันจะมีขนาดที่เหมาะสม ปริมาณงานและความรับผิดชอบจะอยู่ที่สำนักงานใหญ่ การบริหารงานผลประโยชน์ตอบแทน การเก็บเงินค่าบำรุง การเงิน และการบริหารงานทั่วไป งานบุคคล งานอบรม เป็นต้น

งานสำคัญของสำนักงานประกันสังคม (ไม่ว่าจะเป็นท้องที่ จังหวัด ภาค และระดับศูนย์กลาง) จะต้องมีส่วนงานประชาสัมพันธ์พร้อมด้วยความพร้อมในการตรวจสอบส่วนบุคคลของสมาชิกสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในการขอรับผลประโยชน์ตอบแทนได้ และจัดหาเอกสารสำหรับการขอเป็นผลประโยชน์ การลงทะเบียนสมาชิกและอื่น ๆ สำนักงานประกันสังคมที่สมาชิกสามารถได้รับบริการและโดยทั่วไปยังสามารถจ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดได้ด้วย ผลประโยชน์ตอบแทนสามารถจ่ายได้หลาย ๆ

ทาง สามารถถ่ายทอดให้สมาชิกที่สำนักงานประกันสังคมหรือมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สามารถ
เหนือระบบจ่ายเงินเช่นนี้ได้ สำนักงานอาจจ่ายผ่านธนาคาร ที่ทำการไปรษณีย์ โดยส่งจดหมาย
หรือการโอนเงินผ่านธนาคาร บางโครงการช่วยให้ลูกจ้างได้รับเงินผลประโยชน์ตอบแทนในช่วง
สั้น ติดตามด้วยเงินชดเชยจากองค์การประกันสังคม มีบางโครงการที่อยู่ในบางโครงการที่จะ
จ่ายเงินให้แก่ตัวแทนที่ทางสมาชิกเห็นชอบ การจ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนในระยะยาวและเงิน
เลี้ยงชีพส่วนมากมักรวมการดำเนินการไว้ในส่วนกลาง ส่วนสำนักงานท้องถิ่น จังหวัดหรือ
สำนักงานภาคมีส่วนในการดำเนินการเกี่ยวข้องในขบวนการจ่ายเงินส่วนน้อยเท่านั้น เหมือนใน
ผลประโยชน์ตอบแทนระยะสั้น วิธีการจ่ายเงินส่วนมากจะได้รับการบงการจากระดับการพัฒนา
ของโครงสร้างระบบการคลังก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาดังต่อไปนี้ บางครั้งใช้วิธี
ผ่านระบบธนาคาร หรือบางที่ใช้บัตรสมาร์ตการ์ดเพื่อถอนเงินสดหรือจะใช้จ่ายเป็นเงินสดรายเดือน
โดยสำนักงานท้องถิ่นหรือผ่านตัวแทนหรือให้ชุมชนท้องถิ่นหรือในตลาดท้องถิ่น สำนักงาน
ประกันสังคมที่มีระบบเครือข่ายของชุมชนท้องถิ่นโดยทั่วไปมีแนวทางของตัวเองเพื่อจะบ่งสถานที่
ของสำนักงานท้องถิ่น ทำให้ทราบยอดเงินของแต่ละสำนักงาน ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการ
บริหารงานที่ไม่จำเป็น และถ้ามีน้อยมากผลทำให้ไม่เพียงพอที่จะบริการแก่สมาชิกที่ย้ายออกไป
ห่างสำนักงานทำให้ยากที่จะทราบยอดเงินในระบบบัญชี สำหรับชุมชนขนาดเล็กที่อยู่โดดเดี่ยวซึ่ง
ไม่มีสำนักงานท้องถิ่นรองรับ ต้องการการบริการในระดับคล่องตัวโดยเข้าไปในหน่วยงานและตก
ลงกับส่วนงานประชาสัมพันธ์ให้เขาจัดให้สำหรับจุดนี้ อย่างไรก็ตามก็เป็นการเดาที่กว้างขวางถึงปัญหา
ที่จะจัดบริการให้แก่ชุมชนนั้น ในบางโครงการของการประกันสังคมซึ่งดำเนินการควบคู่ไปกับ
โครงการประกันสุขภาพอาจมีศูนย์สุขภาพติดต่อกับสำนักงานท้องถิ่นหรือสำนักงานจังหวัด
หรือกลับกัน สำนักงานท้องถิ่นเช่นกันอาจได้รับเช็คเงินสดและดำเนินการเก็บเงินค่าบริการทาง
การแพทย์ตามในสั่งของโรงพยาบาลหรือขอเงินชดเชยตามที่สมาชิกทราบราคาแล้ว ในบางกรณี
ร้านขายยาหรือคลินิกจะร่วมมือกับสำนักงานท้องถิ่นหรือบางครั้งอยู่ในอาคารเดียวกันและอยู่ใน
การจัดการรวมกันก็ได้ ตามที่ได้สรุปสั้น ๆ ถึงองค์การในระดับท้องถิ่นทำให้มองเห็นว่าถึงแม้การ
ก่อตั้งงานประกันสังคมที่ไม่มีเครือข่ายสำนักงานท้องถิ่น อาจมีรูปแบบความรับผิดชอบได้หลาย
รูปแบบ

2.4.1.1.2 การบริหารงานด้านประกันสังคมในระดับภาค (Regional Level)

ในหลายประเทศโดยเฉพาะที่มีการแบ่งจังหวัดและภาค มณฑลหรือเขต การตั้งองค์การ
ประกันสังคมจะต้องรวมถึงขึ้นภาคไว้ด้วย บ่อยครั้งจะต้องมีสำนักงานอยู่ทุก ๆ ภาคใหญ่ ๆ ถ้าไม่
มีขึ้นสำนักงานท้องถิ่นส่วนมากจะมีสำนักงานระดับภาคซึ่งรับผิดชอบงานบริหารรายวันที่เกี่ยวข้อง
กับการรวบรวมเงินบำรุงและดำเนินการเก็บเงินผลประโยชน์ตอบแทน ในการจัดตั้งองค์การที่มี
เครือข่ายสำนักงานประจำท้องถิ่น ความรับผิดชอบส่วนใหญ่ของสำนักงานระดับภาคมักถูก
มองข้ามไป การตรวจสอบและควบคุมของสำนักงานท้องถิ่นในภาคนั้น สำนักงานภาคชนิดนี้

โดยมากจะไม่ตกลงอะไรโดยตรงกับประชาชน ถึงแม้ว่าจะเกือบเกี่ยวข้องกับงานบางอย่าง การให้คำแนะนำสำนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเรียกร้องเงินที่ยั่งยืน สำนักงานภาคทั้งหมดและสามารถตอบไปส่วนกลางหรือสำนักงานใหญ่และทุกสำนักงานจะต้องประสานอย่างกว้างขวางโดยมีแผนกพิเศษ กอง และฝ่าย ซึ่งแต่ละส่วนงานนี้รับผิดชอบในการจัดการเกี่ยวกับคำถามของการดำเนินการของเขตการเก็บเงินค่าบำรุง ข้อเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทน การคลัง การบริหารงานทั่วไป และอื่น ๆ ในการตั้งสำนักงานประกันสังคมที่ใหญ่ขึ้นไป สำนักงานใหญ่อาจมอบความรับผิดชอบนี้ไปให้สำนักงานภาคเกี่ยวกับบริหาร พนักงาน (อัตราค่าจ้าง การคัดเลือก รายงาน แต่งตั้ง ปลด และอื่น ๆ) ในภาคนั้นองค์กรประกันสังคมที่ใหญ่กว่าจะมีความพิเศษมากขึ้นในระดับภาคและระดับท้องถิ่น สำนักงานระดับภาคที่มีจำนวนพนักงานมากและมีเครือข่ายของสำนักงานท้องถิ่นที่กว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้บริการและทำงานประมาณที่ใหญ่ขึ้นบางครั้งอาจต้องการแผนกพิเศษที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่ง บ้านอยู่อาศัย และเครื่องมือ การอบรมพนักงาน เทคโนโลยีใหม่ ๆ การประชาสัมพันธ์ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงเล็กน้อย

2.4.1.1.3 การบริหารงานด้านประกันสังคมในระดับสำนักงานใหญ่ (Headquarters level) ไม่ว่าจะมีการตั้งสถาบันประกันสังคมขนาดใหญ่ ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าของสำนักงาน ผู้อำนวยการบริหาร ผู้อำนวยการใหญ่ หรือชื่ออื่นที่คล้ายกัน ซึ่งจะต้องมีกลุ่มผู้บริหารดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- ผู้อำนวยการการคลัง ซึ่งมีอำนาจสูงสุดเกี่ยวกับการคลัง (งบประมาณ, การบัญชี, การตรวจสอบภายใน, อื่น ๆ)
- ผู้อำนวยการการเงินค่าบำรุง รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินบำรุง (การลงทะเบียน, การเก็บเงิน, คำร้อง, การจัดเก็บรักษาประวัติ, อื่น ๆ) และ
- ผู้อำนวยการผลประโยชน์ตอบแทน รับผิดชอบเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทน (วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทน วินิจฉัยและอุทธรณ์, อื่น ๆ)

นอกจากนั้นในองค์กรที่ใหญ่ขึ้นไปอีกสำนักงานใหญ่ยังต้องประกอบไปด้วย

- หัวหน้าสำนักงานทางการแพทย์ ที่จะให้คำแนะนำเกี่ยวกับทางการแพทย์และจัดการพิจารณาเกี่ยวกับทางการแพทย์ที่สมาชิกขอมาหรือการบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน
- หัวหน้าสำนักงานกฎหมาย เพื่อคอยตอบคำถามเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย ดำเนินการตามกฎหมาย (การฟ้อง, สิ่งที่ไม่สามารถร้องขอเงินได้ อื่น ๆ) และกรรมการอุทธรณ์

สำนักงานใหญ่มักจะมีกองพิเศษมักจะมีกองพิเศษที่รับผิดชอบการดูแลเกี่ยวกับการบริการภายในต่าง ๆ ขององค์กร บ้านอยู่อาศัย, เครื่องใช้สำนักงานและเครื่องมือเครื่องเขียน การรักษาความปลอดภัย และการประชาสัมพันธ์

ความสำคัญอย่างอื่นของสำนักงานใหญ่รวมไปถึง การค้นคว้าวิจัย การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีโดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและพัฒนา การตีความของกฎหมาย ให้คำแนะนำ

ทางเทคนิคสำหรับสำนักงานภาคและสำนักงานท้องถิ่น รวบรวมเงินค่าบำรุง การเปรียบเทียบและวิเคราะห์ทางสถิติ ส่งกลับให้สำนักงานภาคและสำนักงานท้องถิ่น เช่น นำคำร้องขอผลประโยชน์เข้ามา การลงทะเบียนสมาชิกใหม่ ช่องทางเดินของงาน การปฏิบัติงานและความเข้าใจ

โครงการทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงขนาดและความซับซ้อน จะต้องการมีองค์การที่สามารถดำเนินการสิ่งที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่แล้วจะมีข้อแตกต่างเกี่ยวกับขนาดเท่านั้น ในโครงการที่ใหญ่และซับซ้อนต้องการผู้ชำนาญการพิเศษ และในบางครั้งในขนาดกลางและขนาดเล็กต้องการองค์ประกอบที่ผสมผสานกัน

2.4.1.1.4 การบริหารงานด้านประกันสังคมโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ (New technology) สิ่งที่สำคัญนอกจากการจัดระดับการบริหารงานแล้ว ยังมีเทคโนโลยีใหม่ระบบประมวลผลด้านอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Processing) มีการใช้มากขึ้นในองค์กรประกันสังคม การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องรวดเร็วเหมือนกับว่าวันนี้เป็นวันพรุ่งนี้ โปรแกรมคอมพิวเตอร์มีผลกระทบกับการทำงานประกันสังคม ไม่เพียงแต่เก็บรวบรวมมันยังประมวลผลและเก็บข้อมูลได้รวดเร็วและประหยัดด้วย คอมพิวเตอร์สามารถลบล้างงานประจำต่าง ๆ ที่น่าเบื่อ งานที่ต้องการเข้าไปหาข้อมูลรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การบริการแก่สาธารณะชนได้แน่นอนและรวดเร็ว ยังมีบางคนที่เอาใจใส่ถึงการแนะนำและการขยายของระบบ EDP ด้วยข้อมูลบางตัวอาจไม่ถูกต้อง สมาชิกจะไม่เข้าไปถึงข้อมูลสถิติ เพื่อจะแข่งขันกับความไม่แน่นอนนั้น และยิ่งกว่านั้น อย่างไรก็ตามกฎหมายได้รับการนำไปซึ่งทำให้สิทธิส่วนตัวที่เก็บข้อมูลของเขาในประวัติ และทำให้เขาเข้าไปมีโอกาสเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องและทันสมัย หลายประเทศมีกฎหมายซึ่งป้องกันข้อมูลซึ่งเป็นความลับสำหรับคนอื่น การพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์สำหรับประกันสังคมสามารถนำความกลัวให้ระหว่างบุคลากรขององค์การประกันสังคมโดยทั่วไปกลัวมากเกินไป ในประเทศที่พัฒนาแล้วนโยบายของประเทศเกี่ยวข้องกับระดับของการจ้างและการเลิกจ้าง บางครั้งบงการให้ความรุนแรงของแรงงานซึ่งจะมีความสำคัญมากกว่าระบบคอมพิวเตอร์ ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีปัญหาเกิดขึ้นไปอีก เช่น ต้องการใช้จ่ายเงินรายได้ในระบบเงินที่แข็งแกร่งในการจ้าง หรือซื้อและติดตั้งเครื่องมือราคาแพง และการขาดการอบรมพนักงานก็เป็นปัญหาคด้วย โดยไม่ต้องกล่าวถึงการรักษาพนักงานนั้นไว้ในขณะที่มีประสบการณ์สูงกว่าและบ่อยครั้งจะได้รับการจ้างที่สูงกว่าในภาคเอกชน บางครั้งล่อลวงองค์กรประกันสังคมซึ่งไม่สามารถที่จะติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ของตัวเองให้ใช้เวลาสำหรับใช้คอมพิวเตอร์ มีอันตรายอย่างยิ่งในการจัดการแบบนั้นและมีปัจจัยที่ต้องพิจารณาหลายอย่างรวมถึงสิ่งต่อไปนี้คือ เมื่อใดให้บริการประกันสังคมจะมีโอกาสใช้เครื่องและจะป้องกันข้อมูลอย่างไรบ้าง หรือการกดดันให้เป็นความลับสำหรับข้อมูลส่วนตัวสำหรับสมาชิก และง่ายแค่ไหนที่องค์กรประกันสังคมจะกู้ข้อมูลขึ้นมาได้ ไม่ว่าเมื่อกำลังดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนหรือเมื่อในขั้นสุดท้ายจะติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ของตัวเอง

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบระบบประกันสังคมจะต้องได้รับคำแนะนำจากคนที่มีประสบการณ์ในการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในงานประกันสังคม มากกว่าจะได้รับคำแนะนำจากผู้มีประสบการณ์ในด้านคอมพิวเตอร์อย่างเดียวกัน แต่ไม่มีความรู้ในด้านเกี่ยวกับระบบประกันสังคมและวิธิดำเนินการด้านประกันสังคม หน่วยงานประกันสังคมซึ่งยังคงใช้วิธีการทำด้วยมือจะต้องจำไว้และรักษาระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในอนาคต เมื่อเป็นเช่นนี้ต้องคำนึงถึงความจำเป็นว่าในไม่ช้าการนำเข้า การพัฒนา และการดัดแปลงวิธีที่ทำงานด้วยมือจะต้องพร้อมที่จะเปลี่ยนเป็นระบบประมวลผลด้านอิเล็กทรอนิกส์ (EDP) มันเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อระบบการทำงานด้านคอมพิวเตอร์เริ่มขึ้นจะต้องมีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างพนักงานของหน่วยงาน EDP และผู้ใช้งานพนักงานและผู้จัดการในฝ่ายซึ่งกำลังเปลี่ยนเป็นระบบคอมพิวเตอร์ ในขณะที่ระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาแทนที่ระบบที่ทำด้วยมือ มีความจำเป็นว่าผู้ใช้งานที่กำหนดที่ป้อนข้อมูลเข้าเครื่อง ผู้ซึ่งเป็นผู้เข้าใช้ระบบที่ทำด้วยมือเป็นอย่างดีและเข้าใจความสัมพันธ์กับปัญหาที่เกิดขึ้น ถ้าผู้ชำนาญด้านคอมพิวเตอร์ไม่สามารถได้รับข้อมูลที่ผู้ใช้ใส่เข้าไปจะเป็นการเสี่ยงว่าปัญหาใหม่จะต้องเข้าไปแก้ไขของเก่าให้ยุ่งขึ้น ในการอ้างถึงตอนต้นว่าจะมีการเร่งเปลี่ยนเป็นระบบคอมพิวเตอร์จะต้องจำข้อเท็จจริงไว้ว่า มีความสำคัญที่จะต้องแน่ใจว่าในการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ในงานประกันสังคมจะต้องเป็นระบบคอมพิวเตอร์ที่ดีที่สุดในขณะนั้น ดังนั้นจะมีประโยชน์ต่อบุคลากรของหน่วยงาน EDP ที่จะมีข้อมูลและแนะนำจากหน่วยงานจึงจะมีการใช้งานระบบ EDP รูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นการพัฒนาระบบประกันสังคมซึ่ง ILO เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากมาเป็นเวลาหลายปีแล้วโดยผ่านโครงการความร่วมมือทางเทคนิค จุดประสงค์หลักของการพัฒนาระบบประกันสังคมให้เป็นระบบ EDP ซึ่งจะได้ระบบที่สามารถติดต่อส่งและรับข้อมูล ซึ่งจะทำให้พนักงานที่อยู่สำนักงานใดก็ตามจะส่งข้อมูลหรือรับข้อมูลจากฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อดีนี้สรุปได้กว้าง ๆ ว่าระบบเครือข่ายครบวงจร ระบบติดต่อกันด้วยสายต่อเชื่อมจะไปได้ไกล ทั้งนี้เพื่อลดความสับสนของการลงทะเบียนซ้ำซ้อน จ่ายเงินช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว บังคับผู้ที่ยินยอมและใช้เวลาสั้นในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทน นี่ก็คือข้อดีที่สำคัญของการตั้งระบบนี้ แต่ในการป้องกันระบบให้ปลอดภัยเป็นหัวใจของระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์ก็คือการทำให้ข้อมูลทันสมัยอยู่เสมอ โปรแกรมจะต้องออกแบบให้มีความสะดวกในการป้อนข้อมูลทันสมัยเสมอ แม้ว่าจะลงมือใช้โปรแกรม EDP ตั้งแต่แรกหรือจะขยายระบบที่มีอยู่เดิม การจัดตั้งจะต้องจำไว้เสมอว่าราคาของตลาดคอมพิวเตอร์รวดเร็วและซอฟต์แวร์จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความต้องการของเครื่องมือซึ่งแม้จะเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ค่าใช้จ่ายคงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา มันมีความสำคัญดังนั้นควรต้องมีการตรวจสอบราคาด้วยการประกวดราคาแข่งขัน จะดีที่สุดหรือจะใช้วิธีอื่นที่เป็นไปได้ สิ่งที่ยังถึงในทีโดของคู่มือนี้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงกับนายจ้างเพื่ออำนวยความสะดวกในการโอนเงินบำรุง จะสามารถเกิดผลดีทั้งสองฝ่ายถ้าการเชื่อมโยงนี้สามารถขยายไปถึงส่วนอื่นด้วย ยกตัวอย่างเช่น ธนาคาร ที่ทำการ

ไปรษณีย์ และที่อื่น ๆ ซึ่งมีการทำงานที่เชื่อมโยงกัน การเชื่อมโยงด้วยคอมพิวเตอร์อาจเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น องค์การเกี่ยวกับการเก็บภาษี ภาษีที่สุดจะต้องจำไว้ว่าการทำคอมพิวเตอร์ซึ่งไม่สามารถควบคุมปัญหาเบื้องต้นหรือการออกแบบโปรแกรมหรือระบบไม่ดี ดังนั้นบางครั้งการทำงานด้วยมือเพื่อสนับสนุนระบบคอมพิวเตอร์ยังคงต้องทำอยู่เพื่อความปลอดภัย หากระบบเกิดความล้มเหลว³⁸ จึงต้องมีการจัดระบบการประสานงานที่ดีเพื่อให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือตามสิทธิของตนและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ³⁹ ดังนั้นเพื่อให้เห็นข้อเปรียบเทียบในการบริหารโครงการประกันสังคม จึงขอเสนอการบริหารโครงการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ ประกอบกับมาตรฐานขั้นต่ำของ ILO ดังนี้

2.4.2 ตัวอย่างของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในต่างประเทศ

สาเหตุที่ผู้เขียนเลือกตัวอย่างของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ 5 ประเทศดังต่อไปนี้เนื่องจาก

1. ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการกระจายการบริหารงานประกันสังคมจากส่วนกลางไปตามมลรัฐต่าง ๆ ในลักษณะรัฐรวม และมลรัฐต่าง ๆ ก็มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายกลางและเหมาะสมกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศ โดยลักษณะขององค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นองค์กรอิสระที่สามารถกำหนดนโยบายการบริหารเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงและไม่ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้สาขาของฝ่ายบริหาร

การให้บริการประกันสังคมในกรณีต่าง ๆ ก็มีลักษณะที่สอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนอื่นที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละมลรัฐที่อาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการให้บริการประกันสังคมที่เท่าเทียมกันนั้น ไม่จำเป็นต้องให้ทุกคนที่เป็นสมาชิกได้รับบริการที่เหมือนกันทุกประการ แต่น่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกของแต่ละคนหรือความจำเป็นที่แต่ละคนต้องการการดูแลจากรัฐในลักษณะของบริการประกันสังคมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละคนหรือแต่ละพื้นที่

2. ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีความเป็นเอกภาพของระบบประกันสังคมและการสังคมสงเคราะห์ ในการสร้างความมั่นคงทางสังคมที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

³⁸ International Labour Office .Administration of Social Security. p. 13-21.

³⁹ นางสุชาดา ชีเจริญ และนางสาวปาริชาติ ศรีประเสริฐ รายงานการฝึกอบรม หลักสูตรการจัดการงานประกันสังคม (Social Security Management) หน้า 21-23.

ดังนั้นการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกคนเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะช่วยลดค่าใช้จ่ายของกองทุนในระยะยาว และด้วยระบบที่เป็นเอกภาพดังกล่าวรัฐจึงไม่จำเป็นต้องจัดโครงสร้างองค์กรให้ยุ่งยากเพียงกระจายงานเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนออกจากกันในรูปแบบของ Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานตัวแทนซึ่งมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริการงานระดับหนึ่งเพื่อให้เกิดการพัฒนาบริการแก่ประชาชนให้รวดเร็วเป็นหลัก

3. ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่จัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมที่มีการจัดองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของโดยการจัดองค์กรในลักษณะนี้ทำให้เห็นได้ชัดว่ามีการเตรียมการในเรื่องของการดูแลกองทุนให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารเงินจำนวนมาก และให้ความสำคัญของความคล่องตัวของการลงทุนในอนาคต

4. ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่สุดของเอเชีย แม้ว่าประเทศจะมีประชากรไม่มาก แต่โครงการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำมีลักษณะการออมทรัพย์และลงทุนกับสมาชิกและในขณะเดียวกันก็ให้เงินปันผลและดอกเบี้ยแก่สมาชิก สิ่งสำคัญคือการให้ความสำคัญต่อการจัดบริการข่าวสารและให้บริการแก่สมาชิกด้วยระบบคอมพิวเตอร์ที่รัฐร่วมลงทุนกับบริษัทเอกชน

5. ประเทศมาเลเซียมีการจัดองค์กรประกันสังคมที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ แต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการบริหารจัดการการเงินที่ง่ายขึ้น เนื่องจากองค์กรประกันสังคมเป็นองค์กรที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องให้รัฐบาลมาสนับสนุนการเงินอีกต่อไป ความเป็นอิสระขององค์กรก็เพื่อให้สามารถจัดการงบประมาณของตนเอง มีอิสระในด้านการลงทุนและการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง การแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่กำหนดเพียงหลักการใหญ่ ๆ เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ในระเบียบเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง การให้เงินเดือนข้าราชการในองค์กรประกันสังคมเท่ากับภาคเอกชน มีโบนัสและสามารถเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชน มีการประเมินผลงานมีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมและเป็นมาตรฐานมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นแปลงที่ทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงองค์กรที่ต้องดูแลกองทุนที่ใหญ่และสำคัญของประเทศ

2.4.2.1 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวคิดการประกันสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผลจากความพยายามที่จะจัดหรือบรรเทาผลกระทบจากความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น การสูญเสียรายได้เนื่องจากไม่ได้ทำงานในกรณีต่าง ๆ เช่น ถูกปลดออกจากงาน ประสบอุบัติเหตุ ชราภาพ เป็นต้น หรือความต้องการเงิน หรือรายได้พิเศษเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลตนเองหรือครอบครัว ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการตรากฎหมายประกันสังคมฉบับแรกขึ้นใน ค.ศ. 1935 เรียกว่า

กฎหมายความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) โดยกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้มีการประกันผู้ชรา ผู้อยู่ในอุปการะและผู้ทุพพลภาพ (Old Age Survivors Disability Insurance) การประกันการว่างงาน (Unemployment Compensation Insurance) และกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากงาน (Worker's Compensation Insurance) นอกจากนั้นยังได้ตรากฎหมายคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่พนักงานรถไฟโดยเฉพาะ 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ชรา ผู้เสียชีวิตและทุพพลภาพเป็นการถาวร และกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความทุพพลภาพชั่วคราวและการว่างงาน การพัฒนาการประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันก้าวหน้าไปมาก สามารถให้ความคุ้มครองประชาชนได้ไม่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป⁴⁰

2.4.2.1.1 วิวัฒนาการของการจัดองค์กรบริหารงาน⁴¹ กฎหมายประกันสังคม (Social Security Act) ฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1934 ในสมัยประธานาธิบดี Roosevelt⁴² และจัดตั้งองค์กรประกันสังคมเพื่อการบริหารงานในรูปแบบองค์กรอิสระ โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์กร 3 คน โดยผู้บริหารทั้ง 3 คนจะเป็นผู้สรรหาคณะทำงานในการบริหารและปฏิบัติงานในระบบประกันสังคมโดยเป็นหน่วยงานอิสระที่เรียกว่า Social Security Board

ต่อมาในปี ค.ศ. 1939 รัฐบาลกลาง (Federal) ได้มีแผนปฏิรูปการบริหารงานของหน่วยงานรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนจะเข้าสู่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นองค์กรอิสระถูกปรับเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล (Sub-Cabinet Agency) โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชื่อว่า (Federal Security Agency) และเปลี่ยนชื่อเป็น Social Security Administration) และมีการเปลี่ยนคณะกรรมการบริหารภายใต้ระบบใหม่นี้ ต่อมาในปี ค.ศ.1953 สำนักงานประกันสังคมยังเป็นหน่วยงานภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แต่โอนการควบคุมดูแลจาก (Federal Security Agency) มาเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อมีหน้าที่ดูแลด้านสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการสังคม (Department of Health, Education and Welfare) ต่อมาในปี ค.ศ. 1980 ถูกเปลี่ยนมาเป็นกระทรวงสาธารณสุขและทรัพยากรมนุษย์ (Department of Health and Human Service และสำนักงานประกันสังคมได้ถูกโอนมาเป็นหน่วยงานหลักใน (Department of Health and Human Service)

⁴⁰ สุจิน ภูมิณี. การประกันชีวิต 2 เรื่องความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการประกันสังคม. หน้า 11.

⁴¹ สำนักงานประกันสังคม รายงานการศึกษาฐานของข้าราชการสำนักงานประกันสังคม. เรื่อง การเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของสำนักงานประกันสังคมสหรัฐอเมริกา ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา, 2542, หน้า 1-11.

⁴² จงจิตต์ โสนคณาภรณ์. “สวัสดิการสังคม.” พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530, หน้า 11.

ต่อมาในปี 1981 คณะกรรมาธิการแห่งชาติด้านการประกันสังคม (National Commission on Social Security) ได้เสนอต่อรัฐสภาให้สำนักงานประกันสังคมกลับไปเป็นหน่วยงานอิสระอีกครั้งโดยควรมีรูปแบบคล้ายการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ (Social Security Board) เช่นเดียวกับปี 1935 ต่อมาในปี 1983 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการประกันสังคมเพื่อให้มีการศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานอิสระซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารงานประกันสังคม ดังนั้นสำนักงานประกันสังคมจึงได้เปลี่ยนโครงสร้างและระบบงานจากหน่วยงานราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นองค์กรอิสระ (Independent Agency) ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง (Executive Branch of the Federal Government)

2.4.2.1.2 การกิจหน้าที่และการจัดการบริหาร การกิจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม คือให้ประโยชน์ทดแทนผู้อยู่ภายใต้ความคุ้มครองในโครงการประกันสังคมกรณีชราภาพ บำนาญผู้อยู่ในอุปการะ และทุพพลภาพ และโครงการสนับสนุนการจ่ายเงินสนับสนุนรายได้ ซึ่งเป็นระบบการสงเคราะห์เสริมให้กับประชาชนที่เดือดร้อนจำเป็นนอกเหนือจากที่ได้รับภายใต้ระบบประกันสังคม

การจัดการบริหารขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง มีการกำหนดบทบาทหน้าที่การบริหารองค์กรออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนงานด้านนโยบาย และส่วนงานปฏิบัติ ซึ่งส่วนงานด้านนโยบายได้จัดตั้งคณะกรรมการการจัดการลงทุน (Board of Trustees) และตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประกันสังคม (Social Security Advisory Board) เสริมขึ้นอีกคณะหนึ่ง และส่วนงานปฏิบัติประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกผู้บริหารประกันสังคมสูงสุด (Commissioner) และเสนอชื่อให้รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ

สำหรับรองผู้บริหารประกันสังคมประกอบด้วย รองผู้บริหารประกันสังคมสูงสุด (Deputy Commissioner) จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารประกันสังคมสูงสุดบริหารงานกำกับดูแลทั่วไป และรองผู้บริหารประกันสังคมสูงสุดด้านงานปฏิบัติการ (Deputy Commissioners) จำนวน 8 คน ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจกรรมงานปฏิบัติการภายใต้ภารกิจหน้าที่ขององค์กร

2.4.2.1.3 การบริหารงานบุคคล บุคลากรของสำนักงานประกันสังคมประกอบด้วย คณะกรรมการการจัดการลงทุน (Board of Trustees) คณะกรรมการที่ปรึกษาประกันสังคม (Social Security Advisory Board) ผู้บริหารประกันสังคมสูงสุด (Commissioner) รองผู้บริหารประกันสังคมสูงสุด (Deputy Commissioner) จำนวน 1 คน และรองผู้บริหารประกันสังคมสูงสุดด้านงานปฏิบัติการ (Deputy Commissioners) จำนวน 8 คน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำซึ่งยังมีสถานะเป็นข้าราชการได้รับเงินเดือนในอัตราเดียวกับข้าราชการส่วนอื่น โดยเป็นงบประมาณรายจ่ายขององค์กรในหมวดเงินเดือน

2.4.2.1.4 การบริหารงบประมาณ สำนักงานประกันสังคมสามารถจัดทำคำของบประมาณค่าใช้จ่ายทางด้านการบริหารองค์กรและการจ่ายประโยชน์ทดแทนด้านประกันสังคมด้วย

ตนเองจากเงินกองทุนทรัสต์ โดยค่าใช้จ่ายในการบริหารสามารถนำมาใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของเงินภาษีประกันสังคมที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี ส่วนค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ทดแทนตั้งได้ตามประมาณการที่ต้องจ่าย ซึ่งความเป็นองค์กฤษฎีการทำให้การของงบประมาณเป็นไปด้วยความคล่องตัว รวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการในการบริหารมากขึ้น

2.4.2.1.5 จุดเด่นของระบบบริหาร

- ผู้บริหารประกันสังคมสูงสุด (Commissioner) สามารถจัดทำงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารไม่เกินร้อยละ 1 จากเงินภาษีประกันสังคมในแต่ละปี เสนอต่อประธานาธิบดี เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยตรง และการพิจารณางบประมาณทั่วไปประจำปี

- ค่าของงบประมาณของสำนักงานประกันสังคมไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและทรัพยากรมนุษย์อีกต่อไป และไม่ต้องถูกเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายตามโครงการอื่น

- สำนักงานประกันสังคมสามารถ กำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และไม่ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย

- องค์การได้ผู้บริหารมืออาชีพที่ผ่านการกลั่นกรอง และเป็นที่ยอมรับแล้วจากประธานาธิบดี และรัฐสภา

- ผู้บริหารประกันสังคมสูงสุดมีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงปัญหาหรือให้ข้อคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้การบริหารงานประกันสังคมมีความคล่องตัวมากขึ้น

- การจ่ายประโยชน์ทดแทนตั้งได้ตามประมาณการที่ต้องจ่าย ทำให้องค์การมีอิสระทำให้การของงบประมาณเป็นไปด้วยความคล่องตัว รวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการในการบริหารประชาชนมากขึ้นทำให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้

การบริหารงานการประกันสังคมประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานรับผิดชอบจัดแบ่งหลายหน่วยงาน เช่น การประกันสุขภาพ พิจารณา-สุขภาพ และการตาย มีกรมสุขภาพและบริการมนุษย์ (Department of Health and Human Services) รับผิดชอบทั่วไป มีองค์การบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social security Administration) ดูแลการบริหารตามโครงการต่างๆ ร่วมกับสำนักงานสาขาต่างๆ และมีกรมการคลัง (Treasury Department) รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีความมั่นคงทางสังคม ส่วนการเจ็บป่วยและการคลอดบุตร ในเรื่องการรักษาพยาบาลทางการแพทย์ กรมสุขภาพและบริการมนุษย์รับผิดชอบ มีองค์การบริหารการเงินของการดูแลสุขภาพ (Health Care Financing Administration) องค์การบริหารสุขภาพสาธารณะ (Public Health Services) องค์การบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social Security Administration) หน่วยงานด้านสุขภาพของมลรัฐ และสถานพยาบาลของภาคเอกชน และสาธารณะ เข้าร่วมทำสัญญา

รักษาพยาบาลทางการแพทย์ด้วย สำหรับการจ่ายเงินทดแทน กรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตร ก็เป็นหน่วยงานของมลรัฐทางด้านเงินชดเชยการเจ็บป่วยจากงานของมลรัฐต่างๆ ประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมด นอกนั้นก็เป็นที่ของกรมแรงงานแห่งรัฐ (State Department of Labour) บริหารงานผ่านองค์การบริหารการฝึกอบรมการจ้างงาน (Employment Training Administration) และองค์การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance Service) และหน่วยงานความมั่นคงในการจ้างงานของมลรัฐต่าง ๆ⁴³

ประเทศสหรัฐอเมริกา การคุ้มครองกรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย สำนักงานประกันสังคม (Social Security Administration SSA) บริหารงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานของฝ่ายบริหาร ดำเนินการผ่านศูนย์กลางของภาคสำนักงานจังหวัด และสำนักงานสาขา หน่วยงานการคลังเก็บเงินภาษีด้านประกันสังคมผ่านทางหน่วยงานบริการงานรายได้ภายใน ซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนและบริหารงานกองทุน⁴⁴ สำนักงานประกันสังคมในระดับชาติตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ลูกจ้าง นายจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายภาษีประกันสังคมเข้ากองทุนทรัสต์พิเศษ (Special Trust Funds) ในขณะที่ทำงาน และเมื่อเกิดขาดรายได้หรือรายได้ลดลงเนื่องจากการเกษียณอายุ การตายหรือพิการจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสด จากกองทุนเพื่อทดแทนรายได้ที่สูญเสียไป โครงการหลักที่บริหารงานโดย SSA ได้แก่ โครงการ OASDI หรือ (Old age, Survivors and Disability Insurance Program) เป็นโครงการคุ้มครองกรณีชราภาพ ตาย และพิการ โดยการจ่ายประโยชน์ทดแทนรายเดือนแก่คนงานที่ออกจากงานและคนงานที่พิการ คู่สมรส บุตรและทายาทของคนงาน ผู้ประกันตน ส่วนอีกโครงการคือโครงการ SSI (Supplemental Security Income Program) จ่ายประโยชน์ตอบแทนเป็นรายได้ขั้นต่ำรายเดือนแก่ผู้มีรายได้น้อยที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือตาบอดหรือพิการ แม้ว่าโครงการนี้จะบริหารโดย SSA แต่เงินสำหรับบริหารโครงการมาจากงบประมาณแผ่นดินมิใช่มาจากการเก็บภาษีประกันสังคม การบริหารงานของเป็นหน่วยงานอิสระตามกฎหมาย Social Security Independence and Program Involvements Act ในปี 1994⁴⁵

การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร มีผลประโยชน์ตอบแทนทางการแพทย์ที่หน่วยงานด้านสุขภาพและการบริการบุคคลเป็นผู้ดูแลโดยทั่วไป

⁴³ นิคม จันทรวิทุร. “กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย.” ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 22-52.

⁴⁴ **Social Security Program Throughout the World-1999.** Social Security Administration Office of Policy Office of Research, August 1999 Evaluation and Statistics SSA Publication, p. 372-373.

⁴⁵ สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานการบริหารกองทุนเงินทดแทน ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา. วันที่ 28 ตุลาคม -6 พฤศจิกายน 2538, หน้า 9-14.

การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน มีลักษณะเป็นข้อบังคับ เป็นการประกันทางการแพทย์กองทุนเงินทดแทนสำหรับคนงานของรัฐ ลูกจ้างต้องประกันตนกับกองทุนของรัฐ อาจประกันตนกับกองทุนของรัฐ และอาจจะประกันตนกับบริษัท ส่วนการประกันตนเองอาจอนุญาตให้ทำได้ภายใต้กฎหมายของรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละรัฐ

การคุ้มครองกรณีเลิกจ้าง ซึ่งทำให้เกิดการว่างงาน มีหน่วยงานเกี่ยวกับแรงงาน บริหารโครงการของชาติโดยผ่านองค์กรอ้อมเกี่ยวกับการจ้างงาน บริการประกันการว่างงาน องค์กรของรัฐเกี่ยวกับความมั่นคงในการจ้างงาน การดำเนินการแต่ละโครงการของรัฐผ่านสำนักงานท้องถิ่นมากกว่าครึ่งขององค์กรอยู่ในหน่วยงานของรัฐ ส่วนที่เหลือเป็นคณะกรรมการอิสระหรือคณะกรรมการ

การให้เงินช่วยเหลือครอบครัว ระบบการช่วยเหลือของสหพันธรัฐ (จ่ายเงินสดและบริการทางด้านสังคม) ให้กับครอบครัวที่ขัดสนที่ไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนเด็ก และนอกจากนั้นยกเว้นภาษีให้ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำโดยมีจำนวนลูกที่เหมาะสม⁴⁶

2.4.2.2 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศอังกฤษ

การประกันสังคมในประเทศอังกฤษเริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1911 เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติการประกันสังคมแห่งชาติขึ้น (The National Insurance Act) กฎหมายดังกล่าวบังคับให้มีการประกันการเจ็บป่วยและการว่างงาน หลังจากนั้นได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมอีกหลายฉบับเพิ่มความคุ้มครองแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันการประกันสังคมของประเทศไทยให้ความคุ้มครองประชาชนได้อย่างกว้างขวาง เช่น การประกันการเจ็บป่วย การประกันการชราภาพ เด็กกำพร้า และหญิงหม้าย การประกันการว่างงาน การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน เป็นต้น⁴⁷

2.4.2.2.1 วิวัฒนาการของการจัดองค์กรบริหารงาน) เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลนางมารกาเร็ต แทตเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยประสิทธิภาพ (Efficiency Unit) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการศึกษาเรื่องการบริหารในระบบราชการ เมื่อ ค.ศ. 1987 หน่วยงานประสิทธิภาพได้จัดทำรายงานเรื่อง “Improving Management : The Next Steps” นำโดย Sir Robin Ibbes เสนอให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีความอิสระในการบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบขอบข่ายของงานที่กำหนดโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1988 รัฐบาลได้เห็นชอบกับรายงานที่หน่วยงานประสิทธิภาพเสนอ โดยสนับสนุนให้มีโครงการเพื่อดำเนินการตามข้อเสนอแนะ และให้ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล เรียกว่า “Next Steps

⁴⁶ Social Security Program Throughout the World. p. 373-375.

⁴⁷ สุจิน ติมมณี. การประกันชีวิต 2 เรื่องความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการประกันสังคม. หน้า 10.

Programme : Executive Agencies”⁴⁸ การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลักในประเทศอังกฤษ หน่วยงานบริหารพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวง มีหัวหน้าผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยดำเนินการด้านการบริหารตามนโยบายและทรัพยากรที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล แต่หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.4.2.2.2 การกำหนดหน้าที่และการจัดการบริหาร โครงการประกันสังคมของ ประเทศอังกฤษบริหารงานโดยหน่วยงานบริหารที่แยกต่างหากตามลักษณะงานภายใต้กระทรวงสวัสดิการสังคม (Department of Social Security)

1. Benefits Agency รับผิดชอบการจ่ายประโยชน์ทดแทน
2. Contributions Agency รับผิดชอบเก็บเงินสมทบ
3. Information Technology Services Agency รับผิดชอบบริหารข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ในระบบประกันสังคมทั้งหมด
4. Child Support Agency รับผิดชอบการเก็บเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับการเลี้ยงดูบุตร (หน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 1993)
5. War Pension Unit รับผิดชอบการจ่ายบำนาญแก่ทหารผ่านศึก (หน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 1993)⁴⁹

2.4.2.2.3 การบริหารงานบุคคล หน่วยงานบริหารพิเศษมีการวางระบบการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

1. หัวหน้าบริหาร (Chief Executive) ผู้เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแข่งขันทั่วไปเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถในการจัดการที่สุจริตเข้ามาบริหารงานโดยมีกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างประมาณ 3 - 5 ปี ซึ่ง 75% มาจากบุคคลในวงราชการ⁵⁰
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (Staff) งานที่เปลี่ยนรูปแบบไปเป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ จะมีการโอนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้นไปด้วย แต่ยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน

⁴⁸ สมาน รังสิโยภักดิ์. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ. หน้า 111-112.

⁴⁹ “Next Step Briefing Note” September 1998, (<http://www.open.gov.uk/co/cohome.htm>.)

⁵⁰ สมาน รังสิโยภักดิ์. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ. หน้า 115.

3. การกำหนดค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างหัวหน้าผู้บริหารและรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป

2.4.2.2.4 การบริหารงบประมาณ หัวหน้าผู้บริหาร เป็นผู้จัดทำและเสนอของงบประมาณไปยังรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าเป็นกรณีการขอใช้งบประมาณของรัฐ รัฐมนตรีต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ⁵¹ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าผู้บริหารและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโดยกำหนดตัวชี้วัดอย่างชัดเจน

2.4.2.2.5 จุดเด่นของระบบบริหาร ในประเทศอังกฤษไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษ (Specific Legislations) เนื่องจากรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ โดยใช้อำนาจทั่วไปที่มีอยู่⁵²

ประเทศอังกฤษ ให้ความสำคัญคุ้มครองกับประชากรทุกคนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นการจ่ายเงินรายได้ที่ขาดหายไปกรณีที่ไม้อาจทำงานหาเลี้ยงครอบครัวได้รวมถึงช่วงที่ว่างงานหรือเมื่อต้องมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเจ็บป่วยและทุพพลภาพ รวมถึงการให้ความสำคัญคุ้มครองในเรื่องบำนาญชราภาพ เจ็บป่วย พักการว่างงาน เป็นหม้าย สงเคราะห์บุตรหรือรายได้ต่ำมาก ประโยชน์ทดแทนบางประเภทขึ้นอยู่กับเงินสมทบของนายจ้าง ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระให้แก่กองทุน (National Insurance Fund) โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่งด้วย ส่วนประโยชน์ทดแทนอีกประเภทเป็นประโยชน์ทดแทนที่ไม่ต้องมีการเก็บเงินสมทบ หากแต่จ่ายเงินภาษีทั่วไปมาใช้จ่าย ขึ้นอยู่กับเงินค่าจ้างที่ได้รับ⁵³

มีการให้ความสำคัญคุ้มครองกรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย มีการบริหารงานโดยกรมการประกันสังคมที่เป็นตัวแทนจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือเลี้ยงชีพ ผลประโยชน์ตอบแทนและตรวจสอบเงินรายได้ที่จะจ่ายให้ผ่านทางเครือข่ายส่วนกลางและสำนักงานจังหวัด ผู้แทนเก็บเงินบำรุงภายในประเทศ ทำหน้าที่เก็บเงินและเก็บประวัติของหน่วยงานประกันเงินค่าบำรุงแห่งชาติ

การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร มีการบริหารองค์กรโดยกรมการประกันสังคม ดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นเงินสดโดยผ่านทางสำนักงานจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่น กรมสุขภาพ ดำเนินการให้บริการทางการแพทย์ผ่านหน่วยงานบริการสุขภาพแห่งชาติ

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

⁵³นางสุชาดา ชีเจริญ และนางสาวปาริชาติ ศรีประเสริฐ. รายงานการฝึกอบรม หลักสูตรการจัดการงานประกันสังคม (Social Security Management.) หน้า 27.

หน่วยงานบริการสุขภาพประกอบด้วย 14 องค์การสุขภาพระดับภาคและเมืองการสุขภาพระดับท้องถิ่นจำนวนมาก

การคุ้มครองกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาการทำงาน มีการบริหารงาน โดยกรรมการประกันสังคมที่เป็นตัวแทนจ่ายประโยชน์ตอบแทน ดำเนินการจ่ายช่วยเหลือเลี้ยงชีพ และตรวจสอบเงินรายได้ที่จะจ่ายให้ผ่านเครือข่ายส่วนกลางและสำนักงานจังหวัด หน่วยงานเก็บเงินบำรุงภายในประเทศ เก็บเงินและเก็บประวัติของหน่วยงานประกันเงินบำรุงแห่งชาติ

การคุ้มครองกรณีว่างงาน หน่วยงานตัวแทนเก็บเงินบำรุงภายในประเทศ ดำเนินการเก็บประวัติของเงินบำรุง หน่วยงานตัวแทนบริหารการจ้างงานและผู้แทนเงินผลประโยชน์ตอบแทน ดำเนินการผลประโยชน์ตอบแทนของพนักงานผ่านทางศูนย์ทำงานประจำท้องถิ่นและสำนักงานผลประโยชน์ตอบแทน

การสงเคราะห์ครอบครัว กรรมการประกันสังคม เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์กลางเงินที่จะจ่ายให้โดยผ่านหน่วยงานตัวแทนผลประโยชน์ตอบแทน⁵⁴

โดยสรุประบบความมั่นคงทางสังคมที่รัฐดำเนินการตามแนวความคิดในการวางแผนทางสังคมซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปรัฐบาลเข้าช่วยเหลือประชาชนเฉพาะบางส่วนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ สิ่งทีระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศอังกฤษต่างจากประเทศไทยคือความเป็นเอกภาพในระบบประกันสังคม (Social Insurance) และการสงเคราะห์ (Social Assistance) โดยอาศัยระบบข้อมูลเป็นสำคัญ การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพผู้ประกันตนก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกันตนมีสุขภาพแข็งแรงและเป็นการลดค่าใช้จ่ายของกองทุนในระยะยาว หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ Department of Social Security ได้กระจายงานเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนออกจากกันในรูปแบบของ Agency หรือเป็นหน่วยงานตัวแทนซึ่งมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารงานระดับหนึ่งเพื่อให้เกิดการพัฒนาบริการให้รวดเร็วยิ่งขึ้น⁵⁵

2.4.2.3 การจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศเกาหลีใต้

2.4.2.3.1 วิวัฒนาการของการจัดองค์กรบริหารงาน NPC (National Pension Corporation) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะของบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs)

⁵⁴ Social Security Program Throughout the World. p 368-371.

⁵⁵ นางสุชาดา ชีเจริญ และนางสาวปาริชาติ ศรีประเสริฐ รายงานการฝึกอบรม หลักสูตรการจัดการงานประกันสังคม (Social Security Management). หน้า 43-44.

2.4.2.3.2 การกักหน้าที่และการจัดการบริหาร NPC (National Pension Corporation) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง บุคคลทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร และชาวประมง เพื่อให้มีความคุ้มครองในเวลาที่เกษียณอายุ มีกฎหมายเฉพาะที่บังคับจะใช้บังคับนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และสมัครใจสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร และชาวประมง รัฐบาลโดยกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการลงทุน NPC จะเป็นผู้ดูแลและบริหารเงินกองทุนด้วยตนเองซึ่งมีหน่วยงาน Fund Operation Research Center ทำหน้าที่วางแผนและวิจัยสถานภาพของกองทุนเพื่อให้กองทุนมีเสถียรภาพ สำหรับการเพิ่มอัตราเงินสมทบจะเชิญผู้เชี่ยวชาญทุกด้านเพื่อเป็นหลักประกันว่ากองทุนมีเสถียรภาพ ไม่สร้างความเดือดร้อนให้สมาชิก⁵⁶

2.4.2.3.3 การบริหารงาน การบริหารงานการประกันสังคม กรณีการประกันสังคม กรณีการประกันสุขภาพ ทูพพลภาพ และตาย ตามกฎหมายหมายแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทน⁵⁷ เป็นหน้าที่ของ (National Pension Corporation) ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs) กรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตรรับผิดชอบการบริหารงานโดยสหพันธ์การประกันทางการแพทย์แห่งชาติ (National Federation of Medical Insurance) ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ส่วนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยกระทรวงกิจการแรงงาน (Ministry of Labour Affairs)⁵⁸

2.4.2.3.4 จุดเด่นของระบบบริหาร NPC (National Pension Corporation) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะเป็นบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs)⁵⁹

⁵⁶นงเยาว์ ธีเจริญ. “แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม.” นนทบุรี : สำนักงานประกันสังคม, ม.ป.ป., หน้า 10.

⁵⁷กฎหมายบำนาญแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1989. แปลจาก Korea's National Pension Act (Amended in 1989) National Pension Corporation กรุงเทพฯ : โดยฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม, 2538, หน้า 1.

⁵⁸นิคม จันทรวิทุร. “กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย.” หน้า 25.

⁵⁹สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาฐานงาน การประกันสังคมของประเทศเกาหลี. ระหว่างวันที่ 29 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน 2537, หน้า 10.

ประเทศเกาหลีใต้ มีการคุ้มครองกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และกรณีตาย โดยรัฐได้จัดทำระบบประกันสังคมในลักษณะของโครงการบำนาญแห่งชาติ ที่มีการบริหารองค์กรโดยบริษัทเงินสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติ ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม สหพันธ์การประกันทางการแพทย์แห่งชาติ เป็นผู้ตั้งกฎเกณฑ์และช่วยเหลือประกันทางการแพทย์แห่งชาติเฉพาะบุคคล พิจารณาและจ่ายเงินแก่สถาบันทางการแพทย์ที่ขอเบิกมา และระบุและยกเลิกการรักษาพยาบาลที่หน่วยงานทางการแพทย์ขอมา บริษัทประกันสุขภาพแห่งชาติ บริหารงานโครงการการประกันภัยทางการแพทย์แห่งชาติสำหรับผู้จ้างตนเอง ข้าราชการและลูกจ้างโรงเรียนเอกชน รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับประวัติของคนประกัน เก็บเงินบำรุงจากลูกจ้างผู้จ้างตนเอง และข้าราชการ (ถ้ามี) และตรวจสอบการจัดเตรียมการดูแลทางการแพทย์ สมาคมประกันภัยทางการแพทย์ (รวม 140 แห่ง) ตรวจสอบคุณสมบัติของพนักงานที่ได้ทำประกัน เก็บเงินค่าบำรุง ตรวจสอบการจัดเตรียมการดูแลทางการแพทย์

การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน มีข้อบังคับการประกันภัยของอาชีพทั่วไป ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลกระทรวงแรงงาน บริษัทสวัสดิการแรงงานของเกาหลีจ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนและเก็บเงินภาษีเงินเดือน⁶⁰

2.4.2.4 การจัดการบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศสาธารณรัฐ มีลักษณะเป็นเกาะขนาดเล็กด้วยเนื้อที่เพียง 585 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 3 ล้านคน และมีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่สุดของเอเชีย ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ต้องดำเนินการสร้างความมั่นคงทางสังคมโดยการจัดระบบประกันสังคม (Singapore's Social Security System) ดังนี้

การให้ความคุ้มครองกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย โดยรัฐจัดกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) ในปี ค.ศ. 1953 เป็นโครงการที่มีลักษณะการออมทรัพย์ระยะยาว นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน กระทรวงกำลังคน (Ministry of Manpower) เป็นผู้ควบคุมดูแลทั่วไป ศูนย์กลางกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดูแลรักษากองทุนและดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ บริหารงานโดยคณะกรรมการไตรภาคี มีคณะกรรมการและมีประธานคณะกรรมการ โดยมีการจัดทำโครงการต่าง ๆ ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้แก่โครงการเพื่อที่อยู่อาศัย (Public Housing Scheme) ที่สมาชิกสามารถนำเงินออมไปซื้อแฟลตในโครงการได้ โครงการด้านอสังหาริมทรัพย์ (Residential Properties Scheme) คือสมาชิกสามารถนำเงินออมทรัพย์ไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อให้เช่าได้ โครงการ (Home

⁶⁰ Social Security Program Throughout the World. p 206-208.

Protection Scheme) เป็นโครงการที่บังคับให้สมาชิกทำประกันกับโครงการ เมื่อสมาชิกซื้อที่อยู่อาศัยโดยมีหลักประกันว่าจะได้รับความคุ้มครองเมื่อผู้กู้ถึงแก่ความตายก่อนอายุ 55 ปี หรือยังชำระเงินกู้ไม่หมดหรือทุพพลภาพ โครงการคุ้มครองผู้อยู่ในอุปการะ โครงการเพื่อการลงทุนซึ่งสมาชิกจะได้รับผลตอบแทนในลักษณะของเงินปันผลและดอกเบี้ย โครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย หรือโครงการเพื่อการศึกษาของตนหรือของบุตรโดยต้องชำระคืนพร้อมดอกเบี้ยหลังจบการศึกษาแล้ว 1 ปี โครงการออมทรัพย์เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลสำหรับสมาชิกและบุคคลในครอบครัวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เป็นต้น⁶¹

การให้ความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยและการคลอดบุตร เป็นโครงการที่เป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง ในลักษณะของการจ่ายเป็นเงินสดและผลประโยชน์ตอบแทนสำหรับการคลอดบุตรอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงกำลังคน เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้การดูแลทางการแพทย์รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ กระทรวงสุขภาพ (Ministry of Health) เป็นผู้จัดหาและให้บริการทางการแพทย์โดยผ่านทางโรงพยาบาลของรัฐบาล

การคุ้มครองกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน กระทรวงกำลังคนเป็นผู้ควบคุมดูแล กรรมการเป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย มีการยอมรับให้มีการตกลงระหว่างนายจ้างและผู้เรียกร้องสิทธิ และกำหนดเงินช่วยเหลือสำหรับทายาทที่อยู่ข้างหลัง นายจ้างต้องประกันความรับผิดไว้กับบริษัทเอกชน กระทรวงอาจยกเว้นนายจ้างบางรายหรือชั้นของนายจ้างที่บังคับให้ทำประกันภัย⁶²

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีการจัดบริการสาธารณะ (CPF Public Service) มีการให้บริการข้อมูลข่าวสารทางโทรศัพท์อัตโนมัติ โดยให้บริการทุกวัน เว้นวันอาทิตย์และวันหยุดราชการ การให้บริการข้อมูลข่าวสารโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ระบบสัมผัสและสามารถพิมพ์ข้อมูลหรือ Statement ให้แก่สมาชิกได้ CPF ให้บริการข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ทางโทรศัพท์ฟรีตลอด 24 ชั่วโมง โดยหมุนเข้าหมายเลขกลางแล้วต่อด้วยหมายเลขโทรศัพท์ของกองที่ต้องการทราบข้อมูล มีการเชื่อมต่อสัญญาณระหว่างโทรศัพท์กับโทรทัศน์ สมาชิกสามารถตรวจสอบยอดบัญชีหรือการเปลี่ยนแปลงของ CPF ได้ ไม่ว่าจะอยู่ที่บ้านหรือที่ทำงาน มีการตั้งโต๊ะหรือ Booth ให้บริการข้อมูลข่าวสารและโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามย่านชุมชนและศูนย์การค้า มีการเชื่อมต่อข่ายคอมพิวเตอร์กับธนาคาร และสำนักงานหลัก ๆ ซึ่งกว่า 85% ตั้งอยู่ตามบริเวณอาคารพักอาศัยในโครงการเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการ ซึ่งระบบคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่เป็นของ IBM

⁶¹ สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษาและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศออสเตรเลีย และสิงคโปร์. วันที่ 18-25 มีนาคม 2537, หน้า 43-45.

⁶² Social Security Program Throughout the World. p. 318-319.

ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารแล้วยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาและใช้เทคโนโลยี และการเป็น
หุ้นส่วนในทางธุรกิจด้วย⁶³

2.4.2.5 การจัดการบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย มีการคุ้มครองกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ ตาย เจ็บป่วยและ
คลอดบุตรโดยรัฐจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (EPF) อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง มี
สถานะเป็นองค์กรอิสระ (Statutory Body) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้าง บริหารโครงการ
โดยคณะกรรมการไตรภาคี⁶⁴

การคุ้มครองกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (Employment
injury insurance scheme) ซึ่งเป็นโครงการหนึ่ง ส่วนอีกโครงการหนึ่งคือโครงการบำนาญทุพพล
ภาพ (Invalidity pension scheme) ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรประกันสังคม (SOCSSO) ที่
ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการการเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงาน โดยการบริหารจัดการของ
คณะกรรมการไตรภาคี⁶⁵ องค์กรประกันสังคมภายใต้การกำกับของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มี
สถานะเป็นองค์กรอิสระ (Statutory Body) แต่ยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล การบริหาร
และการจัดการด้านการเงินง่ายขึ้น เนื่องจากองค์กรประกันสังคมสามารถเลี้ยงตัวเองได้รัฐบาลไม่
ต้องมาสนับสนุนการเงินอีกต่อไป ปัจจุบันองค์กรประกันสังคมจัดการงบประมาณของตนเอง มี
อิสระในด้านการลงทุนและการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง โดยในด้านนโยบายยังต้องให้
รัฐมนตรีตัดสินใจและต้องปรึกษากระทรวงการคลัง

การที่องค์กรประกันสังคมมีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีกฎหมายรองรับ มีการแก้ไข
กฎหมายและระเบียบให้เหมาะสมซึ่งจะมีการกำหนดหลักการใหญ่ ๆ ในกฎหมายส่วนวิธีปฏิบัติจะ
ระบุไว้ในระเบียบเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสำนักงาน
ประกันสังคมเป็นหน่วยงานรัฐจึงต้องจัดทำรายงานประจำปีในด้านการเงินและบัญชีเสนอต่อ
รัฐสภา กระทรวงการคลังและสำนักงาน ก.พ. (Public Services Department) ยังเข้ามากำกับดูแล
ในเรื่องนโยบาย ซึ่งในเรื่องนี้ต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี สำนักงานประกันสังคมยังไม่มีความเป็น
อิสระโดยสิ้นเชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณยังต้องยื่นต่อ Finance Committee และ

⁶³ สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาฐานของคณะกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษา
และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศออสเตรเลีย และสิงคโปร์. หน้า 45-47.

⁶⁴ Social Security Program Throughout the World. p. 231.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

คณะกรรมการประกันสังคม รัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ต้องผ่านสภา⁶⁶

ในด้านการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนและวินัยของข้าราชการขององค์กรประกันสังคม โดยรัฐบาลกำหนดให้องค์กรประกันสังคมเป็นผู้กำหนดเองแต่ต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.พ. (Public Services Department) ฐานเงินเดือนจะสูงเท่ากับภาคเอกชนและข้าราชการจะได้รับโบนัสด้วย สามารถเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชนได้ ต้องไปเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพราะไม่มีบำนาญ ลักษณะสำคัญของการเป็นองค์กรอิสระคือมีการประเมินผลงาน มีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมและเป็นมาตรฐานมาก

สำนักงานประกันสังคมพยายามที่จะลดการใช้เอกสารในการจัดเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนจึงใช้ระบบสารสนเทศซึ่งต้องลงทุนด้านระบบการประมวลผลภาพเอกสาร (Image Technology) เพื่อสามารถตรวจสอบในระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Audit) และติดต่อผ่านธนาคารโดยธนาคารจะเป็นผู้ลงทุนสร้างระบบบันทึกข้อมูลเอง⁶⁷

2.4.3 ข้อดีข้อเสียการจัดบริการสาธารณะด้านการประกันสังคมในต่างประเทศ

2.4.3.1 ข้อดีข้อเสียการจัดบริการสาธารณะด้านการประกันสังคมในประเทศ

สหรัฐอเมริกา

ข้อดี

1. สำนักงานประกันสังคมของประเทศไทยยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐโดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีการแยกส่วนของงานที่เกี่ยวกับนโยบาย กับส่วนปฏิบัติ

งานอย่างชัดเจน

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังมีฐานะเป็นข้าราชการ ได้รับเงินเดือนในอัตราเดียวกับข้าราชการในส่วนอื่น ๆ ทำให้ไม่ต้องยุ่งยากเนื่องจากไม่ต้องเปลี่ยนแปลง และไม่มีผลกระทบกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3. มีงบประมาณที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ไม่ต้องรออนุมัติงบประมาณจากรัฐเพียงอย่างเดียว และสามารถของบประมาณได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายทำให้การเบิกจ่ายเงินคล่องตัว รวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการในการบริหารมากขึ้น

⁶⁶ สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาฐานของข้าราชการสำนักงานประกันสังคม โครงสร้างหน่วยงานบริหารพิเศษ ณ ประเทศมาเลเซียและระบบประมวลผลภาพเอกสารในคอมพิวเตอร์และประเทศสิงคโปร์. ระหว่างวันที่ 18-22 ตุลาคม 2542, หน้า 1-11.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

4. ผู้บริหารงานเป็นมืออาชีพที่ผ่านการกลั่นกรองและเป็นที่ยอมรับของประธานาธิบดีและรัฐสภา

5. สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งอยู่ภายใต้สาขาของฝ่ายบริหาร ดำเนินการผ่านศูนย์กลางของภาค สำนักงานจังหวัด และสำนักงานสาขา ซึ่งเป็นการกระจายการบริหารได้ตามหลักการของ ILO

6. การคุ้มครองและรายละเอียดในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในโครงการต่าง ๆ มีความแตกต่างกันมากขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละรัฐ ทำให้สามารถจัดทำได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีถิ่นที่อยู่ และสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน

7. โดยภาพรวมแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดประเภทของประโยชน์ทดแทนได้ครบทุกประเภทตามมาตรฐานของ ILO

ข้อเสีย

1. การกระจายการบริหารงาน และการที่กฎหมายในแต่ละรัฐต่างกันก็ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองประชาชนได้ทั้งหมด

2. ตามประวัติของการเปลี่ยนแปลงองค์กรบริหารงานประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่แน่นอน ซึ่งแต่เดิมสำนักงานประกันสังคมก็เคยเป็นองค์กรที่มีการบริหารงานในรูปแบบขององค์กรอิสระ แต่ด้วยเหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมในช่วงภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงทำให้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในช่วงเวลาจำเ็นนั้น และเมื่อภาวะความจำเป็นดังกล่าวสิ้นสุดลงก็ทำให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้สำนักงานประกันสังคมมีความเป็นอิสระอีกครั้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านประกันสังคมไม่มีความแน่นอนเสมอไป แม้ว่าความเป็นอิสระทำให้เกิดความคล่องตัวและความรวดเร็วในการทำงานซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนก็ตาม

2.4.3.2 ข้อดีข้อเสียการจัดบริการสาธารณะด้านการประกันสังคมในประเทศอังกฤษ

ข้อดี

1. การประกันสังคมของประเทศไทยมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ ที่รัฐให้ความคุ้มครองประชาชนตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้ความคุ้มครองประชาชนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เนื่องจากความเป็นเอกภาพของระบบประกันสังคมและการสงเคราะห์ ซึ่งหมายความว่าคนที่มียาได้ก็จ่ายภาษีเข้ารัฐ คนที่ไม่มียาได้ก็ต้องจ่าย แต่ทั้งสองมีสิทธิได้รับความดูแลจากรัฐในการดำรงชีพได้อย่างปกติสุขเช่นกัน

2. มีการแยกหน่วยงานประกันสังคมออกเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบงานต่างกัน เช่น หน่วยงานรับผิดชอบจ่ายประโยชน์ทดแทน หน่วยงานจัดเก็บเงินสมทบ หน่วยงานบริหารข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ซึ่งสามารถทำได้

โดยอำนาจทั่วไปของรัฐบาล โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่แตกออกไปก็เพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น และมีการกระจายปฏิบัติงานเข้าไปในท้องถิ่น

ข้อเสีย

1. การที่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานประกันสังคมสามารถได้รับการกำหนดค่าตอบแทนได้โดยผู้บริหาร ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบสถานะกับข้าราชการหน่วยงานอื่น ซึ่งทำให้เป็นการยากที่จะได้รับการกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการหน่วยอื่น แม้ว่าจะเป็นการจ้างผู้ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษสำหรับหน่วยงานบริหารพิเศษนั้น ต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้บริหารและรัฐมนตรี ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดค่าตอบแทน
2. การที่รัฐให้ความคุ้มครองประชาชนทุกคนตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐกำหนดทำให้รัฐต้องจ่ายเงินหรือใช้เงินจำนวนมากในการช่วยเหลือประชาชนได้ตามมาตรฐานนั้น ซึ่งเป็นการยากที่ประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ได้

2.4.3.3 ข้อดีข้อเสียการจัดบริการสาธารณะด้านการประกันสังคมในประเทศเกาหลีใต้

ข้อดี

การบริหารงานในรูปแบบของบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเรียกอีกอย่างว่ารัฐวิสาหกิจทำให้สามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนเพื่อแสวงหากำไรได้ตามกฎหมาย

ข้อเสีย

การประกันสังคมของประเทศเกาหลีใต้ยังไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้ทั่วทุกคน เนื่องจากบริษัทมีการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงกำไรขาดทุน ทำให้เป็นการยากที่จะกระจายให้ทั่วถึงประชาชนได้ เพราะถ้าไม่สามารถแน่ใจได้ว่าบริษัทสามารถมีรายได้มากพอที่จะดำเนินการอยู่ได้ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลทั้งหมด

2.4.3.4 ข้อดีข้อเสียการจัดบริการสาธารณะด้านการประกันสังคมในประเทศสิงคโปร์

ข้อดี

1. มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดในหลักการของ ILO ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่อยู่อาศัย การที่สมาชิกได้รับผลตอบแทนในลักษณะของเงินปันผลและดอกเบี้ย การที่สมาชิกของกองทุนสามารถกู้เงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการศึกษาของตนเองหรือบุตร ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ได้กำหนดนอกเหนือจากมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐต้องจัดประโยชน์ทดแทนทั้ง 9 ประเภทของ ILO แล้วยังมีการจัดให้มีผลตอบแทนในลักษณะอื่น ๆ ให้สมาชิก

2. การที่มีการตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนอันเนื่องมาการทำงาน และให้นายจ้างต้องประกันความรับผิดชอบกับบริษัทเอกชนในกรณีนี้ทำให้รัฐมีหน้าที่เพียงดูแล

ให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้น ๆ ทำให้ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการบริหารมากนัก หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการที่รัฐหลักการนี้ให้มีการจัดการโดยเอกชนนั่นเอง

3. การที่ประเทศสิงคโปร์มีประชานิยมน้อยทำให้การจัดการประกันสังคมทำได้ง่าย ไม่ต้องมีปัญหการบริหารองค์กรที่ใหญ่ อาศัยเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้าช่วยโดยให้บริษัทเอกชนมีส่วนในการพัฒนาเทคโนโลยีนั้น หรือให้มีการเชื่อมเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์กับธนาคารทำให้เกิดความสะดวกกับประชาชนมากขึ้น

4. มีการจัดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามศูนย์การค้าทำให้ประชาชนเข้าถึงและได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของตัวเองได้ง่ายขึ้น

ข้อเสีย

การที่รัฐยอมให้มีการตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอาจทำให้เกิดปัญหาความซับซ้อนที่เป็นช่องว่างให้เกิดการเอาเปรียบลูกจ้างได้ง่าย

2.4.3.5 ข้อดีข้อเสียการจัดบริการสาธารณะด้านการประกันสังคมในประเทศมาเลเซีย

ข้อดี

1. สำนักงานประกันสังคมมีอิสระในการบริหารงานในระดับหนึ่ง
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีฐานะเป็นข้าราชการและสามารถได้เงินเดือนสูงเท่ากับบริษัทเอกชน และมีการจัดระบบประเมินผลงานที่มีหลักเกณฑ์รัดกุมและมีมาตรฐานมาก
3. การที่สำนักงานประกันสังคมสามารถติดต่อกับธนาคารได้โดยไม่ต้องลงทุนเอง ให้ธนาคารเป็นผู้สร้างระบบบันทึกข้อมูลเอง ทำให้ไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับเงินลงทุนจำนวนมากกับเทคโนโลยีที่ราคาแพงและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ

ข้อเสีย

การเบิกจ่ายงบประมาณยังต้องผ่านกระทรวงการคลังและสำนักงาน ก.พ. (Public Services Department) ซึ่งมีส่วนในการดูแลในเรื่องนโยบายด้วย ซึ่งต้องใช้เวลาและทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง

บทที่ 3

วิวัฒนาการและโครงสร้างการบริหารสำนักงานประกันสังคมในประเทศไทย

3.1 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทย

3.1.1 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2533

แนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคมเริ่มในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ใน พ.ศ. 2475 แต่เกิดปัญหาในทางการเมืองเกี่ยวกับเค้าโครงเศรษฐกิจทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมได้เลือนหายไปจากประเทศไทยไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี ต่อมาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 มีการทำรัฐประหารตัวเองของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำให้เกิดความต้องการในการได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องทำการสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พระราชบัญญัติที่ดิน พระราชบัญญัติแรงงาน และใน พ.ศ. 2495 ได้ตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ทำให้เกิดการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหลักการให้ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องประกันคือนายจ้าง ผู้ทำกรจ้าง แต่อาจรวมทั้งผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ไม่ทำงาน เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมมาจากเงินสมทบของผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง และรัฐบาล ได้รับความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์แก่ผู้ประกันตน การคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย พิกัด หรือทุพพลภาพ การฃาปนกิจศพ โดยจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างเป็นเงินสิ่งของ หรือบริการอื่นใด ซึ่งจะมีการออกพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง แต่ประสบปัญหาที่ถูกมองว่าเป็นการเก็บภาษีอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากกรมประกันสังคมขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง จึงถูกคัดค้านในที่สุด

ต่อมาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามและมีความตั้งใจจะยกเลิกรัฐธรรมนูญกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ด้วย เนื่องจากต้องการเน้นบรรยากาศการส่งเสริมการลงทุน แต่ถูกคัดค้านจาก ศาสตราจารย์ปกรณ์ อังศุสิงห์ และศาสตราจารย์มัลลย์ หุวนันทน์ ได้ชี้แจงถึงความจำเป็นของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงขอให้การยุบกรมประกันสังคมเหลือไว้ 1 กองคือกองความมั่นคง เพื่อจะได้ทำหน้าที่ศึกษาปัญหาและความเป็นไปได้ในอนาคต¹ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบททวนให้นำระบบประกันสังคมมาใช้

¹นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. หน้า 67-73.

บังคับและได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าไป ด้วยซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและเมื่อได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2507 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วส่งให้สภาวิจัยแห่งชาติทำการศึกษาคือเท็จจริงเกี่ยวกับระบบประกันสังคมและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาด้วยใน พ.ศ. 2508 ทำให้เกิดการคงใช้บังคับเรื่องการประกันสังคม เนื่องจากสภาวิจัยแห่งชาติเห็นว่าเรื่องการประกันสังคมจะทำให้ประชาชนที่ยากจนได้รับความเดือดร้อนจากการจ่ายเงินสมทบ ส่วนผู้มีรายได้นี้ก็สามารถใช้บริการทางการแพทย์ได้ตามความต้องการอยู่แล้ว นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเป็นสองเท่าของลูกจ้างทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้นด้วย ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนจากสินค้าราคาแพง ประกอบกับลูกจ้างในประเทศไทยมีจำนวนน้อยและมีได้แสดงความต้องการเรื่องการประกันสังคมเท่าใดนัก ถ้าต่อไปมีการเรียกร้องและแสดงความต้องการอย่างจริงจังแล้วก็สามารถนำมาใช้ในภายหลัง และถ้ามีความจำเป็นต้องใช้บังคับจริง ๆ น่าจะใช้การประกันแบบสมัครใจจะเหมาะสมกว่า ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติคงใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมไว้ก่อน

ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนให้นำระบบประกันสังคมกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นโดยให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมและเสนอให้กำหนดเรื่องการประกันสังคมนี้รวมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังในอนาคต แต่เรื่องการประกันสังคมต้องหยุดชะงักอีกเนื่องจากมีเหตุการณ์รัฐประหารใน พ.ศ. 2511

ใน พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องกองทุนเงินทดแทน โดยกำหนดให้ตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง โดยกองทุนเงินทดแทนจะเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

ใน พ.ศ. 2518 กรมประชาสงเคราะห์ ได้ทำบันทึกการเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยให้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธานและทำให้มีความพยายามผลักดันและกระตุ้นให้รัฐบาลเห็นประโยชน์และความสำคัญของระบบประกันสังคม มีการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นและจัดประชุมสัมมนาในระดับไตรภาคีขึ้นในเดือน มิถุนายน 2520 และทำข้อสรุปการประชุมสัมมนาเสนอต่อรัฐบาลด้วย และคณะรัฐมนตรีมีมติให้

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นำไปศึกษาเพิ่มเติม ต่อมาในเดือนเมษายน 2521 คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้จัดประชุมสัมมนาในระดับไตรภาคีขึ้นโดยความร่วมมือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งที่ประชุมได้กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น 2 คณะเพื่อพิจารณาขอบเขต ขั้นตอน ประโยชน์ทดแทน อัตราเงินสมทบ การบริหารงานและกำหนดคุณสมบัติสถานพยาบาลที่เหมาะสมในการให้บริการ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2522 คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่เสนอพร้อมกับผลการศึกษาวิจัยที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ช่วงเดือนมีนาคม 2523 เป็นช่วงเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

รัฐบาลชุดต่อมามีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำเรื่องการประกันสังคมพิจารณาต่อและคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อเดือนธันวาคม 2523 และในเดือนกุมภาพันธ์ 2524 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นมาอีกครั้งโดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นอีก 4 คณะคือคณะอนุกรรมการแพทย์ คณะอนุกรรมการกฎหมาย คณะอนุกรรมการการเงิน และคณะอนุกรรมการการบริหาร พร้อมทั้งได้นำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาปรับปรุงแก้ไขด้วย ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2527 คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการโดยให้ขยายขอบเขตงานด้านกองทุนเงินทดแทนให้ทั่วทุกจังหวัดเสียก่อนภายในปี 2528 แล้วจึงค่อยกลับมาพิจารณาเรื่องการประกันสังคมในภายหลัง²

3.1.2 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2533

ความจำเป็นต้องการขยายการประกันการเจ็บป่วยในงานเพื่อผลักดันการประกันสังคมการเจ็บป่วยนอกงาน ต่อมาสมัยรัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายตลอดจนกระทั่ง ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ได้ทำการสรุปร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ของกระทรวงมหาดไทย จนผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา จนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2532 และจากข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ของสื่อมวลชนและคนงานส่งผลผลักดันให้พระราชบัญญัติประกันสังคมผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 จนกระทั่งมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม ขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานประกันสังคม และให้กองทุนเงินทดแทนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมด้วยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

² จิราภรณ์ เกษรสุจริต และลัดดา วัจนะสาริกุล. “การประกันสังคมในประเทศไทย.” ครั้งที่ 1 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2538, หน้า 185-188.

กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากระบบการทำงานเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมสู่ระบบสังคมอุตสาหกรรม ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถพึ่งตนเองได้ถ้าขาดงานก็ไม่สามารถยังชีพอยู่ในสังคมได้ การประกันสังคม เน้นการเก็บเงินจากทุกฝ่ายเพื่อเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคม เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างรายได้ของชนชั้นในสังคม หรือช่วยชะลอการขยายช่องว่างระหว่างชนชั้น³ การประกันสังคมจึงเป็นการสร้างความมั่นคงของคนในสังคมร่วมกันช่วยเฉลี่ยสุขและเฉลี่ยทุกข์ เนื่องจากสังคมใดมีความแตกต่างกันน้อยในเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ สังคมนั้นก็จะมี ความมั่นคงและสงบสุข⁴

3.2 โครงสร้างการจัดองค์กรในการบริหารงานประกันสังคมในระบบราชการในปัจจุบัน

3.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ

สำนักงานประกันสังคมมีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ 5 คณะ คือ คณะกรรมการคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการการแพทย์กองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการแพทย์ คณะกรรมการอุทธรณ์ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานสำนักงานประกันสังคม

3.2.1.1 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 31 กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขานุการสำนักงานประกันสังคม เป็นประธานกองทุนเงินทดแทน กรรมการโดยการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านแพทย์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง ประกันสังคม หรือประกันภัย จำนวนไม่เกิน 6 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง จำนวน 3 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง จำนวน 3 คน และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 32 ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารกองทุนและการจ่ายเงินทดแทน พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรี ในการออกกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตาม

³ นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. หน้า 74-85.

⁴ นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง. หน้า 5.

พระราชบัญญัตินี้ วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน วางระเบียบโดยความเห็นชอบของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 52 ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่สำนักงานประกันสังคมในการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้ปฏิบัติได้ และมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ ตามมาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

3.2.1.2 คณะกรรมการการแพทย์ (กองทุนเงินทดแทน)

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 38 กำหนดให้รัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการการแพทย์คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นมี จำนวนไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และผู้แทนสำนักงาน ประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ (กองทุนเงินทดแทน) ตาม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 40 ให้คณะกรรมการการแพทย์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานในการให้บริการทางการแพทย์ ให้คำปรึกษาแนะนำในทางการแพทย์แก่คณะกรรมการและสำนักงานประกันสังคม ให้ความเห็น ต่อสำนักงานในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 และประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคมตามมาตรา 14 และมาตรา 18(2) และ (3) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ หรือที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ ตามมาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

3.2.1.3 คณะกรรมการประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 8 กำหนดให้รัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมประกอบด้วย กรรมการ 3 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ⁵ เลขาธิการสำนักงาน

⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้เลขาธิการประกันสังคมเป็นประธาน กรรมการ ต่อมาพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้แก้ไขให้ปลัดกระทรวงแรงงานและ

ประกันสังคม เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการโดยการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง จำนวน 5 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง จำนวน 5 คน กรรมการโดยการแต่งตั้งโดยกรรมการ ได้แก่ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 9 ให้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินของกองทุน วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน พิจารณางบดุลและรายงานการรับเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3.2.1.4 คณะกรรมการการแพทย์ (กองทุนประกันสังคม)

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการการแพทย์คณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น มีจำนวนรวมกันไม่เกินสิบห้าคน⁶ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ (กองทุนประกันสังคม) ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 15 ให้คณะกรรมการการแพทย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานในการให้บริการทางการแพทย์ กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์ของ

สวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ

⁶ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดไว้ไม่เกิน 15 คน ต่อมาพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น 16 คน

ผู้ประกันตนตามมาตรา 59 มาตรา 63 มาตรา 66 มาตรา 68 มาตรา 70 และมาตรา 72 เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 64 ให้คำปรึกษาและแนะนำในทางการแพทย์แก่คณะกรรมการ คณะกรรมการอุทธรณ์และสำนักงาน ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแพทย์ หรือที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3.2.1.5 คณะกรรมการอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 86 กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างสามคนและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างสามคน และให้ผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งทั้งคณะมีจำนวนรวมกันไม่เกินสิบสามคน

ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นตามมาตรา 85 คือ นายจ้าง ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใด ที่ไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินตามมาตรา 50 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้แจ้งคำวินิจฉัยนั้นเป็นหนังสือให้ผู้อุทธรณ์ทราบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์นั้น ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย แต่ถ้าไม่นำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นที่สุด และตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มอบหมายได้ เมื่อคณะอนุกรรมการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว ให้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายถ้าปฏิบัติหน้าที่อาจเกิดปัญหาในการบริหารงานได้เนื่องจากความไม่คล่องตัว ซึ่งความไม่คล่องตัวดังกล่าวหมายถึงความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการแต่ละคณะที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายโดยเฉพาะแล้ว แต่ในความเป็นจริงเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนในสำนักงานไม่อาจที่จะประมวลผลและแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่อันเนื่องมาจากการมีอำนาจโดยอิสระของกรรมการแต่ละคณะที่เป็นผลดีที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซง แต่ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายที่ผู้มีอำนาจมิใช่ผู้ใช้หรือปฏิบัติงานยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการแพทย์มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราค่าบริการทาง

การแพทย์ คณะกรรมการอุทธรณ์เป็นผู้รับทราบปัญหาจากการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่สั่งการตามประกาศที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด แต่เรื่องที่อุทธรณ์นั้นมีจำนวนมากและผู้ประกันตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนและไม่อาจที่จะเสนอคณะกรรมการการแพทย์เพื่อขอความเห็นเป็นราย ๆ ได้ ต้องรอให้ปรากฏปัญหาซ้ำซากแล้วจึงกระตุ้นให้มีการแก้ไขประกาศนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่อาจคาดการณ์ปัญหาล่วงหน้าได้ต้องรอให้เกิดปัญหาก่อนแล้วจึงมีการแก้ไขซึ่งผู้ประกันตนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะกฎแก้ไขยาก ประกอบกับคณะกรรมการมีภารกิจหลายด้าน แต่ถ้าคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

คณะกรรมการมีอำนาจวางนโยบายและมาตรการการบริหารงานกองทุน พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เช่น การออกระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2542 ประกาศ ณ วันที่ 23 มีนาคม 2541 โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การบัญชี เป็นต้น รวมถึงการพิจารณาบุคคล รายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 24 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการประกันสังคมอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปี เพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการให้ตามความจำเป็น และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 28 ให้อำนาจหน้าที่จัดสรรเงินกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายไม่เกินร้อยละสิบสองของดอกผลกองทุนต่อปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

คณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก รัฐมนตรีให้ออก เป็นบุคคลล้มละลาย วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการประกันสังคมที่มีหน้าที่หลักในการวางนโยบายในการบริหารงานกองทุน และคณะกรรมการอุทธรณ์ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องอุทธรณ์ที่เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลแรงงาน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการระบบไตรภาคี ซึ่งมีทั้งผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้าง ซึ่งตรงจุดนี้เป็นสิ่งที่ดีที่ตัวแทนทั้ง 3 ฝ่ายมีโอกาสรับทราบทิศทางความเป็นไปของการบริหารงานแต่ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะคณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีเพียงอำนาจดูแลกองทุนเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการในส่วนที่เป็นการ

สั่งการทั่วไปภายในสำนักงานประกันสังคม เพราะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะและนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารก็สั่งการผ่านมาทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ปลัดกระทรวงฯ จนถึงเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ซึ่งจุดนี้จะถือว่าเป็นจุดคิดที่เป็นการตรวจสอบการทำงานและการตัดสินใจในทุก ๆ จุดอย่างเข้มงวดจนไม่อาจที่จะใช้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างอิสระเนื่องจากติดขัดที่ระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ ทำให้มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมดังนี้

3.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะหน่วยงานบริหารโครงการ

3.2.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะหน่วยงานบริหารโครงการตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมไว้ ดังนั้นการปฏิบัติงานจึงต้องดำเนินงานตาม พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

3.2.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะหน่วยงานบริหารโครงการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการอื่นและคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม จัดทำทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนซึ่งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ปฏิบัติการตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ และกระทำการกิจกรรมอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรี คณะกรรมการ คณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม

3.2.2.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในฐานะหน่วยงานบริหารโครงการตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537

ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการกรม กองการ
เจ้าหน้าที่ กองการเงินและบัญชีกองทุน กองเงินสมทบ กองตรวจสอบ กองทะเบียนและ
ประมวลผล กองนิติการ กองประโยชน์ทดแทน กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ
กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมและภารกิจของสำนักงานประกันสังคม บทบาท
และภารกิจของสำนักงานประกันสังคม ในฐานะหน่วยงานหลักในการให้บริการทางด้าน
ประกันสังคมที่มีคุณภาพสูงแก่สมาชิกและครอบครัว ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและ
สังคมโดยรวม กระบวนการทำงานหลักของสำนักงานประกันสังคมประกอบด้วย การขึ้นทะเบียน
กระบวนการจัดเก็บเงินสมทบและ กระบวนการจ่ายประโยชน์ทดแทน อาจทำให้เห็นได้ว่าภารกิจ
ในเรื่องการให้บริการทางด้านสังคมดังกล่าวนี้อาจมีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์กรที่มีความ
คล่องตัวสูงและมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการดำเนินงาน และอาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า
ภารกิจทั้งหมดของสำนักงานประกันสังคมอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงสถานะไปบริหารในรูปแบบของ
องค์การมหาชนก็ได้ แต่อาจจะไม่ใช่ยุคที่เป็นที่สุดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมของ
สำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้เพราะมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมคือสำนักงานประกันสังคมมีสถานะเป็น
เพียงหน่วยงานเลขานุการของหน่วยงานที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายสูงสุดทางการบริหารงาน
ประกันสังคม ได้แก่ คณะกรรมการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีกฎหมายใน
ระดับพระราชบัญญัติรองรับ ดังนั้นบทบาทของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นหน่วยราชการใน
ระดับกรมจึงเป็นการประสานงาน อำนวยความสะดวก ส่งเสริมและติดตามประเมินผลหรือปฏิบัติ
หน้าที่อื่นที่คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและคณะกรรมการประกันสังคมมอบหมายมากกว่า
เป็นองค์กรตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายเอง

การพิจารณาบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมสามารถพิจารณา
จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่แบ่งส่วนงานภายในหน่วยงานนี้ออกเป็น
ราชการบริหารส่วนกลาง 11 กอง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองการเงิน
และบัญชีกองทุน กองเงินสมทบ กองตรวจสอบ กองทะเบียนและประมวลผล กองนิติการ กอง
ประโยชน์ทดแทน กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ กองวิชาการและแผนงาน และ
สำนักงานกองทุนเงินทดแทน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป เกี่ยวกับการดำเนินงานบริการภายในและพัฒนากิจการดำเนินงาน
บริการสาธารณะด้านการประกันสังคมประกอบด้วยหน่วยงานระดับกอง 5 กองคือสำนักงาน

เลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองนิติการ กองวิชาการและแผนงาน และสำนักงาน
ประกันสังคมจังหวัด

อำนาจหน้าที่พิเศษ ในลักษณะปฏิบัติการในการอำนวยความสะดวกประชาชนเกี่ยวกับการขึ้น
ทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทนประกอบด้วยหน่วยงานระดับกอง 7
กองคือกองการเงินและบัญชีกองทุน กองเงินสมทบ กองตรวจสอบ กองทะเบียนและประมวลผล
กองประโยชน์ทดแทน สำนักงานกองทุนเงินทดแทน และกองประสานการแพทย์และฟื้นฟู
สมรรถภาพ

งานหลักๆ อยู่ที่การประสานงาน สนับสนุนและพัฒนางานโดยการจัดการกองทุน จัด
อบรม สัมมนา และเผยแพร่งานด้านการให้บริการแก่ประชาชนนำงานมาตรวจสอบประเมินผล
และเสนอแนะ หรือให้คำปรึกษาแก่สำนักงานเพื่อวางแผนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐซึ่งเกิด
จากงานที่หน่วยงานให้การสนับสนุน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานประกันสังคมจะเห็นได้ว่างานที่มี
ลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานทั่วไปแล้วการปรับเปลี่ยนภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ หาก
จะนำมาเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานของความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอันเป็นหน่วยงาน
บริหารรูปแบบใหม่ของรัฐจะพบว่าสามารถเปรียบเทียบลักษณะของงานที่มีความแตกต่างกันทั้ง
สองประเภทได้ดังต่อไปนี้

1. งานทั่วไปของสำนักงานประกันสังคม

- เป็นงานประสานงานที่ทำเป็นประจำสม่ำเสมออาจไม่ต้องการความเร่งด่วนหรือความ
คล่องตัวมากเป็นพิเศษ
- งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นประจำในลักษณะเกี่ยวกับส่วนราชการต่างๆ จาก
สำนักงานงบประมาณ น่าจะเพียงพอในการที่จะดำเนินการต่างๆ ไปได้
- เป็นงานที่ลงทุนไม่สูงทั้งในแง่ของการดำเนินงานในหน่วยงานและการให้บริการ
ประชาชนทั่วไป เพราะเป็นงานที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่มีส่วนในการพัฒนางานที่
เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งต้องลงทุนสูง

2. งานลักษณะพิเศษของสำนักงานประกันสังคม

- เป็นงานที่ให้บริการกับประชาชน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงมีความต้องการ
ความคล่องตัวสูงเพื่อให้สามารถให้บริการตรวจสอบข้อมูล จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ประชาชน
ที่ประสบกับปัญหาตามแต่กรณีที่กฎหมายกำหนด

- เป็นงานที่ต้องลงทุนและมีค่าใช้จ่ายสูง เพราะภารกิจมีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศโดยตรงจึงต้องอาศัยอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมทั้งตัวบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสูง ซึ่งอัตราเงินเดือนข้าราชการและพนักงานปัจจุบันอาจไม่เหมาะสม

- เป็นหน่วยงานที่ต้องมีระบบฐานข้อมูลเดียวกันทั่วประเทศ ต้องอาศัยอุปกรณ์ที่จะให้บริการข้อมูลผ่านกระบวนการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงข้อมูลแล้ว

งบประมาณที่ได้รับหากอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลฝ่ายเดียว อาจไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจึงต้องอาศัยงบบริหารกองทุนที่มีความคล่องตัวสูงกว่า

3.2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมที่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

3.2.3.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน

รัฐมนตรีฯ ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

1. เลขานุการ รองเลขานุการ ผู้ตรวจราชการ ผู้อำนวยการกองและข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไปซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ ราชการบริหารส่วนกลาง สำนักงานประกันสังคมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ทั่วราชอาณาจักร

2. ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 3 ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ ราชการบริหารส่วนกลาง สำนักงานประกันสังคม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี

3. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

3.2.3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของลูกจ้างชั่วคราว

รัฐมนตรีฯ ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

1. พนักงานชั้นสูงและพนักงานวิชาชีพซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ ราชการบริหารส่วนกลาง สำนักงานประกันสังคม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี

2. พนักงานชั้นสูงและพนักงานวิชาชีพซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร สำนักงานประกันสังคมจังหวัดและสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา”

3.3 กลไกการควบคุมสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมมีการคุ้มครองลูกจ้างและผู้ประกันตนตามกฎหมายดังนี้

- การคุ้มครองกรณีอื่นเนื่องจากการทำงาน บริหารงานโดยคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน โดยมีสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรของรัฐที่มีการบริหารงานในระบบส่วนราชการมีหน้าที่ดูแลโดยตรง

- การคุ้มครองกรณีอื่นมิใช่เนื่องจากการทำงาน บริหารงานโดยคณะกรรมการประกันสังคม โดยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรของรัฐที่มีการบริหารงานในระบบส่วนราชการมีหน้าที่ดูแลโดยตรง ซึ่งปัจจุบันมีการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายคือกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และ กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ โดยมีการจัดให้มีการบริการทางการแพทย์กรณีเจ็บป่วยและประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน สำหรับประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ ก็จะจ่ายในลักษณะของเงินสดตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดที่มีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และยังขาดอีกเพียงกรณีเดียวก็จะครบตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คือกรณีว่างงาน

สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นระเบียบแบบแผนที่มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของราชการ การจัดทำภารกิจของสำนักงานประกันสังคมนั้นเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามกรอบที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินงานประกันสังคมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงได้การดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม ต้องมีการกำหนดรายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามความจำเป็นถ้ามีกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ คณะผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมเป็นเจ้าพนักงานหรือผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายก็คือว่าเป็นหน้าที่ที่

สำนักงานประกันสังคมต้องกระทำตามพระราชบัญญัติ ประกาศ กฎกระทรวง ฯลฯ โดยผ่านบุคลากรที่มีอำนาจตามกฎหมายดังนี้

3.3.1 การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยฝ่ายบริหาร

เมื่อเลขาธิการ เจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แล้วตามกฎหมายจะต้องมีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 85 หรือคณะกรรมการเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณีภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยหรือการประเมินเงินสมทบเพื่อเป็นระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลแรงงาน เว้นแต่คำสั่งยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และคำสั่งซึ่งมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนเป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจก็สามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.1.1 การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยคณะกรรมการต่าง ๆ

สำนักงานประกันสังคมประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 คณะคือ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการการแพทย์กองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการแพทย์กองทุนประกันสังคม และคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีอิสระในการวินิจฉัยและมีมติได้ตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องนั้น ในแต่ละคณะนอกจากคณะกรรมการการแพทย์ที่สามารถประกอบด้วยผู้แทนจากสามฝ่ายคือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อเข้ามารับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสำนักงานและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจของรัฐที่ต้องการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม โดยรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารยังเข้าควบคุมโดยสายการบังคับบัญชาและผู้แทนของรัฐบาลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการแต่ละคณะก็ยังมีส่วนอยู่มากในการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป การสั่งการ การบังคับ การวางกติกาลให้คนปฏิบัติเพื่อให้ความเป็นราชการปรากฏชัดในสำนักงานประกันสังคม ดังนั้นในหัวข้อต่อไปจึงต้องกล่าวถึงกลไกการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

3.3.1.2 การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยผู้บริหาร

สำนักงานประกันสังคมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่บังคับบัญชาสำนักงานประกันสังคมเริ่มตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงฯ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลแต่ละจังหวัดประกันสังคมจังหวัดต่าง ๆ จนถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นโครงสร้างหน่วยงานที่มีลักษณะที่เป็นราชการโดยแท้ โดยการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมต้องทำทุกอย่างตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดโดยไม่มีข้อยกเว้น รวมทั้งต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือมติของคณะกรรมการฯ ด้วย ซึ่งทำให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนที่ทำให้เกิดความล่าช้าต่าง ๆ ที่นอกจากจะเกิดจากกฎระเบียบ โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมาย และความเคร่งครัดที่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนมากกว่าผลสำเร็จของงาน ในจุดนี้ต่างจากเอกชนที่เน้นความรวดเร็วและความถูกต้องรวมทั้งความรับผิดชอบโดยตรงของบุคลากรที่ปฏิบัติงานนั้น ดังนั้นสายการบังคับบัญชาถือเป็นจุดอ่อนที่เด่นชัดที่สุดของระบบราชการ

3.3.2 การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยองค์กรตุลาการ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่สำนักงานประกันสังคมและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถออกกฎ คำสั่งทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครอง เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมีการโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยที่จะทำให้เกิดประเด็นข้อพิพาทที่จะฟ้องต่อศาล และการฟ้องศาลต้องมีการแยกเขตอำนาจพิจารณา เมื่อได้มีการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานประกันสังคมจนสิ้นสุดแล้ว และมีผู้ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงาน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ถือว่าเป็นการสิ้นสุดขบวนการของสำนักงานแล้ว บุคคลใดที่ได้รับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยแล้วไม่พอใจก็ให้ฟ้องศาลภายใน 30 วันนับแต่ได้รับทราบคำสั่ง ในที่นี้ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม ให้ฟ้องต่อศาลแรงงาน ส่วนถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วนดังนี้

3.3.2.1 การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยศาลแรงงาน

ถ้าเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งหรือการสั่งการของเลขาธิการของสำนักงานประกันสังคม เจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมและเป็นการ

ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นคดีที่จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเลขานุการ และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

3.3.2.2 การควบคุมสำนักงานประกันสังคมโดยศาลปกครอง

สำหรับกรณีคดีของสำนักงานประกันสังคมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองนั้น มีองค์ประกอบคือ สำนักงานประกันสังคมถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว และต้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแยกรายละเอียดได้ดังนี้

- คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และที่ปรึกษาตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน และคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น หากผู้ใดเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดกำหนดขึ้นตอนไว้โดยเฉพาะ

- คำสั่งยึด आयัตทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 85 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 52 ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ ผู้รับคำสั่งจะโต้แย้งในเนื้อหาสาระไม่ได้ แต่หากโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งก็สามารถทำได้ตามมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว

- คดีพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- คดีพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศและระเบียบจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบสถานประกอบการหรือสำนักงานของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้าง เพื่อตรวจสอบหรือสอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสาร หรือนำเอกสารไปตรวจสอบ ค้นสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ และยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างตามคำสั่งของเลขานุการสำนักงาน

ประกันสังคม หากการปฏิบัติการตามกฎหมายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งหรือผู้เกี่ยวข้องก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าก็สามารถฟ้องตามมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- คดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างสำนักงานประกันสังคมที่เป็นหน่วยงานทางปกครองกับสถานพยาบาลเอกชนที่สถานพยาบาลตกลงรับจ้างทำการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนที่สำนักงานประกันสังคมได้แจ้งให้สถานพยาบาลทราบ โดยในระหว่างสัญญามีผลใช้บังคับถ้าสำนักงานประกันสังคมได้ออกประกาศหรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ต่อผู้ประกันตนเมื่อได้มีการแจ้งแก่สถานพยาบาลแล้วให้ถือว่าประกาศหรือแนวปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา สำนักงานประกันสังคมตกลงจ่ายค่าจ้างโดยเหมาจ่ายในอัตรา 1,100 บาท/คน/ปี ตามจำนวนผู้ประกันตนที่สำนักงานแจ้งให้สถานพยาบาลทราบ ต่อเมื่อสถานพยาบาลได้จัดส่งสถิติและข้อมูลการให้บริการทางการแพทย์แก่สำนักงานประกันสังคมภายในกำหนดเวลา รวมทั้งกรณีโรคที่มีความเสี่ยง สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลา 1 ปีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม และสถานพยาบาลจะบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาไม่ได้ ในกรณีที่สถานพยาบาลผิดสัญญา หรือไม่สามารถให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนหรือเป็นผู้ล้มละลายไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบที่สำนักงานประกันสังคมแต่งตั้งขึ้น สำนักงานประกันสังคมสามารถริบหลักประกันหรือเรียกหรือเอาจากธนาคารผู้ออกหนังสือค้ำประกันตามที่สำนักงานประกันสังคมเห็นสมควร หรือเรียกเอาเงินค่าจ้างคืนและมีสิทธิระงับการจ่ายค่าจ้างงวดต่อไป หรือเรียกค่าปรับ หรือเรียกหรือค่าเสียหายจากสถานพยาบาลได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองเนื่องจากสิทธิของคู่สัญญาไม่เท่าเทียมกันโดยสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีสิทธิเหนือกว่าสถานพยาบาลเอกชนคู่สัญญา และสัญญานี้จัดทำขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

3.4 ปัญหาและอุปสรรคของสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการ

การดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมมีได้หลายแนวทางและไม่ว่าจะจะเป็นในแนวทางใดก็มีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือการให้บริการลูกค้าด้วยบริการที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการปรับปรุงและให้มีการบริหารที่เหมาะสม ซึ่งหมายถึงการพัฒนาบุคลากรและองค์กร ทำให้เราต้องมาดูปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจการของสำนักงานประกันสังคม ได้แก่ ปัญหาเรื่อง

บุคลากร ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง ปัญหาเรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงานประกันสังคม

3.4.1 ปัญหาเรื่องบุคลากร

ในการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ คนหรือบุคลากรถือว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามความสามารถของบุคลากรในสายงานนั้นควรมี

สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานราชการที่มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ เรียกว่าคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและคณะกรรมการประกันสังคม เดิมรัฐบาลอาศัยเงินงบประมาณจ้างข้าราชการและลูกจ้าง ต่อมาประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอและไม่สามารถเพิ่มตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างให้เพียงพอกับปริมาณงาน จึงได้อาศัยเงินกองทุนในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

ส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการบริหารและการจัดการพนักงาน พ.ศ. 2540 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มีการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเป็นพนักงานทั่วไป 3 ประเภทคือ พนักงานชั้นต้น พนักงานชั้นกลาง พนักงานชั้นสูง และอีก 2 ประเภทคือ พนักงานวิชาชีพ และผู้ชำนาญการพิเศษซึ่งระเบียบดังกล่าวอาศัย พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 24 วรรคสอง โดยให้คณะกรรมการประกันสังคมอาจจัดสรรเงินกองทุนประกันสังคมไม่เกินร้อยละสิบของเงินสะสมแต่ละปี เพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานประกันสังคมนอกจากจะมีพนักงานซึ่งปฏิบัติงานราชการภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความก้าวหน้าของพนักงานสำนักงานประกันสังคม ซึ่งผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานย่อมคิดเปรียบเทียบกับความก้าวหน้าของตนกับข้าราชการพลเรือน โครงสร้างตำแหน่งไม่มีโอกาสที่จะก้าวหน้าในอนาคต จึงทำให้ไม่สามารถดึงดูดให้คนต้องการมาเป็นพนักงานของสำนักงานประกันสังคมได้ พนักงานสำนักงานประกันสังคมเมื่อได้ปฏิบัติงานมาระยะหนึ่งก็จะสอบเป็นข้าราชการหรือออกไปทำงานกับหน่วยงานเอกชน ทำให้เกิดปัญหามหาขาดคนเนื่องจากพนักงานใหม่ไม่มีความชำนาญเพียงพอในการปฏิบัติงาน

ปัญหาเรื่องวิธีการจ้าง การกำหนดการสอบหรือการคัดเลือกโดยรูปแบบต่าง ๆ ที่ขาดความเป็นกลาง รวมทั้งระบบการใช้เส้นสายการอุปถัมภ์ พนักงานส่วนหนึ่งเป็นญาติของข้าราชการซึ่งบางครั้งเมื่อเข้ามาปฏิบัติงานแล้วทำให้เกิดปัญหากับผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ทำให้การปฏิบัติงานขาดความคล่องตัวได้หรือไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

3.4.2 ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง

ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและการคลังของสำนักงานประกันสังคม ปัญหาเรื่องรายได้ของสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมมีรายได้จำกัด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมปัจจุบันคือ

3.4.2.1 งบประมาณแผ่นดิน

- (1) เงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- (2) ค่าจ้างชั่วคราว
- (3) ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- (4) ค่าสาธารณูปโภค
- (5) ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- (6) เงินอุดหนุน
- (7) รายจ่ายอื่น

3.4.2.2 รายได้ของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งสรุปได้ดังนี้ ตามมาตรา 26 ให้มีกองทุนเงินทดแทนในสำนักงานประกันสังคมเพื่อจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 44 และเป็นการใช้จ่ายตามมาตรา 43 ให้กองทุนเงินทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 เป็นกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรายได้ของกองทุนมาจากรายได้ดังนี้

- (1) เงินกองทุนเงินทดแทนตามมาตรา 26 วรรคสอง
- (2) เงินสมทบ
- (3) ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา 29
- (4) เงินเพิ่มตามมาตรา 46
- (5) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47
- (6) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 66
- (7) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หรือเงินอุดหนุน
- (8) รายได้อื่น
- (9) ดอกผลของกองทุน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 26 เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานประกันสังคม โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และให้จ่ายเป็นเงินทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้แทนนายจ้าง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบสองของดอกผลของกองทุนต่อปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำนาญและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้างตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด และเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และไม่เกินร้อยละสามของดอกผลของกองทุนต่อปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และค่าใช้จ่ายตามมาตรา 43

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้สำนักงานเลขาธิการและรายงานการรับเงินกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการงบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.4.2.3 รายได้ของสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งสรุปได้ดังนี้ ตามมาตรา 21 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่ากองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน ตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 24 วรรคสองซึ่งรายได้ของกองทุนมาจากรายได้ดังนี้

- (1) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และมาตรา 46
- (2) เงินเพิ่มตามมาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53
- (3) ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา 26
- (4) เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา 45
- (5) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน
- (6) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56
- (7) เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา 24 วรรคสาม
- (8) เงินค่าปรับตามที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 102
- (9) รายได้อื่น

เงินกองทุนให้เป็นของสำนักงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เงินกองทุนให้จ่ายประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการให้ตามความจำเป็น การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

เงินกองทุนประกันสังคมเป็นส่วนสำคัญมากเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดของการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการประกันสังคม กองทุนประกันสังคมได้มีการจัดตั้งขึ้นในสำนักงานประกันสังคม โดยประกอบด้วยเงินจากแหล่งต่าง ๆ คือ⁷

1. เงินสมทบของรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ซึ่งปัจจุบันมีอัตรากำหนด
 - 1.1 เงินสมทบกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และคลอดบุตร โดยคิดอัตรา 1.5% ของค่าจ้างของผู้ประกันตน (ปัจจุบัน 1%)
 - 1.2 เงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ในอัตรา 3% ของค่าจ้างของผู้ประกันตน (ปัจจุบัน 2%)
 - 1.3 เงินสมทบกรณีว่างงาน ในอัตรา 3% ของค่าจ้างของผู้ประกันตน (ยังไม่ชัดเจนแต่ในระยะแรกน่าจะไม่เกิน 1%)
2. เงินเพิ่มตามมาตรา 49 กรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบของตนหรือของผู้ประกันตน หรือนำส่งไม่ครบจำนวนในเวลาที่กำหนด ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตรา 2% ต่อเดือน ของจำนวนเงินสมทบที่ยังมิได้นำส่งหรือที่ขาดอยู่
3. ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา 26 คือการนำส่งเงินกองทุนไปลงทุนในกิจการอื่นเพื่อได้รับประโยชน์มาเพิ่ม ซึ่งต้องระมัดระวังมิฉะนั้นอาจก่อความเสียหายแก่กองทุน
4. เงินค่าธรรมเนียมในการออกใบแทนที่หนังสือสำคัญการจดทะเบียนหรือบัตรประกันสังคมสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ
5. เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรืออุดหนุน จากหน่วยงานเอกชนหรือจากบุคคลธรรมดาที่ได้ ส่วนรัฐบาลนั้น มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนในกรณีเงินกองทุนไม่เพียงพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือค่าใช้จ่ายในการบริหาร

⁷ นิคม จันทรวิทุร, กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย, หน้า 93-94.

6. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 50 คือเงินที่เหลือจากการบังคับคดียาเสพติดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างที่ไม่นำส่งเงินสมทบ และนายจ้างไม่ได้เรียกเงินที่เหลือคืนภายใน 5 ปี

7. เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา 24 วรรค 3 ซึ่งเป็นกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายในเรื่องเงินทดแทนหรือค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้ต้องไม่เกิน 10% ของเงินสมทบของแต่ละปี ในกรณีเงินไม่พอจ่ายจะได้รับจะจ่ายให้ตามความจำเป็น

8. เงินค่าปรับตามที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 กรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ และอยู่ในอำนาจที่เลขาธิการหรือผู้แทน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน จะเปรียบเทียบปรับได้

9. รายได้อื่น

เรื่องงบดุลและรายงานการรับ-จ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมา ให้คณะกรรมการประกันสังคมเสนอต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบและรับรองต่อรัฐมนตรี ภายใน 6 เดือนนับแต่วันสิ้นปี หลังจากเสนอรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ และให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้พิจารณาจากแหล่งรายได้ของสำนักงานประกันสังคมแล้วจะเห็นได้ว่ามีแหล่งรายได้ 2 ลักษณะคือ

1. รายได้ปกติ เป็นรายได้ของสำนักงานประกันสังคมที่มาจากการจัดเก็บตามกฎหมายดังนี้

(1) รายได้ที่เป็นเงินสมทบของรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน คือ เงินสมทบกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และคลอดบุตร สงเคราะห์บุตรและชราภาพ และว่างงาน (ปัจจุบันกรณีว่างงานยังไม่บังคับใช้)

(2) รายได้ที่ไม่ใช่เงินสมทบ เงินเพิ่มตามมาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53 เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา 45 เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 เงินค่าปรับตามที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 รายได้อื่น

2. รายได้พิเศษ

(1) เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา 24 วรรค 3 ซึ่งเป็นกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายในเรื่องเงินทดแทนหรือค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้ต้องไม่เกิน 10% ของเงินสมทบของแต่ละปี ในกรณีเงินไม่พอจ่ายรัฐบาลจะจ่ายให้ตามความจำเป็น

(2) เงินสะสม ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา 26 คือการนำส่งเงินกองทุนไปลงทุนในกิจการอื่น เพื่อได้รับประโยชน์มาเพิ่ม ซึ่งต้องระมัดระวังมิฉะนั้นอาจก่อความเสียหายแก่กองทุน เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและการคลังของสำนักงานประกันสังคมมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการคือ

1. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการจ่ายเงินสมทบ ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ รวมทั้งไม่เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงความสำคัญและประโยชน์ของการจ่ายเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคม

2. สภาพเศรษฐกิจไม่ดี มีผลทำให้นายจ้างปิดกิจการประชาชนมีรายได้น้อยลง ส่งผลทำให้รายได้ของสำนักงานประกันสังคมลดลง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีการพัฒนาให้การดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรม การค้าและการบริการให้ดีขึ้น อันจะส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อจะได้เพิ่มประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ ให้ผู้ประกันตนได้รับเพิ่มขึ้น

3.4.3 ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ

สำนักงานประกันสังคมมีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ คือคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและคณะกรรมการประกันสังคม การบริหารงานในรูปคณะกรรมการมีข้อดีคือเป็นการระดมความคิดและสติปัญญาของบุคคลมาช่วยกันทำให้ผลงานมีคุณค่า เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น การผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการเป็นหลักประกันความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ป้องกันข้อครหาต่าง ๆ แต่มีข้อเสียคือการทำงานในรูปคณะกรรมการอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิเสธความรับผิดชอบเนื่องจากขาดผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในกรณีที่ไม่ได้ข้อยุติทำให้เกิดความล่าช้า และส่วนใหญ่คณะกรรมการมิได้ทุ่มเทเวลาทั้งหมดในการปฏิบัติหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมโดยเฉพาะ เพราะกรรมการบางท่านมีหน้าที่ประจำที่ต้องปฏิบัติ

การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตอบสนองความต้องการของนายจ้าง ลูกจ้างได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน มีผลต่อการบริหารกิจการของสำนักงานประกันสังคมมากเพราะเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นข้าราชการส่วนกลาง และเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานประกันสังคม โดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในหน้าที่ราชการที่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานที่มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมทุกหน่วยงานในสำนักงานประกันสังคม และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมในฐานะประธานคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนจะมีพฤติกรรมที่เคร่งครัดต่อตัวบทกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาด ทำให้ไม่กล้าบริหารงานในลักษณะที่มีความคิดก้าว

หน้าที่ผิดแผกแตกต่างไปจากกรอบที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่วางไว้ซึ่งเป็นผลให้การแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ของกรรมการอื่นไม่ได้รับการรับฟังและปฏิบัติ จึงทำให้การปรับปรุงหรือการพัฒนากิจการของสำนักงานประกันสังคมเป็นไปได้ยาก

3.4.4 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงานประกันสังคม

การแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แต่ละกอง สำนัก สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งการแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากงานบางเรื่องต้องอาศัยความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกันหลายกอง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานได้ เช่น การขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากกองประโยชน์ทดแทนต้องอาศัยข้อมูลของกองต่าง ๆ เช่น กองเงินสมทบและปรึกษากองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ ซึ่งดำเนินการระหว่างกองในสำนักงานประกันสังคมต้องทำเป็นหนังสือและต้องผ่านงานตามลำดับขั้นซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและผู้ประกันตนหรือผู้มาติดต่อไม่เข้าใจถึงความล่าช้าในการปฏิบัติงานดังกล่าว

การมีประธานกรรมการกองทุนเงินทดแทนคือเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และประธานกรรมการประกันสังคมคือปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานประกันสังคมด้วย ทำให้ต้องทำหน้าที่ 2 หน้าที่ในเวลาเดียวกันซึ่งอาจทำให้ขาดความเป็นกลางในทางปฏิบัติ

ปัจจุบันการกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมกระทำการบริการสาธารณะในรูปแบบใด และในขอบเขตวิธีการใด ต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เป็นบรรทัดฐานเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานซึ่งถูกกำหนดด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแล

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับกิจการสำนักงานประกันสังคม การเสนอนโยบายต่อรัฐบาล การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับสำนักงานประกันสังคมต้องผ่านกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องเสนอแนะต่อรัฐบาล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และระเบียบกระทรวงซึ่งทำให้อิสระของการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมถูกจำกัด ซึ่งต้องผ่านหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการออกกฎหมาย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มิใช่การเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ แต่เป็นลักษณะของการบังคับบัญชาตามสายงาน ทำให้กฎหมายที่ออกมาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของสำนักงานประกันสังคม

ส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล โดยทำ
ในลักษณะของรายงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคม ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณ เป็นต้น การกระทำในลักษณะดังกล่าว
เป็นการตรวจสอบการกระทำภายหลังเท่านั้น

DRU

บทที่ 4

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาของสำนักงานประกันสังคม

วิธีการหนึ่งที่รัฐพยายามแก้ไขปัญหาการบริหารงานภาครัฐและส่งผลกระทบกับการวางแผนการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นเป็นรูปเป็นร่างได้ไม่นานคือการกำหนดมาตรการด้านกำลังคนภาครัฐโดยไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่และให้ยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเพื่อกำหนดแนวทางในเรื่องของมาตรการปรับปรุงขนาดกำลังคนภาครัฐเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 เกี่ยวกับการไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และแนวทางการยุบเลิกตำแหน่งโดยให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ส่วนตำแหน่งที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้นำมารวมกันเพื่อจัดสรรให้แก่ส่วนราชการที่มีความจำเป็น หากจัดสรรไม่หมดให้ยุบเลิก และยังได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ให้ยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลงจากการเกษียณอายุตาย หรือลาออก ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งผลการดำเนินการปรากฏว่ารัฐบาลสามารถดำเนินการได้มากกว่าเป้าหมายที่กำหนดโดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ดังนั้นจึงมีอัตราข้าราชการประเภทต่างๆ และลูกจ้างประจำที่ต้องยุบเลิกจากผลการดำเนินการดังกล่าว ส่วนอีกวิธีหนึ่งที่ผู้เขียนทำการศึกษาคือการจัดโครงสร้างการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมในรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดและรูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในบทที่ 2 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.1 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปแบบหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)

จากการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณากำหนดมาตรการสำคัญหลายประการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของราชการและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการปรับปรุงภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ข้าราชการ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ลูกจ้างประจำ มาตรการจำกัดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ มาตรการเหล่านี้ได้ผลเป็นที่พอใจในระดับหนึ่ง แต่การดำเนินการในภาพรวมยังเป็นไปอย่างค่อนข้างเชื่องช้า เนื่องจากมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการหลายประการ และการดำเนินการยังอยู่ในลักษณะการตั้งรับเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็วคณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาและมีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ให้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้น

เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผนึกกำลังกันทำงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมอย่างเร่งด่วน แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจะครอบคลุมใน 5 ด้าน คือแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม โดยมีแผนงานย่อยรองรับ 37 แผนซึ่งวิธีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐภายใต้กรอบของ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐ” ส่วนใหญ่เป็นงานที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี 2543¹

การปฏิรูประบบราชการที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยการทบทวนบทบาทหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐ โดยจัดกลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ ด้านการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงมีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนกฎหมาย การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมต้องมีการดำเนินการศึกษาถึงการจัดรูปแบบองค์กรในลักษณะของหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) ก่อนที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีจุดประสงค์เดียวกันจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายกลาง ทำให้มีความเห็นที่แตกต่างและยังไม่ลงตัวในการจัดโครงสร้างองค์กรจนถึงปัจจุบัน

สำนักงานประกันสังคมได้ปรับปรุงการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารงานใหม่ ปรับปรุงการจ่ายประโยชน์ทดแทนโดยลดขั้นตอนของงานและวิธีการจ่ายค่าทดแทน ปรับปรุงการจัดเก็บเงินสมทบเป็นให้นายจ้างส่งรายการแสดงเงินสมทบของลูกจ้างเฉพาะต้นปีและแจ้งเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีและปรับปรุงระบบการจัดการฐานข้อมูล ปรับปรุงการจัดส่งข้อมูลผู้ประกันตนให้สถานพยาบาล โดยใช้ระบบ E-mail ปรับปรุงระบบการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ในสำนักงานประกันสังคม ซึ่งปรากฏผลการดำเนินการว่าในส่วนของการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรได้ออกแบบใหม่เป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) จำนวน 7 หน่วยงาน เพื่อไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการคิดริเริ่มในการดำเนินงานและการให้บริการแก่ลูกค้า ให้บริการลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการเปลี่ยนแปลงสู่หน่วยงานบริหารพิเศษทำให้

¹ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย. ปีที่ 2 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 - วันที่ 20 พฤศจิกายน 2542, หน้า 86.

สามารถออกแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับหน่วยงาน มีความยืดหยุ่นในการจ้างบุคลากร และการให้ผลตอบแทนสำหรับงานที่มีประสิทธิภาพ และสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง² ในส่วนของการจ่ายประโยชน์ทดแทน ได้ลดขั้นตอนเหลือเพียงขั้นตอนเดียว จ่ายเงินทดแทนผ่านธนาคาร มีระบบการนัดหมายล่วงหน้า กระจายอำนาจการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมากขึ้น ในส่วนของการจัดเก็บเงินสมทบสามารถลดภาระนายจ้างในการขึ้นทะเบียนและรายจ่ายเงินสมทบ ลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ในการบันทึกการจ่ายเงินสมทบจากเดิม 66 ล้านรายการต่อปี เหลือ 5.5 ล้านรายการต่อปี ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ปีละ 51.6 ล้านบาท นำอัตรากำลังที่ประหยัดได้จากการลดภาระงานไปปฏิบัติงานติดตามนายจ้างมาขึ้นทะเบียนได้จำนวน 440 คน ซึ่งจะทำให้เก็บเงินสมทบได้เพิ่มขึ้นประมาณ 4,344 ล้านบาทต่อปี ในส่วนของการจัดส่งข้อมูลบ่อยครั้งขึ้น สถานพยาบาลสามารถตรวจสอบสิทธิของผู้ประกันตนจากคอมพิวเตอร์ ซึ่งช่วยลดการใช้หลักฐานบัตรรับรองสิทธิ ลดเวลาการส่งข้อมูลจากเดิม 8-15 วัน เหลือ 4-5 วัน ในส่วนของระบบการบริหารงาน สามารถปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานแล้วเสร็จภายในเวลามาตรฐานที่กำหนดซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 ของผู้ประกันตนที่มาขอรับเงินทดแทนได้รับบริการเสร็จสิ้นภายใน 1 ชั่วโมง จัดหน่วยงานในลักษณะของ One Stop Service มีการพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะเพิ่มขึ้น มีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมากขึ้น สามารถปรับปรุงการให้บริการให้เป็นที่พึงพอใจของผู้ใช้บริการตามข้อเสนอแนะ เช่น การอำนวยความสะดวก การให้ข้อมูล ฯลฯ ผลการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการตามข้อเสนอแนะ เช่น การอำนวยความสะดวก การให้ข้อมูล ฯลฯ ได้คะแนนเฉลี่ย 93.79 และจะได้ขยายผลการนำระบบบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ไปใช้ในสำนักงานประกันสังคมจังหวัดและสาขา และสำนักงานเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร รวม 81 แห่ง (75 จังหวัด 6 เขตพื้นที่) ขยายผลการจัดส่งข้อมูลผู้ประกันตนให้แก่สถานพยาบาล โดยปรับเปลี่ยนสื่อกับการส่งข้อมูลระหว่างส่วนกลางกับสถานพยาบาลด้วย Intranet และในระยะแรกได้วางระบบจัดส่งข้อมูลให้สถานพยาบาลด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวจำนวน 13 แห่ง และดำเนินการศึกษาข้อมูล สำรวจความต้องการใช้บริการ และเตรียมความพร้อมเพื่อทดลองดำเนินการเรื่องการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่สำนักงานประกันสังคม จังหวัดปทุมธานี ในปี 2542³ แต่การจัดโครงสร้างในลักษณะนี้ไม่เหมาะสมกับเมืองไทยเนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในลักษณะของหน่วยงานบริหารพิเศษได้เหมือนกับประเทศอังกฤษ เพราะในระบบราชการไทยต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับ

² โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพของสำนักงาน รายงานสรุปโครงการระยะที่ 3 (ปรับปรุงครั้งที่ 2)

เรื่อง แนวคิดหน่วยงานบริหารพิเศษ กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2540, หน้า 14

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-82.

ลักษณะของหน่วยงานบริหารพิเศษเป็นงานที่กระทรวงหรือกรมในส่วนกลางต้องทำและไม่สามารถดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นได้เพราะเป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงที่จะต้องมีการส่งงานของแกนศูนย์กลางรัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ต้องมีการดำเนินการโดยกระทรวงหรือกรมเท่านั้น ซึ่งต่างจากงานของสำนักงานประกันสังคมที่ต้องมีการกระจายการให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

สำหรับการให้สำนักงานประกันสังคมจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body) ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในประเทศไทยเนื่องจากการจัดองค์กรนี้เป็นองค์กรที่วางระเบียบควบคุมกิจการบางอย่างภายในรัฐและเป็นกิจการที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กิจการโทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น⁴ แต่งานของสำนักงานประกันสังคมเป็นการให้บริการประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และในขณะเดียวกันเป็นงานที่ต้องใช้อำนาจสั่งการบังคับกับบุคคลภายนอกเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สม่่าเสมอและไปถึงประชาชนผู้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงไม่ใช่ระบบที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสำนักงานประกันสังคมได้ แต่หากมองอีกด้านหนึ่งการนำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารงานเพื่อทำหน้าที่ดูแลควบคุมและวางระเบียบให้แก่กิจการบริการสาธารณะด้านประกันสังคมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยให้อิสระแก่คณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลง องค์กรให้ออกจากระบบราชการในอนาคต

4.2 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนตามกฎหมาย

จากการศึกษาวิวัฒนาการและระบบการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม จะพบว่าสำนักงานประกันสังคมในต่างประเทศเกิดขึ้นจากโครงการของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงและให้หลักประกันแก่ประชาชนที่มีรายได้นำมาสมทบรวมกันเป็นกองทุนกลางเพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย คลอดบุตร พิการ ทุพพลภาพ ตาย ชราภาพและว่างงาน แต่ส่วนใหญ่จะใช้บังคับกับสมาชิกที่มีรายได้โดยมีนายจ้าง และรัฐบาลส่งเงินสมทบอีกส่วนหนึ่ง โดยรัฐเป็นผู้จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมซึ่งในช่วงเริ่มดำเนินการส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรูปแบบโครงสร้าง

⁴ วิษณุ วรรณุญ. รายงานวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. หน้า 47-48.

องค์กรที่ให้นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการดำเนินการในทุกส่วน แต่ต่อมาเมื่อรัฐเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ให้มีความคล่องตัวและอิสระที่จะให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็วจึงได้มีการปรับองค์กรจากสำนักงานประกันสังคมในหน่วยงานราชการเป็นองค์กรอิสระ หน่วยงานบริหารพิเศษ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ สำหรับประเทศไทยการประกันสังคมไม่ได้เกิดจากการที่ต้องการสร้างความมั่นคงและให้หลักประกันแก่ประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการเรียกร้องจากบุคคลหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการ แกนนำแรงงาน สื่อมวลชน ที่ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาต้องให้ความสนใจและผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานราชการขึ้นในปี พ.ศ. 2515 โดยลักษณะของกองทุนเงินทดแทนในขณะนั้นเป็นเพียงการเริ่มต้นการดำเนินการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมว่าจะได้รับการดูแลจากรัฐเมื่อต้องประสบเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานซึ่งขณะนั้นการจัดองค์กรในระบบราชการอาจจะเพียงพอสำหรับการเริ่มงานบางส่วนของการทำงานประกันสังคม ต่อมาเมื่อความต้องการของลูกจ้างที่เพิ่มขึ้นต้องการให้รัฐสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ประสบเหตุต่าง ๆ นอกเวลาการทำงาน รัฐบาลและรัฐสภาจึงต้องจัดตั้งกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานขึ้นในปี พ.ศ. 2533 และจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมให้ดูแล 2 กองทุนคือกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ซึ่งการดำเนินงานก็ยังเป็นลักษณะเดิมคือ หน่วยงานราชการในสังกัดสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและคณะกรรมการประกันสังคมดูแลการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม และได้มีการดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้สำนักงานประกันสังคมพบปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่ทำให้สำนักงานประกันสังคมที่เป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนต้องทบทวนการปฏิบัติงานว่าสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มหรือไม่และต้องแก้ไขและศึกษาหารูปแบบโครงสร้างการบริหารงานประกันสังคมในรูปแบบอื่น ดังนั้นระบบการบริหารงานแบบราชการไม่สามารถปฏิบัติการหลักในการอำนวยความสะดวกประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถแข่งขันทางด้านการให้บริการได้เท่ากับเอกชน เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมต้องปฏิบัติตามระเบียบของราชการซึ่งไม่เหมาะสมลักษณะของงานด้านการบริการประชาชนที่ต้องการความรวดเร็ว เพราะงานราชการจะต้องรับผิดชอบ ต้องมีการตรวจสอบ และควบคุมดูแลจากรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ขณะทำงานด้านประกันสังคมต้องการความเป็นอิสระเนื่องจากเป็นงานด้านบริการประชาชนที่หวังจะได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วเพราะเงินสมทบส่วนหนึ่งมาจากลูกจ้างที่ต้องถูกหักเข้ากองทุนซึ่งเงินส่วนนี้เป็นเงินที่นอกเหนือจากเงินภาษีที่ประชาชนต้องจ่าย ดังนั้นจึงมีความหวังที่จะได้รับการบริการที่ดีด้วย

โดยจะกล่าวถึงการดำเนินการออกกฎหมายที่จะทำให้สำนักงานประกันสังคมมีความเป็นอิสระในการบริหารงานโดยสามารถพิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ทางเลือกคือ

4.2.1 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา

การดำเนินการตามโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ การซ้ำซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้นเพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วนนั้นรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารในภาครัฐเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารตามกฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ และการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้นพร้อมที่จะให้บริการประชาชน โดยประเภทของงานในส่วนราชการที่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาคือ โรงพยาบาลของรัฐที่มีความพร้อม งานประเมินคุณภาพการศึกษา สถาบันวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมวิทยาศาสตร์บริการ และงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ⁵ ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแล้วได้แก่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และศูนย์มนุษยวิทยา สิรินคร โดยหากมีหน่วยงานราชการที่มีความเหมาะสมและมุ่งเน้นให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนรัฐบาลสามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้หน่วยงานบางส่วนที่อยู่ในระบบราชการปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งถ้าสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว สำนักงานประกันสังคมจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในระบบราชการ บุคลากรมิใช่ข้าราชการแต่เป็น

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

พนักงานของสำนักงานประกันสังคม รัฐจัดเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นก้อนให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้จัดสรรค่าใช้จ่าย และมีการตรวจสอบการใช้งบประมาณภายหลังการใช้งบประมาณแต่ละปีแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งก็จะต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง

4.2.1.1 ข้อดีของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1. การตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถทำได้ง่ายมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก เพราะสามารถทำได้โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในรัฐบาล ซึ่งสามารถทำได้ง่ายกว่าการตราพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ที่อาจทำให้การออกพระราชบัญญัติไม่สำเร็จ
2. เจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการทุกคนเมื่อพ้นระยะเวลาผ่อนผันแล้วถ้าไม่กลับเข้าระบบราชการ จะต้องถูกกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนทั้งหมดเพื่อให้สามารถสร้างระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นหนึ่งเดียว
3. มีองค์กรที่เป็นตัวอย่างอยู่แล้ว หากมีปัญหาอื่นตามมาในอนาคตอาจพึ่งพาอาศัยกัน และอาจร่วมมือกันในการสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อให้มีน้ำหนักในการขอให้ฝ่ายบริหารมีการแก้ไขไปในทิศทางเดียวกัน

4.2.1.2 ข้อเสียของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1. โดยลักษณะงานของสำนักงานประกันสังคมมีงาน 2 ประเภทใหญ่คือ งานที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชน และงานที่ต้องอาศัยอำนาจบังคับ ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้อำนาจในการบังคับที่สำนักงานประกันสังคมจะไปออกกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ บังคับกับบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็น นายจ้าง ลูกจ้าง สถานพยาบาล และประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจทำให้สำนักงานประกันสังคมขาดเครื่องมือในการดำเนินการในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพราะหน่วยงานที่ออกจากระบบราชการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ส่วนใหญ่เกี่ยวกับงานด้านการศึกษา วิจัย และงานโรงพยาบาล ที่มีหน้าที่ในการให้บริการด้านนั้น ๆ ซึ่งไม่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายไปบังคับกับประชาชนแต่อย่างใด

2. ทำให้สำนักงานประกันสังคมขาดเอกลักษณ์ของตนเอง เพราะพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดทุกเรื่องไว้ ทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถกำหนดรายละเอียดที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนได้

3. การโอนฐานะของสำนักงานประกันสังคมทำได้ง่าย แต่ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเช่นกันถ้าเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบายบ่อยก็อาจทำให้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมขาดความต่อเนื่อง และอาจเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารได้ง่าย เพราะไม่ต้องผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองจากรัฐสภา

4. การวางหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเปรียบเทียบความสำเร็จขององค์การมหาชนยังไม่มีมาตรฐานกลางที่จะวัดความสำเร็จได้

5. คณะกรรมการบริหารตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว อาจทำให้ถูกครอบงำโดยการเมืองได้ง่ายและอาจไม่รอบคอบรัดกุมเพียงพอ

6. การกำหนดรูปแบบวิธีการประเมินผลงานบุคคลไม่ชัดเจนและเป็นธรรม

4.2.1.3 วิธีการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ผู้เขียนได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไว้ในภาคผนวก ก ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการที่สำนักงานประกันสังคมจะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้หากมีการจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่และให้สำนักงานประกันสังคมต้องออกนอกระบบราชการและเป็นข้อเปรียบเทียบกับการร่างพระราชบัญญัติในข้อ 4.2.2.3 โดยผู้เขียนได้นำพระราชกฤษฎีกา⁶หลายฉบับที่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนแล้วนำมาประยุกต์กับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งหากมีการแก้ไขร่างดังกล่าวเพิ่มเติมก็ยังสามารทำได้โดยตัดทอนและเพิ่มข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญเพื่อใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวได้

4.2.2 การจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนโดยพระราชบัญญัติ

⁶ ดูเพิ่มเติมได้จาก พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรในมหาวิทยาลัยศิลปากร ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535, พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543, พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 มาตรา 22 ทวิ และมาตรา 22 ตริ โดยให้ สำนักงานประกันสังคมเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ถ้าสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนโดยการออกพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม จะต้องให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหาก เห็นชอบในหลักการแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ และรัฐบาลเสนอ พระราชบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดในวาระที่ 1 และส่งให้ คณะกรรมการการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วเสนอเข้าสู่ การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับ หากพระราชบัญญัตินี้ผ่านสภาที่จะต้องมีการยกเลิกพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและโครงสร้างการบริหารงานที่ เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของสำนักงานประกันสังคม เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.2.2.1 ข้อดีของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชนโดย พระราชบัญญัติ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1. การตราพระราชบัญญัติต้องผ่านรัฐสภา ทำให้มีการตรวจสอบกลั่นกรอง หลายชั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าสำนักงานประกันสังคมไม่ต้องตกอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร
2. การตราพระราชบัญญัติสามารถกำหนดความเป็นเอกสิทธิ์และ ลักษณะเฉพาะของสำนักงานประกันสังคมได้อย่างละเอียดและตรงตามเจตนารมณ์ทั้งในแง่การ กำหนดที่มาของคณะกรรมการบริหาร อาจกำหนดที่มาจากคณะกรรมการสรรหาที่มีความเป็น กลาง หรือโดยวิธีการอื่นที่มีความรัดกุมมากกว่าการแต่งตั้งโดยให้อำนาจรัฐมนตรีเพียงคนเดียว
3. ยังคงอำนาจบังคับแก่บุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็น นายจ้าง ลูกจ้าง สถานพยาบาล และประชาชนทั่วไป เพราะบางครั้งต้องมีอำนาจตามกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน ประกันสังคมในการออกกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เช่นการสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบตาม กฎหมาย การออกคำสั่งยึด อาัยทรัพย์สินนายจ้าง การกำหนดสิทธิประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้าง การออกคำสั่งแก่สถานพยาบาล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอำนาจที่สำนักงานประกันสังคมต้องมีเพื่อให้ อำนาจบังคับให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นไปโดยเรียบร้อย ต่อเนื่องและ สม่ำเสมอ

4. สถานะบุคลากรอาจกำหนดให้มีทั้งข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงาน
ได้ ทำให้ไม่มีปัญหาความยุ่งยากในการวางระเบียบใหม่ และเป็นทางเลือกในการดึงดูดใจให้
บุคลากรที่มีคุณภาพและพึงพอใจในสถานะเดิมของตนอยู่กับสำนักงานประกันสังคมต่อไป โดย
อาจเพิ่มเงินในลักษณะอื่น เช่น โบนัส เงินประจำตำแหน่ง และอื่น ๆ ได้

4.2.2.2 ข้อเสียของการจัดโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมในรูปองค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1. การให้สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนโดยพระราชบัญญัติทำให้
รูปแบบแตกต่างกับองค์การมหาชนอื่น ทำให้ยากที่จะให้อยู่ภายในหลักการและมาตรฐานเดียวกัน
กับองค์การมหาชนอื่น
2. ขั้นตอนในการตราและการจะแก้ไขเพิ่มเติมค่อนข้างยุ่งยากเพราะต้องผ่าน
รัฐสภา และไม่มีค่านั่นนอนว่ารัฐจะให้งบประมาณรวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ให้เป็นไปตามความ
ต้องการของสำนักงานประกันสังคมได้ทั้งหมด
3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอาจเป็นปัญหายากเพราะ
กฎหมายหลายฉบับใช้ร่วมกับหน่วยงานอื่น
4. การปรับเปลี่ยนสถานะ สิทธิและหน้าที่ ตลอดจนค่าตอบแทนของบุคลากร
ถ้ายังมีทั้งข้าราชการและลูกจ้างก็ต้องวางระบบบริหารบุคลากรใหม่ ทั้งสองระบบในเวลาเดียวกัน
อาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานซึ่งอาจทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพได้
5. อาจทำให้ขาดความมั่นใจในระบบใหม่ทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่
กล้าตัดสินใจกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานได้

4.2.2.3 วิธีการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.

ผู้เขียนได้ยกร่างพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. ไว้ใน
ภาคผนวก ข ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการที่สำนักงานประกันสังคมจะนำ
ข้อมูลดังกล่าวไปใช้หากมีการจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่และให้สำนักงานประกันสังคมต้อง
ออกนอกระบบราชการและเป็นข้อเปรียบเทียบกับการยกร่างพระราชกฤษฎีกาในข้อ 4.2.1.3 โดย
ผู้เขียนได้นำพระราชบัญญัติ⁷ หลายฉบับที่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนแล้วนำมาประยุกต์กับ

⁷ ดูเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533, พระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 2535, พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535 เป็นต้น

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งหากมีการแก้ไขร่างดังกล่าวเพิ่มเติมก็ยังสามารถทำได้โดยตัดตอนและเพิ่มข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญเพื่อใช้ในการพิจารณากร่างกฎหมายดังกล่าวได้

ในปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมยังไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายหรือยกร่างกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าการทำงานที่สำนักงานประกันสังคมจะออกจากระบบราชการควรตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมต้องมีการบังคับประชาชนในการจัดเก็บเงินสมทบ การออกระเบียบ ประกาศต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเรียบร้อย ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีความจำเป็นต้องผ่านรัฐสภา ประกอบกับสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานในระดับกรมที่ใหญ่ ต้องมีการกระจายการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศการจัดโครงสร้างเป็นสิ่งสำคัญ และการบริหารเงินกองทุนที่มีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับแล้วอาจมีความสำคัญเท่ากับธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ รูปแบบที่มีในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้นในปัจจุบันเหมาะสมกับหน่วยงานที่ไม่ใหญ่มากและไม่มีโครงสร้างที่ซับซ้อน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษา หรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เน้นการให้บริการประชาชนโดยไม่มี ความจำเป็นต้องให้อำนาจบังคับแก่ประชาชนอย่างเช่นสำนักงานประกันสังคม

4.3 เหตุผลของความเหมาะสมในการเปลี่ยนสถานะสำนักงานประกันสังคมจากส่วนราชการเป็น องค์การมหาชน

สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายจัดตั้งไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายมากนักเกี่ยวกับขอบวัตถุประสงค์ขององค์กร และกิจกรรมต่าง ๆ ที่พัฒนาชัดเจนขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ปี 2536 มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน การจัดหางาน การประชาสัมพันธ์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม และมีส่วนราชการที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้ง คือ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมประชาสัมพันธ์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ซึ่งจะเห็นได้ว่า กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีภารกิจหลายด้าน ทำให้ต้องแบ่งส่วนราชการซึ่งหมายถึงการแบ่งหน้าที่กันทำงานในแต่ละด้าน สำหรับสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในส่วนที่

เกี่ยวกับเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงานเกี่ยวกับการเงิน และบัญชีกองทุน และกองทุนประกันสังคม จัดทำทะเบียน ลูกจ้าง การออกหนังสือสำคัญแสดง การขึ้นทะเบียนให้นายจ้าง และการออกบัตรประกันสังคมให้แก่ผู้ประกันตน พิจารณาจ่ายเงิน ทดแทนและประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างและผู้ประกันตน ประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ ของลูกจ้างและผู้ประกันตนเพื่อให้สามารถเข้าทำงานหรือประกอบอาชีพได้ตามความเหมาะสม พัฒนาระบบ รูปแบบ มาตรการ และวิธีการด้านการคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทน และกองทุนเงินทดแทน และด้านการประกันสังคม จัดทำและประสานการปฏิบัติงานของ สำนักงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง แรงค์ ดิตตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการ ประกันสังคม ซึ่งภารกิจดังกล่าวทำให้เกิดกิจกรรมการทำงานต่าง ๆ ที่พัฒนามาเป็นลำดับใน ระบบประมาณ 10 มานี้ “เกี่ยวข้อง” กับการสร้างระบบและพัฒนการจัดทำทะเบียนนายจ้าง ลูกจ้าง การจ่ายประโยชน์ทดแทน รวมถึงวิธีที่จะให้มีการคุ้มครองลูกจ้าง ผู้ประกันตนที่กระจัด กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย

การขยายเครือข่ายภารกิจด้านการคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึงและเสมอภาค จึงเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้เห็นว่าปัญหาการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจของสำนักงานประกันสังคม โดยตรง โดยเฉพาะการพิจารณากรอบอัตรากำลังของสำนักงานประกันสังคมซึ่งมีบุคลากรจำกัด แต่การขยายงานของสำนักงานประกันสังคมก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน แต่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายลด อัตรากำลังคนภาครัฐ ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา ทำให้จำนวนบุคลากรไม่ สามารถเพิ่มขึ้นได้ตามจำนวนงานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งต้องมีขั้นตอนในการขอเพิ่มอัตรากำลังตามลำดับชั้น ผ่านกระทรวงและต้องผ่านการคัดเลือกตามขั้นตอนของ ก.พ. ประกอบกับปัญหาสายการบังคับ บัญชาในการปฏิบัติงานตามปกติของสำนักงานมีความยุ่งยาก ซับซ้อน เช่นการทำหนังสือราชการ ต้องผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับสายงานทำให้งานล่าช้า

ปัจจุบันปริมาณงานของสำนักงานประกันสังคมเพิ่มขึ้น 2 กรณีคือ กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ และในอนาคตคือกรณีว่างงานซึ่งอยู่ระหว่างการเตรียมความพร้อมของสำนักงาน ประกันสังคมก่อนการบังคับใช้ รวมถึงการคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คนซึ่งอยู่ในระหว่างขั้วพระราชกฤษฎีกานั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจ้างพนักงานของ สำนักงานฯ โดยอาศัยงบประมาณซึ่งเลขานุการแต่งตั้งพนักงานเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงาน ประกันสังคมได้ก็ตามแต่ต้องยอมรับว่าการมอบหมายงาน ความไว้วางใจ ไม่เทียบเท่ากับ ข้าราชการ และข้าราชการมีจำนวนน้อยกว่าพนักงานมาก ข้าราชการปฏิบัติงานตามสายการบังคับ บัญชา พนักงานก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานขาดความคล่องตัวในการดำเนินการ ซึ่งถูกจำกัดด้วยระเบียบของทางราชการ

การที่สำนักงานประกันสังคมประสบปัญหาเกี่ยวกับ ลักษณะพิเศษของงาน สายการบังคับบัญชา ในระบบราชการที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้น และการมีคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งมีเลขาธิการและปลัดกระทรวงแรงงานฯเป็นประธานตามลำดับ และกรรมการที่เป็นตัวแทนภาครัฐประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้นไม่ว่าสำนักงานประกันสังคมจะประสบปัญหาด้านบุคลากร งบประมาณ หรือต้องการความร่วมมือต่าง ๆ ก็สามารถจัดการแก้ไขข้อขัดข้องต่าง ๆ ได้เสมอ แม้ปัญหารุนแรงเกินความสามารถของสำนักงานประกันสังคมก็ตาม แต่การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวส่งผลถึงระเบียบต่าง ๆ ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งอิงกับระเบียบราชการ ทำให้ระเบียบสำนักงานประกันสังคมเป็นตัวสร้างเงื่อนไขในการปฏิบัติงานที่ทำให้ขาดความยืดหยุ่น ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและต่อผู้มารับบริการ แม้ว่าจะมีคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ด้วยก็ตาม ไม่ได้ทำให้ความยืดหยุ่นคล่องตัวบังเกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติเท่าที่ควร

ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของสำนักงานประกันสังคมจากระบบราชการเป็นองค์การมหาชน ซึ่งมีคณะกรรมการชุดใหม่ที่อาจมีผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวอาจทำให้การได้รับความช่วยเหลือ สนับสนุน การกิจต่าง ๆ ของสำนักงานประกันสังคมอาจเปลี่ยนไป สำนักงานประกันสังคมจึงต้องสร้างระบบการจัดการภารกิจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ปลัดกระทรวงฯ เลขาธิการฯ เป็นเพียงที่ปรึกษาของคณะกรรมการเท่านั้น

นอกจากนี้หน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงมิได้มีการถือหลักในการบริหารกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม ซึ่งปัจจุบันกองทุนเงินทดแทนมีเงินสมทบที่เก็บได้จากนายจ้างเป็นจำนวนเงินประมาณ 15,278.77 ล้านบาท⁸ และกองทุนประกันสังคมมีเงินสมทบที่เก็บได้จากรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมายเป็นจำนวนเงินประมาณ 120,000 ล้านบาทเศษ⁹ ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนและพระราชบัญญัติประกันสังคมตามลำดับ จึงเห็นความแตกต่างจากกรณีอื่นในกระทรวงเดียวกันที่มีรายได้หลักจากงบประมาณแผ่นดิน แต่สำนักงานประกันสังคมต้องจัดการบริหารให้มีความเชื่อถือได้ โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อไม่ให้เกิดความสงสัยของประชาชนว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับกับประชาชนโดยมิชอบ เพราะเงินจำนวนนี้มาจากการจัดเก็บเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ก็เห็นว่าสำนักงานประกันสังคมได้นำเงินสมทบที่จัดเก็บเข้ากองทุนนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นระบบการบริหารกองทุนนั้นจึงเป็นสิ่งที่

⁸ ตรวจสอบข้อมูลของกองทุนเงินทดแทน ณ เดือนตุลาคม 2544

⁹ ตรวจสอบข้อมูลของกองทุนประกันสังคม ณ เดือนตุลาคม 2544

สำคัญที่สุด ซึ่งต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเป็นกรณีพิเศษ ดีกว่าจะได้ คนที่เลื่อนตำแหน่งตามอาวุโส ดังนั้นจากเหตุดังกล่าวหากสำนักงานประกันสังคมมีสถานะเป็น องค์การมหาชน อย่างน้อยที่สุดภาพที่ประชาชนเห็นก็จะเสมอภาคกันมากขึ้นระหว่างรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง สร้างความเชื่อถือต่อประชาชนได้มากขึ้นกว่าที่จะอยู่ในระบบราชการต่อไป

การจัดระบบฐานข้อมูลทางทะเบียน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลนายจ้าง ลูกจ้าง และสถานพยาบาล เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน และประสานงานกับสถานพยาบาล มีความจำเป็น อย่างยิ่งต่อลูกจ้างและสถานพยาบาล จึงต้องวางระบบข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสำนักงาน ประกันสังคมด้วย ประกอบกับข้อมูลนี้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สำนักงานประกันสังคมเองไม่ เกี่ยวกับข้อมูลของกรมอื่น ดังนั้นจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความสามารถในการพัฒนาและใช้ ระบบสารสนเทศ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารสำนักงานประกันสังคม กองทุน นายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป แต่อาจมีข้อมูลบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น หรือ เอกชน เช่น ทะเบียนราษฎร์ ภาษี ข้อมูลของบริษัทฯ ซึ่งอาจทำการประสานงานโดยทางระบบ สารสนเทศเพื่อประหยัดงบประมาณในส่วนนี้

ความต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมดังกล่าวข้างต้น หากดำเนินการในลักษณะขององค์การมหาชนจะทำให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เพื่อให้สามารถ แข่งขันกับภาคเอกชนที่ดำเนินการทางธุรกิจที่มีกิจกรรมเหมือนสำนักงานประกันสังคม และใน อนาคตอาจส่งผลกระทบต่อกองทุนได้หากเกิดการต่อต้านการจัดทำบริการสาธารณะด้าน ประกันสังคมโดยรัฐที่ขาดความคล่องตัวในการให้บริการปัญหาของกฎระเบียบในด้านต่าง ๆ ซึ่ง ควรได้รับการแก้ไขดังนี้

4.3.1 การแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร

ควรปรับปรุงโครงสร้างด้านบุคลากรให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการ ทำงานรอบด้านไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน โดยการจัดให้มีการอบรมบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ เชื่อมโยงให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในสำนักงานประกันสังคมเพื่อให้แต่ละหน่วยงาน ทราบและปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน และให้มีการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับของทั้ง ข้าราชการและพนักงานให้ได้รับความเชื่อถือในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับเดียวกัน และให้ พนักงานมีโอกาสก้าวหน้าและเติบโตในหน้าที่การงานที่ทำอยู่เช่นเดียวกับข้าราชการเพื่อเป็นขวัญ และกำลังใจแก่พนักงานให้ตั้งใจปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของงาน รวมทั้งเพิ่ม อัตราค่าตอบแทนทั้งข้าราชการและพนักงานให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ด้วยเพื่อดึงดูดใจให้บุ คคลที่มีความรู้ความชำนาญทำงานให้สำนักงานประกันสังคมได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากประสบการณ์ที่ ผู้เขียนได้เคยศึกษาดูงานในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการประเมินผลงาน ซึ่งบริษัทฯ ใช้เป็น กลยุทธ์ที่นอกเหนือจากเรื่องกำหนดอัตราเงินเดือนที่สูงและ โบนัสของบุคลากรบางประเภทที่

จำเป็นในสายงานคือ การส่งเสริมให้บุคลากรมีโอกาสพัฒนาตนเองโดยการเรียนรู้หรือศึกษาต่อ การให้บุคลากรทุกคนตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับล่างมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในทุกจุดในองค์กร ประกอบกับแนวทางแก้ไขเพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วม ผูกพันและรักองค์กร สำหรับการประเมินผล ให้บุคคลที่ถูกประเมินได้รับทราบการประเมินของผู้บังคับบัญชาและมีโอกาสแก้ไขจุดบกพร่อง เป็นลำดับแรก ก่อนที่จะมีการนำเสนอที่ประชุมที่ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาในทุกหน่วยใน องค์กรที่รู้จักบุคคลที่ถูกประเมิน ดังนั้นในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเสนอที่ประชุมถึงผลการประเมินที่ เป็นโทษต่อบุคคลนั้นต้องอธิบายและตอบข้อซักถามต่อคณะกรรมการได้โดยสิ้นข้อสงสัยหรือไม่มี อกติแล้ว จึงลงโทษบุคคลนั้นได้โดยการเปลี่ยนงาน ย้ายหน่วยงาน ลดขั้นหรือลดระดับ จนถึงได้ ออกได้ตามความร้ายแรง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่เป็นตัวเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการ จากรูปแบบเดิมที่ไม่ปิดแต่เปิดเผยยกแม้ต่อผู้ถูกประเมิน

4.3.2 การแก้ปัญหาด้านงบประมาณและการคลัง

ให้สำนักงานประกันสังคมมีอิสระโดยไม่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานกลางอื่น ๆ ของ รัฐ เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการทำงาน ในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นบุคลากร การเงินและการคลัง การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ในการ บริหารงานทั้งภายในสำนักงานและที่มีผลต่อบุคคลภายนอกเพื่อให้สามารถปรับกฎระเบียบให้ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยและไม่ให้เกิดความล่าช้าเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ ในการบริหารงาน หรืออีกนัยหนึ่งคือให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีหน้าที่ตรวจสอบ ความถูกต้องและผลสำเร็จในเนื้อหาของงานเพื่อประเมินผลโดยกำหนดช่วงเวลาในการติดตาม ผลงานไว้ด้วย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้อำนาจแก่สำนักงานประกันสังคมในการบริหาร การเงินและการคลังให้ได้อย่างอิสระและมีการตรวจสอบภายหลังจากองค์กรที่กฎหมายให้อำนาจ ไว้จะสามารถแก้ไขปัญหาการต้องทำรายละเอียดของงบประมาณกันข้ามปี และทำให้การใช้ งบประมาณของสำนักงานมีความคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในเรื่องการวางรูปแบบใหม่ทางด้านงบประมาณและการคลังสำหรับการตรวจสอบ สำนักงานประกันสังคมที่เป็นองค์การมหาชนนั้น ควรกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการตรวจสอบ ให้สามารถเปรียบเทียบได้กับองค์การมหาชนที่ต้องมีมาตรฐานการดำเนินการที่ใกล้เคียงกัน ซึ่ง กรณีนี้ยังเป็นการยากที่จะกำหนดตัวชี้วัดที่แน่นอน แต่เนื่องจากการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะด้านประกันสังคมไม่มีตัวกำหนดที่แน่นอนนอกจากการให้บริการสาธารณะภายใต้ กรอบของกฎหมาย และต้องขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้มารับบริการรับประโยชน์ทดแทนกรณี ต่าง ๆ จากสำนักงานประกันสังคม หัวหน้าผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมต้องกำหนดกรอบใน เอกสารกรอบการดำเนินการกับกระทรวงที่สังกัด และกำหนดระเบียบวิธีการด้านการเงินโดย คณะกรรมการบริหารงานสำนักงานประกันสังคมนั้น โดยหน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะ

เป็นสำนักงานประมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องกำหนดมาตรฐานกลางในการตรวจสอบที่เหมาะสมกับวิธีการดำเนินการขององค์การมหาชน

4.3.3 การแก้ไขปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการ

ควรปรับปรุงการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการโดยมิให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานประกันสังคมเป็นคณะกรรมการเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการพิจารณาปรับเปลี่ยนระเบียบและแนวปฏิบัติที่ล้าสมัยหรือไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน หรืออาจเป็นคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น นอกจากนี้ไม่ควรให้ประธานกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เป็นข้าราชการ แต่ประธานกรรมการควรมาจากคนที่มีความเป็นกลางและมีความรู้ความชำนาญด้านประกันสังคม และคณะกรรมการควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในด้านประกันสังคมเป็นหลักด้วยนอกจากด้านการแพทย์และด้านกฎหมายหรือด้านอื่น ๆ เพื่อให้สามารถวางแผน ตรวจสอบแก้ไขปัญหาในอดีต ปัจจุบัน ในภายหน้าของทุก ๆ คณะกรรมการในสำนักงานประกันสังคมให้สามารถปฏิบัติงานได้เป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อให้ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน

สำหรับในเรื่องคณะกรรมการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นประธานกรรมการและกรรมการไว้ชัดเจน ดังนั้นสำนักงานประกันสังคมและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต้องกำหนดวิธีการที่คัดเลือกให้ได้บุคคลทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ เช่นวิธีการเสนอชื่อโดยสำนักงานประกันสังคม การรับสมัครจากบุคคลทั่วไป โดยอาจกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหาด้วยเพื่อให้มีความโปร่งใสมากกว่าวิธีการที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่รัฐมนตรีว่าการฯ เป็นผู้แต่งตั้ง

4.3.4 การแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงานประกันสังคม

ให้อำนาจสำนักงานประกันสังคมในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นของคณะกรรมการบริหาร เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานประกันสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดขั้นตอนในการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมที่ปัจจุบันต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจกองตอกองหรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัดของสำนักงานประกันสังคม และให้สามารถประสานงานปรับและแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้เสมอเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่มาติดต่อ

การบังคับบัญชาสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการทำให้เกิดความล่าช้าหากสามารถลดขั้นตอนโดยให้อำนาจหน้าที่ต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นมากขึ้น งานบางเรื่องบางอย่างอาจไม่ต้องผ่านขั้นตอนยาวมากและซ้ำซ้อนซึ่งในที่นี่หมายถึงงานที่ต้องผ่านหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการ

รองเลขาธิการ เลขาธิการ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือในบางครั้งบางเรื่องต้องผ่านขั้นตอนเพิ่มขึ้นก็ต้องผ่านอนุกรรมการหรือคณะกรรมการหลายคณะ ซึ่งกว่างานจะเสร็จสิ้นและถึงผู้รับคำตอบคือประชาชนหรือผู้ประกันตนหรือลูกจ้าง และบางครั้งอาจต้องใช้ระยะเวลานานหลายปีเพียงเพราะการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามกฎหมายของทางราชการเท่านั้นโดยมิได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน หากมีการประเมินผลและตรวจสอบเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้โดยไม่ให้การปฏิบัติงานต้องยึดติดกับระเบียบมากเกินไปโดยให้อำนาจความคุมการปฏิบัติงานอยู่ที่คณะกรรมการบริหารโดยการกำหนดเวลาการทำงานไว้ระยะหนึ่ง หากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการบริหารตรวจสอบเพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเสมอ ก็จะทำให้การปฏิบัติงาน ของสำนักงานประกันสังคมสามารถแข่งขันกับหน่วยงานเอกชนและมีภาพพจน์ที่ดีขึ้นในสายตาของประชาชนทั่วไป

ดังนั้นหากเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็จะต้องถูกกำหนดโดยกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามนโยบายรัฐบาล แต่ถ้าเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติสามารถวางรูปแบบโครงสร้างทั้งหมดของสำนักงานประกันสังคมได้ใหม่ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว และให้สำนักงานประกันสังคมสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ ทำให้เกิดความรวดเร็วเป็นผลดีต่อประชาชนผู้มาใช้บริการ การที่จะให้อำนาจแก่หัวหน้าผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมที่จะเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาและการใช้อำนาจที่มีผลต้องบังคับต่อบุคคลภายนอกก็สามารถที่จะกำหนดในพระราชบัญญัติได้ และถ้าพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจะสามารถตัดปัญหาเรื่องอำนาจบังคับของสำนักงานได้ ซึ่งตรงจุดนี้ถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกาไม่มีการให้อำนาจบังคับต่อบุคคลภายนอกไว้ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และส่วนใหญ่หน่วยงานที่ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจะเป็นงานบริการสาธารณะแท้ ๆ เช่น งานด้านโรงพยาบาล และงานด้านการศึกษา ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรตราเป็นพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม จะพบว่าการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในต่างประเทศเริ่มจากการที่รัฐเป็นผู้เริ่มดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในระบบราชการเนื่องจากในระยะเริ่มแรกเงินภาษีประกันสังคมยังมีจำนวนไม่มากการดำเนินการมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ต่อมาเมื่อการดำเนินการของรัฐได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น จำนวนเงินภาษีประกันสังคมจะเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ประกอบกับประเทศทุก ๆ ประเทศที่มีการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมจะเริ่มจากการพัฒนาจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ประชาชนต้องการให้รัฐดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นลูกจ้างและผู้ประกันตน รวมถึงครอบครัวของลูกจ้างและผู้ประกันตน การที่รัฐกำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีการดำเนินงานโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งในระยะเริ่มแรกการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการในขณะนั้นไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

ต่อมาเมื่อทุกประเทศทั่วโลกต้องประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ มีการแข่งขันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้น ทำให้หลายประเทศต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานภาครัฐให้คล่องตัวมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่คล่องตัวรวดเร็วเหมือนในภาคเอกชน ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐประสบปัญหาที่ไม่สามารถเหนี่ยวนำผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานได้หรือไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ อีกทั้งประชาชนมีความต้องการได้รับบริการเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เปรียบเสมือนภารกิจของรัฐเพิ่มขึ้น แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับเหตุการณ์และความต้องการของประชาชน อันเนื่องจากการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของราชการ เพราะงานราชการต้องถูกตรวจสอบและรับนโยบายจากรัฐบาล ซึ่งไม่เหมาะกับการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม ทำให้ถูกมองว่าไม่สามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับงานบริการสาธารณะด้านประกันสังคมที่ประชาชนต้องการจากรัฐ ซึ่งโดยธรรมชาติของงานบริการต้องการความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ดังนั้นธรรมชาติของระบบราชการ กับงานบริการสาธารณะจึงต่างกันและไม่สามารถใช้กฎระเบียบความเคร่งครัดของระบบราชการให้สอดคล้องเหมาะสมกับงานบริการสาธารณะได้

ปัจจุบันจะเห็นได้ชัดว่าการบริหารงานในระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคม ดังนั้นในต่างประเทศจึงได้มีความพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานบริการสาธารณะด้านประกันสังคม เพื่อให้มีการพัฒนาการบริหารงานและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ดีขึ้น โดยการให้อิสระแก่การบริหารงานในองค์กรประกันสังคม กล่าวคือประเทศสหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานประกันสังคมจากระบบราชการเป็นองค์กรอิสระที่สามารถกำหนดนโยบายการบริหาร

ให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนโดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และไม่ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้สาขาของฝ่ายบริหาร ในประเทศอังกฤษที่มีความเป็นเอกภาพในระบบประกันสังคมและการสังคมสงเคราะห์ โดยรัฐให้ความสำคัญในการดูแลและสุขภาพของประชาชนเพื่อลดค่าใช้จ่ายของกองทุนในระยะยาว ด้วยเหตุนี้รัฐจึงไม่ต้องจัดโครงสร้างองค์กรให้ยุ่งยาก เพียงกระจายงานจัดเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนในลักษณะของ Executive Agency ซึ่งเป็นวิธีการให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในระดับหนึ่งเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น ในประเทศเกาหลีได้มีการจัดองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของเพื่อเตรียมการให้การบริหารเงินกองทุนให้คล่องตัวในการให้บริการและเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการลงทุน ในประเทศสิงคโปร์ แม้ว่าจะเป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ มีประชากรไม่มาก แต่ให้ความสำคัญต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่สมาชิกกองทุนในลักษณะที่หลากหลายตรงต่อความต้องการของสมาชิก คือการเพิ่มลักษณะการจ่ายประโยชน์คืนให้สมาชิกในลักษณะของเงินปันผล และให้ความสำคัญต่อความสะดวกรวดเร็วของสมาชิกที่มารับบริการ โดยรัฐร่วมลงทุนกับบริษัทเอกชนเพื่อให้บริการสมาชิกด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และประเทศมาเลเซียมีการจัดองค์กรประกันสังคมจากระบบราชการเป็นองค์กรอิสระเพื่อให้การบริหารจัดการเงินง่ายขึ้น ประกอบกับองค์กรมีความพร้อมสามารถเลี้ยงตนเองได้ มีอิสระในการบริหารงานบุคคลระดับหนึ่ง การแก้ไขกฎหมายและระเบียบเพียงกำหนดหลักการใหญ่ ๆ เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง ข้าราชการรับเงินเดือนเท่ากับภาคเอกชน มีโบนัส มีการประเมินผลงานที่รัดกุมและเป็นมาตรฐานมาก ดังนั้น การที่สำนักงานประกันสังคมไทยซึ่งอยู่ในระบบราชการที่มีการบริหารงานที่ไม่คล่องตัวและยังไม่เป็นอิสระเหมือนในต่างประเทศ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเน้นการดำเนินงานเพื่อไปสู่ความเป็นอิสระของสำนักงานประกันสังคมไทย และขอเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นและวิธีการปฏิบัติเพื่อให้สำนักงานประกันสังคมออกจากระบบราชการเพื่อไปสู่องค์กรที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

5.1 แนวทางการดำเนินงานเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม

การที่สำนักงานประกันสังคมจะแก้ไขปัญหาเรื่องบุคลากร ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ และปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาของสำนักงานประกันสังคมได้นั้น นอกจากการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารเฉพาะเรื่องที่เกิดปัญหาเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหการบริหารงานที่ขาดความคล่องตัว แต่การแก้ไขปัญหการบริหารงานด้วยวิธีนี้เป็นแค่การแก้ปัญหาละยะสั้นเท่านั้น วิธีการหนึ่งที่ผู้เขียนทำการศึกษาคือการแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนรูปแบบวิธีการบริหารงานในรูปแบบอื่นที่มีใช้

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นวิธีการที่รัฐให้อิสระในการบริหารงานในระดับหนึ่ง ได้แก่ การให้สำนักงานประกันสังคมออกจากระบบราชการเป็นองค์การมหาชน หรือเป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ หรือเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

จากการศึกษาผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่าถ้าเปลี่ยน โครงสร้างสำนักงานประกันสังคมเป็น องค์การมหาชน มี 2 วิธีคือการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องมีลักษณะหน้าที่ที่ต้องส่งบริการที่จำเป็นโดยสาธารณะเกี่ยวกับชุมชน โดยพิจารณา ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนแล้วการปรับเปลี่ยนสำนักงานประกันสังคมจาก ระบบราชการเป็นองค์การมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่รัฐเตรียมไว้สำหรับการจัดระเบียบการตั้ง องค์การมหาชนในทุกหน่วยงานที่ทำได้ง่าย รวดเร็ว โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่วิธีการ ดังกล่าวมีข้อเสียคือกฎหมายนี้ไม่ได้ครอบคลุมการจัดเตรียมให้เป็นผลจริงจึงในขณะนี้ ไม่มี มาตรฐานการคัดเลือกหน่วยงาน ระบบการประเมินและระบบการตรวจสอบตักเตือน กรอบ นโยบายยังไม่แข็งแรงพอ ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการองค์การมหาชนต้องกำหนดให้ชัดเจน วินัยทางการเงิน องค์การที่ไม่แสวงหากำไรนั้นยากที่รัฐบาลจะประเมินผลสำเร็จ ความรับผิดชอบ ของผู้ควบคุมองค์การมหาชนต้องชัดเจน¹ ส่วนวิธีที่ 2 คือการตราเป็นพระราชบัญญัติสำนักงาน ประกันสังคม ซึ่งจะเป็นวิธีที่ทำให้สำนักงานประกันสังคมสามารถมีอำนาจบังคับประชาชนได้ตาม กฎหมาย และสามารถกำหนดที่มาและการสรรหาคณะกรรมการที่จะเข้ามาบริหารงานให้ปลอด จากการแทรกแซงทางการเมืองได้ เพราะถ้าออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอำนาจการแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้เดียวเป็นผู้แต่งตั้งและเป็นวิธีที่ถูก แทรกแซงทางการเมืองง่ายที่สุด

การเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานบริหารพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็น งานที่กระทรวงหรือกรมในส่วนกลางต้องทำและไม่สามารถดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นได้เพราะ เป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงที่จะต้องมีการส่งงานของแกนศูนย์กลางรัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายที่ต้องการมีการดำเนินการโดยกระทรวงหรือกรม ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นวิธีการมอบหมาย งานเฉพาะเรื่องที่ศูนย์กลางมอบหมายให้ดำเนินการ ไม่เหมาะกับการดำเนินงานของสำนักงาน ประกันสังคมที่ต้องการมีการกระจายการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เข้าถึงชุมชนต่าง ๆ เมื่อกระจายการบริการก็ควรต้องกระจายอำนาจในการบริหารงานไปพร้อม ๆ กันด้วย

¹ R. Lavender, Anthony. OCSC Consultant. **“Report on The Basic Issues of Efficiency Service Unit - ESU.”** The Office of Public Service Reform Committee, The Office of the Civil Service Commission, 2001, p 4.

การเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นผู้มีอำนาจระเบียบควบคุมกิจการบางอย่างภายในรัฐและเป็นกิจการที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งตามทฤษฎีเหมาะสมกับกิจการโทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรลักษณะนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้น การที่จะให้สำนักงานประกันสังคมมีองค์กรที่เป็นอิสระลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากการบริหารกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมที่มีลักษณะการเก็บเงินสมทบเฉพาะกลุ่มคนที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ และบางส่วนเป็นการประกันตนโดยสมัครใจ ซึ่งการบริหารกองทุนนี้ยังไม่ถึงขนาดที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคนทั้งประเทศ และองค์กรอิสระลักษณะนี้จะมีลักษณะที่เป็นอิสระเฉพาะคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งเข้ามาเท่านั้น ส่วนตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานอาจมีได้หลายรูปแบบ ทั้งอยู่ในระบบราชการหรือเป็นองค์การมหาชนหรือองค์กรในลักษณะอื่น ๆ ก็ได้ตามความเหมาะสมขององค์กร

5.2 ข้อเสนอแนะวิธีการจัดบริการสาธารณะด้านประกันสังคมในรูปแบบองค์การมหาชน

จากข้อสรุปดังกล่าวในข้อ 5.1 ผู้เขียนขอเสนอแนะให้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องให้กฎหมายนี้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้สำนักงานประกันสังคมมีอำนาจบังคับแก่ประชาชน และการกำหนดที่มาของคณะกรรมการบริหารให้ปลอดจากการเมือง และกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมให้คงเดิมไว้ ดังนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมในหลาย ๆ ด้านทั้งเรื่องบุคลากร งบประมาณการคลัง และขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงานประกันสังคมเป็นสำคัญ และไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงสำนักงานประกันสังคมให้มีความเป็นอิสระอย่างไรก็อาจไม่เกิดประโยชน์ถ้าขาดจิตสำนึกในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

การเปลี่ยนสำนักงานประกันสังคมจากระบบราชการเป็นองค์การมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นหน่วยงานที่สามารถหารายได้เอง โดยไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก แต่สามารถมีกำไรจากการดำเนินงานได้ สำนักงานประกันสังคมที่เป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐเพราะฉะนั้นสามารถได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคม คณะกรรมการบริหารสำนักงานประกันสังคมองค์การมหาชน มีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบ และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูงและพร้อมที่จะรับผิดชอบที่สามารถดำเนินการโดยผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ การบริหารองค์การมหาชนนี้เพื่อ

ลดขั้นตอนของการกำกับดูแลหรือการปกครองบังคับบัญชา สำหรับเงินเดือนของคณะกรรมการ และผู้อำนวยการขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นอยู่กับขนาดองค์กรและความสำคัญของบริการสาธารณะ การเงินและการตรวจสอบไม่ต้องรายงานต่อผู้บริหารแต่ต้องให้รายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบภายในเพื่อความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ในกฎหมายต้องมีการกำหนดหลักประกันความมั่นคงที่ผู้บริหารจะไม่ถูกปลดออกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ถ้าได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ตามข้อตกลงที่กำหนดทุกอย่างแล้ว การจ้างผู้บริหารจะมีลักษณะเป็นสัญญา 3-4 ปี แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องผ่านการคัดเลือกและจะมีสัญญา ในกรณีของข้าราชการถ้าไม่ผ่านการคัดเลือกก็ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการและยังสามารถกลับเข้าสู่ระบบราชการได้ การที่ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจปกครองคนเดียวไม่ได้หมายความว่าทำอะไรได้ตามอำเภอใจ เพราะยังมีคณะกรรมการบริหารควบคุมดูแล

โดยสรุปจากการศึกษาสภาพปัจจุบันของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีโครงสร้างและการบริหารงานแบบราชการ มีการควบคุมตรวจสอบอย่างเคร่งครัดและมีกฎระเบียบในการปฏิบัติงานมากมาย ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นงานด้านบริการสังคมไม่สามารถปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานประกันสังคมได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมขาดความเป็นอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจ อนุมัติ สั่งการเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากสายการบังคับบัญชา ซึ่งเหมือนเป็นกำแพงกั้นระหว่างสำนักงานประกันสังคมกับประชาชนผู้รับบริการ ถ้าสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรมหาชนจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการและมีการบริหารงานที่คล่องตัวมากกว่า ฉะนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาลำดับนี้ได้ ผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้สำนักงานประกันสังคมมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการและมีวิธีการดำเนินงานที่จะเป็นองค์กรมหาชน 2 วิธี คือ

1. การตราพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
2. การตราพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชน

ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางในการตราพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนน่าจะเป็นวิธีการและแนวทางที่ดีที่สุดขณะนี้ เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้อำนาจสำนักงานประกันสังคมในการใช้อำนาจบังคับแก่ประชาชน และหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นงานบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับ โรงพยาบาล และการศึกษา ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับแก่ประชาชน ประกอบกับกรอบโครงสร้างด้านคณะกรรมการมีข้อจำกัดเกินไป การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโดยรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว เสี่ยงกับการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองมากเกินไป และการตรวจสอบด้านงบประมาณยังไม่มีมาตรฐานในการวัดความสำเร็จได้แน่นอน เจ้าหน้าที่ต้องเปลี่ยนเป็น

เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด การบังคับแบบนี้อาจเร็วเกินไป สำนักงานประกันสังคมอาจต้องเสี่ยงกับการสูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพ การตราพระราชกฤษฎีกาปัจจุบันจะมีส่วนดีเฉพาะงานที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่งานที่ต้องใช้อำนาจบังคับแก่ประชาชนยังคงเป็นปัญหาอยู่ เพราะพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีการเปลี่ยนแปลงง่ายอาจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ในอนาคตถ้ามีการแก้ไขเหล่านี้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อาจเป็นทางออกที่ดีอีกทางหนึ่งของสำนักงานประกันสังคม

การที่สำนักงานประกันสังคมออกจากระบบราชการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชนจะทำให้สามารถคงความเป็นเอกลักษณ์ของงานบริหารด้านประกันสังคมที่มีโครงสร้างใหญ่ที่ต้องมีการกระจายการให้บริการและต้องมีอำนาจบังคับประชาชนตามกฎหมายได้ทั่วประเทศ กองทุนที่สำนักงานประกันสังคมต้องดูแลเป็นกองทุนที่มีเงินจำนวนมากอาจเทียบได้กับธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านประกันสังคมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ที่มาของคณะกรรมการอาจกำหนดให้มาจากคณะกรรมการสรรหาที่มีความเป็นกลาง และองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร บุคลากรอาจกำหนดให้เหมาะสมกับการดำเนินงานด้านประกันสังคมได้ ด้านบุคลากรในลักษณะเดิมถ้าจำเป็นต้องมีอยู่เพื่อขวัญและกำลังใจในสถานะของตน เพราะการกำหนดให้เปลี่ยนสถานะบุคลากรจากข้าราชการและพนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การมหาชนเร็วเกินไปอาจทำให้ไม่สามารถยับยั้งการย้ายกลับไปสู่ระบบราชการเดิม อาจทำให้สำนักงานประกันสังคมต้องสูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพไปทำให้สำนักงานประกันสังคมได้รับความเสียหายได้ และในส่วนของจัดการเงินกองทุนที่มีจำนวนมากอาจสร้างระบบที่เหมาะสมได้ ซึ่งถือเป็นจุดเปิดโอกาสที่ดีและเป็นทางเลือกหนึ่งในการออกพระราชบัญญัติ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นจุดสำคัญที่รัฐบาลต้องตัดสินใจรับดำเนินการก่อนที่จะปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดรูปแบบสำนักงานประกันสังคมจะเป็นปัญหาสะสมมากกว่านี้จนไม่สามารถเยียวยาแก้ไขได้

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กฎหมายบำนาญแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1989. แปลจาก Korea's National Pension Act (Amended in 1989) National Pension Corporation โดยฝ่ายวิเทศสัมพันธ์

กองวิชาการและแผน. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2538.

โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพของสำนักงาน รายงานสรุปโครงการระยะที่ 3 (ปรับปรุงครั้งที่ 2)

เรื่อง แนวคิดหน่วยงานบริหารพิเศษ กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2540

จงจิตต์ โสณคณาภรณ์. สถิติการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

จำลอง ศรีประสาธน์ แนวคิดและหลักการประกันสังคม. นนทบุรี : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, ม.ป.ป.

จิราภรณ์ เกษรสุจริต และลัดดา วัจนะสาริกากุล. การประกันสังคมในประเทศไทย. ครั้งที่ 1 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. “องค์การมหาชน มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ : แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน” กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542.

นงเยาว์ รีเจริญ. แนวทางการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, ม.ป.ป.

นิคม จันทรวีฑูร. กฎหมายประกันสังคม 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนผ่านเป็นจริง. ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2533.

นิคม จันทรวีฑูร. กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย, ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544.

รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. รัฐบาลนายชวน หลีกภัย. ปีที่ 2 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 - วันที่ 20 พฤศจิกายน 2542.

สมาน รังสิโยกฤต. การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์. ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540.

สมาน รังสิโยกฤต. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ. ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: 2541.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. องค์การมหาชน มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ: 2542.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. การปฏิรูประบบราชการ ทางออกของการแก้ไขปัญหาและฝ่าฟันวิกฤต. กรุงเทพฯ: 2542.

สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานของข้าราชการสำนักงานประกันสังคม. เรื่อง การเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของสำนักงานประกันสังคมสหรัฐอเมริกา ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพฯ: 2542.

สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษาและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศออสเตรเลีย และสิงคโปร์ วันที่ 18-25 มีนาคม 2537.

สำนักงานประกันสังคม. รายงานการศึกษาดูงานของข้าราชการสำนักงานประกันสังคม โครงสร้างหน่วยงานบริหารพิเศษ ณ ประเทศมาเลเซียและระบบประมวลภาพเอกสารในคอมพิวเตอร์และประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 18-22 ตุลาคม 2542.

สุจิน นิยมณี. “การประกันชีวิต 2 เรื่องความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการประกันสังคม”. ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.

สุรพล นิติไกรพจน์. องค์การมหาชน แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. ครั้งที่ 2. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพฯ: 2542.

บทความ

โกสิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 6 ตอน 2,

สิงหาคม 2530.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” วารสารนิติศาสตร์. ปี 19 ฉบับที่ 4, ธันวาคม 2532.

วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย

จิตพอง พัฒนาศิริ. “แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์

และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

วิษณุ วรรณุญ. “รายงานวิจัย เรื่อง องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.

สุรพล นิติไกรพจน์. “รายงานวิจัยฉบับสุดท้าย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัด

ตั้งองค์การภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การ

ของรัฐที่มีส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ.” กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม 2540.

สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. “รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร.” เสนอต่อกระทรวงคมนาคม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่

2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536.

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2501

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ภาษาอังกฤษ

Books

International Labour Office . **Administration of Social Security.** Geneva. Switzerland, 1998.

Next step report 1998. Presented to Parliament by the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, March 1999.

Next Steps Briefing Note. September, 1998. (<http://www.open.gov.uk/co/cohome.htm>.)

R. Lavender, Anthony. OCSC Consultant. **“Report on The Basic Issues of Efficiency**

Service Unit - ESU.” The Office of Public Service Reform Committee, The Office of the Civil Service Commission, 2001.

Social Security Program Throughout the World-1999 Social Security Administration

Office of Policy Office of Research, Evaluation and Statistics SSA Publication, August 1999.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่าง

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พ.ศ.¹

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมและเงินทดแทนขึ้นเป็น
องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงาน
ประกันสังคมและเงินทดแทน พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจา
นุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนประกันสังคมและเงินทดแทน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน

“คณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ” หมายความว่า คณะกรรมการ
ตรวจสอบประสิทธิภาพ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคม

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรักษาการตาม
พระราชกฤษฎีกานี้

¹ ดูวิธีการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติการ
มหาชน พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมในหน้า 94

หมวด 1

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา 5 ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเรียกว่า “สำนักงานประกันสังคมและเงินทดแทน” ให้สำนักงานมีที่ทำการอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

มาตรา 6 ให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ให้บริการด้านการประกันสังคมและเงินทดแทน
- (2) พัฒนาระบบประกันสังคมและเงินทดแทน
- (3) ดำเนินกิจการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและคล้อยกับนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของลูกจ้างและผู้ประกันตน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการดำเนินการมุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก

มาตรา 7 สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายใต้ขอบแห่งวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 6

มาตรา 8 สำนักงานประกันสังคมแบ่งหน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานบริหาร
- (2) สำนัก
- (3) กอง

มาตรา 9 การจัดตั้ง การรวบรวม และการยุบเลิกสำนัก กองหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือกอง ให้ทำเป็นประกาศสำนักงานประกันสังคมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแบ่งส่วนงานเป็นสำนัก กอง ฝ่ายหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าส่วนงานดังกล่าว ให้ทำเป็นประกาศสำนักงานประกันสังคมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 2

กองทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา 10 กองทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสำนักงานประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา ตามมาตรา 43
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) เงินสมทบ ค่าธรรมเนียม หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน

มาตรา 11 การจ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนกำหนดโดยให้ใช้เพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาระบบประกันสังคมและเงินทดแทน

(2) การบริหารกองทุน

(3) การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมและเงินทดแทน

มาตรา 12 ให้ข้อห้ามหรือทรัพย์สินซึ่งสำนักงานได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยรายได้ของสำนักงานเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน

ให้สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงาน

มาตรา 13 เงินกองทุนให้นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนกำหนด

การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

มาตรา 14 รายได้ของกองทุนให้นำเข้าสมทบกองทุนโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 15 ให้กิจการของสำนักงานประกันสังคมไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา 16 การใช้จ่ายเงินของสำนักงาน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสำนักงานโดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสำนักงานให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 17 ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา 18 บรรดารายได้และทรัพย์สินของสำนักงานจะต้องจัดการเพื่อบรรลुวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ดังระบุไว้ในมาตรา 6 และตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศทรัพย์สินให้แก่สำนักงาน

หมวด 3

การบริหารและการดำเนินการ

มาตรา 19 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์สูงด้านการประกันสังคมและเงินทดแทน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมและเงินทดแทน ผู้อำนวยการกองการเงินและบัญชีกองทุน และประธานคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

(3) กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ผู้แทนพรรคฝ่ายค้าน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงอื่น ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และนักวิชาการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ประธานกรรมการ กรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่หรือกรรมการของพรรคการเมือง

มาตรา 20 ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา 21 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 20 ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

มาตรา 22 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานกรรมการในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 23 ให้ประธานกรรมการ และกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการประกันสังคมและเงินทดแทนแก่รัฐมนตรี

(2) เสนอแนะในการจัดทำพระราชกฤษฎีกาและระเบียบกฎเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนด

(3) ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับแนวทางการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน (ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อนุมัติ)

(4) ตรวจสอบรายงานทางการเงินและรายงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ และนำเสนอการเงินแก่รัฐมนตรี

(5) การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนประจำปี ซึ่งจะกำหนดแผนงานงบประมาณ ที่มาของเงินงบประมาณ เงินสมทบ และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานแต่ละแห่ง

(6) กำหนดยุทธศาสตร์สำหรับงานประกันสังคมและเงินทดแทนทั้งหมด

(7) กำหนดผลสำเร็จของงานที่ต้องการจากหน่วยงานทั้งหมด

(8) จัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลและหน่วยงานประกันสังคมลำดับความสำคัญของค่าใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน

(9) พิจารณากำหนดที่มาของเงินงบประมาณในการดำเนินการของหน่วยงานแต่ละแห่ง ซึ่งอาจมาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ จากเงินสมทบ จากผลตอบแทนจากการลงทุน หรือสำนักงานงบประมาณ

มาตรา 25 ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ

(2) ผู้แทนส่วนงานตรวจสอบภายในของแต่ละหน่วยงาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากกระทรวงอื่น ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

ให้นำมาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 26 คณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) คู่มือการดำเนินการตรวจสอบกิจการภายในของหน่วยงานแต่ละแห่ง

(2) เสนอประเด็นที่มีความสำคัญเสนอต่อคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน

(3) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับงานโดยทั่วไปของหน่วยงาน งานที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานและแสดงความเสี่ยงที่เกิดจากการทำงานร่วมกัน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 27 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกา คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการประเมินผล อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำมาตรา 22 และมาตรา 23 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 28 ให้สำนักงานมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกองทุนตามระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการ

(2) ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ประสานงาน...

(4) จัดทำรายงานและการบัญชีของกองทุน

(5) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

(6) กระทำการอื่นใดเกี่ยวกับงานด้านการประกันสังคมและเงินทดแทนตามที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพมอบหมาย

มาตรา 29 สำนักงานมีผู้อำนวยการเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานของสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานบรรลุตามวัตถุประสงค์

(2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานต่อคณะกรรมการ

(4) เสนอการแต่งตั้งผู้ประเมินโครงการและผู้ประเมินผลงานและรายงานการติดตามประเมินผลต่อคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพเพื่อพิจารณา

(5) บริหารงานของสำนักงานตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

(6) ดำเนินงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสำนักงาน
มาตรา 30 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 31 ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กระทำการแทนกองทุนและสำนักงาน ในการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบให้บุคคลใด ๆ ปฏิบัติการแทนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก็ได้

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด 4

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

มาตรา 33 ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานมีสามประเภท คือ

- (1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน
- (2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสำนักงานจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีสัญญาจ้าง
- (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการชั่วคราว

มาตรา 34 เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทย
 - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
 - (3) สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา
 - (4) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน
 - (5) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น
 - (6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 21 (4) (5) (6) และ (7)
 - (7) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน
- ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ชาวต่างประเทศซึ่งสำนักงานจำเป็นต้องจ้าง หรือแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะกิจการของสำนักงาน

มาตรา 35 เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21
- (4) ให้ออกหรือปลดออกเพราะไม่ผ่านการประเมิน หรือผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

มาตรา 36 ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่รัฐมนตรีขอให้มาเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างโดยได้รับอนุมัติจากนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นและมีข้อตกลงที่ทำไว้

หมวด 5

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของสำนักงาน

มาตรา 37 การบัญชีของกองทุนและสำนักงานให้จัดทำบัญชีตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 38 ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสำนักงาน สอบถามผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง และเรียกให้ส่งสมุดสรรพบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสำนักงานเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 39 ให้สำนักงานทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะทำในภายหน้า

มาตรา 40 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้ทำไว้ ให้สำนักงานจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามปี

การประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลกิจการสำนักงาน โดยมีการคัดเลือกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 6

การกำกับดูแล

มาตรา 41 รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา 42 บรรดาเรื่องที่สำนักงานจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชกฤษฎีกานี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 43 ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และให้โอนบรรดากิจการ กองทุน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ไปเป็นของสำนักงานตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 44 ในวาระเริ่มแรก ให้มีคณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เป็นกรรมการ และปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 45 ภายใต้งบประมาณมาตรา 46 และมาตรา 47 ให้ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แล้วแต่กรณี และให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้ถือว่า การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แล้วแต่กรณี

มาตรา 46 ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงาน ให้ใช้สิทธิแจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

การบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานให้ในตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้าง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้โดยต้องผ่านการคัดเลือกและประเมินผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการคัดเลือกและประเมินผลตามวรรคสอง ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่คัดเลือกและประเมินผล

ให้คณะกรรมการตามวรรคสามดำเนินการคัดเลือกและประเมินข้าราชการและลูกจ้างที่ขอเปลี่ยนฐานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงานและเสนอไปยังคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการตามวรรคสี่แล้ว ให้ประกาศผลการบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายในร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ให้ออนเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามประกาศของคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน ไปเป็นของสำนักงานตามพระราชกฤษฎีกานี้ นับแต่วันที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนประกาศผลการคัดเลือก

มาตรา 47 ให้ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามมาตรา 46 ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าจ้างค่าตอบแทนหรือสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นที่ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นเคยได้รับจากส่วนราชการ

การเปลี่ยนจากข้าราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการ เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การเปลี่ยนจากลูกจ้างของส่วนราชการไปเป็นลูกจ้างของสำนักงาน ให้ถือว่าเป็นการออกจากราชการเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา 48 ให้ส่วนราชการในสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับเป็นสำนักงานของสำนักงานจนกว่าจะได้ออกระเบียบของสำนักงานจัดตั้งส่วนงานใหม่

มาตรา 49 ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงาน ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงานประกันสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับมาใช้
บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.²

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม

เหตุผล

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคมขึ้นเพื่อลดสภาพปัญหา
พื้นฐานของการทำงานของสำนักงานประกันสังคมในระบบราชการให้น้อยลง และเพื่อให้การ
ทำงานของสำนักงานประกันสังคมมีโอกาสที่จะประสบสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริงมากขึ้น สภาพ
ปัญหาพื้นฐานที่มีอยู่ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานพัฒนาระบบประกันสังคมและเงินทดแทนที่ต้อง
ดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงาน

² คู่มือการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.เพิ่มเติมในหน้า 97

ต่าง ๆ ตามสายการบังคับบัญชา ความล่าช้าขององค์กรหนึ่งมีผลกระทบทำให้เกิดความล่าช้าทั้งหมดที่มาจากปัญหาความไม่ยืดหยุ่นของกฎ ระเบียบราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประกันสังคมและเงินทดแทน ประกอบกับระบบประกันสังคมและเงินทดแทนมีกองทุนขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบกับความมั่นคงทางการเงินของประเทศ เพื่อจัดระบบบริหารงานของรัฐแนวใหม่ให้คล่องตัวในรูปแบบการบริหารภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม

.....
.....
มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในกรณีที่กฎหมายอื่นกล่าวถึงสำนักงานประกันสังคมให้หมายถึงสำนักงานประกันสังคมหรือสำนักงานกองทุนเงินทดแทนแล้วแต่กรณี

บรรดากฎหมาย ประกาศ และระเบียบอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติอื่น หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ให้สำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 เป็นสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นนิติบุคคล

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนประกันสังคมและเงินทดแทน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน

“คณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคม

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา 7 ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเรียกว่า “สำนักงานประกันสังคม” ให้สำนักงานมีที่ทำการอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

มาตรา 8 ให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ให้บริการด้านการประกันสังคมและเงินทดแทน
- (2) พัฒนาระบบประกันสังคมและเงินทดแทน
- (3) ดำเนินกิจการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและคล้อยกับ

นโยบายของรัฐบาลและความต้องการของลูกจ้างและผู้ประกันตน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการดำเนินการมุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก

มาตรา 9 สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจแห่งวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 8

มาตรา 10 สำนักงานประกันสังคมแบ่งหน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานบริหาร
- (2) สำนัก
- (3) กอง

มาตรา 11 การจัดตั้ง การรวบรวม และการยุบเลิกสำนัก กองหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือกอง ให้ทำเป็นข้อกำหนดของสำนักงานประกันสังคมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแบ่งส่วนงานเป็นสำนัก กอง ฝ่ายหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าส่วนงานดังกล่าว ให้ทำเป็นประกาศสำนักงานประกันสังคมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 2

กองทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา 12 กองทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสำนักงานประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา ตามมาตรา 46
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) เงินสมทบ ค่าธรรมเนียม หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน

มาตรา 13 การจ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนกำหนดโดยให้ใช้เพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) การพัฒนาระบบประกันสังคมและเงินทดแทน
- (2) การบริหารกองทุน
- (3) การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมและเงินทดแทน

มาตรา 14 ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งสำนักงานได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยรายได้ของสำนักงานเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน

ให้สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงาน

มาตรา 15 เงินกองทุนให้นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนกำหนด

การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

มาตรา 16 รายได้ของกองทุนให้นำเข้าสมทบกองทุนโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 17 ให้กิจการของสำนักงานประกันสังคมไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา 18 การใช้จ่ายเงินของสำนักงาน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสำนักงานโดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสำนักงานให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 19 ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา 20 บรรดารายได้และทรัพย์สินของสำนักงานจะต้องจัดการเพื่อบรรลुวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ดังระบุไว้ในมาตรา 8 และตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศทรัพย์สินให้แก่สำนักงาน

หมวด 3

การบริหารและการดำเนินงาน

มาตรา 21 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์สูงด้านการประกันสังคมและเงินทดแทน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมและเงินทดแทน ผู้อำนวยการกองการเงินและบัญชีกองทุน และประธานคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

(3) กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ผู้แทนพรรคฝ่ายค้าน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงอื่น ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และนักวิชาการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา

ประธานกรรมการ กรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่หรือกรรมการของพรรคการเมือง

มาตรา 22 ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือ ในกรณีที่คณะกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา 23 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 22 ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

มาตรา 24 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานกรรมการในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 25 ให้ประธานกรรมการ และกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 26 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการประกันสังคมแก่รัฐมนตรี

(2) เสนอแนะในการจัดทำพระราชกฤษฎีกาและระเบียบกฎเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนด

(3) ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับแนวทางการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน (ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อนุมัติ)

(4) ตรวจสอบรายงานทางการเงินและรายงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ และนำเสนอการเงินแก่รัฐมนตรี

(5) การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนประจำปี ซึ่งจะกำหนดแผนงานงบประมาณ ที่มาของเงินงบประมาณ เงินสมทบ และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานแต่ละแห่ง

(6) กำหนดยุทธศาสตร์สำหรับงานประกันสังคมและเงินทดแทนทั้งหมด

(7) กำหนดผลสำเร็จของงานที่ต้องการจากหน่วยงานทั้งหมด

(8) จัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลและหน่วยงานประกันสังคมและเงินทดแทนทั้ง 7 แห่ง ลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน

(9) พิจารณากำหนดที่มาของเงินงบประมาณในการดำเนินการของหน่วยงานแต่ละแห่ง ซึ่งอาจมาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ จากเงินสมทบ จากผลตอบแทนจากการลงทุน หรือสำนักงานงบประมาณ

มาตรา 27 ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ

(2) ผู้แทนส่วนงานตรวจสอบภายในของแต่ละหน่วยงาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากกระทรวงอื่น ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

ให้นำมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรา 28 คณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลการดำเนินการตรวจสอบกิจการภายในของหน่วยงานแต่ละแห่ง

(2) เสนอประเด็นที่มีความสำคัญเสนอต่อคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน

(3) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับงานโดยทั่วไปของหน่วยงาน งานที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานและแสดงความเสี่ยงที่เกิดจากการทำงานร่วมกัน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 29 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการประเมินผล อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำมาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 30 ให้สำนักงานมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกองทุนตามระเบียบ ข้อกำหนด และมติของคณะกรรมการ
- (2) ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ
- (3) ประสานงาน
- (4) จัดทำรายงานและการบัญชีของกองทุน
- (5) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และ คณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

(6) กระทำการอื่นใดเกี่ยวกับงานด้านการประกันสังคมและเงินทดแทนตามที่ คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพมอบหมาย

มาตรา 31 สำนักงานมีผู้อำนวยการเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของ สำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานของสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การ ดำเนินงานของสำนักงานบรรลุตามวัตถุประสงค์
- (2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อ คณะกรรมการเพื่อพิจารณา
- (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานต่อคณะกรรมการ
- (4) เสนอการแต่งตั้งผู้ประเมินโครงการและผู้ประเมินผลงานและรายงานการ ติดตามประเมินผลต่อคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพเพื่อพิจารณา
- (5) บริหารงานของสำนักงานตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ประกันสังคมและเงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ
- (6) ดำเนินงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการประกันสังคมและ เงินทดแทน และคณะกรรมการตรวจสอบประสิทธิภาพ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสำนักงาน

มาตรา 32 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

- (1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 33 ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กระทำการแทนกองทุนและสำนักงาน ในกรณีนี้ ผู้อำนวยการจะมอบให้บุคคลใด ๆ ปฏิบัติการแทนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก็ได้

มาตรา 34 ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด 4

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

มาตรา 35 ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานมีสามประเภท คือ

(1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน

(2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสำนักงานจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีสัญญาจ้าง

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการชั่วคราว

มาตรา 36 เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(3) สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา

(4) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

(5) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น

(6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 23 (4) (5) (6) และ (7)

(7) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน

ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ชาวต่างประเทศซึ่งสำนักงานจำเป็นต้องจ้าง หรือแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะกิจการของสำนักงาน

มาตรา 37 เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 23

(4) ให้ออกหรือปลดออกเพราะไม่ผ่านการประเมิน หรือผิดวินัยตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

มาตรา 38 ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใน กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ที่รัฐมนตรีขอให้มาเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างโดยได้รับอนุมัติจากนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ นั้นและมีข้อตกลงที่ทำไว้

มาตรา 39 ให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 5

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของสำนักงาน

มาตรา 40 การบัญชีของกองทุนและสำนักงานให้จัดทำบัญชีตามหลักสากลตาม แบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบ อย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบ ภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 41 ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชี ตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่ คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและ ประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำ บันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐาน ต่าง ๆ ของสำนักงาน สอบถามผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง และเรียกให้ส่งสมุดสรรพบัญชี และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสำนักงานเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 42 ให้สำนักงานทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะทำในภายหน้า

มาตรา 43 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้ทำไว้ ให้สำนักงานจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามปี

การประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลกิจการสำนักงาน โดยมีการคัดเลือกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 6 การกำกับดูแล

มาตรา 44 รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา 45 บรรดาเรื่องที่สำนักงานจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 46 ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และให้โอนบรรดากิจการ กองทุน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ไปเป็นของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 47 ในวาระเริ่มแรก ให้มีคณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เป็นกรรมการ และปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 48 ภายใต้บังคับมาตรา 49 และมาตรา 50 ให้ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แล้วแต่กรณี และให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แล้วแต่กรณี

มาตรา 49 ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงาน ให้ใช้สิทธิแจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานในตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้าง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้โดยต้องผ่านการคัดเลือกและประเมินผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการคัดเลือกและประเมินผลตามวรรคสอง ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่คัดเลือกและประเมินผล

ให้คณะกรรมการตามวรรคสามดำเนินการคัดเลือกและประเมินข้าราชการและลูกจ้างที่ขอเปลี่ยนฐานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงานและเสนอไปยังคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการตามวรรคสี่แล้ว ให้ประกาศผลการบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้โอนเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามประกาศของคณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทน ไปเป็นของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่วันที่คณะกรรมการประกันสังคมและเงินทดแทนประกาศผลการคัดเลือก

มาตรา 50 ให้ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามมาตรา 49 ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าจ้างค่าตอบแทนหรือสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นที่ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นเคยได้รับจากส่วนราชการ

การเปลี่ยนจากข้าราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการ เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การเปลี่ยนจากลูกจ้างของส่วนราชการไปเป็นลูกจ้างของสำนักงาน ให้ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา 51 ให้ส่วนราชการในสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสำนักงานของสำนักงานจนกว่าจะได้ออกระเบียบของสำนักงานจัดตั้งส่วนงานใหม่

มาตรา 52 ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงาน ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวนิตา คีสุคจิต

วัน เดือน ปีเกิด 11 เมษายน 2517

วุฒิการศึกษา

- ประถมศึกษาตอนปลาย – มัธยมศึกษาปีที่ 4 โรงเรียนเซนต์ฟรังซิสซาเวียร์ คอนแวนต์ (St. Francis Xavier Convent)
- สอบเทียบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากการศึกษาออกโรงเรียน พ.ศ. 2534
- นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2538

ประวัติการทำงาน

- ฝ่ายพิจารณาอุทธรณ์ กองนิติการ สำนักงานประกันสังคม
ตำแหน่งนักวิชาการประกันสังคม ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2539 จนถึงปัจจุบัน