

การลงทุนกองทุนประกันสังคมสู่การเสริมสร้าง
ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทย
Social Insurance Fund Investment to
Strengthening Social Security System in Thailand

กฤษฎาธีระโกศลพงศ์^{1*}

Kritsada Theerakosonphong^{1*}

¹ นักวิชาการอิสระ

¹ Independent scholar

* Correspondence to E-mail: Kritsadathe@outlook.com

Received: 5 August 2019; Revised: 21 October 2019; Accepted: 16 November 2019

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดสิทธิประโยชน์ครอบคลุมเจ็ด ประการ ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต เงินช่วยเหลือบุตร บำนาญชราภาพ และว่างงาน โดยกองทุนประกันสังคมจ่ายเงินสมทบโดยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ถือเป็น รูปแบบของภาษีเงินเดือน ซึ่งแตกต่างจากการจัดเก็บภาษีของรายได้และอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจหน้าที่บริหารการลงทุน โดยเน้นหลักทรัพย์ที่มั่นคง สูง ได้ผลตอบแทนสูง และลดความเสี่ยงลง เมื่อพิจารณาผลตอบแทนของการลงทุนในปี ค.ศ. 2017 พบว่ารายได้มากกว่ารายจ่าย แต่สำนักงานประกันสังคมควรมีการวิจัยเพิ่มเติม ในประเด็น เช่น การวางแผนรายจ่ายของเงินบำนาญชราภาพ การขยายอัตราของเงินสมทบ คุณภาพของระบบประกันสุขภาพ และทบทวนการแปรรูปกองทุนเพื่อผลกำไรในระยะยาว

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติประกันสังคม, การประกันสังคม, ความมั่นคงทางสังคม, สำนักงานประกันสังคม

Abstract

The Social Security Act, B.E. 2533 is to provide social insurance 7 types of benefits, which is sickness, maternity, invalidity, death, child allowance, old-age pension, and unemployment. The social insurance fund is contributed by employees, employers and the government. These are typically referred to as payroll taxes and difference from taxation of income and property. The Social Security Committee has power and duty to investment management that focused on highly secured assets, plus higher returns, and to reduce risks. In consideration of the investment returns in 2017, it was found that revenues are higher than expenditures. However, the Social Security Office should conduct research on topics: (a) planning expenditures of old-age pension, (b) expanding a contribution rate, (c) quality of health care system, and (d) reviewing the privatization of fund to achieve long-term profitability.

Keywords: Social Security Act, Social Insurance, Social Security, Social Security Office

บทนำ

รายได้ทางการคลัง แบ่งการจัดเก็บภาษีออกเป็นสามรูปแบบหลัก คือ ภาษีรายได้ (Income Taxes) ภาษีเงินเดือน (Payroll Taxes) และภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Taxes) โดยมีหลักการคือความสามารถในการจ่าย การจ่ายได้อย่างเหมาะสม และการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่าย (Lee, Johnson & Joyce, 2013, pp. 133–139) ขณะเดียวกันบทความนี้มุ่งเน้นเฉพาะภาษีเงินเดือน คือ ลูกจ้างต้องแบกรับการจ่ายภาษีรายได้ นอกจากนี้ยังมีภาษีเงินเดือนเพื่อใช้จัดเตรียมสิทธิประโยชน์ โดยเป็นการประกันความเสี่ยงทางสังคม หรือ คล้ายคลึงกับการลงทุนในระยะยาว เพราะภายหลังเกษียณอายุการทำงาน จะได้รับเงินบำนาญชราภาพ แต่นายจ้างกลับเป็นการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางตรง ขณะเดียวกันในระยะสั้นไม่เกิดผลเชิงบวกต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในองค์กร

ภาษีเงินเดือนจึงเป็นภาษีทางตรงที่รัฐบาลให้ส่วนงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การคลังจัดเก็บจากนายจ้างและลูกจ้าง หรือในประเทศมีสำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่ในส่วนนี้ แต่การกำหนดและตัดสินใจยังอาศัยรูปแบบของคณะกรรมการและมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง นอกจากนี้สัดส่วนการจัดเก็บไม่เหมือนกันตามแต่ละประเทศ แต่ถือเป็นการลงทุนที่คล้ายคลึงกับความไม่สมัครใจของแรงงาน เพราะให้แรงงานต้องสมัครเป็น

ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยประเด็นแรกทำให้แรงงานต้องจ่ายภาษีสองช่องทาง ทั้งที่เป็นภาษีเงินรายได้ที่ยื่นประจำปีกับกรมสรรพากร แต่ยังคงจ่ายภาษีเงินเดือนเพื่อสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคม ประเด็นที่สอง เป็นข้อสังเกตว่าระบบการคลังมีการจัดเก็บภาษีจากรายได้บุคคลธรรมดาได้เฉพาะแรงงานในภาคทางการ (Formal Sector) แต่ไม่ครอบคลุมถึงแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างการทำงานสองภาคส่วนนี้ ดังที่ภาคไม่เป็นทางการได้รับสิทธิประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน เช่น มีการรักษาพยาบาลในระบบถ้วนหน้า และเบี้ยชราภาพ

ขณะที่การประกันสังคมโดยเฉพาะการรักษาพยาบาลกลายเป็นรูปแบบการบังคับสำหรับแรงงานภาคทางการ ทั้งที่ภาคไม่เป็นทางการกลับได้รับการประกันสุขภาพในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถือเป็นประเด็นที่สาม เพราะสะท้อนถึงปัญหาของระบบและโครงสร้างที่จัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม หรือรัฐบาลเลือกจัดเก็บภาษีเฉพาะกลุ่มคนที่สำรวจสามะโนครวัดได้ แทนที่จะสร้างระบบการจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมแรงงานภาคไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลวัตของโลกอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการทำงานรูปแบบใหม่ และในอนาคตมีความเป็นไปได้ว่าแรงงานภาคทางการจะมีสัดส่วนลดลง เนื่องจากแพลตฟอร์มดิจิทัล (Digital Platform) ส่งผลให้แรงงานถูกกีดกันออกโดยไม่สมัครใจและไม่อาจปรับตัวได้ทัน ถือเป็นประเด็นที่สี่ ที่มีสมมติฐานว่ากองทุนประกันสังคมจะเผชิญกับจำนวนผู้ประกันตนลดลง เพราะงานไม่เป็นทางการใช้ความสมัครใจ แต่แรงงานไม่เป็นทางการอาจตัดสินใจไม่เป็นผู้ประกันสังคมตามมาตรา 39 และ 40

บทความนี้ จึงอภิปรายให้กองทุนประกันสังคมควรปรับปรุงหรือเปลี่ยนผ่านให้รองรับก่อนเผชิญความเสี่ยงและไม่มั่นคงจากสถานการณ์โลกร่วมสมัย โดยจะตอบข้อพิจารณาสี่ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ ภูมิหลังความเป็นมาของการประกันสังคม ประการที่สอง คือ การบริหารสำนักงานประกันสังคม กองทุนประกันสังคม และคณะกรรมการประกันสังคม ประการที่สาม คือ การลงทุนของกองทุนประกันสังคมและผลตอบแทนที่เป็นรายได้ และประการที่สี่ คือ การแปรรูปกองทุนประกันสังคมที่เน้นหารายได้ในระยะสั้น โดยการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์หรือสินทรัพย์อื่นที่มีความเสี่ยงที่ยอมรับได้ แทนที่จะใช้การฝากเงินเพื่อรับดอกเบี้ยหรือซื้อพันธบัตร

แต่บทความนี้ไม่มีข้อจำกัดที่ไม่ประเมินรูปแบบของรัฐสวัสดิการและสวัสดิการสังคม แม้ว่าการประกันสังคมจะปรากฏให้เห็นแล้วว่าขาดการพัฒนา เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจที่ทำอะไรเหมือนกับภาคเอกชน นอกจากนี้การรับรู้ถึงความสำคัญของการประกันสังคมโดยแรงงาน

ในปัจจุบัน เหมือนถูกทำให้ลดคุณค่าของกองทุนที่ร่วมสมทบเงินลง เพราะนายจ้างในภาคเอกชนจัดเตรียมสิทธิประโยชน์สำหรับพนักงาน โดยยกระดับสูงกว่าสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคม โดยเฉพาะการประกันแบบสมัครใจ (Voluntary Insurance) ที่ส่วนใหญ่อาศัยการให้บริการของภาคเอกชนโดยให้บริการประกันสุขภาพและชีวิต กล่าวได้ว่า ฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floors) จัดอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ส่งผลให้แรงงานส่วนนี้จะเลยหลักประกันพื้นฐานของความมั่นคงทางสังคม อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิทางสังคม (Social Rights) ทั้งนี้ถ้าประเทศใดมีอัตราผู้เข้าร่วมประกันตนจำนวนมากย่อมสะท้อนถึงการมีงานทำและมีรายได้ของแรงงาน รวมถึงลดอัตราการพึ่งพิงจากสวัสดิการสังคมแบบให้เปล่าและใช้เงินภาษีมาจัดสรรทรัพยากรให้ในกลุ่มคนเปราะบางและยากจน แต่ในอนาคตเริ่มปรากฏให้เห็นแนวทางของการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า (Universal Social Protection) ปรากฏมากขึ้น โดยเฉพาะการให้รายได้พื้นฐาน (Basic Incomes) แต่ยังเป็นข้อถกเถียงและรูปแบบที่น่าเสนอยังมีอาณาบริเวณจำกัดและเหมาะสมกับรัฐขนาดเล็ก

สำหรับแนวทางการศึกษา เน้นที่การศึกษาประวัติศาสตร์ของการประกันสังคม ด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่พระราชบัญญัติประกันสังคม ไล่เรียงมาจนถึงระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงวิธีการลงทุนและจัดการเงินกองทุนสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association) เพื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องและเหมาะสม นอกจากนี้ในส่วนท้ายจะอภิปรายถึงการแปรรูปกองทุนที่ให้ภาคเอกชนมาทำหน้าที่บริหารกองทุนเพื่อแสวงหารายได้และผลตอบแทนที่เป็นกำไร โดยเป็นผลดีหรือไม่ รวมทั้งผลประโยชน์ที่แท้จริงของการประกันสังคมคืออะไร เพราะท้ายที่สุดกระทรวงแรงงานควรจัดสรรเงินส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์ และให้มีการศึกษาอย่างจริงจังเพื่อวางแผนการบริหารแรงงานในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินรายได้จากการลงทุนก็ไม่ต้องจัดสรรและส่งคืนให้แก่กระทรวงการคลัง

ภูมิหลังของการประกันสังคมสู่การสร้างความมั่นคงทางสังคม

เมื่อก้าวถึงการประกันสังคม (Social Insurance) บ่อยครั้งถูกใช้สลับกับความมั่นคงทางสังคม (Social Security) อันที่จริงแล้วการประกันสังคมจัดเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความมั่นคงทางสังคม แต่สาเหตุที่กองทุนใช้ว่าความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากถูกบรรจุรวมไว้กับกองทุนเงินทดแทน เพื่อใช้รับมือจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะยังอุบัติเหตุจากการทำงาน ทั้งนี้การประกันสังคมมีรากฐานพัฒนาขึ้นมาในเยอรมนี โดย Otto von Bismarck เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1883 คือ การประกันสุขภาพ ตามมาในปี ค.ศ. 1884 คือ การประกัน

อุบัติเหตุ และปี ค.ศ. 1889 คือ เงินบำนาญชราภาพและช่วยเหลือคนพิการ ที่สำคัญกลับกลายเป็นรูปแบบที่นิยมใช้ประเทศสังคมนิยมในเวลาต่อมา โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จำเป็นให้มีการประกันสังคมเพื่อลดความยากจนและทำให้เกิดความกินดีอยู่ดี สำหรับประชาชนทุกกลุ่ม (Guinand, 2008; Mill, 2016; Muller, 2010)

ในประวัติศาสตร์ของความมั่นคงทางสังคม กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อสหรัฐอเมริกาประสบวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในทศวรรษ 1930 นำไปสู่การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมและแรงงาน จนก่อรูปขึ้นเป็นรัฐสวัสดิการเสรีนิยมใหม่ (Liberal Welfare Regime) เพื่อจำกัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่ต้องใช้การช่วยเหลือทางสังคม โดยเปลี่ยนมาจัดเตรียมประกันสังคมเพื่อรองรับสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Garland, 2016) โดยมีบุคคลสำคัญ เช่น Frances Perkins (ค.ศ. 1880–1965) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานแห่งสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. 1933–1945 พยายามให้ Franklin D. Roosevelt ตัดสินใจนำสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ ILO เพื่อนำมาตราฐานแรงงานสากลรวมออกแบบแผนงาน New Deal ระยะที่สอง ระหว่างปี ค.ศ. 1935–1936 โดยลดผลกระทบจากการว่างงานและสนับสนุนให้มีการจ้างงานสาธารณะ เป็นที่มาให้สหรัฐอเมริกาจัดทำกฎหมายประกันสังคมได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1935 (Alcock, 1971; ILO, 1932; 1969; Sinclair, 2017)

ขณะเดียวกัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) สนับสนุนให้ก่อตั้งสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association: ISSA) ในปี ค.ศ. 1927 เพื่อดำเนินการภารกิจนี้โดยตรง สำหรับในระยะนั้น ISSA ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ถือเป็นนิมิตหมายว่าความมั่นคงทางสังคมกลายเป็นวาระระดับสากล เพราะต่อมา ILO ผลักดันให้จัดทำอนุสัญญาหลายฉบับ โดยในปีเดียวกันยังได้จัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 24 และ 25 ว่าด้วยการเจ็บป่วยในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม (Guinand, 2008) มิเช่นนั้น เมื่อกล่าวถึงการประกันสังคมจึงขาดรูปแบบที่ใช้ในระดับสากล เพราะขึ้นอยู่กับภูมิหลังของแต่ละประเทศ แม้แต่ ILO เคยมีความริเริ่มที่จัดทำอนุสัญญาแรงงานให้เหมาะสมเฉพาะกับภูมิภาค เรียกว่า อนุสัญญาภูมิภาค (Regional Conventions) แต่กลับไม่ได้รับความเห็นชอบในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ เพราะ ILO ต้องการให้มีมาตรฐานแรงงานใช้ปฏิบัติแบบเดียวกันทั่วโลก (ILO, 1969)

นอกจากนี้ ILO จัดทำมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) ในหมวดหมู่ความมั่นคงทางสังคมระหว่างทศวรรษ 1920–1930 รวมแล้วมีอนุสัญญาจำนวน 15 ฉบับ ถ้ารวมถึงปัจจุบันแล้ว มีอนุสัญญาจำนวน 22 ฉบับ (NORMLEX, 2019) จึงเป็นความก้าวหน้าของระบบความมั่นคงทางสังคม และเกิดขึ้นในทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ โดยถือเป็นจุดเริ่มต้นของ ILO สำหรับบทบาทของความช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical Assistance) ผลที่ตามมาทำให้เน้นที่โครงการพัฒนาในประเทศภาคพื้นลาตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา จนกล่าวได้ว่า บทบาทนี้ของ ILO เป็นกระบวนการสร้างความเป็นสากลให้แก่ระบบความมั่นคงทางสังคม ดำเนินมาก่อนที่ ILO จะกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 จนถึงปัจจุบัน (Deacon, 2013; Sinclair, 2017)

ขอบเขตของการประกันสังคม ได้กำหนดไว้ครอบคลุมตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ปี ค.ศ. 1952 เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้แก่แรงงาน ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย คลอดบุตร การประกันอันตรายจากการทำงาน ชราภาพ ทูพพลภาพ การว่างงาน ครอบครัวยุติ และผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ มีเป้าหมายเพื่อให้เข้าไปสู่การกำหนดกรอบนโยบายและกฎหมายในระดับประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนโครงการในระยะยาว รวมทั้งการร่วมจ่ายเงินสู่กองทุนประกันสังคม ยังเป็นการสร้างความตระหนักของแต่ละฝ่ายให้มีความรับผิดชอบร่วมกัน และที่สำคัญ ISSA เป็นตัวแสดงที่ไม่มีบทบาทต่อการบังคับรัฐบาลของแต่ละประเทศให้วางกรอบเพื่อนำไปปฏิบัติ แต่มีบทบาทส่งเสริมนโยบายความมั่นคงทางสังคม (McKinnon, 2004)

สำหรับการบริหารแรงงานไทยสู่การสร้าง ความมั่นคงทางสังคมนั้น มิได้เป็นประเด็นใหม่ แต่เริ่มตระหนักมาตั้งแต่การก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ในปี ค.ศ. 1940 โดยเป็นความริเริ่มที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เห็นปัญหาความยากจนและแร้นแค้นของประชาชน ส่งผลให้การประชาสงเคราะห์ การสังคมสงเคราะห์ การบริการสังคม การช่วยเหลือทางสังคม และการประกันสังคม ล้วนแล้วเป็นแนวทางที่มีเป้าหมายร่วมกันคือ การสร้างความมั่นคงทางสังคม (นิคม จันทรวิทุร, 2541) ยิ่งกว่านี้ เคยมี Ludwig Hamburger เจ้าหน้าที่วิจัยระดับสูงของ ILO มาร่วมวิจัยในประเทศไทย ขณะเดียวกันได้มอบหมาย เมธี ดุลยจินดา มาให้คำปรึกษาต่อสมาคมสังคมสงเคราะห์ ทั้งยังเป็นการดำเนินโครงการความช่วยเหลือเฉพาะทางเป็นครั้งแรกให้แก่ประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1952 และเป็นที่มาของการเผยแพร่รายงานสำรวจว่าด้วยสภาวะแรงงานในไทย ปี ค.ศ. 1954 (ILO, 1954)

จากรายงานสำรวจฉบับนี้ ปรากฏให้เห็นว่ามีแนวคิดสนับสนุนให้จัดทำกฎหมายประกันสังคม แต่ยังเห็นว่าความมั่นคงทางสังคมของไทยถูกกำหนดและตั้งอยู่บนการสังคมสงเคราะห์ บ่อยครั้งใช้กันอย่างสับสนไปกับการช่วยเหลือทางสังคม ทั้งที่ใช้คำภาษาอังกฤษว่า Social Assistance เหมือนกัน แต่การประกันสังคมจะมีการรองรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการทำงาน (ILO, 1954) โดยไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) จะมีแต่ในส่วนของ 5 กรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุหรืออันตรายจากการทำงาน ได้กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะยังไม่มีกองทุนประกันสังคมและเงินทดแทนเหมือนในปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา, 7 พฤศจิกายน 2499 เล่ม 73 ตอนที่ 92) จึงขยายความเพิ่มเติมในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินค่าตอบแทน ตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 38 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) (ราชกิจจานุเบกษา, 21 กุมภาพันธ์ 2500 เล่ม 74 ตอนที่ 17)

แม้ว่ากฎหมายแรงงานฉบับนี้ จะมีความก้าวหน้าจนได้รับการกล่าวถึงโดย ILO แต่ก็ได้ใช้ในระยะเวลาล้าน ๆ เพราะได้ถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 1958 เพราะจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่าการที่กฎหมายเอื้อให้เกิดการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคม อาจทำให้ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์แฝงตัวเข้ามาพร้อมกัน (ราชกิจจานุเบกษา, 19 พฤศจิกายน 2501, เล่ม 75 ตอนที่ 96) จะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานฉบับนี้ประกอบด้วยการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และการจ่ายเงินทดแทน ขณะเดียวกันการประกันสังคมก็จัดทำกฎหมายรับรองไว้ก่อนเช่นกัน คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แรกเริ่มจะให้มีการประกันสังคมภายใต้กระทรวงการคลังรับผิดชอบในเรื่องนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 9 กุมภาพันธ์ 2497, เล่ม 71 ตอนที่ 11) ทั้งมีการขยายความร่วมมือกับ ILO และได้รับข้อเสนอแนะต่อกฎหมายฉบับนี้ในขอบเขตของสิทธิประโยชน์ เพราะการขยายตัวของอุตสาหกรรมและมีประชาชนจำนวนมากต้องทำงานเพื่อให้มีรายได้มาสนองปัจจัยพื้นฐาน แต่น่าเสียดายที่กฎหมายนี้ไม่ถูกนำมาปฏิบัติ (ILO, 1956; 1959)

ทั้งนี้การประกันสังคมของประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดว่าเป็นการสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) คือ สิทธิประโยชน์ที่จัดสรรให้แก่แรงงาน เป็นรูปแบบของสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือตามความจำเป็น ความเดือดร้อน และทุกข์ยากมากกว่าเป็นการสร้างหลักประกันพื้นฐานให้แก่ชีวิต รายได้ และการทำงาน (ราชกิจจานุเบกษา, 9 กุมภาพันธ์ 2497, เล่ม 71 ตอนที่ 11) ขณะเดียวกันข้อเสนอแนะในรายงานสำรวจของ Ludwig Hamburger ก็ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตระหนักถึงความมั่นคงทางสังคม แต่กลับเห็นว่าต้องพัฒนา

เจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มีความรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ นอกจากนี้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญร่วมให้คำแนะนำต่อการประกันสังคม เนื่องจากการดำเนินการค่อนข้างต้องระมัดระวัง และอาจมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม (กระทรวงมหาดไทย, 2498) แต่เมื่อพิจารณาเรื่องความมั่นคงทางสังคม ก็ถูกรวบรัดไปกับกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังและปรากฏให้เห็นในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในสมัยการบริหารประเทศโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร เพื่อกักเงินจากนายจ้างในอัตราร้อยละ 10 ของค่าจ้างที่จ่ายไปตลอดปี โดยใช้ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเสียชีวิตจากการทำงาน (ราชกิจจานุเบกษา, 16 มีนาคม 2515, เล่ม 89 ตอนที่ 41)

ขณะที่การสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงาน ถือเป็นการเรียกร้องและต่อสู้นานมายาวนานเพื่อให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) เพราะถ้านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 ก็รวมแล้วเกือบสี่ทศวรรษ และยังมีเจตจำนงจะขยายให้ครอบคลุมถึงสิทธิประโยชน์สำหรับครอบครัว เงินบำนาญ และการว่างงาน เพราะแรกเริ่มครอบคลุมเพียงสิทธิประโยชน์สำหรับเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสียชีวิต โดยเฉพาะยิ่งการรักษาพยาบาลกลายเป็นบริการที่จัดเตรียมให้แก่แรงงานอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามสิ่งที่ ILO แสดงให้เห็นความล้มเหลวของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) คือ หน่วยงานภาครัฐขาดบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคมถูกเรียกและบัญญัติในกฎหมายเป็นรูปแบบของการสงเคราะห์ เพราะคุ้นเคยกันว่าเป็นการช่วยเหลือในการประชาสงเคราะห์ ทั้งที่เป็นเงินภาษีจัดเก็บจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญหนึ่งทางการคลังของรัฐบาล (ILO, 1956; 1993, pp. 14; 1998, pp. 7–9)

ครั้งที่มีการเริ่มให้มีการประกันสังคม แต่ยังไม่จัดทำพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทนขึ้น ที่มีมาก่อนนี้บรรจุในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ในปี ค.ศ. 1972 จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เพลิงไหม้โรงงานของเลนเคเดอร์ในปี ค.ศ. 1993 สะท้อนให้เห็นว่าอุบัติเหตุจากการทำงานเป็นความไม่มั่นคงและอันตรายต่อชีวิตแรงงาน ต่อมากลายเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่สำคัญในเรื่องความปลอดภัยการทำงานและสภาพการทำงาน ไปจนถึงการออกกฎหมายเพื่อควบคุม (Haines, 2005) นอกจากนี้ มีผู้เสียชีวิตมากกว่าสี่หลายแหล่งข่าวระบุไว้โดย Andrew Brown ประเมินไปถึง 500 คน ดังนั้น สังคมต้องมาขบคิดว่าเหตุการณ์เช่นนี้ควรรำลึกเป็นความทรงจำที่เลวร้ายในระบบอุตสาหกรรมทุนนิยม เพราะการลงทุนข้ามชาติและร่วมมือกับทุนไทยก่อให้เกิดการเอาเปรียบทั้งในทางตรง คือ การจ่ายค่าจ้างต่ำ ชั่วโมง

การทำงานยาว ไม่มีการจัดการที่ดีต่อสภาพการทำงานและอันตรายที่เกิดขึ้นจากการทำงาน และไม่มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน (Brown, 2001)

หลังจากนี้กลายเป็นที่มาสหภาพแรงงานร่วมผลักดันให้พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน และจัดทำขึ้นมาได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1994 ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยยังไม่กลายเป็นวาระของประเทศ จนกระทั่งมาสำเร็จในทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ภารกิจการงานด้านการประกันสังคมได้รับความสำคัญมากขึ้นในทศวรรษ 1990–2000 โดยเป็นความร่วมมือกับ ILO เพื่อพัฒนาให้ระบบดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อขยายขอบเขตสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน นอกจากนี้ภายหลังจากวิกฤติการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 จึงมีความพยายามเพื่อพัฒนาร่วมกับธนาคารโลก (World Bank: WB) และ ILO เพื่อขยายสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมการว่างงาน ยิ่งกว่านี้ การประกันสังคมยังเป็นกลไกที่รองรับต่อความเสี่ยงทางสุขภาพและลดต้นทุนการรักษาพยาบาลของปัจเจกบุคคลและครอบครัว โดยตั้งอยู่บนฐานรากของสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการพัฒนาโครงการสุขภาพชุมชน พัฒนากองทุนเงินทดแทน และประกันภาคเอกชน (ILO, 1998b; Ron, Abel-Smith & Tamburi, 1990; ธนาคารโลกและกระทรวงแรงงาน, 2545)

อย่างไรก็ดีในทศวรรษ 2010 ความมั่นคงทางสังคมได้มีความสำคัญขึ้นมากเพราะวิกฤติการเงินที่แผ่ขยายจากสหรัฐอเมริกาไปที่ภาคพื้นยุโรป ทั้งที่ ISSA ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1927 และมีความร่วมมือแบบปิดกับ ILO มาโดยตลอด แต่จากสถานการณ์ร่วมสมัยไม่ว่าจะเป็นความไม่เท่าเทียม การดูแลรักษาสุขภาพ สังคมผู้สูงอายุ ความเสี่ยงและวิกฤติฉับพลัน การย้ายถิ่นของแรงงาน เทคโนโลยีใหม่ และอื่น ๆ ล้วนแล้วส่งผลให้ความมั่นคงทางสังคมกลับมามีความสำคัญเช่นเดียวกับทศวรรษ 1930 ที่ถูกเสนอให้ใช้รับมือและลดผลกระทบจากความล้มเหลวเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสถาบันการเงิน จึงไม่ใช่ประเด็นหรือเรื่องใหม่สำหรับการส่งเสริมให้ความมั่นคงทางสังคมเป็นสิทธิมนุษยชนและสร้างฐานรากที่เข้มแข็งและทนทานให้แก่สังคม โดยเฉพาะส่งเสริมการเข้าถึงระบบความมั่นคงทางสังคม อันเป็นแนวทางให้หลุดพ้นจากความยากจนตามที่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) พยายามมุ่งไปสู่ในปี ค.ศ. 2030 (ISSA, 2016)

แต่มีข้อสังเกตถึงความมั่นคงทางสังคมกลับถูกลดความสำคัญลง ในเวลานี้ความมั่นคงทางสังคมก็ถูกรวบให้บูรณาการร่วมกับฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เป็นข้อเสนอที่พัฒนาขึ้นมาโดย ILO ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อแก้ไขวิกฤติการเงินโลก (ILO, 2010; กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2561; 2562) เนื่องจาก ISSA เชื่อว่าความไม่สมดุลที่เกิดขึ้น

ในระบบเศรษฐกิจ สามารถจัดการได้โดยการจัดสรรทรัพยากรและสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะวิกฤติหรือภาวะฉับพลันต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน การขาดแคลนรายได้ ความเสี่ยงที่กระทบต่อเงินลงทุนของกองทุน รูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงเป็นสัญญาจ้างงานชั่วคราวและงานบางเวลา จากตัวอย่างข้างต้นสนับสนุนให้เกิดการจัดสรรเงินเพื่อจ่ายสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนเพิ่มสูงขึ้น กลายเป็นว่าสถานการณ์ร่วมสมัยเป็นเหตุให้ภาระทางการคลังของกองทุนเผชิญกับความเสี่ยง จำเป็นปรับตัวเพื่อไม่ให้กองทุนขาดทุนหรือล้มเหลว และส่วนต่อไปจึงอธิบายแนวทางการลงทุน เพื่อให้มีมีเงินหมุนเวียนโดยได้รับผลตอบแทนและปันผลที่คุ้มค่ากว่าการออมเพื่อได้รับดอกเบี้ย (ISSA, 2013a; 2013b)

การบริหารสำนักงานประกันสังคมและการจัดการเงินกองทุนของคณะกรรมการประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1990 ให้ตระหนักและคำนึงถึงการประกันสังคม ไม่ใช่รูปแบบของการสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) เหมือนที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยแถลงไว้เมื่อปี ค.ศ. 1954 ที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประกันสังคมในกระทรวงการคลัง แต่ถือเป็นความก้าวหน้าอย่างยิ่งที่รัฐบาลมีนโยบายสอดคล้องกับที่นานาประเทศพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมขึ้นใช้อย่างเป็นสากล (ราชกิจจานุเบกษา, 16 กุมภาพันธ์ 2497, เล่ม 71 ตอนที่ 13) เพราะมีข้อสังเกตต่อการบริหารแรงงานไทยยังขาดสิทธิรองรับในเรื่องนี้ เช่นในทศวรรษ 1950–1960 รัฐบาลไทยขอผู้เชี่ยวชาญจาก ILO มาช่วยเหลือในปี ค.ศ. 1952 (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2495ข) และขยายความร่วมมือการวางแผนกำลังแรงงาน ภายใต้โครงการช่วยเหลือเฉพาะทางของ ILO กลายเป็นวาระการพัฒนาในระดับภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งไทยเป็นเจ้าภาพประชุมเชิงวิชาการเกี่ยวกับกำลังแรงงานที่กรุงเทพฯ ในปี ค.ศ. 1951 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2494; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2495ก)

สำนักงานประกันสังคม ได้จัดแบ่งส่วนราชการมา 4 ครั้ง ในปี ค.ศ. 2002, 2009, 2011, 2016 ตามลำดับ โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 2009 เริ่มปรากฏให้เห็นภารกิจของบริหารกองทุนประกันสังคมและเงินทดแทนที่ชัดเจนมากขึ้น แม้ว่าจะเป็นภารกิจของสำนักงานประกันสังคมมาตั้งแต่การจัดแบ่งส่วนราชการมาตั้งแต่ฉบับที่ 1 ปี ค.ศ. 2002 แล้วก็ตาม แต่ในฉบับที่ 2 และ 3 แตกต่างจากฉบับที่ 1 ตรงที่การกำหนดชื่อส่วนราชการ คือ “สำนักบริหารการเงิน การบัญชี และการลงทุน” แต่ฉบับที่ 1 กลับไม่ปรากฏคำว่าการลงทุนในส่วนงานนี้ โดยชื่อส่วนราชการ คือ “กองการเงินและบัญชี

กองทุน” ทั้งนี้ภารกิจของการบริหารกองทุนโดยการลงทุนยังคงรูปไว้เช่นเดิม จะเพิ่มเติมแต่มีกองทุนเงินทดแทนให้บริหารเพิ่มขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 9 ตุลาคม 2545, เล่ม 119 ตอนที่ 103 ก; 6 มีนาคม 2552, เล่ม 126 ตอนที่ 13ก; 30 ธันวาคม 2554, เล่ม 128 ตอนที่ 96ก; 22 กรกฎาคม 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 61ก)

ต่อมา กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 4 ในปี ค.ศ. 2016 จัดแบ่งส่วนราชการในสำนักงานประกันสังคม จากภารกิจของการบริหารเงินกองทุนออกจากสำนักบริหารการเงิน การบัญชี และการลงทุน แบ่งแยกออกเป็นสองส่วน คือ “กองบริหารการลงทุน” และ “กองบริหารการเงินและการบัญชี” นอกจากนี้ภารกิจของสำนักงานกองบริหารลงทุน เพิ่มเติมไม่เฉพาะแต่การจัดหาผลประโยชน์ให้แก่กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน แต่ยังให้ความสำคัญต่อการจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุน ซึ่งมีการจัดแบ่งกลุ่มงานสำหรับการจัดการเพื่อการลงทุนอย่างชัดเจน คือ มีงานจัดการลงทุนในประเทศ ต่างประเทศ กองทุนย่อย บริหารสภาพคล่อง และค่าหลักทรัพย์ (ราชกิจจานุเบกษา, 22 กรกฎาคม 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 61ก; สำนักงานประกันสังคม, 2561ก) เห็นได้ว่าสำนักงานประกันสังคมประกาศรับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลการลงทุนตามที่จัดทำขึ้น โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เช่น จัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ มีกระบวนการติดตามบริษัทที่ลงทุนให้อย่างใกล้ชิด การเปิดเผยนโยบายการใช้สิทธิออกเสียงและผลการใช้สิทธิ และเปิดเผยนโยบายธรรมาภิบาลการลงทุน (สำนักงานประกันสังคม, 2560ก)

นอกจากนี้ ISSA ได้มีกำหนดการอธิบาลการลงทุน (Investment Governance) ไว้ในเอกสารแนวทาง Investment of Social Security Funds ในปี ค.ศ. 2013 เพื่อครอบคลุมไปถึงสถาบันที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม ที่สำคัญกว่านี้บทบาทของ ISSA ได้กลับมามีความสำคัญก็เพราะวิกฤตการเงินโลกที่ลุกลามมาจากสหรัฐอเมริกา ได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดความมั่นคงและไร้เสถียรภาพ ส่งผลให้สถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประกันสังคมในแต่ละประเทศ ต้องจัดการความเสี่ยงและสร้างผลประโยชน์ในระยะยาว ฉะนั้นสถาบันนี้ต้องรับผิดชอบต่อการจัดการเงินกองทุนเช่นเดียวกับการประกันของภาคเอกชน กล่าวคือ เงินกองทุนจะไม่เพียงแต่การซื้อพันธบัตรและลงทุนในโครงการสาธารณะ แต่ถูกใช้ลงทุนในกิจการภาคเอกชนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้หลักการที่วางแบบไว้ไม่ระบุชัดเจนถึงต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านแรงงานให้ดำเนินการโดยตรง

แต่การตัดสินใจถึงการลงทุนนั้น ต้องได้รับความยินยอมหรืออนุมัติจากผู้จัดการกองทุนหรือที่ปรึกษาที่จัดตั้งขึ้นจากภายนอก (ISSA, 2013a)

อย่างไรก็ดี สำนักงานประกันสังคมก็ถอดแนวทางข้างต้นมา เพราะร่วมเป็นสมาชิกของ ISSA มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 และอาศัยหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยและสถิติมาใช้ในการประกันสังคมมากขึ้น (บัญญัติ เลื่อนแป้น, 2560, น. 8-9) เพื่อใช้ออกแบบนโยบายธรรมาภิบาลการลงทุน (Investment Governance Policy) และสนับสนุนให้จัดการเงินกองทุนประกันสังคมและเงินทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดหาผลประโยชน์บนความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้เงินกองทุนมีเสถียรภาพและความยั่งยืน จึงเป็นแนวทางที่ตั้งอยู่บนการอภิบาลที่ดีเพื่อจัดการเงินลงทุน เนื่องจากความเสี่ยงกลายเป็นปัจจัยหลักของการจัดการ และการตัดสินใจก็ไม่ใช่คำนึงเฉพาะปัจเจกบุคคล แต่ต้องรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งให้คณะกรรมการประกันสังคมแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสองชุดเพื่อให้คำปรึกษาสำหรับการลงทุน ได้แก่ (สำนักงานประกันสังคม, 2561ก)

(1) คณะอนุกรรมการบริหารการลงทุน มีหน้าที่กลั่นกรองและให้ข้อเสนอต่อคณะกรรมการประกันสังคม รวมถึงจัดหาผลประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมและพระราชบัญญัติประกันสังคม นอกจากนี้ส่งเสริมโอกาสการลงทุนในต่างประเทศและลงทุนทางเลือกต่าง ๆ

(2) คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง มีหน้าที่กลั่นกรองและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการประกันสังคม ภายใต้นโยบายแนวทางการบริหารความเสี่ยงด้านการลงทุนระดับความเสี่ยงด้านการลงทุนที่ยอมรับได้ รวมทั้งติดตาม ประเมินผล และรายงานการดำเนินการบริหารความเสี่ยง สถานะความเสี่ยง และการเปลี่ยนแปลงความเสี่ยงที่ยอมรับได้

การจัดการเงินลงทุนและบริหารกองทุนการประกันสังคมนั้น ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคมรับผิดชอบหน้าที่นี้ โดยจะเห็นได้ว่าผู้แทนในคณะกรรมการไม่ได้มีเฉพาะกระทรวงแรงงาน แต่พระราชบัญญัตินี้ในฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 กำหนดในมาตรา 8 ให้คณะกรรมการประกันสังคมมีผู้แทนที่ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประมาณเป็นกรรมการร่วมกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยแก้ไขเพิ่มเติม

จากฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 เพราะสมัยนั้นยังไม่แบ่งแยกกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกเป็นกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้การปรับแก้เช่นนี้มีข้อสังเกตสามประการ คือ (1) มีความจำเป็นอย่างไรที่ต้องกำหนดให้มีผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ทั้ง ๆ ที่การบริหารแรงงานและสวัสดิการควรแยกออกจากภารกิจของงานการปกครอง (2) จำนวนผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่เพิ่มขึ้น จากเดิมที่ฝ่ายละ 5 คน แต่เปลี่ยนมาเป็นฝ่ายละ 7 คน (3) ในฉบับที่ 4 หลีกเลียงการใช้คำว่าผู้แทนฝ่ายลูกจ้างหรือแรงงาน แต่เลือกใช้คำว่าผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน (ราชกิจจานุเบกษา, 1 กันยายน 2533, เล่ม 107 ตอนที่ 161; 30 ธันวาคม 2537, เล่ม 111 ตอนที่ 63ก; 22 มิถุนายน 2558, เล่ม 132 ตอนที่ 53ก)

ต่อมาเกิดการขบคิดว่าประสิทธิภาพของการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนจะเพิ่มขึ้นหรือไม่ แต่มีข้อสังเกตมากกว่านี้ คือ การเพิ่มจำนวนของผู้แทนแต่ละฝ่ายเพื่อจุดมุ่งหมายอันใด เพราะถ้าพิจารณาจากช่วงเวลาของการตรากฎหมายจะพบว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 4 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 2015 ต่อมาเดือนพฤศจิกายนในปีเดียวกัน ก็มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 40/2558 เรื่องการได้มาซึ่งคณะกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษาของคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการแพทย์ และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เป็นการชั่วคราว โดยใช้ข้ออ้างถึงการปฏิรูประบบการประกันสังคม เงินทดแทน และสำนักงานประกันสังคมให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อแต่งตั้งผู้แทน โดยอาศัยมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 (ราชกิจจานุเบกษา, 22 มิถุนายน 2558, เล่ม 132 ตอนที่ 53ก; 8 พฤศจิกายน 2558, เล่ม 132 ตอนพิเศษที่ 287ง) ทั้งที่ควรมีระบบการเลือกตั้งหรือสรรหาที่ชอบธรรม โดยให้ให้ผู้แทนจากแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริง และมีเจตจำนงทางการเมืองที่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมตามระบบไตรภาคี ในประเด็นนี้จึงเป็นกระบวนการคัดเลือกผู้แทนที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย

การลงทุนจากกองทุนประกันสังคมและเงินทดแทน รัฐบาลและกระทรวงแรงงานอาจเห็นถึงประโยชน์ของการลงทุนเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบความมั่นคงทางสังคมภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานประกันสังคม ถ้าพิจารณาถึงรูปแบบของการลงทุนแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ที่ร่างและจัดทำขึ้น แต่กลับไม่มีผลทางปฏิบัตินั้น ขณะเดียวกันปรากฏให้เห็นว่ามีการลงทุนของเงินกองทุนเช่นกัน โดยให้ประเมินจากเงินเหลือจ่ายในปีนั้น ๆ เพื่อนำไปลงทุนโดย (1) การนำเงินฝากธนาคารเป็นกระแสรายวันหรือประจำ หรือ

ซื้อพันธบัตรเงินกู้ หรือหลักประกันใดก็ตามที่มีความมั่นคง (2) การให้กู้ยืมเพื่อก่อสร้างอาคาร โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐ เพื่อใช้ประโยชน์โดยการขายหรือให้เช่า (3) การจัดตั้งนิคม สร้างตนเองหรือสถานที่ฝึกอาชีพให้แก่กลุ่มคนเปราะบางหรือประชาชนทั่วไป (4) การสร้างหรือขยายโรงพยาบาล และอุปกรณ์การแพทย์เพื่อสนับสนุนระบบประกันสังคม (ราชกิจจานุเบกษา, 9 กุมภาพันธ์ 2497, เล่ม 71 ตอนที่ 11) สะท้อนให้เห็นว่า การร่างกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐบาลสำหรับการสร้างความมั่นคงทางสังคม และเห็นว่าการประกันสังคมที่จัดเตรียมสิทธิประโยชน์ให้ เป็นรูปแบบของการสงเคราะห์มากกว่าจะเป็นสิทธิที่ได้รับจากการสมทบเงินเข้าสู่กองทุนโดยผู้แทนตามระบบไตรภาคี นอกจากนี้การลงเงินกองทุนยังตั้งอยู่บนผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าลงทุนเพื่อสร้างกำไรและหารายได้ให้แก่ส่วนงานราชการ แต่พัฒนาให้เงินกองทุนมีสำรองเพียงพอให้จ่ายเงินช่วยเหลือเด็กและบ้านอูยชราภาพ

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จะไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติตาม แต่ก็เห็นการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เพื่อการลงเงินกองทุนประกันสังคมแตกต่างกันตามบริบทในเวลานั้น ขณะที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ได้ระบุรายละเอียดของการลงทุนไว้โดยตรง แต่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 9 (4) และมาตรา 26 ให้คณะกรรมการประกันสังคมวางระเบียบการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน โดยอาศัยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง แต่การลงทุนจะไม่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัด เพราะภายในคณะกรรมการกำหนดให้มีผู้แทนจากกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ (ราชกิจจานุเบกษา, 1 กันยายน 2533, เล่ม 107 ตอนที่ 161)

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงได้วางหลักเกณฑ์ และยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันคือ “ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม” โดยตามข้อ 7 แล้ว ปรากฏว่าการลงทุนให้มีการคัดเลือกบริษัทเพื่อจัดการกองทุนและค่าใช้จ่าย แทนที่การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม จึงต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางจากผู้แทนของภาคเอกชนที่บริหารจัดการด้านการเงินและการลงทุน ขณะเดียวกันการกำหนดบทบาทให้แก่กระทรวงการคลังในกฎหมายฉบับนี้ ยังสะท้อนให้เห็นการให้ผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญจากภาครัฐร่วมและตัดสินใจประเมินความเสี่ยงของการลงทุน ที่สำคัญยังเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจให้แก่สำนักงานประกันสังคม แม้แต่คณะกรรมการจะตัดสินใจลงทุนรูปแบบอื่น ที่กำหนดไว้ในนอกเหนือจากข้อ 6 ของกฎหมายฉบับนี้ ก็ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้แทนของกระทรวงการคลังด้วยเช่นกัน (ราชกิจจานุเบกษา, 29 เมษายน 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 98ง) นอกจากนี้การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษา

เงินกองทุน กำหนดไว้เป็นระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และเงินทั้งหมดเหล่านี้ต้องบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการคลัง (ราชกิจจานุเบกษา, 13 กุมภาพันธ์, เล่ม 129 ตอนพิเศษ 34ง)

ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ในข้อ 6 ยังแบ่งสัดส่วนการลงทุนออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง หรือมีความเสี่ยงต่ำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน โดยกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน อาจเป็นรูปแบบของเงินฝาก บัตรเงินฝาก ตราสารแห่งหนี้ ตราสารอนุพันธ์ ทั้งในธนาคาร สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจที่ลงทุนได้ และ กลุ่มที่สอง เป็นการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน อาจเป็นรูปแบบเดียวกับที่กล่าวถึงในกลุ่มแรก หรือเป็นรูปแบบของอสังหาริมทรัพย์ สินค้าโภคภัณฑ์ กิจการเงินร่วมลงทุน ธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่สำคัญการลงทุนต้องพิจารณาถึงสถานการณ์เศรษฐกิจภายในและต่างประเทศ รวมทั้งแหล่งการลงทุนมีความน่าเชื่อถือมาก่อนน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังเอื้อให้เกิดการลงทุนทางสังคม เพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่นายจ้างและผู้ประกันตน ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุน โดยไม่รวมเงินกองทุนย่อย (ราชกิจจานุเบกษา, 29 เมษายน 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 98ง) แต่ก็ไม่เห็นถึงแนวทางปฏิบัติและอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความว่าการลงทุนทางอ้อมคืออะไร แต่ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนรูปแบบใดก็ตาม เจตจำนงที่สำคัญของการคำนึงถึงผลประโยชน์ของกองทุนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการได้ออกประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือสัดส่วนการลงทุน ฉบับที่ 2 เพื่อให้การลงทุนมีประสิทธิภาพ และควบคุมความเสี่ยงจากการลงทุน รวมทั้งการบริหารสภาพคล่องของกองทุน และผลตอบแทนจากการจัดหาผลประโยชน์ โดยการลงทุนต้องคำนึงถึงนโยบายธรรมาภิบาล การลงทุนจึงกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติงานเพื่อการจัดการการลงทุนและควบคุมความเสี่ยงสูง และต่ำจากการลงทุน กล่าวคือ การลงทุนต้องมีการประเมินความน่าเชื่อถือในระยะยาวและระยะสั้น การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการประกันสังคม (ราชกิจจานุเบกษา, 3 มกราคม 2561, เล่ม 135 ตอนที่ 1ง) กล่าวได้ว่า การระบุระดับของความเสียหายอาจเปลี่ยนแปลงได้ดังที่ปรากฏ เช่น ในประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือสัดส่วนการลงทุนในประเทศและต่างประเทศ กำหนดให้สำนักงานประกันสังคมจัดหาผลประโยชน์ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 30 แสดงให้เห็นว่าด้านหนึ่ง

เป็นความยืดหยุ่นให้ปรับตัวสอดคล้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แต่อีกด้านหนึ่งเป็นข้อสังเกตต่อการอภิบาลที่ดี (Good Governance) ของการจัดการของการลงทุน (ราชกิจจานุเบกษา, 13 กุมภาพันธ์ 2562, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 41ง)

ผลตอบแทนจากการลงทุนของสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมต้องประเมินและจัดการความเสี่ยงเพื่อประสิทธิภาพของการลงทุน แบ่งออกเป็น (1) ความเสี่ยงทางตลาดที่เกิดขึ้นจากความผันผวนของราคาราคาตรา อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ (2) ความเสี่ยงทางเครดิตที่เกิดขึ้นจากการไม่ชำระหนี้ตามที่กำหนด (3) ความเสี่ยงทางปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการภายใน บุคลากร ระบบงาน หรือสภาพแวดล้อมภายนอกส่งผลกระทบต่อการทำงาน (4) ความเสี่ยงทางสภาพคล่องที่เกิดขึ้นจากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ไม่ได้ในระยะเวลาหรือราคาที่กำหนด (สำนักงานประกันสังคม, 2561ก) โดยทั้งสี่ปัจจัยถือเป็นการประเมินความเสี่ยงให้แก่คณะกรรมการประกันสังคมตัดสินใจเลือกลงทุนในรูปแบบใดที่มีโอกาสมากที่สุด และมีความเสี่ยงต่ำที่สุดหรือเท่าที่สามารถรับได้

การจัดการเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคม พบว่า แท้จริงแล้วระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม กำหนดไว้ให้มีการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ขณะที่การลงทุนหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 40 แบ่งออกเป็น (1) รายรับที่กองทุนประกันสังคมสามารถจัดหาได้ มีทั้งเงินสมทบจากระบบไตรภาคี ผลตอบแทนจากการลงทุน (2) รายได้อื่นที่มาจากค่าธรรมเนียม ค่าเปรียบเทียบปรับ เงินผูกพันที่ผู้มีสิทธิไม่มารับ หรืออื่น ๆ ขณะที่ข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมในไตรมาส 3 เดือนกันยายน ค.ศ. 2018 กลับพบว่าการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงมีสัดส่วนร้อยละ 78 หรือจำนวนเงิน 1,455,712 ล้านบาท และหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงมีสัดส่วนร้อยละ 22 หรือจำนวนเงิน 402,185 ล้านบาท รวมเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคมไตรมาสนี้คือ 1,857,897 ล้านบาท (สำนักงานประกันสังคม, 2561ข; 2561ค)

โดยภาพรวมแล้ว ตลอดปี ค.ศ. 2018 พบว่ามีกองทุนประกันสังคมได้จัดแบ่งสัดส่วนที่ 80:20 และกล่าวได้ว่าในทศวรรษ 2010 ผลตอบแทนของกองทุนประกันสังคมเติบโตมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีการตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการกองทุนประกันสังคม และมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่รัดกุมมากขึ้น และในสัดส่วนที่จัดแบ่งนี้ก็ปรากฏให้เห็นว่ากองทุนประกันสังคมของแคนาดาก็ใช้แบบเดียวกัน โดยเริ่มต้นขึ้นมาตั้งแต่ปี

ค.ศ. 1999 กล่าวคือ การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ก็ไม่ใช่เรื่องหรือประเด็นใหม่ เนื่องจากคณะกรรมการประกันสังคมลงทุนไปกว่า 300 ดัชนีหุ้น ด้วยเหตุที่เห็นปัญหาของเงินที่ต้องจ่ายผลประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต และเกรงว่ากองทุนจะได้รับผลกระทบ จึงต้องหารายได้โดยวิธีการอื่น ๆ (Tamagno, 2001)

หลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงในสัดส่วนร้อยละ 78 พบว่าสำนักงานประกันสังคม แบ่งการลงทุนออกเป็น (1) พันธบัตรรัฐบาล ธปท. รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง ในจำนวนเงิน 1,221,989 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.77 (2) หุ้นกู้เอกชนที่ได้รับจัดอันดับความน่าเชื่อถือ จำนวนเงิน 96,059 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.17 (3) หน่วยลงทุนตราสารหนี้ต่างประเทศที่ได้รับจัดอันดับความน่าเชื่อถือ จำนวนเงิน 79,943 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.30 (4) เงินฝาก จำนวนเงิน 57,721 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.11 (สำนักงานประกันสังคม, 2561ข)

หลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงในสัดส่วนร้อยละ 22 พบว่าสำนักงานประกันสังคม แบ่งการลงทุนออกเป็น (1) ตราสารทุนไทย จำนวนเงิน 232,234 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.50 (2) หน่วยลงทุนตราสารหนี้ที่ไม่ได้รับจัดอันดับความน่าเชื่อถือและตราสารทุนต่างประเทศ จำนวนเงิน 73,361 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.95 (3) หน่วยลงทุนอสังหา โครงสร้างพื้นฐาน และทองคำ จำนวนเงิน 53,155 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.86 (4) พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง จำนวนเงิน 43,435 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.34 (สำนักงานประกันสังคม, 2561ข)

ในการลงทุนเงินกองทุนประกันสังคมจึงเป็นหลักการที่ใช้อยู่รองรับการหารายได้ของกองทุนและรายจ่ายที่ต้องเตรียมการไว้ในอนาคต เพราะการเผชิญหน้าต่อสังคมผู้สูงอายุมีแนวโน้มว่ารายจ่ายของกองทุนประกันสังคมจะสูงขึ้น โดยเฉพาะผลประโยชน์ทดแทนเงินบำนาญชราภาพ กล่าวคือ เงินกองทุนประกันสังคมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 จนถึงไตรมาส 3 ของปี ค.ศ. 2018 มีจำนวนเงิน 1,971,097 ล้านบาท และถ้าเปรียบเทียบกับตัวเลขเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคมของไตรมาสนี้คือ 1,857,897 ล้านบาท หมายความว่า กองทุนประกันสังคมมีเงินสำรองเพียง 113,200 ล้านบาท แต่รายจ่ายของเงินกองทุนประกันสังคมกลับเน้นหนักที่ผลประโยชน์ทดแทนสองกรณี คือ เงินช่วยเหลือบุตรและบำนาญชราภาพ จำนวนเงิน 1,691,411 ล้านบาท โดยถือเป็นสัดส่วนใหญ่สุด คิดเป็นร้อยละ 85.81 ขณะที่ผลประโยชน์ทดแทนสี่กรณี คือ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร และเสียชีวิต มีจำนวนเงิน 106,911 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.42 ผลประโยชน์ทดแทนกรณีของการว่างงาน จำนวน

เงิน 162,301 ล้านบาท และผู้ประกันตนมาตรา 40 จำนวนเงิน 10,474 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 8.23 (สำนักงานประกันสังคม, 2561ข; 2561ค)

นอกจากการจ่ายที่เป็นด้านผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ยังปรากฏว่ามีรายจ่ายที่จัดสรรไว้เป็นค่าบริหารสำนักงาน และรายจ่ายอื่น เช่น หนี้สูญเปล่า ขาดทุนจากการลงทุน และอื่น ๆ เพราะค่าบริหารสำนักงานที่คำนวณออกมาเป็นจำนวนเงิน 4,745 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.71 โดยเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในไตรมาส 3 ปี ค.ศ. 2018 (สำนักงานประกันสังคม, 2561ค, น. 3) นับเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูงสำหรับการบริหารจัดการปฏิบัติการ จึงเห็นว่าการลดรายจ่ายในระยะยาว ควรพิจารณาต่อข้อเสนอที่ ILO ให้เป็นแนวทาง เช่น การขยายระบบความมั่นคงทางสังคมทางดิจิทัล (Digital Social Security) เพื่อรองรับต่อการให้บริการแก่แรงงาน ขณะเดียวกันให้มีการสร้างบัญชียืนยันตัวตนและเป็นการโอนเงินสมทบโดยอาศัยดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital Platform) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ในระยะยาวที่ไร้การรับความเสี่ยงและความมั่นคงของชีวิต โดยเป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลก ส่งผลกระทบต่องานอาชีพดั้งเดิมบางอย่างหายไปหรือถูกแทนที่ ในขณะเดียวกันก็มีการส่งเสริมโอกาสและงานอาชีพใหม่ขึ้นมา (ILO, 2018)

แนวโน้มของกองทุนประกันสังคม จึงมีความท้าทายและจำเป็นต้องรองรับต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลง แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยต่อการพยากรณ์ว่ารายจ่ายจะมากกว่ารายรับในอนาคต โดยเฉพาะการประเมินว่าในระยะยาวอัตราเงินทุนจะจ่ายในกรณีชราภาพสูงกว่ารายรับของเงินกองทุนทุกรูปแบบ จึงอาศัยการลงทุนเพื่อเก็บออมเงินทุนนี้ไว้ใช้จ่ายเงินบำนาญชราภาพโดยแท้จริงแล้วหลักการไม่ควรเป็นเช่นนี้ เพราะหมายความว่ากองทุนที่ดำเนินมาก่อนหน้านี้หนึ่งทศวรรษมีปัญหาหนักหน่วงต่อระบบการจัดการเงินกองทุนประกันสังคม เพราะข้อมูลการใช้บริการของผู้ประกันตนในไตรมาส 3 ปี ค.ศ. 2018 เมื่อเทียบกับปีที่แล้ว แสดงให้เห็นว่ากรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ และการว่างงาน มีผู้รับบริการและรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันกรณีคลอดบุตร และช่วยเหลือบุตร กลับมีผู้รับบริการและรายจ่ายลดลง ขณะที่ในปี ค.ศ. 2017 รายได้ที่เกิดขึ้นมาจากการสมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคมจะมีมากกว่าจะรายจ่ายของเงินผลประโยชน์ทดแทน แต่ในระยะยาวก็ไม่ได้รับรองว่าจะเพียงพอต่อการจ่ายเงินบำนาญชราภาพที่ระบบการบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคมต้องคำนึงถึงในอนาคต จึงควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ (สำนักงานประกันสังคม, 2560ข, น. 27-29; 2561ค, น. 4-6)

แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้ขยายฐานการเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม แต่สำนักงานประกันสังคมให้คำชี้แจงว่าจะเพิ่มสิทธิประโยชน์เงินทดแทนและบำนาญชราภาพให้มากขึ้นตามฐานเงินเดือนที่จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ขณะเดียวกันข้อมูลที่ปรากฏก็พบว่าในปี ค.ศ. 2018 นั้น ไม่ได้ขาดทุนและมีรายได้เพิ่มขึ้น อันที่จริงสอดคล้องกับที่ประเทศอื่น ๆ และต่างตระหนักดีว่าในอนาคตจะต้องเผชิญกับสังคมผู้สูงอายุและมีประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น จึงเป็นโจทย์ที่ค่อนข้างใหญ่ต่อกระทรวงแรงงาน กล่าวคือ

1) ควรมีการศึกษาในกรณีความเป็นไปได้ของการขยายฐานการเก็บเงินกองทุนประกันสังคมมีประโยชน์อย่างไรต่อระบบไตรภาคี ทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล และอาจศึกษาเชิงเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการกับประเทศอื่น หรืออาศัยความร่วมมือเฉพาะทางวิชาการกับ ILO และ ISSA ที่กระทรวงแรงงานได้ดำเนินมาอยู่แล้ว เพราะอันที่จริงกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็เคยร่วมมือกับ ILO เพื่อประเมินระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยในปี ค.ศ. 2013 แต่เน้นที่กฎหมายและนโยบายที่นำไปปฏิบัติ ทั้งยังขาดการพิจารณาถึงการขยายฐานและรายการสิทธิประโยชน์ (ILO & United Nations Country Team in Thailand, 2013)

2) ควรมีการประเมินให้ชัดเจนถ้าขยายฐานการเก็บเงินสมทบ และเก็บเงินภาษีเงินเดือนมากขึ้น จะรองรับสังคมผู้สูงอายุได้หรือไม่ เป็นความสำคัญอย่างยิ่งเพราะการขยายฐานเงินเดือนเป็น 20,000 บาท มิใช่ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนที่มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น แต่นายจ้างกลับมีต้นทุนแรงงานที่สูงขึ้นตาม ผลที่ตามมาคือ การลดต้นทุนทางอ้อมต่อแรงงาน เช่น กำลังแรงงานที่ลดลง แต่ต้องการผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ดังนั้น การตัดสินใจเช่นนี้ของกระทรวงแรงงาน จึงต้องตระหนักและพิจารณาให้ถี่ถ้วน (White, 1996, pp. 10–11)

3) ถ้าใช้การลงทุนที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดทาสวัสดิการของกองทุนประกันสังคม มีความเพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะการช่วยเหลือเด็กและบำนาญชราภาพ ที่เป็นรายจ่ายสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ในแต่ละปี เพราะท้ายที่สุดแล้ว การลงทุนเพื่อนำเงินมาจัดสรรก็ไม่เหมาะสมและไม่ถูกทาง กล่าวคือ เงินลงทุนควรนำมาจัดสรรและสร้างประโยชน์เชิงระบบมากกว่าการจัดสรรในรายการที่ขึ้นอยู่กับจัดการตามรายการสิทธิประโยชน์ (สำนักงานประกันสังคม, 2561ข; 2561ค)

4) การบริการทางสุขภาพ พบว่า มีการวิจัยศึกษาซ้ำแล้วซ้ำอีก โดยเฉพาะประสิทธิภาพการบริหารและการให้บริการที่ครอบคลุมความต้องการของผู้ประกันตน ด้วยเหตุที่การจัดการกองทุนประกันสังคมให้มีงบประมาณเพื่อจัดสรรรายจ่ายที่เป็นผลประโยชน์ทดแทนต่อการช่วยเหลือบุตรและบำนาญชราภาพแล้ว ก็ไม่ควรเพิกเฉยต่อการบริการด้วยเช่นกัน ทั้งที่เพราะเคยมีข้อเสนอเช่นการให้บริการได้ในทุกสถานพยาบาล และการขยายสถานพยาบาลให้เพิ่มมากขึ้นตามพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น (จรินทร์ ตีรรัตน์พันธ์ และคณะ, 2558; ชีระ วรณารัตน์ และคณะ, 2558)

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ความร่วมมือที่จะรองรับและรับมือปรากฏการณ์ของสังคมผู้สูงวัย จึงไม่เพียงเฉพาะแต่การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมเท่านั้น แต่ควรขยายให้ทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ไม่เฉพาะระบบไตรภาคี เพื่อขยายให้เกิดความเป็นหุ้นส่วน โดยเฉพาะฐานการคุ้มครองทางสังคมจะเป็นแนวทางให้ได้มากนักน้อยเพียงใด และถ้ารายจ่ายที่มากขึ้นนี้ การแปรรูปกองทุนประกันสังคมให้ภาคเอกชนร่วมพัฒนาและรับผิดชอบแทนทำให้สามารถปรับตัวได้หรือไม่ รวมทั้งการประกันสังคมมีความจำเป็นต่อปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตอยู่หรือไม่ โดยเฉพาะแรงงานไม่เป็นทางการที่มีโอกาสและทรัพยากรอาจยกระดับไปสู่การประกันภาคเอกชน จึงเป็นข้อสังเกตว่าประชากรจำนวนหนึ่งอาจมีทางเลือกมากกว่าการใช้บริการภาครัฐ เพราะสิทธิประโยชน์อาจประเมินแล้วได้รับมากกว่าการประกันสังคมทั้งในแง่ประสิทธิผลและความคุ้มค่า

สรุปผล

จากกองทุนประกันสังคมของประเทศไทยได้ตั้งอยู่บนหลักการของการแปรรูป (Privatization) มาตั้งแต่ทศวรรษ 2010 ขณะที่ในต่างประเทศเริ่มต้นปฏิรูประบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรวมถึงการประกันสังคมมาในทศวรรษ 1990 ที่ประเทศชิลี โดยมีสาเหตุมาจากการป้องกันผลกระทบจากความเสี่ยงทางการเมืองและตลาดเศรษฐกิจเสรี จึงมาทบทวนแนวทางของการจัดเตรียมสิทธิประโยชน์และต้นทุนของการบริหารกองทุน รวมทั้งการจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้มีขนาดเล็กลง (Diamond, 1993) ด้วยเหตุนี้ การแปรรูปกองทุนประกันสังคม จึงไม่ใช่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนที่บทบาทของภาครัฐ เนื่องจากการประกันสังคมไม่มีเป้าหมายเพื่อสร้างกำไร แต่เพื่อบรรเทาทุกข์ยากและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ส่งผลให้การแปรรูปที่กล่าวถึงเน้นความร่วมมือจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสหภาพแรงงาน รวมถึงปัจเจกบุคคล

เพื่อให้มีการกำหนดและตัดสินใจร่วมในเชิงนโยบาย (Mitchell & Zeldes, 1996; Geanakoplos & et al., 1998; Kuptsch, 2001)

การทำความเข้าใจและตีความต่อการแปรรูปเชิงขาดแนวทางที่ชัดเจน โดย ISSA พยายามสังเคราะห์จากคำอธิบายที่หลากหลายของการแปรรูป กล่าวคือ การก่อรูปของทุน และกระตุ้นเศรษฐกิจ การลดต้นทุนและทำให้ความเป็นมิตรต่อผู้รับบริการ การช่วยเหลือผู้ที่ขาดแคลนยากไร้ การก่อให้เกิดการกีดกันทางสังคม จะเห็นได้ว่าความหมายมีทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ แต่เมื่อการแปรรูปมาเกี่ยวข้องและยึดโยงกับระบบประกันสังคมย่อมทำให้การเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นทั้งทางสถาบัน ระบบที่จัดเตรียมสิทธิประโยชน์ การกระจายผลประโยชน์ทดแทน และต้นทุนที่จัดสรรในกรณีต่าง ๆ ของการจัดการกองทุนประกันสังคม ส่วนในปัจจุบันจะใช้คำว่าความมั่นคงทางสังคมแทนที่การคุ้มครองทางสังคมไม่ได้แล้ว เนื่องจากการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) จำแนกการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่ง เหมือนกับการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ดังนั้นการแปรรูปกองทุนประกันสังคม จึงไม่ได้ผลัดความรับผิดชอบออกจากหน่วยงานภาครัฐ แต่ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่จัดสรรทรัพยากรร่วมกันว่าจะแบ่งและให้น้ำหนักกับภาครัฐและภาคเอกชนอย่างไร (Kuptsch, 2001)

แต่อีกอย่าง แทบไม่ปรากฏให้เห็นการกล่าวถึงการแปรรูปกองทุน ทั้งที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระแสการเปลี่ยนผ่านของการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management: NPM) เพราะถ้าพิจารณาตำแหน่งของฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) โดย John Williamson ในปี ค.ศ. 1989 เช่น การแปรรูปกิจการ การกำหนดงบประมาณขาดดุล การปฏิรูประบบภาษี การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ การผ่อนปรนมาตรการ เป็นต้น จะถือเป็นแนวนโยบายที่บรรจุไว้ให้นานาประเทศนำไปปฏิบัติ (Williamson, 1990) ขณะที่ประเทศไทยรับข้อเสนอเหล่านี้หลังวิกฤติการเงินเอเชียปี ค.ศ. 1997 เนื่องจากการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) (Bungarten, 1999) ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ ครอบคลุมถึงการบริหารแรงงานและสวัสดิการ ขณะที่การปฏิรูปแนวทางกองทุนประกันสังคมเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อประกาศระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ ในปี ค.ศ. 2006 และระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ในปี ค.ศ. 2012 (ราชกิจจานุเบกษา, 12 กุมภาพันธ์ 2549, เล่ม 123 ตอนพิเศษ 76ง; 30 ธันวาคม 2553, เล่ม 127 ตอนพิเศษ 152ง)

การประกันสังคมจึงเปรียบได้กับการลงทุนของบัญชีตามรายปัจเจกบุคคล แม้ว่าเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ไม่สนับสนุนสวัสดิการสังคม แต่การจัดสวัสดิการเพื่อเป็นผลประโยชน์ทดแทนจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อชีวิต การทำงาน และรายได้ ไม่ถือเป็นเงินภาษีที่รัฐเก็บจากรายได้ของประชาชน (Geanakoplos & et al., 1998) กล่าวคือ การประกันสังคมไม่เป็นการทางการคลังของรัฐบาล ขณะเดียวกันเงินที่จัดเก็บเข้าสู่กองทุนประกันสังคมขึ้นอยู่กับการบริหารของสำนักงานประกันสังคม เพราะตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ระบุแล้วในมาตรา 23 ว่าเงินที่จัดเก็บได้ไม่ต้องส่งให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ที่สำคัญคือการลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานประกันสังคมต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง แต่ประเด็นนี้ไม่ถือเป็นอุปสรรค เนื่องจากในคณะกรรมการประกันสังคมมีผู้แทนที่กำหนดให้มาจากกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ

ดังนั้น การลงทุนเพื่อหารายได้ของสำนักงานประกันสังคม โดยซื้อหลักทรัพย์และมีบริษัทผู้แทนทำหน้าที่ให้คำแนะนำและดำเนินการให้ นั่น ถือเป็นอิทธิพลจาก NPM ภายใต้การแปรรูปกิจการอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น สำนักงานประกันสังคมซื้อหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงและน่าเชื่อถือสูงตามความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคมและได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลัง โดยมีสถานะเป็นถือหุ้นรายใหญ่ เช่น การถือสัดส่วนของ (1) CPF ร้อยละ 8.79 (2) SCC ร้อยละ 3.89 (3) TISCO ร้อยละ 3.12 (4) BBL ร้อยละ 3.00 (5) BTS ร้อยละ 2.70 (6) SCB ร้อยละ 2.47 (7) DTAC ร้อยละ 2.32 (8) KBANK ร้อยละ 2.28 (9) PTT ร้อยละ 1.37 (10) AOT ร้อยละ 1.16 (11) CP ALL ร้อยละ 0.83 เป็นต้น (เป็นข้อมูลการถือสัดส่วนระหว่างที่เขียนบทความฉบับนี้)

เมื่อจำนวนผู้ประกันตนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008–2017 มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอด ทั้งในภาคบังคับตามมาตรา 33 และภาคสมัครใจตามมาตรา 39 และ 40 (สำนักงานประกันสังคม, 2560ข, น.23) กล่าวคือ กองทุนประกันสังคมจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีอยู่และดำเนินการต่อเนื่องไปในอนาคต เนื่องจากหลักการพื้นฐานคือการสร้างความมั่นคงทางสังคมขั้นต่ำ ควรพิจารณาว่าถ้าแรงงานอื่นมีความจำเป็นเข้าร่วมภาคสมัครใจ นั้นหมายความว่า การรับรู้ถึงสิทธิของการประกันสังคมก็มีกลุ่มคนเหล่านี้เข้าถึงได้ และยังสะท้อนให้เห็นว่าคนมีงานทำ มีรายได้ และไม่ตกอยู่ภายใต้ความยากจน ผลที่ตามมา คือ ภาครัฐลดค่าใช้จ่ายสำหรับการช่วยเหลือในโครงการต่าง ๆ ที่อาศัยเงินจากภาษีมาแจกจ่ายภายใต้ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม แต่อันที่จริงก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงออกจากความยากจนไปได้ ฉะนั้นการแปรรูปกิจการที่เสนอขึ้นมา จึงเป็นการลดบทบาทของภาครัฐ และให้

ภาคเอกชนดำเนินการในส่วนของการจัดการเงินกองทุนและหารายได้ โดยเฉพาะรายได้ที่เป็นผลตอบแทนจากการลงทุน ทำหน้าที่โดยผู้แทนจากบริษัทให้คำปรึกษาการลงทุน และการตัดสินใจยังใช้รูปแบบของคณะกรรมการที่มีผู้แทนตามระบบไตรภาคี และมีผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงการคลังให้คำชี้แนะและร่วมตัดสินใจ

สาเหตุที่ไม่พิจารณาถึงการจัดการกองทุนเงินทดแทน เพราะมีความจำเป็นต้องมีกองทุนในส่วนนี้เพื่อแสดงความรับผิดชอบของนายจ้างต่อลูกจ้าง โดยเฉพาะเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการทำงานและเป็นมาตรการเชิงป้องกันและรับมือที่เป็นหลักประกันของการดำรงชีวิตและการทำงาน จึงควรให้ดำเนินการต่อไปและไม่สนับสนุนให้ยกเลิก เช่นเดียวกับที่เสนอถึงกองทุนประกันสังคม โดยนำไปเปรียบเทียบกับโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ เนื่องจากนโยบายสังคมในไทยใช้แนวทาง Rights-Based Approach ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสิทธิมนุษยชน ทั้งในรูปแบบของการส่งเสริมและคุ้มครองหลักปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ (Gabel, 2016) แต่กองทุนประกันสังคมจำเป็นปรับตัวมากกว่านี้ เพราะเมื่อดำเนินการตาม NPM ภายใต้การแปรรูปกิจการแล้ว ย่อมหมายความว่า กองทุนต้องหารายได้และมีประสิทธิภาพการให้บริการมากกว่าจะจัดเตรียมสิทธิหรือบริการพื้นฐาน

แต่พบว่าการคุ้มครองทางสังคมตามกระแสการพัฒนาระหว่างประเทศไม่ได้รับการกล่าวถึงมากเท่าที่ควรโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพราะเน้นที่การช่วยเหลือทางสังคมและบริการสังคมเพื่อสร้างสวัสดิการถ้วนหน้าโดยเป็นรูปแบบของตาข่ายความปลอดภัย มากกว่าจะยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561) ขณะเดียวกันกระทรวงแรงงานเน้นส่งเสริมทักษะการทำงานให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของระบบอุตสาหกรรมและห่วงโซ่อุปทานภายใต้พลวัตกระแสโลก มากกว่าสร้างให้เกิดระบบการคุ้มครองทางสังคมภายใต้งานที่มีคุณค่า (กระทรวงแรงงาน, 2558)

ในประเด็นที่ควรตั้งข้อสงสัยเกิดต่อไป คือ เงินกองทุนนี้กำหนดระดับความเสี่ยงตามสัดส่วนและร้อยละจากอะไร มีเปิดเผยการประเมินและวิเคราะห์อย่างไร โดยควรกำหนดไว้เป็นหลักประกันของการประกันสังคมในพระราชบัญญัติ ประกาศ ระเบียบของคณะกรรมการประกันสังคม ทั้งนี้ผลตอบแทนจากการลงทุนมีแนวโน้มดีขึ้นก็จริง แต่ในระยะสั้นเพียงพอต่อการจัดการเงินกองทุนหรือไม่ และในระยะยาวมีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด หรือถ้าประสบวิกฤติเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อเงินลงทุนอย่างไร ฉะนั้น คณะกรรมการประกันสังคม

ควรกำหนดให้มีผู้แทนจากฝ่ายผู้ประกันตนที่มาจากการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมมากกว่า การแต่งตั้งเหมือนในคณะกรรมการชุดปัจจุบัน ยิ่งกว่านี้การเข้าถึงเอกสารและรายงาน การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมในไทย ค่อนข้างจำกัดและไม่ถูกเผยแพร่ โดยหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ขณะเดียวกันก็ไม่มีการจัดเก็บเอกสารไว้อย่างเป็นระบบ แต่มีฐานข้อมูลของ ILO ถือว่ามีประโยชน์ต่อการศึกษา เพราะมีเผยแพร่รายงานภายใต้ โครงการความร่วมมือเฉพาะทางในระดับประเทศไว้

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2561). บทปริทัศน์หนังสือ Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor. **วารสารธรรมศาสตร์**, 37(2), 163–170.
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2562). ประเด็นเชิงวิพากษ์ในนโยบายสังคมโลกและการอภิบาล เพื่อลดความยากจน : จากความมั่นคงทางสังคมสู่การคุ้มครองทางสังคมของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. **วารสารพัฒนศาสตร์** (วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2(1), 151–205.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2494). รายงานคณะผู้แทนฝ่ายไทยในการประชุมภาค เอเชียทางวิชาการเกี่ยวกับกำลังงานคน แห่งองค์การกรรมกรระหว่าง ประเทศ ณ กรุงเทพฯ. ม.ป.ท.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). **ยุทธศาสตร์กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560–2564**. สืบค้นเมื่อวันที่ “3 มีนาคม 2562. ที่มาจาก ebooks.m–society.go.th/ebooks/download/344
- กระทรวงแรงงาน. (2558). **แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2560–2564)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2562. ที่มาจาก http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/aephnaembthdaanaerng ngaan_ph.s.2560–2564_mail.zip

- จรินทร์ ตีรรัตน์พันธ์ และคณะ. (2558). **แนวทางการจัดการระบบบริการทาง
การแพทย์ของสถานพยาบาลพื้นฐานในระบบประกันสังคม**. สำนักงาน
ประกันสังคม. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2562, ที่มาจาก
[http://research.mol.go.th/2013/rsdat/prg/eachview.php?okey=PMXQDO4&prg=
=viewpop.php&Page=2](http://research.mol.go.th/2013/rsdat/prg/eachview.php?okey=PMXQDO4&prg=viewpop.php&Page=2)
- ธนาคารโลกและกระทรวงแรงงาน. (2545). **รายงานผลการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ
โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม พ.ศ. 2543-2545
ด้านประกันการว่างงาน**. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานโครงการ
เงินกู้ต่างประเทศและสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- ธีระ วรธนารัตน์ และคณะ. (2558). **การวิเคราะห์สถานการณ์ และการศึกษาความ
เป็นไปได้ในการเข้ารับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนได้ทุก
สถานพยาบาลในระบบประกันสังคม**. สำนักงานประกันสังคม. สืบค้นเมื่อวันที่
3 มีนาคม 2562, ที่มาจาก
[http://research.mol.go.th/2013/rsdat/prg/eachview.php?okey=SDXKAZ2&prg=
viewpop.php&Page=1](http://research.mol.go.th/2013/rsdat/prg/eachview.php?okey=SDXKAZ2&prg=viewpop.php&Page=1)
- นิคม จันทรวิทุร. (2541). **ประเทศไทยจากเศรษฐกิจเฟื่องฟูถึงวิกฤตสังคม**. กรุงเทพฯ:
มูลนิธิฟรีดริค แอแบร์ท.
- บัญญัติ เลื่อนแป้น. (2560). **การประชุมประกันสังคมโลก 14-18 พฤศจิกายน 2016 ณ
เมืองปานามา สาธารณรัฐปานามา. วารสารประกันสังคม**, 23(1), 8-9.
- ราชกิจจานุเบกษา. (9 กุมภาพันธ์ 2497, เล่ม 71 ตอนที่ 11). **พระราชบัญญัติประกันสังคม
พ.ศ. 2497**. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2497/A/011/122.PDF>
- ราชกิจจานุเบกษา. (16 กุมภาพันธ์ 2497, เล่ม 71 ตอนที่ 13). **พระราชกฤษฎีกาจัดวาง
ระเบียบราชการกรมประกันสังคมในกระทรวงการคลัง**. สืบค้นเมื่อวันที่ 24
กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2497/A/013/266.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (7 พฤศจิกายน 2499, เล่ม 73 ตอนที่ 92). **พระราชบัญญัติแรงงาน**

พ.ศ. 2499. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2499/A/092/1.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (21 กุมภาพันธ์ 2500 เล่ม 74 ตอนที่ 17). **พระราชกฤษฎีกากำหนด**

หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินค่าตอบแทน ตลอดจนจำนวนเงินค่าตอบแทน
ตามมาตรา 38 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 พ.ศ.

2500. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2500/A/017/12.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (19 พฤศจิกายน 2501, เล่ม 75 ตอนที่ 96). **คำแถลงการณ์เรื่อง**

ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์

2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2501/D/096/4.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (16 มีนาคม 2515, เล่ม 89 ตอนที่ 41). **ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ**

ที่ 103. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2515/A/041/1.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (1 กันยายน 2533, เล่ม 107 ตอนที่ 161). **พระราชบัญญัติ**

ประกันสังคม พ.ศ. 2533. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2533/A/161/1.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (30 ธันวาคม 2537, เล่ม 111 ตอนที่ 63ก). **พระราชบัญญัติ**

ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562,

ที่มาจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2537/A/063/3.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (9 ตุลาคม 2545, เล่ม 119 ตอนที่ 103ก). **กฎกระทรวงแบ่งส่วน**

ราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545. สืบค้นเมื่อ
วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00102900.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (12 กุมภาพันธ์ 2549, เล่ม 123 ตอนพิเศษ 76ง). **ระเบียบ**

คณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ พ.ศ. 2549.

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2549/E/076/52.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (6 มีนาคม 2552, เล่ม 126 ตอนที่ 13ก). **กฎกระทรวงแบ่งส่วน**

ราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2552. สืบค้นเมื่อ

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2552/A/013/1.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (30 ธันวาคม 2554, เล่ม 128 ตอนที่ 96ก). **กฎกระทรวงแบ่งส่วน**

ราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2554. สืบค้นเมื่อ

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/A/096/16.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (13 กุมภาพันธ์, เล่ม 129 ตอนพิเศษ 34ง). **ระเบียบคณะกรรมการ**

ประกันสังคม ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน

พ.ศ. 2555. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2562, ที่มาจาก

<http://www.mol.go.th/sites/default/files/laws/th/5-1.pdf>

ราชกิจจานุเบกษา. (22 มิถุนายน 2558, เล่ม 132 ตอนที่ 53ก). **พระราชบัญญัติ**

ประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562,

ที่มาจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/053/1.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (8 พฤศจิกายน 2558, เล่ม 132 ตอนพิเศษที่ 287ง). **คำสั่งหัวหน้าคณะ**

รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 40/2558 เรื่องการได้มาซึ่งคณะกรรมการ

ประกันสังคม. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/E/287/6.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (29 เมษายน 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 98ง). **ระเบียบคณะกรรมการ**

ประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ.

2559. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/E/098/11.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (22 กรกฎาคม 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 61ก). **กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2559**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/061/33.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (3 มกราคม 2561, เล่ม 135 ตอนที่ 1ง). **ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เจือจาง หรือลดส่วนการลงทุน (ฉบับที่ 2)**, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2562, ที่มาจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/001/13.PDF>

ราชกิจจานุเบกษา. (13 กุมภาพันธ์ 2562, เล่ม 136 ตอนที่ 41ง). **ประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เจือจาง หรือลดส่วนการลงทุนในประเทศและต่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562**, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2562, ที่มาจาก

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/041/T_0013.PDF

สำนักงานประกันสังคม. (2560ก). **ประกาศรับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลการลงทุน**, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/b0028f02b2008fadcf051f5840646c8.pdf

สำนักงานประกันสังคม. (2560ข). **สำนักงานประกันสังคม รายงานประจำปี 2560**. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2562, ที่มาจาก

https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/d6e6ea22d9ca5de4facc79bd55cf0161.pdf

สำนักงานประกันสังคม. (2561ก). **นโยบายธรรมาภิบาลการลงทุน กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน ของสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2561**, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก

https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/2f525f9ea186e9e31b8adf26476f69a1.pdf

- สำนักงานประกันสังคม. (2561ข). **รายงานสถานะการบริหารเงินลงทุนกองทุนประกันสังคม ไตรมาสที่ 3 ณ วันที่ 30 กันยายน 2561**, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/c93504076e0f4b79ccec9bfeeac04808.pdf
- สำนักงานประกันสังคม. (2561ค). **รายงานผลสถานะกองทุนประกันสังคม ไตรมาส 3 ปี 2561**, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562, ที่มาจาก https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/291f0390dd7f2d53fc80f8aec2d19c24.pdf
- หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2495ก). **รายงานสรุปผลการประชุมภาคอาเซียนทางวิชาการเกี่ยวกับกำลังงานคนขององค์การกรรมระหว่างประเทศ**
ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 12-22 ธันวาคม 2494.
กระทรวงการต่างประเทศ. (กต.12.3.3.1/28)
- หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2495ข). **ข้อผู้เชี่ยวชาญขององค์การกรรมระหว่างประเทศ มาสำรวจภาวะแรงงานในประเทศไทยตาม Supplementary Agreement. กระทรวงการต่างประเทศ. (กต.12.3.3/80)**
- Alcock, A. (1971). **History of the International Labour Organisation**. London: Macmillan.
- Brown, A. (2001). After the Kader fire: Labour organizing for health and safety standards in Thailand. J. Hutchinson & A. Brown (eds.), **Organizing Labour in Globalizing Asia**. (p 131–151). London: Routledge.
- Bungarten, P. (1999). **The Crisis of Thailand and the International Monetary Fund**. Retrieved from <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-1999-3/artbungarten.pdf>
- Deacon, B. (2013). **Global Social Policy in the Making: The foundations of the social protection floors**. Chicago: Polity Press.

- Diamond, P. (1993). **Privatization of Social Security: Lessons from Chile**. National Bureau of Economic Research. Retrieved February 21, 2019, from <https://www.nber.org/papers/w4510.pdf>
- Shirley Gatenio Gabel (2016). **A Rights-Based Approach to Social Policy Analysis**. Springer Nature.
- Garland, D. (2016). **The Welfare State: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press.
- Genakoplos, J., Mitchell, O. S., & Zeldes, S. P. (2000). **Would a privatized social security system really pay a higher rate of return (No. w6713)**. National Bureau of Economic Research, Retrieved February 21, 2019, from <https://www.nber.org/papers/w6713.pdf>
- Guinand, C. (2008). The Creation of the ISSA and the ILO. **International Social Security Review**, 61(1), 81–98.
- Haines, F. S. (2005). **Globalization and Regulatory Character-Regulatory Reform after the Kader Toy Factory Fire**. Aldershot: Ashgate.
- ILO. (1932). **The Depression and Social Policy in the United States**. Retrieved February 21, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1933/33B09_15_engl.pdf
- ILO. (1954). **Report to the Government of Thailand on a Survey of Labour Conditions in Thailand**. Retrieved February 23, 2019, from https://ilo.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/41ILO_INST/1257179990002676
- ILO. (1956). **Report to the Government of Thailand on the Application of the Social Insurance Act**. Retrieved February 23, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1956/56B09_23_engl.pdf
- ILO. (1959). **Report to the Government of Thailand on Social Security Measures**. Retrieved February 23, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1959/59B09_52_engl.pdf

- ILO. (1969). **History of the International Labour Organization**. Retrieved February 21, 2019, from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1969/69B09_243_engl.pdf
- ILO. (1993). **Actuarial Report on the Social Security Scheme**. Retrieved February 24, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93B09_98_engl.pdf
- ILO. (1998a). **Review of the Social Security Scheme – Part III: Report on the Actuarial Valuation of Short-term Benefits**. Retrieved February 23, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_180_engl.pdf
- ILO. (1998b). **Assessment of the feasibility of introducing an Unemployment Insurance Scheme in Thailand**. Retrieved February 24, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_249_engl.pdf
- ILO. (2010). **Extending Social Protection to All**. Retrieved March 2, 2019, from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146616.pdf
- ILO. (2018). **Setting Out for Digital Social Security**. Retrieved March 2, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_645871.pdf
- ILO & United Nations Country Team in Thailand. (2013). **Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Thailand**. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_213264.pdf
- ISSA. (2013a). **ISSA Guidelines on Investment of Social Security Funds**, Retrieved February 21, 2019, from <https://www.issa.int/details?uuid=e103a035-5cc6-49be-9ddd-38984e9946ce>
- ISSA. (2013b). **Dynamic Social Security: A Global Commitment to Excellence**, Retrieved February 21, 2019, from <https://www.issa.int/en/details?uuid=7da1f24c-9287-44fe-adb2-7400d5b9e446>

- ISSA. (2016). **Ten Global Challenge for Social Security**, Retrieved February 21, 2019, from <https://www.issa.int/en/details?uuid=8d21eb96-8e9a-4303-9f1f-2329ac6efe57>
- Kuptsch, C. (2001). **Social Security Privatization: Different Context – Different Discourse**. In X. Scheil-Adlung (ed.), *Building Social Security: The Challenge of Privatization*. (pp. 3–17). London: Routledge.
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2013). **Public Budgeting Systems**. 9th ed. Maiden: Jones & Bartlett Publishers.
- McKinnon, R. (2004). Promoting social security worldwide: The role of the ISSA. **International Social Security Review**, 57(3), 3–23.
- Mill, A. (2016). **Social Security 101: From Medicare to Spousal Benefits**, an Essential Primer on Government Retirement Aid. Avon: Adamsmedia.
- Mitchell, O. S., & Zeldes, S. P. (1996). **Social security privatization: a structure for analysis (No. w5512)**. National Bureau of Economic Research. Retrieved February 21, 2019. from <https://www.nber.org/papers/w5512.pdf>
- Muller, K. (2010). Bismarck, Otto von. T. Fitzpatrick & et al. (eds.), **International Encyclopedia of Social Policy** (pp. 71). London: Routledge.
- NORMLEX. (2019). **Social Security**. Retrieved February 21, 2019, from <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20020:::NO>
- Ron, A. Abel-Smith, B. & Tamburi, G. (1990). **Health Insurance in Developing Countries: The Social Security Approach**. Geneva: ILO.
- Sinclair, G. F. (2017). **To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States**. New York: Oxford University Press.
- Tamagno, E. (2001). **Investing Social Security Funds: Principles and Considerations**. Calendon Institute of Social Policy, Retrieved February 21, 2019, from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.5050&rep=rep1&type=pdf>

- White, L. J. (1996). **Investing the Assets of the Social Security Trust Funds in Equity Securities: An Analysis**. Investment Company Institute Perspective, 2(4), 1–20.
- Williamson, J. (1990). Latin American Adjustment: How Much Has Happened?. In What Washington Means by Policy Reform. **Peterson Institute for International Economics**. Retrieved March 5, 2019, from <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>