



ผลงานหมายเลข 1

เรื่อง

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน
ระบบประกันสังคม กรณีว่างงาน

ผลงานของ

นางทัศนีย์ มุขมา

รักษาการในตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 9 ชช

ตำแหน่งเลขที่ 22

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

นักวิชาการแรงงาน 9 ชช

ตำแหน่งเลขที่ 22

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน



1 1205.6
ทว64บ
2347

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



09462

แนวทางการเพิ่ม

คำนำ

การขยายความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม (จากเดิมที่มีอยู่ 6 กรณี อันได้แก่ กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์บุตร และชราภาพ) ไปสู่กรณีว่างงาน ซึ่งเป็นกรณีสุดท้ายนั้น นับได้ว่าเป็นก้าวที่สำคัญในการสร้างหลักประกันที่สมบูรณ์ เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานจำนวนมากกว่า 7.43 ล้านคน (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2546) ในประเทศไทย และด้วยเหตุที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การบริหารโครงการประกันสังคมกรณีว่างงานจะเป็นส่วนงานที่ดำเนินการได้ยากกว่าประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการดำเนินงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมมาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี เมื่อใกล้จะถึงระยะเวลาของการเริ่มดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ว่างงาน เพื่อเข้าสู่กระบวนการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2547 และเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในช่วงระยะเวลา 3 เดือนของการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547 ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นได้แสดงให้เห็นว่า ยังมีอุปสรรคและข้อขัดข้องอยู่หลายประการที่ควรจะได้นำมาวิเคราะห์ ทั้งเพื่อหาสาเหตุตั้งต้นสำหรับการแก้ไขปรับปรุง และการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อรับมือกับประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่คาดคะเนว่า อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้นั้นย่อมยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นต่อกระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระบบประกันสังคมกรณีว่างงานในที่สุด

นางทัศนีย์ มุขมา

ธันวาคม 2547

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานประกันสังคมกรณีว่างงาน” นี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อนำเสนอปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานประกันสังคม กรณีว่างงานในประเทศไทย พร้อมวิเคราะห์ขั้นตอนการดำเนินงานในส่วนที่อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคต สำหรับการกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานต่อไป

โดยหลังจากที่ได้รวบรวมค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม การกำหนด ภาวะเป็ียบ แนวปฏิบัติ ความคืบหน้า และสรุปรายงานผลการดำเนินงานการประกันสังคมกรณีว่างงานในรอบ 3 เดือนแรก จึงได้ทราบถึงกระบวนการซึ่งมีลักษณะที่เป็นการเชื่อมโยงร้อยเรียงภารกิจกันในระหว่างหน่วยงาน สังกัดกระทรวงแรงงานทั้ง 4 ส่วน (กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เริ่มตั้งแต่การขึ้นทะเบียนผู้ว่างงาน การสัมภาษณ์และจับคู่ระหว่าง คุณสมบัติของผู้ว่างงานกับตำแหน่งงานตามความต้องการของนายจ้าง การบรรจุงานหรือส่งไปฝึกอบบรมฝีมือ แรงงานเพิ่มเติมตามความจำเป็น จนถึงการวินิจฉัยและกรจ่ายประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้

ขณะเดียวกันก็ได้พบข้อขัดข้องในการดำเนินงานที่สำคัญในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในส่วน ของการจัดหาแหล่งงบประมาณเพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้อง (การจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือ แรงงาน) ความไม่พร้อมของบุคลากร ทั้งในเชิงปริมาณ (จำนวนอัตรากำลังเมื่อเทียบกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น) และคุณภาพ (ทักษะและประสบการณ์ในภารกิจใหม่) ขีดความสามารถในการให้บริการจัดหางานและพัฒนา ฝีมือแรงงาน ความล่าช้าในการจัดวางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการจัดหาอุปกรณ์ครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎระเบียบและหลักเกณฑ์บางประการที่อาจกลายเป็นเครื่องกีดขวางความสำเร็จ หรือบางส่วนยังมี ช่องว่างให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากกองทุนได้โดยมิชอบ

ทั้งนี้ เมื่อได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นมาศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับบทเรียนและ ประสบการณ์การดำเนินงานประกันการว่างงาน (หรือที่รู้จักกันดีในชื่อ “การประกันการมีงานทำ”) ใน ต่างประเทศ ก็ได้พบเห็นความเหมือนที่สามารถนำมาเทียบเคียง คาดคะเน และปรับใช้เพื่อกำหนด มาตรการแก้ไขและป้องกันกรณีปัญหาในประเทศไทยได้หลายประการ อาทิเช่น แนวทางในการเพิ่มขีด ความสามารถในการให้บริการจัดหางานด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับนายจ้าง / สถานประกอบการในเรื่อง ของฐานข้อมูลตำแหน่งงานว่าง รวมไปถึงการอนุญาตให้สำนักงานจัดหางานเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการแบ่ง

เขาภาวระงานด้านการจัดหางานของหน่วยงานรัฐ ส่วนแนวทางในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็ควรให้ความสำคัญกับการจัดโครงการฝึกอบรมที่มีคุณภาพสูงให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมโอกาสในการมีงานทำได้ อย่างยั่งยืนยิ่งขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี สิ่งที่จะต้องกระทำเป็นอย่างยิ่งก่อนที่จะได้มีการกำหนดมาตรการใด ๆ ลงไป ทั้งเพื่อรับมือกับปัญหาอันไม่พึงประสงค์ และหรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานการประกันสังคม กรณีว่างงานนี้ก็คือ การให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัย (ไม่ว่าจะโดยการเก็บข้อมูลตรงโดยหน่วยงานรับผิดชอบ หรือโดยการจัดจ้างสถาบันการศึกษาที่มีความชำนาญเฉพาะเป็นผู้รับไปดำเนินการก็ตาม) อย่างรอบด้าน เพื่อให้ทุกย่างก้าวในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน เป็นไปด้วยความรอบคอบ เพื่อยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้องได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
สารบัญแผนภูมิ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
ขอบเขต และระเบียบวิธีการศึกษา	4
ข้อจำกัดของการศึกษา	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการประกันสังคม	8
2.2 ความเป็นมาของการประกันการว่างงาน	9
2.3 คำจำกัดความของการประกันการว่างงาน	12
2.4 หลักการ เงื่อนไขการมีสิทธิ และการจัดเก็บเงินสมทบตามโครงการประกันการว่างงาน	13
2.5 บทเรียนและประสบการณ์การประกันสังคมกรณีว่างงานจากต่างประเทศ	14
2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	17
บทที่ 3 การดำเนินงานการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย	19
3.1 หลักกฎหมาย องค์กรกับภาระงานที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย	20
3.2 ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2547	31
3.3 บทวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค	32

	หน้า
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	45
4.1 บทสรุป	45
4.2 ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระบบการประกันสังคม กรณีว่างงานในประเทศไทย	47
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

สารบัญแผนภูมิ

		หน้า
แผนภูมิที่ 1	แสดงความสัมพันธ์ของการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน	23
แผนภูมิที่ 2	แสดงกระบวนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงาน ในส่วนของการจัดการหางาน	25
แผนภูมิที่ 3	แสดงกระบวนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงาน ในส่วนของการพัฒนาฝีมือแรงงาน	27
แผนภูมิที่ 4	แสดงขั้นตอนการวินิจฉัยประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน โดยสำนักงานประกันสังคม	29

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

การช่วยความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่กรณีว่างงานของรัฐบาลไทย นับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องและตอบสนองต่อหลักการพื้นฐานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันเป็นอุดมการณ์ของประชาคมโลก ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยในข้อที่ 23 (1) ระบุว่า บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีสภาพการณ์ทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และที่จะได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน และข้อที่ 25 ระบุว่า บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ ความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหารและเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย ว่างชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอันใดในพฤติการณ์อันเกิดจากที่ตนจะควบคุมได้

- อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมซึ่งได้กำหนดผลประโยชน์หรือหลักความมั่นคง (ซึ่งเป็นกลไกขั้นต่ำซึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถเข้าถึงได้) ใน 9 ลักษณะ คือ ผลประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การว่างงาน ชราภาพ การบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน สวัสดิการครอบครัว การคลอดบุตร ทูพพลภาพ และผู้ที่ยังคงมีชีวิตอยู่ (สมยศ พุกษาเกษมสุข : 27)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 86 ที่บัญญัติไว้ว่า "รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ... การประกันสังคม ..." เพื่อช่วยให้ลูกจ้างมีหลักประกันในชีวิตแม้ว่าจะประสบภาวะการว่างงาน

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ในส่วนของยุทธศาสตร์ซึ่งว่าด้วยการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรมผ่านระบบการประกันสังคม

- นโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนของนโยบายการพัฒนาแรงงานที่ว่าด้วยการส่งเสริมมาตรการด้านการประกันสังคมให้สามารถครอบคลุมแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าก่อนที่จะได้เริ่มดำเนินการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่กรณีว่างงาน กระทรวงแรงงาน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักงานประกันสังคมในฐานะหน่วยงานหลัก จะได้เร่งเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและจริงจังนับตั้งแต่ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมาไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง

- การศึกษาและพิจารณาข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติประกันสังคมเปรียบเทียบกับหลักการประกันการว่างงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (ISSA) ตลอดจนตัวอย่างการดำเนินงานประกันการว่างงานของต่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ขอบข่ายความคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ เงินไข หลักเกณฑ์ อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน อัตราเงินสมทบระบบและอัตราการเก็บภาษีของรัฐบาล รวมทั้งการจัดองค์กรการบริหารงาน (ซึ่งปรากฏชัดว่าการบริหารโครงการประกันสังคมกรณีว่างงานจะดำเนินการได้ยากกว่าประโยชน์ทดแทนประเภทอื่น ๆ อีก 6 กรณี อันได้แก่ กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ที่สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการให้ความคุ้มครองไปก่อนหน้านี้)

- การได้รับการช่วยเหลือด้านวิชาการจากองค์การระหว่างประเทศ อันได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการประกันการว่างงานในประเทศไทย รวมถึงตลอดถึงองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) และธนาคารโลก (World Bank) ที่ได้ให้คำแนะนำการเตรียมงานในด้านต่าง ๆ

- การจัดองค์กรเพื่อการเตรียมงาน ทั้งในส่วนของสำนักงานประกันสังคมเอง อันได้แก่ การจัดตั้งคณะทำงานเตรียมการขยายความคุ้มครองกรณีว่างงาน (โดยในส่วนของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมการจัดหางาน ได้จัดตั้งสำนักงานโครงการประกันการมีงานทำ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดตั้งสำนักงานโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับการประกันการว่างงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานจัดตั้งสำนักงานโครงการประกันการมีงานทำ เป็นต้น) และในส่วนของคณะกรรมการประกันสังคม (ที่ได้แต่งตั้งอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงาน อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากลูกจ้าง นายจ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการด้านแรงงาน เศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์ประกันภัยเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ) ขณะที่กระทรวงแรงงานเองในระยะถัดมาก็ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการประกันสังคมกรณีว่างงาน (ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลและให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีว่างงาน ตลอดจนติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้บริหารระดับสูง) และคณะทำงานติดตามและประเมินผลการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน (เพื่อทำหน้าที่สรุปข้อปัญหาอุปสรรค พร้อมเสนอแนวทางการแก้ไข) ขึ้นด้วยเช่นกัน

- การดำเนินโครงการทดลองการบูรณาการงานประกันสังคมกรณีว่างงาน ระหว่างหน่วยงาน ทั้ง 4 แห่งในสังกัดกระทรวงแรงงาน อันได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ณ ช่วงเวลาดำเนินการในระหว่างเดือนเมษายน 2547 (เพื่อ ประเมินความพร้อม รับทราบข้อจำกัด ปัญหา และอุปสรรค เพื่อหาแนวทางแก้ไขก่อนถึงระยะดำเนินการจริง ตลอดจนการรวบรวมข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ประกันตนที่เข้าร่วมโครงการ)

- รวมไปถึงการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วยแล้วก็ตาม

ทว่าเมื่อใกล้จะถึงระยะเวลาของการเริ่มดำเนินการจริง (เริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบใน กรณีว่างงาน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 และให้บริการขึ้นทะเบียนผู้ว่างงาน เพื่อเข้าสู่กระบวนการขอรับ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2547) และเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในช่วงระยะเวลา 3 เดือนของการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547 (กรกฎาคม - กันยายน 2547) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยัง ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่หลายประการ ขณะเดียวกันก็อาจกล่าวได้ว่า ยังมี ข้อขัดข้องบางประการที่ยังไม่ได้มีการระบุถึง หรือนำเสนอได้ว่าอาจจะปรากฏขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนในอนาคตอัน ใกล้ ซึ่งเป็นประเด็นที่การศึกษานี้ให้ความสนใจ และจะได้นำมาเสนอ เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุ พร้อมนำเสนอ แนวทางการแก้ไขซึ่งอาจสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการประกันสังคม กรณีว่างงานได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักการพื้นฐาน รวมตลอดถึงบทเรียนและประสบการณ์การ ดำเนินงานประกันสังคม กรณีว่างงานของต่างประเทศ ในเชิงเปรียบเทียบกับแนวทางการ ดำเนินงานของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและนำเสนอปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานประกันสังคม กรณีว่างงานใน ประเทศไทย พร้อมวิเคราะห์ขั้นตอนการดำเนินงานในส่วนที่อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ใน อนาคต
3. เพื่อค้นหาแนวทางในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานการประกันสังคม กรณี ว่างงานสำหรับประเทศไทย

ขอบเขต และระเบียบวิธีการศึกษา

งานการศึกษานี้เป็นการศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Study) โดยผ่านขั้นตอนการดำเนินงานเป็นลำดับ ดังนี้

1. ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) อันได้แก่

1.1 เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีว่างงาน ทั้งที่ได้จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน อาทิเช่น เอกสารแปลจากต้นฉบับภาษาต่างประเทศ รายงานประจำปี รายงานการศึกษาดูงาน เป็นต้น และที่ดำเนินการศึกษา / จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานระหว่างประเทศ อย่างเช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นต้น

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย อาทิเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

1.3 คู่มือ / แนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน อาทิเช่น แนวปฏิบัติในเรื่องการวินิจฉัยประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ของสำนักงานประกันสังคม แนวปฏิบัติเรื่องการให้บริการจัดหางานแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน แนวปฏิบัติการให้บริการพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ขั้นตอนการรับและการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในการสนับสนุนข้อมูลการเลิกจ้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

1.4 เอกสารประกอบการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมกรณีว่างงาน อาทิเช่น รายงานผลการดำเนินงานการประกันสังคมกรณีว่างงาน (ของศูนย์ปฏิบัติการประกันสังคมกรณีว่างงาน สำนักงานประกันสังคม ที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร) เอกสารประกอบการประชุมผู้บริหารกระทรวงแรงงาน (รายงานความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน) เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานเตรียมการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับการประกันสังคมกรณีว่างงาน เป็นต้น

2. นำชุดข้อมูลตามข้อ 1 มาเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ถึงมูลเหตุที่มาของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และดำเนินการคาดคะเนปรากฏการณ์อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยอาศัยบทเรียน / ประสบการณ์ดำเนินงานในต่างประเทศเป็นฐานในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

3. เรียบเรียงและนำเสนอผลการศึกษา ในลักษณะของการแจกแจงประเด็นปัญหา ข้อเสนอแนะทั้งเพื่อการแก้ไขและป้องกัน รวมตลอดจนถึงข้อสรุปในเชิงคุณภาพ สำหรับนำมาจัดทำแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการประกันสังคมกรณีว่างงานต่อไป

ข้อจำกัดของการศึกษา

เนื่องจากในขณะที่ได้มีการจัดทำงานการศึกษานี้ การประกันสังคมกรณีว่างงานของประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการและปรากฏรายงานผลความคืบหน้าไปได้เพียง 3 เดือนสุดท้ายของปีงบประมาณ 2547 (กรกฎาคม - กันยายน 2547) เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ปัญหาและอุปสรรคบางประการที่จะได้นำเสนอในรายงานจึงเป็นไปในลักษณะของการคาดคะเนความเป็นไปได้ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ได้ เนื่องด้วยสภาพเศรษฐกิจตลอดจนรูปแบบโครงสร้างทั้งทางกายภาพ และสังคมของแรงงานไทยล้วนมีลักษณะที่แตกต่างจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมเกษตรกรรมไทย (ที่ดินและระบบเครือญาติ) ยังเป็นแหล่งดูดซับความรุนแรงของปัญหาการเลิกจ้างในภาคอุตสาหกรรมของประเทศได้เป็นอย่างดี (ดังจะเห็นตัวอย่างที่ชัดเจนได้จากกรณีวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งที่ผ่านมา ซึ่งประเทศไทยประสบกับความรุนแรงของปัญหาน้อยกว่าที่คาดการณ์ และอยู่ในระดับที่ต่ำมากเพื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถนำแนวคิด หลักการพื้นฐาน รวมตลอดถึงบทเรียนและประสบการณ์การดำเนินงานประกันสังคม กรณีว่างงานในต่างประเทศ มาปรับใช้สำหรับการทำความเข้าใจและกำหนดแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย ทั้งในส่วนที่ได้เกิดขึ้นแล้ว (เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไข) และในส่วนที่สามารถคาดคะเนว่าอาจจะเกิดขึ้นได้ (เพื่อกำหนดแนวทางป้องกัน)
3. ทำให้สามารถกำหนดและนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารระบบการประกันสังคมกรณีว่างงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

นิยามศัพท์

“ผู้ประกันตน” หมายถึง ผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนและหรือจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

“ว่างงาน” หมายถึง การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง

“ข้อพิพาทแรงงาน” หมายถึง ปัญหาอันเกิดขึ้นจากการขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในเรื่องผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งมีการแจ้งข้อเรียกร้อง และมีการเจรจาแล้วแต่ตกลงกันไม่ได้ หรือไม่มีการเจรจากันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (3 วัน) และฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องได้แจ้งให้พนักงานประណอมข้อพิพาทแรงงานทราบ

“การนัดหยุดงาน” หมายถึง การที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราว หลังจากที่ข้อพิพาทแรงงานไม่อาจยุติลงได้ด้วยการไกล่เกลี่ยของพนักงานประណอมข้อพิพาทแรงงาน

“การปิดงาน” หมายถึง การที่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานชั่วคราวหลังจากที่ข้อพิพาทแรงงานไม่อาจยุติลงได้ด้วยการไกล่เกลี่ยของพนักงานประណอมข้อพิพาทแรงงาน

“การจัดหางาน” หมายถึง การหางานให้แก่ผู้หางาน (ผู้ประกันตน) และหมายรวมถึง การหาลูกจ้างให้แก่ นายจ้างด้วย

“การปฏิเสธงาน” หมายถึง การไม่ทำงานตามที่จัดทำให้โดยมีเหตุผลหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ตาม

“การปฏิเสธงานที่เหมาะสม” หมายถึง การไม่ทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดทำให้โดยไม่มีเหตุอันสมควร

“การให้คำปรึกษา” หมายถึง กระบวนการให้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้มีความเข้าใจตนเอง เข้าใจความเป็นจริงเกี่ยวกับการเลือกงาน การวางแผนและการปรับตัวในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง โดยที่การให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกันตนเป็นการให้คำปรึกษาเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับข้อมูล (อันได้แก่ ข่าวสารการจ้างงาน และข่าวสารตลาดแรงงาน) ไปประกอบการตัดสินใจเลือกงานที่เหมาะสมตามความรู้ ความสามารถ

“การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน” หมายถึง การฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพตามหลักสูตรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (แต่ยังมีได้หมายความรวมไปถึงความเป็นไปได้ในอนาคตที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะสามารถส่งต่อผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานกับหน่วยงานภายนอก)

“การแนะแนวอาชีพ” หมายถึง การให้บริการด้านข้อมูลอาชีพ (เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกันตน มีงานทำ มีรายได้ สำหรับเลี้ยงชีพและครอบครัว) ในกรณีที่ยังไม่สามารถหรือไม่ต้องการกลับไปทำงานเป็นลูกจ้างตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

“การรายงานตัว” หมายถึง การกำหนดให้ผู้ประกันตนมาแสดงตัว เพื่อรายงานสถานะการทำงานและความเป็นอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมก

“ประสิทธิภาพ” หมายถึง อัตราส่วนระหว่างจำนวนผลผลิตที่เกิดขึ้นต่อปัจจัยนำเข้าหนึ่งหน่วย ($\text{Productivity} = \text{Output} / \text{Input}$) ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงความสามารถในการทำให้เกิดผลในการงานของระบบการผลิต หรือหน่วยการผลิตหน่วยใดหน่วยหนึ่ง โดยที่การก่อให้เกิดการเพิ่มพูนประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้น อาจสามารถดำเนินการได้ใน 5 รูปแบบด้วยกัน (James H. Donnelly, Jr., 1987: 62) คือ

1. การพยายามทำให้ผลผลิตเพิ่มจำนวนขึ้นในอัตราส่วนที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า (+/+)
2. การพยายามทำให้ปัจจัยนำเข้าลดจำนวนลงในอัตราส่วนที่สูงกว่าผลผลิต (-/-)
3. การพยายามคงจำนวนผลผลิตให้อยู่ในระดับเดิม ขณะที่สามารถลดจำนวนปัจจัยนำเข้าลงไปได้ส่วนหนึ่ง (0/-)
4. การพยายามทำให้จำนวนผลผลิตสามารถเพิ่มขึ้นได้โดยที่ยังคงใช้ปัจจัยนำเข้าในปริมาณเท่าเดิม (+/0)
5. การพยายามทำให้ผลผลิตสามารถเพิ่มจำนวนขึ้นได้ ไปพร้อม ๆ กันกับการทำให้เกิดการลดจำนวนลงของปัจจัยนำเข้า (+/-) อันถือได้ว่าเป็นรูปแบบในอุดมคติที่ทุกคนปรารถนาจะให้เกิดขึ้นมากที่สุด

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการประกันสังคม

การประกันสังคมถือเป็นหนึ่งในกลไกที่ได้ก่อเกิดขึ้นมาเพื่อเสริมสร้าง “ความมั่นคงทางสังคม” ของมนุษย์ โดยได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมนีเมื่อกว่าหนึ่งศตวรรษมาแล้ว ทั้งนี้รัฐบาลท้องถิ่นได้จัดตั้งกองทุนประกันการเจ็บป่วย โดยกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในลักษณะบังคับ เมื่อเกิดเจ็บป่วย ผู้ใช้แรงงานที่ประกันตนไว้ก็จะได้รับประโยชน์ทดแทน หลังจากนั้นได้มีการมีโปรแกรมอื่นเกิดขึ้นตามมา เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงจากการบาดเจ็บจากการทำงาน อุพพลภาพ ชราภาพ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจเนีวา : 4) ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่าย อันได้แก่ ผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และรัฐ ต่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบโปรแกรมเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับฝ่ายคนงานแล้ว กล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม จัดตั้ง และดำเนินการตามโปรแกรมแกรมต่าง ๆ ข้างต้น

แนวคิดของการ “ประกัน” มีพื้นฐานมาจากหลักของการร่วมกันรับความเสี่ยง ดังนั้นทุกคนที่เข้าร่วมจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เมื่อใดที่ผู้จ่ายเงินสมทบอยู่ในสภาพที่ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น ล้มป่วยลงโดยได้จ่ายเงินสมทบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ บุคคลผู้นั้นก็จะได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างน้อยส่วนหนึ่งจากกองทุนประกันสังคม ลักษณะของโปรแกรมการประกันสังคมอาจจะแตกต่างกัน แต่หลักการร่วมกันจะได้แก่

2.1.1 งบประมาณที่ใช้มาจากเงินสมทบ หรือเบี้ยประกัน ซึ่งโดยปกติเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง โดยรัฐมักจะมีส่วนร่วมด้วย

* กลไกที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ (1) การประชาสัมพันธ์ ซึ่งงบประมาณจะไม่ได้มาจากเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากลูกจ้างและนายจ้าง แต่จะเป็นการสนับสนุนจากเงินภาษีส่วนกลางหรือท้องถิ่น เพื่อให้เป็นโปรแกรมเสริมสำหรับบุคคลที่อยู่นอกขอบข่ายระบบการประกันสังคม หรือได้รับประโยชน์ทดแทนแล้วแต่ก็ยังไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพ โดยบุคคลที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้กลไกนี้ จะต้องมีความสมัครใจตามเงื่อนไข และจำเป็นต้องผ่านการทดสอบความจำเป็นเสียก่อน (2) การบริการสังคม อันเป็นสิทธิประโยชน์พื้นฐาน ที่รัฐจัดแบบให้เปล่าเช่นกัน โดยที่ไม่ต้องผ่านการประเมินความจำเป็นใด ๆ เช่น การยกเว้นค่าบริการทางการแพทย์แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น (3) ประโยชน์ทดแทนครอบครัว เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย อาทิเช่น การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้เลี้ยงดูบุตร หรืออุปการี เป็นต้น (4) กองทุนเงินสะสม อาทิเช่น ในรูปแบบของ “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” เป็นต้น (5) ประโยชน์ทดแทนจากนายจ้าง หรือที่รู้จักกันในรูปแบบของ “กองทุนเงินทดแทน” นั้นเอง (6) บริการสาธารณะ ซึ่งรัฐจะจัดให้แก่ประชาชนของตนเท่าที่จะสามารถทำได้ แต่หากไม่เพียงพอแล้ว หน่วยงานอาสาสมัครต่าง ๆ จะช่วยจัดบริการเพื่ออุดช่องว่างที่มีอยู่ อาทิเช่น งานบรรเทาสาธารณภัย การวางแผนครอบครัว เป็นต้น

- 2.1.2 เป็นการประกันแบบบังคับ
- 2.1.3 เงินสมทบจะนำเข้ากองทุนพิเศษเพื่อจ่ายเป็นผลประโยชน์ทดแทน
- 2.1.4 เงินเหลือจ่ายจะถูกนำไปลงทุนเพื่อสร้างรายได้เพิ่มขึ้นของกองทุน
- 2.1.5 รับประกันว่าจะได้รับผลประโยชน์ทดแทนโดยพิจารณาจากประวัติของการจ่ายเงินสมทบ โดยไม่ต้องผ่านการทดสอบฐานะ รายได้
- 2.1.6 เงินสมทบและประโยชน์ทดแทนมักจะเป็นสัดส่วนกับรายได้
- 2.1.7 โปรแกรมกองทุนทดแทนกรณีบาดเจ็บจากการทำงานมักจะเป็นภาระด้านการเงินของนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว

2.2 ความเป็นมาของการประกันการว่างงาน

ลักษณะการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน หรือการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit) ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงก่อนศตวรรษที่ 19 โดยอยู่ในรูปของการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างในบางสาขาอาชีพเท่านั้น เช่น ช่างฝีมือทำแก้วในเมือง Bohemia ประเทศสาธารณรัฐเชค และช่างประดิษฐ์ลูกไม้ในกรุง Basel ประเทศสวิสเซอร์แลนด์

สำหรับโครงการประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลพวงมาจากการดำเนินงานของสหภาพแรงงานในแถบยุโรปที่ได้มีการจัดตั้งกองทุนว่างงานขึ้นมา เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ต้องเผชิญกับการว่างงาน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการขยายผลนำไปสู่ความสนใจของนายจ้าง โดยเริ่มมีนายจ้างในประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้เข้ามาสู่โครงการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานด้วย ทั้งนี้ ก็เนื่องจากต้องการสนับสนุนให้แรงงานมีความมั่นคง และเป็นการรักษาลูกจ้างที่มีฝีมือของตนเองไว้

หลังจากนั้น องค์กรบริหารส่วนราชการก็เริ่มเห็นความจำเป็นของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ว่างงาน โดยส่วนราชการท้องถิ่นบางแห่งได้จัดตั้งกองทุนประกันการว่างงานขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเข้าร่วมเป็นสมาชิกในโครงการโดยสมัครใจ การให้ความช่วยเหลือของรัฐในลักษณะนี้ เกิดขึ้นครั้งแรกที่กรุง Bern ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1893 แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานนี้ ก็ได้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

หลังจากความล้มเหลวดังกล่าว ทำให้ส่วนราชการระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ได้เปลี่ยนวิธีการช่วยเหลือในเวลาต่อมา เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยทางอ้อม ด้วยการให้เงินสนับสนุนแก่กองทุนประกันการว่างงานในภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะดำเนินงานโดยกลุ่มสหภาพแรงงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประโยชน์

ทดแทนให้มากขึ้น การให้เงินสนับสนุนดังกล่าว รัฐจะจ่ายให้เป็นรายปีบนฐานของการจ่ายประโยชน์ทดแทนในปีที่ผ่านมา การช่วยเหลือนี้ได้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย โดยเรียกกันว่า ระบบการให้ความช่วยเหลือแบบ Ghent (Ghent System) และระบบดังกล่าวค่อนข้างจะประสบความสำเร็จในเมืองเล็ก ๆ หลายแห่งในประเทศทางแถบยุโรป ซึ่งต่อมาบางประเทศก็ได้พัฒนาระบบนี้ให้เป็นมาตรการช่วยเหลือในระดับชาติ โดยให้รัฐบาลกลางเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการเงิน

โครงการประกันการว่างงานที่ดำเนินการในระดับชาติแห่งแรก ได้เกิดขึ้นที่ประเทศนอร์เวย์และเดนมาร์กในช่วงทศวรรษแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเริ่มแรกได้มีการจัดตั้งเป็นกองทุนประกันการว่างงานขึ้น เปิดให้ลูกจ้างเข้าร่วมเป็นสมาชิกในโครงการโดยสมัครใจ และมีรัฐบาลร่วมอุดหนุนเงินช่วยเหลือ

สำหรับการประกันการว่างงานที่เป็นโครงการแบบบังคับเข้าเป็นสมาชิก อังกฤษได้เป็นประเทศแรกที่เริ่มนำเข้ามาใช้ในปี ค.ศ. 1911 และประเทศอิตาลีเป็นประเทศต่อมาที่นำเอาระบบบังคับเข้ามาใช้ในปี ค.ศ. 1919 และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 เป็นต้นมา ประเทศในกลุ่มยุโรปก็ได้ออกกฎหมายระดับชาติขึ้นบังคับใช้เพื่อให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน และต่อมาให้หลังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 ประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกาก็ได้ตรากฎหมายระดับชาติขึ้นมาใช้เช่นเดียวกัน

ส่วนการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานในรูปแบบของการสงเคราะห์โดยภาครัฐหรือที่เรียกว่า ระบบ Unemployment Assistance นั้น ประเทศนิวซีแลนด์นับได้ว่าเป็นประเทศแรกที่เริ่มนำระบบนี้เข้ามาใช้โดยให้มีการตรวจสอบรายได้ของผู้ว่างงานก่อนว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการช่วยเหลือหรือไม่ ซึ่งต่อมาประเทศออสเตรเลียก็ได้ตรากฎหมายขึ้นมาโดยมีการดำเนินงานคล้ายคลึงกันในปี ค.ศ. 1944 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การประกันการว่างงานแบบบังคับก็ได้ขยายวงกว้างออกไปยังประเทศอื่น ๆ (สำนักงานประกันสังคม, 2541: 6)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานตามที่ได้มีการพัฒนาการมาเป็นลำดับข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการสงเคราะห์ (Unemployment Assistance) เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ว่างงานที่เดือดร้อน โดยการพิจารณาตัดสินจะใช้วิธีการตรวจสอบรายได้ของผู้ว่างงานที่มาขอรับความช่วยเหลือ (Means - tested) และในแต่ละประเทศจะดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายที่แต่ละประเทศเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าผู้ว่างงานดังกล่าวเป็นผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง โดยที่การช่วยเหลือในลักษณะนี้ จะเป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่า ซึ่งดำเนินการ

โดยภาครัฐ ไม่มีการเรียกเก็บเงินสมทบจากประชาชน ค่าใช้จ่ายจะนำมาจากรายได้ของรัฐเพียงแหล่งเดียวเท่านั้น

(2) การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) เป็นการให้ความช่วยเหลือภายใต้ระบบของการประกัน ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มสมาชิกที่อยู่ในโครงการ ที่ได้ร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนที่จะนำไปใช้ในการบริหารจัดการและจ่ายประโยชน์กรณีว่างงานกลับคืนให้แก่สมาชิก โดยปกติแล้วผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันการว่างงานนี้จะได้แก่นายจ้างและลูกจ้าง แต่ในบางประเทศจะมีรัฐร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากการประกันการว่างงานนี้ไม่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบรายได้เพื่อดูความจำเป็นที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ ดังเช่นการให้ความช่วยเหลือในกรณีแรก แต่การช่วยเหลือนี้จะขึ้นอยู่กับประวัติการจ่ายเงินสมทบของแต่ละบุคคล รวมไปถึงการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติที่สมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม

โดยรูปแบบของการประกันการว่างงานนั้น ก็ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

(2.1) การประกันการว่างงานโดยบังคับ (Compulsory Unemployment Insurance) การประกันในลักษณะนี้ จะมีการกำหนดกลุ่มประเภทของลูกจ้างที่จะต้องเข้ามาอยู่ในโครงการ โดยทั่วไปลูกจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมและลูกจ้างภาคธุรกิจเอกชน แต่ก็มีบางประเทศที่กำหนดการให้ความคุ้มครองรวมถึงลูกจ้างที่ทำงานชั่วคราว หรือลูกจ้างที่ทำงานตามฤดูกาลเช่นกัน ในบางประเทศอาจกำหนดให้ลูกจ้างเฉพาะบางสาขาอาชีพเข้าร่วมด้วย เช่น ลูกจ้างในธุรกิจก่อสร้าง คนงานในอุตสาหกรรม ลูกจ้างรถไฟ หรือลูกจ้างที่ทำงานในเรือ เป็นต้น

การดำเนินงานประกันการว่างงานโดยบังคับนี้ มักจะเป็นโครงการบังคับโดยภาครัฐที่มีการตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับในระดับชาติ

(2.2) การประกันการว่างงานโดยสมัครใจ (Voluntary Unemployment Insurance) การประกันในลักษณะนี้จะเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเข้าร่วมโครงการได้โดยสมัครใจ และเนื่องจากประเทศในกลุ่มยุโรป ส่วนใหญ่มักจะดำเนินการจัดตั้งกองทุนว่างงานขึ้นมาภายใต้ข้อตกลงเฉพาะกลุ่มของลูกจ้างซึ่งดำเนินการโดยองค์กรแรงงาน ดังนั้น ในปัจจุบันระบบนี้จะจำกัดอยู่เฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมที่มีสหภาพแรงงานเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนว่างงานขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือสมาชิกของตนเอง ทั้งนี้ ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานทุกคน ต้องเข้าร่วมโครงการนี้โดยบังคับอยู่แล้ว แต่จะมีการเปิดให้ลูกจ้างที่ไม่ได้เป็นสมาชิกอยู่ในกลุ่มสหภาพแรงงานเข้าร่วมกองทุนได้โดยสมัครใจ

โดยในปัจจุบันนั้น ประเทศที่มีระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน ส่วนใหญ่จะดำเนินการในรูปแบบของการประกันการว่างงาน ขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะดำเนินการในรูปแบบของการสงเคราะห์ และรูปแบบผสมระหว่างการสงเคราะห์กับการประกันการว่างงานเข้าด้วยกัน (สำนักงานประกันสังคม, 2541: 8)

2.3 คำจำกัดความของการประกันการว่างงาน

สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association: ISSA) ได้ให้ความหมายของการประกันการว่างงานว่าเป็นแขนงหนึ่งของการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องของการว่างงานโดยมิได้สมัครใจ โดยเงินช่วยเหลือจะจ่ายให้แก่ผู้ที่ต้องออกจากงานในช่วงระยะเวลาที่จำกัด และในช่วงที่ผู้ว่างงานมาขอรับสิทธิต้องแสดงตนว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำงานและพร้อมที่จะทำงาน

ส่วนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กล่าวถึงการประกันการว่างงานไว้ว่าเป็นระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทำงานที่ว่างงานโดยมิได้สมัครใจเป็นผลทำให้สูญเสียรายได้ ทั้งนี้ ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจะได้รับเงินช่วยเหลือภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับความช่วยเหลือยังคงว่างงานจริงและมีความพร้อมที่จะทำงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2545: 1-1)

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การประกันการว่างงานเป็นการประกันความเสี่ยงทางเศรษฐกิจเนื่องจากการว่างงานชั่วคราวของผู้มีงานทำประจำ การจ่ายประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับการตรวจสอบคุณสมบัติ ระยะรอการเกิดสิทธิ ซึ่งอาจไม่จ่ายหรือยุติการจ่าย ถ้าพบว่าเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจหรือปฏิเสธการฝึกอาชีพ โดยประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับจากโครงการประกันการว่างงาน มีดังนี้

ก. ประโยชน์ทดแทนในรูปของรายได้

โดยทั่วไปแล้ว เงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ว่างงานจะจ่ายเป็นรายสัปดาห์ ในอัตราที่สัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยในช่วงก่อนการว่างงาน ทั้งนี้ อัตราเงินช่วยเหลือขั้นพื้นฐานจะอยู่ในระหว่างร้อยละ 40-75 ของรายได้เฉลี่ย วัตถุประสงค์ของการให้เงินช่วยเหลือนี้ มิได้มีเจตนาเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้ว่างงาน แต่จะเป็นการสนับสนุนรายได้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในระหว่างที่ยังไม่มีงานทำ

ข. ประโยชน์ทดแทนในรูปของการให้บริการทางด้านอาชีพ

นอกเหนือจากการจัดสรรรายได้ให้แก่ผู้ว่างงานแล้ว ในหลายประเทศมักจะให้การสนับสนุนทางด้านอาชีพให้แก่ผู้ว่างงาน โดยผ่านบริการจัดหางานของรัฐ ซึ่งจะมีการให้คำปรึกษาแนะนำทางด้านอาชีพ การฝึกทักษะและพัฒนาฝีมือในการทำงานของลูกจ้าง ตลอดจนจัดหาตำแหน่งงานใหม่ให้แก่ผู้ว่างงานตามความเหมาะสมและความถนัดของลูกจ้างแต่ละราย โดยที่การให้ประโยชน์ทดแทนในรูปของการ

ให้บริการส่งเสริมทางด้านอาชีพนี้ จะเป็นมาตรการเสริมอย่างหนึ่งที่ช่วยลดระยะเวลาการว่างงานของลูกจ้างให้สั้นลง และเนื่องจากในระหว่างที่ว่างงานลูกจ้างจะได้มีเวลาและโอกาสที่จะพัฒนาฝีมือในการทำงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในสาขาอาชีพของตนเอง

2.4 หลักการ เงื่อนไขการมีสิทธิ และการจัดเก็บเงินสมทบตามโครงการประกันการว่างงาน ILO ได้ให้หลักการการประกันการว่างงานไว้ ดังนี้

(ก) เป็นระบบการให้ความช่วยเหลือผู้ทำงานที่อยู่ในภาวะการว่างงานโดยมิได้สมัครใจ เป็นผลให้ต้องสูญเสียรายได้

(ข) ให้เงินช่วยเหลือในระยะเวลาที่กำหนด

(ค) ผู้รับความช่วยเหลือต้องว่างงานจริง และพร้อมที่จะทำงาน

โดยที่ส่วนใหญ่แล้วหลายประเทศจะไม่จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ว่างงานที่มีสาเหตุ

มาจาก

- การลาออกจากงานโดยสมัครใจ (ลาออกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร)
- การถูกปลดเนื่องจากการประพฤติมิชอบ หรือการละเมิดกฎระเบียบสำนักงาน
- การเข้าร่วมอยู่ในกรณีพิพาทแรงงาน
- การละทิ้งหน้าที่โดยปราศจากเหตุผล
- การปฏิเสธงานเหมาะสมที่รัฐหรือสำนักงานจัดหางานเป็นผู้จัดหาให้ หรือปฏิเสธการ

ฝึกงานใหม่ตามที่กำหนด

- การละเมิดเงื่อนไขในการบรรจุนหรือละเมิดการฝึกงาน

สำหรับการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพขึ้นอยู่กับประโยชน์ทดแทนกรณี

ว่างงานนั้น ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดให้สิทธิรับซ้ำซ้อนได้ แต่พบว่ามีบางประเทศ เช่น เดนมาร์ก ให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพก่อนกำหนดกับบุคคลที่ว่างงานถาวร เรียกว่า บำนาญการว่างงาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องจ่ายให้ตลอดไป หากมีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางเศรษฐกิจหรือเมื่อบุคคลนั้นได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน โดยการฝึกอบรมวิชาชีพก็จะยุติการจ่ายบำนาญการว่างงาน

โดยทั่วไปผู้ว่างงานจะสิ้นสุดคุณสมบัติในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานทันทีเมื่อหมดความสามารถในการทำงาน หรือไม่สามรถที่จะรับงานใหม่ที่เสนอให้ได้ และการจ่ายประโยชน์ทดแทนจะเริ่มต้นเมื่อได้รับการพิสูจน์และยืนยันแล้วว่าในช่วงว่างงานนั้น สำนักงานจัดหางานไม่อาจหางานใหม่ที่เหมาะสมได้จริง ๆ

ในส่วนของแหล่งเงินทุนนั้น ส่วนใหญ่พบว่าได้จากการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง และในบางประเทศรัฐบาลจะร่วมจ่ายเงินสนับสนุนในส่วนที่ขาดหรือช่วยสมทบให้กับโครงการพิเศษ เช่น โครงการประกันการว่างงานสำหรับคนงานก่อสร้าง หรือสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ 62 ประเทศ ที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองกรณีว่างงาน ภายใต้ระบบประกันสังคมและระบบผสม พบว่า มี 31 ประเทศ ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบร่วมกับนายจ้าง เช่น ออสเตรีย เกาหลีใต้ สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมนี เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เป็นต้น อีก 18 ประเทศ นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว เช่น อัลบาเนีย มอลโดวา ไอร์แลนด์ รัสเซีย และยูเครน เป็นต้น และมีเพียง 9 ประเทศเท่านั้น ที่รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบกับนายจ้างและลูกจ้างในอัตราที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ไชปรัส อิสราเอล ญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนที่เหลือ ได้แก่ ลักเซมเบิร์กและสวีเดน จะให้รัฐร่วมจ่ายกับลูกจ้าง โดยรัฐจะจ่ายให้ในส่วนของประโยชน์ทดแทนพื้นฐาน และประเทศที่รัฐบาลจ่ายฝ่ายเดียวมี 2 ประเทศ คือ บราซิล และชิลี (สำนักงานประกันสังคม, 2545: 1-2)

2.5 บทเรียนและประสบการณ์การประกันสังคมกรณีว่างงานจากต่างประเทศ

ด้วยความช่วยเหลือของ ILO ทำให้เราได้มีโอกาสศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์และนโยบายประกันการว่างงานในต่างประเทศ ซึ่งต่อไปนี้จะเป็นการสรุปประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ รวม 4 ประเทศที่น่าสนใจ อันได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น สวีเดน และอังกฤษ ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนมีระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมสมบูรณ์ และเป็นระบบที่มีความสำคัญมากต่อระบบสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ การประกันการว่างงานถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นอภิปรายมากเป็นพิเศษในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ ประเทศสวีเดนและเยอรมนี จัดอยู่ในกลุ่มที่จ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานในอัตราสูงและมีระยะเวลาการจ่ายเป็นเวลานาน และเป็นระบบการสงเคราะห์กรณีว่างงาน (Unemployment Assistance) ส่วนประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษ จัดอยู่ในกลุ่มที่จ่ายประโยชน์ทดแทนในระดับต่ำ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ ฯ, 2545: 24)

เยอรมนี สำนักงานจัดหางานของรัฐ (Federal Employment Office PES) จะมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งด้านบริการจัดหางานและการบริหารโครงการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)²

² การจ่ายประโยชน์ทดแทนไม่มีระยะเวลาการเกิดสิทธิ และจะจ่ายประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นการพิเศษ (จากปกติร้อยละ 60 ไปเป็นร้อยละ 67 ของรายได้) ให้แก่ผู้มีบุตรหรือผู้อยู่ในอุปการะ สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ จะนำเรื่องเงินชดเชย (Severance Pay) ที่ได้รับเมื่อถูกให้ออกจากงาน มาประกอบการพิจารณาคำนวณเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานด้วย

รวมตลอดถึงการสงเคราะห์ผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance)³ โดย PES ได้ผูกขาดการบริหารจัดการงานมาจนถึงปี 2537 หลังจากนั้น จึงอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ โดยจะเป็นการออกไปอนุญาตให้เป็นราย ๆ ไป แต่กฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้นายจ้างต้องรายงานตำแหน่งงานว่างไปยัง PES แต่อย่างใด แผนงานในอนาคตจะเน้นการเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงานจัดหางานในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาอินเทอร์เน็ต และระบบการหางานด้วยตนเอง (Self - service job search system)

ญี่ปุ่น ตลาดแรงงานของประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการจ้างงานตลอดชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ และก่อให้เกิดแนวโน้มของปัญหาการว่างงานสูงขึ้นในหมู่ลูกจ้างวัยหนุ่มสาว และคนงานที่มีอายุเกิน 60 ปี นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มในการทำสัญญาการจ้างงานแบบ Part - time เพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงบางเรื่องทำให้ผู้ส่งเงินสมทบเข้าโครงการมีจำนวนลดน้อยลง เนื่องจากลูกจ้าง Part - time บางส่วน กฎหมายไม่บังคับให้เข้าร่วมโครงการ ช่วงเวลาการว่างงานโดยเฉลี่ยก็มีแนวโน้มที่จะยืดยาวมากขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จำนวนผู้ว่างงานในแต่ละปีมีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดเวลา กองทุนประกันการมีงานทำเกิดการติดลบอย่างต่อเนื่อง ผสมผสานกับปัญหารายได้ที่ลดลงต่ำลงและการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อแก้ปัญหาทางการเงิน จึงได้มีการปฏิรูปกองทุนครั้งใหญ่ในเดือนเมษายน 2544 ซึ่งได้แก่

- อัตราเงินสมทบสำหรับการประกันการว่างงานเพิ่มขึ้นจาก 0.8 % เป็น 1.2 % ของรายได้โดยนายจ้างและลูกจ้างร่วมจ่ายฝ่ายละเท่า ๆ กัน เมื่อกองทุนสามารถสะสมเงินส่วนเกินได้ 14 % รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนจำนวน 25 %

- แนวทางใหม่ดังกล่าวจะสัมพันธ์กับช่วงเวลาการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีไม่มีงานทำ กรณีที่ออกจากงานโดยสมัครใจก็ยังคงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนอีกเช่นเดิม แต่ถูกลดวันเหลือเพียง 90 - 180 วัน จากระยะเวลาปกติ 90 - 330 วัน ทั้งนี้ สำหรับผู้มีอายุ 60 - 64 ปี จะได้รับ 90 - 240 วัน

- คนงาน Part - time เงื่อนไขการขึ้นทะเบียนของคนงาน Part - time จะมีความยืดหยุ่น โดยกำหนดให้คนงานที่มีระยะเวลาการทำงาน 20 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์จะต้องขึ้นทะเบียน

³ บุคคลที่มีความต้องการทางการเงิน ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานจัดหางาน โดยไม่มีสิทธิจากการประกันการว่างงาน สามารถขอรับการสงเคราะห์กรณีว่างงานได้ โดยจะมีการตรวจสอบความจำเป็น (Mean Test) และจะจ่ายให้อัตราร้อยละ 57 ของค่าจ้างโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด

ถ้าหากคาดว่าจะระยะเวลาการทำงานจะเกิน 1 ปี การเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้นับเป็นการขยายความคุ้มครองไปยังคนงาน Part - time จำนวนมาก

- เพิ่มเงินสนับสนุนคนงานที่เข้ารับการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - สนับสนุนการเงินกรณีหยุดงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างยาวนานถึง 1 ปี และ 3 เดือนสำหรับกรณีหยุดงานเพื่อดูแลญาติที่เจ็บป่วย โดยเพิ่มจาก 25 % เป็น 40 % ของค่าจ้าง
- และเนื่องจาก ภายใต้ระบบเดิมจะจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่บริษัทที่มีแรงงาน ล้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และป้องกันปัญหาการว่างงาน เรื่องนี้ได้รับการ วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการให้การสนับสนุนแก่สถานประกอบการที่ไม่มีความมั่นคงและจำเป็นต้องมีการปฏิรูป โครงสร้าง ดังนั้นภายใต้ระบบใหม่ รัฐบาลส่วนภูมิภาคจะพัฒนาแผนงานด้านการส่งเสริมการมีงานทำ และ กำหนดให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทตามความจำเป็น เมื่อตกงานคนงานจะได้รับเงินสนับสนุนเพื่อการฝึกอบรม เพื่อการกลับไปทำงานใหม่ในอนาคต ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ขยายไปสู่กลุ่มอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งลูกจ้าง สูงอายุและผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

สวีเดน ดำเนินโครงการประกันการว่างงานภายใต้สภาพแรงงานมาตั้งแต่ปี 2477 โดย เป็นประเทศที่มีการกำหนดนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุกอย่างโดดเด่น เป้าหมายประการแรกของระบบก็คือ การกำหนดเงินสนับสนุนการจ้างงานแก่ผู้หางานทำ (อันได้แก่ การให้การสนับสนุนบริษัทขนาดเล็กให้สามารถ จ้างงานได้ การสร้างงานในภูมิภาคที่มีอัตราการว่างงานสูง และการจัดหางานให้คนว่างงานโดยต้องมีการ สนับสนุนทางการเงิน) อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการฝึกอาชีพและการฝึกอบรมอย่างกว้างขวาง เพื่อปรับปรุง ซืดความสามารถของกำลังแรงงาน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเมื่อต้องประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (อัตราการว่างงานในบางช่วงเวลา เพิ่มขึ้นสูงถึง 8 % จากปกติที่ 1.5 %) ทำให้ต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ของกิจกรรมด้านตลาดแรงงานบางประการ อาทิเช่น แทนที่จะส่งคนว่างงานเข้ารับการอบรมระยะสั้น ก็หันมา เน้นการส่งเข้าโครงการศึกษาที่มีคุณภาพสูง

สหราชอาณาจักร เริ่มดำเนินโครงการประกันการว่างงานในปี 2454 และค่อย ๆ ขยาย ครอบคลุมลูกจ้างทุกคนในปี 2463 และได้รวมเข้ากับระบบประกันสังคมในปี 2491 นายจ้างและลูกจ้างส่งเงิน สมทบเพื่อการประกันการว่างงาน ส่วนรัฐบาลสนับสนุนการเงินด้วยอีกทางหนึ่ง ประโยชน์ทดแทนรูปเงินสด แจกจ่ายในอัตราเดียว (Flat rate) ต่อมาในปี 2539 ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ ที่ได้เน้นให้คนว่างงานกลับไปมี งานทำใหม่อีกครั้ง และเรียกประโยชน์ทดแทนชนิดนี้ว่า "เงินสงเคราะห์ผู้หางานทำ (Job Seeker 's Allowance)" โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ขอรับเงินนี้ต้องตกลงยอมรับแผนการจัดหางาน (Action Plan for Job

Search) และต้องรายงานตัวที่ศูนย์จัดหางาน (Job Centre) ทุก 2 สัปดาห์ เพื่อทบทวนความคืบหน้าในการหางานทำ การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลง จะถูกลงโทษโดยการลดหรือระงับการจ่ายประโยชน์ทดแทน แม้ว่าโดยภาพรวมจะประสบความสำเร็จ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องจัดโปรแกรมเพิ่มเติมให้แก่กลุ่มเป้าหมายพิเศษ อันได้แก่ คนหนุ่มสาว ผู้ว่างงานระยะยาว คนพิการ คู่สมรสของผู้ว่างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมอื่น ๆ อาทิเช่น การจัดตั้งศูนย์จัดหางาน Job Centre plus (เป็นการรวมโครงการประโยชน์ทดแทน กับบริการจัดหางานเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเน้นการมีงานทำมากกว่าการจ่ายสวัสดิการ) การสร้างแรงจูงใจด้านภาษีแก่ครอบครัวที่มีงานทำ การลดภาษีประกันสังคมและภาษีรายได้สำหรับคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำ (ป้องกันการออกจากงานเพื่อมุ่งมารับประโยชน์ทดแทน) เป็นต้น

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 การศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย เมื่อปี 2541 โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สรุปผลการศึกษาได้ว่า การประกันสังคมกรณีว่างงานเป็นโครงการยากที่สุดในกระบวนการบริหารจัดการของระบบประกันสังคม เนื่องจากการตรวจสอบคนว่างงานจริงทำได้ยาก และอาจจ่ายประโยชน์ทดแทนซ้ำซ้อนหากผู้ว่างงานยังมีงานทำแอบแฝงอยู่ ดังนั้น การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการขนาดเล็กจะเป็นการช่วยป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ควรเริ่มดำเนินการประกันการว่างงานเมื่อมีความพร้อมในด้านความมั่นคงทางการเงินและความสามารถในการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง ต้องมีการประสานงานและวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น เพราะไม่เพียงแต่ความจำเป็นที่ต้องตรวจสอบการขอรับประโยชน์ทดแทนอย่างรอบคอบ ยังต้องดำเนินการติดตามอย่างใกล้ชิดในการจัดหางาน และฝึกอาชีพให้แก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานอันจะเป็นภาระหนักแก่หน่วยบริการจัดหางานที่จะต้องเพิ่มบุคลากรถึง 4 เท่าของจำนวนที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ จะต้องมีการขยายคอมพิวเตอร์ที่เหมาะสมในการรองรับการดำเนินงาน โดยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่ายังไม่ควรดำเนินการก่อนปี 2544

2.6.2 การวิจัยโครงการรูปแบบการประกันการว่างงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยสถาบันมูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า การประกันการว่างงานที่ให้ประโยชน์ทดแทนในอัตราที่สูงและยาวนาน อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อัตราการว่างงานสูง และทำให้การพึ่งพาการช่วยเหลือจากรัฐอยู่ในอัตราสูงด้วย หลายประเทศทั่วโลกจึงได้พยายามปฏิรูประบบการประกันการว่างงานให้เหมาะสมกับการปรับตัวของพฤติกรรมของแรงงานมากขึ้น ดังเช่นในประเทศแคนาดา และเกาหลีใต้ โดยประเทศแคนาดาใช้วิธี

ลดอัตราสิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่เคยขอรับประโยชน์มาก่อนและเคยว่างงานเป็นเวลานาน ส่วนประเทศเกาหลีใต้ใช้วิธีจ่ายประโยชน์ทดแทนพิเศษให้แก่ผู้ว่างงานที่สามารถหางานได้ก่อนครึ่งหนึ่งของเวลาที่ควรจะได้รับสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ TDR1 ยังได้เสนอแนะในเรื่องรูปแบบการบริหารงานว่า หน่วยงานหลักทั้งสาม อันได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ควรร่วมกันวางแผนตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินงาน โดยทำข้อตกลงร่วมกันประกอบด้วย

- การกำหนดเป้าหมายให้บริการประกันการว่างงานเน้นให้บริการที่ดีแก่ผู้ว่างงานและช่วยผู้ว่างงานให้หางานทำได้เร็วที่สุด
- การวางแผนการให้บริการเน้นที่ความสะดวกสบายและความรวดเร็วในการติดต่อและขอรับประโยชน์ทดแทน ซึ่งควรเป็นศูนย์บริการทางานทำ (Employment Centre) หรือ One-Stop - Service ที่ผู้ว่างงานไปติดต่อเพียงจุดเดียวแล้วสามารถดำเนินเรื่องเกี่ยวกับการประกันการว่างงานได้ครบวงจร
- การวางแผนให้ความรู้ด้านประกันการว่างงานผ่านสื่อต่าง ๆ
- การเชื่อมโยงระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้มีข้อมูลในการตรวจสอบสิทธิที่ทันเหตุการณ์และมาจากฐานข้อมูลเดียวกัน

2.6.3 การวิจัยโครงการสำรวจความคิดเห็นลูกจ้าง/ผู้ประกันตนและนายจ้างที่มีต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงาน (เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 28 ธันวาคม 2544 - 27 เมษายน 2545) โดยสำนักวิจัยเอแบค - เคเอสซีอินเตอร์เน็ตโพลล์ (เอแบคโพลล์) ซึ่งได้ผลสรุปว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งนายจ้าง และลูกจ้าง/ผู้ประกันตนรู้จักการประกันการว่างงาน แต่ยังทราบรายละเอียดต่าง ๆ ไม่เพียงพอ โดยเห็นว่าอัตราการเก็บเงินสมทบ และอัตราประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมคือจ่ายเงินสมทบร้อยละ 1.0 ของค่าจ้าง โดยได้รับประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นเวลา 6 เดือน แต่ก็มีความพร้อมที่จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในระหว่างปี 2545 - 2546 และหากจะต้องถูกเลิกจ้างและว่างงาน ลูกจ้าง/ผู้ประกันตน มีความสะดวกที่จะขึ้นทะเบียนหางานและยื่นขอรับสิทธิประโยชน์ในพื้นที่เดิมที่เคยทำงานและใกล้ที่พักอาศัยหรือพื้นที่ใกล้ที่พักอาศัย นอกจากนี้ยังพบว่า ลูกจ้าง/ผู้ประกันตนจำนวนมากได้ระบุว่า หากต้องถูกเลิกจ้างงาน ต้องการจะประกอบอาชีพอิสระแทนการกลับเข้าทำงานเป็นลูกจ้างเช่นเดิม และลูกจ้าง/ผู้ประกันตนส่วนใหญ่เห็นว่าการประกันการว่างงานเป็นประโยชน์อย่างมากโดยจะได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในระหว่างที่ว่างงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2545: 2-4)

บทที่ 3

การดำเนินงานการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย

การประกันการว่างงานของประเทศไทย เรียกว่า “การประกันสังคมกรณีว่างงาน” ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 โดยตราไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 54 (7) ซึ่งกำหนดให้มีประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเป็นกรณีที่ 7 และเป็นกรณีสุดท้ายของการประกันสังคม ทั้งนี้ มาตรา 78 กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และมาตรา 104 วรรคสามกำหนดว่า “สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน จึงได้ทำการศึกษารูปแบบประกันการว่างงานมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยก็ได้ประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จนทำให้แลดูเหมือนว่าคงเป็นการยากที่จะสามารถดำเนินการให้มีการประกันการว่างงานเกิดขึ้นได้ ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนั้นเป็นจำนวนมาก ก็ได้เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้มีการประกันการว่างงานโดยเร็ว ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้เตรียมงานเพื่อรองรับการประกันการว่างงานอย่างจริงจังมาโดยลำดับ จนนำไปสู่การกำหนดเป็นกรอบรูปแบบ หลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขของกฎหมาย และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 โดยระบุให้เก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 % ส่วนฝ่ายรัฐบาลสมทบร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง

ในที่สุดจากการประชุมดังกล่าว รัฐบาลก็ได้เห็นชอบให้ขยายความคุ้มครองการประกันสังคมกรณีว่างงาน โดยการรับหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเสนอ ซึ่งกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นไป ส่วนอัตราการเก็บเงินสมทบและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนนั้น ได้ส่งให้กระทรวงแรงงานนำกลับไปทบทวนใหม่

ต่อมาในวันที่ 17 มิถุนายน 2546 รัฐบาลจึงได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบ และร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน โดยมีการปรับลดอัตราเงินสมทบของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ลงมาที่ร้อยละ 0.5: 0.5: 0.25 ตามลำดับ (กรมการจัดหางาน, 2547: 6)

โดยที่เนื้อหาของการศึกษาในลำดับถัดจากนี้ไป จะเป็นการแจกแจงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทยออกเป็น 3 ประเด็นหลักด้วยกัน คือ

3.1 หลักกฎหมาย องค์กรกับภาระงานที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย

3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2547: 1) ได้แก่

- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 104 (วรรคสาม) สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

- พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546 ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นไป

- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 46 (วรรคสอง) ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

- กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546 ให้นายจ้าง ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง

- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 79 ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานตั้งแต่วันที่แปดนับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน พ.ศ. 2547 ให้ผู้ประกันตนที่มีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ปีละไม่เกิน 180 วัน

- ผู้ที่ถูกเลิกจ้างได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตรา 50 % ของค่าจ้าง

- ผู้ที่ลาออกได้รับในอัตรา 30 % ของค่าจ้าง ปีละไม่เกิน 90 วัน

ทั้งนี้ ภายใน 1 ปีปฏิทินให้นับระยะเวลาการรับเงินทดแทนการขาดรายได้ทุก

ครั้งรวมกันไม่เกิน 180 วัน

● พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 78 ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน และต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงาน และจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงาน และได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

- การที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องมีสาเหตุถูกเลิกจ้าง เนื่องจากการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้างหรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- ต้องมีผู้ใช้ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

3.1.2 องค์การกับภาระงานที่เกี่ยวข้อง (กรมการจัดหางาน, 2547: 8)

(1) สำนักงานประกันสังคม มีหน้าที่ (สำนักงานประกันสังคม, 2547 : 45)

- จัดเก็บและบันทึกข้อมูลเงินสมทบ
- ตรวจสอบสิทธิการรับประโยชน์ทดแทน
- ตรวจสอบประวัติการส่งเงินสมทบ
- ตรวจสอบสาเหตุการเลิกจ้าง
- พิจารณาวินิจฉัยสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทน
- รับอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยประโยชน์ทดแทน

(2) กรมการจัดหางาน มีหน้าที่

- ขึ้นทะเบียนหางานและรับรายงานตัว
- ดำเนินการสัมภาระณ์ แนะนำอาชีพ และจัดหางานให้ตรงกับคุณสมบัติ
- พิจารณาจัดตำแหน่งงานที่เหมาะสมให้
- ประสานกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกรณีจำเป็นต้องฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- จัดหาตำแหน่งงานให้ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- จัดหางานแก่ผู้ว่างงานที่พ้นสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
- บันทึกข้อมูลการดำเนินงานเข้าระบบ Online

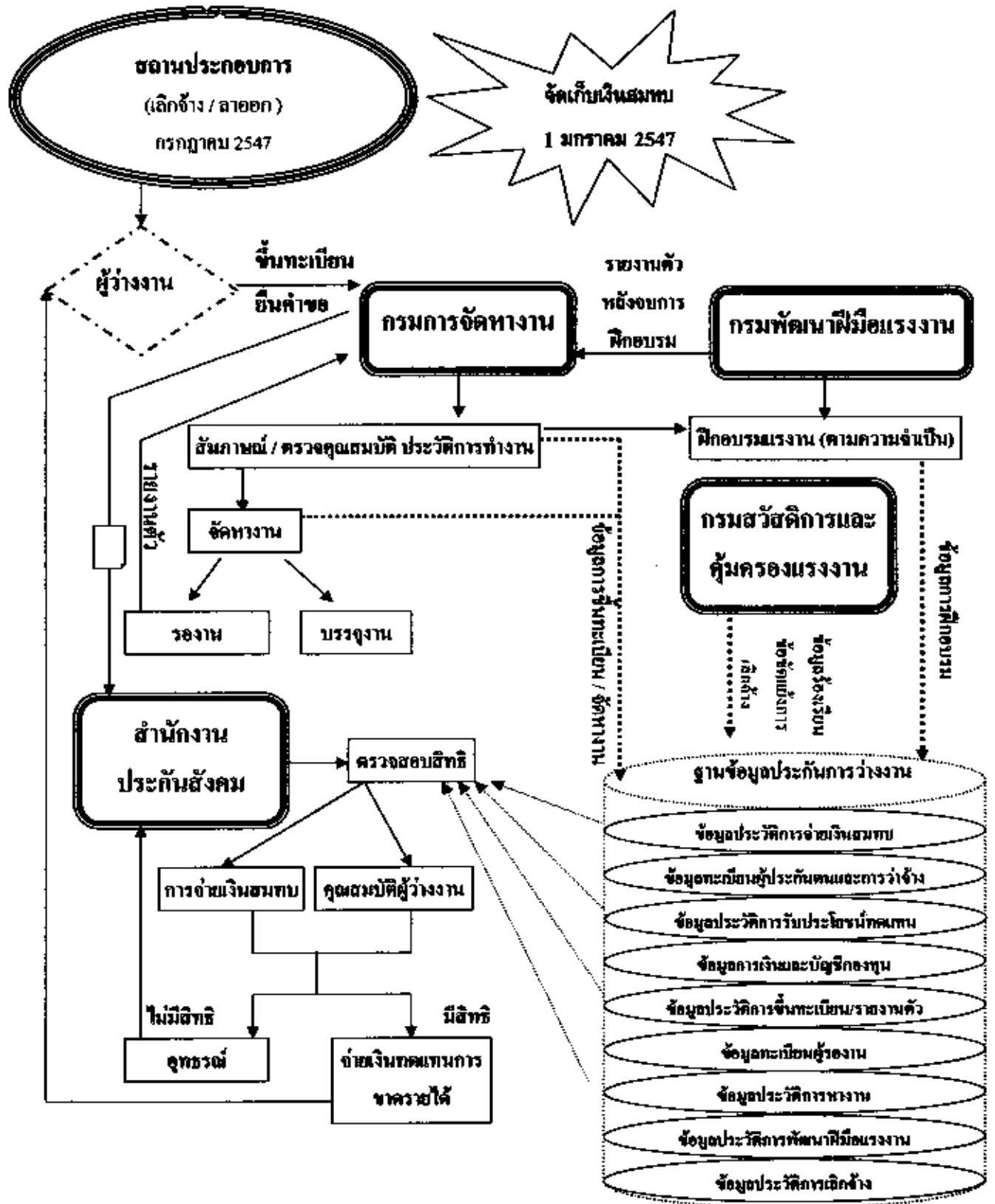
(3) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีหน้าที่ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2547 : 1)

- พิจารณาผู้ว่างงานเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในข้อตกลงร่วมระหว่างกรม
- พัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ว่างงาน
- พิจารณามาตรฐานหลักสูตรของภาคเอกชนและสถานที่ฝึกอบรม
- ฝึกอบรมฝีมือแรงงานหรือส่งเข้าอบรมในสถานฝึกอบรมของภาคเอกชน¹
- ประเมินติดตามผลการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- บันทึกข้อมูลการดำเนินงานเข้าระบบ Online (ผลการพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือการปฏิเสธการฝึกของผู้ว่างงาน) ให้สำนักงานประกันสังคม และกรมการจัดหางานทราบ

(4) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่

- พิจารณาเงื่อนไขการเลิกจ้าง และข้อร้องเรียนการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม
- บันทึกข้อมูลการดำเนินงานเข้าระบบ Online

¹ ในขณะนี้ (ธันวาคม 2547) ยังไม่สามารถส่งผู้ประกันตนไปเข้ารับการฝึกอบรมยังสถานบันฝึกอบรมภายนอก (ที่มีใ้หน่วยฝึกของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ได้ด้วยผลจากข้อขัดข้องทางกฎหมาย



แผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการประกันสังคมกรณีว่างงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

3.1.3 ขั้นตอนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงาน

จากแผนภูมิที่ 1 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานของ 3 หน่วยงานหลักในสังกัดกระทรวงแรงงาน (อันได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานนั้นจะเข้ามาให้การสนับสนุนและเชื่อมโยงข้อมูลกับสำนักงานประกันสังคม ในกรณีที่นายจ้างได้แจ้งว่าการเลิกจ้างที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามมาตรา 78 (2) ซึ่งเป็นเหตุให้ลูกจ้างต้องเสียสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน) นั้น สามารถลำดับขั้นตอนการให้บริการ (สำนักงานประกันสังคม, 2547: 2) ได้ดังนี้

3.1.3.1 ผู้ประกันตนกรณีว่างงานต้องไปขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานที่สำนักงานจัดหางานของรัฐ กรมการจัดหางาน² (แห่งใดก็ได้) โดยต้องกรอกแบบฟอร์มใบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงาน และกรอกแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (พร้อมด้วยหลักฐานซึ่งประกอบไปด้วยบัตรประชาชน, รูปถ่าย 1 นิ้ว 1 รูป, สำเนาแบบแจ้งการสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน (สปส 6-09) หรือหนังสือรับรองการออกจากงานที่นายจ้างออกให้ (ถ้ามี) และสำเนาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์หน้าแรกที่มีชื่อและเลขที่บัญชี) ทั้งนี้ ก่อนการรับขึ้นทะเบียน ฯ ดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่จะทำการชี้แจงรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง³ ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและการมีสิทธิในการขึ้นทะเบียนจากฐานข้อมูลเสียก่อน

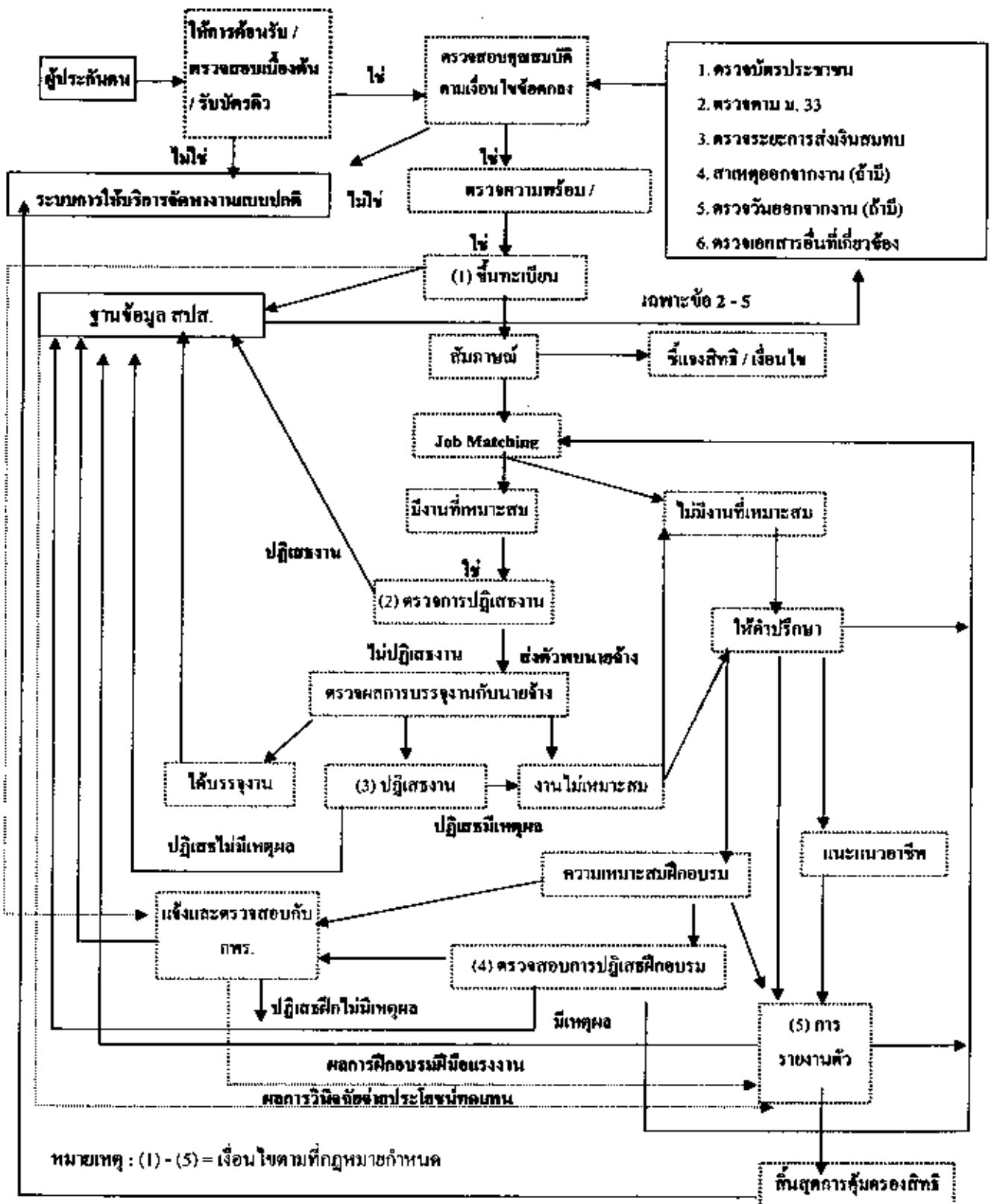
3.1.3.2 เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานทำการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ผู้ประกันตน และทดสอบความถนัดด้านอาชีพ (Vocational Testing) เพื่อประโยชน์ในการจัดหางานที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากความสามารถและความพร้อมในการทำงานควบคู่ไปด้วย

3.1.3.3 เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานทำการเลือกตั้งหน่วยงานว่างให้ ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน⁴ ได้มีโอกาสพิจารณาเลือก จำนวน 3 แห่ง

² ผู้ประกันตนกรณีว่างงานอาจมายื่นเรื่องขอรับประโยชน์ทดแทนที่สำนักงานประกันสังคมก็ได้ แต่ท้ายที่สุดแล้ว ไม่ว่าแบบคำขอและเอกสารประกอบการพิจารณาจะครบถ้วนหรือไม่ ผู้ประกันตนก็จะได้รับคำแนะนำหรือถูกส่งตัวให้ไปดำเนินการเรื่องการขึ้นทะเบียนหางาน และขั้นตอนอื่นที่เกี่ยวข้องยังสำนักงานจัดหางานเขตพื้นที่อยู่ดี (สำนักงานประกันสังคม, 2547: 10).

³ ในประเด็นที่สำคัญ อาทิเช่น (1) ผู้ประกันตนได้ขึ้นทะเบียน ณ สำนักงานจัดหางานแห่งใด (ในระหว่างระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิหรือต่อการทำงานแต่ละครั้ง) จะต้องไปรายงานตัวที่สำนักงานดังกล่าวเท่านั้น เว้นแต่ได้ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงในภายหลัง รวมไปถึงสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนพึงได้รับตามกฎหมาย(2) วันเริ่มมีสิทธิและระยะเวลาการรอสิทธิ (3) สิทธิและอัตราประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ

⁴ ขั้นตอนแรก จะใช้วิธีการจับคู่ (Matching) ระหว่าง (คุณสมบัติของ) ผู้ประกันตนกับตำแหน่งงานว่าง (ตามที่นายจ้างได้ระบุความต้องการไว้ในฐานข้อมูล) ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ แต่หากการจับคู่ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ขึ้นต่อมา เจ้าหน้าที่จะพิจารณาแนะนำงานอื่น ๆ ที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ในประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง การกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมและการปฏิเสธงาน โดยที่ในขั้นตอนนี้สุดท้าย หากยังไม่มีความเหมาะสมให้พิจารณาให้คำปรึกษาเพื่อหาข้อสรุปว่า ควรจะ (1) รอาน (2) ให้บริการแนะนำอาชีพ หรือ (3) ส่งไปฝึกอบรม



แผนภูมิที่ 2 แสดงกระบวนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงานในส่วนของ “กรมการจัดหางาน”

ที่มา : สำนักงานประกันแรงงานท่า กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

3.1.3.4 หากยังไม่มียางที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจะประสานงานส่งฝึกรวมแรงงาน (เพื่อเพิ่มทักษะหรือเปลี่ยนอาชีพ) ตามความจำเป็น⁵ และกำหนดนัดหมายวันมารายงานตัวอย่างน้อย 1 ครั้งต่อเดือน⁶

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีสถานฝึกอบรมทักษะความสามารถในงานอาชีพอยู่อย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนก็ตาม แต่ทว่าด้วยข้อติดขัดทางด้านกฎหมายที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในหมู่ผู้เกี่ยวข้อง⁷ จึงทำให้ไม่อาจนำเงินสมทบที่จัดเก็บมาเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงาน ณ ขณะนี้ได้ และได้กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลให้จำต้องส่งผู้ประกันตนไปฝึกอบรมยังหน่วยฝึกของ “กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน” ได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น (โดยนำงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กรมในแต่ละปีมาดำเนินการฝึกอบรมกลุ่มผู้ประกันตนในกรณีว่างงาน ไปพร้อมกันกับการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานแก่กลุ่มเป้าหมายปกติ) โดยที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนกระบวนการให้บริการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานไว้เป็นลำดับ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2547: 9) ดังนี้

(ก) ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่กรมการจัดหางานพิจารณาส่งเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานต้องอยู่ในเกณฑ์ดังต่อไปนี้

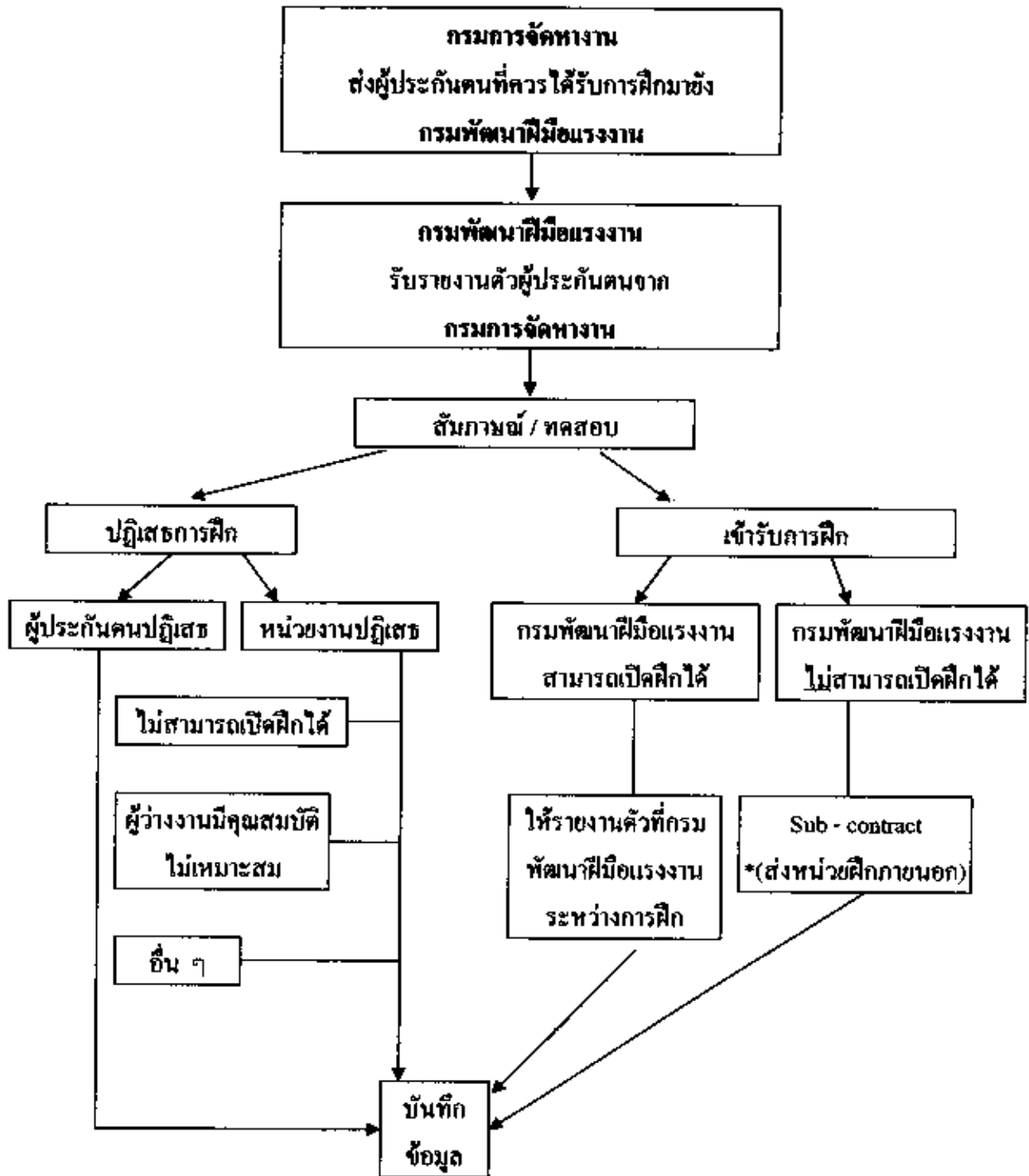
- ต้องเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่มีระยะเวลาการฝึกไม่มากกว่าระยะเวลาของการคุ้มครองสิทธิ

⁵ ความจำเป็นที่จะต้องได้รับการฝึกอบรม อาจมีสาเหตุมาจาก

1. ประสบการณ์ ทักษะ และความสามารถเดิมของผู้ประกันตนไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้างในขณะนั้น
2. ตำแหน่งงานใหม่ต้องการทักษะในสาขาอาชีพเดิมที่สูงขึ้น
3. ผลการวิเคราะห์ตลาดแรงงาน การจ้างงาน ภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งให้เห็นแนวโน้มที่ผู้ประกันตนจำเป็นต้องฝึกทักษะฝีมือในอาชีพใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต
4. เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการผลิตในสาขาอาชีพนั้น ๆ จึงต้องฝึกอบรมเพื่อให้ทันกับความก้าวหน้าทางวิทยาการที่เกิดขึ้น

⁶ การรายงานตัวเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานต้องมาแสดงตัว และรายงานความก้าวหน้าในการหางานทำ ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาจ่ายประโยชน์ทดแทนด้วย (กล่าวคือ ไม่ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่จัดหางานเขตพื้นที่ / จังหวัด ตามกำหนดในเดือนใด ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในเดือนนั้น)

⁷ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานได้ให้ข้อสังเกตว่า การกำหนดให้ค่าบริการจัดหางานและค่าพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งของกองทุนประกันสังคมกรณีว่างงานนั้น อาจจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 ได้ (สำนักงานประกันสังคม, 2547 : 2)



* หน่วยฝึกภายนอกจะดำเนินการให้ต่อเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประกันสังคม

แผนภูมิที่ 3 แสดงกระบวนการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงานในส่วนของ “กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน”

ที่มา : สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

● ต้องมีคุณสมบัติหรืออยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละหลักสูตร และจำนวนไม่เกินมาตรฐานการฝึกของแต่ละสาขาอาชีพ

(ข) ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานตามหนังสือส่งตัวภายใน 3 วันทำการ
- เข้ารับการสัมภาษณ์ ทดสอบแนวคิดและศักยภาพตามที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนดนัดหมาย^๖
- ปฏิบัติตามระเบียบกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ว่าด้วยการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การไม่ปฏิบัติตามระเบียบถือว่าปฏิเสธการฝึก^๗
- กรณีอยู่ระหว่างการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน มีสิทธิรายงานตัวประจำแต่ละเดือน ณ สถานที่ฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามแบบที่กรมการจัดหางานกำหนด โดยไม่ต้องไปรายงานตัวดังกล่าวที่กรมการจัดหางานก็ได้

3.1.3.5 เจ้าหน้าที่สำนักจัดหางานจะทำการบันทึกสถานะผู้ประกันตนกรณีว่างงานเข้าสู่ฐานข้อมูลกลางระบบ Online

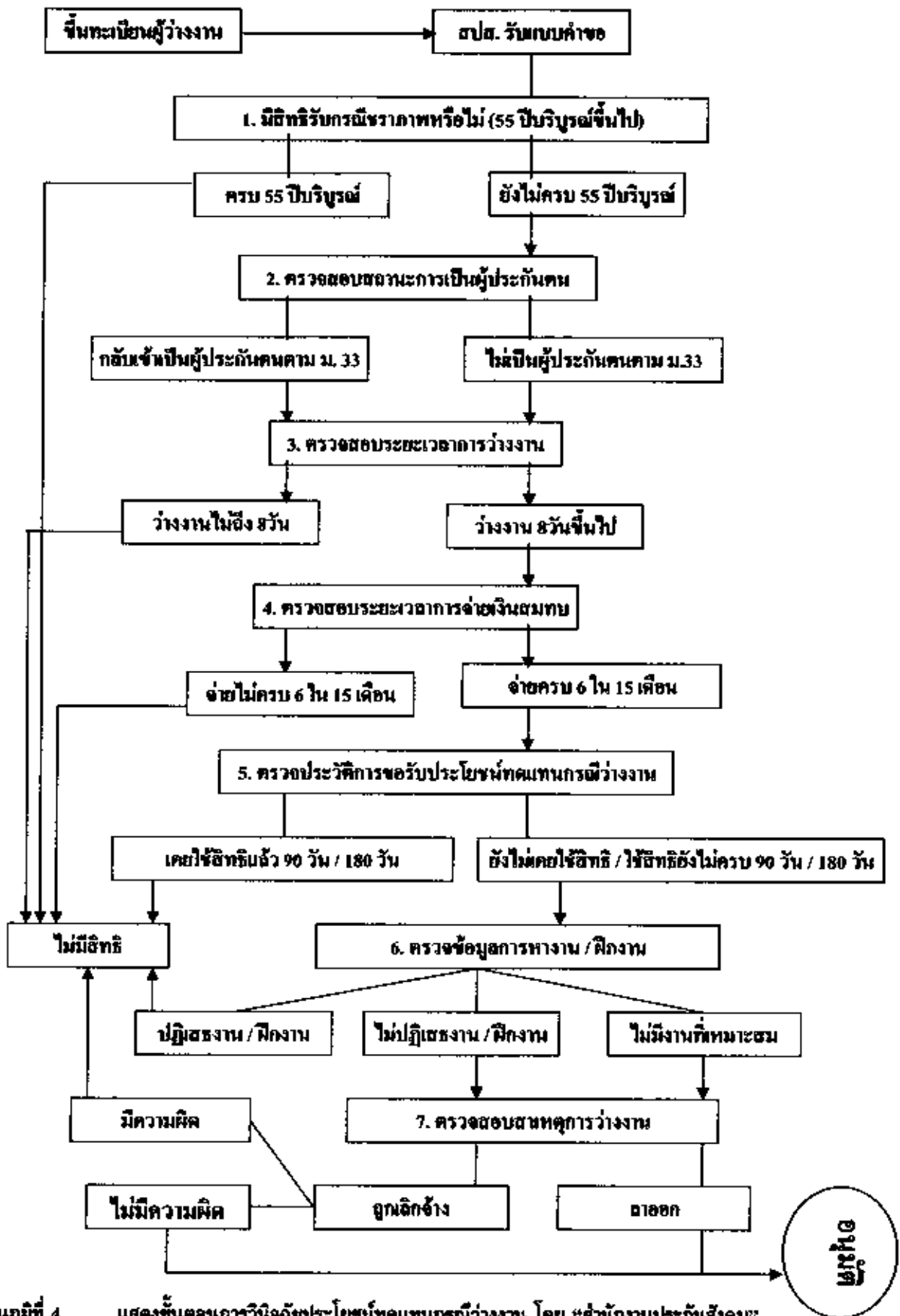
3.1.3.6 เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมดึงข้อมูลผู้ประกันตนกรณีว่างงานขึ้นมาวินิจฉัยตามเงื่อนไขการเกิดสิทธิ ซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ตามลำดับ คือ

(ก) ตรวจสอบว่าผู้ว่างงานเป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพหรือไม่ (อายุ 55 ปีบริบูรณ์) (ถ้าใช่แสดงว่าไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน แต่ให้ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแทน)

^๖ หากคุณสมบัติไม่ครบและหรือไม่ผ่านการทดสอบแนวคิดหรือไม่มีความเหมาะสมกับหลักสูตรหรือปฏิเสธการฝึก กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะแจ้งให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานและกรมการจัดหางานทราบภายใน 3 วัน

^๗ ซึ่งจะส่งผลให้สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนเป็นอันระงับไป ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้ ที่ไม่ถือว่าเป็นการ “ปฏิเสธการฝึก”

- (1) ไม่ได้รับการอนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เนื่องจากไม่ผ่านการทดสอบแนวคิดหรือไม่มีความเหมาะสมกับหลักสูตร
- (2) ระหว่างการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เกิดการเจ็บป่วยและมีใบรับรองแพทย์ว่าไม่สามารถฝึกอบรมฝีมือแรงงานได้
- (3) ระหว่างการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน บุพการี สามี-ภรรยา หรือบุตร เป็นผู้ทุพพลภาพหรือเสียชีวิต ซึ่งได้แสดงหลักฐานเป็นหนังสือและแจ้งความประสงค์จะลาออกจากการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การลาออกในกรณีนี้หากได้รับการฝึกอบรมมาแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และผ่านการวัดผลแล้ว ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับวุฒิต่อ
- (4) ระหว่างการฝึกอบรมฝีมือแรงงานได้ถูกเรียกระดมพล



แผนภูมิที่ 4 แสดงขั้นตอนการวินิจฉัยประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน โดย “สำนักงานประกันสังคม”
ที่มา : กองประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

(ข) ตรวจสอบสถานะความเป็นผู้ประกันตนว่าสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ตามมาตรา 38 (2) หรือไม่ ถ้าใช่ให้พิจารณาในประเด็นถัดไปได้

(ค) ตรวจสอบระยะเวลาการว่างงานในครั้งนี้อาจฐานประวัติการจ้าง ถ้ามีระยะเวลาการว่างงานตั้งแต่ 8 วันขึ้นไป ให้พิจารณาในประเด็นถัดไปได้

(ง) ตรวจสอบระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบว่าผู้ว่างงานจ่ายเงินสมทบครบ 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงานครั้งนี้ หรือไม่ ถ้าใช่ให้พิจารณาในประเด็นถัดไป

(จ) ตรวจสอบประวัติการรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานว่าเคยได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ กรณีว่างงานมาครบหรือยัง (90 วันสำหรับกรณีลาออก และ 180 วันสำหรับกรณีถูกเลิกจ้าง) ถ้ายังให้พิจารณาประเด็นถัดไป

(ฉ) ตรวจสอบสาเหตุการออกจากงานว่าถูกเลิกจ้างด้วยสาเหตุต่อไปนี้หรือไม่

- ทูจريتต่อหน้าที่
- กระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- ผ่าฝืนข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง
- ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 7 วันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- ประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
- ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่โทษสำหรับความผิดโดยประมาท หรือลหุโทษ

(ช) ตรวจสอบข้อมูลการทำงาน การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และการรายงานตัวของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ถ้าไม่ปฏิเสธการทำงานหรือการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ก็จะได้รับกรวินิจฉัยว่าเป็น “ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน”

3.1.3.7 เมื่อคุณสมบัตินครบถ้วน สำนักงานประกันสังคมทำการโอนเงินทดแทนการขาดรายได้ตามสิทธิให้ผู้ประกันตน ผ่านทางบัญชีธนาคารภายใน 5 วันทำการหลังจากที่ผู้ประกันตนได้ไปรายงานตัวตามกำหนด

3.1.3.8 หากผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนไม่พอใจคำสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน ณ สำนักงานประกันสังคมนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

3.2 ผลการดำเนินงานในถึงงบประมาณ 2547

ผลการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานในภาพรวมของหน่วยงานระดับกรม 3 แห่ง อันได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ในช่วงปีงบประมาณ 2547 (1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2547) สรุปได้ดังนี้

3.2.1 การให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงานแก่ผู้ประกันตนตามขั้นตอน

- ให้บริการขึ้นทะเบียนหางานทั่วประเทศ จำนวน 17,699 คน เป็นผู้ถูกเลิกจ้าง 5,265 คน (30 %) และผู้ลาออกจากงาน รวมทั้งสิ้นสูงสุดสัญญาจ้างรวม 12,434 คน (70 %)

- สามารถบรรจุงาน จำนวน 1,330 คน แบ่งเป็นบรรจุงานโดยสำนักจัดหางาน 229 คน (17 %) และบรรจุงานด้วยตนเอง 1,101 คน (83 %)

- ส่งเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2547 จำนวน 75 คน มารายงานตัวและขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 67 คน สำเร็จการฝึก 5 คน ไม่สำเร็จการฝึก 1 คน และปฏิเสธการฝึก 2 คน

- บันทึกรับแจ้งการขอรับประโยชน์ทดแทนทั่วประเทศ จำนวน 15,991 คน และวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทนทั่วประเทศ จำนวน 12,100 คน เป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน จำนวน 11,820 คน (98 %) และไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน (ปฏิเสธการจ่าย ฯ) จำนวน 280 คน (2 %)

3.2.2 จำนวนประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานสั่งจ่ายเข้าบัญชีผู้ประกันตน ณ วันที่ 30 กันยายน 2547 จำนวน 5,990 คน เป็นเงินทั้งสิ้น 30,559,077.80 บาท (สามสิบล้านห้าแสนห้าหมื่นเก้าพันเจ็ดสิบเจ็ดบาทแปดสิบสตางค์) คิดเป็น 1.45 % ของวงเงินรายจ่ายประโยชน์ทดแทนตามประมาณการรายรับรายจ่ายซึ่งเสนอคณะรัฐมนตรีในการขอความเห็นชอบการออกกฎหมายกระทรวงกรณีว่างงาน

3.2.3 จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน 5,990 คน เป็นผู้ถูกเลิกจ้าง จำนวน 1,812 คน (30 %) และเป็นผู้ออกจากงานและสิ้นสุดสัญญาจ้าง จำนวน 4,178 คน (70 %) ในจำนวน

ผู้ถูกเลิกจ้าง เป็นเพศชาย จำนวน 866 คน (48 %) และเพศหญิง 946 คน (52 %) ส่วนผู้ออกจากงานและสิ้นสุดสัญญาจ้างเป็นเพศชาย จำนวน 1,913 คน (46 %) และเพศหญิง 2,265 คน (54 %)

3.2.4 สำนักงานประกันสังคมเก็บเงินสมทบกรณีว่างงานจากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง รัฐบาล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2547 ได้รวมทั้งสิ้น 4,237.87 ล้านบาท คิดเป็น 86 % ของวงเงินรายรับเงินสมทบตามประมาณการรายรับรายจ่าย ซึ่งเสนอคณะรัฐมนตรีในการขอความเห็นชอบการออกกฎกระทรวงกรณีว่างงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2547: 3)

3.3 บทวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค

รูปแบบการนำเสนอบทวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทยนี้ จะเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินงานประกันการว่างงาน (ประกันการมีงานทำ) ที่ปรากฏอยู่ในต่างประเทศกับการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานในประเทศไทย โดยจะได้แจกแจงแยกประเด็นปัญหาและอุปสรรคออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน (ตามที่ได้อกล่าวไว้แล้วในระเบียบวิธีการศึกษา) นั่นคือ

3.3.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นแล้ว (ในระหว่างระยะเตรียมงาน และในช่วงระยะเวลาดำเนินการจริงในปีงบประมาณ 2547)

3.3.1.1 ด้านงบประมาณ

เนื่องจากด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมมาเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปแบบการจ้าง แก่กรมการจัดหางาน (ค่าบริการจัดหางาน) และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ค่าพัฒนาฝีมือแรงงาน) ได้¹⁰ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนอกจากจะเป็นกรณีเรื้อรังที่ทำให้ต้องสูญเสียเวลาไปกับการหารือเพื่อให้ได้ข้อยุติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาอย่างยาวนานแล้ว ยังได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการเตรียมงานในส่วนอื่น ๆ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกันสังคมกรณีว่างงานอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการจัดจ้าง / ฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากรด้านการจัดหางาน หรือการกำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์ในการให้บริการพัฒนาฝีมือแรงงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องส่งต่อไปฝึกอบรมฝีมือแรงงานยังสถาบันฝึกอบรมนอกสังกัดกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อจำเป็นที่จะต้องหางบประมาณสนับสนุนจากแหล่งอื่น ๆ มาชดเชยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ก็ยังต้องประสบกับ

¹⁰ กฎหมายกำหนดให้สามารถนำเงินสมทบที่จัดเก็บในกรณีประกันการทำงาน มาใช้จ่ายได้เฉพาะในส่วนของ “เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีว่างงาน” ซึ่งจะจ่ายโดยตรงให้แก่ผู้ประกันตนเท่านั้น

ข้อขัดข้องในการดำเนินการเช่นเดิม อาทิเช่น สำนักงานประมาณได้แจ้งว่า คำขอแปรญัตติงบประมาณรายจ่าย (เพิ่มเติม) ประจำปี พ.ศ. 2547 ของกรมการจัดหางานไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี¹¹ เป็นต้น

3.3.1.2 ด้านบุคลากร

ถึงแม้ว่ามูลเหตุส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านบุคลากร จะเป็นแรงกระเพื่อมที่ส่งผลต่อเนื่องมาจากปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณดำเนินงานก็ตาม แต่ทว่ามูลเหตุในเชิงปริมาณ (จำนวนอัตรากำลังเมื่อเทียบกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น) และคุณภาพ (ทักษะและประสบการณ์ในภารกิจใหม่) ของผู้ให้บริการ กลับเป็นกรณีที่ถูกซ่อนเร้นอยู่มีใช้น้อย กล่าวคือ

(ก) หน่วยงานในระดับปฏิบัติของกรมการจัดหางาน ซึ่งแต่เดิมนั้นกรอบอัตรากำลังได้ถูกออกแบบมาให้สัมพันธ์กับภาระงานที่ครอบคลุมในเรื่องของการคุ้มครองคนหางาน และการส่งเสริมการมีงานทำสำหรับกลุ่มคนหางานทั่วไป แต่เมื่อต้องมาร่วมสนับสนุนภารกิจประกันการว่างงานของสำนักงานประกันสังคม (ซึ่งแตกต่างจากภารกิจปกติ ในประเด็นที่มีเรื่องของหลักเกณฑ์ เงื่อนไขบังคับและประโยชน์ทดแทนเข้ามาเกี่ยวข้อง มีระบบการตรวจสอบหรือติดตามผลอย่างใกล้ชิด รวมไปถึงมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานบังคับไว้ด้วย) ทำให้เกิดปริมาณงานส่วนเพิ่มที่จะต้องจัดวางอัตรากำลังที่มีอยู่เดิมเข้ามาร่วมรับผิดชอบด้วยอีกส่วนหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงระยะเวลาเดียวกัน หน่วยปฏิบัติเหล่านี้ยังต้องทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการดำเนินงานจัด “ระบบบริหารแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ” ด้วยอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้นภาระงานล้นซึ่งจะส่งผลไปถึงคุณภาพของผลงาน (ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในประเด็นปลีกย่อยของปัญหาด้านงานบริการจัดหางาน) จึงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้¹²

(ข) ส่วนในกรณีหน่วยฝึกของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น อาจกล่าวได้ว่า การที่ต้องเข้ามาร่วมสนับสนุนภารกิจประกันการว่างงานนั้น นับได้ว่าเป็นการเพิ่มพูนภาระงานเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก (แม้ในปัจจุบันกลุ่มเป้าหมายผู้ประกันตนกรณีว่างงานยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย แต่ก็ก็เป็นผลมาจากข้อจำกัดในเรื่องอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาถึงจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม อาทิเช่น ภาวะเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจของผู้ประกันตน การประชาสัมพันธ์โครงการ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและการส่งต่อ เป็นต้น) เพราะถึงแม้ว่ากรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะได้มีการเปิดฝึกอบรมให้แก่แรงงานกลุ่มเป้าหมายปกติอย่างต่อเนื่องตลอดปีในหลายหลักสูตร (ซึ่งเชื่อกันแต่เดิมว่าน่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับ

¹¹ โดยให้เหตุผลว่า ระยะเวลาการให้บริการประกันสังคมกรณีว่างงานในงบประมาณ 2547 มีอยู่เพียง 3 เดือนเท่านั้น จึงขอให้่างงบประมาณปกติมาจัดสรรใช้ไปก่อน (เอกสารประกอบการประชุมกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 4 / 2547 วันพุธที่ 30 มิถุนายน 2547)

¹² อาทิเช่น การบันทึกข้อมูลผิดพลาด ความคลาดเคลื่อนในแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน (สำนักงานประกันสังคม, 2547: 5) เป็นต้น

กลุ่มเป้าหมายพิเศษนี้ได้) ก็ตาม แต่ทว่าโดยสภาพความเป็นจริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือไปจากภาระงานเชิงปริมาณในเรื่องการบันทึกข้อมูล การรับ - ส่งข้อมูล รวมไปถึงงานถึงการตรวจสอบข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อาทิเช่น กรมการจัดหางาน เป็นต้น (ซึ่งไม่เคยจำเป็นต้องปฏิบัติมาก่อนเมื่อต้องดำเนินการฝึกให้แก่กลุ่มเป้าหมาย) แล้ว เนื้องานส่วนเพิ่มนี้ ยังมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากเนื้อหาปกติอยู่เป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับในกรณีที่ได้เกิดขึ้นกับหน่วยปฏิบัติของกรมการจัดหางานเช่นกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับมอบหมายให้เข้ามารับผิดชอบจัดการฝึกอบรมให้แก่กลุ่มผู้ประกันตนกรณีว่างงานเหล่านี้ จะต้องเป็นบุคลากรฝึก (ทั้งในส่วนของครูฝึก ฝ่ายอำนวยความสะดวกฝึก และฝ่ายประสานจัดการฝึก) ที่ได้ผ่านการฝึกอบรม / ซักซ้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะตัวของกลุ่มเป้าหมายนี้เป็นอย่างดีมาในระดับหนึ่งแล้ว ไม่ว่าจะป็นข้อเท็จจริงในเรื่องข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการฝึกอบรมที่จำกัดไม่เกินไปกว่า “ระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิ” หลักสูตร ทักษะ และหรือจุดเน้นพิเศษซึ่งจะช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างเฉพาะราย / แนวโน้มตลาดแรงงานในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี (เพื่อจะได้สามารถกลับไปสู่ภาวะการมีงานทำได้ในเวลาอันรวดเร็ว รวมไปถึงป้องกันความเสียหายในเรื่องงบประมาณที่รัฐและกองทุนได้จัดสรรให้ ไปจนถึงการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีแก่ผู้ประกันตนว่า ระยะเวลาที่ใช้ไปในการฝึกอบรม มิได้เป็นเรื่องสูญเปล่าหรือไม่คุ้มค่า) ดังนั้น ถ้าจำเป็นที่จะต้องเปิดการฝึกอบรมในหลักสูตรที่เหมาะสมให้แก่ผู้ประกันตนที่ว่างงาน จึงมิใช่เป็นภารกิจที่ง่ายตายหรือสามารถปฏิบัติไปตามกรอบเดิม ๆ ที่เคยเป็นมาได้เลยแต่อย่างใด แต่ทว่ากลับจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมงานในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้เป็นพิเศษ ไม่ว่าจะป็นในเรื่องของการจัดหาวัสดุ / อุปกรณ์การฝึก อาคาร / สถานที่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ มิฉะนั้นแล้วอาจทำให้ต้องถูกอ้างอิงถึงความไม่พร้อมดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้า¹³

3.3.1.3 ด้านงานบริการจัดหางาน (แก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน)

นอกเหนือไปจากข้อจำกัดในด้านบุคลากรแล้ว ประเด็นปัญหาทางด้านงานบริการจัดหางานแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ก็เป็นกรณีที่ควรจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากการส่งเสริมให้ผู้ว่างงานเหล่านี้สามารถกลับไปสู่ภาวะการมีงานทำได้ในระยะเวลาอันสั้นนั้น ถือได้ว่าเป็นปรัชญาและหัวใจสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่และเสถียรภาพทางการเงินของระบบการประกันการว่างงาน เนื่องด้วยการดังกล่าวนอกจากจะทำให้กองทุน ฯ สามารถลดภาระในการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีว่างงานให้แก่ผู้ประกันตนแล้ว การที่บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสทำงาน และมีรายได้อีกครั้ง (ซึ่งต้องหักส่วนหนึ่งนำส่งเป็นเงิน

¹³ ปัญหาและอุปสรรคในส่วนของการพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ได้ถูกระบุไว้ในสรุปผลการดำเนินโครงการทดลองการบูรณาการงานประกันสังคมกรณีว่างงาน ประจำเดือนพฤษภาคม 2547 (1 - 30 เมษายน 2547) ประการหนึ่งก็คือ “ไม่มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้ว่างงาน” (เอกสารประกอบการประชุมกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 3 / 2547 วันพุธที่ 26 พฤษภาคม 2547)

สมทบ) ยังส่งผลในเชิงทวีคูณถึงรายได้ที่กองทุน ฯ จะได้รับเข้ามาเพิ่มเติมอีกด้วย แต่ทว่าโดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่นั้น อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานในส่วนของการจัดหางานดังกล่าวยังไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่ผู้เกี่ยวข้องได้คาดหวังไว้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากผลการทดลองปฏิบัติงานตลอดทั้งสามครั้งที่ผ่านมามีผู้ได้รับการบรรจุงานไม่ถึงกึ่งหนึ่งของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ¹⁴ (ถึงแม้ว่า สาเหตุประการหนึ่งอาจเป็นผลจากข้อเท็จจริงที่ว่า โครงการทดลองดังกล่าวมีระยะเวลาในการดำเนินการที่สั้นมากก็ตาม แต่ก็น่าจะนำมาใช้เป็น “เหตุเตือนภัย” ที่ดีได้) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการดำเนินงานด้านงานบริการจัดหางานในช่วงปีงบประมาณ 2547 (1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2547) ตามที่ปรากฏในข้อ 3.2.1 แล้ว ก็ยังเป็นกรณีที่สามารถยืนยันได้ถึงสภาพการณ์แห่งปัญหาและแนวโน้มที่จะบังเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับขีดความสามารถในด้านนี้ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ประกันตนกรณีว่างงานซึ่งได้มาขึ้นทะเบียนหางานไว้ทั่วประเทศ จำนวน 17,699 คน ได้รับการบรรจุงานเพียง 1,330 คน โดยที่ในจำนวนนี้มีเพียง 229 คน (หรือคิดเป็นร้อยละ 1.29) เท่านั้นที่เป็นการบรรจุงานโดยสำนักงานจัดหางานของรัฐ

ทั้งนี้ นอกจากมูลเหตุในเรื่องความไม่พร้อมของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสนับสนุนการปฏิบัติงานให้บริการจัดหางานแก่กลุ่มผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่สำคัญแล้ว ความไม่พร้อมในเรื่องอื่น ๆ ภายใต้กระบวนการให้บริการจัดหางาน ก็เป็นสิ่งที่มิอาจละเลยที่จะถูกกล่าวถึงไปได้เช่นกัน อาทิเช่น

๑) ประสิทธิภาพ และทักษะเฉพาะตำแหน่ง

เนื่องจากการให้บริการจัดหางานแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานให้ประสบผลสำเร็จตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายได้บังคับไว้ นั้น จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ มีทักษะ / ความรู้ความสามารถในเชิงวิชาชีพ หรือผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดมาพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเทคนิคการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ผู้ประกันตน การให้คำชี้แจง การจัดหางาน รวมไปถึงการให้คำปรึกษา และการให้บริการแนะแนวอาชีพ แต่ทว่าด้วยข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ใน

¹⁴ ครั้งที่หนึ่ง เป็นการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานต้นแบบจำลอง (Simulation Model) ซึ่งดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมายในเขตความรับผิดชอบของสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 7 ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม - 30 ธันวาคม 2545 โดยมีผู้เชี่ยวชาญ JICA เป็นผู้สนับสนุนและเป็นที่ปรึกษาโครงการ ผลปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับการบรรจุงานเพียงร้อยละ 43.92 ครั้งที่สอง เป็นการดำเนินโครงการทดลองการให้บริการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ว่างงานตามระบบประกันสังคม (ระยะที่ 2) ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม - 30 กันยายน 2546 ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศ ผลปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับการบรรจุงาน ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 20.45 ครั้งที่สาม เป็นการดำเนินงานโครงการทดลองการบูรณาการงานประกันสังคมกรณีว่างงานในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองส่วน ในระหว่างวันที่ 1 - 30 เมษายน 2547 ซึ่งครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศเช่นกัน ผลปรากฏว่าครั้งนี้นักกลุ่มตัวอย่างได้รับการบรรจุงาน ลดลงเหลือต่ำสุดเพียงร้อยละ 11.30 เท่านั้น

ปัจจุบัน การแสวงหามูลค่าของหน่วยงานที่มีลักษณะดังกล่าวครบถ้วน หรือแม้เพียงบางส่วน เพื่อนำมาบรรจุงบปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานจัดหางานให้ครบทุกแห่งก็เป็นกรณีที่มีข้อเรื่องง่ายเลยแต่อย่างใด อีกทั้งการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในด้าน (อัตรากำลัง) บุคลากร ซึ่งกรมการจัดหางานได้ร้องขอและได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานประกันสังคมในการจัดจ้างบุคลากรมาสนับสนุนการปฏิบัติงานเพิ่มเติม¹⁵ จึงยังมีใช้การแก้ปัญหาที่ถูกจุดเสียทีเดียว หากว่าผู้ที่ได้รับการจัดจ้างเพิ่มเติมเหล่านั้นมิได้มีคุณสมบัติทางวิชาชีพตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ในทางตรงกันข้าม การที่สำนักงานจัดหางานยังจำเป็นต้องใช้บุคลากรเท่าที่มีข้อจำกัดอยู่ทั้งในเชิงจำนวนและคุณภาพดังเช่นที่เป็นอยู่ต่อไปในระยะยาวแล้ว นอกจากจะส่งผลให้งานในความรับผิดชอบไม่รัดหน้าไปเท่าที่ควรแล้ว ยังอาจมีโอกาสเกิดข้อผิดพลาดได้ง่าย และท้ายสุดก็ต้องมาเสียเวลาไปกับการแก้ไขปรับปรุงงานที่ได้ทำไว้แล้วอีกด้วย

๑) ฐานข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงานว่าง

ผลสำเร็จของการบรรจุงานแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานให้ได้

โดยเร็วนั้น ยังจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับจำนวนตำแหน่งงานว่าง (ทั้งในเชิงปริมาณและความหลากหลาย) ที่สำรองอยู่ในคลังข้อมูลตำแหน่งงาน (Job Bank) เพื่อนำมาดำเนินการจับคู่ (Matching) กับคุณสมบัติของผู้ประกันตน ก่อนส่งตัวไปพบนายจ้างตามขั้นตอนถัดไป ทว่าโดยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ฐานข้อมูลดังกล่าวยังนับว่ามีอยู่น้อยมาก (แม้เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนหางานซึ่งยังมีจำนวนน้อยกว่าที่ได้คาดการณ์การไว้อย่างยิ่งก็ตาม) และอาจกล่าวได้ว่า จำนวนดังกล่าวไม่เคยเพียงพอต่อความต้องการในการบรรจุงานของผู้ว่างงานเลย¹⁶

3.3.1.4 ด้านบริการพัฒนาฝีมือแรงงาน (แก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน)

ถึงแม้ว่าจะยังไม่สามารถนำผลการพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ในช่วงปีงบประมาณ 2547 (1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2547) ตามที่ปรากฏในข้อ 3.2.1 มาแจกแจงถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน (เนื่องจากจำนวนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่ถูกส่งไป

¹⁵ คณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 8) ได้มีมติคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 12 - 13 / 2547 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 และ 5 ตุลาคม 2547 อนุมัติให้โอนเงินกองทุนเพื่อบริหารงานสำนักงานประกันสังคมปี พ.ศ. 2547 - 2548 ให้กรมการจัดหางานจัดจ้างบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อปฏิบัติงานประกันสังคมกรณีว่างงานแก่จังหวัดที่ให้บริการขึ้นทะเบียนหางานแก่ผู้ประกันตนมากกว่า 10 คน / วัน รวมทั้งสิ้นจำนวน 23 อัตรา (สำนักงานประกันสังคม, 2547 : 5)

¹⁶ อ้างอิงเพิ่มเติมจากข้อมูลในเอกสารประกอบการประชุมกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 4 / 2547 วันพุธที่ 30 มิถุนายน 2547 วาระที่ 3.3 ซึ่งกรมการจัดหางานได้ขอหารือที่ประชุมเกี่ยวกับข้อจำกัดในการให้บริการจัดหางานแก่ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานต่างด้าว เนื่องจาก “ในปัจจุบันมีตำแหน่งงานว่างไม่เพียงพอสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นคนไทยอยู่แล้ว”

เข้ารับการฝึกอบรมยังมีจำนวนที่น้อยมาก) แต่ทว่าเมื่อนำผลโครงการทดลองการบูรณาการงานประกันสังคมกรณีว่างงานในระหว่างวันที่ 1 - 30 เมษายน 2547 มาพิจารณา ก็จะพบว่า จากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง (อันน้อยนิดเมื่อเทียบกับเป้าหมายรวมทั่วประเทศ จำนวน 1,700 คน) ที่สำนักงานจัดหางานได้ส่งไปเข้ารับการฝึกอบรมทั้งสิ้น 21 คนนั้น มีเพียง 1 คนเท่านั้นที่ได้รับรายงานว่าเข้ารับการฝึกอบรมจริง (รวมไปถึงผลสรุปตามโครงการซึ่งได้ระบุว่า “เมื่อเจ้าหน้าที่ได้แนะนำกลุ่มเป้าหมายให้ไปฝึกอาชีพ กลับไม่มีผู้สนใจหรือต้องการเข้ารับการฝึกอาชีพมากนัก”) ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าท้ออย่างยิ่งว่า กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรจะต้องวางกรอบการดำเนินงาน หรือกำหนดมาตรการเชิงรุกเช่นไรเพิ่มเติม เพื่อจะสามารถยกระดับความสำเร็จในการสร้างแรงจูงใจหรือปัจจัยที่จะสนับสนุนให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเหล่านี้ บังเกิดทัศนคติที่ดีจนเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ที่จะเข้ารับการฝึกอบรมจนสำเร็จตามหลักสูตร ด้วยสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่น่าพึงพอใจได้ (ในประเด็นปลีกย่อยเชิงคุณภาพอื่น ๆ นั้น จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดอีกครั้งในส่วนของผลการคาดการณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคต)

3.3.1.5 ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้อง

กรณีปัญหาด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานนี้ ถือได้ว่าเป็นมูลเหตุแห่งข้อขัดข้องที่ได้ส่งผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาเป็นลูกโซ่อย่างต่อเนื่อง (นับตั้งแต่เริ่มการทดลองระบบ จนมาถึงการปฏิบัติงานจริงในปีงบประมาณ 2547 ที่ผ่านมา)

(ก) จากรายงานการประชุมกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 1 / 2547 ในวันที่ พุธที่ 25 กุมภาพันธ์ 2547 ได้แสดงให้เห็นว่า การเตรียมการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการประกันสังคมกรณีว่างงานได้เริ่มปรากฏเค้าโครงแล้วว่า อาจไม่สามารถพัฒนาระบบหลัก ตลอดจนโครงข่ายสื่อสารข้อมูล (Network) ได้ทันกำหนดการเริ่มต้นการรับขึ้นทะเบียนคนหางาน และพิจารณาจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 (อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากการดำเนินงานโครงการจัดหาและพัฒนาระบบการจัดการฐานข้อมูลรวมของสำนักงานประกันสังคมที่กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการเช่นกัน)

(ข) ผลสรุปจากการดำเนินงานโครงการทดลองการบูรณาการงานประกันสังคมกรณีว่างงาน ครั้งที่ 1 (ระหว่างวันที่ 1 - 30 เมษายน 2547) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความไม่พร้อมทางด้านระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมไปถึงข้อขัดข้องในการใช้งานระบบสำรองของสำนักงานประกันสังคมได้ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยรวมลดต่ำลงเป็นอย่างมาก

(ค) ในการประชุมกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 4 / 2547 ณ วันพุธที่ 30 มิถุนายน 2547 กรมการจัดหางาน ในฐานะหน่วยงานหลักในการให้บริการแก่ผู้ประกันตนโดยตรง ซึ่ง

ประสิทธิภาพและผลสำเร็จของการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องพึ่งพิงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสำคัญ) ได้แจ้งให้ทราบว่า

- จนถึงขณะนี้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับรองรับระบบงานประกันสังคมกรณีว่างงานยังไม่เสร็จสมบูรณ์ และไม่มี ความมั่นใจว่าพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้
- ขณะเดียวกันปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่สมบูรณ์ทันสมัยในสำนักงานจัดหางานยังเป็นกรณีปัญหาที่สำนักงานประกันสังคมยังไม่สามารถตอบสนองได้ โดยท้ายที่สุด กระทรวงแรงงานจึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากสำนักงานแรงงานจังหวัดในการให้การสนับสนุนอุปกรณ์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวในระยะ 3 เดือนสุดท้ายของปีงบประมาณ 2547 เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า

- บริษัทผู้รับจ้างในการวางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับระบบประกันสังคมกรณีว่างงานได้ดำเนินการฝึกอบรมการใช้งานโปรแกรมการให้บริการจัดหางานในระยะเวลาเพียง 1 วัน ทำให้เจ้าหน้าที่ยังไม่มีความชำนาญเท่าที่ควร

(ง) หลังเริ่มให้บริการแก่ผู้ประกันตนมาได้เกือบ 1 เดือน กรมการจัดหางานได้นำเสนอปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ซึ่งจำเป็นต้องใช้งานทั้งที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เสร็จสมบูรณ์) ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความยุ่งยากในการบันทึก การเรียกดูข้อมูล รวมไปถึงการจัดพิมพ์รายงานแสดงสถิติผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากการพัฒนาโปรแกรมยังไม่ได้ครอบคลุมมาถึงส่วนนี้

(จ) ในส่วนของสำนักงานประกันสังคมเอง ก็ได้ยอมรับ (ไว้ในรายงานผลการดำเนินงานการประกันสังคมกรณีว่างงาน ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2547 ซึ่งเสนอต่อคณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร) เช่นกันว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศประกันการว่างงานยังไม่สมบูรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- โปรแกรมระบบยังต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงต่อไปอีกระยะหนึ่ง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งาน (เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการโดยตรงกับผู้ประกันตน และเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ข้อมูลในการจัดทำรายงาน)

- ขณะที่ปัญหาการขาดแคลนคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ในหน่วยปฏิบัติของกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น จะได้รับการแก้ไขภายในประมาณกลางเดือนพฤศจิกายน 2547 นี้

• แต่ในส่วนของโครงข่ายสื่อสารข้อมูล (Network) นั้น ได้ติดตั้งเสร็จสมบูรณ์และใช้งานอยู่ในปัจจุบันแล้ว

3.3.2 ปัญหาและอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (โดยวิเคราะห์จากกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 หน่วย)

3.3.2.1 สำนักงานประกันสังคม

ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีว่างงานที่อาจทวีความรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจแผ่กระจายออกไปในวงกว้าง) ซึ่งสำนักงานประกันสังคมควรจะต้องเตรียมมาตรการ หรือแนวทางเพื่อรับมือย่อมมิใช่เป็นเรื่องของการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรงแต่อย่างใด (เพราะได้รับการฟ้องถ่ายให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเกือบทั้งหมดแล้ว) หากแต่เป็นประเด็นที่หลายฝ่ายได้มองข้ามความสำคัญไป แถมในบางครั้งยังนำมายึดถือเป็นทางออกสำคัญในการปกป้องตนเอง หรือลดการใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ฯ เสียอีกด้วย แต่ในการศึกษาครั้งนี้กลับพบว่า “การกำหนดหลักเกณฑ์ และระเบียบที่จะนำไปสู่การเสียสิทธิในประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน” อาจจะเป็นน้ำผึ้งหยดเดียวที่ทำให้การประกันการว่างงาน (หรือรวมไปถึงการประกันสังคมทั้งระบบ) ขาดความน่าเชื่อถือก็เป็นได้ โดยหลักเกณฑ์และระเบียบดังกล่าว ได้แก่

- การรายงานตัว (หากไม่มารายงานตัวในเดือนใดจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนในเดือนนั้น)
- การปฏิเสธงาน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธงานกับเจ้าหน้าที่จัดหางาน หรือการปฏิเสธงานกับนายจ้าง
- การปฏิเสธการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธการฝึกกับเจ้าหน้าที่จัดหางาน หรือปฏิเสธการฝึกกับเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (อาทิเช่น ไม่ไปรายงานตัวฝึกตามกำหนด ไม่ฝึกตามที่เจ้าหน้าที่แนะนำ หรือฝึกไม่จบหลักสูตร เป็นต้น)

โดยที่ถึงแม้ว่า หลักเกณฑ์และระเบียบดังกล่าวจะได้วางกรอบในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ว่าเหตุที่เกิดขึ้นซึ่งอาจนำไปสู่การเสียสิทธิในประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนในแต่ละกรณีนั้น มีเหตุผลความจำเป็นที่เหมาะสมรองรับหรือไม่ก็ตาม แต่การพิจารณาดังกล่าว หากมิได้เป็นไปด้วยความรอบคอบ และยึดหลักความยืดหยุ่นประกอบการดำเนินงานอย่างถึงที่สุดแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลในเชิงลบได้โดยง่าย เพราะผู้ประกันตนย่อมไม่พอใจหากว่าต้องมาสูญเสียประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ไป (ในช่วงที่ไม่มีรายได้อื่นอีกเลย) ทั้งที่ได้จ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันยาวนาน

3.3.2.2 กรมการจัดหางาน

ปัญหาในระยะยาวของการให้บริการจัดหางานนั้น มีใช้ว่าจะเป็นประเด็นในเรื่องจำนวนของผู้มารับบริการซึ่งคงจะเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่องเท่านั้น แต่สิ่งที่ควรต้องคำนึงถึงและนำมาเป็นตัววัดคือเพื่อให้ได้ภาระงานที่จะต้องเกิดขึ้นจริงในภาพรวมอีกประการหนึ่งก็คือ ภาระงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจัดหางานจังหวัดต่อผู้รับบริการ 1 คนนั้น นอกจากจะต้องประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการตรวจสอบคุณสมบัติ การขึ้นทะเบียนคนหางาน การสัมภาษณ์ การบันทึกข้อมูลแล้ว ภาระงานบางขั้นตอน อาทิเช่น การรับรายงานตัว การให้คำปรึกษาหารือ การจัดหางานที่เหมาะสม เป็นต้น ก็ยังเป็นเรื่องที่มีใช้การดำเนินการเพียงครั้งเดียวแล้วจบสิ้น แต่หากทว่าจะต้องทำซ้ำอีกหลายครั้ง (ตามกำหนดนัดหมาย) จนกว่าผู้ประกันตนดังกล่าวจะได้งานทำในรอบการเกิดสิทธินั้น

ด้วยเหตุนี้ การคำนวณภาระงานที่แท้จริง เพื่อการกำหนดกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมสำหรับรองรับการให้บริการที่เปี่ยมประสิทธิภาพและคุณภาพ จึงเป็นวาระงานที่ผู้เกี่ยวข้องควรจะได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

3.3.2.3 กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

(ก) ประกาศกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับและการปฏิเสธการฝึกอบรมฝีมือแรงงานสำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ในข้อ 2 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่กรมการจัดหางานพิจารณาส่งเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานว่า จะสามารถเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่มีระยะเวลาการฝึกไม่มากกว่าระยะเวลาของการคุ้มครองสิทธิ อีกทั้งจะต้องมีคุณสมบัติหรืออยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละหลักสูตร ... นั้น หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งจะพบว่า เกณฑ์ดังกล่าวนอกจากจะส่งผลให้กองทุน ฯ ต้องรับภาระในการจ่ายประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้จนเต็มระยะเวลาของการคุ้มครองสิทธิในแต่ละครั้งแล้ว อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะสกัดกั้นโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสมเพื่อการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้ประกันตนที่จำเป็นต้องได้รับการบริการในส่วนนี้ ด้วยเหตุที่ว่า

- ถึงแม้ว่าผู้ประกันตนจะมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในบางหลักสูตร แต่หากช่วงเวลาว่างงานแล้วถูกส่งเข้าฝึกอบรมไม่ตรงกับช่วงเวลาที่มีการเปิดฝึกในรอบปกติ (ทั้งหลักสูตรเตรียมเข้าทำงาน และยกระดับฝีมือแรงงาน) ก็เป็นการยากที่จะมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมในรอบจัดพิเศษ เนื่องจากไม่คุ้มค่าพอกที่หน่วยฝึกจะดำเนินการให้ หรือเป็นไปได้ที่ผู้ว่างงานจะสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มนี้ได้โดยลำพัง

- ถ้าช่วงเวลาร่างงานกับช่วงเปิดฝีกอบรมเกิดความเหลื่อมกัน

อยู่ ก็อาจส่งผลให้ผู้ประกันตนไม่สามารถเข้ารับการฝีกอบรมได้เลย หรือไม่สามารถเข้ารับการฝีกอบรมจนครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร (เพราะพันธะระยะเวลาของการคุ้มครองสิทธิในคราวนั้น ๆ) จนกลายเป็นความสูญเสียค่า หรือเป็นอุปสรรคต่อการบรรจุนานในที่สุด

(ข) ประกาศกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับและการปฏิเสธการฝีกอบรมฝีมือแรงงานสำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ในข้อ 5.3 ซึ่งได้ระบุว่า กรณีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานไม่สามารถจัดการฝีกอบรมฝีมือแรงงานในสถาบัน/ศูนย์ที่กรมการจัดหางานแจ้งมาได้ และพิจารณาเห็นว่าสถาบัน/ศูนย์อื่นหรือหน่วยงานภายนอกสามารถดำเนินการได้ ให้พิจารณาส่งไปฝีกอบรมในสถานที่ดังกล่าวได้นั้น แม้ในขณะนั้นจะยังไม่อาจดำเนินการได้อันเนื่องมาจากข้อขัดข้องกฎหมายนั้น แต่ในอนาคตเมื่อสามารถดำเนินการได้แล้ว¹⁷ ผลที่ตามมาก็คือหากมิได้มีการวางกรอบหรือเตรียมการ (ไว้เป็นการล่วงหน้า) ในเรื่องกฎเกณฑ์ และหรือคุณสมบัติของสถาบันฝีกอบรมอื่นเหล่านี้ที่จะสามารถรับเป็นผู้ฝีกได้นั้น ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานในการฝีกอบรม ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เหมาะสม และการร้องเรียนจากผู้ประกันตน ตลอดจนจนสถาบันฝีกอบรมอื่นที่ไม่ได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันก็จะตามมาอย่างแน่นอน

3.3.2.4 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมกรณีว่างงานในอนาคต เบื้องหน้า ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรจะได้รับการมอบหมายให้เข้ามาดูแลเป็นพิเศษเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากเรื่องการตรวจสอบสาเหตุการออกจากงาน (เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าลูกจ้างออกจากงานเพราะสาเหตุใด) ตามกรอบภาระหน้าที่ปกติภายใต้กระบวนการประกันสังคมกรณีว่างงานแล้ว ก็คือภารกิจในเรื่องเกี่ยวกับ “การตรวจสอบการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ของผู้ประกันตนว่าเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่” ด้วยอีกประการหนึ่ง (เพื่อเป็นการแบ่งเบาและสนับสนุนภารกิจในด้านการติดตามผลการใช้สิทธิให้แก่หน่วยปฏิบัติของกรมการจัดหางานได้อีกส่วนหนึ่ง) กล่าวคือ การที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในการเกิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานไว้ว่า ต้องเป็นผู้ประกันตนที่ว่างงานและได้จ่ายเงินสมทบกรณีว่างงานมาครบ 6 เดือน พร้อมเงื่อนไขประกอบนั้น อาจเกิดกรณีหลีกเลี่ยงเพื่อให้ได้ประโยชน์ทดแทนโดยเจตนาที่ไม่สุจริตขึ้นได้ กล่าวคือ

¹⁷ สำนักงานประกันสังคมกำลังเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อเพิ่มการกำหนดประโยชน์ทดแทนในมาตรา 79 ให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องค่าบริการจัดหางาน และค่าพัฒนาฝีมือแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2547: 6) ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถส่งต่อผู้ประกันตนไปฝีกอบรมยังสถาบันฝีกอบรมที่มีใช้หน่วยฝีกของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้

- ผู้ประกันตนที่ได้ขึ้นทะเบียนคนหางานไว้แล้ว (โดยเฉพาะกลุ่มที่มีทักษะ / วิชาชีพเฉพาะ สามารถประกอบอาชีพอิสระได้) อาจมีเจตนาให้ตนว่างงานจนครบตามสิทธิ (180 วันสำหรับผู้ถูกเลิกจ้าง และ 90 วันสำหรับผู้ลาออก) เพื่อจะสามารถแสวงหารายได้ ได้ทั้งจากประโยชน์ทดแทนการว่างงาน และการลักลอบทำงานภายในเวลาเดียวกัน

- หากว่าสถานประกอบการใดต้องการลดต้นทุนโดยการทำความเข้าใจกับลูกจ้างว่า แทนที่ลูกจ้างเหล่านั้นจะต้องถูกให้ออกจากงานอย่างถาวร ก็ให้เป็นการให้ออกจากงานไปภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน แล้วไปรับสิทธิประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ (และพยายามหาเหตุที่จะไม่ต้องเข้าทำงานที่อื่นตามที่กรมการจัดหางานเสนอให้) จากนั้นก็กลับมาทำงานในสถานประกอบการเดิม (หรือในเครือช่าย) ให้ได้อย่างน้อยอีก 6 เดือน เพื่อจะได้รับสิทธิประโยชน์อีกครั้งในปีปฏิทินต่อไปเมื่อได้ถูกให้ออกจากงานแบบมีข้อตกลงลับอีกครั้ง (โดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดเล็ก ๆ ที่อาจให้ลูกจ้างที่อยู่ระหว่างรับประโยชน์ทดแทนลักลอบกลับมาทำงานในช่วงเวลาดังกล่าว)

- หรือในกรณีสถานประกอบการที่เป็นธุรกิจด้านบริการ ได้แก่ โรงแรมในแหล่งท่องเที่ยวที่มีความแตกต่างในเรื่องผู้มาใช้บริการและรายได้ระหว่างช่วงฤดูท่องเที่ยวและนอกฤดูท่องเที่ยวอย่างชัดเจน อาจจะมีนโยบายที่จะจ้างพนักงานส่วนใหญ่เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งในปีปฏิทิน นั่นคือ เริ่มต้นและสิ้นสุดในระหว่างฤดูท่องเที่ยวเท่านั้น จากนั้นก็ให้พนักงานเหล่านี้ออกจากงานไปรับผลประโยชน์ทดแทนส่วนหนึ่งและอุดหนุนรายได้ให้อีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้พร้อมจะกลับมาทำงานกับธุรกิจดังกล่าวอีกครั้งเมื่อฤดูท่องเที่ยวใหม่มาถึง

ซึ่งรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ (ที่อาจเกิดขึ้นได้) ทั้งในประการแรกสำหรับบุคคลธรรมดา และใน 2 ประการหลังสำหรับธุรกิจ / สถานประกอบการดังกล่าวข้างต้นนี้ ย่อมจะสามารถช่วยให้บุคคลธรรมดามีรายได้เพิ่มเติม และธุรกิจก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้เป็นจำนวนมาก โดยยังคงความสัมพันธ์และความผูกพันที่ดีกับพนักงานไว้ได้ต่อไป แต่กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันทางการเงินของกองทุนประกันการว่างงานเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงานและสถานประกอบการอยู่แล้ว จึงควรที่จะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่สอดส่องพฤติกรรมความเป็นไปเหล่านี้ด้วย ทั้งเพื่อประโยชน์ในการป้องปรามและปราบปรามมิให้กรณีอันไม่พึงประสงค์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้

3.3.2.5 ภาพรวมของระบบการประกันสังคมกรณีว่างงาน

(ก) ไม่ว่าอัตราเงินสมทบของฝ่ายรัฐบาลจะยังคงมีส่วนที่ต่ำกว่าฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยรัฐยังยืนยันภาระหน้าที่ที่จะสนับสนุนงบประมาณประจำปีสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงานต่อไป หรืออาจมีการปรับเปลี่ยนประโยชน์ทดแทนให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องค่าบริการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงานก็ตาม

ประเด็นในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงควรเป็นกรณีศึกษาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญเพื่อจัดทำกรอบในการประกันมาตรฐานของการให้บริการแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานอย่างจริงจัง เพราะเมื่อบังเกิดความไม่พึงพอใจในเรื่องดังกล่าวขึ้นเมื่อใด ก็เป็นการยากที่หน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ (โดยเฉพาะในส่วนของบริการจัดหางาน และบริการพัฒนาฝีมือแรงงาน) จะสามารถบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบหรือกล่าวอ้างเงื่อนไขใด ๆ ได้ เนื่องจากกรณีการประกันสังคมซึ่งครอบคลุมไปถึงเรื่องการประกันการว่างงานนี้ เปรียบไปแล้วก็เหมือนกับการที่ลูกจ้างได้จ่ายเงินเพื่อซื้อความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และเมื่อเวลาดังกล่าวมาถึงก็เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่พวกเขาจะได้รับบริการดังกล่าวอย่างยุติธรรม แต่หากสิ่งที่เกิดขึ้นมิได้เป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว ความขุนเคืองที่จะนำไปสู่การร้องเรียนและความสับสนวุ่นวายในสังคมก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ยกตัวอย่างเช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้เตรียมความพร้อมในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อรองรับกลุ่มเป้าหมายในแต่ละประเภทอาชีพและระดับการทำงานไว้ครอบคลุมเพียงใด ทั้งนี้ เนื่องจากโดยข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า กลุ่มผู้ประกันตนกรณีว่างงานเป็นจำนวนมากที่มีสถานะเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับงานวิชาการ หรืองานบริหาร (กลุ่ม White Collar) ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากกลุ่มเป้าหมายเดิมของกรมที่ส่วนใหญ่จะเป็นเยาวชนหรือผู้ดำรงสถานะในระดับปฏิบัติการ ดังนั้นรูปแบบและหลักสูตรที่จะนำมารองรับจึงควรจะต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมกับโอกาสในการยกระดับทักษะหรือปรับเปลี่ยนงานของคนกลุ่มนี้ด้วย ขณะเดียวกัน กรมการจัดหางานเองนั้นก็มีความพร้อมเพียงใดที่จะสามารถจัดหาตำแหน่งงานที่เหมาะสมรองรับแรงงานในแต่ละกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งจะกระทบไปถึงกลุ่มคนทำงานในทุกภาคการผลิตของประเทศ ประเด็นเหล่านี้จึงควรที่จะได้มีการเตรียมการไว้ในระยะยาว ก่อนที่ปัญหาจะปรากฏขึ้นจริง

(ข) ตามที่สำนักงานประกันสังคมมีแนวคิดที่จะเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อแก้ไขนิยาม (มาตรา 5) คำว่า “ว่างงาน” เพื่อยกเว้นการคุ้มครองการลาออกโดยสมัครใจ โดยกำหนดเป็น “ว่างงาน” หมายความว่า การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิตสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานแรงงานสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ไม่รวมการลาออกจางานโดยสมัคร