

บทที่ 1

บทนำ



ความนำ

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นผลทำให้ประเทศต่าง ๆ เห็นความสำคัญของการอุตสาหกรรมว่าสามารถสร้างความร่ำรวยให้แก่ประเทศได้ ประชากรของประเทศที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมจะอยู่ที่กึ่งคืน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงพยายามส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นภายในประเทศ

จากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. ทำให้เกิดระบบโรงงาน (Factory System) พวกนายทุนได้จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น รวมคนงานทั้งที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือ ซึ่งแต่เดิมทำงานอยู่ตามบ้านมาทำที่โรงงาน คนงานเหล่านี้จึงเปลี่ยนงานจากการทำงานส่วนตัวมาเป็นลูกจ้าง พวกนายทุนหรือนายจ้างจะมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งงานลูกจ้าง เป็นผู้กำหนดค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน ระเบียบกฎเกณฑ์การทำงาน ฯลฯ
2. ทำให้เกิดระบบนายทุน การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ต้องใช้เครื่องมือเครื่องจักรในการผลิต ซึ่งเครื่องมือเครื่องจักรเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมาก จึงเกิดนายทุนขึ้นมา พวกนายทุนมีความต้องการกำไรมาก และเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่พวกลูกจ้างต้องการค่าจ้างสูงทำงานแต่น้อย ผลประโยชน์ของบุคคลทั้ง 2 ฝ่าย จะส่วนทางกัน จึงเป็นเหตุให้สัมพันธ์ภาพระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมักจะห่างกันออกไปตามการขยายตัวของธุรกิจ
3. ทำให้เกิดปัญหาคนว่างงาน เมื่อมีการนำเครื่องมือเครื่องจักรมาใช้ในการผลิต จริจอยู่ เครื่องมือเครื่องจักรเหล่านี้ต้องควบคุมโดยคน แต่ประสิทธิภาพของเครื่องจักรมีมากกว่าคนจึงเป็นเหตุให้คนที่เคยทำงานชนิดนี้ด้วยมือต้องหันไปทำงานอย่างอื่นแทน หรือถ้าหากงานอื่นทำไม่ได้ก็อาจกลายเป็นคนว่างงานไปในที่สุด
4. ทำให้พลเมืองเพิ่มขึ้น จากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้มีการผลิตอุปกรณ์สำหรับป้องกัน และยารักษาโรคต่าง ๆ ดีขึ้น ทำให้คนตายน้อยลง

5. ทำให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น คนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานอาจเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน ความจำเจอยู่กับงานอาจทำให้เป็นโรคเส้นประสาท หรือสภาพของโรงงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ตลอดจนสารเคมีวัตถุพิษที่ใช้ในการผลิตอาจเป็นสารมีพิษ ซึ่งก็อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ พยายามหาทางแก้ไขโดยการจัดตั้งระบบประกันสังคมขึ้นมา จากรายงานการสัมมนา เรื่อง การประกันสังคม ซึ่งจัดขึ้นโดยกรมประชาสัมพันธ์ ระหว่างวันที่ 24 - 25 สิงหาคม 2521 และ วันที่ 7 - 9 พฤศจิกายน 2521 ได้อธิบายไว้ว่า

การประกันสังคม เป็นงานแขนงหนึ่งของระบบความมั่นคงแห่งสังคม เป็นโครงการระยะยาวของรัฐที่มีวัตถุประสงค์จะให้ความคุ้มครองเงินรายได้ของประชาชนไม่ให้มีการลดทอนหรือต้องสูญเสียไปบางส่วนหรือทั้งหมด โดยมีหลักการสำคัญที่จะจัดตั้งกองทุนกลางหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "กองทุนประกันสังคม" ขึ้นดำเนินการ เพื่อหาทางชดเชยหรือทดแทนเงินรายได้ดังกล่าว ไม่ว่าจะต้องหยุดงานขาดรายได้ เพราะสาเหตุแห่งความเจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน พิการทุพพลภาพ ชราภาพ ตายว่างงานหรือมีภาวะค่าใช้จ่ายทางครอบครัวมากเกินไปจนกำลังความสามารถของตน นอกจากนี้ยังจะต้องจัดให้มีบริการทางการแพทย์ บริการทางสังคมสงเคราะห์และอื่น ๆ ตามความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนอีกด้วย¹

ในปัจจุันประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้ว ได้แบ่งการประกันสังคมออกเป็น 8 ประเภทด้วยกัน คือ

1. การประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance)
2. การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance)
3. การประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน (Industrial Injury Insurance)

¹ กรมประชาสัมพันธ์, กองความมั่นคงแห่งสังคม, "การประกันสังคมคืออะไร"

รายงานการสัมมนาเรื่อง การประกันสังคม (กรุงเทพมหานคร : กองความมั่นคงแห่งสังคม, กรมประชาสัมพันธ์, 2521), หน้า 3.

4. การประกันการพิการทุพพลภาพ (Invalidity Insurance)
5. การประกันการชราภาพและทายาท (Old age Insurance)
6. การประกันการตาย (Survivors Insurance)
7. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)
8. การประกันการส่งเคราะห์ครอบครัว (Family Insurance)

สำหรับประเทศไทยเรานั้น นับว่ายังล้าหลังประเทศอื่น ๆ มาก ได้เคยมีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคมครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2497 แต่ก็ได้ยกเลิกไป เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจหลักการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งในข้อ 3 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน และให้รัฐบาลโดยกรมแรงงานทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง เมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน นับได้ว่าเป็นการเริ่มงานประกันสังคมประเภทแรกในประเทศไทย

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ข้อ 3 กำหนดให้กรมแรงงานจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นมา และตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบ การจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และการอุทธรณ์ กำหนดให้นายจ้างที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบให้จ่ายเงินสมทบภายในเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 และให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้มีสิทธิ ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบันนี้กองทุนเงินทดแทนได้ดำเนินงานมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ผู้วิจัยมีความสนใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จึงได้ทำการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2521 ว่าเป็นอย่างไร โดยจะศึกษาถึงจำนวนนายจ้างที่จ่ายเงินสมทบ จำนวนเงินสมทบที่ได้รับจากนายจ้าง จำนวนลูกจ้างที่อยู่ในข่ายคุ้มครอง จำนวนที่รับแจ้งประสบอันตราย จำนวนเงินทดแทนที่จ่ายแก่ลูกจ้าง ตลอดจนการดำเนินงานอื่น ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทน

2. เพื่อศึกษาทัศนคติของนายจ้างและลูกจ้างที่มีต่อการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทน ในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2521 ว่าเป็นอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างและลูกจ้าง

3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2521 ว่า มีมากน้อยเพียงไร เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานและขยายงานต่อไปในอนาคต

แนวเหตุผลทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมติฐาน

การบริหารงานกองทุนเงินทดแทนที่ดี จะเป็นการคุ้มครอง และช่วยเหลือลูกจ้างอย่างได้ผลเต็มที่ และยังเป็นการลดรายจ่ายอันไม่จำเป็นของนายจ้างและของกองทุนเงินทดแทนลงได้อย่างมาก

วิธีการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เน้นหนักไปทางด้านการศึกษาการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2521 ดังนั้น วิธีการศึกษาจึงอาศัยข้อมูลจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ก. การสังเกตการณ์ (Observation) ได้ร่วมสังเกตการณ์และปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาเป็นระยะเวลาหลายปี

ข. การสัมภาษณ์ (Interview) ได้สอบถามและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกองทุนเงินทดแทน ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ตลอดจนการออกแบบสอบถามความคิดเห็นของนายจ้างและของลูกจ้างที่มีต่อการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2521

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ศึกษาจากหนังสือวารสาร เอกสารและบทความต่าง ๆ ที่ได้พิมพ์เผยแพร่ในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2522 รวมทั้งศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน

3. นำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อศึกษาปัญหา และเพื่อเสนอแนะวิธีการดำเนินงานที่ดี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ คาดว่าจะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่การดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เนื่องจากยังมีนายจ้างและลูกจ้างอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจการปฏิบัติงานของกองทุนเงินทดแทนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด นายจ้างมักจะจ่ายเงินลំมหบทตามหน้าที่เท่านั้น เมื่อลูกจ้างของตนประสบอันตรายจากการทำงาน ก็ไม่ได้แจ้งการประสบอันตรายนั้นต่อกองทุนเงินทดแทนแต่อย่างไร ทำให้ลูกจ้างเสียสิทธิ์ที่ควรจะได้

อนึ่ง การศึกษาการดำเนินงานที่ผ่านมา จะทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันจะเป็นแนวทางในการหาทางแก้ไขและปรับปรุง วิธีการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเพิ่มประโยชน์แก่นายจ้างลูกจ้างมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจจะให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ นายจ้าง และลูกจ้าง ในการร่วมกันจัดตั้งการประกันสังคมประเภทอื่นต่อไปในอนาคต



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย