

# ปัญหาการจัดเก็บเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533<sup>1</sup>

ธิดาทิพย์ บุญสงค์<sup>2</sup>

การค้นคว้าอิสระนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ เนื่องจากกองทุนประกันสังคมประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบได้ไม่ครบถ้วนและความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบ โดยทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้ตามกฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศและของประเทศไทยว่ามีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเร่งรัดหนี้สินต่อนายจ้างที่ไม่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งเงินสมทบไม่ถูกต้องครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นทะเบียนประกันสังคมและนำส่งเงินสมทบเพื่อรวบรวมไว้เป็นทุนสำหรับใช้จ่ายตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุน

จากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พบว่านายจ้างไม่ชำระเงินสมทบตามกำหนด โดยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถบังคับนายจ้างให้นำส่งเงินสมทบตามกำหนดเวลาที่มีอยู่มีความล่าช้าและยังไม่สามารถทำให้จัดเก็บเงินสมทบได้อย่างครบถ้วนอันก่อให้เกิดการค้างชำระเงินสมทบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขาดมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างกรณีที่มีการหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบและการที่นายจ้างแจ้งข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง เป็นความผิดที่ทำให้เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลยพินิจเปรียบเทียบปรับอันที่จะก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้รวมทั้งการที่กฎหมายไม่มีการกำหนดอายุความในการติดตามเกี่ยวกับการค้างชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มตามกฎหมายที่มีการนำเอากฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเทียบเคียงในการบังคับชำระหนี้ของนายจ้าง นอกจากนี้ยังพบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายยังไม่สามารถจัดเก็บเงินสมทบได้ตามวัตถุประสงค์

จากการศึกษา ขอเสนอแนะว่าเห็นควรมีมาตรการให้มีการวางเงินประกันตั้งแต่มีการขึ้นทะเบียนเพื่อบทลงโทษนายจ้างที่มีการหักเงินสมทบแต่ไม่นำส่งให้มีความรับผิดชอบทางอาญาและกรณีที่นายจ้างมีการแจ้งข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อมูลอันเป็นจริง ไม่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเปรียบเทียบปรับแต่ให้มี

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชติมานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สถิตย์เสมากุล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การส่งคำฟ้องต่อพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาล พร้อมทั้งให้นายจ้างรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการละเว้น ตลอดจนไม่ให้นำกฎหมายเกี่ยวกับอายุความมาบังคับใช้ในกฎหมายฉบับนี้

ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหา นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนให้กับสถานประกอบการและลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมจากการค้นคว้าพบว่า นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนให้กับสถานประกอบการและลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมทำให้เงินสมทบค้างชำระเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในระบบประกันสังคมสำนักงานประกันสังคมมีขั้นตอนดำเนินการทางกฎหมาย แต่เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนครบถ้วนจนถึงการดำเนินการยึดทรัพย์สินของนายจ้างแล้วแต่ไม่สามารถทำให้นายจ้างนำเงินสมทบมาชำระเข้ากองทุนประกันสังคม กฎหมายประกันสังคมมีการลงโทษนายจ้างโดยการให้นายจ้างที่ค้างชำระเงินสมทบจ่ายเงินเพิ่มตามกฎหมายในอัตราร้อยละสองต่อเดือนจากเงินสมทบที่นายจ้างค้างชำระตามมาตรา 49 หากนายจ้างจ่ายเงินสมทบล่าช้าเกินวันที่ 15 ของเดือนถัดไปการลงโทษดังกล่าวยังไม่สามารถเพียงพอ เนื่องจากนายจ้างยังคงมีการค้างชำระซ้ำ ๆ และในการดำเนินการยึดทรัพย์สินของนายจ้างแล้ว ก่อให้เกิดภาระเพิ่มขึ้น ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อสังคม เนื่องจากกิจการนายจ้างไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ลูกจ้างตกงานกองทุนต้องรับภาระที่หนักขึ้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่กองทุน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่ลูกจ้างและนายจ้างรายอื่น รวมถึงกองทุนประกันสังคมด้วย

กิจการที่ขึ้นทะเบียนสถานประกอบการที่หยุดกิจการ แต่ยังคงมีหนี้เงินสมทบค้างชำระอยู่สำนักงานประกันสังคมดำเนินการยึดตามขั้นตอนแล้วแต่ไม่มีทรัพย์สินที่จะให้ทำการยึดอาัยได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถนำเงินมาชำระได้ ผลสุดท้ายหนี้ดังกล่าวก็จะกลายเป็นหนี้ค้างชำระในระบบประกันสังคม เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผล

หนี้เงินสมทบที่เกิดจากการตรวจบัญชีค่าจ้าง จะพบว่ามิรายได้บางอย่างที่นายจ้างไม่นำมาคำนวณเป็นค่าจ้างด้วย ทำให้ต้องมีการเรียกเก็บเงินสมทบเพิ่มเติม เนื่องจากนายจ้างเกิดความสับสนว่าเงินค่าจ้างชนิดใดที่กฎหมายได้ระบุว่าให้นำส่งเป็นค่าจ้าง ซึ่งต้องมีการตีความว่ารายได้ประเภทใดเป็นค่าจ้างและรายได้อื่นไม่ใช่ค่าจ้าง เช่น เงินโอที เงินโบนัส ในส่วนของกองทุนประกันสังคมมีถือเป็นค่าจ้าง ทำให้นายจ้างนำส่งไม่ครบถ้วนในขณะที่ประเทศสาธารณสุขรับัลแกเรียมีการจัดเก็บผ่านหน่วยงานสรรพากรนำเงินรายได้ทั้งหมดมาคำนวณทำให้ไม่เกิดความสับสนในการนำส่งเงินสมทบ และนำส่งโดยให้สรรพากรเป็นผู้ดูแล ในขณะที่ประเทศไทยยังคงมีการแยกกันอย่างเห็นได้ชัดเจนคนละหน่วยงานเป็นผู้ดูแล

2. ปัญหาการไม่มีกฎหมายบังคับกรณีนายจ้างหักเงินลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม นายจ้างได้หักเงินสมทบของลูกจ้างเพื่อนำส่งสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม แต่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หลังจากนั้นนายจ้าง ได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างแล้ว นายจ้างต้องหักเงินสมทบของลูกจ้างเพื่อนำส่งสำนักงานประกันสังคมตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายใน

กำหนดเวลาตามกำหนด การกระทำดังกล่าวเป็นเจตนาของนายจ้างที่หักเงินสมทบแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคม นายจ้างได้นำเงินสมทบของลูกจ้างไปใช้เป็นประโยชน์ในทางของนายจ้าง อันเป็นความตั้งใจของนายจ้าง ซึ่งในส่วนของกฎหมายประกันสังคมยังไม่มีบทลงโทษใด ๆ นอกจากการคำนวณเงินเพิ่มตามกฎหมายจากเงินสมทบที่ค้างชำระเท่านั้น นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าบทลงโทษนายจ้างที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ

3. ปัญหาการแจ้งข้อมูลจำนวนลูกจ้าง ไม่ครบถ้วนนายจ้างมีลูกจ้างไม่ตรงตามความเป็นจริงที่แจ้งขึ้นทะเบียนประกันสังคม เนื่องจากนายจ้างแจ้งไว้ไม่ครบจำนวนลูกจ้าง ในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างมากกว่าที่แจ้งขึ้นทะเบียนประกันสังคม เนื่องจากนายจ้างแจ้งไว้ไม่ครบจำนวนลูกจ้าง การกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่านายจ้างมีเจตนาที่จะไม่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สังคม สำนักงานประกันสังคมมีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับนายจ้างที่มีการกระทำดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกันสังคมคือ มาตรา 96 โดยนายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

4. ปัญหาอายุความในการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและเงินเพิ่มตามกฎหมายประกันสังคมจะเห็นว่าแนวกฎหมายของประกันสังคมที่ใช้ในปัจจุบันนั้น มีแนวในการปฏิบัติคล้ายกับกฎหมายของเอกชนคือให้โอกาสนายจ้างในการนั้นคือต้องมีการเตือนก่อนถึงสองครั้งออกหนังสือเตือน (ตามมาตรา 47 ทวิ) เพื่อให้ให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบที่ค้างชำระและออกหนังสือเชิญพบพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ให้นายจ้างมาพบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ พร้อมนำเอกสารให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทะเบียนผู้ประกันตน ถ้ากรณีนายจ้างไม่เข้ามาพบตามกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือประเมินเงินสมทบโดยประเมินตามฐานค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 47 ทวิ (2) ถ้านายจ้างยังไม่มาชำระอีกต่อไปก็เป็นขั้นตอนการเตือนครั้งสุดท้าย ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การยึดอายัดทั้งนี้ เมื่อมีการยึดอายัดแล้วถ้ายึดอายัดไม่ได้เลย กองทุนยังคงต้องรับผิดชอบในการที่จะต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนที่อยู่ภายใต้กองทุนประกันสังคมด้วยแล้วถ้ามีแบบนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ กองทุนจะมีเสถียรภาพได้อย่างไร

สรุปและวิจารณ์ผล จากการค้นคว้าขอเสนอแนะว่า

1. ควรให้มีการเพิ่มกฎหมายให้วางเงินประกันตั้งแต่มีการขึ้นทะเบียนนายจ้างตามประเภทการประกอบกิจการ เพื่อเป็นการป้องกันกรณีนายจ้างขึ้นทะเบียนแล้วไม่นำส่งเงินสมทบ เนื่องจากแนวทางการดำเนินการเร่งรัดหนี้ที่ผ่านมาไม่สามารถใช้ได้ผลอย่างเต็มที่ และเมื่อมีการดำเนินการแล้ว ไม่ก่อประโยชน์เท่าที่ควร

2. ให้มีบทลงโทษนายจ้างกรณีหักเงินสมทบลูกจ้างแล้วมิได้นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ตามหลักกฎหมายอาญาในความผิดของนายจ้างแยกต่างหากจากกฎหมายอาญา โดยให้สำนักงานประกันสังคมระบุเป็นผู้เสียหายเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถพิจารณาจากลักษณะความผิดของนายจ้างและลงโทษนายจ้างโดยมิต้องส่งฟ้อง อันเป็นการกระตุ้นเตือนนายจ้างเกี่ยวกับเจตนาไม่นำส่งเงินสมทบ เพื่อรักษาประโยชน์ของกองทุนอันเป็นการสงวนสิทธิสำหรับสมาชิกเท่านั้น เนื่องจากเมื่อนายจ้างค้างชำระแต่กองทุนประกันสังคมยังคงต้องรับภาระในการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างตามที่กฎหมายได้ให้การคุ้มครองอันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม

3. ให้มีบทลงโทษจากการที่นายจ้างไม่แจ้งขึ้นทะเบียนเพื่อให้นายจ้างรับผิดชอบตามหลักประมวลกฎหมายอาญา โดยให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้เสียหายเพิ่มขึ้นและมีให้มีการเปรียบเทียบปรับแต่ให้มีการส่งคำฟ้องต่อพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาล และระบุให้นายจ้างต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในการละเว้นไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมอันเกิดจากไม่กระทำตามกฎหมายประกันสังคมไว้ในกรณีพิศมเพื่อเป็นการลงโทษ โดยให้สำนักงานประกันสังคมสามารถพิจารณาจากการกระทำความผิด เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้นายจ้างปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติประกันสังคมและเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์อันเป็นสาธารณะ

4. ประเด็นปัญหาอายุความในการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและเงินเพิ่มตามกฎหมายประกันสังคมในพระราชบัญญัติประกันสังคมยังไม่มีกำหนดไว้ ควรมีการกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องอายุความ เนื่องจากการเก็บเงินสมทบนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับมหาชน และกองทุนประกันสังคมได้มีการจ่ายเงินสมทบสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างไปแล้ว จึงไม่ควรนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้

จากบทลงโทษนายจ้างเกี่ยวกับการค้างชำระในการเรียกเก็บเงินเพิ่มตามกฎหมายปัจจุบัน กฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยการจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้เงินเพิ่มที่คำนวณได้ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่าย ควรมีการปรับเปลี่ยน โดยแบ่งแยกนายจ้างตามขนาดของกิจการเป็นกิจการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ และมีการกำหนดการจ่ายเงินสมทบภายใน 3 เดือน หรือ 6 เดือน หรือภายในเดือนถัดไป โดยดูจากขนาดของสถานประกอบการ และหากนายจ้างมีการชำระตามกำหนดเวลาเพื่อเป็นการบรรเทาภาระเกี่ยวกับการนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและการเรียกเก็บเงินเพิ่มตามกฎหมายของนายจ้างแต่ละขนาด นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้นายจ้างแต่ละขนาดตื่นตัวในการนำส่งเงินสมทบ โดยเพิ่มการลงโทษนายจ้าง หากนายจ้างมีการค้างชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ควรออกข้อกฎหมายสร้างเงื่อนไขเพิ่มเพื่อเป็นการกระตุ้นให้นายจ้างตื่นตัวเกี่ยวกับนายจ้างที่นำส่งเงินสมทบสม่ำเสมอและไม่เคยทำผิดกฎหมาย ควรมีการให้สิทธิต่าง ๆ หรือให้เป็นการลดหย่อนในการชำระเงินสมทบในอัตราร้อยละของเงินสมทบในปี ถัดไปและควรมีตกลงร่วมกันในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสารสนเทศโดยการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานสรรพากร

เกี่ยวกับข้อมูลของสถานประกอบการและเงินรายได้ของลูกค้าให้เหมือนกับระบบสารสนเทศของทะเบียนรายธุรกิจ เพื่อทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบการข้อมูลของลูกค้าและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเงินค่าจ้าง ในแต่ละปี เพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการร่วมกันตรวจสอบ นอกจากนี้ยังคำนึงถึงสิทธิของผู้ประกันตน ตามที่จำเป็น นอกจากนี้ยังสามารถตรวจสอบการกระทำผิดได้ง่ายอีกด้วย

อนึ่ง กองทุนประกันสังคมถูกจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของลูกค้า และไม่ต้องการลงโทษนายจ้างโดย การยึด आयัตร์พัยสินของนายจ้าง จนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ หรือทำให้กิจการ นั้นต้องหยุดการประกอบกิจการ เนื่องจากจะเป็นปัญหาที่มากระทบต่อลูกค้าทั้งหมด รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องของลูกค้า บุคคลที่ลูกค้าต้องให้การดูแล การลงโทษของกฎหมายประกันสังคมมุ่งหวังเพียงให้นายจ้างจ่าย เงินสมทบให้ครบถ้วนเท่านั้น เพื่อนำไปจ่ายให้แก่ลูกค้า ต้องการให้ลูกค้าได้รับประโยชน์จากการนำส่งเงินสมทบเท่านั้น ต้องการให้นายจ้างอยู่ได้ และสามารถอยู่ร่วมกับลูกค้าอย่างมีความสุขมีหลักประกัน จึงเห็นควรมีการจัดเก็บเงินประกันล่วงหน้าตั้งแต่เปิดกิจการ โดยดูจากขนาดของกิจการ เพื่อเป็นการบรรเทาเกี่ยวกับเงินสมทบค้างชำระให้น้อยลง

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , สำนักงานประกันสังคม. (2544) แนวคิดและหลักการประกันสังคม.

นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กำธร พันธูลภ. (2518). คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้. กรุงเทพฯ

คีฤกษ์ ปราโมช. (2518).ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จรัญ โฆษณานันท์. (2535).นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จิราภรณ์ เกศสุจริต และลัดดา วัจนะสาธิตากุล.(2538).การประกันสังคมในประเทศไทย (ครั้งที่ 1).

นนทบุรี:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

จิต เสรษฐบุตร.(2518). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้. กรุงเทพฯ.

จุฑามาศ นิสานันต์.(2536).กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพฯ.