

บันทึก

เรื่อง การออกเงินสมทบของรัฐบาลสำหรับผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีหนังสือ ที่ รส ๐๗๐๗/๘๘ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มีปัญหาข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องตีความเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ จะกำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ หากไม่ได้จะอาศัยบทบัญญัติมาตราใด เพื่อให้รัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงานประกันสังคม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ตามข้อหาที่ว่า จะกำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ กำหนดแนวทางในการออกเงินเข้ากองทุนของรัฐบาลไว้เป็น ๒ กรณีด้วยกัน คือ

กรณีที่หนึ่ง กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องออกเงินสมทบโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖^๑ ว่าในกรณีของการประกันตนตามมาตรา ๓๓^๒ ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนมีหน้าที่ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากัน และสำหรับกรณีผู้ประกันตนตาม

^๑มาตรา ๔๖ ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

สำหรับการประกันตนตามมาตรา ๓๔ ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนโดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดโดยคำนึงถึงประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา ๒๔

ค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนแต่ละคนถ้าเกินกว่าวันละห้าร้อยบาทให้คิดเพียงวันละห้าร้อยบาท ในกรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายราย ให้คำนวณเงินสมทบจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย

^๒มาตรา ๓๓ ให้ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้ประกันตน

มาตรา ๓๙^๓ รัฐบาล และผู้ประกันตนเท่านั้นที่มีหน้าที่ออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่า อย่างไรก็ตาม นอกจากรัฐบาลจะมีหน้าที่ออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙ แล้ว รัฐบาลยังมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการให้แก่กองทุนในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนหรือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม^๔ ด้วย

กรณีที่สอง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องออกเงินสมทบ แต่เป็นกรณีที่รัฐบาลออกเงินโดยสมัครใจเพื่อให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยรัฐบาลจ่ายเป็นเงินอุดหนุนเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๒ (๕)^๕ ซึ่งการจ่ายเงินดังกล่าวมิใช่เป็นการจ่ายเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนในกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแต่เป็นการให้เงินอุดหนุนแก่กองทุนโดยรัฐบาลเห็นควรช่วยเหลือ

^๓มาตรา ๓๙ ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ มาแล้ว และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานพร้อมทั้งนำบัตรประกันสังคมที่สำนักงานออกให้ตามมาตรา ๓๖ มาให้สำนักงานบันทึกการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๖ ค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้องส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง นั้น ให้ถือเอาค่าจ้างที่คำนวณเงินสมทบเต็มจำนวนคราวสุดท้ายก่อนที่ความเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) เป็นเกณฑ์คำนวณ

ให้ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละครั้งภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป

“มาตรา ๒๔ เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา ๑๘ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการให้ตามความจำเป็น

^๔ มาตรา ๒๒ กองทุนประกอบด้วย

- (๑) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๖
- (๒) เงินเพิ่มตามมาตรา ๔๙
- (๓) ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา ๒๖
- (๔) เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๔๕
- (๕) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน
- (๖) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๕๐
- (๗) เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการที่รัฐบาลจ่ายตามมาตรา ๒๔วรรคสาม
- (๘) เงินค่าปรับตามที่ได้รับการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๐๒
- (๙) รายได้อื่น

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรณีใดที่กฎหมายประสงค์จะให้บุคคลอื่น นอกจากผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบร่วมกับผู้ประกันตนแล้ว กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และบุคคลนั้นมีหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง^๖ ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเฉพาะกรณีของผู้ประกันตน ตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙ เท่านั้น ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐^๗ นั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามี บทบัญญัติใดกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบด้วย การตีความมาตรา ๔๖ เพื่อให้ขยายหน้าที่ ของรัฐบาลในการออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะ เท่ากับเป็นการตีความขยายหน้าที่ในการออกเงินสมทบของรัฐบาลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๖ กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องออก เงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ได้

สำหรับข้อหาหรือว่า หากรัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๖ ไม่ได้แล้ว จะอาศัยบทบัญญัติมาตราใดเพื่อให้รัฐบาลออกเงิน สมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ได้ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ นั้น มีเพียงมาตรา ๔๐ วรรคสอง ที่บัญญัติเรื่องการจ่ายเงินสมทบ โดยมาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และ อัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๕๔^๘ ตลอดจน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนโดยในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ นั้น ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่มาตรา ๔๐ วรรคสอง ใช้สำหรับผู้ประกันตนเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับ ประโยชน์ทดแทนล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผู้ประกันตนทั้งสิ้น ประกอบกับรัฐบาลมีหน้าที่

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๗ มาตรา ๔๐ บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตาม พระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๕๔ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๘ มาตรา ๕๔ ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา ๗๓ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจาก กองทุน ดังต่อไปนี้

- (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙

ออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนเฉพาะแต่ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในข้อหารือข้างต้นแล้ว ในกรณีนี้จึงไม่อาจอาศัยมาตรา ๔๐ วรรคสอง ในการตราพระราชกฤษฎีกาให้รัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ได้ เพราะจะเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาขยายหน้าที่ของรัฐบาลในการออกเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ บัญญัติไว้ตามมาตรา ๔๖^๙

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๐ วรรคสอง กำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ได้ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาก็ตาม หากรัฐบาลสมัครใจและประสงค์จะจ่ายเงินเข้ากองทุนโดยที่กองทุนยังมีเงินพอจ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ย่อมจะทำได้โดยการจ่ายเงินเข้ากองทุนเป็นเงินอุดหนุนตามมาตรา ๒๒ (๕)^{๑๐}

(ลงชื่อ) อัครราชทูต จุฬารัตน

(นายอัครราชทูต จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น