

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การคำนวณเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

สำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๗/๕๑๑๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับกำหนดไว้

๑. เมื่อนายจ้างดำเนินการขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคมแล้ว นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งค่าจ้างที่นายจ้างนำมาคำนวณเป็นเงินสมทบและนำส่งทั้งสองกองทุนเป็นไปตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ สำหรับนายจ้างที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนประจำปีภายในเดือนมกราคมของทุกปีแล้ว นายจ้างมีหน้าที่รายงานค่าจ้างภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ต้องตรวจสอบบัญชีค่าจ้างกองทุนเงินทดแทนตามหลักเกณฑ์การตรวจบัญชีค่าจ้างกองทุนเงินทดแทน เช่น นายจ้างไม่รายงานค่าจ้าง นายจ้างที่รายงานค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างที่ประเมินไว้ต้นปี นายจ้างที่ไม่ได้รับการตรวจสอบมาเป็นเวลานานเกิน ๕ ปี เป็นต้น หรือการตรวจสอบบัญชีค่าจ้างกรณีพิเศษ กรณีตรวจตามคำร้องเรียนว่า นายจ้างถูกร้องเรียนว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีเร่งด่วน เป็นกรณีที่นายจ้างถูกฟ้องล้มละลาย หรือถูกอายัดทรัพย์ในระหว่างปี เป็นต้น หรือกรณีนายจ้างขึ้นทะเบียนย้อนหลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก วิธีการประเมินและการเรียกเก็บเงินสมทบ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสำนักงานประกันสังคมกำหนดหลักเกณฑ์ให้ตรวจบัญชีค่าจ้างกองทุนประกันสังคมควบคู่กันไปเพื่อให้การจัดเก็บเงินสมทบของทั้งสองกองทุนเป็นไปอย่างถูกต้องครบถ้วน และให้นายจ้างปฏิบัติได้ถูกต้องตามกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

๒. การตรวจบัญชีค่าจ้างเป็นการดำเนินการภายหลังที่นายจ้างนำส่งเงินสมทบซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ๒ - ๓ ปี แล้วแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับนายจ้างแต่ละราย ซึ่งผลจากการตรวจบัญชีค่าจ้างพบว่า นายจ้างไม่นำเงินบางประเภทที่นายจ้างจ่ายให้กับลูกจ้างนำมารวมเป็นค่าจ้างและคำนวณเป็นเงินสมทบนำส่งสำนักงานประกันสังคม เช่น เงินค่าตำแหน่ง ซึ่งมีเงื่อนไขการจ่าย คือ ก่อนที่จะจ่ายเงินในแต่ละตำแหน่งต้องมีการทดสอบสมรรถภาพของลูกจ้างในแต่ละตำแหน่งก่อนว่ามีความพร้อม มีความคล่องตัว มีความรู้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความสามารถในการทำงานในตำแหน่งที่รับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร เมื่อทดสอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้ผ่าน พนักงานทุกตำแหน่งจะได้เงินประจำตำแหน่งที่แต่ละคนประจำอยู่และจ่ายให้ทุกเดือนที่ประจำทำงาน ถือว่าเป็นการจ่ายตอบแทนการทำงานในวันและเวลาปกติ จึงเป็นเงินค่าจ้างที่ต้องนำมาคำนวณเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบ เป็นต้น สำนักงานประกันสังคมจึงมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบเพิ่มและชำระเงินเพิ่มตามกฎหมายต่อสำนักงานประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นการนำส่งเงินสมทбы้อนหลัง ปรากฏว่ามีนายจ้างยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นจำนวนมากเพื่อขอให้คณะกรรมการอุทธรณ์พิจารณาให้นายจ้างไม่ต้องชำระเงินสมทบเพิ่มและไม่เรียกเก็บเงินเพิ่ม หรือนายจ้างบางรายไม่ได้แจ้งผลการตรวจบัญชีค่าจ้างโดยชำระเงินสมทบเพิ่มแต่ยื่นอุทธรณ์ขอให้สำนักงานประกันสังคมไม่เรียกเก็บเงินเพิ่มเนื่องจากนายจ้างไม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการชำระเงินสมทบแต่ประการใด สำนักงานประกันสังคมจึงขอเรียนหาหรือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๒.๑ การนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม กำหนดให้นายจ้างดำเนินการหักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตน พร้อมเงินสมทบในส่วนของนายจ้างนำส่งสำนักงานประกันสังคมภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบ หากนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของนายจ้างหรือในส่วนของผู้ประกันตนหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาดังกล่าวข้างต้น ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เมื่อสำนักงานประกันสังคมตรวจบัญชีค่าจ้างพบว่า นายจ้างต้องชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มและต้องชำระเงินเพิ่มตามกฎหมาย สำนักงานประกันสังคมจึงมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบเพิ่มและชำระเงินเพิ่มตามกฎหมายต่อสำนักงานประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นการนำส่งเงินสมทбы้อนหลังเป็นผลให้นายจ้างต้องชำระเงินเพิ่มเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การคำนวณเงินเพิ่มดังกล่าวจะคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ คือ ให้นับแต่วันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบ หรือคำนวณนับแต่วันถัดจากวันที่พ้นระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่ม

๒.๒ การตรวจบัญชีค่าจ้างตามข้อ ๒.๑ สำนักงานประกันสังคมมีความเห็นว่า นายจ้างอาจไม่มีเจตนาที่จะไม่นำเงินประเภทอื่นมารวมเป็นค่าจ้างเพื่อคำนวณเป็นเงินสมทบและนำส่งสำนักงานประกันสังคม และการคำนวณเงินเพิ่มตามกฎหมายตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ นายจ้างต้องชำระเงินเพิ่มเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจบัญชีค่าจ้างและการคำนวณเงินเพิ่ม หากนายจ้างต้องชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มและนายจ้างชำระเงินสมทบดังกล่าวพ้นระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นายจ้างชำระเงินเพิ่มนับแต่วันถัดจากวันที่พ้นระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานประกันสังคม โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานประกันสังคม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่สำนักงานประกันสังคมตรวจบัญชีค่าจ้างพบว่า นายจ้างนำส่งเงินสมทบไม่ครบถ้วน และสำนักงานประกันสังคมมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบเพิ่ม และชำระเงินเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นการนำส่งเงินสมทбы้อนหลัง การคำนวณเงินเพิ่มดังกล่าวจะคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือคำนวณนับแต่วันถัดจากวันที่พ้นระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่ม เห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ค่าจ้าง” ให้หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณหรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ดังนั้น เมื่อ “เงินค่าตำแหน่ง” ตามตัวอย่างที่หาหรือมา มีเงื่อนไขการจ่ายเมื่อลูกจ้างผ่านการทดสอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ลูกจ้างทุกตำแหน่งจะได้เงินค่าตำแหน่งที่แต่ละคนประจำอยู่และจ่ายให้ทุกเดือนที่ประจำทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ จึงเป็น “ค่าจ้าง” สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๒๔/๒๕๔๘^๒ และ ๑๘๓๘/๒๕๕๔^๓ ดังนั้น ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างมีหน้าที่หักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้และเงินสมทบในส่วนของนายจ้างให้แก่สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณหรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๒๔/๒๕๔๘ เมื่อเงินประจำตำแหน่ง เงินค่ารถ และค่ารับรองที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างรวมเดือนละ ๒๕,๐๐๐ บาท นั้น ไม่ได้ความว่าเป็นเงินสวัสดิการหรือเงินช่วยเหลืออื่นใดแก่ลูกจ้าง เงินดังกล่าวจึงเป็นเงินที่มีจำนวนแน่นอนที่นายจ้างตกลงจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้าง ถือว่าเป็นค่าจ้างที่ต้องนำไปคำนวณค่าชดเชยและสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า

^๓คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๓๘/๒๕๕๔ เงินค่าตำแหน่งเป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นประจำทุกเดือน เดือนละ ๑,๕๐๐ บาท โดยไม่ได้ความว่าเป็นเงินสวัสดิการหรือเงินช่วยเหลืออื่นใดแก่ลูกจ้างเช่นนี้ เงินค่าตำแหน่งจึงเป็นเงินที่มีจำนวนแน่นอนที่นายจ้างตกลงจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานให้แก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานจึงเป็นค่าจ้างตามมาตรา ๕

^๔มาตรา ๔๗ ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๖ และเมื่อนายจ้างได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้วตั้งแต่วันที่นายจ้างหักค่าจ้าง

(มีต่อหน้าถัดไป)

โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว มาตรา ๔๙^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่ นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคำนวณเงินเพิ่มได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยหลักเกณฑ์การคำนวณเงินเพิ่มดังกล่าวยังได้นำมาใช้บังคับกับกรณีอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมด้วย เช่น กรณีที่นายจ้างมิได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนเพื่อส่งเป็นเงินสมทบหรือหักไว้แล้วแต่ยังไม่ครบจำนวน นายจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนเต็มจำนวนและต้องจ่ายเงินเพิ่มในเงินจำนวนนี้ ซึ่งมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การคำนวณเงินเพิ่มตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับกรณีนี้ด้วย หรือกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙^๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

ให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ตามวรรคหนึ่ง และเงินสมทบในส่วน
ของนายจ้าง ส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้พร้อมทั้งยื่นรายการ
แสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่เลขาธิการกำหนด

ถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่ายให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบตามที่
บัญญัติไว้ในวรรคสอง โดยถือเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว

ในกรณีที่นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนหรือเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งให้
แก่สำนักงานเกินจำนวนที่ต้องชำระให้นายจ้างหรือผู้ประกันตนยื่นคำร้องขอรับเงินในส่วนที่เกินคืนได้ตามระเบียบ
ที่เลขาธิการกำหนด ถ้านายจ้างหรือผู้ประกันตนมิได้เรียกเอาเงินดังกล่าวคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่น่าส่งเงินสมทบ
หรือไม่มารับเงินคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้มารับเงิน ให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๔๙ นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่ง
ไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๗ ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวน
เงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่ นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ
สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งเดือน ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง

ในกรณีที่นายจ้างมิได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตน เพื่อส่งเป็นเงินสมทบหรือหักไว้แล้วแต่ยังไม่
ครบจำนวนตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่งให้นายจ้างรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตน
เต็มจำนวน และต้องจ่ายเงินเพิ่มในเงินจำนวนนี้ตามวรรคหนึ่งนับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ และในกรณี
เช่นว่านี้สิทธิที่ผู้ประกันตนพึงได้รับคงมีเสมือนหนึ่งว่าผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบแล้ว

มาตรา ๓๙ ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า
สิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตน
ต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็น
ผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง ต้องส่งเข้ากองทุน
ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับ
สภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

ให้ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละครั้งภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป
ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งซึ่งไม่ส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด
ตามวรรคสาม ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่ยังมิได้นำส่งหรือของจำนวน
เงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้น
ให้นับเป็นหนึ่งเดือน ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง

แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ส่งเงินสมทบหรือส่งเงินสมทบไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด มาตรา ๓๙ วรรคสี่^๗ กำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ต้องจ่ายเงินเพิ่มโดยมีหลักเกณฑ์การคำนวณเงินเพิ่มขึ้นเดียวกับมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^๘ นอกจากนี้ ในกรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นผู้รับเหมาช่วงตามมาตรา ๕๒^๙ ไม่ส่งเงินสมทบหรือส่งเงินสมทบไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด มาตรา ๕๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้นำมาตรา ๔๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมประสงค์ให้ใช้หลักเกณฑ์การคำนวณเงินเพิ่มโดยให้คำนวณนับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้นายจ้างและผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมและเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนเป็นสำคัญ ประกอบกับไม่ปรากฏบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณเงินเพิ่มไว้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องนำหลักเกณฑ์การคำนวณเงินเพิ่มตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใด ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานประกันสังคมตรวจบัญชีค่าจ้างพบว่า นายจ้างนำส่งเงินสมทบไม่ครบถ้วน และสำนักงานประกันสังคมมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบเพิ่มและชำระเงินเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นการนำส่งเงินสมทбы้อนหลังนั้น การคำนวณเงินเพิ่มดังกล่าวจึงต้องคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจบัญชีค่าจ้างและการคำนวณเงินเพิ่ม ในกรณีนายจ้างต้องชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มและนายจ้างชำระเงินสมทบดังกล่าวพ้นระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นายจ้างชำระเงินเพิ่มนับแต่วันถัดจากวันที่พ้นระยะเวลาที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้นำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๑๘ (๖)^{๑๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๙มาตรา ๕๒ ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วง ให้ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปหากมี ตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาชั้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในเงินสมทบซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๐}มาตรา ๕๓ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่ผู้รับเหมาช่วงตามมาตรา ๕๒ ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๑}มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}มาตรา ๑๑๘ นอกจากการโอนอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้แจ้งชัดที่อื่น ให้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายดังต่อไปนี้ มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายในการออกกฎกระทรวง กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการใช้อำนาจในการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้กับบุคคลเป็นการทั่วไปซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล นั้น จะต้องมิบทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายเดียวกันรองรับเอาไว้อย่างชัดแจ้งจึงจะสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้เคยให้ความเห็นต่อหลักกฎหมายนี้ อยู่เป็นจำนวนมาก^{๑๓} เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจบัญชีค่าจ้าง และการคำนวณเงินเพิ่ม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การคำนวณเงินเพิ่มไว้อย่างชัดแจ้งแล้วตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจบัญชีค่าจ้าง และการคำนวณเงินเพิ่มตามที่หาหรือมาได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า สำนักงานประกันสังคมควรจัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทราบได้ว่า เงินประเภทใดหรือเงินที่มีเงื่อนไขการจ่ายอย่างไร ที่จะถือเป็น “ค่าจ้าง” ซึ่งจะต้องนำมารวมคำนวณ และหักเป็นเงินสมทบเพื่อนำส่งสำนักงานประกันสังคม รวมทั้งควรปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอน ในการตรวจบัญชีค่าจ้างให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อช่วยป้องกันและลดปัญหาความขัดแย้ง ในข้อกฎหมายระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นเดิมนี้อีก

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๖

^{๑๓}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจและการมอบอำนาจของนายทะเบียน สหกรณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๐๓ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๕๕) บันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในการออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญและลูกจ้างในสังกัดรัฐสภา ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๙๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙/๒๕๔๘) บันทึก เรื่อง การพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคล ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๐๘ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๓๖) บันทึก เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖/๒๕๓๑) และบันทึก เรื่อง ขอให้พิจารณาปัญหากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ (คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจออกระเบียบ เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษโดยอาศัยมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) ได้หรือไม่) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๓๕๙ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๕/๒๕๓๐)

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น