

ปัญหาและขอเสนอแนะ

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ซึ่งเป็นในลักษณะของความรับผิดซึ่งมิต้องมีการพิสูจน์ความผิดของลูกจ้าง (Liability without fault) ข้อบังคับของกฎหมายดังกล่าวมีผลให้นายจ้างต้องรับผิดชอบตนเองในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง นายจ้างบางรายอาจปลัดความรับผิดชอบดังกล่าวด้วยการซื้อกรมธรรม์ประกัน เงินทดแทนจากบริษัทประกันภัยเอกชน ซึ่งเป็นไปตามความสมัครใจของนายจ้าง

ต่อมาภายหลังที่มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ และเริ่มดำเนินการเมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๑๗ มีผลให้นายจ้างส่วนหนึ่งคือ นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร ถูกบังคับให้ต้องประกันเงินทดแทนไว้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนซึ่งรัฐเป็นผู้จัดดำเนินงาน นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน ตามอัตราเงินสมทบที่กำหนดขึ้นแตกต่างกันตามความเสี่ยงภัยของแต่ละประเภทกิจการ ซึ่งมีอัตราตั้งแต่ ๐.๒% - ๔.๕% ของค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างในแต่ละปี สำนักงานกองทุนเงินทดแทน มีหน้าที่ให้เงินทดแทนตามกฎหมายให้แก่ลูกจ้างของนายจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา เรื่องกองทุนเงินทดแทนในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงประโยชน์คุ้มครองที่ลูกจ้างจะได้รับจากกองทุนเงินทดแทน ความเหมาะสมของการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนในภาวะการณปัจจุบัน ตลอดจนวิธีการดำเนินงานเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ผลจากการศึกษากังกล่าวผู้วิจัยมีความเชื่อว่า การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างใหม่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจในกรณีที่ประสบอันตรายจากการทำงาน โดยวิธีการจัดตั้งจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน ตามวิธีการที่ประเทศไทยดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย ทั้งนี้เป็นเพราะจากประสบการณ์ตามที่โลกกล่าวไว้ในบทนี้ ๆ แล้วว่า วิธีการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างโดยวิธีการให้นายจ้างประกันตนเอง ไม่ได้ทำให้ลูกจ้างเกิดความมั่นใจ ลูกจ้างจำนวนมากไม่ได้

รับเงินทดแทน หรือไม่กล้า เรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย นายจ้าง เพิกเฉยที่จะดูแลความปลอดภัยของลูกจ้าง การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนจึงเป็นหลักการประกันที่แก่นักจ้างว่าจะได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน

วิธีการบังคับให้ประกันกับบริษัทประกันภัยเอกชนยังไม่เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ไม่สู้ดีกับระบบประกันภัยเอกชน ความเชื่อดียังมีน้อย ซึ่งจะเห็นได้จากปัญหาบริษัทประกันภัยไม่จ่ายเงินหรือประวิงการจ่ายเงิน เป็นเรื่องที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ่อยครั้ง ยิ่งกว่านั้นการบังคับให้ประกันกับบริษัทประกันภัย ถึงแม้จะมีการกำหนดอัตรา เบี้ยประกันไว้แน่ชัดก็ตามที่ แต่บริษัทประกันภัยมีทางเลือก**รับประกันได้** หมายถึงอาจเลือกจ่ายประกันแก่กิจการที่**เสีย** เบี้ยประกันสูง มีอัตราการประสบอันตรายน้อย ส่วนกิจการเล็ก ๆ และกิจการที่มีการประสบอันตรายสูงก็จะมีไม่มีใครรับประกัน ทำให้เกิดความเดือดร้อน ยิ่งไปกว่านั้นการออกกฎหมายบังคับให้ประกันกับบริษัทประกันภัย เป็นการสร้างกำไรให้แก่ธุรกิจเอกชนบางพวกเท่านั้น ซึ่งขัดกับความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ การที่รัฐเข้าจัดดำเนินการในเรื่องนี้ จะเป็นผลดีคือนายจ้างและลูกจ้างในที่สุด เพราะฐานะของกองทุนเงินทดแทนได้รับการค้ำประกันโดยรัฐซึ่งมีความมั่นคงกว่าเอกชน และรัฐมิไคมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อแสวงหาผลกำไร

อย่างไรก็ตามการคุ้มครองลูกจ้าง เฉพาะในขนาดประเภทกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร ขอมก้อให้เกิดผลเสียบางประการกล่าวคือ

๑. อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ทั้งนี้เพราะกิจการที่อยู่นอกชายฝั่งกับไม่คองจ่ายเงินสมทบกองทุน ซึ่งมีผลให้**บาง**ครั้ง ต้นทุนการผลิตของผู้คองจ่ายเงินสมทบสูงกว่าผู้ไม่คองจ่ายเงินสมทบ ในกรณีนี้ปรากฏว่ากิจการเหล่านั้นไม่เคยมีลูกจ้างประสบอันตรายจากการทำงานเลย

๒. ลูกจ้างได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน บางคนสามารถรับเงินทดแทนได้จากกองทุนเงินทดแทน บางคนซึ่งนายจ้างไม่อยู่ในข่ายบังคับกับกองทุนเงินทดแทน และนายจ้างบิดพลิ้วไม่จ่ายเงินทดแทนก็จะได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะลูกจ้างในกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า ๒๐ คน ซึ่งสภาพโดยทั่วไปแล้วเป็นผู้มีกำลังน้อยกว่าลูกจ้างในสถานประกอบการ

ขนาดใหญ่ และมักจะตกอยู่ในสภาพการทำงานที่เร็วกว่า ใ้รับการเอาใจเอาเปรียบจาก นายจ้างมากกว่าอยู่ตลอดเวลา

๓. นายจ้างอาจหลีกเลี่ยงจ่ายเงินสมทบน้อย เรียกเงินทดแทนมากโดยเฉพาะ นายจ้างที่มีสาขาดำเนินกิจการอย่างเดียวกันในต่างจังหวัด อาจทำหลักฐานใ้มีลูกจ้างใน ท้องที่ที่อยู่ในรายบังคับจ่ายเงินสมทบบ้างจำนวนน้อย ๆ ที่เหลือใ้ปรากฏเป็นลูกจ้างของสาขา แต่ในทางปฏิบัตินำลูกจ้างมาปฏิบัติงานในกรุงเทพฯ ยิ่งกว่านั้นเมื่อมีลูกจ้างจากสาขาประสม อันตราย นายจ้างคงจ่ายเงินทดแทน ก็อาจโยกย้ายสืบเปลี่ยนมาเป็นลูกจ้างในกรุงเทพฯ เพื่อเรียกเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐบาลมีโครงการที่จะขยายงานกองทุนเงินทดแทนออกไป ในอีก ๕ จังหวัดใกล้เคียง คือ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม โดยจะคุ้มครองลูกจ้างในกิจการที่มีขนาดลูกจ้าง ๒๐ คนเท่าเดิม การขยายงานออกสู่ต่าง จังหวัดมีวิธีการขยายได้ ๒ รูป คือ จัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนสาขาขึ้น ซึ่งคงรูป การบริหารราชการส่วนกลาง หรือมอบหมายใ้สำนักงานแรงงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงาน กองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นลักษณะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในความคิดเห็นของผู้ทำการศึกษา วิจัยมีความเห็นว่าควรจัดรูปการบริหารราชการส่วนกลางไว้ เพราะลักษณะงานกองทุน เงินทดแทนเป็นงานค้ำประกันสังคม ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญและความมั่นคงของ กองทุนเงินทดแทนเป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นรากฐานของการขยายการประกันสังคมแขนงอื่น การโอน งานกองทุนเงินทดแทนในต่างจังหวัดไปขึ้นอยู่กับสำนักงานแรงงานจังหวัดแต่ละแห่งจะทำให้การ ปรับปรุงงานกองทุนเงินทดแทนให้ก้าวหน้าทัดเทียมประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรืออาจประสบความล้มเหลวได้ในที่สุด

๑. นิคม จันทร์วิฑูร, แรงงานกับอุตสาหกรรมไทย, (พระนคร : สมาคมสังคมนักข่าว,
๒๕๑๕) หน้า ๕๐ - ๕๕

อุปสรรคในการดำเนินงาน

การที่จะดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการควบคู่กัน ทั้งในด้านการเหมาะสมของการบริหารงาน กฎหมาย รวมทั้งการให้ความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า นายจ้าง ลูกจ้าง ตลอดจนสถานพยาบาล

๑. การบริหารงาน

กองทุนเงินทดแทนอยู่ภายใต้การบริหารงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน โดยมีคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำในการดำเนินงาน ตลอดจนพิจารณาตัดสินการอุทธรณ์ของนายจ้างและลูกจ้าง เมื่อไม่พอใจคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ ฐานะของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนจึงเป็นส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่ากองในกรมแรงงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมดมาจากงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงานในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้สำนักงานกองทุนฯ ไม่มีสภาพคล่องตัวในการดำเนินงานเท่าที่ควร จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานกองทุนฯ ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงาน ดังนี้

๑.๑ การขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ ปัจจุบันสำนักงานกองทุนฯ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งสิ้น ๓๘ คน ต้องรับนิคมขอเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ๒,๔๘๒ ราย (ไม่นรวมนายจ้างที่ยังไม่ถึงกฎหมายไม่มาลงทะเบียน) มีลูกจ้างอยู่ในความคุ้มครอง ๒๗๐,๔๔๔ คน^๒ เจ้าหน้าที่แต่ละแผนกมีงานในหน้าที่มากจนกระทั่งไม่สามารถปฏิบัติงานทุกอย่างได้ครบถ้วน ตัวอย่างเช่น แผนกการเงินกองทุน นอกจากจะมีหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบแล้ว ยังต้องออกไปตรวจบัญชีค่าจ้าง เพื่อให้การเรียกเก็บเงินสมทบได้เต็มที่ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ส่งผลทำให้ไม่สามารถออกไปตรวจบัญชีค่าจ้างได้อย่างสม่ำเสมอ เพียงแค่สุ่มตรวจเฉพาะรายที่เห็นว่าสำคัญก่อน

การขอเพิ่มอัตรากำลังเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดาราฯ ต้องขานกระบวน การหลายขั้นตอน สำนักงานกองทุนเงินทดแทนเคยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเข้าทำงานไปพลางก่อน ซึ่งเกิดปัญหาประการที่หนึ่ง ลูกจ้างชั่วคราวทำงานอยู่ได้ไม่นาน

^๒ สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน, รายงานการดำเนินงานสำนักงานกองทุน

ก็มักจะออกเนื่องจากใญ่งานหลักกว่า ประการที่สอง เมื่อใดที่ครากำตั้งมาภายหลัง สำนักงาน กองทุนเงินทดแทนของการบริรจุกจ้างชั่วคราวเขาทำงานต่อเนื่องจากเป็นผู้มีความรู้และ ประสบการณ์ในการทำงาน แต่ศึกษัคกับระเบียบและวิธีการบริรจุกคดเขารับราชการ ซึ่งมีผลทำให้กองเสียเวลาอบรมเขาหน้าทหรับเขามาใหม่

๑.๒ การเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นหน่วยงาน ราชการที่มีฐานระดับกอง ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้จัดวางลำดับชั้นตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ตายตัว ดังนั้น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งก็ต้องย้ายไปทำงาน ในหน่วยงานอื่น ทั้งนี้เพราะในบ่ตำแหน่งที่สูงกว่า การเปลี่ยนแปลงระดับชั้นต้องใช้เวลาาน เพราะต้องเสนอเรื่องถึงนายกรัฐมนตรี ควยเหตุนี้เขาหน้าทของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ที่อาวุโสและมีความสามารถสูง ต้องย้ายไปอยู่ยังกรมกองอื่นเป็นเหตุให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทน ขาดแคลนผู้มีความรู้และความสามารถในการดำเนินงาน ทั้ง ๆ ที่งานกองทุนเงินทดแทนจำเป็น ต้องอาศัยเขาหน้าทที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานโดยเฉพาะ

๑.๓ ความไม่สมบูรณ์ของการจัดองค์การ ตามหลักการโดยทั่วไปการจัดองค์การ ที่ดั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานปฏิบัติงานภายในในองค์การซึ่งประกอบด้วย

๑.๓.๑ หน่วยงานหลัก (Line or Line Agency) หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การ

๑.๓.๒ หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff or Staff Agency) หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยทำให้หน่วยงานหลักสามารถปฏิบัติงานได้ ซึ่งอาจแยกออกเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา ทั่วไป หน่วยงานที่ปรึกษาทางคานวิชาการ และหน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อการประสานงาน

๑.๓.๓ หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) หมายถึง หน่วยงานช่วยบริการ แก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานอนุกรนี้บางทีเรียกว่า House-Keeping Agency ซึ่งมีลักษณะที่ช่วยอำนวยความสะดวกเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น งานเลขานุการ งานสารบรรณ งานพัสดุ งานสวัสดิการ และงานอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

สำนักงาน ก.พ. ได้แบ่งหน่วยการบริหารงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ออกเป็น ๘ งาน คือ งานวินิจฉัยเงินกองทุน งานการเงินกองทุน งานบัญชีกองทุน และงาน กำหนดอัตราเงินสมทบ ซึ่งเป็นการแบ่งงานตามสายงานหลักเท่านั้นมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานกองหน้า ต้องย้ายเขาหน้าทบางกนมาปฏิบัติงานธุรการ เป็นการภายในเป็นผลให้งานกานอื่นต้องขาดเขา หน้าทดำเนินการ งานคานธุรการของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง

เพราะการคัดค้านแจ้งผลการวินิจฉัย การแจ้งใ้ นายจางจ่ายเงินสมทบ การส่งใบแจ้งหนี้ การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องเหล่านี้เป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น หนังสือที่ส่งออกไปจึงต้องมีการลงทะเบียนคอบรับ ยิ่งกว่านั้น การอำนวยความสะดวกให้ นายจางรายงานเงินค่าจ้างและจ่ายเงินสมทบทางไปรษณีย์ ทำให้ปริมาณงานเกี่ยวกับการรับส่ง หนังสือมีปริมาณมาก จะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๑๗ มีหนังสือเข้ารวม ๔,๐๖๗ เรื่อง หนังสือออกรวม ๑๕,๓๕๕ เรื่อง เมื่อเทียบส่วนกับปริมาณงานหนังสือเข้าและออกในระดับกรมในปีเดียวกันแล้ว กรมแรงงานมีหนังสือเข้า ๗,๕๕๒ เรื่อง หนังสือออก ๑๕,๘๐๖ เรื่อง และมีเจ้าหน้าที่ในแผนก สารบรรณ ๒ คน แต่การแจกแจงอัตรากำลังที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนดให้สำนักงานกองทุน เงินทดแทนไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่คนใดเลย

ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายนิติกรซึ่งถือเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือในการตีความ กฎหมายตัดสินปัญหาการจ่ายเงินทดแทนตามกฎหมาย รวมตลอดถึงการฟ้องร้องบังคับนายจ้าง ให้จ่ายเงินสมทบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนไม่มีนิติกรของกอง เอง ทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้าลงไป ทั้งนี้เพราะต้องเสนอเรื่องผ่านไปปรึกษาหรือ ขอความร่วมมือจากฝ่ายนิติกร กรมแรงงาน ซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบงานโดยตรง ทำหน้าที่ ช่วยเหลือในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกรมเดียวกันเท่านั้น สำนักงานกองทุนเงินทดแทนไม่มีอำนาจที่จะ ไปเร่งติดตามหรือบังคับให้ฝ่ายนิติกรกรมมา คำเป็นคำไรให้ ดังปรากฏอยู่เสมอว่าเรื่องบาง เรื่องเสนอไปยังฝ่ายนิติกรกรมฯ ถึง ๒ - ๓ ครั้ง ก็ยังไม่ได้รับการพิจารณา

๒. กฎหมาย

กองทุนเงินทดแทนเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย การมีกฎหมายที่คิ ้จัดแจงปราศจากช่องโหว่ หรือปัญหาในการตีความ ย่อมมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินทดแทนยังมีข้อบกพร่องประการ สำคัญในเรื่องต่อไปนี้

๒.๑ การกำหนดสิทธิของนั้รับเงินทดแทน ในกรณีที่ถูกลูกจ้างตาย ตามความในข้อ ๕๐ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน กำหนดให้บุคคลเหล่านี้เป็น ผู้มีสิทธิรับเงินทดแทน คือ

- ๑) บิดามารดา

๒) สามหรือกรรมา

๓) บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่เมื่อมีอายุครบสิบแปดแล้ว กำลังศึกษาอยู่ที่ใดได้รับส่วนแบ่งต่อไปตลอดระยะเวลาที่ศึกษา

๔) บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปี แต่ทุพพลภาพหรือจิตทึบเพื่อนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิดังกล่าวข้างตน โหนายจ้างจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนตาย แต่ผู้อยู่การะดังกล่าวจะต้องได้รับ

ความเคียดแค้น เพราะจะขาดความอุปการะ

เนื่องจากคาดแทนเป็นเงินทดแทนจ่ายเป็นระยะเวลานาน ซึ่งในกรณีลูกจ้าง

ตายต้องจ่ายเป็นระยะเวลานานถึง ๑๐ ปี กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิรับเงินทดแทนตายก่อนกำหนด จะให้ส่วนแบ่งเงินค่าทดแทนนั้นเป็นอันยุติ หรือให้ตกทอดเป็นมรดกตามกฎหมายแพ่ง กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติแก่สำนักงานกองทุนฯ เมื่อปรากฏว่าผู้มีสิทธิรับเงินทดแทนตายก่อนกำหนด

เพื่อขจัดความยุ่งยากในเรื่องการตีความที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ควรจะมีการเพิ่มเติมข้อความบางอย่างในข้อท้ายประกาศดังกล่าวให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินทดแทนที่จ่ายเพิ่มมีให้ลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้างได้รับความเคียดแค้น เนื่องจากลูกจ้างประสบอันตรายจากการทำงานเท่านั้น เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตายส่วนแบ่งเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงไม่ควรนำมาตกทอดเป็นมรดก ข้อความที่จะเพิ่มเติมต่อท้ายกฎหมายดังกล่าวจึงควรเป็น "กรณีผู้มีสิทธิรับเงินทดแทนตายก่อนครบระยะเวลาการจ่ายเงินทดแทน ห้ามมิให้นำส่วนแบ่งที่บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับไปเฉลี่ยให้ผู้อื่น และจะนำไปตกทอดเป็นมรดกมิได้"

๓. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน, ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕,

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๔๕ ตอนที่ ๖๑

๒.๒ โรคอันเกิดจากการทำงาน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง โรคอันเกิดจากการทำงาน ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๕ กำหนดโรคต่อไปนี้ เป็นโรค ซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงาน ซึ่งนายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทน คือ

๑. โรคเกิดจากสารหนู หรือสารประกอบเป็นพิษของสารหนู
๒. โรคเกิดจากตะกั่ว หรือสารประกอบเป็นพิษตะกั่ว
๓. โรคเกิดจากแมงกานีส หรือสารประกอบเป็นพิษของแมงกานีส
๔. โรคเกิดจากฟอสฟอรัส หรือสารประกอบเป็นพิษของฟอสฟอรัส
๕. โรคเกิดจากฮาโลเจนที่เป็นพิษ ซึ่งเป็นอนุพันธ์ของไฮโดรเจน กลุ่มน้ำมัน
๖. โรคเกิดจากเบนซีน (BENZENE) หรือสารคล้ายคลึงที่เป็นพิษ
๗. โรคเกิดจากอนุพันธ์ไนโตร และอนุพันธ์อะมิโนซึ่งเป็นพิษของเบนซีน (BENZENE) และสารคล้ายคลึง
๘. โรคเกิดจากปรอท หรือสารประกอบเป็นพิษของปรอท
๙. โรคเกิดจากโครเมียม หรือสารประกอบเป็นพิษของโครเมียม
๑๐. โรคเกิดจากคาร์บอนไดออกไซด์
๑๑. โรคแอนแทรกซ์
๑๒. โรคแอสเบสโตซิซิส
๑๓. โรคนิวโมโคนิโอซิซิส
๑๔. โรคบิสซิโนซิซิส
๑๕. โรคเกิดจากแบรดีเลียม หรือสารประกอบเป็นพิษของแบรดีเลียม
๑๖. โรคเกิดจากกัมมันตรังสี
๑๗. โรคเกิดจากอัลกอลอะดัลดีนจากไม้
๑๘. โรคเกิดจากคาร์บอนเตตระคลอไรด์ หรือสารประกอบเป็นพิษของคาร์บอนเตตระคลอไรด์
๑๙. โรคเกิดจากสารเคมีอื่น หรือสารประกอบเป็นพิษของสารเคมีอื่น
๒๐. โรคนิวหมิงเกิดจากการสัมผัสสารเนื่องจากการทำงาน

๒๑. โรคหรือการเจ็บป่วยอันเป็นผลจากความร้อน ความเย็น เสียง แสง ความสั่นสะเทือน ความเปลี่ยนแปลงของความกดกันของอากาศเนื่องจากการทำงาน

๒๒. โรคหรือการเจ็บป่วยอย่างอื่นซึ่งเป็นผลเนื่องจากการทำงาน

การกำหนดชื่อโรคในลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะชื่อโรคที่ ๑๘ - ๒๒ เป็นการกำหนดที่กว้างเกินไป อาจทำให้ลูกจ้างสามารถเรียกร้องเงินทดแทนจากนายจ้างได้ ทั้ง ๆ ที่โรคนั้นมีทางเกิดขึ้นได้จากภายนอก หากเป็นเช่นนั้นแล้วจะทำให้ นายจ้างปลดปล่อยละเลยไม่ดูแลลูกจ้างเท่าที่ควร เพราะเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นโรคซึ่งเกิดจากการทำงานหรือไม่ก็ตาม นายจ้างก็จะถูกลงโทษ และเมื่อมีกองทุนเงินทดแทนคงทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทน ๆ นายจ้างจึงปรากฏว่ามีลูกจ้างจำนวนมากเรียกร้องเงินทดแทนโดยอ้างว่าเป็นโรคซึ่งเกิดเนื่องจากการทำงาน เช่น โรคหัวใจวาย เส้นเลือดในสมองอุดตัน ฯลฯ ซึ่งสำนักงานกองทุนฯ จะปฏิเสธไม่จ่ายเงินทดแทนให้ยังผลให้มีการอุทธรณ์เรื่องต่อไปยังคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คงปรากฏว่าสาเหตุของการอุทธรณ์ของลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ขอให้ตัดสินว่าเป็นโรคอันเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินทดแทน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนจะตัดสินได้ก็โดยอาศัยความเห็นจากการวินิจฉัยของแพทย์สำหรับลูกจ้างในแต่ละกรณีไป

ผลของคดี เมื่อพิจารณาถึงวิธีการกำหนดชื่อโรคที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนในบางประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่ให้ความเป็นธรรมแก่นายจ้างมากกว่า กล่าวคือ กฎหมายกำหนดชื่อโรคจากการทำงานในเนเธอร์แลนด์ สหรัรัฐอเมริกา ไคกำหนดชื่อโรคไว้ทั้งหมด ๔๘ โรค ซึ่งกำหนดขึ้นในลักษณะแบบเดียวกับโรคที่ ๑ - ๑๘ ของไทย แต่มีข้อแม้ว่า นายจ้างจะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่เป็นโรครดังกล่าวใน ๔๘ โรคนั้นก็ต่อเมื่อ สภาพการทำงานของนายจ้างเป็นเหตุให้เกิดโรคนั้น ๆ ขึ้นโดยตรง และธรรมชาติของโรคนั้นจะเกิดขึ้นเฉพาะในงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ และมีหลักฐานเชื่อแน่ว่า ลูกจ้างไม่มีทางเป็นโรคนั้นได้ในสภาพการตามปกติโดยทั่วไป ซึ่งในกรณีนี้จะต้องมีการพิสูจน์ทางการแพทย์เมื่อลูกจ้างเป็นโรคตามที่กำหนดไว้ว่าโรคนั้นเป็นโรคจากการทำงานจริง สำหรับในเนเธอร์แลนด์ ชาวเนเธอร์แลนด์ มีวิธีการกำหนดชื่อโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานแตกต่างออกไป คือ กำหนดไว้ ๑๘ โรค พร้อมทั้งกำหนดสภาพงานที่ทำให้เกิดโรคนั้นควบคู่กันไป เช่น

ข้อ ๑๐ โรคแอนแทรกซ์ ที่เกิดขึ้นในงานที่เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดกับขนสัตว์
หนังสัตว์ หรือตัวสัตว์ ทั้งที่สัตว์ตายและตายแล้ว

ข้อ ๑๓ วัณโรคที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบอาชีพให้บริการรักษาพยาบาลหรือให้บริการ
ขายหรือผู้ป่วยที่เป็นโรคนั้น

ข้อ ๑๔ ใ้กำหนดไว้ว่า โรคจากการทำงานอันทั้งหมดนอกเหนือจากที่กล่าว
ข้างต้น ซึ่ง (๑) เกิดขึ้นแก่ลูกจ้างเนื่องจากการทำงาน (๒) เป็นโรคที่เกิดขึ้นจากการ
ปฏิบัติงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ และ (๓) ไม่เกิดขึ้นกับบุคคลโดยทั่วไป

จะเห็นได้ว่าลักษณะการกำหนดชื่อโรคในต่างประเทศเป็นการกำหนดไว้โดย
ชัดเจน ซึ่งสามารถตั้งปัญหาในการตีความได้แน่นอน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรม
แก่ทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างและเพื่อความสะดวกในการดำเนินงานกองทุนฯ กฎหมาย
ในประเทศเราจึงควรตั้งชื่อโรคที่ ๑๘, ๒๐, ๒๑ และ ๒๒ ออก และตั้งคณะกรรมการ
ทางการแพทย์ขึ้นมาชุดหนึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์โรคอันเกิดจากการทำงานโดยเฉพาะ เมื่อ
คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งพิจารณาเห็นว่าโรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานนอกเหนือจาก
โรค ๑๔ โรค ที่กำหนดไว้เดิม ก็เพิ่มเติมชื่อโรคอันเกิดจากการทำงานเพิ่มเติมท้ายกฎหมาย
ดังกล่าว ด้วยวิธีนี้จะช่วยตัดปัญหาการเรียกร้องเงินทดแทน ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างอาจเป็นโรค
ที่เกิดจากภายนอกกิจการลงได้

๒.๓ การกำหนดค่ารักษาพยาบาล กฎหมายกำหนดให้จ่ายค่ารักษาพยาบาล
ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดวงเงินขั้นสูง
แห่งการรักษาพยาบาลไว้ การประสมอันตรายที่ร้ายแรงของสูญเสียอวัยวะเพิ่มเติมมาใช้แทน
ค่ารักษาพยาบาลจำนวนดังกล่าวย่อมไม่เพียงพอ ในการตรงชามูลค่าของประสมอันตรายเพียง
เล็กน้อยสามารถให้จ่ายค่ารักษาพยาบาลได้อย่างสุรสุราย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ประกอบกับลักษณะการรักษาพยาบาลของประชาชนในประเทศเรา
แตกต่างกันไปตามสภาพการดำเนินชีวิตและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสถานพยาบาลแต่ละแห่งมีใ้
กำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลไว้ในอัตราเดียวกัน

5 "The Pennsylvania Workmen's Compensation Act", Act of June
21, 1939, As amended 1956, Section 108

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการจ่าย
 ค่ารักษาพยาบาลใหม่ โดยกำหนดจ่ายตามตารางค่ารักษาพยาบาล (Medical fee
 Schedule) ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการทางการแพทย์ จำนวน
 ค่ารักษาพยาบาลขั้นสูงที่จะจ่ายให้มากขึ้นขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการประสบนตรายที่ได้รับ
 เช่น แขนขาดจ่ายค่ารักษาพยาบาลสูงสุดไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หากเจ็บเล็กน้อยรักษาตัวไม่เกิน
 ๑๐ วัน จ่ายค่ารักษาพยาบาลสูงสุด ๕,๐๐๐ บาท เป็นต้น ผู้วิจัยเชื่อว่าวิธีการดังกล่าวจะเป็น
 ทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาการเรียกค่ารักษาพยาบาลที่สูงเกินความจริง และสามารถบรรเทาความ
 เดือดร้อนของคุณจ้างประสบนตรายได้อย่างจริงจัง

๓. ความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

กองทุนเงินทดแทนเป็นงานที่จะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน ทั้งค่านายจ้าง
 ลูกจ้าง แพทย์ ความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้
 งานนี้สำเร็จ
 ดูดวงใจ แต่เนื่องจากกองทุนเงินทดแทนเป็นงานใหม่ที่น่าเข้ามาใช้ในไทยเป็นครั้งแรก
 ความรู้สึกไม่มั่นใจ ไม่ศรัทธา ไม่เข้าใจ รวมถึงเกรงว่าจะทำให้ตนต้องเสียประโยชน์หรือ
 ใดประโยชน์น้อยไปจากเดิม จึงทำให้มีการต่อต้าน คัดค้าน ยิ่งกว่านั้นผู้เกี่ยวข้องยังฉวยโอกาส
 หาช่องว่างหรือข้อกฎหมายที่หละหลวม ถู้อเอาประโยชน์มิควรได้

๓.๑ นายจ้าง นายจ้างเป็นฝ่ายต้องจ่ายเงินสมทบ ซึ่งเป็นที่มาของกองทุน
 เงินทดแทน มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้กองทุนฯ อยูได้หรือไม่ อุปสรรคที่เกิดจากทางคาน
 นายจ้างมีดังนี้

๓.๑.๑ ความไม่เข้าใจระบบกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นของใหม่ทำให้คิด
 ไปว่าจะก่อให้เกิดผลเสีย คือ จะต้องเสียเงินสมทบในอัตราสูงถึง ๑๐ % ของค่าจ้างตามที่
 ประกาศคณะปฏิวัติให้อำนาจไว้ นายจ้างไม่เข้าใจวิธีการเพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบตาม
 ประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นมาตรการในการให้รางวัลและลงโทษ

๓.๑.๒ ความไม่ศรัทธาในระบบราชการ เกรงว่าจะมีระเบียบวิธีการ
 ในการจ่ายเงินที่ยุ่งยากลำบาก เนื่องจากประสิทธิภาพของการดำเนินงานราชการใด ๆ เป็น
 ไปด้วยความยากลำบาก และเห็นวาระบบงานราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓.๑.๓ เกรงว่าจะเสียผลประโยชน์ เพราะคิดว่าระบบเก็บที่ นายจ้าง รับผิดชอบตนเองทำให้คุณสามารถจ่ายเงินไถ่ถอนกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะสามารถต่อรอง กับลูกจ้างได้ สำหรับนายจ้างที่เคยประกันอยู่กับบริษัทประกันภัยก็เกรงว่าต้องจ่ายเงินสมทบ กองทุนเงินทดแทนมากกว่าที่เคยจ่ายให้บริษัทประกันภัยหรือคิดว่ามีอันตรายน้อยกว่าเงินสมทบ ที่จ่ายไป

๓.๒ ลูกจ้าง อุปสรรคทางการงานลูกจ้าง มีดังนี้

๓.๒.๑ ไม่รู้สิทธิของตนตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินทดแทน ทำให้ ลูกจ้างหลายคนไม่เรียกร้องเงินทดแทนตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากในระยะเวลาของการ ดำเนินงานมีลูกจ้างประสบอันตรายมาเรียกร้องเงินทดแทนจำนวนน้อย และค่อย ๆ เพิ่มขึ้น ในระยะต่อ ๆ มา

๓.๒.๒ ไม่เข้าใจระบบการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน เข้าใจว่าเมื่อ มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นแล้ว รัฐบาลจะรับภาระจ่ายเงินทดแทนให้แก่คนในกรณีประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วยในทุกกรณี

๓.๒.๓ ไม่เข้าใจระเบียบวิธีการในการขอรับเงินทดแทน หลักฐาน ในการขอรับเงินทดแทนไม่ครบถ้วน ทำให้การวินิจฉัยต้องล่าช้า

๓.๓ แพทย์ เนื่องจากเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน สำนักงานกองทุนฯ จะต้องได้รับคำรับรองในการรักษาพยาบาลจากแพทย์ผู้ทำการรักษา ลูกจ้าง และต้องจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้ตามใบเสร็จจากรักษาพยาบาลที่แพทย์เรียกเก็บ แพทย์จึง นับว่าเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่มีผลต่อการดำเนินงานกองทุนฯ อุปสรรคทางการงานทำให้ความ ร่วมมือจากแพทย์มีดังนี้

๓.๓.๑ แพทย์ไม่รู้จักกองทุนเงินทดแทน จึงไม่ยอมกรอกรายงานการรักษา พยาบาลตามแบบฟอร์มของสำนักงานกองทุนฯ เป็นเหตุให้การวินิจฉัยต้องล่าช้าออกไป

๓.๓.๒ แพทย์บางรายสมัครกับลูกจ้างรายงานเท็จ เช่น รายงานการ หยุดพักรักษาตัวเป็นระยะเวลาดานานกว่าระยะเวลาที่รักษาตัวจริง เป็นเหตุให้ต้องจ่ายเงิน ค่าทดแทนสูง

๓.๓.๓ นอกรากการดำเนินงานใหม่แรก ปรากฏว่าแพทย์ผู้ทำการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลส่วนตัว คือการรักษาพยาบาลในอัตราที่สูงมาก และมีอัตราการรักษาพยาบาลไม่เท่ากัน เป็นเหตุให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเป็นจำนวนสูงขึ้นไปเป็นลำดับทุกเดือน เพราะเหตุที่ไม่มีการควบคุมอัตราการรักษาพยาบาล

๓.๓.๔ สำนักงานกองทุนฯ ไม่ได้รับความร่วมมือจากสถานพยาบาลของทางราชการ ในการขอส่งตัวผู้ถูกจ้างเข้าทำการรักษาพยาบาล โดยให้สถานพยาบาลนั้น ๆ เรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลต่อสำนักงานกองทุนฯ ทำให้ต้องหันไปใช้บริการของสถานพยาบาลของเอกชนซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเสียค่ารักษาพยาบาลในอัตราที่สูงกว่า

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ตลอดจนการพิจารณาถึงอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงาน ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๑. โครงสร้างขององค์การบริหาร

๑.๑ ควรแยกสำนักงานกองทุนเงินทดแทนออกมาจัดตั้งในรูปองค์การกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Body) ซึ่งอยู่ในความควบคุมโดยทั่วไป (General Supervision) ของกรมแรงงาน อันมีกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างเข้าร่วม ทั้งนี้เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีส่วนเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานตามแบบของประชาธิปไตยแล้ว ลักษณะการบริหารงานกองทุนเงินทดแทนมีข้อแตกต่างกับงานในส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย โดย เฉพาะงานทะเบียน งานการเงิน การจัดบริการจ่ายเงินทดแทน การจัดในรูปองค์การกึ่งอิสระ จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน การให้บริการแก่ลูกจ้างเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างประเทศที่จัดองค์การในรูปแบบนี้ ได้แก่ อินโดนีเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

๑.๒ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานควรมาจากเงินกองทุนเงินทดแทน รัฐบาล ควรผ่อนผันให้ความช่วยเหลือคือกองทุนฯ โดยการจุกสุทธเงินงบประมาณสมทบด้วยการกำหนด เป็นเปอร์เซ็นต์สมทบกับเงินที่เรียกเก็บจากนายจ้าง



เงินเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย การผูกพันค่าใช้จ่ายทั้งหมดไว้กับงบประมาณแผ่นดิน ทำให้ไม่สามารถขยายงานหรือปรับปรุงการบริหารงานให้กว้างขวางและทันสมัยได้ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานกองทุนฯ ไม่สามารถปรับปรุงวิธีการบริหารงานใด ๆ ได้เนื่องจากติดขัดด้วยเงินงบประมาณ เหตุอันนี้คือประการหนึ่งคือ แนวการบริหารงานกองทุนฯ จะมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร อย่างน้อยที่สุดนายจ้างควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารงานโดยตรง

๑.๓ จำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนการทางการแพทย์ประจำสำนักงานกองทุนฯ ทำหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับอัตราการพิการและทุพพลภาพ หรือระยะเวลาหยุดพักรักษาตัว เพื่อคำนวณเงินทดแทนที่จะจ่ายแก่ลูกจ้าง ปัจจุบันสำนักงานกองทุนฯ จ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างโดยอาศัยความเห็นของแพทย์ผู้ทำการรักษาพยาบาล เป็นเหตุให้มีการสมทบกันระหว่างแพทย์และลูกจ้างรายงานผลการประสบอันตรายที่สูงกว่าความเป็นจริง การที่สำนักงานกองทุนฯ ต้องจ่ายเงินทดแทนที่สูงจะมีผลกระทบสะท้อนต่อนายจ้างของลูกจ้างในที่สุด กล่าวคือ ในปี ๕ นายจ้างที่มีอัตราการสูญเสียสูงที่สุดจะถูกลงโทษต้องเสียเงินสมทบสูงขึ้นไปโดยไม่เป็นธรรม การตั้งคณะกรรมการแพทย์ขึ้นทำหน้าที่ตัดสินจะชวายนายจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น คณะกรรมการทางการแพทย์ที่แต่งตั้งขึ้นจะต้องเป็นบุคคลภายนอกที่รับการแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่โดยเฉพาะ มีความเป็นอิสระในการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลโดยเที่ยงธรรม การวินิจฉัยผลของการประสบอันตรายอาจจะทำได้โดยอาศัยความเห็นของแพทย์ผู้ทำการรักษาพยาบาลลูกจ้างเป็นพื้นฐาน

๑.๔ ควรจัดองค์การบริหารกองทุนเงินทดแทนเสียใหม่ โดยมีหน่วยงานที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปควยดี องค์การบริหารกองทุนเงินทดแทนควรประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งมีงานต่าง ๆ โดยย่อ ดังนี้ คือ

- ๑.๔.๑ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ซึ่งควรแบ่งออกเป็น ๓ แผนก ดังนี้
 - ก. แผนกธุรการ ทำหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ การรับส่งหนังสือ การควบคุมวัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้ในสำนักงาน
 - ข. แผนกประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่ในการหาข่าวสารศึกษาค้นคว้าบุคคลภายนอก นายจ้าง ลูกจ้าง และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ค. แผนงบประมาณสถิติ ทำหน้าที่เก็บตัวเลขต่าง ๆ เพื่อให้เป็น
เกณฑ์ในการพิจารณาผลการดำเนินงาน

๑.๔.๒ ฝ่ายประกันเงินทดแทน ซึ่งควรแบ่งงานออกเป็น ๒ แผนก คือ

ก. แผนกเงินสมทบ มีหน้าที่รับผิดชอบงานทะเบียนนายจ้าง
การเรียกเก็บเงินสมทบ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชีจ้าง

ข. แผนกเงินทดแทน ทำหน้าที่พิจารณารายรายงานการประสบ
อันตรายจากลูกจ้าง และวินิจฉัยการจ่ายเงินทดแทน

๑.๔.๓ ฝ่ายบัญชี ซึ่งควรแบ่งออกเป็น ๓ แผนก คือ

ก. แผนกบัญชี มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีกองทุนเงินทดแทน

ข. แผนกวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณ หลังจากการมีการจัดทำบัญชีขึ้นตามปกติแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมา พร้อม ๆ กับนำตัวเลขที่วิเคราะห์ได้มาจัดวางแผนทางการเงินและการบัญชี

ค. แผนกการเงินและลงทุน เป็นแผนกที่มีความสำคัญมาก

เพราะกองทุนเงินทดแทนมีเงินหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก การนำเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายเป็นเงินหมุนเวียนระยะสั้นไปลงทุน จะทำให้ได้ผลตอบแทนสูง การลงทุนที่ดีควรมีเจ้าหน้าที่ทำการวิเคราะห์หาโครงการลงทุนและเลือกโครงการลงทุนที่คาดว่าจะได้รับผลดีที่สุด มีความเสี่ยงน้อยเท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน สำนักงานกองทุนเงินทดแทนนำเงินที่เหลือจากการใช้ไปลงทุนหมุนเวียนไปฝากประจำกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำ และทำให้เสียผลประโยชน์ที่ดีควรได้ไปมาก สำนักงานกองทุนฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาเงินไปลงทุน โดยเฉพาะ การตัดสินใจจะนำเงินไปลงทุนหรือไม่เป็นจำนวนเท่าไรเป็นอำนาจของอธิบดีเท่านั้น

๑.๔.๔ ฝ่ายกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและแนะนำปัญหากฎหมายต่าง ๆ ของสำนักงานกองทุนฯ

นอกจากนี้ในระยะต่อไป สำนักงานกองทุนฯ ควรเริ่มงานทางด้านการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ซึ่งอาจจะจัดตั้งแผนกขึ้นมาทำงานประสานงานกับหน่วยงานภายนอกทางควบคุมดูแลนายจ้างเพื่อลดอุบัติเหตุจากการทำงานลง เพราะลำพังแต่เพียงการมีกองทุนเงินทดแทนจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง ยังไม่เพียงพอประกันความปลอดภัยในการทำงาน

แก่ลูกจ้างแต่อย่างใด คำสั่งการใช้อัตราเงินสมทบตามประสพการณ์เป็นเครื่องมือให้รางวัลหรือลงโทษนายจ้างยังไม่เป็นมาตรการในการลดอุบัติเหตุอย่างเพียงพอ

โครงการฟื้นฟูอาชีพผู้ประสบอันตรายเป็นโครงการหนึ่งที่ควรจัดให้มีขึ้น เพราะการฟื้นฟูอาชีพผู้ประสบอันตรายก็เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของกองทุนเงินทดแทน นอกเหนือจากการจ่ายเงินชดเชยประโยชน์ให้กับลูกจ้าง การช่วยให้ลูกจ้างได้มีโอกาสกลับเข้าทำงานใหม่ ก็จะมีส่วนช่วยให้ประเทศชาติไม่คงรับภาระเลี้ยงดูคนเหล่านั้นตลอดไป

๒. การเจ้าหน้าที่

คนเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหาร การมีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ มีประสิทธิภาพดี และมีขนาดที่พอเหมาะจะช่วยให้ดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ หลังจากแยกตัว ออกเป็นองค์การกิจอิสระแล้ว ควรปรับปรุงงานการเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๒.๑ เพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่จำนวน ๓๔ คน เป็นอัตราส่วนที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ ยังผลให้เจ้าหน้าที่ไม่มีเวลาในการพิจารณาปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้ดีกว่าเดิม

๒.๒ อัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ควรจะมีอัตราสูงเพียงพอที่จะเป็นสิ่งจูงใจในการทำงาน และเนื่องจากลักษณะการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน จำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญงาน ประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยเฉพาะ การเพิ่มอัตราเงินเดือนให้สูงกว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งอย่างน้อยควรจะทำค้ำอัตราเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจ จะเป็นสิ่งจูงใจให้พนักงานตั้งใจทำงานให้ดียิ่งขึ้น และเป็นเครื่องจูงใจให้บุคคลภายนอกที่มีความสนใจงานด้านนี้อยู่เข้ามาร่วมทำงาน

๒.๓ ควรจัดโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เป็นระยะ ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน อันจะช่วยให้มีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น และเป็นการส่งเสริมพนักงานให้เลื่อนตำแหน่งได้ดียิ่งขึ้น

๓. การบริหารงานภายในสำนักงาน

๓.๑ ควรกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน โดยส่วนรวมไว้ให้เห็นชัด พร้อม ๆ กับวางแผนการดำเนินงานทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้งาน

ปัจจุบันผู้รับผิดชอบงานกองทุนเงินทดแทนโดยตรง ซึ่งได้แก่หัวหน้าสำนักงาน ไม่มีสิทธิในการกำหนดเป้าหมายแห่งการดำเนินงาน เพราะนโยบายการดำเนินงานขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการเมือง หัวหน้าสำนักงานกองทุนฯ เพียงแต่ทำหน้าที่บริหารงานทางเทคนิคและวิธีการดำเนินงานเท่านั้น

เป้าหมายที่จักรวางขึ้นควรมีพื้นฐานมาจากการศึกษาสภาพการทางเศรษฐกิจ สังคม และการวางแผนงานต่าง ๆ ควรอาศัยการวิเคราะห์ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก

๓.๒ ควรส่งเสริมให้มีการวิจัยและจักรรวบรวมสถิติที่สมบูรณ์ การขาดข้อมูลที่นำเสนอเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนงาน ข้อมูลที่สำนักงานกองทุนฯ ควรให้ความสนใจและศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ จำนวนลูกจ้างและนายจ้างที่อยู่ในข่ายคุ้มครองของกองทุนฯ ที่แน่นอน จำนวนสถานพยาบาลที่มีอยู่ทั้งหมดในเขตกรุงเทพฯ การวิเคราะห์สาเหตุของการประสบอันตราย เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บหรือแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนให้เหมาะสมได้ /การ

๓.๓ ทางด้านการเงิน ควรมีจัดทำงบประมาณการเงินเพื่อวางแผนการลงทุน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้การบริหารงานการเงินได้ผลดีที่สุด ได้รับประโยชน์ตอบแทนสูง อันเป็นทางทำให้ฐานะของกองทุนมั่นคงขึ้น การจัดทำงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนำเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายเป็นทุนหมุนเวียนไปลงทุนในทางที่ประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยในการประเมินผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วย

๔. เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงาน

เนื่องจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งสิ้นในแต่ละปี โดยไม่ต้องมีการจัดทำทะเบียนลูกจ้าง ความคุมการจ่ายเงินสมทบ สำนักงานกองทุนฯ ใช้วิธีการควบคุมด้วยการออกตรวจบัญชีค่าจ้าง และเชื่อว่าการใช้อัตราเงินสมทบตามประสิทธิภาพเข้ามาลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบหลักตามความมากมายของอัตราส่วนการสูญเสีย ภายหลังจากที่การดำเนินงานผ่านพ้นไป ๓ ปี ซึ่งเป็นมาตรการให้รางวัลนายจ้างที่ดีและลงโทษนายจ้างที่เลว จะมีส่วนช่วยให้นายจ้างไม่กล้าช่วยเหลือลูกจ้างเรียกครองเงินทดแทนโดยไม่มีสิทธิ

ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าวิธีการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งควร
มีการพิจารณาปรับปรุงดังนี้

๔.๑ ควรกำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการ เรียกเก็บเงินสมทบและจ่ายเงินทดแทน
สำหรับกิจการบางประเภทให้แตกต่างจากวิธีการปฏิบัติที่ทำอยู่ตามปกติ กิจการเหล่านี้ได้แก่
กิจการก่อสร้าง กิจการขนถ่ายสินค้าทางเรือ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานไม่แน่นอน
มีการเช่ารถยกบ่อยครั้ง ทำงานไม่เป็นเวลา มีอัตราการประสมอัตราายสูง และโดยสภาพ
การทำงานถูกจ้างทำงานกับนายจ้างคนหนึ่ง ๆ เป็นระยะเวลาสั้น มีผลทำให้เมื่อประสมอัตราาย
โดยทำงานไม่ครบ ๑ เดือน จะได้รับเงินทดแทนน้อย เพราะกฎหมายได้จ่ายเงินทดแทนโดยคิด
คำนวณจากค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ย ดังนั้น กองทุนเงินทดแทนจึงควรพิจารณาให้ควบคุมครอง
แก่ถูกจ้างในกิจการเหล่านี้ให้เหมาะสม กล่าวคือ

๔.๑.๑ ควรมีการจัดทำทะเบียนถูกจ้างสำหรับนายจ้างบางประเภท ซึ่ง
ได้แก่กิจการก่อสร้าง กิจการขนถ่ายสินค้าทางเรือ

๔.๑.๒ บังคับให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนเป็นรายเดือน
ทุกสิ้นเดือนตามอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งรายงานการจ่ายค่าจ้างแยกตามรายชื่อ
ถูกจ้าง

๔.๑.๓ เมื่อถูกจ้างประสมอัตราายให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทน
จ่ายเงินทดแทนให้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างที่ถูกจ้างได้รับในระยะเวลาโดยเฉลี่ย ๒ เดือน
ย้อนหลัง โดยไม่คำนึงว่าจะทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่

วิธีการดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่จ่ายเงินสมทบ
การรายงานค่าจ้างเท็จ แต่เป็นผลทำให้ถูกจ้างได้รับความคุ้มครองจากกองทุนฯ นาน

๔.๒ การตรวจบัญชีค่าจ้าง การเรียกเก็บเงินสมทบให้โดยเฉลี่ยเต็มเม็ดเต็มหน่วย
จำเป็นต้องมีการตรวจบัญชีค่าจ้างเพื่อป้องกันมิให้นายจ้างรายงานค่าจ้างน้อยกว่าความเป็นจริง
วิธีการตรวจบัญชีค่าจ้างนอกจากจะส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานออกไปตรวจสอบเองแล้ว สำนักงาน
กองทุนฯ ควรขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ สถาบันวิชาชีพ (ก.บ.ช.ป.) ซึ่งมีหน้าที่
ในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ให้กำหนดเป็นระเบียบข้อบังคับในการ
ตรวจสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่จะต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องของการจ่ายเงิน
สมทบกองทุนเงินทดแทน เช่น เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องของการเสียภาษีเงินได้ วิธีนี้
เป็นหนทางหนึ่งที่จะลดการรั่วไหลของการเรียกเก็บเงินสมทบลงได้บ้าง

๔.๓ เกี่ยวกับอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้างในช่วงระยะเวลา

๕ ปีแรก กองทุนเงินทดแทนเรียกเก็บเงินสมทบตามอัตราเงินสมทบหลักที่กำหนดไว้ ทั้งจาก
นั้นในปีที่ ๕ นายจ้างแต่ละกิจการจะเสียเงินสมทบตามอัตราเงินสมทบตามประสบการณ์
ซึ่งอาจจะเสียเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากอัตราเงินสมทบหลักได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอัตราส่วนการสูญเสีย
ในระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมาแล้ว กิจการที่มีอัตราส่วนการสูญเสียมากกว่า ๘๐ % จะถูกเพิ่ม
อัตราเงินสมทบหลัก และในกรณีที่อัตราส่วนการสูญเสียต่ำกว่า ๘๐ % จะลดอัตราเงินสมทบ
หลัก

วิธีการใช้อัตราเงินสมทบตามประสบการณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องใช้เวลา

ในการคำนวณหลายขั้นตอน กล่าวคือ

(๑) คำนวณหาอัตราส่วนการสูญเสียในระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา อัตราส่วน
การสูญเสียเท่ากับ $\frac{\text{เงินทดแทน}}{\text{เงินสมทบ}} \times 100$

(๒) นำอัตราส่วนการสูญเสียมาเทียบเปอร์เซ็นต์การได้เพิ่มหรือลดอัตราเงิน
สมทบหลักตามตารางที่ ๒ ทายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราและวิธีเรียกเก็บเงิน
สมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และการอุทธรณ์

(๓) นำเปอร์เซ็นต์ของการเพิ่มหรือลดที่เทียบได้จากข้อ (๒) มาคำนวณหาจำนวน
ที่ต้องเก็บจากอัตราเงินสมทบหลักของแต่ละประเภทกิจการ

(๔) นำผลจากข้อ (๓) มาบวกเพิ่มหรือลดจากอัตราเงินสมทบหลัก ผลจึงจะ
ออกมาเป็นอัตราเงินสมทบตามประสบการณ์ที่นำมาใช้เป็นอัตราเรียกเก็บเงินสมทบในปีที่ ๕

เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มปฏิบัติงานตามวิธีการดังกล่าวนับตั้งแต่ปี ๕ ซึ่งสามารถ
นำไปใช้ในปี ๕ และหลังจากนั้นจะต้องมีการคำนวณอัตราเงินสมทบตามประสบการณ์ใหม่
ทุกปี วิธีการดังกล่าวจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน และเป็นที่เข้าใจยากแก่
นายจ้างผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นผลถึงการต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือต่อการใช้อัตราเงินสมทบ
ตามประสบการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายจ้างรายที่ต้องถูกเพิ่มอัตราเงินสมทบขึ้นอีก นอกจากนี้
ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างนายจ้าง ๒ ประเภทกิจการที่มีอัตราเงินสมทบหลัก
ไม่เท่ากัน

ตัวอย่างเปรียบเทียบการได้เปรียบและเสียเปรียบระหว่าง ๒ กิจกรรม

อัตราเงินสมทบ	เงินค่าจ้างใน	เงินสมทบ	เงินทดแทน	อัตราส่วน
หลัก	ระยะเวลา ๓ ปี	ที่เรียกเก็บ	ที่จ่าย	การสูญเสีย
ธนาคาร ก. ๐.๒ %	๓,๐๐๐,๐๐๐	๒๐,๐๐๐	๑๒๐,๐๐๐	$\frac{๑๒๐,๐๐๐}{๒๐,๐๐๐} + ๑๐๐ = ๒๐๐\%$
กิจการ ก่อสร้าง ข. ๓.๐ %	๓,๐๐๐,๐๐๐	๕๐๐,๐๐๐	๒๒๕,๐๐๐	$\frac{๒๒๕,๐๐๐}{๕๐๐,๐๐๐} + ๑๐๐ = ๒๕\%$

ในช่วงระยะเวลา ๓ ปี ธนาคาร ก. มีอัตราส่วนการสูญเสีย ๒๐๐ % ซึ่งมีผลทำให้ถูกเพิ่มอัตราเงินสมทบ ๑๐๐ % เพราะฉะนั้น ในปีที่ ๕ ธนาคาร ก. จะต้องเสียเงินสมทบในอัตรา ๐.๔ % ในขณะที่กิจการก่อสร้าง ข. มีอัตราส่วนการสูญเสียเพียง ๒๕ % ในปีที่ ๕ จึงได้ลดอัตราเงินสมทบหลักลง ๓๐ % เพราะฉะนั้นในปีที่ ๕ กิจการก่อสร้าง ข. ต้องเสียเงินสมทบในอัตรา ๒.๑ % ($๓\% \times \frac{๑๐๐}{๑๐๐}$) ผลดังกล่าวทำให้กิจการก่อสร้างต้องเสียเงินสมทบสูงกว่าธนาคารอยู่ตลอดเวลา แมว่าจะป้องกันอุบัติเหตุเป็นอย่างดีที่มีอัตราส่วนการสูญเสียน้อยและได้รับรางวัลด้วยการลดอัตราเงินสมทบลงในขณะที่ธนาคาร ก. เป็นนายจ้างที่ไม่ได้ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มอัตราเงินสมทบก็ตาม

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้อัตราเงินสมทบตามประสบการณ์ก็เพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้นายจ้างป้องกันการประสบอันตรายแก่ลูกจ้าง และเป็นที่ยอมรับกันว่า การที่นายจ้างเสียเงินน้อยจะเป็นวิธีหนึ่งในการจูงใจนายจ้างเนื่องจากตามธรรมชาติของมนุษย์ไม่มีใครต้องการเสียเงินเมื่อจำเป็นต้องเสียก็ต้องการเสียให้น้อยที่สุด

สำนักงานกองทุนเงินทดแทนควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้างเสียใหม่ โดยกำหนดอัตราเงินสมทบขึ้นตามอัตราส่วนการสูญเสียมาตรฐานที่ยอมรับ โดยวิธีการคำนวณอัตราส่วนการสูญเสียจากจำนวนเงินค่าจ้างอัตราส่วนการสูญเสียเท่ากับ $\frac{\text{เงินทดแทน}}{\text{เงินค่าจ้าง}} + ๑๐๐$ ต่อจากนั้นจึงจัดลำดับประเภทกิจการเข้าตามอัตราส่วนการสูญเสีย และใช้อัตราเงินสมทบในลำดับขั้นนั้นเป็นอัตราเงินสมทบหลักสำหรับแต่ละประเภทกิจการ และเมื่อระยะเวลาผ่านไป ๓ ปี อัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้างแต่ละกิจการจะเปลี่ยนแปลงไปตามอัตราส่วนการสูญเสียของแต่ละประเภทกิจการโดยตรง

ตัวอย่างการกำหนดอัตราเงินสมทบด้วยวิธีใหม่

(๑) กำหนดลำดับขั้นของอัตราส่วนการสูญเสียมาตรฐานที่ยอมรับได้

ลำดับขั้น	อัตราส่วนการสูญเสีย (เงินทดแทน / เงินค้างจ่าย)	อัตราเงินสมทบ
๑	๐.๐๑ - ๐.๒	๐.๒ %
๒	๐.๒๑ - ๐.๖	๐.๕ %
๓	๐.๖๑ - ๑.๐	๑.๐ %
๔		
๕		

(๒) กำหนดประเภทกิจการเข้าตามลำดับขั้นการสูญเสียมาตรฐาน

ประเภทกิจการ	ลำดับการสูญเสีย	อัตราเงินสมทบหลัก
ธนาคาร	๑	๐.๒ %
การผลิตเยื่อกระดาษ	๓	๑.๐ %

เมื่อระยะเวลาผ่านไป ๓ ปี แต่ละประเภทกิจการจะเปลี่ยนไปใช้อัตราเงินสมทบตามประสพการณ์ ซึ่งจะเป็อัตราที่ขอมขึ้นอยกับอัตราการสูญเสียของกิจการนั้นในระยะเวลาดังนั้นมา เช่น กิจการธนาคาร ก. เดิมเสียอัตราเงินสมทบ ๐.๒ % ต่อมาเมื่อมีอัตราส่วนการสูญเสียของกิจการเพิ่มเป็น ๑.๐ % จะต้องเสียเงินสมทบในอัตรา ๑.๐ % ตามลำดับขั้นที่ ๓ เป็นต้น

การกำหนดอัตราเงินสมทบด้วยวิธีนี้ก่อให้เกิดผลคือ

- (๑) ชักความยุ่งยากในการคำนวณอัตราเงินสมทบตามประสพการณ์ด้วยวิธีเดิมวิธีใหม่นายจ้างแต่ละคนจะถูกเพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบตามอัตราส่วนการสูญเสียมาตรฐานที่ตั้งไว้
- (๒) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับจำนวนการจ่ายเงินทดแทนสำนักงานกองทุนฯ ไม่ต้องเปลี่ยนอัตราเงินสมทบตาม เพียงแต่จัดลำดับขั้นการสูญเสียของแต่ละประเภทกิจการใหม่เท่านั้น
- (๓) ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่นายจ้างทุกประเภทกิจการที่มีโอกาสเสียเงินสมทบในอัตราที่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

(๔) ขั้วจักรหอหาของนายจ้างที่เกรงว่ากองทุนเงินทดแทนเรียกเก็บเงินสมทบในอัตราที่สูงเกินไป เพราะกองทุนฯ ใ้เรียกเก็บเงินสมทบตามอัตรการจ่ายเงินทดแทน ซึ่งอาจจะสูงกว่าเพียงเล็กน้อย เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นก่อน

(๕) เป็นหลักที่ปฏิบัติง่าย และเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่าย

(๖) นายจ้างที่รายงานลาจางน้อยกว่าความเป็นจริงจะถูกทำโทษในเมื่อ ๆ มา เนื่องจากอัตรส่วนการสูญเสียสูงขึ้น ทำให้เสียเงินสมทบในอัตราที่สูงตาม

นอกเหนือจากการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กองทุนเงินทดแทนควรจัดให้มีบริการทางการแพทย์ของกองทุนฯ ขึ้นเอง นอกเหนือไปจากการให้ลูกจ้างมีสิทธิเลือกสถานพยาบาล ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกจ้างมากยิ่งขึ้น การจัดให้มีสถานพยาบาลของกองทุนฯ เองอาจทำได้โดยเสนอให้สถานพยาบาลบางแห่ง ภูเงินกองทุนฯ ที่เหลือจากการใช้ เป็นเงินทุนหมุนเวียน โดยมีเงื่อนไขให้สถานพยาบาลแห่งนั้น ส่วรองที่เพื่อรับการรักษพยาบาลแก่ลูกจ้างของกองทุนฯ โดยคิดค่ารักษพยาบาลกันในอัตราปกติ และในระยะต่อไปเมื่อกองทุนฯ มีความมั่นคงพอก็อาจจะรวมสถานพยาบาลแห่งนั้นเข้า เป็นสถานพยาบาลของกองทุนฯ เเต็มรูป

ประการสุดท้าย สำนักงานกองทุนฯ ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้กว้างขวาง ในเวลาอันรวดเร็ว การประชาสัมพันธ์อาจทำได้หลายวิธีการหลายประการ เช่น การพิมพ์เอกสาร แยกแพร่ ให้สัมภคานต่อมวชนโดยสม่ำเสมอ รวมถึงการจัดอภิปรายในที่ต่าง ๆ เช่น สภาคนลูกจ้าง สภาคนพ่อค้าไทย ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เพื่อลูกจ้าง นายจ้าง ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป ได้เห็นคุณค่าของกองทุนเงินทดแทน ซึ่งจะเป็ประโยชน์ ต่อการขยายงานกองทุนฯ ในห้วงเร็วยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นพื้นฐานแห่งการขยายงานประกันสังคม ในระยะต่อไป