

ความขัดแย้งในการชี้ปัญหา

จากกรอบความคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ให้ความเข้าใจแก่เราว่า การริเริ่มนโยบายใดๆจะต้องเริ่มจากปัญหาที่เกิดขึ้นและชี้ออกมาให้ชัดว่าปัญหานั้นคืออะไร เป็นอย่างไร เสียก่อน แล้วจึงหาทางเลือกต่างๆกำหนดขึ้นเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหานั้นแต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏเสมอว่าองค์กรและกลุ่มต่างๆชี้ปัญหาแตกต่างกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือมองปัญหาแตกต่างกัน ความแตกต่างอาจมีได้ตั้งแต่เรื่องนั้นเป็นปัญหาหรือไม่ ความแตกต่างในการระบุลักษณะของปัญหา มูลเหตุของปัญหา ความรุนแรงเร่งด่วนของปัญหา และผลกระทบของปัญหา จากความแตกต่างในการชี้ปัญหาจะนำไปสู่การเลือกแผนนโยบายแก้ไขปัญหานั้นที่แตกต่างกันด้วย

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย มีการชี้ปัญหาแตกต่างกันตลอดมาระหว่างองค์กรและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นต้นมา มีองค์กร หน่วยงาน และกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ยิ่งเพิ่มความแตกต่างในการชี้ปัญหาให้ซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย ในบทนี้จะวิเคราะห์ในรายละเอียดถึงความขัดแย้งในการชี้ปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไข โดยพิจารณาตั้งแต่ช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 และวิเคราะห์ต่อไปว่ามีปัจจัยใต้วงที่กำกับคิห้องค์การและกลุ่มต่างๆชี้ปัญหาแตกต่างกัน แต่ก่อนที่จะเข้าสู่การวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวจะนำสภาพปัญหาหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนกลุ่มต่างๆขึ้นมาพิจารณาเป็นเบื้องต้น แม้ข้อมูลจะไม่สมบูรณ์ แต่ก็พอจะให้ภาพเพื่อเปรียบเทียบกับกรชี้ปัญหาที่องค์กรและกลุ่มต่างๆระบุถึง

ปัญหาหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน

หลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญไม่น้อยไปกว่าปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการเมืองหรือปัญหาอื่นๆ เพราะความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนหมายถึงหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่ออนาคตว่า สามารถมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างน้อยที่สุด ไม่ถึงขั้นต้องอดตายหากต้องประสบเคราะห์กรรมภัยพิบัติ หรือหากต้องสูญเสียชีวิตลง

บุคคลที่อยู่ใต้อาการอุปการะก็จะไม่เดือดร้อนจนเกินไป การมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตเช่นนี้มีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความอบอุ่นใจ มองสังคมและเพื่อนร่วมสังคมในแง่ดี ซึ่งจะมีผลทางจิตวิทยาสังคมและเสริมสร้างความมั่นคงในสังคมเป็นส่วนรวม ความมั่นคงในการดำรงชีวิตจึงเป็นสิ่งที่คนแสวงหา ด้วยการแสดงออกในรูปแบบที่อาจแตกต่างกันออกไปตามแต่ละภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมของสังคม ชุมชนหรือประเทศนั้นๆ ในสังคมสมัยใหม่ รัฐจึงนิยมจัดให้มีหลักประกันความมั่นคงแก่ประชาชนของตนอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา เพื่อแสดงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐต่อสวัสดิการของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้ตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่พึงมีต่อรัฐในทางกลับกันด้วย เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การให้ความร่วมมือกับรัฐในด้านต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจอีกต่อหนึ่ง

สภาพปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนไทยปัจจุบันเป็นเช่นใดไม่สามารถระบุชัดเจนในที่นี้ได้ เพราะขาดข้อมูลที่สมบูรณ์สมบูรณ์ อีกทั้งมาตรฐานในการวัดว่าสภาพความเป็นอยู่อย่างไรจึงถือว่ามีความมั่นคงในการดำรงชีวิตก็ยังไม่แน่นอนไม่ได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม จากข้อมูลเท่าที่พอรวบรวมได้ ในปี พ.ศ. 2527 ประชากรไทยมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 50 ล้านคน ประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานมีประมาณ 26.7 ล้านคน ร้อยละ 69.7 หรือประมาณ 18.6 ล้านคน ทำงานในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 18.3 หรือประมาณ 4.8 ล้านคน เป็นลูกจ้างเอกชน ร้อยละ 6.4 หรือประมาณ 1.7 ล้านคน เป็นลูกจ้างรัฐบาล (รวมทั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจประมาณ 2 แสนคน) ร้อยละ 1.1 หรือประมาณ 3 แสนคน เป็นนายจ้าง ที่เหลืออีกร้อยละ 4.5 หรือประมาณ 1.2 ล้านคนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระและว่างงาน (ว่างงานมีประมาณร้อยละ 1 หรือประมาณ 2 แสนคน)¹ ประชากรที่มีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตพอสมควรได้แก่ กลุ่มที่เป็นลูกจ้างรัฐบาลและกลุ่มนายจ้าง รวมทั้งสิ้นประมาณ 2 ล้านคน เพราะรัฐบาลได้จัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ , รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3) สิงหาคม 2527 (ม.ป.ท. , ม.ป.ป.) , หน้า 19-35. ทนวยงานต่างๆมักชี้ตัวเลขจำนวนผู้ว่างงานแตกต่างกันขึ้นอยู่กับนิยามที่ใช้วิธีการสำรวจและช่วงเวลาในการสำรวจ สำหรับตัวเลขนี้ น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงไปบ้าง เนื่องจากในแต่ละปีมีผู้เข้าสู่กำลังแรงงานปีละประมาณ 7 แสนคนซึ่งเชื่อว่าทุกคนจะสามารถหางานทำได้ ในระยะหลายปีที่ผ่านมาจึงน่าจะมีผู้ว่างงานสะสมรวมทั้งสิ้นมากกว่า 1 ล้านคนขึ้นไป.

เงินบำนาญ บำนาญแก่ข้าราชการและหน้าที่การงานมีความมั่นคง พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับสวัสดิการใกล้เคียงกับข้าราชการแต่ไม่มีเงินบำนาญเมื่อปลดเกษียณ สำหรับนายจ้างถือว่ามีสถานภาพทางเศรษฐกิจดีตามสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรกลุ่มอาชีพอื่น ทั้งนี้เมื่อประสบภัยพิบัติยังอยู่ในฐานะช่วยตัวเองได้ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระประมาณ 1 ล้านคน อาจมีทั้งผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและไม่ดีรวมอยู่ในจำนวนนั้น ยากที่จะจำแนกออกมาให้ชัด กลุ่มนี้อาจมีรายได้ไม่แน่นอนเนื่องจากไม่ใช่ผู้ที่มีเงินเดือนประจำ กลุ่มลูกจ้างเอกชนประมาณ 4.8 ล้านคนกระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นลูกจ้างในทุกสาขาการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ เป็นกลุ่มประชากรที่มีรายได้เป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำและทำงานในกิจการทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ลูกจ้างในกิจการขนาดใหญ่มักมีรายได้ค่อนข้างสูงและสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลหรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ ได้มากกว่าลูกจ้างในกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก ประมาณว่าลูกจ้างกลุ่มนี้มีจำนวนไม่เกิน 8 แสนคนซึ่งรวมทั้งครูโรงเรียนเอกชนประมาณ 5-6 หมื่นคนที่มีหลักประกันด้านรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยและเงินทุนเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงาน จากกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนซึ่งมีขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ทั้งนี้ ลูกจ้างเอกชนจำนวนประมาณ 4 ล้านคนที่ทำงานในกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กอาจถือได้ว่ามีปัญหาด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิต ข้อมูลจากการสำรวจของกรมประชาสัมพันธ์ เฉพาะในเรื่องเมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยจะได้รับการรักษาพยาบาลอย่างไรบ้าง โดยการสุ่มตัวอย่างสำรวจสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปในเขตกรุงเทพมหานครปี พ.ศ. 2524 พบว่า นายจ้างประมาณร้อยละ 83.82 ได้จัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ลูกจ้าง กิจการรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่สำรวจมีสวัสดิการด้านนี้ นายจ้างร้อยละ 65.61 จากจำนวนทั้งหมดหรือร้อยละ 78.21 ของสถานประกอบการที่จัดสวัสดิการด้านนี้ ได้จัดให้โดยไม่คิดเงินจากลูกจ้าง นอกนั้นลูกจ้างต้องจ่ายเงินเองบางส่วน² ในจังหวัดสงขลาจากการสำรวจเมื่อ

² กรมประชาสัมพันธ์ , รายงานการสำรวจระดับค่าจ้างและสวัสดิการลูกจ้างในกรุงเทพมหานคร (นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด , 2524) , หน้า 13-14. มีข้อสงสัยก็คือ ตัวเลขดังกล่าวอาจสูงกว่าความเป็นจริง เพราะวิธีการสำรวจใช้การสอบถามจากนายจ้าง ซึ่งนายจ้างอาจตอบว่าได้จัดให้ทั้งๆ ที่ความจริงอาจไม่ได้จัดก็ได้ .

ปี พ.ศ. 2525 ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป พบว่า นายจ้างร้อยละ 51 ได้จัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ลูกจ้างเฉพาะกิจการรัฐวิสาหกิจและสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 20 คนขึ้นไป กว่าร้อยละ 70 ได้จัดสวัสดิการรักษายาบาลแก่ลูกจ้าง ส่วนกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่านั้นจะมีสวัสดิการค้ำนี้ในสัดส่วนที่น้อยลงตามไปด้วย³ กล่าวโดยสรุป กลุ่มลูกจ้างเอกชนอีกจำนวนไม่น้อยยังประสบปัญหาสวัสดิการรักษายาบาลยามเจ็บไข้ได้ป่วยอยู่มาก

นอกจากปัญหาด้านการรักษายาบาล ลูกจ้างเอกชนยังมีปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตค้ำอื่น ๆ อีก ที่สำคัญได้แก่ปัญหาความมั่นคงในการทำงาน ในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ นายจ้างลดการผลิต ยอมส่งผลกระทบต่อการทำงานและตำแหน่งงานของลูกจ้าง เช่นในปี พ.ศ. 2528 เค้าที่สามารถรวบรวมสถิติได้มีการเลิกจ้างลูกจ้างทั้งสิ้นจำนวน 51,402 คน⁴ (การเลิกจ้างที่ไม่อยู่ในสถิติของกรมแรงงานอาจมีมากกว่านี้) สาเหตุการเลิกจ้างมิได้จำแนกไว้ ดังนั้นจึงคงมีทั้งสาเหตุจากความผิดของตัวลูกจ้างเองและสาเหตุทางเศรษฐกิจ หากเป็นกรณีถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด นายจ้างเพียงแต่จ่ายเงินชดเชยจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 30-180 วัน แล้วแต่อายุงานของลูกจ้าง ต่อจากนั้นลูกจ้างก็ต้องช่วยเหลือตัวเองหางานอื่นทำต่อไป บางสถานประกอบการอาจมีเงินสะสมหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่นายจ้างร่วมออกสมทบให้ลูกจ้างเท่าจำนวนที่หักจากลูกจ้างสะสมไว้ ซึ่งจะจ่ายแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานตามกฎหมายกระทรวงการคลังฉบับที่ 162 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปี พ.ศ. 2528 มีสถานประกอบการจำนวน 228 ราย ที่จัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครอบคลุมลูกจ้างเพียง 34,535 คน⁵ กองทุนนี้มีขึ้นโดยความสมัครใจระหว่างนายจ้างลูกจ้างปัญหาในค้ำอื่น ๆ ได้แก่

³ กรมประชาสงเคราะห์ , รายงานการสำรวจระดับค่าจ้างและสวัสดิการลูกจ้างในจังหวัดสงขลา (นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด , 2525) , หน้า 12-13.
ข้อสังเกตเช่นเดียวกับเชิงอรรถที่ 2.

⁴ กรมแรงงาน , การบริหารแรงงานปีงบประมาณ 2528 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชาวพาณิชย์ , 2529) , หน้า 29.

⁵ ฝ่ายสถาบันการเงิน , "กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ" ใน การประกันสังคมไทย : แนวทางสู่ความเป็นจริง จัดพิมพ์โดย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล , 2529) , หน้า 126.

การพิการทุพพลภาพ ชราภาพ หรือการเสียชีวิตซึ่งทำให้ผู้อยู่ในความอุปการะต้องได้รับความเดือดร้อน ลูกจ้างภาคเอกชนแทบจะไม่ได้รับความมั่นคงในค่านนี้เลย

สำหรับประชากรในภาคเกษตรกรรมประมาณ 18.6 ล้านคนในชนบท มีรายไต่หลักจากการขายผลผลิตทางการเกษตร ความมั่นคงในการดำรงชีวิตจึงขึ้นอยู่กับราคาผลผลิตการเกษตร เนื่องจากราคาผลผลิตการเกษตรขึ้นลงไม่แน่นอนและในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมามีแนวโน้มตกต่ำมาโดยตลอด จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าประชากรในภาคชนบทน่าจะมีปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตเช่นเดียวกัน การช่วยเหลือทั้งทางอาศัยกันภายในหมู่บ้านหรือในหมู่เครือญาติ ความแอมอบอย่างจารีตประเพณีในชนบท ซึ่งเป็นลักษณะเด่นในสังคมชนบทไทยจะยังคงดำรงอยู่มากน้อยเพียงใด หาข้อมูลยืนยันแน่ชัดได้ยาก การช่วยเหลือทั้งทางอาศัยกันอาจมีอยู่แต่อาจลกระดบังลงแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวต้องช่วยตนเองมากขึ้น เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม โครงการช่วยเหลือของรัฐบาลในด้านสวัสดิการแก่ชาวชนบทที่เห็นเด่นชัดได้แก่ การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายปีละประมาณ 600-700 ล้านบาท แต่ก็ยังไม่เพียงพอและมีปัญหาว่าไม่ถึงมือคนยากจนจริงๆอย่างทั่วถึง ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นยังมีประชากรว่างงานอีกนับล้านคนซึ่งไม่มีรายได้ใดๆจึงจะต้องประสบกับปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตมากยิ่งขึ้นกว่ากลุ่มประชากรที่กล่าวถึงข้างต้นอีกหลายเท่าตัว

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แม้ข้อมูลตัวเลขยังไม่เป็นระบบและชัดเจน แต่ก็พอเห็นภาพว่าประชากรวัยทำงานซึ่งเป็นกำลังแรงงานของประเทศประมาณ 23 ล้านคน ซึ่งประกอบด้วยเกษตรกร ลูกจ้างเอกชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยและผู้ว่างงาน ล้วนมีปัญหาคความมั่นคงในการดำรงชีวิตไม่มากนักน้อย เมื่อใดที่ประสบกับการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ การพิการทุพพลภาพ ชราภาพ หรือถูกไล่ออกจากงาน ก็ต้องได้รับความเดือดร้อนขาดแคลนรายได้เลี้ยงดูตนเองและครอบครัว ปัญหาการขาดหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตเช่นนี้ นานาประเทศนิยมใช้นโยบายประกันสังคมเข้ามาแก้ไขบรรเทาปัญหา อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่านโยบายประกันสังคมเพียงอย่างเดียวจะสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ หวังจะต้องประกอบกัชนโยบายด้านอื่นๆควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จในการสร้างความเจริญและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนอยู่กินดี กระจายความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงด้วย ถ้าจะกล่าวสั้นๆก็คือ นโยบายประกันสังคมมุ่งสร้างหลักประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่วนนโยบายทางเศรษฐกิจอื่นๆมุ่งพัฒนาทรัพยากรวัตถุเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรวัตถุมีประสิทธิภาพสูงสุด สร้างความมั่นคงเพื่อตอบสนองต่อการดำรง

ชีวิตของประชาชน และในที่สุดทั้งสองส่วนนี้มีจุดหมายไปบรรจบกันที่ความเจริญและความมั่นคงของสังคม

การขึ้นสู่อำนาจ

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมเกือบทุกประเทศมักเริ่มที่กลุ่มลูกจ้างคนงานเป็นอันดับแรกก่อน เหตุผลเพราะลูกจ้างคนงานมีรายได้ประจำแน่นอน สละตัวในการคิดคำนวณเงินสมทบ และการอำนวยความสะดวกต่างๆ นอกจากนี้ยังสามารถเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างได้อีกส่วนหนึ่ง โดยถือหลักว่า นายจ้างควรรับผิดชอบความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างส่วนหนึ่งด้วย เมื่อการประกันสังคมดำเนินไปได้อย่างมั่นคงแล้ว จึงขยายงานไปสู่ประชากรอาชีพอื่นๆต่อไป เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เกษตรกร เป็นต้น

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยก็เช่นกัน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 เริ่มใช้ในกลุ่มลูกจ้างคนงานก่อน แต่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ทำงานส่วนตัว ผู้ไม่ได้อาศัยงาน หรือผู้ที่ไม่ใช่ลูกจ้างเข้าประกันตนได้เช่นกัน (มาตรา 9) เมื่อกฎหมายฉบับนี้ถูกระงับใช้ในปี พ.ศ. 2500 การริเริ่มในรัฐบาลชุดต่อมาคงยึดกลุ่มเป้าหมายที่ลูกจ้างคนงาน เช่น เค็มซึ่งรวมทั้งพนักงานลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจด้วย ที่เป็นเช่นนั้นนอกจากจะเป็นเพราะกลุ่มลูกจ้างคนงานเป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้จากเงินเดือนประจำจึงสะดวกในการคำนวณเงินสมทบถึงเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นเพราะกลุ่มอาชีพอื่นไม่ว่าจะเป็นอาชีพเกษตรกรหรือผู้ประกอบการอิสระหรืออื่นๆ ไม่ปรากฏว่าเคยเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายประกันสังคมอย่างเปิดเผย ในขณะที่กลุ่มลูกจ้างคนงานเคยเรียกร้องและส่วนราชการเวลาเสนอริเริ่มนโยบายประกันสังคมต่อรัฐบาลทุกครั้ง มักเริ่มที่ลูกจ้างคนงานเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าทุกฝ่ายเห็นสอดคล้องกันในประเด็นหลักนี้ อย่างไรก็ตามความเห็นในประเด็นนี้อาจแตกต่างกันในรายละเอียดได้ เช่น ควรรวมพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ เป็นต้น เมื่อการริเริ่มนโยบายประกันสังคมเริ่มจากกลุ่มลูกจ้างคนงานก่อนเช่นนี้ กลุ่มและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายนี้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมาจึงได้แก่ กลุ่มลูกจ้างคนงาน กลุ่มนายจ้าง ฝ่ายรัฐบาลซึ่งแยกเป็นคณะรัฐมนตรี (คณะบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดคานนโยบายในฝ่ายบริหาร) และส่วนราชการประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์ กรมแรงงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ) กระทรวงการคลัง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ได้รับมอบหมายให้ศึกษาเรื่องประกันสังคม) คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม (กำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบ



บริหารราชการแผ่นดิน

การศึกษาที่กำหนดประเด็นการชี้ปัญหาที่จะศึกษาไว้ 2 ประการคือ ประการแรกได้แก่ ประเภทของการประกันซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของลูกจ้างที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไข โดยถือหลักว่าหากไม่มีปัญหาย่อมไม่มีเหตุผลความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมีนโยบายมาแก้ไข และประเภทของการประกันเป็นประโยชน์ใดเสียของลูกจ้างโดยตรง หากประเภทการประกันมีมากเท่าใด ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายประกันย่อมได้รับประโยชน์มากเท่านั้น นั้นหมายความว่าประเภทการประกันเป็นตัวแปรในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในนโยบายประกันสังคม ประการที่สองคือ ที่มาของเงินกองทุนประกันสังคม โดยพิจารณาว่าใครบ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ซึ่งประเด็นนี้สะท้อนถึงการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์เช่นกัน เหตุที่กำหนดประเด็นการชี้ปัญหาไว้ 2 ประการนี้เนื่องจาก

1. ปัญหาทั้งสองมีความเกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ยิ่งกำหนดประเภทการประกันไว้มากเท่าใด ซึ่งเป็นการแสดงถึงการชี้ปัญหาที่ลูกจ้างประสบอยู่มากเท่าใด ยิ่งต้องใช้เงินกองทุนประกันสังคมมากขึ้นเท่านั้น เงินสมทบควรเก็บจากฝ่ายใดมากน้อยเท่าใดจึงเป็นปัญหาติดตามมา ปัญหาทั้งสองเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นปัญหาในเชิงการเมืองของนโยบายนี้
2. ปัญหาทั้งสองเป็นปัญหาสำคัญที่ถกเถียงกันมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาใจกลางในการพิจารณาเริ่มการประกันสังคม ปัญหาอื่นๆ นอกนั้น เช่น ปัญหาการบริหาร ระเบียบกฎหมาย การควบคุม ฯลฯ มีความสำคัญเช่นกันแต่ค่อนข้างเป็นปัญหาทางเทคนิควิธีการที่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ไม่ยาก

ในที่นี้จะแบ่งการศึกษาการชี้ปัญหาออกเป็น 2 ช่วงคือ ในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ช่วงหนึ่ง และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อีกช่วงหนึ่ง

1. การชี้ปัญหาในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2521 - 2523)

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอนโยบายประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา 2 ครั้ง ครั้งแรกวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2521 ครั้งที่สองวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2522 ในการเสนอครั้งแรกได้กำหนดประเภทการประกันไว้ 5 ประเภทคือ การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ และการตาย แต่ในการเสนอครั้งที่สองได้ตัดประเภทการประกันลงเหลือเพียง 2 ประเภทคือ การเจ็บป่วยและการคลอดบุตรเท่านั้น โดยระบุว่า การประกันอีก 3 ประเภทหลังจะเริ่มดำเนินการได้คือเมื่อได้ดำเนินการประกันการเจ็บป่วย

และคลอญตรผ่านไปแล้ว 2 ปี สาเหตุที่กระทรวงมหาดไทยตัดการประกัน 3 ประเภทหลัง เนื่องจากคณะกรรมการเฉพาะกิจที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์แต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 เพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้ได้ชี้ว่า ควรเริ่มประเภทการประกันในเรื่อง การเจ็บป่วยและการคลอญตรก่อน โดยอ้างการสำรวจของกรมประชาสงเคราะห์และกรม- แรงงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง ปรากฏว่า ลูกจ้างส่วนใหญ่ที่เจ็บป่วย ยังไม่ได้รับการทางการแพทย์จากนายจ้างของตน เว้นแต่จะเป็นการเจ็บป่วยเนื่องจากการ ทำงาน ขณะเดียวกันก็มีกิจการส่วนน้อยที่ให้บริการทางการแพทย์อย่างดีแก่ลูกจ้างของตน ทำให้ เกิดช่องว่างและความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องนี้ ส่วนปัญหาลูกจ้างคนงานยังขาดหลักประกัน เมื่อต้องพิการทุพพลภาพ หรือชราภาพและต้องออกจากงานเป็นปัญหาที่คณะกรรมการเฉพาะกิจยอมรับ แต่ในระยะแรกไม่อาจดำเนินการได้ เพราะขาดสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าออกงาน สถิติ- พยากรณ์ชีพ สถานภาพสมรส สภาพความเป็นอยู่ทางครอบครัว และอื่นๆ⁶ กระทรวงมหาดไทยรับ การชี้ปัญหาตามที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเสนอ

ในเรื่องเงินกองทุนประกันสังคม กระทรวงมหาดไทยเสนอให้รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้างออกเงินสมทบร่วมกันทั้งสองครั้ง ความแตกต่างมีเพียงเล็กน้อยคือครั้งแรกเสนอให้รัฐบาล ออก 2 ส่วน นายจ้างและลูกจ้างออกฝ่ายละ 1 ส่วน แต่ในการเสนอครั้งที่สองเสนอให้ทุกฝ่าย ออกฝ่ายละ 1 ส่วนเท่ากันหมด เพราะเห็นว่ารัฐบาลต้องออกค่าใช้จ่ายในการบริหารอีกต่างหาก อยู่แล้ว อีกประการหนึ่งอาจเนื่องจากประเภทของการประกันลดน้อยลง เหตุผลที่เสนอให้รัฐบาล ร่วมออกเงินสมทบเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากล

กระทรวงการคลัง ชี้ว่า การประกันสุขภาพไม่มีความจำเป็นเนื่องจากมีโรงพยาบาล ของรัฐให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว อีกทั้งวิธีปฏิบัติอาจเกิดปัญหายุ่งยาก ส่วนการประกัน พิการทุพพลภาพ ชราภาพและการตาย เป็นความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างมากกว่า เสนอว่า ควรรับหลักการในการประกันประเภทนี้ แต่เห็นว่ารัฐบาลไม่ควรต้องรับภาระค้ำเงินสมทบ ควรให้ เป็นภาระของนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น⁷ ความเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงการคลัง

⁶ กรมประชาสงเคราะห์, รายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการประกัน- สังคม, หน้า 4.

⁷ กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค.0502/7174", 14 มีนาคม 2521.

ซึ่งปัญหาแตกต่างจากกระทรวงมหาดไทยตรงที่ไม่เห็นว่าลูกจ้างมีปัญหาคำให้การรักษาพยาบาล แต่อาจมีปัญหาลักษณะอื่นในคำอื่นคือ พิจารณาทุพลาภาพ ชราภาพและการตาย ถึงกรณีนั้นรัฐบาล ก็ไม่ต้องรับภาระด้านการเงินจะเนื่องจากงบประมาณจำกัดหรือเหตุผลอื่นก็ตาม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ศึกษาระบบการ ประกันสังคมในปี พ.ศ. 2521 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอผลการศึกษาคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งให้ดำเนินการประกันสุขภาพในระยะแรกโดยกำหนดประเภทประกันไว้ 2 อย่างคือ การเจ็บป่วย (ต้องเป็นคนไข้ใน) และการคลอดบุตร รัฐบาลรวมออกเงินสมทบ เท่ากับสัดส่วนนายจ้างและลูกจ้าง ความเห็นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์คล้ายคลึงกับ ข้อเสนอครั้งที่สองของกระทรวงมหาดไทย

คณะรัฐมนตรี ภายหลังจากได้พิจารณาข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยและความเห็น ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2522 แล้ว ได้ตั้งข้อสังเกต และคำถามรวม 9 ประการมีรายละเอียดดังนี้⁸

1. การดำเนินงานในระยะเริ่มแรกที่กำหนดไว้ในเขตกรุงเทพมหานครและ 5 จังหวัด ใกล้เคียง ควรจะเพิ่มเติมในจังหวัดอื่นๆตามภาคต่างๆขึ้นอีกสัก 2-3 จังหวัด เพื่อป้องกันความ รู้สึกในด้านการคัดค้านและขอครหาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเฉพาะประชาชนในเขต กรุงเทพมหานครและในภาคกลาง และตรงกับนโยบายของรัฐบาลในด้านการขยายการพัฒนาออกไป สู่จังหวัดต่างๆอีกด้วย
2. รัฐวิสาหกิจและกิจการที่มีจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างที่อยู่แล้ว หรือดีกว่าการประกัน- สังคม ควรจะให้เขามารวมในโครงการประกันสุขภาพหรือไม่เพียงใด
3. การประกันสุขภาพควรจะให้ครอบคลุมรองแก่ชาวไร่ ชาวนา ชาวประมงและ ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว หรือไม่เพียงใด

⁸ กรมประชาสัมพันธ์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , ปัญหาประกันสังคม และคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามข้อสังเกตและคำถามของคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2522.

4. ลูกจ้างและนายจ้างมีความพร้อมหรือยังที่จะเข้าร่วมในโครงการประกันสุขภาพ และปัญหาเรื่องโรงงานเดือนจะปฏิบัติอย่างไร
5. การประกาศใช้โครงการประกันสุขภาพ จะมีผลในทางการเมืองและบรรยากาศในการลงทุนเป็นประการใด
6. ในการสำรวจข้อมูลโดยใช้ตัวอย่างเพียง 2,000 คน ทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้
7. ในกรณีที่กิจการมีสำนักงานใหญ่อยู่ในเขตท้องที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีประกันสุขภาพ แต่มีสาขาอยู่ต่างจังหวัดที่ไม่อยู่ในท้องที่ที่กฎหมายกำหนดจะมีแนวปฏิบัติอย่างไร
8. ในการกำหนดให้กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปต้องเข้าประกันสุขภาพนั้น มีมาตรการดำเนินการอย่างไร ถ้าหากกิจการที่มีลูกจ้าง 20 คน หรือมากกว่าเล็กน้อยจะไม่ยอมเข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพ โดยปลดปล่อยลูกจ้างออกเสียบางส่วนเพื่อให้เหลือลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน หรือมีเพียง 19 คน จะมีทางแก้ไขประการใด
9. ประเทศไทยเป็นประเทศสาธารณูปการ ได้ให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ประชาชนโดยวิธีให้เปล่าเสียจนเคยชิน เมื่อจะนำเอาโครงการประกันสุขภาพมาใช้และเรียกเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างด้วยนั้น ย่อมได้รับการคัดค้านและจะนำผลเสียหายมาสู่รัฐบาล ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆที่เริ่มระบบประกันสังคมก่อนระบบสาธารณูปการ

จากข้อสังเกตและปัญหาทั้ง 9 ข้อ พอจะสะท้อนถึงการมองปัญหาของคณะรัฐมนตรี
ได้ดังนี้

1. ไม่ได้ชี้ชัดถึงปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไข หรืออีกนัยหนึ่งคือไม่ได้ชี้ให้ชัดเจนว่า ปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนมีอยู่อย่างไร คณะรัฐมนตรีอาจสงสัยว่าลูกจ้างมีปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตจริงหรือไม่ ซึ่งเห็นได้จากข้อ 2 ที่ระบุถึงลูกจ้างที่มีสวัสดิการที่อยู่แล้ว ข้อ 4 ที่ยังข้องใจเรื่องความพร้อมของลูกจ้างและข้อ 6 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล
2. ข้องใจปัญหาในทางปฏิบัติของนโยบาย เช่นในข้อ 7 เรื่องเขตท้องที่ที่ไปบังคับและข้อ 8 เรื่องการหลบเลี่ยงของนายจ้างด้วยการลดจำนวนลูกจ้างให้ต่ำลง แสดงว่าคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญแก่เทคนิคในการปฏิบัตินโยบายด้วย
3. ที่สำคัญที่สุดน่าจะโต้แย้ง ผลทางการเมืองของนโยบาย เห็นได้จากข้อสังเกตข้อ 1 ที่วันเกรงการคัดค้านและข้อครหาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเพียงบางกลุ่ม

ข้อ 5 หนี้โครงการในทางการเมืองและบรรยากาศในการลงทุน และข้อ 9 วิตกว่าประชาชนจะคัดค้าน เนื่องจากการประกันสังคมต้องเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง

จากการมองปัญหา 3 ด้านนี้ ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่กล้าตัดสินใจใดๆทั้งสิ้นแม้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2522 ก็ไม่ไ้ผ่านนโยบายนี้ขึ้นพิจารณาอีกเลย

โดยสรุป การริเริ่มนโยบายประกันสังคมในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชะงักงันที่กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้เสนอนโยบายมิได้ชี้ปัญหาให้ชัดเจนแน่นอน กระทรวงการคลังแม้จะเห็นว่าลูกจ้างมีปัญหบางส่วนก็เป็นเรื่องที่ถูกจ้างกับนายจ้างควรรับผิดชอบกันเอง รัฐบาลไม่ควรรับภาระด้านการเงิน ส่วนคณะรัฐมนตรีวิตกในผลกระทบทางการเมืองของนโยบาย

2. การชี้ปัญหาในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 - 2529)

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีความสลับซับซ้อนมากกว่ายุคใดๆที่ผ่านมา เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้นกว่าในอดีตและการชี้ปัญหาแตกต่างกันหลายด้าน

กระทรวงมหาดไทย เสนอนโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2523 โดยการริเริ่มของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 โดยกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นการเสนอรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม⁹ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 ครั้งที่สามเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2528 โดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ข้อเสนอครั้งแรก สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเสนอให้มีการประกันรวม 3 ประเภท ได้แก่ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกเหนือจากการทำงาน การประกันการพิการทุพพลภาพ และการประกันการคลอดบุตร ในส่วนเงินกองทุนประกันสังคมมาจาก 3 ฝ่ายคือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างร่วมกันออกสมทบฝ่ายละเท่ากัน เหตุผลที่เสนอให้รัฐบาลออกเงินสมทบด้วยเพราะการที่รัฐบาลออกเงินสมทบด้วยเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาล

⁹ มีผู้แทนจากหลายส่วนราชการเข้าร่วมเป็นกรรมการตุลาการ

ที่จะส่งเสริมการประกันสังคมเป็นอย่างไร และหลักของสาขาสันนิษฐานก็ให้รัฐบาลเป็นออกเงินสมทบ
ด้วยในระยะแรกเริ่ม

การเสนอครั้งที่สองโดยคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม เสนอการประกัน
4 ประเภท ใหญ่ การเจ็บป่วยซึ่งต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาล การทุพพลภาพ การตายและ
การคลอดบุตรซึ่งจะให้แก่คู่สมรสของผู้ประกันตนด้วย เงินสมทบกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้างและ
รัฐบาลเสียในอัตราส่วนที่เท่ากันคือร้อยละ 1.5 ของรายได้ของลูกจ้าง

การเสนอครั้งที่สามโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กำหนดให้มีการประกัน
เหลือเพียงประเภทเดียวคือ การเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุนอกงาน เงินกองทุนเก็บจากฝ่ายนายจ้าง
และฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น รัฐบาลไม่ต้องร่วมออกเงินสมทบ

ข้อเสนอจากหน่วยงานทั้งสองนี้ สะท้อนให้เห็นลักษณะการขี้นโยบายทั้งสองที่เหมือนกัน
และส่วนที่ต่างกัน ส่วนที่เหมือนกันคือ การมองว่าลูกจ้างประสบปัญหาความยากลำบากในการรักษาพยาบาลใน
ยามเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุนอกการทำงาน ส่วนที่ต่างกันคือ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม
ขี้นโยบายของลูกจ้างว่ามีมากกว่าการรักษาพยาบาล แต่รวมถึงความไม่มั่นคงในด้านการทุพพลภาพ
การคลอดบุตร และการเสียชีวิต ในเรื่องเงินสมทบกำหนดให้รัฐบาลร่วมรับภาระด้วย ในขณะที่
ที่สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงในส่วนนี้คือ รัฐบาลไม่ต้องร่วมออก
เงินสมทบ

การเสนอทั้งสามครั้งดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบด้วยทั้งสิ้นซึ่งสะท้อน
ให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยไม่ขัดขี้นโยบายแน่นอนและคงเส้นคงวา หรืออาจเป็นไปได้ว่า
กระทรวงมหาดไทยมองว่าหน่วยงานระดับกระทรวงเป็นเพียงผู้แทนนโยบายที่ส่วนราชการใน
สังกัดเสนอขึ้นมาเพื่อส่งต่อให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป โดยถือว่าส่วนราชการใดที่พิจารณากลับกรอง
กันมาแล้ว กระทรวงไม่ควรเข้าไปก้าวก่าย หากเป็นเช่นนี้ ถ้ากระทรวงมีส่วนราชการใน
สังกัดมากเท่าใดและมีหลายส่วนราชการที่เสนอนโยบายเดียวกัน ความสับสนในการริเริ่ม
นโยบายก็อาจเป็นไปได้มาก

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้รับมอบ
หมายจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาในรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่คณะกรรมการ
เตรียมการประกันสังคมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้มอบหมาย

ให้คณะกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบและโครงสร้างของส่วนราชการพิจารณา และ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ มีการประชุมพิจารณาเรื่องนี้รวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง ใช้เวลา ในการพิจารณา 1 ปีครึ่ง กล่าวคือเริ่มพิจารณาครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2525 จนกระทั่งพิจารณาครั้งสุดท้ายวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2527 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ซึ่งได้หาอย่างไร้ทางพิจารณาได้จากความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ครั้งที่ 9/2526 ซึ่งได้แสดงความเห็นต่อโครงการประกันสังคมไว้ 5 ประการ ดังนี้¹⁰

1. ขอบข่ายของโครงการประกันสังคมตามข้อเสนอแนะนั้น เน้นหนักเฉพาะในเรื่อง การเจ็บป่วย คลอดบุตร อุทกภัยและความตาย ซึ่งเท่ากับเป็นการประกันสังคมในความหมายที่แคบ ควรจะได้มีการพิจารณาดังเรื่องที่ว่าสมควรจะใช้คำว่า "ประกันสังคม" หรือไม่

2. กรณีความซ้ำซ้อนในลักษณะเรื่องเดียวกัน แต่หลักการแตกต่างกันซึ่งจะสร้าง ปัญหาขึ้นต่อไป เช่น กรณีกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ซึ่งมีอัตราส่วน เงินสมทบ 3 : 3 : 6 โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกสมทบให้ร้อยละ 6 หากมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น ใหม่ตามโครงการที่เสนอ โดยรัฐบาลไม่ออกสมทบเลย ถูกจ้างอาจจะมีข้อเรียกร้องได้ว่า ทำไมกรณีครูโรงเรียนราษฎร์ รัฐบาลจึงออกถึงร้อยละ 6 แต่กรณีโครงการประกันสังคม รัฐบาลทำไมจึงไม่ยอมให้เงินสมทบ หากมีการเรียกร้องกันขึ้น รัฐบาลจะตอบแก่ประชาชน กลุ่มต่างๆว่าอย่างไร และอาจทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้

3. ควรจะได้มีการคำนวณเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเงินอุดหนุน หากจะมีการ คำเนินงานโครงการประกันสังคมทั้ง 73 จังหวัด เพราะถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ประกันสังคมแล้ว นักการเมืองอาจจะต้องการให้โครงการนี้ครอบคลุมถึงจังหวัดที่ตนได้รับ เลือกตั้งด้วย

4. น่าจะได้มีการพิจารณาขยายขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินทดแทน ซึ่งครอบคลุมถึงการเจ็บป่วยในงานให้ขยายออกไปถึงโครงการประกันสุขภาพนอกงานด้วย โดยเก็บ เงินเพิ่มจากนายจ้างและลูกจ้างอีกเล็กน้อย ซึ่งนายจ้างคงไม่มีปฏิกิริยาใดๆ เพราะน้อยกว่า

¹⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 9/2526, 21 กันยายน 2526.

จำนวนเงินที่จัดเก็บตามโครงการใหม่ กล่าวคือแทนที่นายจ้างจะเสียเงินร้อยละ 1.5 อาจจะเสียเพียงร้อยละ 1 ก็ได้ เพราะมีเงินทุนของฝ่ายนายจ้างอยู่ในกองทุนเงินทดแทนอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่จะขยายการดูแลเรื่องแรงงานให้ดีขึ้น

5. ในโครงการประกันสังคมที่เสนอ มุ่งช่วยเหลือบุคคลที่มีรายได้น้อยข้างต้นและแผนอื่นแล้ว ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะได้รับการช่วยเหลืออย่างสมบูรณ์ขึ้นอีก ซึ่งจะก่อให้เกิดช่องว่างกันขึ้นในหมู่ประชาชนชาวไทยหรือไม่ เพราะยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือเท่าที่ควร

ความเห็นทั้ง 5 ประการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ อาจสรุปได้เป็น 2 ประเด็นคือ ประการแรกความห่วงวัฏในผลกระทบทางการเมืองได้แก่ เกรงว่าลูกจ้างจะเรียกร้องให้รัฐบาลต้องออกเงินสมทบ ซึ่งทำให้เกิดปัญหางบประมาณขึ้นในภายหลัง เกรงแรงกดดันจากนักการเมืองที่ทำให้ต้องขยายโครงการประกันสังคมออกไป และเกรงว่าจะเกิดปฏิกิริยาจากนายจ้าง ประการที่สองเห็นว่าลูกจ้างมีรายได้น้อยข้างต้นและแผนอื่นแล้ว หากข้อสรุปทั้งสองประการนี้ไม่คลาดเคลื่อนไปจากความเห็น 5 ประการข้างต้น ย่อมสะท้อนถึงการชี้ปัญหาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ไม่เห็นว่าปัญหาที่ลูกจ้างประสบเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนแต่อย่างใด เพราะลูกจ้างมีรายได้น้อยข้างต้นและแผนอื่นแล้ว หากให้มีโครงการประกันสังคมขึ้น รัฐบาลต่างหากที่คงประสบปัญหาทางการเมืองตึกความฉะพลา หลักฐานอีกประการหนึ่งที่ยืนยันว่าคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ชี้ปัญหานโยบายประกันสังคมเช่นที่กล่าวข้างต้นก็คือ ผลสรุปสุดท้ายในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เห็นว่า ขณะนี้รัฐบาลยังไม่มึนนโยบายที่แน่ชัดสำหรับเรื่องนี้ จึงเห็นสมควรให้พิจารณาขยายงานของกองทุนเงินทดแทนไปก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาดำเนินการในเรื่องการประกันสังคมในขั้นต่อไป¹¹

คณะรัฐมนตรี พิจารณานโยบายประกันสังคมรวม 4 ครั้ง ครั้งแรกวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2523 ครั้งที่สองวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2525 ครั้งที่สามวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2527

¹¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 5/2527, 7 มีนาคม 2527.

และครั้งที่สี่วันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 การชี้ปัญหาของคณะรัฐมนตรีจะศึกษาและวิเคราะห์จากมติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ซึ่งถือว่าเป็นความคิดเห็นร่วมกันของคณะรัฐมนตรีได้

การพิจารณาโยบายประกันสังคมครั้งแรก คณะรัฐมนตรีรับหลักการที่จะให้มีการประกันสังคม และให้กระทรวงมหาดไทยเสนอรายนามบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม การพิจารณาครั้งที่สองเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเสนอ คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ และส่งให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง การพิจารณาครั้งที่สามมีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ คือให้ขยายกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ราชอาณาจักร การพิจารณาครั้งที่สี่เป็นการพิจารณากองทุนสุขภาพที่กระทรวงมหาดไทยโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเสนอ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทยนำกลับไปพิจารณารายละเอียดใหม่ และได้ตั้งข้อสังเกต 5 ประการ สรุปได้ว่าควรประกันการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุนอกงานเฉพาะภาคเอกชนไม่ควรรวมรัฐวิสาหกิจ ไม่ควรเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมากเกินไป ให้ระวังผลเสียหายในทางปฏิบัติ ควรยกเว้นกิจการขนาดใหญ่ที่ได้จัดสวัสดิการที่อยู่แล้ว ควรพิจารณาหาทางร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข (ดูรายละเอียดหน้า 65-66)

เมื่อพิจารณาลำดับมติคณะรัฐมนตรี เห็นได้ว่าการพิจารณาสองครั้งแรกดูเหมือนคณะรัฐมนตรีจริงจังต่อเรื่องนี้ ถึงขนาดรับหลักการที่จะดำเนินการ แต่ในการพิจารณาครั้งที่สาม คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ มีผลเท่ากับเป็นการกลับมติสองครั้งแรก นั่นคือให้ขยายแต่เพียงกองทุนเงินทดแทนเท่านั้น ยังไม่ประสงค์จะให้มีการประกันสังคมหรืออีกนัยหนึ่งเท่ากับเห็นด้วยกับการชี้ปัญหาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ นั่นเอง สำหรับมติครั้งที่สี่ที่ให้กระทรวงมหาดไทยนำกลับไปพิจารณาใหม่พร้อมกับตั้งข้อสังเกต 5 ประการนั้น เห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีห่วงเกรงว่าจะเกิดปฏิกิริยาในหมู่พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างในกิจการขนาดใหญ่ที่ได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลจากนายจ้างที่อยู่แล้วจึงได้เสนอให้ยกเว้นกิจการพวกนี้ ส่วนการเสนอให้พิจารณาหาทางร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขก็เป็นทางออกในการประวิงเวลาวิธีหนึ่ง เนื่องจากการเปิดให้มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาโงบายมากเท่าใด ย่อมเป็นไปได้ที่จะทำให้การพิจารณาล่าช้าลงมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เหตุผลคือประการแรกหน่วยงานทุกหน่วยมีแนวโน้มที่จะพิจารณาโงบายจากจุดยืนผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก

ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดและขยายตัวของหน่วยงานและในทางปฏิบัติหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีกิจกรรมใกล้เคียงกันมีแนวโน้มที่จะแข่งขันกันทำกิจกรรมมากกว่าจะร่วมมือประสานงานกัน¹² ประการที่สอง เมื่อกำหนดให้หลายหน่วยงานร่วมพิจารณานโยบาย สิ่งหนึ่งที่ติดคามมากคือต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอย่างน้อยหนึ่งคณะ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหน่วยงานต่างๆ การทำงานในระบบคณะกรรมการมีอุปสรรคมาก โดยเฉพาะหากกรรมการมาจากหลายหน่วยงานเกินไป ทำให้ยากแก่การดำเนินการเพราะจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันมาก¹³ นั้นย่อมหมายความว่า จะทำให้การพิจารณาต้องล่าช้าไปโดยปริยาย

ล่าช้าเพียงพิจารณาจากมติของคณะรัฐมนตรีทั้ง 4 ครั้ง ยังอาจสรุปไม่ได้ว่าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับนโยบายประกันสังคม จำเป็นต้องนำข้อเท็จจริงอย่างอื่นมาประกอบการพิจารณา รวมด้วย ดังนี้

1. เมื่อเดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2526 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ (นางสุพัตรา มาศดิตถ์ และคณะ) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคกิจสังคม (นายประสพ บุรารักษ์ และคณะ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณสมทบในกองทุนประกันสังคม จึงถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอได้ ตามมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อรัฐบาลรับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองไปพิจารณา ก็แจ้งหายไปในไม่ช้าเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกเลขจนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 และไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองแต่ประการใด หากรัฐบาลยืนยันที่จะให้เงินนโยบายประกันสังคมแต่ไม่มั่นใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสนับสนุนนโยบายนี้หรือไม่ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเสนอร่างของรัฐบาลเอง เพราะหากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐบาล

¹² Anthony Downs , Inside Bureaucracy (Boston : Little, Brown & Co., 1967) , pp.198-199.

¹³ กรมพล ท่องธรรมชาติ และคณะ, การทำงานในระบบคณะกรรมการ งานวิจัย เสนอสำนักงาน ก.พ., 2525 (อค์สำเนา), หน้า 33.

จะต้องประสบปัญหาทางการเมือง รัฐบาลกระทำโคโยนายกรัฐมนตรีลงนามรับรองร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาเป็นผู้พิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐบาลก็ไม่เสียหายอะไรเพราะเป็นร่างของสมาชิก ดังนั้นการที่นายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ อาจเป็นเรื่องขี้ขลาดประการหนึ่งว่ารัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยกับนโยบายประกันสังคม

2. จากการให้สัมภาษณ์ของนายกระมล ทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2528 ว่า ขณะนี้รัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่จะออกกฎหมายประกันสังคม เพราะมีปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย ทางฝ่ายผู้ใช้แรงงานก็ยังไม่ต้องการกฎหมายนี้ เพราะจะต้องออกทุนร่วมกันทั้ง 3 ฝ่าย คือฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ใช้แรงงาน และว่าฝ่ายแรงงานไทยยังไม่เคยชินกับการใช้ระบบนี้ เพราะเคยแต่ได้เงินเคยตัว คิดว่าเมื่อออกกฎหมายนี้มาจะต้องเป็นฝ่ายรับโดยไม่ต้องออกอะไร¹⁴

3. สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2527 ถึง นายกรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาอีก ทั้งที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้รายงานคณะรัฐมนตรีไปแล้วว่ายังไม่ควรดำเนินการประกันสังคม แต่ให้ขยายกองทุนเงินทดแทนไปก่อน

จากมติของคณะรัฐมนตรีและข้อเท็จจริงเท่าที่รวบรวมได้ทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรียังไม่ประสงค์ให้มีการดำเนินงานประกันสังคม เนื่องจากหวั่นเกรงต่อผลกระทบทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นความวุ่นวาย เช่นปฏิกริยาจากนายจ้างและลูกจ้างโดยเฉพาะลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนั้นอาจสะท้อนให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีมีใ้มองว่าปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างเป็นปัญหาเร่งด่วนแต่อย่างใด

ลูกจ้างคนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา การจัดงานวันแรงงานแห่งชาติทุกปี ลูกจ้างคนงานมักแสดงออกต่อสาธารณชนถึงบทบาทความสำคัญของแรงงาน และปัญหาความทุกข์ยาก

¹⁴ มติชน (14 เมษายน 2528).

เดือนที่ลูกจ้างได้รับ ตลอดจนเสนอขอเรียกร้องต่อรัฐบาลให้พิจารณาแก้ไข หนึ่งในจำนวนนั้นมีเรื่องการเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคมรวมอยู่ด้วย แต่การเรียกร้องก็ยังคงไม่ชัดเจนว่าต้องการให้มีการประกันประเภทใด และลักษณะการเรียกเก็บเงินสมทบควรเป็นอย่างไร

วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2527 นายอานันท์ ชามเทพทอง ในฐานะประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ในหนังสือโคชีนี้เนื้อหาของลูกจ้างว่าสภาพเศรษฐกิจสังคมมีบริบทลูกจ้างมากยิ่งขึ้น ลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากมีรายได้ประจําน้อย ไม่พอเลี้ยงชีพตนและครอบครัว หากประสบเคราะห์กรรมหรือเจ็บป่วยหรือต้องหยุดงานเพื่อคลอดบุตรหรือจําเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อรักษาตัว หรือระหว่างหยุดงาน เพราะเหตุจําเป็นจากเหตุสุดวิสัยก็ได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น เพราะไม่มีหลักประกันอะไรที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างได้¹⁵

นายทง โทธีอาน ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ชี้ว่า ปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนของลูกจ้างคือปัญหาการถูกเลิกจ้าง เนื่องจากสภาพความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ และกฎหมายยังมีช่องว่าง หากใช้ปัญหาการรักษาพยาบาลไม่เพราะลูกจ้างรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการที่อยู่แล้ว ส่วนลูกจ้างเอกชนในกิจการขนาดกลางขึ้นไป ก็ได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลจากนายจ้างบ้าง แม้จะมีเงื่อนไขก็ตาม หากให้มีการประกันสังคมเฉพาะประกันการเจ็บป่วยเพียงประเภทเดียวก็ไม่เห็นด้วย นโยบายประกันสังคมที่สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทยต้องการคือ ให้มีการประกันทุกประเภท การประกันการว่างงาน หากจะไม่ใช่ในระยะแรกแต่กำหนดเงื่อนไขให้แน่นอนควรวางไว้ในอนาคตข้างหน้าก็เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าเงินสมทบนอกจากเรียกเก็บจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง รัฐบาลยังควรร่วมออกเงินสมทบด้วย การที่รัฐบาลจะอ้างว่าไม่มีงบประมาณนั้น หวังไม่ขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถใช้จ่ายงบประมาณไปในเรื่องอื่นๆที่ไม่จําเป็นได้¹⁶

¹⁵ สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย, "หนังสือที่ สรท.178/2527", 30 เมษายน 2527.

¹⁶ สัมภาษณ์ ทง โทธีอาน, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย, 20 พฤษภาคม 2529.

นายไพศาล รัชชชัยนันท์ ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ชี้ว่า ปัญหาแรงงานในปัจจุบันคือปัญหาความสวัสดีกิจการแรงงาน ซึ่งไม่เคยได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล และปัญหาลูกจ้างคนงานถูกปลดออกจากงาน จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2527 คนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอถูกปลดออกจากงานมากถึงร้อยละ 50 ของจำนวนคนงานสิ่งทอทั้งหมด พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคมที่จะเป็นเครื่องแสดงว่ารัฐบาลให้ความสนใจชีวิตความเป็นอยู่ของคนงาน¹⁷ และไต่ถามอีกครั้งหนึ่งในการให้สัมภาษณ์โดยชี้ว่า ปัญหาสำคัญเร่งด่วนของลูกจ้างคนงานปัจจุบันคือปัญหาการถูกเลิกจ้าง ส่วนปัญหาการเจ็บป่วยหรือการคลอดบุตรไม่เป็นปัญหารุนแรง เพราะลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มคนสาวโอกาสเจ็บป่วยมีน้อย เมื่อมีอายุงานมากขึ้นเช่นเมื่ออายุ 30 ปีขึ้นไปก็มักจะถูกให้ออกจากงาน โอกาสที่จะได้รับสวัสดิการค้ำประกันการคลอดก็ไม่ค่อยจะมี เพราะดำเนิงานแล้วก็มักถูกให้ออกจากงานเช่นกัน ดังนั้นกฎหมายประกันสังคมที่ลูกจ้างต้องการ ก็คือให้มีการประกันการเจ็บป่วย การพิทักษ์สุขภาพและอื่นๆ อีกให้ครบถ้วนสำหรับการประกันการว่างงานและประกันชราภาพอาจยังไม่ต้องมีในระยะเริ่มต้น แต่ในพระราชบัญญัติจะต้องมีบทบัญญัติกำหนดไว้ให้แน่นอนว่า จะเริ่มเมื่อใดให้ชัดเจนเช่นอีก 3 ปี หรือ 5 ปี เงินกองทุนประกันสังคมควรกำหนดให้รัฐบาลต้องร่วมออกสมทบด้วย เพราะรัฐบาลเก็บภาษีจากลูกจ้างคนงานไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ด้านอุตสาหกรรมสร้างผลผลิตเป็นร้อยละ 70 ของรายได้ (ประชาชาติ) ทั้งหมด ภาษีมาจากภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด คนที่เสียภาษีก็คือผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลมักอ้างว่าไม่มีเงินแต่รัฐบาลใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยไปไม่รู้เท่าไร¹⁸

การชี้ปัญหาของฝ่ายลูกจ้างคนงานในระยะแรกๆ ไม่ได้ระบุแน่ชัดว่าปัญหาของลูกจ้างคนงานคืออะไร แต่ต่อมาได้ชี้ชัดจนมากยิ่งขึ้นว่าปัญหาหลักคือปัญหาการถูกเลิกจ้าง ซึ่งเป็นปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานอย่างหนึ่งและเกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจโดยตรง ส่วนปัญหาการเจ็บป่วยหรือการคลอดบุตรยังเป็นปัญหาค้นคว้ารองลงมา การประกันสังคมที่ต้องการจึงต้อง

¹⁷ Bangkok Post (30 April 1985).

¹⁸ สัมภาษณ์ ไพศาล รัชชชัยนันท์, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย, 30 พฤษภาคม 2529 และ 26 พฤศจิกายน 2529.

กำหนดให้มีการประกันหลายประเภท มิใช่เพียงแต่ด้านการเจ็บป่วยหรือการคลอดบุตร เท่านั้น และรัฐบาลควรมีส่วนร่วมออกเงินสมทบในกองทุนประกันสังคมด้วย

นายจาง สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์การตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ไม่ได้แสดงความเคลื่อนไหวในเรื่องนโยบายประกันสังคมอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นด้าน สัมภาษณ์หรือคัดค้าน องค์การที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคมซึ่งมีตัวแทนนายจ้าง ร่วมเป็นกรรมการด้วย ได้แก่ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมและสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา- แรงงานแห่งชาติ เมื่อมีการพิจารณาโฆบายนี้ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างไม่มีปฏิกิริยาในทางคัดค้าน¹⁹ แต่จากการสัมภาษณ์นายสมพงษ์ นครศรี เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย โคชิปัญหาของลูกจ้างทงานว่าลูกจ้างแบ่งเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจและ ลูกจ้างภาคเอกชน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจไม่มีปัญหาด้านหลักประกัน ส่วนลูกจ้างภาคเอกชนยัง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มที่ทำงานกับนายจ้างขนาดใหญ่ มีการรวมทุนกับต่างประเทศมีการ ลงทุนมานาน มีทรัพย์สินบุคคลากรที่ดีพอ การจ้างงานอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างปกติ กลุ่มที่ทำงานกับนายจ้างขนาดกลาง ก็มีเกณฑ์การจ้างงานในระดับหนึ่งต่ำกว่าไม่ต่ำกว่า ข้าราชการแต่สวัสดิการอาจน้อยกว่า และกลุ่มที่ทำงานกับนายจ้างขนาดเล็ก กลุ่มนี้จะมีปัญหา เนื่องจากนายจ้างขนาดเล็กมี 2 ทวก ทวกหนึ่งมีเจตนาเอารักเอาเปรียบลูกจ้าง ไม่ยอมปฏิบัติตาม ความกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่อีกทวกหนึ่งไม่มีเจตนาเช่นนั้น อายากปฏิบัติตามกฎหมายแต่ ไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติ ลูกจ้างที่ได้รับการปฏิบัติอย่างเอาเปรียบจากนายจ้างไม่เกิน ร้อยละ 20²⁰ จากการชี้ปัญหากังกล่าว หอจะสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายนายจ้าง (บางส่วน แม้จะ ไม่ใช่ทั้งหมด) เห็นว่าลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้ประสบปัญหาด้านสวัสดิการอย่างหนักหน่วงรุนแรงที่จะ คองหาทางแก้ไขอย่าง เร่งควน มีลูกจ้างเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ประสบปัญหานี้ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานกับนายจ้าง

¹⁹ สัมภาษณ์ ไทศิษฐ์ พิพัฒกุล, กรรมการเตรียมการประกันสังคม, 14 พฤศจิกายน 2529. และสัมภาษณ์ นิคม จันทรวิฑูร, ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, 26 พฤศจิกายน 2529.

²⁰ สัมภาษณ์ สมพงษ์ นครศรี, เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย, 1 ธันวาคม 2529.

ในกิจการขนาดเล็ก นอกจากนี้ฝ่ายนายจ้างยังมีความเห็นเพิ่มเติมกว่าเดิมว่าขณะนี้ประเทศไทยกำลังส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 รัฐบาลควรส่งเสริมให้อุตสาหกรรมมีความมั่นคงเพียงพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ เพื่อให้คนมีงานทำให้มากเสียก่อน จึงขอขยันมาสร้างหลักประกันในการทำงานของลูกจ้างคนงานเต็ม²¹ จากตรรกะ (logic) ของการขี้นโยบายเช่นนี้ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ฝ่ายนายจ้างจะมีความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จรรยาบรรณประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทยในเวลานี้²²

จากการขี้นโยบายที่องค์การและกลุ่มต่างๆ แสดงออกในการริเริ่มนโยบายประกันสังคม ในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีแบบแผนที่พอจะสรุปได้ว่า องค์การราชการที่ริเริ่มนโยบายนี้ ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมและกระทรวงมหาดไทย ขี้นโยบายที่นโยบายไม่มุ่งแก้ไขไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ปัญหาพื้นฐานที่เห็นร่วมกันคือปัญหาการเจ็บป่วยของลูกจ้างคนงาน ซึ่งยังไม่ได้รับบริการรักษาพยาบาลอย่างเพียงพอ กรมประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้ขี้นโยบายของลูกจ้างคนงานคนอื่นๆ ด้วย ได้แก่ การคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ และการเสียชีวิต ฝ่ายลูกจ้างคนงานขี้นโยบายของตนเองว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดและเร่งด่วนคือปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานซึ่งเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างได้ง่ายๆ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าลูกจ้างคนงานไม่มีปัญหาด้านหลักประกันความมั่นคงในชีวิตหรือหากจะมีก็ยังไม่เป็นปัญหารุนแรง ได้แก่ ฝ่ายนายจ้าง คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี

ปัจจัยกำหนดความแตกต่างในการขี้นโยบาย

นโยบายถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือเป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหา การริเริ่มนโยบายจึงต้องเริ่มจากการขี้นโยบายหรืออธิบายว่า ปัญหาที่มีอยู่นั้นคืออะไรมีลักษณะอย่างไร แล้วจึงสามารถกำหนดนโยบายได้ถูกต้อง ความปกติในการริเริ่มนโยบายมักมีองค์การและกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งฝ่ายเสมอ เนื่องจากกระบวนการของนโยบายโดยธรรมชาติ ตั้งแต่การริเริ่ม การตัดสินใจและผลกระทบของนโยบายต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มมากกว่าหนึ่ง

21 เรื่องเดียวกัน .

22 เรื่องเดียวกัน .

กลุ่มอย่างแน่นอน การริเริ่มนโยบายจึงเป็นเสมือนจุดศูนย์กลางรวมในระยะแรกเริ่มที่องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจและเข้าเกี่ยวข้องในรูปแบบที่อาจแตกต่างกัน เพราะฉะนั้น นโยบายอย่างเดียวกัน องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอาจชี้ออกมาให้เห็นแตกต่างกัน ดังเช่นการที่ปัญหาในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมจากที่ใดกล่าวมาแล้ว

ความที่เกิขึ้นก็คืออะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้้องค์การและกลุ่มต่างๆ ชี้ปัญหาอย่างเดียวกัน ออกมาไม่เหมือนกัน ในที่นี้จะนำปัจจัย 3 ด้านมาศึกษาวิเคราะห์ได้แก่ 1) ผลประโยชน์ 2) ค่านิยม 3) บรรทัดฐาน ปัจจัยทั้งสามนี้มีความสำคัญในการศึกษาพฤติกรรมของกลุ่มในกระบวนการนโยบายและพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มการเมืองด้วย

1) ผลประโยชน์ แนวคิดเรื่องผลประโยชน์ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มการเมืองที่ขัดแย้งและต่อสู้กันในระบบการเมืองโดยเฉพาะในทฤษฎีการเมืองตะวันตก A Modern Dictionary of Sociology นิยามความหมายของผลประโยชน์ว่าในความหมายเชิงเศรษฐกิจหรือตัววัตถุ หมายถึงสิ่งที่เป็นคุณต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคม²³ International Encyclopedia of the Social Sciences ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์คือความสำนึกหรือความปรารถนาที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะอันเป็นการใช้อำนาจในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ²⁴ จากนิยามทั้งสองจะเห็นว่ามีการให้ความหมายของคำว่าผลประโยชน์แตกต่างกันอยู่บ้าง นิยามแรกให้ความหมายในเชิงวัตถุ นิยามหลังให้ความหมายในเชิงจิตสำนึก ในที่นี้จะถือความหมายของผลประโยชน์กว้างๆ ว่า หมายถึงสิ่งที่เป็นคุณซึ่งเอื้อให้เกิดความสะดวกสบายต่อการดำรงอยู่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไม่เพียงแต่เป็นวัตถุ แต่รวมถึงสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุด้วย ผลประโยชน์ของ

²³ George A. Theoderson and Achilles G. Theoderson, A Modern Dictionary of Sociology (New York : Barnes & Noble Books, 1969), p. 211.

²⁴ Henry W. Ehrmann, "Interest Groups" in International Encyclopedia of the Social Sciences Vol.7 (The Macmillan Company & The Free Press, 1968), p.486.

องค์การและกลุ่มต่างๆในสังคมหาได้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ ทว่าจะแตกต่างกัน ความแตกต่างด้านภาพพจน์ หน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำรงอยู่ขององค์การและกลุ่มนั้นๆ ความแตกต่างในเชิงผลประโยชน์ทำให้การมองเห็น การรับรู้และการเข้าใจปัญหาไม่เหมือนกัน กล่าวโดยสรุป ผลประโยชน์เป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งกำหนดการรับรู้และการกระทำทั้งในระดับบุคคล และระดับกลุ่ม

2) ค่านิยม แนวคิดเรื่องค่านิยม ถูกนำมาใช้อธิบายการกระทำของมนุษย์อย่างกว้างขวางเช่นกันโดยเฉพาะในวิชาสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์ The International Studies of Values in Politics ให้ค่านิยมว่า ค่านิยมหมายถึง มาตรฐานหรือหลักการที่มีผลต่อการกำหนดทางเลือกหนึ่งในบรรดาแนวทางปฏิบัติอันหลากหลาย เป็นองค์ประกอบเชิงคุณค่าที่กำหนดการปฏิบัติ และมนุษย์นำมาใช้ในการสัมผัสหรือคัดค้านแบบแผนการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง²⁵ มิลตัน โรคิช (Milton Rokeach) ให้ความหมายว่าค่านิยมคือความเชื่ออย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะถาวร เชื่อว่าวิธีปฏิบัติบางอย่างหรือเป้าหมายของชีวิตอย่างนั้นเป็นสิ่งที่ตัวเองหรือสังคมเห็นดีเห็นชอบสมควรที่จะยึดถือหรือปฏิบัติมากกว่าวิธีปฏิบัติหรือเป้าหมายชีวิตอย่างอื่น²⁶ จากนิยามพอจะให้ความเข้าใจว่า ค่านิยมเป็นความเชื่อที่บุคคลยึดถือซึ่งจะใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว ค่านิยมจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเกณฑ์ประเมินสิ่งที่ประสบพบเห็นว่าดีหรือไม่ดี ควรหรือไม่ควร ซึ่งเป็นการตัดสินเชิงคุณค่าในการตัดสินใจใดๆรวมทั้งการตัดสินใจนโยบาย ค่านิยมได้เข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจด้วย

ค่านิยมในความหมายที่กล่าวถึง มีแนวโน้มที่จะเป็นคุณสมบัติที่อยู่ในตัวปัจเจกบุคคล แต่ค่านิยมสามารถปรากฏเป็นคุณสมบัติในระดับกลุ่มคนได้ กลุ่มคนที่อยู่ในระบบวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน

²⁵ The International Studies of Values in Politics, Values and the Active Community (New York : The Free Press, 1971).

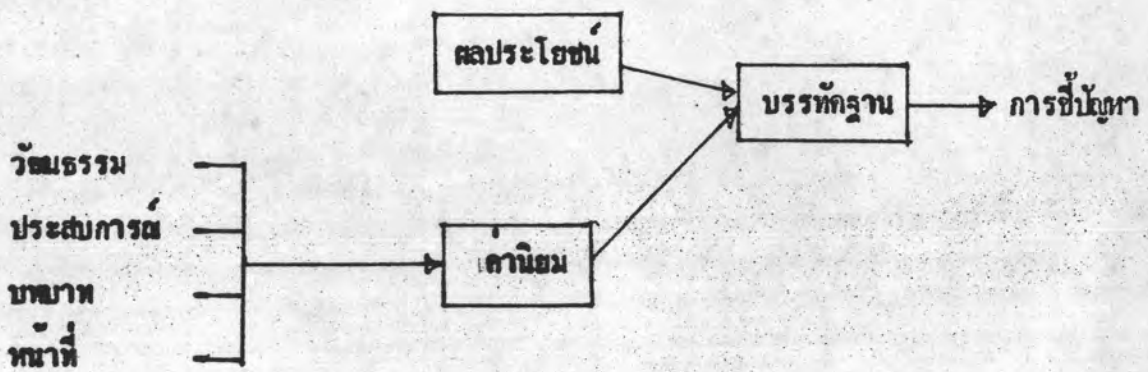
pp.3-4, 6.

²⁶ อ้างใน สุนทร โคนิน และสนิท สมักรการ, ค่านิยมและระบบค่านิยมไทย : เครื่องมือในการสำรวจวิจัย (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารการศาสตร์, 2522), หน้า 13.

มีประสบการณ์ร่วมกัน มีบทบาทและหน้าที่คล้ายคลึงกัน มีแนวโน้มที่จะมีค่านิยมร่วมกันกลายเป็นค่านิยมของคนกลุ่มนั้น ในทำนองเดียวกันกลุ่มคนที่อยู่ในระบบวัฒนธรรมต่างกัน มีประสบการณ์ต่างกัน มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มที่จะมีค่านิยมแตกต่างกันด้วย กล่าวโดยย่อ ค่านิยมในฐานะที่เป็นระบบความเชื่อสามารถเป็นปัจจัยกำหนดการมองปัญหาและการกระทำของบุคคลและกลุ่มบุคคลได้ไม่ยิ่งหย่อนกว่าปัจจัยทางวัตถุ

3) **บรรทัดฐาน** บรรทัดฐานหมายถึงหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่ง บรรทัดฐานสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายหากปัญหาเปลี่ยนแปลงไปหรือเวลาเปลี่ยนแปลงไป คนกลุ่มเดียวกันสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานในการพิจารณาปัญหาได้ตามแต่สถานการณ์และสิ่งแวดล้อม บรรทัดฐานจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากค่านิยมตรงที่บรรทัดฐานถูกกำหนดขึ้นมาใช้พิจารณาปัญหาเฉพาะกรณีในเงื่อนไขเวลาอันจำกัดไม่มีความคงทนถาวร ในขณะที่ค่านิยมเป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกหล่อหลอมขึ้นมาจากระบบวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม จนบุคคลยึดถืออย่างถาวรพอสมควรในการประเมินสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว

ผลประโยชน์และค่านิยมเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานในลักษณะที่บรรทัดฐานถูกกำหนดโดยผลประโยชน์และค่านิยม นั่นหมายความว่า การมีผลประโยชน์และค่านิยมไม่เหมือนกันจะส่งผลให้บรรทัดฐานที่ใช้ในการพิจารณาปัญหาแตกต่างกันไปด้วย และเมื่อบรรทัดฐานที่ใช้พิจารณาปัญหาแตกต่างกัน ก็ย่อมนำไปสู่การชี้ปัญหาไม่เหมือนกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ ค่านิยม และบรรทัดฐานกับการชี้ปัญหาอาจแสดงได้ตามแผนภูมิดังนี้



แผนภูมิที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ ค่านิยมและบรรทัดฐาน กับการชี้ปัญหา



จากการศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย โดยเฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 - 2529 จะเห็นได้ว่า มีองค์การและหน่วยงานหลายหน่วยที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มนโยบาย แสดงปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในการชี้ปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไข ในที่นี้เราอาจจำแนกองค์การและหน่วยงานเหล่านี้ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะของการชี้ปัญหาคือ ประเภทแรกชี้ว่าถูกจ้างคนงานมีปัญหาด้านหลักประกันในยามเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ ตลอดจน การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ และการเสียชีวิตซึ่งทำให้ผู้อยู่ในความอุปการะได้ รับความเดือดร้อน หน่วยงานที่ชี้ปัญหาเช่นนี้ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าทุกหน่วยงานจะชี้ปัญหาตรงกันทั้งหมด บางหน่วยงานก็ชี้ปัญหาเฉพาะเพียงบางส่วน เท่านั้น จะสังเกตเห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้ล้วนแต่เป็นหน่วยงานราชการทั้งสิ้น คณะกรรมการเตรียมการ-ประกันสังคมก็ มิใช่เป็นส่วนราชการอย่างหนึ่งใด แม้ว่าจะมีตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทนฝ่าย ลูกจ้างร่วมอยู่ในคณะกรรมการก็ตาม ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมแต่งตั้งขึ้น โดยคณะรัฐมนตรี มีจำนวนกรรมการ 18 ท่าน เป็นตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละเพียง 3 ท่าน นอกนั้นเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น จำนวนข้าราชการประจำจึงมีมากกว่า การคัดเลือก ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างกระทำโดยกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาหาตัว บุคคลที่มีความคิดเห็นในทางสนับสนุนการประกันสังคม เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้ในคณะกรรมการ คำเนินไปได้สะดวก นอกจากนี้ ประธานกรรมการได้แก่ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการและ ผู้ช่วยเลขานุการได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์การรับผิดชอบดูแลการดำเนินงานของ คณะกรรมการจึงเป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการ เตรียมการประกันสังคมจึงมีแบบแผนการดำเนินงานเช่นเดียวกับราชการ การศึกษานี้จึงถือว่า คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมมีลักษณะเป็นส่วนราชการ

ส่วนสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยนายรัฐมนตรี อาศัยอำนาจคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 เป็นองค์การไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการ 20 ท่าน ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 10 คน กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างฝ่ายละ 5 คนมีหน้าที่ปรึกษา ของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงานขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงถือว่าสภาที่ปรึกษา- เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นหน่วยงานราชการในกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

ประเภทที่สอง คือองค์การและหน่วยงานที่ปัญหาของลูกจ้างคนงานว่าปัญหาสำคัญและแรงกดดันที่สุด ได้แก่ปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานเนื่องมาจากการถูกเลิกจ้าง ส่วนปัญหาคำนการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพ และการชราภาพ เป็นปัญหาเช่นกัน แต่ยังไม่แรงกดดันเท่าปัญหาแรก หน่วยงานประเภทนี้ได้แก่ สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานต่าง-ประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายลูกจ้างคนงาน

ประเภทที่สาม คือองค์การและหน่วยงานที่ชื่อว่า ลูกจ้างคนงานไม่มีปัญหาในเรื่องความมั่นคงในการดำรงชีวิตหรือหากจะมีก็ไม่ใช่เป็นปัญหารุนแรงแรงกดดัน องค์การและหน่วยงานในกลุ่มนี้ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สภาองค์การ-นายจ้างแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายนายจ้างและคณะรัฐมนตรี

การที่องค์การและหน่วยงานทั้งสามกลุ่มนี้ซึ่งปัญหาของลูกจ้างคนงานแตกต่างกัน สืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่มีบทบาทกำหนดการซึ่งปัญหาขององค์การและหน่วยงานได้แก่ ปัจจัยด้านผลประโยชน์ ปัจจัยด้านค่านิยม และปัจจัยด้านบรรทัดฐาน เนื่องจากทุกองค์การและหน่วยงานมีผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน องค์การและหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน จะสร้างค่านิยมและระบบคิดให้แก่บุคคลในการองค์การแตกต่างกันไปด้วย จากผลประโยชน์และค่านิยมที่แตกต่างกัน ทำให้องค์การสร้างบรรทัดฐานใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปัญหาไม่เหมือนกัน ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปก็คือ องค์การและหน่วยงานทั้งหลายมีผลประโยชน์อะไรที่ไม่เหมือนกัน มีค่านิยมที่แตกต่างกัน ในด้านใด จึงทำให้เกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการซึ่งปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไขแตกต่างกัน

1. ความแตกต่างด้านผลประโยชน์

องค์การ หน่วยงาน และกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายมีผลประโยชน์เฉพาะของตนเองที่จะต้องรักษาไว้หรือแสวงหาเพื่อให้ได้มามากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่เป็นรูปวัตถุหรือที่ไม่ใช่วัตถุก็ตาม หากมีแรงกดดันที่จะลิดรอนผลประโยชน์ขององค์การ สมาชิกในองค์การจะมีปฏิกิริยาตอบโต้แรงกดดันนี้ หรือหากมีโอกาสที่องค์การสามารถขยายผลประโยชน์ออกไปได้ องค์การก็จะรีบช่วงชิงโอกาสนั้นทันที เพราะหากองค์การหยุดนิ่งอยู่กับที่ บทบาท อิทธิพล และผลประโยชน์ที่องค์การมีอยู่จะค่อยๆ ลดน้อยลงไป เพราะมีองค์การอื่นเกิดขึ้นมาต่อสู้แข่งขันและช่วงชิงทรัพยากรที่มีจำกัดไป

แอนโทนี คาวนส์ (Anthony Downs) ซึ่งผลประโยชน์ขององค์การราชการว่า มีอยู่หลายประการได้แก่ อำนาจ การขยายตัว การเพิ่มกิจกรรมบทบาทหน้าที่ขององค์การ การมีศักดิ์ศรีเกียรติภูมิเป็นที่ยกย่องของสังคม เพราะเมื่อองค์การราชการสามารถบรรลุถึงผลประโยชน์เหล่านี้ สมาชิกในองค์การย่อมพลอยได้รับผลดีด้วย เช่น ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การทำงาน ความมีอำนาจอิทธิพลและความมีภักดีเป็นที่ยกย่องนับถือของสาธารณชน²⁷ เป็นไปได้ว่าหน่วยราชการที่พยายามริเริ่มเสนอให้มีการประกันสังคมจะมีแรงจูงใจมาจากผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างรวมกันไม่มากนัก

ผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างคนงานได้แก่ การพิทักษ์รักษาและปรับปรุงสภาพการจ้างของลูกจ้างคนงานให้ดีขึ้น และยกกระชับความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างคนงานให้สูงขึ้น

ผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างคือการแสวงหาผลตอบแทนจากการลงทุนในธุรกิจของตนให้มากที่สุด และพยายามรักษาความมั่นคงให้แก่กิจการของตนอย่างเต็มที่ การขยายกิจการก็เป็นผลประโยชน์สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนายจ้างด้วย

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งหลายประการ กล่าวโดยสรุปได้แก่ การพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการปรับปรุงระบบราชการและระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการทั้งหมดจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการชุดนี้ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีและข้าราชการประจำหรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน ส่วนรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งกรรมการก็ล้วนเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้วเช่นกัน คณะกรรมการไม่มีผลประโยชน์ในรูปของวัตถุนอกจากเบี้ยประชุมปกติ ผลประโยชน์ของคณะกรรมการจึงอาจเห็นได้ไม่ชัดเจน แต่หากพิจารณาจากที่มา อำนาจหน้าที่ และเป้าหมายของคณะกรรมการ เราอาจมองเห็นผลประโยชน์ในรูปที่ไม่ใช่วัตถุของคณะกรรมการได้

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่หรือการพิจารณาปัญหาใดๆ จึงต้องคำนึงถึงและตอบสนองนโยบายของนายกรัฐมนตรีและ/หรือ

²⁷ Downs, Inside Bureaucracy, pp.198-199, Chap. XIX .

คณะรัฐมนตรี การตอบสนองนโยบายที่เอ็งได้กลายเป็นเป้าหมายในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อหวังจะได้รับความวางใจเชื่อถือจากนายรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่นในภาวะที่รัฐบาลกำลังประสบปัญหาทางการเงินลงจำเป็นต้องจำกัดการขยายตัวของจำนวนข้าราชการเพื่อไม่เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินมากเกินไป คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จึงได้เสนอให้เพิ่มจำนวนข้าราชการได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอนี้ ดังนั้น การพิจารณาปัญหาให้ตอบสนองนโยบายและความต้องการของนายรัฐมนตรีและ/หรือ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้ นายกรัฐมนตรี เชื่อถือและไว้วางใจ อาจถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เพราะการได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ อาจหมายถึงโอกาสที่จะได้รับสิ่งอื่นๆ ในอนาคตข้างหน้า

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์การฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจนโยบายระดับสูงสุดของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนักการเมืองระดับชั้นผู้นำหรือบุคคลชั้นนำอื่นๆ ที่นายกรัฐมนตรีเลือกเข้ามา การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ผลกระทบนี้จะย้อนกลับ (feed back) มาสู่คณะรัฐมนตรีได้ตลอดเวลา ดังนั้น ในการพิจารณาปัญหาหรือการตัดสินใจนโยบายใดๆ คณะรัฐมนตรีมักต้องคำนึงถึงผลกระทบย้อนกลับนี้เสมอ นั่นหมายความว่า คณะรัฐมนตรีมีผลประโยชน์ของตนเองควยเช่นกัน

ผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 มิติ คือ

- 1) ด้านเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี
- 2) ด้านความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ

เสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี หมายความว่าความมั่นคงในการคงอยู่ในอำนาจปราศจากการท้าทายต่อต้านจากฝ่ายอื่นๆ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจึงต้องไม่ก่อผลให้เกิดการท้าทายต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ หรือพยายามลดการต่อต้านคัดค้านให้น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

ความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ หมายความว่าความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แก่กลุ่มคนในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีศักยภาพที่จะต่อต้านคัดค้านได้มากที่สุดซึ่งต้องเผื่อระวังและเตรียมพร้อมตอบสนองความต้องการให้สะดวกเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ในประการแรกคือ เสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ความคล่องตัวในการจัดสรรบริการเป็นประโยชน์ในแง่ที่เป็นเสมือนเครื่องมือซึ่งจะเป็นพาหนะนำไปสู่ความน่าเชื่อถือและความมั่นคงของคณะรัฐมนตรีในท้ายที่สุด การจะสร้างความคล่องตัวในการ

จัดสรรบริการทำไถหลายวิธี วิธีหนึ่งที่มีประสิทธิภาพสูง ได้แก่ การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการสร้างความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ กล่าวคือการจัดสรรงบประมาณไปในทิศทางตอบสนองปัญหาของกลุ่มที่มีศักยภาพในทางต่อต้านคักกัน หรือการพยายามจัดสรรงบประมาณไว้สำรองจ่ายในยามฉุกเฉินให้มากที่สุด เพื่อที่จะสามารถจัดบริการไถในยามฉุกเฉินหรือในกรณีที่เร่งด่วน หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีรวมศูนย์อยู่ที่ความมีเสถียรภาพของชนเป็นสำคัญ แต่มีไถหมายความว่าเสถียรภาพจะเป็นเป้าหมายสุดท้ายในตัวเอง เสถียรภาพสามารถนำมาซึ่งสิ่งอื่นๆ ไถอีก

จากที่กล่าวมานี้พอจะแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ขององค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคมมีลักษณะเฉพาะของตนเองซึ่งแตกต่างกันคนละทิศทาง ความแตกต่างนี้มีผลต่อการช้ปัญหาอย่างไร จะไถวิเคราะห์ภายหลังจากที่ไถชี้ถึงความแตกต่างอีก 2 ปัจจัย อันได้แก่ คำนิยมและบรรทัดฐาน เพื่อจะไถประมวลปัจจัยทั้งสามเข้าด้วยกัน ซึ่งช่วยในการอธิบายความขัดแย้งในการช้ปัญหาไถชัดเจนมากขึ้น

2. ความแตกต่างก้านค่านิยม

ค่านิยมมีบทบาทไม่น้อยในการกำหนดความคิดและการกระทำของคน กลุ่มคนที่อยู่ในระบบวัฒนธรรมร่วมกันมีประสบการณ์ บทบาท หน้าที่คล้ายคลึงกัน มักยึดถือค่านิยมร่วมกัน กลุ่มคนที่อยู่ในระบบวัฒนธรรมแตกต่างกัน มีประสบการณ์ บทบาท หน้าที่ต่างกัน มักมีค่านิยมแตกต่างกันด้วย จากสมมติฐานนี้ช่วยให้แนวทางเบี่ยงเบนที่จะบ่งชี้ลักษณะค่านิยมที่ต่างกันของกลุ่มคนในองค์การที่มีระบบวัฒนธรรม ประสบการณ์ บทบาท หน้าที่ที่แตกต่างกัน ในที่นี้จะไถพิจารณาว่าองค์การที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคมแต่ละองค์การมีลักษณะค่านิยมอะไรบางอย่างที่เด่นชัดซึ่งแต่ละองค์การไถให้ความสำคัญ

องค์การราชการที่ริเริ่มเสนอนโยบายประกันสังคม ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ล้วนแต่เป็นหน่วยงานราชการทั้งสิ้น หน่วยราชการโดยทั่วไปมักมีค่านิยมที่คล้ายคลึงกันหมายความว่า มีระบบคิด โลกทัศน์ การให้ความสำคัญต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะเดียวกัน ซึ่งค่านิยมนี้มีรากฐานมาจากสภาพแวดล้อม การมีบทบาทหน้าที่ และการหล่อหลอมที่เป็นกระบวนการอบรมกล่อมเกลาใกล้ชิดเคียงกัน ค่านิยมขององค์การราชการสะท้อนให้เห็นได้จากค่านิยมของบุคคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การ เนื่องจากองค์การไม่สามารถแสดงค่านิยมออกมาได้เอง ดังนั้นค่านิยมขององค์การราชการจึงแสดงออก

โดยผ่านบุคคลากรในองค์การ ซึ่งได้แก่ข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ
ราชการ

คำถามก็คือว่า ข้าราชการประจำมีค่านิยมร่วมกันหรือไม่ หากมีอะไรคือลักษณะเด่น
ของค่านิยมที่ข้าราชการประจำให้ความสำคัญ ทนท วรชัยตระหง่าน เสนอว่าข้าราชการ
ประจำจะให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริง (fact) และความรู้ทางวิชาการ (knowledge)
เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของงานที่กองการ ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการประจำใช้ความรู้ ความ
สามารถ และคุณธรรมของตนเองเป็นหลักในการสอบคัดเลือกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการ
เพราะฉะนั้นข้าราชการประจำจึงให้ความสำคัญแก่ ความรู้ สามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะ
ด้านเป็นหลักยึดที่ช่วยให้ตนสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ดี และถือเป็นบรรทัดฐานที่จะช่วยให้
มีความเจริญก้าวหน้าและประสบความสำเร็จในการเป็นข้าราชการประจำ การที่จะมีคุณสมบัติ
เหล่านี้ได้ต้องผ่านการฝึกฝนอบรมอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน เพราะฉะนั้นข้าราชการจึงมี
ความรู้ในเทคนิคการแก้ปัญหาหรือเทคนิคทางนโยบายสูง²⁸ นั้นหมายความว่าข้าราชการประจำ
ย่อมมีความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาค้นต่างๆ เพราะเป็นผู้ปฏิบัติงานที่คลุกคลีใกล้ชิดกับปัญหาหรือ
โดยการศึกษาวิจัยปัญหาที่หน่วยงานของตนกระทำขึ้น และยังมีความรู้ทางเทคนิคในการแก้ไขปัญห
โดยเสนอออกมาในรูปของนโยบาย แผนงาน โครงการ ให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาตัดสินใจ
นอกจากนี้ ข้าราชการประจำยังมีคติคือค่านิยมว่าหน่วยงานของตนควรเป็นผู้ที่หน้าที่ในการแก้ไข
ปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงของปัญหาเป็นอย่างดีและทราบดีกว่ามีวิธีการแก้ไข
ปัญหาได้อย่างไร หรือแม้ว่าจะไม่มีหน้าที่ในฐานะปฏิบัติโดยตรง (เช่นสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา-
แรงงานแห่งชาติ) แต่ก็ถือว่าต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแนะแผนนโยบายแก้ไขปัญหาคือ
รัฐบาล จากค่านิยมของข้าราชการประจำดังกล่าวมานี้จึงทำให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบต่อ
สวัสดิการสังคมและนโยบายแรงงานอันได้แก่ 3 หน่วยงานที่กล่าวข้างต้น ซึ่งปัญหาความเดือดร้อน
ของลูกจ้างแรงงานซึ่งมีทั้งปัญหาการขาดหลักประกันด้านการรักษาพยาบาล เจ็บป่วย ปัญหาการ
คลอดบุตร ปัญหาการพิการทุกข์ทรมาน และการเสียชีวิตซึ่งทำให้ผู้อยู่ใต้อุปการะต้องได้รับความ
เดือดร้อน จำเป็นต้องแก้ไขบรรเทาปัญหาโดยการประกันสังคม

²⁸ ทนท วรชัยตระหง่าน, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการ
ประจำ : การชี้ความขัดแย้งและปัญหา, เอกสารเสนอข้อสรุปเชิงปฏิบัติการของสำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตุลาคม 2529, หน้า 8-9 และ 30.

สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้าง
สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย เป็นฝ่ายที่เรียกร้องให้มีการประกันสังคม สองสภาองค์การ
ลูกจ้างนี้รวบรวมสหภาพแรงงานจำนวนมากเข้าเป็นสมาชิก จึงมีฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์
ประเภทหนึ่ง ลักษณะการรวมกลุ่มในสังคมไทยมีค่านิยมอย่างหนึ่งที่คนในกลุ่มยึดถือ คือ แก่
การให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ระหว่างคนในกลุ่ม เกี่ยวกันมากกว่าคนนอกกลุ่ม²⁹ ในกรณีนี้
หมายความว่าผู้นำขององค์การลูกจ้างทั้งสองต้องให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ระหว่าง
สหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิก ดังนั้นการเรียกร้องผลประโยชน์ใดๆ จึงต้องให้ความสำคัญแก่
สมาชิกของตนก่อนเป็นอันดับแรก

ฝ่ายนายจ้างดำเนินธุรกิจภายใต้ระบบเสรีนิยมที่เต็มไปด้วยการแข่งขันในเชิงธุรกิจ
ประสพการณ์ที่พบเป็นประจำคือการแข่งขัน นายจ้างมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องดำเนินธุรกิจของตน
ให้อยู่รอดและมีกำไร ดังนั้นค่านิยมที่ฝ่ายนายจ้างให้ความสำคัญได้แก่ การแข่งขันและการห้ำหั่นตนเอง

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย
กรรมการซึ่งล้วนแต่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำ จึงได้รับค่านิยมเช่นเดียวกับข้าราชการ
ทั่วไปที่ให้ความสำคัญแก่ข้อเท็จจริงและความรู้ ความเชี่ยวชาญ แต่การที่มีบทบาทหน้าที่ควบคุม
ดูแลการขยายตัวของระบบราชการ จึงทำให้การฉวยโอกาสข้อเท็จจริงขึ้นพิจารณา เป็นไปในทิศทาง
ที่จะสนองนโยบายจำกัดการขยายตัวของระบบราชการ ตัวอย่างเช่นการประชุมพิจารณาร่าง-
พระราชบัญญัติประกันสังคมได้สะท้อนให้เห็นค่านิยมดังกล่าว ซึ่งมีความตลกขบขันที่คณะกรรมการ
ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 5 ประการ สรุปความได้ว่า

1. ปัจจุบันนายจ้างเป็นผู้ออกการศึกษาพยาบาลให้แก่ลูกจ้างหมดอยู่แล้ว หากมี
โครงการประกันสังคม จะทำให้นายจ้างจ่ายเพียงร้อยละ 33 ลูกจ้างร้อยละ 33 ผู้ที่ได้รับ
ประโยชน์จากโครงการนี้ก็คือ นายจ้าง มิใช่ลูกจ้าง ดังนั้นโครงการนี้ควรจะได้มีการพิจารณา
อย่างรอบคอบ

2. ขณะนี้ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการที่ให้บริการแก่ประชาชนอยู่หลายรายการ
หากเพิ่มการประกันสังคมเข้าไปอีก ก็จะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นภาระหนักแก่

²⁹ ทนท วณิชตระหง่าน, "ข้อสังเกตทางการเมืองในชีวิตและจุดจบของสังคม
กรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง" ใน มติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย, หน้า 10.

รัฐบาล ควรจะไต่พิจารณาให้ นายจ้างออกส่วนหนึ่งและลูกจ้างออกส่วนหนึ่ง ส่วนรัฐบาลออกเพียงค่าบริหารของสำนักงานเท่านั้น

3. ควรจะต้องศึกษาให้แน่ชัดถึงบทบาทของรัฐบาลในเรื่องการประกันสังคม เพราะรัฐบาลมีข้อจำกัดทางด้านการเงิน

4. การที่รัฐบาลให้สวัสดิการแก่ประชาชนและข้าราชการทุกวันนี้ จะอยู่ในหลักการของการประกันสังคมหรือไม่ หากจะมีระบบประกันสังคมขึ้นมา จะทำให้รัฐบาลต้องทำงาน 2 อย่างพร้อมกันหรือไม่

5. ในรายงานของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม มิได้เสนอทางแก้ไขปัญหาด้านการเงินของรัฐบาล เพราะขณะนี้คนงานส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างที่อยู่แล้ว หากจะให้มีการประกันสังคมขึ้น จะใช้เงินจากที่ไหน หลักการที่ถูกคือรัฐบาลไม่ต้องออกเงินเพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต แต่ทั้งนี้จะต้องแก้ไขปัญหาการจัดสวัสดิการที่ซ้ำซ้อนหากจะมีโครงการประกันสังคม³⁰

จากที่ยกตัวอย่างนี้ พอจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ให้ความสำคัญแก่ข้อมูลและเทคนิคในการสร้างความสมดุลย์ทางนโยบาย เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ แต่เป็นไปในทิศทางที่จะจำกัดการขยายตัวของระบบราชการและคำนึงถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาล เพราะหากจะให้มีการประกันสังคมขึ้นมากก็ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาบริหาร และรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบอย่างเลี่ยงไม่ได้

คณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันทางการเมือง ที่มีบทบาทและหน้าที่ตัดสินใจนโยบายสูงสุดในฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แม้ว่าบางคนอาจไม่ได้ผ่านการเลือกตั้ง แต่โดยหลักการแล้วทุกคนก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ฉะนั้นจึงต้องอ้างอิงประชาชนเป็นฐานแห่งความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจึงต้องให้ความสำคัญต่อความยินยอมความพอใจของประชาชนและภาพพจน์ชื่อเสียงของตน³¹ แต่ในความเป็นจริงของการเมืองไทย

³⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 7/2526, 17 สิงหาคม 2526.

³¹ ทนท. วงษ์ตระหง่าน, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ : การชี้ความขัดแย้งและปัญหา, หน้า 30.

อำนาจที่แท้จริงของประชาชนมีอยู่อย่างจำกัด แม้แต่ในการเลือกตั้งที่มีความหมายเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชน ก็ยังไม่อาจกล่าวได้อย่างสนิทใจว่าประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความสำนึกต่อความมีอำนาจนี้ เนื่องจากอิทธิพลด้านเงินตราหรืออื่นๆ ได้เข้ามา มีบทบาทสูงในการแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้นการคำนึงถึงความพอใจของประชาชนที่คณะกรรมการให้ความสำคัญ จึงอาจกลายเป็นการคำนึงถึงความพอใจของประชาชนเฉพาะบางกลุ่มที่มีศักยภาพทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมสูงกว่าประชาชนทั่วไปก็เป็นได้ แต่ภาพพจน์ที่ปรากฏต่อสาธารณชนจะต้องให้ความหมายว่า เพื่อความพอใจของประชาชน ซึ่งจะเสริมสร้างภาพพจน์ชื่อเสียงของตนเอง

จากการพิจารณาคำนิยามที่กลุ่มและองค์การยึดถือ เห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันไปตามแต่ละสภาพแวดล้อม ประสบการณ์ บทบาท หน้าที่ของแต่ละกลุ่ม ความแตกต่างนี้ได้เข้ามากำหนดให้บรรทัดฐานการชี้ปัญหาไม่เหมือนกัน

3. ความแตกต่างด้านบรรทัดฐาน

การที่องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประกันสังคมมีผลประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกัน และยึดถือค่านิยมแตกต่างกัน นำมาสู่บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่แตกต่างกันไปด้วย องค์การราชการหลายองค์การที่ริเริ่มเสนอนโยบายประกันสังคมมีผลประโยชน์ในด้านการขยายตัวของหน่วยงานและเพิ่มอำนาจหน้าที่ ยึดถือค่านิยมด้านข้อเท็จจริงและความรู้ความชำนาญ ยึดมั่นว่าหน่วยงานของตนคือผู้มีบทบาทหน้าที่แก้ไข้ปัญหา บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาจึงอยู่บนฐานของข้อมูลที่แต่ละหน่วยงานรับรู้ และความรู้ทางเทคนิคที่แต่ละหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญ จึงทำให้แต่ละหน่วยงานชี้ปัญหาไม่ตรงกันทั้งหมด แต่มีหลักการพื้นฐานและเป้าหมายคล้ายคลึงกัน ดังเช่นกรมประชาสงเคราะห์ชี้ปัญหาลูกจ้างคนงานในด้านการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพ และการเสียชีวิต สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชี้ปัญหาแต่เพียงเรื่องการเจ็บป่วย และไม่เสนอให้รัฐบาลต้องร่วมออกเงินสมทบ เพื่อมุ่งหวังว่าจะมีความเป็นไปได้มากที่สุด (practical) ภายใต้ข้อจำกัดด้านการเงินของรัฐบาล ส่วนกระทรวงมหาดไทยไม่มีบทบาทในการนำเสนอปัญหาให้แจ่มแจ้งชัดเจน เพียงแต่เสนอตามที่หน่วยงานระดับกลางเสนอขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานระดับกระทรวงยังมีบทบาทงานนโยบายค่อนข้างน้อย

ฝ่ายลูกจ้างคนงาน ซึ่งมีสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทยและสภาองค์การลูกจ้าง สภาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทน มีผลประโยชน์ที่จะต้องรักษาไว้คือ

ความมั่นคงในการทำงานและความอยู่ดีกินดีของลูกจ้างคนงานที่เป็นสมาชิก แต่ผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างคนงานมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือเป็นเนื้อเดียวกันทั้งหมด เพียงแต่มีผลประโยชน์สอดคล้องกันใดเท่านั้น กล่าวคือ สำหรับลูกจ้างคนงานในรัฐวิสาหกิจหรือธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างในด้านการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยค่อนข้างดีหรือดีมาก อีกทั้งลูกจ้างคนงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่สามารถต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างได้ในระดับหนึ่ง สหภาพแรงงานของลูกจ้างคนงานจำนวน 188 แห่งจากจำนวนทั้งหมดประมาณ 400 แห่ง เป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้างทั้งสองดังกล่าว นั้นหมายความว่า ลูกจ้างคนงานที่เป็นสมาชิกอยู่ในสภาองค์การลูกจ้างทั้งสองได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยอย่างพอเพียง ดังนั้นความต้องการผลประโยชน์จากนโยบายประกันสังคมจึงก้าวพ้นจากเรื่องการรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วยหรือการคลอดบุตรไปสู่เรื่องการประกันการว่างงานและการประกันชราภาพ ในขณะที่ลูกจ้างคนงานอีกจำนวนมากมีลักษณะงานที่กระจัดกระจายทำงานในกิจการเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็กอาจไม่ได้รับการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยอย่างเพียงพอก็ได้ ในด้านค่านิยมของผู้นำคนงานก่อให้เกิดความสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มของคนก่อน ดังนั้นการขี้นโยบายของฝ่ายลูกจ้างคนงานที่มีสภาองค์การลูกจ้างทั้งสองเป็นตัวแทน ซึ่งขี้นโยบายสำคัญที่สุดของลูกจ้างคนงานในปัจจุบันคือนโยบายการถูกเลิกจ้าง จึงเป็นการขี้นโยบายโดยใช้บรรทัดฐานจากผลประโยชน์และค่านิยมของกลุ่มของคนเป็นเกณฑ์ มากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของลูกจ้างคนงานกลุ่มอื่นๆที่ไม่มีสหภาพแรงงาน ซึ่งผู้นำฝ่ายลูกจ้างคนงานก็ยอมรับว่าลูกจ้างคนงานภาคเอกชนในกิจการขนาดกลางลงนามมีปัญหาคำให้การรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย นายจ้างไม่เหลียวแลลูกจ้างคนงานเหล่านี้ต้องหาซื้อยากินเอง แต่สำหรับลูกจ้างคนงานที่มีสหภาพแรงงานสามารถเรียกร้องได้³²

ในค่านายจ้าง ซึ่งการศึกษาที่ใช้สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างเป็นตัวแทน ผลประโยชน์ที่สำคัญของฝ่ายนายจ้างคือการแสวงหากำไรและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่กิจการของตน วิธีหนึ่งที่จะรักษาผลกำไรคือการพยายามควบคุมค่าใช้จ่ายไม่ให้เพิ่มสูงมากนัก ค่านิยมที่ฝ่ายนายจ้างให้ความสำคัญได้แก่ การแข่งขันและการพึ่งตนเอง ด้วยค่านิยมนี้ฝ่ายนายจ้างจึงเห็นว่าลูกจ้างคนงานก็มาจะต้องพึ่งตนเองรับผิดชอบตนเองด้วย เพราะความสามารถของระบบเศรษฐกิจยังไม่เข้มแข็งพอที่จะแบกรับภาระ

³² สัมภาษณ์ โทศาล ธวัชชัยนันท์, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงาน-
แห่งประเทศไทย, 30 พฤษภาคม 2529.

การประกันสังคมได้ บรรทัดฐานการขี้นโยบายของฝ่ายนายจ้างจึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์และค่านิยมของตนเป็นหลัก โดยเห็นว่าลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่มิได้ประสบปัญหาสวัสดิการในการดำรงชีวิต นายจ้างได้ให้ความช่วยเหลืออยู่บ้างแล้ว จะมีปัญหาอยู่บ้างก็เป็นเพียงลูกจ้างส่วนน้อย และไม่ใช่ว่าเป็นปัญหารุนแรงเพราะภูมิอากาศของประเทศไทยไม่ทารุณโหดร้ายแบบประเทศในตะวันตก ซึ่งหากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐผู้ว่างงานหรือขาดผู้ดูแลจะต้องหนาวตาย ดังนั้นจึงยังไม่ถึงเวลาที่จะนำนโยบายประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย³³

การที่ฝ่ายนายจ้างขี้นโยบายออกมาเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะเล็งเห็นว่า หากมีการนำนโยบายประกันสังคมมาใช้จริงๆ นายจ้างเป็นฝ่ายที่ต้องสูญเสียประโยชน์เพราะนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม สำหรับนายจ้างที่ได้จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างของตนอยู่บ้างแล้ว อาจไม่เสียประโยชน์มากนัก เพราะค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการส่วนหนึ่งอาจนำมาจ่ายเป็นเงินสมทบ แต่ถึงกระนั้นก็ตามฝ่ายนายจ้างอาจเกรงว่าลูกจ้างคนงานจะเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบส่วนของลูกจ้างแทนลูกจ้างหรือเรียกร้องให้นายจ้างขึ้นค่าจ้างเพื่อชดเชยเงินสมทบส่วนที่ลูกจ้างจะต้องออก ซึ่งเป็น การเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของฝ่ายนายจ้างอย่างชัดเจน จึงทำให้ฝ่ายนายจ้างไม่สนับสนุนให้นำนโยบายประกันสังคมมาใช้ในเร็ววัน

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีผลประโยชน์อยู่ที่การพิจารณาเสนอแผนนโยบายปรับปรุงแก้ไขระบบราชการในทิศทางที่จะจำกัดการเติบโตของหน่วยงานราชการ ลดการซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ต่อรัฐบาลในฐานะที่เป็นกลไกนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติและไม่เป็นภาระค้ำคานการเงินของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อหวังจะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี และ/หรือคณะรัฐมนตรี ส่วนค่านิยมที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ให้ความสำคัญได้แก่ ข้อเท็จจริงและความรู้ความเชี่ยวชาญเช่นเดียวกับข้าราชการ แต่ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการฯ หักขยักขึ้นมา เป็นข้อเท็จจริงด้านที่ไม่สนับสนุนให้มีการประกันสังคมทั้งสิ้น เช่น การอ้างถึงลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ดีอยู่แล้วก็ การอ้างว่าปัจจุบันรัฐได้จัดสวัสดิการหลายๆ ด้านแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ แล้วยังดี ดังนั้น บรรทัดฐานในการขี้นโยบายการริเริ่มนโยบายประกันสังคมที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ใช้เป็นหลักในการพิจารณา จึงตั้งอยู่

³³ สัมภาษณ์ สมพงษ์ นครศรี, เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย,

บนพื้นฐานความวิตกกังวลต่อภาระการเงินงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องรับภาระอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เพราะรัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงหากมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นใช้บังคับไม่ว่า รัฐบาลจะต้องร่วมออกเงินสมทบด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จะชี้ปัญหาไปในทิศทางที่เห็นถึงปัญหาของลูกจ้างคนงานและให้ความเห็นชอบต่อหลักการในร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ก็ไม่มั่นใจว่าจะสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เนื่องจาก รัฐบาลยังไม่ได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ จากผลประโยชน์ คำนิยม และบรรทัดฐานที่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ใช้เป็นหลักในการพิจารณาปัญหา จึงนำไปสู่ผลสรุปของ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ที่เห็นว่าให้ขยายงานกองทุนเงินทดแทนไปก่อน เพื่อเป็นพื้นฐาน ในการพิจารณาคำเนิการประกันสังคมต่อไป เนื่องจากรัฐบาลยังไม่เห็นนโยบายที่แน่ชัดสำหรับเรื่องนี้

สำหรับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การสำคัญที่สุดเพราะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในนโยบาย มีบรรทัดฐานการชี้ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างกันจากบรรทัดฐานขององค์การและกลุ่มอื่นๆ ที่กล่าว มาข้างต้น บรรทัดฐานการชี้ปัญหาของคณะรัฐมนตรีได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์และค่านิยมที่ คณะรัฐมนตรีมีเช่นเดียวกัน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าคณะรัฐมนตรีมีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องรักษาไว้ 2 มิติคือ เสถียรภาพของตนเองและความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ ส่วนค่านิยมที่คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญไต่กัน ความพอใจของประชาชนและภาพพจน์ชื่อเสียงของตน ดังนั้น การชี้ปัญหาของ คณะรัฐมนตรีจึงตั้งอยู่บนบรรทัดฐานทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือต้องเป็นการตัดสินใจที่ แสดงให้เห็นถึงการชั่งผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่ทำให้ความคล่องตัวในการจัดสรรบริการที่ คณะรัฐมนตรีมีอยู่ต้องเสียไป เพื่อรักษาภาพพจน์ชื่อเสียงของตนและเพื่อเสถียรภาพของตนเอง ในที่สุด ลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นจากการพิจารณานโยบายประกันสังคมในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2522 ที่ซึ่งข้อสังเกตุและคำถามไว้ 9 ประการ ซึ่งเป็นข้อสงสัยในเรื่องความพร้อมของลูกจ้างนายจ้าง ปัญหาทางเทคนิคของนโยบาย และปัญหาผลกระทบกระเทือนต่อการเมืองที่เกรงว่าประชาชนจะตั้งคำถามต่อท่าน ตลอดจนกระทบต่อ บรรดาภาคการลงทุน ในที่สุดคณะรัฐมนตรีไม่สามารถตัดสินใจได้ จึงให้รอไว้เสนอรัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งความหมายอีกนัยหนึ่งคือการตัดสินใจให้คงสภาพเดิมไว้ ไม่ต้องเสี่ยงต่อผลกระทบใดๆ

มติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ออกมาในระยะแรกให้การรับ หลักการ แต่ในระยะหลังกลับเป็นไปในทิศทางที่ไม่ให้ความเห็นชอบ เช่น มติเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม

พ.ศ. 2527 ที่ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เสนอให้ขยายกองทุนเงินทดแทนออกไปก่อนก็ดี หรือมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ที่ส่งเรื่องขึ้นให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาใหม่พร้อมตั้งข้อสังเกต 5 ประการก็ดี ล้วนเคลือบแฝงไว้ด้วยความวิตกกังวลผลกระทบทางการเมือง ซึ่งกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ที่คณะรัฐมนตรีมีอยู่และเพื่อให้เห็นว่าเป็นการตัดสินใจที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ดังเช่นข้อสังเกตที่ว่าไม่ควรเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างมากเกินไป หรือไม่ควรเก็บเงินสมทบจากฝ่ายลูกจ้าง การคำนึงถึงการทุจริตปลอมแปลงเอกสารการรักษาพยาบาลซึ่งเป็นปัญหาในทางเทคนิคของการบริหารนโยบาย หรือข้อสังเกตที่ให้กระทรวงมหาดไทยหาวิธีการร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

การที่คณะรัฐมนตรีหวั่นเกรงผลกระทบทางการเมืองหากนโยบายนโยบายประกันสังคมมาแก้ไขปัญหาลักษณะในการดำรงชีวิตของลูกจ้างคนงาน ซึ่งก็คือทำให้ผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความกระทบกระเทือน มีข้อพิจารณา 2 ประการดังนี้

1. ด้านเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเมื่อจะมีการประกันสังคม จำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นมาโดยการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างมาไว้ในกองทุนเป็นระยะๆ หากฝ่ายนายจ้างไม่เก็บด้วย จะเนื่องมาจากความไม่เข้าใจก็ดีหรือฐานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยก็ดี หรือไม่ยอมสูญเสียผลประโยชน์ก็ดี ฝ่ายนายจ้างอาจแสดงปฏิกิริยาต่อต้านอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา สำหรับฝ่ายลูกจ้างซึ่งเคยได้รับสวัสดิการจากนายจ้างอยู่แล้ว แต่ต้องถูกกะเกณฑ์ให้ต้องจ่ายเงินสมทบด้วย ก็อาจแสดงปฏิกิริยาต่อต้านคัดค้านได้ โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างรัฐวิสาหกิจซึ่งมีศักยภาพสูงที่จะต่อต้านคัดค้านการประกันสังคม หากกำหนดให้มีการประกันเฉพาะการรักษาพยาบาลขามเจ็บป่วย หรือที่เรียกว่ากองทุนสุขภาพ หรือกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน แต่เพียงอย่างเดียว และหากรัฐบาลยินยอมให้มีการประกันสังคมที่กำหนดประเภทการประกันหลายอย่างตามที่ฝ่ายลูกจ้างคนงานเรียกร้อง การเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนทั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างคนงานก็ต้องมีอัตราสูงขึ้นตามส่วน เพื่อให้สามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามไปด้วย ขอมจะนำมาซึ่งปฏิกิริยาต่อต้านจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะกำหนดนโยบายออกมาอย่างไร ปฏิกิริยาต่อต้านจากทั้งสองฝ่ายก็ไม่สามารถทำให้ยุติลงโดยสิ้นเชิงได้นั้นหมายความว่า เสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีย่อมได้รับความกระทบกระเทือนไม่มากนัก

เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นนี้ไว้ว่า

...การนำหลักการประกันสังคมมาบังคับใช้ก็ไม่แน่ใจว่าจะสร้างความนิยม
 ทางการเมืองให้รัฐบาลได้อย่างไร โดยเฉพาะแผนอนุและชัคเจนุ ครกกันขามการนำ
 หลักการประกันสังคมมาใช้ อาจก่อความชุกชากใหญ่แก่รัฐบาล หรือลดความ
 นิยมทางการเมืองรัฐบาลใดๆ เพราะคนไทยส่วนใหญ่ชอบอิสระเสรี
 ไม่ชอบการดำเนินชีวิตอย่างมีแบบแผนเป็นระบบ โดยเฉพาะการประกันสังคม
 แม้ว่าจะมีประโยชน์ในระยะยาว แต่การประกันสังคมอยู่นอยตองบังคับให้ลูกจ้าง
 และนายจ้างต้องจ่ายเบี้ยประกัน เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าหลักการของการประกัน-
 สังคมจะเป็นที่ยอมรับว่ามีประโยชน์ แต่หลายรัฐบาลที่ผ่านมาก็รีรอในการบังคับใช้
 สิ่งที่สำคัญรัฐบาลดำเนินการอยู่จึงเป็นเพียงให้หน่วยงานต่างๆทำการศึกษาเรื่อยมา³⁴

ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรียังไม่ตัดสินใจให้มีการประกันสังคม เหตุผลประการหนึ่ง
 คือเกรงปฏิกิริยาต่อต้านทั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อันจะนำมาซึ่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ
 ของคณะรัฐมนตรี

2. ด้านความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ หากมีการประกันสังคมขึ้นจริงรัฐบาล
 จำเป็นรับผิดชอบต่อโครงการนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะโคตรเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ความ
 รับผิดชอบที่สำคัญที่สุดคือแก่ความรับผิดชอบด้านการเงินของโครงการ ถึงแม้รัฐบาลไม่ต้องร่วมออก
 เงินสมทบในกองทุน แต่หากโครงการมีปัญหาด้านการเงินขึ้นมา รัฐบาลก็จำต้องเข้ามาแบกภาระ
 เพื่อแก้ไขให้เกิดความคล่องตัว เพราะไม่อาจปล่อยให้โครงการล้มไปได้ และหากรัฐบาลถูกกำหนด
 ให้ต้องร่วมออกเงินสมทบด้วยแล้ว ภาระด้านการเงินซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การที่ต้องจัดสรร
 งบประมาณที่มีจำกัดอยู่แล้วมาใช้จ่ายด้านการประกันสังคมอีก คณะรัฐมนตรีย่อมเล็งเห็นว่า จะก่อให้เกิด
 ปัญหาความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ กล่าวคือ ส่วนแบ่งของงบประมาณต้องถูกแบ่งสรร
 ไปสู่งานประกันสังคมซึ่งเป็นงานใหม่อีกปีละหลายร้อยล้านบาทและผูกพันทุกปี เป็นการเพิ่มภาระของ
 งบประมาณ นั่นหมายความว่า การจัดสรรงบประมาณจะประสบปัญหายุ่งยากมากขึ้น อาจทำให้
 งบประมาณที่เคยจัดสรรไปให้แก่โครงการหรือกิจกรรมอื่น หรือเป็นงบประมาณสำรองกรณีฉุกเฉิน
 ต้องถูกตัดทอนลงอุปมาเหมือนขนมก้อกึ่งที่มีขนาดจำกัด เคียงแบ่งให้คนกลุ่มหนึ่ง อยู่มาวันหนึ่ง

³⁴ วิสุทธิ์ กาญจนสุข, "ทัศนะขององค์กรรัฐต่อการประกันสังคม" ใน การประกัน-
สังคมไทย : แนวทางสู่ความเป็นจริง จักรพันธ์โดย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และสถาบัน -
 ทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล,
 2529), หน้า 165.

มีที่มาของส่วนแบ่งชนบทที่เพิ่มขึ้นอีก 1 คน ซึ่งจะต้องแบ่งให้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ที่นำที่ตกแบ่ง
 ชนบทย่อมต้องพบกับความยุ่งยาก และไม่คล่องตัวในการแบ่ง ทั้งนี้เพราะต้องรักษาส่วนแบ่งที่เศษ
 ให้แก่คนเก่าไม่น้อยไปกว่าเดิม ขณะเดียวกันก็ต้องแบ่งให้แก่ผู้มาใหม่ด้วย เมื่อการจัดสรร
 งบประมาณขาดความคล่องตัว งบประมาณที่จะถูกจัดสรรไปสู่การให้บริการเฉพาะหน้าแก่ประชาชน
 ในกรณีเร่งด่วนอาจมีลักษณะลดลง นั่นคือการขาดความคล่องตัวในการจัดสรรบริการเพื่อแก้ไขปัญหา
 เฉพาะหน้าของประชาชนในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ซึ่งจะทำให้ภาพพจน์ชื่อเสียงของคณะรัฐมนตรี
 ถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่เสียหาย หรือหากคณะรัฐมนตรีจะรักษาความคล่องตัวในการจัดสรร
 งบประมาณให้อยู่ในระดับเดิมโดยเลือกวิธีการขึ้นภาษีอากรเพื่อเพิ่มรายได้แก่งบประมาณ ด้วยการ
 นำรายได้ที่เพิ่มจากการขึ้นภาษีอากรไปตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายอุดหนุนกองทุนประกันสังคม ก็
 เสี่ยงต่อการถูกโจมตีจากสาธารณชนและสื่อมวลชนได้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความ
 พยายามในการรักษาความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณได้แก่การควบคุมไม่ให้งบประมาณ
 รายจ่ายเพิ่มสูงเกินไป เช่น การมีนโยบายจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการไม่เกินร้อยละสองต่อปี
 การไม่ให้งบประมาณสำหรับงานใหม่ที่รัฐบาลเห็นว่ายังไม่จำเป็นเร่งด่วน การลดการระดมงบประมาณ
 อุดหนุนรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้มีงบประมาณส่วนที่เหลือไว้ใช้จ่ายในการให้บริการที่จำเป็นอื่นๆ
 เพราะการให้บริการใดๆจะกระทำไม่ได้เลย หากไม่มีงบประมาณเพียงพอ นั่นหมายความว่า ความ
 คล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณเป็นสิ่งเกี่ยวข้องกับความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ แต่ปรากฏ
 ในมติดินแดนบ้าน เปรียบเหมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน

ศาสตราจารย์ แอรอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) กล่าวถึงความสัมพันธ์
 ระหว่างงบประมาณกับการเมืองว่า หากจะถือว่าการเมือง หมายถึงความขัดแย้งที่แต่ละกลุ่ม
 พยายามต่อสู้เพื่อให้สิ่งที่ตนพอใจได้รับชัยชนะจนบรรลุเป็นนโยบายระดับชาติ งบประมาณจะเป็น
 เครื่องชี้ถึงผลของชัยชนะในการต่อสู้ และถ้าการเมืองเป็นกระบวนการที่รัฐบาลจัดสรรและระดม
 ทรัพยากรไปสู่การแก้ไขปัญหาการพิจารณาการต่อสู้เพื่องบประมาณจะเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการ—
 การทางการเมืองต่างๆไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี ฝ่ายบริหาร พรรคการเมือง สมาชิกสภา
 กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชน ต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนพอใจ ผลของการต่อสู้เป็นอย่างไร
 จะปรากฏให้เห็นได้ในงบประมาณ³⁵ เพราะฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นการแสดงออก

³⁵ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process
 3rd ed. (Boston : Little, Brown & Co., 1979), pp.4-5.

อย่างเป็นรูปธรรมว่าใครทำอะไร มากน้อยเพียงใด การที่คณะรัฐมนตรีต้องตั้งงบประมาณ
 รายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของข้าราชการไว้ในงบกลางจำนวนมาก เช่นในปีงบประมาณ
 2529 รายจ่ายด้านเบ็ดเตล็ด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ
 ปรับวุฒิ เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการ รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 14,335 ล้านบาท³⁶ เพราะ
 ข้าราชการเป็นกลไกในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ หากรายจ่ายส่วนนี้ไม่เพียงพออาจ
 เกิดปฏิกิริยาจากข้าราชการได้ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี หรือการที่
 คณะรัฐมนตรีต้องยินยอมจัดสรรงบประมาณทั้งหมดมาจังหวัดตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎร คนละ 2.5 ล้านบาทต่อปี เป็นเงินปีละ 800 กว่าล้านบาทเพื่อแลกกับการสนับสนุนของ
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาและการตั้งงบประมาณสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นปีละเกือบ
 2 พันล้านบาทไว้ในงบกลางทุกปี นั้นหมายความว่า ในการจัดสรรงบประมาณ คณะรัฐมนตรีคำนึง
 ถึงเสถียรภาพทางการเมือง ความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ และการสนับสนุนทางการเมือง
 ซึ่งทั้งหมดอาจรวมเรียกได้ว่าเป็นผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรี ในด้านค่านิยมซึ่งคณะรัฐมนตรีให้
 ความสำคัญแก่ความพอใจของประชาชนและภาพพจน์ชื่อเสียงที่จะปรากฏต่อสาธารณชน จึงทำให้
 คณะรัฐมนตรีพิจารณานโยบายประกันสังคมโดยใช้บรรทัดฐานทางการเมือง โดยชี้ปัญหาของลูกจ้าง
 คนงานว่ายังไม่เป็นปัญหารุนแรงเร่งด่วนและยังไม่เห็นคืบที่จะให้มีการประกันสังคม เนื่องจาก
 รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อโครงการนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยเฉพาะในด้านการเงินซึ่งจะสร้าง
 ปัญหาความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณอันจะนำมาซึ่งปัญหาความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ
 ในขณะที่ตัวคณะรัฐมนตรียังมองไม่เห็นผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะหน้าที่จะได้รับจากการ
 ประกันสังคม ตรงกันข้ามอาจมีปฏิกิริยาในทางต่อต้านคัดค้านเสียด้วยซ้ำและยังอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์
 ว่าช่วยเหลือคนเพียงกลุ่มเดียวทำให้เสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียง ดังนั้นการชี้ปัญหาการประกัน
 สังคมของคณะรัฐมนตรีจึงถูกกำหนดจากลักษณะของผลประโยชน์ค่านิยมและบรรทัดฐานทางการเมือง
 ของตนเอง

³⁶ สำนักงบประมาณ, งบประมาณไทยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2529
 (กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2528), หน้า 66.

สรุป

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยที่ดำเนินการมานานกว่า 30 ปี มีการขี้นปัญหาไม่เหมือนกันระหว่างองค์การและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดมา โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีองค์การและกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ความขัดแย้งในการขี้นปัญหาเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นด้วย การขี้นปัญหาในที่นี้หมายถึงการขี้นปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไข องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทตามลักษณะการขี้นปัญหา ประเภทแรกได้แก่ องค์การราชการที่ริเริ่มเสนอนโยบายประกันสังคม ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ กรมประมง สภาเกษตรกร คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ขี้นปัญหาลูกจ้างแรงงานซึ่งมีทั้งปัญหาการขาดหลักประกันด้านการรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย การชราภาพ การชราภาพ และการตาย บางหน่วยงานอาจขี้นปัญหาเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น สำหรับกระทรวงมหาดไทยขี้นปัญหาไม่แน่นอน ยอมรับตามการขี้นปัญหาที่หน่วยงานระดับกลางเสนอขึ้นมา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการขี้นปัญหาพื้นฐานไม่แตกต่างกันมากนัก คือปัญหาการรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วยของลูกจ้างเป็นปัญหาที่ทุกหน่วยงานเห็นร่วมกัน ประเภทที่สองได้แก่ กลุ่มที่เชื่อว่าลูกจ้างมีปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตหลายด้าน แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดและเร่งด่วนที่สุดคือปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานอันเนื่องมาจากการถูกเลิกจ้าง ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ กลุ่มนี้ได้แก่ฝ่ายลูกจ้างแรงงานที่มีสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงาน-แห่งประเทศไทยเป็นตัวแทน ประเภทที่สามได้แก่ องค์การและกลุ่มที่เชื่อว่าลูกจ้างแรงงานไม่มีปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตหรือหากจะมีก็ไม่ใช่นโยบายที่รุนแรงเร่งด่วน กลุ่มนี้ได้แก่ฝ่ายนายจ้างซึ่งมีสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทน คณะกรรมการปฏิรูปบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี

ปัจจัยที่กำหนดให้กลุ่มทั้งสามขี้นปัญหาขัดแย้งกัน ได้แก่ ความแตกต่างด้านผลประโยชน์ ความแตกต่างด้านค่านิยม และความแตกต่างด้านบรรทัดฐาน สำหรับองค์การประเภทแรกได้แก่ องค์การราชการมีผลประโยชน์อยู่ที่การขยายอำนาจและขยายหน่วยงาน ยึดถือค่านิยมด้านข้อเท็จจริงและความชำนาญในทางเทคนิค มีบรรทัดฐานที่ต้องการให้มีการประกันสังคม จึงขี้นให้เห็นปัญหาของลูกจ้างแรงงานที่จะต้องได้รับการแก้ไขด้วยนโยบายประกันสังคม องค์การประเภทที่สองคือ ฝ่ายลูกจ้างแรงงานมีผลประโยชน์อยู่ที่ความมั่นคงและสวัสดิการในการจ้างงาน แต่สำหรับพนักงาน

รัฐวิสาหกิจและลูกจ้างคนงานในกิจการขนาดใหญ่มีสหภาพแรงงานที่จะเรียกร้องสวัสดิการด้าน
 การรักษาพยาบาลจากนายจ้างได้อยู่แล้ว จึงต้องการให้ความมั่นคงในส่วนที่ยังขาด กำนินภมาศใน
 กลุ่มลูกจ้างคนงานซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพะผู้นำกลุ่มต้องให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์
 ภายในหมู่สมาชิกของตนเองก่อน บรรทัดฐานการขี้นปัญหาของฝ่ายลูกจ้างคนงานจึงตั้งอยู่บน
 ผลประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้างที่มีสหภาพแรงงานเป็นเกณฑ์ ดังนั้นจึงขี้นปัญหาของลูกจ้างว่าเป็นปัญหา
 การถูกเลิกจ้าง การประกันสังคมที่ต้องการจึงต้องให้มีการประกันการว่างงานด้วย องค์การ
 ประเภทที่สามคือฝ่ายนายจ้างมีผลประโยชน์อยู่ที่กำไรและความมั่นคงก้าวหน้าในกิจการของตน
 ยึดค่านิยมการแข่งขันและการพึ่งตนเอง จึงไม่เห็นว่าการจ้างคนงานจะมีปัญหารุนแรงเร่งด่วน
 เนื่องจากนายจ้างได้ให้ความช่วยเหลืออยู่บ้างและลูกจ้างคนงานต้องรับผิดชอบต่อตนเองด้วย
 ดังนั้นจึงยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายประกันสังคมขึ้นมาใช้ในขณะนี้ คณะกรรมการ
 ปฏิรูประบบราชการฯ ยึดค่านิยมด้านข้อเท็จจริงและความเชี่ยวชาญในทางเทคนิค แต่มีผลประโยชน์
 อยู่ที่การตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นจึงอ้างข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่การไม่เห็นความจำเป็น
 ต้องมีการประกันสังคมเพราะรัฐบาลยังไม่เห็นนโยบายชัดเจนในเรื่องนี้ สำหรับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น
 ผู้ตัดสินใจต้องรักษาผลประโยชน์ของตนคือเสถียรภาพและความคล่องตัวในการจัดสรรบริการและ
 มีค่านิยมที่ให้ความสำคัญแก่การสร้างภาพพจน์ชื่อเสียงของตนตลอดจนทำให้ประชาชนพอใจ บรรทัดฐาน
 การขี้นปัญหาจึงอยู่ที่ผลประโยชน์ทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีเป็นเกณฑ์ นั่นคือไม่เห็นว่าการจ้าง
 คนงานมีปัญหารุนแรงเร่งด่วนที่จำเป็นต้องรีบแก้ไขด้วยการประกันสังคมในเวลานี้ เนื่องจากหาก
 ให้มีการประกันสังคมขึ้นมา ผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีอาจต้องหลอยกระพกระเทือนไปทั่ว

การที่แต่ละฝ่ายขี้นปัญหาเริ่มแรกขัดแย้งกันเช่นนี้แล้ว สามารถบ่งบอกถึงจุดมุ่งหมายที่
 แตกต่างกันของแต่ละฝ่ายได้ด้วย ฝ่ายที่ขี้นว่าลูกจ้างคนงานมีปัญหาคความมั่นคงในการดำรงชีวิต
 จำเป็นต้องนำนโยบายประกันสังคมมาแก้ไขบรรเทาปัญหาของลูกจ้างคนงาน ก็ย่อมมีจุดมุ่งหมาย
 ต้องการให้มีนโยบายประกันสังคม ส่วนฝ่ายที่ขี้นว่าลูกจ้างคนงานมิได้มีปัญหาคแต่อย่างใด เพราะมีรายได้อ
 สวัสดิการจากนายจ้างและรัฐอยู่แล้ว หรือหากจะมีปัญหาบ้างก็ไม่รุนแรงเร่งด่วน ย่อมมีจุดมุ่งหมาย
 ที่ไม่ต้องการให้นำนโยบายประกันสังคมมาใช้ ความขัดแย้งในการริเริ่มนโยบายจึงเกิดขึ้น เป็น
 ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่ต้องการให้มีการประกันสังคมกับฝ่ายที่เห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะต้องมี
 นโยบายนี้ ทั้งสองฝ่ายมีปฏิสัมพันธ์และดำเนินการต่อสู้ในลักษณะใด จะได้พิจารณาวิเคราะห์ใน
 บทต่อไป.