



เอกสารหมายเลข 3

ผลงานเรื่อง

การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

โดย

นายสิทธิพล รัตนากร

ตำแหน่งรองเลขาธิการ (นักบริหาร 9)

ตำแหน่งเลขที่ 3

สำนักงานประกันสังคม

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ

(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 10 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 5

สำนักงานประกันสังคม

กระทรวงแรงงาน

ISBN 974-7894-16-5



จ 12.05.6

ย723ก

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



14254

การขยายความคุ้มครอง

16 2 54



## บทคัดย่อ

เรื่อง การขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีต การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 2 ช่วงปี พ.ศ.2502 - 2511 เน้นการสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนน ไฟฟ้า และประปา แต่เกิดปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน แผนพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2512 - 2516 จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การลดอัตราการเพิ่มประชากร และการกระจายรายได้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2517 - 2521 เกิดวิกฤตราคาน้ำมัน เป็นผลให้เกิดปัญหาขาดการค้ำและดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งได้มีการดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาค่าเงินบาทตก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 - 6 พ.ศ.2522 - 2531 ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ.2532 - 2536 ได้ปรับแนวคิดสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสม การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2540 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่ามีความพยายามในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและปานกลางอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างช้าๆ และมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาสังคมที่มีความเด่นชัด คือ คนบางกลุ่มขาดโอกาสในการเข้าถึงและไม่ได้รับความคุ้มครองจากหลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในกลุ่มคนชากจนและผู้ด้อยโอกาสและมีลูกจ้างถูกเลิกจ้างว่างงานส่วนหนึ่งกลายเป็นด้อยโอกาสดังกล่าวด้วย

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ถึงแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมที่เหมาะสม สำหรับแรงงานนอกระบบ
2. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ความต้องการการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ

## ขอบเขตการศึกษา

เน้นศึกษาการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบในประเทศไทย และการดำเนินงาน คุ้มครองผู้ประกอบอาชีพอิสระในต่างประเทศบางประเทศ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางการขยายความ คุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

## วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ดำเนินการ โดยวิธีวิเคราะห์เอกสาร (Content Analysis) โดยดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษารวบรวมผลการดำเนินการของภาครัฐ และเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้ความ คุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ตลอดจนศึกษาผลกระทบ
2. ศึกษาความจำเป็นในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ตลอดจนทิศทางการดำเนินการในต่างประเทศ
3. ศึกษาวิเคราะห์การกำหนดแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอก ระบบในประเทศไทย ที่สามารถตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ

## ผลการวิเคราะห์

### 1. กลุ่มเป้าหมาย

ในปี พ.ศ. 2548 การสำรวจจำนวนผู้ที่ไม่ได้รับสวัสดิการที่รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบ ช่วงอายุ 15 ปีขึ้นไป ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบ มีประมาณ 22.5 ล้านคนหรือ 1 ใน 3 ของประชากรของ ประเทศ

ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมอาจจะต้องดำเนินการการสำรวจข้อมูลที่แท้จริงในเรื่องดังกล่าว ก่อนกำหนดรูปแบบการประ โยชน์ทดแทนให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ

## ข้อเสนอแนะ

การขยายความคุ้มครองประกันสังคม ไปสู่แรงงานนอกระบบจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยคำนึงถึงปัจจัยเสี่ยงต่างๆ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทุกฝ่ายในที่นี่จึงเสนอแนะแนวทางที่ควรจะต้องดำเนินการดังนี้

### 1. ด้านขยายความครอบคลุม

#### 1.1 ควรขยายความคุ้มครองกับผู้ที่มีหลักแหล่งชัดเจนก่อน

หลักแหล่งในที่นี้ หมายถึง การมีอาชีพที่แน่นอน มีรายได้และลักษณะงาน หรือสถานที่ติดต่อชัดเจน ซึ่งจะมีผลต่อการจัดทำฐานข้อมูล การจัดเก็บเงินสมทบ ตลอดจนการรับสิทธิประโยชน์

ในระยะแรกควรขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่ม ดังต่อไปนี้

1) ลูกจ้างชั่วคราวรายวันหรือรายชั่วโมงของส่วนราชการและลูกจ้างชั่วคราวของ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ 2533 แต่จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่าลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการมีความสนใจประกันสังคม ร้อยละ 47.6 รองลงมาคือลูกจ้างชั่วคราวของรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 39.7

2) คู่สมรสของผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบ เนื่องจากสามารถอ้างอิงจาก ผู้ประกันตนในระบบได้ นอกจากนั้น คู่สมรสของผู้ประกันตนที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากทางราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ ประมาณ 0.7 ล้านคน หรือร้อยละ 50 ของคู่สมรสของผู้ประกันตน มีความต้องการประกันสังคมและสามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มได้ประมาณ 150 บาท ต่อเดือน

3) ผู้ขับรถรับจ้าง โดยเฉพาะกลุ่มแท็กซี่ จักรยานยนต์รับจ้าง และรถตู้โดยสาร เนื่องจากสภาพการทำงานที่จะต้องเข้าสู่ระบบสหกรณ์ หรือเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือชมรมเพื่อผู้ขับรถรับจ้าง ประกอบกับความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพ ช่วยให้มี ความสนใจได้รับการประกันสังคม ถึงประมาณ 622,273 คน หรือร้อยละ 94.07 และสามารถส่งเงินสมทบได้มากกว่าเดือนละ 120 บาท

4) เจ้าของกิจการ เช่น ร้านค้า แผงลอย ร้านเสริมสวย เป็นต้น ซึ่งมีความชัดเจนในเรื่องสถานที่ประกอบอาชีพและรายได้ ซึ่งมีความสนใจประกันสังคม ประมาณ 2,495,992 ล้านคน หรือร้อยละ 70.60 และสามารถส่งเงินสมทบได้มากกว่าเดือนละ 120 บาท

## 1.2 ควรขยายความคุ้มครองไปยังภาคเกษตรในโอกาสต่อไป

แรงงานนอกระบบในกลุ่มดังกล่าว เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพประมง รวมถึงลูกจ้างในกลุ่มดังกล่าว เนื่องจากมีรายได้จากการประกอบอาชีพความดูแล การจ่ายเงินสมทบผูกพันกับช่วงระยะเวลาที่ขายผลผลิตได้ ตลอดจนผลกระทบจากข้อตกลงเขตเสรีทางการค้า (FTA) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าภาคการเกษตรโดยตรง อีกทั้งมีความเสี่ยงด้านสุขภาพมากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคม การขยายความคุ้มครองกลุ่มดังกล่าวควรจะต้องใช้เวลาศึกษาเตรียมการอย่างรอบคอบ

## 2. ประโยชน์ทดแทน

### 2.1 ไม่ควรครอบคลุมประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

1) หลักการของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ต้องการสร้างระบบการประกันสุขภาพให้มีมาตรฐานและการบริหารจัดการรูปแบบเดียวกัน โดยมีมาตรการกำกับควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการบริการ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพและชดเชยความผิดพลาดจากการรักษาพยาบาล การนำแรงงานนอกระบบซึ่งปัจจุบันเป็นสมาชิกของโครงการ 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรค ประมาณร้อยละ 47.53 เข้าสู่ระบบประกันสังคม อาจจะทำให้เสียหลักการดังกล่าวไป

เพื่อเป็นการลดภาระของสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมมีแนวโน้มใช้บริการทางการแพทย์สูงกว่าโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กรณีที่มีปัญหาด้านการบริการทางการแพทย์เกิดขึ้นกับผู้ประกันตน และข้อจำกัดในการควบคุมจรรยาบรรณหรือชดเชยความผิดพลาดของบุคลากรทางการแพทย์และผลกระทบทางการเงิน เนื่องจากรายจ่ายต่อหัวสำหรับโครงการประกันสังคมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งอาจจะเป็นภาระทางการเงินให้แก่ภาครัฐและกองทุนประกันสังคมในระยะยาว

เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อหัวของโครงการ 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค จากปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นปีที่ดำเนินการครอบคลุมทุกพื้นที่ ถึงปัจจุบัน มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ร้อยละ 15.1 หากสำนักงานประกันสังคมรับภาระการดูแลกรณีเจ็บป่วยด้วย มีแนวโน้มค่าใช้จ่ายต่อหัว จะเพิ่มขึ้นมาก

## 2.2 ควรดำเนินการประกันการชราภาพเหมือนนโยบายภาครัฐมีความชัดเจน

กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อยู่ระหว่างจัดตั้งกองทุนบำนาญบำนาญแห่งชาติ เพื่อดูแลแรงงานที่มีรายได้เมื่อชราภาพโดยต่อยอดจากระบบประกันสังคม และส่งเสริมการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกของชุมชน สำนักงานประกันสังคมจึงควรรอความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว ก่อนตัดสินใจขยายความคุ้มครองกรณีชราภาพไปยังแรงงานนอกระบบ

หากจะมีการดำเนินการ ควรเป็นการบังคับให้แรงงานนอกระบบทุกคนมีประกันการชราภาพ และดำเนินการภายใต้การจัดเก็บเงินสมทบผ่านระบบภาษี จากฐานรายได้ที่กำหนดในแต่ละกลุ่มอาชีพ

## 2.3 การศึกษาแนวทางการให้บำนาญตกทอด

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบได้รับความเดือดร้อนเมื่อผู้หารายได้ถึงแก่ครอบครัวเสียชีวิต สำนักงานประกันสังคมควรดำเนินการศึกษาเชิงลึกในแนวทางการให้บำนาญตกทอด เพื่อเพิ่มความคุ้มครองเนื่องจากการสูญเสียรายได้ของกลุ่มสมรสและบุตรของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากรูปแบบประโยชน์ทดแทนที่ให้นั้นปัจจุบันเป็นเพียงเงินรายเดือน และสิ้นสุดการจ่ายเมื่อผู้รับบำนาญเสียชีวิตเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับทายาท

ประเด็นที่ควรพิจารณาศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับครอบครัวของแรงงานนอกระบบ เช่น เงื่อนไขและระยะเวลาการเกิดสิทธิ และการประกันสังคม เป็นต้น

## คำนำ

การให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชากรในประเทศ เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยให้มีมาตรฐาน การคุ้มครองทางสังคมในกรณีการประกันสังคมเป็นเรื่องระดับชาติ และมีความสำคัญต่ออนาคตของประเทศ ระบบประกันสังคมปัจจุบันมีทั้งการบังคับและโดยสมัครใจ โดยมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อดูแลสวัสดิการด้านการประกันสังคมแก่แรงงาน

การศึกษาเรื่อง การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อศึกษาถึงแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบและวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ รวมทั้งเพื่อศึกษาผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว เพื่อนำเสนอแนวทางในการขยายความคุ้มครองที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ผู้จัดทำในฐานะรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเคยรับผิดชอบและกำกับดูแลการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เห็นว่าการให้ความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบควรเป็นไปในรูปแบบสมัครใจในระยะแรกและให้มีการบังคับในภายหลัง เพื่อให้แรงงานนอกระบบทุกคนได้รับสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า และกองทุนที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพในระยะยาว

หวังว่าผลของการศึกษาและข้อเสนอแนะจากการศึกษา จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในอนาคต

สิทธิพล รัตนาก

ผู้จัดทำ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	
คำนำ	
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
ขอบเขตของการศึกษา	3
กรอบแนวคิดในการศึกษา	4
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	5
<b>บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และนโยบายที่เกี่ยวข้อง</b>	
ทฤษฎีและแนวคิด	6
ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของมนุษย์	6
แนวคิดการประกันสังคม	7
บำนาญตกทอดทายาท	8
แนวคิดแรงงานนอกระบบ	8
นโยบายการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ	9
ระบบประกันสังคมในประเทศไทย	10
หลักประกันสุขภาพที่ภาครัฐจัดให้แก่แรงงานนอกระบบ	11



	หน้า
การประกันสังคมในต่างประเทศ : พัฒนาการและแนวโน้ม	12
การประกันสังคมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	13
การประกันสังคมประเทศสหรัฐอเมริกา	15
การประกันสังคมประเทศญี่ปุ่น	19
พัฒนาการและแนวโน้มของระบบประกันสังคมในระดับนานาชาติ	21
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
<b>บทที่ 3</b> การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	
1. นโยบายการประกันสุขภาพแห่งชาติ	28
2. คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ	33
3. ความต้องการประกันสังคม	37
4. กรอบแนวทางในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	40
5. การประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระในต่างประเทศ	40
<b>บทที่ 4</b> วิเคราะห์แนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	
1. ด้านค่าความครอบคลุม	44
2. ด้านทุนทางการเงิน	48
3. ด้านสิทธิประโยชน์	50
<b>บทที่ 5</b> สรุปและข้อเสนอแนะ	
สรุป	55
1. ด้านค่าความครอบคลุม	56
2. ด้านการเงิน	57
3. ความเสี่ยง	57
4. ความต้องการประกันสังคมของครอบครัวผู้ประกันตน	57
5. ด้านสิทธิประโยชน์	58
6. การประกันการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ	58

	หน้า
<b>ข้อเสนอแนะ</b>	
1. ด้านข่าวความครอบคลุม	59
2. ประสิทธิภาพทดแทน	60
<b>บรรณานุกรม</b>	63

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	ความครอบคลุมการมีหลักประกันสุขภาพแยกตามประเภทสิทธิ	27
ตารางที่ 2	การเข้าถึงบริการสุขภาพตาม โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	28
ตารางที่ 3	อัตราการหมาจ่ายค่าบริการทางการแพทย์ตาม โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	29
ตารางที่ 4	การจัดสรรงบค่าบริการทางการแพทย์โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ.2548	30
ตารางที่ 5	จำนวนและร้อยละของประชากรที่มีโรคเรื้อรังหรือ โรคประจำตัว	31
ตารางที่ 6	ร้อยละของประชากรที่มีโรคประจำตัว จำแนกตามกลุ่มอายุและกลุ่มโรค	31
ตารางที่ 7	จำนวนประชากรที่มีโรคเรื้อรังหรือ โรคประจำตัว	32
ตารางที่ 8	จำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามภาค	33
ตารางที่ 9	จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามอาชีพ	34
ตารางที่ 10	เงินออมเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบ	35
ตารางที่ 11	ประวัติการเป็น / การเคยเป็น โรค	36
ตารางที่ 12	จำนวนคู่สมรสของผู้ประกันคนที่มีสวัสดิการและ ไม่มีสวัสดิการใด ๆ	38
ตารางที่ 13	ความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบจ่ายเงินสมทบเพิ่มของคู่สมรส ของผู้ประกันตน	38
ตารางที่ 14	การเปลี่ยนแปลงอาชีพของแรงงานในและนอกระบบ ปี พ.ศ.2546	39
ตารางที่ 15	แสดงจำนวนผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแบบเสียค่าธรรมเนียม ที่คาดว่าเป็นแรงงานนอกระบบ	45
ตารางที่ 16	คาดการณ์สมาชิกที่เหลือของโครงการ 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรค ในปีแรกเมื่อเริ่มขยายความคุ้มครองประกันสังคม	46
ตารางที่ 17	กลุ่มที่มีหลักแหล่งและควรดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคม	47
ตารางที่ 18	กลุ่มที่ไม่มีหลักแหล่งและไม่ควรดำเนินการขยายความคุ้มครอง	47
ตารางที่ 19	คาดการณ์งบประมาณค่าบริการทางการแพทย์ต่อหัวของโครงการ 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกล โรค แบบเสียค่าธรรมเนียม ในปีแรกเมื่อเริ่มขยายความ คุ้มครองประกันสังคม	48
ตารางที่ 20	คาดการณ์งบประมาณค่าบริการทางการแพทย์ของ โครงการประกันสังคม เฉพาะแรงงานนอกระบบในปีแรกเมื่อเริ่มขยายความคุ้มครอง	49