

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 44 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน โดยมุ่งให้คนทำงานมีหลักประกันในชีวิตและได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) กำหนดให้ทุกคนได้รับหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลายประเภทอย่างทั่วถึง อาทิ การขยายความคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นให้แรงงานนอกระบบได้รับโอกาสในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรประมาณ 66 ล้านคน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2551 พบว่ามีจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานประมาณ 37.8 ล้านคน ในจำนวนนี้จำแนกเป็นแรงงานในระบบ 13.7 ล้านคน ประกอบด้วยผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม 9.2 ล้านคน ข้าราชการ 3.7 ล้านคน พนักงานรัฐวิสาหกิจ 0.8 ล้านคน จึงเหลือเป็นแรงงานนอกระบบสูงถึง 24.1 ล้านคน ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มเกษตรพันธะสัญญา กลุ่มแรงงานรับจ้าง การเกษตร กลุ่มผู้ขับขียานพาหนะรับจ้าง กลุ่มหาบเร่แผงลอย พนักงานบริการและอาชีพพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งถือว่าแรงงานจำนวนมากเหล่านี้ยังขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนทางการเงินเฉพาะหน้า และปัญหาการดำรงชีวิตระยะยาวหลังพ้นวัยการทำงาน จึงสมควรจะได้รับการคุ้มครองให้เกิดความมั่นคงในอนาคตด้วยระบบความมั่นคงทางสังคม ทั้งนี้ การดูแลประชาชนโดยทั่วไปแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ การให้บริการทางสังคม (Social Service) การให้ความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และการประกันสังคม (Social Insurance) ทั้งนี้ การสร้างความมั่นคงทางสังคมตามหลักการของระบบประกันสังคม เป็นการสร้างหลักประกันสังคมให้กับผู้มีรายได้น้อยแต่ละคนได้มีส่วนช่วยเหลือตนเอง ครอบครัว หรือสังคม โดยประชาชนผู้มีรายได้น้อยจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน เพื่อเป็นทุนในการจ่ายสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

## 1.2 มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบในปัจจุบันที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าถึงสวัสดิการประกันสังคมที่สำนักงานประกันสังคมจัดให้กับกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เป็นแรงงานนอกระบบในการได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม พบว่าสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 40 ที่กำหนดรูปแบบการให้ความคุ้มครองประกันสังคมในรูปแบบตามความสมัครใจและผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ทั้งนี้ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียวในอัตรา 3,360 บาทต่อปี ซึ่งไม่สอดคล้องและตรงตามความต้องการของแรงงานนอกระบบ และได้มีการเรียกร้องให้สำนักงานประกันสังคมปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ

ผลงานเรื่อง การบริหารจัดการแรงงาน : ศึกษากรณีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีมูลเหตุมาจากการที่ผู้ขอรับการประเมินในคราวที่รักษาการผู้อำนวยการกองตรวจสอบ ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 – 12 กุมภาพันธ์ 2552 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อเสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นแก่คณะกรรมการประกันสังคม ตัดสินใจดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมในประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 เพื่อมุ่งหวังให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ซึ่งเป็นสวัสดิการความมั่นคงในการดำรงชีวิตที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศไทย

สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2545 ส่งผลให้ ลูกจ้างในระบบ (Formal Sector) มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคม โดยให้ความคุ้มครอง 7 กรณี คือ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์ บุตร ชราภาพ และว่างงาน รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระและบุคคลทั่วไป ที่ประสงค์จะประกันตนเอง สามารถเข้าร่วมโครงการประกันสังคมได้โดยสมัครใจตาม มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมาพบว่ามีสาเหตุหลายประการที่เป็นเหตุผลสำคัญที่ไม่สามารถจูงใจกลุ่มผู้ประกอบ อาชีพอิสระ (Informal Sector) อาทิเช่น อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บเป็นรายปี ๆ ละ 3,360 บาท และผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเพียง 3 กรณี คือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย จึงส่งผลให้จำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ข้อมูล ณ เดือนเมษายน 2552 มีจำนวนเพียง 35 คนเท่านั้น ซึ่งผู้ประกันตนจำนวนดังกล่าว เป็นเพียงส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของแรงงานนอกระบบทั้งประเทศ ดังนั้น เพื่อให้แรงงานนอกระบบเกิดความสนใจ และตัดสินใจสมัครเข้าสู่ระบบความคุ้มครอง ประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพิ่มมากขึ้น จึง จำเป็นต้องมีการศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตาม มาตรา 40 รวมถึงปัญหาอุปสรรค และความต้องการได้รับความคุ้มครองจากระบบ ประกันสังคม เพื่อหาข้อสรุป และให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการขยายความคุ้มครอง ประกันสังคม เพื่อนำไปสู่การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในอนาคต

### 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การเข้าสู่ระบบประกันสังคมของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพ อิสระ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น
3. เพื่อเสนอข้อเสนอทางนโยบายการดำเนินการขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

#### 1.4 วิธีการศึกษา

เนื้อหาการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงวิจัยเอกสาร (Documentary) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ รายงานการประชุม ที่เกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยมีประเด็นเนื้อหาในการศึกษา คือ

1. รวบรวมปัญหาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
2. รวบรวมความต้องการของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่มีต่อระบบประกันสังคม
3. วิเคราะห์ให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

#### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องการบริหารจัดการแรงงาน : ศึกษากรณีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมในการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนตามมาตรา 40
2. ศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และอัตรา การจ่ายเงินสมทบ ประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537
3. การระดมความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ
4. การประชุมอนุกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ครั้งที่ 1/2551 – 4/2551

## 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาและความต้องการของแรงงานกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่มีต่อระบบประกันสังคม
2. ให้ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบกรณีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการแรงงาน กรณีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory)

Abraham Maslow (2513 อ้างใน จิราภา เต็งไตรรัตน์ และคณะ, 2543, น.250) เชื่อว่ามนุษย์มีความต้องการทั้งหมด 5 ขั้นด้วยกัน โดยมีการเรียงลำดับจากขั้นต่ำสุดไปขั้นสูงสุด เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองในความต้องการขั้นต่ำสุดจนเป็นที่พอใจแล้วมนุษย์จึงจะเกิด

1. ความต้องการด้านสรีระ (Physiological Needs) ได้แก่ ความต้องการเพื่อตอบสนองความหิว ความกระหาย ความต้องการนี้สนองตอบแรงขับทางกายเพื่อความอยู่รอดของชีวิต เช่น อาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ฯลฯ

2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) ได้แก่ ความต้องการปลอดภัยที่ชัดเจนทางจิตใจ ปราศจากความกลัวการสูญเสีย และภัยอันตรายทั้งปวง เช่น สภาพบ้านที่มั่นคง เงินออม ฯลฯ ความต้องการขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการด้านสรีระได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว

3. ความต้องการความรักหรือสังคม (Belongingness or Social Needs) ความต้องการการสัมพันธ์กับผู้อื่น ความต้องการเป็นมิตรกับผู้อื่น ความต้องการเป็นเจ้าของ และมีเจ้าของความรักในรูปแบบต่างกัน เช่น ความรักระหว่างคู่รัก พ่อแม่-ลูก เพื่อน สามี-ภรรยา ความต้องการได้รับความชมเชยจากผู้อื่น ความต้องการขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการขั้นสองได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจ

4. ความต้องการความนิยมนับถือในตนเอง (Esteem Needs) ความต้องการนับถือตนเอง ภูมิใจในตนเอง และให้ผู้อื่นยกย่องนับถือตัวเรา ความต้องการมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี เช่น รางวัล เกียรติคุณ ตำแหน่งบริหาร ฯลฯ

5. ความต้องการพัฒนาศักยภาพของตน (Self-Actualization) ความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ ความต้องการนี้ยากต่อการบอกได้ว่าคืออะไรที่มนุษย์ต้องการ ต้องการที่จะได้รับผลสำเร็จในเป้าหมายชีวิตของตน และต้องการเป็นเอกลักษณ์ส่วนตัว

Murray (2481 อ้างใน จิรภา เต็งไตรรัตน์ และคณะ, 2543, น.246 – 247) แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 28 ชนิด คือ

1. ความต้องการยอมสยบ ยอมรับโทษ (Abasement) เป็นความต้องการที่รวมไปถึงการยอมรับความบาปเจ็บ การวิพากษ์วิจารณ์ การลงโทษ การยอมแพ้ ความยอมแล้วต่อผลกระทบ
2. ความต้องการประสบความสำเร็จ (Achievement) เป็นความต้องการทำสิ่งที่ยากให้สำเร็จ การเอาชนะ การบังคับควบคุม หรือจัดการเกี่ยวกับสิ่งของคน หรือความคิดการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยอิสระและรวดเร็ว
3. ความต้องการมีเพื่อน (Affiliation) ความต้องการอยู่ใกล้ชิด และมีความสุขสนทนาร่วมกับผู้อื่นที่ตนชอบ
4. ความต้องการก้าวร้าวทำร้ายผู้อื่น (Aggression) ความต้องการต่อสู้
5. ความต้องการเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy) ความต้องการเป็นอิสระ และสามารถกระทำสิ่งใด ๆ ตามความต้องการ ความต้องการหลีกเลี่ยงหรือหยุดกระทำในกิจกรรมที่มีผู้อื่นเป็นผู้กำหนดให้ทำ
6. ความต้องการล้างแค้น (Counteraction) ความต้องการเอาชนะความอ่อนแอและเก็บกดความกลัว ความต้องการชนะความล้มเหลว
7. ความต้องการการป้องกันการกระทำของตนเองมิให้ถูกดำเนิน (Defendant)
8. ความต้องการเทิดทูนและยอมทำตามผู้อื่นที่เหนือกว่า (Deference)
9. ความต้องการมีอำนาจเหนือผู้อื่น (Dominance)
10. ความต้องการอวดตนเอง (Exhibition) ความต้องการให้ตนเป็นที่ประทับใจของผู้อื่น ความต้องการให้ผู้อื่นได้ยินเกี่ยวกับตน
11. ความต้องการหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (Harm Avoidance) ทางร่างกาย ความเจ็บป่วย และความตาย
12. ความต้องการหลีกเลี่ยงความล้มเหลวและความอาย (Avoidance of Inferiority)
13. ความต้องการช่วยเหลือผู้อื่น (Nurturance)
14. ความต้องการเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด หมดจด (Orderliness)

15. ความต้องการเล่น (Play) ความต้องการกระทำสิ่งสนุกสนาน โดยไม่มีจุดประสงค์
16. ความต้องการกีดกันผู้อื่น (Rejection) ความต้องการแยกตนเองออกจากสิ่งที่จะทำให้เกิดผลทางลบ
17. ความต้องการแสวงหาความสุขด้านความรู้สึกประทับใจ (Sentience)
18. ความต้องการแสวงหาสมบัติ (Acquisition)
19. ความต้องการได้รับความช่วยเหลือและเห็นใจ (Succorance)
20. ความต้องการเข้าใจ (Understanding) ความต้องการที่สามารถถามหรือตอบคำถามทั่วไป และสนใจในทฤษฎี
21. ความต้องการเลียนแบบผู้อื่น (Similance)
22. ความต้องการแตกต่างจากผู้อื่น (Contrariness)
23. ความต้องการรักษาชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของตน (Inviolacy)
24. ความต้องการเก็บรักษาและซ่อมแซมสิ่งต่าง ๆ (Conservation)
25. ความต้องการเก็บรักษาหวงแหน (Retention)
26. ความต้องการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ (Construction)
27. ความต้องการเป็นที่ยอมรับนับถือ (Recongnition)
28. ความต้องการอยากรู้ (Cognizance)

จากทฤษฎีของ Maslow และทฤษฎีของ Murray เมื่อนำมาพิจารณาตามหลักการของประกันสังคมแล้ว จะพบว่าทฤษฎีของ Maslow และทฤษฎีของ Murray สามารถนำมาเป็นแนวทางเพื่อบ่งชี้ให้เห็นถึงความต้องการในประเภทของการประกันสังคมได้โดยทฤษฎีของ Maslow ที่เกี่ยวกับความต้องการด้านกายภาพ และความมั่นคงปลอดภัยที่จะเกี่ยวกับประเภทของการประกันสังคมอย่างเด่นชัดที่สุดคือมนุษย์นั้นต้องการความมั่นคงปลอดภัยในด้านร่างกายและความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย คือ ต้องการให้ตนปราศจากภัยอันตราย ความเจ็บปวด หรือความเจ็บไข้ได้ป่วย มนุษย์ต้องการความมั่นคงของชีวิตโดยมีหลักประกันว่าการตอบสนองทางกายจะคงอยู่ตลอดไป มนุษย์จึงต้องหาทางป้องกันตนเองให้พ้นจากอันตรายที่จะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะมีความเสี่ยงอะไรมากระทบกับชีวิตก็ขอให้ตนเองได้ปลอดภัยไว้ก่อน การประกันสังคมถือว่าเป็นสิ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านกายภาพและความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย ในแง่ของการสร้างหลักประกันว่าปัจจัย 4



นั้นจะคงอยู่ แม้ว่าตนเองจะป่วย ทูพพลภาพ หรือทำงานไม่ได้ด้วยกรณีใด ๆ ก็ตามโดยหลักการแล้ว ประเภทของการประกันสังคมเกือบทุกประเภทเป็นการตอบสนองความต้องการด้านกายภาพ และด้านความมั่นคงปลอดภัยให้กับมนุษย์ทั้งสิ้น ในส่วนทฤษฎีของ Murray ที่สามารถนำมาประยุกต์เข้ากับการประกันสังคมคือ ความต้องการหลีกเลี่ยงความเจ็บปวดทรมานร่างกาย ความเจ็บป่วย และความตาย ความต้องการได้รับความช่วยเหลือและเห็นใจและความต้องการรักษาชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของตน ซึ่งความต้องการต่าง ๆ นี้สามารถนำมาใช้ในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทดแทนให้กับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวกับการประกันสังคม เพื่อให้ตรงกับความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้ เมื่อพิจารณาถึงการประกันสังคมแต่ละประเภทแล้วจะเห็นถึงความแตกต่างในระดับความจำเป็นต่อบุคคลขณะที่ยังมีชีวิตได้ใช้ชีวิตในการทำงานนั้น โอกาสที่อาจเกิดขึ้นเสมอ ๆ คือ การเจ็บป่วย ตาย ทูพพลภาพ ส่วนการคลอดบุตร ชราภาพ และการว่างงาน เป็นโอกาสจะเกิดอยู่ใกล้ตัวหรือในระยะยาว

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB 2550 อ้างถึงใน สมสุดา ผู้พัฒนา และจุฬารัตน์ วัฒนะ, 2551) ได้กล่าวว่า การคุ้มครองทางสังคมประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านตลาดแรงงาน มีนโยบาย และโครงการเพื่อการสนับสนุนให้เกิดการจ้างงาน การเพิ่มประสิทธิภาพฝีมือแรงงาน และการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน
2. ด้านการประกันสังคม มีโครงการที่ประกันความเสี่ยงจากการว่างงาน ภาวะความเจ็บป่วย การหย่อนสมรรถภาพการทำงาน การได้รับอันตรายจากการทำงาน และภาวะความสูงอายุ
3. ด้านการช่วยเหลือทางสังคมและสวัสดิการ มีโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้เสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากการทำงาน หรือเสี่ยงต่อการว่างงาน เช่น ไม่มีที่อยู่อาศัย ครอบครัวแตกแยก มีความบกพร่องทางร่างกาย และสติปัญญา
4. ด้านการให้ความช่วยเหลือระดับจุลภาค มีแผนดำเนินการยึดพื้นที่เป็นหลัก คือมีแผนการดำเนินการกระจายตามพื้นที่เพื่อผู้ด้อยโอกาสในระดับชุมชนสามารถ

เข้าถึงสวัสดิการของรัฐ เข้าถึงการประกันผลผลิตทางการเกษตร เข้าถึงกองทุนทางสังคม รวมทั้งมีโครงการที่ให้ความช่วยเหลือเมื่อยามประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ

5. ด้านการคุ้มครองเด็ก มีโครงการที่ดูแลเด็กและเยาวชนให้มีสุขภาพดีและมีพัฒนาการที่ถูกต้อง

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม

นิคม จันทรวีหุร (2537, น.5 อ้างถึงใน นภาพร สีใส, 2547, น.6) ความมั่นคงทางสังคม หมายถึงมาตรการต่าง ๆ ทางสาธารณะที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ และสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการทำงาน และนอกร่างการทำงานของประชาชนที่อาจดำเนินการในรูปการประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคมและโครงการต่าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ให้เกิดความมั่นคง และการอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยรัฐ สาธารณะเอกชนเข้ามาแบ่งสรรความรับผิดชอบในการดำเนินการที่อาจรวมหรือแยกกัน

#### 2.3.1 ความสำคัญของความมั่นคงทางสังคม

จากการสร้างความมั่นคงทางสังคม (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2534, น.34) โดยโปรแกรมการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นนั้นจะเน้นที่การสร้าง ความมั่นคงแก่ประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าความสำคัญส่วนบุคคล หลักของการสร้างความมั่นคงส่วนรวมจะสะท้อนให้เห็นได้จาก

(1) เป็นระบบบังคับให้เกิดการร่วมรับภาระความเสี่ยงภัยของประชาชน ในประเด็นนี้แม้จะมีความคล้ายคลึงกับการประกันภัยในภาคธุรกิจ แต่การประกันสังคมจะสะท้อนหลักนี้ได้ชัดเจนกว่า ทั้งนี้เพราะคนในประเทศจำนวนมากร่วมกันแบกภาระความเสี่ยง นอกจากนั้นกฎเกณฑ์ทั่วไปใช้กับทุกคน ซึ่งต่างกับระบบการประกันเอกชนที่ผู้ประกันแต่ละคนมีทางเลือกที่จะทำประกันภายใต้เงื่อนไขที่หลากหลายกว่า

(2) ประโยชน์ทดแทนผูกพันอยู่ที่รายได้พื้นฐาน มีหลายกรณีที่ประโยชน์ทดแทนพื้นฐานที่กองทุนจ่ายให้กับผู้ประสบภัยจะอิงกับรายได้เฉลี่ย อาทิ บำนาญพื้นฐานของหลายประเทศจะคิดจากฐานรายได้โดยเฉลี่ยที่กองทุนกำหนดขึ้น แต่ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาจากการกระจายเงินสมทบ จะเห็นว่ารัฐมีมาตรการหลายประการที่จะช่วยให้คนที่มียาได้น้อยมีความสามารถที่จะจ่ายเงินสมทบได้ เช่น การจ่ายตามอัตราร้อยละของรายได้หรือการจ่ายตามขั้นของรายได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับประโยชน์ทดแทน

ที่จะได้รับโดยเฉพาะในกรณีของบริการที่ได้จะมากกว่าปริมาณของเงินสมทบที่จ่ายไป โดยนัยนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการประกันสังคมมุ่งที่การสร้างความมั่นคงของส่วนรวม มากกว่าความมั่นคงส่วนบุคคล

(3) ความรับผิดชอบเป็นภาระร่วมกัน เจื่อนใจของกฎหมายบางประการที่สะท้อนให้เห็นว่า การประกันสังคมเป็นเรื่องของส่วนรวมสำคัญ คือ เงินสมทบที่จ่ายเข้าสู่กองทุนนั้นจะเป็นภาระความรับผิดชอบไม่เฉพาะตัวผู้ประกันเท่านั้น แต่จะมีอีกฝ่าย คือ รัฐมาช่วยแบ่งเบาภาระด้วย โดยรัฐอาจจะเป็นผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบโดยตรงหรืออาจจะเป็นเพียงผู้จ่ายเงินสนับสนุนบางส่วนแก่กองทุนประกันสังคม สำหรับกรณีของลูกจ้างนั้นลักษณะของการร่วมรับผิดชอบ จะปรากฏชัดเจนขึ้นเพราะนายจ้างจะเป็นผู้มีส่วนจ่ายเงินสมทบร่วมกับลูกจ้างเพื่อแลกกับการคุ้มครองที่ฝ่ายลูกจ้างจะได้รับ โดยเฉพาะของการคุ้มครองโรคและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าฝ่ายนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบ เพื่อแลกกับการคุ้มครองลูกจ้างเพียงฝ่ายเดียว

### 2.3.2 หลักการของความมั่นคงและการคุ้มครองทางสังคม

ในโลกนี้มีระบบสวัสดิการที่แตกต่างกัน แต่แต่ละประเทศมีระบบความมั่นคงทางสังคมแตกต่างกัน บางประเทศเป็นระบบประกันสังคม บางประเทศใช้จ่ายจากระบบภาษี บางประเทศเป็นระบบครอบคลุมประชาชนทุกคน บางประเทศเป็นระบบที่ผสมผสานกันหลายรูปแบบ ระบบความมั่นคงทางสังคมของทวีปยุโรป เป็นระบบที่เกิดขึ้นก่อนประเทศอื่นใดในโลก และมีพัฒนาการเป็นระยะเวลายาวนาน แนวคิดในการจัดระบบความช่วยเหลือทางสังคมก็เพื่อให้พลเมืองในประเทศสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในทวีปยุโรปหลายประเทศ ผู้หญิงหม้ายมักได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม หลายประเทศจะให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ความแตกต่างของความคุ้มครองแหล่งเงินทุน เจื่อนใจการเกิดสิทธิ ชุดสิทธิประโยชน์ตลอดจนประโยชน์ที่ได้รับย่อมแตกต่างกันตามความมั่นคงของแต่ละประเทศ

การดำเนินการในการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำเป็นต้องให้สัตยาบันตามบัญญัติของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศไทย ในปัจจุบันแรงงานไทยได้รับความคุ้มครองในด้าน การใช้แรงงาน ค่าจ้างสวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน ค่าชดเชย จากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้รับความคุ้มครองหรือเจ็บป่วย เมื่อประสบอันตรายจาก

การทำงาน จากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ตลอดจน สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน จากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

สมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ หรือ ISSA (International Social Security Association) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ได้กำหนดให้การประกันสังคมเป็นวิธีการหรือเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมได้ (Social Security)

ระบบความมั่นคงทางสังคมอาศัยหลักการสร้างหลักประกัน 3 วิธีคือ (Gilbert, Miller & Speech, 2503)

### (1) หลักการสงเคราะห์ (Public Assistance)

เป็นการช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ในรูปการสังคมสงเคราะห์ การประชาสงเคราะห์ กรณีที่บุคคลประสบความทุกข์ยาก เช่น ประสบอุทกภัย ว่างงาน อัมพฤกษ์ เป็นต้น โดยให้การช่วยเหลือเป็นเงิน สิ่งของ และการรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์และการให้บริการต่าง ๆ

### (2) หลักการบริการสังคม (Social Service or Public Service)

เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริง ๆ หรือไม่ ในรูปการจัดโครงสร้างพื้นฐานและการบริการ เช่น การศึกษาสุขภาพอนามัยและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

### (3) หลักการประกันสังคม (Social Insurance)

เป็นวิธีการที่รัฐให้ประชาชนทำการประกันรายได้ของตนไว้ เพื่อประโยชน์ของตนเองและครอบครัวเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในอันที่จะคุ้มครองมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต โดยจัดให้มีกองทุนกลางที่นายจ้างและรัฐช่วยออกเงินสมทบ

การประกันสังคมเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกัน และคุ้มครองให้ประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ประโยชน์ของการประกันสังคมไม่เพียงแต่ลูกจ้างเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ แต่นายจ้างและสังคมก็ได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมด้วย กล่าวคือ

1) ลูกจ้างจะได้รับความมั่นคงเมื่อระบบได้พัฒนาอย่างสมบูรณ์แล้ว ลูกจ้างรู้ว่าพ่อแม่จะมีรายได้เมื่อเกษียณอายุหรือเมื่อเป็นผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างไม่ต้องการในการเลี้ยงดู ดังนั้น ต่อไปนี้ไม่จำเป็นต้องมีครอบครัวขนาดใหญ่หรือครอบครัวขยายเพื่อเอาไว้ช่วยกันรับภาระเมื่อลูกจ้างชราภาพ หรือเผชิญกับสภาวะการณ์ที่ครอบครัวจะต้องนำเอาเงินออมออกมาใช้หรือขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่มีอยู่เพียงเล็กน้อย หรือแม้กระทั่งขายที่ดินของครอบครัวเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเมื่อสมาชิกของครอบครัวเจ็บป่วย

2) นายจ้างจะได้รับประโยชน์จากลูกจ้างที่มีสุขภาพดีและมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น และสถานประกอบการก็มีกำไรมากขึ้น

3) สังคมจะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคม ในรูปของความมั่นคงทางสังคม โดยการประกันสังคมเป็นรากฐานทางสังคมที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และความเหนียวแน่นของสังคมโดยรวม

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม

### 2.4.1 ความหมายของการประกันสังคม

กองความมั่นคง กรมประชาสงเคราะห์ (2522 : 20-21) ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ โครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ อันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่จะจัดให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ด้วยการออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคล สะสมไว้ในกองทุนกลางหรือที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการหรือสามารถบำบัดความเดือดร้อนอันเนื่องในกรณีที่มีการคลอดบุตร การมีบุตรมากหรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุหรือเป็นโรคอันเนื่องจาก

การทำงาน การพิการหรือทูลพลาภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณกรรม โดยจะจ่ายให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของ และบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงิน สิ่งของ และบริการให้ก็ได้ ถ้าจะกล่าวให้ง่ายอาจกล่าวได้ว่า สังคมทุกสังคมจะไม่ปล่อยปละละเลยให้เกิด แก่ เจ็บ ตาย การว่างงานหรือการขาดรายได้ในกรณีต่างๆ ของบุคคลเป็นไปตามยถากรรม บุคคลในสังคมและสังคมจะต้องมีส่วนเข้ามาช่วยเหลือจัดการให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนทันที ทั้งนี้ ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนแต่ละคนมีหลักประกันในการดำรงชีวิตด้วยความมั่นคง ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต คือ ความตาย และเสริมสร้างสังคมและประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นแน่นหนา

ศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เอช โมวเบอร์ (กองความมั่นคงทางสังคม กรมประชาสงเคราะห์ 2522 : 20-21) แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ได้ให้ความหมายว่าการประกันสังคม คือ ความพยายามของรัฐในอันที่จะใช้หลักประกันสังคมให้บังเกิดผลในทางอันป้องกัน เพื่อมิให้ความยากจนในบ้านเมืองต้องเพิ่มขึ้นและหาทางที่จะบรรเทาความยากจนที่มีอยู่แล้วให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ

อัมพร จุณณานนท์ (2526 : 4) ได้กล่าวถึงการประกันสังคมว่า เป็นระบบร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขจัดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเป็นระบบที่ช่วยผู้ที่สามารถจะช่วยตัวเองได้ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย เป็นการช่วยเหลือระหว่างผู้แข็งแรง หรือผู้มีฐานะดีกว่าและผู้อ่อนแอ และมีฐานะด้อยกว่าเป็นระบบร่วมกันเสี่ยงภัย และร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม (2538 :15-16) อธิบายว่า ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อน ทางด้านการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกันและเฉลี่ยความเสี่ยงหรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า ประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือด้านการเงินในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับภาวะความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้ เนื่องจากการต้องว่างงาน จากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ อันส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตหรือความ

เป็นอยู่ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการสร้างหลักประกันดังกล่าว ได้แก่ ผู้ที่ส่งเงินสมทบเข้าร่วมเป็นกองทุนซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้น

อ้อพล สิงห์โกวินท์ (2537, น.5) กล่าวว่า การประกันสังคม คือการที่ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยเหลือตนเองและครอบครัว โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและในบางโครงการมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร วางงาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ดังนั้น การประกันสังคมคือระบบสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้ประจำให้มีหลักประกันในการดำรงชีพยามเดือดร้อน โดยให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมมือกันในการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำเงินเหล่านี้มาใช้จ่ายในยามที่สมาชิกมีความเดือดร้อน ไม่สามารถทำงานได้ หรือสมาชิกมีความเสี่ยงอันได้แก่ การเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือแม้แต่การว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและมีรายได้ได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้บุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายรายได้และมีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

#### 2.4.2 จุดกำเนิดการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในประเทศเยอรมนีภายใต้การปกครองของ Chancellor Bismarck ในช่วงระหว่างปี 2426 – 2432 โดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Fund) เพื่อนำไปดำเนินการประกันกรณีเจ็บป่วย ในปี 2426 หลังจากนั้นต่อมาอีก 1 ปี การประกันกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานซึ่งดำเนินการโดยสมาคมนายจ้างก็ได้ถือกำเนิดขึ้น สำหรับการประกันกรณีทุพพลภาพ การประกันกรณีชราภาพ ซึ่งบริหารจัดการโดยส่วนภูมิภาคเป็นลำดับในปี 2432 ทั้งนี้ลักษณะของการมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวจะมาจาก 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล มีการบริหารเงินโดยใช้วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ และเป็นระบบบังคับสำหรับผู้มีรายได้ซึ่งจะมีการการันตีประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ที่อยู่ในโครงการ หลังจากนั้นประเทศในแถบยุโรป ลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา ได้นำรูปแบบของประเทศเยอรมนีไปใช้ และได้แพร่หลาย

ต่อไปยังทวีปแอฟริกา เอเชีย และกลุ่มประเทศในแถบคาริบเบียนในเวลาต่อมา สำหรับทวีปเอเชีย ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีระบบประกันสังคมขึ้น ในปี 2454 ให้ความสำคัญคุ้มครองการเจ็บป่วยและโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ปี 2465 การประกันสุขภาพ ปี 2484 การประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และปี 2490 การประกันการว่างงาน

### 2.4.3 การประกันสังคมในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการประกันสังคมจากอดีตมาถึงปัจจุบัน ดังนี้

(1) ปี 2495 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ เพื่อพิจารณาวิธีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านสวัสดิการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ให้ความเห็นว่าการจะช่วยเหลือประชาชนให้มีหลักประกันความมั่นคงอย่างแน่นอนและสม่ำเสมอ นั้น ต้องดำเนินการด้วยวิธีการประกันสังคม จึงตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นพิจารณาหลักการและวิธีดำเนินการ

(2) วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2497 ได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และให้กรมการประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลัง กำหนดประโยชน์ทดแทนในเรื่อง การคลอดบุตร การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการฌาปนกิจ แต่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้เพราะมีการคัดค้านจากประชาชน

(3) วันที่ 29 สิงหาคม 2500 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) ให้ยุบกรมการประกันสังคม แต่ให้คงมีหน่วยงานระดับกองไว้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาทางที่จะเริ่มโครงการประกันสังคมให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง โดยได้ตั้งเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคมขึ้น

(4) มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ขึ้นใหม่ ซึ่งได้มีการดำเนินการศึกษา และเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งวันที่ 2 พฤศจิกายน 2508 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งการตราร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมไว้ก่อน

(5) ปลายปี 2510 คณะรัฐมนตรีให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมชุดใหม่ขึ้นอีกครั้ง ซึ่งได้มีการเสนอเรื่องการประกันสังคมอีก แต่ก็ทำได้เพียงให้มีกองทุนเงินทดแทนตามข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในวันที่ 1 มกราคม 2517



(6) หลังจากได้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สังกัดกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยแล้ว ได้มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ใช้ความพยายามจะนำเสนอเรื่องการประกันสังคมต่อรัฐบาลต่อเนื่องมาหลายสมัย ประกอบกับมีนักวิชาการและกลุ่มสหภาพแรงงานรวมพลังกันเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาสนใจเรื่องการประกันสังคมเพื่อสร้างหลักประกันให้กับผู้ใช้แรงงาน กรมแรงงานได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมขึ้น เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2532 เพื่อวางรากฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จนในที่สุดมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ความคุ้มครองผู้ประกันตน 7 กรณี ตามมาตรา 54 ดังนี้

- 1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- 2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- 3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- 4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- 5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- 6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- 7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ

นับตั้งแต่ยุคสมัย อัดัม สมิท (Adam Smith) เป็นต้นมา การจ้างแรงงานในการผลิตภาคอุตสาหกรรม ถือเป็นการผลิตที่นำไปสู่การสะสมทุน และความมั่งคั่งของชาติ เช่นเดียวกับทัศนะของ มาร์กซ์ ที่ว่าการผลิตขนาดเล็กเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจระดับครัวเรือน ถือเป็นวิถีการผลิตแบบชาวไร่ชาวนาดั้งเดิมซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจช่วงเปลี่ยนผ่านจากสังคมเศรษฐกิจนุพกาลไปสู่สังคมอุตสาหกรรม วิถีการผลิตแบบชาวไร่ชาวนานี้รอวันที่จะสูญสลายไปเมื่อวิถีการผลิตแบบทุนนิยมขยายตัวเต็มที่ การใช้เพียงแรงงานภายในครอบครัวทำให้กิจการขนาดเล็กเป็นการผลิตเพื่อยังชีพเท่านั้น และเป็นการผลิตซ้ำทางสังคมมากกว่าการสะสมทุน เนื่องจากมูลค่าส่วนเกินที่จะนำไปสู่การสะสมทุนไม่เกิดขึ้น เพราะไม่มีการจ้างแรงงาน (Canterbury, 2538: 42 – 44 อ้างในอารักษ์ พรหมณี, 2551: น.52) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับการผลิตนอกระบบทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนาถูกศึกษาโดยนักวิชาการตะวันตกหลายคน กระทั่งก่อให้เกิดการจำแนก

กิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาออกเป็นคู่ตรงข้าม

จมาคมัย มากนวล (2547 : 20) กล่าวว่า การศึกษาเหล่านี้ ซึ่งให้เห็นถึงแนวคิด เรื่องทวิลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการของอาเธอร์ ลิวอิส (Arthur Lewis) นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2522 ซึ่งอธิบายการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (Modern Traditional Dichotomy) เพื่อดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมเป็นการสะท้อนนัยของเศรษฐกิจนอกระบบ ในความหมายของภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม การจำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามนี้ นำไปสู่ข้อเสนอเรื่องทวิลักษณ์ (Dualism) ของระบบเศรษฐกิจ คือ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) และภาคเศรษฐกิจในระบบ (Formal Sector) รวมทั้งเป็นต้นแบบการจำแนกเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามโดย Keith Hart นักวิชาการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ที่ศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศกาน่าในปี 2516

Keith Hart (2516) และ อนุช อาภาภิรม (2546 : 6) มีความเห็นเป็นไปในทำนองเดียวกันว่า เศรษฐกิจนอกระบบ เป็นเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่อยู่นอกรอบแห่งระเบียบกฎเกณฑ์หรือการกำกับจากทางการ (Unregulated Sector) และมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดจากภาวะความอดอยากขาดแคลนเป็นหลัก สำหรับทฤษฎีของ ILO ที่มีต่อเศรษฐกิจนอกระบบได้ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ทำการขยายการศึกษาแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่เว้นแม้กระทั่งประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน จากการศึกษาของ ILO พบว่าเศรษฐกิจนอกระบบดั้งเดิมไม่อาจถูกแทนที่ด้วยเศรษฐกิจในระบบ ที่เป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และเศรษฐกิจนอกระบบนั้นมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างงาน สร้างรายได้ สร้างความอยู่รอดในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนสูงมากทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร และยังระบุว่าเมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะขยายตัว เนื่องจากเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอกับอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกดูดซับกลับเข้าสู่ระบบ (Counter Cyclical) สำหรับระยะยาวเศรษฐกิจนอกระบบมีกลไกการปรับตัวเข้าสู่ระบบ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของลำดับขั้นในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นเศรษฐกิจนอกระบบจึงสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในระบบ (ILO, 2543 ก, 2000 ข )

ความแตกต่างของเศรษฐกิจภาคในระบบและนอกระบบ Keith Hart (2513, 2516 อ้างในอารักษ์ พรหมณี, 2551 : น 53) แนะนำให้พิจารณาจาก เกณฑ์ความ ยากง่ายในการเข้าสู่อาชีพ ที่มาของทรัพยากรที่ใช้เป็นภายในท้องถิ่นหรือนอกท้องถิ่น ลักษณะความเป็นเจ้าของ เป็นของครอบครัวหรือไม่ใช่ครอบครัว ขนาดของการ ประกอบการ สถานภาพของแรงงาน เทคโนโลยีที่ใช้มีความซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อนและ การบังคับควบคุมโดยรัฐ

#### ความหมายของแรงงานนอกระบบ

ปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบไว้อย่าง ชัดเจน โดยความหมายที่มีอยู่จะรวมอยู่ในนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบ ดังนี้

#### องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

“เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัวและธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตรหรือกิจกรรมในภาค การเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มีการจ้างแรงงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ ทั้งที่อยู่ใน เมืองและในชนบท โดยอยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี เงินเดือน ค่าจ้าง การจ้างงานที่แน่นอน ผู้ทำงานเป็นเจ้าของ ผู้ประกอบการอาจมีลูกจ้างหรือ ผู้ช่วยในครัวเรือน หรือผู้ทำงานอาจเป็นแรงงานรับจ้าง หรือเป็นแรงงานรับเหมาช่วงการ ผลิต สำหรับผู้ประกอบการไม่มีการแยกบัญชีส่วนตัวหรือบัญชีธุรกิจ ทั้งนี้ไม่รวมกิจการที่ จัดตั้งกฎหมายอย่างชัดเจนที่จัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรมหรืออยู่นอกกรอบของจริยธรรม โดย ILO มุ่งเน้นด้านการคุ้มครองแรงงานให้สามารถดำรงชีวิตและทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ได้ โดยปกติตามศักยภาพ

นอกจากนั้นยังได้กำหนดคุณลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบ ไว้ 8 ประการ คือ

1. ผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานน้อยกว่า 10 คน และส่วนใหญ่อาจเป็น บุคคลในครอบครัว
2. มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น ค้าปลีก ค้าส่ง การซ่อมแซมต่าง ๆ การก่อสร้าง การบริการส่วนบุคคล และอุตสาหกรรม
3. เปิดดำเนินการและปิดกิจการง่ายกว่าเศรษฐกิจในระบบ

4. ใช้เงินทุนต่ำ
5. ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจที่ใช้แรงงานที่ไม่ต้องการทักษะระดับสูง
6. ผู้ทำงานจะเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน
7. นายจ้างและลูกจ้างมีข้อตกลงกันแบบไม่เป็นทางการ ลูกจ้างอาจได้สิทธิ หรือสวัสดิการเพียงเล็กน้อย
8. ธุรกิจของเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงลำพังแต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นที่เป็นระบบและเพิ่มขนาดขึ้นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก

#### สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายถึง การประกอบการอาชีพและธุรกิจในการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยงานธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้างหรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ ประกอบด้วย

1. การผลิตสินค้าและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้าง และการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็กเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความไม่แน่นอนสูง โดยครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

(1) กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยและแรงงานรับจ้างทางการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยระดับครัวเรือนและห้องแถว ธุรกิจชุมชน ธุรกิจของกลุ่มแม่บ้านและผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น

(2) กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน เป็นต้น

(3) กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขับจักรยานพาหนะรับส่งผู้โดยสาร รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถยนต์แท็กซี่ และเรือ เป็นต้น

(4) กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว ได้แก่ การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชราและคนเจ็บป่วยที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญในการเลี้ยงดูครอบครัว แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่มีการจ้างนับเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติ

2. การผลิตสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย เป็นกิจกรรมการผลิตและจัดจำหน่าย ตลอดจนการให้บริการที่กฎหมายไม่อนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่ การพนันผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าประเวณี การค้ามนุษย์ การค้าสัตว์และพืชสวนพันธุ์ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน เป็นต้น

#### สำนักงานประกันสังคม

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมปัจจุบัน โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักตามความเหมาะสมของแนวทางการจัดการคุ้มครองทางสังคมออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ
2. กลุ่มเกษตรกร (เพาะปลูก / ป่าไม้ / เลี้ยงสัตว์) และชาวประมง
3. กลุ่มคนขับยานพาหนะรับจ้างนอกระบบ ได้แก่ รถแท็กซี่ ตุ๊กตุ๊ก รถตู้ รถประจำทางสองแถว จักรยานยนต์ เรือยนต์ ฯลฯ
4. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่น ๆ ทั้งในและนอกภาคเกษตร ซึ่งรวมถึงนายจ้างหรือผู้ประกอบการวิชาชีพเฉพาะที่ไม่มีลูกจ้าง กลุ่มแม่บ้าน ช่าง และผู้ให้บริการต่าง ๆ
5. กลุ่มลูกจ้างของนายจ้างที่มีได้จ้างงานทั้งปี แต่เป็นครั้งคราว เป็นการชั่วคราว หรือเป็นฤดูกาล
6. กลุ่มอื่น ๆ เช่น ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านที่มีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย เช่น คนรับใช้ คนขับรถส่วนตัว คนทำสวน
7. สหกรณ์เครดิตยูเนียนและกลุ่มเครดิตยูเนียน

### บทที่ 3

#### การดำเนินงาน

สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ตั้งแต่ปี 2534 โดยเริ่มแรกดำเนินการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มี ลูกจ้าง 20 คน ขึ้นไป ปัจจุบันสามารถดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนใน สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จำนวนผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างที่อยู่ใน กลุ่มภาคเศรษฐกิจในระบบ ได้ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมแล้วจำนวน 9.2 ล้านคน ทำให้ลูกจ้างดังกล่าวมีหลักประกันความมั่นคงทางสังคม โดยได้รับความคุ้มครอง กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ดาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร และ ขราภาพ และในวันที่ 1 มกราคม 2547 ได้ขยายความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีสุดท้ายตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 การขยาย ความคุ้มครองกรณีว่างงานมุ่งหวังให้ผู้ที่เคยทำงาน แต่ต้องประสบปัญหาการว่างงานได้รับการดูแลช่วยเหลือด้วยเช่นกัน

สำหรับการให้ความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบนั้น สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดทิศทางการดำเนินงานในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงาน นอกระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานและนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมได้มีการเตรียมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอก ระบบโดยทำการสำรวจความต้องการประกันสังคมสำหรับผู้ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นการศึกษาจำนวนของผู้ทำงานนอกระบบ ข้อมูลพื้นฐานลักษณะทางเศรษฐกิจและ สังคม ความประสงค์เข้าสู่โครงการประกันสังคม และความต้องการประเภทประโยชน์ ทดแทน เพื่อประโยชน์ในการออกแบบประเภทและกลุ่มประโยชน์ทดแทน มีกลุ่มเศรษฐกิจ นอกระบบหลายกลุ่มให้ความสนใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม จึงทำ ให้เกิดการเรียกร้องอยู่เนื่อง ๆ ประกอบกับการบริหารจัดการงานประกันสังคมไปสู่แรงงาน นอกระบบเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและจะต้องพิจารณาหลายเรื่องหลาย ประเด็น จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการศึกษาข้อมูลรวมทั้งกำหนดแผนงานในรายละเอียดหลาย ขั้นตอน

ในการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานกรณีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงพัฒนา จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจากการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา ดังนี้

### 3.1 ศึกษาจากกฎหมายภายนอก

#### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อพิจารณาถึงข้อบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เพื่อนำผลจากข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวมาวิเคราะห์การบริหารจัดการแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคม ดังนี้

##### (1) สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

##### (2) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็ก และสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของคน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

### 3.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554)

ศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ในประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ที่ระบุ เกี่ยวกับหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคม และการเข้าถึง บริการทางสังคมของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในลักษณะการสงเคราะห์เพิ่มขึ้นแต่ยังไม่ทั่วถึง

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 กำหนดให้ ทุกคนได้รับหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลายประเภทอย่างทั่วถึง อาทิ ขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน มุ่ง จัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ สตรีและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถ ใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อชราภาพ สร้างหลักประกันทาง เศรษฐกิจสำหรับอนาคต เพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่เผชิญได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถ ดำรงชีวิตให้มีความมั่นคง

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่มีส่วนมุ่งเน้น ในเรื่องแรงงานนอกระบบให้ได้รับ โอกาสทางสังคมในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมรวมถึง การส่งเสริมให้มีการออมเพื่อการชราภาพให้กับแรงงานนอกระบบ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสามารถ นำไปใช้ในการวางแผนดำเนินการเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงาน นอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับโอกาสทางสังคมในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

### 3.1.3 นโยบายของรัฐบาลด้านแรงงาน

ศึกษานโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีที่ แดลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ด้านแรงงานที่เกี่ยวกับแรงงานนอก ระบบ ดังนี้



(1) การดำเนินการให้แรงงานทั้งในและนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพการจ้างงาน โดยการส่งเสริมให้สถานประกอบการผ่านการทดสอบและรับรองตามมาตรฐานระบบการจัดการปฏิบัติต่อแรงงานด้านสิทธิและคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล

(2) สนับสนุนสวัสดิการด้านแรงงาน โดยจัดตั้งสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน จัดให้มีสถานดูแลเด็กก่อนในสถานประกอบการและเพิ่มศักยภาพกองทุนเงินทดแทนในการดูแลลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน รวมทั้งจัดระบบดูแลด้านสวัสดิการแรงงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบ และส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคี เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐ

ตามนโยบายของรัฐบาลด้านแรงงานได้ให้ความสำคัญกับแรงงานทั้งในระบบและแรงงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญที่สำนักงานประกันสังคมต้องนำไปดำเนินการเตรียมการเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้สามารถได้รับความคุ้มครองประกันสังคมอย่างทั่วถึง

### 3.2 ศึกษาจากกฎหมายภายใน

ศึกษากฎหมายภายในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

(1) หมวด 1 คณะกรรมการประกันสังคม มาตรา 16 คณะกรรมการหรือคณะกรรมการการแพทย์จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการการแพทย์มอบหมายก็ได้

(2) ลักษณะ 2 หมวด 1 การเป็นผู้ประกันตน มาตรา 40 บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หมวด 1 ที่ระบุถึงคณะกรรมการประกันสังคม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการประกันสังคมมอบหมายได้ ซึ่ง

การศึกษาในประเด็นของการแต่งตั้งคณะกรรมการที่จะมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงาน ขยายความคุ้มครองประกันสังคม ในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อให้ได้ข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคม ใน ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

**3.2.2 พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537**

ตามพระราชกฤษฎีกาฯ เป็นการกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ และ อัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง ซึ่งการปรับปรุง พระราชกฤษฎีกาฯ นี้จะต้องมีการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คืออัตราเงิน สมทบ ประเภทประโยชน์ทดแทน และหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเกิดสิทธิ เพื่อนำไปสู่การ ปรับปรุงรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่จะได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

### 3.3 การสัมมนาระดมความคิดเห็น

ปี 2547 สำนักงานประกันสังคม ได้จัดให้มีการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่องการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ จัดทำขึ้นเพื่อรับ ความ คิดเห็นในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา 2,000 คน โดยจัดประชุมที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวม 10 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ นุ่กดาหาร สุรินทร์ สงขลา สุราษฎร์ธานี จันทบุรี สระแก้ว กรุงเทพมหานคร และชลบุรี ประกอบด้วยแรงงานนอกระบบจากภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1. กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ
2. กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนียน และกลุ่มเครดิตยูเนียน
3. กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ รถสามล้อเครื่อง รถตุ้
4. กลุ่มชาวประมง

5. กลุ่มเกษตรกร
6. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น แม่บ้าน
7. กลุ่มทำงานจร งานตามฤดูกาล
8. กลุ่มหาบเร่แผงลอย

จากผลการสัมมนาพบว่า แรงงานนอกระบบต้องการให้ได้รับความคุ้มครอง ประกันสังคมทุกกรณี มีความต้องการกู้ยืมเงิน เพื่อบำรุงชีวิตส่วนตัว ในด้านการ จัดเก็บเงินสมทบไม่ควรเก็บล่วงหน้า และควรเป็นการเหมาจ่ายเป็นรายกลุ่ม การขยายความ คุ้มครองถือว่าเป็นการสร้าง ความมั่นคงทางสังคม ทำให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ทั้งในระบบและนอกระบบ

การศึกษาข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่าประชากรส่วนใหญ่ที่ตอบ แบบสอบถาม จำนวน 2,076 คน ร้อยละ 29.5 ประกอบอาชีพอื่น ๆ ได้แก่ รับจ้างทั่วไป ขายอาหาร และเสริมสวย รองลงมา ร้อยละ 22.1 ประกอบอาชีพเกษตร ร้อยละ 12.7 ประกอบอาชีพรับจ้างทำงานบ้าน ร้อยละ 10 รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อมูลจำแนกการประกอบอาชีพ

อาชีพ	จำนวนคน	ร้อยละ
จ้างรับจ้าง	139	6.7
ทำงานในสถานบันเทิง	116	5.6
รับงานไปทำที่บ้าน	208	10.0
เกษตรกร	459	22.1
หาบเร่แผงลอย	170	8.2
รับจ้างทำงานบ้าน / แม่บ้าน	264	12.7
กลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	74	3.6
อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป ขายอาหาร เสริมสวย)	612	29.5
ไม่มีข้อมูล	34	1.6
<b>รวม</b>	<b>2,076</b>	<b>100.0</b>

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

รายได้ของแรงงานนอกระบบ ร้อยละ 76.6 มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท รองลงมาร้อยละ 5.5 มีรายได้ 6,001 – 7,000 บาท และร้อยละ 4.8 มีรายได้ไม่แน่นอน ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ข้อมูลจำแนกรายได้

รายได้ / บาท	จำนวนคน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5,000	1,591	76.6
5,000 – 6,000	95	4.6
6,001 – 7,000	114	5.5
7,001 – 9,000	38	1.8
9,001 – 11,000	51	2.5
11,001 – 13,000	20	1.0
13,001 – 15,000	29	1.4
รายได้ไม่แน่นอน	100	4.8
ไม่มีข้อมูล	38	1.8
รวม	2,076	100.0

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

จากผลการศึกษาพบว่า

กลุ่มประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับ ยกเว้นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ประกันตน การเข้าถึงการใช้สิทธิทำได้ง่าย ระบบไม่ซับซ้อนเป็นระบบที่สะดวกไม่ต้องจ่ายเงินล่วงหน้า ระบบดังกล่าวจึงเหมาะสำหรับกลุ่มประชากรนอกระบบที่มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน

ทุกกลุ่มอาชีพ ทุกระดับอายุและทุกรายได้มีความต้องการให้ขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคม เนื่องจากเป็นหลักประกันชีวิตขั้นพื้นฐาน ในสภาพปัจจุบันแรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างทั่วถึง ไม่มีสวัสดิการใด ๆ หากได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคม จะทำให้ได้รับความดูแล มีชีวิตที่มั่นคงมากขึ้น แรงงานนอกระบบมีความต้องการความสะดวกสบายในระบบบริการมากกว่าแรงงานในระบบ ใน

ด้านการจ่ายเงินต้องการความสะดวกและต้องการจ่ายเงินต่ำในลักษณะการจ่ายเงินเป็นรายเดือน

แรงงานนอกระบบได้รับสวัสดิการในกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต คลอดบุตร ชราภาพ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้ คือ จากโครงการบัตรทองรักษาทุกโรค ประกันชีวิต กลุ่มสหกรณ์การเกษตร ออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มฉาบปอกิจสงเคราะห์ สวัสดิการอื่นๆ

ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมได้ดูแลให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนมากกว่า 9.2 ล้านคนจากผู้ที่อยู่ในวัยกำลังแรงงาน 37.8 ล้านคน แต่มีผู้ที่อยู่ในวัยกำลังแรงงาน ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบกว่า 24.1 ล้านคน ที่ประกอบอาชีพอิสระในกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ และยังมีได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม ดังนั้นแนวทางในการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมที่จะให้ความคุ้มครองกับแรงงานนอกระบบ ที่ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ โดยจัดงานประชาสัมพันธ์รับฟังความเห็นทั่วประเทศเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2551 ณ สำนักงานประกันสังคม ซึ่งเสียงสะท้อนต้องการให้มีการพิจารณาปรับปรุงสิทธิประโยชน์ และพิจารณาปรับอัตราเงินสมทบตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มแรงงานนอกระบบอาชีพอิสระต่างๆ ยื่นข้อเรียกร้องดังนี้

1. กลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบระดับชาติได้มีหนังสือลงวันที่ 26 มีนาคม 2552 ยื่นข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ดังนี้

- 1) ให้เร่งพัฒนามาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
- 2) ให้รัฐบาลจ่ายเงินประเดิม จำนวน 2,000 บาท สำหรับแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในปีแรก
- 3) ให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมาตรา 40

2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ร่วมกับกรุงเทพมหานคร จัดงานเวทีสมัชชาแรงงานนอกระบบ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายไพฑูรย์ แก้วทอง) เป็นประธาน และศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา ร่วมเป็นผู้พิจารณาข้อเสนอของผู้แทนแรงงานนอกระบบ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

1) เสนอปรับปรุงสิทธิประโยชน์มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จาก 3 กรณี (คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย) เพิ่มขึ้นเป็น 5 กรณี (เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย คลอดบุตร และชราภาพ) เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และให้เกิดความคุ้มค่ากับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ต้องจ่ายเงินสมทบฝ่ายเดียว จำนวน 3,360 บาทต่อปี

2) ให้รัฐบาลจ่ายเงินเพิ่มเติม จำนวน 2,000 บาท (ตามโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรของรัฐ) ให้แก่แรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในปี 2552 โดยเงิน 2,000 บาท จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม (ไม่ได้จ่ายให้แรงงานนอกระบบนำไปใช้จ่าย) เพื่อลดภาระแรงงานนอกระบบในการจ่ายเงินสมทบปีแรก

3) ในปีต่อ ๆ ไป ควรกำหนดเป็นกฎหมายให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบกรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เช่นเดียวกับผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และมาตรา 39 ที่รัฐบาลจ่ายให้

4) ควรแก้ไขกฎหมายให้การจ่ายเงินสมทบ กรณีมาตรา 40 สามารถจ่ายเป็นรายเดือนแทนการจ่ายคราวเดียว จำนวน 3,360 บาทต่อปี

คณะกรรมการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้จัดตั้งสำนักงานพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อพิจารณาพัฒนาแนวทางการประกันสังคมมาตรา 40 ให้ตอบสนองตามที่กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เรียกร้อง

### 3.4 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40

คณะกรรมการประกันสังคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประกันสังคม

2. พัฒนารูปแบบและแนวทางการดำเนินงานในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการประกันสังคมให้ทราบทุกระยะ

### 3. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการประกันสังคมมอบหมาย

ผู้ขอรับการประเมินศึกษาเอกสารรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ครั้งที่ 1/2551 และครั้งที่ 2/2551 และเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ 3/2551 และครั้งที่ 4/2551 ซึ่งการประชุมทั้ง 4 ครั้งได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 และได้มีการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคม การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ และรายละเอียดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อนำเสนอความเห็นให้กับคณะกรรมการประกันสังคมให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันสังคม เพื่อนำไปสู่การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่บุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังนี้

#### 3.4.1 การประชุมครั้งที่ 1/2551

เมื่อวันจันทร์ที่ 28 กรกฎาคม 2551 ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 2 อาคารอำนวยการสำนักงานประกันสังคม มติที่ประชุมให้

(1) ดำเนินการเร่งรัดศึกษาการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีค่าคลอดบุตร

(2) รัฐบาลมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ ตามมาตรา 40 ไม่เกินกึ่งหนึ่งของอัตราเงินสมทบของผู้ประกันตน

(3) ปรับสิทธิประโยชน์กรณีค่าคลอดบุตร เป็นให้สิทธิประโยชน์ เงินสงเคราะห์การคลอดบุตร และกรณีทุพพลภาพให้ได้สิทธิประโยชน์เป็นเงินสงเคราะห์หรือค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ

(4) ศึกษาวิจัย วิเคราะห์ข้อศึกษาและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2549 – 2551 เพื่อปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 และการจ่ายเงินสมทบที่เหมาะสมเพื่อเสนอปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม

(5) ศึกษาวิจัยการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้าง ตาม มาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545 เพื่อยกเลิกข้อยกเว้น ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคม

### 3.4.2 การประชุมครั้งที่ 2/2551

เมื่อวันพุธที่ 10 กันยายน 2551 ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 2 อาคาร อำนวยการ สำนักงานประกันสังคม

พิจารณาทบทวนพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545 คือลูกจ้างที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคม ตามมาตรา 4 (6) ได้แก่ (1) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา (2) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ (3) ลูกจ้างของสภาอากาศไทย (3/1) ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (4) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (5) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย (6) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล (7) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (8) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย ซึ่งการยกเลิกกฎหมายโดยบังคับให้เข้าสู่การบังคับของกฎหมายประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมจะต้องมีเหตุผลที่ดีกว่า และสามารถชี้แจงให้ลูกจ้างเหล่านี้ยอมรับได้

นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีการรายงานให้ทราบเกี่ยวกับการปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร จากการจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นการจ่ายเงินสงเคราะห์การคลอดบุตร สำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 สามารถกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนคลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 โดยการออกเป็นประกาศสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นอำนาจของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม



ที่ประชุมมีการพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอของ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ในเรื่องการจัดระบบการให้บริการ และคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ให้กับคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ด้านนโยบายควรดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการบังคับด้วยกฎหมาย เพื่อให้สามารถขยายความคุ้มครองได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยควรเริ่มดำเนินการกับกลุ่มอาชีพที่มีความพร้อมด้านฐานข้อมูล และมีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งการดำเนินการระยะ 3 ปีแรก กำหนดให้เข้าร่วมกองทุนด้วยความสมัครใจ และตั้งแต่ปีที่ 4 เป็นต้นไปควรบังคับโดยกฎหมาย และรัฐควรสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการสนับสนุนกระบวนการเพิ่มผลผลิต ควบคุมการจ้างงานที่เป็นธรรมและพัฒนาตลาดเฉพาะ

(2) ด้านกฎหมายควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้แรงงานทุกสาขาอาชีพสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ทั้งหมดโดยไม่มีการยกเว้น ตลอดจนการกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร กำหนดให้รับเงินสงเคราะห์บุตรแบบเหมาจ่ายรายเดือน ๆ ละ 350 บาทต่อบุตร 1 คน สำหรับบุตรที่มีอายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 2 คน และควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเพิ่มคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบให้หมายความรวมถึงแรงงานในทุกสาขาอาชีพที่มีใช้ลูกจ้างประจำของสถานประกอบการด้วย เพื่อจะได้คุ้มครองแรงงานที่อยู่นอกเหนือจากแรงงานในระบบได้อย่างครอบคลุม ตลอดจนควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 มาตรา 6 โดยเพิ่มประเภทของประโยชน์ทดแทนจากกองทุนแรงงานนอกระบบให้เท่าเทียมกับกองทุนแรงงานในระบบประกันสังคม

(3) ด้านการจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบ ควรจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบแยกออกจากกองทุนประกันสังคมอย่างชัดเจน และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ควรแยกประเภทกองทุนตามประเภทกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่มีความเฉพาะและตรงตามความต้องการของแรงงานแต่ละกลุ่มอาชีพมากที่สุด นอกจากนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนเงินงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิม

เพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างเพียงพอ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานควบคู่ไปด้วยและควรมีส่วนร่วมในการสมทบเงินเข้ากองทุน เช่นเดียวกับการสมทบเงินให้กับแรงงานในระบบ โดยกองทุนควรมีหลักเกณฑ์ด้านความคุ้มครองผู้ประกันตนเกี่ยวกับโรคที่ไม่สามารถรับบริการหรือได้รับการยกเว้นเช่นเดียวกับผู้ประกันตนของระบบประกันสังคม

(4) ด้านการบริหารจัดการกองทุน ควรมีการเลือกตั้งกรรมการเพื่อบริหารกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบโดยมีคณะกรรมการในจำนวนที่เหมาะสม มีองค์ประกอบจากหลากหลายอาชีพ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านสาธารณสุข ด้านการเงิน การคลัง หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้มีผู้ประกันตนมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย นอกจากนี้ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 มาตรา 5 โดยระบุประเภทผู้จ่ายเงินสมทบและประเภทกองทุนอย่างชัดเจน และควรมีการใช้ฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างสำนักงานประกันสังคมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ในการสืบค้นข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการ ในอันที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานอย่างเดียวกัน ตลอดจนองค์การที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบควรมีความคล่องตัวด้านระเบียบการเบิกจ่ายเงินและการจัดซื้อจัดจ้าง หรืออาจเป็นองค์กรมหาชน

มติที่ประชุมให้

- 1) ศึกษาการปรับปรุงวัตถุประสงค์การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรเป็นเงินสงเคราะห์การคลอดบุตร
- 2) ปรับปรุงอัตราเงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร
- 3) นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาขยายผล

#### 2.4.3 การประชุมครั้งที่ 3/2551

เมื่อวันจันทร์ที่ 1 ธันวาคม 2551 ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 2 อาคาร อำนวยการ สำนักงานประกันสังคม มติที่ประชุมให้

(1) เปรียงรัดปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ศักษายกเลิกพระราชกฤษฎีกา กำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545 และประสานการดำเนินการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ รวมทั้งการศึกษา แก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พร้อมทั้งติดตาม ประสานเร่งรัดความคืบหน้าร่างแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ให้ประชาสัมพันธ์ความคืบหน้าการขยายความคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบให้ประชาชนได้ทราบทุกระยะ

(2) ดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเพื่อนำไปสู่เป้าหมายแรงงานนอกระบบได้ความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ใน 2 ระยะ ดังนี้

1) ระยะยาว โดยการผลักดันการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินสมทบที่ได้รับจากผู้ประกันตนตามมาตรา 40

2) ระยะสั้น ให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เดิม โดยการเพิ่มสิทธิประโยชน์ ดังนี้

2.1) สิทธิประโยชน์กรณีเงินสงเคราะห์การคลอดบุตร 3,000 บาท / ครั้ง (ไม่เกินคนละ 2 ครั้ง)

2.2) สิทธิประโยชน์กรณีเงินสงเคราะห์ทุพพลภาพ 1,000 – 3,000 บาท / เดือน (ตลอดชีวิต)

2.3) สิทธิประโยชน์กรณีเงินค่าทำศพ 30,000 บาท

2.4) สิทธิประโยชน์กรณีเงินสงเคราะห์บุตร 350 บาท / เดือน (ครั้งละไม่เกิน 2 คน)

2.5) สิทธิประโยชน์กรณีเงินบำนาญชราภาพ 800 บาท / เดือน (ส่งเงินสมทบมาแล้ว 15 ปี)

ทั้งนี้มีการเสนอให้คณะกรรมการประกันสังคม สนับสนุนเงิน ประเดิม 1,000 ล้านบาท

3) การแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการ จ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิใน การรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ให้ดำเนินการควบคู่กับ การติดตามแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

4) มอบคณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมพิจารณาหารือ กับกองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคมในส่วนของ การคำนวณคณิตศาสตร์ ประกันภัย เพื่อใช้ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ทดแทน

(3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ยังคงได้รับสิทธิบริการสาธารณสุขจาก สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ภายหลังจากที่ผู้ประกันตนมาตรา 40 เกิดสิทธิตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แล้ว ผู้ประกันตนรายดังกล่าวจะต้องไปใช้สิทธิจาก สำนักงานประกันสังคมแทน

ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 10 วรรคหนึ่งกำหนดขอบเขตของสิทธิรับบริการสาธารณสุขของผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วย ประกันสังคมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม การขยายบริการ สาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้ไปยังผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมให้เป็นไป ตามที่คณะกรรมการ และคณะกรรมการประกันสังคมตกลงกัน และเมื่อตกลงกันแล้วให้ คณะกรรมการเสนอรัฐบาลเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการเริ่มให้บริการ สาธารณสุขจากหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้ แก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม และเมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับแล้วให้สำนักงานประกันสังคมส่งเงินค่าใช้จ่ายเพื่อ บริการสาธารณสุขจากกองทุนประกันสังคมให้แก่กองทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการ และ คณะกรรมการประกันสังคมตกลงกัน

ดังนั้น จึงให้ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 โดยยกเลิก สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพและกรณีคลอดบุตร เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นจาก ค่าบริการทางการแพทย์กับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และให้กำหนดสิทธิ

ประโยชน์ตามมาตรา 40 ใหม่ โดยให้กำหนดเงินสงเคราะห์กรณีทุพพลภาพ และเงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตรแทน

#### 3.4.4 การประชุมครั้งที่ 4/2551

เมื่อวันศุกร์ที่ 19 ธันวาคม 2551 ณ ห้องประชุม 2 ชั้น 6 อาคารอำนวยการ สำนักงานประกันสังคม

รายงานความคืบหน้าการนำคณิตศาสตร์ประกันภัยมาคำนวณตามแนวทางและเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบและการรับสิทธิประโยชน์ของนักวิจัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตามที่คณะทำงานกำหนดรายละเอียดการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 ได้มีความเห็นร่วมกัน ทั้งนี้แนวทางการคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัยจะคำนึงถึงความสามารถของกองทุนประกันสังคมที่สามารถดำเนินการได้อย่างมั่นคง และการคำนวณจะอยู่ภายใต้ความเสี่ยงสูง อาทิ กำหนดอัตราการเจ็บป่วยของผู้ป่วยในสูงสุดที่ร้อยละ 6.93 และอัตราการทุพพลภาพสูงสุดที่ร้อยละ 0.16 และผลการคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัยตามข้อเสนอของคณะทำงานกำหนดรายละเอียดฯ พบว่าการให้สิทธิประโยชน์กรณีเงินสงเคราะห์บุตร 350 บาท/เดือน/คน ครั้งละไม่เกิน 2 คน จะส่งผลกระทบต่อเงินสมทบไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เนื่องจากเป็นภาระในการจ่ายสิทธิประโยชน์อย่างต่อเนื่องให้แก่บุตรของผู้ประกันตนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงหกขวบ ดังนั้นจึงได้ปรับสมมติฐานการให้สิทธิประโยชน์ใหม่ ตามข้อเสนอของคณะทำงานกำหนดรายละเอียดฯ ในเงื่อนไขการเกิดสิทธิในกรณีเงินสงเคราะห์กรณีเจ็บป่วย กรณีเงินสงเคราะห์การคลอดบุตร และเงินค่าจัดการศพกรณีตายด้วย

#### มติที่ประชุมให้

(1) ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 โดยให้สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับตามมาตรา 40 ที่ปรับปรุงใหม่ คือ กรณีคลอดบุตรได้เงินสงเคราะห์การคลอดบุตร 3,000 บาทไม่เกินคนละ 1 ครั้ง กรณีเจ็บป่วย ได้เงินทดแทนการเจ็บป่วย (ประเภทผู้ป่วยใน) ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละ 1,000 บาท กรณีทุพพลภาพได้เงินทดแทนการทุพพลภาพเดือนละ 1,000 บาทต่อเดือน เป็นระยะเวลา 15 ปี กรณีตายได้เงินค่าทำศพ 30,000 บาท และเงินบำเหน็จชราภาพ แบบ Defined Contribution (DC) ให้ได้รับเงินบำเหน็จคืนเป็นเงินก้อน โดยให้ฝ่ายเลขานุการเร่งรัดนำเสนอคณะกรรมการประกันสังคมให้ทันภายในวันที่ 23 ธันวาคม 2551 และทั้งนี้ภายหลังจากดำเนินการดังกล่าวแล้วให้เร่งรัด

ติดตามแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบให้กับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในขั้นต่อไป

(2) ปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 40 และครอบคลุมเรื่องของการศึกษาปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545 เพื่อศึกษายกเลิกข้อยกเว้นให้ลูกจ้างเกษตรกร และลูกจ้างกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองประกันสังคมให้สามารถเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคม รวมถึงการศึกษาจัดตั้งกองทุนใหม่สำหรับแรงงานนอกระบบ

### 3.5 การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

คณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีการร่างการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยได้พิจารณาถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบด้วย เช่น พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้การปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมเป็นไปตามสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 (ร่าง) ประเภทสิทธิประโยชน์ การจ่ายเงินสมทบ และผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 (ใหม่)

ประเภทของสิทธิประโยชน์	เงื่อนไข			สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ	ผู้มีสิทธิได้รับ
	การได้รับสิทธิประโยชน์	การจ่ายเงินสมทบ	การสมัครเป็นผู้ประกันตน		
1. กรณีเจ็บป่วย	-เป็นผู้ป่วยใน และนอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป -จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนเดือนรับบริการทางการแพทย์	จ่ายเงินสมทบปีละ 3,360 บาท/คน/ปี มีเงื่อนไขต้องหาสถาบันทางการเงินมาให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้ผู้ประกันตนกู้ยืมเพื่อนำมาชำระเงินสมทบ ตามมาตรา 40	-อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี -ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 -ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ -ไม่เป็นโรคตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด	เงินทดแทนการขาดรายได้จากการเจ็บป่วยในครั้งละ 1,000 บาท ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง	ผู้ประกันตน
2. กรณีทุพพลภาพ	เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน ติดต่อกันก่อนเดือนทุพพลภาพ			เงินทดแทนการทุพพลภาพเดือนละ 1,000 บาท เป็นระยะเวลา 15 ปี	ผู้ประกันตน
3. กรณีตาย	จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ก่อนเดือนถึงแก่ความตาย			เงินค่าทำศพ 30,000 บาท	ทายาท
4. กรณีคลอดบุตร	จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือน ติดต่อกันก่อนเดือนที่คลอดบุตร			เงินสงเคราะห์เพื่อการคลอดบุตรเหมาจ่าย 3,000 บาท/ครั้ง คนละไม่เกิน 1 ครั้ง	ผู้ประกันตน
5. กรณีชราภาพ	สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนและอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์			เงินบำเหน็จชราภาพ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ บวกผลประโยชน์จากเงินลงทุน	ผู้ประกันตน หรือทายาท

ที่มา : สำนักงานพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

**หมายเหตุ** ประเภทและสิทธิประโยชน์ที่กำหนดตามมาตรา 40 (ใหม่) เป็นสมมติฐานเบื้องต้นยังมีได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของสำนักงานประกันสังคม จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

ตามข้อมูลขั้นตอนการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่มีขั้นตอนหลายขั้นตอนในการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมที่สามารถออกมามีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย สอดคล้องกับตารางประเภทสิทธิประโยชน์ การจ่ายเงินสมทบ และผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 (ใหม่) ได้มีการพิจารณาการปรับปรุงประเภทสิทธิประโยชน์ที่ไม่ให้ค่าบริการทางการแพทย์เนื่องจากในปัจจุบันค่าบริการทางการแพทย์ของแรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 แล้ว นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาในประเด็นรายละเอียดของเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเด็นอื่นๆ ด้วย อาทิเช่น การออกกฎกระทรวง กำหนดโรคที่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เป็นต้น



## บทที่ 4 บทวิเคราะห์

จากการศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีการวิเคราะห์ข้อกฎหมาย การสัมมนาระดมความคิดเห็น รวมถึงการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคม ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ผู้ขอรับการประเมินขอเสนอบทวิเคราะห์ในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมทั้ง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้

4.1 ความแตกต่างระหว่างการจ้างงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบกับ แรงงานนอกระบบ

4.2 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

4.3 ข้อสังเกตและลักษณะสำคัญของมาตรา 40

4.4 ข้อดี – ข้อเสีย ของการเข้าร่วมโครงการประกันสังคมโดยสมัครใจ

4.1 ความแตกต่างระหว่างการจ้างงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบกับแรงงาน นอกระบบ

จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจุบันคำว่า “การคุ้มครองทางสังคม” กำลังถูก นำมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นแนวคิดที่พยายามนำเอาความ เกี่ยวข้องบุคคล ครอบครัวและชุมชนเข้ามาช่วยเหลือในการเป็นเครือข่ายที่กว้างขวาง ที่จะ ทำให้ความคุ้มครองต่อความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม แนวคิด เช่นนี้อาจจะทำให้นายจ้างและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลกำไรที่มาจากความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ ของคนงานนอกระบบหลุดพ้นความรับผิดชอบออกไป

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์พบว่าความแตกต่างหลัก ๆ ของการจ้างงานแรงงานใน ระบบกับแรงงานนอกระบบ มีดังนี้

1. แรงงานในระบบ หมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่มี รายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน และได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย

กำหนด มีโอกาสที่จะก้าวหน้าในชีวิตการทำงานและได้รับสิทธิคุ้มครองจากการประกันสังคม การประกันสุขภาพ และประกันสุขภาพ

แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานที่ทำงานอิสระหรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคม ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง คนงานที่ทำงานระยะสั้น

2. รายได้โดยประมาณของคนงานนอกระบบ จะต่ำกว่าของคนงานของเศรษฐกิจในระบบ และกำลังเปลี่ยนแปลงจากการหารายได้ของคนงานอิสระเป็นคนงานรับจ้างชั่วคราว และคนงานรับเหมาช่วง

3. คนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ กำลังเผชิญความเสี่ยงสูงกว่าคนงานของเศรษฐกิจในระบบและคนงานที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ จะเผชิญความเสี่ยงในชีวิตสูงที่สุด

4. สถิติทั่วโลกมักจะแสดงว่าผู้หญิงไม่ได้อยู่ในกิจกรรมภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้สูง แสดงว่ามีผู้หญิงจำนวนมากอยู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

5. คนงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มักไม่ได้รับการคุ้มครองต่อความเสี่ยงหรือมีการจัดการต่อความเสี่ยงต่าง ๆ น้อยกว่าคนงานภาคเศรษฐกิจในระบบ

6. คนงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีการจัดตั้งรวมตัวเป็นองค์กรนิติบุคคล สหภาพแรงงาน

#### 4.2 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

จากการที่สำนักงานประกันสังคมได้จัดให้มีการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากประชาชนที่มาจากผู้ประกอบการอาชีพอิสระหลากหลายอาชีพ ทำให้ได้ทราบความคิดเห็นและความต้องการของผู้ประกอบอาชีพอิสระเหล่านั้น ซึ่งมีความต้องการตามหลักทฤษฎีลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์ของ Abraham Maslow เช่น เป็นความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัยในด้านร่างกายและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ต้องการมีหลักประกันในปัจจัย 4 ซึ่งสิทธิประโยชน์ทดแทนจากประกันสังคมตอบสนองความต้องการด้านกายภาพได้ครบทุกประเภท และจากการวิเคราะห์การเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจตามมาตรา 40 เป็นดังนี้

#### 4.2.1 ลักษณะของกลุ่มอาชีพ

##### (1) เกษตรกรและชาวประมง

กลุ่มอาชีพนี้ขาดโอกาสทางเลือกและความก้าวหน้าในอาชีพการทำงาน ได้รับการยอมรับจากสังคมค่อนข้างน้อย ลักษณะงานไม่มีความมั่นคงและไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน ต้องทำงานหนักแต่มีรายได้ต่ำ และไม่แน่นอน เวลาทำงานไม่แน่นอนและไม่มีวันหยุด อีกทั้งยังไม่ได้รับความคุ้มครองเรื่องสัญญาจ้าง เนื่องจากลักษณะงานไม่มีความมั่นคง จึงทำให้ไม่ได้รับความดูแลหรือการชดเชยที่เป็นธรรมทั้งในกรณีเจ็บป่วย ประสพอันตรายจากการทำงาน และการถูกไล่ออก รวมถึงการไม่ได้รับความคุ้มครองจากความเสี่ยงต่าง ๆ ในชีวิต ได้แก่ ความเสี่ยงต่อการถูกรังแก เอารัดเอาเปรียบ ถูกใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และความเสี่ยงต่อการถูกโกงและการได้รับเงินค่าตอบแทนล่าช้า นอกจากนี้กลุ่มอาชีพเกษตรกรและชาวประมงยังต้องเผชิญกับภาวะขาดปัจจัยการผลิต และมีทุนในการประกอบอาชีพที่ค่อนข้างจำกัด ลักษณะการทำงานต้องขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ ทำให้ต้องรับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากร สภาพแวดล้อม และผลกระทบจากภัยธรรมชาติ

##### (2) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กลุ่มอาชีพนี้โดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มแม่บ้านที่ไม่มีงานประจำทำ จึงขาดโอกาสทางเลือกไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน นอกจากจะมีเวลาทำงานที่ไม่แน่นอนและไม่มีวันหยุดแล้ว ยังมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอนอีกด้วย ไม่ได้รับความคุ้มครองเรื่องสัญญาจ้างซึ่งทำให้ขาดความมั่นคงด้านการจ้างงาน ขาดโอกาสในการพัฒนาอาชีพและทักษะฝีมือ และขาดการฝึกอบรม ตลอดจนมีโอกาสที่จะถูกเลิกจ้างสูงแล้ว ยังขาดความปลอดภัยในการทำงาน มีความเสี่ยงต่อการประสพอันตรายและเป็นโรคที่เกิดจากการทำงานสูง เนื่องจากสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี และจากการที่กลุ่มอาชีพนี้ขาดการรวมตัวกันทำให้ขาดพลังอำนาจในการต่อรอง และยากที่จะเข้าถึงแหล่งทุน

##### (3) ผู้ขายยานพาหนะรับจ้าง

ปัจจุบันผู้ขายยานพาหนะรับจ้างต้องจ่ายเงินนอกระบบและต้องเผชิญกับปัญหาการรีดไถจากผู้มีอิทธิพล ลักษณะของอาชีพมีความเสี่ยงต่อการประสพอุบัติเหตุจากรถและควันพิษบนท้องถนน และจากสาเหตุการมีภาพลักษณ์ของอาชีพที่ไม่ดีมีชื่อเสียงด้านลบ จึงมักทำให้ถูกสังคมตั้งแง่รังเกียจ

#### (4) หาบเร่แผงลอย

กลุ่มอาชีพนี้มักขาดโอกาสทางเลือกและความก้าวหน้าในการทำงาน ลักษณะอาชีพหาบเร่แผงลอยทำให้มีความเสี่ยงต่อการประสบอุบัติเหตุจราจร มีความเสี่ยงภัยจากสารเคมีและสารพิษบนท้องถนน และเมื่อเจ็บป่วยจากการทำงานก็ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และเนื่องจากการที่นโยบายของรัฐไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างและการแสวงหาประโยชน์จากผู้มีอำนาจและผู้มีอิทธิพล ต้องจ่ายเงินนอกระบบให้แก่ผู้มีอิทธิพล และต้องเผชิญกับปัญหาการรีดไถ เช่นเดียวกันกับอาชีพผู้ขับขี่ยานพาหนะรับจ้าง

#### (5) คนรับใช้

กลุ่มอาชีพนี้ขาดความเป็นส่วนตัวและขาดความเป็นอิสระ ลักษณะการทำงานมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ไม่มีวันหยุดที่ชัดเจน มีความเสี่ยงต่อการถูกโกงค่าจ้าง ถูกคุกคาม ทำร้าย และถูกลวนลามข่มขืน นอกจากนี้ยังขาดโอกาสก้าวหน้าในชีวิตและมักมีพัฒนาการทางสังคมน้อย

#### (6) คนงานก่อสร้าง

กลุ่มอาชีพนี้มีสภาพการจ้างงานที่ไม่มั่นคง เนื่องจากไม่มีสัญญาจ้างงานและไม่มีสวัสดิการ ลักษณะการทำงานเป็นการทำงานที่หนักและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ อุบัติภัยจากการทำงาน มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และไม่มีวันหยุดที่แน่นอน กลุ่มอาชีพคนงานก่อสร้างมักขาดสิทธิในการรวมกลุ่ม และขาดอำนาจในการเจรจาต่อรอง

#### (7) หญิงขายบริการ

หญิงขายบริการเป็นอาชีพที่ถูกตั้งข้อรังเกียจจากสังคม มีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และการถูกทำร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจ มีภาพลักษณ์ของอาชีพในทางที่ไม่ดี มีชื่อเสียงด้านลบ นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาการถูกรีดไถจากผู้มีอิทธิพล ทำให้ต้องมีการจ่ายเงินนอกระบบ

### 4.2.2 ความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ

จากการระดมความคิดเห็น เกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2546 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ หลักสี่ กรุงเทพมหานคร และจากผลการศึกษาความต้องการของกลุ่มรถจักรยานยนต์รับจ้าง

ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของนางพนารัตน์ สมพงษ์สวัสดิ์ และผลการศึกษาความต้องการของกลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัดอุทัยธานี ของนายเสกสรร สังขวิสุทธิ และการจัดงาน “ก้าวใหม่ประกันสังคมไทย” เมื่อวันพุธที่ 7 พฤษภาคม 2551 ณ สำนักงานประกันสังคม พบว่าทุกกลุ่มอาชีพ ทุกระดับอายุและทุกรายได้ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ มีความต้องการในด้านการจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนที่ต่ำ และจ่ายเงินเป็นรายเดือน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมทั่วไปด้านรายได้และความต้องการสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นดังนี้

(1) ด้านรายได้ ผู้ประกอบอาชีพอิสระแต่ละสาขาอาชีพมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ บางสาขาอาชีพมีการเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานบ่อย มีการปรับเปลี่ยนงานสูง ทำให้เป็นปัญหาในการประเมินรายได้เพื่อเป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันสังคม

(2) ความต้องการด้านสิทธิประโยชน์ทดแทน เนื่องจากผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระจะได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมไม่ครบทุกกรณี เหมือนผู้ประกันตนที่มีนายจ้าง ดังนั้น ผู้ประกอบอาชีพอิสระแต่ละสาขาอาชีพจึงมีความต้องการสิทธิประโยชน์ทดแทนที่หลากหลายแตกต่างกัน

(3) จำนวนเงินที่ต้องส่งเงินสมทบ ต้องจ่ายเงินสมทบด้วยตนเองเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีนายจ้างร่วมจ่าย มีความรู้สึกว่าต้องจ่ายเงินสมทบสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้

(4) จำนวนแรงงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระมีจำนวนมาก หากรัฐบาลสนับสนุนต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

(5) ระยะเวลาในการเกิดสิทธิ เนื่องจากสิทธิประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทมีช่วงระยะเวลาในการเกิดสิทธิ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระส่วนใหญ่มีอาชีพที่ไม่มั่นคง มีรายได้ไม่แน่นอน เมื่อจ่ายเงินสมทบแล้วต้องการใช้สิทธิทันที

#### 4.2.3 การเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจตามมาตรา 40

ในการศึกษาวิเคราะห์ การเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจตามมาตรา 40 พบว่ามีปัญหาที่กระทบและเกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่

ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ใน 3 ประเด็น คือ

(1) ประเด็นในด้านการปรับปรุงกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 และได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวได้มีผลทางกฎหมายตั้งแต่ปี 2537 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 15 ปีแล้ว แต่ก็ยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะประเภทของประโยชน์ทดแทน รวมถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้มีการเรียกร้องตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปัจจุบัน ในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวมีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาก่อนการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น ข้อสรุปเกี่ยวกับความต้องการสิทธิประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ การคำนวณคณิตศาสตร์ประกันภัยเกี่ยวกับสมมติฐานความเป็นไปได้ในการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามข้อเรียกร้องของแรงงานนอกระบบ รวมถึงนโยบายของผู้บริหารของกระทรวงแรงงานในการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ

ในการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา 40 จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ส่วนคือ

1) การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่จะเพิ่มเติมในส่วนของเนื้อหาตามมาตรา 40 โดยเพิ่มข้อความ “ให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบไม่เกินกึ่งหนึ่งของอัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่าย” โดยกระบวนการทางกฎหมายที่จะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ จะมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่อาจต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน

2) การปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 จะต้องมีการประชุมพิจารณาร่วมกันระหว่างผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ อาทิเช่น ผู้แทนฝ่ายรัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายแรงงานอิสระ ตลอดจนนักวิชาการด้านต่าง ๆ เพื่อหา

ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมที่ใกล้เคียงกับผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่ทั้งนี้ขั้นตอนการดำเนินการยกร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อเสนอกระทรวงแรงงานและผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาของกระทรวงแรงงาน ก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี ให้มีมติเห็นชอบในการปรับปรุงแก้ไขก่อนนำเสนอ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จึงเสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ แล้วนายกรัฐมนตรีนำพระราชกฤษฎีกาทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ ขั้นตอนของการดำเนินการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ขั้นตอนการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533





## (2) ประเด็นในด้านการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม

### 1) ด้านบุคลากร

ในการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 เป็นการดำเนินการที่มีข้อจำกัดที่แตกต่างจากผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยเฉพาะในเรื่องตัวตนหรือหลักแหล่งแท้จริงที่จะสามารถติดตามตัวผู้ประกันตน เป็นประเด็นปัญหากระทบกับการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมที่จะต้องปรับเปลี่ยนอัตรากำลังของบุคลากรในการให้บริการ การติดตาม และการดำเนินการด้านอื่น ๆ อาทิเช่น การจัดเก็บเงินสมทบ การจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งเป็นภาระงานที่เพิ่มขึ้นจากการให้บริการแก่ผู้ประกันตนตามปกติในปัจจุบัน

ดังนั้น การเตรียมการวางแผนด้านการขยายความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 ที่ปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2551 มีจำนวนประมาณ 24.1 ล้านคน ซึ่งจำนวนแรงงานดังกล่าวหากสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพียง 1 ใน 3 หรือประมาณ 8 ล้านคน การให้บริการแก่ผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคมในปัจจุบัน ก็จะเกิดปัญหาผลกระทบทันที ทั้งนี้แนวทางสำคัญที่จะสามารถคลี่คลายปัญหาดังกล่าวที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ จึงควรมีการเตรียมการศึกษาในการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 หรือ การวางรูปแบบการบริหารจัดการตามโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระใหม่ในลักษณะของการผลักดันให้กับเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยสำนักงานประกันสังคมจะควบคุมบริการและงบประมาณในการดำเนินงานเพื่อเป็นการขยายฐานการให้บริการของสำนักงานประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและขยายเครือข่ายที่สามารถให้บริการแก่ผู้ประกันตนได้สะดวก รวดเร็ว และสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ประกันตนเป็นลำดับแรก

### 2) ด้านฐานข้อมูล

การดำเนินการจัดสวัสดิการประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองกับผู้ประกันตนที่มีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ สิ่งสำคัญที่บ่งบอกถึงการเกิดสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนคือ

ฐานข้อมูลของผู้ประกันตนที่ได้มีการจัดส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมอย่างต่อเนื่องครบถ้วนเพียงใด

การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ที่มีการกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ภาคการเกษตรที่เป็นกลุ่มมีสมาชิกขนาดใหญ่ จากการสำรวจตัวเลขจำนวนแรงงานในภาคการเกษตรเมื่อปี 2551 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ามีแรงงานที่ปฏิบัติในภาคเกษตรจำนวนประมาณ 15 ล้านคน ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มที่มีขนาดใหญ่และสภาพข้อเท็จจริงส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่ในภาคต่าง ๆ และกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้น จากลักษณะข้อเท็จจริงดังกล่าว การจัดเตรียมและการวางแผนในส่วนในเรื่องฐานข้อมูลแรงงานตามมาตรา 40 จึงมีความจำเป็น และมีความสำคัญในการตรวจสอบการจ่ายเงินสมทบเพื่อการตัดสินใจ ในการจ่ายสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในประเด็นของการจ่ายเงินสมทบเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

นอกจากนี้ การกำหนดรูปแบบสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40 ใหม่ที่มีการพิจารณาเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ให้สามารถได้รับเงินบำเหน็จกรณีชราภาพได้ เมื่อผู้ประกันตนมีการจ่ายเงินสมทบครบถ้วนตามเงื่อนไขที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด การดำเนินการในประเด็นของเงินบำเหน็จชราภาพนี้เป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ เพื่อรองรับการจ่ายสิทธิประโยชน์เนื่องจากสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ เป็นสิทธิประโยชน์ระยะยาวที่ผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงต้องมีการบันทึกข้อมูลการนำส่งเงินสมทบของผู้ประกันตน และการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่ถูกต้องซึ่งเป็นผลจากการมีระบบฐานข้อมูลผู้ประกันตนที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

### 3) ด้านการประชาสัมพันธ์

การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40 เป็นการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระให้ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การประชาสัมพันธ์จะเข้ามามีบทบาทสูงในการอธิบาย เปิดเผยข้อมูลให้กับผู้ประกันตนให้ได้รับทราบข่าวสารอย่างถูกต้อง สม่าเสมอ

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสื่อที่เหมาะสมที่ใช้เพื่อการประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ของสำนักงานประกันสังคม ปัจจุบันประกอบด้วย สื่อสิ่งพิมพ์ ป้ายประกาศ เทป สไลด์ วิดิทัศน์ รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ การฝึกอบรม การสัมมนาผู้เกี่ยวข้อง การประชุมผู้เกี่ยวข้อง การจัดกิจกรรมประกวด การเข้าร่วมกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ การเข้าเยี่ยมสถานประกอบการ การให้ผู้เกี่ยวข้องเยี่ยมชมสำนักงานประกันสังคม การมีศูนย์บริการข้อมูล โทร. 1506 สื่อ Internet

ผลจากการศึกษาวิจัย รัตนา จักกะพาก และคณะ, 2549 กล่าวถึงข้อจำกัดของเนื้อหาการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานประกันสังคมในประเด็นของข้อความเกี่ยวกับกฎหมาย การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยไม่ใช้ถ้อยคำที่เรียบง่าย อาจส่งผลให้เกิดการบิดเบือนในความหมาย หรือ ประเด็นของเนื้อหาเกี่ยวกับการประกันสังคมมีเนื้อหามาก การดำเนินการประชาสัมพันธ์ที่มีลักษณะการอธิบายเป็นเรื่อง ๆ ไม่มีความต่อเนื่องในเนื้อหา จึงทำให้ประสิทธิภาพของการรับรู้ข้อมูลจากสื่อเกิดความคลาดเคลื่อน รวมถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเกี่ยวกับการประกันสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ การกำหนดช้อยกเว้นต่าง ๆ ตามกฎหมายประกันสังคม การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความเข้าใจ และอาจสร้างความสับสนในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารจากสื่อประชาสัมพันธ์ได้ง่าย

ดังนั้น ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่จะต้องพิจารณาถึงประเภทของสื่อ เนื้อหาของสื่อที่จะนำเสนอ และลักษณะความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมายผู้ประกอบอาชีพอิสระที่จะสามารถรับสื่อต่างกัน เพื่อนำไปสู่การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย

### (3) ประเด็นในด้านผู้ประกันตนตามมาตรา 40

#### 1) การขึ้นทะเบียน

ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 เนื่องจากรูปแบบการให้ความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 เป็นรูปแบบสมัครใจและกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายปีภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปีในอัตราเงินสมทบปีละ 3,360 บาท และถ้าหากผู้ประกันตนไม่จ่ายเงินสมทบภายในระยะเวลาที่กำหนดภายในเดือนมกราคมของทุกปีให้

ถือว่าไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ยกเว้นกรณี การจ่ายเงินสมทบในครั้งแรก ให้ผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบให้สำนักงานประกันสังคมให้เสร็จสิ้นภายในเดือนถัดจากเดือนที่เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายแจ้งให้ทราบ โดยจ่ายเงินสมทบเฉลี่ยตามส่วนของจำนวนเงินสมทบทั้งปี ตั้งแต่เดือนที่บุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นผู้ประกันตนจนถึงเดือนธันวาคมของปีนั้น

จากเจตนารมณ์ของข้อกฎหมาย มีส่วนสำคัญที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องเตรียมอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการรองรับการขึ้นทะเบียนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เนื่องจากในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนจะต้องมีการชี้แจงให้คำแนะนำในการให้บริการ เพื่อให้ผู้ประกันตนปฏิบัติตนได้ถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องให้ความรู้สร้างความเข้าใจให้กับผู้ประกันตน ได้รับทราบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ตามมาตรา 40 ซึ่งในประเด็นของการขึ้นทะเบียนจะสร้างความประทับใจ และความพึงพอใจให้กับผู้ประกันตนให้มากที่สุด สอดคล้องกับผลการศึกษาของ CNS Market Pro Co. Ltd. 2550 ที่กล่าวถึงการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือแนะนำขั้นตอนในการใช้บริการ หรือประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลใหม่ๆ แก่ผู้ประกันตน

## 2) การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน

การเข้าสู่ระบบประกันสังคมของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ผู้ประกันตนจะต้องมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ แต่เนื่องจากผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จะใช้วิธีจัดเก็บเงินสมทบโดยการให้หักเงินค่าจ้าง ณ ที่จ่ายให้เหมือนกับลูกจ้างในสถานประกอบการ ดังนั้น วิธีการจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จึงเป็นประเด็นที่มีข้อถกเถียงกัน นภาพร อติวานิชพงศ์, 2551 เสนอวิธีการเก็บเงินสมทบ โดยผ่านตัวแทนกลุ่มแรงงาน หรือองค์กร เช่น สหกรณ์ กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ ซึ่งวิธีการดำเนินการให้ผู้แทนกลุ่มมีหน้าที่รวบรวมเงินสมทบจากสมาชิกในแต่ละเดือนและนำส่งเงินดังกล่าวให้สำนักงานประกันสังคม แต่มีเงื่อนไขว่ารัฐบาลต้องสนับสนุนหรือบังคับให้แรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกคนต้องสังกัดกลุ่ม โดยมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ อัญญาพร มงคลแก้ว, 2551 ได้เสนอวิธีการเก็บเงินสมทบผ่านตัวแทนกลุ่ม แต่ให้ผู้แทนกลุ่มรวบรวมเงินส่งให้

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาล และให้องค์กรดังกล่าว เป็นผู้นำส่งเงินสมทบให้สำนักงานประกันสังคมในแต่ละเดือน

จากข้อมูลผลการศึกษาในประเด็นของการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ จะพบกับข้อจำกัดในเรื่องของตัวตนของผู้ประกอบการอาชีพอิสระ การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน จะต้องมามีวิธีการที่สามารถควบคุม และสะดวกในการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน อีกทั้งปัญหาของความต่อเนื่องในการจ่ายเงินสมทบที่จะต้องคำนึงถึง เพราะจะมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ถ้าหากไม่สามารถจ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

### 3) การจ่ายประโยชน์ทดแทน

ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ประกันตนหรือทายาทเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งกับการจัดสวัสดิการประกันสังคม เพราะผู้ประกันตนตัดสินใจสมัครเข้ามาเป็นผู้ประกันตน ทุกคนย่อมหวังที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน ถ้าหากตนเองประสบอันตราย หรือมีเหตุการณ์ไม่คาดฝันเกิดขึ้นกับตนเอง ก็จะได้รับความสะดวกสบายจากระบบประกันสังคม

ตามรูปแบบการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในปัจจุบันจะไม่ครอบคลุมในเรื่องของการรักษาพยาบาล ดังนั้นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จึงยังคงมีสิทธิในเรื่องบริการทางการแพทย์จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับจากการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จึงเป็นในรูปแบบการให้เงินทดแทน หรือเงินชดเชยแก่ผู้ประกันตนเมื่อประสบเหตุการณ์ต่างๆ เช่น การเจ็บป่วย การคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย เป็นต้น

นอกจากนี้ ลักษณะทางกายภาพของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินการเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ผู้ประกันตน จึงต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง จึงส่งผลให้เกิดช่องว่างหรือปัญหาในการเข้ามาติดต่อกับสำนักงานประกันสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาและให้ได้ความกระจ่างเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์สำหรับตนเอง หรือรับสิทธิประโยชน์ในฐานะทายาท เป็นต้น จากสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าวสำนักงานประกันสังคมจึงจะต้องมีการวางแผน

เตรียมการ เพื่อหาช่องทางในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หรือทายาทให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และมีความถูกต้อง

#### 4.3 ข้อสังเกตและลักษณะสำคัญของมาตรา 40

4.3.1 ลักษณะของบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่เปิดช่องทางให้ขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานที่มีลูกจ้างสมัครได้นับเป็นกรณีพิเศษที่น่าสนใจมาก จะด้วยเหตุผลใดก็แล้วแต่ที่กฎหมายประกันสังคมไทย กำหนดมาตรานี้ไว้ ซึ่งควรเป็นบทบาทที่รัฐส่งเสริมภาคเอกชน หรือกลุ่มชาวบ้านต่าง ๆ จัดสวัสดิการช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้กว้างขวางเข้มแข็งตามศักยภาพที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ชุมชน

การกำหนดมาตรา 40 ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้สำนักงานประกันสังคม ดำเนินการให้เกิดระบบประกันสังคมโดยสมัครใจ สำหรับบุคคลที่มีลูกจ้างตามมาตรา 33 เช่น ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดอัตราเงินสมทบ ประเภทประโยชน์ทดแทน และหลักเกณฑ์เงื่อนไขของการได้รับประโยชน์ทดแทนไว้ เพราะฉะนั้นสำนักงานประกันสังคม จึงมีอิสระที่จะเตรียมการศึกษา เพื่อพิจารณากำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องกับแรงงานนอกระบบที่มีความหลากหลายได้ ทั้งนี้คงขึ้นอยู่กับ การสำรวจสถานการณ์ความพร้อม ความเป็นไปได้ของการตอบสนองข้อเสนอของกลุ่มแรงงานนอกระบบ และนโยบายของรัฐบาล ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน จะจริงจังต่อเนื่องเพียงใด

4.3.2 บทบัญญัติมาตรา 40 กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดรายละเอียดการประกันตนโดยสมัครใจ ซึ่งพระราชกฤษฎีกานี้ถือเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีที่จะเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เสนอมาได้โดยไม่ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาพิจารณา

4.3.3 ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กฎหมายไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเหมือนกรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และมาตรา 39 ซึ่ง

หมายความว่า ต้องเสนอรูปแบบอื่นให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาสนับสนุนกองทุนนี้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคกับผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และมาตรา 39 ซึ่งเป็นประชากรวัยแรงงานหรือคนทำงานในสังคมไทยที่รัฐต้องมีนโยบายดูแลเช่นเดียวกัน

4.3.4 เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 และระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วย การรับสมัครและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2551 ที่บังคับใช้ถึงปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญได้ตามตารางที่ 5

ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 40 ควรต้องมีการออกแบบชุดสิทธิประโยชน์และเงินสมทบเป็นที่พอใจต่อแรงงานนอกระบบและควรคำนึงการต่อ ยอดกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่มีฐานมาจากกฎหมายหลักประกันสังคมอื่น และต้องถื่นชุมชนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งต้องมีการประเมินผลชุดสิทธิประโยชน์ และอัตราเงินสมทบ โดยสม่ำเสมอ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการของแรงงานนอกระบบ แต่ละกลุ่มอาชีพเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ใช่มีสิทธิประโยชน์ชุดเดียวและใช้ไปตลอดแบบปัจจุบัน ซึ่งเห็นได้จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีผู้สมัครใจประกันตนตามมาตรา 40 เป็นจำนวนน้อยมากในแต่ละปี คือตั้งแต่ปี 2544 – 2550 มีผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ไม่เกินปีละ 10 คน ปี 2551 มี 47 คน ตามตารางที่ 6

ตารางที่ 5 ประเภทสิทธิประโยชน์ การจ่ายเงินสมทบ และผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40

ประเภทของสิทธิ ประโยชน์	เงื่อนไข			สิทธิประโยชน์ที่ ได้รับ	ผู้มีสิทธิ ได้รับ
	การได้รับสิทธิ ประโยชน์	การจ่ายเงินสมทบ	การสมัครเป็น ผู้ประกันตน		
1. กรณีคลอดบุตร	เป็นผู้ประกันตน มาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือนติดต่อกัน	จ่ายเงินสมทบปีละ 3,360 บาท / คน / ปี	-อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์ -ไม่เป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 39 -ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ - ไม่เป็นโรคตามที่	ค่าคลอดบุตรเหมา จ่าย 3,000 บาท / ครั้ง คนละ ไม่เกิน 2 ครั้ง	ผู้ประกันตน
2. กรณีทุพพล ภาพ	เป็นผู้ประกันตน มาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือนติดต่อกัน		สำนักงานประกัน สังคมประกาศ กำหนด	- ค่ารักษาพยาบาล ตามอาการทุพพล ภาพเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 1,000 บาท - เงินทดแทนการ ขาดรายได้เป็นราย เดือนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตรา สูงสุดของค่าจ้างชั้น ต่ำรายวัน	ผู้ประกันตน
3. กรณีตาย	- ตายด้วยอุบัติเหตุ ได้รับสิทธิทันที - ตายด้วยสาเหตุอื่น มีสิทธิหลังจากเดือน ที่ผู้ประกันตนได้ จ่ายเงินสมทบ			เงินค่าทำศพ 100 เท่าของอัตราสูงสุด ของค่าจ้างชั้นต่ำ รายวัน	ทายาท

ที่มา : สำนักงานพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533



ตารางที่ 6 จำนวนสถานประกอบการ และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และ  
มาตรา 40 ตั้งแต่ปี 2534 – 2551

ปี	สถานประกอบการ (แห่ง)	ผู้ประกันตนโดย บังคับ มาตรา 33 (คน)	ผู้ประกันตนโดย สมัครใจ มาตรา 39 (คน)	ผู้ประกันตนโดย สมัครใจ มาตรา 40 (คน)
2534	30,255	2,925,500	-	-
2535	30,949	3,867,385	-	-
2536	55,623	4,623,607	-	-
2537	65,181	4,970,805	-	-
2538	73,604	5,184,441	18,804	-
2539	82,582	5,589,855	19,436	-
2540	90,656	6,084,822	23,712	-
2541	93,093	5,418,182	47,223	-
2542	100,360	5,679,567	70,354	-
2543	107,228	5,810,140	89,379	-
2544	110,814	5,865,208	118,231	2
2545	301,518	6,900,223	147,415	4
2546	324,079	7,434,237	175,131	10
2547	346,936	7,831,463	200,298	7
2548	362,559	8,225,477	241,929	4
2549	375,705	8,537,801	322,379	3
2550	381,506	8,781,262	400,905	3
2551	382,170	8,779,131	514,422	47

ที่มา : กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สาเหตุที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มีจำนวนน้อย เป็นดังนี้

1. ไม่คุ้มครองประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต
2. อัตราเงินสมทบสูงและจ่ายคราวเดียว คือ 3,360 บาทต่อปี เมื่อเทียบกับฐานรายได้ของแรงงานนอกระบบ หรือผู้มีใช้ลูกจ้างส่วนใหญ่ในสังคม
3. ประโยชน์ทดแทนและหรือเงื่อนไขการได้รับประโยชน์ทดแทนไม่จูงใจเพียงพอ
4. แรงงานมีทางเลือกไปใช้หลักประกันระบบอื่น หรือสวัสดิการที่มีสิทธิประโยชน์ใกล้เคียงกัน โดยจ่ายเงินสมทบจำนวนน้อย และได้รับสิทธิจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับอยู่แล้ว

#### 4.4 ข้อดี – ข้อเสีย ของการเข้าร่วมโครงการประกันสังคมโดยสมัครใจ

##### ข้อดี

1. แรงงานนอกระบบมีอิสระที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ก็ได้
2. เป็นเครื่องมือที่ช่วยแรงงานนอกระบบสามารถรับมือกับความเสียหายจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นเมื่อใด (เช่น การเสียชีวิต / ทุพพลภาพ / บาดเจ็บจากอุบัติเหตุต่างๆ การเจ็บป่วยหนักในกรณีอื่นที่ต้องนอนโรงพยาบาล) หรือในกรณีที่อยู่จะคาดการณ์ได้ในระดับหนึ่ง (เช่น การมีบุตร และชราภาพ)
3. มีความรู้สึกว่ามีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ มีความรู้สึกที่ดีต่อภาครัฐ และให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกิจการที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

##### ข้อเสีย

1. การวางแผนการเงินในระยะยาวทำได้ยาก โดยเฉพาะการประมาณการรายได้ การกำหนดอัตราเงินสมทบ และการออกแบบสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ
2. บุคคลบางส่วนอาจมุ่งแสวงหาสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคม โดยเฉพาะผู้มีปัญหาสุขภาพอยู่แล้ว
3. บุคคลที่มีสุขภาพดี หรือมีศักยภาพสูง อาจไม่สมัครเข้าร่วมโครงการ
4. อาจไม่บรรลุเป้าหมายความมีเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม

5. การติดตามหรือจัดเก็บเงินสมทบเป็นไปได้ยาก เพราะไม่มีที่อยู่อาศัย หรือสถานที่การทำงานที่แน่นอน

6. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ ในข้อมูลข่าวสารด้านประกันสังคมให้ทั่วถึงทำได้ยาก เนื่องจากยังมีบางกลุ่มที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีความรู้น้อย และมีความค้อยโอกาสที่แตกต่างกัน

กรอบการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบเป็นการดำเนินการที่มีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะตามมาตรา 40 การดำเนินการต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากในบริบทของแรงงานนอกระบบมีความแตกต่างกัน อาทิเช่น ประเภทของกลุ่มอาชีพ รายได้ถิ่นฐานที่อยู่ ระดับการศึกษา ฐานะความเป็นอยู่ ฯลฯ ดังนั้น การดำเนินการในลักษณะเป็นขั้นตอน และมีการปรับปรุงรายละเอียดต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องจึงเป็นการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เกิดความสมบูรณ์ขึ้นตามลำดับ

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

การประกันสังคม เป็นการสร้างหลักประกันในการดำเนินชีวิตในกลุ่มของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อรับผิดชอบในการเฉลี่ยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาล และมีรายได้อย่างต่อเนื่อง

เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีสิทธิเข้าถึงสวัสดิการประกันสังคมเพียงทางเดียว คือ สมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 40 แต่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนไม่เท่าเทียมกับผู้ประกันตนภาคบังคับ (ผู้ประกันตนตามมาตรา 33) หรือผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเพียง 3 กรณี คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทูพพลภาพ และกรณีตาย นอกจากนั้นผู้ประกันตนยังต้องจ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว

สำนักงานประกันสังคมได้มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อาทิ จัดให้มีการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ประกอบการอาชีพอิสระทุกสาขาอาชีพโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการของประกันสังคม นอกจากนั้นยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อระดมความคิดเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการในแต่ละด้าน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญในงานประกันสังคม เพื่อดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ให้ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเพิ่มขึ้น

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง พร้อมข้อกฎหมาย ประกอบกับการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รวมทั้งการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม

พ.ศ. 2533 และผลการดำเนินงานการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตามมาตรา 40 ที่ผ่านมา ผลการวิเคราะห์เป็นดังนี้

1. ความแตกต่างระหว่างการจ้างงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบกับแรงงานนอกระบบ พบว่า มีความแตกต่างด้านลักษณะการทำงาน รายได้ ความเสี่ยง และการรวมตัว

2. ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

2.1 ลักษณะของกลุ่มอาชีพเกษตรและชาวประมง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ขับขียานพาหนะรับจ้าง หาบเร่แผงลอย คนรับใช้ คนงานก่อสร้าง และหญิงขายบริการ มีปัญหาแตกต่างกัน แต่ที่เหมือนกันคือมีลักษณะงานไม่มั่นคงและรายได้ไม่แน่นอน

2.2 มีความต้องการจ่ายเงินสมทบจำนวนที่ต่ำ และจ่ายเป็นเดือน

2.3 การเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจตามมาตรา 40

(1) ด้านการปรับปรุงกฎหมายพบปัญหา มีขั้นตอนยุ่งยาก และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนาน

(2) ด้านการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม ด้านอัตรากำลังของบุคลากรมีข้อจำกัด ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลและระบบสารสนเทศต้องมีการจัดเตรียมแนวการวางแผนเรื่องฐานข้อมูล และด้านการประชาสัมพันธ์ประเด็นเนื้อหาที่มีมาก การประชาสัมพันธ์ไม่มีความต่อเนื่องในเนื้อหา

(3) ด้านผู้ประกันตนมาตรา 40 การขึ้นทะเบียนเป็นการสมัครใจ เงินสมทบจ่ายเป็นรายปี และประโยชน์ทดแทนไม่ครอบคลุมเรื่องการรักษาพยาบาล

3. ข้อสังเกตและลักษณะสำคัญของมาตรา 40 บทบัญญัติตามกฎหมายเป็นการเปิดช่องทางให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินการโดยอิสระ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ อัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทน เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร

4. ข้อดีของการเข้าร่วมโครงการประกันสังคมตามมาตรา 40 คือ แรงงานนอกระบบมีอิสระในการที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ก็ได้ ส่วนข้อเสียคือการวางแผนการเงินในระยะแรกทำได้ยาก บุคคลบางส่วนอาจมุ่งแสวงหาสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคม และการติดตามจัดเก็บเงินสมทบเป็นไปได้ยาก เป็นต้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น กล่าวได้ว่า สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการ เพื่อให้มีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ประกอบกับคำแถลงนโยบายด้านแรงงานของนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ต้องการให้แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย และปฏิบัติต่อแรงงาน ด้านสิทธิและคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุผล ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคข้างต้น โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่จะ เข้าสู่ระบบประกันสังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลต้องคำนึงถึงความมั่นคงทางสังคม ดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาลูกจ้างด้านผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

#### (1) ด้านรายได้ในการคำนวณเงินสมทบ

จากการที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระแต่ละสาขาอาชีพมีรายได้ไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ หากจะขยายการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทดแทนให้ครบทั้งหกกรณี คือ กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย อันไม่เนื่องมาจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ อัตราการจ่ายเงินสมทบต้องสูงขึ้น ทำให้เกินความสามารถในการจ่ายเงินของผู้ประกันตน เห็นว่า ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หรือผลกำไรจากการขายสินค้าหรือบริการของแรงงานนอกระบบ ควรให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยต้องมีการแก้ไขกฎหมายค่านิยามของแรงงานนอกระบบในฐานะผู้มีรายได้และไม่มีนายจ้าง มาเป็นนิยามนายจ้างของแรงงานนอกระบบตามความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม โดยให้ความหมายของผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างให้ครอบคลุมถึงผลประโยชน์หรือผลกำไรโดยตรงจากการขายสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ รัฐบาลก็ควรมีส่วนร่วมออกเงินสมทบให้กับผู้ประกันตนอีกส่วนหนึ่งด้วย เพื่อเป็นการลดภาระให้กับประชาชนที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ที่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมมีฐานรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ประกอบกับไม่มีฐานรายได้จากแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือพอที่จะประเมินเงินสมทบแบบสัมพันธ์กับรายได้ในแต่ละกลุ่มอาชีพ ทำให้ไม่สามารถคำนวณเงินสมทบจากรายได้ที่แท้จริง ดังนั้น เงินสมทบที่แต่ละคนต้องจ่ายควรเป็นอัตราเสมอภาค (Flat Rate) คือ กำหนดอัตราจัดเก็บเงินสมทบให้มีอัตราเหมือนกันหรือเท่ากันหมด สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ออกเงินสมทบทุกคน ซึ่งง่ายต่อการบริหาร การกำหนดให้เลือกจ่ายเงินสมทบหลายอัตรา มีความยุ่งยากในการประเมินการจัดเก็บและบริหารจัดการ

## (2) ด้านสิทธิประโยชน์ทดแทน

การจัดความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ควรเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเน้นวัตถุประสงค์คุ้มครองรายได้ หากต้องหยุดทำงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพของตนด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย อุพพลภาพ และชราภาพ หลักเกณฑ์การเกิดสิทธิประโยชน์นี้ ควรคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาคของแรงงานนอกระบบแต่ละสาขาอาชีพ การกำหนดสิทธิประโยชน์ดังกล่าว จะเป็นการสร้างแรงจูงใจการเข้าสู่ระบบประกันสังคมพร้อมกับจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง และเป็นมาตรการป้องกันมิให้สมาชิกประกันสังคมออกจากระบบก่อนเวลาอันสมควร

นอกจากนั้น หากสำนักงานประกันสังคมให้ความคุ้มครองในกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เพราะว่าเป็นระหว่างการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ แรงงานกลุ่มนี้ต้องขาดรายได้ในการดำรงชีพ ก็จะต้องสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มากยิ่งขึ้น

## (3) ด้านระยะเวลาในการเกิดสิทธิ

เมื่อผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบแล้ว ทำให้เกิดสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทน เห็นว่าควรมีช่วงระยะเวลาของการรอคอยการเกิดสิทธิในแต่ละกรณี ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมมีเวลาบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีความคาดหวังสูงในการขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการรอนสิทธิของผู้ประกันตน

## 5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในด้านการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม

### (1) วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ

การจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม นับว่าเป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติอีกประเด็นหนึ่งของการขยายการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากรายได้ที่ได้รับไม่มีระบบการหักภาษี ณ ที่จ่ายเหมือนลูกจ้างในสถานประกอบการ ประกอบกับกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน การจัดระบบเก็บเงินสมทบคราวเดียวทั้งปีอาจก่อให้เกิดปัญหาการไม่มีเงินนำส่ง หากจัดเก็บเงินสมทบเป็นรายเดือนจะเป็นภาระกับผู้ประกันตนที่ต้องนำส่งเงินสมทบทุกเดือน อาจทำให้ล้มเลิกนำส่งจนเกิดปัญหาต้องเสียสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทน และนำไปสู่การสิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตน ซึ่งสาเหตุนี้ได้เกิดขึ้นเป็นประจำกับผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

การนำส่งเงินสมทบควรกำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ทุกคนส่งเงินสมทบผ่านสถาบันการเงิน ที่ทำการไปรษณีย์ Pay at post ร้านสะดวกซื้อที่มีการรับชำระเงินประเภทต่าง ๆ เนื่องจากสถานที่ที่กำหนดให้นำส่งเงินสมทบดังกล่าวกระจายทั่วไปทุกพื้นที่ และแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่คุ้นเคย

### (2) ระยะเวลาการขยายความคุ้มครอง

ควรกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่มุ่งเน้นความสามารถและความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ มากกว่ากำหนดคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงจากลักษณะของกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่ง เพื่อนำไปจัดลำดับกลุ่มอาชีพที่ควรอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองก่อนหรือหลัง เนื่องจากลักษณะร่วมของแรงงานนอกระบบมีความหลากหลายและแตกต่างกันด้านฐานรายได้ และที่มาของรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีนายจ้าง และต้องการสิทธิประโยชน์จากความคุ้มครองประกันสังคมไม่เหมือนกัน และไม่มีหลักเกณฑ์ใดพอที่จะชี้ชัดได้ว่ากลุ่มอาชีพนั้นควรเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนหรือหลังด้วยเหตุผลใด

### (3) การบริหารจัดการ

ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย พัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และปรับปรุงกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายระบบประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบอย่างจริงจัง เช่น การบริหารกองทุนควรแยกออกจากกองทุนประกันสังคมของกลุ่มแรงงานในระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนที่มีอยู่เดิมมีเสถียรภาพใน



ระยะยาว นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาการขึ้นทะเบียนแรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงานนอกระบบ สนับสนุนเครือข่ายองค์กรจัดตั้งแรงงานนอกระบบให้มีส่วนในการแจ้งข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ และการบังคับใช้กฎหมาย หรือการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ จัดเตรียมขยายสถานที่ให้บริการ จัดหาวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การบริการงานประกันสังคมเป็นไปอย่างทั่วถึงถูกต้องและรวดเร็ว

การขยายความคุ้มครองโครงการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบโดยการจัดเก็บเงินสมทบต่ำ สิทธิประโยชน์สูงมากจะทำให้ผู้สนใจเข้าสู่ระบบเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ ปัญหาการขาดทุนในการดำเนินการ และอาจเป็นเครื่องมือในการหาเสียงของนักการเมืองในที่สุด จึงควรมีมาตรการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ของแรงงานนอกระบบจากนักการเมือง อย่างไรก็ตาม การสร้างเครือข่ายการทำงานและผนึกกำลังความร่วมมือขององค์กรนายจ้างให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารแรงงานนอกระบบ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นไปได้มากขึ้น ในขณะเดียวกันวิธีการทำงานต้องมีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ดำเนินการในลักษณะการมีส่วนร่วมในทุกด้าน ทั้งร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผิดชอบจากทุกฝ่าย เพื่อป้องกันฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ที่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของคนแต่ฝ่ายเดียว

#### (4) บุคลากร

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันสังคม ควรเพิ่มทักษะความรู้ ความสามารถ ปรับทัศนคติของบุคลากร จนกระทั่งสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนของงานประสานการทำงานร่วมกับภาคท้องถิ่นชุมชน และกลุ่มแรงงานนอกระบบสาขาอาชีพต่าง ๆ เพราะว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง หากบุคลากรขาดความรู้ในงานของตนหรือมีจำนวนไม่เพียงพอ นโยบายนั้นก็อาจล้มเหลวได้

#### (5) การประชาสัมพันธ์

ควรมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคมผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ และเครือข่ายกลุ่มอาชีพ องค์กรการเงินชุมชน การสร้างสื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ระบบประกันสังคมโดยใช้ช่องทางการเข้าถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง รณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบประกันสังคม

## บรรณานุกรม

- กองความมั่นคง กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย. 2522. ความมั่นคงและประกันสังคม. เอกสารลำดับที่ 64 เล่มที่ 1/2514. นนทบุรี: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.
- ฉมาตมัย มากนวล. 2547. เศรษฐกิจนอกระบบ : มุมมองของระบบบัญชีประชาชาติ. วารสาร เศรษฐกิจและสังคม 41, 2 (มีนาคม – เมษายน), 101 – 105.
- นภาพร อติวานิชพงษ์ และอัญญาวุธ มงคลแก้ว. 2551. ข้อเสนอในการเสริมสร้างสวัสดิการพื้นฐานสำหรับผู้ทำการผลิตที่บ้าน. ในเอกสารประกอบการเสวนาวันที่ 14 มกราคม 2551. ลำพูน: ห้องประชุมคริสต์กรสุทธิธรรมบ้านธิ.
- นิคม จันทร์วิฑูร. 2537. กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์.
- พนารัตน์ สมพงษ์สวัสดิ์. 2549. ความต้องการของกลุ่มรถจักรยานยนต์รับจ้างนอกระบบต่อการเข้าสู่ประกันสังคมศึกษาเฉพาะกลุ่มรถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตอำเภอเมืองจังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดปราจีนบุรี.
- รัตนา จักกะพาก เมตตา วิวัฒน์านุกูล และจุมพล รอดคำดี. 2549. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเรื่อง การประกันสังคมจากสื่อต่างๆ ของผู้ประกันตนเพื่อกำหนดแผนยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ของสำนักงานประกันสังคม. คณะนิเทศศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. 2538. หลักกฎหมายประกันสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. 2534. ความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานประกันสังคม. 2551. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542. นนทบุรี: กองนิติการ.
- สำนักงานประกันสังคม. 2551. รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตาม มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ครั้งที่ 1/2551 – 4/2551. นนทบุรี: สำนักงานพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

- สำนักงานประกันสังคม. การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบใน  
ประเทศไทย. นนทบุรี: กองแผนงานและสารสนเทศ.
- สำนักงานประกันสังคม. รูปแบบการขยายระบบความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอก  
ระบบ. ในรายงานการสัมมนาระดมความคิดเห็นเชิงประจักษ์. นนทบุรี: สำนักงาน  
ประกันสังคม.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554).  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุชาติ เปรมสุริยา. 2551. รายงานความต้องการได้รับความคุ้มครองประกันสังคม ตามมาตรา 40  
วันพุธที่ 7 พฤษภาคม 2551. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม.
- เสกสรร สังขวิสุทธิ. 2547. ความต้องการของแรงงานนอกระบบต่อการเข้าสู่การประกันสังคม  
ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผู้ผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จังหวัดอุทัยธานี.  
วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารและนโยบาย  
สวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุช อภาภิรม. 2546. เศรษฐกิจใต้ดิน : การจอกงามได้ร่มเงาโลกาภิวัตน์. เอกสารข่าวสารทิศทาง  
ประเทศไทยฉบับที่ 17. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อัมพร จุณณานนท์. 2526. ความมั่นคงทางสังคม. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์.
- อาร์ักษ์ พรหมณี. 2551. การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจ  
นอกระบบ. ปรินญาปรัชญาคุณุภัณฑ์บัณฑิต, สาขาวิชาบริหารศาสตร์, สำนักงาน  
บัณฑิตศึกษา, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- Abraham Maslow. 2513. อ้างใน จิราภา เต็งไครรัตน์ และคณะ. จิตวิทยาทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Asian Development Bank. 2550. อ้างใน สมสุตา ผู้พัฒน์ และ จุฬารัตน์ วัฒนะ. การประเมินผล  
การดำเนินงาน โครงการกองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง. สำนักงานส่งเสริมการฝึกอบรม,  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- CNS Market Pro Co.Ltd. 2550. โครงการศึกษารูปแบบวิชาการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครอง  
แก่แรงงานนอกระบบ. กรุงเทพฯ.
- Gillbert, N., Miller, H. & Speech, H. 2503. An Introduction to Social Work Practice. New Jersey:  
Prentice Hall.