



สำนักงานประกันสังคม

เอกสารหมายเลข 2

ผลงานเรื่อง

การบริหารจัดการแรงงาน : ศึกษากรณีการขยายความคุ้มครอง
ประกันสังคมไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามมาตรา 40
แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

โดย

นางสาวสุภาพร สกุลเที่ยงตรง

ตำแหน่ง ประกันสังคมจังหวัด (ผู้อำนวยการต้น)

ตำแหน่งเลขที่ 1266

สำนักงานประกันสังคมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำนักงานประกันสังคม

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม

(นักวิชาการแรงงานเชี่ยวชาญ)

ตำแหน่งเลขที่ 6

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

คำนำ

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศที่มีส่วนสำคัญ ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่สภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องของระบบประกันสังคมที่ยังมีความแตกต่างในประเด็นของการให้สิทธิประโยชน์ระหว่างแรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการกับแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบ

การดำเนินการศึกษาครั้งนี้ เพื่อสะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบ ในการได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม และเพื่อเสนอแนะแนวทางตลอดจนการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมุ่งหวังว่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยเหลือให้ผู้ใช้แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้มีโอกาสและสามารถเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมได้เพิ่มมากขึ้น

ผู้ศึกษาหวังว่าผลงานครั้งนี้ จะเป็นส่วนหนึ่งในการเป็นแรงผลักดันให้มีการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระให้ได้รับความคุ้มครองประกันสังคมได้ทัดเทียมกับแรงงานกลุ่มอื่น ๆ

สุภาพร สกฤตเที่ยงตรง

มิถุนายน 2552

สารบัญ

คำนำ		หน้า
บทที่ 1 บทนำ		
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา		1
มูลเหตุจูงใจในการศึกษา		2
วัตถุประสงค์ในการศึกษา		3
วิธีการศึกษา		4
ขอบเขตของการศึกษา		4
ผลที่คาดว่าจะได้รับ		5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง		
แนวคิดทฤษฎีลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์		6
แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม		9
แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม		10
แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม		13
แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ		17
บทที่ 3 การดำเนินงาน		
ศึกษาจากกฎหมายภายนอก		23
ศึกษาจากกฎหมายภายใน		25
การสัมมนาระดมความคิดเห็น		26
การประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40		30
การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40		38
บทที่ 4 บทวิเคราะห์		
ความแตกต่างระหว่างการจ้างงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจ ในระบบกับแรงงานนอกระบบ		41
ปัญหาของแรงงานนอกระบบ		42

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	ข้อมูลจำแนกการประกอบอาชีพ	27
ตารางที่ 2	ข้อมูลจำแนกรายได้	28
ตารางที่ 3	(ร่าง) ประเภทสิทธิประโยชน์ การจ่ายเงินสมทบ และผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ ตามมาตรา 40 (ใหม่)	39
ตารางที่ 4	ขั้นตอนการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	48
ตารางที่ 5	ประเภทสิทธิประโยชน์ การจ่ายเงินสมทบ และผู้มีสิทธิได้รับ สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 40	56
ตารางที่ 6	จำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 ตั้งแต่ปี 2534 - 2551	57

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. ความต้องการหลีกเลี่ยงความล้มเหลวและความละอาย (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 แต่จะมีอีกหนึ่งฝ่าย 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 ดาย 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 อัมพาต 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 และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่อัตรา 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 สิงหโกวินท์ (2537, น.5) กล่าวว่า การประกันสังคม คือการที่ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยเหลือตนเองและครอบครัว โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและในบางโครงการมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร วางงาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ดังนั้น การประกันสังคมคือระบบสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้ประจำให้มีหลักประกันในการดำรงชีพยามเดือดร้อน โดยให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมมือกันในการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำเงินเหล่านี้มาใช้จ่ายในยามที่สมาชิกมีความเดือดร้อน ไม่สามารถทำงานได้ หรือสมาชิกมีความเสี่ยงอันได้แก่การเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือแม้แต่การว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและมีรายได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้บุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายรายได้และมีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

2.4.2 จุดกำเนิดการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในประเทศเยอรมนีภายใต้การปกครองของ Chancellor Bismarck ในช่วงระหว่างปี 2426 – 2432 โดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Fund) เพื่อนำไปดำเนินการประกันกรณีเจ็บป่วยในปี 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) และมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดจากภาวะความอดอยากเป็นหลัก 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. ธุรกิจของเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้อยู่เพียงลำพังแต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นที่เป็นระบบและเพิ่มขนาดขึ้นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก

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 รถมอเตอร์ไซด์ 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 ความคุ้มครองกรณีว่างงานมุ่งหวังให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง 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 ปลอดภัย 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 จัดทำขึ้นเพื่อรับความ 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
รวม	2,076	100.0

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 กลุ่มฉาปนกิจสงเคราะห์ 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 และการจ่ายเงินสมทบที่เหมาะสม เพื่อเสนอปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม

(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

นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีการรายงานให้ทราบเกี่ยวกับการปรับปรุง วัตถุประสงค์ของการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร 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 อาคารอำนวยการ สำนักงานประกันสังคม มติที่ประชุมให้

(1) เปรียงรัดปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ศึกษายกเลิกพระราชกฤษฎีกา 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