

มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

Measures of Social Security Laws Enforcement on Informal Labors in Thailand

นิกรณ์ ขาวสะอาด¹ และ สุรพล ศรีวิทยา²

Nikorn Kawsard¹ and Suraphol Srivithaya²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

²อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

¹Graduate student in Master of laws Faculty of law

Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000

²Lecturer in Master of Laws Faculty of law Rangsit University Phahonyothin Rd., Lak-hok Patumtanee Thailand 12000

*Corresponding, E mail: nikorn.k03@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการวิจัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยศึกษาถึงการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม รูปแบบการจัดการประกันสังคมที่มีต่อแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ และศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานนอกระบบของไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสนอแนะแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น วิธีการวิจัยใช้วิธีวิจัยจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบทั้งของไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า แรงงานนอกระบบของไทยยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม การทำงานไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ มีปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติที่ออกมารองรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ให้รัดกุมเหมาะสม และเป็นธรรมต่อแรงงานนอกระบบมากที่สุด โดยให้ทราบข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ ว่ามีแรงงานนอกระบบทั้งหมดกี่ประเภท มีรายได้อย่างไร เหมาะสมกับการดำรงชีพในปัจจุบันหรือไม่ และการสร้างทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของแรงงานนอกระบบให้เหมาะสมกับความเป็นจริงของแต่ละอาชีพที่มีกำลังจ่ายอาจต่างกัน เช่น อาจเป็นราย 3 เดือน, 6 เดือนหรือรายปี ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถบริหารจัดการตามความเหมาะสมไม่เดือดร้อน และได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: แรงงานนอกระบบ, การประกันสังคม, ผู้ประกันตน, ประโยชน์ทดแทน

Abstracts

In this article, researcher has the objective to analyze problem on enforcement laws of social security system for informal labors in Thailand by learning the expense of protection to get privilege from social security system, and learning the problem of enforcing laws under the Social Security Act 1990, Section 40, and related laws. Moreover, to also recommend development of social security laws to protect informal labors to get privilege more equitably. In the process of document collection, we studied books, theses, articles and journals to learn about informal labor system in other countries.

From the result of research, we found that most of informal labors did not have laws to control and protect in areas such as appropriate salary, routine job description, and health and security problem. Research focus on act to support Section 40 where informal labors will have more protection; statistics, type of labor, salary and relationship with lifestyle cost were included in document collection. Appropriate funds related to their salary and their job such as plan for collect money every 3 months, 6 months, or yearly for financial support and management of funds will make protection laws under Section 40 to become more effective.

Keywords: informal labor, Social security, Insured person and Benefits

1. บทนำ

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด 38.4 ล้านคน โดยเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งหมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือไม่มียกประกันทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 57.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด

ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศต่าง ๆ ยืนยันว่า แรงงานนอกระบบเผชิญปัญหาคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านไม่เป็นที่รับรู้ ค่าตอบแทนต่ำ ไม่เป็นธรรม งานขาดความมั่นคง งานหนัก มีระยะเวลาทำงานยาวนาน ขาดโอกาสในการพัฒนา

จากปัญหาแรงงานนอกระบบของประเทศ ไทย ยังคงเป็นปัญหาเดิม ๆ ในแต่ละปี จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2557 พบว่า ปัญหาจากการ

ทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทนร้อยละ 52.6 รองลงมาเป็นการทำงานหนักร้อยละ 20.2 และงานที่ทำไม่ได้รับค่าจ้างอย่างต่อเนื่องร้อยละ 15.5 ที่เหลือเป็นปัญหาอื่น ๆ เช่น ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด เป็นต้น

ส่วนปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงานที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ อริยาบถในการทำงาน(ไม่ค่อยได้เปลี่ยนอริยาบถในการทำงาน) ร้อยละ 39.5 มีฝุ่น ควัน กลิ่น ร้อยละ 25.6 และมีแสงสว่างไม่พอร้อยละ 15.1

ส่วนปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่แรงงานนอกระบบประสบส่วนใหญ่ คือ ได้รับสารเคมีเป็นพิษร้อยละ 62.71 เครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตรายร้อยละ 17.2 และทำงานในที่สูง/ได้น้ำ/ใต้ดินร้อยละ 6.0

ปัญหาอุปสรรคในการขยายความคุ้มครอง

แรงงานนอกระบบที่เห็นเด่นชัด คือ แรงงานนอกระบบกัญชาในการจ่ายเงินสมทบ เพราะปัจจุบันมีรายได้ที่ไม่แน่นอนและโดยส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำมาก ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ ผลการสำรวจสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2557 พบว่า รายได้ต่อเดือนของแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ แรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 14,248 บาทต่อเดือน ในขณะที่แรงงานนอกระบบได้รับเพียง 6,437 บาทต่อเดือน และการรักษาพยาบาลของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ ร้อยละ 69.4 ได้รับบาดเจ็บน้อยจึงไม่ได้รับการรักษา รองลงมาร้อยละ 22.9 ไปซื้อยาจากร้านขายยาและนำไปรักษาเอง

การสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชนทั้งประเทศอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นหน้าที่จำเป็นของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาบริหารจัดการ แม้จะมีภาระเพิ่มขึ้นก็ตาม ในการให้การอุดหนุนช่วยเหลือ หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะต่อแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ได้รับความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ใกล้เคียงกับข้าราชการ หรือผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม เพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำหรือแตกแยกในสังคม

ดังนั้นในการพยายามขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานต้องศึกษาปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 และจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง เพื่อสิทธิในการคุ้มครอง และควรปรับปรุงเงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ ช่องทางการขึ้นทะเบียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ และมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงประสบการณ์การให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศต่างๆ

เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบในประเทศไทยต่อไป

2.วัตถุประสงค์

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการศึกษาวิจัยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบและมาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

2.4 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานนอกระบบของไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

3.วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาและประกอบการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ของแรงงานนอกระบบของไทยต่อการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ซึ่งใช้วิธีการค้นคว้า เอกสาร(Documentary

Research) โดยสืบค้นจากเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความทางวิชาการในวารสารต่าง ๆ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ค้นคว้าจากสื่อสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต ผลการเก็บข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับลักษณะของแรงงานนอกระบบ ทั้งอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ รายได้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบ สร้างความเสมอภาคและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ในส่วนของการวิจัยเอกสารนั้น มีการศึกษาข้อมูลต่อไปนี้

3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมโดยตรงจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าเป็นผู้ประกันตนที่ไม่ใช่ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม เป็นต้น

3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษารวบรวมไว้ เช่น สุนทรื ศรีโกไสย ศึกษาพฤติกรรม การดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ และคณะ ศึกษาสวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ เป็นต้น

โดยเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องนำมาเพื่อใช้ในการอ้างอิง ศึกษา วิเคราะห์เรียบเรียงอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบต่อไป

4. ผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า แรงงานนอกระบบไม่ได้เป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมด้วยสาเหตุดังนี้

4.1 แรงงานนอกระบบไม่ทราบถึงสิทธิประโยชน์ กระบวนการสมัคร รายละเอียดในการรับสิทธิประโยชน์ และไม่มีเวลาในการศึกษารายละเอียดด้วยตนเอง

4.2 แรงงานนอกระบบเห็นว่าสิทธิประโยชน์ที่ได้รับยังน้อยกว่าสิทธิประโยชน์การประกันสังคมของแรงงานในระบบ โดยเฉพาะสิทธิในการรักษาพยาบาล

4.3 แรงงานนอกระบบเห็นว่าเงินสมทบที่ต้องจ่ายในแต่ละเดือนนั้นเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับตนเอง จึงไม่ยากที่จะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

4.4 แรงงานนอกระบบเห็นว่าสวัสดิการที่ตนเองได้รับเพียงพอแล้ว ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการ รักษาพยาบาลที่ได้จากบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า การคุ้มครองอุบัติเหตุจากการประกันภัยจาก พรบคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

4.5 โครงการประกันสังคมส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหลักการของการเข้าร่วมโดยบังคับ หมายความว่าทุกคนที่มีคุณสมบัติของสมาชิกตามกฎหมาย ควรจ่ายเงินสมทบ และได้รับประโยชน์ทดแทนของการประกันตามที่โครงการเสนอให้ ซึ่งหมายความว่าโดยหลักการแล้วกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดจะได้รับความคุ้มครอง ฉะนั้นโครงการสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยควรเป็นโครงการโดยบังคับ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่ค้นพบ

4.6 ปัญหาการคุ้มครองไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย (Missing the target) ประชาชนจำนวนมาก ซึ่งต้องการความคุ้มครองด้านการประกันสังคม ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการหรือจ่ายเงินสมทบอย่าง

สมัคร

4.7 การแสวงหาประโยชน์ในการประกันสังคมโดยสมัครเข้าโครงการ (Adverse selection) บุคคลผู้เชื่อว่าตนเองมีโอกาสสูงที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามเงื่อนไขการเกิดสิทธิ เช่น เนื่องจากคนเหล่านี้มีปัญหาด้านสุขภาพอยู่แล้วหรือเพราะวางแผนจะมีบุตรในไม่ช้ามีแรงจูงใจสูงเป็นพิเศษในการเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจมากกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งหมายความว่าสัดส่วนผู้ขอรับสิทธิต่อผู้จ่ายเงินสมทบจะสูงกว่าในโครงการโดยบังคับ (ปรากฏการณ์นี้เป็นที่รู้จักกันดีเรียกว่า “adverse selection”) ซึ่งส่งผลให้เงินสมทบของแต่ละบุคคลจำเป็นต้องสูงกว่าหรือรูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนจำกัดกว่า เพื่อให้มั่นใจถึงความยั่งยืนทางการเงินของโครงการ ในทางกลับกันเรื่องนี้อาจทำให้สมาชิกที่มีสุขภาพไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีรายได้สูง แต่การให้ประโยชน์ทดแทนหลายประเภทหรือครอบคลุมกรณีต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อาจช่วยดึงดูดความสนใจสมาชิกได้หลายกลุ่ม แต่จะต้องเก็บเงินสมทบสูงกว่าหรือต้องการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลมากกว่า

4.8 การวางแผนทางการเงินในระยะยาวทำได้ยาก (Difficult long-term financial planning) ในโครงการโดยสมัครใจ ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการใหม่ ๆ อย่างสมัครใจ การประมาณการรายได้ และค่าใช้จ่ายในอนาคตของโครงการไม่น่าเชื่อถือ ดังนั้นจึงกลายเป็นเรื่องที่ยากกว่า ในการกำหนดอัตราเงินสมทบ และการออกแบบประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสม ซึ่งจะสามารถรับประกันความยั่งยืนในระยะยาว

5. การอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้

แรงงานนอกระบบในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นพบประเด็นอภิปรายว่า มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับโดยกฎหมายขณะเดียวกันต้องให้สอดคล้องกับลักษณะของแรงงานนอกระบบ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ความสามารถในการชำระเงินสมทบ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

จากสมมติฐานของการวิจัยพบว่า แรงงานนอกระบบของไทยควรจะได้รับ การคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากที่สุด แต่เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่ แรงงานนอกระบบของไทยเรายังไม่ให้ความสำคัญต่อการสมัครเป็นสมาชิกประกันสังคมตามมาตรา 40 นี้เท่าที่ควร เพราะขาดแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ ที่ได้รับ ประกอบกับ ภาครัฐเองก็ให้การสนับสนุนหรือสมทบน้อยเกินไป ผลการวิจัยพบว่า แรงงานนอกระบบของไทย ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ในด้านความคุ้มครองที่แท้จริง โดยการปรับการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 40 โดยภาคบังคับภายใต้ความเหมาะสมของคุณสมบัติของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้สามารถจ่ายเงินเข้ากองทุนได้ตามกำลังความสามารถ ทั้งรายเดือน รายปี เพื่อให้มีผลต่อความคุ้มครองและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยพบว่า ระบบสวัสดิการที่มีความจำเป็นมากที่สุด คือ สวัสดิการการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยบุคคล ครอบครัวและเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย รัฐบาลต้องมีสวัสดิการการรักษาที่ครอบคลุมควบคู่กับการชดเชยการขาดรายได้ตามกฎหมายประกันสังคม คุ้มครองกรณีเสียชีวิต และมีเงินออมยามชรา

สอดคล้องกับงานวิจัย สุทัศน์ หา ยิ้มแย้ม

(2543) กล่าวว่า การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์แรงงานนอกระบบ ได้ข้อสรุปว่า การให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังคลุมเครือและไม่ชัดเจนซึ่งมีผลต่อค่าสถิติและพบว่าแรงงานนอกระบบนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในระดับมหภาคและระดับจุลภาคนอกจากนี้ประเด็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญและได้รับกล่าวถึงเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพ การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ และการขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน และแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงได้เอง

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ คือ ควรมีการศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมไปถึงแนวทางในการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ อันนำไปสู่การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพและสร้างเสริมระบบการประกันสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบและครอบครัว

วรรณกรรม กาญจนสุวรรณ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ โดยมุ่งเน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ

นโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการประกอบอาชีพแรงงานนอกระบบ ไม่มีอาชีพเสริมเป็นงานที่มีลักษณะการทำงานแบบรายวัน ซึ่งไม่มีนายจ้าง ระยะเวลาการทำงานต่อวันไม่แน่นอน รายได้ไม่เพียงพอต่อการออม ในกลุ่มแรงงานที่มีความสามารถในการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการในปัจจุบันส่วนมากเป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการกองทุนกู้เงิน ซึ่งมีความต้องการให้กระทรวงแรงงานสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการกองทุนกู้เงิน ซึ่งมีความต้องการให้กระทรวงแรงงานสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และมีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบการจัดสวัสดิการต่อเดือน 100-200 บาท

จากการศึกษาพบอีกว่า ในด้านรูปแบบสวัสดิการ จำแนกตามความจำเป็น การได้รับและระดับความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานนอกระบบนั้น พบว่า ส่วนมากเห็นว่าระบบสวัสดิการที่มีความจำเป็นมากที่สุด คือ สวัสดิการการรักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วยบุคคล ครอบครัวและเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย

เมื่อพิจารณาความต้องการสวัสดิการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน พบว่า แรงงานนอกระบบมีความต้องการสวัสดิการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน 5 อันดับแรก ได้แก่ การรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยบุคคล/ครอบครัว และเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย คิดเป็นร้อยละ 93.66 การให้บริการเงินกู้ฉุกเฉินแก่แรงงานนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 92.49 การออมกรณีบำนาญแก่แรงงานนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 91.5 ผลประโยชน์ค่าตอบแทน การประกันรายได้ขั้นต่ำ และผลประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ คิดเป็นร้อยละ 82.60 และการประกันอุบัติเหตุ การประกันภัยแก่แรงงานนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 81.23

6. บทสรุป

จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุปเนื้อหา รวมถึงมาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของไทยให้ครอบคลุมทั่วถึง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นดังนี้

6.1 ควรจะต้องสร้างความน่าเชื่อถือของระบบประกันสังคมที่มีต่อแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ให้มีประสิทธิภาพของระบบในการให้หลักประกันแก่ผู้ประกันตนอย่างแท้จริง โดยให้ความสำคัญต่อคุณภาพการให้บริการในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอน การรับสมัครเข้าร่วมระบบ การจ่ายเงินสมทบ การคำนวณเงินสมทบ การจัดส่งเอกสารประกอบการสมัครและการเบิกประโยชน์ทดแทน เป็นต้น ความน่าเชื่อถือด้านการบริหารจัดการและคุณภาพในการให้สวัสดิการมีส่วนสำคัญมากในการตัดสินใจเข้าร่วมประกันตนของแรงงานนอกระบบ โดยพิจารณาตามอาชีพของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอาชีพที่มีความหลากหลาย จึงไม่สามารถที่จะกำหนดการจ่ายเงินสมทบอย่างตายตัวได้ ระบบอาจสร้างทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบแก่แรงงานนอกระบบโดยจ่ายเป็นรายเดือน 3 เดือน 6 เดือน หรือรายปี ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถบริหารจัดการจัดสรรเงินสมทบเข้าระบบให้สอดคล้องกับรายรับรายจ่ายตามลักษณะอาชีพของตนเองได้อย่างไม่เดือดร้อน

6.2 ควรจะมี นโยบาย และ กฎหมาย ที่ ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงรายละเอียดที่แตกต่างกันในลักษณะงาน สภาพการจ้างงานของแรงงานนอกระบบ

6.3 ควรจะคงสิทธิการดูแลสุขภาพในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไว้เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานนอกระบบ ในกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และออกแบบสิทธิประโยชน์

คุ้มครองของกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เพิ่มเติมจากการรักษาพยาบาลและบริการทางการแพทย์ เช่น การทดแทนการขาดรายได้ ในระหว่างเจ็บป่วยและคลอดบุตร บำเหน็จชราภาพ เพื่อเป็นเงินออมในอนาคต การคุ้มครองกรณีทุพพลภาพ

นอกจากนั้นต้องมีการกำหนดกลวิธี เพื่อให้แน่ใจว่ามีการประเมินการสมัครเข้าโครงการของแรงงานนอกระบบแต่ละบุคคลเพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลนั้นไม่ได้เป็นสมาชิกของโครงการภาคในระบบ หรือมีสิทธิเข้าอยู่ภาคในระบบ ระบบข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้สามารถสื่อสารทั้งภายในองค์กรเดียวกัน องค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากแรงงานนอกระบบบางคนทำงานนอกระบบเพื่อให้ได้เงินเพิ่มขึ้น ทั้งๆที่ตนเองอยู่ในระบบอยู่แล้ว ระบบข้อมูลข่าวสารต้องสามารถระบุถึงผู้ที่ขึ้นทะเบียนได้ว่าเป็นผู้ที่มีรายชื่อร่วมอยู่ในโครงการแล้วหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขึ้นทะเบียนซ้ำซ้อน เพื่อสนับสนุนจุดประสงค์นั้น การเข้าสู่ระบบประกันสังคมควรมีกลไกที่เหมาะสมในการช่วยแยกแยะสิทธิของแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมโครงการ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรทุกคนต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงเกษตร ในแง่ของสถานที่ทางภูมิศาสตร์และประเภทของพืชผลที่เพาะปลูก การเข้าถึงฐานข้อมูลนี้จะเป็นฐานสำคัญในการแยกแยะเกษตรกรที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการและอาจจะทำให้กระบวนการขึ้นทะเบียนเร็วขึ้นด้วย ข้อเสนอแนะนี้ไม่ใช่จะไม่มีความเสี่ยง เช่นเดียวกับนวัตกรรมและข้อเสนอใหม่ๆ ซึ่งจำเป็นต้องก้าวไปข้างหน้าทั้งที่ไม่มั่นคงและเช่นเดียวกับการดำเนินโครงการประกันสังคมในระยะแรก ซึ่งข้อเสนอแนะนี้ได้เป็นข้อเสนอที่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่นเดียวกับการวางแผนสำหรับแรงงานภาคในระบบ

ซึ่งมีความซับซ้อนน้อยกว่า และสำนักงานประกันสังคมได้แสดงให้เห็นแล้วว่าการสามารถดำเนินโครงการได้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบเป็นอีกความท้าทายที่เชื่อว่าสำนักงานประกันสังคมจะสามารถดำเนินการได้ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนคนไทยทุกคนและเพื่อเป็นการพัฒนาประเทศไทย

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากได้รับการชี้แนะจากคณาจารย์ทุกท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และพันตำรวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง ที่กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้ง ดร.สุรพล ศรีวิथा อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งได้สละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อความถูกต้องและสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยรังสิตและคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณครอบครัว เพื่อนร่วมรุ่น พี่ๆ น้องๆ และเพื่อนร่วมงานทุกๆ คน ที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด คุณค่าและคุณประโยชน์จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบบูชาแด่บิดา มารดา ครูอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

8. เอกสารอ้างอิง

ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ.(2533) กฎหมายประกันสังคม: บทวิเคราะห์และการบังคับใช้. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน.

วิชัย โถสุวรรณจินดา.(2534) หน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานประกันสังคม.(2540) ความรู้เบื้องต้นของกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานครีเอทีฟมาร์เก็ตติ้งแอนด์ซัพพลายเมนท์.

สำนักงานประกันสังคม.(2543) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย.

สำนักงานประกันสังคม.(2540) การขยายความคุ้มครองทางสังคมให้กับภาคในระบบและภาคนอกระบบ.กรุงเทพมหานคร: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ คณะสหวิทยาการแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2538) ความมั่นคงทางสังคม.กรุงเทพมหานคร : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

อำพล สิงห์โกวินท์.(2535) แนวคิดประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: กองวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม.

ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ และคณะ. (2542) แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน .รายงาน การศึกษาวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำนักงานประกันสังคม.(2543) รายงานการศึกษาสถานการณ์ประกันสังคมสำหรับ ณ ประเทศ

- ฟิลิปปินส์ และ ประเทศ มาเลเซีย.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม.
กลุ่มสถิติแรงงาน สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม.
(2557) การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.
2557. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานสถิติ
แห่งชาติ
- สุสัณหา ชุ่มเข้ม.(2543) การประมวลองค์ความรู้
เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ. กรุงเทพ
มหานคร:สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ.(2552) สวัสดิการ
มาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ.
กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช
- Social Security Administration. (1997) Office of
Policy Office of Research Evaluation
OnStatistics. Washington D C: US
Government Printing Office. Employment
Insurance Act Republic of Korea
- Chen, M.A.(2005). Rethinking the Informal
Economy. Research Paper No.2008/10
United Nation University