



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

ปริญญา

พัฒนาสังคม

สังคมศาสตร์

สาขา

คณะ

เรื่อง การเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบ
แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533: กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบ
ในจังหวัดสมุทรปราการ

Into the Social Security System, Voluntary Workers under Section 40 of the Social
Security Act 2533: A Case Study of Labor in the Informal Economic Sector in
Samut Prakan Province

นางสาวณภัทร สุกถนอม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(อาจารย์วีโรจน์ มโนพิโมกษ์, Ph.D.)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รองศาสตราจารย์สิริกร กาญจนสุนทร, วท.ม.)

ประธานสาขาวิชา

(รองศาสตราจารย์สิริกร กาญจนสุนทร, วท.ม.)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รับรองแล้ว

(รองศาสตราจารย์กัญญา วีระกุล, D.Agr.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบ แห่ง
พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533: กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ

Into the Social Security System, Voluntary Workers under Section 40 of the Social Security Act
2533: A Case Study of Labor in the Informal Economic Sector in Samutprakan Province

โดย

นางสาวณภัทร สุดนอม

เสนอ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

พ.ศ. 2556

ฉันทิร สุตถนอม 2556: การเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ของแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ ปรินญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ อาจารย์ที่ปรินญาวิทยานิพนธ์หลัก: อาจารย์ยวีโรจน์ มโนพิโมกษ์, Ph.D. 90 หน้า

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลปัจจัยพื้นฐานและปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมและการเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการทำสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept – interview) กลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง (Purposive sample) ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบทั้ง 8 กลุ่มอาชีพที่สมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จำนวน 15 คน ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคมจากสำนักงานประกันสังคม จำนวน 3 คน

ผลการศึกษา พบว่าแรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มีอายุเฉลี่ย 44.3 ปี มีการประกอบอาชีพอิสระของตนเองในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม และมีส่วนหนึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมมาก่อน สาเหตุที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มีสาเหตุ 3 ประการที่สำคัญ คือหนึ่งการสมัครเข้าเป็นแรงงานในระบบไม่ได้ เพราะมีอุปสรรคในด้านปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล เช่น มีอายุมากไม่สามารถเข้าทำงานในระบบได้ ความรู้ที่น้อย ไม่มีทักษะในด้านวิชาชีพที่ตลาดแรงงานต้องการ ประการที่ 2 ต้องการมีหลักประกันความเสี่ยงเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตเพิ่มจากสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้ และประการสุดท้าย มีทัศนคติที่ดีและมีความเชื่อมั่นในระบบประกันสังคมว่าเป็นระบบที่มีความมั่นคงสูง ดำเนินการโดยรัฐบาล มีค่าใช้จ่ายที่น้อย ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 คือการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านประกันสังคมจากภาครัฐ ซึ่งจัดเป็นกระบวนการแรกในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กลุ่มตัวอย่างตระหนักและเห็นประโยชน์ของระบบประกันสังคม ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน และอัตราเงินสมทบที่จัดเก็บเข้ากองทุนประกันสังคมที่กำหนดไว้ในอัตราไม่มาก แต่ให้สิทธิประโยชน์ที่มากกว่ามูลค่าของเงินที่ต้องชำระ ก็เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนในมาตรา 40 เพราะไม่เป็นการสร้างภาระทางการเงินที่มากในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม สุดท้ายคือการให้สิทธิประโยชน์ที่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรมเพียงพอและช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้ ส่วนการเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ทั้งหมดเลือกรูปแบบที่ 2 ด้วยเหตุผลในเรื่องจำนวนเงินที่จ่ายเพิ่มต่างจากรูปแบบที่ 1 เพียง 30 บาท แต่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นอีก 1 กรณี คือ เงินบำเหน็จชราภาพ

ลายมือชื่อนิติ

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรินญาวิทยานิพนธ์หลัก

Naphat Sudtanom 2013: Into the Social Security System, Voluntary Workers under Section 40 of the Social Security Act 2533: A Case Study of Labor in the Informal Economic Sector in Samut Prakan Province. Master of Arts (Social Development), Major Field: Social Development, Faculty of Social Sciences. Thesis Advisor: Mr. Viroj Manopimoke, Ph.D. 90 pages.

The objectives of this research. To learn the fundamentals and processes into the social security system of workers. And to study the factors that affect access to the social security system and the selection of a voluntary social security coverage under Section 40 of the workers in Samut Prakan province. Using qualitative research methods. Data were collected using questionnaires, semi-structured interviews were conducted in-depth (Indept - interview) with a sample selection method specific as workers run off of Mystery Shopping is insured under Section 40 and 15 people from the labor force. eight formal group interviews with experts, the voluntary social insurance. Office of the Social Security number of the third person.

The results showed that have workers into the social security under Section 40 the average age of 44.3 years is employed in various ways that are not in the Social Security system. And the one who is insured in the social security system before. Into the social security system voluntarily under section 40 because the three major respects. One is that the system does not apply to labor. Because there are obstacles in the fundamentals like personal life can not work the system a little knowledge working in the professional labor market demand incorporates two to collateral risk to strengthen security in the increase of welfare level. the basic state. Finally. Have a positive attitude and confidence in the social security system. That the system is stable. Operated by the government. It costs less. Factors that affect the application of section 40 to be insured is to publicize information on the social security of the state. The first process is to create awareness and knowledge to sample the benefits of the social security system. Which led to the decision to apply to be insured. Stored rate contributed to the social security fund is set at not more. But the benefits are more than worth the money paid. The factors that motivate prospective applicants are insured in Section 40 is not a huge financial burden to pay social security contributions. Finally, the benefits are clear and concrete enough to help alleviate the suffering. To select the coverage of the Social Security voluntary under all 40 select the second reason, the amount paid to differ from a one only 30, but has been covered up to one case. The old age pension.

Student's signature

Thesis Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความกรุณาและช่วยเหลือสนับสนุนจากคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร. วิโรจน์ มโนพิโมกษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ สิริกร กาญจนสุนทร อาจารย์แพทย์ พยอมยนต์ และอาจารย์กังสดาล เขาวัดนกุล ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ให้ข้อคิดเห็นและให้แนวทางในการทำวิจัย

ความสำเร็จและคุณค่างานวิจัยนี้ขอมอบแด่ คุณแม่ศศิพันธ์ กานนทร์รังสี และคุณลุงสันติ กานนทร์รังสี ตลอดจนผู้ที่คอยเป็นกำลังใจและแรงผลักดันที่สำคัญในชีวิตคือครอบครัวของข้าพเจ้า (คุณวุฒิภัทร ค.ญ.ศุภลิตา และ ค.ช.ศตะคุณ หอเจริญ)

ณภัทร สุธดนม
มีนาคม 2556

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง	(3)
สารบัญภาพ	(4)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การศึกษา	4
ประโยชน์ที่ได้รับ	5
ขอบเขตของการวิจัย	5
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	5
บทที่ 2 การตรวจเอกสาร	8
แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมภาคสมัครใจ	8
แนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคม	19
แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ	22
แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	29
งานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
กรอบแนวคิดในการวิจัย	40
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	41
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	42
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	43
การเก็บรวบรวมการข้อมูล	44
การวิเคราะห์ข้อมูล	44
บทที่ 4 ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์	46
ผลการวิจัย	46
ข้อวิจารณ์	69

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	71
บทสรุป	71
ข้อเสนอแนะ	76
เอกสารและสิ่งอ้างอิง	79
ภาคผนวก	83
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็น ผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40	84
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์ที่ใช้สอบถามผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม	88
ประวัติการศึกษาและการทำงาน	90

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	จำนวนผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของจังหวัดสมุทรปราการ	4
2	รูปแบบการเกิดสิทธิประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ 1 และ 2	15
3	แสดงคุณลักษณะกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 15 คน	43
4	แสดงจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40	48
5	แสดงสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับจำแนกตามผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 และจำแนกประโยชน์ทดแทน	49
6	แสดงรูปแบบการเกิดสิทธิเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2	51
7	แสดงจำนวนผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ทั่วประเทศ	52
8	แสดงคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ในเชิงลึก จำนวน 15 ราย	53
9	แสดงการกระจายตัวตามภาวะด้านประชากรของแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในอัตราร้อยละ	54
10	แสดงภาวะการกระจายตัวตามภาวะด้านสังคมของแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในอัตราร้อยละ	56

สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

1

กรอบแนวคิดการวิจัย

40



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นสังคมที่อยู่ในภาวะของการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว โดยเฉพาะการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ จากสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิม (Traditional agriculture) มาสู่สังคมอุตสาหกรรม (Industrial society) ที่ต้องใช้ความรู้ และเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนช่วยในกระบวนการผลิต มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น มีการไหลเวียนของเม็ดเงินทั้งในและนอกประเทศ อันเป็นดัชนีชี้วัดการเจริญเติบโตของประเทศโดยรวม ที่มีฐานการผลิตและการจ้างงานตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ และส่วนใหญ่ใช้แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานในกระบวนการผลิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ได้เสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบว่าแรงงานกลุ่มนี้มีบทบาทในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างทัดเทียม ไม่แตกต่างจากแรงงานในระบบ และยิ่งกว่านั้นกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายเป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่แรงงานมากกว่า 24.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไม่ต่ำกว่าปีละ 2 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 43 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ประเทศต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้ผู้ประกอบการมีการปลดและลดพนักงานออกเป็นจำนวนมาก โลกแห่งการทำงานของแรงงานก้าวสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ แรงงานหันหลังให้แก่การเป็น “ลูกจ้าง” แล้วหันมาประกอบอาชีพอิสระ (Free agent) ที่อยู่นอกระบบ ที่ไม่ต้องมีใครเป็นนายจ้าง โดยพึ่งพาความรู้ความสามารถของตนเองด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจและความคาดหวังในเรื่องรายได้ที่งดงามตามมา รับทำงานอิสระในลักษณะต่างๆ ซึ่งเป็นเศรษฐกิจระบบหนึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งเรียกโดยรวมเรียกว่า เศรษฐกิจนอกระบบ และการขยายตัวเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจนอกระบบมาจากปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการคือ 1) การเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออก 2) การที่ภาคอุตสาหกรรมต้องการลดต้นทุนการผลิต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายพัฒนารูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย

และชั้นซ็อน 3) กำลังแรงงานจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานปกติได้ เพราะขีดจำกัดของการจ้างงานในระบบที่เป็นทางการและมีเงื่อนไขเพิ่มมากขึ้นในการจ้างงานที่มีคุณภาพ จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีจำนวนแรงงานนอกระบบสูงถึง 24.6 หรือร้อยละ 62.6 มากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยมีจำนวนถึง 15.1 ล้านคน หรือร้อยละ 61.4 รองลงมาทำงานอยู่ในภาคการค้าและบริการ ร้อยละ 29.7 และภาคการผลิต ร้อยละ 8.9 และเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปี 2554 พบว่าผู้ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบในช่วง 6 ปีที่ผ่านมาก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของผู้มีการศึกษาไม่สูงนักจบการศึกษาในระดับประถมศึกษา และต่ำกว่ามากที่สุดประมาณ 16 ล้านคน หรือร้อยละ 65.1

ในแผนแม่บทด้านแรงงานปี พ.ศ. 2550 - 2554 มีการกำหนดให้การขยายความคุ้มครองด้านการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ และเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ด้านแรงงานในการส่งเสริมความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ การส่งเสริมสนับสนุน ดำเนินการศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประกันสังคม และคุ้มครองแรงงานในระบบและการขยายการคุ้มครองแรงงานสู่แรงงานนอกระบบในแผนแม่บทด้านแรงงานกระทรวงแรงงานปี (พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2552 - 2555) ของกระทรวงแรงงานที่กำหนดแผนการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล คือทุกคนไม่ว่าจะทำงานใน (Formal Sector) หรือนอกระบบ (Informal Sector) ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย สร้างหลักประกันทางสังคม ส่งเสริมคุณภาพชีวิต พัฒนาระบบคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมในการทำงานและพัฒนารูปแบบการให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ เช่นการสร้างหลักประกันสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงและจะได้รับการจัดระบบและการคุ้มครองตามสิทธิต่างๆ ให้เทียบเท่ากับผู้ที่อยู่ในระบบ

ซึ่งได้หยิบยกเรื่องการขยายระบบสวัสดิการในระบบประกันสังคมเพื่อแรงงานนอกระบบเข้ามาเป็นหนึ่งในวาระเร่งด่วนเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย หรือที่เรียกว่านโยบายประชานิยม ซึ่งมีการปรับปรุงการจัดสวัสดิการแก่แรงงานนอกระบบภายใต้มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยรัฐจะร่วมออกเงินสมทบ และให้ความคุ้มครองในกรณีทุพพลภาพ เสียชีวิต และเงินชดเชยกรณีเจ็บป่วย และหากต้องการได้รับบำเหน็จชราภาพเพิ่มก็ให้จ่ายเงินสมทบเพิ่ม โดยกำหนดรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ไร่ 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม (รูปแบบที่ 1) ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 100 บาท ต่อเดือน ประชาชนจ่ายเงิน 70 บาท รัฐบาลสมทบ 30 บาท จะได้รับสิทธิเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เงินค่าทำศพ

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม (รูปแบบที่ 2) ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 150 บาท ต่อเดือน ประชาชนจ่ายเงิน 100 บาท รัฐบาลสมทบ 50 บาท จะได้รับสิทธิเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เงินค่าทำศพ เงินบำเหน็จชราภาพ (เงินออมกรณีชราภาพ)

สำนักงานประกันสังคม ได้เปิดรับสมัครแรงงานนอกระบบเข้าเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา มีจำนวนผู้สมัครรวมทั้งประเทศนับถึงปัจจุบันเพียง 1,200,000 คน จากจำนวนแรงงานนอกระบบทั่วประเทศ 24.6 ล้านคน ซึ่งดูเหมือนว่าโครงการนี้จะไม่สามารถจูงใจกลุ่มแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ส่วนเหตุผลหลักที่ทำให้ไม่จูงใจ มีหลายสาเหตุ แต่ที่สำคัญที่สุดคือสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างจากแรงงานในระบบค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบต้องการประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่ทุกคนมีความเสี่ยงสูงสุดที่จะประสบเหตุดังกล่าวเมื่อเทียบกับกรณีอื่นแต่ก็มิได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และสาเหตุอีกประการหนึ่งคือ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเรื่องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 (เสกสรรค์ สัจบริสุทธิ์, 2547: 3)

จังหวัดสมุทรปราการที่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา นั้น มีแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพต่างๆ อยู่ประมาณ 195,881 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) ด้วยสภาพการทำงานและวิถีชีวิตที่แตกต่างกันในแต่กลุ่มอาชีพ และการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ การจ้างงานที่มีการแข่งขันสูงและอยู่ในสภาวะความเสี่ยง การดิ้นรนเพื่อให้ตนเองและครอบครัวอยู่รอดการมีหลักประกันในชีวิตจึงเป็นสิ่งที่พวกเขาปรารถนา แม้ว่าสำนักงานประกันสังคมจะเปิดโอกาสในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมในแก่แรงงานนอกระบบในภาคสมัครใจตามมาตรา 40 แล้วก็ตามแต่มีผู้สมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ในจังหวัดสมุทรปราการ เพียง 13,910 คน

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของจังหวัดสมุทรปราการ

จังหวัดสมุทรปราการ	รูปแบบที่ 1 (คน)	รูปแบบที่ 2 (คน)
อำเภอเมือง	40	9,506
สาขาอำเภอพระประแดง	17	3,735
สาขาอำเภอบางเสาธง	9	5,372
รวม	66	13,844

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม (2555)

และจากจำนวนผู้สมัครที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 จะมองเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนในเรื่องการตัดสินใจเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 ที่แรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดเลือกรับความคุ้มครองถึงร้อยละ 99.53 จึงทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะศึกษาว่า ปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม และการเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่นำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการระบบประกันสังคม ให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รับประโยชน์สูงสุด และมีหลักประกันที่มั่นคงในชีวิต และตอบสนองความต้องการที่แท้จริงได้เท่าเทียมกันและเข้าถึงสวัสดิการสังคมทั่วทุกคน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและการปรับปรุงระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
2. เพื่อศึกษาข้อมูลปัจจัยพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างและปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมและการเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ

ประโยชน์ที่ได้รับ

การศึกษาครั้งนี้จะทำให้ได้ทราบความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบในเชิงลึก ที่มีต่อระบบประกันสังคมและรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 และนำผลการศึกษาที่ได้ไปประกอบการพิจารณาเพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 และจัดทำข้อเสนอแนะในเรื่องความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เสนอต่อสำนักงานประกันสังคม และปรับปรุงระบบงานในด้านต่างๆ เพื่อสร้างความเท่าเทียมในระบบประกันสังคม

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะแรงงานนอกทั้ง 8 กลุ่มอาชีพในจังหวัดสมุทรปราการ โดยการสัมภาษณ์ในเชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 15 คน จากการคัดเลือกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง (Purposive sample) ซึ่งทางสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดรหัสกลุ่มอาชีพไว้ดังนี้

- 0100 เกษตรกรรม
- 0200 ยานพาหนะรับจ้าง
- 030 รับจ้าง/รับเหมา
- 040 รับงานไปทำที่บ้าน/รวมกลุ่มกันทำของ OTOP
- 0500 ค้าขาย (รวมหาบเร่/แผงลอย)
- 0600 ช่างฝีมือ
- 0700 อาชีพอิสระ
- 080 ผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หมายถึง ผู้ประกันตน ซึ่งมีอายุจ้างตามมาตรา 33 ที่สมัครใจเป็นผู้ประกันตนโดยจ่ายเงินสมทบด้วยตนเอง และมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

ประโยชน์ทดแทน หมายถึง สิทธิประโยชน์ที่แรงงานนอกระบบภาคสมัครใจตามมาตรา 40 จะได้รับและกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้แต่ไม่มีนายจ้างหรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม และได้จำแนกแรงงานนอกระบบออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1. กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของผู้รับจ้างตามฤดูกาล (ลูกจ้างภาคเกษตร) ลูกจ้างในกิจการประมง และผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว

2. กลุ่มประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา หาบเร่แผงลอย เจ้าของร้านขายของ หนายความ แพทย์ ทันตแพทย์

3. สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดรหัสกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบไว้ ดังนี้

- 0100 เกษตรกรรม
- 0200 ยานพาหนะรับจ้าง
- 0300 รับจ้าง/รับเหมา
- 0400 รับงานไปทำที่บ้าน/รวมกลุ่มกันทำของ OTOP
- 0500 ค้าขาย (รวมหาบเร่/แผงลอย)
- 0600 ช่างฝีมือ
- 0700 อาชีพอิสระ
- 0800 ผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม หมายถึง รูปแบบความคุ้มครองตามหลักการเงื่อนไขของระบบประกันสังคมและการให้สิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมี 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 หมายถึง จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน เข้ากองทุนประกันสังคม โดยที่ประชาชนจ่าย 70 บาท รัฐบาลอุดหนุน 30 บาท โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ กรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ และประสบอันตราย หรือ กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต

รูปแบบที่ 2 หมายถึง จ่ายเงินสมทบ 150/เดือนเข้ากองทุนประกันสังคม โดยที่ประชาชนจ่าย 100 บาท รัฐบาลอุดหนุน 50 บาท โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 4 กรณี คือ กรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ และประสบอันตราย หรือ กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพอีก 1 กรณี

อัตราเงินสมทบ หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดและจัดเก็บเงินจากรัฐและจากผู้ประกันตน โดยสมัครใจตามมาตรา 40 เข้ากองทุนประกันสังคม

หลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 หมายถึง คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์สำหรับการสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

การเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 หมายถึง วิธีการ ขั้นตอนกระบวนการ และการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

ในการศึกษาเรื่องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ 2533 กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ ผู้วิจัยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมภาคสมัครใจ
2. แนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคม
3. แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ
4. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ
5. งานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นประเด็นของการแสดงความคิดเห็นในเชิงลึกของกลุ่มแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ ที่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ซึ่งประเด็นแรกที่ต้องกล่าวถึงคือแนวคิดเกี่ยวกับการประกันตนภาคสมัครใจ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร หลักเกณฑ์และการครอบคลุมสิทธิประโยชน์มีอะไรบ้าง ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพกว้างของวัตถุประสงค์ในการดำเนินการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมภาคสมัครใจ

การประกันสังคมที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลักการที่ไม่แตกต่างกัน เนื่องจากการประกันสังคมเป็นโครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกระบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดขึ้นด้วยการให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตนเองหรือครอบครัว โดยร่วมกันเลี้ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออก

เงินสมทบเข้ากองทุนที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้าง ลูกจ้าง และในบางประเทศมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน ชราภาพ เป็นต้น ดังนั้นการประกันสังคมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข (สำนักงานประกันสังคม, 2543: 11-13)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (1989) ได้กำหนดหลักการของการประกันสังคม ไว้ดังนี้

1. การประกันสังคมจะมีการบริหารทางการเงินโดยวิธีการจัดเก็บเงินสมทบ ซึ่งโดยปกติมักมาจากการสมทบของนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้รัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบหรือให้เงินอุดหนุนอื่นๆ ด้วยหรือไม่ก็ได้
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้นจะเป็นลักษณะของการบังคับ ซึ่งมีข้อยกเว้นน้อยมาก
3. เงินสมทบที่จ่ายมานั้น จะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ ซึ่งต้องนำไปจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามที่กำหนดและนำไปใช้ในการบริหาร
4. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุน เพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
5. สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนขึ้นอยู่กับว่าได้เงินสมทบที่เป็นไปตามเงื่อนไขโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นหรือการตรวจสอบรายได้แต่อย่างใด
6. อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนจะมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ประกันตน
7. การประกันสังคมกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน โดยทั่วไปจะมาจากการสนับสนุนทางการเงินจากนายจ้างแต่เพียงผู้เดียว โดยอาจมีรัฐช่วยจ่ายเงินอุดหนุน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายความมั่นคงทางสังคมและเป็นหลักประกันแก่บุคคลทั่วไปที่เป็นแรงงานนอกระบบที่พระราชอาณาจักรดำเนินการให้ความคุ้มครองนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ใช้บังคับภายใน 4 ปีนับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ใช้บังคับ ดังนั้น จึงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดไว้ และได้เข้าสู่ประกันสังคมโดยสมัครใจ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน

ผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หมายถึง ผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 และมาตรา 39 ที่สมัครใจเป็นผู้ประกันตนโดยจ่ายเงินสมทบด้วยตนเอง และมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างการรักษาหรืออยู่ในสภาพการใช้เครื่องช่วยหายใจ หรือไม่เป็นโรคต้องห้าม หรือโรคยกเว้น เช่น วัณโรคระยะสุดท้าย โรคพิษสุราเรื้อรัง โรคจิต โรคหรือการประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการใช้สารเสพติด

หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ภายในเดือนมกราคมของทุกปี ตามอัตราเงินสมทบ ดังนี้

1. ปี พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2538 ปีละ 2,880 บาท
2. ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2540 ปีละ 3,110 บาท
3. ปี พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2542 ปีละ 3,360 บาท

ปีต่อไปปีละ 3,360 บาท

ประโยชน์ทดแทนและความคุ้มครองที่ให้แก่ผู้ประกันตน โดยสมัครใจตามมาตรา 40 ได้แก่ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพและกรณีตาย เจ็บป่วย วิธีการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้เป็นไปที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

การกำหนดประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จะได้รับมีเพียง 3 ประเภท คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพและกรณีตายเท่านั้น (มาตรา 6) โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ประกันตนอิสระต้องการประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชน

ทุกคนมีความเสี่ยงสูงสุดที่จะประสบเหตุดังกล่าวเมื่อเทียบกับกรณีอื่นแต่ก็มิได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาทำให้ผู้ประกันตนแบบอิสระได้รับประโยชน์ทดแทนน้อยกว่าผู้ประกันตนแบบบังคับ จึงไม่เป็นธรรมนอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการของการประกันสังคมที่ส่งเสริมให้มีการเฉลี่ยความเสมอภาคระหว่างประชาชนทุกอาชีพ โดยเหตุนี้จึงไม่สามารถจูงใจให้มีบุคคลที่มีอายุจ้างเข้าสู่ระบบประกันสังคมในประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 และมียอดผู้สมัครเข้าโครงการตามกฎหมายฉบับนี้เพียง 78 คน (ฝ่ายวิชาการและแผนงานสำนักงานประกันสังคม ตุลาคม 2537–เมษายน 2554) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ในระบบประกันสังคมไม่จูงใจและไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศได้ จึงนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงและขยายความคุ้มครองการประกันสังคมตามมาตรา 40 ตามนโยบายประชาวิวัฒนาในปี พ.ศ. 2552

การปรับปรุงและขยายความคุ้มครองการประกันสังคมตามมาตรา 40

การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและแรงงานนอกระบบ และมาตรฐานแรงงานโดยรวม ตามนโยบายประชาวิวัฒน์ของรัฐบาลและเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคคน และความคุ้มครองทางสังคม ว่าด้วยการปรับปรุงระบบความคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีความสอดคล้องแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน ในการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานตามภารกิจด้านประกันความมั่นคง โดยการขยายขอบข่ายความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบอย่างเหมาะสมและทั่วถึงเท่าที่จะทำได้

สำนักงานประกันสังคมได้จัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินงานประกันสังคมระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2548-2552) โดยมีเป้าหมาย คือ แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมทั่วหน้า โดยถือว่าระบบประกันสังคมทั่วหน้าอาจระบุได้ในระยะยาว และสำหรับในระยะสั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายรวมทั้งระยะเวลาการดำเนินการเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม ทั้งทางด้านทรัพยากรและความสำเร็จ โดยกำหนดกลยุทธ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ดังนี้

1. การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้บริการทางสังคม สำหรับแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะที่แตกต่างจากแรงงานในระบบ ที่สำนักงานประกันสังคมให้ความคุ้มครอง จึงน่าจะมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ ทั้งในเรื่องของการคิดคำนวณรูปแบบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบ การจัดประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนการตรวจสอบการรับสิทธิประโยชน์ มีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ

1.1 ศึกษา รวบรวมข้อมูลสถิติเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและสังคม

1.2 กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธียุทธศาสตร์การขยายความคุ้มครอง

1.3 จัดทำประชาพิจารณ์ รูปแบบดำเนินการ

1.4 เสนอกรอบแนวทางการขยายความคุ้มครองต่อคณะกรรมการประกันสังคม กระทรวงแรงงานและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.6 จัดประชุมเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ

1.7 ทดลองให้มีการขึ้นทะเบียน รับเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนตลอดจนมีการประเมินผลก่อนที่จะนำไปใช้

2. การพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้เพื่อรองรับการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคม และ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง ต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรให้เข้าใจหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการทำงาน

3. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการบริหารจัดการ และการให้บริการแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอกระบบมีลักษณะกระจายอยู่ทั่วประเทศ ต้องมีระบบสารสนเทศที่เหมาะสมเพื่อรองรับการดำเนินงาน อำนวยความสะดวกในการบริหารงานนอกระบบ

4. การปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกฎหมายฉบับปัจจุบันยังไม่มีที่เหมาะสมและเอื้อประโยชน์แก่แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ สมควรมีการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ

5. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ นั้นยังเป็นเรื่องใหม่ กลุ่มเป้าหมายยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ สิทธิประโยชน์ และวิธีการใช้สิทธิ ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึงเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการประกันตนภาคสมัครใจ

6. การปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับภารกิจที่ขยายตัวมากขึ้น ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการภายในเพื่อให้ดำเนินการมีความคล่องตัว

คณะทำงานจัดเตรียมรายละเอียดการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ ได้มีการประชุม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2548-18 มกราคม 2549 เพื่อพิจารณาข้อมูลลงสิทธิประโยชน์ประกอบการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ อัตราเงินสมทบ ประเภทของสิทธิประโยชน์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการขึ้นทะเบียน การจ่ายเงินสมทบ และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ สรุปประเด็นได้ ดังนี้

1. การเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจต้องมีการขึ้นทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากสำนักงานประกันสังคม
2. ต้องมีการแสดงตน (พร้อมกับแสดงบัตรประจำตัวประชาชนตัวจริง)
3. การรับรองตนเองตามรายละเอียด และคุณสมบัติการเป็นสมาชิกของการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด ได้แก่
 - 3.1 ต้องไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และมาตรา 39
 - 3.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์
 - 3.3 การไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างการรักษา หรืออยู่ในสภาพการใช้เครื่องช่วยหายใจ

3.4 ต้องไม่เป็นโรคต้องห้าม หรือโรคยกเว้น เช่น วัณโรคระยะสุดท้าย โรคพิษสุราเรื้อรัง โรคจิต โรคหรือการประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการใช้สารเสพติด

4. ครั้งแรกของการสมัครเป็นผู้ประกันตน จะต้องมีการขึ้นทะเบียนและจ่ายเงินสมทบในคราวเดียวกัน

5. การเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกันตนตาย เป็นทุพพลภาพ และเข้าเป็นผู้ประกันตน มาตรา 33 และไม่นำส่งเงินสมทบเกินกำหนดวันครบรอบการจ่ายเงินสมทบ

สำหรับกรอบแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคมได้กำหนด ดังนี้

1. แรงงานนอกระบบ ได้แก่ ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และมีนายจ้าง และให้รวมถึง ผู้ที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมปัจจุบันสามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ

1.1 ผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของรับจ้างตามฤดูกาล แรงงานในกิจการประมง และผู้รับจ้างทำงานบ้าน

1.2 ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำวานรับจ้างหรือบริการทั่วไป ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือ เช่น หาบเร่ แผงลอย สถาปนิก นักเขียน นักแสดง ทนายความ และแพทย์

2. ผู้เข้าร่วมโครงการต้องมีอายุระหว่าง 15 - 60 ปี ทุกพื้นที่และให้เข้าสู่ระบบโดยความสมัครใจตามเป้าหมายสะสม ดังนี้

2.1 ปี 2550 จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการฯ 1.00 ล้านคน

2.2 ปี 2551 จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ 1.50 ล้านคน (ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นไปเพิ่มขึ้นอย่างน้อยปีละ 0.50 ล้านคน)

3. ด้านสิทธิประโยชน์ แรงงานนอกระบบจะได้รับความคุ้มครอง 5 กรณี ได้แก่ กรณี ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย และชราภาพ

4. การประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบภาคสมัครใจตามมาตรา 40 กำหนดเป็น 2 รูปแบบสิทธิประโยชน์ ดังนี้

โดยปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้เป็น 4 กรณี ได้แก่ ชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต และบำเหน็จชราภาพ จึงได้มีรูปแบบทางเลือก 2 รูปแบบ โดยสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 2 (กรณีคลอดบุตร ได้รับสิทธิบัตรทองอยู่แล้ว) โดยจ่ายเงินสมทบเป็นเดือน โดยสามารถเลือกชำระ เงินสมทบได้ 2 แบบ คือชำระเดือนละ 150 บาท และเดือนละ 100 บาท และเมื่อได้จ่ายเงินสมทบจน ครบระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้สมัครเข้าประกันตนดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ทดแทน

ตารางที่ 2 รูปแบบการเกิดสิทธิประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างรูปแบบความคุ้มครองที่ 1 และ รูปแบบความคุ้มครองที่ 2

รายการ	รูปแบบที่ 1 (100 บาท)	รูปแบบที่ 2 (150 บาท)
เงินชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วย	/	/
ทูพพลภาพ	/	/
เสียชีวิต	/	/
บำเหน็จชราภาพ		/

ที่มา: สำนักงานประกันสังคมและกระทรวงแรงงาน (2554)

จากตารางที่ 2 แสดงทางเลือกการเกิดสิทธิประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างรูปแบบสิทธิ ประโยชน์ที่ 1 และรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่ 2 ซึ่งสามารถอธิบายตามรายการสิทธิประโยชน์ที่จะ ได้รับในแต่ละทางเลือกซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันคือใน

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม (รูปแบบที่ 1) จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือนเข้า กองทุนประกันสังคม โดยที่ประชาชนจ่าย 70 บาท รัฐบาลอุดหนุน 30 บาท โดยจะได้รับสิทธิ ประโยชน์ 3 กรณี คือ กรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ และประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ได้รับเงิน ชดเชย 200 บาท/วัน ไม่เกิน 20วัน/ปี เมื่อต้องนอนโรงพยาบาลอย่างน้อย 2 วันขึ้นไป จ่ายเงินสมทบ

อย่างน้อย 3 ใน 4 เดือน กรณีทุพพลภาพ ได้รับการชดเชยตามการจ่ายเงินสมทบคือ จ่าย 6 ใน 10 เดือน รับ 500 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี จ่าย 12 ใน 20 เดือน รับ 650 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี จ่าย 24 ใน 40 เดือน รับ 800 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี จ่าย 36 ใน 60 เดือน รับ 1,000 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี และกรณีเสียชีวิต ได้รับเงินก้อน ค่าจัดการศพ 20,000 บาท จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 6 ใน 12 เดือน

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม (รูปแบบที่ 2) จ่ายเงินสมทบ 150/เดือน เข้ากองทุนประกันสังคม โดยที่ประชาชนจ่าย 100 บาท รัฐบาลอุดหนุน 50 บาท โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณี โดยจะได้รับเงินก่อนจากการออมขั้นต่ำ 50 บาทในแต่ละเดือน เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือเมื่อไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันต่อทั้งนี้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้น สามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท

ปัจจุบัน ได้เปิดให้แรงงานนอกระบบได้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน โดยสมัครใจตามมาตรา 40 ได้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป

ข้อดีของการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

ข้อดีต่อนายจ้าง นายจ้างจะได้รับประโยชน์มากขึ้นจากการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบที่นายจ้างว่าจ้างให้ผลิตสินค้าหรือทำงานให้นายจ้าง เนื่องจากแรงงานนอกระบบจะมีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี จึงสามารถทุ่มเทการทำงานให้แก่ นายจ้าง ได้อย่างเต็มที่ ผลผลิตจะเพิ่มมากขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น

ข้อดีต่อลูกจ้าง แรงงานนอกระบบที่มีนายจ้างจะมีหลักประกันความมั่นคงในการหาเลี้ยงชีพ และครอบครัว สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่เพื่อการทำงาน ได้อย่างเต็มกำลัง ไม่มีความหวั่นวิตกว่า จะต้องเดือดร้อนกันไป ประสบปัญหาจากการทำงาน ส่วนแรงงานนอกระบบที่ไม่มีนายจ้าง เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ชาวประมง หาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ก็จะมีความรู้สึกว่ามีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ มีความรู้สึกที่ดีต่อภาครัฐและให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกิจการที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ทั้งยังมีความมั่นใจว่าเงินสมทบที่จะจ่ายเข้ากองทุน

ประกันสังคม จะให้ผลตอบแทนและความคุ้มครองที่คุ้มค่าเมื่อเกิดปัญหาเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น การขาดรายได้หรือรายได้ลดลงอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย หรือ ประสบอันตราย การคลอดบุตร การทุพพลภาพ การตาย การสงเคราะห์บุตรที่อยู่ในวัยเยาว์ และการเป็นผู้สูงอายุทำงานต่อไปไม่ได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ย่อมส่งผลดีต่อแรงงานนอกระบบโดยตรงและอย่างต่อเนื่อง

ข้อดีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การประกันสังคมเป็นการพัฒนามนุษย์ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่จะให้ประเทศชาติประสบความสำเร็จจึงต้องทำให้ประชาชนทุกคนมีคุณค่าในชีวิตมีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

ข้อดีต่อการจัดการความเสี่ยง แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายด้าน เช่น ความเสี่ยงเกี่ยวกับการไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ความมั่นคงของตลาดแรงงาน การขาดทักษะ และโอกาสในการพัฒนาทักษะความชำนาญในการทำงาน ปัญหาความปลอดภัย สุขอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกันสังคมจะช่วยลดหรือบรรเทาปัญหาเหล่านี้ได้

ข้อดีต่อการสร้างมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปยังตลาดแรงงานนอกระบบ ถือว่าเป็นการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้น ทำให้เกิดการจ้างงานที่เป็นธรรมและมีความเสมอภาคทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีภาพพจน์ที่ดีขึ้น ได้รับการยอมรับด้านมาตรฐานแรงงาน และส่งผลดีต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ข้อดีต่อชุมชนและสังคมทุกระดับ เมื่อแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมและคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคมตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความมั่นคงและมั่นใจในการทำงาน มีรายได้เลี้ยงครอบครัวอย่างสมศักดิ์ศรี ผลที่ตามมาคือ ชุมชนและสังคมทุกระดับทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศชาติโดยส่วนรวม ย่อมเกิดความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจตามไปด้วย และเป็นความมั่นคงที่มีความยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้นในประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย จึงได้พัฒนาประกันสังคมและการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในทุกภาคส่วนของสังคมได้ยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีรัฐคอยสนับสนุน และสร้างหลักประกันเสริมแก่ประชาชนของตน

ข้อดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบอาจจะเป็นภาระแก่ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งอาจทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าที่ต้องขยับตัวสูงขึ้นด้วยเช่นกัน แต่ด้วยหลักการประกันสังคมที่มุ่งกระจายความเสี่ยงและการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข การจ่ายเงินสมทบดังกล่าว ยังเป็นการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เพิ่มกำลังการซื้อในระบบตลาดอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้แรงงานมีหลักประกันสังคม จะทำให้มีกำลังใจในการทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ย่อมส่งผลให้นายจ้างได้รับผลผลิตและคุณภาพในสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน

ข้อเสียของการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ

ข้อเสียต่อนายจ้าง กรณีที่แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่มีนายจ้าง เช่น กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน หรือกลุ่มรับจ้างทำของ เป็นต้น หากกฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้ นายจ้างจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบภาระจะเกิดขึ้นทั้งในเรื่องต้นทุนการแข่งขันในตลาด และภาระการบริหารงานของนายจ้าง

ข้อเสียต่อลูกจ้างหรือแรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม จะต้องถูกหักรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม รายได้ทีคิดว่าจะได้รับสุทธิก็จะไม่เป็นไปตามนั้น แรงงานนอกระบบก็จะมีภาระเกิดขึ้นเช่นกัน

ข้อจำกัดในการบริหารโครงการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะการทำงานที่หลากหลายแตกต่างจากแรงงานในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการไม่มีสัญญาจ้างงาน ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือนค่าจ้าง การทำงานที่มีรายได้ไม่แน่นอน การทำงานตามฤดูกาลในภาคเกษตรกรรมไม่มีระบบการจัดเก็บภาษี มีการเปลี่ยนแปลงงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ไม่มีที่ตั้งสถานประกอบการเป็นหลักแหล่งแน่นอน ด้วยเหตุนี้ การขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบจึงเป็นเรื่องยากในการบริหารจัดการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องรายได้และการรวมกลุ่มจึงเป็นปัญหาในการรวบรวมข้อมูลที่ต้อง การศึกษาคำนวณรูปแบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบ การควบคุมและการจ่ายผลประโยชน์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว ตลอดจนจะมีผลกระทบต่อการใช้ความคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย

แนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) เป็นคำศัพท์ที่ยากแก่การให้คำจำกัดความ ขึ้นอยู่กับการตีความที่มีอยู่อย่างหลากหลายในภาษาอังกฤษ สวัสดิการสังคม มีความหมายที่กว้างและเชื่อมโยงใกล้ชิดกับคำว่า การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และยังมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ กล่าวคือ สวัสดิการต้องให้การตอบสนองความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ มนุษย์คนหนึ่งไม่มีอาหาร ไม่มีเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีเงินรายได้สำหรับดูแลสุขภาวะตนเองอย่างเพียงพอก็นับได้ว่ามนุษย์คนนั้นอยู่ในสภาพไร้สวัสดิการ หรือไร้สวัสดิภาพหรือไม่สามารถพึ่งตนเองได้ การจัดสวัสดิการจึงต้องจัดการให้ได้มาซึ่งการตอบสนองความขาดแคลนเหล่านี้ (สุเทพ เชาวลิต, 2517) สวัสดิการสังคมในความหมายนี้มีลักษณะกว้าง และเป็นภาพรวมของสภาพที่ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ส่วนสวัสดิการสังคมในความหมายแคบมีความหมายครอบคลุมเฉพาะการจัดบริการช่วยเหลือทางสังคมแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาส และให้ความสำคัญกับมิติของนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมเป็นหลัก (กิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล, 2545)

การพิจารณาความหมายคำว่า สวัสดิการสังคมที่กล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่าสวัสดิการสังคมมุ่งเน้นไปที่การตอบสนองความต้องการจำเป็นของมนุษย์ เป็นหลักรวมถึงการจัดให้มีการช่วยเหลือมนุษย์ในสังคมที่มีรูปแบบการช่วยเหลือต่างๆ กัน ซึ่งมีนักวิชาการได้นำเสนอแนวคิดไว้อย่างหลากหลาย โดยที่ความคิดหรือแนวคิดสวัสดิการสังคมเหล่านี้ มีนัยเชิงปรัชญาที่เกิดจากความคิดไตรตรองอย่างลุ่มลึกและรอบคอบ เป็นสิ่งที่ผู้คิดมีความเห็นว่าสิ่งที่น่าจะเป็นหรือควรจะเป็น (อภิชัย พันธเสน, 2547) ดังนั้นแนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้น จึงแฝงด้วยปรัชญาแนวคิด ความคิด ความเชื่อเกี่ยวกับการมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ในสังคมที่ควรจะเป็น

เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนทัศน์ในการมองธรรมชาติมนุษย์ย่อมมีความสำคัญและสัมพันธ์กับการก่อเกิดสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญามนุษยนิยม (Humanism) ที่กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความนิยมชมชอบ ยอมรับ เคารพนับถือเทิดทูนมนุษย์และคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด (สิทธิ บุตรอินทร์, 2532) และยังเป็นทัศนะและความรู้สึกแห่งองค์รวมคุณภาพชีวิตมนุษย์ โดยสร้างสรรค์คุณค่าที่จำเป็นต่อชีวิตมนุษย์ รวมถึงส่งเสริมให้มนุษย์ได้มีวิวัฒนาการไปสู่การเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์หรือการมีชีวิตที่ดี (อภิชัย พันธเสน, 2547) ที่แสดงให้เห็นถึงการอุทิศตนเพื่อคุณประโยชน์แก่มนุษยชาติโดยไม่จำกัดกาลเวลา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์

ประเพณี วัฒนธรรมในสังคมมนุษย์ และยังมียึดถือความถูกต้องชอบธรรมยุติธรรม การกระจายอำนาจ การเคารพในการอยู่ร่วมกัน การมีสังคหกรรมและมนุษยธรรมอื่นๆ ครองใจตลอดเวลา (สิทธิ บุตรอินทร์, 2532) โดยมีความเชื่อว่า การช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการให้แก่คนในสังคมส่วนหนึ่งมาจากความเมตตาสงสารเพื่อนมนุษย์ด้วยกันที่ส่งผ่านมาจากครอบครัว เพื่อนบ้าน และชุมชนเป็นฐานและสถาบันการกุศลต่างๆ (ระพีพรรณ คำหอม, 2545)

กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2545, 2546) มีทัศนะด้านมนุษยนิยมเพิ่มเติมว่า ความเชื่อในมนุษยนิยมมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวคิด นโยบาย การวางแผน การดำเนินโครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้หากผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินโครงการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานมีแนวคิดมนุษยนิยมในการมองปัญหาและความต้องการของมนุษย์และสังคมก็จะทำให้ นโยบาย แผน โครงการและกิจกรรม มีทิศทางและยุทธศาสตร์ มีความแตกต่างจากแนวคิดอื่นๆ กล่าวคือ นโยบาย แผน โครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคม รวมถึงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม จะเป็นไปในลักษณะของการตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการเคารพในความหลากหลายของประชาชนกลุ่มต่างๆ มากยิ่งขึ้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นของสวัสดิการสังคมเป็นความสำนึกและแรงกระตุ้นของมนุษยนิยม

นอกจากความเชื่อเรื่องมนุษยนิยมที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสังคมแล้ว มาแชลส์ ยังเสนอว่าสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสิทธิของพลเมือง (citizenship) ซึ่งรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ประกันให้แก่พลเมืองทุกคนสามารถดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นั่นหมายถึง รัฐจะถูกบังคับให้เข้ามารับผิดชอบในนามของพลเมืองที่ต้องรับภาระร่วมกันกับพลเมืองอื่นๆ ต่อผู้ด้อยกว่าในสังคม และประชาชนแสดงความรับผิดชอบด้วยการจ่ายภาษีและไว้วางใจรัฐบาล ในการดำเนินการเพื่อประกันว่าผู้ที่มีความต้องการจะมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ผ่านนโยบายแผนงานสวัสดิการของรัฐ ที่มุ่งมองการกระทำของรัฐเพื่อความสุขของพลเมืองหรือมนุษย์ในสังคม (Marshall, 1977)

Pinker (1971) และ Mishr (1977) ได้นำแนวคิดของอีมิลล์ เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim) นักสังคมวิทยาแห่งศตวรรษที่ 19 มาอธิบายนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐว่าเป็นแนวทางของรัฐที่จะขยายความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (social solidarity) และเกิดเป็นที่มาของแนวคิดการหน้าที่นิยม (functionalism) นั่นคือ การชี้ให้เห็นถึงสังคมเป็นองค์ภาวะทางสังคม มีเอกลักษณ์ มีความต้องการ มีโครงสร้าง ส่วนประกอบต่างๆ ของระบบหรือสังคมที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สนองความ

ต้องการจำเป็นทั้งมวลที่ระบบพึงมี ในฐานะที่เป็นระบบอินทรีย์ระบบหนึ่ง หากระบบหรือสังคมสามารถสนองความต้องการจำเป็นของระบบได้แล้ว สังคมหรือระบบจะอยู่ในภาวะปกติสุข ถ้าไม่สนองความต้องการสังคมจะไม่ปกติสุข (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2545) โดยที่สถาบันสวัสดิการสังคมเป็น โครงสร้างหนึ่งของระบบหรือสังคม จึงทำหน้าที่รับใช้ความมุ่งหมายที่สำคัญเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นทางสังคมบางประการ โดยเฉพาะการก่อให้เกิดรูปแบบสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ ขึ้นมาสนองความต้องการทางสังคม และบางรัฐอาจถูกบังคับโดยพลังสังคมให้แสดงออกถึงหน้าที่การจัดให้มีสวัสดิการสังคม ซึ่งรัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงการทำหน้าที่นี้ได้ นอกเหนือจากที่ต้องมีหน้าที่ทางด้านความชอบธรรมทางการเมืองและอุดมการณ์ของรัฐแล้วก็ตาม

การกล่าวถึงหน้าที่ทางสังคมของรัฐเพียงประการเดียว อาจไม่สมบูรณ์ในการอธิบายการเกิดสวัสดิการสังคม ถ้าไม่กล่าวถึงการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อทำให้ประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรม ปรัชญาการณีนี้อาจมีผลให้ความต้องการทางสังคมและปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการบังคับรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงสังคมด้วยการเสนอแผนงานสวัสดิการสังคมแบบใหม่ทดแทนแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา (Wilensky, 1975) ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ นักวิชาการเชื่อว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้สร้างแรงกดดันทางการเมืองเพื่อให้รัฐจัดสวัสดิการสังคมตอบสนองปัญหาและความต้องการ อาทิ ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน หรือพรรคการเมืองที่ต้องการเอาชนะคู่แข่งทางการเมือง เป็นต้น จึงเสนอนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นมา (Korpi, 1983)

ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดมาร์กซิสต์ มาร์ติสา ภูเพ็ชร์ (2531) ชี้ว่า มีส่วนสำคัญที่อธิบายการเกิดขึ้นของสวัสดิการสังคมอีกเช่นกัน โดยมาร์กซิสต์เชื่อว่ารัฐรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นทุนนิยมเสมอ โดยการส่งเสริมแผนงานทางสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นการควบคุมทางสังคม และทางการเมืองเหนือชนชั้นแรงงาน รวมถึงทำหน้าที่ลดต้นทุนของแรงงานให้พวกนายทุน เพราะสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานและนำไปสู่ผลผลิตที่กำไร อย่างไรก็ตาม มาร์กซิสต์ยืนยันว่า สวัสดิการสังคมโดยรับสามารถบรรลุถึงได้เฉพาะระบอบสังคมนิยมเท่านั้น ซึ่งประชาชนสนับสนุนตามความสามารถและได้รับสวัสดิการตามความต้องการอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนั้น สวัสดิการสังคมยังเกิดขึ้นจากการแพร่กระจาย (diffusion) ทางวัฒนธรรมของสังคมหนึ่งไปยังสังคมอื่นๆ เป็นการติดต่อกับโลกภายนอกหรือการติดต่อกันระหว่างสังคม โดยเฉพาะสังคมด้อยพัฒนาที่ติดต่อกับสังคมพัฒนาจะทำให้สังคมด้อยพัฒนามีระดับการพัฒนา

สูงชัน (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2547) ซึ่ง Midgley (1997) เชื่อว่าการแพร่กระจายของสวัสดิการสังคมเป็นการสนับสนุนความพึงพอใจในวงจรมโนบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม มิเคเลย์ กล่าวว่า นโยบายแผนงานสวัสดิการสังคมที่มีฐานมาจากการปฏิบัติงานในสังคมประเทศอื่น ไม่เหมาะสมกับสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม นายของสวัสดิการสังคมที่มากด้วยความหมายเชิงแนวคิดที่เกิดขึ้นและแตกต่างกันนี้ Warhm (1970) และ Marshall (1975) ได้เสนอการวิเคราะห์องค์ประกอบ ความหมายเชิงแนวคิดของสวัสดิการสังคมที่มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับของสังคมในอุดมคติที่ต้องการให้สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือการจัดระบบระเบียบสังคมเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการดำรงชีวิตที่มีความสุขของคนในสังคม 2) ระดับของกรอบหรือกิจกรรมที่จะจัดให้อยู่ในงานของสวัสดิการสังคมนั้น เพื่อการพัฒนาสมาชิกของสังคมให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี 3) ระดับการให้บริการสวัสดิการสังคมเฉพาะด้านตามนโยบายของแต่ละประเทศ

กล่าวโดยสรุปสวัสดิการสังคมจะมีความหมายเชิงแนวคิดอย่างไรขึ้นอยู่กับนักวิชาการที่แสดงความคิดเห็นว่าเป็นเป้าหมาย เป็นวิธีการ หรือเป็นระบบการให้บริการ ตามความเชื่อในการบรรยายให้ความหมายถึงงานสวัสดิการสังคม ดังนั้นการค้นหาคำจำกัดความสวัสดิการสังคมจึงต้องเข้าใจตำแหน่งความคิดของผู้ที่ให้ความหมายเชิงแนวคิดสวัสดิการสังคมประกอบกันด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ

ความหมายและขอบเขตนับตั้งแต่ยุคสมัย อัดัม สมิท (Adam Smith) เป็นต้นมา การจ้างแรงงานในการผลิตภาคอุตสาหกรรม ถือเป็นการผลิตที่นำไปสู่การสะสมทุนและความมั่งคั่งของชาติ เช่นเดียวกับทัศนะของมาร์กซ์ ที่ว่าการผลิตขนาดเล็กเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจระดับครัวเรือน ถือเป็นวิธีการผลิตแบบชาวไร่ชาวนาดั้งเดิม ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจช่วงเปลี่ยนผ่านจากสังคมเศรษฐกิจบุพกาลไปสู่สังคมอุตสาหกรรม วิธีการผลิตแบบชาวไร่ชาวนานี้จะสูญสลายไป เมื่อวิธีการผลิตแบบทุนนิยมขยายตัวเต็มที่ การใช้เพียงแรงงานภายในครอบครัวทำให้กิจการขนาดเล็กเป็นการผลิตเพื่อยังชีพเท่านั้น และเป็นการผลิตซ้ำทางสังคมมากกว่าการสะสมทุน เนื่องจากมูลค่าส่วนเกินที่จะนำไปสู่การสะสมทุนไม่เกิดขึ้น เพราะไม่มีการจ้างแรงงาน (Canterbury, 1995: 42 - 44) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับการผลิตนอกระบบทุนนิยมในประเทศ

กำลังพัฒนาถูกศึกษาโดยนักวิชาการตะวันตกหลายคน กระทั่งก่อให้เกิดการจำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาออกเป็นคู่ตรงข้าม (Geertz, 1963)

จมาดมัย มากนวล (2547: 20) กล่าวว่า การศึกษาเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องทวิลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการของ อาเธอร์ ลิวอิส นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 1979 ซึ่งอธิบายการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern traditional dichotomy) เพื่อลดข้อขัดแย้งจากภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมเป็นการสะท้อนนัยทางเศรษฐกิจนอกระบบ ในความหมายของภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม การจำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามนี้ นำไปสู่ข้อเสนอเรื่องทวิลักษณ์ (dualism) ของระบบเศรษฐกิจ คือ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) และภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal sector) รวมทั้งเป็นต้นแบบการจำแนกเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามโดย Hart นักวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศกาน่าในปี ค.ศ. 1973

Hart (1973) และ อนุช อาภาภิรม (2546: 6) มีความเห็นเป็นไปในทำนองเดียวกันว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่อยู่นอกกรอบแห่งระเบียบกฎเกณฑ์หรือการกำกับจากทางการ (unregulated sector) และมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดจากภาวะความอดตัดขัดสนเป็นหลัก สำหรับพรรคชนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มีต่อเศรษฐกิจนอกระบบได้ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ทำการขยายการศึกษาแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่เว้นแม้กระทั่งประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศในระยะเปลี่ยนผ่านจากการศึกษา ILO พบว่าเศรษฐกิจนอกระบบดั้งเดิมไม่อาจถูกแทนที่ด้วยเศรษฐกิจในระบบที่เป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และเศรษฐกิจนอกระบบนั้นมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างงานสร้างรายได้ สร้างความอยู่รอดในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนสูงมากทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร และยังระบุว่าเมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะขยายตัว เนื่องจากเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอกับอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกดูดซับกลับเข้าสู่ระบบ (counter cyclical) สำหรับระยะยาวเศรษฐกิจนอกระบบมีกลไกการปรับตัวเข้าสู่ระบบ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของลำดับขั้นในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นเศรษฐกิจนอกระบบจึงสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในระบบ (ILO, 2000)

ความแตกต่างของเศรษฐกิจภาคในระบบและนอกระบบ Hart (1973) แนะนำให้พิจารณาจากเกณฑ์ความยากง่ายในการเข้าสู่อาชีพ ที่มาของทรัพยากรที่ใช้เป็นภายในท้องถิ่นหรือนอกท้องถิ่น ลักษณะความเป็นเจ้าของเป็นของครอบครัวหรือไม่ใช่ครอบครัว ขนาดของการประกอบการ สถานภาพของแรงงาน เทคโนโลยีที่ใช้มีความซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน และการบังคับควบคุมโดยรัฐ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศนำความแตกต่างของเศรษฐกิจนอกระบบมาศึกษา (ILO, 1995) และเสนอว่า เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัว และธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตร หรือกิจกรรมในภาคการเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มีกรจ้างงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่ายๆ ทั้งที่อยู่ในเมืองและชนบท โดยอยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี เงินเดือน ค่าจ้าง การจ้างที่แน่นอน ผู้ทำงานอาจเป็นเจ้าของ ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจมีลูกจ้างหรือผู้ช่วยในครัวเรือน หรือผู้ทำงานอาจเป็นแรงงานรับจ้าง หรือเป็นแรงงานรับเหมาช่วงการผลิต สำหรับผู้ประกอบการไม่มีการแยกบัญชีส่วนตัวหรือบัญชีธุรกิจ ทั้งนี้ไม่รวมกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจนที่จัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรมหรืออยู่นอกกรอบของจริยธรรม

นอกจากนี้ ILO (2000) ยังได้จำแนกแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็น 4 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกและกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มแรงงานรับจ้าง กล่าวคือ กลุ่มแรกเป็นนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการในระบบขนาดเล็กหรือกิจการนอกระบบที่มีลูกจ้างจำนวนน้อยไม่เกิน 10 คน กลุ่มที่ 2 เป็นผู้ประกอบกิจการตนเองและผู้ใช้แรงงานไม่ได้รับค่าจ้าง เช่น แรงงานในครอบครัว กลุ่มที่ 3 เป็นลูกจ้างคนงานในกิจการขนาดเล็กหรือกิจการนอกระบบหรือลูกจ้างที่มิใช่นายจ้างไม่แน่นอนหรือไม่มีสัญญาจ้าง เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือรับจ้างทำของ และกลุ่มที่ 4 เป็นแรงงานทั่วไป ในส่วนของกลุ่มอาชีพอิสระนี้ได้กำหนดลักษณะไว้ 8 ประการ ดังนี้ 1) ผู้ประกอบการมีการจ้างงานน้อยกว่า 10 คน ส่วนใหญ่อาจเป็นแรงงานในครอบครัว 2) มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น การค้าปลีก การค้าส่ง การซ่อมแซม การบริการส่วนบุคคล 3) ใช้ทุนต่ำ 4) เทคโนโลยีและทักษะแรงงานในการผลิตต่ำ 5) ใช้แรงงานเข้มข้นและเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน 6) เปิดดำเนินการและปิดกิจการง่ายกว่าเศรษฐกิจในระบบ 7) การจ้างงานมีข้อตกลงแบบไม่เป็นทางการ แรงงานรับจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเล็กน้อย และ 8) ธุรกิจเศรษฐกิจนอกระบบเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภาคอื่น ผลที่ตามมาก็คือ ผลผลิตภาพมักจะต่ำ ให้ผลตอบแทนต่ำและไม่สม่ำเสมอ และเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นคู่ขนานกับเศรษฐกิจภาคในระบบ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในช่วงที่โอกาสจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการมีจำกัด กิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบยังถูก

เชื่อมโยงกับการว่างงานและความด้อยพัฒนา อันแสดงถึงนัยแห่งการเป็นกิจกรรมชั่วคราวหรือเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะหมดไปเมื่อการอุตสาหกรรมพัฒนาถึงขีดที่สามารถรองรับแรงงานได้หมด

อย่างไรก็ตาม นฤมล นิราทร (2548) อธิบายเพิ่มเติมว่า เศรษฐกิจนอกระบบไม่ใช่กิจกรรมในฐานะกลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดอีกต่อไป แต่จะกลายเป็นกิจกรรมหลักในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้กลายเป็นแหล่งการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นสูง สามารถรองรับการขยายตัวหรือหดตัวของเศรษฐกิจภาคทางการ ซึ่งจะเกิดขึ้นด้วยความถี่ที่เพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลจากการที่รัฐขาดความสามารถในการควบคุมระบบเศรษฐกิจของตนเอง อันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ดังกล่าว ในลักษณะนี้อำนาจในการอธิบายแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบย่อมมีความสัมพันธ์กับการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม ที่แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรที่จะได้รับเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตจากการจัดสวัสดิการสังคม ไม่ว่าสวัสดิการนั้นจัดขึ้นโดยภาครัฐ การรวมกลุ่มช่วยเหลือกันเอง หรือชุมชนเป็นผู้จัดขึ้นสนองตอบต่อสมาชิกในชุมชน

ความเสี่ยงและความเปราะบางของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มการขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ ส่งผลให้เกิดแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และโดยธรรมชาติการทำงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความเสี่ยงและความเปราะบางอยู่ในตนเอง ทั้งนี้ความเสี่ยงเกิดจากการขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถพยากรณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ส่วนความเปราะบาง หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาขึ้น เนื่องจากไม่ได้เตรียมการจัดการกับความเสี่ยงไว้อย่างเพียงพอ (อัมมาร์ สยามวาลา, 2549) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Unni and Rani (2002) ที่กล่าวว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนานั้น มีนัยของการทำให้แรงงานมีความเสี่ยง และเปราะบางมากขึ้น ดังนั้นการทำให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความเสี่ยงน้อยลง ต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครอง (protection) และการส่งเสริมสนับสนุน (promotion) โดยการคุ้มครองมีเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการลดระดับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เป็นอยู่ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ส่วนการเสริมสร้างสนับสนุน นอกจากมีเป้าหมายเพื่อการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเพื่อให้สามารถจัดการกับความเปราะบางที่เกิดขึ้นเป็นประจำด้วย

อัมมาร์ สยามวาลา (2549) จึงเสนอแนวทางการจัดการกับความเสี่ยงพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ 1) ระดับบุคคล การจัดการกับความเสี่ยงทำได้ในรูปของการออม การกู้ยืมเงิน และการแบ่งปัน หรือเฉลี่ยความเสี่ยง 2) ระดับรัฐ การจัดการความเสี่ยงทำได้ในรูปของการออมและสินเชื่อ การจัดตั้ง กลุ่มต่างๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และประการสำคัญการใช้ระบบประกันสังคม ทำนองเดียวกัน Umni and Rani (2002) ได้เสนอมาตรการสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐานเพื่อให้การคุ้มครองและ มาตรการความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ เพื่อการสร้างเสริมสนับสนุน ซึ่งในภาพรวมก็คือการสร้างการ คุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้มีหลักประกันทั้งทางด้านรายได้และการ ดำรงชีวิต อันเป็นสิทธิที่มากับการทำงานหรือสิทธิที่แรงงานพึงได้รับจากรัฐ นอกจากนั้นในทาง ปฏิบัติรัฐต้องมีบทบาทในการสร้างความคุ้มครองทางสังคมและประกันว่าความต้องการจำเป็นขั้น พื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการสนองตอบ ขณะเดียวกันบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาค ประชาสังคม เครือข่ายทางสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน ก็เพิ่มมากขึ้น จึงมองได้ว่าการจัดการกับ ปัญหาการคุ้มครองทางสังคมโดยเฉพาะการจัดให้มีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้เกี่ยวข้องย่อมมีมากกว่าหนึ่งฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการ จัดการความเสี่ยงที่ระบุไว้ข้างต้น

เศรษฐกิจนอกระบบได้บริบทของประเทศไทย สศช. (2546) ได้ศึกษาและรายงานลักษณะ ของเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทยว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นการประกอบอาชีพและธุรกิจในการ การผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้างหรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ ประกอบด้วย

1. การผลิตสินค้าและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิด กฎหมาย ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้างและการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความไม่แน่นอนสูง โดยครอบคลุม กิจกรรมต่างๆ ดังนี้ กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยและแรงงานรับจ้างทางการเกษตร ผู้รับ งานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยระดับครัวเรือนและห้องแถว ธุรกิจชุมชน ธุรกิจกลุ่มแม่บ้าน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เป็นต้น กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่ แผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน การให้ เช่าพระเครื่อง เป็นต้น กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขี้นยานพาหนะรับส่งผู้โดยสารด้วย รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถยนต์แท็กซี่ และเรือ เป็นต้น กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว

ได้แก่ การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชราและคนเจ็บป่วยที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญในการจรรโลงครอบครัว แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่มีการเจนนับเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติ

2. การผลิตสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย เป็นกิจกรรมการผลิตและจัดจำหน่าย ตลอดจนการให้บริการที่กฎหมายไม่อนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่ การพนันผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าประเวณี/การให้บริการทางเพศผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ เช่น การค้าแรงงาน การค้าเด็ก และการค้าผู้หญิงเป็นโสเภณี การค้าสัตว์และพืชสงวนพันธุ์ โปยก๊วนและการหลอกล้มตุ๋น ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและเอกชน ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน และอาชญากรรมข้ามชาติ

หากพิจารณาในส่วนของผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการและอยู่นอกระบบการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยแล้ว สศช. ระบุว่า มีจำนวน 23.5 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 73.3 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ (34.67 ล้านคน) แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานภาคเกษตร ร้อยละ 42.1 และนอกภาคเกษตรอีกร้อยละ 31.2 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ คนทำงานเหล่านี้ต้องประสบปัญหาความเสี่ยงของชีวิตที่แตกต่างจากผู้อยู่ในระบบ และยังมีความเป็นไปได้ว่าต้องพบความเสี่ยงบ่อยกว่าและรุนแรงกว่า ทั้งด้านการมีงานทำและความมั่นคงของรายได้ แหล่งเงินทุน รวมทั้งหลักประกันความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรองและไม่มีการรวมตัว ดังนั้นเมื่อระบบที่มีอยู่ไม่ได้มีการส่งเสริมและคุ้มครองจึงจำเป็นต้องหันไปพึ่งพิงความช่วยเหลือจากนอกระบบ โดยเฉพาะระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ เพื่อรับมือกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น การพึ่งพิงดังกล่าวนี้มักก่อให้เกิดความเสี่ยงสะสมมากยิ่งขึ้น

สถานการณ์แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย จากการสำรวจข้อมูลพื้นฐานในปี 2553 พบว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีจำนวน 24.6 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ใช้ทักษะปานกลางและสูง 0.3 ล้านคน นอกนั้นกระจายอยู่ในกลุ่มอาชีพ 9 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มเกษตรกร 13.6 ล้านคน 2) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้างและกฎหมายประกันสังคมไม่คุ้มครอง 10 ล้านคน 3) กลุ่มประกอบอาชีพอิสระทั่วไป 3.5 ล้านคน 4) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน 2.0 ล้านคน 5) กลุ่มผู้รับเหมาหรือรับช่วงงาน 1.4 ล้านคน 6) กลุ่มขับรถรับจ้าง 0.7 ล้านคน 7) กลุ่มรับจ้างทั่วไป 0.5 ล้านคน 8) กลุ่มแรงงานประมง 0.5 ล้านคน และ 9) กลุ่มรับจ้างทำงานในครัวเรือน 0.2 ล้านคน (สำนักงานประกันสังคม, 2548ข) ซึ่งปารีชาติ คิวระักษ์ (2548) ศึกษาปัญหาที่

สำคัญของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเหล่านี้พบว่า ขาดข้อมูลที่ชัดเจนในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่และสภาพปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีการจัดหรือขึ้นทะเบียนรับรองสถานภาพเนื่องจากขาดกฎหมายรองรับและไม่มีระบบประกันสังคมคุ้มครอง

แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ควรอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบประกันสังคมตามแนวคิดและการประเมินสถานการณ์ จาก สศช. ดังกล่าวข้างต้นนั้น สำนักงานประกันสังคม (2548) ได้ศึกษาและนิยามความหมายของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบว่า หมายถึง ผู้ทำงานมีรายได้แต่ไม่มีนายจ้างและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม โดยจำแนกลำดับความสำคัญของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสองกลุ่มกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ เป้าหมายที่ควรดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมในระยะแรกก่อน ซึ่งพิจารณาจากหลักเกณฑ์ด้านความเร่งด่วนของสภาพปัญหาและด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง ได้แก่ กลุ่มการผลิตและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการครอบคลุมอาชีพในงาน เช่น หาบเร่ แผงลอย คนขับรถรับจ้างทั่วไป ทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า เป็นต้น กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มผู้ทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานมาทำที่บ้าน องค์กรธุรกิจชุมชน ผู้รับจ้างทำของ รวมทั้งแรงงานในภาคเกษตรกรรมตามฤดูกาล กิจการประมง เป็นต้น

ส่วนกระทรวงแรงงานได้กำหนดแรงงานที่ประกอบอาชีพในกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ โดยแบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและรับจ้างทำของ 2) กลุ่มสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน 3) กลุ่มเกษตรกรและชาวประมง 4) กลุ่มคนขับยานพาหนะรับจ้างนอกระบบ 5) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระในและนอกภาคการเกษตร 6) กลุ่มลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่ได้ทำงานตลอดทั้งปี และ 7) กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน (สศช., 2547) ขณะที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546) ให้ความหมายแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบ คือ ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคม

จากแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบข้างต้น สรุปได้ว่า กิจกรรมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีขอบเขต ดังนี้ 1) ลักษณะของกิจกรรม เป็นแรงงานที่ประกอบกิจกรรมเพื่อสร้างรายได้ ประกอบด้วย การผลิต การค้า บริการ ขนส่ง ธุรกิจชุมชน 2) ประเภทของกิจกรรมครอบคลุมแรงงานในกิจกรรมต่อไปนี้ แรงงานในธุรกิจขนาดเล็กซึ่งมีทั้งธุรกิจที่มีการจ้างงานและไม่มีการจ้างงาน

ซึ่งครอบคลุมธุรกิจห้องแถว หาบเร่ แผงลอย อาชีพอิสระ อาทิ จักรยานยนต์รับจ้าง ผู้รับซื้อของเก่า ผู้รับงานมาทำที่บ้าน และธุรกิจชุมชน 3) สถานภาพแรงงานของผู้ประกอบอาชีพ ประกอบด้วย สถานภาพต่างๆ คือ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ทำงานในกลุ่มอาชีพเดียวกัน

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

ภาครัฐได้มีความพยายามในการจัดระบบสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐาน ประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรมมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานจากแรงงานในระบบมาสู่แรงงานนอกระบบ อันมีสาเหตุมาจากการเลิกกิจการและเลิกจ้างแรงงานมากขึ้น แรงงานที่ถูกเลิกจ้างเหล่านี้ส่วนมากไม่สามารถกลับเข้าทำงานในระบบได้ในระยะเวลาอันสั้น จึงหันมาประกอบอาชีพนอกระบบมากขึ้น

ความหมายของแรงงานนอกระบบ

ความหมายของแรงงานนอกระบบนั้นยากแก่การระบุให้ชัดเจนและครอบคลุมได้ทั้งหมด เนื่องจากสภาพสังคมวิทยา เศรษฐกิจ ตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มต่างมีความแตกต่างและมีความหลากหลาย แต่ยังคงมีผู้ให้ความหมายหรือคำอธิบายที่ต่างกันในเรื่องแนวคิดและมุมมอง ซึ่งความหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบมี ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542) ไม่มีการให้ความหมายของแรงงานนอกระบบอย่างชัดเจน แต่ได้ให้ความหมายของ “แรงงาน” หมายถึง คนงาน ผู้ใช้แรงในการทำงาน (เช่น การพัฒนาชนบทต้องอาศัยแรงงานจากท้องถิ่น งานก่อสร้างต้องการแรงงานเพิ่ม) ประชากรในวัยทำงาน ไม่รวมถึงคนพิการ คนวิกลจริต นักเรียน นักศึกษา แม่บ้านนักบวช ทหาร ผู้ต้องขัง และผู้ประกอบกิจการเพื่อหากำไร แรงที่ใช้ในการทำงาน เช่น ถนนนี้สร้างสำเร็จด้วยแรงงานของชาวบ้าน ความสามารถในการทำงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่คนงานทำในการผลิต เศรษฐทรัพย์

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) ได้นิยามความหมายของแรงงานนอกระบบว่าเป็นผู้ที่ทำงานหรือก่อให้เกิดกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมาย แต่เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือมีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่ได้รับสิทธิหรือการ

ดูแลเท่าที่ควร ทั้งนี้รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระและผู้รับค่าจ้าง ทั้งในสถานประกอบการที่เป็นหลักแหล่งและสถานประกอบการที่ไม่มีหลักแหล่งแน่นอน ผู้รับจ้างทั่วไป ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับงานเป็นชิ้นตลอดจนผู้รับงานเหมาช่วง นอกจากนี้สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จำแนกแรงงานนอกระบบออกเป็น 10 กลุ่มอาชีพใหญ่ๆ ได้แก่

1. กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง
3. กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา
4. กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร
5. กลุ่มหาบเร่แผงลอย
6. กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ
7. กลุ่มคนคู่ขายะ
8. กลุ่มคนซื้อขายของเก่า
9. กลุ่มคนทำงานบ้าน
10. กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2000) ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว มักใช้วัตถุดิบในประเทศ มีการใช้แรงงานเป็นหลักและมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่ได้รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็น “ลูกจ้างแอบแฝง” (Disguised wage workers) ในเครือข่ายการผลิต และผู้ประกอบการอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย

อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบไม่ได้หมายถึงแรงงานที่ไม่มีนายจ้างอย่างที่คนทั่วไปเข้าใจเท่านั้น แต่หมายถึงทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก ลูกจ้างในครัวเรือน ลูกจ้างในกิจการที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย หรือมีกฎหมายคุ้มครอง แต่ยังไม่ได้รับสิทธิหรือการดูแลเท่าที่ควรด้วย เช่น ลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม ลูกจ้างทำงานบ้าน และหมายความรวมถึง

แรงงานที่ทำงานตามสัญญา ซึ่งอาจถูกเอารัดเอาเปรียบอันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิ และไม่มีองค์กรตัวแทนเพื่อการเจรจาต่อรอง

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2550) ได้ให้คำจำกัดความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” (Informal Sector) หมายถึง แรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคม ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home-Base Worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Sub-Contract Worker) และคนงานที่ทำงานระยะสั้น (Short-Time Worker)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2550) ได้ให้ความหมายว่า ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง และหลักประกันสังคม ไม่ใช่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2549) ให้ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ว่าเป็นผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือในสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีกรรมรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) ได้นิยามความหมายของแรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมที่ส่วนใหญ่ มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้างงานที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแน่นอน ประกอบด้วยเกษตรกรรายย่อยและผู้ที่ทำงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม ผู้ทำงานในกิจการขนาดเล็กในภาคการผลิตที่ไม่มีลูกจ้างหรือรับงานมาทำที่บ้าน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระในภาคบริการ โดยจำแนกแรงงานนอกระบบเป็น 3 กลุ่มได้แก่

1. กลุ่มแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม หมายถึง เกษตรกรรายย่อยที่ประกอบอาชีพในที่ดินของตนเองหรือที่ดินเช่า ในทะเลหรือแหล่งน้ำสาธารณะ โดยไม่มีลูกจ้าง ผู้รับจ้างทำการเกษตรในสาขาต่างๆ ได้แก่ สาขาเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ หรือทำนาเกลือ และเกษตรกรพันธะสัญญา ซึ่งหมายถึงเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าด้านการเกษตรให้กับบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ซื้อ

โดยมีการตกลงล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขในการผลิตและการรับซื้อ อาทิ อุปกรณ์การผลิต วัตถุดิบ คุณภาพมาตรฐานการผลิต ราคา และเวลารับซื้อ

2. แรงงานนอกระบบภาคการผลิต หมายถึง ผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน ซึ่งทำงานผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อมหรือแปรรูปสิ่งของให้กับผู้ว่าจ้างตามเงื่อนไขที่ผู้ว่าจ้างกำหนดด้วยตนเอง หรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือน หรือกลุ่มที่มีการบริหารจัดการและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกของกลุ่ม โดยรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากผู้ว่าจ้าง รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระซึ่งผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อขายด้วยตนเอง หรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือน หรือกลุ่มที่มีการบริหารจัดการและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกของกลุ่ม

3. แรงงานนอกระบบภาคบริการ หมายถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระในกลุ่มอาชีพที่เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจในสาขาการค้า เช่น อาชีพค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่มีลูกจ้าง สาขาการให้บริการ เช่น อาชีพแม่บ้าน ทำความสะอาดในครัวเรือน ขับรถรับจ้าง เก็บขยะ และรับจ้างในงานด้านบริการทั่วไปที่ไม่ใช้ทักษะวิชาชีพขั้นสูงและมีค่าตอบแทนน้อย

สำนักงานประกันสังคม (2548) แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ ได้แก่ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงาน อันมีลักษณะเป็นครั้งคราว การทำงานที่เป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการและมีเงินเดือนประจำ ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2548) ได้นิยามแรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากประกันสังคม และไม่มีกฎหมายด้านแรงงานรองรับ รวมทั้งเป็นแรงงานที่อยู่ในภาค เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) ไม่มีตัวตน ไม่มีการขึ้นทะเบียน ไม่มีสถานที่ในการจ้างงานที่ชัดเจน สถานประกอบการมีขนาดเล็ก ลักษณะงานไม่มีความปลอดภัยหรือไม่มีสุขอนามัย เป็นงานที่ใช้ทักษะต่ำ ผลผลิตต่ำ รายได้น้อย การจ้างงานไม่แน่นอน ชั่วโมงการทำงานยาวนาน นอกจากนี้ยังขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งด้านการตลาด การเงิน การฝึกอบรม เทคโนโลยี และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ จึงมีความด้อยโอกาสในระดับที่ต่างๆ กัน ไม่ได้รับการคุ้มครองทาง

สังคม หรือสิทธิประโยชน์จากนายจ้างหรือภาครัฐ ไม่สามารถเข้าถึงทุน และเครดิตได้ ประสบกับความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ที่คุกคามต่อสวัสดิการของแรงงาน

สรุป แรงงานนอกระบบ หมายถึงถึง ผู้ที่ทำงานหรือก่อให้เกิดกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจที่ ถูกกฎหมาย แต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายแรงงาน หรือมีกฎหมายบางส่วนคุ้มครองแต่ยังไม่ได้รับการดูแลสิทธิเท่าที่ควร ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อาทิ ผู้รับเหมาช่วงงานก่อสร้าง และผู้ทำงานที่รับค่าจ้าง ทั้งในสถานประกอบการและไม่ใชสถานประกอบการ เช่น ในบ้านพักอาศัย ตลอดจนรวมถึงผู้รับจ้างทั่วไป ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับจ้างทำของ

แม้ว่าแรงงานนอกระบบจะเป็นแรงงานส่วนใหญ่และมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ หากพิจารณาถึงลักษณะงานของแรงงานนอกระบบแล้วยังพบว่า แรงงานนอกระบบยังขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ไม่มีกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานที่แน่นอน รายได้ไม่แน่นอน ขาดโอกาสพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการที่มีมาตรฐาน และอาจถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกกลั่นแกล้งผลประโยชน์จากการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิและการจัดระบบสวัสดิการที่ชัดเจนและไม่มียุทธศาสตร์ตัวแทนเพื่อการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่แรงงานนอกระบบจะต้องได้รับความคุ้มครองและความมั่นคงตลอดจนได้โอกาสเข้าถึงสวัสดิการที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบและเทียบเท่ากับนานาประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมในปัจจุบัน มุ่งเน้นศึกษาในกลุ่มผู้ประกันตนไม่ว่าจะเป็นประเด็นของความพึงพอใจ การรับรู้ ปัญหาอุปสรรค เป็นส่วนใหญ่ มีเพียงบางส่วนที่มีการศึกษาในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งที่ควรจะเป็นผู้ประกันตนแต่ไม่ได้เป็นด้วยปัจจัยต่างๆ นั้น ยังมีได้มีผู้ศึกษา ดังนั้นในการทบทวนงานวิจัยจึงมีประเด็นเกี่ยวข้องที่ใกล้เคียง ดังนี้

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2549) กล่าวว่าแรงงานรับจ้างประกอบอาชีพอิสระ หรือรับการรับจ้างทั่วไปนั้น เป็นกลุ่มแรงงานที่มีผู้ศึกษาไว้น้อยมาก เป็นแรงงานที่มีการทำงานที่ไม่ต่อเนื่องและมิงานทำที่ไม่สม่ำเสมอ จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่า การศึกษาในมิติแรงงานเกี่ยวกับคนกลุ่มนี้มีน้อย และมี

ความซับซ้อน แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ไม่มีเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในอาชีพ เช่น ข้อจำกัดในการรวมกลุ่ม อันส่งผลถึงการเข้าถึงบริการของรัฐ เช่น แหล่งทุน ในการประกอบอาชีพ ดังนั้นแรงงานดังกล่าวจึงไม่มีทั้งภูมิคุ้มกันความเสี่ยงและความเปราะบางจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่มีงานทำไม่มีรายได้ด้วย

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ (2534) ศึกษาการจัดบริการทางการแพทย์ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปัญหาสำคัญที่พบ คือ ผู้ป่วยประกันสังคมและนายจ้างไม่เข้าใจสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครอง ไม่เข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติ ความไม่พร้อมของโรงพยาบาล ความเข้าใจว่ายาตามบัญชียาหลักแห่งชาติไม่ดี การไม่มีคลินิกพิเศษแก่ผู้ป่วย ทำให้บริการได้ไม่ดีพอ

สินีรัตน์ พิมลวีรชกุล (2539) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคม โดยสมัครใจของผู้รับงานมาทำที่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาประกอบที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี พบว่า เหตุผลหลักของการไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 40 คือ สามมิได้รับสวัสดิการจากราชการอยู่แล้ว รองลงมา คือ ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดไว้ได้ ส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ ได้แก่ กลุ่มทำงาน รายได้ และอาชีพของกลุ่มสมรส ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม มาตรา 40 ได้แก่ ระดับการศึกษาและรายได้

สุชาติ เปรมสุริยา (2544) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกันตนของผู้ประกอบอาชีพ ขัรบรแต่กัซึ่ในการสมัครเป็นผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 พบว่า ผู้ประกอบอาชีพอิสระขัรบรแต่กัซึ่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความรู้ด้านประกันสังคม มาตรา 40 ในระดับปานกลาง รายได้มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจสมัครเป็นผู้ประกันตน ส่วนอายุ สถานภาพการสมรส สถานภาพการครอบครองรถยนต์ และความรู้เกี่ยวกับประกันสังคมไม่มี ความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเป็นผู้ประกันตน มาตรา 40 ระดับการตัดสินใจสมัครเป็นผู้ประกันตน มาตรา 40 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระขัรบรแต่กัซึ่ส่วนใหญ่อยู่ในภาวะการตัดสินใจสมัครเป็นผู้ประกันตนผู้ประกอบอาชีพอิสระขัรบรแต่กัซึ่ส่วนใหญ่เสนอให้มีการประชาสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้น ให้มีสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลและเพิ่มหลักประกันชีวิต

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546) ได้รายงานผลการสำรวจความต้องการการประกันสังคม พ.ศ. 2546 พบว่า มีผู้ที่ต้องการเข้าร่วมในระบบประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคม 7.0 ล้านคน

คิดเป็นร้อยละ 28.3 โดยมีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อคุ้มครองผู้ประกันตนได้ เดือนละ 100-149 บาท และ 50-99 บาท ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 28.9 และ 28.8 ซึ่ง ประชากรในกรุงเทพมหานครมีความสามารถจ่ายเงินสมทบต่อเดือนมากกว่าภาคอื่นๆ นอกจากนี้ ผู้ที่ไม่ต้องการเข้าร่วมในระบบประกันสังคมจำนวน 12.1 ล้านคน จำนวน 8.0 ล้านคน ไม่ต้องการ เข้าร่วมให้เหตุผลว่าไม่มีเงินจ่ายสมทบ รองลงไปมีเหตุผลว่า มีประกันภัยกับบริษัทเอกชนแล้วคิดว่า ประโยชน์ทดแทนไม่น่าสนใจและมีเงินออมเพียงพอแล้ว ร้อยละ 7.7 และ 2.4 ตามลำดับ สำหรับ นายจ้าง พบว่า นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมให้ลูกจ้าง จำนวน 2.2 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 19.5 ของนายจ้าง ส่วนที่ไม่จ่ายเงินให้ลูกจ้างจำนวน 7.9 แสนคน ร้อยละ 68.8 โดยให้เหตุผลว่า สถานประกอบการไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติ ร้อยละ 32.7 ไม่ทราบว่าต้องเข้าร่วม กองทุน ร้อยละ 16.0

เดือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548) ศึกษาเรื่องของการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ แรงงานนอกระบบ ศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้ขับรถแท็กซี่ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 210 คน พบว่า กลุ่มผู้ที่ขับรถแท็กซี่ส่วนใหญ่ เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุระหว่าง 35-44 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา สถานภาพสมรสแล้ว เช่ารถแท็กซี่ขับเป็นรายวัน มีรายได้หลังหัก ค่าใช้จ่ายแล้ว วันละ 301-500 บาท รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 6,001-9,000 บาท ร้อยละ 32.910 ส่วนใหญ่ สมาชิกอยู่ที่สหกรณ์ปทุมวันแท็กซี่ ร้อยละ 91.00 มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคมและ เข้าใจหลักการประกันสังคมอยู่ในระดับสูง ร้อยละ 90.50 มีความพร้อมที่จะจ่ายเงินสมทบ โดย ภาพรวมแล้ว กลุ่มผู้ขับรถแท็กซี่ที่มีความพร้อมในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมในระดับสูง และ เสนอแนะให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในเรื่องการประกันสังคมกับกลุ่มสหกรณ์ผู้ขับรถแท็กซี่ และกลุ่มอาชีพอื่นๆ ให้มากขึ้น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2548) รายงานการศึกษา “ความเหมาะสมและความ เป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ” เสนอสำนักงาน ประกันสังคม จากผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่สนใจรับการคุ้มครองประกันสังคมมากที่สุด คือ กลุ่มอาชีพรับจ้างทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล ร้อยละ 94.68 (ประมาณการประชากรได้ จำนวน 217,479 คน) รองลงมาคือ กลุ่มอาชีพขับรถรับจ้าง ร้อยละ 94.07 (ประมาณการประชากรได้ จำนวน 622,273 คน) และกลุ่มอาชีพประมง ร้อยละ 93.41 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 417,636 คน) กลุ่มอาชีพที่สนใจที่จะได้รับความคุ้มครองประกันสังคมน้อยที่สุดคือกลุ่มอาชีพ รับเหมา-รับช่วงงาน ร้อยละ 41.37 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 593,163 คน) เมื่อพิจารณาใน

ภาพรวมแล้วแรงงานนอกระบบสนใจรับการคุ้มครองประกันสังคม ร้อยละ 75.51 (ประมาณการประชากรได้จำนวน 24,685,502 คน) สำหรับสิทธิประโยชน์ที่กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการเข้าร่วมโครงการมากที่สุดคือกรณีเจ็บป่วย จำนวน 2,049,974 คน รองลงมาได้แก่กรณีเสียชีวิต จำนวน 1,240,744 คน ลำดับที่ 3 ได้แก่กรณีทุพพลภาพ จำนวน 1,010,275 คน ลำดับที่ 6 กรณีสงเคราะห์บุตร จำนวน 199,419 คน ระดับความสามารถในการชำระเงินสมทบของกลุ่มตัวอย่างมีความพร้อมชำระเงินสมทบมากกว่า 120 บาท/เดือนมากที่สุด กลุ่มรับเหมา-รับช่วงงาน ร้อยละ 93.67 รองลงมาคือกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพฝีมือชั้นสูง ร้อยละ 90.58 และกลุ่มผู้ประกอบการที่มีความพร้อมชำระเงินสมทบน้อยที่สุด คือ กลุ่มเกษตรกร ร้อยละ 8.97

กมลวรรณ บุญยืน (2549) ศึกษาเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระภายใต้หลักการประกันสังคม ศึกษาเฉพาะกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าตลาดสดบางโซน พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นหญิง อายุระหว่าง 31 ถึง 45 ปี สมรสแล้ว จบการศึกษาระดับประถมศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 19,239.59 บาท ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เคยได้ยินเรื่องการประกันสังคม จากสื่อวิทยุ โทรทัศน์ แผ่นพับ เพื่อนบ้าน และกลุ่มเพื่อนร่วมอาชีพ แต่ไม่ทราบว่ากฎหมายประกันสังคมเปิดโอกาสให้เข้าเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ผู้ตอบแบบสอบถามเกินครึ่งหนึ่งต้องการสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ชุดสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการมากที่สุดประกอบด้วย กรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และเสียชีวิต โดยกว่าครึ่งหนึ่งความสามารถจ่ายเงินสมทบได้ไม่เกินเดือนละ 200 บาท

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดระบบการให้บริการและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549) พบว่า กลุ่มอาชีพขับรถตู้โดยสารรับจ้างส่วนมากเป็นผู้รับจ้างมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 15,001-20,000 บาท ไม่มีการชำระภาษีและมีรายจ่ายเฉลี่ย 15,001-20,000 บาท ซึ่งมีความเสี่ยงจากรายได้ไม่แน่นอน แต่มีความต่อเนื่องของภาวะการมีงานทำถึงแม้ไม่มีการประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุ และประกันสุขภาพ แต่ไม่เคยรับการรักษาพยาบาลภายใน 1 ปี ทั้งนี้เคยได้รับการบริการทางสังคม การคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการทางสังคม พบว่า มีคนขับรถตู้โดยสารรับจ้าง และ ขสมก. จำนวน 5,420 คน ซึ่งคนขับรวมตัวกันอยู่ในเมืองใหญ่และชานเมือง สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลไทยได้พยายามพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม ในแนวทางการพัฒนาประกอบด้วยการยกระดับประสิทธิภาพและระบบคุ้มครองทางสังคมเพื่อความมั่นคงทางรายได้มากขึ้น และเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองและช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส โดยมุ่งเน้นการขยายความคุ้มครองการดำเนินการคุ้มครองทาง

สังคมในปัจจุบันให้ครอบคลุมแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งกระทรวงแรงงานและสำนักงานประกันสังคม ได้ใช้เป็นฐานในการขยายความคุ้มครองการคุ้มครองทางสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันบางประการ เช่น ด้านกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งขาดสถานะที่เป็นทางการหรือสถานะทางกฎหมาย รายได้จำกัดและไม่สม่ำเสมอการจ้างงานหรือสภาวะทางธุรกิจไม่มั่นคง วิธีการจ้างงานที่แตกต่างจากแบบแผนทั่วไป และมีโอกาสประสบความเสี่ยงสูง เช่น การเจ็บป่วยและประสบอันตรายเนื่องจากอุบัติเหตุการสูญเสียรายได้เนื่องมาจากสาเหตุดังกล่าว อันเนื่องมาจากการขาดความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายคุ้มครองทางสังคม

สำนักวิจัยกฎหมายและแรงงาน (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการจัดสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย พบว่า สถานประกอบการกิจการทั้งประเภทอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรม การก่อสร้างและบริการส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจความหมายของคำว่า “สวัสดิการแรงงาน” โดยสถานประกอบการมีการจัดสวัสดิการแรงงานให้กับลูกจ้างแตกต่างกัน สถานประกอบการกิจการขนาดเล็ก (จำนวนลูกจ้าง 1-49 คน) โดยรวมมีการจัดสวัสดิการแรงงานประเภทต่างๆ น้อยกว่าสถานประกอบการกิจการขนาดกลาง (จำนวนลูกจ้าง 50-99 คน) และขนาดใหญ่ (จำนวนลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป) นอกจากนี้ยังพบว่า สวัสดิการแรงงานที่นายจ้างจัดให้ลูกจ้างแบ่งออกเป็น 11 ประเภท ได้แก่ สวัสดิการด้านวันหยุดวันลา สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ สวัสดิการด้านโบนัสและเงินสวัสดิการ สวัสดิการด้านนันทนาการ สวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการด้านความปลอดภัย สวัสดิการด้านความมั่นคง สวัสดิการด้านการให้คำปรึกษา สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านการพัฒนาสถาบันครอบครัวของลูกจ้างและสวัสดิการอื่นๆ และจากผลการศึกษารายงานนอกเหนือกฎหมายในต่างประเทศ พบว่า สถานประกอบการแต่ละแห่งมีการจัดสวัสดิการแรงงานที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดธุรกิจ ตลอดจนความพร้อมด้านการเงินและบุคลากรของสถานประกอบการแต่ละแห่ง ส่วนผลการสำรวจในประเทศไทย พบว่า สวัสดิการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถานประกอบการและลักษณะเฉพาะของธุรกิจประเภทต่างๆ

สรุปภาพรวมของการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทบทวนเอกสารการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า แรงงานในประเทศไทยมีการจำแนกแรงงานออกเป็น 2 กลุ่มคือ แรงงานในระบบ (Formal Sector) และแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ที่เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาและต้องการให้รัฐดูแลให้ได้รับสวัสดิการเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจ หรืออาจ

เกิดจากปัจจัยอื่น ได้แก่ การเมือง สังคม หรือการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานนอกระบบถึง 24.6 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2554 หรือประมาณ 2 ใน 3 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ โดยปัจจุบันความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบมีอยู่เพียง 3 รูปแบบคือ

1. แบบไม่เป็นทางการ เป็นการช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกันในครอบครัว หมู่เครือญาติ ตามประเพณีวัฒนธรรมของสังคมไทย
2. แบบกึ่งทางการ โดยมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในชุมชน เพื่อการช่วยเหลือเกื้อหนุนครอบคลุมวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสหกรณ์ชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ฌาปนกิจชุมชน เป็นต้นซึ่งได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แบบเป็นทางการ ปัจจุบันรัฐบาลได้จัดสวัสดิการให้กับประชาชนในรูปแบบของหลักประกันสุขภาพ ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาท)

นอกจากนี้การยังทำให้ทราบปัญหาที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบที่เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ขัดต่อการสร้างระบบให้เป็นมาตรฐานให้แรงงานนอกระบบได้โดยกลไกปกติ การกำหนดองค์ประกอบหรือโครงสร้างของระบบไม่สามารถสร้างความเป็นเอกลักษณ์ได้ ปัญหาเหล่านี้เกิดจากลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ ดังนี้

1. แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่างที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดการพัฒนาทักษะ และมีทุนน้อย
2. การขาดความมั่นคงทางรายได้ เนื่องจากการทำงานของแรงงานนอกระบบเป็นการใช้ทักษะต่ำ ส่งผลให้ได้รับรายได้ไม่สม่ำเสมอ การจ้างงานไม่มั่นคง ขาดหลักประกันการมีงานทำ
3. การมีสภาพการทำงานที่ไม่แน่นอน ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขาดการพัฒนาทักษะความสามารถ ส่งผลให้สภาพการจ้างงานไม่มีความชัดเจน ไม่แน่นอน และมีการเปลี่ยนงานหรือเคลื่อนย้ายงานสูง

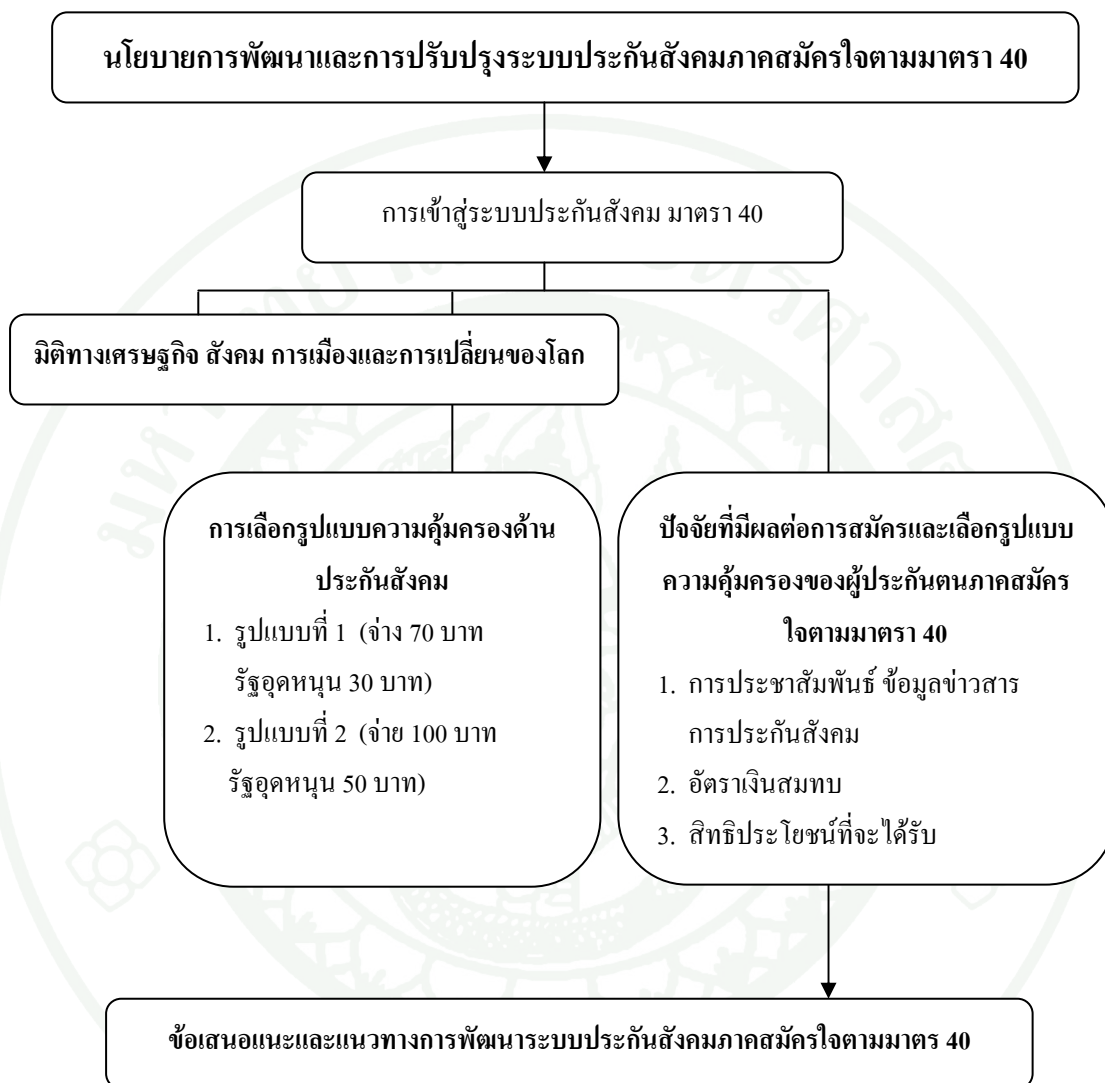
4. ขาดความคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่ในสถานะปกปิด ซ่อนเร้น ไม่ขึ้นทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานเหล่านี้มีฐานะไม่มีตัวตนจึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้

5. การมีสภาพการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะและความปลอดภัยอยู่ในระดับต่ำ อันส่งผลให้ต้องประสบกับความเสียหายสูงที่คุกคามต่อชีวิตของแรงงาน ได้ตลอดเวลา

6. การขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ส่งผลให้แรงงานนอกระบบขาดการพัฒนาทักษะในด้านต่างๆ ทำให้ไม่สามารถเข้าไปเป็นแรงงานในระบบได้

ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ควรร่วมมือกันในการหาแนวทางในการแก้ปัญหา โดยการร่วมกันกำหนดแนวทางนโยบาย และรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมที่มีมาตรฐานเหมาะสมกับกลุ่มแรงงานนอกระบบอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ให้ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานนอกระบบทั่วประเทศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์ในเชิงลึก (In-depth interview) และใช้เวลาในการเก็บข้อมูลเป็นระยะเวลา 4 เดือน เพื่อศึกษาวิเคราะห์วิธีการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบทั้ง 8 กลุ่มอาชีพในจังหวัดสมุทรปราการ ว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม และการเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 15 คนร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในเชิงลึกด้านการประกันสังคม จำนวน 3 คน ด้วยการใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย โดยผู้วิจัยมีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

1. ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) เป็นการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม แนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยมีที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายร่วมให้ความคิดเห็นและวิเคราะห์ในส่วนต่างๆ ด้วย

2. ศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม (Field Study) เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยลักษณะเป็นการสัมภาษณ์ในเชิงลึก เป็นรายบุคคลด้วยประเด็นเฉพาะ กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 15 คนที่คัดเลือกจากประชากรตัวอย่างที่เป็นตัวแทนผู้นำเครือข่ายแรงงานนอกระบบและสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของจังหวัดสมุทรปราการจำนวน 100 คน โดยมีขั้นตอนดังนี้

- เข้าร่วมอบรมสัมมนาอภิปรายให้ความรู้เรื่องการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 กับตัวแทนผู้นำเครือข่ายแรงงานนอกระบบที่จัดโดยสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรปราการจำนวน 100 คนเพื่อสังเกตการณ์ และเพื่อหากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะพึงประสงค์ที่นำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย โดยดูจากบุคลิกลักษณะ การมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็น การมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประกันสังคม

- เมื่อได้กลุ่มตัวอย่างทั้ง 15 คนแล้วจะประสานขอรายละเอียดประวัติส่วนบุคคลจากโบสถ์ของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรปราการเพื่อข้อมูลพื้นฐานและติดต่อเพื่อขอสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

- ทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึก กลุ่มตัวอย่างจำนวน 15 คน ด้วยแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้างที่สร้างขึ้นกับแรงงานนอกระบบทั้ง 8 กลุ่ม โดยมีการกำหนดแนวคำถามไว้ล่วงหน้า ซึ่งการเก็บข้อมูลจะกระทำไปพร้อมกับการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2555 เป็นระยะเวลา 3 เดือน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

คุณลักษณะประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นประชากรผู้นำเครือข่ายแรงงานนอกระบบทั้ง 8 กลุ่มอาชีพที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 100 คนที่เข้าอบรมโครงการสัมมนาอภิปรายให้ความรู้เรื่องการประกันสังคมตามมาตรา 40 ซึ่งทางสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดรหัสกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบไว้ ดังนี้

- 0100 เกษตรกรรม
- 0200 ยานพาหนะรับจ้าง
- 0300 รับจ้าง/รับเหมา
- 0400 รับงานไปทำที่บ้าน/รวมกลุ่มกันทำของ OTOP
- 0500 ค้าขาย (รวมหาบเร่/แผงลอย)
- 0600 ช่างฝีมือ
- 0700 อาชีพอิสระ
- 0800 ผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ

โดยกลุ่มตัวอย่างมีการกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ที่ศึกษาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sample) จากประชากร

ที่เป็นผู้นำเครือข่ายแรงงานนอกระบบทั้ง 8 กลุ่มอาชีพที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของ จังหวัดสมุทรปราการที่เข้าอบรมโครงการสัมมนาอภิปรายให้ความรู้เรื่องการประกันสังคมตามมาตรา 40 วิเคราะห์ร่วมกับแบบประเมินผลการอบรมที่กลุ่มประชากรตอบไว้เพื่อหากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะพึงประสงค์ เช่น บุคลิกลักษณะ การมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็น การมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการประกันสังคมให้เหลือกลุ่มตัวอย่างจำนวน 15 คนดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงคุณลักษณะกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 15 คน

ลำดับ	รหัสกลุ่มอาชีพ	อาชีพ
1	0100	เลี้ยงปลา
2	0200	จับแท็กซี่
3	0200	มอเตอร์ไซค์รับจ้าง
4	0300	รับเฝ้าไข้ตามโรงพยาบาล
5	0300	รับเหมาต่อเติมบ้าน
6	0400	ซักรีด-เสื่อผ้า
7	0400	รับจ้างพิมพ์เอกสาร
8	0500	ขายของชำ
9	0500	ขายผัก
10	0600	ช่างซ่อมคอมพิวเตอร์
11	0600	ช่างทำกุญแจ
12	0700	ช่างตัดเสื่อผ้า
13	0700	ตัดผมชาย
14	0700	ช่างเสริมสวย
15	0800	แม่บ้าน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างในประเด็นเฉพาะในเรื่องการประสังคมาภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาจากเอกสาร กรอบแนวคิด และการทบทวนรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยจะนำแบบสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเป็นรายบุคคล โดยการพูดคุยอย่างเป็นกันเองร่วมกับการสัมภาษณ์ในประเด็นที่กำหนดไว้แล้วนำมาแปรผลอีกครั้ง มีขั้นตอนดังนี้

1. ผู้วิจัยประสานงานกับ สำนักงานประกันสังคม จังหวัดสมุทรปราการ ในการร่วมกันทำการทำวิจัยในครั้งนี้
2. ในส่วนของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ได้เรียนเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ของสำนักงานประกันสังคมเป็นที่ปรึกษาให้กับผู้วิจัย
3. เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการเก็บข้อมูลร่วมกับฝ่ายมาตรา 40 ของสำนักงานประกันสังคม จังหวัดสมุทรปราการ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลในเดือน มีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ. 2555

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวทางประเด็นคำถามมาได้ระยะหนึ่ง ผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ทั้งหมดทั้งจากการสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ศึกษาจะนำข้อมูลทั้งที่ได้จากการบันทึกข้อมูล การถอดเทปสัมภาษณ์ จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามแต่ละประเภทที่ได้ตั้งไว้ และจะตรวจสอบดูอีกครั้งหนึ่งว่าข้อมูลที่ได้มามีครบถ้วนเพียงพอและเหมาะสมแก่การนำไปวิเคราะห์สรุปผลแล้วหรือไม่ หากส่วนใดยังไม่สมบูรณ์จะทำการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไป โดยในการวิเคราะห์ข้อมูล (analysis of data) ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์และสามารถดำเนินควบคู่ไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มต้นตั้งแต่วันแรกที่ผู้ศึกษาเข้าสู่สนามศึกษา โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลตามประเด็นที่สำคัญต่างๆ นั้น เริ่มแรกผู้ศึกษาอาศัยกรอบแนวคิดเป็นแนวทางชี้แนะถึงแนวคำถามที่จะสอบถามกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งจะทำให้ได้ภาพความรู้ ความเข้าใจในประเด็นต่างๆ เหล่านั้น โดยกรอบแนวคิดนี้จะเป็นสิ่งที่ให้ทิศทางในการแสวงหาข้อมูลและการมองปรากฏการณ์ ซึ่งเมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างมีทิศทางดังกล่าวมาได้จำนวนหนึ่ง ก็มีความจำเป็นที่ผู้ศึกษาจะต้องตรวจสอบ วิเคราะห์ข้อมูลว่า ข้อมูลที่ได้มานั้นพอที่จะแสดงให้เห็นแบบแผนบางประการหรือไม่และข้อมูลส่วนไหนที่ยังขาด จำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมที่

นำเสนอใจอันมาจากลักษณะธรรมชาติของกลุ่มตัวอย่างอย่างแท้จริง โดยการวิเคราะห์ข้อมูลใน
ขั้นตอนนี้จะเป็นตัวช่วยชี้แนะแนวทางที่จะเก็บข้อมูลเพิ่มเติมต่อไป และยังช่วยกำหนดความชัดเจน
ในการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นผู้ศึกษาจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเช่นนี้
ควบคู่กันไป รวมทั้งสัมภาษณ์เข้าประเด็นสำคัญเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องอย่างแท้จริง และท้ายที่สุด
เมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนตามที่ต้องการแล้วผู้ศึกษาก็จะนำข้อมูลเหล่านั้น
มาวิเคราะห์ในภาพรวมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนำมาอธิบายหาข้อสรุปซึ่งจะสามารถตอบวัตถุประสงค์ของ
การศึกษา หรือหาจุดร่วมของปรากฏการณ์ พร้อมทั้งกรณียกเว้นอื่นๆ ที่น่าสนใจ



บทที่ 4

ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเรื่องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยวิธีการสัมภาษณ์ในเชิงลึก กับกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง จำนวน 15 คน ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 จำนวน 3 คน การเสนอผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ นโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและการปรับปรุงระบบประกันสังคมภาคสมัครใจมาตรา 40 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ส่วนที่ 2 เป็นผลการวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและกระบวนการเข้าสู่ระบบประกันสังคมตลอดจน ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมและเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และส่วนที่ 3 เป็นผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ และการวิเคราะห์นโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและการปรับปรุงระบบประกันสังคมภาคสมัครใจมาตรา 40 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ผลการศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

การพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการจ้างงาน ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันกันสูง ทำให้ผู้ผลิตพยายามลดต้นทุน โดยหันมาใช้แรงงานนอกระบบมากขึ้น ประกอบกับการเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 มีผลให้มีผู้ประกอบการลดการจ้างงานและเลิกจ้างพนักงานครั้งใหญ่ แรงงานเหล่านี้ต้องหันมาทำงานในระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเศรษฐกิจระบบหนึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่กำลัง

เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลกพร้อมๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ การขยายตัวเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. การเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออก
2. การที่ภาคอุตสาหกรรมต้องการลดต้นทุนการผลิต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายพัฒนารูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายและซับซ้อน
3. กำลังแรงงานจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานปกติได้ เพราะขีดจำกัดของการจ้างงานในระบบที่เป็นทางการและเงื่อนไขภาระทางสังคมของแต่ละบุคคล

จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีจำนวนแรงงานนอกเพิ่มจำนวนมากขึ้น และในช่วงเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2553 พบว่าแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจาก 22.5 ล้านคนในปี 2548 เป็น 24.1 ล้านคนในปี พ.ศ. 2553 แรงงานเหล่านี้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในสถานะห่วงโซ่การผลิต สร้างรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนเงินมหาศาล แต่แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีรายได้ไม่แน่นอน ความมั่นคงในการทำงานมีน้อย มีคุณภาพชีวิตต่ำ ได้รับความคุ้มครองด้านประกันสังคมไม่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ ถึงแม้รัฐจะมีนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) เป็นต้นมาและพยายามผลักดันระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มในประเทศด้วยการนำระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มาใช้และพัฒนาในรูปแบบสิทธิประโยชน์อยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่เริ่มต้นระบบประกันสังคมในประเทศไทย โดยระยะเริ่มต้นของการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้ลูกจ้างตามมาตรา 40 (6) ไม่ต้องทำประกันสังคม ต่อมาปี พ.ศ. 2537 ได้ออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ อัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของ ประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 เพื่อใช้เป็นหลักประกันให้กับบุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 ให้ได้รับการประกันตนและเข้าสู่ระบบประกันสังคมในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายปี โดยเริ่มแรกได้ให้สิทธิประโยชน์ในกรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และในกรณีตาย มีการเก็บเงินสมทบในปี พ.ศ. 2537 ถึงปี พ.ศ. 2538 ปีละ 2,880 บาท ต่อมาปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ. 2540 ปีละ

3,110 บาท ปี พ.ศ. 2541 ถึงปี พ.ศ. 2542 ปีละ 3,360 บาท และจากปี พ.ศ. 2543 จนถึงปี พ.ศ. 2554 ปีละ 3,360 บาท โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงการเรียกเก็บเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน และก็ยัง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่จะให้ลูกจ้างตามมาตรา 40 (6) (แรงงานนอกระบบ) สามารถเข้าสู่ ระบบประกันสังคมได้

นับจากปี พ.ศ. 2537 ที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราจ่ายเงิน สมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ ทดแทนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จนถึงปี พ.ศ. 2553 ได้ปรากฏว่าจำนวนผู้ประกันตนที่สมัครเข้า ร่วมในโครงการประกันสังคมมีจำนวนน้อยมากดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40

ปี พ.ศ.	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
จำนวนผู้ประกันตน มาตรา 40 (คน)	2	4	10	7	4	3	3	47	60	63

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม (2553)

จากสถิติจำนวนแรงงานนอกระบบที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ที่มีจำนวนน้อยมาก แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการในโครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ และ ไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มเป้าหมายเท่าใดนัก จากการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพบว่าการที่ แรงงานนอกระบบไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 น่าจะมีสาเหตุมาจาก

1. การกำหนดอัตราเงินสมทบที่จัดเก็บในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายปี เป็นภาระทางการเงิน ให้ผู้ประกันตนมาก จำนวนเงินที่มากต้องจ่ายเป็นก้อนในลักษณะการประกันชีวิตเอกชน จึงเป็น อุปสรรคต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคม เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีรายได้ไม่แน่นอน ไม่สม่ำเสมอ การที่จะจ่ายเงินเป็นก้อนเพื่อให้ได้รับสิทธิด้านประกันสังคม จึงเป็นไปได้ยาก

2. สิทธิประโยชน์ที่กำหนดไม่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ กรณีคลอดบุตร ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ไม่ก่อประโยชน์ เพราะแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีอายุ เลยวัยเจริญพันธุ์ การได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นการสูญเปล่า

3. เกิดความแตกต่างและไม่เสมอภาคในระบบการประกันตนภาคสมัครใจระหว่างมาตรา 39 และมาตรา 40 เนื่องจากผู้ประกันตนตามมาตรา 39¹ ก็เป็นผู้ประกันตนในภาคสมัครใจเหมือนกับมาตรา 40 เช่นกัน แต่ก็ได้สิทธิประโยชน์เท่ากับผู้ประกันตนในมาตรา 33 แต่มาตรา 40 ก็ได้สิทธิประโยชน์ทดแทนน้อยกว่าผู้ประกันตนในมาตรา 39

ตารางที่ 5 แสดงสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับจำแนกตามผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 และจำแนกประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตน	มาตรา 33	มาตรา 39	มาตรา 40
เจ็บป่วย	o	o	-
คลอดบุตร	o	o	o
ทุพพลภาพ	o	o	o
ตาย	o	o	o
ชราภาพ	o	o	-
สงเคราะห์บุตร	o	o	-
ว่างงาน	o	-	-

หมายเหตุ: o แทน ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน

- แทน ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน

4. ขาดการสนับสนุนจากรัฐ การจัดเก็บเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคมนั้น รัฐบาลมีหน้าที่ต้องช่วยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมด้วย แต่การประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ในขณะนั้น รัฐบาลไม่ช่วยจ่ายเงินสมทบด้วย การะจึงตกอยู่กับผู้ประกันตนเพียงฝ่ายเดียว

สรุป การดำเนินงานจัดสวัสดิการด้านการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 – พ.ศ. 2554 ให้แก่แรงงานนอกระบบ ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เนื่องจากอัตราการจัดเก็บเงินสมทบและชุดสิทธิประโยชน์ไม่จูงใจ และครอบคลุมสิทธิประโยชน์เพียง 3 กรณีเท่านั้น

¹ ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หมายถึงผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมากลายเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง แล้วผู้นั้นได้แสดงความจำนงประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป และต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละครั้ง

คือ ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนกรณีตาย โดยไม่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งน้อยเมื่อเทียบกับการต้องแบกรับภาระการจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงและไม่มีรัฐบาลร่วมจ่ายสมทบด้วย ทำให้การประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบได้ จึงทำให้มีผู้ประกันตนเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจเพียง 63 คน ซึ่งตรงกับผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในโครงการวิจัยแนวทางการขยายความคุ้มครองโดยรัฐบาลร่วมจ่ายในการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กล่าวถึงโครงการประกันตนตามมาตรา 40 ไว้ว่า เบี้ยประกันและสิทธิประโยชน์ที่ใช้ในปัจจุบันไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมาย และได้ทำการสำรวจความต้องการของประชากรกลุ่มต่างๆ เช่น ลูกจ้างเหมาราชการ/รัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว ผู้ทำงานรับจ้างทั่วไป เกษตรกรผู้ทำอาชีพประมง ผู้ขับรถแท็กซี่ ฯลฯ พบว่ามีความต้องการสิทธิประโยชน์ในส่วนที่เป็นเงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วยต้องนอนโรงพยาบาล 2-3 วันขึ้นไปมากที่สุด ส่วนค่าคลอดบุตรเป็นสิทธิประโยชน์ที่ถูกเลือกน้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในโครงการศึกษาความต้องการของแรงงานนอกระบบที่มีต่อระบบประกันสังคมระบุว่าร้อยละ 47 ของกลุ่มตัวอย่างมีความต้องการในเรื่องเงินชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วยมากที่สุด ส่วนการชดเชยค่าคลอดบุตรและสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการน้อยที่สุดคือร้อยละ 0.6 โดยร้อยละ 48.7 ของกลุ่มตัวอย่างมีความต้องการจ่ายเงินสมทบแบบรายเดือน

ต่อมาปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลชุดนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ประกาศนโยบายประชาวิวัฒน์ ด้านแรงงานในการจะสร้างความเท่าเทียม และความเสมอภาคในระบบประกันสังคมให้แก่แรงงานทุกประเภทให้เข้าถึงระบบประกันสังคม จึงออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมในมาตรา 4 (6) ให้แรงงานนอกระบบได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยรัฐบาลช่วยอุดหนุนเงินสมทบด้วย โดยมาตรา 40 นี้เปิดโอกาสให้กลุ่มแรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่เป็นแรงงานนอกระบบ ที่มีอยู่ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ให้ได้รับสวัสดิการมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต โดยรัฐบาลและผู้ประกันตนร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่าย และปรับชุดสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการและกำลังความสามารถในการจ่ายของแรงงานนอกระบบ โดยปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้เหมาะสมเป็น 4 กรณี ได้แก่ ชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต และบำเหน็จชราภาพ จึงได้มีรูปแบบทางเลือก 2 รูปแบบ โดยสามารถแสดงได้ ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงรูปแบบการเกิดสิทธิเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2

รายการ	รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2
ชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วย	/	/
ทุพพลภาพ	/	/
เสียชีวิต	/	/
บำเหน็จชราภาพ	X	/

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม และกระทรวงแรงงาน (2554)

จากตารางที่ 6 แสดงทางเลือกการเกิดสิทธิเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 1 และรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 ซึ่งสามารถอธิบายตามรายการสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับในแต่ละทางเลือกซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันคือใน

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 1 ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบ 70 บาท/เดือน และรัฐบาลช่วยอุดหนุน 30 บาท โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ กรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ และประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ได้รับเงินชดเชย 200 บาท/วัน ไม่เกิน 20 วัน/ปี นอนอย่างน้อย 2 วันขึ้นไป จ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 3 ใน 4 เดือน กรณีทุพพลภาพได้รับการชดเชยตามการจ่ายเงินสมทบ คือ จ่าย 6 ใน 10 เดือน รับ 500 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี จ่าย 12 ใน 20 เดือน รับ 650 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี จ่าย 24 ใน 40 เดือน รับ 800 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี จ่าย 36 ใน 60 เดือน รับ 1,000 บาท/เดือน เป็นเวลา 15 ปี และกรณีเสียชีวิต ได้รับเงินก้อนค่าจัดการศพ 20,000 บาท จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 6 ใน 12 เดือน

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ 100 และรัฐบาลช่วยอุดหนุน 50 บาท โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณี โดยจะได้รับเงินก้อนจากการออมขั้นต่ำ 50 บาทในแต่ละเดือน เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือเมื่อไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันต่อทั้งนี้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้น สามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท

จากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและสถิติจำนวนผู้เข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 พบว่ายังไม่ครอบคลุมและเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย ทำให้การดำเนินการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มีผู้เข้าร่วมโครงการน้อยไม่ถึงร้อยละ 25 ของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมดดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ทั่วประเทศ

ภาค	รูปแบบที่1 (100บาท/เดือน)	รูปแบบที่2 (150บาท/เดือน)	รวม (คน)
กรุงเทพฯ	928	148,016	148,944
ปริมณฑล	196	72,458	72,654
ภาคกลาง	728	180,759	181,487
ภาคเหนือ	1,096	222,690	223,786
ภาคอีสาน	818	197,846	198,664
ภาคใต้	707	145,393	146,100
รวม	4,473	967,162	971,635

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม (2555)

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง กระบวนการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมและเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในส่วนนี้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างด้วยการแจกแจงอัตราร้อยละที่มีการถ่วงน้ำหนักเรียบร้อยแล้ว (weighted sample) โดยแบ่งออกเป็นลักษณะทั่วไป 3 ด้านคือ

1. ภาวะด้านประชากร ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส และจำนวนสมาชิกในครัวเรือน
2. ภาวะด้านสังคม ได้แก่ ระดับการศึกษา เขตที่อยู่อาศัย ลักษณะบ้านที่อยู่อาศัยโดยมีและ
3. ภาวะด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ลักษณะการประกอบอาชีพ รายได้/ เดือน ค่าใช้จ่าย/ เดือน ภาวะหนี้สิน โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

ตารางที่ 8 แสดงคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ในเชิงลึก จำนวน 15 ราย

ลำดับ	รหัสกลุ่มอาชีพ	อายุ (ปี)	อาชีพ	รูปแบบการประกันสังคม ม.40 ที่ทำ	สถานภาพ	ระดับการศึกษา
1	0100	41	เลี้ยงปลา	2 (100 บาท)	สมรส	ปริญญาตรี
2	0200	53	ขับแท็กซี่	2 (100 บาท)	สมรส	ป.4
3	0200	45	มอเตอร์ไซค์รับจ้าง	2 (100 บาท)	สมรส	ป.7
4	0300	32	รับเฝ้าไข้ตามโรงพยาบาล	2 (100 บาท)	สมรส	ปวช
5	0300	57	รับเหมาต่อเติมบ้าน	2 (100 บาท)	สมรส	ป.4
6	0400	39	ซักรีดเสื้อผ้า	2 (100 บาท)	สมรส	ป.7
7	0400	27	รับจ้างพิมพ์เอกสาร	2 (100 บาท)	โสด	ปริญญาตรี
8	0500	44	ขายของชำ	2 (100 บาท)	สมรส	ป.7
9	0500	57	ขายผัก	2 (100 บาท)	สมรส	ป.4
10	0600	23	ช่างซ่อมคอมพิวเตอร์	2 (100 บาท)	โสด	ปวส
11	0600	45	ช่างทำกุญแจ	2 (100 บาท)	สมรส	ป.7
12	0700	53	ช่างตัดเสื้อผ้า	2 (100 บาท)	สมรส	ป.4
13	0700	48	ตัดผมชาย	2 (100 บาท)	สมรส	ป.7
14	0700	46	ช่างเสริมสวย	2 (100 บาท)	สมรส	ป.7
15	0800	52	แม่บ้าน	2 (100 บาท)	สมรส	ป.4

2.1 ภาวะด้านประชากร ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส และจำนวนสมาชิกในครัวเรือน

เพศ กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานเพศหญิงมากกว่าเพศชาย (เพศหญิงร้อยละ 73.3 (11 คน) เปรียบเทียบกับเพศชายร้อยละ 26.6 (4 คน)

อายุ กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มีอายุเฉลี่ย 44.3 ปี (อายุต่ำสุด 23 ปี และอายุสูงสุด 60 ปี) โดยกลุ่มตัวอย่าง (ร้อยละ 73.3) มีอายุ 41 – 60 ปี รองลงมาคือกลุ่มอายุ 23 - 39 ปี (ร้อยละ 26.6) และพบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นแรงงานวัยกลางคน

สถานภาพสมรส กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีสถานภาพสมรส (ร้อยละ 86.66) รองลงมาคือแรงงานที่มีสถานภาพโสด (ร้อยละ 13.3) เมื่อพิจารณาจึงพบว่าแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานวัยกลางคนที่มีสถานภาพสมรส

จำนวนสมาชิกในครัวเรือน พบว่าครัวเรือนของแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 4 คน (มีจำนวนสมาชิกต่ำสุด 1 คน และสูงสุด 3 คน)

ตารางที่ 9 แสดงการกระจายตัวตามภาวะด้านประชากรของแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในอัตราร้อยละ

ข้อมูลด้านประชากร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	4	26.6
หญิง	11	73.3
รวม	100	15
อายุ		
20 – 30 ปี	1	6.66
31 – 40 ปี	2	13.33
41 – 60 ปี	12	80
รวม	15	100
สถานภาพสมรส		
โสด	2	13.3
สมรส	13	86.66
รวม	15	100
จำนวนสมาชิกในครัวเรือน		
1 – 2 คน	4	4
3 – 5 คน	11	96
รวม	15	100

กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานเพศหญิง (เพศหญิง 11 ราย และเพศชาย 4 ราย) โดยมีอายุเฉลี่ย 43 ปี (อายุต่ำสุด 23 ปี และอายุสูงสุด 57 ปี) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส และมีการตั้งครอบครัวเป็นการถาวรอยู่ในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดสมุทรปราการ

2.2 ภาวะด้านสังคม ได้แก่ ระดับการศึกษา เขตที่อยู่อาศัย ลักษณะบ้านที่อยู่อาศัย

ระดับการศึกษา แรงงานนอกระบบที่เป็นตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 67) รองลงมาคือ ระดับ ปวช. ปวส. (ร้อยละ 17) และระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 17) หากพิจารณาระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างโดยรวมมีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำและมีความรู้ที่น้อย

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับระดับการศึกษาพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีระดับการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษา ทั้งนี้อาจเนื่องด้วยครอบครัวมีฐานะยากจนและอยู่ในต่างจังหวัด พ่อแม่ต่างมีอาชีพเกษตรกรรม ไม่สนับสนุนให้บุตรศึกษาเล่าเรียน และเห็นว่าจบการศึกษาในภาคบังคับก็เพียงพอแล้ว ก็ให้ออกมาช่วยกันทำงานในครอบครัว เช่น ทำไร่ ทำนา แต่ทำได้ระยะหนึ่งก็ไม่เห็นความก้าวหน้า ทำแล้วได้รับผลตอบแทนต่ำไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ก็เลยเข้ามาหางานทำในเมือง ตามการชักชวนของเพื่อนที่ทำอยู่ก่อนแล้ว การเข้ามาทำงานในครั้งแรกก็เป็นเพียงลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะที่น้อย เงินเดือนต่ำ

เขตที่อยู่อาศัย พบว่ากลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเมือง (ร้อยละ 99) ด้วยเหตุผลที่ว่า การอยู่ในเขตเมืองจะเป็นแหล่งของการจ้างงาน มีสาธารณูปโภคที่เอื้อต่อการประกอบอาชีพ และเดินทางได้สะดวกเพราะอยู่ใกล้กรุงเทพฯ แม้ว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเช่าบ้าน เช่าร้านมากขึ้นก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งว่าเขตที่เขาพักอาศัยอยู่นั้น จะเป็นแหล่งของคนที่มาจากจังหวัดเดียวกันหรือเป็นคนภาคเดียวกัน และมีความเป็นมิตรกัน มีน้ำใจ เข้าอกเข้าใจกัน สามารถพึ่งพาอาศัยให้วุ่นกันได้ และทำมาหากินง่ายเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น แม้แต่กรุงเทพฯ

ผลจากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกคำถามที่ว่า ทำไมเลือกที่จะมาทำงานและอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างให้เหตุผลว่า

“สมุทรปราการน่าอยู่นะ อยู่มา 30 ปีแล้ว คนเยอะแยะดี หากินง่าย” (แรงงานนอกระบบ อาชีพช่างทำกุญแจ, 2555)

“ปากน้ำดีกว่าที่อื่นๆ อยู่มาหลายที่แล้ว คนต่างจังหวัดเหมือนๆ กัน ไปไหนมาไหนง่าย หากินคล่อง” (แรงงานนอกระบบอาชีพช่างเสริมสวย, 2555)

ลักษณะที่อยู่อาศัย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นแรงงานย้ายถิ่น ส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (7 คน) ภาคกลาง 2 คน, ภาคตะวันออก 2 คน, ภาคเหนือ 4 คน เข้ามาทำงานและอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป มีการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรที่จังหวัดนี้ และมีบ้านพักอาศัยเป็นของตนเอง ในลักษณะทาวเฮาส์โดยการเช่ากับธนาคาร

ผู้สัมภาษณ์สอบถามในเชิงลึกคำถามที่ว่า ท่านมีบ้านพักเป็นของตนเองหรือไม่ และที่พักอาศัยมีลักษณะอย่างไร กลุ่มตัวอย่างบอกเล่าให้ฟังว่า

“ซื้อบ้านทาวเฮาส์อยู่ได้ 5 ปีแล้ว ซื้อเงินสดนะ 890,000 บาท แลวแพรงยาคงไม่กลับอีสานแล้ว เพราะทำกินและตั้งรกรากอยู่ที่ปากน้ำแล้ว” (แรงงานนอกระบบอาชีพช่างทำกุญแจ, 2555)

“ซื้อบ้านอยู่นานแล้ว ไม่อยากเช่าใครอยู่ ฟ่อนไม่แพง เดือนละ 6,500 บาท สองคนผิวเมียช่วยกัน ฟ่อนจะหมดแล้ว” (แรงงานนอกระบบอาชีพช่างตัดผม, 2555)

ตารางที่ 10 แสดงภาพการกระจายตัวตามภาวะด้านสังคมของแรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในอัตราร้อยละ

ด้านสังคม	ร้อยละ	จำนวน (คน)
ระดับการศึกษา		
ประถมศึกษา	66	8
อาชีวศึกษา	17	2
ปริญญาตรี	17	2
รวม	100	15

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ด้านสังคม	ร้อยละ	จำนวน (คน)
เขตที่อยู่อาศัย		
ในเขตอำเภอเมือง	99	14
นอกเขตเมือง	1	1
รวม	100	15
ลักษณะที่อยู่อาศัย		
บ้านเดี่ยว	0	0
ทาวเฮาส์	83	10
เช่าบ้าน	17	4
รวม	100	15

2.3 ภาวะด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ลักษณะการประกอบอาชีพ รายได้/ เดือน ค่าใช้จ่าย/ เดือน ภาวะหนี้สิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ลักษณะการประกอบอาชีพ กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดร้อยละ 98 มีสถานภาพการทำงานเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยเป็นงานที่มีลักษณะสามารถประกอบอาชีพได้ที่บ้านพักอาศัย และอยู่ในชุมชน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่กล่าวว่าแม้สภาพโดยรวมนับว่าไม่ค่อยดี ถ้าคนภายนอกดู แต่ก็ยังเป็นอาชีพที่พออยู่ได้และอยู่ได้ดีถ้ารู้จักกินรู้จักใช้ก็เหลือเก็บได้

ผู้สัมภาษณ์สอบถามว่า ก่อนที่จะมาประกอบอาชีพอย่างไรในปัจจุบันนี้ เคยประกอบอาชีพอะไรมาบ้าง พบว่ากลุ่มตัวอย่างเคยประกอบอาชีพหลายอย่างทั้งในระบบและนอกระบบ เช่น รับจ้างทั่วไป ขับรถ แม่บ้าน ค้าขาย ช่างทำกุญแจ เลี้ยงปลา เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แรงงานนอกระบบเหล่านี้ได้ประกอบอาชีพนอกระบบมาโดยตลอด แต่มีบางส่วนที่เคยประกอบอาชีพที่เป็นแรงงานในระบบมาก่อน เช่น เป็นพนักงานขับรถ พนักงานโรงงาน ผู้ช่วยพยาบาลในโรงพยาบาล พนักงานบริษัท

“หนูเคยทำงานเป็นธุรการบริษัทผลิตยา แถวลำโพง แต่ลาออกไปเรียนที่หอการค้าระหว่างเรียนก็รับจ้างพิมพ์เอกสารไปด้วย รายได้ดี เป็นอิสระด้วย” (แรงงานนอกระบบอาชีพรับจ้างพิมพ์เอกสาร, 2555)

“พี่เคยเป็นพนักงานขับรถ แต่มีปัญหาไปค้าประกันให้เพื่อน เลยลาออกมาขับรถแท็กซี่ ก็ชอบนะ ขยันขับวันหนึ่งได้เป็นพันนะ อิสระด้วย รายได้ดีนะ คิดว่าคงขับไปตลอด จนกว่าจะขับไม่ไหว” (แรงงานนอกระบบอาชีพขับแท็กซี่, 2555)

“พี่เคยทำงานโรงงานแถวอมตะนคร 2 คนตัวเมีย แต่เหนื่อยมาก รายได้น้อย ไม่มีเวลาดูแลลูกเลย เข้ามาขึ้นรถโรงงาน กลับทุ่ม 2 ทุ่ม แฟนเลยให้ออก ลองมาเพาะต้นไม้ขาย แต่ไม่ดี เลยมาซื้อเสื้อวิน 30,000 บาท ขับอยู่แถววินบุญประครองบางปูนี่เอง วันๆ หนึ่งหักอะไรก็เหลือ 400-500 บาท ดีกว่าทำงานโรงงานอีกนะ” (แรงงานนอกระบบอาชีพขับมอเตอร์ไซค์รับจ้าง, 2555)

รายได้ ค่าใช้จ่าย/ เดือน หนี้สิน กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก มีลักษณะการประกอบอาชีพอิสระเป็นส่วนใหญ่และอยู่ในภาคบริการ ทำรายได้ที่得不แน่นอน ได้รับมากบ้างน้อยบ้าง แต่ค่าใช้จ่ายก็มีคงและต้องจ่ายเป็นประจำอยู่ทุกเดือนอยู่แล้ว เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าใช้จ่ายในครอบครัว หนี้สินที่มีคือ หนี้สินจากการซื้อบ้าน ซื้อรถ กู้เงินในระบบและนอกระบบบ้างเพื่อไปลงทุนประกอบอาชีพ

ผู้สัมภาษณ์สอบถามกลุ่มตัวอย่างว่าท่านมีรายได้ต่อเดือนประมาณเท่าไร มีค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง และมีหนี้สินบ้างหรือไม่ ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกบอกว่ารายได้ที่得不ก็มากพอๆ กับค่าใช้จ่าย

“เดือนหนึ่งพี่ก็หาเงินได้ประมาณ 30,000 บาท วันหนึ่งๆ หักค่าใช้จ่าย, ค่ากิน, น้ำมันบ้าง ก๊าซบ้างก็เหลือวันละ 1,000 บาท ส่วนแฟนพี่เขาก็ช่วยด้วย ขายน้ำพริกปลาทุตลาแถวบ้าน วันๆ หนึ่งกำไร 600 - 700 บาท” (แรงงานนอกระบบอาชีพขับแท็กซี่, 2555)

“รายได้พี่ พี่ได้รับปีละครั้ง แต่กว่าจะจับปลาได้ ต้องจ่ายค่าอาหาร ค่าน้ำมัน ค่าวิดน้ำเข้า ค่าคนเฝ้าบ่อปลา หักอะไรแล้วแทบไม่เหลือต้องหาอาชีพเสริมทำ พี่ก็ทำขายอะไรก็ได้ด้วย ไม่จู้ไม่พอกินแน่ ” (แรงงานนอกระบบอาชีพเลี้ยงปลา, 2555)

“ข้าวของมันแพงนะ ถ้าไม่รู้จักกิน รู้จักใช้ ก็เป็นหนี้สินเขาแน่ พี่ต้องเก็บไว้เลยนะว่ามีจ่ายอะไรบ้าง กลัวเป็นหนี้เขาน้อง” (แรงงานนอกระบบอาชีพช่างเสริมสวย, 2555)

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมและเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคใจตามมาตรา 40

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญมี 3 ปัจจัย ประกอบด้วย

2.4.1 การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่าการตัดสินใจสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 เพราะมาจากการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการประกันของสำนักงานประกันสังคมผ่านสื่อต่างๆ ที่เป็นการสร้างให้กลุ่มเป้าหมายเล็งประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกันสังคมภาคสมัครใจ ว่ามีค่าใช้จ่ายน้อย และช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และเหมาะสมสำหรับกลุ่มนอกระบบมากในปัจจุบัน และมีการแพร่กระจายข่าวสารออกไปอย่างทั่วถึงและเป็นประเด็นที่น่าสนใจในสังคมขณะนั้น ซึ่งจะทำให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนข่าวสารกับเพื่อนร่วมอาชีพ เพื่อนบ้าน คนในชุมชน และคนในครอบครัว ที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างเห็นความสำคัญและประโยชน์ของระบบประกันสังคม และพร้อมที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม ผู้สัมภาษณ์สอบถามกลุ่มตัวอย่างว่าท่านทราบข่าวการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตามมาตรา 40 จากสื่อใด

“พี่ดูในโทรทัศน์ บอกว่าแรงงานนอกระบบก็ทำประกันสังคมได้แล้วนะในมาตรา 40 จ่ายเดือนละ 100 ก็อยากทำบ้าง” (แรงงานนอกระบบอาชีพค้าขาย, 2555)

“เพื่อนเขาเล่าให้ฟังว่าเดี๋ยวนี้ประกันสังคมเขาให้คนทั่วไปขึ้นทะเบียนได้แล้ว แล้วบอกว่าจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง เขาก็เลยชวนพี่ไปสมัครด้วย” (แรงงานนอกระบบอาชีพรับจ้างซักรีด, 2555)

ในส่วนสาระสำคัญในเนื้อหาของข่าวสารการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ที่ผ่านสื่อต่างๆ เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ป้ายบิลบอร์ด สื่อออนไลน์ กลุ่มตัวอย่างกล่าวว่าไม่ค่อยเข้าใจเนื้อหาของการสื่อสาร ที่นำเสนอระยะเวลาสั้นๆ และไม่สามารถอ่านเนื้อหาของข่าวให้เข้าใจได้ และไม่ทราบว่าโฆษณาทางสื่อใดบ้าง ในส่วนขั้นตอนที่กระตุ้นให้เกิดการตัดสินใจสมัครนั้น เป็นเพราะมีเจ้าหน้าที่ของทางสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรปราการ มาออกเดิน

ประชาสัมพันธ์โครงการและตั้งโต๊ะรับสมัคร ที่ศูนย์การค้าภายในจังหวัด ภายในวัด ตลาด ชุมชน โรงพยาบาล พร้อมทั้งอธิบายถึงประโยชน์ที่จะได้รับและคลายความสงสัยในการทำประกันสังคม ตามมาตรา 40 ได้อย่างครบถ้วน เลยสมัคร

“หนูนั่งหน้าคอมพิวเตอร์ทั้งวัน ดูโทรทัศน์ควบคู่ไปด้วยก็เห็นข่าวประกันสังคม น้อยมาก จับสาระอะไรไม่ได้ เว็บบ่อยหายไปแล้ว โฆษณาช่องไหนบ้างที่หนูจะได้ดู ถ้าหนูอยากรู้อะไรก็เข้าไปใน www.sso.go.th ดูเอาแต่ที่มาสมัครมาตรา 40 ก็เพราะไปส่งเงินสมทบมาตรา 39 ให้แม่ เจ้าหน้าที่เขาแนะนำเลขสมัคร อยากรู้ประกันสังคม อยากรู้สิทธิเหมือนเดิม”(แรงงานนอกระบบ อาชีพรับจ้างพิมพ์เอกสาร, 2555)

“การทำประกันสังคมมันก็ดีนะ อย่างน้อยก็อุ่นใจว่าตายไปก็มีค่าทำศพไม่ต้องเป็นภาระใคร ขอบนะประกันสังคมตั้งแต่สมัยทำงานบริษัทอยู่ แต่อาชีพขับแท็กซี่วันๆ หนึ่งไม่ค่อยรู้ข่าวสารอะไรเลย ส่วนมากชอบเปิดวิทยุฟังคลื่น จส. 100 หรือเพลงลูกทุ่งฟัง แต่ไม่ค่อยมีข่าวประกันสังคมก็เลยไม่ได้รู้ข่าวเรื่องประกันสังคมเท่าไร ที่ได้ทำเพราะแม่บ้านเขาจัดการทำให้”(แรงงานนอกระบบ อาชีพขับรถแท็กซี่, 2555)

2.4.2 อัตราเงินสมทบ ที่จัดเก็บเข้ากองทุนประกันสังคมในการประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 กลุ่มตัวอย่างระบุว่า เป็นจำนวนเงินที่ไม่มาก คือ รูปแบบที่ 1 70บาท/ เดือน และรูปแบบที่ 2 100 บาท/ เดือน จึงไม่เป็นการสร้างภาระทางการเงินแก่แรงงานนอกระบบ และยังให้ชำระเป็นรายเดือน ซึ่งถือว่ามีความเหมาะสมสำหรับการจัดสวัสดิการด้านประกันสังคม ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ส่วนวิธีการนำเงินไปชำระให้สำนักงานประกันสังคมก็ทำง่าย และชำระได้หลายช่องทางขึ้น จ่ายผ่านธนาคาร จ่ายผ่านเคอร์เตอร์เซอร์วิส จ่ายผ่านร้านสะดวกซื้อ หรือนำไปชำระได้ที่สำนักงานประกันสังคมทุกสาขา ทำให้กลายเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอันดับสองในการตัดสินใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์

“ทำไปอย่างนั้นเอง ไม่เดือนร้อน เดือนละ 100 บาทเอง เหมือนจ่ายค่าทำศพ ของชุมชนเลย ตายไปก็ยังมีเงินค่าทำศพ คิดอย่างนี้หนูเลยสมัคร”(แรงงานนอกระบบอาชีพขายของชำ, 2555)

“จ่ายเงินประกันสังคม เดียวนี้มีหลายช่องสะดวกสบายกว่าสมัยก่อนมาก ไปจ่ายที่ธนาคาร ที่ร้านสะดวกซื้อ หรือที่สำนักงานประกันสังคมก็ได้ (แรงงานนอกระบบอาชีพรับจ้างเฝ้าใช้, 2555)

2.4.3 สิทธิประโยชน์ กลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์ระบุว่า เป็นปัจจัยที่ให้ความสำคัญ เพราะจะทำให้เขาทราบว่า จะได้รับสิทธิอะไรบ้างถ้าเข้าสู่ระบบประกันสังคมและสามารถใช้ได้ในเรื่องใด แต่ก็ทราบดีว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่น้อยกว่าแรงงานในระบบ และไม่สามารถใช้สิทธิการรักษาพยาบาลได้ การรักษาพยาบาลต้องไปใช้สิทธิบัตรทอง แต่สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ กรณีเงินทดแทนเจ็บป่วยวันละ 200 บาท 10 วัน/ปี กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิตเป็นค่าทำศพ 20,000 บาท ก็ถือว่ามีความเหมาะสมกับเงินสมทบที่จ่ายให้ประกันสังคมแล้ว แต่ที่มาสมัครก็เพราะต้องการมีหลักประกันในชีวิตเพิ่มขึ้นจากสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้ และคิดว่าต้องเกิดประโยชน์ต่อตนเองและครอบครัวในอนาคตอย่างแน่นอน และในอนาคตทางรัฐบาลก็คงมีการพัฒนารูปแบบประกันสังคมตามมาตรา 40 ให้ดีกว่าเดิม และมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์มากขึ้นกว่านี้

“เข้าใจดีว่า ไม่ได้รับสิทธิการรักษาพยาบาล ถ้าเจ็บป่วยต้องไปใช้บัตรทอง แต่ถ้าต้องนอนโรงพยาบาลประกันสังคมเขาก็มีเงินทดแทนให้ วันละ 200 บาท ตั้ง 10 วันต่อปี ก็ดีนะไปรักษาก็ไม่ต้องจ่ายเงิน” (แรงงานนอกระบบอาชีพขับมอเตอร์ไซด์รับจ้าง, 2555)

“ถ้าตายไปก็ยังมีเงินค่าทำศพ ไม่เป็นภาระลูกหลาน พี่ไม่มีทะเบียนบ้านในเขตนี้เลย ทำณาปนกิจของชุมชน ไม่ได้ ยังดีนะที่ประกันสังคมเขาให้ค่าทำศพ” (แรงงานนอกระบบอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า, 2555)

2.5 การเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม

การเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม ผู้สัมภาษณ์สอบถามกลุ่มตัวอย่างว่า เลือกรูปแบบความคุ้มครองรูปแบบไหนในการเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุตรงกันว่าตนเลือกรูปแบบที่ 2 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท รัฐบาลอุดหนุนอีก 50 โดยได้รับสิทธิประโยชน์ 4 กรณี คือ กรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพ และยังได้รับสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณี โดยตนยังสามารถนำเงินที่เหลือเก็บไปออมเป็นบำเหน็จชราภาพได้อีกไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท และเข้าใจดีว่าการใช้สิทธิในด้านการเจ็บป่วย คลอดบุตร ต้องไปใช้กับสิทธิบัตรทอง ประกันสังคมให้ได้ตามที่กล่าวข้างต้น แต่เราก็ต้องจ่ายเงินสมทบด้วยไม่ใช่สิทธิที่ให้เปล่า จำนวนเงินที่จ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมต่อเดือนก็ไม่ได้มากมายอะไร เพิ่มขึ้นมาเพียง 30 บาทจากรูปแบบที่ 1 เพราะฉะนั้นจึงเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 ดีกว่า และจากการที่เจ้าหน้าที่ประกันสังคม

มาประชาสัมพันธ์ในเรื่องการประกันตนตามมาตรา 40 นั้นก็ทำให้ทราบข้อมูลต่างๆมากขึ้น แต่สิทธิประโยชน์ต่างๆที่ประกันสังคมให้บัตรทองก็ไม่ได้ให้พวกตนอยู่แล้ว และคิดว่าสำนักงานประกันสังคมคงทราบความต้องการที่แท้จริงของเราแล้ว และคงพยายามกำหนดปรับปรุงเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบ ที่ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ให้สมเหตุสมผล และมีความเป็นไปได้ในสังคมปัจจุบันอยู่

“ที่เลือกรูปแบบที่ 2 คือจ่ายเดือนละ 100 บาทรัฐช่วยส่งอีก 50 บาท เพราะเห็นว่าจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ตอนพี่แก่จะได้มีเงินใช้จ่าย” (แรงงานนอกระบบที่มีอาชีพแม่บ้าน, 2555)

“ที่เลือกแบบที่ 2 เพราะได้สิทธิประโยชน์มากกว่า จ่ายเพิ่มอีก 30 บาทเท่านั้น เลือกแบบนี้ดีกว่า” (แรงงานนอกระบบที่มีอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า, 2555)

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ผลการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

การสอบถามความคิดเห็นในเชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคมนั้น ทำให้ได้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้และครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย ในประเด็นที่ระก่่าวถึงคือ ลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ การบริหารจัดการการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 และบทบาทหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในการทำงานด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ประกอบไปด้วย

1. นางสมศรีเมือง วงษ์ชูชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเสริมสร้างแรงงานนอกระบบ
2. นายศิลา แก้วตระพันธ์ นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ
3. นายประธาน ถาวร นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

3.1 ลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ

ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความคิดเห็นว่า จากการที่ได้เข้ามาทำงานด้านการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มาตั้งแต่แรก จะพบว่าแรงงานในประเทศไทย จะจำแนกกลุ่มแรงงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ ในปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความสำคัญ

และหันมาดูแลสวัสดิการแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่ปี 2549 จนถึง ปี 2554 พบว่าผู้ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจ หรืออาจจะเกิดจากปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ มติการเมือง และสังคมภายในประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่าปี 2554 มีจำนวนแรงงานนอกระบบถึง 24.6 ล้านคน หรือประมาณ 2 ใน 3 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศจำนวน 39.6 ล้านคน การทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบกลายเป็นที่ยอมรับ และมีความสำคัญกับประเทศกำลังพัฒนา รัฐจึงเห็นความสำคัญและต้องการให้แรงงานเหล่านี้เข้าสู่ระบบประกันสังคมจึงประกาศเป็นนโยบายประชานิยมด้านแรงงาน แต่ขณะเดียวกันความหลากหลายของแรงงานนอกระบบ ทำให้การกระบวนการสร้างความคุ้มครองทางด้านสวัสดิการประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบมีความซับซ้อนทั้งในเชิงนโยบายและเป้าหมายในการทำงานการ ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกันสังคมตามมาตรา 40 อยู่หลายครั้งและในอนาคตก็จะต้องมีการพัฒนารูปแบบความคุ้มครองให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของแรงงานกลุ่มนี้ให้ทันพลวัตโลก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 นั้นเกิดขึ้นจากลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบนั่นเองที่ยากต่อการสร้างระบบให้เป็นมาตรฐานได้อย่างแรงงานในระบบ ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่างที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดการพัฒนาทักษะ และมีทุนน้อย
2. ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ เนื่องจากการทำงานของแรงงานนอกระบบเป็นการใช้ทักษะต่ำ ส่งผลให้ได้รับรายได้น้อยไม่สม่ำเสมอ การจ้างงานไม่มั่นคง ขาดหลักประกันการมีงานทำ
3. การมีสภาพการทำงานที่ไม่แน่นอน ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขาดการพัฒนาทักษะความสามารถ ส่งผลให้สภาพการจ้างงานไม่มีความชัดเจน ไม่แน่นอน และมีการเปลี่ยนงานหรือเคลื่อนย้ายงานสูง
4. ขาดความคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่ในสถานะปกปิดซ่อนเร้น ไม่ขึ้นทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานเหล่านี้มีฐานะไม่มีตัวตนจึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้

5. การมีสภาพการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะและความปลอดภัยอยู่ในระดับต่ำ อันส่งผลให้ต้องประสบกับความเสี่ยงสูงที่คุกคามต่อชีวิตของแรงงานได้ตลอดเวลา

ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นที่ตรงกันอีกเรื่องที่สำคัญ คือ เรื่องขนาดของแรงงานนอกระบบ กล่าวคือจำนวนแรงงานนอกระบบจะไม่เพิ่มขึ้น “แรงงานนอกระบบจะไม่ขยาย เพราะขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ หากเศรษฐกิจในระบบดี แรงงานจะเคลื่อนย้ายเข้าสู่เศรษฐกิจในระบบ ทำให้แรงงานในระบบมากขึ้น”

สวัสดิการในระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบนั้น ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อสังเกตว่าเป็นสวัสดิการที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกันตน คือการร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม บนหลักการร่วมรับภาระ ดังนั้นการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบที่มีบริบทในเรื่องความไม่แน่นอน ทั้งรายได้ ความมั่นคงในการทำงาน และมีการเปลี่ยนงานหรือเคลื่อนย้ายงานสูง จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งตัวแรงงานนอกระบบและปัญหาต่อการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม ภาครัฐควรจะต้องเร่งพิจารณาปรับปรุงสวัสดิการอย่างเร่งด่วนในเรื่องรูปแบบการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ให้มีความเหมาะสมกับบุคคลในกลุ่มนี้และสอดคล้องกับลักษณะของการประกอบอาชีพ และต้องไม่ซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นๆที่รัฐจัดให้ และควรให้เสรีภาพในการเลือกใช้สวัสดิการของรัฐ นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญยังได้ระบุสวัสดิการในระบบประกันสังคมที่กลุ่มแรงงานนอกระบบต้องการมากที่สุดโดยเรียงลำดับ ได้แก่

- การรักษาพยาบาลตนเองและครอบครัว
- เงินทดแทนขาดรายได้เนื่องจากการเจ็บป่วย และการประสบอุบัติเหตุ
- เงินทดแทนขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ พิจาร
- เงินบำเหน็จ บำนาญ
- เงินค่าทำศพ
- เงินกู้มาเป็นทุนประกอบอาชีพ
- เงินกู้เงินซื้อที่อยู่อาศัยได้
- เงินช่วยเหลือกรณีประสบภัยต่างๆ

ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นในภาพรวมว่า แรงงานนอกระบบยังเป็นกลุ่มที่มีการศึกษาดำต่ำ ทักษะต่ำ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีรายได้ไม่แน่นอน มีการจ้างงานไม่เป็นฤดูกาล ไม่มีระบบ ภาษี ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือนและค่าจ้าง มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูงและไม่มีหลักแหล่งการทำงาน ที่แน่นอน ส่งผลให้การจัดสวัสดิการเฉพาะกลุ่มเป็นไปได้ยาก และไม่ครอบคลุมทั่วถึง แม้ว่ารัฐจะ กำหนดแนวทางการสร้างความคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาค สมัครใจตามมาตรา 40 ก็ตาม แต่ทั่วประเทศมีแรงงานนอกระบบก็เข้าสู่ระบบประกันสังคมเพียง 971,635 คน (กองทะเบียนสำนักงานประกันสังคม ข้อมูล ณ วันที่ 9 สิงหาคม 2555) จากจำนวน แรงงานนอกระบบทั่วประเทศ 24.6 ล้านคน และส่วนหนึ่งกำลังเข้าสู่สังคมแรงงานสูงอายุ

และอีกเรื่องที่สำคัญที่พบในปี 2555 ตั้งแต่รัฐบาลปรับค่าแรงงานขั้นต่ำเป็น 300 บาทใน 7 จังหวัด ตั้งแต่เดือนเมษายน ส่งผลให้เศรษฐกิจนอกระบบขยายตัวเป็นอย่างมาก ผู้ประกอบการใน ระบบใช้วิธีการจ้างงานแบบเหมาช่วงการผลิต จ้างผู้ประกอบการอิสระ เหมาผลิตแบบชิ้นงาน และ จ้างแรงงานนอกระบบเข้ามามีส่วนร่วมในวงจรการผลิตมากขึ้น เพราะต้องการลดทุนในการผลิต เศรษฐกิจอยู่ในภาวะชะลอตัวทั่วโลก ขอดการผลิตเท่าเดิมหรือน้อยลง แต่ต้นทุนด้านแรงงานเพิ่ม สูงขึ้น ซึ่งเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ผู้ประกอบการในระบบ นำมาใช้ในปัจจุบัน

3.2 ความคิดเห็นในด้านการบริหารจัดการการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

ผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคมได้ให้ความเห็นในการบริหารจัดการการประกันสังคม ภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ที่เป็นประโยชน์ว่า เมื่อรัฐได้กำหนดให้สำนักงานประกันสังคมดำเนิน นโยบายประชานิยมในด้านสวัสดิการประกันสังคมโดยกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ อันจะสร้าง ความเท่าเทียมกันในระบบประกันสังคมให้แก่แรงงานทั้งในระบบ ก็ควรต้องคำนึงถึงความหลากหลาย และความเชื่อมโยงของระบบประกันสังคม และการทำงานอยู่นอกระบบที่มีความยืดหยุ่นสูง ส่งผล ให้สำนักงานประกันสังคมที่มีบทบาทหน้าที่ในเรื่องนี้ ต้องทำงานในเชิงรุก เพื่อให้ทันกับพลวัต โลก และระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นไปได้ที่ให้ออกกฎหมายฉบับ เดียวกันในการดูแลแรงงานทั้งระบบ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการใช้กฎหมายฉะนั้นในการดูแล แรงงานนอกระบบ ควรจะต้องเป็นกฎหมายเฉพาะแยกออกมาจากพระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อกฎหมายอันเป็นอุปสรรคในการทำงานได้อย่างรวดเร็ว เพราะแรงงานนอกระบบมีบริบทที่แตกต่างกับแรงงานในระบบอย่างชัดเจน การบริหารจัดการ ประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ก็ต้องคำนึงถึงบริบท ความเป็นแรงงานนอกระบบที่มี

ลักษณะความไม่แน่นอนของอาชีพ ความไม่แน่นอนในด้านรายได้ และการปกปิดสถานะของตน ต่อภาครัฐลักษณะการทำงาน “เข้าง่าย - ออกง่าย” และในปัจจุบันปริมาณของแรงงานนอกระบบมีจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ “การคุ้มครองทางสังคม” ในด้านประกันสังคม การจะสร้างความเท่าเทียมเช่นเดียวกับแรงงานนอกระบบ ภายใต้อคติที่ว่า แรงงานทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองตามสิทธิที่พึงได้ในฐานะประชาชน ที่สอดคล้องกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนที่ว่าทุกคนพึงได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกันนั้น ในทางปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบนั้นยากและแตกต่างจากการบริหารจัดการแรงงานในระบบเป็นอย่างมาก ทั้งนี้มาจากเหตุผล 2 ประการคือ บริบทของแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นสูง จึงส่งผลให้รัฐต้องทำงานในเชิงรุกให้มากขึ้นเพื่อให้ทันพลวัตของแรงงานกลุ่มนี้ และเพื่อให้ทันพลวัตของเศรษฐกิจนอกระบบ และประการที่สอง แรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้างเป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐ หน้าที่ในการสร้างหลักประกันสังคมจึงเป็นหน้าที่ของตนเองและรัฐ ซึ่งมีกระบวนการที่สามารถทำได้ดังนี้

1. การประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบ ควรจะต้องเป็นออกกฎหมายเฉพาะแยกออกมาจากราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน และแก้ไขข้อกฎหมายอันเป็นอุปสรรคในการประกันสังคมตามมาตรา 40 เพราะบริบทของแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นสูง และเพื่อให้ทันพลวัตของเศรษฐกิจนอกระบบที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามกระแสโลก

2. ก่อนการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ควรต้องจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบทั่วประเทศก่อน โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการขึ้นทะเบียน เนื่องจากใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบในพื้นที่ เพื่อที่จะได้ทราบข้อมูลสถิติตัวเลขที่แท้จริงของแรงงานทั้งหมด เพื่อกำหนดแผน ขั้นตอน กระบวนการในการประกันตน

3. อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บ ควรจะต้องมีการทบทวนในเรื่องจำนวนเงินให้มีอัตราที่เหมาะสมกับสิทธิประโยชน์ เพราะปัจจุบันอัตราการจ่ายเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนที่ให้แก่ผู้ประกันตนไม่มีความสัมพันธ์กัน (เก็บน้อยแต่จ่ายมาก) และเป็นปัญหาที่รอคอยการแก้ไขอยู่ซึ่งทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน เพื่อให้กองทุนประกันสังคมอยู่ได้และไม่ต้องเป็นภาระของรัฐในการสนับสนุนเงินเข้ากองทุน

4. การกำหนดสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 นั้น ควรคำนึงถึงในเรื่องความเสี่ยงของแต่ละอาชีพ การดำรงชีวิต ปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ของแต่ละบุคคล ดังนั้นควรทำเหมือนลักษณะการประกันภัยของภาคเอกชน ทุกคนสามารถเลือกซื้อความคุ้มครองหรือความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับตนได้ แล้วเรียกเก็บเงินสมทบตามค่าความเสี่ยงจะดีกว่า เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคลได้ แล้วรัฐก็ไม่ต้องมาแบกภาระในส่วนนี้ไว้ ลดค่าใช้จ่ายในโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ เพราะทุกคนที่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมคาดหวังว่าจะได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาล

5. การขยายสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล ที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่แรงงานนอกระบบต้องการเป็นอันดับแรกในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ผู้เชี่ยวชาญกล่าวว่าจากการที่มีวิเคราะห์โครงการ การประชุม อภิปรายหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน สำนักงานประกันสังคม สรุปว่าสำนักงานประกันสังคมไม่ควรจะเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยเพราะว่าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำหน้าที่ตรงนี้อยู่ และสามารถทำได้ดีกว่าเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้คนกลุ่มนี้อยู่แล้ว

3.3 ความคิดเห็นในด้านบทบาทหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในการทำงานด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นว่า การสร้างหลักประกันความมั่นคงภายใต้ระบบประกันสังคม เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญของสำนักงานประกันสังคมที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ การประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 เป็นระบบประกันสังคมที่เป็นเพียงหนึ่งทางเลือก ที่สร้างมาเพื่อสนองความต้องการของแรงงานนอก แต่สำนักงานประกันสังคมยังขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบภาคสมัครใจตามมาตรา 40 เนื่องจากเงินของรัฐที่นำมาอุดหนุนระบบประกันสังคม สิทธิประโยชน์ประกันสังคมมีความทับซ้อนกับสวัสดิการสังคมประเภทอื่น ที่รัฐจัดให้อยู่แล้ว อาทิโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมแต่ให้ไปใช้สิทธิบัตรทอง การบริหารจัดการจึงคลุมเครือ ไม่ชัดเจนทั้งในด้านนโยบาย และวิธีการดำเนินการ สำนักงานประกันสังคมจะต้องทบทวนนโยบายการประกันภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นเป็นการที่สร้างหลักประกันในเชิงประกันสังคมโดยใช้หลักการร่วมจ่ายเงินสมทบ มากกว่าการจัดสวัสดิการสังคมเชิงสงเคราะห์ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่มีบริบทในเรื่องไม่แน่นอนเสมอ ด้วยการให้มีรูปแบบผสมผสาน

ระหว่างระบบประกันสังคมภาคบังคับ กับภาคสมัครใจ และให้รัฐอุดหนุนในด้านงบประมาณที่เหมาะสมแก่ผู้ประกันตนด้วย ส่วนผู้ที่ยากจนเกินไปที่เข้าร่วมในโครงการได้ ระบบประกันสังคมก็ได้ทำให้รัฐบริหารจัดการโดยเฉพาะ

ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นว่า บทบาทที่เหมาะสมเพื่อให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินการตามนโยบายการประกันภาคสมัครใจ ตามมาตรา 40 ได้สำเร็จและลุล่วงเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด สำนักงานประกันสังคมจะต้องดำเนินการดังนี้

1. ปรับโครงสร้างองค์การใหม่ให้สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ที่ผ่านมาสสำนักงานประกันสังคม เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงแรงงาน รับผิดชอบการบริหารจัดการประกันสังคมภาคบังคับ โดยกฎหมายเฉพาะลูกจ้างในระบบเท่านั้น ที่มีลักษณะแตกต่างจากการบริหารจัดการประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างสิ้นเชิง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของโครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) ที่เสนอให้สำนักงานประกันสังคมเปลี่ยนรูปแบบเป็นองค์กรอิสระในการบริหารจัดการงานประกันสังคม และกำหนดอัตราเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

2. ด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันสังคม ควรต้องเพิ่มทักษะความรู้ พัฒนาสมรรถนะการทำงาน ให้มีความสามารถสูง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน เพราะต้องมีการประสานงานร่วมกับภาคท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งถือว่าว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จในการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมจะต้องมีจำนวนที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับภารกิจของนโยบายและควรได้รับความรู้เพิ่มตลอดเวลา

4. ทางด้านทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานประกันสังคม ควรจะต้องปรับปรุงระบบสารสนเทศและเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์ เพิ่มจำนวนสถานที่ให้บริการ จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์สำนักงาน ให้พร้อมใช้งาน มีความทันสมัย และมีความปลอดภัยสูง เพราะในลักษณะงาน

ประกันสังคมจำเป็นต้องจัดเก็บรักษาประวัติ และเรียกใช้ข้อมูลประวัติการนำส่งเงินสมทบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี หากเกิดข้อผิดพลาดจากระบบคอมพิวเตอร์ที่มีสมรรถนะต่ำตรวจสอบข้อมูลบกพร่องจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกันตน และหน่วยงานเป็นอย่างมาก

ข้อวิจารณ์

1. แรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มตัวอย่างและมาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือนเป็นจำนวนมาก แม้จะไม่มีความแน่นอน แต่ก็มีศักยภาพทางการเงินสูง แสดงให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบมีความสามารถทางการเงินที่มากขึ้นและนำส่งเงินสมทบได้ในอัตราที่สูงกว่าในปัจจุบัน สอดคล้องกับการศึกษาของกิติพัฒน์ นนทปัทมะคุณ (2548) และ สุรพล ปธานวนิช (2547) ที่ว่าระดับรายได้ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญต่อการจ่ายเงินสมทบในระบบประกันสังคม เพราะมีผลต่อเสถียรภาพของระบบเงินที่นำไปใช้จ่าย

2. อัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้สำหรับผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มีอัตราที่ต่ำที่จูงใจให้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 แต่ไม่สัมพันธ์กับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดให้ คือกำหนดให้จ่ายเงินสมทบน้อย สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับน้อยก็น้อยตามไปด้วย ทำให้ไม่ครอบคลุมในเรื่องที่แรงงานนอกระบบต้องการที่จะได้รับความคุ้มครอง เช่น สิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย สอดคล้องกับผลการศึกษาของ กาวดี ทองอุไทย (2547) ที่ว่าเงื่อนไขของการเข้าร่วมและประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับจากมาตรา 40 หากแก้ไขและเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในมาตรา 40 ที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อการสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น ก็อาจลดข้อบกพร่องที่มีต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบลงและสามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมอย่างกว้างขวางทุกกลุ่มอาชีพ

3. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ศึกษาที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 มีจำนวนน้อย และส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่อยู่ในวัยกลางคน (มีอายุเฉลี่ย 44.3 ปี) ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการจ้างงานปกติได้ ทำให้ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมและต้องการได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคม

4. กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ทั้งหมดเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม คือได้รับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพเพิ่ม แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญในเรื่องของการออมไว้ใช้ยามชรา แต่ก็ไม่มีการเตรียมพร้อมด้านการออมไว้ใช้ยามชรา เมื่อหยุดการทำงานก็ไม่มีหลักประกันทางด้านรายได้ในรูปแบบบำนาญ บำนาญ เหมือนที่แรงงานในระบบได้รับ การได้รับบำนาญชราภาพในรูปแบบที่ 2 จึงตรงกับความต้องการและที่มุ่งใจให้เข้าสู่ระบบประกันสังคม สอดคล้องกับการศึกษาของนฤมล นิราทร (2548) ที่ว่าลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบย่อมมีความสัมพันธ์กับการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม ที่แรงงานนอกระบบเศรษฐกิจนอกระบบควรได้รับหลักประกันในการดำรงชีวิตจากการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม และงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ระบุว่ารูปแบบสวัสดิการพื้นฐานของรัฐที่จะให้กับแรงงานนอกระบบต้องเป็นโครงการที่สามารถจูงใจให้พวกเขาสมัครเข้าร่วม กล่าวคือเป็น “สวัสดิการที่ดี ราคาถูก และให้สิ่งทีแรงงานนอกระบบต้องการจริงๆ”

5. แรงงานนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 ก็เนื่องมาจากการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการประกันสังคมผ่านสื่อต่างๆ แต่ในทางกลับกันในเรื่องเนื้อหาของสาระของกฎหมายประกันสังคมในมาตรา 40 มีมาก ต้องใช้เวลาทำความเข้าใจ ทำให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มีความรู้เรื่องประกันสังคมอยู่ในระดับต่ำ แสดงให้เห็นว่าการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานประกันสังคมผ่านสื่อยังไม่สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนได้อย่างชัดเจน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษาเรื่องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ของแรงงานนอกระบบ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ศึกษานำเสนอผลการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยการวิจัยจากข้อมูลจากเอกสาร ร่วมกับวิธีสัมภาษณ์ในเชิงลึก กับกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง จำนวน 15 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมจากสำนักงานประกันสังคม จำนวน 3 คน สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

ด้านนโยบายและการขยายความคุ้มครองด้านการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

การขยายระบบสวัสดิการในระบบประกันสังคมเพื่อแรงงานนอกระบบ เป็นหนึ่งในวาระเร่งด่วนเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย หรือที่เรียกว่านโยบายประชาวิวัฒน์ ซึ่งมีการปรับปรุงการจัดสวัสดิการแก่แรงงานนอกระบบภายใต้มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยรัฐจะร่วมออกเงินสมทบที่มีความสอดคล้องกับปรัชญาการจัดสวัสดิการสังคม โดยมียุทธศาสตร์ในการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ และ วิธีการจัดสวัสดิการสังคม การเข้าสู่ความคุ้มครองด้านประกันสังคม การนำส่งเงินสมทบ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ และการบริหารจัดการสวัสดิการภาคประกันสังคมมาตรการของรัฐในการคุ้มครองทางสังคม และส่งเสริมคุณภาพชีวิต ที่ส่งผลต่อแรงงานนอกระบบ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน “ส่งผลให้ประเทศไทยจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมขึ้น โดยที่หลักและวิธีการของระบบประกันสังคมมุ่งเน้นในแนวทางสังคมนิยม และปฏิรูปนิยม คล้ายกับรัฐสวัสดิการที่ต้องการลดความขัดแย้งของคนในสังคมอุตสาหกรรม และการบรรเทาความยากจน ขณะเดียวกันก็ปกป้องระบบเศรษฐกิจทุนนิยมให้ดำรงอยู่ สอดรับกับระบบประกันสังคมที่ตั้งอยู่บน

หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และพลังของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่สามารถควบคุมการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

การขยายขอบเขตการคุ้มครองด้านประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบภาคสมัครใจตาม มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือกลุ่มผู้มี รายได้น้อยที่เป็นแรงงานนอกระบบ ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบที่มีอยู่ได้ให้ได้รับสวัสดิการมี หลักประกันความมั่นคงในชีวิต ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่าย และปรับชุด สิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการและกำลังความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเข้า กองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ โดยปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้เป็น 4 กรณี ได้แก่ เงินชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต และบำเหน็จชราภาพ โดยกำหนดรูปแบบความ คุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ไว้ 2 รูปแบบ ให้แรงงานนอกระบบได้เลือก เพื่อรับความคุ้มครอง คือ

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 1 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 100 บาทต่อเดือน ประชาชนจ่ายเงิน 70 บาท รัฐบาลสมทบ 30 บาท จะได้รับสิทธิเงินทดแทนการ ขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เงินค่าทำศพ

รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 150 บาทต่อเดือน ประชาชนจ่ายเงิน 100 บาท รัฐบาลสมทบ 50 บาท จะได้รับสิทธิเงินทดแทนการ ขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เงินค่าทำศพ เงินบำเหน็จชราภาพ (เงินออมกรณีชราภาพ)

ด้านปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล

กลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ในจังหวัดสมุทรปราการ มีอายุเฉลี่ย 44.3 ปี (อายุต่ำสุด 23 ปี และอายุสูงสุด 60 ปี) มีระดับ การศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 67) รองลงมา คือ ระดับ ปวช. และ ปวส. (ร้อยละ 17) และ ระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 17) ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส (ร้อยละ 86.66) โดยมีจำนวนสมาชิกโดย เฉลี่ย 3 คน (มีจำนวนสมาชิกต่ำสุด 1 คน และสูงสุด 3 คน) โดยกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เกือบ ทั้งหมดร้อยละ 98 มีสถานภาพการทำงานเป็นแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระ มีการ ทำงานอยู่ภายในเขตเมืองที่ตนตั้งถิ่นฐานอยู่ และมีส่วนบางส่วนที่เคยทำงานในระบบมาก่อน

ลักษณะของการประกอบอาชีพที่ไม่แน่นอนตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ได้รับรายได้ไม่แน่นอนในแต่ละเดือน มากบ้างน้อยบ้าง แต่รายได้ที่ได้รับแต่ละครั้งก็ได้รับมากกว่าการทำงานในระบบ ในแต่ละเดือนก็มีค่าใช้จ่ายมากแต่ก็หาจ่ายได้ ค่าใช้จ่ายจะประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายในครอบครัว ค่าผ่อนบ้าน ค่าผ่อนรถ ค่าเล่าเรียนบุตร หนี้สินส่วนใหญ่อยู่ในระบบ แต่หนี้สินนอกระบบก็มีบ้างแต่ไม่มาก การพนันที่เล่นเป็นประจำคือการแทงหวยใต้ดิน เดือนละ 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 500-1000 บาท ที่เล่นการพนันประเภทนี้ก็หวังอยากมีลาภลอย ได้เงินก้อนฟรีๆ มาใช้บ้างแต่นานๆ จะถูกสักครั้ง

กระบวนการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของกลุ่มตัวอย่าง มาจากการชักชวนจากบุคคลที่ใกล้ชิด แนะนำให้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และจากการณรงค์ให้สมัครเข้าสู่โครงการประกันสังคมภาคสมัครใจของเจ้าหน้าที่จากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรปราการ ที่ออกเดินประชาสัมพันธ์โครงการฯ ตามชุมชน ตลาด วัด บริษัทห้างร้านต่างๆ ให้เล็งเห็นถึงประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบประกันสังคม และยังเป็นการสร้างหลักประกันชีวิตเพิ่มขึ้นจากรัฐให้อยู่ก่อนที่ จะตัดสินใจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน ก็ได้มีการรับฟังข่าวสารการทำประกันสังคมตามมาตรา 40 จากสื่อต่างๆ มาบ้าง และมีการพูดคุย ถามความคิดเห็นข้อดีข้อเสีย กับบุคคลที่ใกล้ชิดกับตนเองมา บ้าง บุคคลที่ใกล้ชิดประกอบไปด้วย บุคคลในครอบครัว เพื่อนบ้าน เพื่อนที่ประกอบอาชีพเดียวกัน

การเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม กลุ่มตัวอย่างที่เข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ทั้งหมดเลือกรูปแบบความคุ้มครองรูปแบบที่ 2 เพราะอัตราเงินสมทบที่กำหนดในรูปแบบความคุ้มครองทั้ง 2 รูปแบบมีความใกล้เคียงกันทำให้ตัดสินใจไม่ยากในการเลือกรับความคุ้มครอง เพียงจ่ายเงินสมทบเพิ่มเพียง 30 บาท แต่ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มอีกหนึ่งกรณีคือบำเหน็จชราภาพ กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดจึงเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 มากกว่ารูปแบบที่ 1 เพราะสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มมีความคุ้มค่ามากกว่าเงินสมทบที่ต้องชำระ (จ่ายน้อย ได้รับประโยชน์มาก)

ด้านปัจจัยที่มีผลต่อการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันอิสระในมาตรา 40

1. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญมากในการตัดสินใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม เพราะเป็นกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบประกันสังคมให้ตระหนักและเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้า

สู่ระบบประกันสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจให้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 การทำประชาสัมพันธ์ด้วยสื่อบุคคล (Personal Media) ของสำนักงานประกันสังคม โดยการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมออกณรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง สร้างความเป็นมิตร นับว่าเป็นการใช้สื่อที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างเชื่อถือเพราะสามารถสื่อสารถ่ายทอดเรื่องราว ที่เป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมที่เชื่อถือได้ มีความชัดเจนทั้งเนื้อหาสาระ และสามารถโน้มน้าวจิตใจให้ให้ความสำคัญของระบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบประกันสังคม กลุ่มตัวอย่างต้องการความชัดเจนในสาระสำคัญของการทำประกันสังคม การได้รับประโยชน์จากการศึกษาพบข้อสังเกตประการหนึ่งที่สำคัญ คือ แรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพ จะมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคมในระดับที่แตกต่างกัน อาทิ กลุ่มอาชีพค้าขายหรือกลุ่มอาชีพขับรถรับจ้างจะมีมิติของความเข้าใจเรื่องการประกันสังคมที่จำกัดในกลุ่ม รับฟังข้อมูลข่าวสารในลักษณะพูดคุย หรือบอกต่อกันมา การตัดสินใจที่จะเข้าสมัครสู่ระบบประกันสังคมที่เหมือนๆ กันอยู่ภายในกลุ่ม ถ้ากลุ่มสมัครก็จะสมัครเหมือนๆ กัน ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่เคยอยู่ระบบประกันสังคมมีความรู้เรื่องการประกันสังคม และเคยได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ประกันตนในระบบมาก่อน จะมีกระบวนการตัดสินใจที่สั้นๆ และพร้อมที่จะสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมทันที ซึ่งอาจสรุปได้ว่า อาชีพ วิถีชีวิต ประสบการณ์ของคนแต่ละอาชีพมีผลต่อการตัดสินใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม และเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคม

2. อัตราเงินสมทบ ที่จัดเก็บเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นจำนวนเงินที่ไม่มาก คือ 70 บาท/เดือน และ 100 บาท/เดือน และให้ชำระเป็นรายเดือน ไม่เป็นการสร้างภาระทางการเงิน เป็นปัจจัยที่ดึงให้กลุ่มตัวอย่างเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ได้มาก การกำหนดอัตราเงินสมทบที่ใกล้เคียงกันใน 2 รูปแบบ จะทำให้การตัดสินใจมีความโน้มเอียงไปสู่รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ทำให้สิทธิประโยชน์มาก กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดจึงเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านการประกันสังคมรูปแบบที่ 2 มากกว่ารูปแบบที่ 1 เพราะสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มมีความคุ้มค่ามากกว่า เงินสมทบที่ต้องชำระ (จ่ายน้อยได้รับประโยชน์มาก)

3. สิทธิประโยชน์ เป็นปัจจัยที่กลุ่มแรงงานนอกระบบให้ความสำคัญเป็นลำดับที่สามในการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพราะจะทำให้เขาทราบว่า จะได้รับสิทธิประโยชน์อะไรบ้าง ถ้าเข้าสู่ระบบประกันสังคมและสามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้ในเรื่องใด แต่เข้าใจดีว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่เท่าแรงงานในระบบ แต่สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากระบบประกันสังคม

ย่อมเกิดประโยชน์ต่อตนเองและครอบครัวได้ในอนาคตอย่างแน่นอน และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในชีวิตได้ในระดับหนึ่งเมื่อเกิดทุกข์ภัย เพราะกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในวัยกลางคน มีอายุเฉลี่ย 44.3 ปี ความเสี่ยงภัยต่างๆมีสิทธิเกิดกับพวกเขาได้สูง การได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีเงินชดเชยการขาดรายได้เนื่องจากเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เงินค่าทำศพ เงินบำเหน็จชราภาพ ก็เป็นสวัสดิการที่แรงงานนอกระบบไม่เคยได้รับจากหน่วยงานใดของรัฐ การได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวก็จะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตได้ในระดับหนึ่ง

ข้อค้นพบเพิ่มเติมจากการศึกษามีดังนี้

1. การศึกษาวิจัย พบว่าแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการมีความหลากหลายในหลายๆ ด้าน ทั้งในเรื่องอาชีพ ลักษณะงาน สภาพการทำงาน รายได้ ที่อยู่อาศัย ทำให้ส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงด้านรายได้ ขาดความมั่นคงในการทำงาน เข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ

2. แรงงานนอกระบบที่อยู่ในจังหวัดสมุทรปราการมีเป็นจำนวนมาก แต่ที่มากขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มีจำนวนน้อย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกำลังแรงงานที่อยู่ในวัยกลางคน โดยมีอายุเฉลี่ยที่ 44.3 ปี และเป็นแรงงานนอกระบบเพศหญิง ที่ไม่สามารถเข้าทำงานในระบบได้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านปัจจัยส่วนบุคคล เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย

3. แรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีรายได้มากจากการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รายได้ที่จะได้รับจะได้รับมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างดีในสังคมปัจจุบันที่มีการแข่งขันสูง และรักที่จะประกอบอาชีพของตน ไม่คิดที่จะเปลี่ยนอาชีพ เพราะมีอิสระในการประกอบอาชีพสูง หารายได้ง่าย ลงทุนน้อย

4. กลุ่มตัวอย่างพบว่าแรงงานนอกระบบทั้งหมดเลือกรูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมรูปแบบที่ 2 ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม คือได้รับสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่ม แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญในเรื่องของการออมไว้ใช้ยามชรา แต่ก็ไม่มีการเตรียมพร้อมด้านการออมไว้ใช้ยามชรา

5. ความคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานนอกระบบ และสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 คาดหวังจะได้รับจากการเข้าสู่ระบบประกันสังคมมีดังนี้

- 5.1 กู้เงินมาเป็นทุนประกอบอาชีพได้
- 5.2 กู้เงินซื้อที่อยู่อาศัยได้
- 5.3 กู้เงินเพื่อการศึกษาของบุตรได้
- 5.4 ได้รับเงินช่วยเหลือกรณีประสบภัยต่างๆ

6. จากสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเป็นรายบุคคล แต่กลับมีผู้ร่วมสนทนาเพิ่มขึ้นมาอีกในวงสนทนา ซึ่งเป็นเพื่อนร่วมอาชีพ เพื่อนบ้าน สมาชิกในบ้าน ก็พบว่าแรงงานนอกระบบที่ไม่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 น่าจะมีสาเหตุ 3 ประการคือ

- 6.1 ไม่ได้รับฟังข่าวสารในเรื่องการประกันตนตามมาตรา 40 ทำให้ไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเป็นสมาชิกประกันสังคม รวมถึงรูปแบบการประกันตน และการส่งเงินสมทบ
- 6.2 ไม่อยากไปติดต่อกับส่วนราชการเพราะคิดว่าตนมีการศึกษาน้อย สื่อสารกันไม่รู้เรื่อง
- 6.3 มีเหตุผลที่สำคัญว่า มองไม่เห็นประโยชน์เพราะมีบัตรทองอยู่แล้ว จึงไม่ต้องการสิทธิประโยชน์อื่น

ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาที่แรงงานนอกระบบเหล่านี้ไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจเริ่มตั้งแต่กระบวนการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่ขาดหายไปทำให้ขาดข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของการเป็นสมาชิกประกันสังคม การไม่ติดตามข้อมูลข่าวสาร หรือบ้างที่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมาก ทำความเข้าใจได้ยากถ้าไม่มีผู้มาอธิบายให้รับทราบ ก็ทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่สนใจ ละเลย ไม่เห็นประโยชน์ เลยไม่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การดำเนินนโยบายของรัฐในการสร้างความเท่าเทียมในระบบประกันสังคมด้วยการเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ต้องอาศัยความ

ร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ สำนักงานประกันสังคม ดังนั้นผลการศึกษารั้ครั้งนี้อาจจะเป็นประโยชน์และสามารถที่จะนำไปพิจารณาเพื่อพัฒนาแนวทางปรับปรุงขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ภาครัฐควรเร่งดำเนินการดังนี้

1. ภาครัฐควรกำหนดนโยบายและแผนงานในทางปฏิบัติให้ชัดเจนในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต การจัดสวัสดิการด้านประกันสังคมต้องครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ในการพัฒนารูปแบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองด้านประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ต้องชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นๆ ที่รัฐจัดให้
2. ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาเพิ่มสมรรถนะแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบให้มีความรู้ที่ยั่งยืน เพื่อให้คนเหล่านี้มีโอกาสในการมีงานทำเพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การมีอาชีพที่มั่นคง และมีรายได้พอเลี้ยงชีพและครอบครัว
3. การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ ยังมีจุดอ่อนในเรื่องการบริหารจัดการ เนื่องจากกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติยังไม่มีความเฉพาะครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ ภาครัฐจึงควรมีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะและสอดคล้องกับบริบทความเป็นแรงงานนอกระบบ
4. ภาครัฐควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลแรงงานนอกระบบพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบร่วมกัน ในการรวบรวมข้อมูล จัดเก็บข้อมูล ปรับปรุงข้อมูล และการใช้ข้อมูลในลักษณะภาคีและเครือข่าย เพื่อให้เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกัน
5. สำนักงานประกันสังคมในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดูแลและคุ้มครองแรงงานนอกระบบควรต้องทำประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกอย่างสม่ำเสมอและมีความถี่เพื่อสร้างความเข้าใจในด้านการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ให้เข้าถึงเป้าหมายให้มากที่สุด เพราะข่าวสารด้านประกันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ และเป็นเรื่องที่กลุ่มเป้าหมายต้องทำความเข้าใจมาก

6. ภาครัฐควรสนับสนุนการรวมกลุ่มและสร้างภาคีเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะเป็
ประโยชน์ต่อภาครัฐในการติดตามและเข้าถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพในเรื่องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงาน
นอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการเท่านั้น และมีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่ทำให้การศึกษายู
งจำกัด ดังนั้นผู้ที่สนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบสามารถที่จะเพิ่มเติมในประเด็นต่าง
ๆ ได้ดังนี้

1. การศึกษาในเชิงคุณภาพที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังมีน้อยมาก แต่ควรจะต้องศึกษา
ให้ครอบคลุมเกี่ยวกับวิถีชีวิต คุณภาพชีวิตการทำงานและการได้รับสวัสดิการที่พึงพอใจจากระบบ
ประกันสังคมโดยแยกตามประเภท ตามกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่
กว้างขึ้น

2. ควรศึกษาถึงความต้องการที่แท้จริงในมิติของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ
ของแรงงานนอกระบบต่อการเข้าถึงสวัสดิการด้านประกันสังคมตามมาตรา 40 โดยการวัดความพึง
พอใจจากผู้มีส่วนได้เสียในระบบประกันสังคม

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กมลวรรณ บุญเย็น. 2549. การให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระภายใต้หลักการ
ประกันสังคม ศึกษาเฉพาะกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าตลาดสดบางซื่อ. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์
ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กระทรวงแรงงาน. 2547. การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบใน
ประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน.
- _____. 2550. แผนแม่บทด้านแรงงาน ปี พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2554. กรุงเทพมหานคร. (อัดสำเนา).
- _____. 2552. แผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี พ.ศ. 2552-พ.ศ. 2555. กรุงเทพมหานคร. (อัดสำเนา).
- กาญจนา แก้วเทพ. 2547. การวิเคราะห์สื่อ: แนวคิดเทคนิค. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร:
Higher Press.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุณ. 2545. ปรัชญาและองค์ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ประมวลชุดวิชา
สวัสดิการสังคมและครอบครัว. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. 2546. รายงานวิจัยการประเมินระบบสวัสดิการสังคมสำหรับสตรีที่ได้รับความรุนแรง.
นนทบุรี: สำนักงานวิจัยระบบสาธารณสุข.
- _____. 2548. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. 2550. การวิจัยเชิงคุณภาพในสวัสดิการสังคม: แนวคิด และวิธีวิจัย. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิติมา สุรสนธิ. 2541. ความรู้ทางการสื่อสาร. กรุงเทพมหานคร: คณะวารสารศาสตร์และสื่อสาร
มวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2547. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนา
ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ เอ็ดดิสันโปรดักส์.

เดือนใจ เมธินาพิทักษ์. 2548. การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ศึกษา
เฉพาะกลุ่มผู้รับรถแท็กซี่ในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติประกันสังคม. 2533. ความหมายประกันสังคม (Online). <http://www.sso.go.th.>,
1 เมษายน 2552.

ภาวดี ทองอุไทย. 2547. การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตร.
กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มาริสสา ภู่งษ์. 2531. นโยบายสังคม: ทฤษฎีและแนวคิด. กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รุ่งชาติ รุ่งทอง. 2547. ความคิดเห็นของพยานบุคคลต่อการให้ความคุ้มครองพยานคดีอาญาในศาล
อาญาและศาลแขวงพระนครเหนือ. การศึกษาค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ศูนย์สารนิเทศ สำนักงานประกันสังคม. 2554. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม.
นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม.

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. 2534. ศึกษาการจัดบริการทางการแพทย์ภายใต้พระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. 2533. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549. โครงการประมวลความรู้และ
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) มุฉินธิ F.E.S. 2550. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย”, 5 มีนาคม 2550. (อัครสำเนา).

สายโศภิชญ์ เข้มเกสร. 2551. ความคิดเห็นของนักเรียนนายเรืออากาศที่มีต่อการเข้าร่วมกิจกรรม. การศึกษาค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สินีรัตน์ พิมลวิรัชกุล. 2539 ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมโดยสมัครใจของ ผู้รับงานมาทำที่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาประกอบ ที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุชา จันทร์เอม. 2544. จิตวิทยาทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

สุชาติ เปรมสุริยา. 2545. ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกันตนของผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ในการสมัครเป็นผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุรพล ยิ้มจันทร์. 2552. ความคิดเห็นของลูกค้าที่ใช้บริการสินเชื่อที่มีต่อการประกันชีวิต โครงการประกันชีวิตกลุ่มของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. การศึกษาค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2547. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ. (อัครสำเนา).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2550. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–พ.ศ. 2554)** (Online). <http://www.nesdb.go.th>, 15 พฤศจิกายน 2554.

สำนักงานประกันสังคม. 2554. **ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคม** (Online). <http://www.sso.go.th>, วันที่ 15 พฤศจิกายน 2554.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. 2551. **นโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสภา** (Online). <http://www.nesdb.go.th>, 1 มิถุนายน 2552.

อัมมาร์ สยามวาลา. 2549. **การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การวัดภาวะความยากไร้และความเปราะบางทางสังคมสู่แนวทางนำไปปฏิบัติได้ในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาในประเทศไทย.

อารักษ์ พรหมณี. 2551. **การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ**. ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์ที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ เป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40

แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40

1. ปัจจัยพื้นฐานทั่วไป

.....
.....
.....

2. การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

.....
.....
.....

3. ทักษะชีวิตที่มีต่อระบบประกันสังคม

.....
.....
.....

4. รูปแบบความคุ้มครองด้านการประกันสังคมตามมาตรา 40 ที่ตนเองเลือก

.....
.....
.....

5. ปัญหาในการจ่ายเงินสมทบ

.....
.....
.....

6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

.....
.....
.....

7. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับตามมาตรา 40 ช่วยสร้างความมั่นคงในชีวิตได้อย่างไรบ้าง

.....
.....
.....

8. รูปแบบความคุ้มครองด้านประกันสังคมตามมาตรา 40 ในอนาคตที่ท่านเป็นต้องการ

.....

.....

.....

9. ท่านติดตามข่าวสารการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับประกันสังคมตามมาตรา 40 จากสื่อใด

.....

.....

.....

10. ท่านคิดเห็นอย่างไรในการรับสมัครแรงงานนอกระบบเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40

.....

.....

.....

11. ท่านคิดว่าสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 40 เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

12. ท่านอยากให้สำนักงานประกันสังคมเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านใดบ้างในการประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40

.....

.....

.....

13. ท่านสามารถจ่ายเงินสมทบได้ในอัตราเท่าใด / เดือนสำหรับการประกันตนตามมาตรา 40

.....

.....

.....

14. ถ้าท่านมีสวัสดิการความคุ้มครองอย่างอื่นอีกหรือไม่ ทำไมถึงเลือกทำประกันสังคมตามมาตรา 40

.....

.....

.....

15. ท่านมีความเชื่อมั่นต่อระบบของประกันสังคมเพียงใด

.....

.....

.....





ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์ที่ใช้สอบถามผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม

แบบสัมภาษณ์ที่ใช้สอบถามผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม

1. ปัญหาและสาเหตุที่มีการปรับปรุงระบบตามมาตรา 40

.....

.....

.....

2. แนวทางการพัฒนารูปแบบการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ในอนาคต

.....

.....

.....

3. รัฐจะสร้างหลักประกันสังคมอย่างไรให้แรงงานได้รับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในระบบประกันสังคม

.....

.....

.....

4. บริบทและลักษณะของแรงงานนอกระบบที่ต้องการความคุ้มครองด้านประกันสังคม

.....

.....

.....

5. การบริหารจัดการระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40

.....

.....

.....

6. บทบาทหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในการทำงานด้านการประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40....

.....

.....

.....

ประวัติการศึกษา และการทำงาน

ชื่อ -นามสกุล	นางสาวณภัทร สุดถนนอม
วัน เดือน ปี ที่เกิด	วันที่ 15 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2519
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	บริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาการตลาด มหาวิทยาลัยศรีปทุม
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	นักวิชาการการเงินและบัญชี
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานประกันสังคม จังหวัดสมุทรปราการ

