

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ความพร้อมของผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยในตลาดวังหลัง ศิริราชในการเข้าร่วมประกันสังคม” ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐาน

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบสู่การประกันสังคม

2. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

1. แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐาน

ทุกชีวิตที่เกิดมา ไม่ว่าจะอยู่เผ่าพันธุ์ใดย่อมมีพื้นฐานเดียวกัน คือ ความต้องการอาหาร อากาศ น้ำ อุณหภูมิที่พอเหมาะแก่ร่างกาย การขับถ่าย การเคลื่อนที่ การพักผ่อน การผสมพันธุ์ การปราศจากการเจ็บป่วย เมื่อร่างกายได้รับการตอบสนองของความต้องการเหล่านี้อย่างพอเพียง ร่างกายจะอยู่ในสภาพสมดุล ไม่เจ็บป่วย

ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้น (Need's Hierarchy)

เอเบรฮัม มาสโลว์ (1970, อ้างถึงใน จิราภา เต็งไตรรัตน์ และคณะ, 2543, น. 250) เชื่อว่า มนุษย์มีความต้องการทั้งหมด 5 ขั้นด้วยกัน มีการเรียงลำดับจากขั้นต่ำสุดไปหาขั้นสูงสุด มนุษย์จะมีความต้องการในขั้นต่ำสุดก่อน เมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นนี้จนเป็นที่พอใจแล้วก็จะเกิดความต้องการในขั้นสูงต่อไป ความต้องการในขั้นต่ำกว่า จะต้องได้รับ

การตอบสนองจนเป็นที่พอใจก่อนมนุษย์จึงจะเกิดความต้องการขั้นสูงได้ ความต้องการทั้ง 5 ขั้นเรียงลำดับจาก ขั้นต่ำไปสู่ขั้นสูง ดังนี้

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

2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) ได้แก่ ความต้องการความปลอดภัยที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ ปราศจากความกลัวการสูญเสียและภัยอันตรายทั้งปวง เช่น สภาพบ้านที่มั่นคง เงินออม ฯลฯ

3. ความต้องการความรักหรือสังคม (Belongingness or Social Needs) ความต้องการสัมพันธ์กับผู้อื่น ความต้องการเป็นเจ้าของ และมีเจ้าของ ความรักในรูปแบบต่างกัน เช่น ความรักระหว่างคู่รัก พ่อ แม่ ลูก เพื่อน สามีย ภรรยา ความต้องการได้รับการชมเชยจากผู้อื่น ความต้องการขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการขั้นสองได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจ

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

5. ความต้องการพัฒนาศักยภาพตนเอง (Self-Actualization) ความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ และความต้องการนี้กล่าวได้ว่า เป็นความต้องการพัฒนาศักยภาพของตนเป็นความต้องการที่มนุษย์ต้องการจะเป็น ต้องการได้รับความสำเร็จในเป้าหมายของชีวิตและต้องการเป็นเอกลักษณ์ส่วนตัว

เมื่อความต้องการทั้ง 5 เป็นลำดับขั้น หากความต้องการขั้นแรกไม่ได้รับการตอบสนอง เช่น หากยังไม่ได้รับการตอบสนองทางกาย อาหารไม่พอรับประทาน ยังขาดการรักษาโรคบุคคลจะมีพฤติกรรมต่าง ๆ เพื่อแสวงหาสิ่งเหล่านี้จนเป็นที่พอใจ จึงจะเกิดความต้องการความมั่นคงปลอดภัยขึ้น เช่น มีการเก็บออมเงินเพื่อชีวิตภายหลังหน้า ซื้อบ้าน ซื้อประกันชีวิต เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้นที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีความต้องการพื้นฐานในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพราะฉะนั้นความต้องการพื้นฐาน หมายถึง ความต้องการของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางร่างกาย จิตใจ สังคม ต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การต้องการความรัก การต้องการเป็นที่ยอมรับในสังคม รวมถึงการต้องการที่จะพัฒนาตนเองให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิต

มนุษย์ทุกคนมีความต้องการใน 5 สิ่งพื้นฐานที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยก็เป็นมนุษย์กลุ่มหนึ่งที่ย่อมมีความต้องการในสิ่งเหล่านี้เช่นกัน ความต้องการทางร่างกาย ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ความต้องการความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ความต้องการความรัก ต้องการให้มีคนรักใคร่ ห่วงใย ความต้องการความเคารพนับถือในตนเอง รวมถึงความต้องการในการพัฒนาตนเอง การนำระบบประกันสังคมขยายสู่แรงงานนอกระบบ ทำให้ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยเป็นประชาชนส่วนหนึ่งในสังคมได้รับการตอบสนองในสิ่งที่กลุ่มคนเหล่านี้สมควรที่จะได้รับ การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่หลักการประกันสังคมจึงทำให้แรงงานเหล่านี้มีความรู้สึกถึงการไม่ถูกทอดทิ้งในสังคม เกิดความรู้สึกมั่นคงในการดำเนินชีวิต รวมทั้งสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดขวัญ และกำลังใจ เกิดแรงผลักดันเพื่อหันมาสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพที่จะนำไปสู่การพยายามที่จะพัฒนาตนเองเพื่อให้เกิดสิ่งดี ๆ ที่จะตามมาในภายหลังเพื่อให้เกิดความสำเร็จในชีวิต

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม

นิคม จันทรวิทุร (2537, น. 3) ให้ความหมายว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ทางสาธารณสุขที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นจากการทำงาน และนอกจากการทำงานของประชาชนที่อาจดำเนินการในรูปการประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคมและโครงการต่าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ให้เกิดความมั่นคงและการอยู่ดีกินดีของประชาชน โดย รัฐ สาธารณะ เอกชน เข้ามาแบ่งสรรความรับผิดชอบในการดำเนินการที่อาจร่วมหรือแยกกัน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2542, น. 4) ให้ความหมายว่า การคุ้มครองซึ่งสังคมได้ให้ต่อสมาชิกของสังคมนั้น ๆ โดยอาศัยมาตรการสาธารณะจำนวนหนึ่ง เพื่อรับมือกับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจเกิดจากการสูญเสียหรือลดลงอย่างมากของรายได้ อันเป็นสาเหตุจากการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน การว่างงาน ความพิการ ชราภาพ หรือเสียชีวิตโดยการให้บริการทางการแพทย์ การให้เงินช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่มีบุตร

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535, น. 6) ให้ความหมายว่าระบบความมั่นคงทางสังคม หมายถึง ระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลที่จัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อต้องประสบกับการสูญเสีย

รายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นและการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล ระดับความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับอันควรแก่สภาพ

ขอบเขตของความมั่นคงทางสังคม

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535, น. 23) ได้กล่าวถึงการได้รับความคุ้มครองใน 3 รูปแบบคือ

การประกันสังคม (Social Insurance) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หลายประเทศในทวีปยุโรปได้ตระหนักถึงคนงานไร้ฝีมือ ซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้ตนเองและครอบครัว ตลอดจนความล้มเหลวของวิธีการสร้างหลักประกันทางรายได้แก่บุคคลที่อยู่ในสังคม โดยรัฐบาลสาธารณรัฐเยอรมันภายใต้การนำของบิสมาร์ค ได้นำเอาหลักประกันมาใช้เป็นประเทศแรก ในระยะแรกอยู่ในรูปแบบของรัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดตั้งกองทุนการเจ็บป่วย โดยผู้เอาประกันเป็นผู้จ่ายเงินสมทบและบริหารโดยกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1889 ก็นำไปสู่การสร้างหลักประกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ส่วนคือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล

การสงเคราะห์ (Public Assistance) คือ การช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อน ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ โดยมีหลักการสงเคราะห์มาจากแนวคิดการที่ผู้สูงอายุได้รับการปฏิบัติอย่างไรศักดิ์ศรี หลังจากที่ถูกผู้สูงอายุได้ทำงานให้ประเทศชาติมาเป็นเวลานานเป็นความไม่ถูกต้อง การสงเคราะห์เกิดขึ้นภายใต้หลักการที่สำคัญคือ

1. การจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือประโยชน์สงเคราะห์ในฐานะสิทธิทางกฎหมาย
2. การใช้จ่ายทั้งหมดมาจากกองทุนรัฐบาล
3. การกำหนดรูปแบบความต้องการที่เชื่อว่าไม่ใช่ความผิดพลาดของผู้รับการ

คุ้มครอง เช่น คนชรา คนไร้ความสามารถ และคนว่างงาน

4. จ่ายเงินสงเคราะห์แก่คนที่ต้องการความช่วยเหลือหรือผู้มีรายได้ต่ำ ตามความจำเป็นของแต่ละบุคคล

การบริการทางสังคม (Public Service) คือ หน้าที่ความรับผิดชอบหนึ่งของรัฐบาลต่อประชาชนโดยรัฐได้แสดงความรับผิดชอบต่อไว้ในนโยบายและแผนของประเทศ ด้วยจุดมุ่งหมายของการป้องกัน การบำบัดความเดือดร้อน การสร้างเสริมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขตามอัตภาพ

ทัศนะของ ILO

เมื่อ พ.ศ. 2495 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม จัดความมั่นคงทางสังคมว่ามีขอบเขตครอบคลุม 9 สาขา คือ

1. การรักษาพยาบาล (Medical care)
2. การให้ผลตอบแทนกรณีเจ็บป่วย (Sickness benefit)
3. การให้ผลตอบแทนกรณีว่างงาน (Unemployment benefit)
4. การให้ผลตอบแทนกรณีชราภาพ (Old-age benefit)
5. การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากงาน

(Employment injury benefit)

6. การให้ผลประโยชน์แก่ครอบครัว (Family benefit)
7. การให้ผลประโยชน์ในการเป็นมารดาหรือการมีบุตร (Maternity benefit)
8. การให้ผลประโยชน์กรณีทุพพลภาพ (Invalidity benefit)
9. การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ยังมีชีวิตที่ขาดผู้อุปการะ (Survivors 'benefit)

(นิคม จันทรวาท, 2537, น. 4)

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าความมั่นคงทางสังคม คือ การสร้างระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน หรือคนในชุมชน โดยอาจจะมีรูปแบบที่หลากหลายและมีความซับซ้อน แต่ทั้งนี้ในแต่ละรูปแบบก็มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันคือ การต้องการทำให้ประชาชนมีการอยู่ดีกินดีมีคุณภาพในชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คนในครอบครัวมีความอบอุ่น สังคมมีความสุข การสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน สร้างความมั่นคงให้มากขึ้นเพื่อการดำรงชีวิตที่มั่นคงต่อไป ซึ่งแต่ละประเทศก็มีการเลือกใช้ให้เหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ของแต่ละประเทศนั้น ๆ อาจจะใช้รูปแบบเดียวกัน หรือหลายรูปแบบมาผสมผสานกันหากพิจารณาวิธีการภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมตามความหมายและขอบเขตที่กำหนด แนวทางที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในสังคมนั้นได้แสดงออกมาในหลาย ๆ รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้เกิดขึ้นในสังคม

1. การประกันสังคม เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดให้ ในการร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบร่วมกันในรูปแบบที่มีการกำหนดไว้

2. การสงเคราะห์ เป็นการบริการให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนที่อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ รวมถึงป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู ให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองและดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้ต่อไป

3. การบริการทางสังคม เป็นบริการที่ได้รับโดยไม่ต้องจ่ายเงินในการเข้ารับบริการ เป็นบริการที่รัฐ หรือ ชุมชนจัดขึ้น เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การมีโครงการฝากบ้านไว้กับตำรวจ โครงการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ถูกจัดขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนในอีกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเจ็บป่วยที่อาจจะต้องเผชิญในการประกอบอาชีพ การทุพพลภาพ การว่างงาน การตาย การประกันสังคมถูกสร้างขึ้นมาเพื่อบำบัดความทุกข์ร้อนที่อาจเกิดขึ้นแก่สมาชิก โดยมีนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบเข้ากองทุน

ความเป็นมาของประกันสังคม

ระบบประกันสังคม (จำลอง ศรีประสาธน์, 2542, น. 17) เกิดครั้งแรกในประเทศเยอรมันภายใต้การปกครองของ Chancellor Bismarck ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1883-1889 โดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อนำไปดำเนินการประกันกรณีเจ็บป่วยในปี 1883 หลังจากนั้นต่อมาอีก 1 ปี การประกันกรณีเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานซึ่งดำเนินการโดยสมาคมนายจ้างก็ได้ถือกำเนิดขึ้นสำหรับการประกันกรณีทุพพลภาพและการประกันกรณีชราภาพ ซึ่งบริหารจัดการโดยส่วนภูมิภาคลำดับต่อมาได้เกิดขึ้นในปี 1889 ทั้งนี้ลักษณะของการมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวจะมาจาก 3 ฝ่ายคือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล มีการบริหารงานโดยการเก็บเงินสมทบ และเป็นระบบบังคับสำหรับผู้ที่มีรายได้

การประกันสังคมในประเทศไทย

แนวคิดการประกันสังคมในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ในรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีนโยบายที่จะให้ประชาชนได้มีหลักประกันที่มั่นคง ในที่สุดได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลังด้วย แต่มิได้นำมาดำเนินการในทางปฏิบัติเพราะไม่มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

หลักการในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ได้ถือให้มีระบบประกันสังคม 6 ประเภท คือ การประกันกรณีเจ็บป่วย กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีฌาปนกิจ โดยผู้ที่เข้าประกันตนจะต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาทขึ้นไปในทุกสาขาอาชีพ และมีกองทุนประกันสังคมซึ่งมีเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมจาก

3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล แต่การประกันสังคมยังไม่มีผลบังคับใช้ ก็มีเสียงคัดค้านจากประชาชนและสื่อมวลชนต่าง ๆ มากมาย เพราะในขณะนั้นระบบประกันสังคมยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนยังไม่แน่ใจว่าจะได้รับประโยชน์แท้จริง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรีจึงสั่งให้ระงับใช้ก่อนโดยไม่มีกำหนด และกรมประกันสังคมเดิมที่สังกัดในกระทรวงการคลัง ต่อมาได้ถูกยุบเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคมโดยถูกย้ายไปสังกัดในกรมประชาสัมพันธ์

ในปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคมขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมบางมาตรา ในระหว่างนั้นได้เกิดการปฏิวัติขึ้น และในที่สุดคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างในกรณีที่ประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานซึ่งถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของระบบการประกันสังคม และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นองค์การบริหารดังกล่าวกว่า เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 และให้สังกัดอยู่ในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และเป็นต้นกำเนิดของกองทุนเงินทดแทน

ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำเรื่องประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง ตามข้อเสนอของกรมประชาสงเคราะห์ คณะกรรมการชุดนี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบบการประกันสังคมขยายออกไปในเรื่องการคุ้มครองของประเภทอื่น ๆ ด้วย

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับรองและยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เรียกว่า "พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533" โดยกำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้าง กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และกรณีว่างงาน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไปนับแต่วันที่กฎหมายบังคับใช้ และใช้บังคับตลอดรวมถึงลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ เนื่องจากลูกจ้างดังกล่าวไม่ได้รับสิทธิการคุ้มครองเหมือนกับข้าราชการจึงควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม นอกจากนั้นเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนี้มีการบังคับใช้ ขอบเขตของการบังคับใช้ก็ขยายไปบังคับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

ความหมายของการประกันสังคม

จำลอง ศรีประสาธน์ (2542, น. 33) การประกันสังคม (Social Insurance) คือ มาตรการหนึ่งในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม เพื่อที่จะคุ้มครองป้องกันผู้ที่มีรายได้ประจำ มิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วน

นิคม จันทรวาท (2537, น. 13) การประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐได้จัดขึ้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชนให้มีความมั่นคงแก่การดำรงชีพโดยมีหลักการให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุนกลาง เงินสมทบนี้โครงการบางประเภท นายจ้างจะต้องเข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้จะจ่ายให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินสมทบ เมื่อประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เช่น ในเรื่องของการเจ็บป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร ในเรื่องการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ในเรื่องการว่างงาน ตลอดจนถึงการชราภาพ

ปราณี สุขศรี (2548, น. 1) การประกันสังคม คือ โครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวที่รัฐดำเนินการ โดยให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยเหลือตนเองหรือครอบครัวโดยช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ทางสังคมด้วยการออกเงินสมทบกองทุน โดยมีนายจ้าง ลูกจ้าง และในบางประเทศมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุน กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน

วิจิตรา พุ่งลัดดา (2534, น. 12) การประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางด้านการเงิน เนื่องจากประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีวิต ซึ่งต้องได้รับการช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินเข้ากองทุนร่วมกัน

โดยรวมแล้วจึงพอสรุปได้ว่าการประกันสังคม หมายถึง โครงการที่รัฐเป็นผู้จัดให้แก่สังคมเพื่อทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นแก่สังคมหรือประชาชน ในยามที่คนเหล่านั้นต้องประสบกับความเดือดร้อนทางด้านการเงิน หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิต โดยมีรัฐ นายจ้าง และลูกจ้างเป็นผู้ร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยกองทุนจะเป็นผู้จ่ายเงินคุ้มครองตามสิทธิประโยชน์ที่ได้กำหนดขึ้นไว้แล้วนั้นในช่วงเวลาที่ผู้ส่งเงินสมทบได้รับความเดือดร้อนตามขอบข่ายที่กฎหมายได้กำหนดไว้

กฎหมายประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา

หลักการการประกันสังคม

1. โดยทั่วไปการประกันสังคมจะเป็นวิธีการออกเงินสมทบโดยฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างและในบางครั้งรัฐบาลอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะช่วยเหลือ หรืออุดหนุนโดยใช้เงินของรัฐ
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้นถือลักษณะของการบังคับโดยมีข้อยกเว้นไว้น้อยมาก
3. เงินสมทบที่จ่ายมานั้นจะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษนำไปช่วยประโยชน์ทดแทนตามที่ได้กำหนด
4. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
5. สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนเกินจากการได้จ่ายเงินสมทบที่เป็นไปตามเงื่อนไข
6. อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนมักจะสัมพันธ์กับรายได้ของบุคคล
7. การประกันสังคมประเภทการเจ็บป่วยในงานปกติ นายจ้างจะรับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียวหรือบางกรณีรัฐให้ความช่วยเหลือเงินอุดหนุน

ประเภทของการประกันและการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 33 และ 39

ประเภทของผู้ประกันตน

1. มาตรา 33 (การเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33) คือ การที่ลูกจ้างมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน
ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนอยู่แล้ว เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้าง ถือว่าลูกจ้างยังเป็นผู้ประกันตนต่อ
2. มาตรา 39 (การเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39) เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และจ่ายเงินเข้ากองทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน

กองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐร่วมกันออกเงินสมทบเพื่อใช้เงินจากกองทุนดังกล่าวจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างมีหน้าที่หักค่าจ้างของลูกจ้างทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง ร้อยละ 5 ของค่าจ้างที่ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน เป็นเงินสมทบของลูกจ้าง และออกเงินสมทบของนายจ้างในจำนวนเดียวกันกับเงินสมทบของลูกจ้างแล้ว นำส่งเงินสมทบทั้งสองจำนวนให้แก่สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่หักค่าจ้างไว้

ประโยชน์ทดแทน

ลูกจ้างได้จ่ายเงินสมทบ จนครบระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ลูกจ้างในฐานะผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

การประกันการเจ็บป่วยประเภทนี้มาจากหลักการที่ถือว่ามนุษย์ที่เกิดมามีอาการเจ็บป่วย จึงมีความต้องการที่จะช่วยเหลือในเวลาเจ็บป่วยที่ครอบคลุมทางค่าการใช้จ่าย และในส่วนหนึ่งได้คำนึงถึงในขณะเจ็บป่วยต้องขาดรายได้

หลักการในการช่วยเหลือได้แยกออกเป็น 2 ประเภท คือ การช่วยเหลือด้านบริการทางการแพทย์ เช่น ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ารักษาในโรงพยาบาล ผู้ประกันตนจะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เมื่อเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลอีกด้านคือผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เพราะต้องหยุดงานตามคำสั่งแพทย์เท่ากับ 50% ของค่าจ้าง ครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน เว้นแต่เจ็บป่วยเรื้อรัง จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ไม่เกิน 365 วัน

2. กรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

การประกันประเภทนี้มุ่งหวังที่จะให้การช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความพิการทุพพลภาพ ให้ผู้ประกันตนที่ประสบภาวะนี้มีรายได้พอที่จะช่วยเหลือตนเองและครอบครัวได้อย่างต่อเนื่อง หลักในการช่วยเหลือได้แบ่งออกเป็นค่าบริการทางการแพทย์เหมือนกับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ด้านเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตรา 50% ของค่าจ้าง เป็นรายเดือน จนตลอดชีวิตผู้ประกันตนจะได้รับค่าบริการทางการแพทย์เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท นอกจากนั้นยังได้รับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 40,000 บาท ด้วย

ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพ หากเสียชีวิตจะได้รับค่าทำศพและเงินสงเคราะห์เช่นเดียวกับกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงานอีกด้วย

3. กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

การประกันประเภทนี้คุ้มครองเกี่ยวกับค่าทำศพในกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย เป็นการช่วยเหลือด้านครอบครัวที่อยู่หลังการจากไปของผู้ประกันตนผู้แทนของผู้ประกันตนจะได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท บุคคลที่ผู้ประกันตนทำหนังสือระบุไว้เป็นทายาทจะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับ 50% ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 3 กรณีได้ส่งเงินสมทบมาแล้ว 36 เดือนขึ้นไป และได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับ 50% ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 10 กรณีได้ส่งเงินสมทบมาแล้ว 10 ปีขึ้นไป

4. กรณีคลอดบุตร

การประกันนี้มุ่งหวังในการช่วยเหลือด้านมารดา และบุตร ให้ได้รับการดูแลรักษา ในด้านการแพทย์ และดูแลในด้านของเงินสงเคราะห์การหยุดงานภายหลังการคลอดบุตรโดย ผู้ประกันตนหรือภริยาผู้ประกันตนจะได้รับบริการทางการแพทย์ที่สถานพยาบาลที่สำนักงาน ประกันสังคมกำหนดให้สำหรับผู้ประกันตน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ หากเข้ารับบริการทาง การแพทย์ที่สถานพยาบาลอื่นจะได้รับค่าบริการทางการแพทย์ครั้งละ 6,000 บาท ไม่เกิน 2 ครั้ง และผู้ประกันตนหญิงจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เพื่อการคลอดบุตร เท่ากับ 50% ของ ค่าจ้างเป็นเวลา 90 วันด้วย

5. กรณีสงเคราะห์บุตร

การประกันด้านนี้มุ่งหวังในการช่วยเหลือในการเสริมด้านรายได้ให้กับ ผู้ประกันตนที่มีบุตรเป็นสำคัญโดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินสงเคราะห์บุตรรายเดือน เดือนละ 200 บาท ต่อบุตร 1 คน (บุตรที่อายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์) คราวละไม่เกิน 2 คน

6. กรณีชราภาพ

การประกันกรณีนี้มุ่งหวังในการช่วยเหลือผู้ประกันตนภายหลังจากการที่ ไม่สามารถทำงานหารายได้ ๆ อย่างพอเพียง โดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็น รายเดือนจนตลอดชีวิตในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการ คำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง จะได้รับบำเหน็จชราภาพ (จ่ายให้ครั้งเดียว) ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ทายาทของผู้ประกันตน จะได้รับบำเหน็จชราภาพตามอัตราที่กำหนดด้วย

7. กรณีว่างงาน

การประกันกรณีนี้มุ่งหวังในการช่วยเหลือผู้ประกันตนกรณีที่ต้องออกจากงาน เพราะสถานที่ทำงานปิดกิจการลง เพราะนายจ้างยุบตำแหน่ง หรือการออกจากงานโดยที่ไม่ใช่ ความผิด การช่วยเหลือในด้านนี้ช่วยให้ผู้ประกันตนมีรายได้ในส่วนหนึ่งพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้ บ้างในขณะที่ยังไม่มีงานทำโดยที่ผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 50% ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 180 วัน กรณีถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดร้ายแรงตามกฎหมายกำหนด และได้รับ เงินทดแทนการขาดรายได้ 30% ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน กรณีลาออกหรือสิ้นสุดสัญญา จ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน

ประเภทของการประกันและการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติ

พ.ศ. 2533 ตามมาตรา 40

ผู้ประกันตนตามมาตรา 40

1. เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

พ.ศ. 2533

2. อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปี
3. ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
4. ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ
5. ไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด คือ
 - (1) วัณโรคในระยะอันตราย
 - (2) โรคพิษสุราเรื้อรัง
 - (3) โรคใด ๆ ซึ่งอยู่ในระหว่างการรักษาและอยู่ในสภาพการใช้เครื่องช่วยชีวิต

เงินสมทบ

อัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีอายุจ้าง พ.ศ. 2537 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ไว้ดังนี้คือ

1. ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายปีภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี โดยเป็นเงินจำนวน 3,360 บาท
2. การจ่ายเงินสมทบครั้งแรก ผู้ประกันตนต้องจ่ายในเดือนถัดจากเดือนที่เลขาธิการ หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายแจ้งให้ทราบ โดยเฉลี่ยตามส่วนของเงินสมทบทั้งปีตั้งแต่เดือนที่เป็นผู้ประกันตนจนถึงเดือนธันวาคมของปีนั้น
3. กรณีที่ไม่จ่ายเงินสมทบภายในกำหนด ถือว่าไม่ประสงค์ที่จะเป็นผู้ประกันตน ตั้งแต่เดือนที่ไม่จ่ายเงินสมทบ

ประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม 3 กรณีคือ

1. กรณีคลอดบุตร
2. กรณีทุพพลภาพ
3. กรณีตาย

1. กรณีคลอดบุตร

โดยที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสำหรับตนเองหรือคู่สมรส ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 เดือนติดต่อกัน และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรเป็นจำนวนเงิน 3,000 บาทไม่เกิน 2 ครั้ง

2. กรณีทุพพลภาพ

เป็นการคุ้มครองช่วยเหลือกรณีพิการ หรือทุพพลภาพ โดยหลักการแล้วในการช่วยเหลือด้านการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการวินิจฉัยโรคเป็นจำนวนเงินเดือนละ 1,000 บาท ส่วนในเรื่องเงินทดแทนกรณีทุพพลภาพผู้ประกันตนจะได้รับในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดคูณด้วย 30 นับแต่เดือนที่ทุพพลภาพโดยที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือนติดต่อกัน

3. กรณีตาย

เป็นการคุ้มครองโดยคำนึงถึงผู้ที่อยู่ข้างหลังในกรณีที่ผู้ประกันตนได้เสียชีวิตลงไป โดยผู้จัดการศพ หรือทายาทจะได้รับค่าทำศพเป็นจำนวน 100 เท่า ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบไว้มากมาย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546, อ้างถึงใน เสกสรรค์ สังขวิสุทธิ, 2547, น. 11) ให้ความหมายแรงงานนอกระบบหมายถึง ผู้มีงานทำที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน หรือเป็นผู้ประกอบกิจการโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ช่วยธุรกิจโดยไม่มีค่าจ้าง ทั้งนี้ไม่รวมลูกจ้างและข้าราชการในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2548, อ้างถึงใน สลิต แก้วละมูล, 2549, น. 15) แรงงานนอกระบบหมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้างงาน หรือไม่มีนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างที่แน่นอน ไม่มีหลักประกันด้านสังคมใด ๆ ในการทำงาน และความมั่นคงในการดำรงชีวิต

จึงพอสรุปได้ว่าแรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานผู้ที่ไม่มีโครงสร้างการจ้างงานที่แน่นอน ทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้างงาน ไม่มีค่าจ้างที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ

ไม่มีสถานประกอบการที่แน่นอน รวมไปถึงการไม่ได้รับการคุ้มครองด้านแรงงาน จนถึงขาดหลักประกันทางสังคม

แรงงานนอกระบบประกอบด้วย

1. แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร เช่น เกษตรรายย่อย เกษตรพันธสัญญาและแรงงานรับจ้าง
2. แรงงานนอกระบบภาคการผลิต เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
3. แรงงานนอกระบบภาคบริการ เช่น ซาเล้ง คนคุ้ยขยะ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่
หาบเร่แผงลอย

ข้อมูลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 พบว่า มีจำนวนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานทั้งสิ้น 50.4 ล้านคนและเป็นผู้มีงานทำ 35.5 ล้านคน ในจำนวนผู้มีงานทำนี้ มีผู้ที่อยู่ในแรงงานในระบบ 13.7 ล้านคน และอยู่ในแรงงานนอกระบบ 21.8 ล้านคน กรุงเทพมหานครผู้มีงานทำ 3.8 ล้านคน มีแรงงานในระบบมากที่สุดถึง 2.7 ล้านคน หรือร้อยละ 69.3 แรงงานนอกระบบ 1.2 ล้านคน หรือร้อยละ 30.7 รองลงมาได้แก่ภาคกลางที่มีผู้ทำงานทำ 9.2 ล้านคน มีแรงงานในระบบ 4.8 ล้านคน หรือร้อยละ 52.2 แรงงานนอกระบบ 4.4 ล้านคนหรือร้อยละ 47.8 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแรงงานในระบบน้อยที่สุดคือ 2.5 ล้านคน หรือร้อยละ 22.1และมีแรงงานนอกระบบมากที่สุดคือ 8.8 ล้านคน หรือร้อยละ 77.9

(สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551) (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1
จำนวนและอัตราร้อยละของผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงาน
ในระบบและนอกระบบ

ผู้มีงานทำ	ภาค					
	ทั่วราชอาณาจักร	กรุงเทพมหานคร	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
	จำนวน ('000)					
รวม	35,502.3	3,854.1	9,174.5	6,435.4	11,235.6	4,802.6
แรงงานในระบบ	13,684.1	2,671.6	4,785.2	1,734.9	2,485.0	2,007.4
แรงงานนอกระบบ	21,818.2	1,182.5	4,389.3	4,700.5	8,750.6	2,795.3
	ร้อยละ					
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
แรงงานในระบบ	38.5	69.3	52.2	27.0	22.1	41.8
แรงงานนอกระบบ	61.5	30.7	47.8	73.0	77.9	58.2

ที่มา: สำนักงานสถิติและสังคมแห่งชาติ. (2551). *สรุปผลเบื้องต้นการสำรวจแรงงานนอกระบบ*
พ.ศ. 2549. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2551, จาก <http://service.nso.go.th/nso/home.html>

จากข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบ
ดูจากสถิติของแรงงานนอกระบบทำให้เราได้มองเห็นว่ามีประชากรจำนวนมากที่อยู่ในระบบ
นอกภาคทางการ ซึ่งแรงงานเหล่านี้ยังขาดปัจจัยในการคุ้มครองหลาย ๆ ด้านในการที่จะนำพา
ชีวิตไปสู่ความรู้สึกปลอดภัย และความรู้สึกมั่นคงในการดำเนินชีวิต

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบสู่การประกันสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนที่ได้อธิบาย
อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศ

รอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์อีกด้านของการพัฒนานั้นการคุ้มครองทางสังคมโดยได้มองเห็นปัญหาอีกด้านของสังคมที่ควรเร่งแก้ปัญหาและควรมีการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบการบริการทางสังคม ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงรูปแบบการคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2550 พบว่า ประเทศไทยมีผู้มีงานทำ 37.1 ล้านคน จำแนกเป็น แรงงานนอกระบบ 23.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.7 และเป็นแรงงานในระบบ 13.8 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 37.3 จะเห็นได้ว่าในปี 2550 กำลังแรงงานที่เป็นผู้มี งานทำส่วนใหญ่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองสวัสดิการ และมีแนวโน้มที่จะมีเพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้ที่เดือดร้อน ขาดความมั่นคงในชีวิตมีจำนวนสูงขึ้น

ปัญหาของแรงงานนอกระบบที่พอนำมาสรุปได้ดังนี้คือ

1. แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการในด้านความปลอดภัย
 2. แรงงานนอกระบบไม่สามารถใช้สิทธิจากประกันสังคมได้เนื่องจากกฎหมายไม่คุ้มครอง
 3. แรงงานนอกระบบขาดอำนาจการต่อรอง เนื่องจากขาดการรวมกลุ่ม
 4. ขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถ เนื่องจากไม่มีองค์กรที่จะบริหารและจัดการ
- ในด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถของแรงงานนอกระบบ

จากหลักการและเหตุผลในหลาย ๆ ด้านและปัญหาขนาดใหญ่ที่ควรเร่งแก้ไข ก่อให้เกิดแนวคิดในการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่หลักการการประกันสังคม หลักการการประกันสังคมเป็นโครงการที่ถูกสร้างขึ้นบนแนวคิดที่ช่วยให้ประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นับว่ามีจำนวนมากเมื่อเทียบกับแรงงานในระบบ ผู้ที่ยังขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิตด้วยเหตุผลในหลาย ๆ ปัจจัยจึงทำให้เกิดการนำโครงการการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ โดยได้นำหลักการกฎหมายตามแนวพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 เข้ามาปรับใช้กับแรงงานนอกระบบ

สำหรับแรงงานนอกระบบที่นำเข้าสู่หลักการการประกันสังคมนั้นได้นำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 เข้ามาใช้ปฏิบัติต่อแรงงานนอกระบบ มาตรา

40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 วรรณหนึ่งบัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงาน” (ปราณี สุขศรี, 2548, น. 90) โดยมาตราดังกล่าวจะครอบคลุมสิทธิประโยชน์ 3 ด้านดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

เสกสรร สังขวิสุทธ์ (2547, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความต้องการของแรงงานนอกระบบต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จังหวัดอุทัยธานี กลุ่มส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 35-44 ปี การศึกษาระดับชั้นประถมศึกษา มีรายได้ต่อเดือน 3,001-6,000 บาท มีสวัสดิการ 30 บาทรักษาทุกโรค มีความรู้ด้านความหมาย หลักการประกันสังคม ตลอดจนเงื่อนไขการก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์อยู่ในระดับต่ำ กลุ่มมีความต้องการสิทธิประโยชน์ในด้านชราภาพมากที่สุด และมีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบโดยที่ไม่ต้องมีนายจ้างหรือรัฐบาลเข้าร่วมด้วย ปัญหาอุปสรรคของกลุ่มคือ การเข้าร่วมโครงการจะทำให้เสียเวลามากขึ้น ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน อีกทั้งมีการเสนอให้มีการศึกษาความต้องการของกลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ทุกอำเภอในจังหวัดอุทัยธานี เพื่อนำผลมาเปรียบเทียบเป็นตัวอย่างให้สำนักงานประกันสังคมพิจารณาประกอบการศึกษาและเตรียมการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ตลอดจนระดับนโยบายควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ในเรื่องการประกันสังคมให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด ตลอดจนแก้ไขสิทธิประโยชน์ทดแทนและอัตราการจ่ายเงินสมทบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40

เตือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้ขับรถแท็กซี่ในเขตกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ ความพร้อมของผู้ขับแท็กซี่ในการเข้าสู่ประกันสังคม จากการศึกษาพบว่า ร้อยละ 91.0 มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคมและเข้าใจในหลักการประกันสังคมในระดับสูง ร้อยละ 90.5 มีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบเมื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยในภาพรวมกลุ่มผู้ขับรถแท็กซี่มีความพร้อมในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมในระดับสูง จากการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร กับความรู้และความพร้อมพบว่า ไม่มีความสัมพันธ์ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่มีความรู้และ

ความพร้อมในการเข้าร่วมโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบในระดับสูง

ธชาพร โสภณสุรการ (2549, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมของแรงงานนอกระบบในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ศึกษาเฉพาะกรณีเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ศึกษาเฉพาะกรณีเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ ความสามารถและการตัดสินใจของกลุ่มตัวอย่างในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ผลการวิจัยพบว่าภาพรวมของความรู้ด้านความหมาย หลักการประกันสังคม เงื่อนไขการเกิดสิทธิ และสิทธิประโยชน์มีความรู้ระดับสูง ด้านความสามารถ กลุ่มตัวอย่างมีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม แต่ต้องจ่ายแบบสมทบโดยมีรัฐบาลร่วมด้วย อัตราเงินสมทบสามารถจ่ายได้ในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้ต่อเดือน คิดเป็นเงินจำนวน 100-300 บาท และสามารถชำระเงินสมทบในวันที่ 1-15 ของทุกเดือน ด้านการตัดสินใจกลุ่มตัวอย่างตกลงเข้าสู่ระบบประกันสังคม ส่วนการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปกับความรู้ ความสามารถ และการตัดสินใจที่นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่าอายุมีความสัมพันธ์กับความรู้ของกลุ่มตัวอย่าง ด้านความสามารถ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือน มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ตลอดจนอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจของกลุ่มตัวอย่างในการเข้าสู่ประกันสังคม

สลิต แก้วละมุล (2549, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความต้องการการคุ้มครองตามโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ กรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพช่างเครื่องจักรยานยนต์รับจ้างในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาชุดสิทธิประโยชน์ของโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบและความต้องการของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 31-40 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา สมรสแล้ว มีรายได้ต่อเดือนระหว่าง 5,001-8,000 บาท กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในครอบครัว สวัสดิการที่ได้รับคือ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างมีความต้องการได้รับการคุ้มครองตามชุดสิทธิประโยชน์พบว่ากลุ่มตัวอย่างต้องการ ชุดสิทธิประโยชน์ชุดที่ 6 คือ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร และชราภาพ กลุ่มตัวอย่างต้องการให้มีความครอบคลุมในทุกกรณี แนวทางในการกำหนดประโยชน์ทดแทน กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีตาย เนื่องจากจ่ายเงินสมทบในเดือนแรกก็จะได้รับเงินคุ้มครอง และควรขยายความคุ้มครองครอบคลุมบิดา มารดา สามี ภรรยา และบุตรของผู้ประกันตน แนว

ทางการจัดเก็บเงินสมทบ รัฐบาลควรเข้ามาช่วยสนับสนุนในเรื่องการจ่ายเงินสมทบ มีลักษณะการกำหนดเงินสมทบเป็นรายเดือน โดยจ่ายผ่านเคาน์เตอร์บริการตามร้านสะดวกซื้อทั่วไป

กมลวรรณ บุญยืน (2549, น. บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระภายใต้หลักการประกันสังคม ศึกษาเฉพาะกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าตลาดสดบางโซน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มเป้าหมาย เกี่ยวกับการสมัครใจเป็นผู้ประกันตน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นหญิงอายุประมาณ 31-45 ปี รายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 19,239.59 บาท ต่อเดือน ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามเกินครึ่งหนึ่งต้องการสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 40 ส่วนกลุ่มที่ไม่สมัครใจนั้นให้เหตุผลว่าตนมีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค และซื้อประกันชีวิตจากเอกชนไว้แล้ว และมาตรา 40 ไม่ครอบคลุมในเรื่องกรณีความเจ็บป่วย และมีอัตราเงินสมทบแพงเกินไป ชุดสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการมากที่สุด ประกอบด้วย กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และเสียชีวิต โดยกว่าครึ่งหนึ่งความสามารถจ่ายเงินสมทบได้ไม่เกินเดือนละ 200 บาท

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

