

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ ศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคม ความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ และการกำหนดข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมจำนวน 34 คนและการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจำนวน 44 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. ปรากฏการจัดสวัสดิการสังคมโดยทั่วไปตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเสรีนิยม สังคมนิยม และปฏิรูปนิยม ซึ่งถือว่าเป็นกระแสหลักของโลกที่สร้างระบบความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วยรูปแบบการสงเคราะห์ การประกันสังคม และการบริการสังคม ที่คุ้มครองคนทุกคนในสังคมตามหลักและวิธีดำเนินการของแต่ละรูปแบบ แต่ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้รัฐลดบทบาทด้านการจัดสวัสดิการสังคมลง และเน้นพลังของกลุ่มและชุมชนเพิ่มขึ้น โดยยังคงส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนได้อย่างสมดุล อันเป็นการปรับการจัดสวัสดิการสังคมเชิงปฏิรูปนิยมแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นบูรณาการความร่วมมือและสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดสวัสดิการสังคมพหุลักษณะ

2. ความสอดคล้องของปรากฏการจัดสวัสดิการสังคมกับยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญ ได้ก่อเกิดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคม การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่นำมาใช้จ่ายคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ และการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ ความสอดคล้องนี้ส่งผลให้ประเทศไทยจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบ

ประกันสังคมขึ้นในยุคแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐบาลพาประเทศเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมแบบตะวันตก โดยที่หลักและวิธีการดำเนินการของระบบประกันสังคมมุ่งเน้นในแนวทางสังคมนิยมและปฏิรูปนิยม อันมีท่วงทำนองคล้ายกับรัฐสวัสดิการที่ต้องการลดทอนความขัดแย้งของคนในสังคมอุตสาหกรรม การบรรเทาความยากจน ขณะเดียวกันก็ปกป้องระบบเศรษฐกิจทุนนิยมให้ดำรงอยู่ได้ เพราะระบบประกันสังคมตั้งอยู่บนหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และพลังของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสามารถควบคุมการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

3. การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานสำหรับภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัตินั้นรัฐควรจัดทำกลไกการคุ้มครองทางด้านหลักประกันรายได้ในรูปแบบภาคบังคับโดยกฎหมายกับประชากรแรงงานที่รวมตัวเป็นกลุ่มอาชีพเกินกว่า 10 คน และลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายประกันสังคม แต่หากสมาชิกกลุ่มน้อยกว่า 10 คนและคนทำงานทั่วไปให้สมัครใจโดยผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองควรมีอายุตั้งแต่ 15 ปีไม่เกิน 50 ปีและแสดงที่มาของรายได้ส่วนเงินสมทบควรจัดเก็บแบบอัตราเสมอภาคไม่น้อยกว่า 300 บาท แต่ไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน ทั้งนี้จะต้องมีผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบได้แก่ ผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มองค์กรที่สมาชิกสังกัด และรัฐบาล โดยจัดเก็บตามกำหนดระยะเวลาที่ยืดหยุ่นแต่แน่นอน ซึ่งสามารถนำส่งเงินสมทบหรือติดต่อกับประกันสังคมผ่านตัวแทนกลุ่มที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานประกันสังคม พร้อมกับนำเงินสมทบที่จัดเก็บจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ที่จัดเป็นชุดกรณีชราภาพเพียงชุดเดียว แต่คุ้มครองรายได้กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วยและคลอดบุตร กรณีตาย กรณีขาดไร้ผู้อุปการะ และกรณีทุพพลภาพ ซึ่งจะใช้เงินอุดหนุนของรัฐมาจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์การขาดรายได้ตามเงื่อนไขการนับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่กำหนด ยกเว้นกรณีชราภาพที่จะนำเงินจากกองทุนมาจ่าย โดยมีสิทธิเลือกรับเป็นเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ ตามเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 15 ปี และอายุ 60 ปี

ทางด้านการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคมนั้นควรเสริมสร้างสมรรถนะการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนองค์กรให้เป็นอิสระจากราชการ และแยกการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการพัฒนาความรู้ความเข้าใจงานด้านท้องถิ่นและชุมชนแก่ผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้งควรจัดทำยุทธศาสตร์การนำประชากรแรงงานเข้าสู่ความคุ้มครอง ยิ่งกว่านั้นผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคมต้องมีความรู้ผู้นำในการสร้างทีมงาน โดยวิธีการสื่อสารสร้างความเข้าใจภายในองค์กร มีการประชุมอย่างต่อเนื่องเพื่อผลักดันการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งมีการนำพลังประชาสังคมและการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปใช้เป็นเครื่องมือและกลยุทธ์การเข้าถึงความคุ้มครองประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่

กระจายอยู่ในท้องถิ่นและชุมชน พร้อมกับจัดให้มีคณะกรรมการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั่วทั้งประเทศ ในลักษณะพหุลักษณะภาคี

4. ข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยนั้น สำนักงานประกันสังคมควรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเชิงนโยบายในขั้นการเตรียมการ โดยเฉพาะข้อมูลการอุดหนุนทางการเงินของรัฐ การสนับสนุนการบริการทางการแพทย์ให้แก่สมาชิกประกันสังคม การทบทวนปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การประเมินความยั่งยืนทางการเงินของระบบประกันสังคม สำหรับขั้นแผนปฏิบัติงานควรจัดทำแผนงานสร้างความพร้อมและทางเลือกของกลไกความคุ้มครองที่จะนำไปปฏิบัติ การสร้างสมรรถนะเชิงสถาบันด้วยการยกระดับความรู้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดทางเลือกวิธีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย ส่วนขั้นตอนการดำเนินงาน ควรสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มประชากรแรงงานเป้าหมาย การทบทวนสมรรถนะการบริหารจัดการ และการสร้างบทบาทด้านการบริหารจัดการงานประกันสังคมผ่านระบบตัวแทนสมาชิกประกันสังคมในท้องถิ่นและชุมชน

5. ข้อเสนอแนะ จากงานวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐ ได้แก่ รัฐควรทบทวนนโยบายสวัสดิการสังคมโดยให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบการร่วมจ่ายเงินสมทบทำนองเดียวกับระบบประกันสังคม การปรับโครงสร้างและขยายฐานภาษี การรณรงค์สื่อสารการตลาดเพื่อเสริมสร้างคุณค่าประกันสังคม ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ได้แก่ ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคม ควรมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนสวัสดิการชุมชนในรูปแบบประกันสังคม ควรมีการพัฒนากลไกชุมชนเป็นศูนย์ประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคม ควรมีการยกระดับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นวาระแห่งชาติ รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย ควรสนับสนุนงานวิจัยด้าน การปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของภาครัฐ เอกชนและชุมชน การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดการกองทุนสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ การจัดทำฐานรายได้สำหรับการอ้างอิง บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรการเงินชุมชนในการบริหารจัดการงานประกันสังคม และศึกษาการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชน

The objectives of this study were to investigate the following: 1) background of body of knowledge and philosophy of the occurrence of social welfare; 2) conformity of body of knowledge on social welfare to strategic components of the policy on the provision of social security by the government; 3) transformation of the policy on the extension of social security protection for informal economy workers into practice; and 4) determination of proposed issue on a guideline for social security system of informal economy workers in Thailand. This qualitative study was conducted through document research, ethnographic Delphi future research done by 34 experts on social security. Focus group discussion among 44 informal economy workers was also done. Findings showed the following:

1. The philosophy of social welfare is generally based on the concept of liberalism, socialism, and reconstructionism. This is considered as a main issue of the world on the creation of social assistance, social insurance, and social service. It protects everyone in the society based on operation method and form. However, the age of globalization effects the decreased role of the government in the provision of social welfare whereas the power of people group or community plays important role in the provision of social welfare, economic growth, and standard of quality of life. This leads to be the provision of social security in the form of reconstructionism focusing on the integration of collaboration and natural responsibility among government sector, private sector, and people. This can be said that it is the provision of multi-party social welfare.

2. The conformity of the philosophy of social welfare provision to the strategy of an important social security provision creates principles and method of social security provision. That is, concerned party are assigned to be responsible for social welfare provision, protection, expenses, qualifications of people who will be protected, benefit condition, and managerial

administration of social welfare. This conformity results in the occurrence of social security provision in Thailand during the age of National Economic and Social Development Plan. The principle and method of the social security implementation focus on socialism and reconstructionism which is aimed to reduce conflicts among people in the industrial social. Also, this was aimed to alleviate poverty and protect capitalism system. This is because the social security is based on the principle of happiness and suffering sharing. Besides, the power of capitalism system can control an appropriate resource allocation.

3. Transformation of the policy on the extension of social security for informal economy workers into practice. The government should manage protection mechanism on income assurance in the form of compelling by the law, occupational group of more than 10 people, employees who are exempted from social welfare law, and general workers aged 15-50 years old who voluntarily join the policy. For subsidiary budget, it should be paid for 300-500 baht a month. Concerned people who must pay subsidiary budget are employers, employees, local administrative organizations, organization groups, and the government. The payment of subsidiary budget can be flexible but certain. This can be done by contacting social security unit through group representatives who are allowed by the Social Security Office: SSO. The subsidiary budget can be kept for the social security fund for informal economy workers. It can be spent for the privilege of old age, sickness and maternity, family allowance, death, and invalidity. Besides, the subsidiary budget allocated by the government can be used for social welfare in the care that workers lack of income in accordance with the determined condition. Old age can choose to receive pension or lump sum.

With regards to the managerial administration of the protection mechanism of the SSO, it should be reinforced particularly on the organization reengineering. This must be done so that the organization will be free from bureaucracy and dependent from the managerial administration of the social security fund for informal economy workers. Besides, the development of knowledge and understanding on local affairs can be improved. Administrators of the SSO must have leadership for the establishment of team work. They must create understanding among staff of their organization. Continual meeting should be conducted in order to push the extension of social security protection into practice. The employment of social power and the decentralization of authority can be used as a tool for the social security protection for

informal economy workers. Also, the committee of informal economy workers should manage on the managerial administration of the social security fund and connect networking throughout the country.

4. Proposed issue on a guideline for the protection of social security for informal economy workers in Thailand. The SSO should collect basic data on the preparation policy; particularly on the following: 1) subsidiary budget provided by the government; 2) medical service assistance provided by the National Healthy Office; 3) revision and improvement of the law; and 4) assessment of financial sustainability of the social insurance system. With regards to the implementation plan, the plan for readiness creation and an alternative of the protection mechanism should be done. Extension of knowledge of concerned agencies can be practiced for the enrichment of potential of the organization. Besides, it should have the determination of an alternative method for the extension of social welfare protection covering all regions of Thailand. For implementation procedures, target labor groups should be promoted on knowledge and understanding. Also, it should have the revision of competency in managerial administration and the creation of roles in managerial administration of social security task through the system of member representatives in the community.

5. Suggestions about the policy to the government are as follows: 1) the government should revise the social welfare policy focusing on the provision of social welfare in the form of co-subsidiary budget allocation which is the same as that of the social insurance system; 2) restructuring and expanding tax base; and 3) the campaign of marketing communication for the strengthening of social insurance value. For suggestions about the implementation, the following are: 1) the improvement and amendment of the law which hinders the extension of social insurance protection; 2) it should have the transformation of tasks to local administrative organization; 3) preparation of community welfare plan in the form of social insurance; 4) community mechanism should be developed to be the center for the managerial administration of social insurance tasks; and 5) elevating the level of policy on the extension of social insurance protection for informal economy workers and pushing it to be the national agenda. In the case of suggestions for research, the following were suggested; 1) promotion of the research on the improvement and development of the managerial administration of social insurance provided by the community, private, and government sectors; 2) improvement and development of the managerial administration of various types of social welfare funds; 3) preparation of income base for reference; 4) roles of local administrative organizations and community financial organization in the managerial administration of social insurance tasks; and 5) investigation of the establishment of the Community's Social Security Fund.