

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 86 ว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คำนึงถึงแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549, น. 39-40) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและยกระดับแรงงาน ซึ่งมีมาตรการเกี่ยวกับด้านการประกันสังคม การให้สวัสดิการด้านแรงงาน เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์และระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมประชาชนทุกช่วงวัยอย่างเป็นธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองประกันสังคมแก่ประชากรทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และช่วยเหลือคนยากจนหรือคนด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ด้วยมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ รวมถึงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

การที่ประเทศไทยจัดให้มีระบบประกันสังคมขึ้นซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการรูปแบบหนึ่งของการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคมก็สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจซึ่งมีการพัฒนาเป็นอย่างมาก ทำให้สังคมเกิดความเปลี่ยนแปลง จากแต่เดิมเป็นสังคมเกษตรกรรม มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้านยามที่เกิดปัญหา เรียกได้ว่าสวัสดิการสังคมในสมัยก่อนเกิดจากครอบครัวหรือภายในชุมชน แต่พอสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม รายได้ส่วนใหญ่ของประชาชนก็จะมาจากการทำงานในสถานประกอบการเท่านั้น แต่ถ้ารายได้เหล่านี้สูญเสียไปไม่ว่าจะเกิดจากการออกจากงาน กิจการเลิกดำเนินการ หรืออุบัติเหตุต่าง ๆ จนทำให้ความสามารถในการทำงานลดน้อยลง ก็จะมีผลกระทบต่อชีวิตและเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ปัญหาต่าง ๆ จึงตามมาและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การปรับโครงสร้างการจ้างงานเพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน เป้าหมายก็คือ การลดคนงานลง หรือหันมาจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราวมากขึ้น เช่น การให้สัญญาจ้างงานระยะสั้น การจ้างงานแบบรายชั่วโมง การจ้างงานแบบ

เหมาะสม การจ้างงานแบบรายชิ้น ฯลฯ ทำให้การดำรงชีวิตของผู้ที่เป็นแรงงานได้รับความกระทบกระเทือน จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลผลิตและเป็นปัญหามันทอนคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานทุกคน

ปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมได้ขยายความคุ้มครองไปถึงแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 ทำให้ครอบคลุมแรงงานเข้าสู่ระบบเป็นจำนวนถึง 8,467,410 คน (สำนักงานประกันสังคม, ฝ่ายทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตน, 2549) แต่เป้าหมายในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมนั้นคือ ประชาชนทุกคนที่มีได้เป็นผู้ประกันตนภายใต้โครงการประกันสังคมในปัจจุบันควรที่จะได้รับความคุ้มครอง แต่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีความหลากหลาย เช่น ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน ลูกจ้างตามฤดูกาล ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร แพทย์ หนายความ พ่อค้าแม่ค้า หาบเร่ แผงลอย ฯลฯ จึงเป็นเรื่องที่ยากและท้าทายอย่างยิ่งในการที่จะนำแรงงานเหล่านี้ซึ่งจะมีลักษณะไม่เหมือนกับแรงงานที่อยู่ในระบบ เช่น ขาดสถานะที่เป็นทางการ มีรายได้ที่ไม่แน่นอน ไม่มีนายจ้างร่วมรับผิดชอบ แต่กระนั้นสำนักงานประกันสังคมได้มีโครงการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีใช้ผู้ที่เคยอยู่ในระบบประกันสังคมได้เข้าร่วมโครงการประกันสังคม เป็นแบบการสมัครใจ (มาตรา 40) ให้ความคุ้มครอง 3 กรณี คือ ทูพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1
จำนวนนายจ้างและผู้ประกันตนตั้งแต่ปี 2534-2548

ปี	จำนวน สถานประกอบการ	จำนวนผู้ประกันตน			
		รวม	มาตรา 33	มาตรา 39	มาตรา 40
2534	32,255	3,223,167	3,223,167	-	-
2535	35,888	3,472,539	3,472,539	-	-
2536	55,623	4,623,607	4,623,607	-	-
2537	65,181	4,970,809	4,970,809	-	-
2538	73,604	5,203,245	5,184,441	18,809	-
2539	82,582	5,609,291	5,589,855	19,436	-
2540	90,565	6,108,534	6,084,822	23,712	-
2541	93,093	5,465,405	5,418,182	47,223	-

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ปี	จำนวน สถานประกอบการ	จำนวนผู้ประกันตน			
		รวม	มาตรา 33	มาตรา 39	มาตรา 40
2542	100,360	5,749,921	5,679,567	70,354	-
2543	107,228	5,847,348	5,757,968	89,379	1
2544	110,814	5,983,441	5,865,208	118,231	2
2545	301,518	7,046,955	6,900,223	146,728	4
2546	320,441	7,546,574	7,376,322	170,242	10
2547	346,936	8,031,768	7,831,463	200,298	7
2548	362,559	8,467,410	8,225,477	241,929	4

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม, ฝ่ายทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตน, กองเงินสมทบ, 2548.

จากตารางข้างต้น แสดงจำนวนผู้ประกันตนที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการซึ่งถูกบังคับด้วยกฎหมาย (มาตรา 33) รองลงมาคือ ผู้ประกันตนที่ออกจากงานแล้วต้องการได้รับสิทธิความคุ้มครองประกันสังคมต่อ (มาตรา 39) แต่บุคคลภายนอกที่มีใช้ผู้ประกันตนมาตรา 33 หรือมาตรา 39 ที่สมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมนั้นมีเพียง 4 คน ณ ปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงการนี้ไม่สามารถจูงใจให้ผู้ที่เป็นบุคคลภายนอก (มาตรา 40) เข้าร่วมได้ อาจเป็นเนื่องมาจากความแตกต่างด้านสิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ ผู้ประกันตนมาตรา 40 จะได้รับความคุ้มครองเพียงแคกรณีคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายเท่านั้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ต่างก็ต้องการได้รับสิทธิความคุ้มครองเกี่ยวกับการเจ็บป่วยทั้งสิ้น

จากการที่บุคคลภายนอกซึ่งทำงานประกอบอาชีพเหมือนกันแต่ไม่ได้อยู่ในสถานประกอบการ ไม่มีนายจ้างหรืออาจถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมายประกันสังคม ทำให้แรงงานเหล่านี้ขาดความคุ้มครองทางสังคมและหลักประกันที่มั่นคงในการดำรงชีวิต เราเรียกว่าบุคคลเหล่านี้ว่าแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) คือ ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2546, น. 1) มีลักษณะไม่มีสัญญาจ้างงานหรือไม่มีนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือหลักแหล่งที่แน่นอน ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือนค่าจ้างหรือระบบการจัดเก็บภาษี การทำงานตามฤดูกาลในภาคการเกษตร มีอัตราการเปลี่ยนงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเพราะเนื่องจากมิใช่ผู้ที่อยู่ใน

ระบบจึงทำให้ยากแก่ควบคุมและดูแลคุ้มครอง จึงทำให้ขาดโอกาสที่จะได้รับเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นธรรม ความคุ้มครองทางสังคมและกฎหมาย ด้อยสิทธิ และเกิดความเสี่ยง โดยปัญหาในเรื่องของการขาดโอกาสและด้อยสิทธินั้นจะมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก เพราะแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ก็เป็นผลมาจากการขาดโอกาสในการเข้าสู่ระบบ การขาดโอกาสนำมาสู่เรื่องของการดำเนินชีวิตที่ดี โอกาสที่จะได้รับสิทธิพื้นฐานในการทำงาน โอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการและการคุ้มครองจากสังคม ตามด้วยการขาดโอกาสในการเข้าถึงการร้องทุกข์หรือทวงสิทธิ ส่วนเรื่องของการเสี่ยงนั้น นอกเหนือจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยไม่เลือกว่าเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ เช่น การเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ชราภาพ และว่างงาน แต่ยังมีความเสี่ยงด้านการประกอบอาชีพมากกว่าแรงงานที่อยู่ในระบบมาก แรงงานนอกระบบที่สำคัญและขาดการคุ้มครองด้านสังคม ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เกษตรกร คนขับรถแท็กซี่ คนงานก่อสร้าง ชั่วคราว ดารานักแสดง นักร้อง คนงานรับจ้างทำงานบ้าน พ่อค้า/แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย และยังมีอีกมากมายหลายอาชีพ จึงถือว่าผู้ที่เป็แรงงานนอกระบบเหล่านี้เป็นผู้ที่สร้างประโยชน์ ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมากและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพถูกกฎหมายจึงสมควรที่จะได้รับความคุ้มครองให้เหมือนกับผู้ที่เป็แรงงานในระบบเหมือนกัน

ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงได้กำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงขึ้น เพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครองและหลักประกันให้ครอบคลุมแก่แรงงานนอกระบบเหล่านี้ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มแรงงานนอกระบบให้มีหลักประกันและความคุ้มครองเพิ่มมากขึ้น โดยให้สำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการ ขณะนี้สำนักงานประกันสังคมได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลของแรงงานนอกระบบ
2. จัดระดมความคิดเห็นและความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ

ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

3. วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครอง
4. กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดำเนินงาน
5. การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
6. ยกร่างกฎหมายรวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ คณะทำงานจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบซึ่งได้มีการประชุมรวม 11 ครั้ง เพื่อพิจารณาข้อมูลประกอบการยกร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ อัตราเงินสมทบ ประเภทของสิทธิประโยชน์ ตลอดจนหลักเกณฑ์

เงื่อนไขและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การจ่ายเงินสมทบ การได้รับสิทธิประโยชน์ และตอนนี้ได้นำเสนอกรอบแนวทางการขยายความคุ้มครองเพื่อขออนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงแรงงาน พร้อมทั้งได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตราที่เกี่ยวข้องและให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว หากขั้นตอนดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คาดว่าในปี 2549 ก็จะเริ่มให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยระยะแรกในปี 2549-2551 จะเป็นเรื่องของการสมัครใจ โดยคุ้มครองทุกกลุ่มอาชีพ ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบความคุ้มครองได้นั้นจะต้องเป็นแรงงานนอกระบบที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ โดยกำหนดให้ทุกกลุ่มอาชีพต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งกิจกรรมอาชีพเกษตรกรรมที่สำนักงานประกันสังคมได้มีแนวคิดที่จะขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงส่วนด้านระบบสารสนเทศได้จัดทำกรอบแนวทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการดำเนินงานตามโครงการฯ

จากสถานการณ์ประเทศไทยปัจจุบันที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจไปอย่างรวดเร็ว โดยเน้นการส่งเสริมพัฒนาภาคอุตสาหกรรม แต่ภาคการเกษตรก็ยังนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้ที่มีงานทำเกือบร้อยละ 50 อยู่ในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าโครงสร้างการทำงานของประเทศไทยจะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่จำนวนผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยในปี 2546 มีจำนวนผู้ทำงานในภาคการเกษตรสูงถึง 13.96 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 41.2 ของผู้มีงานทำทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547) ใกล้เคียงกับปี 2545 ซึ่งมีประมาณร้อยละ 42 โดยเกษตรกรเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะยากจน มีปัญหาหนี้สิน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกร เช่น นโยบายประกันราคาพืชผล นโยบายพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ของเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนการขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ขาดแคลนโอกาสในการพัฒนา การเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานและข้อมูลข่าวสาร การจัดการและการผลิตในเรือกสวนไร่นา ปัญหาเรื่องดินมักจะขาดความสมบูรณ์ เพราะใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกมานาน ขาดการปรับปรุงบำรุงรักษา ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ตลอดจนการชะล้างพังทลายของดินอีกด้วย และในส่วนของน้ำก็มักประสบปัญหาความแปรปรวนของภูมิอากาศ ทำให้เกิดภาวะฝนแล้งหรือน้ำท่วม ทำความเสียหายให้กับพืชผล การทำงานก็ต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ทำงานหนัก รายได้ต่ำ มีเวลาทำงานที่ไม่แน่นอนและไม่มีความหยุด การขาดที่ดินทำกินหรือการเข้าถึงแหล่งความรู้ในการประกอบอาชีพ ปัญหาด้านราคาและการตลาด ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ราคาพืชผลกลับมี

การขึ้นลงไม่แน่นอนอยู่ตลอดเวลา การขาดโอกาส ขาดทางเลือก เสี่ยงต่อการถูกรังแก เอาไรต์เอาเปรียบ ภายในด้านระบบการจัดการตลาดของภาคธุรกิจเอกชนที่มีพ่อค้าคนกลางเป็นผู้ประสานเชื่อม ผู้ผลิตกับผู้บริโภคในปัจจุบัน ความเสี่ยงทั้งหลายจะถูกผลักดันให้ตกอยู่กับเกษตรกรผู้ผลิต ไม่ว่าจะเป็น ความเสี่ยงต่อด้านสุขภาพอนามัยของตนเองและครอบครัวจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่าง ๆ ซึ่งบางอย่างเป็นสารที่ตกค้างเป็นอันตรายต่อระบบการทำงานของร่างกาย ความเสี่ยงจากการที่ถูก สังคมประณามว่าเป็นผู้ทำลายหรือสร้างมลพิษให้แก่สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ หรือความเสี่ยง ต่อความล้มเหลว การขาดทุน กลายเป็นผู้มีภาระหนี้สินผูกพันรุงรังโดยไม่รู้ว่าจะสามารถชำระหนี้สิน เหล่านี้ให้หมดได้เมื่อไร และในส่วนของสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐก็มีไม่มาก เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในรูปแบบของบริการสถานสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ บริการ เบี้ยยังชีพรายเดือน (สำหรับผู้สูงอายุในกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น)

จากสภาพปรากฏการณ์ทั้งหลายที่เกษตรกรต้องประสบปัญหาข้างต้น กลายเป็นสิ่งที่ บั่นทอนคุณภาพชีวิตและทำให้เกษตรกรขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิตและสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเร่งสร้างระบบความมั่นคงให้เกิดขึ้นและระบบประกันสังคมซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือ ที่ดีที่สุดที่จะช่วยสร้างความมั่นคงและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ จึงเป็นหน้าที่และความท้าทายอย่างยิ่งที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องพิจารณาเร่งขยายความคุ้มครอง ให้ครอบคลุมทั่วถึงไปสู่อาชีพเกษตรกรเหล่านี้

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

เกษตรกร ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานอาชีพหนึ่งที่ยังขาดหลักประกันความมั่นคงในการ ดำรงชีวิตและมีจำนวนมากในประเทศ ขาดสถานะที่เป็นทางการและไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาการขาดเงิน ขาดรายได้ หรือขาดปัจจัยการผลิต จนนำไปสู่ความ ยากจนรวมถึงการขาดโอกาส ขาดอำนาจต่อรอง ด้อยสิทธิและมีอัตราความเสี่ยงสูง หรืออาจถูก มองไปถึงในเรื่องความรู้ ความสามารถจนถูกมองกลายเป็นพวกที่ด้อยคุณค่า ด้อยศักดิ์ศรี และไม่ เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ ฉะนั้น การที่จะยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างหลักประกันความ มั่นคงให้บังเกิดขึ้นแก่เกษตรกรทั้งหลายเหล่านั้น จึงควรรนำระบบประกันสังคมเข้ามาเป็นเครื่องมือช่วย ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันจะส่งผลให้เกษตรกรมีขวัญและกำลังใจในการประกอบอาชีพ เพิ่ม ผลผลิตและรายได้ให้มากขึ้น เป็นการให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ เกิดความเท่าเทียม เสมอภาคใน สิทธิต่าง ๆ ที่เกษตรกรจะได้รับจากสังคม

สำหรับสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ซึ่งมีเกษตรกรเป็นจำนวนมากที่เป็นสมาชิกอยู่ และเป็นสหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัดสมุทรสาครและที่มีศักยภาพความเข้มแข็งมากกว่าสหกรณ์การเกษตรอื่นภายในจังหวัดเดียวกัน สมาชิกแบ่งเป็นชาวสวน 2,875 คน ชาวประมง 853 คน ซึ่งขณะนี้เกษตรกรทั้งหลายต่างก็กำลังประสบปัญหาด้านสุขภาพที่เกี่ยวกับสารเคมีตกค้างในร่างกายและก่อให้เกิดเป็นโรคร้ายแรง ด้านเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ ต้องใช้ต้นทุนในการผลิตสูง เพราะค่าปุ๋ยค่ายาราคาแพง ในขณะที่ราคาของผลผลิตต่ำ มีความผันผวนอยู่ตลอดเวลาทำให้ประสบปัญหาขาดทุน หรือการขาดโอกาสในการศึกษา ขาดความรู้ ขาดอำนาจต่อรองในการทำสัญญา การเข้าถึงทรัพยากร หรือการประสบปัญหาเกี่ยวกับภัยธรรมชาติบ่อยครั้ง จึงทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่ไม่แน่นอน และขาดแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ตลอดจนพฤติกรรมการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอุปโภคที่ฟุ่มเฟือย ไม่มีเงินเก็บเงินออมไว้ใช้ยามฉุกเฉิน ทำให้เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้มากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหานี้สิน ในส่วนสวัสดิการที่เกษตรกรได้รับจะมีสวัสดิการที่จัดโดยรัฐ เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร และสวัสดิการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การบริการเงินกู้ของสหกรณ์ฯ ทุนการศึกษานูตรของเกษตรกรที่เป็นสมาชิก การตรวจสุขภาพประจำปี แต่ถึงกระนั้นสวัสดิการที่เกษตรกรได้รับทั้งจากภาครัฐและภายในชุมชนหรือสหกรณ์ก็ยังถือว่าขาดความมั่นคงในชีวิตสูง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับชีวิตของเกษตรกรเหล่านี้

ปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคมได้มีแนวคิดการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ เพื่อให้หลักประกันความมั่นคงแก่ผู้ที่เป็นกำลังแรงงานให้ครอบคลุมทุกคน โดยกำหนดทิศทางการดำเนินงานและศึกษาเตรียมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยขอความร่วมมือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อเตรียมการวางแผนขยายความคุ้มครองประกันสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานประมาณ กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ ในการร่วมประชุมสัมมนา ศึกษาค้นคว้า และหาข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ การจัดระดมความคิดเห็นและความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครอง การกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดำเนินงาน การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การยก่างกฎหมาย รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ กลุ่มอาชีพเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดโอกาส ด้อยสิทธิ ตลอดจนมีอัตราภาวะการเสี่ยงสูง ผู้ศึกษาเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง

มีการศึกษาข้อมูลเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ว่าจะมีความพร้อมในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือไม่เมื่อสำนักงานประกันสังคมขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมแรงงานทุกคน โดยทำการศึกษาจากความรู้ของเกษตรกรในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกันสังคม ความสามารถเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบ ตลอดจนการตัดสินใจที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรว่าเป็นอย่างไร ผลที่ได้จากการศึกษานี้จะเป็นแนวทางกำหนดความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอาชีพเกษตรกรต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความรู้ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาความสามารถของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม
3. เพื่อศึกษาการตัดสินใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาเลือกศึกษาเฉพาะเกษตรกร 2 กลุ่ม ได้แก่ ชาวนวนและประมง ซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด จังหวัดสมุทรสาคร กำหนดขนาดประชากร ตัวอย่าง จำนวน 351 ราย จากประชากรทั้งหมด 3,728 คน จำแนกเป็นชาวนวนจำนวน 2,875 คน ชาวประมงจำนวน 853 คน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ศึกษาเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ผู้ศึกษาได้รวบรวมและนิยามศัพท์ดังนี้

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ ได้แก่ (สำนักงานประกันสังคม, 2549)

1. ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์
2. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว การจรหรือเป็น

ฤดูกาล

3. ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
4. ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ
5. ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
6. ผู้รับจ้างทำของ

แต่ในที่นี้ แรงงานนอกระบบ หมายถึง เกษตรกรซึ่งเป็นชาวนาและชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด เท่านั้น

ความพร้อม หมายถึง สภาพที่เกษตรกรมีความรู้ และเกิดความพร้อมหรือเต็มใจที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมให้ลุล่วงและสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

1. ความรู้ คือ ความเข้าใจอย่างแน่นนอนของเรื่องบางเรื่อง หรือสิ่งบางสิ่ง ความรู้จะต้องเป็นสิ่งที่สามารถให้เหตุผลและอธิบายได้ ประกอบด้วยสารสนเทศผนวกกับประสบการณ์ การสังเกต การได้ยิน การอุปมัย (www.bangkokbizweek.com) แต่ในที่นี้ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับความหมาย การประกันสังคม หลักการประกันสังคม เงื่อนไขการเกิดสิทธิ และสิทธิประโยชน์เท่านั้น

2. ความสามารถ คือ คุณลักษณะของบุคคลในด้านต่าง ๆ ที่แสดงออกมาตามความเป็นจริง ซึ่งความสามารถหลาย ๆ อย่างเกิดจากการเรียนรู้หรืออาศัยประสบการณ์หลาย ๆ ทาง เช่น การฝึกอบรม การศึกษา การได้ยิน การมองเห็น แต่ในที่นี้ความสามารถ คือ อัตราเงินสมทบที่เกษตรกรสามารถจ่ายเข้ากองทุน ระยะเวลาที่สามารถชำระเงินสมทบ และวิธีการที่สามารถชำระเงินสมทบ

3. การตัดสินใจ หมายถึง ขบวนการในการเลือก ทางเลือกในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยความรู้ที่มีอยู่และความสามารถเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจ แต่ในที่นี้การตัดสินใจ คือ การตกลงใจ/ไม่ตกลงใจ/ยังไม่ได้ตัดสินใจ เข้าสู่ระบบประกันสังคม และเหตุผลที่สนับสนุนการตัดสินใจ

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทราบความพร้อมของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรบ้านแพ้ว จำกัด ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม
2. นำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลให้กับองค์กรเพื่อกำหนดแนวทางความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ