

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประชากรของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ประกอบอาชีพการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ การประมง โดยตั้งถิ่นฐานกระจายอยู่ทั่วประเทศ จากสถิติ จำนวนประชากรของประเทศไทยมีประมาณ 63,841,227 คน โดยอยู่ในภาคการเกษตร ประมาณ 35,958,880 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนที่เป็นแรงงานเกษตรกร จำนวน 13.6 ล้านคน และเป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทั้งสิ้น 19,318,164 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 53.16 ของจำนวนแรงงานทั่วประเทศ เกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่ทำเกษตรกรรมเป็นของตนเองโดยใช้แรงงานภายในครอบครัว หรือหากแรงงานในครอบครัวไม่เพียงพอที่จะระดมแรงงานจากเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงในลักษณะช่วยเหลือตอบแทน ซึ่งกันและกัน ส่วนเกษตรกรบางคนไม่มีพื้นที่ทำเกษตรกรรมของตนเอง ต้องรับจ้างทำงานเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรด้วยกัน ส่วนรายได้ของกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ และมีรายได้ไม่แน่นอน แต่เกษตรกรก็ถือเป็นแรงงานสำคัญของชาติที่ได้ผลิตอาหารเลี้ยงประชาชนทั่วประเทศ และยังเป็นผู้ผลิตวัตถุดิบทางเกษตร ป้อนให้กับโรงงานอุตสาหกรรมทางเกษตร เพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญขึ้น อาทิเช่น เนื้อไก่แช่แข็ง กุ้งแช่แข็ง ข้าว ยางพารา และผลไม้ต่าง ๆ เป็นต้น

จากการที่ประเทศไทยได้ใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เน้นไปทางด้านเกษตรอุตสาหกรรม โดยมีการส่งเสริมให้เกษตรกรทั่วไปปลูกพืชเชิงเดี่ยว ส่งผลให้กระบวนการผลิตจำเป็นต้องใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เพื่อให้เกิดผลผลิตทันต่อความต้องการด้านบริโภคของตลาด แต่ธรรมชาติของการเกษตรนั้น ต้องเป็นไปตามฤดูกาล ดังนั้นความต้องการบริโภคที่สวนทางกับฤดูกาลและการแข่งขันทางการค้า ทำให้ต้องใช้วิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้สารเคมี เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิต

โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยต่อเกษตรกร ที่อยู่ในภาคการผลิต จะเห็นได้จากข้อมูลนำเข้าสารเคมีทางเกษตร ซึ่งประเทศไทยต้องนำเข้าสารเคมีทางเกษตรในปี 2544 มากถึง 3.5 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช 60,543 ตัน ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สารเคมี จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกร และแรงงานครอบครัว ในขณะเดียวกันเกษตรกรที่เจ็บป่วย สามารถใช้บริการของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคได้ แต่การเข้ารักษาพยาบาล ไม่ได้ได้รับการรักษาที่ดีเพียงพอ ปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ประกอบด้วย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของของผู้ประกันตนที่มีอายุไม่ถึง พ.ศ. 2537 ได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร หรือเกษตรกร ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นอีกหนทางหนึ่งที่สามารถสร้างหลักประกันให้เกษตรกรและครอบครัวได้มีการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข แม้ในยามที่ต้องประสบกับภัยพิบัติต่าง ๆ แต่จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้เกษตรกร ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กลับไม่ได้รับความสนใจจากประชากรในภาคการเกษตร และ ยังไม่พบเกษตรกรรายใดสมัครเป็นผู้ประกันตน จากจำนวนเกษตรกรมีถึง 13.6 ล้านคน เนื่องจากหลักเกณฑ์ เงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของกฎหมายประกันสังคมไม่เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกร และเป็นอุปสรรคต่อเกษตรกรที่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งมีปัญหาหลายประการเกี่ยวกับดังนี้

1.1 มาตรการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบ

การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนที่มีอายุไม่ถึง เป็น การจ่ายเงินสมทบรายปี ที่มีกำหนดเวลาแน่นอน และจำนวนเงินอัตราเดียวกัน ซึ่งจะต่างกับผู้ประกันตนภาคบังคับ ซึ่งกำหนดการจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนและจำนวนเงินก็ต่างกัน

1.2 มาตรการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์

การกำหนดสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนที่มีไข้ลูกจ้าง ได้กำหนด ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับเพียง 3 ประเภท ซึ่งต่างกับผู้ประกันตนภาคบังคับที่กำหนดไว้ 7 ประเภท จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนที่มีไข้ลูกจ้าง

1.3 มาตรการเกี่ยวกับเงินทดแทนการขาดรายได้

การได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับผู้ประกันตนที่มีไข้ลูกจ้าง โดยบาง ประเภทประโยชน์ทดแทนไม่ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ และบางประเภทประโยชน์ ทดแทนที่ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ กลับได้รับน้อยซึ่งต่างกับผู้ประกันตนภาคบังคับ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษา ความหมาย แนวคิด ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการและความเป็นมา ของระบบประกันสังคมของไทยและต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกร ในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของ เกษตรกรในประเทศไทย

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ของเกษตรกรในประเทศไทย

3. สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีเนื้อหาบทบัญญัติมุ่งเน้นใช้ บังคับกับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปเป็นหลัก สำหรับผู้ที่เป็นเกษตรกร สามารถสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจได้ตาม

มาตรา 40 แต่ในปัจจุบันยังไม่มีเกษตรกรรายใดสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคม เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขของ การจ่ายเงินสมทบ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ และเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับผู้ประกันตนที่มีโช้ลูกจ้างซึ่งต่างกับ ผู้ประกันตนภาคบังคับมาก จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนที่มีโช้ลูกจ้าง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ตาม มาตรา 40 ให้เอื้อประโยชน์และสอดคล้องกับสถานะของเกษตรกร

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะทำการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราเงินสมทบ ประเภทของ ประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีโช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ในด้านมาตรการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ การจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับผู้ประกันตนที่มีโช้ลูกจ้าง โดยเปรียบเทียบกับผู้ประกันตนภาคบังคับ กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมต่างประเทศ และอนุสัญญาระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำการประกันสังคม

5. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมเอกสารบทความ ตำรา วารสาร เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ ข้อมูลทางเว็บไซต์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์ เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายประกันสังคม ให้เหมาะสมทั้งสอดคล้องกับสถานะของเกษตรกร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบ ความหมาย แนวคิด ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบประกันสังคมของไทยและต่างประเทศ

6.2 ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย

6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของเกษตรกรในประเทศไทย