



มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทย
MEASURES OF SOCIAL SECURITY LAWS ENFORCEMENT ON
INFORMAL WORKERS IN THAILAND

โดย

ร้อยตำรวจโท นิกรณัฐ ขาวสะอาด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2558



**MEASURES OF SOCIAL SECURITY LAWS ENFORCEMENT ON
INFORMAL WORKERS IN THAILAND**

BY

POLICE LIEUTENANT NIKORN KAWSARD

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILMENT

OF THE REQUIREMENTS FOR

THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

FACULTY OF LAW

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015



วิทยานิพนธ์เรื่อง

มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

โดย

ร้อยตำรวจโท นิกรณัฏ์ ขาวสะอาด

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2558

ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล
ประธานกรรมการสอบ

ศ.(พิเศษ) จรัญ ภัคดีชนากุล
กรรมการ

พ.ต.ท. ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง
กรรมการ

ดร.สุรพล ศรีวิทยา
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

30 พฤษภาคม 2558



Thesis entitled

**MEASURES OF SOCIAL SECURITY LAWS ENFORCEMENT ON
INFORMAL WORKERS IN THAILAND**

by

POLICE LIEUTENANT NIKORN KAWSARD

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Laws

Rangsit University
Academic Year 2015

Handwritten signature of Prof. Sompong Sucharitkul in black ink.

Prof.Sompong sucharitkul
Examination Committee Chairperson

Handwritten signature of Prof. Jaran Pukditanakul in black ink.

Prof.Jaran Pukditanakul
Member

Handwritten signature of Pol.L.t.Col. Sutee Iamharonying, Ph.D. in black ink.

Pol.L.t.Col.Sutee Iamharonying,Ph.D.
Member

Handwritten signature of Suraphon Srivithaya, Ph.D. in black ink.

Suraphon srivithaya,Ph.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

Handwritten signature of Vannee Sooksatra in blue ink.

(Asst.Prof.Pl't.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

May 30, 2016

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากได้รับการชี้แนะจากคณาจารย์ทุกท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และพันตำรวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง รวมทั้ง ดร. สุรพล ศรีวิทยา อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนช่วยเหลือไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องและสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยรังสิตและคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ข้าพเจ้า ขอขอบพระคุณครอบครัว เพื่อนร่วมรุ่น พี่ ๆ น้อง ๆ และเพื่อนร่วมงานทุก ๆ คน ที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนมา โดยตลอด คุณค่าและคุณประโยชน์จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบบูชาแด่บิดา มารดา ครูอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอรับไว้แต่ผู้เดียว

ร้อยตำรวจโท นิกรณ์ ขาวสะอาด

ผู้วิจัย

5408471 : สาขาวิชา : นิติศาสตร์ ; น.ม.

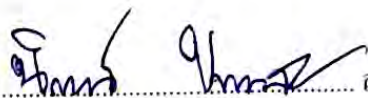
คำสำคัญ : มาตรการบังคับใช้, กฎหมายประกันสังคม, แรงงานนอกระบบ

ร้อยตำรวจโทนิกรณ ขาวสะอาด : มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทย (MEASURES OF SOCIAL SECURITY LAWS ENFORCEMENT ON INFORMAL WORKERS IN THAILAND) อาจารย์ที่ปรึกษา: ดร. สุรพล ศรีวิทยา, 132 หน้า.


การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการวิจัยปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยศึกษาถึงการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม รูปแบบการจัดการประกันสังคมที่มีต่อแรงงานนอกระบบของต่างประเทศและศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานนอกระบบของไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสนอแนะแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเอกสารหลักฐานต่างๆ จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือวิทยานิพนธ์ บทความ วารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบทั้งของไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า แรงงานนอกระบบของไทยยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมและไม่แน่นอน การทำงานไม่ต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มีปัญหาสุขภาพและการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติที่ออกมารองรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ให้รัดกุม เหมาะสม และเป็นธรรมต่อแรงงานนอกระบบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยมากที่สุด โดยให้ทราบข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ ว่ามีแรงงานนอกระบบทั้งหมดกี่ประเภท มีรายได้อย่างไร เหมาะสมกับการดำรงชีพในปัจจุบันหรือไม่ และการสร้างทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของแรงงานนอกระบบให้เหมาะสมกับความเป็นจริงของแต่ละอาชีพที่มีกำลังจ่ายอาจต่างกัน เช่น อาจเป็นราย 3 หรือ 6 เดือน ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถบริหารจัดการตามความเหมาะสมไม่เดือดร้อนและได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 อย่างแท้จริง

ลายมือชื่อนักศึกษา.....



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



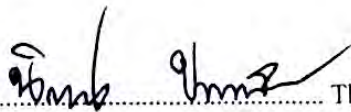
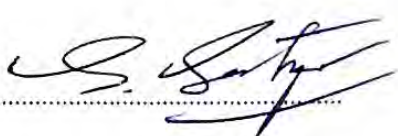
5408471 : MAJOR : LAW ; LL.M.

**KEYWORDS : MEASURES,SOCIAL SECURITY LAWS, ENFORCEMENT,
INFORMAL WORKERS.**

**POLICE LIEUTENANT NIKORN KAWSARD: MEASURES OF SOCIAL
SECURITY LAWS ENFORCEMENT ON INFORMAL WORKERS IN THAILAND. THESIS
ADVISOR : SURAPHOL SRIVITHAYA, Ph.D., 132 p.**

This research has objective to analyze problems on law’s enforcement of social security system for informal workers in Thailand by learning of expanse of protection to get privilege from social security system and learning of problem laws enforcement under social security act 1990 Section 40 and related laws, as well as the recommendation to develop social security laws in order to protect informal workers to get privilege more equitable. The study applied a documentary research by the process of document’s collection from book, thesis, article and journal for learning about informal workers system in other countries.

The results of research, most of informal workers in Thailand, they didn’t get equitable protection from laws because they have low salary and they have low knowledge to understand and learn about it. The research focus on improvement of section 40, so that informal workers will have more and appropriate protection by collect document include statistic, type of labor, salary and relationship with life style cost. We try to arrange more appropriate contribution to the support fund relating with their salary and their job such as plan for collect money in every 3 months, every 6 months. Consequently, they could enjoy protection under social security laws including section 40 more effectively.

Student’s Signature.......... Thesis Advisor’s Signature..........

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันสังคมและแรงงานนอกระบบ	8
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันสังคม	8
2.2 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย	9
2.3 หลักการของการประกันสังคม	20
2.4 ประเภทของการประกันสังคม	21
2.5 ประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคม	24
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	30
2.7 แรงงานนอกระบบในประเทศไทย	31
2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	36
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายประกันสังคมในต่างประเทศ	39
3.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)	40
3.2 ประเทศที่พัฒนาแล้วนอกทวีปเอเชีย	44

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.1 ประเทศเยอรมนี	44
3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา	47
3.3 ประเทศพัฒนาแล้วในทวีปเอเชีย	50
3.3.1 ประเทศเกาหลีใต้	50
3.3.2 ประเทศสิงคโปร์	54
3.3.3 สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)	56
3.4 ประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชีย	58
3.4.1 ประเทศฟิลิปปินส์	58
3.4.2 ประเทศมาเลเซีย	62
3.5 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย	67
3.6 การจัดตั้งแรงงานนอกระบบ: บทเรียนจากต่างประเทศ	69
3.7 ลักษณะระบบประกันสังคมของกลุ่มประเทศอาเซียน	72
3.8 ข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาประสบการณ์การประกันสังคมของต่างประเทศ	74
บทที่ 4 วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบ	76
4.1 สถานการณ์ปัญหาของแรงงานนอกระบบที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ	78
4.2 ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบ	82
4.3 วิธีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	83
4.4 ข้อพิจารณาในการออกแบบโครงการประกันสังคม	84
4.5 การขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม	92
4.6 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556	99
4.7 ข้อดีและข้อเสียของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ	101
4.8 ความเหมาะสมของรูปแบบของการประกันสังคม	105

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	114
5.1 บทสรุป	114
5.2 ข้อเสนอแนะ	118
บรรณานุกรม	121
ภาคผนวก	125
ประวัติผู้วิจัย	132

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	อัตราเงินสมทบที่ SSSS จัดเก็บ	61
3.2	อัตราเงินสมทบประเทศมาเลเซีย	63
3.3	นโยบายการประกันรายได้สำหรับแรงงานนอกระบบ	65
3.4	นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ	66
3.5	นโยบายความมั่นคงด้านอาหาร	66
3.6	นโยบายด้านสุขภาพ	67
3.7	นโยบายด้านเงินทุน	67
3.8	นโยบายหลักๆในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ในระยะเวลาที่ผ่านมา	68
4.1	เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการเข้าร่วมโครงการประกันสังคม โดยสมัครใจหรือโดยปฏิบัติตามกฎหมาย	104

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด 38.4 ล้านคน โดยเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งหมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคม คิดเป็นร้อยละ 57.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด¹

แรงงานนอกระบบของประเทศไทยนั้นเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศมีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาทุก ๆ ด้านของประเทศเราเพื่อให้พวกเขาได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ครอบคลุมทั่วถึงและโอกาสตามกำลังความสามารถของผู้ใช้แรงงาน

สืบเนื่องจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน และการเตรียมพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 นี้ แรงงานนอกระบบของไทย จึงต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และการช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นใกล้เคียงกับแรงงานในระบบให้มากที่สุด ซึ่งในปัจจุบันแรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับความเสี่ยงและปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ความมั่นคงทางด้านการจ้างงาน เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการจากรัฐ ส่งผลให้แรงงานนอกระบบกลุ่มที่มิใช่จ้างไม่มีกฎระเบียบ ข้อบังคับที่แน่นอน หรืออยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม หรือกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งการจ้างงานนั้นนายจ้างจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบข้อบังคับเอง ทำให้แรงงานนอกระบบขาดหลักประกันในการจ้างงาน โอกาสที่จะถูกเลิกจ้างมีสูง หากไม่มีคุณภาพ

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2557 สำนักงานสถิติแห่งชาติ” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://service.go.th/nso/nsopublish/themes/them 2-2-4.htm>, 28 ตุลาคม 2557.

1.1.2 ความมั่นคงของตลาดแรงงาน มีความผันผวนเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความอ่อนไหว ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีแหล่งงานน้อยลงและไม่แน่นอน

1.1.3 ความปลอดภัยในการทำงาน ด้านอาชีวอนามัยสิ่งแวดล้อม กลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีนายจ้างนั้น ส่วนใหญ่สถานประกอบการมีระบบหรือมาตรการในการป้องกันความปลอดภัยของลูกจ้างน้อยมาก หรือมีก็ไม่ได้มาตรฐาน นายจ้างไม่เอาใจใส่ดูแล หรือตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา เพราะรัฐบาลดูแลไม่ทั่วถึง

1.1.4 ความไม่มั่นคงในงาน ไม่มีโอกาสในการพัฒนาอาชีพ เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบการประกอบอาชีพไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอน การประกอบอาชีพตามฤดูกาล มีการเคลื่อนย้ายหรืออพยพแรงงานสูง ทำให้การพัฒนาปรับปรุงอาชีพให้ดีขึ้นน้อยมาก เพราะรัฐเข้ามาดูแลการฝึกอาชีพต่าง ๆ ไม่ทั่วถึง

1.1.5 ไม่มีความมั่นคงในการมีผู้แทน (ไม่มีการจัดตั้งสหภาพ) แรงงานนอกระบบ มีปัญหาซับซ้อนมากและแต่ละกลุ่มก็มีความหลากหลายของปัญหาแตกต่างกันออกไป การรวมตัวหรือรวมกลุ่มมีน้อยมากหรือไม่มีเลยส่งผลให้แรงงานนอกระบบถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้ง่ายขึ้น

1.1.6 ความมั่นคงของทักษะแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการจากภาครัฐ ดังนั้นในการประกอบอาชีพ รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกทักษะเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันพัฒนาศักยภาพของตนเองมีน้อยมาก

ปัญหาอุปสรรคในการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เห็นเด่นชัด คือ แรงงานนอกระบบกลัวภาระในการจ่ายเงินสมทบ เพราะปัจจุบันมีรายได้ที่ไม่แน่นอนและโดยส่วนใหญ่ มีรายได้ต่ำมาก ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ เนื่องจากยังไม่ทราบสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมไปถึง จึงขาดความไว้วางใจในประสิทธิภาพ การทำงานของสำนักงานประกันสังคม ในการทำงานของผู้จ้างที่และการบริหารกองทุนรายได้ของแรงงานนอกระบบอยู่ในระดับต่ำมาก แรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมจะต้องถูกหักรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม รายได้ที่คิดว่าจะได้รับสุทธิก็ไม่เป็นไปตามนั้น แรงงานนอกระบบก็จะมีภาระเกิดขึ้นเช่นกัน ข้อจำกัดของกฎหมายซึ่งไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพและการให้

ประโยชน์ทดแทนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่เป็นเหตุจูงใจให้เข้าร่วมโครงการ มีข้อจำกัดในการบริหารโครงการเนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะการทำงานที่หลากหลาย แตกต่างจากแรงงานในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการไม่มีสัญญาการจ้างงาน ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือนค่าจ้าง การทำงานที่มีรายได้ไม่แน่นอน การทำงานตามฤดูกาลในภาคเกษตร การไม่มีระบบการจัดเก็บภาษี มีการเปลี่ยนงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ไม่มีที่ตั้งสถานประกอบการเป็นหลักแหล่งแน่นอน

การสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชนทั้งประเทศอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นหน้าที่จำเป็นของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาบริหารจัดการแม้จะมีภาระเพิ่มขึ้นก็ตามในการให้การอุดหนุนช่วยเหลือหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะต่อแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ได้รับความมั่นคงในการดำเนินชีวิตใกล้เคียงกับข้าราชการ หรือผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคมเพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำหรือแตกแยกในสังคม

รัฐบาลต้องจัดการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสมัครใจเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 อย่างเต็มที่เพื่อความมั่นคงในอนาคต ตามความพร้อมและความสามารถของผู้ประกันตน การให้บรรลุเป้าหมายและสร้างหลักประกันทางสังคมของคนส่วนใหญ่ในประเทศได้นั้น ต้องมีประชาชนใช้สิทธิเข้าร่วมโครงการตามที่รัฐบาลจัดให้จำนวนมาก เพื่อเป็นทำให้กองทุน มีเสถียรภาพ และผู้ที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้รับความคุ้มครอง

ดังนั้น ในการพยายามขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานต้องศึกษาปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 และจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง เพื่อสิทธิในการคุ้มครอง และควรปรับปรุงเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ ช่องทางการขึ้นทะเบียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ และ มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงประสิทธิภาพการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบในประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการศึกษาวิจัยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบและมาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานนอกระบบของไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

แรงงานนอกระบบของไทยสมควรจะได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมกว่าที่เป็นอยู่ แต่เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่ แรงงานนอกระบบของไทยยังไม่ให้ความสำคัญต่อการสมัครเป็นสมาชิกประกันสังคมตามมาตรา 40 เท่าที่ควร เพราะขาดแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ ที่จะได้รับ ประกอบกับภาครัฐเองก็ให้การสนับสนุนหรือสมทบน้อยเกินไป และการที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก เมื่อเข้าร่วมโดยสมัครใจ จึงมีจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบที่มีอยู่มาก ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ได้ให้มีประสิทธิภาพได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ทั้งภาครัฐและเอกชน ต้องเพิ่มแรงจูงใจ โดยให้สิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น และให้มีมาตรการบังคับตามกฎหมาย จึงจะเห็นผล โดยได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ของต่างประเทศควบคู่ไปด้วย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะทำการศึกษาวิจัยในขอบเขตต่าง ๆ ดังนี้

1.4.1 ศึกษาถึงโครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40

1.4.2 ศึกษาถึงสภาพปัญหาของการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1.4.3 ศึกษาถึงสภาพบังคับของมาตรา 40 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคล ซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556

1.4.4 ศึกษากระบวนการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเพื่อหาแนวทางให้แรงงานนอกระบบของไทยได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากที่สุด โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการดังต่อไปนี้ การศึกษาข้อมูล ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาและประกอบการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ของแรงงานนอกระบบ ของไทยต่อการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ซึ่งใช้วิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) โดยสืบค้นจากเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความทางวิชาการในวารสารต่าง ๆ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบต่อไป แต่เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่ แรงงานนอกระบบของไทยเรายังไม่ให้ความสำคัญต่อการสมัครเป็นสมาชิกประกันสังคมตามมาตรา 40 นี้เท่าที่ควร เพราะขาดแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ ที่ได้รับประกอบกับภาครัฐเอง ก็ให้การสนับสนุนหรือสมทบน้อยเกินไป และการที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก เมื่อเปิดโอกาสให้เข้าร่วมโดยสมัครใจ จึงมีจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบที่มีอยู่มากทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ทั้งภาครัฐและเอกชน ต้องเพิ่มแรงจูงใจ โดยให้สิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นและให้มีผลบังคับตามกฎหมาย จึงจะเห็นผลตามเป้าหมายโดยเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องนำมาเพื่อใช้ในการอ้างอิง ศึกษา วิเคราะห์ เรียบเรียงอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบต่อไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มียายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ

1.6.1 กลุ่มผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ รับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว ฯลฯ

1.6.2 กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือให้เช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์ ฯลฯ

การประกันสังคม หมายถึง โครงการที่รัฐจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่แก่ประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมีหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ร่วมกันระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลในการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำเงินเหล่านี้มาใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนที่มีความเดือดร้อนไม่สามารถทำงานได้ หรือผู้ประกันตนมีความเสี่ยง อันได้แก่ การเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือแม้แต่การ

ว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและมีรายได้อย่างต่อเนื่องทำให้บุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายรายได้และมีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

ผู้ประกันตน หมายถึง ผู้ที่จ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิในการได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ประโยชน์ทดแทน หมายถึง สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบด้วย กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไม่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1.7.1 ได้แนวทางการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

1.7.2 ได้ผลวิเคราะห์กฎหมายประกันสังคมที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

1.7.3 ได้รูปแบบการจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบและมาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

1.7.4 ได้ทราบสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานนอกระบบของไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.7.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันสังคมและแรงงานนอกระบบ

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันสังคม

2.1.1 ความหมายของการประกันสังคม

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2528 : 4-5) ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคมคือ วิธีการให้ประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (รายได้) แก่บุคคลผู้มีอาชีพบางประเภทและครอบครัวยามที่มีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถที่จะช่วยตัวเองได้ เช่น ยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ ชราภาพ เป็นเหตุให้ขาดรายได้ โดยผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ จะต้องเสียสละรายได้ของตนเองบางส่วนในระหว่างทำมาหากิน เก็บไว้ในเงินสมทบทุนส่วนกลาง ทำนองเดียวกับเงินสะสม เมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวนั้นก็จะได้รับเงินประกันสังคม เป็นรายเดือน รายงวด แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการสอบสวนว่ามีความจำเป็นหรือไม่ เพราะถือว่าเป็นสิทธิของผู้ประกัน¹

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (กรมประชาสงเคราะห์, 2522 : 22) ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือการรับประกันสุขภาพและฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนแต่ละคน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะในเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้ อันเนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ²

¹ วิไล หิรัญรัตน์นาถิน. “ความต้องการคุ้มครองในการประกันสังคมของลูกจ้างตามฤดูกาลในอุตสาหกรรมเกษตร: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดกาญจนบุรี” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

² กระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์. *ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม*. นนทบุรี: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์ หลุยส์ปากเกร็ด, 2522.

นิคม จันทรวินทร (2528:100) ให้ความหมายของการประกันสังคมไว้ว่า หมายถึง โครงการที่รัฐได้จัดขึ้นเพื่อมุ่งสร้างความมั่นคงและหลักประกันให้กับประชาชน โดยมีการเก็บเงินส่วนหนึ่งของรายได้จากประชาชนที่มีรายได้ประจำนำมาสมทบรวมกันเป็นกองทุนกลาง โดยรัฐบาลและนายจ้างออกเงินสมทบด้วย กองทุนกลางนี้นำไปใช้ในกรณีที่ประสบเคราะห์กรรม เช่น อุบัติเหตุในกรณีเจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ กรณีตกงาน และชราภาพ³

อำพล สิงห์โกวินท์ (2535 : 5) กล่าวว่า การประกันสังคม คือ การที่ประชาชน ผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยเหลือตนเองและครอบครัวโดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือ ช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคมโดยมีนายจ้างและบางโครงการมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ⁴

ดังนั้น การประกันสังคม คือ ระบบสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้ประจำ ให้มีหลักประกันในการดำรงชีพยามเดือดร้อน โดยให้ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมมือกัน ในการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำเงินเหล่านี้มาใช้จ่ายในยามที่สมาชิกมีความเดือดร้อนไม่สามารถทำงานได้ หรือสมาชิกมีความเสี่ยง อันได้แก่ การเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือแม้แต่การว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและมีรายได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้บุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายรายได้และมีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

2.2 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย

2.2.1 การเริ่มต้นและประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533⁵

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เสนอหลักการให้มีการดำเนินงานการประกันสังคมไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 11 พฤศจิกายน 2529 ให้กระทรวงมหาดไทย

³ นิคม จันทรวินทร. การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2528.

⁴ อำพล สิงห์โกวินท์. แนวคิดประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร. : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, 2535.

⁵ สมภูมิ แสวงกุล. "แรงงานนอกระบบ...เสาหลักเศรษฐกิจไทย." วารสารประชากรศึกษาปีที่ 26 (มีนาคม 2553):69-72.

รับเรื่องนี้ไปพิจารณา กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วได้เสนอหลักการดำเนินงานการประกันสังคมให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2530 เห็นด้วยกับหลักการที่ กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายโครงการนี้ด้วย และให้ กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณากร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะแล้วให้ส่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนส่วน ราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปร่วมชี้แจงด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณากร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นตามมติ คณะรัฐมนตรีแล้วได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2530 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น ร่างพระราชบัญญัติ กองทุนสวัสดิการแรงงานและสงเคราะห์คนชราเมื่อเดือนสิงหาคม 2531 ต่อมาเมื่อเดือนตุลาคม 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงานต่อสภาผู้แทนราษฎรโดย มีการประกันการเจ็บป่วยและการตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการคลอดบุตรโดยนายจ้างและ ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในอัตราร้อยละ 1.5 ของรายได้ลูกจ้าง ส่วน รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้ตามความจำเป็นและให้ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปใน 17 จังหวัดก่อน สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการโดยให้พิจารณาร่วมกับร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสังคมของพรรคการเมืองต่าง ๆ อีก 5 ฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้ชื่อว่า ร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคมและได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2532

วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2533 เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาขึ้นมา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ แล้ว และวุฒิสภามีมติเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2533 เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของ คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา เพื่อพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคมได้มีการแก้ไข คณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา พิจารณาแล้วมีมติให้

เป็นไปตามร่างที่ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2533 เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา และได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 ยืนยันตามร่างที่คณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา พิจารณาจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้ และต่อมาได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 107 ตอนที่ 161 (ฉบับพิเศษ) หน้า 1 ในวันที่ 1 กันยายน 2533 โดยโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม โดยมีนายอำพล สิงห์โกวิท รองเลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเงินทดแทนคนแรก กลับมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมได้โอนมาอยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในวันที่ 22 กันยายน 2536

2.2.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 63 ก วันที่ 30 ธันวาคม 2537 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538

ใน พ.ศ. 2537 รัฐสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อประกาศใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บางเรื่อง ได้แก่

1) แก้ไขเรื่องคณะกรรมการประกันสังคม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นประธานกรรมการ แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้แก้ไขให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ

2) แก้ไขเรื่องคณะกรรมการแพทย์ โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการแพทย์ไว้ไม่เกิน 15 คน แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้แก้ไขเพิ่มเป็นไม่เกิน 16 คน

3) แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอายุของผู้ประกันตน โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ได้กำหนดอายุของผู้ที่จะประกันตนไว้ว่าจะต้องมีอายุขั้นต่ำเท่าใด แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดไว้ว่า ให้ลูกจ้างมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้ผู้ที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ถือว่าลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนต่อไป

4) ยืดเวลาการประกันสังคมกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้การประกันตนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพให้เริ่มใช้บังคับภายใน พ.ศ. 2539 แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้ขยายยืดเวลาการใช้บังคับประกันตนในกรณีดังกล่าวออกไปเป็นวันที่ 31 ธันวาคม 2541

ส่วนในกรณีการบังคับของกฎหมายที่ใช้กับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้แก้ไขใหม่เป็นว่า หากจะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใดและเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้แก้ไขในประเด็นที่เกี่ยวกับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบและการเกิดสิทธิของผู้ประกันตนให้มีสิทธิเร็วขึ้น

2.2.3 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2542

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 38 วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพและกรณีตายต่อไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง และมาตรา 41 วรรคสาม ให้นำบทบัญญัติ

มาตรา 38 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนโดยสมัครใจที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการช่วยเหลือผู้ประกันตน มิให้ได้รับความเดือดร้อนชั่วคราวเวลาที่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง หรือสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน แล้วแต่กรณีสมควรกำหนดให้ขยายระยะเวลาการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนภายหลังลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ประกอบกับบทบัญญัติในส่วน ที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานยังไม่เหมาะสมสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประกันตนและการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของรัฐบาล นายจ้าง และ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยังไม่สอดคล้องกับความสามารถในการออกเงินสมทบและสภาพทางเศรษฐกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2.2.4 การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม

- 3 ก.ย. 2533 คຸ້ມครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป
 1 ต.ค. 2536 ขยายความคຸ້ມครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป
 1 เม.ย. 2545 ขยายความคຸ້ມครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

รัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 84(7) บัญญัติว่า “ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน มีงานทำ คຸ້ມครองแรงงานเด็กและสตรีจัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคมรวมทั้งคຸ້ມครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พุทธศักราช 2550)” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>.

2.2.5 การพัฒนาระบบประกันสังคมตามมาตรา 40⁷

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 กำหนดให้ “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อพนักงาน หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” และพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 กำหนดให้จ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ๆ ละ 3,360 บาท ได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณี ได้แก่ กรณีคลอดบุตร ได้รับค่าคลอดบุตร 3,000 บาทต่อครั้ง มีสิทธิได้รับไม่เกิน 2 ครั้ง กรณีทุพพลภาพ ได้รับค่ารักษาพยาบาลเดือนละ 1,000 บาท และเงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดค่าจ้าง ขึ้นตำรายวันคูณด้วย 30 กรณีตาย ได้รับค่าทำศพเป็นจำนวน 100 เท่า ของอัตราสูงสุดค่าจ้างขึ้นตำรายวัน จากผลการดำเนินการขึ้นทะเบียนประกันสังคมตามมาตรา 40 ตั้งแต่ พ.ศ. 2537 - 2553 มีจำนวนผู้ประกันตนสูงสุดเพียง 48 คน เนื่องจากสิทธิประโยชน์ยังไม่จูงใจ

รัฐบาลมีนโยบายในการขยายการคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบและเพื่อเป็นการเตรียมการดังกล่าว สำนักงานประกันสังคมจึงได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง โครงการวิจัยเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย พ.ศ. 2553 โดยสำนักงานประกันสังคมพบว่าแรงงานนอกระบบมีกว่า 60 อาชีพ ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพเกษตรกรรม กลุ่มอาชีพรับจ้างอิสระ กลุ่มอาชีพก่อสร้าง กลุ่มอาชีพทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล กลุ่มอาชีพขี้นยานพาหนะรับจ้าง กลุ่มอาชีพรับเหมา และผลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2554 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า จำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.3 ล้านคน เป็นผู้ที่ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ ส่วนอีก 24.6 ล้านคน และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบการจ้างงาน 14.7 ล้านคน หรือร้อยละ 37.4

ในช่วงปี พ.ศ. 2554 สำนักงานประกันสังคมจึงปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อเป็นช่องทางในการคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบโดยปรับปรุงรับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นและออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของ

⁷ สำนักงานพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 สำนักงานประกันสังคม, “การพัฒนาระบบประกันสังคมตามมาตรา 40” กรุงเทพฯ:สำนักงานประกันสังคม,2553.

ประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 ให้สิทธิ 2 ทางเลือก คือทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท ได้รับสิทธิประโยชน์เงินทดแทน การขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพกรณีตาย ทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 150 บาท ได้สิทธิเหมือนทางเลือกที่ 1 และเพิ่มเงินบำเหน็จ ชราภาพและ ผู้ประกันตนสามารถชำระเงินสมทบผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศ หน่วยเคลื่อนที่ของสำนักงานประกันสังคม เคาน์เตอร์เซอร์วิส ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ห้างเทสโก้ โลตัส และไปรษณีย์

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 โดยให้ “สำนักงานออกสมุดประจำตัวแก่ผู้ประกันตน ทั้งนี้ สมุดประจำตัวผู้ประกันตนให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนด” และเพิ่มทางเลือก 3 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละสองร้อยบาท ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

โดยผู้ประกันตนสามารถจ่ายเงินสมทบทางเลือก 1 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 100 บาท, ทางเลือก 2 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 150 บาท, ทางเลือก 3 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 200 บาท, ทางเลือก 4 (3+1) จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 300 บาท และทางเลือก 5 (2+3) จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 350 บาท ทั้งนี้ กำหนดให้ระยะแรก “ผู้ประกันตนที่เลือกทางเลือก 1 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 70 บาท ทางเลือก 2 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 100 บาท ทางเลือก 3 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 100 บาท และสามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนย้อนหลังได้ไม่เกินเดือนพฤษภาคม 2555 ทางเลือก 4 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 170 บาท และทางเลือก 5 จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละ 200 บาท จนกว่าสำนักงานจะประกาศเป็นอย่างอื่น”

ผู้ประกันตนมีสิทธิเปลี่ยนทางเลือกได้ปีละหนึ่งครั้ง โดยยื่นแสดงความจำนงต่อสำนักงานตามแบบที่เลขาธิการกำหนด และให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากเดือนที่แสดงความจำนง

การรับประโยชน์ทดแทนผู้ประกันตนสามารถยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดต่อสำนักงานภายในสองปีนับแต่วันที่มิสิทธิ

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลประเภทผู้ป่วนในตั้งแต่วันที่วันขึ้นไปในอัตราวันละสองร้อยบาท ปีละไม่เกินสามสิบวัน ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสี่เดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนก่อนเดือนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ในกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตายเป็นเงินค่าทำศพอัตราสองหมื่นบาท ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบสองเดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย เว้นแต่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายเพราะอุบัติเหตุให้จ่ายเงินค่าทำศพต่อเมื่อภายในระยะเวลาหกเดือนผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย

การจ่ายค่าทำศพให้จ่ายแก่บุคคลตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน
- (2) สามี ภริยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน ซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน
- (3) บุคคลอื่นที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพถึงแก่ความตายให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตายด้วย

ผู้ประกันตนจ่ายเงินเข้ากองทุนตามทางเลือก 1 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำเหน็จชราภาพ ทั้งนี้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำเหน็จชราภาพในอัตราไม่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพพร้อมด้วยผลประโยชน์ตอบแทนรายปีที่สำนักงานประกาศกำหนดในแต่ละปี

ผู้ประกันตนจ่ายเงินเข้ากองทุนตามทางเลือก 3 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญชราภาพ ทั้งนี้ ต่อเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป และสามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมจากอัตราที่กำหนดได้แต่เงินสมทบที่จะจ่าย

เพิ่มเติมนั้นต้องไม่เกินเดือนละหนึ่งพันบาท ทั้งนี้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญชราภาพไปจนตลอดชีวิตต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ร้อยยี่สิบเดือน หรือต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบจนครบจำนวนที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพขั้นต่ำตามที่สำนักงานประกาศกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้จ่ายเงินสมทบติดต่อกันหรือก็ตาม การจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเป็นรายเดือน ในกรณีที่ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพในอัตราและผลประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายในหกสิบเดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเป็นจำนวนสิบเท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับก่อนถึงแก่ความตายให้แก่สามี ภริยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้รับบำนาญชราภาพในจำนวนที่เท่ากัน ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิ ให้บุคคลซึ่งผู้รับเงินบำนาญชราภาพทำหนังสือระบุไว้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ดังกล่าว

ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ (9 ธันวาคม 2556 - 8 ธันวาคม 2557) หากในวันที่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน ผู้ใดมีอายุเกิน 60 ปีแต่ไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิเป็นผู้ประกันตนทางเลือก 1, ทางเลือก 2 และ ทางเลือก 3 ได้ เว้นแต่ผู้ใดมีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนทางเลือก 3 เท่านั้น

การโอนผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพไปรวมกับกองทุนการออมแห่งชาติ⁸

ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันอังคารที่ 3 มีนาคม 2558 ให้ปรับปรุงระบบบำนาญของแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มและให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อการบริหารการเงินการคลังของประเทศไทยในระยะยาว โดยได้มีการตรากฎหมายรับโอนผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพ

⁸ นวพร วิริยานุพงศ์, ความครอบคลุมของระบบบำเหน็จบำนาญไทย, กรุงเทพฯ: กองทุนการออมแห่งชาติ, 2558.

(ทางเลือก 3 ทางเลือก 4 และทางเลือกที่ 5) ที่สมัครใจเป็นสมาชิก กอช. และการ โอนเงินจากกองทุน ประกันสังคม ในกรณีชราภาพตามตัวผู้ประกันตนไปยัง กอช. รวมทั้งออกกฎหมายยกเลิกกรณีบำนาญ ชราภาพตามมาตรา 40 โดยให้โอนผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่สมัครใจจะไปเป็นสมาชิก กอช. พร้อมเงิน ในบัญชีรายบุคคลทั้งจำนวนไปเป็นเงินสะสมของ กอช. ทั้งนี้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จะมีผลใช้บังคับ พร้อมกัน

ผลจากกฎหมาย ผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่เลือกกรณีบำนาญชราภาพ (ทางเลือกที่ 3 ทางเลือกที่ 4 ทางเลือกที่ 5) จะสิ้นสภาพจำนวน 1,081,219 คน (ณ เดือน มิถุนายน 2558) ผู้ประกันตน ทางเลือกที่ 3 จะสิ้นสภาพเนื่องจากผลของกฎหมาย ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 4 และ ทางเลือกที่ 5 จะสิ้น สภาพเฉพาะกรณีบำนาญชราภาพ ในส่วนสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และบำเหน็จ ชราภาพ ยังคงอยู่ สำนักงานประกันสังคมยังให้สิทธิความคุ้มครองประกันสังคมตามมาตรา 40 ทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ต่อไปซึ่งมีสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และเงิน บำเหน็จชราภาพ

แนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพ ไป กอช.

1) ผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพ (ทางเลือกที่ 3 ทางเลือกที่ 4 ทางเลือกที่ 5)

1.1) ทางเลือกที่ 3 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เฉพาะกรณีบำนาญ ชราภาพโดยผลของกฎหมาย และคืนเงินสมทบกรณีบำนาญชราภาพทุกคน

1.2) ทางเลือกที่ 4 (3+1) สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เฉพาะกรณี บำนาญ ชราภาพโดยผลของกฎหมาย คืนเงินสมทบกรณีบำนาญชราภาพทุกคน (ทางเลือกที่ 3) และ ยังคงความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ทางเลือกที่ 1 สามารถส่งเงินสมทบต่อไปได้

1.3) ทางเลือกที่ 5 (3+2) สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เฉพาะกรณี บำนาญชราภาพโดยผลของกฎหมาย คืนเงินสมทบกรณีบำนาญชราภาพทุกคน (ทางเลือกที่ 3) และ ยังคงความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 สามารถส่งเงินสมทบต่อไปได้

2) กรณีแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 180 วัน สำนักงานประกันสังคมจะส่งหนังสือแจ้งสิ้นสุดผู้ประกันตนตามมาตรา 40 (กรณีบำนาญชราภาพ) พร้อมแบบแสดงความจำนงเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ให้ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 3 ทางเลือกที่ 4 และ ทางเลือกที่ 5

2.1) สมัครงใจไป กอช. ผู้ประกันตนจะต้องแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ (26 กันยายน 2558)

2.1.1) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 3 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพทันทีโดยผลของกฎหมายและเมื่อมาแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมแล้ว สำนักงานประกันสังคมจะโอนข้อมูลรายบุคคลและเงินสมทบพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ประกันตนไปสะสมในบัญชีรายบุคคลของ กอช.

2.1.2) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 4 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญ ชราภาพทันทีโดยผลของกฎหมาย สำนักงานประกันสังคมโอนข้อมูลรายบุคคลและเงินสมทบพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ประกันตนไปสะสมในบัญชีรายบุคคลของ กอช. และยังคงเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ทางเลือกที่ 1

2.1.3) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 5 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพทันทีโดยผลกฎหมาย สำนักงานประกันสังคมโอนข้อมูลรายบุคคลและเงินสมทบพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนของสำนักงานประกันสังคมหรือแสดงความจำนงเปลี่ยนเป็นทางเลือกที่ 1 ต่อสำนักงานประกันสังคมเพื่อรับสิทธิ กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย

2.2) กรณีไม่สมัครงใจไปเป็นสมาชิก กอช. ผู้ประกันตนจะต้องแสดงความจำนงไม่ประสงค์จะโอนไปเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม

2.2.1) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 3 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพโดยผลของกฎหมาย ผู้ประกันตนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทางเลือกเป็นทางเลือกที่ 1 หรือทางเลือกที่ 2 ได้ สำนักงานประกันสังคมจะคืนเงินสมทบกรณีบำนาญชราภาพพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ประกันตน

2.2.2) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 4 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 เฉพาะกรณีบำนาญชราภาพ (ทางเลือกที่ 3) โดยผลของกฎหมายและยังคงเป็นผู้ประกันตนทางเลือกที่ 1

สำนักงานประกันสังคมคืนเงินสมทบกรณีบำนาญชราภาพ(ทางเลือกที่ 3) พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ประกันตน

2.2.3) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 5 สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 เฉพาะกรณีบำนาญชราภาพ (ทางเลือกที่ 3) โดยผลของกฎหมายและยังคงเป็นผู้ประกันตนทางเลือกที่ 2 สำนักงานประกันสังคมคืนเงินสมทบกรณีบำนาญชราภาพ (ทางเลือกที่ 3) พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ประกันตน

3) กรณีไม่แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 180 วัน

3.1) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 3 สำนักงานประกันสังคมเก็บข้อมูลเงินสมทบไว้รอผู้ประกันตนติดต่อมาภายหลัง ไม่สามารถโอนคนและเงินไปเป็นบัญชีรายบุคคล กอช. และสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยผลของกฎหมาย

3.2) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 4 สำนักงานประกันสังคมเก็บข้อมูลเงินสมทบไว้รอผู้ประกันตนติดต่อมาภายหลัง ไม่สามารถโอนคนและเงินไปเป็นบัญชีรายบุคคล กอช. และมีสถานะเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ทางเลือกที่ 1 ต่อไป

3.3) ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 5 สำนักงานประกันสังคมเก็บข้อมูลเงินสมทบไว้รอผู้ประกันตนติดต่อมาภายหลัง ไม่สามารถโอนคนและเงินไปเป็นบัญชีรายบุคคล กอช. และมีสถานะเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 ต่อไป

2.3 หลักการของการประกันสังคม

2.3.1 การประกันสังคมมีแหล่งเงินทุนจากการจ่ายสมทบร่วม ซึ่งปกติจ่ายโดยนายจ้าง ลูกจ้าง และมีรัฐบาลเข้าร่วมจ่ายสมทบ หรือให้เงินอุดหนุน

2.3.2 การเข้าร่วมโครงการประกันสังคมถือเป็นเรื่องของการบังคับ โดยมีข้อยกเว้นน้อยมาก

2.3.3 เงินสมทบนั้นจะนำมาเก็บรวมเป็นกองทุนพิเศษเพื่อนำมาใช้จ่ายประโยชน์ทดแทน

2.3.4 เงินสมทบส่วนที่เหลือจากการจ่ายประโยชน์ทดแทนนำไปลงทุนเพื่อหารายได้ เพิ่มให้กองทุน

2.3.5 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามประวัติการจ่ายเงินสมทบ โดยไม่จำเป็นต้องทดสอบว่าเรามีความต้องการหรือไม่

2.3.6 การจ่ายเงินสมทบและอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนจะเกี่ยวข้อกันและสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ประกันตน

2.3.7 การประกันการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานปกติจะมีนายจ้างดูแลรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนแต่ฝ่ายเดียว แต่ก็เป็นไปได้ว่ารัฐบาลอาจช่วยเหลือสนับสนุนได้

2.4 ประเภทของการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมที่นานาประเทศนิยมถือเป็นหลักปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันมีประเภทของการประกัน 8 ประเภทดังนี้

2.4.1 การประกันกรณีเจ็บป่วย (Sickness Insurance) การประกันประเภทนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนเกี่ยวกับการเจ็บป่วยด้วยโรคต่างๆ และการขาดจ้างโดยสามัญธรรมดา (Ordinary Sickness) ทั้งนี้ โดยถือหลักที่ว่า มนุษย์เกิดมาแล้วย่อมต้องเจ็บป่วยไม่ว่า จะเพศหรือวัยใด และการเจ็บป่วยย่อมทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือต้องว่างงานในระหว่างการเจ็บป่วย และอาจจะเป็นสาเหตุให้ไม่มีงานทำต่อไปได้ หลักการของการให้ความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยมี 2 ประการ คือ

1) ให้ความคุ้มครองในเรื่องรายได้ที่ต้องสะดุดหยุดลง เพราะการว่างงานในระหว่างเจ็บป่วย โดยจ่ายเงินชดเชยค่าจ้าง (Cash Compensation for Wage)

2) จัดบริการทางการแพทย์ (Medical – Care Service) ให้ตามความจำเป็น ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมในด้านสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรค ทั้งนี้ ก็เพื่อจะให้ผู้ประกันตนหายจากการเจ็บป่วย

โดยเร็ว และกลับเข้ามาทำงานมีรายได้ตามปกติโดยเร็วหรือมีร่างกายสมบูรณ์ปราศจากโรคภัย และทำงานมีรายได้ประจำที่มั่นคงตลอดไป

2.4.2 การประกันกรณีคลอดบุตร (Maternity Insurance) การประกันประเภทนี้มีหลักในทำนองเดียวกันกับกรณีเจ็บป่วยหากแต่จะต้องให้การบริบาลทารกแรกคลอดเพิ่มเติมขึ้นด้วย สำหรับลูกจ้างที่เป็นหญิงนั้น ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับกรณีตั้งครรภ์และคลอดบุตร (Maternity Protection Convention) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 และประเทศสมาชิกทั้งหลายขององค์การ ก็ได้ให้สัตยาบันแก่นุสัญญาดังกล่าวโดยทั่วกัน

2.4.3 การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance) ใน การให้ความคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ด้วยกันนั้น ต้องนับว่าอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงาน (Occupational Diseases) ได้รับความสนใจจากประเทศต่าง ๆ มาก่อนหลักการอื่น ๆ โดยประเทศทั้งหลายได้เริ่มใช้หลักแห่งภัยพิบัติอันเกิดจากการทำงานตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายซึ่งมีชื่อเรียกกันว่า กฎหมายทดแทนลูกจ้าง (Workmen's Compensation Act) และให้ถือว่าค่าทดแทนเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตแต่ไม่ผู้จะได้รับผลในด้านความคุ้มครองเต็มที่นัก เพราะมีแต่โรงงานขนาดใหญ่เท่านั้นที่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนโรงงานขนาดกลางและ ขนาดเล็กมักจะหลีกเลี่ยงโดยใช้วิธีทำความตกลงกับลูกจ้างที่ได้รับความเสียหายและลูกจ้างก็ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบตลอดมา

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการดังกล่าวมาดำเนินการในรูปแบบประกันสังคม อันก่อให้เกิดผลดีแก่ผู้ประกันตนหลายประการ เช่น จะได้รับการบริการทางการแพทย์เป็นพิเศษ ได้รับเงินชดเชยค่าจ้างสูงกว่าการเจ็บป่วยธรรมดา และได้รับเงินทดแทนความพิการทุพพลภาพตามอัตราแห่งการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน มีบำนาญตกทอดแก่ทายาท (Survivor's Pension) เป็นต้น นับว่าเป็นหลักประกันที่แน่นอน และไม่ถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง

2.4.4 การประกันกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Insurance) ความพิการ ทุพพลภาพ ตามหลักการของการประกันในประเภทนี้มีส่วนสัมพันธ์กับการประกันกรณีเจ็บป่วย และกรณีชราภาพ เพราะการเจ็บป่วยเรื้อรัง การบาดเจ็บ และการประสบอุบัติเหตุอันตรายจากสาเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับ การทำงาน ก็อาจกระทำให้ผู้ประกันตนต้องกลายสภาพเป็นผู้พิการทุพพลภาพได้เช่นเดียวกัน และเมื่อพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพให้มีรายได้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวก็สมควรได้รับ เบี้ยเลี้ยงชีพไปจนกว่าจะเข้าเกณฑ์ชราภาพ ซึ่งจะเปลี่ยนเป็นรับบำนาญชราภาพแทนต่อไป กรณีทุพพล

ภาพ ดังกล่าวนี้ต้องเป็นการทุพพลภาพประเภทถาวรและสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานตั้งแต่ 2 ใน 3 ของสมรรถภาพในการทำงานตามปกติของผู้ประกันตนแต่ละคน หรือคิดเป็นร้อยละ 67 ขึ้นไป จึงจะมีสิทธิได้รับเบี้ยเลี้ยงชีพ และบำนาญพิการทุพพลภาพ (Invalidity Pension)

2.4.5 การประกันกรณีชราภาพ (Old – age Insurance) เมื่อบุคคลเข้าสู่วัยชราภาพ หรืออายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ย่อมมีสภาพร่างกายและความสามารถในการทำงานลดน้อยถอยลงเป็นธรรมดา ถ้าบุคคลนั้นๆ เลิกประกอบอาชีพ หรือนายจ้างให้ออกจากงานก็สมควรจะมีเงินบำนาญสำหรับยังชีพให้มีความสุขตามควรแก่สภาพในบั้นปลายของชีวิต การประกันสังคมจึงมีหลักการที่จะให้บุคคล ที่ยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว และประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงตนเองอยู่นั้น ไม่เกิดความประมาทโดยร่วมกันสะสมเงินรายได้บางส่วนไว้มีกำหนดระยะเวลา 10 – 15 ปี เพื่อให้มีเงินมากพอที่จะจ่ายกลับคืนให้เป็นเงินบำนาญชราภาพในภายหลัง

2.4.6 การประกันกรณีตาย (Death Insurance) กรณีตายในที่นี้หมายถึง การตายของหัวหน้าครอบครัวหรือผู้รับผิดชอบในครอบครัว (Death of the Bread – winner) ซึ่งประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัว เมื่อบุคคลดังกล่าวต้องตายลง บุคคลในครอบครัวย่อมจะได้รับความเดือดร้อนทั้งในด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการศพและในด้านดำรงชีวิตของบุคคลในครอบครัว ฉะนั้นความมุ่งหมายของการประกันประเภทนี้จึงกำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือครอบครัวเป็น 2 ประเภท คือ ช่วยเหลือในเรื่องเงินค่าจัดการศพ การจัดบำนาญให้แก่หญิงหม้าย หรือชายหม้ายที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ บุตรกำพร้าและผู้อยู่ในความอุปการะ โดยเรียกว่า Survivor's Pension

2.4.7 การประกันกรณีว่างงาน (Unemployment Insurance) บุคคลที่ว่างงาน คือ บุคคลที่ทำงานแล้วต้องออกจากงานและขาดรายได้สำหรับเลี้ยงครอบครัว ซึ่งจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความทุกข์ยาก จึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยระบบการประกันสังคม แต่การว่างงานนั้นมีเงื่อนไขอยู่ว่า จะต้องเกิดขึ้นจากกรณีที่นายจ้างยุบเลิกตำแหน่งงาน เลิกกิจการ หรือกลั่นแกล้งให้ออกจากงานโดยผู้ประกันตนไม่มีความผิด ส่วนการว่างงานในลักษณะอื่นไม่อยู่ในข่ายของการประกันสังคมประเภทนี้

2.4.8 การประกันกรณีสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances Insurance) ในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ของบุคคลแต่ละคนนั้นย่อมจะแตกต่างกันตามความรู้ความสามารถ บุคคลที่มีรายได้น้อยย่อมจะไม่สามารถให้การเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวได้อย่างเพียงพอหรือบุคคลที่มี

ครอบครัวใหญ่มีผู้อยู่ภายใต้การอุปการะมากย่อมจะมีภาระหนักกว่าบุคคลที่มีครอบครัวเล็ก ฉะนั้น การประกันประเภทนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะช่วยลดภาระในครอบครัวเป็นประการสำคัญเพื่อให้ ครอบครัวสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข เช่น ครอบครัวที่มีรายได้น้อยก็ให้ความช่วยเหลือทางการเงินครอบครัวที่มีบุตรมาก ก็จัดการสงเคราะห์แก่บุตรเป็นรายบุคคลจนกว่าจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้

2.5 ประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคม

หลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ถือเป็นเกณฑ์ในการกำหนดประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคม (Benefits of Social Insurance) ในแต่ละประเภทยังมีดังนี้

2.5.1 ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย

1) บริการทางการแพทย์ (Medical Care Service) อันได้แก่ การตรวจบำบัดรักษาทางการแพทย์ การให้เวชภัณฑ์ การให้เข้าพักรักษาอยู่ในโรงพยาบาล และการอำนวยความสะดวกในการรับส่งตามความจำเป็น

2) เงินทดแทนการขาดรายได้หรือเงินชดเชยค่าจ้าง (Cash Compensation Wage) ระหว่างหยุดงานในการรักษาพยาบาลมีเงื่อนไข ดังนี้

(2.1) อัตราเงินทดแทนการขาดรายได้จะอยู่ในระหว่างร้อยละ 50 – 60 ของค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับและจะเพิ่มขึ้นในกรณีที่ผู้ประกันตนมีภาระทางครอบครัวสูงหรืออาจลดลง ตามส่วนเมื่อผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาล

(2.2) ระยะเวลาในการให้เงินทดแทนการขาดรายได้จะกำหนดเป็นระยะเวลา การรอเวลา (Waiting Period) ไว้ 3 วันเริ่มให้ตั้งแต่วันที่ 4 ของการเจ็บป่วยไปจนครบกำหนดตามกฎหมาย คือ ประมาณครั้งละ 90 วันและในปีหนึ่งรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่ การเจ็บป่วยด้วย โรคเรื้อรัง ระยะเวลาดังกล่าวจะขยายออกไปไม่เกิน 1 ปี

(2.3) ผู้ประกันตนซึ่งเข้าประกันตนในครั้งแรก ต้องส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมจำนวนหนึ่งก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากการเจ็บป่วย ทั้งนี้สุดแล้วแต่ว่า ประเทศไหนจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดเอาไว้ 3 งวด หรือ 3 เดือน

2.5.2 ประโยชน์ทดแทนการคลอดบุตร

1) การบริการทางการแพทย์ อันได้แก่ การตรวจรับฝากครรภ์ การให้เวชภัณฑ์การเข้ารับการทำคลอดในสถานพยาบาลซึ่งรวมถึงการใช้เครื่องมือในการทำคลอดและการเอาทารกออกทางหน้าท้องด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงการพักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล และการอำนวยความสะดวกในการรับส่งตามความจำเป็นด้วย

2) เงินทดแทนการขาดรายได้ขณะหยุดงาน เพื่อการคลอดบุตรมีเงื่อนไขดังนี้

(2.1) อัตราเงินทดแทนการขาดรายได้จะอยู่ในระหว่างร้อยละ 60 – 70 ของค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับ

(2.2) การจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้เพื่อการคลอดบุตรนี้กำหนดไว้เป็น 2 ระยะ คือ ก่อนการคลอดประมาณ 42 วัน ในบางประเทศให้รวมกันไม่เกิน 84 วัน หรือ 12 สัปดาห์

(2.3) ผู้ประกันตนซึ่งเข้าประกันตนในครั้งแรก ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมแล้วจำนวนหนึ่ง จึงจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ทำนองเดียวกันกับการประกันการเจ็บป่วย มักจะกำหนดเอาไว้ที่ 7 เดือน

2.5.3 ประโยชน์ทดแทนการอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน

1) บริการทางการแพทย์ อันได้แก่ การรักษาพยาบาลในลักษณะพิเศษกว่าการเจ็บป่วยที่มีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงาน การให้เวชภัณฑ์ การให้เข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาลและการอำนวยความสะดวกในการรับส่งตามความจำเป็น

2) เงินทดแทนการขาดรายได้ในระหว่างหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลมีเงื่อนไขดังนี้

(2.1) อัตราเงินทดแทนการขาดรายได้ ซึ่งเดิมกำหนดให้ สูงกว่าเงินทดแทนการขาดรายได้ เกี่ยวกับการเจ็บป่วยธรรมดาประมาณร้อยละ 10 ของค่าจ้างแต่ในปัจจุบันนี้ ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้พยายามแนะนำให้ประเทศต่างๆ ปรับอัตราเงินทดแทนการขาดรายได้ให้เท่ากันเพราะถ้าให้ในอัตราที่ไม่เท่ากันจะมีข้อพิพาทระหว่างผู้ประกันตนกับเจ้าหน้าที่อยู่เป็นประจำ และต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีทางศาลแรงงานหรือร้องขอทางคณะกรรมการอุทธรณ์ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

ว่าผู้ประกันตนควรได้รับประโยชน์ทดแทนประเภท การเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือ ประเภทอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน

(2.2) ระยะเวลาในการให้เงินทดแทนการขาดรายได้จะเป็นเวลานานกว่าการเจ็บป่วยที่มีสาเหตุเนื่องจากการทำงานและมีบางประเทศให้ทานถึงครั้งละ 180 วัน ในปีหนึ่งจะประสบอันตรายกี่ครั้งก็หนักก็จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ทุกครั้ง

(2.3) เงินทดแทนจากการขาดรายได้จากกรณีนี้จะจ่ายให้ผู้ประกันตนนับแต่วันเริ่มเข้าประกันตนโดยไม่ต้องส่งเงินสมทบก่อน ดังเช่นการเจ็บป่วย หรือการคลอดบุตร

2.5.4 ประโยชน์ทดแทนความพิการทุพพลภาพ

เงินทดแทนความพิการทุพพลภาพ (Disablement Pension) จะจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนในกรณีที่ต้องประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานจนถึงทุพพลภาพโดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายตามส่วนแห่งความพิการทุพพลภาพที่กระทำให้สมรรถภาพในการทำงานต้องสูญเสียไปโดยกำหนดว่าบุคคลแต่ละคนมีสมรรถภาพในการทำงานอยู่เดิม 100% การสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานเนื่องจากการพิการเนื่องจากทุพพลภาพให้คิดเทียบจากสมรรถภาพในการทำงานที่มีอยู่เดิม

กรณีที่ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานถึงแก่ความตายก็จะจ่ายเงินให้เป็นค่าจัดการศพ (Funeral Grant) จำนวนหนึ่งสำหรับพอก่อ การประกอบพิธีกรรมทางศาสนาเท่าที่จำเป็นและเงินบำนาญทดแทนการตาย (Survivor's Pension) อีกส่วนหนึ่งให้แก่ทายาทซึ่งได้แก่ ภรรยาหรือสามีที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือผู้อยู่ในอุปการะอื่นตามที่กฎหมายจะกำหนดไว้แต่อาจมีส่วนได้รับในอัตราร้อยละที่ต่ำกว่าการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานเพื่อให้ผู้พิการทุพพลภาพสามารถประกอบอาชีพได้ใหม่ และมีรายได้ตามสมควรอันเป็นหลักการที่จะส่งเสริมให้ผู้พิการทุพพลภาพใช้แรงงานให้เป็นประโยชน์แก่สังคมและสามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ต่อไป

นอกจากนี้ยังจะให้ความช่วยเหลือในการให้แขนขาเทียม เครื่องพุงกายและอื่นๆ ตามความเหมาะสมและจำเป็น และให้เงินทุนในการประกอบกิจการหรือเครื่องมือเครื่องใช้การทำงานเท่าที่จำเป็นด้วย ในกรณีที่ผู้ประกันตนเจ็บป่วยด้วยโรค อันเกิดจากการทำงานนั้น ในทางปฏิบัติใช้วิธีพิจารณาตามลักษณะหรือสภาพของงาน ที่ทำเงินทดแทนความพิการทุพพลภาพจะจ่ายให้แก่

ผู้ประกันตนจนถึงอายุเข้าเกณฑ์รับบำนาญชราภาพก็จะเปลี่ยนให้รับบำนาญชราภาพแทน ดังนั้น ประโยชน์ทดแทนการพิการทุพพลภาพมีดังนี้

(1) บริการทางการแพทย์ อันได้แก่การรักษาพยาบาลอื่นๆ เช่นเดียวกับบริการทางการแพทย์ที่ให้ในกรณีเจ็บป่วยทั่วไป

(2) เงินทดแทนการขาดรายได้ในระหว่างหยุดงาน เพื่อการรักษาพยาบาลในอัตรา ร้อยละ 50 ถึง ร้อยละ 60 ของค่าจ้าง

(3) เงินเบี้ยเลี้ยงชีพหรือบำนาญพิการทุพพลภาพ (Invalidity Pension) จะจ่ายให้แก่ผู้ประกันตน โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(3.1) การพิการทุพพลภาพต้องเป็นการถาวร (Permanent) และต้องทุพพลภาพตั้งแต่ 2 ใน 3 หรือร้อยละ 67 ของสมรรถภาพเดิม

(3.2) ต้องประกันมาแล้วเป็นระยะเวลา 1-5 ปี หรือถ้าเข้าประกันตนเมื่ออายุใกล้จะเข้าเกณฑ์รับบำนาญชราภาพ ต้องส่งเงินสมทบติดต่อกัน 3 ปี ในระยะ 5 ปีสุดท้าย ทั้งนี้ย่อมสุดแต่กฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น

(3.3) การคำนวณเงินเบี้ยเลี้ยงชีพหรือบำนาญพิการทุพพลภาพมีหลักเกณฑ์การคำนวณเช่นเดียวกับเงินทดแทนความพิการทุพพลภาพในประเภทการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน

(3.4) ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เช่นการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน การให้แขนขาเทียม เครื่องพุงกาย การจัดหางานให้ทำ ให้เงินทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น คงถือหลักเกี่ยวกับการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงาน เงินเบี้ยเลี้ยงจะจ่ายให้ผู้ประกันตนจนถึงอายุเข้าเกณฑ์รับบำนาญชราภาพจึงเปลี่ยนไปรับเงินบำนาญชราภาพแทน

2.5.5 ประโยชน์ทดแทนการประกันชราภาพ

1) เงินบำนาญชราภาพ (Old-age Pension) จะจ่ายให้แก่ผู้ประกันตน โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1.1) ผู้ประกันตนต้องมีอายุสูงหรือโดยหลักทั่วไปผู้ประกันตนหญิงต้องมีอายุ 60 ปี และผู้ประกันตนชายต้องมีอายุ 65 ปีขึ้นไปหรือแล้วแต่แต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์ออกมาเป็นกฎหมาย

(1.2) ต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วในระยะเวลาานพอสมควร ซึ่งส่วนมากกำหนดไว้ในระหว่าง 10 –15 ปี แต่ผู้ประกันตนที่ถูกบังคับให้ประกันตนเมื่ออายุใกล้จะครบ 60 ปี หรือ 65 ปี ก่อนออกจากงานเพื่อรับบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปี

(1.3) การคิดคำนวณเงินบำนาญชราภาพ มีหลักการคิด 2 ลักษณะ คือ
คิดจากฐานของเงินสมทบ (Defined Contribution หรือ Money Purchase) หมายถึง การใช้ปริมาณของเงินสมทบที่ส่งเป็นฐานในการคิดคำนวณปริมาณของบำนาญ หรือในอีกทางหนึ่งก็คือปริมาณของเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนจะได้รับแปรผันไปตามเงินสมทบและระยะเวลาที่ผู้ประกันตนจ่ายให้กับกองทุน

การกำหนดคงที่ (Defined Benefit) บำนาญถูกกำหนดไว้คงที่ หลักจากนั้นจึงนำมาคิดเป็นเงินสมทบที่จะต้องเรียกเก็บจากประชาชนเท่าใด การกำหนดให้บำนาญมีปริมาณคงที่สามารถกระทำได้ทั้งกรณีการกำหนดปริมาณตายตัวหรือการกำหนดเป็นอัตราร้อยละ (ที่คงที่) ของรายได้ที่ผู้เอาประกันได้รับก็ได้โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะนิยมคิดจากฐานของเงินสมทบโดยมีการป้องกันปัญหาจากความเสื่อมถอยของปริมาณบำนาญขั้นต่ำและควบคุมยอดบำนาญสูงสุดไว้และมีการปรับไปตามดัชนีค่าครองชีพอันเป็นตัวเลขกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถครองชีพได้โดย ไม่เดือดร้อนและเป็นธรรมต่อทุกกลุ่มในชั้นปลายของชีวิต

2) เมื่อผู้ประกันตนซึ่งกำลังรับบำนาญชราภาพเกิดเจ็บป่วยก็มีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์เช่นเดียวกันด้วย

2.5.6 ประโยชน์ทดแทนการตาย

1) เมื่อผู้ประกันตนถึงแก่กรรม ทายาทของผู้ประกันตนย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าจัดการศพ (Funeral Grant) ตามประเพณีทางศาสนาโดยเท่าเทียมกัน ทุกราย

2) เงินบำนาญทดแทนการตาย (Survivor's Pension) จะจ่ายให้แก่ทายาทแต่ละคนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

3) ทายาทที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการตายนี้ ได้แก่ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ภรรยา หรือสามีที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และผู้อยู่ในอุปการะตามกฎหมายจะกำหนด

2.5.7 ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน

- 1) จ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้ในระหว่าง 3 – 6 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาอันสามารถที่จะหางานทำได้ใหม่ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างหรือสูงกว่า
- 2) จัดให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน (Skill Labor) ในสาขาอาชีพต่างๆ เพื่อให้หางานทำง่ายขึ้นหรือประกอบอาชีพได้ด้วยตนเอง
- 3) จัดหางานให้ทำตามความเหมาะสมกับความชัดเจนและมีรายได้ใกล้เคียงกับรายได้เดิม

2.5.8 ประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัว

ความมุ่งหมายอันสำคัญยิ่งในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในประเภทนี้ ก็เพื่อความสำเร็จและเสริมความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันครอบครัวที่มีต่อบุตรที่ยังเป็นเด็กให้ได้รับหลักประกันในการเลี้ยงดูภายใต้หลักการของการกำหนดขนาดครอบครัวระดับรายได้และจำนวนบุตร การจ่ายประโยชน์ทดแทนจะอยู่ในรูปของเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น ค่าอาหาร ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา การรักษาพยาบาล จนกว่าเด็กจะบรรลุนิติภาวะ หรือสำเร็จการศึกษาหรือประกอบอาชีพได้แล้ว เป็นต้น

การจ่ายประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทดังได้กล่าวมาแล้วทั้ง 8 ประเภทนั้น แต่ละประเทศมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิ่ม ลดหรือระงับการจ่ายประโยชน์ ทดแทนไว้แตกต่างกันไปหลายประการด้วยกัน เช่น เรื่องของการเจ็บป่วย ถ้าผู้ประกันตนมีภาระทางครอบครัวมากหรือมีบุตรหลายคนอาจเพิ่มเงินทดแทนการขาดรายได้ให้ตามเกณฑ์อีกส่วนหนึ่งหรือหากผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลก็ไม่มีภาระ ค่าใช้จ่ายอะไรอาจลดเงินทดแทนการขาดรายได้ลงบ้างตามส่วนก็ได้หรือในกรณีว่างงานถ้าทางการประกันสังคมให้ผู้ประกันตนเข้าฝึกอาชีพฝีมือหรือจัดหางานอันเหมาะสมให้ทำได้แล้วผู้ประกันตนปฏิเสธ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรทางประกันสังคมอาจจ่าย

ประโยชน์ทดแทนชั่วคราวหรือตลอดไปเสียก็ได้ การกำหนดเงื่อนไขเวลารอคอยเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์จากการจ่ายเงินสมทบนั้น ก็เพื่อมิให้กองทุนประกันสังคมต้องรับภาระเสี่ยงภัยมากเกินไปจากการที่ผู้เอาประกันจะได้รับความคุ้มครองจากประโยชน์ทดแทน ซึ่งถือได้ว่ามีอัตราที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนให้สูง เช่น ประโยชน์ที่ได้รับจากการ ชราภาพ ทูพพลภาพ ดังนั้น จึงต้องส่งเงินสมทบเป็นระยะเวลาพอสมควรการคุ้มครอง จึงเริ่มมีผลบังคับใช้

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

คำว่า “แรงงานนอกระบบ” มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ซึ่งจะเห็นได้ ดังนี้

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (22 พฤศจิกายน 2556) ได้ให้ความหมายว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็กตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราวหรือมักใช้วัตถุดิบในประเทศ มีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่าย ๆ มาใช้ เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่ริมถนน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็น “ลูกจ้างแอบแฝง” (Disguised Wage Workers) ในเครือข่ายการผลิตและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งทำงานด้วยตนเองหรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย

สำนักงานประกันสังคม (2548:1) ได้ให้ความหมายว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ

⁹ กุศล สุนทรธาดา. ความหลากหลาย สุขภาวะและหลักประกันของแรงงานนอกระบบในกทม. นครปฐม : สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, 2550.

กลุ่มผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ รับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว ฯลฯ

กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือให้เช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์ ฯลฯ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แรงงานนอกระบบ คือผู้ใช้แรงงานทำงานโดยไม่มีสัญญาการจ้างงาน หรือไม่มีนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างที่แน่นอน ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ทำงานชั่วคราวไม่มีสถานประกอบการ ไม่มีที่ตั้งเป็นหลักแหล่งแน่นอน และเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม หรือกฎหมายอื่นๆ ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใด ๆ ในการทำงาน สุขภาพและความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา ที่สำคัญแรงงานนอกระบบเกิดจากการจ้างงานที่นายจ้างพยายามลดต้นทุนการผลิตด้วยการจ้างแรงงานราคาถูก เพื่อการผลิตสินค้าหรือบริการตามเงื่อนไขที่นายจ้างต้องการ เนื่องจากระบบการจ้างงานหรือการบริการจัดการงานภาครัฐมีความยุ่งยากซับซ้อน มีขั้นตอนและระเบียบข้อบังคับมาก ทั้งยังมีเรื่องเกี่ยวข้องกับการต้องเสียภาษีตามกฎหมายและการต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งล้วนแต่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เกิดความยุ่งยาก เสียเวลา ทำให้ไม่สามารถแข่งขันด้านการตลาดในระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีได้ จึงทำให้นายจ้างหันมาทำธุรกิจนอกระบบและให้แรงงานนอกระบบมากขึ้น โดยไม่ต้องแบกรับภาระการปฏิบัติตามกฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคมใด ๆ ทั้งยังสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างได้เองโดย ผู้ใช้แรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมอยู่แล้วไม่อาจต่อรองใด ๆ ได้เลย

ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 หมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” และ นิยาม “ผู้มีงานทำ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” หมายถึง ไม่ได้การคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

2.7 แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จำแนกประเภทแรงงานนอกระบบไว้ว่าเป็นแรงงานที่ทำงานอิสระหรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมและสวัสดิการไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part Time Worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home Based Worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Sub Contract Worker) และคนงานที่ทำงานระยะสั้น (Short Time Worker) โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มที่ทำงานรับจ้างมีรายได้ประจำ และไม่ประจำ ได้แก่ แรงงานที่รับจ้างเองงานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน คนขับรถ เป็นต้น

(2) กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงาน “คน” ที่เป็นแรงงานสำคัญของประเทศโดยในแต่ละปีประชากรไทยที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จะถูกนับรวมมาเป็นกำลังแรงงานของประเทศ ซึ่งแรงงานถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการผลิต ในขณะที่เดียวกันแรงงานในปัจจุบันสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) แรงงานในระบบ (Formal Sector) เช่น ผู้ที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนแน่นอน หรือ “มนุษย์เงินเดือน”

(2) แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) คือ แรงงานที่ทำงานอิสระ เช่น คนที่ทำงานไม่เต็มเวลา คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน คนงานที่ทำงานรับเหมาช่วง โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีเงินเดือนประจำ เช่น แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่แผงลอยช่างเสริมสวยช่างทำผม

โดยในปี พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าประเทศไทยมีกำลังแรงงานรวมทั้งสิ้น 3,993,150 คน จำแนกเป็นแรงงานนอกระบบ มีจำนวน 1,264,468 คน และแรงงานในระบบมีจำนวน 2,728,682 คน นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีระดับการศึกษา ประถมศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษามากถึงร้อยละ 46.3 ของแรงงานทั้งหมด เปรียบเทียบกับแรงงานในระบบที่ส่วนใหญ่จะมีการศึกษาที่สูง โดยแรงงานในระบบร้อยละ 22.8 จบการศึกษาดั้งแต่ มัธยมศึกษาไปจนถึงอุดมศึกษา

โดยสถานการณ์ปัจจุบันประเทศไทยถือว่ามีปัญหาเรื่องแรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ ทำให้คนไทยไม่มีงานทำ ซึ่งค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติถูก และปัญหาที่ตามมาคือ เกิดเป็นปัญหาสังคม และทำให้คนในประเทศไม่มีงานทำหรือหางานทำได้ยากเป็นปัญหาที่รอการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

สำหรับคำจำกัดความของ “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง แรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคม ได้แก่

คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home-Base Worker) เช่น คนใช้ในบ้านของคนรวย คนขับรถ คนทำสวน

คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Sub-Contract Worker) เช่น คนงานก่อสร้าง คนงานทำถนน โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีเงินเดือนประจำได้แก่

- (1.1) แรงงานที่รับจ้างเอางานไปทำที่บ้าน
- (1.2) แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล
- (1.3) แรงงานประมง
- (1.4) คนรับใช้และคนทำงานบ้าน

(1.5) คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น

(2) กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่

(2.1) คนขับรถรับจ้าง

(2.2) เกษตรกร ชวนา ชาวสวน

(2.3) แม่ค้าหาบเร่แผงลอย

(2.4) ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม

(2.5) เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

กำลังแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการ และหลักประกันการทำงาน นอกจากนั้นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ 85 ยังทำงานในภาคเกษตรกรรม ธุรกิจค้าส่ง-ค้าปลีก โรงแรมและภัตตาคาร ดังนี้

(1) ภาคเกษตรกรรม มีแรงงานนอกระบบทำงานจำนวน 14.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 38.9 ของแรงงานทั้งหมด

(2) ด้านค้าส่ง-ค้าปลีก มีแรงงานนอกระบบทำงานจำนวน 3.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.7 ของแรงงานทั้งหมด

(3) ด้านโรงแรมและภัตตาคาร มีแรงงานนอกระบบทำงานจำนวน 1.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.7 ของแรงงานทั้งหมด

แรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ มีจำนวนประมาณ 23 ล้านคน หรือร้อยละ 72 ของผู้มีงานทำทั้งหมด งานนอกระบบมีส่วนสร้างรายได้ปีละไม่ต่ำกว่า 2,000,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 43 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยที่กำลังแรงงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในสาขาการผลิตที่ไม่เป็นทางการ และอีกกว่าครึ่งหนึ่งยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม

ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีการจัดเก็บสถิติอย่างเป็นทางการแต่จากการประเมินพบว่าขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบของไทยมีขนาดใหญ่มาก ทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีเศรษฐกิจนอกระบบใหญ่ที่สุดในโลก ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานนอกระบบของไทยมีจำนวน 2 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด และปัญหาที่ตามมา คือ แรงงานนอกระบบมักเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน แต่กลับไม่ได้รับการช่วยเหลือ และคุ้มครองจากรัฐบาลทั้งด้านกฎหมายแรงงานและประกันสังคม เนื่องจากรัฐบาลไม่มีฐานข้อมูลจากคนกลุ่มนี้ ทำให้กำหนดมาตรการช่วยเหลือไปถึงคนกลุ่มนี้ได้ยาก ตัวอย่างที่เห็นชัด คือ การที่คนส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบกลับไม่มีโอกาสได้ เช็คช่วยชาติ 2,000 บาท เนื่องจากมิได้มีข้อมูลอยู่ในกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นปัญหาที่รอการแก้ไขเพื่อให้แรงงานนอกระบบมีสิทธิประโยชน์เหมือนกลุ่มคนที่อยู่ในระบบ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจระดับชาติของประเทศไทย คนงานของเศรษฐกิจนอกระบบยังคงขาดโอกาสที่จะได้รับเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นธรรม และการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมาย การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมสำหรับกำลังแรงงานของเศรษฐกิจนอกระบบสมควรเร่งดำเนินการโดยด่วน ซึ่งสังคมควรร่วมรับผิดชอบ โดยการสนับสนุนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเศรษฐกิจนอกระบบให้ได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคม¹⁰

การเปรียบเทียบนโยบายการบริการจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศกับประเทศไทยพบว่า การกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ “เป็นไปในทิศทางเดียวกัน” แต่อาจมีความแตกต่างเพียงเล็กน้อย เช่น

(1) การประกันรายได้/ค่าจ้างขั้นต่ำ พบว่า ในต่างประเทศ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะครอบคลุมในทุกกลุ่มอาชีพ แต่ในประเทศไทยจะครอบคลุมเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านและเกษตรกร

(2) การสร้างหลักประกันรายได้ยามชราภาพ พบว่านโยบายขอไทยและต่างประเทศเหมือนกัน คือ เป็นลักษณะการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุ นอกจากการสมัครใจออมเงินแล้ว รัฐบาลไทยยังให้การสนับสนุนเบี้ยผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน

(3) การสร้างหลักประกันสุขภาพ พบว่าในต่างประเทศมีกองทุนสุขภาพในลักษณะการเข้าร่วมกองทุนหลักประกันสุขภาพแบบสมัครใจ (Voluntary Scheme) ในขณะที่นโยบายของประเทศไทยให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

¹⁰ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)

(4) การเข้าถึงแหล่งทุนโดยมีการตั้งกองทุนสินเชื่อ พบว่าในต่างประเทศมีการดำเนินการคล้ายคลึงกับของไทย คือ ดำเนินการโดยสถาบันการเงิน ทั้งนี้สาระสำคัญของนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นให้แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการและเกษตรกร สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้

(5) การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงาน พบว่า ในต่างประเทศโดยเฉพาะเวียดนามมีการจัดตั้งวิทยาลัยอาชีพเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาทักษะของแรงงานซึ่งสอดคล้องกับของประเทศไทยที่มีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นส่วนราชการหลักที่ให้การพัฒนาฝีมือแรงงานและฝึกอาชีพ

(6) การคุ้มครองทางกฎหมาย พบว่าทั้งประเทศไทยและต่างประเทศมีกฎหมายที่ทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบ

2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุนทรี ศรีโกไสย (2539)¹¹ ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย ตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า พฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นแบบการรักษาตนเอง รองลงมาคือไม่ได้รับการรักษา รักษาแผนปัจจุบัน และรักษาแผนโบราณตามลำดับ

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัจจัยการให้บริการด้านสุขภาพโดยรัฐ ในด้านการให้บริการตรวจสุขภาพประจำปีและปัจจัยด้านอายุ มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และ 0.05 ตามลำดับ

อนึ่ง การศึกษายังพบด้วยว่า เมื่อเกิดการเจ็บป่วยแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่นิยมไปรักษาที่คลินิกในตัวอำเภอ รองลงมาคือ ซื้ยาจากร้านค้าในหมู่บ้านมาใช้เอง โดยพฤติกรรมในการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยแต่ละครั้ง ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบจะตัดสินใจเอง โดยอาศัยประสบการณ์ในการรักษาที่ผ่านมา พบว่าญาติพี่น้อง เพื่อน หรือเพื่อนบ้านไม่มีผลต่อพฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วย แต่พบว่าเพื่อนในที่ทำงานมีผลต่อพฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วย

¹¹ สุนทรี ศรีโกไสย . “พฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่”: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.

สุสัณหา อิ่มเข้ม (2543)¹² ได้ทำการประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์แรงงานนอกระบบ

โดยการวิเคราะห์เรื่องดังกล่าวได้ข้อสรุปว่า การให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังคงคลุมเครือและไม่ชัดเจนซึ่งมีผลต่อค่าสถิติ และพบว่าแรงงานนอกระบบนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในระดับมหภาคและระดับจุลภาคอย่างไรก็ตามปัญหาแรงงานนอกระบบมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และการขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบงานโดยตรง

นอกจากนี้ประเด็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญและได้รับกล่าวถึงเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพการทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่างเพียงพอและการขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน และแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงได้เอง

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ คือ ควรมีการศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมไปถึงแนวทางในการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ อันนำไปสู่การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพและสร้างเสริมระบบการประกันสุขภาพ ที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบและครอบครัว

¹² สุสัณหา อิ่มเข้ม, “ประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ” กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.

วรรณกรรม กาญจนสุวรรณ¹³ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ โดยมุ่งเน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการประกอบอาชีพแรงงานนอกระบบ ไม่มีอาชีพเสริมเป็นงานที่มีลักษณะการทำงานแบบรายวัน ซึ่งไม่มีนายจ้าง ระยะเวลาการทำงานต่อวันไม่แน่นอน รายได้ไม่เพียงพอต่อการออม ในกลุ่มแรงงานที่มีความสามารถในการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการในปัจจุบันส่วนมากเป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการกองทุนกู้เงิน ซึ่งมีความต้องการให้กระทรวงแรงงานสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการกองทุนกู้เงิน ซึ่งมีความต้องการให้กระทรวงแรงงานสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และมีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบการจัดสวัสดิการต่อเดือน 100-200 บาท

จากการศึกษาพบอีกว่า ในด้านรูปแบบสวัสดิการ จำแนกตามความจำเป็น การได้รับและระดับความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานนอกระบบนั้น พบว่า ส่วนมากเห็นว่าระบบสวัสดิการที่มีความจำเป็นมากที่สุด คือ สวัสดิการการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยบุคคล ครอบครัวและเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย

เมื่อพิจารณาความต้องการสวัสดิการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน พบว่า แรงงานนอกระบบมีความต้องการสวัสดิการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน 5 อันดับแรก ได้แก่ การรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยบุคคล/ครอบครัว และเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วยคิดเป็นร้อยละ 93.66 การให้บริการเงินกู้ฉุกเฉินแก่แรงงานนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 92.49 การออมทรัพย์กรณีบ้านอายุแก่แรงงานนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 91.5 ผลประโยชน์ค่าตอบแทน การประกันรายได้ขั้นต่ำและผลประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ คิดเป็นร้อยละ 82.60 และการประกันอุบัติเหตุ การประกันภัยแก่แรงงานนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 81.23

¹³ วรรณกรรม กาญจนสุวรรณและคณะ. “สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานสวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ” กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2552.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายประกันสังคมในต่างประเทศ

ระบบประกันสังคมในต่างประเทศถือกำเนิดขึ้นในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1883-1889 ในประเทศเยอรมัน โดยรัฐบาลเยอรมันภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีบิสมาร์ค (Bismarck) ได้นำระบบประกันสังคมมาใช้เป็นครั้งแรก ความจริงก่อนหน้านี้เยอรมันมีระบบการสร้างความมั่นคงที่แตกต่างไปจากประเทศยุโรปอื่นๆ ที่นิยมลัทธิเศรษฐกิจเสรี ยึดแนวปัจเจกชนเป็นใหญ่ และถือว่าการป้องกันแก้ไขความเสี่ยงเป็นเรื่องของประชาชนแต่ละคนเอง แต่เยอรมันในช่วงปี ค.ศ. 1850 นั้น มีหลายรัฐที่ถูกจ้างถูกบังคับให้จ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนการเจ็บป่วย ฉะนั้นหลักการบังคับให้จ่ายเงินสมทบ ซึ่งเป็นหลักการของระบบประกันสังคมปัจจุบัน ได้มีใช้มาแล้วกว่า 140 ปี ในประเทศเยอรมนี

การจัดระบบประกันสังคมของเยอรมันนี้มีลักษณะเป็นขั้นเป็นตอนมิได้จัดทำพร้อมกันทีเดียวตั้งแต่แรก เช่น ค.ศ. 1883 ได้จัดการประกันการเจ็บป่วย ปี 1884 จัดทำประกันการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน ปี 1889 จัดทำประกันทุพพลภาพ และชราภาพ ทุกรูปแบบ กำหนดให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต้องจ่ายเงินสมทบ ความหลากหลายของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่น่าสนใจ การจ่ายเงินสมทบหรือดูแลผลประโยชน์ของเยอรมันในสมัยนั้น ได้ดึงนายจ้างและรัฐ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานถือเป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง เยอรมันได้ให้สมาคมอุตสาหกรรมของนายจ้างเข้ามารับผิดชอบ ส่วนการประกันเรื่องบำนาญนั้นก็ให้รัฐเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ อาจกล่าวได้ว่าประเทศเยอรมันได้เสนอรูปแบบการประกันสังคมเป็นประเทศแรก โดยปรับปรุงการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในแบบเก่า ๆ คือการจัดตั้งสมาคม มาเป็นรูปแบบการบังคับให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน และเปลี่ยนแปลงจากการที่ให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในการจ่ายทดแทนต่อการเจ็บป่วยและประสบอันตรายของลูกจ้างมาเป็นการจ่ายเงินสมทบ โดยสมาคมอุตสาหกรรมของนายจ้าง และแก้ปัญหาการขาดแคลนรายได้ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบระยะยาวในเรื่องบำนาญมาเป็นการให้รัฐเข้าไปดูแลช่วยเหลือ ซึ่งการใช้ระบบประกันสังคมในประเทศเยอรมันนับว่าประสบผลสำเร็จ สามารถสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้น สหราชอาณาจักร และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย จึงนำระบบประกันสังคมของเยอรมันมาปรับปรุงใช้กับประเทศของตน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศอื่นๆ ในยุโรปได้นำระบบประกันสังคมไปใช้อย่างแพร่หลาย ในทวีปอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่เริ่มใช้ระบบประกันสังคม ในสมัยของประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ เมื่อ ปี พ.ศ. 2478 ต่อมาจึงแพร่หลายสู่ประเทศอื่น ๆ ในทวีปอเมริกา เช่น แคนาดา เม็กซิโก บราซิล ส่วนทวีปออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้พัฒนาระบบประกันสังคมจนมีความก้าวหน้าทัดเทียมประเทศในยุโรปและอเมริกา สำหรับทวีปแอฟริกามีการใช้ระบบประกันสังคมในหลายประเทศ เช่น คองโก เป็นต้น

ในที่นี้จะขอกล่าวถึง ประสบการณ์ทางการประกันสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วและจัดได้ว่าเป็นต้นแบบ อย่างเยอรมันและสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีการให้ความคุ้มครองทางด้านประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบอยู่แล้ว และประเทศที่พยายามขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แยกเป็นประเทศพัฒนาแล้วในเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์และเกาหลี ประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชีย ได้แก่ ติมูตูลู, คอสตาริกาและตุรกี ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ได้แก่ มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์และไต้หวัน ประเทศเหล่านี้ล้วนมีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทยที่ USD 2,740 ในปี พ.ศ.2538 และมีความพยายามที่จะขยายโครงการประกันสังคมให้ครอบคลุมประชากรทั้งหมด

3.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)¹

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ไอ แอล โอ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2462 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จบลงโดยสะท้อนความเชื่อที่ว่าสันติภาพจะสามารถดำรงอยู่อย่างถาวร ก็ต่อเมื่อมีการยึดหลักความยุติธรรมในสังคม และ ILO เชื่อว่า “ความยากจนนั้นไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดในโลก จะส่งผลกระทบต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุก ๆ ที่”

เมื่อได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2489 ILO ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกขององค์การสหประชาชาติ และในปี พ.ศ. 2512 ILO ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ

¹ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : www.ilo.org/asia, 17 มิถุนายน 2554.

นโยบายในการดำเนินงานของ ILO มาจากการร่วมปรึกษาหารือวางนโยบายร่วมกันของผู้แทนจากภาครัฐ ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการทำงานในระบบ “ไตรภาคี” อันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของILO ที่แตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ ในองค์การสหประชาชาติ ILO เป็นองค์การในระดับสากลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานสากลต่าง ๆ ให้ได้รับการบังคับใช้อย่างถูกต้อง ตามหลักการในนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสมาชิกของILO ซึ่งปัจจุบัน(พ.ศ. 2552) ILO มีสมาชิกมากกว่า 180 ประเทศ และในจำนวนนี้มีมากกว่า 30 ประเทศ ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

ILO มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้ทำงานที่มีคุณค่า มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เป้าหมายหลักในการทำงานของILO คือ การส่งเสริมให้เกิดการปรึกษาหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน กล่าวโดยสรุปคือ การส่งเสริมให้เกิดการสร้างงาน การส่งเสริมให้เกิดการทำ “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) และความปรารถนาที่จะให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ประเทศสมาชิกของILO ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ได้แสดงความมุ่งมั่นและแสดงพันธสัญญาร่วมกันที่เรียกว่า “ทศวรรษแห่งการสร้างงานที่มีคุณค่าในเอเชีย พ.ศ. 2542-2558” ซึ่งพันธสัญญาดังกล่าวมุ่งที่จะส่งเสริมให้ทุกคนในภูมิภาคนี้ได้มีโอกาสทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีการจ้างงานที่มีคุณค่าถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2558 เพื่อบรรลุพันธสัญญาดังกล่าว ILO จึงได้กำหนดกรอบการทำงานสำหรับภูมิภาคนี้ใน 5 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) ความสามารถในการแข่งขัน การผลิต และการสร้างงาน
- 2) การบริหารตลาดแรงงาน
- 3) การจ้างงานเยาวชน
- 4) การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ
- 5) การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อลดความยากจน

กรอบการทำงานเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกสามารถที่จะจัดทำ “กรอบการส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่าแห่งชาติ” (Decent Work Country Programme) ในแต่ละประเทศสมาชิก ILO วางแผนการทำงานให้สอดคล้องและตอบสนองต่อกรอบการส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่าแห่งชาติในแต่ละประเทศสมาชิก

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก ILO ในปี พ.ศ. 2462 ซึ่งไทยนับเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศที่ร่วมก่อตั้ง ILO เปิดสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2509 โดยปัจจุบันสำนักงานนี้ดูแลการดำเนินงานของ ILO ในกว่า 30 ประเทศในภูมิภาค นอกจากนี้สำนักงานประจำ อนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของ ILO ตั้งอยู่ในไทยเช่นกัน และดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ใน 12 ประเทศในอนุภูมิภาคนี้รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO 15 ฉบับ (บังคับใช้ 14 ฉบับ) ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก 5 ฉบับ (จากอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ) ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดี่ยวและเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน

อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้

อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

อนุสัญญาอื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ การพักผ่อนรายสัปดาห์ ความเสมอภาคในการปฏิบัติ การบริการในการจ้างงาน นโยบายการจ้างงาน คนงานชนเผ่า (Indigenous) และข้อจำกัดเกี่ยวกับน้ำหนักที่ยกได้ในการทำงาน

การดำเนินงานของ ILO ในประเทศไทยนับแต่อดีตถึงปัจจุบันครอบคลุมเนื้อหาหลักดังต่อไปนี้

(1) การส่งเสริมความคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานทุกกลุ่มรวมถึงแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

- (2) การลดและขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ
- (3) การส่งเสริมการรับและปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากลและอนุสัญญาILO
- (4) การสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ
- (5) การส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ งานก่อสร้าง งานอิสระขนาดเล็กและขนาดกลาง และงานภาคเกษตร เป็นต้น
- (6) การพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานให้แก่นักเรียนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนแรงงานทั้งในและนอกระบบ
- (7) การส่งเสริมความเข้าใจและการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีเอดส์ และการบริหารจัดการเรื่องเอชไอวีเอดส์ในสถานประกอบการ
- (8) การส่งเสริมการจ้างงานผู้พิการ
- (9) การทำงานเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย
- (10) การป้องกันการค้าหญิงและเด็ก
- (11) การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพขององค์กรลูกจ้าง นายจ้างและองค์กรทางสังคมอื่น ๆ

หน่วยงานที่ทำงานร่วมกับILO ประกอบด้วย

รัฐบาล

กระทรวงแรงงาน (กระทรวงหลัก)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์และกระทรวงอื่น ๆ

องค์กรนายจ้าง องค์กรหลัก

สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย
 Employers' Confederation of Thailand (ECOT)
 องค์กรลูกจ้าง สังกัดกรหลัก
 สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
 State Enterprises Workers' Relations Confederation (SERC)
 สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย
 Labour Congress of Thailand (LCT)
 สภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย
 Thai Trade Union Congress (TTUC)
 สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานอุตสาหกรรมเอกชน
 National Congress of Private Industrial of Employees (NCPE)

3.2 ประเทศที่พัฒนาแล้วนอกทวีปเอเชีย

3.2.1 ประเทศเยอรมนี

ระบบประกันสังคมของประเทศเยอรมนีจะครอบคลุมเรื่องชราภาพ ทูพพลภาพและการตายชราภาพ ทูพพลภาพ และการตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างงาน และสงเคราะห์ครอบครัว ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) กรณีประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย อาจกล่าวได้ว่า กรณีนี้ใช้ครอบคลุมถึงผู้ทำงานเกือบทุกประเภทรวมถึงผู้ฝึกหัดงานและผู้ว่างงานมีระบบประกัน โดยสมัครใจ เช่น แม่บ้านที่ไม่มีงานทำ ชาวเยอรมันที่ทำงานในต่างประเทศและชาวต่างประเทศที่พำนักอาศัยในเยอรมันมีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนงานเหมือง ศิลปิน คนงานกิจการสาธารณะและเกษตรกร ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำนาญและเงินทูพพลภาพและรวมถึงเงินตกทอดแก่ผู้ที่ทอดแก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน (Survivor pension) และเงินเสริมกรณี เด็กกำพร้า การออกเงินสมทบ ลูกจ้างและนายจ้างออกเท่ากัน คือ 8.85% ของเงินเดือนและในกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้ ต่ำกว่าอัตราเพดานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ (610 มาร์ก) ลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบส่วน รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือประจำปีตามสัดส่วนของค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ การจ่ายผลประโยชน์จะเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาการสมทบกองทุนอายุเกษียณ เช่น สมทบเงินมาแล้ว 35 ปี สำหรับผู้มีอายุ 63 ปี

หรือสมทบเงินมาแล้ว 15 ปี สำหรับผู้มีอายุ 60 ปี การทุพพลภาพ สมทบเงินมาแล้ว 60 เดือน และมีรอบ 5 ปีหลัง ต้องสมทบแล้วไม่น้อยกว่า 36 เดือน โดยจะมีเงินประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดให้ 1.5 ของเงินเดือน คุณด้วยจำนวนปีที่ได้ทำประกัน เป็นต้น

(2) กรณีประกันการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรครอบคลุมผู้ทำงานในเกือบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือผู้ฝึกหัดงาน ผู้ว่างงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระรวมถึงผู้ที่มีรายได้เกินกว่ากำหนด (58,500 มาร์ค) ก็สามารถประกันโดยสมัครใจได้การคุ้มครองรวมไปถึงบุตรที่ยังอยู่ในความดูแลของผู้ประกันตนด้วยการจะได้ผลประโยชน์การเจ็บป่วยไม่กำหนดระยะเวลาสมทบเงินมาก่อนแต่กรณีการได้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดในการคลอดบุตรต้องมีการประกันตนมาแล้วอย่างน้อย 12 สัปดาห์ หรือถูกจ้างมาแล้วติดต่อกันจากเดือนที่ 10 ก่อนรับผลประโยชน์และต้องทำงานมาแล้ว 6 สัปดาห์ก่อนรับประโยชน์ เป็นต้น ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟู การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูรวมถึงเงินช่วยเหลือการคลอดบุตรด้วยการสมทบเงินกองทุนผู้ประกันตนและนายจ้างออกเงินสมทบ ในอัตราส่วนที่เท่ากัน คือ 4.0% - 23.2% ของอัตราเงินเดือนแต่ไม่ต้องสมทบ หากมีรายได้ไม่น้อยกว่า 610 มาร์ค โดยนายจ้างจะจ่ายเงินสมทบ ให้แทน (ปกติ 8.0% - 19.6%) ส่วนรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะสำหรับการคลอดบุตรและการลาเพื่อดูแลบุตรการรักษาพยาบาลแก่ผู้ว่างงาน ผู้ฝึกงาน คนงานเหมือง เกษตรกรที่เกษียณอายุและนักศึกษา การจ่ายผลประโยชน์ทางการเงินกรณีเจ็บป่วยจะได้ 100% ของเงินเดือนเดิมในช่วง 6 สัปดาห์แรก และ 80% ของเงินเดือนเดิม เมื่อเกิน 6 สัปดาห์ถึง 78 สัปดาห์ ในช่วง 3 ปี ส่วนกรณีคลอดบุตรได้เงินทดแทน 100% ของเงินเดือนเดิม 6 สัปดาห์ก่อนคลอดและ 8 สัปดาห์หลังคลอด นอกจากนี้มีการให้เงินช่วยเหลือการมีบุตร 150 มาร์คต่อครั้ง

(3) กรณีประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานครอบคลุมลูกจ้างผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ฝึกงาน นักศึกษา เด็ก ๆ ในโรงเรียนอนุบาล และผู้ช่วยในครอบครัวและมีระบบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะทั้งนี้โดยผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนแต่จะเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องรับภาระในการออกเงินสมทบเพื่อนำส่งกองทุนประมาณ 1.36% ของอัตราเงินเดือนของลูกจ้าง ส่วนรัฐก็จะให้เงิน ช่วยเหลือในบางโครงการ เช่น ในส่วนของกองทุนประกันอุบัติเหตุในงานเกษตรกรรม นักศึกษา และเด็ก ๆ ในโรงเรียนอนุบาล ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะออกมาในรูปของเงินสดไม่เกิน 120,000 มาร์คต่อปี และค่าใช้จ่ายในค่ารักษาพยาบาลต่าง ๆ ทั้งนี้ตามสภาพแห่งความร้ายแรงแห่งการบาดเจ็บโดยไม่กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาก่อนรับประโยชน์ กรณีทุพพลภาพชั่วคราวก็จะได้รับผลประโยชน์เช่นเดียวกับกรณีเจ็บป่วยนอกงาน หากพิการถาวรก็จะได้รับ

เงินทดแทน 66.66% ของรายได้ปีที่แล้วและมีผลประโยชน์ตกทอดแก่พ่อหม้าย แม่หม้าย เด็กกำพร้า และบิดามารดา ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน 20 – 40% ของรายได้ของผู้ประกันตน สำหรับค่าทำศพ จ่ายให้ 400 มาร์ก (ประมาณ 6,000 บาท)

(4) กรณีประกันว่างงานจะครอบคลุมถึงผู้ทำงานในเกือบทุกอาชีพทั้งภาคเกษตร การทำงานบ้าน และผู้ฝึกหัดงานเช่นกัน แต่ไม่รวมคนงานชั่วคราวและแรงงานในครอบครัว โดยจะมีการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงาน ที่ประกันตนมาครบตามเงื่อนไข เช่น ประกันตนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 360 วัน ในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา หรือ 180 วัน สำหรับคนงานตามฤดูกาลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานจ้างงานและพร้อมที่จะทำงานได้โดยนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนการออกเงินสมทบเข้ากองทุนในสัดส่วนที่เท่ากันคือ 2.15% ของเงินเดือน แต่หากมีระดับรายได้ต่ำกว่า 10% ของอัตราเงินเดือน ลูกจ้างก็ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่นายจ้างรับผิดชอบจ่ายแทนเป็น 4.3% ของเงินเดือน ส่วนรัฐจะให้เงินอุดหนุนตามกฎหมายส่งเสริมการจ้างและกรณีขาดทุนและค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำระดับรายได้ที่ต้องคำนวณในการสมทบไม่เกิน 78,00 มาร์ก ต่อปี ผลประโยชน์การว่างงานจะได้เงิน 68% หรือ 63% (หากเป็น โสด) ของรายได้เมื่อหักภาษีแล้ว

(5) กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัวจะครอบคลุมถึงครอบครัวของผู้มีถิ่นที่อยู่เยอรมันที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คน และมีโครงการพิเศษสำหรับคนงานต่างชาติในเยอรมันที่มีบุตรอยู่ในต่างประเทศ การสมทบเงินรัฐบาลจะรับภาระให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียว ลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องสมทบเงินโอนในการรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวจะให้แก่ผู้มีบุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือ 21 ปี หากว่างงานและอายุ 27 ปี กรณีเป็นนักศึกษา เป็นต้น แต่หากเป็นคนที่พหุผลภาก็จะไม่จำกัดอายุผลประโยชน์ทดแทนที่ให้แก่จะได้รับเงินสงเคราะห์ 65 มาร์กต่อบุตรคนแรก 70 – 130 มาร์ก สำหรับบุตรคนที่ 2 140 – 220 มาร์ก สำหรับบุตรคนที่ 3 และได้ 140 – 240 มาร์ก สำหรับการมีบุตรคนต่อไป โดยการ ให้เงินจะสูงขึ้นตามรายได้ของครอบครัวที่ต่ำกว่าเพดานที่กำหนด

การบริหารการประกันสังคมอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานและกิจการสังคม (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) โดยมีการจัดตั้งสถาบันการบริหารงานประกันสังคมขึ้นรองรับ เช่น กรณีชราภาพ พหุผลภภาพ และตาย (Federal Salaried Employees' Insurance) กรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตรและกรณีการเจ็บป่วยจากงาน (Federal Insurance Institute) และกรณีการว่างงานและการสงเคราะห์ครอบครัว (Federal Institute for Labour)

3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

²ระบบการประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาครอบคลุมในเรื่องชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างงาน และสงเคราะห์ครอบครัว

(1) กรณีประกันชราภาพทูพพลภาพและตาย ผู้ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ลูกจ้างและแรงงานนอกระบบ ไม่รวมลูกจ้างในภาคเกษตรและงานพื้บ้าน (ที่มีรายได้ต่ำกว่า 400 ดอลลาร์ต่อปี) และมีระบบสมัครใจสำหรับลูกจ้างของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นและมีระบบพิเศษสำหรับคนงานรถไฟ ลูกจ้างของมลรัฐต่างๆ และรัฐบาลกลาง โดยทั้งลูกจ้างและนายจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบเท่ากัน คือ 6.2% ของรายได้ ส่วนผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบจ่ายสมทบ 12.4% ของรายได้ (2 เท่าของผู้ประกันตนปกติ) มีการกำหนดวงเงินขึ้นสูงสำหรับการคำนวณเงินสมทบ คือ 53,400 ดอลลาร์ต่อปี ส่วนรัฐปกติจะไม่ออกเงินสมทบ ยกเว้นจะออกเงินสมทบแก่ผู้มีอายุ 72 ปี ก่อน พ.ศ.2511 และออกเงินสำหรับการทดสอบระดับความร่ำรวย ส่วนประโยชน์ทดแทนนั้นจะมีทั้งรูปของเงินบำนาญ ทูพพลภาพ เงินช่วยเหลือกรณีที่อยู่ได้อุปการะและเงินบำนาญตกทอด กรณีเงินบำนาญตกทอดจะให้สูงสุด 1,022 ดอลลาร์ต่อเดือน สำหรับผู้เกษียณอายุ 65 ปี แต่ถ้าเกษียณอายุช้าก็จะได้เงินเพิ่ม 4.5% ต่อปี กรณีมีที่อยู่ได้อุปการะ ซึ่งได้แก่ คู่สมรสและบุตร (ไม่เกิน 16 ปี แต่ขยายถึง 19 ปี ในกรณีที่ยังศึกษาอยู่ในโรงเรียน) ก็จะมีเงินช่วยเหลืออีกต่างหากอีก 50% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตนรวมแล้วทั้งหมดจะมีเงินผลประโยชน์แก่ครอบครัวไม่เกิน 150 – 180% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตน สำหรับกรณีทูพพลภาพจะให้เงินสูงสุด 1,214 ดอลลาร์ต่อเดือน เมื่อมี ผู้ที่อยู่ได้อุปการะ เช่น ภรรยาและบุตรก็มีเงินช่วยเหลืออีกต่างหาก ประมาณ 50% ของเงินบำนาญของผู้ประกัน ซึ่งรวมทั้งหมดแล้วครอบครัวจะได้เงินผลประโยชน์ทดแทนไม่เกิน 100 ถึง 150% ของเงินบำนาญของผู้ประกันตน ส่วนกรณีเงินบำนาญตกทอดก็จะให้ภรรยาหรือสามี เด็กกำพร้า และบิดา มารดาของผู้ประกันตนหากผู้ประกันตนสะสมเงินมาถึงอายุ 65 ปี ก็จะได้เงินบำนาญตกทอด 100% แต่จะลดลงหากเสียชีวิตก่อนเวลานี้ เพราะสะสมเงินไม่ถึงอายุ 65 ปี โดยจ่ายให้แก่คู่สมรสที่แต่งงานกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี แต่อย่างไรก็ตามอย่างน้อยคู่สมรสที่เป็นหม้ายและมีบุตรที่ต้องเลี้ยงดูอายุต่ำกว่า 1 ปี หรือเป็นผู้พิการก็จะได้เงิน 75% ของเงินบำนาญ กรณีเด็กกำพร้าที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือ 19 ปี กรณียังเข้าโรงเรียนก็จะได้เงิน 75% ของเงินบำนาญหากผู้ประกันตนมีพ่อแม่ต้องอุปการะ พ่อหรือแม่ผู้ที่ถูกอุปการะก็จะเงินบำนาญตกทอด 82.5% (เมื่อผู้ประกันตนอายุ 62 ปี) หรือ 150% สำหรับทั้งพ่อและแม่รวมกันแต่ทั้งนี้มี

² สำนักงานประกันสังคม. เอกสารประกอบการศึกษาดูงานการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานโครงการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ, 2548

กำหนดเงินที่ครอบครัวจะได้ในกรณีบ้านอายุตกทอดไว้ไม่เกิน 1,821 ดอลลาร์ต่อเดือน หากผู้ประกันตนเสียชีวิตเมื่ออายุ 65 ปี การจะได้เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมที่กล่าวมาข้างต้นทุกกรณีต้องผ่านการทดสอบระดับความรู้ด้วย

(2) กรณีประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตรมีการแยกการคุ้มครองดังนี้ คือ การบริการทางการแพทย์จะใช้กับผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปี โดยมีบริการเฉพาะการอยู่พักในโรงพยาบาลแต่หากต้องการบริการอื่นๆอีกต้องสมัครใจเข้าประกันเองส่วนผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดก็คุ้มครองคนงาน ในอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในเขตศาล 6 แห่ง รวมถึงคนงานภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ (ยกเว้น ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์) การประกันโดยสมัครใจอาจมีได้ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย กรณีการรับเหมาที่คุ้มครองด้วยและมีระบบพิเศษคนงานรถไฟ (กรณีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสด) และมีระบบมลรัฐ รัฐบาลกลางแก่ผู้ที่ยากจน (สำหรับการบริการทางการแพทย์) การจ่ายสมทบเงินเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างสมทบ 1.45% ของเงินเดือน สำหรับเป็นค่าอยู่พักในโรงพยาบาลหากเป็นผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดลูกจ้างจะจ่ายไม่เกิน 1.2% ของภาษีเงินได้บุคคลและนายจ้างสมทบแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐส่วนรัฐบาลจะรับผิดชอบค่าพักอยู่ในโรงพยาบาลแก่ผู้ที่มีได้ประกันตนบางอายุและเงินสมทบสำหรับการบริการทางการแพทย์ต่างๆ แก่ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบ เงื่อนไขการได้ผลประโยชน์กำหนดว่ากรณีผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดต้องมีค่าจ้างประกันขั้นต่ำในปีที่ผ่านมา 150 – 4,020 ดอลลาร์ มีระยะเวลาจ้างงานในปีที่ผ่านมา 4 – 20 สัปดาห์ กรณีผลประโยชน์ทางการแพทย์ก็ให้การพักอยู่ในโรงพยาบาลสำหรับผู้มีอายุตั้งแต่ 65 ปี หรือผู้พิการ หรืออย่างน้อย 2 ปีที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากโรคไตเรื้อรัง ส่วนการให้ผลประโยชน์ในกรณีเจ็บป่วยและการคลอดบุตรจะได้เงินทดแทน 75% ของรายได้ ในมลรัฐ โรดไอแลนด์ 66.66% ในมลรัฐฮาวาย 53% ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ แต่แตกต่างกันไปในมลรัฐต่างๆ นอกจากนี้ยังมีเงินเสริมกรณีมีบุตรในอุปการะ 5 ดอลลาร์ต่อเด็ก 1 คน แต่ไม่เกิน 4 คน (แต่มีใช้ในรัฐ โรดไอแลนด์ เท่านั้น)

การได้ประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสดจะให้ไม่เกิน 39 สัปดาห์ โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองขั้นสูง 104 ถึง 252 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์แตกต่างกันไปตามมลรัฐต่างๆ ส่วนการให้ผลประโยชน์ทางการแพทย์มีบริการต่างๆ ตามที่จะเลือกประกันกับผู้จัดบริการแต่การพักอยู่ในโรงพยาบาลจะให้ไม่เกิน 90 วัน แต่อาจขยายเกินกว่านี้ได้ ตามที่ได้สำรองไว้ในช่วงชีวิตอีก 60 วันที่จะเอามาใช้ได้ สำหรับการมีผู้อยู่ใต้อุปการะใช้กับผู้ประกันตนที่สูงอายุตั้งแต่ 65 ปี โดยผู้อยู่ใต้อุปการะจะได้พักรักษาในโรงพยาบาลและบริการทางการแพทย์อื่นๆ เช่นเดียวกับผู้ประกันตน

(3) กรณีประกันอุบัติเหตุและบาดเจ็บเนื่องจากงานครอบคลุมลูกจ้างในอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมและคนงานในกิจกรรมสาธารณะโดยส่วนใหญ่ไม่รวมลูกจ้างในภาคเกษตร (1 ใน 4 ของมลรัฐ) คนงานบ้าน (1 ใน 2 ของมลรัฐ) คนงานชั่วคราว (3 ใน 5 ของมลรัฐ) และในกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 3 – 5 คน (1 ใน 6 ของมลรัฐ) ปกติจะเป็นการประกันโดยบังคับ แต่ยกเว้น 3 รัฐ ที่เลือกให้มีได้ สำหรับเงินสมทบกองทุนเป็นภาระของนายจ้างเป็นหลัก ซึ่งในปี พ.ศ.2530 ได้จ่ายไปประมาณ 2% ของเงินเดือนลูกจ้างส่วนลูกจ้างไม่ต้องสมทบ (ยกเว้น ไม่กี่รัฐที่กำหนดให้สมทบ) และรัฐบาลไม่ต้องจ่ายสมทบ ยกเว้นที่เป็นลูกจ้างของรัฐบาลเอง ไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาก่อนได้รับประโยชน์ สำหรับประโยชน์ที่ได้ กรณีพิการชั่วคราวจะได้เงิน 66.66% ของรายได้ 1 ใน 5 ของมลรัฐให้เงินเสริมสำหรับผู้อยู่ใต้อุปการะด้วยผลประโยชน์เงินสดขั้นสูงสุดกำหนดไว้ 225 – 1,155 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ แตกต่างกันแต่ละรัฐสำหรับการพิการถาวรให้เงินทดแทน 66.66% ของรายได้มีกำหนดขั้นสูงสุดไว้ไม่เกิน 175 – 1,155 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ แตกต่างกันแต่ละมลรัฐ การทุพพลภาพบางส่วนก็มีเงินให้ตามสัดส่วนรายได้ที่สูงไป หรืออาจให้เต็มในเวลา 2 – 3 สัปดาห์ ถ้าเจ็บป่วยตามที่กำหนดไว้ สำหรับผลประโยชน์ทางการแพทย์มีให้นานเท่าที่จำเป็นมีเงินผลประโยชน์ตกทอด 35 – 70% ของรายได้ของผู้ประกันตนแก่ผู้เป็นหม้ายและหากมีเด็กในอุปการะก็จะได้เงิน 60 ถึง 80% ผลประโยชน์สูงสุดที่ได้ 145 ถึง 1,155 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ แตกต่างกันแต่ละมลรัฐ

(4) กรณีประกันการว่างงานครอบคลุมคนงานในอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม องค์การไม่แสวงหากำไรที่มีคนงานตั้งแต่ 4 คน คนงานของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น คนงานบ้าน และ 2 ใน 5 ของคนงานในฟาร์มมีระบบของรัฐบาลกลางสำหรับลูกจ้างของรัฐ แต่ไม่ครอบคลุมคนงานเกษตร องค์การทางศาสนา คนงานชั่วคราว แรงงานในครอบครัว ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวมีระบบพิเศษสำหรับมลรัฐต่างๆ แก่คนงานรถไฟ ลูกจ้างมลรัฐ และผู้ที่ออกจากงานราชการแล้วการสมทบเงินลูกจ้างไม่ต้องสมทบ ยกเว้นในมลรัฐอลาสกา นิวเจอร์ซีย์และเพนซิลวาเนีย นายจ้างต้องจ่ายเงิน 0.8% ของเงินเดือนที่ต้องจ่ายภาษีแก่มลรัฐ ส่วนรัฐบาลกลางจะได้รับเงินจากรัฐบาล มลรัฐ ในการบริหารงาน โครงการของรัฐ มีกำหนดระดับเงินเดือนขั้นสูงสุดที่คำนวณในการสมทบของนายจ้างว่าไม่เกิน 7,000 ดอลลาร์ต่อปี ใน 17 มลรัฐ แต่อีก 28 มลรัฐก็สูงกว่านี้ เงื่อนไขการรับประโยชน์มี 3 ใน 4 ของมลรัฐกำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำที่จะได้รับประโยชน์และมี 8 มลรัฐกำหนดให้มีการจ้างงานมาแล้วกับคนๆ นั้น 15 – 20 สัปดาห์ ทั้งนี้ต้องไปขึ้นทะเบียนและพร้อมที่จะทำงานได้กับหน่วยราชการ ผลประโยชน์การว่างงานที่ได้เป็นเงินสด 50% ของรายได้โดยขั้นต่ำ 5 – 68 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์และขั้นสูง 432 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ มีเงินเสริมกรณีผู้อยู่ใต้อุปการะ โดย 1 ใน 4 ของมลรัฐกำหนดให้เงินเสริม 1 ถึง 95 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ต่อบุตร 1 คน และบางครั้งรวมอยู่ใต้อุปการะคนอื่นๆ ด้วย โดยให้ไปถึง 26 สัปดาห์และบางแห่งที่ว่างงานสูงก็ยืดให้อีก 13 สัปดาห์

(5) กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว ผู้ได้รับการคุ้มครองให้ความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ ในรูปแบบของการให้เงินทดแทน และการสงเคราะห์ทางสังคม ไม่มีการกำหนดการออกเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้าง

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานการประกันสังคมมีหน่วยงานรับผิดชอบจัดแบ่งหลายหน่วยงาน เช่น การประกันสุขภาพ พิจารณาสุขภาพ และการตาย มีกรมสุขภาพและบริการมนุษย์ (Department of Health and Human Services) ซึ่งรับผิดชอบทั่วไป มีองค์การบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social Security Administration) ดูแลการบริหารตามโครงการต่าง ๆ ร่วมกับสำนักงานเลขานุการต่าง ๆ และมีกรมการคลัง (Treasury Department) รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีความมั่นคงทางสังคม ส่วนการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรในเรื่องการรักษาพยาบาลทางการแพทย์ กรมสุขภาพและบริการมนุษย์มีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบองค์การบริหารการเงินดูแลสุขภาพ (Health Care Financing Administration) องค์การบริหารสุขภาพสาธารณะ (Public Health Services) องค์การบริหารทางสังคม (Social Security Administration) หน่วยงานด้านสุขภาพของมลรัฐและสถานพยาบาลของภาคเอกชนและสาธารณะเข้าร่วมทำสัญญาการรักษาพยาบาลทางการแพทย์สำหรับการจ่ายเงินทดแทน กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตรก็เป็นหน่วยงานของมลรัฐทางด้านครึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมด นอกนั้นเป็นหน้าที่ของกรมแรงงานแห่งรัฐ (State Department of Labour) บริหารงานผ่านองค์การบริหารฝึกอบรมการจ้างงาน (Employment Training Administration) และองค์การบริหารการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance Service) และหน่วยงานความมั่นคงในการจ้างงานของแต่ละ มลรัฐต่าง ๆ

3.3 ประเทศพัฒนาแล้วในทวีปเอเชีย

3.3.1 ประเทศเกาหลีใต้

ระบบโครงการประกันสังคมในประเทศเกาหลีใต้จะครอบคลุมเรื่องสุขภาพ สุขภาพ และการบาดเจ็บจากการทำงาน

กรณีสุขภาพจะแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

Type I สำหรับข้าราชการพลเรือน

Type II สำหรับทหาร

Type III สำหรับอาจารย์ในโรงเรียนเอกชน

Type IV สำหรับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คน หรือมากกว่านั้น

สามประเภทแรกเป็นหลักประกันที่เจาะจงเฉพาะอาชีพ แต่โครงการสุดท้ายเป็นโครงการที่ครอบคลุมทั่วประเทศ เพราะตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 ได้เปิดให้ทุกคนที่อาศัยในประเทศเกาหลี ยกเว้นพวก Type I-III เข้าโครงการได้

การประกันสุขภาพจะถูกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

Type I สำหรับลูกจ้างในอุตสาหกรรม

Type II สำหรับข้าราชการพลเรือน และครูในโรงเรียนเอกชน

Type III สำหรับแรงงานนอกระบบในเขตเมือง และเขตชนบท (กลุ่มนี้รวมผู้รับบำนาญทั้งหมดและลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คนหรือต่ำกว่า)

การชดเชยคนงานที่บาดเจ็บจากการทำงานเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งในปัจจุบันมีการขยายครอบคลุมถึงทุกสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คนหรือมากกว่านั้น ประโยชน์ทดแทนประกอบด้วยการรักษาพยาบาล การจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 70 ของค่าจ้างระหว่างการรักษาพยาบาล การจ่ายเงินบำนาญหรือเงินก้อน (จำนวนที่จ่ายให้จะขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการเจ็บป่วยเรื้อรัง) และการจ่ายเงินค่าทำศพและเงินชดเชยให้กับทายาทในกรณีเสียชีวิต นับถึงช่วงประมาณกลางทศวรรษที่ 1990 คนงานมีหลักประกันการว่างงานน้อยมาก กล่าวคือ ในกรณีให้ออกต้องแจ้งคนงานล่วงหน้า 1 เดือน หรือให้ค่าจ้าง 30 วัน และคนงานจะมีสิทธิได้รับเงินทำขวัญอีก 1 เดือนของค่าจ้างต่อทุกๆ ปีของการทำงาน

สำหรับเงินบำนาญ ประโยชน์ทดแทนของ Type I-III เป็นแบบ “Defined Benefit” และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรายได้ในอดีต อย่างไรก็ตาม ใน Type IV ซึ่งเป็นโครงการระดับชาติ ประโยชน์ทดแทนก็เป็นแบบ “Defined Benefit” เช่นเดียวกัน แต่มีการโอนรายได้ระหว่างสมาชิกมากกว่า นั่นคือ บุคคลที่มีรายได้เท่ากับค่าเฉลี่ยจะได้ประโยชน์ทดแทนประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ และบุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยจะได้ประโยชน์ทดแทนสูงกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ และบุคคลที่มีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยจะได้ประโยชน์ทดแทนต่ำกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ โครงการระดับชาตินี้จะบังคับใช้กับทุกสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป แรงงานนอกระบบ ชาวนาและชาวประมงต้องเข้าร่วมโครงการ แต่บุคคลในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 5-10 คน สามารถเข้าร่วมโครงการได้โดยสมัครใจ

ประเด็นปัญหาของรัฐบาลคือ (1) การเก็บเบี้ยประกันจากแรงงานนอกระบบที่ยากในการติดตามและทำบัญชี (2) การช่วยเหลือคนยากจน และ (3) ความยากลำบากในการคืนทุนค่าบริการสำหรับระบบที่มีการขยายครอบคลุมที่กว้างขวางเช่นนั้น ปัญหาแรกยังคงไม่สามารถหาคำตอบได้โดยตรง แต่ปัญหาที่สองและสาม รัฐบาลแก้ไขด้วยการอุดหนุนโดยตรงจากงบประมาณ

การครอบคลุมด้านการแพทย์มีบทบาทที่สำคัญยิ่งในโครงการประกันสังคมของเกาหลีใต้แท้จริงแล้วถือว่าประชากรทั้งหมดอยู่ภายใต้การครอบคลุมทั้งสิ้น นั่นคือ ร้อยละ 4.3 ครอบคลุมด้วยสวัสดิการด้านการแพทย์ ร้อยละ 46.9 ครอบคลุมภายใต้โครงการสำหรับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม (ในที่นี้รวมถึงลูกจ้างของรัฐบาล และลูกจ้างที่อยู่ในโรงเรียนเอกชนด้วย) และร้อยละ 48.8 ครอบคลุมภายใต้โครงการสำหรับแรงงานนอกระบบ (และบุคคลที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 5 คน) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1995 ร้อยละ 48.8 ที่เป็นแรงงาน นอกระบบนั้นอยู่ในเขตชนบทร้อยละ 8.4 และอยู่ในเขตเมือง ร้อยละ 40.4 สวัสดิการด้านการแพทย์จะครอบคลุมคนยากจน (เช่น เด็กกำพร้า หรือเด็กที่มีพ่อแม่อายุ 60 ปีขึ้นไป คนพิการ/ทุพพลภาพ หญิงมีครรภ์ที่ถูกทอดทิ้ง) และบุคคลที่มีรายได้น้อย (มีรายได้ต่ำกว่า 43,000 วอนต่อเดือน และชานาที่ยากจน) สำหรับกลุ่มแรกเป็นการให้บริการทางการแพทย์โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายส่วนกลุ่มหลังจะครอบคลุมรายจ่ายของผู้ป่วยนอก ร้อยละ 100 และรายจ่ายผู้ป่วยในประมาณร้อยละ 60 ในเมืองใหญ่ และประมาณร้อยละ 80 ในเขตเมืองอื่นๆ การประกันสุขภาพเริ่มต้นจากโครงการสำหรับลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่ในปี ค.ศ. 1977 แต่ได้ค่อยๆ ขยายไปยังสถานประกอบการขนาดเล็ก และขยายโครงการไปสู่แรงงานนอกระบบในเขตชนบท ในปี ค.ศ. 1988 และเขตเมืองใน ปี ค.ศ. 1989 ประโยชน์ทดแทนจะให้แก่ผู้เอาประกันและผู้พึ่งพิง (รวมบุคคล 3 ชั่วคนในครอบครัวเดียวกัน) และมีประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การคลอดบุตรและค่าทำศพ กรณีเสียชีวิตโครงการประกันสุขภาพทุกโครงการต้องให้ผลประโยชน์ที่เป็นมาตรฐานตามที่กำหนดในกฎหมาย แต่ผลประโยชน์เสริมอาจแตกต่างกันได้ การได้ประโยชน์ด้านสุขภาพเป็นเรื่องของการประกันร่วมที่ประมาณร้อยละ 20 สำหรับผู้ป่วยในและประมาณร้อยละ 20 - 55 สำหรับผู้ป่วยนอกในคลินิก จนถึงโรงพยาบาลที่เป็นโรงเรียนแพทย์ ค่าเบี้ยประกันของการประกันสุขภาพถูกกำหนดโดยสมาชิกของแต่ละสมาคมประกันสุขภาพ แต่ต้องตกอยู่ในช่วงร้อยละ 2 - 8 ของค่าจ้างอัตราที่สมาชิกของสมาคมส่วนใหญ่กำหนดคือ ประมาณร้อยละ 3 ค่าเฉลี่ยของเบี้ยประกันทั้งประเทศ ในปีที่ผ่านมาจะมากกว่าร้อยละ 3 เล็กน้อย การจ่ายเบี้ยประกันจะแบ่งจ่ายเท่า ๆ กันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในโครงการประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม และสำหรับลูกจ้างรัฐบาล และลูกจ้างในโรงเรียนเอกชน (นั่นคือ โครงการ Type I และ Type II) ไม่มีการอุดหนุนจากรัฐบาลในโครงการเหล่านี้

โครงการประกันสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ (Type III) จะดำเนินการในลักษณะที่แตกต่างกัน แม้ผู้ที่ถูกครอบคลุมในโครงการนี้ จะได้ชื่อว่าเป็นแรงงานนอกระบบ แต่ในความเป็นจริงจะครอบคลุมทุกคนที่ไม่ถูกครอบคลุมโดยโครงการประกันอื่นๆ และโครงการสวัสดิการด้านการแพทย์ ประโยชน์ทดแทนที่จัดให้สำหรับแรงงานนอกระบบ จะเหมือนกับที่จัดให้ในโครงการประกันอื่นๆ ทั้งนี้เพราะประโยชน์พื้นฐานในทุกโครงการต้องเหมือนกันตามกฎหมายจะแตกต่างกันที่เงินทำประกัน และอีกส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาล ซึ่งไปช่วยค่าบริหารโครงการและช่วยกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้สามารถจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (รัฐอุดหนุนประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ของสมาชิกแรงงานนอกระบบในปีที่ผ่านมา) เบี้ยประกันถูกกำหนดตามความสามารถที่จะจ่าย (ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของรายได้และทรัพย์สิน) และประโยชน์ทดแทน (ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของครอบครัว) เนื่องจากการยากที่จะประมาณรายได้ของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในเขตชนบท จึงใช้สินทรัพย์และขนาดของครอบครัวเป็นตัวชี้วัดความสามารถในการจ่ายและความจำเป็นในการรับประโยชน์

สถานประกอบการและ/หรือบุคคลจะรวมตัวกันเป็นสมาคมประกันสุขภาพขึ้น แล้วบริหารจัดการโดยตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและจัดเก็บเบี้ยประกันและเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการซื้อบริการทางการแพทย์จากสถานให้บริการของเอกชนและของรัฐ ในช่วงสิ้นปี ค.ศ. 1995 มีจำนวน 145 สมาคม ที่ทำประกันสังคมให้ลูกจ้าง และครอบคลุม 161,444 สถานประกอบการ องค์กรที่จัดขึ้นสำหรับแรงงานนอกระบบก็มีลักษณะคล้ายกันและมีสมาคมประกันสุขภาพในเขตชนบท 92 สมาคม และในเขตเมือง 135 สมาคม ซึ่งครอบคลุม 7.2 ล้านครัวเรือน และ 22.5 ล้านคน ผู้ให้บริการสุขภาพจะได้รับเงินแบบ Fee - For - Service ตามอัตราพื้นฐาน ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม การเบิกแบบ Fee - For - Service เป็นแรงกดดันให้มีการใช้บริการเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงรายได้ที่เพิ่มขึ้นของผู้ให้บริการ เพื่อชดเชยแนวโน้มอัตราพื้นฐานจึงตั้งไว้ต่ำมาก เกิดแรงกดดันให้ฝ่ายผู้ให้บริการต้องจำกัดการรับผู้ป่วย เข้ารักษาพยาบาลที่คลินิกและโรงพยาบาล สมาคมประกันสังคมทั้งหมดเป็นสมาชิกในสหพันธ์แห่งชาติเพื่อการประกันสุขภาพ (National Federation of Medical Insurance) ซึ่งเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ทบทวนการใช้สิทธิที่ผิดปกติ การจ่ายเงินตามสิทธิและการกำหนดสถาบันที่ให้บริการด้านการแพทย์

ระบบการประกันสุขภาพในเกาหลี ถือว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง ทั้งนี้พิจารณาจากตัวอย่างความสำเร็จ เช่น สามารถครอบคลุมประชากรได้เกือบจะครบถ้วนภายในเวลา 12 ปี นับจากเริ่มโครงการ การให้ประโยชน์ทดแทนที่ค่อนข้างหลากหลายด้วยเบี้ยประกันที่ค่อนข้างต่ำ (เพียง

ประมาณร้อยละ 3) และการขยายการเข้าถึงบริการด้านการแพทย์อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะ เมื่อมีการขยายบริการของรัฐสู่ชนบท อย่างไรก็ตาม ระบบก็ยังมีปัญหาหลายประการ

ปัญหาแรก เป็นการยากที่จะจำกัดต้นทุนตราบไคที่ยังใช้ระบบ fee-for-service และพบว่า ต้นทุนของบริการด้านการแพทย์เพิ่มขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ (GDP) เนื่องจากมีการใช้บริการด้านการแพทย์เพิ่มขึ้นและต้นทุนต่อการพบแพทย์แต่ละครั้งก็เพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ต้นทุนประมาณร้อยละ 6 ของรายได้ประชาชาติของคนเกาหลีก็ยังคงต่ำกว่าในประเทศ OECD และยังมีโอกาสสูงมากที่จะเพิ่มต่อไปอีก

ปัญหาที่สอง มีจำนวนสมาคมประกันสุขภาพมากเกินไป ทำให้มีต้นทุนการบริหารสูง และในบางกรณีก็ประสบความล้มเหลวเนื่องจากจำนวนสมาชิกไม่มากพอสำหรับการกระจายความเสี่ยง

ปัญหาสุดท้าย การกำหนดเบี้ยประกันที่เหมาะสมหรือระดับการอุดหนุนที่พอเหมาะ โดยเฉพาะสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นงานที่ยาก การกำหนดอัตราที่ยุติธรรมแต่ประโยชน์ไม่ต้องมากจนเกินไป มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะไม่ทำให้ต้นทุนขยายต่อไป

3.3.2 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นตัวอย่างพิเศษของประเทศไทยที่ใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อสร้างหลักประกันหลาย ๆ เรื่อง อันได้แก่ เรื่องชราภาพ เรื่องสุขภาพและเพื่อลดปัญหาความยากจนด้วยความครอบคลุมนั้นรวมลูกจ้างทุกประเภทที่มีรายได้มากกว่า 50 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน แต่ทั้งนี้ยกเว้นข้าราชการหรือผู้ที่ถูกครอบคลุมโดยโครงการของเอกชนที่ได้รับอนุมัติแล้ว แรงงานนอกระบบก็สามารถเข้าร่วมโครงการได้ด้วยอัตราเงินสมทบที่สูงถึงร้อยละ 18 (ในปี ค.ศ. 1996) แรงงานที่ถูกครอบคลุมตกประมาณร้อยละ 65 เป็นอัตราที่ลดลงจากระดับสูงสุดที่ร้อยละ 84 ในปี ค.ศ. 1981 สำหรับผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่า S\$1,600 ต่อเดือน นายจ้างมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องให้หลักประกันการบาดเจ็บที่เกิดจากงานโดยผ่านทางบริษัทประกันของเอกชน ทั้งนี้ไม่รวมผู้รับใช้ตามบ้าน แรงงานไม่เป็นทางการและแรงงานนอกระบบ

กองทุนบำเหน็จกลาง (Central Provident Fund หรือ CPF) ได้รับเงินสมทบจากนายจ้าง (ในอัตราร้อยละ 20 ของส่วนที่เกินกว่า S\$50 ต่อเดือน) และลูกจ้าง (ร้อยละ 20 ของรายได้ส่วนที่สูงกว่า

฿ 200 ต่อเดือน) อัตราที่กล่าวมานี้ต่ำกว่าอัตราสูงที่สุดที่ร้อยละ 50 ในปี ค.ศ. 1984 และปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลของประเทศสิงคโปร์ไม่ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เงินสมทบรวมซึ่งตกประมาณร้อยละ 40 ของเงินได้ของลูกจ้างจะจัดสรรเข้า 3 บัญชีดังนี้ บัญชีปกติ (ร้อยละ 30) ซึ่งใช้เพื่อการเหล่านี้ได้ คือ การซื้อบ้าน การลงทุนที่ได้รับการอนุมัติแล้ว เพื่อลดวงเงินจํานองการประกันหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามที่ได้รับอนุมัติ บัญชีเฉพาะ (ร้อยละ 60) เพื่อหลักประกันชราภาพและเพื่อเหตุฉุกเฉินอื่นๆ บัญชี Medisave (ร้อยละ 4) ซึ่งใช้เป็นหลักประกันค่ารักษาพยาบาลได้ CPF เป็นระบบ Defined Contribution จะจ่ายเงินก้อนเท่ากับเงินสมทบสะสมจากสองฝ่ายพร้อมดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2.5 (หักด้วยเงินจํานองหนึ่งซึ่งจะกันไว้สำหรับค่ารักษาพยาบาลฉุกเฉิน) เงินก้อนดังกล่าวครอบคลุมทั้งเรื่องทุพพลภาพและการสงเคราะห์บุตรไว้ด้วย

ประเทศสิงคโปร์มีลักษณะพิเศษที่ใช้บัญชีการออมเพื่อค่ารักษาพยาบาล (Medisave) เพื่อประโยชน์หลายประการ เช่น เป็นวิธีการบังคับให้บุคคลต้องออมเพื่อ ค่าใช้จ่ายฉุกเฉินเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และเป็นวิธีที่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลไม่บานปลายอีกด้วย ในแต่ละคาบเวลา รายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลส่วนใหญ่จะเกิดกับคนกลุ่มน้อยของประเทศ (โดยปกติ คือ กลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มที่เกิดรายจ่ายก้อนใหญ่อย่างคาดไม่ถึง) ในสถานการณ์เช่นนี้ การกระจายความเสี่ยงด้วยกลไกการประกันเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อประกันการเข้าถึงบริการที่จำเป็นแต่มีราคาแพงมาก มีวิธีการกระจายความเสี่ยงสองแบบใหญ่ๆ คือ การกระจายความเสี่ยงภาคตัดขวางระหว่าง ครอบครัวหรือบุคคลจํานองมาก ณ เวลาเดียวกันหรือการกระจายความเสี่ยงข้ามเวลาตลอดช่วงชีวิตของบุคคลคนหนึ่ง การกระจายความเสี่ยงตามภาคตัดขวางด้วยเงินสมทบหรือด้วยเงินภาษีก็ตามเป็นวิธีที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่ก็มีโอกาสเกิดปัญหา Moral Hazard ได้สูง การประกันสามารถดึงทรัพยากรเพื่อนำไปเป็นต้นทุนของสังคมเพื่อการรักษาพยาบาลได้ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ในมุมมองของผู้เอาประกันการใช้บริการมีต้นทุนต่ำ (เนื่องจากไม่มีหรือมีการจ่ายร่วมน้อยเกินไป) ทำให้มีการใช้บริการมากเกินไป ก่อให้เกิดคิว การปันส่วนและการเข้าไม่ถึงบริการบางประเภทในบางเวลา การบังคับให้บุคคลต้องออมเพื่อค่าใช้จ่ายเหล่านี้เอง จะทำให้มีความตระหนักในต้นทุนของการใช้บริการมากขึ้น แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงินได้เหมือนกัน เพราะการออมจนสามารถครอบคลุมประโยชน์ทุกด้านได้ ต้องใช้เวลา และในบางกรณีก็เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะคาดหวังให้คนออมอย่างเพียงพอสำหรับการเจ็บป่วยที่ต้องใช้เงินอย่างมาก ดังนั้น ทางออกคือ การใช้บัญชีการออมเพื่อ ค่ารักษาพยาบาลสำหรับการประกัน รายจ่ายที่คาดไม่ถึง โดยมีจํานองเงินที่ต้องจ่ายเองก่อนค่อนข้างสูง

ประเทศสิงคโปร์มีเครื่องมือทางการเงินที่ไม่ใช่งบประมาณของแผ่นดินเพื่อครอบคลุมรายจ่ายของสถานให้บริการของรัฐ 3 ระบบดังนี้ Medisave (เริ่มในปี ค.ศ.1984) และ Medishield (เริ่มในปี ค.ศ.1990 และเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1994) สำหรับ รายจ่ายของการเจ็บป่วยที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก (Catastrophic Illness) Medifund (เริ่มปี ค.ศ.1990) เป็นกองทุนเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับคนยากจนผู้ที่เป็นสมาชิก CPF (ได้แก่ลูกจ้างเกือบทั้งหมดและตั้งแต่ปี ค.ศ.1992 รวมแรงงานนอกระบบด้วย) ต้องมีบัญชี Medisave การถอนเงินจาก Medisave ต้องผ่านการกลั่นกรองก่อน และใช้ได้สำหรับการนอนพักรักษาตัวใน โรงพยาบาลเท่านั้น จะใช้สำหรับการเจ็บป่วยที่ไม่ต้องนอนพักรักษาในโรงพยาบาลไม่ได้ (ยกเว้นการรักษาบางประเภทที่มีราคาแพง) นอกจากนี้ ยังถูกจำกัดด้วยเพดานค่าใช้จ่ายสูงสุดต่อวันนอนที่โรงพยาบาล ค่ารักษาและค่าผ่าตัด ซึ่งหมายความว่า แต่ละคนต้องจ่ายเงินเพิ่มจำนวนหนึ่ง นอกเหนือจากที่เบิกได้จาก Medisave สมาชิกของ Medisave สามารถซื้อประกันสุขภาพเพิ่มเติมโดยสมัครใจที่เรียกว่า Medishield โดยค่าเบี้ยประกันสามารถจ่ายจาก Medisave ได้ มีผู้ที่ไม่ซื้อประกันชั้นนี้น้อยมาก การเรียกร้องประโยชน์ทดแทนจาก Medishield นั้นกระทำได้สำหรับเหตุการณ์ที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงและต้องจ่ายเองก่อนในอัตราที่ค่อนข้างสูง มีการประกันรวมและยังมีจำกัดอัตราสูงสุดของการใช้ต่อปีและต่อชั่วชีวิตของคนหนึ่งอีกด้วย ทั้งหมดนี้เป็นการบังคับให้ต้องใช้เงินจาก Medisave ซึ่งเป็นเงินส่วนบุคคลก่อน ทำให้ทุกคนตระหนักในต้นทุนของการใช้บริการอย่างมากและทำให้ผู้ให้บริการด้านการแพทย์ต้องพลอยประหยัดไปด้วย เครื่องมือสุดท้ายคือ Medifund นั้นจะจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้ที่มีรายจ่ายด้านสุขภาพสูงเกินกว่าที่จะถอนจาก Medisave และ Medishield และมีรายได้อยู่ในกลุ่มหนึ่งในสามต่ำที่สุดของประชากรทั้งหมด Medifund เป็นแหล่งเงินอุดหนุนเพียงแหล่งเดียวที่ให้แก่ผู้ใช้บริการ ในขณะที่การอุดหนุนจากงบประมาณอื่น ๆ นั้นเป็นการให้แก่ผู้ให้บริการ โดยตรง

3.3.3 สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ระบบประกันสังคมของไต้หวัน มีโครงการซึ่งครอบคลุมเรื่องชราภาพ ทูพพลภาพและการตาย โครงการประกันการเจ็บป่วยและการคลอดบุตร และโครงการประกันการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบในทุกโครงการ ในขณะที่ลูกจ้างจ่ายสำหรับสองโครงการ และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบสำหรับเรื่องชราภาพ การเจ็บป่วยและคลอดบุตร แต่ในอัตราที่ต่ำกว่าของนายจ้างและลูกจ้างมาก สำหรับโครงการชราภาพ อัตราการจ่ายเงินสมทบของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล คือ ร้อยละ 4.55, 1.30 และ 0.65 ตามลำดับ สำหรับการประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร อัตราการสมทบคือ 2.55, 1.275 และ 0.425 ซึ่งรวมกันแล้วเท่ากับร้อยละ 4.25 ในขณะที่อัตราการสมทบ

ของภาครัฐตักเพียงประมาณร้อยละ 10 ของเงินสมทบทั้งหมด แต่สัดส่วนของเงินสมทบภาครัฐจะสูงกว่ามากสำหรับกลุ่มเฉพาะต่างๆ ได้แก่ กลุ่มแรงงานนอกระบบ (ร้อยละ 40) ชาวนาและชาวประมง (ร้อยละ 70) และกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (ร้อยละ 100) สำหรับผู้พึ่งพิงแต่ละคนนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มอีกร้อยละ 2.4225 และ ลูกจ้างอีกร้อยละ 1.275

ได้หวั่นเริ่มดำเนินโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) ในเดือนมีนาคม ค.ศ.1995 ซึ่งทำให้การครอบคลุมประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 96 ซึ่งเพิ่มจากเดิมที่มีการครอบคลุมเพียงร้อยละ 58 ลักษณะพื้นฐานของโครงการคือ (ก) พลเมืองทุกคนต้องเป็นสมาชิกเพื่อป้องกันปัญหา Adverse Selection (ข) ประโยชน์ทดแทนของโครงการกว้างขวางมากทั้งค่ารักษาพยาบาลแผนโบราณด้วย (ค) โครงการบริหารโดยหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวคือ สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (The Bureau of National Health Insurance) ซึ่งเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดด้วยวิธี Fee For Service และ (ง) มีการจ่ายร่วมเพื่อลดปัญหา Moral Hazard

ได้หวั่นสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการครอบคลุมได้ค่อนข้างดีด้วยโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติในปี ค.ศ.1995 ใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งของรัฐและเอกชนรวมกันตกประมาณร้อยละ 5.2 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งยังต่ำกว่าระดับร้อยละ 8 ของประเทศ OECD แต่คาดว่าค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพจะยังคงเพิ่มขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติต่อไป ทั้งนี้เพราะรายจ่ายโดยรัฐสูงถึงประมาณสองในสามของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งนับว่าสูงมากสำหรับประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหานี้และพยายามลดอัตราการเพิ่มของรายจ่ายด้านสุขภาพให้สูงกว่าการเพิ่มของรายได้ประชาชาติไม่เกินร้อยละ 1 ซึ่งช้ากว่าอัตราเพิ่มในอดีต หัวใจของความพยายามในเรื่องนี้คือ ความพยายามเพิ่มระดับการคินทุนและเปลี่ยนวิธีการจ่ายเงินจากแบบ fee for service เป็นแบบอื่น ๆ การจ่ายร่วมที่ระดับร้อยละ 8-9 สำหรับผู้ป่วยนอกและร้อยละ 7-8 สำหรับผู้ป่วยในดูเหมือนจะไม่เพียงพอที่จะลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง และรัฐบาลกำลังคิดที่จะเพิ่มอัตราการจ่ายร่วมเป็นร้อยละ 10-15 เพื่อต่อสู้กับการเพิ่มของต้นทุนอย่างไม่มีขีดจำกัดในระบบ fee for service ที่มีส่วนจูงใจให้ผู้ให้บริการพยายามขยายบริการด้วย รัฐบาลกำลังพิจารณาเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบ Global Budget ซึ่งการเพิ่มในแต่ละปีจะถูกจำกัดด้วยความครอบคลุม เงินเพื่อและเทคโนโลยีทางการแพทย์ควบคู่กับการจ่ายเงินแบบ Capitation ซึ่งจะผลักระบบบางส่วนของการจำกัดการใช้ไปยังผู้ให้บริการ

3.4 ประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชีย

3.4.1 ประเทศฟิลิปปินส์

ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศฟิลิปปินส์จะครอบคลุมเรื่องชราภาพ (ทุพพลภาพ และการตาย) สุขภาพและการชดเชยเมื่อบาดเจ็บจากงาน Social Security System (SSS) ให้การครอบคลุมลูกจ้างภาคเอกชน ในขณะที่ระบบ Government Security Insurance System (GSIS) ให้การครอบคลุมลูกจ้างของรัฐบาล

ปัจจุบัน SSS ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในโครงการประกันสังคม 3 โครงการ ได้แก่ โครงการประกันสังคม ซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย Social Security Law, 1957 ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และขยายการประกันตนโดยสมัครใจไปยังลูกจ้างต่างประเทศที่มีการจ้างงานในประเทศ รวมทั้งชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศ โครงการประกันสุขภาพ ซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย Medicare, 1972 ให้ความคุ้มครองสมาชิกของ SSS รวมไปถึงผู้ที่อยู่ในความอุปการะของสมาชิก ซึ่งได้แก่ คู่สมรส บุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และบิดามารดา และโครงการการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย Employees Compensation, 1975

SSS มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

- (1) เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ประกันตนและครอบครัว เมื่อเกิดสภาวะการฉ้อโกงของการขาดรายได้ เป็นหลักประกันกรณีฉุกเฉิน
- (2) จัดสรรการประกันสังคม ให้มีความเสมอภาค ในการให้ประโยชน์แก่ประชาชน และส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ดังนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ จึงสร้างระบบประกันสังคมขึ้นให้ครอบคลุมประชาชน กลุ่มผู้ใช้แรงงานประชาชนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยแบ่งออกเป็น 3 โครงการ คือ

1) โครงการประกันสังคม (The Social Security Program) ดำเนินการตามกฎหมาย Social Security Law, ปี 1957 ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และขยายการประกันตนโดยสมัครใจ ไปยังลูกจ้างต่างประเทศที่มีการจ้างงานในประเทศ และลูกจ้างฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศ

การขยายความคุ้มครองได้ดำเนินการเป็นระยะ ๆ ดังนี้

- ปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) ขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบ
- ปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมและลูกจ้างชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ
- ปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ขยายความคุ้มครองไปยังคนรับใช้ภายในบ้านที่มีรายได้ อย่างต่ำ 1,000 เปโซ/เดือน
- ปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ได้ขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างที่ไม่มีการจ้างงานเป็นรูปแบบ (ไม่มีสัญญาจ้าง) และมีรายได้ อย่างต่ำ 1,000 เปโซ/เดือน เช่น ลูกจ้างตามร้านแผงลอย คนเฝ้ารถ ฯลฯ
- ปี พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1997) รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้ออกกฎหมายเพื่อจัดระบบประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนมากขึ้น และได้เปิดโอกาสให้ ผู้ประกันตนโดยสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกด้วย

ลักษณะของการประกันมี 2 รูปแบบ คือ

- (1) การประกันโดยบังคับ (Compulsory) ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครอง ได้แก่
 - (1.1) ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ในสถานประกอบการและมีอายุไม่เกิน 60 ปี
 - (1.2) ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้ต่อปีตั้งแต่ 1,800 เปโซขึ้นไปและมีอายุไม่เกิน 60 ปี
 - (1.3) คนทำงานบ้านที่มีรายได้ต่อเดือน ตั้งแต่ 1,000 เปโซขึ้นไป
- (2) การประกันโดยสมัครใจ (Voluntary) ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครอง ได้แก่

- (2.1) ลูกจ้างที่ออกจากงาน และมีความประสงค์ที่จะประกันตนเองต่อ
- (2.2) ลูกจ้างที่ทำงานในต่างประเทศ
- (2.3) ลูกจ้างต่างชาติที่ทำงานในประเทศฟิลิปปินส์
- (2.4) คู่สมรสของลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงานนอกบ้าน

2) โครงการประกันสุขภาพ (The Medicare Program) ดำเนินการตามกฎหมาย Medicare ปี ค.ศ. 1972 โครงการนี้จะคุ้มครองสมาชิกของ SSS รวมไปถึงผู้ที่อยู่ในอุปการะของสมาชิก ได้แก่ คู่สมรส บุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และบิดามารดา

3) โครงการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ดำเนินการตามกฎหมาย Employees Compensation ปี ค.ศ. 1975

ภายใต้กฎหมายประกันสังคมของฟิลิปปินส์ ลูกจ้างในภาคเอกชนทุกคน จะต้องเป็นสมาชิกของ SSS โดยก่อนที่จะสมัครเข้าทำงาน ต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ SSS เสียก่อน ไม่ว่าจะ เป็นงานชั่วคราวหรืองานถาวรก็ตาม ในการสมัครงานจะต้องมีบัตรประกันสังคม ซึ่ง SSS ออกให้ ไปแสดงต่อนายจ้าง ยกเว้นลูกจ้างที่อายุเกิน 60 ปีขึ้นไป การสมัครเป็นสมาชิก SSS ทำได้ง่ายมาก สามารถ รับบัตรประกันสังคมในทันทีที่ได้สมัครเป็นสมาชิกด้วยตนเอง และเมื่อสมัครแล้ว จะถือได้ว่าสมัคร อยู่ใน 2 โครงการทันที คือ โครงการประกันสุขภาพ และโครงการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน สำหรับผู้ประกันตนที่ประกอบอาชีพอิสระและโดยสมัครใจ จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่สมัครใจเป็นสมาชิกด้วยตนเอง และกลุ่มที่เป็นผู้ประกันตนโดยบังคับซึ่งยินดีส่งเงินสมทบต่อแม้ว่าจะออกจากงานแล้ว (เทียบได้กับผู้ประกันตนในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ของไทย) ทั้งนี้อายุจะต้องไม่เกิน 60 ปี ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมง ก็สามารถสมัครเข้าโครงการได้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) การส่งเงินสมทบก็คิดเป็นรายปี และการคุ้มครองผู้ประกันตน ก็นับเป็นรายปีปฏิทินเช่นกัน เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม ของทุกปี

การจัดเก็บเงินสมทบ

(1) ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ จำนวนเงินค่าจ้างที่นำมาคำนวณเงินสมทบ คือ รายได้เดือนสุดท้าย แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่า 1,000 เปโซ/เดือน ยกเว้นประชาชนชาวฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศ รายได้ที่นำมาคำนวณเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 3,000 เปโซ/เดือน

(2) กลุ่มสมรสที่ไม่ได้ทำงานจะจ่ายเงินสมทบร้อยละ 50 ของสามี โดยสามีจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 1,000 เปโซ/เดือน

อัตราเงินสมทบที่ SSS จัดเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างในอัตราร้อยละของรายได้ต่อเดือนดังนี้

ตารางที่ 3.1 อัตราเงินสมทบที่ SSS จัดเก็บ

ประเภทโครงการ	อัตราเงินสมทบ (%)			เพดานรายได้
	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม	
1. ประกันสังคม (SS)	5.04%	36%	8.40%	10,000 เปโซ (เริ่มปี 1998)
2. ประกันสุขภาพ	1.25%	1.25%	2.50%	3,000 เปโซ
3. ประกันการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	1%	-	1%	1,000 เปโซ

การจ่ายประโยชน์ทดแทน โครงการประกันสังคม ประโยชน์ทดแทนในโครงการประกันสังคม ประกอบด้วย

- (1) ประโยชน์ทดแทนระยะยาว ได้แก่
 - ประโยชน์ทดแทนกรณีสุขภาพ
 - ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
 - ประโยชน์ทดแทนตาย
- (2) ประโยชน์ทดแทนระยะสั้น ได้แก่
 - ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือการประสบอันตรายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน
 - ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

โครงการประกันสุขภาพ โครงการนี้จะคุ้มครองสมาชิกของ SSS รวมไปถึงผู้ที่อยู่ในอุปการะของสมาชิก ได้แก่ คู่สมรส บุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และบิดามารดา โครงการประกันการ

ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง โครงการนี้จะคุ้มครองลูกจ้างทุกคนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง นอกเหนือจากการที่สมาชิกของ SSS จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามโครงการประกันทั้ง 3 โครงการแล้วสำนักงาน SSS ยังได้ดำเนินโครงการให้เงินกู้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิกของ SSS เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกู้เพื่อที่อยู่อาศัย การกู้เพื่อการศึกษา การกู้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการทำงาน การกู้เพื่อการลงทุนในตลาดหุ้น ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก

ในหลักการระบบประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ มีการครอบคลุมประชากร อย่างกว้างขวาง ยกเว้น กลุ่มที่มีรายได้ต่ำมากหรือมีรายได้ไม่แน่นอน แต่ในภาคปฏิบัติ การครอบคลุมยังไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะ ไม่มีการบังคับให้เป็นสมาชิกตามกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายของสมาชิกก็มีน้อย แม้มีกฎหมายบังคับการเป็นสมาชิก แต่เป็นประเพณีปฏิบัติของ SSS ที่จะไม่ให้ความสำคัญกับการบังคับให้เป็นสมาชิกหรือการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่จะเน้นที่การให้การศึกษาและการประชาสัมพันธ์ให้เห็นประโยชน์ของการเป็นสมาชิกมากกว่า โดยเฉพาะประโยชน์การมีสิทธิกู้เงิน เป็นต้น ผู้ตรวจของ SSS แต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบประมาณ 2,000 สถานประกอบการ ดังนั้น จึงมักเน้นที่สถานประกอบการขนาดใหญ่ และละเลยสถานประกอบการขนาดเล็ก ภาคเศรษฐกิจไม่เป็นการและแรงงานนอกระบบ

การครอบคลุมแรงงานนอกระบบนั้นค่อนข้างต่ำ เหตุผลสำคัญคือ ความไม่รู้และความไม่รับผิดชอบต่อกฎหมาย รายได้ที่ต่ำและไม่แน่นอน และความไม่สะดวกที่เกิดจากระยะทางและระบบราชการ จากการศึกษาพบว่าอัตราส่วนของสมาชิกที่ปฏิบัติตามกฎหมายต่ำมาก กล่าวคือ มีสมาชิกจำนวนมากไม่ได้จ่ายเงินสมทบเลยหรือจ่ายน้อยกว่าระดับที่ต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งควรจะมีการบังคับตามกฎหมายมากขึ้น โดยมีบทลงโทษและให้ประโยชน์ทดแทนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการจ่ายเงินสมทบตามกฎหมาย มิฉะนั้นแล้ว ระบบจะค่อย ๆ เล็กลงจนคล้ายกับระบบการประกันแบบสมัครใจ โดยสมาชิกแต่ละคนจะจ่ายเงินสมทบน้อยที่สุดเพียงเพื่อรักษาสภาพของการเป็นสมาชิกไว้เท่านั้น

3.4.2 ประเทศมาเลเซีย

การศึกษาาระบบประกันสังคมในประเทศมาเลเซียไม่ได้ช่วยให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในการขยายครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบ หรือกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ยากแก่การครอบคลุม

มากนัก ทั้งนี้เพราะโครงการของประเทศค่อนข้างจำกัดซึ่งอาจสะท้อนปรัชญาของประเทศนี้ที่ไม่ได้ต้องการขยายครอบคลุมให้กว้างขวางมากนัก โครงการประกันสังคมในประเทศมาเลเซียสำหรับลูกจ้างภาคเอกชนประกอบด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และครอบคลุมกรณีทุพพลภาพ มีโครงการเฉพาะที่ใช้ครอบคลุมข้าราชการ ทหาร และอาจารย์ นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้ลูกจ้างตามกฎหมายในกรณีที่เจ็บป่วยและจ่ายเงินให้ในกรณีคลอดบุตรและอนุญาตให้ลาหยุดได้ในกรณี คลอดบุตร อย่างไรก็ตามไม่มีการเก็บเบี้ยประกันทั้งจากนายจ้างและลูกจ้างเพื่อใช้ในค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ไม่มีเงินจากการประกันสุขภาพที่มาช่วยแบ่งภาระด้านการเงินในเรื่องการรักษาพยาบาล ซึ่งมีให้ในสถานบริการของรัฐบาล ในศูนย์สุขภาพในชนบทและในโรงพยาบาล สถานบริการเหล่านี้จะเก็บเงินตามปกติกับผู้ที่มีความสามารถจ่าย ยังไม่มีโครงการของรัฐบาลที่ให้หลักประกันการว่างงานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้าง (EPF) คือ กองทุนประกันสังคมหลักของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นโครงการแบบ Defined Contribution โดยเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่าย คือ ลูกจ้างและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้าง (EPF) คือ กองทุนประกันสังคมหลักของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นโครงการแบบ Defined Contribution โดยเก็บเงินสมทบจาก 2 ฝ่าย คือ ลูกจ้างและนายจ้าง³

ตารางที่ 3.2 อัตราเงินสมทบประเทศมาเลเซีย

ปี (พ.ศ.)	อัตราเงินสมทบ (%)			
	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม	
2495	มิถุนายน 2518	5%	5%	10%
กรกฎาคม 2518	- พฤศจิกายน 2523	6%	7%	13%
ธันวาคม 2523	- ธันวาคม 2535	9%	11%	20%
มกราคม 2536	- ธันวาคม 2538	10%	12%	22%
มกราคม 2539	- ปัจจุบัน	11%	12%	23%

กองทุนสะสมเงินสมทบและดอกผลในบัญชีของแต่ละบุคคล ลูกจ้างสามารถเบิกเงินจากบัญชีดังกล่าว เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงได้ ผู้ที่สมทบเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้าง (EPF) มีประมาณร้อยละ 45 ของแรงงานในประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นอัตราครอบคลุมที่ต่ำ

³ สำนักงานประกันสังคม รายงานการศึกษาดูงานการประกันสังคม ณ ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศมาเลเซีย กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม, 2543

อันเป็นผลของความล้มเหลวของโครงการอื่นๆ ผู้ประกอบอาชีพอิสระจะจ่ายเงินสมทบเข้า EPF โดยสมัครใจก็ได้ แต่ยังมีความพยายามน้อยมากที่จะขยายการครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบ และหลักฐานก็ชี้ว่ามีแรงงานนอกระบบ เข้าร่วมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

เงินสมทบของสมาชิกจะถูกเก็บใน 3 บัญชี ดังนี้

บัญชี 1 เงินสมทบ 60% จัดเก็บไว้เพื่อจ่ายกรณีวางแผนเตรียมการชราภาพ บัญชีนี้จะไม่สามารถถอนได้จนกว่าจะมีอายุครบ 55 ปี

บัญชี 2 เงินสมทบ 30% จัดเก็บไว้เพื่อให้การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การจัดซื้อ การสร้างบ้าน และด้านการศึกษาของบุตร แต่ถ้าอายุ 50 ปี สามารถถอนเงินจากบัญชีนี้ได้เพื่อใช้ในการวางแผนเตรียมการชราภาพ

บัญชี 3 เงินสมทบ 10% จัดเก็บไว้เพื่อเป็นกองทุนสำหรับค่ารักษาพยาบาลนอกเหนือจากที่อยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้าง สำหรับความเจ็บป่วยรุนแรงโดยต้องได้รับการอนุมัติจากผู้จัดการกองทุนก่อน ทั้งนี้จะรวมค่ารักษาพยาบาลของบุตรและคู่สมรส การถอนเงินทั้งหมดจะทำได้เมื่ออายุครบ 55 ปี ตายหรือทุพพลภาพทั้งร่างกายหรือจิตใจ หรือออกจากประเทศมาเลเซียอย่างถาวร

มีโครงการประกันกรณีทุพพลภาพ 2 โครงการ โครงการแรก สำหรับความพิการที่เกิดจากการทำงาน โครงการที่สองสำหรับความพิการที่เกิดจากสาเหตุอื่น ในโครงการแรกนายจ้างเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกันทั้งหมดที่ประมาณร้อยละ 1.25 ประโยชน์ทดแทนที่ได้ซึ่งเกิดสิทธิทันที อยู่ในรูปของบริการทางการแพทย์และการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลตามความจำเป็น การพิการแบบชั่วคราวจะได้เงินชดเชยประมาณร้อยละ 80 ของค่าจ้าง (ขั้นต่ำประมาณ M\$8 ต่อวัน) การพิการแบบถาวร จะได้เงินชดเชยประมาณร้อยละ 90 ของค่าจ้าง (ขั้นต่ำประมาณ M\$8 ต่อวัน) คนงานทั้งหมดที่ได้รับเงินน้อยกว่า M\$2,000 ต่อวัน ต้องเข้าร่วมในโครงการและการเข้าร่วมโครงการเป็นแบบสมัครใจสำหรับผู้ที่มีรายได้สูงกว่านั้น (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง) ผู้ประกอบอาชีพอิสระและคนงานที่ไม่มีงานประจำและคนรับใช้ตามบ้าน สำหรับโครงการที่ให้หลักประกันความพิการที่เกิดจากสาเหตุอื่น ๆ นั้น เงินสมทบตกประมาณร้อยละ 1 โดยนายจ้างและลูกจ้างจะต้องแบ่งจ่ายคนละครึ่ง การมีสิทธิได้ประโยชน์ทดแทนเกิดขึ้นเมื่อจ่ายเงินสมทบ (เบี้ยประกัน) ไม่ต่ำกว่า 24 เดือนใน 40 เดือนก่อนเรียกการชดเชยเนื่องจากทุพพลภาพ (หรือผู้ที่จ่ายเงินสมทบไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนเดือน

ตั้งแต่เข้าร่วมโครงการและไม่ต่ำกว่า 24 เดือน) ประโยชน์ทดแทนประกอบด้วยบริการทางการแพทย์ ค่าทำศพ และเบี้ยเลี้ยงชีพกรณีทุพพลภาพ ประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ (โดยจะบวกเพิ่มร้อยละ 1 ต่อการจ่ายเบี้ยประกัน 12 เดือนที่เกิน 24 เดือนขึ้นไป แต่จำกัดประโยชน์ทดแทนอย่างมากที่ร้อยละ 65 ของรายได้)

ตารางที่ 3.3 นโยบายการประกันรายได้สำหรับแรงงานนอกระบบ⁴

ประเทศ	นโยบายการประกันรายได้	หน่วยงานรับผิดชอบ
บราซิล	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงานที่ทำ	กระทรวงแรงงาน
อินโดนีเซีย	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับพื้นที่	ผู้ว่าราชการจังหวัด
อินเดีย	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่แรงงานนอกระบบ 45 อาชีพ	กระทรวงแรงงาน โดยมีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะ
แอฟริกา	มีพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าจ้างเกษตรกรรับจ้าง	รัฐบาลกลาง
แคนาดา	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน	กระทรวงแรงงาน

⁴ (ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)

ตารางที่ 3.4 นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ⁵

ประเทศ	นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ศรีลังกา	ภายใต้ กรอบบำนาญแห่งชาติ (National Pension Scheme) ประกอบด้วย 3 กองทุน คือ ก) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร ข) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับ ชาวประมง ค) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบ กิจการส่วนตัว	ก) กระทรวงเกษตรและกรม ประมง ข) กระทรวงเกษตรและกรม ประมง ค) Ministry of Social Services
จีน	ง) กองทุนบำเหน็จบำนาญที่เรียกว่า Individual Voluntary Plan สำหรับแรงงาน นอกระบบ จ) ระบบบำนาญชนบท(Rural Pension System)	ง) ผู้บริหารมณฑลเป็นผู้บริหาร กองทุนภายใต้การกำกับดูแลของ หน่วยงานจากรัฐบาลกลาง จ) รัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแล
เกาหลีใต้	บำนาญแห่งชาติ (National Pension Service) ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ	กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ 3.5 นโยบายความมั่นคงด้านอาหาร⁶

ประเทศ	นโยบายความมั่นคงด้านอาหาร	หน่วยงานรับผิดชอบ
อินเดีย	Public Distribution System เป็นระบบที่ช่วย ให้แรงงานนอกระบบตลอดจนประชาชนใน กลุ่มที่ยากจนสามารถซื้อสินค้าอุปโภค บริโภคได้ในราคาถูก	รัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับแคว้น (จังหวัด)

⁵ (ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)⁶ (ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)

ตารางที่ 3.6 นโยบายด้านสุขภาพ⁷

ประเทศ	นโยบายด้านสุขภาพ	หน่วยงานรับผิดชอบ
โบลิเวีย	กองทุนเพื่อดูแลสุขภาพของแรงงานนอกระบบ	The Instituto Politecnico Tomas Katari (IPTK) องค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศโบลิเวีย
เวียดนาม	การประกันสุขภาพโดยสมัครใจ (The Voluntary Health Insurance Scheme)	กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงการสื่อสาร กระทรวงทรัพยากรน้ำและ ถ่านหิน หน่วยงานภาคจังหวัด

ตารางที่ 3.7 นโยบายด้านเงินทุน⁸

ประเทศ	นโยบายด้านเงินทุน	หน่วยงานรับผิดชอบ
เวียดนาม	“Voluntary Schemes” อันประกอบด้วย การออม (Saving) สินเชื่อ (Credit) และ Micro-Insurance	รัฐบาลกลาง
อินเดีย	Micro-finance	SEWA

3.5 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย⁹

ในระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีแนวนโยบายหลัก ๆ ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในการลดปัญหาความไม่มั่นคงด้านปัจจัยพื้นฐาน และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ นโยบายการประกันรายได้หรือค่าจ้างขั้นต่ำ นโยบายการสร้าง

⁷ (ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)

⁸ (ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)

⁹ (ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อลดภาระการกู้ยืมเงินนอกระบบ
 นโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงาน นโยบายการขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนประกันสังคม มาตรา 40
 นโยบายการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ สรุปผลการทบทวนตามตารางที่ 3.8

ตารางที่ 3.8 นโยบายหลัก ๆ ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา

นโยบาย	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ
การประกัน ค่าจ้างขั้นต่ำ	พ.ร.บ. คู่คุ้มครองรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2533 กำหนด ค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องไม่น้อยกว่า อัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน	กระทรวงแรงงาน
การประกัน รายได้เกษตรกร	เกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการประกันรายได้ต้องขึ้น ทะเบียนผู้ปลูกกับกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และนำไปรับรองไปทำสัญญา ประกันราคากับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	กรมส่งเสริม การเกษตร กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ธนาคารเพื่อ การเกษตรและ สหกรณ์
การสร้าง หลักประกัน สุขภาพ	จัดทำบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า(บัตรทอง) ให้แก่ ประชาชนทุกคนที่มาขอขึ้นทะเบียนบัตร(ยกเว้นผู้มีสิทธิ เบิกค่ารักษาพยาบาลของราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สิทธิตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม และสิทธิการรักษาอื่นใดที่รัฐ จัดให้)	สำนักงาน หลักประกันสุขภาพ (สปสช.) กระทรวงสาธารณสุข
การเข้าถึง แหล่งทุน	ให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อย/ด้อยโอกาส/บุคคลทั่วไปขอ สินเชื่อผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่ตนเป็นสมาชิก หรือ องค์กรการเงินในภูมิภาคของตนเอง หรือในแหล่งที่ตน ประกอบอาชีพหลัก	ธนาคารเพื่อ การเกษตรและ สหกรณ์ ธนาคารออมสิน
การพัฒนาทักษะ อาชีพของ แรงงาน	กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดฝึกอบรมให้แก่แรงงานที่ถูก เลิกจ้าง-ว่างงาน และแรงงานใหม่ ตลอดจนส่งเสริมการ ประกอบอาชีพอิสระให้แก่แรงงานนอกระบบ แรงงาน ภาคเกษตร ผู้สูงอายุ และคนพิการ	กรมพัฒนาฝีมือ แรงงาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ 3.8 นโยบายหลัก ๆ ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา (ต่อ)

นโยบาย	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ
การคุ้มครองทาง กฎหมาย	พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2535 มาตรา 40	กระทรวงแรงงาน
การ ประกันสังคม (มาตรา 40)	พ.ร.บ.คุ้มครองรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ประกันสังคมตามมาตรา 40 โดย มี 2 ทางเลือก -จ่ายเงินสมทบ 100/เดือน (ประชาชนจ่าย 70 บาท รัฐจ่าย 30 บาท) รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณี (ทดแทนรายได้ เมื่อเจ็บป่วย/อุบัติเหตุ ทุพพลภาพ และตาย)	สำนักงาน ประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

3.6 การจัดตั้งแรงงานนอกระบบ: บทเรียนจากต่างประเทศ¹⁰

เกร็ดเบื้องต้นเกี่ยวกับ “SEWA” การรวมตัวของคนงานหญิงในอินเดีย เช่นเดียวกับในหลายภูมิภาคของโลก “แรงงานนอกระบบ” ในอินเดียต้องเผชิญกับปัญหาค่าจ้างต่ำ ไม่มีสัญญาจ้าง ไร้วัวสวัสดิการ และไม่มีนายจ้างชัดเจนที่จะเรียกร้องให้ปรับปรุงสิ่งเหล่านี้ให้ดีขึ้น โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่ยากจน ถูกกีดกันจากการบริการทางสังคมและด้วยสถานะแรงงานนอกระบบในฐานะคนทำงาน “รับเหมา” ที่มีจะถูกเรียกอย่างสวหรือว่าการเป็น “นายของตัวเอง” แต่กลับไร้ตัวตนในกฎหมายแรงงาน ซึ่งแรงงานหญิงเหล่านี้ถือว่าเป็นแรงงานที่อ่อนแอที่สุด ไม่มีศักยภาพต่อรองกับพ่อค้าคนกลาง นายหน้ารับเหมา หรือรัฐได้

ปัญหาเหล่านี้เป็นแรงกระตุ้นให้ เอลา ภัทธ(Elia Bhatt) นักกฎหมายประจำสมาคมแรงงานสิ่งทออินเดีย (Textile Labour Association-TLA) ได้เชิญชวนคนงานและผู้ประกอบการขนาดเล็กที่เป็นผู้หญิงมารวมกลุ่มกันจัดตั้งสมาคมคนงานหญิงที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Self-Employed Women’s Association of India-SEWA) ขึ้นมา

¹⁰ วิทยากร บุญเรือง. “แรงงานบนเส้นทางรัฐสวัสดิการ.” *วารสารคนทำงาน*.(2558):27-32.

SEWA เปิดตัวอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. 1972 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมือง Ahmedabad รัฐ Gujarat ถึงแม้ว่าจะมีลักษณะการจัดการองค์กรแบบสหภาพแรงงาน แต่ก็ยังมีการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น สหกรณ์คนงาน ธนาคารสำหรับคนงาน ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจระบบมาตรฐานชีวิตของคนงาน โดย SEWA ได้พัฒนามาถึงจุดที่มีสมาชิกที่จ่ายค่าบำรุงสมาคมนับถึง 966,139 คน (ปี ค.ศ. 2008)

อุปสรรคของการทำงานร่วมระหว่างองค์กรสหภาพแรงงานและแรงงานนอกระบบ

“แรงงานทั้งฟองคือพี่น้องกัน” เป็นวลีที่เหมือนเป็นพันธกิจให้องค์กรแรงงานตระหนักถึงปัญหาของแรงงานทุกกลุ่ม และต่อจากความตระหนักแล้ว การลงมือปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สำคัญตามมา แต่เมื่อมองในความเป็นจริงแล้ว การร่วมมือร่วมใจกันระหว่างองค์กร สหภาพแรงงานกับกลุ่มแรงงานนอกระบบก็ยังคงมีปัญหาหลายสิ่งหลายอย่างอยู่ และบ่อยครั้งสหภาพแรงงานในอุตสาหกรรมหรือกิจการขนาดเล็กอาจจะมีแนวคิดที่เป็น “ปฏิบัติ” กับแรงงานนอกระบบด้วยซ้ำ (เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติและแรงงานชั่วคราว) เพราะมุมมองที่มองว่าแรงงานนอกระบบคือ “คู่แข่ง” หรือแรงงานนอกระบบเองก็มีความเคลงใจต่อการใกล้ชิดกับผู้ว่าจ้างผลิตของสหภาพแรงงานเอง หน้าที่สำคัญขององค์กรสหภาพแรงงานคือการทำงานร่วมกัน และต้องมองว่าการจ้างงานที่ไม่มั่นคงนั้นเป็นรูปแบบที่เป็นอันตรายสำหรับแรงงานทุกคน ไม่ใช่ผลักแรงงานด้วยกันหนึ่งออกไปเป็นฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ความนิยมในการจ้างแรงงานนอกระบบของภาคธุรกิจ ทำให้ยากต่อการจัดตั้งสหภาพในรูปแบบเดิม เพราะแรงงานทำงานแบบชั่วคราว หรือตามฤดูกาล มีสัญญาระยะสั้นหรือไม่มีเลย นักสหภาพจึงต้องมองออกนอกรอบความสัมพันธ์ของนายจ้างกับคนทำงานให้แบบเดิมหรือตามกรอบกฎหมาย โดยจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นของการรวมกลุ่มกับต่อรองของแรงงานเป็นตัวตั้งไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะอยู่ในลักษณะการจ้างงานแบบใดก็ตาม

ทำไม “นายทุน” จึงไม่อยากเป็น “นายจ้าง”

ปัญหาอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญของการรวมตัวขับเคลื่อนเรื่องการคุ้มครองสิทธิของ “แรงงานนอกระบบ” เมื่อนำกรอบสหภาพแรงงานมาใช้ นั่นก็คือการโต้แย้งในทางกฎหมายที่เหมือน ๆ กัน ในหลายภูมิภาคของโลกที่คำว่า “นายจ้าง” ในกฎหมายแรงงานมักจะ ไม่ครอบคลุมถึงการจ้างงานที่ใช้แรงงานนอกระบบ

ทั้งนี้ “ความไม่เป็นทางการ(Informality)” ของเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากแรงงานจำนวนมาก ไม่มีนายจ้างที่ชัดเจน แรงงานเหล่านี้ต้องเสียสิทธิที่ควรได้รับถูกกีดกันออกจากสวัสดิการต่าง ๆ และการจ้างงานลักษณะที่ไม่มีนายจ้างชัดเจนก็ถือว่าเป็นการลดต้นทุนและหลีกเลี่ยงกฎหมายของนายทุนวิธีหนึ่ง

การลดต้นทุนที่ชัดเจนอีกแบบของนายทุนก็คือการขายวัตถุดิบให้กับแรงงานที่ทำงานที่บ้าน หรือแม้แต่แรงงานในโรงงานเองให้ไปทำที่บ้าน แรงงานเหล่านี้ซึ่งดูเหมือนเป็น “นายตัวเอง” หรือ “ผู้ประกอบการ” แต่เมื่อทำงานเสร็จก็ต้องขายคืนให้กับนายทุนผู้จ้าง นายทุนไม่ต้องคำนึงถึงต้นทุนเรื่องการทำงานล่วงเวลา และสวัสดิการต่าง ๆ ที่แรงงานต้องได้รับ ต้นทุนการจ้างงานรูปแบบนี้จึงมีราคาถูกกว่าการจ้างงานประจำ รวมทั้งการนำกฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดเล็กลดไปใช้ลดต้นทุน เช่น กรณีหนึ่งใน โคลัมเบีย แรงงานประจำที่เป็นสมาชิกสหภาพถูกโยกย้ายไปยังหน่วยธุรกิจใหม่ของบริษัทที่ให้แรงงานร่วมกันเป็นเจ้าของ แต่แรงงานกลับพบว่าตนเองไม่มี “อำนาจ” ใด ๆ ในหน่วยธุรกิจใหม่ที่บริษัทอยู่เบื้องหลัง และความสัมพันธ์ในการจ้างงานก็ยังคงเป็นเช่นเดิม

มาตรฐานสากลด้านแรงงานของแรงงานนอกระบบ¹¹

ตามคำประกาศของ ILO เมื่อปี ค.ศ. 1998 ว่าด้วยหลักการพื้นฐานและสิทธิในที่ทำงานถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการอภิปรายเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบ นอกเหนือกรอบความสัมพันธ์แบบมีนายจ้างชัดเจนเพียงอย่างเดียวเช่นเมื่อก่อน

แม้ว่าอนุสัญญา ILO ฉบับ 87 และฉบับที่ 98 ที่ถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่น่าจะให้การครอบคลุมประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานที่สำคัญ แต่ก็มักจะเกิดช่องว่างด้านสิทธิที่เห็นได้ชัดเจนระหว่างแรงงานในสถานประกอบการ กับแรงงานที่อยู่ข้างนอก ซึ่งรัฐบาลและนายจ้างมักจะปฏิเสธการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองของกลุ่มคนงานนอกระบบ เหมือนกับกรณีของกฎหมายแรงงานในหลาย ๆ ประเทศที่มักจะไม่นับรวมแรงงานที่ไม่มีนายจ้างอย่างชัดเจน

นอกจากนี้อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29, 105, 138 และ 182 ก็มีเป้าหมายที่จะขจัดแรงงานเด็กและแรงงานบังคับ ซึ่งส่วนใหญ่แรงงานทั้งสองประเภทนี้หากยังมีอยู่พวกเขาก็มักจะอยู่ในภาค

¹¹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. เอกสารการประชุมใหญ่ ILO ครั้งที่ 100 ลงมติช่วยแรงงานทำงานบ้าน 53 ถึง 100 ล้านคนทั่วโลกให้เข้าสู่มาตรฐานแรงงาน. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2554.

เศรษฐกิจนอกระบบ และการจ้างแรงงานเด็กและแรงงานบังคับก็เกิดมาจากสภาพความยากจนเกือบทั้งสิ้น ส่วนแรงงานข้ามชาติก็มีความเสี่ยงที่จะถูกกดขี่และล่วงละเมิดสิทธิด้วยเช่นกัน อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 100 และ 111 ที่ส่งเสริม “การจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ” โดยอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 100 นั้น กำหนดให้รัฐที่ให้สัตยาบันปฏิบัติตามนโยบายค่าตอบแทนในการทำงานที่เท่ากันของชายและหญิง ซึ่งมีงานที่มีค่าเท่าเทียมกันและมีผลต่อแรงงานทั้งหมด รวมถึงแรงงานนอกระบบด้วย ส่วนอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 177 ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน นับเป็นอนุสัญญาฉบับแรกของ ILO ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงาน “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน”

สำหรับมาตรฐานแรงงานของ ILO ฉบับใหม่เอี่ยมที่จะเจาะจงครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่สำคัญก็คือ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 189 ว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน (Convention on Domestic Workers, 2011) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ฉบับที่ 201 โดยมาตรฐานแรงงานของ ILO ฉบับใหม่นี้จะช่วยให้แรงงานทำงานบ้านทั่วโลกที่ช่วยดูแลครอบครัวและครัวเรือนได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานอื่น ๆ ได้รับ อาทิ มีชั่วโมงการทำงานอันควร การได้พักผ่อนอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน การจำกัดการชดเชยที่ไม่ใช่ตัวเงิน การระบุข้อมูลและเงื่อนไขการจ้างงานที่ชัดเจน และการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน และสิทธิในการทำงาน รวมถึงสิทธิในการสมาคม และสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 189 ระบุว่าแรงงานทำงานบ้านคืองานที่ทำในบ้าน ครัวเรือน แม้ว่ามาตรฐานฉบับดังกล่าวจะครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านทุกคน แต่จะมีมาตรการพิเศษเพื่อปกป้องแรงงานที่อายุน้อยหรือแรงงานต่างสัญชาติ หรือแรงงานที่พักในบ้าน ซึ่งมีโอกาสเสี่ยงสูงกว่า ทั้งนี้ อนุสัญญาฉบับนี้ จะเริ่มมีผลบังคับใช้ภายใน 2 ปี ต่อประเทศที่ให้สัตยาบัน ซึ่งก็คือในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 2013 นี้

3.7 ลักษณะระบบประกันสังคมของกลุ่มประเทศอาเซียน

ประเทศที่ใช้ระบบประกันสังคมมี 7 ประเทศ ได้แก่ ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย พม่า อินโดนีเซีย และเวียดนาม

¹²ประเทศที่ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มี 2 ประเทศ ได้แก่ บรูไน และสิงคโปร์ (Central Provident Fund : CPF) และประเทศที่มีทั้ง 2 ระบบ มี 3 ประเทศ คือ มาเลเซีย (Employees' Provident Fund : EPF) อินโดนีเซีย (Employees' Social Security :ESS) และ ไทย (กองทุนประกันสังคมและกองทุนตาม พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 2530)

สำหรับบรูไน นอกจากใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้วยังมีระบบบำนาญเสริม (Supplementary pension) และระบบบำนาญสูงอายุและผู้พิการแบบถ้วนหน้า ทั้งหมดมี 4 ประเทศที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติ (ถูกกฎหมาย) เข้าร่วมโครงการ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย (เฉพาะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ฟิลิปปินส์ และไทย

เปรียบเทียบในแง่ของความคุ้มครอง ไทยเป็นประเทศเดียวที่มีการคุ้มครองถึง 8 ประเภท (การเจ็บป่วย การคลอดบุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ว่างาน และอุบัติเหตุ และโรคอันเกิดจากการทำงาน) รองลงมา มี 4 ประเทศที่คุ้มครอง 6 ประเภท (เหมือนไทยยกเว้นกรณีว่างงานและการสงเคราะห์ครอบครัว) ได้แก่ ดาว ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และเวียดนาม มี 3 ประเทศคุ้มครอง 4 ประเภท (เฉพาะอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน ทูพพลภาพ ชราภาพและการเสียชีวิต ยกเว้น ว่างานและการสงเคราะห์ครอบครัว เจ็บป่วย คลอดบุตร) ได้แก่ประเทศบรูไน อินโดนีเซีย พม่า มีคุ้มครอง 4 ประเภท เจ็บป่วย (รวมเสียชีวิตให้แก่ค่าทำศพ) คลอดบุตร อุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน ทูพพลภาพ

อัตราเงินสมทบ ประเทศที่อัตราสมทบสูงสุดได้แก่ สิงคโปร์ 36% (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ลูกจ้าง 20% นายจ้าง 16%) รองลงมา คือ เวียดนาม 28.5% (ประกันสังคม-ลูกจ้าง 8.5% นายจ้าง 20%) น้อยที่สุดคือ พม่า 4% (ประกันสังคม-ลูกจ้าง 1.5% นายจ้าง 2.5%)

ในกรณีของไทย ซึ่งถือว่าแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมายจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทยและสามารถจดทะเบียนเป็นผู้ประกันตนได้โดยจ่ายเงิน สมทบร้อยละ 5 ของรายได้ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมี พาสปอร์ตและใบอนุญาตทำงาน นอกจากนั้นแล้วระบบประกันสังคมของไทยใช้กับแรงงานในระบบเท่านั้น ไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานเกษตร ประมง และแรงงานนอกระบบอื่นๆ

¹² “เกาะติดสถานการณ์ เออีซี การประกันสังคม แรงงานข้ามชาติ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน.” หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2557.

ในกรณีของอินโดนีเซีย ก็เช่นกันระบบประกันสังคมครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบและประกันสังคมของอินโดนีเซียค่อนข้างจำกัด ระบบ Samsostek ที่ใช้ครอบคลุมเฉพาะสถานประกอบการที่จ้างงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม และแรงงานนอกระบบเป็นไปตามความสมัครใจแต่ก็ไม่ค่อยมีผู้ประกันตน (น้อยกว่าครึ่งของแรงงานในระบบ 36 ล้านคน) สำหรับแรงงานต่างชาติอินโดนีเซียอนุญาต ให้เข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในอินโดนีเซียไม่ค่อยมีแรงงานต่างด้าวปัญหาจึงเป็นประเด็นของแรงงานอินโดนีเซียเองที่ไปทำงานต่างประเทศแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของประเทศ

สำหรับฟิลิปปินส์ อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าระบบประกันสังคมได้รวมทั้งให้ความคุ้มครองแรงงานฟิลิปปินส์ที่ทำงานต่างประเทศ

มาเลเซียมีแรงงานต่างด้าวประมาณร้อยละ 50 มาจากอินโดนีเซีย กฎหมายแรงงาน ค.ศ. 1955 ให้ความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แรงงานต่างด้าว กฎหมายกองทุนเงินทดแทน ค.ศ.1992 คุ้มครองอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน รวมทั้งมีการทำบันทึกความเข้าใจกับอินโดนีเซียที่คุ้มครองแรงงานจากอินโดนีเซียที่เข้ามาตามสัญญาระยะสั้นและผู้ทำงานบ้าน นอกจากนี้มาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้

3.8 ข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาประสบการณ์การประกันสังคมของต่างประเทศ

3.8.1 การประกันที่ครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและแรงงานนอกระบบเป็นเป้าหมายที่บรรลุยาก แม้ในประเทศที่มีการระบุเป้าหมายดังกล่าวอย่างชัดเจนก็ตาม เช่นในฟิลิปปินส์และคอ스타ริกา

3.8.2 เกาหลีใต้และไต้หวันเป็นสองประเทศที่พบว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูงในความพยายามที่จะครอบคลุมประชากรให้ทั่วถึง ในเกาหลี การให้การอุดหนุนผู้เข้าร่วมโครงการที่ยากจนทั้งในเมืองและชนบท และการทำให้องค์กรให้ประกันระดับภูมิภาคเข้มแข็งจะเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความสำเร็จดังกล่าว การบังคับการเป็นสมาชิกและการที่รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบอย่างมากสำหรับแรงงานนอกระบบ มีทั้งชาวนา ชาวประมงและผู้ยากไร้ (ร้อยละ 40, 70 และ 100 ตามลำดับ) เป็นปัจจัยความสำเร็จของไต้หวัน

3.8.3 การบังคับให้เป็นสมาชิกจะไม่ใช่ประโยชน์หรืออาจไม่ได้ผลมากนัก นอกจากจะสามารถดำเนินการบังคับได้จริงในภาคปฏิบัติ (ได้วันเป็นตัวอย่างที่ตรงข้ามกับ ฟิลิปปินส์โดยสิ้นเชิง)

3.8.4 ถ้าเป็นระบบสมัครใจ การหาโครงสร้างองค์กรให้ประกันที่เหมาะสมที่สามารถส่งเสริมให้มีสมาชิกมาก ๆ สามารถจัดการกองทุนและการตัดสินใจเกี่ยวกับชุดของการบริการที่จะจัดให้และการให้บริการเหล่านั้นล้วนมีความสำคัญอย่างมาก

3.8.5 การใส่ใจต่อปัญหา Adverse Selection มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้คน “เล่นเกมส์” กับระบบ (ตัวอย่างเช่น ตุรกี) กฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับระยะเวลาการรอคอยก่อนเกิดสิทธิและการไม่ครอบคลุมเหตุการณ์ที่เป็นอยู่แล้วจะช่วยลดปัญหาเหล่านี้ลงได้บ้าง

3.8.6 แรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีรายได้ค่อนข้างต่ำ ถ้ามีการขยายการครอบคลุม การอุดหนุนจากรัฐมีความจำเป็นมาก

3.8.7 การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะอย่างเหมาะสมและด้วยการสนับสนุนจากรัฐเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จได้ (เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์)

บทที่ 4

วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบ

ในปี พ.ศ. 2557 มีแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ประมาณร้อยละ 57.6 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ซึ่งโดยส่วนใหญ่ไม่มีหลักประกันในการดำรงชีวิต สำนักงานประกันสังคมได้ให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถเข้าร่วมโครงการประกันสังคมได้โดยสมัครใจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 แต่ผลประโยชน์และเงื่อนไขจะแตกต่างกันไปจากลูกจ้างปกติที่เข้าร่วมโครงการประกันสังคม โดยผู้ประกอบอาชีพอิสระจะไม่มีหลักประกันเกี่ยวกับการเจ็บป่วยทั่วไป และจะใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการคำนวณประโยชน์ชดเชยในกรณีทุพพลภาพและกรณีเสียชีวิต ทั้งๆที่บุคคลกลุ่มนี้ต้องจ่ายเงินสมทบ (เบี้ยประกัน) เข้ากองทุนสูงกว่าร้อยละ 3 ของค่าจ้างขั้นต่ำ (ทั้งนี้เนื่องจากต้องจ่ายทั้งส่วนของนายจ้างและส่วนของลูกจ้างฝ่ายละ 1.5) ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีผู้ประกอบอาชีพอิสระเข้าร่วมโครงการประกันสังคม

การพยายามขยายความคุ้มครองทางด้านประกันสังคมให้ครอบคลุมประชากรทุกคนในประเทศ จึงมีความจำเป็นในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ รูปแบบการจัดการ ศึกษาปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และหาแนวทางป้องกันหรือแก้ปัญหา เพราะการประกันสังคมไม่ใช่สวัสดิการสังคม ซึ่งการประกันสังคม หมายถึง การลดความเสี่ยงของการสูญเสียขนาดใหญ่ของแต่ละบุคคล โดยการรวมกลุ่มและทำให้ต้นทุนของความสูญเสียเป็นความรับผิดชอบของกลุ่ม แต่สวัสดิการสังคม หมายถึง การ โอนเงินหรือให้สิ่งของจากงบประมาณเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนยากจน คนพิการ และคนชรา แต่การค้นคว้าว่าจะขยายความคุ้มครองครอบคลุมของโครงการประกันสังคมอาจจะจำแนกทั้งสองอย่างได้ไม่ชัดเจนนัก เพราะโครงการประกันสังคมมักเรียกเก็บเบี้ยประกันไม่คุ้มทุนทั้งหมดของการรักษาพยาบาล รัฐบาลให้การอุดหนุนผู้ให้ประกันภัยหรือผู้ให้บริการสุขภาพแก่ผู้ยากไร้เพื่อชดเชยต้นทุนที่ขาดอยู่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐบาลจะไม่เรียกเก็บรัฐบาลต้องแบกภาระต้นทุนการบริหารของระบบประกันสุขภาพ ปัญหาทั้งหมดแท้จริงแล้วเป็นปัญหาทั่ว ๆ ไปของโครงการประกันสังคมที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ จุดมุ่งหมายของการประกันภัยคือ การขจัดความไม่แน่นอนของการสูญเสียขนาดใหญ่ในแต่ละบุคคล/ครัวเรือน โดยการรวมกลุ่มของสมาชิกที่มีความเสี่ยงคล้ายกัน และให้สมาชิกในกลุ่มร่วมกันแบกภาระความสูญเสียนั้น ๆ จากการรวมกลุ่มทำให้ความเสี่ยง กลายเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้สำหรับกลุ่ม ทำให้สามารถประมาณการและบริหารจัดการได้

นอกจากนี้จากการประหยัดต่อขนาด ทำให้ต้นทุนของความเสียหายและการบริหารลดลงเมื่อขนาดของกลุ่มใหญ่ขึ้น แต่ละบุคคลจะจ่ายเบี้ยประกันที่แน่นอนเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความสูญเสีย จะเห็นว่าต้นทุนของความเสียหายและต้นทุนการบริหารต่อหน่วยจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มที่เป็นสมาชิก

ระบบประกันสังคมทั่วไป มักจะมีปัญหาสำคัญสองประการคือ ปัญหา Adverse Selection และปัญหา Moral Hazard ปัญหา Adverse Selection เกิดจากข้อมูลข่าวสารที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างผู้เอาประกันและผู้ให้ประกัน โดยผู้เอาประกันจะรู้ความน่าจะเป็นของการเกิดความเสียหายมากกว่า ดังนั้น ผู้ที่รู้สึกว่าจะต้องเสี่ยงกับการเกิดความเสียหายสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่ม จะมีแนวโน้มที่จะเอาประกัน ในขณะที่ผู้ที่รู้สึกว่าจะมีความเสี่ยงน้อยจะพยายามหลีกเลี่ยงการเอาประกัน การที่ทุกคนถือแนวปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของตนเองเช่นนี้ จะทำให้มีเฉพาะผู้ที่มีความเสี่ยงสูงเข้ามาเอาประกัน ซึ่งจะทำให้เบี้ยประกันสูงและสร้างปัญหาอื่นๆ ตามมา มีวิธีการหลายวิธีที่จะลดปัญหา Adverse Selection การประกันแบบบังคับเป็นวิธีหนึ่งและมักกระทำได้ดีถ้าเป็น โครงการของรัฐ ส่วนระบบการประกันของเอกชนพยายามลดปัญหาด้วยการ (1) เรียกร้องให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารเพิ่มมากขึ้น (เช่น ต้องมีการตรวจสอบสุขภาพก่อนเอาประกัน) (2) ไม่ครอบคลุมเหตุการณ์ที่เกิดอยู่ก่อนแล้วหรือเหตุการณ์ที่มีต้นทุนสูง (3) ให้มีช่วงเวลารอคอยก่อนเกิดสิทธิจากการคุ้มครอง (4) โดยการต้องต่ออายุการประกันทุกปี และ (5) โดยการขายให้แก่สมาชิกของกลุ่มที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้วด้วยเหตุผลอื่นๆ ที่ไม่ใช่เพื่อการประกัน (เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน)

ปัญหา Moral Hazard หมายถึง การที่ผู้เอาประกันมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนอันเป็นเหตุให้โอกาสของการเกิดเหตุการณ์ที่เอาประกันนั้นเพิ่มขึ้น การมีประกันทำให้ต้นทุนของการเกิดเหตุการณ์นั้นในมุมมองส่วนบุคคลลดลง ดังนั้นจึงทำให้ผู้เอาประกันลดมาตรการ การป้องกันลงให้ต่ำกว่ากรณีที่ไม่ได้เอาประกัน วิธีจัดการกับปัญหา Moral Hazard คือ (1) กำหนดให้เบี้ยประกันขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอดีต (2) แบ่งการแบกรับภาระต้นทุนเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น (เช่น การต้องจ่ายเองส่วนหนึ่งก่อนเรียกร้องสิทธิได้ การต้องจ่ายร่วมบางส่วนและการร่วมประกัน) และ (3) จำกัดการใช้ประโยชน์จากการประกัน (เช่น กำหนดจำนวนครั้งของการใช้บริการหรือค่าใช้จ่ายต่อครั้งหรือค่าใช้จ่ายรวมต่อคาบเวลา)

4.1 สถานการณ์ปัญหาของแรงงานนอกระบบที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

4.1.1 สถานการณ์ปัญหาภาพรวม

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2552 พบว่าแรงงานนอกระบบต้องประสบปัญหาในด้านการทำงาน ประกอบด้วยปัญหาการได้รับค่าตอบแทนน้อยร้อยละ 50.6 รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่องร้อยละ 20.9 และทำงานหนักร้อยละ 18.5 ตามลำดับ สำหรับปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ อริยาบถในการทำงาน (ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่าทางในการทำงาน) ร้อยละ 43.2 มีฝุ่น คิววัน กลิ่น ร้อยละ 21.9 และ มีแสงสว่างไม่เพียงพอร้อยละ 17.1 สำหรับปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงานส่วนใหญ่ คือ การได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ 60.3 เครื่องจักร เครื่องมือ ที่เป็นอันตราย ร้อยละ 19.6 และได้รับอันตรายต่อระบบกระดูกและข้อ ร้อยละ 8.6

นอกจากนี้แรงงานนอกระบบยังมีปัญหาที่สำคัญในเรื่องการไม่เป็นที่รับรู้ของสังคม ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปราศจากความมั่นคงในการทำงาน ไม่สามารถเข้าถึงการประกันสังคมทำให้ขาดหลักประกันในชีวิต เข้าไม่ถึงโอกาส ทรัพยากรและการสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่มีองค์กรตัวแทนทำให้ขาดอำนาจในการเจรจาต่อรอง รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจ ในตัวตน สิทธิ กฎหมาย และสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานที่พึงมีพึงได้รับในฐานะที่เป็นกำลังแรงงานหนึ่งของประเทศ และถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีบริการภาครัฐเกิดขึ้นมากมายที่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม แต่ยังคงพบว่าบริการดังกล่าวยังไม่เหมาะสม/สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความเป็นแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นและความหลากหลายบริบท

4.1.2 สถานการณ์ปัญหาเฉพาะกลุ่ม

1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

เนื่องจากการผลิตและการจำหน่ายขึ้นอยู่กับกลไก การตลาดและผู้บริโภค จึงส่งผลต่อการได้รับค่าตอบแทนไม่เป็นธรรมและรายได้ไม่แน่นอน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าแรงขั้นต่ำ และมีรายได้ไม่แน่นอน แม้จะทำงานในลักษณะและมีคุณค่าเดียวกันกับที่ผลิตอยู่ในโรงงานก็ตาม เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

และขาดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองค่าแรงของตน งานไม่ต่อเนื่องไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับภาวะการณ์ของสังคม ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ไม่สามารถวางแผนการผลิตและแผนการทำงานได้ ในขณะเดียวกันความไม่ปลอดภัย ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัย ชุมชน รวมถึงคนในครอบครัวก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน เนื่องจากเงื่อนไขการทำงาน และความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจมาก่อนจึงยังมีความตระหนักน้อยในปัญหาด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น

2) กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา

ภายใต้การพัฒนาของรัฐที่เน้นนโยบายการเกษตรแบบใหม่ เป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทและกลุ่มทุนเข้ามาจัดการและวางแผนพัฒนาระบบการเกษตรของประเทศได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรที่อยู่ในระบบพันธสัญญาและรับจ้าง โดยเฉพาะปัญหาสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและสวัสดิการในการรับจ้างเกษตรกรไม่เคยได้รับภายใต้กระบวนการผลิต รวมถึงการถูกเอารัดเอาเปรียบทางด้านการลงทุนและการตลาดที่ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางการผลิต การกำหนดราคาซื้อที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่าไว้ในข้อตกลง กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา ถือเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่เผชิญปัญหาหนักหน่วงในเรื่องความยุติธรรม ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของบริษัท โดยที่ยังไม่มีกลไกการดูแลและแก้ไขปัญหา

3) แรงงานผู้สูงอายุ

ปัญหาการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ ได้แก่ การอยู่ในสภาพการทำงานที่เสียเปรียบ รายได้ไม่มั่นคง และได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่จำกัด อัตราจ้างงานต่อวันและต่อชั่วโมงของผู้สูงอายุจะต่ำกว่าค่าจ้างลูกจ้างประเภทอื่น ๆ และผู้สูงอายุส่วนมากมีรายได้ที่ไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุโดยเฉพาะในชนบทมักจะประสบปัญหาความยากจน ร้อยละ 90 ของคนอายุมากกว่า 60 ปี ทำงานในงานนอกระบบและมีสัดส่วนที่สูงมากในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ เกือบหนึ่งในสามประกอบกิจการของตนเอง และเป็นหุ้นส่วนกับผู้อื่นเป็นจำนวนสองเท่าของสัดส่วนของผู้ทำงานทั้งหมด

4) แรงงานภาคบริการ

ลักษณะสถานการณ์ปัญหาจะมีความคล้ายคลึงกับสถานการณ์ปัญหาในภาพรวมที่กล่าวถึงในเบื้องต้น ปัญหาเฉพาะที่เห็นได้ชัดเจนในกลุ่มแรงงานบริการรับใช้ในบ้าน ซึ่งถูกมองว่าเป็น

งานที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทางเศรษฐกิจในเชิงเศรษฐศาสตร์ จึงส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเพื่อให้ความช่วยเหลือคุ้มครองทางกฎหมายและสิทธิการเข้าถึงบริการของรัฐ ทำให้สภาพชีวิตของแรงงานประเภทนี้ต้องเผชิญกับการถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ เช่น ทำงานตั้งแต่เช้าจนค่ำ หรือทำงานให้กับทุกคนในครอบครัวและเครือญาติของนายจ้าง แต่ได้รับค่าแรง หรือค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายเพียงคนเดียว บางรายของลูกจ้างที่เป็นผู้หญิงถูกคุกคามทางเพศ พร้อมทั้งขาดอำนาจการต่อรอง สิ่งสำคัญที่แรงงานรับใช้ในบ้านประสบปัญหาอย่างหนักคือ การถูกควบคุมกีดกันมิให้ติดต่อสื่อสารกับคนภายนอกหรือญาติ และไม่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม รวมทั้งการไม่มีวันหยุดพักผ่อนที่แน่นอน

4.1.3 สถานการณ์ด้านสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ

1) สวัสดิการชุมชน

แม้ว่าในปัจจุบันกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะมีการจัดสวัสดิการในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลที่แหล่งทุนมาจากการสมทบของ 3 ฝ่าย คือ จากชุมชน รัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้องค์กรการเงินเป็นตัวเชื่อมโยงสวัสดิการและบูรณาการกองทุนเข้าด้วยกัน ผ่านการนำเครื่องมือเรื่องการจัดทำแผนชุมชนเชื่อมโยงเรื่องสวัสดิการเข้ากับแผนท้องถิ่น แต่ก็ถือว่ายังเข้าไม่ถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพราะการขาดข้อมูลข่าวสารและความตระหนักถึงความสำคัญในระบบดังกล่าว อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากไม่ได้รับรู้หรือเข้าใจเรื่องกองทุนสวัสดิการชุมชน เพราะยังเห็นผลไม่ชัดเจน หรือมีสมาชิกที่เข้าร่วมจำนวนไม่มากนัก ทำให้กองทุนยังขนาดเล็กและไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ครอบคลุมประชาชนในตำบลได้ทุกคน ที่สำคัญการดำเนินงานยังอยู่ในขั้นของการพัฒนาระบบสวัสดิการพื้นฐานให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม แต่ในมิติสวัสดิการที่เหมาะสมกับแรงงานนอกระบบ ยังไปไม่ถึงเนื่องจากเงื่อนไขปัจจัยทั้งทางด้านองค์ความรู้ เงินทุน

2) ประกันสังคมแรงงานนอกระบบ

นโยบายการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบโดยการขยายการบังคับใช้มาตรา 40 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และได้มีการขับเคลื่อนผลักดันเพื่อให้รัฐขยายสิทธิการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ข้อเสนอและการผลักดันดังกล่าวมีความก้าวหน้าเพียงการขยายสิทธิ

ประโยชน์จาก 3 กรณี ได้แก่ ตาย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ขยายเป็น 5 กรณี โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ กรณีเจ็บป่วยได้รับเงินทดแทนกรณีเจ็บป่วยและกรณีชราภาพ ได้รับเงินบำเหน็จชราภาพซึ่งจ่าย ครั้งเดียว จนปัจจุบันมีคุ้มครองกรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วยได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้วันละ 200 บาทปีละ 30 วัน กรณีทูพพลภาพได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตั้งแต่ 500-1,000 บาทต่อเดือนเป็นระยะเวลา 15 ปี กรณีตายได้รับค่าทำศพ 20,000 บาท และกรณีชราภาพได้รับเงินบำเหน็จพร้อมดอกผล

3) สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน

ถึงแม้ว่าแรงงานนอกระบบจะได้รับสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพจากระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ระบบบริการไม่ได้มีระบบการบริหารจัดการที่รองรับการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานทั้ง ๆ ที่ กลุ่มเป้าหมายของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติส่วนใหญ่คือกลุ่มประชากรวัยแรงงาน ทั้งในส่วนของการรักษาที่อยู่ในระบบ Universal Coverage ระบบการส่งเสริมป้องกันป้องกัน (Prevention & Promotion) และการให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาดังกล่าว ยังอยู่ในระดับท้าย ๆ เนื่องจากระบบข้อมูลโรคที่เกิดจากการทำงานไม่สามารถแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน รวมทั้งการจัดบริการสุขภาพในหน่วยบริการ สุขภาพระดับปฐมภูมิ ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบและบุคลากร เพื่อให้มีการจัดบริการทั้งในรูปแบบของเชิงรุกและเชิงรับ

4.1.4 การสร้างหุ้นส่วนทางสังคมเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบ

ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มแรงงานในรูปแบบต่าง ๆ โดยองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรแรงงานนอกระบบในระดับกลุ่มหรือพื้นที่ แต่ก็ยังทำได้จำกัด ทั้งในด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากการกระจายตัวและความหลากหลายของแรงงานนอกระบบ ซึ่งในบางครั้งในกลุ่มอาชีพหนึ่ง ๆ ในพื้นที่พบว่า มีสถานภาพการทำงานที่แตกต่างกัน จึงยากต่อการที่จะพัฒนารูปแบบที่จะให้เกิดความเหมาะสม เช่น ในกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา ในหนึ่งครอบครัวหรือหนึ่งฤดูกาลผลิต จะมีสถานะเป็นทั้งผู้ว่าจ้างแรงงานในชุมชนหรือแรงงานข้ามชาติมาช่วยทำงานในฟาร์ม ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้ทำงานด้วยหรือในกลุ่มภาคการผลิตในหนึ่งชุมชนและ 1 ประเภทอาชีพในกลุ่มหนึ่ง มีสถานภาพเป็นนายจ้าง (ผู้ประกอบการ) อีกกลุ่มหนึ่งเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ และอีกกลุ่มหนึ่งในผู้รับงานไปทำที่บ้าน การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องจึงต้องพิจารณาให้รอบด้าน และยังขาดการสนับสนุนเรื่องการพัฒนากรอบคิดร่วมกัน การสนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ที่จำเป็นกับหน่วยที่เป็น Actor ต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติการ

4.2 ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบ

ความท้าทายในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม คือ การที่มีแหล่งติดต่อระหว่างรัฐบาลกับแรงงานนอกระบบน้อยมาก ตัวอย่างเช่น โครงการประกันสังคมแบบบังคับ บางครั้งได้พึ่งพาข้อมูลการจดทะเบียนธุรกิจหรือสถิติการเสียภาษี เพื่อจัดทำรายนามผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปไม่ได้สำหรับแรงงานนอกระบบ เนื่องจากขาดสถิติที่เป็นทางการ

การกำหนดรายได้ของแรงงานนอกระบบ เป็นอีกประการหนึ่ง ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องง่าย สำหรับเศรษฐกิจในระบบ เพราะมีการบันทึกค่าจ้างเงินเดือน (แม้ว่าการขยายความคุ้มครองผู้สถานประกอบการขนาดเล็กภายใต้โครงการประกันสังคมจะประสบปัญหาอย่างมากในการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย) แต่การกำหนดรายได้ได้อย่างถูกต้องของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ก็เป็นปัญหาในแทบทุกประเทศทั่วโลก ถ้ามีระบบภาษีเงินได้โดยตรงที่ได้พัฒนาเป็นอย่างดี อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา พอที่จะครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ จึงอาจเป็นไปได้ที่ใช้สถิติภาษีในการคุ้มครองเศรษฐกิจนอกระบบด้วยโครงการเก็บเงินสมทบแบบสัมพันธ์กับรายได้ และ/หรือ ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญ ถ้าระบบภาษีรายได้มีการพัฒนาน้อย เช่น ในกรณีของประเทศไทย จะมีความเป็นไปได้ที่เศรษฐกิจนอกระบบจะมีการแจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงหรือไม่แจ้งเลย ประกอบด้วย เศรษฐกิจนอกระบบมีความหลากหลายมาก กลุ่มต่างๆ ภายในเศรษฐกิจนอกระบบจึงมีความต้องการการประกันสังคมที่แตกต่างกันอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น มีความยุ่งยากเป็นอย่างมากในการให้ความคุ้มครองกรณีว่างงาน สำหรับแรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ และลูกจ้างที่ไม่มีสัญญาจ้างงานอย่างเป็นทางการ ในทำนองเดียวกัน หากไม่มีสถานประกอบการที่ได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการและชัดเจน และนายจ้างที่จะกำกับดูแลข้อมูล และสามารถพิสูจน์อุบัติเหตุที่เกิดขึ้น จะเป็นการยากยิ่งที่จะคุ้มครองแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน

ความขาดแคลนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายในเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย ข้อมูลจำนวนผู้มีงานทำหลายงานและรูปแบบการจ้างงานต่อปีเป็นสิ่งสำคัญในการออกแบบโครงการสำหรับกลุ่มอาชีพ หรืออุตสาหกรรมบางประเภท ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของผู้เข้าร่วมโครงการในการจ่ายเงินสมทบเป็นสิ่งสำคัญในการออกแบบการบริหารการเงินของโครงการและความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมที่แตกต่างกันของกลุ่มเป้าหมาย เป็นสิ่งจำเป็นในการออกแบบรูปแบบประโยชน์ทดแทนเพื่อทำช่องว่างในเรื่องของข้อมูลให้เกิดความสมบูรณ์

ประเด็นความท้าทายหลักอีกประการหนึ่ง คือ สัดส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย สำนักงานประกันสังคมเคยมีประสบการณ์ภาวะของการบริหารที่หนักอึ้งในการขยายความคุ้มครองผู้สถานประกอบการขนาดเล็กในปี 2545 ซึ่งได้นำสมาชิกใหม่ประมาณ 1 ล้านคน เข้าสู่โครงการประกันสังคมแห่งชาติ การขยายความคุ้มครองให้กับประชากรอีก 20 ล้านคน ในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นจำนวนเกือบ 3 เท่าของแรงงานในระบบที่อยู่ในโครงการขณะนี้ จะเป็นเรื่องที่ยากเป็นทวีคูณ ดังนั้น การทบทวนประสบการณ์ของประเทศต่างๆที่มีการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ ทบทวนสมรรถนะการบริหารของสำนักงานประกันสังคมในปัจจุบัน และการวางแผนอย่างระมัดระวังเพื่อจัดการกับภาวะในการบริหารครั้งใหม่ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ในขั้นตอนแรกของการขยายความคุ้มครอง อาจเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องให้ประชากรในท้องถิ่น องค์กรต่างๆ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน มาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของโครงการรับผิดชอบการประเมินรายได้และสมรรถนะในการจ่ายเงินสมทบ เก็บเงินสมทบ ประเมินการขอรับประโยชน์ทดแทนและจ่ายประโยชน์ทดแทน

รัฐบาลไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องยอมจ่ายเงินสนับสนุนการขยายระบบประกันสังคม ไม่ว่าจะเลือกรูปแบบของโครงการและบริหารการเงินแบบใด โครงการประกันสังคมแห่งชาติใช้ระบบเงินสมทบเก็บจาก 3 ฝ่าย ซึ่งนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลที่มี ส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบ ถ้าหากให้ประโยชน์ทดแทนแก่เศรษฐกิจนอกระบบเท่ากับโครงการประกันสังคมในปัจจุบัน รัฐบาลจำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบมากขึ้น เนื่องจากไม่มีนายจ้างมาร่วมรับภาระ และเพราะว่าคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบโดยทั่วไปไม่มีเงินที่จะมาจ่ายเงินสมทบน้อยกว่าคนงานในระบบ ดังนั้นการประเมินทางคณิตศาสตร์ประกันภัย และการวิเคราะห์งบประมาณทางสังคม เพื่อประมาณนัยทางการเงินในการคุ้มครองเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งเพื่อทบทวนการบริหารการเงินโครงการประกันสังคม และทบทวนนโยบายการเงินของรัฐ และค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคม เพื่อพิจารณาว่าหากใช้วิธีการประกันสังคมจะประหยัดงบประมาณได้มากกว่ารูปแบบอื่นๆ ของการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคมเป็นจำนวนเงินเท่าใด

4.3 วิธีการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

ความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่ภาคนอกระบบในประเทศไทยที่มีจำนวนมหาศาลและมีลักษณะผิดแผกแตกต่างกันไป เป็นกลุ่มซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารแสดง ไม่มีระเบียบปฏิบัติและยากจน อาจมีความเป็นไปได้ในการนำภาคส่วนขนาดใหญ่ของเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ความคุ้มครองการประกันสังคม โดยการปรับเปลี่ยนโครงการประกันสังคมที่บริหาร

จัดการโดยสำนักงานประกันสังคม ตามทิศทางกำหนัดงานของสำนักงานประกันสังคมด้านการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้ประกันตนภายใต้โครงการประกันสังคมในปัจจุบัน อาจพบว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ และค้ำทุมนมากกว่าพยายามจะคุ้มครองคนเหล่านี้ด้วยสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ วัตถุประสงค์ในการวางแผน โครงการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ คือ การกำหนดโครงการผสมผสานที่ดีที่สุดระหว่างโครงการใหม่กับโครงการที่มีอยู่แล้วและโครงการที่ปรับเปลี่ยนเพื่อว่าสมาชิกทุกคนในสังคมไทยจะได้รับความคุ้มครอง อย่างน้อยที่สุดรูปแบบบางประการของการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมต่อความต้องการของแรงงานให้เร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้

4.4 ข้อพิจารณาในการออกแบบโครงการประกันสังคม

1) การเข้าร่วมโครงการ โดยสมัครใจหรือโดยบังคับ (Compulsory VS Voluntary Participation) โครงการประกันสังคมส่วนใหญ่ทั่วโลก ดำเนินการโดยหลักการของการเข้าร่วมโดยบังคับ หมายความว่าทุกคนที่มีคุณสมบัติของสมาชิกตามกฎหมาย ควรจ่ายเงินสมทบ และได้รับประโยชน์ทดแทนของการประกันตามที่โครงการเสนอให้ ซึ่งหมายความว่าโดยหลักการแล้วกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดจะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งโครงการสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยควรเป็นโครงการโดยบังคับ

1.1) ปัญหาการคุ้มครองไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย (Missing the Target) ประชาชนจำนวนมาก ซึ่งต้องการความคุ้มครองด้านการประกันสังคม ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการหรือจ่ายเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอ

1.2) การแสวงหาประโยชน์ในการประกันสังคม โดยสมัครเข้าโครงการ (Adverse Selection) บุคคลผู้เชื่อว่าตนเองมีโอกาสสูงที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามเงื่อนไขการเกิดสิทธิ เช่น เนื่องจากคนเหล่านี้มีปัญหาด้านสุขภาพอยู่แล้วหรือเพราะวางแผนจะมีบุตรในไม่ช้ามีแรงจูงใจสูงเป็นพิเศษในการเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจมากกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งหมายความว่าสัดส่วนผู้ขอรับสิทธิต่อผู้จ่ายเงินสมทบ จะสูงกว่าในโครงการโดยบังคับ (ปรากฏการณ์นี้เป็นที่รู้จักกันดีเรียกว่า “Adverse Selection”) ซึ่งส่งผลให้เงินสมทบของแต่ละบุคคล จำเป็นต้องสูงกว่าหรือรูปแบบการให้ประโยชน์ทดแทนจำกัดกว่า เพื่อให้มั่นใจถึงความยั่งยืนทางการเงินของโครงการ ในทางกลับกันเรื่องนี้อาจทำให้สมาชิกที่มีสุขภาพไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีรายได้สูง แต่การให้ประโยชน์ทดแทนหลายประเภทหรือครอบคลุมกรณีต่างๆ อย่างกว้างขวาง อาจช่วยดึงดูดความสนใจ

สมาชิกได้หลายกลุ่ม แต่จะต้องเก็บเงินสมทบสูงกว่าหรือต้องการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลมากกว่า

1.3) การวางแผนทางการเงินในระยะยาวทำได้ยาก (Difficult Long – Term Financial Planning) ในโครงการโดยสมัครใจ ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอ การประมาณการรายได้ และค่าใช้จ่ายในอนาคตของโครงการไม่น่าเชื่อถือ ดังนั้นจึงกลายเป็นเรื่องที่ยู่ยากกว่า ในการกำหนดอัตราเงินสมทบ และการออกแบบประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสม ซึ่งจะสามารถรับประกันความยั่งยืนในระยะยาว

แม้แต่โครงการที่คาดว่าจะจะเป็นโครงการ โดยบังคับ แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจมีลักษณะโดยสมัครใจแฝงอยู่บ้าง ไม่มากก็น้อยขึ้นอยู่กับว่าได้รับการจัดการและบังคับใช้โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร ซึ่งหมายความว่าข้อบกพร่องของโครงการโดยสมัครใจ จำเป็นต้องนำมาพิจารณาในบางประเด็น แม้จะได้วางแผนไว้ว่าจะดำเนินโครงการโดยบังคับ

ประสบการณ์ของประเทศไทยในเรื่องของการประกันสังคมโดยสมัครใจประสบปัญหาอยู่แล้ว มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม อนุญาตให้อดีตสมาชิกของโครงการประกันสังคมซึ่งจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 12 เดือนขึ้นไป มีโอกาสสมัครเป็นผู้ประกันตนต่อไป ด้วยระบบสมัครใจ แม้ได้มีการดำเนินโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของกระทรวงสาธารณสุข (โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค) แล้ว มาตรา 39 ก็ยังคงดึงดูดใจให้สมาชิก โดยสมัครใจทวีจำนวนขึ้น มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าสมาชิกโดยสมัครใจมากกว่า 150,000 คน กำลังขอรับประโยชน์ทดแทนมากกว่าสมาชิกโดยบังคับ ในทางตรงกันข้าม โครงการโดยสมัครใจอีกโครงการหนึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2537 ภายใต้มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อประชากรกลุ่มที่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการภายใต้มาตรา 33 และ 39 รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระแต่ให้ประโยชน์ทดแทนจำกัดเฉพาะกรณีตาย คลอดบุตร และทุพพลภาพ โครงการนี้ผู้จ่ายเงินสมทบเพียง 7 คน ในจำนวนประชากรที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง 20 ล้านคน ประสบการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมด้วยโครงการโดยสมัครใจ จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างระมัดระวังก่อนที่จะนำมาใช้

2) การบริหารการเงินโครงการ (Scheme Financing) มีแหล่งการเงินที่เป็นไปได้ 2 ประการ สำหรับโครงการประกันสังคมคือ เงินภาษีของรัฐบาลและเงินสมทบจากสมาชิก ในทางปฏิบัติโครงการที่มีบทบาทบัญญัติบังคับส่วนใหญ่บริหารการเงินจากแหล่งเงินทุนทั้งสองประการผสมผสานกัน

2.1) โครงการที่ใช้จ่ายจากเงินภาษีทั้งหมด (Fully Tax – Financial Schemes) โครงการประกันสังคมบางประเทศ อย่างเช่น คอสตาริกา ใช้จ่ายเงินภาษีทั้งหมด สมาชิกของกลุ่มเป้าหมาย ทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนภายใต้โครงการนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเก็บเงินสมทบ และการเกิดสิทธิไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับ การจ่ายเงินภาษี วิธีนี้แตกต่างจากการช่วยเหลือทางสังคม คือ ไม่มีการตรวจสอบรายได้เพื่อตัดสินว่าบุคคลนั้นมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนหรือไม่ การไม่เก็บเงินสมทบและไม่มีการตรวจสอบรายได้ลดภาระในการบริหารโครงการไปได้อย่างมาก

การบริหารการเงินจากระบบภาษี ส่วนใหญ่นำมาใช้กับโครงการที่คุ้มครองประชาชนทุกคน ซึ่งจะให้ประโยชน์ทดแทนกับพลเมืองทุกคน และผู้ที่พำนักอาศัยภายในประเทศที่มีคุณสมบัติประเทศอุตสาหกรรมจำนวนมากได้เลือกใช้โครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน โดยใช้จ่ายจากเงินภาษีมาคุ้มครองกรณีรักษาพยาบาล และกรณีบำนาญ และวิธีการนี้กำลังได้รับพิจารณาเพิ่มขึ้น ในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง

ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในเรื่องของการใช้โครงการประกันสังคมที่ใช้จ่ายจากระบบภาษี คือ คนจำนวนมากที่ได้ประโยชน์จากโครงการ (รวมทั้งคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ) ไม่ได้จ่ายภาษีเงินได้โดยตรงตามรายได้ของตน แต่กลับได้จ่ายเงินสนับสนุนเศรษฐกิจด้วยวิธีอื่นๆ โดยการผลิตสินค้าทางการเกษตรและผลผลิตอื่นๆ ส่งไปขาย ต่างประเทศ หรือชุมชนเขตเมือง แต่ไม่ได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมจากความมั่งคั่งของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ การศึกษา และบริการอื่นๆ คนงานเหล่านี้ยังได้สนับสนุนภาษีเงินได้ทั่วไป โดยการจ่ายภาษีทางอ้อม ซึ่งเป็นสัดส่วนจำนวนมากถึง 4.3% ของรายได้จากภาษีโดยรวมของรัฐ

2.2) การบริหารการเงินจากเงินสมทบ (Contribution Financing) โครงการประกันสังคมโครงการระดับจุลภาค และการประกันเพื่อการพาณิชย์ ใช้จ่ายจากเงิน สมทบอย่างเต็มที่ หรือโดยหลักการ โดยเก็บจากสมาชิกแต่ละคน เงินสมทบเหล่านี้จะ นำมาเป็นกองทุนรวมหรือกองทุนที่นำมาใช้บริหารจัดการประโยชน์ทดแทน โครงการประกันสังคม (เช่น โครงการที่มีบทบัญญัติทางการเงินเพื่อการประกัน ซึ่งให้การคุ้มครองแก่กลุ่มประชากรขนาดใหญ่) โดยปกติแล้วจะจัดเก็บเงินสมทบจากประชากรผู้ทำงาน เงินสมทบของแต่ละบุคคลจะคำนวณตามรายได้ของสมาชิกแต่ละคนและประโยชน์ทดแทนระยะยาวอาจเชื่อมโยงกับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่จ่ายโดยสมาชิก ขนาดของเงินสมทบ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีบำนาญและกรณีคลอดบุตร) คำนวณตามรายได้เฉลี่ยของสมาชิก

ตามระยะเวลาที่กำหนด ภาระการจ่ายเงินสมทบของสมาชิกแต่ละคน ปกติจะมีนายจ้างช่วยแบ่งเบาระยะ และ/หรือแหล่งอื่นๆ ด้วย เช่น รัฐบาลมักจะออกค่าใช้จ่ายในการบริหาร

สิ่งที่เกิดขึ้นกับโครงการประกันสังคมรูปแบบนี้ คือ เงินสมทบนำไปใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับสมาชิกและครอบครัวโดยตรง ขณะที่เงินภาษีอาจนำไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นๆ ข้อดีของโครงการประกันสังคมแบบเก็บเงินสมทบตามรายได้ คือ สมาชิกที่มีรายได้สูงจะช่วยเหลือสมาชิกผู้มีรายได้ต่ำทางอ้อม อีกทั้งในโครงการที่มีฐานการประกันหากมีการขึ้นอัตราประโยชน์ทดแทน จะสามารถพิจารณาได้อย่างมีสมดุล เนื่องจากความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างระดับประโยชน์ทดแทนกับระดับเงินสมทบ

2.3) การบริหารการเงินแบบผสมผสาน (Mixed Financing) มีสถานการณ์มากมายที่อาจจะเหมาะสมที่จะนำเงินของรัฐบาลมาใช้บริหารบางส่วนในโครงการเหตุผลก็คือ

กลุ่มเป้าหมายมีความสามารถจ่ายเงินสมทบในระดับหนึ่ง แต่ไม่เพียงพอสำหรับโครงการที่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนในระดับพอเพียง วิธีการนี้อาจนำมาใช้เฉพาะโครงการประกันสังคมที่ออกแบบเพื่อผู้มีรายได้น้อย

หากไม่มีเงินสนับสนุน โครงการจะไม่มีควมดึงดูดใจเพียงพอต่อกลุ่มเป้าหมาย ตัวอย่างเช่น คนงานผู้ประกอบอาชีพอิสระอาจถึงเลที่จะเข้าร่วมโครงการอย่างเต็มที่ ถ้ารัฐไม่มีความตั้งใจที่จะมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งปกติแล้วเป็นส่วนที่นายจ้างต้องจ่าย เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโครงการเป็นแบบสมัครใจ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลของคอ스타ริกาและสาธารณรัฐเกาหลีจ่ายเงินสนับสนุนให้กับคนงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ

โครงการมีลักษณะพิเศษที่ต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันภายในโครงการ เงินสนับสนุนจากรัฐสามารถช่วยให้ผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำสุดได้รับความคุ้มครองภายใต้โครงการ โดยไม่ต้องหักเงินสมทบจากรายได้ของเขาเหล่านั้น (แม้ว่านายจ้างจะยังต้องจ่ายเงินสมทบ) โครงการอาจอนุญาตให้บุคคลยังเป็นผู้ประกันตนต่อไป ขณะที่ต้องหยุดงานเลี้ยงดูบุตร หรือเมื่อโครงการบำนาญใหม่นำมาใช้ และอาจอนุญาตให้บุคคลที่อายุมากเกินกว่าจะจ่ายเงินสมทบได้ตามจำนวนปีที่กำหนดไว้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากโครงการ

โครงการประกันสังคมของประเทศไทย ใช้รูปแบบทางการเงินโดยการเก็บเงินสมทบ 3 ฝ่าย ซึ่งสมาชิกแต่ละคน นายจ้าง และรัฐต้องร่วมจ่ายเงินสมทบเพื่อผู้ประกันตนแต่ละคน

3) การจัดการทางการเงิน (Financial Organization) การจัดตั้งกองทุนที่เป็นอิสระแยกจากกันสำหรับประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณี(กรณีบำนาญ การรักษาพยาบาล และอื่นๆ) เป็นสิ่งจำเป็น เช่นเดียวกับการแยกโครงการ ที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังป้องกันมิให้มีการโอนเงินสมทบระหว่างกองทุนเพื่อมิให้เกิดการขาดดุลชั่วคราวอันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรงในระยะยาวเพราะรายได้และค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนในแต่ละกรณีและกลุ่มเป้าหมายควรมีการคำนวณอย่างระมัดระวัง เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในปัจจุบันและค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

ปัจจุบันไม่มีระบบกองทุนอิสระสำหรับประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณีภายใต้โครงการประกันสังคมประโยชน์ทดแทนทั้งระยะสั้น ระยะยาว จ่ายจากกองทุนเดียวกันดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าเงินสำรองเพียงพอที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนในระยะยาวได้หรือไม่ สถิติเกี่ยวกับเงินสำรองอาจนำไปสู่ความผิดพลาดเนื่องจากสำนักงานประกันสังคมขยายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานภายใต้โครงการแบบบังคับที่มีอยู่ตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จึงต้องแนะนำให้จัดตั้งกองทุนอิสระแยกจากกันในแต่ละประโยชน์ ทดแทน การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่เศรษฐกิจนอกระบบจะเป็นเรื่องที่ทำลายสำหรับสำนักงานประกันสังคม และการจัดการทางการเงินจะยังมีความสำคัญมากขึ้น ไม่เพียงต้องแยกกองทุนสำหรับประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณี แต่กองทุนจากโครงการใหม่และโครงการที่มีอยู่เดิมควรเป็นอิสระจากกันด้วย ซึ่งจะช่วยให้สำนักงานประกันสังคมสามารถคาดการณ์ทางการเงิน และดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาในการคุ้มครองการประกันแก่เศรษฐกิจนอกระบบ

4) การออกแบบรูปแบบประโยชน์ทดแทน (Benefits Package Design)

ปัญหาสำคัญในการออกแบบประโยชน์ทดแทน คือ ควรจะให้ประโยชน์ทดแทนประเภทใด และระดับใด การออกแบบประโยชน์ทดแทนจำเป็นต้องมีความสมดุลระหว่างความต้องการการประกันสังคมของกลุ่มเป้าหมายกับค่าใช้จ่ายของโครงการ (สำหรับรัฐและ/หรือผู้จ่ายเงินสมทบ)

กรณีของการขยายความคุ้มครองสู่เศรษฐกิจนอกระบบ รูปแบบประโยชน์ทดแทนควรมีความดึงดูดใจเพียงพอที่จะก่อให้เกิดระดับความพึงพอใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ควรได้มีการวิจัยเกี่ยวกับความต้องการประกันสังคมของกลุ่มเป้าหมายในเศรษฐกิจนอกระบบในช่วงของการเตรียมการเพื่อวางแผนขยายความคุ้มครองเพื่อช่วยในการออกแบบประโยชน์ทดแทนในขณะเดียวกันควรได้มีการทบทวนรูปแบบประโยชน์ทดแทนของโครงการประกันสังคมใจปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างบำนาญและประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

กรณีคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ การให้ประโยชน์ทดแทนจำกัดเป็นเรื่องที่เหมาะสมทั้งในเรื่องของประเภทและระดับการจ่ายประโยชน์ทดแทน เพื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ทดแทนที่ให้กับคนงานในระบบ ตัวอย่างเช่น รูปแบบประโยชน์ทดแทน ที่ให้กับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ มีข้อโต้แย้งที่จะไม่คุ้มครองกรณีประสบอันตรายจากการทำงานเนื่องจากเกิดความยุ่งยากในการตรวจสอบอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในเวลาทำงานและระหว่างการทำงาน และไม่คุ้มครองกรณีว่างงานเนื่องจากคนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการจ้างงานจากบุคคลที่ 3 ดังนั้นจะไม่มีเรื่องของการออกจากงานนอกจากนี้ โครงการบำนาญชราภาพที่เก็บเงินสมทบแบบสัมพันธ์กับรายได้และให้ประโยชน์ทดแทนที่มีความสัมพันธ์กับรายได้ อาจไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เนื่องจากระดับบำนาญพื้นฐานรายได้ผู้รับบำนาญมาเฉลี่ยในช่วงไม่กี่ปีสุดท้ายก่อนอายุเกษียณ เนื่องจากคนบางคนอาจแจ้งรายได้ต่ำจากความ เป็นจริงหลายปีเพื่อจะได้จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า จากนั้นก็จะมาแจ้งรายได้สูงในช่วงระยะเวลาที่นำมาเฉลี่ยเพื่อเพิ่มจำนวนเงินบำนาญ เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำผิดเช่นนี้ ควรเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราเดียวสำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตัวอย่างเช่น อาจใช้รายได้เฉลี่ยของแต่ละภูมิภาค กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอุตสาหกรรม

เนื่องจากรูปแบบประโยชน์ทดแทนที่มีสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบปรับลดลงระดับเงินสมทบที่จ่ายควรลดลงด้วย ซึ่งจะช่วยให้ขจัดอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

5) ประเด็นในการบริหาร (Administrative Issues)

การปรับปรุงสมรรถนะในการบริหารเป็นความจำเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงานโครงการใด ๆ ที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในกรณีของโครงการแบบเก็บเงินสมทบ ผู้แทนประเภทต่าง ๆ (เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมวิชาชีพ หรือเครดิตยูเนียน) จำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกันตนและสำนักงานประกันสังคมในส่วนของวิธีการบริหารหลัก ซึ่งประกอบด้วย การคำนวณ

และจัดเก็บเงินสมทบ การตรวจสอบ การประเมินการขอรับสิทธิและการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ ตลอดจนการให้การศึกษาแก่สาธารณชน ตัวอย่างของต่างประเทศในเรื่องของการใช้ผู้แทน (Agent) ในโครงการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตรที่ใช้ในโครงการ บำนาญเพื่อเกษตรกรในญี่ปุ่น

ความยุ่งยากประการสำคัญคือการขาดข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งข้อมูลที่เชื่อถือได้ เช่น สถิติการเสียภาษีหรือการจดทะเบียนสถานประกอบการ ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อปรับปรุงการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย การทำงานกับองค์กรที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายได้ดีขึ้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ควรจะเปิดโอกาสให้สำนักงานประกันสังคมมีสิทธิที่จะทำความตกลงในการร่วมกันบริหารกับองค์กรเหล่านี้และควรระบุการคิดค่าธรรมเนียมให้กับบริการเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน โครงการเพื่อแรงงานนอกระบบ ขอแนะนำให้เพิ่มบทบัญญัติทางกฎหมายให้อำนาจกระทรวงแรงงานออกประกาศเมื่อใดก็ได้ตามที่ต้องใช้บทบัญญัติพิเศษกับกลุ่ม เป้าหมายใหม่

5.1) รายละเอียดกลวิธีขยายความคุ้มครอง

โครงการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม สามารถกำหนดเป้าหมายแรงงานนอกระบบได้หลายวิธี กลวิธีที่จำเป็น 4 วิธี สามารถดำเนินการดังนี้

5.1.1) การขยายความคุ้มครองโดยโครงการประกันสังคมในปัจจุบัน

กลวิธีนี้สามารถมีจุดมุ่งหมายให้สำนักงานประกันสังคมเข้าถึง คนงานบางประเภท หรือบางกลุ่มได้อย่างประสบความสำเร็จ กลุ่มเหล่านี้ประกอบด้วย ประเภทของการทำงาน (คนงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนงานในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าจ้าง คนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้น เป็นต้น) กลุ่มอุตสาหกรรม ทำเลที่ตั้ง (ในเมืองหรือชนบท เขตธุรกิจ และการใช้บ้านเป็นสถานประกอบการ) และขนาดของสถานประกอบการ กลุ่มเป้าหมายหลัก ๆ ได้แก่

กลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มอาชีพ (Industrial and Occupation Group) การมุ่งเน้นไปที่กลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มอาชีพบางกลุ่มที่มีแรงงานนอกระบบจำนวนมากอาจเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ เช่น เกษตรกร ซึ่งมีอยู่ 1 ใน 3 ของกำลังแรงงานในประเทศไทย หรือกลุ่มอาชีพซึ่ง

รายได้ค่อนข้างสูงและสม่ำเสมอ พร้อมทั้งมีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมโครงการประกันสังคม เช่น คนขับรถแท็กซี่ ข้อดีของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายวิธีนี้คือ กลุ่มอาชีพและกลุ่มอุตสาหกรรมจำนวนมากประกอบด้วยคนงานในระบบและกำลังแรงงานนอกระบบจึงมีอันตรายในแง่ที่ว่าด้วยการคุ้มครองคนงานสองกลุ่มนี้ด้วย โครงการที่แตกต่างกันจะดูมองว่าก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานในระบบและนอกระบบ และจะนำไปสู่ความซับซ้อนในการบริหารเช่นเดียวกันกับโครงการทุกโครงการซึ่งมีจำนวนผู้ประกันตนน้อยกว่าจะมีอันตรายในแง่ของเสถียรภาพทางการเงิน เนื่องจากรวมความเสี่ยงน้อยกว่า และจะเกิดความเสี่ยงทางการเงินในแง่ความไม่สมดุลระหว่างเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนในระยะยาว

คนงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self – Employed Workers) กลุ่มนี้ประกอบด้วยคนงานมากกว่า 10 ล้านคน ในจำนวนกำลังแรงงานทั้งหมด 34 ล้านคนในประเทศไทย ซึ่งมีความแตกต่างตามสถานะการทำงาน เพราะว่าโครงการประกันสังคมของประเทศไทยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายตามสถานะของการทำงาน (คนงานในภาครัฐและลูกจ้างภาคเอกชนที่ทำงานเต็มเวลา) การขยายความคุ้มครองสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระจึงสามารถหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนได้ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายตามสถานะการทำงานสามารถหลีกเลี่ยงมุมมองด้านการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานภาคในระบบและนอกระบบ อย่างไรก็ตามการบริหารจะยุ่งยากมากกว่า โครงการสำหรับลูกจ้างและโครงการอาจเผชิญกับความเสี่ยงทางการเงินในระยะยาว

ประชากรซึ่งสามารถได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมในปัจจุบันโดยการปรับเปลี่ยนทางเทคนิคบางประการ การขยายความ คุ้มครองโครงการประกันสังคมในปัจจุบัน จะเป็นวิธีการโดยทางอ้อม ในการคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ พร้อมทั้งกลุ่มประชากรที่สำคัญอื่นๆ อีกหลายกลุ่ม ตัวอย่างเช่น โครงการประกันสังคมสามารถปรับเปลี่ยนให้ผู้อยู่ในอุปการะของสมาชิกในปัจจุบันสามารถมีสิทธิประโยชน์ทดแทน กรณีรักษาพยาบาล ขณะนี้ลูกจ้างภาคเอกชนสูญเสียสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนส่วนใหญ่ภายใต้โครงการประกันสังคมเมื่อเกษียณอายุ และหากกรณีนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ คนงานกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติประกันสังคม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้รับความคุ้มครอง ถ้ามีการแก้ไขกฎหมายกลุ่มนี้ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว คนงานในธุรกิจบันเทิง ลูกจ้างตามฤดูกาล และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

5.1.2) การนำโครงการพิเศษรูปแบบใหม่มาใช้ โครงการคุ้มครองทางสังคมสามารถออกแบบขึ้นเพื่อประชากรในสังคมกลุ่มย่อยโดยเฉพาะ โครงการพิเศษเช่นนี้ มีตัวอย่างได้แก่ โครงการ

สำหรับเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระบางกลุ่ม ซึ่งมีอยู่ในประเทศซึ่งจัดตั้งระบบประกันสังคม เช่น เยอรมนี โครงการเหล่านี้พัฒนามาด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ กลุ่มครอบครัวที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเป็นพิเศษ (เช่น เกษตรกร) หรือมีโครงสร้างประโยชน์ทดแทนที่ดัดแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป็นพิเศษ

5.1.3) โครงการประกันระดับจุลภาค ได้จัดตั้งขึ้นในประเทศที่โครงการพิเศษเฉพาะกลุ่มหรือโครงการระดับชาติ ไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ด้วยเหตุผลทางการเงินหรือเหตุผลในการบริหารจัดการ คนเหล่านี้ต้องการให้รัฐมีบทบาทเป็นผู้บริหารจัดการ หรือเป็นผู้รับประกันโครงการคุ้มครองทางสังคม โดยใช้ความพยายามและทรัพยากรชุมชน โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน เพื่อการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานแก่ชุมชน

5.1.4) โครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้พ้นจากภัยในประเทศทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขและการบริหารการเงินจากระบบภาษี โครงการคุ้มครองของประชาชนทุกคนครอบคลุมพลเมืองทุกคน (และผู้พ้นจากภัยชาวต่างประเทศที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด) และสนับสนุนการเงินโดยรัฐมิใช่เงินสมทบ ดังนั้นจึงมั่นใจได้ว่า แม้แต่คนที่ยากจนที่สุด และคนที่อยู่ชายขอบ รวมทั้งคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถเข้าถึงประโยชน์ทดแทนขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย กลุ่มเป้าหมายของโครงการคุ้มครองคือประชาชนทุกคน ประเทศไทยมีโครงการรักษาพยาบาลคุ้มครองประชาชน (ส่วนที่เหลือ) ทุกคนภายใต้โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาท) และควรมีการพิจารณาโครงการบำนาญแบบคุ้มครองประชาชนทุกคน

4.5 การขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

การขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบโดยผลักดันร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ฉบับแก้ไข เพื่อรัฐร่วมจ่ายในมาตรา 40 และแก้ไขพระราชกฤษฎีกา เพื่อพัฒนาสิทธิประโยชน์ของมาตรา 40 ให้เป็นที่พอใจ โดยเป็นระบบสมัครใจ

ความหมาย

ผู้ประกันตนมาตรา 40 หมายถึง บุคคลที่มีอายุจ้างตามมาตรา 33 หรือเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ มาตรา 39 เรียกว่า ผู้ประกันตนโดยอิสระ

คุณสมบัติในการสมัคร

- 1) ต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ณ วันสมัคร
- 2) ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ไม่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ) หรือผู้ประกันตนโดยสมัครใจ มาตรา 39
- 3) สมัครโดยลงลายมือชื่อในใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และจ่ายเงินสมทบงวดแรกได้ที่สำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศ
- 4) เลือกทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบได้ 2 ทางเลือก คือ
 - ชุดสิทธิประโยชน์ 1 จ่าย 100 บาท/เดือน (จ่ายเอง 70 บาท รัฐสนับสนุน 30 บาท)
 - ชุดสิทธิประโยชน์ 2 จ่าย 150 บาท/เดือน (จ่ายเอง 100 บาท รัฐสนับสนุน 50 บาท)

หมายเหตุ ความเป็นผู้ประกันตนจะเริ่มตั้งแต่วันที่จ่ายเงินสมทบงวดแรก รัฐสนับสนุนในระยะแรกทั้งนี้ จนกว่าสำนักงานประกันสังคมจะประกาศเป็นอย่างอื่น

การแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อมูล

เมื่อเป็นผู้ประกันตนแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล เช่น เปลี่ยนค่านำหน้านาม ชื่อ สกุล ที่อยู่ที่ติดต่อขอเปลี่ยนทางเลือกจ่ายเงินสมทบ หรือแจ้งความไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตนต่อไป (ลาออก) เป็นต้น ให้แจ้งต่อสำนักงานประกันสังคม

กรณีขอเปลี่ยนทางเลือกจ่ายเงินสมทบ จะทำได้ปีละ 1 ครั้ง ก่อนวันที่ 25 ธันวาคมของทุกปี และจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีถัดไป

ประโยชน์ทางภาษี

เงินสมทบในแต่ละปี ใช้ลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยใช้ใบเสร็จรับเงินที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเป็นหลักฐาน

สิทธิประโยชน์พื้นฐาน

- 1) เงินทดแทนการขาดรายได้ เมื่อเจ็บป่วย เมื่อนอนโรงพยาบาลเป็นผู้ป่วยในตั้งแต่ 2 วันขึ้นไป จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จำนวน 200 บาทต่อวัน ไม่เกิน 20 วันต่อปี เงื่อนไข จ่ายเงิน

สมทบครบ 3 เดือน ภายในระยะเวลา 4 เดือน (การรักษาพยาบาลใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ บัตรทอง จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ)

2) เงินทดแทนการขาดรายได้ เมื่อทุพพลภาพ รับเงินทดแทนการขาดรายได้จำนวน 500 ถึง 1,000 บาทต่อเดือน เป็นเวลานานถึง 15 ปี เงื่อนไข เงินทดแทนการขาดรายได้ เมื่อทุพพลภาพ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบ 6 เดือนขึ้นไป (ต้องเป็นผู้ทุพพลภาพหรือทุพพลภาพเพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการแพทย์)

3) เงินค่าทำศพ (เสียชีวิต) จะได้รับค่าทำศพจำนวน 20,000 บาทต่อราย เงื่อนไข จ่ายเงินสมทบครบ 6 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือน

4) เงินบำเหน็จชราภาพ ผู้ประกันตนสามารถรับเงินก้อน เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เงื่อนไข มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

รายละเอียดชুক্তสิทธิประโยชน์ ดังนี้

ชুক্তสิทธิประโยชน์ 1 (จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน) สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 3 กรณี คือ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้ เมื่อทุพพลภาพ เงินค่าทำศพ

เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทน

เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 3 เดือน ภายในระยะเวลา 4 เดือน ก่อนเดือนที่เจ็บป่วย

เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ดังนี้จ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 6 เดือน ภายในระยะเวลา 10 เดือนก่อนทุพพลภาพ รับ 500 บาทต่อเดือนจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 12 เดือน ภายในระยะเวลา 20 เดือนก่อนทุพพลภาพ รับ 650 บาทต่อเดือนจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 24 เดือน ภายในระยะเวลา 40 เดือนก่อนทุพพลภาพ รับ 800 บาทต่อเดือนจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 36 เดือน ภายในระยะเวลา 60 เดือนก่อนทุพพลภาพ รับ 1,000 บาทต่อเดือน

กรณีตาย ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 6 เดือน ภายในระยะเวลา 12 เดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย เงินค่าทำศพ ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทำศพ ได้แก่บุคคลตามลำดับ ดังนี้

บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

สามี ภริยา บิดาและมารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน ซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพ ผู้ประกันตน

บุคคลอื่นที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

กรณีชราภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบชุดสิทธิประโยชน์ที่ 2 ผู้ประกันตนจะต้องมีอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ และไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตนต่อไป (ลาออก) เงินบำนาญชราภาพของผู้ประกันตนผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญได้แก่ บุคคล ดังต่อไปนี้

สามี ภริยา บิดาและมารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากัน

กรณีไม่มีผู้มีสิทธิให้จ่ายแก่บุคคล ซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ

ขั้นตอนการเบิกสิทธิประโยชน์ทดแทน

- 1) ยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนฯ (สปส. 2-01/ม.40) พร้อมหลักฐานประกอบการยื่นคำขอ ได้ที่สำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศ
- 2) ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนภายใน 2 ปีนับแต่วันที่มามีสิทธิ
- 3) เมื่อผู้ประกันตนได้รับแจ้งจากสำนักงานประกันสังคมให้รับเงินประโยชน์ทดแทน ผู้ประกันตนจะต้องรับเงินภายใน 2 ปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากไม่รับภายในกำหนด ให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน

การขอรับคืนเงินสมทบที่จ่ายล่วงหน้า

- 1) ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิขอรับคืนเงินสมทบที่จ่ายล่วงหน้าได้ในกรณี ดังนี้
 - ผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ มาตรา 39
 - ผู้ประกันตนแจ้งความจำนงไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตน(ลาออก)
- 2) ขอรับเงินสมทบคืนได้ที่สำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศ

เอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอรับเงินสมทบคืน มีดังนี้

กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย

- 1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิ
- 2) สำเนามรณบัตร
- 3) สำเนาทะเบียนสมรสของผู้ประกันตน และบิดา มารดา
- 4) สำเนาสูติบัตรของบุตรผู้ประกันตน
- 5) เอกสารอื่นๆ ตามความจำเป็น

กรณีได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ มาตรา 39 และกรณีผู้ประกันตนแจ้งความจำนงไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตน (ลาออก)

- 1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- 2) หลักฐานประกอบการยื่นคำขอประโยชน์ทดแทน

เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

- 1) ยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนฯ (สปส. 2-01/ม.40)
- 2) ใบรับรองแพทย์
- 3) สำเนาเวชระเบียน (ถ้ามี)

เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพ

- 1) ยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนฯ (สปส. 2-01/ม.40)
- 2) ใบรับรองแพทย์
- 3) สำเนาเวชระเบียน (ถ้ามี)

เงินค่าทำศพ กรณีตาย

- 1) ยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนฯ (สปส. 2-01/ม.40)
- 2) สำเนามรณบัตร
- 3) หลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพ
- 4) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ประกันตนและผู้จัดการศพ
- 5) สำเนาทะเบียนบ้าน ผู้ประกันตนและผู้จัดการศพ

เงินบำเหน็จชราภาพ กรณีชราภาพ

กรณีผู้ประกันตนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์และไม่ประสงค์เป็นผู้ประกันตน (ลาออก)

- 1) ยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนฯ (สปส.2-01/ม.40)
- 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย

- 1) ยื่นแบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนฯ (สปส. 2-01/ม.40)
- 2) สำเนามรณบัตร
- 3) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จชราภาพ
- 4) สำเนาทะเบียนสมรสของผู้ประกันตน และของบิดา มารดา (ถ้ามี)
- 5) สำเนาสูติบัตรของบุตร หรือ สำเนาทะเบียนบ้านของบุตรกรณีไม่มีสูติบัตร

เงินสมทบที่จ่าย

ผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบเดือนละ 100 บาทต่อเดือนหรือวันละประมาณ 3 บาท ในระยะแรกรัฐบาลมีนโยบายอุดหนุนให้ 30 บาท และ ผู้ประกันตนจ่าย 70 บาท

ชุดสิทธิประโยชน์ 2 (จ่ายเงินสมทบ 150 บาท/เดือน) สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 4 กรณี คือ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้ เมื่อทุพพลภาพ เงินค่าทำศพ เงินบำเหน็จชราภาพ (เงินออมกรณีชราภาพ)

การจ่ายเงินสมทบ

ผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบเดือนละ 150 บาทต่อเดือน หรือวันละประมาณ 5 บาท ในระยะแรกรัฐบาลมีนโยบายอุดหนุนให้ 50 บาท และ ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท ทั้งนี้ผู้ประกันตนที่ประสงค์รับเงินบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้น สามารถจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาทต่อเดือน

หมายเหตุ ทั้งนี้ในการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40 จ่ายเป็นรายเดือน ๆ ละ 1 ครั้ง และจ่ายเงินสมทบล่วงหน้าได้ ครั้งละไม่เกิน 12 เดือน แต่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้

วิธีการนำส่งเงินสมทบ

1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 สามารถนำส่งเงินสมทบได้ที่สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่/จังหวัด/สาขา ที่ท่านสะดวก

2) จ่ายผ่านเคาน์เตอร์เซอร์วิส 7-ELEVEN ได้ทุกสาขา ไม่เฉพาะเคาน์เตอร์เซอร์วิส 7-ELEVEN เท่านั้น แต่สามารถชำระได้ที่เคาน์เตอร์เซอร์วิสอื่นๆ ได้ทั่วประเทศ โดยมีค่าธรรมเนียม 10 บาทต่อครั้ง

3) ชำระได้ที่เคาน์เตอร์วิสทุกแห่ง

4) หักผ่านบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ช.ก.ส.) และธนาคารออมสิน โดยผู้ประกันตนต้องรับผิดชอบค่าธรรมเนียมเอง ซึ่งมีค่าธรรมเนียม 5 บาทต่อครั้ง เริ่มตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน 2554 เป็นต้นไป

5) จ่ายผ่านทาง เทสโก้ โลตัส (บริษัท เอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น จำกัด โดยนำสมุดรับเงินสมทบสิทธิประโยชน์ของผู้สมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่มี Bar Code กำกับให้เจ้าหน้าที่ เทสโก้ โลตัส ณ จุดบริการลูกค้าสัมพันธ์ หรือเคาน์เตอร์ชำระสินค้า โดยจะรับชำระเงินสมทบเฉพาะเงินต้นงวดเดือนปัจจุบันเท่านั้น และจะไม่รับการชำระเงินสมทบล่วงหน้า และไม่รับชำระเงินสมทบเพิ่มเติม(เงินออม) โดยผู้ประกันตนต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายการละ 10 บาท เจ้าหน้าที่จะรับชำระเงินพร้อมออกใบเสร็จรับเงินให้ทันที เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2555 เป็นต้นไป กรณีเป็นสมุดรับเงินสมทบสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนแบบเดิมที่ไม่มี Bar Code ให้ผู้ประกันตน แจ้งเปลี่ยนสมุดที่สำนักงานประกันสังคมกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-12 แห่ง/จังหวัด/สาขา ที่สะดวก

หมายเหตุ การชำระเงินสมทบของผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่เคาน์เตอร์เซอร์วิสจะเสียค่าธรรมเนียมครั้งละ 10 บาท ในส่วนการชำระผ่านธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะมีค่าธรรมเนียม 5 บาทต่อครั้ง โดยจะได้รับใบเสร็จรับเงินทันที แต่ผู้ประกันตนต้องนำใบเสร็จรับเงินที่เคาน์เตอร์เซอร์วิสที่ออกให้ พร้อมสมุดนำส่งเงินสมทบมาตรา 40 ไปติดต่อกับสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่/จังหวัด/สาขา เพื่อให้ทางเจ้าหน้าที่ทำการประทับตราในสมุดนำส่งเงินสมทบ เนื่องจากต้องใช้ประกอบการยื่นเรื่องเมื่อมีการรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

เอกสารประกอบการสมัคร

1) แบบการขึ้นทะเบียนการเป็นผู้ประกันตน มาตรา 40 (สปส.1-40)

2) บัตรประจำตัวประชาชนตัวจริงหรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้ พร้อมสำเนา

สถานที่ในการขึ้นทะเบียน

- 1) สำนักงานประกันสังคมกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-12 แห่ง/จังหวัด/สาขา
- 2) หน่วยบริการเคลื่อนที่
- 3) สมัครผ่านตัวแทน (เจ้าหน้าที่ประกันสังคม)

4.6 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556¹

มาตรา 3 เพิ่มบทนิยามคำว่า “เงินบำเหน็จชราภาพ” หมายความว่า เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว และ “เงินบำนาญชราภาพ” หมายความว่า เงินเลี้ยงชีพรายเดือน

มาตรา 8/1 สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละสองร้อยบาท ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ” (ผู้ประกันตนทางเลือก 3)

มาตรา 11 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลประเภทผู้ป่วยในตั้งแต่วันที่วันขึ้นไปในอัตราวันละสองร้อยบาท ปีละไม่เกินสามสิบวัน ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสี่เดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามเดือนก่อนเดือนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

มาตรา 13 ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย เป็นเงินค่าทำศพในอัตราสองหมื่นบาท ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบสองเดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย เว้นแต่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายเพราะอุบัติเหตุให้จ่ายเงินค่าทำศพต่อเมื่อภายในระยะเวลาหกเดือน ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนก่อนเดือนที่ถึงแก่ความตาย

¹ สำนักงานประกันสังคม.”พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556.”

การจ่ายเงินค่าทำศพตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายแก่บุคคลตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(2) สามี ภริยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน ซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(3) บุคคลอื่นที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตนในกรณีผู้ประกันตนซึ่งได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพถึงแก่ความตาย ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตายตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา 14/1 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญชราภาพในอัตราไม่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณี ชราภาพ พร้อมด้วยผลประโยชน์ตอบแทนรายปีที่สำนักงานประกาศกำหนดในแต่ละปี

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเป็นเงินบำนาญชราภาพไปจนตลอดชีวิตต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ร้อยยี่สิบเดือน หรือต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบจนครบจำนวนที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพขั้นต่ำตามที่สำนักงานประกาศกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้จ่ายเงินสมทบติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม การจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเป็นรายเดือน

มาตรา 14/2 ในกรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 8/1 (ผู้ประกันตนทางเลือก 3) ทุพพลภาพก่อนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพให้มีสิทธิขอรับเงินที่ผู้ประกันตนจ่ายเข้ากองทุนพร้อมด้วยอัตราผลตอบแทนทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนได้ แต่ให้มีสิทธิขอรับได้เพียงครั้งเดียว

มาตรา 14/3 ในกรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายในหกสิบเดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพเป็นจำนวนสิบเท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับก่อนถึงแก่ความตายให้แก่ สามี ภริยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้รับเงินบำนาญชราภาพในจำนวนที่เท่ากัน

ในกรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพไม่มีผู้มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลซึ่งผู้รับเงินบำนาญชราภาพ ทำหนังสือระบุไว้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 20 ในระยะเริ่มแรก ให้ผู้ประกันตนที่เลือกสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 7 (ทางเลือก 1) จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราเดือนละเจ็ดสิบบาท ผู้ประกันตนที่เลือกสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 8 (ทางเลือก 2) หรือ มาตรา 8/1 (ทางเลือก 3) จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราเดือนละหนึ่งร้อยบาท ทั้งนี้ จนกว่าสำนักงานจะประกาศเป็นอย่างอื่น

มาตรา 12 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ หากในวันที่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน ผู้ใดมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 7 มาตรา 8 หรือ มาตรา 8/1 เว้นแต่ผู้ใดมีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 8/1 เท่านั้น ให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 8/1 สามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนย้อนหลังได้ไม่เกินเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

4.7 ข้อดีและข้อเสียของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ

1) ข้อดีของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ

1.1) ผลดีต่อนายจ้าง นายจ้างจะได้รับประโยชน์มากขึ้นจากการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบที่นายจ้างว่าจ้างให้ผลิตสินค้าหรือทำงานให้นายจ้าง เนื่องจากแรงงานนอกระบบจะมีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี จึงสามารถทุ่มเทการทำงานให้แก่นายจ้างได้อย่างเต็มที่ ผลผลิตจะเพิ่มมากขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น

1.2) ผลดีต่อลูกจ้าง แรงงานนอกระบบที่มีนายจ้างจะมีหลักประกันความมั่นคงในการหาเลี้ยงชีพและครอบครัว สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่เพื่อการทำงานได้อย่างเต็มกำลังไม่มีความหวั่นวิตกว่าจะเดือนร้อนเกินไป หากประสบปัญหาจากการทำงาน ส่วนแรงงานนอกระบบที่ไม่มีนายจ้าง เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ชาวประมง หาบแร่แผงลอย กลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ก็จะมีความรู้สึกว่ามีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ มีความรู้สึกที่ดีต่อภาครัฐและให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกิจการที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ทั้งยังมีความมั่นใจว่าเงินสมทบที่จะจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมจะให้

ผลตอบแทนและความคุ้มครองที่คุ้มค่าเมื่อเกิดปัญหาเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น การขาดรายได้หรือรายได้ลดลง อันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย การคลอดบุตร การทุพพลภาพ การตาย การสงเคราะห์บุตรที่อยู่ในวัยเยาว์ และการเป็นผู้สูงอายุทำงานต่อไปไม่ได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลดีต่อแรงงานนอกระบบโดยตรงและอย่างต่อเนื่อง

1.2.1) ผลดีต่อการพัฒนามนุษย์ การประกันสังคมเป็นการพัฒนามนุษย์ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่ทำให้ประเทศชาติประสบความสำเร็จจึงต้องทำให้ประชาชนทุกคนมีคุณค่าในชีวิต มีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

1.2.2) ผลดีต่อการจัดการความเสี่ยง แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับความเสียหายหลายด้าน เช่น ความเสี่ยงเกี่ยวกับการไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ความมั่นคงของตลาดแรงงาน การขาดทักษะและโอกาสในการพัฒนาทักษะความชำนาญในการทำงาน ปัญหาความปลอดภัยสุขอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การประกันสังคมจะช่วยลดหรือบรรเทาปัญหาเหล่านี้ได้

1.2.3) ผลดีต่อการสร้างมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้น การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ ถือว่าเป็นการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้น ทำให้เกิดการจ้างงานที่เป็นธรรมและมีความเสมอภาคทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งจะนำไปให้ประเทศไทยมีภาพพจน์ที่ดีขึ้น ได้รับการยอมรับด้านมาตรฐานแรงงาน และส่งผลดีต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1.2.4) ผลดีต่อชุมชนและสังคมทุกระดับ เมื่อแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความมั่นคงและมั่นใจในการทำงาน มีรายได้เลี้ยงครอบครัวอย่างสมศักดิ์ศรี ผลที่ตามมาคือ ชุมชนและสังคมทุกระดับทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศชาติโดยส่วนรวม ย่อมเกิดความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจตามไปด้วย และเป็นความมั่นคงที่มีความยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น ประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลายจึงได้พัฒนาการประกันสังคมและการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในทุกภาคส่วนของสังคมได้ยืนยงบนตำแหน่งของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีรัฐคอยสนับสนุนและสร้างหลักประกันเสริมแก่ประชาชนของตน

1.2.5) ผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แม้ว่า การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบอาจจะเป็นภาระแก่ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งอาจทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าที่ต้องขยับตัวสูงขึ้นด้วยเช่นกัน แต่หลักการประกันสังคม ที่มุ่งกระจายความเสี่ยงและการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข การจ่ายเงินสมทบดังกล่าว ยังเป็นการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เพิ่มกำลังการซื้อในระบบตลาดอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้แรงงานมีหลักประกันทางสังคม จะทำให้มีกำลังใจในการทำงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถย่อมส่งผลให้นายจ้างได้รับผลผลิตและคุณภาพในสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน

2) ข้อเสียของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ

2.1) ข้อเสียของนายจ้างกรณีที่แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่มีนายจ้าง เช่น กลุ่มที่รับงานจากนายจ้างไปทำที่บ้าน หรือกลุ่มรับจ้างทำของ เป็นต้น หากกฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ภาระจะเกิดขึ้นทั้งในเรื่องต้นทุน การแข่งขันในตลาดและภาระในการบริหารงานของนายจ้าง

2.2) ข้อเสียต่อลูกจ้างหรือแรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมจะต้องถูกหักรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม รายได้ที่คิดว่าจะได้รับสุทธิก็จะไม่เป็นไปตามนั้น แรงงานนอกระบบก็จะมีภาระเกิดขึ้นเช่นกัน

2.3) เกิดข้อจำกัดในการบริหารโครงการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะการทำงานที่หลากหลายแตกต่างจากแรงงานในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการไม่มีสัญญาจ้างงาน ไม่มีระบบบัญชี เงินเดือนค่าจ้าง การทำงานมีรายได้ไม่แน่นอน ทำงานตามฤดูกาลในภาคเกษตร การไม่มีระบบการจัดเก็บภาษี มีการเปลี่ยนแปลงงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง และไม่มีที่ตั้งสถานประกอบการเป็นหลักแหล่งแน่นอน ด้วยเหตุนี้ การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบ จึงเป็นเรื่องยากในการบริหารจัดการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องรายได้และการรวมกลุ่มจึงเป็นปัญหาในเรื่องการรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ การคิดคำนวณรูปแบบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียน การเก็บเงินสมทบ การควบคุม และการจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว ตลอดจนผลกระทบต่อทำให้ความคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ของการเข้าร่วมโครงการประกันสังคมโดยสมัครใจหรือโดยปฏิบัติตามกฎหมาย

โครงการประกันสังคม	ข้อดี	ข้อเสีย
การเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ	1) แรงงานนอกระบบมีอิสระที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตน	1) การวางแผนทางการเงินในระยะยาวทำได้ยาก เช่น การประมาณรายได้ การกำหนดอัตราเงินสมทบ และการออกแบบสิทธิประโยชน์รูปแบบต่างๆ 2) บุคคลบางส่วนจะมุ่งแสวงหาสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคม โดยเฉพาะผู้มีปัญหาสุขภาพอยู่แล้ว 3) บุคคลที่มีสุขภาพดี หรือมีศักยภาพสูง มักจะไม่สมัครเข้าร่วมโครงการ 4) อาจจะไม่บรรลุเป้าหมายของความเสถียรภาพกองทุนของกองทุน
การเข้าร่วมโครงการโดยปฏิบัติตามกฎหมาย	1) ทำให้แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานในระบบสามารถตรวจสอบแรงงาน และจัดทำฐานข้อมูลได้ 2) สามารถวางแผนการเงินในระยะยาวได้ โดยเฉพาะการประมาณรายได้ การกำหนดอัตราเงินสมทบและการออกแบบสิทธิประโยชน์รูปแบบต่างๆ 3) ความเสถียรภาพกองทุนของกองทุนและสามารถจ่ายผลสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนได้ 4) เป็นการลดภาระของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค	1) ทำให้แรงงานนอกระบบต้องเข้าร่วมโครงการทุกคน

จากตารางดังกล่าว เห็นว่าควรกำหนดให้มีการเข้าร่วมโครงการโดยการปฏิบัติตามกฎหมายจะมีข้อดีมากกว่าการสมัครใจ ประสบการณ์การประกันสังคมในประเทศต่างๆ จะใช้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งระบบสมัครใจนั้นจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม กองทุนควรกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นการจูงใจเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายไว้ด้วย

4.8 ความเหมาะสมของรูปแบบของการประกันสังคม

1) ความเหมาะสมในการบริหารจัดการกองทุนและกลยุทธ์ในการบริหารจัดการ

สำนักงานประกันสังคมควรกำหนดกลยุทธ์ในการจัดตั้งกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมขึ้นมา และใช้การบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อรักษากลยุทธ์ของกองทุนให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ ผู้บริหารทุกคนต้องเข้าใจกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ภายในกองทุนความคุ้มครองประกันสังคม กลยุทธ์จะกำหนดวิธีทางที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนภายใต้อุปสรรคและโอกาสภายในสภาพแวดล้อมภายนอก และทรัพยากรและความสามารถภายในกองทุน ความคุ้มครองประกันสังคมกลยุทธ์จะให้ความเข้าใจพื้นฐานว่ากองทุนความคุ้มครองประกันสังคมจะบริหารจัดการอย่างไร ตัวที่กำหนดกลยุทธ์ของกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมมีอยู่ 3 อย่าง คือ สภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายใน และวัตถุประสงค์ของกองทุน การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) จึงเป็นกระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนิน กลยุทธ์ และการประเมินกลยุทธ์ของกองทุนความคุ้มครองประกันสังคม

ตัวกำหนดกลยุทธ์ของกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายในและวัตถุประสงค์ของสำนักงานประกันสังคมเปลี่ยนแปลง กลยุทธ์ของกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมจะถูกเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สำนักงานประกันสังคมต้องมีการบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อการประเมินตัวกำหนดกลยุทธ์เหล่านี้ใหม่ เพื่อการพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงจำเป็นหรือไม่ หากไม่มีการบริหารเชิงกลยุทธ์ ขาดการประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ความแตกต่างระหว่างการมีกลยุทธ์และการบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถเป็นความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวได้

การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม คือ การสร้างความสอดคล้องของการกระทำภายในสำนักงานประกันสังคม ซึ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้กองทุนความคุ้มครองประกันสังคมมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ถ้าปราศจากแนวทางที่กำหนดโดยการบริหารเชิงกลยุทธ์แล้ว กองทุนความคุ้มครองประกันสังคม อาจะเดินทางไปผิดวัตถุประสงค์ก็เป็นไปได้

นอกจากนี้ ควรแสวงหาความคิดที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการบริหารเชิงกลยุทธ์ ที่มีคุณค่าเท่าเทียมกับกลยุทธ์ของกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมที่ถูกกำหนดขึ้นมา โดยการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการบริหารเชิงกลยุทธ์ ไม่เพียงแต่สนับสนุนความผูกพันในส่วนของผู้บริหารที่มีส่วนร่วมเท่านั้น แต่จะช่วยลดภาระต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยบุคคลโน้มเอียงที่จะต่อต้านสิ่งที่ไม่เข้าใจ บุคคลส่วนใหญ่จะยอมรับการตัดสินใจเมื่อพวกเขาเข้าใจปัจจัยที่จำกัดและทางเลือกที่เป็นไปได้

ดังนั้น สิ่งที่ผู้บริหารกองทุนประกันสังคม จะต้องกำหนดขึ้นมาประกอบไปด้วย

(ก) การวางแผนและการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งการวางแผน คือ กระบวนการกำหนดเป้าหมายและวิธีการเพื่อบรรลุตามเป้าหมายของสำนักงานประกันสังคม การวางแผนเป็นหน้าที่การบริหารอย่างหนึ่ง ซึ่งการวางแผนอาจมีระยะเวลานั้นหรือยาวได้ โดยทั่วไปการวางแผนระยะยาว จะมีระยะเวลาประมาณ 3 - 7 ปี หรือมากกว่าในอนาคต เนื่องจากสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน ดังนั้น กรอบเวลาที่เหมาะสมของการวางแผนระยะยาวจะขึ้นอยู่กับลักษณะของสภาพแวดล้อมและกิจกรรม โดยทั่วไป การวางแผนระยะสั้นจะครอบคลุมระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และสำนักงานประกันสังคมอาจจะเพิ่มการวางแผนระยะกลางเข้าด้วยกัน โดยปกติการวางแผนระยะกลางจะครอบคลุมระยะเวลา 1 - 3 ปี สำนักงานประกันสังคมจึงควรมีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) คือ กระบวนการของการกำหนดเป้าหมายของกองทุนประกันสังคม และมีการกำหนดกลยุทธ์ขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายของกองทุนความคุ้มครองประกันสังคม เพื่อให้การบริหารกองทุนความคุ้มครองประกันสังคม ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(ข) นโยบาย (Policy) คือ แนวทางการกระทำอย่างกว้างๆ และโดยทั่วไป นโยบายจะจำกัดหรือให้ทิศทางบรรลุมุ่งวัตถุประสงค์ของสำนักงานประกันสังคม นโยบายไม่ได้ระบุการกระทำอย่างชัดเจน แต่นโยบายจะให้ขอบเขตการดำเนินงานเพื่อบรรลุมุ่งวัตถุประสงค์ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งนโยบายจะมีอยู่ในทุกระดับของสำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมจะมีนโยบายบางอย่าง

เกี่ยวข้องกับบุคคลทุกคนภายในสำนักงานประกันสังคม และนโยบายบางอย่างเกี่ยวข้องกันบางส่วนของสำนักงานประกันสังคม

(ค) พันธกิจ (Mission) คือ วัตถุประสงค์ที่กว้างที่สุดและอยู่ในระดับสูงที่สุดของสำนักงานประกันสังคม พันธกิจจะระบุความมุ่งหมาย (Purpose) พื้นฐานของสำนักงานประกันสังคม พันธกิจของสำนักงานประกันสังคมจะระบุเหตุการณ์ดำรงอยู่ของสำนักงานประกันสังคม

(ง) เป้าหมาย (Goals) คือ สิ่งที่ต้องการบรรลุผลสำเร็จ และเป็นเป้าหมายระยะยาวจะมีระยะเวลา 15 ปีขึ้นไป ซึ่งจะต้องกำหนดเป้าหมายของกองทุนประกันสังคมให้ชัดเจน

(จ) วัตถุประสงค์ (Objectives) ซึ่งคำว่า “วัตถุประสงค์” และ “เป้าหมาย” มักจะถูกใช้แทนกันอยู่เสมอ แต่วัตถุประสงค์ค่อนข้างกว้างกว่า และมีระยะเวลายาวกว่าเป้าหมาย

(ฉ) กลยุทธ์ (Strategic) ซึ่ง คำว่า “กลยุทธ์” หมายถึง ศิลปะและศาสตร์ของการปฏิบัติตามกฎหมายปัญหา หรือสรุปเป็นภาษาการบริหารว่า กลยุทธ์ คือ วิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุภารกิจหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของสำนักงานประกันสังคม กลยุทธ์ชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารวางแผนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานประกันสังคมได้อย่างไร กลยุทธ์จะระบุขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานประกันสังคม กลยุทธ์คือผลผลิตของกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งมีอยู่หลายระดับ

2) ความเหมาะสมของการจัดตั้งกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

การจัดตั้งกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบจะมีความเหมาะสมอย่างยิ่งและจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะปัญหาความมั่นคงทางสังคมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นไปทั่วโลกเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันซึ่งทำให้ผู้ทำงานภายใต้เศรษฐกิจนอกระบบเกิดความไม่มั่นคงในการทำงาน และตนเองก็ไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคมด้วย ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ จะก่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ ตลอดจนครอบครัวและชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิและความต้องการขั้นพื้นฐานในการสร้างความกลมเกลียวในสังคม และยังช่วยให้เกิดความสงบสุขในสังคมและ

ประเทศไทย นอกจากนี้ การประกันสังคมแรงงานนอกระบบยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ และการยินยอมรับการระดมทุน จะสามารถส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียม และความเป็นธรรมในสังคมให้เกิดขึ้นได้ และยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นทางสังคม สร้างพลังมวลชน และการพัฒนาประชาธิปไตย ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นคงและความมั่งคั่งของประเทศไทย

3) แนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายใช้ทางกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบของการประกันสังคม การดำเนินงานรูปแบบกองทุน อัตราเงินสมทบและอัตรากำไรสิทธิประโยชน์ที่มีความเหมาะสม

เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน มุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างเป็นหลัก แต่สำหรับแรงงานนอกระบบแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสม และไม่เอื้อประโยชน์แก่แรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ และเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ ดังนั้น เพื่อให้แรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมได้อย่างแท้จริง ควรที่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตรากำไรเงินสมทบ ประเภทของสิทธิประโยชน์ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

3.1) สิทธิประโยชน์ จุดสิทธิประโยชน์ที่ให้ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ นั้นควรกำหนดไว้ใน 6 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีคลอดบุตร กรณีมีบุตร และกรณีชราภาพ

3.2) ขอบเขตความคุ้มครอง บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ควรให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ๆ 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ รับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว ฯลฯ

กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือให้เช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์ ฯลฯ ซึ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคมควรกำหนด โครงสร้างอันเป็นหลักการสำคัญของกฎหมาย เพื่อให้ได้เนื้อหาที่กำหนดในกฎหมาย

3.3) บทนิยาม ในส่วนของบทนิยาม ควรมีคำนิยามของคำต่อไปนี้

- (1) ผู้ประกันตน หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์
- (2) แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ รับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว ฯลฯ

กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือให้เช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์ ฯลฯ

- (3) เงินสมทบ หมายความว่า เงินที่เก็บจากรายได้ของผู้ประกันตน
- (4) สำนักงาน หมายความว่า สำนักงานประกันสังคม หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นใดที่ได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี
- (5) พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้

3.4) บททั่วไป

(1) กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ กำหนดให้ จัดตั้งกองทุนขึ้น กองทุนหนึ่งต่างหากในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ โดยกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ประกอบไปด้วย เงินสมทบจากรัฐบาล และผู้ประกันตน เงินที่ได้จากดอกผลของเงินกองทุนเป็นหลัก

(2) การเป็นผู้ประกันตน กำหนดให้แรงงานนอกระบบ ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปี บริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ เป็นผู้ประกันตน

3.5) เงินสมทบ ให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

3.6) สิทธิประโยชน์ ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนใน 6 กรณี ดังนี้

(1) สิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ควรให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทันทีที่เป็นสมาชิก ดังนี้

กรณีเจ็บป่วย จะได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้หรือสถานพยาบาลอื่นกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ได้รับการชดเชยการสูญเสียรายได้ไม่เกิน 90 วันต่อครั้งปีละไม่เกิน 2 ครั้ง

(2) สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

(ก) ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีทุพพลภาพต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน

(ข) สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ ได้แก่

ค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินเดือนละสองพันบาท

เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพในอัตราตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้อยู่ในขณะรับสิทธิประโยชน์คูณด้วย 30 โดยให้ได้รับทุกเดือนตลอดชีวิต

(3) สิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต ควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียด ดังนี้

(ก) จ่ายสิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต ต่อเมื่อผู้ประกันตนถึงแก่ความตายภายหลังจากเดือนที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบ

(ข) สิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต มีดังต่อไปนี้

เงินค่าทำศพ จำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้ปฏิบัติตามกฎหมายในขณะรับสิทธิประโยชน์กำหนด

เงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยจ่ายให้แก่ทายาทของผู้ประกันตน

กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 36 เดือนแต่ไม่ถึง 3 ปีให้จ่ายเงินสงเคราะห์ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ในขณะรับสิทธิประโยชน์กำหนด คุณด้วย 30 แล้วคุณด้วย 3

กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ให้จ่ายเงินสงเคราะห์ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ในขณะรับสิทธิประโยชน์กำหนดคุณด้วย 30 แล้วคุณด้วย 10

(4) สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรควรให้ความคุ้มครองตามรายละเอียดที่สำคัญคือ

(ก) ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือภริยา หรือหญิงซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยกรณีผู้ประกันตนไม่มีภริยา ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือนโดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร สำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง

(ข) สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับให้มีดังต่อไปนี้

เงินค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายครั้งละ 6,000 บาท ได้รับไม่เกินสองครั้ง

เงินสงเคราะห์เพื่อการคลอดบุตร โดยให้ได้รับตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้ปฏิบัติตามกฎหมายในขณะรับสิทธิประโยชน์กำหนดเป็นระยะเวลา 90 วัน

(5) สิทธิประโยชน์กรณีแรงงานนอกระบบ เข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบ

กรณีที่ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต และกรณีคลอดบุตร ให้มีสิทธิรับสิทธิประโยชน์ต่อไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้นั้นสิ้นสภาพการเป็นแรงงานนอกระบบ

(6) การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ควรจะกำหนดมาตรการในการปฏิบัติงาน โดยให้กองทุนยึดถือประโยชน์สุขของผู้ประกันตน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อกองทุน มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า ไม่มีขั้นตอนที่เกินความจำเป็น กระจายอำนาจการตัดสินใจ อำนาจความสะดวกและตอบสนองความต้องการของผู้ประกันตน และมีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

(7) การบริหารจัดการโดยการบังคับใช้

ควรจะกำหนดให้แรงงานนอกระบบเข้าร่วมโครงการกองทุนประกันสังคมโดยปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อความเสถียรภาพกองทุน โดยสามารถเลือกสิทธิประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ได้ในแต่ละกลุ่ม

(8) การจัดทำข้อมูลและการวิเคราะห์ฐานรายได้

กองทุนประกันสังคม ควรจัดทำระบบข้อมูลและการวิเคราะห์ฐานรายได้ของแต่ละกลุ่มอาชีพอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้ฐานรายได้เป็นข้อมูลในการบริหารรายได้เป็นข้อมูลในการบริหารรายได้ของกองทุนในระยะยาว

4) แนวทางการเก็บเงินสมทบและการติดตามเงินสมทบ

เมื่อพิจารณาระดับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของแรงงานนอกระบบที่อยู่ในระดับต่ำแต่มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมโครงการ ดังนั้น จึงควรเก็บเงินสมทบอัตราเดียว (Flat Rate) ซึ่งมีข้อดีมากกว่าการเก็บเงินสมทบแบบหลายอัตราซึ่งแบบอัตราเดียวจะมีความเป็นธรรมที่สุดเพราะมี

รากฐานการจัดเก็บมาจากหลักที่ว่า หากประโยชน์ทดแทนโดยเฉลี่ยที่แต่ละคนได้รับเท่ากัน เงินสมทบที่แต่ละคนจะต้องจ่ายก็ควรจะเป็นราคาเดียวกัน แต่แบบนี้ก็ยังมีข้อเสียอยู่ คือ สำหรับผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยแล้วจะเป็นภาระมาก แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดความยุ่งยากในการประเมินควรใช้การเก็บเงินสมทบแบบอัตราเดียว โดยสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อเพื่อลงทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของแรงงานนอกระบบควรให้แรงงานนอกระบบสามารถไปติดต่อ ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสถานที่ที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้เป็นสถานที่ในการติดต่อ และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานนอกระบบสามารถจ่ายเงินสมทบ ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ธนาคาร ที่ทำการไปรษณีย์ หรือจุดบริการตามห้างสรรพสินค้าทั่วไป เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่แรงงานนอกระบบที่จะสามารถเลือกจ่ายได้ หรือแม้กระทั่ง ควรจะกำหนดให้แรงงานนอกระบบสามารถจ่ายเงินสมทบที่หมู่บ้าน/ชุมชนได้ด้วยเพื่อความสะดวก รวดเร็ว โดยเฉพาะการชำระเงินที่ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานในการติดตามการเก็บเงินสมทบ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา ผู้เขียนสามารถสรุปเนื้อหา รวมถึงมาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของไทยให้ครอบคลุม ทัวถึง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ดังนี้

5.1 บทสรุป

จากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในขณะนี้ทำให้แรงงานนอกระบบของไทย ซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศในขณะนี้และส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ภาครัฐเองจึงต้องให้มีการสนับสนุน ค้ำครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ให้ได้ใกล้เคียงกับแรงงานในระบบให้มากที่สุด เพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำ หรือแบ่งแยกของสังคม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของไทยในปัจจุบันเพื่อให้ทราบว่ามีปัญหา หรือข้อบกพร่องหรือไม่ อย่างไร เพื่อจะได้มีการนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในโอกาสต่อไป

มาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของไทยนั้นเป็นการปรับปรุงการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และแรงจูงใจที่เหมาะสมเป็นธรรม ต่อแรงงานนอกระบบของไทย ให้มีการใช้ชีวิตอย่างมั่นคง เพียงพอ ต่อสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ บทหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) อุดหนุนให้การพัฒนาศักยภาพของมนุษย์และการคุ้มครองทางสังคม ในแนวทางการพัฒนาประกอบด้วยยกระดับประสิทธิภาพและระบบประกันสังคม เพื่อความมั่นคงทางรายได้มากขึ้นและเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองและช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส โดยมุ่งเน้นการขยาย

ความคุ้มครองการประกันสังคมในปัจจุบันให้ครอบคลุมถึงคนงานทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งรวมไปถึงโครงการคุ้มครองประชาชนทุกคน

ในปัจจุบันประชากรและสถานประกอบการในเศรษฐกิจนอกระบบอยู่นอกเหนือกฎระเบียบหรือได้รับความสนใจไม่เพียงพอจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการเพื่อพัฒนาสถานประกอบการขนาดเล็ก ปรับปรุงการเข้าถึงเครดิตสินเชื่อและยกระดับความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงาน ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสถานประกอบการจำนวนมากของเศรษฐกิจในระบบในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการที่มีขนาดเล็กกว่าซึ่งดำเนินงานโดยต้นทุนจำกัด และสามารถเข้าถึงเครดิตสินเชื่อได้จำกัด ผลที่เกิดขึ้น คือมีการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายในระดับต่ำ ในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าชดเชยเมื่อออกจากงาน และการคุ้มครองแรงงาน เช่น การจ่ายเงินทดแทนกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน และการจ่ายเงินกรณีลาคลอด ปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้เป็นนายจ้างอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์ต่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบทางสังคม ในหลายประเทศ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายไม่สามารถควบคุมแนวโน้มเหล่านี้ได้

การพยายามขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ รวมไปถึงประชาชนทุกคนอาจเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการคุ้มครองการประกันสังคมถ้วนหน้า รวมทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น ชน กลุ่มน้อย หรือคนพิการ ซึ่งจากตัวอย่างในหลายประเทศมักให้ความคุ้มครองประชาชนทั่วไป ในกรณีบำนาญและการรักษาพยาบาลมากที่สุด การให้ความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบสามารถมีบทบาทสำคัญในการบรรเทาปัญหาความยากจน ตามนโยบายขจัดความยากจนของรัฐบาลชุดปัจจุบัน และยังตระหนักถึงความเท่าเทียมกันทางสังคม แม้จะมีความเป็นไปได้ในการหาเงินบริหารกองทุนมาจากการจัดเก็บเงินสมทบ แต่รัฐบาลก็ควรสนับสนุนการเงินจากภาษีเงินได้โดยบริหารการเงินเพิ่มเติมจากเงินสมทบ และจากค่าธรรมเนียมโครงการรักษาพยาบาล เช่น ค่าธรรมเนียม 30 บาท ในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเบื้องต้นการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ อาจดูเหมือนสร้างแรงกดดันทางการเงินต่องบประมาณของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการที่มีฐานการเงินจากการเก็บเงินประกันซึ่งรัฐจัดสรรเงินให้น้อยกว่าโครงการช่วยเหลือสังคม และโครงการพัฒนาสังคม โดยความเป็นจริงแล้วรัฐต้องสิ้นเปลืองเงินงบประมาณอย่างไม่ต้องสงสัย เพราะการขยายความ

กลุ่มโครงการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบมีกลุ่มประชากรที่เป็นเป้าหมายจำนวนมาก แต่ผลที่จะเกิดขึ้นคือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็นการประหยัดงบประมาณในการอุดหนุนโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐบาลได้ในระยะยาว เพราะแรงงานเข้าสู่ระบบการประกันสังคมทุกคนแล้ว

การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบเป็นส่วนหนึ่งของโครงการความมั่นคงทางสังคม ที่บริหารและจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นการขยายบทบาทที่สำคัญและความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม อย่างมีนัยสำคัญต่อสมรรถนะของสำนักงาน (ในแง่จำนวนเจ้าหน้าที่ ความรู้ความชำนาญและทักษะ) ซึ่งประกอบด้วยระบบการบริหารและระบบข้อมูลที่ต้องการ การขึ้นทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบ การตรวจสอบสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน การบริหารจัดการประโยชน์ทดแทน โดยหน้าที่การบริหารอื่นๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับโครงการประกันสังคมได้มีการพัฒนาแล้วและอยู่ในโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ดังเห็นได้จากการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป หน้าที่เหล่านี้จะถูกขยายและปรับให้เหมาะสมกับความต้องการที่แตกต่างของโครงการแรงงานนอกระบบ แม้จะมีประเด็นที่ควรต้องเอาใจใส่อยู่มาก แต่สำนักงานประกันสังคมก็มีความรู้และประสบการณ์ที่สร้างสมมาเป็นอย่างดี จึงเป็นการเหมาะสมที่จะพัฒนาโครงการระดับชาติภายใต้สำนักงานประกันสังคม

การระบุบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาคมและองค์กรที่เป็นตัวแทนสำหรับโครงการ (เช่น สหพันธ์สมาคมเกษตรกร, กลุ่ม EMPOWER, Home Net, และสันนิบาตยูนิเยน เป็นต้น) ให้ชัดเจน การบริหารจัดการจะต้องให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการสื่อสารระหว่างตัวแทนและสำนักงานประกันสังคม ในการตรวจสอบและบังคับให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่จะควบคุมดูแลโครงการ การประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร การศึกษา และโครงการฝึกอบรมจำเป็นต้องจัดให้เพื่อสนับสนุนการรับช่วงหน้าที่ในส่วนของโครงการประกันสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนและสำนักงานประกันสังคม ระหว่างตัวแทนและผู้เข้าร่วมโครงการที่เป็นแรงงานนอกระบบ และความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานประกันสังคมเองกับแรงงานนอกระบบ ทั้งหมดนี้ต้องระบุให้ชัดเจน

ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มชุมชนถือว่าเป็นเหมือนตัวแทนของสำนักงานประกันสังคม หากแม้ว่าการเข้าร่วมโครงการเป็นแบบบังคับ แต่บุคคลสามารถเลือกที่จะขึ้นทะเบียนด้วยได้ ตัวอย่างเช่น คนขับแท็กซี่รายหนึ่งเลือกขึ้นทะเบียนกับเครดิตยูนิเยนในท้องถิ่น เพราะมีความสัมพันธ์ที่ยาวนานกับเครดิตยูนิเยนนั่นและเต็มใจที่จะเดินทางไปที่นั่นเดือนละหนึ่งครั้งเพื่อจ่ายเงินสมทบ ดังนั้น

เพื่อเป็นการตอบแทนการให้การสนับสนุนการบริหารงานแก่ตัวแทนสำนักงานประกันสังคม ควรที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมให้บ้างตามเปอร์เซ็นต์ของการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เมื่อได้รับค่าธรรมเนียมตัวแทนสำนักงานประกันสังคมจะต้องขึ้นทะเบียนผู้เข้าร่วมโครงการ (โดยต้องมีกระบวนการตรวจสอบกับสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับสิทธิในการร่วมโครงการ) จัดเก็บเงินสมทบ บันทึกรายเงินสมทบ โอนเงินสมทบที่สะสมได้ให้สำนักงานประกันสังคมและจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เป็นเงินสดตามที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานประกันสังคม ด้วยวิธีนี้สมาคมวิชาชีพหรือกลุ่มชุมชนจะให้บริการในฐานะสาขาย่อยของสำนักงานประกันสังคม

นอกจากนั้นต้องมีการกำหนดกลวิธี เพื่อให้แน่ใจว่ามีการประเมินการสมัครเข้าโครงการของแรงงานนอกระบบแต่ละบุคคลเพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลนั้นไม่ได้เป็นสมาชิกของโครงการภาคในระบบ หรือมีสิทธิเข้าอยู่ภาคในระบบ ระบบข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้สามารถสื่อสารทั้งภายในองค์กรเดียวกัน องค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากแรงงานนอกระบบบางคนทำงานนอกระบบเพื่อให้ได้เงินเพิ่มขึ้น ทั้งๆที่ตนเองอยู่ในระบบอยู่แล้ว ระบบข้อมูลข่าวสารต้องสามารถระบุถึงผู้ที่ขึ้นทะเบียนได้ว่าเป็นผู้ที่มีรายชื่อร่วมอยู่ในโครงการแล้วหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขึ้นทะเบียนซ้ำซ้อน เพื่อสนับสนุนจุดประสงค์นั้น การเข้าสู่ระบบประกันสังคมควรมีกลไกที่เหมาะสมในการช่วยแยกแยะสิทธิของแรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมโครงการ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรทุกคนต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงเกษตร ในแง่ของสถานที่ทางภูมิศาสตร์และประเภทของพืชผลที่เพาะปลูก การเข้าถึงฐานข้อมูลนี้จะเป็นฐานสำคัญในการแยกแยะเกษตรกรที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ และอาจจะทำให้กระบวนการขึ้นทะเบียนเร็วขึ้นด้วย ข้อเสนอแนะนี้ไม่ใช่ว่าจะไม่มีความเสี่ยง เช่นเดียวกับนวัตกรรมและข้อเสนอใหม่ๆ ซึ่งจำเป็นต้องก้าวไปข้างหน้าทั้งที่ไม่มั่นคงและเช่นเดียวกับการดำเนินโครงการประกันสังคมในระยะแรก ซึ่งข้อเสนอแนะไม่ได้เป็นข้อเสนอที่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่นเดียวกับการวางแผนสำหรับแรงงานภาคในระบบซึ่งมีความซับซ้อนน้อยกว่า และสำนักงานประกันสังคมได้แสดงให้เห็นแล้วว่าสามารถดำเนินโครงการได้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเป็นอีกความท้าทายที่เชื่อว่าสำนักงานประกันสังคมจะสามารถดำเนินการได้ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้เหมาะสมกับสังคมไทย

จากการศึกษาถึงมาตรการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานนอกระบบของไทย พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการดังนี้

1) ประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดสิทธิไว้ดังมาตรา 54, มาตรา 62, มาตรา 65, มาตรา 69, มาตรา 73, มาตรา 74, มาตรา 76 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่แรงงานนอกระบบมีเพียง 3 กรณี ตามมาตรา 11 มาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์ และอัตราจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 จึงไม่พอใจแรงงานเข้าร่วมประกันตน

2) การเป็นผู้ประกันตนของแรงงานนอกระบบ มีหลัก แนวคิด ที่ต้องการให้แรงงานได้ช่วยเหลือ เอื้ออาทรต่อกัน เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ต่อเพื่อนร่วมสังคมโดยสมัครใจ ยังไม่ถูกบังคับใช้ให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม จึงยังมีสมาชิกที่สนใจอยู่น้อย ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการเท่าที่ควร

3) การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 นี้กำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมเพียงกองทุนเดียวแต่ต้องตอบสนองผู้ประกันตนทั้งหมดทุกกลุ่ม ตามแต่ละประโยชน์ทดแทนที่มี ซึ่งแต่ละกรณีก็ยังมีความแตกต่างในเงื่อนไขต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน เป็นเหตุให้การบริหารจัดการกองทุนไม่สามารถตอบสนองตรงและทันต่อเหตุการณ์ที่แรงงานนอกระบบควรได้รับ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

1) ควรจะต้องสร้างความน่าเชื่อถือของระบบประกันสังคมที่มีต่อแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ให้มีประสิทธิภาพของระบบในการให้หลักประกันแก่ผู้ประกันตนอย่างแท้จริง โดยให้ความสำคัญต่อคุณภาพการให้บริการในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอน การรับสมัครเข้าร่วมระบบ การจ่ายเงินสมทบ การคำนวณเงินสมทบ การจัดส่งเอกสารประกอบการสมัครและการเบิกประโยชน์ทดแทน เป็นต้น ความน่าเชื่อถือด้านการบริหารจัดการและคุณภาพในการให้สวัสดิการมีส่วนสำคัญมากในการตัดสินใจเข้าร่วมประกันตนของแรงงานนอกระบบโดยพิจารณาตามอาชีพของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอาชีพที่มีความหลากหลาย จึงไม่สามารถที่จะกำหนดการจ่ายเงินสมทบอย่างตายตัวได้ ระบบอาจสร้างทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบแก่แรงงานนอกระบบโดยจ่ายเป็นรายเดือน 3 เดือน 6

เดือน หรือรายปี ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถบริหารจัดการจัดสรรเงินสมทบเข้าระบบให้สมดุลกับรายรับรายจ่ายตามลักษณะอาชีพของตนเองได้อย่างไม่เดือดร้อน

2) ควรจะสร้างความรู้ ความเข้าใจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นแรงงานนอกระบบในทุกมิติ เช่น จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบเพื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นความสำคัญและมีข้อมูลเพียงพอในการออกกฎหมายท้องถิ่น และมีแผนงบประมาณในการดูแลแรงงานนอกระบบในพื้นที่

3) ควรจะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้นำแรงงานนอกระบบ ผู้นำชุมชน จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ

4) ควรจะมีการพัฒนาศักยภาพและการสร้างความเข้มแข็ง เพื่อสร้างพื้นที่ของแรงงานนอกระบบผ่านกระบวนการแผนชุมชน เวทีประชาคม หรือช่องทางอื่นที่มี

5) ควรจะผลักดันให้แก้ไขประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น โดยให้้องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ มีผู้แทนของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ประกอบการที่มีความเสี่ยง กลุ่มละ 1 คน

6) ควรจะให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน ซึ่งทุกฝ่ายคือ แรงงานนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง กองทุนหมู่บ้าน และ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจ่ายสมทบและบริหารจัดการกองทุน ซึ่งจะดูแลแรงงานนอกระบบในทุกด้าน อาทิ สุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกันราคาผลผลิต การกู้ยืม เป็นต้น

7) ควรจะมีนโยบายและกฎหมายที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงรายละเอียดที่แตกต่างกันในลักษณะงาน สภาพการจ้างงานของแรงงานนอกระบบและการถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

8) ควรจะให้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย สิทธิการรวมตัวเจรจาต่อรอง สิทธิที่จะได้รับการชดเชยความสูญเสียใด ๆ เนื่องมาจากการทำงาน และสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางสังคมในฐานะที่เป็นแรงงาน

9) ควรจะส่งเสริมและพัฒนาทักษะฝีมือ คุณภาพการผลิต และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแหล่งงาน การตลาด และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น และมีกองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาอาชีพ และแก้ปัญหาที่แรงงานนอกระบบเผชิญอยู่

10) ควรจะมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเพื่อการประสานประโยชน์และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า อันนำมาซึ่งความขัดแย้งและทำลายความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

11) ควรจะคงสิทธิการดูแลสุขภาพในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไว้เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานนอกระบบ ในกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และออกแบบสิทธิประโยชน์คุ้มครองของกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เพิ่มเติมจากการรักษาพยาบาลและบริการทางการแพทย์ เช่น การทดแทนการขาดรายได้ในระหว่างเจ็บป่วยและคลอดบุตร บำเหน็จชราภาพเพื่อเป็นเงินออมในอนาคต การคุ้มครองกรณีทุพพลภาพ

12) ควรจะผลักดันให้มีการจัดหลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยยึดหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ที่แรงงานทุกคนช่วยสมทบตามความสามารถ และได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ทั้งในระหว่างแรงงานนอกระบบด้วยตนเองและระหว่างแรงงานในระบบ โดยรัฐต้องร่วมจ่ายสมทบกองทุนประกันสังคม เช่นเดียวกับที่จ่ายสมทบในกองทุนประกันสังคมของแรงงานในระบบ และการกำหนดอัตราสมทบ ต้องคำนึงความสามารถในการจ่ายและฐานรายได้ที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม มีมาตรการในการเก็บเงินสมทบที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง และมีมาตรการรองรับในกรณีที่แรงงานนอกระบบไม่สามารถรับภาระจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง เพราะรายได้ไม่สม่ำเสมอ ไม่พอเพียง เช่น มีกองทุนให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยรวมทั้งสร้างความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุน เพื่อให้กองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบมีความยั่งยืน

13) ระยะยาวควรมีนโยบายสร้างหลักประกันทางสังคมในรูปสวัสดิการของรัฐสำหรับประชาชนคนไทยทุกคนในเรื่องการศึกษาการบริหารสาธารณสุข การว่างงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ และการเสียชีวิต โดยคำนึงถึงการแบ่งบทบาทและการร่วมกันบรรลุภารกิจ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรภาคประชาชน

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บรรณานุกรม

- กระทรวงแรงงาน, สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 (ฉบับนำเสนอ ค.ร.ม.)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2554.
- “เกาะติดสถานการณ์ เออีซี การประกันสังคม แรงงานข้ามชาติ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน.” *หนังสือพิมพ์มติชน* (กุมภาพันธ์ 2557) : 18.
- กุศล สุนทรธาดา. *ความหลากหลาย สุขภาวะและหลักประกันของแรงงานนอกระบบในกทม.* นครปฐม : สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, 2550.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน. *ประชากรกับการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- นวพร วิริยานุพงศ์. *ความครอบคลุมของระบบบำเหน็จบำนาญไทย*. กรุงเทพมหานคร : กองทุนการออมแห่งชาติ, 2558.
- นิคม จันทรวิฑูร. *การประกันสังคม: 30 ปีแห่งการรอคอย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง, 2528.
- บุญชนะ อัดดากร. *แนวปรัชญาในการประกันสังคม*. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2517.
- ประดิษฐ์ วิชาสมบัติ และคณะ. “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน.” กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการบริษัท ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด, 2542.
- ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ. *กฎหมายประกันสังคม: บทวิเคราะห์และการบังคับใช้*. กรุงเทพมหานคร : สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, 2533.
- มหาดไทย, กระทรวง, กรมประชาสงเคราะห์. *ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม*. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2522.
- มัทนา พนานิรามัย และคณะ. “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ”. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.
- วรรณธรรม กาญจนสุวรรณและคณะ. *สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานสวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552.

บรรณานุกรม (ต่อ)

วิชัย โธสุวรรณจินดา. *หน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม.*

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

วิทยากร บุญเรือง. “แรงงานบนเส้นทางรัฐสวัสดิการ.” *วารสารคนทำงาน*.(2558):27-32.

วิไล หิรัญรัตนาคิน. “ความต้องการคุ้มครองในการประกันสังคมของลูกจ้างตามฤดูกาลใน
อุตสาหกรรมเกษตร : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดกาญจนบุรี.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. *แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549.* กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
คุรุสภาลาดพร้าว, 2545.

สำนักงานประกันสังคม. “พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของ
ประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของ
บุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556.”

สำนักงานประกันสังคม. *การขยายความคุ้มครองทางสังคมให้กับภาคในระบบและภาคนอกระบบ.*
กรุงเทพมหานคร : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ คณะสหวิทยาการแห่งภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียง, 2545.

สำนักงานประกันสังคม. *ความรู้เบื้องต้นของกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม.*

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานครีเอทีฟมาร์เก็ตติ้งแอนด์ซัพพลีเมนต์, 2540.

สำนักงานประกันสังคม. *พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ
ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542.* กรุงเทพมหานคร : ห้าง
หุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย, 2543.

สำนักงานประกันสังคม. *รายงานการศึกษาดูงานการประกันสังคมสำหรับ ณ ประเทศฟิลิปปินส์
และประเทศมาเลเซีย.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประกันสังคม, 2543.

สำนักงานประกันสังคม. *เอกสารประกอบการศึกษาดูงานการประกันสังคมสำหรับ แรงงานนอก
ระบบ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน โครงการขยายความ
คุ้มครองการประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ, 2548.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. “องค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: www.ilo.org/asia, 17 มิถุนายน 2554.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2557 สำนักงานสถิติแห่งชาติ” [ออนไลน์]
เข้าถึงได้จาก : <http://service.go.th/nso/nsopublish /themes/them 2-2-4.htm>, 28 ตุลาคม 2557.
- สุนทร ศรีโกไสย. “พฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย
อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชา
การส่งเสริมสุขภาพ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- สุคันหา อิมแฉ่ม. *ประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข, 2543.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. *ความมั่นคงทางสังคม*. กรุงเทพมหานคร : องค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ, 2538.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. *เอกสารการประชุมใหญ่ ILO ครั้งที่ 100 ลงมติช่วยแรงงานทำงาน
บ้าน 53 ถึง 100 ล้านคนทั่วโลกให้เข้าสู่มาตรฐานแรงงาน*. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ, 2554.
- อารักษ์ พรหมมณี. “การประกันสังคมสำหรับบุคคลทั่วไป: ผลกระทบของการขยายระบบ
ประกันสังคม กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง, คณะสังคมศาสตร์,
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537.
- อำพล สิงห์โกวินท์. *แนวคิดประกันสังคม*. กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงาน
ประกันสังคม, 2535.
- Chen, M.A. “Rethinking the Informal Economy.” Research Paper No.2008/10 United Nation,
2005.
- Employment Insurance Act Republic of Korea. [On line] available at :
<http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?>, June 12, 2011.
- Enforcement Decree of the Employment Insurance Act Republic of Korea. [On line] available at :
<http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?>, June 12, 2011.
- International Labour Organization. *Decent work and the informal economy*. Paper presented at the
International Labour Conference 90th Session 2002. [On line] available at :
<http://www.ilo.org/public/English/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>, June 12, 2011.
- Security Administration. *Office of Policy Office of Research Evaluation On Statistics*. Washington
D C : US Government Printing Office, 1997.

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๐ บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๕๔ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕๔ ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา ๓๓ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

- (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
- (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕

มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ถ้าภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ดังนี้

(๑) เงินค่าทำศพตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ให้จ่ายให้แก่บุคคลตามลำดับ ดังนี้

(ก) บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพ และได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(ข) สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(ค) บุคคลอื่นซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(๒) เงินสงเคราะห์กรณีและผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์นั้น แต่ถ้าผู้ประกันตนมิได้มีหนังสือระบุไว้ก็ให้นำมาเฉลี่ยจ่ายให้แก่สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากัน ดังนี้

(ก) ถ้าก่อนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สามสิบหกเดือนขึ้นไป แต่ไม่ถึงสิบปี ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายเดือนที่คำนวณได้ตามมาตรา ๕๗ คูณด้วยสาม

(ข) ถ้าก่อนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายเดือนที่คำนวณได้ตามมาตรา ๕๗ คูณด้วยสิบ

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 22 มิ.ย. 58 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ภายใน 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศ (20 ต.ค.58)

กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เพิ่ม : ค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคและค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์

(ปัจจุบัน: มีสิทธิได้รับเฉพาะค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่ และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ายา และค่าเวชภัณฑ์ ค่ารถพยาบาล หรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย)

กรณีคลอดบุตร มีสิทธิได้รับไม่จำกัดจำนวนครั้ง (ปัจจุบัน มีสิทธิได้รับไม่เกิน 2 ครั้ง เหมายจ่าย ครั้งละ 13,000 บาท + เงินสงเคราะห์การหยุดงาน 90 วัน)

กรณีสงเคราะห์บุตร มีสิทธิได้รับคราวละไม่เกิน 3 คน (ปัจจุบันได้รับสำหรับบุตรอายุ 0 - 6 ปี คราวละ ไม่เกิน 2 คน เหมายจ่ายรายเดือน เดือนละ 400 บาท ต่อคน)

กรณีว่างงาน เพิ่ม : ให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานแก่ผู้ประกันตน กรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวเนื่องจากเหตุสุดวิสัยโดยยังไม่มีเลิกจ้าง เช่น กรณีสถานประกอบการถูกน้ำท่วม (ปัจจุบัน ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเมื่อถูกเลิกจ้างหรือลาออก)

ผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือผู้ทุพพลภาพ เพิ่ม : สิทธิประโยชน์กรณีตายแก่ผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง/ ผู้ทุพพลภาพ แม้ส่งเงินสมทบไม่ครบตามสิทธิ (ปัจจุบันไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีตาย)

ผู้ตั้งใจให้ตนเองได้รับบาดเจ็บ ทุพพลภาพ และตาย เพิ่ม : สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน ที่ตั้งใจทำให้ตนเองบาดเจ็บ ทุพพลภาพ และตาย หรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น (ปัจจุบัน ไม่ได้รับความคุ้มครอง)

กรณีทุพพลภาพ เพิ่ม : ผู้ประกันตนซึ่งสูญเสียสมรรถภาพ ไม่ถึงร้อยละ 50 ของร่างกายมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (ปัจจุบัน : ผู้ประกันตนต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายร้อยละ 50 ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ)

ผู้ทุพพลภาพอยู่ก่อนวันที่ 31 มีนาคม 2538 ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตลอดชีวิต (ปัจจุบัน : ผู้ทุพพลภาพอยู่ก่อนวันที่ 31 มีนาคม 2538 ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ 15 ปี)

กรณีตาย เงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย

แก้ไข : ถ้าก่อนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สามสิบหกเดือนขึ้นไป แต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบเดือน ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายเดือน ที่คำนวณได้ตามมาตรา 57 คูณด้วยสี่ (ส่ง 3 ปี ไม่ถึง 10ปี ได้เงินสงเคราะห์กรณีเสียชีวิต 2 เดือน)

ถ้าก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่หนึ่งร้อยยี่สิบเดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายเดือนที่คำนวณได้ตามมาตรา 57 คูณด้วยสิบสอง(ส่ง 10 ปีขึ้นไป เงินสงเคราะห์เสียชีวิตได้รับ 6 เดือน)

ปรับปรุงหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ เพิ่ม : ผู้ประกันตนสามารถทำหนังสือระบุบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จชราภาพไว้ล่วงหน้าได้ โดยมีสิทธิได้รับร่วมกับทายาท หากไม่มีทายาท หรือไม่มีบุคคลที่ทำหนังสือระบุจะให้สิทธิแก่ พี่ น้อง ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา (ปัจจุบัน : ผู้ประกันตนที่ไม่มีทายาท (บิดา มารดา บุตร และคู่สมรส) ไม่สามารถทำหนังสือระบุบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จชราภาพไว้ล่วงหน้าได้ โดยเงินบำเหน็จชราภาพจะตกเป็นของกองทุน)

ขยายระยะเวลาการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนจาก 1 ปี เป็น 2 ปี (ปัจจุบัน: ระยะเวลาการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนภายใน 1 ปี)

ขยายความคุ้มครอง

ขยายความคุ้มครองลูกจ้างส่วนราชการ ขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของส่วนราชการ (ปัจจุบัน: คุ้มครองเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน)

ขยายความคุ้มครองให้กับลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ (ปัจจุบัน: ไม่คุ้มครอง)

ความโปร่งใส ตรวจสอบได้

1. คณะกรรมการตรวจสอบ กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน แต่งตั้งเพื่อกำกับดูแลความโปร่งใส ได้มาตรฐาน โดยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มาองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกันสังคม (ปัจจุบัน: ไม่มี)

2. คณะกรรมการประกันสังคม กำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการประกันสังคม และต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปัจจุบัน: ไม่มีการกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามและการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)

3. ที่ปรึกษา มาจากการสรรหาตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ (ปัจจุบัน: มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี)

4. คณะกรรมการการแพทย์ กำหนดวิธีการได้มา โดยให้มาจากการสรรหาตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกันสังคม กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะ

ต้องห้ามของคณะกรรมการการแพทย์ (ปัจจุบัน : ไม่มีการกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม)

การบริหารการลงทุน กำหนดให้ออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานประกันสังคมได้มาจากการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนไม่เป็นที่ราชพัสดุ จะมีผลทำให้สำนักงานประกันสังคมสามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีผลตอบแทน สูงได้ (ปัจจุบัน : ไม่สามารถลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ได้ เพราะจะทำให้ให้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ตกเป็นที่ราชพัสดุ)

เงินสมทบ

1. รัฐบาลสามารถออกประกาศลดหย่อนการออกเงินสมทบเพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตน และนายจ้างให้ได้รับผ่อนปรนการเก็บเงินสมทบในท้องที่ที่เกิดภัยพิบัติ (ปัจจุบัน : ไม่สามารถลดอัตราเงินสมทบเฉพาะพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติได้หากจะลดอัตราเงินสมทบ จะต้องประกาศลดอัตราเงินสมทบทั่วประเทศ)

2. กำหนดให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบให้กับผู้ประกันตนมาตรา 40 ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินสมทบที่ได้รับจากผู้ประกันตน (ปัจจุบัน : ไม่ได้กำหนดในกฎหมายให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบ แต่ปัจจุบันรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนสำหรับจ่ายเป็นเงินสมทบให้กับผู้ประกันตนมาตรา 40)

กองทุนการออมแห่งชาติ

กระทรวงการคลังและกองทุนการออมแห่งชาติ ประกาศพร้อมรับสมัครสมาชิก โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานในพิธีรับสมัครสมาชิกคนแรกอย่างเป็นทางการ 20 สิงหาคม 2558 มี 3 ธนาคารเปิดบริการประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งเชื่อมต่อเข้ากับระบบของ กอช.ไว้ ได้แก่ ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์ (ชกส.), ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย

ผู้มีสิทธิ์สมัครเป็นสมาชิกเปิดให้ประชาชนที่มีอาชีพอิสระและ ไม่มีสวัสดิการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรับเงินกรณีชราภาพ มีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี แต่ปีแรกที่ พ.ร.บ. มีผลบังคับ ได้อนุญาตให้ผู้สมัครที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปมีสิทธิออมกับกองทุนได้ 10 ปี นับจากวันที่เป็นสมาชิก ทำให้ในช่วงปีแรกผู้สนใจที่มีอายุเกิน 60 ปี สามารถสมัครสมาชิกได้ และใช้

หลักฐานเพียงบัตรประชาชนเท่านั้น กำหนดให้สมาชิกส่งเงินสะสมขั้นต่ำ 50 บาทแต่ไม่เกินปีละ 13,200 บาท โดยไม่จำเป็นต้องส่งเงินสะสมทุกเดือน

ส่วนรัฐบาลจะให้เงินสมทบตามสัดส่วนเงินสมทบและตามช่วงอายุของสมาชิก โดยช่วงอายุ 15-30 ปี รัฐบาลจ่ายเงินสมทบให้ร้อยละ 50 ของเงินสมทบแต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี, อายุมากกว่า 30 ปีแต่ไม่เกิน 50 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบร้อยละ 80 แต่ไม่เกิน 960 บาทต่อปีและมากกว่า 50 ปีขึ้นไป รัฐบาลจ่ายสมทบเต็มร้อยละเปอร์เซ็นต์ แต่ไม่เกินปีละ 1,200 บาท

ดังนั้น ผู้ที่ออมเร็วและออมในอัตราสูง จะได้รับเงินบำนาญมากขึ้นตามสัดส่วน เช่น ออมเดือนละ 1,000 บาท หากเริ่มตั้งแต่อายุ 15 ปี เมื่อเกษียณจะได้รับเงินบำนาญพร้อมเบี้ยยังชีพรวม 7,000 บาทต่อเดือน แต่หากเริ่มอายุ 30 ปี จะได้เงินบำนาญ 4,000 บาท

ส่วนผู้ที่มีเวลา หรือ จำนวนเงินออมน้อย เช่น อายุ 50 ปี ออมเดือนละ 500 บาท เมื่ออายุ 60 ปีจะได้เพียง 421 บาท ถือว่าต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ โดย กอช.จะใช้จ่ายเป็นเงินดำรงชีพแทนในอัตราเดือนละ 600 บาท เมื่อรวมกับเบี้ยยังชีพของรัฐบาลเดือนละ 600 บาท รวมรับเดือนละ 1,200 บาท ซึ่งน่าจะช่วยแบ่งเบาภาระการดำรงชีพในวัยชราได้พอสมควร

อย่างไรก็ตาม ภายในสิ้นปีนี้ ตั้งเป้าว่าจะมีสมาชิกอยู่ที่ 100,000 คน และสิ้นปี 2559 เพิ่มขึ้นเป็น 1,500,000 คน และถึงเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ 3,000,000 คน ในปี 2561 ส่วนจำนวนแรงงานทั้งหมด 39.3 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบมากถึง 24.6 ล้านคน ที่ยังเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการ

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ร้อยตำรวจโท นิกรณ์ ขาวสะอาด
วัน เดือนปีเกิด	3 พฤศจิกายน 2508
สถานที่เกิด	จังหวัดกระบี่ ประเทศไทย
วุฒิการศึกษา	มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต, 2541 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2559
ประวัติการทำงาน	รับราชการตำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ถึง ปัจจุบัน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองสารวัตรกองกำกับการ 2 กองบังคับการ ปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ