

ที่ ศศ ๐๐๐๑/๑๓๖๓)



สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า เขตราชเทวี กทม. ๑๐๕๐๐

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดระบบการให้บริการและคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ
กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดระบบการให้บริการและคุ้มครองทางสังคม
แก่แรงงานนอกระบบ

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญด้านการใช้แรงงาน
ของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง
และขาดหลักประกันทางสังคม ไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันทางสังคมได้ ทั้งที่แรงงานกลุ่มนี้
เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม
แต่เป็นแรงงานที่ต้องพบกับความเสี่ยงสูงในด้านความต่อเนื่องของการทำงาน ความมั่นคงทางรายได้
ตลอดจนความปลอดภัยด้านสุขภาพ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม
ศึกษาเรื่อง การจัดระบบการให้บริการและคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เพื่อให้ความเห็น
และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและแนวทางในการจัดระบบการคุ้มครอง
ตามสิทธิต่างๆ ของผู้ใช้แรงงานนอกระบบ โดยได้พิจารณาประเด็นปัญหาด้านต่างๆ เช่น การดำเนินนโยบาย
การปรับปรุงกฎหมาย การจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการบริหารจัดการกองทุน
เพื่อขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ

จากการประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑
เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้พิจารณาการนำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่อง การจัดระบบการให้บริการและคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ของคณะทำงานการแรงงาน
และสวัสดิการสังคมแล้ว มีมติเห็นชอบให้นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี
โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นด้านนโยบาย

๑.๑ ควรดำเนินการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการบังคับด้วยกฎหมาย เพื่อจะได้สามารถขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ควรเริ่มกับกลุ่มอาชีพที่มีความพร้อมด้านฐานข้อมูลและมีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งการดำเนินการระยะ ๓ ปีแรก กำหนดให้เข้าร่วมกองทุนด้วยความสมัครใจ และตั้งแต่ปีที่ ๔ เป็นต้นไป ควรบังคับโดยกฎหมาย

๑.๒ รัฐควรสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ เช่น รูปของสหพันธ์ สหกรณ์ เพื่อก่อให้เกิดการสนับสนุนกระบวนการเพิ่มผลผลิต ควบคุมการจ้างงานที่เป็นธรรมและพัฒนาตลาดเฉพาะ รวมทั้งปรับบทบาทภาครัฐให้สนับสนุนการเชื่อมโยงวงจรการผลิต การจ้างงาน ตั้งแต่วัตถุดิบจนถึงการตลาด และการพัฒนาแบบรวมกลุ่มการผลิต เพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการก่อสร้างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ได้แก่ การสนับสนุนเงินทุน ประกอบอาชีพ การส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต การส่งเสริมศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลให้สามารถดำเนินการได้ครบวงจร การปรับเปลี่ยนระบบการผลิตพืชไปสู่การผลิตที่ปลอดภัยและส่งเสริมการเกษตรผสมผสาน การปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์เศรษฐกิจเพื่อนำพันธุ์ดีส่งเสริมให้เกษตรกรไปใช้ในการผลิตและขยายพันธุ์ ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาเกษตรยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งดำเนินโครงการฟื้นฟูเกษตรหลังการพักชำระหนี้

๒. ความเห็นด้านกฎหมาย

๒.๑ ควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อให้แรงงานทุกสาขาอาชีพสามารถเข้าสู่ระบบการประกันสังคมได้ทั้งหมด โดยไม่มีการยกเว้น

๒.๒ ควรกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร โดยกำหนดให้รับเงินสงเคราะห์บุตรแบบเหมาจ่ายรายเดือน ๆ ละ ๓๕๐ บาท ต่อบุตร ๑คน สำหรับบุตรที่มีอายุไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๒ คน

๒.๓ ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยเพิ่มคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบให้หมายความรวมถึง แรงงานในทุกสาขาอาชีพที่มีไม่ถูกจ้างประจำของสถานประกอบการด้วย เพื่อจะได้คุ้มครองแรงงานที่อยู่นอกเหนือจากแรงงานในระบบได้อย่างครอบคลุม

๓. ด้านการจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบ

๓.๑ ควรจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบ แยกออกจากกองทุนประกันสังคมอย่างชัดเจน และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยเฉพาะ ทั้งนี้ควรแยกประเภทกองทุนตามประเภทกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่มีความเฉพาะและตรงตามความต้องการของแรงงานแต่ละกลุ่มอาชีพมากที่สุด

๓.๒ รัฐควรสนับสนุนเงินงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างเพียงพอ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานควบคู่ไปด้วย

๓.๓ รัฐควรมีส่วนร่วมในการสมทบเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกับการสมทบเงินให้กับแรงงานในระบบ

๓.๔ กองทุนควรมีหลักเกณฑ์ด้านความคุ้มครองผู้ประกันตนเกี่ยวกับโรคที่ไม่สามารถรับบริการหรือได้รับการยกเว้นเช่นเดียวกับผู้ประกันตนของระบบประกันสังคม

๓.๕ ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖ โดยเพิ่มประเภทของประโยชน์ทดแทนจากกองทุนนอกระบบให้เท่าเทียมกับแรงงานในระบบประกันสังคม

๔. ด้านการบริหารจัดการกองทุน

๔.๑ ควรมีการเลือกตั้งกรรมการเพื่อบริหารกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ โดยให้มีคณะกรรมการในจำนวนที่เหมาะสม มีองค์ประกอบจากหลากหลายอาชีพ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านสาธารณสุข ด้านการเงินการคลัง หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้มีผู้ประกันตนมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย

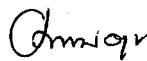
๔.๒ ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๕ ซึ่งได้ระบุเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบให้กับสำนักงานประกันสังคม แต่ไม่ได้ระบุกองทุนที่ต้องจ่ายเงินเข้าสมทบ ดังนั้น จึงควรแก้ไขมาตราดังกล่าวโดยระบุประเภทผู้จ่ายเงินสมทบและประเภทกองทุนอย่างชัดเจน

๔.๓ สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ควรนำฐานข้อมูลของผู้รับบริการมาใช้ร่วมกัน เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการสืบค้นข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการในอันที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานอย่างเดียวกัน

๔.๔ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ
ควรมีความคล่องตัวด้านระเบียบการเบิกจ่ายเงินและการจัดซื้อจัดจ้าง หรืออาจเป็นองค์กรมหาชน

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามที่เห็นสมควร และหากผล
การพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๔

โทรสาร ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๙-๘๐

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง การจัดระบบการให้บริการ และคุ้มครองทางสังคม
แก่แรงงานนอกระบบ

๑. ความเป็นมา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วง ๔๐ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๙ (พุทธศักราช ๒๕๐๔ - ๒๕๔๙) นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากมูลค่า ๕.๙ หมื่นล้านบาทในปี ๒๕๐๓ เป็นมูลค่า ๕.๔ ล้านล้านบาท ในปี ๒๕๔๘ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗ - ๘ ต่อปี มีผู้มีงานทำอยู่ในระบบการผลิตจำนวน ๓๕.๕ ล้านคน ในจำนวนนี้มีผู้ทำงานอยู่นอกระบบการคุ้มครองไม่มีหลักประกันทางสังคมหรือแรงงานนอกระบบจำนวน ๒๑.๘ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๔ ของผู้ทำงาน แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองไม่มีหลักประกันทางสังคม ในจำนวนดังกล่าวมีแรงงานนอกระบบที่ประกันตน ภายใต้ระบบประกันสังคม จำนวน ๘.๒ ล้านคน ส่วนแรงงานนอกระบบอีกประมาณ ร้อยละ ๗๐ ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้ ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พุทธศักราช ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) จึงได้กำหนดแนวทางในการขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน มุ่งจัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ สตรีและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อชราภาพ สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคต

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๙ ได้กล่าวถึงสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ โดยมาตรา ๕๑ กล่าวว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ และในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนที่ ๔ มาตรา ๘๐ (๒) กล่าวถึงการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พุทธศักราช ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้กำหนดแนวทางในการขยายความคุ้มครอง การบริการและสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบ อย่างทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศและเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้แก่ประเทศยังไม่ได้รับความคุ้มครอง การบริการ และสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเพียงพอ คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนัก ถึงความสำคัญของปัญหาต่างๆ จึงได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาศึกษาโดยจัดจ้างทีมที่ปรึกษา ทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมให้ภาคแรงงาน ยกย่องคุณภาพชีวิตและความมั่นคง ปลอดภัยในการประกอบอาชีพ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันและเป็นการสร้างศักดิ์ศรีให้แก่แรงงานนอกระบบ

๒. การดำเนินการของคณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติในการจัดทำร่างความเห็นและข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนในการจัดทำร่างความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการดังนี้

๒.๑ ศึกษาข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อพยากรณ์ประมาณทางสถิติประชากร ของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาข้อมูลด้านการให้บริการทางสังคม แก่แรงงานนอกระบบจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงแรงงาน, กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงพาณิชย์ ,กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

๒.๒ จัดจ้างทีมศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาข้อมูลและประเด็นปัญหาโดยมอบหมายให้ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ประกอบด้วยจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานนอกระบบ ในกรุงเทพมหานครและ ๗๕ จังหวัด

๒.๓ จัดสัมมนารับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในเวทีสาธารณะ ในประเด็นแรงงานนอกระบบ ควรได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมอย่างไร เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ณ ห้องรางทอง โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๒๐๐ คน ประกอบด้วยกลุ่มแรงงาน นอกระบบ ๔ กลุ่ม คือ แรงงานนอกระบบในภาคเกษตร แรงงานนอกระบบในภาคบริการ แรงงานนอกระบบ ในภาคการผลิตและแรงงานนอกระบบผู้ประกอบการโดยสารรับจ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม สำนักคุ้มครอง

แรงงานและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ สมาชิกรัฐสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการ สื่อมวลชน และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๔ จัดสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อ ร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ณ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๓๐ คน ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานประกันสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาชิกรัฐสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๕ ร่วมงานเปิดงาน “ก้าวใหม่ประกันสังคมไทย” พร้อมรับแรงงานทุกสาขาอาชีพ เข้าสู่ระบบประกันสังคม เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เวลา ๘.๓๐ – ๑๓.๐๐ ณ สำนักงานประกันสังคม ถ.ติวานนท์ จ.นนทบุรี เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใช้แรงงานทุกสาขาอาชีพ

๓. สาระสำคัญและการวิเคราะห์

๓.๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติและกระทรวงแรงงานได้กำหนดนิยามของแรงงานนอกระบบ ว่าหมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ซึ่งต้องไม่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาล ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ พบว่าแรงงานนอกระบบจำนวน ๒๑.๘ ล้านคน อยู่นอกความคุ้มครองของการประกันสังคม ขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต โดยประกอบด้วย ๑๓ กลุ่มธุรกิจ

ประเภทธุรกิจที่มีจำนวนแรงงานนอกระบบมากที่สุด ๓ อันดับแรก คือ ธุรกิจเกษตรกรรม (ทำนา/ทำสวน/ทำไร่/เลี้ยงสัตว์/เลี้ยงสัตว์น้ำ) จำนวน ๑๑,๔๑๒,๐๐๙ คน รองลงมา คือ ธุรกิจประกอบอาชีพอิสระเฉพาะที่มีฝีมือทั่วไป (มัคคุเทศก์/ต้อนรับ/แต่งผม-เสริมสวย/ผลิต-จำหน่ายอาหารในตลาด/แผงลอย/สาธิตสินค้า) จำนวน ๓,๗๐๗,๕๒๐ คน และสุดท้าย คือ ธุรกิจอื่นๆ จำนวน ๒,๖๒๖,๓๓๗ คน

ประเภทธุรกิจที่มีจำนวนแรงงานนอกระบบน้อยที่สุด ๓ อันดับแรก คือ ธุรกิจประกอบอาชีพอิสระเฉพาะที่มีฝีมือปานกลาง (โปรแกรมเมอร์คอมพิวเตอร์/สอนพิเศษ/กวดวิชา/นักดนตรี-นักร้อง/นายแบบ-นางแบบ/นักแสดง/นวด-สุขภาพ) จำนวน ๖๑,๐๒๖ คน รองลงมา คือ ธุรกิจแรงงานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ/การขนส่งระหว่างประเทศ จำนวน ๙๖,๙๘๗ คน และสุดท้าย คือ ธุรกิจประกอบอาชีพอิสระเฉพาะที่มีฝีมือสูง (วิศวกร/สถาปนิก/เภสัช/แพทย์/ทนายความ) จำนวน ๑๓๖,๖๗๓ คน

๓.๒ ปัญหาของแรงงานนอกระบบมีรายละเอียดดังนี้

๓.๒.๑ ด้านรายได้ แรงงานนอกระบบมักไม่มีเงินออม เนื่องจากมีรายได้ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาด้านรายจ่ายและรายได้เท่ากับหรือใกล้เคียงกัน

๓.๒.๒ ด้านความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพ โดยแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพรับจ้างทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล (คนรับใช้ในบ้าน) อาชีพเกษตรกร (ทำนา/ทำสวน/ทำไร่/เลี้ยงสัตว์/เลี้ยงสัตว์น้ำ) มักไม่มีองค์กรรองรับเมื่อเกิดปัญหาและไม่มีอำนาจต่อรอง กลุ่มอาชีพขี้อายหรือผู้พิการโดยสารรับจ้างมีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุจากการทำงานมากที่สุด และอาชีพแรงงานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ/การขนส่งระหว่างประเทศมีความเสี่ยงการถูกเรียกเก็บเงินก่อนเข้าทำงานมากที่สุด

๓.๒.๓ ด้านความต่อเนื่องในการทำงาน แรงงานนอกระบบมักมีงานทำต่อเนื่อง ยกเว้น ในกลุ่มอาชีพอิสระเฉพาะที่มีฝีมือสูง (วิศวกร/สถาปนิก/เภสัช/แพทย์/ทนายความ) อาชีพอิสระเฉพาะที่มีฝีมือปานกลาง (โปรแกรมเมอร์คอมพิวเตอร์/สอนพิเศษ/กวดวิชา/นักดนตรี-นักร้อง/นายแบบ-นางแบบ/นักแสดง/นวด-สุขภาพ) และอาชีพอื่นๆ ที่มีภาวะการมีงานทำไม่ต่อเนื่อง/ไม่แน่นอน ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ส่วนมากมีภาวะการทำงานต่อเนื่อง แต่รายได้ไม่มีความต่อเนื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากการจ่ายค่าจ้าง/ค่าตอบแทนไม่เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง หรือ ผู้ว่าจ้างจ่ายค่าจ้าง/ค่าตอบแทนล่าช้าเกินกว่ากำหนด

๓.๒.๔ ด้านการรับบริการด้านสาธารณสุข แรงงานนอกระบบขาดการตรวจสุขภาพร่างกายและรับการรักษายาบาลที่โรงพยาบาล หรือคลินิก เช่น การเข้าตรวจสุขภาพประจำปี เป็นต้น

๓.๒.๕ ด้านการคุ้มครอง บริการและสวัสดิการทางสังคม แรงงานนอกระบบไม่เคยได้รับความคุ้มครองทางสังคม แต่ได้รับการบริการและสวัสดิการทางสังคมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการบริการสาธารณะและโครงการต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้แรงงานนอกระบบจะได้รับการบริการและสวัสดิการทางสังคมแต่ประสบปัญหาและอุปสรรคด้านความไม่ทั่วถึง และการให้บริการไม่ได้มาตรฐานเทียบเท่าเอกชน ตลอดจนขั้นตอนในการขอรับบริการมีความยุ่งยากและซ้ำซ้อน

๓.๒.๖ ด้านนโยบาย คณะอนุกรรมการเตรียมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ได้มีการประชุม และมีมติเห็นชอบในหลักการดำเนินการขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบในรูปแบบสมัครใจ ได้จัดสิทธิประโยชน์เป็น ๒ ชุด ชุดแรก คือ สิทธิประโยชน์สวัสดิการขั้นพื้นฐาน ๔ กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ชุดที่ ๒ คือ สิทธิประโยชน์การออมเพื่อชราภาพ โดยรัฐบาล และแรงงานนอกระบบร่วมจ่ายเงินสมทบเข้าประกันสังคม ซึ่งขณะนี้กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคม มีนโยบายเร่งรัดให้มีการขยายฐานการคุ้มครองประกันสังคมไปสู่กลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ที่ได้กำหนดแนวทางในการขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน โดยมุ่งจัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมแรงงานนอกระบบ อาทิ กลุ่มผู้รับงานไปทำงานที่บ้าน กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง แท็กซี่ สามล้อเครื่อง มอเตอร์ไซด์รับจ้าง กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนเก็บขยะ กลุ่มคนซื้อขายของเก่า กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไปและอื่น ๆ

๓.๒.๗ ด้านการขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ความไม่ปลอดภัยของสถานที่ทำงาน การถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การล่วงละเมิดทางเพศ และการปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

๓.๒.๘ ด้านการเรียกเก็บผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพบางประเภท เช่น การใช้แรงงานภาคบริการนวดแผนโบราณอิสระ การประกอบอาชีพที่เป็นอิสระ การประกอบธุรกิจนอกระบบ และการประกอบอาชีพขับรถรับจ้างประจำทางและไม่ประจำทาง ซึ่งมักมีกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์คอยเรียกเก็บส่วยหรือค่าตอบแทนจากผู้ประกอบอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ เอาัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นปัญหาของการจัดการภาครัฐ

๓.๒.๙ ปัญหาของประเทศไทยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะประชากรของประเทศเป็นผู้ใช้แรงงานมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากการที่ประชาชนเหล่านี้มีรายได้ไม่เพียงพอหรือขาดแคลนรายได้ส่วนใหญ่จะมีสาเหตุเนื่องมาจากการประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือสูญเสียชีวิต ดังนั้น เพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้แรงงาน รัฐจึงได้พยายามในการหาแนวทางในการช่วยเหลือประชาชนด้วยการออกกฎหมายประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครอง และเป็นหลักประกันพื้นฐานที่สำคัญต่อความมั่นคงของผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นระบบตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓ เป็นต้นมาซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คือ เป็นการให้ความคุ้มครองที่สังคมจัดให้แก่สมาชิกโดยอาศัยมาตรการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเมื่อประสบปัญหารายได้ลดลงไม่มีรายได้หรือมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ ตายว่างงาน สงเคราะห์ครอบครัวและการประกันอุบัติเหตุและโรคที่เนื่องจากการทำงาน โดยมีหลักการดำเนินงานตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๓.๓ การจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบมีข้อดีและข้อเสียดังนี้

๓.๓.๑ ข้อดีของการจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ

๑) ข้อดีต่อนายจ้าง¹ คือ นายจ้างจะได้รับประโยชน์มากขึ้นจากการจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบจะมีความรู้สึก

¹ การระบุถึงนายจ้างและลูกจ้างในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่ยังไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม

มั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี จึงสามารถทุ่มเทการทำงานให้แก่นายจ้างได้อย่างเต็มที่ ผลผลิตจะเพิ่มมากขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น

๒) ข้อดีต่อลูกจ้าง คือ ถ้าแรงงานนอกระบบมีหลักคุ้มครองความมั่นคงในการหาเลี้ยงชีพและครอบครัว สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่เพื่อการทำงานได้อย่างเต็มกำลัง ไม่มีความหวัดวิตกว่าจะเดือดร้อนเกินไป หากประสบปัญหาจากการทำงาน ส่วนแรงงานนอกระบบที่ไม่มีนายจ้าง เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ชาวประมง หาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ก็จะมีความรู้สึกว่ามีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ มีความรู้สึกที่ดีต่อภาครัฐและให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกิจการเกี่ยวเนื่องมากขึ้น ทั้งยังมีความมั่นใจว่าเงินสมทบที่จะจ่ายเข้ากองทุนคุ้มครองทางสังคม จะให้ผลตอบแทนและความคุ้มครองที่คุ้มค่าเมื่อเกิดปัญหาเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น การขาดรายได้หรือรายได้ลดลง อันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย การคลอดบุตร การทุพพลภาพ การตาย การสงเคราะห์บุตรที่อยู่ในวัยเยาว์ และการเป็นผู้สูงอายุทำงานต่อไปไม่ได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ย่อมส่งผลดีต่อแรงงานนอกระบบโดยตรงและอ้อมอย่างต่อเนื่อง

๓) ข้อดีต่อสังคม คือ เมื่อแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบได้รับการจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความมั่นคงและมั่นใจในการทำงาน มีรายได้เลี้ยงครอบครัวอย่างสมศักดิ์ศรี ผลที่ตามมา คือ ชุมชนและสังคมทุกระดับ ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศชาติโดยส่วนรวม ย่อมเกิดความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจตามไปด้วย และเป็นความมั่นคงที่มีความยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น ประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย จึงได้พัฒนาการคุ้มครองทางสังคมและการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในทุกภาคส่วนของสังคมได้ยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี

๔) ข้อดีต่อเศรษฐกิจ คือ แม้ว่าการจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงาน นอกระบบอาจจะเป็นภาระแก่ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนคุ้มครองทางสังคมซึ่งอาจทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าที่ต้องขยับตัวสูงขึ้นด้วยเช่นกัน แต่หลักการคุ้มครองทางสังคมที่มุ่งกระจายความเสี่ยงและการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข การจ่ายเงินสมทบดังกล่าว ยังเป็นการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เพิ่มกำลังการซื้อในระบบตลาดอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้แรงงานมีหลักคุ้มครองทางสังคม จะทำให้มีกำลังใจในการทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ย่อมส่งผลให้นายจ้างได้รับผลผลิตและคุณภาพในสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน

๓.๓.๒ ข้อเสียของการจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ

๑) ข้อเสียต่อนายจ้าง คือ กรณีที่แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่มีนายจ้าง เช่น กลุ่มที่รับงานจากนายจ้างไปทำที่บ้าน หรือกลุ่มรับจ้างทำของ เป็นต้น หากกฎหมายคุ้มครองทางสังคม

มีผลบังคับใช้นายจ้างจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ
ภาวะจะเกิดขึ้นทั้งในเรื่องต้นทุน การแข่งขันในตลาด และภาวะในการบริหารงานของนายจ้าง

๒) ข้อเสียต่อลูกจ้าง คือ ลูกจ้างหรือแรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ระบบคุ้มครอง
สังคมจะต้อง ถูกหักรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนคุ้มครองทางสังคม รายได้ทีคิดว่าจะได้รับ
สุทธิก็จะเป็นไปตามนั้น แรงงานนอกระบบก็จะมีภาวะเกิดขึ้นเช่นกัน

๓) ข้อเสียด้านข้อจำกัดในการบริหาร คือ เนื่องจากแรงงานนอกระบบ
มีลักษณะการทำงานที่หลากหลายแตกต่างจากแรงงานในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการไม่มีสัญญา
การจ้างงาน ไม่มีระบบบัญชี เงินเดือนค่าจ้าง การทำงานที่มีรายได้ไม่แน่นอน การทำงานตามฤดูกาลใน
ภาคเกษตร การไม่มีระบบการจัดเก็บภาษี มีการเปลี่ยนแปลงงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ไม่มีที่ตั้ง
สถานประกอบการเป็นหลักแหล่งแน่นอน ด้วยเหตุนี้ การจัดระบบการให้บริการ และการคุ้มครองทางสังคม
แก่แรงงานนอกระบบ จึงเป็นเรื่องยากในการบริหารจัดการ เนื่องจากแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มมีความ
แตกต่างกันทั้งในเรื่องรายได้และการรวมกลุ่มจึงเป็นปัญหาในเรื่องการรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ
การคิดคำนวณรูปแบบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบ การควบคุม
และ การจ่ายประโยชน์ทดแทน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนในระยะยาว ตลอดจน
จะมีผลกระทบต่อทำให้ความคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย

แม้แรงงานนอกระบบจะมีรายได้ไม่แน่นอน อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการและอยู่นอกระบบ
การคุ้มครองทางสังคมแรงงานเหล่านี้ได้มีส่วนในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจสามารถ
สร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่แรงงานของประเทศได้มากถึง ๒๑.๘ ล้านคน แต่แรงงานเหล่านี้
ยังขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต ดังนั้น ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบ
และปรับฐานเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบตั้งแต่วัตถุประสงค์ระดับมหภาคอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบัน
รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบกำลังดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคม
แก่แรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพโดยภาคสมัครใจ อาทิ กลุ่มผู้รับงานไปทำงานที่บ้าน กลุ่มเกษตร
พันธะสัญญา กลุ่มผู้ขับรถรับจ้างแท็กซี่ สามล้อเครื่อง มอเตอร์ไซด์รับจ้าง กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร
กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนเก็บขยะ กลุ่มคนซื้อขายของเก่ากลุ่มคนทำงานบ้าน
กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไปและอื่น ๆ ดังนั้นจึงควรมีการจัดตั้งและการบริหารกองทุนที่เน้นการมีส่วนร่วม
ของแรงงานนอกระบบในฐานะเจ้าของกองทุนที่แท้จริง โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละกลุ่มอาชีพ
ของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของแรงงานกลุ่มนั้น ๆ สถานที่ปรึกษา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบการให้บริการ
และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ดังรายละเอียดทำยนี้

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

๔.๑ ด้านนโยบาย

๔.๑.๑ ควรดำเนินการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยการบังคับด้วยกฎหมาย เพื่อจะได้สามารถขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ควรเริ่มกับกลุ่มอาชีพที่มีความพร้อมด้านฐานข้อมูลและมีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งการดำเนินการระยะ ๓ ปีแรก กำหนดให้เข้าร่วมกองทุนด้วยความสมัครใจ และตั้งแต่ปีที่ ๔ เป็นต้นไป ควรบังคับโดยกฎหมาย

๔.๑.๒ รัฐควรสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ เช่น รูปของสหพันธ์ สหกรณ์ เพื่อก่อให้เกิดการสนับสนุนกระบวนการเพิ่มผลผลิต ควบคุมการจ้างงานที่เป็นธรรม และพัฒนาตลาดเฉพาะ รวมทั้งปรับบทบาทภาครัฐให้สนับสนุนการเชื่อมโยงวงจรการผลิต การจ้างงาน ตั้งแต่วัตถุดิบจนถึงการตลาด และการพัฒนาแบบรวมกลุ่มการผลิต เพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการก่อสร้างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ได้แก่ การสนับสนุนเงินทุน ประกอบอาชีพ การส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต การส่งเสริมศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ประจำตำบล ให้สามารถดำเนินการได้ครบวงจร การปรับเปลี่ยนระบบการผลิตพืชไปสู่การผลิตที่ปลอดภัยและส่งเสริมการเกษตรผสมผสาน การปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์เศรษฐกิจเพื่อนำพันธุ์ดี ส่งเสริมให้เกษตรกรไปใช้ในการผลิตและขยายพันธุ์ ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาเกษตรยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งดำเนินโครงการฟื้นฟูเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้

๔.๒ ด้านกฎหมาย

๔.๒.๑ ควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อให้แรงงานทุกสาขาอาชีพ สามารถเข้าสู่ระบบการประกันสังคม ได้ทั้งหมดโดยไม่มีการยกเว้น

๔.๒.๒ ควรกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร โดยกำหนดให้รับเงินสงเคราะห์บุตรแบบเหมาจ่ายรายเดือน ๆ ละ ๓๕๐ บาท ต่อบุตร ๑ คน สำหรับบุตรที่มีอายุไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๒ คน

๔.๒.๓ ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยเพิ่มคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบให้หมายรวมถึง แรงงานในทุกสาขาอาชีพที่มีชั่วโมงจ้างประจำของสถานประกอบการด้วย เพื่อจะได้คุ้มครองแรงงานที่อยู่นอกเหนือจากแรงงานในระบบได้อย่างครอบคลุม

๔.๓ ด้านการจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบ

๔.๓.๑ ควรจัดตั้งกองทุนแรงงานนอกระบบ แยกออกจากกองทุนประกันสังคมอย่างชัดเจน และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยเฉพาะ ทั้งนี้ควรแยกประเภทกองทุนตามประเภทกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่มีความเฉพาะและตรงตามความต้องการของแรงงานแต่ละกลุ่มอาชีพมากที่สุด

๔.๓.๒ รัฐควรสนับสนุนเงินงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม สำหรับแรงงานนอกระบบอย่างเพียงพอ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานควบคู่ไปด้วย

๔.๓.๓ รัฐควรมีส่วนร่วมในการสมทบเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกับการสมทบเงิน ให้กับแรงงานในระบบ

๔.๓.๔ กองทุนควรมีหลักเกณฑ์ด้านความคุ้มครองผู้ประกันตนเกี่ยวกับโรคที่ไม่สามารถรับบริการหรือได้รับการยกเว้นเช่นเดียวกับผู้ประกันตนของระบบประกันสังคม

๔.๓.๕ ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖ โดยเพิ่มประเภทของประโยชน์ทดแทนจากกองทุนนอกระบบให้เท่าเทียมกับแรงงานในระบบประกันสังคม

๔.๔ ด้านการบริหารจัดการกองทุน

๔.๔.๑ ควรมีการเลือกตั้งกรรมการเพื่อบริหารกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ โดยให้มีคณะกรรมการในจำนวนที่เหมาะสม มีองค์ประกอบจากหลากหลายอาชีพ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านสาธารณสุข ด้านการเงินการคลัง หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้มีผู้ประกันตนมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย

๔.๔.๒ ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๕ ซึ่งได้ระบุเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบให้กับสำนักงานประกันสังคมแต่ไม่ได้ระบุกองทุนที่ต้องจ่ายเงินเข้าสมทบ ดังนั้น จึงควรแก้ไขมาตราดังกล่าวโดยระบุประเภทผู้จ่ายเงินสมทบ และประเภทกองทุนอย่างชัดเจน

๔.๔.๓ สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ควรนำฐานข้อมูลของผู้รับบริการมาใช้ร่วมกัน เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการสืบค้นข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการในอันที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานอย่างเดียวกัน

๔.๔.๔ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบควรมีความคล่องตัวด้านระเบียบการเบิกจ่ายเงินและการจัดซื้อจัดจ้าง หรืออาจเป็นองค์กรมหาชน

ภาคผนวก
สิทธิต่างๆ ของลูกจ้าง
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓

๑) การคุ้มครองแรงงานในระบบประกันสังคม โดยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ระบุว่าลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตนลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป แสดงว่ามาตราดังกล่าว ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต ไม่เนื่องจากการทำงาน รวมถึงการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งจะได้สิทธิต่าง ๆ ดังนี้

ก. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ไม่เนื่องจากการทำงาน จะได้รับสิทธิประโยชน์คือ สามารถเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตรรับรองสิทธิโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ แต่หากในกรณีฉุกเฉิน ไม่สามารถเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่ระบุไว้ใน บัตรรับรองสิทธิได้ สามารถเข้ารับรักษาในสถานพยาบาลใกล้เคียงที่สุดได้ โดยเบิกค่าบริการทางการแพทย์ได้ตามจริงภายในระยะเวลาไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมงแรก

ข. กรณีทุพพลภาพ ไม่เนื่องจากการทำงาน ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์คือ ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เดือนละ ร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างที่นำส่ง นอกจากนี้ยังได้รับค่าใช้จ่ายในกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ทุพพลภาพทางร่างกายจิตใจและอาชีพตามความจำเป็นไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท

ค. กรณีเสียชีวิตอันไม่เนื่องจากการทำงาน ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์คือ ผู้จัดการศพ จะได้รับค่าทำศพ ๔๐,๐๐๐ บาท ส่วนทายาทจะได้รับเงินเท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยของผู้เสียชีวิตหนึ่งเดือนครึ่งหากจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน ๑๐ ปี และหากจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป จะได้รับเงินเท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยของผู้เสียชีวิต ๕ เดือน

ง. กรณีคลอดบุตร ผู้ประกันตนหญิงจะได้รับค่าคลอดบุตร ๑๒,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างที่นำส่งเงินสมทบเฉลี่ยเป็นเวลา ๙๐ วัน ส่วนผู้ประกันตนชายที่มีภรรยาได้เป็นผู้ประกันตน สามารถใช้สิทธิได้ ๒ ครั้ง โดยจะได้รับค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายครั้งละ ๑๒,๐๐๐ บาท โดยสามารถใช้สิทธิได้คนละ ๒ ครั้ง แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน ๔ ครั้ง

จ. กรณีสงเคราะห์บุตร จะได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่าย เดือนละ ๓๕๐ บาท ต่อบุตร ๑ คน สำหรับบุตรที่มีอายุไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์ และเบิกได้ไม่เกิน ๒ คน

ฉ. กรณีชราภาพ จะได้รับบำนาญชราภาพเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ ๑๘๐ เดือน อายุครบ ๕๕ ปี บริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง โดยจะได้รับรายเดือนไปตลอดชีวิต

ข. กรณีว่างงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ โดยผู้ว่างงานจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานเพื่อรับประโยชน์ทดแทน การได้รับการจัดหางานให้ ตลอดจนการพัฒนาฝีมือแรงงาน

๒) การคุ้มครองแรงงานนอกระบบประกันสังคม โดยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ระบุว่า บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๔๕ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำนักงานประกันสังคม จึงได้ดำเนินการขยายความคุ้มครองแก่ผู้สนใจสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ในทุกสาขาอาชีพ ที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ อาทิ กลุ่มผู้รับงานไปทำงานที่บ้าน กลุ่มเกษตรกร พันธะสัญญา กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง แท็กซี่ สามล้อเครื่อง มอเตอร์ไซด์รับจ้าง กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนเก็บขยะ กลุ่มคนชื้อขายของเก่า กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป เป็นต้น โดยเก็บเงินสมทบจากสมาชิกเป็นรายปี ปีละ ๓,๓๖๐ บาท ซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้

ก. กรณีคลอดบุตร ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ คือ ค่าคลอดบุตรเหมาจ่าย ๓,๐๐๐ บาท ต่อครั้ง คนละไม่เกิน ๒ ครั้ง โดยต้องสมัครเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า ๙ เดือน ติดต่อกัน

ข. กรณีทุพพลภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ คือ ค่ารักษาพยาบาลตามอาการทุพพลภาพ เท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท และเงินชดเชยรายเดือน อัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันอัตราสูงสุด โดยต้องเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า ๓๖ เดือนติดต่อกัน

ค. กรณีตาย ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ค่าทำศพ กรณีเสียชีวิต ในอัตรา ๑๐๐ เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน อัตราสูงสุด

ทั้งนี้ การที่จะได้รับความคุ้มครองสวัสดิการตามข้างต้นนั้น ผู้ประกันตนจะต้องมีอายุระหว่าง ๑๕ -๖๐ ปี บริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความ เป็น ผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง โดยสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง (มาตรา ๓๘ (๒) ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ และไม่ เป็น วัณโรคระยะอันตราย โรคพิษสุราเรื้อรัง โรคที่อยู่ใน ระหว่างการรักษาและอยู่ในสภาพการใช้เครื่องช่วยชีวิต

นอกจากนี้ ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ระบุว่าพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับแก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างของรัฐบาล ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงาน ในต่างประเทศ ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน นักเรียน นักเรียน พยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล และกิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา