

สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ระดับการประเมินคุณภาพ

ดีเยี่ยม

ดีมาก

ดี

ปานกลาง



การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติ  
ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

อารักษ์ พรหมณี

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์  
สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2551

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้



ใบรับรองคุณวุฒิพนธ์  
 สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้  
 ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์

ชื่อเรื่อง

การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติ  
 ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

โดย

อาร์ักษ์ พรหมณี

พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการที่ปรึกษา

*(Signature)*

(ดร.เมธิ พยอมยงค์)

วันที่ ๒๑ เดือน พ.ค. พ.ศ. ๒๕๕๑

กรรมการที่ปรึกษา

*(Signature)*

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)

วันที่ ๒๑ เดือน พ.ค. พ.ศ. ๒๕๕๑

กรรมการที่ปรึกษา

*(Signature)*

(รองศาสตราจารย์ ดร.มยุรี อนุมานราชชน)

วันที่ ๒๑ เดือน พ.ค. พ.ศ. ๒๕๕๑

กรรมการที่ปรึกษา

*(Signature)*

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

วันที่ ๒๑ เดือน พ.ค. พ.ศ. ๒๕๕๑

ประธานกรรมการประจำหลักสูตร

*(Signature)*

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)

วันที่ ๒๑ เดือน พ.ค. พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานบัณฑิตศึกษารับรองแล้ว

*(Signature)*

(รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช)

ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

วันที่ ๒๕ เดือน พ.ค. พ.ศ. ๒๕๕๑

ชื่อเรื่อง	การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
ชื่อผู้เขียน	นายอาร์กย์ พรหมณี
ชื่อปริญญา	ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
ประธานกรรมการที่ปรึกษา	ดร.เมธี พยอมยงค์

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ ศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม ความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ และการกำหนดข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณมาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมจำนวน 34 คนและการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจำนวน 44 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. ปรัชญาการจัดสวัสดิการสังคมโดยทั่วไปตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเสรีนิยม สังคมนิยม และปฏิรูปนิยม ซึ่งถือว่าเป็นกระแสหลักของโลกที่สร้างระบบความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วยรูปแบบการสงเคราะห์ การประกันสังคม และการบริการสังคม ที่คุ้มครองคนทุกคนในสังคมตามหลักและวิธีดำเนินการของแต่ละรูปแบบ แต่ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้รัฐลดบทบาทด้านการจัดสวัสดิการสังคมลง และเน้นพลังของกลุ่มและชุมชนเพิ่มขึ้น โดยยังคงส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน ได้อย่างสมดุล อันเป็นการปรับการจัดสวัสดิการสังคมเชิงปฏิรูปนิยมแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นบูรณาการความร่วมมือและสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดสวัสดิการสังคมพหุลักษณะ

2. ความสอดคล้องของปรัชญาการจัดสวัสดิการสังคมกับยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญ ได้ก่อเกิดหักเหและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคม การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่นำมาใช้จ่ายคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ และการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ ความสอดคล้องนี้ส่งผลให้ประเทศไทยจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบ

ประกันสังคมขึ้นในยุคแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐนำพาประเทศเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมแบบตะวันตก โดยที่หลักและวิธีการดำเนินการของระบบประกันสังคมมุ่งเน้นในแนวทางสังคมนิยมและปฏิรูปนิยม อันมีท่วงทำนองคล้ายกับรัฐสวัสดิการที่ต้องการลดทอนความขัดแย้งของคนในสังคมอุตสาหกรรม การบรรเทาความยากจน ขณะเดียวกันก็ปกป้องระบบเศรษฐกิจทุนนิยมให้ดำรงอยู่ได้ เพราะระบบประกันสังคมตั้งอยู่บนหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และพลังของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสามารถควบคุมการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

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

ทางด้านการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคมนั้นควรเสริมสร้างสมรรถนะการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนองค์กรให้เป็นอิสระจากรัฐราชการ และแยกการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการพัฒนาความรู้ความเข้าใจงานด้านท้องถิ่นและชุมชนแก่ผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้งควรจัดทำยุทธศาสตร์การนำประชากรแรงงานเข้าสู่ความคุ้มครอง ยิ่งกว่านั้นผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคมต้องมีภาวะผู้นำในการสร้างทีมงาน โดยวิธีการสื่อสารสร้างความเข้าใจภายในองค์กร มีการประชุมอย่างต่อเนื่องเพื่อผลักดันการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งมีการนำพลังประชาสังคมและการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปใช้เป็นเครื่องมือและกลยุทธ์การเข้าถึงความคุ้มครองประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่

กระจายอยู่ในท้องถิ่นและชุมชน พร้อมทั้งจัดให้มีคณะกรรมการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั่วทั้งประเทศในลักษณะพหุลักษณะภาคี

4. ข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยนั้น สำนักงานประกันสังคมควรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเชิงนโยบายในชั้นการเตรียมการ โดยเฉพาะข้อมูลการอุดหนุนทางการเงินของรัฐ การสนับสนุนการบริการทางการแพทย์ให้แก่สมาชิกประกันสังคม การทบทวนปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การประเมินความยั่งยืนทางการเงินของระบบประกันสังคม สำหรับชั้นแผนปฏิบัติการควรจัดทำแผนงานสร้างความพร้อมและทางเลือกของกลไกความคุ้มครองที่จะนำไปปฏิบัติ การสร้างสมรรถนะเชิงสถาบันด้วยการยกระดับความรู้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดทางเลือกวิธีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย ส่วนขั้นตอนการดำเนินงาน ควรสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มประชากรแรงงานเป้าหมาย การทบทวนสมรรถนะการบริหารจัดการ และการสร้างบทบาทด้านการบริหารจัดการงานประกันสังคมผ่านระบบตัวแทนสมาชิกประกันสังคมในท้องถิ่นและชุมชน

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

<b>Title</b>	Administrative Management on Social Security for Informal Economy Workers
<b>Author</b>	Mr. Arrug Phrommanee
<b>Degree of</b>	Doctor of Philosophy in Administrative Science
<b>Advisory Committee Chairperson</b>	Dr. Methee Payomyong

### ABSTRACT

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

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

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

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

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

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



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

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

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

managerial administration of various types of social welfare funds; 3) preparation of income base for reference; 4) roles of local administrative organizations and community financial organization in the managerial administration of social insurance tasks; and 5) investigation of the establishment of the Community's Social Security Fund.



### กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ดร.เมธี พยอมยงค์ ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษา รศ. ดร. เฉลิมชัย ปัญญาดี รศ. ดร. มยุรี อนุমানราชชน และ ดร. สมคิด แก้วทิพย์ คณะกรรมการที่ปรึกษาคณาจารย์ ที่ได้ให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไข จนกระทั่งสำเร็จลุล่วงเป็นคณาจารย์อย่างสมบูรณ์ รวมทั้ง ดร.ชัยยุทธ ชวลิตนธิกุล ประธานคณะกรรมการสอบคณาจารย์ และ ผศ.ดร. บงกชมาศ เอกเอี่ยม กรรมการสอบ ผศ.ดร.ปรารธนา ยศสุข ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์ และ ผศ.ดร.อภิชาติ ไตรแสง ที่เป็นผู้บริหารจัดการทางการศึกษาให้แก่ศึกษาระดับปริญญาเอกอย่างมีประสิทธิภาพ และ รศ. ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา แห่งคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่แนะนำให้ความเห็นต่อการเข้าศึกษาครั้งนี้

ขอขอบพระคุณสำนักงานประกันสังคมที่สนับสนุนทุนการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งนางศศิวรรณ อนันตกุล รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (ตำแหน่งขณะนั้น) ที่เห็นความสำคัญของการพัฒนาบุคลากร และเป็นผู้ผลักดันการอนุมัติทุนการศึกษานี้ ขอขอบพระคุณคณะผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่ให้สัมภาษณ์ และกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกท่านที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในงานคณาจารย์นี้

นอกจากนี้ขอขอบคุณ นางอัจฉรา บัวทอง นางทิพย์สุดา บาดี นายวัลลพ ปินดา นางสาวณัฐริดา สุวรรณเมฆานนท์ ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ นางฉันทนา บุญอาจ เพื่อนนักศึกษาร่วมชั้นเรียนปริญญาเอกรุ่น 1 พนักงานเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยบริหารศาสตร์ และบุคคลอีกหลายท่านซึ่งไม่ได้กล่าวนามไว้ที่นี่ ที่เป็นผู้ให้กำลังใจช่วยเหลือ สนับสนุน ตั้งแต่เริ่มศึกษาจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา

ขอขอบคุณนางสุพัศตรา พรหมณี เป็นพิเศษที่อดทนดูแลและเป็นกำลังใจตลอดระยะเวลาของการศึกษา

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งต่อ นายประเสริฐ และนางบุญล้อม พรหมณี ผู้เป็นบิดา และมารดา ที่เห็นคุณค่าของการศึกษาและส่งเสริมการศึกษาให้แก่บุตรมาตลอดชีวิต พร้อมนี้ขออุทิศ คุณงามความดีที่เกิดจากงานวิจัยในคณาจารย์นี้แด่ นายปัญญา พรหมณี พี่ชายผู้ล่วงลับ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(6)
กิตติกรรมประกาศ	(10)
สารบัญ	(11)
สารบัญตาราง	(13)
สารบัญภาพ	(15)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
คำถามการวิจัย	9
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	10
ขอบเขตในการวิจัย	10
ข้อจำกัดในการวิจัย	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
นิยามศัพท์ทั่วไป	14
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	15
บทที่ 2 การตรวจเอกสาร	19
องค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม	20
การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ	29
แนวคิดการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	58
กลุ่มแนวคิดการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน	60
เอกสารงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	70
กรอบแนวคิดในการวิจัย	79

	หน้า
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	88
วิธีการศึกษาและขั้นตอนการวิจัย	88
ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร	89
ขั้นตอนที่ 2 (1) การวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา	92
ขั้นตอนที่ 2 (2) การวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม	113
ขั้นตอนที่ 2 (3) การวิจัยเชิงวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผลการศึกษาในงานวิจัย	118
บทที่ 4 ผลการวิจัยและวิจารณ์	122
ผลการศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม	122
ผลการศึกษาความสอดคล้ององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบ เชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม	145
ผลการศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ	176
ผลการศึกษาด้วยวิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา	176
ผลการศึกษาด้วยวิธีวิจัยประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ	208
ผลการศึกษาข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย	225
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	247
สรุปผลการวิจัย	247
การอภิปรายผลการวิจัย	259
ข้อเสนอแนะ	289
บรรณานุกรม	296
ภาคผนวก	309
ภาคผนวก ก แบบที่ใช้ในการวิจัยเอกสาร	310
ภาคผนวก ข แบบรวบรวมความคิดเห็นที่ใช้ในการวิจัย	315
ภาคผนวก ค รายชื่อกลุ่มประชากรตัวอย่างในงานวิจัย	345
ภาคผนวก ฉ ภาพกิจกรรมงานวิจัย	351
ภาคผนวก ง ประวัติผู้วิจัย	353

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 ความคุ้มครองประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	51
2 อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนในการวิจัยเทคนิคเคลฟาย	96
3 จำนวนประชากรผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเทคนิค EDFR	98
4 จำนวนองค์ประกอบผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำแนกกลุ่มอาชีพราษฎรภูมิภาค	114
5 ลักษณะร่วมในระบบความคิดความเชื่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก	133
6 ลักษณะต่างในระบบความคิดความเชื่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก	138
7 หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่มีต่อรูปแบบการดำเนินการสวัสดิการสังคม จำแนกตามกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก	142
8 หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการ จัดสวัสดิการสังคม	144
9 ระบบความคิดความเชื่อสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับหลักและวิธีดำเนินการจัด สวัสดิการสังคม	146
10 ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม	149
11 ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม	151
12 ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม	152
13 ความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม	156
14 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550	165
15 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อหลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ	178
16 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ	182
17 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อหลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครอง	185

ตาราง	หน้า
18 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงิน สมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	188
19 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	192
20 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม	199
21 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์และผลต่างฐานนิยมกับ มัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนา การบริหารจัดการงานประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้เชื่อมโยงท้องถิ่นและชุมชน	206
22 การวิเคราะห์ประมาณการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ: แบบบำนาญชราภาพ	242
23 การวิเคราะห์ประมาณการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ: แบบบำนาญชราภาพ	243

## สารบัญญภาพ

ภาพ		หน้า
1	ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ	32
2	กรอบแนวคิดในการวิจัย	87
3	ขั้นตอนการวิจัยเทคนิค EDFR	94
4	ลักษณะแบบสอบถาม ชนิดมาตรฐานค่า 5 ระดับ การวิจัย EDFR รอบที่ 2	103
5	ลักษณะแบบสอบถาม ชนิดมาตรฐานค่า 5 ระดับ การวิจัย EDFR รอบที่ 3	109
6	แบบจำลองการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	246



## บทที่ 1

### บทนำ

การพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลระหว่างความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการบริหารกิจการบ้านเมืองให้เท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์และสามารถพึ่งตนเองได้ พร้อมการอยู่รอดอย่างมีเสถียรภาพท่ามกลางสภาวะของความขัดแย้งตลอดจนการแข่งขัน หรือความร่วมมือกับสังคมอื่นประเทศอื่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงโลกยุคสมัยใหม่ที่มีความเป็นพลวัตสูง ซึ่งมีได้แข่งขันกันด้วยการสั่งสมปัจจัย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ทูน หรือแรงงาน เป็นปัจจัยหลักตั้งแต่ก่อน แต่เป็นการแข่งขันกันสร้างกิจกรรมความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน ที่เกิดขึ้นจากระบบสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ นับว่าเป็นความท้าทายกำลังปัญญาความรู้ ความสามารถ ความคิด ความเชื่อของผู้บริหารประเทศ หรือรัฐบาลในการผลิตนวัตกรรมทางด้านนโยบายสาธารณะ เพื่อนำมาใช้ขับเคลื่อนการอยู่ดีมีสุขให้กับคนในสังคม และสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศด้านต่างๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นผลกระทบมาจากบริบทการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของโลก

นักวิชาการบางท่าน อาทิ วรเดช จันทรร (2540) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำโดยครอบคลุมถึงแผนงาน โครงการ หรือแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐได้กำหนดขึ้นสำหรับแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ลักษณะเช่นนี้เองนโยบายสาธารณะจึงเปรียบเสมือนแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อชี้้นำให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมาและหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดเป้าประสงค์ที่ก่อให้เกิดการกระจาย และจัดสรรทรัพยากรให้แก่สมาชิกของสังคมได้อยู่ดีมีสุขอย่างทั่วถึงเป็นธรรม พร้อมเสริมสร้างการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สามารถเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากกระแสพลังโลกาภิวัตน์อย่างมั่นคง ดังเช่นการที่รัฐนำมาตราการประกันสังคมไปใช้เป็นเครื่องมือการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในยุทธศาสตร์บริหารความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ.2545-2549) เป็นต้นมา โดยมุ่งจัดหรือสร้างระบบกลไกการคุ้มครองที่มีอยู่ของภาครัฐ เอกชนและชุมชนให้เกิดการมีส่วนร่วม ทันทต่อสถานการณ์ สอดคล้องกับความต้องการ และบริหารจัดการความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547)

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันสังคม เป็นมาตรการสำคัญของระบบความมั่นคงทางสังคม (social security system) และเป็นส่วนหนึ่งของงานสวัสดิการสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันทางรายได้ และคุ้มครองสมาชิกของสังคมให้รอดพ้นภัยต่างๆ จากความเสี่ยงขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิต (ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, 2535; ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2536; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2547) โดยระบบประกันสังคมจะต้องตั้งอยู่บนหลักการเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกันของสมาชิกสังคมและให้ความสำคัญกับการบังคับการกระจายรายได้ หรือจัดสรรทรัพยากรระหว่างสมาชิกสังคมแต่ละคนไปช่วยเหลือกลุ่มต่างๆ ในสังคมส่วนรวม (Titmuss, 1974; บุญชนะ อัดถากร, 2517)

นโยบายสาธารณะด้านการจัดสวัสดิการสังคม ด้วยมาตรการประกันสังคมตามหลักการความมั่นคงทางสังคมนั้น ประเทศไทยเคยมีความพยายามนำนโยบายประกันสังคมไปปฏิบัติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และได้ตั้ง กรมประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการงานประกันสังคมในขณะนั้น แต่ต้องประสบความล้มเหลวไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ และระงับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมฉบับดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง ด้วยประสบปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสภาพความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงข้าราชการขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการดำเนินงาน และการบริหารงานประกันสังคมอย่างเพียงพอ อีกทั้งวิธีการของการประกันสังคม ที่จะต้องมีการร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ก่อให้เกิดความไม่ร่วมมือ และการต่อต้านจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเสียผลประโยชน์ (นิคม จันทรวิฑูร, 2533)

ต่อมาเมื่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศไทยเริ่มพัฒนาขยายตัวเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยตามลำดับ ประกอบกับเศรษฐกิจทุนนิยมเข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนในช่วง 40 ปี แห่งการพัฒนาประเทศที่ผ่านมานับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2504-2549) เป็นเหตุให้วิถีการผลิตปรับเปลี่ยนไปจากการผลิตเพื่อบริโภค มาเป็นการผลิตเพื่อขายพึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่และทุนภายนอกมากขึ้น อีกทั้งการแพร่กระจายอย่างต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม นำไปสู่การจัดระบบของภาครัฐ ที่มุ่งเน้นไปยังภาคเศรษฐกิจในระบบโรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการที่จดทะเบียนกับภาครัฐอย่างเป็นทางการ (formal economy) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก่อให้เกิดกระแสความต้องการความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างแรงงาน โดยได้เรียกร้องรัฐบาลให้ตระหนักและเห็นความสำคัญในการนำนโยบายประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งรัฐบาลตราพระราชบัญญัติประกันสังคม

พ.ศ.2533 เป็นกฎหมายบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างแรงงานให้มีหลักประกันในการดำรงชีวิต พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม ให้เป็นหน่วยงานราชการรับผิดชอบการบริหารจัดการระบบประกันสังคม และน่านโยบายประกันสังคมของรัฐไปปฏิบัติ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ปัจจุบัน ได้กำหนดความคุ้มครองเป็นหลักประกันการดำรงชีวิตแก่แรงงานลูกจ้าง 7 ประเภท คือ 1) เจ็บป่วย 2) ทูพลภาพ 3) เสียชีวิต หลักประกันสามประเภทแรกนี้ต้องมีใช้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง 4) คลอดบุตร 5) สงเคราะห์บุตร 6) ชราภาพ และ 7) ว่างาน โดยนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 5 ของค่าจ้างและรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบร้อยละ 2.75 เข้ากองทุนประกันสังคม ส่วนสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนเป็นไปตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎหมายประกันสังคม ซึ่งลูกจ้างแรงงานที่อยู่ในระบบโรงงาน หรือสถานประกอบการต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับกับสำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้สำนักงานประกันสังคม (2551) รายงานว่า ณ สิงหาคม พ.ศ.2551 มีโรงงานหรือสถานประกอบการ 3.9 แสนแห่งขึ้นทะเบียนเป็นนายจ้างและนำลูกจ้างขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน 9.3 ล้านคนภายใต้ความคุ้มครองของระบบประกันสังคม นั้นแสดงว่านโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายประกันสังคมเป็นการจัดสวัสดิการสังคมอย่างมีขอบเขตเฉพาะผู้ที่ทำงานหรือแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบเป็นหลักเท่านั้น ไม่ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ทำงานแบบไม่มีนายจ้างหรือเป็นลูกจ้างที่ถูกยกเว้นไว้ตามกฎหมายประกันสังคมกำหนด

นอกจากนโยบายสาธารณะด้านการจัดสวัสดิการสังคม ในรูปแบบการประกันสังคม และรัฐร่วมจ่ายเงินสมทบตามที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น หากยึดเอาเกณฑ์ของผู้จัดให้มี (provider) หลักประกันในการดำรงชีวิตเป็นหลักแล้ว ก็พบว่ายังมีกลไกความคุ้มครองที่มีได้จัดขึ้น โดยรัฐอีก ซึ่งอยู่ในรูปของการรวมกลุ่มทางสังคม จัดตั้งเป็นองค์กรการเงินชุมชนภาคประชาชนหรือประชาสังคมขึ้นในหลายพื้นที่ตามท้องถิ่นภาคต่างๆของประเทศไทย เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพต่างๆ สหกรณ์ ธนาคารหมู่บ้าน สถาบันการเงินชุมชน เป็นต้น ท่ามกลางความหลากหลายขององค์กรชุมชนภาคประชาชน มีองค์กรชุมชนจำนวนหนึ่งจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เป็นองค์กรการเงินชุมชนและทำหน้าที่สร้างสวัสดิการชุมชน เพื่อเป็นหลักประกันการดำรงชีวิตแก่สมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนที่ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของรัฐ (พูลทรัพย์ สวนเมือง คุณาพันธ์, 2548; สมชัย ฤชุพันธ์ และสุรัสวดี หุ่นยนต์, 2548) ซึ่งเป็นการดำเนินการของภาคประชาชนที่ควบคู่ไปกับการกระจายการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมของรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าชุมชนและท้องถิ่นได้สร้างกลไกความคุ้มครองทางสังคม ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการขึ้นมา เพื่อเป็นหลักประกันในการ

ดำรงชีวิตของคนในชุมชนและท้องถิ่น และกลไกการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะทำนองเดียวกับระบบประกันสังคมของรัฐ โดยใช้พื้นที่ชุมชน ท้องถิ่นและกลุ่มอาชีพเป็นฐาน (community and occupation base)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.] (2547) ได้เสนอผลการศึกษเกี่ยวกับแรงงานที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบการจดทะเบียนของภาครัฐ (informal economy) รวมถึงแรงงานภาคเกษตรกรรมที่อยู่ในท้องถิ่นชุมชน หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศว่า แรงงานนอกระบบโรงงานหรือสถานประกอบการเหล่านี้ต่างก็มีบทบาทในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างทัดเทียม ไม่แตกต่างจากลูกจ้างแรงงานในระบบโรงงาน หรือสถานประกอบการที่ได้รับสวัสดิการความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมของรัฐ ยิ่งกว่านั้นกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายเป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่แรงงานจำนวนมากถึง 23 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ ซึ่งเฉพาะปี 2545 กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบ สามารถสร้างมูลค่าให้กับประเทศโดยคำนวณได้ประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) จำแนกเป็นกิจกรรมในภาคเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 7.5 ของ GDP และนอกภาคเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 36.6 ของ GDP

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546) ได้ชี้ให้เห็นถึงผลการสำรวจประชากรกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทั่วประเทศว่า แรงงานกลุ่มนี้ไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากหลักประกันทางสังคมที่รัฐมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบจำนวน 24.9 ล้านคน และในจำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจนั้น สำนักงานประกันสังคม (2548ก) ประมาณการว่าจะมี 15.5 ล้านคนที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม หากมีการขยายขอบข่ายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

จากรายงานของ สศช. ประกอบกับผลการสำรวจแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่กล่าวมาแล้วนั้น เห็นได้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบสามารถสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศในด้านต่างๆ ไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบ แต่กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบขาดสถานะที่เป็นทางการหรือสถานะทางกฎหมาย ทำให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการคุ้มครองตามระบบประกันสังคมจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ แต่ในทางตรงกันข้ามสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2547 ก, 2547 ข) ได้ระบุว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความต้องการเข้าร่วมในระบบประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคมเพียง 7 ล้านคนเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 28.3 ส่วนผู้ไม่ต้องการเข้าร่วม 12.1 ล้านคนให้เหตุผลของการไม่เข้าร่วมมากที่สุด คือไม่มีความสามารถจ่ายเงินสมทบคิดเป็นร้อยละ 66.4

นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization [ILO] (2002) ได้เสนอผลการศึกษาว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบประกอบอาชีพอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำขาดความมั่นคงทางการเงินหรือมีรายได้ในการเลี้ยงชีพไม่แน่นอน มีชีวิตอยู่บนความเสี่ยง ส่งผลถึงมาตรฐานความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมในการดำรงชีวิตทั้งระยะสั้นและระยะยาว จึงต้องดิ้นรนขวนขวายแสวงหากลไถ่ต่างๆ มาคุ้มครองดูแลตนเองและครอบครัว ยิ่งกว่านั้นยังมีความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมที่มาพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ ทำให้ระบบความคุ้มครองแบบดั้งเดิมที่เคยพึ่งพามาเป็นเวลานานเปราะบางลงทุกที หรือสูญสลายไปโดยสิ้นเชิง อีกทั้งกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้สร้างความเสี่ยงทางสังคมรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมา ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งของรัฐบาลแต่ละประเทศมีความจำเป็นต้องหาวิธีการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต และแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงทางสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มมากขึ้น

จากการที่เศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกขณะ อันเป็นผลจากกระแสการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนี้เอง เป็นเหตุให้ สศช. (2546, 2547) ได้เสนอให้รัฐเข้ามากำกับดูแลและบริหารจัดการเศรษฐกิจภาคนอกระบบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตและยกระดับคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ด้วยการขยายความคุ้มครองประกันสังคมจากเดิมที่ครอบคลุมเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบไปสู่มิติของการคุ้มครองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และเพื่อให้บังเกิดผลทางปฏิบัติสำนักงานประกันสังคม (2548) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ ได้จัดทำแผนงานขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบภายใต้ยุทธศาสตร์ประกันสังคมระยะ 5 ปี พ.ศ.2548-2552 โดยระบุเป็นประเด็นเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ.2545-2549 ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ พ.ศ.2550-2554 ที่มีเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพให้อยู่ดีมีสุขทั่วกัน

อย่างไรก็ตาม การสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตตามหลักและวิธีการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้น พบว่ามีปัญหาในเชิงระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมค่อนข้างมาก กล่าวคือ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีสภาพเงื่อนไขของการทำงาน รายได้ หลักฐานการบันทึกที่มาของรายได้ การมีรายได้ไม่แน่นอน รายได้ต่ำไม่สามารถตรวจสอบและขากที่จะประเมินรายได้ที่แท้จริงได้ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้เป็นองค์ประกอบหลักในการคำนวณเพื่อกำหนดอัตราให้ต้องจ่ายเงินสมทบบนฐานรายได้ การจัดเก็บเงินสมทบ และการนำ

ฐานรายได้ไปคำนวณเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนตามระบบประกันสังคม อีกทั้งจะดูแลการนำส่งเงินสมทบอย่างไรให้ครบถ้วนและสม่ำเสมอ เพราะไม่มีนายจ้างเป็นผู้คอยดูแลรับผิดชอบหักเงินสมทบออกจากค่าจ้างแล้วจัดส่งกองทุนประกันสังคม ยิ่งกว่านั้นการเปิดให้สมัครใจเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมมักเกิดปัญหาสำคัญสองประการ ประการแรก คือ การที่ผู้มีความเสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบมากขึ้น (adverse selection) อาจทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของโครงการประกันสังคมสูงเพิ่มขึ้นจนดำเนินการไม่ได้ และประการที่สอง คือ ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน (moral hazard) อันเป็นเหตุให้โอกาสของการเกิดเหตุการณ์ที่ขอรับประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ หากได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ทั้งนี้จะต้องหาวิธีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมที่เหมาะสมเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาดังกล่าวสำหรับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการป้องกันปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคมที่อาจเกิดขึ้นได้ในระยะยาว รวมทั้งการเตรียมความพร้อมทางด้านการบริหารจัดการงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ประกอบอาชีพ ลักษณะงาน และลักษณะของแรงงาน ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและแตกต่างอย่างสิ้นเชิง เมื่อคำนึงถึงระบบการบริหารจัดการงานประกันสังคมที่ภาครัฐกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยสำนักงานประกันสังคม ( มัทนา พนานิรามัย และขงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2544; กาวดี ทองอุไทย, 2547)

อาจกล่าวได้ว่า ความสำคัญของขนาด มูลค่าและคุณค่าของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นกลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดของคนในสังคมทั้งที่เกิดจากความสมัครใจและด้วยความจำเป็น โดยอาศัยเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเป็นเศรษฐกิจระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบทุนนิยม และเศรษฐกิจนอกระบบนี้จะสลายตัวไปเมื่อสังคมพัฒนาเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างเต็มที่ (นฤมล นิราทร, 2548) ทั้งนี้การปรากฏตัว คงอยู่ และสลายตัว ของการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจนอกระบบมักถูกอธิบายด้วยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ทฤษฎีพัฒนาการและการทำให้ทันสมัย (นิเทศ ดินณะกุล, 2546) ส่วนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏได้สะท้อนความค้อยโอกาส ความไม่เป็นธรรม ความไม่เท่าเทียมของผู้ประกอบอาชีพในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะการไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของรัฐที่จัดให้มีขึ้น ดังนั้นหากสำนักงานประกันสังคมสามารถนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ความสำเร็จเชิงปฏิบัติ พร้อมกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็นับได้ว่า มาตรการประกันสังคมได้ทำหน้าที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้าถึงหลักประกันการดำรงชีวิต และสามารถรับมือกับความเสี่ยงภัยและความเปราะบางทางสังคมที่ต้องเผชิญได้ทันต่อสถานการณ์

ด้วยสภาพปัญหาความไม่มั่นคงทางสังคมในการดำรงชีวิตของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ต้องเผชิญ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจต่อประเด็นการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติในขั้นตอนการแปลงนโยบาย รวมทั้งต้องการค้นหาคำตอบจากการวิจัยว่า แนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เหมาะสมกับบริบทกับสังคมไทยนั้นควรเป็นอย่างไร ทำให้การวิจัยครั้งนี้มีจุดเริ่มต้นที่ฐานคิดทางด้านสวัสดิการสังคมก่อนเป็นอันดับแรก เพราะถ้าผู้ที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความชัดเจน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ความรู้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม แนวคิดและกลวิธีทางด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นรากฐานของระบบประกันสังคมแล้ว การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้น

ความสนใจประการถัดมา คือ การที่นโยบายดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย ดังนั้นการแปลงนโยบายจึงต้องจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตามหลักและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมที่ประกอบด้วย แนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมและแนวคิดการประกันสังคม ซึ่งกลไกความคุ้มครองประกันสังคมที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ควรมีความสอดคล้องกับลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากที่สุด ตลอดจนมีความพร้อมที่จะบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนกลไกความคุ้มครองประกันสังคมที่จัดทำขึ้น โดยให้ความสำคัญกับ สมรรถนะขององค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การประสานงานและความร่วมมือ และการได้รับความสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ รวมถึงแรงผลักดันจากข้อกำหนดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาทางด้านความมั่นคงทางสังคม ที่ประเทศไทยให้คำรับรองและสัตยาบันไว้กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ประการสุดท้าย การขยายความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชนมีข้อสังเกตว่า การจัดสวัสดิการสังคมลักษณะทำนองเดียวกับระบบประกันสังคมของรัฐที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและชุมชน แม้ว่าจะชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของภาคประชาชน ในการรวมกลุ่มทางสังคมเพื่อสร้างกลไกการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมในรูปแบบการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน สำหรับเป็นหลักประกันการดำรงชีวิตของสมาชิกชุมชน โดยไม่ต้องรอให้รัฐเข้ามาจัดการ พร้อมกับรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วนั้น แต่ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว กองทุนสวัสดิการสังคมชุมชนในรูปแบบต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยภาคประชาชน มักจะประสบปัญหาความยั่งยืนทางด้านระบบการเงินที่นำมาใช้จ่ายในระยะยาว (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2551) ตลอดจนเงื่อนไขการดำเนินงานที่ขึ้นอยู่กับความศรัทธาเชื่อมั่นในผู้นำของชุมชนเป็นข้อจำกัดสำคัญ ที่ส่งผลถึงความด้อยประสิทธิภาพทางด้านบริหารจัดการกองทุน(สมชัย ฤชุพันธุ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์,

2548) ข้อสังเกตนี้ มีผลต่อการกำหนดท่าที และทิศทางการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมโดยรัฐว่า การที่รัฐจะปรับลดบทบาทความเป็นเจ้าของงานสวัสดิการสังคม และเพิ่มเครือข่ายการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมนับตั้งแต่หน่วยงาน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชนให้เข้ามารับผิดชอบในภาระงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมร่วมกันมากกว่าการที่จะให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปนั้น (อภิญา เวชชัย และศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เป็นผู้อุดหนุนหรือร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการสังคมที่จัดตั้งขึ้นเป็นสำคัญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ รัฐจำเป็นต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคม โดยมุ่งเน้นการพึ่งพาบทบาทภาคประชาสังคม ในการสร้างความเข้าใจเรื่องสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม เพื่อขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่นและชุมชน จะต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้เข้าสู่ความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม รวมทั้งการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนให้เป็นส่วนหนึ่งของงานสวัสดิการชุมชน องค์กรการเงินชุมชน และกระจายอำนาจการจัดทำฐานทะเบียนข้อมูลงานประกันสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน พร้อมกันนั้นก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมด้วย ซึ่งการพัฒนาที่กล่าวนี้ เป็นแนวคิดการพัฒนาทางเลือกใหม่ ที่มองการพึ่งตนเองของท้องถิ่นและชุมชนต้องไม่แยกตนเองอย่างโดดเดี่ยว ในทางตรงข้ามการพึ่งตนเองต้องมีลักษณะส่วนรวมหรือการรวมกลุ่ม และพึ่งพาอาศัยกันและกันจากส่วนอื่นของสังคมด้วย (กาญจนา แก้วเทพ, 2549:179-199) การพัฒนาทางเลือกใหม่จึงมีลักษณะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ส่วนภาครัฐควรทำหน้าที่เป็นหน่วยขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ และเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมโยงกลไกการดำเนินงานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเพียงเศรษฐกิจชายขอบ ทำให้รัฐไม่ได้ให้ความสนใจต่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเท่ากับแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบ รวมทั้งความหลากหลายที่เกิดจากสถานภาพการทำงาน ลักษณะงาน และลักษณะแรงงาน เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม โดยส่วนหนึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการพัฒนาให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากความซับซ้อนทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน อย่างไรก็ตามด้วยความสำคัญของกิจกรรมภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหลายด้านด้วยกันดังที่กล่าวแล้ว ส่งผลให้



รัฐไม่อาจละเลยคุณภาพชีวิตของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอีกต่อไป จำต้องกำหนดนโยบาย ขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เท่าเทียมกับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจในระบบ ดังนั้นความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับธรรมชาติของปัญหาและความ หลากหลายในวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตลอดจน หลักประกันทางสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะได้รับความคุ้มครองจากระบบ ประกันสังคมควรเป็นอย่างไรนั้น จะส่งผลถึงการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้กลายเป็นแนวทางปฏิบัติทั้งกลไกการคุ้มครองและการ บริหารจัดการ อันเป็นคำตอบของงานวิจัยที่จะเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการวิจัยนี้

#### คำถามการวิจัย

ผู้วิจัยตั้งคำถามหลักสำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ“จะนำหรือแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ในรูปแบบการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ด้วยการจัดระบบกลไกการดำเนินการอย่างไร และทำอย่างไร การบริหารจัดการระบบความคุ้มครองจึงจะเกิดขึ้นอย่างทั่วถึง” โดยมีคำถามย่อย 4 ข้อประกอบด้วย

1. องค์กรความรู้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมมีความเป็นมาอย่างไรและมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับองค์ประกอบทางด้านยุทธศาสตร์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม โดยรัฐ ประการใดบ้าง
2. ในขั้นตอนการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ มีการแปลงนโยบายให้กลายเป็นระบบกลไกความคุ้มครอง ประกันสังคมในรูปแบบอย่างไร และระบบการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองที่จัดทำขึ้นนั้น ควรเป็นอย่างไร จึงจะสามารถขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จเชิงปฏิบัติได้
3. การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อให้เกิดความครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงทั้งระดับท้องถิ่นและ ชุมชนควรเป็นอย่างไร
4. แนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบควร กำหนดการจัดทำข้อเสนออย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม
2. เพื่อศึกษาความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ
3. เพื่อศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้
  - 3.1 การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
  - 3.2 การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
  - 3.3 การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน
4. เพื่อศึกษาการกำหนดข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย

### ขอบเขตในการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา จะทำการศึกษา 1) ความเป็นมาขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ แนวทาง ปรัชญาและอุดมการณ์การก่อเกิดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่ กลุ่มแนวคิดกระแสหลักฝ่ายซ้าย กลุ่มแนวคิดกระแสหลักฝ่ายขวา และกลุ่มแนวคิดกระแสหลักสายกลาง เพื่อสร้างความชัดเจนและความรู้ความเข้าใจในการจัดสวัสดิการสังคมก่อนดำเนินการแปลงนโยบาย 2) สารสำคัญที่ได้รับจากองค์ความรู้สวัสดิการสังคมเพื่อหาความสอดคล้องที่เป็นองค์ประกอบยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ เกี่ยวกับประเด็น ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ สิทธิของพลเมือง ความยากจนและความไม่เท่าเทียม ความต้องการของมนุษย์ และบทบาทของรัฐ 3) แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดความมั่นคงทางสังคม การประกันสังคมและเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อนำไปใช้ประกอบการศึกษา ความเหมาะสมและความเป็นไปได้เกี่ยวกับการแปลงนโยบายโดยมุ่งหมายการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ รูปแบบการเข้าสู่ระบบความคุ้มครอง ขอบข่ายคุณสมบัติที่จะได้รับความคุ้มครอง หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ รวมถึง

การศึกษา ปัจจัยความพร้อมทางด้านการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมที่จัดทำขึ้น ได้แก่ สมรรถนะองค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การประสานงานและความร่วมมือ และเงื่อนไข สภาพแวดล้อมภายนอกที่สำคัญ ต่อการสนับสนุนกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 4) แนวคิดประชาสังคม การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น และการนำองค์กรการเงินชุมชนเป็นฐานการพัฒนา เพื่อสนองต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมให้เชื่อมโยงกลไกความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน

อย่างไรก็ตามการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการกำหนดการวิจัยเฉพาะการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ ในขั้นตอนการเปลี่ยนนโยบายซึ่งสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) และต่อเนื่องถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) รวมถึงแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานประกันสังคมระยะ 5 ปี (พ.ศ.2548-2552) ของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

2. ขอบเขตพื้นที่และประชากร ประชากรที่จะศึกษาแบ่งเป็นบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นกลุ่มผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานด้านประกันสังคม ประชากรอีกกลุ่มหนึ่งเป็น นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านแรงงาน สวัสดิการสังคมและระบบประกันสังคมและ ประชากรกลุ่มสุดท้าย เป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3. ขอบเขตวิธีการวิจัย เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้จึงเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

วิธีวิจัยเอกสาร(Documentary analysis research) เพื่อการทบทวนความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ปรัชญา แนวคิด ระบบความคิดความเชื่อที่ว่าด้วยสวัสดิการสังคม และการก่อเกิด สวัสดิการสังคม ยุทธศาสตร์ แผนงาน นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหาองค์ความรู้ปรัชญาอุดมการณ์การจัด สวัสดิการสังคมและนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมนวมถึงความสอดคล้องดังกล่าวด้วย

วิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา(Ethnographic Delphi Futures Research: EDFR) เป็นการนำข้อมูลที่รวบรวมและวิเคราะห์จากการศึกษาเอกสาร วรรณกรรม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ องค์ความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและนโยบายการจัดสวัสดิการ สังคม ที่เป็นผลมาจากวิธีวิจัยในขั้นตอนแรก โดยนำมาตั้งเป็นประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนนโยบาย ดังกล่าวไปสู่การจัดทำกลไกความคุ้มครอง การบริหารจัดการความคุ้มครอง และการเชื่อมโยงการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน

อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะเก็บรวบรวมข้อมูล 3 รอบ กล่าวคือ รอบแรก ใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติการสังคมและการประกันสังคม โดยไม่จำกัดขอบเขตแนวคิดความเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นเทคนิคการวิจัยแนวทางชาติพันธุ์วรรณา Ethnographic Futures Research : EFR หลังจากนั้น จะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลอีกสองรอบด้วยแบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูล ตามหลักการ เทคนิคการวิจัยเดลฟาย (Delphi) หรืออีกนัยหนึ่งเทคนิคการวิจัย EDFR เป็นการรวมข้อดีของเทคนิควิจัย EFR และ เทคนิควิจัย Delphi เข้าด้วยกัน

วิธีวิจัยประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion: FGD) เป็นการวิจัยเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่มีต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยใช้ผลที่ได้จากการวิจัยเทคนิค EDFR เป็นประเด็นสนทนา เพื่อตรวจสอบทบทวนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมดังกล่าว

วิธีวิจัยเชิงวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย ที่เป็นผลจากการวิจัยเทคนิค EDFR และการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม (FGD) ผลการวิเคราะห์จะถูกนำไปจัดทำเป็นข้อเสนอแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติต่อไป

โดยสรุป วิธีวิจัยข้างต้นนี้ เป็นไปทั้งแนวกว้างและแนวลึก เพื่อให้ผลการศึกษามีความสมบูรณ์ครบถ้วนเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงมีแนวทางที่ประกอบด้วย การระบุประชากรเป้าหมายอย่างเจาะจง การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา การจัดทำเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดระเบียบข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการใช้ค่าทางสถิติ ท้ายสุดจะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

#### ข้อจำกัดในการวิจัย

1. นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นนโยบายใหม่ประเทศไทย และอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการของสำนักงานประกันสังคม ที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้อาจมีความไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงได้ในช่วงการวิจัยนี้

2. มุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะส่วนข้อมูลของหน่วยงานองค์การผู้รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก จึงอาจจะขาดองค์ประกอบของข้อมูลทางด้านผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย อันได้แก่แรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3. การใช้เทคนิคเดลฟายในการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากแบบสอบถามของกลุ่มประชากรตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจะดำเนินการอย่างน้อยสองรอบ นอกเหนือจากการสัมภาษณ์ที่เป็นการรวบรวมข้อมูลรอบแรก เพื่อให้ได้ความเห็นที่สอดคล้องกันนั้น แบบสอบถามจะมีลักษณะอนุกรมโดยแบบสอบถามรอบที่หนึ่งใช้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล และนำข้อมูลไปสร้างแบบสอบถามในรอบถัดไป ทำให้ไม่สามารถเพิ่มหรือขยายขอบเขตคำถามเมื่อได้ข้อมูลเพิ่มมา และข้อมูลนั้นอาจมีความจำเป็นต่อคำถามการวิจัยครั้งนี้
4. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาผู้ศึกษาไม่สามารถทราบจำนวนประชากรที่แท้จริงได้ เพราะมีผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันสังคมทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และชุมชน ดังนั้นการกำหนดกลุ่มประชากรตัวอย่างอาจทำให้คุณสมบัติการเป็นตัวแทนที่ดีของประชากรกลุ่มตัวอย่างด้อยลงไป
5. การวิจัยนี้ไม่ได้นำไปวิจัยทางการเมืองและสังคมมาศึกษาร่วมด้วย

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษา เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการวิจัย ดังนี้

1. นำองค์ความรู้ที่ได้รับเป็นฐานความคิด และข้อมูลเชิงปรัชญาสำหรับการพัฒนาวิสัยทัศน์ ส่วนข้อเสนอแนวทางกลไกการดำเนินงานจะช่วยให้ผู้แปลลงนโยบาย ตลอดจนผู้ปฏิบัติใช้ประกอบตัดสินใจในการนำนโยบายขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสำหรับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ
2. ผลของการวิเคราะห์และสังเคราะห์ที่ได้จากการศึกษา นำไปสู่การทราบถึงศักยภาพและข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบหลักเกณฑ์ เพื่อการพัฒนาบริหารจัดการงานประกันสังคมให้ครอบคลุมประชาชน ได้อย่างทั่วถึงและเกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น
3. ทราบแนวโน้มที่น่าจะเป็นไปได้ของการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะทำให้ทราบว่าปัญหาใดยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไปประมวลเป็น โครงสร้างปัญหาใหม่ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป
4. ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนากลยุทธ์การนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการประกันสังคมในประเด็นอื่น ๆ ที่จะนำไปปฏิบัติในอนาคต
5. เป็นการขยายพรมแดนของการศึกษาทางด้านสวัสดิการสังคมในแง่ประเด็นของการประกันสังคม เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยที่ลุ่มลึกต่อไป

## นิยามศัพท์ทั่วไป

1. แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง แรงงานตามคำจำกัดความของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ ผู้ที่ทำงานในกิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้างและการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูง

2. สวัสดิการสังคม หมายถึง รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่ขึ้นอยู่กับความหมายโดยใช้อรรถาธิบายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสังคมนั้นที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนตามสิทธิที่ได้รับ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ หมายถึง แนวทางของรัฐบาล ได้แก่ ยุทธศาสตร์ แผนงาน กลยุทธ์ โครงการ กิจกรรม หรือแนวปฏิบัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้มีหลักประกันในการดำรงชีวิตตามหลักการความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม

4. ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม หมายถึง ความคิด ความเชื่อ เกี่ยวกับการสร้างสถานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมให้ได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูล เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานความจำเป็นในการดำรงชีวิตในสังคมตามนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ

5. การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม หมายถึง ระบบความมั่นคงทางสังคมที่มุ่งหมายในรูปแบบวิธีการคุ้มครองทางสังคม ที่รัฐได้จัดให้แก่สมาชิกของสังคมผ่านมาตรการสาธารณะ เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการที่บุคคลหรือครอบครัวมีรายได้ลดลงหรือสะดุดหยุดลง เนื่องจากเจ็บป่วย การคลอดบุตร ว่างาน ชราภาพ เสื่อมชีวิต นอกจากนี้ยังจัดให้มีบริการทางการแพทย์ และจัดให้มีค่าใช้จ่ายอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรอยู่ในอุปการะ

6. การประกันสังคม หมายถึง หลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่เป็นมาตรการสาธารณะภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม และนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิต และคุ้มครองป้องกันประชาชนคนทำงานที่มีรายได้ มิให้ตกอยู่ในความเดือดร้อน เมื่อต้องประสบเหตุที่ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่พอแก่การดำรงชีพ อันเนื่องมาจากความเสี่ยงภัยทางสังคม และนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล และหมายรวมถึง หลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองประชาชนที่ระบุอยู่ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

7. สำนักงานประกันสังคม หมายถึง หน่วยงานราชการของรัฐที่จัดตั้งขึ้น สังกัดกระทรวงแรงงาน และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการงานประกันสังคมของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีโครงสร้างการบริหารราชการแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

8. ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ อาจารย์นักวิชาการและผู้ให้ข้อมูลหลัก หมายถึง ผู้ที่มีทักษะ หรือผู้ที่เคยลงมือปฏิบัติงานทางด้านสวัสดิการสังคม ประกันสังคม หรือการบริหารจัดการงานที่เกี่ยวข้องหรือมีลักษณะทำนองเดียวกับการประกันสังคม หรือผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ จนได้รับผลดีเป็นที่ประจักษ์ หรือเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกฝน มีความรู้ความชำนาญเป็นเลิศในสาขาวิชาสวัสดิการสังคม หรือการประกันสังคม หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ความสนใจเป็นพิเศษไม่ทางตรงก็ทางอ้อมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

### นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1. นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง แนวทางของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ แผนงาน กลยุทธ์ โครงการ กิจกรรม หรือแนวปฏิบัติทางด้านการประกันสังคมที่รัฐบาล หรือสำนักงานประกันสังคม ได้กำหนดขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการวางระบบบริหารจัดการ รูปแบบ วิธีการ เงื่อนไข หรือดำเนินการเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

2. องค์ความรู้ วิชาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม หมายถึง หลักการความคิดความเชื่อการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย กลุ่มแนวคิดสวัสดิการสังคมฝ่ายซ้ายเชิงสังคมนิยม กลุ่มแนวคิดสวัสดิการสังคมฝ่ายขวาเชิงเสรีนิยม และกลุ่มแนวคิดสวัสดิการสังคมสายกลางเชิงปฏิรูปนิยม รวมถึงแนวคิดสวัสดิการสังคมของนักคิดต่างๆ

3. ความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ หมายถึง การจำแนกองค์ความรู้การก่อเกิดสวัสดิการสังคมออกเป็นการอธิบาย ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ สิทธิของพลเมือง ความยากจนและความไม่เท่าเทียม ความต้องการของมนุษย์ และบทบาทของรัฐ กับจำแนกองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่ ผู้จัดสวัสดิการสังคม ระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ และการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ เพื่อนำองค์ประกอบเหล่านี้ไปสู่การกำหนดหลักและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม

4. การเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การจัดทำรูปแบบระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงสู่ท้องถิ่นและชุมชน

5. การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง การจัดทำองค์ประกอบของหลักและวิธีการคุ้มครองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบภายใต้ระบบประกันสังคม ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบประกันสังคม หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ และหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคม

6. รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง แบบแผนการเข้าสู่คุ้มครองประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ รูปแบบภาคบังคับโดยกฎหมาย และรูปแบบภาคสมัครใจ ตามหลักและวิธีการของระบบประกันสังคม

7. หลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง หมายถึง แบบแผนคุณสมบัติของผู้ที่อยู่ในขอบข่ายการมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น หลักฐานที่บ่งชี้ถึงสถานะทางอาชีพ ข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น

8. หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการ จัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง แบบแผนของโครงสร้างระบบการเงินที่จัดเก็บเงินสมทบจากผู้เกี่ยวข้องหรือต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

9. หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง แบบแผนของระบบการจ่ายเงินประกันสังคมให้แก่ผู้มีสิทธิจากการได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

10. การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง กิจกรรมการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและมีผลในทางปฏิบัติสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วย (1) ความพร้อมด้านการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมไปปฏิบัติ ได้แก่ สมรรถนะองค์การ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การสร้างประสานงานและความร่วมมือ และเงื่อนไขสภาพแวดล้อมภายนอก และ(2) การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคม ได้แก่ การสร้างความเข้าใจการ



เข้าสู่ระบบประกันสังคมให้กับกลุ่มประชาสังคม การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชน

11. ความพร้อมด้านการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมไปปฏิบัติ หมายถึง ปัจจัยเกี่ยวกับการนำกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดทำขึ้นไปปฏิบัติ ได้แก่

11.1 สมรรถนะขององค์กร หมายถึง ลักษณะโครงสร้างองค์กร การจัดเตรียมบุคลากรที่มีจำนวนอย่างเพียงพอในการปฏิบัติงาน และให้ได้รับการศึกษาอบรมเพิ่มขีดความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงาน รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรเกี่ยวกับงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และจัดหาระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่พร้อมรองรับภารกิจในการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

11.2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หมายถึง สำนักงานประกันสังคมได้มีการจัดทำแผนงานขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกำหนดภารกิจ และมอบหมายงานให้กับหน่วยงานต่างสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

11.3 การประสานงานและความร่วมมือ หมายถึง ความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดประชุมหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคม รวมถึงระดับความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

11.4 เงื่อนไขสภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึง ความสามารถของรัฐในการอุดหนุนเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตั้งอยู่บนอนุสัญญาความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

12. การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน หมายถึง วิธีการดำเนินงานที่จะทำให้อุปกรณ์ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบครอบคลุมลงไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่นและชุมชนอย่างกว้างขวางทั่วถึง ได้แก่

12.1 การสร้างความเข้าใจการเข้าสู่ระบบประกันสังคมให้กับกลุ่มประชาสังคม หมายถึง การรณรงค์ส่งเสริมให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รวมและจัดตั้งเป็นกลุ่ม หรือหากมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มอยู่แล้ว ก็จะดำเนินการให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

12.2 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การมอบหมายงาน และภารกิจด้านการจัดทำฐานทะเบียนข้อมูลงานประกันสังคม และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้คูดหนุนออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

12.3 การพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน ให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชน หมายถึง การจัดทำหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด และวิธีการ เพื่อให้องค์กรการเงินชุมชนที่ดำเนินการทางด้านสวัสดิการชุมชนร่วมอยู่ด้วย ได้ขึ้นทะเบียนประกันสังคมกับสำนักงานประกันสังคมและมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่เป็นสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชน ตามแบบแผนการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่กำหนด

13. การกำหนดข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์ประกอบการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปสู่การปฏิบัติที่เกิดจากงานวิจัยนี้ รวมทั้งการบริหารจัดการข้อเสนอและการประเมินระบบการเงินประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

## บทที่ 2

### การตรวจเอกสาร

การวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบครั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยวรรณกรรม แนวคิด เป็นเครื่องนำทางในการค้นหาคำตอบสำหรับคำถามการวิจัย ดังนี้

1. องค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม ได้แก่
  - 1.1 แนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคม
  - 1.2 ปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคม
2. การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ ได้แก่
  - 2.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - 2.2 กลุ่มแนวคิดการจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วย
    - 2.2.1 แนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม
    - 2.2.2 แนวคิดการประกันสังคม
    - 2.2.3 แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ
3. แนวคิดการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
4. กลุ่มแนวคิดการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน ประกอบด้วย
  - 4.1 แนวคิดประชาสังคม
  - 4.2 แนวคิดองค์กรการเงินชุมชนเป็นฐานการพัฒนา
  - 4.3 แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1. องค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม

### 1.1 แนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคม เป็นคำศัพท์ที่ยากแก่การให้คำจำกัดความขึ้นอยู่กับการศึกษาที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ในภาษาอังกฤษ สวัสดิการสังคม มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ กล่าวคือ สวัสดิการต้องให้การตอบสนองความต้องการที่จำเป็นของมนุษย์ มนุษย์คนหนึ่งไม่มีอาหาร ไม่มีเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีเงินรายได้สำหรับดูแลสุขภาพของตนเองอย่างเพียงพอก็นับได้ว่ามนุษย์คนนั้นอยู่ในสภาพไร้สวัสดิการ หรือ ไร้สวัสดิภาพ หรือไม่สามารถพึ่งตนเองได้ การจัดสวัสดิการจึงต้องจัดการให้ได้มาซึ่งการตอบสนองความขาดแคลนเหล่านี้ (สุเทพ เชาวลิต, 2517) สวัสดิการสังคมในความหมายนี้มีลักษณะกว้างและเป็นภาพรวมของสภาพที่ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ส่วนสวัสดิการสังคมในความหมายแคบ มีความหมายครอบคลุมเฉพาะการจัดบริการช่วยเหลือทางสังคมแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสและให้ความสำคัญกับมิติของนโยบาย แผน แผนงาน โครงการและกิจกรรมเป็นหลัก (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2545)

การพิจารณาความหมายคำว่า สวัสดิการสังคมตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า สวัสดิการสังคมมุ่งเน้นไปที่การตอบสนองความต้องการจำเป็นของมนุษย์เป็นหลัก รวมถึงการจัดให้มีการช่วยเหลือมนุษย์ในสังคมที่มีรูปแบบการช่วยเหลือต่าง ๆ กัน ซึ่งมีนักวิชาการได้นำเสนอแนวคิดไว้อย่างหลากหลาย โดยที่ความคิดหรือแนวคิดสวัสดิการสังคมเหล่านี้มีนัยเชิงปรัชญาที่เกิดจากความคิดตรรกะอย่างลุ่มลึกและรอบคอบ เป็นสิ่งที่ผู้คิดมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นหรือควรจะเป็น (อภิชัย พันธเสน, 2547) ดังนั้นแนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้น จึงแฝงด้วยปรัชญาแนวคิด ความคิด ความเชื่อเกี่ยวกับการมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ในสังคมที่ควรจะเป็น

เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนทัศน์ในการมองธรรมชาติมนุษย์ย่อมมีความสำคัญและสัมพันธ์กับการก่อเกิดสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญามนุษย์นิยม (Humanism) ที่กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความนิยมชมชอบ ยอมรับ เคารพนับถือเทิดทูนมนุษย์และคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด (สิทธิ บุตรอินทร์, 2532) และยังเป็นทัศนะและความรู้สึกแห่งองค์รวมคุณภาพชีวิตมนุษย์ โดยสร้างสรรค์คุณค่าที่จำเป็นต่อชีวิตมนุษย์ รวมถึงส่งเสริมให้มนุษย์ได้มีวิวัฒนาการไปสู่การเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์หรือการมีชีวิตที่ดี (อภิชัย พันธเสน, 2547) ที่แสดงให้เห็นถึงการอุทิศตน เพื่อคุณประโยชน์แก่นมนุษยชาติโดยไม่จำกัดกาลเวลา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ประเพณี วัฒนธรรมในสังคมมนุษย์ และยังยึดถือความถูกต้องชอบธรรม ยุติธรรม การกระจายอำนาจ การเคารพในการอยู่ร่วมกัน การมีสังคหธรรมและมนุษยธรรมอื่นๆครองใจตลอดเวลา (สิทธิ บุตรอินทร์, 2532) โดยมีความเชื่อว่า การช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการให้แก่คนในสังคมส่วนหนึ่งมา

จากความเมตตาสงสารเพื่อนมนุษย์ด้วยกันที่ส่งผ่านมาจากครอบครัว เพื่อนบ้าน และชุมชนเป็นฐาน และสถาบันการกุศลต่างๆ (ระพีพรรณ คำหอม, 2545)

กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2545; 2546) มีทัศนะด้านมนุษยนิยมเพิ่มเติมว่า ความเชื่อในมนุษยนิยมมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวคิด นโยบาย การวางแผน การดำเนิน โครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้หากผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนิน โครงการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานมีแนวคิดมนุษยนิยมในการมองปัญหาและความต้องการของมนุษย์และสังคม ก็จะทำให้ นโยบาย แผน โครงการและกิจกรรมมีทิศทางและยุทธศาสตร์มีความแตกต่างจากแนวคิดอื่นๆ กล่าวคือ นโยบาย แผน โครงการและกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมนวมถึงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมจะเป็นไปในลักษณะของการตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการเคารพในความหลากหลายของประชาชนกลุ่มต่างๆ มากยิ่งขึ้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นของสวัสดิการสังคมเป็นความสำนึกและแรงกระตุ้นของมนุษยนิยม

นอกจากความเชื่อเรื่องมนุษยนิยมที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสังคมแล้ว มาแชลล์ (Marshall, 1977; 2000) ยังเสนอว่า สวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสิทธิของพลเมือง(citizenship) ซึ่งรัฐมีหน้าที่เป็นผู้รับประกันให้แก่พลเมืองทุกคนสามารถดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นั่นหมายถึงรัฐจะถูกบังคับให้เข้ามารับผิดชอบในนามของพลเมืองที่ต้องรับภาระร่วมกันกับพลเมืองอื่นๆ ต่อผู้ด้อยกว่าในสังคม และประชาชนแสดงความรักใคร่ชอบด้วย การจ่ายภาษีและไว้วางใจรัฐบาลในการดำเนินการเพื่อประกันว่า ผู้ที่มีความต้องการจะมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ผ่านนโยบายแผนงานสวัสดิการสังคมของรัฐ ที่มุ่งมองการกระทำของรัฐเพื่อความสุขของพลเมืองหรือมนุษย์ในสังคม

ส่วนพิงเกอร์ (Pinker, 1971; 1979) และมิชรา (Mishra, 1977) ได้นำแนวคิดของ อีมิลล์ เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim) นักสังคมวิทยาแห่งศตวรรษที่ 19 มาอธิบายนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม โดยรัฐว่า เป็นแนวทางของรัฐที่จะขยายความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (social solidarity) และเกิดขึ้นที่มาจากแนวคิดการหน้าที่นิยม (functionalism) นั่นคือการชี้ให้เห็นถึงสังคมเป็นองค์ภาวะทางสังคมมีเอกลักษณ์ มีความต้องการ มีโครงสร้าง ส่วนประกอบต่างๆ ของระบบหรือสังคมที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการจำเป็นทั้งมวลที่ระบบพึงมี ในฐานะที่เป็นระบบอินทรีย์ระบบหนึ่ง หากระบบหรือสังคมสามารถสนองความต้องการจำเป็นของระบบได้แล้ว สังคมหรือระบบจะอยู่ในภาวะปกติสุข ถ้าไม่สนองความต้องการสังคมก็จะไม่ปกติสุข (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2545) โดยที่สถาบันสวัสดิการสังคมเป็นโครงสร้างหนึ่งของระบบหรือสังคม จึงทำหน้าที่รับใช้ความมุ่งหมายที่สำคัญเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นทางสังคมบางประการ โดยเฉพาะการก่อให้เกิดรูปแบบสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ ขึ้นมาสนองความต้องการทางสังคม และบางรัฐอาจถูกบังคับโดย

พลังสังคมให้แสดงออกถึงหน้าที่การจัดให้มีสวัสดิการสังคม ซึ่งรัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงการทำหน้าที่นี้ได้ นอกเหนือจากที่ต้องมีหน้าที่ทางด้านความชอบธรรมทางการเมืองและอุดมการณ์ของรัฐแล้วก็ตาม

การกล่าวถึงหน้าที่ทางสังคมของรัฐเพียงประการเดียวอาจไม่สมบูรณ์ในการอธิบายการเกิดสวัสดิการสังคม ถ้าไม่กล่าวถึงการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรม ปรากฏการณ์นี้มีผลให้ความต้องการทางสังคมและปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการบังคับรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงสังคม ด้วยการเสนอแผนงานสวัสดิการสังคมแบบใหม่ทดแทนแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา (Wilensky, 1975; Rimlinger, 1971) ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวนี้ นักวิชาการเชื่อว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้สร้างแรงกดดันทางการเมือง เพื่อให้รัฐจัดสวัสดิการสังคมตอบสนองปัญหาและความต้องการ อาทิ ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน หรือพรรคการเมืองที่ต้องการเอาชนะคู่แข่งทางการเมือง เป็นต้น จึงเสนอนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นมา (Korpi, 1983; 2000; Esping-Andersen, 1985; Stephens, 1979)

ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxist) ซึ่งมาริสสา ภูเพ็ชร (2531) เชื่อว่ามีส่วนสำคัญที่อธิบายการเกิดขึ้นของสวัสดิการสังคมอีกเช่นกัน โดยมาร์กซิสต์ เชื่อว่ารัฐรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นทุนนิยมเสมอ โดยการส่งเสริมแผนงานทางสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นการควบคุมทางสังคม และทางการเมืองเหนือชนชั้นแรงงาน รวมถึงทำหน้าที่ลดต้นทุนของแรงงานให้พวกนายทุน เพราะสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานและนำไปสู่ผลผลิตที่กำไร อย่างไรก็ตามมาร์กซิสต์ ยืนยันว่าสวัสดิการสังคมโดยรัฐสามารถบรรลุถึงได้เฉพาะระบอบสังคมนิยมเท่านั้น ซึ่งประชาชนสนับสนุนตามความสามารถและได้รับสวัสดิการตามความต้องการอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนั้นสวัสดิการสังคมยังเกิดขึ้นจากการแพร่กระจาย (diffusion) ทางวัฒนธรรมของสังคมหนึ่งไปยังสังคมอื่นๆ เป็นการติดต่อกับโลกภายนอกหรือการติดต่อกันระหว่างสังคม โดยเฉพาะสังคมด้อยพัฒนาที่ติดต่อกับสังคมพัฒนาจะทำให้สังคมด้อยพัฒนามีระดับการพัฒนาสูงขึ้น (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2547) ซึ่งมิดเกิ้ลีย์ (Midgley, 1997; 2000) เชื่อว่าการแพร่กระจายของสวัสดิการสังคมเป็นการสนับสนุนความพึงพอใจในวาทกรรมนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม มิดเกิ้ลีย์ กล่าวว่านโยบายแผนงานสวัสดิการสังคมที่มีฐานมาจากการปฏิบัติงานในสังคมประเทศอื่นไม่เหมาะสมกับสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม นัยของสวัสดิการสังคมที่มากด้วยความหมายเชิงแนวคิดที่เกิดขึ้นและแตกต่างกันนี้ Joyce Warhm (1970) และ T.H. Marshall (1975) ได้เสนอการวิเคราะห์องค์ประกอบ

ความหมายเชิงแนวคิดของสวัสดิการสังคม ที่มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับของสังคมในอุดมคติ ที่ต้องการให้สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือการจัดระบบระเบียบสังคมเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการดำรงชีวิตที่มีความสุขของคนในสังคม 2) ระดับของกรอบหรือกิจกรรมที่จะจัดให้อยู่ในงานของสวัสดิการสังคมนั้นเพื่อการพัฒนาสมาชิกของสังคมให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี 3) ระดับการให้บริการสวัสดิการสังคมเฉพาะด้านตามนโยบายของแต่ละประเทศ

กล่าวโดยสรุปสวัสดิการสังคม จะมีความหมายเชิงแนวคิดอย่างไรขึ้นอยู่กับนักวิชาการที่แสดงความคิดเห็นว่าเป็นเป้าหมาย เป็นวิธีการ หรือเป็นระบบการให้บริการ ตามความเชื่อในการบรรยายให้ความหมายถึงงานสวัสดิการสังคม ดังนั้นการค้นหาคำจำกัดความสวัสดิการสังคมจึงต้องเข้าใจตำแหน่งแห่งความคิดของผู้ที่ให้ความหมายเชิงแนวคิดสวัสดิการสังคมประกอบกันด้วย

### 1.2 ปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคม

จากลักษณะของสวัสดิการสังคมที่กล่าวไว้ในข้อ 1.1 ทำให้ความรู้ความเข้าใจความหมายเชิงแนวคิดสวัสดิการสังคมในบุคคลหนึ่งสถานที่หนึ่งมีความแตกต่างกัน และมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน เป็นเพราะสวัสดิการสังคมมีความเชื่อเชิงอุดมการณ์โดยธรรมชาติเป็นพื้นฐานสำคัญ (ระพีพรรณ คำหอม, 2549) ความเชื่อทางอุดมการณ์นี้ประกอบด้วย อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความเห็นของการจัดสวัสดิการสังคมในความหมายที่ไม่ตรงกัน และความหมายเชิงแนวคิดสวัสดิการสังคมภายใต้อุดมการณ์ความเชื่อดังที่กล่าวมีผลทำให้แผนนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจัดทำขึ้น มีรูปแบบที่สอดคล้องกับอุดมการณ์เหล่านั้น (Titmuss, 1974) ทั้งนี้แม้ว่าในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีผู้เรียบเรียงคำราและเอกสารทางวิชาการ เกี่ยวกับปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคม ที่สะท้อนถึงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเป็นจำนวนมาก แต่การที่นักวิชาการแต่ละท่านมีพื้นฐานแนวความคิดที่แตกต่างบนมุมมองของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระบบสังคมวัฒนธรรมประเพณี ระบบการเมืองการปกครอง เป็นเหตุให้การจำแนกทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมมีอยู่หลากหลายแบบ

แนวคิดของนักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญ อาทิ วิค ยอร์จ และพอล ไวลด์จิง (Vic George and Paul Wilding, 1994; 2002) กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2548) ได้จำแนกลักษณะการจัดสวัสดิการสังคมตามปรัชญาและอุดมการณ์พื้นฐานของสวัสดิการสังคมออกเป็น 6 แนวคิด ดังนี้ 1.แนวคิดขวาใหม่ 2.แนวคิดสายกลาง 3.แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย 4.แนวคิดมาร์กซิสต์ 5.แนวคิดสตรีนิยม และ 6.แนวคิดกรีนนิสม์ โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ

1. แนวคิดขวาใหม่ โดยพื้นฐานเชื่อเรื่องระบบกลไกตลาดเสรี คือรัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงระบบตลาด ปล่อยให้กลไกตลาดและราคาสินค้าเป็นไปโดยธรรมชาติกลไกของระบบ

เอง โดยเชื่อว่าปัญหาสังคมเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกสังคม และผู้ที่สร้างปัญหาสังคมเป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ หรือบางวัฒนธรรมย่อยที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบตลาดเสรี ใครทำงานก็ควรได้รับตอบแทน ผู้ใดไม่ทำงานก็ควรได้รับการลงโทษหรือไม่ได้รับค่าตอบแทน รัฐจึงไม่ควรให้สวัสดิการสังคมแก่คนเหล่านี้ เพราะเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด และเป็นการทำให้คนเคยตัวหวังพึ่งพิงรัฐ ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องทุ่มเททำงานการผลิตทางเศรษฐกิจ รัฐควรทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมระดับบรรเทาทุกข์ (residual) ก็เพียงพอแล้ว เพื่อให้คนไม่หวังพึ่งพาสวัสดิการสังคมของรัฐ และทำงานในระบบเศรษฐกิจการตลาด ให้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเติบโต ผลดีจากการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็จะส่งผลถึงทุกคนในสังคมโดยอัตโนมัติ หรือที่เรียกว่า “trickle-down effect” ความเป็นธรรมทางสังคมในความหมายของพวกเขาใหม่ คือ การปล่อยให้เกิดระบบแข่งขันตามธรรมชาติเช่นฐานคติของ Social Darwinism นั้นก่อให้เกิดความเป็นธรรมที่สุดแล้ว

2. แนวคิดสายกลาง ขอมรับว่าระบบตลาดเสรีและทุนนิยมทำให้เศรษฐกิจเติบโต และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในสังคม ขณะเดียวกันระบบดังกล่าวก็สร้างความไม่เป็นธรรมและเป็นระบบที่ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ดังนั้นรัฐพึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดให้มีสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แนวคิดทางสายกลางเชื่อในลัทธิปฏิบัตินิยม (pragmatism) ที่ไม่ได้มีหลักการจัดสวัสดิการสังคมที่สลับซับซ้อน แต่เน้นความเป็นไปได้จริง หยิบยกข้อบกพร่องของระบบตลาดเสรีมาแก้ไขเป็นจุด ๆ ไป จุดที่เป็นปัญหาที่จะนำมาพิจารณาวางกรอบการแก้ไข พยายามแก้ไขปัญหาไปที่จุดแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายจัดสวัสดิการสังคม ที่เป็นเพียงการอุดปะช่องโหว่รูรั่วของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี นโยบายสวัสดิการสังคมมีความสำคัญและเรียกร้องให้ภาคเศรษฐกิจเข้ามาชดใช้ด้วยเงินงบประมาณและทรัพยากรที่เพิ่มพูนขึ้น ดังนั้นนโยบายจัดสวัสดิการสังคมจึงมีธรรมชาติที่เป็นฝ่ายเรียกร้องต้องการนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มแข็งด้วยเช่นกัน แนวคิดทางสายกลางถือว่าไม่จำเป็นที่เสรีภาพจะต้องขัดแย้งกับสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง ภายใต้อำนาจที่มีระบบสวัสดิการสังคมเข้มแข็งก็มีเสรีภาพได้ และรัฐที่มีสวัสดิการสังคมที่ดีเยี่ยมก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสังคมนิยมเสมอไป แนวคิดทางสายกลางต้องการจัดการให้ทั้งนโยบายสังคมและนโยบายเศรษฐกิจมีความสมดุลและมีความสำคัญทัดเทียมกัน

3. แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นพัฒนาการในลำดับที่สูงขึ้นของลัทธิทุนนิยมรัฐสวัสดิการ ตามแนวคิดนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากทุนนิยมเสรีเต็มขั้นไปสู่สังคมนิยม แม้ว่าแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยตระหนักถึงความล้มเหลวของลัทธิทุนนิยม แต่ก็ยังยอมรับว่าทุนนิยมเป็นก้าวหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนิยมที่เป็นประชาธิปไตย แนวคิดนี้เชื่อและยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปฏิเสธรูปแบบการเปลี่ยนอย่างอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภา และนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลง



อย่างค่อยเป็นค่อยไป แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเน้นบทบาทของรัฐมากกว่าแนวคิดทางสายกลาง ทั้งยังควบคุมระบบตลาดอย่างใกล้ชิด ยิ่งกว่าแนวคิดทางสายกลาง

4. แนวคิดมาร์กซิสม์ โดยเนื้อหาทางทฤษฎีไม่สนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการ เพราะถือว่ารัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมทำให้ระบบทุนนิยมดำรงอยู่ได้ แต่จะต้องทำให้สังคมกลายเป็นคอมมิวนิสต์เท่านั้น ประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในด้านการหน้าที่ แนวคิดนี้เห็นว่าสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการมีธรรมชาติที่ขัดแย้งในตัวเอง กล่าวคือด้านหนึ่งสวัสดิการสังคมปกป้องระบบทุนนิยมให้ดำรงอยู่ ทว่าอีกด้านหนึ่งก็ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ตลอดจนรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งล้วนเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางชนชั้นเช่นกัน ปัจจุบันแนวคิดมาร์กซิสม์อ่อนแรงลงไปมาก เพราะการวิเคราะห์ความขัดแย้งทางชนชั้นแบบมาร์กซิสม์ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมที่มีความหลากหลายมากกว่าสมัยของมาร์กซ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคู่ของความขัดแย้งที่เปลี่ยนแปลงไป และมีหลากหลาย คุณูปการของแนวคิดนี้ที่พอมีอยู่บ้าง ได้แก่ การประยุกต์วิธีวิเคราะห์มาใช้ในการทำงานพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน ส่วนวิธีการปฏิวัติอย่างรุนแรงไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป ยิ่งกว่านั้น ระบบทุนนิยมไม่ได้มีลักษณะสุดขั้วอีกต่อไป ดูเหมือนว่าระบบทุนนิยมส่วนใหญ่ได้ปรับตัวไปทางสังคมนิยมมากกว่าที่มาร์กซิสม์จะปรับเข้าหาทุนนิยมหลายเท่า นโยบายสวัสดิการสังคมตามแนวคิดมาร์กซิสม์จึงไม่เป็นที่นิยมอีกต่อไป

5. แนวคิดสตรีนิยม มีลักษณะโดดเด่นเป็นพิเศษเนื่องจากแนวคิดสตรีนิยมเป็นทั้งทฤษฎี และการเคลื่อนไหวที่มีการกระทำอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งเกิดขึ้นได้ทุกระดับ ตั้งแต่ครอบครัว สถานศึกษา โรงงาน สำนักงาน ธนาคาร เวทีการเมือง ศาล วัด ลัทธิศาสนาต่าง ๆ สื่อสารมวลชน ศิลปะ วงการบันเทิง บทกวี เพลง แม้แต่แฟชั่น สตรีนิยมไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎีทางสังคมวิทยา หรือยากที่จะทักท้วงว่าเป็นทฤษฎีทางสังคมวิทยา เพราะว่างานเขียน บทเพลง บทละคร บทวิจารณ์มีอยู่ได้ในทุกสาขาอาชีพ นักกฎหมาย กวี นักหนังสือพิมพ์ หรือแม้แต่กรรมกร โรงงานก็มีส่วนผลิตและสร้างสรรค์ทฤษฎีแนวคิดสตรีนิยมทั้งสิ้น ยิ่งกว่านั้น ผู้ชายก็มีบทบาทเป็นผู้นำความคิดด้านสตรีนิยมได้เช่นกัน ในด้านนโยบายสวัสดิการสังคม แนวคิดสตรีนิยมจำแนกออกเป็นแนวคิดย่อยๆ อีกมากมาย ส่วนใหญ่ต่างเรียกร้อง ความเสมอภาคทางเพศ ลดการเลือกปฏิบัติ ตระหนักในความแตกต่างระหว่างความเป็นชายเป็นหญิง (gender relation) ให้โอกาสในทางเลือก โอกาสในการทำงาน การเมืองการปกครอง การศาสนา และทางด้านอื่น ๆ แก่สตรีอย่างทัดเทียมชาย โดยนโยบายสวัสดิการสังคมต้องไม่เป็นรองหรือสำคัญน้อยกว่านโยบายเศรษฐกิจ แต่จะต้องผสมผสานนโยบายสวัสดิการสังคมกับนโยบายเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานสำคัญเท่าเทียมกัน นโยบาย

เศรษฐกิจที่ไม่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคม มักก่อผลกระทบทางลบต่อประชาชน ผู้ด้อยโอกาสอย่างมากและสตรีก็เป็นหนึ่งในกลุ่มที่ผู้รับผลทางลบนี้อยู่เสมอ

6. แนวคิดกรีนนิสม์ เป็นแนวคิดที่คำนึงการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำแนกได้เป็นสองขั้วใหญ่ คือ แนวคิดกรีนนิสต์ที่เป็นแนวคิด และแนวคิดกรีนนิสต์แนวต้น โดยทั่วไปแนวคิดกรีนนิสต์เห็นว่า “รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นการบรรเทาอาการของปัญหาเท่านั้น” ปัญหาดังกล่าวทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการปล่อยปลาสลัดเล็ด การทารุณกรรมเด็ก เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรง ปัญหาการค้าประเวณี ฯลฯ ล้วนเกิดจากรากเหง้าของการเป็นสังคมอุตสาหกรรมทางออกของปัญหาที่แท้จริงคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมใหม่อย่างทั่วถึงและลงลึกถึงรากเหง้า แนวคิดที่กล่าวนี้ต่อต้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ต่อต้านการบริโภคนิยม รวมทั้งต่อต้านการบริการสวัสดิการสังคมด้วย เพราะสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโต เมื่อเศรษฐกิจเติบโตได้เรื่อย ๆ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะถูกทำลายไปเรื่อย ๆ เช่นกัน การจัดสวัสดิการสังคมจึงสูญเปล่า เพราะถูกนำไปใช้เพื่อแก้อาการของปัญหาดังกล่าวแต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริงและตรงจุด อย่างไรก็ตามอุดมการณ์ของแนวคิดกรีนนิสม์ ประสบกับปัญหาการยอมรับจากสาธารณชนและความสอดคล้อง รวมถึงความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัจจุบันนโยบายของประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาแนวคิดนี้มาใช้ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดการพึ่งตนเอง แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ แนวคิดเหล่านี้เป็นการประยุกต์กรีนนิสม์เฉพาะแนวต้นเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรีนนิสม์แนวต้นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปและความเป็นจริงของสังคมมากกว่าแนวคิดกรีนนิสม์แนวคิด

ด้วยเหตุที่แนวคิดปรัชญาสวัสดิการสังคม มีการจำแนกไว้หลากหลาย การจำแนกของ George and Wilding ที่กล่าวข้างต้น เป็นการจำแนกเพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย อย่างไรก็ตาม การจัดแบ่งแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมอีกรูปแบบหนึ่งที่มีมาก่อนหน้านี้โดย ริชาร์ด ทิทมัส ก็มีนักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมนำไปใช้อ้างอิงในการศึกษาอยู่ค่อนข้างมาก อาทิ มาริสสา ฌูเพียร์ (2531) วันทนี วาสิกะสินและคณะ (2537) ซึ่งแนวคิดของทิทมัส (Titmus, 1974) ได้แบ่งการจัดสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 แนวคิด ดังมีสาระสำคัญ คือ

แนวคิดแรกเป็นการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือเก็บตก (Residual Model of Welfare) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่า บุคคลในสังคมจะได้รับตอบสนองความต้องการโดยแหล่งตอบสนองความต้องการทางสังคมที่สำคัญสองแหล่งใหญ่ คือ ครอบครัวและตลาด ซึ่งจะปล่อยให้ประชาชนทุกๆ ไปที่ประสบปัญหาเดือดร้อน หรือมีความต้องการทางสังคมต้องช่วยเหลือตนเองเป็นส่วนใหญ่โดยประชาชนจะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตนเองด้วย

การใช้เงินรายได้ หรือเงินออมที่มีอยู่ซื้อหาบริการทางสังคมต่าง ๆ มาตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ก็จะหันมาพึ่งครอบครัวหรือญาติมิตร บุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักเป็นพิเศษหรือประสบภัยพิบัติ อาทิเช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย หรือ ทุพภิกขภัยต่าง ๆ เท่านั้น ที่หน่วยงานสวัสดิการสังคมของรัฐบาลจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไป แนวคิดปรัชญาสวัสดิการสังคมแนวทางนี้สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และใช้ระบบการเมืองการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย

แนวคิดที่สองเป็นการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบสัมฤทธิ์ผลเชิงอุตสาหกรรม (Industrial Achievement Performance Model) เสมือนหนึ่งในกลไกของระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมในแนวคิดนี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต การจัดสวัสดิการแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรมใช้เกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงานผลิตภาพและผลผลิตของงานเป็นสำคัญ ผู้ใดที่มีความสามารถในการทำงานสูงสามารถสร้างผลิตภาพและผลผลิตที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ หรือมีสถานภาพและบทบาทการผลิตอย่างสูง ก็จะได้รับสวัสดิการตอบสนองที่ดีกว่าผู้ที่มีผลิตภาพและผลผลิตน้อยกว่าซึ่งรูปแบบสวัสดิการสังคมลักษณะนี้เป็นส่วนผสมระหว่างระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและมีระบบการเมืองการปกครองระบอบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Carney and Hanks, 1986; วันทนีย์ วาสิกะสิน สุรางรัตน์ วศินารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2537: 5)

แนวคิดสุดท้ายเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบสถาบัน (Institutional Model) ถือว่าสวัสดิการเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่ก่อให้เกิดบูรณาการ (integration) ในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะถือว่าเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ ก็ยังต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปอย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมอันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ แนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันจึงมีความเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจเสรีและควรที่จะดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการคานกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าว สวัสดิการลักษณะนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญสองส่วน คือ (1) ทฤษฎีที่อธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และ (2) หลักการเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งคาร์นีย์และแฮงก์ (Carney and Hanks, 1986: 58) ถือว่าสวัสดิการสังคมแบบนี้ เป็นสวัสดิการที่ให้คุณค่ากับมนุษย์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือ ทุนนิยมกึ่งสังคมนิยม

การจำแนกแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมของทิมมัสส์เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับนักวิชาการอื่นๆ เป็นต้นว่า Willians Fiona (1989; 2000) David Macarov (1995) และ George and Wilding (1994; 2002) ที่ได้เรียบเรียงแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นใหม่ ตลอดจนมีการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีด้านสวัสดิการสังคมที่มีลักษณะแยกแยะอย่างประณีตมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านต่างก็มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดให้มีระบบสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย ซึ่งแนวคิดเหล่านี้นับได้ว่าเป็นองค์ความรู้ทางด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญในการศึกษา

#### ข้อสรุปการจัดกลุ่มแนวคิดปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคม

ความหมายเชิงแนวคิดสวัสดิการสังคม พร้อมด้วยปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า มีรายละเอียดมากเกินความจำเป็นต่อการเปรียบเทียบและวิเคราะห์แต่ละแนวคิด อย่างไรก็ตามปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมที่มีแนวคิดหลากหลายเหล่านั้นพบว่าโดยทั่วไปมักจัดแบ่งแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 กลุ่มแนวคิดกระแสหลักด้วยกัน คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มแนวคิดกระแสหลักฝ่ายขวาหรือสำนักคิดเสรีนิยม กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มแนวคิดกระแสหลักฝ่ายซ้าย หรือสำนักคิดสังคมนิยม และกลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มแนวคิดกระแสหลักสายกลางหรือสำนักคิดปฏิรูปนิยม (สุรพล ปธานวนิช, 2547; ระพีพรรณ คำหอม, 2549) นอกจากนี้ปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมทั้งสามกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก มีองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญร่วมกันอย่างน้อย 5 ประการ ที่บ่งชี้ถึงระบบความคิดความเชื่อที่แตกต่างกันของแต่ละกลุ่มสำนักคิดกระแสหลัก ได้แก่ (1) ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ (2) สิทธิของพลเมือง (3) ความยากจนและความไม่เท่าเทียม (4) ความต้องการของมนุษย์ และ (5) บทบาทของรัฐ รวมทั้งสาระสำคัญขององค์ประกอบร่วมกันทั้ง 5 ประการนี้ ยังมีความสอดคล้องกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่นำไปสู่หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม 5 ประการ คือ (1) ผู้จัดสวัสดิการสังคม (2) ระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย (3) ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง (4) สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ และ (5) วิธีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม (สุรพล ปธานวนิช, 2547) จึงอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความสอดคล้องขององค์ความรู้ทางด้านสวัสดิการสังคม กับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ จะสร้างความชัดเจนในตัวนโยบายและส่งผลไปถึงการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างถูกต้องตามทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ และตรงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมากยิ่งขึ้น

## 2. การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ

### 2.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวความคิดทางด้านวิชาการเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์เป็นเวลานานนักวิชาการหลายท่าน อาทิ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2548) มยุรี อนุมานราชชน (2547) ศุภชัย ขาวะประภาส (2544) วรเดช จันทรร (2545) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า แม้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญ แต่วรรณกรรมหรืองานเขียนเชิงวิชาการเกี่ยวกับการศึกษานโยบายไปปฏิบัติมีน้อยมาก อย่างไรก็ตามผลการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเริ่มปรากฏขึ้นอย่างจริงจังราวทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมาอันเนื่องมาจากผลงาน เรื่อง The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy ของ Erwin C. Hargrove ที่ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มากขึ้น เพื่อนำไปอธิบายปรากฏการณ์ทั่วไปได้ (Gunn and Hogwood, 1984: 12) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นใหม่ตั้งแต่ ค.ศ. 1973 โดยมีกลุ่มนักวิชาการชั้นนำที่ศึกษาทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Walter Williams; Carl E. Van Horn; Donald S. Van Meter; Jeffrey L. Pressman และ Aaron Widavsky เป็นอาทิ ต่อมาผลงานของ Pressman และ Widavsky เรื่อง Implementation ซึ่งเป็นการศึกษาโครงการสร้างงานให้กับกลุ่มคนยากจนที่เมือง โอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ถูกเผยแพร่ออกไป กลายเป็นจุดเริ่มต้นอย่างสำคัญของวรรณกรรมเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อใช้ในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะปรากฏตามมาจำนวนมาก (มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 209) ผลงานที่สร้างความเข้าใจในการศึกษานโยบายไปปฏิบัติ นั้น ส่วนใหญ่เป็นการนำองค์ความรู้ที่เกิดจากสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือทฤษฎีองค์การมาใช้ (วรเดช จันทรร, 2545 )

จุมพล หนิมพานิช (2547) กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังจากได้มีการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก และความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับนโยบายสาธารณะนั้นๆ ประการสำคัญหากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผลประโยชน์ทั้งปวงที่จะเกิดขึ้นตกอยู่กับประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้นทุกประเทศจึงพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ ยิ่งกว่านั้นขอบข่ายการศึกษานโยบายไปปฏิบัติมีสาระกว้างขวางครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มคน สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนสถานะแวดล้อมทาง

เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นรวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นนโยบาย (Pressman and Wildavsky, 1973) จากที่กล่าวมาข้างต้นแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.1 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติช่วง 1970 ถึง 1980 นั้น ได้แบ่งการศึกษาเป็นสองแนวทาง ที่มีแนวความคิดตรงข้ามอย่างชัดเจน แนวทางแรก คือ แนวทางศึกษาแบบ Top-Down ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบาย และการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผู้กำหนดนโยบาย ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง และแนวทางที่สอง คือ แนวทางศึกษาแบบ Bottom-Up ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง เป็นผู้มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการควบคุมจากเบื้องบน (Michael Hill and Peter Hupe, 2002) อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่านไม่ได้มองกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสองแนวทางการศึกษา แต่กลับมองว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวทางการศึกษาแบบ Top-Down และ Bottom-Up อาทิ Richard F. Elmore (1979) ได้พยายามเปรียบเทียบให้เห็นถึงการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation feasibility) โดยดูจากเบื้องบนมาขังเบื้องล่าง (forward mapping) และจากเบื้องล่างไปสู่เบื้องบน (backward mapping) การวิเคราะห์ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างมีที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่า ผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงมีความสามารถอย่างสำคัญ ในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้ ในขณะที่การวิเคราะห์ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเบื้องล่าง ไปยังเบื้องบน ให้ความสำคัญเริ่มต้นจากจุดที่ผู้ปฏิบัติให้บริการตามโครงการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ Elmore ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาในแบบหลังจะช่วยให้สามารถมองปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ตรงกับสภาพความเป็นจริงในการให้บริการ และกำหนดกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพกว่าการศึกษาในแบบแรก ผลงานของ Elmore ยังได้รับการยืนยันจากผลงานของนักวิชาการท่านอื่น อาทิ เบอร์แมน และแมค ลาฟลิน (Berman and McLaughlin, 1977) ตลอดจน ฟูลแลน และพอมเฟรท (Fullan and Pomfret, 1977: 335-97) ต่อมาการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการนำแนวทางการศึกษาของทั้งสองรูปแบบมาผสมผสานกันอย่างชัดเจน

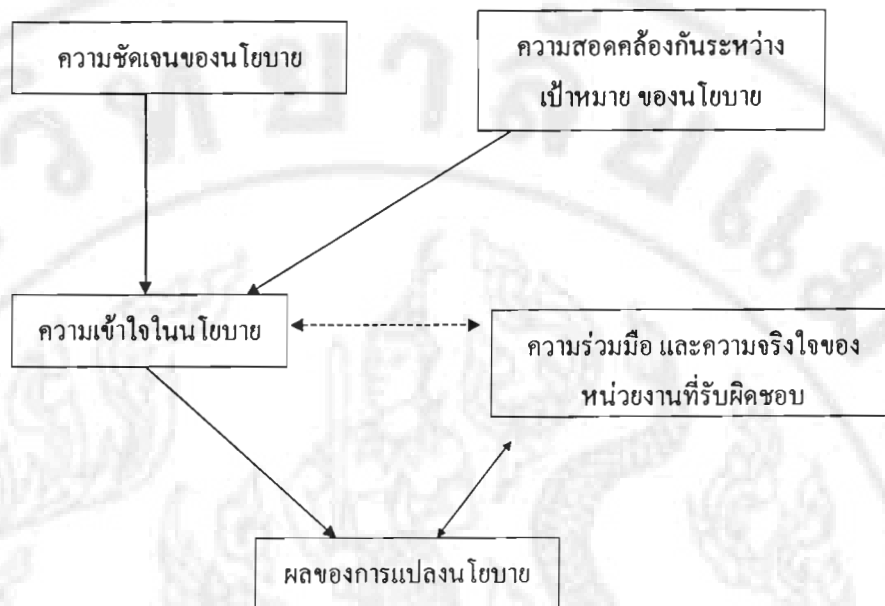
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวทางผสมผสานระหว่าง Top-Down และ Bottom - up สอดคล้องกับความเห็นของ วรเดช จันทรศร (2548) ที่มองว่าปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ไม่ควรมองแยกออกเป็นส่วนๆ แต่ควรมองอย่างเป็น

ระบบที่มีความต่อเนื่องกัน อันประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องหลากหลายฝ่าย ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย การแปลงนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่นโยบายตั้งเป้าหมายไว้

2.1.2 กระบวนการขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล ซึ่งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีด้วยกันสองขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนระดับจุลภาค (micro) ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือการจัดทำในรูปของแผนงาน โครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงาน โครงการนั้น ไปปฏิบัติต่อ (Berman, 1978:157-179)

2.1.3 ขั้นตอนการแปลงนโยบายระดับมหภาค เมื่อมีการกำหนดนโยบายออกมา ในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวง อย่างหนึ่งอย่างใดหนึ่งแล้ว โดยปกติ นโยบายของรัฐนั้น จะมีหน่วยราชการเป็นองค์กรรับผิดชอบ และมีหน้าที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ในรูปแผนงาน โครงการ สำหรับประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ที่จะเปลี่ยนนโยบายนั้น ออกมา เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ถือปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2540, 2545, 2548) Berman and McLaughlin (1977) Van Meter and Van Horn (1975) มีความเห็นพ้องว่า ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญมาก เพราะหากทำการแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้วย่อมก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบายตั้งแต่เริ่มปฏิบัติ ทั้งนี้มีปัจจัยอยู่ 4 ประการที่ส่งผลทำให้ นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม คือ ปัจจัยแรก ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง ยิ่งนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าใดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีอิสระหรือมีดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ปัจจัยที่สอง ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งในบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจจะมีขัดแย้งกันเอง หรือยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้ ปัจจัยที่สาม ระดับความเข้าใจวัตถุประสงค์นโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย และ ปัจจัยสุดท้าย ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรืออีกนัยหนึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความชัดเจนในความสัมพันธ์ของเป้าหมายนโยบาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนระดับการให้ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะนำนโยบายนั้น ไปปฏิบัติมีเพียงใด ดังแสดงให้เห็นในแผนภาพ 1



ภาพ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ที่มา: ปรับปรุงจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548)

ภาพ 1 ชี้ให้เห็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายนโยบายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนการให้ความร่วมมือและความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความเข้าใจในนโยบาย แต่หากขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หน่วยงานนั้นก็อาจเปลี่ยนนโยบายนั้นให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งก็จะมีผลทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวเสียแต่แรกได้ (Van Meter and Van Horn, 1975) การขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจจะมีสาเหตุมาจากหลายๆ ประการ เช่น นโยบายนั้นมีบางส่วนที่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือในบางกรณีหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น มีความขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง เป็นต้น

2.1.4 ขั้นตอนการยอมรับ เป็นการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทางแผนงาน โครงการ หรือผลของการเปลี่ยนนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป (วรเดช จันทรศร 2540;2548) อย่างไรก็ตาม การยอมรับแผนงาน โครงการของหน่วยงานระดับล่าง ยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวยังอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ราชการส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและ



ตรวจสอบ แต่อ่านางดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติที่เป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติระดับล่าง (Lipsky, 1980) ดังนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2.1.5 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงานหรือโครงการมาจากเบื้องบนแล้วนำมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางหรือกลไกการปฏิบัติงาน โดยจำต้องอาศัยพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานของแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายมาแล้วก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผล จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (mutual adaptation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ประกอบด้วยกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ขั้นการระดมพลัง (mobilization) ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation) (Berman, 1978) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.5.1 ขั้นการระดมพลัง ในขั้นนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินกิจกรรม คือ กิจกรรมการพิจารณารับนโยบาย และกิจกรรมการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบนโยบายมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วนตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติและสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะมีน้อย อย่งไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วย แต่ก็ไม่ประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้นในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับแสวงหาความสนับสนุน ความร่วมมือจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการที่จะจัดทำตั้งแต่เบื้องต้น เพราะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2540; 2548; Berman and McLaughlin, 1977)

2.1.5.2 ขั้นการปฏิบัติ ครอบคลุมกระบวนการนำนโยบาย หรือ โครงการที่ได้มีการยอมรับและแปลงออกมาแล้วให้เกิดผลในรูปของการปฏิบัติจริง ขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำวันขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงานหรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น พฤติกรรมการตัดสินใจการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการประกันสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงอยู่แล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติงานส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย (วรเดช จันทรศร, 2548; Lipsky, 1980)

2.1.5.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้ หมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่ในระยะเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกสนับสนุน หน่วยงานระดับที่รับผิดชอบมักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้เกี่ยวข้องต้องมีวิธีการที่จะทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดต่อเนื่องมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) หรือความต่อเนื่องจากการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ (Berman and Mclaughlin , 1977)

**2.2 กลุ่มแนวคิดการจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ**

### 2.2.1 แนวคิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม

2.2.1.1 ความหมายและขอบเขต นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นแนวทางของรัฐที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสามารถยังชีพอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและปกติสุข แม้ในยามที่ต้องประสบกับเคราะห์กรรมที่เลวร้ายขณะดำรงชีวิต โดยทั่วไปการสร้างหลักประกันความ

มั่นคงทางสังคม มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขศิริเสรีกุล (2539) กล่าวว่า เป็นการใช้เครื่องมือทางด้านสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับบุคคลให้พ้นจากความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งนี้ไม่ว่าการตกลงมาอยู่ในสภาวะดังกล่าวจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม หรืออีกนัยหนึ่ง การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ก็มีความหมายเดียวกับความมั่นคงทางสังคม (social security) ซึ่ง ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2536) เห็นว่า คำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” ได้ถูกนำมาใช้แทนคำว่า “ความมั่นคงทางรายได้หรือการรักษารายได้” ความมั่นคงทางสังคม เป็นการผนวกระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ กับความจำเป็นที่มนุษย์ต้องได้รับความช่วยเหลือทางวัตถุ อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์มาตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเมื่อสังคมเปลี่ยนไป สังคมอุตสาหกรรมจึงก่อรูปไปด้วยสถานการณ์ของความไม่แน่นอน และคาดการณ์ไม่ถึง ความจำเป็นดังกล่าวจึงยิ่งเด่นชัดยิ่งขึ้น ความมั่นคงทางสังคม แสดงถึงความพยายามของมนุษย์ในการสร้างหรือแสวงหาหลักประกันทางสังคม ที่ทุกคนควรจะได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม หรืออย่างน้อยก็ได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้ดำรงชีพได้ ในระดับพื้นฐานความจำเป็นของการดำรงชีวิตให้อยู่รอด

ILO(1997) ระบุว่าความมั่นคงทางสังคมได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการในกฎหมายของสหรัฐอเมริกาโดยเรียกว่า The Social Security Act 1935 หลังจากนั้นประเทศต่างๆ และองค์การสหประชาชาติได้นำไปใช้อย่างแพร่หลาย ในความหมายของมาตรการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อการรักษาและคุ้มครองรายได้ของบุคคลแต่ละคน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม อย่างไรก็ตามสังคมได้มีแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางสังคม และการแสวงหาวิธีการรักษาความมั่นคงทางรายได้ก่อนคำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” จะเกิดขึ้น วิธีการเหล่านั้นเปรียบเสมือนวิธีการจัดสรรทรัพยากร และการสร้างหลักประกันทางรายได้แก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องเนื่องสัมพันธ์มาสู่ความเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมอันเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน

ถ้าย้อนอดีตไปตั้งแต่ Beveridge (1942) ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศอังกฤษ จวบจนกระทั่ง ILO (1984) นำหลักการความมั่นคงทางสังคม (social security) ไปผนวกกับหลักการความคุ้มครองทางสังคม (social protection) ที่หมายถึง การให้ประโยชน์ทดแทนเพื่อช่วยเหลือสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงประวัติการทำงานหรือการจ่ายเงินสมทบ กระนั้นปัจจัยด้านการทำงานและจ่ายเงินสมทบยังคงมีความสำคัญ ในการนำไปพิจารณาระดับการจ่ายหรือการได้รับประโยชน์ทดแทน นอกเหนือจากสิทธิที่พึงได้รับจากสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน และการผนวกหลักการทั้งสองดังกล่าว ILO ได้นำไปจัดทำเป็นอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 102 ที่ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมเพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติ นั่นคือ ความมั่นคงทางสังคมเป็นวิธีการสร้างหลักประกันและการคุ้มครองทางสังคมที่รัฐจัดให้แก่สมาชิกของสังคมผ่านมาตรการสาธารณะ เพื่อ

บรรเทาความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจหรือสังคม อันเป็นผลมาจากบุคคลหรือครอบครัวมีรายได้ลดลง หรือสะกดหยุดลง เนื่องจากการเจ็บป่วย การเป็นมารดาหรือคลอดบุตร การเจ็บป่วยจากการทำงาน การว่างงาน ชราภาพ และตาย ตลอดจนการจัดบริการทางการแพทย์ และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะ (ILO, 1970:30; 46-51; 56-71;74-79; 83-84; 98-106) อย่างไรก็ตาม รูปแบบและวิธีการจัดประ โยชน์ทดแทนในความคุ้มครองทางสังคมอาจมีความแตกต่างกัน เพราะ เหตุผลเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อีกทั้งบางประเทศมีแนวโน้มรวมความ คุ้มครองสาขาต่างๆ ของความมั่นคงทางสังคมเข้าด้วยกันเป็น โครงการเดียวในระดับชาติ

นอกจากนี้ ILO (1984) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความคุ้มครอง ที่จะเป็นหลักประกันทางสังคมใน โครงข่ายระบบความมั่นคงทางสังคมไว้ 3 ประการ คือ ประการ แรก วัตถุประสงค์ของระบบจะต้องจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อการรักษาหรือป้องกัน สุขภาพอนามัย หรือเพื่อรักษารายได้ในกรณีเกิดการสูญเสียรายได้โดยไม่สมัครใจ หรือรายได้ส่วน ที่สำคัญ หรือให้เงินเสริมรายได้แก่บุคคล ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว ประการที่สอง ระบบ จะต้องถูกกำหนดโดยกฎหมาย ในเหตุผลของการกำหนดรายละเอียดสิทธิบุคคลหรือเงื่อนไขต่าง ๆ และประการสุดท้าย ระบบจะต้องบริหาร โดยองค์การของรัฐบาล กึ่งรัฐบาล หรือองค์กรอิสระ

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2536) สรุปว่า การสร้างหลักประกันความ มั่นคงทางสังคม คือ แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ที่เรียกว่าระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรัฐจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับการ ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่งหาก ต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมี รายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม โดยมีลักษณะสำคัญประกอบด้วย

1. การดำเนินการตามระบบความมั่นคงทางสังคมต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบอย่างชัดเจน และผู้ได้รับการคุ้มครองจะต้องมีคุณสมบัติตรงตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนด

2. ความเสี่ยงทางสังคมที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม อาจมีความแตกต่างกันบ้างในแต่ละมาตรการของแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่แล้วความคุ้มครองจะ ครอบคลุมการสูญเสีย หรือการลดลงของรายได้เนื่องจาก การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การ เกษียณอายุ การเป็นม่าย การไร้ความสามารถ การเกิดของทารก การตายของผู้หาเลี้ยงครอบครัว และการว่างงาน ตลอดจนการให้บริการด้านสุขภาพอนามัย

3. การคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันรายได้ภายใต้ระบบความมั่นคงทาง สังคมกำหนดให้อยู่ในระดับพื้นฐานของการดำรงชีวิต และการทดแทนรายได้เดิม ทั้งนี้การทดแทน

รายได้เดิมนั้นจะกำหนดในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความสามารถในการบริหารระบบ ตลอดจนนโยบายสังคมของแต่ละประเทศ

2.2.1.2 หลักการสำคัญของการจัดความคุ้มครองที่เป็นประโยชน์ทดแทนภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม เพื่อเป็นหลักประกันของการคุ้มครอง (Burn, 1956: 19) คือ

1. กำหนดมาตรฐานของประโยชน์ทดแทนขั้นต่ำหรือขั้นพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตตามควรแก่อัตรา ส่งผลให้ความแตกต่างของอัตราการจ่ายขึ้นอยู่กับความหมายของคำว่าอัตรา ซึ่งอาจประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ระดับรายได้เดิม และมาตรฐานของชุมชน อย่างไรก็ตาม อัตราการจ่ายต้องไม่สูงกว่ารายได้เดิมของผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง ภายใต้ข้อกำหนดตามมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประโยชน์ทดแทนที่กำหนดต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่าครองชีพ (cost of subsistence) โดยเท่าเทียมกัน หลักการเพื่อกำหนดประโยชน์ทดแทนภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม คือ ความเป็นธรรมและกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

2. การจัดสรรถ่ายโอนหรือการกระจายทรัพยากรต้องสร้างเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วมาตรการทางสังคมมุ่งลดความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ก็จะส่งผลให้เกิดการชะลอการแข่งขันทางเศรษฐกิจหรือเกิดการเฉื่อยชาของประชาชนในประเทศได้ จึงต้องมีการออกแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. การพิจารณาหลักการจ่ายเงินสด เพื่อการรักษาความมั่นคงทางรายได้ มีการจำแนกหลักการจ่ายไว้ 4 ประการ คือ 1) การจ่ายตามความจำเป็นของบุคคลบนพื้นฐานการแสดงความต้องการ 2) การจ่ายโดยการประเมินความจำเป็น โดยเฉลี่ยของบุคคล 3) การจ่ายภายใต้หลักการประกันภัยซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเงินสมทบของผู้ได้รับความคุ้มครอง และ 4) การจ่ายตามรายได้ขณะทำงานหรือมาตรฐานในการดำรงชีวิตของผู้ได้รับความคุ้มครองแต่ละคน

2.2.1.3 หน้าที่และวัตถุประสงค์ของการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม หรือระบบความมั่นคงทางสังคม ก็เพื่อคุ้มครองมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนบนพื้นฐานของความต้องการที่จำเป็นต่อชีวิตและการรักษารายได้ให้ใกล้เคียงกับระดับรายได้เดิม ที่เคยได้รับขณะทำงานเมื่อบุคคลนั้นไม่สามารถทำงานได้ (Marshall, 1970: 99) ดังนั้นการบริหารจัดการระบบมิใช่เป็นเพียงการจัดสรรรายได้ขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เท่านั้น แต่ต้องเป็นระดับรายได้ที่สามารถบำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์ด้วย

ในกรณีนี้ Titmuss (1968) ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2535) และ สุรพล ปรานวนิช (2547) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า นอกจากการทำหน้าที่ของระบบความมั่นคงทาง

สังคมที่เป็นหลักประกันแก่ประชาชนในภาวะความทุกข์ยากเดือดร้อนแล้ว หน้าที่สำคัญของระบบความมั่นคงทางสังคมอีกประการหนึ่ง คือ การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (reallocation of resources) และกระจายทรัพยากร (redistribution) เพราะระบบความมั่นคงทางสังคม เกี่ยวข้องกับการบังคับการกระจายทรัพยากรระหว่างบุคคลกับกลุ่มต่างๆ ในสังคม และยังเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมอีกด้วย ความหมายทั้งสองกรณีเกี่ยวข้องกับการถ่ายเททรัพยากร (transfer) ที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการยังชีพระหว่างบุคคลในเวลาเดียวกัน หรือการถ่ายโอนสิ่งจำเป็นต่างคาบเวลาของบุคคลเดียวกัน ลักษณะการถ่ายเททรัพยากรที่สำคัญปรากฏสามแบบ กล่าวคือ

แบบแรก เป็นลักษณะการออมในยามปกติเพื่อถ่ายเททรัพยากรที่ออมไว้ไปใช้ในยามไม่ปกติ ความสำเร็จของการออมในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลในการคาดคะเนรายได้ของตนเองตลอดชีวิต ได้ถูกต้อง และความมีวินัยในการจัดสรรรายได้ของตนเพื่อใช้จ่ายในเวลาต่าง ๆ อย่างเหมาะสม หลักการนี้ใช้ได้สำหรับกลุ่มบุคคลหรือครอบครัวที่สามารถหารายได้ตลอดชีวิตเพียงพอเพื่อการยังชีพตลอดชีวิต ซึ่งหมายความว่าในบางขณะของชีวิตจะต้องมีขีดความสามารถที่จะออมเพื่อใช้ในยามที่ไม่สามารถมีรายได้ นอกจากนี้ยังเกิดได้เฉพาะในสังคมที่การกู้ยืมเพื่อถ่ายโอนรายได้ข้ามเวลาเป็นสิ่งที่กระทำได้นั้น หมายความว่าสถาบันการเงินจะต้องพัฒนาถึงระดับหนึ่งก่อน ตัวอย่างการสร้างหลักประกันในลักษณะนี้ เช่น การออมส่วนบุคคลและการสร้างกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

แบบที่สอง เป็นลักษณะของการใช้หลักการรวมความเสี่ยงหรือการประกันภายใต้ปรัชญาเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกในกลุ่ม หลักการออมในแบบแรก เป็นกลไกตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนกระทำอยู่แล้วมากน้อยแตกต่างกัน แต่กลไกดังกล่าวก็ยังไม่สามารถสร้างหลักประกันให้ทุกคนได้อย่างครบถ้วน เพราะอนาคตเป็นความไม่แน่นอนและไม่มีใครสามารถคาดคะเนได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ แม้คาดคะเนได้แต่ภัยพิบัติบางอย่างที่เกิดขึ้นกับบุคคลหรือครอบครัวหนึ่ง ๆ ก็รุนแรงเกินกว่าที่จะแก้ไขหรือบรรเทาได้ จากรายได้ในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคตของบุคคลหรือครอบครัวนั้นๆ ส่งผลถึงการสร้างหลักการประกันความเสี่ยง เพื่อกระจายการแบกภาระของภัยพิบัติที่รุนแรง โดยผู้ที่ต้องเผชิญกับการมีโอกาสเกิดภัยคล้ายกันร่วมกันจ่ายเงินสมทบ หรือเบี้ยประกันเข้ากองทุน เมื่อสมาชิกคนใดเกิดภัยที่ระบุในการประกันก็จะได้รับความช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์จากเงินกองทุนนั้นๆ หลักการนี้ในแง่หนึ่งเป็นการถ่ายเททรัพยากร ซึ่งเป็นรายได้จากสมาชิกที่ไม่เกิดภัย สู่มหาชิกที่เกิดภัย เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ตัวอย่างของการสร้างหลักประกันในลักษณะนี้ เช่น การประกันภัยโดยบริษัทเอกชน หรือโครงการประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายประกันสังคมต่าง ๆ เป็นต้น

แบบสุดท้าย เป็นลักษณะการสงเคราะห์ช่วยเหลือเกื้อกูลโดยผู้ที่มีมากจนเหลือแก่ผู้ที่มีน้อยโดยตรง หรือโดยผ่านกลไกทางสังคมต่าง ๆ ถ้าเปรียบเทียบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ก็จะเป็นการสร้างตาข่ายเพื่อรองรับผู้ที่ประสบภัยมิให้ได้รับความเจ็บปวดจนเกินไป การให้การสงเคราะห์เปรียบเสมือนเป็นตาข่ายสุดท้าย สำหรับรองรับผู้ที่ลอคตาข่ายในแบบแรก และแบบที่สองข้างต้น หลักการของการสงเคราะห์ คือ การที่บุคคลทั้งประเทศหรือหมู่คณะร่วมมือกันช่วยเหลือบุคคลที่ประสบภัย โดยรัฐถ่ายเททรัพยากรจากเงินภาษีหรือเงินบริจาคไปบรรเทาทุกข์ที่เกิดขึ้นกับประชาชน ตัวอย่างเช่น การให้สวัสดิการโดยรัฐบาลหรือโดยองค์กรการกุศลต่าง ๆ ทั้งในรูปของเงินช่วยเหลือหรือสิ่งของ

การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ในแต่ละประเทศมักไม่พึงแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะเป็นการผสมผสานระหว่างเครื่องมือการถ่ายเททรัพยากรทั้งสาม โดยจะนำมาจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นเสียใหม่ และให้น้ำหนักแต่ละแบบมากน้อยเพียงใดต้องขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตลอดจนประเพณีปฏิบัติในแต่ละประเทศด้วย

2.2.1.4 รูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม เป้าหมายสูงสุดของหลักประกันความมั่นคงทางสังคม คือ ส่งมอบความคุ้มครองทางสังคมให้แก่ประชาชนพลเมืองของตนอย่างสมบูรณ์และทั่วถึง ด้วยเหตุนี้การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงก่อเกิดรูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ที่จำแนกรูปแบบได้ ดังนี้ (ILO, 1997)

1. รูปแบบการประกันสังคม (social insurance) มีลักษณะที่เป็นการสร้างหลักประกันเชิงบังคับแก่ผู้ที่มีสถานะเป็นลูกจ้างและมีค่าจ้างจากการทำงานให้นายจ้าง รูปแบบการประกันสังคมใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม และระบบการเงินโครงการนำมาจากเงินสมทบ (contributions) จากผู้ที่เกี่ยวข้องที่กำหนด และการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

2. รูปแบบการออมส่วนบุคคลหรือแบบการออมที่สัมพันธ์การจ้างงาน (employment-related) มีลักษณะที่เป็นการหลักประกันแก่ประชากรกลุ่มผู้ประกอบอาชีพ และมีรายได้จากการทำงานประจำ ในแบบสะสมหรือออมทรัพย์ที่เป็นรายได้ อันเกิดจากการทำงานผ่านกองทุนการออมแรงงานหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (saving fund or provident fund) ซึ่งจะให้ประชาชนหรือแรงงานหรือผู้ประกอบอาชีพสะสมเงินรายได้ ที่เกิดจากการทำงานของตนบางส่วน ในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อเก็บไว้ใช้จ่ายยามที่ต้องการ และยามชราภาพ บางกรณีมีผู้ร่วมจ่ายสมทบการออมด้วย ดังเช่นการออมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บางประเทศได้จัดทำโครงการลักษณะนี้แต่เป็นโครงการออมภาคบังคับ (compulsory saving schemes) ส่วนใหญ่กองทุนดังกล่าวบริหารจัดการโดยภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญการบริหารกองทุน

3. รูปแบบบริการทางสังคม (universal or demogrant) มีลักษณะที่เป็นการสร้างหลักประกันแก่ประชาชนทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะการจ้างงาน และใช้เงินภาษีอากรในการบริหารจัดการเพื่อจัดสรรบริการทางสังคม และให้ประโยชน์ทดแทนแก่ประชาชนทุกคนตามคุณลักษณะที่กำหนด

4. รูปแบบการสังคมสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) มีลักษณะที่เป็นการสร้างหลักประกันแก่ประชาชนบางกลุ่ม บางคน ที่มีความต้องการและจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น ผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ซึ่งก่อนให้ประโยชน์ทดแทนผู้รับประโยชน์ทดแทนต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบก่อน (means tested) และวิธีการนี้ใช้เงินภาษีอากรมาเป็นงบประมาณดำเนินการ

อาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม และให้ความคุ้มครองเพียงรูปแบบเดียว แต่จะใช้ผสมผสานกันไป โดยแต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์กับการจัดเก็บเงินสมทบ หรือระบบการเงินในการบริหารจัดการ โครงการ

2.2.1.5 องค์การและการบริหาร โครงการหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ที่ให้ความคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบต่างๆ อาจจะบริหาร โดยองค์กรของรัฐบาลโดยตรง หรือเป็นเพียงองค์กรควบคุมการบริหารแต่ละโครงการที่แยกเป็นอิสระต่างหาก และมีระดับของความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เช่น โครงการที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล คณะกรรมการมักจะมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการพัฒนา กฎ ระเบียบ และนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือเงินสมทบ การจัดสรรเงินทุนเพื่อการบริหารโครงการและปรับลดหรือเพิ่มอัตราค่าจ้างประโยชน์ทดแทน นอกจากนี้โครงการหลักประกันความมั่นคงทางสังคมทั้งหมด อาจจะบริหาร โดยองค์กรเดียวทั้งระบบ หรือองค์กรหรือกระทรวงอาจรับผิดชอบในการบริหาร โครงการแต่ละสาขาของประโยชน์ทดแทนที่ให้ความคุ้มครอง เช่น กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบโครงการประกันสุขภาพ กระทรวงแรงงานรับผิดชอบโครงการประกันสุขภาพและอุบัติเหตุจากการทำงาน และการว่างงาน เป็นต้น และเนื่องจากหลักประกันความมั่นคงทางสังคมมีขอบเขตการคุ้มครองกว้างขวางทั่วประเทศ ระดับของการกระจายอำนาจในการบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน ในบางประเทศจึงมอบหมายอำนาจในการวินิจฉัยเป็นผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการชุมชน หรือคณะกรรมการลูกจ้างเป็นผู้ดำเนินการ (ILO, 1984)

## 2.2.2 แนวคิดการประกันสังคม

2.2.2.1 ความหมายและขอบเขต การประกันสังคม (social insurance) เป็นมาตรการหนึ่งของสวัสดิการสังคมในระบบความมั่นคงทางสังคม โดยมีรากฐานความคิดอยู่ที่การ



ให้สมาชิกของสังคมมีหลักประกันในการดำรงชีวิต ด้วยเหตุที่ว่าประชาชนบางครั้งอาจต้องประสบเคราะห์กรรมที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ ก็จะได้รับรายได้จำนวนหนึ่งเพื่อการเลี้ยงชีพโดยไม่ต้องเดือดร้อนทุกข์ยากจนเกินไป หลักของการประกันสังคมมีอยู่ว่าในยามที่สมาชิกของสังคมสามารถทำงานมีรายได้ปกติจะมีการหักเงินจากรายได้ส่วนหนึ่งเข้าสะสมไว้ในกองทุนประกันสังคมอย่างสม่ำเสมอ และรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนสมทบด้วย ในกรณีที่เป็นลูกจ้างฝ่ายนายจ้างก็จะถูกกำหนดให้ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเท่ากับจำนวนเงินที่ถูกจ้างแต่ละคนต้องจ่าย โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบบริหาร โครงการ และกำหนดกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการบริหาร เมื่อผู้อยู่ภายใต้ขอบข่ายความคุ้มครองประกันสังคมมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ เงินรายได้จะถูกหยุดลงและเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด รัฐก็จะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่บุคคลนั้นจนกว่าเหตุที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้นั้นหมดไป (บัณฑิต บูรณบัณฑิต, 2518: 23-26)

ในทำนองเดียวกัน ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2535) เห็นว่าความคุ้มครองของระบบประกันสังคม (social insurance system) เป็นมาตรการในการสร้างหลักประกันทางรายได้ โดยวิธีการพื้นฐานมีลักษณะเป็นการประกันเชิงบังคับมีกฎหมายเป็นตัวกำหนดประโยชน์ทดแทนการประกันรูปแบบนี้เน้นความเพียงพอของสังคม (social adequacy) เป็นเป้าหมายของวิธีการ คือการคุ้มครองสมาชิกของสังคมให้รอดพ้นภัยต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงพื้นฐานของการดำรงชีวิต ขณะเดียวกันการคุ้มครองนี้ช่วยให้ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองมีหลักประกันรายได้ เพราะการประกันสังคมให้ความสำคัญเกี่ยวกับการโยกย้ายรายได้หรือการจัดสรรทรัพยากร คือ เป็นโครงการที่สมาชิกแต่ละคนเอารายได้ส่วนหนึ่งที่อยู่ในรูปเงินสมทบของตนไปช่วยเหลือส่วนรวม

เมื่อเป็นเช่นนี้หลักการประกันสังคม จึงมิใช่การสงเคราะห์ที่รัฐให้ความช่วยเหลือประชาชนฝ่ายเดียว แต่เป็นหลักที่กำหนดให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกันของสมาชิก (operative risk sharing plan) โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนดังนี้ บุญชนะ อรรถการ (2517: 4) อธิบายสรุปแนวคิดของการประกันสังคมไว้ ดังนี้

...การประกันสังคม มีจุดมุ่งหมายเพื่อตนเองเป็นหลักใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติมีผลเป็นการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มคนที่ชอบรับภาระและรับสงเคราะห์ร่วมกัน โดยบริจาคเงินเป็นคราวๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้พ้นภัยตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หลักของการประกันสังคมมีอยู่ว่าจะต้องถือหลักแห่งการเฉลี่ย (Law of Average) ในระหว่างผู้ประกันตนด้วยกันและจะต้องให้การเฉลี่ยนั้นเป็นไปด้วย

สม่ำเสมอ ในเมื่อมีผู้ประกันตนร่วมกันอยู่จำนวนมาก กฎแห่งการเฉลี่ย  
 นี้เป็นทฤษฎีของการกระจายความเสียหายในกลุ่มชนนั้น (Theory of  
 Distribution of Losses and Elimination of Risks) และในขณะที่เดียวกัน  
 ก็มีผลเป็นการลด และทำให้หมดไปซึ่งการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ด้วย...

2.2.2.2 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม มีหลักและ  
 วิธีดำเนินการสร้างกลไกความคุ้มครองที่สำคัญ ซึ่งอำพล สิงห์ โกวิทร์ (2536) และ ILO (2004)  
 กล่าวไว้คือ

1. รัฐรับผิดชอบดำเนินการ (monopolistic carrier) เนื่องจากระบบ  
 ประกันสังคมให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่บังคับ  
 ใช้ได้อย่างกว้างขวางยิ่งกว่านั้นความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมถือเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหาก  
 กองทุนประกันสังคมล้มไปแล้วจะเกิดผลเสียหายต่อประชาชนผู้รับบริการและเศรษฐกิจส่วนรวม  
 ด้วยเหตุนี้การมอบให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการก็เพื่อเป็นการควบคุม และเป็นหลักค้ำประกันในการ  
 ดำเนินการ และสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่อยู่ในข่ายบังคับความคุ้มครองว่า จะมีสิทธิได้รับการ  
 บริการทางสวัสดิการสังคมอย่างเท่าเทียม และเสมอภาคทางกฎหมาย

2. การเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมประกอบด้วยรูปแบบ  
 ความคุ้มครองภาคบังคับ (compulsory participation) และความคุ้มครองภาคสมัครใจ (voluntary  
 participation) โดยทั่วไปโครงการประกันสังคม เป็นการประกันเชิงบังคับมากกว่าสมัครใจ เนื่องจา  
 การบังคับก่อให้เกิดการร่วมภาระความเสี่ยงภัยของประชาชน เป็นการสะท้อนถึงกฎแห่งการเฉลี่ย  
 ทุกข์และเฉลี่ยสุข รวมทั้งการกระจายทรัพยากรระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเป็นสำคัญ การกำหนด  
 รูปแบบเข้าร่วมโครงการประกันสังคมลักษณะสมัครใจมักเกิดปัญหา 3 ประการ โดยเฉพาะอย่าง  
 ยิ่งเมื่อพยายามขยายความคุ้มครองไปยังคนทำงานที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน และกลุ่มบุคคลที่ประกอบ  
 อาชีพอิสระหรือกลุ่มที่ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้าง กล่าวคือ ปัญหาประการแรก การสมัครใจเข้าสู่ระบบ  
 ประกันสังคมทำให้การคุ้มครองไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย (missing the target) ประชาชนที่ต้องการ  
 ความคุ้มครองด้านการประกันสังคม ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการหรือจ่ายเงินสมทบได้อย่าง  
 สม่ำเสมอ ปัญหาประการที่สอง เกิดการแสวงประโยชน์จากการสมัครใจเข้าร่วมในโครงการ  
 ประกันสังคม เพราะบุคคลที่สมัครใจมักเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงสูง เช่น บุคคลที่ปัญหาทางด้านสุขภาพ  
 บุคคลที่กำลังจะมีบุตร เมื่อสมัครใจประกันตนจะมีโอกาสได้รับประโยชน์ทดแทนตามเงื่อนไขการ  
 เกิดสิทธิหลังจากสมัครใจประกันตนทำให้เป็นภาระต่อกองทุนประกันสังคม เนื่องจากสัดส่วนผู้  
 ขอรับสิทธิประโยชน์ต่อผู้จ่ายเงินสมทบจะสูงกว่าในโครงการภาคบังคับ ปรัชญาการณีนี้นี้เรียกว่า

Adverse Selection ซึ่งส่งผลให้อัตราเงินสมทบสูงกว่าปกติหรือต้องการรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลมากกว่า และจำเป็นต้องกำหนดอัตราค่าจ่ายประโยชน์ทดแทนให้อยู่ในระดับจำกัดเพื่อความยั่งยืนทางการเงินของโครงการ ประเด็นนี้อาจทำให้สมาชิกที่มีศักยภาพไม่ต้องการสมัครใจเข้าร่วมโครงการเพราะประโยชน์ทดแทนไม่จูงใจให้เข้าร่วมโครงการ และปัญหาประการสุดท้ายคือการวางแผนทางการเงินในระยะยาวทำได้ยาก (difficult long-term financial planning) ในโครงการลักษณะสมัครใจ เพราะไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอ การประมาณการเงินสมทบ และค่าใช้จ่ายของประโยชน์ทดแทนในอนาคตของโครงการขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้นจึงกลายเป็นเรื่องที่ยุ่งยากกว่าในการกำหนดอัตราเงินสมทบ และการออกแบบประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมและสามารถรับประกันความยั่งยืนในระยะยาว

3. ความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นภาระร่วมกัน เป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะการบริหารระบบการเงินของโครงการประกันสังคม (scheme financing) ต้องเป็นเรื่องของส่วนรวมในการออกเงินเป็นค่าใช้จ่ายร่วมกันทางสังคม โดยปกติระบบการเงินที่นำมาใช้จ่ายในการบริหารโครงการความมั่นคงทางสังคมมีแหล่งที่มาด้วยกัน 3 แบบ คือ แบบแรก มาจากเงินภาษีอากร แบบที่สอง มาจากเงินสมทบสมาชิก และแบบสุดท้าย มาจากการผสมผสานในสองแบบที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติการบริหารระบบการเงินโครงการประกันสังคมมีลักษณะ ดังนี้

แบบแรก โครงการประกันสังคมที่ใช้ระบบบริหารการเงินจากภาษีของรัฐเต็มจำนวน (fully tax-financial schemes) อันแสดงถึงภาระรับผิดชอบของคนในสังคมที่จ่ายภาษีร่วมกัน คนทุกคนในสังคมจึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนภายใต้โครงการนี้โดยไม่จำเป็นต้องเก็บเงินสมทบเฉพาะกลุ่ม และการเกิดสิทธิไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับจ่ายภาษีหรือไม่ วิธีนี้แตกต่างจากการช่วยเหลือทางสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ คือ ไม่มีการตรวจสอบรายได้ เพื่อตัดสินว่าบุคคลนั้นมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนหรือไม่ การไม่เก็บเงินสมทบและไม่มีการตรวจสอบรายได้ ลดภาระในการบริหารโครงการไปได้อย่างมาก และการใช้จ่ายจากเงินภาษีมักจะให้คุ้มครองกรณีรักษาพยาบาล และกรณีบำนาญชราภาพ การใช้ระบบบริหารการเงินจากภาษีเต็มจำนวน เป็นผลให้สมาชิกของสังคมที่เป็นผู้ประกันตนได้รับประโยชน์จากโครงการประกันสังคม รวมทั้งคนทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ได้จ่ายภาษีเงินได้โดยตรงตามรายได้ของตน แต่กลับได้รับเงินสนับสนุนจากผู้ทำงานในระบบซึ่งเป็นผู้จ่ายภาษี อย่างไรก็ตามกรณีนี้คนทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบอาจโต้แย้งว่า ได้สนับสนุนเศรษฐกิจด้วยการผลิตเช่นเดียวกับคนทำงานในเศรษฐกิจในระบบ แต่ไม่ได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมจากความมั่งคั่งของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ การศึกษา และบริการอื่น ๆ

แบบที่สอง โครงการประกันสังคมที่ใช้ระบบบริหารการเงินจากเงินสมทบ (contribution financing) หรือระบบการเงินพึ่งตนเอง (self finance) ซึ่งเป็นภาระความรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มสมาชิกที่ออกเงินสมทบ เพื่อการเกิดสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทน โดยมีรูปแบบการคุ้มครองลักษณะบังคับหรือสมัครใจเข้าร่วมเฉพาะกลุ่ม หรือรูปแบบคุ้มครองเพื่อแรงงาน อย่างไรก็ตามการจ่ายเงินสมทบ (contribution) ไม่เฉพาะกลุ่มสมาชิกหรือกลุ่มแรงงานที่ถูกบังคับเท่านั้น แต่จะมีอย่างน้อยอีกหนึ่งฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันต้องร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ได้แก่ นายจ้าง รัฐบาล เงินสมทบที่จ่ายจะนำไปจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทน และการบริหารจัดการในการให้บริการประกันสังคม ส่วนการกำหนดอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บ ไม่จำเป็นต้องมีอัตราสูงจนเป็นภาระต่อผู้ออกเงินสมทบ แต่ควรจัดเก็บเพื่อให้มีเงินพอในการจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับห้วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจเป็นระยะเวลาสั้นตั้งแต่ 1-5 ปี หรือระยะยาวตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไปขึ้นอยู่กับประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จ่าย การกำหนดอัตราเงินสมทบที่สำคัญมี 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก อัตราเสมอภาค (uniform rate หรือ flat rate) เป็นวิธีกำหนดอัตราจัดเก็บเงินสมทบให้มีอัตราเหมือนกันหรือเท่ากันทั้งหมด สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ออกเงินสมทบทุกคนที่มีคุณลักษณะประเภทเดียวกัน เช่น อายุ เพศ ท้องถิ่นที่พักอาศัย อาชีพ เป็นต้น โดยไม่นำค่าจ้างหรือรายได้มาเป็นเงื่อนไขการคำนวณเงินสมทบ ซึ่งง่ายต่อการบริหาร แต่เป็นภาระกับผู้ที่มีรายได้ก็น้อยหากกำหนดอัตราสูงเกินไป รูปแบบการจัดเก็บเงินสมทบแบบอัตราเสมอภาคเหมาะสมกับโครงการ ซึ่งมีเป้าหมายในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้อยู่ในระดับขั้นต่ำเพื่อการยังชีพ

รูปแบบที่สอง อัตราสัดส่วนสัมพันธ์กับค่าจ้างหรือรายได้ (earning related) หมายถึง การกำหนดอัตราเงินสมทบเป็นอัตราร้อยละ (percentage flat rate) หรือกำหนดเป็นจำนวนเงินในอัตราที่คงที่ (flat amount rate) ของฐานค่าจ้างหรือรายได้ที่สมาชิกต้องจ่ายเข้าสู่กองทุนประกันสังคม ตามระดับค่าจ้างหรือรายได้ หรือตามช่วงชั้นของค่าจ้างหรือรายได้ (classes of wage) ที่กำหนดการกระจายตัวของค่าจ้างหลายระดับชั้น ซึ่งในแต่ละระดับชั้นจะกำหนดจำนวนค่าจ้างต่ำสุดและสูงสุดของแต่ละชั้น ซึ่งผู้ที่มีฐานค่าจ้างอยู่ในช่วงชั้นค่าจ้างตรงกับระดับชั้นใด ก็ใช้อัตราเงินสมทบของค่าจ้างระดับของชั้นนั้นสำหรับการคำนวณจ่ายเงินสมทบประกันสังคม

มีข้อสังเกตว่า ฐานค่าจ้างที่นำมาคำนวณเงินสมทบ โดยทั่วไปจะกำหนดฐานค่าจ้างหรือรายได้ขั้นต่ำ หรือเพดานค่าจ้างหรือรายได้ขั้นสูง เพื่อให้ผู้ที่มีค่าจ้างหรือรายได้แตกต่างกันได้ออกเงินสมทบอย่างเหมาะสม เป็นธรรม ไม่เป็นภาระมากเกินไป เพดานค่าจ้างหรือรายได้นี้จะถูกปรับเปลี่ยน เมื่อมีการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างหรือรายได้ โดยปกติจะดำเนินการประเมินค่าจ้างหรือรายได้มวลรวมทุกปี เพื่อกำหนดอัตราและระยะเวลาการปรับเปลี่ยนที่เหมาะสม

แบบที่สาม โครงการประกันสังคมที่ใช้ระบบการบริหารการเงินแบบผสมผสาน (mixed financing) คือ การนำเงินภาษีอากรของรัฐที่จัดเก็บจากประชาชนมาตั้งเป็นงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการประกันสังคมที่ใช้ระบบการจัดเก็บเงินสมทบบางส่วน เหตุผลก็คือ ประการแรก เพื่อความพอเพียงของระบบการเงินในการดำเนินโครงการ เนื่องจากกลุ่มที่ได้รับควบคุมครองในระบบประกันสังคมมีความสามารถจ่ายเงินสมทบในระดับหนึ่ง แต่ไม่เพียงพอสำหรับโครงการที่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนในระดับพอเพียง วิธีการนี้อาจนำมาใช้เฉพาะโครงการประกันสังคมที่ออกแบบเพื่อผู้มีรายได้น้อย ประการที่สอง เป็นการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อสร้างแรงจูงใจและความมั่นใจต่อกลุ่มผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระอาจลังเลที่จะเข้าร่วมโครงการอย่างเต็มที่ถ้ารัฐไม่มีความตั้งใจที่จะมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโครงการมีลักษณะสมัครใจ ประการสุดท้าย เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม การได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐสามารถช่วยให้ผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำสุดได้รับความคุ้มครองภายใต้โครงการโดยไม่ต้องหักเงินสมทบจากรายได้ของเขาเหล่านั้น แม้ว่านายจ้างยังคงต้องจ่ายเงินสมทบร่วม

4. การจัดการระบบการเงินประกันสังคม (financial organization) การดำเนินโครงการประกันสังคมหลังจากกำหนดหลักการบริหารระบบการเงินแล้ว ต้องนำเงินรายรับที่ได้มาจากแหล่งการเงินจัดตั้งเป็นกองทุนการเงิน เพื่อนำไปใช้ในโครงการประกันสังคม กองทุนที่จัดตั้งขึ้นสามารถแยกระบบการเงินเพื่อการบริหารออกจากกันสำหรับประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท เนื่องจากประโยชน์ทดแทนที่จ่ายเป็นเงินให้สมาชิกมีความแตกต่างกัน การแยกระบบการเงินจะทำให้การจัดการเกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังป้องกันมิให้มีการโอนเงินระหว่างกองทุนที่ใช้จ่ายเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนในแต่ละประเภท เพื่อแก้ไขการขาดสภาพคล่องชั่วคราวและเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรงในระยะยาว เพราะรายรับจากเงินสมทบหรือภาษีอากรที่ได้จากแหล่งการเงินของโครงการ และค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภท ควรมีการคำนวณสัมพันธ์กับลักษณะของกลุ่มสมาชิกอย่างระมัดระวัง เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในปัจจุบันและค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับโครงการประกันสังคมของประเทศไทยที่สำนักงานประกันสังคมรับผิดชอบ ไม่แยกระบบการเงินกองทุนประกันสังคมแต่ละประเภทประโยชน์ทดแทนออกจากกันเด็ดขาด ทั้งประโยชน์ทดแทนระยะสั้นและระยะยาวจ่ายจากกองทุนเดียวกัน จึงเป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่าเงินสำรองกองทุนมีเพียงพอที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนในระยะยาวได้หรือไม่ (ILO, 2004) การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จะเป็นเรื่องที่ทำทายนมากขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดการแยกระบบการเงินกองทุนประกันสังคม ในการนำจ่าย

ประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทและแต่ละกลุ่มที่ได้รับควบคุมครอง สำนักงานประกันสังคม จำเป็นต้องนำประเด็นนี้มาพิจารณาทบทวน ซึ่งจะช่วยให้สำนักงานประกันสังคมสามารถคาดการณ์ทางการเงิน และดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสม ในการแก้ปัญหาในการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

5. ความคุ้มครองมีลักษณะของการซื้อบริการ คือ ผู้รับบริการประกันสังคมจะเป็นผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด และได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วตามเงื่อนไข โดยไม่มีการทดสอบความจำเป็น (means test) ในการขอรับบริการ เงินสมทบที่จ่ายจึงสร้างพันธะผูกพันให้รัฐต้องจัดบริการความมั่นคงเชิงประกันสังคมตอบแทน ทั้งนี้การจัดบริการความคุ้มครองประกันสังคมในรูปแบบสิทธิประโยชน์เป็นไปตามเกณฑ์และเงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า

6. ผู้ประกันตน เป็นสมาชิกที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบประกันสังคม โดยทั่วไปมีลักษณะที่บ่งชี้ถึงบุคคลที่มีสถานะภาพสมควรเข้าเป็นสมาชิก 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก เป็นผู้ทำงานในสถานะลูกจ้าง (employed persons) ประเภทที่สอง เป็นผู้ทำงานกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (self-employed persons) และประเภทสุดท้าย เป็นผู้ทำงานรับจ้างแต่ไม่มีสถานะลูกจ้าง (non-employed persons) ซึ่งการให้ความคุ้มครองประกันสังคมแก่บุคคลในแต่ละกลุ่มมีความเชื่อมโยงกับรูปแบบการขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเป้าหมายที่เป็นกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบว่าจะกำหนดให้อยู่ในรูปแบบใด ได้แก่

6.1 การจัดความคุ้มครองประกันสังคมเฉพาะกลุ่มอาชีพ เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มคนทำงานบางประเภทที่ทำงานอาชีพอิสระ คนทำงานในครอบครัวที่รับค่าจ้าง คนทำงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้น หรือบุคคลที่ทำงานในเขตเมืองหรือชนบท การทำงานที่ใช้บ้านเป็นสถานประกอบการ และคนทำงานในสถานประกอบการที่มีขนาดเล็ก

6.2 การจัดความคุ้มครองประกันสังคมระดับจุลภาค/ชุมชน โครงการประกันสังคมลักษณะนี้ จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะกลุ่มที่กระจายไปทั่วทุกชุมชนซึ่งโครงการประกันสังคมระดับชาติ ไม่สามารถให้ความครอบคลุมไปอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุผลทางการเงินและการบริหารจัดการ กลุ่มคนทำงานที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น ที่ระบบประกันสังคมของรัฐเข้าไม่ถึงนั้น คนทำงานเหล่านี้ต้องการให้รัฐมีบทบาทเป็นผู้บริหารจัดการหรือเป็นผู้รับประกันโครงการความคุ้มครองทางสังคม โดยใช้ความพยายามและทรัพยากรของชุมชน โครงการเหล่านี้มีอยู่มากที่สุด ในอาฟริกาตะวันตกและเอเชียใต้จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินเพื่อการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานแก่ชุมชน

6.3 การจัดความคุ้มครองประกันสังคมเพื่อปวงชน เป็นการให้ความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมประชาชนพลเมืองทุกคน ที่มีคุณสมบัติตรงตาม

เงื่อนไขและบริหาร โครงการประกันสังคมลักษณะนี้ด้วยเงินจากระบบภาษี จึงมั่นใจได้ว่าแม้แต่คนที่ยากจนที่สุด และคนที่อยู่ชายขอบ รวมทั้งคนทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบสามารถเข้าถึงประโยชน์ทดแทนขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย กลุ่มเป้าหมายของโครงการคุ้มครองประชาชนทุกคนควรเป็นกลุ่มที่มีได้รับการคุ้มครองจากโครงการอื่นใด โดยเป็นการคุ้มครองประชาชนส่วนที่เหลือทุกคน (residual universalism) กรณีประเทศไทยโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้านับว่าเป็นโครงการประกันสังคมประเภทหนึ่ง ที่ให้ความคุ้มครองการรักษาพยาบาลประชาชน(ส่วนที่เหลือ) ดังนั้นการพิจารณาขยายความคุ้มครองประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคม ก็ควรพิจารณาขยายโครงการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนที่เหลืออยู่ทุกคน

7. ประโยชน์ทดแทนผูกพันอยู่กับรายได้พื้นฐาน สิทธิประโยชน์อาจกำหนดอย่างไรอย่างหนึ่งแล้วแต่ประเภทของความคุ้มครองที่ได้รับ ได้แก่ กำหนดเป็นเงินสด สิ่งของ และการให้บริการ อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญในการกำหนดรูปแบบของการเกิดสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทน คือ ควรจะให้ประโยชน์ทดแทนประเภทใด และระดับใด จำเป็นต้องมีความสมดุลระหว่างความต้องการประกันสังคมของกลุ่มเป้าหมาย กับค่าใช้จ่ายของโครงการที่มาจากกลุ่มผู้จ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้กรณีของการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รูปแบบประโยชน์ทดแทน ควรสร้างแรงจูงใจอย่างเพียงพอ ที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจในระดับที่กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะปฏิบัติตามกฎหมายหากถูกบังคับให้เข้าร่วมโครงการ และประโยชน์ทดแทนที่กำหนดควรคำนึงถึงความเหมาะสมของข้อจำกัด ทั้งในเรื่องของประเภทและระดับการจ่ายประโยชน์ทดแทน

8. หลักแห่งสิทธิอุทธรณ์ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กรณีที่ไม่พอใจการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ สามารถนำข้อเท็จจริงขึ้นสู่การพิจารณาของศาลประกันสังคม หรือองค์กรที่กำหนดขึ้นเฉพาะได้ เพื่อวินิจฉัยเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

2.2.2.3 การจัดประเภทการประกันสังคม (Forms of Social Insurance) โดยหลักสากลของการจัดประเภทการประกันสังคมจะจัดเป็นโครงการ (program) เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2536) ได้แก่ โครงการประกันสุขภาพโครงการบำนาญ ได้แก่ บำนาญชราภาพ บำนาญการเสียชีวิต และบำนาญทุพพลภาพ โครงการประกันการว่างงาน และโครงการคุ้มครองอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน ได้แก่ เจ็บป่วย ประสบอันตราย เสียชีวิต และทุพพลภาพเนื่องมาจากการทำงาน ทั้งนี้การคุ้มครองภายใต้โครงการดังกล่าวได้แบ่งแยกเป็นประเภทของการประกันสังคมที่ถือเป็นหลักสากลและนิยมจัดกันอยู่ในประเทศต่างๆ ด้วยกัน 8 ประเภท ซึ่งจำลอง ศรีประสาธน์ (2546: 19-27) อธิบายไว้คือ

ประเภทที่ 1 การประกันความเจ็บป่วยหรือสุขภาพ (Sickness Insurance) มีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่เจ็บป่วยด้วยโรคต่างๆ โดยถือหลักที่ว่า มนุษย์เกิดมาแล้วต้องเจ็บป่วยโดยไม่เลือกเพศและวัย และการเจ็บป่วยนั้นอาจทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือต้องขาดรายได้ระหว่างการเจ็บป่วย และอาจเป็นสาเหตุทำให้ไม่มีงานทำต่อไปได้ ด้วย ฉะนั้นหลักการของการให้ความคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วยจึงแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก คุ้มครองเงินรายได้ที่จะต้องสูญหายไปเพราะทำงานไม่ได้ระหว่างการเจ็บป่วย โดยจ่ายให้เป็นเงินทดแทนการขาดรายได้ (cash compensation for wage) และกรณีที่สอง จัดบริการทางแพทย์หรือการรักษาพยาบาล (medical care) โดยให้ผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาตามความจำเป็นรวมถึงการส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรคภัยต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกันตนหายจากการเจ็บป่วย และกลับเข้าทำงานมีรายได้ตามปกติโดยรวดเร็ว หรือมีร่างกายสมบูรณ์ ปราศจากโรคภัยและสามารถทำงานมีรายได้ประจำที่มั่นคงตลอดไป

ประเภทที่ 2 การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance) เพื่อคุ้มครองมารดา และพิจารณาว่าการให้ความคุ้มครองบุคคลตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาเป็นพื้นฐานสำคัญเพื่อการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยมีหลักการทำนองเดียวกับการเจ็บป่วย หากแต่จะต้องเสริมพิเศษในการรักษาสุขภาพมารดา และบริบาลทารกแรกคลอดเพิ่มเติมสำหรับลูกจ้างหญิงนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศสนใจพิเศษเกี่ยวกับการตั้งครรถ์และการคลอดบุตร เนื่องจากการใช้แรงงานหญิงควรมีขอบเขตอันจำกัด และไม่เป็นอันตรายแก่หญิงนั้น จึงกำหนดอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองการคลอดบุตร (Maternity Protectory Convention) ซึ่งประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าวโดยทั่วกัน

ประเภทที่ 3 การประกันอุบัติเหตุและโรคเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance) ในหลักการคุ้มครองเพื่อความมั่นคงทางสังคม (social security) ด้วยกันนั้น นับว่าอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงานและโรคอันเกิดจากการประกอบอาชีพ (occupational diseases) ได้รับความสนใจจากประเทศต่างๆ มาก่อนหลักการอื่นๆ โดยหลายประเทศได้เริ่มใช้หลักแห่งภัยพิบัติอันเกิดจากความเสี่ยงในการทำงาน (Principle of Occupational Risk) เพื่อให้นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับการประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีชื่อเรียกว่ากฎหมายค่าทดแทนลูกจ้าง (Workmen Compensation Act) และให้ถือว่าค่าทดแทนเป็นส่วนหนึ่งของการผลิต โดยหลักความคุ้มครอง ได้แก่ 1) การได้รับบริการทางการแพทย์และอุปกรณ์เพื่อการรักษาพยาบาลเป็นพิเศษ 2) การได้รับเงินค่าทดแทนค่าจ้างสูงกว่าอัตราการเจ็บป่วยธรรมดา 3) การได้รับเงินทดแทนความพิการทุพพลภาพตามอัตราแห่งการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานและการเสียชีวิต



4) การได้รับเงินบำนาญหรือเงินเลี้ยงดูผู้อยู่ในอุปการะ (survivor's pension) และ 5) ลูกจ้างไม่ต้องร่วมออกค่าใช้จ่ายสำหรับความคุ้มครองกรณีดังกล่าว

ประเภทที่ 4 การประกันความพิการหรือทุพพลภาพ (Invalidity Insurance) ความพิการทุพพลภาพตามหลักการของการประกันสังคมนั้น มีส่วนสัมพันธ์ระหว่างประกันการเจ็บป่วย กับการประกันการชราภาพ เพราะการเจ็บป่วยเรื้อรัง การบาดเจ็บ หรือการประสบอุบัติเหตุ อันตรายจากสาเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน ก็อาจทำให้ผู้ประกันตนต้องกลายสภาพเป็นผู้พิการทุพพลภาพได้เช่นเดียวกัน และเมื่อพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพทำให้ขาดรายได้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัว ก็จะได้รับเบี้ยเลี้ยงชีพไปจนกว่าเข้าเกณฑ์ชราภาพ หลังจากนั้นก็จะเปลี่ยนไปรับบำนาญชราภาพแทนต่อไป หลักการพิจารณาความพิการทุพพลภาพของบุคคลย่อมถือเอาสมรรถภาพการทำงานของแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์ และความพิการทุพพลภาพนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้ กรณีแรก ความพิการทุพพลภาพชั่วคราว (temporary incapacity) เป็นความพิการทุพพลภาพที่อาจมีอาการกลับฟื้นคืนดีขึ้นมาได้ แต่จะเป็นปกติเหมือนเดิมหรือไม่ก็ตามแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ความพิการทุพพลภาพชั่วคราวบางส่วน (partial temporary incapacity) และความพิการทุพพลภาพชั่วคราวทั้งหมด หรือตั้งแต่ร้อยละ 60 ของสมรรถภาพการทำงานขึ้นไป (total temporary incapacity) กรณีที่สอง ความพิการทุพพลภาพถาวร (permanent incapacity) เป็นความพิการทุพพลภาพที่ไม่สามารถกลับฟื้นคืนคืนมาได้โดยเดิมแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ความพิการทุพพลภาพถาวรบางส่วน (partial permanent incapacity) และความพิการทุพพลภาพถาวรทั้งหมด หรือตั้งแต่ร้อยละ 60 ของสมรรถภาพการทำงานขึ้นไป (total permanent incapacity)

ประเภทที่ 5 การประกันการชราภาพ (Old-age Insurance) บุคคลเมื่อเข้าสู่วัยชราภาพหรืออายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ย่อมมีสภาพร่างกายและความสามารถในการทำงานลดลงลงเป็นธรรมดา ถ้าบุคคลนั้น ๆ ประสงค์เลิกประกอบอาชีพ หรือนายจ้างให้ออกจากงาน ก็สมควรได้รับเงินบำนาญชราภาพสำหรับเลี้ยงชีพ ให้มีความสุขตามควรแก่สภาพในบั้นปลายของชีวิต การประกันสังคมจึงมีหลักการให้บุคคลวัยหนุ่มสาว และประกอบอาชีพมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงตนเองอยู่นั้นร่วมกันสะสมเงินรายได้บางส่วนระยะเวลา 10 - 15 ปี เพื่อให้มีเงินมากพอที่ระบบประกันสังคมจะจ่ายกลับคืนให้เป็นเงินบำนาญชราภาพในภายหลัง

ประเภทที่ 6 การประกันการเสียชีวิต (Death Insurance) หมายถึงการตายของหัวหน้าครอบครัว หรือผู้หาเลี้ยงครอบครัว (death of the bread-winner) เป็นสาเหตุทำให้บุคคลในครอบครัวได้รับความเดือดร้อนทั้งในด้านค่าใช้จ่าย การจัดการศพ และด้านการดำรงชีพ ฉะนั้นความมุ่งหมายของการประกันประเภทนี้ จึงกำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือครอบครัวเป็นสองประการ คือ ประการแรก ช่วยเหลือเรื่องเงินค่าจัดการศพ และประการที่สอง จัดบำนาญให้แก่ผู้

สมรสหม้ายที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยรวมถึงบุตรกำพร้าและผู้อยู่ในความอุปการะด้วย เรียกว่า เงินทดแทนการตาย (survivor's pension) หรือขาดไร้ผู้อุปการะ

ประเภทที่ 7 การประกันกรณีการว่างงาน (Unemployment Insurance) เพื่อคุ้มครองบุคคลที่เคยทำงานแล้วต้องออกจากงาน ทำให้ขาดรายได้สำหรับเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่บุคคลเหล่านั้น จึงจำเป็นต้องช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยวิธีการประกันสังคม แต่การว่างงานนั้นมีเงื่อนไขอยู่ว่าจะต้องเกิดขึ้นจากกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างเลิกกิจการหรือให้ออกจากงานโดยผู้ประกันตนไม่มีความผิด ส่วนการว่างงานในลักษณะอื่น ไม่อยู่ในข่ายของการประกันประเภทนี้

ประเภทที่ 8 การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances Insurance) การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ของบุคคลแต่ละคนนั้นมีความแตกต่างกัน บุคคลที่มีรายได้น้อยย่อมไม่สามารถที่จะให้การเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวได้เพียงพอ หรือบุคคลที่มีรายได้เท่ากันแต่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบทางครอบครัวต่างกัน เช่น บุคคลที่มีครอบครัวใหญ่มีบุตรธิดาหลายคนหรืออาจมีผู้อยู่ในอุปการะอื่น ๆ อีกก็ย่อมจะมีภาระหนักกว่าบุคคลที่มีครอบครัวขนาดเล็กหรือปานกลาง การประกันประเภทนี้จึงมุ่งหมายการลดภาระให้แก่ครอบครัวเป็นประการสำคัญ เพื่อให้ครอบครัวที่มีปัญหาสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข เช่น ครอบครัวที่มีรายได้น้อย ก็ให้ความช่วยเหลือในเรื่องการเงิน ครอบครัวที่มีบุตรมากก็จัดให้การสงเคราะห์แก่บุตรเป็นรายบุคคลจนกว่าจะสามารถช่วยตัวเองได้

อย่างไรก็ตาม สภาวะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ประเพณีของแต่ละประเทศมีพื้นฐานที่แตกต่างกันไป ทำให้การออกแบบโครงการคุ้มครองของแต่ละประเทศมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปด้วย โดยยึดหลักการของการให้ความคุ้มครองประชาชนให้อยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีวิตในระดับที่สมควรแก่อัตภาพ ซึ่งหมายถึงระดับรายได้เดิมและความเป็นอยู่ของชุมชนนั้นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความเสมอภาคความชอบธรรมและกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของค่าครองชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ระบบประกันสังคมตามโครงการประกันสังคมที่สำนักงานประกันสังคมรับผิดชอบ ได้กำหนดความคุ้มครองไว้ดังที่แสดงไว้ในตาราง 1

ตาราง 1 ความคุ้มครองประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533		มาตรา 33	มาตรา 39	มาตรา 40
คุณสมบัติที่จะได้รับคุ้มครอง		ลูกจ้างในสถานประกอบการ	เป็นผู้สิ้นสภาพลูกจ้างในมาตรา 33	เป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิตามมาตรา 33 และ 39
การเข้าสู่ระบบ		บังคับ	สมัครใจ	สมัครใจ
การจัดเก็บเงินสมทบ	ผู้ประกันตน	5.0 % ของค่าจ้าง	432 บาทต่อเดือน	3,360 บาทต่อปี
	นายจ้าง	5.0 % ของค่าจ้าง	-	-
	รัฐบาล	2.75 % ของค่าจ้าง	120 บาทต่อเดือน	-
สิทธิประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ	เจ็บป่วย	○	○	-
	คลอดบุตร	○	○	○
	ทุพพลภาพ	○	○	○
	ตาย	○	○	○
	ชราภาพ	○	○	-
	สงเคราะห์บุตร	○	○	-
	ว่างงาน	○	-	-

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม, 2548

\*การจัดเก็บเงินสมทบมาตรา 33 จำนวนจากฐานค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 1,650 บาท และไม่เกิน 15,000 บาท ต่อเดือน ส่วนมาตรา 39 จำนวนฐานค่าจ้างเฉลี่ย 4,800 บาทต่อเดือน ผู้ประกันตนจ่าย 9.0 % รัฐบาลจ่าย 2.5 %

จากตาราง 1 มีข้อสังเกตเกี่ยวกับประสบการณ์ของประเทศไทยในการกำหนดการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 39 ที่ให้สิทธิแก่ลูกจ้างแรงงานหากสิ้นสุดสภาพการประกันตนภาคบังคับแล้ว ยังคงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนไม่แตกต่างจากเดิม ต่อมา พ.ศ.2537 สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดให้ประชาชนทั่วไปที่มีลูกจ้างแรงงานในระบบ หรือไม่เคยเป็นผู้ประกันตนมาก่อน ซึ่งหมายถึงคนทำงานทั่วไปหรือผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระหรือคนทำงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีลูกจ้างมีสิทธิสมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ในระบบประกันสังคมภายใต้มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่ความคุ้มครองที่ได้รับตามเงื่อนไขของกฎหมายประกันสังคมดังกล่าว ค่อนข้างดีกว่าสิทธิของลูกจ้างแรงงานในสถานประกอบการที่เป็นผู้ประกันตนภาคบังคับและผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ค่อนข้างมากโดยเฉพาะในแง่ของประโยชน์ทดแทน กล่าวคือ ผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมได้รับ

ความคุ้มครองเพียง คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายเท่านั้น ไม่รวมกรณีเจ็บป่วย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ส่วนกรณีว่างงานเป็นข้อยกเว้นที่ผู้ประกันตน โดยสมัครใจจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ทำให้ภาคี ทองอุไทย (2546) และ สศช.(2547) เห็นว่าการไม่รวมประโยชน์ทดแทนเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วยและการจ่ายบำนาญชราภาพให้กับกลุ่มคนทำงานที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการประกันสังคม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจเพียงพอที่จะทำให้กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าประกันตนตามโครงการประกันสังคม ทั้งนี้เห็นได้จากข้อมูลผู้สมัครใจประกันตนตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีเพียง 4 คนเท่านั้น ที่ยังคงสถานะความเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม(สำนักงานประกันสังคม, 2548)

### 2.2.3 แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ

2.2.3.1 ความหมายและขอบเขต นับตั้งแต่ยุคสมัย อัดัม สมิธ(Adam Smith) เป็นต้นมา การจ้างแรงงานในการผลิตภาคอุตสาหกรรม ถือเป็นการผลิตที่นำไปสู่การสะสมทุนและความมั่งคั่งของชาติเช่นเดียวกับทัศนะของ มาร์กซ์ ที่ว่าการผลิตขนาดเล็กเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจระดับครัวเรือน ถือเป็นวิถีการผลิตแบบชาวไร่ชาวนาดั้งเดิมซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจช่วงเปลี่ยนผ่านจากสังคมเศรษฐกิจบุพกาลไปสู่สังคมอุตสาหกรรม วิถีการผลิตแบบชาวไร่ชาวนานี้หรือวันที่จะสูญสลายไปเมื่อวิถีการผลิตแบบทุนนิยมขยายตัวเต็มที่ การใช้เพียงแรงงานภายในครอบครัวทำให้กิจการขนาดเล็กเป็นการผลิตเพื่อยังชีพเท่านั้น และเป็นการผลิตซ้ำทางสังคมมากกว่าการสะสมทุน เนื่องจากมูลค่าส่วนเกินที่จะนำไปสู่การสะสมทุนไม่เกิดขึ้น เพราะไม่มีการจ้างแรงงาน (Canterbury, 1995: 42-44) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับการผลิตนอกระบบทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนาถูกศึกษาโดยนักวิชาการตะวันตกหลายคน กระทั่งก่อให้เกิดการจำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาออกเป็นคู่ตรงข้าม(Boeke, 1953; Lewis, 1968; Geertz, 1963)

ฉมาดมัย มากนวล (2547: 20) กล่าวว่าการศึกษาเหล่านี้ ชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องทวิลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการของอาเธอร์ ลิวอิส (Arthur Lewis) นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัล โนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 1979 ซึ่งอธิบายการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern traditional dichotomy) เพื่อดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมเป็นการสะท้อนนัยของเศรษฐกิจนอกระบบ ในความหมายของภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม การจำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามนี้ นำไปสู่ข้อเสนอเรื่องทวิลักษณ์ (dualism) ของระบบเศรษฐกิจคือ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) และภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal sector) รวมทั้ง

เป็นต้นแบบการจำแนกเศรษฐกิจออกเป็นคู่ตรงข้ามโดย Keith Hart นักวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศกาน่าในปี ค.ศ.1973

Keith Hart (1973) และ อนุช อาภาภิรม (2546:6) มีความเห็นเป็นไปในทำนองเดียวกันว่า เศรษฐกิจนอกระบบ เป็นเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่อยู่นอกรอบแห่งระเบียบกฎเกณฑ์หรือการกำกับจากทางการ (unregulated sector) และมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดจากภาวะความอึดอัดขัดสนเป็นหลัก สำหรับทฤษฎีของ ILO ที่มีต่อเศรษฐกิจนอกระบบได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก จึงได้ทำการขยายการศึกษาแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบไปยังประเทศต่างๆทั่วโลกไม่เว้นแม้กระทั่งประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศในระบะเปลี่ยนผ่าน จากการศึกษาของ ILO พบว่าเศรษฐกิจนอกระบบดั้งเดิม ไม่อาจถูกแทนที่ด้วยเศรษฐกิจในระบบ ที่เป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และเศรษฐกิจนอกระบบนั้นมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างงานสร้างรายได้ สร้างความอยู่รอดในระบะเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนสูงมากทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร และยังระบุว่าเมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะขยายตัว เนื่องจากเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอกับอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะถูกดูดซับกลับเข้าสู่ระบบ (counter cyclical) สำหรับระยะยาวเศรษฐกิจนอกระบบมีกลไกการปรับตัวเข้าสู่ระบบ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของลำดับขั้นในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นเศรษฐกิจนอกระบบจึงสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในระบบ (ILO, 2000 ก, 2000 ข)

ความแตกต่างของเศรษฐกิจภาคในระบบและนอกระบบ Keith Hart (1970, 1973) แนะนำให้พิจารณาจาก เกณฑ์ความยากง่ายในการเข้าสู่อาชีพ ที่มาของทรัพยากรที่ใช้เป็นภายในท้องถิ่นหรือนอกท้องถิ่น ลักษณะความเป็นเจ้าของเป็นของครอบครัวหรือไม่ใช่ครอบครัว ขนาดของการประกอบการ สภาพภาพของแรงงาน เทคโนโลยีที่ใช้มีความซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน และการบังคับควบคุมโดยรัฐ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ นำความแตกต่างของเศรษฐกิจนอกระบบมาศึกษา (ILO, 1995) และเสนอว่า เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัว และธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตร หรือกิจกรรมในภาคการเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มีการจ้างงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่ายๆ ทั้งที่อยู่ในเมืองและชนบท โดยอยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี เงินเดือน ค่าจ้าง การจ้างงานที่แน่นอน ผู้ทำงานอาจเป็นเจ้าของ ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจมีลูกจ้างหรือผู้ช่วยในครัวเรือน หรือผู้ทำงานอาจเป็นแรงงานรับจ้าง หรือเป็นแรงงานรับเหมาช่วงการผลิต สำหรับผู้ประกอบการไม่มีการแยกบัญชีส่วนตัวหรือบัญชีธุรกิจ ทั้งนี้ ไม่รวมกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจนที่จัดอยู่ในข่ายของอาชญากรรมหรืออยู่นอกกรอบของจริยธรรม

นอกจากนี้ ILO (2002) ยังได้จำแนกแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็น 4 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกและกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มแรงงานรับจ้าง กล่าวคือ กลุ่มแรก เป็นนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการในระบบขนาดเล็กหรือกิจการนอกระบบที่มีลูกจ้างจำนวนน้อยไม่เกิน 10 คน กลุ่มที่ 2 เป็นผู้ประกอบกิจการตนเองและผู้ใช้แรงงานไม่ได้รับค่าจ้าง เช่น แรงงานในครอบครัว กลุ่มที่ 3 เป็นลูกจ้างคนงานในกิจการขนาดเล็กหรือกิจการนอกระบบหรือลูกจ้างที่มีนายจ้างไม่แน่นอนหรือไม่มีสัญญาจ้าง เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือรับจ้างทำของ และ กลุ่มที่ 4 เป็นแรงงานทั่วไป ซึ่งในส่วนของกลุ่มอาชีพอิสระนี้ได้กำหนดลักษณะไว้ 8 ประการ ดังนี้ 1) ผู้ประกอบการมีการจ้างงานน้อยกว่า 10 คนส่วนใหญ่อาจเป็นแรงงานในครอบครัว 2) มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น การค้าปลีก การค้าส่ง การซ่อมแซม การบริการส่วนบุคคล 3) ใช้ทุนต่ำ 4) เทคโนโลยีและทักษะแรงงานในการผลิตต่ำ 5) ใช้แรงงานเข้มข้นและเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน 6) เปิดดำเนินการและปิดกิจการง่ายกว่าเศรษฐกิจในระบบ 7) การจ้างงานมีข้อตกลงแบบไม่เป็นทางการ แรงงานรับจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเล็กน้อย และ 8) ธุรกิจเศรษฐกิจนอกระบบเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภาคอื่น ผลที่ตามมาคือ ผลกระทบมักจะต่ำ ให้ผลตอบแทนต่ำ และไม่สม่ำเสมอ และเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นคู่ขนานกับเศรษฐกิจภาคในระบบเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในช่วงที่โอกาสจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการมีจำกัด กิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบยังถูกเชื่อมโยงกับการว่างงานและความด้อยพัฒนา อันแสดงถึงนัยแห่งการเป็นกิจกรรมชั่วคราวหรือเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะหมดไปเมื่อการอุตสาหกรรมพัฒนาถึงขีดที่สามารถรองรับแรงงานได้หมด

อย่างไรก็ตาม นฤมล นิราทร (2548) อธิบายเพิ่มเติมว่า เศรษฐกิจนอกระบบไม่ใช่กิจกรรมในฐานะกลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดอีกต่อไป แต่จะกลายเป็นกิจกรรมหลักในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้กลายเป็นแหล่งการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นสูงสามารถรองรับการขยายตัวหรือหดตัวของเศรษฐกิจภาคทางการ ซึ่งจะเกิดขึ้นด้วยความถี่ที่เพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลจากการที่รัฐขาดความสามารถในการควบคุมระบบเศรษฐกิจของตนเอง อันเป็นผลจากเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ดังกล่าว ในลักษณะนี้อำนาจในการอธิบายแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบย่อมมีความสัมพันธ์กับการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม ที่แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรที่จะได้รับเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตจากการจัดสวัสดิการสังคม ไม่ว่าสวัสดิการนั้นจัดขึ้นโดยภาครัฐ การรวมกลุ่มช่วยเหลือกันเอง หรือชุมชนเป็นผู้จัดขึ้นสนองตอบต่อสมาชิกในชุมชน

2.2.3.2 ความเสี่ยงและความเปราะบางของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ  
 ดังที่ได้กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มการขยายตัวมากขึ้นเป็น

ลำดับ ส่งผลให้เกิดแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามไปด้วยและโดยธรรมชาติการทำงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความเสี่ยงและความเปราะบางอยู่ในตนเอง ทั้งนี้ ความเสี่ยง เกิดจากการขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถพยากรณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ส่วนความเปราะบาง หมายถึงสถานการณ์ที่บุคคลไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาขึ้น เนื่องจากไม่ได้เตรียมการจัดการกับความเสี่ยงไว้อย่างเพียงพอ (อัมมาร์ สยามวาลา, 2549) สอดคล้องกับความเห็นของ Unni and Rani (2002) ที่กล่าวว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนานั้น มีนัยของการทำให้แรงงานมีความเสี่ยง และเปราะบางมากขึ้น ดังนั้นการทำให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความเสี่ยงน้อยลง ต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครอง(Protection) และ การสร้างเสริมสนับสนุน (Promotion) โดยการคุ้มครอง มีเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการลดระดับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เป็นอยู่ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ส่วนการสร้างเสริมสนับสนุน นอกจากมีเป้าหมายเพื่อการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต แล้วยังเกี่ยวข้องกับการสนับสนุน เพื่อให้สามารถจัดการกับความเปราะบางที่เกิดขึ้นเป็นประจำด้วย

อัมมาร์ สยามวาลา (2549) จึงเสนอว่า แนวทางการจัดการกับความเสี่ยง พิจารณาได้ 2 ระดับ คือ 1) ระดับบุคคล การจัดการกับความเสี่ยง ทำได้ในรูปของการออม การกู้ยืมเงิน และการแบ่งปันหรือเฉลี่ยความเสี่ยง 2) ระดับรัฐ การจัดการความเสี่ยง ทำได้ในรูปของการออมและสินเชื่อ การจัดตั้งกลุ่มต่างๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และประการสำคัญการใช้ระบบประกันสังคม ทำนองเดียวกัน Unni and Rani (2002) ได้เสนอมาตรการสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การคุ้มครอง และมาตรการความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ เพื่อการสร้างเสริมสนับสนุน ซึ่งในภาพรวมก็คือการสร้างการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้มีหลักประกันทั้งทางด้านรายได้และการดำรงชีวิต อันเป็นสิทธิที่มากับการทำงาน หรือสิทธิที่แรงงานพึงได้รับจากรัฐ นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติรัฐต้องมีบทบาทในการสร้างความคุ้มครองทางสังคม และประกันว่าความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการสนองตอบ ขณะเดียวกันบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคม เครือข่ายทางสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน ก็เพิ่มมากขึ้น จึงมองได้ว่าการจัดการกับปัญหาการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะการจัดให้มีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้เกี่ยวข้องย่อมมีมากกว่าหนึ่งฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการจัดการความเสี่ยงที่ระบุไว้ข้างต้น

2.2.3.3 เศรษฐกิจนอกระบบภายใต้บริบทของประเทศไทย สศช.(2546) ได้ศึกษาและรายงานลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบของไทยว่าเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการประกอบอาชีพและธุรกิจ ในภาคการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การ

บริหารจัดการของภาครัฐเป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้าง หรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการ โดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ ประกอบด้วย

1. การผลิตสินค้าและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้างและการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็กเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและ มีความไม่แน่นอนสูง โดยครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ดังนี้ กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยและแรงงานรับจ้างทางการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยระดับครัวเรือนและห้องแถว ธุรกิจชุมชน ธุรกิจกลุ่มแม่บ้าน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เป็นต้น กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่ แผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน การให้เช่าพระเครื่อง เป็นต้น กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขบขี่ยานพาหนะรับส่งผู้โดยสารด้วยรถจักรยานยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถยนต์แท็กซี่ และเรือ เป็นต้น กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว ได้แก่ การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร การดูแลคนชราและคนเจ็บป่วยที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญในการจรรโลงครอบครัว แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่มีการเจนนับเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติ

2. การผลิตสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย เป็นกิจกรรมการผลิตและจัดจำหน่าย ตลอดจนการให้บริการที่กฎหมายไม่อนุญาตให้ดำเนินการ ได้แก่ การพนันผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าประเวณี/การให้บริการทางเพศผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ เช่น การค้าแรงงาน การค้าเด็ก และการค้าผู้หญิงเป็นโสเภณี การค้าสัตว์และพืชสวนพันธุ์ โภยก๊วนและการหลอกล้มคั่นในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและเอกชน ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน และอาชญากรรมข้ามชาติ

หากพิจารณาในส่วนของผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ และอยู่นอกระบบการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยแล้ว สศช.ระบุว่า มีจำนวน 23.5 ล้านคนหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 73.3 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ (34.67 ล้านคน) แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานภาคเกษตรร้อยละ 42.1 และนอกภาคเกษตรอีกร้อยละ 31.2 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศคนทำงานเหล่านี้ต้องประสบปัญหาความเสี่ยงของชีวิตที่แตกต่างจากผู้อยู่ในระบบ และยังมีความเป็นไปได้ว่าต้องพบความเสี่ยงบ่อยกว่าและรุนแรงกว่า ทั้งด้านการมีงานทำและความมั่นคงของรายได้ แหล่งเงินทุน รวมทั้งหลักประกันความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรองและไม่มีการรวมตัว ดังนั้นเมื่อระบบที่มีอยู่ไม่ได้มีการส่งเสริมและคุ้มครองจึงจำเป็นต้องหัน



ไปพึ่งพิงความช่วยเหลือจากนอกระบบ โดยเฉพาะระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ เพื่อรับมือกับความเล็งที่เกิเกิดขึ้น การพึ่งพิงดังกล่าวนี้มักก่อให้เกิดความเสี่ยงสะสมมากยิ่งขึ้น

2.2.3.4 สถานการณ์แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย จากการสำรวจข้อมูลพื้นฐานในปี 2548 พบว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีจำนวน 32.7 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ใช้ทักษะปานกลางและสูง 0.3 ล้านคน นอกนั้นกระจายอยู่ในกลุ่มอาชีพ 9 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มเกษตรกร 13.6 ล้านคน 2) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้างและกฎหมายประกันสังคมไม่คุ้มครอง 10 ล้านคน 3) กลุ่มประกอบอาชีพอิสระทั่วไป 3.5 ล้านคน 4) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน 2.0 ล้านคน 5) กลุ่มผู้รับเหมาหรือรับช่วงงาน 1.4 ล้านคน 6) กลุ่มขับรถรับจ้าง 0.7 ล้านคน 7) กลุ่มรับจ้างทั่วไป 0.5 ล้านคน 8) กลุ่มแรงงานประมง 0.5 ล้านคน และ 9) กลุ่มรับจ้างทำงานในครัวเรือน 0.2 ล้านคน (สำนักงานประกันสังคม, 2548ข) ซึ่งปาริชาติ ศิวะรักษ์ (2548) ศึกษาปัญหาที่สำคัญของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเหล่านี้พบว่า ขาดข้อมูลที่ชัดเจนในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่และสภาพปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีการจดหรือขึ้นทะเบียนรับรองสถานภาพเนื่องจากขาดกฎหมายรองรับ และไม่มีระบบประกันสังคมคุ้มครอง

2.2.3.5 แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ควรอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบประกันสังคมตามแนวคิดและการประเมินสถานการณ์ของ สศช. ดังกล่าวข้างต้นนั้น สำนักงานประกันสังคม (2548) ได้ศึกษาและนิยามความหมายของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบว่า หมายถึง ผู้ทำงานมีรายได้แต่ไม่มีนายจ้างและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม โดยจำแนกลำดับความสำคัญของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสองกลุ่มกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบเป้าหมาย ที่ควรดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมในระยะแรกก่อน ซึ่งพิจารณาจากหลักเกณฑ์ด้านความเร่งด่วนของสภาพปัญหาและด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคม คือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง ได้แก่ กลุ่มการผลิตและบริการสาขาที่ไม่เป็นทางการครอบคลุมอาชีพในงาน เช่น หาบเร่ แผงลอย คนขับรถรับจ้างทั่วไป ทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า เป็นต้น กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มผู้ทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานมาทำที่บ้าน องค์กรธุรกิจในชุมชน ผู้รับจ้างทำของ รวมทั้งแรงงานในภาคเกษตรกรรมตามฤดูกาล กิจการประมง เป็นต้น

ส่วนกระทรวงแรงงานได้กำหนดแรงงานที่ประกอบอาชีพในกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบโดยแบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและรับจ้างทำของ 2) กลุ่มสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน 3) กลุ่มเกษตรกรและชาวประมง 4) กลุ่มคนขับยานพาหนะรับจ้างนอกระบบ 5) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระในและนอกภาคการเกษตร 6) กลุ่มลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่ได้ทำงานตลอดทั้งปี และ 7) กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน (สศช., 2547) ขณะที่สำนักงาน

สถิติแห่งชาติ (2546) ให้ความหมายแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คือ ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคม

จากแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบข้างต้น สรุปได้ว่า กิจกรรมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีขอบเขต ดังนี้ 1) ลักษณะของกิจกรรม เป็นแรงงานที่ประกอบกิจกรรมเพื่อสร้างรายได้ ประกอบด้วย การผลิต การค้า บริการ ขนส่ง ธุรกิจชุมชน 2) ประเภทของกิจกรรม ครอบคลุมแรงงานในกิจกรรมต่อไปนี้ แรงงานในธุรกิจขนาดเล็กซึ่งมีทั้งธุรกิจที่มีการจ้างงาน และไม่มีมีการจ้างงาน ซึ่งครอบคลุมธุรกิจห้องแถว หาบเร่แผงลอย อาชีพอิสระ อาทิ จักรยานยนต์รับจ้าง ผู้รับซื้อของเก่า ผู้รับงานมาทำที่บ้าน และธุรกิจชุมชน 3) สถานภาพแรงงานของผู้ประกอบอาชีพ ประกอบด้วยสถานภาพต่างๆ คือ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ทำงานในกลุ่มอาชีพเดียวกัน

### 3. แนวคิดการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขั้นตอนการแปลงนโยบายในระดับจุลภาค ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการเพื่อผลักดันให้กลไกความคุ้มครองที่จัดทำขึ้นสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยทั่วไปกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะใช้ตัวแบบ(model) เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ พยายามพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นลำดับ ตัวแบบแต่ละตัวแบบที่นักวิชาการนำเสนอ นั้น ตั้งอยู่บนฐานคติของนักวิชาการแต่ละคนที่ทำการศึกษา ศิริชัย กาญจนวาสี (2547: 46) เห็นว่าตัวแบบหรือโมเดลที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูล สัญลักษณ์ และหลักการของระบบ มีความหมายเทียบเคียงได้กับคำว่าทฤษฎี เพียงแต่ตัวแบบเป็นการลดรูปจากทฤษฎีลงมาให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเป็นคำอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสามารถแสดงให้เห็นเป็นแนวคิดรูปธรรม แม้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังไม่มีทฤษฎีที่สมบูรณ์พอที่จะอธิบายได้เชิงนัยทั่วไป (generalization) แต่ก็มีคุณสมบัติสมผลภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้นอยู่ในตัวเอง แนวคิด ทฤษฎีหรือตัวแบบ จึงมีบทบาทสำคัญในการนำไปใช้ เพื่อทำความเข้าใจ บรรยาย อธิบาย หรือทำนายเหตุการณ์ต่างๆ โดยแนวคิด ทฤษฎี ตัวแบบ ได้เสนอแนวทางที่เป็นระบบภายใต้กรอบการมอง การทำความเข้าใจ การจัดระเบียบความหลากหลายของเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

สำหรับการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษากรอบแนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ

ทางด้านกรนำนโยบายไปปฏิบัติหลายท่าน ที่กล่าวถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จ และผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาเป็นแนวทางการศึกษา อาทิ นักวิชาการของไทย ได้แก่ วรเดช จันทรศร (2548) สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2548) ส่วนนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ Van meter and Van Horn (1977) Berman and Mclaughlin (1977) Sabatier and Mazmanian (1989) และ Hudson and Lowe (2004) ซึ่งหลังจากศึกษาทบทวนพบว่า ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวถึงปัจจัยทางการบริหารจัดการมีหลายตัวแบบด้วยกัน แต่ปัจจัยทางการบริหารจัดการในตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ และสอดคล้องกับการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้น มี 4 ปัจจัย ได้แก่

### 1. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ประกอบด้วย

1.1 โครงสร้างองค์กร มีส่วนสำคัญมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะโครงสร้างองค์กรสามารถทำให้ทราบตั้งแต่เบื้องต้นว่าหน่วยงานหรือองค์กรมีระบบการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากน้อยเพียงใด หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะมีลักษณะโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นลำดับชั้น (hierarchy) ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวสร้างให้เกิดกระบวนการสื่อสารที่มีความซับซ้อนอย่างมาก ในขณะที่องค์กรเอกชนส่วนใหญ่จะเน้นการทำงานเป็นเครือข่าย จึงมีโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นเครือข่าย (network structure) ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่า โครงสร้างองค์กรสามารถบอกได้อีกว่าหน่วยงานนั้นสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใดหน่วยงานที่มีโครงสร้างการดำเนินงานแบบเครือข่ายจะสามารถปรับตัวได้รวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภายนอก ดังนั้น จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นเรื่องใหญ่สำหรับบุคลากรในองค์กรแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานที่มีโครงสร้างที่เป็นลำดับชั้น หากมีลำดับชั้นมากก็จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ช้าบุคลากรก็จะไม่เคยชินกับการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน ทำให้เกิดการต่อต้านมากกว่า

1.2 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กร เป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ องค์กรหรือหน่วยงานควรมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจของนโยบาย นอกจากนี้แล้วบุคลากรควรได้รับการพัฒนาอบรมความรู้เพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา

1.3 ทรัพยากรในองค์กร หมายถึง งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่และเทคโนโลยี เป็นองค์ประกอบของสมรรถนะองค์กรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะงบประมาณต้องได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและสามารถอำนวยความสะดวกให้

ผู้รับบริการได้โดยปราศจากปัญหาอุปสรรค ตลอดจนความก้าวล้ำของเทคโนโลยีที่ช่วยในการปฏิบัติงาน เช่น เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ก็ช่วยให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติราบรื่นขึ้น

2. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการวางแผนกลยุทธ์ กล่าวคือ เมื่อมีนโยบายก็จะต้องมีการสื่อความของนโยบายออกมาเป็นแผนงาน กิจกรรมการดำเนินงาน แล้วสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนตามภารกิจที่กำหนด รวมถึงจะต้องวัดประเมินความก้าวหน้าตามแผนงาน ได้

3. ปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารในหน่วยงานที่จะต้องสร้างแนวทางการร่วมมือและประสานงานการปฏิบัติงาน เพื่อให้การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงานบรรลุผล ผู้บริหารที่เป็นผู้นำจำเป็นจะต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารเพื่อสร้างแรงจูงใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบขอให้ความร่วมมือ

4. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก สิ่งแวดล้อมของนโยบายเป็นตัวแปรที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการกลไกของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมในที่นี้มุ่งเน้น สถานะทางด้านการเงินการคลังของรัฐที่จะนำไปจัดสรรเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ นอกจากนี้ความคุ้มครองประกันสังคมยังต้องเป็นไปตามอนุสัญญาทางด้านความมั่นคงทางสังคม ของ ILO ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ด้วย ซึ่งอาจเป็นแรงผลักดันให้นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ถูกนำไปปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานสากล

#### 4. กลุ่มแนวคิดการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน ประกอบด้วย

##### 4.1 แนวคิดประชาสังคม

4.1.1 การรวมกลุ่มทางสังคม หลักการประกันสังคม คือ การขจัดความไม่แน่นอนของการสูญเสียขนาดใหญ่ในแต่ละบุคคลและแต่ละครัวเรือน โดยการรวมกลุ่มของสมาชิกที่มีความเสี่ยงคล้ายๆ กัน และให้สมาชิกทั้งกลุ่มร่วมกันแบกรับภาระความสูญเสียนั้น จากการรวมกลุ่มทำให้ความเสี่ยงซึ่งไม่สามารถคาดการณ์สำหรับแต่ละคนได้ กลายเป็นสิ่งที่สามารถคาดการณ์ได้สำหรับกลุ่ม ทำให้สามารถประมาณการและตั้งราคาได้ นอกจากนี้การประหยัดต่อขนาดทำให้ต้นทุนของความเสียหายและการบริหารลดลงเมื่อขนาดของกลุ่มใหญ่ขึ้น รวมถึงความเสี่ยงจะเคลื่อนย้ายจากสมาชิกแต่ละคนในระบบการประกันสังคมไปยังกลุ่มใหญ่ที่เป็นสมาชิก ทำให้ต้นทุนของความเสียหายและต้นทุนการบริหารต่อหน่วยจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มที่เป็นสมาชิก (มัทพานานิรามัย และ ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2544)

การรวมกลุ่มจึงมีความสำคัญต่อกลไกความคุ้มครองเชิงระบบประกันสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มทางสังคมที่เป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งของแนวคิดประชาสังคม ซึ่ง Ritzer George (1996) ได้กล่าวและอธิบายแนวคิดของ Robert K. Merton ที่นิยามกลุ่มทางสังคมไว้ว่า กลุ่มทางสังคมประกอบด้วยคนจำนวนหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์โต้ตอบกันตามแบบอย่างที่ใช้กันมานานในกลุ่ม สมาชิกแต่ละคนมีความรู้สึกที่ตัวเองเป็นสมาชิกกลุ่ม และคนอื่นมองว่าผู้นั้นเป็นสมาชิกของกลุ่มด้วย กลุ่มจะเกิดขึ้นได้ต้องมีความสัมพันธ์เป็นแบบอย่างเป็นเวลานานและมีการจัดระเบียบทางสังคม ส่วนกลุ่มสมาคมนั้นเป็นกลุ่มที่มีการจัดระเบียบทางสังคมหรือมีโครงสร้างเป็นทางการ

Tom Douglas (1983) ได้อธิบายถึงกลุ่มและกระบวนการของกลุ่มโดยพิจารณาจากลักษณะการเกิดของกลุ่มใน 2 ลักษณะ คือ กลุ่มตามธรรมชาติ (natural group) ที่ดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันของมนุษย์ เช่น ครอบครัว กลุ่มเพื่อนฝูง กลุ่มทำงาน ฯลฯ และกลุ่มที่ถูกสร้างขึ้น (created group) เพื่อจัดการกับสถานการณ์หรือเพื่อบรรลุจุดประสงค์บางประการที่กลุ่มตั้งไว้ การรวมเป็นกลุ่มนั้นสามารถโน้มน้าวหรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม สมาชิกต่างต้องปรับตัวเข้าหากันและกัน และกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรมของกลุ่มที่มีการร่วมมือกันเกิดขึ้นและยอมรับบรรทัดฐานค่านิยมร่วมกันของกลุ่ม กลุ่มยังมีลักษณะพลวัต คือ มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง มีกระบวนการของกลุ่มเกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา มีลำดับขั้นต่างๆ กัน เริ่มต้นตั้งแต่วิธีพื้นฐานที่เป็นเพียงปฏิสัมพันธ์โต้ตอบระหว่างกันและกัน ระดับที่มีโครงสร้างซึ่งมีการพัฒนาการของกลุ่มและโครงสร้างทางสังคม และมีการก่อตัวของกลุ่มย่อยระดับที่มีการเคลื่อนไหว มีการสร้างบรรทัดฐานค่านิยมของกลุ่ม มีแรงยึดเหนี่ยวทางสังคมระหว่างสมาชิก และกลุ่มมีอำนาจเหนือสมาชิก นอกจากนี้ กลุ่มเป็นทั้งเครื่องมือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือทัศนคติ เป็นเครื่องมือสำหรับการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินชีวิต เป็นแหล่งทรัพยากรและเป็นเครื่องมือส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ไม่ว่าจะแบ่งลักษณะของกลุ่มด้วยปัจจัยของลักษณะการก่อตั้งกลุ่ม ความสัมพันธ์ทางสังคม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ลักษณะการยึดเหนี่ยวภายในกลุ่มหรือกระบวนการปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ส่วนใหญ่แล้วก็มักจะเป็นการแบ่งกลุ่มออกในลักษณะที่เป็นคู่ตรงกันข้ามกันเสมอ นั่นคือ การแบ่งกลุ่มเป็น 2 แบบ คือ กลุ่มขนาดเล็กเป็นกลุ่มตามธรรมชาติมีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวใกล้ชิดสนิทสนมกัน มีความผูกพันผ่านความสัมพันธ์ทางเครือญาติ มีความรู้สึกร่วมในชุมชนเดียวกันช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การจัดระเบียบและการควบคุมทางสังคมมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ส่วนลักษณะตรงกันข้ามคือ กลุ่มขนาดใหญ่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีโครงสร้างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นแบบชั่วคราวผิวเผิน มีการจัดระเบียบทางสังคมเป็นทางการ และมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกตามความชำนาญเฉพาะด้านความผูกพันทางสังคมอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยกันและกันในทางเศรษฐกิจ

4.1.2 ลักษณะกลุ่มประชาสังคม แนวคิดการรวมกลุ่มทางสังคมที่กล่าวข้างต้นนั้น ในแง่หนึ่งได้กลายเป็นที่มาของแนวคิดประชาสังคม (civil society) ซึ่งนักวิชาการกำหนดความหมายของความเป็นกลุ่มประชาสังคมไว้อย่างหลากหลาย เช่น ชีรยุทธ บุญมี (2536) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542) อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2542) อนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิจารณ์กุล (2540) นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาก็จำนวนหนึ่งที่ใช้แนวคิดกลุ่มประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนวาทกรรมต่างๆ ในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทั้งในเรื่อง การปฏิรูปสุขภาพ สวัสดิการสังคม การพัฒนาการศึกษา สิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน ศาสนา ฯลฯ ดังที่ปรากฏในงานของโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2544) เป็นต้น

ความเป็นกลุ่มประชาสังคม เป็นแนวคิดใหม่ในระดับสากลที่นำมาใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม บริบทของความเป็นกลุ่มประชาสังคม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม (collective action) อาจจะเรียกชื่อกลุ่มอย่างใดก็ได้ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มพ่อค้ารายย่อย ชมรม มูลนิธิ สมาคม ฯลฯ ด้วยจิตสำนึกของสมาชิกกลุ่ม (self consciousness) เหล่านี้ที่ตระหนักรู้ว่าเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใดๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือสังคมของเขา เป็นเรื่องของพวกเขาเองที่จะต้องเข้าไปจัดการแก้ไขหรือป้องกันด้วยตนเองก่อนเท่าที่จะสามารถทำได้โดยไม่ขัดแย้งกับกติกาของสังคม กล่าวคือ เป็นเรื่องที่สังคมของประชาชนกลุ่มนั้นจะต้องเรียนรู้และหาหนทางช่วยตนเองก่อน (self-help) โดยมีพักต้องรอคอยให้ผู้อื่นหรือหน่วยงานภาครัฐเข้ามาดำเนินงาน (ทักษิณีย์ ลักษณะภาวิชนัช, 2545)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณาเขตความหลากหลายมากมายของงานศึกษาเหล่านี้ กลุ่มประชาสังคมข้างต้นส่วนใหญ่มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง ซึ่ง อนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิจารณ์กุล (2540) กล่าวว่าประกอบด้วย 1) มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน 2) มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดการรับรู้ตัดสินใจ และร่วมลงมือปฏิบัติในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นร่วมกัน 3) มีความเป็นธรรมชาติที่ไม่ใช่การแต่งตั้งหรือจัดตั้งแต่เกิดและเติบโตขึ้นเป็นอย่างธรรมชาติจากสำนึกของความ เป็นพลเมือง 4) มีความรัก ความเอื้ออาทร สมานฉันท์ ที่เป็นเงื่อนไขเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมืออย่างมีพลัง 5) มีองค์ความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้ 6) มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน จะช่วยสร้างให้เกิดพลัง “เกิดปัญญาหมู่” “เกิดใจหมู่” 7) มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง/เครือข่ายความร่วมมือ การสื่อสารเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็น ความความจำเป็นที่จะทำให้ประชาสังคมมีความเติบโตและขยายตัวออกอย่างมั่นคง และ 8) มีระบบการจัดการที่ดีเกิดประสิทธิภาพ ทั้งคนและองค์กร

กล่าวโดยสรุปลักษณะประชาสังคม เป็นการดำเนินกิจกรรมของคนในสังคมที่เห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมซับซ้อนที่ยากแก่การแก้ไข จึงมีวัตถุประสงค์ร่วมกันอัน

นำไปสู่การก่อจิตสำนึกพลเมืองร่วมกัน และมารวมเป็นกลุ่มหรือองค์กร โดยการรวมกลุ่มที่ว่านี้ ต้องเป็นการรวมกลุ่มของคนแปลกหน้า มิใช่กลุ่มเฉพาะคนใกล้ชิดคิดเป็นการรวมตัวอย่างสมัครใจไม่ บังคับ สามารถเข้าออกจากการเป็นสมาชิกได้อย่างเสรีและต้องมีลักษณะการทำงานอย่างเท่าเทียม กัน (อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล, 2542) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนหรือภาค สังคม หรือภาคประชาชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนร่วมกัน (partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือ กระทบการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายประชาสังคมเป็นปรากฏการณ์ที่คนใน ชุมชน องค์กรในชุมชนมีการสื่อสารกัน ร่วมมือกันผลักดันให้เกิดการพัฒนาสังคม แก้ปัญหาสังคม เกิดการรวมตัวกันของประชาชนที่มีพันธกิจร่วมกัน (civic network) เพื่อจัดการกับกิจกรรมภายใน ชุมชน ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนและต่อชุมชน การรวมตัวกันเช่นนี้ไม่ได้หมายถึงการจัดตั้ง องค์กรใหม่ ไม่ได้หมายถึงการรวมตัวกันตามอำนาจของกฎหมายหรืออำนาจเงินเท่านั้น

4.1.3 การเพิ่มบทบาทกลุ่มประชาสังคมในการบริหารจัดการงานประกันสังคม เป็นการนำแนวคิดประชาสังคม มาใช้เป็นกลไกที่จะนำพานโยบายขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปสู่เป้าหมายตามที่ต้องการ ซึ่งกลวิธีที่ ภาครัฐควรดำเนินการนำชุมชนหรือกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ประชาสังคมเพื่อเป็น กลไกการบริหารจัดการงานประกันสังคมมี ดังนี้ (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, 2541: 153)

1. จัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่ประชาชนมีส่วนร่วมวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน
2. สนับสนุนให้มีคณะกรรมการของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นร่วมคิด ร่วมทำงานและเรียนรู้ประสบการณ์ความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน
3. ส่งเสริมให้มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชน หรือท้องถิ่นในการ แลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และผลกระทบจากการพัฒนา
4. จัดให้มีกระบวนการและช่องทางการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา เป็นสองระบบควบคู่กัน ไป คือ ระบบการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมพัฒนาร่วมกับภาครัฐ และ ระบบการจัดกิจกรรมพัฒนาใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐเป็นฝ่าย สนับสนุนด้านนโยบาย มาตรการ และงบประมาณสนับสนุน
5. เสริมสร้างวิสัยทัศน์ และสร้างขีดความสามารถในการจัดการหรือการมี ส่วนร่วมให้แก่องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน สาธารณชน ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินแผนงาน โครงการของรัฐหรือของชุมชน

6. พัฒนาศักยภาพการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาประเทศแก่ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม และประชาชนอย่างเพียงพอให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ทศนคติ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ ปารีชาติ ศิวะรักษ์ (2548) ได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรและเข้าร่วมเป็นสมาชิกที่มีลักษณะของกลุ่มประชาสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ 1) องค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มอาชีพและกลุ่มการผลิต ได้แก่ กลุ่มการผลิตด้านการเกษตร เป็นการจัดตั้งตามผลผลิตการเกษตรประมาณ 6,746 กลุ่ม (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2549) กลุ่มด้านบริการ เช่น สหกรณ์แท็กซี่ ซึ่งมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมรายเดือนเข้าสมทบกองทุนสวัสดิการแก่สมาชิก เป็นต้น และกลุ่มการผลิตหัตถกรรม เช่น กลุ่มในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 2) กลุ่มเครือข่ายแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ 3) กลุ่มสหกรณ์ และเครดิตยูเนียน เป็นกลุ่มที่นับว่ามีสมาชิกมากที่สุด คือ กลุ่มสหกรณ์ทั้งสิ้นทั่วประเทศมีทั้งหมด 6,712 สหกรณ์ เป็นสหกรณ์ภาคการเกษตร 4,137 สหกรณ์ และ สหกรณ์นอกภาคการเกษตร 2,575 สหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2549) กลุ่มประชาสังคมเหล่านี้ควรเป็นเป้าหมายของสำนักงานประกันสังคม ที่จะเข้าไปเพิ่มบทบาทให้เป็นกลไกรองรับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

เกี่ยวกับบทบาทกลุ่มองค์กรประชาสังคมของไทย ที่มีต้นนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้น บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2548) กล่าวว่า ความเคลื่อนไหวที่สำคัญ ของกลุ่มประชาสังคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบประกอบด้วย เครือข่ายกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนรับใช้ในบ้าน แรงงานหญิงในงานภาคบริการ กลางคืนและกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร ได้เสนอให้รัฐศึกษาปัญหาและความต้องการของแรงงาน และรูปแบบแนวทางการสร้างหลักประกัน โดยเฉพาะความจำเป็นพื้นฐานที่ควรได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ สุขภาพ ทุพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ดายและชราภาพ

ด้วยแนวคิดประชาสังคมที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการระบบบริหารจัดการงานประกันสังคม เพื่อให้การขยายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมไปถึงแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและทุกกลุ่มอาชีพมีส่วนร่วม ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมควรสนับสนุนและเพิ่มบทบาทประชาสังคมในการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตในรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม จนกระทั่งสามารถบูรณาการเชื่อมโยงการบริหารจัดการงานประกันสังคมไปสู่ทุกภาคส่วนของสังคม



## 4.2 แนวคิดองค์การการเงินชุมชนเป็นฐานการพัฒนา

4.2.1 ความหมายและขอบเขต นักมานุษยวิทยาพบว่า ชุมชนมีบทบาทอย่างมากในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับสมาชิกชุมชน เห็นได้จากสมัยดั้งเดิมแต่ละชุมชนมักพัฒนากฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันของสมาชิกชุมชน ในยามที่เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติและเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของสมาชิกชุมชน กฎเกณฑ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยน ที่เกี่ยวข้องกับ “การให้” และ “การรับ” ความช่วยเหลือต่อกันก่อให้เกิด “บุญคุณ” และ “หนี้” ซึ่งต้องมีการชดใช้ภายหลังการทดแทนบุญคุณเป็นกฎเกณฑ์ที่สังคมโบราณถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด กฎเกณฑ์ปฏิบัติที่ว่าด้วยเรื่องหนี้บุญคุณนี้ ใช้นัยความสัมพันธ์ภายในครอบครัวได้ ค้ำ และถือว่าเป็นการกระจายความเสี่ยงข้ามเวลาและข้ามรุ่นจากรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง การถือว่าบุพการีมีบุญคุณซึ่งต้องทดแทนในทุกกรณี เป็นกฎเกณฑ์ที่ช่วยสร้างหลักประกันแก่ผู้สูงอายุมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พิจารณาได้ว่าวัฒนธรรมประเพณีปฏิบัติต่างๆ ที่กล่าวนั้น แม้ไม่สามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชนได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็ใช้ได้ระดับหนึ่งในสภาพปกติ และหลักประกันความมั่นคงทางสังคมเหล่านี้ก็มีรูปแบบทำนองเดียวกับหลักการประกันสังคมในปัจจุบัน (ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์, 2546)

มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขศิริเสรีกุล (2539) กล่าวว่า หลักการประกันสังคมแบบดั้งเดิมที่กล่าวมาข้างต้น ถูกกระทบอย่างมากจากความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร เทคโนโลยีการผลิตและการคมนาคม ระบบตลาดและทุนนิยมที่เข้ามาแทนที่ระบบเศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อการบริโภคเอง และเมื่อรัฐเข้ามาพัฒนาชุมชน อาจมีสมาชิกชุมชนกลุ่มหนึ่งไม่สามารถยังชีพได้แม้ในสังคมที่มีการแบ่งปันกัน ประกอบกับระบบตลาดและช่องทางการสะสมทุนกระทำได้หลากหลายรูปแบบขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ พูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์ (2548) พบว่า ชุมชนได้ปรับตัวจัดตั้งกลุ่มช่วยเหลือกันเองภายในชุมชน เพื่อเสริมระบบประกันสังคมแบบดั้งเดิมที่ถูกลดระดับความสำคัญลงไป โดยเป้าหมายสำคัญของการจัดตั้งกลุ่ม คือ การออมเงินอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกัน และนำเงินจากการออมของสมาชิกชุมชนทุกคนมาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกที่เดือดร้อน และการดำเนินการนี้เองนำไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์การการเงินชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้กับสมาชิกชุมชน

4.2.2 ศาสตร์การชุมชนหลักประกันความมั่นคงทางสังคม โดยองค์การการเงินชุมชน เห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์การการเงินชุมชนเป็นการรวมกลุ่มทางสังคมของคนในชุมชน เพื่อช่วยเหลือทางการเงินซึ่งกันและกันในกลุ่มสมาชิก สำหรับแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของคนในชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ชีวิตของคนในชุมชนดีขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้ โดยจัดให้มีการสะสมเงินหรือออมทรัพย์ร่วมกันเป็นกองทุนกลางในชุมชน และให้กู้ยืมแก่สมาชิกเพื่อนำไปพัฒนาชีวิตความ

เป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้สมาชิกในกลุ่มมีการรวมตัวกันพึ่งตนเองทั้งในรูปแบบของการดำเนินกิจกรรมชุมชนอาทิ การค้า การต่อรอง องค์กรการเงินชุมชนที่สำคัญของประเทศ ไทยสามารถจัดกลุ่มได้ คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, 2542; กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2549)

ส่วนระบบสวัสดิการชุมชน เป็นผลพลอยได้จากการจัดตั้งองค์กรการเงินชุมชนซึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของชุมชน ในด้านการยกระดับยังชีพ ลดภาระหนี้สิน สร้างอาชีพ สนับสนุนให้สมาชิกได้รับความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ คือ ให้สมาชิกมีอาชีพ มีปัจจัยการผลิต มีความมั่นคงพื้นฐาน ได้แก่ สวัสดิการรักษาพยาบาล การศึกษา ฌาปนกิจสงเคราะห์ การสงเคราะห์คนชรา ผู้พิการ ผู้ประสบภัยธรรมชาติ การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของแรงงาน โดยใช้กระบวนการกิจกรรมทางสังคม พิธีกรรม อุดมการณ์ และเงิน เป็นสื่อกลางเชื่อมโยงคนในชุมชน (อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ขอดกมลศาสตร์, 2547) ด้วยวิธีคิดที่ว่าชุมชนเป็นรากฐานที่กลุ่มคนมีความผูกพันต่อกัน มีวัฒนธรรม ความเชื่อความสนใจร่วมกัน ความเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูล รวมทั้งมีทุนทางสังคม ภูมิปัญญา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ชุมชนสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ร่วมกันได้ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตาม ประภาส ปิ่นตบแต่ง สุภา ไชเมือง และ บัญชา แก้วส่อง (2546) เห็นว่าองค์กรการเงินชุมชนที่จัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน มีจุดเริ่มต้นจากฐานของทุนที่มีในชุมชน คือ ฐานทรัพยากร ฐานวัฒนธรรม และ ฐานงานพัฒนา ซึ่งในกรณีหลังนี้ เป็นส่วนที่ชุมชนรับเอารูปแบบมาจากภายนอกเข้าไปดำเนินการในชุมชน กิจกรรมบางอย่างได้ริเริ่มและทำกันเองในชุมชน บางกิจกรรมได้รับการสนับสนุนเบื้องต้นจากองค์กรภายนอก ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้คนในชุมชนรวมตัวกันเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง และนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจ/วิสาหกิจชุมชน กลุ่มพัฒนาอาชีพ และกลุ่มฌาปนกิจ เป็นต้น ในส่วนของการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแล้ว ฐานการพัฒนาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเชื่อมโยงกลไกการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าไปในชุมชน เพื่อการค้าประกันและสร้างเสริมความยั่งยืนให้กับองค์กรการเงินชุมชนผ่านกลไกระบบสวัสดิการชุมชนนั้นๆ

4.2.3 คนและชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แนวคิดการจัดสวัสดิการชุมชนขององค์กรการเงินชุมชนนี้ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยภาครัฐทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และประสานด้านวิชาการและงบประมาณ (สุกัญช เจริญวงศ์, 2546) แนวคิดนี้ถูกระบุมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้นมาถึงฉบับที่ 10

(พ.ศ.2550-2554) และได้มีการปรับแนวคิดทิศทางของกระบวนการใหม่ในการพัฒนาประเทศ ที่เปิดโอกาสอย่างมากในการนำแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคน ครอบครัวและชุมชน ซึ่งเป็นแก่นกลางของสังคมดังที่กล่าวไว้ คือ

...การเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา และได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อให้เกิดการยกระดับความคิดการพัฒนา คือ การเปิดโอกาสให้ทุก ๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ทั้งร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผล การพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นกระบวนการพัฒนาที่มีการฝึกกำลังอย่างสมานฉันท์ การพัฒนาที่สร้างความเข้าใจและเอื้ออาทรต่อกัน เป็นการพัฒนาประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนและชุมชน ประการหนึ่งคือแนวทางการพัฒนา ระบบความมั่นคงทางสังคม ...

การให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรการเงินชุมชน ในการเป็นเครื่องมือเพื่อขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และเสริมการบริหารจัดการที่ภาครัฐดำเนินการ นับว่าเป็นการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการงานประกันสังคมโดยยึดคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการดำเนินการในทำนองนี้ สศช. (2549) ยืนยันบทเรียนที่ได้จากการจัดทำโครงการนำร่องการบริหารจัดการคุ้มครองทางสังคมของชุมชนในลักษณะบูรณาการความคุ้มครองทางสังคมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ดังนี้

1. การบริหารจัดการสวัสดิการชุมชนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมสภาพปัญหา และความต้องการของแต่ละชุมชน
2. ผู้สูงอายุ คนพิการ คนยากจน ในพื้นที่ ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากภาครัฐหรือกองทุนที่มีอยู่อย่างทั่วถึง แต่มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันท์ญาติมิตร โดยไม่ต้องใช้เงินของกลุ่มต่างๆ
3. ชุมชนชนบทเห็นความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรม และมีการรวมกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนมากกว่าชุมชนเมือง ขณะที่ชุมชนเมืองมีการใช้บริการการออมรายบุคคลในระบบธนาคาร และมีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมที่สนใจ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มฌาปนกิจ

4. ทูตทางสังคมเป็นปัจจัยความสำเร็จในทุกพื้นที่ โดยเริ่มต้นพัฒนามาจากวิถีชีวิตวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของคนในชุมชน มีการช่วยเหลือเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ความสามัคคี ความซื่อสัตย์ ความไวเนื้อเชื่อใจ ความเสียสละ และการมีผู้นำที่เข้มแข็ง จากทูตทางสังคมดังกล่าว จึงได้พัฒนายกระดับมาจัดเป็นสวัสดิการชุมชน

5. ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการเงินที่ภาครัฐจัดสรรให้ เช่นกองทุนหมู่บ้าน มักจะอาศัยพื้นฐานความร่วมมือร่วมใจ และประสบการณ์จากการจัดสวัสดิการของชุมชนมาก่อน เมื่อได้รับเงินจัดสรรเงินจากภาครัฐจึงสามารถจัดการได้

6. การจัดสวัสดิการชุมชนในบางพื้นที่ไม่ได้มุ่งเน้นตัวเงินเป็นเป้าหมายหลัก แต่ผลประโยชน์ที่กลุ่มได้รับ คือ องค์ความรู้ในการบริหารจัดการ และประสบการณ์ในการทำงาน สามารถนำความรู้ดังกล่าวไปพัฒนาการจัดสวัสดิการอื่น ๆ ต่อไป

#### 4.3 แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดสำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในกรณีของประเทศไทยการปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทของการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) ก็ได้มีการทบทวนการปฏิบัติการกิจของ ระบบราชการ เช่น งานหลายอย่างของราชการส่วนกลางได้ถ่ายโอนไปให้แก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายกระจายอำนาจ ทศนะของจุมพล หนิมพานิช (2548: 245-248) เชื่อว่าแผนงานโครงการและบริการสาธารณะ จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตลอดตัวมากขึ้น ถ้ามีการดำเนินการทั้งในระดับภูมิภาคและโดยเฉพาะระดับท้องถิ่น ในแง่ดังกล่าวองค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจบริหารจากรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ อาจสรุปได้ว่า หมายถึงหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมุ่งเน้นการ โอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเองโดยอิสระภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ (โกวิทย์ พวงงาม, 2543) คือ

ลักษณะแรก เป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) ซึ่งเป็นการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น และแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ลักษณะที่สอง เป็นการกระจายอำนาจตามกิจการหน้าที่การบริการ (functional) หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค เป็นการ โอนหรือมอบอำนาจเกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะบาง

กิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิควิธีของงานนั้น เช่น การที่รัฐจะมอบอำนาจการดำเนินการบางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

นอกจากนี้ Leach และ Stewart (1992) ได้แบ่งบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ 1) บทบาทปฐมภูมิ เป็นบทบาทพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดบริการแก่ประชาชนโดยตรง การซื้อบริการให้ประชาชนโดยจ่ายค่าบริการกับผู้ให้บริการ การควบคุมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของบุคคลหรือขององค์กร ในการแลกเปลี่ยนและจัดบริการสินค้าหรือบริการให้ปฏิบัติตามมาตรฐาน กฎ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดไว้ และการสนับสนุน ส่งเสริม ชักชวน ให้มีการจัดกิจกรรมที่สร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นด้วยการอุดหนุน ให้เงินกู้ ต่อรอง ชักชวน ส่งเสริม และสนับสนุน และ 2) บทบาททุติยภูมิ เป็นบทบาทที่องค์กรปกครองท้องถิ่นใช้อำนาจที่มีเพื่อจัดการให้เกิดกิจกรรมต่างๆ บทบาทด้านนี้มีความสำคัญในการจัดการเพื่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่ทั่วไปในระดับท้องถิ่นและชุมชน ได้แก่ การวางแผนโดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนการบริการ

จุมพล หนิมพานิช (2548) มีความเห็นว่าการให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลแก้ไขปัญหา ระดับท้องถิ่นมีความสำคัญหลายประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในกิจการต่างๆ ที่รัฐกระทำ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นรับผิดชอบปกครองตนเอง การดำเนินกิจการมีความเป็นอิสระคล่องตัว ย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องทันต่อความต้องการได้มากกว่าการทำงานของรัฐ ประการที่สอง ทำให้ประชาชนได้รับการบริการจากรัฐโดยทั่วถึง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานเพื่อกิจการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ดำเนินพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ความรับผิดชอบได้ ซึ่งในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง ย่อมรู้ถึงปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและมีความตั้งใจมุ่งมั่นที่จะจัดบริการให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ประการสุดท้าย การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพช่วยให้ประชาชนตระหนักในศักยภาพของตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของตนเอง

ด้วยเหตุที่การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญตามที่กล่าวข้างต้น จึงปรากฏว่าปรัชญาและนโยบายในการปฏิรูประบบราชการทั้งของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกรัฐ

ว่า หมายถึง 1) การที่ระบบราชการต้องปรับตัวให้เป็นหน่วยราชการที่ทำงานในลักษณะมุ่งเน้นลูกค้า 2) การที่ระบบราชการมีขนาดเล็กลงและใช้ง่าน้อยลง 3) การสนับสนุนให้มีการถ่ายเทอำนาจหรือกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น และการกระจายอำนาจจากราชการระดับสูงลงไปสู่ระดับล่าง (พิทยา บวรวัฒนา, 2538) แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในกลไกการบริหารจัดการภาครัฐแล้ว ยังทำให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึงประการหนึ่งด้วย

ผลที่ได้รับจากการกระจายอำนาจ ทำให้การตอบสนองความต้องการของประชาชนทำได้ถูกต้องทันการณ์ มากกว่าการทำงานของรัฐบาล และประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลบ้านเมืองและจัดการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของตนเอง ในเชิงปรัชญาเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดบริบททางสังคม ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่นและแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นมีความสามารถในการมองปัญหาต่างๆของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตน รู้สึกรับผิดชอบห่วงใยท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาอย่างยั่งยืน (จุมพล หนีมพานิช, 2548) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นอีกกลไกหนึ่งในการพัฒนาการบริหารจัดการระบบประกันสังคม โดยสำนักงานประกันสังคมต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบการวางแผนงาน โครงการ และการประเมินแผนงานเป็นระยะๆ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการบริหารจัดการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน

##### 5. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้มีค่อนข้างน้อย เนื่องจากนโยบายการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเรื่องใหม่ประเทศไทยงานวิจัยที่มีอยู่มักศึกษามุ่งเน้นสถานภาพการทำงานเฉพาะประเด็นลักษณะของงาน และเฉพาะกลุ่มแรงงานเป้าหมาย เช่น แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพชั่วคราวรับจ้าง หาบเร่แผงลอย เป็นต้น ซึ่งการวิจัยดังกล่าวศึกษาว่า กลุ่มแรงงานเป้าหมายควรได้รับหลักประกันอะไรบ้างในการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตามเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พอที่จะเทียบเคียงและนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ก็มีอยู่บ้าง หากจัดกลุ่มเพื่อนำมาประกอบแนวคิดในการวิจัยแล้ว คือ ด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ด้านกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคม

สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ด้านการบริหารจัดการและการเชื่อมโยงรูปแบบกลไกสวัสดิการสังคม มีรายละเอียดพอสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม พงงานวิจัยของ สุนันท์ โพธิ์ทอง (2543) ที่ศึกษาเรื่อง วาระแห่งนโยบายสวัสดิการสังคมไทยในสหัสวรรษใหม่:ทิศทางใหม่สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม งานวิจัยของ นางลัทธิน เอ็มประดิษฐ์ กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์ เศษาสังขวรรณ มาลี ธรรมลิขิตกุล และ โชคชัย สุทธาเวศ (2546) ศึกษาเรื่องการเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา งานวิจัยของ วิทยากร เชียงกุล (2546) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย และงานวิจัยของระพีพรรณ คำหอม อภิญา เวชชัย ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล อัญมณี บุณกานนท์ และ กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์ (2548) ศึกษาเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ

1.1 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทย นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐของไทย มีรากฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสการพัฒนาของโลก ซึ่งเป็นการบูรณาการผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย งานวิจัยข้างต้น ได้ค้นพบ ได้แก่

1.1.1 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน โดยรัฐจะเป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชน โดยความร่วมมือของภาคเอกชน ภาคธุรกิจองค์กรสาธารณกุศล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสวัสดิการที่จัดให้ตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับตามกฎหมายและหลักการทางด้านมนุษยธรรม เป็นการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน ครอบคลุมการสร้างหลักประกันทางสังคม การบริหารทางสังคม และการบริการสังคม

1.1.2 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมพหุลักษณะ ที่คำนึงถึงความหลากหลาย ความต้องการของมนุษย์ แนวคิด วิธีการที่ต้องผสมผสานกันจากหลายวิชาชีพ หลายหน่วยงาน องค์กรภาคีทุกภาคส่วนร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานความสำคัญที่เสมอภาคแบบหุ้นส่วน และการมีส่วนร่วมในฐานะ “เจ้าภาพร่วม”

1.1.3 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่น เป็นการผสมผสานระหว่างการจัดสวัสดิการสังคมเชิงสถาบันและแบบพหุลักษณะ ซึ่งเป็นผลมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจ การจัดสวัสดิการสังคมชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีข้อกำหนดอย่างเป็นทางการชัดเจนตามกฎหมาย

1.2 กลไกนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมและข้อเสนอการพัฒนานโยบาย พบว่านโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ยังไม่สามารถถูกจัดวางตำแหน่งที่ทางของตนเองอย่างชัดเจน จึงทำให้สังคมไม่เห็นภาพรวมหรือไม่เห็นคุณค่าของงานสวัสดิการสังคม นอกจากนั้นนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดสำหรับกลุ่มเป้าหมายยังประสบปัญหาเกี่ยวกับ 1) ขาดฐานข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง 2) ขาดฐานคิดที่มาจากการศึกษาวิจัย 3) ขาดการให้ความสำคัญกับการคิดเชิงบูรณาการ 4) ขาดการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้าง และก่อให้เกิดความซับซ้อนของมาตรการต่าง ๆ และ 5) การดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมขาดความต่อเนื่อง จึงไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

1.3 ข้อเสนอแนะการพัฒนากลไกระดับนโยบาย คือ การพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมให้มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำนโยบายในประเด็นต่าง ๆ หรือใช้งานวิจัยเป็นฐาน ไม่หลงทางในการใช้นโยบายแบบแยกส่วนอีกต่อไป ข้อมูลทางด้านสวัสดิการสังคมต้องพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทุกวงการ “สวัสดิการสังคม” จึงต้องเป็นเรื่องของทุกคน รัฐและประชาชนจะต้องมีความเชื่อมั่นที่แข็งแกร่ง ที่จะสร้างระบบสวัสดิการที่เป็นธรรม รวมถึงต้องสนับสนุนให้ประชาชนร่วมกันสร้างสิ่งดี ๆ พัฒนาศักยภาพการพึ่งตนเอง และภูมิปัญญาท้องถิ่น สร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเองในระดับล่าง รวมถึงการแสวงหาความเข้าใจและความร่วมมือในการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียม และควรสร้างระบบสวัสดิการสังคม ทั้งกระแสหลัก กระแสรอง และกระแสท้องถิ่น ควบคู่กันไปกับการพัฒนากลไกกฎหมาย ซึ่งในอนาคตควรดำเนินการ ดังนี้

1.3.1 การกระจายอำนาจการบริหารนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ภาคประชาชน และความร่วมมือระหว่างรัฐกับฝ่ายต่าง ๆ (decentralization and cooperation) ได้แก่

1. การส่งเสริมให้ภาคเอกชนและธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมร่วมกับภาครัฐมากขึ้น (participation)
2. การส่งเสริมให้ภาคชุมชนเข้ามารับผิดชอบสวัสดิการสังคมของแต่ละชุมชนซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาสังคม (social development model)
3. การส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาชน เช่น NGO องค์กรเครือข่ายของภาคประชาชน/ชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมในนโยบายและการบริหารสวัสดิการสังคม
4. การปรับเปลี่ยนแนวคิด และทิศทาง นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างประชากร และโครงสร้างของสังคมที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยและกระแสสังคมโลก โดยเฉพาะการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ประชาชนทุกคน



### 1.3.2 การปฏิรูประบบ และกลไกของความมั่นคงทางสังคม ได้แก่

1. การเชื่อมโยงเครือข่าย และ โครงการสวัสดิการสังคมทุกระดับ ทั้งระดับครอบครัว ชุมชน ระดับชาติ และระหว่างประเทศ ให้สอดคล้องกัน

2. การใช้มาตรการที่คำนึงถึงความหลากหลายของประชาชน แต่ได้มาตรฐานเดียวกันในสิทธิประโยชน์ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

2. ด้านกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พงงานวิจัยของ มัทนา พานานิรัมย์ และ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2544) ศึกษาเรื่อง การกำหนดรูปแบบการให้หลักประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ งานวิจัยของ สมชัย ฤชุพันธ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548) ศึกษาเรื่อง ความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย งานวิจัยของ โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2548) ศึกษาเรื่อง ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ และการศึกษาของ ILO (2004) เรื่อง Technical Note on the Extension of Social Security to the Information Economy in Thailand ซึ่ง ผลการศึกษาส่วนใหญ่สอดคล้องกัน กล่าวคือ

2.1 ลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีรายได้ไม่แน่นอน มีการจ้างงานไม่เป็นฤดูกาล ไม่มีระบบภาษี ไม่มีบัญชีเงินเดือนค่าจ้าง มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง และไม่มีหลักแหล่งงานที่แน่นอน ไม่มีนายจ้างหรือนายจ้างไม่แน่นอน ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน กระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศและแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกันกับประเทศไทย เช่น ประเทศมาเลเซีย กล่าวคือ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่เป็นแรงงานภาคเกษตรสามารถปรับตนเองเข้าอยู่ในภาคในระบบ ทำให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบประเทศนั้นมีแนวโน้มลดลง แต่ประเทศไทยแรงงานภาคเกษตรลดลงแต่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทยไม่ได้ลดลงตามไปด้วย ยิ่งกว่านั้นรายงานวิจัยระบุว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้มีความเสี่ยง และมีความเปราะบางที่จะตกไปสู่ความยากจน ทำให้การขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานกลุ่มนี้มีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินสมทบ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบ และการจ่ายประโยชน์ทดแทน

2.2 การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รายงานวิจัยส่วนใหญ่ระบุว่า การจัดตั้งกองทุนความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความจำเป็นและเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะปัญหาการขาดความมั่นคงทางสังคมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อแรงงานงานในเศรษฐกิจ

นอกระบบขาดความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีหลักประกันทางสังคมอย่างเพียงพอ แต่งานวิจัยก็มีข้อสังเกตว่า การแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการขยายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเริ่มต้นจากผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นเป้าหมายที่บรรลุยาก อย่างไรก็ตามรายงานวิจัยได้ยกตัวอย่างความสำเร็จของประเทศเกาหลี และได้หวั่น ในความพยายามขยายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมประชากรอย่างทั่วถึง กล่าวคือ ประเทศเกาหลีใช้วิธีการอุดหนุนผู้เข้าร่วม โครงการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ยากจนทั้งในเขตเมืองและชนบท พร้อมกับสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรประกันสังคมระดับภูมิภาค ส่วนประเทศไต้หวันความสำเร็จเกิดขึ้นจากการบังคับการเข้าเป็นสมาชิกประกันสังคม และรัฐร่วมจ่ายเงินสมทบสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ชาวนา ชาวประมง และ ผู้ยากไร้

2.3 ความคิดเห็นต่อการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รายงานวิจัยเสนอว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นจำนวนมากในประเทศไทยมีรายได้น้อย ค่าใช้จ่าย การขยายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมประชากรที่ทำงานทุกคน จำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐและการบังคับประชากรแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคม กรณีการเลือกใช้รูปแบบสมัครใจเพื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม รายงานวิจัยแนะนำว่าจำเป็นต้องอาศัยการจัดการจัดกลไกที่เหมาะสมในการส่งเสริม และระดมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าเป็นสมาชิกประกันสังคม มาก ๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคม และประโยชน์ทดแทนที่จัดให้ต้องกำหนดกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับระยะเวลาการรอคอยการเกิดสิทธิ และการไม่ครอบคลุมเหตุการณ์ที่เป็นอยู่แล้ว จะช่วยลดปัญหาผู้มีความเสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบประกันสังคม (adverse selections) จนเป็นภาระต่อระบบการเงินลง

2.4 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ สำหรับการกำหนดอัตราเงินสมทบ ควรกำหนดตามความสามารถในการจ่ายหรือตามขนาดของความเสี่ยงขึ้นอยู่กับปรัชญาของการสร้างโครงการ กล่าวคือ ถ้าเป็นการกระจายความเสี่ยงเพียงอย่างเดียว เงินสมทบน่าจะต้องกำหนดตามความเสี่ยง แต่หากต้องการให้มีการอุดหนุนภายในกลุ่ม เงินสมทบ น่าจะต้องกำหนดตามความสามารถในการจ่าย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาระดับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของแรงงานนอกระบบที่อยู่ในระดับต่ำ แต่มีความประสงค์จะเข้าร่วม โครงการ ก็ควรเก็บเงินสมทบอัตราเดียว (flat rate) ซึ่งมีข้อดีมากกว่าการเก็บเงินสมทบแบบหลายอัตรา เนื่องจากการจัดเก็บเงินสมทบแบบอัตราเดียวมีความเป็นธรรมกว่า เพราะมีรากฐานการจัดเก็บมาจากหลักที่ว่า หากประโยชน์ทดแทนโดยเฉลี่ยที่แต่ละคนได้รับเท่ากัน เงินสมทบที่แต่ละคนจะต้องจ่ายก็ควรเป็นราคาเดียวกัน แต่มีข้อเสีย คือ สำหรับผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยแล้วจะเป็นภาระมาก แต่เพื่อมิให้เกิด

ความยุ่งยากในการประเมินควรใช้การเก็บเงินสมทบแบบอัตราเดียว โดยสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน และจัดเก็บเงินสมทบของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรมีทางเลือกหลายวิธีเพื่ออำนวยความสะดวกให้แรงงานนอกระบบสามารถเลือกสถานที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมและชำระเงินสมทบได้ตามต้องการ หรือแม้แต่การติดต่อได้ที่หมู่บ้าน/ชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

2.5 สิทธิประโยชน์ทดแทนที่ควรได้รับ พบข้อเสนอในรายงานวิจัยว่า ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ทูพพลภาพ เสียชีวิต คลอดบุตร และ ชราภาพ นั้นหมายถึงแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนมาก ต้องการหลักประกันในการดำรงชีวิต เช่นเดียวกับที่จัดให้กับแรงงานในระบบที่ได้รับจากกฎหมายประกันสังคม

2.6 การบริหารจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารองค์กรจะมีการคัดเลือกคณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่ความรับผิดชอบการบริหารงานเป็นการเฉพาะ ส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติงานภายใต้กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ก็จะมีได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ แต่จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐ ซึ่งจะทำให้การบริหารมีความเป็นอิสระและคล่องตัว และมีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้มีความโปร่งใสอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบจากระบบ สำหรับโครงสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาล ควรกำหนดให้อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงานประกันสังคม

นอกจากนี้ ปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบรายงานวิจัยระบุว่า ภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคม ผ่านทางสื่อในด้านต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ และความจำเป็นในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ ยิ่งกว่านั้นภาครัฐควรกำหนดแนวทางให้แรงงานนอกระบบได้มีส่วนร่วมตลอดระยะเวลาในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการกำหนดโครงการ กำหนดปัจจัยและสิทธิประโยชน์ โดยสร้างกลวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยใช้ กลุ่ม สหพันธ์ และสมาคมที่มีอยู่เป็นผู้แทน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าร่วม โครงการและบริหาร โครงการ และควรมีการประเมิน และจัดทำข้อมูลฐานรายได้ของแรงงานนอกระบบ เพื่อสามารถประเมินความเหมาะสมและความพร้อมในการดำเนินการทุกปี

โดยสรุปรายงานวิจัยในส่วนนี้ มีข้อห่วงกังวลถึงกลไกการให้ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) การบังคับเข้าสู่การเป็นสมาชิกของระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 2) การพึ่งพาแหล่งเงิน เช่น การจ่ายร่วมของสมาชิกและการอุดหนุนจากภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม 3) กฎเกณฑ์การรับ

สมาชิกและจำนวนสมาชิก เพื่อการลดการคุ้มครองเหตุการณ์ที่เกิดก่อนการประกันสำหรับป้องกันปัญหาผู้ที่มีความเสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบ adverse selection และ 4) การขยายการครอบคลุมประชากรอย่างกว้างขวาง รัฐบาลต้องสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง มิใช่เพียงการสนับสนุนด้านการเงินเท่านั้น แต่ยังต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้แน่ใจว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารกองทุนมีความเหมาะสมและผู้บริหารกองทุนมีภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อสมาชิกในการบริหารงานดังกล่าว

3. ด้านการบริหารจัดการและการเชื่อมโยงรูปแบบกลไกสวัสดิการสังคม พบเอกสารข้อมูลงานสัมมนาของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2547) เรื่อง สวัสดิการชุมชนแก้จนอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นผลงานที่สรุปข้อคิดเห็นจากการสัมมนา และงานวิจัยของระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2548) ศึกษาเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ผลการศึกษามีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้

3.1 กลไกการบริหารจัดการ กลไกการดำเนินการ รายงานวิจัยกล่าวว่า กลไกการบริหารและกลไกการดำเนินการตามนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมยังไม่สามารถจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ขาดเอกภาพ ความคลุมเครือของส่วนราชการ ทุกระเบียบไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน ขั้นตอนยุ่งยาก งบประมาณไม่เพียงพอ ปริมาณและคุณภาพของบุคลากรไม่เหมาะสม ความไม่โปร่งใสและเป็นธรรม ขาดการติดตามตรวจสอบ และประชาชนมีส่วนร่วมน้อย จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1.1 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกบริหารจัดการ ประกอบด้วย ประการแรก ควรแต่งตั้งและปรับปรุงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนและผลักดันการทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างเชื่อมโยงกัน ประการที่สอง ควรปรับปรุงและพัฒนาารูปแบบโครงสร้างกลไกการบริหารจัดการระบบงาน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึงเสมอภาคเป็นธรรม ความสามารถและคุณภาพการให้บริการ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การตอบสนองความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ประการที่สาม ควรส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนในชุมชน โดยสร้างกลไกการเงินการคลัง พร้อมกับพัฒนากองทุนที่จัดตั้งขึ้นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน กระบวนการมอบอำนาจให้ชุมชนมีอำนาจและมีอิสระในการจัดงบประมาณ การจัดตั้งกองทุนหรือองค์กรการเงินชุมชนโดยผ่านการมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส เป็นธรรม เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในด้านสำนึกและจิตวิญญาณ โดยธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “องค์กรการเงินชุมชน” จะเป็นตัวเชื่อมโยงการจัดสวัสดิการ ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการอย่างหลากหลายบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ภายในชุมชนมาจัดสวัสดิการร่วมกัน และประการสุดท้าย ควรพัฒนากลไกกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการงาน

สวัสดิการอย่างทั่วถึงและเหมาะสม สร้างเครื่องมือประเมินและพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ และเสริมสร้างศักยภาพประชาคมในท้องถิ่นเพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่นอย่างรอบด้านและมีคุณภาพสอดคล้องกับสถานการณ์จริงที่เปลี่ยนแปลงไป

3.1.2 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกการดำเนินงาน ประกอบด้วย ประการแรก เสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรบริการแบบครบวงจรเบ็ดเสร็จเพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของกลไกการดำเนินงานให้สามารถรองรับปัญหาความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในภาวะวิกฤตได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์กรที่จัดแบ่งภารกิจการทำงานในทีมวิชาชีพที่ชัดเจน การจัดกลไกกระบวนการดำเนินงานใหม่ที่เชื่อมโยงระบบบุคคล ระบบบริการ ระบบส่งต่ออย่างเหมาะสม สร้างแบบฟอร์มฐานข้อมูลที่สำคัญทั้งในระดับบุคคลและนโยบาย ตลอดจนการจัดทำข้อมูลองค์ความรู้สวัสดิการชุมชน ค้นหาและสร้างต้นแบบ “ชุมชนสวัสดิการ” ตลอดจนศึกษาวิจัยควบคู่กับการคิดค้นนวัตกรรมสวัสดิการชุมชน ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ขยายการเรียนรู้การจัดสวัสดิการ โดยชุมชนสู่ขบวนการชุมชนและสาธารณะ ประการที่สอง ดำเนินการเสริมสร้างและขยายระบบอาสาสมัครเพื่อสังคม และจัดระบบการเสริมความรู้เพื่อพัฒนาทักษะการเข้าถึงปัญหา คอยเป็นผู้เฝ้าระวังทางสังคม พร้อมทั้งแสวงหาทรัพยากรในชุมชนเป็นเบื้องต้น ประการที่สาม เสริมสร้างกลไกการประสานงานรูปแบบต่างๆ และสร้างและพัฒนาระบบประสานงานที่หลากหลายมิติ ทั้งในด้านภาระงาน ข้อมูล การสื่อสาร การประชุม การส่งต่อเพื่อรับบริการ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนากลไกในระดับต่างๆ ตั้งแต่กลไกระดับนโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินงาน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการสร้างหลักประกันคุณภาพพื้นฐานเพื่อพัฒนางานสวัสดิการสังคมทั้งสิ้น รวมทั้งการสร้างองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานสวัสดิการสังคมของแต่ละกระทรวงเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และประการสุดท้าย จัดตั้งศูนย์ประสานงานทางสังคมในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมข้อมูลปัญหาสังคมในชุมชนทางด้านต่างๆ และส่งต่อเพื่อจัดระบบช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมทันต่อสถานการณ์

### 3.2 จุดแข็ง จุดอ่อนของการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย มี ดังนี้

3.2.1 จุดแข็ง พบว่าชุมชนทั่วไปมีฐานวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง และส่งผลให้เกิดการสร้างฐานสวัสดิการสังคมกระแสรองขึ้นมาเป็นทางเลือกที่มีพลังในสังคมไทย การเกิดขึ้นของสวัสดิการสังคมกระแสรองได้พัฒนาไปสู่การสร้างโครงการนำร่องทางด้านต่างๆ เช่น องค์กรการเงินชุมชน กลุ่มงานอาชีพ ที่ก่อกระแสการเรียนรู้และพัฒนาต่อยอดในระดับที่ลึกซึ้งขึ้น การฟื้นคืนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการสร้างพลังศรัทธาใน

การเคลื่อนไหวเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมได้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวให้คนในสังคมมีทางเลือกมากขึ้น ประกอบกับการเคลื่อนไหวในกระแสสากลเป็น โอกาสให้สังคมไทยเข้าสู่กระแสประชาธิปไตย ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิในระดับกว้างมากขึ้น

3.2.2 จุดอ่อน พบว่าทางด้านกลไกนโยบาย โดยกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในความหมายที่กว้างขวางและเชื่อมโยงเป็นองค์รวม ส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายและวางแผนอย่างแยกส่วน ขาดกลไกหลักที่ประสานเชื่อมโยงงานสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ มีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสวัสดิการสังคม ส่วนทางด้านกลไกการบริหารจัดการ ยังมีกฎหมาย มาตรการและระเบียบการดำเนินงานขาดความยืดหยุ่น และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่คล่องตัวในการให้บริการแก่มนุษย์ที่ตกทุกข์ได้ยาก บุคลากรมีไม่เพียงพอ และบุคลากรที่มีอยู่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพทางด้านความรู้ที่ทันสมัย ทักษะการปฏิบัติงานในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนขึ้น ขณะที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และการเข้าถึงสิทธิ ระบบงบประมาณมีจำกัด การบริหารงบประมาณขาดประสิทธิภาพและขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม และทางด้านกลไกการดำเนินงาน ที่เป็นการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมมีไม่เพียงพอ มีขั้นตอนการให้บริการที่ยุ่งยาก ประชาชนที่ขาดหลักฐานสิทธิไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง บริการที่มีอยู่มีจำกัดไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

3.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากรายงานวิจัย พบว่ามีข้อเสนอในลักษณะทำนองที่ต้องการให้มีการเชื่อมโยงกลไกการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ดังนี้

3.3.1 ให้รัฐบาลกำหนดเรื่อง สวัสดิการชุมชนเป็นวาระแห่งชาติ สร้างระบบโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการ และรัฐให้การสนับสนุนตามแนวทางการจัดสวัสดิการ โดยชุมชน

3.3.2 รัฐสนับสนุนงบประมาณการจัดสวัสดิการชุมชนไปยังองค์กรชุมชนโดยตรง ให้ชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการจัดสวัสดิการได้ครอบคลุม สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชน และมีความคล่องตัวในการดำเนินการ เช่น การสนับสนุนงบประมาณสมทบกองทุน สวัสดิการชุมชนในอัตราส่วนเท่ากับในกองทุนสวัสดิการที่องค์กรชุมชนที่มีอยู่ เป็นต้น

3.3.3 ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการบริการจัดการกองทุนสวัสดิการ ที่มีอยู่ตามหน่วยงานและกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ งบประมาณในการส่งเสริมสุขภาพของคนในชุมชนตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

3.3.4 ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย / นโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมในทุกเรื่อง ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้เอื้อต่อการจัดสวัสดิการชุมชน เช่น การยกเว้นหรือลดภาษีให้ผู้บริจาคเข้ากองทุนกาชาด กองทุนผู้สูงอายุ ฯลฯ

3.3.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณการจัดสวัสดิการของชุมชนนำแผนงานสวัสดิการชุมชนเข้าบรรจุเป็นแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้แผนแม่บทชุมชนเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงกับแผนงานของหน่วยงานในทุกระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ มีกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานสนับสนุน ตลอดจนการวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณการจัดสวัสดิการชุมชน

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าทิศทางของการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตจะเข้าสู่รูปแบบพหุลักษณะมากขึ้นการจัดสวัสดิการที่มีความเป็นพหุลักษณะ หมายถึง รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เน้นวิธีการทำงานที่ผสมผสานหลายวิธีการ มุ่งให้การทำงานบรรลุเป้าหมายในหลายมิติที่เป็นความเชื่อมโยงวิถีชีวิตที่เป็นองค์รวมของมนุษย์ บทบาทการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐจะถูกปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นผู้หนุนช่วยเอื้ออำนวยความสะดวก โดยมอบภารกิจบริการตรงแก่หน่วยงานหรือภาคีอื่นมาร่วมกัน ส่วนรัฐรับหน้าที่ในส่วนการสร้างและพัฒนาฐานความรู้ กำหนดนโยบายและวางหลักเกณฑ์การประเมินผลในระบบเปิดแทน ประการสำคัญการสร้างยุทธศาสตร์ใหม่ของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมควรตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับการพัฒนาของกระแสโลก กระแสภูมิภาค และกระแสท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดสรรระบบการเงินการคลังของระบบสวัสดิการสังคมแนวทางใหม่ซึ่งเน้นในรูปของสวัสดิการร่วมจ่ายเงินสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การกำหนดอัตราส่วนของการจัดสรรทรัพยากร ควรขึ้นอยู่กับรายได้ของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

การตรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ก่อให้เกิดโครงสร้างทางความคิดในการวิจัยที่มุ่งเน้นศึกษาการบริหารนโยบายสาธารณะด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ ในประเด็น

การแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ โดยสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย

โดยที่จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ระบบการประกันสังคมเป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมและมีเป้าหมายที่จะให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจากการทำงาน ด้วยเหตุนี้สวัสดิการสังคมจึงเป็นรากฐานที่มาของระบบการประกันสังคม ดังนั้นหากจะศึกษาระบบประกันสังคมในฐานะที่เป็นนโยบายสาธารณะด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐแล้วไม่อาจละเลยความสำคัญของความรู้ ความเข้าใจองค์ความรู้การก่อเกิดสวัสดิการสังคม เพราะในเชิงแนวคิดแล้วถ้าผู้ทำหน้าที่แปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หรือริเริ่มโครงการขาดความชัดเจน ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อปรัชญาและกลวิธีทางด้านสวัสดิการสังคม ก็ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ได้

นอกจากนั้นยังพบว่าองค์ความรู้การก่อเกิดสวัสดิการสังคมที่กล่าวข้างต้นมีความหมายทั้งมิติที่กว้างและแคบ ซึ่งยุคสมัยปัจจุบันมีลักษณะสากลและกว้างขวางกว่าเดิมมาก ทำให้นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐไม่สามารถให้ความสำคัญเฉพาะกลุ่มได้อีกต่อไป แต่จะมองแบบองค์รวมและรอบด้าน อีกทั้งนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐของแต่ละประเทศมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกัน อันเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านโครงสร้างสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองและระบบสังคม ปัจจัยเหล่านี้ได้หลอมรวมเป็นองค์ความรู้นำไปสู่ปรัชญาและอุดมการณ์ทางด้านสวัสดิการสังคม ที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดที่จะทำให้เกิดรูปแบบสวัสดิการสังคมและนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลคนในสังคม ทั้งนี้ปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมที่มักถือว่าเป็นกระแสหลักและมีบทบาทสำคัญ ได้แก่

1. ปรัชญาสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลักฝ่ายซ้าย ที่มีความเชื่อว่ารัฐจำเป็นต้องแทรกแซงการจัดสรรทรัพยากรให้กับคนในสังคม และควบคุมกลไกการตลาด เพื่อความเสมอภาคของสังคม รัฐจึงเป็นสถาบันทางสังคม ที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมและกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมในลักษณะรัฐสวัสดิการเข้มข้น เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมโดยรวม รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามปรัชญานี้เป็นสวัสดิการสังคมแนวทฤษฎีสวัสดิการที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม

2. ปรัชญาสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลักฝ่ายขวา ที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของบุคคล โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ความเชื่อดังกล่าวเชื่อมโยงไปสู่การเชื่อในกลไกตลาดและลัทธิทุนนิยม ดังนั้นการสร้างระบบสวัสดิการเพื่อช่วยคนทุกข์ยากเป็นสิ่งที่ขัดต่อระบบตลาดเสรี สวัสดิการสังคมในทัศนะกลุ่มสำนักคิดกระแสหลักฝ่ายขวา จึงมุ่งเน้นไปที่ความ



เป็นเสรีนิยมและอนุรักษ์นิยมที่เน้นการทำบุญหรือสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของรัฐ และไม่ใช้สิทธิพื้นฐานทางสังคมที่ทุกคนควรจะได้รับ ฉะนั้นรูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามปรัชญาที่ใช้กลไกตลาดและอุดมการณ์ปัจเจกชนนิยมที่ปฏิเสธบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งกลุ่มประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยปฏิบัติในแนวทางนี้เป็นส่วนใหญ่

3. ปรัชญาสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลักปฏิรูปนิยม เป็นความเชื่อที่เกิดจากการผสมผสานวิธีการของปรัชญาสำนักคิดฝ่ายซ้ายและปรัชญาสำนักคิดฝ่ายขวา ซึ่งมีมุมมองในแง่ที่ว่ารัฐสวัสดิการเป็นพัฒนาการต่อจากสังคมนิยม เพราะเศรษฐกิจเสรีนำไปสู่ปัญหาสังคมหลายประการและไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้ พลเมืองของรัฐจึงมีสิทธิได้รับหลักประกันด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันทุกคน เมื่อพ้นจากสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วถือว่าปัจเจกชนมีเสรีภาพที่จะเลือกใช้บริการจากระบบตลาดหรือภาคเอกชนได้ตามความพอใจ รวมทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจัดสวัสดิการสำหรับตนเอง รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดของปรัชญาปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตย โดยรัฐจะเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนกลุ่มคือโอกาสที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้

ปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลักที่กล่าวนี้ เป็นฐานคิดที่อธิบาย ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ สิทธิของพลเมือง ความยากจนและความไม่เท่าเทียม ความต้องการของมนุษย์ และบทบาทของรัฐ ซึ่งมีความสอดคล้องกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่ ผู้จัดสวัสดิการสังคม ระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ และการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม ทั้งนี้การมีความรู้ ความเข้าใจสาระสำคัญของฐานคิดที่สอดคล้องกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างชัดเจน จะทำให้ผู้แปลงนโยบายสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า มีแนวคิดที่เริ่มจากการช่วยเหลือผู้คือโอกาสที่ดูแลตนเองไม่ได้ในลักษณะการจัดสวัสดิการสังคมแบบสงเคราะห์ (welfare) เป็นลำดับแรก ต่อมารัฐได้พัฒนานโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาประเทศ ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงาน โดยนาระบบประกันสังคมมาบังคับใช้เฉพาะกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบก่อน หลังจากนั้นจึงมีนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งนี้กลวิธีของการประกันสังคมมีลักษณะการจัดสวัสดิการสังคมที่สัมพันธ์กับการงาน (workfare) ในรูปแบบการสร้างหลักประกันการ

ดำรงชีวิตของคนทำงาน เพื่อเสริมแรงการจัดสวัสดิการสังคมแบบสงเคราะห์ ขณะเดียวกันรัฐก็ได้กระจายอำนาจลงมายังภาคท้องถิ่น และเปิดโอกาสภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการงานสวัสดิการ สังคมมากขึ้น ควบคู่ไปกับการจัดวางระบบ โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เพื่อเป็นมาตรการรองรับความมั่นคงในการดำรงชีวิตที่คุ้มครองครอบคลุมคนทุกคนในสังคม

นโยบายการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จึงถือได้ว่าเป็นทิศทางการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคตของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องของการปรับตัวทางด้านการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงโครงสร้าง ระบบ และกลไกใหม่ๆ โดยเฉพาะการแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำความรู้ความเข้าใจที่เกิดขึ้นจากองค์ความรู้การก่อเกิดสวัสดิการสังคม และองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของการจัดสวัสดิการสังคม ไปออกแบบจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคม ให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ รูปแบบการให้ความคุ้มครอง ขอบข่ายของกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ควรอยู่ในความคุ้มครอง หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบ และเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ควรได้รับ รวมถึงการแสวงหาวิธีการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนกลไกความคุ้มครองที่จัดทำขึ้นมาไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าสำนักงานประกันสังคม จะมีประสบการณ์ทางด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรก็ตาม แต่ก็เป็นกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่มีความเป็นทางการสูงสามารถบริหารจัดการได้ไม่ยากนัก ตรงกันข้ามกับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ประเทศไทย อีกทั้งลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบค่อนข้างมาก ทั้งฐานที่มาของรายได้ และความต้องการที่จะได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุดังกล่าวการบริหารจัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเกิดขึ้น จึงไม่อาจใช้ระบบการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ หมายความว่าสำนักงานประกันสังคมต้องปรับปรุงและสร้างความพร้อมขององค์กร เพื่อรองรับกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะ ด้วยการนำปัจจัยตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญมาเป็นกลยุทธ์ เพื่อผลักดันนโยบายไปสู่ความสำเร็จเชิงปฏิบัติ ได้แก่

ปัจจัยแรก เป็นปัจจัยทางด้านสมรรถนะองค์การที่ประกอบด้วยปัจจัยย่อย คือ 1. การจัดโครงสร้างองค์การรองรับการบริหารจัดการ อาจใช้วิธีการปรับปรุงรูปแบบองค์การที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น และ/หรือแสวงหารูปแบบขององค์การแนวใหม่ที่มีระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว 2. บุคลากร

ผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนเพียงพอและได้รับการศึกษาอบรมทางด้านต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและทักษะการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามนโยบายบรรลุเป้าหมาย และ 3. ทรัพยากร ทางด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ มีความพร้อมสนับสนุนการบริหารจัดการ

ปัจจัยที่สอง แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของสำนักงานประกันสังคมที่จัดทำขึ้นมาเพื่อผลักดันกระบวนการต่างๆ ในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ปัจจัยที่สาม มาตรการสร้างความร่วมมือและประสานงานของสำนักงานประกันสังคมมีความเหมาะสม เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ

ปัจจัยสุดท้าย เงื่อนไขจากสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะความสามารถและสถานะทางการเงินการคลังของรัฐเอื้ออำนวยต่อการจัดสรรเงินสมทบเพื่อสนับสนุนให้นโยบายดำเนินไปได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง และไม่มีผลกระทบต่อตัวนโยบาย รวมถึงอนุสัญญาทางด้านความมั่นคงทางสังคม ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย ทำให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่แปลงนโยบายต้องพยายามผลักดันให้นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบรรลุผลในทางปฏิบัติ

ขณะเดียวกันช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมแบบสงเคราะห์เฉพาะหน้าเริ่มถูกจำกัดวงให้เล็กลง เห็น ได้จากมีการรวมตัวของประชาชนเข้าเป็นกลุ่มทางสังคมเพื่อสวัสดิการอาชีพ ประกอบกับองค์การการเงินชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตให้แก่กลุ่มสมาชิกชุมชน ท้องถิ่นของตนเองอย่างหลากหลาย โดยมีการจัดสวัสดิการในลักษณะไม่แตกต่างจากระบบประกันสังคมมากนัก สถานการณ์เช่นนี้บ่งชี้ว่าทิศทางการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตแก่คนในสังคมกำลังมีแนวโน้มเปลี่ยนจากภารกิจหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้สร้างหรือจัดให้ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว มาเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนทางสังคมที่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อการจัดระบบสวัสดิการสังคม เมื่อผนวกเข้ากับฐานคิดสวัสดิการสังคมในความหมายของสภาวะแห่งการดำรงชีวิตที่ทำให้คนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และมีความเกี่ยวข้องกับมิติที่หลากหลายของชีวิต มนุษย์บนความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างปัจเจกบุคคล ครอบครัว เครือญาติ และชุมชนไปจนถึงชุมชนใหญ่ทั้งสังคม หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่า การจัดสวัสดิการสังคมของสังคมไทยเป็นการให้ความคุ้มครองทางสังคมแบบรวมกลุ่มทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง

ทำให้ทุนทางสังคมของไทยแตกต่างจากสังคมตะวันตกที่เน้นความเป็นปัจเจกบุคคลมากกว่ากลุ่ม และชุมชน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จึงควรเป็นภาระหน้าที่ของกลุ่มอาชีพต่างๆ องค์กรการเงินชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามสถาบันในสังคมที่กล่าวถึงล้วนมีจุดอ่อนจุดแข็งในการสร้างหลักประกันทางสังคม ดังนั้นการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมเพื่อทำให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมลง ไปถึงท้องถิ่นและชุมชน จำต้องเปิดพื้นที่เพื่อการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการงานประกันสังคม ตามข้อเสนอแนวทางการพัฒนาทางเลือกใหม่โดยอาศัยความร่วมมือทางด้านความเข้มแข็งของฐานสวัสดิการสังคม ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรกลุ่มอาชีพทางสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรการเงินชุมชน มาดำเนินการพัฒนาจากเดิมที่เป็นการทำงานระดับจุลภาคที่ช่วยเหลือเชิงสงเคราะห์ซึ่งกันและกันให้เป็นการขยายฐานและยกระดับกลุ่มทางสังคม องค์กรการเงินชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การบริหารจัดการงานประกันสังคมในลักษณะรูปแบบของการทำงานสวัสดิการสังคมระดับมหภาค

ส่วนวิธีการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคม ที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนนั้น ควรเพิ่มบทบาทประชาสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจและจัดปัญหาความไม่เข้าใจที่อาจจะเกิดขึ้นภายในองค์กรของกลุ่มประชาสังคม เนื่องจากการถูกบังคับโดยกฎหมายเพื่อให้เข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม รวมทั้งการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนให้เป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการชุมชนที่องค์กรการเงินชุมชนจัดให้มีขึ้น และกระจายอำนาจการจัดทำฐานทะเบียนข้อมูลงานประกันสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ขณะเดียวกันก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนเงินสมทบกองทุนประกันสังคมชุมชนด้วย การพัฒนาวิธีนี้จะเปิดโอกาสให้การรองรับการเชื่อมโยงการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่สอดคล้องเข้ากับกลไกการบริหารจัดการระบบการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นและชุมชน กระทั่งถักทอเป็นโครงข่ายความคุ้มครองระบบประกันสังคม และสามารถบริหารจัดการงานประกันสังคมเชิงบูรณาการร่วมกัน

นอกจากนั้น การเชื่อมโยงกลไกการบริหารจัดการงานประกันสังคมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ยังส่งผลถึงการจัดสรรระบบการเงินการคลังของระบบสวัสดิการสังคมใหม่ ที่เน้นในรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบร่วมจ่ายสมทบระหว่างรัฐบาลกลางกับกองทุนประกันสังคมชุมชน ในโครงข่ายความคุ้มครองระบบประกันสังคมที่บูรณาการขึ้นมาใหม่ตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคมทุกคนอย่างเหมาะสม และยังคงแสดงออกถึงความเป็น

หุ้นส่วนทางสังคมมากกว่าการที่รัฐจะเป็นเจ้าของและเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้ทั้งหมด โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่เคยดำเนินการมาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตามรัฐย่อมมีบทบาทที่โดดเด่นในการกระตุ้นให้เกิดหลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่เข้มแข็ง และทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดสวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนาขึ้นในประเทศ

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการสร้างหลักประกันความคุ้มครองทางสังคมมีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรม ประเพณี และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศยังคงดำรงหลักประกันแบบดั้งเดิมภายในครอบครัวหรือชุมชน ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีระบบประกันสังคม ที่ไม่อิงอยู่กับความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือสายสัมพันธ์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามระบบหลักประกันที่คุ้มครองภายในครอบครัว ชุมชนหรือระบบประกันสังคมที่มีได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลต่างมีจุดเด่นและจุดด้อย ระบบความคุ้มครองที่ดีและเหมาะสมกับประเทศหนึ่งก็ไม่จำเป็นต้องเหมาะสมสำหรับอีกประเทศหนึ่ง ทำให้นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่เหมาะสม เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ

ดังนั้นการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย ไปสู่การปฏิบัติ ผู้วิจัยมีกรอบแนวคิดที่เชื่อว่าต้องแปลงนโยบายดังกล่าวให้อยู่ในรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทางพหุลักษณะ ซึ่งมีฐานคิดที่ตั้งอยู่บนองค์ความรู้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมกระแสหลักแนวทางปฏิรูปนิยม เนื่องจากกรอบแนวคิดนี้เห็นความสำคัญในวัฒนธรรมประเพณีช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันของสังคมไทย จึงทำให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทเข้ามารับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะทำนองเดียวกับระบบประกันสังคมของรัฐ ได้อย่างเข้มแข็ง ประกอบกับมีการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรการเงินชุมชน ตลอดจนภาคเศรษฐกิจในระบบตลาดเสรีสามารถเข้ามาจัดบริการระบบประกันสังคมได้ด้วย โดยที่รัฐไม่ได้ยุติบทบาทการบริหารจัดการระบบประกันสังคมอย่างเด็ดขาด ทว่าเข้ามาดูแลในระดับที่เหมาะสมและในบางด้านของการจัดระบบประกันสังคมที่ยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยภาครัฐ ยิ่งกว่านั้นการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทางพหุลักษณะ ไม่ทำให้รัฐผูกขาดบทบาทการควบคุมดูแลภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแต่เพียงผู้เดียว หากแต่เป็นการดูแลควบคุมซึ่งกันและกันหรือเป็นความร่วมมือระหว่างกันในทุกภาคีภาคส่วน ประการสำคัญยังทำให้กองทุนสวัสดิการสังคมชุมชนรูปแบบต่างๆ ในชุมชนมีช่องทางเชื่อมต่อกับระบบประกันสังคมที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้กองทุนสวัสดิการชุมชนมีความยั่งยืนและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

การจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทางพหุลักษณะเช่นนี้เป็นการลงทุนทางสังคมที่ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามกลับจะก่อให้เกิดการขยายโอกาสในการมีชีวิตที่ดีขึ้นทุกด้าน พร้อมกับหนุนสร้างความมั่นคงทางสังคมและความเป็นธรรมทางสังคม กล่าวคือ ด้านหนึ่งของความเป็นสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทางพหุลักษณะ ได้ทำหน้าที่ปกป้องระบบเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมให้ดำรงอยู่ได้ เพราะทำให้ประชากรแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้รับหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ผลที่ตามมาคือช่วยลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมของกลุ่มประชากรแรงงานลง ขณะเดียวกัน โดยระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมจะส่งผลให้เกิดการกระจายหรือการจัดสรรทรัพยากรใหม่ครอบคลุมคนในสังคมทุกคนอย่างถ้วนหน้า สอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการแนวทางสังคมนิยม ซึ่งเป็นการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นและลดความขัดแย้งทางสังคมลง

กรอบโครงสร้างทางความคิดในงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ มีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทางพหุลักษณะ ซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมของประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับการประสานกลไกความคุ้มครองประกันสังคมและระบบการบริหารจัดการงานประกันสังคมภาครัฐเข้ากับกลไกการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมที่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมจัดขึ้น เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึง โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงให้เห็นดังแผนภาพ 2



**ข้อเสนอการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ**

ภาพ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบครั้งนี้ กำหนดวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ตามระเบียบวิธีการวิจัยและกระบวนการในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

#### วิธีการศึกษาและขั้นตอนการวิจัย

**ขั้นตอนที่ 1** เป็นการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1. เพื่อศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม และข้อ 2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Analysis Research)

**ขั้นตอนที่ 2** เป็นการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3. เพื่อศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคม การจัดบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคม และการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน และข้อ 4. เพื่อศึกษาการกำหนดข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย ประกอบด้วยวิธีวิจัย 3 วิธี ได้แก่

1. วิธีการวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Delphi Future Research: EDFR) เป็นการศึกษาที่มีต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสวัสดิการสังคม การจัดสวัสดิการสังคม และการประกันสังคม

2. วิธีการวิจัยประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion: FGD) เป็นการศึกษาเฉพาะกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อเสริมการวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณาให้มีความครบถ้วน ตามแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในลักษณะเบื้องบนสู่ล่างและเบื้องล่างสู่บน (top-down and bottom-up)

3. วิธีการวิจัยเชิงวิเคราะห์แนวทางความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผลการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ โดยนำผลการศึกษาจากการวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (EDFR) และการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่มสนทนา (FGD)



ไปวิเคราะห์จัดทำเป็นข้อเสนอแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยไปสู่การปฏิบัติ

### ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร

#### (Documentary Analysis Research)

การดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ในขั้นตอนนี้เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์สวัสดิการสังคมเฉพาะส่วนของเหตุผลความเป็นมาทางด้านองค์ความรู้และปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม องค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของไทย การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสรอง และการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม โดยผู้วิจัยกำหนดขั้นตอนกระบวนการศึกษาเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

#### การรวบรวมเอกสารที่วิจัย (Respondents and Research Documents)

ขั้นที่ 1 ผู้วิจัยสร้างแบบตารางรวบรวมเอกสารทางด้านสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นเอกสารที่จะนำไปใช้ค้นคว้าศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาองค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม และองค์ประกอบยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม โดยการค้นคว้าเนื้อหาจากเอกสารมีขอบเขตครอบคลุม ตามความหมายที่ปรากฏในนิยามศัพท์ปฏิบัติการ การทบทวนวรรณกรรมเอกสารในบทที่ 2 และกรอบแนวคิดการวิจัยนี้เป็นแนวทางชี้นำ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคม ปรัชญาสวัสดิการสังคม องค์ความรู้สวัสดิการสังคม สาระการคุ้มครองของสวัสดิการสังคมในนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ หรือองค์ประกอบเชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม และนโยบายการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของไทย

ขั้นที่ 2 กำหนดขอบเขตเอกสารทางด้านสวัสดิการสังคมโดยแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) หนังสือ ดำารเอกสารงานเขียนทางวิชาการด้านสวัสดิการสังคม 2) เอกสารการศึกษาวิจัยด้านสวัสดิการสังคม 3) เอกสารนโยบายและแผนงานยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการสังคมและการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 4) พระราชบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม 5) เอกสารรายงานประชุม/สัมมนาขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม และ 6)

เอกสารกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ขั้นที่ 3 ทำการรวบรวมเอกสารต่างๆ ที่นำมาศึกษาจากหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยแม่โจ้ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และหอสมุดสำนักงานประกันสังคม โดยดำเนินการคัดเลือกและรวบรวมเอกสารตามแบบที่สร้างในขั้นที่ 1 จนกระทั่งพบเอกสารทางด้านสวัสดิการสังคมที่มีข้อเขียนตามขอบเขตการศึกษาที่กำหนด จึงนำเอกสารนั้นไปศึกษาค้นคว้าเนื้อหาองค์ความรู้ ปรากฏการก่อเกิดสวัสดิการสังคม องค์ประกอบยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม และสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเอกสาร (Documentary Research Instrument)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเอกสารครั้งนี้ คือ เนื้อหาข้อเขียนขององค์ความรู้ ปรากฏการก่อเกิดสวัสดิการสังคม และองค์ประกอบยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นผลที่ได้มาจากการศึกษาตามแบบกำหนดเนื้อหาการศึกษาวิเคราะห์ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อค้นคว้าเนื้อหาในเอกสารด้านสวัสดิการสังคม โดยที่เอกสารเหล่านั้นมีข้อเขียนครอบคลุมตามขอบเขตการศึกษาที่กล่าวแล้วในขั้นที่ 1

เนื้อหาข้อเขียนที่นักวิชาการ นักวิจัยเขียนส่วนใหญ่ เป็นการนำเสนอแนวคิดของนักคิด นักทฤษฎีทางด้านสวัสดิการสังคม แต่อีกแนวทางหนึ่งนำเสนอเป็นกลุ่มแนวคิดทฤษฎีที่ถูกกำกับด้วยปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคม กระนั้นก็ดีในเอกสารที่ศึกษายังมีหัวข้อเนื้อหาที่ได้อธิบาย รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในแต่ละห้วงระยะเวลา และเอกสารอีกส่วนหนึ่งเป็นการจัดทำขึ้นมาโดยหน่วยงานองค์การทางด้านการกำหนดแผนงานและนโยบายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547; 2550) สำนักงานประกันสังคม (2550 ก; 2546-2550 ก; 2546-2547 ง; 2546-2550 จ) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2548) สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์แรงงาน (2548) หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้จัดทำเอกสาร เพื่อแสดงนโยบาย แผนงานยุทธศาสตร์ และการชี้แจงเรื่องขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ รวมถึงเอกสารทางด้านกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง อาทิ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเอกสารถ้อยแถลงนโยบายและแผนขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (2551; 2550; 2548; 2544) ที่จัดทำขึ้นได้มีส่วนสนับสนุนการค้นคว้าเนื้อหาที่นำไปใช้ศึกษาวิเคราะห์ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

### การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Data Gathering)

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยสร้างตารางรวบรวมข้อมูลเนื้อหาข้อเขียนทางด้านสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในเอกสาร เพื่อนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากตารางซึ่งระบุชื่อเอกสารทางด้านสวัสดิการสังคมไปศึกษาวิเคราะห์ต่อไป โดยผู้วิจัยได้ขีดเครื่องหมายลงในตารางช่องหัวข้อเนื้อหาทุก ๆ หัวข้อเนื้อหาที่พบข้อมูลความหมายที่ต้องการศึกษา หรือที่ได้มีการศึกษาและอธิบายไว้ในเอกสารที่ใช้ศึกษาแต่ละรายการ พร้อมกับสรุปสาระสำคัญของข้อเขียนนั้นเป็นข้อมูลสำหรับศึกษาลงในตารางรวบรวมข้อมูล

### การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Data Analysis)

ผู้วิจัยใช้วิธีอ่านหนังสือและเอกสารทั้งในและต่างประเทศทางด้านสวัสดิการสังคม 6 ประเภทข้างต้นที่รวบรวมไว้ศึกษา ภายใต้ขอบเขตหัวข้อเนื้อหาที่ใช้เป็นเครื่องมือ และเกณฑ์การศึกษวิเคราะห์ดังที่ระบุ โดยอ่านเอกสารทีละรายการตามลำดับปี พุทธศักราช ปัจจุบันย้อนหลังลงไปจำนวน 3 ครั้ง คือ การอ่านครั้งที่ 1 เป็นการอ่านจับใจความสำคัญเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาองค์ความรู้ ปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคมที่วิเคราะห์จนจบทั้งฉบับ การอ่านครั้งที่ 2 เป็นการอ่านเพื่อวิเคราะห์เนื้อหา ที่มีเครื่องหมายกำกับไว้ในตารางรวบรวมข้อมูลที่วิเคราะห์ในช่องเนื้อหาและรายชื่อเอกสารที่มีเนื้อหานั้น พร้อมกับนำสรุปสาระสำคัญความหมายหรือคำอธิบายเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารที่พบ ไปศึกษาข้อมูลความหมายหรือคำอธิบายเชิงสังเคราะห์ และเขียนความหมายหรืออธิบายเนื้อหานั้นขึ้นใหม่ เพื่อให้ครอบคลุมความหลากหลายของความคิดเห็นและคำอธิบายต่างๆ ที่นักวิชาการ นักวิจัย หรือหน่วยงานองค์การภาครัฐได้เขียนไว้ในเอกสาร เพื่อการสื่อความหมายเนื้อหาที่ศึกษาวิเคราะห์ให้เข้าใจเป็นไปในทิศทางเดียวกันตามวัตถุประสงค์การวิจัย และการอ่านครั้งสุดท้าย เพื่อตรวจทบทวนการขีดเครื่องหมายจากการอ่านครั้งที่ 2 ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### การแสดงผลการวิจัยเอกสาร (Resulted of Documentary Data Analysis)

ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยเอกสาร โดยเรียงลำดับตามผลการศึกษที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันตั้งแต่ 1) ความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคม และระบบความคิดความเชื่อทางด้านสวัสดิการสังคมกระแสหลัก การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม 2) ความสอดคล้ององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก ความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม ความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสรอง ความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบนโยบายการจัด

สวัสดิการสังคมของประเทศไทย และ 6) ความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบ ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม การแสดงผลการวิจัยเอกสาร เป็นการนำเสนอในรูปแบบการเขียนข้อค้นพบในลักษณะพรรณนาความเรียง

### ขั้นตอนที่ 2 (1) การวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Delphi Future Research: EDFR)

การวิจัยเทคนิค EDFR เป็นวิธีการวิจัยที่รวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาศัยความคิดเห็นที่สอดคล้องต่อกันของผู้เชี่ยวชาญในการนำมาซึ่งข้อสรุปที่น่าเชื่อถือ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530; 2544) ซึ่งการวิจัยเทคนิค EDFR ได้นำข้อดีหรือจุดเด่นของการวิจัยเทคนิคการศึกษาอนาคตแบบเดลฟาย (Delphi Technique) และเทคนิคการศึกษาอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Future Research:EFR) มาผสมผสานเพื่อแก้จุดอ่อนของแต่ละเทคนิคได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ขั้นตอนของเทคนิค EDFR คล้ายกับเทคนิคเดลฟาย เพียงแต่มีการปรับปรุงวิธีการให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมมากขึ้น กล่าวคือในรอบแรกของการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ EFR คือ สัมภาษณ์แบบเปิด หรือก็มีโครงสร้างโดยผู้วิจัยมีหัวข้อหรือประเด็นเป็นกรอบการสัมภาษณ์ หรือมีการแบ่งหัวข้อที่สัมภาษณ์และผู้สัมภาษณ์สรุปการสัมภาษณ์ตามห้วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสัมภาษณ์ได้จนกว่าการสัมภาษณ์สิ้นสุดลง กระบวนการเช่นนี้เรียกว่าเทคนิคการสรุปสะสม (cumulative summarization technique) ซึ่งทำให้เชื่อมั่นได้ว่าข้อมูลที่จัดเก็บมีความเชื่อถือได้ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2537:74-84) หลังจากสิ้นสุดการสัมภาษณ์รอบแรกแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลการสัมภาษณ์ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหา ผลการสัมภาษณ์ที่ได้ถูกนำไปสร้างเครื่องมือจัดเก็บข้อมูลความคิดเห็นจากคณะผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างชุดเดิมในลักษณะของแบบสอบถาม เพื่อค้นหาข้อความคิดเห็นที่เป็นฉันทามติตามวิธีการวิจัยเทคนิคเดลฟายต่อไป

เหตุที่เลือกใช้เทคนิค EDFR เป็นเครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเป็นเทคนิคการวิจัยที่พัฒนาโดย จุมพล พูลภัทรชีวิน (2530; 2544; 2546) ซึ่งตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายและความเชื่อพื้นฐานของการวิจัยเชิงอนาคตที่วิธีการหนึ่งในปัจจุบัน และเป็นการนำข้อดีของเทคนิค Delphi และ EFR มารวมเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังเป็นวิธีการวิจัยที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา หัวข้อวิจัย และวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวคือ

1. ปัญหาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อาจไม่มีคำตอบที่ถูกต้องชัดเจนแน่นอน แต่สามารถวินิจฉัยปัญหาได้ ด้วยการรวบรวมและตัดสินใจแบบอัตวิสัยของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ในสาขา นโยบายสวัสดิการสังคม และการประกันสังคม

2. การไม่เปิดเผยชื่อผู้ให้ข้อมูล ทำให้ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อคิดเห็นไม่ได้รับอิทธิพลหรือผลกระทบจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนอื่นๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางหรือมีคุณลักษณะเด่นอย่างใดอย่างหนึ่ง จนสามารถชี้แนะหรือมีอิทธิพลทางด้านความคิดต่อบุคคลอื่นๆ ได้ ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจึงสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และให้คำตอบของตนเองที่ผ่านการกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบมาแล้ว ความเป็นอิสระทางความคิดเห็นนี้อาจส่งผลให้ค้นพบระบบการดำเนินงานประกันสังคมที่เหมาะสมในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

3. การเก็บข้อมูลซ้ำ เป็นหลักการของวิธีวิจัยเทคนิคเคสฟายหลังจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญแบบเทคนิค EFR และนำข้อมูลการสัมภาษณ์ที่ได้มาจัดกระทำตามระเบียบวิธีเพื่อสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลในรอบที่สองและสามต่อไป ในรูปของแบบสอบถามเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญชุดเดิมตอบ อันเป็นการกรองความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในการหาฉันทามติ ผู้เชี่ยวชาญจึงตอบแบบสอบถามตามที่กำหนดได้อย่างครบถ้วนในทุกกรอบก่อให้เกิดความเชื่อถือได้ของข้อมูล

4. การให้ข้อมูลคำตอบความคิดเห็นย้อนกลับของผู้เชี่ยวชาญแต่ละรอบ ผู้วิจัยเป็นผู้ควบคุมและวิเคราะห์คำตอบความคิดเห็น กระบวนการนี้ทำให้ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลมีโอกาสตรวจสอบความคิดของตนเองซ้ำ และพิจารณาตัดสินใจคำตอบเดิม หรือปรับปรุงแก้ไข ถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขผู้เชี่ยวชาญอาจจะระบุเหตุผลการปรับปรุงไว้ก็ได้ ด้วยเหตุนี้การตอบคำถามแต่ละครั้งผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะทราบได้ว่า ความคิดเห็นของตนเป็นอย่างไร คล้ายคลึง สอดคล้อง หรือแตกต่างจากคนอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร

5. การวิเคราะห์และสรุปคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ใช้วิธีการทางสถิติเพื่อแสดงให้เห็นถึงระดับของความสอดคล้องทางความคิดของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ข้อมูล โดยทั่วไปจะใช้สถิติการวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางและการวัดการกระจาย

ขั้นตอนของการวิจัยเทคนิค EDFR โดยทั่วไปมีการดำเนินการ ดังนี้ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530; 2537)

1. กำหนดและเตรียมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งต้องทำการชี้แจงจุดมุ่งหมาย ขั้นตอนต่างๆ เวลาที่ใช้โดยประมาณและประโยชน์ของการวิจัย ความสำคัญและความจำเป็นในการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาเป็นผู้ให้ความเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการวิจัย

2. การสัมภาษณ์รอบแรก สามารถเลือกรูปแบบการสัมภาษณ์ที่สามารถตอบสนองต่อจุดมุ่งหมาย เวลา งบประมาณ และสถานการณ์ของการวิจัยได้ หรืออาจเลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มนักผู้เชี่ยวชาญว่าเป็นไปได้ และน่าจะเป็นหรือมีความเหมาะสม โดยไม่คำนึงถึงแนวโน้มนักเหล่านั้นในแง่ดีหรือร้าย

3. นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญรอบแรกมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เนื้อหาสาระ เป็นฐานข้อมูลสำหรับสร้างเครื่องมือ ที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในรอบถัดไปอีก และข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากเครื่องมือที่สร้างถูกนำไปวิเคราะห์ข้อมูลตามเทคนิคเดลฟายต่อไป

4. สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล รอบถัดจากการสัมภาษณ์รอบแรกซึ่งเป็นแบบสอบถามชนิดมาตราประมาณค่า โดยมีข้อคำถามต่างๆที่ได้จากการใช้ฐานข้อมูลที่เป็นผลของการวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหาสาระการสัมภาษณ์รอบแรก



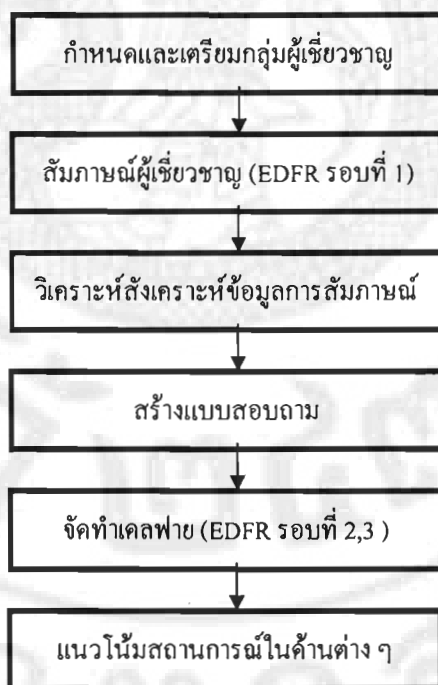
ภาพ 3 ขั้นตอนการวิจัยเทคนิค EDFR

5. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการตอบแบบสอบถาม ของผู้เชี่ยวชาญในรอบที่

2. การสัมภาษณ์รอบแรก สามารถเลือกรูปแบบการสัมภาษณ์ที่สามารถตอบสนองต่อจุดมุ่งหมาย เวลา งบประมาณ และสถานการณ์ของการวิจัยได้ หรืออาจเลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มที่ผู้เชี่ยวชาญคาดว่าจะเป็นไปได้ และน่าจะเป็นหรือมีความเหมาะสม โดยไม่คำนึงถึงแนวโน้มเหล่านั้นในแง่ดีหรือร้าย

3. นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญรอบแรกมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เนื้อหาสาระ เป็นฐานข้อมูลสำหรับสร้างเครื่องมือ ที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในรอบถัดไปอีก และข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากเครื่องมือที่สร้างถูกนำไปวิเคราะห์ข้อมูลตามเทคนิคเคลฟายต่อไป

4. สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล รอบถัดจากการสัมภาษณ์รอบแรก ซึ่งเป็นแบบสอบถามชนิดมาตราประมาณค่า โดยมีข้อคำถามต่างๆที่ได้จากการใช้ฐานข้อมูลที่เป็นผลของการวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหาสาระการสัมภาษณ์รอบแรก



ภาพ 3 ขั้นตอนการวิจัยเทคนิค EDFR

5. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับการตอบแบบสอบถาม ของผู้เชี่ยวชาญในรอบที่สองและรอบที่สามตามหลักการเทคนิคเคลฟาย เพื่อหาความสอดคล้องและนัยตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

## 6. นำฉันทามติมาเรียบเรียงพรรณนาความถึงแนวโน้ม หรืออนาคตของสถานการณ์

สำหรับการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบครั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมของแบบแผนการวิจัยที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยได้นำหลักการของวิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Delphi Futures Research: EDFR) มาประยุกต์ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ โดยตัดขั้นตอนของการคาดการณ์แนวโน้มสถานการณ์ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวิจัยเทคนิค EDFR ออกไปเนื่องจากยังไม่สิ้นสุดการศึกษาในประเด็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ เพราะผู้วิจัยต้องนำผลที่ได้จากการประยุกต์ใช้การวิจัยเทคนิค EDFR ในประเด็นนี้ไปใช้ดำเนินการระดมความคิดเห็นในวิธีวิจัยประชุมกลุ่มสนทนาอีกครั้งหนึ่งจึงเสร็จสิ้นกระบวนการศึกษา อย่างไรก็ตามในการวิจัยเทคนิค EDFR นี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด 3 รอบ ได้แก่

การศึกษา EDFR รอบที่ 1 ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม ด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างในการรวบรวมความคิดเห็น หลังจากกลุ่มตัวอย่างได้อ่านและปรับปรุงเพื่อยืนยันคำสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยก็จะนำความคิดเห็นเหล่านั้นไปวิเคราะห์สังเคราะห์จำแนกความคิดเห็นที่ใกล้เคียง คล้ายคลึง เหมือนหรือแตกต่างของแต่ละคน เป็นข้อรายการความคิดเห็นสำหรับการรวบรวมข้อมูลในรอบที่ 2

การศึกษา EDFR รอบที่ 2 ผู้วิจัยนำข้อความคิดเห็นเหตุผลที่ได้จากการศึกษา EDFR รอบที่ 1 ไปสร้างเป็นรายการข้อคำถามความคิดเห็น และจัดทำเป็นแบบสอบถามความคิดเห็น จากนั้นส่งกลับไปยังประชากรผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างชุดเดิมตอบแบบสอบถามความคิดเห็นนั้น เมื่อกลุ่มตัวอย่างส่งแบบสอบถามความคิดเห็นกลับคืนมาทั้งหมด ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลคำตอบเพื่อคำนวณค่าทางสถิติของระดับความคิดเห็นที่กลุ่มตัวอย่างตอบ

การศึกษา EDFR รอบที่ 3 เป็นรอบสุดท้ายของการศึกษา ผู้วิจัยดำเนินการเช่นเดียวกับการศึกษา EDFR รอบที่ 2 โดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นเดิม แต่จะระบุสัญลักษณ์ค่าทางสถิติที่คำนวณได้ไว้ในแบบสอบถามความคิดเห็น เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างชุดเดิมทราบคำตอบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และพิจารณาว่าผู้ตอบยังยืนยันความคิดเห็นเดิมหรือเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นในข้อรายการความคิดเห็นนั้นๆ เมื่อรวบรวมแบบสอบถามที่ส่งกลับคืนมาทั้งหมดแล้ว ก็จะวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบในแบบสอบถามความคิดเห็น โดยการคำนวณค่าทางสถิติเช่นเดียวกับการศึกษา EDFR รอบที่ 2



### ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR (Population and Sampling Procedures)

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดประชากรตัวอย่างที่มีความสอดคล้องกับหัวข้อเรื่อง และคำถามในการวิจัย และจะต้องเป็นประชากรที่ให้ข้อมูลที่ดีที่สุดที่สุด สำหรับทำความเข้าใจกับปัญหาในการวิจัย ประกอบกับการใช้วิธีวิจัยเทคนิค EDFR รวมทั้งการสนทนากลุ่มเป็นการวิจัยที่มีลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งสามารถครอบคลุมตัวอย่างจำนวนน้อยได้ (ชาย โปธิสิตา, 2549) ดังนั้นประชากรตัวอย่างในการศึกษาวิจัย จึงใช้วิธีการกำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive selection) จากผู้รู้เรื่องเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมที่มีลักษณะร่วมกันกลุ่มหนึ่ง คือ มีลักษณะร่วมกันเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ หรือเป็นผู้บริหารระดับกลาง และระดับสูง ที่มีประสบการณ์ทางด้านสวัสดิการสังคม หรือการประกันสังคม ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งจะมีลักษณะต่างกัน คือ เป็นนักวิชาการอิสระ อาจารย์ทางด้านสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม

อย่างไรก็ตามกลุ่มประชากรดังกล่าวไม่สามารถระบุจำนวนที่แท้จริงได้ (unknown population) เพราะมีจำนวนมากจึงยากที่จะระบุจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่แน่นอนได้ว่ามีทั้งสิ้นเท่าใด แต่จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาด้วยการวิจัยเทคนิค EDFR และใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบเคสฟายนั้น นักวิชาการทางด้านวิทยาการวิจัยเคสฟายต่างเห็นพ้องว่าไม่มีการจำกัดจำนวนผู้เชี่ยวชาญ แต่ขอให้มีความเป็นตัวแทนที่ดีของประชากรเท่านั้น (ศักดิ์ชัย บาลศิริ, 2543) ขณะเดียวกัน ชนิดา รักษ์พลเมือง (2531; 2550: 62-63) แนะนำว่าหากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเป็นเอกพันธ์อาจใช้เพียง 10-15 คน แต่ถ้ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญแตกต่างกันและมีลักษณะอเนกพันธ์อาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก ซึ่ง เกษม บุญอ่อน (2522) มีความเห็นว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่มีขนาดตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยมากจนคงที่ ตามตาราง 2

ตาราง 2 อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนในการวิจัยเทคนิคเคสฟาย (เกษม บุญอ่อน, 2522)

จำนวนผู้เชี่ยวชาญ (Panel size)	การลดลงของความคลาดเคลื่อน (Error reduction)	ความคลาดเคลื่อนลดลง (Net change)
1-5	1.20-0.70	0.50
5-9	0.70-0.58	0.12
9-13	0.58-0.54	0.04
13-17	0.54-0.50	0.04
17-21	0.50-0.48	0.02
21-25	0.48-0.46	0.02
25-29	0.46-0.44	0.02

กล่าวโดยสรุป กลุ่มประชากรตัวอย่างในวิธีวิจัยเทคนิค EDFR จะต้องมีจำนวนตัวอย่างไม่ต่ำกว่า 17 คน เพราะเป็นการดำเนินการตามหลักวิธีวิจัยเคลฟาย ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทุกคนต้องสมัครใจและยินดีให้ความร่วมมือด้วยความเต็มใจ เนื่องจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนสามรอบ ในการวิจัยเทคนิค EDFR ครั้งนี้ประชากรที่ใช้ศึกษา ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านวิชาการสวัสดิการสังคม หรือมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายและการบริหารจัดการงานประกันสังคมไม่น้อยกว่า 17 คน

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีคัดเลือกประชากรตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญแบบเฉพาะเจาะจง โดยขอความร่วมมือไปยังสำนักงาน โครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม เพื่อขอทราบรายชื่อบุคคลหรือผู้แทนหน่วยงานองค์การทั้งภาครัฐ เอกชน และนอกภาครัฐที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการศึกษา การขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ และรายชื่อบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับกลางในราชการส่วนกลางและภูมิภาคปัจจุบัน รวมถึงผู้บริหารระดับสูงทั้งอดีตและปัจจุบันของสำนักงานประกันสังคมที่มีความรู้ ประสบการณ์ และเกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หลังจากที่ได้รับรายชื่อมาทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยนำรายชื่อดังกล่าวมาจัดกลุ่มระหว่างประชากรตัวอย่างผู้ที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน พร้อมทั้งติดต่อโดยตรงและออกหนังสือเชิญเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในงานวิจัยครั้งนี้ และเป็นผู้ตอบรับคำเชิญเป็นผู้ให้ข้อมูลสำหรับงานวิจัยนี้ด้วยความเต็มใจ รวมกลุ่มประชากรตัวอย่างทั้งหมด 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มผู้บริหารระดับกลางในสำนักงานประกันสังคมทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (ระดับ 8) ที่มีประสบการณ์และรอบรู้ในการจัดการงานประกันสังคมเชิงปฏิบัติ มาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี จำนวน 16 คน

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มผู้บริหารงานประกันสังคมระดับสูงทั้งอดีตและปัจจุบัน(ระดับ 9 ขึ้นไป) จำนวน 8 คน แม้ว่าจะมีจำนวนน้อยเนื่องจากสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานราชการเพิ่งเริ่มจัดตั้งมาได้ประมาณ 18 ปี นับแต่ปลายปี พ.ศ.2533 เป็นต้นมา ทำให้ข้าราชการระดับสูงทั้งอดีตและปัจจุบันภายในสำนักงานประกันสังคมมีไม่มากนัก แต่ก็ถือว่ากลุ่มตัวอย่างนี้เป็นผู้วางรากฐานระบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมของประเทศไทย ซึ่งมีความรอบรู้งานประกันสังคมในระดับกำกับนโยบาย และเป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายประกันสังคมไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคมตั้งแต่เริ่มแรกอย่างแท้จริง

กลุ่มสุดท้าย เป็นกลุ่มที่ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการทางด้านแรงงาน นโยบายสวัสดิการสังคม และการประกันสังคม จำนวน 10 คน ซึ่งเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการหรือวิชาการหรือมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ยอมรับในสังคมและแวดวงวิชาการด้าน

สวัสดิการสังคม ประการสำคัญกลุ่มตัวอย่างนี้ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในขณะอนุกรรมการศึกษา การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม

กล่าวโดยสรุปจำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างมีทั้งผู้บริหารงานประกันสังคมระดับกลาง ระดับสูงทั้งอดีตและปัจจุบันของสำนักงานประกันสังคม และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมรวมทั้งหมด 34 คน ซึ่งจำแนกได้ดังตาราง 3

ตาราง 3 จำนวนประชากรผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเทคนิค EDFR

(หน่วย: คน)	
ประชากรผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน
กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารงานประกันสังคมระดับกลาง(ระดับ 8)ที่ สังกัดสำนักงานประกันสังคมและปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่า สิบปี	16
กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารระดับสูงหรือเทียบเท่า(ระดับ 9ขึ้นไป)ทั้ง อดีตและปัจจุบันที่สังกัดสำนักงานประกันสังคม	8
กลุ่มที่ 3 ผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านแรงงานสวัสดิการสังคมและ การประกันสังคม	10
รวม	34

จากตาราง 3 เห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างทั้ง 34 คนนี้โดยคุณสมบัติพื้นฐานเป็นผู้รู้และมีความเชี่ยวชาญทางด้านระบบประกันสังคมใกล้เคียงกัน แต่ประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านประกันสังคมมีความถนัดคนละด้าน ปัจจัยนี้เป็นประโยชน์ต่อการค้นหาความคิดเห็นที่ สอดคล้องกันของกลุ่มตัวอย่างเป็นอย่างยิ่ง และกลุ่มตัวอย่างจำนวน 34 คนก็มากพอต่อความเชื่อมั่น ในผลการวิจัย ดังที่ เกษม บุญอ่อน (2522) กล่าวว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมในวิธีวิจัยเทคนิค เคลฟายที่นำมาใช้ในเทคนิควิจัย EDFR ด้วยนั้น หากจำนวนผู้เชี่ยวชาญตัวอย่่างมีจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไปอัตราความคลาดเคลื่อนจะมีค่าน้อยมาก ผู้วิจัยจึงถือว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญ 34 คนเพียงพอ และมีคุณสมบัติเหมาะสมในการนำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยครั้งนี้ (รายชื่อดูภาคผนวก)

## การวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 1

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 1

ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือการวิจัย โดยแบบสัมภาษณ์สร้างจากกรอบแนวคิดการวิจัยและผลการศึกษาในการวิจัยเอกสาร เป็นแนวทางซึ่งนำประกอบการตั้งหัวข้อและประเด็นที่จะสัมภาษณ์ครั้งนี้ พร้อมกับแบบเอกสารชี้แจงสถานการณ์ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีก่อนนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมของรัฐ ซึ่งการสัมภาษณ์จริงอาจไม่ติดอยู่กับกรอบหรือประเด็นการสัมภาษณ์ที่เตรียมไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะพิจารณาตามความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และแนวโน้มของแนวทางการเปลวนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งขอบเขตการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดการวิจัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทราบประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. หลักการเปลวนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า ผู้รับผิดชอบการเปลวนโยบายควรมีกรอบแนวคิดในการดำเนินการอย่างไร เพราะเหตุผลใด

2. การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่

2.1 รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า ควรใช้รูปแบบใดระหว่างการบังคับโดยกฎหมายกับภาคสมัครใจเพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้รับความคุ้มครองประกันสังคม เพราะเหตุผลใด

2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะได้รับความคุ้มครอง มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า ควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดกลุ่มอาชีพ และกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างไร จึงมีความเหมาะสมและเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม และหน่วยงานใดควรรับผิดชอบ เพราะเหตุผลใด

2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า หลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการจัดเก็บเงินสมทบที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ที่จะนำมาบังคับใช้กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการจัดเก็บเงินสมทบ

ประกันสังคมอย่างไรจึงจะมีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพราะเหตุผลใด

2.4 การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า มีทัศนะอย่างใดต่อการนำหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมปัจจุบัน 7 กรณี คือ เจ็บป่วยและประสบอันตราย ตาย ทูพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน มาบังคับใช้กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรได้รับสิทธิประโยชน์ที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขอย่างไรจึงจะทำให้ระบบการเงินกองทุนเกิดเสถียรภาพ เพราะเหตุผลใด

3. การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่

3.1 ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า ลักษณะขององค์การสำนักงานประกันสังคมที่เหมาะสม และความสามารถในการจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรเป็นอย่างไร เพราะเหตุผลใด และการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่การปฏิบัติควรเป็นอย่างไร เพราะเหตุผลใด

3.2 การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน มีแนวทางที่ต้องการทราบว่า บทบาทประชาสังคม องค์การการเงินชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่นและชุมชนได้อย่างไร เพราะเหตุผลใด

#### การทดสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR

1. ผู้วิจัยได้ส่งกรอบประเด็นและคำถามการสัมภาษณ์ไปยัง รศ.ดร.สุพล ปธานวนิช อาจารย์ นักวิชาการและ ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาแรงงาน และนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และยังเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิจัยของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน รวมทั้งสำนักงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม เป็นผู้ตรวจสอบแนะนำปรับปรุงประเด็นและคำถามการสัมภาษณ์ ลักษณะ external auditor พร้อมกับรายงานประเด็นและคำถามการสัมภาษณ์ที่ปรับปรุงแล้วไปที่คณะกรรมการที่ปรึกษาคุณฐิณีพนธ์ฉบับนี้ ให้ได้รับทราบและ

พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง กระทั่งเห็นว่าประเด็นและคำถามการสัมภาษณ์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้แล้ว ผู้วิจัยจึงนำไปใช้สัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้ง 34 คนต่อไป

2. ก่อนการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เตรียมไว้ ผู้วิจัยทดสอบกรอบคำถามในประเด็นการสัมภาษณ์กับผู้บริหารระดับกลางในราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลาง ของสำนักงานประกันสังคม 4 คน คือ นายชนันต์ จันทร์เจริญ ตำแหน่งประกันสังคมจังหวัดอุดรธานี นายอดิเทพ สุวรรณวัฒน์ ตำแหน่งประกันสังคมจังหวัดตราด นางอัจฉรา ช่างษ์ ตำแหน่งประกันสังคมจังหวัดนครราชสีมา และนายสุภา มะโนปัญญา ผู้อำนวยการกองทะเบียนและประมวลผล ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ มีความเข้าใจในคำถามการสัมภาษณ์ และ คำสัมภาษณ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงนำคำถามการสัมภาษณ์ไปจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง ในการดำเนินการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากกลุ่มประชากรผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างแต่ละกลุ่มตามที่กำหนดและคัดเลือกแล้วต่อไป

#### การเก็บรวบรวมข้อมูลเทคนิควิจัย EDFR รอบที่ 1

การเก็บรวบรวมข้อมูล EDFR เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญโดยตรง ซึ่งมีแนวทางในการปฏิบัติงานเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การนัดหมายสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัยติดต่อและแนะนำตัวกับผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนแล้วแจ้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อขอความร่วมมือตามความสมัครใจของผู้เชี่ยวชาญในการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวน 3 รอบ เมื่อผู้เชี่ยวชาญตอบรับ ผู้วิจัยจึงได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์กำหนดนัดหมายวัน เวลา สถานที่สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเข้าพบสัมภาษณ์ตามวัน เวลา สถานที่ที่ได้นัดหมายไว้ พร้อมแนบเอกสารชี้แจงสถานการณ์แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีตอนนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมของรัฐไปด้วย

2. การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างและเอกสารชี้แจงที่เตรียมไว้ไปสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างด้วยตนเองยังสถานที่และเวลาที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนได้นัดหมายไว้ และขณะสัมภาษณ์ความคิดเห็นตามประเด็นการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยขออนุญาตผู้เชี่ยวชาญใช้เครื่องบันทึกเสียง และจดบันทึกรายงานการสัมภาษณ์พร้อมกัน

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากลุ่มตัวอย่างจะมีถึง 3 กลุ่ม แต่ก็เป็นผู้รู้และมีประสบการณ์ทางด้านประกันสังคมที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้คุ้มครองและเสนอชื่อบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคม ทำให้เชื่อได้ว่าบุคคลที่ถูกเสนอชื่อนี้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านประกันสังคมอย่างแท้จริง และกลุ่มตัวอย่างเต็มใจเป็นผู้ให้ข้อมูล อีกทั้งการจัดให้มีกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ก็เพื่อให้เกิดความหลากหลายของมุมมองทางด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคม

สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งผู้ปฏิบัติ ผู้กำกับหรือกำหนดนโยบาย และนักวิชาการ ทางด้านสวัสดิการสังคมที่เชี่ยวชาญเรื่องประกันสังคม นอกจากนี้เทคนิคการวิจัย EDFR มีระเบียบวิธีการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเดิมหลายรอบเพื่อยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงความคิดเห็น ทำให้ข้อมูลที่จัดเก็บและรวบรวมจากประชากรผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่าง มีความถูกต้องตรงประเด็นเชื่อถือได้ และสอดคล้องกับเทคนิควิธีวิจัย

### การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เทคนิค EDFR รอบที่ 1

1. การวิเคราะห์ข้อมูล ที่เป็นความคิดเห็นและคำตอบของผู้เชี่ยวชาญจากการสัมภาษณ์รอบแรก ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และสังเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดหมวดหมู่ความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกัน และความเห็นใดที่ไม่สามารถจัดหมวดหมู่ได้ ก็ยังคงไว้ตามแนวคิดและความต้องการของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบไว้

2. ข้อมูลที่นำมาใช้วิเคราะห์และสังเคราะห์ ผู้วิจัยได้มาจากการถอดแถบบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่าง ที่ให้สัมภาษณ์ หลังจากนั้น จึงทำการวิเคราะห์ตีความจัดกลุ่มเนื้อหาสาระจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ได้จัดส่งผลกลุ่มข้อความการให้สัมภาษณ์กลับไปยังผู้เชี่ยวชาญเป็นรายบุคคลเพื่ออ่าน ทบทวน ตรวจสอบ ปรับปรุง ยืนยันความคิดเห็นที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาตามคำสัมภาษณ์ได้อย่างอิสระอีกครั้งหนึ่ง และขอให้ส่งผลการตรวจสอบยืนยันเนื้อหาข้อคิดเห็น และข้อความเหตุผลกลับคืนมายังผู้วิจัย ซึ่งผู้วิจัยนำผลข้อความการสัมภาษณ์ที่คณะผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างตรวจสอบปรับปรุงแล้วนั้น ไปจำแนกจัดข้อความเหตุผลที่เป็นความคิดเห็นที่ใกล้เคียง คล้ายคลึงเหมือนหรือแตกต่างกัน ตามเนื้อหาข้อคิดเห็นที่สัมพันธ์กับหัวข้อ และประเด็นการสัมภาษณ์ อันเป็นวิธีการของการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหาการสัมภาษณ์แบบความคิดเห็นสะสมให้อยู่ในลักษณะความเรียงรายชื่อ

3. ผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในรอบแรกนี้ ผู้วิจัยจำแนกออกเป็นเนื้อหาข้อคิดเห็นจำนวน 23 ข้อ และมีข้อความเหตุผลจำนวน 80 ข้อสนับสนุนภายใต้ประเด็นของกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อความเหตุผลทั้ง 80 ข้อไปสร้างเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดิมอีกครั้งหนึ่ง และแบบสอบถามดังกล่าวเป็นเครื่องมือการวิจัย EDFR รอบที่ 2 และรอบที่ 3 ถัดไป

## การวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยตามเทคนิค EDFR รอบที่ 2 นี้ เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นที่ผู้วิจัยนำข้อความเหตุผลทั้งหมดภายใต้เนื้อหาความคิดเห็นที่ได้จากผลการศึกษา EDFR รอบที่ 1 ไปสร้างเป็นรายการข้อคำถามเรียงตามลำดับ ในแบบสอบถามความคิดเห็นชนิดปลายปิดมาตรฐานประมาณค่าความคิดเห็น 5 ระดับ ตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ซึ่งเป็นข้อมูลระดับจัดอันดับ (ordinal scale) แล้วส่งกลับไปยังคณะผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างชุดเดิมจัดลำดับความสำคัญในแต่ละข้อ (สุวิมล ว่องวานิช, 2548; ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2531; 2550) โดยมีรูปแบบของแบบสอบถามตามแผนภาพ 4 ดังนี้

ข้อที่	ข้อความคำถาม	ค่าน้ำหนัก				
		5	4	3	2	1
1						
2						
3						
.						

ภาพ 4 ลักษณะแบบสอบถามชนิดมาตราประมาณค่า 5 ระดับ การวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2

### การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2

ผู้วิจัยถือว่า ข้อความคำถามที่อยู่ในแบบสอบถามมีเนื้อหาถูกต้องตรงประเด็นในตัวเอง เพราะนำมาจากข้อมูลความคิดเห็นที่เป็นเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างในการวิจัย EDFR รอบที่ 1 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ตรวจสอบความคิดเห็นที่เป็นเหตุผลของตนเองแล้ว (member checking)

### การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2

ผู้วิจัยดำเนินการส่งแบบสอบถามความคิดเห็นดังกล่าวทางไปรษณีย์และนำส่งด้วยตนเองไปยังผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างเดิมทั้ง 34 คน เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม เมื่อผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดได้ตอบแบบสอบถามความคิดเห็นและส่งกลับคืนผู้วิจัยแล้ว ผู้วิจัยได้ตรวจสอบแบบสอบถามทุกฉบับ ปรากฏว่ามีความครบถ้วนสมบูรณ์ สามารถนำไปใช้วิเคราะห์ข้อมูลคำตอบ



ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง เพื่อหาค่าของระดับความคิดเห็น และค่าความสอดคล้องกันในแต่ละข้อของรายการความคิดเห็น

## การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2

เนื่องจากระเบียบวิธีการวิจัยเทคนิค EDFR ใช้หลักวิธีวิจัยเคลฟายในการวิเคราะห์ข้อมูล ที่มุ่งรวบรวมข้อมูลเพื่อค้นหาฉันทามติความคิดเห็นที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากกลุ่มหรือคณะบุคคลในประเด็นเกี่ยวกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่มีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในอนาคต ผู้วิจัยจึงนำข้อความความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 34 คน ที่ตอบแบบสอบถามมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยที่ข้อมูลความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างถูกจัดอันดับให้มี 5 ระดับตั้งแต่ระดับเห็นด้วยมากที่สุดถึงน้อยที่สุด การวิเคราะห์ข้อมูลจัดอันดับนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการคำนวณหาค่าทางสถิติรูปแบบการวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง และการหาค่าการกระจายตัวของข้อมูลความคิดเห็นที่กลุ่มตัวอย่างตอบด้วย โปรแกรมสถิติสำเร็จรูปการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ผลต่างระหว่างฐานนิยมกับมัธยฐาน และค่าพิสัยควอไทล์ เพื่อทราบ ค่าสถิติระดับความคิดเห็นที่มีความเป็นไปได้ ค่าสถิติระดับความสอดคล้องของความคิดเห็น ค่ายืนยันความสอดคล้องที่มีต่อความคิดเห็น และระดับความเป็นไปได้ของความคิดเห็นที่จะนำไปใช้ปฏิบัติ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ค่าสถิติระดับความคิดเห็นที่เป็นไปได้ เนื่องจากข้อมูลความคิดเห็นเป็นการจัดอันดับ ซึ่งสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2546:179) เห็นว่าสามารถอนุมานให้จัดกระทำข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพารามิเตอร์ในทางสังคมศาสตร์ได้ โดยเฉพาะการใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (Weighted Mean Score: WMS) ของระดับความคิดเห็นแต่ละรายข้อกระทง ทำให้จำเป็นต้องกำหนดน้ำหนักคะแนนกำกับความคิดเห็นแต่ละข้อเป็น 5 ระดับความคิดเห็นจากรดับที่มีค่าความคิดเห็นมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด คือ เลข 5 แทนค่าความคิดเห็นระดับมากที่สุด เลข 4 แทนค่าความคิดเห็นระดับมาก เลข 3 แทนค่าความคิดเห็นระดับปานกลาง เลข 2 แทนค่าความคิดเห็นระดับน้อย และเลข 1 แทนค่าความคิดเห็นระดับน้อยที่สุด ตามลำดับ แล้วนำค่าตัวเลขที่กลุ่มตัวอย่างตอบมาคำนวณค่าน้ำหนักคะแนนเฉลี่ย ( WMS) ของระดับความคิดเห็นแต่ละด้านตามแบบ Likert (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2546 ก; 2546 ข) ดังนี้

$$WMS = \frac{5(f_1) + 4(f_2) + 3(f_3) + 2(f_4) + 1(f_5)}{TNR}$$

โดยที่ WMS = น้ำหนักค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น

f1 = จำนวนความถี่ที่เห็นด้วยในข้อนั้นมากที่สุด

f2 = จำนวนความถี่ที่เห็นด้วยในข้อนั้นมาก

f3 = จำนวนความถี่ที่เห็นด้วยในข้อนั้นปานกลาง

f4 = จำนวนความถี่ที่เห็นด้วยในข้อนั้นน้อย

f5 = จำนวนความถี่ที่เห็นด้วยในข้อนั้นน้อยที่สุด

TNR = จำนวนตัวอย่างทั้งหมด

ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักที่คำนวณได้จะนำไปเปรียบเทียบกับค่าช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการแปลผลความหมายระดับความคิดเห็น โดยการแบ่งค่าช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักที่ใช้สูตร

ผลต่างระหว่างค่าน้ำหนักความคิดเห็นมากที่สุดกับค่าน้ำหนักน้อยที่สุด(พิสัย)

จำนวนของระดับความคิดเห็น

เมื่อ ค่าน้ำหนักความคิดเห็นมากที่สุด = 5

ค่าน้ำหนักความคิดเห็นน้อยที่สุด = 1

จำนวนของระดับความคิดเห็น = 5 ระดับ

ค่าช่วงชั้นของคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ในจำนวน 5 ระดับความคิดเห็นแต่ละระดับ จากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดที่คำนวณได้ตามสูตร คือ  $5-1 \div 5 = 0.80$  ทำให้ช่วงห่างระหว่างคำตอบมีระยะเท่ากัน สำหรับคำถามแต่ละรายข้อก็จะมีน้ำหนักเท่ากันด้วย ซึ่งการกำหนดค่าช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ยเท่ากันทั้ง 5 ระดับสามารถแปลผลความหมายค่าช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักความคิดเห็นแต่ละข้อ ดังนี้

ค่าช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ย	ความหมายค่าช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ย
4.21-5.00	“ความคิดเห็นข้อนั้นมีความเป็นไปได้มากที่สุด”
3.41-4.20	“ความคิดเห็นข้อนั้นมีความเป็นไปได้มาก”
2.61-3.40	“ความคิดเห็นข้อนั้นมีความเป็นไปได้ปานกลาง”
1.81-2.60	“ความคิดเห็นข้อนั้นมีความเป็นไปได้น้อย”
1.00-1.80	“ความคิดเห็นข้อนั้นมีความเป็นไปได้น้อยที่สุด”

ทั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเกณฑ์ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นถ่วงน้ำหนัก ที่คำนวณได้มาวิเคราะห์ผล ข้อมูลว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับความเป็นไปได้ของความคิดเห็นที่มีต่อข้อคำถามนั้นในระดับ ใด เพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าว ไปสู่การจัดทำกรอบแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติ

แม้ว่าการใช้ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นจะสามารถกระทำได้โดยอนุโลม ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากความคิดเห็นเป็นข้อมูลแบบจัดอันดับ ซึ่งการวิจัยเทคนิค EDFR จุมพล พูลภัทรชีวิน (2530;2537:74-84) แนะนำให้ใช้ค่ามัธยฐาน (Median) ที่เป็นค่าข้อมูลความคิดเห็นที่อยู่กึ่งกลางจาก การเรียงลำดับค่าของข้อมูลแล้ว มาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นด้วย กล่าวคือ

ค่ามัธยฐาน	ความหมาย
4.50 - 5.00	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็น “เห็นด้วยอย่างยิ่ง/มากที่สุด”
3.50 - 4.49	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็น “เห็นด้วย/มาก”
2.50 - 3.49	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็น “ไม่แน่ใจ/ปานกลาง”
1.50 - 2.49	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็น “ไม่เห็นด้วย/น้อย”
1.00 - 1.49	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็น “ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง/น้อยที่สุด”

ค่ามัธยฐานที่คำนวณได้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะแสดงผลให้เห็นควบคู่กับค่าเฉลี่ย ความคิดเห็นถ่วงน้ำหนัก (WMS) เฉพาะในการวิจัย EDFR รอบที่ 3 เท่านั้น เพื่อสนับสนุนค่าระดับ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

**2. การวิเคราะห์ค่าสถิติระดับความสอดคล้องของความคิดเห็น** ความสอดคล้องของ ความคิดเห็นแต่ละรายข้อ ถูกวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าพิสัยควอไทล์ Interquartile range (IQR) หรือ พิจารณาจากผลความแตกต่างของข้อมูลระหว่าง ควอไทล์ที่ 3 กับ ควอไทล์ที่ 1 ซึ่งเป็นค่าของข้อมูล ที่แสดงลักษณะการกระจายตัว หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงค่าระดับความสอดคล้องความคิดเห็นแต่ละ ข้อ เป็นดังนี้

**2.1 กรณีข้อมูลเกาะกลุ่มหรือกระจายน้อย** หมายถึง ผู้ตอบมีความเห็นสอดคล้อง กันมาก นั่นคือ กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ต้องประกอบด้วยค่า IQR ที่ คำนวณได้มีค่าน้อย จึงแสดงว่า คำตอบมีการกระจายน้อย อันแปลความได้ว่า กลุ่มตัวอย่างมี ความเห็นสอดคล้องกันมากในข้อนั้น

2.2 กรณีข้อมูลเกาะกลุ่มหรือกระจายมาก หมายถึง ผู้ตอบมีความเห็นแปลกแยกแตกต่างโดยค่า IQR ที่คำนวณได้ต้องมีค่ามากประกอบกัน จึงแสดงว่า คำตอบมีการกระจายมาก อันแปลกความได้ว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นสอดคล้องกันน้อยในข้อนั้น

2.3 เกณฑ์การพิจารณาความหมายค่า IQR ของข้อมูลที่คำนวณได้แต่ละข้อความคิดเห็น ผู้วิจัยได้นำค่าการแบ่งช่วงชั้นคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักที่ได้ข้างต้นคือ 0.80 มากำหนดเป็นค่าช่วงชั้นผลความแตกต่างระหว่าง IQR ที่ 3 กับ IQR ที่ 1 และเปรียบเทียบความหมายของผลต่าง IQR 3 กับ IQR 1 ที่คำนวณได้จากการค่าที่กระจายตัวน้อยไปหามาก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดค่าวิเคราะห์ระดับความคิดเห็น คือ

ค่าช่วงชั้นผลต่าง IQR ที่ 3 กับ IQR ที่ 1	ความหมายค่าผลต่าง IQR
กลุ่มข้อมูลกระจายตัว 0.00-0.80	ความคิดเห็น “สอดคล้องอย่างยิ่ง”
กลุ่มข้อมูลกระจายตัว 0.81-1.60	ความคิดเห็น “สอดคล้อง”
กลุ่มข้อมูลกระจายตัว 1.61-2.40	ความคิดเห็น “ค่อนข้างสอดคล้อง”
กลุ่มข้อมูลกระจายตัว 2.41-3.20	ความคิดเห็น “สอดคล้องน้อย”
กลุ่มข้อมูลกระจายตัว 3.21-4.00	ความคิดเห็น “สอดคล้องน้อยที่สุด”

การพิจารณาความคิดเห็นที่สอดคล้องนี้ ผู้วิจัยใช้เฉพาะค่า IQR ที่เท่ากับหรือต่ำกว่า 1.60 ลงมา คือ ระดับสอดคล้องอย่างยิ่งและระดับสอดคล้อง ที่เป็นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อรายการข้อนั้น เพื่อนำไปกำหนดแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หากเกินกว่า 1.60 ขึ้นไป จะนำความคิดเห็นนั้นมาใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจโดยไม่ตัดทิ้งไป แม้ว่าจุมพล พูลภัทรชีวิน (2530; 2537) มีความเห็นในการวิจัยเทคนิค EDFR ควรใช้ค่า IQR ไม่เกิน 1.50 แต่ก็มีบางกรณีที่อนุญาตให้ใช้ค่า IQR ได้ไม่เกิน 2.00 ดังนั้นในงานวิจัยครั้งนี้ที่ผู้วิจัยใช้ค่า IQR ไม่เกิน 1.60 จึงถือว่าเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการวิเคราะห์ความสอดคล้องความคิดเห็นแต่ประการใด

3. การวิเคราะห์ค่าการยืนยันความสอดคล้องที่มีต่อความคิดเห็น การยืนยันเพื่อสนับสนุนความสอดคล้องกันของความคิดเห็นที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญตอบในแต่ละข้อ จะวิเคราะห์ด้วยค่าสถิติการวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง 2 ค่า มาหาผลต่างระหว่างกัน คือ ค่าฐานนิยม (Mode:MO) หมายถึง ค่าของข้อมูลความคิดเห็นที่มีค่าซ้ำกันมากที่สุดกับค่ามัธยฐาน(Median:MD) หมายถึงค่าของข้อมูลความคิดเห็นที่อยู่กึ่งกลางจากการเรียงลำดับค่าของข้อมูลแล้วหรือ MO-MD ทั้งนี้หากผลต่างระหว่างค่าฐานนิยมกับค่ามัธยฐานของความคิดเห็นข้อนั้นมีค่าไม่เกิน 1.00 จะตัดสินใจว่าความ

สอดคล้องที่มีต่อความคิดเห็นข้ออื่นๆ ของกลุ่มตัวอย่างได้รับการยืนยันถึงฉันทามติความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530; 2537; 2546) กล่าวอีกนัยหนึ่งความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างถูกยอมรับให้เป็นฉันทามติร่วมกันด้วยค่าทางสถิติ

โดยสรุป ความสอดคล้องความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างที่แสดงถึงฉันทามติ (consensus) พิจารณาจากการกระจายตัวของความเห็นที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญตอบในแบบแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ ความคิดเห็นข้อใดที่มีพิสัยควอไทล์ (IQR) ไม่เกิน 1.60 และผลความแตกต่างของฐานนิยมกับมัธยฐาน (MO-MD) ไม่เกิน 1.00 ให้ถือว่าคำตอบของความคิดเห็นข้อนั้น มีความสอดคล้องและเป็นฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ หากกรณีใดก็ตาม แม้ว่าคำตอบของความคิดเห็นข้อนั้นมีค่าพิสัยควอไทล์ (IQR) ไม่เกิน 1.60 แต่ทว่าผลต่างของค่าฐานนิยมกับมัธยฐาน (MO-MD) มากหรือเกินกว่า 1.00 หรือกรณีกลับกันคือค่าพิสัยควอไทล์ (IQR) เกินกว่า 1.60 แต่ผลต่างของค่าฐานนิยมกับมัธยฐาน (MO-MD) น้อยหรือต่ำกว่า 1.00 ถือว่าคำตอบของความคิดเห็นข้อนั้น ไม่มีความสอดคล้องกันและขาดความเป็นฉันทามติ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530; 2537; 2546)

4. การวิเคราะห์ค่าระดับความเป็นไปได้ของความคิดเห็นที่จะนำไปใช้เชิงการปฏิบัติ การวิเคราะห์ความคิดเห็นที่มีความเป็นไปได้ ในการนำไปกำหนดเป็นกรอบแนวทางการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ จะใช้ค่าฐานนิยม (Mode) เป็นเกณฑ์ตัดสิน เพราะเป็นค่าความถี่สูงสุดของคำตอบแต่ละข้อรายการความคิดเห็นในแบบสอบถาม โดยกำหนดให้ค่าฐานนิยมมีความหมายเช่นเดียวกับค่ามัธยฐาน ดังนี้

ค่าฐานนิยม	ความหมาย
4.50 - 5.00	โอกาสที่ความคิดเห็นข้อนั้น มีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติมากที่สุด
3.50 - 4.49	โอกาสที่ความคิดเห็นข้อนั้น มีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติมาก
2.50 - 3.49	โอกาสที่ความคิดเห็นข้อนั้น มีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติปานกลาง
1.50 - 2.49	โอกาสที่ความคิดเห็นข้อนั้น มีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติน้อย
1.00 - 1.49	โอกาสที่ความคิดเห็นข้อนั้น มีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติน้อยที่สุด

เมื่อดำเนินการวิเคราะห์หาค่าทางสถิติ ของข้อมูลการแสดงความเห็นที่กลุ่มตัวอย่างตอบเสร็จสิ้นแล้วในการศึกษา EDR รอบที่ 2 ผู้วิจัยได้นำผลที่เป็นค่าทางสถิติที่กล่าวข้างต้นไปกำหนดสัญลักษณ์ของแต่ละค่า และแสดงลงในแบบสอบถามความคิดเห็นเรียงลำดับรายการข้อความความคิดเห็นทั้งหมด พร้อมกับระบุตำแหน่งที่เป็นคำตอบของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละตามที่ระบุ

ในการศึกษา EDFR รอบที่ 2 เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาทบทวนคำตอบของคนอีกครั้งจากนั้นจึงนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญชุดเดิมในการศึกษา EDFR รอบที่ 3

### การวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย EDFR รอบที่ 3 เป็นแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับที่ประกอบด้วยรายการข้อคำถามชุดเดิมเช่นเดียวกับแบบสอบถามการวิจัย EDFR รอบที่ 2 แต่หากมีข้อคำถามความคิดเห็นข้อใดที่มีระดับเห็นด้วยน้อยและน้อยที่สุด ก็จะตัดออกไปจากแบบสอบถามการวิจัยในรอบที่ 3 นี้ โดยจุดมุ่งหมายการสอบถามก็เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างแต่ละคนจะได้รับรู้ข้อมูลระดับความคิดเห็นที่แสดงเป็นค่าทางสถิติของผู้เชี่ยวชาญตัวอย่างทั้งหมด 34 คน ที่มีต่อความคิดเห็นแต่ละข้อรายการคำถามว่าเป็นอย่างไร โดยค่าสถิติที่แสดงได้กำหนดเป็นสัญลักษณ์ระบุตำแหน่งค่ามัธยฐาน ค่าฐานนิยม ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ และตำแหน่งของคำตอบที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนตอบในแบบสอบถามการวิจัย EDFR รอบที่ 2 เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความสอดคล้องหรือความแตกต่างของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน กับความคิดเห็นของกลุ่ม

ข้อที่	ข้อความคำถาม	ค่าสถิติที่แสดง	ค่านำหนัก					ระดับค่าเฉลี่ยความคิดเห็น
			5	4	3	2	1	
1								
2								
3								
.								
.								

ภาพ 5 ลักษณะแบบสอบถามชนิดมาตรฐานค่า 5 ระดับการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3

อนึ่ง ในการวิเคราะห์คำตอบในแบบสอบถาม EDFR รอบที่ 3 ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์เพื่อพิจารณาว่า กรณีคำตอบของผู้เชี่ยวชาญรายใดตกอยู่ในช่วงพิสัยควอไทล์หรือไม่ก็ตาม ถ้าผู้เชี่ยวชาญรายนั้นเห็นด้วยกับมัธยฐานและค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ก็ไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลของตนเองในข้อนั้น นอกจากนี้คำตอบของผู้เชี่ยวชาญรายใดไม่อยู่ในช่วงพิสัยควอไทล์ และไม่เห็นด้วย

กับคำมัชฐานและค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก จะขอให้ผู้เชี่ยวชาญรายนั้น ระบุเหตุผลยืนยันคำตอบของตน อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญที่ไม่แสดงเหตุผล ผู้วิจัยถือว่าผู้เชี่ยวชาญรายนั้นเห็นด้วยกับคำมัชฐาน และค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก หรือสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ตอบ (สุวิมล ว่องวานิช, 2548 ; ชนิดา รักษ์พลเมือง 2531, 2550) ดังที่แสดงในภาพ 5 ข้างต้น

จากภาพ 5 เห็นได้ว่าแบบสอบถาม EDFR รอบที่ 3 มีช่องที่กำหนดให้แสดงค่าสถิติ ความสอดคล้องความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยการระบุตำแหน่งคำมัชฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นถ่วงน้ำหนัก และค่าคำตอบเดิมที่ตอบแบบสอบถามใน EDFR รอบที่ 2 ผู้วิจัย ได้กำหนดสัญลักษณ์ระบุตำแหน่งพร้อมกับความหมายในแบบสอบถาม EDFR รอบที่ 3 ดังนี้

- หมายถึง มัชฐาน แสดงค่าความคิดเห็นตรงกลางของความคิดเห็นข้อนั้น
- หมายถึง ฐานนิยม แสดงค่าความคิดเห็นข้อนั้นที่มีผู้ตอบมากที่สุด
- หมายถึง ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ แสดงช่วงของความคิดเห็นข้อนั้นที่มีผู้ตอบ เป็นส่วนใหญ่
- \* หมายถึง ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นถ่วงน้ำหนัก แสดงค่าระดับน้ำหนักความคิดเห็น เฉลี่ยข้อนั้น
- ✓ หมายถึงค่าคำตอบเดิมที่กลุ่มประชากรตัวอย่างตอบ

### การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3

การวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3 ไม่จำเป็นต้องทดสอบเครื่องมือที่ใช้ศึกษา เนื่องจาก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ยังคงเป็นแบบสอบถามที่ใช้รายการข้อคำถาม และช่อง แสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับแบบสอบถามการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 2 แต่ทว่าแบบสอบถามใน ชุดนี้จะระบุสถิติที่วิเคราะห์ได้ จากคำตอบของผู้เชี่ยวชาญตามแบบสอบถามของขั้นตอนที่ 2 สำหรับให้กลุ่มตัวอย่างทราบแนวโน้มที่น่าจะเป็นได้เชิงการนำไปปฏิบัติในแต่ละรายการข้อคำถาม เพื่อให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบ หรือทบทวนคำตอบที่เคยให้ไว้แต่เดิม ในการตอบ แบบสอบถามครั้งแรก อันเป็นการยืนยันถึงแนวโน้มความน่าจะเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติของ รายการข้อคำถามนั้น

อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นการสัมภาษณ์ และแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเป็นเครื่องมือ ในการวิจัยเทคนิค EDFR ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพนั้น มีความเชื่อถือได้ (credibility) และมีความ สอดคล้องต้องกัน (consistency) ทำนองเดียวกับความตรงและความเที่ยงในการวิจัยเชิงปริมาณ เนื่องจากเครื่องมือได้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญและคณะกรรมการคณาจารย์

(peer debriefing) อีกทั้งถูกนำไปทดลองใช้กับบุคคลผู้เชี่ยวชาญที่มีใช้กลุ่มตัวอย่างเพื่อปรับปรุงแก้ไข (external auditor) หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลจริง อันถือได้ว่าประเด็นการสัมภาษณ์ แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม เป็นเครื่องมือการวิจัยที่มีประสิทธิภาพและวางใจได้ (dependability) สอดคล้องกับแนวคิดของ Lincoln and Guba (1985) และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2550) ที่กล่าวไว้ในระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

นอกจากนี้ ด้วยวิธีวิจัยเทคนิคเดลฟายเองที่สามารถสร้างความเชื่อถือได้ และความสอดคล้องต้องกัน ให้กับเครื่องมือการรวบรวมข้อมูล เพราะผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ตรวจสอบ (member checking) ข้อมูลคำตอบที่เป็นความคิดเห็นของผู้ตอบอย่างแท้จริง ปราศจากอิทธิพลภายนอก และการรวบรวมข้อมูลกระทำหลายรอบเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ตอบ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญได้ไตร่ตรอง และปรับปรุงความเห็นของตน โดยอาศัยผลที่ได้จากการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ ในกลุ่ม จนกระทั่งความคิดเห็นเหล่านั้นสามารถลำดับความสำคัญของข้อมูล และเหตุผลในการตอบมีความคงเส้นคงวา รวมทั้งมีความสอดคล้องต้องกันในการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้เป็นอย่างดี จึงทำให้เชื่อมั่นได้ว่าเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีความเที่ยงและความตรง ในลักษณะที่เป็นความเชื่อถือได้และสอดคล้องตรงกัน

### **การรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3**

เมื่อจัดเตรียมเอกสารแบบแสดงความคิดเห็นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลรอบที่ 3 เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้นำส่งเอกสารแบบสอบถามดังกล่าวทางไปรษณีย์และนำส่งด้วยตนเอง พร้อมทั้งแจ้งให้กลุ่มตัวอย่างทราบรายละเอียดการรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ในการตอบยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นและขอความร่วมมือกลุ่มตัวอย่าง ส่งเอกสารแบบแสดงความคิดเห็นกลับคืนผู้วิจัยในระยะเวลาที่กำหนด

### **การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3**

หลังจากผู้วิจัยได้รับแบบแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างตอบกลับคืนมาทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยได้ตรวจสอบแบบสอบถามทั้งหมดพบว่ามีความถูกต้องครบถ้วน จึงดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่กลุ่มตัวอย่างได้ตอบยืนยัน หรือเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นในแบบแสดงความคิดเห็นรอบที่ 3 ด้วยวิธีการคำนวณค่าทางสถิติ และใช้หลักเกณฑ์เดิมเช่นเดียวกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามความคิดเห็น EDFR รอบที่ 2 ที่ผ่านมายังดำเนินการทุกประการ คือ การวิเคราะห์หาค่าสถิติมัธยฐาน ฐานนิยม ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าพิสัยควอไทล์ และผลความแตกต่างระหว่าง ฐานนิยม และมัธยฐาน



โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3 นี้ มุ่งเน้นการศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นความสอดคล้อง และความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติของความคิดเห็นที่ตอบ ซึ่ง ผู้วิจัยนำความคิดเห็นที่สอดคล้องและความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับมากขึ้น ไปถึงมากที่สุด ไปกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำกลไกความคุ้มครอง และการบริหารจัดการงาน ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ส่วนความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องแต่มี ความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติระดับมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ควรตัดทิ้งไป แต่ควรนำข้อความเหตุผลนั้นมาใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศ เพื่อประกอบการ ตัดสินใจในการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า ดังนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเทคนิค EDFR รอบที่ 3 นี้ ผู้วิจัยได้นำคำมัธยฐาน ค่าฐานนิยม มาร่วมวิเคราะห์และแปลผลข้อมูลด้วย

#### **การนำเสนอและแสดงผลจากแบบสอบถามการวิจัยเทคนิค EDFR**

การนำเสนอและแสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการนำเสนอและแสดงผล การศึกษาการวิจัยเทคนิค EDFR รอบ 3 ซึ่งเป็นรอบสุดท้ายเท่านั้น แต่ผู้วิจัยอาจนำเอาแนวโน้มของ ข้อคิดเห็นในผลการศึกษารอบ 2 มาเสนอเพิ่มในประเด็นที่ขาดไปในเชิงวิพากษ์ได้ พร้อมกับนำผล การศึกษาที่ได้ไปจัดทำภาพรวมของกรอบแนวทางความคุ้มครองและการบริหารจัดการ ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อเป็นฐานในการวิจัยในขั้นตอนการวิจัย แบบประชุมกลุ่มสนทนาต่อไป

สำหรับผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นจากการวิจัยเทคนิค EDFR ที่นำเสนอ เป็นการคำนวณค่าทางสถิติในรูปแบบตารางแสดงผล ได้แก่ ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นถ่วงน้ำหนัก (Weighted Mean Score: WMS) เพื่อแสดงค่าระดับความเป็นไปได้ของความคิดเห็น ค่าฐานนิยม (Mode: Mo) เพื่อแสดงความคิดเห็นที่เป็นไปได้เชิงนำไปปฏิบัติ คำมัธยฐาน (Median: Md) เพื่อ แสดงการสนับสนุนผลของค่าระดับความเป็นไปได้ของความคิดเห็นแต่ละข้อ ค่าพิสัยควอไทล์ (Interquartilerange: IQR) เพื่อแสดงระดับความสอดคล้องของความคิดเห็นรายข้อ และค่าผลต่าง ฐานนิยมกับคำมัธยฐาน (Mo-Md) เพื่อยืนยันความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน ซึ่งข้อความคิดเห็นใน ตารางแสดงผลได้เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากมากไปหาน้อย พร้อมอธิบายผลการศึกษาที่ ได้ในลักษณะการตีความสาระสำคัญเป็นภาพรวมในแต่ละประเด็นที่ศึกษา

## ขั้นตอนที่ 2 (2) การวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม

### (Focus Group Discussion: FGD)

การวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม เป็นการวิจัยที่มีวิธีการเก็บข้อมูลอีกวิธีหนึ่งที่นิยมใช้วิจัยทางสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิจัยเกี่ยวกับกลุ่ม (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2547) และกลุ่มที่วิจัยเป็นกลุ่มที่เจาะจงโดยความหมายแล้ว ชาย โพธิ์สิตา (2549) กล่าวว่า การสนทนากลุ่มหมายถึง กลุ่มคนที่ถูกจัดขึ้นมาเพื่อการสนทนาหรือการอภิปรายกัน มีจุดมุ่งหมายเจาะจงเพื่อจะหาข้อมูลที่ถูกต้องตรงประเด็น สำหรับตอบคำถามการวิจัยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ ข้อมูลที่ดีจากการสนทนากลุ่มมาจากการอภิปรายที่สมาชิกกลุ่มมีการโต้ตอบกันในหัวข้อที่ผู้ดำเนินการสนทนาหรือผู้วิจัยยกมาเป็นประเด็นการสนทนา มากกว่าจะเป็นการสัมภาษณ์จากกลุ่มบุคคล ที่มีสถานการณ์อย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ในเรื่องที่กลุ่มบุคคลนั้นเกี่ยวข้องโดยตรง และการใช้วิธีการสนทนากลุ่มสามารถใช้ร่วมกับวิธีการวิจัยแบบอื่น ไม่ว่าจะเป็นเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพด้วยกันก็ตาม

การวิจัยครั้งนี้ มีผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นหลัก ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการประชุมสนทนากลุ่มมาใช้เพื่อเสริมวิธีการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและวิธีการวิจัยขนาดเทคนิค EDER เพื่อให้ได้ข้อมูลความคิดเห็นที่หลากหลายจากกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลของการนำนโยบายที่ศึกษานี้ไปสู่การปฏิบัติ การจัดประชุมสนทนากลุ่มสามารถตอบคำถามหรืออธิบาย หรือยืนยันข้อค้นพบปรากฏการณ์ที่ศึกษาเรื่องเดียวกันด้วยหลายมุมมองเกี่ยวกับนโยบายขยายความคุ้มครองประสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการให้กลุ่มทำการตรวจสอบและยืนยัน กรอบแนวทางการคุ้มครองประสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นให้เป็นทางเลือกภายใต้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากคณะผู้เชี่ยวชาญ ตามวิธีการวิจัยเทคนิค EDER ที่ศึกษามาก่อนหน้านี้ ซึ่งกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม เป็นผู้ทบทวนความถูกต้องของผลการศึกษาด้วยสมาชิกของกลุ่มและเป็นผู้พิจารณาตัดสินให้ความเห็น จากนั้นผู้วิจัยนำความคิดเห็นที่ได้จากการประชุมสนทนากลุ่มทั้งหมดมาประมวลสรุปผลและเรียบเรียง เพื่อนำเสนอผลการตรวจสอบแนวทางนั้นๆ ต่อไป

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่างการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Population and Sampling Procedures)

การคัดเลือกประชากรตัวอย่างที่จะเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ขอความร่วมมือไปยังนางอรพิน วิมลภูษิต ตำแหน่งผู้จัดการ โครงการบูรณาการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิต

แรงงานนอกระบบ (ภาค 2) สมาคมวิถีทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีตำแหน่งเป็นอนุกรรมการศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านแรงงาน และเรียกร้องการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นผู้แจ้งรายชื่อแกนนำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากทั่วประเทศ รวมถึงกลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลที่จัดทำโครงการจัดสวัสดิการสังคมที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการประกันสังคม องค์กรภาคประชาชน และนักวิชาการอิสระด้านแรงงานนอกระบบ จากนั้นผู้วิจัยเป็นผู้ออกหนังสือเชิญผู้มีรายชื่อตามที่นางอรพิน วิมลภูษิต ได้แจ้ง เพื่อให้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มตามกำหนดการในวันที่ 5 และ 6 ตุลาคม 2550 ณ โรงแรมสุริวงค์ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ รวมทั้งเชิญคณะกรรมการที่ปรึกษาคุณฉวีนิพนธ์ และนายศิวา แก้วตะพันธ์ หัวหน้าฝ่ายแผนงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม ทั้งนี้มีผู้ตอบรับคำเชิญและเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มด้วยความเต็มใจรวมทั้งหมด 60 คน (รายชื่อดูภาคผนวก) จากภูมิภาคต่างๆ โดยองค์ประกอบผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มแต่ละสาขาอาชีพรายภูมิภาคจำแนกได้ดังที่ปรากฏในตาราง 4

ตาราง 4 จำนวนองค์ประกอบผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำแนกกลุ่มอาชีพรายภูมิภาค

(หน่วย: คน)

องค์ประกอบผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มสนทนา	ภูมิภาคของผู้เข้าร่วมประชุม				
	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลาง/กทม	รวม
1. แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม	9	1	1	3	14
2. แรงงานนอกระบบกลุ่มงานบริการ	4	-	-	-	4
3. แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร	9	1	2	-	12
4. แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานทำที่บ้าน	7	1	1	4	13
5. กลุ่มองค์กรภาคประชาชน	9	-	-	1	10
6. กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2	-	-	-	2
7. กลุ่มนักวิชาการอิสระด้านสวัสดิการแรงงาน	1	-	-	1	2
8. กรรมการที่ปรึกษาคุณฉวีนิพนธ์	1	-	-	-	1
9. ผู้ทรงคุณวุฒิบริเวณ	1	-	-	1	2
รวม	43	3	4	10	60

จากตาราง 4 แสดงถึงองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มสนทนามีทั้งหมด 9 กลุ่ม จาก 4 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง/กรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแต่ละกลุ่ม ดังนี้ กลุ่มการผลิต/หัตถกรรมจำนวน 14 คน กลุ่มงานบริการจำนวน 4 คน กลุ่มการเกษตรจำนวน 12 คน และกลุ่มรับจ้าง/รับงานทำที่บ้านจำนวน 13 คน นอกนั้นเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ และมีความสนใจเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม ได้แก่ กลุ่มองค์กรภาคประชาชนจำนวน 10 คน กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 คน กลุ่มนักวิชาการอิสระด้านสวัสดิการแรงงานจำนวน 2 คน กรรมการที่ปรึกษาคุณวินิพนธ์งานวิจัยนี้จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รับเชิญจำนวน 2 คน รวม 60 คน ทั้งนี้การที่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากภาคเหนือมีจำนวนมากกว่ากลุ่มอื่น อาจเป็นเพราะความสะดวกในการเดินทางมากกว่าภาคอื่น ถึงแม้ว่าผู้วิจัยจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายการเดินทางแล้วก็ตาม แต่การที่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีลักษณะปัญหาาร่วมกันทางด้านสวัสดิการสังคมในสถานการณ์ที่ไม่แตกต่างกัน ทำให้เชื่อว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มไม่ว่าจะมีจำนวนมากหรือน้อยและมาจากภูมิภาคที่มีบริบทต่างกัน ก็ไม่ทำให้มีผลกระทบต่อการนำข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการประชุมครั้งนี้ไปศึกษาและอ้างอิงความคิดเห็นที่มีต่อแนวทางหลักเกณฑ์ความต้องการความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมในฐานะเดียวกันได้

#### **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Research Instrument)**

ผู้วิจัยจัดทำภาพจำลองกรอบแนวทางความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติ อันเป็นผลที่ได้จากการวิจัยเทคนิค EDFR ที่ผ่านมา และนำไปสร้างเป็นเครื่องมือในลักษณะแบบคำถามสนทนากลุ่มตามกรอบแนวคิดการวิจัยนี้ เพื่อให้การศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแบบคำถามมุ่งเน้นประเด็นการสนทนาของกลุ่มเพื่อทราบความคิดเห็นทางด้าน 1) ความเหมาะสมในความสามารถของกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 2) ความเป็นไปได้ข้อดี ข้อจำกัด และข้อบกพร่องของกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการหากจะนำไปปฏิบัติ และ 3) ข้อเสนอที่มีต่อแนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ทั้งนี้ก่อนการประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบคุณภาพ (peer debriefing) ภาพจำลองกรอบแนวทางความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติจากการวิจัยอนาคตเทคนิค EDFR และแบบ

คำถามสนทนากลุ่ม โดยจัดส่งไปยังนางอรพิน วิมลภูษิต และนายศิลา แก้วตะพานซ์ หัวหน้าฝ่ายแผน และโครงการสำนักงาน โครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มครั้งนี้ด้วย

เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบภาพจำลองกรอบแนวทางความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติ และแบบคำถามการประชุมกลุ่มสนทนา จนมีความเข้าใจแนวทางของร่างกรอบแนวทางความคุ้มครองและคำถามถูกต้องแล้ว จึงนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มสนทนาต่อไป

#### การรวบรวมข้อมูลประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Data Gathering)

การที่มีผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงได้จัดให้มีคณะเจ้าหน้าที่จากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ ช่วยในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากการประชุมสนทนากลุ่มจำนวน 5 คน นอกเหนือจากผู้วิจัยที่เป็นผู้ดำเนินการหลักในการประชุมสนทนากลุ่ม โดยการรวบรวมข้อมูล มีดังนี้

ในวันที่ 5 ตุลาคม 2550 การประชุมสนทนากลุ่มเริ่มขึ้น ผู้วิจัยและคณะได้แจกเอกสารการบรรยายเรื่องการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พร้อมกับร่างภาพจำลองกรอบแนวทางขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการวิเคราะห์ประมาณการสถานะทางการเงินประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ผู้วิจัยจัดทำขึ้นจากผลการศึกษาที่ได้ในขั้นตอนการวิจัยอนาคตเทคนิค EDFR และนำมาใช้ประกอบการประชุมสนทนากลุ่ม

ก่อนการเริ่มต้นประชุมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้แนะนำตัวผู้วิจัยและผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดแล้วจึงชี้แจงวัตถุประสงค์ วิธีการประชุมสนทนากลุ่ม และการแบ่งกลุ่มสนทนา ตลอดจนแนะนำผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมประชุม คือ นางอรพิน วิมลภูษิต และนายศิลา แก้วตะพานซ์ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้วิจัยในการดำเนินการประชุมสนทนากลุ่ม ได้แก่ นางทิพย์สุดา บาติ นักวิชาการประกันสังคม 7 นางอัจฉรา บัวทอง นักวิชาการประกันสังคม 6 นายนพรัตน์ วงศ์เสนา นักวิชาการประกันสังคม 6 นางสาวธารารัตน์ วิสุทธิวัฒน์ นักวิชาการประกันสังคม 6 และนายนิทัศน์ วงศ์ชัย พนักงานประกันสังคมชั้นสูง ตำแหน่งนักวิชาการประกันสังคม เจ้าหน้าที่กลุ่มนี้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการประชุม บันทึกเสียง จัดบันทึกการประชุมสนทนากลุ่ม พิมพ์เอกสารการประชุม สรุปข้อเสนอผ่านระบบ

คอมพิวเตอร์ผู้จ่อภาพให้กลุ่มสนทนาได้เห็นข้อความคิดเห็นของกลุ่มทั้งหมด และให้กลุ่มแสดงความคิดเห็นที่มีต่อข้อความนั้น จนกว่าจะได้ข้อสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอของกลุ่มสนทนา ร่วมกัน

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ ที่ช่วยผู้วิจัยดำเนินการประชุม เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการปฏิบัติงานประกันสังคมมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี และได้รับการอบรมเกี่ยวกับประเด็นในแบบคำถามการประชุมสนทนากลุ่ม และแนวทางการประชุมสนทนากลุ่มจากผู้วิจัยมาแล้ว 1 สัปดาห์ล่วงหน้าก่อนการประชุม

การประชุมสนทนากลุ่มภาคเช้า ผู้แทนกลุ่มแกนนำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้นำเสนอสถานการณ์ และสภาพปัญหาการคุ้มครองทางสังคม ที่ได้รับจากรัฐต่อที่ประชุม จากนั้นผู้วิจัยนำเสนอภาพจำลองกรอบแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และผลการวิเคราะห์สถานการณ์ระบบทางการเงินบนพื้นฐานเงื่อนไขของภาพจำลองที่ผู้วิจัยเสนอต่อที่ประชุมสนทนากลุ่ม เพื่อเป็นการวางฐานความรู้ความเข้าใจกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม

สำหรับภาคบ่าย ผู้วิจัยได้เริ่มดำเนินการประชุมสนทนากลุ่ม พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มสนทนาเพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนด โดยผู้วิจัยเป็นผู้นำกลุ่มสนทนาในประเด็นเดียวกัน ตามแบบคำถามการประชุมสนทนากลุ่ม จนกระทั่งได้ข้อสรุปตามหัวข้อและประเด็นคำถามตามแบบ ส่วนกรรมการที่ปรึกษาคุณฐิติพันธ์ (รศ.ดร.มยุรี อนุมานราชชน) และผู้เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมทำหน้าที่ให้ข้อสังเกตและชี้แจงข้อมูลเสริมบางประเด็น ข้อมูลที่รวบรวมได้จึงเป็นความคิดเห็นที่ผ่านการถกเถียงจากการสนทนาของกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ปราศจากการแทรกแซงความคิดเห็นจากกลุ่มอื่นๆ โดยมีคณะเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ ตามที่กล่าวดำเนินการบันทึกเสียง จดบันทึกรวบรวมเนื้อหาสาระสำคัญของข้อมูลความคิดเห็นที่ได้รับจากการประชุมสนทนากลุ่มและการอภิปรายให้เป็นไปตามแบบที่สร้างขึ้น

#### **การวิเคราะห์ข้อมูลการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Data Analysis)**

หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมกลุ่มสนทนาในภาคบ่ายของวันที่ 5 ตุลาคม 2550 ผู้วิจัย และคณะเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการประชุมสนทนากลุ่มทั้งหมด ได้ประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาบรรยากาศและความตั้งใจของผู้ร่วมสนทนาของแต่ละกลุ่ม ตลอดจนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าได้ข้อสรุปอะไรบ้างที่ได้จากการสนทนากลุ่ม สำหรับประเด็นที่การจดบันทึกขัดแย้งกัน ก็จะนำแถบบันทึกเสียงและข้อมูลที่บันทึกด้วยคอมพิวเตอร์มาประกอบการตีความของผู้วิจัยเพื่อให้มีความถูกต้องมากขึ้น

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการประชุมสนทนากลุ่มนั้น ผู้วิจัยและคณะเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการประชุมสนทนากลุ่มได้ร่วมกันถอดเนื้อหาสาระที่ได้จากการจดบันทึก การบันทึกเสียง การสรุปข้อความที่จัดเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างการประชุม และจำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามร่างกรอบแนวทางที่ใช้ในแบบคำถามการประชุมสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยอาศัยผลการศึกษาในขั้นตอนการวิจัยเอกสาร และการวิจัยเทคนิค EDFR เป็นแนวทางในการจำแนกข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์เนื้อหาและประมวลเป็นข้อมูลความคิดเห็น แต่โดยที่การวิจัยทางสังคมศาสตร์มักจะได้ผลการรวบรวมข้อมูลไม่คงที่คือเกิดความเที่ยงได้ยาก ด้วยเหตุนี้การวิจัยเชิงคุณภาพจึงมักใช้ ความคงเส้นคงวา (consistency) หรือความเชื่อถือได้ (credibility) แทนความตรง (validity) และความวางใจได้ (dependability) แทนความเที่ยง (reliability)(Lincoln and Guba, 1985) เมื่อเป็นเช่นนี้เพื่อให้ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการประชุมสนทนากลุ่มมีความเชื่อถือได้ และคงเส้นคงวาตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงได้ส่งผลการถอดข้อความและการจำแนกข้อมูลไปยังนางอรพิน วิมลภูษิต และนายศิลา แก้วตะพาน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ตรวจสอบและยืนยันผลการถอดข้อความและการจำแนกข้อมูลการประชุมสนทนากลุ่มครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องตรงกันและความเชื่อถือได้ในผลของข้อมูลที่เกิดขึ้น

#### **การแสดงผลการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Resulted of Data Analysis)**

การนำเสนอและแสดงผลข้อค้นพบ ที่ได้จากการศึกษาสนทนากลุ่มจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้วิจัยได้นำเสนอในลักษณะการพรรณนาและความเรียงประมวลความคิดเห็นสาระสำคัญของแต่ละประเด็นตามแบบคำถามสนทนากลุ่ม และสรุปถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของกลุ่มสนทนาที่มีความเห็นต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พร้อมกับข้อเสนอเพิ่มเติมในแต่ละประเด็นที่ศึกษา

#### **ขั้นตอนที่ 2 (3) การวิจัยเชิงวิเคราะห์แนวทางความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผลการศึกษาในงานวิจัย**

การวิเคราะห์แนวทางความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผลการศึกษาในงานวิจัย เป็นการนำผลการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติที่ได้จากงานวิจัยนี้มาศึกษา

และจัดทำเป็นข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 โดยแนวทางการวิเคราะห์ มีดังนี้

1. วิเคราะห์ศึกษาการสร้างข้อเสนอแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยผู้วิจัยรวบรวมข้อมูล 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก นำข้อมูลความคิดเห็นที่สอดคล้องและมีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับมากขึ้นไปในการวิจัยเทคนิค EDFR และความคิดเห็นของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม (FGD) ของงานวิจัยนี้ มาวิเคราะห์ร่วมกับผลการศึกษาคำความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมในงานวิจัยนี้เช่นเดียวกัน แล้วจึงประมวลจัดทำเป็นข้อเสนอกรอบแนวทาง (model) ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติ ส่วนที่สอง นำข้อมูลความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้อง และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าความคิดเห็นนั้นมีความเป็นไปได้อยู่ในระดับปานกลางขึ้นไป อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยได้นำความคิดเห็นเหล่านั้นมาใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจในแต่ละประเด็นหากจะนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นข้อพึงระวังให้ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หลังจากนั้นจึงได้ทำการจัดระเบียบข้อมูลความคิดเห็นที่ประมวลทุกข้อ ให้อยู่ในหมวดหมู่เพียงรูปแบบเดียว และเขียนสรุปความขึ้นใหม่ที่เหมาะสมกับความเข้าใจ ในการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปกำหนดเป็นข้อเสนอแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เกิดขึ้นจากงานวิจัยนี้ โดยผลการวิเคราะห์ที่ได้ผู้วิจัยนำเสนอเป็นรายชื่อแต่ละประเด็น

2. วิเคราะห์ศึกษาการสร้างข้อเสนอเชิงการบริหารจัดการรูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยผู้วิจัยนำแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเป็นแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ โดยเฉพาะข้อเสนอขั้นการเตรียมการ ข้อเสนอขั้นการวางแผนปฏิบัติ และข้อเสนอขั้นดำเนินงาน สำหรับข้อเสนอระบบทางการเงินของกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้วิจัยใช้ตัวแบบช่วยในการวิเคราะห์ เพราะต้องการทราบกระแสการไหลเวียนของรายรับและรายจ่ายอย่างเพียงพอตลอดระยะเวลาการจ่ายสิทธิประโยชน์ ซึ่งสถานะทางด้านการเงินจะมีผลต่อการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แม้ว่าข้อเสนอที่เป็นผลจากการวิเคราะห์กระแสการเงินหมุนเวียนภายในกลไกความคุ้มครองจะไม่ใช่มุมที่สุดท้าย ในการตัดสินใจเลือกข้อเสนอของแนวทางการคุ้มครองที่กำหนดไว้ในงานวิจัยนี้ก็ตาม แต่การวิเคราะห์กระแสการเงินจะช่วยประเมินและคาดการณ์ความอยู่รอดทางการเงิน รวมทั้งเห็นภาพทางเลือกของกลไกความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในอนาคต โดยการวิเคราะห์ข้อเสนอของระบบทางการเงิน มีดังนี้



2.1 วิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเงินประกันสังคมของ ร.อ. มาณพ วราภักดิ์ (2548) ซึ่งตัวแบบดังกล่าวผู้วิจัยได้ปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้องกับงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย การตั้งสมมติฐานด้านเงื่อนไขหลักเกณฑ์ ได้แก่ อัตราเงินสมทบ อัตราการจ่ายสิทธิประโยชน์ อายุการรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ที่กำหนดจากแนวทางกลไกระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของงานวิจัยนี้ การตั้งสมมติฐานด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราจำนวนเงินอุดหนุนของรัฐ อัตราดอกเบี้ยที่ได้รับจากการลงทุน อัตรารายได้เฉลี่ยของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อัตราการใช้บริการประกันสังคม และการตั้งสมมติฐานด้านประชากร ได้แก่ จำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม

จากนั้นจึงนำสมมติฐานที่ตั้งและประกอบขึ้นเป็นตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้างระบบการเงินไปวิเคราะห์คำนวณประมาณการเชิงมหภาค (macro) ระยะสั้นเวลา 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2570 เพื่อแสดงสถานภาพเงินคงเหลือ (fund balance) และอัตราส่วนเงินกองทุน (fund ratio) โดยกำหนดให้อัตราส่วนกองทุนต้องสำรองคงไว้ไม่น้อยกว่า 5 เท่า หรือร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายปีถัดไปตามหลักการคณิตศาสตร์ประกันภัยดังสมการที่ปรากฏนี้

$$\begin{aligned} \text{เงินกองทุนคงเหลือ ณ สิ้นปีที่ } t &= \text{เงินกองทุนคงเหลือ ณ สิ้นปีที่ } t-1 \\ &+ \text{ผลตอบแทนของกองทุนในปีที่ } t \\ &+ \text{เงินสมทบเข้ากองทุนในปีที่ } t \\ &+ \text{เงินอุดหนุนของรัฐบาลในปีที่ } t \\ &- \text{สิทธิประโยชน์จ่ายในปีที่ } t \\ &- \text{ค่าใช้จ่ายการบริหารและเงินสำรองในปีที่ } t \end{aligned}$$

$$\text{อัตราส่วนกองทุนในปีที่ } t = \frac{\text{จำนวนเงินกองทุนคงเหลือ ณ สิ้นปีที่ } t}{\text{จำนวนเงินจ่ายรวมของกองทุนในปีที่ } t+1}$$

2.2 วิเคราะห์คำนวณโครงสร้างระบบการเงินประกันสังคมตามสมมติฐานและสมการที่กล่าวข้างต้น ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปชุดคำสั่ง Excel เนื่องจากปัจจัยสมมติฐานในการนำไปวิเคราะห์คำนวณไม่ซับซ้อนและเป็นการวิเคราะห์ในระดับมหภาคที่คาดการณ์ระบบการเงินระยะเวลา 20 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2570 (สุรพล ปธานวนิช, 2551)

2.3 การตรวจสอบผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ส่งสมมติฐานที่กำหนด ตัวแบบการวิเคราะห์ และผลการวิเคราะห์ไปยังนางนิษดา เสนีย์มโนมัย ผู้เชี่ยวชาญคณิตศาสตร์ประกันภัย

ของสำนักงานประกันสังคม เป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลที่วิเคราะห์คำนวณได้ เพื่อความถูกต้องและเชื่อถือได้

2.4 การแสดงผลวิเคราะห์ข้อมูล โครงสร้างระบบการเงินประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยนำเสนอเป็นตารางแสดงผลตัวเลขที่คำนวณได้ตามสมมุติฐานเงื่อนไขและสมการที่กำหนดไว้พร้อมคำอธิบายตารางและข้อเสนอประกอบการตัดสินใจ

## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและวิจารณ์

การวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอผลการศึกษาโดยแบ่งออกตามลำดับวัตถุประสงค์การวิจัยแต่ละข้อได้แก่

1. ผลการศึกษาคือความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร

2. ผลการศึกษาคือความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารประกอบการวิเคราะห์องค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมที่เป็นผลของการวิจัยในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1

3. ผลการศึกษาคือการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3 โดยใช้วิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Delphi Futures Research: EDFR) และวิธีวิจัยแบบประชุมกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion: FGD)

4. ผลการศึกษาข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 4 โดยวิธีวิจัยเชิงวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผลของการวิจัยเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (EDFR) และการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม (FGD)

ผลการศึกษาในแต่ละวัตถุประสงค์การวิจัยมีรายละเอียดปรากฏ ดังนี้

#### ผลการศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม

ผลการศึกษานี้ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 อันเป็นการทบทวนความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม ที่สร้างความเข้าใจในสาระสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเอกสาร พบว่า

ความเป็นมาขององค์ความรู้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม เป็นผลผลิตของอุดมการณ์ความเชื่อทางด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งได้ผ่านขั้นตอนการขบคิด อภิปรายถกเถียงบนฐานของความเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบสังคม

ภายใต้เหตุผลบางอย่างของแต่ละบุคคลและแต่ละบริบททางสังคม จนเกิดการตั้งสมมติฐานที่ตกผลึก หลอมรวมเป็นชุดความรู้ ที่อธิบายความสัมพันธ์ของการช่วยเหลือเกื้อกูลบรรเทาทุกข์ซึ่งกันและกัน ของคนในสังคม ทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล ครอบครัว หรือชุมชน และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการระหว่างปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชนกับระบบเศรษฐกิจ และสังคม ชุดความรู้ดังกล่าวมีผลต่อการสร้างระบบความคิดของคนในสังคม และมีอิทธิพลต่อการสร้างความเข้าใจและการผลักดันให้เกิดนโยบาย รูปแบบ มาตรการ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสวัสดิการสังคม

ทั้งนี้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมที่เป็นชุดความรู้ที่จำแนกความคิดความเชื่อด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งโดยทั่วไปมักประกอบด้วยกลุ่มสวัสดิการสังคมที่เป็นกระแสหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรกมีความคิดความเชื่อสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมหรือกลุ่มกระแสหลักฝ่ายขวา กลุ่มที่สองมีความคิดความเชื่อสวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมหรือกลุ่มกระแสหลักฝ่ายซ้าย และกลุ่มสุดท้ายมีความคิดความเชื่อสวัสดิการสังคมแบบปฏิรูปนิยมหรือกลุ่มกระแสหลักสายกลาง นอกจากนี้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมเหล่านั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางความคิดความเชื่อ ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ สิทธิของพลเมือง ความยากจนและความไม่เท่าเทียม ความต้องการของมนุษย์ และบทบาทของรัฐ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2550; ระพีพรรณ คำหอม, 2549; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548; กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์, 2548; สุรพล ปธานวนิช, 2547; อภิญา เวชชชัย และศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546; มาริสสา ภูเพ็ชร, 2531) โดยแต่ละกลุ่มมีพื้นฐานระบบความคิดความเชื่อที่ก่อเกิดรูปแบบหลักการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้

1. **กลุ่มปรัชญาที่ก่อเกิดสวัสดิการสังคมแนวคิดเสรีนิยมหรือกระแสหลักฝ่ายขวา** มีระบบความคิดความเชื่อที่ก่อให้เกิดการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักคิดนักทฤษฎีสวัสดิการสังคมในกลุ่มแนวคิดต่างๆ ได้แก่ กลุ่มเสรีนิยมคลาสสิก กลุ่มอนุรักษนิยม กลุ่มต่อต้านการรวมหมู่ กลุ่มเสรีนิยมขวาใหม่ กลุ่มเสรีนิยมใหม่ กลุ่มอนุรักษนิยมใหม่ กลุ่มปัจเจกชนนิยม กลุ่มอำนาจนิยม กลุ่มบิสมาร์คนิยม กลุ่มยูนิคัล กลุ่มคาร์วินนิยม กลุ่มจักรวรรดินิยม กลุ่มศักดินานิยม กลุ่มความเป็นจริงนิยม และกลุ่มอรรถประโยชน์นิยม โดยภาพรวมในทัศนะเสรีนิยมมีพื้นฐานของระบบความคิดความเชื่อที่มีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคม (ระพีพรรณ คำหอม, 2549; กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์, 2548; สุรพล ปธานวนิช, 2547) ดังนี้

1.1 **ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์** โดยระบบความคิดความเชื่อของปรัชญาเสรีนิยมส่งผลให้การกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ที่จะแสวงหาความสุขและหลีกเลี่ยงความทุกข์ในการดำรงชีวิต (George and Wilding, 1994: 23) รวมทั้งครอบคลุมถึงการทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี หรือการสร้างอรรถประโยชน์อย่างสูงสุดให้กับ

ความพึงพอใจแก่มนุษย์เท่านั้น หากมนุษย์บางคนไม่สามารถรับผิดชอบต่อการบำบัดความทุกข์ที่เกิดขึ้นในการดำรงชีวิตของตน ก็ควรส่งมอบความรับผิดชอบให้สถาบันทางศาสนาที่กำกับจารีต ศีลธรรมประเพณีของมนุษย์ที่สร้างขึ้นมาใช้ในสังคมเป็นผู้ทำหน้าที่ขจัดความทุกข์ยากแทน เพราะไม่ขัดต่อความเป็นเสรีนิยมที่มีความเชื่อเรื่องปัจเจกบุคคลนิยม และไม่ชักจูงให้คนเห็นแก่ตัวหรือ ชี้นะให้คนเห็นแก่ส่วนรวมใดๆ ทั้งสิ้น (Burden, 1998: 36)

1.2 สิทธิของพลเมือง ความเป็นเสรีนิยมเชื่อว่าสิทธิของปัจเจกบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองและเสรีภาพจะไม่ถูกละเมิด ไม่ถูกจำกัดด้วยกลไกหรือมาตรการของรัฐที่นำมาใช้ควบคุมและแทรกแซงทางสังคม เพราะการถูกควบคุมแทรกแซงมีแนวโน้มที่รัฐจะลิดรอนละเมิด สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (Burden, 1998: 183) หากการกระทำของปัจเจกบุคคลก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผลประโยชน์ผู้อื่นก็ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้เสรีนิยม จึงไม่ เห็นด้วยที่รัฐจะเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนพลเมือง หรือการบังคับให้ประชาชนเข้าสู่ ระบบความคุ้มครองทางสังคม แต่รัฐควรดำเนินการสร้างหลักประกันสิทธิของผู้บริโภคหรือเสริม อำนาจให้พลเมืองมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการเลือกใช้บริการสวัสดิการ ตามความต้องการ และความสมัครใจของตนมากกว่าจำกัดอยู่เพียงสวัสดิการที่รัฐจัดให้ (Hewitt, 1992 : 47)

1.3 ความยากจนและความไม่เท่าเทียม ถือว่าเป็นสิ่งปกติในสังคมที่ความเป็นเสรี นิยมยอมรับได้ และยังคงมีความแตกต่างทางฐานะเศรษฐกิจและสังคมมากเท่าใด มนุษย์จะถูกกระตุ้น ให้เกิดแรงขับทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในการแสวงหารายได้มาจุนเจือเพื่อความอยู่รอด ส่งผลถึงความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นประโยชน์กับเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในระบบตลาด นอกจากความ แตกต่างทางฐานะเศรษฐกิจและสังคมแล้ว อีกส่วนหนึ่งก็อาจเกิดจากความบกพร่องในตัวของ มนุษย์เอง เช่น ความเกียจคร้าน การมีสติปัญญาต่ำ ขีดความสามารถในการแข่งขันไม่เพียงพอ รัฐจึง ไม่ควรบังคับให้ผู้มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมหรือผู้ที่มีสติปัญญาความสามารถเหนือกว่า บุคคลอื่นในสังคมเสียสละเพื่อคนยากจนหรือผู้ที่ด้อยกว่า เพราะการใช้มาตรการบังคับสำหรับการ ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษย์เป็นการทำลายเศรษฐกิจ และส่งผลถึงประชาชนขาดแรงจูงใจในการ ทำงานเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพ อย่างไรก็ตามผลกระทบของความยากจนและความไม่เท่าเทียมที่ เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นจึงทำให้มีคนกลุ่มหนึ่งในสังคมสมควรได้รับความ คุ้มครองช่วยเหลือจากสังคม (Iatridis, 1994: 184)

1.4 ความต้องการของมนุษย์ กระแสความคิดการจัดสวัสดิการสังคมแนวทางเสรี นิยมเชื่อว่ามนุษย์แต่ละคนมีระดับความต้องการแตกต่างกันไปตามความจำเป็น และเปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลาไม่สามารถกำหนดความต้องการที่แท้จริงได้ สิ่งที่เสรีนิยมให้ความสำคัญคือ ความ ต้องการของมนุษย์ในรูปของความอยากได้ หรืออุปสงค์ ซึ่งสิ่งนี้ถูกสร้างหรือถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้น

ได้ และสอดคล้องกับระบบตลาดในลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยม เพราะพฤติกรรมของมนุษย์ต้องการรางวัล หรือการให้คุณค่าให้โทษ ที่เกิดจากสิ่งเร้าเป็นแรงจูงใจ ดังนั้น ความเสี่ยง ความไม่แน่นอน และการหวาดกลัวต่อความล้มเหลว เป็นพฤติกรรมความต้องการของมนุษย์และสังคม มนุษย์จึงมีความชอบธรรมในการแสวงหากลวิธีต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการหาความสุข และหลีกเลี่ยงความล้มเหลวตามความพอใจของตน การที่รัฐจัดสวัสดิการสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นที่แท้จริงของมนุษย์ จะทำลายธรรมชาติพฤติกรรมของมนุษย์ในการดำรงชีวิต (Plant, Lesser and Taylor-Gooby, 1980:198; Hewitt, 1992: 46)

1.5 บทบาทของรัฐ เสรีนิยมต้องการให้รัฐดำรงอยู่ ก็เพื่อจัดระเบียบการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม และต้องมีความเป็นรัฐในระดับต่ำสุด Taylor-Gooby and Dale, 1981: 60) พร้อมกับจำกัดบทบาทของตนเอง ไม่ให้กลายเป็นผู้แทรกแซงเสรีภาพส่วนบุคคลและระบบตลาด รัฐที่มีระดับความเป็นรัฐต่ำที่สุดจะทำหน้าที่บริหารจัดการเพียงกำหนดกฎเกณฑ์และยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเสรีและเสรีภาพส่วนบุคคลคงอยู่ ดังนั้นรัฐควรมีบทบาทในฐานะกรรมการควบคุมกติกาทั่วไป และเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ (Vincent and Plant, 1984:168) อีกทั้งยังสมควรมีบทบาทในการกระตุ้นตลาดให้ตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนมากกว่าการจัดบริการเอง โดยตรง เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดสวัสดิการสังคมภาครัฐ

จากการศึกษาเห็นได้ว่า กลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมแนวคิดเสรีนิยม ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มกระแสหลักฝ่ายขวา (George and Wilding, 1994) โดยมีพื้นฐานจากอิทธิพลความคิด ของจอห์น ลอค ที่เชื่อเรื่องอิสระภาพและเสรีภาพเป็นสิทธิมูลฐานของมนุษย์ รัฐมีอำนาจจำกัด ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องบังคับในกิจการของปัจเจกชน นอกจากเมื่อจำเป็น นอกเหนือจากนั้นปล่อยให้สมาชิกจัดการกันเอง และอาดัม สมิท ที่เชื่อเรื่องสถาบันตลาดเป็นระบบการแลกเปลี่ยนที่ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ปัจเจกชนและสังคม ที่เกิดจากการแข่งขันเสรี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2550) กล่าวคือธรรมชาติการดำรงชีวิตของมนุษย์มีลักษณะเสรีนิยมและอนุรักษนิยมความเชื่อนี้เชื่อมโยงสอดคล้องกับลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยม ที่ยึดมั่นต่อเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิดำเนินกิจกรรมต่างๆในระบบตลาด เพราะกลไกการตลาดไม่ผูกขาดการแข่งขันและเป็นช่องทางการกระจายทรัพยากรสู่สังคมอย่างเสรี โดยปราศจากการควบคุมบังคับแทรกแซงจากรัฐ ซึ่ง ฮาเยค (Hayek, 2000) นักคิดสวัสดิการสังคมฝ่ายขวายืนยันความเชื่อนี้ในการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ความเป็นอนุรักษนิยมยังคงใช้หลักการคติทางศาสนา วัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทางสังคม และนำมาซึ่งระเบียบและคุณลักษณะเฉพาะของสังคม ที่จะให้ความช่วยเหลือคนตกทุกข์ได้ยากในสังคม พร้อมกันนั้นคนในช่วงชั้นล่างต้องให้ความเคารพต่อ

กลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อเสถียรภาพของสังคม ส่วนความยากจนและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นข้อบกพร่องของมนุษย์เอง เนื่องจากความล้มเหลวและความด้อยศักยภาพของคนๆ นั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของระบบและโครงสร้าง และไม่ใช่ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจและการเมือง Iatridis (1994) และ Burden (1998) เห็นว่ารัฐต้องมีหน้าที่ส่งเสริมปัจเจกบุคคลให้มีความสามารถและสร้างโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและพึ่งพาตนเองได้มากกว่าการเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้

2. กลุ่มปรัชญาที่ก่อเกิดสวัสดิการสังคมแนวคิดสังคมนิยมหรือกระแสหลักฝ่ายซ้าย มีระบบความคิดความเชื่อที่ก่อให้เกิดรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักคิดนักทฤษฎีสวัสดิการสังคมในกลุ่มแนวคิดต่างๆ ได้แก่ กลุ่มมาร์กซิสต์ กลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง กลุ่มสังคมนิยม กลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตย กลุ่มอุคมคติ กลุ่มโครงสร้างนิยม กลุ่มมาร์กซิสต์ใหม่ และกลุ่มหน้าที่นิยม (สุรพล ปธานวนิช, 2547; กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2548) โดยทัศนะสังคมนิยมมีพื้นฐานของระบบความคิดความเชื่อ ที่มีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้

2.1 ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ ความเป็นสังคมนิยม เชื่อว่าสังคมสำคัญกว่าปัจเจกบุคคล เพราะธรรมชาติการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นผลผลิตทางสังคม และโดยทั่วไปมนุษย์ไม่ได้ยึดถืออัตตาหรือชอบแข่งขันชิงดีชิงเด่น แต่สภาพแวดล้อมของสังคมนิยม เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติที่ดีของมนุษย์หรือทำลายความเป็นมนุษย์ เนื่องจากระบบการผลิตที่สร้างผลกำไรและผลตอบแทนทางวัตถุเป็นสิ่งล่อใจ จึงเป็นต้นเหตุของการทำลายและลดทอนความเป็นมนุษย์ เกิดความแปลกแยกที่เป็นอุปสรรคต่อการที่มนุษย์จะบรรลุถึงศักยภาพที่มีอยู่ ทำให้การให้ การรับ และความรักของมนุษย์ที่มีต่อกันลดน้อยลง ส่งผลให้เกิดชนชั้นทางสังคมขึ้นมาใหม่ ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง แรงงาน แม้ว่าชนชั้นที่เกิดขึ้นดังกล่าวจะมีความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ระหว่างกันในการดำรงชีวิต แต่ก็มีหน้าที่รับผิดชอบขณะที่ดำรงชีวิตร่วมกันในสังคมการทำงาน และเชื่อว่าการสะสมความมั่งคั่งของมนุษย์เท่ากับสะสมความทุกข์ยากของเพื่อนมนุษย์ไปพร้อมกัน สังคมนิยมจึงเต็มไปด้วยความวิตกกังวลและความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต ดังนั้น การกินที่อยู่ดีของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้ในสังคม ต้องสลายสภาพความแปลกแยกของสังคมนิยมให้หมดสิ้นไป เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางสังคม โดยการสร้างสรรค์สังคมแบบสังคมนิยมขึ้นแทนที่ ซึ่งจะทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมไม่มีลักษณะของการเป็นพลเมือง เป็นแต่เพียงการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมเท่านั้น (Vincent and Plant, 1984:166,175; Iatridis, 1994: 134; Burden, 1998:38-40)

2.2 สิทธิของพลเมือง ความคิดสังคมนิยมเชื่อหลักความเสมอภาคทางสังคม ที่ปราศจากการถูกกดขี่ระหว่างชนชั้นทางสังคม ซึ่งประชาชนพลเมืองมีสิทธิและเสรีภาพในการผลิต

และการประกอบอาชีพได้ตามใจปรารถนา แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐเพื่อไปปลอดจากความแปลกแยกและไม่ถูกกดขี่ นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะเข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมเพื่อรับบริการทางสังคมจากรัฐทุกคนเชิงบังคับ ผ่านมาตรการทางด้านการเงินการคลังภาครัฐ ที่เป็นระบบทางการเงินที่นำไปใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรอันเป็นสิทธิเชิงป้องกันหรือเชิงรุกไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ปฏิเสธกลไกและมาตรการที่ภาคเอกชนหรือสถาบันศาสนาดำเนินการจัดบริการความคุ้มครองทางสังคมให้แก่ประชาชน (George and Wilding, 1994:126-127; Burden, 1998: 52)

**2.3 ความยากจนและความไม่เท่าเทียม** ความคิดของสังคมนิยมเชื่อว่าความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม เกิดจากความไม่เป็นธรรมทางสังคมอันเป็นผลผลิตของเศรษฐกิจทุนนิยมทำให้ชนชั้นแรงงานถูกกดขี่และเอารัดเอาเปรียบ ต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้รับค่าจ้างแรงงานที่เป็นธรรม และปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น นอกจากนี้ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นก่อให้เกิดการต่อสู้ จนถึงขั้นต้องล้มระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และทุนนิยมสวัสดิการเพราะเศรษฐกิจทุนนิยมทำลายความเป็นมนุษย์และเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างชนชั้น รวมถึงเป็นต้นตอของความยากจนและความไม่เท่าเทียม ส่วนทุนนิยมสวัสดิการเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของสังคมนิยมสมัยใหม่ ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสนองประโยชน์ต่อกิจการอุตสาหกรรม และเป็นเครื่องมือควบคุมชนชั้นแรงงานมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้แรงงาน หากระบบทุนนิยมสิ้นสลายไปแล้วรัฐต้องทำหน้าที่สร้างสวัสดิการสังคมขึ้นมาให้บริการประชาชนครอบคลุมสมาชิกสังคมทุกคนแทนกลไกระบบตลาด (Iatridis ,1994: 164)

**2.4 ความต้องการของมนุษย์** ในความคิดของสังคมนิยมเห็นว่า มนุษย์มีความต้องการตามลำดับขั้น โดยความต้องการด้านเศรษฐกิจเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ และพัฒนาการความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเหมือนกันทุกคนและทุกสังคม (Hewitt, 2000:181) ซึ่งพัฒนาการขั้นสูงสุดของความต้องการคือสถานะที่ศักยภาพด้านสติปัญญา ทักษะ และบุคลิกภาพถูกใช้ประโยชน์มากที่สุด อย่างไรก็ตามพัฒนาการสูงสุดจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในสังคมที่ปราศจากความแปลกแยก ทั้งนี้การผลิตแบบสังคมนิยมที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต และการเมืองแบบประชาธิปไตยจะทำให้มนุษย์บรรลุถึงการสนองตอบความต้องการที่แท้จริง ส่วนความต้องการที่แท้จริงของมนุษย์ คาร์ล มาร์กซ์ (Marx, 1967: 276; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2550: 142-190) มองว่าถูกบิดเบือนในสังคมนิยม เพราะมนุษย์แปลกแยกจากธรรมชาติตนเอง หน้าที่ และวิถีแห่งการดำรงชีวิต สังคมนิยมจึงเป็นช่วงหนึ่งของกระบวนการแปรสภาพธรรมชาติของมนุษย์ เพื่อรับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคมในการสนองตอบความต้องการที่เท่าเทียมกัน



2.5 บทบาทของรัฐ สังคมนิยมเห็นว่าการดำรงอยู่ของรัฐเป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งท้ายที่สุดรัฐจะสลายไปโดยชุมชนหรือคอมมูนจะรับผิดชอบการจัดกิจการที่รัฐเคยรับผิดชอบอยู่ รวมทั้งกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคม สังคมจะเป็นสังคมของผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น สภาพผู้ใช้แรงงานหรือสภาพแรงงานจะเป็นกลไกทำหน้าที่แทนรัฐและสถาบันต่างๆ ทางสังคมในการควบคุมปัจจัยการผลิต (Deacon, 1983:15) และขณะที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของวิวัฒนาการนั้น รัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงอยู่ เป็นศูนย์กลาง และดำรงบทบาทในการแทรกแซงควบคุมการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ไม่ใช่เป็นเพียงรัฐที่มีบทบาทต่ำสุด หรือทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุมกฎกติกาตามแนวคิดของกลุ่มเสรีนิยม (Iatridis, 1994:170-171) แต่เมื่อขั้นตอนการวิวัฒนาการบรรลุความเป็นรัฐสังคมนิยมแล้ว รัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกคนได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐสวัสดิการอีกต่อไป

จากการศึกษาเห็นได้ว่า กลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมแนวคิดสังคมนิยมถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มกระแสหลักฝ่ายซ้าย (George and Wilding, 1994) โดยเชื่อว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่ดีต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมก่อนประโยชน์ของปัจเจกบุคคล จึงเป็นปฏิปักษ์กับแนวคิดเสรีนิยมและลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยม โดยมองว่ากลไกตลาดเสรีก่อให้เกิดการจัดสรร และการกระจายทรัพยากร ไปสู่สังคมอย่างไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม เป็นต้นเหตุของความยากจน โดยเฉพาะชนชั้นแรงงานถูกกดขี่จากระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และเสรีภาพของการแข่งขันทางเศรษฐกิจสร้างความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นในสังคม ทำให้มนุษย์ไม่สามารถใช้ศักยภาพตามธรรมชาติในการผลิตได้อย่างแท้จริงเกิดความขัดแย้งและแปลกแยก เพราะในสังคมแบบทุนนิยมเสรีผู้ที่มีกรรมสิทธิ์และครอบครองปัจจัยการผลิต มักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและเป็นพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง ที่มุ่งเอารัดเอาเปรียบสังคมเพื่อต้องการกำไรมาก แต่จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ใช้แรงงานในการผลิตต่ำ ทำให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานดำรงชีวิตท่ามกลางความขาดแคลนประสบกับความทุกข์ยากกระทั่งกลายเป็นพันนาการทางสังคม นอกจากนี้อิทธิพลทางความคิดของ ซิสมอนดี (Sismondi) ที่กล่าวว่าสังคมอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะแบ่งมนุษย์ออกเป็นชนชั้นที่แตกต่างกันรัฐมีหน้าที่ต้องลดความทุกข์ยากของชนชั้นผู้ทำงาน (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2550 :63,65) ทำให้แนวคิดกลุ่มกระแสหลักฝ่ายซ้ายต้องการขจัดความขัดแย้งของชนชั้นด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ให้มีความเป็นธรรมปราศจากการกดขี่ขูดรีดของชนชั้นนายทุน และชนชั้นผู้ใช้แรงงานมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเท่าเทียมกัน (มาริสสา ภูเพ็ชร, 2531)

3. กลุ่มปรัชญาที่ก่อเกิดสวัสดิการสังคมแนวคิดปฏิรูปนิยมหรือกระแสหลักสายกลาง มีระบบความคิดความเชื่อที่ก่อให้เกิดการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักคิดนักทฤษฎี

สวัสดิการสังคมในกลุ่มแนวคิดต่างๆ ได้แก่ กลุ่มสังคมนิยมเฟเบียน กลุ่มสายกลาง กลุ่มรวมหมู่ นิยม กลุ่มเสรีนิยมหัวก้าวหน้า กลุ่มพหุนิยมด้านสวัสดิการกลุ่มชุมชนนิยม กลุ่มอุตสาหกรรมนิยม และกลุ่มสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย (สุรพล ปธานวนิช, 2547; กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2548) โดยทัศนะปฏิรูปนิยมมีพื้นฐานของระบบความคิดความเชื่อ ที่มีอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้

3.1 ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ แนวคิดกลุ่มปฏิรูปนิยมเชื่อว่าธรรมชาติการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์และสังคมประกอบกัน แต่สภาพสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยและความบกพร่องของมนุษย์ กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สังคมจึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสมาชิกสังคม เพื่อบรรลุถึงสภาวะการอยู่ดีกินดี ส่งผลให้เห็นความสำคัญของการรวมหมู่ (collectivism) เพราะการรวมหมู่สะท้อนถึงจิตสำนึกทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวเป็นกลุ่ม เนื่องจากปัจเจกบุคคลไม่ได้คำนึงถึงเฉพาะผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่ยังมีความรู้สึกเสียสละที่จะบำบัดช่วยเหลือผู้อื่นที่ตกทุกข์ได้ยาก นอกจากนั้นยังมองว่า “ชุมชน” เป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการสร้างสภาวะของการกินดีอยู่ดี และปฏิเสธรหรือรับไม่ได้กับความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม การลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ การไม่ตอบสนองความต้องการ ความทุกข์ยากของปัจเจกบุคคลแต่ละคน และความสูญเสียของส่วนรวม (Sullivan, 1987:64; Burden, 1998: 37)

3.2 สิทธิของพลเมือง ความคิดของปฏิรูปนิยมเสนอว่า สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะเข้าสู่ความคุ้มครองสองระดับ (Sullivan, 1987:70-72) กล่าวคือ ระดับแรกการเข้าสู่ความคุ้มครองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จัดให้แก่ประชาชนทุกคนโดยใช้ระบบการเงินที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณของรัฐ เพราะโดยลำพังแล้วประชาชนพลเมืองบางกลุ่มไม่สามารถจัดหาสวัสดิการมาบำบัดความต้องการให้แก่ตนเองได้ เนื่องจากความบกพร่องของปัจเจกบุคคล หรือจากความผิดพลาดของโครงสร้างสังคม เมื่อพ้นจากสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วการเข้าสู่ความคุ้มครองระดับที่สองเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกซื้อสวัสดิการจากระบบตลาด หรือรับบริการจากภาคเอกชนที่ไม่หวังผลกำไรได้ตามความพอใจ และความสามารถจ่ายของแต่ละคน

การกำหนดสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับสวัสดิการสังคมเป็นสองระดับเช่นนี้ ช่วยสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันก็มีส่วนสนับสนุนการแข่งขันในระบบตลาด โดยนัยนี้การจำแนกสิทธิเป็นสองระดับจึงเชื่อว่าจะช่วยคงให้ระบบทุนนิยมคงอยู่ได้ เพราะสิทธิด้านสวัสดิการสังคมของพลเมือง ทำหน้าที่ดูดซับแรงกระแทกของความไม่เสมอภาคในสังคมทุนนิยม (Sullivan, 1987:74) ดังนั้นสิทธิด้านสวัสดิการสังคมของพลเมือง จะช่วยกำจัดการใช้สิทธิ

เสรีภาพเพื่อการครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินของคนในสังคมที่มีระดับไม่เท่าเทียมกัน ให้ยังคงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขโดยไม่ขัดแย้งกัน (George and Wilding, 1994:98)

**3.3 ความยากจนและความไม่เท่าเทียม** กลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม กลุ่มหนึ่งมองว่า ความยากจนมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสไม่ว่าจะด้วยปัจจัยใดก็ตาม จำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างความเท่าเทียมกับความไม่เท่าเทียมของโอกาสให้เกิดขึ้น โดยกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้ประชาชนที่เสียเปรียบทางสังคม ได้รับความคุ้มครองทางด้านโอกาสให้สามารถดำรงชีพและแข่งขันได้ตามแนวทางเศรษฐกิจทุนนิยม ส่วนกลุ่มปฏิรูปนิยมอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า ความยากจนเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นทางสังคม แต่ไม่จำเป็นต้องล้มล้างโครงสร้างชนชั้นทางสังคมที่เป็นอุปสรรค ในทางตรงข้ามต้องสร้างอุดมการณ์ของการร่วมมือร่วมใจ และการเสียสละให้เป็นคุณสมบัติที่ประชาชนนำไปยึดถือ เพื่อกำหนดผู้ที่สมควรอยู่ในขอบข่ายที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นส่วนรวม เช่น รูปแบบการรวมตัวลักษณะสหกรณ์ การจัดตั้งองค์กรสวัสดิการสังคมชุมชน กลุ่มสวัสดิการฌาปนกิจ ก็อาจลดระดับความยากจนและส่งเสริมความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในกลุ่มชุมชนได้มากกว่า (Tayler-Gooby and Dale, 1981: 25)

**3.4 ความต้องการของมนุษย์** การที่ความคิดของกลุ่มปฏิรูปนิยม ได้รับความอิทธิพลความเชื่อเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ ทั้งส่วนของปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมแบบเสรีทุนนิยมและสังคมนิยม ทำให้กลุ่มปฏิรูปนิยม มีแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์แบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการสนองตอบความพอใจปัจเจกบุคคลตามแนวคิดเสรีนิยม และส่วนที่สนองตอบความต้องการพื้นฐานทางสังคมตามแนวคิดสังคมนิยม (Chatterjee, 1996: 90) จากพื้นฐานความเชื่อนี้ทำให้กลุ่มปฏิรูปนิยมจัดระบบสวัสดิการสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์แบบสองระดับตามที่กล่าวแล้ว โดยรัฐเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมส่วนที่กำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนตามสิทธิของพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และสวัสดิการสังคมส่วนของระบบตลาด เพื่อตอบสนองประโยชน์ของปัจเจกบุคคลตามความต้องการโดยสมัครใจ และตามความพอใจที่แตกต่างกันไปของแต่ละคน (Peacock, 1991:42)

**3.5 บทบาทของรัฐ** กลุ่มปฏิรูปนิยมสนใจบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน โดยมองว่าหน่วยงานองค์การของรัฐมีหน้าที่บริหารจัดการสวัสดิการสังคมเพื่อแทรกแซงการสร้างหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกคน และทุกกลุ่มชน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ ไปสู่ภาคส่วนต่างๆทางสังคมอย่างสมดุลและทั่วถึง เพื่อการเข้าถึงความคุ้มครองไม่ว่าจะจัดโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน และภาคประชาชน การแทรกแซงดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวแล้วยังก่อเกิดความกลมกลืนทางสังคมและสันติสุขด้านแรงงานอีกด้วย (George and Wilding, 1994: 83 ; Burden, 1998: 26)

จากการศึกษาเห็นได้ว่า กลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมแนวคิดปฏิรูปนิยม ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มกระแสหลักสายกลาง เพราะนำความเชื่อระหว่างกลุ่มเสรีนิยมกับกลุ่มสังคมนิยมมาผสมผสานกัน (George and Wilding, 1994) โดยเชื่อว่าเศรษฐกิจทุนนิยมที่ใช้กลไกตลาดเสรีสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง แต่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงและจัดการควบคุมดูแล แม้ว่ากลไกตลาดเสรีจะจัดสรรและกระจายทรัพยากรสู่สังคมได้ด้วยตัวเองอยู่แล้วก็ตาม แต่การแทรกแซงควบคุมก็เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายทรัพยากร ซึ่งความสมดุลดังกล่าวก่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนในสังคมเนื่องจากรัฐมีสถานะเป็นองค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจอย่างชอบธรรม และมีประสิทธิภาพในการจัดการกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีและกลไกการตลาด (Alcock, Payne and Sullivan, 2000; Burden, 1998) นอกจากนี้ความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ควรดำเนินการแบบวิวัฒนาการผ่านนโยบายทางสังคม ที่มีเป้าหมายการส่งเสริมความเสมอภาคของประชาชนให้มีโอกาส มีสิทธิ และมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของรัฐ แนวคิดปฏิรูปนิยมมีกระแสความคิดไม่แตกต่างจาก จอห์น เอ ฮอบสัน (John A Hobson) นักคิดลัทธิสวัสดิการ ที่มีข้อสมมุติพื้นฐานว่าระบบเสรีนิยมมีข้อบกพร่องรัฐจะต้องแก้ไขโดยเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อเพิ่มสวัสดิการทางเศรษฐกิจของสังคม และเป็นเพียงการที่รัฐจัดหลักประกันทางสังคมขั้นต่ำให้ประชาชนเท่านั้น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2550: 125-141)

**ลักษณะร่วมและแตกต่างในระบบความคิดความเชื่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก**

จากผลการศึกษาระบบความคิดความเชื่อในปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมทั้งสามกลุ่มกระแสหลัก คือ กลุ่มเสรีนิยม กลุ่มสังคมนิยม และกลุ่มปฏิรูปนิยม พบว่า มีลักษณะร่วมและลักษณะต่าง ที่ส่งผลให้ก่อเกิดกลไกการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ที่เป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่

**1. ลักษณะร่วมที่ก่อเกิดกลไกการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม พบว่า มีลักษณะร่วมตามตาราง 5 ดังนี้**

1.1 ลักษณะความเชื่อทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์และสังคม เป็นความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ ที่ก่อเกิดการกำหนดผู้ที่จะจัดให้มีสวัสดิการสังคม ได้แก่ ความเชื่อเรื่องปัจเจกบุคคลและการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ความเชื่อเรื่องโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจสร้างความขัดแย้งระหว่างผู้ค้ำกับผู้ถูกค้ำ ความเชื่อเรื่องจิตสำนึกรวมหมู่และความเป็นชุมชนนิยมที่ต้องกระตุ้นให้เสียสละ

1.2 ลักษณะความเชื่อเกี่ยวกับความเสมอภาคของคนในสังคม เป็นความคิดทางด้านสิทธิของพลเมือง ที่ก่อเกิดการกำหนดการเข้าสู่ความคุ้มครองและการเงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ ความเชื่อเรื่องการไม่ถูกละเมิดสิทธิและแทรกแซงเสรีภาพในการดำรงชีวิตจากรัฐ ความเชื่อเรื่องความไม่แตกต่างกันทางสังคมเพื่อจัดการถูกกดขี่และความแปลกแยก ความเชื่อเรื่องได้รับหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐทุกคน

1.3 ลักษณะความเชื่อการจัดสรรทรัพยากรและความเป็นธรรมทางสังคม เป็นความคิดทางด้านความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ที่ก่อเกิดการกำหนดผู้สมควรอยู่ในขอบข่ายได้รับความคุ้มครองจากระบบสวัสดิการสังคม ได้แก่ ความเชื่อเรื่องความเกียจคร้านและสภาวะที่บกพร่องของมนุษย์ ความเชื่อเรื่องโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ไม่เป็นธรรม ความเชื่อเรื่องการขาดโอกาสในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และทรัพยากรที่ไม่กระจาย

1.4 ลักษณะความเชื่อการสนองตอบความต้องการของมนุษย์ เป็นความคิดทางด้านความต้องการของมนุษย์ ที่ก่อเกิดการกำหนดสถานภาพความคุ้มครองและประโยชน์ที่จะได้รับการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ ความเชื่อเรื่องความต้องการที่ไม่มีอยู่อย่างแท้จริงและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับความพอใจของแต่ละคนที่แสวงหาได้ไม่จำกัด ความเชื่อเรื่องความต้องการเป็นลำดับขั้นเหมือนกันทุกคนและจำเป็นที่จะต้องได้รับการตอบสนองไม่แตกต่างกัน ความเชื่อเรื่องความต้องการขั้นพื้นฐานเหมือนกันทุกคน แต่สามารถเลือกตอบสนองได้ตามความสามารถและความพอใจของแต่ละบุคคล

1.5 ลักษณะความเชื่อในหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ เป็นความคิดทางด้านบทบาทของรัฐ ที่ก่อเกิดการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ ได้แก่ ความเชื่อเกี่ยวกับบทบาทการสงเคราะห์ช่วยเหลือสังคม และกระตุ้นตลาดให้ทำหน้าที่บริการทางสังคม ความเชื่อเกี่ยวกับบทบาทการแทรกแซง กำกับควบคุมสังคมและปัจจัยการผลิต ความเชื่อเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมเพื่อกระจายให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ความเชื่อเกี่ยวกับการสร้างความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงบริการทางสังคมทั้งของภาครัฐและจากระบบตลาด

ตาราง 5 ลักษณะร่วมในระบบความคิดความเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก

ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์	สิทธิของพลเมือง	ความยากจนและ ความไม่เท่าเทียม	ความต้องการของมนุษย์	บทบาทของรัฐ
<p>ฐานความเชื่อเรื่อง เสื่อมภาคของคนในสังคม ก่อให้เกิดการกำหนดผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคมได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเชื่อเรื่อง ความเห็น</li> <li>ปัจเจกบุคคล และความเห็น</li> <li>แก่ประโยชน์ส่วนตน</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง โครงสร้าง</li> <li>ชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจ</li> <li>สร้างความขัดแย้งระหว่างผู้</li> <li>กคชกับผู้ถูกกคช</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง จิตสำนึกรวม</li> <li>หมู่และความเป็นชุมชนนิยมที่</li> <li>ต้องยกระดับให้เสียละ</li> <li>พื้นฐานจากรัฐทุกคน</li> </ul>	<p>ฐานความเชื่อเรื่องการ จัดสรรทรัพยากรและความเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>กรรมในสังคม ก่อให้เกิดการ กำหนด ผู้ที่สมควรได้รับ ได้แก่</li> <li>คุ้มครองจากระบบสวัสดิการ สังคม ได้แก่</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง ความเกียจคร้าน และสภาวะที่บกพร่อง</li> <li>ของมนุษย์</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง โครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคมการเมืองที่ไม่</li> <li>เป็นธรรม</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง การขาด</li> <li>โอกาสในการแข่งขันเชิง</li> <li>เศรษฐกิจ และทรัพยากรที่ไม่</li> <li>กระจาย</li> </ul>	<p>ฐานความเชื่อเรื่องการสนองตอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ความต้องการของมนุษย์ ก่อให้เกิดการ กำหนด สถานภาพความคุ้มครอง</li> <li>และประโยชน์ที่ได้รับ ได้แก่</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง ความต้องการไม่มีอยู่</li> <li>อย่างแท้จริง เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา</li> <li>ขึ้นอยู่กับความพอใจของแต่ละคน</li> <li>เพื่อตอบสนองตนเองได้ไม่จำกัด</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง ความต้องการเป็น</li> <li>ลำดับขั้นเหมือนกันทุกคนและจำเป็น</li> <li>ที่จะต้องได้รับการตอบสนองไม่</li> <li>แตกต่างกัน</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง ความต้องการขั้น</li> <li>พื้นฐานเหมือนกันทุกคน แต่เลือก</li> <li>การตอบสนองได้ตามความสามารถ</li> <li>และความพอใจของแต่ละบุคคล</li> </ul>	<p>ฐานความเชื่อเรื่องหน้าที่และความ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>รับผิดชอบของรัฐ ก่อให้เกิดการกำหนด การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม</li> <li>ของรัฐ ได้แก่</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง บทบาทการ</li> <li>สงเคราะห์ช่วยเหลือสังคมและ</li> <li>กระตุ้นตลาดให้ทำหน้าที่บริการ</li> <li>ประชาชน</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง บทบาทการ</li> <li>แทรกแซง กำกับควบคุมสังคมและ</li> <li>ปัจจัยการผลิต และการกระจาย</li> <li>ทรัพยากรทางสังคมให้แก่ประชาชน</li> <li>อย่างทั่วถึง</li> <li>- ความเชื่อเรื่อง บทบาทการสร้าง</li> <li>ความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน</li> <li>และการเข้าถึงบริการทางสังคมทั้ง</li> <li>ภาครัฐและระบบตลาด</li> </ul>	

2. ลักษณะต่างในกลไกการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม พบว่าในระบบความคิดความเชื่อแต่ละกลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลักทั้ง กลุ่มเสรีนิยม กลุ่มสังคมนิยม และกลุ่มปฏิรูปนิยม มีลักษณะที่แตกต่างจำแนกได้ ดังตาราง 6

ตาราง 6 ลักษณะต่างในระบบความคิดความเชื่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก

ลักษณะร่วมในกลไกการจัดสวัสดิการสังคม	ลักษณะต่างในระบบความคิดความเชื่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก		
	กลุ่มสังคมนิยม (กระแสหลักฝ่ายซ้าย)	กลุ่มปฏิรูปนิยม (กระแสหลักสายกลาง)	กลุ่มเสรีนิยม (กระแสหลักฝ่ายขวา)
ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม	เกิดจากความเป็นสังคมนิยมและความขัดแย้งระหว่างผู้กดขี่กับผู้ถูกกดขี่	เกิดจากจิตสำนึกรวมหมู่และความเป็นชุมชนนิยมที่ต้องกระตุ้นให้เสียดุล	เกิดจากความเห็นแก่ปัจเจกบุคคลและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว
การเข้าสู่ความคุ้มครองและการเงินที่นำมาใช้จ่าย	ต้องไม่แตกต่างกันทางสังคมนิยมเพื่อจัดการผู้ถูกกดขี่และความแปลกแยก	ต้องได้รับหลักประกันทางสังคมนิยมขั้นพื้นฐานจากรัฐทุกคน	ต้องไม่ถูกละเมิดสิทธิและแทรกแซงจากรัฐ
ผู้ที่สมควรอยู่ในขอบข่ายได้รับความคุ้มครองจากระบบสวัสดิการสังคม	เกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ไม่เป็นธรรม	เกิดจากการขาดโอกาสในการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจ และทรัพยากรที่ไม่กระจาย	เกิดจากความเกียจคร้าน และสภาวะที่บกพร่องของมนุษย์
สถานภาพความคุ้มครองและประโยชน์ที่จะได้รับการจัดสวัสดิการสังคม	สะท้อนความต้องการเป็นลำดับขั้นเหมือนกันทุกคนและจำเป็นที่จะต้องได้รับการตอบสนองไม่แตกต่างกัน	สะท้อนความต้องการขั้นพื้นฐานเหมือนกันทุกคนแต่เลือกตอบสนองได้ตามความสามารถและความพอใจของแต่ละบุคคล	สะท้อนความต้องการไม่มีอย่างแท้จริงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาขึ้นอยู่กับความพอใจของแต่ละคนที่แสวงหาได้ไม่จำกัด
การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ	แทรกแซง กำกับควบคุมสังคมนิยมและปัจจัยการผลิตและกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง	สร้างความคุ้มครองทางสังคมนิยมขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงบริการทางสังคมทั้งภาครัฐและระบบตลาด	การสงเคราะห์ช่วยเหลือและกระตุ้นระบบตลาดให้ทำหน้าที่บริการทางสังคม

### การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม

จากตาราง 5 และตาราง 6 เป็นลักษณะร่วมและลักษณะต่างในระบบความคิดความเชื่อของปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลักที่พบว่า มีลักษณะกล่าวคือ 1) ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม 2) การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย 3) ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง 4) สถานภาพความคุ้มครองและสวัสดิการที่ได้รับ และ 5) การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ ลักษณะเหล่านี้นับว่าเป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ที่ก่อให้เกิดกลไกการขับเคลื่อนระบบงานสวัสดิการสังคม และรูปแบบเชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐให้แก่ประชาชน รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงหลักและวิธีการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ที่ไม่แตกต่างจากการศึกษาของ ระพีพรรณ คำหอม (2549) และ สุรพล ปธานวนิช (2547) มากนัก จากการศึกษาลักษณะที่เป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ที่ปรากฏในกลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมกระแสหลัก ได้แก่ กลุ่มแนวคิดเสรีนิยม กลุ่มแนวคิดสังคมนิยม และกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม พบการก่อเกิดหลักและวิธีการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละกลุ่ม ดังนี้

#### 1. การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม

1.1 ผู้ที่จัดสวัสดิการสังคม สืบเนื่องมาจากความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ ที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล และรัฐ ไม่แทรกแซงควบคุมสังคม ทำให้หลักการของนโยบายกำหนดให้ปัจเจกบุคคล ครอบครัว เครือญาติ และภาคเอกชน มีหน้าที่เป็นผู้จัดหาสวัสดิการมาบำบัดให้แก่ตนเอง และบุคคลในครอบครัวตามความสามารถและจารีตประเพณี รัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลกฎเกณฑ์ทั่วไปหรือเป็นเพียงผู้ส่งเสริมภาคเอกชนเท่านั้น และการมอบให้ภาคเอกชน องค์กรการกุศล หรือสถาบันทางศาสนาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคม Taylor-Gooby and Dale, 1981: 193) ในที่นี้จำแนกได้สองกลุ่ม กลุ่มแรก หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินและการให้บริการ เช่น กิจการประกันภัย การประกันสุขภาพของเอกชน เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่สอง หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อศีลธรรมจรรยา อันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบทางสังคมมากกว่าการให้ประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน เช่น องค์กรการกุศล สถาบันศาสนาและครอบครัว เป็นต้น (Alcock , Payne and Sullivan, 2000: 126)

1.2 การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ดังนั้นรัฐจึงไม่ใช้การบังคับให้เข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชน แต่จะใช้ผ่านมาตรการของระบบตลาดและรูปแบบเชิงจารีตประเพณี เป็นช่องทางหลักในการเข้าสู่ความคุ้มครองของการจัดสวัสดิการสังคม เพราะเชื่อว่าประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกใช้บริการทางสังคมตามความพอใจ ด้วยการพึ่งพาภาระค่าใช้จ่ายจากระบบการเงินของตนเอง โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง ซึ่งการดำเนินการของรัฐเช่นนี้จะช่วยสร้างประสิทธิภาพเชิงสังคม ที่



เกิดจากแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินและการแข่งขันที่จะทำให้ผู้ใช้บริการทางสังคมหรือผู้บริโภคสวัสดิการของภาคเอกชนได้รับประโยชน์ จากการพยายามปรับปรุงคุณภาพของสวัสดิการเนื่องจากความพอใจของผู้บริโภคคือหัวใจของการอยู่รอด ระบบตลาดจึงเสริมอำนาจในการใช้บริการของผู้บริโภค และกลไกตลาดยังลดภาระด้านงบประมาณทางสังคมให้กับภาครัฐ (George and Wilding, 1994:36-37) นอกจากนี้รูปแบบเชิงจารีตประเพณียังเป็นมาตรการที่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรภาคเอกชนที่ไม่หวังกำไร องค์กรการกุศล หรือองค์กรชุมชนภาคประชาชน เพื่อดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนอีกทางหนึ่ง โดยระบบการเงินตามมาตรการนี้มาจากการบริจาคเป็นหลัก (สุรพล ปธานวนิช, 2547)

**1.3 ผู้ได้รับความคุ้มครอง** กำหนดให้ผู้ที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้หรือนุคคลที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลจริงๆ หากประสบปัญหาความทุกข์ยากเหล่านั้น ก็จะได้รับความสะดวกจากการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ คล้ายกับเก็บตักบุคคลส่วนที่เหลือจากกลุ่มบุคคลที่สามารถเอาตัวรอดจากการดำรงชีวิต (residual welfare) แล้วนำมาสงเคราะห์ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวเฉพาะหน้า แต่หลักและวิธีการที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น ต้องผ่านการทดสอบความจำเป็น (mean test) เลือกสรรกรณกรอง หรือพิจารณาเฉพาะรายบุคคลก่อน (selectivity) การพึ่งพาตนเองไม่ได้ อาจเนื่องมาจากสาเหตุของการทำหน้าที่ทางสังคม ครอบครัวยุคใหม่ และตลาดเกิดความบกพร่อง นอกจากนี้ การทดสอบความจำเป็น ยังช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายทางสังคมของรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (Iatridis, 1994: 167; Burden, 1998: 81)

**1.4 สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ** กำหนดให้สวัสดิการสังคมมีสภาพเสมือนเป็นสินค้าหรือบริการที่สามารถซื้อขายผ่านระบบตลาด เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ดังนั้น ผู้ใช้หรือซื้อบริการสวัสดิการสังคมนั้นจะมีสถานภาพของความเป็นลูกค้า ซึ่งรัฐควรมีหลักและวิธีการคุ้มครองลูกค้าที่ซื้อหรือรับบริการหรือสินค้านั้นในฐานะผู้บริโภค ให้ได้รับความเป็นธรรมและตรงตามมาตรฐานกฎเกณฑ์ของรัฐที่กำหนด ส่วนผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้จะได้รับการสนองตอบความต้องการตามความจำเป็นเท่านั้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อหาหรือใช้บริการ บุคคลกลุ่มนี้จึงถูกจัดเป็นกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพต่ำต้อยในสังคม และขาดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพราะเป็นผู้ขอรับความช่วยเหลือ (สุรพล ปธานวนิช, 2547: 55)

**1.5 การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม** กำหนดหลักและวิธีดำเนินการเพื่อให้บทบาทของความเป็นรัฐมีระดับต่ำที่สุด ดังนั้นการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของหน่วยงานองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบ จึงต้องมีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน การถ่ายโอนกิจกรรมสวัสดิการสังคมของรัฐสู่ภาคเอกชน อันจะทำให้มีผลต่อการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐลง นอกจากนั้น การจัดสวัสดิการสังคมต้องมีส่วนส่งเสริมสนับสนุนระบบตลาด ให้มีหน้าที่เกื้อหนุน

การสร้างแรงจูงใจและการลงโทษอีกด้วย เช่น การกำหนดให้ผู้รับเงินสงเคราะห์การว่างงาน ต้องเข้ารับการฝึกทักษะเพื่อเพิ่มโอกาสการหางานในตลาดแรงงาน หรือผู้รับเงินสงเคราะห์ต้องใช้เวลาบางส่วนทำงานในชุมชน หรือกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการลงโทษผู้ว่างงานติดต่อกันนานเกินกำหนด หลักเกณฑ์การส่งเสริมระบบตลาดของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมทำนองนี้เปลี่ยนความหมายเดิมของ “สวัสดิการ” ให้กลายเป็น “สวัสดิงาน” (Carney and Hank, 1984:44 ; Wiseman, 2000:239; สุรพล ประธานวนิช, 2547)

กล่าวโดยสรุป การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยมหรือกลุ่มกระแสหลักฝ่ายขวา สอดคล้องกับการศึกษาของ เทย์เลอร์-กูบี และเดล (Taylor-Gooby and Dale, 1981: 59-64) ที่กล่าวถึงแนวคิดของฟรีดแมน(Friedman) และฮาเยค(Hayek) ในการกำหนดหลักการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของประชาชน ที่จะต้องแสวงหาสวัสดิการคุ้มครองและใช้ระบบการเงินของตนเองเพื่อใช้จ่ายทางด้านการจัดหาสวัสดิการสังคมตามความสามารถได้อย่างเสรีตามกลไกตลาด เพราะระบบตลาดไม่เพียงแต่เป็นวิถีทางสู่เสรีภาพแต่ยังเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดสู่สวัสดิภาพของประชาชน ส่วนรัฐควรใช้หลักการสงเคราะห์บรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้กับผู้เดือดร้อนตกทุกข์ได้ยากเฉพาะราย ด้วยวิธีตรวจสอบความจำเป็น (means tested) กับบุคคลที่ควรได้รับการช่วยเหลืออย่างแท้จริง และมีเงื่อนไขการได้รับสนองตอบต่อความต้องการสวัสดิการสังคมโดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในระบบตลาด(Hayek, 2000; Friedman, 1982) ตลอดจนการใช้นโยบายพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันให้เกิดความมั่งคั่ง ทั้งนี้ความมั่งคั่งที่ได้รับจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจจะไหลรินกระจายถึงประชาชนทุกคนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ (กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์, 2549) ฉะนั้นนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่ใช้รูปแบบและวิธีการของกลไกระบบตลาด จึงปฏิเสธบทบาทของรัฐในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ซึ่งกลุ่มประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยเห็นพ้องกับหลักการนี้และนำไปกำหนดกรอบยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อการนำไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่

## 2. การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม

### 2.1 ผู้ที่จัดสวัสดิการสังคม จากความเชื่อเรื่องสังคมมีความสำคัญกว่าปัจเจกบุคคล และโครงสร้างชนชั้นทางสังคม มีผลให้หลักการจัดสวัสดิการสังคมแนวสังคมนิยมกำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์กลางการกำกับ ควบคุม ดูแลการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ขณะเดียวกันนายจ้างหรือสถานประกอบการต้องถูกบังคับโดยเงื่อนไขทางกฎหมาย ให้จัดสวัสดิการคุ้มครองเป็นการตอบแทนการทำงานของลูกจ้างผู้ใช้แรงงานพร้อมกันไปด้วย นอกจากนี้ยังส่งเสริมครอบครัวและ ชุมชนเป็นฐานการจัดสวัสดิการทำนองเดียวกับที่ปรากฏในสังคมทุนนิยม ต่อเมื่อพัฒนาการของสังคมก้าวเข้าสู่ระบบคอมมิวนิสต์ หรือการใช้ชุมชนเป็นฐานทางการเมือง

การปกครองแล้ว การรวมศูนย์อำนาจการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐก็จะสลายไป แต่ชุมชนจะกลายเป็นแกนกลางของการจัดสวัสดิการและการจัดสรรสินค้าและบริการต่าง ๆ แทน (Deacon, 1983: 37)

**2.2 การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย** จำเป็นอย่างยิ่งที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชน เพื่อความสะดวกและเอื้ออำนวยในการให้ประชาชนเข้าสู่ความคุ้มครองตามระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ ซึ่งส่วนหนึ่งบังคับใช้ผ่านมาตรการทางด้านการเงินการคลังของรัฐ ที่เป็นช่องทางจัดเก็บภาษีและการกระจายทรัพยากรในรูปภาษีกลับคืนให้แก่ประชาชน ได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐอย่างทั่วถึงทุกคน โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการใช้หรือรับบริการ ดังนั้นรูปแบบนโยบายการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงและควบคุมกลไกตลาดอย่างใกล้ชิด และถือว่าค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมเป็นภาระรับผิดชอบทางการเงินร่วมกันของสังคมในการจัดระบบสวัสดิการสังคม เพื่อให้ทุกคนเข้าสู่ความคุ้มครองหรือได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐอย่างเสมอภาคและไม่จำกัดชนชั้น (สุรพล ปธานวนิช, 2547)

**2.3 ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง** กำหนดให้ประชาชนอยู่ในขอบข่ายเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐทุกคน (Universal) เพื่อลดช่องว่างระหว่างชนชั้นทางสังคม อันเป็นผลมาจากแนวคิดความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางสังคม การดำเนินการเช่นนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นการจัดระเบียบเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม (George and Wilding, 1994:125) ดังนั้นการคุ้มครองทุกคนจะทำให้ผู้ที่ยากจนและอ่อนแอกว่าหรือผู้ที่ถูกกดขี่ ได้รับความคุ้มครองและสามารถได้รับสวัสดิการอย่างเสมอภาคกัน อย่างไรก็ตามขณะที่สังคมยังคงความเป็นรัฐ ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจะถูกกลั่นกรองโดยใช้การปันส่วนและให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น (Taylor-Gooby and Dale, 1981: 213) แต่เมื่อสังคมพัฒนาการจนถึงขั้นที่มีความเท่าเทียมปราศจากชนชั้นและความเป็นรัฐแล้ว สมาชิกสังคมจะผ่านกระบวนการจัดเกลาจนการตอบสนองความต้องการด้านวัตถุไม่มีความสำคัญต่อไป และสามารถเข้าถึงสวัสดิการ โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองใด ๆ

**2.4 สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ** ด้วยเหตุที่ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ไม่แตกต่างกัน แต่การกำหนดประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อสนองตอบตามความต้องการของมนุษย์ในสังคม ไม่เท่าเทียม ทำให้สถานภาพของผู้ให้ประโยชน์กับผู้รับประโยชน์จากสวัสดิการสังคมไม่มีความเสมอภาคต่อกัน เป็นต้นว่า สถานภาพระหว่างความเป็นบ่าว กับไพร่ นายจ้างกับ ลูกจ้าง ผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง เพราะความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ตกทอดมาจากสังคมทุนนิยม อย่างไรก็ตามเมื่อก้าวเข้าสู่สังคมที่ปราศจากความเป็นรัฐ ซึ่งมีแต่ความเท่าเทียมกันแล้ว สถานภาพของผู้รับประโยชน์จากบริการสวัสดิการสังคมหรือผู้ที่ได้รับความ

คุ้มครอง จะได้รับการสนองตอบต่อความต้องการที่เสมอภาคกับผู้ให้บริการ โดยคำนึงความเป็นมนุษย์ร่วมสังคมเดียวกัน(Dacon, 1983: 40; Burden, 1998: 90-92) และการที่จะต้องถูกประทับตราว่าเป็นผู้ขอรับความช่วยเหลือ หรือเป็นฝ่ายพึ่งพาขณะทุกข์ยากเดือดร้อนในการดำรงชีวิตจนไม่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะหมดสิ้นไป

2.5 การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม โดยที่บทบาทของรัฐมีพื้นฐานที่เป็นปฏิปักษ์กับระบบตลาด ทำให้การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ ต้องพยายามสลายสภาพสวัสดิการสังคมมิให้กลายเป็นสินค้าที่ซื้อหาได้ตามท้องตลาด และกระจายสวัสดิการสังคมให้ประชาชนพึงได้รับอย่างทั่วถึงทุกคน (Burden, 1998: 88) ดังนั้นบทบาทของภาครัฐที่เป็นผู้บริหารจัดการสวัสดิการสังคม ต้องเป็นผู้แทรกแซงและควบคุมสังคมนวมถึงปัจจัยการผลิต ผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีอากรจากชนชั้นมั่งมี และใช้ภาษีอากรเหล่านั้นมาจัดสรรใหม่เพื่อกระจายทรัพยากรทางสังคม ให้ประชาชนเข้าถึงสวัสดิการสังคมอย่างเท่าเทียม และสร้างความเป็นธรรมทางสังคม อีกทั้งเปิดโอกาสให้ชนชั้นแรงงานมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม (สุรพล ปรานวนิช , 2547)

กล่าวโดยสรุป การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยมหรือกลุ่มกระแสหลักฝ่ายซ้าย มีลักษณะทำนองเดียวกับแนวคิดของ วอลเทอร์ คอ์ปี (Korpi, 2000) ที่เน้นทรัพยากรทางอำนาจของฝ่ายแรงงานคือการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ หรือพรรคการเมือง เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับฝ่ายทุนหรือชนชั้นนายจ้าง โดยอาจกำหนดหลักการจัดสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระจายทรัพยากรไปสู่สังคม เพื่อความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นในสังคม แต่แนวคิดสังคมนิยมกลุ่มมาร์กซิสกลับเห็นว่า รัฐต้องแทรกแซงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากรและกระจายความมั่งคั่งจากชนชั้นมั่งมี ไปสู่ชนชั้นยากจนในสังคม และควบคุมกลไกการตลาด รัฐจึงเป็นสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคน ซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการจัดสรรและการกระจายผ่านระบบภาษี ได้แก่ ภาษีอัตราก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สิน และภาษีมรดก เป็นฐานรายได้ของรัฐและนำรายได้นั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) นอกจากนี้ยังกำหนดให้สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกสังคมทุกคนเข้าถึงได้อย่างถ้วนหน้า (อภิญา เวชชัย และศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547) นั้นหมายความว่าสวัสดิการสังคมได้คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ที่มีความต้องการไม่แตกต่างกันและจำเป็นต้องได้รับประโยชน์จากบริการทางสังคมของรัฐ ซึ่งกลุ่มประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตยหรือประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการเข้มข้นมักใช้หลักการนี้ ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนพลเมืองของตน

### 3. การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม

3.1 ผู้ที่จัดสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน และสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้จัดสวัสดิการเสริมควบคู่กันไป ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยผสมผสานความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ระหว่างปัจเจกชนกับสังคมส่วนรวมเข้าด้วยกัน จึงทำให้หลักการจัดสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและปัจเจกชนนับว่าเป็นการประนีประนอมทางความคิด และเป็นยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคมของ “สังคมประชาธิปไตย” (George and Wilding, 1994: 68-69, 94-95)

3.2 การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย มุ่งเน้นการใช้กลไกภาครัฐหรือสถาบันของรัฐทำหน้าที่หลัก ในการกำหนดหรือบังคับโดยกฎหมายให้เข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานตามสิทธิและความจำเป็นในการดำรงชีวิต ซึ่งระบบการเงินที่นำมาใช้จ่ายลักษณะนี้ จะใช้ทั้งที่มาจากส่วนของรัฐ ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง และผู้ที่เกี่ยวข้องขณะเดียวกันก็เปิดเสรีผ่านระบบตลาดและการดำเนินของภาคเอกชนเป็นส่วนสนับสนุน นอกจากมาตรการเหล่านี้แล้ว กลุ่มปฏิรูปนิยมยังนำเสนอแนวคิดที่แสดงออกถึงการใช้กลไกภายในชุมชนหรือพลังของประชาชนที่รวมตัวเป็นกลุ่มผลักดันให้เกิดการเข้าสู่ความคุ้มครอง ด้วยจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันภายในกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นและใช้ระบบการเงินภายในกลุ่มของตนสำหรับใช้จ่าย อันมีลักษณะพหุนิยมที่ต้องการให้กลุ่มต่างๆที่หลากหลายในสังคมสามารถจัดสวัสดิการเพื่อคุ้มครองกลุ่มของตนเอง (collective) โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ (Burden, 1998: 69-72)

3.3 ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง กำหนดให้ประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐอยู่ในขอบข่ายที่มีสิทธิเข้าถึงและได้รับสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน(Universal) ตามหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่รัฐกำหนด โดยเชื่อว่าเป็นแนวทางของการลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม พร้อมกับรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้คงอยู่ แต่กรณีมีความจำเป็นนอกเหนือจากการได้รับสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานและยังไม่สามารถดูแลหรือบำบัดความต้องการได้ จะต้องผ่านการทดสอบความจำเป็นเพื่อถ่วงกรองให้กลุ่มด้อยโอกาสเหล่านั้นได้รับสวัสดิการเพิ่มเติม (selective) ส่วนผู้ที่มีความสามารถเพียงพอก็เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลและครอบครัวพึงแสวงหาสวัสดิการด้วยตัวเองตามความต้องการและความพอใจจากระบบตลาดที่รัฐสนับสนุน (Hewitt, 1992: 29-30)

3.4 สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ พิจารณาว่ามนุษย์มีความต้องการขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน จึงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อสนองตอบความต้องการตามคุณสมบัติในการใช้สิทธิรับบริการทางสังคมของรัฐที่จัดขึ้น เช่น

หลักเกณฑ์ทางด้านอายุ รายได้ การขาดไร้ผู้อุปการะ สถานภาพทางด้านการประกอบอาชีพ เป็นต้น และหากมีคุณสมบัติหรือสถานภาพตรงตามหลักเกณฑ์แล้ว แต่ไม่ต้องการรับสวัสดิการสังคมของรัฐ ก็สามารถแสวงหาสวัสดิการที่ต้องการจากระบบตลาดหรือจากองค์กรเอกชนได้ด้วยตนเอง กรณีนี้ผู้รับสวัสดิการจะมีสถานภาพเป็นผู้ซื้อหรือผู้บริโภคราคาหรือลูกค้า ที่รัฐต้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์จากการไปรับบริการ (Burden, 1998: 78)

3.5 การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม เนื่องจากกลุ่มปฏิรูปนิยมมีแนวคิดการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นแนวคิดที่เกิดจากการประนีประนอมการจัดสวัสดิการสังคมสองชั่วแนวคิดระหว่างแนวทางเสรีนิยมและแนวทางสังคมนิยม ทำให้บทบาทของรัฐที่มีต่อการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมมีลักษณะแบบเพิ่มเติมหรือปรับปรุงนโยบายเดิมที่ดำเนินการอยู่แล้วภายใต้ระบบคู่ของสวัสดิการ โดยในเบื้องต้นของการจัดสวัสดิการสังคม รัฐต้องบริหารจัดการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมพลเมืองอย่างทั่วถึงก่อน สำหรับสวัสดิการเสริมซึ่งเป็นส่วนต่อของสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่รับผิดชอบโดยภาคเอกชนนั้น ตกเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการสนับสนุนในรูปของการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือ หรือส่งเสริมให้ประชาชนซื้อหาบริการสวัสดิการจากระบบตลาดตามกำลังซื้อ (Alcock, Payne and Sullivan, 2000:118;Burden, 1998:71) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งของรัฐที่ต้องกระทำ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเพียงผู้คอยรับบริการเท่านั้น ซึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเป็นไปในลักษณะของการให้ข้อมูล ปรึกษาหารือ การลดความขัดแย้งและการกระจายอำนาจ (George and Wilding, 1994: 68; Burden, 1998: 87-88)

กล่าวโดยสรุป การก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยมหรือกลุ่มกระแสหลักสายกลาง หากพิจารณาในแนวทางของการพัฒนาของสิทธิพลเมืองตามแนวคิดของมาร์แชลล์ (Marshall, 2000: 32-41) ซึ่งแบ่งสิทธิของพลเมืองเป็น 3 ประเภท คือ สิทธิประชา สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางสังคม ส่งผลให้นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมผนวกลักษณะทั้ง 3 ประการเข้าด้วยกัน คือ ประชาธิปไตยเป็นสิทธิทางการเมือง สวัสดิการเป็นสิทธิทางสังคม ทุนนิยมเป็นลักษณะสิทธิประชาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและการประกอบอาชีพทำให้การกำหนดหลักการจัดสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ของทั้งภาครัฐและทุกภาคส่วนของสังคม (Manming, 1999: 53,85) ซึ่งเป็นการสร้างความสมดุลของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐเป็นสองระดับ โดยระดับแรก กำหนดให้สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานของพลเมืองที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดเข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคม เพื่อได้รับสิทธิประโยชน์สำหรับสนองตอบความต้องการอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนระดับที่สอง กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการจัดหาสวัสดิการให้แก่ตนเองได้ตามความต้องการและความพอใจจากระบบตลาด

และเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐพึงส่งเสริมภาคเอกชนให้จัดสวัสดิการสังคม เสริมเพิ่มเติมให้แก่คนในสังคมได้เลือกรับบริการตามความสามารถทางการเงินของตน เพราะหากรัฐจัดสวัสดิการสังคมเข้มข้นไปในด้านใดด้านหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลกระทบเกิดขึ้นได้ รูปแบบแนวทางนี้ปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศสังคมประชาธิปไตย โดยรัฐจะเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้

ตาราง 7 หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่มีต่อรูปแบบการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมจำแนกตามกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก

หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม	รูปแบบการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมจำแนกตามกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก		
	กลุ่มสังคมนิยม (กระแสหลักฝ่ายซ้าย)	กลุ่มปฏิรูปนิยม (กระแสหลักสายกลาง)	กลุ่มเสรีนิยม (กระแสหลักฝ่ายขวา)
หลักเกณฑ์รูปแบบแนวทางการจัดให้มีสวัสดิการสังคม	รัฐ นายจ้าง และแรงงานกลุ่มอาชีพต่างๆ	รัฐ เอกชน กลุ่ม และชุมชน	ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ภาคธุรกิจ และองค์กรการกุศล
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย	เชิงบังคับภายใต้ระบบการเงินการคลังภาครัฐและเงินไขการจ้างงานและการประกอบอาชีพ	เชิงบังคับและสมัครใจภายใต้ระบบการจัดสรรงบประมาณภาครัฐ และระบบตลาด	เชิงสมัครใจภายใต้ระบบตลาดและจารีตประเพณี
หลักเกณฑ์และคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง	ประชาชนทุกคนและชนชั้นแรงงานทุกสาขาอาชีพในสังคม	ประชาชนที่ต้องการรับบริการทางสังคมจากรัฐ และจากระบบตลาด	ผู้ที่ตกทุกข์ได้ยากที่พึ่งพาตนเองไม่ได้และบุคคลที่เป็นปัญหาของสังคม
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ	ความเป็นมนุษย์และสถานภาพการจ้างงานในกลุ่มอาชีพต่างๆ	ความเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงกับเกณฑ์การให้บริการทางสังคมของภาครัฐหรือภาคเอกชน	ความเป็นลูกจ้างและผู้ขอรับบริการสงเคราะห์จากรัฐหรือองค์กรการกุศลเอกชน
หลักการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชนของรัฐ	กระจายบริการสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรมโดยผ่านช่องทางของรัฐเท่านั้น	ส่งเสริมการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิ	เสรีภาพ ประสิทธิภาพเพื่อลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ และคุ้มครองผู้บริโภค

จากตาราง 7 เป็นการสรุปผลของการศึกษาหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่ปรากฏเป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม และจำแนกออกแต่ละกลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก ทั้งกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม กลุ่มแนวคิดสังคมนิยม และกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม ที่ก่อเกิดเป็นรูปแบบแนวทางการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในแต่ละแนวคิดอย่างชัดเจน

ทั้งนี้หากพิจารณาภาพรวมของการศึกษาประเด็นนี้กล่าวได้ว่า กลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานสวัสดิการสังคมที่เป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่พบ แสดงให้เห็นถึงการก่อเกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นผลมาจากลักษณะต่างของระบบความคิดความเชื่อทางด้านการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ดังแสดงให้เห็นในตาราง 8

จากตาราง 8 เห็นได้ว่าภาพรวมของหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดการจัดระบบกลไกความคุ้มครองสวัสดิการสังคม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุรพล ปธานวนิช (2547: 126-133) ดังนี้

1. ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย ปังเจกบุคคล ครอบครัว ภาคธุรกิจเอกชน นายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรการกุศลสาธารณะ องค์กรนอกภาครัฐ ภาครัฐ ภาคประชาชน และชุมชน ที่เป็นผู้ก่อให้เกิดหลักเกณฑ์รูปแบบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมไปสู่การปฏิบัติ

2. การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย ประกอบด้วย ระบบพึ่งพาตนเอง ครอบครัว และเครือข่ายตามจารีตประเพณี ระบบการตลาด ระบบการเงินการคลังภาครัฐ ระบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐ พร้อมทั้งระบบการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ซึ่งระบบดังกล่าวก่อให้เกิดหลักเกณฑ์และรูปแบบการบังคับหรือการสมัครใจ ในการเข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมของบุคคลในสังคม ซึ่งสัมพันธ์กับแหล่งที่มาและหลักเกณฑ์วิธีการของระบบทางการเงินที่ฝ่ายต่างๆ ในสังคม ที่มีหน้าที่ต้องจ่ายตามความรับผิดชอบ เพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม

3. ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง ประกอบด้วย กลุ่มผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้และผ่านการทดสอบความจำเป็นแล้ว ประชาชนทุกคนในสังคม กลุ่มผู้ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดและต้องการได้รับการจากรัฐ กลุ่มผู้ที่มีอำนาจซื้อจากระบบตลาด และกลุ่มแรงงานในสาขาอาชีพต่างๆ กลุ่มเหล่านี้ ก่อให้เกิดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในขอบข่ายของการได้รับความคุ้มครองทางสังคม



ตาราง 8 หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมในองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม

ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม	ระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย	ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง	สถานภาพความคุ้มครองและสวัสดิการที่ได้รับ	การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม
<p>ก่อให้เกิดเกณฑ์รูปแบบแนวทางการจัดให้มีสวัสดิการสังคมไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บังคับและสมัครใจ</li> <li>- ครอบคลุมทั่ว</li> <li>- ภาคธุรกิจเอกชน/นายจ้าง/ลูกจ้าง</li> <li>- องค์กรการกุศลสาธารณะ/องค์กรนอกภาครัฐ</li> <li>- ภาครัฐ</li> <li>- ภาคประชาชน/ชุมชน</li> </ul>	<p>ก่อให้เกิดเกณฑ์วิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่ายเชิงบังคับและสมัครใจ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบพึ่งพาตนเอง</li> <li>- ครอบครัวยุติธรรมและเครือญาติ</li> <li>- ตามจารีตประเพณี</li> <li>- ระบบการตลาด</li> <li>- ระบบการคลังภาครัฐ</li> <li>- ระบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐ</li> <li>- ระบบการทำงานและอาชีพ</li> </ul>	<p>ก่อให้เกิดเกณฑ์คุณสมบัติกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการสังคม ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้</li> <li>- และเป็นแล้ว</li> <li>- ประชาชนทุกคนในสังคม</li> <li>- ผู้ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดและต้องการได้รับการจากรัฐ</li> <li>- ผู้ที่มีอำนาจซื้อจากระบบตลาด</li> <li>- ผู้ที่เป็นแรงงานในกลุ่มอาชีพต่างๆ</li> </ul>	<p>ก่อให้เกิดเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิประโยชน์ในสวัสดิการสังคม ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองจากการบริโภคจนพอใจ</li> <li>- ความเป็นมนุษย์ที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน</li> <li>- ความเป็นผู้ขอรับการสงเคราะห์ที่ได้รับความคุ้มครองตามความจำเป็น</li> <li>- ความเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงกับหลักเกณฑ์ที่ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิที่พึงมี</li> <li>- ความเป็นแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองตามเงื่อนไขการทำงานและสถานะทางอาชีพ</li> </ul>	<p>ก่อให้เกิดหลักการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชน ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างเสริมประสิทธิภาพองค์กรภาครัฐ</li> <li>- กระจายบริการสวัสดิการสังคมผ่านช่องทางของรัฐเท่านั้น</li> <li>- การกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมผู้ท้องถิ่นและชุมชน</li> <li>- การส่งเสริมทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม</li> <li>- การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติการมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</li> </ul>

4. สถานภาพของผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง ประกอบด้วย ความเป็นลูกจ้างที่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองจากการบริโภคนสินค้าและบริการจนเป็นที่พอใจ ความเป็นมนุษย์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองจากสังคมและรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ความเป็นผู้ขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองตามความจำเป็น ความเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงกับหลักเกณฑ์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่พึงมี ความเป็นแรงงานและสถานะทางอาชีพที่จะได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองตามสภาพการทำงานและการประกอบอาชีพ สถานภาพที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดหลักเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับความคุ้มครองจากการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบนั้นๆ

5. การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย การสร้างเสริมประสิทธิภาพในองค์การภาครัฐ การกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมสู่ท้องถิ่นและชุมชน การส่งเสริมทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติการมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งปัจจัยที่กล่าวส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการบริหารจัดการรูปแบบสวัสดิการสังคมของหน่วยงานองค์การภาครัฐที่รับผิดชอบ เพื่อขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและกว้างขวางทั่วถึง

**ผลการศึกษาความสอดคล้ององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม**

ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2 ในงานวิจัยนี้โดยวิธีวิจัยเอกสารประกอบการวิเคราะห์ผลการศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้และปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคมที่ผ่านมาในวัตถุประสงค์ข้อ 1 ที่พบว่า ระบบความคิดความเชื่อของปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมในงานวิจัยนี้ ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ สิทธิของพลเมือง ความยากจนและความไม่เท่าเทียม ความต้องการของมนุษย์ และบทบาทของรัฐ ไม่แตกต่างจากการศึกษาของ สุรพล ปธานวนิช (2547) และ ระพีพรรณ คำหอม (2548) ซึ่งสอดคล้องกับกลไกขับเคลื่อนการดำเนินการสวัสดิการสังคม ได้แก่ ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ และการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมโดยรัฐ อันเป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ส่งผลให้เกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกัน ตามตาราง 9

จากตาราง 9 แสดงให้เห็นว่า ระบบความคิดความเชื่อทางด้านสวัสดิการสังคมส่งผลถึงการก่อให้เกิดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งความสอดคล้องกันปรากฏ ดังนี้

ตาราง 9 ระบบความคิดความเชื่อสวัสดิการสังคม ที่สอดคล้องกับหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม

ระบบความคิด ความเชื่อสวัสดิการสังคม	หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม
<p>ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นปัจเจกบุคคล และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน</li> <li>- ความเป็นสังคม และความขัดแย้งระหว่างผู้ค้ำกับผู้ถูกค้ำ</li> <li>- จิตสำนึกรวมหมู่จากพลังกลุ่มและความเป็นชุมชนนิยมที่ต้องกระตุ้นให้เสียสละ</li> </ul>	<p>หลักเกณฑ์รูปแบบแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัจเจกบุคคล</li> <li>- ครอบครัว</li> <li>- ภาครัฐกิจเอกชน/นายจ้าง/ลูกจ้าง</li> <li>- องค์กรการกุศลสาธารณะ/องค์กรนอกภาครัฐ</li> <li>- ภาครัฐ</li> <li>- ภาคประชาชน/ชุมชน</li> </ul>
<p>สิทธิของพลเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องไม่ถูกละเมิด สิทธอนและแทรกแซงจากรัฐ</li> <li>- ความเสมอภาคทางสังคมเพื่อขจัดการถูกค้ำและความแปลกแยก</li> <li>- หลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิพลเมือง</li> </ul>	<p>หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้</p> <p>จ่ายภาคบังคับ และสมัครใจ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบพึ่งพาตนเอง ครอบครัวและเครือญาติตามจารีตประเพณี รวมทั้งองค์กรการกุศล</li> <li>- ระบบการตลาดภาคเอกชน</li> <li>- ระบบการคลังภาครัฐ</li> <li>- ระบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐ</li> <li>- ระบบการจ้างงานและอาชีพ</li> </ul>
<p>ความยากจนและความไม่เท่าเทียม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เกิดจากความเกียจคร้าน และพฤติกรรมของมนุษย์ที่บกพร่อง</li> <li>- เกิดจากโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่เป็นธรรม</li> <li>- เกิดจากการขาดโอกาสในการแข่งขัน และทรัพยากรไม่กระจาย</li> </ul>	<p>หลักเกณฑ์และคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้และผ่านการทดสอบความจำเป็นแล้ว</li> <li>- ประชาชนทุกคนในสังคม</li> <li>- ผู้ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดและต้องการได้รับบริการจากรัฐ</li> <li>- ผู้ที่มีอำนาจซื้อจากระบบตลาด</li> <li>- ผู้ที่มีสถานะแรงงานที่ถูกจ้างทำงานในสาขาอาชีพต่างๆ</li> </ul>
<p>ความต้องการของมนุษย์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความต้องการที่แท้จริงไม่มี เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาขึ้นอยู่กับความพอใจของแต่ละคนที่แสวงหาได้ไม่จำกัด</li> <li>- มีความต้องการเป็นลำดับขั้นเหมือนกันทุกคนและจำเป็นที่จะต้องได้รับการตอบสนองไม่แตกต่างกัน</li> </ul>	<p>หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสถานภาพความคุ้มครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นลูกค้าหรือผู้บริโภครที่ได้รับประโยชน์สนองตอบจากตลาดจนเป็นที่พอใจ</li> <li>- ความเป็นมนุษย์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์สนองตอบจากสังคมและรัฐอย่างเท่าเทียมกัน</li> <li>- ความเป็นผู้ขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ได้รับสิทธิประโยชน์สนองตอบต่อความจำเป็น</li> </ul>

## ตาราง 9 (ต่อ)

ระบบความคิด ความเชื่อสวัสดิการสังคม	หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม
<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีความต้องการขั้นพื้นฐานเหมือนกันทุกคนและแต่ละคนสามารถเลือกตอบสนองแตกต่างกันได้ตามความพอใจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิประโยชน์สนองตอบตามสิทธิอันพึงมี</li> <li>- ความเป็นแรงงานที่ได้รับสิทธิประโยชน์สนองตอบตามสภาพการทำงานและการประกอบอาชีพ</li> </ul>
<b>บทบาทของรัฐ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสงเคราะห์ช่วยเหลือและกระตุ้นตลาดให้ทำหน้าที่สนองตอบความต้องการประชาชน</li> <li>- การแทรกแซง ควบคุมสังคมและปัจจัยการผลิต พร้อมทั้งกระจายทรัพยากรทางสังคมไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง</li> <li>- การสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนและการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานทั้งภาครัฐและระบบตลาด</li> </ul>	<b>หลักการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างเสริมประสิทธิภาพองค์การภาครัฐในการจัดสวัสดิการสังคม</li> <li>- การกระจายบริการสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชนทุกคน</li> <li>- กระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมสู่ท้องถิ่นและชุมชน</li> <li>- ส่งเสริมทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม</li> <li>- กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติการมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคม</li> </ul>

1. ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ผู้จัดสวัสดิการสังคม โดยความสอดคล้องตั้งบนพื้นฐานความเชื่อเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์และสังคม เพราะเป็นการอธิบายถึงสาระสำคัญในหลักการและหน้าที่ทางสังคมของฝ่ายต่างๆ ที่ควรจะได้รับผิดชอบ ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมตามความสัมพันธ์ที่มีต่อกันทางสังคม ซึ่งทำให้เข้าใจรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ

2. สิทธิของพลเมืองสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่ายภาคบังคับและสมัครใจ โดยความสอดคล้องตั้งบนพื้นฐานความเชื่อเรื่องความเสมอภาคของคนในสังคม เนื่องจากความเสมอภาคสะท้อนถึงสิทธิและหน้าที่ของคนในสังคมที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมของรัฐ และบ่งบอกระดับความเข้มข้นของการถูกควบคุมหรือถูกจำกัดสิทธิบางประการผ่านมาตรการดำเนินการต่างๆ หรือการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนในการปฏิบัติ ซึ่งในแง่ของการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐเน้นไปที่ภาระทางการเงินของแต่ละฝ่ายที่ต้องร่วมออก ไม่ว่าจะการออกเงินนั้นจะมีลักษณะถูกบังคับทั้งทางตรงหรือทางอ้อมโดยกฎหมาย หรือการสมัครใจเมื่อต้องเข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมที่รัฐหรือเอกชนจัดขึ้น

ทั้งนี้รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ความคุ้มครองและระบบทางการเงินไม่ว่าจะบังคับหรือสมัครใจ ควรมีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติ

3. ความยากจนและความไม่เท่าเทียมสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และคุณสมบัติผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง โดยความสอดคล้องตั้งบนพื้นฐานความเชื่อเรื่องการจัดสรรทรัพยากรและความเป็นธรรมในสังคม เพราะผลของความยากจนและความไม่เท่าเทียม เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรที่ขาดความเป็นธรรมทางสังคม ทำให้คนกลุ่มหนึ่งประสบปัญหาทางสังคมและมีความเดือดร้อนทุกข์ยาก จึงควรกำหนดขอบข่ายคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองจากระบบการจัดสวัสดิการสังคม ให้มีความครอบคลุมกลุ่มผู้ที่ได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมและมีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทุกข์ยาก

4. ความต้องการของมนุษย์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขสถานภาพความคุ้มครอง โดยผลของความสอดคล้องตั้งบนพื้นฐานความเชื่อเรื่องการสนองตอบต่อความต้องการของมนุษย์ ส่วนหนึ่งพิจารณาได้ว่าความต้องการได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน ไม่แตกต่างกัน แต่ระดับความต้องการประโยชน์จากระบบสวัสดิการสังคมของแต่ละคนอาจมีระดับมากน้อยแตกต่างกัน ทำให้การกำหนดสิทธิประโยชน์ในระบบการจัดสวัสดิการสังคมแต่ละรูปแบบเพื่อสนองตอบต่อระดับความต้องการ เป็นการสะท้อนถึงลักษณะสถานภาพของผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการสังคม ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่กำหนดนั้นควรมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติ โดยคำนึงถึงลักษณะสถานภาพผู้ที่ได้รับความคุ้มครองด้วย

5. บทบาทของรัฐสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ โดยความสอดคล้องตั้งบนพื้นฐานความเชื่อเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชน เพราะรัฐเป็นสถาบันทางสังคมที่มีหน่วยงานองค์กรทางด้านสวัสดิการสังคมทำหน้าที่บริหารจัดการ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน หากรัฐมีนโยบายการจัดการสวัสดิการสังคมเป็นไปในแนวทางใดแล้ว หน่วยงานองค์กรของรัฐก็จะต้องบริหารจัดการสวัสดิการสังคม เพื่อขับเคลื่อนให้เป็นไปในทิศทางที่สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้นๆ ซึ่งหน่วยงานองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ควรมีความพร้อมในการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมและมีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนการบริหารจัดการจากหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความคุ้มครอง และเกิดความสำเร็จในการนำนโยบายการจัดการสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง

ผลการศึกษาความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก จากการศึกษาความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม สังคมนิยม และปฏิรูปนิยม ซึ่งเป็นกระแสหลัก พบว่า มีความสอดคล้อง ดังนี้

1. ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม จากตาราง 10 แสดงให้เห็นว่า ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ ที่เชื่อความเป็นปัจเจกบุคคลและการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของมนุษย์ ทำให้ไม่ควรกำหนดรูปแบบให้รัฐบาลมีหน้าที่ เป็นผู้รับผิดชอบจัดสวัสดิการสังคม

ตาราง 10 ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม

รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดเสรีนิยม	
ระบบความคิด	หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม
<p>ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์</p> <p>มนุษย์มีความเป็นปัจเจกบุคคลและมีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน</p> <p>สิทธิของพลเมือง</p> <p>ต้องไม่ถูกละเมิด ลิดรอนและแทรกแซงจากรัฐ</p>	<p>ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์ให้ ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ภาครัฐกิจ องค์กรการกุศล และองค์กรนอกภาครัฐที่ไม่หวังผลกำไร เป็นผู้รับผิดชอบการจัด</p> <p>การเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและภาระทางการเงินเชิงสมัครใจโดยการพึ่งพาตนเอง ครอบครัว และเครือข่ายตามจารีตประเพณี และระบบตลาด</p>
<p>ความยากจนและความไม่เท่าเทียม</p> <p>เกิดจากความเกียจคร้าน และพฤติกรรมของมนุษย์ที่บกพร่อง</p>	<p>ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติสำหรับ ผู้มีอำนาจซื้อ และผู้ตกทุกข์ได้ยากที่ช่วยเหลือพึ่งพาตนเองไม่ได้และกลุ่มบุคคลผู้เป็นปัญหาของสังคมที่ผ่านการถ่วงถ่วงแล้วได้รับความคุ้มครอง</p>
<p>ความต้องการของมนุษย์</p> <p>ความต้องการที่แท้จริง ไม่มี เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับความพอใจของแต่ละคนที่แสวงหาได้ไม่จำกัด</p>	<p>สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของความเป็นลูกจ้าง ผู้บริโภค และความเป็นผู้ขอรับการสงเคราะห์ที่ต้องการช่วยเหลือตามความจำเป็น</p>
<p>บทบาทของรัฐ</p> <p>การสงเคราะห์ช่วยเหลือและกระตุ้นตลาดให้ทำหน้าที่บริการทางสังคม</p>	<p>การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ</p> <p>กำหนด หลักการบนฐานการเสริมสร้างประสิทธิภาพ การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้สินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม</p>

แต่ควรให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง ครอบครัวยุติธรรม เครือญาติตามจารีตประเพณีและระบบตลาด และนำหลักการดังกล่าวมากำหนดเป็นระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและระบบการเงินที่สมัครใจจ่าย โดยไม่เป็นภาระของรัฐ เพราะไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ใด อย่างไรก็ตามความยากจนและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะด้วยสาเหตุเกื้อจากร้านหรือข้อบกพร่องของมนุษย์ ย่อมมีผู้ที่ช่วยเหลือพึ่งพาตนเองไม่ได้และกลุ่มบุคคลผู้เป็นปัญหาของสังคมที่ต้องการความช่วยเหลือ ดังนั้นการคุ้มครองบุคคลกลุ่มนี้จึงใช้วิธีการกลั่นกรองก่อนและผู้ที่ผ่านมาการกลั่นกรองแล้วจะได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ทั้งนี้การช่วยเหลือเป็นสิทธิประโยชน์ที่จัดให้เพื่อการสนองตอบตามความจำเป็นเท่านั้น โดยผู้ขอรับความช่วยเหลืออาจสูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปบ้าง ส่วนผู้ที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ก็จะได้รับความพอใจจากสิ่งที่ตนแสวงหาและได้รับความคุ้มครองจากรัฐในฐานะผู้บริโภค ซึ่งรัฐต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือและกระตุ้นตลาด เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนทางด้านสวัสดิการ การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ ทำให้รัฐสามารถลดค่าใช้จ่ายทางการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน แต่มีความจำเป็นต้องเสริมสร้างการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการสวัสดิการอย่างเป็นธรรม (George and Wilding, 1994 ; Titmus, 1974)

2. ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม จากตาราง 11 แสดงให้เห็นว่า ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ตามแนวคิดกลุ่มสังคมนิยม ที่ให้ความสำคัญกับสังคมและการกดขี่ขัดแย้งทางสังคมเนื่องจากความแตกต่างระหว่างชนชั้น ดังนั้นชนชั้นต่างๆ ในสังคมจึงควรเป็นผู้มีหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมร่วมกัน ส่งผลให้รัฐต้องเป็นศูนย์กลางในการกำกับควบคุมการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน โดยบังคับชนชั้นที่เหนือกว่าและมีความสัมพันธ์ต่อกัน มีหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมคุ้มครองชนชั้นที่ด้อยกว่า โดยเฉพาะชนชั้นนายจ้างซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการผลิตของแรงงาน มีหน้าที่จัดสวัสดิการคุ้มครองชนชั้นแรงงานที่เป็นลูกจ้าง และรัฐต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อแรงงานสาขาอาชีพต่างๆ ในสังคม เพราะสังคมได้รับประโยชน์จากการผลิตของแรงงาน ส่วนการเข้าสู่ความคุ้มครองเน้นการจัดการถูกกดขี่ โดยยึดหลักความเสมอภาค เพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคนให้พ้นจากความยากจนและลดความไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นผลมาจากโครงสร้างชนชั้นทางสังคม ยิ่งไปกว่านั้นยังใช้เงื่อนไขสภาพการทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองแรงงานที่ถูกจ้างหรือการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ระบบการเงินที่นำมาใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เป็นภาระของระบบการเงินการคลังภาครัฐที่ต้องออกมาตรการการจัดเก็บภาษีอากรจากชนชั้นมั่งมี อีกกรณีหนึ่งเมื่อมองความต้องการของมนุษย์ว่ามีความต้องการเหมือนกันและต้องการได้รับการสนองตอบจากระบบสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่ไม่แตกต่างกัน การกำหนดสิทธิประโยชน์จึงควรกำหนดในลักษณะปกป้องคุ้มครองคนในสังคมให้อยู่ดีกินดีในฐานะที่มีความ

เป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้รัฐควรมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงควบคุมสังคมรวมทั้งปัจจัยการผลิต เพื่อให้หน่วยงานองค์กรภาครัฐได้ขับเคลื่อนการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ตามแนวคิดสังคมนิยมไปสู่เป้าหมาย โดยมีหลักและวิธีการดำเนินการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ที่ก่อให้เกิดการกระจายสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยผ่านช่องทางของรัฐเท่านั้น (George and Wilding, 1994; มาริสตา กูเพิร์, 2531)

ตาราง 11 ความสอดคล้องการจัดการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม

รูปแบบนโยบายการจัดการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม	
ระบบความคิด ความเชื่อทางด้านสวัสดิการสังคม	หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม
<p>ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์</p> <p>มนุษย์อยู่รวมเป็นสังคมและมีความขัดแย้งระหว่างผู้กดขี่กับผู้ถูกกดขี่</p> <p>สิทธิของพลเมือง</p> <p>ได้รับความเสมอภาคทางสังคมเพื่อจัดการถูกกดขี่และความแปลกแยก</p>	<p>ผู้ที่จัดให้มีสวัสดิการสังคม</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์ให้ รัฐ นายจ้าง และแรงงานกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและภาระการเงิน ให้ใช้มาตรการเชิงบังคับผ่านระบบการเงินการคลังภาครัฐและเงื่อนไขการจ้างงานและการประกอบอาชีพ</p>
<p>ความยากจนและความไม่เท่าเทียม</p> <p>เกิดจากโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ไม่เป็นธรรม</p>	<p>ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติสำหรับผู้ที่เป็ประชาชนทุกคนและชนชั้นแรงงานทุกสาขาอาชีพในสังคม</p>
<p>ความต้องการของมนุษย์</p> <p>มีความต้องการเป็นลำดับขั้นเหมือนกันทุกคนและจะต้องได้รับการตอบสนองไม่แตกต่างกัน</p>	<p>สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของความเป็นมนุษย์และแรงงานที่อยู่ในสถานะการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ</p>
<p>บทบาทของรัฐ</p> <p>แทรกแซง กำกับ ควบคุมสังคมและปัจจัยการผลิตและจัดสรรทรัพยากรทางสังคมให้กระจายไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง</p>	<p>การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ</p> <p>กำหนดหลักการบริหารจัดการบนพื้นฐานการกระจายบริการสวัสดิการสังคมให้ประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยผ่านช่องทางของรัฐเท่านั้น</p>



3. ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม จากตาราง 12 แสดงให้เห็นว่า การผสมผสานแนวคิดระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยม เป็นผลให้แนวคิดกลุ่มปฏิรูปนิยมที่มีความเป็นกลางและสมดุล หากพิจารณาความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ที่เน้นพลังกลุ่มอันเกิดจากจิตสำนึกรวมหมู่ และใช้ชุมชนเป็นฐานการกระตุ้นการมีส่วนร่วมที่ต้องเสียสละเพื่อส่วนรวมในการจัดสวัสดิการสังคม เหตุนี้เองจึงทำให้เกิดหลักการที่กำหนดให้ผู้จัดสวัสดิการสังคมประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ของสังคม โดยเฉพาะรัฐสมควรเป็นผู้นำการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมระดับกลุ่มทางสังคมและชุมชน เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมตามสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับ และประชาชนสามารถเข้าสู่ความคุ้มครองทุกคน รวมทั้งระบบการเงินที่ใช้จ่ายนำมาจากการจัดสรรเงินงบประมาณของภาครัฐที่อุดหนุน พร้อมทั้งใช้ระบบตลาดในภาคเอกชน

ตาราง 12 ความสอดคล้องการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม

รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม	
ระบบความคิดความเชื่อทางด้านสวัสดิการสังคม	หลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม
<p>ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์</p> <p>จิตสำนึกรวมหมู่และความเป็นชุมชนนิยมที่</p> <p>ต้องกระตุ้นให้เสียสละ</p> <p>สิทธิของพลเมือง</p> <p>ได้รับหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน</p> <p>และความเป็นสิทธิพลเมืองที่จะเลือกใช้บริการ</p>	<p>ผู้จัดให้มีสวัสดิการสังคม</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์ให้ รัฐ เอกชนทุกภาคส่วนในสังคม</p> <p>กลุ่มชุมชน เป็นผู้รับผิดชอบการจัด</p> <p>การเข้าสู่ความคุ้มครองและการเงินที่ใช้จ่าย</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและ</p> <p>ภาระการเงินทั้งภาคบังคับและสมัครใจ โดยการจัดสรร</p> <p>งบประมาณของรัฐและระบบตลาด</p>
<p>ความยากจนและความไม่เท่าเทียม</p> <p>เกิดจากการขาดโอกาสในการแข่งขัน และ</p> <p>ทรัพยากรกระจายไม่ทั่วถึง</p> <p>ความต้องการของมนุษย์</p> <p>มีความต้องการขั้นพื้นฐานเหมือนกันทุกคน</p> <p>แต่สามารถเลือกตอบสนองได้ตามความพอใจของ</p> <p>แต่ละบุคคลตามที่ต้องการ</p> <p>บทบาทของรัฐ</p> <p>สร้างความคุ้มครองทางสังคมและการเข้าถึง</p> <p>บริการทางสังคมขั้นพื้นฐานทั้งภาครัฐและระบบ</p> <p>ตลาด</p>	<p>ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติสำหรับผู้มีสิทธิได้รับ</p> <p>สวัสดิการสังคมของรัฐและภาคเอกชนหรือประชาชน</p> <p>สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้มีสิทธิใช้บริการ</p> <p>สวัสดิการสังคมของภาครัฐหรือจากระบบตลาดและภาค</p> <p>ประชาชน</p> <p>การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ</p> <p>กำหนดหลักการบริหารจัดการบนพื้นฐานการส่งเสริม</p> <p>การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจรวมทั้งกำหนด</p> <p>หลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับบริการทางสังคมภาครัฐ</p> <p>และเอกชน</p>

การดำเนินการด้วยมาตรการเช่นนี้ส่วนหนึ่ง สามารถสร้างโอกาสการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจให้แก่ภาคประชาชนที่ยากจนมีความมั่นคงทางรายได้เพิ่มขึ้น และกระจายทรัพยากรที่ประชาชนควรได้รับอย่างเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคม อย่างไรก็ตามไม่เป็นการบังคับให้ประชาชนเหล่านั้น ต้องรับความช่วยเหลือจากการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐเสมอไป ขึ้นอยู่กับความสมัครใจที่จะเข้าสู่ระบบความคุ้มครอง หรือต้องการแสวงหาความต้องการนั้นจากระบบตลาดด้วยเหตุผลและบริบทที่ต่างกัน ในสังคม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมนุษย์มีความต้องการขั้นพื้นฐานเหมือนกัน แต่ความต้องการที่จะได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการสังคมแตกต่างกัน ทำให้บทบาทของรัฐมุ่งเน้นการจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกคนตามความต้องการขั้นพื้นฐาน และผู้ที่ต้องการได้รับความคุ้มครองทางสังคมนั้น จำเป็นต้องมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่รัฐและภาคเอกชนกำหนด อีกทั้งควรสนับสนุนภาคเอกชนจัดบริการทางสังคมเสริมเพิ่มเติม เพื่อเป็นทางเลือกของประชาชนอีกทางหนึ่ง ส่งผลให้การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ อยู่ในลักษณะขยายเพิ่มเติมจากนโยบายเดิมที่มีอยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง เพราะรัฐต้องมีบทบาทส่งเสริมการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนให้จัดสวัสดิการสังคมตลอดเวลา และปรับปรุงหลักเกณฑ์คุณสมบัติการมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมอย่างสมดุล ระหว่างการจัดสวัสดิการสังคมในส่วนของภาครัฐกับภาคเอกชน (George and Wilding, 1994 ; สุรพล ปธานวนิช, 2547)

**ข้อสรุปผลการศึกษาความสอดคล้ององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม คือ**

การจัดสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบทิศทางแตกต่างกันไปนั้น เกิดขึ้นจากองค์ความรู้สวัสดิการสังคม อันเป็นระบบความคิดความเชื่อตามปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมกระแสหลัก ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมหรือกลไกความคุ้มครองสวัสดิการสังคม ขึ้นอยู่กับผู้กำหนดนโยบายหรือแปลงนโยบาย จะนำแนวคิดกลุ่มสวัสดิการสังคมกระแสหลักเสรีนิยม สังคมนิยม หรือปฏิรูปนิยม ไปใช้วางแนวทางยุทธศาสตร์ในนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมหรือระบบกลไกความคุ้มครองสวัสดิการสังคมที่จัดให้มีขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกันนั้น พบว่าก่อให้เกิดกลไกของหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ของโครงสร้างและหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในจัดสวัสดิการสังคม เพื่อบำบัดความต้องการและแก้ไขปัญหาการดำรงชีวิตของสมาชิกในสังคม อาทิ กลุ่มเสรีนิยม กำหนดให้หน้าที่เป็นของ ปัจเจกบุคคล ครอบครัว เครือญาติ

องค์กรการกุศลหรือองค์กรนอกภาครัฐ และระบบตลาด เป็นผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคม กลุ่มสังคมนิยม กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ รัฐ ลูกจ้างแรงงาน นายจ้าง เป็นผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคม ส่วนกลุ่มปฏิรูปนิยม กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ รัฐ เอกชน ชุมชนและภาคส่วนต่างๆของสังคมเป็นผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคมร่วมกัน

**2. หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม** ที่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตของคนในสังคม อาทิ กลุ่มเสรีนิยมเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลสนใจในการคุ้มครองตนเอง และใช้เงินของตนเพื่อจัดหาสวัสดิการให้แก่ตนเอง โดยรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงใดๆทั้งสิ้น ตรงข้ามกับกลุ่มสังคมนิยม ที่เห็นว่า รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงสังคมเชิงบังคับ ให้คนในสังคมทุกคนเข้าสู่ความคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกันไม่ว่าทางตรงและทางอ้อม มิให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเน้นไปที่การใช้มาตรการระบบการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีอากรไปใช้จัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกคน และใช้เงื่อนไขการจ้างงานเป็นมาตรการบังคับความคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานสาขาอาชีพต่างๆ แต่กลุ่มปฏิรูปนิยม กลับใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณมาใช้เป็นมาตรการจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ได้เข้าสู่ความคุ้มครอง ควบคู่กับการสนับสนุนระบบตลาด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีสิทธิที่จะเลือกความคุ้มครอง

**3. หลักเกณฑ์และคุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง** ได้แก่ กลุ่มเสรีนิยม ใช้วิธีการถ่วงถ่วงและตรวจสอบ (Means-Tested) ผู้ที่ขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มสังคมนิยม ที่ประชาชนทุกคนจะได้รับความคุ้มครองภายใต้การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐโดยไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนกลุ่มปฏิรูปนิยมใช้วิธีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่จัดให้ รวมถึงจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานที่ประชาชนไม่อาจซื้อหาได้ เช่น การรักษาความมั่นคงของประเทศ การดูแลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การพัฒนาประชาชนด้วยการให้การศึกษา งานด้านสุขภาพอนามัย ความมั่นคงทางรายได้ โดยวิธีการดังกล่าวผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจะมีความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงทางรายได้

**4. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์** จากระบบสวัสดิการสังคมที่คุ้มครอง เพื่อลดปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้น เพราะหลักเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่กำหนด สอดคล้องกับลักษณะของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองดูแลช่วยเหลือ ขณะเดียวกันก็สามารถสนองตอบต่อความต้องการของมนุษย์ได้ตรงกับสถานภาพของประชาชน

**5. หลักการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม** ของหน่วยงานองค์กรภาครัฐในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายการ

จัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดขึ้น ได้อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพและมีทิศทางในการดำเนินการที่เหมาะสมกับแนวทางหลักการจัดสวัสดิการสังคม

ผลการศึกษาความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบ ประกันสังคม ในประเด็นของการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบประกันสังคมตามแนวคิดของ อัมพล สิงห์ โกวินท์ (2546) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2004) พบว่ามีความสอดคล้อง ในองค์ความรู้สวัสดิการสังคมและองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม อันเป็นหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ดังแสดงให้เห็นตามตาราง 17 เห็นได้ว่า ภาพรวมของหลักและวิธีดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบประกันสังคม สอดคล้องกับปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสังคมนิยมหรือกระแสหลักฝ่ายซ้าย และกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยมหรือกระแสหลักสายกลาง กล่าวคือ

การจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบประกันสังคมนั้น เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐ นายจ้าง แรงงานลูกจ้างกลุ่มอาชีพต่างๆ บางกรณีหมายรวมถึงชุมชนที่จัดตั้งกองทุนสวัสดิการที่ดำเนินการทำนองเดียวกับระบบประกันสังคมด้วย โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดและรับผิดชอบการบริหารจัดการระบบประกันสังคม ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมที่ใช้การบังคับโดยกฎหมายกับกลุ่มลูกจ้างแรงงานเพราะเป็นผู้ที่มีรายได้จากค่าจ้างที่เกิดจากการทำงาน และบางกรณีได้ขียนยอมให้มีการสมัครใจสำหรับผู้ต้องการหลักประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้น แต่การสมัครใจต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้แหล่งการเงินที่นำมาใช้จ่ายเป็นค่าสวัสดิการต่างๆ สำหรับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม มีที่มาจากการจัดเก็บเงินสมทบผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานลูกจ้าง ส่วนรัฐบาลมีส่วนร่วมในการออกเงินสมทบ (บางประเทศอาจอุดหนุนแบบให้เปล่าลักษณะเป็นเงินสงเคราะห์) ซึ่งรัฐบาลมักใช้มาตรการทางการเงินการคลังทางด้านภาษี และการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนควบคู่กันไปในการดำเนินงานประกันสังคม อย่างไรก็ตามผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองของระบบประกันสังคมแล้ว ยังมีสิทธิที่จะสามารถแสวงหาสวัสดิการอื่นเพิ่มเติมได้ตามความต้องการและความพอใจของตน เนื่องจากสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสนองความต้องการเพียงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตเท่านั้น และการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองไม่จำเป็นต้องทดสอบความจำเป็น หากปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการมีสถานะเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการก็จะได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมทันที

ตาราง 13 ความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบการจัดการสังคมเชิงระบบประกันสังคม

องค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการจัดการสังคม	หลักและวิธีดำเนินการจัดการสังคมในรูปแบบประกันสังคม	องค์ความรู้การจัดการสังคม (กระแสดังคมนิยม)	กลุ่มปฏิรูปนิยม (กระแสดังคมนิยม)	กลุ่มเสรีนิยม (กระแสดังคมนิยม)
ผู้จัดให้มีสวัสดิการสังคม การเข้าสู่ความคุ้มครอง และเงินที่ใช้จ่าย	รัฐบาล องค์การนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง - ภาคบังคับ และภาคสมัครใจ - ระบบการเงินจากภาษีอากรในรูปแบบทบจากรัฐและเงินสมทบจ่ายจากค่าจ้างนายจ้าง และลูกจ้างในภาคบังคับ ส่วนภาคสมัครใจจ่ายเงินสมทบตามที่กำหนดจากสมาชิก และจากรัฐบางส่วน	✓	✓	✓
ผู้ได้รับการคุ้มครอง	- ลูกจ้างแรงงานในสถานประกอบการ - ผู้ประกอบอาชีพอิสระ - คนทำงานทั่วไป	✓	✓	✓
สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ	ต้องมีสถานะผู้ประกันตนและจะได้รับสิทธิประโยชน์ คือ - เงินทดแทนการขาดรายได้/บำเหน็จ บำนาญชราภาพ - การบริการทางการแพทย์	✓	✓	✓
การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐ	บริหารนโยบายลักษณะไตรภาคี 1)ภาครัฐ 2) องค์กรนายจ้าง และ 3) องค์กรลูกจ้าง โดยดำเนินงานประกันสังคมในฐานะส่วนราชการ ทำหน้าที่บริการจัดการกองทุนประกันสังคม และการจัดการบริการประกันสังคมครอบคลุมทั่วประเทศ	✓	✓	✓

อาจสรุปได้ว่า ด้วยหลักและวิธีการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบ ประกันสังคมที่ปรากฏจากการศึกษา ทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า มีท่วงทำนองเดียวกับความคิดความ เชื่อแนวทางสังคมนิยม และปฏิรูปนิยมประกอบกัน ซึ่งรูปแบบระบบประกันสังคมของประเทศไทย เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ลอกเลียนแบบจากประเทศทางตะวันตกมาใช้ ส่วนน้ำหนักความ เข้มข้นในวิธีดำเนินการของกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการระบบประกันสังคม จะ เป็นไปในทิศทางใดมากกว่ากันระหว่างแนวคิดสังคมนิยม และปฏิรูปนิยม ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของ ปัจจัยทางด้านความเป็นมาทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมประเพณี สภาพทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น ทั้งนี้การจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบประกันสังคมส่วนใหญ่ มักจะมีส่วนช่วยเสริมให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสามารถดำรงอยู่ได้

ผลการศึกษาความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสตรง จาก การศึกษาพบว่า นอกจากปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก ที่เป็นรากฐาน และมีอิทธิพลต่อรูปแบบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศต่างๆทั่วโลก แล้วนั้น เนื่องจากผลกระทบทางด้านความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ผ่านมา ปรากฏความเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นต้นว่า การเรียกร้องสิทธิสตรี การต่อต้านการกีดกันเชื้อชาติ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความเคลื่อนไหวเหล่านี้ได้แพร่กระจายออกไปกลายเป็นแนวทางก่อเกิด แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสตรง ที่สอดคล้องกับองค์ความรู้ทางด้านสวัสดิการสังคม ซึ่ง ระพีพรธม คำหอม (2549) กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2548) อภิญา เวชชัยและศิริพร ยอดกมล ศาสตร์ (2547) สุรพล ปธานวนิช (2547) และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ระบุว่า แนวคิด สวัสดิการสังคมที่ถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบกระแสตรงที่สำคัญ ได้แก่ 1) การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่ม แนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม 2) การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดหลังสมัยใหม่นิยม 3) การจัด สวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสตรีนิยม และ 4) การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดต่อต้านการกีดกัน เชื้อชาตินิยม ทั้งนี้ในภาพรวมของแต่ละกลุ่มแนวคิดมีสาระสำคัญการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้

1. การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม สาระสำคัญของแนวคิดนี้ ขีดมันคำขวัญ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คิดระดับ โลกลงมือปฏิบัติระดับท้องถิ่น” การจัดสวัสดิการ สังคมจึงต้องควบคุมความเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นปัจเจกชนนิยม ส่งเสริมการผสมผสาน การเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม และมองคุณค่าของความเป็นมนุษย์และงานที่ใช้แรงงานมนุษย์ เป็นหลัก นอกจากนั้นกลุ่มสิ่งแวดล้อมนิยมยังถือว่า การมีส่วนร่วมของคณาเป็นวิถีทางการเพิ่ม ผลิตภาพและความรู้สึกเคารพตนเอง สังคมที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสังคมที่เน้นความ เท่าเทียม กลุ่มสิ่งแวดล้อมนิยมเห็นว่าการจัดสวัสดิการสังคมที่สามารถสนองตอบแนวคิดนี้ได้ นั้น รัฐควรจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับภาคอุตสาหกรรม จำกัดการใช้เทคโนโลยีในการผลิตและบริโภค

ให้ความสำคัญกับการพึ่งพาห้วงกันของสิ่งมีชีวิตทุกตระกูลทุกพันธุ์หรือสังคมนิเวศวิทยา และยินยอมให้ชุมชนมีอำนาจปกครองตนเองอย่างอิสระเพื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาแบบยั่งยืน ส่วนระบบความมั่นคงทางสังคม ควรใช้หลักการประกันสังคมที่ท้องถิ่นและชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง มีการบริหารด้วยคนในท้องถิ่นและพึ่งตนเองทางการเงินมากขึ้น (Burden, 1998; George and Wilding, 1994: 171-182 ; สุรพล ปธานวนิช, 2547; กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2549 )

2. การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดหลังสมัยใหม่นิยม เห็นว่าพัฒนาการของการจัดสวัสดิการสังคมที่แท้จริงเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของคนในระดับล่าง เช่น การรวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนในชุมชน หรือในโรงงานก่อนที่จะกลายเป็นสวัสดิการของรัฐ ในภายหลัง ดังนั้นนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐจึงควรให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนหรือชุมชนที่เป็นแหล่งอำนาจที่สำคัญแทนการให้ความสำคัญกับรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ฟูโก (Foucault) (Twigg, 2000, 130-132) และควรใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่หลากหลาย ด้วยการเปิดโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจจากกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายในระดับพื้นฐานและลดความสำคัญของรัฐและความเชี่ยวชาญของนักวิชาชีพ แต่เสริมอำนาจให้กับผู้ใช้ประโยชน์จากนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องลดบทบาทอำนาจรัฐไปสู่การเสริมอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คน กลุ่มบุคคล และชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายภายใต้ภาวะที่ไม่จำกัดเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งแนวคิดหลังสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับความเป็นจริงถูกอธิบายโดยการใช้อำนาจ (Alcock, Payne and Sullivan, 2000:140-142)

3. การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดสตรีนิยม มุ่งเน้นประเด็นที่ว่า สตรีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ แต่ขาดโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีผู้ชายเป็นใหญ่ เช่น รายได้ที่ได้รับจากการทำงาน การมีโอกาสดำรงงานน้อยและไม่ก้าวหน้าในอาชีพ หรือแม้แต่ถูกขีตวงจำกัดให้สตรีเป็นผู้รับภาระในครัวเรือนและถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบทางเพศ ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ รวมถึงไม่ได้รับหลักประกันทางสังคมที่เพียงพอ ทำให้แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมควรคำนึงถึงการสร้างโอกาสของความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชาย ความสำคัญของการพึ่งพาบทบาทที่มีต่อกันและขจัดอุปสรรคที่มีผลต่อการจ้างแรงงานหญิง เช่น การอนุญาตให้ลาคลอดและได้รับเงินสวัสดิการสังคมขณะที่ยุคงาน เป็นต้น (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2549)

4. การจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดต่อต้านการกีดกันเชื้อชาตินิยม โดยทั่วไปการจัดสวัสดิการสังคมมักกำหนดคุณสมบัติจากสิทธิความเป็นพลเมืองของประเทศเป็นเกณฑ์ แต่ปรากฏการณ์อพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ได้เกิดประเด็นปัญหาข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับเชื้อชาติในการการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานต่างด้าว

เหล่านั้น แม้ว่าหลักการมนุษยธรรมและอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติในหลายกรณีจะส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวได้รับการปฏิบัติด้วยดี แต่ในทางปฏิบัติมักถูกกีดกันไม่โดยตรงก็โดยอ้อม การกีดกันที่มีพื้นฐานจากเชื้อชาตินิยม ที่พบว่ามี 3 ระดับ คือ 1) ระดับบุคคล เกิดจากอคติส่วนบุคคลที่เป็นผลของค่านิยมหรือการแข่งขันภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด 2) ระดับสถาบัน เกิดจากเจตนาการกีดกันที่เป็นผลของขั้นตอนการทำงานที่ปฏิเสธความต้องการบุคคลต่างเชื้อชาติ และ 3) ระดับโครงสร้าง เกิดจากนโยบายในระดับประเทศและระหว่างประเทศสร้างแนวทางการกีดกัน อาทิเช่น นโยบายคนเข้าเมือง(Alcock, Payne and Sullivan, 2000:134-135) ซึ่งสุรพล ปธานวนิช (2547:77) กล่าวว่า การจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ มีระดับความเข้มงวดความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับนโยบายคนเข้าเมือง อย่างไรก็ตามคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองและได้รับอนุญาตการทำงานอย่างถูกกฎหมายแล้ว มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่ประเทศนั้นจัดให้

โดยสรุปแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรองที่พบจากการศึกษา เห็นได้ว่ามีความเฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น การนำแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรองไปใช้วิเคราะห์การเกิดนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมจึงขาดความครอบคลุม ไม่มีความชัดเจนเท่ากับว่าแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง เป็นเพียงการนำแนวคิดไปเสริมมุมมองบางส่วนของปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลักที่มีได้ให้ความสำคัญอันเป็นการเติมเต็มปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลักที่น่าสนใจมากขึ้น โดยไม่ละเลยพลังที่มีต่อข้อเรียกร้องสวัสดิการสังคมในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม อย่างไรก็ตาม สุรพล ปธานวนิช (2547) มองว่า แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มกระแสรอง สอดคล้องกับปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลักกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม โดยเฉพาะความเชื่อเรื่องเสมอภาคทางสังคม แต่มีความเป็นรูปธรรมมากกว่า

ผลการศึกษาความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย จากการศึกษาเอกสาร พบว่า ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่แปรเปลี่ยนไปโดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นผลให้การกำหนดนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันตามลักษณะของพัฒนาการทางสังคม ซึ่งในงานวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 3 ยุคสมัย ได้แก่ นโยบายรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมยุคดั้งเดิมช่วงก่อน พ.ศ.2475-2499 นโยบายรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมยุคแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2500-2532 และนโยบายรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมยุคสมัยปัจจุบัน พ.ศ.2533-2550 ปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้



### 1. รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมยุคดั้งเดิมก่อน พ.ศ.2475-2499

ยุคก่อน พ.ศ. 2475-2499 การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม อันเกิดจากอิทธิพลทางด้านคติความเชื่อทางศาสนา การนับถือผี พราหมณ์และความเชื่อพื้นบ้านอื่นๆ ที่หล่อหลอมกลมกล่อมเอาไว้ให้คนไทยมีความเมตตา กรุณา พร้อมให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก โดยการอิงสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลจากระบบครอบครัว เครือญาติ และเมื่อมองเข้าไปในรากฐานชุมชนสังคมไทยในช่วงวัฒนธรรมลุ่มน้ำ สังคมมีความเอื้ออาทรเป็นสังคมสวัสดิการที่มีวัดหรือศาสนสถานเป็นศูนย์กลางของการให้ความช่วยเหลือดูแลสมาชิกของครอบครัวและชุมชนของตนเอง ประกอบกับวัฒนธรรมประเพณีของไทยสะท้อนจิตวิญญาณการพึ่งพาอาศัยช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการดำรงชีวิตทั้งในยามปกติและยามตกทุกข์ได้ยาก ที่มีการให้และรับ เกิดเป็นหนี้บุญคุณที่ต้องทดแทนในลักษณะต่างตอบแทนและใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหากนำเอาวัฒนธรรมระบอบศักดินาที่มีอำนาจทางการปกครองในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน มาร่วมศึกษาเชิงวิเคราะห์ก็พบอีกว่าระบอบศักดินามีความสัมพันธ์กับการจัดสวัสดิการสังคม โดยชนชั้นปกครองมีหน้าที่คุ้มครองผู้ถูกปกครองตั้งแต่เกิดจนตาย คล้ายกับการสร้างระบบประกันสังคมให้กับข้าทาสบริวารที่ถูกปกครอง ซึ่งชนชั้นที่ถูกปกครองต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพด้วยการทำงานหรือสร้างผลผลิตให้เป็นการแลกเปลี่ยน ลักษณะของระบอบศักดินาได้ปลูกฝังความคิดความเชื่อเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในชาติกำเนิด อำนาจนิยม บุญกรรมแต่ปางก่อน ความเป็นเจ้านายเหนือไพร่ ทำให้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยส่วนหนึ่งเป็นไปในทางเชิดชูชนชั้นผู้ปกครองและยินยอม หรือยอมจำนนที่จะอยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ ที่เลียนแบบรูปแบบของสถาบันครอบครัว หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นช่องทางในการถ่ายเททรัพยากรจากกลุ่มที่มีไปสู่กลุ่มที่ขาดแคลนหรือไม่มี (วันทนีย์ วาสิกะสินและคณะ, 2550; กิรติ ชัยยังยง, 2549; สุรพล ปธานวนิช, 2547; มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขศิริเสรีกุล, 2539)

ฐานความเป็นมาทางด้านสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐสืบเนื่องต่อมา จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ซึ่งระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความเป็นประชาธิปไตยส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยเปลี่ยนไปตามอุดมการณ์ทางการเมือง ที่พยายามลอกเลียนแบบแนวคิดตะวันตก โดยเฉพาะอิทธิพลการจัดสวัสดิการสังคมจากยุโรป โดยมีความพยายามที่จะสร้างหลักการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบระบบประกันสังคมให้กับพลเมืองตั้งแต่เกิดจนตาย และจัดเก็บภาษีอันเป็นแหล่งที่มาของเงินที่จะนำไปใช้จ่ายในลักษณะไม่ต่างจากการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมในปัจจุบัน ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดจากภายใต้เค้าโครงนโยบายทางเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ที่

เสนอนโยบายให้รัฐบาลขณะนั้นประกันความสุขสมบูรณ์ของประชาชน โดยประชาชนทุกคนได้รับเงินจากรัฐบาลหรือสหกรณ์ตามอัตราที่กำหนด เพื่อให้เพียงพอแก่การยังชีพ แต่ผู้เสนอเค้าโครงนโยบายดังกล่าวขาดฐานอำนาจที่จะให้รัฐบาลยอมรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ระพีพรรณ คำหอม, 2549; ทศนีย์ ลักขณาภิชนชัช, 2548; สุรพล ปธานวนิช, 2547)

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการถ่ายเทอำนาจการบริหารประเทศจากระบอบศักดินาสู่ระบบราชการ ทำให้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงนี้มุ่งเน้นการใช้นโยบายด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งน่าจะเป็นเพราะอิทธิพลความคิดจากต่างประเทศที่แพร่กระจายเข้ามา กล่าวคือ รัฐได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ในปี พ.ศ. 2483 เป็นสถาบันการจัดสวัสดิการสังคมภาครัฐ โดยมีเป้าหมายที่จะใช้งานสังคมสงเคราะห์เป็นการสร้างชาติ และทำหน้าที่รับผิดชอบอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะการอุปถัมภ์ของระบอบศักดินาได้อ่อนตัวลงบทบาทของรัฐจึงเข้ามาแทนที่ แม้ว่าขณะนั้นจะมีความพยายามประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่รัฐก็ไม่อาจจัดสวัสดิการสังคมเชิงการประกันสังคมให้แก่ประชาชนในยุคนั้นได้ อาจเป็นเพราะความไม่พร้อมทางด้านต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม ซึ่งเพิ่งเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และชีวิตความเป็นอยู่ทางสังคมของประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ทำให้สังคมขาดความเข้าใจในระบบประกันสังคมอย่างเพียงพอและเห็นว่าไม่มีความจำเป็น (วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2550; ทศนีย์ ลักขณาภิชนชัช, 2548; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546)

## 2. รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมยุคแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พ.ศ.2500-2532

วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ (2550) ระพีพรรณ คำหอม (2549) กิรติ ยศยิ่งยง (2549) ทศนีย์ ลักขณาภิชนชัช (2548) ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2548) สุรพล ปธานวนิช (2547) ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ได้ศึกษาและอธิบายในทำนองเดียวกันว่าในช่วงปี พ.ศ.2502 รัฐบาลได้จัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น และใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางชี้้นำการพัฒนาประเทศให้ไปสู่ความทันสมัยแบบประเทศทางตะวันตก ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นลำดับในอัตราร้อยละ 8.1 และร้อยละ 7.2 ต่อเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ระดับรายได้ของประชาชนเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11.4 ต่อปี และในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นสวัสดิการและหลักประกันให้แก่ลูกจ้างแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นโรคเนื่องจากการ

ทำงาน โดยจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างฝ่ายเดียว ซึ่งชี้ให้เห็นถึงระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ขยายตัวมากขึ้นจนกระทั่งรัฐต้องให้ความคุ้มครองลูกจ้างแรงงานภาคอุตสาหกรรม เพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง นับว่าการให้ความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนเป็นการเริ่มศักราชของการจัดสวัสดิการสังคมในระบบประกัน เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมนำไปสู่การมีรายได้ และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปช่วยเหลือดูแลมากนัก

กระนั้นก็ตามรัฐได้เริ่มให้ความสำคัญกับงานสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2530-2534) ขึ้นเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เนื่องจากผลลัพธ์ที่ได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะเริ่มแรก ทำให้ความหมายและแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเน้นหนักในรูปแบบเชิงเศรษฐศาสตร์มากกว่าด้านอื่นๆ ตามกระแสอิทธิพลแนวคิดการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่แพร่กระจายมาจากประเทศทางตะวันตก อันเป็นแนวทางของการจัดสวัสดิการสังคมแบบเสรีทุนนิยม รวมทั้งการชักนำสังคมเข้าสู่ภาคพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเข้มข้น ปล่อยให้ประชาชนที่มีอำนาจซื้อได้ซื้อหาบริการเพื่อคุณภาพชีวิตตนเอง หากประชาชนตกทุกข์ได้ยากเดือดร้อนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ รัฐก็จะให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์เฉพาะหน้าเท่านั้น โดยกรมประชาสงเคราะห์ทำหน้าที่รับผิดชอบ ส่วนกรมแรงงานรับผิดชอบการคุ้มครองลูกจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (ระพีพรรณ คำหอม, 2549; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546)

### 3. รูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมยุคสมัยปัจจุบัน พ.ศ. 2533-2550

หลังจากที่รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนในปี พ.ศ. 2515 เพื่อเป็นสวัสดิการและหลักประกันให้แก่ลูกจ้างแรงงานภาคอุตสาหกรรมการผลิตแล้ว ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2530 ประเทศไทยมีระดับความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และเศรษฐกิจเจริญเติบโตเนื่องจากการย้ายฐานการลงทุนจากนักลงทุนญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก ส่งผลให้สังคมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่วิถีชีวิตอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัดเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เหตุนี้เองขุนนางวิชาการในกรมแรงงานขณะนั้น จึงเริ่มผลักดันรัฐบาลบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมอีกครั้ง โดยพยายามกำหนดเงื่อนไขในกฎหมายเพื่อให้สังคมยอมรับการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม อาทิ กำหนดอัตราเงินสมทบค่อนข้างต่ำ (อัตราแต่ละฝ่ายสมทบร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง) รวมทั้งการประนีประนอมให้ก่อตั้งเฉพาะกองทุนประกันสังคมกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตายที่ไม่ได้เกิดจากการทำงานก่อน ส่วนกรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และประกันการว่างงานให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาภายหลัง นอกจากนี้กลุ่มสหภาพแรงงานยังได้ขุมนุมกดดันเรียกร้องรัฐบาลเร่งการบังคับใช้กฎหมาย

ประกันสังคมอีกทางหนึ่ง ขณะเดียวกันนักวิชาการต่างๆ ก็ออกมาร่วมสนับสนุนอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาบังคับใช้และจัดตั้งกองทุนประกันสังคมได้สำเร็จ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการตอบสนองและส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมดำรงสถานะอยู่ได้ในลักษณะทุนนิยมสวัสดิการ อีกทั้งยังได้วางแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้ความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมไปสู่ประชาชนทั่วไปหรือแรงงานที่มีลูกจ้างอีกด้วย (สุรพล ปธานวนิช, 2547; อภิญญา เวชยชัย และศิริพร ขอดกมลศาสตร์, 2547; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546; มัทนา พนานิรามัย และขงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2544; มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล, 2539) กฎหมายประกันสังคมที่บังคับใช้ฉบับนี้ ถือเป็นจุดสำคัญของการยอมรับการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบประกันสังคมที่ใช้หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข นับว่าเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของสารสนเทศระหว่างลูกจ้างกับรัฐบาลผู้ให้ประกัน เพราะหากไม่มีการบังคับการเข้าสู่ระบบประกันสังคม และปล่อยให้นายจ้างเลือกที่จะทำประกันโดยสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม สถานประกอบการจำนวนมากก็อาจไม่ยินยอมอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม ทำให้ไม่เกิดระบบดังกล่าวขึ้น ลูกจ้างก็จะยังคงประสบความเดือดร้อนจากความเสี่ยงต่างๆ ในตลาดแรงงาน

ต่อมาการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของรัฐได้ถูกกระจายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเพื่อลดภาระของรัฐ ตามกระแสแนวคิดการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2548) ระบุว่า

...ในช่วงของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ การจัดสวัสดิการท้องถิ่น และชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีข้อกำหนดรูปแบบที่เป็นทางการชัดเจนตามกฎหมาย แต่ก็มีข้อสังเกตบางประการที่น่าสนใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจว่าสวัสดิการสังคมเป็นการสงเคราะห์ให้เปล่า โดยขาดคุณค่าเรื่องของสิทธิ กระบวนการมีส่วนร่วม ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ความเป็นธรรมทางสังคม และขอบเขตการจัดสวัสดิการท้องถิ่นขึ้นกับขนาดและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...

ดังนั้น ถ้าจะขยายการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบประกันสังคมและจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐต้องเร่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมีความเข้าใจร่วมกันในการจัดบริการประกันสังคมอย่างถูกต้อง

ยิ่งกว่านั้น ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทุกคนทั่วประเทศ ซึ่งสุรพล ปธานวนิช (2547) เห็นว่า ขอบเขตการได้รับความคุ้มครองทางด้านหลักการประกันสุขภาพของประชาชน มีความทับซ้อนกันอยู่ระหว่างโครงการประกันสังคมที่เรียกเก็บเงินสมทบจากผู้มีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ แต่กับโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากร สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นเหตุให้ผู้จ่ายเงินสมทบในระบบประกันสังคมยังเป็นผู้จ่ายภาษีอากรในเวลาเดียวกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับลูกจ้างผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมที่ใช้บริการทางการแพทย์

นอกจากการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแล้วในช่วงแห่งการปฏิรูประบบบริหารราชการ พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้แยกและยกฐานะกรมประชาสงเคราะห์ จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นเพียงกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นสถาบันการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มประชาชนเป้าหมายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา กระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดแผนงานการขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม พร้อมกับกำหนดการส่งเสริมการออมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชนและแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างครอบคลุมทั่วถึง ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ (สศช, 2550)

เห็นได้ว่าพัฒนาการสวัสดิการสังคมของประเทศไทย อยู่ภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญ โดยเฉพาะหลังการนำพาประเทศไปสู่ภาคอุตสาหกรรมในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามสังคมไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบพองสบู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) และมีปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ.2540-2549) ส่งผลให้การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐต้องเข้าสู่ระบบตลาดมากขึ้น เพราะเป็นเงื่อนไขของการรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่มีแนวคิดเชิงเสรีทุนนิยม สอดคล้องกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการเมืองไทย ขณะเดียวกันกระแสของโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ระบบเสรีนิยม พัฒนาไปอย่างรวดเร็วกลายเป็นสังคมข้อมูลข่าวสาร สังคมบริโภคนิยม สังคมเงินตรา (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548 ; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) แต่ในทางกลับกันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐได้ลดความสำคัญของความหมาย และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเชิงเศรษฐศาสตร์ลงตามลำดับ โดยเปลี่ยนนโยบายจากการเน้นการ

พัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง และใช้ระบบหลักการประกันสังคมและการออมภาคประชาชน เป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มในลักษณะการสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (สศช, 2550)

ตาราง 14 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	การจัดสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
1.สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี	- อาศัยกลไกการตลาด และรัฐจะไม่แทรกแซง แข่งขัน กับธุรกิจเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็น มาตรา 84(1)
2.ด้านการออม	- จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพยามชราอย่างทั่วถึง มาตรา 84(4)
3.ด้านการประกอบกิจการ	- ให้แข่งขันอย่างเสรี ป้องกันการผูกขาด และคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 84(5)
4.ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ	- ให้มีการกระจายรายได้และขยายโอกาสในการประกอบอาชีพ มาตรา 84(6)
5.ด้านการแรงงาน	- ส่งเสริมการมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การเลือกผู้แทนแรงงาน การจัดระบบประกันสังคม และคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ มาตรา 84(7)
6. ด้านรวมกลุ่มอาชีพ	ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ และการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มาตรา 84 (9)
7.ด้านที่ดิน	กระจายการถือครองที่ดิน ปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม มาตรา 85 (2)
8. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพ ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตประชาชน มาตรา 85(4 และ 5)

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2549 คณะทหารได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 การยึดอำนาจคราวนี้ได้จัดทำพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นมาใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญทางด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิด้านแรงงานที่จะได้รับความคุ้มครองหลักประกันในการดำรงชีวิตทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานพร้อมกับวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองไทย (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2550) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนโดยรัฐ ดังแสดงให้เห็นในตาราง 14 ข้างต้น

นอกจากนี้ สถานการณ์ทางสังคมยุคปัจจุบันของประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และการให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 เป็นข้อพิสูจน์ถึงการที่สังคมได้ยอมรับความแตกต่างทางความคิดความเชื่อ และความหลากหลายของคนมากขึ้น ประกอบกับกระแสของการย้ายถิ่นของพลเมืองโลกเป็นไปอย่างอิสระจึงก่อเกิดการแพร่กระจาย การเคลื่อนไหวของคนต่างชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมได้กำหนดหลักการสากลของมาตรฐานการดำรงชีวิตให้ประเทศที่เป็นสมาชิกยึดถือนำไปปฏิบัติ กระบวนการดังกล่าวทำให้คนที่มีโอกาสสามารถสร้างพื้นที่หรือปริมณฑลทางวัฒนธรรมความคิดของตนและกลุ่มไว้ได้ ในทางตรงข้ามก็รับเอาความคิดความรู้ทางด้านการจัดสวัสดิการสังคมจากภายนอกเข้ามาประยุกต์ใช้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดสวัสดิการสังคมจึงประกอบด้วย ความหลากหลายและวิธีการที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์แบบผสมผสานหลายๆวิธี รวมถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพและหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันคิด แก้ไขปัญหา บนฐานความสัมพันธ์ที่เสมอภาคแบบพันธมิตร และมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าภาพร่วมมากกว่า การให้บริการแบบหน่วยใดหน่วยเดียวเป็นหลักที่เคยเป็นมา (ระพีพรรณ คำหอม, 2549; ทศนีย์ ลักษณะณิชชัช, 2548; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548; อภิญญา เวชชชัยและศิริพร ขอดคมลศาสตร์, 2547; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546)

เหตุที่กล่าวข้างต้นนี้เอง ส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมีลักษณะเป็นพหุลักษณะมากขึ้นในยุคสมัยปัจจุบันและอาจต่อเนื่องไปถึงอนาคต ดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาและอธิบายไว้ อาทิ ระพีพรรณ คำหอม (2549) ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2548) อภิญญา เวชชชัยและศิริพร ขอดคมลศาสตร์ (2547) และ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2550) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 (สศช, 2550) อันเป็นการบ่งชี้ถึงการจัดสวัสดิการสังคมที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ทำให้จำเป็นต้องปรับตัวตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี ซึ่งเห็นได้จากการเกิดขึ้นของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน สวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สวัสดิการเฉพาะกลุ่มฐานชุมชน กลุ่มสหกรณ์ฐานอาชีพในชุมชน สวัสดิการประชาชนที่สอดแทรกอยู่ในองค์กรการเงินชุมชนจากการจัดสวัสดิการสังคมเหล่านี้แตกต่างจากรูปแบบสถาบันที่รัฐดำเนินการเป็นหลัก เพราะเป็นรูปแบบที่มีลักษณะหลากหลายทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูงสามารถตอบสนองปัญหา

และความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มได้มากกว่า(ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) เนื่องจากรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆในการจัดสวัสดิการสังคม ความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาคของโอกาสทางสังคม ความยั่งยืนของระบบที่จัด และความสามารถเข้าถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548) ซึ่งการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานนอกระบบไปสู่การปฏิบัติในการวิจัยครั้งนี้ ความเป็นพหุลักษณะของรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม จะเป็นแนวทางไปสู่ความสำเร็จของการจัดระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ นอกเหนือจากแนวทางอื่นๆ

จากการศึกษาสรุปได้ว่า รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมีพัฒนาการที่เกิดจากแนวคิดที่ถูกปลูกฝังทางด้านศาสนา วัฒนธรรมประเพณี และการปกครองระบอบศักดินา ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ รวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประเทศไทยได้จัดสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบเกิดจากอิทธิพลของแนวคิดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก ได้แก่ 1) กระแสแนวคิดเสรีนิยมในรูปแบบการสังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ 2) กระแสแนวคิดปฏิรูปนิยมในรูปแบบการบริการทางสังคมเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติ ตลอดจนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ 3) กระแสแนวคิดสังคมนิยมผสมผสานปฏิรูปนิยมในรูปแบบการประกันสังคมเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตของประชากรแรงงาน กระแสแนวคิดหลักดังกล่าวทำให้หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยกลายเป็นสถาบันรับผิดชอบหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนเพื่อผดุงเศรษฐกิจทุนนิยม และสนับสนุนสภาพทางสังคมที่เข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจนถึงทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของโลกทุนนิยมได้ส่งผลให้อิทธิพลแนวคิดเชิงสิทธิของกระแสสากล ผลักดันการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ไปสู่รูปแบบสังคมสวัสดิการที่มีความเป็นพหุลักษณะ หรือจัดเป็นสวัสดิการทางเลือกอย่างหลากหลายที่เกิดจากการรวมกลุ่มของภาคประชาชน ซึ่งรัฐอาจร่วมสนับสนุนบ้างบางกรณี และภาคีต่างๆเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น นั่นอาจหมายถึงแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแนวคิดทางเลือกกระแสรองได้มีบทบาทเด่นมากขึ้น ควบคู่ไปกับกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ต้องการลดบทบาทของรัฐลงและเพิ่มบทบาทภาคประชาชนให้มากขึ้น

**ผลการศึกษาความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม** จากการศึกษาพบว่าสามารถ



แบ่งการศึกษาออกเป็นช่วงระยะเวลา ได้แก่ ช่วงระยะเวลาก่อน พ.ศ. 2546 ช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2547-2549 และช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2550-2551 ดังนี้

### 1. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบช่วงก่อน พ.ศ. 2546

สำนักงานประกันสังคมได้เริ่มพัฒนาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ตั้งแต่เริ่มบังคับใช้กฎหมาย โดยให้บุคคลที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน และไปประกอบอาชีพอื่น ที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายประกันสังคมสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามเงื่อนไข คือ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือนและยื่นคำขอสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่สิ้นสุดสภาพความเป็นผู้ประกันตน หากสำนักงานประกันสังคมอนุมัติให้เป็นผู้ประกันตนแล้ว มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือน และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ ยกเว้นประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเท่านั้น ต่อมา พ.ศ. 2537 ได้บังคับใช้มาตรา 40 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 อันเป็นการเปิดให้บุคคลทั่วไปหรือแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยมีเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ปีละ 3,360 บาท แต่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองเฉพาะคลอดบุตร ทูพลภาพ และตาย นอกจากนี้ในปี 2545 สำนักงานประกันสังคม (2550 ข;2546-2550ก) ได้ขยายความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คน ซึ่ง ILO (2002) ถือว่าลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดต่ำกว่า 10 คนเป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบประเภทหนึ่งเช่นกัน ดังนั้นการบริหารจัดการประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบภายใต้มาตรา 39 มาตรา 40 และสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ของสำนักงานประกันสังคมระยะที่กล่าวนี้ จึงไม่แตกต่างจากการบังคับใช้กับผู้ประกันตนที่มีสถานะเป็นลูกจ้างในระบบการจ้างงานในสถานประกอบการมากนัก ทำให้สำนักงานประกันสังคมประสบปัญหาผู้ที่มีความเสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่ไม่สามารถควบคุมได้ (adverse selection) และส่งผลกระทบต่อระบบการเงินกองทุนประกันสังคม (สำนักงานประกันสังคม, 2546-2550ข)

อย่างไรก็ดี ความชัดเจนในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง เมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายใต้มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองประชากรวัยทำงานให้มีความมั่นคงทางสังคม จึงถือว่าการประกันสังคมเป็นเรื่องของประชากรวัยทำงานที่ไม่ผูกพันเฉพาะบุคคลที่มีนิติสัมพันธ์ความเป็นนายจ้างกับลูกจ้างอีกต่อไป รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่ระบุถึงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่

แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทั้งภาคบังคับและสมัครใจและการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549) กำหนดให้สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2544-2548 กำหนดการขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานในภาคการเกษตร (สศช., 2550; 2547; สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2544; 2548; กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2545) นโยบายและแผนงานดังกล่าวส่งผลให้สำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องหันกลับมาศึกษาข้อมูลและวางแนวทางในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง

## 2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ช่วง พ.ศ.2546-2549

การดำเนินการตามนโยบายช่วงนี้ เป็นเพราะความชัดเจนทางด้านนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2549-2549) และแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) ที่ปรากฏขึ้นทำให้ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2546 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ต้องจัดตั้งคณะทำงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ โดยดำเนินการรวบรวมข้อมูลสถิติ พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์สมมติฐานความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเชิงปฏิบัติ ต่อมาคณะทำงานโครงการดังกล่าวได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ (สำนักงานประกันสังคม, 2546-2550ก)

หลังจากนั้น ปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะประธานคณะกรรมการประกันสังคมก็ได้ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้เชิงยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ รวมถึงพิจารณากำหนดรายละเอียดของกรอบการดำเนินงาน โดยให้สำนักงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบทำหน้าที่เลขานุการให้กับคณะอนุกรรมการดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบที่จัดตั้งขึ้นถึงปัจจุบันมีจำนวน 4 ชุด กล่าวคือ

ชุดแรก แต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2547 จำนวน 15 คน มีเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นประธาน คณะอนุกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรนอกภาครัฐ ข้าราชการสำนักงานประกันสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ชุดที่ 2 แต่งตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548 เป็นการเพิ่มเติมจากชุดแรกรวมจำนวน 18 คน โดยเพิ่มผู้แทนจาก กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ ILO และข้าราชการระดับสูงในส่วนของสำนักงานประกันสังคมเองส่วนหนึ่ง อีกทั้งวันที่ 16 พฤษภาคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีนโยบายในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานภาคการเกษตร ประธานคณะกรรมการประกันสังคม จึงได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานมากขึ้น ได้แก่ ผู้แทน สศช. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการประกันภัย ผู้เชี่ยวชาญด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และสมาคมประกันชีวิตไทย แต่ด้วยคณะกรรมการประกันสังคมได้หมดวาระลงทำให้คณะอนุกรรมการชุดนี้สิ้นสุดตามไปด้วย

ชุดที่ 3 แต่งตั้งเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2549 โดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมยังคงเป็นประธานคณะอนุกรรมการเช่นเดิม แต่ได้เพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้แทนสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงแรงงาน และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวม 26 คน

และชุดที่ 4 เป็นชุดปัจจุบันที่คณะกรรมการประกันสังคมมีมติให้แต่งตั้งใหม่เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2550 ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดนี้มีลักษณะไม่แตกต่างจากชุดที่ 3 มากนักแต่ลดจำนวนลงเหลือ 20 คน เท่านั้น

จากการศึกษาเอกสารของสำนักงานประกันสังคม พบว่า คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบที่จัดตั้ง ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนา ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งหมด 5 ครั้ง สำรวจความต้องการ 1 ครั้ง ศึกษาวิจัยความเหมาะสมและความเป็นไปได้ 1 เรื่อง ยิ่งกว่านั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดส่งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือทางด้านวิชาการในการวางรูปแบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แต่ก็ไม่ปรากฏความคืบหน้าที่ชัดเจน อีกทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งมีการประชุมปรึกษาหารือกันน้อยมากหรือแทบไม่มีการประชุมกันเลย โดยเฉพาะชุดที่ 3 และ ชุดที่ 4 (สำนักงานประกันสังคม, 2546-2550 ก; 2546-2547)

อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2548 คณะอนุกรรมการชุดที่ 2 ได้พิจารณา กำหนดกรอบแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อ

เสนอต่อคณะกรรมการประกันสังคม (ชุดที่ 8) ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคม ได้เห็นชอบหลักการ ในส่วนของสิทธิประโยชน์ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่คณะกรรมการฯ เสนอรวม 4 กรณี คือ 1) กรณีเจ็บป่วย จะได้รับเฉพาะเงินทดแทนการขาดรายได้หากนอนพักรักษาตัวใน โรงพยาบาล เนื่องจากมีสิทธิการรักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอยู่ แล้ว 2) กรณีชราภาพ 3) กรณีทุพพลภาพ และ 4) กรณีตาย (สำนักงานประกันสังคม, 2546-2550 ก; 2546-2550 จ) ทั้งนี้มีรายละเอียดส่วนต่างๆ ที่เป็นกรอบหลักเกณฑ์ดำเนินการเชิงปฏิบัติพอสรุปได้ ดังนี้

1. ให้ลูกจ้างในระบบที่ถูกยกเว้น โดยกฎหมายประกันสังคมตามมาตรา 4 (6) และ คำนิยามของลูกจ้างได้รับความคุ้มครองทั้ง 7 กรณี โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างใน อัตราเดียวกับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมปัจจุบัน ได้แก่ ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอัน มิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ จ้างลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมี ลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร และเป็นไปตามฤดูกาล ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบ การค้า หรือค้าแฝงลอย

2. ขยายความคุ้มครองไปสู่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ในรูปแบบโครงการประกันสังคม พิเศษโดยกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกกลุ่มอาชีพที่มีอายุ 15-60 ปี จำนวนประมาณ 15.50 ล้านคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการครอบคลุมทั่วพื้นที่ประเทศเริ่มตั้งแต่ 2549 เป็นต้นไป ทั้งนี้การเข้าสู่ระบบประกันสังคมเลือกใช้รูปแบบโดยสมัครใจในช่วง 3 ปีระหว่างปี 2549-2551 ส่วนการจัดเก็บเงินสมทบและจ่ายเงินสิทธิประโยชน์เป็นแบบอัตราเดียว ซึ่งจะกำหนด ชุดสิทธิประโยชน์ให้ได้รับ 6 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย ชราภาพ และ สงเคราะห์บุตร และแยกการบริหารจัดการกองทุนออกจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน โดยรัฐบาลต้องสนับสนุนเงินสมทบเข้ากองทุนในลักษณะเงินประเดิม และจ่ายเงินอุดหนุน กรณี กองทุนไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทน

3. เห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในประเด็น เกี่ยวข้องกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบในมาตรา 5 มาตรา 21 มาตรา 24 และมาตรา 40 และเสนอกระทรวงแรงงานพิจารณาตามขั้นตอนในการออกกฎหมายต่อไป

ยิ่งกว่านั้น สำนักงานประกันสังคมมอบให้ผู้เชี่ยวชาญด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย (ร.ศ. มานพ วราภักดิ์) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการวิเคราะห์อัตราเงินสมทบ อัตราสิทธิประโยชน์ และสถานะของกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบภายใต้เงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่

กำหนดข้างต้น โดยมีสมมุติฐานการเข้าเป็นผู้ประกันตนของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในปีแรกประมาณ 300,000 คน (สำนักงานประกันสังคม, 2546-2550 ก)ผลการวิเคราะห์ปรากฏ ดังนี้

ชุดที่ 1 กรณีชราภาพ เจ็บไขข้ออักเสบ 150 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ได้แก่ 1) เมื่อจ่ายเงินครบ 15 ปีขึ้นไป จะได้รับบำนาญขั้นต่ำ 500 บาทต่อเดือน หากจ่ายเงินสมทบเกิน 15 ปี จะได้รับเงินเพิ่มตามจำนวนปีที่เกินอีกปีละ 100 บาท 2) กรณีจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 15 ปี จะได้รับเงินบำเหน็จโดยคืนเงินสมทบให้เป็น เงินก้อนพร้อมดอกเบี้ย

ชุดที่ 2 กรณีชราภาพ และตาย เจ็บไขข้ออักเสบ 200 บาทต่อเดือน ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มกรณีตาย ได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท นอกเหนือจากกรณีชราภาพที่จะได้รับเช่นเดียวกับชุดที่ 1

ชุดที่ 3 กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และทุพพลภาพ เจ็บไขข้ออักเสบ 200 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่จะได้รับ ได้แก่ 1) กรณีเจ็บป่วย ได้รับการรักษาพยาบาล และเงินทดแทนการขาดรายได้ 500 บาทต่อครั้ง ปีละไม่เกิน 4 ครั้ง 2) กรณีคลอดบุตร ได้รับค่าคลอดบุตร 4,000 บาท และเงินสงเคราะห์การหยุดงาน 500 บาท ต่อการคลอด 1 ครั้งไม่เกิน 2 ครั้ง 3) กรณีทุพพลภาพ ได้รับค่ารักษาพยาบาล 2,000 บาทต่อเดือน และเงินทดแทนการขาดรายได้ 500 บาทต่อเดือนจนกว่าจะเสียชีวิต

ชุดที่ 4 กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย เจ็บไขข้ออักเสบ 250 บาทต่อเดือน ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีตาย เพิ่มและได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท นอกเหนือจากกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตรและทุพพลภาพ ที่จะได้รับเช่นเดียวกับชุดที่ 3

ชุดที่ 5 กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย และชราภาพ เจ็บไขข้ออักเสบ 300 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับเป็นเช่นเดียวกันกับชุดที่ 4 และชุดที่ 1 รวมกัน

ชุดที่ 6 กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย ชราภาพ และสงเคราะห์บุตร เจ็บไขข้ออักเสบ 350 บาทต่อเดือน ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มกรณีสงเคราะห์บุตรให้กับบุตรที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปี โดยจะได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเป็นรายเดือน ๆ ละ 200 บาทต่อบุตร 1 คน คราวละไม่เกิน 2 คน และได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับชุดที่ 5

ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมได้รับการเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญว่า เมื่อถึงเวลาดำเนินการปฏิบัติ การกำหนดอัตราเงินสมทบอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่าข้างต้น ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก และความเหมาะสมอื่น ๆ และหากมีการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบจริง ควรกำหนดสิทธิประโยชน์เพียงชุดเดียวและอาจให้กรณีชราภาพ (ชุดที่ 1) เป็นทางเลือกเพิ่มเติม สำหรับผู้ที่มีความต้องการสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ระบุความยั่งยืนของสถานะกองทุนในการใช้แนวทางดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ 6 ตุลาคม 2548 สำนักงานประกันสังคมได้ชี้แจงแผนการดำเนินงานคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบว่า การดำเนินการจะบังคับใช้ทั่วประเทศ โดยมีรูปแบบให้สมัครใจในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งการจัดเก็บเงินสมทบใช้แบบอัตราเดียว การขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนจะเริ่มในเดือนตุลาคม 2549 หรือขึ้นอยู่กับระยะเวลาการบังคับใช้ทางกฎหมาย ทั้งนี้คุณสมบัติการเข้าสู่ความเป็นผู้ประกันตนของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้แก่ 1) เป็นผู้มีรายได้ 2) อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์ 3) ไม่เป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมปัจจุบัน 4) ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพในวันสมัครเป็นผู้ประกันตน 5) ไม่เป็นโรคร้ายแรงตามที่กำหนด เช่น วัณโรคระยะอันตราย พิษสุราเรื้อรัง โรคซึ่งอยู่ระหว่างการรักษาและอยู่ในสภาพใช้เครื่องช่วยชีวิต ส่วนสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับมีทั้งหมด 6 กรณี ได้แก่ 1) เจ็บป่วย 2) คลอดบุตร 3) ทุพพลภาพ 4) ชราภาพ 5) ตาย และ 6) สงเคราะห์บุตร

แต่เมื่อต้นปี 2549 คณะอนุกรรมการเตรียมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ (สำนักงานประกันสังคม, 2546-2550 ก) ได้จัดทำข้อเสนอแนะกรอบหลักการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ เสนอต่อคณะกรรมการประกันสังคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อให้เห็นชอบอีกครั้งหนึ่งซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1. แรงงานนอกระบบ คือ ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ ไม่มีนายจ้าง และให้รวมถึงผู้ที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมปัจจุบัน แบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มผู้มีงานทำ หรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างตามฤดูกาล ผู้รับจ้างทำงานบ้าน เป็นต้น และกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง หาบเร่แผงลอย ผู้ทำการเกษตร ทั้งที่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือเช่าเป็นต้น

2. แรงงานนอกระบบที่เข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมต้องมีอายุ 15 – 60 ปี และให้เข้าสู่ระบบโดยรูปแบบสมัครใจ

3. สิทธิประโยชน์ จะได้รับรวม 5 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร เสียชีวิต และชราภาพ กำหนดเป็น 2 ชุดสิทธิประโยชน์ ดังนี้

ชุดที่ 1 จัดเก็บเงินสมทบล่วงหน้าเป็นรายปี โดยผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ 1,100 บาทต่อปี และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบอุดหนุน 1,200 บาท คนต่อปี จะได้รับสิทธิประโยชน์พื้นฐาน 4 กรณี ได้แก่ 1) กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย จ่ายเฉพาะผู้ป่วยในวันละ 200 บาท ครั้งละไม่เกิน 10 วัน ปีละไม่เกิน 30 วัน และมีสิทธิใช้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 2) กรณีคลอดบุตรได้รับค่าคลอดครั้งละ 1,200 บาทคนละไม่เกิน 2 ครั้ง 3) กรณีทุพพลภาพได้รับสิทธิประโยชน์ เดือนละ 2,000 บาท ตลอดชีวิต 4) กรณีตาย ได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท

ชุดที่ 2 การออมเพื่อชราภาพจัดเก็บเงินสมทบเป็นรายปีโดยผู้ประกันตน จ่ายเงินสมทบ 2,400 บาท ต่อปี ซึ่งรัฐบาลไม่ต้องร่วมจ่ายเงินอุดหนุน และผู้ประกันตนที่ไม่ต้องการ สิทธิประโยชน์นี้ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ จะได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 60 ปี ได้แก่ 1) บำเหน็จ คือ จ่ายเงินเป็นก้อนครั้งเดียว หากส่งเงินไม่ครบ 15 ปี อายุ 60 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนหรือ รับเงินบำนาญไม่ครบ 60 เดือน (5 ปี) และตาย ทายาทจะได้รับบำเหน็จก้อนจำนวน 20 เท่าของอัตรา บำนาญรายเดือน 2) เงินบำนาญ คือเงินช่วยเหลือค่าครองชีพรายเดือนๆ ละ 500 บาทถ้าจ่ายตั้งแต่ปี ที่ 16 เป็นต้นไป เพิ่มอีกปีละ 100 บาท ทั้งนี้ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือนหรือ 15 ปี และ มีอายุครบ 60 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

### 3. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบช่วง พ.ศ.2550-2551

เนื่องจากในเดือนกันยายน 2549 คณะทหารได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ขณะนั้น และจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นใหม่ซึ่งมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี ทำให้การดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบของสำนักงานประกันสังคมตลอดปี พ.ศ. 2550 อยู่ในภาวะชะลอการดำเนินการและไม่มี ความคืบหน้าที่ชัดเจน แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) และฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยังคงให้ความสำคัญต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่สำนักงานประกันสังคมทำได้เพียงบรรจุ ยุทธศาสตร์การขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในแผน ยุทธศาสตร์การดำเนินงานประกันสังคมระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2548-2552) และแผนยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน (พ.ศ. 2548-2551) เท่านั้น และกระทรวงแรงงาน ได้จัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการ ขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในปีที่ผ่านมา ซึ่งไม่แตกต่างจาก รายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมที่นำมาเสนอต่อสาธารณะชนมากนัก (สศช, 2550; สำนักงานประกันสังคม, 2550 ก; 2550 ข) สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน, 2550; สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2550)

ต่อมาราวต้นปี 2551 ประเทศไทยได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกันนั้นเมื่อวันที่ 18 ก.พ. 2551 ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการ บริหารราชการแผ่นดิน โดยนโยบายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการจัดระบบการคุ้มครองแรงงาน นอกระบบให้ครอบคลุมมากขึ้น และสร้างหลักประกันด้านรายได้และระบบการออมในช่วงวัย ทำงานที่เพียงพอสำหรับช่วงวัยชรา อีกทั้งยังสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท เพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นและขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนา

คุณภาพชีวิตประชาชนในลักษณะเชื่อมโยงบูรณาการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2551 ก; 2551 ข) ขณะเดียวกัน นางอุไรวรรณ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้สั่งการให้สำนักงานประกันสังคม เร่งศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมเฉพาะกลุ่มผู้รับจ้าง สาธารณะ(แท็กซี่) ก่อนเป็นกลุ่มอาชีพแรก ซึ่งต่อมาสำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือที่ รง. 0633/3918 วันที่ 10 เมษายน 2551 รายงานความก้าวหน้าการเตรียมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่ผู้รับรถยนต์รับจ้าง(แท็กซี่) และกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานว่า ได้กำหนดแนวทางให้ผู้รับรถแท็กซี่และกลุ่มอาชีพต่างๆ เข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจภายใต้มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย และจ่ายเงินสมทบรายปีเท่ากับ 3,360 บาท พร้อมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อประมวลวิเคราะห์เสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคมให้เหมาะสมกับลักษณะทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่อไป

ดังจะเห็นได้ว่า จากการศึกษาแนวทางรูปแบบการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่สำนักงานประกันสังคมดำเนินการมาตลอดระยะเวลา ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ต่อเนื่องจนกระทั่งต้นปี พ.ศ. 2551 ยังมีความไม่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับกลไกความคุ้มครองที่จะดำเนินการบังคับใช้ ประการสำคัญไม่พบว่าสำนักงานประกันสังคม ได้จัดเตรียมแผนการบริหารจัดการเพื่อรองรับการขยายความคุ้มครอง ไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนแต่อย่างใด ทั้งที่ระบุว่า จะขยายความคุ้มครองครอบคลุมทั่วประเทศและนำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 9 กลุ่มอาชีพเข้าสู่ระบบ ยิ่งกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในเดือนกันยายน 2549 ส่งผลให้ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคมที่ขับเคลื่อนนโยบายนี้ชะลอการดำเนินการ เพื่อรอดูท่าทีของฝ่ายการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายว่าจะเปลี่ยนแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปในทิศทางใด แม้ว่าในราวกลางปี 2551 สำนักงานประกันสังคมเปิดโอกาสให้ผู้รับรถแท็กซี่และกลุ่มอาชีพต่างๆ เข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจภายใต้มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่ก็เป็นหลักและวิธีการเดิมที่บังคับใช้อยู่แล้ว การดำเนินการเช่นนี้กระทำขึ้นเพียงเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ชุคนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นการประชาสัมพันธ์ตอบรับข้อเรียกร้องของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเท่านั้น ทั้งที่เชิงการปฏิบัติจริงแล้ว ไม่มีผู้สมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม แต่อย่างใด เพราะสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขการประกันสังคมภายใต้ข้อกำหนดของมาตรา 40 ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่าง



เหมาะสม จึงทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจมากพอต่อการตัดสินใจของกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะสมัครใจประกันตน

### ผลการศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3 ซึ่งเป็นความพยายามในการค้นหา รูปแบบและกลไกที่เหมาะสม ในการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีวิจัย 2 แบบประกอบกัน ได้แก่ แบบแรกวิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Delphi Futures Research: EDFR) ซึ่งนำเสนอผลการศึกษาเฉพาะการวิจัยรอบที่ 3 อันเป็นรอบสุดท้ายของการศึกษา และแบบที่สองการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion: FGD) แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผลการศึกษาทั้ง 2 แบบปรากฏรายละเอียด ดังนี้

#### 1. ผลการศึกษาด้วยวิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (EDFR)

การศึกษาในวัตถุประสงค์นี้มีความครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ 1) หลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ 2) การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ การกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 3) การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม และการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งผลการศึกษาปรากฏผลตามลำดับ ดังนี้

1.1 หลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ จากตาราง 15 แสดงให้เห็นว่าภาพรวมความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก (WMS=3.73, Md=3.75) และสอดคล้องอย่างยิ่ง (IQR=0.58, Mo-Md = 0) ซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องเหล่านั้น มีความเป็นไปได้เชิงการแปลงไปสู่การปฏิบัติใน

ระดับมาก ( $M_o=3.75$ ) ทั้งนี้ไม่ปรากฏข้อความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่เห็นด้วยว่ามีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับ มากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยสาระสำคัญจากการศึกษาพบว่า

การที่รัฐจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนในลักษณะของระบบความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะการนำระบบประกันสังคมไปใช้เป็นเครื่องมือการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนขณะทำงานและพ้นจากวัยทำงานแล้วเป็นหลักการที่สำคัญ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2536) เพื่อลดความเสี่ยงและความเปราะบางในการดำรงชีวิต ซึ่งรูปแบบและแนวทางความคุ้มครองควรตั้งอยู่บนฐานคิด การสร้างหลักประกันรายได้ให้แรงงานอย่างถ้วนหน้า และกลไกความคุ้มครองมีส่วนที่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ (ILO, 1976; ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, 2535) นอกจากนี้ควรนำระบบประกันสังคมเข้าไปเสริมแรงการจ้ดสวัสดิการรูปแบบอื่นมากกว่า การจัดทำโครงการประกันสังคมเชิงเดี่ยวและคำนึงถึงรูปแบบวิธีการของระบบประกันสังคม ที่แตกต่างจากสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นคือการใช้สิทธิรับบริการประกันสังคมต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ และการสะสมระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ดังนั้นระดับรายได้ของผู้จ่ายเงินสมทบจึงมีความสำคัญต่อความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ รวมทั้งการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการเป็นภาคีพัฒนา การกระจายอำนาจให้ชุมชนและท้องถิ่น ยังเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ขณะเดียวกันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำกลไกการคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งเป็นการจัดระบบสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรแรงงาน (นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ, 2546; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548) ยิ่งกว่านั้นนโยบายที่ศึกษานี้ ยังถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกองทุนประกันสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคม ทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบนโยบายสามารถแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน(วรเดช จันทรศร, 2548) โดยไม่จำเป็นต้องยึดกรอบรูปแบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม รัฐควรตระหนักถึงภาระงบประมาณที่จะนำไปอุดหนุน การทับซ้อนกับนโยบายหลักประกันสุขภาพ และการจัดระบบความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึง

ตาราง 15 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐาน ของความคิดเห็นที่มีต่อหลักการเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ

หลักการเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนนโยบายสู่การปฏิบัติ				ค่าของความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(1) รัฐจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนรูปแบบ คือ รูปแบบสงเคราะห์บุคคลที่ดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน รูปแบบการให้บริการทางสังคมตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และรูปแบบประกันสังคมที่สัมพันธ์กับอาชีพหรือการทำงาน ซึ่งแต่ละรูปแบบประกอบกันเป็นระบบความมั่นคงทางสังคม	4.32	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(2) ควรใช้นโยบายการประกันสังคมเป็นเครื่องมือบูรณาการรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอื่นๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรายได้จากการทำงานเพื่อลดความเสี่ยงและความประมาทในการดำรงชีวิต ตามหลักการจัดสวัสดิการสังคม	4.23	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(3) ควรจัดทำกลไกความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ส่งเสริมการต่อกรจะจายรายได้ของคนในสังคม รวมทั้งสามารถนำระบบประกันสังคมเข้าไปเสริมแรงการจัดสวัสดิการรูปแบบอื่นมากกว่าการจัดทำโครงการประกันสังคมเชิงเดี่ยว	4.05	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(4) ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการเป็นภาคีพัฒนา การกระจายอำนาจให้ชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการงานประกันสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเชิงการปฏิบัติอย่างกว้างขวางและทั่วถึง	4.00	4.00	4.00	1.25	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 15 (ต่อ)

หลักการเปลี่ยนนโยบายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปปฏิบัติ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนนโยบายผู้การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(5) รูปแบบวิธีการของระบบประกันสังคมแตกต่างจากสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นที่รัฐให้ สิทธิรับบริการ โดยผู้ให้บริการ ไม่เสียค่าบริการ แต่การใช้สิทธิรับบริการประกันสังคมต้องเกิดจาก การมีส่วนร่วมร่วมจ่ายเงินสมทบ และการสะสมระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบตั้งนระดับรายได้ของผู้ จ่ายเงินสมทบจึงมีความสำคัญ	3.85	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(6) การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการ จัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกองทุนประกันสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคมและ กระทรวงแรงงานอย่างชัดเจน ผู้รับผิดชอบสามารถนำไปแปลงสู่การปฏิบัติได้	3.52	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(7) ควรจัดทำกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เหมาะสมกับความหลากหลายและความแตกต่างทางอาชีพและรายได้ โดยไม่มีขีดจำกัดกับกรอบประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน	3.44	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(8) นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคม ไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สร้าง ภาระทางด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม ที่จะนำไปอุดหนุนเชิงการ ปฏิบัติ	3.55	4.00	4.00	3.00	0.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก
(9) การจัดสิทธิประโยชน์ทางด้านบริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคม มีความทับ ซ้อนกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ก่อให้เกิดความสับสนในนโยบายขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปผู้การปฏิบัติ	3.26	4.00	3.00	2.00	1.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก

ตาราง 15 (ต่อ)

หลักการเปลี่ยนนโยบายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(10) รัฐเป็นสถาบันหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน แต่ไม่สามารถจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประกันสังคม โดยเฉพาะหลักประกันรายได้ให้ครอบคลุมแรงงานได้อย่างสมบูรณ์และทั่วถึง จึงมีนโยบายให้ประชาชนรับผิดชอบด้วยการพึ่งตนเอง ครอบคลุม และองค์การกุศลในการดำรงชีวิต	3.12	4.00	3.00	2.00	1.00	ไม่สอดคล้อง	มาก
รวม	3.73	3.75	3.75	0.58	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก

1.2 การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วยผลการศึกษาดังนี้

1.2.1 รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากตาราง 16 แสดงภาพรวมความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญมีระดับเห็นด้วยมาก ( $WMS=3.76$ ,  $Md=3.87$ ) และสอดคล้องอย่างยิ่ง ( $IQR=0.90$ ,  $Mo-Md=0.13$ ) ซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องเหล่านั้นมีความเป็นไปได้เชิงการแปลงสู่การปฏิบัติในระดับมาก ( $Mo=4.00$ ) ทั้งนี้ไม่ปรากฏความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับ ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยสาระสำคัญจากการศึกษาพบว่า

การกำหนดกรอบแนวทางการเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างภาคบังคับ โดยกฎหมายและภาคสมัครใจ เพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะทางอาชีพหรือการทำงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (มัณฑนา พานานิรามย์และยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2541; โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นไปที่การรวมตัวของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มฐานอาชีพหรือองค์กรการเงินชุมชนที่มีสมาชิกในสังกัดเกินกว่า 10 คนควรถูกบังคับโดยกฎหมายให้เข้าสู่ความคุ้มครองของระบบประกันสังคม หากสมาชิกกลุ่มน้อยกว่า 10 คนก็ให้ใช้รูปแบบสมัครใจ เนื่องจากขนาดของกลุ่มมีผลต่อเสถียรภาพของระบบประกันสังคม ส่วนลูกจ้างบางประเภทที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมและมีนายจ้าง ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม ก็ควรบังคับโดยกฎหมายให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนเป็นกลุ่มแรกเพื่อความเท่าเทียมกับลูกจ้างในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของ มัณฑนา พานานิรามย์และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2541) ระบุว่า การให้สิทธิแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นรายบุคคลก่อให้เกิดความเสี่ยงในการบริหารจัดการทางการเงินสูง จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติในการให้เข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมด้วยความระมัดระวัง อาทิ กำหนดให้มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีอาชีพและมีรายได้จากการทำงานของตนเอง

ส่วนปัญหาและผลกระทบในรูปแบบการเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ผู้เชี่ยวชาญมีข้อห่วงกังวล ได้แก่ 1) การให้สิทธิที่จะเลือกสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือไม่ก็ได้ 2) การบังคับเข้าสู่ระบบประกันสังคมทุกคนไม่สามารถดำเนินการได้เชิงการปฏิบัติ และ 3) การบังคับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวเป็นกลุ่มฐานอาชีพหรือองค์กรการเงินชุมชนและมีสมาชิกกลุ่มในสังกัดเข้าสู่ระบบประกันสังคมทุกคน แม้ว่าการรวมเป็นกลุ่มองค์กรดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับสถานประกอบการก็ตาม ความห่วงกังวลนี้อาจเป็นไปได้ว่าสำนักงานประกันสังคมยังไม่เคยมีประสบการณ์ดำเนินการเช่นนั้นมาก่อน

ตาราง 16 ค่าเฉลี่ยต่างน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับ  
แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(11) ควรใช้ทั้งแบบบังคับ โดยกฎหมายและสมัครใจผสมผสานกันสำหรับสมาชิกกลุ่ม องค์กรการเงินชุมชน และกลุ่มฐานอาชีพต่างๆ หรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหากมีสมาชิกเกินกว่า 10 คน กำหนดให้ถูกบังคับโดยกฎหมายเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ทว่าให้มีสมาชิกต่ำกว่า 10 คนให้มี สิทธิสมัครใจเข้าร่วมอยู่ในระบบประกันสังคม เนื่องจากขนาดของกลุ่มมีผลต่อเสถียรภาพของ ระบบประกันสังคม	4.35	5.00	4.50	1.00	0.50	สอดคล้อง	มากที่สุด
(12) ควรบังคับโดยกฎหมายให้ลูกจ้างบางประเภทที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมและมี นายจ้าง ซึ่งได้รับการยกเว้น ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม ให้เข้าสู่ระบบ ประกันสังคมเพื่อความเท่าเทียมกับลูกจ้างในสถานประกอบการ ก่อนเป็นกลุ่มแรก	4.11	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(13) การให้สิทธิแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็น รายบุคคลมีความเสี่ยงในการบริหารจัดการสูงจึงควรกำหนดให้มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีอาชีพ และมีรายได้จากการทำงานของตนเองด้วย	3.85	4.00	4.00	1.25	0.00	สอดคล้อง	มาก
(14) แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเลือกสมัครใจเข้าสู่ระบบ ประกันสังคมตามความต้องการและความพอใจอย่างอิสระเสรี	3.64	4.00	4.00	2.25	0.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก

ตาราง 16 (ต่อ)

รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง ปฏิบัติ	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(15) การบังคับโดยกฎหมายให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม ทุกคนไม่เหมาะสม เพราะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีลักษณะหลากหลายกระจายอยู่ทั่ว ประเทศ เป็นจำนวนมากและรายได้ไม่สม่ำเสมอจึง มีความเป็นไปได้ยากเชิงการปฏิบัติ และไม่ คุ้มค่าเชิงภารกิจหากคำนึงถึงประสิทธิผลที่ได้รับ	3.41	4.00	4.00	2.25	0.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก
(16) ควรบังคับโดยกฎหมายให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวเป็นกลุ่มฐาน อาชีพ วิสาหกิจชุมชนหรือองค์กรการเงินชุมชนและมีสมาชิกกลุ่มในสังกัดเข้าสู่ระบบ ประกันสังคมทุกคน เพราะการรวมเป็นกลุ่มองค์กรดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับสถาน ประกอบการ	3.17	4.00	4.00	2.00	0.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก
รวม	3.76	4.00	3.87	0.90	0.13	สอดคล้อง อย่างยิ่ง	มาก



**1.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสิทธิ**  
**ได้รับความคุ้มครอง** จากตาราง 17 แสดงภาพรวมความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญมีระดับเห็นด้วย  
 มาก ( $WMS=3.51, Md=3.60$ ) และสอดคล้องอย่างยิ่ง ( $IQR=0.76, Mo-Md=1.00$ ) แต่ความคิดเห็นที่  
 สอดคล้องเหล่านั้นมีความเป็นไปได้เชิงการแปลงสู่การปฏิบัติในระดับปานกลาง ( $Mo=2.60$ ) ทั้งนี้  
 ไม่ปรากฏความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับ น้อย  
 และน้อยที่สุด โดยสาระสำคัญจากการศึกษาพบว่า

แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคม  
 ควรมีอาชีพที่ถูกจัดกลุ่มไว้ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
 แห่งชาติ (2546) โดยผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า คุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สำคัญและ  
 จำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นสิทธิและหน้าที่ ได้แก่ อายุของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่ควรต่ำ  
 กว่า 15 ปี เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และไม่เกิน 50 ปี เพราะหากเกินกว่า 50  
 ปี จะเกิดปัญหาทางด้านภาระเงินสมทบที่จ่ายและมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบไม่เพียงพอที่จะ  
 ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2551) เอกสารที่แสดงหลักแหล่งที่อยู่ที่สามารถ  
 คิดต่อได้ หลักฐานที่บ่งชี้ถึงความสามารถและความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ ที่เกิดจากการทำงาน  
 หรือการประกอบอาชีพซึ่งเป็นที่มาของรายได้ และหนังสือรับรองว่ามีร่างกาย จิตใจที่สมบูรณ์  
 แข็งแรง (โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) เพื่อการป้องกันการแสวงประโยชน์จากการเข้าสู่ระบบ  
 ประกันสังคมโดยมิชอบ ทั้งนี้สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน มีความเหมาะสมที่จะเป็น  
 ผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินการบริหารจัดการและให้บริการทางด้านประกันสังคมสำหรับแรงงาน  
 ภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองตามที่กำหนดทั้งหมดทุกกลุ่มอาชีพ โดยไม่  
 จำเป็นต้องให้หน่วยงานองค์การภาครัฐอื่นรับผิดชอบดำเนินการ ส่วนการควรมีมาตรา 39 และ  
 40 ที่บัญญัติการเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจตามกฎหมายประกันสังคม ก็เพื่อให้  
 สอดรับกับคุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพโดยไม่ต้องแบ่งประเภท  
 การเข้าสู่ระบบประกันสังคมอีกต่อไป ซึ่งเป็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกันโดยผู้เชี่ยวชาญส่วน  
 หนึ่งยังต้องการแบ่งประเภทอาชีพหรือคุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สมควรมี  
 สิทธิได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมมากกว่า ความเห็นที่ไม่สอดคล้องนี้น่าจะคลี่คลาย  
 ได้โดยจัดทำเป็นกลยุทธ์การขยายความคุ้มครองไปที่ละกลุ่มอาชีพได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการควรมี  
 มาตรา 39 และมาตรา 40 ที่มีลักษณะการให้ความคุ้มครองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่ม  
 อาชีพแต่เป็นภาคสมัครใจ และการดำเนินการภายใต้กฎหมายมาตราดังกล่าวมีผลกระทบถึงปัญหา  
 เสถียรภาพทางการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตาราง 17 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อหลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง

หลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ				ค่าของความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(17) ควรกำหนดคุณสมบัติที่มุ่งเน้นความสามารถและความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบมากกว่า การเฉพาะเจาะจงจากลักษณะของกลุ่มอาชีพใดกลุ่มอาชีพหนึ่ง เพื่อนำไปจัดลำดับว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบกลุ่มอาชีพใดควรอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองก่อนหรือหลัง	3.82	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก
(18) ควรกำหนดกลุ่มอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตามแนวทางการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำระบบกลไกดำเนินงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับลักษณะการประกอบอาชีพ	4.20	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(19) ควรกำหนดคุณสมบัติด้านอายุแรกเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมไม่ต่ำกว่า 15 ปี เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และสูงสุดไม่เกิน 50 ปี เพราะหากเกินกว่า 50 ปี จะเกิดปัญหาทางด้านภาระเงินสมทบที่จ่ายและมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์	4.08	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(20) ควรกำหนดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แสดงหลักฐานที่มาของรายได้จากการทำงาน หลักแหล่งที่อยู่ติดต่อได้ และหนึ่งสี่รับรองว่ามีสภาพร่างกายจิตใจที่สมบูรณ์แข็งแรง เพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์จากการเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยมิชอบ	3.64	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 17 (ต่อ)

ผู้สำรวจ	หลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
		WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(21)	แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในกลุ่มอาชีพรับจ้าง การประกอบวิชาชีพอิสระ คำขาย หาบเร่แผงลอย และผู้มีสถานะถูกจ้างครัวเรือนครัวอยู่ในขอบข่ายหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ในการค้าดำเนินการบริหารจัดการและให้บริการทางด้านประกันสังคม	3.50	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(22)	แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในกลุ่มอาชีพภาคเกษตรกรรม เพาะปลูก ป่าไม้ ประมง เลี้ยงสัตว์ รวมถึงถูกจ้างและผู้รับจ้างในกลุ่มอาชีพนี้ เป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาชีพสาขานั้นๆ ดำเนินการบริหารจัดการและให้บริการทางด้านประกันสังคม เพราะเข้าใจลักษณะการประกอบอาชีพและมีความใกล้ชิดกว่า	2.47	3.00	2.50	1.00	0.50	สอดคล้อง	ปานกลาง
(23)	ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันสังคมภาคสมัครใจ ในมาตรา 39 และมาตรา 40 โดยนำมาควรวรรวมเป็นมาตราเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของตนเองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพที่ควรอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองประกันสังคม โดยไม่เลือกปฏิบัติ	3.08	4.00	3.50	2	0.5	ไม่สอดคล้อง	มาก
	รวม	3.51	2.60	3.60	0.76	1.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	ปานกลาง

1.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากตาราง 18 แสดงภาพรวมความคิดเห็นคณะผู้เชี่ยวชาญมีระดับ เห็นด้วยมาก (WMS=3.80, Md=3.82) และสอดคล้องอย่างยิ่ง (IQR=0.80, Mo-Md=0.03) ซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องเหล่านั้นมีความเป็นไปได้เชิงการแปลงสู่การปฏิบัติในระดับมาก (Mo=3.79) ทั้งนี้ ไม่ปรากฏความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับ มากที่สุด ปานกลาง และน้อยที่สุดโดยสาระสำคัญจากการศึกษาพบว่า

การนำหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมในปัจจุบันมาบังคับใช้ กับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากลักษณะทางอาชีพของแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบเอง (มัทนา พานานิรามย์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2541) ซึ่งผู้ร่วมจ่ายเงิน สมทบควรประกอบด้วยแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะรัฐต้องอุดหนุนทางการเงินเป็นรายปีเพื่อค้ำประกันความอยู่ รอดของระบบการเงิน (โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) นอกจากนี้การมีรายได้ต่ำและไม่มีฐาน รายได้อ้างอิงที่แน่นอน ในแต่ละกลุ่มอาชีพ ทำให้การกำหนดเงินสมทบประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ต้องคำนึงถึงลักษณะทางอาชีพและความสามารถที่อยู่ในวิสัย พothที่จะจ่ายเงินสมทบ ได้มากกว่ากำหนดจากขนาดของความเสี่ยง (ILO, 2004) โดยควรใช้อัตราเงิน สมทบ 300 บาทต่อเดือนทุกคน เพราะการไม่มีฐานรายได้อ้างอิงในแต่ละกลุ่มอาชีพ ซึ่งจำนวนเงิน ดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่พอจะจ่ายเป็นเงินสมทบได้ และไม่มีสิทธิขอลดเงินสมทบคืนระหว่างการ ดำรงสมาชิกภาพ จนกว่าจะเข้าเงื่อนไขการมีสิทธิได้รับเงินสมทบคืน สำหรับการนำส่งเงินสมทบ ควรกำหนดให้ส่งผ่านสถาบันการเงิน ที่ทำการไปรษณีย์ (โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) หรือชื่อ เป็นบัตรเติมเงินสมทบที่จัดจำหน่ายเป็นการเฉพาะ การจัดเก็บและนำส่งเงินสมทบควรดำเนินการ ผ่านผู้แทนสมาชิกของกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงาน ประกันสังคมก็ได้ (ILO, 2004) โดยกำหนดระยะเวลาการจัดเก็บและนำส่งเงินสมทบที่ยืดหยุ่นแต่มี ความแน่นอน เช่น รายเดือน รายสามเดือน ฤดูกาล หรือรายปี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะที่มาของ รายได้ในแต่ละกลุ่มอาชีพ ประการสำคัญเงินสมทบที่จัดเก็บควรจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอีกกองทุนหนึ่งแยกเป็นอิสระจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน (ILO, 2004; โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) ทั้งนี้ข้อสังเกตที่สำคัญการนำเงินสมทบ ที่จัดเก็บไป รวมกับกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน แม้ว่าตรงกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขที่เป็นปรัชญาของ ระบบประกันสังคม (บุญชนะ อัดถากร, 2517) แต่ผู้เชี่ยวชาญกลับมีความเห็นไม่สอดคล้องกันและ มีความเป็นไปได้น้อยเชิงการนำไปปฏิบัติ อาจเป็นเพราะไม่แน่ใจถึงเสถียรภาพของ โครงสร้างทาง การเงินในระบบกองทุนและประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม

ตาราง 18 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐานของ ความคิดเห็นที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการ จัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจเงินออกระบบ

การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการ จัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจเงินออกระบบ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายปฏิบัติการปฏิบัติ					ค่าของความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ	มาก
(24) ควรกำหนดให้นำส่งเงินสมทบผ่านสถาบันการเงิน ที่ทำการ ไปรษณีย์ หรือชื่อเป็นบัตรเติมเงินสมทบที่ประกันสังคมจัดทำจำหน่ายเป็นการเฉพาะ	4.02	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก	มาก
(25) ควรจัดให้มีผู้แทนจากกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจเงินออกระบบหรือกลุ่มอาชีพองค์กรต่างๆ ที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคม เป็นผู้จัดเก็บและนำส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้ผู้แทนดังกล่าวจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานประกันสังคม	3.91	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก	มาก
(26) ควรกำหนดระยะเวลาการจัดเก็บเงินสมทบที่ยืดหยุ่นแต่มีความแน่นอน เช่น รายเดือน รายสามเดือน ฤดูกาล หรือรายปี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะที่มาของรายได้ในแต่ละกลุ่มอาชีพ เพราะที่มาของรายได้มีระยะเวลาแตกต่างกันตามลักษณะการประกอบอาชีพ	3.73	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก	มาก
(27) เมื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจเงินออกระบบเป็นสมาชิกประกันสังคมไม่ถูกต้องบังคับโดยกฎหมายหรือสมัครใจต้องจ่ายเงินสมทบทุกคน และไม่มีสิทธิขอลดเงินสมทบคืนระหว่างดำรงสภาพสมาชิก จนกว่าจะเข้าเงื่อนไขการมีสิทธิได้รับเงินสมทบคืน	4.41	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก	มาก

ตาราง 18 (ต่อ)

การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(28) ควรกำหนดให้ผู้จ้าง นายจ้าง และรัฐซึ่งรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะรัฐต้องอุดหนุนเป็นรายปีเพื่อค้ำประกันความอยู่รอดของระบบการเงินเช่นเดียวกับกองทุนสวัสดิการชุมชนจนกว่าระบบการเงินกองทุนจะมีเสถียรภาพตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย	4.32	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(29) ควรกำหนดเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบนฐานของความเหมาะสมกับลักษณะทางอาชีพและความสามารถในการจ่ายเงินสมทบมากกว่ากำหนดจากขนาดของความเสี่ยง เพราะการมีฐานรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ดังนั้นจึงไม่ควรนำหลักเกณฑ์ อัตราวิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมในปัจจุบันมาบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	3.76	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(30) ควรกำหนดอัตราเงินสมทบแบบจำนวนเงินคงที่ให้จ่ายอัตราเดียว 300 บาทต่อเดือนหรือวันละ 10 บาท เพราะการไม่มีฐานรายได้ข้างอิงในแต่ละกลุ่มอาชีพและเป็นเงินที่อยู่ในวิสัยที่พอจะจ่ายเป็นเงินสมทบได้อย่างเหมาะสม	3.67	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(31) ควรนำเงินสมทบที่จัดเก็บจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบไปรวมกับกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของแรงงานทั้งหมด	2.88	2.00	3.00	2.00	-1.00	ไม่สอดคล้อง	น้อย
<b>รวม</b>	<b>3.80</b>	<b>3.79</b>	<b>3.82</b>	<b>0.80</b>	<b>0.03</b>	<b>สอดคล้อง</b>	<b>มาก</b>
						<b>อย่าง</b>	<b>ยิ่ง</b>

**1.2.4 การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ** จากตาราง 19 แสดงภาพรวมความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญมีระดับเห็นด้วยมาก (WMS=3.75, Md=3.70) และสอดคล้องอย่างยิ่ง (IQR=0.40, Mo-Md=0.04) ซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องเหล่านั้นมีความเป็นไปได้เชิงการแปลงสู่การปฏิบัติในระดับมาก (Mo=3.66) ทั้งนี้ไม่ปรากฏความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับมากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด โดยสาระสำคัญพบว่า

หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรกำหนดให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของอาชีพและแตกต่างจากที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเน้นวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้ ในกรณี ต้องหยุดทำงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพของตนได้อีกต่อไปด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย การขาดไร้ผู้อุปการะ ทูพพลภาพ และชราภาพ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2536; จำลอง ศรีประสาธน์, 2546) ยกเว้นสิทธิประโยชน์ด้านการให้บริการทางการแพทย์ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และทันตกรรม เพราะรัฐจัดให้แล้วในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมทั้งกรณีว่างงานที่ยังพร้อมบังคับใช้ขณะนี้ ซึ่งหลักเกณฑ์การเกิดสิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบประกันสังคม ควรตั้งอยู่บนฐานของเงื่อนไขการนับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพเป็นฐานกรณีเดียว สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานประกันสังคม (2548) แต่ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นชุดภายใต้กรณีชราภาพ ที่ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์ กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย การสงเคราะห์ครอบครัว และทูพพลภาพ ที่กำหนดขึ้นเพื่อการจูงใจให้จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญชี้ว่า ควรกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบก่อนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี หลังจากนั้นจึงจะเกิดสิทธิได้รับชุดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ หากพิจารณาภาพรวมสิทธิประโยชน์สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้แก่ 1) กรณีเสียชีวิต มีเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ได้รับเงินสงเคราะห์เป็นค่าทำศพ 2) กรณีทูพพลภาพจนไม่สามารถทำงานได้ต่อไปตลอดชีวิต มีเงื่อนไขจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ได้รับเงินสงเคราะห์เลี้ยงชีพ 3) กรณีชราภาพ มีเงื่อนไขจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปีและมีอายุ 60 ปี สามารถเลือกรับเป็นเงินบำนาญหรือบำนาญชราภาพ 4) กรณีเจ็บป่วยหรือคลอดบุตร ทำให้ต้องหยุดงานเกินกว่า 3 วัน มีเงื่อนไขจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปีได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนการขาดรายได้จำนวนหนึ่งไม่เกินกว่า 30 วันในหนึ่งปี 5) กรณีการขาดไร้ผู้อุปการะจากกรณีเสียชีวิตมีเงื่อนไขจ่ายเงินสมทบต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปีได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัว

ทั้งนี้ เงินสงเคราะห์หรือเงินทดแทนการขาดรายได้ ที่จ่ายสำหรับชุดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรเป็นเงินของรัฐที่อุดหนุนกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยจำนวนเงินที่จ่ายกำหนดเป็นเงินคงที่อัตราเดียวในแต่ละกรณี ส่วนจะเป็นจำนวนเงินเท่าใดให้คำนวณตามหลักการคณิตศาสตร์ประกันภัยอย่างเหมาะสม ยกเว้นเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพขึ้นอยู่กับระดับเงินสมทบและระยะเวลาที่จ่ายของสมาชิกผู้ประกันตน

สำหรับการกำหนดอัตราการจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แรงงานภาคเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบประกันสังคมและเพื่อจ่ายเงินสมทบด้วยความเต็มใจนั้น คณะผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งมีความเห็นในทำนองที่ว่า อาจส่งผลกระทบต่อภาระของเงินในกองทุนและเงินที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่ต้องจ่ายจะไม่สมดุลกับเงินสมทบที่จัดเก็บ รวมทั้งการจัดสิทธิประโยชน์ให้เท่าเทียมกับผู้ประกันตนที่ได้รับจากระบบประกันสังคมในปัจจุบัน ควรคำนึงถึงลักษณะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างจากแรงงานในระบบ ดังนั้นการกำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่จะคุ้มครองจึงน่าจะแตกต่างกันด้วย



ตาราง 19 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าที่สี่ยกพอ ไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	ความคิดเห็นการเปลี่ยนนโยบายสู่การปฏิบัติ				ค่าของความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(32) ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต ได้เงินค่าทำศพจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ต่อเนื่องกัน	4.14	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก
(33) ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพจนไม่สามารถทำงานได้ต่อไปตลอดชีวิต ได้รับเงินเลี้ยงชีพจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน เป็นการจ่ายให้ครั้งเดียว โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ต่อเนื่องกัน	4.05	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก
(34) ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ได้รับเป็นเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีอายุ 60 ปี ทั้งนี้ บำเหน็จชราภาพจะได้รับเงินที่ทำจ่ายเงินสมทบมาโดยตลอดรวมผลตอบแทนตามระยะเวลา ส่วนบำนาญชราภาพให้นำเงินสมทบที่จ่ายมาโดยตลอดมาคำนวณจ่ายให้เป็นเงินบำนาญขั้นพื้นฐานรายเดือนอย่างเหมาะสมซึ่งมีระยะเวลาการจ่าย 15 ปี	4.02	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก

ตาราง 19 (ต่อ)

การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ร่วมกันดังกล่าวรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ				ค่าองความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(35) ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์เจ็บป่วยจำเป็น หรือคลอดบุตรทำให้ต้องหยุดงานเกินกว่า 3 วัน ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุนและสมควรได้รับเกินกว่า 30 วันในปี โดยมิเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปีต่อเนื่องกัน	4.00	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้องอย่างมาก	มาก
(36) ควรอิงค่าจ้างแรงงานขึ้นตามประกาศของกระทรวงแรงงาน ในการคำนวณเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีต้องหยุดทำงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพของตนได้อีกต่อไปด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร ส่วนกรณีตาย การสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ตาย และกรณีทุพพลภาพ ควรให้เป็นเงินทดแทนการขาดรายได้หรือเงินสงเคราะห์จำนวนหนึ่งซึ่งเป็นเงินของรัฐในส่วนที่นำมาใช้อุดหนุนกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	3.70	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้องอย่างยิ่ง	มาก
(37) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเกิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในลักษณะของชุดสิทธิประโยชน์ชราภาพเป็นฐาน ซึ่งภายใต้ชุดสิทธิประโยชน์นี้จะประกอบด้วยการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์ครอบครัว และทุพพลภาพ	4.17	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(38) เนื่องจากลักษณะงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีนายจ้างหรือต้องทำงานให้กับนายจ้าง ขณะนี้จึงยังไม่มีความจำเป็นต้องการกำหนดสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานจนกว่าจะมีความพร้อมบังคับใช้	4.05	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 19 (ต่อ)

การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยันระดับความสอดคล้อง	ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติ
(39) ควรกำหนดอัตราค่าจ้างเงินสำหรับสิทธิประโยชน์ ให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นอัตราที่มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มตนเองและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเงินกองทุน	3.97	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(40) ควรกำหนดเงื่อนไขบังคับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้จ่ายเงินสมทบประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นพื้นฐานทุกคน ส่วนสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์ครอบครัวและทุพพลภาพที่กำหนดขึ้น ก็เพื่อเป็นการจูงใจให้จ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพอย่างต่อเนื่อง	3.73	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(41) ควรกำหนดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 ปี เพื่อสะสมเงินในระบบประกันสังคมก่อน หลังจากนั้นจึงเริ่มนับระยะเวลาจ่ายเงินสมทบเพื่อก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ตามเงื่อนไขที่กำหนด	3.70	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(42) การจัดสิทธิประโยชน์ด้านบริการทางการแพทย์ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และทันตกรรม ให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม ไม่เหมาะสม เพราะรัฐจัดให้แล้วในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ	3.70	4.00	4.00	1.25	0.00	สอดคล้อง	มาก
(43) ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์ครอบครัวของผู้เสียชีวิตที่เป็นสมาชิกประกันสังคม ได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อมีการจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ต่อเนื่องกัน	3.61	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 19 (ต่อ)

	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายผู้การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน	ความเป็นไป	
การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ			$\leq 1.60$	$\leq 1.00$	$\leq 1.00$	ระดับความ	ได้เชิงการปฏิบัติ	
(44) ควรกำหนดเงินคงที่อัตราเดียวเพื่อช่วยให้แก่ผู้มีสิทธิ รับประโยชน์ทดแทน ซึ่ง จะจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของระบบการเงินและการอุดหนุนจากรัฐ ตามสมมุติฐานและการคาดการณ์ทางด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย ในระยะเวลา 20 ปี ยกเว้น เงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพขึ้นอยู่กับระดับเงินสมทบที่สมาชิกจ่ายหรือออมแบบบังคับ ในระบบประกันสังคม	3.55	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก	
(45) การกำหนดสิทธิประโยชน์ ต้องก่อให้เกิดแรงจูงใจมากกว่าที่แรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบจะเห็นคุณค่าและยินยอมร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคม ด้วยความเต็มใจเพื่อ ได้รับ สิทธิประโยชน์นั้น	3.79	4.00	4.00	2.00	1.00	ไม่	มาก	
(46) แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ทั้ง 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน เช่นเดียวกับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมปัจจุบัน	2.73	2.00	3.00	2.00	-1.00	ไม่	ปานกลาง	
	รวม	3.75	3.66	3.70	0.40	0.04	สอดคล้อง	มาก
							อย่างยิ่ง	

### 1.3 การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่

1.3.1 ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม จากตาราง 20 แสดงภาพรวมความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญมีระดับเห็นด้วยมาก (WMS=3.93, Md=4.01) และสอดคล้องอย่างยิ่ง (IQR=0.45, Mo-Md=0.33) ซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องเหล่านั้นมีความเป็นไปได้เชิงการแปลงสู่การปฏิบัติในระดับมาก (Mo=3.68) ทั้งนี้ไม่ปรากฏความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับ ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยสาระสำคัญพบว่า

ลักษณะองค์กรและการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมุ่งเน้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคมที่ควรแยกเป็นอิสระจากกระทรวงแรงงานและไม่เป็นส่วนราชการ(โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) โดยจัดตั้งในลักษณะสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสารสนเทศขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพัฒนาขีดความสามารถของระบบงานให้เกิดความคล่องตัว การเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรของสำนักงานประกันสังคมทางด้านท้องถิ่นและชุมชน ให้มากขึ้นในการทำงานร่วมกัน ยิ่งกว่านั้นควรสร้างหรือจัดอบรมบุคคลภายนอก และขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนการประสานการค้าเงินงานประกันสังคมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม ซึ่งอาจจัดให้มีค่าตอบแทนได้ตามความเหมาะสม พร้อมกับสร้างเครือข่ายองค์กรจากทุกภาคส่วนของสังคมให้เป็นภาคีพัฒนางานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548) และจ้างหน่วยงานองค์กร สถาบันทางการเงินที่มีสาขากระจายอยู่อย่างกว้างขวางสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น รับชำระเงินสมทบ และจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับอัตรากำลังและทดแทนบุคลากรที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากการขยายงานตามนโยบาย

ทำนองเดียวกันระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรพัฒนาและปรับปรุงให้ทันสมัยสามารถรองรับระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพิจารณากระจายสถานที่เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารและการตรวจสอบข้อมูลประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึง อีกทั้งควรบริหารจัดการระบบการเงินกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะเพื่อความมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการ(โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) และคณะผู้เชี่ยวชาญยังเห็นว่าควรกำหนดให้มีการจัดสรรเงินจากกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปีของเงินกองทุนไปเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

ภายในสำนักงานประกันสังคม โดยสามารถนำเงินของกองทุนไปกระจายการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศเพื่อเพิ่มเงินในกองทุนและลดความเสี่ยงจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม การแยกโครงสร้างสำนักงานประกันสังคม ไปจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนเพื่อบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะ เป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากส่วนหนึ่งอาจเห็นว่าสถานะความเป็นส่วนราชการปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแยกการบริหารจัดการออกไปอีกโครงสร้างหนึ่ง ซึ่งขัดแย้งกับความคิดเห็นอีกส่วนหนึ่งที่มองว่า การไม่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจก่อปัญหาในการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้

ส่วนการบริหารการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ สาระสำคัญที่พบ คือ ควรจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคมผ่านสื่อประเภทต่างๆ และเครือข่ายกลุ่มอาชีพ องค์กรการเงินชุมชน การสร้างสื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ระบบประกันสังคมโดยใช้ช่องทางเข้าถึงกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง การส่งเสริมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยใช้หลักการตลาดผสมผสานกับการณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบประกันสังคม การพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนและกลุ่มอาชีพเป็นฐานการจัดตั้งระบบประกันสังคมชุมชน เพื่อกระจายการให้บริการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2547) รวมทั้งจัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อขับเคลื่อนนโยบายอย่างมีทิศทางสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (ILO, 2004)

นอกจากนี้ การบริหารจัดการ โครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบควรกำหนดแผนงานกิจกรรมอย่างชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารที่รับผิดชอบโครงการไม่ถูกโยกย้ายจนกว่าภารกิจจะเสร็จสิ้น และกำหนดเวลาการบังคับใช้ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่แน่นอน โดยผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคมต้องมีภาวะผู้นำที่สามารถสร้างทีมงานในการดำเนินโครงการ ไปสู่ความสำเร็จ และรู้เรื่องประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะขยายความคุ้มครองเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันควรเพิ่มช่องทางและวิธีการสื่อสารจากระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติในการดำเนินการขยายความคุ้มครองให้มากกว่าเดิม เพื่อสร้างความสนใจและความร่วมมือจากบุคลากรภายในสำนักงานประกันสังคมในการแปลงนโยบายไปสู่ความสำเร็จ ส่วนทางด้านภายนอกองค์กร

สำนักงานประกันสังคม ก็ควรเพิ่มการติดต่อประสานงานและประชุมหารืออย่างต่อเนื่อง จากความร่วมมือและความช่วยเหลือทางวิชาการขององค์กรหน่วยงานต่างๆ ที่ให้แก่สำนักงานประกันสังคม โดยเฉพาะการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สำนักงานประกันสังคมจัดตั้งขึ้น

ยิ่งกว่านั้น ควรผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้รัฐสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (ILO, 2004) แต่หากจะบังคับให้ กลุ่มองค์กรที่ลักษณะที่เป็นทางการ เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ วิสาหกิจชุมชน ร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคมให้แก่สมาชิกในสังกัดต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพราะมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน

สำหรับการบังคับออมผ่านมาตรการประกันสังคมรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในสังคมไทยในอนาคต โดยมีมาตรการจูงใจให้ผู้ที่มิรายได้ต่ำเข้าสู่ระบบเป็นสิ่งจำเป็น เพราะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมเพียงพอ ตลอดจนควรปรับหลักเกณฑ์และวิธีการประกันสังคมที่มีความเป็นสากล ตามหลักเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขเฉพาะของประเทศไทย

ตาราง 20 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐานพร้อมค่าการบริหารจัดการระบบ ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม

ความพร้อมด้านการจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ				ค่าของความหมาย		
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง ปฏิบัติ	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
ลักษณะองค์การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม							
(47) ควรเสริมความรู้ ความเข้าใจเทคนิควิธีการจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและบทบาทการทำงานร่วมกับท้องถิ่นและชุมชนให้แก่บุคลากรสำนักงานประกันสังคม	4.05	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้อง อย่างยิ่ง	มาก
(48) ควรแยกการบริหารจัดการระบบการเงินกองทุนประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน รวมทั้งนำเงินกองทุนไปกระจายการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเพิ่มเงินในกองทุนและลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการกองทุนตลอดจนความผันผวนทางเศรษฐกิจ	3.97	4.00	4.00	0.50	0.00	สอดคล้อง อย่างยิ่ง	มาก
(49) ควรแยกโครงสร้างองค์กรสำนักงานประกันสังคมให้เป็นอิสระจากกระทรวงแรงงาน ออกไปจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติในอนาคต รวมทั้งดำเนินการปฏิบัติงานประกันสังคมที่มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่คนทำงานทุกคน	4.52	5.00	5.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มากที่สุด



## ตาราง 20 (ต่อ)

ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(50) ควรขอรับเงินงบประมาณจากรัฐบาลจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุนทางด้าน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์และกาขยายเครือข่ายการสื่อสารข้อมูลรวมถึงระบบการพัฒนาข้อมูล สารสนเทศงานประกันสังคม ไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนในการดำเนินการบริหารจัดการงาน ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยไม่ใช้เงินจากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากขัดต่อกฎหมาย	4.23	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(51) ควรพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรสำนักงานประกันสังคมทางด้านระบบงาน ให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้นจากเดิม เนื่องจากประสิทธิภาพที่ผ่านมายังไม่เพียงพอต่อการจัดการ ความซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นจากปริมาณของงานและลักษณะทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบ	4.20	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(52) ควรจ้างหน่วยงานองค์กร สถาบันทางการเงินที่มีสาขากระจายอยู่อย่างกว้างขวาง ให้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม เช่น รับชำระเงินสมทบ และจ่ายเงิน สิทธิประโยชน์ เพื่อทดแทนบุคลากรที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต	4.20	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(53) ควรพัฒนาปรับปรุงและเพิ่มจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ทันสมัย และสามารถรองรับการปฏิบัติงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ อย่างเพียงพอ	4.11	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 20 (ต่อ)

ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(54) ควรกระจายหรือเพิ่มจำนวนสถานที่ทำการประกันสังคมหน่วยย่อยเพื่อให้บริการ ข้อมูลข่าวสารและการตรวจสอบข้อมูลประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็น สมาชิกประกันสังคม	4.00	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(55) ควรสร้างเครือข่ายการทำงานลักษณะภาคีพัฒนางานประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากกลุ่มองค์กรของทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของสำนักงานประกันสังคมเนื่องจากข้อจำกัดการเพิ่มอัตรากำลัง	3.97	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(56) ควรสร้างหรือจัดอบรมบุคลากรภายนอก และขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนการประสานการ ดำเนินงานประกันสังคมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม ซึ่ง สำนักงานประกันสังคมอาจจัดให้มีค่าตอบแทนได้ตามความเหมาะสม	3.64	4.00	4.00	1.50	0.00	สอดคล้อง	มาก
(57) ควรกำหนดให้สามารถจัดสรรเงินจากกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ ปีละไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุนเพื่อนำไปเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการงานประกันสังคม	3.71	4.00	3.00	1.25	1.00	สอดคล้อง	มาก
(58) ควรแยกโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยเฉพาะ อีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการงานประกันสังคม ในกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	3.79	5.00	4.00	2.00	1.00	ไม่ สอดคล้อง	มากที่สุด

ตาราง 20 (ต่อ)

ความพร้อมด้านการจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(59) ควรบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบน พื้นฐานของโครงสร้างองค์กรของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นอยู่ปัจจุบันโดยไม่ต้อง ปรับเปลี่ยน	2.85	4.00	3.00	2.00	1.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก
การบริหารการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ							
(60) ควรปรับหลักเกณฑ์วิธีการของมาตรการประกันสังคมที่เป็นหลักการสากลตามที่ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศ ที่มีระบบประกันสังคมไปใช้	4.17	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้อง อย่างยิ่ง	มาก
(61) ควรจัดทำกลยุทธ์พัฒนาองค์กรการเงินชุมชนและกลุ่มอาชีพ วิทยาลัยชุมชนเป็น ฐานการจัดตั้งระบบประกันสังคมชุมชน เพื่อกระจายการให้บริการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน	4.08	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้อง อย่างยิ่ง	มาก
(62) ควรจัดทำกลยุทธ์เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคมผ่านสื่อประเภท ต่างๆ และเครือข่ายกลุ่มอาชีพ องค์กรการเงินชุมชน	4.52	5.00	5.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มากที่สุด
(63) ควรจัดทำกลยุทธ์การส่งเสริมอาชีพและเผยแพร่ระบบประกันสังคมโดย ใช้ช่องทางการเข้าถึงกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง	4.41	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(64) ควรจัดทำกลยุทธ์ส่งเสริมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยใช้หลักการตลาดผสมผสานกับการณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบประกันสังคม	4.35	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 20 (ต่อ)

ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(65) ควรนำระบบประกันสังคมเป็นมาตรการหลักร่วมกับกฎหมายอื่นที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้ของผู้สูงอายุในอนาคตที่จะมีเพิ่มขึ้น โดยชี้แจงแนวทางการบังคับออมในรูปแบบการร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคมขณะที่อยู่วัยทำงาน โดยเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีอยู่จำนวนมากในสังคม	4.20	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(66) ควรจัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการงานประกันสังคมด้านแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีทิศทางสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา	4.17	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(67) ควรใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหารและการจัดการระบบการสื่อสารภายในองค์การที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคลากรขององค์กรสำนักงานประกันสังคมสนใจและร่วมมือในการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ความสำเสร็จ	4.05	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(68) ควรจัดทำแผนงานที่กำหนดกิจกรรมและระยะเวลาเสร็จสิ้นภารกิจของงานหรือกิจกรรมที่ปฏิบัติในแต่ละห่วงในการดำเนินงานขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	3.73	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(69) ควรให้ผู้รับผิดชอบการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกโยกย้ายจนกระทั่งภารกิจบรรลุความสำเร็จสามารถนำไปบังคับใช้และปฏิบัติได้	3.67	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

## ตาราง 20 (ต่อ)

ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน ระดับความ สอดคล้อง	ความเป็นไป ได้เชิงการ ปฏิบัติ
(70) ควรประสานความร่วมมือและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากหน่วยงานหรือนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ในลักษณะของจัดการประชุมหรืออย่างบ่อยครั้งและต่อเนื่อง โดยเฉพาะการประชุมของคณะอนุกรรมการศึกษากายความคุ้มครองและประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้น	3.67	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(71) ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่นเดียวกับที่อุดหนุนกองทุนอื่นๆ	3.64	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(72) ควรกำหนดมาตรการของรัฐบังคับให้กลุ่มองค์กร เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ วิทยาลัยชุมชน และรูปแบบเชิงประเพณี สนับสนุนทางการเงิน หรือร่วมจ่ายเงินสมทบให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรนั้น	3.17	4.00	4.00	2.00	0.00	ไม่ สอดคล้อง	มาก
รวม	3.93	3.68	4.01	0.45	0.33	สอดคล้อง	มาก
						อย่างยิ่ง	

1.3.2 การพัฒนาการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงสู่ท้องถิ่นและชุมชน จากตาราง 21 เป็นการแสดงให้เห็นภาพรวมความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญมีระดับเห็นด้วยมาก (WMS=3.76, Md=3.80) และสอดคล้องอย่างยิ่ง (IQR=0.72, Mo-Md=0.00) ซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องเหล่านั้นมีความเป็นไปได้ในระดับมากเชิงการแปลงสู่การปฏิบัติ (Mo=3.80) ทั้งนี้ไม่ปรากฏความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สอดคล้อง และมีความเป็นไปได้เชิงการนำไปปฏิบัติในระดับ มากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยสาระสำคัญพบว่า

การนำพลังกลุ่มประชาสังคมมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชนกับสำนักงานประกันสังคม เพราะกลุ่มประชาสังคมกระจายอยู่ทั่วไปในชุมชนและมีเครือข่ายสมาชิกจำนวนมาก โดยสำนักงานประกันสังคมควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อสร้างสมรรถนะทางด้านบริหารจัดการงานประกันสังคมให้แก่กลุ่มประชาสังคมมีความเข้มแข็ง และใช้ความร่วมมือและประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางดำเนินงานบริหารจัดการระบบประกันสังคมในท้องถิ่นและชุมชน (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, 2541; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2547; ระพีพรรณ คำหอมและคณะ, 2548) นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มในลักษณะประชาสังคม (อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล, 2542) ตลอดจนสำนักงานประกันสังคมควรกระจายอำนาจการปฏิบัติงานประกันสังคมทางด้านการขึ้นทะเบียน การจัดทำฐานข้อมูล การประสานข้อมูลเพื่อการจัดระบบประกันสังคมให้เกิดประสิทธิภาพและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน พร้อมกันนั้นควรกำหนดนโยบายของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นที่มีรายได้มากอุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่นของตน (โกวิทย์ พวงงาม, 2543) ขณะเดียวกันก็ดำเนินการปรับรูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เช่น สหกรณ์ เครดิตยูนิยท กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นรูปแบบประกันสังคมโดยการสร้างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2547; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2548) ซึ่งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนมีขนาดเล็ก จึงควรร่วมกันเป็นภาคี โดยเชื่อมโยงกับกองทุนประกันสังคมกลางเพื่อเสถียรภาพของระบบการเงินกองทุน

ตาราง 21 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยควอไทล์ และผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐานของความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาการบริหารจัดการงานประกันสังคม  
 หน่วยงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงตู้ท้องถิ่นและชุมชน

	ความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน	ความเป็นไปได้
การพัฒนาการบริหารจัดการงานประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงตู้ท้องถิ่นและชุมชน	4.11	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้อง	มาก
(73) ควรใช้พลังกลุ่มประชาสังคมเป็นเครื่องมือประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชนกับสำนักงานประกันสังคม เพราะกลุ่มประชาสังคมกระจายอยู่ทั่วไปในชุมชนและมีเครือข่ายสมาชิกจำนวนมาก						สอดคล้อง	มาก
(74) ควรจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประกันสังคมเพื่อสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้กลุ่มประชาสังคมสามารถบริหารจัดการงานประกันสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมได้	3.91	4.00	4.00	0.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(75) ควรปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์วิธีดำเนินการจัดสวัสดิการขององค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เช่น สหกรณ์ เครดิตยูเนียน กองทุนสวัสดิการชุมชนให้อยู่ในรูปแบบประกันสังคมแท้สมาชิกในสังกัดองค์กรของตน โดยสำนักงานประกันสังคมเข้าไปสร้างความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการปรับปรุง	3.79	4.00	4.00	0.25	0.00	สอดคล้อง	มาก
(76) ควรนำความพร้อมและประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนนำในการส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มในระดับของพื้นที่(area base) เพื่อการจัดการระบบประกันสังคมให้บรรลุความสำเร็จเชิงปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ	3.64	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก

ตาราง 21 (ต่อ)

	ความคิดเห็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ					ค่าของความหมาย	
	WMS	MO	MD	IQR	MO-MD	ยืนยัน	ความเป็นได้
การพัฒนาการบริหารจัดการงานประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงท้องถิ่นและชุมชน	≤ 1.60	≤ 1.60	≤ 1.00	≤ 1.00	≤ 1.00	ระดับความ	เชิงการปฏิบัติ
						สอดคล้อง	
(77) ควรกระจายอำนาจหน้าที่บางส่วนของงานประกันสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจะทำให้การบริหารจัดการงานประกันสังคมเกิดประสิทธิภาพ และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นต้นว่า การขึ้นทะเบียน การจัดทำฐานข้อมูลเบื้องต้น การประสานข้อมูล	3.70	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(78) ควรกำหนดนโยบายของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากพอ ร่วมจ่ายเงินสมทบอุดหนุนกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่พักอาศัยในเขตท้องถิ่นของตน	3.88	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
(79) ควรส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนขนาดเล็กให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชน ภายใต้งานกำกับดูแลร่วมกันระหว่างชุมชนและสำนักงานประกันสังคม	3.47	4.00	4.00	1.25	0.00	สอดคล้อง	มาก
(80) ควรกำหนดให้มีการรวมกองทุนประกันสังคมชุมชนสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้น เพราะแต่ละกองทุนมีขนาดเล็กและเสียต่อการขาดสภาพคล่องของระบบทางการเงินกองทุน การรวมตัวกันเป็นภาคีกองทุนเดียวในการบริหารจัดการก่อให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนของระบบการเงินกองทุน	3.41	4.00	4.00	1.00	0.00	สอดคล้อง	มาก
รวม	3.76	3.80	3.80	0.72	0.00	สอดคล้อง	มาก
						อย่างยิ่ง	



กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาในการวิจัยเทคนิค EDFR ตั้งแต่ตาราง 15 ถึง ตาราง 21 พบว่า ในภาพรวมทุกประเด็นที่ศึกษา คณะผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นระดับเห็นด้วยมาก และความสอดคล้องกันของความคิดเห็นเหล่านั้นสามารถนำไปจัดทำกลไกการคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ อย่างไรก็ตามผลการศึกษานี้เป็นเพียงความคิดเห็นในมุมมองของผู้เชี่ยวชาญหรืออีกนัยหนึ่ง คือ ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่อยู่เบื้องบนเท่านั้น (top-down) ดังนั้นเพื่อให้เกิดการยอมรับและมีความครบถ้วนในผลของการแปลงนโยบายที่ศึกษานี้ ผู้วิจัยจึงนำผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยเทคนิค EDFR ไปจัดทำเป็นข้อมูลในการวิจัยประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอีกครั้งหนึ่งในลักษณะเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom-up)

## 2. ผลการศึกษาด้วยวิธีวิจัยประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ผลการศึกษาเป็นการนำผลการศึกษาภาพรวมกรอบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ได้จากการวิจัยเทคนิค EDFR ซึ่งเป็นความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญ ไปตั้งเป็นประเด็นสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบด้วยวิธีประชุมสนทนากลุ่มในแต่ละประเด็น ผลการศึกษาที่ได้จากการประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้วิจัยสรุปสาระสำคัญแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

### 2.1 หลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ พบว่า

1. ความรู้ด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบระบุว่า มีความต้องการความคุ้มครองและหลักประกันในการดำรงชีวิตจากระบบประกันสังคมของรัฐเช่นเดียวกับลูกจ้างแรงงานในระบบ เนื่องจากประสบปัญหาและได้รับความเดือดร้อนไม่มีรายได้เลี้ยงชีพขณะที่ต้องหยุดการประกอบอาชีพด้วยเหตุจำเป็นต่างๆ กัน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามารับผิดชอบดูแลประชากรกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างเท่าเทียมกับประชากรกลุ่มอื่นๆ ในสังคม และกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการสังคมทุกประเภทที่รัฐจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายอย่างเสมอภาคเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะระบบประกันสังคมที่รัฐยังไม่ได้จัดให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ นั้น แสดงว่านโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐยังไม่สมบูรณ์พอที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่ประชาชนได้

2. ความชัดเจนการจัดสวัสดิการสังคมทางด้านประกันสังคมที่ปรากฏในนโยบายของรัฐ อาจสรุปได้ว่า การที่รัฐได้กำหนดการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและประกาศเป็นนโยบายอย่างแจ้งชัดแล้วนั้น รัฐบาลจำเป็นต้อง

สนับสนุนนโยบายนี้ทุกด้าน โดยเฉพาะการอุดหนุนทางการเงินในการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แต่การดำเนินการที่ผ่านมาของสำนักงานประกันสังคมไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร เห็นได้ว่าภาครัฐ โดยเฉพาะสำนักงานประกันสังคม ไม่สนใจที่จะขับเคลื่อนนโยบายประกันสังคม ไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างจริงจัง โดยเชื่อว่ากลัวประสบกับความล้มเหลว และอ้างว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้รับความคุ้มครองจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้ว ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะดำเนินการ

3. ความเข้าใจของผู้รับผิดชอบการจัดทำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ กลุ่มสนทนาเห็นว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีลักษณะทางอาชีพที่แตกต่างจากแรงงานที่อยู่ในระบบการจ้างงานแบบทางการ และมีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการร่วมจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงมาก ซึ่งเป็นอาจจะเป็นปัญหาต่อการจัดการระบบประกันสังคมของผู้รับผิดชอบ จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแทรกแซงโดยยึดหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข เพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึง และได้รับสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานพอที่จะดำรงชีวิตได้โดยไม่ลำบากมากจนเกินไป

4. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญของหลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้

4.1 รัฐควรพิจารณาแทรกแซงทางสังคมโดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจการเงินภาครัฐอุดหนุนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อให้สามารถเข้าถึงความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม

4.2 รัฐบาลต้องสนับสนุนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยยกระดับให้เป็นวาระแห่งชาติ

4.3 จัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีใช้สำนักงานประกันสังคมในลักษณะศูนย์ปฏิบัติการร่วมเพื่อการประสานการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติอย่างจริงจังและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

4.4 จัดให้มีการบูรณาการกลไกการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐและผนวก รวมเข้ากับระบบกองทุนประกันสังคมเพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกัน

2.2 ความคิดเห็นที่มีต่อการจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วยผลการศึกษาดังนี้

2.2.1 ความเป็นไปได้ ความเหมาะสมที่มีต่อความคิดเห็นรูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า

1. ความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมทุกคน เห็นว่า การประกันสังคมมีเป้าหมายครอบคลุมทุกคนที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ดังนั้นการบังคับโดยกฎหมายเพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะทุกคนสามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้โดยไม่มีอุปสรรค แต่ในทางปฏิบัติจริงอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีจำนวนมากหลากหลาย และลักษณะทางอาชีพอาจสร้างปัญหาให้กองทุนอ่อนแอได้

2. ความเป็นไปได้ที่จะบังคับใช้กฎหมายเฉพาะกลุ่มแรงงานลูกจ้างที่กฎหมายประกันสังคมยกเว้นไม่คุ้มครองให้มีสิทธิเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนเป็นกลุ่มแรกนั้น มีความเห็นว่า ลูกจ้างที่เป็นแรงงานในระบบการจ้างงานที่กฎหมายประกันสังคมยกเว้นไม่คุ้มครองเหล่านี้ เกิดจากสภาพเงื่อนไขการทำงานที่แตกต่างจากลูกจ้างประเภทอื่นที่กฎหมายประกันสังคมคุ้มครอง ทำให้ลูกจ้างแรงงานที่ถูกยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคมเสียโอกาสที่จะได้รับหลักประกันทางสังคม จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะกีดกันลูกจ้างแรงงานกลุ่มนี้อีกต่อไป และการบังคับก็เป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข แต่ปัญหาคือสำนักงานประกันสังคมจะจัดลูกจ้างแรงงานกลุ่มนี้ให้อยู่ในสถานะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ก็ควรกำหนดให้ชัดเจน เพื่อการบริหารจัดการได้ตรงกับลักษณะสภาพเงื่อนไขการทำงาน

3. ความเหมาะสมที่จะให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม มองว่า การเปิดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมนั้น สำนักงานประกันสังคมดำเนินการตามกฎหมายประกันสังคมอยู่แล้ว ภายใต้มาตรา 39 และมาตรา 40 โดยเฉพาะมาตรา 40 สิทธิประโยชน์ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจมากพอที่จะให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม และสำนักงานประกันสังคมก็กล่าวเสมอว่าการประกันสังคมภาคสมัครใจ ก่อให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพทางการเงินกองทุนเพราะผู้ความเสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบมากกว่า ดังนั้นหากจะใช้การสมัครใจเข้าสู่ความคุ้มครองตามมาตรา 40 ของประกันสังคมก็ควรแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม

4. ความเป็นไปได้เชิงการปฏิบัติที่จะนำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวเป็นกลุ่มหรือองค์กรเข้าสู่ระบบประกันสังคม เช่น กลุ่มสหกรณ์ เครดิตยูเนียน เห็นว่า การ

สมัครใจเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคม ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบย่อมเล็งเห็นได้ว่า จะมีผู้เข้าร่วมในสัดส่วนที่ต่ำ การจัดให้มีรูปแบบการเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมเป็นกลุ่มเป็นแนวทางที่ดี เพราะการรวมเป็นกลุ่มคล้ายกับการจัดตั้งสถานประกอบการขึ้นมาสมาชิกกลุ่มก็เหมือนลูกจ้างในสถานประกอบการ แต่การเข้าสู่ระบบประกันสังคมของสมาชิกกลุ่มที่รวมตัวกันนั้น น่าจะเปิดโอกาสให้เลือกมากกว่าการบังคับโดยมีเงื่อนไขบังคับถึงสมัครใจ เช่น ให้สิทธิพิเศษกู้เงินดอกเบี้ยต่ำในการลงทุน ให้เงินกู้ยืมการศึกษาระณีพิเศษ เป็นต้น หากกลุ่มและสมาชิกเข้าสู่ระบบประกันสังคมในนามของกลุ่มและสมาชิกทุกคนต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม

5. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญของรูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้

5.1 ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อให้กลุ่มลูกจ้างแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคมปัจจุบันเข้าอยู่ในข่ายบังคับความคุ้มครองของระบบประกันสังคม

5.2 ควรกำหนดรูปแบบการเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมถึงบังคับถึงสมัครใจเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มตามฐานอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มฐานชุมชน โดยจัดสิทธิพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มเติมให้แก่สมาชิก

5.3 เพิ่มสิทธิประโยชน์ในมาตรา 40 ให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย ชราภาพ สงเคราะห์บุตรเพื่อจูงใจให้บุคคลทั่วไปที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มสมาชิกองค์กรใดสามารถสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม

2.2.2 ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ที่มีต่อความคิดเห็นการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครอง พบว่า

1. ความเหมาะสมในการจัดกลุ่มอาชีพ และกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เห็นว่า การจำแนกแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นแนวคิดของนักวิชาการหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการจัดทำระบบความคุ้มครองประกันสังคม แต่หากมองอีกด้านหนึ่งก็ดูเหมือนว่าเป็นการหาเหตุผลสนับสนุนข้อเสียของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเข้าสู่การคุ้มครองประกันสังคม ภาครัฐควรพิจารณาว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบก็คือประชาชนพลเมืองประเภทหนึ่งที่มีอาชีพ มีรายได้แม้จะไม่มากนัก แต่ก็สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเหมาะสมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หน่วยงานภาครัฐใดก็ตามไม่ควรปฏิเสธความรับผิดชอบและควรร่วมกันดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่าแยกกันทำงานตามภาระกิจหน้าที่ส่วน

หลักเกณฑ์คุณสมบัติอื่นๆ ขอให้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงประวัติข้อมูลส่วนบุคคลและสถานะภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้สิทธิประกันสังคม

2. ความเป็นไปได้ที่จะจัดลำดับความสำคัญคุณสมบัติและกลุ่มอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในขอบข่ายความคุ้มครองประกันสังคม เห็นว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกอาชีพมีความสำคัญไม่แตกต่างกัน และต้องการได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แม้ว่าด้วยข้อจำกัดของเงื่อนไขต่าง ๆ ตามหลักการประกันสังคมและลักษณะทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบางกลุ่มอาชีพ อาจจะเป็นอุปสรรคกับการเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคม แต่ก็ไม่ควรจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มอาชีพแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนหรือหลัง เพราะอาจเกิดข้อโต้แย้งว่าเลือกปฏิบัติ จึงควรมุ่งเน้นการพิจารณาคุณสมบัติไปที่ความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่า

3. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญของการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครอง จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้

3.1 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ ได้แก่ อายุ ถิ่นที่อยู่แน่นอน สภาพรายได้ สถานะการสมรส การมีบุตร ภาวะทางสุขภาพ เพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้อย่างทั่วถึงและทัดเทียมกันทุกกลุ่มอาชีพ

3.2 ไม่ควรจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มอาชีพแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนหลังเพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งทางสังคมจากกลุ่มอาชีพต่างๆที่ไม่ได้รับประโยชน์หรือทำให้เห็นได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

3.3 สร้างและสนับสนุนให้เกิดภาคีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งต่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ขาดคุณสมบัติการได้รับความคุ้มครองจากกลไกของระบบประกันสังคมให้ได้รับสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นของรัฐ

**2.2.3 ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ที่มีต่อความคิดเห็นการกำหนดหลักเกณฑ์อัตรา วิธีการ จัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า**

1. ความเหมาะสมในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมปัจจุบันกับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เห็นว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน เนื่องจากมีความไม่มั่นคงทางอาชีพ ดังนั้นการจัดเก็บเงินสมทบตามอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างเช่นเดียวกับลูกจ้างผู้ประกันตนที่จัดเก็บในปัจจุบันจึงไม่น่าจะเหมาะสม เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องร่วมออกเงินสมทบอุดหนุนด้วย จนกว่าระบบการเงินประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ควรผนวกรวมเงิน

สมทบที่จัดเก็บจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้ากับกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน เพราะระบบประกันสังคมที่ใช้อยู่ขณะนี้ก็ได้ขยายความครอบคลุมถึงสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปด้วย โดยมีได้มีข้อยุ่งยากมากมายจึงไม่น่าจะวิตกกังวลมากนัก หากจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นใหม่อาจแตกย่อยมากเกินไปขาดความเข้มแข็ง ส่วนวิธีจัดเก็บควรมีความแตกต่างจากปัจจุบันเพราะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีนายจ้างหรือเจ้าหน้าที่งานบุคคลดำเนินการให้ อีกทั้งแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีความรู้และอยู่ในท้องถิ่นและชุมชน สำนักงานประกันสังคมควรต้องปรับวิธีการจัดเก็บเงินสมทบเพื่ออำนวยความสะดวกและง่ายต่อการให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบปฏิบัติ

2. ความเป็นไปได้ของรูปแบบหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พิจารณาได้ว่า การจัดเก็บเงินสมทบสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรกำหนดจำนวนเงินสมทบที่ต้องจ่ายแบบคงที่อัตราเดียวแน่นอน ดังที่ดำเนินการจัดเก็บจากผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และมาตรา 40 ส่วนวิธีการจ่ายเงินสมทบอาจกำหนดให้มีหลายวิธี โดยยึดหลักสะดวกไม่ยากลำบากและตรวจสอบได้ เช่น จ่ายผ่านตัวแทนกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้น จ่ายผ่านสถาบันการเงินภาคเอกชน ที่ทำการไปรษณีย์ หรือ จ่ายโดยซื้อเป็นบัตรเติมเงินให้กับตนเอง เป็นต้น แม้ว่าการกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่ยืดหยุ่นสามารถชำระได้หลายวาระเป็นเรื่องที่ดี แต่อาจประสบปัญหาทางด้านการลงทะเบียนการจัดเก็บและไม่นำส่ง กลุ่มสนทนามองว่าการจัดเก็บและนำส่งไม่น้อยกว่าเดือนละครั้งน่าจะเหมาะสม นอกจากนี้การที่มีรายได้เป็นรายวัน รายฤดูกาลตามการขายผลผลิต ก็ควรสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อหักเงินรายได้เป็นรายวันเพื่อสะสมจนครบเดือนและนำส่งเป็นเงินสมทบ หรือวิธีการหักเงินรายได้จากการขายผลผลิตตามฤดูกาลเข้าเป็นเงินสมทบแต่ละเดือน โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในผลผลิตหรือการทำงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องร่วมออกเงินสมทบส่วนหนึ่ง

3. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ดังนี้

3.1 กำหนดการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมตามความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างเสมอภาค

3.2 กำหนดการจัดแบ่งการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมออกเป็นกลุ่มรายได้สามระดับ คือ กลุ่มรายได้สูง กลุ่มรายได้ปานกลาง และกลุ่มรายได้ต่ำ ซึ่งในแต่ละระดับของกลุ่มรายได้กำหนดอัตราเงินสมทบเป็นจำนวนเงินคงที่ตั้งแต่ 200 บาทแต่ไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน

3.3 หากไม่สามารถจัดกลุ่มรายได้สูง ปานกลาง หรือต่ำ ก็ควรกำหนดอัตราเงินสมทบคงที่จำนวนเดียว ตั้งแต่ 200 บาทและเพิ่มเป็นขั้นบันไดอย่างเหมาะสมในแต่ละห้วงระยะเวลา ซึ่งต้องมีการประกาศกำหนดการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินสมทบให้ทราบล่วงหน้าแน่นอน โดยจัดทำประชาพิจารณ์ก่อน

4. กำหนดการจัดเก็บเงินสมทบเดือนละครั้ง และผู้รับผิดชอบการจัดเก็บเงินสมทบต้องสร้างวิธีการหักเงินรายได้ เพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบให้สอดคล้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ตามวิถีการทำงานและการประกอบอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

5. กำหนดวิธีการนำส่งเงินสมทบหลายวิธีประกอบกันตามความเหมาะสมกับสภาพทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

6. กำหนดให้มีผู้แทนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นผู้ประสานงานในการจัดเก็บและการนำส่งเงินสมทบ ซึ่งผู้แทนดังกล่าวต้องได้รับคัดเลือกและเห็นชอบจากกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบก่อน

7. กำหนดหลักเกณฑ์ให้ ผู้ว่าจ้าง เจ้าของงาน หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลผลิตหรือการทำงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ต้องร่วมออกเงินสมทบส่วนหนึ่ง

8. กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมีช่องทางการเชื่อมโยงเข้ากับกองทุนประกันสังคมกลางเพื่อลดความเสี่ยงทางการเงิน และสนองตอบต่อหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข

**2.2.4 ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ที่มีต่อความคิดเห็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า**

1. ความเหมาะสมการใช้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข สิทธิประโยชน์ประกันสังคม ปัจจุบัน คือ เจ็บป่วยและประสบอันตราย ตาย ทูพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ กลุ่มชนทนามีเหตุผลว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความเสี่ยงและความเปราะบางในการดำรงชีวิตไม่แตกต่างจากแรงงานทั่วไป ซึ่งการดำรงชีวิตต้องพึ่งพาเงินที่เกิดขึ้นจากการทำงานประกอบอาชีพ หากมีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถทำงานประกอบอาชีพได้จะไม่มีเงินรายได้เลี้ยงชีพทั้งตนเองและครอบครัว การไปขอความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน ญาติพี่น้อง หรือรับการสงเคราะห์จากรัฐมีความเป็นไปได้น้อยและใช้เวลานาน ยิ่งกว่านั้นยังไม่ทราบว่า จะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ การมีเงินประกันสังคมบางส่วน มาทดแทนรายได้ที่ขาดหายไประหว่างที่ต้องหยุดการทำงานประกอบอาชีพเช่นเดียวกับลูกจ้างแรงงานในระบบ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ตรงกับความต้องการของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แต่หากกำหนดการจัดเก็บเงินสมทบแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในอัตราต่ำ ทำให้มีความ

เป็นไปได้ไม่น้อยเกินกว่าที่สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการจัดสิทธิประโยชน์บนเงื่อนไข เช่นเดียวกับที่ลูกจ้างแรงงานในระบบได้รับได้ ก็เชื่อว่าสิทธิประโยชน์ที่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้รับจะต้องแตกต่างกับลูกจ้างแรงงานในระบบไม่มากนัก

2. ความเป็นไปได้เกี่ยวกับรูปแบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ กลุ่มสนทนาระบุตรงกันว่าสำนักงานประกันสังคมต้องทราบความต้องการของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างแท้จริง และพยายามจัดวางเงื่อนไขการสะสมระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ให้สมเหตุผลและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับนั้นสามารถสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้ตามควรแก่อัตภาพ และไม่ควรใช้สิทธิประโยชน์แนวทางเดียวกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 ตามกฎหมายประกันสังคมฉบับปัจจุบัน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจะต้องเป็นไปอย่างค้ำประกันถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่ไม่เอาความคุ้มครองในเชิงเศรษฐกิจมาเป็นเป้าหมายนำ แต่ควรคำนึงถึงความเท่าเทียมในหมู่ประชาชนและการปกป้องผู้อ่อนแอ

สำหรับสิทธิประโยชน์ทางการรักษาพยาบาลที่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสามารถไปใช้บริการจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้อยู่แล้ว จะไม่กำหนดไว้ก็ได้แต่ก็ควรปรับปรุงสิทธิของการไปรับบริการทางการแพทย์จากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ไม่แตกต่างจากประกันสังคมจนเกินไป ส่วนหลักประกันรายได้ในขณะที่ไม่สามารถทำงานได้ สำนักงานประกันสังคมต้องกำหนดให้เป็นสิทธิประโยชน์ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะได้รับอย่างครบถ้วน คือ การหยุดงานด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร การเป็นผู้ทุพพลภาพ การเสียชีวิต และครอบครัวขาดไร้ผู้อุปการะเนื่องจากการเสียชีวิตของหัวหน้าครอบครัว การเข้าสู่ความเป็นผู้ชราที่ไม่อาจหาเลี้ยงชีพได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคุ้มครองกรณีชราภาพที่เป็นความหวังของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะต้องกำหนดให้เป็นสิทธิประโยชน์หลัก นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ที่ได้รับเป็นเงินก็น่าจะเป็นอัตราที่ทำให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเลี้ยงชีพได้ในหัวระยะเวลาหนึ่งขณะที่ต้องหยุดงานไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพ สำหรับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานน่าจะพิจารณาเมื่อระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความมั่นคงแล้วระดับหนึ่ง และสิทธิประโยชน์ควรสร้างแรงจูงใจให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเห็นความสำคัญของการประกันสังคม

3. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญของการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้



3.1 การจัดสิทธิประโยชน์เน้นการสร้างหลักประกันรายได้ด้วยเหตุที่ทำให้ต้องหยุดงานหรือไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้อีกต่อไป

3.2 กำหนดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพให้เป็นสิทธิประโยชน์หลักที่รัฐจะต้องจัดให้โดยมีอาจปฏิเสธได้

3.3 กำหนดสิทธิประโยชน์ในลักษณะสร้างแรงจูงใจให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมและจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง

3.4 กำหนดมาตรการป้องกันเพื่อมิให้สมาชิกประกันสังคมออกจากระบบประกันสังคมก่อนเวลาอันสมควร

3.5 กำหนดสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม ดังนี้

3.5.1 กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วยจำเป็นเกินกว่า 3 วันได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน

3.5.2 กรณีหยุดงานเนื่องจากการคลอดบุตร ได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันครั้งหนึ่งไม่เกิน 30 วัน

3.5.3 กรณีไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยเหตุทุพพลภาพได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

3.5.4 กรณีเสียชีวิต ได้รับเงินค่าจัดการศพไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

3.5.5 กรณีสงเคราะห์ครอบครัวเนื่องจากการเสียชีวิตของผู้อุปการะได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

3.5.6 กรณีชราภาพ เลือกรับความคุ้มครองเป็นบำนาญชราภาพที่จ่ายเป็นเงินก้อนเท่ากับเงินสมทบที่จ่ายมาทั้งหมดรวมดอกผลมีความเหมาะสม และหากจะรับเป็นบำนาญชราภาพโดยกำหนดให้รับเป็นเงินจำนวนหนึ่งขั้นต่ำสุดก็ไม่ควรน้อยกว่า 500 บาทต่อเดือนหรืออยู่ในระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของระดับเส้นความยากจนของประเทศ

3.6 การกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบจนก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ในแต่ละกรณีไม่ควรน้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและกรณีชราภาพที่กำหนดอายุ 60 ปีจึงมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ที่มีความเหมาะสม

3.7 การกำหนดสิทธิประโยชน์คุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงานเมื่อสำนักงานประกันสังคมมีความพร้อมในการดำเนินการ

2.3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วยผลการศึกษา ดังนี้

### 2.3.1 ความคิดเห็นที่มีต่อความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม ได้แก่

1. ความสามารถ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และควมมีประสิทธิภาพ ที่มีต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะองค์การและวิธีการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม พบว่า

1.1 ความสามารถของระบบงานองค์การในการดำเนินการบริหารจัดการ ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ กลุ่มสนทนาเชื่อว่า สำนักงานประกันสังคม ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายที่เป็นลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบกับ ความเป็นหน่วยงานราชการจึงอาจเกิดอุปสรรคจากขั้นตอนระเบียบการปฏิบัติงาน และไม่มีข้อบ่งชี้ ใดที่แสดงให้เห็นว่าสำนักงานประกันสังคมได้ปรับปรุงระบบงานเพื่อรองรับการขยายความ คุ่มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ นอกจากการศึกษาเพื่อจัดระบบ กลไกความคุ้มครองเพียงประการเดียวเท่านั้น

1.2 ความเหมาะสมของโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมที่จะดำเนินการ บริหารจัดการและให้บริการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีข้อสังเกตว่า สำนักงานประกันสังคมควรทบทวน โครงสร้างองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่าเหมาะสมที่จะบริหาร จัดการระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือไม่ ซึ่งกลุ่มสนทนาเห็นว่าน่าจะเพิ่ม หน่วยงานที่รับผิดชอบงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นมาโดยเฉพาะ ภายใต้อาคารสำนักงานประกันสังคม เช่นเดียวกับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนที่รับผิดชอบ งานกองทุนเงินทดแทน แต่ควรให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและหากจะออกนอกระบบ ราชการได้ก็ควรดำเนินการ โดยเร็ว หรือจะยกระดับสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานอิสระจาก การสังกัดส่วนราชการก็ควรกระทำ เพราะมีภารกิจเฉพาะเรื่องการให้บริการและมีการบริหาร จัดการกองทุนถึง 3 กองทุน คือกองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่กำลังจะขยายในอนาคต

1.3 ความเหมาะสมทางด้านคุณภาพทักษะ ความรู้ และปริมาณของบุคลากร ที่จะรองรับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เห็นว่า สำนักงานประกันสังคมมีบุคลากรที่มีทักษะ ความรู้ ทางด้านประกันสังคมพอสมควรเนื่องจาก ปฏิบัติงานมานาน แต่ไม่แน่ใจว่าจะเข้าใจงานที่เกี่ยวกับลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือไม่ เพราะปัจจุบันการร้องเรียนการปฏิบัติงานทางด้านการประกันสังคมก็มากพอสมควร จึงควรพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะ

เนื่องจากลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความแตกต่างจากลูกจ้างผู้ประกันตนในระบบโรงงาน ส่วนปริมาณบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมปัจจุบัน ไม่น่าจะเพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจที่มีเป็นจำนวนมาก ทำให้สำนักงานประกันสังคมควรจัดหาพันธมิตรเครือข่ายทั้งที่เป็นบุคคลและหน่วยงานในการทำงานที่กระจายลงไปถึงท้องถิ่นและชุมชน

1.4 ความเหมาะสมของการจัดหาและปรับปรุงทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ มองว่า สำนักงานประกันสังคมควรจัดเตรียมขยายสถานที่การให้บริการและจัดหาวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ส่งผลให้การบริการงานประกันสังคมเป็นไปอย่างทั่วถึง ถูกต้องและรวดเร็ว ส่วนเทคโนโลยีที่สำนักงานประกันสังคมจะนำมาใช้กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรมีการออกแบบลักษณะการใช้งานให้ง่ายเหมาะสมสอดคล้องกับระดับความรู้ความเข้าใจของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน นอกจากนี้ต้องพิจารณาด้วยว่าเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงในการบริหารจัดการขยายความคุ้มครองนี้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณหรือไม่ หากรัฐไม่สนับสนุนและสำนักงานประกันสังคมจะใช้เงินจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบันนั้นมีข้อห่วงกังวลว่าสามารถกระทำได้หรือไม่เพราะผิดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินดังกล่าว

1.5 ความมีประสิทธิภาพทางด้านการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เห็นว่า สำนักงานประกันสังคมควรเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจบนพื้นฐานทางวิชาการและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุน เนื่องจากหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของระบบประกันสังคม ทำให้มองได้ว่าการไม่แยกการบริหารกองทุนประกันสังคมระหว่างแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับแรงงานในระบบเป็นการถูกต้องแล้ว แต่หากพิจารณาความเสี่ยงในการบริหารจัดการกองทุนแล้วการแยกกองทุนน่าจะเป็นผลดีกว่า

2. ความเหมาะสม ความสามารถ รวมทั้งความเป็นไปได้ที่มีต่อความคิดเห็นการบริหารการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ พบว่า

2.1 ความเหมาะสมของแผนกลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นประเด็นที่กลุ่มสนทนาให้ความสำคัญและต้องการให้สำนักงานประกันสังคมจัดทำแผนยกระดับความรู้เพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิ และข้อผูกพันเงื่อนไขภายใต้ระบบประกันสังคมให้กับกลุ่มเป้าหมายแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบกลุ่มอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะการยกระดับการรับรู้ระดับความแตกต่างระหว่างโครงการเงินออมกับกองทุนสวัสดิการชุมชน กับโครงการประกันสังคมที่ร่วมจ่ายเงินสมทบเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมควร

กำหนดช่วงเวลาในการยกระดับความรู้ก่อนเริ่มบังคับใช้ระบบประกันสังคมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ การยกระดับการรับรู้จะช่วยปรับปรุงความคาดหวังในการเริ่มต้นอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ความสามารถในการจัดการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ เห็นว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมาสำนักงานประกันสังคมไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของการดำเนินการขยายความคุ้มครองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนกันยายน 2549 ทำให้สำนักงานประกันสังคมชะลอการดำเนินการจัดทำกลไกความคุ้มครอง และไม่ประกาศกำหนดระยะเวลากำกับในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงาน จึงไม่ทราบถึงระดับความสำเร็จในการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบรวมถึงมีการโยกย้ายผู้รับผิดชอบในหน่วยงานที่ทำหน้าที่การแปลงนโยบายบ่อยครั้ง

2.3 ความสามารถที่จะผลักดันนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ กลุ่มสนทนาเห็นว่า บุคลากรของสำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศไม่สนใจที่จะติดตามเรื่องการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือแทบจะไม่ทราบความเคลื่อนไหวในการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมทั้งที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคม ไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเท่าที่ควร และเมื่อกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกมาเรียกร้องหรือทวงถามถึงความคืบหน้าของการดำเนินการ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคมก็ออกมาชี้แจงเป็นครั้งคราวตามที่เรียกร้องเท่านั้นแล้วก็เงียบหายไป อาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคมขาดภาวะผู้นำในการพัฒนาระบบงานประกันสังคมและขาดวิสัยทัศน์ในการนำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากความร่วมมือทางวิชาการในการจัดทำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ จากการที่กลุ่มแกนนำแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในที่ประชุมกลุ่มสนทนาครั้งนี้มีส่วนร่วมในการประชุมเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบหลายครั้งหลายเวทีที่สำนักงานประกันสังคมหรือกระทรวงแรงงานจัดให้มีขึ้นหรือจากการเรียกร้อง จึงมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีหลายหน่วยงานทั้งภายในประเทศและองค์กร

ระหว่างประเทศได้เข้าไปช่วยเหลือสำนักงานประกันสังคมทางด้านวิชาการค่อนข้างมาก ทั้งการจัดประชุมสัมมนา ระดมความเห็น การจ้างผู้เชี่ยวชาญทำการวิเคราะห์วิจัย หรือแม้แต่การเดินทางไปดูงานการจัดระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่างประเทศก็หลายครั้ง แต่ไม่ทราบว่าได้ประโยชน์จากความรู้ที่ได้รับมาน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการประชุมปรึกษาหารือของคณะอนุกรรมการเตรียมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานนอกระบบมีน้อยมากและไม่สม่ำเสมอ

2.5 ความเป็นไปได้เชิงการสนับสนุนทางการเงิน และช่องทางในการอุดหนุนทางการเงินระยะยาวจากภาครัฐ กลุ่มสนทนายืนยันว่า รัฐไม่อาจปฏิเสธการสนับสนุนหรืออุดหนุนระบบการเงินประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลบำรุงรักษาประชาชนให้อยู่ดีมีสุข รัฐต้องมีมาตรการจัดสรรเงินงบประมาณทางด้านสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับที่จัดสรรให้กับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม โดยเฉพาะปัจจุบันรัฐบาลยังได้ร่วมออกเงินสมทบส่วนหนึ่งให้กับผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 39 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบประเภทหนึ่งเพราะผู้ประกันตนในมาตรา 39 ไม่มีนายจ้าง รวมทั้งยังจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รัฐจึงไม่อาจเลือกปฏิบัติได้ในการสมทบหรืออุดหนุนเงินให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

2.6 ความเป็นไปได้อื่นๆ ที่จะใช้นโยบายการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นมาตรการรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในสังคมไทย กลุ่มสนทนาสนับสนุนความคิดเห็นนี้ โดยยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นให้เห็นมากมายในสังคมที่คนชราตกทุกข์ได้ยากขาดคนเลี้ยงดูเพราะในขณะที่ทำงานมีรายได้ไม่ได้ออมไว้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอในการออมระบบประกันสังคมเป็นหลักประกันที่ดียามชรา เพราะจะมีเงินบำนาญชราภาพเลี้ยงตนเอง และเทียบเคียงจากระบบประกันสังคมปัจจุบันที่กำหนดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจะได้รับบำนาญชราภาพ ซึ่งในส่วนของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้นเงินบำนาญชราภาพจะได้รับเป็นจำนวนมากหรือน้อยก็ตาม ก็เป็นสิ่งที่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องการเพื่อใช้เลี้ยงชีพตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาผู้ใดมากนัก

2.7 ความเป็นไปได้อื่นๆ ที่จะนำข้อกำหนดทางด้านมาตรฐานประกันสังคมตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาใช้ดำเนินการ เห็นว่า ปัจจุบันโลกเข้าสู่ยุคไร้พรมแดนทำให้การดำรงชีวิตต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์มาตรฐานสากลมากขึ้น และกระแสสิทธิมนุษยชนที่ส่งผลให้ประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครอง การที่รัฐละเลยไม่ปฏิบัติต่อประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน ประชาชนย่อมไม่มีทางเลือกอื่นจึงจำเป็นต้องพึ่งพาองค์การ

ระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องผลักดันให้รัฐหรือประเทศนั้นได้ปฏิบัติต่อประชาชนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิตที่เป็นสากล

3. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญของความพร้อมทางด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้

3.1 พัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสำนักงานประกันสังคมให้คล่องตัวเพื่อรองรับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3.2 ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมให้เป็นอิสระจากระบบราชการ และยกระดับเป็นสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ

3.3 เพิ่มจำนวนบุคลากรสำนักงานประกันสังคมให้เพียงพอสอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในการให้บริการประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หากไม่สามารถเพิ่มได้ให้จัดหาบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนสำนักงานประกันสังคม

3.4 เพิ่มจำนวนสำนักงานประกันสังคมในระดับสาขาย่อยเพื่อกระจายการให้บริการประกันสังคมในทุกจังหวัดท้องถิ่น และชุมชน

3.5 สร้างความพร้อมทางด้านระบบคอมพิวเตอร์ การสื่อสารข้อมูล และทางด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเพื่อรองรับการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3.6 ยกระดับความรู้บุคลากรสำนักงานประกันสังคมให้มีความรู้ด้านประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบโดยเฉพาะ และหลักการประสานการทำงานกับท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มเครือข่ายแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3.7 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึงต่อเนื่อง และสื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารเหล่านั้นต้องเข้าถึงกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3.8 กำหนดระยะเวลาขั้นตอนการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจนกระทั่งถึงวันที่บังคับใช้

3.9 กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พร้อมกับจัดตั้งคณะกรรมการภาคีกองทุนประกันสังคมแห่งชาติ

3.10 แก้ไขกฎหมายให้รัฐบาลอุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3.11 วางระบบการสรรหาผู้บริหารระดับสูงอย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นผู้มี ความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์และมีความเป็นผู้นำ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการงาน ประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3.12 จัดระบบประสานการดำเนินงานและเปิด โอกาสให้กลุ่มองค์กรนอก ภาครัฐและองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการจัดระบบ ประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

**2.3.2 ความคิดเห็นที่มีต่อ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบบริหาร จัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน พบว่า**

1. ความเป็นไปได้ในการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทประชาสังคมเพื่อรณรงค์ สร้างแนวทางการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในชุมชน เห็นว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบประกอบอาชีพกระจายอยู่ทั่วไปทั้งในเขตเมือง ท้องถิ่น และชุมชน ส่วนใหญ่มักจะรวมตัวกัน ในกลุ่มอาชีพเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนกันและกันในการประกอบอาชีพ บางกลุ่มก็รวมตัว กันกระทำการกิจกรรมในอาชีพใดอาชีพหนึ่งหนึ่งในชุมชน ดังนั้นการที่สำนักงานประกันสังคมจะ รณรงค์เกี่ยวกับการสร้างความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคมผ่านประชาชนที่รวมตัวเป็นกลุ่ม ต่างๆในท้องถิ่นหรือชุมชนในลักษณะประชาสังคม หรือแม้แต่การจัดกลไกการบริหารจัดการงาน ประกันสังคมผ่านกลุ่มเหล่านี้ น่าจะเป็นผลดีเพราะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง

2. ความเหมาะสมในการกระจายการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า เป็นความสำคัญและจำเป็น อย่างยิ่งที่จะกระจายภารกิจการจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับ คนที่ประกอบอาชีพต่างๆ อยู่ในท้องถิ่นอยู่แล้ว นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมต้องพิจารณาว่า จะมอบภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อให้เกิดประ โยชน์หรืออำนวยความสะดวกในการให้บริการต่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชนนั้นอย่างมี ประสิทธิภาพ รวมถึงการทำหน้าที่ที่ส่งเสริมให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเกิดการรวมตัวกัน เป็นกลุ่มก็จะทำให้การจัดการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบง่ายมากยิ่งขึ้น

3. ความเป็นไปได้ในการอุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มสนทนามีเหตุผลต่อกรณีนี้ว่า การให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมรับผิดชอบและออกเงินสมทบร่วมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบในพื้นที่ของตนเป็นหลักการที่ถูกต้อง และสามารถสร้างแรงจูงใจให้แรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้อีกวิธีหนึ่ง แต่ต้องพิจารณาความพร้อมและ

ความสามารถทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆประกอบด้วยว่าจะอุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมได้มากน้อยอย่างไร และจะใช้แนวทางใดในการอุดหนุนทางการเงิน

4. ความเหมาะสมในการดำเนินการเสริมสร้างและสนับสนุนองค์กรชุมชนเพื่อการบริหารประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชน เห็นว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกสังกัดองค์กรต่างๆ ในชุมชน ส่วนมากมักจะได้รับสิทธิสวัสดิการที่องค์กรนั้นๆจัดให้อยู่แล้วแต่ก็อาจจะไม่เพียงพอด้วยข้อจำกัดต่างๆขององค์กรหรือสถานะทางการเงินขององค์กร การที่สำนักงานประกันสังคมมีแนวทางที่จะเสริมสร้าง และสนับสนุนให้องค์กรเหล่านั้นเพิ่มสิทธิด้านประกันสังคมให้กับสมาชิกซึ่งเป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจ น่าจะมีข้อดีมากกว่า เพียงแต่สำนักงานประกันสังคมต้องกำหนดหลักเกณฑ์กลางขึ้นมาให้ชัดเจนสามารถปฏิบัติได้และฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เสียประโยชน์ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมต้องดำเนินการเชิงรุกและเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรต่างๆในชุมชนและสมาชิกขององค์กรชุมชนในทุกระดับเพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้น

5. ความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาและสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนจัดตั้งกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชน กลุ่มสนทนาเห็นด้วยเป็นอย่างมากว่าภายในชุมชนมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆ อย่างหลากหลาย หากจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนขึ้นมาอีกกองทุนหนึ่ง อาจก่อให้เกิดความสับสนกับคนในชุมชน แม้ว่าจะพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่แล้วให้มีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะกองทุนประกันสังคมชุมชน แต่ก็คงใช้เวลานานและอาจล้มเหลวในที่สุด เพราะเป็นสิ่งที่คนในชุมชนไม่ต้องการ และกองทุนประกันสังคมชุมชนหากจัดตั้งขึ้นได้ก็จะมีขนาดเล็กไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน จึงควรวางหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่จะนำกองทุนประกันสังคมชุมชนเหล่านี้เข้าไปร่วมกับกองทุนประกันสังคมกลาง และใช้กองทุนประกันสังคมชุมชนเป็นทางเลือกเสริมเพื่อให้ประชาชนร่วมกันสร้างและเรียนรู้ประสบการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเฉพาะกลุ่มที่มีขนาดเล็ก

6. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญของการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน จากการประชุมสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้

- 6.1 จัดตั้งหน่วยส่งเสริมงานประกันสังคมประจำท้องถิ่น และชุมชน
- 6.2 แก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น
- 6.3 กระจายอำนาจหรือมอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริการงานประกันสังคมแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในพื้นที่



6.4 การจัดทำหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้องค์กรการเงินชุมชนหรือกลุ่มอาชีพต่างๆและสมาชิกที่สังกัดสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อการได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจากเดิมที่องค์กรนั้นจัดให้

6.5 การจัดทำหลักเกณฑ์รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเชื่อมโยงทุกระดับตั้งแต่ ระดับประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาที่ได้รับจากการประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการวิจัยครั้งนี้ พบว่า สอดคล้องกับความคิดเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยเทคนิค EDFR เป็นส่วนใหญ่ แต่มีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางที่รัฐควรใช้ระบบประกันสังคม มาช่วยสนับสนุนและการปรับปรุงเชิงสร้างสรรค์ต่อยอดบนพื้นฐานสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วทั้งของภาครัฐและภาคประชาชน เป็นต้นว่า การออมชุมชน การจัดสวัสดิการโดยกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยรัฐร่วมจ่ายเงินสมทบหรือสนับสนุนทางการเงิน (พูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์, 2548; สมชัย ฤชุพันธ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์, 2548) ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มอย่างมีสังกัด เพื่อสร้างพลังต่อรองและสะดวกต่อการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ และใช้เครื่องมือต่างๆ ทั้งในเชิงเทคโนโลยีและกลไกที่มีอยู่แล้วเข้าช่วย เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ รูปแบบต่างๆ (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2542) ฉะนั้นการบูรณาการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้ากับรูปแบบโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ที่มีในปัจจุบัน และนำมามาตรฐานสิทธิประโยชน์ของแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบ ที่ได้รับจากระบบประกันสังคมเป็นฐาน โดยสิทธิประโยชน์กรณีเงินสงเคราะห์รายได้กรณีหยุดงานจนไม่สามารถประกอบอาชีพด้วยสาเหตุต่างๆ ดังที่เสนอแล้วข้างต้นไม่ควรน้อยกว่า 10,000 บาท และเห็นด้วยกับการกำหนดสิทธิประโยชน์เป็นชุดกรณีชราภาพเพียงกรณีเดียว แต่ได้รับความคุ้มครองครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่เป็นหลักประกันรายได้ โดยภายหลังการดำเนินการตามกลไกความคุ้มครองระบบประกันสังคมจนระบบการเงินมีความมั่นคงแล้ว จึงควรปรับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้ใกล้เคียงกับแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบต่อไป การดำเนินการรูปแบบนี้将有มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ นอกจากนี้ การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนหรือการขยายความคุ้มครองไปสู่เฉพาะกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่ง มีข้อห่วงกังวลว่า อาจทำให้ฐานกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแคบและสิทธิประโยชน์ถูกจำกัด (ILO, 2004) อีกทั้งไม่เป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และในระยะยาวอาจส่งผลถึงการขาดเสถียรภาพของกองทุน

## ผลการศึกษาข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย

ผลการศึกษาเพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ข้อ 4 โดยผู้วิจัยได้นำผลการศึกษการเปลี่ยนแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในขั้นตอนการวิจัยเทคนิค EDFR และการวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่ม (FGD) มาศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์กับผลการศึกษางค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม และแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคในงานวิจัยนี้ พร้อมกับวิเคราะห์ประเมินระบบการเงินประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยใช้ตัวแบบของ ร.อ.มานพ วราภักดิ์ (2548) ซึ่งผลการศึกษาพบว่ามีข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คือ 1) มติข้อเสนอรูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และ 2) มติข้อเสนอเชิงการบริหารจัดการรูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ผลการศึกษา มีดังนี้

1. มติข้อเสนอรูปแบบแนวทางในจัดระบบการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากการศึกษาในงานวิจัยนี้พบว่า รูปแบบแนวทางการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีฐานคิดในการจัดสวัสดิการสังคมแนวปฏิรูปนิยมหรือกระแสหลักสายกลาง กล่าวคือ ระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีลักษณะของการรักษาสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการกระจายทรัพยากร และให้คุณค่ากับการร่วมกันเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนทั้งสังคม มิใช่เฉพาะกลุ่มอีกต่อไป โดยต้องการให้รัฐเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมพร้อมกับร่วมออกเงินสมทบอุดหนุน นอกจากนี้รัฐยังต้องสนับสนุนระบบสวัสดิการสังคมในแนวทางการสร้างความมั่นคงทางสังคมของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ การมอบอำนาจหน้าที่ทางด้านสวัสดิการสังคมของรัฐให้กระจายไปยังท้องถิ่นและชุมชน เพื่อความเป็นเจ้าของในงานสวัสดิการสังคมของประชาชนและ โดยประชาชน บนพื้นฐานการสนับสนุนด้านระเบียบกฎเกณฑ์แห่งรัฐอย่างสร้างสรรค์ต่อความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม รวมทั้งการบูรณาการให้เกิดความเป็นปึกแผ่นของรูปแบบและโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ของชุมชนเข้ากับระบบประกันสังคมที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งเป็นแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแบบพหุลักษณะ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ (สศช, 2546) และพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ข้อเสนอที่จะนำไปจัดทำ

ระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่เป็นผลการวิเคราะห์ มีดังนี้

1.1 มิติโครงสร้างระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วย

1.1.1 แนวคิดการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครอง พบว่าได้สะท้อนวิสัยทัศน์และแนวคิดการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการสร้างหลักประกันรายได้เพื่อเสริมระบบประกันสังคมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความสมบูรณ์ และคุ้มครองแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมกัน

1.1.2 หน้าที่ของระบบกลไกความคุ้มครองที่จัดทำ พบว่า จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อเมื่อกลไกความคุ้มครองมีบทบาทหน้าที่ทางด้านการนำมาตรการทางการเงินการคลังภาครัฐ ไปอุดหนุนระบบประกันสังคม เพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าถึงความคุ้มครองประกันสังคมและส่งผลต่อการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง พร้อมทั้งทำให้มีส่วนเสริมการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นๆ ด้วย โดยมีแนวทางประกอบด้วย

1. สร้างหลักเกณฑ์การบูรณาการกลไกการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ เข้ากับระบบกองทุนประกันสังคม
2. สร้างรูปแบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมให้เป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่แตกต่างจากรูปแบบประกันสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และคำนึงถึงระดับรายได้ของผู้จ่ายเงินสมทบ
3. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในกลไกความคุ้มครอง รวมทั้งกระจายการบริหารจัดการงานประกันสังคมไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนอย่างทั่วถึง

1.1.3 การขับเคลื่อนผลักดันการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองไปสู่การปฏิบัติ พบว่า มีปัจจัยสนับสนุนที่จะผลักดันระบบกลไกความคุ้มครองที่จัดทำไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

1. กลไกของระบบความคุ้มครองที่จัดทำนั้น ตั้งอยู่บนแนวทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกันสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์สำนักงานประกันสังคม และแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน
2. ขระค้บนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นวาระแห่งชาติ
3. การจัดตั้งศูนย์ประสานการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ

### ข้อพึงระวังในการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครอง ได้แก่

- ระบบกลไกความคุ้มครองที่จัดทำหากพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินมากเกินไปจะก่อให้เกิดภาระทางด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม
- หากจัดสิทธิประโยชน์ทางด้านบริการทางการแพทย์ในระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคม ก็จะทับซ้อนกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบ การสิ้นเปลืองทรัพยากรภาครัฐ และการแข่งขันการให้บริการโดยไม่จำเป็น
- การที่รัฐไม่สามารถจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานได้อย่างสมบูรณ์และทั่วถึง และหลีกเลี่ยงการดำเนิน โดยการจัดทำนโยบายเพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบด้วยการพึ่งตนเอง ครอบคลุม และองค์การการกุศลในการดำรงชีวิต ก็อาจเกิดข้อเรียกร้อง และเป็นปัญหาทางด้านการเมืองต่อไป

1.2 มิติโครงสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ของระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะจัดทำ เพื่อให้เกิดการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นไปตามมิติของโครงสร้างระบบกลไกความคุ้มครองที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น ในงานวิจัยพบข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดทำแบบแผนของระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน และตอบสนองแนวคิดที่ศึกษาไว้ ดังนี้

#### 1.2.1 แบบแผนการเข้าสู่ความคุ้มครอง พบว่ามีแนวทาง คือ

1. แนวทางภาคบังคับสำหรับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยกฎหมายให้เข้าสู่ความคุ้มครอง ได้แก่
  - ลูกจ้างนอกภาคเกษตรกรรมที่มีนายจ้าง หมายรวมถึงลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นไม่ได้รับค่าคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมด้วย
  - สมาชิกกลุ่มองค์กรการเงินชุมชนที่มีสมาชิกเกินกว่า 10 คนขึ้นไป เช่น สหกรณ์ กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน หรือกลุ่มฐานอาชีพต่างๆ ที่จดทะเบียนประกอบกิจการกับส่วนราชการ หรือมีความเป็นนิติสภาพ
2. แนวทางภาคสมัครใจ สำหรับประชากรแรงงานที่สังกัดกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน หรือกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวตามฐานอาชีพ ที่มีสมาชิกกลุ่มน้อยกว่า 10 คน และได้ขึ้นทะเบียนกลุ่มกับส่วนราชการหรือมีความเป็นนิติสภาพ
3. แนวทางภาคสมัครใจภายใต้กฎหมายประกันสังคมมาตรา 40 สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่แสดงหลักฐานการประกอบอาชีพและมีรายได้จากการทำงานของ

ตนเอง โดยมีเงื่อนไขต้องแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในมาตรา 40 ของกฎหมาย ประกันสังคมให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์กรณี เจ็บป่วย ชราภาพ สงเคราะห์บุตร

4. แนวทางภาคีบังคับบังคับบังคับใจ สำหรับประชากรแรงงานที่รวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มตามฐานอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มฐานชุมชน ซึ่งแนวทางนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐจัดให้หากเข้าสู่ความคุ้มครอง เช่น ลดค่าเล่าเรียนให้แก่บุตรสมาชิก การให้ทุนกู้ยืมเงินประกอบอาชีพ เป็นต้น เพื่อจูงใจการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

ข้อพึงระวังในแบบแผนการเข้าสู่ความคุ้มครองได้แก่

- การให้สิทธิแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเลือกสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามความต้องการและความพอใจอย่างอิสระเสรี

- การบังคับโดยกฎหมายให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นรายคนทุกคน

- การบังคับโดยกฎหมายให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวเป็นกลุ่มฐานอาชีพหรือองค์กรการเงินชุมชนและมีสมาชิกกลุ่มในสังกัดเข้าสู่ระบบประกันสังคมทุกคนทุกกลุ่มอาชีพ

1.2.2 แบบแผนคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง พบว่ามีแนวทาง เพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสิทธิเข้าถึงการคุ้มครองประกันสังคม ดังนี้

1. มุ่งเน้นประชากรแรงงานในกลุ่มที่มีอาชีพและรายได้ อันเป็นการบ่งชี้ถึงความสามารถและความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ

2. จัดประเภทและคุณสมบัติกลุ่มอาชีพแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อกำหนดทางเลือกในการดำเนินขยายความคุ้มครองไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่มีคุณลักษณะทางอาชีพที่ต่างกัน

3. สำนักงานประกันสังคมรับผิดชอบดำเนินการบริหารจัดการและให้บริการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีคุณสมบัติตามขอบข่ายที่กำหนด ซึ่งจะเป็นการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมในปัจจุบันเป็นระดับชาติและให้ความคุ้มครองทุกกลุ่มอาชีพ

4. บังคับใช้ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบพร้อมกันทุกกลุ่มอาชีพทั่วประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ

5. หลักเกณฑ์คุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในความคุ้มครอง ได้แก่

- เป็นผู้ที่มีอาชีพและรายได้จากการทำงาน
- เป็นผู้มีอายุ 15 – 50 ปี
- เป็นผู้มีหลักแหล่งถิ่นฐานที่อยู่สามารถติดต่อได้แน่นอน
- เป็นผู้มีร่างกายและจิตใจสมบูรณ์แข็งแรง
- เป็นผู้ที่แสดงสถานะการสมรส การมีบุตรและภาวะทางสุขภาพ

6. สร้างภาคีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งต่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ขาดคุณสมบัติการได้รับความคุ้มครองจากกลไกของระบบประกันสังคมให้ได้รับสวัสดิการสังคมนรูปแบบอื่นของรัฐ

ข้อพึงระวังในแบบแผนคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ได้แก่

- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันสังคมภาคสมัครใจในมาตรา 39 และมาตรา 40 โดยนำมาควมรวมเป็นมาตราเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพที่ควรอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองประกันสังคมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

1.2.3 แบบแผนการจัดระบบทางการเงิน พบแนวทางการจัดระบบทางการเงินที่อาจอยู่ในรูปแบบการผสมผสานระหว่างการบริหารการเงินจากเงินสมทบ และเงินภาษี ทำให้ระบบกลไกความคุ้มครองที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะทางอาชีพ และรายได้ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีดังนี้

1. จัดเก็บเงินสมทบตามความสามารถและความพร้อมจ่ายเงินสมทบของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยปกติจะเก็บเงินสมทบจากประชากรผู้ทำงานซึ่งคำนวณตามรายได้แต่ละคนภายในระยะเวลาที่กำหนด
2. ทางเลือกการกำหนดอัตราการจัดเก็บเงินสมทบ
  - กำหนดอัตราเงินสมทบแบบเสมอภาค 300 บาทต่อเดือน
  - กำหนดอัตราเงินสมทบแบบเสมอภาคเป็นกลุ่มรายได้สูง กลาง และต่ำในอัตราตั้งแต่ 200 บาท แต่ไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน
  - กำหนดเพิ่มอัตราเงินสมทบแบบเสมอภาคเป็นขั้นบันไดในแต่ละช่วงเวลา โดยเริ่มขั้นบันไดแรกในอัตรา 200 บาทต่อเดือน และกำหนดขั้นสูงตามความเหมาะสม
3. กำหนดวิธีการนำส่งเงินสมทบหลายวิธีเพื่ออำนวยความสะดวกตามลักษณะอาชีพ อาทิ จัดวิธีนำส่งด้วยตนเอง นำส่งผ่านตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งและได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานประกันสังคมให้จัดเก็บเงินสมทบจัดทำเป็นบัตรเติมเงินสมทบจำหน่ายในร้านค้าทั่วไป

4. ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ควรกำหนดให้มีความยืดหยุ่นแต่มีระยะเวลาแน่นอน ได้แก่ รายเดือน รายสามเดือน และรายปีตามฤดูกาล

5. กำหนดเงื่อนไขการขอลงเงินสมทบคืน

6. ให้มีผู้ร่วมออกเงินสมทบเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระความสามารถการจ่ายเงินสมทบของสมาชิกระดับหนึ่ง เนื่องจากระบบทางการเงินประกันสังคมอาจไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายสิทธิประโยชน์ในระดับพอเพียง และเป็นการดึงดูดใจให้เกิดการเข้าสู่ความคุ้มครองประการหนึ่งด้วย ซึ่งผู้ร่วมออกเงินสมทบ ได้แก่

- แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบภาคบังคับ / สมัครใจ
- ผู้ว่าจ้างทำของ
- ผู้ว่าจ้างแรงงานเกษตรพันธะสัญญา
- หน่วยงาน องค์กร กลุ่ม หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลผลิตที่

เกิดขึ้นจาก การทำงานหรือการผลิตของสมาชิกกลุ่มองค์กรนั้น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- รัฐบาล

7. สถานที่นำส่งเงินสมทบ

- สถาบันการเงิน/ที่ทำการ ไปรษณีย์ ที่ตั้งในชุมชนหรือท้องถิ่น
- สำนักงานประกันสังคมส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

8. นำเงินสมทบที่จัดเก็บไปจัดตั้งกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อบริหารการเงินจากเงินสมทบของสมาชิก ผู้ร่วมออกเงินสมทบ เงินอุดหนุนหรือเงินประเดิมจากรัฐบาลและดอกผลที่ได้รับจากการนำไปลงทุน

9. จัดทำหลักเกณฑ์การเชื่อมโยงกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้นกับกองทุนประกันสังคมกลาง

ข้อพึงระวังในแบบแผนการจัดระบบทางการเงิน ได้แก่

- นำเงินสมทบที่จัดเก็บจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและผู้ร่วมออกเงินสมทบไปบริหารจัดการรวมกับกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน

**1.2.4 แบบแผนการจัดระบบสิทธิประโยชน์ประกันสังคม พบแนวคิดการสร้างหลักประกันรายได้ให้ครอบคลุมประชากรแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ และใช้การบริหารการเงินแบบผสมผสาน ทำให้แบบแผนการจัดระบบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในกลไกความคุ้มครองที่จะจัดทำ มีดังนี้**

1. สร้างหลักประกันรายได้กรณีหยุดงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้อีกต่อไปด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร เสียชีวิต การขาดไร้ผู้อุปการะครอบครัว ทูพพลภาพ และชราภาพ ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ไม่ต่างจากระบบประกันสังคมในปัจจุบันแต่ยกเว้นบริการทางการแพทย์ และกรณีว่างงาน

2. สร้างเสริมแรงจูงใจให้เข้าสู่ภายใต้ความคุ้มครองระบบประกันสังคม ด้วยการกำหนดสิทธิประโยชน์เป็นเงินทดแทนหรือเงินสงเคราะห์กรณีจำเป็นต่างๆ ที่เป็นสาเหตุของการขาดรายได้จากการหยุดงาน

3. กำหนดมาตรการป้องกันมิให้สมาชิกประกันสังคมที่เป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกจากระบบประกันสังคมก่อนเวลาอันสมควร

4. สิทธิประโยชน์กำหนดเป็นชุดกรณีชราภาพ ซึ่งภายใต้ชุดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วยและคลอดบุตร ตาย การขาดไร้ผู้อุปการะและทูพพลภาพ

5. เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์เกิดจากระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ประกอบด้วยเงื่อนไข ดังนี้

- จ่ายเงินสมทบในปีที่ 1 เป็นระยะเวลาสะสมเงินสมทบในกองทุน ยังไม่เกิดสิทธิที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทน

- จ่ายเงินสมทบ 1 ปีขึ้นไป เกิดสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนการขาดรายได้กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วย หรือคลอดบุตร

- จ่ายเงินสมทบ 2 ปีขึ้นไป เกิดสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพและ ครอบครัวขาดไร้ผู้อุปการะกรณีเสียชีวิต

- จ่ายเงินสมทบ 3 ปีขึ้นไป เกิดสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การดำรงชีพกรณีทูพพลภาพ

- จ่ายเงินสมทบ 15 ปีขึ้นไป และมีอายุครบ 60 ปี เกิดสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญกรณีชราภาพ

6. อัตราการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้จ่ายเป็นเงินในอัตราที่คงที่จำนวนหนึ่ง ดังนี้

- กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วยเกินกว่า 3 วันหรือคลอดบุตร ได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามประกาศกระทรวงแรงงานทั้งนี้ปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน



- กรณีทุพพลภาพ ได้รับเงินสงเคราะห์การดำรงชีพไม่น้อยกว่าจำนวน 10,000 บาท
- กรณีเสียชีวิต ได้รับเงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพไม่น้อยกว่าจำนวน 10,000 บาท
- กรณีขาดไร้ผู้อุปการะจากกรณีเสียชีวิตได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวไม่น้อยกว่าจำนวน 10,000 บาท
- กรณีชราภาพ ได้รับเงินบำเหน็จ หรือ บำนาญกรณีชราภาพ คือ
  - \* บำเหน็จชราภาพ ได้รับเงินสมทบที่จ่ายกลับคืนทั้งหมดรวมผลตอบแทนโดยจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียว หรือ
  - \* บำนาญชราภาพ ได้รับเงินจำนวนหนึ่งรายเดือนในระดับพื้นฐานการครองชีพเป็นระยะเวลา 15 ปี โดยขั้นต่ำไม่ควรน้อยกว่า 500 บาท/เดือนหรือน้อยกว่าร้อยละ 50 ของระดับเส้นความยากจน

7. อ้างอิงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำตามประกาศของกระทรวงแรงงานในการคำนวณเงินทดแทนการขาดรายได้ที่เป็นเงินสงเคราะห์กรณีหยุดงานเนื่องจากกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร

8. การนำเงินสมทบในส่วนของภาครัฐที่อุดหนุนกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มาจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ กรณีหยุดงานเจ็บป่วย หรือคลอดบุตร กรณีเสียชีวิต กรณีทุพพลภาพ และกรณีครอบครัวขาดไร้ผู้อุปการะจากกรณีเสียชีวิต

**ข้อพึงระวังในแบบแผนการจัดระบบสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ได้แก่**

- การจัดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจ มากเกินความจำเป็นเพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบยินยอมร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคม
- การกำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ทั้ง 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน ให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่นเดียวกับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมปัจจุบัน

**1.3 มิติการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคม**  
พบว่า การสร้างสมรรถนะในการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคมเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะความอ่อนแอทางการบริหารจัดการกิจกรรมของระบบกลไกความคุ้มครองที่จัดทำอาจเป็นอุปสรรคต่อผลการบังคับใช้ระบบกลไกความคุ้มครองที่จะดำเนินการ ซึ่งการสร้างความพร้อมเชิงสมรรถนะการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคม มีแนวทางดังนี้

1.3.1 รูปแบบการจัดองค์การและการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครอง พบแนวทางสร้างความแข็งแกร่งให้กับสมรรถนะทางการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครอง มีดังนี้

1. การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรทางด้านระบบงานขององค์กร เพื่อให้การบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำโดยการประเมินผลกระทบของการใช้ระบบบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และวิธีการบริหารการประกันสังคมโดยสมัครใจภายใต้กฎหมายประกันสังคมมาตรา 39 และมาตรา 40
2. การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานประกันสังคม โดยแยกการบริหารจัดการออกจากส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานไปจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ
3. จัดอบรมและพัฒนาความรู้ ความเข้าใจทางด้านเทคนิคปฏิบัติงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการทำงานร่วมกับท้องถิ่นและชุมชนให้แก่บุคลากรของสำนักงานประกันสังคม
4. การเพิ่มอัตรากำลังปฏิบัติงานทางอ้อม โดยการสร้างเครือข่ายองค์กรจากทุกภาคส่วนของสังคมให้เป็นภาคีพัฒนางานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการคุ้มครองครอบคลุมทุกพื้นที่
5. จัดจ้างหน่วยงานองค์กรสถาบันทางการเงินที่มีสาขากระจายอยู่อย่างกว้างขวางให้สนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น รับชำระเงินสมทบ และจ่ายเงินสิทธิประโยชน์
6. สร้างหรือจัดอบรมบุคคลภายนอก และขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนการประสานการดำเนินงานประกันสังคมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคมเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างสำนักงานประกันสังคมกับกลุ่มสมาชิกขนาดใหญ่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
7. การปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้ทันสมัยสามารถรองรับระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างเพียงพอ อันเป็นการเสริมสร้างศักยภาพการจัดเก็บข้อมูลและลดข้อผิดพลาดในการใช้ข้อมูลเพื่อปฏิบัติงานทางด้านต่างๆ
8. การเพิ่มและกระจายสถานที่เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารและการตรวจสอบข้อมูลประกันสังคมด้วยตนเองของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม
9. การขอสนับสนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนดำเนินการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในระยะเริ่มแรก

10.การแยกการบริหารจัดการระบบการเงินกองทุนประกันสังคมของ  
แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน

11.จัดสรรเงินกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ปีละไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อนำไปบริหารจัดการและนำเงินสมทบไปกระจายการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ

12.สร้างหลักเกณฑ์การบริหารกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และตั้งคณะกรรมการภาคีกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแห่งชาติ ในการบริหารจัดการ

1.3.2 แผนงานการจัดทำและนำระบบกลไกความคุ้มครองไปสู่การปฏิบัติ มี  
แนวทางเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

1.การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการ  
งานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

2.การจัดทำกลยุทธ์เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคม  
ผ่านสื่อประเภทต่างๆ และเครือข่ายกลุ่มอาชีพ องค์กรการเงินชุมชน

3.การจัดทำกลยุทธ์สร้างสื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ระบบ  
ประกันสังคมโดยใช้ช่องทางการเข้าถึงกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

4.การจัดทำกลยุทธ์ส่งเสริมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่  
ระบบประกันสังคม โดยใช้หลักการตลาดผสมผสานกับการณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบ  
ประกันสังคม

5.การจัดทำกลยุทธ์พัฒนาองค์กรการเงินชุมชนและกลุ่มอาชีพเป็น  
ฐานการจัดตั้งระบบประกันสังคมชุมชน

6.การกำหนดแผนงานกิจกรรมในการดำเนินการจัดทำกลไกความ  
คุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

7.การกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบและระยะเวลาการทำงานในการ  
ดำเนินการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ  
อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

8.การกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ความคุ้มครองประกันสังคม  
สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่แน่นอน

1.3.3 การจัดการปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารในการสนับสนุนการจัดทำ  
ระบบกลไกความคุ้มครองไปสู่การปฏิบัติ พบว่ามีแนวทางการบริหารจัดการ ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงควรใช้ภาวะผู้นำสร้างทีมการทำงานรวมทั้งเพิ่มช่องทางและวิธีการสื่อสาร เพื่อกระตุ้นบุคลากร ขององค์กรให้สนใจและร่วมมือในการเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ความสำเร็จ

2. สรรหาผู้บริหารระดับสูงที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นผู้กำกับดูแลการเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3. การเพิ่มความถี่ในการประสานงานทางด้านความร่วมมือหรือความช่วยเหลือทางวิชาการทั้ง จากหน่วยงาน องค์กร ภายในและต่างประเทศ

4. เพิ่มการประชุมหารืออย่างต่อเนื่องทางด้านการจัดทำกลไก ความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

5. ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบหลักเกณฑ์พร้อมทั้งข้อกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

6. การนำระบบประกันสังคมเป็นมาตรการหลักของการบังคับออมในรูปแบบการนำส่งเงินสมทบเพื่อเสริมกับมาตรการออมอื่น ๆ ของรัฐที่จะรองรับสังคมผู้สูงอายุ

7. การปรับหลักเกณฑ์ และวิธีการประกันสังคมที่เป็นหลักการสากลตามอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย

8. จัดระบบประสานงานและเปิด โอกาสให้กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐและองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการจัดระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ข้อพึงระวังในการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคม ได้แก่

- การแยกโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนสำหรับการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะ

- การบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบนพื้นฐานของ โครงสร้างองค์กรของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นอยู่ปัจจุบัน โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยน

- การกำหนดมาตรการของรัฐบังคับให้กลุ่มองค์กร เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชน และรูปแบบเชิงประเพณี สนับสนุนทางการเงินหรือร่วมจ่ายเงินสมทบให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรนั้น

1.4 มิติการขยายการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองท้องถิ่นและชุมชน พบว่า เป็นเรื่องสำคัญของการพัฒนาสมรรถนะเชิงสถาบันในการวางแผนและปฏิบัติงานในช่วงของกระบวนการขยายความคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1. การสร้างพลังของกลุ่มประชาสังคมในการประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน
2. จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่มประชาสังคมให้มีสมรรถนะและความเข้มแข็งทางด้านการบริหารจัดการงานประกันสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคม
3. จัดตั้งหน่วยส่งเสริมงานประกันสังคมประจำท้องถิ่นและชุมชน
4. การกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงานประกันสังคมเพื่อประสิทธิภาพและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นต้นว่า การขึ้นทะเบียน การจัดทำฐานข้อมูลเบื้องต้น การประสานข้อมูล
5. กำหนดมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมการรวมตัวเป็นกลุ่มของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพื่อการจัดระบบประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ
6. กำหนดนโยบายของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากพอระดับหนึ่งร่วมจ่ายเงินสมทบแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นของตน
7. ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ เช่น สหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุนสวัสดิการชุมชน ฯลฯ เป็นรูปแบบประกันสังคม
8. ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ภายใต้การกำกับดูแลระหว่างสำนักงานประกันสังคมและชุมชน
9. สร้างเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมชุมชน โดยการเชื่อมโยงหรือนำกองทุนประกันสังคมชุมชนทุกกองทุนที่จัดตั้งขึ้นผนวกรวมเข้าเป็นภาคีกองทุนเดียว
10. สร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเชื่อมโยงทุกระดับตั้งแต่ ระดับประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน

กล่าวโดยสรุปภาพรวมของการวิเคราะห์ที่เป็นผลของการศึกษาข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยที่เป็นสาระสำคัญนั้น เห็นได้ว่ามีแนวโน้มการจัดทำกลไกความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ต้องการครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกพื้นที่ โดยบูรณาการเข้ากับการจัดสวัสดิการสังคมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมที่ดำเนินการอยู่แล้ว โดยรัฐ

เป็นผู้อุดหนุนการเงิน และจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งหมด ซึ่งจะบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการบ่งชี้ถึงลักษณะของพหุลักษณะในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคม และการบริหารจัดการลักษณะพหุภาคีที่แตกต่างจากปัจจุบันที่ดำเนินการแบบไตรภาคี

2. มิติข้อเสนอเชิงการบริหารจัดการรูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ในงานวิจัยนี้จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าข้อเสนอเชิงการบริหารจัดการที่สำนักงานประกันสังคมจะนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไปแปลงเพื่อไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (วรเดช จันทรศร, 2548; Berman and Mclaughlin, 1977) ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ผู้วิจัยมีข้อเสนอ 4 ข้อ คือ ข้อเสนอขั้นเตรียมการ ข้อเสนอขั้นวางแผนปฏิบัติ ข้อเสนอขั้นดำเนินงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ข้อเสนอขั้นเตรียมการ เป็นขั้นตอนแรกที่สำนักงานประกันสังคมควรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเชิงนโยบายเพื่อนำแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การตัดสินใจทางเลือกในการขยายความคุ้มครอง โดยศึกษาทำความเข้าใจบริบทแนวนโยบายหรือแผนงานการจัดสวัสดิการสังคมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และความต้องการของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อแสดงให้เห็นถึง วิธีการ กลยุทธ์ ความเชื่อมโยง ความซ้ำซ้อน หรือความขัดแย้ง ระหว่างนโยบายหรือแผนงาน เนื่องจากปัจจุบันรัฐได้จัดให้มีหลักประกันทางสังคมแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยมีเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีรูปแบบทั้งการร่วมจ่ายเงินสมทบจากประชากรกลุ่มเป้าหมายเข้ากองทุนเพื่อคุ้มครองเฉพาะกรณี และรัฐเป็นผู้จัดหาให้ทั้งหมดโดยใช้จ่ายจากภาษีอากรเป็นเงินทุนหลักในการดำเนินการ (ILO, 2004) ดังนั้นการเตรียมการจะทำให้ทราบทิศทางนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐและการออกแบบกลไกความคุ้มครอง ได้แก่

1. แนวคิดและความพร้อมของนโยบายรัฐในการสนับสนุนหรือการอุดหนุนทางการเงินในระบบประกันสังคม เพราะการขยายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีนัยบ่งชี้ว่าประเทศไทยจะเข้าสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการมากกว่าปัจจุบัน ซึ่งโดยแนวคิดแล้วรัฐจำเป็นต้องรัฐต้องมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสูงขึ้นหรือลดหรือตัดค่าใช้จ่ายบางประเภทลง สำหรับนำไปใช้จ่ายทางการคุ้มครองทางสังคม

2. แนวคิดและนโยบายการสนับสนุนบริการทางการแพทย์ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้แก่สมาชิกประกันสังคม โดยสำนักงานประกันสังคมอาจซื้อบริการ

ทางการแพทย์จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม หรือรวมระบบบริการทางการแพทย์ของประเทศให้เป็นระบบเดียว

3. การศึกษาทบทวนปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคมให้สอดคล้องกับกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะรูปแบบประกันสังคมภาคบังคับสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน รวมทั้งการประกันคนภาคสมัครใจภายใต้มาตรา 39 และมาตรา 40 ที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินกองทุนประกันสังคมเนื่องจากข้อบกพร่องของกฎหมายประกันสังคม

4. การประเมินความยั่งยืนทางการเงินของระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย เพื่อประกอบการออกแบบทางเลือกของอัตราเงินสมทบและรูปแบบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่จะได้รับ

5. การประสานแผนงานด้านสวัสดิการสังคมกับหน่วยงานองค์การภาครัฐและเอกชนในการเข้าถึงการคุ้มครองประกันสังคมของประชากรแรงงานกลุ่มอาชีพต่างๆ และเพื่อทบทวนรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

2.2 ข้อเสนอแนะวางแผนปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนแรกที่สำนักงานประกันสังคมควรนำข้อมูลไปจัดทำแผนงานยุทธศาสตร์สำหรับการขับเคลื่อนระบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อให้บรรลุผลทางปฏิบัติ (ILO, 2004; โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2548) ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมและกำหนดทางเลือกภาพจำลองกลไกความคุ้มครองที่จัดทำขึ้นอันเป็นผลมาจากขั้นตอนการเตรียมการ โดยเฉพาะการประมาณการและวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในระยะยาว

2. ยุทธศาสตร์การสร้างสมรรถนะเชิงสถาบัน ด้วยกลยุทธการยกระดับความรู้และกำหนดกิจกรรมให้กับสถาบันที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนโดยมีเป้าหมายไปที่หน่วยงานและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและออกแบบจัดทำกลไกความคุ้มครอง

3. ยุทธศาสตร์การขยายความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยกำหนดกลยุทธ์จัดลำดับความสำคัญทางเลือกการดำเนินการขยายความคุ้มครอง ลักษณะค่อยเป็นค่อยไปเพื่อการปรับตัวทางสังคม ซึ่งทางเลือกหนึ่งอาจใช้กลยุทธ์ขยายความคุ้มครองครอบคลุมตามขอบเขตทางภูมิศาสตร์พื้นที่และค่อยๆ ขยายพื้นที่ความคุ้มครองออกไป หรือกลยุทธ์ขยายความคุ้มครองกลุ่มอาชีพเป้าหมายบางกลุ่ม หากมีความมั่นคงในระบบ

เพียงพอแล้ว ก็ขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มอาชีพอื่นที่ละกลุ่มจนกระทั่งคุ้มครองครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ

2.3 ข้อเสนอขั้นดำเนินการ เป็นการระดมพลังจากทุกภาคส่วนเพื่อให้การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ความสำเร็จเชิงการปฏิบัติ ตามแผนงานที่กำหนดแนวทางไว้ ประกอบด้วย

1. การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มประชากรแรงงานเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและข้อผูกพันในระบบความคุ้มครองประกันสังคม โดยเฉพาะเรื่องของระบบเงินสมทบและเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่จะได้รับ รวมทั้งความแตกต่างระหว่างการออมกับการรวมความเสี่ยง

2. การทบทวนสมรรถนะการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคม เพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์การ วิธีการขึ้นทะเบียน การจัดเก็บเงินสมทบ การจ่ายประโยชน์ทดแทน การอบรมและเพิ่มพูนทักษะเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การกระจายภารกิจหน้าที่การปฏิบัติงานประกันสังคมไปยังหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

3. การสร้างบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการประเมินการบริหารจัดการงานประกันสังคมในระบบการบริหารงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบผ่านตัวแทน

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติโดยสำนักงานประกันสังคมนั้น เป็นเพียงการจัดทำแผนที่ความคิดในการกำหนดกระบวนการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ หลังจากที่ได้ทราบข้อมูลและเห็นภาพแบบจำลองการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อันเป็นผลของการศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยนี้

3. มิติข้อเสนอการวิเคราะห์ประเมินระบบทางการเงิน เป็นการประเมินโครงสร้างระบบกลไกทางการเงิน ภายใต้รูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ศึกษาในงานวิจัยนี้ ซึ่งสามารถกำหนดสมมุติฐานที่นำไปสู่ข้อเสนอระบบทางการเงินของกลไกความคุ้มครอง ดังนี้

1. สมมุติฐานด้านหลักเกณฑ์ เงื่อนไข จากแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ปรากฏในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่



1.1 อัตราและเงื่อนไขการจ่ายสิทธิประโยชน์แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นเวลา 15 ปี และเมื่อเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปีที่ 1 ถึงปีที่ 15 จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมในแต่ละระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ ดังนี้

1.1.1 จ่ายเงินสมทบภายในระยะเวลา 1 ปี เป็นระยะสะสมเงินสมทบจากสมาชิกที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมและรอการนับระยะเวลาการเกิดสิทธิประโยชน์

1.1.2 จ่ายเงินสมทบต่อเนื่องตั้งแต่ 1 ปี คู่สมรสกรณีเจ็บป่วย หรือกรณีคลอดบุตร และหยุดงานเกิน 3 วันตามคำสั่งแพทย์จะได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนการขาดรายได้วันละร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันไม่เกิน 10 วันต่อครั้งและไม่เกิน 30 วันต่อปี

1.1.3 จ่ายเงินสมทบต่อเนื่องตั้งแต่ 2 ปี คู่สมรสกรณีเสียชีวิตผู้มีสิทธิจะได้รับค่าจัดการศพจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 บาท และเงินสงเคราะห์ครอบครัวที่ขาดไร้ผู้อุปการะจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

1.1.4 จ่ายเงินสมทบต่อเนื่องตั้งแต่ 3 ปี คู่สมรสกรณีทุพพลภาพ จะได้รับเงินสงเคราะห์ชีพจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

1.1.5 จ่ายเงินสมทบต่อเนื่องตั้งแต่ 15 ปี และอายุ 60 ปี คู่สมรสกรณีชราภาพ การขอรับเป็นบำเหน็จชราภาพจะได้รับเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่จ่ายผ่านมาอย่างต่อเนื่อง 15 ปี ทั้งหมดรวมผลตอบแทน หรือขอรับเป็นแบบบำนาญชราภาพ 15 ปี ซึ่งอัตราเงินบำนาญชราภาพจะสัมพันธ์กับเงินสมทบที่จ่ายและความอยู่รอดทางการเงินกองทุนที่คาดคำนวณ

1.2 อัตราเงินสมทบเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคมและจ่ายสมทบกรณีชราภาพ 300 บาทต่อเดือน

1.3 อัตราเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่ากับจำนวนเงินที่จ่ายสิทธิประโยชน์รวมเงินสำรองเสี่ยงภัยในแต่ละปี

1.4 อัตราค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี เป็นการประมาณการเพียงครั้งหนึ่งของกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดไว้ร้อยละ 10

1.5 อัตราเงินสำรองเสี่ยงภัยหรือเงินเผื่อเหลือเผื่อขาดไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปีของค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์

## 2. สมมุติฐานด้านเศรษฐกิจ เป็นการประมาณการ ได้แก่

2.1 อัตรารายได้เฉลี่ยของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเท่ากับ 5,000 บาทต่อเดือน โดยประมาณการจากฐานค่าจ้างเฉลี่ยจำนวน 4,830 บาท ในการคำนวณเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนสมัครใจตามมาตรา 39 ของสำนักงานประกันสังคม ส่วนผลการศึกษาของโครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) ระบุว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ

7,989 บาท ทั้งนี้ผู้วิจัยนำค่าจ้างเฉลี่ยจำนวน 4,830 บาท และรายได้เฉลี่ย 7,989 บาทดังกล่าว มาปรับปรุงโดยคาดการณ์ทางลบให้เป็นรายได้เฉลี่ยของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการวิจัยนี้ เท่ากับ 5,000 บาท ในปีเริ่มต้น และเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละร้อยละ 2 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่สอดคล้องกับการปรับเพิ่มอัตรากำลังขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงาน

2.2 อัตราดอกเบี้ยของกองทุนระดับไม่เกินร้อยละ 4 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่น้อยกว่าที่สำนักงานประกันสังคมได้รับจากการนำเงินกองทุนประกันสังคมไปลงทุน

2.3 อัตราการใช้บริการประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบประมาณการบนพื้นฐานการใช้บริการของผู้ประกันตนสมัครใจตามมาตรา 39 ในช่วงปี 2549 (สำนักงานประกันสังคม, 2549) และปรับแก้อัตราให้เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 50 ของการใช้บริการ ดังนี้

2.3.1 อัตราการใช้บริการเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย จากอัตราร้อยละ 13.12 เป็น อัตราร้อยละ 19.68 โดยปรับแก้เป็นจำนวนเต็มเท่ากับอัตราร้อยละ 20.00

2.3.2 อัตราการใช้บริการเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีคลอดบุตร จากอัตราร้อยละ 9.69 เป็นอัตราร้อยละ 14.54 โดยปรับแก้เป็นจำนวนเต็มเท่ากับอัตราร้อยละ 15.00

2.3.3 อัตราการใช้บริการเงินทดแทนกรณีทุพพลภาพ จากอัตราร้อยละ 0.72 เป็นอัตราร้อยละ 1.08 โดยปรับแก้เป็นจำนวนเต็มเท่ากับอัตราร้อยละ 1.00

2.3.4 อัตราการใช้บริการเงินค่าจัดการศพและเงินสงเคราะห์กรณีตาย จากอัตราร้อยละ 1.27 เป็นอัตราร้อยละ 1.91 โดยปรับแก้เป็นจำนวนเต็มเท่ากับอัตราร้อยละ 2.00

2.3.5 อัตราการใช้บริการกรณีชราภาพในปีที่ 16 คาดการณ์แบบหยาบว่า จะมีแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปีและอายุ 60 เป็นผู้รับสิทธิประโยชน์กรณีร้อยละ 25 ของจำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม

3. สมมุติฐานอัตราจำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมคาดการณ์ว่าในปีเริ่มต้นจะมีจำนวน 700,000 คน โดยเป็นการนำตัวเลขที่ประมาณการจากข้อมูลผลการศึกษาของ โครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) ที่ระบุว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ ที่ต้องการความคุ้มครองประกันสังคมกรณีชราภาพเพียงกรณีเดียวมีจำนวน 735,563 คน และพร้อมจ่ายเงินสมทบอัตรา 304 บาทต่อเดือน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงปรับแก้จำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นจำนวนเต็มเท่ากับ 700,000 คนดังกล่าวและคาดว่าจะเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของแต่ละปี

ผลการวิเคราะห์ประเมินระบบการเงินภายใต้สมมุติฐานที่กำหนดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าหากเลือกใช้รูปแบบบำนาญชราภาพ พบว่า สถานะระบบการเงินมีความยั่งยืนพอสมควรในระยะเวลาการวิเคราะห์ 20 ปี โดยปีที่ 1 ในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลยังไม่ต้องอุดหนุนเงินสมทบและไม่

จ่ายสิทธิประโยชน์ แต่มีรายรับเกิดจากการจัดเก็บเงินสมทบแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและมีค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการจำนวน 130 ล้านบาท โดยรัฐบาลจะเริ่มอุดหนุนเงินสมทบในปีที่ 2 ตามประมาณการค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ กระทั่งปีที่ 16 มีรายรับจากเงินสมทบ เงินอุดหนุนของรัฐบาล และดอกผลจำนวน 9,330 ล้านบาท มีรายจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์และค่าบริหารจัดการ 3,070 ล้านบาท คงเหลือเงินในระบบการเงิน 6,260 ล้านบาท มีเงินสะสมในระบบการเงิน 73,060 ล้านบาท ซึ่งในปีที่ 16 เป็นปีที่เริ่มจ่ายบำนาญชราภาพให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อายุ 60 ปี ในอัตราที่คำนวณจากการจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องมาตลอดเวลา 15 ปี ได้เท่ากับ 600 บาท/เดือน

ทั้งนี้เห็นได้ว่าอัตราส่วนระบบการเงินในปีที่ 14 อยู่ในระดับสูงสุดเท่ากับ 37.53 เท่า เนื่องจากเงินที่จ่ายสิทธิประโยชน์กรณีอื่นๆภายใต้ชุดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลตั้งแต่ปีที่ 2 ทำให้เกิดเงินสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนกระทั่งลดลงเหลือ 21.78 เท่าของรายจ่ายในปีที่ 16 การเลือกจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นบำนาญชราภาพสังเกตได้ว่ารายรับของระบบการเงินตั้งแต่ปีที่ 16 เป็นต้นไป ยังพอกับรายจ่าย และอัตราส่วนระบบการเงินมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงกว่า 15 ปีแรก ส่วนอัตราส่วนระบบการเงินในปีที่ 20 อยู่ที่ระดับ 25.93 เท่าของรายจ่าย ปีถัดไป ซึ่งเป็นระดับที่ระบบการเงินมีความมั่นคงไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบ

ตาราง 22 การวิเคราะห์ประมาณการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ: แบบบำนาญชราภาพ  
หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	เงินสมทบ / เงินอุดหนุน / ดอกผล	จ่ายสิทธิประโยชน์และ ค่าใช้จ่าย การบริหารจัดการ	รายรับ คงเหลือรายปี	เงินกองทุน สะสม	อัตราส่วนกองทุน Fund Ratio : %
ปีที่ 1/2551	2,570	130	2,440	2,440	6.78
ปีที่ 2/2552	3,010	360	2,650	5,090	7.07
ปีที่ 3/2553	3,580	720	2,860	7,950	9.03
ปีที่ 4/2554	3,970	880	3,090	11,040	12.13
ปีที่ 5/2555	4,270	910	3,360	14,400	15.00
...	...	...	...	...	...
ปีที่ 14/2564	8,130	1,490	6,640	59,670	37.53
ปีที่ 15/2565	8,720	1,590	7,130	66,800	21.76
ปีที่ 16/2566	9,330	3,070	6,260	73,060	22.62
...	...	...	...	...	...
ปีที่ 20/2570	11,910	3,760	8,150	102,690	25.93

อย่างไรก็ตามสำหรับผู้ที่มีความจำเป็นที่ต้องการได้รับเงินบำนาญชราภาพเพิ่มเติมมากกว่าอัตรา 600 บาทต่อเดือน รัฐบาลควรใช้การวิธีการทดสอบความจำเป็นทางด้านต่างๆ เพื่อกลั่นกรองว่าผู้รับบำนาญชราภาพรายนั้น ควรได้รับเงินบำนาญเลี้ยงชีพเพิ่มเติมอีกเท่าใดจึงจะเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ และจัดบริการทางสังคมอื่นๆ เป็นสวัสดิการเสริมเท่าที่จำเป็นในการดำรงชีวิต เพื่อลดรายจ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคมดังตาราง 22 ที่แสดงข้างต้น

ตาราง 23 การวิเคราะห์ประมาณการกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ:แบบบำนาญชราภาพ  
หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	เงินสมทบ / เงินอุดหนุน / ดอกผล	จ่ายสิทธิประโยชน์และ ค่าใช้จ่าย การบริหารจัดการ	รายรับ คงเหลือรายปี	เงินกองทุน สะสม	อัตราส่วนกองทุน Fund Ratio : %
ปีที่ 1/2551	2,570	130	2,440	2,440	6.78
ปีที่ 2/2552	3,010	360	2,650	5,090	7.07
ปีที่ 3/2553	3,580	720	2,860	7,950	9.03
ปีที่ 4/2554	3,970	880	3,090	11,040	12.13
ปีที่ 5/2555	4,270	910	3,360	14,400	15.00
...	...	...	...	...	...
ปีที่ 14/2564	8,130	1,490	6,640	59,670	37.53
ปีที่ 15/2565	8,720	1,590	7,130	66,800	4.20
ปีที่ 16/2566	9,330	15,890	-6,560	60,240	3.61
...	...	...	...	...	...
ปีที่ 20/2570	9,570	19,350	-9,780	26,240	1.29

ในทางตรงข้ามจากตาราง 23 เป็นการเลือกใช้รูปแบบบำนาญชราภาพ พบว่าระบบการเงินขาดความสมดุลในปีที่ 16 เมื่อเริ่มจ่ายบำนาญชราภาพที่เป็นเงินก้อนรวมดอกผลโดยในปีที่ 1-15 สถานะของระบบการเงินไม่แตกต่างจากที่วิเคราะห์ในตาราง 27 จนกระทั่งปีที่ 16 เป็นปีที่จะต้องจ่ายบำนาญชราภาพพร้อมกับดอกผลให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแต่ละคนที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นเงิน 73,800 บาท จากการจ่ายเงินสมทบอัตรา 300 บาทอย่างต่อเนื่องมาตลอดระยะเวลา 15 ปี ทำให้ระบบการเงินขาดความสมดุลโดยมีรายรับเงินสมทบ เงินอุดหนุนของรัฐบาล และดอกผลเท่ากับ 9,330 ล้านบาท แต่จ่ายสิทธิประโยชน์และค่าบริหารจัดการเท่ากับ 15,890 ล้านบาท ส่งผลถึงรายรับคงเหลือติดลบ 6,560 ล้านบาท ส่วนเงินสะสมของระบบการเงินคงเหลือสะสม

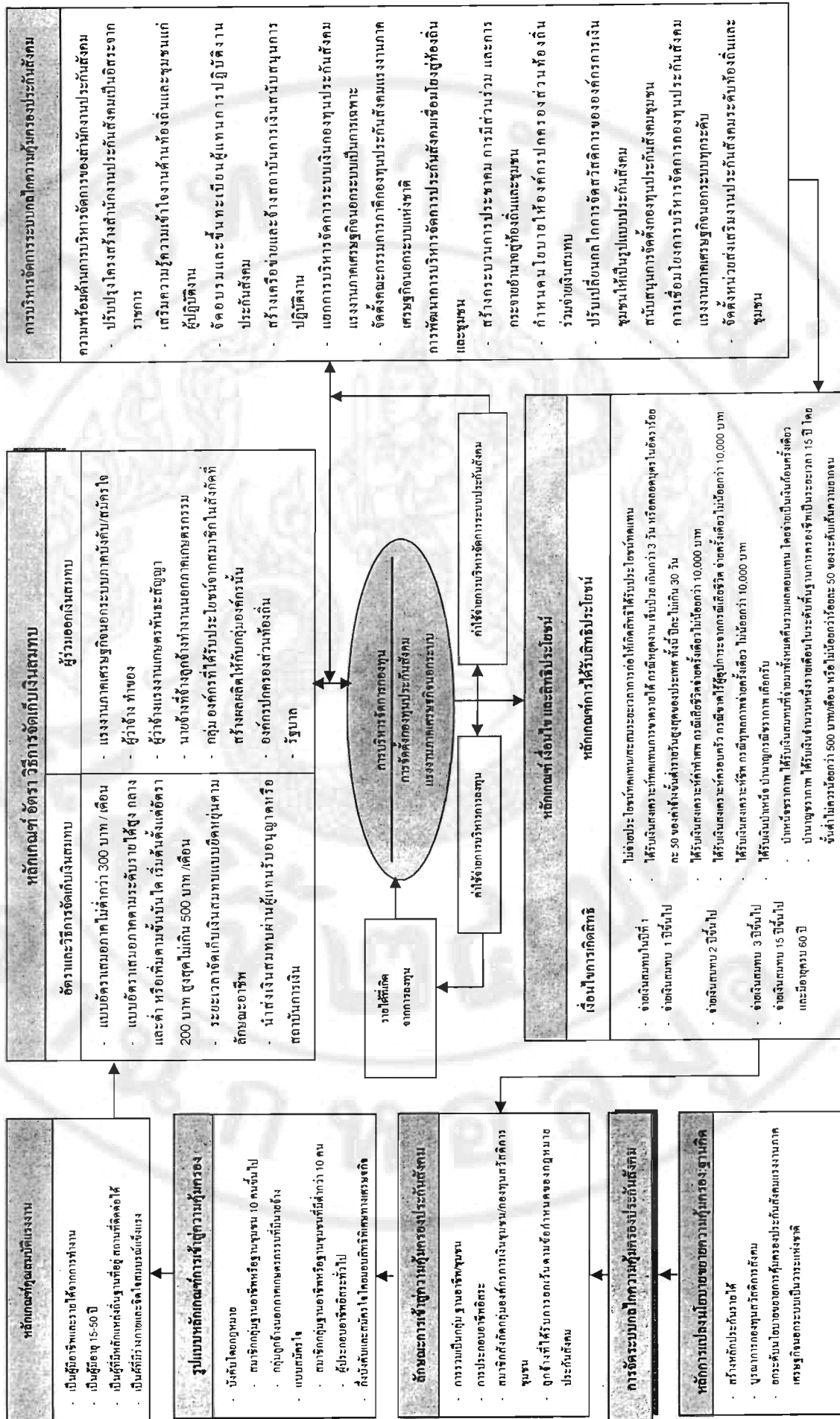
เท่ากับ 60,240 ล้านบาท โดยอัตราส่วนระบบการเงินปีที่ 15 เท่ากับ 4.21 เท่าของรายจ่ายในปีที่ 16 ซึ่งเป็นจำนวนลดลงจากปีที่ 14 ที่อยู่ในระดับ 37.53 เท่า ยิ่งกว่านั้นยังพบว่ารายรับของระบบการเงินตั้งแต่ปีที่ 16 เป็นต้นไป ไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินประกันสังคมเพื่อสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการจำเป็นต้องนำเงินคงเหลือสะสมออกมาใช้จ่าย ทำให้อัตราส่วนของระบบการเงินลดต่ำลงไปเรื่อยๆ และในปีที่ 20 อัตราส่วนระบบการเงินอยู่ในระดับ 1.29 เท่าของรายจ่ายปีถัดไป ซึ่งหากไม่มีการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบหรือจัดสรรเงินจากแหล่งใดก็ตามมาเพิ่มเติม เงินคงเหลือสะสมก็จะหมดไปในที่สุด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเลือกรับเป็นบำเหน็จชราภาพ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องในระบบการเงินหมุนเวียนภายในระยะเวลา 20 ปี อีกทั้งการจ่ายเป็นเงินก้อนก็ไม่มีหลักประกันว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้หลังอายุ 60 ปี

อย่างไรก็ตาม กรอบแนวทางกลไกระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ จากผลการวิจัยนี้สามารถขุดรูดทางการเงินและเลี้ยงตัวเองได้เชิงปฏิบัตินั้น รัฐบาลต้องอุดหนุนเงินสมทบเสริมอย่างต่อเนื่อง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องร่วมออกเงินสมทบอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อสร้างแรงจูงใจการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา และเป็นการค้าประกันกองทุนให้มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมไม่น้อยกว่า 700,000 คนในปีเริ่มต้น และเพิ่มจำนวนในแต่ละปีไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 นอกจากนี้ประสิทธิผลของกรอบแนวทางกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากการวิจัยนี้ จะต้องทบทวนปรับปรุง ไม่เพียงแต่ระดับการจัดหาเงินทุนแต่รวมถึงระดับสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขข้อกำหนดในการเกิดสิทธิประโยชน์ก็จะต้องทบทวนด้วยเช่นกัน

#### **บทสรุปการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ**

จากผลการศึกษา พบว่า ข้อเสนอแนะทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในบริบทของสังคมไทย เป็นการจัดการกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมรูปแบบพหุลักษณะ ที่เป็นไปตามปรัชญาอุดมการณ์แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลักและกระแสนร่วมกัน เนื่องจากผลการศึกษาได้บ่งชี้ถึงการผสมผสานการจัดสวัสดิการสังคมบนฐานการคุ้มครองตนเอง ฐานการคุ้มครองกลุ่มอาชีพ และฐานการคุ้มครองคนทุกคน รวมทั้งการที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วนและผนวกวิธีการทำงานหลายวิธีการเพื่อมุ่งให้การทำงานของระบบประกันสังคมบรรลุเป้าหมายในหลายมิติ อันเป็นการเชื่อมโยงวิถีชีวิตของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นองค์รวมของสภาวะแรงงาน

เข้าหากัน โดยภาครัฐต้องเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่หลักในการจัดระเบียบและพัฒนาโครงสร้างระบบ ประกันสังคมขั้นพื้นฐานให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงทั้งที่อยู่ในพื้นที่เขตเมือง ท้องถิ่น และชุมชน ในลักษณะการจัดกลไกความคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับในฐานะการ คุ้มครองแบบกลุ่มอาชีพ และภาคสมัครใจในฐานะการคุ้มครองตนเอง เพื่อความเป็นเอกภาพของ ระบบประกันสังคมและความมีพลังในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกันหลักการร่วมจ่ายเงินสมทบ ในระบบประกันสังคมของสมาชิกและผู้เกี่ยวข้อง ก็เป็นการปรับความสัมพันธ์ของผู้จัดบริการ ภาครัฐต่อผู้ใช้บริการภาคประชาชนให้มีสัมพันธภาพแบบต่างตอบแทนประโยชน์และการควบคุม ซึ่งกันและกัน รวมทั้งแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบสงเคราะห์หรืออุปถัมภ์สู่ ความสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคมผ่านมาตรการกลไกทาง การเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยนำรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทาง พหุลักษณะที่เป็นผลจากการศึกษาในงานวิจัยนี้ มาสร้างเป็นแบบจำลองกลไกความคุ้มครองและการ บริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อเป็นข้อเสนอ กรอบแนวทางในการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ตามแผนภาพ 6



ภาพ 6 แบบจำลองการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย 4 ข้อ ได้แก่ วิธีวิจัยเอกสาร(Documentary Research) ทางด้านสวัสดิการสังคม ตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1 และข้อ 2 คือ ศึกษาความเป็นมาองค์ความรู้ ปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคม และศึกษาความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ วิธีวิจัยอนาคตเทคนิคเดลฟายเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Delphi Futures Research: EDFR) จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำนวน 34 คน โดยดำเนินการจัดเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด 3 รอบ และวิธีวิจัยแบบประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Focus Group Discussion: FGD) จำนวน 44 คน ในการตอบวัตถุประสงค์ข้อ 3 คือ ศึกษาการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ย่อย ได้แก่ การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน และวิธีวิจัยเชิงวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นผลการศึกษาในขั้นตอนการวิจัยเทคนิค EDFR และการประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยครั้งนี้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 4 คือ ศึกษาการกำหนดข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย ซึ่งมีข้อสรุปการศึกษาแต่ละวัตถุประสงค์ที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นผลของการวิจัย ดังนี้

ผลการศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคม พบว่ามีปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคมที่จัดว่าเป็นกระแสหลักในการจัดสวัสดิการสังคม 3 กลุ่ม ได้แก่

1. **กลุ่มปรากฏการณ์ก่อเกิดสวัสดิการสังคมเสรีนิยม** ซึ่งมีความเชื่อเกี่ยวกับธรรมชาติการดำรงชีวิตของมนุษย์มีลักษณะเสรีนิยม และอนุรักษ์นิยมความเชื่อนี้เชื่อมโยงสอดคล้องกับลัทธิ



เศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งยึดมั่นต่อเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในระบบตลาด เพราะกลไกการตลาดไม่ผูกขาดการแข่งขันและเป็นช่องทางการกระจายทรัพยากรสู่สังคมอย่างเสรี โดยปราศจากการควบคุมบังคับแทรกแซงจากรัฐ นอกจากนี้ความเป็นอนูรักษานิยมยังคงใช้หลักการคติทางศาสนา วัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทางสังคม และนำมาซึ่งระเบียบและคุณลักษณะเฉพาะของสังคม ที่จะให้ความช่วยเหลือคนตกทุกข์ได้ยากในสังคม พร้อมกันนั้นคนในช่วงชั้นล่างต้องให้ความเคารพต่อกลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อเสถียรภาพของสังคม ส่วนความยากจนและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นข้อบกพร่องของมนุษย์เอง เนื่องจากความล้มเหลวและความด้อยศักยภาพของคนๆ นั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของระบบและโครงสร้าง และไม่ใช่ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้นรัฐจึงต้องมีหน้าที่ส่งเสริมปัจเจกบุคคลให้มีความสามารถ และสร้างโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและพึ่งพาตนเองได้มากกว่าการเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้

2. กลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมสังคมนิยม เชื่อว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่ดีต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมก่อนประโยชน์ของปัจเจกบุคคล จึงเป็นปฏิปักษ์กับแนวคิดเสรีนิยมและลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยม โดยมองว่ากลไกตลาดเสรี ก่อให้เกิดการจัดสรรและการกระจายทรัพยากร ไปสู่สังคมอย่างไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรม เป็นต้นเหตุของความยากจน โดยเฉพาะชนชั้นแรงงานถูกกดขี่จากระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และเสรีภาพของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สร้างความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นในสังคม ทำให้มนุษย์ไม่สามารถใช้ศักยภาพตามธรรมชาติในการผลิตได้อย่างแท้จริง เกิดความขัดแย้งและแปลกแยก เพราะในสังคมแบบทุนนิยมเสรีผู้ที่มีกรรมสิทธิ์และครอบครองปัจจัยการผลิต มักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง ที่มุ่งเอารัดเอาเปรียบสังคมเพื่อต้องการกำไรมาก แต่จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ใช้แรงงานในการผลิตต่ำ ทำให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานดำรงชีวิตท่ามกลางความขาดแคลนประสบกับความทุกข์ยากจนกลายเป็นพันธนาการทางสังคม อุดมการณ์ของกลุ่มฝ่ายซ้ายต้องการขจัดความขัดแย้งของชนชั้นด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ให้มีความเป็นธรรมปราศจากการกดขี่ขูดรีดของชนชั้นนายทุน และทำให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

3. กลุ่มปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคมแบบปฏิรูปนิยม เป็นกลุ่มที่นำความเชื่อสำคัญระหว่างกลุ่มเสรีนิยมกับกลุ่มสังคมนิยมมาผสมผสานกัน โดยเชื่อว่าเศรษฐกิจทุนนิยมที่ใช้กลไกตลาดเสรีสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง แต่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงและจัดการควบคุมดูแล แม้ว่ากลไกตลาดเสรีจะจัดสรรและกระจายทรัพยากรสู่สังคมได้ด้วยตัวเองอยู่แล้วก็ตาม แต่การแทรกแซงควบคุม ก็เพื่อสร้างความสมดุล

ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายทรัพยากร ซึ่งความสมดุลดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนในสังคม เนื่องจากรัฐมีสถานะเป็นองค์อธิปัตย์ ที่มีอำนาจอย่างชอบธรรม และมีประสิทธิภาพในการจัดการกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และกลไกการตลาด นอกจากนี้ความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ควรดำเนินการแบบวิวัฒนาการผ่านนโยบายทางสังคม ที่มีเป้าหมายการส่งเสริมความเสมอภาคของประชาชนให้มีโอกาส มีสิทธิ และมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของรัฐ และจัดสวัสดิการเพื่อตนเอง

**ผลการศึกษาความสอดคล้องขององค์ความรู้สวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ พบว่า มีความสอดคล้อง กล่าวคือ**

### 1. ความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

1.1 ผู้จัดให้มีสวัสดิการสังคม ที่เกิดจากความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ปรากฏอยู่ในโครงสร้างและหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แบ่งหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อบำบัดความต้องการและแก้ไขปัญหาการดำรงชีวิตของสมาชิกในสังคม ประกอบด้วย ปังเจก บุคคล ครอบครัว ภาคธุรกิจเอกชนนายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรการกุศลสาธารณะ องค์กรนอกภาครัฐ ภาครัฐ ภาคประชาชน และชุมชน

1.2 ระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย ที่เกิดจากสิทธิของพลเมืองส่งผลให้มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ความคุ้มครองและมาตรการทางการเงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย ระบบพึ่งพาตนเอง ครอบครัว และเครือข่ายตามจารีตประเพณี ระบบการตลาด ระบบการเงินการคลังภาครัฐ ระบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ระบบการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

1.3 ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง ที่เกิดจากความยากจนและความไม่เท่าเทียม ส่งผลให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ ประกอบด้วย กลุ่มผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้และผ่านการทดสอบความจำเป็นแล้ว ประชาชนทุกคนในสังคม กลุ่มผู้ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดและต้องการได้รับการจากรัฐ กลุ่มผู้มีอำนาจซื้อจากระบบตลาด และกลุ่มแรงงานในสาขาอาชีพต่างๆ

1.4 สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ ที่เกิดจากความต้องการของมนุษย์ ส่งผลให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ และสิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย ความเป็นลูกจ้างที่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองจากการบริโภคสินค้าและบริการจนเป็นที่พอใจ ความเป็นมนุษย์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองจากสังคมและรัฐอย่าง

เท่าเทียมกัน ความเป็นผู้ขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองตามความจำเป็น ความเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงกับหลักเกณฑ์ที่ได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่พึงมี ความเป็นแรงงานและสถานะทางอาชีพที่จะได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองตามสภาพการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

1.5 การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ที่เกิดจากบทบาทของรัฐ ส่งผลให้มีการกำหนดหลักการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของหน่วยงานองค์การภาครัฐ ประกอบด้วย การสร้างเสริมประสิทธิภาพองค์การภาครัฐ การกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมสู่ท้องถิ่นและชุมชน การส่งเสริมทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติการมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2. ความสอดคล้องที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสตรง พบว่าเป็นแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบเฉพาะเจาะจง ในประเด็นที่กลุ่มตนเองเรียกร้อง ประกอบด้วย แนวคิดสตรีนิยมที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมของสตรีที่ควรได้รับการจัดสวัสดิการสังคม แนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยมที่มุ่งเน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันของสิ่งมีชีวิตทั้งมวลเพื่อการพึ่งตนเองในการจัดสวัสดิการสังคม แนวคิดต่อต้านการกีดกันเชื้อชาตินิยมที่มุ่งเน้นความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกันต่างเชื้อชาติให้เข้าถึงการจัดสวัสดิการสังคม และแนวคิดหลังสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นความสำคัญของการเสริมอำนาจ และปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชน สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมโดยไม่ต้องพึ่งพาอำนาจรัฐ

3. ความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย พบว่า มีพัฒนาการที่เกิดจากแนวคิดที่ถูกปลูกฝังทางด้านศาสนา วัฒนธรรมประเพณี และการปกครองระบอบศักดินา ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ รวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประเทศไทยได้จัดสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบเกิดจากอิทธิพลของปรัชญาการจัดสวัสดิการสังคม 3 กลุ่มที่เป็นกระแสหลัก ได้แก่ 1) แนวคิดเสรีนิยมในรูปแบบการสังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ 2) แนวคิดปฏิรูปนิยมในรูปแบบการบริการทางสังคมเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติตลอดจนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ 3) แนวคิดสังคมนิยมผสมผสานกับแนวคิดปฏิรูปนิยมในรูปแบบการประกันสังคมเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตของประชากรแรงงาน กระแสแนวคิดดังกล่าวทำให้หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยกลายเป็นสถาบันรับผิดชอบหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนเพื่อผดุงเศรษฐกิจทุนนิยม และสนับสนุนสภาพทางสังคมที่เข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม

จนถึงทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของโลกทุนนิยมได้ส่งผลให้อิทธิพลแนวคิดเชิง  
 สิทธิของกระแสสากล ผลักดันการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ไปสู่รูปแบบสังคมสวัสดิการที่มี  
 ความเป็นพลุกงษ์ หรือจัดเป็นสวัสดิการทางเลือกร้อยอย่างหลากหลายที่เกิดจากการรวมกลุ่มของภาค  
 ประชาชน ซึ่งรัฐอาจร่วมสนับสนุนบ้างบางกรณี และภาคีต่างๆเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วม  
 ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น

4. ความสอดคล้องที่มีต่อรูปแบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจ  
 นอกระบบของสำนักงานประกันสังคม พบว่า สำนักงานประกันสังคมได้เตรียมการขยายความ  
 คุ้มครองเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 จนกระทั่งปัจจุบัน และเมื่อต้นปี 2549 คณะอนุกรรมการเตรียมการ  
 ขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ได้จัดทำข้อเสนอแนะหลักการขยายความ  
 คุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เสนอต่อคณะกรรมการประกันสังคมและ  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานให้ความเห็นชอบ คือ คุ้มครองแรงงานนอกระบบ 2 กลุ่ม ได้แก่  
 กลุ่มผู้มีงานทำ หรือรับจ้างและมีรายได้ และกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป และกำหนดให้เข้าสู่  
 ระบบประกันสังคมแบบสมัครใจสำหรับอายุตั้งแต่ 15 – 60 ปี โดยจัดสิทธิประโยชน์เป็นชุด ดังนี้

ชุดที่ 1 จัดเก็บเงินสมทบล่วงหน้าเป็นรายปี โดยผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ  
 1,100 บาทต่อปี และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบอุดหนุน 1,200 บาท คนต่อปี จะได้รับสิทธิประโยชน์  
 พื้นฐาน 4 กรณี ได้แก่ 1) กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย จ่ายเฉพาะผู้ป่วยในวันละ 200 บาท  
 ครั้งละไม่เกิน 10 วัน ปีละไม่เกิน 30 วัน และมีสิทธิใช้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 2)  
 กรณีคลอดบุตรได้รับค่าคลอดครั้งละ 1,200 บาท คนละไม่เกิน 2 ครั้ง 3) กรณีทุพพลภาพได้รับสิทธิ  
 ประโยชน์ เดือนละ 2,000 บาท ตลอดชีวิต 4) กรณีตาย ได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท

ชุดที่ 2 การออมเพื่อชราภาพจัดเก็บเงินสมทบเป็นรายปี โดยผู้ประกันตน  
 จ่ายเงินสมทบ 2,400 บาท ต่อปี ซึ่งรัฐบาลไม่ต้องร่วมจ่ายเงินอุดหนุน และผู้ประกันตนที่ไม่ต้องการ  
 สิทธิประโยชน์นี้ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ จะได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 60 ปี ได้แก่ 1) บำเหน็จ คือ  
 จ่ายเงินเป็นก้อนครั้งเดียว หากส่งเงินไม่ครบ 15 ปี อายุ 60 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนหรือ  
 รับเงินบำนาญไม่ครบ 60 เดือน (5 ปี) และตาย ทายาทจะได้รับบำเหน็จเงินจำนวน 20 เท่าของอัตรา  
 บำนาญรายเดือน 2) เงินบำนาญ คือเงินช่วยเหลือค่าครองชีพรายเดือนๆ ละ 500 บาทถ้าจ่ายตั้งแต่ปี  
 ที่ 16 เป็นต้นไปเพิ่มอีกปีละ 100 บาท ทั้งนี้ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือนหรือ 15  
 ปี และมีอายุครบ 60 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

ผลการศึกษการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ พบว่าผลจากการศึกษาถูกนำไปจัดทำเป็นมติข้อเสนอรูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะนำไปปฏิบัติพอสรุปได้ ดังนี้

1. หลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า เป็นมติข้อเสนอทางด้านโครงสร้างแนวคิดของการจัดทำระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบการจัดสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะการนำระบบประกันสังคมไปใช้เป็นเครื่องมือการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต ให้แก่ประชาชนขณะทำงานและพ้นจากวัยทำงานแล้ว ทั้งนี้รูปแบบและแนวทางการคุ้มครองตามนโยบายควรตั้งอยู่บนฐานคิด การสร้างหลักประกันรายได้ให้แรงงานอย่างถ้วนหน้า และกลไกความคุ้มครองมีส่วนที่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ นอกจากนี้ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม การเป็นภาคีพัฒนา และการกระจายอำนาจให้ชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ขณะเดียวกันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรได้ทราบระบบประกันสังคมอย่างเข้าใจ และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำกลไกการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งผู้รับผิดชอบสามารถนำนโยบายการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกองทุนประกันสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคมและกระทรวงแรงงาน ไปแปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน โดยกลไกและการบริหารจัดการความคุ้มครองไม่ควรยึดกรอบรูปแบบที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้นรัฐต้องแทรกแซงทางสังคมผ่านมาตรการทางการเงินการคลังภาครัฐ ไปอุดหนุนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และยกระดับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นวาระแห่งชาติ รวมทั้งจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีสำนักงานประกันสังคมในลักษณะศูนย์ปฏิบัติการร่วม เพื่อการประสานการดำเนินงานขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ปฏิบัติ กระทั่งประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย ตลอดจนบูรณาการกลไกการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบต่างๆของรัฐ และผนวกรวมเข้ากับระบบกองทุนประกันสังคมเพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกัน

2. รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า เป็นมติข้อเสนอทางด้านแบบแผนการเข้าสู่ความคุ้มครอง ซึ่งควรมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างภาคบังคับโดยกฎหมายและภาคสมัครใจ โดยการบังคับทางกฎหมายมุ่งเน้นไปที่การรวมตัวเป็นกลุ่มฐานอาชีพหรือองค์กรการเงินชุมชนที่มีสมาชิกในสังกัดเกินกว่า 10

คน รวมทั้งลูกจ้างบางประเภทที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมและมีนายจ้าง ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม ทว่าหากน้อยกว่า 10 คนก็ให้ใช้รูปแบบการสมัครใจ อย่างไรก็ตามการให้สิทธิสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นรายบุคคลอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการบริหารจัดการสูง ขณะเดียวกันควรกำหนดรูปแบบกึ่งบังคับกึ่งสมัครใจเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มตามฐานอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มฐานชุมชนหากเข้าเป็นสมาชิกประกันสังคม จะได้สิทธิพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มเติม ส่วนบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้สังกัดสมาชิกกลุ่มให้สมัครใจภายใต้มาตรา 40 ของกฎหมายประกันสังคมเป็นรายบุคคล แต่มีเงื่อนไขที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในมาตรา 40 ให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์กรณีบริการทางการแพทย์/การรักษาพยาบาล กรณีชราภาพ และกรณีสงเคราะห์บุตร ก่อนบังคับใช้

**3. หลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองประกันสังคม** พบว่า เป็นมติข้อเสนอทางด้านแบบแผนคุณสมบัติผู้ที่อยู่ในขอบข่ายการได้รับความคุ้มครอง ซึ่งควรจัดกลุ่มอาชีพแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้ เป็นไปตาม แนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคุณสมบัติพื้นฐานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สำคัญและจำเป็นต้องกำหนดไว้ ได้แก่ อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีและไม่เกิน 50 ปี เอกสารที่แสดงหลักแหล่งที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ หลักฐานที่มาของรายได้ที่บ่งชี้ถึงความสามารถและความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ สถานะการสมรส การมีบุตร และหนังสือรับรองภาวะทางสุขภาพ โดยสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามไม่ควรจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มอาชีพแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนหรือหลัง นอกจากนี้ควรสร้างภาคีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งต่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ขาดคุณสมบัติการได้รับความคุ้มครองจากกลไกของระบบประกันสังคมให้ได้รับสวัสดิการสังคมนรูปแบบอื่นของรัฐ

**4. หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ** พบว่า เป็นมติข้อเสนอทางด้านแบบแผนการจัดระบบทางการเงินในกลไกความคุ้มครอง ซึ่งไม่ควรนำหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมในปัจจุบันมาบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ส่วนผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบควรประกอบด้วยแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลผลิตหรือการทำงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง/นายจ้าง และรัฐบาล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องอุดหนุนเงินสมทบเป็นรายปี การกำหนดอัตราเงินสมทบประกันสังคมควรคำนึงถึงลักษณะทางอาชีพและความสามารถที่อยู่ในวิสัยพอที่จะจ่ายเงินสมทบได้ อาทิเช่น ควรมีอัตรา 300 บาทต่อ

เดือน หรือแบ่งการจับเก็บเงินสมทบออกเป็นกลุ่มรายได้สามระดับ คือ รายได้สูง ปานกลาง และต่ำ ซึ่งในแต่ละระดับของกลุ่มรายได้กำหนดอัตราเงินสมทบเป็นจำนวนเงินคงที่ตั้งแต่ 200 บาทแต่ไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน หากไม่สามารถจัดกลุ่มรายได้สูง ปานกลาง หรือต่ำ ก็ควรกำหนดอัตราเงินสมทบคงที่จำนวนเดียว ตั้งแต่ 200 บาทและเพิ่มเป็นขั้นบันไดอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงระยะเวลา และไม่มีสิทธิขอลดเงินสมทบคืนระหว่างการค้าสภาพสมาชิก จนกว่าจะเข้าเงื่อนไขการมีสิทธิได้รับเงินสมทบคืน สำหรับการนำส่งเงินสมทบควรกำหนดให้ส่งผ่านสถาบันการเงิน ที่ทำการไปรษณีย์ หรือซื้อเป็นบัตรเติมเงินสมทบที่ประกันสังคมจัดทำจำหน่ายเป็นการเฉพาะ การจับเก็บและนำส่งเงินสมทบควรดำเนินการผ่านตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานประกันสังคม โดยกำหนดระยะเวลาการจับเก็บและนำส่งเงินสมทบที่ยืดหยุ่นแต่มีระยะเวลาแน่นอน เช่น รายเดือน รายสามเดือน ฤดูกาล หรือรายปี ประการสำคัญเงินสมทบที่จับเก็บได้ควรจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอีกกองทุนหนึ่งแยกจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน โดยมีช่องทางให้สามารถเชื่อมโยงกับกองทุนประกันสังคมกลาง

**5. หลักเกณฑ์ เงื่อนไข สิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ** พบว่า เป็นมติข้อเสนอทางด้านแบบแผนการจัดความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในส่วนของระบบกลไกความคุ้มครอง ซึ่งควรมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันโดยเน้นวัตถุประสงค์คุ้มครองรายได้ หากต้องหยุดทำงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพของตนด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย การขาดไร้ผู้อุปการะ ทูพพลภาพ และชราภาพ ยกเว้นสิทธิประโยชน์ด้านการให้บริการทางการแพทย์ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และทันตกรรม รวมทั้งกรณีว่างงานที่ยังไม่พร้อมบังคับใช้ขณะนี้ หลักเกณฑ์การเกิดสิทธิประโยชน์นี้ควรตั้งอยู่บนฐานของเงื่อนไขการนับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพ นั่นคือ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในระบบประกันสังคมจะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นชุดภายใต้กรณีชราภาพ ที่ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์ กรณีหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วยหรือคลอดบุตร กรณีเสียชีวิต การสงเคราะห์ครอบครัว ขาดไร้ผู้อุปการะจากกรณีเสียชีวิต และกรณีทุพพลภาพ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการจูงใจให้จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้เงื่อนไขการนับระยะเวลาจ่ายเงินสมทบที่ก่อให้เกิดสิทธิต้องมีการจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จึงจะเริ่มนับระยะเวลาการเกิดสิทธิในชุดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ซึ่งกรณีจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 ปี มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ทดแทนการขาดรายได้จำนวนหนึ่งไม่เกินกว่า 30 วันในหนึ่งปี หากต้องหยุดงานเนื่องจากการเจ็บป่วยจำเป็นหรือคลอดบุตรเกินกว่า 3 วัน กรณีจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 2 ปี มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เป็นค่าทำศพหากเสียชีวิต และเงินสงเคราะห์ครอบครัวเนื่องจากการขาดไร้ผู้อุปการะ กรณีจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 ปี

ได้รับเงินสงเคราะห์เลี้ยงชีพจำนวนหนึ่งจ่ายให้ครั้งเดียวหากทุพพลภาพ กรณีจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีอายุ 60 ปี เลือกรับเป็นเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ โดยเงินสงเคราะห์หรือเงินทดแทนการขาดรายได้ที่นำมาใช้จ่ายกำหนดให้ใช้จ่ายจากเงินของรัฐบาลที่อุดหนุน สำหรับอัตราจ่ายกำหนดเป็นเงินจำนวนคงที่อัตราเดียวในกรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิตและครอบครัวขาดผู้อุปการะไม่ควรน้อยกว่า 10,000 บาท กรณีหยุดงานเนื่องจากการเจ็บป่วยจำเป็นและการคลอดบุตรจ่ายเป็นเงินอัตราร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน และกรณี เงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพขึ้นอยู่กับระดับจำนวนเงินสมทบที่จ่ายและระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบของสมาชิก อัตราการจ่ายต้องผ่านการคำนวณตามหลักการคณิตศาสตร์ประกันภัยอย่างเหมาะสม การกำหนดสิทธิประโยชน์นี้จะเป็นการสร้างแรงจูงใจการเข้าสู่ระบบประกันสังคมพร้อมกับจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง และเป็นมาตรการป้องกันมิให้สมาชิกประกันสังคมออกจากระบบก่อนเวลาอันสมควร

**6. ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม พบว่า เป็นมิติข้อเสนอทางการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคม ประกอบด้วย**

**6.1 ลักษณะองค์การและการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม ควรเป็นดังนี้**

**6.1.1** เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคม โดยแยกเป็นอิสระจากกระทรวงแรงงาน และจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสารสนเทศขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพัฒนาขีดความสามารถของระบบงานให้เกิดความคล่องตัว การเสริมและยกระดับความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรของสำนักงานประกันสังคม ในการทำงานร่วมกับท้องถิ่นและชุมชน

**6.1.2** สร้างหรือจัดอบรมบุคลากรภายนอก และขึ้นทะเบียนตัวแทนการประสานการดำเนินงานประกันสังคมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม ซึ่งอาจจัดให้มีคำตอบแทนได้ตามความเหมาะสม พร้อมกับสร้างเครือข่ายขององค์กรจากทุกภาคส่วนของสังคม ให้เป็นภาคีพัฒนางานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และจ้างสถาบันทางการเงิน ที่มีสาขากระจายอยู่อย่างกว้างขวางสนับสนุนการปฏิบัติงาน

**6.1.3** พัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ให้ทันสมัย และมีประสิทธิภาพสามารถสื่อสารเชื่อมโยงข้อมูลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับกระจายสถานที่เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสาร และการตรวจสอบข้อมูลประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึง



6.1.4 แยกการบริหารจัดการระบบการเงินกองทุนประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะ และจัดสรรเงินจากกองทุนประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ปีละไม่เกินร้อยละ 10 สำหรับนำไปบริหารจัดการ และนำเงินของ กองทุนไปกระจายการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเพิ่มเงินในกองทุนและ ลดความเสี่ยงจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ

6.2 การบริหารการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ควรดำเนินการ ดังนี้

6.2.1 จัดทำแผนกลยุทธ์ที่มุ่งเน้น การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ระบบประกันสังคมผ่านสื่อประเภทต่างๆ และเครือข่ายกลุ่มอาชีพ องค์กรการเงินชุมชน การสร้าง สื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ระบบประกันสังคมโดยใช้ช่องทางการเข้าถึง กลุ่มแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง การส่งเสริมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ ระบบประกันสังคมโดยใช้หลักการตลาดผสมผสานกับการรณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบ ประกันสังคม การพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนและกลุ่มอาชีพเป็นฐานการจัดตั้งระบบประกันสังคม ชุมชน เพื่อกระจายการให้บริการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน โดย การจัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม

6.2.2 กำหนดโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยจัดทำแผนงาน กิจกรรมที่ทราบจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดอย่าง ชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารที่รับผิดชอบโครงการไม่ถูกโยกย้ายจนกว่าภารกิจจะเสร็จสิ้น และ กำหนดเวลาการบังคับใช้ความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ แน่นนอน อีกทั้งผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคมต้องมีภาวะผู้นำ ที่สามารถสร้างทีมงาน ในการดำเนินโครงการไปสู่ความสำเร็จ และรู้เรื่องประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ จะขยายความคุ้มครองเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันควรเพิ่มช่องทางและวิธีการสื่อสารจากระดับ นโยบายสู่ระดับปฏิบัติในการดำเนินการขยายความคุ้มครองให้มากกว่าเดิม เพื่อสร้างความสนใจ และความร่วมมือจากบุคลากรภายในสำนักงานประกันสังคมในการแปลงนโยบายไปสู่ความสำเร็จ

6.2.3 กำหนดวิธีการสรรหาผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ประกันสังคมในลักษณะเปิดเผย โปร่งใส เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์และมีความเป็น ผู้นำในการทำหน้าที่บริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ พร้อมกับ จัดตั้งคณะกรรมการภาคีกองทุนประกันสังคมแห่งชาติ โดยมีการจัดระบบประสานงานและเปิด

โอกาสให้กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐและองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการจัดระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

6.2.4 เพิ่มการติดต่อประสานงานและประชุมหารืออย่างต่อเนื่อง จากความร่วมมือและความช่วยเหลือทางวิชาการขององค์กร หน่วยงานต่างๆ ที่ให้แก่สำนักงานประกันสังคม โดยเฉพาะการเพิ่มความถี่ในการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สำนักงานประกันสังคมจัดตั้งขึ้น

6.2.5 ผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้รัฐสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และบังคับให้กลุ่มองค์กรที่เป็นทางการ เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ วิสาหกิจชุมชน ร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคมให้แก่สมาชิกในสังกัด และใช้การบังคับออมผ่านมาตรการประกันสังคมเพื่อรองรับผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต โดยมีมาตรการจูงใจให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำเข้าสู่ระบบ เพื่อให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีเงินออมเพียงพอ และ ควรนำหลักเกณฑ์และวิธีการประกันสังคมขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมกับประเทศไทย

**7. การพัฒนาการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ**  
ให้เชื่อมโยงสู่ท้องถิ่นและชุมชน พบว่า เป็นมิติข้อเสนอทางการขยายการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองที่จัดทำสู่ท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งควรนำพลังกลุ่มประชาสังคมมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญ สำหรับประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน หรือจัดตั้งหน่วยส่งเสริมงานประกันสังคมประจำท้องถิ่นและชุมชนโดยสำนักงานประกันสังคมควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เพื่อสร้างสมรรถนะทางด้านบริหารจัดการงานประกันสังคมให้แก่กลุ่มประชาสังคม และใช้ความพร้อมและประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางดำเนินงานประกันสังคมโดยส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่ม เพื่อการจัดการประกันสังคมรวมทั้งกระจายอำนาจการปฏิบัติงานประกันสังคมทางการขึ้นทะเบียน การจัดทำฐานข้อมูล การประสานข้อมูล พร้อมกันนั้นควรกำหนดคน โฆษกของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากอุดหนุนเงินสมทบประกันสังคมแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในท้องถิ่นของตน ขณะเดียวกันก็ดำเนินการปรับรูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เช่น สหกรณ์ เครดิตยูเนียน กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นรูปแบบประกันสังคม ในการนี้สมควรสร้างหลักเกณฑ์กลาง เพื่อให้สมาชิกสังกัดองค์กรการเงินชุมชนหรือกลุ่มอาชีพต่างๆ ในชุมชน สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมเพิ่มเติมจากเดิมที่องค์กรนั้นจัดให้ และหลักเกณฑ์กลางเพื่อรับสมัครองค์กรการเงินชุมชน และสมาชิกองค์กรเข้าสู่ระบบประกันสังคม และส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงาน

ภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่นและชุมชน อย่างไรก็ตามกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนมีขนาดเล็ก จึงควรนำมาผนวกรวมกันเป็นภาคี โดยเชื่อมโยงกับกองทุนประกันสังคมกลางเพื่อเสถียรภาพของระบบการเงินกองทุน ตลอดจนจัดทำหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเชื่อมโยงทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน

**ผลการศึกษาข้อเสนอเชิงการบริหารจัดการรูปแบบแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ พบว่ามีข้อเสนอ ดังนี้**

1. ข้อเสนอขั้นเตรียมการ เป็นการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) แนวคิดและความพร้อมของรัฐในการอุดหนุนทางการเงินในระบบประกันสังคม 2) แนวคิดและนโยบายสนับสนุนการบริการทางการแพทย์ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่สมาชิกประกันสังคม 3) การศึกษาทบทวนปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ 4) การประเมินความยั่งยืนทางการเงินของระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย และ 5) การประสานนโยบายกับหน่วยงานองค์การภาครัฐและเอกชนในการเข้าถึงการคุ้มครองประกันสังคมของประชากรแรงงานกลุ่มอาชีพต่างๆ

2. ข้อเสนอขั้นวางแผนปฏิบัติ เป็นขั้นตอนต่อเนื่องในการนำข้อมูลพื้นฐานเชิงนโยบายไปจัดทำแผนงานยุทธศาสตร์สำหรับการขับเคลื่อนระบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในทางปฏิบัติ กล่าวคือ 1) แผนงานสร้างความพร้อมและสภาพจำลองกลไกความคุ้มครองที่เป็นผลมาจากขั้นเตรียมการ 2) แผนงานสร้างสมรรถนะเชิงสถาบัน และ 3) แผนงานสร้างทางเลือกในวิธีดำเนินงานขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

3. ข้อเสนอขั้นดำเนินงาน เป็นขั้นตอนดำเนินการระดมพลังจากทุกภาคส่วนใน ส่วนงานปฏิบัติการเพื่อขยายความคุ้มครองไปสู่ความสำเร็จเชิงปฏิบัติ ได้แก่ 1) การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มประชากรแรงงานเป้าหมาย 2) การทบทวนสมรรถนะการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคม และ 3) การสร้างบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการประเมินการบริหารจัดการงานประกันสังคมในระบบผ่านตัวแทน

## การอภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบครั้งนี้ มีเป้าหมายที่จะค้นหาข้อเสนอแนวทางการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งจากผลการศึกษาผู้วิจัยได้นำข้อค้นพบดังกล่าวมาประมวลอภิปรายผลตีความ เพื่ออธิบายภาพรวมที่สำคัญเหล่านั้นตามประเด็นวัตถุประสงค์การวิจัย และกรอบความคิดที่ตั้งไว้ ดังนี้

**ผลการศึกษาความเป็นมาขององค์ความรู้ ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม มีความสำคัญต่อความรู้ความเข้าใจนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐและการนำไปปฏิบัติ คือ**

1. สวัสดิการสังคม เป็นคำที่มากด้วยลักษณะความหมาย และมีแนวทางหลักการจัดสวัสดิการสังคม ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาการก่อเกิดจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มแนวคิดกระแสหลัก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเสรีนิยม กลุ่มสังคมนิยม และกลุ่มปฏิรูปนิยม นอกจากนี้ยังมีแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรองเป็นทางเลือกอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ แนวคิดสตรีนิยม แนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม แนวคิดต่อต้านการกีดกันเชื้อชาตินิยม และแนวคิดหลังสมัยใหม่นิยม แต่เนื่องจากสังคมมีระดับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประเพณี เป็นเป้าหมายลอมความคิดความเชื่อและมีค่านิยมเกี่ยวกับคุณค่าความสุขในชีวิตแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความเข้าใจในคำว่าสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย และสะท้อนออกมาในมิติต่างๆ กันทั้งกว้างและแคบ จนอาจกล่าวได้ว่า มิติของสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้น เพราะถูกกำหนดโดยรูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมและการนำไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2545) และณรงค์เพชรประเสริฐ (2546) ที่ว่าสวัสดิการสังคมที่มีความหมายกว้างนั้นหมายถึงการสร้างสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และความหมายแคบหมายถึงการช่วยเหลือทางสังคมผ่านนโยบายแผนงาน โครงการ กิจกรรม และระบบตลาด ด้วยเหตุนี้จึงยากที่จะกำหนดนิยามความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมให้มีความเข้าใจที่ตรงกันแม้ว่าจะมีผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ กระทั่งองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านสวัสดิการสังคมพยายามสื่อความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคมเป็นสากลไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถกำหนดความหมายสวัสดิการสังคมออกมาอย่างชัดเจน สำหรับการนำไปใช้ประโยชน์เชิงการปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์

2. ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม 3 กลุ่ม ที่ถือว่าเป็นกระแสหลัก คือ กลุ่มแนวคิดเสรีนิยม กลุ่มแนวคิดสังคมนิยม และกลุ่มแนวคิดปฏิรูปนิยม เป็นองค์ความรู้ทางด้านสวัสดิการ

สังคมที่สำคัญ เนื่องจากพบว่าแต่ละกลุ่มได้สะท้อนแนวคิดที่นำไปสู่การจัดทำรูปแบบการกำหนดนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ มีประเด็นการอภิปรายผล ดังนี้

2.1 การจัดสวัสดิการสังคมแนวคิดเสรีนิยม ที่มีทัศนะไม่คุ้มครองคนในสังคมทุกคนอย่างทั่วด้านเชิงรัฐสวัสดิการนั้น เป็นการโต้แย้งที่ปราศจากหลักฐานเชิงประจักษ์อย่างชัดเจนพอ ที่จะช่วยสนับสนุนทัศนะดังกล่าว อีกทั้งความเชื่อของการทำให้เศรษฐกิจมีความเจริญเติบโต และใช้พลังของความเติบโตทางเศรษฐกิจไปผลักดันให้เกิดสวัสดิการสังคมเป็นการวิเคราะห์ที่ตรวจสอบสังคมและคนในสังคมแง่ลบ ขาดความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับแนวคิดความเป็นมนุษย์หรือมนุษยนิยม ดังที่ สิทธิ บุตรอินทร์ (2532) กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2545, 2546) อภิชัย พันธเสน (2547) และระพีพรรณ คำหอม (2545) กล่าวไว้ว่า สวัสดิการสังคมเกิดจากทัศนะความต้องการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ตกทุกข์ได้ยาก เพื่อวิวัฒนาการไปสู่การมีชีวิตที่ดี มิใช่เกิดจากภาวะทางด้านเศรษฐกิจประการเดียว อีกทั้ง George and Wilding (1994) เห็นว่าการที่ไม่สนใจความไม่เป็นธรรมในอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถของปัจเจกบุคคล ที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์สวัสดิการสังคมจากระบบตลาด และอาจถูกตลาดเสรีทำร้ายได้ อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นจุดอ่อน คือการทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต แต่ลืมไปว่า ผลของความเติบโตทางเศรษฐกิจกระจายลงไม่ถึงกลุ่มคนยากไร้และด้อยโอกาสในสังคม ดังนั้นความเป็นจริงในยุคที่กระแสโลกาภิวัตน์แพร่กระจายอย่างรุนแรง ปัญหาความต้องการสวัสดิการสังคมจากรัฐของประชาชน อาจส่งผลให้ทัศนะของแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมฝ่ายขวาอ่อนแรงลงไป แต่สิทธิและโอกาสของคนส่วนใหญ่ในสังคมจะเข้มข้นยิ่งขึ้น

2.2 การจัดสวัสดิการสังคมแนวคิดสังคมนิยม ที่ว่านโยบายการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบทุนนิยมสวัสดิการ และรัฐสวัสดิการเป็นเพียงเครื่องมือปกป้องทุนนิยมนั้น เป็นการวิจารณ์แบบคับแคบโดยไม่แยกแยะระหว่าง “เหตุผล” กับ “หน้าที่” ออกจากกันให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น การที่รัฐจัดบริการรักษาพยาบาล เพื่อปรับปรุงสวัสดิการด้านสุขภาพของผู้ใช้แรงงาน ไม่จำเป็นต้องหมายความว่า สุขภาพของคนงานเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐประสงค์จะจัดสวัสดิการนี้ขึ้นมา แต่รัฐมีหน้าที่ที่ต้องทำเช่นนั้นอยู่แล้ว เมื่อเป็นเช่นนั้นหน้าที่ของรัฐสวัสดิการ ที่จัดสวัสดิการสังคมคุ้มครองประชาชนหรือผู้ใช้แรงงาน ก็ไม่จำเป็นต้องเกิดจากความต้องการปกป้องระบบทุนนิยมให้ดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับความขัดแย้งเชิงโครงสร้างและชนชั้นทางสังคมเพียงประการเดียว ย่อมไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากความขัดแย้งมีหลายมิติ อาทิ เรื่องเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ลัทธิชาตินิยม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกลุ่มทางเลือกกระแสรอง ที่ว่าหากใช้ความขัดแย้งเหล่านี้เป็นฐานคิดสำหรับการอธิบายพัฒนาการทางด้านรัฐสวัสดิการน่าจะเหมาะสมกว่า ซึ่งไม่ต่างจากผลการศึกษาของระพีพรรณ คำหอม (2549)

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ(2548) อภิญญา เวชยชัยและศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2547) สุรพล ปธานวนิช (2547) ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) และ กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์ (2548)

2.3 การจัดสวัสดิการสังคมแนวคิดเชิงปฏิรูปนิยม ที่มีลักษณะแนวความคิด ความเชื่อไม่สุดขั้วเท่ากับแนวเสรีนิยมและสังคมนิยม โดยมองว่าระบบเศรษฐกิจทุนนิยมตาม แนวทางเสรีนิยม เป็นวิถีทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะส่งเสริมเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต เป็นผลให้ปัจเจก บุคคลตระหนักในความสามารถของตนเอง และสร้างสรรค์สังคม อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจทุน นิยม แม้ว่าจะมีประ โยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ในตัวของระบบทุนนิยมได้สร้างปัญหาให้กับสังคม เช่นกัน สอดคล้องกับการศึกษาของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) ที่ว่าทุนนิยมก่อให้เกิดความ ขาดงาน การว่างงานและความไม่เท่าเทียมในระดับที่ไม่อาจยอมรับได้ ทุนนิยมทำลายชีวิตที่ดีงาม ของคนและชุมชน ปัญหาเหล่านี้มักับระบบกลไกตลาดเสรี ซึ่งเป็นวิธีการของลัทธิทุนนิยม และ สังคมไม่อาจจะอาศัยการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยลำพังมาแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ซึ่งการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ ต้องอาศัยบทบาทของรัฐในการเข้าไปแทรกแซงภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่าง น้อยที่สุดรัฐก็มีศักยภาพและอำนาจเพียงพอที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลประชาชน เพื่อบรรเทาความ รุนแรงของปัญหาความขาดงาน การว่างงานและความไม่เท่าเทียมกันให้ลดลงได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้งแนวคิดนี้เป็นการประนีประนอมการจัดสวัสดิการสังคมระหว่างแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม แบบเสรีนิยมกับสังคมนิยม ที่พยายามลดข้อบกพร่องของระบบตลาด และประสานประโยชน์ ระหว่างรัฐ เอกชน และแรงงานอย่างสมดุล อันเป็นที่มาของการจัดสวัสดิการสังคมพหุลักษณะ

2.4 การที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคม มักถูกกล่าวหาว่าไม่ เข้าใจธรรมชาติของลัทธิทุนนิยมอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันการแทรกแซงของรัฐก็ไม่พอเพียงที่จะ ขจัดปัญหาสังคมที่เกิดจากโครงสร้างของชนชั้นทางสังคม ดังนั้นจุดร่วมของแนวคิดการจัด สวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมกับสังคมนิยม คือ ความไม่เชื่อในสมรรถนะและบทบาทของรัฐใน การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ George and Wilding (1994)

สรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน โดยรัฐไม่ว่าจะใช้ความหมาย แนวทาง หรือปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมตามความคิดความเชื่อใดก็ตาม ควรมี แนวทางการนำไปสู่การส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ทางสังคมด้วยการกระจายทรัพยากรให้แก่ประชาชนอย่างสมดุล โดยบูรณาการความร่วมมือ และสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน นโยบายการจัดสวัสดิการ สังคมที่เน้นหนักแนวทางใดแนวทางหนึ่ง ต้องพิจารณาปัจจัยสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง อย่างรอบคอบ

ผลการศึกษาความสอดคล้ององค์ความรู้การก่อเกิดสวัสดิการสังคมกับองค์ประกอบ ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ พบว่า ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม เป็นองค์ความรู้ที่ชี้ให้เห็นกลไก รูปแบบ หลักและวิธีดำเนินการสวัสดิการสังคม โดยระบุ ความสัมพันธ์ทางด้าน โครงสร้างและหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่ปฏิบัติต่อกันทางด้าน ต่างๆในการจัดระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการหน้าที่นิยมของ Pinker (1971; 1979) และ Mishra (1977) ที่ว่านโยบายการจัดสวัสดิการสังคมเป็นโครงสร้างของระบบที่เกิดขึ้น เพื่อขยายความเป็นปึกแผ่นทางสังคม อันมีองค์ประกอบของระบบที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สนองความ ต้องการนั้น สำหรับองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม เป็นการแสดงถึง หน้าที่ที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำไปปฏิบัติตามระบบความคิดความเชื่อ ไม่ว่าจะเป็ความเชื่อแนวทางเสรีนิยม แนวทางสังคมนิยม หรือแนวทางปฏิรูปนิยม ฉะนั้นอาจถือ ได้ว่าองค์ความรู้สวัสดิการสังคมนั้นเป็น โครงสร้าง และองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการ จัดสวัสดิการสังคมเป็นหน้าที่ จากการศึกษาความสอดคล้องระหว่างกันแล้ว อภิปรายผลได้ ดังนี้

ประการแรก ความสอดคล้องระหว่างความคิดเกี่ยวกับมนุษย์กับผู้จัดให้มี สวัสดิการสังคมที่ประกอบด้วย ปัจเจบุคคล ครอบครัว เครือญาติ ลูกจ้างแรงงาน นายจ้าง องค์กร การกุศล หรือ รัฐบาล ได้สะท้อนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในระบบการจัดสวัสดิการ สังคม และแต่ละฝ่ายได้พัฒนาหน้าที่ทางด้านการจัดสวัสดิการสังคมจนกระทั่งกลายเป็นสถาบัน ทางสังคม ที่ทำหน้าที่เพื่อบำบัดความต้องการและแก้ไขปัญหาการดำรงชีวิตของสมาชิกในสังคม อย่างบูรณาการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสวัสดิการสังคมของ Titmus (1974) และการศึกษาของ ระพีพรรณ คำหอม (2548) ที่ว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่ ก่อให้เกิดบูรณาการการจัดสวัสดิการสังคมในสังคม

ประการที่สอง ความสอดคล้องระหว่างสิทธิของพลเมืองกับระบบการเข้าสู่ความ ค้ำครองและเงินที่ใช้จ่าย สะท้อนรูปแบบการจำกัดสิทธิบางประการที่พลเมืองอาจถูกบังคับโดย กฎหมาย หรือสมัครใจอย่างมีเงื่อนไขในการเข้าสู่ความคุ้มครองของระบบสวัสดิการสังคม และผู้ที่ เข้าสู่ความคุ้มครองมีหน้าที่ต้องออกค่าใช้จ่ายในระบบสวัสดิการสังคมอย่างสัมพันธ์กัน ซึ่ง สอดคล้องกับหลักการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมและการศึกษาของ ILO(1997;2004) Titmus (1974) ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2535) สุรพล ปธานวนิช (2547) และอำพล ลิงท โกวินท์ (2536) ที่ว่า รูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมนั้น กรณีไม่ต้องมีหน้าที่ร่วมรับภาระการจ่าย มักกำหนดระบบการเข้าสู่การคุ้มครองเฉพาะกลุ่มผู้ยากไร้ หรือผู้ที่ประสบปัญหาที่ไม่สามารถ ช่วยเหลือตนเองได้ แต่การที่ไม่ต้องจ่ายค่าบริการทางสังคมผู้ใช้บริการต้องผ่านเกณฑ์การคัดกรอง หรือตรวจสอบก่อน กรณีมีหน้าที่ร่วมรับภาระการจ่ายในรูปการออกเงินสมทบเป็นระบบการเข้าสู่

ความคุ้มครองเพื่อประกันความเสี่ยงภัยในอนาคต การรับภาระค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ลักษณะนี้ เป็นการถ่ายเทหรือการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เฉพาะกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องในการออกเงินสมทบกับผู้ที่ได้รับการคุ้มครองเท่านั้น และกรณีมีหน้าที่รับภาระการจ่ายร่วมกันผ่านระบบภาษีซึ่งเป็นการจ่ายทางอ้อม เป็นระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทุกคนตามสิทธิที่จะได้รับบริการสวัสดิการทางสังคม อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า หากบริการสวัสดิการทางสังคมที่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรผ่านภาษีอากรแล้ว ระดับของการกระจายทรัพยากรใหม่จะอยู่ระดับสูง เนื่องจากเฉพาะผู้มีรายได้อ่อนจะได้รับหนึ่งเท่าหนึ่งที่เสียภาษี และอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นตามฐานะรายได้ ทำให้มีการถ่ายเททรัพยากร จากกลุ่มคนรวยสู่คนจน ชัดเจนกว่าการเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ที่เกี่ยวข้องแบบสวัสดิการประกันสังคม

ประการที่สาม ความสอดคล้องระหว่างความยากจนและความไม่เท่าเทียมกับกลุ่มประชาชนผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง สะท้อนรูปแบบระดับหน้าที่ของการจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมเพื่อคุ้มครองประชาชนในระบบสวัสดิการสังคม สอดคล้องกับแนวคิดดาข่ายความปลอดภัยทางสังคมของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) และแนวคิดการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ในระบบการจัดสวัสดิการสังคมของ สุรพล ปธานวนิช (2547) ที่ว่าหากกำหนดให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชาชนทุกคน หน้าที่ของความครอบคลุมย่อมมีประสิทธิผลในแง่ของการกระจายทรัพยากรเสียใหม่ และเสริมสถานภาพหรือสิทธิของประชาชน แต่ทว่าครอบคลุมเฉพาะผู้ตกทุกข์ได้ยาก เป็นการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะสงเคราะห์ แม้จะมีประสิทธิผลในแง่ของหน้าที่การกระจายทรัพยากรเสียใหม่ แต่ก็มีข้อบกพร่องในแง่สถานภาพของผู้รับ ส่วนการครอบคลุมจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลที่จ่ายเงินค่าประกัน ที่เป็นการคุ้มครองแบบประกันสังคม ก็จะมีหน้าที่กระจายทรัพยากรเฉพาะกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะผู้ที่มิรายนอกจากการทำงาน

ประการที่สี่ ความสอดคล้องระหว่างความต้องการของมนุษย์ กับสถานภาพของผู้ได้รับความคุ้มครอง สะท้อนรูปแบบหน้าที่ในการจัดสิทธิประโยชน์ในระบบสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นผลผลิตภายใต้ยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคม แต่การจัดสิทธิประโยชน์ทางด้านสวัสดิการสังคม มักจะไม่สามารถสนองความต้องการครอบคลุมประชากรเป้าหมายได้ทุกคน ยกเว้นบางประเทศที่มีความพร้อมแต่ก็มีอยู่จำกัด สอดคล้องกับ ILO (1970) และสุรพล ปธานวนิช (2547) ที่ว่า ผลผลิตของการจัดสิทธิประโยชน์ ควรพิจารณาขอบข่ายการจัดสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมประชากรว่า จำนวนผู้ได้รับสิทธิประโยชน์คิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใดของกลุ่มประชากรเป้าหมาย และกลุ่มผู้รับประโยชน์จากความคุ้มครองคือใคร จะช่วยมิให้การจัดประโยชน์ทดแทนเกิดการลำเอียงหรือกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยพิจารณาในแง่ของภูมิฐานะ พื้นที่ อาชีพ อายุ เป็นต้น นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ที่ได้รับต้องมีปริมาณและคุณภาพมากพอ ที่จะสนองตอบ



ความต้องการพื้นฐานของผู้รับได้ รวมถึงเงื่อนไขและเกณฑ์การพิจารณาการได้รับสิทธิประโยชน์ที่เคร่งครัดเกินไป แม้ว่าจะช่วยลดภาระในการจ่าย แต่อาจทำให้ผู้รับประโยชน์ไม่พึงพอใจหรือส่งผลกระทบต่ออื่นๆตามมา ยิ่งกว่านั้นการสนับสนุนซึ่งกันและกันของสวัสดิการสังคมที่รัฐจัด จะช่วยให้การตอบสนองความต้องการของผู้รับเป็นไปได้มากขึ้น หากกำหนดให้สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของสิทธิ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทางทำให้ผู้มีสิทธิสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสังคมนั้นๆ ได้โดยสะดวกและทั่วถึงมากขึ้น

ประการสุดท้าย ความสอดคล้องระหว่างบทบาทของรัฐกับการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมโดยรัฐ สะท้อนรูปแบบและลักษณะการบริหารจัดการของหน่วยงานองค์การภาครัฐในระบบสวัสดิการสังคมรวมทั้งรัฐเป็นสถาบันผู้รับผิดชอบหลักในนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม จึงเห็นได้ว่าการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมที่จัดโดยรัฐ มักหลีกเลี่ยงระบบราชการที่เป็นคุณลักษณะของการทำงานในองค์กรขนาดใหญ่ไม่พ้น แม้ว่าจะมีการกระจายภารกิจหน้าที่การจัดสวัสดิการสังคมบางส่วนไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนแล้วก็ตาม ก็อาจเป็นการขยายตัวของระบบราชการมากกว่า อย่างไรก็ตาม หากยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมกำหนดขึ้นจากปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมแล้ว รูปแบบการบริหารจัดการมักให้ความสำคัญกับวิธีการจัดการนิยมที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า (สุรพล ปธานวนิช, 2547) ซึ่งการบริหารจัดการวิธีนี้ส่งผลถึงข้อจำกัดของหน่วยงานที่จัดสวัสดิการสังคม เพราะคำนึงถึงการลดต้นทุนหรือหาทางเพิ่มมูลค่าด้วยวิธีการต่างๆ จากการจัดสวัสดิการสังคมก็ได้

การศึกษาในรูปแบบนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย พบว่าพัฒนาการแต่ละช่วงระยะเวลา มีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองนั้น ผู้วิจัยได้นำฐานคิดเชิงทฤษฎีที่ประกอบขึ้นเป็นองค์ความรู้ทางด้านสวัสดิการสังคมมาศึกษาแล้ว มีประเด็นอภิปรายผล ดังนี้

1. พัฒนาการทางแนวคิด อุดมการณ์ และรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยจัดอยู่ในแนวทางแบบเสรีนิยม เพราะเป็นผลที่เกิดจากการพึ่งพาวัฒนธรรมประเพณีและความต้องการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย ซึ่งเป็นแนวคิดที่แพร่กระจายมาจากประเทศพัฒนาแล้วทางตะวันตกที่ใช้ระบอบการเมืองการปกครองประชาธิปไตย และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม สอดคล้องกับผลการศึกษาของ นางลักขณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ (2546:9) โดยรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่แพร่กระจายนี้ เป็นไปตามแนวคิดการแพร่กระจายของ สัญญาสัญญาวิวัฒน์ (2547) ที่กล่าวไว้ คือ การแพร่กระจาย (diffusion) ทางวัฒนธรรมของสังคมหนึ่ง ไปยังสังคมอื่นๆ เป็นการติดต่อกับโลกภายนอก หรือการติดต่อกันระหว่างสังคม โดยเฉพาะสังคมค่อยพัฒนาที่ติดต่อกับสังคมพัฒนาจะทำให้สังคมค่อยพัฒนา มีระดับการพัฒนาสูงขึ้น ซึ่งไม่แตกต่าง

จากความคิดของมิดลีย์ (Midgley, 1997; 2000) ที่เชื่อว่า ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่รับเอาแนวคิดหรือลอกเลียนรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อเป็นการสนับสนุนความพึงพอใจในวงจรรนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ

2. พัฒนาการทางการจัดการสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเป็นการเลียนแบบประเทศทางตะวันตก ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จากรูปแบบการสงเคราะห์ (welfare) ช่วยเหลือประชาชนที่ตกทุกข์ได้ยากไม่สามารถพึ่งตนเองและครอบครัวได้ พร้อมกับจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจในเวลานั้น ร่วมกับองค์กรการกุศลต่างๆ ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมแบบทางการ ที่แบ่งเบาภาระความเสี่ยงรูปแบบช่วยเหลือกันในหมู่ญาติและกลุ่มคนในชุมชนที่รู้จักกัน ขณะเดียวกันรัฐบาลก็พยายามจัดบริการสวัสดิการทางสังคมขั้นพื้นฐานตามความจำเป็น ให้แก่ประชาชนทางด้านต่างๆ ผ่านกระทรวง กรม หรือหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ให้บริการ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ในระยะเวลาต่อมารัฐได้นำระบบประกันสังคมเข้ามาคุ้มครองบังคับใช้เฉพาะกลุ่มลูกจ้างแรงงานในสถานประกอบการ เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงในการดำรงชีวิตของแรงงานภาคอุตสาหกรรม ที่ไม่ต้องพึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวอีกต่อไป อันเป็นการแบ่งเบาภาระความเสี่ยงในรูปของกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์หรือการกระทำร่วมกัน ตามแรงกดดันของกลุ่มแรงงานที่เรียกร้องทางการเมือง มากกว่าเป็นไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้องกับการศึกษาของ Wilensky (1975) Rimlinger (1971) Korpi (1983; 2000) Esping-Andersen (1985) และ Stephens (1979) ที่ว่า การมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อทำให้ประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ปรากฏการณ์นี้ส่งผลให้ความต้องการทางสังคมและปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการบังคับรัฐบาลเข้าแทรกแซงการจัดการความเสี่ยงในการดำรงชีวิต ด้วยการเสนอแผนงานสวัสดิการสังคมแบบใหม่ทดแทนแบบเดิม โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มผลประ โยชน์ เช่น กลุ่มแรงงานสร้างความกดดันทางการเมืองต่อรัฐให้จัดสวัสดิการสังคม เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการทำให้พรรคการเมืองที่ต้องการชนะคู่ต่อสู้ทางการเมืองเสนอ นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นมา

3. นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย ต้องบูรณาการร่วมกับกลไกความคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ ที่มีลักษณะองค์กรการเงินชุมชน อาทิ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพต่างๆ สหกรณ์ ธนาคารหมู่บ้าน เพื่อลดข้อจำกัดและปัญหาที่เกิดจากลักษณะทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในการเข้าถึงระบบประกันสังคม เพราะองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการและสร้างหลักประกันการดำรงชีวิต ให้แก่สมาชิกในสังกัดองค์กรของตน ทำนองเดียวกับระบบ

ประกันสังคม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของพลทรีพีย์ สวอนเมือง ตูลาพันธ์ (2548) ที่ว่า องค์การการเงินชุมชนเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการจัดสวัสดิการสังคมในระดับชุมชน

4. การได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐของประชาชนชาวไทย เป็นสิทธิของพลเมืองดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แม้ว่าแนวนโยบายในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งอุดมการณ์เกี่ยวกับความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม สอดคล้องกับแนวคิดของ Marshall (1977; 2000) ที่ว่ารัฐมีหน้าที่เป็นผู้รับประกันการมีชีวิตที่ดีสำหรับพลเมืองทุกคน อย่างไรก็ตามการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและสิทธิของชุมชน การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบังคับออมเพื่อรองรับผู้สูงอายุ ทำให้ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐฝ่ายเดียว มาเป็นการเปิดพื้นที่การจัดสวัสดิการสังคมให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมร่วมกันรับผิดชอบในลักษณะการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ ซึ่งไม่ต่างจากการศึกษาของ นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์ และคณะ (2546) และวิทยากร เชียงกุล (2546) รวมทั้งรายงานผลการศึกษาของ สศช. (2549) และศุภชัย เจริญวงศ์ (2546) ที่กล่าวว่าคนและชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงต้องเน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยภาครัฐทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและประสานด้านวิชาการและงบประมาณ

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย สอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมของ Tittmus (1974) ที่ว่าสวัสดิการสังคมประกอบด้วยแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบชั่วคราวบรรเทาปัญหาที่ปล่อยให้ประชาชนช่วยเหลือตนเอง ก่อนที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือ แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรมที่สนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต และแนวคิดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันที่เป็นผู้จัดให้มีสวัสดิการสังคมตามหน้าที่รับผิดชอบ แต่โดยพื้นฐานนโยบายและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไม่อาจอธิบายด้วยองค์ความรู้แห่งปรัชญาและอุดมการณ์การจัดสวัสดิการสังคมเพียงประการเดียว เพราะนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เป็นตัวกำหนดจำนวนงบประมาณค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคม และรัฐบาลกับสังคมยินดีจ่าย ตลอดจนพลังทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกร้องต่อรัฐบาลให้จัดสวัสดิการเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี และสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น หากคำนึงถึงสวัสดิการสังคมชุมชนที่ภาคประชาชนจัดขึ้นมาสนองตอบการดำรงชีวิตในทำนองเดียวกับระบบประกันสังคมของรัฐ โดยใช้พื้นที่ชุมชน ท้องถิ่นและกลุ่มอาชีพเป็นฐานการดำเนินงานทวีความสำคัญมากขึ้นจนไม่อาจละเลยที่จะนำมาบูรณาการเข้ากับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ ด้วยเหตุนี้ นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของไทยในอนาคต รวมทั้งการ

ขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จึงมีแนวโน้มของความ เป็นพหุลักษณะ อันเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบพัฒนาสังคมที่จะเข้ามาสอดคล้องประสานการจัด สวัสดิการสังคมแบบพัฒนาอุตสาหกรรม ที่เน้นการลดบทบาทของรัฐ และเพิ่มพลังของกลุ่มและ ชุมชน โดยยังคงรักษาระบบกรรมสิทธิ์ของความเป็นปัจเจกชน และนำไปผนวกกับหลักการให้สิทธิ เสรีภาพภาคประชาชนในการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าการที่รัฐให้ความสำคัญกับกลไกตลาด เสรี ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงจัดการควบคุมดูแลและอุดหนุนทางการเงินในระบบ สวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นอย่างเหมาะสมบนฐานของระบบประกันสังคม

ผลการศึกษารูปแบบนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในประเด็นการจัดระบบกลไกความคุ้มครองและการจัดระบบบริหาร จัดการกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สามารถอภิปราย ผลได้ ดังนี้

#### 1. โครงสร้างแนวคิดของการจัดทำกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

1.1 การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามทฤษฎีนั้น ความรู้ความเข้าใจในองค์ ความรู้สวัสดิการสังคม ของผู้รับผิดชอบการแปลงนโยบายมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความ ล้มเหลว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นลำดับแรก (วรเดช จันทรศร, 2548) ซึ่งจากการศึกษาที่เป็น การค้นหาความรู้ความเข้าใจในองค์ความรู้สวัสดิการสังคม มีข้อสรุปเชิงอภิปรายผล คือ การที่รัฐจัด สวัสดิการสังคม รูปแบบสงเคราะห์ บริการทางสังคม และประกันสังคม ในลักษณะระบบความ มั่นคงทางสังคม ตามนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และแผนงานต่างๆ ของรัฐ ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ผู้รับผิดชอบการแปลงนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติ ต้องมีกรอบแนวคิด หลักการที่จะดำเนินการแปลงนโยบายดังกล่าวตามแนวนโยบายแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ.2549-2553 ที่วางแนว ทางการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะการสร้าง ความมั่นคงทางสังคมเป็นดาข่ายรองรับสามรูปแบบ ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนฐานการช่วยเหลือตามความจำเป็น (residualist or needs-based) การบริการทางสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิพลเมือง (social citizenship or rights-based) และการประกันสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานหลักการประกันความเสี่ยงภัยร่วมกันและร่วมจ่ายเงินสมทบ (insurance or contributions-based) ทั้งสามรูปแบบนี้ ถูกใช้ผ่านสถาบันองค์การหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับแนวคิดของ ฌองค์ เฟ็ชเชอร์ประเสริฐ (2547) ที่กล่าวว่า ความมั่นคงทางสังคม มีลักษณะ เป็นโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมและจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานขั้นต่ำให้แก่

กลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบประกันสังคมของประเทศไทยยังขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากบังคับใช้เฉพาะกลุ่มคนทำงานในสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมที่มีนายจ้าง ส่วนคนทำงานที่ไม่มีนายจ้างหรือแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงขนาดใหญ่และมีความเปราะบางในการดำรงชีวิต ที่กระจายตัวอยู่ทั่วไปทั้งเขตเมืองและชุมชนชนบทยังไม่ได้รับความคุ้มครอง (สศช., 2546)

ในประเด็นนี้เองการใช้นโยบายประกันสังคมเป็นเครื่องมือนำไปสู่การบูรณาการรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมประเภทอื่นๆ จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต ตามสิทธิที่พึงได้รับจากระบบประกันสังคมอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นที่รัฐจัดไว้ให้แล้ว แม้ว่าจะมีประชาชนส่วนหนึ่งในชุมชนรวมตัวกันจัดสรรเงินรายได้ของตนตามกำลังความสามารถ จัดตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการชุมชนสำหรับการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐได้เข้าไปช่วยหนุนเสริมตามกฎหมายส่งเสริมสวัสดิการสังคมชุมชน แต่กองทุนสวัสดิการชุมชนที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นก็ไม่มีหลักประกันด้านความยั่งยืน (ภาวดี ทองอุไทย, 2546; วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2551)

1.2 ระดับรายได้ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญต่อการจ่ายเงินสมทบในระบบประกันสังคม เพราะมีผลต่อเสถียรภาพของระบบการเงินที่นำไปใช้จ่ายหากพิจารณาแนวนโยบายพื้นฐานที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม ทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรายได้ที่เกิดจากการทำงานของตนเอง เพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาสวัสดิการให้ตนเองและครอบครัว สอดคล้องกับการศึกษาของกิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2548 และสุรพล ปธานวนิช (2547) ดังนั้น การที่รัฐขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จึงเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมอย่างเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม เนื่องจากบุคคลในวัยแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ ต้องทำงานหารายได้ทุกคน ระดับรายได้ของคนเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะถูกนำไปจ่ายเป็นเงินสมทบประกันสังคม และผูกพันกันด้วยระบบกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมาย ตรงข้ามกับกองทุนสวัสดิการสังคมชุมชนที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นมานั้น สมชัย ฤชุพันธ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548) ระบุว่าจะผูกพันกันด้วยระเบียบทางสังคม เช่น การใช้สัจจะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว หรืออาศัยศรัทธาบารมีของผู้นำชุมชน เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ

1.3 การบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม การเป็นภาคีพัฒนา และการกระจายอำนาจรวมทั้งกลไกความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จะต้องมีส่วนต่อการ

กระจายรายได้ของคนในสังคม และช่วยเสริมแรงการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นด้วย สอดคล้องกับผลการศึกษาของนางลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ(2546) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2547)และภาวดี ทองอุไทย (2546) เพราะเป็นการมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม และกระแสของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นำไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน พร้อมกันนั้นการจัดสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบการประกันและการร่วมจ่ายเงินสมทบระหว่างประชาชน รัฐบาล ท้องถิ่น และชุมชน จะเป็นการลดภาระทางด้านงบประมาณภาครัฐลง และยังส่งเสริมสนับสนุนงานสวัสดิการสังคมให้มีความเติบโตและยั่งยืน บนความหลากหลายและแตกต่างกันของสังคม โดยกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคม สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ตามความต้องการ และสะดวกมากกว่าเดิม ทั้งนี้รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการกำกับตรวจสอบการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หากได้เชื่อมโยงเครือข่ายโครงการสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้แล้วอย่างสอดคล้องกัน ก็สามารถลดความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อเป็นดังนี้แนวโน้มการจัดสวัสดิการสังคมในอนาคต จึงเป็นไปได้ในทิศทางที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของระพีพรรณ คำหอม และคณะ(2548)ที่ว่า การจัดสวัสดิการสังคมของไทยมีความเป็นพหุลักษณะมากขึ้นอันเป็นผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของโลก

1.4 ความทับซ้อนที่เกิดขึ้นระหว่างการจัดความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสุขภาพในระบบประกันสังคม กับนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จากการศึกษาพบว่า เป็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐคลุมเครือไม่ชัดเจน สอดคล้องกับการศึกษาของสุรพล ปธานวนิช (2548) ที่ว่า สิทธิประโยชน์การรักษาพยาบาลด้านประกันเจ็บป่วย คลอดบุตร ทันตกรรม ภายใต้ระบบประกันสังคมมีความซ้ำซ้อนกับนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสิทธิได้รับบริการรักษาพยาบาล โดยไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ อีกทั้งปัญหาว่าการร่วมจ่ายเงินสมทบเพื่อรับบริการรักษาพยาบาลจากระบบประกันสังคม ของลูกจ้างผู้ประกันตนในปัจจุบันนั้น มีความเป็นธรรมและยังจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บเงินสมทบต่อไปอีกหรือไม่ เนื่องจากการบริหารจัดการตามนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ใช้เงินภาษีอากรจากทุกคนในสังคม ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับบริการรักษาพยาบาลจากรัฐขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคกันโดยไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบอีก

1.5 นโยบายนี้เป็นการสร้างภาระด้านค่าใช้จ่ายให้กับรัฐ และรัฐไม่สามารถจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างสมบูรณ์และทั่วถึง จากการศึกษาพบว่า เป็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน พิจารณาได้ว่าความคิดเห็นส่วนหนึ่งของการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่เป็นภาระของรัฐและรัฐ

สามารถจัดสวัสดิการด้านประกันสังคมครอบคลุมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากลักษณะร่วมทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่มีนายจ้าง ทำให้การเรียกร้องสิทธิทางด้านสวัสดิการสังคมนอกเหนือจากสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับ ไม่อาจเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับแรงงานที่มีนายจ้างได้ การที่ไม่มีนายจ้างย่อมทำให้การบริหารจัดการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความแตกต่างจากการบริหารจัดการแรงงานในระบบ ส่งผลให้หน้าที่ในการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิต เป็นเรื่องของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและรัฐบาลเท่านั้น โดยเฉพาะการเข้าถึงความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคมในฐานะแรงงาน สอดคล้องกับการศึกษาของมัทนา พานานิรามย์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2544) ที่เสนอว่ารัฐบาลจำเป็นต้องแทรกแซงทางด้านการสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่าย ที่จะนำมาร่วมจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

กล่าวโดยสรุป หลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการ ต้องคำนึงถึงการทำให้เกิดความสมดุลในปัจจัยทางด้าน 1) โครงสร้างระดับรายได้ของประชากรแรงงานกลุ่มต่างๆ 2) แรงจูงใจการสร้างรายได้และการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของประชากรแรงงาน 3) ภาระของประชาชนที่จะต้องจ่ายภาษีเพื่อรัฐนำกลับมาเป็นงบประมาณอุดหนุนในระบบสวัสดิการสังคมที่จัดขึ้น และ 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ดังนั้นการเสนอให้นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นวาระแห่งชาติ จึงจะมีความสอดคล้องกับการนำนโยบายที่ศึกษานี้ไปสู่ความสำเร็จเชิงปฏิบัติ

## 2. แบบแผนการเข้าสู่ความคุ้มครอง

2.1 หลักการเข้าสู่ความคุ้มครอง พบว่า การบังคับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยกฎหมายมีความเป็นไปได้ยาก และอาจก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนไม่คุ้มค่าเชิงภารกิจหากคำนึงถึงประสิทธิภาพที่ได้รับ แม้ว่าแนวคิดระบบประกันสังคมจะกำหนดให้ มีทั้งการบังคับโดยกฎหมายและการสมัครใจ (อำพล สิงห์โกวินท์, 2536; ILO, 2004) แต่การเลือกใช้หลักเกณฑ์การบังคับทางกฎหมาย หรือการสมัครใจเพื่อเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคม หรือดำเนินการควบคู่กันไป ขึ้นอยู่กับผลกระทบต่อระดับความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงินกองทุนประกันสังคมในระยะยาว การที่ระบบประกันสังคมเน้นหลักการบังคับลูกจ้างแรงงานเข้าสู่ความคุ้มครอง เพราะจะทำให้การเข้าสู่ระบบประกันสังคมเกิดขึ้นตลอดเวลา สอดคล้องกับการศึกษาของปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2535) ที่ว่าการบังคับโดยกฎหมายเพื่อให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมทำให้ฐานกลุ่มสมาชิกมีขนาดใหญ่และสามารถจ่ายเงิน

สมทบเข้ากองทุนประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่การบังคับก็เหมาะกับลูกจ้างแรงงานในระบบเท่านั้น ตรงข้ามกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีลักษณะการทำงาน การประกอบอาชีพอย่างแตกต่างกันหลากหลายและกระจายอยู่ทั่วไป รายได้ไม่สม่ำเสมอ ขาดศูนย์กลางการประสานการดำเนินการ และหลักแหล่งการทำงานไม่แน่นอนติดตามได้ยาก นอกจากนี้ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบประกันสังคม ดังนั้นการบังคับทางกฎหมายให้แรงงานเศรษฐกิจนอกระบบทุกคน เข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคม และต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในเชิงปฏิบัติแล้วมีความเป็นไปได้น้อย ไม่แตกต่างจากผลการศึกษาของ มัทนา พานานิรามย์ และ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2541: 10) ที่เห็นว่าเนื่องจากปัญหาการตรวจสอบรายได้ และมีโอกาสสูงมากที่ผู้ประกอบการจะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน จึงไม่แนะนำให้บังคับผู้ประกอบการอิสระต้องประกันตน ทั้งนี้เพราะถึงบังคับก็คงปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้

2.2 หลักเกณฑ์รูปแบบในการเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม โดยการบังคับทางกฎหมาย ควรใช้เฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สังกัดกลุ่มองค์กรการเงินชุมชนหรือกลุ่มฐานอาชีพที่มีความเป็นนิติสภาพและมีสมาชิกกลุ่มองค์กรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เช่น กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเครดิตยูเนียน กลุ่มแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ส่วนหลักเกณฑ์การสมัครใจควรใช้กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มเช่นเดียวกัน แต่หากมีสมาชิกกลุ่มต่ำกว่า 10 คน ไม่ว่าจะกลุ่มที่รวมตัวนั้นจะเป็นกลุ่มตามฐานอาชีพ ฐานชุมชน หรือฐานครอบครัว เป็นต้นว่า กลุ่มรับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มทอผ้าชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน กลุ่มเกษตรพันธสัญญา เพราะว่า การประกันสังคมในลักษณะกลุ่มจะเป็นการลดปัญหาผู้มีความเสี่ยงสูงเข้าสู่ระบบได้ และการรวมกลุ่มสามารถเทียบเคียงได้กับการจัดตั้งสถานประกอบการนอก รูปแบบ อีกทั้งการรวมเป็นกลุ่มสามารถก่อให้เกิดพลังสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรม และกระตุ้นให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าถึงระบบประกันสังคม ผ่านกลุ่มองค์กรที่มีการจัดตั้งอยู่แล้ว ในชุมชนให้ขยายกิจกรรมของกลุ่มไปสู่การพัฒนาการจัดสวัสดิการ สอดคล้องกับความเห็นของ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2542) และ สศช. (2547) ซึ่งรูปแบบการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบการรวมกลุ่มนี้ สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารายบุคคล อันเป็นแนวคิดของ Tom Douglas (1983) ที่กล่าวว่า กลุ่มเป็นทั้งเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือทัศนคติ เป็นเครื่องมือสำหรับการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินชีวิต เป็นแหล่งทรัพยากร และเป็นเครื่องมือส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้

2.3 การใช้หลักการบังคับทางกฎหมายเพื่อให้กลุ่มลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคมหรือลูกจ้างนอกภาคเกษตรกรรมที่มีนายจ้างเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม เพื่อความเท่าเทียมเช่นเดียวกับลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น เพราะลูกจ้าง



ในสถานประกอบการขนาดเล็กยังได้รับสิทธิคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ทั้งที่สภาพเงื่อนไขการทำงานไม่แตกต่างกัน จึงไม่มีเหตุผลใดที่ลูกจ้างเหล่านี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2004)

2.4 การสมัครใจเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมเป็นรายบุคคลมีความเสี่ยงในการบริหารจัดการสูง จึงควรกำหนดให้มีหลักฐานแสดงว่ามีอาชีพและรายได้ เนื่องจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระรายบุคคล ไม่มีกลุ่มหรือองค์กรสังกัด ก็ควรให้มีสิทธิสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 39 และมาตรา 40 ของกฎหมายประกันสังคม เช่นเดิม แต่มาตรา 40 ควรปรับปรุงและเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ที่สำคัญ เช่น กรณีชราภาพ ที่เป็นข้อเสนอของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ภาวดี ทองอุไทย (2547) ที่ว่าเงื่อนไขของการเข้าร่วมและผลประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับจากมาตรา 40 แตกต่างจากกรณีของผู้ที่เป็นลูกจ้างในระบบทำให้ไม่ได้รับความสนใจ หากแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์มาตรา 40 ที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อการสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากขึ้น ก็อาจทำให้ลดข้อบกพร่องที่มีต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบลง และสามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมอย่างกว้างขวางทุกกลุ่มอาชีพ

นอกจากนี้ ความคิดเห็นของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ต้องการให้กำหนดวิธีการเข้าสู่ระบบประกันสังคมรูปแบบกึ่งสมัครใจกึ่งบังคับ โดยมอบสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจมากกว่าการใช้รูปแบบเดิม เช่น นำเอาสิทธิทางเศรษฐกิจบางอย่างที่มีใช้สิทธิขั้นพื้นฐาน มาพ่วงกับการประกันสังคมโดยสมัครใจ เช่น ลดโอกาสการกู้เงินจากสถาบันการเงินและธนาคารต่าง ๆ เพราะหากแรงงานกลุ่มนี้ซึ่งมีความเสี่ยงในการดำรงชีวิตและไม่มีประกันสังคมก็ขาดหลักประกันรายได้ที่จะสามารถมีชีวิตอย่างปกติสุขและคืนหนี้เงินกู้ได้ตามกำหนด สถาบันการเงินและธนาคารก็จะไม่ปล่อยเงินกู้แก่แรงงานกลุ่มนี้ หรือลดโอกาสการได้รับบริการพิเศษทางสังคมบางรายการของรัฐ เช่น ไม่ได้เงินอุดหนุนครอบครัวที่มีลูกมากกว่าเงินสงเคราะห์ของรัฐ หรือลดโอกาสที่บุตรของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะกู้เงินของกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ความเห็นนี้แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามหลักการประกันสังคม แต่ก็น่าจะสอดคล้องกับลักษณะพฤติกรรมของมนุษย์ที่ต้องการรางวัลเพื่อสนองตอบต่อสิ่งเร้าในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

### 3. แบบแผนคุณสมบัติผู้ที่อยู่ในขอบข่ายการได้รับความคุ้มครอง

3.1 กำหนดกลุ่มอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำกลไกดำเนินงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับลักษณะการประกอบอาชีพ เนื่องจากลักษณะ

ทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความหลากหลาย ทำให้ยากต่อการจัดทำกลไก ความคุ้มครองประกันสังคม เช่น ความต้องการได้รับสิทธิประโยชน์ ความสามารถ ความพร้อม จ่ายเงินสมทบ หลักแหล่งและสถานที่การประกอบอาชีพการทำงาน เป็นต้น การจำแนกแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกเป็นแต่ละกลุ่มอาชีพ เพราะต้องการทราบ โครงสร้างลักษณะข้อมูล ทางอาชีพและข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่แท้จริง เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้น มาประเมินความเสี่ยงในการจัดทำกลไกการบริหารจัดการงานประกันสังคม ให้สอดคล้องกับ ลักษณะการประกอบอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และยังสร้างองค์ความรู้ทางด้าน แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ชัดเจนในระยะยาวของการดำเนินการอีกด้วย ซึ่ง ไม่แตกต่างจาก การศึกษาของ Keith Hart (1970; 1973) และ ILO (1995; 2002) ที่ว่าเศรษฐกิจในระบบและนอก ระบบมีความแตกต่างกัน จึงควรจำแนกจัดกลุ่มและแยกประเภทเพื่อทำให้ความคุ้มครองทางสังคม ที่ตรงกับความต้องการ และสอดคล้องกับการศึกษาของนฤมล นิราทร (2548) ที่ว่าลักษณะของ เศรษฐกิจนอกระบบย่อมมีความสัมพันธ์กับการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม ที่แรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบควรได้รับหลักประกันในการดำรงชีวิตจากการจัดสวัสดิการสังคมอย่าง เหมาะสม

3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่มุ่งเน้นความสามารถและความพร้อม ในการจ่ายเงินสมทบ มากกว่ากำหนดคุณสมบัติเฉพาะเจาะจงจากลักษณะของกลุ่มอาชีพใดอาชีพ หนึ่งเพื่อนำไปจัดลำดับกลุ่มอาชีพที่ควรอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองก่อนหรือหลัง เนื่องจาก ลักษณะร่วมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความหลากหลายและความแตกต่างทางด้าน ฐานรายได้และที่มาของรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีนายจ้าง และต้องการสิทธิประโยชน์จากความ คุ้มครองประกันสังคมไม่เหมือนกัน ทำให้ความสามารถและความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบเป็น ปัญหาทางด้านคุณสมบัติที่สำคัญมากกว่า การคัดเลือกกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งที่จะควรเป็นเป้าหมายที่ จะได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ดังนั้นการที่จะคัดเลือกกลุ่มอาชีพแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบบางกลุ่ม ให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนกลุ่มอื่นจึงไม่มีความจำเป็น เพราะไม่ มีหลักเกณฑ์ใดพอที่จะชี้ชัดได้ว่ากลุ่มอาชีพนั้นควรเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อนหรือหลังด้วย เหตุผลใด เนื่องจากทุกกลุ่มอาชีพมีลักษณะไม่แตกต่างกัน การกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้แรงงานภาค เศรษฐกิจทุกคนและทุกสาขาอาชีพ ได้เข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมโดยไม่แยกการบังคับใช้ เฉพาะกลุ่มสาขาอาชีพเป็นแนวทางที่ถูกต้อง การใช้อัตราเงินสมทบเป็นแนวทางที่สะท้อน ความสามารถ และความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความ เหมาะสม แต่ไม่สอดคล้องกับการศึกษาของโครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) ที่เสนอการบังคับใช้ เฉพาะกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งเป็นสำคัญ

3.3 สำนักงานประกันสังคม ควรเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบ ดำเนินการบริหารจัดการคุ้มครองดูแลแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ แม้ว่าเป็น ความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากความหลากหลายและความเชื่อมโยงของ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายในกลุ่มอาชีพ ความเชื่อมโยง ระหว่างกลุ่มอาชีพ เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานภาคเกษตรกรรมและแรงงานนอกภาค เกษตรกรรม จึงเห็นได้ว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ จำนวนมาก นอกเหนือจากสำนักงานประกันสังคม และกระทรวงแรงงาน เช่น กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ จำเป็นต้องสร้างภาคีในการทำงาน และบริหารจัดการงานประกันสังคมแบบมีส่วนร่วม สอดคล้อง กับแนวคิด ILO (1984) ที่ว่า โครงการหลักประกันความมั่นคงทางสังคมอาจจะบริหารโดยองค์กร เดียวทั้งระบบ หรือแยกการบริหารโครงการแต่ละสาขาของประ โยชน์ทดแทนที่ให้ความคุ้มครอง แต่ละกลุ่มอาชีพ เมื่อเป็นดังนี้ บทบาทหลักในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ของสำนักงานประกันสังคม จึงควรที่จะดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

แนวทางในฐานะหน่วยยุทธศาสตร์เชิงนโยบาย : เป็นบทบาทเชิงวิชาการ สามารถกำหนดค่านิยมเชิงปฏิบัติการสำหรับแรงงานกลุ่มต่างๆ ได้ชัดเจน มีข้อมูลแรงงานที่ ทันสมัย เพราะแรงงานกลุ่มนี้มีพลวัตเคลื่อนไหวสูงและแปรเปลี่ยนตลอดเวลา

แนวทางในฐานะหน่วยบริหารเชิงการนำไปปฏิบัติ : เป็นบทบาทเชิงกลยุทธ์ ที่สนับสนุนเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของกระทรวงต่างๆ และ เกือบงานให้หน่วยงานเกี่ยวข้องต่างๆ ดำเนินการ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในภาพรวมเป็นตาข่าย ความคุ้มครองทางสังคม และสร้างการมีส่วนร่วม โดยใช้ชุมชนเป็นฐานในการปฏิบัติงาน

3.4 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมภาคสมัครใจมาตรา 39 และมาตรา 40 โดยนำมาควมรวมกันเพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่ม อาชีพ โดยไม่เลือกปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าเป็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองของทั้ง 2 มาตราดังกล่าว มีลักษณะของแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทำนองเดียวกับกลุ่มลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการต่ำกว่า 10 คน หากพิจารณาโดยหลักการแล้วคนทำงานกลุ่มนี้ มีคุณสมบัติเข้าข่ายความเป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบตามแนวคิด ILO (2002) ที่ว่า ผู้ประกอบการที่มีการจ้างลูกจ้างน้อยกว่า 10 คนส่วนใหญ่ เป็นแรงงานในครอบครัว และการไม่มีนายจ้างถือเป็นผู้ประกอบการอิสระ จึงจัดอยู่ในกลุ่มแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แต่สำนักงานประกันสังคมยังคงบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครอง ประกันสังคมแรงงานกลุ่มนี้ไม่แตกต่างจากลูกจ้างในสถานประกอบการภาคบังคับตามมาตรา 33

ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินการประกันสังคม ภายใต้แนวคิด ILO การบริหารจัดการกลไก ความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่แยกออกไปจากแรงงานในระบบที่มี นายจ้าง เป็นทิศทางที่ถูกต้อง มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาขึ้นในโครงสร้างของกลไกระบบกลไกความ คุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคม ที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับลักษณะธรรมชาติ ของแรงงานแต่ละประเภทได้ การควมรวมมาตรา 39 มาตรา 40 และลูกจ้างในสถานประกอบการ ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน โดยมีบริหารจัดการไม่แตกต่างกันน่าจะเป็นผลดีมากกว่า เพราะลักษณะทาง อาชีพไม่แตกต่างกัน

#### 4. แบบแผนการจัดระบบทางการเงินในกลไกความคุ้มครอง

4.1 การกำหนดให้ผู้ว่าจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ซึ่งรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ โดยเฉพาะรัฐต้องอุดหนุนเป็นรายปี เนื่องจากการสร้างความมั่นคง ทางสังคมด้วยมาตรการประกันสังคมนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันสังคม ได้แก่ รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากผลผลิตของแรงงาน และแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เข้าเป็นสมาชิกประกันสังคม ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบ เพื่อจัดตั้งเป็นกองทุน ประกันสังคม สำหรับนำเงินในกองทุนไปจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ อีกทั้งเงินสมทบ ในระบบประกันสังคมมีลักษณะของการออมภาคบังคับร่วมอยู่ด้วย สอดคล้องกับการศึกษาของ ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2549) ที่ว่าเงินสมทบในระบบประกันสังคมเป็นกลไกการถ่ายเททรัพยากร ที่เป็นภาระรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มสมาชิกที่ถูกบังคับหรือเข้าร่วมโดยสมัครใจ อย่างไรก็ตาม จะมี อย่างน้อยอีกฝ่ายหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันร่วมออกเงินสมทบด้วย อันเป็นหลักการแนวคิด ของระบบประกันสังคม (อำพล สิงห์โกวินท์, 2536; ILO, 1997; 2004 ) แต่การที่รัฐบาลต้องร่วม จ่ายเงินสมทบอีกส่วนหนึ่ง ก็เพื่อสร้างแรงจูงใจและความมั่นใจให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม ทั้งนี้การที่รัฐบาลควรออกเงินสมทบอุดหนุนรายปี ในทำนอง เดียวกับการอุดหนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนของรัฐ แต่อีกเหตุผลหนึ่งนฤมล นิราทร (2548) และ สุรพล ปธานวนิช (2547) กลับมองว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีนายจ้าง จึงเป็นความ รับผิดชอบร่วมกันของสังคม โดยใช้มาตรการทางการเงินการคลังของรัฐในการกระจายทรัพยากร

4.2 การกำหนดอัตราการจัดเก็บเงินสมทบสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควรตั้งอยู่บนฐานของความสามารถในการจ่ายมากกว่ากำหนดตามความเสี่ยง สอดคล้องกับ การศึกษาของ มัทนา พานานิรามย์ และขงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2544) เพราะการกำหนดตามความเสี่ยง เป็นวิธีการ สกัดผู้ที่มีความเสี่ยงสูง แต่กำลังจ่ายต่ำออกจากระบบ ตรงข้ามกับความคุ้มครอง ประกันสังคมที่มีเป้าหมายขยายไปยังคนกลุ่มใหญ่ ที่ต้องการให้เกิดการอุดหนุนและช่วยเหลือกัน ภายในกลุ่ม การกำหนดเงินสมทบตามความสามารถในการจ่าย จึงเหมาะสมกับระบบประกันสังคม

สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างไรก็ตามการกำหนดเงินสมทบตามความสามารถในการจ่ายแบบสมัครใจ มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติกล่าวคือ ผู้มีความเสี่ยงสูงที่มีกำลังจ่ายต่ำจะเข้าสู่ระบบมาก

4.3 การกำหนดอัตราเงินสมทบแบบจำนวนเงินคงที่อัตราเสมอภาค 300 บาท ต่อเดือน เพราะว่ามีผลสัมฤทธิ์มากกว่าแบบสัมพันธ์กับรายได้ ไม่แตกต่างจากความเห็นของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการประชุมสนทนากลุ่ม แต่มีข้อเสนอเพิ่มเติมว่าขอให้ใช้วิธีการจัดเก็บตามกลุ่มระดับรายได้สูง กลาง และต่ำ หรือเพิ่มเป็นอัตราขั้นบันไดเริ่มต้นจากอัตรา 200 บาทต่อเดือนและสิ้นสุดที่ 500 บาทต่อเดือน การจัดเก็บเงินสมทบอัตราดังกล่าว เนื่องจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ที่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมมีฐานรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ประกอบกับไม่มีฐานรายได้จากแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือพอที่จะประเมินเงินสมทบแบบสัมพันธ์กับรายได้ ในแต่ละกลุ่มอาชีพ ทำให้ไม่สามารถคำนวณอัตราเงินสมทบจากรายได้ที่แท้จริง สอดคล้องกับการศึกษาของ โครงการวิทยาทางการเมือง(2548) มัทนา พานานิรามย์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2544) ที่ให้ยึดหลักความเป็นธรรมและคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเท่ากัน ดังนั้นเงินสมทบที่แต่ละคนต้องจ่ายก็ควรเป็นอัตราเดียวกัน อีกทั้งการกำหนดให้เลือกจ่ายเงินสมทบหลายอัตรา มีความยุ่งยากในการประเมินการจัดเก็บและบริหารจัดการ แต่ข้อเสียตกอยู่กับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีรายได้น้อยต้องรับภาระมาก

4.4 การนำส่งเงินสมทบประกันสังคมผ่านสถาบันการเงิน ที่ทำการไปรษณีย์ และระยะเวลาการจัดเก็บเงินสมทบแต่ละงวด ควรใช้วิธีการที่ยืดหยุ่นสามารถเลือกได้ตามความเหมาะสมของแต่ละอาชีพแต่มีความแน่นอน อาทิเช่น รายเดือน รายสามเดือน รายฤดูกาล หรือรายปี เป็นต้น เพราะต้องการสนองต่อความสะดวกและง่าย เนื่องจากสถานที่ที่กำหนดให้นำส่งเงินสมทบดังกล่าวกระจายทั่วไปทุกพื้นที่ และแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่คุ้นเคย สอดคล้องกับผลการศึกษาของ โครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) แต่มีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า ให้ใช้สถานที่ขององค์การบริการส่วนตำบลในแต่ละพื้นที่รับชำระเงินสมทบ และติดตามการเก็บเงินสมทบ เพื่อความสะดวกและมีความครอบคลุมพื้นที่ได้มากกว่า ส่วนระยะเวลาการจัดเก็บเงินสมทบที่กำหนดอย่างยืดหยุ่นนั้น เพราะที่มาของรายได้ในแต่ละกลุ่มอาชีพมีระยะเวลาแตกต่างกันตามลักษณะอาชีพ การจัดเก็บที่มีความสอดคล้องกับลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะช่วยลดปัญหาการขาดส่งเงินสมทบได้อีกทางหนึ่ง

4.5 การจัดให้มีผู้แทนเป็นผู้จัดเก็บเงินและนำส่งเงินสมทบแทนสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่มีนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบการประสานการดำเนินกิจกรรมด้านประกันสังคม จึงมีต้นทุนค่าเสียโอกาสของเวลาสูง เพราะฉะนั้นการจัดให้มี

ผู้แทนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สังกัดหรือเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพ หรือองค์กรการเงิน ชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานกับสำนักงานประกันสังคม ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่จะแก้ไขปัญหาความไม่สะดวกในการติดต่อกับสำนักงานประกันสังคม ซึ่งผู้แทนดังกล่าวต้อง ผ่านการอบรมและขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมในการปฏิบัติงาน เพื่อความไว้วางใจใน การทำงานและสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งการจัดให้มีค่าตอบแทนในการทำงานของผู้แทนก็เป็น ส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ILO (1984) ที่ว่า หลักประกันความมั่นคงทางสังคมมีขอบเขตกว้างขวางทั่วประเทศ สมควรมอบหมายให้ คณะกรรมการชุมชน หรือคณะกรรมการลูกจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน

4.6 นำเงินสมทบประกันสังคมที่จัดเก็บจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบไปรวมกับกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน เป็นความคิดเห็นที่ไม่ สอดคล้องกัน อาจเป็นเพราะคำนึงถึงปัญหาทางด้านเสถียรภาพของระบบ โครงสร้างทางการเงินที่ จัดเก็บจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความเสี่ยงมากกว่าแรงงานในระบบ แม้ว่าการจัดตั้ง กองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง น่าจะเหมาะสมกับ ประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ แต่ความคิดเห็นอีกส่วนหนึ่งอาจมองว่าการแยกออกไปจัดตั้ง อีกกองทุนหนึ่งเป็นการขัดต่อหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข (บุญชนะ อัตถากร, 2517) และการแยก กองทุนทำให้ไม่มีผลต่อการกระจายรายได้รูปแบบการถ่ายเททรัพยากรในกลุ่มแรงงานทั้งหมด ดังนั้นการรวมเงินสมทบทั้งหมดเข้ากับกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนเดียว จึงยังคงเป็นปัญหา เชิงการนำนโยบายที่ศึกษานี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างสำคัญ

## 5. แบบแผนการจัดระบบประกันสังคมในกลไกความคุ้มครอง

5.1 การจัดสิทธิประโยชน์ด้านบริการทางการแพทย์ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และทันตกรรม ในระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่เหมาะสม เพราะ รัฐจัดให้แล้วใน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ สอดคล้องกับ การศึกษาของสุรพล ปรานวนิช (2548) แต่จากผลการศึกษาของมัทนา พนานิรามัยและขงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2544) เสนอว่าควรจัดหลักประกันสุขภาพ หรือการรักษาพยาบาลเนื่องจากการเจ็บป่วย เพียงประเภทเดียวให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพราะมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและ คำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายได้ ส่วนโครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) เห็นว่าการจัดให้มีหลักประกัน สุขภาพในระบบประกันสังคมให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของ รัฐบาลจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าลง และตรงกับความต้องการของแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ

5.2 การกำหนดสิทธิประโยชน์โดยจัดเป็นชุดการออมเพื่อกรณีชราภาพเพียงประเภทเดียว แต่มีสิทธิประโยชน์อื่นร่วมอยู่ด้วยหากจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องในแต่ละช่วงระยะเวลา ซึ่งการมีสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจะได้รับเป็นเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 15 ปีและอายุ 60 ปี นับว่าสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดเรื่องการออมเพื่อการชราภาพไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่วนระหว่างระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่องเพื่อรอการเกิดสิทธินั้น พบว่าควรจัดให้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ชดเชยหรือทดแทนรายได้จากรัฐบาล ได้แก่ (1) เงินสงเคราะห์ค่าทำศพกรณีเสียชีวิต (2) เงินสงเคราะห์เลี้ยงชีพรายเดือน กรณีทุพพลภาพ (3) เงินสงเคราะห์การขาดรายได้ กรณีหยุดงานหรือการประกอบอาชีพด้วยเหตุเจ็บป่วยจำเป็นและคลอดบุตร และ(4)เงินสงเคราะห์ครอบครัวกรณีขาดผู้อุปการะจากกรณีเสียชีวิต การจัดสิทธิประโยชน์เช่นนี้เป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้จ่ายเงินสมทบและสนใจที่จะสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม แม้ไม่มีสิทธิประโยชน์กรณีการรักษาพยาบาลก็ตาม ทั้งนี้การจัดสิทธิประโยชน์แนวทางนี้ยังสอดคล้องกับหลักการจัดสิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคมดังที่จำลอง ศรีประสาธน์(2546) และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 (ILO, 1970;1984) กล่าวไว้อีกด้วย เพียงแต่การสร้างหลักประกันรายได้ลักษณะที่เป็นเงินสงเคราะห์ชดเชยหรือทดแทนรายได้ระหว่างที่หยุดทำงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพของตนได้อีกต่อไป เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนชั่วคราวระดับหนึ่ง จึงทำให้มองว่าได้รับเงินสงเคราะห์ชดเชยต่ำเกินไปจนไม่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งในอนาคตหากระบบการเงินมีความมั่นคงอาจมีการปรับปรุงจำนวนเงินเพิ่มเติมได้

5.3 การกำหนดเงื่อนไขบังคับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบต้องจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพเป็นพื้นฐานทุกคน และได้รับสิทธิประโยชน์เป็นเงินสงเคราะห์ทดแทนดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้จ่ายเงินสมทบอย่างต่อเนื่อง เป็นข้อค้นพบของการเกิดสิทธิประโยชน์แบบผสมผสานระหว่างหลักการรูปแบบประกันสังคม ที่เกิดจากการจ่ายเงินสมทบและนับระยะเวลาจากการจ่ายเงินสมทบ และหลักการรูปแบบสงเคราะห์ ที่ใช้เงินของรัฐจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์ชดเชยหรือทดแทน และหลักการรูปแบบการบริการทางสังคมที่ใช้วิธีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง โดยเชื่อว่าวิธีการนี้จะสามารถสร้างแรงจูงใจให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม อย่างไรก็ตามลักษณะงานและอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีนายจ้าง หรือต้องทำงานให้กับนายจ้าง ดังนั้นการกำหนดสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานจากการไม่มีงานทำ จึงยังไม่มีควมจำเป็นในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการ นอกจากนี้การจัดสิทธิประโยชน์ลักษณะนี้ยังสร้างเสริมความมั่นคงทางสังคมสอดคล้องกับการศึกษาของ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์(2536)ที่ว่าแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม

โดยรัฐเป็นการจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง และการศึกษาของ Unni and Rani (2002) ที่เสนอว่าการสร้างความคุ้มครองทางสังคม แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้มีหลักประกันขั้นพื้นฐานทางด้านการรายได้ เป็นสิทธิที่มาจากการทำงานหรือการประกอบอาชีพที่พึงได้รับจากรัฐ

5.4 การอิงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำรายวันตามประกาศกระทรวงแรงงานในการคำนวณเงินชดเชย หรือเงินทดแทนการขาดรายได้ เนื่องจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีฐานรายได้ที่แน่นอน จำเป็นที่จะต้องหาฐานรายได้จากแหล่งที่น่าเชื่อถือ ซึ่งค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำรายวันตามประกาศกระทรวงแรงงานถือว่าเป็นฐานรายได้อย่างเป็นทางการตามกฎหมายที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงในทางปฏิบัติได้ และยังมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา จึงควรที่จะนำไปใช้อ้างอิงเพื่อลดการโต้แย้ง ยิ่งกว่านั้นการได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ชุดการออมเพื่อกรณีชราภาพดังกล่าว ไม่น่าห่วงกังวลทางด้านระบบการเงินที่นำมาใช้จ่าย เพราะเงินสงเคราะห์ที่จ่ายชดเชยหรือทดแทนรายได้ ใช้ในส่วนของเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่มาจากการจัดเก็บภาษีประชาชนทุกคน หมายถึงรวมถึงแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบด้วย ก็เท่ากับว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีส่วนในการออกเงินสมทบในรูปภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บไปแล้ว ส่วนเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพที่จ่าย จะนำมาจากเงินสมทบของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม การจัดกลไกความคุ้มครองเช่นนี้ช่วยให้ไม่ต้องเก็บเงินสมทบจำนวนมาก และการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน จะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดกระจายรายได้ สอดคล้องกับหลักการจัดประโยชน์ทดแทนที่ Bum (1956) กล่าวว่า เพื่อเป็นหลักประกันของการให้ความคุ้มครองภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม ประโยชน์ทดแทนจึงควรอยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีวิตตามควรแก่อัตภาพ และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนต้องไม่สูงกว่ารายได้เดิมของผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการจัดการเพื่อการจัดสรรถ่าย โอนทรัพยากรต้องเสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

6. การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองของสำนักงานประกันสังคม เป็นการศึกษาปัจจัยตัวแบบการบริหารจัดการที่สำคัญ 4 ปัจจัยในแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร (2548) สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2548) Van Meter and Van Horn (1977) Berman and McLaughlin (1977) Sabatier and Mazmanian (1989) และ Hudson and Lowe (2004) ได้แก่ ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ทรัพยากรในองค์กร ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการวางแผนกลยุทธ์ ปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งจากการศึกษามีประเด็นการอภิปรายผล ดังนี้



6.1 ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร พบว่า เป็นลักษณะองค์กรและวิธีการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วย

6.1.1 ด้านโครงสร้างองค์กรสำนักงานประกันสังคม ที่พบว่า สำนักงานประกันสังคมควรพัฒนาขีดความสามารถด้านระบบงานให้คล่องตัวมากขึ้น และแยกโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคมเป็นอิสระจากระบบที่สังกัดส่วนราชการ เป็นการชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมปัจจุบัน มีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นกรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการงานประกันสังคม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แต่ก็เป็นระบบประกันสังคมเฉพาะลูกจ้างแรงงานภาคเศรษฐกิจในระบบ ที่เป็นภาคบังคับ โดยกฎหมาย ทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมาย ตรงข้ามกับการบริหารจัดการประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่มีลักษณะแตกต่างจากแรงงานภาคการที่ที่อยู่ในระบบอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งความเป็นส่วนราชการที่เน้นหนักทางด้าน การควบคุมมากกว่าการเปิดโอกาสให้สำนักงานประกันสังคมบริหารงานอย่างคล่องตัว เป็นเหตุให้สำนักงานประกันสังคมไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้อง ปรับโครงสร้างสำนักงานประกันสังคม เพื่อให้การบริหารจัดการประกันสังคมทางด้านการบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารจัดการทรัพยากรมีความคล่องตัวมากขึ้น แม้ว่าการปรับโครงสร้างเป็นองค์กรมหาชน เฉพาะการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จะเป็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน แต่ขณะเดียวกันก็ให้ปรับโครงสร้างโดยยกระดับเป็นสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ แยกต่างหากจากกระทรวงแรงงาน และมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการระบบประกันสังคมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ แนวทางดังกล่าวนี้สำนักงานประกันสังคมจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการเป็นนิติบุคคลเอกเทศมีผลต่อระบบการบริหารบุคคล และทรัพย์สินของสำนักงานประกันสังคม โครงสร้างองค์กรเช่นนี้จะมีความเป็นอิสระ และสามารถสรรหาผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถสูง รวมทั้งกำหนดวิธีการบริหารจัดการงานประกันสังคมให้เกิดความคล่องตัวเหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

6.1.2 ด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันสังคม ที่พบว่า ควรเพิ่มทักษะความรู้ ความสามารถ ปรับทัศนคติของบุคลากร จนกระทั่งสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนของ การประสานการทำงานร่วมกับภาคท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสาขาอาชีพต่างๆ เพราะบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง สอดคล้องกับการศึกษาของ Lipsky (1980) ที่ว่าผู้ปฏิบัติงานอยู่ในขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หากบุคลากรขาดความรู้ในงานของตนหรือมีจำนวนไม่เพียงพอ นโยบายนั้นก็อาจล้มเหลวได้ เมื่อ

พิจารณาว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีโครงสร้างแตกต่างจากแรงงานในระบบในหลายมิติ และเกี่ยวพันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงานดังที่กล่าวแล้ว ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานต้องใช้ความรู้และทักษะที่แตกต่างจากปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้นจากการศึกษา ที่พบว่า การสร้างเครือข่ายภาคี พัฒนางานประกันสังคม และการจ้างหน่วยงานภายนอกเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหามูลค่าการผู้ปฏิบัติงาน ไม่เพียงพอและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานประกันสังคมประมาณ 6,000 คนทั่วประเทศ เชื่อว่าไม่เพียงพอกับภาระงานที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน ถ้าเทียบกับจำนวนแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีอยู่ประมาณ 21 ล้านคน อีกทั้งการขอเพิ่มอัตราค่าจ้างก็ติดขัดด้วยข้อจำกัดของระเบียบราชการ และล่าช้าเกินไป ไม่สามารถสนองตอบต่อนโยบายนี้ได้ทันทั่วถึง จึงจำเป็นต้องระดมพลังจากทุกภาคส่วนที่เป็นพันธมิตรเพื่อสร้างภาคีการการปฏิบัติงานเสริม (วรเดช จันทรศร, 2548) ได้แก่ การจ้างสถาบันการเงินภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนในการสนับสนุนการปฏิบัติงานบางอย่าง เช่น การรับชำระเงินสมทบ การจ่ายสิทธิประโยชน์ การสร้างผู้แทนกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นผู้ประสานงานกับสำนักงานประกันสังคม

แนวทางดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างองค์การสำนักงานประกันสังคม และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจากผลการวิจัยข้างต้นนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2533; 2548) Lipsky (1980) Berman (1978) และ Berman and Mclaughlin (1977) ที่ว่า โครงสร้างองค์การสามารถบอกได้ว่าหน่วยงานนั้น สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด หน่วยงานที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้นในการควบคุมมากก็ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงช้า ส่วนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรมีจำนวนที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับภารกิจของนโยบายและควรได้รับความรู้เพิ่มตลอดเวลา นอกจากนี้ยังไม่แตกต่างจากผลการศึกษาของโครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) ที่เสนอให้สำนักงานประกันสังคมเปลี่ยนรูปแบบเป็นองค์กรอิสระในการบริหารจัดการงานประกันสังคม และพิจารณาอัตราเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

6.1.3 ทางด้านทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานประกันสังคม ที่พบว่า ควรปรับปรุงระบบและเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์ เพิ่มจำนวนสถานที่ให้บริการ จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์สำนักงาน และขยายเครือข่ายการสื่อสารข้อมูล ไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนโดยขอรับงบประมาณจากรัฐ ในการจัดหาและปรับปรุงทรัพยากรที่กล่าว เพราะการใช้เงินกองทุนประกันสังคมเพื่อการบริหารอาจขัดต่อกฎหมายประกันสังคมเอง และนโยบายนี้เป็นการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ มาสนับสนุนผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติจนบรรลุวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับการศึกษาของวรเดช จันทรศร (2548) ที่ว่า ทรัพยากร

เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญ การไม่เพิ่มทรัพยากรทางการบริหารจัดการหรือมีไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย จะทำให้เกิดข้อผิดพลาดบกพร่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการให้บริการจนนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้ เช่น ในลักษณะงานประกันสังคมจำเป็นต้องจัดเก็บรักษาประวัติและเรียกใช้ข้อมูลประวัติการนำส่งเงินสมทบที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี หากเกิดข้อผิดพลาดจากระบบคอมพิวเตอร์ที่มีสมรรถนะต่ำตรวจสอบข้อมูลบกพร่องอาจทำให้ขาดศรัทธาและผู้เกี่ยวข้องไม่ต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมอีกต่อไป

6.1.4 การแยกการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกจากกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน และนำเงินกองทุนไปกระจายการลงทุน เพื่อลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการกองทุนและความผันผวนทางเศรษฐกิจ สอดคล้องกับรายงานการศึกษาวิจัยของ โครงการวิทยาลัยการเมือง (2548) ที่ว่าจะเกิดประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการระบบการเงินประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หากจัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างไรก็ตามควรตระหนักว่าระบบประกันสังคมอาศัยการจัดตั้งกองทุนกลางที่ประกอบด้วยเงินสมทบจากคนทำงาน นายจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และรัฐบาล ในสัดส่วนที่แสดงถึงความรับผิดชอบและอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่าย การมีกองทุนขนาดใหญ่ย่อมหมายถึงอำนาจต่อรองอันมหาศาลของสมาชิกกองทุน การจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่ว่าจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ตาม ย่อมไม่น่าจะดีเท่ากับการรวมเข้ากับกองทุนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข แนวทางการแยกหรือรวมกองทุนประกันสังคมไม่ควรนำไปปะปนกับการนำเงินของกองทุนประกันสังคมไปบริหารจัดการเพื่อการลงทุน เพราะการรวมกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจในและนอกระบบเข้าด้วยกัน ก็สามารถนำเงินสมทบในส่วนของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีอยู่ในกองทุนไป ลงทุนได้ไม่แตกต่างกัน

6.1.5 การที่จะต้องจัดสรรเงินที่เกิดจากกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบปีละไม่เกินร้อยละ 10 เป็นงบประมาณเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ก็เพราะจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการงานประกันสังคมประกอบกับรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะนำมาสนับสนุน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่กำหนดไว้ โดยการบริหารจัดการที่ใช้เงินจากกองทุนประกันสังคมมีข้อพิสูจน์เป็นที่ประจักษ์อยู่แล้วในการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคมปัจจุบัน แต่การกำหนดอัตราร้อยละ 10 ต่อปีอาจมากเกินไปจนทำให้เกิดความฟุ่มเฟือยในการใช้จ่าย จึงสมควรลดลงมาเหลืออัตรา ร้อยละ 3-5 ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายกองทุนเงินทดแทนจะเหมาะสมกว่า

6.2 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการวางแผนกลยุทธ์ ด้านการประสานงานและความร่วมมือ ด้านสภาพแวดล้อมภายนอก จากการศึกษาที่พบ เป็นการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการนำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีประเด็นการอภิปรายผล ดังนี้

6.2.1 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการวางแผนกลยุทธ์ ที่พบว่า ควรกำหนดกลยุทธ์การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคมผ่านสื่อประเภทต่างๆ และเครือข่ายกลุ่มอาชีพ องค์กรการเงินชุมชน กลยุทธ์การสร้างสื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ระบบประกันสังคม โดยใช้ช่องทางเข้าถึงกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง กลยุทธ์การส่งเสริมการเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยใช้หลักการตลาดผสมผสานกับการรณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบประกันสังคม และกลยุทธ์สุดท้ายเป็นการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มอาชีพ และวิสาหกิจชุมชนเป็นฐานการจัดตั้งระบบประกันสังคมชุมชน เพื่อกระจายการให้บริการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน โดยกลยุทธ์ดังกล่าวควรจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการเฉพาะ กลยุทธ์และแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ของ สศช. (2548) ที่ว่าแนวทางดำเนินการผลักดันยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบให้แก่ทุกภาคส่วนของสังคม นอกจากนี้ยังเป็นความจำเป็นทางการบริหาร เนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกภายในสำนักงานประกันสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นความเปลี่ยนแปลงทางด้านความต้องการของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงข้อมมีผลกระทบต่อสำนักงานประกันสังคม ดังนั้นกลยุทธ์และแผนยุทธศาสตร์จะทำให้สำนักงานประกันสังคม สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้

6.2.2 ปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือ ที่พบว่า ควรกำหนดกิจกรรมและระยะเวลาเสร็จสิ้นภารกิจในแผนงาน การไม่โยกย้ายผู้รับผิดชอบการแปลงนโยบายจนกว่าจะเสร็จสิ้นภารกิจ และการใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหารและการจัดระบบสื่อสารภายในองค์กร ที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จเชิงการปฏิบัติ เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินการ และไม่สามารถประสานกิจกรรมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ อาจเป็นเพราะความเป็นระบบราชการของสำนักงานประกันสังคม ที่จะต้องโยกย้ายผู้รับผิดชอบระหว่างการดำเนินการแปลงนโยบายนี้โดยไม่คำนึงว่าภารกิจนั้นจะบรรลุผล

สำเร็จหรือไม่ และผู้ที่ย้ายมารับผิดชอบใหม่อาจมีต้นทุนความรู้ทางด้านประกันสังคมไม่เพียงพอ ส่วนผู้บริหารซึ่งเป็นผู้นำองค์กรก็ขาดภาวะผู้นำ และการสื่อสารที่ดี ทำให้ไม่สามารถสร้างความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรภายในสำนักงานประกันสังคม ให้ยอมรับและผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เหตุที่เป็นเช่นนี้ น่าจะเกิดจากการขาดความเชื่อมั่นในตัวผู้นำองค์กรสำนักงานประกันสังคม เกี่ยวกับความรู้ความสามารถและความเข้าใจ ที่จะบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ และผู้บริหารก็ไม่แสดงออกเชิงนโยบายว่าได้ให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อน การประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบแต่ประการใด ประเด็นนี้สอดคล้องกับผลวิจัย เอกสารส่วนหนึ่งที่ระบุว่า การประชุมคณะอนุกรรมการศึกษา การขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้นแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย และไม่มีหลักฐาน ใดที่ชี้ให้เห็นว่าสำนักงานประกันสังคมพยายามนำผลการศึกษาวิจัยความคุ้มครองประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ หรือหน่วยงานภายนอกไปใช้ ประโยชน์ หรือผลักดันผลการศึกษานั้น ให้เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับผลกระทบทางด้าน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหารเมื่อปลายปี 2549 ทำให้การดำเนินการขยายความ คุ้มครองประกันสังคมชะงักงันไปอีกระยะหนึ่ง

6.2.3 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย ความสามารถการ อุดหนุนทางการเงินของรัฐ ผลกระทบทางด้านประชากรสูงอายุ และการปฏิบัติตามอนุสัญญา ILO สามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. ความสามารถการอุดหนุนทางการเงินของภาครัฐต่อแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ ที่พบว่า ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุน กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยทั่วไปรัฐบาลจะมีบทบาทอย่างมากใน โครงการเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคม ทั้งนี้อาจเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นผู้ที่ควบคุมหรือ เป็นผู้ให้การอุดหนุนด้านการเงินตามความจำเป็น เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม สอดคล้อง กับการศึกษาของ สักคีศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2536) และปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2549) ที่ว่า ผู้ที่ ขาดงานที่สุดรัฐบาลควรให้การอุดหนุนมากที่สุด ส่วนผู้ที่ช่วยตนเองได้ก็ไม่ต้องการอุดหนุน เพราะฉะนั้นการบริหารจัดการเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ คงไม่สำเร็จถ้าไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงความ เป็นจริงในปัจจุบัน ที่รัฐบาลอุดหนุนกลุ่มลูกจ้างแรงงานภาคบังคับมาตรา 33 หรือกลุ่มผู้ประกันตน ตามมาตรา 39 ของกฎหมายประกันสังคม และการอุดหนุนกองทุนสวัสดิการสังคมชุมชน แม้แต่ใน ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รัฐบาลก็อุดหนุนการเงินเกือบทั้งหมด จึงเป็นเหตุผลเพียงพอที่

รัฐไม่อาจปฏิเสธความสามารถในการอุดหนุนทางการเงินกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในระบบประกันสังคมที่กำลังจะนำไปปฏิบัติ

2. ผลกระทบทางด้านประชากรสูงอายุจากการศึกษาที่พบว่า ควรนำระบบประกันสังคมเป็นมาตรการหลักร่วมกับกฎหมายอื่น ที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีรายได้ของผู้สูงอายุในอนาคตที่จะมีเพิ่มขึ้น โดยยึดแนวทางการบังคับออมนั้น เนื่องจากการยอมรับว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นกำลังแรงงานภาคการผลิตส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของประเทศที่สำคัญ และกำลังประสบกับความเสี่ยงจากภัยคุกคามของความเป็นประชากรสูงอายุในอนาคต ถ้าไม่มีหลักประกันทางสังคมเช่นระบบประกันสังคมคุ้มครอง ประชากรแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่เหล่านี้ ก็จะไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางการเงินของตนเองด้วยกลไกการเสี่ยงภัยร่วมกัน และมีการสะสมเงินไว้ล่วงหน้าได้ สาเหตุเพราะ ไม่มีผู้ใดทราบว่าแต่ละคนจะมีชีวิตอยู่ได้อีกกี่ปี จะทราบก็แต่เพียงอายุขัยเฉลี่ยเท่านั้น และจำนวนเงินที่จะต้องเตรียมไว้หลังจากอายุพ้นวัยทำงานแล้วควรเป็นเท่าไร ดังนั้นระบบประกันสังคม จะเป็นมาตรการหลักในการสร้างความมั่นคงทางรายได้ในอนาคต ของประชากรแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสูงอายุ ที่ไม่อาจทำงานหาเลี้ยงชีพได้อีกต่อไป แม้ว่าแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่มีฐานะค่อนข้างดีสามารถสร้างหลักประกันให้กับตนเองได้จากการออมของตน หรือซื้อประกันเอกชนจากระบบตลาด แต่มาตรการประกันสังคมทำให้การจัดเตรียมประโยชน์ทดแทนขั้นพื้นฐานของแต่ละคนมีความเป็นไปได้ และการที่รัฐบังคับออมในรูปแบบเงินสมทบประกันสังคมเป็นการรับรองว่าทุกๆ คนต้องทำในสิ่งที่ควรทำสำหรับความมั่นคงของตนเอง สอดคล้องกับหลักการประกันสังคม ที่จำลองศรีประสาธน์(2546) และ ILO (2002) กล่าวว่า การประกันสังคมมีหลักการที่จะให้บุคคลวัยหนุ่มสาว และประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงตนเองอยู่นั้น ร่วมกันสะสมเงินรายได้บางส่วนในระยะเวลาสะสม 10-15 ปี เพื่อให้มีเงินมากพอที่จะจ่ายกลับคืนให้เป็นเงินบำนาญชราภาพในภายหลังเมื่อเข้าสู่วัยชราภาพ และประสงค์จะเลิกการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังถูกต้องตามหลักการสากลการจัดการความคุ้มครองในระบบประกันสังคมที่ต้องจัดให้มีโครงการบำนาญชราภาพ การเสียชีวิต และทุพพลภาพ ดังที่ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2536) กล่าวไว้

3. การปฏิบัติตามอนุสัญญา ILO ที่พบว่า ควรปรับหลักเกณฑ์วิธีการของมาตรการประกันสังคม ที่เป็นหลักการสากลตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศ ทำให้เห็นว่าการบริหารจัดการระบบกลไกประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ต้องตระหนักถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศไทย ตลอดจนความเท่าเทียมกันของแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบและแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แต่การนำกรอบมาตรฐานหลักประกันทางสังคมขององค์การ

แรงงานระหว่างประเทศมาปฏิบัติตาม พึงดำเนินการด้วยความระมัดระวัง สอดคล้องกับการศึกษาของนฤมล นิราทร (2548) ที่ให้คำเนียงอยู่เสมอว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความเท่าเทียมในทุกด้านเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ หรือตามเกณฑ์มาตรฐานสากล เนื่องจากแรงงานในระบบมีนายจ้างเป็นภาคที่สำคัญ

7. การพัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เชื่อมโยงสู่ท้องถิ่นและชุมชน มีประเด็นการอภิปรายผล ดังนี้

7.1 การใช้พลังกลุ่มประชาสังคมเป็นเครื่องมือประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน เพราะจะเป็นการเปิดพื้นที่พัฒนาระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นและชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือทางด้านความเข้มแข็งของฐานสวัสดิการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรกลุ่มฐานอาชีพ องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรการเงินชุมชน เป็นพลังในการขับเคลื่อนนโยบายหรือผ่านกลุ่มประชาสังคมที่มีอยู่ในชุมชนให้ก้าวหน้าไม่น้อยไปกว่าสวัสดิการอื่นๆ ที่จัดขึ้นเพื่อชุมชนก่อนหน้า สอดคล้องกับการศึกษาของสมชัย ฤชุพันธ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548) ที่ว่ากลไกของชุมชนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญ สามารถส่งผลต่อความสำเร็จของการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพได้

7.2 การจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประกันสังคมเพื่อสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้กลุ่มประชาสังคมสามารถบริหารจัดการงานประกันสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคม เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่ศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคมมีระดับไม่เท่ากันหรือมีจุดอ่อนทางด้านระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการศึกษาของอนุชาติ พวงสำลีและวีรบุรณ วิจารณ์ (2540) ทำให้เป็นปัญหาสำคัญของการเชื่อมโยงการบริหารจัดการงานประกันสังคม ซึ่งการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น ชุมชนและภาคประชาสังคมจึงเป็นความจำเป็น และไม่แตกต่างจากการศึกษาของ ชาชีวิวัฒน์ ศรีแก้ว (2541) ที่เสนอให้มีกระบวนการและช่องทางของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการพัฒนา โดยภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านนโยบาย มาตรการและงบประมาณสนับสนุน ขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์

7.3 การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์วิธีการจัดการสวัสดิการขององค์กรการเงินชุมชนให้อยู่ในรูปแบบระบบประกันสังคม เป็นการดำเนินการพัฒนาเพื่อยกระดับงานสวัสดิการสังคมชุมชนให้มีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้นจากระดับจุลภาคลักษณะช่วยเหลือเชิงสงเคราะห์ซึ่งกันและกันแบบดั้งเดิมด้วยศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนที่ใช้เป็นฐานการพัฒนาไปสู่ความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารจัดการระบบประกันสังคมภาครัฐกับการบริหารจัดการสวัสดิการชุมชน ใน

ลักษณะเครือข่ายภาคีพัฒนาและทำงานสวัสดิการสังคมในระดับมหภาคร่วมกัน อันเป็นหลักการของแนวคิดการใช้องค์กรการเงินชุมชนเป็นฐานการพัฒนา สอดคล้องกับ อภิญา เวชชชัย และศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2547) และไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2542) ได้กล่าวไว้ว่า สวัสดิการชุมชนเป็นผลพลอยได้จากการจัดตั้งองค์กรการเงินชุมชนเพื่อสนองความต้องการของชุมชน เนื่องจากชุมชนเป็นรากฐานที่กลุ่มคนมีความผูกพันกัน มีวัฒนธรรม ความเชื่อความสนใจร่วมกัน ความเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูล มีทุนทางสังคม ภูมิปัญญา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ชุมชนสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ร่วมกันได้ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

7.4 การกระจายอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานประกันสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ สอดคล้องกับการศึกษาของจุมพล นิมิพานิช (2548) ที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางด้านการบริหารจัดการ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและชุมชน ดังนั้นการที่สำนักงานประกันสังคมจะกระจายภารกิจหน้าที่การรับขึ้นทะเบียนและจัดทำฐานทะเบียนข้อมูลประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากกว่าปฏิบัติเอง จึงเป็นทิศทางที่ถูกต้อง อีกทั้งจากผลการวิจัยที่พบว่า ควรกำหนดนโยบายของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากพอ ร่วมจ่ายเงินสมทบอุดหนุนกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตพื้นที่ของตน เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงหน้าที่การจัดสวัสดิการสังคมแก่ชุมชนด้วยมาตรการประกันสังคมโดยมอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจที่มีอยู่จัดสรรเงินงบประมาณของท้องถิ่นอุดหนุนเป็นเงินสมทบ ร่วมกับสมาชิกประกันสังคมในระดับชุมชนของท้องถิ่นนั้น นับว่าเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาด้านระบบการเงินในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมในระดับชุมชนมีความยั่งยืน สอดคล้องกับการศึกษาของ Leach and Stewart (1992) และโกวิท พวงงาม (2543) ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณะที่สร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นด้วยการอุดหนุนและสนับสนุน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อรับการกระจายอำนาจการบริหารและบริการจากรัฐอีกด้วย

7.5 การส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมภาคชุมชน และการรวมกองทุนประกันสังคมภาคชุมชนแต่ละกองทุนไปสู่กองทุนประกันสังคมกลาง เป็นมาตรการที่สำคัญที่จะนำพาแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่นและชุมชนได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม ในบริบทที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมควรเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดขึ้น การดำเนินการเช่นนี้เชื่อว่า ในที่สุดระบบประกันสังคมจะถูกสอดประสาน



เข้ากับกลไกการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของท้องถิ่นและชุมชน จนดูประหนึ่งเป็นโครงข่ายความคุ้มครองประกันสังคมครอบคลุมประชาชนหรือแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึง และสามารถบริหารจัดการงานประกันสังคมเชิงภาคีบูรณาการร่วมกัน ไม่แตกต่างจากการศึกษาของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2547) ที่ว่า ควรส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนทางด้านสวัสดิการสังคมขึ้นในชุมชนโดยสร้างกลไกการเงินการคลัง การมอบอำนาจให้ชุมชนและกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้การรวมกลุ่มสมาชิกจัดตั้งองค์กรการเงินชุมชน ให้เป็นกลไกเชื่อมโยงการจัดสวัสดิการและบูรณาการกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในชุมชนมาจัดการร่วมกัน

อาจกล่าวได้ว่า การเชื่อมโยงกลไกการบริหารจัดการงานประกันสังคมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ยังส่งผลถึงการจัดสรรระบบการเงินการคลังของระบบสวัสดิการสังคมเสียใหม่ตามแนวคิดสังคมนิยมโดยเน้นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบร่วมจ่ายเงินสมทบระหว่างรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น และสมาชิกประกันสังคมที่อยู่ในชุมชน ลักษณะนี้จะเป็นการกระจายทรัพยากรจากภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเข้าสมทบ ในโครงข่ายความคุ้มครองประกันสังคมที่บูรณาการขึ้นมา ตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคมทุกคนอย่างเหมาะสม และยังแสดงออกถึงความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม มากกว่าการที่รัฐจะเป็นเจ้าของและเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมให้ทั้งหมด โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่เคยเป็นมา อย่างไรก็ตาม รัฐย่อมมีบทบาทที่โดดเด่นในการกระตุ้นให้เกิดหลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่เข้มแข็ง และทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดสวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนาขึ้นในประเทศ

จากที่ได้อภิปรายผลการศึกษาทั้งหมดเห็นได้ว่า สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคม คนทุกคนต้องการสิ่งที่ดีที่สุดในชีวิต โดยเฉพาะหลักประกันความมั่นคงในชีวิตภายใต้ระบบประกันสังคม แต่จะอย่างไรที่จะทำให้คนในสังคมได้เรียนรู้ และสร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวมร่วมกันในการใช้สิทธิสวัสดิการสังคมแต่ละประเภทอย่างถูกต้อง และบริการสวัสดิการสังคมที่สร้างขึ้นสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสังคมที่ประกอบด้วยพลังประชาสังคม จะเป็นเครื่องมือการจัดการมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน การจัดสวัสดิการสังคมมีความเป็นไปได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และระบบประกันสังคมเป็นเพียงอีกทางเลือกหนึ่ง ที่สามารถสนองความต้องการของบุคคลกลุ่มนี้ ทางเลือกที่เหมาะสมดังกล่าวมิใช่เรื่องของชุดสิทธิประโยชน์ และอัตราเงินสมทบที่เหมาะสมและพอจ่ายได้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมกับบุคคลกลุ่มนี้ด้วย

นอกจากนี้ การพิจารณาการเข้าถึงระบบประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบโดยผ่านองค์กรที่มีการจัดตั้งอยู่แล้ว เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฐานอาชีพ กลุ่ม

สหกรณ์ กลุ่มเครดิตยูเนียน เป็นต้น และบังคับเข้าสู่ระบบประกันสังคมในลักษณะกลุ่ม น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสม แม้ว่าผลการศึกษาจะเป็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน แต่การศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง สุภา ไชเมือง และบัญชา แก้วส่อง (2546) กลับชี้ว่า ระบบสวัสดิการชุมชนมีจุดเริ่มต้นจากฐานของทุนที่มีในชุมชน โดยเฉพาะฐานงานพัฒนาที่ชุมชนรับเอารูปแบบมาจากภายนอกเข้าไปดำเนินการในชุมชน และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน ทำให้คนในชุมชนรวมตัวกันเพื่อความเข้มแข็งและนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ในการจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มตนเอง

กล่าวโดยสรุป สำนักงานประกันสังคมควรใช้รูปแบบการเข้าสู่ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สังกัดสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชีพหรือองค์กรการเงินชุมชนในภาคบังคับโดยกฎหมาย เพื่อลดปัญหาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการในกลไกความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม และสามารถสร้างฐานสมาชิกให้มีขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่องก็เท่ากับว่ามาตรการประกันสังคม ได้ทำหน้าที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้เข้าถึงหลักประกันการดำรงชีวิต และสามารถรับมือกับความเสี่ยงภัยและความเปราะบางทางสังคมที่ต้องเผชิญได้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนค้ำประกันและเสริมความยั่งยืนของระบบบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมทั่วทุกถิ่นพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบภายใต้แนวคิดการวิจัยที่นำเสนอครั้งนี้ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติจริง เท่ากับว่ารัฐได้เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดสวัสดิการสังคมเชิงระบบประกันสังคมแนวทางพหุลักษณะให้เกิดขึ้นได้ในสังคมไทย

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในงานวิจัยนี้พบว่า เนื่องจากภาระทางการเงินของรัฐที่จะนำมาอุดหนุนระบบประกันสังคม สิทธิประโยชน์ประกันสังคมมีความทับซ้อนกับสวัสดิการสังคมประเภทอื่นที่รัฐจัดให้อยู่แล้ว อาทิ การบริการทางการแพทย์ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และการขยายความคุ้มครองไม่ครอบคลุมทั่วถึงทุกคน ซึ่งล้วนเป็นข้อจำกัดเชิงนโยบาย ดังนั้นรัฐควรนำองค์ความรู้ทางด้านการจัดสวัสดิการสังคมเข้ามาประกอบการตัดสินใจในการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินการ ดังนี้

1. รัฐควรทบทวนนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นไปที่ระบบสวัสดิการสังคมร่วมจ่ายเชิงประกันสังคม มากกว่าการจัดสวัสดิการสังคมเชิง

สงเคราะห์ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นผู้มีรายได้น้อย แต่รายได้น้อยและไม่แน่นอน ที่ควรต้องจัดระบบสวัสดิการสังคมเชิงประกันสังคมให้มีรูปแบบผสมผสานระหว่างระบบการประกันสังคมภาคบังคับ กับภาคสมัครใจ และเสริมด้วยการสงเคราะห์ที่ใช้งบประมาณแผ่นดินในระบบประกันสังคมให้แก่สมาชิกที่ประกันตนนั้นมีความเหมาะสม ยกเว้นเฉพาะผู้ที่ยากจนเกินกว่าที่จะเข้าร่วมในระบบประกันสังคมและมีมาตรการความช่วยเหลือทางสังคมช่วยเหลืออยู่แล้วเท่านั้น

2. รัฐควรมีมาตรการการนำกลไกการจัดสวัสดิการสังคมที่กลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้พัฒนาของตนขึ้นมาแล้วจนได้ผลระดับหนึ่ง มาปรับใช้ร่วมกับกลไกการประกันสังคมของภาครัฐ ควบคู่กับการแนะนำดูแลการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการคลังและการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐในระดับชาติ กับระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับของภาคประชาชน

3. รัฐควรพัฒนานโยบายการปรับโครงสร้างภาษีให้มีอัตราก้าวหน้า ขยายฐานภาษี เพื่อจัดเก็บภาษีเป็นรายรับที่ได้มากพอในการนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณค่าใช้จ่าย สำหรับจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่สร้างขึ้น ซึ่งจากการวิจัยนี้พบว่าไม่สามารถใช้หลักการบังคับให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงได้ และรัฐสมควรอุดหนุนทางการเงินให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐบาลต้องปรับโครงสร้างภาษี มิฉะนั้นการแปลงนโยบายนี้ไปปฏิบัติอาจประสบกับความล้มเหลวได้

4. รัฐควรจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางสู่การปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ในแนวทางการประสานการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการประกันสังคม ให้กับหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและชุมชนในทุกระดับ ให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และผนึกกำลังการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

5. รัฐควรกำหนดยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการหารายได้ให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตามผลการวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าระดับรายได้มีความสำคัญ เพื่อช่วยให้มีเงินออมหรือมีพอจ่ายเป็นเงินสมทบประกันสังคม หรือสามารถเข้าสู่แรงงานในระบบได้ โดยเริ่มตั้งแต่การลงทุนด้านการศึกษา การฝึกอบรม และการอพยพ เป็นต้น เนื่องจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ยังมีรายได้น้อย ค่าใช้จ่ายการศึกษาและศักยภาพการทำงานต่ำ ทำให้นโยบายการสนับสนุนทางการศึกษา การฝึกอบรม จึงเป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้งการส่งเสริมการออมและ

หลีกเลี่ยงปัญหาการตกงานหรือการว่างงาน อันเป็นประเด็นที่แรงงานเหล่านี้ควรได้รับข้อมูลเพื่อป้องกันและเตรียมตัวรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเหล่านี้

6. รัฐควรปรับหลักเกณฑ์นโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในระบบประกันสังคมได้รับการคุ้มครองทางด้านการรักษาพยาบาลที่ไม่แตกต่างจากแรงงานที่เป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ปัจจุบัน ทั้งนี้อาจพิจารณาการประสานการดำเนินการหรือนุเคราะห์ร่วมกับ โครงการประกันสังคม เพื่อเสริมแรงจูงใจการเข้าสู่ระบบประกันสังคม และสนองความต้องการของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

7. รัฐควรดำเนินนโยบายรณรงค์สื่อสารการตลาดเพื่อสังคมในการส่งเสริมและสร้างคุณค่าประกันสังคมให้เป็นที่ยอมรับในสังคม กระทั่งเกิดความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างเต็มใจโดยไม่หลีกเลี่ยงที่จะจ่ายเงินสมทบ รวมทั้งนำไปสู่การส่งเสริมระบบประกันสังคมให้เป็นมาตรการทางด้านสวัสดิการสังคมหลักของชาติที่ครอบคลุมประชาชนทุกคนเชิงพหุลักษณะภาคี

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จากผลของการวิจัยนี้ไปสู่ความสำเร็จเชิงปฏิบัติ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อสำนักงานประกันสังคมที่ควรดำเนินการ ดังนี้

1. จัดระบบประสานงานและกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจที่มีต่อระบบประกันสังคมในการนำระบบประกันสังคมไปให้บริการแก่ประชาชนแต่ละพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายตามบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

2. ปรับกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เหมาะสม และสนองต่อการบริหารจัดการประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพในการจัดระบบประกันสังคมในแนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนพึ่งตนเอง โดยประสานการดำเนินงานกับสำนักงานประกันสังคม

3. จัดเวทีสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับแนวคิดประกันสังคม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและบูรณาการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่

4. ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น การปรับระเบียบข้อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนับสนุนงบประมาณแก่ชุมชนในการดำเนินกิจกรรมจัดระบบประกันสังคมชุมชน เป็นต้น

5. ส่งเสริมสถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัยต่าง ๆ ในพื้นที่ให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างและกระจายองค์ความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีในการพัฒนาเครือข่ายภาคีประกันสังคมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ รวมทั้งส่งเสริมชุมชนให้สามารถดำเนินการวิจัยและสร้างองค์ความรู้การจัดการประกันสังคมด้วยตนเอง

6. สนับสนุนการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิผลในการบริหารจัดการงบประมาณที่นำมาอุดหนุนเป็นเงินสมทบ

7. ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผนสวัสดิการชุมชนในรูปแบบประกันสังคม ที่เน้นการบูรณาการทั้งความคิด การจัดทำแผน/โครงการที่ครบวงจรทั้งเศรษฐกิจและสังคมและการประสานการใช้งบประมาณ โดยให้องค์กรชุมชน ภาคประชาชนและกลุ่มผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการการดำเนินงานและการดำเนินการ

8. ส่งเสริมการพัฒนาหรือใช้กลไกการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่เดิมในชุมชน ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการบริหารจัดการระบบประกันสังคมในชุมชนอย่างเป็นระบบ เช่น จัดทำแผนประกันสังคมชุมชน จัดเก็บข้อมูล ประสานงาน ฯลฯ เพื่อการเข้าถึงระบบประกันสังคม

9. พัฒนาระบบข้อมูลแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การกำหนดตัวชี้วัด การเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูล เพื่อการพึ่งตนเองในการดำเนินงานจัดระบบประกันสังคม โดยมีการเชื่อมต่ออย่างต่อเนื่องถึงระดับชาติ รวมทั้งการสร้างตัวชี้วัดประเมินผลทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ

10. จัดอบรมผู้ปฏิบัติงาน ในการพัฒนาองค์ความรู้และเสริมทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลและการติดตามประเมินผล ทั้งบุคลากรในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

11. วางระบบการติดตามประเมินผลและตรวจสอบผลการดำเนินงานขับเคลื่อนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเป็นเครือข่าย โดยเน้นการประเมินผลทั้งในเรื่องกระบวนการผลลัพธ์และผลกระทบ เพื่อนำผลมา

ปรับปรุงแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพยิ่งขึ้น รวมทั้ง มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนอย่างเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

12. ยกระดับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อแสวงหาพันธมิตรจากทุกภาคส่วนในการนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

12.1 จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เกิดผลในการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้นำกลุ่มองค์กรแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการและเลขานุการ

12.2 กำหนดบทบาทกระทรวงแรงงาน และสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการพัฒนาและประสานเชิงยุทธศาสตร์ กับกระทรวงที่เป็นหน่วยงานร่วมดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการงานประกันสังคมตามบทบาทของแต่ละกระทรวง ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง โดยดำเนินการ 1) จัดให้มีระบบการประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กำกับดูแลให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกพื้นที่เข้าถึงบริการประกันสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม 3) สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดระบบประกันสังคมชุมชน เช่น สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมของชุมชนในลักษณะกองทุนสมทบระหว่างรัฐกับชุมชน 4) ศึกษาการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการประกันสังคมแต่ละประเภทที่จะให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อวางแผนการบริหารจัดการและกำหนดบทบาทภาครัฐ เอกชน ชุมชนและประชาชนให้ชัดเจน

12.3 กำหนดบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดผลและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยร่วมกับชุมชนจัดทำแผนงานการจัดตั้งระบบประกันสังคม ซึ่งจะต้องสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ อีกทั้งอาจจัดระบบประกันสังคมให้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ พร้อมกับประสานการจัดทำแผนการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนไว้ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเป็นเงินสมทบสนับสนุนตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็น

ผู้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมเอง หรือสนับสนุนชุมชนเป็นผู้จัดตั้งเองก็ได้ตามความเหมาะสม

12.4 กำหนดบทบาทของภาคส่วนต่างๆในสังคม ได้แก่ หน่วยงานองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันทางศาสนาองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดระบบประกันสังคมชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การร่วมเป็นคณะกรรมการสำรวจข้อมูลและสภาพปัญหา สร้างกระบวนการจัดทำแผนจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชน รวมทั้งการกำกับติดตามประเมินผล

12.5 กำหนดบทบาทหน่วยงานความร่วมมือ ที่เป็นหน่วยงานซึ่งอาจจะไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยตรง แต่สามารถให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนต่อหน่วยปฏิบัติเป็นไปด้วยดี เช่น สถาบันศาสนาในพื้นที่ เป็นต้น องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเหล่านี้ในพื้นที่ ควรมีบทบาทประสานความร่วมมือในลักษณะบูรณาการและเป็นเครือข่าย โดยอาจเริ่มดำเนินการในพื้นที่นำร่องที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดตั้งระบบประกันสังคมชุมชน และมีการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

12.6 กำหนดบทบาทหน่วยงานสนับสนุน ที่ให้การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะทำให้การบริหารจัดการระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การสนับสนุนด้านวิชาการ การวิจัยการสร้างและการกระจายองค์ความรู้ของสถาบันการศึกษาทุกระดับ และสถาบันวิจัยและพัฒนา การให้คำปรึกษาด้านการจัดการ การสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลางและพื้นที่ ที่ให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนในด้านงบประมาณ วิชาการ ข้อมูลและการบริหารจัดการ เพื่อการจัดระบบประกันสังคมชุมชน ส่วนสถาบันวิชาการ สถาบันการวิจัย หน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรเอกชน สนับสนุนให้มีระบบจัดการข้อมูลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพและเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12.7 กำหนดบทบาทหน่วยงานเอื้ออำนวย ที่เป็นหน่วยงานจัดการแก้ปัญหาและลดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการให้หน่วยปฏิบัติสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น เช่น หน่วยงานภาครัฐปรับกฎระเบียบ ข้อบังคับ/ขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงการสร้างมาตรการทางการเงินการคลังและสังคม เพื่อให้ภาคีต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มากขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้มีบทบาทในการจัดตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค

เศรษฐกิจนอกระบบ ให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทยในการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องวิธีการอุดหนุนงบประมาณ และการสนับสนุนให้ชุมชนจัดระบบประกันสังคมด้วยตนเอง

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

จากข้อค้นพบแนวทางกลไกการคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทำให้ทราบข้อจำกัด จำเป็นต้องขยายความรู้ในอีกหลายมิติและหลายประเด็นที่ ต้องการความชัดเจน หรือต้องการข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อพัฒนาระบบประกันสังคมของประเทศไทยให้ก้าวหน้าต่อไป ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะการวิจัยในประเด็นต่างๆ ดังนี้

#### 1. การวิจัยเพื่อสร้างข้อสรุปเชิงนโยบายและแผนการปฏิบัติ ได้แก่

1.1 การปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารจัดการแผนงาน โครงการและ มาตรการการจัดสวัสดิการสังคมของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน ที่มีผลต่อการบูรณาการความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดกลไกประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการระบบ ประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

1.2 การปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการสังคม ประเภทต่างๆให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทบทวนกองทุนที่เกี่ยวข้องกับระบบความ คุ้มครองทางสังคม ทางด้านแหล่งที่มาของกองทุน การใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการที่ดี เอกภาพของกองทุนที่ไม่เป็นภาระงบประมาณ และสร้างความเชื่อมโยงกองทุนของทุกภาคส่วนให้ สนับสนุนซึ่งกันและกัน

#### 2. การวิจัยเพื่อสร้างข้อสรุปเชิงการดำเนินการ ได้แก่

2.1 การจัดทำฐานรายได้อ้างอิงในการจัดเก็บเงินสมทบ และคำนวณจ่ายสิทธิ ประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเกณฑ์รายได้มาตรฐานกลางของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรการเงินชุมชนที่มีต่อการ บริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาศักยภาพขององค์กรในการสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

2.3 การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ข้อดีข้อเสีย และการบริหารจัดการที่ยั่งยืน



## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2549. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://cpd.go.th/law.html>. (10 ธันวาคม 2549).
- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. 2549. สถิติการจดทะเบียนสหกรณ์. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://web2.cpd.go.th/stat49> (10 ธันวาคม 2549).
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2545. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549). กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กระทรวงแรงงาน. 2550. ยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2548 -2551. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mol.go.th> (7 มกราคม 2550).
- กระทรวงแรงงาน. 2550. รายงานชั้นกลางโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานนอกระบบ. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mol.go.th> (7 มกราคม 2550).
- กาญจนา แก้วเทพ. 2549. วิถีใหม่แห่งการพัฒนา: วิถีวิทยาศึกษาสังคมไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. 2545. ปรัชญาและองค์ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ประมวลชุดวิชาสวัสดิการสังคมและครอบครัว. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. 2546. รายงานวิจัยการประเมินระบบสวัสดิการสังคมสำหรับสตรีที่ได้รับความรุนแรง. นนทบุรี: สำนักงานวิจัยระบบสาธารณสุข.
- \_\_\_\_\_. 2548. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. 2550. การวิจัยเชิงคุณภาพในสวัสดิการสังคม: แนวคิด และวิธีวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกษม บุญอ่อน. 2522. “เคลฟาย: เทคนิคในการวิจัย”. วารสารครูปริทัศน์, 4 (ตุลาคม): 26-28.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. 2546 ก. การวิเคราะห์สถิติ: สถิติสำหรับการบริหารและวิจัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. 2546 ข. การใช้ SPSS for Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล. กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสารจำกัด.
- กীরดี ยศยิ่งยง. 2549. การบริหารสังคม: แนวคิดและกระบวนการ. กรุงเทพฯ: บริษัทมิสเตอร์กอบปี (ประเทศไทย) จำกัด.

- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. 2544. ประชาสังคมกับสุขภาพ. นนทบุรี: สำนักนโยบายและแผน  
สาธารณสุข.
- โกวิท พวงงาม. 2543. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จำลอง ศรีประสาธน์. 2546. ระบบการประกันสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- จุมพล หนิมพานิช. 2548. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของ  
ไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. 2547. การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี:  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จุมพล พูลภัทรชีวิน. 2537. “การวิจัยอนาคตด้วยแบบ EDFR”. รวมบทความเกี่ยวกับการวิจัยทาง  
การศึกษา (เล่ม2). ม.ป.ท.: 74-84.
- \_\_\_\_\_. 2530. “เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR” วารสารวิจัยสังคมศาสตร์, 3 (1) มีนาคม: 34-57
- \_\_\_\_\_. 2546 ก. “การวิจัยอนาคตแบบเดลฟายและชาติพันธุ์วรรณา”. สารานุกรม  
ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ฉบับที่ 30 : 97-99.
- \_\_\_\_\_. 2546 ข. “ปฏิบัติการวิจัยอนาคต EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research)”  
วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 32 , (1) ก.ค.-ค.ค : 1-19.
- \_\_\_\_\_. 2550. การวิจัยอนาคตด้วยเทคนิค EDFR. น. 32-39 ใน ทศพร สิริสัมพันธ์  
(บรรณาธิการ). เทคนิควิธีวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉมาคนัย มากนวล. 2547. “เศรษฐกิจนอกระบบ: มุมมองของระบบบัญชีประชาชาติ”. วารสาร  
เศรษฐกิจและสังคม 41, 2 (มีนาคม-เมษายน): 101-105.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2550. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิตา รักษ์พลเมือง. 2531. การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟายการวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษา. ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. 2550. การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย. น. 25-31. ใน ทศพร สิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ).  
เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2542. โครงสร้างและกลไกที่เอื้อต่อความเป็นประชาสังคม. นครปฐม :  
สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์. 2546. เศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชน การบริหารที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน.  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

- ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว. 2541. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และการปรับแผนฯ ฉบับที่ 8. กรุงเทพฯ: พัฒนาศึกษา.
- ชาย โพธิ์สิตา. 2549. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2547. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เอ็ดิสันโปรดักส์.
- \_\_\_\_\_. 2549. สวัสดิการสังคมในมิติที่ดินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ. กรุงเทพฯ: บริษัทเอ็ดิสันเพรสโปรดักส์จำกัด.
- ทัศนีย์ ถักขณาภิชนัชช. 2545. การสังคมสงเคราะห์ชุมชน: มรรควิธีสู่ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. 2548. การบริหารสังคมกับโครงสร้างสังคมไทย. กรุงเทพฯ: บริษัทมิสเตอร์ก้อบปี (ประเทศไทย) จำกัด.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2536. สังคมเข้มแข็ง ความคิดปรัชญาของธีรยุทธ บุญมี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิ่งมิตร.
- นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์ เตชะ สังขวรรณ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ มาลี ธรรมลิขิตกุล และโชคชัย สุทธาเวช. 2546. การเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ใน ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นฤมล นิราทร. 2548. หาบเร่แผงลอยอาหาร: ความสำเร็จและตัวบ่งชี้. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ คุยฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิกม จันทร์วิฑูร. 2533. กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ: หอรัศนะชัชการพิมพ์.
- นิเทศ ดินณะกุล. 2546. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: แอ็คทีฟ พริ้นท์.
- บัณฑิต บูรณบัณฑิต. 2518. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. 2548. กฎหมายแรงงานกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.
- บุญชนะ อัดถากร. 2517. แนวปรัชญาในการประกันสังคม. นนทบุรี: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์.

- ประภาส ปิ่นตบแต่ง สุภา ไยเมือง และ บัญญา แก้วส่อง. 2546. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ  
คนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์  
การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. 2535. การประกันคุณภาพชีวิต (สิ่งแวดล้อม ชราภาพ การมีงานทำ):  
เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการประกัน. กรุงเทพฯ: หอรัศนะชัชยการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. 2549. วิธีใหม่แห่งการพัฒนา: วิธียุทธศาสตร์สังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ:  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปาริชาติ ศิวะรักษ์. 2548. งานทบทวนเอกสารงานวิจัยเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย.  
กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- พิทยา บวรวัฒนา. 2538. การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา  
ญี่ปุ่น และ ไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พลทรัพย์ สวนเมือง ตฤาพันธ์. 2548. องค์การการเงินชุมชน: วินัยและการจัดการ. กรุงเทพฯ:  
โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส).
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. 2542. “การออมและการลงทุนเพื่อสังคม: กลยุทธ์การออมและการลงทุนใน  
สหกรณ์ออมทรัพย์”. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย. (เอกสารประกอบการ  
สัมมนา).
- ภาวดี ทองอุไทย. 2547. การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตร.  
กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์. 2548. ความ  
เหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอก  
ระบบ: รายงานศึกษาวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน.
- มยุรี อนุমানราชธน. 2547. นโยบายสาธารณะ แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์.  
เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์.
- มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขศิริเสรีกุล. 2539. การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อ  
หลักประกันทางสังคม:อดีต ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ: สถาบันการวิจัยเพื่อ  
พัฒนาประเทศไทย.
- มัทนา พนานิรามัย และ ขงยุทธ แฉล้มวงษ์. 2544. การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการให้หลัก  
ประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- มาริสสา ภู่อึ้ง. 2531. นโยบายสังคม:ทฤษฎีและแนวคิด. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์  
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- มานพ วราภักดิ์ ร.อ. 2550. “รูปแบบกองทุน อัตรารเงินสมทบ อัตราการจ่ายสิทธิประโยชน์ ความ  
เป็นไปได้อของเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบภายใต้  
เงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่กำหนด”. น. 105-110. ใน รวมผลงานวิจัยของสำนักงาน  
ประกันสังคมปี 2549. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- ระพีพรรณ คำหอม. 2549. สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค.
- ระพีพรรณ คำหอม อภิญญา เวชชชัย ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล อัญมณี บูรณกานนท์ และ กิติพัฒน์  
นนทปัทมะคุลย์. 2548. ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.  
กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดเทพเพ็ญวานิสัย.
- วรเดช จันทรศร. 2540. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอรัมเมท (ไทยแลนด์).  
\_\_\_\_\_. 2545. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหภาพบล็อกและการพิมพ์.  
\_\_\_\_\_. 2548. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหภาพบล็อกและการ  
พิมพ์.
- วรเวศน์ สุวรรณระดา. 2551. ระบบบำนาญแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- วันทนี วาสิกะสิน สุรางรัตน์ วสินารมย์ และกิติพัฒน์ นนนทปัทมะคุลย์. 2550. ความรู้ทั่วไป  
เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทยากร เชียงกุล. 2546. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส กลุ่มผู้  
ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. 2547. ระเบียบวิธีวิจัยทางสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ชัย บาลศิริ. 2543. การเปรียบเทียบผลการให้ข้อมูลกลับคืนในเทคนิคเดลฟายระหว่างการให้  
ข้อมูลกลับคืนด้วยค่าสถิติต่างกัน. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. 2536. ความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์  
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริชัย กาญจนวาที. 2547. ทฤษฎีการประเมิน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศุภชัย ขาวะประภาศ. 2544. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย เจริญวงศ์. 2546. ถอดรหัสการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาการเมือง.

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน). 2547. **สรุปผลการสัมมนาเรื่อง สวัสดิการชุมชนแก้จนอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สมชัย ฤชุพันธ์ และ สุรัสวดี หุ่นพยนต์. 2548. **การศึกษาความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกชุมชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2548. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2545. **ทฤษฎีสังคมวิทยา เนื้อหาและแนวทางการใช้ประโยชน์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. 2547. **ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. “**แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ**”. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(เอกสารประกอบการสัมมนา).
- \_\_\_\_\_. 2547. **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. 2544 . **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- \_\_\_\_\_. 2549 . **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา
- สำนักงานประกันสังคม. 2546-2550 ก. “**รายงานการประชุมคณะกรรมการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ**”. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม (เอกสารการประชุม)
- \_\_\_\_\_. 2546-2550 ข. “**รายงานการประชุมคณะกรรมการประกันสังคม**”. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. (เอกสารการประชุม).
- \_\_\_\_\_. 2546-2547. “**รายงานประชุมสัมมนาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ**”. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. (เอกสารการประชุม).
- \_\_\_\_\_. 2548 ก. **แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานประกันสังคมระยะ 5 ปี พ.ศ.2549-2552**. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม
- \_\_\_\_\_. 2548 ข. “**ความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบ**”. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม. (เอกสารประกอบการประชุม).

- \_\_\_\_\_ . 2551. รายงานสถิติข้อมูลประกันสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- \_\_\_\_\_ . 2550 ก. แผนยุทธศาสตร์ประกันสังคม พ.ศ. 2548 – 2552. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- \_\_\_\_\_ . 2550 ข. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2546. รายงานผลการสำรวจความต้องการประกันสังคม พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_ . 2547 ก. การสำรวจความต้องการการประกันสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_ . 2547 ข. รายงานสำรวจภาวะการทำงานของประชากรกลุ่มผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจภาคนอกระบบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. 2551 ก. คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ต่อรัฐสภา 18 ก.พ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.
- \_\_\_\_\_ . 2551 ข. พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.
- \_\_\_\_\_ . 2544 และ 2548. คำแถลงนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ต่อรัฐสภา พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.
- สิทธิ บุตรอินทร์. 2532. มนุษย์นิยม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์.
- สุเทพ เชาวลิต. 2517. สวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์.
- สุนันท์ โพธิ์ทอง. 2543. วาระแห่งนโยบายสวัสดิการสังคมไทยในสหัสวรรษใหม่ : ทิศทางใหม่สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล ปธานวนิช. 2547. นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์.
- \_\_\_\_\_ . 2550. การวัดสำหรับการบริหารและการวิจัยด้านนโยบายสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2546. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: บริษัทเฟื่องฟ้าพรินต์ติ้งจำกัด.
- สุวิมล ว่องวานิช. 2548. การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- อนุช อาภาภิรม. 2546. “เศรษฐกิจใต้ดิน : การออกงานได้ร่มเงาโลกาภิวัตน์”. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (เอกสารข่าวสารทิศทางประเทศไทยฉบับที่ 17).

อนุชาติ พวงสำลี และ วีรบูรณ์ วิสารทสกุล. 2540. **ประชาสังคม: คำ ความคิด และความหมาย.**

กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล. 2542. **ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหว**

**ภาคพลเมือง.** กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. 2542. **ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก: อ่านและสอนที่จอห์นฮอปกินส์.**

กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.

อภิชัย พันธเสน. 2547. **พุทธเศรษฐศาสตร์ วิวัฒนาการ ทฤษฎีและการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์**

**สาขาต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์.

อภิญา เวชชชัย และ ศิริพร ขอดกมลศาสตร์. 2547. **สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน: แนวคิด**

**นโยบาย แนวทางปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: บริษัทเอดิชั่นเพรส โปรดักส์ จำกัด.

อัมมาร์ สยามวาลา. 2549. **การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การวัดภาวะ**

**ความยากไร้และความเปราะบางทางสังคมสู่แนวทางนำไปปฏิบัติได้ในประเทศไทย .**

กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อำพล สิงห์โกวินท์. 2536. **แนวคิดของการประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน

**สำนักงานประกันสังคม.**

Alcock, C., Payne, S. and Sullivan, M. 2000. **Introducing Social Policy.** Prentice Hall: Harlow.

Berman, Pual. 1978. "The study of macro and micro implementation in public policy".

**Santamanica, 16 (March): 157 - 179.**

Beveridge. William. 1942. **Social Insurance and Allied.** London: Her Majesty's Stationary office.

Boeke, J.H. 1953. **Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by**

**Indonesia.** New York: Institute of Pacific Relations.

Burden, T. 1998. **Social Policy and Welfare : A Clear Guide.** London: Pluto Press.

Burn Eveline. 1956. **Social security and public policy.** New York: McGraw-Hill Book.

Company. Inc.

Canterberry E. Ray. 1995. **The Literate Economist.** New York: Harper Collins.

Carney Terry and Peter Hanks. 1986. **Australian Social Security Law: Policy and**

**Administration.** Melbourne: Oxford University.

Cothran.Dan.A. 1987. "Japanese bureaucrats and policy implementation: lesson for America".

**Policy Studies Review, 6 February: 439-459.**



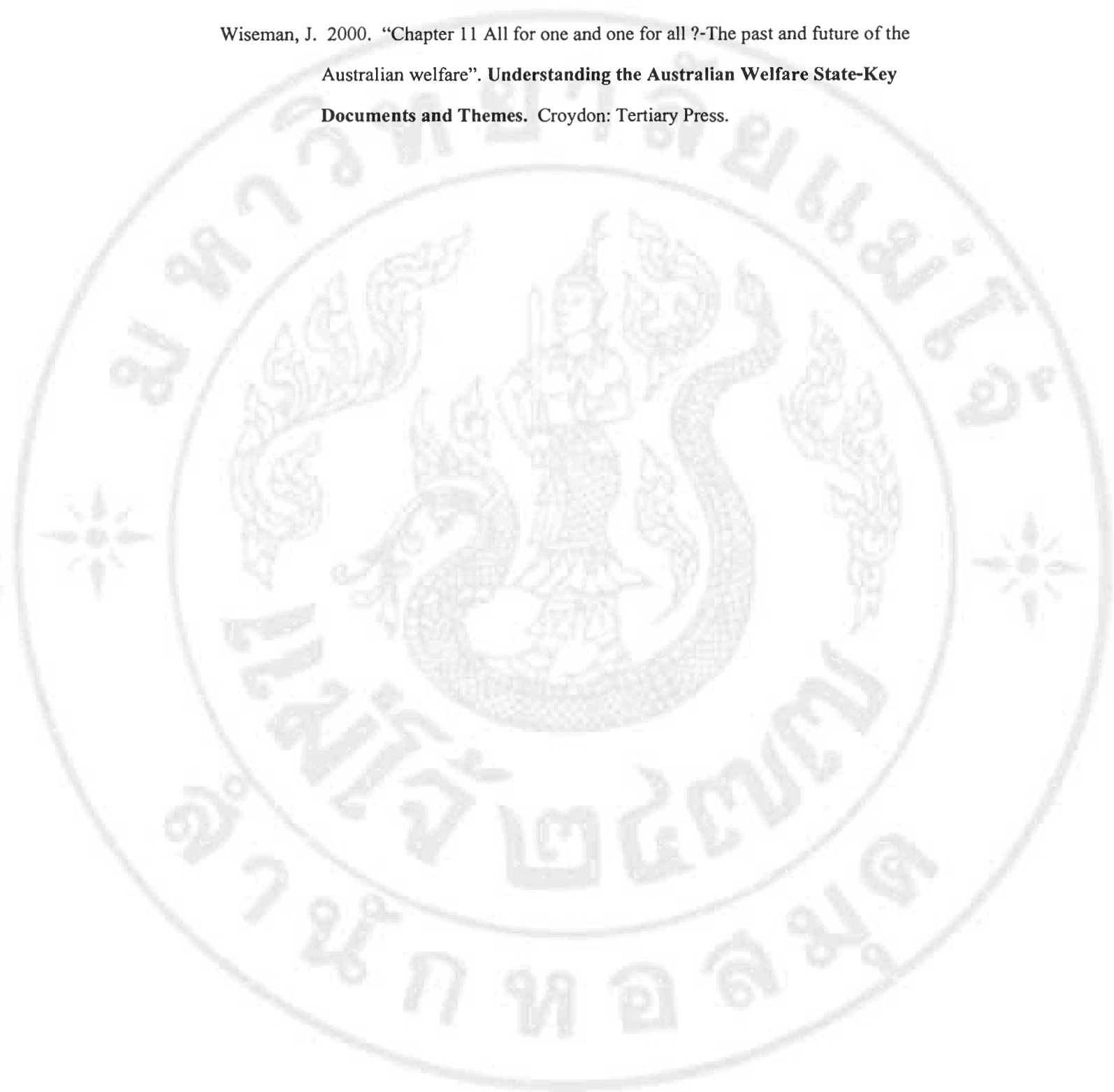
- Chatterjee, P. 1996. **Approaches to the Welfare State**. Washington, D.C.: National Association of Social Workers.
- Deacon, B. 1983. **Social Policy and Socialism-The Struggle for Socialist Relations of Welfare**. London: Pluto Press.
- Deacon, B., Hulse, M. & Stubbs, P. 1997. **Global Social Policy-International Organizations and the Future of Welfare**. London: SAGE Publications.
- Ervin C Hargrove. 1975. **The Missing Link: The Study of The Implementation of Social Policy**. Washington DC: The Urban Institute.
- Elmore Richard E. 1993. **Organization Models of Social Program Implementation. The Policy Process**. New York: Harvester Wheatsheaf.
- \_\_\_\_\_. 1979. **Complexity and Control : What Legislators and Administrators Can Do About Implementation**. Washington: Institute of Governmental Research, Univ. Of Washington.
- Esping Anderson. 1985. **Polities against Markets: The Social democratic road to power**. Princeton: Princeton University Press.
- Friedman, M. 1982. **Capitalism and Freedom**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fullan, M and Pomfret A. 1977. "Research on curriculums and transaction implementation". **Review of Educational Research**, Vol: 47.
- Gaston Rimlinger. 1971. **Welfare Policy and Industrialization in Europe**. New York : Willey.
- Geertz, Clitford. 1963. **Peddlers and Princes: Social Chang and Economic Modernization in Two Indonesia Towns**. Chicago: University of Chicago Press.
- George Vic & Wilding Paul. 2002. **Globalization. And Human Welfare**. New York: Palgrave.
- George Vic And Paul Wilding. 1994. **Welfare and Ideology**. New York:HarvesterWheatsheaf.
- Hayek, F.v. 2000. "The meaning of the welfare state". **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press.
- Hewitt, M. 1992. **Welfare Ideology and Need : Developing Perspective on the Welfare State**. Maryland: Barnes and Nobel Books.
- Hogwood Brain W. and Lewis Gunn. 1984. **Policy Analysis of the real World**. New York : Oxford Univer.Press.

- Hill M and Hupe P. 2002. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. SAGE. Publication.ltd.
- Hudson John and Lowe Stuart . 2004. **Understanding the Policy Process**. UK: The Policy Press . University of Bristol.
- Iatridis, D. 1994. **Social Policy-Institutional Context of Social Development and Human Service**. Pacific Grove: Brooks/Cola Publishing Company.
- International Labour Organization (ILO). 1970. **Social security: A worker, education manual**. Geneva : kundig.
- \_\_\_\_\_. 1984. **Introduction to Social security**. 3 d ed. Geneva: ILO.
- \_\_\_\_\_. 1997. **Pension schemes**. Turin: International Training Center of ILO.
- \_\_\_\_\_. 1995 . **World Employment: An ILO Report** . Geneva: ILO.
- \_\_\_\_\_. 2000 η. **World Employment : An ILO Report** . Geneva: ILO.
- \_\_\_\_\_. 2000 υ. **Women and Men in the Informal Economy : A Statistic Picture**. Geneva: ILO.
- \_\_\_\_\_. 2002. **Decent work and the informal economy**. Switzerland Geneva: ILO Publications Bureau.
- \_\_\_\_\_. 2004. **Technical note on the extension of social security to the informal economy in Thailand**. Bangkok: ILO. Sub-regional office East Asian.
- Keith Hart. 1970. "Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning". **Journal of Development Study** , 6:104-120.
- Keith Hart. 1973. "Informal income opportunities and urban employment in Ghana". **The Journal of Modern Africa Studies** : 61-89.
- Korpi W. 1983. **The Democratic Class Struggle Boston**. MA: Rout ledge and Kegan Panl.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The power resources model". **Welfare State Reader**. Cambridge: Policy Press.
- Leach and Stewart. 1992. **Local Government 1st Role and Function**. New York: Joseph Rowntree Foundation.
- Lewis, Oscar. 1968. **A Study of Slum Culture**. New York: Random House.
- Lipsky. Michael. 1980. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation.

- Lincoln Y.S & Guba E.G . 1985. **Naturalistic Inquiry**. Beverly Hills CA:SAGE.
- Macarov, D. 1995. **Social Welfare: Structure and Practices**. Thousand Oaks, CA : Sage.
- Marshall, T.H. 1975. **Social Policy in the Twentieth Century**. London: Hutchinson & co.ltd.
- Marshall, T.H. 1970. **Social Policy in the Twentieths Century**. London: Hutchinson& co.ltd.  
University of London Press.
- \_\_\_\_\_. 1977. **Class Citizenship and Social development**. Chicago: The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. **Citizenship and social class**. Cambridge: Polity Press.
- Marx, K. 1967. **Writing of the Young Mark on Philosopic Manuscript of 1844**. New York: International Publishers.
- Midgley, James. 1997. **Social Welfare in Global Context**. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Globalization capitalism and social welfare: A social development perspective". **Social Work and Globalization Special Issue:13-28**. Canada: Canadian Association of Social Workers.
- Mishra Ramesh. 1977. **Society and Social Policy: Theoretical**. Perspective on welfare. The Macmillan Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. **Globalization and The Welfare State**. Cheltenham: Edward Elgar.
- Paul Berman and Mclaughlins. 1977. **Factor Affecting Implementation & Continuation**. Vol.VII. Santa Monica Calif: The rand Corporation.
- Peacock, A. 1991. "Welfare Philosophies and welfare finance". **State and Social Welfare-The Objectives of Policy**, New York: T. Wilson & D. Wilson, Longman Inc.
- Pinker, R. 1971. **Social Theory and Social Policy**. London: Heinemann.
- \_\_\_\_\_. 1979. **The Idea of Welfare**. London: Heinemann.
- Portes. Alejandro. and Walton, John. 1981. **Labour: Class and the International System**. New York : Academic Press.
- Pressman, Jeffrey L, and Aaron Wildavsky. 1973. **Implementation**. Berkeley California: University of California Press.
- Rawls, J. 1999. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press.
- Ritzer, George. 1996. **Sociological Theory**. 4<sup>th</sup> ed. New York: McGraw-Hill.

- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian. 1980. "The implementation of public policy: A framework of analysis". **Policy Study Journal**, 8 (Special Journal) : 538 – 560.
- Sabatier and Mazmanian. 1989. "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives". **Policy Analysis**, 5: 481-504.
- Stephens. J. 1979. **The Transition from Capitalism to Socialism**. London: Macmillan.
- Sullivan, M. 1987. **Sociology and Social Welfare**. London: Allen & Unwin.
- Taylor-Gooby, P. and Dale, J. 1981. **Social Theory and Social Welfare**. London: Edward Arnold.
- Titmuss, Richard M. 1968. **Commitment to Welfare**. London: George Allen and Unwin Ltd.
- \_\_\_\_\_. 1974. **Social Policy: An Introduction**. London: George Allen & Unwin.
- Tom Douglas. 1983. **Groups: Understanding People Gathered Together**. London: Tavistock Publication.
- Twigg, J. 2000. "Social Policy and the Body". **Rethinking Social Policy**. London: Sage Publications.
- Unni ,Jeemol and Rani,Uma. 2002. **Social Protection for Informal Workers : Insecurities Instruments and Institutional Mechanism**. Geneva: ILO.
- Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". **Administration and Society**, 6(February): 445– 485.
- Van meter and Van Horn. 1977. "The implementation of intergovernment policy". **Policy Studies Review Annual**. Vol.1. Beverly Hills: California.Sage.
- Vincent, A. and Plant, R. 1984. **Philosophy, Politics and Citizenship-The Life and Thought of the British Idealists**. Oxford: Basil Blackwell.
- Warhm Joyce . 1970. **Social Policy in Context** . London: B.T. Batsford Limited.
- Wilensky.H.L. 1975. **The Welfare State and Equality Structural and Ideological**. Berkley: University Of California Press.
- Williams, Walters. 1971. **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies**. New York: American Elsevier.
- Willians, Fiona. 1989. **Social Policy: A Critical Introduction**. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. **Principles of recognition and respect in welfare. In Rethinking Social Policy** . London: SAGE Publication.

Wiseman, J. 2000. "Chapter 11 All for one and one for all ?-The past and future of the Australian welfare". **Understanding the Australian Welfare State-Key Documents and Themes**. Croydon: Tertiary Press.



## ภาคผนวก


ภาคผนวก ก แบบที่ใช้ในการวิจัยเอกสาร

ภาคผนวก ข แบบรวบรวมความคิดเห็นที่ใช้ในการวิจัย

ภาคผนวก ค รายชื่อกลุ่มประชากรตัวอย่างในงานวิจัย

ภาคผนวก ฉ ภาพกิจกรรมงานวิจัย

ภาคผนวก ง ประวัติผู้วิจัย

The background of the page features a large, faint watermark of the seal of Mahachulalongkornrajavidyalaya University. The seal is circular and contains the university's name in Thai script: 'มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์' at the top and 'มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์' at the bottom. In the center of the seal is a depiction of a deity, likely a form of Vishnu, seated on a lotus and holding a conch shell and a mace. The deity is flanked by two Naga (serpents) and a Garuda (bird).

ภาคผนวก ก

แบบที่ใช้ในการวิจัยเอกสาร

- แบบรวบรวมเอกสารในการวิจัย
- แบบรวบรวม เนื้อหาสาระสำคัญจากเอกสารในการวิจัย
- แบบรวบรวมข้อมูลในเอกสาร

## แบบรวบรวมเอกสารในการวิจัย

หอสมุด / หน่วยงาน / องค์กร.....

ประเภทเอกสาร	ชื่อเอกสาร	ชื่อผู้แต่ง	ปีที่พิมพ์
1) หนังสือ ตำราเอกสารงานเขียนทางวิชาการด้านสวัสดิการสังคม	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.
	4.	4.	4.
2) เอกสารการศึกษาวิจัยด้านสวัสดิการสังคม	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.
	4.	4.	4.
3) เอกสารนโยบายและแผนงานยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการสังคมและการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.
	4.	4.	4.
4) พระราชบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.
	4.	4.	4.
5) เอกสารรายงานประชุม/สัมมนาขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.
	4.	4.	4.
6) เอกสารของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.
	4.	4.	4.



แบบรวบรวม เนื้อหาสาระสำคัญจากเอกสารในการวิจัย

ประเภทเอกสาร.....

ชื่อเอกสาร.....

ผู้แต่ง.....

ปีที่พิมพ์.....

ประเด็นการศึกษา ก. องค์ความรู้ปรัชญาการก่อเกิดสวัสดิการสังคม

ข. องค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ

ค. อื่น ๆ

หัวข้อ เนื้อหาของเอกสาร	ประเด็นการศึกษา			สาระสำคัญ ข้อเขียนในเอกสาร
	ก	ข	ค	
1. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				1.1
				1.2
				1.3
2. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				2.1
				2.2
				2.3
3. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				3.1
				3.2
				3.3
4. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				4.1
				4.2
				4.3
5. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				5.1
				5.2
				5.3
6. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				6.1
				6.2
				6.3
7. ชื่อ หัวข้อเนื้อหา				7.1
				7.2
				7.3

## แบบรวบรวมข้อมูลในเอกสาร

เอกสารประเภท .....


ชื่อเอกสาร .....

ชื่อผู้แต่ง / เรียบเรียง / วิจัย .....

ปีที่พิมพ์ .....

หัวข้อ เนื้อหา	รอย คะแนน	ความ ถี่	เลข หน้า	สาระสำคัญ
<p><b>1. องค์ความรู้ ปรัชญาสวัสดิการสังคม</b></p> <p>1.1 แนวคิดและความหมายสวัสดิการสังคม</p> <p>1.2 ปรัชญาและอุดมการณ์สวัสดิการสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กระแสแนวคิดเสรีนิยม</li> <li>- กระแสแนวคิดสังคมนิยม</li> <li>- กระแสแนวคิดปฏิรูปนิยม</li> </ul> <p>1.3 ระบบความคิดความเชื่อปรัชญาสวัสดิการสังคมกระแสหลัก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความคิดเกี่ยวกับมนุษย์</li> <li>- สิทธิของพลเมือง</li> <li>- ความยากจนและความไม่เท่าเทียม</li> <li>- ความต้องการของมนุษย์</li> <li>- บทบาทของรัฐ</li> </ul> <p>1.3 กลุ่มแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมกระแสรอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวคิดสวัสดิการสังคมสตรีนิยม</li> <li>- แนวคิดสวัสดิการสังคมสิ่งแวดล้อมนิยม</li> <li>- แนวคิดสวัสดิการสังคมการต่อต้านกีดกันเชื้อชาตินิยม</li> <li>- แนวคิดสวัสดิการสังคมหลังสมัยใหม่</li> </ul>				
<p><b>2. องค์ประกอบยุทธศาสตร์เชิงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้จัดสวัสดิการสังคม</li> <li>- ระบบการเข้าสู่ความคุ้มครองและเงินที่ใช้จ่าย</li> <li>- ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง</li> </ul>				

หัวข้อ เนื้อหา	รอย คะแนน	ความ ถี่	เลข หน้า	สาระสำคัญ
<ul style="list-style-type: none"> <li>-สถานภาพความคุ้มครองที่ได้รับ</li> <li>- การบริหารจัดการสวัสดิการสังคม</li> </ul>				
<p><b>3.รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดสวัสดิการสังคมยุคดั้งเดิม(ก่อน พ.ศ. 2475-2499)</li> <li>- การจัดสวัสดิการสังคมยุคแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2500-2532)</li> <li>- การจัดสวัสดิการสังคมยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2533-2550)</li> </ul>				
<p><b>4. การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-ระยะเริ่มต้นทางด้านน โขบาย (ก่อน พ.ศ.2546)</li> <li>- ระยะดำเนินการตามน โขบาย (พ.ศ.2546-2549)</li> <li>- ระยะกำลังดำเนินการต่อเนื่องตามน โขบาย (พ.ศ. 2550</li> </ul>				
<p><b>5. อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านสวัสดิการสังคม</b></p>				

The background of the page features a large, faint watermark of the seal of Mahachulalongkornrajavidyalaya University. The seal is circular and contains the university's name in Thai script around the perimeter. In the center, there is a depiction of a royal figure, likely King Chulalongkorn, seated on a throne and holding a sword and a mace. The figure is surrounded by ornate patterns and symbols, including a crown and a lotus flower. The text 'มหาวิทยาลัยมหาดไทย' is visible at the top and 'คณะศิลปศาสตร์' at the bottom of the seal.

ภาคผนวก ข

แบบรวบรวมความคิดเห็นที่ใช้ในการวิจัย

- แบบสอบถามการแสดงความคิดเห็น เทคนิค EDFR รอบที่สาม  
เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงาน  
ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
- แบบคำถามและความคิดเห็นของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ  
ในการประชุมสนทนากลุ่ม

แบบสอบถามการแสดงความคิดเห็น เทคนิค EDFR รอบที่สาม

เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติ

ของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

คำชี้แจง

แบบสอบถามความคิดเห็นฉบับนี้เป็นชุดเดิมของท่านที่ตอบแล้ว ซึ่งผู้วิจัยได้แสดงข้อมูลทางสถิติที่วิเคราะห์ได้จากคำตอบของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ ที่เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 34 คน

คำแนะนำค่าสถิติ

1. ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นถ่วงน้ำหนัก เป็นค่าที่แสดงค่าความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทุกคนที่ตอบแล้วหารด้วยจำนวนข้อมูลผู้ตอบทั้งหมด โดยกำหนดเกณฑ์การพิจารณาไว้ดังนี้

ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 4.21-5.00 หมายถึงกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นระดับ “เห็นด้วยมากที่สุด”

ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 3.41-4.20 หมายถึงกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นระดับ “เห็นด้วยมาก”

ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 2.61-3.40 หมายถึงกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นระดับ “เห็นด้วยปานกลาง”

ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1.81-2.60 หมายถึงกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นระดับ “น้อย”

ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1.00-1.80 หมายถึงกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นระดับ “น้อยที่สุด”

ผู้วิจัยแสดงค่าเฉลี่ยความคิดเห็นถ่วงน้ำหนักเป็นตัวเลขพร้อมระบุระดับความคิดเห็นกำกับด้วยสัญลักษณ์ \*

2. ค่ามัธยฐาน เป็นค่าที่แสดงความคิดเห็นตรงกลางของความคิดเห็นทั้งหมด โดยกำหนดแทนค่าด้วยสัญลักษณ์ ○

3. ค่าฐานนิยม เป็นค่าที่แสดงความคิดเห็นที่มีผู้ตอบมากที่สุด โดยกำหนดแทนค่าด้วยสัญลักษณ์ ■

4. ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เป็นค่าที่แสดงช่วงของความคิดเห็นที่มีผู้ตอบเป็นส่วนใหญ่ โดยกำหนดแทนค่าด้วยสัญลักษณ์ □

5. ค่าคำตอบเดิมที่กลุ่มประชากรตัวอย่างตอบไว้ในแบบแสดงความคิดเห็นรอบที่สอง โดยกำหนดแทนค่าด้วยสัญลักษณ์ √

### การแสดงความคิดเห็น

ขอได้โปรดพิจารณารายการข้อความคิดเห็นแต่ละข้อควบคู่กับคำสถิติและคำตอบที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแสดงไว้ในแบบแสดงความคิดเห็นรอบที่สอง กรณีที่ท่านยืนยันความคิดเห็นเดิมในแต่ละข้อไม่ต้องทำเครื่องหมายใดๆทั้งสิ้น หากต้องการเปลี่ยนความคิดเห็นกรุณาทำเครื่องหมาย X หน้าหมายเลขข้อความเห็นนั้นๆ พร้อมแสดงเหตุผลประกอบ (ถ้ามี) และขอขอบพระคุณที่สละเวลาอันมีค่าในการยืนยันความคิดเห็นมา ณ ที่นี้

อารักษ์ พรหมณี

ผู้วิจัย

รายการข้อความความเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
<p>1. หลักการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ</p> <p>ข้อที่ 1 รัฐจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนสามรูปแบบ คือ รูปแบบสงเคราะห์บุคคลที่ดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน รูปแบบการให้บริการทางสังคมตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และรูปแบบประกันสังคมที่สัมพันธ์กับอาชีพหรือการทำงาน ซึ่งแต่ละรูปแบบประกอบกันเป็นระบบความมั่นคงทางสังคม</p>	*	■○				4.32
<p>ข้อที่ 2 รัฐเป็นสถาบันหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน แต่ไม่สามารถจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานได้อย่างสมบูรณ์และทั่วถึง จึงมีนโยบายให้ประชาชนรับผิดชอบด้วยการพึ่งตนเอง ครอบครัว และองค์กรการกุศลในการดำรงชีวิต</p>		■	*○			3.12
<p>ข้อที่ 3 การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกองทุนประกันสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคม และกระทรวงแรงงานอย่างชัดเจน ผู้รับผิดชอบสามารถนำไปแปลงสู่การปฏิบัติได้</p>		■○	*			3.52

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 4 นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สร้างภาระทางด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม ที่จะนำไปอุดหนุนเชิงการปฏิบัติ		■○ * ┌				3.55
ข้อที่ 5 การจัดสิทธิประโยชน์ทางด้านบริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคม มีความทับซ้อนกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ก่อให้เกิดความสับสนในนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ		■○ ┌	*			3.26 -
ข้อที่ 6 ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการเป็นภาคีพัฒนา การกระจายอำนาจให้ชุมชนและ ท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการงานประกันสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเชิงการปฏิบัติอย่างกว้างขวางและทั่วถึง		■○ * ┌				4.00
ข้อที่ 7 รูปแบบวิธีการของระบบประกันสังคมแตกต่างจากสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่นที่รัฐให้สิทธิรับบริการโดยผู้ให้บริการไม่เสียค่าบริการ แต่การใช้สิทธิรับบริการประกันสังคมต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ และการสะสมระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ดังนั้นระดับรายได้ของผู้จ่ายเงินสมทบจึงมีความสำคัญ		■○ * ┌				3.85
ข้อที่ 8 ควรใช้นโยบายการประกันสังคมเป็นเครื่องมือบูรณาการรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอื่นๆที่มีอยู่ให้แก่กลุ่มแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ	* ┌	■○				4.20



รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรายได้จากการทำงานเพื่อลดความเสี่ยงและความเปราะบางในการดำรงชีวิต ตามหลักการจัดสวัสดิการสังคม						
ข้อที่ 9 ควรจัดทำกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้เหมาะสมกับความหลากหลายและความแตกต่างทางอาชีพและรายได้โดยไม่ขัดติดกับกรอบรูปแบบประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.44
ข้อที่ 10 ควรจัดทำกลไกความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ส่งผลต่อการกระจายรายได้ของคนในสังคม รวมทั้งสามารถนำระบบประกันสังคมเข้าไปเสริมแรงการจัดสวัสดิการรูปแบบอื่นมากกว่าการจัดทำโครงการประกันสังคมเชิงเดี่ยว		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				4.05
2. รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ข้อที่ 11 การบังคับโดยกฎหมายให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมทุกคนไม่เหมาะสมเพราะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีลักษณะหลากหลายกระจายอยู่ทั่วประเทศ เป็นจำนวนมากและรายได้ไม่สม่ำเสมอจึงมีความเป็นไปได้ยากเชิงการปฏิบัติ และไม่คุ้มค่าเชิงภารกิจหากคำนึงถึงประสิทธิภาพที่ได้รับ		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.41

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 12 ควรบังคับโดยกฎหมายให้ลูกจ้างบางประเภทที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมและมีนายจ้าง ซึ่งได้รับการยกเว้น ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม ให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อความเท่าเทียมกับลูกจ้างในสถานประกอบการ ก่อนเป็นกลุ่มแรก		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				4.05
ข้อที่ 13 การให้สิทธิแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมเป็นรายบุคคลมีความเสี่ยงในการบริหารจัดการ สูงจึงควรกำหนดให้มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีอาชีพและมีรายได้จากการทำงานของตนเองด้วย		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				3.85
ข้อที่ 14 แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเลือกสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามความต้องการและความพอใจอย่างอิสระเสรี		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				3.65
ข้อที่ 15 ควรบังคับโดยกฎหมายให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวเป็นกลุ่มฐานอาชีพ วิชาชีพ ชุมชนหรือองค์กรการเงินชุมชนและมีสมาชิกกลุ่มในสังกัดเข้าสู่ระบบประกันสังคมทุกคน เพราะการรวมเป็นกลุ่ม องค์กร ดัง กล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับสถานประกอบการ		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	*			3.17
ข้อที่ 16 ควรใช้ทั้งแบบบังคับโดยกฎหมายและสมัครใจผสมผสานกัน สำหรับสมาชิกกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน และกลุ่มฐานอาชีพต่างๆ หรือกลุ่มวิชาชีพชุมชนหากมีสมาชิกเกินกว่า 10	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>					4.35

รายการข้อความความเห็น	ระดับการแสดงความเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
คน กำหนดให้ถูกบังคับโดยกฎหมายเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ทว่ามีสมาชิกต่ำกว่า 10 คนให้มีสิทธิสมัครใจเข้าร่วมอยู่ในระบบประกันสังคม เนื่องจากขนาดของกลุ่มมีผลต่อเสถียรภาพของระบบประกันสังคม						
<p>3. หลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาค เศรษฐกิจนอกระบบที่จะอยู่ในความคุ้มครอง</p> <p>ข้อที่ 17 ควรกำหนดกลุ่มอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำระบบกลไกดำเนินงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับลักษณะการประกอบอาชีพ</p>	*	■○				4.20
<p>ข้อที่ 18 ควรกำหนดคุณสมบัติด้านอายุแรกเข้าสู่ระบบความคุ้มครองประกันสังคมไม่ต่ำกว่า 15 ปี เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และสูงสุดไม่เกิน 50 ปี เพราะหากเกินกว่า 50 ปี จะเกิดปัญหาทางด้านภาระเงินสมทบที่จ่ายและมีระยะเวลาจ่ายเงินสมทบไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์</p>		■○ *				4.08
<p>ข้อที่ 19 ควรกำหนดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ แสดงหลักฐานที่มาของรายได้จากการทำงาน หลักแหล่งที่อยู่ที่ดีต่อได้ และหนังสือรับรองว่ามีสภาพร่างกายจิตใจที่สมบูรณ์แข็งแรง เพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์จากการเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยมิชอบ</p>		■○ * ┌				3.64

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 20 รายงานภาคเศรษฐกิจนอก ระบบในกลุ่มอาชีพรับจ้าง การประกอบ วิชาชีพอิสระ ค่าขาย หาบเร่แผงลอย และ ผู้มีสถานะถูกจ้างครัวเรือนควรอยู่ใน ขอบข่ายหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงาน ประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ในการ ดำเนินการบริหารจัดการและให้บริการ ทางด้านประกันสังคม		■○  * ┌				3.44
ข้อที่ 21 รายงานภาคเศรษฐกิจนอก ระบบในกลุ่มอาชีพภาคเกษตรกรรม เพาะปลูก ป่าไม้ ประมง เลี้ยงสัตว์ รวมถึงถูกจ้างและผู้รับจ้างในกลุ่มอาชีพ นี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาชีพสาขา นั้นๆ ดำเนินการบริหารจัดการและ ให้บริการทางด้านประกันสังคม เพราะ เข้าใจลักษณะการประกอบอาชีพและมี ความใกล้ชิดดีกว่า		■  * ┌	○			2.47
ข้อที่ 22 ควรกำหนดคุณสมบัติที่ มุ่งเน้นความสามารถและความพร้อมใน การจ่ายเงิน สมทบมากกว่า การ เฉพาะเจาะจงจากลักษณะของกลุ่มอาชีพ ใดกลุ่มอาชีพหนึ่ง เพื่อนำไปจัดลำดับว่า แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบกลุ่ม อาชีพใดควรอยู่ในขอบข่ายความ คุ้มครองก่อนหรือหลัง		■○  * ┌				3.82
ข้อที่ 23 ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ประกันสังคมภาคสมัครใจในมาตรา 39 และมาตรา 40 โดยนำมาควมรวมเป็น มาตราเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับ คุณสมบัติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอก ระบบทุกกลุ่มอาชีพที่ควรอยู่ในขอบข่าย		■  ┌	*○			3.08

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ความคุ้มครองประกันสังคม โดยไม่เลือกปฏิบัติ						
<p>4. การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตราวิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>ข้อที่ 24 ควรกำหนดเงินสมทบประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบนฐานของความเหมาะสมกับลักษณะทางอาชีพและความสามารถในการจ่ายเงินสมทบมากกว่ากำหนดจากขนาดของความเสี่ยง เพราะการมีฐานรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมที่จะนำหลักเกณฑ์อัตราวิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมในปัจจุบันมาบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * [ ]				3.70
<p>ข้อที่ 25 ควรกำหนดอัตราเงินสมทบแบบจำนวนเงินคงที่ให้จ่ายอัตราเดียว 300 บาทต่อเดือนหรือวันละ 10 บาท เพราะการไม่มีฐานรายได้อ้างอิงในแต่ละกลุ่มอาชีพและเป็นเงินที่อยู่ในวิสัยที่พอจะจ่ายเป็นเงินสมทบได้อย่างเหมาะสม</p>		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * [ ]				3.67
<p>ข้อที่ 26 ควรกำหนดระยะเวลาการจัดเก็บเงินสมทบที่ยืดหยุ่นแต่มีความแน่นอน เช่น รายเดือน รายสามเดือน ฤดูกาล หรือรายปี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะที่มาของรายได้ในแต่ละกลุ่มอาชีพ เพราะที่มาของรายได้มีระยะเวลาแตกต่างกันตามลักษณะการประกอบอาชีพ</p>		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * [ ]				3.73

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 27 ควรจัดให้มีผู้แทนจากกลุ่มของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือกลุ่มอาชีพองค์กรต่างๆ ที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคม เป็นผู้จัดเก็บและนำส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้ผู้แทนดังกล่าวจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานประกันสังคม		■○ * ┌				3.91
ข้อที่ 28 ควรกำหนดให้นำส่งเงินสมทบผ่านสถาบันการเงิน ที่ทำการไปรษณีย์ หรือซื้อเป็นบัตรเติมเงินสมทบที่ประกันสังคมจัดทำจำหน่ายเป็นการเฉพาะ		■○ * ┌				4.02
ข้อที่ 29 เมื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสมาชิกประกันสังคมไม่ถูกต้องบังคับโดยกฎหมายหรือสมัครใจต้องจ่ายเงินสมทบทุกคน และไม่มีสิทธิขอลดเงินสมทบคืนระหว่างการดำรงสภาพสมาชิก จนกว่าจะเข้าเงื่อนไขการมีสิทธิได้รับเงินสมทบคืน	* ┌	■○				4.41
ข้อที่ 30 ควรกำหนดให้ผู้ว่าจ้างนายจ้าง และรัฐซึ่งรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะรัฐต้องอุดหนุนเป็นรายปีเพื่อค้ำประกันความอยู่รอดของระบบการเงินเช่นเดียวกับกองทุนสวัสดิการชุมชนจนกว่าระบบการเงินกองทุนจะมีเสถียรภาพตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย	* ┌	■○				4.32

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
<p>ข้อที่ 31 ควรนำเงินสมทบที่จัดเก็บจากแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบและผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบไปรวมกับกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของแรงงานทั้งหมด</p>		■	*○			2.88
<p>5. การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>ข้อที่ 32 แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ควร ได้รับ สิทธิ ประโยชน์ประกันสังคม ทั้ง 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพผลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงานเช่นเดียวกับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมปัจจุบัน</p>			*○	■		2.73
<p>ข้อที่ 33 ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเกิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในลักษณะของชุดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพเป็นฐาน ซึ่งภายใต้ชุดสิทธิประโยชน์นี้จะประกอบด้วยกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์ครอบครัว และทุพพลภาพ</p>		■○	*			4.17
<p>ข้อที่ 34 ควรกำหนดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 ปี เพื่อสะสมเงินในระบบประกันสังคมก่อน หลังจากนั้นจึงเริ่มนับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบเพื่อก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ตามเงื่อนไขที่กำหนด</p>		■○	*			3.71

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 35 ควรกำหนดอัตราการจ่ายเงินสำหรับสิทธิประโยชน์ ให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นอัตราที่มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มตนเอง และเหมาะสมกับ สถานะทางการเงินกองทุน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.97
ข้อที่ 36 การกำหนดสิทธิประโยชน์ ต้องก่อให้เกิดแรงจูงใจมากพอที่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะเห็นคุณค่าและยินยอมร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคมด้วยความเต็มใจเพื่อได้รับสิทธิประโยชน์นั้น		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.79
ข้อที่ 37 การจัดสิทธิประโยชน์ด้านบริการทางการแพทย์ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร และทันตกรรม ให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคมไม่เหมาะสม เพราะรัฐจัดให้แล้วในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยไม่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.71
ข้อที่ 38 ควรอิงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำตามประกาศของกระทรวงแรงงาน ในการคำนวณเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีต้องหยุดทำงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพของตน ได้อีกต่อไปด้วยเหตุเจ็บป่วย คลอดบุตร ส่วนกรณีตาย การสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ตาย และกรณีทุพพลภาพ ควรให้เป็นเงินทดแทนขาดรายได้หรือเงินสงเคราะห์จำนวนหนึ่งซึ่งเป็นเงินของรัฐ ในส่วนที่นำมาใช้อุดหนุนกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.71



รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 39 ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยจำเป็น หรือคลอดบุตรทำให้อัตราหยุดงานเกินกว่า 3 วัน ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน และไม่ควรได้รับเกินกว่า 30 วันในหนึ่งปี โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ต่อเนื่องกัน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				4.00
ข้อที่ 40 ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพจนไม่สามารถทำงานได้ต่อไปตลอดชีวิต ได้รับเงินเลี้ยงชีพจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน เป็นการจ่ายให้ครั้งเดียว โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ต่อเนื่องกัน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				4.05
ข้อที่ 41 ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ได้รับเป็นเงินบำนาญหรือบำนาญชราภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีอายุ 60 ปี ทั้งนี้ บำนาญชราภาพจะได้รับเงินเท่าที่จ่ายเงินสมทบมาโดยตลอดรวมผลตอบแทนตามระยะเวลา ส่วนบำนาญชราภาพให้นำเงินสมทบที่จ่ายมาโดยตลอดมาคำนวณจ่ายให้เป็นเงินบำนาญขั้นพื้นฐาน รายเดือน อย่างเหมาะสมซึ่งมีระยะเวลาการจ่าย 15 ปี		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				4.04

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 42 ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต ได้เงินค่าทำศพจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ต่อเนื่องกัน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				4.14
ข้อที่ 43 ควรจัดให้มีสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์ครอบครัวของผู้เสียชีวิตที่เป็นสมาชิกประกันสังคมได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมกับสถานะทางการเงินกองทุน โดยมีเงื่อนไขต่อเมื่อมีการจ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ต่อเนื่องกัน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.61
ข้อที่ 44 ควรกำหนดเงื่อนไขบังคับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้จ่ายเงินสมทบประกันสังคมกรณีชราภาพเป็นพื้นฐานทุกคน ส่วนสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์ครอบครัวและทุพพลภาพที่กำหนดขึ้น ก็เพื่อเป็นการจูงใจให้จ่ายเงินสมทบเพื่อการชราภาพอย่างต่อเนื่อง		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.73
ข้อที่ 45 ควรกำหนดเงินคงที่อัตราเดียวเพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน ซึ่งจะจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใดขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของระบบการเงินและการอุดหนุนจากรัฐตามสมมุติฐานและการคาดคำนวณทางด้านคณิตศาสตร์ ประกันภัย ในระยะเวลา 20 ปี ยกเว้นเงินบำนาญหรือบำนาญชราภาพขึ้นอยู่กับระดับเงินสมทบที่สมาชิกจ่ายหรือออกมาแบบบังคับในระบบประกันสังคม		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				3.55

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					WMS
	5	4	3	2	1	
ข้อที่ 46 เนื่องจากลักษณะงานของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่มีนายจ้างหรือต้องทำงานให้กับนายจ้างขณะนี้จึงยังไม่มีควมจำเป็นต้องกำหนดสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานจนกว่าจะมีความพร้อมบังคับใช้		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> * <input type="checkbox"/>				4.05
6. ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม <ul style="list-style-type: none"> <li>• กลุ่มข้อความเหตุผลลักษณะองค์การและการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม</li> </ul> ข้อที่ 47 ควรพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรสำนักงานประกันสังคมทางด้านระบบงานให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้นจากเดิม เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมายังไม่เพียงพอต่อการจัดการความซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นจากปริมาณของงานและลักษณะทางอาชีพของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ	*	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				4.20
ข้อที่ 48 ควรบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบบนพื้นฐานของโครงสร้างองค์กรของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นอยู่ปัจจุบัน โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยน		<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	* <input type="checkbox"/>			2.85

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 49 ควรแยกโครงสร้างสำนักงานประกันสังคมไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการงานประกันสังคม ในกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	■	*○				3.79
ข้อที่ 50 ควรแยกโครงสร้างองค์กรสำนักงานประกันสังคมให้เป็นอิสระจากกระทรวงแรงงาน ออกไปจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติในอนาคต รวมทั้ง ดำเนินภารกิจประกันสังคมที่มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่คนทำงานทุกคน	■○	*				4.50
ข้อที่ 51 ควรเสริมความรู้ ความเข้าใจเทคนิควิธีการจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และบทบาทการทำงานร่วมกับท้องถิ่น และชุมชนให้แก่บุคลากรสำนักงานประกันสังคม		■○				4.05
ข้อที่ 52 ควรสร้างเครือข่ายการทำงาน ลักษณะ ภาติพัฒนา งานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบจากกลุ่มองค์กรของทุกภาคส่วน ในสังคมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากข้อจำกัดการเพิ่มอัตราค่าจ้าง		■○				3.97
ข้อที่ 53 ควรจ้างหน่วยงานองค์กรสถาบันทางการเงินที่มีสาขากระจายอยู่อย่างกว้างขวาง ให้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม	*	■○				4.20

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
เช่น รับชำระเงินสมทบ และจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ เพื่อทดแทนบุคลากรที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต						
ข้อที่ 54 ควรสร้างหรือจัดอบรมบุคคลภายนอก และขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนการประสานการดำเนินงาน ประกันสังคมกับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม ซึ่งสำนักงานประกันสังคมอาจจัดให้มีค่าตอบแทนได้ตามความเหมาะสม		■○ *				3.64
ข้อที่ 55 ควรพัฒนาปรับปรุงและเพิ่มจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ทันสมัยและสามารถรองรับการปฏิบัติงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างเพียงพอ		■○ *				4.11
ข้อที่ 56 ควรกระจายหรือเพิ่มจำนวนสถานที่ทำการประกันสังคมหน่วยย่อยเพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสาร และการตรวจสอบข้อมูลประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคม		■○ *				4.00
ข้อที่ 57 ควรขอรับเงินงบประมาณจากรัฐบาลจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุนทางด้าน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ และการขยายเครือข่ายการสื่อสารข้อมูล รวมถึงระบบการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศงานประกันสังคมไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนในการดำเนินการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยไม่	* └───┘	■○				4.23

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ใช้เงินจากกองทุนประกันสังคมเนื่องจาก ขาดต่อกฎหมาย						
ข้อที่ 58 ควรแยกการบริหารจัดการ ระบบการเงินกองทุนประกันสังคมของ แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบออกจาก กองทุนประกันสังคมปัจจุบัน รวมทั้งนำ เงินกองทุนไปกระจายการลงทุนในตลาด หลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อ เพิ่มเงินในกองทุนและลดความเสี่ยงใน การบริหารจัดการกองทุนตลอดจนความ ผันผวนทางเศรษฐกิจ		■○ * □				3.97
ข้อที่ 59 ควรกำหนดให้สามารถ จัดสรรเงินจากกองทุนประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ปีละไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุน เพื่อนำไปเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการงานประกันสังคม		■ * □	○			3.71
• กลุ่มข้อความ เหตุผลการบริหาร การขับเคลื่อนนโยบายขยายความ คุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ ข้อที่ 60 ควรจัดทำยุทธศาสตร์เพิ่ม สมรรถนะการบริหารจัดการงาน ประกันสังคมด้านแรงงานภาคเศรษฐกิจ นอกระบบเป็นการเฉพาะเพื่อให้การ ขับเคลื่อนนโยบายมีทิศทางสอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา		■○ * □				4.17
ข้อที่ 61 ควรจัดทำกลยุทธ์เสริมสร้าง ความรู้ความเข้าใจระบบประกันสังคม ผ่านสื่อประเภทต่างๆ และเครือข่ายกลุ่ม อาชีพ องค์กรการเงินชุมชน	■○ * □					4.52

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 62 ควรจัดทำกลยุทธ์การสร้างสื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ระบบประกันสังคมโดยใช้ช่องทางการเข้าถึงกลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง	*	■○				4.41
ข้อที่ 63 ควรจัดทำกลยุทธ์ส่งเสริมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยใช้หลักการตลาดผสมผสานกับการรณรงค์ให้เห็นคุณค่าของระบบประกันสังคม	*	■○				4.35
ข้อที่ 64 ควรจัดทำกลยุทธ์พัฒนาองค์การการเงินชุมชนและกลุ่มอาชีพวิสาหกิจชุมชนเป็นฐานการจัดตั้งระบบประกันสังคมชุมชน เพื่อกระจายการให้บริการแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชน		■○ * □				4.08
ข้อที่ 65 ควรจัดทำแผนงานที่กำหนดกิจกรรมและระยะเวลาเสร็จสิ้นภารกิจของงานหรือกิจกรรมที่ปฏิบัติในแต่ละห้วงในการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ		■○ * □				3.73
ข้อที่ 66 ควรให้ผู้รับผิดชอบการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกโยกย้ายจนกระทั่งภารกิจบรรลุความสำเร็จสามารถนำไปบังคับใช้และปฏิบัติได้		■○ * □				3.67

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					WMS
	5	4	3	2	1	
ข้อที่ 67 ควรใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหารและการจัดระบบการสื่อสารภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคลากรขององค์กรสำนักงานประกันสังคมสนใจและร่วมมือในการดำเนินการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ความสำเร็จ		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				4.05
ข้อที่ 68 ควรประสานความร่วมมือและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากหน่วยงานหรือนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ในลักษณะของจัดการประชุมหรืออย่างบ่อยครั้งและต่อเนื่อง โดยเฉพาะการประชุมของคณะอนุกรรมการศึกษาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้น		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				3.67
ข้อที่ 69 ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่นเดียวกับที่อุดหนุนกองทุนอื่นๆ		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				3.64
ข้อที่ 70 ควรกำหนดมาตรการของรัฐบังคับให้กลุ่มองค์กรเช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ วิสาหกิจชุมชน และรูปแบบเชิงประเพณี สนับสนุนทางการเงิน หรือร่วมจ่ายเงินสมทบให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรนั้น		<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> * <input type="checkbox"/>				3.17



รายการข้อความความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 71 ควรนำระบบประกันสังคมเป็นมาตรการหลักร่วมกับกฎหมายอื่นที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีรายได้ของผู้สูงอายุในอนาคตที่จะมีเพิ่มขึ้น โดยยึดแนวทางการบังคับออมในรูปแบบการร่วมจ่ายเงินสมทบประกันสังคมขณะที่อยู่ในวัยทำงาน โดยเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่มีอยู่จำนวนมากในสังคม	*	■○				4.20
ข้อที่ 72 ควรปรับหลักเกณฑ์วิธีการของมาตรการประกันสังคมที่เป็นหลักการสากลตามท้องถื่นการแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศที่นำระบบประกันสังคมไปใช้		■○ * [				4.17
7. การเชื่อมโยงการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบสู่ท้องถิ่นและชุมชน ข้อที่ 73 ควรใช้พลังกลุ่มประชาสังคมเป็นเครื่องมือประสานการบริหารจัดการงานประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่อยู่ในท้องถิ่นและชุมชนกับสำนักงานประกันสังคม เพราะกลุ่มประชาสังคมกระจายอยู่ทั่วไปในชุมชนและมีเครือข่ายสมาชิกจำนวนมาก		■○ * [				4.11
ข้อที่ 74 ควรจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประกันสังคมเพื่อสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้กลุ่มประชาสังคมสามารถบริหารจัดการงานประกันสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมได้		■○ * [				3.91

รายการข้อความความเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					
	5	4	3	2	1	WMS
ข้อที่ 75 ควรนำความพร้อมและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนนำในการส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นกลุ่มในระดับของพื้นที่(area base) เพื่อการจัดการระบบประกันสังคมให้บรรลุความสำเร็จเชิงปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ		■○ * ┌				3.64
ข้อที่ 76 ควรกระจายอำนาจหน้าที่บางส่วนของงานประกันสังคมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจะทำให้การบริการงานประกันสังคมเกิดประสิทธิภาพ และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นต้นว่า การขึ้นทะเบียนการจัดทำฐานข้อมูลเบื้องต้น		■○ * ┌				3.70
ข้อที่ 77 ควรกำหนดนโยบายของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากพอ ร่วมจ่ายเงินสมทบอุดหนุนกองทุนประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่พักอาศัยในเขตท้องถิ่นของตน		■○ * ┌				3.88
ข้อที่ 78 ควรปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์วิธีดำเนินการจัดสวัสดิการขององค์กรการเงินชุมชนต่างๆ เช่น สหกรณ์ เครดิตยูเนียน กองทุนสวัสดิการชุมชนให้อยู่ในรูปแบบประกันสังคมแก่สมาชิกในสังกัดองค์กรของตน โดยสำนักงานประกันสังคมเข้าไปสร้างความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการปรับปรุง		■○ * ┌				3.79

รายการข้อความคิดเห็น	ระดับการแสดงความคิดเห็น					WMS
	5	4	3	2	1	
ข้อที่ 79 ควรส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชนขนาดเล็กย่อยให้แก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันระหว่างชุมชนและสำนักงานประกันสังคม		■ ○ * ┌ ┐				3.44
ข้อที่ 80 ควรกำหนดให้มีการรวมกองทุนประกันสังคมชุมชนสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จัดตั้งขึ้น เพราะแต่ละกองทุนมีขนาดเล็กและเสี่ยงต่อการขาดสภาพคล่องของระบบทางการเงินกองทุน การรวมตัวกันเป็นภาคีกองทุนเดียวในการบริหารจัดการก่อให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนของระบบการเงินกองทุน		■ ○ * ┌ ┐				3.41

## สัญลักษณ์



Mode ระดับความคิดเห็นที่มีผู้ตอบมากที่สุด



Median ความคิดเห็นตรงกลางของคำตอบทั้งหมด



Weighted Mean Score ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักความคิดเห็น



Interquartile range ค่าที่แสดงถึงความคิดเห็นที่ส่วนใหญ่ตอบ



ค่าความคิดเห็นเดิมที่ผู้เชี่ยวชาญตอบแบบสอบถาม

## ค่าระดับความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นในแบบสอบถาม

5	แทนค่าความคิดเห็นระดับ	มากที่สุด
4	แทนค่าความคิดเห็นระดับ	มาก
3	แทนค่าความคิดเห็นระดับ	ปานกลาง
2	แทนค่าความคิดเห็นระดับ	น้อย
1	แทนค่าความคิดเห็นระดับ	น้อยที่สุด
WMS	น้ำหนักค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น	

แบบคำถามและความคิดเห็นของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในการประชุมสนทนากลุ่ม

<p>ร่างกรอบ แนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความคิดเห็นของประชุมกลุ่มสนทนาที่มีต่อแนวทางการจัดระบบกลไกความ คุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความเหมาะสม</p>	<p>ความเป็นไปได้</p>	<p>ข้อเสนอ</p>
<p>1. หลักการเปลี่ยนนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมีข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไรประเด็น</p> <p>1.1 ศาสดำคัญของความรู้ด้านนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ</p> <p>1.2 ความชัดเจนของการจัดสวัสดิการสังคมทางด้านประกันสังคมที่ปรากฏในนโยบายของรัฐ</p> <p>1.3 ความเข้าใจของผู้รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปปฏิบัติ</p>				
<p>2. การจัดระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบ :</p> <p>2.1 รูปแบบหลักเกณฑ์การเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมีข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไรประเด็น</p> <p>2.1.1 กำหนดความคุ้มครองประกันสังคมแบบบังคับโดยกฎหมายแก่แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทุกคน</p> <p>2.1.2 เริ่มต้นคุ้มครองประกันสังคมแบบบังคับโดยกฎหมายเฉพาะ</p>				

<p>ร่างกรอบ แนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>ถูกจ้างที่กฎหมายประกันสังคมปัจจุบันยกเว้น เช่น ถูกจ้างภาคเกษตร ถูกจ้างงานบ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น ก่อนเป็นกลุ่มแรก</p> <p>2.1.3 กำหนดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบทั่วไปแต่ละคนสามารถสมัครใจเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม</p> <p>2.1.4 กำหนดให้แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่รวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มอาชีพ และมีสมาชิกกลุ่ม หรือกลุ่มลูกค้า หรือสมาชิกกลุ่มสหกรณ์/สมาคม/ชมรมสาขาอาชีพต่างๆ เข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคม จะดำเนินการแบบบังคับโดยกฎหมายหรือแบบสมัครใจ</p> <p>2.2 หลักเกณฑ์และการกำหนดคุณสมบัติแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะอยู่ในขอบข่ายความคุ้มครอง มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมีข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไรประเด็น</p> <p>2.2.1 การจำแนกแรงงานนอกระบบเป็นแต่ละกลุ่มอาชีพ เพื่อจัดกลุ่มเป้าหมายให้เหมาะสมกับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคม</p> <p>2.2.2 การจัดเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของกลุ่มแรงงานนอกระบบตามลักษณะอาชีพ ในการเข้าสู่ความคุ้มครองประกันสังคม</p> <p>2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมีข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไรประเด็น</p>	<p>ความคิดเห็นของการประชุมกลุ่มสนทนาที่มีต่อแนวทางการจัดระบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>ความเหมาะสม</p> <p>ความเป็นไปได้</p> <p>ข้อเสนอ</p>
--	---

<p>ร่างกรอบ แนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความคิดเห็นของการประชุมกลุ่มสนทนาที่มีต่อแนวทางการจัดระบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ข้อเสนอ</p>
<p>2.3.1 การใช้หลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงินสมทบตามแนวทาง ปัจจุบันโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง</p> <p>2.3.2 จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ อัตรา วิธีการจัดเก็บเงิน สมทบให้สอดคล้องกับลักษณะอาชีพ หรือจัดเก็บตามสามารถในการจ่ายเงิน สมทบและความพร้อมทางการเงิน</p> <p>2.4 การกำหนดหลักเกณฑ์ เงินใจและสิทธิประโยชน์ประกันสังคม แรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมี ข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไรประเด็น</p> <p>2.4.1 การใช้หลักเกณฑ์ เงินใจ และประโยชน์ทดแทน ควรเป็นไปตามแนวทางปัจจุบัน คือ ได้รับบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาด รายได้รวม 7 กรณีคือ เจ็บป่วยและประสบอันตราย ตาย อุพพลภาพที่ไม่เกิด เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยไม่ จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข</p> <p>2.4.2 จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ เงินใจ และสิทธิ ประโยชน์ทดแทนให้สอดคล้องกับลักษณะของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>3. การบริหารจัดการระบบกลไกความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงาน เศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความเหมาะสม</p> <p>ความเป็นไปได้</p>	<p>ข้อเสนอ</p>

<p>ร่างกรอบ แนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความคิดเห็นของการประชุมกลุ่มตัวแทนที่มีต่อแนวทางการจัดระบบกลไกความ คุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความเหมาะสม</p>	<p>ความเป็นไปได้</p>	<p>ข้อเสนอ</p>
<p><b>3.1 ความพร้อมด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมีข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไร ประเด็น</b></p> <p>3.1.1.2 ความคืบหน้าของสำนักงานประกันสังคม ในการดำเนินการบริหารจัดการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>3.1.1.3 โครงสร้างสำนักงานประกันสังคมที่จะดำเนินการบริหารจัดการและให้บริการประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>3.1.1.4 ปริมาณ ทัศนคติและความรู้ของบุคลากร ของสำนักงานประกันสังคม ที่จะรองรับการขยายความคุ้มครองประกันสังคม</p> <p>3.1.1.5 การจัดหาทรัพยากรสนับสนุนเพิ่มเติมเพื่อบริหารจัดการเฉพาะแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ระเบียบการจัดเก็บข้อมูล สถานที่ให้บริการ ประมาณ ยานพาหนะ</p> <p>3.1.1.6 การแยกระบบบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมแรงงานในระบบกับนอกระบบออกจากกัน</p> <p>3.1.1.7 แผนกลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>3.1.1.8 การจัดการของหน่วยงานรับผิดชอบในการแปลงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>				

<p>ร่างกรอบ แนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความคิดเห็นของการประชุมกลุ่มสนทนากับสื่อมวลชนทางด้านการจัดระบบกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ข้อเสนอ</p>
<p>3.1.9 การผลักดันนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่การปฏิบัติของผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประกันสังคม</p> <p>3.1.10 การได้รับความร่วมมือทางวิชาการด้านประกันสังคมจากเครือข่ายพันธมิตรทั้งในและต่างประเทศ</p> <p>3.1.11 การสนับสนุนทางการเงินระยะยาวสำหรับนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบของรัฐ</p> <p>3.1.12 การใช้นโยบายการประกันสังคมสำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นมาตรการรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในสังคมไทย</p> <p>3.1.13 การปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่จะต้องได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของรัฐ</p> <p>3.2 การเชื่อมโยงระบบบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และมีข้อเสนอต่อกรอบแนวทาง อย่างไร ประเด็น</p> <p>3.2.1 บทบาทประชาชนสังคมในการรณรงค์ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ในชุมชน</p>	<p>ความเป็นไปได้</p>	<p>ข้อเสนอ</p>



<p>ร่างกรอบ แนวทางกลไกความคุ้มครองและการบริหารจัดการประกันสังคม สำหรับแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	<p>ความคิดเห็นของการประชุมกลุ่มสนทนากับสื่อแนวทางการจัดระบบกลไกความ คุ้มครองและการบริหารจัดการงานประกันสังคมแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p>	
	<p>ความเหมาะสม</p>	<p>ข้อเสนอ</p>
<p>3.2.2 การกระจายภารกิจการบริหารจัดการงานประกันสังคมบางเรื่อง เช่น การรับทะเบียนประกันสังคม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ</p> <p>3.2.3 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่นของตน (งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเงินภาษีในท้องถิ่น)</p> <p>3.2.4 การเสริมสร้าง สถาบันกองทุนการเงินชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์ จัดสวัสดิการแก่สมาชิกชุมชนให้ใช้หลักการประกันสังคมเพื่อบริการสมาชิกที่มีสถานะเป็นแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ</p> <p>3.2.5 การพัฒนาและสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนจัดตั้งกองทุนประกันสังคมภาคประชาชนเพื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมีระเบียบ ข้อตกลงเป็นการประกันความยั่งยืนและความมีเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาว</p>	<p>ความเป็นไปได้</p>	

มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ภาคผนวก ค

รายชื่อกลุ่มประชากรตัวอย่างในงานวิจัย

- รายชื่อประชากรผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเทคนิค EDFR
- รายชื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยประชุมสนทนากลุ่ม

หน้า ๒๕๖

ก ห อ ส ม ค

รายชื่อประชากรผู้เชี่ยวชาญกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเทคนิค EDFR  
เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

ลำดับที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่งปัจจุบัน	ตำแหน่งเดิม
กลุ่มผู้บริหารระดับสูง อดีตและ ปัจจุบัน จำนวน 8 คน			
1.	นายอำพล สิงห์ โกวิพันธ์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด	เลขานุการสำนักงานประกันสังคม และรองปลัดกระทรวงแรงงาน
2.	นายจำลอง ศรีประสาธน์	ข้าราชการบำนาญ	เลขานุการสำนักงานประกันสังคม และรองปลัดกระทรวงแรงงาน
3.	นายสมชาย วัฒนา	ข้าราชการบำนาญ	เลขานุการสำนักงานประกันสังคม และอธิบดีกรมการจัดหางาน
4.	นายรังสฤษฎ์ จันทร์รัตน์	ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์	อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครอง กองทุนประกันสังคมแรงงาน และ เลขานุการสำนักงานประกันสังคม
5.	นายวิวัฒน์ ธรรมวิรัช	อนุกรรมการในคณะกรรมการ อุทธรณ์กองทุนประกันสังคม	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกันสังคม
6.	นายสมเกียรติ ฉายะวงศ์	รองปลัดกระทรวงแรงงาน(กำกับ ควบคุมดูแลรับผิดชอบประกันสังคม)	ที่ปรึกษาประสิทธิภาพ สำนักงาน สำนักงานประกันสังคม ผู้ตรวจ ราชการกระทรวงแรงงาน และ อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
7.	นางจิราภรณ์ เกษรสุจริต	ที่ปรึกษาประสิทธิภาพ สำนักงานประกันสังคม	ที่ปรึกษาวิชาการด้านแรงงาน กระทรวงแรงงาน
8.	นางศศิวรรณ อนันตกุล	รองอธิบดีกรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	รองเลขานุการสำนักงาน ประกันสังคม
กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง จำนวน 16 คน			
9.	นางบุญราศรี บุรพพานินทร์	ผู้อำนวยการกองประ โยชน์ทดแทน	
10.	นายโกมินทร์ ชาวนาใต้	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่	
11.	นายพนัส กวีสุระเดช	ประกันสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราช	
12.	นายมาโนช ภักดีคง	ประกันสังคมจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
13.	นายสีบวงส์ พัฒนางกูร	ประกันสังคมจังหวัดนครนายก	
14.	นายสรสิข ลอยกุลนันท์	ประกันสังคมจังหวัดชลบุรี	
15.	นายชาญชัย วิถีเทพ	ประกันสังคมจังหวัดมหาสารคาม	

กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง (ต่อ)

- |                            |                              |
|----------------------------|------------------------------|
| 16. นางสาว ทองชื่นจิตต์    | ประกันสังคมจังหวัดนนทบุรี    |
| 17. นายพิษณุ รังษีวงศ์     | ประกันสังคมจังหวัดฉะเชิงเทรา |
| 18. นางจินตนา แพทย์สมาน    | ประกันสังคมจังหวัดสระแก้ว    |
| 19. นางเพ็ชรา ถาวรระ       | ประกันสังคมจังหวัดราชบุรี    |
| 20. นายวิรัช อมรวินิต      | ประกันสังคมจังหวัดอุทัยธานี  |
| 21. นายบรรเจิด เตียวกุล    | ประกันสังคมจังหวัดลำปาง      |
| 22. นางงามจิต อยู่ใจเย็น   | ประกันสังคมจังหวัดแม่ฮ่องสอน |
| 23. นางสาววรรณิภา อมาตยกุล | ประกันสังคมจังหวัดเพชรบูรณ์  |
| 24. นายฉัตรพร ลำเลียงพล    | ประกันสังคมจังหวัดนครสวรรค์  |

กลุ่มนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันสังคม จำนวน 10 คน

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 25. นางสุวรรณี คำมั่น             | ที่ปรึกษาระดับ 10 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ   |
| 26. รศ.ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเคตต์ | หัวหน้าศูนย์ศึกษาแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ/ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                     |
| 27. นางสุวิมล ศรีภิรมย์           | ผู้อำนวยการกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจการออม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง                                 |
| 28. นางระกาวิณ ลิขนะวานิชพันธ์    | ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านแรงงาน สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศไทย                                |
| 29. นายชินชัย ชีเจริญ             | รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ |
| 30. นางราศี เบญจาทิกุล            | ผู้อำนวยการกลุ่มงานแรงงานนอกระบบ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงแรงงาน                                      |
| 31. นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ    | นักวิชาการอิสระด้านแรงงานและประกันสังคม มูลนิธิอารมณพงศ์ฟงัน   |
| 32. นางผจงสิน วรรณโกวิท           | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม   |
| 33. รศ.ดร.วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล  | คณะสถิติประยุกต์(คณิตศาสตร์ประกันภัย) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์   |
| 34. นางสาวพรวิไลย์ เดชอมรชัย      | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาเงินนอกงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ในคณะกรรมการประกันสังคม |

รายชื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยประชุมสหภาพกลุ่ม  
เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ  
วันศุกร์ ที่ 5 ตุลาคม 2550 ณ โรงแรมสุริวงค์ อ.เมือง จ.เชียงใหม่

ลำดับที่/ภาค	ชื่อ-นามสกุล	สถานะการเข้าร่วมประชุม
ภาคเหนือ		
1.	นางบัวจัน มีดโห่ง	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
2.	นางสาวพัฒนา นวลสุภา	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
3.	นางสาวพิสมัย ปัดพรหม	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
4.	นางพัฒนา กันทะคำ	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
5.	นางสาวศรีเรียม ชมชื่น	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
6.	นางอำพร ศรีภาตา	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
7.	นางอำพรณ มุลคำ	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
8.	นางเสาวรักษ์ ชัยชนะ	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
9.	นางเพ็ญศรี ชื่นวงศ์	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
10.	นางพัชนี คำแปง	แรงงานนอกระบบกลุ่มงานบริการ
11.	นางรัชนิกร อุประ	แรงงานนอกระบบกลุ่มงานบริการ
12.	นางสาวทันนิตา สุคันธมาลา	แรงงานนอกระบบกลุ่มงานบริการ
13.	นางสาวสาย พิลาจัน	แรงงานนอกระบบกลุ่มงานบริการ
14.	นางสาวพนมพร พุทธิมา	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
15.	นายบุญมิ่ง ไปชาจุ่ม	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
16.	นายพิชัย เชื้อววิชา	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
17.	นายพิเชษฐ์ สีนมณี	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
18.	นายแสวง ใหม่ขัน	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
19.	นายสวิต ไชยวรรณ	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
20.	นางสุพรรณณี เวียงคำ	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
21.	นายอดุลย์ เสนาพันธ์	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
22.	นายชนันช ชัดิมงคล	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
23.	นายสมหมาย ละเมืองมอญ	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงาน ไปทำที่บ้าน
24.	นายสวัสดิ์ คุณยศยิ่ง	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงาน ไปทำที่บ้าน
25.	นางสาวนิลลดา เทียมดาว	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงาน ไปทำที่บ้าน
26.	นางกัญญากร เกิดก่อวงษ์	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงาน ไปทำที่บ้าน
27.	นายอานนท์ จันเมียง	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงาน ไปทำที่บ้าน

## รายชื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยประชุมสมทมนากลุ่ม (ต่อ)


28.	นางสายอรุณ ไจมา	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
29.	นางสาวดวงเดือน คำไชย	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
30.	นางบานเย็น กิติกรรณ์	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
31.	นางสาวเทียนศิริ แสงแก้ว	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
32.	นางสาวนภาพร คมชัย	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
33.	นางสาวประภาพร ไชยวัน	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
34.	นางสาวพัชรินทร์ ศรีวิสัย	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
35.	นางสาวเรณู จอมกาศ	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
36.	นายชาติชาย ธมวรรณ	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
37.	นายอัญญาวุธ มงคลแก้ว	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
38.	นางชไมพร สุขะใหญ่	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
39.	นายสืบสกุล กิจบุตร	นักวิชาการอิสระ
40.	นางมยุรี อนุมานราชชน	กรรมการคุชฉีนิพนธ์
41.	นางสาวอรพิน วิมลภูษิต	ผู้ทรงคุณวุฒิ
42.	นายศรีนิต จันตะดี	กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
43.	นายสุจิตร์ ปาตี	กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>		
44.	นางลำควน ศรีพรมมา	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
45.	นางอรุณี ควงพรม	แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร
46.	นางนุชนภา นำสูงนา	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
<b>ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร</b>		
47.	นายสัมพันธ์ เฉตาไว	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
48.	นายสมคิด ค้วงเงิน	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
49.	นางณิรมล สุทธิพรรณพงศ์	แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม
50.	นายชีวิน อธิยะสุนทร	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
51.	นางรจนา คำคุณเมือง	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
52.	นายสุจิน รุ่งสว่าง	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
53.	นางทองลั่น น้อยบุตร	แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน
54.	กนกนารถ งามเนตร	กลุ่มองค์กรภาคประชาชน
55.	นางสาวดาวน้อย ศรีขจร	นักวิชาการอิสระ
56.	นายศิลา แก้วตะพันธ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ

รายชื่อแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัยประชุมสหภาพกลุ่ม (ต่อ)

ภาคใต้

- |     |                    |   |
|-----|--------------------|---|
| 57. | นางสุพา ละทะเต็ม   | แรงงานนอกระบบกลุ่มการผลิต/หัตถกรรม          |
| 58. | นายอิบราฮัม ซือแม  | แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร                  |
| 59. | นายสนธิไชย กือแก้ว | แรงงานนอกระบบกลุ่มการเกษตร                  |
| 60. | นางนฤมล สาทะ       | แรงงานนอกระบบกลุ่มรับจ้าง/รับงานไปทำที่บ้าน |

หมายเหตุ : ไม่เปิดเผยข้อมูล ที่อยู่และการประกอบอาชีพ

The seal of Mahachulalongkornrajavidyalaya University is a large, faint watermark in the background. It features a central figure holding a sword and a mace, surrounded by Thai script. The outer ring contains the text 'มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์' at the top and 'จังหวัดชลบุรี' at the bottom, with a star on each side.

ภาคผนวก ง

ภาพกิจกรรมงานวิจัย

- การเรียกร้องความคุ้มครองการประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
- การประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ วันที่ 5 ตุลาคม 2550



### ภาพกิจกรรมในงานวิจัย

การเรียกร้องความคุ้มครองการประกันสังคมของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ



การประชุมสนทนากลุ่มแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในงานวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการระบบประกันสังคมในมิติของแรงงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ วันที่ 5 ตุลาคม 2550





ภาคผนวก จ

ประวัติผู้วิจัย

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	นายอาร์กย์ พรหมณี
เกิดเมื่อ	22 เมษายน 2499
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2521 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ พ.ศ. 2537 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2549 ประกาศนียบัตรการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ Lincoln University, New Zealand
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2522 – 2525 เจ้าหน้าที่งานปกครอง 3 กรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ พ.ศ. 2525 – 2534 เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ระดับ 4 – 6 สำนักงาน ป.ป.ส. กรุงเทพฯ พ.ศ. 2534 – 2536 ประกันสังคมจังหวัดแม่ฮ่องสอน สำนักงานประกันสังคมจังหวัดแม่ฮ่องสอน พ.ศ. 2536 – 2538 ประกันสังคมจังหวัดพะเยา สำนักงานประกันสังคม จังหวัดพะเยา พ.ศ. 2538 – 2542 ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานโครงการเงินกู้ ธนาคารโลก และ ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาและ ปรับปรุงระบบงานประกันสังคมด้วยคอมพิวเตอร์ สำนักงานประกันสังคม กรุงเทพฯ พ.ศ. 2542 – 2546 ประกันสังคมจังหวัดเชียงราย สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2546 – 2547 ประกันสังคมจังหวัดพะเยา สำนักงานประกันสังคมจังหวัดพะเยา พ.ศ. 2547 – 2551 ประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 – ปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองทะเบียนและประมวลผล สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ