

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นโยบายประกันสังคมของไทยมีการริเริ่มอย่างจริงจังมานานกว่า 30 ปี ถึงขนาดตราเป็นกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2497 แต่ถูกต่อต้านคัดค้านจากประชาชนหลายวง การจนรัฐบาลจำต้องระงับการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2500 คณะรัฐมนตรีชุดต่อมาได้พิจารณานโยบายนี้เป็นครั้งคราวอีกหลายครั้ง มีมติยังไม่เห็นชอบที่จะนำนโยบายนี้มาใช้ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ความขัดแย้งและปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์การราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย และให้ภาพสะท้อนของระบบการเมืองไทยได้คมชัดมากขึ้น กรอบความคิดในการศึกษา อาศัยแนวการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมิติทางการเมือง ด้วยการมองว่านโยบายสาธารณะเป็นกลไกทางการเมืองในการจัดสรร สิ่งมีคุณค่าให้แก่กลุ่มคนในสังคมโดยผ่านการตัดสินใจของระบบการเมือง การริเริ่มนโยบายเริ่มต้นจากการชี้ปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไข ฐานความคิดก็คือว่าหากไม่มีปัญหา ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำนโยบายมาใช้แก้ไข โดยที่ระบบสังคมการเมือง มีองค์การและกลุ่มต่างๆ จำนวนมากที่มีผลประโยชน์และค่านิยมแตกต่างกัน องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบาย จึงมักชี้ปัญหาเบื้องต้นไม่เหมือนกัน เนื่องจากความแตกต่างด้านผลประโยชน์ และค่านิยมที่กำหนดให้บรรทัดฐานการชี้ปัญหาแตกต่างกัน การที่องค์การและกลุ่มต่างๆ ชี้ปัญหาแตกต่างกันย่อมหมายความว่า มีเป้าหมายทางนโยบายหรือความต้องการผลของนโยบายแตกต่างกันด้วย กลุ่มที่มีอำนาจมากกว่าและสามารถใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ได้ดีกว่าย่อมทำให้การชี้ปัญหาของคนอยู่เหนือฝ่ายอื่น นั่นคือสามารถกำหนดให้ผลของนโยบายเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน จากกรอบความคิดนี้จึงนำมาสู่การตั้งสมมติฐาน 2 ประการ

1. การริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย มีการชี้ปัญหาเบื้องต้นที่แตกต่างกันระหว่าง คณะรัฐมนตรี องค์การของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีผลประโยชน์ ค่านิยม และบรรทัดฐานของการชี้ปัญหาแตกต่างกัน

2. เมื่อคณะรัฐมนตรี องค์กรของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งปัญหาแตกต่างกัน จะเกิดการต่อสู้ในการซึ่งปัญหา คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรทางการเมืองซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในนโยบายประกันสังคม ได้ใช้อำนาจและสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเพื่อให้การซึ่งปัญหาของตนอยู่ในฐานะเหนือฝ่ายอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตัดสินใจยับยั้งนโยบายประกันสังคมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

การศึกษานี้จำกัดขอบเขตการวิเคราะห์ในช่วงเวลาตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ จนถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก่อนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 (พ.ศ. 2521 - เมษายน พ.ศ. 2529) ด้วยเหตุผล 2 ประการ ประการแรก การรวบรวมข้อมูลกระทำได้สะดวกกว่าช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ประการที่สอง เป็นช่วงเวลาที่ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณานโยบายประกันสังคมหลายครั้ง พอที่จะเห็นแบบแผนของการซึ่งปัญหาและการต่อสู้ทางนโยบายได้ค่อนข้างเด่นชัด วิธีการศึกษากระทำโดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการประกันสังคมจากองค์กรและกลุ่มที่เกี่ยวข้องพร้อมกับการสัมภาษณ์บุคคลระดับผู้นำขององค์กรเหล่านั้นเท่าที่จำเป็นนำเสนอในแบบพรรณนาและวิเคราะห์ตามกรอบความคิดที่วางไว้

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าลักษณะของนโยบายประกันสังคมเป็นกลไกในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าที่มีผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มต่างๆไม่เหมือนกัน กลไกการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าขึ้นอยู่กับจำนวนประเภทของการประกันและที่มาของเงินสมทบตลอดจนอัตราการเรียกเก็บเงินสมทบที่จะเข้าสู่กองทุนประกันสังคม

องค์กรและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคม แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่องค์กรและกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบายนี้โดยตรง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ในฐานะองค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหาร กระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และสภาองค์กรลูกจ้าง 2 แห่ง ได้แก่สภาองค์กรลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์กรลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างงาน ประเภทที่สองได้แก่องค์กรและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้ แต่ยังไม่ได้แสดงบทบาทให้ปรากฏชัดเจน ได้แก่สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทยและสมาคมประกันชีวิตไทย

องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องซึ่งปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไขแตกต่างกัน
 เนื่องจากการมีผลประโยชน์และค่านิยมแตกต่างกันนำมาซึ่งบรรทัดฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการ
 ชี้ปัญหาแตกต่างกัน องค์การราชการที่ริเริ่มเสนอนโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของ
 คณะรัฐมนตรี ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ คณะกรรมการเตรียมการประกัน-
 สังคม และสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีผลประโยชน์อยู่ที่การขยายหน่วยงาน
 การขยายบทบาทกิจกรรม หรือการมีเกียรติภูมิชื่อเสียงเป็นที่ยกย่องในสังคม ยึดค่านิยมแบบข้าราชการ
 ประจำคือให้ความสำคัญแก่ขอเท็จจริงและความรู้ทางเทคนิค บรรทัดฐานการชี้ปัญหาจึงอาจให้
 มีการประกันสังคม เพราะเป็นกิจกรรมใหม่ที่ต้องการดำเนินงานต้องใช้หลักเทคนิคในการบริหารค่อนข้าง
 งามมาก จากผลประโยชน์ ค่านิยม และบรรทัดฐานดังกล่าว องค์การราชการที่ต้องการให้เงินนโยบาย
 ประกันสังคมจึงได้ชี้ว่าลูกจ้างคนงานมีปัญหาด้านหลักประกันการดำรงชีวิตด้านการรักษาพยาบาล
 ยามเจ็บป่วยหรือเมื่อเกิดอุบัติเหตุ การคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพ การชราภาพและการเสียชีวิต
 การชี้ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นจากการกำหนดประเภทของการประกัน

สภาองค์การลูกจ้างทั้งสองแห่งชี้ปัญหาของลูกจ้างคนงานออกมาอีกประการหนึ่ง เนื่องจาก
 มีผลประโยชน์อยู่ที่ความมั่นคงในการทำงานและหลักประกันในการดำรงชีวิต ค่านิยมที่ถือดีคือ
 การให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ภายในหมู่สมาชิกของตนเอง บรรทัดฐานการชี้ปัญหาจึงตั้งอยู่
 บนผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน สภาองค์การลูกจ้างทั้งสองจึงเห็นว่าปัญหาสำคัญและเร่งด่วน
 ของลูกจ้างคือความไม่มั่นคงในการทำงาน ปัญหาการถูกเลิกจ้าง ได้เรียกร้องต่อรัฐบาลให้มีการ
 ประกันสังคมโดยกำหนดให้มีการประกันการว่างงานด้วย

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาจากการ
 แต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการและระเบียบ
 ปฏิบัติราชการ ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ
 ประกันสังคมที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ชี้ว่าลูกจ้างคนงาน
 มิได้มีปัญหาด้านหลักประกันในการดำรงชีวิตแต่อย่างใด เพราะมีรากได้ประจำอยู่แล้ว อีกทั้ง
 นายจ้างและรัฐได้ให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการหลายประการ จึงเห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องจัดให้
 มีการประกันสังคม เหตุที่ชี้ปัญหาออกมาเช่นนั้นเนื่องจากผลประโยชน์ของคณะกรรมการปฏิรูประ
 บบราชการฯ อยู่ที่การตอบสนองนโยบายของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้รับความ
 เชื่อถือไว้วางใจ และเนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็น

หรือเคยเป็นข้าราชการประจำ จึงมีค่านิยมแบบเดียวกับข้าราชการประจำคือให้ความสำคัญแก่ข้อเท็จจริงและปัญหาทางเทคนิค แต่ข้อเท็จจริงที่ถูกนำมากล่าวอ้าง เป็นข้อเท็จจริงที่แสดงถึงลูกจ้างคนงานมีสวัสดิการเพียงพอไม่เดือดร้อน เพราะยึดถือบรรทัดฐานการพิจารณาปัญหาจากกรอบนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก เมื่อนโยบายในเรื่องนี้ของรัฐบาลยังไม่แน่นอน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จึงไม่คิดที่จะยืนยันสนับสนุนนโยบายนี้ เพราะอาจจะขัดกับความต้องการของรัฐบาลได้ ทำให้ต้องชี้ว่าลูกจ้างคนงานมิได้มีปัญหาคาราคาซังหลักประกันในการดำรงชีวิต

สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย แม้ยังไม่แสดงปฏิกิริยาต่อนโยบายประกัน-สังคมอย่างเปิดเผย แต่ผลกระทบจากนโยบายนี้ ทำให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน-ประกันสังคม หมายถึงการเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น และอาจต้องจ่ายเงินสมทบ ส่วนของลูกจ้างแทนลูกจ้าง หากลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้อง เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า นายจ้างเป็นฝ่ายเสียประโยชน์จากนโยบายนี้ นอกจากนั้นการที่นายจ้างมีประสบการณ์ที่เน้นการแข่งขันและการพึ่งตนเองจากการดำเนินธุรกิจ ฝ่ายนายจ้างจึงมีค่านิยมที่ให้ความสำคัญแก่การพึ่งตนเอง และเห็นว่าลูกจ้างควรพึ่งตนเอง รับผิดชอบตนเองด้วย ดังนั้นบรรทัดฐานการชี้ปัญหาจึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์และค่านิยมของฝ่ายนายจ้างด้วยการชี้ว่าลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาด้านสวัสดิการในการดำรงชีวิต จะมีบ้างเพียงส่วนน้อยและมีใช่เป็นปัญหารุนแรง ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่ถึงเวลาที่จะต้องนำนโยบายประกันสังคมมาใช้

คณะรัฐมนตรีชี้ปัญหา เช่นเดียวกับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ คือไม่เห็นว่าการจ้างคนงานมีปัญหาด้านหลักประกันการดำรงชีวิตแต่อย่างใด จึงยังไม่เห็นชอบที่จะให้เงินนโยบายประกันสังคม เนื่องจากต้องการรักษาเสถียรภาพของตนและรักษาความคล่องตัวในการจัดสรรบริการ ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรี หากอนุมัติให้มีการประกันสังคมขึ้น เกรงจะเกิดปฏิกิริยาต่อต้านคัดค้านจากผู้เสียประโยชน์ และเกรงว่าจะทำให้ดุลยภาพของการจัดสรรงบประมาณเสียไป เพราะรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อความมั่นคงทางการเงินของโครงการประกัน-สังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่ารัฐบาลจะต้องร่วมออกเงินสมทบหรือไม่ก็ตาม หากรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณซึ่งมีจำกัดอยู่แล้วมาอุดหนุนการประกันสังคมอีก ทำให้งบประมาณรายจ่ายส่วนอื่นน้อยลง กระทบกระเทือนต่อการจัดสรรบริการด้านอื่นได้ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีค่านิยมให้ความสำคัญต่อความพอใจของประชาชนและภาพพจน์ชื่อเสียงของตน หากไม่สามารถจัดสรรบริการเพื่อแก้ไขปัญหาลูกเงินแรงกดดันของประชาชน ภาพพจน์ชื่อเสียงจะเสียหาย จึงต้องพยายามไม่ให้

มีโครงการใหม่ที่ตั้งไม่จำเป็นเร่งด่วนมาก เป็นภาระต้องงบประมาณที่มีจำกัด เพื่อรักษางบประมาณ
สำรองจ่ายไว้ในยามฉุกเฉินให้มากที่สุด บรรทัดฐานการขี้นโยบายของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นบรรทัดฐาน
ทางการเมือง

จากผลการศึกษาศาสามารถยืนยันสมมติฐานประการแรกที่ว่า การริเริ่มนโยบายประกัน-
สังคมของไทย มีการขี้นโยบายเบื้องต้นที่แตกต่างกันระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์การของรัฐและกลุ่ม
ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีผลประโยชน์ คำนึง และบรรทัดฐานของการขี้นโยบายแตกต่างกัน

เมื่อมีการขี้นโยบายเบื้องต้นแตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้ความมุ่งหวังในผลของนโยบาย
แตกต่างกันด้วย เราสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ กลุ่มที่เชื่อว่าลูกจ้างงานมีปัญห
ความมั่นคงในการดำรงชีวิต ย่อมสนับสนุนและต้องการให้มีนโยบายประกันสังคม กลุ่มที่เชื่อว่าลูกจ้าง
งานไม่มีปัญหาดังกล่าว ย่อมไม่ประสงค์ที่จะให้มีนโยบาย จากการศึกษพบว่ากลุ่มที่เป็นตัวกระทำ
สำคัญในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมที่พยายามต่อสู้ผลักดันให้มีนโยบายนี้ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย
กรมประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม และสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน-
แห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การราชการที่เสนอนโยบายประกันสังคม และสภาองค์การลูกจ้าง 2 แห่ง
ที่เรียกร้องรัฐบาลให้ดำเนินโครงการประกันสังคม ส่วนกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการยับยั้งนโยบายนี้
ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี)

โครงสร้างอำนาจของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ
สูงสุดเหนือกลุ่มอื่นใดทั้งหมด ฐานอำนาจดังกล่าวมาจากการควบคุมระบบราชการ และบทบัญญัติ
ของกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ทำให้สามารถจัดตั้งคณะกรรมการจากหลาย
หน่วยงานขึ้นพิจารณา หรือมอบให้หน่วยงานอื่นพิจารณาศึกษาในรายละเอียด หรือตั้งข้อสังเกต
ไว้น่ากลับไปพิจารณาใหม่ หรือการที่นายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม
ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ทำให้สภาไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาได้ วิธีการเหล่านี้
ล้วนมีผลเป็นการยับยั้งนโยบายประกันสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังสามารถใช้สถานการณ
ทางการเมืองและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ จึงทำให้การขี้นโยบาย
ของคณะรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเหนือกลุ่มอื่นทั้งหมด โดยกลุ่มอื่นไม่สามารถทัดทานได้ นั่นหมายความว่า
คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดผลของนโยบายให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนด้วยการยับยั้งนโยบายประกัน-
สังคมเอาไว้ก่อน เพื่อรักษาเสถียรภาพของตนและความคล่องตัวในการจัดสรรบริการให้อยู่ใน
สภาพเดิม

ผลการศึกษสามารถยืนยันสมมติฐานประการที่สองที่ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรี องค์กร
ของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งปัญหาแตกต่างกัน คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจเหนือองค์กรและกลุ่มอื่นๆ
ได้ใช้อำนาจและสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ เพื่อให้การซึ่งปัญหาของตนอยู่ในฐานะ
เหนือฝ่ายอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตัดสินใจกับทั้งนโยบายประกันสังคม เพื่อ
รักษาผลประโยชน์ของตนเอง

การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ทาง
นโยบายระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์กรราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ ได้ให้ความหมายที่สะท้อน
(implication) ภาพพลวัตของระบบการเมืองไทยในมิติหนึ่งอย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีมี
อำนาจมากในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ องค์กรราชการมีอำนาจจำกัดหากเสนอนโยบายที่
กระทบต่อผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีวิวัฒนาการที่ถูกต้องยิ่ง กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มของ
ประชาชนระดับกลางในสถานการณ์ปกติมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายนอกที่สุด แต่ทว่าความชำนาญ
ในการใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์มีนัยสำคัญอย่างมากในการต่อสู้ทางนโยบาย นั่นหมายความว่า
การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่ดี หรือความชำนาญในการอาศัยสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ที่ดี
สามารถทำให้ดุลยภาพของอิทธิพลระหว่างกลุ่มต่างๆ ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เคลื่อนไหว
เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แม้จะเป็นภาวะชั่วคราวระยะสั้นๆ ก็ตาม ดังนั้น สถานการณ์กับโครงสร้าง
อำนาจจึงมีความสัมพันธ์เนื่องเกี่ยวกับพหุสมมติในระบบการเมืองไทย

ความไม่สมบูรณ์ของการศึกษา

ผู้เขียนตระหนักถึงความไม่สมบูรณ์ของการศึกษานี้เป็นอย่างดี โครงสร้างการอธิบาย
ที่ผู้เขียนสร้างขึ้นจากแนวความคิดทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และศาสตร์ทางนโยบาย แนวกับการสังเกต
ลักษณะของระบบการเมืองไทย ภายใต้กรอบความคิดในการศึกษา ผู้เขียนตระหนักดีว่าคำอธิบาย
ทั้งหลายเป็นเพียงคำอธิบายเชิงสมมติฐานที่ทั้งขาดหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอยู่มาก
คำอธิบายดังกล่าวจึงอาจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงหรือแม้กระทั่งผิดพลาดได้ ดังนั้นจึงน่าจะ
มีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในอนาคตในเรื่องของปัจจัยที่กำหนดการซึ่งปัญหาในกรณีของนโยบาย
สาธารณะอื่นๆ และโดยเฉพาะมีปัจจัยที่สำคัญอะไรบางอย่างที่มีอิทธิพลต่อคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจ
ทางนโยบาย เพื่อเป็นการขยายความเข้าใจในเรื่องของนโยบายสาธารณะกว้างขวางยิ่งขึ้น

ความไม่สมบูรณ์อีกประการหนึ่งได้แก่ การศึกษานี้ไม่ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่าง
ฝ่ายนอกจ่างกับคณะรัฐมนตรี ว่ามีต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอย่างไรบ้างหรือไม่ ทั้งที่

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าสองกลุ่มนี้ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยและผลการตัดสินใจของคณะกรรมการให้ผลประโยชน์ร่วมกันแก่ทั้งสองกลุ่ม ความไม่สมบูรณ์มีสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถรวบรวมได้ แต่ความไม่สมบูรณ์นี้ก็ไม่ได้ทำให้ภาพรวมของการอธิบายของสูญเสียสาระสำคัญไป

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการริเริ่มนโยบายประกันสังคม

นโยบายประกันสังคมโดยตัวมันเองมีความยุ่งยากซับซ้อนไม่น้อย ต้องอาศัยการคำนวณทางเทคนิคด้านคณิตศาสตร์ประกันภัย เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากลูกจ้าง นายจ้าง และ/หรือรัฐบาล มารวมเป็นเงินกองทุนประกันสังคม การกำหนดประเภทการประกันว่าควรประกันอะไรบางอย่างในระยะเริ่มแรก ก็ต้องใช้การสำรวจข้อมูลตัวเลขทางด้านสุขภาพอนามัย ลักษณะประชากรซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคไม่น้อยเช่นกัน แต่ที่ยากยิ่งไปกว่านั้นคือการสร้างความเข้าใจให้สอดคล้องกันของฝ่ายต่างๆในการขี้นโยบาย และการจัดวางกลยุทธ์ในการริเริ่มนโยบาย ซึ่งในส่วนนี้ถือว่าเป็นงานทางการ เมืองของนโยบายประกันสังคม

ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งขององค์การและกลุ่มต่างๆในการขี้นโยบายที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไขมาแล้ว หากยอมรับกันว่าการประกันสังคมควรริเริ่มที่กลุ่มลูกจ้างคนงานก่อน การพยายามขี้นโยบายของลูกจ้างคนงานอย่างถูกต้องสมบูรณ์และชัดเจนจำเป็นต้องกระทำเป็นการ กิจแรกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการขี้นโยบายควบคู่กับการกำหนดแผนนโยบายในการแก้ไขปัญหานั้น การประสานภาพของปัญหาที่องค์การและกลุ่มต่างๆขี้นให้มีความสอดคล้องกัน จึงควร เป็นกลยุทธ์เบื้องต้นในการผลักดันนโยบายประกันสังคม

การเสนอภาพของปัญหาลูกจ้างคนงานมีหลายระดับและหลายมิติ เนื่องจากลูกจ้างคนงานมีหลายประเภทและประสบปัญหาแตกต่างกัน ความต้องการก็ไม่เหมือนกัน การขี้นโยบายเพื่อมุ่งผลในการแก้ไขจึงต้องนำเสนอปัญหาที่มีลักษณะร่วมกันของลูกจ้างคนงานส่วนใหญ่และมีความเป็นไปได้ในการกำหนดแนวทางแก้ไขที่เป็นจริง สามารถสร้างการยอมรับได้จากสาธารณชนในสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ องค์การราชการที่ต้องการให้มีนโยบายประกันสังคมและสภาองค์การลูกจ้างต้องร่วมมือกันในการขี้นโยบายนี้ โดยเฉพาะสภาองค์การลูกจ้างในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายลูกจ้างคนงานมีความชอบธรรมอย่างยิ่งในการสำรวจปัญหาและนำเสนอปัญหาอย่างรอบคอบ เมื่อนำเสนอปัญหาชัดเจนในระดับหนึ่งแล้ว ยังต้องชี้ต่อไปว่าเหตุใดปัญหาดังกล่าวจึงต้องได้รับการแก้ไขด้วยการให้เงินนโยบายประกันสังคม การทำเช่นนี้เพื่อขี้นโยบายความมั่นคง

ในการดำรงชีวิตของลูกจ้างแรงงานเข้าสู่กระบวนการ เป็นปัญหาของสังคมที่ต้องได้รับการแก้ไข
ควมนโยบาย

การริเริ่มนโยบายเป็นเรื่องการเมืองโดยตรง นักวิชาการทางนโยบายได้ให้
ข้อคิดว่า การเมืองในการริเริ่มนโยบายนั้น ผู้เกี่ยวข้องที่มีบทบาทในกระบวนการทางนโยบาย
ทั้งหลาย ทั้งให้ความใส่ใจเป็นพิเศษในการยกระดับของปัญหาขึ้นเป็นประเด็นทางนโยบาย
เชื่อมโยงด้วยการใช้สื่อมวลชน การต่อรองหาความเหมาะสมและจังหวะเวลา สร้างความ
สนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบายนั้นๆ ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางการเมืองจึงมี
คุณค่ายิ่งต่อการจัดการกับความเข้าใจของสาธารณชนและการสร้างบรรยากาศทางการเมือง¹

จากข้อคิดดังกล่าวไม่เพียงแต่ช่วยให้แนวทางในการพัฒนาการริเริ่มนโยบายประกัน -
สังคมได้อย่างมีหลักมีเกณฑ์มากขึ้นเท่านั้น ยังได้ช่วยให้เห็นภาพกลยุทธ์ในการผลักดันนโยบายได้
รัดกุมขึ้นอีกด้วย สำหรับองค์การราชการซึ่งมีข้อจำกัดในการเคลื่อนไหว อาจกระทำได้แต่เพียง
การเสนอปัญหานโยบายซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายลูกจ้างแรงงานเข้าสู่การพิจารณา
ของคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง แต่สำหรับสภาองค์การลูกจ้างสามารถมีบทบาทการเคลื่อนไหว
ได้กว้างขวางมากกว่า กลยุทธ์การเคลื่อนไหวของฝ่ายลูกจ้างแรงงานมีได้ 2 ลักษณะคือ
1) ปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ (strategic action) และ 2) ปฏิบัติการทางการติดต่อ
สื่อสาร (communicative action)

ปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ หมายถึง การใช้กำลังอำนาจในการกดดันต่อผู้มีอำนาจ
ตัดสินใจทางการเมืองเพื่อให้ผลการตัดสินใจเป็นไปตามความมุ่งหมายที่ต้องการ

ปฏิบัติการทางการติดต่อสื่อสาร หมายถึง การสร้างข่ายการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่
ของรัฐและผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง และให้ข่าวสารข้อเท็จจริงสามารถผ่านไปสู่มวล
เหล่านั้น เพื่อให้ผลการตัดสินใจเป็นไปตามความมุ่งหมายที่ต้องการ

สภาองค์การลูกจ้างมีขีดความสามารถปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ได้ค่อนข้างจำกัด
เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย และปัญหาความแตกแยกภายใน ดังนั้น จึงต้องเน้น

¹ Tropman et al. (eds.), Strategic Perspectives on Social Policy, p.85.

ปฏิบัติการทางการติดต่อสื่อสารเป็นหลัก กลุ่มเป้าหมายของปฏิบัติการทางการติดต่อสื่อสารมี 3 กลุ่ม ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ตัดสินใจทางการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีคนสำคัญๆ ในคณะรัฐมนตรี เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจมองเห็นปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้างคนงาน
2. สภาองค์การลูกจ้างและสหภาพแรงงานอื่นๆ เพื่อสร้างความเข้าใจปัญหาและนโยบายร่วมกันและเสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะทำให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองต้องให้ความสนใจต่อปัญหานี้อย่างจริงจัง มิฉะนั้นอาจต้องเสี่ยงต่อความเสียหายในภาพพจน์ชื่อเสียง
3. สาธารณชน (public) โดยผ่านสื่อมวลชนหรือวิธีการอื่นๆ เพื่อให้สาธารณชนร่วมรับรู้ปัญหาของลูกจ้างคนงาน และเข้าใจนโยบายประกันสังคมซึ่งเป็นมาตรการในการแก้ไขบรรเทาปัญหา

นอกจากนี้ การอาศัยจังหวะเวลาที่เหมาะสมและสถานการณ์เฉพาะใบบางกรณีให้เป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวทั้งขององค์การราชการและสภาองค์การลูกจ้างก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจละเลยได้ ปฏิบัติการทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ตัดสินใจคือคณะรัฐมนตรียอมรับการขีปัญหาและตัดสินใจให้ผลของนโยบายเป็นไปตามที่องค์การราชการและสภาองค์การลูกจ้างต้องการ ซึ่งจะสามารผผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

หากการริเริ่มนโยบายประกันสังคม ยังใช้รูปแบบและวิธีการเช่นที่เคยปฏิบัติมาในลักษณะที่องค์การราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแบบงานราชการปกติทั่วไป และสภาองค์การลูกจ้างเรียกร้องอย่างเลื่อยล่อย โอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก

บทส่งท้าย : ความเป็นไปได้และความจำเป็น

จากที่วิเคราะห์มาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนพยายามที่จะไม่แสดงทัศนคติหรือค่านิยมส่วนตัวให้ปรากฏในการศึกษา เพราะต้องการให้ผลของการศึกษาเป็นกลาง (objective) ใหม่มากที่สุด แต่จากการที่ได้ศึกษาและติดตามนโยบายประกันสังคมมาพอสมควร ผู้เขียนจึงเห็นสมควรที่จะแสดงทัศนคติบางประการให้ปรากฏในตอนท้ายของการศึกษานี้ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าหรือการกำหนดนโยบายในกาลภายหน้า

กล่าวโดยทั่วไป ยุทธศาสตร์ของนโยบายมีได้ 3 ลักษณะคือ 1) มุ่งแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาโดยตรง (direct strategy) 2) แก้ไขสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อปัญหา (contextual strategy) 3) แก้ไของค์ประกอบของปัญหา (compositional strategy)² นโยบายประกันสังคมเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาพยาบาลและการประกันรายได้โดยตรงให้แก่ประชาชนในกรณีที่มีเหตุทำให้ไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การคลอดบุตร การพิการ การชราภาพ การตายของหัวหน้าครอบครัว (breadwinner) เป็นต้น จะเห็นได้ว่านโยบายประกันสังคมมิได้แก้ไขที่สาเหตุของปัญหา และมีได้แก้ไขสิ่งแวดล้อมของปัญหา แต่แก้ไของค์ประกอบของปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ต้องประสบปัญหาให้บรรเทาเบาบางลง นโยบายประกันสังคมจึงมิใช่นโยบายที่สามารป้องกันและ/หรือแก้ไขปัญหาสังคมได้สารพัดนึก และหากสังเกตให้ดีจะเห็นว่า สาเหตุทั้งหลายที่ทำให้ไม่สามารถทำงานหารายได้ดังที่กล่าวมา หากเป็นสังคมในอดีตที่ความสัมพันธ์ภายในชุมชนยังเหนียวแน่นแบบจารีตประเพณี ปัญหาเหล่านี้ได้รับการขจัดปัดเป่าโดยระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน เช่น ครอบครัว เครือญาติ เพื่อนบ้าน ครั้นเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมค่อยๆ สลายตัวลง ประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้ามาประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และอาศัยในเมืองใหญ่ไม่สามารถอาศัยระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อีกต่อไป ระบบประกันสังคมโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการจึงเข้ามาแทนที่ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทั้งหลาย และอีกหลายประเทศในเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ความคิดเรื่องการประกันสังคม มิใช่ว่าจะไม่มีข้อโต้แย้งเลยเลย ข้อโต้แย้งการประกันสังคมที่สำคัญมีรากฐานมาจากปรัชญาสิทธิเสรีนิยมทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ข้อโต้แย้งหลักมีดังนี้

1. สูญเสียเสรีภาพส่วนบุคคลในอันที่จะรับผิดชอบต่อชีวิตของตนเอง
2. รัฐบาลบทบาทและอำนาจในการผูกขาดและแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น
3. ทำลายแรงจูงใจในการทำงานและความคิดริเริ่มของชน ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

² Ibid., p.214.

กล่าวคือทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตลดลง และการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะทรัพยากรส่วนหนึ่งต้องถูกจัดสรรไปสู่บุคคลที่ไม่สร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ หรือทรัพยากรบางส่วนที่ถูกใช้ไปในด้านการรักษาพยาบาลที่อาจไม่มีความจำเป็น

4. รัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้สูงมากและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

ในทำนองเดียวกัน การประกันสังคมก็สามารถปกป้องตนเองจากข้อโต้แย้ง ภายใต้อัตลักษณ์เสรีนิยมผสมผสานกับปรัชญามนุษยธรรมนิยม ปรัชญาเสรีนิยมที่สนับสนุนความคิด การประกันสังคม มิใช่เสรีนิยมแบบปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามยถากรรม ดังเช่นในอดีต หากแต่เป็นเสรีนิยมสมัยใหม่ ที่เห็นว่ารัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ เพื่อปกป้องประชาชนทั่วไปมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบการแข่งขันทางธุรกิจ ซึ่งจะเป็นมาตรการป้องกันมิให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายจนเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองแบบเสรีนิยม ดังเช่นการนำระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ เน้นอนว่าภายใต้ข้อสมมติเช่นนี้ รัฐจะมีอำนาจและบทบาทมากขึ้น เนื่องจากมีกิจกรรมที่เข้ามาแทรกแซงการดำรงชีวิตของประชาชนเพิ่มมากขึ้น แต่เป้าหมายก็เพื่อที่จะบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนในยามที่ต้องประสบเหตุที่ทำให้การทำงานหารายได้ต้องสะดุดหยุดลง นอกจากนี้ อำนาจและบทบาทของรัฐถือว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชน

ในทางเศรษฐกิจ การประกันสังคมมุ่งที่จะจรรโลงเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจเช่นกัน เมื่อประชาชนมีความรู้สึกมั่นคงในการดำรงชีวิต ประสิทธิภาพในการทำงานจะมีมากขึ้น ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตโดยตรง และการรักษาระดับรายได้ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง เป็นการรักษาอำนาจซื้อของคนส่วนใหญ่เอาไว้ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการออมภายในประเทศด้วย ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่สามารถควบคุมหรือแก้ไขได้ด้วยการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในขั้นตอนการดำเนินการให้รัดกุมเหมาะสม

ข้อโต้แย้งเรื่องค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องแบกรับภาระสูงมากขึ้นนั้น อาจเป็นไปได้ในกรณีที่มีการกำหนดประโยชน์ทดแทนไม่สัมพันธ์กับรายได้ที่เข้าสู่กองทุนประกันสังคม และ/หรือการควบคุมการดำเนินการหละหลวมบกพร่อง ทางแก้ไขจึงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ทดแทนกับรายได้ของกองทุนประกอบกันไป และพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้รัดกุม การที่รัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสูงเกินไปย่อมเป็นปัญหาได้ เพราะรัฐมีกิจกรรมอื่นๆ อีกมากมาย แต่การ

ที่รัฐจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เช่นเดียวกัน เพราะรัฐมีหน้าที่ว่านทุกข์ บำรุงสุข ของประชาชนอยู่แล้ว

ในค่านิยมของชนธรรม การปล่อยให้ประชาชนต้องเผชิญปัญหาความทุกข์ยากด้วยตนเอง ในยามที่มีเหตุไม่อาจทำงานหาเลี้ยงชีพได้ เป็นเรื่องที่ขัดต่อความรู้สึกทางมนุษยธรรม จริงอยู่ อาจมีบางคนสามารถช่วยเหลือตนเองได้จากทรัพย์สินที่เก็บออมไว้ หรือความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และขาดความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้ การแบ่งเงินจำนวนเพียงเล็กน้อยจากรายได้ปกติในเวลาที่ทำงานหาเลี้ยงชีพได้เข้าไปในกองทุน ประกันสังคม เพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในระยะยาว จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ หลักมนุษยธรรม แม้นตนเองไม่มีโอกาสที่จะเรียกร้องประโยชน์จากกองทุน เนื่องจากไม่ประสบเหตุเภทภัยใดๆ เงินที่ได้จ่ายเข้ากองทุนก็ไ้เข้าไปช่วยเหลือผู้อื่นที่ประสบเหตุ กระนั้นก็ตาม สิทธิเรียกร้อง ประโยชน์ทดแทนก็ยังคงอยู่กับตนเองตลอดเวลา สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีค่าเทียบเท่ากับทรัพย์สิน ประเภทหนึ่งที่ตั้งอยู่กับตัวบุคคลไม่สูญหายหรือเสื่อมค่า เพราะกฎหมายประกันสังคมย่อมต้องบัญญัติ รับรองไว้ และรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดก็ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของพลเมืองไว้อีกชั้นหนึ่ง

จากข้อโต้แย้งทั้งสองด้านซึ่งค่อนข้างเป็นข้อโต้แย้งในเชิงปรัชญาแนวความคิด ผู้เขียน เห็นว่าการที่จะตอบว่านโยบายประกันสังคมมีความจำเป็นเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนและระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร ประเทศที่มีระดับการพัฒนา ทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้าพอสมควร มีกลุ่มชนชั้นใหม่ที่ยังชีพด้วยค่าจ้างเงินเดือน โดยตรงเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีสถาบันทางการเมืองการบริหารเป็นปีกแค้นพอสมควร นโยบาย ประกันสังคมเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นด้วยกับการให้มีนโยบายประกันสังคม เนื่องจาก ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและการบริการที่เป็นปีกแค้นพอสมควร รัฐบาล พยายามส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจทุกวิถีทาง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) พยายามกำหนดทิศทางให้ประเทศไทยก้าวไปสู่การเป็นประเทศ อุตสาหกรรมใหม่ แต่การพัฒนาทางสังคมและการวางรากฐานความมั่นคงทางสังคมยังให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย นโยบายประกันสังคมจึงเป็นมาตรการขั้นแรกๆในการวางรากฐานความมั่นคง ทางสังคมโดยเริ่มจากกลุ่มลูกจ้างคนงานก่อน แล้วจึงค่อยๆขยายไปยังประชากรกลุ่มอื่นๆต่อไป คำถามสำหรับประเทศไทยจึงมิใช่ว่านโยบายประกันสังคมจำเป็นสำหรับสังคมไทยหรือไม่ แต่จะต้อง ถามว่านโยบายประกันสังคมที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยควรเป็นอย่างไร

ผู้เขียนมีทัศนะว่า นโยบายประกันสังคมที่เหมาะสมจะต้องควบคุมหรือลดผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นได้ให้มากที่สุด ดังนั้นหลักการสำคัญควรมีลักษณะดังนี้

1. ต้องไม่ทำลายแรงจูงใจในการทำงาน นั่นหมายความว่า ประโยชน์ทดแทนที่การประกันสังคมกำหนดขึ้นต้องไม่เข้าไปแข่งขันกับกลไกตลาดในการหารายได้เลี้ยงชีพตามปกติของผู้อยู่ในข่ายประกัน กล่าวคือ ประโยชน์ทดแทนจะให้เท่าที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้นซึ่งจะไม่มากกว่ารายได้จากการทำงานตามปกติ และอาจน้อยกว่ารายได้จากการทำงานตามปกติก็ได้
2. การเรียกเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างงานต้องกำหนดในอัตราค่า นายจ้างและรัฐบาลควรร่วมออกเงินสมทบด้วยในอัตราเท่ากับที่ลูกจ้างออก เหตุผลก็คือ นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบส่วนหนึ่งต่อสวัสดิการของลูกจ้างงาน ส่วนรัฐบาลรับผิดชอบในฐานะเป็นองค์การที่มีหน้าที่ระงับทุกข์บำรุงสุขของสาธารณชนและเป็นองค์การที่ต้องรับประกันความอยู่รอดของงานประกันสังคม
3. การกำหนดผลประโยชน์ทดแทนในระยะแรกเริ่มต้องคำนึงถึงสมดุลทางด้านรายรับของกองทุนและความเป็นไปได้ มิใช่จะคำนึงแต่เพียงด้านการสนองปัญหาของลูกจ้างงานทุกๆ ปัญหาให้ได้ทั้งหมดเท่านั้น ดังที่กล่าวแล้วว่า ปัญหาความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างงานหรือประชาชนทั่วไปมีมากมายหลายด้าน การขี้นปัญหาเพื่อมุ่งความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหานั้น จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางนโยบายโดยพิจารณาสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จึงจะสามารถกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อการแก้ไขปัญหานั้นได้ หากการขี้นปัญหาที่มุ่งให้มีการแก้ไขปัญหาย่างสิ้นเชิงโดยละเอียดที่จะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ อาจทำให้ปัญหานั้นมิได้รับการแก้ไขอย่างเป็นขั้นตอน เพราะความเป็นไปไม่ได้ในทางนโยบายในเงื่อนไขสภาพแวดล้อมในขณะนั้นๆ การขี้นปัญหาก็ก่กล่าวก็ย่อมไม่มีประโยชน์อันใด เพราะฉะนั้น การจ้กัคำขี้นปัญหาซึ่งสัมพันธ์กับการกำหนดผลประโยชน์ทดแทน จึงต้องขี้นน้ำหนักกระหว่างความเร่งด่วนของปัญหาและความเป็นไปได้ที่ปัญหาจะได้รับการแก้ไขตามลำดับ ผู้เขียนเห็นว่าในระยะเริ่มต้นของการประกันสังคมควรแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภค การพิการทุพพลภาพ การเสียชีวิตอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการคลอดบุตร ทั้งผู้ประกันตนหญิงและภรรยาของผู้ประกันตนชาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการว่างงานและการชราภาพเป็นปัญหาของลูกจ้างงานที่ไม่ควรละเลยเช่นเดียวกัน ควรกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการดำเนินการให้แน่ชัด (ปัญหาการว่างงานในที่นี้ หมายถึงบุคคลที่มีงานทำอยู่แล้ว มีเหตุทำให้ต้องว่างงานในภายหลังอันมิใช่เนื่องจากความผิดของตนเอง มิใช่หมายถึงปัญหาการว่างงานของบุคคลที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งจะต้องแก้ไขปัญหานั้นในอีกลักษณะหนึ่ง)

4. การกำหนดประโยชน์ทดแทนสามารถกำหนดให้สัมพันธ์กับอายุงานหรือระยะเวลาที่เข้าประกันตน ในด้านการให้บริการทางการแพทย์อาจกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายที่จำเป็นแต่ละชนิดแต่ละประเภท หรืออาจกำหนดให้ผู้ประกันต้องร่วมออกค่าใช้จ่ายบางส่วนด้วยก็ได้ อันเป็นเทคนิครายละเอียดที่อาจกำหนดขึ้นมาได้ เพื่อควบคุมผลกระทบทางด้านลบเมื่อนำนโยบายนี้มาใช้ปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้เขียนสนับสนุนนโยบายประกันสังคมในเงื่อนไขที่ว่า นโยบายนี้มิใช่เป็นนโยบายเบ็ดเสร็จในการแก้ไขปัญหาสังคมที่มีความสลับซับซ้อน แต่เห็นว่าเป็นมาตรการสำคัญในการวางระบบความมั่นคงทางสังคมอย่างเป็นขั้นตอน การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมที่เป็นอยู่ และความน่าจะเป็นของนโยบายซึ่งจะต้องสามารถเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้นได้จริงพร้อมๆกับสามารถควบคุมหรือลดผลกระทบในทันทีที่ไม่พึงปรารถนาให้มันน้อยที่สุด

ความขัดแย้งในการชี้ปัญหาซึ่งได้กล่าวถึงในบทที่ 4 อาจประเมินประนอมได้ในระดับหนึ่งด้วยการทบทวนเจาะจงให้เข้าใจปัญหาซึ่งกันและกันได้ จากการศึกษาเรื่องความขัดแย้ง เจคอบ เบอริควิช (Jacob Bercevitich) มีสมมติฐานว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของการรับรู้ที่แตกต่างกันและการปฏิบัติต่อกันที่ไม่สอดคล้องต่อกัน แนวทางแก้ไขจึงต้องจัดให้มีการทบทวนติดต่อสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันให้มากขึ้น³ ดังนั้นจึงหวังว่าหากสภาองค์การลูกจ้างใช้กลยุทธ์การผลักดันนโยบายช่วยปฏิบัติการทางการติดต่อสื่อสารตามที่กล่าวมาแล้ว แม้จะไม่ได้นโยบายตามที่ฝ่ายคนต้องการทั้งหมด การประเมินประนอมในผลของนโยบายน่าจะมีขึ้นได้ ซึ่งจะช่วยให้ผ่อนคลายแรงต่อต้านของฝ่ายที่อาจจะเสียประโยชน์ไปของลง

นโยบายประกันสังคมไม่ใช่เป็นนโยบายที่ดีเลิศ หากยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่นเดียวกับนโยบายในเรื่องอื่นๆ และไม่ใช่เป็นนโยบายเดียวที่จะแก้ไขปัญหาสังคมได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยที่สุดนโยบายนี้น่าจะเป็นการวางรากฐานให้กับสังคมไทยยุคใหม่ที่กำลังก้าวไปสู่ความเป็นทุนนิยมมากขึ้น ในขณะที่ความช่วยเหลือและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมค่อยๆ เลือนสลายลง หลักการประกันสังคมที่ผู้เขียนเสนอ ค่อนข้างมีลักษณะเป็นแบบตะวันตกหรือกล่าวได้ว่าเป็นแบบสากล ซึ่งอาจมีปัญหาในการประยุกต์ใช้ในสังคมไทย ผู้เขียนถึงไม่มีปัญหาหากจะเสนอว่านโยบายประกัน

³ Jacob Bercevitich, Social Conflicts and Third Parties (Boulder, Colorado : Westview Press, 1984).

สังคมแบบไทยๆ ที่สอดคล้องกับสังคมไทยจริงๆ ควรเป็นอย่างไร บางทีการฟื้นฟูคุณค่าดั้งเดิม
พร้อมๆ กับการนำหลักการประกันสังคมมาใช้ อาจนำไปสู่คำตอบบางอย่างได้ในภายหน้า.
