

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา ทำให้โครงสร้างการผลิตและการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากการผลิตเพื่อการบริโภค เป็นการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวของสินค้าจากธุรกิจขนาดเล็กซึ่งรับเหมาช่วงมาสู่ธุรกิจขนาดใหญ่ นอกจากนี้การเจริญเติบโตของภาคบริการ การก่อสร้างและการท่องเที่ยวยังส่งผลให้คนทำงานรายวัน และผู้ที่ประกอบอาชีพส่วนตัวในกิจการบริการ มีงานทำเพิ่มขึ้น เช่น การขายอาหาร การขนส่ง และการก่อสร้าง กิจการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการจ้างงานทั้งในระบบและนอกระบบ แต่หากพิจารณาถึงแรงงานนอกระบบแล้วจะพบว่า มีประวัติความเป็นมาเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะของช่างฝีมือที่เอางานไปจ้างแรงงานในครอบครัวทำตามบ้าน เมื่อมีการจ้างงานจำนวนมาก เรียกว่า Putting out system เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้น แรงงานเหล่านี้จึงถูกดึงเข้ามาในโรงงาน ทำให้ระบบดังกล่าวหายไป แต่ต่อมาเมื่อเกิดการแข่งขันทางการค้าในตลาดส่งออก ทำให้ผู้ผลิตต้องลดต้นทุนให้ต่ำที่สุด เกิดการจ้างงานนอกระบบหรือการจ้างเหมาช่วงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายอีกครั้ง จึงอาจกล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา และมีแนวโน้มจะขยายตัวต่อไปในอนาคต

ซึ่งจากการสำรวจจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2549 พบว่า มีจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมดในประเทศไทยมากถึง 21.8 ล้านคน หรือ 2 ใน 3 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ หากแยกเป็นกลุ่มๆ จะได้กลุ่มผู้ประกอบการของตัวเอง กลุ่มแรงงานภาคเกษตร กลุ่มผู้ผลิตและรับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มการค้าและการบริการ เช่น หาบเร่แผงลอย คนเก็บแยกขยะด้วยมือ คนซื้อ – ขายของเก่า จักรยานยนต์รับจ้าง รถยนต์รับจ้าง (แท็กซี่, รถตุ้) สามล้อเครื่อง และกลุ่มแรงงานในครัวเรือน เช่น คนทำงานบ้าน แรงงานรับจ้างทั่วไป เป็นต้น ในเบื้องต้นกล่าวได้ว่า แรงงานเหล่านี้มีทักษะน้อยและทุนน้อย งานที่ทำมีค่าตอบแทนต่ำ ไม่มีสวัสดิการ ไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงาน สภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เหมาะสม และไม่มีความปลอดภัยเพียงพอ ดังนั้น ลักษณะของแรงงานนอกระบบ ก็คือกลุ่มคนงานที่ยังยากจนและไม่มีความเสมอภาคทางสังคม เมื่อเทียบกับแรงงานในระบบซึ่งเป็นคนทำงานเช่นเดียวกัน เมื่อประสบปัญหาในระดับบุคคล ต้องพึ่งพาครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือแหล่งเงินนอกระบบทำให้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานนอกระบบ และความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครอง และสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการกำหนดนโยบายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เน้นนโยบายการคุ้มครองแรงงาน การจัดสวัสดิการ และการพัฒนากลไกเพื่อดูแล ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การยกย่องพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน การเตรียมการศึกษาเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานนอกระบบโดยกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน การสนับสนุนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

มีการรวมตัวกัน เพื่อจดทะเบียนเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งจัดให้มีกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยกรมการจัดหางาน การเพิ่มทักษะ และทางเลือกในการประกอบอาชีพแก่แรงงานนอกระบบโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน การเตรียมการขยายหลักประกันสังคมออกสู่แรงงานนอกระบบโดยสำนักงานประกันสังคม และการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ การส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้ประกอบการอิสระ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ และกลไกในการเอื้อประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตแก่แรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่องโดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบมีลักษณะการประกอบอาชีพที่หลากหลาย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มที่มีศักยภาพในการดูแลตัวเองได้ดีและกลุ่มที่มีศักยภาพในการดูแลตัวเองได้ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้กลุ่มแรงงานนอกระบบที่จัดอยู่ในกลุ่มที่มีศักยภาพในการดูแลตัวเองได้ดี ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระเช่น แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร วิศวกร และทนายความ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่ากลุ่มอาชีพเหล่านี้จะเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ก็มิได้เป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคมเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานนอกระบบที่จัดอยู่ในกลุ่มอาชีพที่ยากจนและด้อยโอกาส ซึ่งประกอบด้วยผู้มีอาชีพดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง (3) กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา (4) กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร (5) กลุ่มหาบเร่แผงลอย (6) กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ (7) กลุ่มคนค้าขาย (8) กลุ่มคนซื้อขายของเก่า (9) กลุ่มคนทำงานบ้าน และ (10) กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป แม้ว่าแรงงานนอกระบบทั้ง 10 กลุ่มอาชีพ จะมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมายไม่แตกต่างจากแรงงานที่อยู่ในระบบ แต่กลับพบว่าแรงงานนอกระบบทั้ง 10 กลุ่มนี้ยังขาดโอกาสและความมั่นคง

ที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้องได้ทำการศึกษารวบรวมสถานการณ์ปัญหาที่แรงงานนอกระบบทั้ง 10 กลุ่มต้องประสบ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นแรงงานนอกระบบเหล่านี้ส่วนใหญ่มีสถานภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน การขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานโดยตรง การขาดหลักประกันสุขภาพในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน และแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขายซึ่งเป็นการสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสร้างความมั่นคงให้กับแรงงานนอกระบบทั้ง 10 กลุ่มบรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาเพื่อให้ทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่มีความครอบคลุมทั้งในด้านลักษณะ รูปแบบ สภาพปัญหาที่แท้จริงที่แรงงานนอกระบบทั้ง 10 กลุ่มกำลังประสบ รวมทั้งมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงระบบสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองที่แรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มได้รับในปัจจุบัน เพื่อให้มีข้อมูลที่เพียงพอต่อการนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดเพื่อการสร้างระบบคุ้มครองและความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ และแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ และกลไกในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของ

แรงงานนอกระบบให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับแต่ลักษณะอาชีพ โดยการมีส่วนร่วมของภาคที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการ และสวัสดิการของแรงงานนอกระบบให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุด
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เอื้อต่อแรงงานนอกระบบในสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่ และที่ควรจะเป็น
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ การบังคับใช้ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้
- 4) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุง
- 5) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมาย และกลไกในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคที่เกี่ยวข้อง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

- 1) ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ลักษณะ รูปแบบ ความต้องการ และระบบสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ และระบบเกื้อกูลในสังคมไทยของแรงงานนอกระบบ 10 กลุ่ม ที่ไม่ได้มีสถานะของการเป็นลูกจ้าง ได้แก่ (1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง (3) กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา (4) กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร (5) กลุ่มหาบเร่แผงลอย (6) กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ (7) กลุ่มคนค้าขาย (8) กลุ่มคนซื้อขายของเก่า (9) กลุ่มคนทำงานบ้าน และ (10) กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป
- 2) โดยการศึกษาภาคสนามด้วยวิธีการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group) และวิธีเก็บข้อมูลจากแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เป็นรายบุคคล รวมกันไม่น้อยกว่า 10,000 ตัวอย่าง โดยกระจายตามพื้นที่ทั้งในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาคเพื่อนำเสนอข้อมูลในภาพรวม และแยกศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในเชิงลึกเฉพาะแรงงานนอกระบบกลุ่มที่พบว่ามีแนวโน้มน่าสนใจ
- 3) วิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยละเอียด เพื่อให้ได้ข้อมูลในการพัฒนาระบบการคุ้มครอง และสร้างความมั่นคงแก่แรงงานนอกระบบ
- 4) ศึกษาและตรวจสอบระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย และนำเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบคุ้มครองแรงงาน สำหรับแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม (ในที่นี้กำหนดให้ระบบการคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การคุ้มครองและการสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานนอกระบบ)
- 5) วิเคราะห์ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงสร้างความมั่นคงในการทำงานแก่แรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน

6) จัดสัมมนาร่างผลงานวิจัย โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องนักวิชาการ และตัวแทนแรงงานนอกระบบ ประมาณ 100 คน เพื่อให้ข้อคิดเห็น

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

- 1) ได้ข้อมูล และผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนสวัสดิการที่แรงงานนอกระบบได้รับอยู่ในปัจจุบัน
- 2) ได้ความแตกต่างระหว่างโครงข่ายทางสังคม (Social Safety Net) ที่เื้อื้อต่อแรงงานนอกระบบที่มีอยู่จริงในปัจจุบันกับโครงข่ายทางสังคมที่ควรจะเป็น เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
- 3) ได้แนวทางการคุ้มครองตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ตลอดจนปัญหา และอุปสรรคในการบังคับใช้
- 4) ได้แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย
- 5) ได้แนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคที่เกี่ยวข้อง