

บทที่ 2

บททวนวรรณกรรมและผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการจ้างงาน ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันกันมากขึ้นนั้น ทำให้ผู้ผลิตพยายามลดต้นทุนโดยหันมาใช้แรงงานนอกระบบมากขึ้น ประกอบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจมีผลให้มีการปลดพนักงานจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้บางส่วนหันมาทำงานในระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเศรษฐกิจระบบหนึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่กำลังเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลก พร้อมๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงทำให้แรงงานนอกระบบเพิ่มจำนวนมากขึ้น

2.1 ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ (Informal sector) ได้เริ่มถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในระดับระหว่างประเทศโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ในปี 2515 ปรากฏคำว่า “แรงงานนอกระบบ” อยู่ในรายงานที่เรียกว่า Kenya Mission Report ของ ILO เพื่อศึกษาแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้ได้รับการดูแลโดยมีสภาพการทำงานที่ดีและเหมาะสมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ และได้มีการกล่าวถึงลักษณะและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบไว้ ดังนี้ (1) สามารถเข้าทำงานได้ง่ายโดยไม่ต้องมีคุณสมบัติที่สูงมาก (2) มีการพึ่งพิงทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น (3) ลักษณะและความเป็นเจ้าของงานที่ทำมักตกอยู่ภายในครอบครัว (4) มีการดำเนินงานขนาดเล็ก (5) มีการใช้แรงงานจำนวนมากและเทคโนโลยีที่ดัดแปลงอย่างง่าย ๆ (6) มีการฝึกฝนฝีมือและความชำนาญงานโดยแยกออกจากหากจากแรงงานในระบบ และ (7) เป็นตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันกันแต่ไม่มีการกำกับดูแลและควบคุมจากภาครัฐ

ต่อมาในปี 2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ คือ International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) ได้จัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและได้เสนอการแบ่งประเภทแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่มเพื่อการศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ คือ (1) เจ้าของที่เป็นนายจ้างของกิจการขนาดเล็ก (Owner-employer of micro enterprise) ที่มีการว่าจ้างแรงงานจำนวนน้อย โดยที่อาจจะมีการหรือไม่มีการฝึกหัดงาน (2) ผู้ที่ทำงานของตนเองซึ่งเป็นเจ้าของและดำเนินธุรกิจโดยตนเอง (Own account worker) ซึ่งอาจจะทำงานโดยลำพังหรือได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง (โดยทั่วไป ได้แก่ สมาชิกในครอบครัว และคนฝึกหัดงาน) และ (3) ผู้ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependant worker) โดยได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้าง รวมถึงคนทำงานที่ได้รับค่าจ้างที่ทำงานในกิจการขนาดเล็ก คนทำงานในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าจ้าง คนฝึกหัดงาน แรงงานตามสัญญา (Contract labor) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home worker) และคนทำงานบ้าน¹

¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อ้างถึง Skills Development for the Informal Economy, International Labour Organization available on <http://www.ilo.org/public/english>

ความหมายในทางสากล “แรงงานนอกระบบ” หมายถึงผู้ที่ทำงานหรือก่อให้เกิดกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (ที่ถูกกฎหมาย) ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้อธิบายว่า หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว มักใช้วัตถุดิบในประเทศ มีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่ริมถนน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็น “ลูกจ้างแอบแฝง” (Disguised wage workers) ในเครือข่ายการผลิต และผู้ประกอบการอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และสำนักงานประกันสังคม, 2547)

อธิบายให้ชัดเจนได้ว่า ตามนิยามของ ILO แรงงานนอกระบบไม่ได้หมายถึงแรงงานที่ไม่มีนายจ้างอย่างที่คนทั่วไปเข้าใจเท่านั้น แต่หมายถึงทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก ลูกจ้างในครัวเรือน ลูกจ้างในกิจการที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย หรือมีกฎหมายคุ้มครอง แต่ยังไม่ได้รับสิทธิหรือการดูแลเท่าที่ควรด้วย เช่น ลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ลูกจ้างงานบ้าน และหมายรวมถึงแรงงานที่ทำงานตามสัญญา ซึ่งอาจถูกเอารัดเอาเปรียบอันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิ และไม่มีองค์กรตัวแทนเพื่อการเจรจาต่อรอง

สำหรับประเทศไทย ได้มีการให้ความหมายที่แตกต่าง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ โดยยังไม่มีข้อสรุปภาพรวมที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามความหมายที่ถูกนำมาใช้ส่วนใหญ่ ก็อยู่ภายใต้กรอบความหมายของ ILO โดยให้ความสำคัญกับประเด็นของการทำงานหนัก การถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้างงานที่ไม่มีกฎหมายกำหนด และยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมถึงผู้ประกอบการขนาดเล็ก ผู้ประกอบธุรกิจครัวเรือน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ที่ทำงานในกิจการขนาดเล็กในภาคการผลิตและ ภาคบริการ รวมถึงผู้ทำงานรับจ้างในภาคการเกษตรที่มีการจ้างงานไม่แน่นอน หรือรับจ้างทำงานตามสัญญา ดังเช่น คำนิยามของหน่วยงานหลักดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ไม่ได้ให้ความหมายไปที่ตัวแรงงานโดยตรง แต่ได้ให้ความหมายคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายถึงการประกอบอาชีพและธุรกิจในภาคการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ เป็นหน่วยงานธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของ ที่อาจมีลูกจ้างหรือใช้แรงงานในครอบครัว โดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมาย และหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายบังคับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547) ทั้งนี้ โดยยึดเอากิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นนิยามที่ สศช. ใช้เพื่อการจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548) ได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบรวมไปกับการสำรวจแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ให้ความหมายว่า “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้ที่มีงานทำที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่มีค่าจ้าง ทั้งนี้ไม่รวม

ลูกจ้างและข้าราชการในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมจากทางราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน 2537

สำนักงานประกันสังคม (2548) ได้ให้ความหมายว่า แรงงานนอกระบบหมายถึงผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคมเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำได้แก่ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว การจรหรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการและไม่มีเงินเดือนประจำผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับจ้างทำของ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2549) ให้ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ว่า เป็นผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือในสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีกรรมวิธีจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ

เป็นการยากที่จะบอกให้ชัดเจนว่าแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีจำนวนเท่าใด ในอดีตได้ใช้วิธีประมาณการภาพรวม โดยเปรียบเทียบผลต่างระหว่างจำนวนผู้มีงานทำกับจำนวนแรงงานในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตามในปี 2548 สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ริเริ่มสำรวจแรงงานนอกระบบขึ้นเป็นครั้งแรกโดยใช้นิยามของผู้ที่มีอายุ 15 ปีและมีงานทำ ที่อยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม ผลการสำรวจในปี 2549 พบว่าแรงงานนอกระบบในภาพรวมมีจำนวน 21.8 ล้านคน แรงงานเหล่านั้นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีส่วนสร้างรายได้ให้ประเทศปีละไม่ต่ำกว่า 2,000,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 43 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

ถึงแม้แรงงานนอกระบบจะเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ แต่แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีรายได้ไม่แน่นอน ความมั่นคงในการทำงานมีน้อย ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ ในขณะที่แรงงานในระบบได้รับความคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นทางการภายใต้ระบบประกันสังคม และถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นต้นมาก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของความไม่ชัดเจนในความหมายและความเป็นพลวัตรของแรงงานนอกระบบ ประกอบกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้เรื่องแรงงานนอกระบบที่ผ่านมายังมีค่อนข้างน้อยและเป็นการศึกษาในภาพรวมไม่ได้เจาะจงเฉพาะกลุ่มอาชีพ ทำให้ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอและขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายหรือที่เกี่ยวข้องนั้น มีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเชิงกว้างและเชิงลึกประกอบกัน

การจัดทำโครงการศึกษาวิจัยนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ โดยทำการสำรวจวรรณกรรม รวบรวมสถิติข้อมูล ข่าวสาร ที่ได้ทั้งเอกสารของทางราชการ รายงานการศึกษาของนักวิชาการ ซึ่ง

จะทำให้มองเห็นภาพของแรงงานนอกระบบในแง่มุมต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงโครงสร้างของแรงงานนอกระบบ สถานการณ์ สภาพปัญหา ตลอดจนประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของแรงงานนอกระบบ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาขั้นต่อไป คือ การเก็บข้อมูลภาคสนามซึ่งได้แก่ การสำรวจโดยแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

“แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้ที่ทำงานหรือก่อให้เกิดกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมาย แต่เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน หรือ มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่ได้รับสิทธิและหรือการดูแลเท่าที่ควรด้วย ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระและผู้รับค่าจ้าง ทั้งในสถานประกอบการที่เป็นหลักแหล่งประกอบการเร่ร่อน รับจ้างทั่วไป รับงานไปทำที่บ้าน รับงานเป็นชิ้นหรือรับงานช่วง

ให้ความสำคัญกับประเด็นของ การทำงานหนัก ความมั่นคงในการทำงานมีน้อย ไม่มีกฎเกณฑ์การจ้างงานที่แน่นอน มีฐานะยากจน มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ และมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ โดยเน้นกลุ่มผู้ประกอบการขนาดเล็ก หรือผู้ประกอบการธุรกิจครัวเรือน ภาคการผลิตและภาคบริการ รวมถึงผู้ทำงานรับจ้างในภาคการเกษตรที่มีการจ้างงานไม่แน่นอน หรือรับจ้างทำงานตามสัญญา ซึ่งอาจถูกเอารัดเอาเปรียบอันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิ และไม่มียองค์กรตัวแทนเพื่อการเจรจาต่อรอง

จากการทบทวนผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย พบว่าผู้ศึกษาวิจัยได้อ้างอิงแนวคิดต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานนอกระบบ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงในฐานะทรัพยากรมนุษย์ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ให้ได้มีโอกาสเข้าถึงและได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมและแรงงาน เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ หรือไม่แตกต่างกันมากนัก แนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ

“เศรษฐกิจนอกระบบ” หมายความว่ารวมถึงการประกอบอาชีพและธุรกิจในการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้างหรือใช้แรงงานในครอบครัวโดยมีทั้งที่ดำเนินการโดยถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายกำกับ (สศช. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ, 2547) แนวคิดที่เห็นว่ารัฐสมควรเข้ามาบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ได้แก่ การที่รัฐต้องยึดประโยชน์สุขของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายให้ได้รับสิทธิและการคุ้มครองดูแลจากรัฐเช่นเดียวกับผู้อยู่ในระบบ โดยจัดให้มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถยกระดับคุณภาพการผลิตและบริการ รวมทั้งมีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ ขณะเดียวกันต้องจัดระเบียบป้องกันและปราบปรามผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย เพื่อลดผลกระทบเชิงลบที่มีต่อสังคม ทั้งนี้รัฐควรให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในมิติทางสังคมมากกว่ามิติทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจไทย เนื่องจากเป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้แก่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ตลอดจนเป็นแหล่งกิจกรรมบริการที่ให้ความสะดวกและมีราคาถูก โดยเฉพาะกับชุมชนเมือง ผู้ทำงาน

ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายประกอบด้วย ผู้ทำงานเพื่อค่าจ้าง (wage workers) และผู้ประกอบการของตนเอง (own-account workers) ซึ่งมีสถานะที่ไม่มั่นคงและด้อยโอกาสเท่าๆ กัน และมักจะเคลื่อนย้ายจากสถานการณ์หนึ่งไปยังอีกสถานการณ์หนึ่ง เนื่องจากไม่ได้รับการคุ้มครอง ไม่มีสิทธิ และไม่มีผู้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนให้ ผู้ทำงานในเศรษฐกิจกลุ่มนี้หรือที่อาจเรียกว่า “แรงงานนอกระบบ” จึงมักตกอยู่ในกลุ่มคนยากจนของประเทศ คนส่วนใหญ่เข้ามาอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบโดยไม่สมัครใจ แต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นเพื่อการอยู่รอด ซึ่งหากไม่ทำงานนอกระบบก็จะไม่มีงานทำหรือไม่มีรายได้

ผลการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เมื่อปี 2547 พบว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมนอกจากจะเป็นผลผลิตสินค้าและบริการที่เกิดจากกิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบซึ่งเป็นกิจกรรมที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว อีกส่วนหนึ่งยังเป็นผลผลิตจากกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบด้วย ซึ่งพบว่าในปี 2545 กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมสิ่งผิดกฎหมาย) มีมูลค่าประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งหมด ด้วยสัดส่วนที่มีขนาดใหญ่นี้เอง ทำให้กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบ และหลังจากเดือนเมษายน 2545 ที่รัฐบาลได้ขยายระบบประกันสังคมจากเดิมที่ให้การคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปมีผลให้ในปี 2545 เศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดลดลงเล็กน้อย แต่ยังคงมีมูลค่าในระดับเดิม

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

แนวคิดเกี่ยวกับ “งานที่มีคุณค่า” หรือ “งานที่เป็นธรรม” คือการส่งเสริมงานที่มีคุณค่าหรือเป็นธรรมสำหรับผู้ทำงานทุกคนทั้งหญิงและชาย ไม่ว่าจะทำงาน ณ ที่แห่งใด โดยการตระหนักถึงหลักการและสิทธิพื้นฐานในที่ทำงาน การสร้างโอกาสในการมีงานทำ และการมีรายได้ที่ดีขึ้น ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการลดเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม เงื่อนไขการจ้างงานที่ลดคุณค่าของงานอย่างรุนแรงจะพบมากในเศรษฐกิจนอกระบบหรืออาจเรียกว่า “กลุ่มแรงงานนอกระบบ” เนื่องจากแรงงานในส่วนนี้มักจะ “ไม่มีตัวตน” เพราะไม่มีการขึ้นทะเบียนไว้ มีสถานะการจ้างงานไม่ชัดเจนจึงไม่สามารถจะใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ นอกจากนี้สภาพการทำงานส่วนใหญ่อาจไม่ถูกสุขอนามัยหรือไม่ปลอดภัย เป็นงานที่ใช้ทักษะต่ำ ให้ผลผลิตต่ำสร้างรายได้ต่ำหรือไม่สม่ำเสมอ ชั่วโมงการทำงานยาวนาน และขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร “แรงงานนอกระบบ” จึงไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และด้อยโอกาสในระดับที่ต่างกันไปตามความหมายโดยรวมของ “งานที่มีคุณค่า” คือสภาพการทำงานที่ทำให้คนงานมีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งที่ประชุมใหญ่ ILO ได้มีมติรับรองหลักการ เมื่อปี 2540 ให้ประเทศสมาชิกนำไปดำเนินการ เพื่อเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้ทำงานทุกคน ภายใต้ขอบเขตของมาตรฐานแรงงาน ดังนี้ (ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ, 2548)

- (1) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ทำงาน และได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในด้านแรงงาน
- (2) สิทธิที่จะได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อโอกาสในการมีงานทำ
- (3) สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและการทำงาน
- (4) สิทธิในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรอง

นอกจากนี้ในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 90 วันที่ 19 มิถุนายน 2545 ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบ “ข้อมติว่าด้วยงานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ” ซึ่งรายงานนี้ขอสรุปเฉพาะข้อมติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมงานที่มีคุณค่าในกรอบที่รัฐบาลไทยน่าจะรับพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ในการส่งเสริมงานที่มีคุณค่า จำเป็นต้องขจัดองค์ประกอบด้านลบของการอยู่นอกระบบ ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้มั่นใจว่าโอกาสในการดำรงชีวิตและการประกอบกิจการจะไม่ถูกทำลาย และควรส่งเสริมความคุ้มครอง ผนวกคนงาน และหน่วยเศรษฐกิจนอกระบบเข้าสู่เศรษฐกิจกระแสหลัก ความคืบหน้าของการดำเนินงานสูงงานที่มีคุณค่าซึ่งได้รับความคุ้มครองและมีความสำคัญ จะเกิดขึ้นได้โดยการค้นหาและนำเสนอสาเหตุของการอยู่นอกระบบและอุปสรรคขัดขวางการเข้าสู่เศรษฐกิจและสังคมกระแสหลัก

(2) กระบวนการโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันไม่ได้ให้ประโยชน์กับทุกคนหรือเป็นธรรมเพียงพอ และประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็ไม่ถึงมือประชาชน โดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน โลกาภิวัตน์จึงเผยให้เห็นกลไกการปกครองและอำนาจทางการเมืองที่อ่อนแอ การค้าสามารถช่วยยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต และปรับปรุงสถานการณ์จ้างงานในประเทศกำลังพัฒนา และช่วยลดเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมในเศรษฐกิจนอกระบบได้

(3) แรงงานบางกลุ่มอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ เพราะกฎหมายแรงงานของประเทศไม่ได้ให้ความคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ได้เพียงพอ หรือไม่ได้รับการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตรวจแรงงานมักประสบความยุ่งยากในทางปฏิบัติ คำจำกัดความเกี่ยวกับลูกจ้างและคนงานที่ไม่เหมาะสมอาจมีผลในทางลบ ทำให้คนงานกลายเป็นเสมือนผู้ประกอบการอาชีพอิสระและอยู่นอกขอบข่ายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน

(4) กฎหมายของประเทศหรือกฎหมายที่ใช้เฉพาะพื้นที่ มักจะไม่อนุญาตให้คนงานที่ประกอบกิจการของตนเองจัดตั้งองค์กรของตนได้ จึงมักขาดโอกาสในการต่อรองเพื่อสร้างสิทธิในการทำงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิในทรัพย์สิน ภาษี และความมั่นคงทางสังคม

(5) กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างการรับรู้และการคุ้มครองผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ แรงงานทุกคนไม่ว่าจะมีสถานะการจ้างงานและสถานที่ทำงานเป็นเช่นใด ควรจะมีสิทธิและสามารถใช้และปกป้องสิทธิของตน ตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานและมาตรฐานแรงงานหลัก เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากฎหมายแรงงานสามารถคุ้มครองคนงานทุกคนได้อย่างเหมาะสม

(6) รัฐบาลควรลงทุนด้านการศึกษา การฝึกอบรม ทักษะการเรียนรู้ชีวิต สุขภาพอนามัยและความปลอดภัย เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่ด้อยโอกาสที่สุด ยุทธศาสตร์การบรรเทาความยากจนควรนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจนอกระบบเป็นพิเศษ

(7) ควรจะสนับสนุนและดำเนินการตามข้อมติเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม ของที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 89 ค.ศ.2001 เพื่อตอบสนองความต้องการของคนจนและผู้ด้อยโอกาสในเศรษฐกิจนอกระบบ รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยายสู่กลุ่มในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งปัจจุบันอยู่นอกขอบข่ายการคุ้มครอง

(8) การดำเนินงานและบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสิทธิและการให้ความคุ้มครอง ควรได้รับการสนับสนุนจากระบบการตรวจแรงงานที่ดี มีกลไกเข้าถึงเครื่องมือด้านกฎหมายและระบบยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว และมีบทบัญญัติในการแก้ไขข้อพิพาท และการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

(9) สภาพแรงงานสามารถสร้างสำนึกของคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีผู้แทนในการเจรจาต่อรอง สามารถรวมปัญหาของคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบไว้ในข้อเรียกร้อง สามารถให้บริการพิเศษสำหรับคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ให้ข้อมูลสิทธิทางกฎหมาย ให้การศึกษา ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย ให้กู้ยืมเงิน ตลอดจนการจัดตั้งสหกรณ์ เป็นต้น

2.1.3 แนวคิดเรื่องสิทธิแรงงาน

สิทธิแรงงาน หมายถึงสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ทำงาน การได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในด้านแรงงาน ได้รับการคุ้มครองทางสังคม และสามารถมีการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่เชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า สิทธิต่างๆ จำเป็นต้องมีหลักประกันในรูปของกฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้รับรองสภาพแรงงานนอกระบบเป็น “แรงงาน” ตามกฎหมายเนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่เข้าข่าย “ลูกจ้าง” ตามนิยามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้สิทธิแรงงานนอกระบบในด้านการประกันสังคมและสิทธิในกองทุนเงินทดแทนก็ไม่มีเช่นกัน ผลกระทบที่ตามมาเนื่องจากการเป็นผู้ไร้สิทธิตามกฎหมายแรงงานแม้จะทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบทั่วไป ก็คือการขาดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในฐานะ “แรงงาน” หรือ “ผู้สร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ” กล่าวคือแรงงานนอกระบบจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ สภาพแวดล้อมการทำงานไม่ดี ขาดหลักประกันเรื่องค่าจ้าง และการรวมตัวเป็นองค์กรเพื่อต่อรองกับผู้ว่าจ้าง ตลอดจนไม่มีตัวแทนในการเจรจากับภาครัฐ (ชอุทธิ์ มีสิทธิ, 2542)

การรวมตัวของกลุ่มแรงงานนอกระบบในรูปแบบสหกรณ์หรือสมาคมก็มีอยู่บ้างแต่ไม่มากการรวมกลุ่มส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ตามพื้นฐานด้านอาชีพและภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ และมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานงานเรื่องตลาด เงินทุนและสวัสดิการ เป็นต้น ยังไม่มีเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจน ทำให้ขาดการยอมรับ ไม่มีอำนาจต่อรอง และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่น่าจะทำให้คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบดีขึ้น

การพัฒนาสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบ จากประสบการณ์ของประเทศไทยในเบื้องต้น ได้รับการกระตุ้นจากมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในรูปของอนุสัญญาที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996 และรับลูกต่อโดยองค์กรเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยความร่วมมือของนักวิชาการแรงงาน ซึ่งได้ร่วมกันเคลื่อนไหวให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานของรัฐในที่สุด ความสำเร็จอยู่ที่การมีองค์กรเครือข่ายที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีของการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความยากจน

เมื่อพูดถึง “ความยากจน” โดยทั่วไปจะหมายถึงความยากจนในเชิงเศรษฐกิจ (Monetary Dimension) โดยพิจารณาจากระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลว่ามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตาม

มาตรฐานขั้นต่ำ หรือมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับในแต่ละสังคม สาเหตุของความยากจนอาจแบ่งเป็นสองสาเหตุใหญ่ๆ คือ

- (1) สาเหตุจากปัจจัยภายใน ได้แก่การมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่ำเนื่องจากการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะต่างๆ รวมทั้งการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์
- (2) สาเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่การพัฒนา นโยบายที่ไม่สมดุลของภาครัฐ ที่มักจะเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าการกระจายรายได้ การเน้นเรื่องการจัดการทรัพยากรเชิงพาณิชย์แต่ไม่เป็นความยั่งยืน ตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นตัวอย่างความเหลื่อมล้ำในสังคม

สาเหตุความยากจน (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2546) ประกอบไปด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ปัจจัยการผลิตตามธรรมชาติ เช่น น้ำ ฝน ไฟ อากาศ ป่าไม้ และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต กับปัจจัยการผลิตส่วนบุคคล เช่น การไม่มีที่ดิน ไม่มีเครื่องมือการผลิต ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีเงินทุนทำกิน มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสาเหตุจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นความเติบโตไม่สมดุล โดยส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรม ทอดทิ้งภาคเกษตร ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ลักษณะส่วนบุคคล เช่น เกียจคร้าน ผักผ่อนบายมุข ใช้จ่ายเกินตัว ไม่อดทนทำมาหากิน การมีทักษะและความรู้น้อย ค่านิยมและประเพณีบางอย่างที่ส่งเสริมความสิ้นเปลืองเกินฐานะและนำไปสู่ภาวะหนี้สิน นอกจากนี้ ลัทธิบริโภคนิยมซึ่งเกิดจากการเอาอย่างตามการบริโภคของระบบทุนนิยมที่กระตุ้นต่อมความอยากได้อยากมีอยู่ตลอดเวลา ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญของการตกอยู่ในวังวนของความยากจน ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ การขาดดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คือคนบางกลุ่มมีอำนาจและอภิสิทธิ์และใช้อำนาจและอภิสิทธิ์นั้นเอาเปรียบคนอื่นทางเศรษฐกิจ นักการเมืองและผู้มีอำนาจรัฐมักใช้กลไกการเมืองและกลไกราชการอย่างไม่โปร่งใส และถ้าประชาชนขาดจิตสำนึกทางการเมือง ก็จะตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้ได้เปรียบในสังคม คนจนก็จะยังยากจนต่อไป

ประกาศ ป้นตบแต่ง และคณะ (2546) อธิบายฐานคิดเกี่ยวกับความยากจนว่า มี 3 ฐาน ดังนี้

- (1) ฐานคิดตามทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ใช้รายได้เป็นตัวกำหนดความยากจน
- (2) ฐานคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง คนจน คือผู้ที่ไม่มีโอกาสครอบครองทรัพยากรสำคัญ ได้แก่ ที่ดิน ทุน ที่ใช้ในการผลิต
- (3) ฐานคิดกระแสชุมชนนิยม เป็นฐานคิดที่ให้ความสำคัญต่ออำนาจของประชาชน ในการเข้าถึงและการควบคุมทรัพยากร รวมถึงโอกาสทางสังคมของประชาชน

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ให้นิยามคนจน โดยพิจารณาจากรายได้ ที่เพียงพอจะสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคล ที่เรียกว่า “เส้นความยากจน” ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ก็ถือว่าเป็นคนจน ซึ่งเป็นวิธีวัดที่ง่ายที่สุด อย่างไรก็ตามในการวางแผนกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ควรคำนึงถึงฐานความคิดทั้ง 3 แบบ คือ ทั้งในเรื่องรายได้ การครอบครอง การเข้าถึงทรัพยากร และโอกาสในทางสังคมของประชาชน เพื่อให้การแก้ไขตรงจุดยั่งยืน และครอบคลุมคนจน คนด้อยโอกาสทุกกลุ่ม ซึ่งอาจมีมิติของความจนและความต้องการการแก้ไขที่แตกต่างกัน รายได้ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ใช้เป็นเกณฑ์วัดความยากจน ปีล่าสุด (2549) อยู่ที่ 1,386 บาท/คน/เดือน และมีคนจนตามเกณฑ์ชี้วัดดังกล่าวจำนวน 6.06 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 9.55 ของประชากรทั้งหมด (<http://poverty.nesdb.go.th>)

แรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำ ด้อยโอกาส และถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำงานจึงจัดเป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและพัฒนา ให้ได้ทำงานอย่างมีคุณค่าตามมาตรฐานแรงงาน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี เหมาะสม และไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของแต่ละกลุ่มการจัดความยากจนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญอันดับ 1 ของรัฐบาล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554) มีเป้าหมายที่จะจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปโดยเร็วเพื่อให้คนยากจนได้รับโอกาสในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีความเข้มแข็ง โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับแรงงานนอกระบบ ถ้าแก้ปัญหาความยากจนได้ก็เท่ากับแก้ปัญหาทั้งหมดของประเทศได้ ยุทธศาสตร์การแก้ไขความยากจนจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ใหญ่ที่สุดใน การพัฒนาประเทศ ความจนไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของคนจนเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของสังคมโดยรวมด้วยปัญหาคนจนในสังคมไทยไม่ใช่ปัญหาเล็กๆ แต่เป็นปัญหาระดับชาติที่รุนแรงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่างานเป็นสิ่งสำคัญต่อชีวิตเนื่องจากการทำงานนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกปัจจุบัน ดังนั้นหากมนุษย์ได้ทำงานที่ตนพอใจรวมถึงสามารถทำงานอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี ก็จะช่วยให้มีสุขภาพจิตดีและอารมณ์ที่ดีและจะส่งผลต่อชีวิตโดยรวมของบุคคลผู้นั้นให้เป็นสุข ซึ่งแสดงถึงการมี “คุณภาพชีวิต” ที่ดี ทำให้ “คุณภาพชีวิตการทำงาน” เป็นเรื่องที่มีบทบาทและสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรต่างๆ ในทุกระดับ ทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ถือเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แบบหนึ่งเพื่อกระตุ้นให้บุคคลได้พัฒนาศักยภาพและความสามารถในการสร้างประสิทธิภาพและผลิตภาพในการทำงาน อันเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศ

นับเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ ตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน (quality of work life) มีการตื่นตัวมากในทวีปยุโรปและอเมริกาที่เป็นจุดกำเนิดของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมาได้แพร่หลายไปทั่วโลก และในปี ค.ศ.1974 ได้มีการก่อตั้งสมาพันธ์ The National Center For Productivity and Quality of Work Life เป็นองค์กรที่สนับสนุนการศึกษาและกิจกรรม เพื่อการปรับปรุงผลผลิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานโดยตรง โดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านอุตสาหกรรมต่างมีความสนใจในการนำแนวคิดนี้ไปใช้ ซึ่งแนวคิดนี้ได้วิวัฒนาการมาจากแนวคิดทางการบริหารที่พัฒนาขึ้นเป็นลำดับ มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงการทำงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของงานหรือองค์กร และให้การทำงานนั้นเป็นไปอย่างมีคุณภาพและการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิต ด้วยหลักเกณฑ์การจัดระเบียบปฏิบัติงานและการจูงใจให้ตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและร่างกาย รวมถึงความต้องการทางด้านสังคม ที่มองถึงเรื่องคนทำงานไม่ใช่เป็นเสมือนเครื่องจักร และเป็นปัจจัยหนึ่งของการผลิตเท่านั้น (ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2551)

Milkovich & Glueck, 1985 และ Delamotte and Takezawa, 1984 (อ้างถึงใน ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2551) ได้ทำการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงาน พบว่าคนเป็นตัวแทนสำคัญที่จะทำให้คุณภาพและปริมาณของผลผลิตสูงขึ้น และเป็นการลดต้นทุนการผลิตหากคนมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี โดยองค์กรจะต้องมีการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารในองค์กร เสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มความพึงพอใจในการทำงาน เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานและฝ่ายบริหารให้ดีขึ้น รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือในองค์กร และสร้างความรู้สึกรับรู้ได้รับการปฏิบัติงานอย่างยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับพนักงานในองค์กร และช่วยในการแก้ปัญหาแรงงาน แต่วิธีแก้ปัญหาแรงงานของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม เพราะว่ามีสิ่งเป็นเงื่อนไขที่เป็นปัญหา หรือที่เรียกว่า quality of work life conditions ซึ่งได้แก่ ค่าตอบแทนในการทำงานที่เพียงพอและยุติธรรม สภาพที่ทำงานที่มีความมั่นคงและก้าวหน้าในการทำงาน โอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพของบุคคล

ดังนั้น คุณภาพชีวิตการทำงานน่าจะมีพื้นฐานมาจากสภาพการดำรงชีวิตที่ดีของบุคคล ประกอบกับความรูสึกที่เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ทำให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน อันเป็นปัจจัยในการทำให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานและองค์กร ผลงานต่างๆ ขององค์กรที่เกิดขึ้นล้วนมาจากบุคคลทุกระดับที่ปฏิบัติงานภายในองค์กร บุคคลและองค์กรต่างต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ต้องเกิดจากสมาชิกทุกคนในองค์กรมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีและร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

แม้ว่าคุณภาพชีวิตการทำงานจะเป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ เพราะคุณภาพชีวิตในการทำงานนั้นเป็นการวัดจากระดับการรับรู้ของบุคลากร ซึ่งการรับรู้จะแตกต่างกันไปตามการรับรู้ของแต่ละบุคคล เพราะต่างมีพื้นฐาน ภูมิหลัง ลักษณะอื่นๆ ที่เป็นลักษณะเฉพาะตัว บางคนสนใจในเนื้อหาของงาน บางคนสนใจในสภาพแวดล้อมและค่าตอบแทน บางคนอาจเน้นเรื่องความก้าวหน้าในอนาคต ซึ่งมีผลต่อการรับรู้หรือความรู้สึกรู้สึกที่เกิดความพึงพอใจ และความไม่พึงพอใจในการทำงาน ดังนั้นการที่จะจัดหรือสร้างงาน หรือส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับความต้องการของบุคคลย่อมจะทำได้ยาก

1) ความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงาน

การพัฒนาองค์กรให้มีความเจริญเติบโตและเข้มแข็งนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงและส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากร เพราะเป็นเรื่องที่มีผลโดยตรงกับผู้ปฏิบัติงานซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญ การปรับปรุงและส่งเสริมคุณภาพการทำงานจึงเป็นวิธีที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจและบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลอันส่งผลทำให้องค์กรสามารถดำเนินกิจการและบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการที่ให้แนวคิดและความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงานไว้หลายทัศนะ ดังนี้

คุณภาพชีวิตการทำงาน คือ ความสุขและความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร บุคคลที่มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีจะมีความรู้สึกว่างานมีความสำคัญและมีคุณค่า ตนเองมีความผูกพันกับงาน มีแรงจูงใจที่เสียสละ และทุ่มเทให้กับการทำงาน การได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจในเป้าหมาย และวิธีการทำงาน มีความภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร รวมถึงการมี

สัมพันธภาพที่ดีร่วมกันระหว่างบุคคลในองค์กร คุณภาพชีวิตการทำงานของบุคคลมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานในองค์กร องค์กรที่มีประสิทธิภาพจะต้องเกิดจากบุคลากรทุกระดับมีชีวิตการทำงานที่ดี โดยร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลงจะสามารถปรับเปลี่ยนตนเองให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ตัวบ่งชี้ก็คือ ระดับคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีของบุคคลหรือสมาชิกในองค์กร (Meleis and Trangenstin, 1994 และ Zhan, 1992 อ้างถึงใน ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2551)

คุณภาพชีวิตการทำงาน เป็นแนวคิดในการจัดการที่คำนึงถึงเรื่องบุคคลที่ทำงานเป็นสำคัญ เป็นการประสานระหว่างบุคคลและงานให้ชีวิตและการทำงานผสมผสานกันอย่างกลมกลืน แม้องค์กรที่มีเทคโนโลยีสูงก็ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยคนในการควบคุมดูแลแก้ปัญหาการดำเนินงานของเครื่องจักรกล และเทคโนโลยีอยู่นั่นเอง ดังนั้นหากผู้ทำงานรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน และดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นสุข ความพึงพอใจในงานก็จะตอบสนองความต้องการของคนทำงานตามทฤษฎี The human needs approach ของ Maslow (1970) และ Hygiene and Motivational Factors ของ Herzberg (1959:154) ที่กล่าวว่า ความพึงพอใจในการทำงานเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยส่งเสริมให้บุคคลทำงานได้อย่างมีคุณภาพ และส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานสูง ในทางตรงกันข้ามผู้ที่ไม่พึงพอใจในการทำงานจะมีผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานต่ำ

Hackman, Lawler and Porter (1977) เสนอว่า คุณภาพชีวิตการทำงานเป็นสิ่งที่สนองความผาสุกและความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานทุกๆ คน ในองค์กรไม่ว่าจะเป็นระดับคนงาน หัวหน้างาน ผู้บริหารงาน หรือแม้แต่เจ้าของบริษัทหรือหน่วยงาน การมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี นอกจากมีส่วนทำให้บุคลากรพึงพอใจแล้วยังอาจส่งผลต่อความเจริญรุ่งเรืองเรื่องด้านอื่นๆ เช่น สภาพสังคมแวดล้อม เศรษฐกิจ หรือผลผลิตต่างๆ และที่สำคัญ คุณภาพชีวิตในการทำงานจะนำไปสู่ความพึงพอใจในการทำงานและความผูกพันขององค์กรได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้อัตราการขาดงาน การลาออก และอุบัติเหตุลดน้อยลง ขณะที่ประสิทธิผลขององค์กรในแง่ขวัญกำลังใจ ความพึงพอใจในงานตลอดจนคุณภาพและปริมาณของผลผลิตเพิ่มสูงขึ้น

Casio (1995) ให้ความหมายคุณภาพชีวิตการทำงานเป็นสองด้าน คือด้านแรกเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น นโยบายในการเลื่อนตำแหน่งในองค์กร การควบคุมแบบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติการ และสภาพการทำงานที่ปลอดภัย ส่วนอีกด้านหนึ่งของคุณภาพชีวิตการทำงานกับการรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานที่คำนึงถึงความปลอดภัย สัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้ร่วมงาน มีโอกาสเจริญก้าวหน้าและพัฒนาในงาน ซึ่งคุณภาพชีวิตการทำงานสัมพันธ์กับระดับความมากน้อยในความต้องการของมนุษย์

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง ชีวิตการทำงานที่มีความสุข มีความพึงพอใจต่องานและสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ โดยสามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานส่วนบุคคลจากผลตอบแทนหรือผลตอบแทนที่ได้รับจากจากองค์กรอย่างยุติธรรม บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และบุคลากร และจะพัฒนาไปสู่ระดับความสัมพันธ์ในสังคม อันเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในขั้นที่สูงขึ้นไป

2) องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตการทำงาน

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานนั้นมีความซับซ้อนที่หลากหลายจึงมีองค์ประกอบหลายประการ ดังนี้

Walton (1975 อ้างถึงใน ศิริเชษฐ์ สังขมาน, 2551) ได้กำหนด ซึ่งองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตการทำงานไว้ 8 ประการ ดังนี้

(1) การได้รับค่าตอบแทนในการทำงานที่เพียงพอและยุติธรรม (adequate and fair compensation) คือ ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงานนั้น จะต้องมีความเพียงพอในการดำรงชีวิตตามมาตรฐานการครองชีพที่สมเหตุสมผลในสังคมนั้นๆ สำหรับค่าตอบแทนที่มีความยุติธรรม ก็เกิดจากการเปรียบเทียบค่าตอบแทนจากการทำงานในตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกัน หรือเปรียบเทียบจากผลการปฏิบัติงานที่เท่าเทียมกัน

(2) สภาพการทำงานที่คำนึงถึงความปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ (safe and healthy working condition) ผู้ปฏิบัติงานไม่ควรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ทั้งต่อร่างกายและการทำงาน ควรจะมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งรวมถึงการควบคุมเกี่ยวกับเสียง การรบกวนทางสายตา

(3) ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน (growth and security) ควรให้ความสนใจการให้พนักงานได้รักษาหรือเพิ่มความสามารถในการทำงานของเขามากกว่าที่จะคอยเป็นผู้นำให้เขาทำตาม จะต้องมีการมอบหมายงานใหม่หรืองานที่ต้องใช้ความรู้และทักษะที่เพิ่มขึ้นอีกในอนาคต จะต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาภายในองค์กร ในสายงาน รวมถึงสมาชิกในครอบครัวด้วย

(4) โอกาสในการพัฒนาความสามารถของบุคคล (development of human capacities) คือ โอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของพนักงานในการปฏิบัติงานตามทักษะและความรู้ที่มี ซึ่งจะทำให้พนักงานรู้สึกว่ามีคุณค่าและรู้สึกท้าทายในการทำงาน ได้ใช้ความสามารถในการทำงานเต็มที่ รวมทั้งความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

(5) การบูรณาการทางสังคม หรือ การทำงานร่วมกัน (social integration) คือ การที่ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่ามีคุณค่า ได้รับการยอมรับ และร่วมมือกันทำงานจากกลุ่มเพื่อนร่วมงาน รู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเพื่อนร่วมงาน มีการเปิดเผยตนเอง มีบรรยากาศในการทำงานที่ดี ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะในหน่วยงาน ปราศจากการถือคติและการทำลายซึ่งกันและกัน

(6) ประชาธิปไตยในองค์กร (constitutionalism) คือ พนักงานมีสิทธิอะไรบ้างและจะปกป้องสิทธิของตนเองได้อย่างไร ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมขององค์กรนั้นๆ ว่ามีความเคารพในสิทธิส่วนบุคคลน้อยเพียงใด ยอมรับในความขัดแย้งทางความคิด รวมทั้งวางมาตรฐานการให้ผลตอบแทนที่ยุติธรรมแก่พนักงาน และมีการจัดเตรียมงานให้เกิดความเหมาะสมและมีความสัมพันธ์กัน

(7) ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว (total life space) คือ บุคคลจะต้องจัดความสมดุลให้เกิดขึ้นในชีวิต โดยจะต้องจัดสรรบทบาทให้สมดุล ได้แก่ การแบ่งเวลา อาชีพ การเดินทาง ซึ่งจะต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการใช้เวลาว่างของตนเองและครอบครัว รวมทั้งความก้าวหน้าในอาชีพ

(8) ลักษณะงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (social relevance) คือ การที่พนักงานมีความรู้สึกว่าการกระทำหรืองานที่ทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคม มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งองค์กรของตนได้ทำประโยชน์ให้สังคม เป็นการเพิ่มคุณค่าความสำคัญของอาชีพและเกิดความรู้สึกภูมิใจในองค์กรของตนเอง

ตัวอย่างเช่น ความรู้สึกของพนักงานที่รับรู้ว่าหน่วยงานของตนมีความรับผิดชอบต่องสังคมในด้านการผลิต การ
กำจัดของเสีย วิธีการด้านการตลาด การฝึกอบรมปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมในการรณรงค์ด้านการเมืองและอื่น ๆ

Delamotte and Takezawa (1984) ได้เสนอมิติที่ประกอบขึ้นเป็นคุณภาพชีวิตการทำงานไว้ 5
มิติ คือ

(1) Traditional goals หมายถึง เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับสภาพการทำงานที่เป็นปัญหาดังแต่
ดั้งเดิมเกี่ยวกับเรื่องของความปลอดภัยในการทำงานและส่งเสริมสุขภาพ เรื่องของรายได้ที่ไม่เพียงพอ
เกี่ยวพันถึงการได้รับบาดเจ็บในการทำงาน ความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้น และการให้ออกจากงานอย่างไม่ีเหตุผล
รวมถึงการได้รับการคุ้มครองหลังจากการเกษียณออกจากงาน ที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของ
คนงาน

(2) Fair treatment at work หมายถึง ความต้องการของคนงานที่ต้องการให้มีความยุติธรรม
ในการทำงาน คนงานจะไม่ต้องออกจากงานโดยไม่มีเหตุผล การปฏิบัติอย่างยุติธรรมนี้รวมทั้งการดูแลแรงงาน
หญิงผู้ซึ่งได้รับการปฏิบัติอย่างไม่ยุติธรรมทั้งในงานและค่าจ้าง

(3) Influence of decisions เป็นมิติที่แสดงให้เห็นถึงความไม่แตกต่างในอำนาจระหว่าง
ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารงาน สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่าคุณภาพชีวิตมีความสำคัญ ทำให้มีความ
ภาคภูมิใจ มีอิสระและมีโอกาสที่จะแสดงให้เห็นถึงความสามารถของพวกเขา

(4) Challenge of work content ความท้าทายในงานยังเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่
ตอบสนองความต้องการของความเป็นมนุษย์ได้มาก ซึ่งประกอบด้วยความต้องการทางด้านสังคม ชื่อเสียง
เกียรติยศ และการได้ยอมรับรวมถึงการประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นปัจจัยในการจูงใจคนให้ทำงาน ที่สำคัญทำ
ให้คนงานรู้สึกพึงพอใจในการทำงานและก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตการทำงานตามมา

(5) Work and life cycle เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างชีวิตการทำงานและ
การดำเนินชีวิตส่วนตัว การแบ่งเวลาที่ไม่เหมาะสมจะก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งกันและกันได้ เช่น ถ้าใช้เวลาใน
การทำงานมาก ก็จะทำให้เวลาของครอบครัวลดน้อยลง จะก่อให้เกิดช่องว่างได้ในสังคมที่มีเป้าหมายในการ
ดำเนินชีวิตแตกต่างกัน

Huse and Cummings (1985) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะสำคัญที่ประกอบขึ้นเป็นคุณภาพ
ชีวิตการทำงาน โดยแบ่งออก เป็น 8 ประการ คือ

(1) ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอ (adequate and fair compensation) หมายถึง การที่
ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นๆ อย่างเพียงพอกับการมีชีวิตอยู่ได้ตาม
มาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และต้องเป็นธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับงานหรือองค์กรอื่นๆ ด้วย

(2) สิ่งแวดล้อมที่ถูกลักษณะและปลอดภัย (safe and healthy environment) หมายถึง
สิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางด้านจิตใจ นั่นคือ สภาพการทำงานต้องไม่มีลักษณะที่ต้องเสี่ยงภัย
จนเกินไป และจะต้องช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกสะดวกสบาย และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

(3) เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความรู้ความสามารถได้เป็นอย่างดี (development of
human capacities) งานที่ปฏิบัติอยู่นั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้และพัฒนาทักษะ

(4) ความรู้อย่างแท้จริงและรวมถึงการมีโอกาสดำรงงานที่ตนยอมรับว่าสำคัญและมีความหมายลักษณะงานที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตและความมั่นคงให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน (growth and security) นอกจากงานจะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแล้ว ยังช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสก้าวหน้า และมีความมั่นคงในอาชีพ ตลอดจนเป็นที่ยอมรับทั้งของเพื่อนร่วมงานและสมาชิกในครอบครัวของตน

(5) ลักษณะงานมีส่วนส่งเสริมด้านบูรณาการทางสังคมของผู้ปฏิบัติงาน (social integration) ซึ่งหมายความว่างานนั้นช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสสร้างสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ รวมถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันในความก้าวหน้าที่ตั้งอยู่บนฐานของระบบคุณธรรม

(6) ลักษณะงานที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม (Constitutionalism) ซึ่งหมายถึง วิธีชีวิต และวัฒนธรรมในองค์กรจะส่งเสริมให้เกิดการเคารพสิทธิส่วนบุคคลมีความเป็นธรรมในการพิจารณาให้ผลตอบแทนและรางวัล รวมทั้งโอกาสที่แต่ละคนจะได้แสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย มีเสรีภาพ ในการพูด มีความเสมอภาค และมีการปกครองด้วยกฎหมาย

(7) ความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงานโดยส่วนรวม (the total life space) เป็นเรื่องของ การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ชีวิตในการทำงานและชีวิตส่วนตัวนอกองค์กรอย่างสมดุล นั่นคือต้องไม่ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับความกดดันจากการปฏิบัติงานมากเกินไป ด้วยการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยง การที่ต้องคร่ำเคร่งอยู่กับงานจนไม่มีเวลาพักผ่อน หรือได้ใช้ชีวิตส่วนตัวอย่างเพียงพอ

(8) ลักษณะงานมีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับสังคมโดยตรง (social relevance) ซึ่งนับเป็น เรื่องที่สำคัญประการหนึ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องรู้สึก และยอมรับว่าองค์กรที่ตนปฏิบัติงานอยู่นั้นรับผิดชอบต่อสังคมในด้านต่างๆ ทั้งในด้านผลผลิต การกำจัดของเสีย การรักษาสภาพแวดล้อม การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน และเทคนิคด้านการตลาด

Mescon, Albert and Khedouri (1988) ได้กล่าวว่า ลักษณะที่บ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีจะต้องมีดังนี้

- (1) งานที่ทำนั้นจะต้องมีลักษณะที่น่าสนใจและเป็นงานที่ทำหาย
- (2) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างที่ยุติธรรม และได้รับการยอมรับจากผู้ร่วมงาน
- (3) สภาพแวดล้อมในการทำงานต้องมีความสะอาด เงียบ และมีแสงสว่างที่เพียงพอ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ
- (4) มีการควบคุมการทำงานเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อมีความต้องการคำแนะนำสามารถมีผู้ให้คำปรึกษาได้
- (5) พนักงานสามารถมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจสิ่งต่างๆ ที่มีผลกระทบถึงตัวเขา หรืองานที่เขาทำ
- (6) ความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งความก้าวหน้าในการมีสัมพันธภาพระหว่างผู้ร่วมงาน
- (7) มีความสะดวกสบายในการใช้สวัสดิการ และการดูแลเรื่องการเจ็บป่วย

Casio (1995) กล่าวว่าองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคคลในสถาบัน ประกอบด้วย องค์ประกอบ 10 ประการคือ ค่าตอบแทน ผลประโยชน์ของลูกจ้าง ความมั่นคงในการทำงาน การเลือกเวลาใน

การปฏิบัติงาน การลดความตึงเครียดในการทำงาน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงาน การปกครองแบบประชาธิปไตย การแบ่งปันผลกำไร สิทธิในการได้รับเบี้ยบำนาญ โครงการส่งเสริมสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงาน และในหนึ่งสัปดาห์ทำงาน 4 วัน

Werther Jr. and Davis (1992) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตการทำงาน ประกอบด้วย การบังคับบัญชาที่ดี สภาพการทำงานที่ดี มีสวัสดิการต่างๆ และรายได้ที่ดี และเป็นงานที่น่าสนใจ ทำหาย และมีรางวัลตอบแทน

จากองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตการทำงานที่รวมกันขึ้น จะเห็นได้ว่าคุณภาพชีวิตนั้น เป็นการตอบสนองต่อปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกันของของบุคลากรในองค์กรต่างๆ เพราะการเข้ามาทำงานในองค์กรนั้น บุคคลได้นำความคาดหวังที่ต้องการมาด้วยและต้องการให้องค์กรตอบสนองความคาดหวังนั้น (Expectation) ความคาดหวังโดยทั่วไปที่จะตอบสนองคุณภาพชีวิต ได้แก่ ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเพียงพอ คือความต้องการทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนในรูปตัวเงินมาตอบสนองความต้องการที่จำเป็นสำหรับการอยู่รอด นอกจากนี้สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ ทางกายภาพเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีที่สุด ก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่คนทำงานต้องการ

นอกเหนือไปจากความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน ในชีวิตได้สำเร็จโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นและโอกาสที่น่าจะสามารถพัฒนาความสามารถของบุคคล พัฒนาทักษะและความรู้ของตนเอง ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระและความสามารถควบคุมงานด้วยตนเอง นับว่าเป็นความสำเร็จในการทำงานที่ทุกคนต้องการในการบรรลุถึงเป้าหมายชีวิตในองค์กร

สุดท้ายการบูรณาการด้านสังคม หรือการทำงานร่วมกัน มีการยอมรับและความร่วมมือกันทำงานด้วยดี การสนับสนุนในกลุ่ม มีความรู้สึกว่าการทำงานร่วมกันที่ดีในองค์กรมีความสำคัญ การติดต่อสื่อสารในลักษณะเปิดเผยแสดงความคิดเห็นความรู้สึกของตนอย่างแท้จริงต่อกัน จะทำให้คนทำงานรู้สึกภาคภูมิใจและผูกพันถึงงานและองค์กรของตน ความสามารถตอบสนองความต้องการ ได้อย่างทั่วถึงขององค์กรทำที่สุดก็เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการและช่วยในการพัฒนาศักยภาพของบุคคลอันส่งผลถึงประสิทธิภาพให้กับองค์กร

3) ประโยชน์ของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงาน

ได้มีผู้กล่าวถึงประโยชน์ของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานไว้มากมาย โดยสะท้อนแนวคิดถึงสิ่งที่จะทำให้เห็นถึงผลดีทั้งในระดับบุคคลและองค์กร เมื่อแต่ละบุคคลได้ใช้ชีวิตการทำงานอยู่กับสิ่งที่ตนเองพอใจก็จะทำให้มีสภาพจิตใจ และอารมณ์ที่ดี ซึ่งส่งผลให้ทำงานดีตามไปด้วยอันจะทำให้ให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละองค์กรจะต้องแสวงหาหนทางให้เกิดความสอดคล้องต้องกันระหว่างความต้องการของพนักงานและองค์กร

Hackman, Lawler, & Porter (1977) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตการทำงานจะมีผลต่อการทำงานอย่างมากได้แก่ 1) เพิ่มความรู้สึกที่ดีต่อตัวเอง 2) เกิดความรู้สึกที่ดีต่องาน สร้างความพึงพอใจและมีส่วนร่วมในงาน 3) เกิดความรู้สึกที่ดีเพิ่มความผูกพันต่อองค์กร นอกจากนี้ คุณภาพชีวิตการทำงานยังช่วยส่งเสริมในเรื่องของสุขภาพกายสุขภาพจิต ช่วยให้เจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาตนเองให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพประโยชน์กับองค์กร และ

ยังช่วยลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และส่งเสริมให้ได้ผลผลิตและการบริการที่ดีทั้งคุณภาพและปริมาณ

Schuler and Youngblood (1989: 492 อ้างถึงใน ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2551) กล่าวถึงประโยชน์ของคุณภาพชีวิตการทำงานว่า หากองค์กรสามารถเพิ่มความพึงพอใจในการทำงานสูงสุด เสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้พนักงาน จะมีผลทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้นจากการที่พนักงาน มีความสนใจงานมากขึ้น องค์กรจะได้ประโยชน์จากการที่สามารถลดความเครียดและความเจ็บป่วยจากการทำงานและลดอุบัติเหตุในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลถึงการลดต้นทุนด้านค่ารักษาพยาบาล รวมถึงต้นทุนค่าประกันด้านสุขภาพและการลดอัตราและการจ่ายผลตอบแทนคนงาน จากปริมาณของการเบิกจ่ายลดลง ความเชื่อถือเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีขององค์กรทำให้พนักงานรู้สึกสนใจงานมากขึ้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ลดอัตราการขาดงานและการเปลี่ยนพนักงานโดยเฉพาะพนักงานที่ดี ทำให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าขององค์กร และการมีส่วนร่วมในการทำงานที่เพิ่มขึ้นองค์กรที่มี มีการนำแผนงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานมาใช้โดยในระยะแรกเน้นการเพิ่มผลผลิต ปรับปรุงผลผลิตและลดต้นทุน โดยมีการทำงานในระบบกลุ่มคล้ายกับระบบการสร้าง กลุ่มคุณภาพ (Quality Circles) มีการร่วมประชุมกันภายในกลุ่มมีการให้พนักงานเสนอแนะข้อคิดเห็นในการปรับปรุงการทำงาน การเพิ่มคุณค่างานที่ทำ เป็นต้น ซึ่งผลจากการทำงานแผนงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานไปใช้พบว่า ความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานและผลผลิตเพิ่มขึ้นอัตราการขาดงานและการหมุนเวียนพนักงานลดลง

2.2 แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะศึกษาแรงงานนอกระบบโดยเน้นกลุ่มแรงงานที่เป็นคนจนและด้อยโอกาส โดยแบ่งออกเป็น 10 กลุ่มอาชีพใหญ่ๆ คือ (1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง (3) กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา (4) กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร (5) กลุ่มหาบเร่แผงลอย (6) กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ (7) กลุ่มคนค้าขาย (8) กลุ่มคนซื้อขายของเก่า (9) กลุ่มคนทำงานบ้าน และ (10) กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูล และทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ส่วนใหญ่จะรวบรวมมาจากรายงานการศึกษาโครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549 ทำให้มองเห็นภาพของแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพในแง่มุมต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงโครงสร้างของแรงงานนอกระบบ จึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็นแต่ละอาชีพ ดังนี้

2.2.1 กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

เป็นกลุ่มอาชีพที่ประกอบกิจการทางด้านหัตถกรรม มีการเติบโตมากกว่า 2 ทศวรรษ แล้ว ในช่วงทศวรรษแรกเป็นการเติบโตที่ถูกกระตุ้นด้วยความต้องการในสาขาเศรษฐกิจในระบบ ที่มีความสำคัญต่อการขยายตัวของการส่งออก ซึ่งปรากฏชัดเจนในอุตสาหกรรมส่งออกเสื้อผ้า อัญมณี เครื่องหนัง และรองเท้า โดยมีลักษณะจ้างงานด้วยวิธีการรับเหมาช่วงงาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประเทศสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างรายได้เสริมให้กับครอบครัวผู้รับงาน ซึ่งมีทั้งสถานภาพที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพ

อิสระ ธุรกิจในระดับครอบครัว และรับงานไปทำที่บ้าน ภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานนอกระบบในภาคการผลิตเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากสาเหตุใหญ่ๆ 2 ประการคือ 1) แรงงานถูกเลิกจ้างจากโรงงานอุตสาหกรรมและกลายมาเป็นผู้ที่รับงานจากโรงงานไปทำที่บ้านของตน 2) เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมต้องการลดต้นทุนในการผลิต โดยการนำงานไปกระจายการจ้างงานในชนบทและชนเมือง ซึ่งแรงงานบางส่วนที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบได้ เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ทางด้านวุฒิการศึกษาหรือเวลาในการทำงาน การมีภาระต่อครอบครัว เหล่านี้ เป็นต้น สามารถรับงานจากโรงงานไปทำที่บ้านหรือครอบครัวของตนเองได้

การรับงานไปทำที่บ้าน จัดว่าเป็นการจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการรูปแบบหนึ่ง เริ่มมีการกล่าวถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ที่รัฐมีนโยบายและมาตรการหลายอย่างในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค อาทิ การสร้างงานในชนบท การส่งเสริมการจ้างงานด้วยตนเอง รวมทั้งการรับงานไปทำที่บ้าน ต่อมาเริ่มชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งรัฐมีการส่งเสริมระบบการรับช่วงงานให้กระจายออกไปสู่ตลาดแรงงานทั้งในเมืองและชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานและบรรเทาความยากจนของคนในประเทศ การสนับสนุนระบบการรับช่วงการผลิต การรับเหมางาน และการรับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) เพื่อใช้เป็นมาตรการในการยกระดับรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในชนบทและชุมชนแออัดในเมือง ต่อมารัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการรับงานไปทำที่บ้าน ทั้งในด้านจำนวนที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ตลอดจนปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ประกอบกับในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ได้เกิดปัญหาการว่างงานที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น กระทรวงแรงงานจึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้น เพื่อให้ได้รับการพัฒนาและคุ้มครองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2545 และประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542) ต่อมาในช่วงท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ในปี 2544 รัฐบาลได้มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของชุมชนโดยมีมาตรการเพื่อนำไปสู่การสร้างรายได้ให้กับชุมชน ได้จัดให้มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ตลอดจนส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

อย่างไรก็ตามการส่งเสริมดังกล่าว แม้จะนำไปสู่การสร้างรายได้เป็นหลักแต่ก็มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของผู้ผลิต ซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำงาน อันจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มของแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้นักกลุ่มผู้ผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง ก็ยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการป้องกันตนเองและสมาชิกกลุ่ม เนื่องจากความไม่รู้ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตของตนเองและสมาชิกในอนาคต (กนกนาถ งามเนตร, 2548)

1) ลักษณะทางประชากรของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากการสำรวจผู้รับงานมาทำที่บ้าน (2548) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีครัวเรือนที่รับงานมาทำที่บ้าน จำนวน 348,964 ครัวเรือน เพิ่มขึ้นร้อยละ 54 จากปี 2542 ที่มีการสำรวจการรับงานมาทำที่

บ้านเป็นครั้งแรก (226,473ครัวเรือน) และเมื่อสำรวจเป็นรายบุคคลพบผู้รับงานมาทำที่บ้าน จำนวน 549,803 คน (อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) ส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง (ประมาณ ร้อยละ 76) และเมื่อพิจารณาถึงประเภทของผู้รับงานมาทำที่บ้าน พบว่าผู้รับงานด้วยตนเอง ผู้ช่วยผู้รับงาน และผู้รับช่วงงาน เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชายทุกประเภท (ประมาณ ร้อยละ 65 ขึ้นไป) ผู้รับงานมาทำที่บ้าน กว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 69) มีถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตชนบท การรับงานมาทำที่บ้านกระจายอยู่ทั่วทุกภาคมากที่สุด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ กรุงเทพมหานคร และภาคใต้ การรับงานมาทำที่บ้านมีเกือบทุกวัย วัยที่รับงานไปทำที่บ้านมากที่สุดอยู่ในช่วงอายุ 30-39 ปี สัดส่วนของผู้ที่มีอายุน้อย (ต่ำกว่า 20 ปี) จะพบมากในกลุ่มของผู้ช่วยผู้รับงาน ในขณะที่ผู้รับช่วงงานจะมีสัดส่วนของกลุ่มอายุ 40 - 49 ปี มากที่สุด โดยลักษณะของการทำงานที่มีความยืดหยุ่น และเอื้ออำนวยกับผู้ที่มีภาระดูแลครอบครัว ดังนั้น จะพบผู้รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่ สมรสแล้วถึงร้อยละ 77.7 ส่วนผู้ที่เป็โสดนั้น พบมากในกลุ่มของผู้ช่วยผู้รับงาน สำหรับการศึกษาของผู้รับงานนั้น ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 81) จบการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา เมื่อพิจารณาตามประเภทผู้รับงานพบว่า ผู้รับช่วงงานมีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษามากกว่าผู้ช่วยผู้รับงาน และผู้รับงานด้วยตนเอง กล่าวคือ ผู้รับช่วงงานมีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 32.1 ผู้ช่วยผู้รับงานมีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 25.5 และผู้รับช่วงงานมีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 16.8

2) ลักษณะทางสังคม

2.1) การรวมกลุ่ม : จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548) พบว่า มีผู้รับงานเพียงร้อยละ 7.9 ของผู้รับงานทั้งหมดที่มีการรวมกลุ่ม หรือเป็นสมาชิกของกลุ่ม หรือ องค์กรที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต หรือประกอบสินค้า ขนาดของกลุ่มส่วนใหญ่ (ร้อยละ 47.8) จะมีสมาชิกตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป รองลงมาได้แก่ ขนาด 10 - 25 คน และ 26 - 50 คน คิดเป็นร้อยละ 24.9 และ 21.4 ตามลำดับ การที่กลุ่มส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกค่อนข้างมาก อาจเนื่องมาจากประเภทของผลิตภัณฑ์ที่มีการรับงานไปทำที่บ้าน กล่าวคือ การผลิตสิ่งทอ และเครื่องแต่งกาย เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะของการรวมกลุ่มกันรับงานไปทำมากที่สุด (ร้อยละ 41.1) จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาพบว่าผู้ว่าจ้างจะกระจายงานให้กับกลุ่มไปทำมากกว่าให้บุคคล ตลอดจนการผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์ลักษณะเป็น mass production สำหรับผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่มีการรวมกลุ่มกันทำมากรองลงมาได้แก่ เครื่องประดับเพชร พลอย ผลิตภัณฑ์ไม้และกระดาษ อาหารและเครื่องดื่มผลิตภัณฑ์เคมี พลาสติกและโลหะ และเครื่องใช้ที่ทำด้วยหนัง คิดเป็นร้อยละ 27.0, 9.3, 8.9, 1.3 และ 1.0 ตามลำดับ

วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม หรือจัดตั้งกลุ่มนั้น จากการวิจัยของ ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) และ จริญญา วงษ์พรหม และคณะ (2545) อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549 พบว่า เพื่อให้มีงานทำอย่างสม่ำเสมอ มีความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสร้างอำนาจต่อรอง การรวมกลุ่มอาจมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การรวมกันอย่างหลวมๆ ที่ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น การรวมกลุ่มระหว่างเพื่อนบ้านไปจนถึงกลุ่มจัดตั้งโดยทางราชการ (นโยบายของ กทม. หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ อาทิ กรมการพัฒนาชุมชน ฯลฯ) ตลอดจนการรวมกลุ่มที่เป็นนิติบุคคล เช่น สหภาพแรงงาน สมาคม สหกรณ์ เป็นต้น การรวมกลุ่มเข้าเป็นองค์กรในชุมชนต่างๆ มีมานานแล้ว และมีชื่อเรียกตามวัตถุประสงค์หลักของตน อาทิ กลุ่มสตรี หรือกลุ่มแม่บ้าน ซึ่งมีอยู่มาก กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่ม

ที่ก่อตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิ กลุ่มอาชีพต่างๆ ในช่วงปี 2540 – 2542 ซึ่งเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ การรวมตัวดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และการว่างงานเป็นสำคัญ ปัญหาสำคัญของผู้รับงานที่รวมกลุ่มและไม่เคยรวมกลุ่ม ได้แก่ การได้รับค่าจ้างต่ำ การขาดแคลนเงินทุนเพื่อการผลิต การขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ และขาดความชำนาญงาน แต่ละปัญหาจะมากน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ ปัญหาการมีงานทำและรายได้ต่ำ และการขาดเงินทุนจะพบในผู้รับงานที่ไม่เคยรวมกลุ่มมากกว่า ในขณะที่สมาชิกของกลุ่มจะมีปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือ และอุปกรณ์ ตลอดจนการขาดทักษะฝีมือ มากกว่าผู้รับงานที่ไม่เคยรวมกลุ่ม ซึ่งสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามประเภทต่างๆ ของกลุ่มผู้รับงานพบว่า มีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาค่าจ้าง และรายได้ต่ำ การขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ และการขาดเงินทุนเพื่อการผลิต ทั้งนี้จะมีน้ำหนักของปัญหาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภท และขนาดของกลุ่ม (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542)

ส่วนในด้านความต้องการของกลุ่มผู้รับงานนั้น พบว่า มีความต้องการด้านการตลาด ด้านสวัสดิการโดยเฉพาะทางด้านสุขภาพ ด้านทักษะในการผลิต ซึ่งมีผลต่อขีดความสามารถในการรับงาน ตลอดจนคุณภาพของสินค้า หากได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือให้สูงขึ้น ด้านการบริหารจัดการกลุ่ม ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อความเข้มแข็ง และยั่งยืนของกลุ่ม ตลอดจนแหล่งเงินทุนในรูปของเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2545 อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) แม้ว่ากรรวมกลุ่มยังไม่สามารถทำให้สมาชิกกลุ่มมีรายได้ และมีงานทำดีกว่าผู้รับงานที่ไม่รวมกลุ่ม แต่การรวมกลุ่มทำให้ผู้รับงานมีความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน และได้รับการคุ้มครองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบาย และแนวทางที่ภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มในการรับงานมาทำที่บ้าน แต่ปัญหาสำคัญไม่ได้อยู่ที่การรวมกลุ่มกันมากขึ้น แต่อยู่ที่ทำอย่างไรจะให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไปได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และผลที่เกิดขึ้นตามมานั้น นอกจากจะมีผลต่อตัวผู้รับงานในแง่ของความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ตลอดจนคุณภาพชีวิต และจะมีผลในระดับที่กว้างขึ้น คือ ชุมชน และประเทศด้วย

2.2) สุขภาพ : เบญจา จิรภัทรพิมล (2544) ศึกษาสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบกับปัญหาสุขภาพ โดยศึกษาการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน ใน 6 ประเภทงาน ได้แก่ งานทำบรอนซ์ผลิตเมล็ดพันธุ์ แหวน ทอผ้า เย็บผ้า และเจียรไนพลอย พื้นที่ที่ศึกษาคือกรุงเทพมหานคร ขอนแก่น สกลนคร เชียงใหม่ และพะเยา ผลการศึกษาพบว่าผู้รับงานมีสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพคือ

- 1) ทางด้านกายภาพ ปัญหาจะเกิดขึ้นจากฝุ่น ละอองต่างๆ อาทิ ฝุ่นฝอย ฝุ่นพลอย ละอองสารเคมี ฯลฯ งานที่มีอันตรายทางด้านกายภาพมากที่สุดคืองานทำบรอนซ์
- 2) อันตรายจากเครื่องมือ / เครื่องจักร
- 3) อันตรายจากสารพิษ / สารเคมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผลิตเมล็ดพันธุ์ กลุ่มทำแห อวน และกลุ่มทอผ้า
- 4) อันตรายทางกายศาสตร์ พบว่าผู้รับงานทั้ง 6 ประเภทงานมีปัญหาเรื่องการปวดเมื่อยตามส่วนต่างๆ ของร่างกายทุกคน ซึ่งน่าจะเกิดจากท่าหนึ่งท่าหนึ่งที่ไม่เหมาะสม และที่สำคัญ คือ การนั่งทำงานเป็นเวลานานๆ
- 5) อันตรายด้านสุขภาพจิต เช่นเดียวกับทางด้านกายศาสตร์ ผู้รับงานทั้ง 6 ประเภท เผชิญกับความเครียด ซึ่งมีผลต่อสภาพจิตใจไม่ว่าจะเป็นด้วยเรื่องการทำงาน และภาวะเศรษฐกิจของครอบครัว

จัญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2545 อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549 ศึกษาลักษณะอาการของผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านพบว่าอาการที่มักเกิดกับผู้รับงานไปทำที่บ้านจากหลายประเภทงาน อาทิ ตัดเย็บเสื้อผ้า ดอกไม้ประดิษฐ์ เจียรไนพลอย ทอผ้าและอื่นๆ นั้น ส่วนใหญ่ผู้รับงานจะเกิดอาการปวดหลัง (ร้อยละ 75) ปวดเมื่อยตามตัว (ร้อยละ 60.7) ภูมิแพ้ (ร้อยละ 17.31) สายตาผิดปกติ (ร้อยละ 16.7) และอื่นๆ (ผื่นคัน, หน้ามืด, ปวดท้องเป็นประจำ, อุบัติเหตุระหว่างทำงาน ในการแก้ไข ปัญหาเมื่อเกิดอาการเจ็บป่วย พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ แก้ไขอาการเหล่านั้นด้วยการหยุดพักมากกว่าไปพบแพทย์ และบางส่วนจะซื้อยามากินเอง (ร้อยละ 8.5)

บริษัท กลุ่มแอดวานซ์ รีเสิร์ช จำกัด (2546) ศึกษาสุขภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้านใน 5 ประเภทผลิตภัณฑ์ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากผ้า ผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากไม้พื้ช ผลิตภัณฑ์จากพลาสติก และการผลิตสินค้าของขวัญ ของชำร่วย ของประดับตกแต่งบ้าน จำนวน 800 คน พบว่าร้อยละ 31.6 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างมีปัญหาสุขภาพจากการทำงาน ทั้งนี้ผู้รับงานที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือมีปัญหาสุขภาพมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ส่วนประเภทอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพจากการทำงานมากที่สุดคือ ผลิตภัณฑ์จากไม้พื้ช และผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์อาการที่พบมาก ได้แก่ การปวดตามอวัยวะต่างๆ เช่น ขา เอว หรือหลัง รองลงมาได้แก่ อาการปวดศีรษะ/เครียดและเป็นหวัด ตามลำดับ โดยอาการปวดตามอวัยวะต่างๆ มักเกิดกับผู้รับงานผลิตภัณฑ์จากไม้พื้ช และหนังสัตว์ และอาการปวดศีรษะ เครียด มักเกิดกับผู้รับงานผลิตภัณฑ์จากผ้า ในการรักษาพยาบาลกรณีเกิดการเจ็บป่วย ผู้รับงานเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 95.4) ต้องออกค่าใช้จ่ายในการรักษาด้วยตนเอง ไม่มีสวัสดิการทางด้านสุขภาพจากนายจ้าง

2.3) สวัสดิการ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548) สำรวจการได้รับสวัสดิการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามีผู้รับงานเพียงร้อยละ 2.6 ที่ได้รับสวัสดิการ และสวัสดิการดังกล่าวจะเป็นทางด้านการรักษาพยาบาลมากที่สุด รองลงมาได้แก่สวัสดิการด้านสินเชื่อ สวัสดิการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับนั้น จะมาจากผู้ว่าจ้างมากที่สุด รองลงมาคือจากการรวมกลุ่มกันเอง นอกจากนี้ได้มีการสำรวจความคิดเห็นถึงความต้องการ เข้าร่วมในระบบประกันสังคม ซึ่งพบว่าผู้รับงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 78) ไม่ต้องการเข้าร่วมในระบบการประกันสังคม โดยให้เหตุผลในเรื่องของความไม่แน่นอนในรายได้ มากที่สุด

3) ลักษณะทางเศรษฐกิจ

3.1) สภาพการทำงาน : งานในสาขาการผลิตที่มีผู้รับงานไปทำที่บ้านมากที่สุด ได้แก่ งานประเภทเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย และสิ่งทอ ซึ่งมีอัตราส่วนรวมกันถึงประมาณร้อยละ 46 ของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งหมดรองลงมา ได้แก่ เครื่องประดับเพชรพลอย ผลิตภัณฑ์ไม้และกระดาษ ดอกไม้ประดิษฐ์ อาหารและเครื่องใช้ที่ทำด้วยหนัง คิดเป็นร้อยละ 8.8, 7.5, 7.3, 3.9 และ 3.2 ตามลำดับ ลักษณะการรับงานไปทำที่บ้านมีทั้งที่รวมกลุ่ม และไม่รวมกลุ่ม โดยมีเพียงร้อยละ 7.9 ที่มีการรวมกลุ่ม หรือเป็นสมาชิกของกลุ่ม หรือองค์กรผู้รับงานที่ไม่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม ให้เหตุผลหลักว่าไม่มีเวลาร่วมกิจกรรม และพอใจกับรายได้ที่ได้รับอยู่แล้ว ในขณะที่ผู้เป็นสมาชิกของกลุ่ม ให้เหตุผลของการมีงานทำที่สม่ำเสมอมากที่สุด

การรับงานไปทำที่บ้านมีความยืดหยุ่นที่ผู้รับงานสามารถเลือกเวลาทำงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานเพศหญิงที่มีภาระในการดูแลครอบครัว และทำงานบ้าน จากการสำรวจพบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำงานโดยเฉลี่ยประมาณวันละ 7.7 ชั่วโมง สูงสุดจะอยู่ที่ 12 ชั่วโมงขึ้นไป และต่ำสุดระหว่าง 1-2 ชั่วโมง การทำงานอาจจะมีแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่รับไปทำ

3.2) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ : จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548) พบว่า ปัญหาที่สำคัญในอันดับแรกของการรับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านอาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน รองลงมาได้แก่ ปัญหาค่าตอบแทนในเรื่องของการไม่ได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลง ค่าตอบแทนต่ำและได้รับล่าช้า ตลอดจนปัญหาความไม่ต่อเนื่องความสำคัญของปัญหาที่มีความแตกต่างไปจากที่สำรวจในปี 2542 กล่าวคือผู้รับงานให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องค่าตอบแทนเป็นอันดับแรก รองลงมา ได้แก่ การขาดความต่อเนื่องของงานและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้รับงานยังไม่ตระหนักในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเท่าที่ควร

ทางด้านความต้องการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่าความต้องการคล้ายคลึงกันจากงานสำรวจทั้ง 2 ปี กล่าวคือ ต้องการให้มีงานทำอย่างต่อเนื่อง รองลงมาได้แก่ ต้องการการคุ้มครองเรื่องอัตราค่าตอบแทน ในขณะที่ความต้องการความช่วยเหลือด้านเงินทุน มีความสำคัญขึ้นมาในการสำรวจล่าสุดปี 2548 ซึ่งไม่มีการระบุถึงความต้องการด้านนี้ในปี 2542

2.2.2 กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างกลุ่มผู้ขับรถรับจ้างเฉพาะอาชีพขับมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และอาชีพขับรถแท็กซี่ เพราะเป็นกลุ่มอาชีพขับรถรับจ้างที่มีปริมาณสูง และที่ได้มีการศึกษาไว้ ดังนี้

1) อาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง

วรรณิ เตียววิเศษ (2546) ศึกษาคุณภาพชีวิตของมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ในเขตเทศบาลเมืองแสนสุข จังหวัดชลบุรี พบว่า ก่อนการเข้าสู่อาชีพคนขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ทุกคนจะผ่านการประกอบอาชีพอื่น ๆ มาแล้วอย่างน้อยหนึ่งอย่าง เช่น เป็นลูกจ้าง ค้าขาย คนงานก่อสร้าง ยามทำงานโรงงาน เป็นต้น เหตุผลที่เข้ามาสู่อาชีพนี้ คืองานที่ทำอยู่เดิมมีรายได้น้อยไม่พอใช้ ต้องอยู่ในภาวะเปียบของนายจ้างมากมาย หรือบางกลุ่มประสบปัญหาถูกเลิกจ้าง การหาอาชีพใหม่ทำได้ยากเพราะสูงอายุ ทั้งอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างมีรายได้ดีกว่า เป็นอาชีพอิสระ มีความยืดหยุ่นในเรื่องเวลาทำงาน สามารถดำเนินชีวิตครอบครัวได้อย่างปกติ รับผิดชอบภาระครอบครัวได้ เช่นรับส่งบุตรหลานไปโรงเรียน พาคนชราไปโรงพยาบาล เป็นต้น

โสภณ จิระเกียรติกุล และพาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2546) ศึกษาเรื่องชีวิตอิสระบนานมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ของคนจนในชุมชนบ่อนวังเก่า คิวสวนนอกและคิวบ่อนวังเก่า เทศบาลนครสงขลา พบว่าผู้เข้าสู่อาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างเคยประกอบอาชีพทางการประมงมาก่อน แต่เมื่อมีการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมที่เน้นการหากำไร ทำให้มีการจับสัตว์น้ำมากเกินไปจนอัตราการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ ส่งผลต่อรายได้ที่ลดลงของ

ผู้ทำอาชีพประมง ทำให้แรงงานที่มีอาชีพด้านการประมงต้องพลิกผันตัวเองไปสู่อาชีพอื่น ส่วนแรงงานที่อยู่ในภาคบริการอื่นๆ เช่นคนงานโรงงาน มักไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ว่าจ้าง และเห็นว่าอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างเป็นอาชีพที่อิสระปลอดจากการกดขี่ของนายจ้าง และสามารถจัดสรรเวลาทำงานได้ด้วยตนเอง จึงหันมาประกอบอาชีพนี้

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2546)² ศึกษาเรื่องมอเตอร์ไซด์รับจ้าง : เงินสะพัด...20,000 ล้านบาท ให้ข้อมูลว่าหลังจากที่รัฐบาลประกาศจัดการกลุ่มอิทธิพลมืดที่ประกอบอาชีพอยู่เหนือกฎหมายบ้านเมืองรวม 15 กลุ่ม อย่างเด็ดขาด ตั้งแต่ 21 พฤษภาคม 2546 เป็นต้นมา ซึ่งหนึ่งในบรรดาอาชีพของกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นดังกล่าว นั้น “วินมอเตอร์ไซด์” ก็ถูกรัฐบาลเร่งตรวจสอบและจัดระเบียบอย่างจริงจัง โดยมีแนวคิดให้บรรดามอเตอร์ไซด์รับจ้างทุกคนจดทะเบียนกับเขตในพื้นที่ที่เข้ามาหากินของตน เช่น กำหนดให้สวมเสื้อวินในรูปแบบเดียวกันทุกวันทุกเขตเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของเขต จัดทำทะเบียนประวัติมอเตอร์ไซด์รับจ้างและผู้ขับขี่มอเตอร์ไซด์เพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการ รวมทั้งเสนอให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมรายเดือนในอัตราต่ำเพียงเดือนละ 100 บาท สำหรับผู้ขับขี่มอเตอร์ไซด์รับจ้างในเขตพื้นที่นครบาล และเดือนละ 50 บาท สำหรับผู้อยู่ในความรับผิดชอบดูแลในเขตอื่นๆ ประเมินว่ารัฐจะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมมอเตอร์ไซด์รับจ้างถึงเดือนละ 20-30 ล้านบาท หรือปีละ 240-360 ล้านบาท

1.1) ลักษณะทางประชากร : วรณี เดียววิศเรศ (2546) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างในจังหวัดชลบุรี ส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น อายุต่ำสุด 21 ปี สูงสุด 58 ปี จบชั้นประถมศึกษา แต่งงานแล้ว โสภณ จิระเกียรติกุล และพาลินท์ วุฒิชชาติวานิช (2546) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างในเขตเทศบาลนครสงขลาที่ถูกต้องตามกฎหมายมีถึง 1,556 คน ซึ่งเพิ่มมาจากจำนวนก่อนหน้าวิกฤติเศรษฐกิจถึงสองเท่า จึงได้แก้ปัญหาด้วยการจำกัดจำนวนสมาชิกในวันให้มีจำนวนคงที่ เพื่อที่รายได้ที่ได้รับในแต่ละวันจะได้กระจายไปยังสมาชิกในวันได้อย่างทั่วถึง ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2546) พบว่า ในปัจจุบันจำนวนมอเตอร์ไซด์รับจ้างตามวินต่างๆ ทั่วประเทศมากกว่า 200,000 คัน มีวินมอเตอร์ไซด์กว่า 2,000 วิน ทั้งนี้เป็นวินมอเตอร์ไซด์ที่อยู่ในกรุงเทพฯ กว่า 1,800 วิน

1.2) ลักษณะทางสังคม : วรณี เดียววิศเรศ (2546) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างส่วนใหญ่ มีบุตรและบิดามารดาสูงอายุที่ต้องอุปการะ มีบ้านที่อยู่ของตัวเองเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยรวมกันอยู่หลายคนในลักษณะเป็นครอบครัวขยาย

โสภณ จิระเกียรติกุล และพาลินท์ วุฒิชชาติวานิช (2546) พบว่า ส่วนใหญ่มีปัญหาในเรื่องขาดสิทธิครอบครองในที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย เนื่องจากบุกรุกที่ของรัฐ (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ทำให้การขอใช้สาธารณูปโภคต่างๆ มีต้นทุนสูงกว่าปกติ สภาพที่ตั้งที่อยู่อาศัยแออัด คุ้กระบายน้ำมีขยะอุดตัน เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เกิดน้ำท่วมขังในฤดูฝน

วรณี เดียววิศเรศ (2546) พบว่าความสัมพันธ์ของกลุ่ม เป็นไปในลักษณะความสนิทสนมปกติทั่วไป สามารถหยิบยืมเงินกันได้บ้าง และชดใช้คืนในเวลาไม่กี่วันโดยไม่เสียดอกเบี้ย แต่ไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อ

² <http://www.scb.co.th/LIB/th/article/kra/2546/k1434.html>

ช่วยเหลือกันอย่างเป็นทางการ เนื่องจากไม่ไว้วางใจกัน เมื่อมีปัญหาเช่นการลัดคิวกันมักจะตกลงกันได้ด้วยดีและ
อะลุ่มอล่วยกันเป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสัมพันธ์กับตำรวจ ผู้ดูแลวิน และหัวหน้าวิน จะเป็นลักษณะดูแลความ
เรียบร้อยในการทำงาน ช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาต่างๆ อาจมีการรวบรวมเงินจากผู้ขับมอเตอร์ไซค์ให้หรือบางแห่ง
ให้เพียงของขวัญปีใหม่โดยไม่เป็นเงิน

1.3) สวัสดิการ : โสภณ จิระเกียรติกุล และพาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2546) พบว่ากลุ่มผู้
ประกอบอาชีพนี้มีสวัสดิการเพียงอย่างเดียว คือบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งจากการศึกษาพบว่าขาดความ
เชื่อมั่นในการใช้บริการ เพราะมีความเชื่อว่าจะได้รับยาและบริการที่มีมาตรฐานที่แตกต่างจากที่เคยได้รับ

1.4) ลักษณะทางเศรษฐกิจ : วรณีย์ เดียววิเศษ (2546) แบ่งประเภทของผู้ขับมอเตอร์ไซค์
รับจ้างเป็น 2 ประเภท คือ ผู้เป็นเจ้าของเบอร์เสื้อมอเตอร์ไซค์และขับรถรับจ้างเอง คือเป็นผู้มีสิทธิ์ขับรถใน
แหล่งนั้น หรือเรียกว่า “วิน” นั้น ซึ่งมีจำนวนจำกัดและมักไม่เพิ่มเบอร์เสื้อ กับผู้ขับมอเตอร์ไซค์รับจ้างที่เช่า
เบอร์เสื้อจากเจ้าของเสื้ออีกทีหนึ่ง ผู้ขับมอเตอร์ไซค์รับจ้างส่วนใหญ่ทำงานทุกวัน เริ่มตั้งแต่ 6 โมงเช้าถึง
ประมาณหนึ่งทุ่ม รายได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเที่ยวที่วิ่ง เฉลี่ยหลังหักค่าน้ำมันรถแล้วประมาณ 100-300 บาท แต่ถ้า
ต้องการรายได้มากขึ้นก็จะมาเข้าวินตั้งแต่เช้าจนถึง 3-4 ทุ่ม

โสภณ จิระเกียรติกุล และพาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2546) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับมอเตอร์ไซค์
รับจ้าง ทำงานบนท้องถนน มีภาระเสี่ยงต่อการประสบอุบัติเหตุสูง เป็นอันตรายต่อสุขภาพเนื่องจากต้องใช้
สายตา และสุดควันพิชตลอดเวลา

วรณีย์ เดียววิเศษ (2546) พบว่าต้นทุนการขับมอเตอร์ไซค์รับจ้างประกอบด้วย ค่าเช่าเบอร์เสื้อ
เดือนละ 900-2,000 บาท กรณีเป็นเจ้าของเสื้อจะจ่าย 40,000 บาทครั้งเดียวและให้คนอื่นเช่าต่อได้ ค่าคิว (บาง
วิน) เดือนละ 200 บาท ค่าน้ำมันรถประมาณวันละ 40-60 บาท และค่าผ่อนรถมอเตอร์ไซค์ประมาณเดือนละ
1,700-4,000 บาท

โสภณ จิระเกียรติกุล และพาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2546) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับมอเตอร์ไซค์
รับจ้างเป็นผู้หาเช่ากินค่า มีรายได้เฉลี่ยประมาณ 150 บาทต่อวัน ส่วนค่าใช้จ่ายหลักคือค่าผ่อนส่งรถ
มอเตอร์ไซค์ ค่าน้ำมันรถและค่าบำรุงรักษา และค่าใช้จ่ายอื่นที่ต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด คือค่าธรรมเนียม
ต่อทะเบียนรถ ค่าธรรมเนียมบัตรประจำตัว และค่าประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองบุคคลที่สาม

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2546) พบว่าอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างจะมีรายได้เฉลี่ยต่อวันประมาณ 300-
600 บาท และมีค่าใช้จ่ายต่างๆ ประมาณวันละ 100-200 บาท รายได้สุทธิของผู้ถืออาชีพขับมอเตอร์ไซค์รับจ้าง
จะอยู่ที่ระดับเฉลี่ยประมาณวันละ 200-400 บาท หรือเท่ากับเดือนละ 6,000-12,000 บาท ซึ่งคิดเป็นเม็ดเงิน
สะพัดในอาชีพขับมอเตอร์ไซค์รับจ้างถึงปีละ 20,000 ล้านบาท ในขณะที่ผู้ประกอบอาชีพนี้ก็ต้องเสียเงิน
ส่วยให้แก่เจ้าของวินและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในรูปของค่าเสื้อวิน ส่วยรายวัน ส่วยรายเดือน ฯลฯ ซึ่งเม็ดเงินส่วย
ทั้งระบบตกที่ประมาณปีละ 5,000 ล้านบาทหรือประมาณ 1 ใน 4 ของเม็ดเงินที่สะพัดในอาชีพนี้ทั้งหมด

จากการที่ผู้มีอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างส่วนใหญ่หากินวันต่อวัน การออมจึงมีน้อยประกอบกับหนี้สินส่วนใหญ่ของผู้ประกอบอาชีพนี้ คือค่าผ่อนรถมอเตอร์ไซด์ เพราะแม้จะประกอบอาชีพนี้มานาน ก็ยังต้องผ่อนอยู่ เพราะรถถูกใช้งานมากต้องเปลี่ยนทุก 3 ปี และในกรณีที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในคราวเดียว อาจต้องกู้ยืมนอกระบบ ซึ่งเสียดอกเบี้ยสูง

1.5) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ : วรณี เดียววิศเรศ (2546) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายบ้าง โดยมีภาระหนี้สินกรณีต้องการใช้เงินก่อน แต่ผู้ให้ข้อมูลทุกคนต้องการทำอาชีพนี้ต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าจะหมดภาระดูแลครอบครัวหรือหางานใหม่ที่ดีกว่าได้ โสภณ จิระเกียรติกุล และ พาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2546) พบว่าปัญหาของผู้ประกอบอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างได้แก่

- ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี 2540 มีผลกระทบด้านผู้โดยสารลดลง มีผู้เข้าสู่อาชีพนี้ทั้งที่เป็นอาชีพหลักและอาชีพเสริมมากขึ้น ทำให้มีรายได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด นอกเหนือจากการมีคู่แข่งคือรถยนต์รับจ้างที่มีราคาถูกกว่า
- การมีมอเตอร์ไซด์รับจ้างที่ไม่ได้อนุญาตถูกต้องเกิดขึ้น ซึ่งพวกนี้มักสร้างปัญหาต่างๆ ทำให้ภาพพจน์ของมอเตอร์ไซด์รับจ้างในสายตาของคนทั่วไปเป็นลบ
- ต้องเสี่ยงกับการทำผิดกฎจราจร เกิดอุบัติเหตุเพราะต้องทำตามความต้องการของผู้โดยสารและต้องทำงานแข่งกับเวลา รวมทั้งมีปัญหาเรื่องการจ่ายส่วยให้ตำรวจ
- มีปัญหาสุขภาพเนื่องจากการทำงานและที่อยู่อาศัยที่แออัด
- ขาดสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่อาศัยเนื่องจากบุกรุกที่ดินของรัฐนอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมส่วนตัวได้แก่ การมีรายได้น้อย แต่มีพฤติกรรมการบริโภคที่ไม่สอดคล้องกับรายได้ เล่นการพนันเพราะหวังรวยทางลัด และปัญหาสิ่งแวดล้อมทางสังคม ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เป็นพฤติกรรมเลียนแบบในชุมชน

วิทยากร เขียงกุล (2546) ได้สังเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาของ วรณี เดียววิศเรศ (2546) โสภณ จิระเกียรติกุล และ พาลินท์ วุฒิชิตวานิช (2546) พบว่าผู้ขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง มีความต้องการให้รัฐเข้ามาจัดระเบียบวินมอเตอร์ไซด์ ไม่ปล่อยให้มอเตอร์ไซด์เถื่อน เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ค่าซื้อ และค่าเช่าเสื้อวินมอเตอร์ไซด์ในอัตราที่เหมาะสม ต้องการมีกองทุนให้กู้ยืมซื้อมอเตอร์ไซด์ โดยเสียดอกเบี้ยต่ำและให้มีการผ่อนส่งที่อยู่อาศัยแบบอาคารสงเคราะห์ รวมทั้งต้องการมีสวัสดิการ เช่น การประกันอุบัติเหตุ สวัสดิการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ประกอบอาชีพขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง มีความหวังในอนาคตคืออยากมีอาชีพอิสระที่ดีขึ้นด้วยการเปิดร้านขายของของตนเอง

2) อาชีพขับรถแท็กซี่

2.1) ลักษณะทางประชากร : สุชาติ เปรมสุริยา (2544) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกันตนของผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ในการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 โดยการสัมภาษณ์ผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ประเภทประจำในสังกัดสหกรณ์แท็กซี่รวมมิตร และในสังกัดสหกรณ์แท็กซี่อิสระ จำนวน 355 คน จากจำนวนประชากรทั้งหมดของสอง

สหกรณ์จำนวน 3,000 คน พบว่าร้อยละ 97.7 เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ยประมาณ 41.10 ปี ส่วนใหญ่คือร้อยละ 55.5 มีอายุระหว่าง 38-45 ปี ร้อยละ 42.8 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และร้อยละ 0.8 จบการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี สภาพการครองครองรถ ร้อยละ 51.5 เป็นเจ้าของรถแท็กซี่ ร้อยละ 29.9 เป็นการเช่าขับ และร้อยละ 18.6 เป็นการเช่าซื้อรถ

ณัฐจิ สุวรรณภัก (2546) ศึกษาโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างคนขับแท็กซี่ประเภทเช่าขับจำนวน 14 คน ประกอบการสังเกตการณ์บริบทแวดล้อมและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีอายุระหว่าง 25-53 ปี ภูมิลำเนาเดิมมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 12 คน อีก 2 คน มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ และพิษณุโลก การศึกษาระดับประถมศึกษา 10 คนระดับมัธยม 3 คน และผู้จบการศึกษาปริญญาตรี 1 คน สมรสแล้ว 10 คน ระยะการเข้าสู่อาชีพสูงสุด คือประมาณ 24 ปี ต่ำสุดประมาณ 2 ปี

กิตติ ไชยลาภ และคณะ (2549) ศึกษาโดยการสัมภาษณ์คนขับแท็กซี่ที่เช่าขับจากสหกรณ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท รถแท็กซี่ส่วนบุคคลที่ให้เช่า หรือขับรถแท็กซี่ส่วนบุคคลของตนเอง ที่มีอยู่ 163,108 ราย แล้วเลือกกลุ่มตัวอย่าง 400 คน ที่อาศัยในชุมชนเขตปทุมวัน ดินแดง และดุสิต และสัมภาษณ์เชิงลึกอีก 20 คน พบว่าส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แล้วมาเช่าที่พักอาศัยอยู่ซึ่งมักอยู่ในชุมชนแออัด

เตือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548) ศึกษาโดยใช้แบบสอบถามกลุ่มสหกรณ์แท็กซี่ในกรุงเทพมหานคร 4 กลุ่ม จำนวน 210 ตัวอย่างจากจำนวนสมาชิกสหกรณ์ 455 คน พบว่าร้อยละ 93.8 เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 35-44 ปี รองลงมาร้อยละ 26.2 มีอายุระหว่าง 25-34 ปี ร้อยละ 24.3 มีอายุระหว่าง 45-54 ปี ร้อยละ 9.5 มีอายุต่ำกว่า 25 ปี และร้อยละ 7.6 มีอายุระหว่าง 55-60 ปี ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 56.7 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 21.4 จบมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 14.8 จบมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 2.9 จบการศึกษานุปริญญา/ปวส. และปริญญาตรี มีเพียงร้อยละ 1.4 ไม่ได้เรียนหนังสือ

ข้อมูลของกรุงเทพมหานคร ระบุว่า ปัจจุบันมีแท็กซี่วิ่งในเขต กทม. มากถึง 85,000 คัน เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาจราจร โดยลดจำนวนรถแท็กซี่ที่ต้องขับหาผู้โดยสารบนท้องถนน จึงกำหนดให้มีโครงการที่จอดรถแท็กซี่อัจฉริยะ 150 จุด ทั่วกรุงเทพฯ โดยเปิดใช้โครงการมาตั้งแต่ 28 เมษายน 2549 และเตรียมขยายจุดจอดแท็กซี่เพิ่มอีก 500 จุด ด้วยการหารือร่วมกับกองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อขออนุญาตใช้พื้นที่บางส่วนของถนนต่อไป เช่นบริเวณใกล้ทางแยก ป้ายรถเมล์ เป็นต้น (มติชน, 14 สิงหาคม 2549)

2.2) ลักษณะทางสังคม : กิตติ ไชยลาภ และคณะ (2549) พบว่าโดยสภาพการทำงานที่ต้องขับเป็นสองกะ ตั้งแต่เวลาประมาณ 01.00-04.00 น. จนถึงเวลาประมาณ 12.00-14.00 น. เป็นกะที่หนึ่ง กะที่สองเริ่มเวลาประมาณ 13.00-16.00 น. จนถึงเวลาประมาณ 01.00-04.00 น. และความจำเป็นที่จะต้องขับรถบนท้องถนนตลอดเวลาเพื่อหาลูกค้า ทำให้ต้องรีบรับประทานอาหารที่ง่ายและรวดเร็ว จึงไม่สามารถเลือกอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการได้มากนัก และพบว่า การที่ต้องแข่งขันกันหาลูกค้าและสภาพการจราจรที่ติดขัด ทำให้เกิดความเครียด หากมีที่พักอยู่ในชุมชนแออัดด้วยแล้ว ก็ประสบปัญหาว่าเวลาที่ออกกะกลับที่พักเป็นเวลาพักผ่อนที่คนอื่นในชุมชนทำงานมักมีเสียงดังทำให้นอนหลับไม่สนิท และมักมีปัญหาไม่มีเวลาให้ครอบครัว

ลักษณะการรวมกลุ่มของคนขับแท็กซี่ มักจะเป็นในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การได้รับส่วนลดกรณีซื้อรถยนต์จำนวนมากในคราวเดียว การจัดเครือข่ายวิทยุเพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาประสานงานเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือส่งข้อมูลผู้ต้องการใช้บริการแท็กซี่ เป็นต้น ซึ่งมีการรวมตัวหลายกลุ่ม หรือหลายสหกรณ์ แต่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

กิตติ ไชยลาภ และคณะ (2548) พบว่าเนื่องจากผู้ขับรถแท็กซี่เหล่านี้เป็นผู้ย้ายถิ่นจึงไม่มีหลักฐานทะเบียนบ้าน จึงทำให้ไม่สามารถรับสวัสดิการใดๆ จากรัฐ เดือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548) พบว่าคนขับรถแท็กซี่ไม่มีสวัสดิการอื่นๆ มารองรับเมื่อประสบอุบัติเหตุ และขาดผู้คุ้มครองดูแลบางครั้งคนขับแท็กซี่ต้องเผชิญกับความเสียหายหลายรูปแบบเช่น ถูกโกงค่าโดยสาร ถูกรัดไถ ถูกจีป่วน และมักถูกเอาเปรียบในเรื่องค่าเช่ารถ

2.3) ลักษณะทางเศรษฐกิจ : กิตติ ไชยลาภ และคณะ (2548) พบว่าคนขับรถแท็กซี่จะแบ่งเป็นสองกลุ่ม คือผู้ที่เช่าขับเป็นกะตอนเช้าหรือกะตอนบ่าย และเช่าแบบเต็มวันหรือเรียกว่าควงกะคือขับรถไปขับตลอด 24 ชั่วโมง และเป็นเจ้าของขับเอง กรณีเช่าเป็นกะจะต้องบริหารเวลาให้พอดีกับเวลาส่งกะ ทำให้บางครั้งต้องปฏิเสธลูกค้าทำให้เสียรายได้ แต่ผู้เช่าเต็มวันหรือเป็นเจ้าของขับเองจะเป็นอิสระกว่าสามารถจัดการเรื่องเวลาได้สะดวก มีความคล่องตัวต่อการจัดการต่อวิถีชีวิตการทำงานของตนได้มากกว่า

เดือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548) พบลักษณะการทำงานของคนขับแท็กซี่เป็นกะเช่นเดียวกับการศึกษาของ กิตติ ไชยลาภ และคณะ และพบข้อมูลเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานว่า ใน 1 เดือน ส่วนใหญ่ร้อยละ 49.0 ขับรถ 21-25 วัน ผู้ที่ขับรถน้อยวันที่สุดคือ ร้อยละ 13.3 ขับรถ 10-20 วัน และมีเพียงร้อยละ 11.0 ที่ขับ 30 วัน ส่วนการขับรถใน 1 วัน พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 34.3 ขับรถ 11-12 ชั่วโมง ผู้ที่ขับรถน้อยชั่วโมงที่สุดคือ ร้อยละ 8.1 ขับรถ 5-6 ชั่วโมง สูงสุดร้อยละ 9.5 ขับรถ 15-16 ชั่วโมง

ณัฐจี สุวรรณภักดิ์ (2546) พบว่ารายจ่ายของคนขับแท็กซี่ ได้แก่ ค่าเช่ารถ/กะ อยู่ระหว่าง 500-800 บาท ขึ้นอยู่กับความเก่า-ใหม่ และรุ่นของรถ ถ้าเป็นรถรุ่นเก่า ค่าเช่าจะถูก เพราะมีโอกาสที่ผู้โดยสารจะเรียกใช้น้อย ทำให้มีรายได้น้อย และพบตัวอย่าง 2 รายที่ทำอาชีพอื่นควบคู่ไปกับการขับรถแท็กซี่ เพราะช่วงเวลาที่ต้องทำงานแต่ละงานนั้น เป็นคนละช่วงเวลา ทำให้สามารถ “สับหลัก” เวลาทำงานกันได้

เดือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548) พบว่ารายได้ต่อเดือนของคนขับแท็กซี่ ส่วนใหญ่ร้อยละ 42.9 มีรายได้ระหว่าง 6,000-9,000 บาท ผู้มีรายได้น้อยที่สุดคือร้อยละ 5.7 มีรายได้ต่ำกว่า 3,000 บาท ผู้มีรายได้สูงสุดคือร้อยละ 2.4 มีรายได้ระหว่าง 18,001-20,000 บาท สถานภาพการครอบครองรถพบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 86.6 เช่าเป็นรายวัน ร้อยละ 13.3 เป็นรถยนต์ส่วนบุคคล กรณีเป็นรถยนต์ส่วนบุคคล พบว่าร้อยละ 42.9 ผ่อนส่งเป็นรายเดือน ร้อยละ 35.7 ซื้อด้วยเงินสด และร้อยละ 21.4 ผ่อนส่งหมดแล้ว

จากการรวบรวมข้อมูลการศึกษาค้นคว้า พบว่าผู้ขับแท็กซี่ส่วนใหญ่พอใจกับรายได้ที่ได้รับ ทั้งยังมีการเรียกร้องให้ขยายการประกันสังคม โดยเสนอว่าสามารถจ่ายเงินสมทบได้ แสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่มีเงินออม ส่วนหนี้สินที่มี คือค่าผ่อนส่งยานพาหนะ

2.4) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ : ณัฐจี สุวรรณภักดิ์ (2546) พบว่า ปัญหาของผู้ขับรถแท็กซี่ที่ต้องจัดการในชีวิตการทำงานประจำวันใน 2 มิติใหญ่ ได้แก่ การจัดการกับผู้โดยสาร ในเรื่องกลวิธีการหาผู้โดยสาร การเผชิญหน้าและการปฏิบัติต่อผู้โดยสาร การใช้กลยุทธ์เพื่อให้ได้ค่าทิป เป็นต้น และการจัดการกับ “ความเสี่ยง” ในการทำงาน ในเรื่องความเสี่ยงจากการถูกจี้ปล้น ความเสี่ยงจากการถูกโกง ค่าโดยสาร ความเสี่ยงต่อการถูก “รีดไถ” จากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ และความเจ็บป่วย/โรคจากการทำงาน

กิตติ ไชยลาภ และคณะ (2548) พบว่าผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ส่วนใหญ่ค่อนข้างพึงพอใจในอาชีพนี้ แต่มีบางคนเห็นว่าเป็นงานที่เครียด ตรากตรำ มีระยะเวลาทำงานที่ยาวนาน และขาดสวัสดิการจากรัฐ เช่น หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ไม่สามารถใช้ต่างท้องที่กับทะเบียนบ้านได้

สุชาติ เปรมสุริยา (2544) และ เตือนใจ เมธินาพิทักษ์ (2548) พบว่าผู้ขับแท็กซี่ตระหนักถึงความไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต เนื่องจากมีรายได้ไม่แน่นอน จึงต้องการเข้าร่วมในระบบประกันสังคมในระดับสูง ทั้งยังมีความพร้อมและความสามารถในการจ่ายเงินสมทบในระดับสูงด้วย

2.2.3 กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา

การประกอบอาชีพในภาคการเกษตร แบ่งออกเป็น 5 สาขา ได้แก่ การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง การป่าไม้ และการทำนาเกลือ (บริษัท แอ็ดวานซ์ โกลบอล บิซิเนส จำกัด, 2547) ซึ่งมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่แตกต่างและคล้ายคลึงกันตามสภาพการทำงาน ดังนี้

- (1) การเพาะปลูก ได้แก่ การทำนา ทำสวน ทำไร่
- (2) การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ
- (3) การประมง ได้แก่ ประมงน้ำจืด ประมงทะเล (ประมงชายฝั่ง ประมงน้ำลึก) และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- (4) การป่าไม้ ได้แก่ การเตรียมดิน การปลูก การดูแลรักษา และการเก็บเกี่ยวผลผลิต
- (5) การทำนาเกลือ ได้แก่ การทำนาเกลือสมุทร

การมีงานทำและการใช้แรงงานในภาคการเกษตรจะขึ้นกับลักษณะโครงสร้างทางการผลิตการเกษตรของประเทศไทยเป็นสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิประเทศอยู่ในเขตร้อนชื้น การผลิตทุกประเภทต้องอาศัยดินฟ้าอากาศตามฤดูกาล นอกจากนี้ยังขึ้นกับปัจจัยอื่นๆ เช่น ชนิดของพืชสัตว์ ท้องที่ การชลประทาน ระดับเทคโนโลยีทางการเกษตร (ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, 2520 อ้างโดย อัครรา สายะदानนท์, 2548) ผู้ที่ทำงานในภาคการเกษตรแบ่งตามลักษณะของงานที่ทำออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1) เกษตรกรทั่วไป ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรในสาขาต่างๆ ซึ่งหมายความถึงผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของกิจการ โดยมีการจ้างแรงงานและเกษตรกรรายย่อย ซึ่งประกอบกิจการโดยอาศัยแรงงานในครัวเรือน
- (2) เกษตรกรรับจ้าง ได้แก่ ผู้ที่รับจ้างทำงานทั่วไป และเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีรายได้ไม่พอเพียงที่ด้รับจ้างทำงานให้แก่ผู้ประกอบการเกษตร เมื่อว่างเว้นจากการทำงานในครัวเรือน

(3) เกษตรกรพันธะสัญญา ได้แก่ เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าด้านการเกษตรให้กับบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับซื้อ โดยมีการตกลงล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขในการผลิตและการรับซื้อ อาทิ อุปกรณ์การผลิต วัตถุดิบ คุณภาพ มาตรฐานการผลิต ราคา และเวลาารับซื้อ

ซึ่งในการศึกษาศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะเกษตรกรพันธะสัญญาแรงงานรับจ้างทางการเกษตรเท่านั้น โดยจะได้นำกล่าวถึงกลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตรในหัวข้อต่อไป ส่วนกลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญาได้มีการศึกษาวิจัยดังนี้

เกษตรกรพันธะสัญญา (Contract farming) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายแบบ เช่น ระบบการผลิตสินค้าเกษตรที่มีการตกลงกันล่วงหน้าระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตและบริษัทผู้รับซื้อในเงื่อนไขที่กำหนดร่วมกัน เช่น ด้านคุณภาพและมาตรฐานสินค้า ปริมาณ ราคา และเวลานัดหมาย ทั้งเงื่อนไขสัญญาจะแตกต่างกันไปขึ้นกับบริษัทคู่สัญญาและชนิดผลิตภัณฑ์เกษตร

องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ (FAO) นิยามการเกษตรพันธะสัญญาว่า เป็นการตกลงกันระหว่างเกษตรกรกับบริษัทแปรรูปหรือค้าขายสินค้าเกษตรเพื่อที่จะทำการผลิตและจัดหาผลิตภัณฑ์เกษตรภายใต้ข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้าซึ่งมักจะกำหนดราคาไว้ด้วย ข้อตกลงดังกล่าวมักจะเกี่ยวข้องกับการที่ผู้ซื้อจัดหาปัจจัยมาสนับสนุนการผลิตในระดับหนึ่ง เช่น ปัจจัยการผลิตต่างๆ และคำปรึกษาทางด้านเทคนิค

ขณะที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ได้แปลคำว่า “Contract farming” ว่า “ตลาดข้อตกลง” โดยให้ความหมายไว้ว่าตลาดข้อตกลง หมายถึง การซื้อขายสินค้าเกษตร ที่มีข้อตกลงไว้ล่วงหน้าระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตหรือสถาบันเกษตรกรกับผู้รับซื้อ ซึ่งอาจจะเป็โรงงานแปรรูปหรือตัวแทนผู้รับซื้อในท้องถิ่นต่างๆ โดยมีการทำสัญญาข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิต และการตลาดของสินค้า ได้แก่ แหล่งผลิต พื้นที่เพาะปลูก ปริมาณ ราคา สถานที่ส่งมอบ ช่วงเวลาการส่งมอบ คุณภาพการตรวจสอบคุณภาพ การชำระเงิน การให้คำแนะนำทางวิชาการ และการชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการผิดสัญญา เป็นต้น รายละเอียดต่างๆ ของสัญญาข้อตกลงจะแตกต่างกันไปตามชนิดของสินค้าและคู่สัญญา

ระบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา หรือระบบการทำการเกษตรแบบสัญญาผูกพัน เป็นการจัดการทางความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับผู้รับซื้อผลผลิตแบบแนบแน่น โดยที่ผู้ซื้อสามารถกำหนดความแน่นอนของวัตถุดิบซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่ตนจะรับซื้อ โดยที่ไม่ต้องเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตนั้นเสียเอง หมายความว่าเกษตรกรที่อยู่ในระบบนี้ยังเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตอยู่ แต่มีการทำสัญญากับผู้ซื้อหรือโรงงานแปรรูปล่วงหน้าถึงปริมาณและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตรที่จะส่งมอบให้โรงงานแปรรูป โดยมีเงื่อนไขคือ โรงงานแปรรูปต้องสร้างหลักประกันในการผลิต เช่น ให้สินเชื่อ ให้ปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพและให้บริการส่งเสริมการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตแก่เกษตรกร และจะต้องสร้างหลักประกันทางด้านตลาดให้แก่ผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ เช่น การกำหนดราคาประกันขั้นต่ำ เป็นต้น (ฐาปกรณ์ แก้วเงิน, 2549)

การเกษตรแบบมีสัญญาผูกพันครอบคลุมระบบการผลิตที่มีข้อตกลงหรือสัญญาต่างๆ ระหว่างเกษตรกรและนิติบุคคล เช่น โรงงานแปรรูป หรือบริษัทพ่อค้าต่างๆ ไป สัญญานี้อาจตกลงด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตและตลาดซึ่งจะตกลงกันก่อนจะทำการผลิตเป็นระบบที่มีการตกลง

ระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือ โรงงานแปรรูปกับเกษตรกร ซึ่งจะมีการผูกพันกันใน 2 ลักษณะ คือ 1) ผูกพันเฉพาะการผลิตโดยโรงงานแปรรูปให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต การให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร 2) ผูกพันแต่เฉพาะการตลาด โดยโรงงานแปรรูปจะให้ความช่วยเหลือในด้านสินเชื่อ ปัจจัยการผลิต ความรู้และเทคนิคการผลิต เกษตรกรต้องขายผลผลิตให้แก่โรงงานตามจำนวนและราคาที่ตกลงกันไว้ในสัญญา

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าระบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา หมายถึง ระบบการผลิตทางการเกษตรที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้ซื้อซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าของโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับผู้ผลิตได้แก่เกษตรกรที่มีปัจจัยการผลิตบางประเภทอยู่ในความครอบครอง เช่น ที่ดิน แรงงานและทุนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาระหว่างกันไว้ล่วงหน้าถึงปริมาณและคุณภาพของผลผลิตที่เกษตรกรจะป้อนให้ ส่วนผู้ประกอบการจะให้การประกันราคาผลผลิตพร้อมทั้งให้การสนับสนุน ทุน พันธุ์พืชและเทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยที่ผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตเสียเอง ขณะเดียวกันเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการยังคงเป็นอิสระในการเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตของตนเอง หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่ง การเกษตรแบบมีพันธะสัญญาเป็นวิธีการร่วมมือกันระหว่างบริษัทเอกชน และเกษตรกรในลักษณะการรวมตัวกันในแนวดิ่ง (Vertical integration) เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันในการผลิตและการตลาด โดยมีการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างบริษัทเอกชนกับเกษตรกรอาจเป็นการตกลงกันด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีการระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการทำการผลิตเสมอ

1) ลักษณะของเกษตรพันธะสัญญา : เกษตรพันธะสัญญาโดยทั่วไปจะมี 3 ลักษณะดังนี้ (ฐาปนกรณ์ แก้วเงิน , 2550)

- พันธะสัญญาด้านตลาด (Market specification contract) เป็นการตกลงซื้อขายล่วงหน้า ในเรื่องปริมาณ คุณภาพ และมาตรฐานผลิตภัณฑ์ระยะเวลา และราคาซื้อขาย
- พันธะสัญญาด้านการเป็นแหล่งวัตถุดิบ (Resource providing contracts) เป็นพันธะสัญญา ระหว่างบริษัทที่ต้องการวัตถุดิบเพื่อไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์อื่นๆ กับเกษตรกร บริษัทจะกำหนดชนิดของพืช แหล่งที่ปลูก รูปแบบ และคุณภาพผลผลิต การจัดทำระบบมาตรฐานโดยให้การสนับสนุนด้านวิชาการและเงินทุนกู้ยืม
- พันธะสัญญาด้านการผลิต (Production management contract) เป็นลักษณะที่บริษัทขนาดใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเพาะปลูก ต้องปฏิบัติตามรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งเรื่องแรงงานของผู้เพาะปลูกด้วย

2) รูปแบบของการเข้าร่วมทำเกษตรแบบพันธะสัญญา : รูปแบบการลงทุนทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา โดยทั่วไปมีการดำเนินการดังนี้ (ฐาปนกรณ์ แก้วเงิน, 2550)

2.1) การทำสัญญาข้อตกลงระหว่างบุคคลกับบุคคล (Vertical integration) เป็นการทำสัญญาข้อตกลงโดยเสรีระหว่างเกษตรกรแต่ละรายกับโรงงานแปรรูป ผู้ส่งออกหรือตัวแทนของผู้ซื้อในท้องถิ่น โดยเกษตรกรสามารถเลือกทำสัญญาข้อตกลงกับผู้รับซื้อที่ให้ผลตอบแทนสูงและให้ประโยชน์มากที่สุด ผู้รับซื้อเองก็สามารถเลือกเกษตรกรที่มีความสามารถและปฏิบัติตามข้อตกลงได้โดยไม่บิดพลิ้ว การทำสัญญาข้อตกลงใน

ลักษณะนี้เป็นลักษณะของธุรกิจแบบครบวงจร ผลผลิตที่มักมีการทำข้อตกลง ได้แก่ การเลี้ยง ไก่เนื้อ หมู การปลูกข้าวโพดหวาน ปาล์มน้ำมัน และสับปะรด เป็นต้น

2.2) การทำสัญญาข้อตกลงระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม (Horizontal integration) เป็นการทำข้อตกลงลักษณะการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อการเจรจาต่อรองกับคู่สัญญา ขณะเดียวกันโรงงานแปรรูป ผู้ส่งออกหรือตัวแทนธุรกิจต่างๆ ก็อาจมีการรวมกลุ่มเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ก็ได้ เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างชาวไร่ไถ่กับโรงงานน้ำตาล ชาวไร่ไถ่รวมตัวกันเป็นสมาคมชาวไร่ไถ่เจรจาต่อรองกับสมาคมโรงงานน้ำตาลเพื่อต่อรองราคาและปริมาณการรับซื้อ

อย่างไรก็ตามการทำพันธะสัญญาในประเทศไทยอาจจำแนกได้หลายรูปแบบได้ดังนี้ (อนงค์ศิลป์ ด้านไพบลีย์, 2550)

(1) รูปแบบการผลิตแบบสองประสาน จะมีผู้เกี่ยวข้องคือ ภาครัฐหรือบริษัทเอกชน ทำสัญญาร่วมกับเกษตรกร โดยการทำสัญญาการผลิตจะมีผู้เกี่ยวข้องเพียงสองฝ่ายเท่านั้น เช่น การทำสัญญาการผลิตระหว่างภาครัฐกับเกษตรกร หรือ การทำสัญญาการผลิตระหว่างบริษัทเอกชนกับเกษตรกร

(2) รูปแบบการผลิตแบบสามประสาน จะมีผู้เกี่ยวข้องคือ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงินกับเกษตรกร หรือบริษัทเอกชน ทำสัญญาร่วมกับเกษตรกรโดยการทำสัญญาการผลิตจะมีผู้เกี่ยวข้องสามฝ่าย เช่น การทำสัญญาการผลิตระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ สถาบันการเงินกับเกษตรกร หรือการทำสัญญาการผลิตระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ บริษัทเอกชนกับเกษตรกร

(3) รูปแบบการผลิตแบบสี่ประสาน ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่จะมีผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงิน บริษัทเอกชน และเกษตรกร โดยในการทำสัญญาการผลิตทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วม

จากรูปแบบสัญญาหรือข้อตกลงที่หลากหลายระหว่างบริษัทและผู้ผลิต สามารถจำแนกประเภทของพันธะสัญญาไว้ 5 รูปแบบตามรูปแบบของการดำเนินการดังนี้

(1) พันธะสัญญาแบบรวมศูนย์ (Centralized model) เป็นรูปแบบที่ประสานกันครบวงจร คือ บริษัทรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรจำนวนมากแล้วนำมาแปรรูป บรรจุหีบห่อ และวางขายในตลาด ในประเทศไทยรูปแบบนี้แพร่หลายครอบคลุมด้านการเลี้ยงไก่ การปลูกผักบางชนิด และการปลูกอ้อย

(2) พันธะสัญญาแบบไม่เป็นทางการ (Informal modal) โดยปกติจะเป็นการผลิตเฉพาะฤดู เป็นการตกลงกันด้วยวาจาระหว่างผู้ประกอบการ (เจ้าแก่) หรือบริษัทธุรกิจขนาดเล็ก และมักจะเป็นการปลูกผักสดหรือผลไม้ ที่ไม่จำเป็นต้องแปรรูปมากนัก ตัวอย่างเช่น การปลูกดอกเบญจมาศ และผักสดในภาคเหนือของประเทศไทย

(3) พันธะสัญญาแบบมีคนกลาง (Intermediately contract farming modal) เช่น การจ้างเพื่อปลูกพืชไร่ เป็นแบบที่ปฏิบัติโดยทั่วไปในภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของไทย บริษัทแปรรูปอาหารและผู้ประกอบการค้าผักสดขนาดใหญ่จะซื้อผลผลิตจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งแต่ละคนจะทำหน้าที่รวบรวมผลผลิต จากเกษตรกรกลุ่มที่ตนมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจด้วยอย่างไม่เป็นทางการ อุตสาหกรรมผักแช่แข็งของภาคเหนือของไทยมี 2 บริษัทที่จ้างพ่อค้าคนกลางให้เป็นผู้ไปจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรประมาณ 30,000 รายให้ปลูกถั่วเหลือง ถั่วแขก และข้าวโพดอ่อน เพื่อส่งออกขายในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

(4) พันธสัญญาแบบพหุภาคี (Multipartite model) เป็นรูปแบบที่มีความเกี่ยวข้องขององค์กรหลายประเภทรวมถึง บริษัทเอกชน หน่วยของรัฐและเกษตรกร ตัวอย่างของลักษณะนี้ในเมืองไทยอาจจะเป็นการเลี้ยงโคนมเพื่อส่งป้อนโรงงานแปรรูปโดยมีสหกรณ์โคนมของเกษตรกรเป็นผู้รวบรวมรับซื้อนมจากสมาชิก และเป็นผู้ทำสัญญาข้อตกลงกับโรงงานภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์

(5) พันธสัญญาแบบนิวเคลียส (Nucleus model) เป็นรูปแบบที่บริษัทไม่เพียงแต่จ้างเหมาให้เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเท่านั้น แต่ยังดำเนินการผลิตขนาดใหญ่ด้วยตัวเองที่ตรงส่วนกลาง ซึ่งพันธสัญญาแบบนี้จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในโครงการโยกย้ายหรืออพยพผู้คนจากถิ่นที่อยู่เดิม

3) รูปแบบและเงื่อนไขสัญญา : จากการศึกษาพบว่ารูปแบบของสัญญาที่ทำร่วมกันระหว่างเกษตรกรและบริษัทคู่สัญญามีได้ 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

- สัญญาแบบมีลายลักษณ์อักษร มีเอกสารตัวสัญญาที่มีการลงลายมือชื่อ มีพยาน ถูกต้อง
- สัญญาปากเปล่า ไม่มีลายลักษณ์อักษรชัดเจนแต่ตกลงด้วยวาจา เป็นสัญญาที่มีลักษณะทำด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

4) นโยบายและกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม : ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ให้มีแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารหลักประกันทางสังคมให้มีประสิทธิภาพโดย

- ขยายขอบเขตและประเภทการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ
- พัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของใคร จึงไม่ได้เป็นลูกจ้างที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม แต่แรงงานจะมีความสัมพันธ์ทางกฎหมาย (นิติสัมพันธ์) กับบุคคลอื่นในด้านอื่นๆ เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญากู้ยืม สัญญาจ้างทำของ ฯลฯ

เกษตรกรที่รับจ้างมีภาวะความเสี่ยงในการขาดทุนค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น การเลี้ยงสุกรเนื่องจากระบบโรงเรือนแบบปิด เดิมทำงานอยู่กับฟาร์มใหญ่เจ้าของฟาร์มแนะนำให้เลี้ยงเป็นลูกเล้า เกษตรกรต้องกู้เงินมาลงทุนในการทำโรงเรือนแบบปิด (EVAP) จึงทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการขาดทุน

สาเหตุของการเข้าสู่ระบบพันธสัญญาของเกษตรกรนั้นพบว่า ปัจจัยหลักคือ ปัญหาเรื่องราคาผลผลิตที่ตกต่ำ ไม่แน่นอน ไม่มีความชำนาญในการแสวงหาตลาด จึงทำให้เกษตรกรตัดสินใจเข้าสู่ระบบเกษตรกรพันธสัญญา โดยมักมีผู้นำชุมชนหรือตัวแทนบริษัทเข้ามาชักชวนถึงหมู่บ้านพร้อมกับอธิบายรายละเอียดผลตอบแทนที่จะได้รับ และการสนับสนุนจากบริษัท เช่น ข้อเสนอในเรื่องการอบรมให้คำแนะนำทางวิชาการ การศึกษาดูงานแหล่งผลิตตัวอย่างการจัดหาปัจจัยการผลิต และบางครั้งมีการติดต่อหรือจัดหาแหล่งเงินทุนและสินเชื่อให้ด้วย สิ่งที่สำคัญคือการให้ค้ำประกันสัญญาเรื่องราคาและผลตอบแทนที่จะได้รับนั้นค้ำค้ำกับการลงทุนแน่นอน เกษตรกรที่เข้าร่วมพันธสัญญาส่วนใหญ่ ค่อนข้างมีฐานะเหนือกว่าอาชีพอื่น เช่น เป็นข้าราชการ มี

ที่ดินมีทรัพย์สินพอที่จะเป็นหลักประกันสินเชื่อได้ เนื่องจากการลงทุนในระยะเริ่มต้นสูงมาก ยกตัวอย่างกลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญาที่เห็นได้ว่าเป็นรูปธรรมและปัญหาที่ประสบ เช่น

กลุ่มปลูกข้าวโพด

ภาคกลาง : ปัญหาสุขภาพ ได้แก่ เวียนศีรษะ ปวดศีรษะ ปวดหลังเรื้อรัง เหนื่อยง่าย อ่อนเพลีย โรคภูมิแพ้ การแพ้สารเคมี มีอาการมือชา เท้าชา โรคเบาหวาน โรคความดัน มีผู้สูบบุหรี่ ดื่มสุรา และมีการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ภาคเหนือ : อุบัติเหตุ จากของมีคมบาด หกล้มจากการสะดุดตอข้าวโพด ปวดกล้ามเนื้อ จากการที่ต้องยกแขนตัดยอดข้าวโพด ก้มๆ เงยๆ หรือนั่งแกะเปลือกข้าวโพด พิษจากสัตว์มีพิษ เช่น งู แมงป่อง

ภาคอีสาน : ไม่ได้รับสวัสดิการจากผู้จ้าง หรือหน่วยงานจากภาครัฐ ไม่มีการรวมกลุ่ม จึงขาดอำนาจในการต่อรอง

ภาคกลาง : ด้านพันธะสัญญา ขาดความรู้ในเรื่องการทำสัญญาที่รัดกุม

ภาคเหนือ : สิทธิในการลาป่วยส่วนใหญ่ลาโดยที่ไม่ได้รับค่าจ้างจากผู้ประกอบการโดยฝ่ายเกษตรกรรับจ้างเองก็ไม่ทักท้วง หรือเรียกจ่ายเงินค่าจ้างนั้น ค่าจ้างสำหรับวันหยุดประจำสัปดาห์ ไม่ได้กำหนด วันหยุดเสมือนว่าผู้ประกอบการให้เกษตรกรรับจ้างทำงานในวันหยุด ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด

กลุ่มเลี้ยงไก่/เป็ด

ภาคใต้ : เกษตรกรกลุ่มเลี้ยงไก่ ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ประกันสังคม ไม่ทราบว่าตนเองอยู่ในสถานะอะไรกับคู่พันธะสัญญา ตนเองควรได้รับสิทธิอะไรบ้าง

ภาคอีสาน : สัญญาไม่เป็นธรรม ไม่ชัดเจน ไม่มีอำนาจต่อรอง ขาดการสนับสนุนด้านทุน /ลดต้นทุน ไม่มีการรวมกลุ่ม ไม่มีความรู้และไม่ให้ความสำคัญต่ออาชีพอาชีวนามัย

ภาคกลาง : บริษัทจ่ายเงินช้า บางครั้งนานกว่า 1 เดือน

ภาคเหนือ : สิทธิในการลาป่วย ส่วนใหญ่ลาโดยที่ไม่ได้รับค่าจ้างจากผู้ประกอบการ ค่าจ้างสำหรับวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประเพณี วันหยุด พักผ่อนประจำปี การจ่ายค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุดพบว่า ไม่ได้กำหนดวันหยุด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ค่าจ้างในวันลาป่วยพบว่า เกษตรกรรับจ้างไม่ได้รับค่าจ้างในวันลาป่วย เกษตรกรรับจ้างมีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานการครองชีพในปัจจุบันซึ่งทางสถานประกอบการจ่ายค่าจ้างให้แก่เกษตรกรรับจ้างโดยเฉลี่ยเพียง 100 บาท ต่อวันเท่านั้น

กลุ่มเลี้ยงหมู

ภาคใต้ : เกษตรกรกลุ่มเลี้ยงสุกร ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ประกันสังคม ไม่ทราบว่าตนเองอยู่ในสถานะอะไรกับคู่พันธะสัญญา ตนเองควรได้รับสิทธิอะไรบ้าง เกษตรกรขาดการเข้าถึงสิทธิการบริการสุขภาพ สิทธิอื่นๆ ทั้งในด้านอาชีวนามัยและความปลอดภัยจากการทำงาน กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ยังไม่ค่อยมีผลในการบังคับใช้ เช่น การควบคุมน้ำหนัก ของอาหารสัตว์ในแต่ละกระสอบไม่ให้เกินกำลังของเกษตรกรในการยก การควบคุมการใช้สารเคมี เป็นต้น

กลุ่มปลูกอ้อย

ภาคใต้ : เกษตรกรยังขาดความรู้ ความเข้าใจ การปฏิบัติเพื่อปกป้องดูแลตนเองจากการสัมผัสสารเคมี แสงแดด ความร้อน ฝุ่นละออง เกษตรกรยังไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการรักษา การส่งต่อที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการดูแลด้านอาชีวอนามัยจากบุคลากรสาธารณสุข การขาดการส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรอย่างจริงจัง ให้เกษตรกรมีรายได้เสริมอื่นๆ นอกจากการประกอบอาชีพหลัก

5) บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย : คำว่า “พันธะสัญญา” หรือ “contract farming” หมายความว่า “ระบบการผลิตสินค้าด้านการเกษตร ที่มีการตกลงกันล่วงหน้าระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตและบริษัทผู้รับซื้อ ตามเงื่อนไข เช่น คุณภาพและมาตรฐาน ผลผลิต ราคา และเวลานัดหมาย” ทั้งนี้เงื่อนไขของสัญญาจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริษัทคู่สัญญาและชนิดของผลิตภัณฑ์ สัญญานี้มีทั้งแบบเป็นลายลักษณ์อักษรและแบบตกลงกันด้วยวาจา

ผลกระทบต่อสุขภาพ จากการที่ระบบพันธะสัญญา ได้ถูกตีความว่าเป็นเหมือนสัญญาจ้างทำของ จึงทำให้บริษัท (ซึ่งเปรียบเสมือน “ผู้ว่าจ้าง” ไม่ใช่ “นายจ้าง”) ไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการด้านความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อันถือได้ว่าเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายวิธีหนึ่ง บริษัทยังได้ประโยชน์ในแง่ของการลดต้นทุนในการจัดระบบความปลอดภัยในการทำงานอีกด้วย วิธีการนี้ทำให้ภาระความเสี่ยงทั้งด้านเศรษฐกิจและสุขภาพตกอยู่กับเกษตรกร ด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือขาดความรู้ (เนื่องจากไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดูแลคุ้มครอง) หรือเกษตรกรต้องการลดต้นทุนตนเองในการป้องกัน เช่น อาจมีการฉีดยาฆ่าแมลงโดยไม่ทราบสาเหตุของโรคภัยไข้เจ็บ ไม่ว่ากรณีใดนั้นย่อมหมายความว่าเกษตรกรมีความเสี่ยงด้านสุขภาพอันเนื่องมาจากการทำงานอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่ทำงานในบริษัทหรือโรงงาน ที่มีกฎหมายแรงงานให้ความคุ้มครองอยู่

ผลกระทบด้านสิทธิแรงงาน ดังกล่าวแล้วว่า เกษตรพันธะสัญญาไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครอง บ่อยครั้งจึงพบว่าเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากบริษัท ดังเกษตรกรเลี้ยงไก่ไข่ในหมู่บ้านหนึ่งที่จังหวัดขอนแก่นเล่าให้ฟังว่า ปกติไก่ที่รับพันธุ์มาจากบริษัทจะออกไข่ทุกวัน แต่แล้วมีอยู่อาทิตย์หนึ่งที่ไก่ไม่ไข่เลย เมื่อสอบถามจากฟาร์มอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้พันธะสัญญากับบริษัทนี้ก็พบปรากฏการณ์เดียวกัน จึงได้สงสัยว่าบริษัทน่าจะผสมฮอร์โมนบางอย่างลงในอาหารที่ตามสัญญาจะต้องซื้อจากบริษัทนี้เท่านั้น เพื่อบังคับไม่ให้ไก่ออกไข่ เพราะในช่วงนั้นไข่ล้นตลาดและราคาไม่ดี การกระทำอันน่าเคลือบแคลงนี้แสดงให้เห็นว่าบริษัทมีการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรโดยที่เกษตรกรไม่อาจต่อรองใดๆ ได้เลย

ผลกระทบด้านสิทธิด้านประกันสังคมและสิทธิอื่นๆ การที่เกษตรกรพันธะสัญญาถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งหมายความว่าอยู่นอกเหนือความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน จึงทำให้เกษตรกรเหล่านี้ขาดสิทธิด้านประกันสังคม รวมทั้งสิทธิอื่นๆ เช่น เงินทดแทนจากการเจ็บป่วย เป็นต้น

มาตรการที่ให้การคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานนอกระบบเพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย มาตรการในการออกกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเกษตรกรพันธะสัญญาเพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย ในขณะที่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจะต้องกระตุ้น มุ่งเน้น

การรวมกลุ่มของเกษตรกรเหล่านี้เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง และผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะที่อาจอยู่ในรูปกฎหมาย กระตุ้นให้หน่วยงานด้านสาธารณะสุขพัฒนาระบบบริการด้านสุขภาพเกษตรกรเหล่านี้เป็นการเฉพาะ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมคุณภาพและป้องกันโรคมากกว่าการรักษา

2.2.4 กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร

1) ลักษณะทางประชากร

ข้อมูลแรงงานภาคการเกษตรที่มีการเก็บอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ สำนวนการเกษตรและการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นการเก็บข้อมูลในภาพรวมมิได้แยกตามสาขาสำนวนการเกษตร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2546 อ้างโดย ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ, (2548) ระบุว่าผู้ถือครองทำการเกษตร 5.79 ล้านครัวเรือน หรือ 1 ใน 3 ของครัวเรือนทั่วประเทศ และในทึ้นพบว่ามีครัวเรือนที่รับจ้างทำการเกษตร 2.73 ล้านครัวเรือน รวมผู้รับจ้างทำการเกษตร 4.24 ล้านคน

สุสัณห ยิ้มแย้ม และคณะ (2543) ให้ข้อมูลโดยสรุปว่าเกษตรกรในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นเกษตรกรรับจ้างมากขึ้น เนื่องจากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง รวมทั้งขาดทุนทรัพย์ในการลงทุนผลิต ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ จันทรเพ็ญ ชูประภาวรรณ, (2543) อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) ซึ่งพบว่าในจำนวนเกษตรกร 417 คน มีเกษตรกรที่เป็นเจ้าของกิจการเพียงร้อยละ 58.8 เป็นผู้ช่วยเหลือร้อยละ 14.6 และเป็นลูกจ้างทั้งรายวันและประจำร้อยละ 23.5 ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีคู่สมรสแล้ว และจากการศึกษาเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชในฤดูแล้งจำนวน 253 คน จากสองหมู่บ้านในอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นของ วิเชียร เกิดสุข และคณะ (2539) พบว่าแรงงานเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาเพียงภาคบังคับหรือไม่ได้รับการศึกษา มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน และทำงานเฉพาะฤดูแล้งเท่านั้น

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546) ระบุว่า จากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2543 พบว่า จำนวนประชากรที่มีรายได้ภายใต้เส้นความยากจนมีประมาณ 9.34 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้อยู่ในชนบท 8.66 ล้านคน และพบว่าในจำนวน 8.66 ล้านคนเป็นเกษตรกรถึง 5.1 ล้านคน และเป็นลูกจ้างภาคการเกษตรอีกประมาณ 1 ล้านคน

ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ (2548) ศึกษาพบว่าเกษตรกรและแรงงานรับจ้างส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า สมาชิกครัวเรือนเกษตรกรที่สำเร็จการศึกษาระดับสูงมักจะไม่กลับมาทำงานในภาคเกษตรกรรม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546) ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ สภาพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตร เฉพาะกรณีเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้นพบว่าการจ้างแรงงานเด็กในกิจการเพาะปลูกที่ศึกษา (อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง และส้ม) และในกิจการเลี้ยงสัตว์ (ไก่และกุน) แต่ไม่พบว่าการจ้างแรงงานเด็กในกิจการเลี้ยงสุกรแรงงานเด็กที่ถูกว่าจ้างส่วนใหญ่จะเป็นลูกหลานของเกษตรกรหรือเพื่อนๆ เกษตรกรที่อยู่ในละแวกนั้นๆ และลูกหลานของแรงงาน (ผู้ใหญ่) ที่ติดตามพ่อแม่หรือครอบครัวมา

แรงงานเด็กเหล่านี้มีอายุอยู่ในช่วง 10-17 ปี งานที่เกษตรกรจ้างเด็กมาทำเป็นงานเบาและงานทั่วไป แต่ถ้าเป็นงานอันตราย เช่น งานใช้เครื่องยนต์ หรือเครื่องจักรกล เกษตรกรจะไม่ใช้แรงงานเด็ก ข้อน่าสังเกตคือในกิจการเพาะปลูก การว่าจ้างแรงงานส่วนใหญ่เป็นงานเบา เช่น งานเหมาเก็บเกี่ยวผลผลิต เป็นต้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่สนใจว่าจะมีแรงงานเด็กมาด้วยหรือไม่ ส่วนกิจการเลี้ยงสัตว์ที่ศึกษาคือ สุกร ไก่ และกึ่ง เกษตรกรไม่นิยมว่าจ้างแรงงานเด็ก เพราะเด็กยังขาดความรู้และประสบการณ์ หากทำงานผิดพลาดก็อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของสัตว์เหล่านั้น ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุว่างานเกษตรกรรมเป็นงานที่มีลูกหลานช่วยทำงานมากถึงร้อยละ 70 (ไม่ได้เป็นการว่าจ้าง)

2) ลักษณะทางสังคมของเกษตรกรรับจ้าง

2.1) สภาพความเป็นอยู่ : เกษตรกรซึ่งมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรทั้งประเทศใช้ชีวิตอยู่ในชนบทและในเขตป่าซึ่งห่างไกลชุมชนเมือง มีการคมนาคมที่ทุรกันดาร ส่วนใหญ่มีบ้านเรือนของตนเองยกเว้นเกษตรกรที่ไปเป็นแรงงานรับจ้างต่างถิ่น การสาธารณสุขและบริการของรัฐด้านต่างๆ อาทิ การศึกษา การสาธารณสุข บริการด้านข้อมูลข่าวสารยังไม่ทั่วถึงและเข้าไม่ถึง การประกอบอาชีพในอดีตเป็นการประกอบอาชีพเพื่อการยังชีพที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ โดยพึ่งพาตนเองและทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่า) เป็นหลัก มีวัฒนธรรมช่วยเหลือเกื้อกูลกันและมีความพอใจกับชีวิตความเป็นอยู่ที่พอมีพอกิน การใช้แรงงานเป็นแรงงานในครอบครัวและชุมชน แลกเปลี่ยนกันทำงานโดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นเงิน นำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในเรื่องอื่น เช่น การจัดงานประเพณี พิธีกรรมต่างๆ แต่ปัจจุบันวิถีชีวิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจระบบทุนนิยม จากการประกอบอาชีพเพียงเพื่อการบริโภคและค้าขายในท้องถิ่นเป็นการผลิตตามความต้องการของตลาด รวมทั้งเพื่อเป็นวัตถุดิบป้อนภาคอุตสาหกรรม วิถีชีวิตการประกอบอาชีพที่เคยกำหนดเองเปลี่ยนเป็นถูกกำหนดโดยตลาดทุนนิยม โดยที่ขาดความรู้และทักษะการเกษตรสมัยใหม่ จึงทำให้ขาดอำนาจต่อรอง ส่งผลให้รายได้ต่ำและประสบภาวะหนี้สิน ระบบการผลิตไม่สนองต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานในกระแสบริโภคนิยม แรงงานหนุ่มสาวจึงต้องดิ้นรนออกไปทำงานรับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตรเมื่อหมดฤดูกาล ส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวเหลือแต่คนสูงอายุและเด็กซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานเมื่อถึงฤดูกาลเกษตร วิธีการประกอบอาชีพจึงเปลี่ยนจากการใช้แรงงานในครัวเรือนมาเป็นการจ้างแรงงานมากขึ้น ตัวเกษตรกรเองต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ผลิตเพียงอย่างเดียวมาเป็นแรงงานรับจ้างอีกฐานะหนึ่งโดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นเพศหญิงจะต้องรับภาระหนักขึ้น การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานเกษตร นอกจากจะส่งผลต่อสภาพครอบครัวของเกษตรกรซึ่งต้องแยกกันอยู่แล้วยังส่งผลต่อโครงสร้างและสภาพสังคมและการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานนอกระบบในเมืองโดยรวมด้วย

2.2) การรวมกลุ่ม : บริษัท แอ็ดวานซ์ โกลบอล บิซิเนส จำกัด (2547) ศึกษาได้ข้อมูลว่าในภาคการเกษตรการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์เป็นไปเพื่อสิทธิในทางการค้าขายผลผลิตและการกู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบการเท่านั้น ไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองในเรื่องสภาพการจ้างการทำงาน เช่นภาคอุตสาหกรรม ซึ่งอาจเป็นเพราะประเพณีการจ้างงานในภาคการเกษตรเป็นการชักชวนกันมาทำงานโดยอาศัยความรู้จักส่วนตัว ลักษณะการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจึงเป็นไปในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย

ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ (2548) ศึกษาพบว่า เกษตรกรในพื้นที่ต่างๆ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐให้รวมกลุ่มกันเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอาชีพและการผลิต ร้อยละ 77.44 ของเกษตรกรเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ หรือกลุ่มอาชีพชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มชาวสวนยาง กลุ่มชาวสวนกาแฟ กลุ่มชาวนา กลุ่มเลี้ยงกุ้ง เป็นต้น และได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการบางส่วนจากกลุ่ม อาทิ เงินฌาปนกิจ แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองทางสังคม ในส่วนของแรงงานรับจ้างยังไม่มีการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่แรงงานรับจ้างส่วนใหญ่ก็คือเกษตรกรที่ออกมาจ้างทำงานนั่นเอง

2.3) สุขภาพ : ปัญหาสุขภาพซึ่งเกิดจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่พบเป็นประจำคือการได้รับพิษจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ปัญหาโรคปวดกล้ามเนื้อและกระดูก โรคปอด โรคจากสัตว์ประเภทต่างๆ (รพีพัฒน์ ชัดตประภาส (2532) อ้างโดย นาถฤดี เต็นดวง และ กนกวรรณ ธารวรรณ, (2542)) นอกจากนี้พบว่าเกษตรกรทั้งชายและหญิงมีพฤติกรรมเสี่ยงจากการสูบบุหรี่และดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

บริษัท แอ็ดวันซ์ โกลบอล บิซิเนส จำกัด (2547) ศึกษาพบว่างานเกษตรเป็นงานซึ่งเสี่ยงต่ออันตรายสูงเป็นลำดับสามของอาชีพ อันตรายรองจากงานเหมืองแร่และงานก่อสร้าง มีลูกจ้างภาคเกษตรกรรมที่ต้องบาดเจ็บและเสียชีวิตในแต่ละปีเป็นจำนวนสูงมาก จากอุบัติเหตุการใช้เครื่องจักรกลการเกษตร สารเคมีที่ใช้และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น อากาศร้อน สภาพรถสภาพพื้นที่ขรุขระ รก เสี่ยงต่อการถูกสัตว์เลื้อยคลานหรือแมลงกัดต่อย ไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล รวมทั้งขาดความรู้ในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีที่จะทำให้ตนเองมีความปลอดภัย

ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์ (2544) อ้างโดย สิทธิชัย พัฒนาสุวรรณ (2549) พบในการศึกษาว่า ปัญหาสุขภาพที่สำคัญของแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรคือปัญหาโรคพิษสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งสำนักกระบวนวิทยา กรมควบคุมโรค รายงานจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคสารกำจัดศัตรูพืชตั้งแต่ปี 2535-2544 ว่ามีจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคนี้ในภาคเหนือสูงสุดเป็นอันดับหนึ่ง ภาคกลางเป็นอันดับสอง สถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้ที่เกิดอาการพิษเนื่องจากการได้รับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมักจะต่ำกว่าความเป็นจริงเนื่องจากได้รวบรวมและนับเฉพาะผู้ป่วยถึงขั้นจำเป็นต้องมารับบริการ ณ สถานพยาบาลบริการสาธารณสุขเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าหลายครั้งที่แพทย์ไม่ค่อยจะวินิจฉัยว่าคนไข้ที่มาหาเจ็บป่วยเนื่องจากสารเคมี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอาการที่เกิดขึ้นอาจจะคล้ายกับอาการของสาเหตุอื่นๆ และแพทย์มีเวลาซักประวัติน้อย

2.4) สวัสดิการ : ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546) ระบุในงานวิจัยว่านโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐที่ลงไปสู่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร มุ่งเน้นการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กองทุนชุมชน ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด การช่วยเหลือเรื่องเงินทุนเป็นการเพิ่มต้นทุนแก่เกษตรกร ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องต้นทุนหรือปัจจัยการผลิตที่สูง จึงเห็นว่าควรขยายกรอบแนวคิดเรื่องสวัสดิการให้เกษตรกรมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่ใช้ในการเกษตรเพื่อลดต้นทุน อาทิ ทรัพยากรด้านป่าไม้ ที่ดิน

ข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2547 ระบุว่ามีการรวมกลุ่มออมทรัพย์ในชนบทประมาณ 36,000 กลุ่ม สมาชิก 4 ล้านคน เงินออม 7,000 ล้านบาท ส่วนใหญ่ขยายกิจกรรมไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น ธุรกิจชุมชน สวัสดิการ และสิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการโดยภาคชุมชนส่วนใหญ่ไม่มี

ระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการถ่ายทอดความรู้และการขยายผล และมักจะให้ความสำคัญเรื่อง การปันผลมากกว่า อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มก็อาจสร้างโอกาสที่ดีในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ในอนาคต

ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ (2548) ระบุในงานวิจัยว่า แรงงานนอกระบบภาคการเกษตรส่วนใหญ่จะได้รับสวัสดิการทางสังคมบางด้านจากสวัสดิการชุมชนซึ่งชุมชนริเริ่มขึ้นเอง หรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปสนับสนุนให้จัดตั้งและชุมชนบริหารจัดการเอง ซึ่งมี 3 รูปแบบคือ 1) สวัสดิการที่เริ่มต้นจากกลุ่มออมทรัพย์ 2) สวัสดิการที่เริ่มต้นจากกลุ่มผลิตภัณฑ์และนำไปสู่การจัดสวัสดิการซึ่งมีความซับซ้อนและยากลำบากกว่าการ เริ่มต้นจากกลุ่มออมทรัพย์ และ 3) สวัสดิการที่เริ่มต้นจากความเชื่อและอุดมการณ์ โดยการเปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตเป็นแนวทางที่ไม่ได้มุ่งยกระดับทางเศรษฐกิจเหมือนแบบที่ 1 และ 2 เช่น ชุมชนศิระะอโคก จังหวัดศรีสะเกษ

อัชฌา สายะตานันท์ (2548) ให้ข้อมูลว่านอกจากค่าจ้าง สวัสดิการที่ลูกจ้างเกษตรกรรมได้รับคือ สิทธิบัตรประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข สวัสดิการด้านที่พักอาศัยซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งปลูกสร้างกึ่งถาวรขาดสุขลักษณะ และสวัสดิการประเภทอาหาร โดยสรุปสวัสดิการที่ลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมได้รับเป็นสวัสดิการที่จำเป็นในการทำงานเท่านั้นและไม่ได้มาตรฐาน

3) ลักษณะทางเศรษฐกิจของการเกษตรกรรับจ้าง

3.1) สภาพการทำงาน : สิทธิชัย พัฒนสุวรรณ (2549) ศึกษาสภาพการทำงานของเกษตรกรรายย่อย เกษตรกรพันธะสัญญา และแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ใน อ.สามพราน จ.นครปฐม พบว่าเกษตรกรมีทั้งทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองและเช่าที่ดินเพิ่มเติมเพื่อการเพาะปลูกหากมีที่ดินน้อยจะทำเองในครัวเรือน หากมีพื้นที่มากก็จะจ้างแรงงานเป็นช่วงๆ ในช่วงที่ไม่มีผลผลิตเก็บเกี่ยว เกษตรกรจะออกทำงานรับจ้างเกษตรกรรายอื่น

เสริม สมาน (2534) อ้างโดย อัชฌา สายะตานันท์ (2548) ศึกษาเรื่องการจ้างงานภาคเกษตรกรรม จังหวัดเพชรบูรณ์ ในสาขาเพาะปลูกและสาขาการเลี้ยงสัตว์ พบว่าในสาขาเพาะปลูกลักษณะการจ้างงานและอัตราค่าจ้างแตกต่างกันไปตามลักษณะงานและชนิดของพืช เช่น งานเกษตรพืชล้มลุกมีการจ้างงานทั้งรายวันและงานเหมา การจ้างงานรายวันมีอัตราค่าจ้างวันละ 50-60 บาท การจ้างเหมาคิดค่าแรงเป็นไร่ๆ ละ 80-100 บาท ส่วนการเลี้ยงสัตว์มีการจ้างเหมาเป็นรายเดือนๆ ละ 500-600 บาท

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2541) อ้างโดย อัชฌา สายะตานันท์ (2548) ศึกษาเรื่องแนวทางการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในภาคเกษตรกรรม พบว่า การจ้างงานมีหลายประเภท ทั้งการจ้างประจำ (รายชั่วโมง รายวัน รายเดือน และรายปี) การจ้างชั่วคราว และงานเหมา ส่วนอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่าในภาคอื่นและแตกต่างกันตามพื้นที่ ฤดูกาล และลักษณะงาน

สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2544) อ้างโดย ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ (2548) ได้ร่วมกับกระทรวงแรงงานทำการสำรวจในปี 2544 พบว่าแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรมีรายได้เฉลี่ยวันละ 100 บาท

นอกจากนี้การทำงานในภาคเกษตรยังต้องเสี่ยงกับความไม่แน่นอนของสภาพอากาศ ภัยธรรมชาติและราคาผลผลิต

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546) อ้างโดย ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ (2548) ศึกษาพบว่า เนื่องจากการทำงานในภาคเกษตรประสบปัญหาขาดทุน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ทำให้เกษตรกรต้องดิ้นรนมารับจ้างทั้งในและนอกถิ่นที่อยู่ แรงงานรับจ้างเหล่านี้ต้องทำงานหนักและมีรายได้ต่ำ ที่พบมากคือแรงงานรับจ้างทำงานในไร่อ้อย กรณีศึกษาในจังหวัดชลบุรีพบว่าคนงานไร่อ้อยทำงานวันละ 10-14 ชั่วโมง โดยเหมาตามน้ำหนักอ้อย เฉลี่ยแล้วมีรายได้วันละ 100-200 บาท ซึ่งต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ

สิทธิชัย พัฒนสุวรรณ (2549) ศึกษาแรงงานรับจ้างภาคการเกษตรในจังหวัดนครปฐมพบว่า แรงงานรับจ้างที่ไม่มีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง ซึ่งมีทั้งแรงงานท้องถิ่น แรงงานนอกพื้นที่และแรงงานต่างด้าว การจ้างงานจะเป็นการจ้างเฉพาะแต่ละช่วงของการเพาะปลูก เช่น ช่วงการฉีดสารเคมี การเก็บเกี่ยว ผลผลิตซึ่งมีจำนวนวันการทำงานไม่นาน สำหรับค่าตอบแทนการทำงานมีทั้ง รายชั่วโมง รายวัน รายเดือน และเหมาจ่าย ตามลักษณะของงานทำงานวันละ 8 ชั่วโมง (7.00-16.00 น.) พัก 1 ชั่วโมง ลูกจ้างงานเหมาจะมีชั่วโมงการทำงานไม่แน่นอน

บัณฑิต ธนะชัยเศรษฐวุฒิ (2548) รายงานข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรแม่ทา บ้านห้วยทราย ต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.ลำพูน ซึ่งทำการเพาะปลูกข้าวโพดตามพันธะสัญญาโดยรับโคเวตาจากบริษัทเอกชนว่าแต่ละครัวเรือนจะรับเมล็ดพันธุ์มาจากก้านหรือพ่อค้าในชุมชนซึ่งเป็นตัวกลาง (โบรคเกอร์) ของบริษัท และบริษัทจะทำสัญญาเป็นหนังสือกับคนกลาง สำคัญคือบริษัทขายเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดและปุ๋ย โดยตกลงปริมาณข้าวโพดที่จะซื้อภายในระยะเวลาที่กำหนดประกันราคาซื้อข้าวโพดกับคนกลาง กิโลกรัมละ 20-25 บาท ตามขนาดของข้าวโพดซึ่งแบ่งเป็นเกรดถ้าส่งข้าวโพดไม่ได้ตามเป้าจะปรับกิโลกรัมละ 1 บาท คนกลางจะประกันราคาข้าวโพดกับเกษตรกรในราคาต่ำลงไปอีกกิโลกรัมละ 20 บาท เพื่อให้ได้กำไรกิโลกรัมละ 3-5 บาท และต้องเป็นผู้จ้างแรงงานมาแกะเปลือกข้าวโพดกิโลกรัมละ 2 บาท ก่อนนำไปขายบริษัท โดยจะจ่ายเงินให้เกษตรกรหลังจากขายข้าวโพดแล้วประมาณ 15-20 วัน ส่วนเกษตรกรหรือลูกไร่ของโบรคเกอร์ ต้องเป็นผู้ลงทุนซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย จอบ รถไถ เองทุกอย่างโดยการกู้เงิน ธกส. ในการทำงานเกษตรกรจะช่วยกันลงแขกเพาะปลูกข้าวโพด ราคาขายสำหรับเกษตรกรอยู่ที่ 20 บาทต่อ 1 กิโลกรัม และสำหรับคนกลางอยู่ที่ 25 บาทต่อ 1 กิโลกรัม ขณะที่ราคาเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี และค่าครองชีพต่างๆ เพิ่มขึ้นตลอด

3.2) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ : ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2546) ศึกษาพบว่า เกษตรกรไม่มีความมั่นคงในชีวิต เนื่องจากวิถีการผลิตที่กำหนดด้วยตนเองไม่ได้ เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในภาวะที่ต้องดิ้นรนโดยการหางานรับจ้างหรือพยายามปรับเข้าสู่การผลิตอย่างเข้มข้นซึ่งนำไปสู่ความเจ็บป่วยขาดรายได้ และมีหนี้สิน เมื่อประสบภัยธรรมชาติ ทำให้ชีวิตไร้หลักประกันต้องออกไปขายแรงงานทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม อยู่ในสภาพที่ทำงานหนัก งานเสี่ยง ขาดหลักประกันด้านค่าจ้างและสวัสดิการ และไม่มี ความแน่นอนว่าจะมีงานทำทุกวัน

ปาริชาติ ศิวลักษณ์ และคณะ (2548) ศึกษาพบว่า เกษตรกรไม่ว่าจะเป็นชาวนา ชาวไร่หรือทำประมง ส่วนใหญ่มักประสบปัญหาคล้ายกัน คือ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีหนี้สินต้องเผชิญกับความผันผวนของราคาผลผลิต ความเสี่ยงจากสภาพอากาศไม่แน่นอน และปัญหาสุขภาพจากการทำงานหนัก ส่วนแรงงานรับจ้างภาคเกษตรมีปัญหาเรื่องค่าจ้างต่ำ งานหนัก ความไม่แน่นอนของการจ้างงาน ขาดสวัสดิการ และการคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้ได้รับเงินชดเชยจากการลาหยุด ลาคลอด หรือกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน นอกจากนี้สภาพแวดล้อมมักเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น การใช้สารเคมีทางการเกษตร ฝุ่นละอองที่มีผลต่อทางเดินหายใจและผิวหนัง รวมทั้งอันตรายจากการใช้เครื่องจักรในการผลิต หรือเครื่องเก็บเกี่ยวผลผลิต และปัญหาสุขภาพอื่นๆ เช่น โรคปวดกล้ามเนื้อและกระดูกจากการทำงานท่าเดียวเป็นเวลานาน รวมทั้งการใช้เครื่องมือการเกษตรที่ไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย

2.2.5 กลุ่มหาบเร่ แผงลอย

ประกอบไปด้วยพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย เดินเร่ขาย ขี่รถเข็น มอเตอร์ไซค์พ่วง ฯลฯ ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการตนเอง มีบางส่วนที่ค้าขายแบบรับช่วงมาจากนายทุนใหญ่หรือบริษัทอีกต่อหนึ่ง มักขายสินค้าประเภทอาหาร พืชผัก ผลไม้ เครื่องดื่ม ดอกไม้ พวงมาลัย ลอตเตอรี่ ของใช้ในชีวิตประจำวัน เครื่องประดับ หนังสือพิมพ์อาชีพนี้นับว่าขยายตัวตามการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ซึ่งมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสำหรับภาคเศรษฐกิจภายในเมืองที่มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น การที่อาชีพอาชีพค้าขายรายย่อยขยายตัวมากกว่าอาชีพอื่นๆ ส่วนหนึ่งเพราะเป็นอาชีพที่ไม่ต้องการความรู้ ทักษะหรือทุนมากนัก มีรายได้พอเลี้ยงชีพและส่งลูกเรียนหนังสือได้ อาชีพนี้จึงเป็นอาชีพที่รองรับคนผิวดังมาจากอาชีพเกษตร หรืออาชีพลูกจ้าง ทั้งยังเป็นอาชีพที่ผู้ทำรู้สึกมีอิสระ ไม่ต้องเป็นลูกจ้างใคร และมีความฝันว่าเป็นอาชีพที่มีโอกาสทำรายได้สูงพอที่จะยกฐานะให้พ้นจากความยากจนไปได้บ้าง ซึ่งมีบางรายที่ประสบความสำเร็จจนขยายฐานะขึ้นเป็นพ่อค้าขนาดกลางขนาดใหญ่ แต่ก็เป็นส่วนน้อย และมักเกิดขึ้นเมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว เมื่อจำนวนผู้ขายยังไม่มาก การแข่งขันยังไม่สูง การพัฒนาทุนนิยมยังไม่เป็นระบบมาก (วิทยากร เชียงกูล, 2546)

โสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูอันเงาะ (2544) ให้นิยามศัพท์ “หาบเร่ แผงลอย” ว่าหมายถึงกิจกรรมทางธุรกิจและการค้าสินค้าหรือบริการประเภทใดก็ตามซึ่งใช้ที่สาธารณะ โดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพอาชีพค้าขายสินค้าหรือบริการตามทางเท้า หรือเร่ขายตามถนนสาธารณะ โดยแบ่งประเภทของผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

- 1) ประเภทเคลื่อนที่อยู่เสมอ เช่น ผู้ที่ใช้หาบ คาน รถเข็น รถจักรยาน รถสามล้อจักรยานยนต์ รถยนต์ หรือภาชนะใส่สินค้าอย่างอื่น เสนอขายสินค้าไปตามที่ต่างๆ เปลี่ยนสถานที่อยู่เสมอ แม้จะใช้ทิศทางเดิมเป็นประจำหรือไม่ก็ตาม
- 2) ประเภทอยู่กับที่ เช่น ผู้ที่ใช้แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ พื้นดิน เสนอขายสินค้า โดยมีสถานที่ตั้งแน่นอน ไม่เปลี่ยนที่ตั้งขายบ่อยนัก

จากงานศึกษาของ แม็กกี (McGee, 1970) และทิงเกอร์ (Tinker, 1997) อ้างโดย นฤมล นิราทร (2548) และจากข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2519 ได้พิจารณาความหมายจากคำจำกัดความ โดยเน้นหาบเร่แผงลอยอาหาร ดังนี้

ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2519 ซึ่งครอบคลุมทั้งการค้าทางบกและทางน้ำไม่ได้ระบุคำจำกัดความของคำว่า “หาบเร่” แต่ให้ความหมายคำว่า “ผู้เร่ขาย” ซึ่งครอบคลุมผู้เร่ขายทั้งทางบกและทางน้ำไว้ว่า หมายถึง “ผู้นำอาหาร น้ำแข็ง เร่ขายในที่ต่างๆ ไม่ว่าทางบกหรือทางน้ำ” ส่วน “แผงลอย” หมายถึง “ที่ซึ่งจัดไว้ในถนนสาธารณะ รวมตลอดถึงอาคาร แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ บนดินเรือ หรือแพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็ง หรือสิ่งของอย่างอื่น” ส่วนแม็กกี (McGee, 1970) จำแนกการค้าหาบเร่แผงลอยจากการศึกษาการค้าข้างทางโดยใช้พื้นที่เป็นเกณฑ์ เขาเสนอว่า การค้าข้างทางสามารถจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะตามประเภทของพื้นที่ ดังนี้

- (1) บริเวณที่ชุมชน (Focus agglomeration) เช่นรอบนอกตลาด สถานีขนส่ง
- (2) บริเวณถนนและทางเท้า (Street hawkers) ซึ่งผู้ค้าจะตั้งสินค้าเรียงรายตามถนนและทางเท้า และมีแนวโน้มสร้างปัญหาการจราจรหากมีผู้ค้ามากเกินไป และเป็นทางเท้าที่แคบ
- (3) ตลาดนัด (Bazaars) เป็นที่ที่ผู้ค้ามีสิทธิในพื้นที่ พื้นที่ตลาดนัดมักอยู่ห่างจากถนน หรือเส้นทางสัญจร เป็นที่ว่างหรือเป็นพื้นที่ที่ถูกใช้เพื่อกิจกรรมอื่นในระหว่างวัน ตลาดนัดต่างจากสองพื้นที่แรกตรงที่ว่า มักมีกิจกรรมอื่นปนอยู่ด้วยนอกเหนือจากการค้าและการค้ามักเป็นไปโดยไม่กีดขวางการจราจร

1) ลักษณะทางประชากร

โสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูอันเงาะ (2544) ได้ทำการสำรวจในกลุ่มอาชีพหาบเร่แผงลอยและชาเล้ง จำนวน 165 ครอบครัว ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีอายุระหว่าง 31-40 ปี การศึกษาชั้นประถมศึกษา ลักษณะครอบครัวเดี่ยว สมาชิกในครอบครัวโดยเฉลี่ย 4 คน ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวตามฤดูกาลหรือย้ายถิ่นมาประกอบอาชีพถาวรกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่ในบ้านเช่าราคาประมาณเดือนละ 800 บาท ใกล้กับบริเวณแหล่งค้าขายและประกอบอาชีพนานกว่า 10 ปี มีรายได้เฉลี่ยวันละ 300-400 บาท มีรายได้กับรายจ่ายพอๆกัน มีภาระหนี้สินระยะสั้นโดยกู้ยืมจากนายทุนดอกเบี้ยร้อยละ 7-20 ต่อเดือน มักกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพหรือใช้จ่ายกรณีเจ็บป่วย

กรชนก สนิทวงศ์ (2545) ศึกษาเรื่อง ความเป็นไปได้ของการแสวงหาทางออกเพื่อการอยู่อาศัยในเมืองของชาวชุมชนกรณีชุมชนในกรุงเทพมหานคร กรณีชุมชนพัฒนากรบ่อนไก่ พบว่าชุมชนบ่อนไก่อคลงเตย เป็นชุมชนขนาดใหญ่มีจำนวน 477 หลังคาเรือน มีผู้อาศัยอยู่ประมาณ 1,500 คน บนพื้นที่ 12 ไร่เศษ อาชีพของชาวชุมชนส่วนใหญ่คือค้าขายประเภทหาบเร่ แผงลอย รายงานของวิทยากร เชียงกูล (2546) ซึ่งสังเคราะห์จากงานวิจัยย่อยของคณะนักวิจัย โดยการสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถาม ในภาคเหนือ 2 จังหวัดพื้นที่วิจัยได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดเชียงรายรวม 6 กรณีศึกษา มีข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

นฤมล นิราทร (2548) เลือกกลุ่มประชากรตัวอย่างจากผู้ค้าแผงลอยอาหารที่ประกอบอาชีพในเขตคลองเตยและดินแดง สามารถสัมภาษณ์ได้จำนวน 508 ราย (สถิติของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2543 ระบุว่าจำนวน 1,978 ราย) ผู้ค้าหาบเร่อาหารที่ประกอบอาชีพในบริเวณเดียวกัน สามารถสัมภาษณ์ได้จำนวน 236 ราย (ไม่มีตัวเลขจำนวนรวมเป็นทางการ) และผู้ซื้ออาหารหาบเร่แผงลอยในทั้งสองพื้นที่ จำนวน 385 ราย (ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน) ผลการสำรวจพบว่า

- ผู้ค้าหาบเร่ ประมาณร้อยละ 90 มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด โดยสัดส่วนผู้มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าภาคอื่นๆมาก ประมาณร้อยละ 35 เข้าสู่อุบัติการณ์กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี 2540 กว่าร้อยละ 70 มาจากครอบครัวเกษตรกร ร้อยละ 96.6 ระบุว่าตนเองเป็นชาวไทย มีเพียงร้อยละ 3.4 ระบุว่าคนไทยเชื้อสายจีน เป็นหญิงร้อยละ 49.2 ผู้ค้ามากกว่าครึ่งหนึ่งมีอายุในช่วง 30-50 ปี ร้อยละ 4 มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ผู้ค้าที่อายุน้อยที่สุดมีอายุ 20 ปี และอายุมากที่สุด 78 ปี ร้อยละ 80 ได้รับการศึกษาไม่เกินหกปี กว่าสามในสี่ของผู้ค้าหาบเร่สมรสแล้ว ส่วนใหญ่คู่สมรสจะช่วยเหลือกันค้าขาย ผู้ค้าร้อยละ 80 เป็นผู้ค้าที่เข้าสู่อาชีพไม่เกิน 10 ปี ผู้ค้ากว่าร้อยละ 90 เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และร้อยละ 10 เป็นผู้รับจ้างขาย และค่าแบบรับส่วนแบ่งกำไร

- ผู้ค้าแผงลอย เป็นชาวกรุงเทพมหานครร้อยละ 33 ผู้ค้าส่วนใหญ่อพยพมาจากหลายจังหวัดในภาคกลางซึ่งกว่าร้อยละ 25 เข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2525 ร้อยละ 40 เข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 สัดส่วนของผู้ค้าแผงลอยที่มาจากครอบครัวเกษตรกรต่ำกว่าผู้ค้าหาบเร่ ผู้ค้าแผงลอยร้อยละ 90 ระบุว่าตัวเองเป็นชาวไทย ในด้านอายุพบว่ากว่าร้อยละ 60 ของผู้ค้ามีอายุระหว่าง 30-50 ปี กว่าร้อยละ 7 มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ผู้ค้าที่อายุน้อยที่สุดคือ 15 ปี มากที่สุดคือ 78 ปี สัดส่วนผู้ค้าชายและหญิงใกล้เคียงกัน กว่าร้อยละ 80 ของผู้ค้ามีการศึกษาไม่เกิน 6 ปี ผู้ค้ากว่าร้อยละ 70 สมรสแล้ว ในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่งคู่สมรสช่วยกันค้าขาย ผู้ค้ากว่าครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในห้องเช่าหรือบ้านเช่า และกว่าร้อยละ 25 อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ผู้ค้าร้อยละ 73 ประกอบอาชีพไม่เกิน 10 ปี กว่าร้อยละ 95 เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ค้าแผงลอยกว่าร้อยละ 70 ประกอบอาชีพหาบเร่มาก่อน

2) ลักษณะทางสังคม

2.1) สภาพความเป็นอยู่ : จากการศึกษาของ โสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูธันเงาะ (2544) วิทยากร เชียงกุล (2546) และ นฤมล นิราทร (2548) พบตรงกันว่า ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย มักเป็นผู้ที่ขาดความรู้ ยากจน และอพยพมาจากชนบท จึงต้องอาศัยบ้านเช่าราคาถูกเป็นที่พักอาศัย ซึ่งมักจะอยู่ในชุมชนแออัด มีปัญหาความเครียด จากความรู้สึกขาดความมั่นคง ไม่มีวันหยุด พักผ่อนน้อย และมีปัญหาปวดเมื่อยกล้ามเนื้อหลัง ไหล่ แขน ขา เอว เพราะต้องยกของหนัก หรือการยืน การนั่งขายของนานๆมีอาการเหน็บชา ขัดยอก ปวดตึง มีอาการของโรคภูมิแพ้ ผื่นคัน ไข้หวัด หรือกลายเป็นคนพูดเสียงดัง หรือมีความบกพร่องทางการได้ยิน เวลาป่วยส่วนใหญ่จะซื้อยากินเอง เพราะไม่มีเวลาไปโรงพยาบาล และจากการที่เป็นผู้มีภูมิลำเนาในท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้นอกจากนี้ ยังพบว่าเกือบครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างและครอบครัวมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดโรคในระยะยาว เนื่องจากมีพฤติกรรมเสี่ยงส่วนบุคคล ด้วยการสูบบุหรี่ ดื่มสุรา การใช้ยาแก้ปวดหรือการใช้ยาฆ่าล้าง เป็นต้น

กรชนก สนิทวงศ์ (2545) พบว่า สภาพวิถีชีวิตชาวชุมชนแออัดมักประสบปัญหาพื้นฐาน เช่น ไม่มีน้ำประปาดื่มและใช้ ไม่มีไฟฟ้า ไม่มีทะเบียนบ้าน และไม่มีสถานรับเลี้ยงเด็กอ่อนวัยเรียนหรือสถานศึกษา

สำหรับเด็กเล็ก เนื่องจากชุมชนอยู่อาศัยในลักษณะของการบุกรุก การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยก็จะอยู่ในสภาพที่พึกชั่วคราว ไม่มีทางระบายน้ำ สภาพถนนมีความคับแคบเพราะการปลูกสร้างบ้านแบบติดๆ กัน

2.2) การรวมกลุ่ม : กรชนก สนิทวงศ์ (2545) พบว่าการที่ชาวชุมชนประสบปัญหาถูกไล่รื้อจากผู้เช่าที่ประกอบการเช่าได้จากเจ้าของที่ดิน แต่ชาวชุมชนไม่ยอมรื้อย้ายเพราะยังไม่มีที่ไป อีกทั้งการอยู่อาศัยในสถานที่แห่งนี้ สะดวกต่อการเดินทางไปประกอบอาชีพ จึงเกิดตัวแทนชุมชนเจรจาเพื่อขอผ่อนผันระยะเวลาการอยู่อาศัย แต่โครงสร้างความสัมพันธ์ของชุมชนแห่งนี้มีลักษณะในเชิงกลุ่มผู้นำมีอำนาจมากกว่าเป็นประชาธิปไตย ทำให้ชาวชุมชนขาดการมีส่วนร่วม การรวมกลุ่มจึงอยู่ในสภาวะที่อ่อนแอไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ การศึกษาของชำนาญ นันทชัย และเอกสิทธิ์ แก้วคำ (2546) พบว่าการรวมกลุ่มของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจะเกิดขึ้นเมื่อมีการถูกไล่ที่ค้าขาย โดยทางการไม่อนุญาตให้ตั้งวางสินค้าริมถนน และผู้ค้าไม่สามารถนำไปตั้งหน้าอาคารร้านค้าต่างๆ ได้ จึงรวมตัวกันเรียกร้อง เมื่อได้รับการผ่อนผันให้ตั้งวางได้การรวมกลุ่มก็สลายไป

พัทธวิไล สหุณาพ (2546) ศึกษาพบว่าผู้ค้าซึ่งเป็นชาวชุมชนบะขามที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อนที่เทศบาลจะขยายตัวและรวมเอาชุมชนบะขามเข้าไปในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ทำให้มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ชาวชุมชนจึงได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน โดยตั้งคณะกรรมการประสานงานกลุ่มจัดทำข้อมูลเพื่อการเรียกร้อง และจัดตั้งกองทุนสิทธิ์ที่ดิน

2.3) สวัสดิการ : การเป็นผู้อพยพย้ายถิ่น ทำให้ไม่สามารถรับบริการสวัสดิการจากรัฐได้ เพราะไม่มีทะเบียนบ้าน นอกจากนี้มักอยู่อย่างกระจัดกระจายรวมกลุ่มกันไม่ค่อยได้ ไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปให้การช่วยเหลือ

3) ลักษณะทางเศรษฐกิจ

3.1) สภาพการทำงาน : การศึกษา ของสมนึก แพนนคร (2546) ระบุว่าผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอยใช้แรงงานแต่ละวันยาวนานไม่ต่ำกว่าวันละ 12 ชั่วโมง บางคนหากต้องเตรียมของ และทำความสะอาดหลังการขายเสร็จ ก็จะเป็น 15-16 ชั่วโมงต่อวัน การศึกษาของโสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูฮันเงาะ (2544) ระบุว่า ช่วงระยะเวลาการทำงานมีทั้งช่วงกลางวันและกลางคืน กลุ่มที่ขายเช้ามีดประมาณ 05.00-08.00 น. สินค้าส่วนใหญ่คือ อาหาร ผัก ผลไม้ และขนม กลุ่มที่ 2 ขายประมาณ 06.00-18.00 น. หรือมากกว่า สินค้ามีหลากหลายประเภท สำหรับในช่วงกลางคืนจะเริ่มขายเวลาประมาณ 18.00-24.00 น. หรือตลอดทั้งคืนที่เรียกกันว่า “ตลาดโต้รุ่ง” นอกจากนี้ จากการศึกษาของ จุฑามาศ ไชยรบ (2546) พบว่าผู้ค้าต้องทำงานวันละ 12 ชั่วโมง (07.00-19.00น.) ทุกวัน

3.2) รายได้ รายจ่าย : สมนึก แพนนคร (2546) พบว่าผู้ค้ามีรายได้ประมาณวันละ 100 บาทขึ้นไป ชำนาญ นันทชัยและ เอกสิทธิ์ แก้วคำ (2546) พบว่าผู้ค้ามีรายได้จากการค้าประมาณ 100-200 บาทต่อวันและมีรายจ่ายวันละประมาณ 100-200 บาทเป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้จ่ายเป็นค่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ค่าเช่าแผง และยารักษาโรค ขณะที่ จุฑามาศ ไชยรบ (2546) พบว่าผู้ค้าเฉลี่ยละ 67 มีรายได้ต่ำกว่า 300 บาทต่อวันแต่รายจ่ายอยู่ระหว่าง 100-800 บาทต่อวัน

นฤมล นิราทร (2548) พบว่าผู้ค้าหาบเร่อาหารมีการลงทุนมากน้อยต่างกัน ในภาพรวมผู้ค้าส่วนใหญ่ลงทุนระหว่าง 201-500 บาท รองลงมาเป็นช่วงระหว่าง 701-1,000 บาท เมื่อถือเอามูลค่าของสินค้าแต่ละวันเป็นเครื่องกำหนดระดับฐานะเศรษฐกิจ อาจจำแนกผู้ค้าได้เป็น 3 กลุ่ม คือผู้ค้าที่มูลค่าการซื้อขายสินค้าแต่ละครั้งไม่เกิน 500 บาท มีอยู่ร้อยละ 41.5 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด ผู้ค้าที่มูลค่าการซื้อขายสินค้าอยู่ในช่วง 501-1,000 บาท มีอยู่ร้อยละ 39.7 และผู้ค้าที่มีมูลค่าการจัดซื้อต่อวัน 1,001 บาทขึ้นไป มีอยู่ร้อยละ 18.8 เมื่อพิจารณาตัวเลขรายได้อีกวัน ซึ่งยังไม่ได้หักต้นทุนสินค้า พบว่า ผู้ค้าร้อยละ 29.4 มีรายได้ไม่เกินวันละ 500 บาท ร้อยละ 43.3 มีรายได้ระหว่าง 500-1,000 บาท ผู้ค้าร้อยละ 27.4 มีรายได้วันละ 1,000 บาทขึ้นไป ทั้งนี้ผู้ค้าที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท มีอยู่ร้อยละ 5.1 เมื่อพิจารณารายได้สุทธิ พบว่าผู้ค้ามากกว่าร้อยละ 80 มีกำไรหรือรายได้สุทธิไม่เกินวันละ 500 บาท โดยในจำนวนนี้มีร้อยละ 21.4 ที่มีกำไรต่อวันไม่เกิน 200 บาท และเกือบร้อยละ 25 มีกำไรต่อวันไม่เกิน 300 บาท อย่างไรก็ตาม จำนวนรายได้สุทธิต่อวันมีโอกาสคลาดเคลื่อนสูง เพราะผู้ค้าระบุว่าบางวันที่ขาดทุน อาหารที่จำหน่ายถูกใช้เพื่อการบริโภคในครัวเรือนด้วย และบางรายลังเลที่จะเปิดเผยตัวเลขกำไรที่แท้จริง

3.3) การออม หนี้สิน : นฤมล นิราทร (2548) พบว่าการประกอบอาชีพหาบเร่ขายอาหารสามารถทำให้ผู้ประกอบการออมมากกว่าร้อยละ 80 มีรายได้เพียงพอ สามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ส่วนผู้ค้าร้อยละ 16 ระบุว่าไม่มีรายได้ไม่เพียงพอ ได้แก่ผู้ค้าที่มีรายได้ต่ำกว่า 500 บาทต่อวัน ผู้ค้าที่มีมูลค่าสินค้าและรายได้ต่อวันมากกว่า 500 บาทขึ้นไป เป็นผู้ค้าในกลุ่มที่มีเงินออม

4) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ

4.1) ปัญหาในการประกอบอาชีพ : จากการศึกษาของโสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูอันเงาะ (2544) วิทยากร เชียงกุล (2546) และ นฤมล นิราทร (2548) พบว่าผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอย มีปัญหาในการประกอบอาชีพ คือ มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีเงินทุนสะสมเป็นทุนหมุนเวียนมากนัก มีผู้แข่งขันในการประกอบอาชีพมากและหากหยุดประกอบการเป็นเวลาหลายวันจะทำให้ไม่มีเงินลงทุน จึงต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ ไม่สามารถกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ซึ่งอัตราดอกเบี้ยถูกได้ เนื่องจากมีหลักแหล่งไม่แน่นอน นอกจากนี้โดยที่การทำงานจะต้องใช้ที่สาธารณะ กีดขวางการจราจร จึงเป็นอาชีพที่ก้ำกึ่งระหว่างอาชีพสุจริตหรืออาชีพผิดกฎหมาย หากไม่ได้รับการผ่อนผันก็มักจะถูกไล่ที่ ผู้ประกอบการจึงรู้สึกว่าจะไม่มีความมั่นคง ขาดการพัฒนาทั้งทางด้านทักษะอาชีพ การควบคุมมาตรฐานความสะอาด และสุขภาพอนามัยของผู้ประกอบการด้วย ทั้งยังเป็นเหยื่อของผู้มีอิทธิพลต้องจ่ายเงินนอกระบบ ค่าส่วยและค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคที่สูง สภาพดินฟ้าอากาศเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการประกอบอาชีพ ผู้ประกอบการบางรายมีภาระเลี้ยงดูสมาชิกครอบครัวที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ หรือต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรหลาน จึงต้องขวนขวายทำงานหนักขึ้นพร้อมกับต้องมีการหนี้สินเพิ่มขึ้นอีกด้วย แสดงว่าการมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพหรือการมีรายได้เพียงระดับเลี้ยงชีพของผู้ค้าเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาสังคม

4.2) ความต้องการ : วิทยากร เชียงกุล (2546) ให้ข้อมูลด้านความต้องการของผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอยในงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย ดังนี้

- 1) อยากให้รัฐมีทุนให้กู้ พร้อมทั้งการช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาอาชีพและการพัฒนาด้านการตลาดด้วย
- 2) การให้กู้เงินสำหรับคนยากจน ควรปรับกฎเกณฑ์ให้สามารถยื่นขอได้ง่าย สะดวกรวดเร็วกว่านี้ เช่นการต้องหาคนค้ำประกันหาได้ลำบาก เพราะอยู่ห่างจากเครือข่าย หรือมีเครือข่ายแต่คนต่างเป็นคนจนที่ต้องดินรนด้วยกัน ไม่อยู่ในวิสัยที่จะค้ำประกันให้ได้
- 3) อยากให้รัฐจัดที่ขายของที่มีมั่นคง จัดสรรให้ผู้ขายเดิมอย่างยุติธรรม ไม่ต้องถูกเทศบาลคอยตามไล่ที่ หากมีการเก็บค่าเช่าควรเก็บในอัตราต่ำ และควรให้สิทธิการเช่าแผงลอยเฉพาะผู้ที่ขายอยู่จริง ๆ ไม่ใช่ให้กับพ่อค้านายทุนที่มาหาทำกำไรจากการให้เช่าแผงลอยต่อ ซึ่งทำให้ต้นทุนของพ่อค้ารายย่อยสูงเกินไป

2.2.6 กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ

จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ได้มีการศึกษาแรงงานนอกระบบในกลุ่มคนทำงานในภาคบริการโดยผู้ที่ทำงานบริการในร้านอาหารไว้น้อยมาก ซึ่งแรงงานเหล่านี้คือแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ความคุ้มครองในการทำงานหรือสวัสดิการสังคม พนักงานในร้านอาหาร เช่น พนักงานเสิร์ฟ พ่อครัว/แม่ครัว พนักงานล้างจาน เป็นต้น แรงงานเหล่านี้ถือเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

กลุ่มคนทำงานในภาคบริการส่วนใหญ่ส่วนจะมีอายุต่ำกว่า 30 ปี เนื่องจากสภาพการทำงานต้องใช้ความคล่องตัวสูง ส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในขั้นระดับประถมศึกษา สภาพการทำงาน แรงงานในอาชีพนี้ไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภัตตาคารของโรงแรม ภัตตาคาร ห้องอาหาร ร้านอาหารธรรมดา หรือประกอบเป็นอาชีพส่วนตัว จะต้องทำงานหนัก ต้องอยู่ในครัว และหน้าเตาประกอบอาหาร เผชิญกับความร้อน กลิ่นอาหาร ทั้งของสด หรือขณะกำลังปรุง และต้องอยู่ในครัวในช่วงเช้ามืดเพื่อเตรียมและประกอบอาหารเช้า กลางวัน และเย็น หรือออกไปตลาดสดเพื่อเลือกซื้ออาหารสดด้วยตนเอง การได้รับค่าตอบแทนจะได้เป็นรายวันหรือเป็นครั้งคราวตามที่ร้องขอ โดยผู้ที่ทำงานในอาชีพนี้จะต้องมีความรู้และความสามารถในการประกอบอาหาร มีใจรักการทำอาหารและการบริการ มีความอดทน สามารถทำงานได้ใต้สภาวะความกดดันตามความต้องการของลูกค้า

โดยความต้องการของกลุ่มผู้ทำงานในภาคบริการ คือ 1. ให้แรงงานภาคบริการได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เช่นเดียวกับแรงงานภาคอื่น เช่น ประกันสังคม และให้ยอมรับว่างานอาชีพบริการคือ แรงงานภาคบริการ 2. ให้ยอมรับว่า "สถานบริการ" คือ "สถานประกอบการ" ตามกฎหมายแรงงาน เพื่อปรับเปลี่ยนสภาพการทำงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอิทธิพลมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง "นายจ้าง" กับ "ลูกจ้าง" 3. ให้เลิกอ้างว่า "สถานบริการ" เป็น "แหล่งอบายมุข" เพราะทำให้เกิดทัศนคติที่ดูถูกคนอาชีพบริการและความจริง สถานบริการคือ สถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้จัดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย จึงไม่ใช่ "แหล่งอบายมุข" และ 4. ให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตพนักงานบริการ โดยหักรายได้จากภาษีที่เก็บจากธุรกิจภาคบริการและการท่องเที่ยว การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตพนักงานบริการมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือพนักงานบริการที่ประสบความเดือดร้อนในยามฉุกเฉิน เพราะที่ผ่านมาพนักงานบริการส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงการช่วยเหลือของภาครัฐ คิดว่าหากจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นมาจะสามารถช่วยเหลือพนักงานบริการให้มีคุณภาพชีวิตได้ดียิ่งขึ้น

2.2.7 กลุ่มคนคู้ยยะ

เนื่องจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ได้มีการศึกษาแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับอาชีพคนคู้ยยะ เกือบชาย ฆ่าเล้ง และอาชีพเกี่ยวข้องกับขยะ แต่ไม่ได้มีการศึกษาแยกประเภทกลุ่มคนคู้ยยะ และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า ดังนั้นในการศึกษานี้จึงทบทวนโดยการรวมเอากลุ่มคนคู้ยยะและกลุ่มคนซื้อขายของเก่าไว้ด้วยกัน ซึ่งเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับขยะ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดการทบทวนวรรณกรรมรวมไว้ในหัวข้อถัดไป คือหัวข้อ 2.2.8 กลุ่มคนซื้อขายของเก่า โดยได้รวมการทบทวนเกี่ยวกับคนคู้ยยะไว้ด้วย

2.2.8 กลุ่มคนซื้อขายของเก่า

อาชีพคนเก็บขยะขาย หรือผู้เก็บและรับซื้อของเก่า หรือฆ่าเล้ง และอาชีพที่เกี่ยวข้องกับขยะอื่นๆ ได้เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่มาอย่างน้อย 30-40 ปีแล้ว อาชีพนี้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น จากการขยายตัวของการผลิตและการบริโภคสินค้าของประชากรที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงทำให้เกิดขยะที่ต้องทิ้งและหาทางกำจัดกันมากขึ้น ในบรรดาสิ่งที่ถูกทิ้งเป็นขยะ ยังมีวัสดุหลายอย่างเช่น เศษโลหะ ขวดพลาสติก กระดาษ สายไฟ ที่ยังสามารถนำกลับไปใช้ใหม่ได้ และมีผู้สนใจรับซื้อและเพราะการที่มีคนตกงานจำนวนคนจนเพิ่มขึ้น ทำให้พวกเขาต้องดิ้นรนหางานเท่าที่พอจะมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว แม้จะเป็นงานที่สกปรก หนัก และเสี่ยงต่อสุขภาพก็ตาม แต่ในปัจจุบันอาชีพนี้เริ่มได้รับผลกระทบ เนื่องจากแนวโน้มที่เมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯ จะมีการพัฒนาระบบการเก็บและทำลายขยะเป็นแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดยใช้เครื่องมือที่ทันสมัยหรือให้บริษัทรับสัมปทานเข้ามาจัดการแบบครบวงจรมากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางทำให้ผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขายแบบอิสระลดลง และมีรายได้ลดลงไปด้วย (วิทยากร เชียงกูล, 2546)

อาชีพเก็บและรับซื้อของเก่า เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจเมือง ผลการศึกษาพบว่าคนกลุ่มนี้มีวันในการผลิตของเศรษฐกิจภาคเมืองก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงินชัดเจน และผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคิดคำนวณเป็นตัวเงินได้ ทั้งอาชีพนี้สามารถสร้างอาชีพให้คนจนเมืองที่มีการศึกษาน้อย ขาดทักษะและเงินทุนที่จะประกอบอาชีพอื่น ให้สามารถทำงานหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวไม่เป็นภาระแก่สังคม ยังมีการจ้างงานต่อเนื่องคือร้านรับซื้อของเก่าจะจ้างคนงานคัดแยกขยะ และคนงานในโรงงานแปรรูปของเก่าเพื่อผลิตสินค้าอื่นอีกมาก ช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้า ลดการนำเข้าและประหยัดทรัพยากร ลดการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ลดภาระการกำจัดขยะของหน่วยงานเช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาล นอกจากนี้อาชีพเก็บและรับซื้อของเก่าขาย ยังเป็นอาชีพที่อิสระ มีรายได้เร็วและดีกว่าอาชีพเดิม เข้าสู่อาชีพได้ง่าย ลงทุนน้อย ของไม่เสีย ทั้งโอกาสและทางเลือกของคนจนเมืองมีจำกัด การกระจายรายได้ที่ไม่สมดุล ปัญหาต่างๆ เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย การถูกไล่ที่ไปอยู่นอกเมืองหรือที่อยู่ที่ไม่เหมาะสมจะประกอบอาชีพอื่น เช่น ได้สะพาน ฯลฯ ทำให้มีผู้หันมาประกอบอาชีพเก็บและรับซื้อของเก่าขายกันมากขึ้น (พรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ, 2533)

สรุปการศึกษาของ Rusque-Alcaino and Bromley (1979), Malcolm Blincow (1986) อ้างโดย นฤมล นิราทร (2548) ได้ว่า การสะท้อนความยากจนของคนกลุ่มนี้ ว่าเป็นกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพที่มีความหลากหลาย

ทั้งในด้านสภาพการทำงานและฐานะทางเศรษฐกิจ กล่าวคือมีทั้งที่เป็นผู้เก็บขยะที่มีรายได้ระดับยังชีพหรือต่ำกว่า ผู้เก็บขยะที่มีฐานะเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระและมีรายได้มากกว่าซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ พรรณทิพย์ เพชรมาก และ กัณณิกา อังสุชนสมบัติ (2533) และการศึกษาของ สิริพร สมบูรณ์บุรณะ (2536) ซึ่งให้ภาพรวมของความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจชีวิตความเป็นอยู่ ปัญหาในการประกอบอาชีพ ตลอดจนทัศนคติตนเองของแรงงานกลุ่มนี้ว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้แม้จะมีความพอใจต่ออาชีพ เนื่องจากสามารถทำให้มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ แต่ไม่มีความภูมิใจในอาชีพที่ตระหนักว่าเป็นอาชีพที่สังคมดูถูกและรังเกียจ

พรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ (2533) ให้คำจำกัดความของผู้ประกอบอาชีพเก็บขยะและชื่อของเก่าว่า หมายถึง ผู้มีรายได้จากการเก็บของเก่าจากกองขยะชาย ผู้เก็บและรับซื้อของเก่าตามแหล่งชุมชนต่างๆ โดยใช้รถสามล้อ รถเข็น เดินเก็บ และได้แบ่งประเภทของอาชีพเก็บและรับซื้อของเก่าไว้ 3 ประเภท ดังนี้

(1) กลุ่มเก็บของเก่าอย่างเดียว กลุ่มนี้อาศัยอยู่ในย่านใจกลางเมือง ซึ่งมีแหล่งเก็บมากกว่าชานเมือง ผู้ที่เก็บมักเป็นผู้สูงอายุ ผู้หญิง และเด็ก มีทั้งที่ใช้ถุงปุ๋ยเดินเก็บไปเรื่อยๆ ใช้รถเข็นสองล้อ หรือรถเข็นสี่ล้อช่วยทุ่นแรง แต่ไม่มีรถซาเล้งหรือสามล้อถีบและตาชั่ง

(2) กลุ่มรับซื้อของเก่า เดิมผู้รับซื้อมักเป็นคนจีนอายุมาก แต่ปัจจุบันอาชีพนี้กระจายไปทั่ว ส่วนใหญ่จะมีแหล่งซื้อประจำ บางรายต้อง “ผูก” หรือเสียดำผ่านทางไต่ยามหรือสำนักงานหมู่บ้านจัดสรร เพื่อเข้าไปรับซื้อของเก่าในหมู่บ้านจัดสรร ในการออกไปรับซื้อของกลุ่มนี้มีทั้งที่ใช้รถซาเล้งหรือรถสามล้อถีบ และรถมอเตอร์ไซด์ที่ดัดแปลงเป็นรถสามล้อ ซึ่งเป็นรถดัดแปลงที่ผิดกฎหมาย

(3) กลุ่มที่ทั้งเก็บและรับซื้อของเก่า การทำงานของกลุ่มนี้มีหลายลักษณะ เช่น ผู้ที่ตั้งใจจะซื้อเป็นหลัก แต่ถ้าเห็นของเก่าที่ทิ้งไว้ก็จะหยุดเก็บด้วย กลุ่มนี้ส่วนใหญ่ใช้รถซาเล้งเป็นเครื่องมือในการออกมารับซื้อและเก็บ

โสภา อ่อนโอภาส และ นุชนาฏ ยูฮันเงาะ (2544) นิยามศัพท์ ซาเล้ง ว่าหมายถึงกิจกรรมการรับซื้อขายของเก่า และเก็บตามแหล่งชุมชน โดยใช้รถสามล้อถีบ รถจักรยานยนต์ดัดแปลงเป็นรถสามล้อ รถยนต์ รถเข็น การเดินเก็บ

จิระวัฒน์ ญาณโสภณ และ นภาพร ทิมอรุณ (2546) แบ่งประเภทคนเก็บของเก่าเป็น 5 กลุ่ม ตามเครื่องมือที่ใช้ คือ กลุ่มที่เดินใช้ถุงหรือกระสอบเก็บข้างถนน กลุ่มใช้รถเข็น 2 ล้อ กลุ่มใช้รถถีบซาเล้ง กลุ่มใช้มอเตอร์ไซด์พ่วง และกลุ่มที่มีรถกระบะ ซึ่งมักเป็นรถมารับซื้อของเก่า

1) ลักษณะทางประชากร

พรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ (2533) ศึกษาโดยการสำรวจจำนวนผู้ประกอบอาชีพและร้านรับซื้อของเก่าใน 6 เขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร สุ่มตัวอย่างในการศึกษาจำนวน 302 ราย จากยอดผู้ประกอบอาชีพที่สำรวจพบ 1,181 ราย เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์และสัมภาษณ์ร้านรับซื้อของเก่า 38 ร้าน จากยอดที่สำรวจพบ 120 ร้าน ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มผู้ประกอบอาชีพนี้เป็นเพศหญิงและเพศชายเท่าๆ กัน อายุกระจายไปทุกช่วงวัย ส่วนใหญ่เรียนจบประถมศึกษาปีที่ 4 รองลงมาเป็นกลุ่มที่เรียนไม่จบประถมศึกษาปีที่ 4 และไม่ได้เรียนหนังสือเลยอพยพจากต่างจังหวัดในเขตภาคกลางมากที่สุด ร้อยละ 70.2

ของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพนี้อาศัยอยู่ในที่บุกรุก บางส่วนอาศัยอยู่ใต้สะพานและกิ่งเรื้อรอน ครึ่งหนึ่งของกลุ่มอาชีพนี้เคยถูกไล่ที่และอยู่ระหว่างการไล่ที่ ร้อยละ 59.93 เป็นกลุ่มที่ทั้งรับซื้อและเก็บของเก่าจากขยะ รองลงมาร้อยละ 28.5 เป็นกลุ่มที่เก็บอย่างเดียว ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ก่อนมาทำอาชีพนี้ร้อยละ 63.31 มีอาชีพรับจ้างนอกระบบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรับจ้างทำงานก่อสร้าง

กิจจุฑา ไกรวาส และนันทนา สันตติวุฒิ (2546) สืบหาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองบางแสน จังหวัดชลบุรี จำนวน 15 คน พบข้อมูลสำคัญคือ ภูมิฐานะเดิมของคนเก็บของเก่าที่ศึกษานั้นมาจากทุกภาค ยกเว้นภาคใต้ พื้นฐานเดิมทำการเกษตร ฐานะยากจน มีพี่น้องหลายคน การศึกษาส่วนมากจบประถมศึกษาปีที่ 4 อยู่ในวัยกลางคนจนถึงสูงอายุ ส่วนมากอยู่กันเป็นครอบครัว ชลลดา แสงมณี (2546) สืบหาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างคนเก็บของเก่าจากโรงงานกำจัดขยะในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราช ที่มาประจำประมาณ 50-70 ราย มีทั้งหญิงและชาย ส่วนใหญ่เป็นวัยกลางคน

สุรางค์รัตน์ วตินารมณ และคณะ (2548) ศึกษาข้อมูลประกอบแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบภาคบริการ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ พิษณุโลก กำแพงเพชร ภูเก็ต อุบลราชธานี และระยอง โดยศึกษาในกลุ่มตัวอย่าง 276 คน ประกอบด้วย กลุ่มแรงงานค้าขาย 244 คน ครอบครัวของแรงงานค้าขาย 22 คน และคนขับรถรับจ้าง 10 คน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 31-40 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า มีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 4-5 คน สมาชิกครอบครัวมีรายได้ 2-3 คน มีคนที่ต้องเลี้ยงดู 2-3 คน พบสาเหตุของการเข้าสู่อาชีพว่าเป็นการสืบทอดทางอาชีพ โดยทำมาหลายรุ่น หรือมีอายุสูงถึง 71 ปี แต่ยังหยุดไม่ได้เพราะลูกติดเหล้าและทอดทิ้ง กับเปลี่ยนจากอาชีพเดิมได้แก่แรงงานในระบบแรงงานเกษตร ก่อสร้าง เพราะทราบจากญาติพี่น้องซึ่งทำงานค้าขายอยู่เดิมว่ามีรายได้ดีกว่า และจะช่วยให้ทั้งครอบครัว ทั้งเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ

2) ลักษณะทางสังคม

2.1) สภาพความเป็นอยู่ : การศึกษาของพรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ (2533) พบว่าผู้ประกอบการอาชีพเก็บหรือรับซื้อของเก่า หรือเก็บของเก่าจากขยะไปขาย มักอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด หรือเรื้อรอน ผู้ที่เก็บของเก่าตามถังขยะใกล้ตลาด ทำให้เก็บอาหารที่เหลือทิ้ง หรือพ่อค้าแม่ค้าให้มาบ้าง ทำให้ไม่ขาดแคลนอาหารการกินมากนัก แต่เป็นอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะ จึงมีผลต่อสุขภาพ เช่นอาหารเป็นพิษ การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ทำให้เป็นโรคผิวหนัง โรคระบบทางเดินหายใจ เป็นต้น เมื่อเจ็บป่วยมักไม่ไปโรงพยาบาล ใช้ความอดทน หรือซื้อยามากินเองเนื่องจากไม่ต้องการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย

บุญรัช บุญเจือ (2544) พบการเจ็บป่วยเนื่องจากถูกแก้วบาดมือและเท้า เหยียบตะปู ปวดเมื่อย วิงเวียนศีรษะ ใช้หวัดจากการตากแดด ฝน โรคทางเดินหายใจจากกลิ่นขยะ โรคเท้าเปื่อยในฤดูฝน พักผ่อนไม่เพียงพอ คนเก็บของเก่าส่วนใหญ่จะเจ็บป่วยแบบเรื้อรัง เนื่องจากการตรากตรำทำงานหนัก ทั้งบางครั้งยังเกิดอุบัติเหตุระหว่างขับขี่ยานพาหนะหรือถูกสุนัขกัด

สุรางค์รัตน์ วตินารมณ และคณะ (2548) พบว่าแรงงานค้ายขายส่วนมากคิดว่าตนเองแข็งแรงดี แต่เมื่อให้บริการตรวจสุขภาพกลับพบสิ่งผิดปกติ เช่น ผิวหนังผื่นคัน ความดันโลหิตสูงสายตามีผิดปกติ มีปัญหาการได้ยิน กล้ามเนื้อทรวงอกอักเสบ พบความผิดปกติที่ปอด หัวใจโต และพบปริมาณสารเคมีในเลือดสูง ได้แก่ แมงกานีส สารหนู ตะกั่วและโครเมียม

2.2) การรวมกลุ่ม : ในด้านชีวิตความเป็นอยู่พบว่า ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการอาชีพอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก และไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง เนื่องจากวิถีชีวิตการทำงานที่เป็นอิสระ และการตั้งถิ่นฐานแบบต่างคนต่างอยู่

2.3) สวัสดิการ : จากการที่คนในกลุ่มอาชีพนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานย้ายถิ่น ทั้งยังเป็นผู้เร่ร่อน ไม่มีหลักแหล่งจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือใดๆ จากรัฐ ขาดความมั่นคงในชีวิต ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ อันเป็นผลมาจากไม่มีทะเบียนบ้านในชุมชน ส่วนบุตรหลานมักได้รับการบริการด้านการศึกษาจากรัฐ แต่ผู้ประกอบการมักไม่มีเงินเสียค่าใช้จ่ายด้านเสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียนและค่าใช้จ่ายประจำวัน มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี จากการที่ต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ไม่มีเครื่องมือป้องกันภัยจากการทำงาน หากเกิดเจ็บป่วย ออกไปทำงานไม่ได้ ปัญหาที่ตามมา คือการขาดรายได้ที่จะนำมาเลี้ยงดูและใช้จ่ายต่างๆ ในครอบครัว หรือถ้าเสียชีวิต คนที่ได้รับผลกระทบคือลูกที่ต้องกำพร้าไม่มีคนเลี้ยงดู ในกรณีที่ชราภาพ หรือประสบอุบัติเหตุ พิกัดก็ต้องเผชิญชีวิตตามลำพัง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สมาชิกของครอบครัวที่ทำงานมีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ 2 คน มีอัตราการพึ่งพา 1 ต่อ 2-3 คน

3) ลักษณะทางเศรษฐกิจ

3.1) สภาพการทำงาน : โสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูอันเงาะ (2544) พบว่าลักษณะการทำงานของอาชีพผู้เก็บขยะหรือของเก่าขาย หรือชาเล้ง จะเดินหรือถีบรถตามท้องถนน และริมทางเดินเท้า คู้ยเขี่ยเก็บของในถังขยะตามจุดต่างๆ บางรายอาจจะรับซื้อของเก่าตามบ้านเรือน เช่นกระดาม หนังสือพิมพ์ ขวดแก้ว และตระเวนเก็บหรือซื้อของเร่ขายไปในบริเวณชอกชอย หมู่บ้าน บริษัท ห้างร้าน รวมทั้งตลาดโดยเฉพาะช่วงตลาดเช้าเริ่มวาย หรือตลาดกลางคืนเริ่มเก็บสินค้าและอุปกรณ์ จะเป็นเวลาที่ชาเล้งเริ่มปฏิบัติงาน ชาเล้งบางพื้นที่ถูกจำกัดให้เก็บเป็นช่วงเวลาตั้งแต่ 10.00-15.00 น. หรือถูกห้ามออกถนนใหญ่บางเวลา ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เก็บของได้น้อยลง ในช่วงกลางคืนจะเริ่มงานเวลาประมาณ 22.00-04.00 น. หรือ 05.00 น. เป็นกลุ่มที่เก็บของได้มาก เนื่องจากมีผู้เก็บในช่วงกลางคืนน้อยด้วยกลัวว่าจะถูกกล่าวหาว่าเป็นขโมย และเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจค้นอยู่เสมอ ทั้งพบว่าผู้ประกอบการชาเล้ง มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายจากการประกอบอาชีพในระดับปานกลางค่อนข้างสูง กล่าวคือมีลักษณะการทำงานทุกวันไม่มีวันหยุดพักผ่อน ผจญกับสภาพแวดล้อมกลางแจ้งและมลพิษ ตลอดจนการทำงานที่ใช้ท่าทางและการออกแรงไม่ถูกต้องบุบยวช บัญเจือ (2544) พบว่า ผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าขายส่วนใหญ่ไม่ต้องใช้ทักษะความสามารถพิเศษมาก แต่ต้องมีประสบการณ์ในการเก็บและการคัดแยก และรู้จักแหล่งขายอาชีพนี้ยังลงทุนน้อยหรือไม่ต้องลงทุนซื้อสินค้า แต่ต้องเสียค่าอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ คือพาหนะ และค่าน้ำมันเชื้อเพลิง กรณีใช้รถมอเตอร์ไซด์ดัดแปลง บางครั้งอาจถูกตำรวจตรวจค้นหากสงสัยว่าลักทรัพย์ หรือทำให้การจราจรติดขัด ซึ่งมักเสียค่าปรับครั้งละ 100-200 บาท

สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และคณะ (2548) พบว่าผู้ประกอบการอาชีพค้าขายเป็นอาชีพหลัก มีการทำงานที่เกี่ยวข้องกับขายโดยเฉลี่ย 6-10 ชั่วโมงต่อวัน มากกว่า 5 วันต่อสัปดาห์ มีช่วงเวลาทำงานเช้าคือ 6.00-7.00 น. กลางวันคือ 12.00-13.00 น. เย็นคือ ก่อน 17.00 น. กลางคืนคือ 20.00 น. หยุดงานโดยเฉลี่ย มากกว่า 20 ครั้ง/ปี

3.2) รายได้ รายจ่าย : โสภา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูอันเงาะ (2544) ศึกษาพบว่าผู้ประกอบการอาชีพบางราย มีรายได้ต่ำสุดวันละ 70 บาท จากการเก็บขยะในตลาดเพื่อเลี้ยงดูสมาชิกที่ยังเป็นภาระอีก 2 คน สุวัฒน์ คงแป้น (2544) พบว่าผู้ทำงานค้าขายในกองขยะซอยอ่อนนุช มีรายได้เฉลี่ยวันละ 30-150 บาทต่อคน แต่มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้รับสัมปทานคัดแยกขยะถึง 4 รายการคือ ค่าเสียวิน 150-180 บาท ค่าผ่านประตูเข้าไปวันละ 10 บาท ค่าชักเสียวันวันละ 5 บาท ค่าประกันชีวิต 1,600 บาทต่อปี โดยทยอยชำระวันละ 50 บาท ทำให้มีรายได้ลดลงไม่คุ้มค่าเหนื่อยและพบจากการสำรวจว่า รายได้ของผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับขยะทุกประเภท ร้อยละ 35 ของผู้ตอบข้อมูลมีรายได้วันละ 201-300 บาท ร้อยละ 23.5 มีรายได้วันละ 101-200 บาท ร้อยละ 11.1 มีรายได้ไม่เกินวันละ 100 บาท นอกนั้นมีรายได้มากกว่าวันละ 300 บาทขึ้นไป ซึ่งมักจะเป็นพวกพนักงานกรุงเทพมหานครที่หารายได้เสริมจากการขายของเก่าด้วย และผู้รับซื้อวัสดุหมุนเวียนจากกองขยะ

จิระวัฒน์ ญาณโสภณ และนภาพร ทิมอรุณ (2546) พบว่าผู้เก็บขยะที่ยากจนมีรายได้เพียงวันละ 50-60 บาท ซึ่งไม่พอค่าใช้จ่าย แต่ถ้ามีรถลากจะเก็บได้มากกว่าคนเดินเก็บ ทำให้อาจมีรายได้วันละ 100 บาทขึ้นไป

กิจฐเขต ไกรवास และนันทนา สันตติวุฒิ (2546) พบว่าถ้าคนเก็บขยะสามารถสะสมของเก่าไว้แยกประเภท หรือทำความสะอาดบ้าง แล้วรวบรวมไปขายร้านใหญ่ที่รับซื้อในราคาถูก ก็จะได้เงินมากกว่าขายร้านย่อยใกล้บ้าน ซึ่งจะมีรายได้ประมาณสัปดาห์ละ 1,000-2,000 บาท และมีรายจ่ายที่สำคัญคือค่าอาหารวันละประมาณ 20-70 บาท และจ่ายค่ายาเป็นบางครั้ง บางคนมีค่าบุหรื 10-20 บาท

ชลลดา แสงมณี (2546) ศึกษาจากคนเก็บของเก่าจากโรงกำจัดขยะ พบว่ามีรายรับประมาณวันละ 200 บาทต่อครอบครัวที่ช่วยกันทำงาน 2 คน แต่มีค่าใช้จ่ายเรื่องการไปโรงเรียนของลูก ค่าเช่าที่ดิน ค่าอาหาร ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ซึ่งแพงกว่าปกติ ทำให้ต้องมีการกั๊กยืมทั้งในระบบและนอกระบบที่เสียดอกเบี้ยในอัตราสูงมาก

สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และคณะ (2548) พบว่าผู้ประกอบการอาชีพค้าขายเป็นอาชีพหลัก มีรายได้ต่อวันระหว่าง 51-100 บาท มีค่าใช้จ่ายในการประกอบการอาชีพวันละมากกว่า 100 บาท รายได้ส่วนใหญ่มาจากขยะในครัวเรือน

3.3) การออม หนี้สิน : การศึกษาพบว่าหากเป็นผู้เดินเก็บจะมีฐานะยากจนมีหนี้สิน แต่ถ้ามีพาหนะและเก็บสะสมคัดแยก หรือทำความสะอาด ซึ่งขายได้ราคาดีขึ้น ก็จะมีหนี้สินลดน้อยลง จนถึงขั้นมีเงินออม

4) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ

4.1) ปัญหาในการประกอบอาชีพ : การศึกษาของ กิจรัฐเขต ไกรวาส และนันทนา สันตติวุฒิ (2546) พบว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพและการใช้ชีวิตของผู้เก็บขยะคือ

- (1) รายได้น้อย ขาดแคลนเงินทุนและพาหนะในการประกอบอาชีพ
- (2) ถูกจำกัดชั่วโมงการทำงาน เนื่องจากกองบัญชาการตำรวจนครบาลออกกฎข้อบังคับห้ามวิ่งบนถนนสายหลัก ระหว่างเวลา 06.00-10.00 น. และ 15.00-20.00 น.
- (3) ขาดความมั่นคงในชีวิต เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ อันเป็นผลมาจากไม่มีทะเบียนบ้านในชุมชน
- (4) ส่วนบุตรหลานมักได้รับบริการด้านการศึกษาจากรัฐ แต่ผู้ปกครองมักไม่มีเงินเสียค่าใช้จ่ายด้านเสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน และค่าใช้จ่ายประจำวัน
- (5) มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี จากการที่ต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม
- (6) มีคนเก็บของเก่ามากขึ้น ทำให้เก็บขยะได้น้อยลง ทั้งยังไม่มีอำนาจต่อรองกับพ่อค้าผู้รับซื้อ มีหนี้สิน และยังมีการเล่นหวยเนื่องจากไม่มีความหวังทางอื่นในชีวิต
- (7) ปัญหายาเสพติดประเภทใบกระท่อมและยาบ้า เพื่อกระตุ้นให้ร่างกายทำงานได้ตลอดวัน เพื่อให้ได้สินค้าที่เป็นที่มาของรายได้
- (8) ปัญหาครอบครัวเรื่องการหย่าร้าง แยกกันอยู่ ความขัดแย้ง เป็นปัญหาที่พบค่อนข้างมากในกลุ่มคนเก็บของเก่ายังชีพ
- (9) คนเก็บของเก่ามีความเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าเป็นขโมย เนื่องจากการนิยามขยะและของเก่าที่แตกต่างกันในสังคม

4.2) ความต้องการ : คนเก็บขยะของเก่าต้องการให้สังคมมองในทางสร้างสรรค์ว่าเป็นคนประกอบอาชีพที่ทำประโยชน์ ลดปริมาณขยะ และช่วยคัดเลือกของเก่ากลับไปใช้ใหม่ แทนที่จะมองว่าเป็นคนสกปรก ไม่น่าดู เป็นภาระต่อสังคม หากมีการจัดระเบียบใดๆ ควรคำนึงในแง่ว่าทำอย่างไรจะช่วยให้คนกลุ่มนี้ยังทำอาชีพนี้ต่อไปได้ โดยมีผลตอบแทนและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีพอสมควร เช่น การลงทะเบียนการจัดรวมกลุ่มผู้ประกอบอาชีพ การตรวจสุขภาพอนามัย

ผู้เก็บของเก่าขาย มักถูกกดราคาจากผู้รับซื้อ และราคาที่ขายได้มักขึ้นลงไม่แน่นอนทำให้รายได้ไม่แน่นอน หากรัฐหรือเทศบาลตั้งหน่วยกลางรับซื้อในราคาที่เหมาะสม หรือส่งเสริมการแปรรูปของเก่า นำกลับไปใช้ใหม่ จะได้ทำให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น

2.2.9 กลุ่มคนทำงานบ้าน

กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (2542) อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน ในเขตกรุงเทพมหานครพบว่าผู้ที่เข้ามาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน เป็นผู้หญิงที่มีภูมิลำเนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด และพบว่าเหตุผลที่เข้ามาทำงานเนื่องจากความ

ยากแค้นในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังต้องช่วยเหลือพ่อแม่ทำงานจนไม่มีโอกาสในการศึกษาให้สูงขึ้น เมื่อไม่สามารถทำเกษตรกรรมก็ต้องออกจากท้องถิ่นเพื่อหางานทำโดยนารายได้ส่งกลับไปให้พ่อแม่และครอบครัว อีกประการหนึ่งคือเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมพื้นฐานของไทยที่ว่าบ้านที่มีขนาดใหญ่ มักมีผู้รับใช้ในบ้าน นอกเหนือการที่เจ้าของบ้านต้องออกไปทำงานนอกบ้านทั้งสามและภรรยา

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) ศึกษาเรื่องแนวทางการให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างหญิงทำงานบ้าน พบว่านับแต่อดีตงานบ้านถือเป็นภาระหน้าที่หลักของหญิงในครอบครัว แม้ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ จะมีผลให้หญิงมีบทบาทในการออกไปทำงานนอกบ้านเพื่อหารายได้ในแก่ครอบครัวมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่การทำงานบ้านก็ยังถูกมองว่าเป็นงานของหญิงมากกว่าชาย การที่หญิงออกไปทำงานนอกบ้านโดยหวังผลในเชิงเศรษฐกิจในสถานะที่มีการแข่งขันสูงและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ย่อมเป็นผลให้การทำงานบ้านถูกผลักภาระไปให้แก่บุคคลอื่น กล่าวคือ หญิงที่ทำงานนอกบ้านส่วนใหญ่จะไม่ทำงานบ้านเอง แต่จะจ้างลูกจ้างทำงานบ้านหรือคนรับใช้มารับผิดชอบงานบ้านแทนตน เว้นแต่หญิงที่ทำงานนอกบ้านนั้นจะเป็นผู้มีรายได้ต่ำก็จะมีลูกจ้างทำงานบ้าน ส่วนใหญ่จะรับผิดชอบทำงานบ้านเอง หรือมีญาติคอยช่วยเหลือบ้าง (ชิดชม วัชรเนตร, 2522 อ้างถึงใน ฉันทนา เจริญศักดิ์, 2548) ผลจากการผลักภาระงานบ้านให้แก่บุคคลนอกระบบ และงานบ้านถูกมองว่าเป็นงานที่เหมาะสมสำหรับหญิง จึงทำให้หญิงที่ไม่มีโอกาสทางการศึกษาแต่ต้องมีบทบาทในการหารายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัว ต้องเข้าสู่การเป็น “ลูกจ้างหญิงทำงานบ้านหรือคนรับใช้ตามบ้าน”

สุรียพร พันพื้ง และคณะ (2548) ศึกษาเรื่อง คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย จากการที่มีข้อมูลว่า ในรอบสิบปีที่ผ่านมาประชาชนจากพม่านับล้านๆ คนได้ย้ายถิ่นไปยังประเทศเพื่อนบ้านไปแสวงหาความมั่นคงและความปลอดภัยในต่างแดน เพื่อหนีสถานการณ์ขัดแย้งภายใน ระบอบการปกครองที่มีทหารครองอำนาจ รวมทั้งความยากจนข้นแค้น และการทารุณกรรมชนกลุ่มน้อย ผู้หนีภัยจากพม่าส่วนใหญ่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันมีชาวพม่าประมาณ 2 ล้านคน ทำงานประเภทที่เสี่ยงอันตราย สกปรก และยากลำบาก แลกกับอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ประเมินกันว่าในปัจจุบันมีผู้หญิงและเด็กหญิงจากพม่ามากกว่าหนึ่งแสนคน ทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านอยู่ในประเทศไทย

กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (2542) อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) ให้นิยามของ “ผู้รับใช้ในบ้าน” หมายถึง ผู้ทำงานให้กับนายจ้างในลักษณะงานที่นายจ้างกำหนดให้ทำ โดยมีค่าจ้างและระยะเวลาตามข้อตกลง ซึ่งอาจจะพักหรือไม่พักอยู่กับนายจ้างก็ได้ และให้นิยามคำว่า “งานรับใช้ในบ้าน” หมายถึง งานที่ทำให้นายจ้างในสถานที่เป็นบ้านอาคารชุด หรือ ตึกแถว เช่น งานทำความสะอาดสถานที่ ชักรีดเสื้อผ้า งานในครัวและงานสนามหญ้า เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงงานที่ประกอบการในทางธุรกิจ หรือการค้าขาย

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) ให้คำจำกัดความของ “ลูกจ้างหญิงทำงานบ้าน” ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งเป็นเพศหญิง ไม่จำกัดอายุ ไม่จำกัดเชื้อชาติ ไม่จำกัดสัญชาติ ที่ตกลงรับจ้างเข้าทำงานภายในบ้านให้นายจ้างและครอบครัว ได้แก่ งานทำความสะอาด ทำอาหาร เลี้ยงเด็ก ดูแลคนชรา และคนในครอบครัว ดูแลความเรียบร้อย

ในบ้าน หรืองานอื่นในบ้านตามคำสั่งนายจ้าง โดยได้รับค่าจ้างและพักอาศัยอยู่รวมบ้านเดียวกันกับนายจ้างและครอบครัว

1) ลักษณะทางประชากร

กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (2542) อ้างโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) ใช้วิธีสัมภาษณ์โดยแบบสอบถามลูกจ้างซึ่งทำงานในบ้าน จำนวน 458 คน นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานรับใช้ในบ้านเดียวกัน 440 คน และสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยเลือกจากกลุ่มทำงานระดับล่างสุดในอุตสาหกรรมทอผ้า อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง เพื่อให้ได้ความรู้ลึกซึ้งที่สอดคล้องกับแนวทางการศึกษา จำนวน 96 คน พบว่า ผู้ทำงานรับใช้ในบ้านร้อยละ 89.3 เป็นเพศหญิง ตามประเพณีวัฒนธรรมในสังคมไทยถือว่าผู้หญิงมีหน้าที่ทำงานบ้าน ร้อยละ 38.9 อายุ 25-34 ปี ร้อยละ 35.5 อายุ 15-24 ปี ร้อยละ 15.3 อายุ 35-44 ปี ร้อยละ 7.2 อายุ 45-54 ปี ร้อยละ 2 มีอายุน้อยกว่า 15 ปี และมีเพียงร้อยละ 1.1 ที่มีอายุสูงกว่า 55 ปี ผู้ทำงานรับใช้ในบ้านที่สำรวจพบมีสัญชาติไทยร้อยละ 92.2 สัญชาติพม่าร้อยละ 6 และสัญชาติเขมรและลาวเพียงร้อยละ 1 สถานภาพการสมรส ร้อยละ 71.2 เป็นโสด ร้อยละ 19.4 สมรสแล้วและเป็นหม้ายร้อยละ 8.7 ภูมิลำเนาของผู้เข้ามาทำงานรับใช้ในบ้านในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 40.2 มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 28.6 อยู่ในภาคกลาง ร้อยละ 17.9 อยู่ในภาคเหนืออยู่ในภาคใต้เพียงร้อยละ 4.6 ส่วนระดับการศึกษาของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน ส่วนใหญ่ร้อยละ 61.6 จบชั้นประถมศึกษา ร้อยละ 24.2 จบชั้นมัธยมศึกษา ผู้ไม่มีการศึกษาเลยร้อยละ 9.8

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) ศึกษาข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ลูกจ้างหญิงทำงานบ้านที่กำลังทำงานบ้านให้แก่นายจ้างและครอบครัวอยู่ในขณะทำการสัมภาษณ์ จำนวน 5 ราย และลูกจ้างหญิงซึ่งเคยทำงานบ้านแต่ประสบปัญหาในการทำงาน และได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ออกจากงาน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ จำนวน 5 ราย พบว่าผู้ให้ข้อมูลที่มีอายุน้อยที่สุด คือ 14 ปี และมากที่สุดคือ 40 ปี มีสัญชาติ เชื้อชาติไทย 5 ราย ซึ่งเป็นกลุ่มที่กำลังทำงานบ้านให้แก่นายจ้าง ส่วนผู้ที่เคยทำงานบ้านแล้วประสบปัญหาและได้รับความช่วยเหลืออีก 5 ราย มีสัญชาติและเชื้อชาติลาว และเป็นผู้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ในจำนวนผู้มีสัญชาติและเชื้อชาติไทย มีภูมิลำเนาเดิมอยู่จังหวัดศรีสะเกษ 4 ราย อีก 1 ราย มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ให้ข้อมูลที่มีสัญชาติและเชื้อชาติไทยจบการศึกษาระดับประถมศึกษา และมี 1 รายที่ไม่ได้เรียนหนังสือ ส่วนผู้มีสัญชาติและเชื้อชาติลาว มีการศึกษาระดับมัธยม 3 ราย ระดับประถม 2 ราย รายที่ได้รับการศึกษาสูงสุดคือระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 สำหรับสถานภาพสมรสพบว่า เป็นโสด 6 ราย หย่าร้าง 3 ราย ส่วนรายที่

2) ลักษณะทางสังคม

2.1) สภาพความเป็นอยู่ : การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่าผู้ทำงานรับใช้ในบ้านร้อยละ 74 พักอยู่ที่บ้านของนายจ้าง ซึ่งร้อยละ 57.6 มีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยว ผู้ทำงานรับใช้ในบ้านร้อยละ 94.9 ระบุว่าพอใจกับสถานที่พักที่นายจ้างจัดให้

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) พบว่าบางรายต้องพักอาศัยรวมกันหลายคนในห้องเดียว หรืออยู่ในห้องเดียวกับนายจ้างซึ่งเป็นผู้ป่วย

สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ (2548) พบว่ามีคนทำงานบ้านเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่มีห้องพักส่วนตัว ขณะที่หนึ่งในห้า ต้องนอนในที่โล่ง เนื่องจากการพักอาศัยอยู่ที่บ้านของนายจ้าง จึงขึ้นอยู่กับการจัดหาของนายจ้าง

2.2) การรวมกลุ่ม : เนื่องจากการที่ต้องอยู่ในบ้านเรือนเป็นส่วนใหญ่ การรวมกลุ่มแบบความสัมพันธ์ในกลุ่มอาชีพจึงไม่มี สำหรับผู้มีสัญชาติไทยจะมีการพบปะกับบ้านใกล้เคียง หรือในหมู่ญาติพี่น้องจากภูมิลำเนาเดียวกัน แต่สำหรับผู้ไม่มีสัญชาติไทยระบุว่า นายจ้างหลายรายมักจะกักบริเวณคนทำงานบ้านให้อยู่แต่ในบ้านและจำกัดการติดต่อกับเพื่อนและญาติของคนทำงานบ้าน โดยวิธีข่มขู่หรือไม่ให้คนทำงานบ้านมีเวลาว่าง ทั้งคนทำงานบ้านเองต้องมีชีวิตโดดเดี่ยวภายในขอบเขตจำกัด เนื่องจากกลัวว่าจะถูกจับกุมในฐานะเป็นแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาต

2.3) สวัสดิการ : การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่าผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน พักอาศัยอยู่ในบ้านนายจ้าง เกือบทุกรายจึงได้รับที่พัก และอาหารทุกมื้อ และได้รับสวัสดิการต่างๆ เช่น ร้อยละ 40.4 ได้รับเงินพิเศษประจำปี ร้อยละ 17 ได้รับเสื้อผ้า ร้อยละ 13.5 ได้รับเงินพิเศษรายเดือน ร้อยละ 12.4 ได้รับทั้งเงินพิเศษรายปีและเสื้อผ้า เป็นต้นในเรื่องสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล

การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่าผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน มีความเห็นว่างานที่ทำไม่ใช่งานหนัก จึงไม่ประสบปัญหาด้านสุขภาพ และเมื่อเกิดปัญหาสุขภาพ ร้อยละ 50 ของผู้ทำงานตอบว่า นายจ้างพาไปพบแพทย์และจ่ายค่ารักษาให้ทั้งหมด ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) พบว่าโดยสภาพการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานของลูกจ้างหญิงทำงานบ้านไม่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายหรือเจ็บป่วย จึงมีเพียงการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเพียงเล็กน้อย เช่น ไฟดูด มีบาดปวดศีรษะ ท้องเสีย

สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ (2548) พบว่าความไม่รู้เรื่องสุขอนามัยขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ และอนามัยเจริญพันธุ์เป็นเหตุให้คนทำงานบ้านจำนวนมากในการวิจัยมีความกลัว และวิตกกังวลเกี่ยวกับสุขภาพของตนและคนในครอบครัว เนื่องจากนายจ้างไม่อนุญาตให้ออกนอกบ้าน และอุปสรรคอีกประการในการได้รับข้อมูลข่าวสารคือ การที่เขาไม่สามารถอ่านข้อมูลเหล่านี้ได้ เพราะไม่มีการพิมพ์เผยแพร่ ในภาษาของพวกเรา การเข้าถึงบริการสาธารณสุขพื้นฐานก็เป็นอุปสรรคสำคัญ เพราะนายจ้างถึงร้อยละ 78.6 ไม่ยอมจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ลูกจ้าง การออกเงินค่ารักษาพยาบาลยามเจ็บป่วยด้วยตนเองเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของผู้หญิงและเด็กหญิงในการวิจัยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลายๆ คนที่นายจ้างจะหักค่าจ้างวันที่ขอลาป่วยด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตด้วยว่าผู้ไม่มีใบอนุญาตทำงานจะมีปัญหาอย่างมากในการรับบริการตามศูนย์บริการสาธารณสุข และโรงพยาบาลท้องถิ่นของรัฐ

3) ลักษณะทางเศรษฐกิจ

3.1) สภาพการทำงาน : การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่า ได้งานมาจากการแนะนำของญาติร้อยละ 53.7 รองลงมาคือจากการแนะนำของเพื่อนร้อยละ 36.2 จากสำนักงานจัดหางานของเอกชนร้อยละ 2.6 และจากสำนักงานจัดหางานของรัฐร้อยละ 2.2 ชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันพบว่า ร้อยละ 80.1 ทำงานวันละ 7-10 ชั่วโมง ร้อยละ 12.0 ทำงานวันละ 10 ชั่วโมงขึ้นไป มีเพียงร้อยละ 4.1 ทำงานวันละ 4-6 ชั่วโมง โดยงานที่ทำประกอบด้วยการทำความสะอาดสถานที่ เสื้อผ้า งานครัว สนามหุ้ และงานอื่นตามคำสั่งของนายจ้าง มักไม่มีเวลาทำงานที่แน่นอนแล้วแต่สภาพความเหมาะสม ร้อยละ 44.7 มีวันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน ไม่มีวันหยุดร้อยละ 43.9 ในบรรดาผู้พักอยู่กับนายจ้างและไม่มีวันหยุดประจำสัปดาห์พบว่าได้รับวันหยุดระยะยาวถึงหนึ่งเดือน ในช่วงเทศกาลตามที่ลูกจ้างต้องการ ส่วนวันหยุดตามประเพณีร้อยละ 34.7 คือวันสงกรานต์ รองลงมาร้อยละ 15.9 หยุดวันสงกรานต์และวันปีใหม่ ร้อยละ 15.7 หยุดวันสงกรานต์วันปีใหม่และวันตรุษจีน

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) พบว่าลักษณะงาน หน้าที่และภาระงานที่ลูกจ้างหญิงทำงานบ้านต้องทำคล้ายคลึงกัน เช่น กวาดบ้าน ถูบ้าน ดูดฝุ่น ซักผ้า รีดผ้า ล้างจาน ในบางรายต้องดูแลเลี้ยงลูกให้นายจ้าง และดูแลสมาชิกในครอบครัวของนายจ้าง บางรายนอกจากทำงานบ้านแล้วยังต้องช่วยนายจ้างทำงานอื่นเพื่อหารายได้มาจุนเจือนายจ้างและครอบครัว ต้องทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด วันลา หากไม่สบายจะได้หยุดพักผ่อนหรือไม่ขึ้นอยู่กับนายจ้างเป็นผู้กำหนด

สุรีย์พร พันพื้ง และคณะ (2548) พบว่าผู้อพยพย้ายถิ่นจากพม่าเหล่านี้เกือบทุกคนจะไม่รู้ก่อนล่วงหน้าว่าจะได้งานประเภทไหน อยู่ที่ใด ใครจะเป็นนายจ้าง หรือแม้แต่เงื่อนไขการทำงานจนกว่าจะไปถึงบ้านนายจ้าง นายจ้างเป็นผู้กำหนดถึงเงื่อนไขการทำงาน ที่พักอาศัย เงินเดือน การลาป่วย การดูแล และการจ่ายเงินเดือน เกือบทุกคนที่ตอบคำถามในการสำรวจยังต้องทำงานนานกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน หลายๆ คนทำงานโดยไม่มีวันหยุดประจำ ภาระหน้าที่ของคนทำงานบ้านมักจะมีนอกเหนือจากงานบ้านไปมาก มากกว่าสองในสามมีหน้าที่ต้องดูแลเด็ก ผู้สูงอายุหรือผู้ทุพพลภาพประมาณหนึ่งในสามมีหน้าที่ช่วยทำงานให้กับกิจการหรือธุรกิจของนายจ้าง ทั้งยังต้องทำงานตามแต่นายจ้างจะสั่ง

3.2) รายได้ รายจ่าย : การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่าผู้ทำงานรับใช้ในบ้านร้อยละ 55.2 ระบุว่าพอใจในค่าจ้างที่ได้รับ และมีร้อยละ 40.4 ได้รับเงินพิเศษรายปี ร้อยละ 91.1 ระบุว่าได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนทุกเดือน ร้อยละ 97.2 รับจากนายจ้างโดยตรง มีถึงร้อยละ 50.9 ส่งเงินค่าจ้างบางส่วนกลับไปให้พ่อแม่

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) พบว่าค่าจ้างที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างหญิงทำงานบ้านอยู่ระหว่าง 1,500-6,000 บาทต่อเดือน บางรายนายจ้างจ่ายเป็นรายวันขึ้นอยู่กับผลงานที่ลูกจ้างทำได้ วันละ 100-150 บาท บางรายอาจได้รับเงินพิเศษในช่วงเทศกาลต่างๆ แต่ไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหวังได้ ลูกจ้างหญิงทำงานบ้านที่ไม่ใช่คนไทยจะได้รับค่าจ้างน้อยกว่า

สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ (2548) พบว่าผู้อพยพย้ายถิ่นจากพม่าเหล่านี้ต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อจ่ายค่าเดินทางล่วงหน้า ซึ่งมักดำเนินการโดยนายหน้า หรือ “ผู้นำส่ง” ซึ่งเป็นคนพาไปสู่หรือข้ามชายแดนเข้าสู่ประเทศไทยแล้ว เมื่อพบผู้ต้องการจ้างหรือนายจ้างแล้ว นายจ้างจึงเป็นผู้กำหนดเงินเดือนหรือรายได้อื่นปรากฏว่านอกจากจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ยังไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าชดเชยจากนายจ้าง บางรายถูกนายจ้างผิดผ่อน เก็บกัก ไม่จ่ายค่าจ้างให้เลย หรือหักค่าจ้างตามอำเภอใจของนายจ้าง บางรายชี้แจงว่าหากไม่เดือนหรือทวงเป็นประจำ พวกเขาจะไม่ได้รับเงินเดือนจากนายจ้าง

3.3) การออม หนี้สิน : การศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่าผู้ทำงานรับใช้ในบ้านร้อยละ 68.4 ระบุว่าไม่มีรายได้เหลือเก็บ

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) พบว่าผู้ทำงานบ้านที่มีสัญชาติไทยสามารถส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวได้ แต่ผู้ไม่มีสัญชาติไทยระบุว่านายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง หรืออ้างว่าได้ให้เงินค่าจ้างกับพ่อแม่ล่วงหน้าแล้ว

สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ (2548) พบว่าผู้ทำงานรับใช้ในบ้านที่ไม่มีสัญชาติไทยบางรายมีรายได้ไม่พอเพียง แต่ส่วนใหญ่พยายามเก็บออมและส่งเงินกลับไปให้ครอบครัว

4) ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ

ปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ จากการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2542) พบว่ามีปัญหาหลักๆ ดังนี้

(1) เป็นการทำงานที่แม้จะไม่หนักเกินไป แต่ก็เป็งานที่ไม่มีเวลาแน่นอนต้องทำงานตลอดเวลา และไม่มีอิสระเพียงพอ

(2) เป็นการทำงานที่จำเจ ชีวิตไม่ก้าวหน้า ต้องทำงานตามคำสั่งของนายจ้างเท่านั้น

(3) ไม่มีรายได้เพิ่มที่แน่นอน รายได้จะเพิ่มมาก-น้อยขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้างนายจ้างบางรายไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาและให้เบิกเท่าที่จำเป็นบางครั้งคราว

(4) การถูกตำหนิเมื่อทำงานไม่เป็นที่พอใจของนายจ้างมีอยู่เสมอ กรณีนายจ้างเอาใจตัวเองเป็นหลัก และใช้คำพูดไม่เหมาะสม

(5) อาจต้องจำใจทำงานที่ไม่ชอบและไม่เป็นไปตามหน้าที่และข้อตกลงเดิมสำหรับความเห็นของนายจ้างที่มีต่อผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน พบว่านายจ้างเห็นว่า การลากลับของลูกจ้างมีบ่อยและบางครั้งนานถึง 1-2 เดือน โดยเฉพาะในช่วงฤดูกาลเกษตร บางครั้งมีการเบิกเงินล่วงหน้า เมื่อลากลับไปแล้วไม่มาอีก ทำให้สูญเสียเงินที่จ่ายล่วงหน้าไป นายจ้างบางรายเคยพบลูกจ้างที่ขโมยทรัพย์สินของนายจ้าง และมีปัญหาการสื่อความหมายคำสั่งที่ไม่ถูกต้องทำให้ทำงานไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง

ฉันทนา เจริญศักดิ์ (2548) พบว่าปัญหาในการทำงานที่ประสบมีตั้งแต่การถูกนายจ้างบ่นว่า ถูกให้ทำงานหนัก ตะโกน ตะคอก ด่าใช้ถ้อยคำหยาบคาย โกงค่าจ้าง และในรายที่รุนแรงคือการถูกทารุณ ทำร้ายร่างกาย โดยลูกจ้างหญิงทำงานบ้านที่มีโซคนไทยมักจะประสบปัญหาในการทำงานมากกว่าลูกจ้างหญิงทำงานบ้านที่เป็นคนไทย ผู้ให้ข้อมูลบางรายระบุว่านายจ้างให้ทำงานหนักเกินไป

สุริย์พร พันพื้ง และคณะ (2548) พบว่าปัญหาของแรงงานอพยพจากพม่าเหล่านี้ คือการเผชิญกับการปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากสถานภาพที่ผิดกฎหมายของพวกเขา สภาพการทำงานที่ไม่ได้มาตรฐาน และไร้ซึ่งกลไกที่จะคุ้มครองป้องกันตนเอง อุปสรรคด้านภาษาทำให้ถูกนายจ้างด่าว่าและทำร้ายร่างกาย โดยที่ร้อยละ 76 กล่าวว่าเคยถูกนายจ้างตะคอกหรือตะโกนใส่ร้อยละ 51 ถูกข่มขู่ เกือบหนึ่งในสิบเปิดเผยว่าเคยถูกนายจ้างทำร้ายร่างกาย บางคนเปิดเผยว่าถูกนายจ้างคุกคามทางเพศ นอกจากนี้ยังพบว่าคนทำงานบ้านจำนวนหนึ่งไม่มีเอกสารแสดงตนที่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้ถูกคุกคามตลอดเวลา

การที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้แรงงานย้ายถิ่นรวมทั้งคนทำงานบ้านด้วยจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้นั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนมากเห็นดีด้วย แต่ยังมีความวิตกว่าขาดการอธิบายถึงกระบวนการจดทะเบียนอย่างชัดเจน ทั้งเวลาจดทะเบียนก็สั้นเกินไป ไม่มีการออกใบอนุญาตแก่ผู้ย้ายถิ่นที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และกำหนดให้มีการตรวจสุขภาพโดยไม่ระบุวิธีดำเนินการที่ชัดเจน ทั้งยังมีเงื่อนไขให้ผู้ที่สามารถจดทะเบียนได้ต้องมีนายจ้างรับรอง และไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ทำให้ผู้ทำงานรับใช้ในบ้านเหล่านี้ต้องยอมจำนนอยู่ใต้อาณัติของนายจ้างยิ่งขึ้น

2.2.10 กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป

แรงงานรับจ้างทั่วไปเป็นกลุ่มแรงงานที่มีผู้ศึกษาไว้น้อยมาก นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2549) อ้างโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) กล่าวว่าแรงงานที่มีสภาพด้อยโอกาสเมื่อเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ ด้วยทักษะที่ต่ำ การทำงานที่ไม่ต่อเนื่องและการมีงานทำที่ไม่สม่ำเสมอ สถานภาพแรงงานรับจ้างทั่วไปจึงอยู่ในระหว่างการเป็นผู้อพยพ (ผู้ด้อยโอกาสในคำจำกัดความของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) และแรงงานรับจ้างทั่วไป จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่าการศึกษาในมิติแรงงานเกี่ยวกับแรงงานกลุ่มนี้มีน้อยมาก แต่ประเด็นที่ซับซ้อนมากกว่านั้นคือ ในหลายกรณีแรงงานรับจ้างทั่วไปในนอกภาคเกษตร และในภาคเกษตรเป็นแรงงานกลุ่มเดียวกัน เนื่องจากเมื่อหมดฤดูกาลประกอบอาชีพในภาคเกษตร แรงงานรับจ้างกลุ่มเดียวกันนี้จะเคลื่อนเข้าสู่การทำงานเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไปในงานนอกภาคเกษตร ซึ่งในหลายกรณีเป็นการทำงานในพื้นที่ชนบท แรงงานรับจ้างส่วนใหญ่ไม่มีเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในอาชีพ เช่น มีข้อจำกัดในการรวมกลุ่ม อันส่งผลถึงการเข้าถึงบริการของรัฐ เช่น แหล่งทุนหมุนการประกอบอาชีพ

ด้วยทักษะที่ต่ำ และโอกาสที่จำกัดในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงความรู้ (เนื่องจากมีความรู้พื้นฐานต่ำทำให้มีข้อจำกัดในการหาความรู้) โอกาสในการสะสมทุน (เนื่องจากได้รับค่าจ้างต่ำเป็นทุนเดิม) การเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ (เนื่องจากขาดหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน และมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่ม) ทำให้แรงงานเหล่านี้เผชิญกับข้อจำกัดในการพัฒนามากกว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ และหากเปรียบเทียบกับแรงงานกลุ่มที่ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น เช่น สามล้อถีบ ก็พบความแตกต่างอย่างสำคัญด้านอายุ กล่าวคือ แรงงานรับจ้างทั่วไปยังมีอายุที่ต่ำกว่าแรงงานสามล้อถีบ อันสะท้อนว่าแรงงานกลุ่มนี้ยังมีช่วงเวลาการทำงานที่ยาวนานเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานสามล้อถีบ

ในขณะเดียวกันการทำงานด้วยทักษะการทำงานที่ต่ำ ไม่ได้หมายความว่าแรงงานกลุ่มนี้จะปลอดภัยจากการแข่งขัน ในทางตรงข้ามพบว่าแรงงานกลุ่มนี้เผชิญกับการแข่งขันที่สูงมากจากแรงงานต่างด้าว ชาวพม่า กัมพูชา และลาว เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการทำงานของแรงงานต่างด้าว อันเป็นผลจากความขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำ และผู้ว่าจ้างต้องการลดต้นทุนค่าจ้าง แรงงานรับจ้างจึงไม่มีทั้งภูมิคุ้มกันความเสี่ยง และยังมีความเปราะบางจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ด้วย

การศึกษาเกี่ยวกับผู้ประกอบการอาชีพรายย่อย (ซึ่งรวมแรงงานรับจ้างทั่วไปด้วย) พบว่าแรงงานกลุ่มนี้เผชิญกับปัญหาที่สำคัญ (วิทยากร เชียงกุล, 2546) ดังนี้

- 1) การมีรายได้ต่ำ
- 2) มีรายได้ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง
- 3) ไม่สามารถสะสมทุนได้
- 4) หนี้สินส่วนใหญ่เป็นหนี้สินนอกระบบ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบได้
- 5) มีปัญหาที่อยู่อาศัยไม่มั่นคง มีความวิตกกังวลเรื่องที่อยู่อาศัยจนไม่อันประกอบอาชีพ
- 6) การดำรงชีวิตในแต่ละวันต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าปกติ เช่น ต้องเสียค่าน้ำค่าไฟแพง เพราะไม่มีมิเตอร์เป็นของตนเอง
- 7) ตกอยู่ในสภาพความเครียด สภาพแวดล้อมที่ถูกชักจูงให้ใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็น เช่น หวย เหล้า บุหรี่ การพนัน
- 8) มีภาระเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นครอบครัวขยาย
- 9) การไม่เข้าถึงบริการของรัฐ เช่น แหล่งทุนต่างๆ เพราะการศึกษาต่ำ การรับรู้ข่าวสารต่ำ
- 10) ขาดคนรู้จักที่พึ่งพาได้ ไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่ม มีฐานะทางสังคมต่ำรู้สึกต่ำต้อย ไม่กล้าติดต่อกับหน่วยงานราชการ

2.3 ระบบคุ้มครองและสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มครองทางสังคม

คำว่า “การคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection) เป็นคำที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในระยะที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการฟื้นตัว หลังจากประสบปัญหาอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างรุนแรงในระหว่าง ปี พ.ศ. 2539- 2540 และการที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินขนาดใหญ่จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) หรือธนาคารโลก (World Bank - WB) ซึ่งเงื่อนไขหนึ่งภายใต้การให้ความช่วยเหลือจะระบุในเรื่องของการมุ่งลดผลกระทบทางสังคมที่มีต่อประชาชนภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจนั้นๆ ไว้ด้วยเสมอ

การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) มีความหมายที่กว้างและเชื่อมโยงใกล้ชิดกับคำว่า “สวัสดิการสังคม (Social Welfare)” และ “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets)” เห็นได้จากคำจำกัดความที่ อมรา พงศาพิชญ์ (2544) ว่า ความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) หมายถึงความ

มั่นคงทางสังคม การประกันสังคม (Social Services) ความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และแผนการจัดตั้งเครือข่ายของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) สำหรับลูกจ้างของรัฐบาลและลูกจ้างของภาคเอกชน คนจน ผู้ด้อยโอกาสในสังคม และกลุ่มผู้ประสบปัญหาที่สังคมควรช่วยเหลือและได้ให้คำจำกัดความของศัพท์ต่างๆ ที่ใช้ดังนี้

ความมั่นคงทางสังคม/การประกันสังคม (Social Security / Social Insurance) ครอบคลุมถึงลูกจ้างของรัฐบาล ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และคนงานที่อยู่ภายใต้ระบบการประกันของภาคเอกชน

การบริการทางสังคม (Social Services) ครอบคลุมถึงบริการภาคสาธารณะในด้านสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการสังคมเท่านั้นความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ครอบคลุมถึงแผนการ / โครงการที่จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบปัญหาที่สังคมควรช่วยเหลือจากทั้งภาครัฐและเอกชน

ILO ได้ระบุว่า คำว่า “การคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection) นี้อาจใช้แทนคำว่า “โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม” (Social Safety Nets) ได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของคำทั้งสองคำมีความใกล้เคียงกัน ทั้งในเรื่องของกลุ่มเป้าหมาย มาตรการและความคุ้มครองโดยให้ความสำคัญไปที่กลุ่มที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดก่อน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีใช้เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและนโยบายทางสังคมของรัฐซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น หากแต่ยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ในเรื่องของการพัฒนาสังคม และการกระจายรายได้อีกด้วย

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ครอบคลุมถึงแผนงาน / โครงการที่จัดให้มีขึ้นเพื่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตในรูปแบบต่างๆ ไม่เฉพาะจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในปี 2540 เท่านั้น แต่รวมถึงคนจนทุกประเภท ทั้งที่จนชั่วคราวและจนถาวร รวมไปถึงกลุ่มคนที่ยากจนลงเพราะผลกระทบจากวิกฤตซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้โครงข่ายความคุ้มครองประเภทใด แต่ถูกทำให้จนลงจากภาวะวิกฤตไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม ซึ่งอาจสรุปได้ว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองในภาวะวิกฤต ILO ได้ให้คำจำกัดความของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) หรือการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ว่าหมายถึง “เครื่องมือต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ไร้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีใช้เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคม และการกระจายรายได้อีกด้วย”

อย่างไรก็ตาม ณรงค์ เพชรประเสริฐ (2544) เห็นว่า ความจริงการคุ้มครองทางสังคมมีความหมายกว้างกว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมเล็กน้อย เพราะโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมมักจะเน้นไปที่การจัดสรรสวัสดิการและการให้ความช่วยเหลือ แต่การคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองสิทธิด้วยพร้อมกับให้ความเห็นสำหรับประเทศไทย โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมยังมีขอบเขตจำกัด และไม่มี

ครอบคลุมคนจนและคนด้อยโอกาสทุกกลุ่ม เห็นได้ชัดจากการประกันสังคมซึ่งคุ้มครองเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น แม้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น แต่ความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยยังมีน้อย ซึ่งสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของธนาคารโลก (World Bank) ที่ว่าการจัดโครงสร้างความปลอดภัยทางสังคมก่อนที่จะเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จะสามารถหลีกเลี่ยงการทุ่มค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนจนที่สูงเกินไปอันเนื่องมาจากไม่เคยมีระบบโครงสร้างความปลอดภัยทางสังคมมาก่อน โดยที่โครงสร้างความปลอดภัยทางสังคมเป็นกลไกในการสร้างโอกาสแก่คนจนและคนด้อยโอกาสเพื่อให้มีชีวิตรอดและเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคม

คนทำงานส่วนใหญ่ในภาคนอกระบบเป็นกลุ่มที่มีความต้องการการคุ้มครองทางสังคมมากที่สุด เนื่องจากความไม่มั่นคงในงานและรายได้ การขาดความปลอดภัยในการทำงาน และอันตรายต่อสุขภาพ การไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมยังมีมิติที่สำคัญในเรื่องเพศ (Gender) ในหลายประเทศผู้หญิงส่วนใหญ่ทำงานนอกระบบ มีการดูแลสมาชิกในครอบครัว มีการงานหนักและมีเวลาดูแลตนเองน้อยลง (ILO และ สปส., 2546) มีการตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องขยายแนวคิดการประกันสังคมเพื่อแรงงานนอกระบบ

โดยสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานให้ข้อมูลในบทความ เรื่องการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบเดือนกรกฎาคม 2548 ว่าการคุ้มครองทางสังคมที่แรงงานนอกระบบได้รับปัจจุบันมี 3 รูปแบบคือ

- (1) แบบไม่เป็นทางการ คือการดูแลซึ่งกันและกันในครอบครัว ตามประเพณีวัฒนธรรมของสังคมไทย
- (2) แบบกึ่งทางการ คือ การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการในชุมชน ซึ่งมาจากการออมและการสะสมเงินของคนในชุมชน และการสนับสนุนบางส่วนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐหรือเอกชน
- (3) แบบเป็นทางการ ได้แก่ การรักษาพยาบาลจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และการคุ้มครองกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ สตรี ผู้ประสบปัญหา ฯ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540 รัฐได้ใช้เงินกู้ต่างประเทศจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือคนตกงานจำนวนมาก แต่หลายโครงการมีลักษณะถูกบังคับให้เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน การดำเนินการจึงขาดความเชื่อมโยงและความเข้าช้อนในวิธีการ รวมถึงกลุ่มเป้าหมายอันเนื่องมาจากขาดข้อมูลและการวางแผนที่ดี ส่งผลให้ความคุ้มครองทางสังคมที่เกิดจากโครงการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและผลประโยชน์มิได้ตกกับกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับอย่างแท้จริง

2.3.2 โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)³

Social Safety Nets ตามความหมายของธนาคารโลก หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษาด้านสุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจน คนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้น โดยความร่วมมือ

³ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ .รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจองค์ความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : กรุงเทพฯ, 2542.

ของลูกจ้างและนายจ้าง และยังหมายถึงรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนและกลุ่มประชาชนต่างๆ จัดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (World Bank, 1997: 20 อ้างโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2542) ตามความหมายนี้สามารถจำแนกโครงการช่วยเหลือทางสังคมเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1) บริการสังคม (social services) เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น การบริการสังคมอาจจำแนกเป็นสามประเภทคือ บริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น บริการของตำรวจ ข่าวสารเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

2) สังคมสงเคราะห์ (social assistance) หรือถ้าเป็นการจัดการโดยรัฐก็มักจะเรียก “การประชาสงเคราะห์” (public assistance) สังคมสงเคราะห์โดยรวมหมายถึง การบริการช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนและอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือมีทั้งภาครัฐและเอกชน หลักการให้ความช่วยเหลือนี้มักจะมีการทดสอบหรือตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้เดือดร้อนจริงๆ เช่น คนที่ต้องประสบภัยไฟไหม้ น้ำท่วม พายุถล่ม เห็นได้ชัดว่าเดือดร้อนจริง เป็นต้น ในประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติได้ให้ความหมายของการสังคมสงเคราะห์ว่าหมายถึงศาสตร์และศิลป์ในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาบุคคล กลุ่ม ชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้

3) ประกันสังคม (social insurance) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบ (contribution) เข้ากองทุนกลาง และได้รับประโยชน์ทดแทน (benefits) เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ ว่างาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม – 1 สิงหาคม 2541 ILO ได้ให้คำจำกัดความการประกันสังคมว่า หมายถึง “การคุ้มครองซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้นๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการขาดรายได้หรือการมีรายได้ลดลงเพราะความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย” (ICFTU –APRO (2542) อ้างโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2542))

4) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลของมูลนิธิเอกชน กิจกรรมช่วยเหลือและพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนา

เอกชน (NGOs) และรวมไปถึงการช่วยเหลือกันซึ่งวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร เรียกรวมๆ กันว่า informal safety nets

2.3.3 บทบาทความสำคัญของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ต่อสังคม

ธนาคารโลกเห็นว่า ในภาวะวิกฤติ การลดค่าใช้จ่ายรัฐบาลและลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นสิ่งจำเป็น เพราะต้องการให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ เติบโตต่อไป และลดภาวะความยากจนในที่สุด ดังนั้น การลดอุปสงค์รวม (aggregate demand) ลงชั่วคราวเป็นสิ่งที่จะต้องทำ แต่ธนาคารโลกกลับยอมรับว่าการลดค่าเงินและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ส่งผลรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจเพราะนำไปสู่ภาวะล้มละลายของธนาคารและบริษัทต่างๆ และทำให้เกิดการหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงนำไปสู่ปัญหาการว่างงานและความยากจน (Ferreira et.al. (1999) อ้างโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2542))

แต่ธนาคารโลกก็ได้อธิบายชัดเจนว่า เหตุใดการลดอุปสงค์รวมและการลดค่าเงินในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ก่อให้เกิดผลเช่นนี้ สาเหตุก็เพราะว่าการเติบโตของเศรษฐกิจเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ในไทย เกาหลี และอินโดนีเซียต้องพึ่งเงินทุนไหลเข้าและการกู้ยืมจากต่างประเทศโดยภาคเอกชนมากเกินไป การลดค่าเงินที่นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและหนี้ต่างประเทศล้นพ้นตัว มูลค่าหนี้สูงกว่าจำนวนเงินสำรองระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความไม่มั่นใจต่อระบบเศรษฐกิจ เงินทุนจากประเทศจึงไม่ไหลเข้าต่างประเทศถอนทุนจากตลาดหุ้น เจ้าหนี้ต่างประเทศทวงหนี้ระยะสั้น ลูกหนี้ในประเทศไม่มีรายได้พอชำระหนี้ การลงทุนภาคเอกชนหดตัวลงอย่างรวดเร็ว ธุรกิจล้มละลาย การว่างงานเพิ่มสูง เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้อุปสงค์รวมลดลงอยู่แล้ว เมื่อ IMF และรัฐบาลตัดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นการซ้ำเติมระบบเศรษฐกิจให้เกิดภาวะล้มละลายและการว่างงานรุนแรงขึ้น จึงเห็นได้ว่า การลดอุปสงค์รวมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากมีขนาดมากเกินไป รุนแรงเกินไป ผลเสียก็จะมากกว่าผลได้ นี่คือนิยามความผิดพลาดของ IMF และรัฐบาลไทย

แม้ว่าธนาคารโลกเสนอให้ลดอุปสงค์รวมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ก็เห็นว่า ไม่ควรตัดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เพราะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนจนและจำเป็นต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ (human capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระดับประถมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้านการศึกษาที่ไม่เกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือน ไม่ควรจะถูกตัด ทั้งนี้เพื่อยับยั้งมิให้เด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ทางด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในการป้องกันโรคระบาด วัคซีนป้องกันโรค และค่าใช้จ่ายเพื่อการสาธารณสุขต่างๆ ไม่ควรจะถูกตัด นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายทางด้านการลงทุนเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในชนบท ค่าใช้จ่ายเพื่อสุขลักษณะของคนเมือง และการลงทุนด้านสินเชื่อขนาดเล็กหรือสินเชื่อจุลกิจ (micro credit) ไม่ควรจะถูกตัดเช่นกัน เพราะค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นโครงการใช้จ่ายเพื่อคนจน คนด้อยโอกาส เป็นการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ป้องกันปัญหาสังคม สร้างโอกาสให้แก่คนจน และพยุangkาลังซื้อของสังคมไว้มิให้ตกต่ำเร็วเกินไป

จึงเห็นได้ว่า ธนาคารโลกให้ความสำคัญกับโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมในฐานะที่เป็นกลไกช่วยคนจนคนด้อยโอกาสให้มีชีวิตรอดอยู่ได้ท่ามกลางภาวะวิกฤติ เพื่อจะได้มีโอกาสสร้างชีวิตของตนเองและเป็นทรัพยากรมนุษย์ของระบบเศรษฐกิจสังคมต่อไป และเห็นว่าการจะดำเนินงานด้านโครงข่ายความปลอดภัยทาง

สังคมให้สำเร็จด้วยดีนั้น รัฐควรจะต้องร่วมมือกับ NGOs และกลุ่มประชาสังคมต่างๆ (ซึ่งในที่นี้หมายถึงชุมชนต่างๆ) ดังนั้น โครงการความปลอดภัยทางสังคมในบริบทของธนาคารโลกจึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะกิจกรรมที่จัดโดยรัฐบาล แต่ยังหมายรวมไปถึงกิจกรรมช่วยเหลือคนงานที่ดำเนินงานโดย NGOs และกลุ่มเอกชนอื่นๆ ด้วย

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) จะมีการรอบคอบคิดว่า พลเมืองทุกคน โดยไม่จำแนกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสามารถรู้สึกถึงความคิดและจิตวิญญาณว่ามีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของประชาคมและชุมชน (Royal Commission on Social Security, (1972) อ้างโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2542) จึงเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social basic Right) ที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย สำหรับบุคคลและหรือครอบครัวที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านี้ในระดับที่ไม่แตกต่างจากผู้มีรายได้ปกติมากเกินไป

ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของลัทธิเสรีนิยมใหม่ก็คือ กลไกตลาดเสรี หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรและรายได้ในสังคมจะต้องเคลื่อนไหวไปตามกลไกอุปสงค์อุปทาน การไปสร้างระบบแทรกแซงให้กลไกอุปสงค์อุปทานผิดเพี้ยนถือว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง เช่น ในยามภาวะเศรษฐกิจวิกฤติ คนว่างงานมาก อุปสงค์แรงงานมีน้อย ค่าจ้างก็ควรจะต่ำ คนว่างงานจึงควรยินดีทำงานด้วยอัตราค่าจ้างต่ำ หากคนงานนั้นอยู่ในโครงการประกันการว่างงาน ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันการว่างงานก็ควรจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างอย่างมีนัยสำคัญ เพราะถ้าไม่ต่างกันมากก็จะทำให้คนว่างงานคอยรับแต่ผลประโยชน์จากโครงการประกันโดยไม่ยอมทำงาน และถ้ารัฐจัดโครงการสร้างงาน โครงการนั้นก็ควรจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าปกติเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานได้มาก และถ้าโครงการสร้างงานของรัฐจ่ายค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติ ก็จะเกิดผล 2 ประการ ประการแรก แรงงานอื่นๆ ที่มีงานทำอยู่แล้วอาจจะย้ายเข้ามาทำในโครงการสร้างงานด้วย ทำให้คนที่ว่างงานจริงๆ ไม่ได้ตำแหน่งงานประการที่สอง ถ้าค่าจ้างในโครงการเท่ากับค่าจ้างปกติ คนที่เข้ามาทำงานในโครงการก็จะได้เงินนหางานอื่นๆ ในภาคเอกชนที่มีค่าจ้างดีกว่า ดังนั้น โครงการสร้างงานในภาวะวิกฤติจึงเป็นเพียงระบบโครงการความปลอดภัยทางสังคมที่ช่วยบรรเทาการว่างงานและสร้างโอกาสให้คนงานได้มีช่องทางในอันที่จะไปทำงานในภาคเอกชนที่มีค่าจ้างดีกว่า นี่คือนโยบายของเสรีนิยมใหม่ที่คิดถึงกลไกตลาดเป็นหลัก และความจำเป็นของคนเป็นรอง

อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาเชิงทฤษฎีให้ต้องขบคิดกันต่อไปว่า ใครคือคนจนและคนด้อยโอกาสเพราะต่างสังคมก็ต่างความคิด ตัวอย่างเช่น ในสังคมไทยกำหนดเอาเส้นความยากจน (poverty line) เป็นตัวกำหนดความจน หมายความว่า ถ้าใครมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (เช่น ต่ำกว่า 911 บาท/เดือน) ถือว่าเป็นผู้ยากจน เกณฑ์ดังว่านี้เรียกว่า ความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) แต่ในกลุ่มประเทศยุโรปหรือสหภาพยุโรป (European Union) กลับใช้ความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) กล่าวคือ ผู้ยากจนหมายถึงผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้เฉลี่ยของประชากรในประเทศ และถ้าหากประเทศไทยจะใช้ค่าจำกัดความจนยากจนโดยใช้หลักความยากจนสัมพัทธ์หรือความยากจนเปรียบเทียบแล้ว บางทีอาจจะพบว่าครึ่งหนึ่งของประชากรเป็นคนยากจน

นอกจากนี้ การกำหนด “target group” ไว้แคบ ไม่ครอบคลุม ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่าแนวคิดโครงการความปลอดภัยทางสังคมของธนาคารโลกไม่สามารถช่วยเหลือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือที่มี

หลากหลายกลุ่มได้ ดังนั้น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) จึงได้พยายามขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปให้ครอบคลุมผู้อ่อนแอและผู้ที่มีความเสี่ยงในสังคม (เสี่ยงภัยการเมือง เสี่ยงภัยเศรษฐกิจ เสี่ยงภัยสังคม) เรียกรวมๆ กันว่า กลุ่มที่อยู่ภายใต้ความเสี่ยง (vulnerable groups) ประกอบด้วย เด็ก คนชรา หญิงหม้าย หญิงอาชีพพิเศษ คนพิการ ชนกลุ่มน้อย แรงงานอพยพ ผู้ลี้ภัยทางการเมือง แรงงานในกิจการนอกระบบ คนป่วยโรคเอดส์ และคนจนคนด้อยโอกาสอื่นๆ

ดังนั้น ในระดับแนวคิดและทฤษฎี กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ควรได้รับการจัดสรรโครงการช่วยเหลือทางสังคมก็ยังมีปัญหาว่าควรจะครอบคลุมกลุ่มคนใดบ้าง เพราะเหตุใด หลักเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายควรจะกำหนดขึ้นมาอย่างไรและจะให้ใครกำหนด เหล่านี้เป็นต้น

2.3.4 โครงการช่วยเหลือทางสังคม (Social Safety Nets) ในประเทศไทย⁴

สวัสดิการสังคมในสังคมไทย โดยความเป็นจริงเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำและไม่สามารถครอบคลุมทุกกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าสวัสดิการสังคมตามแนว Social Right ได้มีการดำรงขึ้นในยุคของคณะราษฎร แต่ก็มีได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามพบว่า สวัสดิการสังคมขั้นต่ำที่มีอยู่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็คือบริการการศึกษา สาธารณสุข และการประสาธเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2533 ได้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้ ทำให้ระบบสวัสดิการภายใต้การจัดการของรัฐสามด้าน แต่ก็ยังเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ครอบคลุมไม่ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ยังมีคนจนจำนวนมากที่ไม่สามารถส่งให้ลูกเรียนหนังสือได้ ที่ผ่านมามีคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงจบการศึกษาเพียงระดับชั้นประถมศึกษาตอนต้นหรือระดับชั้นประถมศึกษาตอนปลายเท่านั้น ประชาชนที่ไม่มีรายได้ประจำยังไม่สามารถเข้าถึงหรือรับสิทธิประโยชน์จากโครงการประกันสังคม เป็นต้น ในโครงการประกันสังคมเอง ถึง ณ วันนี้ ก็ยังไม่มีโครงการประกันการว่างงานหรือประกันการมีงานทำ

โดยทั่วไปคนยากคนจนในสังคมต้องดิ้นรนต่อสู้ชีวิตด้วยตนเองหรือพึ่งพาญาติพี่น้อง รวมไปถึงการพึ่งวัดโดยเฉพาะเด็กผู้ชายของครอบครัวยากจนได้พึ่งพาวัดเป็นที่อยู่อาศัยเป็นที่พักพิงยังชีพและศึกษาเล่าเรียน ดังนั้น โครงการช่วยเหลือทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นกลไก Social Safety Net โดยธรรมชาติมายาวนานและได้ช่วยเหลือครอบครัวยากจนจำนวนมากให้มีโอกาสในชีวิต

สวัสดิการโดยรัฐ แม้จะเป็นสวัสดิการขั้นต่ำ แต่ในสังคมไทยก็เรียกว่า “สวัสดิการ” ไม่ได้เรียกว่า “Social Safety Nets” แต่นับตั้งแต่ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอยู่ภายใต้การควบคุมของ IMF และพึ่งพาเงินกู้เพื่อช่วยเหลือทางสังคมจากธนาคารโลก คำว่า “Social Safety Nets” ได้มีการพูดถึงมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ก็เพราะ ธนาคารโลก ILO และ IMF ต้องการให้ไทยจัด Social Safety Nets อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาภาวะวิกฤติทางสังคม

⁴ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจองค์ความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคมของโครงการช่วยเหลือทางสังคม (Social Safety Net). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : กรุงเทพฯ, 2542.

ในความเป็นจริงได้มีความพยายามจัดระบบสวัสดิการสังคมให้รอบด้านและครอบคลุมทุกประเภทแต่ก็ยังไม่ปรากฏประสิทธิผลชัดเจน กล่าวคือ ในปี 2534 ได้มีการวางแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (พ.ศ.2535-2539) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ในแผนนี้ครอบคลุมการช่วยเหลือ บริการ การบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชน และเพื่อรองรับแผนงานดังกล่าวได้มีการร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม แต่ขณะนี้ยังไม่ผ่านมติของรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัตินี้กลุ่มคนที่จะได้รับสวัสดิการคือผู้ด้อยโอกาสและผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรีอาชีพบริการ เด็กและเยาวชน ผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสบภัยธรรมชาติ การให้บริการคนเหล่านี้ต้องผ่านการทดสอบ (Means test) ว่าควรได้รับการช่วยเหลือจริง เช่น ในมาตรา 26 ที่บอกว่า ให้ครัวเรือนซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพได้รับสวัสดิการสังคมที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และการให้สวัสดิการตามมาตรานี้ครอบคลุมการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมสงเคราะห์

กล่าวโดยสรุป สวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสเป็นสวัสดิการขั้นต่ำเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็คือนิยามของคำว่า Social Safety Nets นั่นเอง แต่ปัญหาที่ยังต้องพิจารณาคือ สวัสดิการดังกล่าวจะสามารถครอบคลุมคนจนคนด้อยโอกาสทุกกลุ่มได้อย่างไร ยิ่งกว่านั้นเมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว สวัสดิการขั้นต่ำของสังคมในประเทศไทยก็ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากันมาก

ความจริงยังมีสวัสดิการสังคมอื่นๆ ในประเทศไทยที่มีลักษณะครอบคลุมทั่วถึงโดยไม่จำกัดกลุ่มคนและไม่ต้องทดสอบรายได้ (Income test) นั่นคือ การบริการการศึกษาภาคบังคับ และการบริการสาธารณสุขด้านการป้องกันโรคและดูแลสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นบริการสังคม (social services) ที่ให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้น

กล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมประเภทบริการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีมานานในสังคมไทยส่วนการประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการขั้นต่ำดำเนินงานทั้งโดยรัฐและเอกชนจัดได้ว่าเป็น Social Safety Nets ตามความหมายของธนาคารโลก

หากจะพิจารณาสถานภาพของ Social Safety Nets ในประเทศไทย อาจจะพิจารณาได้ในสองระดับคือระดับเป้าหมายและนโยบาย และระดับโครงการและประสิทธิผล ดังนี้

1) ระดับเป้าหมายและนโยบาย ในระดับนโยบายแห่งชาติอาจจะพอสรุปได้ว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยย่อมมีนโยบายที่จะส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำหน้าที่ด้านการสงเคราะห์และแก้ปัญหาทางสังคมก็ย่อมมีนโยบายเช่นนี้เหมือนกัน จากนโยบายดังกล่าวอาจกำหนดเป้าหมายเพื่อวัตถุประสงค์สามด้านคือ

1.1) ด้านการแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา กลุ่มบุคคลในเป้าหมายคือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น ประชาชนในชุมชนแออัด เด็กเร่ร่อนจรจัด คนพิการ คนอนาถา คนชราไร้ที่พึ่ง เป็นต้น สวัสดิการสังคมด้านนี้ส่วนใหญ่คือสังคมสงเคราะห์ (social assistance) เพื่อให้คนเหล่านี้มีชีวิตอยู่ในสังคมได้เยี่ยงมนุษย์ และสามารถที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้มีศักยภาพที่จะทำประโยชน์ให้แก่ตนเองและสังคมได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า สวัสดิการสังคมส่วนนี้ในสังคมไทยมีมานาน เป็นที่รับรู้กันทั่วไป ในด้านองค์ความรู้นั้นก็มีการสอนกันในระดับอุดมศึกษาและมีงานวิจัยหลากหลายที่เกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาส เกี่ยวกับชุมชนแออัดเกี่ยวกับคนชรา เกี่ยวกับผู้หญิงอาชีพพิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของสัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าศักยภาพของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสยังทำได้ในขอบเขตจำกัด ยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น การสงเคราะห์คนชราโดยการช่วยเหลือเงิน 500 บาท/เดือน ครอบคลุมคนแก่เพียง 380,000 คน ในขอบเขตทั่วประเทศเท่านั้น นี่ก็เป็นปัญหาโดยปกติของประเทศด้อยพัฒนาที่รัฐจะขาดทั้งงบประมาณและกำลังคน รวมไปถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานด้วย แต่ยังมีข้อติดอยู่บ้างที่ปัจจุบันนี้มีองค์กร NGOs ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส แม้ว่า NGOs จะมีบทบาทที่เป็นจริงมากขึ้นตามลำดับ แต่ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับ NGOs ในเมืองไทยยังมีน้อย เป็นประเด็นที่นักวิเคราะห์ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

1.2) ด้านป้องกันปัญหา เช่น ป้องกันเยาวชน ไม่ให้เยาวชนกลายเป็นบุคคลไร้อาชีพ ประพฤติตนเสื่อมเสีย โดยการฝึกอาชีพ พัฒนาความรู้ ป้องกันไม่ให้ประชาชนเจ็บไข้ได้ป่วย ซึ่งบั่นทอนศักยภาพของการผลิต โดยการสร้างและบริการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อป้องกันโรคระบาด และดูแลรักษาให้สุขภาพสมบูรณ์

กล่าวสำหรับการพัฒนาความรู้ ปัจจุบันนี้นับได้ว่าขยายตัวไปมาก โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้เยาวชนจบการศึกษา ม. 3 หรือมีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้ศึกษาในระดับนี้ จึงมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษา ให้ผู้ด้อยโอกาสไม่มีทุนเล่าเรียนสามารถกู้ยืมเงินเป็นทุนเล่าเรียนได้ และสำหรับผู้ที่ต้องเรียนในโรงเรียนของเอกชน ก็มีโครงการคูปองการศึกษา คือนักเรียนที่ได้รับคูปองสามารถเบิกเงินสนับสนุนการศึกษาจากรัฐได้ เป็นต้น

ในระดับการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อการพัฒนาความรู้พื้นฐาน การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ก็ได้ขยายโครงการกว้างขวางออกไปมาก ทั้งในชนบทและโรงงาน เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการพัฒนาความรู้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ การจัดการเรียนระบบทางไกลผ่านสื่อดาวเทียมและโทรทัศน์นับเป็นมิติใหม่ของการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งกำลังพัฒนาไปสู่ระบบการศึกษาตลอดชีพ

อย่างไรก็ตาม ทางด้านการพัฒนาอาชีพและฝีมือแล้ว อาจกล่าวได้ว่ายังต้องการการพัฒนาและการสงเคราะห์จากรัฐอีกมาก จะเห็นได้ว่าแรงงานการผลิตส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่หน่วยการผลิตต่างๆ ในปัจจุบันต้องการแรงงานฝีมือ เพราะสถานการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้ายุคนี้ต้องการสินค้าที่มีคุณภาพสูง ใช้เทคโนโลยีสูง

ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะและฝีมือยังมีน้อย เท่าที่มีอยู่ก็ดำเนินงานในขอบเขตที่แคบ แม้รัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ในทางรูปธรรมยังไม่ชัดเจน หากจะดำเนินการด้านพัฒนาทักษะและฝีมือในลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสวัสดิการสังคม รัฐก็ต้องจัดระบบและลงทุนลงแรงอีกมาก เพื่อให้เกิดสถาบันพัฒนาฝีมือด้านต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้ใช้บริการฟรีหรือบริการราคาถูก เหมือนกรณีที่ได้ดำเนินการอยู่ในด้านการพัฒนาความรู้พื้นฐาน

1.3) ด้านพัฒนาศักยภาพ ความคิด และจิตใจ สวัสดิการสังคมด้านนี้เน้นหนักไปที่ “ตัวคนและชุมชน” คือ การพัฒนาให้คนมีศักยภาพที่จะคิด ที่จะพัฒนา มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อส่วนรวม เคารพต่อสิทธิ และพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาให้คนมีอารยธรรม

ดูเหมือนว่าความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของสวัสดิการสังคมในแง่จะมีน้อยกว่าด้านอื่นๆ ในทางราชการมีการวิเคราะห์วิจัยและวิจารณ์กันมากเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อรากฐานทางวัฒนธรรมและจริยธรรม แต่การพัฒนาศักยภาพทางวัฒนธรรม ทางจิตใจจะถูกกลืนหายไป และให้ความสนใจต่อโครงการสวัสดิการสังคมเชิงวัตถุเสียเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีมานี้องค์กร NGOs หลายๆ องค์กรได้หันมาสนใจการพัฒนาทางวัฒนธรรม อนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพของชุมชนกันมาก และกดดันให้หน่วยงานของรัฐต้องหันมาสนใจงานด้านนี้มากขึ้น

2) ระดับโครงการและประสิทธิผล

2.1) โครงการสงเคราะห์ประชาชน ถ้าเป็นภาครัฐก็คือโครงการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นสำคัญ และเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนว่าเป็นผู้มีบทบาทด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โครงการประเภทนี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมดังกล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นภาคเอกชนก็คือ งานสงเคราะห์ชุมชนของ NGOs ต่างๆ

2.2) โครงการประกันสังคม ซึ่งได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2533 พ.ร.บ. ประกันสังคม 2533 การประกันมี 7 ประเภท คือ (1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (2) คลอดบุตร (3) ทูพพลภาพ (4) ตาย (5) สงเคราะห์บุตร (6) ชราภาพ และ (7) ว่างาน

การดำเนินงานในช่วงแรกๆ แม้จะมีปัญหาหลายๆ ประการ โดยเฉพาะปัญหาการจัดการและการขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หลังจากที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงแล้วก็ปรากฏว่าการดำเนินงานเป็นไปได้ดี ได้รับความร่วมมือทั้งจากนายจ้าง ลูกจ้าง และสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน สำนักงานประกันสังคมเองก็ได้มีการเรียนรู้และมีประสบการณ์มากขึ้น ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ลูกจ้างและรัฐบาลรวมถึงนายจ้างก็ชัดเจนมากขึ้น นั่นคือ ลูกจ้างมีหลักประกันในชีวิตดีขึ้น รัฐบาลก็สามารถระดมเงินออมในลักษณะ forced saving ได้มากขึ้น ในทางการเมืองก็ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนมากขึ้น ส่วนนายจ้างก็ถือว่าได้ประโยชน์ เพราะรัฐบาลออกเงินสมทบส่วนหนึ่ง ลูกจ้างก็ต้องออกเงินสมทบด้วยอีกส่วนหนึ่ง นายจ้างจึงไม่ถูกกดดันให้รับภาระสวัสดิการลูกจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว

การประกันสังคมนับได้ว่าเป็นก้าวใหญ่ๆ ของพัฒนาการด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือ Social Safety Nets ในประเทศไทย ที่ก่อให้เกิดส่วนร่วมในโครงการ ทั้งจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล เป็นพื้นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมอุตสาหกรรมที่จำนวนลูกจ้างจะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากระบบการผลิตได้พัฒนาสู่ความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ตาม การประกันสังคมยังมีปัญหาอีกหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาในอันที่จะดำเนินการให้มีการประกันครบทั้ง 7 ประเภท และให้ครอบคลุมผู้ประกันตนกว้างขวางที่สุด ไม่เฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไปเท่านั้น แต่ได้มีการเสนอให้ครอบคลุมลูกจ้างทุกระดับ รวมถึงผู้ทำงานอิสระอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันการว่างงาน ซึ่งข้อมูลความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเหล่านั้นว่ายังมีไม่เพียงพอ จึงยังไม่อาจชี้ชัดถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ทางรัฐบาลเองก็ยังลังเลตัดสินใจไม่ได้ แม้จะมีการเลื่อนโครงการมาครั้งหนึ่งแล้วและเลื่อนต่อไปอีก ก็ยังไม่แน่ว่าเมื่อกำหนดเวลามาถึงจะมีการดำเนินการให้เป็นจริงได้หรือไม่

นอกจากกองทุนประกันสังคมตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม 2533 แล้ว ยังมีกองทุนเงินทดแทน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กองทุนเงินทดแทนนี้ตามกฎหมายแล้วเป็นส่วนหนึ่งของโครงการประกันสังคม เพราะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บไข้ได้ป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จึงได้กำหนดให้กองทุนเงินทดแทนสังกัดสำนักงานประกันสังคม และบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ทั่วราชอาณาจักร ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ กิจการโรงเรียนราษฎร์ กิจการเพาะปลูกหรือประมง

กองทุนเงินทดแทนมีความเติบโตมาตามลำดับ และนับได้ว่าเป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ให้บริการแก่ลูกจ้างจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แม้ว่านายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว

การมีกองทุนเงินทดแทน แม้จะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับอันตรายและเจ็บไข้ได้ป่วยจากการทำงาน แต่หลักประกันที่ดีกว่าคือ การสร้างมาตรการป้องกันการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงาน การป้องกันน่าจะมีต้นทุนน้อยกว่า และมีผลให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัยมากกว่า มีหลักประกันทางสุขภาพสูงกว่า โครงการเพื่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของลูกจ้างในด้านนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากรัฐนายจ้าง และลูกจ้าง

2.3) *โครงการบริการทางสังคม* การบริการสังคมประกอบด้วย การศึกษา การเคหะ การมีงานทำ และการบริการข่าวสารข้อมูล เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน โครงการบางส่วนอาจจะคาบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน เช่น การบริการให้ความช่วยเหลือแก่ เด็ก คนชรา และคนพิการ เป็นต้น

ด้านการศึกษาในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำลังเร่งรัดบริการการศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนทุกระดับให้มากขึ้น ส่วนด้านการสาธารณสุข โครงการต่างๆ เป็นของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งด้านหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข เช่น โครงการสร้างโรงพยาบาลสาธารณสุข ขนาด 10-150 เตียง ให้ครอบคลุมทุกอำเภอ และระดับต่ำกว่าอำเภอมีโครงการสร้างสถานอนามัยให้ครบทุกตำบล โดยในสถานอนามัยจะมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับต่ำกว่าปริญญาคอยให้บริการเกี่ยวกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพจากรายงานของกระทรวงสาธารณสุข โครงการนี้ใกล้บรรลุเป้าหมายแล้ว คือ มีโรงพยาบาลในทุกจังหวัด และร้อยละ 93 ของอำเภอต่างๆ ทั่วประเทศก็มีโรงพยาบาลชุมชนแล้ว ส่วนสถานอนามัยนั้นก็มีแล้วทุกตำบล

ทางออกประการหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ การสร้างแรงจูงใจให้โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมโครงการสวัสดิการสังคมของรัฐ ดังที่เป็นอยู่ในโครงการประกันสังคม ซึ่งยังต้องการค้นคว้าและศึกษาต่อไปงานวิจัยในประเด็นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนโยบาย มาตรการ และโครงการ ด้านนี้

การบริการสังคมด้านอื่นๆ คือ การเคหะสงเคราะห์ มีหน่วยงานหลักอยู่สองหน่วยงานที่ทำหน้าที่เด่นชัด คือ การเคหะแห่งชาติและธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติมีภารกิจด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ด้วยการสร้างบ้านหรืออาคารชุดราคาถูกขายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้จัดบริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยบริการประชาชนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ว่าทั้งสองหน่วยงานจะดำเนินงานในด้านนี้อย่างเต็มที่ แต่ยังมีผู้ด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถได้รับบริการ เนื่องจากว่าการบริการด้านนี้ยังต้องอาศัยความสามารถในการหารายได้ของผู้รับบริการถ้าผู้รับบริการมีความสามารถน้อยหรือไม่สามารถรับผิดชอบต่อภาระหนี้สิน ก็ไม่สามารถได้รับบริการ อีกด้านหนึ่ง สองหน่วยงานต้องคำนึงถึงต้นทุนและกำไร ไม่สามารถให้บริการในลักษณะที่จะทำให้หน่วยงานขาดทุนจึงไม่อาจจะบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่มีความจำเป็นเรื่องที่อยู่อาศัยแต่มีรายได้ไม่พอ

ส่วนทางด้านการบริการจัดหางาน หน่วยงานที่ให้บริการด้านนี้คือ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน หน่วยงานนี้พยายามเป็นสื่อกลางที่จะจัดให้ผู้ต้องการหางานทำและผู้ที่ต้องการแรงงานได้พบกัน โดยการจัดงานวันนัดพบแรงงานในหลายๆ แห่ง ปีละหลายครั้ง รวมทั้งการบริการข่าวสารข้อมูลตลาดแรงงานให้ผู้ที่ต้องการหางานได้ทราบ ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ ปัญหาของการจัดหางานก็คือ ยังขาดแคลนข้อมูลทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน งานการสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานจึงเป็นสิ่งเร่งด่วน ความเป็นจริงก็คือว่า นอกจากวันนัดพบแรงงานแล้ว ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแทบจะไม่ได้ติดต่อขอรับบริการจากการการจัดหางานเลย สำนักงานจัดหางานของเอกชนจึงยังคงมีบทบาทเป็นด้านหลักในเรื่องนี้ ทั้งๆ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อยๆ ว่า สำนักงานจัดหางานของเอกชนบางแห่งมีการล่อลวงและเอาเปรียบแรงงาน

อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในด้านการส่งคนหางานไปทำงานในตลาดต่างประเทศเพราะทางกระทรวงแรงงานได้มีความพยายามที่จะติดต่อกับรัฐบาลที่ต้องการแรงงานไทย และได้มีการเจรจาระดับรัฐบาลเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไทย ทำให้ลดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานลงไปได้บ้าง บริษัทนายหน้าจัดหางานก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อตกลงมากขึ้น ต่างประเทศก็พอใจที่จะติดต่อผ่านทางรัฐบาลมากขึ้น แทนที่จะติดต่อผ่านบริษัทนายหน้าทั้งหมดเหมือนยุคก่อนๆ แต่โดยรวมแล้วปัญหาต่างๆ ที่ยังแก้ไขไม่ได้ยังมีอีกมาก

ภายใต้กรอบนโยบายยุทธศาสตร์แผนฯ 9 พบว่า ได้มีความพยายามของภาครัฐในการผลักดันแนวคิดการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม เพื่อทำหน้าที่ในการประสานนโยบาย จัดทำกรอบทิศทางการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม รวมทั้งประสานการกำหนดสถานะของประเทศไทยในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อผลักดันกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติภายใต้การจตุรัสระบบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดให้มีการดำเนินการติดตามประเมินผลและจัดทำเครื่องชี้วัดความด้อยโอกาสในชุมชนด้วย โดยที่การประเมินผลการดำเนินงานโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมในเบื้องต้นนั้นได้ให้ความสำคัญที่ครอบคลุมมิติต่างๆ

ประกอบด้วย ความสามารถในการเข้าถึงบริการของกลุ่มเป้าหมาย ความพอเพียงของสวัสดิการขั้นต่ำที่ให้กับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย และความเหมาะสมของระบบและกลไกในการบริหารจัดการ

ทั้งนี้ได้มีการกำหนดกรอบทิศทางดำเนินการเพื่อสร้างโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนที่เหมาะสมกับประเทศไทยเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) มาตรการระยะสั้น

1.1) ทบทวน ปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารจัดการแผนงาน โครงการและมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ ของหน่วยงานระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและชุมชนให้มีประสิทธิภาพ เช่น จัดบริการสวัสดิการที่ครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่นอกระบบและผู้ด้อยโอกาส ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการค้นหาและคัดเลือกกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนในการเข้ารับบริการ มีการจัดบริการที่จำเป็นสำหรับครอบครัวแบบเบ็ดเสร็จโดยชุมชน เน้นบทบาทของอาสาสมัครองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่น ทบทวนและพัฒนาวิธีการให้บริการช่วยเหลือ โดยเน้นการพึ่งตนเองและความยั่งยืนในการดำเนินงาน รวมทั้งแก้ไขและปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการ และการกำหนดรับมาตรฐานขั้นต่ำของสวัสดิการประเภทต่างๆ ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายและมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน

1.2) กำหนดกลไกประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชนที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย โดยส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนและสถาบันต่างๆ เพื่อจัดสวัสดิการสังคมโดยใช้ทุนของท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชนในการทำหน้าที่โครงข่ายฯ อย่างไม่เป็นทางการ ให้เครือข่ายชุมชนและประสานกลไกความร่วมมือของทุกฝ่ายในการติดตาม ตรวจสอบประเมินผล การจัดสวัสดิการชุมชน และการดำเนินงานของรัฐ

2) มาตรการระยะยาว

2.1) สร้างกลไกใหม่ในการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะกลไกเตือนภัย และเตรียมความพร้อมรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและวิกฤติการณ์ต่างๆ

2.2) กำหนดแนวทางการจัดบริการสังคมที่เหมาะสมกับประชาชนแต่ละช่วงวัย

2.3) พัฒนาคุณภาพของการดำเนินงานโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมทุกรูปแบบ ให้ได้มาตรฐาน เป็นธรรม และผู้รับบริการสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

2.4) ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสังคม

กล่าวโดยสรุป ความรู้ความเข้าใจในด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือ Social Safety Nets ในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป กรอบแนวคิด (Paradigm) และนโยบายด้านนี้มีความชัดเจนและขยายกว้างขึ้น รวมทั้งหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวเพิ่มขึ้น มีการขยายมุมมองที่กว้างกว่าการมองว่าสวัสดิการสังคม คือ การช่วยเหลือประชาชนหรือการสงเคราะห์ประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้ครอบคลุมไปถึงการประกันสังคมและบริการสังคมด้วย และทั้งสามด้านนี้ได้มีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงในรูปแบบของโครงการต่างๆ แล้ว อย่างไรก็ตามในประเด็นของความรู้ความเข้าใจในบางมิติ รวมทั้งประสิทธิภาพของการทำงาน และความครอบคลุมของการคุ้มครองยังคงต้องมีการศึกษา ค้นคว้าและพัฒนาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานทั้งสามส่วนนี้มีหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการจัดการอยู่ด้วยจำนวนมาก รวมทั้งเครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมก็เป็นจักรกลอีกอันหนึ่งในการบริหารสวัสดิการขั้นต่ำหรือ Social Safety Nets ในสังคมไทย ซึ่งเป็นส่วนที่ต้องทำการศึกษาวิจัยทั้งระดับลึกและระดับกว้างอีกมาก

2.3.5 นโยบายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบระดับระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานด้านแรงงาน ได้ตรามาตรฐานแรงงานในรูปของอนุสัญญาและข้อเสนอนะ ให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ อนุสัญญาที่ถือเป็นมาตรฐานหลักหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน มีทั้งสิ้น 4 หมวด ครอบคลุมอนุสัญญา 8 ฉบับ มาตรฐานแรงงานส่วนใหญ่ที่ ILO กำหนดเกี่ยวข้องกับแรงงานภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการ ที่มีนายจ้าง ลูกจ้าง ส่วนอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยตรงคือ อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ ILO เมื่อเดือนมิถุนายน 2539 (1996) และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ตามนิยามของแรงงานนอกระบบอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 18 ฉบับ จากจำนวนนี้ประเทศไทยได้ให้การรับรองเพียง 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 127 ว่าด้วย น้ำหนักสูงสุดที่ อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ.2510 ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ที่ยอมให้จ้างงาน พ.ศ. 2516 และฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ (Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention 1983) ซึ่งได้มีการจดทะเบียนให้สัตยาบันของประเทศไทยโดย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2550 มีสาระสำคัญดังนี้

1) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งคนแบกหามได้ (Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be Carried by One Worker, 1967) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2511 สาระสำคัญคือ กำหนดว่า ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจทุกสาขา ซึ่งประเทศสมาชิกมีระบบการตรวจแรงงานอยู่ คนงานต้องไม่ขนส่งสิ่งของด้วยร่างกาย ซึ่งด้วยเหตุผลทางน้ำหนักแล้ว อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย โดยก่อนการมอบหมายงาน ให้คนงานที่ได้รับมอบหมายให้ขนส่งสิ่งของที่ไม่ใช่ของน้ำหนักเบาด้วยร่างกาย ได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับเทคนิคการทำงานอย่างพอเพียง และต้องมีข้อจำกัดในการมอบหมายให้คนงานหญิงและคนงานผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานขนส่งสิ่งของด้วยร่างกาย ทั้งนี้ น้ำหนักสูงสุดของสิ่งของนั้น ต้องต่ำกว่าน้ำหนักที่อนุญาตให้คนงานชายที่เป็นผู้ใหญ่คนหนึ่งคนแบกหามได้

2) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ. 2516 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2547 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2548 สาระสำคัญคือ

- (1) ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มอายุขั้นต่ำในการทำงานให้สูงขึ้น
- (2) กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใดๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีได้ แต่ต้องแจ้งถึงเหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี หรือวันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้น
- (3) อายุขั้นต่ำในการทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้านในสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

(4) บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกิจการต่อไปนี้ได้แก่ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊สและน้ำ บริการสุขภาพ การขนส่ง คลังสินค้า การสื่อสาร การเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้นการผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็ก เพื่อการบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ

(5) อนุสัญญานี้ไม่บังคับกับคนงานซึ่งเป็นเด็กและผู้เยาว์ทำภายในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่วไป การศึกษาทางอาชีพ หรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่นๆ

(6) กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศ อาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของคนอายุ 13 ปี ถึง 15 ปี ในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา และไม่ส่งผลเสียต่อการศึกษา

(7) อาจยอมให้มีข้อยกเว้นเพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับอนุญาตเป็นรายๆ ไป ใบอนุญาตที่ออกให้นั้นต้องจำกัดชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขในการทำงานนั้น

3) อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ (Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention 1983) คำนิยามของคนพิการในอนุสัญญาฉบับนี้หมายถึงปัจเจกบุคคลที่ความหวังในภายหน้าเกี่ยวกับหลักประกัน การรักษาและความก้าวหน้าในการจ้างงานที่เหมาะสมได้ลดลงอย่างอย่างสิ้นเชิงซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการไม่สมประกอบด้านจิตใจและการสูญเสียทางกายภาพ จุดประสงค์การฟื้นฟูอาชีพของคนพิการก็เพื่อให้เขาได้มีหลักประกัน รักษา และมีความก้าวหน้าในการจ้างงานและอยู่ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างปกติสุข โดยประเทศสมาชิกจะต้องมีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพของคนพิการ และต้องมีมาตรการที่จะทำให้คนพิการทุกประเภทได้มีโอกาสได้รับการจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศ นโยบายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในโอกาสของการจ้างงานระหว่างคนพิการและคนงานทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ

การให้สัตยาบัน อนุสัญญาฯ ดังกล่าวจะเกิดผลดีในหลายประการ คือ การคุ้มครองคนพิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยเหลือคนพิการในด้านการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำ เพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศในการช่วยเหลือด้านแรงงานคนพิการอย่างจริงจังมากขึ้น นำไปสู่การช่วยเสริมสร้างความร่วมมือทั้งในระดับชาติ อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างประเทศ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล มีการนำหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญมาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ประเทศไทยจะได้รับการยอมรับอย่างมีศักดิ์ศรีจากนานาชาติซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

2.3.6 นโยบายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบระดับประเทศ

จากข้อมูลและแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานนอกระบบ การคุ้มครองแรงงานนอกระบบของไทย จึงถูกกำหนดไว้ในนโยบายของประเทศทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุด คือ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล จนถึงระดับแผนงานโครงการงานของหน่วยงาน ดังนี้

2.3.6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน

มาตราที่ 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

(1) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามแก่ชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(2) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทยเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(4) คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(5) ส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตลอดจนให้การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 86 รัฐต้องดูแลประชากรวัยทำงานให้มีความมั่นคงทางสังคม โดยมีการประกันสังคมรองรับ

2.3.6.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐได้บรรจุแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ดังนี้

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แนวนโยบายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มุ่งยกระดับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงกว่าช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและอัตราการว่างงานที่สูงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ได้เน้นส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัว โดยส่งเสริมระบบการ

รับช่วงงาน ให้กระจายออกไปสู่แรงงานในเมืองต่างๆ และชนบท เน้นปรับโครงสร้างการผลิต โดยเปลี่ยนระบบการขายตามผลิต เป็นระบบการผลิตเพื่อขาย (ผลิตตามความต้องการของผู้ซื้อ) เพื่อลดความเสี่ยงหรือความผันผวนทางด้านตลาด โดยใช้ระบบข้อมูลข่าวสารการตลาดเป็นตัวตั้ง หากมีหลักประกันหรือข้อผูกพันมากเท่าใด ก็จะมีผลให้ระบบการผลิตเพื่อขายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ยังคงเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยส่งเสริมนโยบายประกอบอาชีพอิสระ (แรงงานนอกระบบ) ไว้ในแผนการกระจายรายได้

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

เป็นแผนที่ให้ความสำคัญต่อการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา สร้างความสมดุลด้านคน สังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของคน มุ่งยกระดับความรู้ของแรงงานในระบบ และสร้างทักษะในการประกอบอาชีพแก่แรงงานนอกระบบ และแรงงานในภาคเกษตร ที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพไปสู่ภาคอื่น

(4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ยังคงยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แนวทางการพัฒนาคนเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบประกันสุขภาพ การปฏิรูปการศึกษา การยกระดับฝีมือแรงงาน โดยการพัฒนาความรู้ทักษะด้านต่างๆ แก่แรงงานในระบบ ส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัว เพิ่มทักษะ และสนับสนุนแหล่งเงินทุนแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคม โดยจะขยายการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และพัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายคุ้มครอง เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบ

(5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” มีเป้าหมายให้ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง ให้ทุกคนได้รับหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลายประเภทอย่างทั่วถึง สามารถป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงที่เผชิญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ สร้างรายได้และการดำรงชีวิตให้มีความมั่นคง โดยการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ ขยายความคุ้มครองทางสังคมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน มุ่งจัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ สตรีและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อสุขภาพ สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคต

2.3.6.3 แผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง

1) กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554) โดยการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั้งหมด เช่น องค์กรเอกชน (เอ็นจีโอ) สถาบันการศึกษา สถาบันวิชาการ องค์กรแรงงานต่างประเทศ องค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้างฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ/โครงการของหน่วยงานในสังกัด และการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการให้บริการแก่ประชาชนได้ตรงตามความต้องการและสอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักที่จะให้การช่วยเหลือและพัฒนา 10 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้อยู่ในวัยทำงาน (2) ผู้ที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการ (3) ผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม (4) ผู้ที่อยู่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ (5) แรงงานไทย ที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ (6) แรงงานต่างด้าว (7) ผู้ด้อยโอกาส (8) องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง (9) ผู้ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน และ (10) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติ

แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2550-2554 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์หลักจำนวน 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีสาระเกี่ยวข้องกับทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบดังนี้

ยุทธศาสตร์หลัก	กลยุทธ์ที่สำคัญ
(1) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ มีกำลังคนเพียงพอทั้ง ทางด้านเชิงปริมาณและเชิง คุณภาพ	- เตรียมความพร้อมกำลังคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน - เร่งบรรเทาปัญหาการใช้แรงงานไม่ตรงกับสายงานและการขาดแคลนแรงงาน - พัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลอุปสงค์/อุปทานให้ครอบคลุมทุกจังหวัด - พัฒนาระบบความสามารถรายกลุ่มอุตสาหกรรม - พัฒนาระบบประกันคุณภาพการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้แรงงานมีมาตรฐานสอดคล้องกับระบบสากล - ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อพัฒนา กำลังแรงงาน - ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อสนับสนุนการ ปฏิบัติงาน - พัฒนาบุคลากรให้มีความสอดคล้องกับภารกิจ - พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านแรงงานให้ครบถ้วน ทันสมัย เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย - ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่สอดคล้องกับภารกิจ
(2) การสร้างเสริมความมั่นคงใน	- ส่งเสริมดำเนินการจัดระบบแนะแนวอาชีพและ

ยุทธศาสตร์หลัก

การมีงานทำให้กับแรงงาน

กลยุทธ์ที่สำคัญ

ตอบสนองทุกกลุ่มเป้าหมาย

- ส่งเสริมให้มีงานทำที่ยั่งยืน
- พัฒนาและส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ
- พัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานให้ครอบคลุมทั่วถึง
- พัฒนาความสามารถของบุคลากรทั้งในด้านการวิเคราะห์และการให้บริการ

(3) ส่งเสริมความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน

- ส่งเสริมสวัสดิการและแรงงานสัมพันธ์
- สังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน
- พัฒนาระบบคุ้มครองแรงงาน และความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- พัฒนาระบบการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน
- พัฒนามาตรฐานแรงงานไทยเพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้า
- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน
- พัฒนาระบบติดตาม (บังคับใช้) การปฏิบัติตามกฎหมายและรายงานผลที่มีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินการวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประกันสังคมและคุ้มครองแรงงานในระบบการขยายการคุ้มครองแรงงานสู่แรงงานนอกระบบ
- พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับภารกิจ
- พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์

(4) การบริการจัดการแรงงานต่างด้าว

- พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
- คุ้มครองสิทธิและหลักประกันตามกฎหมาย
- ลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว
- สนับสนุนการดำเนินการศึกษาวิจัยด้านแรงงานต่างด้าว
- พัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและขั้นตอนใน

ยุทธศาสตร์หลัก

กลยุทธ์ที่สำคัญ

(5) พัฒนาระบบข้อมูล สารสนเทศด้านแรงงาน

- การปฏิบัติงานและเผยแพร่สู่สาธารณชน
- พัฒนาระบบ ICT ที่สนับสนุนการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าว
- ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
- พัฒนาระบบบริหารจัดการฐานข้อมูลและเครือข่าย
ที่มีประสิทธิภาพ
- พัฒนาระบบป้องกันความเสี่ยงจากการสูญเสีย
ฐานข้อมูล
- พัฒนาการประสานความร่วมมือในการได้มาและ
การใช้ข้อมูลร่วมกันทั้งหน่วยงานภายในและนอก
กระทรวง
- พัฒนาและปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชน
ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
- พัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ
- ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่สอดคล้องกับภารกิจ
ด้าน ICT ของกระทรวงแรงงาน

(6) การพัฒนาการบริหาร จัดการของกระทรวงแรงงาน ให้มีความเป็นเลิศ

- สนับสนุนให้มีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผน
ยุทธศาสตร์และภารกิจอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- พัฒนาปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อสนับสนุน
การบริหารจัดการด้านแรงงาน
- เสริมสร้างกลไกในการประสานความร่วมมือกับ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน
- ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินการวิจัยด้านแรงงานที่
สนับสนุนการทำงานของกระทรวง
- พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลกิจกรรม
ของกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพ
- สนับสนุนให้มีระบบกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรที่
จูงใจและเป็นธรรม
- ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและวัสดุ
อุปกรณ์ให้ทันสมัยและมีเครือข่ายเชื่อมโยง
- สนับสนุนบุคลากรให้ได้รับการพัฒนาความสามารถ
ที่สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวง

ยุทธศาสตร์หลัก

กลยุทธ์ที่สำคัญ

- ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านแรงงาน
- การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระบบราชการ
- (7) การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากภาวะวิกฤติและสาธารณสุขภัย
 - สำรวจติดตามสถานการณ์สาธารณสุขภัยและภาวะวิกฤติและจัดทำระบบฐานข้อมูลเตือนภัยตลาดแรงงาน
 - การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อน
 - การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
 - พัฒนาระบบข้อมูล สารสนเทศ และการเผยแพร่ข่าวสาร
 - เตรียมความพร้อมรับภาวะวิกฤติและสาธารณสุขภัย

ทั้งนี้ แผนการดำเนินงานในปี 2551 กระทรวงแรงงานจะดำเนินการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนากลุ่มผู้ใช้แรงงานนอกระบบ โดยใช้แนวคิดตามกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว รวมทั้งในปี 2551 กระทรวงแรงงานมีกิจกรรมการส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีการประสานเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานในสังคมกระทรวงแรงงาน ทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาค และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะช่วยให้แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มได้รับการดูแลช่วยเหลือให้มีสภาพชีวิตการทำงานและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ซึ่งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานที่ได้ดำเนินแผนการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ได้แก่

1.1) กลุ่มงานขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

(1) การส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้ของผู้ประกอบการอาชีพอิสระ : ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เป็นกลุ่มย่อยของแรงงานนอกระบบกลุ่มหนึ่ง ซึ่งกระทรวงแรงงานได้กำหนดในคำรับรองการปฏิบัติราชการให้ดำเนินการส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระอย่างน้อย 1 กลุ่ม ภายในปีงบประมาณ 2550 และให้มีแผนช่วยเหลือขยายให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม ในปีงบประมาณ 2551 ต่อไป ก็จะทำให้มีการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั้งหลาย ได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องได้โดยจะทำงานมีเครือข่ายภาคีทั้งภาครัฐและเอกชน

(2) การดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปี 2549 – 2550 และแผนการดำเนินงานในปี 2551 กลุ่มงานขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบมีดังนี้

ตารางที่ 2.3-1 การดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปี 2549 – 2550 และแผนการดำเนินงานในปี 2551 กลุ่มงานขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ

ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551
รวบรวมองค์ความรู้และกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	วางแผนการดำเนินงาน	ดำเนินการพัฒนา ส่งเสริมและช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ
<u>การดำเนินงาน</u> - การศึกษาวิจัยเพื่อรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง - การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ - จัดตั้งคณะทำงานกำหนดมาตรการและแนวทางการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ ซึ่งมีมติให้จัดทำฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ <u>เป้าหมาย</u> - มีการวิจัยและพัฒนาเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานช่วยเหลือส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ 22.3 ล้านคน (ตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา 14 กลุ่มอาชีพ : เกษตรพันธะสัญญา (เพาะปลูก/เลี้ยงสัตว์/ประมง) ผู้ผลิตงานที่บ้าน แผงลอยขายสินค้าอุปโภค กลุ่มขนส่ง (รถยนต์รับจ้าง จักรยานยนต์รับจ้าง สามล้อเครื่อง สามล้อถีบ) และแรงงานรับจ้างทั่วไปและลูกจ้างทำงานบ้าน)	<u>การดำเนินงาน</u> - การศึกษาวิจัย เรื่อง ระบบคุ้มครองและความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ - จัดทำแผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ - การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ - ดำเนินการส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามแผนปฏิบัติการกับกลุ่มทดลองนำร่อง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า และกลุ่มศิลปะประดิษฐ์ - จัดทำแผนปฏิบัติการช่วยเหลือให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระทุกกลุ่ม เพื่อใช้เป็นแผนฯ ปี 2551 <u>เป้าหมาย</u> - มีแนวทางการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงให้กับแรงงานนอกระบบ (ตัวอย่างในการศึกษา 9 กลุ่มอาชีพ : เกษตรพันธะสัญญา แรงงานภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หาบเร่แผงลอย ขั้บรถรับจ้าง คู้ยขยะ ชื้อขายของเก่า คนทำงานบ้าน คนทำงานในภาคบริการ และกลุ่มอื่นๆ ที่น่าสนใจ) - มีแผนปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ - มีแนวทางการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารและตัดสินใจ และดำเนินการช่วยเหลือ - ผู้ประกอบการอาชีพอิสระได้รับความช่วยเหลือให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ อย่างน้อย 2 กลุ่ม - มีแผนปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระของปี 2551 จำนวน 1 แผน	<u>การดำเนินงาน</u> - บูรณาการการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และและบูรณาการการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระร่วมกับหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง - กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนฯ <u>เป้าหมาย</u> - แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนา - มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูล และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้

1.2) กองส่งเสริมการมีงานทำ กรมการจัดหางาน

การส่งเสริมการมีงานทำ ดำเนินการช่วยเหลือและพัฒนาแรงงานนอกระบบ (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) โดยการสนับสนุนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการรวมตัวกัน เพื่อจัดตั้งกลุ่มและจดทะเบียนกลุ่มผู้รับ

งานไปทำที่บ้าน กับกรมการจัดหางาน ช่วยให้กลุ่มนี้มีความเข้มแข็ง มีศักยภาพเพิ่มขึ้น และมีความยั่งยืน โดย
กองส่งเสริมการมีงานทำ ได้จัดโครงการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน ให้สำนักจัดหางานกรุงเทพ เขตพื้นที่
และสำนักงานจัดหางานจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตามโครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านให้
ได้รับความรู้ต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ช่วยพัฒนาฝีมือ เพิ่มศักยภาพของผู้รับงานฯ และช่วยให้ผู้รับ
งานฯ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานของแต่ละกลุ่ม ซึ่งจะทำให้สามารถนำไปเสริมสร้างและ
พัฒนากลุ่มให้มีความเข้มแข็ง และยั่งยืนต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ยังมีกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นกองทุนหมุนเวียนในการให้ผู้รับงานฯ
ที่จดทะเบียนกลุ่มผู้รับงาน กับกรมการจัดหางาน ได้กู้ยืมไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายการ
ผลิตเพื่อสร้างอาชีพและรายได้ต่อไป

1.3) กองส่งเสริมศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

การเพิ่มทักษะ เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพ : การพัฒนาฝีมือในการ
ช่วยเหลือแรงงานทั้งในและนอกระบบ กองส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ มีการพัฒนา
ฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการพัฒนาส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ เพื่อให้มีทักษะ
ฝีมือที่เหมาะสมและต้องการของตลาดแรงงานหรือพัฒนาทักษะให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลงานหรือ
ชิ้นงานได้

(1) บทบาทภารกิจในการสร้างแรงงานไทย ทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบ ให้มี
ศักยภาพ มีงานทำที่เหมาะสม และมีรายได้เพียงพอ เพียงเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขัน
ได้ โดยการพัฒนาทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถ ทักษะคิด ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึก และสร้างเสริมนิสัยการ
ทำงาน และการประกอบอาชีพของกำลังแรงงานรองรับเศรษฐกิจ ฐานความรู้ รวมทั้งสอดคล้องกับภูมิปัญญาวิถี
ไทยและสากล โดยมีสถาบันพัฒนาฝีมือ แรงงานภาค และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด เป็นหน่วยงาน
ให้บริการอย่างทั่วถึงทุกจังหวัด

(2) แผนงาน/โครงการในปงบประมาณ 2550 : ในปงบประมาณ 2550 กรมพัฒนาฝีมือ
แรงงานได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ โดยกำหนดให้เป็นผลผลิตที่ 1
แรงงานฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ กิจกรรมหลักพัฒนา ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ มี
เป้าหมายการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานทั่วไป จำนวน 6,090 คน ดำเนินการระหว่างเดือนตุลาคม 2549 ถึง
เดือนกันยายน 2550 นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญในการดำเนินการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการหน่วยงาน
ภายในกรมพัฒนาฝีมือแรงงานประจำปีงบประมาณ 2550 โดยเป็นตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ

- ตัวชี้วัด ร้อยละของแรงงานผู้ผ่านการพัฒนาฝีมือมีศักยภาพในการประกอบอาชีพ
อิสระ
- ตัวชี้วัด ร้อยละของแรงงานผู้ผ่านการฝึกอบรมและสามารถประกอบอาชีพอิสระ
ได้ภายใน 3 เดือน

1.4) กลุ่มงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานสำนักคุ้มครองแรงงาน กรม
สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการคุ้มครองแรงงานในการเกษตรกรรม : กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นไป และออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2548 เป็นต้นไป ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

สาระสำคัญของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

- 1) ให้นายจ้างผู้ซึ่งมอบงานให้ลูกจ้าง แจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันส่งมอบงานดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด
- 2) ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับ โดยมอบให้ลูกจ้างและนายจ้างเก็บไว้ฝ่ายละหนึ่งชุด
- 3) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้ถูกต้องและไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงาน
- 4) ห้ามมิให้นายจ้างมอบงานที่เป็นอันตราย เช่น งานผลิต ประกอบฯ แปรรูป วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ งานผลิตหรืองานบรรจุสารเคมี

สาระสำคัญของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

- 1) ให้ลูกจ้างทำงานครบ 180 วัน มีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน
- 2) ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ต้องไม่เกิน 15 วันทำงาน
- 3) ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง
- 4) ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำดื่มสะอาดสำหรับดื่ม

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานในสถานประกอบกิจการ ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ที่เกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในเกษตรกรรมเป็นไปอย่างทั่วถึง และดูแลการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องนำวิธีการบริหารจัดการโดยใช้เครือข่ายเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอีกทางหนึ่งในการช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานให้ถึงระดับท้องถิ่น โดยการใช้เครือข่ายช่วยเหลือด้านคุ้มครองแรงงานทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

1.5) สำนักงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม

การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ :

- (1) สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้างตามกฎหมาย โดยสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ
 - ผู้รับจ้าง เช่น รับงานไปทำที่บ้าน รับจ้างทำของ รับจ้างตามฤดูกาล รับจ้างภาคเกษตร รับจ้างทำการประมง รับจ้างทำงานบ้าน รับจ้างขับรถส่วนตัว เป็นต้น

- ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น ขับรถรับจ้าง ทำการเกษตร หาบเร่แผงลอย เสริมสวย ตัดผม มัคคุเทศก์ นักร้อง นักแสดง พนักงานนวด ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์ เป็นต้น
- จำนวนแรงงานนอกระบบกลุ่มเป้าหมาย มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี ทั่วประเทศ ประมาณ 15.50 ล้าน

(2) จากการศึกษาลักษณะของแรงงานนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม โดยรวมมีดังนี้

- มีรายได้จำกัดและไม่สม่ำเสมอ เช่น แรงงานรับจ้างภาคเกษตรมีรายได้ตามฤดูกาลเฉลี่ยเพียงเดือนละ 3,000 บาท ในขณะที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการทำงานสูงสุดในช่วงเดือนพฤศจิกายน – มกราคม ของทุกปี เนื่องจากแนวโน้มการอุปโภคและบริโภคสินค้าต่างๆ สูง ส่งผลให้ที่รายได้เฉลี่ยเดือนละประมาณ 4,000 บาท แต่เมื่อหักรายจ่ายในการดำรงชีพแล้ว เป็นผลให้มีการออมเงินได้น้อย
- มีความต้องการสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากสภาพการทำงาน เช่น เกษตรพันธะสัญญาและผู้รับงานไปทำที่บ้านบางประเภทงานต้องสัมผัสสารเคมีอย่างต่อเนื่อง หรือหาบเร่แผงลอยต้องสูดดมฝุ่นละออง เป็นต้น ส่งผลให้มีความต้องการสิทธิประโยชน์เฉพาะหน้า ซึ่งได้แก่ รักษาพยาบาลเป็นลำดับแรก

ซึ่งในปัจจุบันแรงงานนอกระบบได้รับบริการด้านสุขภาพจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพแล้ว แต่ยังประสบปัญหาการไม่มีสิทธิรับบริการทางการแพทย์ เนื่องจากแรงงานนอกระบบบางส่วนไม่ได้แจ้งการย้ายที่อยู่ ตามเงื่อนไขของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ขณะนี้หน่วยงานดังกล่าวอยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการนี้อยู่

- ความสามารถในการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ไม่เกิน 150 บาทต่อเดือน ดังนั้นจึงต้องการสนับสนุนทางการเงินรัฐบาล เพื่อให้ได้รับเงินประโยชน์ทดแทนในอัตราที่เหมาะสม และเกิดความเท่าเทียมกับแรงงานในระบบที่ได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐบาล
 - จะจัดเก็บเงินสมทบจากแรงงานนอกระบบในอัตราที่กำหนด และจะขอให้รัฐบาลร่วมอุดหนุนทางการเงินด้วย
- (3) แนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

- กลุ่มเป้าหมาย : ขณะนี้ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย 5 อาชีพภาคบริการ ได้แก่ มัคคุเทศก์ ขับรถรับจ้าง นักร้องนักแสดง พนักงานในสถานบันเทิง และพนักงานนวด เนื่องจากมีความพร้อมทางการเงินและมีการรวมตัวเป็นกลุ่มชัดเจน ในส่วนภาคผลิต เช่น รับงานไปทำที่บ้าน และเกษตรพันธะสัญญา ได้เรียกร้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 แต่โดยข้อเท็จจริง การพิจารณาความเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามความหมายของสำนักงานประกันสังคม จะมีองค์ประกอบของนิติสัมพันธ์ด้านอื่นด้วย เช่น อำนาจการควบคุมบังคับบัญชา และการลงโทษ

เป็นต้น ซึ่งกลุ่มดังกล่าวไม่เข้าข่ายแรงงานในระบบ แต่จะได้รับการประกันสังคมตามโครงการนอกระบบ

- สิทธิประโยชน์ : จะมีการให้เงินประโยชน์ทดแทน รวม 3 กรณี ได้แก่ ชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย ซึ่งถือเป็นการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ส่วนการให้บริการทางการแพทย์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร จะให้ไปใช้สิทธิจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- แผนการดำเนินการในปี 2550 : ดำเนินการศึกษา จำนวนประชากร ความต้องการสิทธิประโยชน์ และความพร้อมจ่ายเงินสมทบของแรงงานนอกระบบ อาชีพเป้าหมาย กำหนดสิทธิประโยชน์ อัตราเงินสมทบ และดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ ปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้เป็นผู้ประกันตน และออกพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดอัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ และรับฟังความคิดเห็นของแรงงานนอกระบบกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ในปี 2547 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอยุทธศาสตร์การบริการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้ 2 ยุทธศาสตร์⁵ คือ

ยุทธศาสตร์หลัก	กลยุทธ์ที่สำคัญ
1) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบให้เป็นฐานสนับสนุนเศรษฐกิจไทย	- สร้างโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยด้วยการดำเนินการให้เข้าสู่ระบบเพื่อได้รับการคุ้มครอง ดูแล ส่งเสริมจากภาครัฐ - เพิ่มศักยภาพให้แก่ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยที่เข้าสู่ระบบแล้ว - สนับสนุนด้านการเงินและเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ประกอบอาชีพ และผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยเพื่อให้เข้าถึงบริการการเงินมากขึ้น - ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจของชาวบ้านให้มีความเข้มแข็งและพัฒนาไปสู่เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน
2) ยุทธศาสตร์บริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคม	- บริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบทุกกลุ่มอย่าง

⁵ ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547)

ยุทธศาสตร์หลัก

แก้อุบัติเหตุในเศรษฐกิจนอกระบบ
มุ่งให้ผู้ประกอบอาชีพได้รับการ
คุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง
และเท่าเทียมกัน แก้ไขปัญหา
ความยากจน และพัฒนา
คุณภาพชีวิตขึ้นแตกต่างจากผู้
ทำงานในระบบให้น้อยที่สุด
โดยเริ่มจากผู้รับงานไปทำที่
บ้าน ผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะ
และผู้ขายบริการทางเพศ

กลยุทธ์ที่สำคัญ

- ทั่วถึง โดยการป้องกันความเสี่ยง ลดความรุนแรง
จากความเสี่ยงด้วยการขยายการคุ้มครอง และ
เสริมสร้างหลักประกันทางสังคมและช่วยเหลือผู้
ประสบปัญหาจากความเสี่ยง
- จัดระบบกลไกคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ใน
เศรษฐกิจนอกระบบโดยการขยายขอบเขตการ
คุ้มครองทางสังคมในรูปแบบการประกันสังคม
เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ
สนับสนุนให้ภาคเอกชนขยายการให้บริการ
ประกันภัยที่หลากหลาย สนับสนุนกลุ่มต่างๆ ใน
ชุมชนให้จัดการคุ้มครองทางสังคม และจัดการ
คุ้มครองทางสังคมในรูปแบบที่หลากหลาย
 - สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการบริหารความเสี่ยง
การจัดระบบคุ้มครองทางสังคมแก่อุบัติเหตุใน
เศรษฐกิจนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ โดย
สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการ
จัดระบบการคุ้มครองทางสังคมให้แรงงาน ผู้
ประกอบอาชีพ และผู้ใช้บริการ สร้างระบบข้อมูล
ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่สามารถนำมาใช้ในการ
จัดการคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย
คุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม ให้เอื้อ
ต่อการให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงาน และ
ให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็น
ระยะทุกปี เพื่อนำมาพัฒนานโยบายในการแก้ไข
ป้องกันปัญหาได้อย่างเหมาะสม

นอกจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังเสนอแนวทางในการทำงาน
เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ข้างต้น โดยมีจุดเน้นแรกที่ทำให้ผู้ทำงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ แล้วจึงจัดทำ
ระเบียบข้อบังคับ มาตรการส่งเสริมสนับสนุน เช่น การฝึกอบรมอาชีพ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น ส่วน
จุดเน้นที่สองคือการใช้กิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบในชุมชนเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ
ชุมชน

3) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นองค์กรจรรยาภิบาล และกลไกระดับชาติในการสร้างความร่วมมือเพื่อบูรณาการ การพัฒนาสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต และคืนความเข้มแข็งสู่ชุมชน สร้างสังคมสมดุล บนพื้นฐานความรู้ที่นำไปสู่ความยั่งยืน ซึ่งการดำเนินงานนโยบายของกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และนโยบายของรัฐบาล โดยเน้นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ดังนี้คือ การสร้างหลักประกันความมั่นคง และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้กับกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม โดยขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ และจัดการเลือกปฏิบัติ โครงการเตรียมความพร้อมให้กับผู้สูงอายุ เพื่อให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อประเทศ ส่วนนโยบายด้านที่อยู่อาศัยโดยการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึง

อีกทั้ง ยังมีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2551-2554 โดยนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ด้านนโยบายด้านความมั่นคงของชีวิตและสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายได้รับการคุ้มครอง ปกป้องพัฒนา และเข้าถึงหลักประกันในการดำรงชีวิตคือ

- สร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึง เช่น โครงการ “บ้านเอื้ออาทร” “บ้านรัฐสวัสดิการ” และ “ที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นครั้งแรก” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งสามารถเดินทางเชื่อมระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วยระบบขนส่งมวลชนได้อย่างสะดวก
- วางระบบการถือครองที่ดินและกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินให้โดยใช้ข้อมูลระบบภูมิสารสนเทศร่วมเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและพอเพียง
- ประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานและใช้ประโยชน์จากกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนพัฒนาชุมชน และกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อพัฒนาสังคมและความมั่นคงของชีวิต
- สร้างหลักประกันความมั่นคงและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เด็ก สตรี และคนพิการที่ด้อยโอกาส ขจัดขบวนการค้ามนุษย์ จัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็ก สตรี และคนพิการในทุกรูปแบบ เสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาสอย่างเหมาะสม และส่งเสริมความรู้และอาชีพให้สตรีและคนพิการให้สามารถพึ่งพาตนเองได้
- เตรียมความพร้อมให้แก่สังคมผู้สูงอายุโดยการเสริมสร้าง พฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสมกับช่วงวัย การดูแลผู้สูงอายุทั้งกายและจิตใจร่วมกับชุมชน การสร้างหลักประกันด้านรายได้ด้วยประสบการณ์ของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมระบบการออมในช่วงวัยทำงาน ควบคู่กับการสนับสนุนครอบครัวให้เข้มแข็งสามารถดูแลสมาชิกได้อย่างมีคุณภาพ และขยายฐานการให้เบี้ยยังชีพแก่คนชราที่ไม่มีรายได้

4) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

มีแนวคิดที่จะผลักดันให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการออมในลักษณะบังคับนอกเหนือจากกองทุนประกันสังคม กองทุน กบข. ที่รัฐดำเนินการ และกองทุนแบบสมัคร

ใจคือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ ซึ่งมีประชาชนออมเงินในรูปดังกล่าวแล้วรวม 13 ล้านคน ซึ่ง สศช. เห็นว่ายังไม่เพียงพอ เพราะผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคมเมื่อเกษียณแล้วจะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญจากกองทุนประกันสังคมเพียงร้อยละ 3 ของเงินเดือนๆ สุดท้ายทุกเดือนจนกว่าจะเสียชีวิต ซึ่งนับว่าน้อยมากเนื่องจากการคาดการณ์ว่าโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้าจะเปลี่ยนไป โดยประชากรวัยทำงานจะลดลงและผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น ดังนั้นความต้องการการคุ้มครองทางสังคมของประชากรจะสูงขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมและสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชน จำต้องสร้างระบบการออมในลักษณะบังคับ เป็นการออมประเภทที่ 3 ซึ่งจะช่วยเพิ่มระดับการออมของคนไทยให้สูงขึ้น และช่วยเพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับการยังชีพ โดยคาดว่าจะมีรายได้ร้อยละ 50 ของเงินเดือนๆ สุดท้ายที่มาจากกองทุนนายจ้างและลูกจ้างจะสมทบเงินเข้า กบข. เท่ากัน โดยระยะแรกจะให้สมทบเงินออมในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือน และจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับถึงร้อยละ 6 ในท้ายที่สุด โดยรายจ่ายของนายจ้างสามารถนำไปหักภาษีได้ หลังจากนั้นจะขยายไปยังกลุ่มแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น แพทย์ นายหน้า ดารา นักร้องโดยไม่มีกำหนดเพดานเงินเหมือนประกันสังคมซึ่งได้กำหนดอัตราเงินเดือนของลูกจ้างไว้ที่ 15,000 บาท (รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548)

2.3.7 ระบบคุ้มครองสวัสดิการและการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้มีการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบโดยการตรากฎหมายความมั่นคงทางสังคม โดยได้ให้ความคุ้มครอง กรณีบำนาญชราภาพ (Old Age Pension Benefit) บำนาญทุพพลภาพ (Disability Pension Benefit) บำนาญตกทอด (Survivor Benefit) และการบริการทางการแพทย์ (Medical Care) นอกจากนี้ ตามกฎหมายประกันสังคมยังได้กำหนดให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเมื่อเกษียณอายุ 62 ปีขึ้นไป (Early Retirement) ยกเว้นกรณีว่างงานลูกจ้างได้รับเมื่อถูกเลิกจ้างโดยไม่สมัครใจ และกรณีทุพพลภาพ

2) ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความคุ้มครองในด้านค่าตอบแทน ค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดหรือการประกาศอัตราค่าจ้าง เวลาทำงาน การเลิกจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การทำบันทึกและรายงานถึงลักษณะ และปริมาณงานและข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐและการลงโทษ

3) ประเทศอิตาลี ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน เงินชดเชย ข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงาน การประกันสังคมและเงินช่วยเหลือครอบครัว ความปลอดภัยและสุขภาพ การทำงานบันทึกและการรายงาน การกำหนดให้มีคู่มือการทำงาน การควบคุมและการตรวจสอบแรงงานและบทกำหนดโทษ

4) ประเทศกัวเตมาลา ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การกำหนดสวัสดิการประกันสังคม ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงานเกี่ยวกับนายจ้าง และการจ่ายงาน การควบคุมดูแล การลงโทษ

5) ประเทศฮังการี ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน เวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้างในกรณีหยุดงาน การประกันสังคม โดยมีสิทธิได้รับเงินประกันสังคมในกรณีเจ็บป่วย และบำนาญ ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับคนงานอื่นๆ ในสถานประกอบการ ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงาน

6) ประเทศเม็กซิโก ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การประกาศอัตราและมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการทำงานและสิทธิพิเศษเกี่ยวกับข้อสัญญาและเงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้างในกรณีที่ไม่มีมาทำงาน

ความมั่นคงในการทำงาน การประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคนที่มีความสัมพันธ์กับการจ้างงาน โดยกำหนดให้มีการจ่ายเงินในกรณีเจ็บป่วย และกรณีเลิกจ้าง การจดทะเบียนและการรายงานเกี่ยวกับการจ้างงาน คู่มือการทำงาน การควบคุมและตรวจสอบและการลงโทษ

7) ประเทศเวเนซุเอลา ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การประกาศอัตราและมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน การประกันสังคม ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงาน คู่มือการทำงาน การควบคุมและการตรวจสอบ

8) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทนพิจารณาจ้าง ค่าจ้างขั้นต่ำ การประกาศอัตราค่าจ้าง การประกันสังคมอย่างน้อย 1 เดือน และการรับค่าจ้างร้อยละ 40 ของค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องได้รับการรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วยและเงินชดเชยกรณีเลิกจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงานค่าจ้าง และสมุดค่าจ้าง การควบคุมและการตรวจสอบ

9) ประเทศโมร็อกโก ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำ การชดเชยค่าใช้จ่าย การประกาศอัตราและมาตรฐานค่าจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงาน การควบคุมและการตรวจสอบ

10) ประเทศฟิลิปปินส์ ได้วางหลักการให้รัฐออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสวัสดิการของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวกับงานอุตสาหกรรม ตลอดจนกฎระเบียบหรือคำสั่งที่เหมาะสมซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (The Secretary of Labor) รวมทั้งการให้ความคุ้มครองในสวัสดิการต่างๆ ไป ของแรงงานนอกระบบในส่วนตัวและอุตสาหกรรม

11) ประเทศอินเดีย ได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการ (Welfare Funds) เพื่อช่วยเหลือกลุ่มแรงงานนอกระบบ กองทุนนี้มาจากการจ่ายสมทบของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล รวมทั้งจากภาษีสินค้าและบริการที่จำหน่ายในประเทศและต่างประเทศ โดยครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบ 6 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานเหมืองแร่ Bidi (มีกฎหมายชื่อ Bidi Workers Welfare Fund Act รองรับการทำงาน) แรงงานโรงพยาบาล แรงงานท่าเรือ แรงงานสร้างตึก และแรงงานก่อสร้างทั่วไป ส่วนการประกันสังคม กลุ่มแรงงานภาคเกษตร ได้รับการคุ้มครองจากโครงการเงินบำนาญบำนาญชราภาพ (Pension Schemes) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมของ SEWA (SEWA's Social Security Scheme, 1991)

12) ประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นการประกันการรักษาพยาบาลแบบบังคับในปี พ.ศ. 2530 และหลังจากนั้นอีก 12 ปี การประกันสุขภาพแห่งชาติได้ครอบคลุมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วประเทศทั้งหมด โครงการนี้เริ่มจากลูกจ้างในบริษัทขนาดใหญ่ได้รับความคุ้มครองเป็นกลุ่มแรก ตามมาด้วยลูกจ้างของรัฐ ต่อมาเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการขนาดเล็ก และขยายไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตชนบทและผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตเมืองเป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้รับความคุ้มครอง โครงการนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูงทำให้ประเทศเกาหลีใต้มีระบบประกันสุขภาพครอบคลุมเกือบ 100%

13) ประเทศเวียดนาม ประมวลกฎหมายของเวียดนามได้บังคับใช้กับคนงานทั้งมวลและทุกองค์การหรือบุคคลที่ได้จ้างคนงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงานในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจและทุกรูปแบบของการเป็นเจ้าของ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและความคุ้มครองของลูกจ้างผู้หญิง คนงานเด็ก คนงานสูงอายุ การจ้างคนพิการ และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน แต่แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ เนื่องจากสภาพแรงงานจะมีค่อนข้างครบในทุกรัฐวิสาหกิจ มีเป็นจำนวนมากในวิสาหกิจของต่างชาติ มีจำนวนน้อยในวิสาหกิจเอกชน และแทบไม่มีเลยในแรงงานนอกระบบ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศได้มีการให้ความคุ้มครองสวัสดิการ และการประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบกันแล้ว ส่วนในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการและการประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบโดยตรง

แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มครองในสวัสดิการทั่วๆ ไป ของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศมีปัญหาอุปสรรคพอจะสรุปได้ ดังนี้

(1) การขาดการศึกษาและการบัญชีที่ดี จะทำให้เป็นการยากที่จะมีหลักฐานบันทึกเกี่ยวกับรายได้ของผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

(2) ด้วยรายได้ที่ไม่แน่นอน ทำให้การจัดเก็บเบี้ยประกันตามปกติมีปัญหา วิธีจัดเก็บเบี้ยประกันจะต้องแตกต่างจากวิธีที่เก็บจากสมาชิกปกติของโครงการประกันสังคม

(3) รายได้ของผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีค่าเฉลี่ยที่ต่ำมาก โดยเฉพาะผู้ช่วยธุรกิจภายในครัวเรือน ซึ่งหมายความว่ามีความจำเป็นต้องการการอุดหนุนจำนวนมาก

(4) เนื่องจากปัญหาการตรวจสอบรายได้ และมีโอกาสสูงมากที่ผู้ประกอบการจะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ดังนั้นจึงไม่แนะนำให้บังคับผู้ประกอบการอาชีพอิสระต้องประกันตน ทั้งนี้เพราะถึงบังคับก็คงปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้

(5) ในระบบการสมัครใจ ปัญหาหลักจึงอยู่ที่การตัดสินใจเลือกโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม ซึ่งจะสนับสนุนให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการ การจัดการกองทุนเงินสมทบ และการกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากระบบ

(6) ในระบบการสมัครใจต้องพูดถึงปัญหา adverse selection ควรมีกฎระเบียบอะไรบางอย่างเกี่ยวกับสิทธิการเข้าเป็นสมาชิก ช่วงเวลาที่รอคอย และการไม่คุ้มครองปัญหาที่เป็นอยู่แล้วก่อนเข้าร่วมโครงการ และการไม่คุ้มครองปัญหาที่เป็นอยู่แล้วก่อนเข้าร่วมโครงการ สิ่งเหล่านี้จะช่วยลดปัญหาที่บุคคลจะเข้าร่วมโครงการต่อเมื่อมีความเสี่ยงในเรื่องสุขภาพแล้วเท่านั้น

(7) การตัดสินใจว่าด้วยเรื่องการรักษาพยาบาลที่มีให้ การให้ประโยชน์จากระบบ และการร่วมชำระเงิน ซึ่งจะลดการใช้ที่มากเกินไปได้ (ปัญหา moral hazard)

2.3.8 ระบบสวัสดิการสังคมในปัจจุบันสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ระบบสวัสดิการสังคมในปัจจุบันสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย แนวคิดการจัดระบบสวัสดิการทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยสำคัญทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ โดยปัจจัยภายนอกมีตัวกระตุ้นที่สำคัญคือ กระแสโลกาภิวัตน์ และปัจจัยภายในที่บ่งชี้ คือ กลุ่มแรงงานนอกระบบควรจะได้รับ การคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงและมีความเท่าเทียมกันทั้งนี้จากสถานการณ์ปัจจุบันของกลุ่มแรงงานนอกระบบพบว่า ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่สูง ไม่ว่าจะเป็นสภาวะการมีงานทำที่ต้องอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิตอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การขาดความมั่นคงทางด้านรายได้ ความเสี่ยงในการประกอบอาชีพ และต้องประสบกับปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานตลอดจนความสามารถในการเข้าถึงบริการภาครัฐและแหล่งเงินทุนของแรงงานนอกระบบมีน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากการมีรายได้ที่ต่ำและไม่แน่นอน จึงทำให้ความสามารถในการออมและสะสมทรัพย์สินมีต่ำ ดังนั้น แรงงานกลุ่มนี้ต้องหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินนอกระบบ และระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่

เป็นทางการเพื่อช่วยบรรเทาความทุกข์ยากที่ได้รับ เช่น การอาศัยความช่วยเหลือจากเพื่อนฝูงญาติพี่น้อง เครือข่ายสังคม หรือการขายสินทรัพย์เล็กน้อยเท่าที่มีอยู่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีโครงการสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษของรัฐบาลที่ครอบคลุมถึงกลุ่มประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ ทั้งเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนของกลุ่มแรงงานดังกล่าวให้บรรเทาลงไปได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งระบบสวัสดิการทางสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสำหรับการคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศไทยจำแนกออกได้เป็น

2.3.8.1 การคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม

สำหรับโครงการความคุ้มครองทางสังคมที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อตอบสนองปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นนั้น ในช่วงระยะแรกเป็นการตอบสนองความต้องการสำหรับแรงงานของอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ โดยโครงการดังกล่าวระบุไว้ชัดเจนว่าไม่ครอบคลุมถึงแรงงานในภาคเกษตรแต่อย่างใด ทั้งนี้ด้วยรูปแบบของโครงการที่ไม่เหมาะสมกับกิจกรรมทางการเกษตร ซึ่งต่อมารัฐได้พยายามที่จะขยายความคุ้มครองทางสังคมให้สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบเป็นระยะๆ ไม่ว่าจะเป็น การให้สิทธิแก่ผู้ที่เคยประกันตนในระบบประกันสังคมมาก่อนสามารถคงสถานภาพความเป็นสมาชิกของกองทุนต่อไปได้ (เข้าสู่ระบบผู้ประกันตนตามความสมัครใจ มาตรา 39) เพื่อให้สามารถรักษาประวัติการชำระเงินสมทบได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อจะได้รับสิทธิผลประโยชน์ต่างๆ ได้ ส่วนผู้ที่ไม่เคยอยู่ในระบบประกันสังคมแต่ต้องการอยู่ในระบบ (มาตรา 40) จะมีเงื่อนไขของการเข้าร่วมที่ต้องชำระเงินสมทบที่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับกลุ่มลูกจ้างในระบบ และผลประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับมีเพียงการคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงการเจ็บป่วยทั่วไป จึงทำให้ระบบประกันสังคมดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

2.3.8.2 การคุ้มครองในรูปแบบของสวัสดิการสังคมต่าง ๆ

นโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลที่ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ มีดังนี้

1) โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค หรือ 30 บาทห่างไกลโรค)

เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คือ ได้รับสิทธิในด้านการบริการทางการแพทย์ ส่งเสริมสุขภาพและควบคุมป้องกันโรคที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และได้มาตรฐานอย่างเสมอภาคและทั่วถึง โดยในระยะยาวรัฐบาลจะจัดให้มีกฎหมายการประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้คนไทยมีหลักประกันสุขภาพภายใต้ระบบเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันอย่างมีความมั่นคงยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) ความเสมอภาคในด้านการกระจายภาระค่าใช้จ่ายในลักษณะก้าวหน้าเป็นธรรม และการเข้าถึงบริการที่ได้มาตรฐานเพียงพอ

(2) สร้างประสิทธิภาพให้เป็นระบบที่ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดคุ้มค่า โดยใช้ระบบการบริหารจัดการที่เคร่งครัด

(3) ประชาชนควรมีสถานีเลือกบริการที่หลากหลายจากผู้ให้บริการประเภทต่างๆ สามารถเข้าถึงง่าย และเลือกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) เป็นระบบที่มุ่งสู่การสร้างสุขภาพดีถ้วนหน้า ไม่ใช่เพียงคุ้มครองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่เน้นการบริการสุขภาพที่เป็นการส่งเสริม และป้องกันสุขภาพ

สำหรับผู้มีสิทธิใช้บริการโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค คือ ประชาชนทุกคนที่ยังไม่ได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นๆ ของรัฐอยู่ก่อนแล้ว และมีชื่อในทะเบียนบ้านในพื้นที่ที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศ

2) โครงการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 และเริ่มให้นักเรียน นักศึกษากู้ยืมได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 โดยมีหลักการว่า “เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งมาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย สำหรับศึกษาต่อตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับปริญญาตรีในประเทศ (ทั้งสายสามัญและสายอาชีวะ) รวมทั้งการศึกษานอกระบบต่อเนื่องจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามอัตราต่ำเมื่อจบการศึกษาแล้ว” โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบผู้กู้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเบิกจ่ายในส่วนของการทรงศึกษาธิการรับผิดชอบผู้กู้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงาน /กระทรวงอื่นที่จัดการศึกษา ยกเว้นมหาวิทยาลัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อ

(1) เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น แก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งด้อยโอกาสทางการศึกษา อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นการสนองต่อนโยบายการกระจายรายได้

(2) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน

3) โครงการธนาคารเพื่อประชาชน

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความต้องการของประชาชนรายย่อยที่ต้องการลงทุนในธุรกิจส่วนตัว (Micro Business) แต่ไม่มีทุนเริ่มต้น และไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอที่จะขอกู้เงินจากระบบธนาคารพาณิชย์ตามปกติ จึงมุ่งมั่นที่จะให้โอกาสแก่ประชาชนกลุ่มนี้ด้วยการมอบหมายให้ธนาคารออมสินจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนขึ้น เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการเงินก้อนแรกเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจส่วนตัว (Home and Retail Business) โดยการให้บริการสินเชื่อที่ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่พิจารณาสินเชื่อจากบุคคลค้ำประกัน รวมทั้งความสามารถในการทำรายได้ของธุรกิจส่วนตัวนั้นๆ เป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อ

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- (2) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก
- (3) เพื่อพัฒนาอาชีพให้สมาชิก และส่งเสริมให้สมาชิกมีงานทำ
- (4) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเงินที่เป็นปกติได้อย่างต่อเนื่อง
- (5) เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่จะเป็นธนาคารในดวงใจของประชาชน

ผู้มีสิทธิเข้าโครงการธนาคารประชาชน

- (1) ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย
- (2) ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม
- (3) ผู้ที่สนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

4) โครงการกองทุนหมู่บ้าน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม และการแก้ไขปัญหาและเสริมศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท พร้อมเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อ

- (1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน และชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่ายการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน
- (2) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบ และบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง
- (3) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- (4) กระตุ้นเศรษฐกิจ ในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต
- (5) เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

5) โครงการบ้านเอื้ออาทร

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จึงมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลังร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้มี

รายได้ไม่น้อยรวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้เข้าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในราคาที่สามารถรับภาระได้จำนวนทั้งสิ้น 600,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี (2546-2550) โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อ

(1) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมพร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่สามารถรับภาระในการเข้าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

(2) เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างภายในครอบครัว ชุมชน และสังคมจากลักษณะการออกแบบทางกายภาพที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกส่วนฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตนเอง เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน

(3) เพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(4) เพื่อสร้างกลไกการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในลักษณะองค์รวม ประกอบด้วย สถาบันการเงิน หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาสังคม และหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านกายภาพ

สำหรับกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ได้แก่ ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมทั้งกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ โดยมีระดับรายได้ครัวเรือนจะไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน (ระดับรายได้ปี 2546)

6) โครงการเบี้ยยังชีพคนชรา

เนื่องจากมีจำนวนคนจนที่ขาดแคลนเงินในการเลี้ยงชีพเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการให้สวัสดิการเพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนคนชราทั้งหมดประมาณ 6 ล้านคน แต่รัฐสามารถจ่ายให้ได้เพียง 1 ล้านคนเท่านั้น จำนวนเงินยังชีพที่คนชราจะได้รับ คือ 300 บาท/คน/เดือน ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้นเพื่อเพิ่มความเหมาะสมและขีดความสามารถในการดำรงชีวิตของคนชราองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเพิ่มเงินสมทบเพื่อการยังชีพอีก 200 บาท/คน/เดือน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง เช่น เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม และอาหารแห้ง เป็นต้น

7) กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านกู้ไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายการผลิตเพื่อสร้างอาชีพ และสร้างรายได้ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะต้องเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการจัดการที่ชัดเจน เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ดำเนินการร่วมกันมาแล้วไม่น้อย

กว่า 6 เดือน เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีทรัพย์สินหรือเงินทุนรวมกันไม่น้อยกว่า 10,000 บาท และมีสถานประกอบการที่สามารถติดต่อได้

นอกจากนี้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการยังให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนครอบคลุมแรงงานนอกระบบ 4 โครงการ ดังนี้

(1) โครงการเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพแก่กลุ่มสตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สตรีที่ผ่านการฝึกอาชีพจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการนำไปประกอบอาชีพอิสระ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ เยาวชนสตรี กลุ่มเสี่ยงและสตรีที่ออกไปประกอบอาชีพนอกหมู่บ้าน และเดินทางกลับภูมิลำเนาทั้งสตรีที่ถูกเลิกจ้างงาน วงเงินกู้รายละไม่เกิน 15,000 บาท โดยไม่มีดอกเบี้ย ระยะเวลาในการผ่อนชำระภายใน 2 ปี

(2) กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอาชีพและจัดหางานให้แก่คนพิการซึ่งได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้ว ดำเนินงานกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้กู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพ ริเริ่มและเร่งรัดให้มีการส่งเสริมกิจกรรมของคนพิการ โดยกลุ่มเป้าหมายคือคนพิการทุกประเภท ทุกวัย

(3) เงินค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาการถูกเลิกจ้างและว่างงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อน รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย กู้ไปเป็นทุนในการประกอบอาชีพ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ถูกเลิกจ้าง และประชาชนทั่วไป โดยมีคุณสมบัติเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่มีเงินลงทุนประกอบอาชีพ มีความขยันในการประกอบอาชีพ และสามารถชำระหนี้ได้จากการประกอบอาชีพ

(4) เงินทุนประชาเศรษฐกิจสงเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน กู้ยืมไปเป็นทุนประกอบอาชีพ ขยายการประกอบอาชีพ หรือนำไปชำระหนี้สินที่เกิดจากการลงทุนประกอบอาชีพ กลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนที่มีรายได้น้อยไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพโดยเป็นหัวหน้าครอบครัว มีบุตรหรือผู้อยู่ในความอุปการะ โดยมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย มีความขยันในการประกอบอาชีพ และประพฤติตนเรียบร้อย และสามารถชำระหนี้ได้จากการประกอบอาชีพ

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมดังที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเพื่อให้สามารถครอบคลุมทุกกลุ่มแรงงานทั่วประเทศ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็น่าจะเป็นเพียงเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและความทุกข์ยากของประชาชนเฉพาะหน้า หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงมาตรการที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาสังคมในระยะสั้น ซึ่งในขณะนี้อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีมาตรการหรือนโยบายใดๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาระยะยาวของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

2.3.9 ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

2.3.9.1 ความเคลื่อนไหวด้านสิทธิแรงงาน

1) กระทรวงแรงงาน มีความเคลื่อนไหวดังนี้

(1) จัดให้มีการศึกษาข้อมูลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ทั้งแรงงานภาคเกษตรและผู้ประกอบการอาชีพอิสระในภาคการผลิตและภาคบริการโดยนักวิชาการเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

(2) ตั้งหน่วยงานภายในขึ้นรับผิดชอบงานด้านการขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ

(3) เตรียมการออกกฎหมายขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยร่วมกับโครงการเศรษฐกิจนอกระบบ สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จัดการเสวนาประชาพิจารณ์ขึ้น ณ โรงแรมแกรนด์ เมอร์เคียว ฟอรั่ม กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2549 เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเด็นที่เกี่ยวกับนิยามของแรงงานนอกระบบ ความสำคัญของกลุ่มเป้าหมาย และแนวทางการคุ้มครองที่ครอบคลุม ซึ่งที่ประชุมเสวนามีความเห็นเบื้องต้นว่า นิยามของแรงงานนอกระบบควรหมายถึง “ผู้มิงานทำ มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง”

(4) กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นไป และออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2548 และขณะนั้นรัฐกำลังจัดทำร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

(5) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. ... โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอว่าเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 19 สิงหาคม 2541 ภายหลังจากที่ใช้บังคับ ได้มีการร้องเรียนให้ ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวจากลูกจ้าง นายจ้าง ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย นักวิชาการและ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) โดยเห็นควรผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ ให้มีการคุ้มครองแรงงานภายใต้การดำเนินการของรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ลดความเอาเปรียบใน การจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และให้แก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีประเด็นใน การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ที่สำคัญ เช่น ขยายความคุ้มครองให้แก่ลูกจ้างกรณีที่มีการจ้างงานลักษณะเหมาค่าแรง เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน กำหนดการคุ้มครองแรงงานให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม กำหนดให้มีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นสำหรับการแจ้งการดำเนินงานหรือส่งเอกสารต่อหน่วยงานของรัฐได้

กระทรวงแรงงานจึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยปรับปรุง บทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่าง เป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าระหว่าง ประเทศ โดยการอ้างประเด็นทางด้านแรงงาน จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีความเหมาะสม

ยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 โดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤษภาคม 2551 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไขดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “นายจ้าง” โดยแยกกรณีนายจ้างที่มีการจ้างงานลักษณะเหมาค่าแรงไปกำหนดไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งเพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) แก้ไขเพิ่มเติมให้นายจ้างเสียดอกเบี้ยในกรณีที่มิได้จ่ายเงินชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามมาตรา 120

(3) แก้ไขเพิ่มเติมห้ามนายจ้างเรียกรับหรือรับหลักประกันการทำงานหรือความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้าง

(4) แก้ไขเพิ่มเติมให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของนายจ้าง และกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ข้อตกลงในสัญญาจ้างมีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

(5) แก้ไขเพิ่มเติมห้ามนายจ้างกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างซึ่งเป็นชายหรือหญิง และแก้ไขเพิ่มเติมให้สัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา รวมถึงสัญญาจ้างทดลองงาน

(6) แก้ไขเพิ่มเติมให้นายจ้างแจ้งการดำเนินการหรือส่งเอกสาร โดยทางโทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นได้ และแก้ไขเพิ่มเติมให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงนำเวลาทำงานปกติส่วนที่ไม่ครบแปดชั่วโมงไปรวมกับเวลาทำงานปกติในวันอื่นได้แต่ต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมง

(7) แก้ไขเพิ่มเติมให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานบางประเภทที่มีสภาพการทำงานไม่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพหรือร่างกายได้ และให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ที่ทำงานในตำแหน่งผู้บริหาร งานวิชาชีพ งานธุรการ หรืองานเกี่ยวกับการเงินหรือบัญชี ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานได้เท่าที่ไม่กระทบต่อสุขภาพและโดยความยินยอมของลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์และแก้ไขเพิ่มเติมห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

(8) แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้มีการลดค่าจ้างลูกจ้าง และกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานเร่ขายหรือชักชวนซื้อสินค้าซึ่งนายจ้างจ่ายค่านายหน้าให้แก่ลูกจ้าง ไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาและค่าล่วงเวลาในวันหยุด

(9) แก้ไขเพิ่มเติมให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปีในปีที่เลิกจ้างและค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปีสะสมที่ลูกจ้างพึงมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และกำหนดให้นายจ้างยื่นแบบแสดงสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน

(10) แก้ไขเพิ่มเติมกรณีนายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการเพื่อให้ชัดเจนและเป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้าง

(11) แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างได้รับโทษจำคุก ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือไม่ก็ตาม

(12) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษในกรณีที่มีการย้ายสถานประกอบกิจการ

(13) แก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาการจ่ายเงินให้สอดคล้องกับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาต่อนายจ้างซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นอันระงับ

(14) แก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลมีอำนาจจ่ายเงินที่นายจ้างวางไว้ต่อศาลให้แก่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีสิทธิไต่เบี่ยเงินซึ่งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้จ่ายไปแล้ว คืนจากนายจ้างได้

(15) แก้ไขเพิ่มเติมให้นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้และกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาต่อนายจ้างหรือลูกจ้างซึ่งได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นอันระงับ

(16) เพิ่มเติมนบทกำหนดโทษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 โดยให้ใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

(1) ยกเลิกบทนิยามคำว่า “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเพิ่มบทนิยามคำว่า “อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ” เพื่อให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับทักษะฝีมือ ความรู้ และความสามารถของลูกจ้าง

(2) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อลูกจ้าง

(3) แก้ไขเพิ่มเติมการประชุมของคณะกรรมการค่าจ้างให้ครอบคลุมถึงการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือด้วย

(4) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการค่าจ้างในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้มีความชัดเจน และกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการค่าจ้าง

(5) แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างให้ครอบคลุมถึงการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ

(6) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการค่าจ้างเสนออัตราค่าจ้างที่กำหนดต่อคณะรัฐมนตรี และให้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างดังกล่าวมีผลใช้บังคับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างประกาศกำหนด

(7) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างให้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง รวมทั้งติดตามและประเมินผลแผนดังกล่าว

2) คณะกรรมาธิการแรงงานวุฒิสภาร่วมกับภาคเอกชน

ได้ให้ความสนใจและให้การสนับสนุนในการศึกษาเพื่อหามาตรการการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคมโดยได้ร่วมมือกับโครงการเศรษฐกิจนอกระบบฯ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และมูลนิธิธรรมา พงศ์พันธ์ จัดการศึกษาเรื่อง

กฎหมายแรงงานกับเศรษฐกิจนอกระบบ โดยได้นำเสนอผลในการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2548 ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่

(1) ข้อเสนอในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้สอดคล้องกับหลักการที่มีคุณค่า (Decent Work) โดยเชื่อมโยงหลักการส่งเสริม พัฒนา และการคุ้มครองสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ไม่ควรแบ่งแยกภารกิจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยราชการ

(2) ข้อเสนอเรื่องการประกันสังคมแรงงานนอกระบบ เกี่ยวกับการปรับปรุงหลักเกณฑ์ อัตราการจ่ายเงินสมทบ และประเภทของประโยชน์ทดแทนสำหรับบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกจ้างตามกฎหมาย ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีหลักเกณฑ์ว่า การเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแรงงานนอกระบบควรมีเงินสนับสนุนจากรัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการผลิตและจำหน่ายสินค้าของแรงงาน ได้แก่ ตัวแรงงาน นายจ้าง ผู้รับเหมาช่วง ผู้รับเหมางาน เจ้าของกิจการหรือบริษัทผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ว่าจ้าง และผู้ประกันตน ให้มีทั้งการประกันตนรายบุคคลและประกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มเครดิตยูเนียนหรือสหกรณ์ เป็นต้น การจ่ายประโยชน์ทดแทนควรเป็นการต่อยอดหรือประสานความร่วมมือกับโครงการประกันอื่นที่มีอยู่เดิม เช่น โครงการ 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค เป็นต้น

(3) ข้อเสนอเรื่องการส่งเสริมการมีงานทำ ปรับปรุงนโยบายการส่งเสริมการมีงานทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้เข้าถึงโครงการต่างๆ ของรัฐซึ่งมีการบริหารจัดการแยกส่วนให้เชื่อมโยงและครบวงจร เช่น การสนับสนุนสินเชื่อ การฝึกอาชีพ การพัฒนาผลิตภัณฑ์การส่งเสริมการตลาด ฯลฯ

(4) ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงการตรวจแรงงานโดยการมีส่วนร่วมของประชาสังคม โดยการจัดตั้งอาสาสมัคร สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างน้อย 5 ภาค คือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การธุรกิจ กลุ่มแรงงานนอกระบบ สถาบันวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งบางด้านกระทรวงแรงงานมีแนวคิดอยู่แล้ว แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้กว้างขวางและเข้มแข็งพอ

(5) ข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติว่าด้วยการพัฒนานโยบายและกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

(6) ข้อเสนอเรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิคุ้มครองสิทธิรวมตัวกัน พ.ศ. 2491 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. 2492 อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) พ.ศ. 2501 และอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาแรงงานของกระทรวงแรงงานที่กำหนดว่า “จะพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล”

2.3.9.2 ความเคลื่อนไหวด้านการคุ้มครองทางสังคม

1) สำนักงานประกันสังคมได้เตรียมการขยายการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบอย่างเป็นขั้นตอนตั้งแต่ปี 2547 เริ่มจากการสำรวจความต้องการของแรงงานนอกระบบ กลุ่มต่างๆ ศึกษาคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบและวิธีการขยายการคุ้มครอง การรับฟังความคิดเห็นโดยตรงจากแรงงานนอกระบบและการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายการคุ้มครอง โดยสำนักงานประกันสังคมจะปรับปรุง

กฎหมายเพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่การคุ้มครองตามกฎหมายแบบบังคับ ในรูปแบบโครงการประกันสังคม พิเศษ โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกกลุ่มอาชีพ ที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-60 ปี ซึ่งได้ กำหนดให้เข้าสู่ระบบระหว่างปี 2549-2551 โดยสมัครใจ สำหรับรูปแบบสิทธิประโยชน์จะให้ผู้ประกันตนมีสิทธิ เลือกชุดสิทธิประโยชน์ตามความสนใจ โดยจัดเป็นชุดๆ ตามกรอบที่มี 6 กรณี ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย ชราภาพ และสงเคราะห์บุตร ยกเว้นกรณีว่างงาน เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบการว่างงาน ของผู้ประกอบอาชีพอิสระได้ ส่วนด้านการจัดเก็บเงินสมทบจะเป็นแบบอัตราเดียวตามชุดสิทธิประโยชน์นั้นๆ โดยรัฐบาลจ่ายสมทบและมีการบริหารจัดการกองทุนแยกจากกองทุนประกันสังคมปัจจุบัน (รายงานความ เคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548) โดยระยะแรก (2549-2551) จะ จัดชุดประโยชน์ทดแทน 3 ชุดคือ

- (1) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- (2) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย (เฉพาะเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีนอนพักรักษาตัวใน โรงพยาบาล) และกรณีชราภาพ
- (3) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย (เฉพาะเงินทดแทนการขาดรายได้ กรณี นอนพักรักษาตัวใน โรงพยาบาล) กรณีทุพพลภาพ กรณีชราภาพ และตาย

และตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไปจะเป็นการบังคับให้เข้าสู่ระบบที่ละกลุ่มอาชีพ จนครบภายในปี พ.ศ. 2554 สำหรับสิทธิประโยชน์ที่เหลือจะพิจารณาตามความเหมาะสมและความเป็นไปได้

2) โครงการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบโดยการ สนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ จัดเวทีวิชาการขึ้น ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2549 ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักวิชาการ นักกฎหมาย ตัวแทน หน่วยงานราชการ กรมการปกครอง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และนักพัฒนาเอกชนรวม 41 คน มีข้อเสนอโดยสรุปดังนี้

(1) การประกันสังคมแรงงานนอกระบบ ควรเริ่มจากกลุ่มที่มีความยากลำบากและกลุ่มที่มีนายจ้าง ก่อน

(2) เห็นด้วยที่จะเริ่มจากชุดสิทธิประโยชน์พื้นฐาน 4 ประเภทคือ กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพล ภาพ ตาย โดยรัฐร่วมจ่ายเงินสมทบ (ส่วนการประกันกรณีชราภาพและว่างงานให้ผู้ประกันตนจ่ายเพิ่มต่อยอด เอง) สำหรับสิทธิประโยชน์ชุดที่ 2 คือประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ควรลดอัตราเงินสมทบแบ่งจ่ายเป็นงวด และในระยะยาวควรพัฒนาเป็นระบบหลักประกันถ้วนหน้า

(3) ในการบริหารกองทุนประกันสังคมแรงงานนอกระบบ ควรให้แรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมด้วย ในการสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบควรคำนึงถึงมิติทางสังคมและมิติชุมชน ไม่ควร คำนึงถึงมิติทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวทั้งนี้เครือข่ายแรงงานนอกระบบจะรณรงค์โดยจัดให้มีการเจรจาและ จัดทำข้อเสนอต่อหน่วยงานหรือพรรคการเมืองต่อไป (สรุปผลการประชุมเวทีวิชาการเรื่อง การประกันสังคม ของแรงงานนอกระบบ, 2549)

2.3.9.3 ความเคลื่อนไหวด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 มีหน้าที่เป็นกลไกเร่งกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ กระตุ้น สนับสนุนและร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในสังคม ขับเคลื่อนกระบวนการเพื่อสร้างเสริมสุขภาพคนไทยและป้องกันปัจจัยเสี่ยง ที่นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ได้ให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาสุขภาพของกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยสนับสนุนงบประมาณให้ภาคี ทั้งนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดำเนินโครงการ กิจกรรมต่างๆ ภายใต้แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแผนงานระยะ 3 ปี (2547-2550) วัตถุประสงค์ของแผนงาน เพื่อสร้างเสริมสุขภาพที่ยั่งยืนของแรงงานนอกระบบ การดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์หลัก 5 ประการ ได้แก่

- การพัฒนานโยบายสาธารณะระดับประเทศและระดับท้องถิ่น
- การสร้างสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบ
- การสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานนอกระบบ ชุมชน และสังคม ในการสร้างเสริมสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
- การพัฒนาทักษะการดูแลสุขภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
- การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพให้เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

การดำเนินงานของแผนงานนี้แบ่งเป็นแผนงานย่อย 3 แผนงานตามกลุ่มเป้าหมายคือ แผนงานสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตร (เกษตรรับจ้างและเกษตรกรพันธะสัญญา) แรงงานนอกระบบภาคการผลิต (ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ผลิตงานที่บ้าน) และแรงงานนอกระบบภาคบริการ ซึ่งในระยะเวลาของแผนศึกษาหลักเฉพาะแรงงานค้ายะและแรงงานที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานของแผนงานขณะนี้อยู่ในปีที่ 3 มีผลการดำเนินงานที่สำคัญของแผนงานย่อยตามกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

แผนงานสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตร ประกอบไปด้วย โครงการย่อยกระจายในทุกภูมิภาค รวม 14 จังหวัด กิจกรรมที่สำคัญคือ การศึกษาสภาพการทำงานของเกษตรกรรายย่อย เกษตรกรพันธะสัญญา และแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร ศึกษากระบวนการข้อมูลเกี่ยวกับการเจ็บป่วยของเกษตรกร การจัดระบบข้อมูลสุขภาพจากการทำงานของเกษตรกร การสร้างชุมชนต้นแบบในการพัฒนาทักษะการดูแลสุขภาพและคุณภาพชีวิต อาทิ การละเลิกสิ่งเสพติด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การออกกำลังกาย การลดการใช้สารเคมี การส่งเสริมทางเลือกในการประกอบอาชีพที่เอื้อต่อสุขภาพ อาทิ เกษตรอินทรีย์ และแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงการสร้างความตระหนักเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่แรงงานนอกระบบ ผู้นำกลุ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ศึกษาและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในการสร้างเสริมสุขภาพที่เหมาะสม การผลักดันแผนงานชุมชนไปสู่แผนงานของอปท. การส่งเสริมการรวมกลุ่ม เพื่อให้เกิดเครือข่ายและองค์กรที่มีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเด็นสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และคุณภาพชีวิตของแรงงานภาคการเกษตร ไปสู่นโยบายท้องถิ่นและนโยบายด้านการคุ้มครองระดับประเทศ ในการดำเนินงานในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา มีข้อเสนอจากแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาของแรงงานภาคการเกษตร ที่เตรียมผลักดันเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนี้

- (1) การปลูกฝังจิตสำนึกแก่ผู้บริโภค เรื่องการเลือกซื้อและรับประทานผัก ผลไม้ โดยไม่เลือกซื้อที่รูปลักษณ์ภายนอก
- (2) วางมาตรการในการช่วยเหลือและส่งเสริมเกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบชีวภาพ ให้ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน สามารถขายสินค้าได้ในราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม
- (3) ผลักดันให้บริษัทที่ผลิตหรือนำเข้าสารเคมีรับผิดชอบสุขภาพเกษตรกร เช่น การให้คู่มือตรวจสอบสุขภาพที่สถานพยาบาลใกล้บ้าน 1 ครั้ง/ปี
- (4) เปิดบริการตรวจรักษาในเวลาที่เหมาะสมแก่เกษตรกร เช่น เปิดบริการในช่วงเย็น ระหว่างเวลา 17.00-20.00 น.
- (5) กำหนดค่าแรงขั้นต่ำสำหรับแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร เนื่องจากปัจจุบันแรงงานภาคเกษตรได้รับค่าแรงต่ำเพียง 120 บาท/วัน
- (6) ควรมีมาตรการควบคุมการใช้สารเคมีในภาคการเกษตร ดังนี้
 - สนับสนุนการจัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์ 1 ตำบล ต่อ 1 โรงผลิต
 - ผู้จำหน่ายสารเคมีควรมีใบอนุญาตเพื่อควบคุมการจำหน่าย
 - ควรมีการเก็บภาษีการจำหน่ายสารเคมีและตั้งกองทุน ลด ละ เลิก การใช้สารเคมี
 - สนับสนุนให้มีเครือข่ายเฝ้าระวังสารเคมีในระดับตำบล โดยมีกฎหมายให้อำนาจแก่ อบต. วางกฎระเบียบเพื่อควบคุมระดับการใช้สารเคมีในท้องถิ่น

แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภาคการผลิต ผู้รับผิดชอบแผนคือ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Homenet) ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการและมีประสบการณ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมากกว่า 10 ปี มีโครงการ กิจกรรม กระจายอยู่ในทุกภูมิภาค รวม 17 จังหวัด กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ผลิตและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในสาขาอาชีพต่างๆ รวม 10 อาชีพ ผลการดำเนินงานที่สำคัญคือ

(1) สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำกลุ่ม อาสาสมัคร ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในพื้นที่ตัวอย่างไม่น้อยกว่า 10 พื้นที่ และสามารถผลักดันให้ อบต. บรรจุการสร้างเสริมสุขภาพ ความปลอดภัย และการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไว้ในแผนพัฒนาตำบลแล้ว 5 แห่ง

(2) มีการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) มาปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อลดความเสี่ยงในการทำงานและสภาพแวดล้อม ในการผลิต 4 ประเภทงาน

(3) สร้างสื่อ คู่มือ เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน 10 ประเภทงาน สำหรับให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบภาคการผลิต และเพื่อใช้ในการถ่ายทอดแก่วิทยากร ผู้นำชุมชน

(4) รณรงค์และสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายและภาคีเครือข่ายในการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาของแรงงานนอกระบบภาคการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ นโยบาย แผนงาน งบประมาณ และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีมติเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ มติด้านอาชีวอนามัย ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มาตรการบังคับใช้กฎกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบภาคบริการ (แรงงานค้าปลีกและแรงงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ซาเล้ง ผู้รับซื้อของเก่า และสมาชิกในครอบครัวแรงงานค้าปลีก) มีการดำเนินโครงการและกิจกรรม ในพื้นที่เป้าหมายทุกภาค รวม 10 จังหวัด ผลการดำเนินงาน มีการศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับตัวแรงงาน กฎหมาย กลไกของรัฐ ผลกระทบของการจัดการขยะต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานค้าปลีก ครอบครัว และแรงงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการจัดการขยะในประเทศไทย มีการค้นหาภาคีและแกนนำเพื่อสร้างและพัฒนา ศักยภาพเครือข่ายของแรงงานค้าปลีกและแรงงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิต ผลลัพธ์ที่ได้ในเบื้องต้น คือ สามารถกระตุ้นให้แรงงานค้าปลีกและผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้นำ เครือข่ายชุมชน เจ้าหน้าที่ สาธารณสุข อบต. และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะ มีความสนใจและตื่นตัวในปัญหาสุขภาพ และคุณภาพชีวิตของแรงงานค้าปลีกมากขึ้น มีการสร้างเครื่องมือ สื่อในการสร้างเสริมสุขภาพ และอุปกรณ์ ความปลอดภัยในการทำงานอย่างง่าย ในส่วนของข้อเสนอเชิงนโยบายมีแนวคิดที่ได้จากการมีส่วนร่วมของ แรงงานค้าปลีก และภาคีที่ร่วมงาน เพื่อลดความเสี่ยงในการทำงาน คือ

- (1) บรรจุภัณฑ์ควรใช้วัสดุที่สามารถนำไป Recycle ได้ และผู้ผลิตควรรับผิดชอบในการซื้อคืนบรรจุ ภัณฑ์ที่เป็นขยะพิษ
- (2) ศูนย์หรือแหล่งรับซื้อของเก่า ควรมีระบบการจัดการหรือคัดแยกเพื่อป้องกันอันตรายจากการแพร่ ของเชื้อโรคที่อาจติดมากับขยะหรือของเก่า
- (3) สำหรับมาตรการระยะสั้น เทศบาลหรือเจ้าของพื้นที่ทิ้งขยะ ควรออกกฎระเบียบเพื่อเป็นกลไก ควบคุมการเข้าไปทำงานของแรงงานค้าปลีก เช่น ให้ใส่ถุงมือและผ้าปิดปากในขณะที่ทำงาน เป็นต้น

ในระยะต่อไปแผนงานฯ มีโครงการที่จะขยายผลรูปแบบการดูแลสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม โดยการให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้ง 75 จังหวัด เพื่อนำไปดำเนินการในพื้นที่พัฒนาระบบเฝ้าระวัง สร้าง อาสาสมัครที่เข้มแข็ง พัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอเป็นนโยบายสาธารณะให้แรงงานค้าปลีกฯ ได้เข้าถึงระบบ บริการสุขภาพ การศึกษาเชิงลึกกรณีตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการกำจัดขยะที่มีผลต่อคุณภาพ ชีวิตของแรงงานค้าปลีกและแรงงานที่เกี่ยวข้องของเทศบาลภูเก็ต และการสร้างเสริมพหุคูณของแรงงานค้า ปลีกและครอบครัว

โดยสรุป พบว่าโครงการกิจกรรมส่วนใหญ่ในระยะแรกของการดำเนินงาน ตามแผนการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภายใต้การสนับสนุนของ สสส. เริ่มจากโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ หา ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ชุมชนเพื่อให้เกิดต้นแบบนำไปขยายผลในวงกว้างในระยะต่อไป

2.3.9.4 สรุป

ปัจจุบันได้มีโครงการสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษของรัฐบาลที่ครอบคลุมถึง กลุ่มประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ ทั้งเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนของกลุ่ม แรงงานดังกล่าวให้บรรเทาลงไปได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งระบบสวัสดิการทางสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสำหรับการ คุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยหน่วยงานหลักที่ดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมคือกระทรวงแรงงาน และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีการกิจกรรมครอบคลุมด้านการประชาสัมพันธ์ การ ประกันสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ แต่ไม่อาจ

ครอบคลุมด้านบริการสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข ทว่านโยบายสวัสดิการสังคมเป็นนโยบายที่จะต้องครอบคลุมทั้งสามด้านคือ การประสังคม การประชาสงเคราะห์ และการบริการสังคม ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานสามด้านนี้ จึงควรมีการดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกันภายใต้นโยบายและแผนงานสวัสดิการแห่งชาติ นอกเหนือจากการสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐแล้วภาคธุรกิจและชุมชนก็สามารถจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจำนวนมากได้เช่น สวัสดิการชุมชนที่จัดหาโดยกลุ่มออมทรัพย์เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ทั่วไปในขณะนี้ และสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้กับลูกจ้าง การทำงานของมูลนิธิและวัด เป็นต้น

การจัดสวัสดิการสังคมโดยรวมในสังคมไทย มีเป้าหมาย 3 ระดับ คือ (1) การแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษา โดยใช้รูปแบบการสงเคราะห์ (2) การป้องกันปัญหา โดยเน้นเรื่องการพัฒนาความรู้และการฝึกอาชีพ และ (3) การพัฒนาศักยภาพความคิดและจิตใจ คือ การพัฒนาให้คนมีอารยธรรม อาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการสังคมส่วนนี้มีในสังคมไทยมานานและเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป แต่ในแง่ของสัมฤทธิ์ผลแล้ว ศักยภาพของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบปัญหายังทำได้จำกัด รวมทั้งแรงงานนอกระบบด้วยซึ่งยังมีอีกมากมายที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือในด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งในด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงการฝึกอบรมอาชีพ สวัสดิการเด็ก เงินสงเคราะห์คนชรา เงินกู้ ฯลฯ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีวแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพในแต่ละท้องที่มีโอกาสได้รับแตกต่างกันไป แต่สวัสดิการเหล่านี้ก็มีอยู่จำนวนจำกัด ส่วนโครงการช่วยเหลือด้านอื่นๆ รวมทั้งโครงการกู้ยืม เช่น กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ธนาคารประชาชน แรงงานนอกระบบซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งมักจะเป็นคนจนที่สุดในชุมชนหรือมีรายได้ไม่แน่นอนมักจะมีเครดิตน้อย มีโอกาสกู้ได้น้อยที่สุด บางคนก็ไม่กล้าที่จะยื่นขอกู้ เพราะกลัวทางการและกลัวเงื่อนไขในการชำระคืนเพียงแค่ว่า 1 ปี จะหาส่งคืนไม่ทัน ดังนั้น กลุ่มแรงงานนอกระบบจึงนิยมกู้ยืมจากนายทุนเงินกู้เอกชน ซึ่งกู้ได้สะดวก ผู้ให้กู้เป็นกันเอง และมีความยืดหยุ่นมากกว่า ทั้งๆ ที่ต้องเสียดอกเบี้ยสูงกว่าการกู้ยืมในระบบธนาคารหรือสหกรณ์มากก็ตาม

2.4 ความมั่นคงในการทำงาน

2.4.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการทำงาน

คำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Social Security” เป็นคำใหม่ที่บัญญัติขึ้นใช้ในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในสมัยอดีตประธานาธิบดีแฟรงก์ลิน ดี โรสเวลต์ โดยสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายออกมาใช้ฉบับหนึ่งซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินรายได้ประจำของประชาชนเพื่อไม่ให้มีการขาดตอนหรือต้องสูญเสียไปบางส่วนหรือทั้งหมด และจัดปัญหาความเดือดร้อนนานาประการอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดเป็นประจำของประชาชนทั่วไป โดยมีชื่อเรียกว่า “Social Security Act 1935” ต่อมาได้ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งของประเทศนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 1983 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO : International Labor Organization) ได้รับคำนี้มาใช้เผยแพร่ในอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่างๆ โดยพยายามที่จะสร้างมาตรฐานให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบตั้งแต่ ค.ศ. 1952 เป็นต้นมา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1976, อ้างโดย ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2535) ได้กำหนดว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง การป้องกันซึ่งสังคมจัดสรรให้แก่สมาชิกผ่านมาตรการสาธารณะเพื่อต่อต้านกับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งที่มีสาเหตุมาจากการลดหรือการหยุดลงของรายได้ซึ่งเป็นผลจากการเจ็บป่วย การเป็นมารดา การเจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างาน ชราภาพ และตาย ตลอดจนการจัดบริการทางการแพทย์ และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะ โดยที่ ILO ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการพิจารณาการเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมไว้ 3 ประการ คือ

- 1) วัตถุประสงค์ของระบบจะต้องจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการรักษาหรือป้องกันสุขภาพอนามัยหรือเพื่อรักษารายได้ ในกรณีเกิดการสูญเสียรายได้โดยไม่สมัครใจหรือรายได้ส่วนที่สำคัญหรือการให้เงินเสริมรายได้แก่บุคคลซึ่งรับผิดชอบต่อครอบครัว
- 2) ระบบจะต้องถูกกำหนดโดยกฎหมายในเหตุผลของการกำหนดรายละเอียด สิทธิบุคคลหรือเงื่อนไขต่างๆ
- 3) ระบบจะต้องบริหารโดยองค์การของรัฐบาล กึ่งรัฐบาล หรือองค์การอิสระ

นิคม จันทรวิทุร (2537) ให้ความหมายว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง มาตรการต่างๆ ทางสาธารณะที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากการทำงานและนอกร่างการทำงานของประชาชนที่อาจดำเนินการในรูปการประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม และโครงการต่างๆ เพื่อจุดประสงค์ให้เกิดความมั่นคงและการกินดีอยู่ดีของประชาชน โดย รัฐ สาธารณะ เอกชน เข้ามาจัดสรรความรับผิดชอบในการดำเนินการที่อาจร่วมหรือแยกกัน

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535) ให้ความหมายว่า ระบบความมั่นคงทางสังคม หมายถึง ระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลที่จัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อต้องประสบกับความสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นและการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล ระบบความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคล ครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่สภาพ

จากความหมายของความมั่นคงทางสังคม พอสรุปได้ว่าความมั่นคงทางสังคมหมายถึงการสร้างหลักประกันรายได้แก่ประชาชนโดยการจัดสรรการทดแทนรายได้เมื่อรายได้ต้องสะดุดลงจากการเจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุ ว่างาน การชราภาพ การตาย การเกษียณอายุ โดยทั่วไปบุคคลที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบความมั่นคงทางสังคมจะต้องเป็นบุคคลที่มีรายได้ต่ำ และมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดหาสิ่งจำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต แต่การที่จะได้รับการคุ้มครองจะต้องประกอบด้วยความเป็นผู้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่โครงการกำหนด สถานการณ์ที่ทำให้เกิดการสูญเสีย มีการร้องขอคือต้องเป็นผู้ที่ยื่นเรื่องราวเพื่อขอรับความคุ้มครองและผ่านวิธีการทดสอบความจำเป็นเพื่อการเป็นผู้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง โดยจัดสรรประโยชน์ทดแทนสามารถจัดสรรได้ทั้งในรูปแบบของเงินสดหรือสิ่งของ เช่น อาหาร เสื้อผ้า การจ่ายค่าเช่าบ้าน หรือการได้รับการยกเว้นค่าเล่าเรียนและค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น

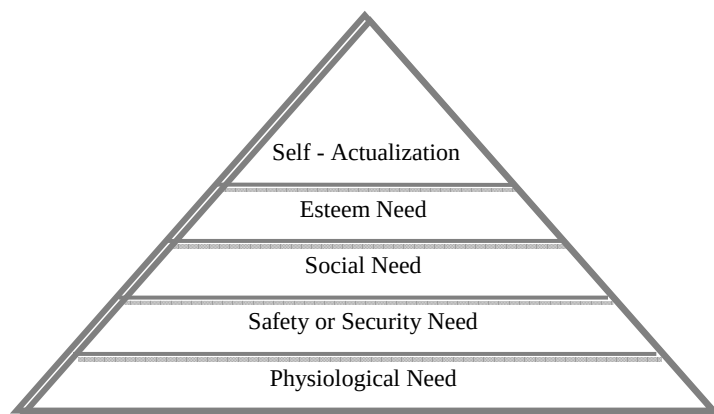
ระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคม มีรูปแบบที่หลากหลาย มีความซับซ้อน แต่ละรูปแบบก็มีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน ซึ่งแต่ละประเทศก็มีการเลือกใช้ให้เหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละประเทศนั้นๆ อาจจะใช้รูปแบบเดียวกันหรือหลายรูปแบบมาผสมผสานกัน หากพิจารณาวิธีการภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมความหมายและขอบเขตที่กำหนด ระบบความมั่นคงทางสังคมได้ดำเนินการผ่าน มาตรการ ซึ่งความแตกต่างกันในหลักการ และกลุ่มผู้ได้รับความคุ้มครองมีอยู่ 3 รูปแบบ (ศักดิ์ศรี บริบาล บรรพตเขตต์, 2553) คือ

- การประกันสังคม (Social Insurance)
- การสงเคราะห์ (Public Assistance)
- การบริการทางสังคม (Public Service, Universal or Demigrant Programs)

สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาจ้างบริการธรรมดาเพราะมีความสัมพันธ์ทางบุคคล ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดสิทธิหน้าที่ที่ต่างฝ่ายต่างต้องพึงพาอาศัยและปฏิบัติต่อกัน ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานจึงไม่เพียงแค่เพียงการแลกเปลี่ยนแรงงานกับค่าจ้าง แต่มีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้นด้วย แม้ทั้งสองฝ่ายจะมีผลประโยชน์ต่างกัน แต่ก็จำเป็นต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุผลในการผลิต โดยที่ฝ่ายนายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าจ้าง เป็นผู้จัดเตรียมวัสดุและเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตให้แก่ลูกจ้าง ฝ่ายลูกจ้างก็ต้องใช้ความรู้ความสามารถและแรงงานของตนให้แก่ นายจ้าง ซึ่งเมื่อผลผลิตดีกิจการก็มีความเจริญ นายจ้างก็จะได้ผลกำไรทางเศรษฐกิจ ลูกจ้างนอกจากจะได้ค่าจ้างประจำที่จะเลี้ยงดูครอบครัวแล้วก็อาจจะได้รับเงินโบนัสหรือรายได้เพิ่มขึ้น การที่ลูกจ้างจะทำงานได้ดีก็ต่อเมื่อลูกจ้างมีความมั่นคงในการทำงานและได้รับผลประโยชน์ตอบแทนการทำงานที่เหมาะสม งานจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดของลูกจ้างและความมั่นคงในการทำงาน (Job Security) เป็นความปรารถนาอันยิ่งใหญ่ของลูกจ้าง

นอกจากการบริหารจะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้กิจการประสบผลสำเร็จแล้ว ยังมีส่วนประกอบของการมีส่วนร่วมในการทำงานของลูกจ้างที่ก่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน (Job Security) ความพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) ความจงรักภักดี (Loyalty) ความผูกพันต่อองค์กร (Organization Commitment) อีกทั้งเป็นการสร้างขวัญ (Morale) ในการทำงานอีกด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) เป็นทรัพยากรที่มีค่าและช่วยสร้างความสำเร็จให้กิจการ

ความรู้สึกมั่นคงในการทำงานนอกจากจะมีความสำคัญในการกระตุ้นและบำรุงขวัญให้เกิดผลงานที่ดีแล้วยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงจะได้รับตอบสนอง ดังจะเห็นได้ว่าความต้องการความมั่นคงในการทำงานถูกจัดเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รองลงมาจากการต้องการด้านร่างกาย ตามทฤษฎีของ Abraham H. Maslow ซึ่งได้แบ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Need) ออกเป็น 5 ขั้น ดังนี้



Physiological Need

โดยลำดับขั้นตอนความต้องการแต่ละขั้นเป็นดังนี้

(1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดต่อการดำรงชีวิต ร่างกายของคนเราจะต้องได้รับการตอบสนองตามเวลาและสม่ำเสมอ ถ้าร่างกายของคนเราไม่ได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือดำรงอยู่ได้แต่ไม่มีความสุขสมบูรณ์ในชีวิต ความต้องการในลำดับนี้ได้แก่ อาหาร อากาศ น้ำดื่ม ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อน ความต้องการทางเพศ ฯลฯ

(2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety or Security Need) เมื่อความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยก็จะเข้ามามีบทบาทในพฤติกรรมมนุษย์ มนุษย์จะมีความปรารถนาที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันจากภัยอันตรายต่าง ๆ ที่จะมีต่อร่างกาย เช่น อุบัติเหตุ อาชญากรรม หรือโรคติดต่อ เป็นต้น มนุษย์จะต้องการและปรารถนาที่จะอยู่ในสังคมที่เป็นระเบียบและสามารถคาดหมายได้ (Predictable World) จะต้องการความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังต้องการความมั่นคงหรือหลักประกันในการประกอบอาชีพตลอดไป ดังนั้นผู้บริหารองค์กรหรือหัวหน้างาน จึงมีหน้าที่จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าคุณมีความมั่นคงในการทำงาน การไล่ออก หรือการปลดออกจากงานควรจะต้องมีการพิจารณาและมีหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรมโดยเท่าเทียมกัน ระบบความชอบพอกันเป็นการส่วนตัว (Favoritism) หรือการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) เป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกมั่นคง ตลอดจนขวัญกำลังใจในการทำงาน

(3) ความต้องการทางสังคม (Social or Belonging Need) เมื่อความต้องการในขั้นต่ำกว่าได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าก็จะเข้ามาครอบงำ และมีบทบาทต่อพฤติกรรมของมนุษย์ต่อไป ความต้องการทางสังคมเป็นความต้องการของมนุษย์ในระดับที่สูงกว่าสองขั้นแรก โดยความต้องการทางสังคมเป็นความต้องการที่จะได้เข้าร่วมและได้รับการยอมรับมีมิตรภาพและความรักจากเพื่อนร่วมงาน

(4) ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem or Egoistic Need) เป็นความต้องการในระดับสูงขึ้นมาอีก ซึ่งเป็นเรื่องของความต้องการอยากเด่นในสังคม ความเชื่อมั่นในตนเอง ความสำเร็จ ความรู้ความสามารถ การนับถือตน ความเป็นอิสระ รวมถึงความต้องการที่จะมีฐานะเด่นเป็นที่ยกย่องนับถือ

(5) ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิด (Self Realization or Self Actualization) ความต้องการในขั้นนี้ถือว่าเป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์และมีลักษณะเป็นพิเศษ คนส่วนมากนี้ก็อยากจะได้ แต่ก็ยากที่จะไปถึง น้อยคนนักที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับนี้

การเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงานให้กับลูกจ้างเป็นการสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามทฤษฎีของมาสโลว์แล้ว ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อขวัญและกำลังใจของลูกจ้าง นั่นคือ ความมั่นคงในการทำงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ขวัญและกำลังใจของลูกจ้างสูงหรือต่ำ เพราะคนที่สามารถตอบสนองความต้องการของตนเองและบุคคลในครอบครัวได้ ก็จะไม่สร้างปัญหาต่อสังคม เพราะตัวเขาสามารถรับภาระต่อการดำรงชีพได้

ผู้ศึกษาเห็นว่าตัวแปรเกี่ยวกับความต้องการทางร่างกายเพื่อตอบสนองในสิ่งที่จำเป็นต่อพื้นฐานของชีวิตองค์การมีหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรม ได้รับการยอมรับจากสังคม ความเชื่อมั่นในตนเอง การได้รับความสำเร็จในชีวิต ที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงในการทำงาน เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาครั้งนี้

2.4.2 ความหมายของความมั่นคงในการทำงาน

จำนง สมประสงค์ (2514) ได้กล่าวไว้ว่า ความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองป้องกัน มิให้ต้องออกจากงาน และขาดรายได้โดยง่ายไม่ว่าจะเกิดมูลเหตุ จากการประสบอุบัติเหตุ เกิดการเจ็บป่วย ไม่มีงานให้ทำอย่างเต็มที่ ให้ออกจากงานอย่างไรเหตุผลหรือผลอื่นๆ นอกจากนั้นยังหมายถึง ความมั่นคงหลังจากออกจากงานอีกด้วยและรวมถึงการต้องมีเสรีภาพในการทำงาน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้เขามีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเต็มใจและตั้งใจทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างสมบูรณ์

นิตยา เจียรนัยปริเปรม (2533) ได้กล่าวไว้ว่า ความรู้สึกมั่นคงในการทำงานเป็นนามธรรมที่ไม่มีรูปร่างให้มองเห็นได้ เป็นสภาพจิตใจ ความรู้สึกที่บุคคลมีต่อการได้รับการคุ้มครองป้องกันและการได้รับหลักประกันทั้งในขณะที่บุคคลยังปฏิบัติงานอยู่ในองค์การและหลังจากที่บุคคลได้ออกจากองค์การไปแล้วด้วย

พระประชา ปสน นฐน โม (2527) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้กล่าวไว้ว่า ความรู้สึกมั่นคง หมายถึง สภาพจิตใจของบุคคลที่รู้สึกปลอดภัย แนใจ ปราศจากความหวั่นไหว ไม่มีความเกรงกลัวหรือหวาดระแวง ไม่ลังเลหรือวิตกกังวล

วนิดา วรรณเจริญ (2540) ได้นำเสนอเกี่ยวกับความมั่นคงไว้ดังนี้ ความผันผวนไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ เป็นปัญหาที่มนุษย์ทุกคนพบ มนุษย์มีความต้องการที่จะต้องได้รับการตอบสนอง แต่ไม่แน่ว่าจะได้รับการตอบสนองตลอดไปหรือไม่ ความล้มเหลวในชีวิตอาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ เช่น ขาดทรัพย์สินเงินทอง เพื่อนฝูงที่จะให้ความหวังดีและกำลังใจ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงเกิดความต้องการอีกอย่างหนึ่งขึ้นมาคือ ความมั่นคงในชีวิต มนุษย์จะต้องรู้สึกว่าเขามีความมั่นคงในชีวิตพอสมควร เพื่อให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นในตนเองและมีกำลังใจที่จะเผชิญความไม่แน่นอนในอนาคตต่อไป ความรู้สึกขาดความมั่นคงในชีวิต เช่น ไม่แน่ใจว่าจะถูกไล่

ออกจากรางานเมื่อไร จะอยู่ในสภาพจิตใจหดหู่ มีความกังวลใจอย่างไร ขาดกำลังใจและความสามารถในการควบคุมการกระทำของตนเอง

อัมพร อุทธีกร (2514) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ความมั่นคงในการทำงาน หมายถึง หลักประกันว่าตราบเท่าที่บุคคลยังปฏิบัติงานดี มีความประพฤติดี บุคคลนั้นก็จะสามารถยึดอาชีพที่ตนประกอบอยู่และมีความก้าวหน้าตามโอกาส สามารถอยู่ได้ตลอดไปจนกว่าจะครบเกษียณอายุ โดยได้จำแนกความสำคัญของความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน ไว้ดังนี้

1) ความรู้สึกมั่นคงในการทำงานเป็นเครื่องกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงาน มีความแน่ใจว่าหากปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนแล้วจะได้รับการพิจารณาโดยไม่ลำเอียง ย่อมเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน

บุคคลแต่ละคนที่ทำงานจะมีความมุ่งหมายต่าง ๆ กัน บางคนอยากทำงานจนถึงตำแหน่งสูงสุด บางคนหวังจะได้เงินเดือนเลี้ยงครอบครัว บุตร ภรรยา บางคนทำงานเพื่อเกียรติ แต่ไม่มีบุคคลจะทำงานเพื่อจุดหมายอะไรก็ตามหากงานนั้นไม่มีความมั่นคงหรือทำงานไม่เป็นสุขหรือไม่อิสระแก่ตนเอง ต้องคอยหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลา ฐานะของลูกจ้างก็จะเสื่อมและเกิดความเสียหายขึ้น

เครื่องกระตุ้นในการทำงานนั้นมีหลายอย่าง เช่น เงินเดือนดี มีสภาพการทำงานที่ดีรวมทั้งมีความมั่นคงในการทำงานด้วย ในบรรดาสິงเหล่านี้ได้มีการวิจัยและทดสอบกันว่า คนงานต้องการสิ่งใดมากที่สุด ปรากฏว่าความมั่นคงในการทำงานนั้นเป็นสิ่งที่พึงประสงค์มากกว่าสิ่งอื่นๆ

2) ความรู้สึกมั่นคงในการทำงานช่วยให้ลูกจ้างมีขวัญดีขึ้นขวัญของลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญ ในกองทหารหรือกองทัพหากทหารเสียขวัญแล้วถึงจะมีอาวุธดีและมีจำนวนทหารมากกว่าข้าศึก ก็คงจะต้องพ่ายแพ้แก่ข้าศึกอย่างไม่เป็นปัญหา ในการปฏิบัติงานของลูกจ้างก็เช่นกัน ผลงานที่ได้รับจากผู้ที่มีขวัญเสียย่อมสู้คนที่มีความดีไม่ได้ ถ้าลูกจ้างต้องหวาดระแวงอยู่เสมอว่างานที่ตนทำนั้นอาจไม่ถูกใจผู้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาเอาเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่การงานเข้ามายุ่งในการงาน หรือ ต้องกลัวว่าตนอาจโดนกลั่นแกล้งใส่ร้ายต่างๆ นานา ไม่มีความมั่นคงในการทำงานขวัญของลูกจ้างก็จะเสียด้วย

3) เมื่อความรู้สึกมั่นคงในการทำงานเป็นเครื่องกระตุ้นให้การทำงานดีขึ้น และเป็นเครื่องบำรุงขวัญในการทำงานแล้ว ผลของการทำงานอันเป็นจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการให้ความมั่นคงก็จะดีขึ้นเป็นเงาตามตัว เป็นเครื่องช่วยให้การปฏิบัติงานได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย เป็นประโยชน์แก่นายจ้างโดยตรง

อมร รักษาสัตย์ (อ้างถึงใน ดำเนิน เลษะกุล, 2513) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้สึกมั่นคง (Sense of Security) หมายถึง สภาพหรือความรู้สึกว่าปราศจากความกลัว ความระมัดระวัง และภัยอันตรายต่างๆ ความปลอดภัย ไม่มีสิ่งน่าสงสัยและความแน่ใจ

Webster (1971) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้ให้นิยามคำว่า ความมั่นคง คือ สภาวะแห่งความรู้สึกปลอดภัย ความเชื่อมั่น การมีอิสระ การมีเสถียรภาพ การได้รับหลักประกัน และการมีความมั่นคงในชีวิต

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า “ความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน” เป็นความรู้สึกที่เกิดความปลอดภัยว่าจะมีงานทำ มีรายได้แน่นอน มีผลตอบแทนอันเกิดจากรายได้สวัสดิการที่สามารถดำรงชีพ ได้รับการปกครองอย่างเป็นธรรม มีโอกาสในความก้าวหน้าในการทำงาน และสามารถทำงานได้จนเกษียณอายุ เพื่อให้ตนเองและครอบครัวดำรงชีพอย่างปกติสุขช่วยเหลือตนเองได้โดยไม่เกิดภาระต่อสังคม

2.4.3 ประเภทของความมั่นคงในการทำงาน

ความมั่นคงในการทำงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างผลผลิตให้กับกิจการได้เป็นอย่างดี การแบ่งประเภทของความมั่นคงในการทำงาน จะเป็นแนวทางในการบริหารงานรับผู้บริหรที่สนองตอบความต้องการของลูกจ้าง เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน และช่วยให้ลูกจ้างสามารถทำงานในองค์กรอย่างมีความสุขและองค์กรก็จะได้รับผลของความตั้งใจ โดยมีความทุ่มเทของลูกจ้างในการสร้างธุรกิจให้เจริญต่อไป โดยมีผู้ศึกษาประเภทของความมั่นคงในการทำงาน แบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

ประวิณ ฒ นคร (2514) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้จำแนกความมั่นคงในการทำงานออกเป็น 2 ประเภทคือ

- 1) ความมั่นคงในงาน หมายถึง การถูกยุบเลิก เลิกจ้าง หรือให้ออกจากงานง่ายหรือยากแค่ไหน
- 2) ความมั่นคงในเงิน หมายถึง รายได้จากการประกอบอาชีพ รวมทั้งเงินเดือน และประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ นั้นเพียงพอแก่การดำรงชีวิตหรือไม่

ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ (2528) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้จำแนกความมั่นคงในการทำงานออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ หรือ ความมั่นคงทางการเงิน ได้แก่ ความแน่ใจว่าจะได้รับการว่าจ้างให้ทำงานตลอดไป การมีหลักประกันในการทำงานเมื่อได้รับอุบัติเหตุเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ การได้รับความคุ้มครองมิให้ต้องออกจากงาน และขาดรายได้โดยไร้เหตุผล การออมทรัพย์ การประกันชีวิต หรือประกันสุขภาพ และการมีหลักประกันในเรื่องบำเหน็จบำนาญ เมื่อพ้นจากการทำงานในองค์กรแล้ว
- 2) ความมั่นคงทางด้านอารมณ์ ได้แก่ การมีอิสระในขอบเขตของการปฏิบัติงาน ความเชื่อมั่นในการรักษาความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและองค์กร ฝ่ายบริหารขององค์กรธุรกิจ อาจช่วยให้เกิดความมั่นคงทางด้านอารมณ์แก่ลูกจ้างได้โดยออกกฎหรือนโยบายขององค์กรที่เข้าใจได้ง่าย การมีโปรแกรมติดต่อสื่อสารในองค์กรที่ได้ผล การมีผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างดี

ธงชัย สันติวงษ์ (2525) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ให้ความเห็นเกี่ยวกับฝ่ายบริหารองค์กรธุรกิจ อาจช่วยให้ลูกจ้างเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ โดยการให้รายได้แก่ลูกจ้างในกรณีต่างๆ ดังนี้

- 1) การให้รายได้ส่วนหนึ่งแก่พนักงานในกรณีที่ต้องว่างงาน : ในต่างประเทศมีการจ่ายรายได้ให้แก่พนักงานที่ไม่อาจหางานทำได้ตามโครงการของประกันสังคมกรณีว่างงาน
- 2) การให้รายได้แก่พนักงานในกรณีที่เจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ : ส่วนใหญ่ธุรกิจมักจะจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานในช่วงที่ไม่สามารถหางานทำได้เนื่องจากเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ โดยมีแพทย์

รับรองแนวทางในการจ่ายค่าตอบแทน ในกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพนี้ในกฎหมายแรงงาน ได้มีได้มีระบุไว้ในกรณีการจ่ายค่าตอบแทนอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ หรือที่เรียกว่า Workmen's Compensation

3) การให้รายได้ในกรณีเกษียณอายุ หรือ Retirement Income : การให้รายได้ในกรณีเกษียณอายุนี้ได้มีมาช้านานแล้วในระบบของข้าราชการพลเรือนในรูปของบำนาญ แต่ในกรณีของธุรกิจส่วนใหญ่จะมีการจ่ายในรูปของบำเหน็จหรือการจ่ายเงินก้อนเมื่อปลดเกษียณอายุ การจัดเตรียมเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญหรือกองทุนสะสมที่จะจ่ายสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง ในกรณีที่นายจ้างออกเงินเพียงฝ่ายเดียวโดยพนักงานไม่ต้องออกเงินหรือมีส่วนร่วมสะสมนั้นเรียกว่า Non-Contributory Plan การกำหนดเงินที่จะจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญหรือกองทุนสะสมนี้จะมีวิธีคิดที่แตกต่างกันออกไป

เพ็ญศรี วายวนนท์ (อ้างถึงใน นิตยา เจียรนัยปริเปรม, 2530) ได้จัดการเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในรูปของการบริการต่างๆ ดังนี้

1) การประกันสุขภาพ : ถึงแม้ว่าในกฎหมายแรงงานจะมีข้อกำหนดให้องค์กรต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่คนงานในกรณีเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ หรือ Workmen's Compensation แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยที่ไม่ได้สืบเนื่องมาจากการงาน ซึ่งสร้างความกังวลใจและความบีบคั้นทางการเงินให้แก่คนงานมาก องค์กรอาจช่วยลดความทุกข์ยากของคนงานในการที่ต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายจำนวนมากมหาศาลเกินกำลัง เมื่อมีปัญหาด้านสุขภาพอนามัยด้วยการจัดให้มีการประกันสุขภาพ

2) การบริการทางการแพทย์ : ในการประกันสุขภาพให้แก่คนงานนั้น หากค่าใช้จ่ายอยู่ในอัตราที่สูงเนื่องจากมีคนจำนวนมากได้รับประโยชน์จากการประกันและยากที่จะติดตามตรวจสอบว่ารายได้มีความจำเป็นต้องการรักษามากน้อยเพียงใดองค์กรอาจใช้วิธีการจัดการบริการทางการแพทย์ขึ้นเองในลักษณะของการป้องกันก่อน หรือการรักษาโรคที่เป็นเล็กๆ น้อยๆ บริการนี้เรียกว่าการบริการรักษาสุขภาพ (Health Maintenance Organization)

3) การประกันชีวิต : การประกันชีวิตเป็นวิธีทางหนึ่งที่องค์กรธุรกิจอาจช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเพื่อให้คนงานปลอดภัยจากความกังวลถึงการดำรงชีพของครอบครัว ซึ่งจะส่งผลให้พนักงานอุทิศเวลาและตั้งใจทำงาน เต็มที่รัฐบาลจึงพึงให้ความสนใจเป็นพิเศษโดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในองค์กรการรับผิดชอบและรับภาระเกี่ยวกับการเอาประกัน การจ่ายเบี้ยประกันในการประกันชีวิตแก่คนงาน

4) การส่งเสริมให้พนักงานรวมกลุ่มออกและกู้ยืมกันเอง : องค์กรธุรกิจอาจส่งเสริม โดยการให้ความร่วมมือในการที่พนักงานจะรวมกลุ่มออมทรัพย์และกู้ยืมกันเอง เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาทางการเงินระยะสั้นโดยไม่ต้องไปพึ่งพาแหล่งอื่น ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องหรือเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงเกินกว่าปกติ นับว่าเป็นการช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานให้พ้นจากความทุกข์ยากและเป็นการส่งเสริมการเก็บออมเงินด้วย

5) การจัดการบริการเรื่องที่อยู่อาศัย (House) : ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยสำคัญในความปลอดภัยในชีวิต องค์กรธุรกิจควรจัดบริการเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับพนักงานในรูปแบบของการจัดสรรเงินทุนให้คนงานได้กู้ยืมไปจัดการซื้อที่ดินปลูกบ้านเอง หรือองค์กรการปลูกบ้านสร้างเองแล้วให้คนงานเช่าซื้อหรือผ่อนส่งในราคาที่ยุติธรรม ซึ่งจะประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ไม่มียานอยู่อาศัยเป็นของตนเองหรือผู้ที่ย้ายมาอยู่ใหม่ ทำให้คนงานมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน

จากความมั่นคงที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วยังมีสิ่งจูงใจที่ถือเป็นองค์ประกอบของความมั่นคงในการทำงาน ซึ่งสมพงษ์ เกษมสิน (2533) อ้างโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้จำแนกประเภทของสิ่งจูงใจออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) สิ่งจูงใจที่เป็นเงิน (Financial Incentive) สิ่งจูงใจประเภทนี้มีลักษณะที่เห็นได้ง่าย และมีอิทธิพลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของลูกจ้าง ซึ่งสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินจำแนกเป็น 2 ชนิด ได้แก่

1.1) สิ่งจูงใจทางตรง (Direct Incentive) ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจที่มีผลโดยตรงต่อผลผลิตของการปฏิบัติงาน เช่น การจ่ายค่าจ้างให้สูงขึ้นในกรณีที่มีผลการปฏิบัติงานได้สูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ อันเป็นวิธีจูงใจตามแนวคิดที่ว่า Plus for plus performance

1.2) สิ่งจูงใจทางอ้อม (Indirect Incentive) ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจที่มีผลในทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หน่วยงานปฏิบัติดีขึ้นมีกำลังใจมากขึ้น เช่น การจ่ายบำนาญบำนาญ และค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย เป็นต้น ลักษณะของการใช้เงินเป็นสิ่งจูงใจทางอ้อมนั้นส่วนมากได้แก่ ประโยชน์เกื้อกูล (Fringe benefit) ต่างๆ

2) สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Non-Financial Incentive) สิ่งจูงใจประเภทนี้ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการทางจิตใจ เช่น การยกย่องชมเชย (Recognition) ยอมรับว่าบุคคลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ (Belonging) โอกาสก้าวหน้าในการปฏิบัติงานที่เท่าเทียมกัน (Equal Opportunity) และความมั่นคงในการทำงาน (Security of Work) เป็นต้น

สรุปว่าประเภทของความมั่นคงในการทำงานแยกเป็น ความมั่นคงในการทำงาน และความมั่นคงในเงินหรือเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันจะทำให้ลูกจ้างมีขวัญ กำลังใจ และเกิดความทุ่มเทอุทิศตนให้กับการทำงาน

2.4.4 องค์ประกอบของความมั่นคงในการทำงาน

ความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้ (อัมพร อุทธรังกร, 2514)

1) หลักความรู้ความสามารถ : กล่าวคือ องค์การจะต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน มีวิธีการที่ยุติธรรมในการเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ในการให้ความเสมอภาค และโอกาสอันทัดเทียมแก่ผู้มีคุณสมบัติความรู้ความสามารถในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาบำเหน็จความชอบโดยไม่เลือกชั้น วรณะ ศาสนา หรือเพศ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาตัวบุคคลด้วย คือ ต้องมีการฝึกอบรม

2) หลักความเป็นกลาง : หลักนี้เป็นหลักสำคัญยิ่งโดยเฉพาะกับผู้ปฏิบัติงานราชการ กล่าวคือ จะต้องไม่ฝักใฝ่ในการเมือง ต้องไม่มีส่วนในการเมือง ต้องมีการคุ้มครอง หรือควบคุมมิให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงในการปฏิบัติงาน

3) หลักความซื่อสัตย์สุจริตและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม : คือผู้ปฏิบัติงานต้องประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกที่ควรปฏิบัติงานด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่เกะกะเกร หรือเฉื่อยชาในการทำงาน และตัวผู้บังคับบัญชาเองก็ต้องใช้อำนาจอย่างเป็นธรรมและซื่อสัตย์

4) หลักความสมดุลของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ : หลักนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญ บางคนทำงานโดยไม่ต้องรับผิดชอบ บางคนมีงาน มีหน้าที่ มีความรับผิดชอบ แต่ไม่มีอำนาจหรือมีอำนาจหน้าที่แต่ไม่มีความรับผิดชอบ บางคนมีความรับผิดชอบเกินหน้าที่ ความไม่สมดุลแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนี้เป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงอย่างยิ่ง

2.4.5 ตัวชี้วัดความมั่นคงในการทำงาน

ตัวชี้วัดความมั่นคงในการทำงาน ในการศึกษาต่างๆ ดังกล่าวประกอบกับแนวคิด ความหมาย การจัดจำแนกประเภทและรูปแบบตลอดจนองค์ประกอบของความมั่นคงในการทำงานดังกล่าวข้างต้น ได้ศึกษาตัวชี้วัดความมั่นคงในการทำงานได้ดังนี้ (นิตยา เจียรนัยปริเปรม, 2533)

- 1) การได้รับความมั่นคงในการจ้างงาน
- 2) โอกาสที่จะถูกเลิกจ้าง
- 3) โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน
- 4) โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในชีวิต
- 5) ความพึงพอใจในการที่ทำ
- 6) ความพึงพอใจในค่าจ้าง หรือเงินเดือน
- 7) ความพึงพอใจในสวัสดิการทั้งสวัสดิการทางเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม และสวัสดิการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน
- 8) ความพึงพอใจในสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 9) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา
- 10) การได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนเพียงพอแก่การครองชีพ
- 11) การได้รับความปลอดภัยในการทำงาน
- 12) การได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ
- 13) การได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติงาน
- 14) การได้รับความยุติธรรมจากสถานประกอบการ
- 15) การมีอิสระในการปฏิบัติงาน
- 16) การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ
- 17) การได้รับการเลี้ยงดูและได้รับการศึกษาที่ดีของผู้อยู่ในอุปการะ
- 18) การครองชีพเมื่อชราภาพ
- 19) ความยากลำบากของครอบครัวเมื่อตนเสียชีวิตไป

2.5 กรอบทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบ (Informal Economy Labour) ในประเทศไทยมีมากถึง 21.8 ล้านคน หรือประมาณ 2 ใน 3 ของแรงงานทั้งประเทศ แต่แรงงานเหล่านี้ไม่มีสภาพการเป็นลูกจ้างตามกฎหมาย มีค่าตอบแทนต่ำ ไม่มีสวัสดิการ ไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงาน มีความยากจน หลากฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของแรงงาน

นอกระบบ และความจำเป็นในการให้สิทธิคุ้มครอง สร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องร่วมมือกันทั้งรัฐบาล องค์กรนายจ้างและ องค์กรแรงงาน และหนึ่งในมาตรการในการขับเคลื่อนดังกล่าวได้แก่การปฏิรูปและพัฒนากฎหมายแรงงานโดย ให้มีกฎหมายรองรับการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงาน การจ้างงานที่มีผลตอบแทนที่เหมาะสม การคุ้มครองทาง สังคม การมีเสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอก ระบบในส่วนของสิทธิประโยชน์และค่าจ้าง กฎหมายประกันสังคมที่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ของแรงงานนอกระบบ หากการพัฒนากฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเหล่านี้เป็น ที่ยอมรับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การสร้างสิทธิคุ้มครอง สร้าง ความมั่นคงและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบก็จะเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนขึ้นใน ประเทศไทย

โดยนำเสนอเนื้อหาในภาพรวมของกรอบทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เป็นสื่อบทคัดย่อ โดยบทคัดย่อที่หนึ่งจะกล่าวถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization Convention/ILO Convention) ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิด้านแรงงาน (ค่าจ้างและสวัสดิการ) การมี ส่วนร่วม และการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานทั้งหมด บทคัดย่อที่สองจะเป็นการนำเสนอกฎหมายภายใน เกี่ยวกับแรงงานในและนอกระบบของต่างประเทศทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยเน้น ประเทศที่มีองค์ประกอบใกล้เคียงกับประเทศไทยทั้งทางด้านวิถีชีวิต วัฒนธรรมชุมชน องค์กร อาชีพงาน เป็นต้น บทที่สามจะพูดถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน และบทคัดย่อสุดท้ายจะเป็นกฎหมายแรงงาน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบันและที่ กำลังผลักดันออกมาบังคับใช้ในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

2.5.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention)

อนุสัญญาหลักของ ILO ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านแรงงาน การมีส่วนร่วม และการคุ้มครองทางสังคมซึ่ง สามารถนำมาบังคับใช้กับทั้งแรงงานในและนอกระบบได้ มีดังต่อไปนี้

2.5.1.1 การเสริมสร้างสิทธิด้านแรงงาน (Labour Rights)

เศรษฐกิจนอกระบบเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากที่สุด แต่ก็แหล่งที่พบว่ามีปัญหาที่สืบเนื่องมาจากสิทธิของแรงงานมากที่สุด ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้น พื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) สะท้อนเจตจำนง ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐต่าง ๆ ได้ให้การรับรองเมื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรจึง ก่อให้เกิดพันธะตามกฎหมายเกี่ยวกับหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานซึ่งประกอบอนุสัญญา ดังต่อไปนี้

1) **อนุสัญญา ฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention 1951)** กำหนดให้รัฐต่างๆ ที่ให้สัตยาบันปฏิบัติตามนโยบายว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน โดยให้นำมาบังคับใช้กับคนงานทั้งหมดโดยไม่ยกเว้นแรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ

2) **อนุสัญญา ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในอาชีพและการมีงานทำ (Discrimination Employment and Occupation Convention 1958)** กำหนดให้รัฐสมาชิกประกาศและดำเนินนโยบายแห่งชาติที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันและจัดรูปแบบทั้งหลายของการกีดกันด้านอาชีพและการทำงานโดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและสังคม โดยนิยาม อาชีพและการมีงานทำ ให้รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระและแรงงานอิสระโดยไม่จำกัดแต่เพียงแรงงานในระบบเท่านั้น

ในทางปฏิบัติแรงงานนอกระบบมักจะถูกกีดกันออกจากข้อบัญญัติของกฎหมายแรงงาน และกระบวนการร้องทุกข์ยังคงไกลเกินเอื้อมกว่าที่แรงงานนอกระบบจะเข้าถึงได้

3) **อนุสัญญา ฉบับที่ 124 ว่าด้วยการตรวจร่างกายทางการแพทย์ของเยาวชน (Medical Examinations of Young Persons (Underground Work) Convention 1965)** กำหนดให้มีการตรวจทางการแพทย์ของเด็กและเยาวชนเพื่อดูความสมบูรณ์ของร่างกายสำหรับการจ้างงานในเมืองแร่ และต้องได้รับการตรวจร่างกายซ้ำโดยระยะเวลานั้นต้องไม่เกินหนึ่งปีจากที่ได้ตรวจไว้แล้วว่าจะมีสภาพร่างกายพร้อมในการทำงานในเมืองแร่ในการจ้างงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

4) **อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานหนึ่งคนแบกหามได้ (Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be Carried by One Worker, 1967)** กำหนดว่าในการดำเนินการทางเศรษฐกิจทุกสาขา สำหรับประเทศสมาชิกมีระบบการตรวจแรงงาน คนงานต้องไม่ขนส่งสิ่งของด้วยร่างกาย นอกจากเหตุผลทางน้ำหนักแล้ว อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย โดยก่อนการมอบหมายให้คนงานขนส่งสิ่งของที่ไม่ใช่สิ่งของที่มีน้ำหนักเบาด้วยร่างกาย คนงานนั้นจะต้องได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับเทคนิคการทำงานอย่างพอเพียง นอกจากนี้ต้องมีข้อจำกัดในการมอบหมายให้คนงานหญิงและคนงานผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานขนส่งสิ่งของที่ไม่ใช่สิ่งของที่มีน้ำหนักเบาด้วยร่างกาย ซึ่งน้ำหนักสูงสุดของสิ่งของนั้น ต้องต่อน้ำหนักที่อนุญาตให้คนงานชายที่เป็นผู้ใหญ่คนหนึ่งแบกหามได้

5) **อนุสัญญา ฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน (Minimum Age Convention 1973)** กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใดๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีได้ แต่ต้องแจ้งถึง (ก) เหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี หรือ (ข) วันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้นและอายุขั้นต่ำในการทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัยหรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่

อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้านในสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

6) อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ (Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention 1983) คำนิยามของคนพิการในอนุสัญญาฉบับนี้หมายถึงปัจเจกบุคคลที่ความหวังในภายหน้าเกี่ยวกับหลักประกัน การรักษาและความก้าวหน้าในการจ้างงานที่เหมาะสมได้ลดลงอย่างอย่างสิ้นเชิงซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการไม่สมประกอบด้านจิตใจและการสูญเสียทางกายภาพ จุดประสงค์การฟื้นฟูอาชีพของคนพิการก็เพื่อให้เขาได้มีหลักประกัน รักษา และมีความก้าวหน้าในการจ้างงานและอยู่ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างปกติสุข โดยประเทศสมาชิกจะต้องมีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพของคนพิการ และต้องมีมาตรการที่จะทำให้คนพิการทุกประเภทได้มีโอกาสได้รับการจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศ นโยบายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในโอกาสของการจ้างงานระหว่างคนพิการและคนงานทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ

7) อนุสัญญา ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour Convention 1989) เป็นการผูกมัดประเทศสมาชิกให้ถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งมีรูปแบบของงาน 4 ชนิด คือ

- 7.1) การใช้แรงงานเยี่ยงทาส เช่นการขายหรือการขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน และแรงงานทาสติดดิน แรงงานบังคับรวมถึงการบังคับแรงงานเด็กเพื่อใช้ในการสงคราม
- 7.2) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตลามก หรือเพื่อการแสดงลามก
- 7.3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อทำงานที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตหรือขนส่งยาเสพติด
- 7.4) การทำงานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือสภาพแวดล้อมมีลักษณะเสี่ยงภัยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมอันดีของเด็ก

ลักษณะงานที่กล่าวมานั้นมักจะปรากฏในแรงงานนอกระบบและประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ซึ่งมีกว่า 100 ประเทศ

2.5.1.2 การมีส่วนร่วมและการแสดงความเห็น (Social Dialogue)

การให้ความเคารพในหลักการของเสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมคือหลักการพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมในองค์กรย่อมผูกพันให้เคารพในหลักการดังกล่าว

1) อนุสัญญา ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวและปกป้องสิทธิในการจัดการ (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention 1948) เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพในการดำเนินการต่างๆ ของคนงานและนายจ้างในการจัดการเพื่อขยายและปกป้องผลประโยชน์ของ

พวกเขาโดยปราศจากการแบ่งแยกในความอย่างกว้างที่สุด ช่วยให้คนงานมีอำนาจในการเจรจาปัญหาที่สำคัญสำหรับพวกเขา

2) อนุสัญญา ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดการและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรองร่วม (Right to Organise and Collective Bargaining Convention 1949) เป็นการประกันสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้กับคนงานและนายจ้างซึ่งได้ดำเนินการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา โดยห้ามมิให้มีการแทรกแซงขององค์กรของนายจ้างและลูกจ้างและส่งเสริมการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจในหมู่คนงานและนายจ้าง

ดังนั้นเสรีภาพในการสมาคม การมีผู้แทน การมีส่วนร่วม การมีสิทธิแสดงความคิดเห็นจึงเป็นหลักการพื้นฐานเพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงสิทธิอื่นๆ ได้ และภายใต้ธรรมนูญและปฏิญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งอนุสัญญาหลักต่างๆ แรงงานนอกระบบจึงมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบ

2.5.1.3 การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)

แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่มีความต้องการการคุ้มครองทางสังคมมากที่สุด เนื่องจากไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงานและรายได้ การขาดความคุ้มครองทางสังคมมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมและถือว่าเป็นการกีดกันทางสังคมด้วย

อนุสัญญา ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม มาตรฐานขั้นต่ำ (Social Security (Minimum Standards) Convention 1952) เป็นการคุ้มครองทางสังคมใน 9 กรณี ได้แก่ การรักษาพยาบาล (Medical Care) ความเจ็บป่วย (Sickness Benefit) การว่างงาน (Unemployment Benefit) การชราภาพ (Old-Age Benefit) การบาดเจ็บจากการทำงาน (Employment Injury Benefit) การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Benefit) การคลอดบุตร (Maternity Benefit) การทุพพลภาพ (Invalidity Benefit) และประโยชน์ของผู้อยู่ในอุปการะ (Survivors' Benefit)

การประกันสังคมมีหลายรูปแบบเช่น การประกันสังคมแห่งชาติโดยบังคับบนพื้นฐานของการจ่ายเงินสมทบ ความช่วยเหลือทางที่ใช้จ่ายจากเงินภาษีที่จัดให้ผู้มีรายได้ต่ำ และประโยชน์ทดแทนเพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคนที่ใช้จ่ายจากเงินภาษีโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบรายได้

อนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 110 ว่าด้วยการเพาะปลูกในไร่และสวน (Plantations Convention 1958)

การเพาะปลูกในที่นี้รวมถึงการเกษตรในบริเวณเขตร้อนหรือกึ่งเขตร้อนที่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ คนงานที่ทำงานในไร่และสวนตามอนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ถูกแบ่งแยกเชื้อชาติ สี เพศ ศาสนา สัญชาติ และการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือสหภาพชาวเขา สามารถผูกมัดและจ้างคนงานต่างชาติได้ ไม่สามารถใช้มาตรการทางอาญากับคนงานที่ผิดสัญญา มีค่าจ้างที่แน่นอนและสามารถส่งเงินกลับภูมิลำเนาได้ มีวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง มีวันหยุดประจำสัปดาห์ มีสิทธิลาคลอดลูก มีสิทธิในการจัดการและร่วมเจรจาต่อรอง

มีเสรีภาพในการตั้งสมาคม มีพนักงานตรวจแรงงาน ได้รับค่าชดเชยกรณีบาดเจ็บจากการทำงานที่จ้าง รวมทั้งมีสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยแรงงานทำงานที่บ้าน (Home Work Convention 1996)

แรงงานที่รับงานไปทำงานที่บ้านตามอนุสัญญาฉบับนี้หมายถึงผู้รับจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านของตนหรือที่อื่นที่ตนเลือกนอกจากที่ทำงานของผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าจ้าง เพื่อให้ได้งานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนดไม่ว่าจะใช้เครื่องมือ วัสดุดิบ ของใคร โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิที่จะจัดตั้งหรือมีส่วนร่วมในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นได้รับความคุ้มครองในเรื่อง ค่าจ้าง การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและวิชาชีพ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย การคลอดบุตร มีสิทธิได้รับการฝึกอบรม กำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานและได้รับหลักประกันทางสังคม

2.5.2 กฎหมายแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ (National Labour Laws)

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของต่างประเทศไม่มีการบัญญัติแยกต่างหากจากแรงงานในระบบแบบเด็ดขาดและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบก็ไม่ครอบคลุมทุกด้าน โดยบางประเทศมีกฎหมายแรงงานหลักซึ่งสามารถบังคับใช้กับแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบส่วนมากจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว บางประเทศมีกฎหมายแรงงานหลักซึ่งสามารถบังคับใช้กับแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบและมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมาเสริมในบางเรื่องหรือเฉพาะด้าน แต่ในบางประเทศก็บัญญัติเป็นประมวลกฎหมายแรงงานโดยใช้กับแรงงานทุกประเภท ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายแรงงานประเทศเวียดนามที่ใช้ประมวลกฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานประเทศอินเดียที่มีแรงงานนอกระบบมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง และกฎหมายแรงงานประเทศเกาหลีใต้ในฐานะประเทศพัฒนาแล้ว

2.5.2.1 ประมวลกฎหมายแรงงานเวียดนาม (Labour Code of Vietnam)

ประเทศเวียดนามมีกฎหมายแรงงานเป็นประมวลกฎหมายแรงงานโดยนิยามว่าประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับกับคนงานทั้งมวลและทุกองค์การหรือบุคคลที่ได้จ้างคนงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงานในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจและทุกรูปแบบของการเป็นเจ้าของ แต่จะมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับสิทธิและความคุ้มครองของลูกจ้างผู้หญิง คนงานเด็ก คนงานสูงอายุ การจ้างคนพิการ และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน แยกเป็นบทต่างหากในประมวลกฎหมายแรงงาน

ประมวลกฎหมายฉบับนี้นอกจากจะบัญญัติสิทธิด้านแรงงานแล้ว ก็ยังมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการเจรจาต่อรอง รวมถึงการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งครอบคลุมในด้านต่างๆ ดังนี้

- (1) การจ้างงาน การเลิกจ้าง วันหยุด การฝึกอบรม
- (2) สัญญาจ้างแรงงาน และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
- (3) ค่าจ้างซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่รัฐกำหนด ค่าชดเชย
- (4) ชั่วโมงทำงาน หยุดพัก การลาโดยได้รับค่าจ้างและไม่ได้รับค่าจ้าง วินัยแรงงาน อาชีวอนามัยและความปลอดภัย

- (5) บทบัญญัติเกี่ยวกับลูกจ้างผู้หญิง ลูกจ้างเด็ก ลูกจ้างสูงอายุ ลูกจ้างคนพิการ คนงานที่มีทักษะเฉพาะทางและช่างเทคนิค ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน การทำงานของคนต่างด้าวในเวียดนาม
- (6) สหภาพแรงงาน การระงับข้อพิพาทแรงงาน
- (7) การประกันสังคมซึ่งเป็นระบบจ่ายเงินสมทบ โดยได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย บาดเจ็บจากการงานที่จ้าง คลอดบุตร เกษียณอายุ ตาย
- (8) การตรวจแรงงานภาครัฐและบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแรงงาน

แม้ว่าประมวลกฎหมายแรงงานของเวียดนามจะบัญญัติให้แรงงานทุกประเภทได้รับสิทธิ และความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้แต่ในทางปฏิบัติการใช้สิทธิและการคุ้มครองยังคงจำกัดอยู่เฉพาะแรงงานในระบบ โดยเฉพาะคนงานในรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ส่วนคนงานในระบบของเอกชนก็ได้รับประโยชน์บ้างแต่ไม่มากนัก แต่สำหรับแรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น สหภาพแรงงานจะมีค่อนข้างครบในทุกรัฐวิสาหกิจ มีเป็นจำนวนมากในวิสาหกิจของต่างชาติ มีจำนวนน้อยในวิสาหกิจเอกชน และแทบไม่มีเลยในแรงงานนอกระบบ ส่วนในเรื่องของสัญญาจ้างแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และอาชีวอนามัยและความปลอดภัย ก็จะไปปฏิบัติกระจายอยู่ในแรงงานทุกระบบตามสัดส่วนเช่นเดียวกับเรื่องของสหภาพแรงงาน สำหรับค่าจ้างรัฐเป็นผู้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยใช้ในแรงงานทุกระบบแต่หากมีสัญญาจ้างแรงงานก็ให้บังคับไปตามนั้นแต่ต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐเป็นผู้กำหนด

2.5.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของอินเดีย (Indian Labour Laws)

ระบบกฎหมายแรงงานของอินเดียมีลักษณะเป็นกฎหมายแรงงานหลักที่บังคับใช้ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ และมีกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบมาเสริมในบางเรื่อง แรงงานนอกระบบในประเทศอินเดียมีจำนวนกว่า 90% ของแรงงานทั้งประเทศ ดังนั้นรัฐบาลอินเดียจึงให้ความสำคัญในแรงงานนอกระบบโดยลดการบังคับแรงงานในระบบและขยายการบังคับใช้กฎหมายในแรงงานนอกระบบ

ก. กฎหมายแรงงานที่บังคับใช้ทั้งแรงงานในระบบกับนอกระบบ

- (1) พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน (The Trade Union Act 1926)
- (2) พระราชบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wages Act 1948)
- (3) พระราชบัญญัติสัญญาจ้างแรงงาน (The Contract Labour Act 1970)
- (4) พระราชบัญญัติจ่ายเงินทดแทน (The Worker's Compensation Act 1923)

กฎหมายที่อ้างถึงข้างต้นนี้เป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบบ้างแต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะออกกฎหมายมาเพื่อดูแลสิทธิ ผลประโยชน์ของแรงงานนอกระบบทั้งหมดโดยไม่แยกเป็นกลุ่ม ซึ่งจะเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ดูแลเรื่องสภาพการจ้างและสวัสดิการสังคมของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

ข. กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ

(1) พระราชบัญญัติแรงงานการเพาะปลูก (The Plantation Labour Act 1951)

กฎหมายสวัสดิการแรงงานและเงื่อนไขการทำงานของคนงานที่ทำงานในไร่และสวน ซึ่งใช้เพาะปลูกชา กาแฟ ควินิน หรือกระวาน โดยมีพื้นที่ 5 แยกเตอร์หรือกว่านั้น และมีลูกจ้าง 15 คน หรือกว่านั้น หากปลูกอย่างอื่นจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ลูกจ้างที่ทำงานในไร่และสวนจะต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงานทะเบียนและได้รับหนังสือรับรอง (Certificate of Registration)

นายจ้างจะต้องจัดหาบริการด้านอาชีวอนามัย เช่น น้ำดื่ม ส้วมสำหรับผู้ชายและหญิง และบริการด้านการแพทย์ ให้แก่ลูกจ้าง นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นอาจออกระเบียบให้นายจ้างจัดหาโรงอาหารให้แก่คนงานที่จำนวนตั้งแต่ 150 คนขึ้นไป จัดหาที่อนุบาลเด็กให้แก่คนงานหญิงตั้งแต่ 50 ขึ้นไป จัดให้เด็กที่มีอายุตั้งแต่ 6-12 ปี ของคนงานตั้งแต่ 25 คนขึ้นไปได้รับการศึกษา จัดหาบ้านพักให้แก่คนงานที่ทำงานในที่เพาะปลูกนั้น มีสิทธิลาพักประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง

(2) พระราชบัญญัติคนงานยาสูบและพันใบยาสูบ (The Beedi and Cigar Workers Act 1966)

ลูกจ้างตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึงผู้ที่ถูกจ้างโดยตรงหรือผ่านนายหน้าทั้งที่ได้รับค่าจ้างและไม่ได้รับค่าจ้างเพื่อทำงานในสถานประกอบการ รวมถึงแรงงานที่รับวัตถุดิบจากนายจ้างเพื่อพันใบยาและยาสูบที่บ้าน

สถานประกอบการดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาตจากทางราชการ สะอาด มีการระบายอากาศ มีน้ำดื่มสะอาด มีส้วมทั้งชายและหญิง สถานอนุบาลเด็ก การรักษาพยาบาลขั้นต้น และโรงอาหาร

นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานวันละเกินกว่า 9 ชั่วโมงต่อวันหรือสัปดาห์ละเกินกว่า 48 ชั่วโมง ไม่ได้ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลา วันหยุดประจำสัปดาห์ มีสิทธิได้รับวันหยุดพักประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง ห้ามใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้ระงับโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและให้ถือเป็นที่สุด

(3) พระราชบัญญัติคนงานก่อสร้างอื่นและคนงานก่อสร้างอาคาร (The Building and Other Construction Workers Act 1996)

กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวกับการจ้างและเงื่อนไขการบริการของคนงานก่อสร้างอาคารและก่อสร้างอื่น ที่มีตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป รวมถึงการจัดให้มีความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสวัสดิการแก่คนงาน

นายจ้างจะต้องจดทะเบียนจัดตั้งสถานประกอบการ และจัดหา น้ำดื่มสะอาด มีส้วมทั้งชายและหญิง ที่พักอาศัย สถานอนุบาลเด็ก การรักษาพยาบาลขั้นต้น และโรงอาหาร

คนงานก่อสร้างจะต้องจดทะเบียนเป็นผู้รับผลประโยชน์จากกองทุนและมีบัตรแสดงตน และต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

กฎหมายแรงงานในข้อ ข. นี้เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิและคุ้มครองแรงงานเฉพาะบางกลุ่มของแรงงานนอกระบบทั้งในภาคเกษตรกรรม เช่น คนงานยาสูบและพันใบยาสูบ แรงงานเพาะปลูกในไร่สวน และคนงานก่อสร้าง

ค. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ (The Unorganised Sector Workers' Social Security Bill 2007)

ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบทั้งหมดโดยไม่แบ่งตามลักษณะของคนงาน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) คำนิยาม (Definition)

ภาคนอกระบบ (Unorganised Sector) หมายถึงวิสาหกิจที่มีบุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของหรือคนงานรับจ้างอิสระ (Self-Employed Workers) และผูกพันในการผลิตหรือขายสินค้าหรือให้บริการไม่ว่าชนิดใด และหากเป็นวิสาหกิจจะต้องมีการจ้างน้อยกว่า 10 คน

คนงานนอกระบบ (Unorganised Sector Worker) หมายถึงคนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home Based Worker) คนงานรับจ้างอิสระ หรือคนงานที่ได้รับค่าจ้างในภาคนอกระบบ

คนงานรับจ้างอิสระ หมายถึงบุคคลที่ไม่ได้ถูกจ้างโดยนายจ้าง แต่รับจ้างตนเองในวิชาชีพต่างๆ ในภาคนอกระบบโดยมีเงินได้ต่อเนื่องตามที่รัฐกำหนด

คนงานรับงานไปทำที่บ้าน หมายถึงบุคคลที่รับจ้างผลิตสินค้าและบริการให้แก่นายจ้างในบ้านของตนเองหรือสถานที่ที่ตนเองเลือกไม่ใช่สถานประกอบการของนายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง ไม่ว่าจะใช้เครื่องมือ วัตถุดิบหรือสิ่งของอื่นใดของนายจ้างหรือไม่ก็ตาม

(2) สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม (Social Security Benefits)

สิทธิประโยชน์โดยรัฐบาลกลาง (The Central Government)

(ก) ครอบคลุม การตาย ทุกพลภาพ (Life and Disability Cover)

(ข) สิทธิประโยชน์ในสุขภาพและการคลอดบุตร (Health and Maternity Benefits)

(ค) การคุ้มครองผู้สูงอายุ (Old Age Protection)

(ง) สิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐบาลกลางพิจารณาว่าเหมาะสม

(จ) รัฐบาลกลางอาจแก้ไขโครงการสิทธิประโยชน์ข้างต้นได้ตามความเหมาะสม

(3) สิทธิประโยชน์โดยรัฐบาลท้องถิ่น (The State Government)

(ก) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

(ข) สิทธิประโยชน์จากการบาดเจ็บในการทำงานที่จ้าง (Employment Injury Benefit)

(ค) บ้านพักอาศัย (Housing)

(ง) โครงการการศึกษาสำหรับเด็ก (Educational Schemes for Children)

(จ) การเพิ่มทักษะคนงาน (Skill Upgradation of Workers)

(ฉ) ช่วยเหลืองานศพ (Funeral Assistance)

(ช) บ้านพักคนชรา (Old Age Homes)

(4) ทุนสนับสนุนโครงการ (Funding)

บางโครงการรัฐบาลกลางให้เงินสนับสนุนทั้งหมด บางโครงการให้รัฐบาลกลางสนับสนุนบางส่วนและรัฐบาลท้องถิ่นสนับสนุนบางส่วน บางโครงการให้จ่ายเงินสมทบทั้งจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และจากลูกจ้างหรือผู้รับประโยชน์

(5) คณะกรรมการที่ปรึกษาการประกันสังคม

มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ 2 คณะ คือ

(ก) คณะกรรมการที่ปรึกษาการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบแห่งชาติ (National Social Security Advisory Board for Workers in the Unorganised Sector)

(ข) คณะกรรมการที่ปรึกษาการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (State Social Security Advisory Board for Workers in the Unorganised Sector)

(6) การขึ้นทะเบียน (Registration)

คนงานนอกระบบทุกคนมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเพื่อรับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายฉบับนี้ โดยมีเงื่อนไข 2 ข้อ คือ ต้องมีอายุครบ 14 ปี บริบูรณ์ และรับรองตนเองว่าเป็นแรงงานนอกระบบ โดยการออกใบสมัครและทางราชการจะออกบัตรแสดงตนให้ และหากแรงงานนอกระบบคนใดต้องการการคุ้มครองจากโครงการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ คนงานนอกระบบจะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ก็ต่อเมื่อจ่ายเงินสมทบแล้วเท่านั้น

(7) อื่นๆ

รัฐบาลกลางมีอำนาจใช้ดุลยพินิจต่อคณะกรรมการฯ แห่งชาติหรือรัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการฯ แห่งรัฐบาลท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎระเบียบเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้

2.5.2.3 กฎหมายแรงงานของเกาหลีใต้

แม้ว่าประเทศเกาหลีใต้จะเป็นประเทศพัฒนาแล้วแต่ระบบกฎหมายแรงงานหลักของเกาหลีใต้ยังบังคับใช้เฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ก็มีกฎหมายบางฉบับให้สิทธิและคุ้มครองทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ และกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแทบจะไม่มีเลย

ก. กฎหมายที่ให้สิทธิและคุ้มครองเฉพาะแรงงานในระบบ

(1) พระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน (Labour Standard Act)

คนงานตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึงบุคคลที่ถูกจ้างไม่ว่าวิชาชีพใดเพื่อทำงานให้สถานที่ประกอบการหรือองค์กรธุรกิจเพื่อประสงค์ในค่าจ้าง โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของสัญญาจ้าง ค่าจ้าง วันหยุด การลา อาชีวอนามัยและความปลอดภัย โดยใช้กับสถานที่ทำงานที่มีคนงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป แต่หากที่ทำงานที่มีคนงานต่ำกว่า 5 คน จะมีสิทธิและได้รับการคุ้มครองไม่ครอบคลุม

(2) พระราชบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Act)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งลูกจ้างเหล่านี้ถูกจ้างโดยนายจ้าง

(3) พระราชบัญญัติประกันการจ้างงาน (Employment Insurance Act)

กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับสถานที่ทำงานโดยไม่จำกัดจำนวนของลูกจ้าง โดยจะให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการว่างงาน การลาเลี้ยงลูก และการลาคลอด โดยมีการจ่ายเงินสมทบ

ข. กฎหมายแรงงานที่ให้สิทธิและการคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

(1) พระราชบัญญัติปรับปรุงแรงงานสัมพันธ์และสภาพแรงงาน (Trade Union and Labour Relations Adjustment Act)

คนงานตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึงบุคคลที่ดำรงชีพด้วยค่าจ้าง เงินเดือน หรือรูปแบบของรายได้其他方式ที่รับจากการทำงานไม่ว่าชนิดใด ซึ่งคนงานเหล่านี้สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ ซึ่งสหภาพแรงงานจะเป็นองค์กรที่ร่วมกันของคนงานซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยสมัครใจและมีลักษณะร่วมเพื่อจุดประสงค์ในการรักษาและยกระดับเงื่อนไขการทำงาน หรือยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง กับนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง

(2) พระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติสังคม (National Health Insurance Act)

ประเทศเกาหลีได้เริ่มต้นการประกันการรักษายาบาลแบบบังคับในปี พ.ศ. 2530 และหลังจากนั้นอีก 12 ปี การประกันสุขภาพแห่งชาติได้ครอบคลุมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วประเทศทั้งหมด โครงการนี้เริ่มจากลูกจ้างในบริษัทขนาดใหญ่ได้รับความคุ้มครองเป็นกลุ่มแรก ตามมาด้วยลูกจ้างของรัฐ ต่อมาเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการขนาดเล็ก และขยายไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตชนบทและผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตเมืองเป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้รับความคุ้มครอง โครงการนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูงทำให้ประเทศเกาหลีได้มีระบบประกันสุขภาพครอบคลุมเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์

2.5.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นกติกาสูงสุดของบ้านเมือง การตราพระราชบัญญัติใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นต้องตกไป หรือตราพระราชบัญญัติใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานไว้ทั้งในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวดของแนวนโยบายแห่งรัฐ

2.5.3.1 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานไว้ดังนี้

(ก) การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือตามกฎหมายที่ให้กระทำได้ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

(ข) บุคคลมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(ค) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การมหาชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพเหล่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

2.5.3.2 หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐได้กำหนดนโยบายด้านแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของด้านเศรษฐกิจไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ารัฐจะส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

บทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐเห็นความสำคัญในการให้สิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน สิทธิของการมีส่วนร่วมและการได้รับความคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงาน โดยไม่จำกัดเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ทั้งนี้จะต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกมารองรับการปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐด้านแรงงานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.5.4 กฎหมายแรงงานไทย

กฎหมายแรงงานหลักของไทยไม่ได้คุ้มครองและให้สิทธิแก่ลูกจ้างทุกประเภท ทุกระบบพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในภาคเอกชนส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในระบบแต่ไม่ครอบคลุมแรงงานภาคเอกชนนอกระบบ เช่น คนงานรับจ้างอิสระ หรือคนงานที่ได้รับค่าจ้างในภาคนอกระบบ ส่วนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ จะใช้บังคับและคุ้มครองแรงงานในระบบโดยเฉพาะ สำหรับกฎหมายประกันสังคม ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบบ้างแต่ค่อนข้างจำกัด

2.5.4.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (Labour Protection Act 1998)

เป็นการให้ความคุ้มครองขั้นต่ำแก่ลูกจ้างในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา วันหยุด สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ค่าชดเชย แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก ซึ่งเมื่อดูคำนิยามของลูกจ้าง นายจ้างและสัญญาจ้างแล้ว กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิและคุ้มครองแรงงานในระบบเกือบทั้งหมด จะมีแรงงานนอกระบบบางกลุ่มเช่นผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน แรงงานในงานเกษตรกรรม แรงงานประมงทะเล แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้โดยบัญญัติเป็นกฎกระทรวง โดยแรงงานนอกระบบบางกลุ่มซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่แผงลอย ผู้ขับรถรับจ้าง คนคุ้ยขยะ และซื้อขายของเก่า ไม่ได้สิทธิและไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้

2.5.4.2 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (Labour Relations Act 1975)

เป็นกฎหมายที่ให้ลูกจ้างได้มีส่วนร่วม มีผู้แทน แสดงความเห็น มีเสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดและนัดหยุดงาน สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน ซึ่งลูกจ้างที่ได้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้คงเป็นลูกจ้างในระบบเท่านั้น

2.5.4.3 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (Social Security Act 1990)

กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนให้ได้รับการรักษาพยาบาลและได้เงินสงเคราะห์หากลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตายอันไม่ใช่เหตุจากการงานที่จ้าง ได้รับค่าคลอดบุตร เงินสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยลูกจ้างและนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 4.5-12 % ของค่าจ้างเพื่อจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระสามารถเป็นผู้ประกันตนได้โดยสมัครใจจ่ายเงินสมทบฝ่ายเดียว ซึ่งจะได้รับ ความคุ้มครอง 3 กรณี คือทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร สำหรับผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างประกันตน ต่อมาสิ้นสภาพหากสมัครใจเป็นผู้ประกันตนต่อโดยจ่ายเงินสมทบก็จะได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และตาย ดังนั้นแรงงานนอกระบบสามารถเป็นผู้ประกันตนได้ใน 2 ลักษณะนี้แต่จะจ่ายเงินสมทบมากกว่าแรงงานในระบบ

2.5.4.4 กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย พ.ศ. 2541

ให้การคุ้มครองผู้ทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบในเรื่องสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี การจ่ายค่าจ้าง ให้ถูกต้องและตามกำหนด และมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานให้ดำเนินการในกรณีนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงิน ส่วนบทบัญญัติอื่นเกี่ยวกับการใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด สวัสดิการ อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การคุ้มครองเรื่องค่าชดเชย กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ไม่ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

2.5.4.5 กฎกระทรวงฉบับที่ 10 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2541

ให้การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในเรื่องการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้องและตามกำหนดเวลา และได้รับดอกเบี๋ยและเงินเพิ่มกรณีนายจ้างผิดนัด มีวันหยุดประจำปีไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยได้รับค่าจ้างและได้รับค่าจ้างเพิ่มไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าในการทำงานในวันหยุด ลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างปีหนึ่งไม่เกิน 30 วันทำงาน ได้รับเงินช่วยเหลือในกรณีตกค้างอยู่ในต่างประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้างกรณีเรืออับปาง ลูกจ้าง

ประสบอันตรายหรือบาดเจ็บจากการทำงาน ถูกบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนด ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในเรือประมงเว้นแต่บิดาหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กทำงานในเรือประมงด้วย หรือให้ความยินยอมเป็นหนังสือ

2.5.4.6 กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

ให้การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำงานที่บ้านซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการจัดทำสัญญาจ้าง วันจ่ายค่าจ้าง ห้ามนายจ้างหักค่าจ้างเพื่อการอื่น ห้ามนายจ้างส่งมอบงานอันตรายและสารเคมีอันตรายหรือวัตถุมีพิษให้ลูกจ้าง ให้นายจ้างจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน

ขณะนั้นรัฐกำลังจัดทำร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และให้ออกเป็นพระราชบัญญัติโดยเพิ่มเติมเนื้อหา ดังนี้

- (1) มีคำจำกัดความที่ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะงานที่รับไปทำที่บ้าน
- (2) มีผู้ฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแทนผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (3) ได้รับคำรักษาพยาบาล ค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือตายเนื่องจากการทำงานที่ผู้จ้างงานส่งมอบให้ทำ

2.5.4.7 กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2548

งานเกษตรกรรมตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือ และการประมงที่มีใช้ประมงทะเล

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว ในเรื่องค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุด การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จัดทำทะเบียนลูกจ้าง กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีก็ควรได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2.5.4.8 การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักของ ILO ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านแรงงาน แล้วดังนี้

- (1) อนุสัญญา ฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน
- (2) อนุสัญญา ฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน
- (3) อนุสัญญา ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

และยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม สิทธิด้านแรงงาน และการคุ้มครองทางสังคม ดังนี้

- (1) อนุสัญญา ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวและปกป้องสิทธิในการจัดการ
- (2) อนุสัญญา ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดการและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรองร่วม
- (3) อนุสัญญา ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม มาตรฐานขั้นต่ำ
- (4) อนุสัญญา ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในอาชีพและการมีงานทำ

เมื่อพิจารณากฎหมายแรงงานไทยทั้งระบบแล้วจะเห็นว่าการคุ้มครองจะมุ่งเน้นไปที่แรงงานในระบบ แต่ก็ได้มีความพยายามที่จะขยายการคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบบางกลุ่ม แต่อย่างไรก็ตามการที่จะสร้างหลักประกันและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดยพึงพากฎหมายแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันคงไม่เพียงพอ เพราะแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีจำนวนมากที่สุดและเป็นแรงงานที่มีปัญหามากที่สุดด้วย

การที่แรงงานนอกระบบเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบเป็นปัญหาใหญ่และซับซ้อน ดังนั้นทุกฝ่ายทั้งรัฐบาล องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง จึงต้องร่วมมือกันเพื่อให้แรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีโอกาสเข้าถึงสิทธิด้านแรงงาน ได้รับการมีส่วนร่วมและได้รับความคุ้มครองทางสังคม ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อให้สิทธิและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมถึงการทบทวนการเป็นภาคีในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะผลักดันให้ความหวังดังกล่าวเกิดเป็นจริงได้ในประเทศไทย

2.6 สรุปการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยมีแรงงานอยู่ 2 กลุ่ม คือ แรงงานในระบบ (Formal Sector) และแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เช่นเดียวกับกับประเทศอื่นๆ แรงงานในระบบเป็นกลุ่มแรงงานที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานจากนายจ้างโดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เช่น การคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้าง จำนวนชั่วโมงทำงาน วันหยุดและวันลา ระบบประกันสังคม และการคุ้มครองเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การคุ้มครองกรณีการเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายจากการทำงาน และความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่แรงงานนอกระบบ เช่น เกษตรกร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนทำงานตามฤดูกาล เป็นต้น มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแรงงานในระบบอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ มีสถานะภาพจ้างงานและความสัมพันธ์ในการว่าจ้างงานที่ไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถจะใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของตนหรือไม่อาจที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับสภาพการทำงานและค่าจ้าง และขาดหลักประกันเกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน ตลอดจนไม่มีการควบคุมการทำงานจากหน่วยงานภาครัฐ

แรงงานนอกระบบของประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป กล่าวคือ แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นแรงงานนอกระบบ ไม่ใช่แรงงานที่อยู่ในระบบที่ทำงานเต็มเวลา โดยได้รับค่าจ้างตอบแทนจากการทำงาน จากการสำรวจจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2549 พบว่า มี

จำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมดในประเทศไทยมากถึง 21.8 ล้านคน หรือ 2 ใน 3 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ

ซึ่งจากทบทวนวรรณกรรมและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ว่างานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเริ่มมีให้เห็นมาตั้งแต่ปี 2523 ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการทำงานโดยการกระตุ้นของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ดังนี้

- การศึกษาระหว่างปี 2536-2540 เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ การจ้างงาน รายได้ รายจ่าย หนี้สิน ปัญหาในการประกอบอาชีพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ และ
- ในช่วง พ.ศ. 2545-2549 มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพ อาชีวอนามัย การรวมกลุ่ม การเข้าถึงบริการของรัฐ และมาตรการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบอย่างจริงจังมากขึ้น มีการนำผลการศึกษาวิจัยมาสมมนาเผยแพร่ ทำให้เกิดกระแสสังคมด้านสิทธิแรงงาน
- ในปี 2548 มีการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการวางแผนการบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะในด้านการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อให้ผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบได้เข้าถึงระบบประกันสังคมที่เหมาะสม ตลอดจนการได้รับความเป็นธรรมมีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
- ในปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบภาคการเกษตร มีการศึกษาวิจัยค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการคุ้มครองแรงงานในภาคการเกษตรทุกสาขา ในเรื่องสุขภาพ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคการเกษตร รวมทั้งการประเมินโครงการส่งเสริมการเกษตรของรัฐเช่น โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ โครงการฟื้นฟูทะเลไทย เป็นต้น
- ในด้านแรงงานนอกระบบภาคการผลิต งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเริ่มมีบ้างระหว่างปี 2530-2534 มีการสำรวจผู้รับงานไปทำที่บ้านในปี 2542 ระหว่างช่วงปี 2540-2544 มีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการประสานงานกับภาครัฐจนเป็นที่มาของการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547
- ส่วนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบภาคบริการ ระยะต้นๆ พบการศึกษาในอาชีพหาบเร่ แผงลอยหรือการค้าย่อยในปี 2523 และมีการศึกษาต่อเนื่องในอาชีพอื่นเพิ่มขึ้น เช่น อาชีพเก็บขยะและอาชีพเกี่ยวข้องกับขยะ อาชีพขับรถรับจ้าง คนรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ประเด็นการศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสภาพชีวิตทั่วไป สภาพการทำงาน ปัญหาและความต้องการ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประกันสังคมสำหรับผู้มีอาชีพขับแท็กซี่ เป็นต้น

การศึกษามีประโยชน์ในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบ หากแต่อาจยังไม่ครอบคลุมทุกประเภทงาน และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ รวมทั้งตัวอย่างที่ศึกษา还不够มากนัก เช่น ในภาคการเกษตรข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรพันธะสัญญาและเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ดินของตนเองยังมีน้อย การศึกษาในภาคการผลิต ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนภาคบริการการศึกษาส่วนใหญ่ยังกระจุกอยู่เฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่อพยพมาทำงานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ยังขาดการศึกษาแรงงานที่อพยพจากเขตชนบทของ

จังหวัดเข้ามาในเขตเมือง ประเด็นหลักของการศึกษาจะคล้ายคลึงกัน เช่น สภาพการทำงาน ความเป็นอยู่ รายได้ รายจ่ายหนี้สิน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่

ในส่วนของข้อเสนอแนะเกือบทั้งหมดเสนอแนะให้ภาครัฐเป็นฝ่ายดำเนินการ การระดมหน่วยงานเฉพาะที่ควรรับผิดชอบมีน้อย และไม่มีข้อเสนอแนะต่อตัวแรงงานนอกระบบ นอกจากการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย ข้อเสนอต่อภาครัฐส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมและประกันสิทธิของแรงงานนอกระบบ เช่น เสนอให้ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ ดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ให้แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองโดยระบบประกันสังคม และทบทวนนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ทั้งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพื่อให้ผู้ประกอบการจ้างทั่วไปและผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของมีสิทธิจัดตั้งองค์กรด้านแรงงานได้ มีการเสนอให้มีหน่วยงานของรัฐดูแลแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานเด็ก และบังคับใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปีอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้แรงงานเด็กในการจ้างงานนอกระบบ สนับสนุนการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและช่วยเหลือกันเอง ศึกษาความเป็นไปได้ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบ จัดให้มีกลไกการแก้ไขปัญหาหนี้สินของแรงงานนอกระบบ พัฒนาทักษะแก่แรงงานนอกระบบ พัฒนาระบบข่าวสารเพื่อให้ข้อมูลความรู้แก่แรงงานนอกระบบให้สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ที่จัดโดยภาครัฐ

ในส่วนของข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมาย ได้มีการดำเนินการไปแล้วพอสมควร ในเรื่องอื่นๆ มีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดอบรม การจัดจุดผ่อนผันหาบเร่แผงลอย การจัดระเบียบการทิ้งขยะ การนำของทิ้งแล้วมาใช้ประโยชน์ใหม่ และการกำจัดขยะโดยไม่ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับผู้มีอาชีพขนส่งสาธารณะ มีการจัดระเบียบวินมอเตอร์ไซด์ จัดโครงการแท็กซี่เอื้ออาทร โครงการที่จอดรถอัจฉริยะใน กทม. ส่วนผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน กระทรวงแรงงานมีหลักสูตรอบรมทักษะการทำงานบ้านให้ ข้อเสนอแนะที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ และริเริ่มมาหลายปีแล้ว คือ การขยายการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ซึ่งสำนักงานประกันสังคมพร้อมที่จะดำเนินการผลักดันให้เป็นรูปธรรมต่อไป

ซึ่งจากการทบทวนและวิเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบปัญหาที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ยากต่อการสร้างระบบให้เป็นมาตรฐานให้แก่แรงงานนอกระบบได้โดยกลไกปกติ การกำหนดองค์ประกอบหรือโครงสร้างของระบบไม่สามารถสร้างความเป็นเอกลักษณ์ได้ เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงาน การลงทะเบียนแสดงตน และการเข้าสู่ระบบภาษี เหล่านี้เกิดจากลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ ดังนี้

1) เป็นผู้มีฐานะยากจน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานที่เป็นคนระดับล่างที่ขาดโอกาสในการศึกษา ขาดการพัฒนาทักษะ และมีทุนน้อย ส่งผลให้การประกอบอาชีพเป็นเพียงการดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหารายได้ให้เพียงพอกับการบริโภคในชีวิตประจำวันเท่านั้น แต่บางครั้งรายได้ของคนกลุ่มนี้ก็ยังคงไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

2) การมีสภาพการทำงานที่ไม่แน่นอน จากการที่แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มบุคคลที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะความสามารถ ตลอดจนเพิ่มพูนความรู้ของตัวเอง จึงส่งผลให้การจ้างงานไม่มีความชัดเจนทำให้มีสภาพการจ้างงานที่ไม่แน่นอน และมีการเคลื่อนย้ายงานหรือแหล่งงานสูง

3) การมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ เนื่องจากงานของแรงงานนอกระบบเป็นงานที่ใช้ทักษะต่ำและให้ผลผลิตที่ต่ำจึงส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้มีการสร้างรายได้ได้น้อยและไม่สม่ำเสมอ ในขณะที่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน

4) ไม่มีการลงทะเบียน จากการที่แรงงานนอกระบบไม่มีความแน่นอนของรายได้ การจ้างงานไม่เป็นไปตามฤดูกาล การไม่อยู่ในระบบภาษี การไม่มีระบบเงินเดือนค่าจ้าง และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ไม่มีหลักแหล่งงานที่แน่นอน ทำให้การขยายประกันสังคมที่ดำเนินการโดยสำนักงานประกันสังคมเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้มีหลักประกันชีวิตที่มั่นคงในอนาคตมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ ตลอดจนเนื่องจากความแตกต่างทางด้านรายได้ และการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบเอง จึงเป็นปัญหาสำคัญในการคิดคำนวณและกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนของแรงงานนอกระบบ

5) ไม่อยู่ในระบบภาษี เนื่องจากการจัดตั้งสถานประกอบการของแรงงานนอกระบบไม่เป็นหลักแหล่งที่แน่นอนและไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย การที่กิจการหรือสถานประกอบการมีการจดทะเบียนตามกฎหมายนั้นจะทำให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในเรื่องภาษี หรือในทำนองเดียวกัน คือ หากผู้ประกอบการดำเนินงานภายใต้เศรษฐกิจนอกระบบก็จะทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้ ดังนั้นเมื่อผู้ประกอบการอิสระไม่มีการจดทะเบียนสถานประกอบการจึงทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปได้ยาก

ถึงแม้ว่าลักษณะการดำรงชีพ การดำเนินกิจกรรม และความเสี่ยงภัยต่างๆ ของแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพจะมีความแตกต่างกัน จนทำให้แรงงานเหล่านี้มีความต้องการความคุ้มครองดูแลจากสังคมแตกต่างกันไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบก็ยังพบปัญหาที่เหมือนกัน คือ

1) การขาดความคุ้มครองทางกฎหมาย ปัจจุบันกำลังแรงงานที่ขาดหลักประกันทางสังคมจำนวนมากเป็น "แรงงานนอกระบบ" ซึ่งถึงแม้ว่าผู้ใช้แรงงานเหล่านี้จะไม่ต้องตัดส่วนแบ่งรายได้ของตนเข้าสมทบในกองทุนสาธารณะ เช่น กองทุนประกันสังคม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังครอบคลุมไปไม่ถึง อีกทั้งแรงงานนอกระบบบางส่วนทำงานในสถานประกอบการและกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งขาดสถานะที่เป็นทางการหรือสถานะทางกฎหมาย ทำให้ผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถรับบริการสาธารณะบางประการ ที่เป็นหลักประกันด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิตทั้งระยะสั้นและระยะยาวด้วยเช่นกัน

2) การขาดความมั่นคงของรายได้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าทำให้ช่องทางการแสวงหารายได้มีค่อนข้างมีจำกัด จึงส่งผลให้มีรายได้ที่ไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ การจ้างงานไม่มั่นคง ขาดหลักประกันการมีงานทำ

3) การขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2547 ได้ประมาณการว่า ความต้องการกำลังแรงงานของไทยจะเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 92 ในช่วงปี 2543-2553 แต่ความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการแรงงานที่มี "ทักษะแรงงาน" ที่อาศัยความรู้พื้นฐานทางเทคนิคสมัยใหม่ (เช่น การใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์ เป็นต้น) จึงทำให้ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้กลายเป็น "เงื่อนไขไม่เพียงพอ" ต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีหลักประกันรายได้ และเนื่องจากไม่มีองค์กรที่จะบริหารจัดการในด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถของแรงงานนอกระบบ

4) การขาดสวัสดิการแรงงานด้านต่างๆ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีรายได้ที่ไม่แน่นอน มีการจ้างงานไม่เป็นฤดูกาล ไม่มีระบบภาษี ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือนและค่าจ้าง มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง และไม่มีหลักแหล่งการทำงานหรือที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ส่งผลให้การจัดสวัสดิการทางสังคมสำหรับแรงงานกลุ่มนี้เป็นไปได้อย่างยากและไม่สามารถจัดให้ได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงได้

5) การมีสภาพแวดล้อมการทำงานไม่ปลอดภัย สำหรับสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานนอกระบบนั้นถือว่ามีสภาพแวดล้อมของการจ้างงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะอยู่ในระดับที่ต่ำ จึงส่งผลให้แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ต้องประสบกับความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ที่คุกคามต่อสวัสดิการชีวิตแรงงานได้ตลอดเวลา กล่าวคือ ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุ และเป็นโรคจากการทำงาน ส่วนใหญ่ใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ (โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า) มีลูกจ้างน้อยมากที่ได้รับความช่วยเหลือจากรักษาพยาบาลบางส่วนจากนายจ้าง

ดังนั้น ผู้ศึกษามีข้อคิดเห็นว่าน่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติม เกี่ยวกับผลการบังคับใช้กฎกระทรวงทุกฉบับที่ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การลดการเสี่ยงอันตรายในการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ มาตรการและความเป็นไปได้ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบ ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ศึกษาแบบแผนการใช้ชีวิตของผู้มีอาชีพในภาคบริการที่ไม่ผิดกฎหมาย และศึกษาแรงงานนอกระบบอื่นๆ ที่ใช้บาทวิถีเป็นที่ประกอบการ

ส่วนข้อเสนอแนะที่ยังไม่มีการดำเนินการ และผู้ศึกษาเห็นว่าควรได้รับการพิจารณา คือ ควรมีองค์กรเชิงนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ที่ประกอบด้วยหลายภาคส่วน การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่ทำงานรับจ้างหรือช่วยเหลืองานนอกระบบของสมาชิกครอบครัว นโยบายลดภาษีแก่นายจ้างที่จัดให้มีมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ มาตรการในการช่วยเหลือให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ เช่น บริการการดูแลสุขภาพที่สามารถเข้าถึงได้ และการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กำหนดนโยบายพัฒนาอาชีพและสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ ไว้ในแผนพัฒนาตำบล

โดยสรุป แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจแต่ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นข้อขัดแย้งด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ อาทิ แรงงานนอกระบบทำให้เกิดการสร้างงานจำนวนมากและช่วยลดสภาพการว่างงานลงได้ แต่ก็มีแรงงานนอกระบบจำนวนไม่น้อยที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ต่ำและไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน แรงงานนอกระบบช่วยค่าจ้างและเป็นอีก

ทางเลือกหนึ่งในการแสวงหาแรงงานเพื่อสนับสนุนกิจการของผู้ประกอบการ ในทางกลับกันก็มีความกระทบต่อการหลีกเลี่ยงของผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างในการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับของภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการทางภาษีอากรและมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน แรงงานนอกระบบช่วยลดภาวะความยากจน แต่ก็มีแรงงานนอกระบบจำนวนไม่น้อยที่ถูกเอาเปรียบโดยไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดีในการทำงานจากผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนในกระบวนการผลิตส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งมาจาก การที่ผู้ประกอบการและนายจ้างประสงค์จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อการคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานดังกล่าวยังอยู่ในสภาพยากจนไม่ได้รับการคุ้มครองการว่าจ้างงาน สภาพการทำงานไม่มีความมั่นคงปลอดภัย และขาดสวัสดิการในการทำงานและตกอยู่ในสภาพยากจนอยู่

ปัจจุบันได้มีโครงการสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษของรัฐบาลที่ครอบคลุมถึงกลุ่มประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ ทั้งเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนของกลุ่มแรงงานดังกล่าวให้บรรเทาลงไปได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งระบบสวัสดิการทางสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสำหรับการคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยหน่วยงานหลักที่ดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมคือกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีภารกิจครอบคลุมด้านการประชาสัมพันธ์ การประกันสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ แต่ไม่อาจครอบคลุมด้านบริการสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข ทว่านโยบายสวัสดิการสังคมเป็นนโยบายที่จะต้องครอบคลุมทั้งสามด้านคือ การประกันสังคม การประชาสัมพันธ์ และการบริการสังคม ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานสามด้านนี้ จึงควรมีการดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกันภายใต้นโยบายและแผนงานสวัสดิการแห่งชาติ นอกเหนือจากการสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐแล้ว ภาคธุรกิจและชุมชนก็สามารถจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจำนวนมากได้เช่น สวัสดิการชุมชนที่จัดหาโดยกลุ่มออมทรัพย์เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ทั่วไปในขณะนี้ และสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้กับลูกจ้าง การทำงานของมูลนิธิและวัด เป็นต้น